

# 基于体检评估的市县国土空间总体规划动态调整：基本认识、现实困境与机制建构\*

Dynamic Adjustment of Municipal and County Territorial Spatial Master Plans Based on City Health Examination: Conceptual Foundations, Practical Challenges, and Mechanism Design

范金龙

FAN Jinlong

**关键词** 国土空间规划；体检评估；动态调整；空间治理；规划实施

**Keywords:** territorial spatial planning; city health examination; dynamic adjustment; spatial governance; planning implementation

**提 要** 国土空间规划评估与调整是国土空间规划监督实施体系的关键环节，二者协同运行推动国土空间实现动态治理。面向“十五五”时期重大战略、重大项目落地需求，国土空间总体规划体检评估与动态调整协同机制设计亟待系统完善。立足于国土空间治理动态性的内在要求，梳理回顾我国“多规合一”前规划评估调整机制，界定国土空间规划动态调整的内涵特征，总结分析市县国土空间总体规划实施面临的调整需求及评估调整机制的实践困境，基于体检评估—动态调整的深层互馈逻辑，探索建立由“目标层—原则层—内容层—运行层—保障层”构成的市县国土空间总体规划动态调整机制框架，进而为市县国土空间规划评估调整提供理论与实践参考。

**Abstract:** The evaluation and adjustment of territorial spatial plans constitutes core components of territorial spatial planning during the implementation and supervision stage. Their integration facilitates the dynamic governance of territorial spaces. In response to the need for implementing major national strategies and key projects during the 15th Five-Year Plan period, it is imperative to systematically improve the coordination mechanism linking plan evaluation and dynamic plan adjustment. Aligned with the inherent dynamism in territorial spatial governance, this paper reviews China's plan evaluation and adjustment mechanisms prior to the Multi-plan Integration reform and defines the scope and characteristics of dynamic plan adjustment. It further examines adjustment needs arising during plan implementation as well as practical challenges facing current evaluation and adjustment mechanisms. Based on the deep interactive feedback relationship between monitoring and evaluation and dynamic adjustment, the study proposes a 5-tier framework for adjusting municipal and county territorial spatial master plans: encompassing objectives, principles, content, operations, and plan conformity mechanism. The framework aims to provide both theoretical and practical references for the evaluation and adjustment of territorial spatial plans at the municipal and county levels.

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202602010  
文章编号 1000-3363(2026)02-0074-08

## 作者简介

范金龙，自然资源部咨询研究中心、自然资源部公共政策评估与仿真模拟实验室助理研究员，注册城乡规划师，752797770@qq.com

\* 自然资源部财政项目“建立并实施国土空间规划体系及用途管制制度”下属二级项目“国土空间用途管制”（项目编号：1021210103000009004）

规划评估调整机制是国土空间规划实施监督体系的关键环节<sup>[1]</sup>，也是促进城市高质量发展、推进国土空间治理现代化的重要实践。2019年，《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》对国土空间规划体检评估和动态调整做出顶层设计。历经多年“多规合一”改革，全国层面确立了国土空间规划城市体检评估制度，市县国土空间总体规划进入全面实施阶段，但同时也在实施传导和保障经济社会发展新需求中面临着多元的调整完善需求。2026年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十五个五年规划纲要》提出“依据国家发展规划、结合国土空间规划评估结果，动态完善国土空间规划”，国土空间规划动态调整成为未来优化国土空间管控的重点。随着体检评估制度的优化完善，如何依据体检评估建立完善国土空间规划动态调整机制，成为当下迫切需要解决的现实问题。

国土空间规划体系重构以来，国土空间规划评估调整的理论与实践研究逐步开展，但总体而言起步较晚且针对制度设计的探讨仍显薄弱。在体检评估方面，部分学者围绕跨区域、省级、市级等不同空间尺度对规划体检评估方法与路径<sup>[2-5]</sup>、技术框架<sup>[6]</sup>、监测预警机制<sup>[7]</sup>等进行实践探讨，也有学者从构建国土空间规划实施评估理论框架<sup>[8]</sup>、体检评估与实施管理互馈路径<sup>[9]</sup>、国土空间规划与体检评估的互动框架<sup>[10]</sup>等方面开展了理论

探索。在规划动态调整方面，有学者<sup>[11]</sup>提出全域土地综合整治搭建了国土空间规划调整的制度接口，有学者<sup>[12]</sup>提出将近期规划作为国土空间总体规划维护的阶段性载体，也有学者<sup>[13]</sup>构建以评估调整加强发展规划和国土空间规划衔接的路径。综合来看，既有研究多对体检评估或规划动态调整进行孤立讨论，体检评估作为规划调整的依据还处于从理念倡导转向实践探索阶段，暂缺乏规划体检评估与动态调整的闭环耦合研究。面向市县国土空间总体规划实施的现实需求，亟须对体检评估与动态调整协同机制进行系统设计。本文立足国土空间治理动态性的内在要求，以提升国土空间治理水平和治理能力为目标，解析国土空间规划动态调整的内涵与制度特征，分析市县国土空间总体规划动态调整的现实需求与困境，深入剖析体检评估与动态调整的互馈协同逻辑，进而构建基于体检评估的市县国土空间总体规划动态调整机制框架，以期为空间规划高质量实施提供理论参考与实践支撑。

## 1 国土空间规划动态调整的基本认知

### 1.1 “多规合一”前规划评估调整机制回顾与反思

“多规合一”改革前，发展规划和城乡规划、土地利用规划等空间类规划均基本建立了规划评估调整制度体系<sup>[12,14]</sup>。

通过对比分析已有制度（表1）可知，各类规划均遵循“先评估后调整”的基本原则，因规划定位与作用的不同，在评估机制、成果应用、调整刚性等方面存在显著差异。

在发展规划方面，以五年为周期建立了较为成熟的年度监测—中期评估—期末总结评估的监测评估体系及动态调整修订机制，评估内容主要为经济社会发展绩效、重大项目实施、政策协同和发展目标的适配性，中期评估报告可作为规划调整的直接依据。规划调整内容则集中在对支撑目标实现的规划指标进行调整与更新。由于发展规划以预期性指标为主，约束性指标较少，仅约束性指标调整程序严格，其规划调整具有较大的弹性。

在空间类规划方面，规划评估调整制度呈现出不同的实践结果。首先是城乡规划，规划实施评估侧重城镇空间布局和建设管控的合规性，规划实施情况评估是规划修改的法定前提，当修改涉及规划强制性内容时需重点开展专题论证审查，以保障其修改的严肃性。但在增量扩张时期，因规划本身的权威性和评估调整制度的法定约束不足，受行政政绩和土地财政驱动，地方频繁修改调整规划。其次是土地利用规划，重点围绕耕地保护和建设用地总量管控情况开展年度监测和定期评估，评估结果用于指导指标调整、规划修改。耕地保有量、永久基本农田保护、建设用地总量等核

表1 “多规合一”前规划评估调整制度对比

Tab.1 Comparison of diverse plan evaluation and adjustment approaches prior to multiple-plan integration

规划类型	发展规划	城乡规划	土地利用规划	主体功能区规划
评估机制	年度监测评估机制；中期评估和总结评估机制	定期对规划实施情况进行评估	土地利用总体规划实施评估，可以每年开展一次	适时开展规划评估，提交评估报告
调整机制	动态调整修订机制	按规定的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划	经规划实施评估，确需修改土地利用总体规划	建立主体功能区规划评估与动态修订机制
调整内容规定	主要为指标调整与更新	由评估报告提出拟修改的主要内容，以及是否涉及强制性内容。符合五类情形可修改总体规划	符合条件的可进行城乡建设用地规模边界调整；符合六类情形可修改土地利用总体规划	根据评估结果提出需要调整的规划内容或对规划进行修订的建议
调整程序	发展改革委会同有关方面提出调整方案，按程序报批后提交全国人大常委会审议批准	修改涉及总体规划强制性内容的，应当先向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案。按规定的审批程序报批	规划修改报批程序依规定的规划编制报批程序执行	由原审批机关组织开展
政策依据	《关于建立健全国家“十三五”规划纲要实施机制的意见》(2016年)	《中华人民共和国城乡规划法》(2007年)、《城市总体规划实施评估办法(试行)》(2009年)、《城市总体规划修改工作规则》(2010年)	《国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知》(2012年)、《土地利用总体规划管理办法》(2017年)	《全国主体功能区规划》(2010年)

资料来源：根据已有法律、政策文件整理

心指标法定刚性且审批严格,对于守住国家粮食安全成效显著。同时建立了差异化的调整机制,通过区分“规划调整”“规划修改”为地方发展提供有限弹性。由于计划经济式的指标管控刚性过强、修改调整程序烦琐、审批层级过高等原因,在面对地方市场经济的动态发展需求时,土地利用规划调整机制存在效率低、适配性不足等问题。从主体功能区规划来看,虽然《全国主体功能区规划》提出建立主体功能区规划评估与动态修订机制,并依据评估结果提出调整的内容或规划修订建议,但后续未出台具体的指导文件,评估调整内容及程序模糊,缺乏具体的实践。

### 1.2 国土空间规划动态调整的内涵认识

国土空间规划动态调整首次在国家顶层制度文件中确立。当前尽管对规划动态调整还未形成统一的学术定义,但其思想早就在城市规划思想史中得到体现,如《马丘比丘宪章》强调“区域与城市规划是个动态过程”,《华沙宣言》提倡“任何一个范围内的规划都应包括连续不断的协调”,国内同样对动态规划与实践与理论进行过学术探讨<sup>[15-16]</sup>。此外,动态规划理论针对传统规划缺乏灵活性的问题,主张循序渐进的修正完善规划以应对城市发展的复杂性和不确定性<sup>[17-18]</sup>。可见,规划具有动态性已成为共识。“多规合一”前,各规划均通过规划修改或规划调整或动态维护的制度设计来应对规划实施中的不确定性。虽然名称有所差别,但其核心内涵一致,体现了通过规范化程序对规划进行精准、有序、可控的动态调适的制度逻辑。

国土空间规划按照统一国土空间用途管制的基本逻辑对国土空间开发保护活动进行组织和安排<sup>[19]</sup>,通过战略引领和刚性管控来促进空间资源的高效配置和提升国土空间治理效能,成为国土空间治理的核心抓手。国土空间本身是一个高度耦合的社会—生态—技术复合系统<sup>[20]</sup>,同时叠加规划管控的功能空间具有异质性、动态性和尺度性<sup>[21]</sup>,静态的规划蓝图难以充分回应持续变化的空间治理需求,这就决定了国土空间规划是一个不断深化优化、校准完善的治理过程,而动态调整是实现这个过程的关键

路径。因此,建立国土空间规划调整机制,为国土空间动态治理提供制度接口,是国土空间治理能力现代化的必然选择。

需要强调的是,规划调整影响规划权威性和严肃性的认知误区,源于计划经济下的静态管控思维,将规划视为政府一次性的空间管制指令,未立足于国家空间治理的动态适应性充分认识国土空间规划。权威性和严肃性在于规划要严格落实国家生态文明建设的发展理念和重大战略意图,严守中央对于资源能源制定的保护任务和空间底线要求,在面对保护和发展矛盾时,并非不允许地方调整修改规划,而是要在不违背国家意志的前提下,保障地方合理的发展诉求,对规划进行科学、系统、规范的动态完善。

综上所述,国土空间规划动态调整是在保持战略目标、结构性内容、底线约束不变的前提下,根据国家和区域重大战略、重大政策、自然条件重大变化等因素,适应地方经济社会发展需求,持续动态优化完善规划,保障规划意图有效实施的重要政策工具。其核心价值在于遵循国土空间治理现代化的动态治理逻辑,推动国土空间规划从静态的“蓝图管控工具”转向能够应对不确定性并进行自我调适优化的“空间治理机制”。

### 1.3 国土空间规划动态调整的制度特征

相较于过去的各空间类规划,基于生态文明时代推进空间治理现代化的内在要求,国土空间规划制度环境发生深刻变革<sup>[22]</sup>,动态调整需凸显四大制度特征。一是全域全要素治理,规划覆盖全域全要素,对各类空间及其要素的多种使用行为做出系统安排,调整必须防止碎片化的随意调整,需统筹考虑全域空间影响的评估校核和全要素的系统调适。二是底线管控与弹性发展相适配,“三区三线”构成了国土空间开发保护不可逾越的红线,其本质不是限制发展,而是倒逼城市内涵式发展的具体手段。以“三线”为核心的国土空间底线需要严守,但考虑存量时代的客观调整需求,应严格限制界定调整的条件、情形和程序。三是规划过程的正反馈循环,“能用、管用、好用”的工作导向要求规划

编制与实施管理紧密衔接,形成规划编制—实施跟踪—评估论证—反馈纠偏的全周期运行体系<sup>[23]</sup>,而评估调整则是实现正反馈循环的关键途径。因此,规划调整应立足于正反馈循环的闭环逻辑,驱动规划及时有效地对空间发展变化做出积极、灵活的响应。四是规划机制的协作治理,建立国土空间规划体系实现了央地规划事权的改革,按照“一级政府、一级事权”的协作治理思路,分级审批总体规划的制度设计赋予了地方更多自主权。基于权责对等的原则规范动态调整运行机制,明确中央和地方的规划调整权限,也是上下协作治理的重要体现。

## 2 市县国土空间总体规划动态调整的现实需求与困境

当前,城市发展转向存量提质增效为主的阶段,“十五五”规划做出新的战略调整,相对应国土空间治理也需通过动态优化来确保国家治理目标的实现。在资源环境紧约束下,市县国土空间总体规划面临迫切的规划调整需求和适应治理现实的实践困境。

### 2.1 市县国土空间总体规划动态调整的现实需求

#### 2.1.1 战略维度:保障国家与区域发展战略实施的精准性

由于国家和区域重大战略具有长期性、阶段性及动态演进的特点,市县国土空间总体规划需通过持续的动态调整来确保地方空间布局与国家战略目标任务精准匹配。首先,“十五五”规划部署新的战略任务和重大举措,由此确定的重大产业项目、区域基础设施、能源资源工程等,需纳入空间规划中予以充分保障。其次,京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设等重大战略持续向市县延伸,而现有规划对此安排不足,应强化跨行政区的城镇布局、产业协作、基础设施互联互通,推动跨区域、跨界空间一体化发展。最后,面对“双碳目标”、国家重大生产力布局的宏观政策转变,需及时调整空间发展策略和资源配置重点,主动做出规划响应,引导空间资源向国家优先支持领域集聚。

2.1.2 空间维度：提升规划响应空间需求迭代的灵活性

总体规划作为空间统筹底盘，需要整合协调各行业各领域的空间落位诉求。发展规划和专项规划编制周期不同、深度不一，要求空间规划保障项目空间需求应具有一定的灵活性。一方面，发展规划谋划的重点项目随着形势变化会作出调整，发展规划评估调整机制实现了规划的灵活性，而空间规划尚未建立相应的调整机制。另一方面，专项规划涵盖水利、交通、能源、农业、林业等十余类，具有专业性强、线性特征明显、变更频繁的特点，项目实施中易面临功能布局不协调、空间冲突的矛盾，专项规划与国土空间总体规划的衔接协调同样需要不断的校准。只有将动态调整机制作为常态化的协调平台，才能满足不同时期规划叠加的空间整合需求，从而发挥总体规划在国家规划体系中的基础作用。

2.1.3 实施维度：增强规划多尺度传导实施的适配性

本轮空间规划实践试图采用自上而下的刚性指标层层分解和空间底线划定来实现国土资源的配置与管控，尤其对“三线”确立了“指标+空间”的强约束方式，边界直接精细到空间坐标。这种精确的刚性传导具有易管理、好监督的技术理性，但在多尺度空间下缺乏差异性、适应性的空间治理价值理性<sup>[24]</sup>，造成理想与实际偏差。一方面，规划从

“区域”到“要素”的空间尺度转化中，约束性指标、管控边界等刚性内容面临空间管理事权和市场变化等复杂场景，暴露出资源错配、弹性不足等问题。另一方面，市县发展具有阶段性差异，既可能远超规划预期，也可能远低于预期，静态传导的管控指标和空间布局难以适配动态的空间治理需求。因此，为破解多尺度规划传导刚弹失衡的困境，有必要依托动态调整来保障规划有效实施。

2.2 市县国土空间总体规划动态调整的实践困境

2.2.1 动态调整的价值定位和规则共识缺失

规划动态调整价值定位模糊、规则尚未形成是市县国土空间总体规划动态调整难以规范开展的首要问题。从认知层面来看，对于“刚性”与“弹性”的理解仍停留在非此即彼的二元对立，导致陷入“随意无序”或“过度僵化”两种认知误区。一方面，地方试图随意打破空间底线的管控要求，把动态调整当作规避审批、违规落项目的“绿色通道”。另一方面，过度强调规划权威性，对合理的调整需求不敢调、不愿调，导致规划与发展实际脱节。从规则标准层面来看，已有空间规划条例关于调整类型有“修改”“调整”“修正”“优化”等多种说法（表2），可调整情形的标准不一，地方在规划调整的技术路径、论证深度、报批程序上自由裁量空间较大，

还未形成规则共识，不利于规划体系整体效力的发挥。这些问题的根源是受限于传统规划静态思维惯性，把规划视为确定性的终极蓝图，忽视动态调整对于促进规划适配发展、提升治理效能的核心价值，从而无法应对复杂、动态的治理现实。

2.2.2 体检评估与动态调整管理链条脱节

尽管体检评估作为动态调整完善的依据已在制度文件中明确，但尚未建立二者的协同联动机制，体检评估和动态调整形成“两张皮”。现有体检评估提出的问题与建议还停留在抽象的文字结论上，体检评估价值侧重于监督实施而非驱动优化的工具，未基于“体检评估结论—调整需求清单—调整方案编制”的全链条闭环管理将评估结果转化为具体的调整任务计划，评估结果应用缺乏可操作性。体检评估和规划调整未建立约束性、程序性的制度连接，难以通过体检评估直接驱动规划调整工作，部分地方的规划调整仍以项目落地和行政意志为主，导致规划动态调整科学性、系统性不足。

2.2.3 系统的动态调整制度设计滞后

依赖于原空间类规划“修改”制度的逻辑惯性，空间规划编制时未充分考虑动态治理所必要的持续校准，支撑其规范运行的系统性制度供给明显滞后于实践需求。首先，动态调整面临“合法性”困境。《国土空间规划法》暂未出

表2 典型省市空间规划条例关于规划调整的规定

Tab.2 Plan adjustment provisions in territorial spatial planning regulations of selected provinces and municipalities

省市规划条例	北京城乡规划条例	浙江省国土空间规划条例	海南自由贸易港国土空间规划条例	广州市国土空间规划条例
调整类型	修正、修改	修改	修改、调整、优化	修改
可调整情形	参照体检评估结果进行修正；详细规划修改涉及总规强制性内容	国家和省重大战略、重大政策调整；行政区划调整或者上级国土空间总体规划修改；国家和省能源、交通、水利等重大工程建设项目需要；重大国防、公共安全等建设项目需要；法律、法规规定或者省人民政府确定的其他情形	修改：国家战略、重大政策调整；行政区划调整的；上级国土空间规划发生变更；国家和省重大水利、交通、能源等基础设施以及其他重大工程建设项目需要的；不可预见的重大国防、军事、抢险救灾、疫情防控等建设项目需要的；经国土空间规划实施评估确需修改的；法律法规规定或者省人民政府认定的其他情形。 调整：对跨市县城乡建设用地、城镇开发边界布局调整。 优化：对本市县城乡建设用地、城镇开发边界布局局部优化	市级总规：上级国土空间规划变更、国家重大战略调整、重大项目建设、行政区划调整等。 区级总规：上级国土空间规划发生变更；行政区划调整；国家重大战略调整；省级以上人民政府批准的重大项目建设；经国土空间规划城市体检评估需要修改总体规划；符合国家、省有关规定或者市人民政府认为需要修改总体规划的其他情形
调整程序权限	依法定程序和权限	国家和省规定权限	修改：涉及强制性内容的按原审批程序报批；不涉及的报批程序由省人民政府确定。 调整和优化：由省人民政府主管部门制定	市级：省人民政府审查同意后报国务院批准。 区级：市人民政府审批、省人民政府备案

资料来源：根据已出台的省市国土空间规划条例整理

台,《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》的修改调整制度是面向于偶发性情形的,已不适用常态化的空间动态治理需求。其次,动态调整缺乏统筹,要素调整“碎片化”运行。现行永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界调整“各自为政”,审批层级、时序、技术标准差异导致彼此冲突,动态调整沦为碎片化的“打补丁”而非系统性的空间优化。再次,规划调整完善提供科学依据。规划调整完善落实回应体检评估识别出的规划实施堵点和空间需求,制定调整优化方案,统筹考虑调整的影响程度、行政事权实施分层—分类—分级的规划纠偏或优化完善,保障规划适配动态发展变化和需求。体检评估是动态调整的重要前提,动态调整是体检评估的落地载体,二者之间的互馈逻辑本质是基于空间发展问题反馈机制的规划自我纠偏完善过程,二者深度连接,合力推动规划适应性与实施效能的提升,共同促进国土空间规划实现

### 3 基于体检评估的市县国土空间总体规划动态调整机制建构

国土空间规划作为国家治理体系的重要组成部分,其本质是立足于国家空间治理能力现代化要求,处理好自上而下的安全管控和自下而上的发展诉求。二者基于不同的运行逻辑,必然存在天然的张力,而构建统筹发展与安全的规划动态调适体系是有效化解二者张力的有效途径。规划执行后端的评估和调整环节基于紧密的互馈逻辑在规划实施中发挥着关键作用,二者协同运行机制为国土空间动态治理提供制度接口,促进规划刚性与弹性之间的动态平衡。基于体检评估建立市县国土空间规划动态调整机制,旨在通过制度化的“评估—调整—再规划”的连贯机制,增强国土空间规划制度的适应性和灵活性,提升国土空间治理在高度不确定性中的调适能力与制度韧性。

#### 3.1 体检评估与动态调整的互馈逻辑

规划实施成效既需要规划编制的美好蓝图,又取决于其对约束条件变化进行科学响应的能力,即通过体检评估和动态调整推动规划引领空间治理实践的单向“执行—结果”模式转向双向互动、循环反馈的“学习—适应”模式。在规划全生命周期闭环运行体系中,体检评

估和动态调整机制存在紧密的互馈关系(图1),形成了“诊断—治疗”的基本逻辑,即体检评估诊断“城市病”,规划调整实施“靶向治疗”。

体检评估通过分时序、分维度的评估思路系统、全面、客观地分析评价城市运行状况与规划实施动态,及时监测预警和识别偏差,精准揭示城市空间治理中存在的问题和短板,为规划动态调整完善提供科学依据。规划调整完善落实回应体检评估识别出的规划实施堵点和空间需求,制定调整优化方案,统筹考虑调整的影响程度、行政事权实施分层—分类—分级的规划纠偏或优化完善,保障规划适配动态发展变化和需求。体检评估是动态调整的重要前提,动态调整是体检评估的落地载体,二者之间的互馈逻辑本质是基于空间发展问题反馈机制的规划自我纠偏完善过程,二者深度连接,合力推动规划适应性与实施效能的提升,共同促进国土空间规划实现

动态治理。

#### 3.2 市县国土空间总体规划动态调整机制构建

市县国土空间总体规划动态调整应契合国家空间治理的动态适应性要求,强化体检评估与规划调整的深度衔接与协同运行,遵循“为什么调—按什么调—调什么—怎么调—如何保障”的基本逻辑,建立由“目标层—原则层—内容层—运行层—保障层”构成的市县国土空间总体规划动态调整机制框架(图2)。

##### 3.2.1 目标层:提升国土空间治理效能

市县国土空间总体规划实施直面规划蓝图与发展实际的核心矛盾,是国土空间治理目标落地的关键载体。建立动态调整机制旨在通过促进规划有效实施和保障空间发展需求来增强空间治理效能。一方面,在不影响总体目标格局的前提下,对局部的空间堵点优化调整,

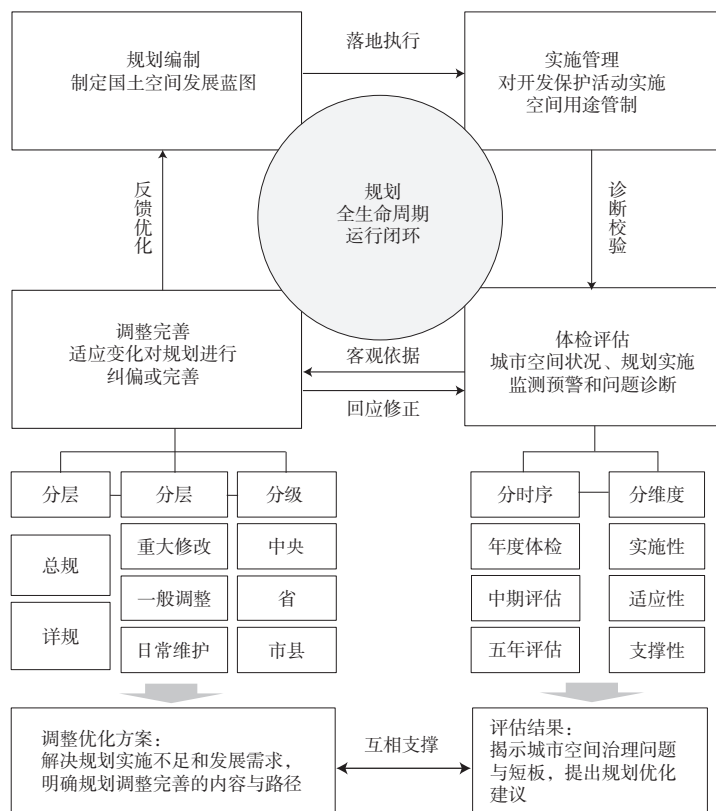


图1 体检评估与规划动态调整的互馈分析

Fig.1 Analysis of the interactive feedback relationship between monitoring & evaluation and dynamic adjustment of spatial plans

形成与实际需求相适应的实施路径，保持规划弹性和适应性，促进规划战略引领和底线管控的总体有效实施。另一方面，主动服务经济社会发展规划，确保重点项目纳入规划的路径畅通，充分发挥规划提供空间保障、统筹协调的治理工具作用。

### 3.2.2 原则层：坚持刚弹适配和系统优化相结合

需求导向，评估先行。突出需求导向，以国家和区域战略落地、产业发展和民生保障需求为根本遵循，以体检评估作为动态调整的前置程序，精准识别问题、明确优化方向，依托制度化的系统评估确保调整决策的科学合理。

刚性管控与弹性适配相统一。坚持

“刚性管控”与“弹性需求”有机融合，严守“三区三线”与约束性指标，在空间格局稳定、保护目标量质不降的前提下，以有利于提升空间利用效率、解决规划实施矛盾、改善人居环境为目标实施规划动态调整。

分级分类，系统优化。按照影响范围、风险等级、管控强度实施分级分类调整，依不同情形设定差异化调整程序。立足全域全要素统筹理念，加强生态、农业、城镇空间协同优化，防止碎片化调整。

事权匹配，协同共治。严格遵循“谁审批、谁监管”“管什么就批什么”的规划事权要求，清晰划分纵向层级审批权限与监管责任。强化部门协同和公

众参与，综合平衡多方利益，确保评估调整规范有序。

### 3.2.3 要素层：构建精细化的调整要素管理体系

动态调整涉及不同层级、不同类型、不同影响程度的管控要素，基于市县规划实操性和多元化治理需求，建立精细化的规划调整要素管理体系。调整要素可划分为三大类，即规划重大修改、约束性内容调整和预期性内容调整。规划重大修改指由于国家重大战略、重大政策、重大项目或区划调整及上位规划调整等导致规划产生重大变化的情形。约束性内容调整针对城市战略目标、主体功能定位、空间格局、三区三线、城市四线等刚性管控要素进行正向优化，其

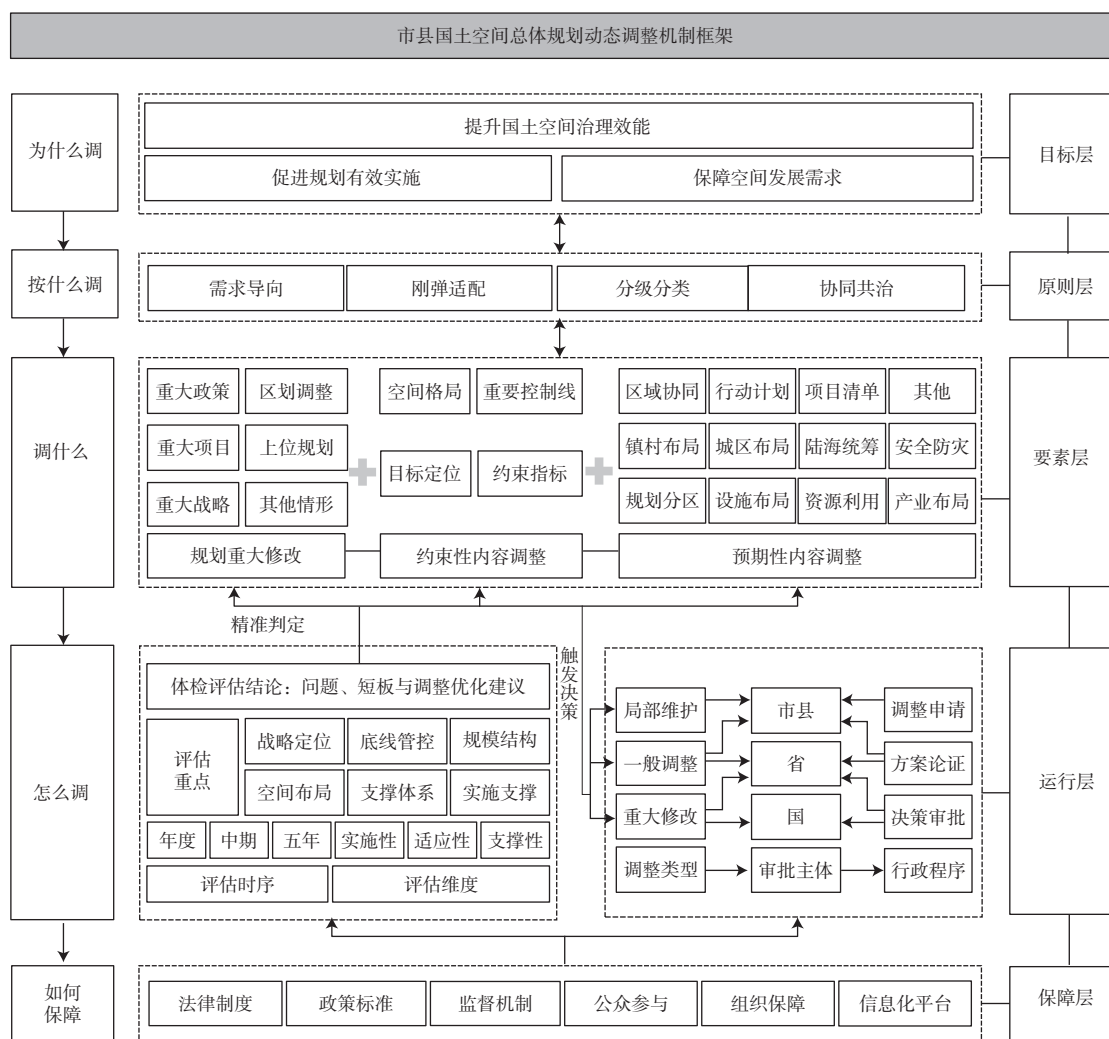


图2 市县国土空间总体规划动态调整机制构建逻辑

Fig.2 Principles for designing dynamic adjustment mechanisms in prefectural and county-level territorial spatial master planning

核心是兼顾严格管控和充分发展所做出的最优调适<sup>[25]</sup>。预期性内容调整包括规划分区、城镇功能布局、资源能源利用、镇村体系、基础设施布局、行动计划及重点项目清单等，通过制定空间布局方案、指标及开发保护规则来弹性引导市县空间发展，并在下层次规划或专项规划中进一步细化规划控制。

### 3.2.4 运行层：建立“评”“调”连接、分层分类、上下联动的协同治理机制

一是建立评估调整刚性连接机制。基于体检评估与动态调整的深度互馈逻辑，从技术衔接和行政连接层面强化二者关联，打通成果转化、条件设定、程序连接三大环节。首先，将体检评估结果转化为具体可操作的调整完善行动计划。依据体检评估形成的问题清单、风险清单和空间优化建议，同步提出直接指导动态调整的方案行动，使评估结果具备触发调整的直接指向性。其次，制定依体检评估触发规划调整的判定标准。设定清晰、差异化的触发条件或情形，如底线安全类、战略保障类、实施偏差类，并明确量化标准和认定程序，确保规划调整启动有据可依。最后，建立体检评估与动态调整的连接程序。明确体检评估结果作为启动动态调整的法定前置条件，打通“评估审定—需求论证—调整方案—审批实施—反馈迭代”的连接路径，明确各环节、各主体衔接规则和要求。调整后的实施效果纳入下一轮体检评估重点监测范围，形成持续优化的良性循环。

二是规范统一分类调整规则与技术标准。基于调整事项的管控强度、实施难度划分“重大修改、一般调整、局部维护”三种情形，分别制定配套的技术规则。重大修改对应涉及空间格局、发展方向、目标定位、空间底线、功能结构以及突破约束性管控目标任务的修改调整；一般调整为对三区三线、城市四线、规划分区、公共服务、重大设施布局、重点项目清单等规划要素的正向优化，部分涉及刚性管控内容，但未对城市空间结构和功能布局产生影响；局部维护指因项目实施、规划衔接及用地勘界、精度修正等技术原因需对控制线、空间位置、用地边界等进行微调或勘误。重大修改应细化规划修改情形和评估论

证程序，严格履行规划原审批程序。一般调整和局部维护对应约束性内容的正向优化和预期性内容的局部调整，技术细节多、专业性强，应探索制定统一的技术标准和操作规则，通过正面清单的形式明确允许调整优化的情形和范围。

三是合理划分与地方权责相匹配的审批事权。遵循规划审批“一级政府、一级事权”和“放管服”改革要求，建立上下联动的行政审批机制。在审批主体方面，规划修改仍属于原审批主体事权，一般调整和局部维护属于地方自主事权。具体来说，规划修改需按法定程序修编总体规划，而一般调整因未突破中央管控要求，可赋予地方自主权，否则繁琐的审批程序难以快速响应多元化发展需求，局部维护属于微观规划事务，应直接由市县自主审批，从而提升规划调整审批效率。在行政审批方面，应严格履行调整申请、方案论证、决策审批等行政程序，加强规划调整的必要性 and 可行性论证，确保规划调整客观合理、规范有序。

### 3.2.5 保障层：强化全过程的政策机制保障

一是健全规划调整法律法规体系。加快推进《国土空间规划法》立法进程，将评估调整的主体、权限、程序和责任等纳入法治框架，明确评估调整的法定效力，填补顶层制度空白。探索出台《国土空间规划动态调整管理办法》等部门规章，系统规定动态调整的启动条件、技术标准、审批流程、成果管理，为地方实践提供统一规范的基础遵循。同时，做好与《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等相关法律法规的衔接协调，确保调整行为在法律框架内规范运行。

二是推动地方创新动态调整管理制度。推动省市结合实际出台地方性法规，配套实施细则或操作规程，重点明确动态调整的具体适用情形、技术论证要求、公示听证程序等。鼓励地方先行先试探索创新动态调整制度，为国家完善制度体系积累经验。

三是强化与动态调整相配套的政策保障。动态调整并非孤立的空間布局技术优化，而是与现行规划管控、土地利用、要素配置等一系列规划土地政策高

度关联的系统性工作。加强动态调整机制与规划土地政策的衔接，以国土空间功能布局优化为牵引，打通空间布局调整与“三线”管控政策、规划衔接传导、土地利用计划指标管理、土地审批与供应等各领域的政策接口，促进空间要素高效配置。

四是严格实施规划调整监督考核。建立全过程公开透明制度，调整的必要性论证、方案草案、审批结果等信息应依法公示。依托国土空间监测平台实时监测预警违规、突破底线等行为，定期开展专项督察。将动态调整实施情况纳入地方政府绩效考核体系与自然资源督察内容，对违反程序、突破底线、弄虚作假等违规调整行为严肃问责。

## 4 结语

国土空间治理的动态适应性要求国土空间规划不再是静态的蓝图管控工具，而是能够持续优化、自我调适的“空间治理机制”，不断驱动刚性管控和弹性发展之间的平衡。由于对规划动态调整的价值认识不清，制度供给滞后，市县国土空间总体规划实施难以应对不确定性及适应空间治理现实，而依据评估结果动态调整完善国土空间规划仍停留在国家顶层设计层面，亟须建立体检评估与动态调整协同机制，促进规划有效实施。本文基于评估调整“诊断—治疗”的双向互动、持续纠偏的深层互馈逻辑，构建由“目标层—原则层—内容层—运行层—保障层”组成的市县国土空间总体规划动态调整机制框架，以提升国土空间治理效能为目标，坚持刚弹适配、系统优化，通过实施精细化的规划调整要素管理、建立评估调整刚性连接机制、制定规范统一的分类调整规则、明确权责匹配的审批事权及全过程的政策保障，形成制度化的“评估—调整—再规划”协同运行机制，旨在提升规划制度的适应性和灵活性，实现国土空间规划动态治理。

建立国土空间规划动态调整机制是一项复杂系统工程，必须把握政府与市场、中央和地方、规划编制与规划实施的关系，平衡“不确定性”与“确定性”的边界<sup>[26]</sup>，既要层层落实国家战略意图，

又要避免过度行政干预抑制地方发展活力，同时还需要统筹考虑经济社会发展形势、自然格局变化趋势及宏观政策调控等多种因素影响，并在理论与实践层面展开进一步探究。

## 参考文献

- [1] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [2] 黄雪菲, 柳泽, 刘伟, 等. 跨域国土空间规划实施体检评估方法研究: 以《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》为例[J]. 规划师, 2025, 41(8): 39-47.
- [3] 李晓楠, 任峰. 市县级国土空间规划体检评估探索与创新: 以沈阳市为例[J]. 规划师, 2022, 38(5): 95-100.
- [4] 程铭, 肖寒, 畅琪. 市县国土空间总体规划实施评估体系研究[J]. 规划师, 2020, 36(增刊1): 5-9.
- [5] 何正国, 周方, 胡海. 广州市国土空间规划的体检评估[J]. 规划师, 2020, 36(22): 60-64.
- [6] 罗吉, 王静茹, 谢来荣, 等. 省级国土空间规划实施评估技术框架与指标体系构建[J]. 规划师, 2025, 41(3): 17-24.
- [7] 荣文智, 崔莹, 王欣. 市级国土空间规划体检评估监测预警机制构建: 以大连市为例[J]. 规划师, 2025, 41(3): 110-117.
- [8] 王楠, 朱佩娟, 胡涛, 等. 面向高质量发展的国土空间规划实施评估理论框架与实践路径[J]. 规划师, 2025, 41(3): 9-16.
- [9] 吴左宾, 程启航, 华文璟. 回归空间治理: 国土空间规划体检评估与实施管理互锁路径[J]. 规划师, 2025, 41(3): 1-8.
- [10] 钱竞, 唐欣, 于洋洋, 等. 系统思维下国土空间规划与城市体检评估的协同路径: 以深圳市为例[J]. 规划师, 2025, 41(3): 25-32.
- [11] 岳文泽, 王楠, 张锐, 等. 全域土地综合整治的空间规划动态调整机制探讨[J]. 中国土地, 2025(12): 14-17.
- [12] 王新哲. 国土空间总体规划动态维护: 实践探索、管理协同与机制优化[J]. 城市学报, 2025, 3(3): 41-47.
- [13] 张雪原, 刘强, 许景权, 等. 以评估调整衔接驱动发展规划和国土空间规划动态校准: 时序—内容—制度三维整合的路径设计[J]. 城市发展研究, 2025, 32(8): 11-18.
- [14] 胡海波, 夏璐. 基于空间治理视角的国土空间总体规划评估与维护机制探讨[J]. 城乡规划, 2023(3): 17-24.
- [15] 王富海, 孙施文, 周剑云, 等. 城市规划: 从终极蓝图到动态规划: 动态规划实践与理论[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 70-75.
- [16] 衣霄翔. 城市规划的动态性与弹性实施机制[J]. 学术交流, 2016(11): 138-143.
- [17] 顾大治, 管早临. 英国“动态规划”理论及实践[J]. 城市规划, 2013, 37(6): 81-88.
- [18] 丁国胜, 宋彦, 陈燕萍. 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径[J]. 规划师, 2013, 29(6): 5-9.
- [19] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17.
- [20] 吴志强, 沈清基, 王雅娟, 等. 新规划范式: 概念提出、方法体系与实践路径[J]. 城市规划学刊, 2025(6): 11-17.
- [21] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15.
- [22] 张兵. 国土空间规划的知与行[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 10-17.
- [23] 仇保兴. 复杂科学与城市规划变革[J]. 城市规划, 2009, 33(4): 11-26.
- [24] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 96-102.
- [25] 赵广英, 刘淑娟. 行政行为视角的规划导控逻辑思辨: 兼论强制性内容与刚性管控[J]. 城市规划学刊, 2025(5): 31-38.
- [26] 张尚武. 国土空间规划编制技术体系: 顶层架构与关键突破[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 45-50.

修回: 2026-05