

国土空间详细规划实施评估与动态维护机制

郭自强

第八师石河子市自然资源和规划服务中心 新疆 832000

【摘要】：国土空间详细规划实施评估及动态维护贯穿全域空间治理全程，串联顶层战略部署与城乡落地建设相关事务。界定两项工作内在要义、运转机理及权责层级，剖析管控尺度调和、治理效能增进、城市长久发展具备的实际作用。搭建多元评判衡量标准，界定调整启动标准与改动范围，依照现有及新增用地划分对应处置方式，依托智能手段、固定考评模式、规章统筹机制搭建配套保障框架。参照各地实操经验归纳可行管理方式，化解规划落地脱节、土地资源耗用不合理等现状难题，为全域空间治理升级与城市提质发展储备理论依据与实操借鉴。

【关键词】：国土空间详细规划；实施评估；动态维护；空间治理；全周期管理

DOI:10.12417/2811-0528.26.15.070

引言

国内空间治理架构逐步成型，固有僵化管理模式无法适配城乡发展变化态势。详细规划作为建设开展法定凭据，落地状态与调整变化影响土地资源耗用水准和城市成长水准。规划层级传导受阻、资源耗费失衡、配套设施供需失衡等现象亟待处置，周期内考评核验与灵活调整举措成为管控核心依托。划定两类工作固有属性与管辖层级，挖掘规划管控具备的实际效用，梳理评判准则、调整方案与防护架构，结合地方实操情况整理优化思路，助力空间治理体系成型，维系城乡建设稳步推进态势。

1 国土空间详细规划实施评估与动态维护的内涵界定

1.1 实施评估的概念解析与核心目标

国土空间详细规划实施评估依托市县、乡镇两级法定规划成果开展常态化规划管理与技术研判工作，依托法定规划文本、图纸及管控规则作为核心参照，覆盖区域用地布局结构、地块开发强度、公共服务配套、生态资源保护、城市风貌管控等各类核心规划内容。工作聚焦规划落地全流程，完成执行情况核查、实施成效研判、现存问题梳理及偏差成因溯源工作，结合量化数据统计与质性综合分析手段，生成完整客观的规划实施评价结果^[1]。这项工作主要校验国土空间总体规划、专项规划的基层落地成效，打通宏观战略布局对接微观建设项目的衔接壁垒，梳理区域土地闲置浪费、地块开发强度超标、公共服务资源供需失衡、生态空间局部损耗等各类发展短板，为规划整改修正、优化调整决策、常态化更新工作夯实数据基础与技术支撑，让国土空间详细规划贴合城市发展节奏、适配区域空间利用现状、恪守城市公共利益的核心底线。

1.2 动态维护机制的基本特征与运行逻辑

国土空间详细规划动态维护机制适配现代化国土空间治理发展需求，是适配行业发展的全新规划管理模式，拥有动态更新、综合统筹、法定合规、循序推进的多重属性，改变了传统规划固定不变、长期固化的管理运行模式。这套机制可以顺应城市人口流动变动、产业结构迭代升级、宏观政策更新优化、城乡建设进度波动等各类发展变动因素，完成规划内容的持续优化与精细迭代。整套运行体系搭建起监测、评估、触发、调整至监督的完整闭环流程，借助国土空间大数据平台汇聚空间资源、项目建设、人口变动等各类动态信息，捕捉城市空间发展的演变特点。规划调整以常态化评估结果为核心依据，在恪守法定规划框架的基础上，对局部地块规划指标、用地功能属性、公共设施布局开展修正与优化工作，坚守生态防护、城市安全、公共权益的基础底线，适配城市更新、产业落地、民生升级的弹性发展诉求，让国土空间规划建设与城市高质量发展保持协同共进的发展状态。

1.3 二者在国土空间规划体系中的层级定位

国内搭建的五级三类全覆盖国土空间规划体系下，实施评估与动态维护扎根市县、乡镇基层详细规划板块，衔接顶层战略布局与基层建设落地，承担着上下贯通的重要治理职能。规划实施评估负责校验层级传导状态、梳理现存发展问题、研判整体建设成效，对接总体规划与各类专项规划的发展定位、建设目标及管控细则，核查顶层规划发展理念在基层的落地状态^[2]。工作面向各类建设工程落地场景，核查项目建设合规程度与空间资源利用实际状态，补齐规划落地环节的治理短板。动态维护依托评估形成的研判结论开展详细规划局部优化工作，守住上位规划硬性指标与核心管控底线，化解基层空间资源利用低效、规划适配度不足等现实治理难题，衔接全域整体管控与基层精细治理工作，健全国土空间规划全周期治理运行体

系。

2 实施评估与动态维护在规划管理中的核心作用

2.1 保障规划实施的刚性与弹性平衡

实施评估与动态维护可调和国土空间详细规划的管控约束与发展适配关系。实施评估落实生态保护红线、绿地率、容积率、公共服务配套等各类管控指标，规避违规建设与空间无序利用现象。动态维护面向城市更新推进、产业项目落地、民生设施完善等发展诉求，在法定管控框架内完成规划微调工作。上海规划维护工作坚守历史风貌区管控标准，微调片区小微公共空间排布方式，稳固规划管控底线的同时适配城市发展的动态变化，契合城乡建设的实际发展状态。

2.2 提升国土空间治理现代化水平

实施评估与动态维护推动国土空间治理脱离传统静态审批模式，转向持续性动态管控模式，依托全程监测作业与常态化评估工作，实现空间开发利用、工程项目建设、生态资源保护的全周期管理模式。深圳依托详细规划评估与动态维护的协同运作模式，整合区域土地利用、人口分布、交通运行等多源数据，化解产业空间供需失衡、公共服务设施覆盖不全等现实问题，以数字化精细管理模式提升国土空间治理水平与规划决策的科学程度（见图1）。

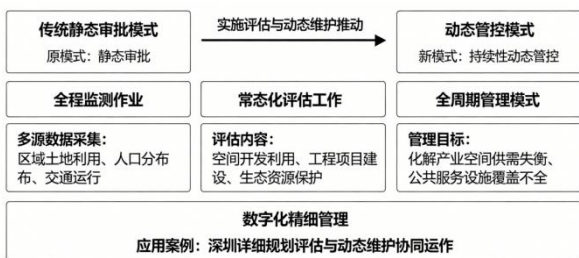


图1 提升国土空间治理现代化水平

2.3 促进城市可持续发展与资源集约利用

两项工作协同发力，推动空间资源从粗放利用转向集约高效利用。通过常态化评估识别低效用地、闲置土地、功能错配等问题，为存量盘活、增量优化提供精准导向。动态维护则针对性优化用地结构、提升设施供给、强化生态保障，引导城市紧凑发展、功能混合、生态宜居，促进土地资源节约集约利用，支撑城市可持续发展。

3 国土空间详细规划实施评估的关键指标与维护策略

3.1 构建多维度的规划实施评估指标体系

科学完备的评估指标体系为规划实施评估工作提供重要

支撑，结合国土空间开发利用整体场景搭建涵盖用地落地、指标管控、设施配套、生态防护、空间品质的多维量化评估框架，完成规划实施状态的整体研判。用地实施维度侧重土地开发落地状态，参考建设用地年度供给比例、规划项目建成落地比例、闲置土地整改处置比例等相关评判标准。管控指标维度围绕建设合规情况展开，统计各地块容积率、建筑密度、绿地率等核心参数的合规达标情况。设施配套维度关注民生服务供给水准，统计教育、医疗、养老、交通、文体类公共资源的覆盖范围与服务达标情况。生态保护维度围绕区域生态安全建设，统计生态红线合规管控情况与区域生态治理工作完成进度。空间品质维度面向人居环境建设成效，参考公共空间建设标准适配情况与城市风貌管控落实情况。杭州将这套指标框架运用于常态化规划评估工作，依托数据量化评分、横向纵向对比、综合研判分析，梳理规划实施优势与现存短板，为后续规划动态调整优化提供充足的数据参考与技术依托。

3.2 划定动态维护的触发条件与调整边界

动态维护工作的规范推进与有序管控，能够规避规划调整出现随意无序的整改乱象。刚性与弹性两类触发条件的清晰划分、调整禁区边界的严格界定，让规划整改行为具备规范依据与清晰尺度。刚性触发条件对应法定强制整改场景，上位规划与专项规划的法定修订、生态底线空间的合规优化、区域重大基建及安全项目落地、重大公共利益应急保障场景，均需启动规划修订程序。弹性触发条件对应日常优化场景，依托评估结果针对公共服务配套不足、土地利用低效、产业发展需求更新、人居环境短板等空间问题启动优化流程^[3]。体系设置不可逾越的管控红线，生态保护红线、永久基本农田、公益设施用地、城市安全控制线、历史保护核心区不允许随意改动，经营性用地功能、适度开发强度、小微公共空间布局等柔性内容可开展局部优化。广州依托这套分层管控规则稳固规划公信力，守住区域空间发展的安全底线。

3.3 优化存量空间与增量空间的差异化维护路径

城市存量改造与新增建设具备不同发展特征，可依托实施评估成果制定适配两类空间的动态维护方式，实现空间资源高效集约利用。存量空间多分布于城市建成区域与老旧片区，整体发展侧重城市品质升级，结合日常评估梳理的空间缺陷、设施缺口、人居短板，推进老旧小区翻新提质、低效产业用地盘活、街巷肌理梳理修复、小型公共空间增补、基础民生设施补齐等各项优化工作。苏州古城保护更新结合差异化维护思路，调整街巷空间格局、完善便民服务配套、提升老城整体风貌，在保留原有古城肌理特色的基础上改善本地人居条件。增量空间以城市新区、产业园区、城市拓展片区为主要载体，建设发展侧重资源集约利用，优化产业用地整体布局、统筹各类基建

建设节奏、预留充足生态与公共空间, 贴合区域资源环境承载上限, 约束无序拓展与过度开发行为, 塑造新区集约高效、功能齐全、生态宜居的建设格局。

4 支撑动态维护机制的技术创新与制度保障

4.1 大数据与智能技术在动态监测中的应用

数字化与智能技术为国土空间规划动态监测、常态化维护提供核心技术保障, 化解传统人工监测模式效率偏低、数据更新滞后、监测范围有限的各类问题。大数据、人工智能、地理信息系统、卫星遥感等前沿技术融入规划管理全流程, 搭建全域覆盖、实时更新的动态监测运行体系。多源人口流动、通勤轨迹、设施使用热度、产业发展动态数据可通过大数据技术完成整合梳理, 识别公共服务布局失衡、空间利用低效等各类治理短板。人工智能可完成场景模拟、趋势预判、方案对比工作, 为规划调整方案编制提供智能决策参考。地理信息与卫星遥感技术全天候追踪全域土地利用变动、生态环境演化、违规建设行为。成都依托市级国土空间基础信息平台汇聚自然资源、住建、交通、生态环境等部门数据, 搭建一体化监测研判系统, 掌握详细规划实施实时状态, 为常态化评估与精细化动态维护筑牢数据基础与技术保障。

4.2 建立常态化的体检评估与反馈机制

完整的工作体系能够串联评估研判与规划维护各项环节, 构建年度体检、中期评估、动态反馈的长效工作模式, 让规划治理摆脱阶段性整治的局限, 保持持续迭代优化的运行状态。城市体检围绕土地利用状态、公共设施配套、生态环境品质、民生服务供给、城市安全保障等关键板块开展综合排查, 结合数据统计与实地调研方式挖掘规划实施阶段的各类隐患与薄弱环节。跨部门闭环反馈模式可传递体检形成的问题台账与成因分析结果, 对接规划建设、生态治理、民生保障等职能板块,

明确对应权责主体与整改时限, 汇总形成问题、责任、维护三类清单, 保障问题溯源清晰、权责落实到位、优化整改落地。北京落地常态化年度体检评估制度, 将体检结果作为规划优化调整的重要依据, 贯通评估排查、整改落实、规划优化的完整工作链路, 让两项核心工作形成稳定规范的衔接机制。

4.3 完善法规政策与部门协同的保障体系

完善的制度体系与部门协作模式, 支撑动态维护工作保持规范合法的运行状态。地方结合自身规划治理现状, 细化国土空间详细规划动态维护专项制度内容, 划定工作适用场景、权责边界、调整流程、公示备案规则与监督考核标准, 减少规划调整的随意性, 让各项规划维护工作具备制度依据^[4]。多部门常态化联动模式整合自然资源、发改、住建、生态环境、民政、交通等职能板块, 破除行业信息与管理隔阂, 完成数据互通共用、审批统筹推进、实施联合核查与整改协同督办。南通落地地方详细规划动态维护管理细则, 明晰岗位权责、操作标准与全程管控细则, 搭建涵盖研判审核、规划优化、公众公示、归档留存的标准工作流程, 推动国土空间详细规划动态维护工作平稳合规落地。

5 结语

国土空间详细规划实施评估与动态维护彼此呼应形成完整运行链路, 统筹管控约束与发展适配两类需求, 助推空间治理体系迭代升级。梳理两项工作内在属性、实际作用与运转架构, 设定多层次评判准则, 划分区别化调整方式, 组建技术运行、日常管控、规章约束三类保障框架。核查规划落地实际状态, 梳理区域发展现存不足, 调整区域空间排布格局, 化解城乡建设各类矛盾, 盘活既有土地资源, 规整新增建设开发格局。拓展智能技术运用范围, 拉近各职能部门协作距离, 补齐周期化管理架构存在的短板, 促成空间资源节约化利用, 维系城市长期稳定建设态势。

参考文献:

- [1] 李画儿.厦门市国土空间规划实施评估探索[J].城市建筑,2025,22(04):102-105.
- [2] 王恬,骆宇,王良,等.国土空间规划体系下既有控制性详细规划评估与优化——基于杭州市桐庐县的实践[J].小城镇建设,2025,43(02):75-82.
- [3] 季文昊.国土空间规划背景下济南市控制性详细规划实施评估研究[D].山东建筑大学,2024.
- [4] 许兴鹏.基于规划实施评估的湖北省村庄发展策略研究[D].湖北大学,2024.