

国土空间规划模块化传导体系

——以深圳市为例

Modular Transmission Mechanisms in Territorial Spatial Planning: A Case Study of Shenzhen

王佳 汪莲 李晨

WANG Jia, WANG Lian, LI Chen

关键词 中国式现代化；“总—专”规划传导；模块化理论；深圳市

Keywords: Chinese modernization; comprehensive and specialized plan transmission; modularity theory; Shenzhen

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202503011
文章编号 1000-3363(2025)03-0087-07

提 要 国土空间规划是实现中国式现代化宏伟蓝图的基础性空间保障，其中专项规划作为实施支撑体系的重要价值也得以明确。探讨中国式现代化下国土空间规划的目标新导向和内涵关联，聚焦市县国土空间“总—专”规划的传导内容演进，引入模块化理论并剖析其内涵特征和适用性，探索构建国土空间“总—专”规划的模块化传导体系。面向实践层面，系统梳理专项规划传导的实践案例和标准规范，提出依托目录清单管理构建系统子模块，通过明确高效的规划传导组织模式，强化规划的横向衔接和纵向传导机制，实现服务战略目标的规划传导要求。基于深圳市模块化规划传导实践，分析生态空间系列规划的运行机制和传导模式，以期为推进国土空间“总—专”规划的模块化传导路径和实施机制提供参考借鉴。

Abstract: Territorial spatial plans serve as fundamental spatial guidelines for realizing China's modernization ambition, with specialized plans recognized for their critical role in effective implementation. This study first explores the new orientation of territorial spatial planning objectives in the context of China's modernization, focusing on the evolution of dynamics between master and specialized plans at the city-county level. With reference to the modularity theory, the study provides a multidimensional analysis of the structural attributes and operational adaptability, aiming to establish a modular transmission mechanism for the “master—specialized” territorial spatial planning system. Secondly from a practical perspective, the paper systematically organizes case studies and standard specifications for specialized plans, proposing the development of sub-modules based on catalog management, strengthening both horizontal integration and vertical transmission of specialized plans, and aligning strategic objectives by building organizational capacity for efficient plan transmission. Finally, focusing on Shenzhen, this analysis summarizes the operational mechanisms and transmission patterns of series of ecological space planning, providing insights and references for building the modular transmission pathways and advancing the implementation mechanisms of 'master-specialized' territorial spatial planning.

作者简介

王 佳，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司主创规划师，849266263@qq.com

汪 莲，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司主创规划师，通信作者，419364015@qq.com

李 晨，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司技术与科研管理中心主任，教授级高级规划师

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出“健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制”，表明“国土空间规划系统化建构”已成为建设现代化国家的重大命题之一，亟须进一步从制度体系创新和衔接机制完善等方面来健全空间规划体系^[1]。其中，专项规划是国土空间规划体系中落实“多规协同”和优化资源要素配置的重要工具，国土空间总体规划对专项规划起着指导约束作用，专项规划也承担过渡传导国土空间总体规划到详细规划的重要职责。围绕国土空间规划衔接传导体系构建，当前国内学者针对专项规划类型如何划分，专项规划之间如何横向衔接等问题都未作明确的规则制定或引导^[2]。国际上空间规划体系的层级传导也并未有准确的概念，但已形成普适性的共识。层级传导基于横向和纵向两个维度，以刚性和弹性内容方式在不同事权政府对应规划之间传导，国际学术研究中专项规划往往以不同形式在层级传导中发挥重要作用，通过制定综合规划协调机制、成立规划统筹协调部门等手段细化落实空间规划项目，对上位规划提出反馈乃至上下博弈从而实现双向传导^[3-5]。

新征程下国土空间规划亟须再度审视其重要地位，进一步健全完善国土空间总体规划与专项规划的衔接传导机制，增强专项规划对中国式现代化发展的实施支撑作用。所谓规划的实施管理必须与政府事权相对应，市县级在我国行政体系中处于承上启下的关键位置，在具体的规划工作中不仅推动经济、民生和社会等领域的稳健发展，而且也是构建国家长治久安坚实架构的关键基石和实现国家现代化的重要层级^[6]。在国内城市普遍快速扩张时期，深圳城市的组团结构设计保持在空间上的弹性使其能够从应对城市超常规的快速扩张，并开创性地划定首条基本生态控制线，为探索高密度超大城市人与自然和谐共生之道开展了众多研究^[7]。鉴于此，本文将尺度聚焦于市县级国土空间总体规划与专项规划传导的理论构建、实例凝练和实施路径，以深圳市为典型案例，建立起一套规则清晰和结构完备的规划传导体系

范式，从而有效落实规划目标要求并降低规划协调成本。

1 市县国土空间“总—专”规划的传导内容解析

1.1 实现战略目标：支撑中国式现代化的国土空间目标新导向

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出形成以国土空间规划为基础和以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度、全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平的目标^[8]，国土空间规划体系的构建成为国家治理体系和治理能力现代化的时代要求^[9]。生态文明建设优先和永续发展是国土空间规划的基本价值导向，国土空间规划也由此长期作为我国生态文明体制改革的重要成果之一，这一价值转变改变了过去规划中“唯人论”的主体思想和技术体系，形成人与自然共生互泰、生命万物健康持续的价值观^[10]。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确“构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系”“形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局”“强化国土空间规划和用途管制”等目标^[11]。鉴于国土空间已成为支撑经济社会发展、新型城镇化及生态文明建设等的重要空间载体^[12]，党的二十大报告提出“推进中国式现代化”，基于“需求—功能”的匹配思路，提出人地协调、重塑融合均等、营造文明有序、建设优美和谐、探索安全共治的国土空间格局优化的战略新目标^[13]。中国式现代化的核心内涵揭示出须更加注重系统思维、均衡思维、共生思维、民主思维和安全思维，这为新时代国土空间规划提供了关键性方向。

国土空间规划已成为支撑人口规模巨大的中国式现代化建设的空间治理范式，其首要目标在于构建人地耦合的全要素协同发展空间逻辑，在此逻辑下，国土空间规划的价值取向表现在优化国土资源配置，提高土地使用效率，鼓励人口向都市圈、城市群和区域性中心城市等经济发展优势区集中，实现人口、环境资源的合理配置，促进区域协调发

展^[14]。在城乡物质环境的社会文化传承方面造成传统与现代的割裂，这是现代主义固有的缺陷之一^[15]，面对此类矛盾及挑战，国土空间规划应遵循中国式现代化的“共生思维”导向，以融合多元文化为目标，健全城乡历史文化价值及载体传导机制，统筹好保护与利用、传承与发展的关系^[16]。与此同时，新时代的国土空间规划持续探索提升生态系统服务功能价值，在特殊区域统筹治理层面，长江经济带国土空间规划、海岸带规划、山水林田湖草整治修复规划、自然保护地规划等一批专项规划正在形成或将大量涌现^[17]，实践证实了国土空间规划正在为中国式现代化践行美丽中国建设和人与自然和谐共生等“生态价值观”提供空间保障。作为国家战略安全的空间载体，国土空间规划通过开展资源环境承载能力评价及国土空间开发适应性评价，将区域易发或潜在可能发生并对城市安全构成威胁的自然灾害、安全隐患等要素嵌入评价体系，构建多情景韧性城市新图景^[18]，这既是拓展国土空间规划韧性，同时也是推进中国式现代化安全共治的空间性表现。

1.2 响应空间需求：搭建总体规划与专项规划多维度传导的新路径

专项规划在响应创新发展的空间需求逻辑上通过刚性管控与弹性适配双轨传导实现有序衔接。具体而言，专项规划以刚性传导的方式将总体规划中约束性指标、控制边界、管制分区、重大基础设施布局等强制性内容予以落实，设施规模用途、配置标准等则根据实际需求以弹性传导的方式展开内容的优化和深化^[19]。南京市实践表明，构建“总体规划—专项规划”横向传导框架，一方面保障总体规划的底线管控与战略意图传导到位，另一方面预留适度的弹性空间以保障专项规划的深化和调整的市级需求^[20]。这种传导模式本质是破解“多规”冲突^[21]的空间治理工具，统筹和综合平衡了各相关专项领域的空间需求。

新一轮专项规划编制的关键任务在于重构与总体规划的协同关系，确立以总体规划为空间统筹平台，深化明确各专项系统发展的战略导向、系统布局和实施机制^[22]。如何通过规划转型来适应

城市治理新需求,上海前瞻性地探索了“专项规划大纲”^①传导载体,在具体实践中发挥总体规划作为统筹各类专项规划的顶层设计框架,将市政府事权管理的专项系统建设要求以及对部门交叉事权进行管理的相关规划内容精准嵌入“专项规划大纲”予以传导落实。由此,符合城市治理需求的专项规划承载起落实超大城市转型发展的系统化任务^[23]。内容框架上,专项规划大纲分类板块旨在应对人口增长、土地资源利用、生态环境保护、安全保障、文化软实力、有机更新以及实现区域协同等城市发展需求。在纵向传导的空间化管理层面,长沙市通过制定《长沙市国土空间专项规划编制统筹和审查机制工作方案》对专项规划制定要素核对清单,包括指标、条文、布局、数据库等内容的落实要求,并配置各专项设施布局指引图,辅以明确多场景核对方法来破解总体规划与专项规划的矛盾与冲突^[24]。总体上看,专项规划作为某一特定空间或特定要素规划的“识别—目标—方案—管控”逻辑响应度,需要加强各部分内容的内在传导,实现规划的有机整体性^[25]。

专项规划编制和审查必须强化与相关国土空间规划的衔接,并严格进行“一张图”系统的数据核对^[26]。审批环节建立数据汇交前全要素质量核查制度,重点校验数据完整性、格式标准性、空间拓扑一致性等核心要素。基于《国土空间总体规划数据库规范(试行)》,通过分类传导规则提升数据适配效率,“建设类规划”强化空间落位管控,“保护类规划”明确管制边界与用途准入,项目的空间布局及用地需求应在“三调”地图上“上图”落位,对难以落位的要素建立清单化管控机制。由此可知,依托“一张图”平台实现各类规划衔接常态化和实施一体化具有匹配技术规则的重要价值意义。

2 模块化相关理论与实践研究综述

2.1 模块化理论的内涵及特征

模块化理论起源于1930年代德国工业生产领域,随后被运用到产品设计、计算机、建筑学和空间设计等行业,其理论内涵呈现多维演进特征。“模块”通

常被定义为可组合成系统的、具有明确功能和接口结构的、典型通用的独立单元^[27]。在模块化系统搭建过程中,“模块”显现多样性、独立性、通用性和互换性的特征,能够通过一组具有相同功能或者不同结构性能和用途特征的系统子模块^[28],按照一定的规则适配,进而形成更加复杂的系统。

“模块化”可理解为运用系统论方法,将高度复杂系统拆解成若干系统子模块后,再重新进行规划和组织,并通过标准化的模块接口组合成一个完整系统的理论^[27]。在产品设计中,模块化设计方法能够通过不同功能模块之间的灵活组合和搭配,设计出丰富多样的具有独特功能、层次和结构的产品,有利于应对市场和需求的变化^[29]。随后,模块化理论作为一种解决复杂问题的策略方法,逐步被运用到单元式建筑的设计生产过程中,例如住宅、办公楼、集装箱建筑等具有明显标准化、重复性特征的建筑行业,由此发展出集成式设计、系列式设计和典型设计等多种模块化设计方法。模块化理论已突破传统工程学边界,成为复杂系统治理的方法论基石^[30],在国土空间规划领域,该理论可有机嵌入“多规合一”制度改革框架,作为兼具制度弹性与动态适应性的治理工具,协同解决国土空间总体规划与专项规划的传导机制和实施路径中存在的多层次、复杂性等关键问题。

2.2 模块化理论对国土空间“总—专”规划传导的适用性分析

国土空间总体规划与专项规划在编制主体、编制内容和技术标准上存在较大差异,致使总体规划与专项规划的衔接传导路径不畅,造成规划传导效率低下、规划成果形式不统一和多部门协作困难等传导失效问题^[31],难以发挥专项规划作为“中间层次”深入细化空间布局 and 有效支撑总体规划的重要作用^[32]。

模块化理论的核心优势在于能够为解决传导失效问题搭建灵活高效的共同治理框架和标准操作流程,以最大程度的系统整合和组织模式来减少传导阻力。一是提升规划传导效率,通过模块化的组织方式划分规划内容和层级,以分层传导模式简化规划传导流程,同时规定

某些较为独立的专项规划类型或者通用性内容的优先序,有助于节约时间成本和提升效率;二是强化标准化建设能力,适用于“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的落实要求,通过规定底图底数、设置标准化模块接口、明确规划定位和输出内容,确保系统子模块之间的有效衔接和分工协同,有效提升规划传导的一致性和准确性;三是增强规划传导弹性,规划的滞后性难以快速响应环境变化,提供更具可变性、拓展性和独立性的规划集成系统,使得系统便于添加新功能或子模块,即使部分子模块出现问题其影响范围也较小,为规划传导保留更多弹性空间;四是推动多方合作协同,为专项规划涉及的多部门和多领域提供“共同空间纲领”的统筹协调框架,有助于在差异中快速建立共识,通过构建一致的规划目标、传导要求和工作平台,有效加强多主体、多专业和多团队的分工协作和落实能力。

3 基于模块化理论的国土空间“总—专”规划传导体系

3.1 组织模式:提供更灵活多元的规划传导方式

基于模块化理论构建国土空间“总—专”规划传导集成系统,能够打通规划传导的“堵点”和“难点”,构建高效、精准、灵活、实用的全生命周期规划传导体系。模块化系统的良好运转取决于“显性的”严格界定规则和“隐含的”设计规则^[33]。其中,设计系统模块的“组织模式”是重要步骤,即规定模块之间如何相互作用和实现信息交流反馈等方式,从而实现系统运转效率最大化。在组织架构层面,国土空间“总—专”规划传导系统的“组织模式”由“模块接口”和“传导载体”两大板块构成,“模块接口”是传导规则,“传导载体”则是传导方式。从地方实践经验来看,广州市在横向衔接上加强“总—专”规划的传导互动,明确包括指标、名录、位置和结构的传导规则^[34]。湛江市建立了市县联动、刚弹相济的纵向传导机制,通过“目标(指标)+结构+名录+位置+分区+边界+规则”等多元组合的载体,结合“落实、深化、优化、增补”等复合

传导方式形成纵向传导体系^[35]。在行业标准层面,《市级国土空间生态修复规划编制指南》提出通过分区传导、指标分解、项目清单指引、政策要求等方式来明确国土空间生态修复的重点任务。

鉴于此,结合专项规划的类型差异和编制要求,为提升国土空间“总—专”规划传导体系的普适性和实施性,本文将“模块接口”设定为“控制指标(数)、空间结构(图)、空间边界(线)、政策要求(文)、项目清单(名录)、数据库规范(库)”等传导规则,“传导载体”作为“落实、深化、优化、增补”等传导方式,以国土空间规划“一张图”平台统筹管理传导接口,进一步明晰标准化的传导规则,共同组成了多元灵活、高效互通的“组织模式”。

3.2 模块分解:服务管理需求的专项规划目录清单

“模块分解”是指将复杂子系统拆解成若干系统子模块^[36],国土空间总体规划与专项规划在规划传导逻辑关系上形成了“1对N”的映射关系,传导重点应把握总体统筹与分类传导内容。因此,系统子模块的分解环节不仅遵循着明显外化差异的“显性特征”,在更深层次也包含“隐性特征”逻辑,应当深入挖掘不同专项规划之间的相互联系和潜在影响等属性,从而使得系统模块的功能组

织不冲突、不重叠和不冗余。

专项规划目录清单管理制度是国土空间规划改革的创新制度之一,为明晰各领域的专项类规划需求,强化总体规划对专项规划的统筹传导提供了重要抓手。立足地方规划管理需求,当前多地已出台专项规划管理的制度性文件^[37]。安徽省为加强专项规划与国土空间总体规划、详细规划的衔接传导,提高专项规划成果的规范性,提出专项规划包括市政设施、公共设施、城乡产业、资源保护、交通、公共安全等6类,并鼓励空间利用属性类似、关联性较强的专项规划合并编制;浙江省提出专项规划应兼顾重大战略落实性和重点项目优先序,进行空间要素合理配置,梳理了“8+X”类相关专项规划,“8”是指产业、环保、城建、交通、水利等8类和总体规划重点关联的专项规划,“X”是指关联度一般的其他专项规划;长沙市明确6类47个专项规划目录清单,包括资源保护类、产业与城乡发展类、公共服务类、交通类、市政设施类和公共安全类。尽管专项规划目录清单管理制度仍在探索阶段,但普遍性认知是基于目录清单管理制度划分专项规划的系统子模块,不仅能满足实际发展需求,同时也能在符合国土空间规划的管理规范基础上支撑国家和省级重大战略目标的实现,充分保障规划实施的目标导向性和可操作性。

3.3 模块集中:支撑战略目标的模块化专项规划集合

“模块集中”是指通过一定的规则将模块有机组合为具有特定目标和功能的复杂系统^[36],系统子模块的集中环节需要针对各类专项规划系统子模块的特征差异,集成一套传导目标清晰、可分解组合、独立运作的“系统子模块”专项规划集合,以充分形成更加简明高效、综合效益最大化的规划传导系统。为实现中国式现代化的战略目标,从国土空间总体规划和专项规划传导衔接的创新制度优势出发,尝试以专项规划目录清单为载体构建“系统子模块”,通过总结各地的专项规划类型特征,构建了“2+X”的子模块集成系统,其中,“2”是指特定区域(流域)类和特定领域类,“X”包括资源保护利用类、城乡发展类、公共安全类、公共服务类、基础设施类、交通类、城市特色类等功能子模块。

同时兼顾地方实际情况的差异性,允许在符合“人地协调、融合均等、文明有序、优美和谐、安全共治”的中国式现代化战略目标前提下,实现模块化传导系统内预留可增补、可操作的弹性系统子模块,以便各地因地制宜地制定专项规划目录清单,最终形成事权清晰、开放灵活、功能完备的“总—专”规划的模块化传导系统,如图1所示。此外,探索构建“总—专”规划的动态反馈和

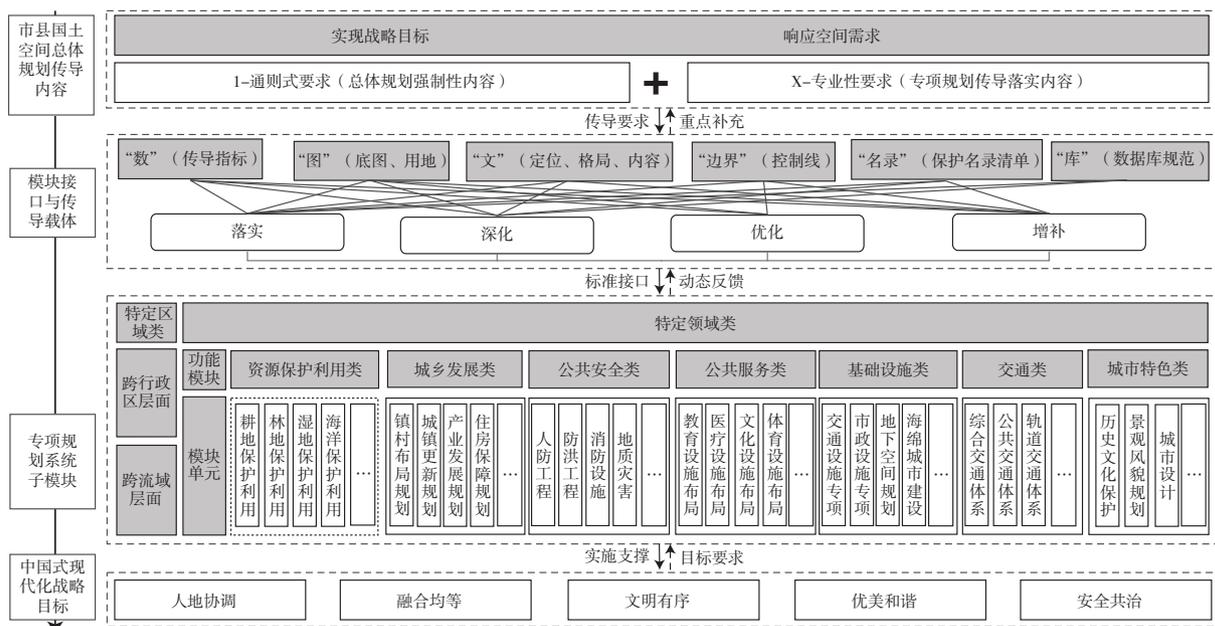


图1 国土空间“总—专”规划模块化传导的技术理论框架

Fig.1 Technical framework for the modular transmission of "master - specialized" plans in territorial space

校正机制，建立上下贯通、横向协同的衔接规则，推动实现传导目标统一、传导路径清晰和技术范式明确的模块化规划传导系统。

4 深圳模块化案例参考：生态资源传导体系的运行机制和组织模型

4.1 以生态单元作为生态空间保护的指标传导落实空间载体

“大自然是人类赖以生存发展的基本条件，应站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”^⑤。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，深圳作为典型的高密度超大城市，密集的人口和社会经济活动对生态环境造成了较大的扰动和压力，生态系统退化风险长期存在。在此空间挑战下，《深圳市国土空间总体规划（2021—2035年）》对陆海自然资源划分管控分区，依据资源特性与功能定位将其细化为城镇、生态、农业等三类详细单元和海域湾区单元，实现陆海全域全要素的规划传导管控体系。具体而言，陆域详细单元着重于将上位规划的目标、

指标进行有效分解与传导，以保障陆域开发建设在既定框架内有序推进，而海域单元则聚焦于整合各类管控要素的协同治理与可持续发展^[38]。在分区规划阶段则综合考虑生态保护红线、城镇用地适宜性评价以及海洋功能区划等因素，形成全域全覆盖详细单元体系，涵盖21个生态单元、4个农业单元、43个城镇单元以及9个湾区单元。另外，针对各单元在环境治理、生态修复、产业发展、空间品质和设施建设等方面的需求，分类制定具有针对性和可操作性的空间指引^[39]，为国土空间高质量发展提供有力支撑。生态单元的管控模式由自上而下的简单刚性管控方式，转向精细化功能引领、权益共享共济为核心的治理模式^[40]，其在统筹协调各方利益的基础上，作为从市—区—街道多层次分解传导和监督考核的基本单元，实现了全市生态空间保护的重要目标指标传导落实^[41]。

4.2 建立生态保护修复规划的传导体系与项目模块化管控模式

生态修复工作正从聚焦重点区域治

理迈向生态系统整体保护及综合性治理的新转变，这一转变体现出对生态系统整体性和关联性的深刻理解。深圳市以整体提升生态系统多样性、稳定性和持续性为目标，全面统筹生态保护修复，实现落实国土空间总体规划生态保护格局和自然资源保护目标。深圳市印发的《深圳市国土空间生态保护修复规划（2021—2035年）》，创新性地将生态保护修复专项规划模块化。在规划内容传导中，确定以“模块接口”为核心，搭建起2类共19项的规划指标体系，落实“四带八片多廊”生态空间总体格局，划定6个生态保护修复分区，48片生态保护修复重点地区，并部署6类44个市级重大工程的传导规则。生态格局层面具体的传导路径则表现为：落实“四带八片多廊”保护格局和国土空间分区规划“生态系统保护规划图”，根据辖区实际增补或细化重要斑块与廊道，如图2所示。

深圳市还确立了模块化体系中“落实”“深化”“优化”“增补”的“传导载体”，细化“修复专规”中所明确的生态

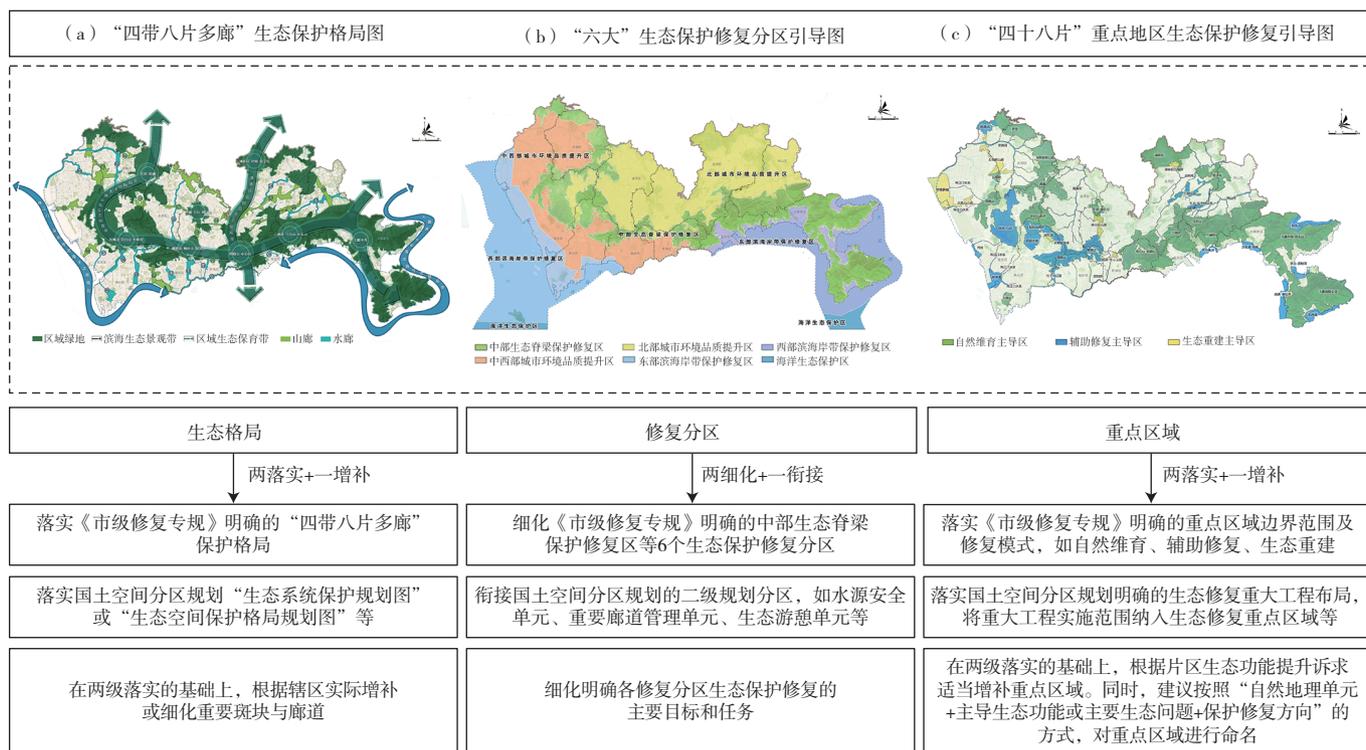


图2 深圳市国土空间生态保护修复规划的传导体系

Fig.2 Diagram of the transmission system of the Shenzhen Territorial Spatial Ecological Protection and Restoration Plan
资料来源：根据《深圳市国土空间总体规划（2021—2035年）》《深圳市国土空间生态保护修复规划（2021—2035年）》绘制

保护修复分区,衔接国土空间分区规划的二级规划分区,如水源安全单元、重要廊道管理单元、生态游憩单元。重点地区则落实“修复专规”规定的重点区域边界范围及修复模式(自然保育、辅助修复、生态重建);落实国土空间分区规划明确的生态修复重大工程布局,将重大工程实施范围纳入生态修复重点区域等;在两级落实的基础上,根据片区生态功能提升诉求适当增补重点区域。此外,建议依据“自然地理单元”“主导生态功能或主要生态问题”“保护修复方向”结合的模式方式对重点区域予以科学命名。至此,深圳构建起以生态保护修复为核心的规划传导体系与项目管控模式,明确各级各类规划生态修复编制要点,强化市级生态修复专项规划的传导效力;另一方面针对生态修复项目类型多样、多主体参与的情况,遵循多部门协同、全流程导控的管理原则,强化规划在项目层面的传导落地。

4.3 探索模块化的生态空间结构,引导生态空间治理的持续创新

全域国土空间治理相较于传统城市规划,将管控对象从城镇空间拓展到山林、农田、河湖、海洋等生态空间。纵观深圳总体规划的历次演变,在空间组织方式上采用“组团式”格局,利用城市生态本底保留生态绿地“间隙”结构,这能够在一定程度上提供组团扩张的余地。2005年,深圳市在全域视野下关注人与自然的和谐,将占全市总用地面积近50%的土地划入基本生态控制线并颁布实施《深圳市基本生态控制线管理规定》,是国内率先划定基本生态控制线锚固城市生态空间的城市,是保障城市生态安全和防止建设无序蔓延的创新适度探索,模块化的生态空间结构可及时适应城市发展需求,被视为模块化思路的延伸与发展。

在生态文明建设背景下,深圳以生态用地保留组团结构形成了良好的生态环境,其发展演变反映出模块化系统具有很强的韧性——基本生态控制线实施以来完整95%以上的山体、森林、郊野公园等生态斑块得以完整保护。这种模块化的策略除了在城市层面体现,也延伸至中微观层面,催生出深圳市绿道网

专项规划。此专项规划创建“区域—城市—社区”三级绿道的网络体系,塑成以300 km区域绿道为骨架的空间结构,模块化的组团结构在此阶段也兼具功能完整性和结构生长性特征。面对粗放式划定的问题显现,深圳基本生态控制线管理逐步朝精细化方向改进,在保证全市线内用地总量不减的前提下,深圳于2013年全面优化调整生态线并引入“保护性发展”理念,制定社区统筹、土地整备、产业发展等配套政策,探索线内社区转型发展生态用地保护协调共赢的模式。弹性拓展的结构模块化策略持续展现其灵活的功能转变能力,当前深圳启动“山海连城”计划系统升级高密度城市的“全域生境营造”体系,在筑牢“生态控制线”规模思维基础上,全面提升生态服务价值。深圳正在统筹空间治理、生态治理与社会治理等多维度协同治理,推动城市生命体在物质实体、智慧化水平、人文关怀与社会情感方面的同步进化。

5 结语

国土空间规划是支撑中国式现代化坚实的空间底盘和资源平台,厘清中国式现代化发展新目标也为国土空间规划的编制衔接和实施管理起到了重要的战略引领作用。深圳市生态空间系列规划面向空间精细化治理和规划传导衔接,构建了多层次、多类型和多策略的国土空间规划模块化传导体系。在国土空间总体规划层面,以生态单元为传导载体构建全域全要素的规划传导管控体系,有力保障了生态空间的精细化管控和重要目标指标传导落实;在专项规划层面,市级生态保护修复规划尝试建立了标准化的模块接口和传导体,通过灵活高效的规划传导体系与模块化项目管控模式来推动规划传导和项目落地。深圳逐步探索了多重尺度、弹性组团的模块化生态空间组织模式,奠定了生态空间保护利用和良性生长的基础骨架,为实现人与自然是和谐共生和生态空间治理现代化提供了重要参考依据。

研究可知,国土空间“总—专”规划模块化传导路径关键在于三点:一是坚持系统思维,将国土空间规划体系视

为一个复杂的系统,在设置上确保系统运行的高效灵活,厘清国土空间总体规划与专项规划的对应关系,建立标准化的模块接口和传载体;二是坚持联系理论,根据规划对象和重点内容差异,健全各类专项规划系统子模块的功能体系和组织模式,加强各模块间的反馈机制,提升专项规划传导效率,完善横向衔接机制;三是坚持目标导向,规划传导衔接也需适时回应现实情况的转变,在系统子模块设置上进行灵活增设和优化提升,以符合新时期国土空间治理的目标要求。

展望未来,鉴于专项规划类型的特殊属性,其规划分类和权责界定仍然尚未明晰,现实中编制单位和实施单位的主体并不完全适配,致使国土空间总体规划与专项规划的传导反馈效果也会受到负面冲击,而深圳特定领域的专项规划传导反馈机制也亟待完善。未来仍需突破传统意义上城乡规划传导机制的理论认知,立足于中国式现代化的治理需求和目标,构建国土空间规划体系下全流程、标准化的管控反馈机制,达成专项规划传导衔接的技术路径共识,进一步保障涉及国土空间利用的相关专项规划的实施效果。

注释

- ① 2018年1月发布的《上海市城市总体规划(2017—2035年)》形成“1+3”完整的成果体系,“1”为《上海市城市总体规划(2017—2035年)报告》,“3”分别为分区指引、专项规划大纲和行动规划大纲。专项规划大纲对应各部门事权,分板块和系统明确规划目标、指标、技术指引、发展策略与空间布局等内容,指导各专项系统按照总体发展目标和战略导向进行落实。根据专项规划大纲,编制社会事业、基础设施等专项规划,明确各领域、各系统发展目标、规划布局、建设标准和实施措施等。
- ② 2022年7月,安徽省自然资源厅研究制定的《安徽省国土空间专项规划衔接技术导则(试行)》予以印发,在专项规划分类、加强与总体规划衔接、强化空间属性等方面进行了创新规定。
- ③ 2023年4月,浙江省人民政府办公厅印发《浙江省国土空间专项规划管理办法》,要求各级各类专项规划编制应建立评估机

制,实行目录清单管理。

- ④ 2022年9月,长沙市自然资源和规划局、长沙市发展和改革委员会印发了《长沙市国土空间专项规划编制目录清单》,界定了专项规划编制范围,明确编审责任,将47个专项规划分解至市直各行业主管部门,形成“行业部门+资规部门”的共同规划模式,推动建立协作治理的统一工作框架。
- ⑤ 2022年10月16日,习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告提出“大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”。

参考文献

- [1] 吴志强,郭仁忠,张兵,等. “国家空间规划系统化建构”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 1-11.
- [2] 杨梅,李福映,罗彦. 结果导向下国土空间专项规划编制与实施探讨[J]. 城市规划学刊, 2022(增刊1): 214-218.
- [3] 周宜笑. 德国空间秩序规划与城市规划、专项规划的空间要素管理与协调[J]. 国际城市规划, 2021, 36(1): 99-108.
- [4] 李亚洲,刘松龄. 构建事权明晰的空间规划体系: 日本的经验与启示[J]. 国际城市规划, 2020, 35(4): 81-88.
- [5] 赵民. 澳大利亚的城市规划体系[J]. 城市规划, 2000(6): 51-54.
- [6] 赵毅,郑俊,徐辰,等. 县级国土空间总体规划编制关键问题[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 54-61.
- [7] 邹兵,洪武扬. 高度城市化地区生态空间治理方式的探索与思考: 兼论深圳城市生态空间治理路径的创新[M]//孙施文. 治理规划Ⅱ. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.
- [8] 中共中央,国务院. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[R/OL]. (2019-05-23) [2023-11-15]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.
- [9] 孟鹏,王庆日,郎海鸥,等. 空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向: 基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(11): 8-14.
- [10] 李鹏,陈祎,陈铤,等. 面向中国式现代化的国土空间规划: 内涵关联、战略方向与核心议题[J]. 学术探索, 2024(11): 16-25.
- [11] 林坚,张瑜. 从空间规划体系到国土空间体系: 兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向[J]. 中国土地科学, 2024, 38(1): 1-8.
- [12] 薛领,杨开忠. 中国式现代化背景下国土空间优化与调控: 抗解性范式转型[J]. 经济纵横, 2023(6): 47-55.
- [13] 严金明,黄宇金,夏方舟. 面向中国式现代化的国土空间格局优化: 基本遵循、理论逻辑和战略任务[J]. 中国土地科学, 2023, 37(11): 1-10.
- [14] 张晋晋,韩克勇,黄征学. 中国式现代化国土空间体系的内涵把握与实践方略[J]. 江苏社会科学, 2024(3): 178-186.
- [15] 周剑云,苏章娜. 从中国式现代化视角检讨国土空间规划的制度建构及其实践[J]. 城市学报, 2023(5): 31-38.
- [16] 段进,张庭伟,尹稚,等. “中国式城乡现代化: 内涵、特征与发展路径”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 1-10.
- [17] 林坚,赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同: 兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 20-23.
- [18] 陶思睿,王敏. 中国式现代化视域下的韧性城市建设研究[J]. 城市发展研究, 2023, 30(9): 5-8.
- [19] 陈智乾. 基于传导思维的人防工程专项规划编制方法[J]. 地下空间与工程学报, 2024, 20(2): 369-377.
- [20] 官卫华,叶斌,何流. 改革开放40年以来南京城乡规划发展的演进: 兼谈新时代国土空间规划的融合创新[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 32-41.
- [21] 程鹏,屠启宇. 响应创新发展逻辑的国土空间规划策略[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 72-79.
- [22] 金忠民. 基于空间统筹的上海市专项规划编制方法探索[J]. 上海城市规划, 2017(4): 26-32.
- [23] 张尚武,金忠民,王新哲,等. 战略引领与刚性管控: 新时期城市总体规划成果体系创新: 上海2040总体规划成果体系构建的基本思路[J]. 城市规划学刊, 2017(增刊1): 52-60.
- [24] 郑华,董小珊,唐知发,等. 长沙市国土空间专项规划与总体规划衔接路径[J]. 规划师, 2024, 40(4): 81-87.
- [25] 雷洪霖,陈红缨,孙宏扬,等. 基于传导思维的海绵城市建设规划编制方法研究[J]. 环境工程, 2020, 38(4): 101-107.
- [26] 董蕊,陈忠,俞彪,等. 市级国土空间专项规划“编管一体化”框架与实现路径[J]. 规划师, 2024, 40(11): 1-8.
- [27] 李久太. 可持续性视角下模块化策略在建筑设计中的应用[J]. 建筑技艺, 2016(2): 116-118.
- [28] AIKI M, ANDO H. Modularity: the nature of new industrial architecture[J]. RIETI Economic Policy Review, 2002(4): 1-20.
- [29] 侯亮,唐任仲,徐燕申. 产品模块化设计理论、技术与应用研究进展[J]. 机械工程学报, 2004(1): 56-61.
- [30] 徐双庆,陈学光,李晶. 国内外模块化理论研究综述[J]. 科技管理研究, 2008(9): 179-182.
- [31] 陈川,李海燕. 国土空间相关专项规划衔接传导技术体系及保障机制探讨[J]. 中国土地, 2024(2): 9-13.
- [32] 王朝宇,马星,轩源,等. 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨[J]. 规划师, 2021, 37(15): 87-94.
- [33] 雷如桥,陈继祥,刘芹. 基于模块化的组织模式及其效率比较研究[J]. 中国工业经济, 2004(10): 83-90.
- [34] 黄慧明,韩文超,朱红. 面向全域全要素的广州市国土空间规划传导体系研究[J]. 热带地理, 2022, 42(4): 554-566.
- [35] 范晓东,种威,叶芳芳. 国土空间规划传导机制构建及湛江实践[J]. 规划师, 2024, 40(3): 86-94.
- [36] 青木昌彦,安藤晴彦. 模块时代: 新产业结构的本质[M]. 周国荣,译. 上海: 上海远东出版社, 2003.
- [37] 徐小黎,顾余庆,刘剑波. 国土空间专项规划清单管理探索研究[J]. 中国土地, 2024(2): 14-17.
- [38] 陈敦鹏. 深圳市国土空间规划标准单元制度探索与思考[J]. 城市规划, 2022, 46(9): 13-19.
- [39] 王冬雪,方煜,胡杨浩博,等. 陆海全域统筹导向下滨海生态地区国土空间规划探索: 以深圳大鹏新区为例[J]. 城市规划学刊, 2022(增刊1): 232-239.
- [40] 戴晴,唐豪. 高度城市化地区生态空间管理的实践与探索: 以深圳为例[J]. 上海城市规划, 2018(3): 13-16.
- [41] 邹兵,陈柳新. 高度城市化地区陆域生态单元划定方法和精细化管控思路: 以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 38-46.

修回: 2025-05