

# Analysis on the Linkage Mechanism between the Overall Planning of Territorial Space and the Detailed Planning of Urban and Rural Areas

Yuanzhao Luo

Chongqing Dingshi Architectural Planning and Design Co., Ltd., Chongqing, 401123, China

## Abstract

With the continuous acceleration of urbanization in China, the optimization of urban-rural spatial structure and sustainable development have become important components of national strategies. As two key planning tools, the territorial spatial master plan and the detailed urban-rural plan each bear different planning objectives and functions. The effective integration of the two is crucial for promoting urban-rural integration, improving spatial utilization efficiency, and advancing ecological protection. However, differences in planning objectives, scales, and implementation levels between the two lead to issues such as information asymmetry and inconsistent goals during the integration process. This paper analyzes the connotations and roles of the territorial spatial master plan and the detailed urban-rural plan, explores the necessity and challenges of their integration mechanisms, and proposes strategies and measures to strengthen their integration based on specific cases. The aim is to provide theoretical support and practical guidance for the coordinated development of urban-rural planning in China, and to promote the scientific and efficient implementation of planning.

## Keywords

Territorial spatial planning; Urban and rural planning; Coordination mechanism; Urban and rural development; Planning synergy

# 国土空间总体规划与城乡详细规划的衔接机制探析

罗远钊

重庆鼎石建筑规划设计有限公司, 中国 · 重庆 401123

## 摘要

随着中国城市化进程的不断加速, 城乡空间结构的优化和可持续发展已成为国家战略的重要内容。国土空间总体规划与城乡详细规划作为两项关键的规划工具, 各自承担着不同的规划目标和功能, 二者的有效衔接对于推动城乡一体化、提升空间利用效率和促进生态保护至关重要。然而, 由于两者在规划目标、尺度、实施层级等方面存在差异, 导致衔接过程中信息不对称和目标不一致等问题。本文通过分析国土空间总体规划与城乡详细规划的内涵与作用, 探讨其衔接机制的必要性及面临的挑战, 结合具体案例, 提出加强两者衔接的策略与措施, 旨在为中国城乡规划的协调发展提供理论支持与实践指导, 推动规划实施的科学性和高效性。

## 关键词

国土空间规划; 城乡规划; 衔接机制; 城乡发展; 规划协同

## 1 引言

中国城乡发展迅速, 国土空间的利用与优化已成为国家战略的重要组成部分。随着国家对空间治理要求的不断提高, 国土空间总体规划与城乡详细规划作为引导城乡发展的重要工具, 其科学衔接问题日益突出。国土空间总体规划作为国家级的宏观规划, 具有长远的战略视野和整体性目标, 主要涉及土地资源的合理配置与空间布局的优化。而城乡详

细规划则是更加具体化、操作性强的规划, 重点在于城市或乡村的具体建设项目的落地与实施。然而, 尽管这两者在实践中紧密相关, 但由于其规划层级、规划目标、实施范围等方面的差异, 二者在衔接过程中往往存在脱节现象, 影响了规划的执行效果。为此, 探索如何实现国土空间总体规划与城乡详细规划的有效衔接, 已成为当前城乡规划领域亟待解决的课题。

## 2 国土空间总体规划与城乡详细规划的内涵与作用

### 2.1 国土空间总体规划的内涵与作用

国土空间总体规划是中国国家和地方政府为实现资源的合理配置、空间的有效利用而制定的一项宏观规划, 其核

【作者简介】罗远钊 (1983—), 男, 中国重庆人, 本科, 规划设计高级工程师、国土空间规划高级工程师, 从事国土空间规划、城乡规划研究。

心任务是从全局出发,合理布局各类国土空间资源,确保社会经济发展的可持续性。该规划着眼于土地的合理利用与生态环境保护,涉及到农业、工业、交通、生态、居住等多方面内容,是指导城乡空间结构优化、推动区域协调发展的重要依据。其作用不仅体现在资源配置与空间布局上,更关乎国家战略目标的实现,包括推动区域一体化、促进城乡统筹发展、优化土地利用效率等。

## 2.2 城乡详细规划的内涵与作用

城乡详细规划作为地方性规划,其实施范围局限于某个特定区域,注重对具体建设项目的具体指导与执行。详细规划通过划定土地使用边界、规划建设道路交通、公共服务设施等,明确了各类空间的使用性质与功能,为城乡建设提供了具体的操作路径。城乡详细规划的主要任务是将国土空间总体规划的战略目标落实到地方层面,使得具体的城市和乡村建设项目能够依据科学的空间布局进行高效有序的推进。同时,它也在提升居民生活质量、改善城乡环境、促进社会经济发展等方面发挥着重要作用。

## 2.3 两者之间的差异与衔接问题

尽管国土空间总体规划与城乡详细规划在规划目标和内容上具有明显的关联性,但两者的差异也使得它们在实施过程中常常脱节。国土空间总体规划着眼于长远目标,涉及的区域广泛且包含多元化的空间资源,而城乡详细规划更侧重于具体地区和具体项目,注重空间利用的精细化与建设的实操性。两者在空间尺度、实施层级、细化程度等方面存在差异,因此如何实现两者之间的有效衔接,成为影响城乡规划协调发展的重要因素。

## 3 国土空间总体规划与城乡详细规划衔接的必要性

### 3.1 推动城乡一体化发展

城乡一体化是中国当前社会发展的重要战略目标,而国土空间总体规划与城乡详细规划的有效衔接是实现这一目标的核心所在。通过合理的规划衔接,可以打破城乡发展中的不平衡问题,优化资源配置,促进城乡之间的协调发展。国土空间总体规划提供了一个宏观的指导框架,确保城乡空间发展整体协调,而城乡详细规划则将这一框架具体化,确保地方建设和发展不偏离总体战略目标。通过在具体实施过程中优化城乡资源的配置,城乡详细规划能够确保土地、住房、基础设施等资源的合理分配,避免单一城市化进程中的“单一发展”,实现城乡功能互补、资源共享的可持续发展模式。这一过程中,政策和规划的有效衔接对于推动城乡一体化、缩小城乡差距具有至关重要的作用。

### 3.2 提高空间利用效率

国土空间总体规划与城乡详细规划的有效衔接能大大提升空间资源的利用效率,避免资源浪费。在城乡建设过程中,土地作为最宝贵的资源,必须高效合理利用。通过将国

土空间总体规划的长远目标与地方实际建设需求相结合,能够确保在空间使用、基础设施建设、土地开发等方面的协调。特别是在经济快速发展的地区,城乡详细规划应依据国土空间总体规划提供的宏观布局,精准优化土地用途与空间布局,从而避免土地资源的重复开发或闲置现象。在一些区域性项目中,规划衔接有助于避免资源浪费,尤其是在公共设施布局、交通网络建设等方面的协调,可以最大化资源的使用效率,实现区域资源的最优配置,提高整体土地使用效益,推动经济社会高效发展。

## 3.3 促进生态环境保护与可持续发展

国土空间总体规划强调生态保护与可持续发展的战略目标,而城乡详细规划则需在具体实施中落实这些目标。有效的规划衔接有助于在城乡建设过程中始终贯彻绿色发展理念,保障生态环境的可持续性。通过国土空间总体规划对生态环境的宏观引导,确保各地在具体开发和建设过程中遵循生态优先的原则,例如,通过规划限制建设密度,保护重要生态功能区如湿地和森林。同时,城乡详细规划应将这些宏观指导思想具体落实到地方层面的实践中,如在城乡建设中明确生态保护区、湿地保护区等特定区域的用途,避免过度开发和破坏环境。两者的有机衔接使得城乡建设既能够满足经济社会发展的需求,又不对生态环境造成不可逆的损害,从而实现环境、社会和经济的和谐发展。

## 4 国土空间总体规划与城乡详细规划衔接存在的问题

### 4.1 规划层级差异导致衔接不畅

国土空间总体规划由国家 and 省级政府主导,具有宏观视角,侧重整体空间布局和资源战略性分配。而城乡详细规划则是地方政府执行层面的工具,更多关注地方具体的空间开发和建设任务。这种规划层级差异造成了上级规划的战略目标与地方规划的具体操作之间的脱节。在实践中,地方政府可能未能完全理解和有效贯彻上级规划的战略意图,导致执行过程中出现偏差。例如,在具体的土地使用、产业布局等方面,地方政府往往根据地方的实际情况调整规划内容,但未能充分考虑国家级或省级规划的总体方向和要求,从而影响了规划的协同性和实施的有效性。因此,解决层级差异带来的衔接不畅问题,需要加强上下级政府之间的沟通与协调,确保战略目标与地方实施细节的无缝对接。

### 4.2 规划目标不一致

国土空间总体规划强调的是空间资源的整体优化,关注的是经济、社会、生态等多个方面的协调发展,其目标宏观且综合,旨在全局范围内实现资源的科学配置与可持续发展。而城乡详细规划则侧重于地方具体的空间开发,注重土地利用、建设项目的实施以及地方产业的布局。由于目标层次不同,二者在细节层面的冲突和矛盾时有发生。例如,国土空间总体规划可能对某一地区的生态保护提出严格要求,

但地方详细规划为了推动经济发展,可能会放宽相关的生态保护标准。这样的目标不一致使得规划实施过程中存在执行偏差,影响了政策目标的达成。因此,规划目标的一致性和协同性亟须通过规范化的协调机制来保障,以确保从宏观到微观的规划目标一致性。

#### 4.3 信息共享与数据互通障碍

信息共享与数据互通是实现规划衔接的基础条件,然而在中国许多地区,政府部门之间的信息共享机制尚不健全,缺乏统一的管理平台和标准化的数据传输机制。这导致国土空间总体规划与城乡详细规划之间的衔接过程依赖于非系统化的信息传递方式,信息流通存在滞后和错误。例如,某些地区的规划信息仅通过纸质文件或手工操作进行传递,容易产生信息丢失、更新不及时等问题,进而影响规划的实施效果。此外,缺乏有效的规划管理平台和信息系统,导致各部门对规划数据的掌握不完全,甚至无法实现数据共享和动态调整,从而影响了规划的实时性和执行的准确性。因此,建立跨部门的规划信息共享平台,提高数据互通效率,是解决这一问题的关键所在。

### 5 加强国土空间总体规划与城乡详细规划衔接的策略

#### 5.1 构建跨部门协同机制

为解决规划衔接中存在的信息不对称问题,政府应积极构建跨部门协同机制,确保各级政府及相关部门在规划制定和实施过程中实现充分的沟通与协调。这一机制的核心是通过设立专门的协调机构,推动各部门间的合作与信息共享,避免因信息隔阂而导致的规划目标冲突。通过加强部门间的协同,可以确保国土空间总体规划和城乡详细规划的目标一致,避免重复建设、资源浪费等问题的发生。与此同时,各部门应加强数据共享与协作,确保在规划过程中依据一致的信息和标准进行决策,提升规划的执行效率和准确性。政府还应定期组织跨部门的协调会议,及时调整和优化规划内容,确保各项措施能够协调一致地推动城乡发展的整体目标。

#### 5.2 加强信息化建设

信息化建设是实现国土空间总体规划与城乡详细规划衔接的关键因素。为提升政府部门的规划管理能力,必须通过建设统一的规划管理信息平台,提高信息共享的效率与透明度。该平台能够实时更新和共享规划数据,为规划的实施提供即时、准确的信息支持。通过信息化平台,政府可以在不同层级和不同部门之间建立起高效的数据传递与反馈机制,减少人为操作的误差与延迟,确保各类规划数据的一致

性与可用性。进一步来说,信息化建设还能够提升规划的透明度,增强公众对规划实施的参与度和监督力,为规划的长效执行提供保障。通过信息化手段的应用,城乡规划的衔接不仅变得更加精准,也能够更加灵活地应对快速变化的社会需求与资源配置。

#### 5.3 完善规划标准与制度

在城乡规划的实施过程中,完善规划标准与制度是确保规划目标一致性和实施效果的重要保障。政府应根据国土空间总体规划的长远战略目标,制定符合实际情况的城乡详细规划标准,并通过不断修订和完善这些标准,提升规划的可操作性和科学性。规划标准应考虑不同地区的具体情况,确保在城乡规划过程中能涵盖经济、社会、生态等多个维度,形成系统化、规范化的规划体系。通过统一的标准,确保城乡详细规划能够有效衔接国土空间总体规划的宏观方向,同时避免因标准不统一而产生的实施偏差。此外,相关的法律法规和实施细则也应同步完善,确保城乡规划能够依法执行,为规划的实施提供强有力的制度保障。在此基础上,政府还应加强对规划实施的动态监管,及时调整规划标准,以适应日益变化的城乡发展需求。

### 6 结语

国土空间总体规划与城乡详细规划的衔接机制是实现城乡协调发展的关键因素之一。通过加强两者的协同与信息共享,可以确保从宏观到微观的规划目标一致性,避免因信息不对称或目标不一致造成的资源浪费和规划偏差。完善规划标准与制度对于提升规划的科学性和可操作性至关重要,能够为城乡规划提供清晰的实施框架与标准,确保各项规划措施的有效执行。此外,推动跨部门的合作机制能够促进不同政府部门间的协调,提升规划的综合性和执行力。随着城乡发展需求的不断变化,衔接机制需要不断优化和调整,以应对复杂的社会经济环境,确保城乡建设的可持续发展。未来的规划实践应更加注重灵活性与创新性,推动城乡空间资源的合理配置和生态环境的保护,实现经济、社会、环境的协调发展,为中国经济社会的高质量发展提供有力保障。

#### 参考文献

- [1] 张光辉.区县国土空间总体规划与详细规划衔接的思考[J].新型城镇化,2026,(01):182-183.
- [2] 谢蔚翰.城乡混杂地区国土空间详细规划管理改革的思路探索[J].新型城镇化,2025,(11):22-24.
- [3] 王京辉,唐晓华,高芳,等.国土空间总体规划-详细规划传导支撑工具的实现路径[J].自然资源信息化,2025,(05):32-41.
- [4] 丑迎.国土空间规划体系下总体规划向详细规划有效传导路径思考[J].新西部,2025,(06):66-70.