

引用格式:董祚继. 新时代国土空间规划的十大关系[J]. 资源科学, 2019, 41(9): 1589-1599. [Dong Z J. Ten relations of territorial planning in the new era[J]. Resources Science, 2019, 41(9): 1589-1599.] DOI: 10.18402/resci.2019.09.01

新时代国土空间规划的十大关系

董祚继

(中国科学院大学国家土地科学研究中心, 北京 100049)

摘 要: 国土空间规划作为“多规合一”改革的重要成果,反映了生态文明建设的根本要求和转变国土空间治理方式的现实需要,其中有大量理论和实践问题需要深入研究。本文重点讨论了十个基本关系问题。其中,规划与市场、空间规划与发展规划两大关系,是国土空间规划的基本关系,处理好这两大关系,才能合理确定国土空间规划的功能定位和职责边界,保证“多规合一”改革的正确走向;高质量发展与高品质国土、集聚开发与均衡发展、新型城镇化与乡村振兴、新城开发与城市更新四大关系,是国土空间规划的时代主题和主要内容,处理好这四大关系,才能有效发挥国土空间规划的作用;“三区”划分与“三线”划定、规范化与特色化、政策创新与技术创新、规划编制与规划实施四大关系,是国土空间规划的方法论,处理好这四大关系,是科学编制和有效实施国土空间规划的前提和基础。

关键词: 国土空间规划;多规合一;规划功能;规划主题;规划方法

DOI: 10.18402/resci.2019.09.01

1 引言

2019年5月,中共中央、国务院下发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,确立了新时代国土空间规划体系框架,全面部署开展国土空间规划编制和实施工作。国土空间规划作为“多规合一”改革的重要成果,既反映了生态文明建设的根本要求,也体现了转变国土空间治理方式的现实需要,其中有大量理论和实践问题需要深入研究,本文就其中十个基本关系问题加以讨论。

2 国土空间规划的基本关系

2.1 规划与市场

规划与市场的关系问题,关乎新时代国土空间规划的功能定位和使命担当,是规划有效发挥作用的核心和关键问题。

现代规划有两大思想渊源,一是市场经济下的土地利用国家干预思想,缘起于19世纪末的西方大国;一是计划经济下的生产资料集中统一分配思想,产生于前苏联时期。中国规划的演化进程不同

程度地打上了这两种思想的烙印。

历史上,西方资产阶级国家取得政权后,崇尚经济自由主义,普遍经由宪法规定“私有财产神圣不可侵犯”,在土地开发上大多采取自由放任政策。19世纪后叶,随着工业化、城市化发展,自由放任的土地开发政策所带来的消极影响日益扩大,土地绝对私有观念开始动摇,不得不在“私有财产神圣不可侵犯”的信条之上附加了“为了公共利益的需要除外”的限定。1922年美国最高法院裁定区划(Zoning)合宪,这一作法被西方各国仿效,区划成为实施土地用途管制、维护社会公共利益的基本手段,并逐步演变到城市总体规划^[1]。20世纪30年代,以倡导现代国家干预主义的凯恩斯理论得到极大发展,规划受到普遍重视,范围也逐步从城市向区域乃至国家尺度延伸,如著名的美国田纳西河流域规划^[1]。归结起来,西方国家空间规划的合法性基础,是纠正市场机制失灵、解决空间开发负外部性问题。

收稿日期:2019-05-16;修订日期:2019-08-28

作者简介:董祚继,男,中国科学院大学国家土地科学研究中心主任、研究员,从事自然资源管理、国土空间规划和生态系统管理研究。

E-mail: dongzuoji@126.com

以前苏联为代表的社会主义国家,在高度集中的计划经济体制下,规划与计划混为一体,各类规划是国民经济计划在特定领域的延伸和具体化。中国自1953年制订第一个五年计划,至2000年共制订实施了10个五年计划。从“十一五”开始,五年计划改为五年规划,功能定位从组织社会经济运行转向引导市场主体行为,为政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务提供依据。中国社会主义市场经济不断发展和完善,但五年规划至今仍留有大量计划经济的痕迹,突出表现在过多过细的指标安排和产业规划上。

改革开放以来,中国城市规划和土地规划先后从经济社会发展计划中独立出来,同时注重学习借鉴市场经济国家空间规划的有益经验。但受传统计划经济思维定式和对市场经济规律认识不足的影响,中国空间规划的功能定位至今仍然比较模糊,其中既有市场经济发展中政府空间资源监管缺位和错位的表现,也有计划经济遗存至今的政府过度干预资源配置问题。深化对规划与市场关系的认识,是准确把握规划功能定位、合理建构新时代国土空间规划体系的思想基础。

一方面,要针对市场失灵和市场缺位,建立健全国土空间规划体系,强化国土空间资源监管。市场机制不能解决外部性、垄断、收入分配不公、公共物品提供不足等问题,加上市场不完备、信息不完整、竞争不完全,使得市场失灵和市场缺位普遍存在。市场失灵和市场缺位的普遍性决定了规划管控的必要性。空间资源开发又是市场失灵和市场缺位最易发生的领域之一,空间规划不可或缺,是市场经济下政府的重要职能。要围绕市场失灵和市场缺位所造成的生态环境破坏、资源粗放利用、空间发展失衡、公共设施欠缺、安全空间不足、国土资源退化等问题,加强空间管控,协调空间开发,推动资源节约,维护公平正义,着力建设安全、和谐、绿色、富有竞争力和可持续发展的美丽国土。

另一方面,要克服计划经济思维,改进规划管控方法,推动资源市场化配置。规划作为政府行为,不可避免地涉及到政府对社会经济活动的干预,但这种干预必须是有限度的。在“多规合一”背景下,尤其要克服以下4种计划思维^[2]。一是集中管

控思维。要强化底线意识,对事关国家安全、区域协调、民生改善等的要素加强管控,但不搞高度集中、精细化的指标管控,充分发挥中央和地方两个积极性。二是面面俱到思维。要坚持问题导向,集中解决空间资源开发保护面临的问题,不随意扩大规划功能,不搞包罗万象、事无巨细的规划,充分发挥市场配置资源的决定性作用。三是条块分割思维。要增强系统观念,注重空间要素有机联系和内在统一,不搞机械拼凑、条块分割式规划,强化规划整体性和协同性。四是确定性思维。市场经济中不确定性普遍存在,寄望精确预测未来各项社会经济活动是不现实的,要摒弃绝对理性人观念,增强弹性思维与动态思维,及时对空间系统的反馈作出反应,形成规划政策与空间实践良性循环的局面。

2.2 空间规划与发展规划

空间规划与发展规划的关系问题,事关两大类规划的职责分工和边界认定,影响到“多规合一”的改革走向,进而也影响到国家空间发展战略的有效实施。

2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,赋予自然资源部建立空间规划体系并监督实施的职责,“多规合一”的组织体系已经明确,空间规划与发展规划两大类规划并存的格局正式建立。2018年11月,中共中央、国务院出台《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(以下简称《意见》),明确要求:“坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调,建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系”。准确把握《意见》精神实质,科学对待两大类规划关系,对于做好新时代国土空间规划极为重要。

空间规划与发展规划密切联系,共同组成国家统一规划体系。一是任务衔接。根据《意见》,国家发展规划,“聚焦事关国家长远发展的大战略、跨部门跨行业的大政策、具有全局性影响的跨区域大项目,把党的主张转化为国家意志,为各类规划系统落实国家发展战略提供遵循”。国家空间规划,“聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地,全面摸清并

2019年9月

分析国土空间本底条件,划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,并以此为载体统筹协调各类空间管控手段,整合形成‘多规合一’的空间规划”。发展规划重在战略引导和政策指导,空间规划重在空间组织和开发控制,发展规划提出的国土开发和生态环境保护目标有待空间规划加以落实。二是功能互补。发展规划具有统领作用,“发挥国家发展规划统筹重大战略和重大举措时空安排功能,明确空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排,为国家级空间规划留出接口”。空间规划具有基础作用,“强化国家级空间规划在空间开发保护方面的基础和平台功能,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,对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束”。统领作用体现规划的发展功能,基础作用体现规划的稳定功能,二者相辅相成,共同构筑起中国特色“规划大厦”。

空间规划与发展规划也相互区别,要坚持在战略一致基础上实行差异化管理。一是规划性质不同。空间规划和发展规划都服务于国家发展战略,但空间规划更注重长期可持续发展,具有约束性和基础性,而发展规划则更注重中近期发展目标,具有指导性和针对性;二者都属于综合性规划,但发展规划涵盖经济社会发展各个领域,涉及人力、资本、资源、科技等各类要素的合理配置,而空间规划则侧重空间资源的合理、高效和可持续利用,包括国土空间的源头保护、过程管控和退化修复。二是作用机制不同。《意见》指出,“国家发展规划居于规划体系最上位,是其他各级各类规划的总遵循”,发展规划主要通过其他各级各类规划、年度计划以及财政、金融、产业、区域政策等发挥作用。国家空间规划是国家发展规划的下位规划,“要细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求”,同时也是地方各级空间规划的最上位规划,“是各类开发建设活动的基本依据”。习近平总书记强调,要坚持底线思维,以国土空间规划为依据,把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。可见,空间规

划不仅要在城乡建设和国土空间开发保护中发挥直接作用,也要在经济结构调整、产业转型升级中发挥重要作用。三是规划期限不同。无论是区域和城乡开发格局优化,还是国土整治和生态修复,都是一个长期过程,因此,空间规划期限较长,一般为15~20年。而发展规划要适应国内外发展环境和市场变化,期限不宜过长,一般为5年。《意见》提出,国家级空间规划,规划期与国家发展规划不一致的,应根据同期国家发展规划的战略安排对规划目标任务适时进行调整或修编。这是落实国家发展战略、维护国家发展大局的需要。按照这一要求,未来空间规划应当通过5年一次的评估调整,作好与发展规划在发展目标、发展任务和空间政策等方面的衔接,为重大战略任务落地实施提供空间保障。但从长远可持续发展出发,生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界不能随意更改,城镇空间、农业空间、生态空间的基本格局应当保持稳定。

空间规划与发展规划的关系也是国际规划界研讨较多的课题。其主流观点认为,一方面,空间规划仍然以物质环境为基础平台,物质环境的规模与布局会显著影响社会经济生活,因此空间规划要将服务社会经济作为重要使命;另一方面,物质环境规划的对象是诸如建筑、道路、土地等物质实体,与教育、卫生、就业、社保等截然不同,这是物质环境规划独立于各类经济社会发展规划的根本原因^[2]。也就是说,既要肯定空间规划与社会经济生活紧密相关,又要将空间规划与发展规划相区隔,二者目标衔接、分工协作,共同促进国家发展战略的实施。

3 国土空间规划的主要内容

3.1 高质量发展与高品质国土

从高速增长转向高质量发展,是适应中国社会转型发展的客观要求,是顺应人民美好生活需求的必然之举。高质量发展建立在高品质国土基础之上,处理好高质量发展与高品质国土的关系,事关新时代国土空间规划的目标确立和路径选择。

国土是经济社会发展的物质基础,传统重增量、重规模、重扩张的粗放式国土开发,助推了高投入、高污染、低产出的粗放式经济增长,导致自然资源透支、环境不堪重负、优质生态产品短缺,成为国

家发展的短板。推动高质量发展,必须加快转变发展方式,进而要求加快转变国土开发方式和空间治理方式。规划作为国土空间治理的基本手段,首先需要进行变革。国土空间规划的变革,不仅仅是规划目标体系、技术体系和实施体系的自我变革,更是推动以质量变革、效率变革、动力变革为特点的国土开发方式和空间治理方式的转型需要,是将生态文明绿色追求与中国经济社会转型发展有机结合的必然要求,是资源环境约束加剧背景下探寻高质量发展路径的制度创新^[3]。

高质量发展不仅是绿色、低碳、可持续的发展,也是高效、充满活力、富有竞争力的发展,高质量发展有赖于高品质国土的空间支撑。有研究认为,“深圳速度”既是遵循市场经济规律发展的结果,同时富有远见的空间规划也功不可没,特别是通过带状组团式布局增加了空间结构的弹性,以及适度超前的城市基础设施,为“深圳速度”提供了良好的空间支撑,使深圳快速实现弯道超车^[4]。国内外众多空间规划实践表明,通过塑造高品质国土,可以实现开发与保护的统一、提高竞争力与保障可持续发展的统一。

空间规划是塑造国土空间的基本力量。必须看到,过去由于规划理念落后、规划衔接不够、规划管理乏力,降低了空间治理水平和治理能力,造就了大量低品质空间。从城市层面看,1990年代以后是中国历史上城市发展规模最大、速度最快的时期,工业化、城镇化的成就举世瞩目,但城市的尺度却越来越非人性化,从南到北、从东到西,大地“千城一面”,建筑设计与城市空间设计贪大、求怪、媚洋成为风气^[5]。从区域层面看,西北部分省区过度开发与粗放开发并存,河湖干涸、石漠化、草原退化加剧;东南沿海部分省市国土开发强度已经超过区域资源环境承载能力,大量农业和生态空间被蚕食,土壤侵蚀、湿地萎缩、地下水位下降等生态环境问题突出^[6]。许多国土空间不宜居、不宜业、不宜游、不宜学、不宜养,与人民群众美好生活的需求存在较大差距。

塑造高品质空间是新时代国土空间规划的战略目标和必由之路。其具体指标、策略和路径尚需深入研讨,我们或许可以从典型国家空间规划中得

到某些启示。比如,日本2008年制定的《日本国土形成计划(全国计划)》不再以国土开发为主题,其5大目标分别是:①在经济全球化背景下构筑亚洲一体化。②经济社会可持续发展,包括:形成可持续发展、安居乐业的都市圈,促进美丽便利的山村渔村及农林水产业的新发展,通过地区间交流合作促进人才引进和人口流动。③提高超强抗灾能力和灾后修复能力。④管理与继承美丽国土,包括:完善国土管理体制,促进人与自然和谐共生,流域圈的国土利用和水循环体系的管理,海域合理利用和保护,国土资源的全民性经营。⑤建设新型行政主体主导地区^[7]。又如,荷兰2000年制定的《国家空间战略》以建设强劲经济、安全和富有活力的社会,使荷兰成为最具吸引力的国家为总目标,提出了4个具体目标:①提升荷兰的国际竞争地位。②加强城市发展和提高乡村活力,保证城市基本质量标准 and 城乡通达性。③保护具有国家和世界重要价值的自然景观和文化遗产。④依水而进,确保水安全管理^[8]。再如,德国2006年制定的《德国空间发展的理念与战略》围绕增长与创新、保障公共服务和保护资源、塑造文化景观3个理念,提出了3大目标:①提高德国发展潜力以及在欧洲城市和地区间的竞争力。②顺应城市和地区的人口变化,提供基础设施和公共服务支持。③改善居住区环境,保护开敞空间以及发展文化景观^[9]。概括而言,各国空间规划围绕塑造高品质国土呈现出一些共同态势:一是强调绿色发展和自然生态价值保护;二是注重竞争力提升和可持续发展的统筹;三是重视区域和洲际合作;四是加强国土基础设施建设;五是突出国家和区域规划特色。

3.2 集聚开发与均衡发展

区域均衡发展事关发展权利的平等保障,是国土空间规划的重要价值观。但在促进区域均衡发展的同时,如何保持国土空间开发的活力与高效,也即如何处理好国土空间开发的效率和公平关系,是新时代国土空间规划面临的主要矛盾之一。

中国区域发展失衡由来已久,改革开放以后实施的区域非均衡发展战略,加快了东部沿海区域经济发展,带动了整个国民经济的高速增长,但也导致区域发展差距不断拉大。近年来实施区域

2019年9月

协调发展战略,中西部地区增速略高于东部地区,但由于基数差距过大,地区经济总量、人均水平和经济密度差距仍在扩大,同时还出现了南北发展差距取代东西发展差距成为主要矛盾、部分省域内发展差距扩大等新情况。区域发展失衡除带来不可忽视的社会、民族问题外,也引发一系列经济问题。特别是人口产业集聚区域与资源富集区域空间错位,导致大跨度人口流动和能源资源调配,不仅降低了空间利用效率,也增加了空间组织风险。

应当看到,市场经济条件下受规模效应、技术进步、资源禀赋等因素的影响,不均衡发展成为常态。尤其是进入工业化、城市化加速发展阶段,规模效应、技术进步对区域发展起到重大作用,区域差异加速扩大有其客观必然性。根据“梯度转移理论”“累积因果理论”“增长极理论”“中心—外围理论”等,区域产业发展呈现由高到低、由沿海到内陆渐次扩散的规律性。同时也应当看到,区域经济发展虽然具有阶段性和非均衡性,但也不宜将非均衡发展绝对化,毕竟,空间一体化均衡发展才是最终目标。区域产业发展中不可忽视政策因素的作用。空间结构和形态演化过程中,集聚因素与分散因素、回流效应和扩散效应同时存在,在不同地区、不同发展阶段表现不一,这既需要把握好均衡与非均衡发展规律,也需要适时适度的政府干预。

综合发展基础、发展环境和发展理念分析,现阶段国土空间开发应当坚持集聚开发与均衡发展相协调的原则。集聚开发,就是继续鼓励有条件地区率先发展,引导人口、产业有序集聚,最大限度发挥要素集聚效益,增强国土综合竞争力,提升区域辐射带动能力。均衡发展,就是兼顾效率与公平,统筹配置公共资源,促进基本公共服务均等化,支持特色发展、错位发展,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区和资源型地区的扶持力度,提升其自我发展能力。实现集聚开发与均衡发展相协调,关键是做到国土开发规模与资源环境承载力相匹配,既防止空间开发的分散化,又克服空间开发的“唯效率论”,在集聚开发、高质量发展基础上实现均衡发展、共同富裕。

3.3 新型城镇化与乡村振兴

城镇是生产力布局的主平台,乡村是国土空间

的主形态,在实施乡村振兴战略的重大决策背景下,如何认识新型城镇化与乡村振兴的关系,合理安排城镇建设和乡村发展空间,是新时代国土空间规划面临的重要课题。

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,而最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是农村发展不充分,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,坚持农业农村优先发展^[9]。正是基于这样的认识和判断,党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大部署。

同时,无论从历史的还是逻辑的角度分析,乡村振兴并不意味着排斥或放弃新型城镇化,二者是辩证统一的。首先,二者都是历史必然。城镇化是人类社会发展的必然趋势,乡村振兴是人类社会发展的必然要求。发达的城镇与富美的乡村各得其所,是人类社会的共同追求,是通往现代化的必由之路。其次,二者相互促进。新型城镇化强调以人为本,让农民工逐步融入城镇;强调破除城乡二元结构,促进城乡一体化,这些都是与乡村振兴高度一致的。城镇化不是去乡村化,乡村振兴也不是否定城镇化,二者共存共荣、相得益彰。第三,二者和而不同。城镇化更多关注中心城市、城市群的发展和城市竞争力的提升,乡村振兴更多关注农村三产融合发展、美丽乡村建设和乡村治理;城镇化推动要素向城镇集中、更好发挥集聚作用,乡村振兴希望要素流向乡村、留在乡村。要处理好二者的对立统一关系,坚持新型城镇化与乡村振兴同步推进、相互提升,加快形成工农互促、城乡互补、融合发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

科学合理的城镇空间格局对保障新型城镇化健康发展至关重要。在总结国内外城镇化发展态势和经验的基础上,明确了以城市群为主体形态、推动大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局战略。以城市群作为城镇空间主体形态,着力打造一批具有区域、国家乃至国际影响力的城市群,才能既支撑起全国经济持续稳定增长、促进区域城乡协调发展、提升国际竞争力,又有利于抑制城镇无序蔓延、促进集约紧凑发展、减少“大城市

病”发生、保护农业和生态空间,推动城镇高质量可持续发展。国际规划界对未来城市是集中发展还是分散发展一直争论不断。德国著名空间规划专家、曾担任欧洲空间规划主席的克劳兹·昆斯曼教授指出,“城市的未来是城市群”^[11],这也代表了国际规划界的主流观点。城市群在世界范围内已有大量实践,在发达国家更是成为参与国际竞争不可或缺的平台。

集疏有序的乡村空间格局对乡村振兴同样意义重大。结合乡村多样化、乡土化、分散化特点,未来要着力打造集约高效生产空间、营造宜居适度生活空间、保护山清水秀生态空间的乡村空间格局。近年来一些地方以特色小镇、田园综合体建设为名,搞违背农民意愿、损害乡土文化、破坏自然风貌的大拆大建,甚至出现以城市标准规划乡村的现象,值得重视。今后,除因生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发,以及因重大项目建设需要搬迁的村庄和人口严重流失的村庄实施搬迁撤并外,其他村庄应以提升、融合、保护为主,慎重迁并集中。浙江的“坡地村镇”(依山就势、点状布局、垂直开发、差别供地),成都的“小组生微”(小规模、组团式、生态化、微田园),坚持因地制宜、培植特色,受到广泛好评,其规划理念和作法值得借鉴。

3.4 新城开发与城市更新

新时代国土空间规划适应高质量发展要求,必须由增量规划为主向存量规划为主转变,由规模扩张为主向结构优化为主转变,核心是处理好新城开发与城市更新的关系。

改革开放以来,中国城市化进程加快,“土地城市化”特征突出。根据《中国城市发展报告(2015)》,中国设市城市建设用地从1981年的0.672万 km^2 扩增至2014年的4.99万 km^2 ,增长了6.43倍,年均增长6.27%。另据原国土资源部组织的遥感监测,1990—2012年,全国20个城市群建设用地规模由1.54万 km^2 扩大至7.9万 km^2 ,增长4.13倍;长三角、山东半岛、珠三角、京津冀、长江中游城市群建设用地规模,分别增长了10.4、7.3、10.6、3.6和4.3倍。

城市快速膨胀、无序蔓延,既是城乡二元结构、竞争性政府体制、土地财政机制等牵引的结果,也明显受到城市发展模式、规划理念的影响。不顾城市发展基础和发展条件,刻意虚增规划人口、人为

做大用地规模、片面拉大城市框架,是规划中常见的现象。在空间布局上,为了降低建设成本、加快建设速度,有意跳出已建成区选址建设,导致新城新区大量涌现。目前全国各类新城新区达到3650多个,规划建设用地面积7.8万 km^2 ,规划人口5.4亿人,已建成3万 km^2 左右^[12]。这还不包括县以下自设的数以万计的各类产业园。新城新区是土地闲置、低效利用问题最为集中的区域。根据有关部门2013年的一项调查^[12],全国391个城市新区规划,人均城市建设用地高达197 m^2 ,已建成区人均城市建设用地达到161 m^2 。

碎片式、孤岛化新区开发,既占用了大量优质耕地和自然生态空间,也割裂了城市组织结构,破坏了城市肌理,导致城市功能单一、活力下降,城市空间品质和人居环境降低。这样“蛙跳式”的外延扩张不仅加剧了重复建设,也人为制造了职住分离,一些新城新区甚至沦为“空城”“鬼城”。与此同时,已建成区因财力不足疏于维护和改造而日渐退化、凋敝,致使交通拥堵、环境污染、安全事故等“城市病”日益普遍,旧城也大多成为城市落后的象征,严重影响城市形象和可持续发展。

从高速增长转向高质量发展,对于城市来说,就是从重新区开发转向重城市更新。城市更新,也称“三旧”(旧城、旧厂、城中村)改造、城市低效用地再开发,在一些省市已有多年实践。从较早大规模开展此项工作的珠三角地区来看,“三旧”改造不仅盘活了大量粗放低效土地,也有效释放了实体产业发展空间,推动了产业优化升级和城市品质提升,增强了城市综合竞争力和资源环境承载力,成为推动城市高质量发展的有力抓手。“三旧”改造的前提是加强和改进城市规划,妥善处理城市活化和文脉传承、功能再造和功能疏解、景观重塑和风貌保护、生产生活生态空间等关系,创造出丰富多彩、更具活力的城市空间。“三旧”改造的关键是深化城市土地使用制度改革,对存量土地与增量土地供应实行差别化管理,在政府、集体、居民和企业之间合理分配土地增值收益。

4 国土空间规划的方法论

4.1 “三区”划分与“三线”划定

划分“三区”(城镇空间、农业空间、生态空间)和划定“三线”(生态保护红线、永久基本农田、城镇

2019年9月

开发边界),是新时代国土空间规划的主要内容,其工作质量很大程度上决定了规划的实效。结合规划前期试点情况,有必要明晰“三区”与“三线”之间、划定与管理之间的关系。

“三区”是全国主体功能区规划提出的国土空间分区方式。其中,城镇空间,是指以城镇生活和非农业生产为主体功能的地域,包括城镇建设空间和城镇建设空间以外的独立工矿空间;农业空间,是指以农业生产和农村居民生活为主体功能的地域,包括耕地、改良草地、人工草地、园地、其他农用地空间和农村居民点空间;生态空间,是指以提供生态服务或生态产品为主体功能的地域,包括天然草地、林地、湿地、水库水面、河流水面、湖泊水面等绿色生态空间和荒草地、沙地、盐碱地、高原荒漠等其他生态空间。除以上三类空间外,尚有其他空间,包括交通设施空间、水利设施空间和特殊用地空间^[13]。划分“三区”的目的,是为了明确一定地域的主导功能,优化国土空间开发保护格局。“三区”与“三生”(生产、生活、生态)空间存在一定关联,但并不等同,体现主导功能基础上的混合利用。全国和省级规划,可以确定“三区”规模指标,但一般不能确定分区边界,可用城市群、农业生产区、森林保护区等表示分布格局;在市县级以下规划,除确定“三区”规模指标外,一般需要划定分区范围。

“三线”是从保障生态安全、粮食安全和可持续发展出发,划定的生态环境底线和资源开发上限。其中,生态保护红线,是指在生态空间内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域^[13];永久基本农田,是指在农业空间内,按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地^[13];城镇开发边界,是指综合分析城镇发展需要和可能,确定的可进行城镇建设和不可进行城镇建设的空间界限^[13]。“三线”划定应以统一的土地利用现状数据为基础,以资源环境承载能力评价和国土空间适宜性评价为依据,自上而下、上下结合划定。全国和省级规划,要明确本级和下一级规划“三线”划定目标,协调跨行政区划定矛盾,预留重

大基础设施廊道;市县级以下规划,要逐级确定三条控制线空间布局,最终落实“三线”边界并上图入库。“三线”落地存在矛盾时,要根据空间功能属性,按照生态保护红线(核心区)>永久基本农田>城镇开发边界的优先序,兼顾分区的整体性、连续性、稳定性,统筹解决。

划分“三区”是优化国土空间格局的需要,划定“三线”是坚守国土生态安全的需要,在地域空间上既相互衔接,又各有侧重。生态保护红线、永久基本农田分别对应生态空间、农业空间的核心和精华部分,是落实最严格生态环境保护制度和最严格耕地保护制度的重要举措,一经划定,必须严格执行,不得通过调整地方规划改变。城镇开发边界对应城镇空间,规划执行中可保持一定弹性,但要严格规划修改程序,加强社会监督。

值得指出的是,国土空间规划并非完成“三区”划分、“三线”划定就告完结,在“三区”“三线”划定基础上打造高品质国土空间,是空间规划的应有之义。包括:按照安全、便利、舒适、优美、活力、集约等要求,塑造高品质生活的城镇空间;与现代农业生产、农民生活方式相适应,打造绿色可持续的乡村空间;完善由生态屏障、生态空间、生态隔离带、生态廊道构成的生态网络,修复山清水秀的生态空间。

4.2 规范化与特色化

国土空间规划的编制和管理作为法定的政府行为,规范化、程序化、制度化是前提和保证;国土空间规划的对象又是丰富多彩的物质世界,特色化、个性化、多样化是其魅力和生命力所在。处理好规范化与特色化的关系,具有重要现实意义。

市场经济条件下国土空间规划工作代表国家进行空间资源分配和空间用途管制,不仅关系到国家整体利益维护,也关系到地方发展权保障和公民财产权保护。推进规划工作的规范化,有利于约束政府行为、节制公共权力、保证规划决策的公平公正,有利于扩大公众参与、增加公开性透明度、推动依法科学民主规划,有利于规范行政程序、提高办事效率、增强政府公信力和执行力。可以说,规划的权威性和严肃性就来自于规划工作的规范化。规范化贯穿规划制定、执行、监管的全过程。就规划制定而言,有必要统一价值取向、统一基础资料、

统一规划标准、统一编制规划、统一信息平台、统一归口管理;就规划执行而言,有必要统一“三区三线”管控体系、准入条件、管制规则、负面清单;就规划监管而言,有必要统一绩效考核、统一评价机制、统一执法监督、统一奖惩标准,并通过法规、规程、标准等予以明确。

规划既是政府行为,又是社会实践。作为政府行为,面对各不相同的空间问题,规划要为空间治理开出“良方”,必须因地制宜、因时制宜;作为社会实践,规划是理性与理想相结合的创造性活动,需要不拘一格、张扬个性。规划工作本质上既要求规范化管理,又要求特色化发展。当前规划工作的特色化发展需要从4个维度努力。

一是理顺各类规划关系,避免规划同质化。尽管《意见》对发展规划、专项规划、区域规划和空间规划的功能定位作了明确,但现实中各类规划边界不清、内容趋同、管理交叉的现象依然存在。这既需要通过规范化、制度化建设理顺关系、明晰分工,也需要结合规划实践深入探索,加快建立富有特色的国家空间规划体系。

二是明晰各级规划要求,避免规划一般粗。目前,“五级”(全国、省级、市级、县级、乡镇)“三类”(总体规划、专项规划、详细规划)的国土空间规划体系框架基本确立,但各级规划的目标任务、主要内容、成果要求仍未明确,各类规划的分工逻辑、作用边界有待明晰。从过去看,各级规划内容雷同、上下一般粗,各类规划相互脱节甚至目标相左的问题十分突出,要结合“多规合一”的有利时机切实加以解决。总体而言,各级各类规划内容要体现事权一致、逐级细化原则;高层级规划重在战略引领和宏观管控,低层级规划重在指标落地和分区控制;总体规划要体现综合性、整体性,专项规划要体现针对性、工程性,详细规划要体现可行性、可操作性。

三是着力打造城市特色,扭转千城一面现象。多年来,城市规划中忽视城市发展基础和发展条件,忽视地域文化和人居环境特征,简单模仿西方国家城市建筑景观、刻意攀比国内特大城市设计标准、片面布局大尺度基础设施、盲目追求低俗文化品味等问题突出。城市特色是城市的灵魂和价值所在。要结合空间规划编制实施,着力打造城市特色,以特定的城市形态、景观和肌理定格城市符号、

凝结城市特征,充分体现城市精神、彰显城市个性、丰富城市面貌、活跃城市生活,推动城市高质量可持续发展。

四是提高乡村规划水平,编制实用特色的村镇规划。目前乡村规划水平总体比较低下,许多乡村规划缺乏特色、徒有形式、内容空洞。提高乡村规划水平,当务之急是纠正简单照搬城市规划的作法,组织编制接地气、好实施、能解决实际问题的规划,编制体察群众疾苦、反映农民需求、帮助村民致富、推动乡村发展的规划。在此基础上,针对地域自然因素、人文资源和乡土风俗,通过提炼、加工与升华,编制富有地域特色、承载田园乡愁、体现现代文明的升级版乡村规划,促进乡村振兴战略的实施。

4.3 政策创新与技术创新

市场经济条件下的空间规划是理性决策和利益博弈综合作用的结果,融技术性 with 政策性于一体。近年来,一系列政策创新以及新理论、新方法、新技术的应用,有力推动了中国空间规划的编制和实施,提高了国土空间治理水平和治理能力。“多规合一”体制,为规划的政策创新和技术创新提供了更大空间,也提出了更高要求。

现代空间规划起源于城市规划,其知识源头既包括自然科学和工程技术,也包括社会科学特别是公共政策学。随着空间规划范围逐步向城乡、区域、国家乃至跨国延伸,规划视角已由专注物质环境转向关注社会、经济、生态、环境等综合环境,规划观念已由机械理性观转到注重社会文化的多元规划观;规划主题已由城市建设、经济发展转向产权保护、社会公正、包容性发展、可持续发展、全球化等,规划方法已由蓝图设计、分区控制转向情景模拟、社会分析、利益协调和过程控制的综合运用。当代空间规划作为空间治理的基本手段,具有显著的公共政策特征。作为公共政策的空间规划,要发挥其对未来空间利用的引导、调控和组织功能,就既要体现社会公正、多元价值和公民文化,又要高度理性、清晰严谨、可执行,是政策性与技术性的统一。

近年来中国围绕空间规划实施进行了大量政策创新,制度供给明显加快。随着快速城镇化和大规模国土开发导致的土地供需矛盾日益加剧,以及深化供给侧结构性改革的需要,持续推进了土地利

2019年9月

用政策创新。特别是城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、低丘缓坡土地综合开发、城镇低效用地再开发、地下空间开发等试点政策相继推出,在推动土地节约集约利用的同时,释放了大量发展空间,优化了空间结构。主体功能区制度本身是中国生态文明建设的重要制度创新,近年来围绕规划实施推出了一系列创新举措,初步建立了财政、投资、人口、产业、环境等配套措施,完善了财政转移支付、绩效考核等政策,实施了横向生态补偿、生态产品价值实现机制试点,取得了一定成效。

空间规划的技术创新也在加快推进。“多规合一”理论与技术创新成果丰硕,有力支撑了空间规划体制改革。尤其是从2014年起开始的28个市县“多规合一”试点,在空间规划理论研究和技術方法上取得了重要成果。大数据在城市规划中的应用不断深化,提出了一系列利用大数据达到更好规划效果的理论方法和应用方法,例如空间句法、城市网络分析、数据增强设计和跨城市尺度研究的大模型理论等,提高了城市规划编制质量。

“多规合一”为空间规划创新发展提供了更为有利的制度环境和强大动力,展望未来,政策创新与技术创新的步伐必将全面加快。

政策创新。建立统一的自然资源资产管理体系,将夯实国土空间开发保护的權利基础,从而对国土空间开发保护产生深远影响,为此,需要着力理顺全民所有自然资源资产管理的权责关系,加快自然资源资产权利体系建设进程,推进自然资源统一市场建设。建立统一的国土空间用途管制制度,将强化国土空间治理的制度保障,有力促进国土空间规划的编制实施,为此,需要加快建立国土空间规划体系,构建国土空间全覆盖用途管制制度,创新规划监督实施机制。统一行使生态保护修复职责和统筹山水林田湖草系统治理,将推动生态保护修复一体化,为此,需要加快建立健全源头保护和全过程修复治理相结合的工作机制,建立健全多元化生态补偿制度,探索建立生态产品价值实现机制,打通从“绿水青山”到“金山银山”的转化路径。

技术创新。借鉴国际上先进成熟的规划理论、技术和方法,建立健全中国空间规划理论、技术及方法体系,进一步提升基础理论和科学技术对增强

规划科学性的作用。充分运用大数据构建空间规划基础信息和管理信息平台,并借助云计算处理技术和人工智能技术,提高数据处理的自动化和智能化程度,实现国土空间规划的智慧化。在空间规划基础信息平台基础之上,构建公共管理信息共享平台,打造统一的后台基础数据库、统一的规划编制平台、统一的规划信息查询和审批办公系统等主体功能,实现在“一张图”上共同开展审批、实施、评估、调整、修编、监管等工作。低空无人机倾斜摄影技术通过快速获取多角度影像数据、自动实景三维建模和三维模型立体量测,数据成果可直观反映地物的外观、位置、高度等属性,在未来空间规划编制、城市精细化管理和生态保护修复中将有广泛应用。

4.4 规划编制与规划实施

规划实施不佳是一个世界性问题,但规划实施不佳却不能单纯归咎于规划实施本身,把规划编制和规划实施作为一个整体,才能全面、客观找到根源所在。

弗里德曼认为,从根本上解决规划实施与规划编制脱节的问题,必须在制定规划时一并考虑规划实施的任务,而不能把规划实施有意识地留待规划过程的“后期”或“后一阶段”来完成。为此,他提出“以行动为中心”的规划模式,以此取代“以设计为中心”的经典规划模式。20世纪八九十年代,一些学者又相继提出“沟通规划理论”,进一步确立了“以行动为中心”的规划观。“以行动为中心”的规划观,就是要把规划编制和规划实施作为一个整体,在开始编制阶段就要着眼规划实施,专注规划实施,到了规划实施阶段再严格执行规划,并加强监管评估,及时反馈完善。结合中国国情,落实“以行动为中心”的规划观,必须全面推进科学规划、民主规划、依法规划。

推进科学规划。科学规划是规划有效实施的前提。其目标,是将各种空间需求以适宜的用途、适宜的规模匹配到适宜的空间位置^[4],其中既涉及到规划模式和方法问题,也涉及到规划理念问题。从中国规划事业的发展历程看,在计划经济时代,几乎不存在规划编制与规划实施之间脱节的问题。这并不是说当时的规划都很科学,而是在政府

指令性计划配置下,再不科学的规划都能得到执行。但是,随着市场化改革的推进,市场主体及其价值观日益多元化,社会行为模式日益多样化,规划能否通过市场检验就不再仅仅取决于政府意志和规划师意愿。市场经济下,空间规划既要遵守自然规律,加强科学论证和理性决策;也要遵守市场规律,更新规划理念和规划方法。比如,传统的“蓝图”规划已不再有效,要代之以刚性与弹性相结合的规划。又如,过去“开发型”规划盛行,今后要实行“开发型”规划与“控制型”规划相结合。归结起来,就是通过科学规划树立规划权威。

推进民主规划。民主规划是规划有效实施的基础。民主规划不仅是规划方案的民主决策,更是全程的、深度的公众参与。从世界范围看,在“以设计为中心”的规划时期,规划事务主要由职业规划师和政府官员完成,公众参与规划的范围和深度有限;在“以行动为中心”的规划时期,规划逐渐成为政府、规划师、开发商、公众等相关利益方进行利益博弈和利益协调的过程,公众逐步取得了规划的主导权,公众参与成为规划的主要方法。此外,空间规划作为维护社会公共利益的工具取得了合法地位,但与私人财产权利保护之间也产生了一定矛盾,从防止公权对私权的不恰当干预出发,也需要扩大公众参与。中国国情不同,不能简单照搬西方模式,但随着市场化改革的深化,公众参与规划也需要提到重要日程。要坚持开门作规划,完善公众参与机制,增强公开性透明度,集思广益、凝聚共识,着力以民主规划推进规划的科学化和法治化。

推进依法规划。依法规划是规划有效实施的保障。空间规划涉及到国家、地方、企业和个人的利益调整,运用法治手段成为各国空间规划编制和实施的基本手段。从中国看,一方面,完善空间治理体制机制、健全空间用途管制制度、建立生态补偿制度、严格规划执法监管、落实责任追究制度,需要严格的法治作保障;另一方面,约束政府规划权力的行使,保护权利人合法权益,也需要严格的立法加以规范。要大力推进国土空间规划法治化,抓紧制定《国土空间规划法》《国土空间用途管制法》《国土空间生态修复法》等,切实维护规划的权威性严肃性,促进规划规范化制度化管理,为科学规划和民主规划创造良好法治环境。

参考文献(References):

- [1] 董祚继,吴运娟. 中国现代土地利用规划: 理论、方法和实践[M]. 北京: 中国大地出版社, 2008. [Dong Z J, Wu Y J. Theory, Method and Practice of Modern Land Use Planning in China[M]. Beijing: China Land Publishing House, 2008.]
- [2] 董祚继,吴次芳,叶艳妹,等. “多规合一”的理论和实践[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2017. [Dong Z J, Wu C F, Ye Y M, et al. The Theory and Practice of “Integration of Multi-Planning” [M]. Hangzhou: Zhejiang University Press, 2017.]
- [3] 孙雪东. 国土空间规划的使命: 塑造以人为本高品质的国土空间[J]. 资源导刊, 2019, (3): 22-24. [Sun X D. Mission of territorial spatial planning: Shaping people-oriented and high quality national space[J]. Resources Guide, 2019, (3): 22-24.]
- [4] 李讯. 新时代粤港澳大湾区如何发展与规划[C]. 深圳: 第二届大湾区规划论坛, 2018. [Li X. How to Develop and Plan Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area in the New Era[C]. 2nd Greater Bay Area Planning Forum, 2018.]
- [5] 李晓江. 城市发展的新体制与新规则[EB/OL]. (2019-01-30) [2019-05-10]. <http://www.upnews.cn/archives/58890>. [Li X J. New System and New Rules of Urban Development [EB/OL]. (2019-01-30) [2019-05-10]. <http://www.upnews.cn/archives/58890>.]
- [6] 滕飞,黄征学. 中国经济空间布局的不平衡不充分问题及对策[J]. 中国经贸导刊(理论版), 2018, (14): 40-42. [Teng F, Huang Z X. Problems and countermeasures of unbalanced and inadequate economic spatial distribution in China[J]. China Economic and Trade Guide (Theoretical Edition), 2018, (14): 40-42.]
- [7] 日本国土交通省国土规划局. 日本国土形成规划[M]. 姜雅,译. 北京: 地质出版社, 2011. [Land Planning Bureau of the Ministry of Land and Transport of Japan. Planning for the Formation of Japanese Land[M]. Jiang Y, Tran.. Beijing: Geological Publishing House, 2011.]
- [8] 张丽君,刘新卫,孙春强. 世界主要国家和地区国土规划的经验与启示[M]. 北京: 地质出版社, 2011. [Zhang L J, Liu X W, Sun C Q. Experience and Enlightenment of Territorial Planning in Major Countries and Regions of the World[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2011.]
- [9] 谢敏,张丽君. 德国空间规划理念解析[J]. 国土资源情报, 2011, (7): 9-12, 36. [Xie M, Zhang L J. Analysis of the concept of spatial planning in Germany[J]. Land and Resources Intelligence, 2011, (7): 9-12, 36.]
- [10] 韩长赋. 大力实施乡村振兴战略: 党的十九大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2017. [Han C F. Vigorously Implement the Strategy of Rural Revitalization: The 19th CPC National Congress Report Guidance Reader[M]. Beijing: People's Publishing House, 2017.]
- [11] 克劳兹·昆斯曼. 对未来城市群的十个愿景[EB/OL]. (2019-05-

- 10) [2019- 05- 15]. http://www.360doc.com/content/19/0510/09/32324834_834732389.shtml. [Klaus R. Kunzmann. Ten Vision for the Future Urban Agglomeration[EB/OL]. (2019- 05- 10) [2019- 05- 15]. http://www.360doc.com/content/19/0510/09/32324834_834732389.shtml.]
- [12] 胡存智. 从五方面谋划和推进节地创新[J]. 地球, 2015, (7): 1. [Hu C Z. Planning and promoting land-saving innovation from five aspects[J]. The Earth, 2015, (7): 1.]
- [13] 国务院. 全国主体功能区规划[EB/OL]. (2010-12-21) [2019-05-15]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm. [State Council. National Main Functional Area Plan [EB/OL].(2010-12-21) [2019-05-15]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm]
- [14] 董祚继. 土地规划的三大核心理念[J]. 中国土地, 2010, (4): 17-19. [Dong Z J. Three core concepts of land planning[J] China Land, 2010, (4): 17-19.]

Ten relations of territorial planning in the new era

DONG Zuoji

(National Land Science Research Center, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: Territorial spatial planning, as a main aspect of the “integration of multi-planning,” has addressed the fundamental requirements of constructing an ecological civilization and the practical needs of changing the governance mode of land and space. Numerous theoretical and practical issues need to be studied in depth. This article focuses on ten basic relations. Among them, the two major relations are planning versus market and spatial planning versus development planning, which constitute the basic relations of territorial spatial planning. Only by properly handling these two relations can we reasonably determine the functional orientation and responsibility boundary of territorial spatial planning and ensure the healthy development of the “integration of multi-planning” reform. Four other major relationships surrounding spatial planning are high-quality development versus high-quality national space, agglomerated development versus balanced development, new urbanization versus rural revitalization, and new town development versus urban renovation, which constitute the themes and main contents of land spatial planning. Only by dealing with these four relations properly can we give full play to the role of land spatial planning. From an methodological perspective, the four important relations include the division of “three zones” (urban space, agricultural space, ecological space) versus the delimitation of “three lines” (ecological protection, permanent basic agricultural land, urban development boundary), standardization versus special characteristics, policy innovation versus technological innovation, and planning versus planning implementation, which make up the key approaches of territorial spatial planning. Dealing with these four relations well is the premise and basis of scientific compilation and effective implementation of territorial spatial planning.

Key words: territorial spatial planning; integration of multi-planning; planning function; planning theme; planning method