

# 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨

赵民

On the Construction Logic and Implementation Agenda of the Territory Development Planning System of China

ZHAO Min

**Abstract:** In the context of the central government's major decision to establish the territory development planning system, this paper firstly reviews and analyzes the formation and evolution of China's various spatial plans. It then analyzes the administrative and technical logic of constructing the new planning system. Finally the paper discusses the legal system building as well as implementation agenda of the new planning system, including the plan structure and top-down control mechanism of the planning system, the strategic guidance and bottom line control of the territory master plan, the method of preparing regulatory plans under the new planning system, the division of planning administrative power and the innovations in the plan format and delivery.

**Keywords:** territory planning system; construction logic; implementation agenda; change and no change

**提 要** 在中共中央、国务院作出建立国土空间规划体系决策部署的背景下,首先回顾和分析我国空间性规划的形成与演进历史。然后解析新规划体系建构的行政逻辑和技术逻辑。最后探讨新规划体系的法制建设及若干运作策略,涉及国土空间规划的分级分类编制和传导机制、总体规划的战略引领和底线管控作用、新规划体系中的详细规划编制方法、规划行政事权划分及规划成果体系创新等问题。

**关键词** 国土空间规划体系;建构逻辑;运作策略;变与不变

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“意见”)具有极其重大和深远的意义,标志着将主体功能区、土地利用规划、城乡规划等空间性规划融合为一体的“国土空间规划体系”的整体框架已经明确。这是一项重要改革成果和具有创新意义的制度建构。

统一的国土空间规划体系建构可谓开创了新的历史。在这之前,我国先后形成了多种类型的空间性规划,它们在服务我国改革开放以来的经济社会发展和城镇化发展、促进国土资源合理利用和有效保护等方面发挥了积极作用;同时,正如“意见”所指出的,原先的空间规划存在着规划类型过多、内容重叠冲突、朝令夕改等弊端。克服这些弊端,首先要真正树立和践行科学发展观,同时也必须要解决好体制和机制方面的问题。十八大以来,随着生态文明建设的不断推进,中央一直在推进相关领域的制度改革(林坚,吴宇翔,等,2018;赵民,2018)。

2018年3月召开的第十三届全国人民代表大会第一次会议批准了国务院机构改革方案,其中包括新组建“自然资源部”。根据所公布的机构方案,全国陆海域空间资源管理及空间性规划的编制和管理职能基本上都被整合进了自然资源部。在解决了空间资源管理“政出多门”的体制机制问题以后,建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系便提上了议事日程。

国内外以空间为基本对象的规划有很多,如国土规划、区域规划、城乡规划、城市群规划、都市圈规划、自然保护区规划等;横向上涉及多个政府部委的职能,纵向上分为国家、省、地州市、县、乡镇等多个层级。在此情形下就必须理顺各项规划的关系,建构起统一的空间规划框架。可以有两种模式选择:一是统一框架下的多类空间规划并存模式;另一是采用多规融合模式。与之相对应,“模式一是在不改变现有

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201904001  
文章编号 1000-3363(2019)04-0008-08

## 作者简介

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, tjup@sh163.net

部门规划本身的基础上进行的协调策略,相对温和、渐进和结构性;而模式二则是整合部门规划基础上的规划编制改革,相对剧烈、彻底和实质性”(罗振东,宋彦,2018)。经数年试点后,中央决定采用“多规合一”的融合模式,即将我国特有的主体功能区规划与土地利用规划、城乡规划融合为“国土空间规划”。解读“意见”,“国土空间规划体系”则是由“国土空间总体规划”、“详细规划”和“专项规划”等多个类别的规划所组成。

自然资源部为了落实“意见”,已经发文启动编制全国、省级、市县和乡镇国土空间规划。这是一项庞大的系统工程,还有许多问题要解决,所以在学习领会“意见”的同时,边开展规划边探讨新规划体系的理论和技术问题非常有必要。本文从历史维度切入,解析国土空间规划体系建构的逻辑,进而探讨相关的运作理念和策略。

## 1 我国空间性规划的形成与演进

### 1.1 计划经济年代的运作以及改革开放后的反思

新中国的空间性规划起步于计划经济年代,基础很薄弱,早期主要是为了配合国家基本建设而开展城市规划,注重于物质性空间规划设计。以1950年代的包头、太原、洛阳、西安、兰州、武汉、成都和大同这几个城市的总体规划为例,主要是为了落实“一五”时期苏联等援助我国建设的156个重要工业项目的厂址选择任务(李浩,2017)。当时的城镇建设用地使用则是按照基本建设计划程序申请选址和办理征地;1958年1月国务院公布的《国家建设征用土地办法》对此作了明确规定。

在计划经济年代,城市规划和土地管理本质上都是国民经济计划的继续和具体化;城市规划编制工作可以因经济发展的起落而大上天下,既出现过飞跃式的“快速规划”,也出现过“三年不搞规划”以及取消高等院校城市规划专业的倒退(赵民,2004;李浩,2012)。城市发展和规划的科学性得不到尊重,

规划学科和规划职业也就没有其正常地位和独立性。

1978年改革开放以后,市场经济发展和空间开发管控的现实需求推动了规划事业的发展和规划的法制化进程。基于对历史经验教训的反思,1982年召开的“全国城市规划工作会议纪要”指出,“我国城市规划长期被废弛,造成了严重后果”,“为了彻底改变多年来形成的‘只有人治,没有法制’的局面,国家有必要制定专门的法律,来保障城市规划稳定地、连续地、有效地实施”。

### 1.2 1980—1990年代的城市规划与土地管理

1984年国务院颁发了行政法规《城市规划条例》,规定“城市规划分为总体规划和详细规划两个阶段”,确立了地方政府主管部门编制城市规划及城市规划的分级审批制度;同时还创立了城市规划区内的“建设用地许可证”和“建设许可证”管理制度。1989年全国人大通过了《城市规划法》。这是新中国历史上第一部城市规划法律,以立法方式确立了城市总体规划、详细规划和城镇体系规划的编制审批制度;并针对空间用途管制,建立了较以往更为明晰和完善的“一书两证”(即建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证)制度。至此,城市规划法规和法律可谓赋予了城市政府管理地方城市规划建设的明确事权。

在土地利用制度方面,1982年国务院公布了新版《国家建设征用土地条例》,该条例仍然沿用了计划经济时期的管理模式。为了适应改革开放的新形势,1986年全国人大制定了《土地管理法》(同时废止了《国家建设征用土地条例》),将土地利用和保护问题上升到了国家立法层面;同年设立了国家土地管理局。该法规定,“各级人民政府编制土地利用总体规划,地方人民政府的土地利用总体规划经上级政府批准执行”(第十五条);“在城市规划区内,土地利用应当符合城市规划”(第十六条)。此外,该法律还确立了国家建设征用土地的“分级限额审批”制度,即:

“国家建设征用耕地一千亩以上,其他土地二千亩以上的,由国务院批准”,“征用耕地三亩以下,其他土地十亩以下的,由县级人民政府审批”(第二十五条)。

由此可见,改革开放初期的土地利用规划与城市规划一样,都是由地方政府组织编制,报上级政府批准。总体而言,当时的城市规划和土地利用规划编制和实施均不严密和严格。城镇空间发展基本上由地方政府自我主导;建设供地主要是行政划拨方式,国土空间用途管制通行的是“计划批准——规划许可”模式。

当时的城市规划和土地管理服务于改革开放年代的新情势,在我国的经济崛起和社会发展中发挥了不可或缺的作用;但是自下而上的规划编制和国土空间资源使用的局限性也日益凸显——规划偏重于建设空间拓展,且只覆盖局部空间;增量土地的管控机制趋于失效,尽管土地使用有限额审批的约束,但地方政府往往用“化整为零”等手段来规避。其空间表象则为各类新区、开发区遍地开花,导致耕地占用过多、土地资源消耗过快,总体开发绩效低下。

为了治理建设用地的无序蔓延和改变土地资源过快消耗的态势,1990年代中期中央提出了要实行“最严格的耕地管理制度”。全国人大于1998年修订了《土地管理法》;同年组建了国土资源部,土地管理权上收中央和省级政府,随后还在省以下实行土地垂直管理等土地管理体制的重大改革。新的立法规定,“下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制”(第十八条);“城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模”(第二十三条)。并规定了要依据规划实行土地利用计划管理,实行建设用地总量控制和年度供地计划。

至此,自下而上的“城市规划”与自上而下的“土地利用规划”因其各自的逻辑、行政体制和作用机制不同,进入了矛盾——协调——冲突的循环局面。

### 1.3 新世纪的城乡规划立法

进入新世纪以后，中央提出了包括“城乡统筹”在内的一系列新发展理念；为了落实“城乡统筹”，全国人大对既有的《城市规划法》做了大幅修改，形成了《城乡规划法》。新的立法于2007年10月通过，2008年1月起施行。《城乡规划法》创设了包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划在内的五级城乡规划编制体系。至此，“城市规划”演进为“城乡规划”，城乡规划建设被纳入了统一的法制和管理框架。此外，《城乡规划法》还明确了控制性详细规划与建设用地规划许可管理和建设工程规划管理之间的羁束关系。《城乡规划法》的施行，在提高我国城乡规划编制审批水平、完善城乡建设空间用途管制的诸多方面发挥了重要作用。

另一方面，由于各项空间性规划由不同的中央机构管辖，既缺乏顶层设计，机制体制改革也未能跟进，城乡规划与其他部门规划的交叉和矛盾也就更难以避免。尽管《城乡规划法》规定了“城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相衔接”，但事实上难以真正落实。

住建、国土等部门继续各编各的规划，规划范畴、规划期限、技术标准等各搞一套，导致同一国土空间对象的城乡规划“土地使用图”与国土规划“土地利用图”之间往往会有数十万块差异图斑。“以厦门为例，通过‘多规合一’工作，发现在城市规划与土地利用总体规划之间有12.4万块差异图斑，导致约55km<sup>2</sup>的土地指标不能有效使用”（王蒙徽，2015）。不但是“城规”与“土规”有矛盾，“林规”、“草规”等与“土规”也会有矛盾（图1、图2）。同时，有的城市亟需发展空间，但没有建设用地指标；有的城市实际建设用地则突破了土地利用规划的建设用地指标。如此不免会降低行政效率，并影响经济社会的健康发展。

### 1.4 《全国主体功能区规划》的产生与评析

为了规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构，2006年全国人大通过的《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》提出了要推进编制“主体功能区”规划，即要“根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、土地利用和城镇化格局，将国土空间划分

为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价”。据此，主体功能区规划应是定位于“发展”与“空间”相结合的战略规划。

2007年国务院发出了《关于编制全国主体功能区规划的意见》，指出：“全国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的总体规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、生态建设规划、流域综合规划、水资源综合规划、海洋功能区划、海域使用规划、粮食生产规划、交通规划、防灾减灾规划等在空间开发和布局的基本依据。”据国务院文件，全国主体功能区规划由国家主体功能区规划和省级主体功能区规划组成，分国家和省级两个层次编制。国家主体功能区规划由全国主体功能区规划编制工作领导小组会同各省（区、市）人民政府编制，规划期至2020年；省级主体功能区规划由各省（区、市）人民政府组织市、县级人民政府编制，规划期至2020年。

2010年12月《全国主体功能区规划》由国务院发布（《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》）。据该

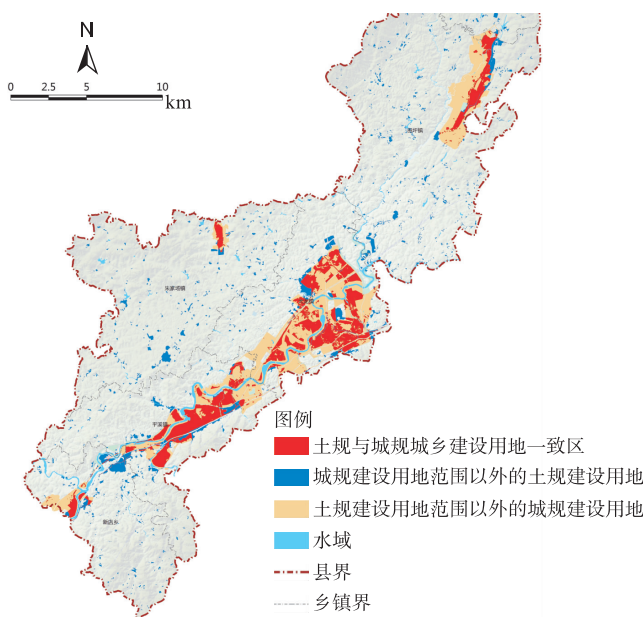


图1 西南某县“城规”与“土规”矛盾示意  
Fig.1 The contradiction between "city plan" and "land use plan"  
资料来源：上海复旦规划建筑设计研究院，2015。

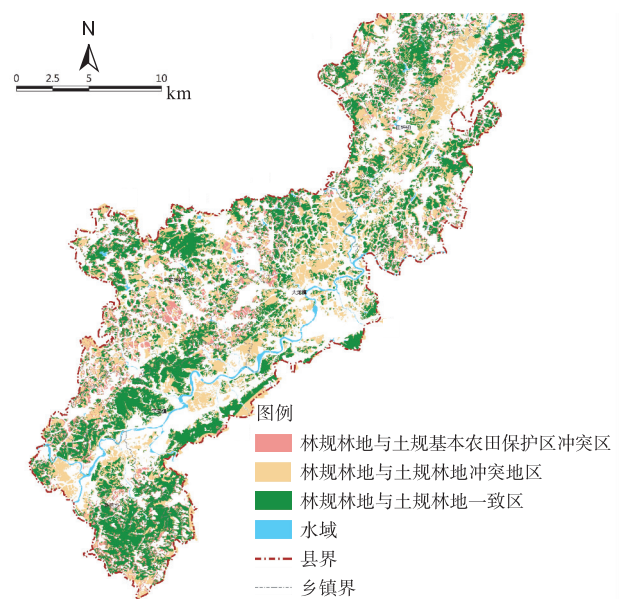


图2 西南某县“林规”与“土规”矛盾示意  
Fig.2 The contradiction between "forest plan" and "land use plan"  
资料来源：上海复旦规划建筑设计研究院，2015。



规划文件的阐述：“我国国土空间分为以下主体功能区：按开发方式，分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域；按开发内容，分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区；按层级，分为国家和省级两个层面”；“本规划的优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发中的‘开发’，特指大规模高强度的工业化城镇化开发。限制开发，特指限制大规模高强度的工业化城镇化开发，并不是限制所有的开发活动。”

主体功能区规划作为我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划，无疑有着重要意义。另一方面，作为一项新的规划，其严密性似不够，例如怎么处理政府选择与市场选择的关系？如何定义“大规模高强度的工业化城镇化开发”？规划所确定的“优化开发区”，诸如“环渤海”、“长江三角洲”以及“珠江三角洲”等地区，实际上在现阶段都仍然需要有一定的大规模高强度开发建设；从其规划图示看，则是显得过于抽象和简化（图3、图4）。另据林坚等的分析，主体功能区规划只是功能性区划，并无实现针对具体地块进行管理的途径。“在管理实施手段上，土地利用总体规划、城乡规划的成熟度高，林地保护利用规划、水功能区划、海洋功能区划等成熟度较好，主体功能区规划、生态功能区划等则尚无明确手段”（林坚，吴宇翔，等，2018）。由此可以认为，主体功能区规划也必须与其他空间性规划形成紧密的传导和协调关系，才能发挥预想的作用。

## 2 新规划体系的探索历程与建构逻辑

### 2.1 从市县“多规合一”试点到“省级空间规划”试点

针对愈演愈烈的“政出多门”的空间性规划不协调、甚至“打架”情形，国家发展改革委会同国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部于2014年8月发出了“关于开展市县‘多规合一’试点工作的通知”。



图3 国家重点生态功能区示意图  
Fig.3 National key ecological function zone  
资料来源：全国主体功能区规划编制工作领导小组，2010。

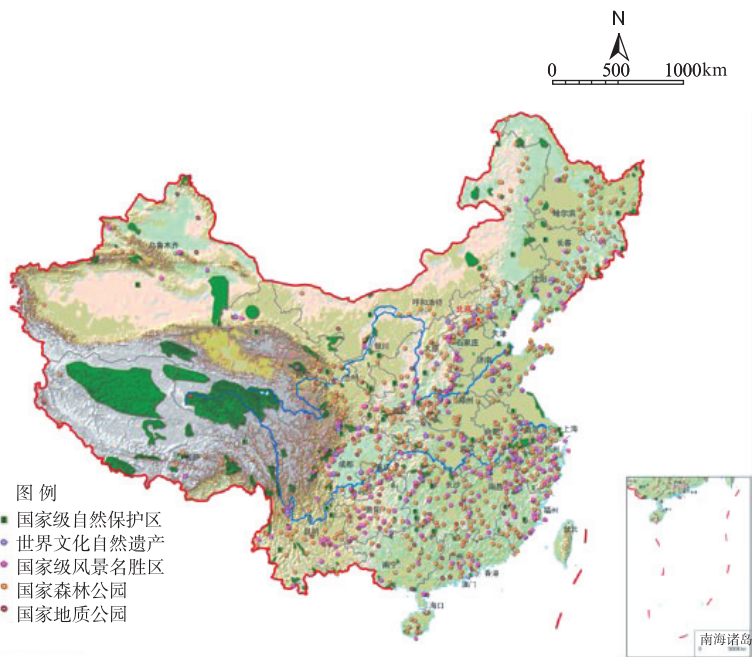


图4 国家禁止开发区域示意图  
Fig.4 Development prohibition areas by the central government  
资料来源：全国主体功能区规划编制工作领导小组，2010。

根据该通知，“开展市县空间规划改革试点，推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划‘多规合一’，形成一个市县一本规划、一张蓝图，是2014年中央全面深

化改革工作中的一项重要任务”；开展试点工作的主要任务是，“探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护等规划‘多规合一’的具体思路，研究提出可复制可推广的

‘多规合一’试点方案，形成一个市县一本规划、一张蓝图。同时，探索完善市县空间规划体系，建立相关规划衔接协调机制。”

从实际效果看，这种“自下而上”的试验有其价值，但也有着明显的局限性。若是现行的“多规”均有存在的必要性，“多规合一”的题中之义应是将“多规整合在一个框架内”，从而协调运作（张捷，赵民，2015）。但如果“政出多门”的问题不解决，即使这次消除了至2020年的差异“图斑”，实现了特定时空的“多规合一”，今后可能仍会重蹈覆辙。就四部委抓的试点来看，实际是提出了三种方案。可见大家对于“多规合一”的理解并不完全相同（孙安军，2018）。在此情形下，试点成果也就难以推广。

随后，中央提升了试点层级。2017年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级空间规划试点方案》。其宗旨是：“为贯彻落实党的十八届五中全会关于以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划、推进‘多规合一’的战略部署，深化规划体制改革创新，建立健全统一衔接的空间规划体系，提升国家国土空间治理能力和效率，在市县‘多规合一’试点工作基础上，制定省级空间规划试点方案。”试点范围为海南、宁夏、吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州等9个省份。试点工作的基本原则是，“针对各类空间性规划存在的问题，加强体制机制、法律法规等顶层设计，研究提出系统解决重点难点问题的一揽子方案，打破各类规划条块分割、各自为政局面。”

省级空间规划试点工作的难度很大。就国土用途管控而言，空间规划与土地利用规划的目标和手段是基本一致的，但要求在省域尺度上划定“三区三线”则是技术上难以完成的任务。就空间规划与城乡规划的关系看，全国城镇体系规划、省域城镇体系规划、城市总体规划与拟议中的空间规划的层次是重合的。可见空间规划的探索与城乡规划、国土规划等的改革密切相关，着眼于顶层设计的改革终究绕不开体制和机制问题。

## 2.2 国土空间规划体系建构的逻辑

对于一个幅员辽阔的大国而言，政府管理体系的某种程度条块分工有其必然性；就我国各项空间性规划的形成和发展而言，也都有其必要性和合理性，但必须要建构起统一框架下的国土开发保护和城乡空间管理体系。针对我国国土开发和保护中存在的问题，以及为了解决空间性规划之间的矛盾，2015年中央《生态文明体制改革总体方案》明确提出“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”，“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。

多年来的探索和试点表明，在我国现实条件下，仅是在空间性规划编制技术上做探索，往往难以实现预期目标；而机构及相应行政管理体制的优化调整，则一般都会产生所需要的治理效果。如果深入探究空间资源配置中的部门规划和管理的不协调问题，包括自成体系、内容重叠冲突、缺乏衔接等，可以发现其最根本的原因在于“政出多门”及部门之间的规划逻辑不同和“话语权”争夺；其外在表现便是各编制各的规划，规划范畴、规划期限、技术标准等各搞一套，从而人为导致了困境。如果仅是从技术层面去解决“多规合一”问题，难免是“治标不治本”。中央通过部委机构改革，将与自然资源保护和利用相关的空间性规划和管理工作职责集中于新组建的自然资源部，希冀可以有效化解以往因体制机制而产生的矛盾（赵民，2018）。在此基础上，“多规合一”的国土空间规划体系建构可谓是水到渠成，同时这也显示了新规划体系建构及其称谓选择背后的行政逻辑。

从我国各类空间性规划的缘起和演进看，都有着特定的目标设定，且无不基于充分的技术理性，因而改革及新的规划体系建构应是一个“扬弃”的过程，而非非是要全部推到重来。亦即，在机构改革和顶层设计完成后，因体制而产生的摩擦消除了，原先的各级各类规划的合理内涵都可以、且应该要得到保留、并融合进新的体系。诸如主体功

能区规划的大局观和宏观调控功能；土地利用规划的“保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地”等作用；城乡规划对于“协调城乡空间布局，改善人居环境发展”以及实施建设用地和建设工程规划许可管理等功能；此外，各个专项规划在其各自与空间相关的领域中也发挥着不可替代的作用。所有这些均是不可或缺的国土空间治理工具，需要整合在新的框架之内，并充分发挥其功效。这可谓是新规划体系建构的技术逻辑。

新的规划体系的主体为“多规合一”的“国土空间总体规划”，对应政府层级而分级编制；在市县及以下则是编制城乡两类详细规划，以落实细化总体规划和实施国土空间用途管制。作为国土空间规划体系组成部分的还有涉及空间利用各个领域的专项规划；可以说这个规划体系既具有“多规合一”的融合性，又具有一定的开放性，但其相互之间必须是协调和统一的。“意见”明确阐述了它们之间的关系：一是要“强化国土空间规划对各专项规划的指导和约束作用”，二是各专项规划“不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划”。

## 3 新规划体系的法制建设和若干运作策略

### 3.1 加强契合新规划体系的法制建设

建立国土空间规划体系并监督实施，要基于法治理念和重视法制建设。由于改革及新的规划体系建构具有继承性，原先的各类各级规划的合理内涵都得到保留，所以新的规划体系建构与既有的《城乡规划法》、《土地管理法》等相关法律法规的立法精神以及国务院政策文件的基本要求具有内在的一致性，所以从法理和行政规则角度分析，国土空间规划体系的建立和监督实施有其法源可循。另一方面，为了更好地落实依法治国方略，法制建设必须要与重大改革相衔接，及时将改革创新的成果制度化，并提供科学和系统的法律规范和技术标准。



同时也要认识到,新的立法需要一定时间,诸如国土空间开发保护法、国土空间规划法等新法律的制定不可能一蹴而就。但国土空间规划的编制、审批和实施亦不可能等到一切立法和技术标准都完备后再开展,因而这里存在着一个“意见”称之为“过渡时期的法律法规衔接”问题,需要各级人大和政府加以关注和妥善处理。“意见”第六部分阐述了“法规政策与技术保障”问题,要求“加快国土空间规划相关法律法规建设,梳理与国土空间规划相关的现行法律法规和部门规章”。由于融合土地利用规划、城乡规划等的“多规合一”改革,在操作层面必定会出现突破现行法律法规规定的内容和条款的情形;对此,“意见”明确要求要“按程序报批,取得授权后施行”。这些规定体现了依法治国的精神,必须得到遵守。

在全国人大和中央政府出台新的法律、行政法规和规章的同时,有立法权的地方人大和政府也应较以往更为主动地制定地方性规划法规和政府规章。由于国土空间规划、相应的专项规划和详细规划涉及到方方面面的关系及技术问题,技术标准和规范的制定任务极为繁重,需要紧迫而有序地推进。根据2017年修订的《标准化法》,今后既要制定国家标准,同时也要发挥地方政府和行业组织等社会主体的作用,积极开展地方和行业规划标准的制定,从而全面满足新时代国土空间规划工作的需要。

### 3.2 国土空间规划的分级分类编制和传导机制

国土空间规划体系的建构和监督实施,可谓是完善国家治理的具体举措,因而国土空间总体规划需要强化上下层级传导,并发挥对专项规划的指导约束作用,并最终转译和深化为国土空间用途管制详细规划,进而核发建设用地规划许可证和建设工程规划许可证,从而实现国土空间用途管制和城乡管理目标。

新的规划体系在各级国土空间总体规划的作用设定和机制设计上突出了重点,并强调“自上而下、上下联动”原

则。据“意见”中的阐述:全国国土空间规划是全国国土空间保护、开发等的总纲,侧重战略性;省级国土空间规划是对全国国土空间规划的落实,并指导市县国土空间规划的编制,侧重协调性;市县国土规划是本级政府对上级规划要求的细化落实,并对本行政区域开发保护作出具体安排,侧重实施性。

从全局看,这样的上下传导和确定规划的侧重点无疑很必要,与原先的土地利用总体规划的上下传导机制相类似,有利于克服地方编制规划的盲目性。就地方层面的规划任务看,本次省级、市县级自上而下编制国土空间总体规划,以2035为年限、展望到2050年,这就势必要在细化落实上位规划要求的同时,还要结合本地实际开展多方面研究,从而对省域、市县域国土空间发展作出科学和系统的安排,同时还要反馈到上级总体规划和传导到下级总体规划或详细规划,并指导和约束各专项规划。

新的规划体系在编制和审批上仍是沿用了分级分事权模式,但更为重视“实施和监管”,强调下级规划服从上级规划、专项规划和详细规划服从总体规划。同时,下级规划对上级规划、专项规划和详细规划对总体规划等,也都有反馈作用,需要有合理的互动,并有相应的保障机制。由于国土空间规划的制定和监管实施是一个系统工程,唯有如此才能确保国土空间规划体系的顺利运行和充分发挥效用。

### 3.3 市、县国土空间总体规划的战略引领和底线管控作用

相对于全国和省级国土空间总体规划,市、县国土空间规划应是偏重于实施性;从国际和国内经验看,市县总体层面的空间规划编制必定会涉及到对区域问题和经济社会发展问题的研究。以现行城市总体规划为例,它既是以空间发展为对象,同时也具有很多经济社会发展规划的内涵,已经走向了综合规划(comprehensive planning),早已经不再局限于土地使用规划(land use planning)。

例如关于北京的城市总体规划,习近平总书记曾明确要求,北京的城市规划要深入思考建设一个什么样的首都,怎样建设首都这个问题,把握好战略定位、空间格局、要素配置,坚持城乡统筹,落实“多规合一”,形成一本规划、一张蓝图。关于上海的城市总体规划,国务院的批复指出:要在《总体规划》的指导下,着力提升城市功能,塑造特色风貌,改善环境质量,优化管理服务,努力把上海建设成为创新之城、人文之城、生态之城,卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市。可见承载着诸如“建设一个什么样的首都”、“建设一个什么样的上海”方略的总体规划,是经济社会发展与空间安排相结合的战略规划,其编制和实施应是地方党委政府领导下的各主管部门的共同任务。规划期至2035年、展望至2050年的全国、省级、市县级国土空间总体规划,应是五年期的地方“经济社会发展规划”和五年期的“城乡近期建设规划”等行动性规划的共同上位规划。

总之,由主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合而成的国土空间规划,就其市、县总体规划的定位而言,仍应当延续和进一步发挥原本的“战略引领”和“底线管控”作用(董珂,张菁,2018)。按照张庭伟教授的说法,地方层面规划的编制内容应该覆盖经济、社会、生态以及社会服务管理四方面(张庭伟,2019)。故而不能望文生义地就空间论空间,更不能将发展规划、空间规划、建设规划等截然分开,再搞出个新的“三规”打架。

### 3.4 国土空间规划体系下的详细规划编制方法

在市县层面的国土空间总体规划编制中,“多规合一”必定要体现为市县域空间规划总图的政策区划城乡全覆盖;纵向的传递和深化也应该实现市县域的城乡全覆盖。根据“意见”,在市县及以下编制详细规划;详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发

城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。具体分为城镇开发边界内的详细规划和城镇开发边界外的乡村地区详细规划,亦即通过两类详细规划,实现城乡全覆盖。“意见”中所指的详细规划,其作用应大致同于现行“控制性详细规划”(以下简称“控规”),但在新体制下“控规”也需要改革和完善。

考察北美和欧洲国家的区划(zoning by-law)和地方规划(local plan),其开发控制层面的规划编制一般都是全区覆盖的,规划图的比例、用地分类及其他规划控制要素的设定则有很大灵活性,以契合密集建设区及农业地区等的不同规划对象。反观我国以往的“控规”编制,基本是一个模式,较忽视空间对象的多元特性。在“多规合一”的新规划体系下,设想可对“控规”编制施以城乡统一建构和实行分类指导,即针对城区和郊区乡村地域统一编制“控规”,但采用差别化的编制方法及技术标准,包括图纸比例、用地分类、控制要素设置等均可以有所不同;在市域较大比例图纸上,针对局部密集建设地段,可以借鉴英国地方规划的局部“插入”(insert)方法,以满足对“控规”编制深度的要求(图5)。

实际上,就“控规”的方法论而言,即使在规划建成区,对不同的功能

地域(如工业区、商务区、居住区)、不同的特性地域(如新城区、老城区、历史街区)及发展的不同阶段(如确定性开发、不确定性开发),也均应该采用差别化的策略——控制要素的选择及“严格”与“宽松”不一概而论。只有保证了“控规”的“控权”适用性,才能真正有助于严格执行规划。

### 3.5 规划行政事权划分及规划成果体系创新

为了提高规划行政管理的效率,需要对规划行政事权作合理划分。规划学界曾对此有过不少讨论。一般认为,上级政府应关注下级城市的功能定位、发展规模、环境和资源、重要历史文化遗产、区域性基础设施和生态保护等涉及国家和区域利益的规划内容。至于城市用地布局、公共服务设施、商业服务业设施、道路交通设施、市政公用设施、绿地与广场、城市风貌景观建设等都可以归为地方性建设管理事务(赵民,郝晋伟,2012)。

在以往实践经验的基础上,“意见”提出了各级政府的规划编制、审批和监管实施的事权划分的原则,即“管什么就批什么”,并“按照谁审批、谁监管的原则,分级建立国土空间规划审查备案制度”。为了落实这一改革思路,规划编制内容、成果体系和报批方式等都

需有所创新或调整。

就规划成果体系的创新目标而言,既要更好地契合规划行政事权划分,同时也要有助于彰显市县总体规划的战略定位和公共政策属性。规划成果要让公众看得懂和愿意看,为此一定要改变以往那种干涩的“技术性”条文和图件表达方式。在新的实践中,要力求良好的公众界面,包括采用图文并茂的编排、有理有据的阐述和应用新媒体手段。

这方面,上海新一版总规的经验值得参考。上海采用了“1+3”成果体系,其中的“1”为《上海城市总体规划(2017—2035年)》总报告,是在战略层面上指导城市空间发展的纲领性文件,以图文并茂的形式编排,具有较好的可读性。“3”则分别为“分区指引”、“专项规划大纲”和“行动规划大纲”,作为“1”的附件(张尚武,王颖,等,2017)。大体上,“1”关系到中央政府事权,报请国务院审批后由地方政府负责实施;“3”的内容都是地方事权,在总规阶段只做框架性安排。上海市政府依据国务院批复组织实施城市总体规划,包括组织编制和审批区级总体规划、专项规划和各项重大建设规划。

需要指出的是,我国是统一的中央制国家,依据宪法,地方人民政府既要“对本级人民代表大会负责并报告工作”,也要“对上一级国家行政机关负责并报告工作”;“全国地方各级人民政府都是在国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院”(《宪法》第一百一十条)。因而,事权的划分并非是绝对的,即使是“地方事权”,上级政府及中央政府也仍可以行使监察权和进行问责。

## 4 结语

国家治理离不开国土空间规划工作,党中央、国务院作出建立国土空间规划体系并监督实施的重大决策部署,体现了新发展理念,反映了新时代的发展诉求;“意见”全面阐述了新规划体系建立的意义和运作原则,对各级国土空间规划及专项规划的编制审批和实施

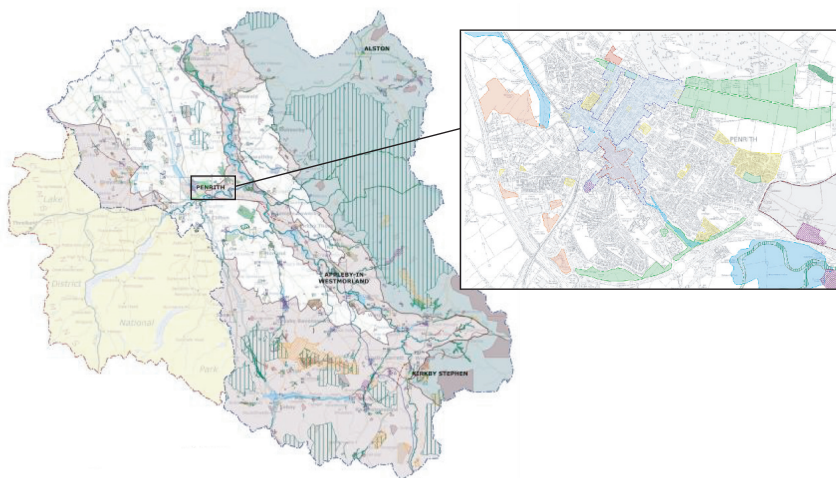


图5 英国地方规划的全域与局部“插入”关系示意

Fig.5 The UK local planning map and its insert

资料来源:英国地方政府网站资料 <https://www.eden.gov.uk/planning-and-building/planning-policy/>



等提出了诸多要求,指明了今后的工作方向。

本文的研究表明,各项空间性规划的产生和演进都有其特定缘由和轨迹;统一的国土空间规划体系建立有着行政和技术的双重逻辑。就规划的职业实践而言,无论是规划编制体系,还是规划监督实施机制,都要契合新发展理念以及国家治理现代化的需求。从规划职业实践与规划学科发展的关系看,正如罗震东、宋彦(2018)所言,“新的不同职能规划的出现既是对问题和挑战的应对,也是对城市规划实践和知识体系的不断丰富和发展。而这种丰富和发展可能在一段时期体现为相对独立的规划类型,然而随着知识的交流和碰撞,最终会整合在一个更为综合、强大的知识体系内。”

随着国家的经济、社会和城镇化的不断发展,自然资源环境条件等持续变化,空间规划体系、职业实践及其背后的学科体系也必然会发生变化。就我国城市规划而言,多年来不但是空间不断延伸,范畴也在不断跨越——从规划方案设计到规划许可管理,从城区规划到城镇体系规划,从物质性规划设计到经济社会发展战略,从城市规划到城乡规划(城市、镇、乡、村庄)及“城市——区域”规划。可以说城市规划已经演化为综合规划,需要处理“城区”与“区域”、“城市”与“乡村”、“发展”与“空间”以及“开发”与“保护”等多个层面和多种性质的问题。因而城市规划职业与其他规划职业的交叉和交融不可避免,城市规划学科也因不断汲取其他学科的知识和方法而不断发展甚至蜕变。

但变中亦有不变,不变的是规划的初心,无论是埃比尼泽·霍华德的“田园城市”及“田园城市和城市规划协会”所倡导的理念,还是为了克服市场机制的缺陷而形成的公共干预思维,以及保护生态环境、历史文化、追求资源

配置效率和公平等价值观念,都应继续得到坚守并不断有新的升华。

## 参考文献 (References)

- [1] 董珂,张菁.城市总体规划的改革目标与路径[J].城市规划学刊,2018(1):50-57.(DONG Ke, ZHANG Jing. The goal and path of comprehensive planning reform [J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 50-57.)
- [2] 李浩.历史回眸与反思——写在“三年不搞城市规划”提出50周年之际[J].城市规划,2012(1):73-79.(LI Hao. Retrospect and re-thinking: at the 50th anniversary on the issue of "not undertake urban planning for three years" [J]. City Planning Review, 2012(1): 73-79.)
- [3] 李浩.战略谋划:城市设计院的成立和八大重点城市规划[J].城市规划,2017(10):122-124.(LI Hao. Strategic planning: establishment of urban design academies and planning of eight key cities [J]. City Planning Review, 2017(10): 122-124.)
- [4] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、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 Yuxian, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision [J]. City Planning Review, 2018(5): 9-17.)
- [5] 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 Zhen-dong, 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.)
- [6] 全国主体功能区规划编制工作领导小组.全国主体功能区规划[R],2010.(Leading Group for the Preparation of the National Main Functional Area Plan. National main functional area plan [R], 2010.)
- [7] 上海复旦规划建筑设计研究院.贵州省玉屏侗族自治县“多规融合”规划[R],2015.(Shanghai Fudan Urban Planning & Architectural Design Institute. 'Multi-plan integration' planning for Yuping county in Guizhou province [R], 2015.)
- [8] 孙安军.空间规划改革的思考[J].城市规划学刊,2018(1):10-17.(SUN Anjun. Thinking on spatial planning reform [J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 10-17.)
- [9] 王蒙徽.推动政府职能转变,实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J].城市规划,2015(6):9-14.(WANG Menghui. Promoting the functional transformation of government and realizing the coordinated development of urban-rural resources and environment: reform of "multi-plan coordination" of Xiamen [J]. City Planning Review, 2015(6): 9-14.)
- [10] 张捷,赵民.从“多规合一”视角谈我国城市总体规划改革[J].上海城市规划,2015(6):8-13.(ZHANG Jie, ZHAO Min. On the reformation of urban comprehensive planning system: from the viewpoint of 'multi-plans coordination' [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(6): 8-13.)
- [11] 张尚武,王颖,等.构建城市总体规划面向实施的行动机制——上海2040总体规划中《行动规划大纲》编制与思考[J].上海城市规划,2017(4):33-37.(ZHANG Shangwu, WANG Ying, et al. Constructing action mechanism for urban master plan implementation: plan-making and thinking of action planning outline in Shanghai 2040 master plan [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(4): 33-37.)
- [12] 张庭伟.中国城市规划:重构?重建?改革?[J].城市规划学刊,2019(3):20-23.(ZHANG Tingwei. China's urban planning: reconstruction? rebuilding? reform? [J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 20-23.)
- [13] 赵民,郝晋伟.城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J].城市规划学刊,2012(2):1-9.(ZHAO Min, HAO Jinwei. The paradoxes and solutions of urban comprehensive planning practice in China [J]. Urban Planning Forum, 2012(2): 1-9.)
- [14] 赵民.论新时代城市总体规划的创新实践与政策导向[J].城乡规划,2018(2):8-18.(ZHAO Min. On the innovative practice and policy orientation of urban general planning in the new era [J]. Urban and Rural Planning, 2018(2): 8-18.)
- [15] 赵民.在市场经济下进一步推进我国城市规划学科的发展[J].城市规划学刊,2004(5):29-30.(ZHAO Min. Promote the further development of urban planning subject in China [J]. Urban Planning Forum, 2004(5): 29-30.)

修回:2019-07