



国土空间规划的知与行*

张 兵

提 要 规划学科发展史很大程度上是一部规划实践创新进步的历史。讨论“多规合一”国土空间规划改革实践与城乡规划学科发展的关系,包括3个部分。第一部分分析改革背景下规划过程转变的内在意义,通过回顾城乡规划学科演进过程中典型事件,总结分析我国城乡规划学科随着国家经济社会环境变化和解决实际问题得到发展的机理。第二部分通过对规划改革文件的分析,阐释国土空间规划整体性和综合性的意义,探讨了优化国土空间布局的科学原理,强调生态、农业和城镇等功能空间的系统性和组织结构的连续性,批判性地分析机械地割裂生态系统整体性所存在的问题。第三部分研究规划应当采取的行动,“多规合一”改革后首先应聚焦空间配置和土地利用的理论和技术发展,其次应围绕国土空间规划编制审批改革要求,加强对相关学科知识的汲取和整合。结论进一步强调在多学科知识应用和融合的关键时期,国土空间规划相关专业的充分合作和集体行动,是必要而紧迫的。

关键词 国土空间规划;多规合一;城乡规划学科;科学性;土地利用;历史

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202201002

文章编号 1000-3363(2022)01-0010-08

Knowledge and Action: Reforming the Territorial Spatial Planning System in China

ZHANG Bing

Abstract: The academic history of urban planning, to a large extent, is a history of innovation and progress in planning. In the context of Integrating Multi-Spatial Planning (Duogui Heyi), the relationship between the development of the urban planning discipline and the reform of the territorial spatial planning system (Guotu Kongjian Guihua) which was launched in China in 2019 is highlighted. The paper consists of three parts. The intrinsic implications for the reform are discussed in terms of planning processes. Viewed from an historical perspective, certain significant events can help reveal the consequence of socioeconomic changes and collective problem-solving on academic development, for example, the integration of architecture-based urban planning and geography in the 1970s and the 1980s and the creation of regulatory planning (Kongzhixing Xiangxi Guihua) in the late 1980s. Based on a text analysis of reform documents published by the central government, it is argued that the holistic, integrated, and comprehensive features of territorial spatial planning should be maintained while new knowledge of planning are being produced, and the ecological, agricultural, and urban systems should be organized organically and rationally over time and space. The ideas about separating ecological, agricultural, and urban space from each other respectively by the delineation of Ecological Redline (Shengtai Baohu Hongxian), Cropland Redline (Yongjiu Jiben Nongtian Kongzhixian), and Urban Growth Boundary (Chengzhen Kaifa Bianjie), is examined critically. It is suggested that while integrating theories and technologies of land use should be the focus of planning, knowledges and skills from other disciplines also need to be included in order to enhance spatial planning in its capacity to optimize territorial space and achieve sustainability. In conclusion, it is argued that to meet the challenges of ecological civilization in contemporary China, cooperation among planners from different fields should be highly valued.

Keywords: territorial spatial planning; integrating multi-spatial planning; subject of urban planning; scientific feature of planning; land use; history

“知行常相须,如目无足不行,足无目不见。论先后,知在先;论轻重,行为重。”^①推进国土空间规划的工作,知与行的关系正如朱熹的论述一样:一方面城乡规划学科既有的基础理论可以作为行动的基础,对今天开展的国土空间规划实践无疑是非常重要的知识储备;另一方面按照党中央对改革的要求,我们仍需积极实践,针对新问题,扩展和加深研究领域,提升理论认识,弥补过去的不足,在不断响应国家发展需要

作者简介

张 兵,博士,自然资源部国土空间规划局,
drbingzhang@tom.com

*根据作者在“第十八届中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理

的实践中使城乡规划学科得到新的发展。本文从规划制度改革的含义、增进规划的科学性、强调规划的整体性与综合性,以及规划理论与规划编制的重点问题等方面,探讨“多规合一”国土空间规划实践与城乡规划学科发展的关系。

1 转变

2015年党中央发布《生态文明体制改革总体方案》,将“建立空间规划体系”作为八项任务之一。2018年3月党和国家机构改革决定组建自然资源部,明确其“两统一”职责,即“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保护修复职责”,规划体制由此产生实质性的转变。2019年5月发布的《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》)明确了建立国土空间规划体系并监督实施的“顶层设计”,经过三年多努力,我们“总体建立了多规合一国土空间规划体系,落实国土空间规划的顶层设计”^[1]。

面向生态文明建设、国家空间治理体系和治理能力现代化的新要求,规划工作者在过去几年围绕国土空间规划开展了热烈讨论,来自不同专业方向的考虑,是对国土空间规划积极而有益的探索。规划工作者在切身的实践中感知到,无论是在理论上还是技术上,规划事业所发生的这场转变已经在改变着规划科学的诸多理念,是一场历史性的革命,它促进我们进一步思考“规划”本身:什么是规划?什么是国土空间规划?在新的制度环境下,国土空间规划实践为什么是以这样的方式在进行?国土空间规划的核心价值取向、理性思考的目标与责任、原因和结果都意味着什么?在转变的过程中,我们可以看到很多值得重新回到起点去思考的问题。

1.1 规划过程变化的内在意义

在半个多世纪前,西方对城市规划的认识经历了从“终极蓝图”到“连续过程”的转变。彼得·霍尔在研究规划理论与实践的关系时指出,早期规划被认为就是提供确定的土地利用的规划图,

没有关注规划制定后的实施过程,他把这个阶段归入“史前”阶段^[2]。改革开放后,这些进步认识影响到我国规划界,城市规划逐步摆脱计划经济时期的模式,不再是国民经济计划的延续和具体化,而是社会主义市场经济条件下应对市场变化、调控空间资源配置的政府行为。在过去三十多年不断发展变化的规划实践中,规划工作者普遍接受了“过程性”这一规划基本特征,将规划视为调节政府、市场、社会互动关系的政策制定和实施的连续过程。

当前,建立国土空间规划体系,通过“多规合一”将改革前多种空间类规划融合起来发挥新的作用,同时强调“监督实施”,进一步突显了规划“过程性”特征。吴志强提出空间规划的五要素,即目标愿景、路径选择、发展动力、沟通决策和评估优化^[3],就是基于规划过程的分解,可以用来更好地理解国土空间规划。一方面,抽象地概括,国土空间规划和改革前的几种空间类规划相比在“过程性”上有共通之处,都是决策和实施的连续过程;另一方面,具体而深入地分析,从保障国土空间规划过程实现的体制和机制上有着空前的、根本性的进展,足以使国土空间规划与过去相比成为一种系统性的重构。

制度环境的变化赋予规划实践许多新的意义。实践中规划的亲历者更容易体会出国土空间规划实践的4个重大变化。

第一,规划对象拓展到了全域、全要素^[4-6],技术操作层面的空间分区分类和空间要素更加复杂,规划控制引导的对象和范围产生了很大影响,直接导致规划学科运用和整合各相关学科知识进入到剧烈变化的历史性过程中。表现在实际工作中,城市规划、土地管理、海洋、生态、矿产等专业纷纷加入规划编制和相关研究,使大量相关专业的技术人员在规划工作层面有机会建立起“规划编制主体”的自我意识,相互交流相互支持,使规划队伍空前壮大。

第二,规划目标更加综合。国家对规划目标转向的要求其实由来已久,2000年《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》就将资源环境保护纳入城乡规划的目标,要求处理好发

展和保护的关系。但与20年前不同,今天国土空间规划作为生态文明体制改革的产物,规划目标要体现“五位一体”的总体布局,体现生态优先、绿色发展,体现资源环境的紧约束,规划工作者普遍强调生态保护、可持续发展、以人民为中心的发展^[7-8]以及自然资源的保值增值^[9-10]等的意义,把推动高质量发展、高品质生活、高效能治理作为新的追求。

第三,规划过程强调构建正反馈的循环。首先,规划编制过程与实施管理紧密衔接起来;其次,在学理上,越来越强调形成编制—决策—实施—反馈的流程闭环^[3, 11],将信息平台作为编制过程的重要支撑^[12-13],增强技术与行政的融合^[14-15]。“能用、管用、好用”的工作导向,就是不仅要进一步提高规划的公共政策有效性,而且必然要使规划编制和实施导入全周期连续畅通的运行。

第四,规划机制体现协作治理。在规划过程中,空间治理的主体发生很大变化。首先是在“中央—地方”之间,分级治理^[9, 16]和分级审查备案^[17]开展了一些讨论。建立国土空间规划体系,中央和地方之间的规划事权得到改革,按照2019年自然资源部发布的《关于开展国土空间规划工作的通知》(以下简称《通知》),全国、省、市、县、乡镇五级规划在“一级政府、一级事权”的原则下,改革总体规划的分级审批,体现“简政放权”,减少审批城市数量,简化审批内容,这意味着给城市留有更多空间及时适应市场,有利于地方层级上形成政府、市场、社会协作治理的新机制,更好调动各类治理主体的积极性。

在“多规合一”国土空间规划改革的历史背景下,规划全过程所发生的巨大的变化,不仅意味着城乡规划学科知识体系的扩展和重新整合,而且有极大可能在我国城乡规划学科史意义上引发多方面质的“变异”,最终推动学科系统的整体演进。

1.2 规划学科历史演进的启示

城乡规划学科是以“支撑实际工作开展的知识需求为核心,打破原有的学科界限,汲取各相关学科的知识内容,重新逐步整合而成”^[18]。在我国城乡规划学科发展历史中,有不少重要历史节

点,基于当时当地的实际需求,规划工作应用相关学科的知识或国际经验创新实践,在知识体系框架内容中不仅生成“知识点”,而且最终“纳入到学科史层级并赋予学科史意义”^②,对这类“事件”的回顾和再思考,可以帮助我们意识到我国城乡规划学科是如何随着国家经济社会环境的变化、随着不断解决实际问题的规划实践一步步丰富和壮大起来的,进而认识到今天为规划改革所付出的努力对城乡规划学科发展的意义。

学科独立意识的建立。“一五”时期结合重点城市和156项重点项目建设开展重点城市的总体规划和详细规划编制,在借鉴苏联经验的同时,基于我国规划和建筑的实际技术条件,初步形成了一套规划技术方法和初步的理论认识,但制度上完全遵从于国民经济计划,对国民经济计划的具体化^[19]本质上是项目落地并使之建筑形体化。文革后期规划工作的恢复,特别是改革开放后,城市规划不再作为国民经济计划的延伸,规划从计划中独立出来,同时认真吸取西方城市规划的历史教训,重视物质环境与经济社会的关系,开启了我国城市规划与社会科学、人文科学的广泛交融,城市规划成为一门社会、经济、技术、艺术等高度综合性的科学^[20]。规划学科在2011年从建筑学之下的二级学科上升为一级学科后得到进一步加强。

建筑类城市规划和地理类城市规划的历史形成与融合。“文革”后期规划工作恢复、唐山地震灾后重建的规划工作、1980年代初国土规划实践的开展有力地加速了经济地理学融入城市规划,促进了城市规划作为一门应用性学科的基础理论发展和新的城市规划实践,在城市规划工作体系上突破“就城市论城市”的格局,采用更加综合、理性的方法研究城市和区域的关系,形成了“三结构一网络”为核心内容的城镇体系规划^[20-23],塑造了1980年代以来我国城市总体规划工作的新形态。

规则导控型规划的产生。1984年《城市规划条例》明确城市详细规划是“新建或改建地段的各项建设作出具体布置和安排,作为修建设计的依据”。1980年代随着城市土地有偿使用制度的建立,修建性详细规划越发不能适应市

场的变化,在借鉴国外区划制度(zoning by-law)的基础上,上海、温州、桂林、苏州等城市探索编制了“不摆房子”的“控制性”详细规划,为1991年《城市规划编制办法》正式列入控制线详细规划提供了实践基础。控规编制提供的指标体系和场地划示等控制要点,为建设用地和建设工程规划许可管理提供参考依据^[24-25]。规则导控型规划的产生,面对市场以不变应万变,相比于修建性详细规划的做法,强化了规划工作的弹性和灵活性,提升了规划控制和引导的效能^[26]。开发控制线、开发强度附带引导措施,不仅创新了规划工具和手段,而且对社会主义市场经济条件下规划工作理念的影响持续至今。

有趣的是,在土地利用规划领域与控规产生相对应的是村级土地利用规划的试验。传统土地利用规划是“全国一省一市一县一镇(乡)”五级体系架构,但为了落实党中央、国务院新时期关于农业农村领域乡村振兴、“三块地”改革试点等重要战略部署,2017年2月国土资源部颁布的《关于有序开展村土地利用规划编制工作的指导意见》提出“加快编制村级土地利用规划,统筹安排农村各项土地利用活动”,工作体系向村庄规划层次拓展。工作精度也从乡镇层次1:10 000提高到了乡村规划1:2000,从比例尺精度看,实际上是为顺应新的管理要求,在土地利用规划领域创新详细规划的尝试。

这些具有城乡规划学科史意义的事件,其发生发展具有的共同规律在于,在国家经济社会外部环境变化的条件下,规划工作者在技术层面的实践创新中,应用和集成相关学科知识解决特定问题,同时针对实践活动开展讨论并及时进行理论总结,使理论与实践之间相互促进,新的规划技术不断趋向规范,其中一部分还可能逐步实现制度化。在特定阶段,规划领域形成的新知识点,伴随着不断规范化和制度化的规划实践,会有一部分沉淀和积累成为学术共同体认同的学科知识。总体而言,我国城乡规划学科演进本质上是实践促动理论发展的过程,是跨国规划理念和技术交流的过程,是相关学科不断融合的过程。

可见,当前“多规合一”国土空间

规划改革所引发的规划工作的转变,是新时期创新我国规划理论和实践的历史机遇,应以发展的观点来认识发挥规划等相关学科优势的现实意义。本文下面两节结合正在开展的国土空间规划实践讨论规划工作者的知识与行动对规划学科发展的意义。

2 知识

“知识”指的是规划工作者过去的经验,包括过去对规划过程的观察、以往在规划过程中的行为、接受过的规划教育和规划文化等所有被认为与规划目标和问题有关的内容。面对“多规合一”国土空间规划新的规划工作目标和有待解决的问题,一方面,规划工作者在学院学习所获得的教育和毕业后执业过程中获得的实践经验,在思想方法层面仍然可以发挥重要的作用;另一方面,需要认识新的规划制度环境中规划的过程和行为,需要补充其他学科的相关理论知识、学习新的技能,因此在国土空间规划实践过程中与规划目标和问题有关的新内容,不断被创造出来成为规划的新知识。在规划知识产生和积累的漫长历程中,追求规划的整体性和综合性、增强规划的科学性始终是一切规划目标和本质的本质。

2.1 规划的整体性与综合性

回顾城乡规划实践的发展历程,规划的科学性突出地表现在规划的整体性和综合性。从建筑设计到规划设计的院校专业训练过程中,老师们一直强调规划工作者如同“乐队指挥”,在执业过程中要善于系统分析、综合解决复杂问题,因此专业学习的训练过程是比较严格的,规划专业的知识体系也非常庞杂,目的是在规划专业学生的头脑中建立起经济、社会、政治、生态、文化等諸多要素与小到建筑物、大到区域的各种尺度空间的紧密联系。这些毕业生走入社会后,他们未必成为某个具体领域的专家,但他们有本领在协助规划决策和实施规划的过程中综合各领域专家的见解,最终使空间规划过程能够建立在对影响城市、乡村和区域发展的经济、社会、政治、生态、文化等各种因素的理性分析基础

上,使空间规划不仅有设计感、有艺术性,而且有城市和区域的基础设施系统的工程技术逻辑,使规划能够促进国土空间布局的优化,使国土空间在不同尺度上的内部结构与外部结构、上部结构与下部结构能够逐步实现相互协调相互支持。

在国家现代化的空间治理体系中,国土空间规划的生命力就在于它能有理想、有理念、有能力立足整体、立足长远,发挥对国土空间开发保护利用修复的综合协调作用。国土空间规划是全域全要素的规划,尽管规划的对象相比改革前的城乡规划和土地利用规划都有了更广的要求,但从思维方法上而论,整体性和综合性的原则是一贯的和根本的。

《若干意见》在阐述国土空间规划的工作要求时强调“建立全国统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系,整体谋划新时代国土空间开发保护格局,综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素,科学布局生产空间、生活空间、生态空间”。“整体谋划”“综合考虑”是国土空间规划工作的灵魂,生产空间、生活空间、生态空间的“科学布局”根本上取决于是否能够做到整体性和综合性。

《若干意见》强调“健全国土空间开发保护制度,体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性,实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续”,这些规范性的要求明确了规划知识进步的方向,把规划目标和要解决的问题清晰地摆在规划工作者面前,因此,接下来规划知识体系需要回答什么是更有效率、更加公平、更可持续,从规划理论上需要认真界定其涵义,解决好价值理性的本质问题。实际工作中强调规划的“能用、管用、好用”,朗朗上口,主要聚焦在“用”字上,而在规划工作者的理论思考中则不应止步在规划的工具理性上,树立规划权威、发挥协调作用、增强实施操作迫切需要在规划理论上解决好工具理性和价值理性的统一问题。

国土空间规划的整体性和综合性是规划科学性的重要特征。国土空间规划涉及的领域中,要解决的问题在某个单一学科那里即便可以找到解决的“答案”,到了要提出国土空间规划解决方案

时,都还要经历一个从整体出发综合把握的过程,这就是规划重新研究、统筹协调平衡的过程,确保不仅有效率,而且体现公平,同时能够增进可持续性。

同时,国土空间规划的整体性和综合性是体现规划战略性的重要基础。战略性的首要体现是国家战略部署的大局,接下来《若干意见》要求“自上而下编制各级国土空间规划”,但更重要的是规划编制在不同尺度的国土空间上要“对空间发展做出战略性系统性安排”。在不同空间尺度上,系统安排的侧重点是不同的。就规划体现战略性而言,应当发挥好过去在城市和区域空间发展战略规划方面积累的经验 and 理论,吸收融合土地、环境、生态等领域的理论知识,在“全域”“全要素”条件下进行基础理论和技术工具的拓展,思考如何改进分析研究、制定方案、确定路径、传导实施,形成可以指导实践,突出“转变国土空间开发保护方式,提升国土空间开发保护质量和效率”的学科新知识。

2.2 优化国土空间布局的规划原理

城乡规划作为应用性学科,在“多规合一”国土空间规划实践中,需着力于为规划实践特别是当前规划编制提供科学的技术方法和理论知识,并加快对相关学科知识的汲取整合。就此,笔者就优化国土空间布局讨论规划原理方面的两个问题。

何为优化国土空间布局?《若干意见》在“提高科学性”一节中指出提高科学性的原则和方法的同时,明确了优化国土空间布局是提高规划科学性的重要内涵,至少有4个层面的意义:第一,“科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间”,表明以系统思维统筹协调不同空间尺度上的生态、农业、城镇功能,这个系统的复杂性在于不仅横向上有生态、农业、城镇功能需加以协调,而且纵向上有国家—省(区域)—市—县—镇(乡)等层级的上下衔接、互动和传导。第二,国土空间优化的维度横跨陆地—海洋、城市—区域、城镇—乡村、地上一地下,特别是城市与区域的功能系统之间的一体化建构和完善,城镇与乡村之间打通改革前的二元结构,至少在土地和空间管理的领域实现城内—城

外的一体化管理。第三,完善基础设施和公共服务设施布局对优化国土空间布局具有重要作用。也就是说,陆地基础设施和海洋基础设施之间、城市内部基础设施与区域基础设施之间相互支撑、相互衔接,在规划学科理论和知识构造中,基础设施内在相互作用的系统关系是要重点加强的,否则规划会失去综合统筹和取舍的专业判断能力。一方面,过去城市道路交通和市政基础设施的规划知识仍然非常重要,忽略不得;另一方面,区域方面基础设施系统的规划知识,如区域综合交通运输、水利工程、能源保障、矿产探采等需要补充和加强。第四,在完善和发展国土空间功能体系的同时,强化国土空间自然与文化特色的塑造。区域与城乡自然遗产与文化遗产的保护和传承仅是一个方面,还应充分发挥国土空间规划“多规合一”的技术优势,用新技术更多发掘和研究国土空间的景观资源,为城乡居民提供更多可供观赏游览休憩的空间,全面综合地提升国土的自然与文化价值。总之,至少在这4个方面因地制宜地全面统筹,规划对国土空间布局的优化才是综合全面的,“统一行使所有国土空间用途管制”所依据的国土空间规划才是科学合理的。

何为“科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间”?改革前的城乡规划通过城镇体系规划工作,在原有规划体制下最大限度地对生态功能空间加以保护,早期划示不同等级的“生态敏感区”,后来演化为划定“禁建区”和“限建区”。对农业功能空间也少有专门的规划措施,往往归入广义的生态功能空间一并安排,例如改革前厦门的“多规合一”划定生态控制线和城镇开发边界两条控制线,其中生态控制线的范围在市域层面包含了基本农田、林地、园地、村庄、河流水系和其他生态要素。党的十九大报告在“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”这一章要求“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”,明确了国土空间规划管理工作的底线。“科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间”的思想方法,在包含国土空间生态系统保护“底线思维”的基础上,突出强调的

是“科学有序统筹”布局生态、农业、城镇等功能空间中的“系统思维”。

生态、农业、城镇等功能在国土空间上的布局是一个具有组织结构连续性的整体。农业空间具有生态功能，城镇内部也有各种类型的要素发挥着生态功能。如果旨在对人类赖以生存的生态系统加以全面保护，那么这个生态系统内在的结构和功能便是不可分割的。过去一个时期存在这样一种观点，即三条控制线分别圈定了生态空间、农业空间和城镇空间，将生态空间仅仅理解为生态保护红线所包含的生态功能极重要和极脆弱的区域，这样的生态观机械地割裂了生态系统的整体性。我们知道，早在渺小人类不甘寂寞地掺和进来之前，属于最基本的作用与影响关系的生态过程就已经开始了。为了建设人与自然和谐的现代化，国土空间规划“必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局”，在一个整体的生态系统中来认识生态、农业、城镇等功能的空间关系，并有机地调节各功能、各要素的相互关系。这是保证国土空间规划科学性的重要认识基础。

1933年《雅典宪章》概括了城市的“四大活动”，即居住、工作、游憩与交通，其中居住是城市的第一个活动。城市规划要在不同功能地区之间建立联系，“务使在这些地区间的日常活动可以最经济的时间完成”。这种功能主义的思想在1977年《马丘比丘宪章》中得到反思和纠正。《马丘比丘宪章》指出，“在1933年，主导思想是把城市和城市的建筑分成若干组成部分。在1977年，目标应当是把那些失掉了它们的互相依赖性和相互性，并已经失去其活力和意义的组成部分重新统一起来”^③。这段跨越近半世纪的规划史提醒我们，当改革带来规划体制进步的同时，我们更应以历史的观点、系统的思维来认识国土空间发展变化的规律，“多规合一”与国土空间规划“一张图”，统一了规划、建设、管理的平台和底图，而如果将生态、农业、城镇功能加以机械地分割，从认识论和方法论意义上恐怕会回到《雅典宪章》所代表的老路上去。因此，要认真把握国土空间规划的科学性，系统有机地管理

国土空间的发展变化，使之更加符合自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，从而增强规划的科学性。

3 行动

“多规合一”国土空间规划体系的建立，从制度环境上改变了城乡规划学科发展演进的外部条件，要实现国土空间规划战略引领与刚性管控的作用，自然会针对国家发展的新需要，汲取、应用和整合各相关学科知识，但无论怎样，规划过程是追求科学性的过程，知识体系的扩展应有利于体现规划的整体性和综合性。在此认识基础上，当前具体的实践行动要聚焦规划实践中的重要问题。

3.1 聚焦空间配置与土地利用

国土空间规划体系的建立和发展，会围绕两项基本的工作任务，一是国土空间布局的结构优化，二是国土空间中各种自然资源要素的科学利用。“多规合一”实现了土地利用规划、城乡规划等有机融合，原先这两类规划的技术内核和价值观念具有高度的共同性。首先，都是聚焦空间配置和土地利用问题，在配置空间资源和管理土地利用过程中都强调了可持续发展的规划价值；其次，在城市土地使用规划中尤其强调对城乡整体利益和公共利益的维护，而这一点在土地利用规划实践中也是相通的。基于此，国土空间规划实践中在强调生态优先、保护优先、绿色发展、以人为本等工作原则的同时，应聚焦在空间配置和土地利用的具体层面上找到规划系统解决实际问题的答案。

在目前开展的全国、省、市、县、乡（镇）五级国土空间规划中，依照《土地管理法》《城乡规划法》等与土地利用（使用）规划紧密相关的法律法规，在不同规划层级上确定空间配置和土地利用的规划管理内容。在国家和省级的规划层级上，要研究如何加强政策性、战略性的引导；在市县层面上，要研究规划如何承接上位规划的约束性和引导性的要求，在空间配置和土地使用结构中体现战略性、结构性、实施性的相对平衡；在衔接土地开发、用途管制和规划许可的操作性层面，则要充分利用全

国第三次国土调查、不动产登记系统、国土空间规划“一张图”等制度条件，在城镇开发边界内通过完善控制性详细规划的管理制度和技术工具，在城镇开发边界外的乡村地区通过创新“多规合一”实用型村庄规划，因地制宜地明确地块的规划设计条件，作为用途管制和规划许可的法定依据。

要整合与贯通不同尺度上土地使用的规划方法。从区域—要素统筹的视角来看，在国家、区域、城市、社区等不同尺度上，国土空间规划在各个层级具有不同的任务侧重^[7]。以市级国土空间总体规划为例，《市级国土空间总体规划编制指南》（以下简称《指南》）提出：在市域层面，要统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护的战略部署和总体格局，通过生态保护区、生态控制区、农田保护区，以及城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区等一级基本分区，同土地使用的安排紧密衔接起来；在市域层面土地使用的总体安排基础上，中心城区层面则细化城市功能布局结构和土地使用的规划方案（同行称之为“碎花布”），将城市功能完善和结构优化化为用地布局的具体方案，形成中心城区城镇建设用地规划结构平衡表，确定各类建设用地的总量和结构，为下位规划传导管控要求打下基础。

“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心”^④，市县国土空间布局优化，要重视城市，重视城市的创新发展，重视城市内部与外部的整体关系和系统关系，重视城市与区域、城市与乡村，特别是城市内部各功能分区的空间结构和布局形态。在研究和整合不同尺度土地使用的规划中，中心城区要细化土地使用和空间布局的研究，要对如何完善城市的功能和实现结构优化做多方案推敲，围绕优化建设用地的功能布局，提升空间的连通性、交通的可达性，把土地使用和交通运输等基础设施系统的协同性建立起来，这样在市县总体规划层面才能更好地完成优化国土空间布局的阶段任务。

3.2 突出国土空间规划改革的要求

《若干意见》面世的2019年5月，自然资源部随即发布了《关于全面开展国

土空间规划工作的通知》，落实《若干意见》要求，明确了改革规划审批的具体措施，为编制面向2035年国土空间规划明确了工作重点。规划报批审查的要点（表1）主要涉及4个方面：一是总体规划的战略性和审查对国家和区域重大战略部署的落实情况和目标定位；二是底线管控的传导性，审查是否落实了上位规划明确的约束性指标和控制性要求，是否完成“三条控制线”划定，对于中心城区内部是否完成绿地控制线（绿线）、水体保护线（蓝线）、历史文化保护线（紫线）和基础设施控制线（黄线）的划定（即“四线”）；三是空间结构的科学性，重点审查空间和土地使用的相邻关系的处理是否科学合理，是否有利于国土空间布局的优化；四是编审程序的合规性，是否合乎规划编制的法定程序和报批成果形式要求。

《若干意见》明确“精简规划审批内容，管什么就批什么”，并不意味着批什么就编什么。市县的总体规划“是城市为实现‘两个一百年’奋斗目标制定的空间发展蓝图和战略部署，是城市落实新发展理念、实施高效能空间治理、促进高质量发展和高品质生活的空间政策”，因此，要使总体规划能够切实发挥出“指导各类建设的行动纲领”的作用，总体规划研究和编制的内容会远远大于报批的内容。例如城乡基础设施、公共服务设施的布局研究，对国土空间布局优化的引导作用是显而易见的，对城乡建设的指导作用是非常直接的，除国家重大基础设施项目外，可以不纳入报批的总规文件，但是在总体规划研究和编制中是有分量的内容。

国土空间规划不是改革前几种空间类规划的简单拼合，而是面向生态文明建设的重新建构。与改革前城市总体规划、土地利用总体规划编制内容相比（表2）：首先突出底线管控的要求，例如三条控制线划定、“四线”划定等；其次是突出重要自然资源的约束条件研究，例如对水资源和能源供需平衡方案的研究提出要求；再次是加强空间形态管控要求，包括战略留白区管控、自然与文化遗产保护、城乡风貌和形态管控、洪涝风险控制等；最后是鼓励引导性的内容，例如构建15分钟社区生活圈、气候

变化和公共卫生等条件下防灾减灾的措施、生态修复等。同时，资源的节约集约成为国土空间规划突出的价值取向。在省级和市级国土空间规划指标体系中，对林地保有量、基本草原面积、湿地面积、耕地保有量、城乡建设用地规模、单位GDP地耗率、建设用地总面积、人均城镇建设用地面积等都有上传下达的约束指标要求（表3）。可以讲，这些要

求和鼓励引导的内容，体现了现阶段国土空间规划是对生态文明建设要求的积极落实，是我国国土空间规划围绕可持续发展提供的政策和技术方案样本。

在编制国土空间规划的实践中，碳达峰碳中和、气候变化、生态保护、生物多样性等等概念已经转化成为国家发展的政策要求，因此，可持续的空间配置和土地使用的效应和机理成为基础性

表1 市级国土空间总体规划审批重点

Tab.1 Key points of planning approval of territorial spatial planning at the city level

审批重点	具体含义
总体规划的战略性和审查对国家和区域重大战略部署的落实情况和目标定位	战略落实，目标定位
底线管控的传导性	底线约束、控制性指标
空间结构的科学性	空间与土地使用的相邻关系
编审程序的合规性	规划程序和报批成果形式

资料来源：根据《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》整理。

表2 国土空间总体规划与原城市总体规划、土地利用总体规划编制内容比较

Tab.2 The essential content of spatial planning, compared with that of city master planning and land utilization planning before the planning system reform

序号	《指南》明确的九项内容	比原两规增加的内容
1	落实主体功能定位，明确空间发展目标战略	落实主体功能定位；落实上位规划的约束性指标要求
2	优化空间总体格局，促进区域协调、城乡融合发展	不同层次和类型的城乡生活圈；统筹陆海空间；战略性预留空间
3	强化资源环境底线约束，推进生态优先、绿色发展	三条控制线（永久基本农田控制线、生态保护红线、城镇开发边界）；水资源供需平衡方案；能源供需平衡方案
4	优化空间格局，提升连通性，促进节约集约、高质量发展	——
5	完善公共空间和公共服务功能，营造健康、舒适、便利的人居环境	15分钟社区生活圈
6	保护自然与历史文化，塑造具有地域特色的城乡风貌	其他历史文化保护线；全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则；重点地区空间形态控制要求；乡村地区空间形态管控要求
7	完善基础设施体系，增强城市安全韧性	防疫设施标准、布局要求与防灾减灾措施；划定洪涝风险控制线；沿海城市应对气候变化海平面上升等灾害措施
8	推进国土整治修复与城市更新，提升空间综合价值	生态修复
9	建立规划实施保障机制，确保一张蓝图干到底	专项规划编制清单；国土空间规划“一张图”建设

资料来源：根据《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》和城市规划、土地利用规划编制办法整理。

表3 省级与市级国土空间规划对资源环境节约集约的共同要求

Tab.3 Common requirements on utilizing resources economically and intensively by the planning policy guidelines at the province and city levels

省级国土空间规划	市级国土空间总体规划
生态保护红线面积	生态保护红线面积
用水总量	用水总量
林地保有量	林地保有量
基本草原面积	基本草原面积
湿地面积	湿地面积
自然岸线保有率（大陆自然海岸线保有率、重要河湖自然岸线保有率）	大陆自然海岸线保有率
耕地保有量（永久基本农田保护面积）	耕地保有量 永久基本农田保护面积
城乡建设用地规模	城乡建设用地面积
单位GDP使用建设用地（用水）下降率	每万元GDP地耗（预期性） 每万元GDP水耗（预期性）
	建设用地总面积
	人均城镇建设用地面积

资料来源：根据《省级国土空间规划编制指南》和《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》整理。

问题,需要新的规划理论和技术对规划编制、实施管理、动态的监测评估和预警发挥支撑作用,城乡规划学科和相关学科的理论 and 知识的集成和融汇更加紧迫。

4 结语

建立国土空间规划体系并监督实施不是白手起家,也不是推倒重来,是兼容并包的过程。面向改革要求,按照“连续、稳定、转换、创新”的工作原则,包括城乡规划学科在内相关学科的理论 and 知识急需充分调动起来,集成创新,共同探索和解决工作中遇到的新问题。现实工作中三条控制线的划定、国土空间规划“一张图”的建立、有关空间配置和土地使用理论与技术的完善,以及国土空间布局的系统优化,所有这些工作所需要的知识和技能事实上都不为任何一个规划工作者个体所掌握,因此需要的是充分的合作和集体的行动。这场空前的规划制度改革所依赖的主体,将是那些来自不同学科背景、知行相须、能够积极适应新的规划环境、在技术一理论一制度层面积极探索改革之道的规划工作者。

我们正处在多学科知识应用和融合的关键时期,改革前空间类规划工作所积累的知识 and 实践经验,无疑都是国家和社会的宝贵财富,值得大家珍惜;同时也要认识到,规划学科的知识体系固然有其阶段的相对稳定性,但着眼改革实践、着眼长远,规划学科也将表现出开放性和成长性,随着新的“行”不断创造新的“知”,规划学科一定会迎来历史性的发展,因为归根结底,规划学科发展史很大程度是一部规划实践创新进步的历史。

本文根据笔者在2021年第18届中国城市规划学科发展论坛暨UP论坛上的演讲整理而成,改革以来规划同行就国土空间规划理论和方法的研究讨论给了我很大启发,在此致谢!在整理成文时得到林永新、孙建欣等同志的帮助,谨致谢意!

注释

① 引自朱熹。黎靖德。朱子语类·卷第九·学三·论知行[M]。北京:中华书局,1986。

② 引自吴志强为《中国城乡规划学科史》所作的序言。中国城市规划学会.中国城乡规划学科学史[M]。北京:中国科学技术出版社,2018。
③ 转引自:陈占祥,等.建筑师不是描图机器[M]。沈阳:辽宁教育出版社,2005。
④ 引自《2015年中央城市工作会议公报》。

参考文献 (References)

[1] 陆昊.关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告[EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202110/d1fc1e63e20e4dfe9b5fad0839ab8129.shtml>, 2021. (LU Hao. Special report on the management of state-owned natural resource assets in 2020[EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202110/d1fc1e63e20e4dfe9b5fad0839ab8129.shtml>, 2021.)

[2] 彼得·霍尔,马克·高德-琼斯.城市 and 区域规划:第五版[M].邹德慈,等译.北京:中国建筑工业出版社,2014. (HALL P, TEWDWR-JONES M. Urban and regional planning: 5th ed[M]. ZOU Deci, et al, translation. Beijing: China Architecture & Building Press, 2014.)

[3] 吴志强.国土空间规划的五个哲学问题[J].城市规划学刊,2020(6):7-10. (WU Zhiqiang. Five philosophical concerns of the territorial spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 7-10.)

[4] 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. (SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 11-17.)

[5] 程遥,赵民.国土空间规划用地分类标准体系建构探讨:分区分类结构与应用逻辑[J].城市规划学刊,2021(4):51-57. (CHENG Yao, ZHAO Min. On the land-use classification system in the context of territorial spatial planning: classification structure and application rationale[J]. Urban Planning Forum, 2021(4): 51-57.)

[6] 杨壮壮,袁源,王亚华,等.生态文明背景下的国土空间用途管制:内涵认知与体系构建[J].中国土地科学,2020,34(11):1-9. (YANG Zhuangzhuang, YUAN Yuan, WANG Yahua, et al. Territorial and spatial use control of ecological civilization connotation cognition and system construction[J]. China Land Science, 2020, 34(11): 1-9.)

[7] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019

(4): 16-23.)

[8] 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,2018,32(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, 32(6): 1-7.)

[9] 赵燕菁.论国土空间规划的基本架构[J].城市规划,2019(12):17-26+36. (ZHAO Yanjing. On the underlying infrastructure of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2019(12): 17-26+36.)

[10] 董祚继.从土地利用规划到国土空间规划:科学理性规划的视角[J].中国土地科学,2020,34(5):1-7. (DONG Zuoji. From land-use planning to territorial space planning: a perspective of scientific and rational planning[J]. China Land Science, 2020, 34(5): 1-7.)

[11] 熊健.国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考[J]//本刊编辑部.国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈.城市规划学刊,2019(5):3-4. (XIONG Jian. Thoughts on planning compilation under the background of the reform of land and space planning system[J]//The Editorial Department. Thoughts on planning compilation under the background of the reform of land and space planning system. Urban Planning Forum, 2019(5): 3-4.)

[12] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1):17-22. (PAN Haixia. ZHAO Min. On the construction and some technical issues of the national territory development planning system in China[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 17-22.)

[13] 吴洪涛.自然资源信息化总体架构下的智慧国土空间规划[J].城乡规划,2019(6):6-10. (WU Hongtao. Smart territory spatial planning under the overall framework of natural resources informatization[J]. Urban and Rural Planning, 2019(6): 6-10.)

[14] 吴殿廷,张文新,王彬.国土空间规划的现实困境与突破路径[J].地球科学进展,2021(3):223-232. (WU Dianting, ZHANG Wenxin, WANG Bin. The realistic dilemma and breakthrough path of land space planning[J]. Advances in Earth Science, 2021(3): 223-232.)

[15] 朱锦章.规划职能演变与新型国土空间规划体系构建[J].中国国土资源经济,2019(11):11-14+24. (ZHU Jinzhang. The evolution of planning function and the construction of new territorial spatial planning system[J]. Natural Resource Economics of China, 2019(11): 11-14+24.)

[16] 林坚.规划编制应立足于国土空间治理体

- 系建设[J]//本刊编辑部. 国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈. 城市规划学刊, 2019(5): 11. (LIN Jian. Planning compilation should be based on the construction of the governance system for land and space[J]//The Editorial Department. Thoughts on planning compilation under the background of the reform of land and space planning system. Urban Planning Forum, 2019(5): 11.)
- [17] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China [J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)
- [18] 中国城市规划学会. 中国城乡规划学科学史[M]. 北京: 中国科学技术出版社, 2018. (Urban Planning Society of China. Academic history of urban and rural planning in China[M]. Beijing: China Science and Technology Press, 2018.)
- [19] 李德华. 城市规划原理: 第3版[M]. 中国建筑工业出版社, 2001. (LI Dehua. Principles of Urban Planning: 3rd ed[M]. China Construction Industry Press, 2001.)
- [20] 赵士修. 我国城市规划科学技术在改革中发展[J]. 城市规划, 1989(5): 3-5. (ZHAO Shixiu. The development of urban planning science and technology in China[J]. City Planning Review, 1989(5): 3-5.)
- [21] 顾朝林. 城镇体系规划: 理论、方法、实例[M]. 中国建筑工业出版社, 2005. (GU Chaolin. Urban system planning: theories, methods, examples[M]. China Architecture & Building Press, 2005.)
- [22] 孔维锋, 孙威, 樊杰. 我国城市地理学与城市规划近半个世纪的协同发展与未来展望[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 13-18. (KONG Weifeng, SUN Wei, FAN Jie. Half century's co-development of urban geography and urban planning and their future prospect[J]. Urban Planning Forum, 2016(5): 13-18.)
- [23] 樊杰. 我国经济地理学历史沿革、现状特征与发展策略[J]. 经济地理, 2021, 41(10): 10-15. (FAN Jie. The historical evolution, current characteristics and development strategies of economic geography in China [J]. Economic Geography, 2021, 41(10): 10-15.)
- [24] 汪德华. 中国城市规划史纲[M]. 南京: 东南大学出版社, 2005. (WANG Dehua. The outline of urban planning history in China [M]. Nanjing: Southeast University Press, 2005.)
- [25] 高捷, 赵民. 控制性详细规划的缘起、演进及新时代的嬗变: 基于历史制度主义的研究[J]. 城市规划, 2021(1): 72-79+104. (GAO Jie, ZHAO Min. Origin, evolution, and transformation of regulatory detailed planning in the new era: based on the paradigm of historical institutionalism[J]. City Planning Review, 2021(1): 72-79+104.)
- [26] 张兵. 城市规划实效论: 城市规划实践的分析理论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998. (ZHANG Bing. Effectiveness of urban planning: a framework for the theory of planning praxis[M]. Beijing: China's Renmin University Press, 1998.)
- [27] 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. (LIN Jian, ZHAO Ye. State governance, spatial planning and central-local collaboration: with discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution of the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 20-23.)

修回: 2022-01