

# 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨

潘海霞 赵民

**提要** 建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系是一项系统性工作。由于任务重、时间紧，加之缺乏经验，所以既要抓紧启动规划编制工作，同时还要注重学习和研究。首先阐述国土空间规划体系核心要义；然后对国土空间规划体系建构过程中存在的若干认知问题作辨析，包括国土空间规划体系的核心要义，与相关专项规划、国家发展规划及城乡规划的关系，以及规划体系建构和实施中需要把握的若干原则；最后针对当前市县总体规划编制中需要把握的若干技术难点问题作探讨，涉及统一底图底数、统一技术标准体系、完善政策工具包、信息平台 and 系统建设、统筹划定三条控制线以及处理好上位要求与本地诉求关系等问题。旨在交流研学体会，希冀有助于市县国土空间规划编制和实施工作的顺利开展。

**关键词** 国土空间规划；规划体系；建构和实施；技术难点

On the Construction and Some Technical Issues of the National Territory Development Planning System in China

PAN Haixia, ZHAO Min

**Abstract:** The paper analyzes a few cognitive issues pertinent to the construction and implementation of the national territory planning system of China, including the core meaning of the planning system, its relationship with other planning schemes, and the overarching principles guiding the construction and adoption of the planning system. Finally, in view of the current city and county-level Territorial Master Plan preparation, the paper discusses a few technical issues.

**Keywords:** territory plan; planning system; construction and adoption; technical issues

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》（以下简称《若干意见》），是生态文明时代背景下完善和加强国土空间资源开发和保护的顶层设计。在国土空间规划立法工作完成前的过渡期内，《若干意见》是建立国土空间规划及规划体系的总纲，是自上而下编制国家、省、市、县、乡镇五级国土空间规划的指南，也是制定国土空间规划编制审批体系、实施监管体系、法规政策体系、技术标准体系的基本依据。本文首先阐述国土空间规划体系的核心要义，然后对国土空间规划体系建构中的若干重要认知问题作辨析，包括国土空间规划与其他若干规划的关系、新规划体系建构和实施中需要把握的原则等问题；然后对当前市县国土总体规划所面临的若干技术性难点问题做简要讨论。

## 1 国土空间规划体系的核心要义

国土是经济社会发展、城镇化发展及生态环境建设等的空间载体，国土空间规划治理体系则是国家治理体系的重要组成部分。《若干意见》明确指出，“建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现‘多规合一’，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署”（中共中央、国务院，2019）。

根据《若干意见》，“国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排”；“相关专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划”（中共中央、国务院，2019）。新的规划编制体系为“五级三类”框架。在纵向上，通过国家、省、市、县、乡镇五级层层传导国家意志，保障国家和省市重大战略落实；横向上，国土空间总体规划、详细规划以及相关专项规划协调衔接；总体规划指导约束相关专项规划，

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202001002  
文章编号 1000-3363(2020)01-0017-06

### 作者简介

潘海霞，同济大学建筑与城市规划学院博士生，自然资源部空间规划局二级调研员，panhx@mail.cin.gov.cn

赵民，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博导

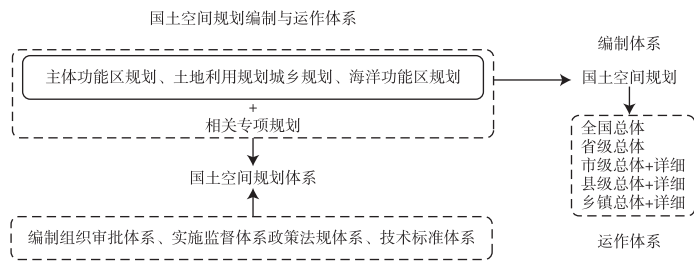


图1 国土空间规划编制和运作体系内涵框图

Fig.1 System framework of territory plan making and operation  
资料来源：解读《若干意见》（中共中央、国务院，2019）自绘。

市、县和乡镇层面在总体规划指导下编制详细规划。

国土空间规划体系的运作离不开具体的制度设计，根据规划编制和监督实施的运作流程，还需要建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。《若干意见》将“五级三类”规划编制体系和运作体系的建构作为一项整体工作，给予了同等重视；从而使国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续（赵龙，2019a）（图1）。

新的规划体系在制度设计上突出了下级规划服从上级规划，相关专项规划、详细规划服从总体规划；规划编制要自下而上、上下联动；《若干意见》重申了“规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，防止出现换届一届党委和政府改一次规划”（中共中央、国务院，2019）。在工作机制角度，还规定了“组织、人事、审计等部门要研究将国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计，作为党政领导干部综合考核评价的重要参考”（中共中央、国务院，2019）。通过这些内容安排，形成了从规划编制、审批到监督实施的闭环，从而确保国家空间治理目标的顺利实现。

## 2 国土空间规划与其他若干规划的关系

### 2.1 与相关专项规划的关系

根据《若干意见》，“海岸带、自然保护区等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划，由所在区域或上一级

自然资源主管部门牵头组织编制，报同级政府审批；涉及空间利用的某一领域的专项规划，如交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施，公共服务设施，军事设施，以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划，由相关主管部门组织编制”（中共中央、国务院，2019）。这里存在着一个国土空间规划与相关专项规划在编制和实施方面的管理关系问题。解读《若干意见》及根据国务院机构改革方案，“国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”是指国土空间规划要对专项规划中涉及国土空间的开发利用和需要落地实施的部分进行指导和约束，同时要统筹平衡各专项规划的用地需求。自然资源部门“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态修复职责”，其“统一行使”中的一项重要工作是对基础底板的统一，体现在自然资源部门建立的统一国土空间基础信息平台方面，在此基础上叠加各类专项规划的空间关联数据，以“统一”平台、“统一”底图底数，最终形成覆盖全国、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”（自然资源部，2019），进而对各相关专项规划开展“一张图”核对制度，从而切实解决以往空间类规划的打架问题。

具体可以分为两个阶段讨论。在编制阶段：相关专项规划要将主要的空间数据放到平台上与“一张图”进行比对，确保不突破底线、红线或其他管控边界，各相关专项规划之间的红线、底线、管控边界等不冲突、不矛盾。在规划批复后：要将相关专项规划的主要空

间数据再叠加到平台上，形成更新后的“一张图”。据此，“一张图”制度加强了部门协调，但并不改变“某一领域”相关专项规划既有的行业主管部门事权和报批程序。

### 2.2 与国家发展规划的关系

我国实行社会主义市场经济，市场对资源配置起决定性作用，国家发展规划对全国的经济社会和空间发展起宏观的调控作用。国家发展规划与国土空间规划在解决的问题、实现的目标、针对的对象等方面都有所不同，国家发展规划侧重于国民经济和社会发展的目标和政策，统领各行业规划、区域规划和专项规划；国土空间规划侧重空间底线约束，对专项规划中的空间落地部分内容进行指导和约束，以避免专项规划突破底线以及在落地时出现矛盾和冲突。国家发展规划所针对的经济社会发展目标是不断拓展和提升的，具体数值甚至会出现翻翻状况，而国土空间规划针对的国土空间实体无论是面积还是形态都是相对稳定的。所以两个规划各有侧重、互为依据、相互衔接、相互补充，都是统一的国家规划体系的组成部分。

国土空间规划与国家发展的关系极为密切，在开发与保护方面需要有宏观和长远的空间性谋划；由国家及省级发改委组织编制的“主体功能区规划”，实际体现了“开发”与“空间”的结合。按照2010年12月国务院印发的《全国主体功能区规划》，“主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划，是国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划等各级各类规划在空间开发和布局的基本依据”（国务院，2010）。理论而言，融合了主体功能区规划后的国土空间规划，应当延续主体功能区规划的战略性和基础性作用并不相悖。

在实际操作层面，目前各级政府及其发改部门均要编制经济社会发展5年规划；在5年发展规划期内，相关国土空间规划编制要以发展规划为统领，以

实现“强化国家级空间规划在空间开发保护中的基础和平台功能，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障”。

### 2.3 与城乡规划的关系

从中央决策所确立的空间规划建制角度看，城乡规划已经与主体功能区规划、土地利用规划等一起融合为国土空间规划，实现了“多规合一”。既然若干特定规划已经“合一”，今后也就不再有相应的“多规”。但原先各项规划的核心要义，诸如城乡规划的空間布局、各项建设的综合部署和管理功能，以及作为维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策属性，都将会在国土空间规划中得到延续和优化。在《若干意见》中已经明确，国土空间规划的各层级——全国、省、市、县、乡镇——都统称为国土空间规划。市县国土空间规划实际涵盖了诸多既有城乡规划的工作层次、编制内容和深度；在今后的行政工作中，为避免产生新的“多规打架”问题和称谓混乱，城市、县和乡镇层面的法定规划亦称为国土空间规划。

本文认为，考虑到国内外的称谓习惯及实际规划内容，或是在国土空间规划的统称下，在城市仍称为城市规划及城市总体规划（多规合一基础上的城市总体规划），在乡镇仍称乡镇规划（亦是多规合一的规划）。本质上，这仅是一个如何约定的问题。

从城乡规划学科角度看，在建立国土空间规划体系后，城乡规划作为一个独立学科仍然应当存在。国土空间规划工作的内容繁多，纵向贯穿从宏观到微观的多个层级，横向涉及国土空间的全要素，涉及到诸多学科领域的理论和方法，需要由多个相关学科来支撑，城乡规划学作为工学门类下的一级学科，显然是国土空间规划的重要支撑学科（武廷海，2019）。多年来，我国城市规划关注的空间对象不断延伸，范畴不断跨越：城市规划需要研究“城区”与“区域”、“城市”与“乡村”、“发展”与“空间”以及“开发”与“保护”等多

层面和多种问题，城市规划学科已经演进为城乡规划学科，并从物质性规划设计领域延伸至经济社会范畴。呼应国土空间规划体系的建立，城乡规划学科应当继续汲取其他学科的知识和方法，并作出某些适应性调整。但城乡规划学科仍要有自己的领域界定，不可能无限扩展和包罗万象。国外经验亦是如此，比如欧洲有空间规划的立法，不同层次的法定规划的内涵及称谓也各异，但大学城市规划学科是相对稳定的，专业名称也并不一定与法定规划对应。总之，学科分工和合作是解决“复杂工程问题”的必然选择；就国土空间规划的编制和管理而言，则应是多学科背景的规划工作者和研究者的团队工作。

## 3 国土空间规划体系建构和实施中需要把握的原则

### 3.1 “多规合一”是“融合”而不是“拼合”

国土空间规划不是各类空间性规划的简单拼合，而是在各级各类空间性规划已有工作成果基础上的“融合”，实现宏观和微观、整体和局部、陆域和海域等国土空间及资源管理的全面统筹（林坚，吴宇翔，吴佳雨，等，2018）。这堪称是一项基础性、系统性、重构性的改革，既要继承和发扬主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、海洋功能区规划等空间性规划在实践中被证明了的行之有效的做法，同时更要落实新发展理念，实现全域全要素管控；既注重宏观也注重微观；既研究自然也关注人文，既管控也要有发展，既重视技术性也重视政策性，既要强调全国统一性也考虑到地方差异性，将落实国家战略与满足地方的合理发展融为一体。在技术层面则是要统一底图、底数、平台、标准规范，使国土空间规划成为能用、好用、管用的规划，为实现“一张蓝图干到底”奠定坚实的基础。

### 3.2 坚持“连续、稳定、转换、创新”的改革基本方针

空间性规划的改革是对原有规划内

涵和机制的扬弃，不是彻底颠覆或推到重来（赵民，2019）；同时，改革和创新有一个过程，不可能一蹴而就，此外还不可避免地会面临规划从业者情感认同和思维转换的问题。此次改革，强调“连续、稳定、转换、创新”，充分汲取各类空间性规划在实践中被证明有效的概念和方法，避免对当前的规划管理工作产生大的冲击；在此基础上，落实改革要求，以生态文明思想为根本遵循，做到转思想、转身体、转脚板、自我改革，在实践中探索新理念、新模式、新制度。

在这个改革的过程中，应当区分学科知识的发展与规划方法的调整。所谓的“转型”更多地是发生在规划理论或者观念层面，比如突出生态文明，并从物质形态主导转向公共政策主导，体现价值观的转变。在规划方法层面则就有很大不同，如不能加强国土用途管控可以轻视战略导向或削弱物质形态的塑造。在方法层面，恰恰不是从一端走向另外一端，也不是对立和否定，反而是积累、迭代和走向更综合、更强大的规划设计——政策——管理的混合体（罗震东，宋彦，2018）。

### 3.3 理顺事权关系是实现国土空间治理体系现代化的关键

注重将一级政府、一级事权、一级规划原则落到实处。特别是市级和县级的国土空间总体规划，在国土空间规划体系中处于承上启下的位置；对上要落实国家战略及上位规划的约束性指标和刚性管控要求，对本级要谋划本地的国土空间格局、功能布局、各类设施配置和标准等；对下要提出传导要求。尽管这些内容都是总体规划的内容，但分属不同层级规划主体的事权。为改变过去上报成果内容繁多、甚至包罗万象，使上级主管部门不再陷于繁重的技术性审查工作，今后的规划成果报批要区分事权，上级政府也要遵循“管什么批什么”的原则。自然资源部已经发文明确了省级和国务院审批的市级国土空间总体规划的审查要点（自然资源部，2019），强调侧重于控制性审查，重点审查目标

定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等内容。涉及国家战略落实、区域协同等方面的底线管控和目标指标等内容的审批事权上收，但编制事权要下沉，对于更多涉及地方发展诉求，包括微观层面具体的空间布局和用途分类等，应当交由地方政府组织审定。上级政府主管部门的角色不是专家，不应陷入具体的技术评判，而应当聚焦于对区域协同、责权对等、管控边界和刚性要求的传导、合规性和程序性等方面的内容做行政审查。

### 3.4 认识城市的差异性，以分级、分类施策为原则

我国幅员辽阔、人口众多，各地自然地理条件和城镇化水平差异很大，与之相对应，各级、各类国土空间规划的作用和任务也必然各不相同；对于市级和县级总体规划而言，其中有大城市、中小城市和区县，其总体规划的编制要分级和分类施策，避免小城市和县城规划套用大城市规划的编制模式和手段。

在中央政府层面，对不同规模的城市的城镇化发展要有一个基本的管控要求。这一轮2020至2035年的国土空间规划总体上以存量规划为主，只有少数地区可能做扩张型规划，多数地方要做重构型和调整型规划，侧重于对空间结构和功能布局加以优化。在城市内部，同样存在城市更新地区和城市新拓展地区，在总体规划编制中要确定好政策分区，明确不同类型政策区的范围和规划内涵。城市内部重构和调整地区均属于城市更新的地区，空间规划的编制要与城市更新政策制定相统筹，尤其是要把握好市场需求、商业模式、利益分配机制等方面的关系。

## 4 当前市县总体规划编制需要把握的几个技术难点问题

### 4.1 关于统一底图底数

根据自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知（自然资源部，2019），新一轮规划要求依据第三次全国国土调查（以下简称“三调”）成果

作为规划编制的现状基础数据，以利于摸清森林、水、湿地等重要资源数量和分布，掌握现状城镇建设用地情况；从而在明晰底数的基础上，统一底图。但从目前三调初步成果看，三调的分类不能完全满足规划编制所需的现状用地分类要求；客观上，“所见即所得”的三调结果在一定程度上会造成部分用地现状和实际属性出现差异。因此，还需要以统一的规则 and 标准对三调成果做转换和调整，主要是根据实际情况调整部分现状用地性质，并细化部分城镇建设用地的分类。这里所说的调整不是对耕地保有量等关键指标的历史数据搞人为的数值转移和平衡，而是根据实际属性在不同分类之前的调整，以及对某一分类的深化细化。最终建立起所有分类之间的并列或包含关系，使之不重复、可转换、全覆盖、不遗漏，以确保现状情况的真实性。

### 4.2 关于统一技术标准体系

现有的依法经批准的土地利用总体规划、国务院审批的城市总体规划等将于2020年底到期，有关文件要在2020年底前基本完成市县以上国土空间规划编制工作，可谓时间紧迫、任务繁重，所以各级各类国土空间规划编制工作要抓紧部署和启动。但新规划的编制要求、审查报批程序、技术标准尚未明确；其中，规划分区和用途分类的标准规范，是土地利用现状情况汇总、各级各类国土空间规划编制、自然资源统一管理的最基础、最重要的标准。原土地利用总体规划、城乡规划、主体功能区规划、海洋功能区划等在功能或管制分区、用地或用海分类上都有相应的国家标准或行业标准，由于各自分区分类的管理目标不同、标准内涵不一，同一地块的规划用途和管理要求也会不同。因此，统一的国土空间规划分区和用途分类标准，需要综合统筹城乡、陆海以及地上地下，要涵盖山水林田湖草统一保护和全域全要素规划管理需求，并满足中心城区精细化的规划管理和地籍管理的需要，同时还要有一定的灵活性以应对实际管理中的不确定性。

“五级三类”国土空间规划体系，不同层级的规划对应不同的区域和工作精度，有对应的分区或分类承接、传导、落实规划意图。市级总体规划的定位主要是传导落实，工作精度到分区；县级总体规划根据实际可以做到分区或分类，乡镇级则需要具体落实，可以进一步深化分类，为满足颁发规划许可的要求，详细规划分类在此基础上需进一步深化细化。因此，规划用途分类根据规划编制层次和深度要求，需要分为几个层次。在具体分类设定上，可先梳理原《土地利用现状分类》《城市用地分类和规划建设用地标准》等标准；根据当前质量型发展以及治理体系现代化的要求，拟可对需要特殊保障的公益类设施等用地进一步细分，对超出规划管控需求的农用地类型进行归并；对商业服务等可由市场主体灵活调节的类型亦可考虑归并或简化。要克服部门思维和工作惯性，做到统一现状分类、规划分区和用途分类，统一工作层次，以及把握好不同层级的分类精度，均是十分艰巨的工作，其结果将直接影响到规划编制、审批和监督实施的效率和效果。在国土空间规划分区和分类标准正式颁布以前，建议先做好各类标准和数据的梳理工作。

### 4.3 关于完善政策工具箱

依据《若干意见》，要依据国土空间规划，建立国土空间用途管制制度，在开发边界内外实行差异化的管控政策。国土资源和规划管理机构合一，原规划口在空间布局上的优势和土地口在指标管控和土地政策上的优势充分融合，在开发边界外，统一了各类自然资源要素的管理，边界内则统一具体开发地块的用途、出让、许可、监管等全流程管理，合并建设项目用地（海）用地审批、规划选址以及建设用地规划许可，既可实现简政放权的目标，规划也在真正意义上成为了公共政策。围绕国土空间规划，将要有一整套相应的政策和制度设计，形成覆盖调查评价、规划编制、耕地保护、用途管制、土地利用、生态修复整治、自然资源资产产权制度、统

一确权登记制度等一系列工作的政策工具箱,以实现全域全要素管控和调查、编制、实施、确权、监督、整治等全流程管理。目前,自然资源部门正在依据《若干意见》开展立法工作,包括修订《土地管理法》和《城乡规划法》,研究起草《国土空间规划法》等法律;并围绕国土空间规划的分级、分类编制和实施工,开展相应的制度建设。

#### 4.4 关于信息平台 and 系统建设

《若干意见》和自然资源部文件都要求同步建立从国家到市县的国土空间基础信息平台和实施监督信息系统,形成覆盖全国、上下贯通、动态更新的“一张图”,并最终实现与其他部门的信息共享。从目前的实际情况看,各地的信息平台建设已有一定基础,但数据库标准和数据汇交要求尚未统一;以信息平台为基础的实施监督系统建设,需要统一的建设标准和充分的地方财政支持,否则难以在短期内全面建立起来;有些地方的平台建设没有涉密网络环境支撑,上下层级之间的平台和系统则无法实现贯通,部门之间的信息便无法实现共享;新的平台和系统采用新的坐标体系和标准,可能造成重复建设,并可能与原有规划报批系统存在融合问题。

此外,“一张图”核对制度要求在国家到市县的各级平台上实现对各专项规划主要空间数据的比对,但目前各级国土空间总体规划正在编制过程中,三条控制线等刚性边界尚未落到信息平台上;对专项规划进行核对的机制和程序尚未明确,各专项规划仍由主管部门按原来的程序编制和报批,若不尽快协调好,将直接影响各级国土空间规划的编制和实施工。

#### 4.5 关于统筹划定三条控制线

中共中央办公厅、国务院办公厅近期印发了《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界(简称“三条控制线”)划定和管理的总体要求、划定原则、落实路径和保障

措施。生态保护红线内严格禁止开发性生产建设活动,仅允许若干有限的人为活动(中共中央办公厅、国务院办公厅,2019)。统筹划定三条控制线,是十九大报告提出的任务,也是各级国土空间规划的核心内容之一,旨在解决生活、生产和生态三类空间的格局关系,形成源头保护的实体边界、资源保护底线和开发利用上线。

目前,三条控制线已经有一些探索和工作成果,全国有15个省曾划定过生态保护红线,全国曾划定过的永久基本农田达15.5亿亩,此外还有14个试点城市搞过城镇开发边界的划定工作。因此,在开展新的市、县国土空间规划编制前,首先应对既有的三条控制线划定成果做评估,根据评估结论再优化调整。应实事求是地面对并处理历史遗留问题,以科学态度划定落实三条控制线,做到不交叉不重叠不冲突(赵民,程遥,潘海霞,2019)。

市、县国土空间总体规划的尺度和定位不同,应根据事权和工作精度区分三条控制线的“划示”和“划定”,逐级深化,最后落到地块上。这是一个上下联动、统筹协调的过程,最终实现“划定”并上图入库。新国土空间规划体系非常强调层级传导,下一层级规划是对上一层级规划的落实和细化,这一点也应该体现在三线划定和监管中。即上级政府制定的国土空间总体规划要对下级国土空间总体规划中的城镇开发边界划定提出具体要求,同时也要上下结合;城镇开发边界一旦确定和批准,下级政府就应认真执行,上级政府则要严格监管(赵民,程遥,潘海霞,2019)。

#### 4.6 关于上位要求与本地诉求的关系

“多规合一”后的国土空间规划,可谓真正实现了“纵向到底”和“横向到边”;承载的使命也前所未有地贯穿了从宏观到微观的多个层次和领域。即既要落实国家战略,也要制定地方空间发展政策,以发挥规划的战略引领作用;又要满足人民群众对美好生活向往的具体诉求,在中观层面做好系统性安排,在微观层面发挥功效(潘海霞,赵

民,2019)。在我国的政治体制下,上位规划与本级规划具有内在的统一性,都是以人民为中心,但首先要满足全局性要求。市县和乡镇层面的国土空间规划直接面对民生需求,尤其要强调以人为本;要改变过去见物不见人的情况,重视城市和镇村内部功能布局 and 空间结构的科学合理和高效,完善与人民生活密切相关的各类公共服务设施配套,并着力于改善城乡空间品质(潘海霞,赵民,2019)。比如,强调公共服务设施配置的类型、规模、等级及其便利性,按照15分钟生活圈建构起便捷的基本公共服务体系;注重绿地等生态空间的规模,同时更要关注均衡分布。在市、县国土空间总体规划的编制过程中还可引入城市设计等手段,以利提高空间品质。

## 5 结语

党的十八大以来,为落实生态文明建设、解决空间性规划的矛盾和冲突问题,中央一直在推进相关领域的改革工作。《若干意见》在前期试点和改革的基础上,既明确了新的国土空间规划体系的基本框架,也提出了建立健全国土空间规划体系的时间表和路线图。党中央的决策部署充分表明,“多规合一”的国土空间规划,不是简单的“一二三叠加”,更不是“改头换面”走老路,而是国土空间规划体系的整体重构,是在“吸收、改革、提升”基础上的国土空间治理体系的系统重塑(赵龙,2019b)。

建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系是一项系统性工作,不可能一蹴而就;但由于任务重、时间紧,加之缺乏经验,所以既要抓紧启动规划编制工作,同时还要注重学习和研究。当前,各地区各部门正在按照党中央、国务院的决策部署,明确工作的目标要求,落实主体责任,按照《若干意见》的要求做好有关工作。本文旨在交流学习和研究体会,希冀有助于业界对《若干意见》的理解及并对实际工作有所裨益。

参考文献 (References)

- [1] 国务院. 关于印发全国主体功能区规划的通知[EB/OL]. 2010-12-21. (State Council. Notice on the issuance of the national main function area plan[EB/OL]. 2010-12-21. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content\\_1441.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm))
- [2] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼论空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018(5): 9-17. (LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship of spatial planning, territorial spatial regulation and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018(5): 9-17.)
- [3] 罗震东, 宋彦. 变与不变之间: 二战以来美国土地使用规划的演进及其对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2018(4): 4-11. (LUO Zhendong, SONG Yan. Changing and sustaining: the evolution of land use planning in the USA since World War II[J]. Urban Planning International, 2018(4): 4-11.)
- [4] 潘海霞, 赵民. 国土空间规划体系构建历程、基本内涵及主要特点[J]. 城乡规划, 2019(5): 4-10. (PAN Haixia, ZHAO Min. On the reform course, basic contents and main features of the territory planning system of China[J]. Urban and Rural Planning, 2019(5): 4-10.)
- [5] 武廷海. 国土空间规划体系中的城市规划初论[J]. 城市规划, 2019(8): 9-17. (WU Tinghai. A discussion on urban planning in the territorial and spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019(8): 9-17.)
- [6] 赵龙. 国务院新闻办公室《中共中央, 国务院关于建立国土空间体系并监督实施的若干意见》新闻发布会[R/OL]. 搜狐网, 2019-5-27a. (ZHAO Long. Press conference of the press office of the state council, "several opinions of the central committee of the CPC and the state council on the establishment of the territory planning system and supervision of implementation"[R/OL]. Sohu, 2019-5-27a. [http://www.sohu.com/a/317116998\\_365037PC](http://www.sohu.com/a/317116998_365037PC))
- [7] 赵龙. 做好新时代国土空间规划工作[R/OL]. 中国城市规划网, 2019-10-19b. (ZHAO Long. Do a good job in territory development planning in the new era[R/OL]. China Urban Planning, 2019-10-19b. <http://www.planning.org.cn/news/view?id=10182>)
- [8] 赵民, 程遥, 潘海霞. 论“城镇开发边界”的概念与运作策略——国土空间规划体系下的再探讨[J]. 城市规划, 2019(11): 31-36. (ZHAO Min, CHENG Yao, PAN Haixia. Concept and implementation strategies of the urban development boundary: re-exploration in the spatial planning system of China[J]. City Planning Review, 2019(11): 31-36.)
- [9] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略讨论[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 20-23. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China [J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 08-15.)
- [10] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见[EB/OL]. 新华社, 2019-11-1. (General Office of the Central Committee of CPC and General Office of the State Council. Guidance on the overall delimitation and implementation of the three control lines in the territory planning schemes[EB/OL]. Xinhua News Agency, 2019-11-1. [http://news.china.com.cn/2019-11/01/content\\_75365074.htm](http://news.china.com.cn/2019-11/01/content_75365074.htm))
- [11] 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[EB/OL]. 中央人民政府, 2019-05-23. (Central Committee of the CPC, State Council. Several opinions on the establishment of territory planning system and supervision of implementation [EB/OL]. Central People's Government, 2019-05-23. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content\\_5394187.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm))
- [12] 自然资源部. 自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知[EB/OL]. 2019-5-28. (Ministry of Natural Resources. Instruction from the ministry of natural resources on the all-round making of territory planning schemes [EB/OL]. 2019-5-28. [http://gi.mnr.gov.cn/201905/t20190530\\_2439129.html](http://gi.mnr.gov.cn/201905/t20190530_2439129.html))

修回: 2020-01