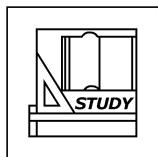


生态文明背景下的国土空间规划体系构建

杨保军 陈鹏 董珂 孙娟



提 要 国土空间规划体系构建是文明演替和时代变迁背景下的重大变革,要从生态文明时代要求的高度,从认识论、本体论、方法论三个方面深刻理解国土空间规划体系构建。在认识论方面,生态文明建设优先是国土空间规划体系构建的核心价值观,治理生态病是生态文明时代国土空间规划的核心作用,要善于从整体性、多样性、包容性等生态视角去分析、解决问题。在本体论方面,全面实现高水平治理是国土空间规划体系构建的根本依据,规划编制要深入浅出、发挥优势、补齐短板、突出特点,既不能沿用老思路、也不能套用新模板;规划审批要分级授权,管什么批什么,但不能批什么编什么;规划监管要精准有效,不是一味减少监管数量,而是看是否必要。在方法论方面,引领高质量发展和缔造高品质生活是国土空间规划的主要抓手,要强化以人为本的初心和手段,强化多维空间的感知与管控,树立生态优先的价值位序,强化环境导向的分析方法,创新促进要素流动的政策制度,力求建设人与自然和谐共生的美丽中国。

关键词 国土空间规划体系;生态文明;高水平治理;高质量发展;高品质生活

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201904002
文章编号 1000-3363(2019)04-0016-08

作者简介

杨保军,中国城市规划设计研究院院长,教授级高级城市规划师, yangbj@caupd.com

陈鹏,中国城市规划设计研究院村镇规划研究所所长,教授级高级城市规划师

董珂,中国城市规划设计研究院绿色城市研究所所长,教授级高级城市规划师

孙娟,中国城市规划设计研究院上海分院副院长,教授级高级工程师

Formation of the National Territory Development Planning System Under the Background of Ecological Civilization

YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, SUN Juan

Abstract: As time changes and civilization evolves, the formation of the national territory development planning system needs to be better understood in terms of its epistemology, ontology and methodology to achieve the highest goals of the ecological civilization. Epistemologically, ecological civilization constitutes the the core value of the national territory development planning system. Therefore, ecological perspectives of integrity, diversity and inclusiveness must be incorporated into the analysis and problem-solving. Ontologically, establishment of good governance is the foundation for building the national territory development planning system. Plans should be both in-depth and simple. They must help localities to address local weaknesses while fully exploiting their advangates. They must neither submit to old ideas nor copy new templates. The power of planning approval should rest with different levels of govenment and be restricted to the prescribed areas of management. In addition, planning supervision should be precise, effective and necessity. Methodologically, leading high-quality development and creating high quality of life are the ultimate goals of the national territory development planning system. We should strengthen the people-orientation in planning, keep track of multi-dimensional spaces, prioritize ecological value, enhance environmental analysis, innovate policies to promote factor flow and achieve human-nature harmony.

Keywords: national territory development planning system; ecological civilization; high-level governance; high-quality development; high-quality life

2019年5月23日,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》(下文简称《若干意见》)正式公布,标志着国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成(赵龙,2019)。国土空间规划体系是一个新生事物,必须要有足够的耐心逐渐成熟与进阶。机构合并为国土空间规划体系的构建奠定了基础(董祚继,2018),但体系的构建还需要思维方式转变和过往经验总结的有效结合,要做到水乳交融、知行合一,才能真正确保构建“全国统一、责权清晰、科学高效”的国土空间规划体系。

一些学者从不同的角度,对国土空间规划体系构建纷纷提出自己的创见,有的侧重于总体框架(伍江,2019),有的侧重于思维范式与价值取向(梁鹤年,2019),有

的侧重于技术变革（赵燕菁，2019），有的侧重于区域——要素统筹（林坚，等，2019），有的侧重于用途管制机制（黄贤金，2019），等等。其中，孙施文等人从本源要义的角度，认为国土空间规划是推进生态文明建设的关键举措，是实现高质量发展和高品质生活的重要手段，是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求（孙施文，张皓，2019），这为理解国土空间规划体系构建提供了良好的分析框架，本文拟作进一步的深入阐释。

1 认识论：生态文明建设优先是国土空间规划体系构建的核心价值观

一切行动从认识开始，怎么认识决定怎么行动。对于国土空间规划而言，认识论的核心必然是生态文明理念。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在战略和全局的高度，将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业的总体框架，为努力建设美丽中国、实现中华民族永续发展，指明了前进方向。国土空间规划在《中共中央、国务院关于生态文明体制改革总体方案》中作为一项重要的制度建设内容予以明确，在《若干意见》中也明确提出，国土空间规划“是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措”。可见，国土空间规划就是为践行生态文明建设提供空间保障，生态文明建设优先理应成为国土空间规划工作的核心价值观。

从工业文明时代步入生态文明时代，是世界发展的必然趋势。中国走生态文明之路，之所以必须更加积极主动，一方面源自全球自然资源环境的压力和中国作为国际大国的担当，如若中国像美国、澳大利亚一样发展，至少需要五个地球的能源和资源，这是地球无法承担的；另一方面源于中国自身的环境污染严重和生态系统退化，如果说杜甫笔下的古代战乱年代是“国破山河在，城春草木深”，那么当代和平年代却有“国在山河破，城兴草木凋”之虞。换言之，中国由于人均资源保有量

有限，但又要实现人民对美好生活的向往，就既不能延续以往高消耗的“美国模式”，也不能采用高成本的逆城镇化模式，而只能采取兼具紧约束资源投入和可支付经济投入两大特征的可持续发展模式。因此，中国走生态文明的道路，从现实看源于内外双重压力，从长远看则关系人民福祉、关乎民族未来。

1.1 治理生态病是生态文明时代国土空间规划的核心作用

对于国土空间规划的认识，不同的人身份不同、经历不同、目的不同，视角和观点不尽相同。第一种是外视角，一般为传统城乡规划人的思维，站在主体外面看，认为新的国土空间规划就是多规合一，核心是简化流程、消除多规矛盾，主要任务是对图斑，通过拼合叠加实现“多规合一图”。第二种是内视角，一般为传统土地规划人的思维，站在传统国土“简单、有效”的管理体系下，推崇一味的简化，自上而下强化指标和空间控制线的约束传导，形式大于内容，并一以贯之。新时代下，两者均不可取，应用“全视角”来认识国土空间规划，正如自然资源部总规划师庄少勤所言：“生态文明的新时代是讨论规划逻辑的起点和基点，国土空间规划的理论、方法和实践应顺应新时代发展要求而优化”（庄少勤，2019）。

当今世界面临百年未有之大变局，规划同样也面临百年未有之大变局。核心并不是因为机构调整，而是因为进入到新时代，文明形态发生了变化。现代城市规划出现在工业文明时代，核心是用来解决工业化、快速城市化带来的城市病，规划价值取向体现工业文明时代的价值取向。现在进入生态文明时代，从生态文明的视角看，自然生态系统、经济生态系统、社会生态系统及其复合生态系统都出了很多问题，所以才要修复生态系统，构建山水林田湖草生命共同体，才要修复自然经济社会复合生态系统，树立人类命运共同体。相应的，规划的核心作用是要治理生态病，而不仅仅是治理城市病。

1.2 生态文明时代必须遵循的四大原则

一是生态系统不可分割。生态学研究和周围环境之间的相互关系，其中生物最早指的是个体，随着研究的深入，发现生物不是以个体而是以种群的方式存在，因此研究又扩展到种群和环境的关系，再深入发现应该是生物群落和环境的关系，再深入发现其实是一个生态系统，并且是一个复合系统，既有自然系统，又有社会、经济、文化等系统。

二是生态后果不分疆域。为什么习总书记提出人类命运共同体能引起共鸣，很大程度上因为生态问题是系统问题、区域问题，通俗而言，就是你不好我也好不了，污染别人的同时也会污染自己，河北有雾霾北京也遭殃，苏州有污水上海也遭殃，全球气候变暖地球人民都遭殃，全球生态系统是一个完整的共同体。

三是生态产品不可或缺。不管是蓝天、白云、绿植，还是清新的空气和洁净的水体，对美好生活而言都缺一不可，并且逐渐变成稀缺品。

四是生物多样性弥足珍贵。多样性的背后蕴含极高的价值，其中：大自然中可直接拿来用的，称为直接价值，如大自然提供的建筑物料、日常食材等；因生物多样性带来的、蕴含在其内的用于解决现实问题的智慧与办法，称为间接价值，如植物中提炼的中草药可用来疗养身体，再比如大自然清馨、悠然的环境可治愈心理疾病；直接价值很大，间接价值更大，甚至还可能有尚未发现的潜在价值。生物多样性与气候和纬度有着密切的关系，随着寒带至热带递增。我国虽然地域面积广阔排名世界第三，但生物多样性仅排名第八位，排名第一的是巴西，因其亚马逊热带雨林里蕴含了极其丰富多样的生物基因。

1.3 现代生态学的三大理论基础

现代生态学研究的是复合生态系统的结构和功能，主要有三个研究方向。

一是整体性理论。中国古代的宇宙观和自然观历来强调整体性，人法地、地法天、天法道、道法自然的思想，就源于中国人对大自然整体性的思考。现

代生态学研究是由小到大,由生物个体到种群、群落、系统再到复合系统的整体性研究,这多少契合了中国的传统思维。整体性思维就是要从整体的视角,而不是分割的方式,去观察、分析、判断事物,这才是典型的生态思维。

二是生物多样性理论。要有多样性的概念,才有生命力与活力。比如,过去的国家主体功能区规划从相对单一的地理学的视角,对全国生态进行划区管控,得出的结果是北方有大面积的林带需要重点保护与管控,反而越到南方保护与管控力度越弱,这与生物多样性的价值背道而驰,不符合生物多样性分布的纬度梯度格局规律(即随着纬度降低,物种多样性增加)。因此,在生态文明视角下,如果没有建立起生物多样性的思维方式,则无法正确认知生态价值。

三是生态系统理论。动物与动物之间,生物与生物之间,都是既相互依存、同时又相互竞争的,所谓“竞争互利”。城市亦是如此,既要竞争也要合作,过去损人利己的发展方式是反生态的思维,共赢发展才符合生态系统思维。因此,必须加强两种思维,一是系统思维,不能机械线性思维;二是整体思维,不能简单分割思维。比如过去研究城市重点关注建设用地,非建设用地关注较少,西溪湿地就提供了城市和生态相融,复合生态、居住、创新、文化交流等功能和谐共生的典范,是生态文明时代人民群众对美好生活追求的重要空间载体,西溪湿地也从一个纯自然生态空间,成为具有复合功能与独特魅力、人与自然和谐共生的新型城市空间。

1.4 基于生态文明认识论视角构建国土空间规划体系的要点

从生态文明认识论的视角出发,未来国土空间规划体系的构建要明确以下两大要点:

第一,树立生态视角。生态视角是观察和理解现实的一把关键钥匙,要养成用生态视角看问题的习惯,提高用生态视角看问题的能力。当然,生态既包含自然生态,也包括经济生态、社会生

态、文化生态、产业生态、创新生态甚至政治生态,只有建立了多元、整体的生态视角,才能更好地分析、研究和谋划城市。其实树立了生态视角,诸多事情就会豁然开朗:如工业文明时代我国提西部大开发,是因工业文明时期西部不如东部,沿海地区外向型经济占优,因此需要“以东带西”,以生产来推动西部发展,拓展国家开放发展格局。而当前生态文明时代,北方发展较为缓慢,就是因为其多样性缺乏,不仅仅是自然生态系统多样性缺乏(华北平原植物几乎都以杨树为主,物种相对匮乏),经济生态系统也较为单一(国有企业往往占据绝对主体,只有少量外资、合资与私营企业),甚至连文化生态也更加单调(从春晚收视率的分布北方远高于南方就可见一斑),造成经济活力不足,城市发展不可持续。

第二,树立生态价值观。要用生态文明的价值观替代工业文明的价值观,重构什么是好什么是差、什么应该什么不应该的价值体系。首先是多样性,不要单一化,单一会导致韧性不足,应对能力不强。城市多样性的涵盖面很广,不仅自然资源要多样,功能、产业、人群、空间、景观等都要多样。其次是包容性,有机包容讲究内在的关联与平衡,不能相互排斥,不能以大压小,要实现生态复合系统之间的平衡。如公共服务设施的布局,工业文明时代关注集聚和效率,传统规划将大量文化设施集中布局,提升服务能级;到了生态文明时代,更好的做法应该是将文化设施分散到社区中,让服务设施与社区形成有机融合的包容体,通过关联性提升社区的活力和设施使用的效率。当然还有诸多生态价值观下的关键词,诸如有机、平衡、分散、就近、韧性、复合、步行、适度、小微、体验、绿色、循环、开放、协作、友好、依存、连通、集群、网络等。以“就近”为例,看上去非常不起眼的两个字,却蕴含了深刻的生态学价值观:城乡要融合,城市发展和农业生产就近布局利于食品就近供应、更安全、更绿色,且能减少因远距离运输带来的不经济和碳排放等负面影

响;污染物应就近、分散处理,利于提升城市的安全韧性,强化对外部变化的应对能力。

在生态文明价值观影响下,分析城市问题时,还应关注若干基本要点。第一,经济增长不等于经济发展,增长是跟过去比较,发展是看未来的潜力,参照物不同;第二,经济发展不等于城市发展,城市发展的内涵更为丰富,还包括社会、生态、文化等领域的发展;第三,城市发展不等于城市建设,发展是多元的,建设是单一的;第四,生态不等于绿地,更不等于景观,生态文明强调生态,而不是过分追求绿地和景观。生态一定是道法自然,依靠自然做功,而不是高投入、多维护,城市种植亦是如此,植物是群落的、多样性的,美国每个城市的平均树种是800多种,而中国城市平均才300多种,相差甚多。生态应该少花钱,多花钱的生态是伪生态、反生态。

过去城市发展是以经济发展为中心,经济学追求的是价值相同、标准统一,有拉平和趋同的取向;相反,社会学的取向强调不同本身就是价值,丰富多彩更好;而生态学就更加强调整体性与多样性。因此,在生态文明时代,城市的价值应该是多样化的,应关注生物、环境、文化、风貌等多元特色,没有单一的、标准化的所谓“好”,好的城市应该是能够适应生态环境的城市,应该是因地制宜、各美其美,才能美美与共、天下大同。好的规划既不能“以地为本”,也不是简单地“以人为本”或“以生物为本”,而应该“以人与自然和谐为本”;既不是单一的开发导向,也不是纯粹的保护导向,而是“开发与保护协调”的服务导向。这才是中国文化精髓“道生一,一生二,二生三,三生万物”的真正要义所在,所谓“孤阴不生,独阳不长”,阴阳合和才能万物生焉。换言之,只有深刻理解了生态价值观和复合生态系统的重要性,才能更清晰的看待资源、理清问题、认识价值,才能做好新时代的国土空间规划(表1)。

表1 城乡规划、土地利用规划与国土空间规划的比较

Tab.1 Comparison of urban and rural planning, land use planning and national territory development planning

	城乡规划	土地利用规划	国土空间规划
诞生背景	工业文明时代	工业文明时代	生态文明时代
服务导向	开发导向	保护导向	开发与保护协调
理论基础	规划、地理、工程、经济等	耕地保护国策、土地区划	多元复合的现代生态学
重要特征	复杂性、系统性、弹性	单一性、明确性、刚性	多样性、整体性、韧性
核心价值观	以人为本	以地为本	人地和谐、天人合一

资料来源：作者整理。

2 本体论：全面实现高水平治理是国土空间规划体系构建的根本依据

“国家治理体系和治理能力现代化”是中共中央提出全面深化改革的总目标之一，《若干意见》指出国土空间规划体系“是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求”。由此可见，建立国土空间规划体系并监督实施，承载着不断推进全面深化改革目标实现的重大职责，就是要通过改革，让空间规划回归到适应国家治理体系现代化的建设目标上。

从国家治理能力的层面去理解规划，核心是要综合考虑如何将“资源”变成“资产”再变成“资本”，自然资源部设立的核心职能就是要聚焦于对自然资产的产权界定、确权、分配、流转、保值与增值，将空间作为自然资源资产进行管理，这与发展阶段及其相应的制度设计密不可分。从规划的发展演变看，大致可以分为三个阶段：第一阶段，规划的时代背景是以建设为导向，是从建筑学、工程学的背景出发，主要任务是回答怎么样的建设更科学合理、更经济、更美观。第二阶段，随着经济社会快速发展，城市发展升级，规划的作用是为城市政府的决策提供咨询服务。衍生出诸多概念规划和战略规划，指向的并不是工程建设，而是城市发展的方向与思想，要确定合理的目标和恰当的战略，以凝聚全社会共识。第三阶段，随着城市与区域快速发展，资源、环境问题越来越突出，规划势必走向资源管理型规划，要在生态文明发展新理

念下，加强对国土空间资源的统筹管理与引导。由此可见，国土空间规划体系的构建是我国社会经济发展的时代要求，其本质是要推动治理能力现代化，是要通过高水平的空间治理，推进生态文明建设、建设美丽中国。

也正因为国土空间规划体系构建事关治理体系改革，因此应紧扣规划的编制、审批、监管三大环节。

2.1 规划编制：融合进阶

过去，几大空间规划是相互分隔的：城乡规划比较复杂，动辄几十甚至上百个专题专项，把规划研究和规划编制报批混为一谈，大动干戈却常常事倍功半；国土规划比较简要，强化指标的分解、管控、落实，但刚性管控有余而战略引领不足。新的国土空间规划编制应该是“合一”的，且须把握四个原则：①深入浅出。变革过去不同类型规划“深入浅出、浅入浅出”的问题。规划内容要深入，深研问题、找准方法、明确路径；规划成果要浅出，要言不繁、大道至简；②发挥优势。过往不同类型规划有不同的特点与优势，要发挥城乡规划深入研究城市问题的能力，发挥国土规划强化管控和约束传导的体制优势，扬长弃短、优势互补，提升综合水平；③补齐短板。无论城乡规划还是土地规划，都不能认为用过去的“两把刷子”就可以承担起新的国土空间规划编制任务，多规是“合一”而不是“拼一”，“合”是内外互通，是以生态文明的新思想、新理念、新理论，内外一致地指导规划编制；④突出特点。不突出特点的规划是没有价值的，合一的规划还应凸显城乡规划的精髓，突出城市发展的特色。

针对四大原则，规划编制应注意两方面要求：一是不能沿用老思路。过去规划的目标清晰而单一，就是指导建设，因此规划的“招数”如同拿着锤子敲钉子，无论敲击钉子的力量大小、角度高低是否合适，多少都能起些作用。而未来目标更加综合多元，不仅是发展，更重要是找寻生态、绿色的发展路径，因此需要更加全面、更加创新的思路与方法来支撑；二是不能套用新模板。国土空间规划的技术规范、规程开始陆续发布，但如果规划仅仅是按照规范、规程对号填空，这种规划是没用的、没有生命力的。规划的灵魂是因地制宜，不同地区发展阶段与特点差异明显，如西藏青海地广人稀，生态极其脆弱，这类地区的国土空间管控应黑白分明，刚性管控相对明确，且边界明晰；而江浙地区，自古以来人与自然高度融合，若用黑白分明的管控措施，会因边界过于分明，导致活力受限，此类地区应该有黑白过渡的“灰空间”，才能传承发扬天人合一那无穷无尽的魅力。总之，规划编制必须因地制宜，不能全国一刀切，不能死套规程。做不同地区规划要统筹考虑地方资源禀赋、发展阶段、现实问题、国家战略，提出针对性方案，综合起来体现生态文明下的地方特色与要义。

2.2 规划审批：分级授权

自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》中明确要求报批审查的原则是“管什么就批什么”，但也有人对此做了歪曲延续，拿着简化流程的挡箭牌，变成“批什么就编什么”。“管什么就批什么”是对的，但绝不等于“批什么就编什么”是对的。核心在于国家构建五级的国土空间规划体系时，应强调分级授权的理念。现在有些人希望利用国土信息平台的优势，上下一致、一管到底，这种思想对于国家国土空间资源管理来说一种灾难，听起来很美好，实际却不能应对任何变化。上位规划是通过下位规划贯彻、体现和传递，而不应直接拿上位规划来管理和督查。过去的督查都是拿着国家层面的规

划直接督查城市的违法建设，这是错误手段。新的体系应是分级审批、分级授权、分级督查，国家层面督查省级政府的要点应该是是否编制省级层面的国土空间规划，是否贯彻落实上位规划与国家战略要求；省级层面督查城市政府的要点应该是是否编制城市一级的国土空间规划，是否贯彻落实省级层面的战略部署、管控与指标要求，是否编制详细规划来贯彻落实总体意图，而真正对建设情况的督查依据应该是详细规划，逐层授权、层层监督。

相应的，管什么批什么、分级授权引导下的规划编制，就不能将歪曲为“为管理而规划”，美其名曰过去的规划编制不为管理、不考虑管理，现在应关注管理，怎么好管理怎么去编，尽可能的简单、简单再简单，以便简化流程。然而，管理是上级部门的权力，为管理而编的规划，那就是为上级部门而编制的规划，城市理应属于人民，规划应为人民群众追求美好生活而编制，怎么能一概而论“为管理而编制”。国家和省级层面的规划，作为上位规划，可能更多为管理而编制，但城市层面的规划更多为了指导实施。因此，不能简单一刀切，更不应简化、简化再简化，规划的目标不仅仅是规划管理，还是助力科学决策、凝聚社会共识、指导实施建设等的核心政策工具。规划本原很简单，核心是五个字——目标与行动，首先是目标、其次是行动，关联起来就是规划。没有目标就没有规划，理想与目标是希望未来是一种更好的状态，但只提理想没有用，一定要有行动方案，用实际行动去实现，而仅仅为了管理的规划是不需要行动的，因为管理往往是限制行动的。

2.3 规划监管：精准有效

规划监管会越来越受到重视，现在有人提出要从简从严，秉承精简流程、提高效率的宗旨，大大减少国务院审批城市的数量，有其合理之处，但也要防止过于简单的思维。其实，审批监管的数量并不是最重要的，监管的对象是否精准、监管的内容是否有效，可能更为关键，正如有的专家所说“数量减少，

不如择要”。何为择要，即从国家角度不应仅仅关乎城市的行政等级和规模大小，更应考量城市是否在某一方面体现国家价值。比如桂林市全域不过530万人左右，GDP总量仅排全国第126名，既不是省会、副省级城市，也不是特大、超大城市，但却是山水相融相生、天人合一的中国城市建设重要代表，具有国家层面的重大价值，反而应该作为国家层面监管的城市，并指导和支持其规划与建设。

3 方法论：引领高质量发展和缔造高品质生活是国土空间规划的主要抓手

《若干意见》中进一步明确，国土空间规划“是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。当前我国面临两大基本国情：一是持续恶化的生态资源环境难以支撑社会经济的持续发展；二是不平衡不充分的空间供给难以满足人民对美好生活的向往。为此，必须一方面引领高质量发展，其内涵包括绿色、创新、特色化的发展，文化艺术和制度创新引领的发展，以及优化社会、人口、空间结构提升效率的发展；另一方面缔造高品质生活，推动国土空间供给从满足“生存机会”需要的“衣、食、住、行”空间，到满足“生活品质”需要的“教育、医疗、养老、旅游、休闲”空间，再进而满足“生命价值”需要的“艺术、文化、社会交往、自主创造”空间。

3.1 划定要素流动边界、显化生态产品价值

改革开放40年来，我国在提供农业产品、工业产品的能力上大幅提升，但是在提供生态产品的能力上却是下降的。与之形成对比的是，人民群众对生态产品的需求正在不断攀升。供需矛盾导致的稀缺性使得生态产品的价值实现成为可能，能够兼顾自然资源资产的保值增值和人民群众的财富增长。

国土空间规划需要平衡资源的自然属性和资产属性，实现自然资源的资产

化、资本化，以及生态资产的增值和效益最大化。推动生态产品价值实现的制度路径中，建立自然资源资产的产权制度是基础，需要通过创新权能、明晰产权来实现；建立要素流动激励机制是引擎，需要通过分区制度、交易制度、补偿制度来保障。

特别是通过分区制度划定要素流动边界。市场机制不是万能的，生态产品的稀缺性和外部性决定其流动性需要进行分区分类约束。需要通过功能分区制度，让“应流动且已流动的要素更畅快地流动，应流动但未流动的要素创造条件流动，不应流动的要素严禁其流动。”在可流动要素的边界内，通过创新权能建立自然资源资产的他项权流转机制，通过“低交易成本、高交易总量”的要素市场，实现自然资源的优化配置和资产保值增值。

3.2 树立生态优先的国土空间规划价值位序

人类文明不同阶段所需求资源的类型是不同的。工业文明时代的城市规划价值评估多基于开发导向，更加关注工业产品的原料和市场，更加强调交通区位、功能区位等。未来国土空间规划应该更多关注自然资源和生态产品，强化生态区位和生态价值的评估。

生态系统价值包括三个部分：生态系统提供的物质产品、生态调节服务价值、生态文化服务价值。一方面要科学评估生态系统面向区域的生态调节服务价值和自身物质产品价值，建构安全、稳定的生态格局，划定人类不可进入的生态保护红线；另一方面，在人类活动的区域中，要以生态文化服务价值为衡量标准，确定良好生态产品的提供地，将其与生态产品消费地作为国土空间的两个新极点，建构消费人群往返两地的运输通道。

例如：青海玉树州的三江源地区，如果从开发导向的区位评估，结论是距离机场近，有条件开发与建设；但从生态价值的角度评估，该地区是长江、黄河和澜沧江的源头汇水区，是世界上高海拔生物多样性最集中的地区之一，生态价值极高、且不可替代，因此应将其

划入生态保护红线,促进生态移民搬迁,实施最严格的生态保护制度。

3.3 完善多元维度的国土空间规划技术手段

过去土地利用规划的管控要素主要有三个:指标、位置和边界。指标在空间上是不落地的,可以理解为“零维”属性;位置在空间上是点状要素,是“一维”属性;边界在空间上是面状要素,是“二维”属性。这些要素对耕地资源管理已经足够,虽然“简单、粗暴”,但是“有效”。

过去城市建设的管控要素是“三维”的,即在土地利用规划的基础上,需要确定建筑的高度、容积率,研究建筑外部的体量、形态、界面、比例,建筑内部的空间、分层、通道、尺度。

过去城乡规划的管控要素是“四维”的,即在城市建设的基础上,增加了时间维度,按照“开发一片、见效一片、再开发下一片”的原则,考虑近、中、远期规划,明确不同阶段该做什么、不该做什么。从集约、高效运营城市这一角度看,“第四维度”非常重要,同样的规划布局采用不同的规划时序,可能会产生截然相反的结果。

如果抛开“人”这一主体,那么对国土空间实施“四维”要素管控就已经足够了。但新时代的国土空间规划是以人民为中心、“五位一体”的规划。它研究的不仅是客体空间,还包括“人”这一主体对客体空间的认知,正如诺伯格·舒尔茨在《场所精神》一书中所述:“场所=空间+精神”,在客体空间上叠加人的记忆、体验、感受,就增加了“第五维度”,使国土空间成为有意义的“场所”。无论是东方或西方,我们都能从礼仪、宗教建筑或构筑物上感受到它给周围环境带来的“场所精神”。“第五维度”承载了城市记忆,塑造了市民的集体潜意识,培育着城市的认同感和归属感,最终形成“城市精神”。

空间是舞台,主角是历史长河中“你方唱罢我登场”的人,空间存在的历史越长、积累的故事越多,它的“第五维度”价值就越高。我们要让历史走

进当代,走向未来;让未来容纳当代、充满历史。苏州古典园林不仅是因其造园技艺而出名,更重要的是其背后承载的故事、积淀的文化,及其蕴含的东方哲学思想。它的价值不会随着时间的推移而褪色,反而会更加熠熠生辉。

未来的空间规划至少是五维、甚至是六维的。随着信息技术的进步,5G与AR、VR技术的融合,实体空间将与多个虚拟空间伴生构成平行世界,现实与虚拟的边界将逐渐模糊,从而升级到六维空间。

新时代的国土空间规划应该是融合一维、二维、三维、四维、五维视角下的多元技术手段,融合多学科的知识与技术,回归到空间引领与管控的本源,回归到人本属性,叠加“人”这个主体的认识,叠加了情绪和情感,空间的意义和价值将会发生翻天覆地的变化。“土地”和“空间”是两个截然不同的概念,空间规划首先要从认识上使空间“升维”,从一维、二维、三维,升级到四维、五维甚至六维;其次要在规划技术手段上实现多元融合、多维创新,才能引领高质量发展、缔造高品质生活,让国土空间更加丰富多彩(图1)。

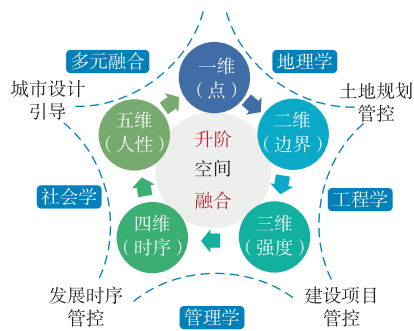


图1 国土空间规划多元维度融合的技术手段示意

Fig.1 The technical means of multidimensional fusion for national territory development planning
资料来源:作者自绘。

3.4 强化环境导向的国土空间规划分析方法

在以往功能导向、产业导向、交通导向确定城市空间结构的基础上,强化环境导向对空间结构的决定作用,例如:

3.4.1 提出通风廊道的格局和控制要求

对于静风频率高或炎热的地区,应

打开城市通风廊道,从而提升城市的空气流动性、缓解热岛效应和改善人体舒适度。应依据城市盛行风向决定风廊的大致走向,并在此基础上叠加背景风环境、地表通风潜力、通风量、城市热岛、绿源空间分析,利用区域生态廊道、城市蓝绿网络和公共空间、交通主干道、与风廊走向平行的板式建筑等共同组织构建通道,连通绿源与城市中心,打通弱通风量分布区,达到降低城市热岛强度的目的。

对于常受风暴侵害或寒冷的地区,则应阻隔城市通风廊道,从而降低城市公共空间的风速、减缓极端气候灾害对城市的负面影响。与前面的手段相反,可以通过曲折的生态廊道和公共空间、与风廊走向垂直的板式建筑等形成风廊屏障。

3.4.2 以保护生物迁徙廊道作为空间布局前提

应当识别对生态环境保护具有重要意义的区域、廊道,逐步腾退工程设施和人类活动,实现人与自然的和谐共生。比如,大西洋的三文鱼洄游是一个奇特而壮观的生态现象,加拿大、美国沿线各省(州)都以保障三文鱼洄游为目标,提出河道生态环境修复策略,有效提升了三文鱼种群数量。

3.5 发挥“双评价”、“双评估”的技术支撑作用

应当正确认识“双评价”的“有条件支撑”作用。一方面,通过“双评价”可以识别农业生产、城镇建设的大致合理规模和大致适宜空间;另一方面,我们应当认识到人类和人居空间是一个“复杂自适应系统”,会根据外界自然环境变化制定因地制宜的适应策略,这一定程度上扩大了承载能力和适宜区间,因此,不能用“放之四海而皆准”的固化指标对不同区域进行“双评价”。换言之,“双评价”既非万能、也非无用,关键是要有“生态适应”的理念与策略。

在“双评估”中,应加强对现状资源利用的绩效评估和未来面临风险的安全评估。一方面,按照“严控增量、盘活存量、释放流量、提高质量”的原

则，以现状资源利用绩效作为“农转非”增量用地指标投放的首要依据，严格控制闲置用地较多、产出效率不高城市的增量指标；另一方面，对城市所在区域可能面临的中长期风险进行战略评估，特别是气候变化、地质灾害、环境灾害、资源短缺对城市造成的负面影响，采取相应的减缓和适应策略。

3.6 建构高质量发展的国土空间规划指标标准

高质量发展要求推动了规划价值取向和指标标准的改变，主要包括：

(1) 从经济速度转向经济质量

从过去关注GDP总量和增速指标，转向关注经济结构、财政收入与GDP的比例、全要素生产率对GDP的贡献、高新技术企业占规上企业比重、单位GDP的能耗水耗、地均产出和利润等指标。

(2) 从人口规模转向人口质量

从过去关注人口规模和城镇化率，转向关注人口结构、受高等教育人口占比、人才吸引能力、基尼系数、恩格尔系数、户籍人口城镇化率等指标。

(3) 从固定资产投资转向研发投入

从过去关注固定资产投资总量，转向关注研发投入总量，以及吸引研发企业进驻所需要的软硬件环境，包括城市公共服务水平、城市开放度、市场化指数、活力指数等指标。

(4) 从城市硬设施转向城市软环境

从过去关注城市公共服务、道路交通、市政公用等硬设施建设，转向关注“以人的感受为核心”的软环境营造，完善“15分钟社区生活圈”，建设绿道、蓝道、精品街道、魅力街区，创造多元包容的公共空间，推进传统基础设施的绿色化，建设绿色基础设施和智慧基础设施，创建“儿童友好型、老年友好型、残障友好型”城市。

3.7 创新促进要素流动的国土空间政策和制度

要素流动才能提高效率，沉淀只会闲置低效浪费。国土空间的资源优化配置不仅需要空间方案供给，更需要政策制度供给。重点包括以下3点。

3.7.1 城乡土地增减挂钩应突破地域局限

目前除少数试点地区以外，绝大多数地方的城乡土地增减挂钩仍局限于县域范围，这大大限制了土地整治的价值实现，也阻碍了新型城镇化的推进。应该逐步放开地域局限，近期可以先扩展至经济联系相对紧密的都市圈，在更大范围内统筹和优化资源配置。

3.7.2 城市经营性用地的管控应更加灵活

对不同属性的城市用地应该差异化管控，以兼顾公平与效率。对于非市场化取得的公益性用地，政府的管控应更加严格，防止土地性质和使用功能随意变更；对于通过市场途径取得的经营性用地，应以负面清单的方式进行弹性管控，避免强制、鼓励流动，防止空间供给的供需不匹配，真正发挥市场在资源配置中的决定性作用。

3.7.3 城市土地应加强复合用途的管理

与农村土地用途相对单一不同，城市土地无论在平面还是竖向上的用途都更加复合，这意味着在更小空间内的功能更混合、更有多样性，城市也更有活力。应该细化复合用途城市土地的管理方式，对复合用途的统计、转换等提出契合现实需求的引导性和约束性要求。

总之，应当发挥过去城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等空间类规划的优势。站在生态文明新时代下，结合新时代多元社会群体的新需求，科学评估、预判趋势、前瞻未来，合理管制公共资源、高效供给公共服务，推进过去空间类规划的化学反应和有机融合，建立完善国土空间规划体系，为新时期高质量发展和高品质生活提供空间保障。

4 结语

如前所述，国土空间规划体系构建的核心要义可以简要概括为“一优三高”：“一优”是指生态文明建设优先，“三高”为全面实现高水平治理、引领推动高质量发展和共同缔造高品质生活。其中生态文明建设优先是国土空间

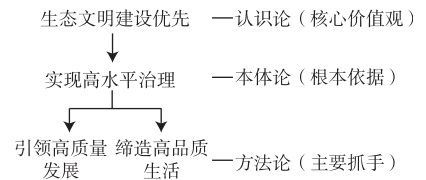


图2 生态文明背景下“一优三高”的国土空间规划体系

Fig.2 National territory development planning system of "one priority, three high" under the background of ecological civilization

资料来源：作者自绘。

规划的核心价值，是认识论的范畴；全面实现高水平治理是国土空间规划体系构建的根本依据，是本体论的范畴；引领推进高质量发展和共同缔造高品质生活是国土空间规划的主要抓手，是方法论的范畴（图2）。

国土空间规划体系构建是文明演替和时代变迁背景下的重大变革，要依靠国土空间规划来引领高质量发展、倒逼绿色发展，绝不是原来几种空间规划拼凑型的“物理整合”，而是重构型的“化学反应”。国土空间规划既不是城乡规划，也不是土地利用规划；其对城乡规划和土地利用规划既有承继，也有发展。无论城乡规划还是土地利用规划，都应该摒弃基于原有经验的“傲慢与偏见”，虚怀若谷、海纳百川。一方面各取所长、优势互补——充分发挥城乡规划在理论体系和技术方法、土地利用规划在政策工具 and 刚性传导的既有优势，另一方面面向未来、弥补短板——尽快解决知识老化、经验匮乏、能力不足等问题，以应对生态文明新时代的新要求。作为城乡规划师，要深刻理解国土空间规划体系构建的认识论、本体论、方法论，强化以人为本的初心和手段，强化多维空间的感知与管控，补齐各种理论与技术短板，为建设人与自然和谐共生的美丽中国贡献一份力量。

参考文献 (References)

[1] 董祥继. 从机构改革看国土空间治理能力的提升[J]. 中国土地, 2018(11): 4-9. (DONG Zuoji. Improvement of land spacial governance ability from the perspective of institutional reform [J]. China Land, 2018(11): 4-9.)

[2] 黄贤金. 构建国土空间用途管制新机制[EB/

- OL]. 新华日报, 2019. <http://xh.xhby.net/mp3/pad/c/201811/06/c553295.html> (HUANG Xianjin. Constructing a new mechanism of land and space use control[EB/OL]. Xinhua Daily, 2019, <http://xh.xhby.net/mp3/pad/c/201811/06/c553295.html>)
- [3] 梁鹤年. “以人为本”国土空间规划的思维范式与价值取向[J]. 中国土地, 2019(5): 4-7. (LI-ANG Henian. Thought paradigm and value orientation of "people-oriented" national territory spatial planning[J]. China Land, 2019(5): 4-7.)
- [4] 林坚, 刘松雪, 刘诗毅. 区域——要素统筹: 构建国土空间开发保护制度的关键[J]. 中国土地科学, 2018(6): 1-7. (LIN Jian, LIU Songxue, LIU Shiyi. Region-element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space[J]. China Land Science, 2018(6): 1-7.)
- [5] 孙施文, 张皓. 全面认识建立国土空间规划体系的意义[EB/OL]. 澎湃新闻, 2019. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3564817. (SUN Shiwen, ZHANG Hao. Comprehensive understanding the significance of establishing national territory spatial planning system [EB/OL]. The Paper, 2019. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3564817)
- [6] 伍江. 国土空间规划总体框架解析[N]. 中国自然资源报, 2019-05-30(003). (WU Jiang. Analysis of the overall framework of national territory spatial planning[N]. China Natural Resources Daily, 2019-05-30(003).)
- [7] 赵龙. 建立国土空间规划体系并监督实施《若干意见》发布会[EB/OL]. 新华网, 2019. <http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/scene/6155517?channel=weixin>. (ZHAO Long. Conference of "several opinions" on establishment of national territory spatial planning system and supervision of the implementation [EB/OL]. Xinhua, 2019.)
- [8] 赵燕菁. 国土空间规划——重塑规划操作体系的新契机[EB/OL]. 规划中国, 2019. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4OTAzODA3OA==&mid=2653674266&idx=1&sn=02529797da38e6bec0e401bb592c57bd. (ZHAO Yanjing. National territory spatial planning——a new opportunity for reshaping the operational system of planning[EB/OL]. China-UP, 2019. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4OTAzODA3OA==&mid=2653674266&idx=1&sn=02529797da38e6bec0e401bb592c57bd)
- [9] 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[N]. 人民日报, 2019-05-24(001). (The Central Committee of CPC, The State Council. Suggestions on establishing the system of land spacial planning system and supervising its implementation[N]. The People's Daily, 2019-05-24(001).)
- [10] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019(1): 4-8. (ZHUANG Shaoqin. Logic of spatial planning in the new era[J]. China Land, 2019(1): 4-8.)

修回: 2019-06