



# 国土空间规划的五个哲学问题\*

吴志强

Five Philosophical Concerns of the Territorial Spatial Planning

WU Zhiqiang

**Abstract:** In light of the basic ideas underpinning the current historical stage of establishing the territorial spatial planning system, the paper interprets the philosophy of territorial spatial planning from five aspects. It answers five fundamental questions. First, what is territorial spatial planning? It is about the definition, the subjects, and the objects of territorial spatial planning. Second, where does the territorial spatial planning come from? It explains the meaning of the territorial spatial planning through a historical review of the spatial trajectory. Third, why should a territorial spatial planning system be built? It explains the role of territorial spatial planning in the modern national governance system. Fourth, how to evaluate the quality of territorial spatial planning? It refers to an evaluation index system that can measure the potential ecological, economic, and social consequences of territorial spatial plans. Fifth, where does the territorial spatial planning heading for in the future? It explains the spatial trends of territorial spatial planning in different countries under unprecedented transformations.

**Keywords:** subjects and objects of spatial planning; composition of spatial planning; functions of spatial planning; spatial planning evaluation; trends of spatial planning

**提 要** 针对当前国土空间规划建构历史阶段所存在的基本思想问题,从五方面解读国土空间规划哲学问题。回答:①什么是国土空间规划,即国土空间规划的定义以及国土空间规划的工作主体和工作对象;②国土空间规划从哪里来,即回顾空间秩序发展历史理解其存在的意义;③为什么要建构国土空间规划制度,即国土空间规划在现代国家治理体系中的作用;④如何评价空间规划的质量,即空间规划后的生态效益、社会效益、经济效益等空间综合效益的评价标准体系;⑤国土空间规划未来走向哪里,即世界各国空间规划在百年未有之大变局下的发展趋势。

**关键词** 空间规划主客体;空间规划构成;空间规划作用;空间规划评价;空间规划趋势

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202006001  
文章编号 1000-3363(2020)06-0007-04

“Raumplanung”直接由“raum”(空间)和“planung”(规划)两个词构成。德文语境中,尤其在奥地利和瑞士,raumplanung是指国家空间规划的总体,是一个顶层词(Boekemann D, 1999)。“城市规划”(stadtplanung)和“区域规划”(regionale planung)是其系统中当然的不可缺失的子体。在德语的学术语境中,不会有人讨论“这是城乡规划还是国土规划?”这样的问题,因为这是明确的概念:都是空间规划的类型(Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung, 1995)。1990年代,笔者将“raumplanung”一词翻译为中文的时候,还曾担心“raumplanung”直接翻译成“空间规划”,是不是会让人联想到宇宙空间的规划?是否会在中文语境中引起误解?因此在1990年代,笔者给出的政策报告建议中,专门针对中文语境加了“城乡”,翻译为“城乡空间规划”,不想让领导误解到宇宙空间,这样的翻译更加落地。此外,将“raumplanung”翻译成“城乡空间规划”也容易与英文语境中的“town and rural planning”接轨。就人类居住空间角度观察,城市与乡村空间的组合基本覆盖了人类活动和文明发展的大部分空间(吴志强,等,2010)。

现在建构我们国家的“国土空间规划体系”,“国土”是指规划范围,覆盖国家全域的领土;“空间”是指承载“生态、生产和生活”的土地及其上下的空间各个层级,现在已经明确的五个层级,这都与我国行政建制层级有对应主体关系<sup>①</sup>;“规划”是指未来社会经济文化的健康可持续发展的空间安排。“国土空间规划”同样也解决了当时将“raumplanung”直接翻译成“空间规划”的疑惑。

## 作者简介

吴志强,同济大学副校长,中国工程院院士,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,  
wus@tongji.edu.cn

\* “国家重点研发计划资助”《城市新区规划设计优化技术》(项目编号:2018YFC0704600);根据作者在“第十七届中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理

有学生提出“现在是城乡规划被国土空间规划代替了吗?”的问题,笔者回答:这不是A与B的选择问题。关键有两点:一是理解“规划”内涵及其构成;二是观察从“城市规划”到“城乡规划”,再到覆盖国域的“国土空间规划”的发育过程中,什么是发展变化的,什么是必须坚守的,那就是规划。

只有讲清了“空间规划”的根本思想体系,从“空间规划”的基本哲学问题讨论,全面地、本质地回答我们学生的困惑,才能让我们的学科和学生在一个基本思想清晰的基础上,去建设我们的空间规划体系。在空间规划诸多基本哲学思想问题中,笔者只挑选了五个当前迫切需要理清的基本思想问题进行梳理,以解学生的疑惑。亦期望为学科建设提供基本思想系统。

## 1 什么是国土空间规划?

国土空间规划是国家空间治理行为,是国家治理现代化的必然结果。

国土空间规划由主体和客体两部分构成。国土空间规划的工作主体是规划,工作的对象客体是空间。

空间的规划主体从学理上必须包含五大要素,以下五个要素构成国土空间规划的主体闭环,并在实践中不断递升:

- (1) 目标愿景
- (2) 路径选择
- (3) 发展动力
- (4) 沟通决策
- (5) 评估优化

现在建构实践中的国土空间规划主要集中在以下子体系,共同构成国土空间规划治理实践体系:

(1) 按照规划流程分成A、B两个子体系:

- A. 规划编制审批体系
- B. 规划实施监督体系

(2) 按照规划运行角度分为C、D两个子体系:

- C. 法规政策体系
- D. 技术标准体系

(3) 空间规划作为一门学科,它还包含了更多的子体系:

- E. 空间规划的价值体系
- F. 空间规划知识体系
- G. 空间规划职业制度体系
- H. 空间规划专业教育体系

(4) 从今天向未来的几十年展望,可能还会诞生第九个体系:

I. 空间规划的数字体系(吴志强,等,2020)

从现有编制的规划成果类型上来划分,可以把空间规划分成三种成果类型:即:总体规划、详细规划、专项规划<sup>①</sup>。

总体规划,对一定空间层级的综合性规划。如保护、开发、利用、修复全局性安排(彭震伟,等,2020;王新哲,等,2020)。

详细规划,对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排(赵广英,等,2019)。

专项规划,针对特定发展和保护的专门规划。如交通(马小毅,等,2020)、基础设施专项规划(戴慎志,等,2020)、江河流域,城市群、都市圈等区域专项规划(胡剑双,等,2020),针对自然灾害和传染病的防灾健康安全专项规划。

由此,国土空间规划也并不是代替城乡规划。相反,从各国国土空间规划的发展历史来看,城市规划是国土空间规划的先导和奠基,是在城市空间规划积淀的规划知识基础上,进一步拓展规划的空间范围,发展新的空间成长知识体系。各国国土空间规划以城市规划为起点(谭纵波,等,2018;周宜笑,2020;张忠利,2020;荆锋,等,2020),向上拓展至跨国规划、国域规划、省域规划和区域专项规划,向下拓展至县域规划、乡镇规划和社区规划,城市规划历史上积累的规划知识体系构成了国土空间规划的主体核心内容。

规划的空间客体,学理上可以概括为“7+1”的八级层级:“7级”即国域级、区域级、省域级、市域级、县级、镇域级与村域社区级;“1级”是指空间规划在学理上,还可以发展至“跨国”层级。欧洲在1990年代就出现了许多跨国的空间规划。在我国的一些国境线上的边境城镇也出现一些与邻国城镇共同编制的空间规划。我国目前2020年

编定的法定国土空间规划,“对应我国的行政管理体系,分五个层级,就是国家级、省级、市级、县级、乡镇级。当然不同层级规划的侧重点和编制深度是不一样的,其中国家级规划侧重战略性,省级规划侧重协调性,市县级和乡镇级规划侧重实施性”<sup>②</sup>。

国土空间规划的核心职能是对我们的客观自然世界进行系统的认识,对自己的文明发展进行系统的再认识,并对自己的文明发展所存在的自然世界做出合理、健康、可持续的未来空间安排。

## 2 国土空间规划从哪里来?

人类的文明发展是从生存的第一需求出发,人类只有对自己文明生存空间所存在的各种潜在的危险有足够的认识,尤其是自然灾害和各种疾病,以及由于群落居住而造成的对于其文明生存的灾难进行空间上的防御,以及政治、军事、技术等其他防御措施在空间上的落实,才能保障支持一个文明生存。只有在空间里提供文明诞生的水、食物和营养,才能哺育和保护一个文明在一定的空间里繁衍发展。因此,空间规划的起点就是文明生存、安全与繁衍发展的空间安排,这是文明生存的空间底线。

随着文明的发育,文明会考虑生产空间的分配,这直接涉及到空间的四个基本属性,也就是土地空间支撑生产的权属、大小、品质和功能使用适宜性。这是一个文明发展中对土地空间必须掌握的、不可缺失的四个关键属性。

一个文明在满足了其生存、生产的需求,在其文明的边界不断扩大之后,会认识文明的空间边界继续扩大的巨大代价。由此,空间内部的阶层分化是必然的。一个文明对于其空间内部使用的不均衡性,也可以显示在其社会主体、社会形态和社会资产对于空间上的分异。所以空间规划是有空间边界的,空间规划不仅仅是对自然条件的对应关系,也必须解决一个文明空间内部社会各阶层的均好问题,关注社会弱势群体的受益,今天我们用人民性来说明这一个空间规划原则。

回顾空间规划，空间秩序要求的发展历史，才能理解一个文明的空间规划构成的基本要素。

### 3 为什么要建构国土空间规划制度？

综观空间规划与文明发展历史，我们可以肯定的是：空间规划源自于对于文明的生存安全保障，对于文明发展的空间基本属性辨识，对于文明发展的生产空间及其支撑。在认识到改变文明生存空间边界的巨大代价之后，可以看到文明内部的空间社会分化，社会性和人民性成为空间规划的重要要素。

为了一个文明的更高级的发展，解决内外的、自然的、社会的、经济的可能存在的对文明的威胁问题，必须对其未来状态做出提前的安排，以使得文明生存空间的内外关系走上全面的、全民的（梁鹤年，2020）、普惠的、可持续发展（赵燕菁，2019；杨保军，等，2019），这都成为空间规划价值体系中最重要原则，这也直接回答了我们要建构国土空间规划体系的原因。

在国家走上现代社会后，其治理能力不仅仅城乡，也包含更大的空间要素，如海洋、森林等，我们在一些现代国家建构的历史中，看到了在城镇化率60%左右架构整个国家空间体系的案例，如德国。因此，国土空间规划制度的建立也是一个国家现代治理制度建设不可缺失的重要构成部分。

### 4 如何评价空间规划的质量？

基于以上对于空间、文明、以及文明发展未来所需要空间的理性安排的基本认识，我们可以看到空间规划编制质量关键在于对一个文明未来发展在有限的空间资源中可持续的发展，也就是在有限的空间里做趋向于最佳的文明发展的安排（吴志强，刘朝晖，2014）。

具体可以把这种空间安排分作为空间的自然效益、空间的社会效益、以及空间的经济效益，三项效益合拢可以称为“空间效益”。

对于文明人类一直是和各文明创造

的城市相关，城市是人类文明最伟大的创造，城市集聚了文明的精神财富和物质财富，以及人才财富。因此，空间规划是否将自然要素、社会要素和经济要素等文明成果科学合理地安排在密集的城市空间中，直接反映了一个文明对空间使用的水平。看下一个城市的空间安排、空间规划的结果和状态，就知道这个文明对空间使用的高度。

2017年，德国颁布《空间秩序法（Raumordnungsgesetz）》（图1），由三个词构成：“raum”（空间）、“ordnung”（秩序）、“gesetz”（法），直接把规划的目的：保持空间的有序性，反应到了规划法的名字和要义上（周宜笑，2020）。这是针对德国总体的国土空间主干法，包含了三大部分：空间规划的指导思想，空间规划的任务要求，对各个州空间规划的要求。其中对于空间规划的环境评价包含了：

- (1) 人类健康
- (2) 动物植物生物多样性
- (3) 土壤、水、空间、气候和景观
- (4) 历史文化和其他有形资产

不可缺失的是一个文明对自己的文明发展史中的历史创造给予的充分的尊重，以保护自己的文明基因、文明的未来发展提供创新的动力。国土空间规划

的评价，首先是应该有一个评价的系统性思维，除了对于空间自然要素的投入以及规划创造性、文明的成果的投入，还应该对产出的生态效益、经济效益、社会效益的系统评价。

系统性是空间规划走向科学的最重要的思想工具。几乎所有的空间规划的失败都是源自于在空间多维系统中对于个别要素过分强调，造成了系统整体的偏颇。在一个发展时期中只看到某项要素的重要，而忽视了系统中其他要素的滋养，都会导致空间规划的失败，从而造成对文明发展的伤害。

空间规划的评价是指指挥棒，是指针，评价系统应该是全方位的、系统性的（魏旭红，等，2019；孙澄，等，2020），而不是仅仅强调两项、三项，我们相信未来会走向全系统评价，这才能保障未来规划全要素、全系统的安排（孙施文，2020）。当然，全系统评价在某一个发展阶段也可以强调某个阶段突出某些要素，其在系统中间的阶段性引领作用。这在中医的复方配置思想中，可以得到充分的挖掘和学习，君、臣、使、佐，构成的系统性和作用的组合搭配也是空间规划方案的要义。

### 5 国土空间规划未来走向哪里？

在一个文明形态从自然的物质世界、走到文明创造的物质世界、社会世界和技术世界、精神世界的同时，今天我们又迎来了一个数字世界的时代。

数字世界将影响我们对空间的学习、感知和迭代物理空间和社会空间，人类文明从未有过这样的数字世界。同时在我们的空间规划中，也存在三个空间：即物理空间、社会空间和数字空间。

随着数字世界的不断发展，空间规划本身将被大量智能化（吴志强，2018），可能会产生革命性的、颠覆性的、规划的工具，在我们的空间对象发生变化、演进：从空间规划中的城市出发走向乡村、从城乡走向海洋森林，从点状走向国域的满覆盖，从主要素走向全系统的思考方式，可以看到未来空间规划自身的数字化、信息化、智能化的发展成为必然。



图1 德国颁布《空间秩序法（Raumordnungsgesetz）》

Fig.1 Germany enacts Spatial Order Law  
图片来源：笔者自摄。

## 6 结语

当然,对于空间规划建构,除了以上五个哲学问题之外,还一定会有更多的基本思想问题需要加以解答和梳理,国土空间规划的哲学问题是一个严谨的命题、也是基础性的问题,需要所有学者一起来认真严肃讨论。本文只是笔者粗浅的认识,是学习了许多学者的文章之后的感悟,观点难免有不成熟之处。若有偏颇的观点,希望同行给予批评指正,共同构建中国国土空间规划的基本思想内核。

## 注释

- ① 2019年5月27日,国务院新闻办公室举行《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》发布会,自然资源部总规划师庄少勤将国土空间规划归纳为“五级三类四体系”。<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/39595/40528/zy40532/Document/1655483/1655483.htm>
- ② 国土空间规划局副局长张兵介绍《若干意见》有关情况,重点强调实施性。<http://www.chinanews.com/gn/2019/05-27/8848406.shtml>

## 参考文献 (References)

- [1] Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung. Handwoerterbuch der raumordnung[M]. Association of Research Libraries, 1995. (Academy for Territorial Development. Pocket dictionary of spatial planning[M]. Association of Research Libraries, 1995.)
- [2] BOEKEMANN D. Theorie der raumplanung: regionalwissenschaftlich[M]. R. Oldenbourg Verlag Muenchen Wien(Wien), 1999. (BOEKEMANN D. Theory of spatial planning: regional science [M]. R. Oldenbourg Press Munich Vienna (Vienna), 1999.)
- [3] 戴慎志,刘婷婷,宋海瑜.智慧社会数据基础设施在国土空间规划中的应用[J].城市规划,2020,44(2):27-31. (DAI Shenzhi, LIU Tingting, SONG Haiyu. Data infrastructure in smart society and its application in spatial planning [J]. City Planning Review, 2020, 44(2): 27-31.)
- [4] 胡剑双,孙经纬.国家-区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析[J].城市规划,2020(5):55-61. (HU Jianshuang, SUN Jingwei. A research on the new regional governance model of the Yangtze River delta from the perspective of state-region rescaling[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 55-61.)
- [5] 荆锋,等.中间城市的“反击”——“平等”理念下的法国国土整治实践[J/OL].国际城市规划:1-19[2020-11-29].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200707.1723.002.html>. (JING Feng, et al. The "counterattack" of intermediate cities: exploring the concept of "equality" in the french territorial configuration[J/OL]. Urban Planning International: 1-19[2020-11-29].)
- [6] 梁鹤年.“城市人”理论的基本逻辑和操作程序[J].城市规划,2020,44(2):68-76. (LEUNG H L. Homo-urbanicus: basic logic and operational procedure[J]. City Planning Review, 2020, 44(2): 68-76.)
- [7] 马小毅,张海霞.国土空间规划构建期大城市交通实践与探索——以广州市第三轮交通发展战略规划为例[J].城市规划,2020,44(9):100-105. (MA Xiaoyi, ZHANG Haixia. Practice and exploration of transportation in big cities during construction of territorial and spatial planning: taking the third round of transportation development strategic planning in Guangzhou as an example[J]. City Planning Review, 2020, 44(9): 100-105.)
- [8] 彭震伟,张立,董舒婷,等.乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J].城市规划,2020(1):31-36. (PENG Zhenwei, ZHANG Li, DONG Shuting, et al. The necessity, orientation and key contents of township level comprehensive spatial planning [J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 31-36.)
- [9] 孙澄,解文龙.规划协同的韧性计分卡评价方法及其在国土空间规划中的应用价值解析[J/OL].国际城市规划:1-18[2020-11-29].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200727.1017.002.html>. (SUN Cheng, XIE Wenlong. Plan integration for resilience scorecard and its significance for spatial planning[J/OL]. Urban Planning International: 1-18[2020-11-29].)
- [10] 孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划,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.)
- [11] 谭纵波,高浩歌.日本国土利用规划概观[J].国际城市规划,2018,33(6):1-12. (TAN Zongbo, GAO Haoge. An overview on Japan's national land use planning[J]. Urban Planning International, 2018, 33(6): 1-12.)
- [12] 王新哲,钱慧,刘振宇.治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J].城市规划,2020(3):65-72. (WANG Xinzhe, QIAN Hui, LIU Zhenyu. The positioning of the county-level territorial master plan from the perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 65-72.)
- [13] 魏旭红,开欣,王颖,等.基于“双评价”的市县级国土空间“三区三线”技术方法探讨[J].城市规划,2019,43(7):10-20. (WEI Xuhong, KAI Xin, WANG Ying, et al. Discussions on the methods of "three zones and three lines" implementation at the spatial levels of city and county based on "double evaluations"[J]. City Planning Review, 2019, 43(7): 10-20.)
- [14] 吴志强,李德华.《城市规划原理》[M].第四版.北京:中国建筑工业出版社,2010. (WU Zhiqiang, LI Dehua. Principles of urban planning [M]. 4th edition. Beijing: China Architecture & Building Press, 2010.)
- [15] 吴志强,刘朝晖.“和谐城市”规划理论模型[J].城市规划,2014(3):12-19. (WU Zhiqiang, LIU Zhaohui. "Harmonious city": a general urban planning theory model[J]. Urban Planning Forum, 2014(3): 12-19.)
- [16] 吴志强.论新时代城市规划及其生态理性内核[J].城市规划,2018(3):19-23. (WU Zhiqiang. Urban planning in new era and the core of ecological rationality[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 19-23.)
- [17] 吴志强,郑迪,邓弘.大都市战略空间制胜要素的迭代[J].城市规划,2020(5):9-17. (WU Zhiqiang, ZHENG Di, DENG Hong. Iteration of winning elements in the metropolitan strategic space[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 9-17.)
- [18] 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,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.)
- [19] 张忠利.迈向国土空间规划框架法——南非《空间规划与土地利用管理法》的启示[J/OL].国际城市规划:1-12[2020-11-29].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200610.1456.006.html>. (ZHANG Zhongli. Towards the spatial planning framework act: lessons from South Africa's spatial planning and land use management act[J/OL]. Urban Planning International: 1-12[2020-11-29].)
- [20] 赵广英,李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划,2019(4):37-46. (ZHAO Guangying, LI Chen. Thoughts on the reform of detailed planning within the territory development planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 37-46.)
- [21] 赵燕菁.论国土空间规划的基本架构[J].城市规划,2019,43(12):17-26+36. (ZHAO Yanjing. On the underlying infrastructure of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2019, 43(12): 17-26+36.)
- [22] 周宜笑.德国空间秩序规划与城市规划、专项规划的空间要素管理与协调[J/OL].国际城市规划:1-18[2020-11-29].<https://doi.org/10.19830/j.upi.2018.491>. (ZHOU Yixiao. The management and coordination of spatial elements of super-local spatial planning, urban planning and sectoral planning in Germany[J/OL]. Urban Planning International: 1-18[2020-11-29].)
- [23] 周宜笑,谭纵波.德国规划体系空间要素纵向传导的路径研究——基于国土空间规划的视角[J].城市规划,2020,44(9):68-77. (ZHOU Yixiao, TAN Zongbo. Study on the mechanism of vertical conduction of spatial elements in German planning system: based on the perspective of territorial and spatial planning[J]. City Planning Review, 2020, 44(9): 68-77.)

修回:2020-12