



# 国土空间规划编制技术体系： 顶层架构与关键突破\*

张尚武

**提 要** 建立国土空间规划体系并实施监督是我国空间规划制度的一次重构性改革，规划编制需要从规划体系建设和运行要求出发，加强技术体系的顶层设计。从空间维度（全域、全要素的管控模式）、纵向维度（五级三类的规划编制体系）、横向维度（编管结合的规划运行体系）和时间维度（全生命周期规划实施模式）4个方面，提出规划编制技术体系构建的整体逻辑和框架。针对当前规划编制工作的重点和难点，提出明确技术体系架构任务、把握纵向横向两个技术环节、深化详细规划和行动规划编制模式，以及加强运行体系整体衔接4个方面是技术体系整体架构的关键突破。  
**关键词** 国土空间规划；规划编制技术体系；规划运行体系；多规合一

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202205007  
文章编号 1000-3363(2022)05-0045-06

Technical System for Territorial Spatial Planning: Superstructural Design and Critical Breakthroughs

ZHANG Shangwu

**Abstract:** The establishment and supervision of the territorial spatial planning system contributes to the reform of China's planning system, of which the superstructure of its technical system needs to be established with a view to build the complete system structure and the operational apparatus. This paper puts forward the overall logic and framework of the technical system for planning from four aspects: the spatial dimension (the control of the whole region and all elements), the vertical dimension (the planning preparation system with five levels and three categories), the horizontal dimension (the planning and the spatial management system), and the temporal dimension (the whole life cycle of spatial development). Focusing on the key issues of contemporary planning practice, the paper proposes four breakthroughs, including clarifying the tasks of technical system design, grasping vertical and horizontal technical links, strengthening detailed planning and action planning, and reinforcing the synergy of the operational system.

**Keywords:** territorial spatial planning; technical system of planning; planning operation system; multiple planning integration

**建**立国土空间规划体系并监督实施是我国空间规划制度的一次重构性改革，规划编制作为规划体系运行的重要基础，成为了当前规划改革工作推进的重点和焦点。按照中央文件要求（《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，2019），将主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划融合为统一的国土空间规划，建立“五级三类”规划体系和“编制审批、实施监督、法规政策、技术标准”四个体系，构建国土空间规划改革的四梁八柱。不仅要重构生态文明导向下国土空间开发保护模式，促进全域全要素空间格局优化，同时要解决长期以来“多规打架”的矛盾，全面提升国家空间治理能力<sup>[1-2]</sup>。

当前各层次国土空间规划编制工作正在全面推进，尽管中央文件提出的改革要求十分明确，但实践层面对技术体系重构的要求和认识依然不够清晰。由于新体系构建的系统性强，要解决的历史遗留问题多，同时技术与行政逻辑相互交织，相关规划编制标准体系尚未建立等等多方面原因，规划实践碰到许多困难和挑战<sup>[3-6]</sup>。本文认为当前的规划编制工作迫切需要加强技术体系的整体架构，关键在于抓住新“体系”的关键逻辑，

## 作者简介

张尚武，同济大学建筑与城市规划学院教授、副院长，自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室主任，上海同济城市规划设计研究院有限公司副院长，zhshangwu@tongji.edu.cn

\*国家自然科学基金项目“基于空间绩效情景的城市布局方案评价方法研究”（项目编号：52078352）

把握体系重构的整体性和结构性要求,加强总体布局和顶层设计,在当前阶段尤其要关注体系建设的突破重点,并前瞻后续工作,为空间规划改革工作的全面、有序推进做好技术支撑。

## 1 问题的提出: 规划编制需要加强顶层设计

### 1.1 规划编制技术体系构建的重要性

建立国土空间规划体系并监督实施,是国家面向生态文明时代推进空间治理现代化、对空间规划制度进行改革的顶层设计。相比既有的规划制度,无论是按照“五级三类”构建规划编制体系,还是按照“四个体系”要求构建起规划运行机制,都是一次从“0”到“1”的突破,作为一项系统性工程,需要构建起与之相适应的规划编制技术体系。

建立国土空间规划体系,是空间规划对象的拓展,规划的本质没有改变<sup>[7]</sup>。就目前的实践工作而言,对空间对象拓展的关注多,对规划运行本身的关注不充分,特别是对规划编制技术体系构建的整体性关注不够。尽管自然资源部通过先行发文等方式相继出台了省级、市级规划相关编制指南,及针对双评价、用途分类等的技术规程,但这些技术要求在不同层次规划之间的链接、关键环节的逻辑构建等方面存在明显断点,呈现片段式、切片式或点状推进的问题。新体系是立体的、多维的,不仅有纵向的上下关系,还有横向的编管结合要求,而且还要处理好近和远的关系。

在当前国土空间规划编制工作全面启动背景下,从顶层设计出发,加强对技术体系整体架构的研究十分紧迫,否则不仅会加大规划编制工作推进的难度,也将会放大规划改革的成本,最终甚至会影响到规划改革的总体成效。

### 1.2 上海2035总体规划编制的经验

上海2035总体规划是十九大召开之后国务院批复的第一个总体规划,系统探索了总体规划编制模式和内容体系的创新,契合了规划改革的总体要求<sup>[8]</sup>。这次总规编制的重要经验,是在整个规划编制工作全面推进之前开展了一轮围绕技术方法体系的研究<sup>[9]</sup>。研究工作前后持

续约半年时间,分为两个阶段。第一阶段,重点理清新一轮总规编制的关键技术要点,主要围绕编制内容、技术框架和成果形式等,包括对总规创新要求、既有规划编制体系的适应性评估、总规创新方向等的认识,提出了“1+3”成果构成框架(即总体规划报告,分区指引、专项规划大纲及行动规划)<sup>[10]</sup>。第二阶段,进一步深化成果内容、成果表达、关键技术环节等,如各层次规划的衔接、指标体系的作用和构成、用地分类和标准,甚至包括图纸表达、技术文件形式等,在技术体系研究基础上才进一步推进空间战略、专题研究、专项研究等其他前期研究工作。前期的技术体系研究对于后续规划编制工作的整体顺利推进起到了重要作用。

当然,从国家层面推进国土空间规划编制改革远比从一个具体城市开展的工作复杂得多,但从当前各地开展的规划编制工作面临的困扰来看,缺乏对技术体系整体架构的研究准备和积累是造成当前规划编制工作滞后于改革目标的重要原因。

## 2 国土空间规划编制技术体系构建的基本逻辑

### 2.1 编制技术体系构建的关键要点

以优化国土空间开发保护格局为目标,建立多层次、全域、全要素、全过程的规划运行体系,构成了本次国土空间规划改革的总体要求。规划编制技术体系的构建需要置于规划体系整体重构的目标和要求之下,其关键要点可以梳理为以下4个方面。第一,是建立全域全要素的管控模式,这是规划编制需要确立的基本空间维度;第二,是五级三类的规划编制体系,不同层级的规划管控重点不同,规划编制要考虑对应不同层级政府的管理事权的纵向维度;第三,是编管结合的规划运行体系,全域全要素管控对应了不同部门管理事权,规划编制内容必须考虑规划如何去管,需要建立编管结合的横向维度;第四,是全生命周期的规划实施模式,规划改革的目标是面向高质量发展,因此规划编制必须与规划的实施监督要求高度整合,体现规划编制技术体系的时间维度。这4

个方面是整个技术体系构建的关键要点。

### 2.2 当前规划编制工作存在的主要问题

当前规划编制遇到的问题在上述4个方面都有体现。第一,是对全域全要素管控的认识。目前整个底图底数还不稳定,并且还有一个更大的挑战,那就是对全域全要素规划管控的规划经验不足,包括规划知识对“山水林田湖草”、人工与自然的内在生命逻辑认识不充分,规划知识体系尚需完善,规划方法、管理模式都面对的是全新的要求;第二,是编制层次上的上下关系,从国家纲要到省级规划再到市县规划,各级规划管控重点和传导体系尚未厘清;第三,规划编制和规划管理的关系,如何编和如何管的关系脱节。当前工作侧重在编,但今后面对的是如何管,如何管的规则不确定就会影响到应该怎么编的方向不清晰。第四,是对新体系下的规划体系运行模式尚未予以足够关注。比如规划的实施监督是要围绕总体规划展开,还是要围绕详细规划展开。如果对规划体系运行要求不清晰的话,那么就会带来对整个规划编制和管理目标认识上的模糊。

## 3 国土空间规划编制技术体系构建的整体框架

### 3.1 空间维度: 全域、全要素的管控模式

规划编制体系在空间维度上需要适应全域全要素的管控要求和模式。优化全域全要素格局,加强底线管控是这次规划改革的核心任务。这其中有3个关键问题需要理清。第一,全域全要素格局优化的基本逻辑。核心是围绕国家主体功能区战略的落实<sup>[11]</sup>,从国家尺度再到地方尺度建立国土空间格局优化的底板。规划传导上国家主体功能区与地方“三区三线”统筹划定是自上而下的关系,而不是自下而上汇总成国家的生态红线和农业保护空间。第二,是底线与战略。底线管控是逐步稳定的,最终反映的是一个刚性的、静态的管控要求,而空间战略是动态的,需要应对不同阶段的发展战略需求,所以静态和动态之间需要通过行动维度建立起时空关系。

如国家“十四五”规划中国家重大发展战略和区域协调战略，都是围绕构建国家双循环战略展开的，与“十三五”规划提出的要求是不一样的。空间规划需要根据不同阶段的发展需求提出阶段性的战略任务，这是一个动态适应的过程。最后，处理好动态与静态、战略到刚性管控的关系，需要在制度层面完善规划编制、空间政策和规划立法之间的整体关系<sup>[12]</sup>，建立起一套逐步稳定的规划运行模式。

目前在规划编制体系适应全域全要素管控要求方面，既存在规划模式上的难点，也存在技术体系构建上的断点。在我国的空间规划模式中，总体规划是规划体系运行的主线，作为“战略性的法定规划”，总体规划既强调战略性，又强调法定性，这是我国的总体规划的一个特点，决定了现阶段国家级空间规划的重要性，很多内容必须在国家级空间规划中得以明确，并且要对各级规划的传导关系做出清晰的规定。但从规划体系运行效果来看，这一模式存在一些缺陷，过去实施中出现的许多问题也是由此而来的，其难点是战略性和法定性的关系，战略性更多的是强调政策性，而法定性则更多的是强调约束性，两者关系的协调是一个值得深入探讨的问题。

从长远看，从侧重规划编制走向规划运行制度建设是必然趋势，但也是一个逐步完善的过程。从国际经验来看，欧洲一些规划传统比较好的国家，如德国在国家尺度的规划主要是围绕着政策性意图展开的<sup>[13]</sup>。之所以可以这样，是因为这些国家在空间规划体系形成过程中已经建立起了一套完善的从国家到地方及针对专项系统的空间规划法律体系。刚性管控要素的法定性，一定不仅仅是在规划编制层面确定的，而是要建立一套制度保障。我国目前因为缺少这套制度建设，所有任务都要靠总规来完成，这就造成规划编制与整个管控体系稳定运行上会存在比较大的矛盾等问题。

技术体系上的主要断点是国家主体功能区战略与地方“三区三线”统筹划定的关系，表现在国家主体功能区向地方传导、行政单元向规划分区传导、“三区”向“三线”传导等3个方面。国家主体功能区战略向下传导和地方层面

“三区三线”统筹划定存在“两张皮”的现象。主体功能区对应行政单元，简单向下分解形成嵌套关系，若不能对应财政、税收、考核等政策机制设计，这种分解是没有意义的。主体功能区的传导最终要落实到对国土空间实施用途管制的要求上，这就需要处理好主体功能区向规划分区传导，以及规划分区向重要控制线的技术转化。例如“三区”具有主体功能的概念，既有主导功能也有辅助功能，功能是复合的，但政策规定上又要求各类规划分区不交叉、不重叠，需要在技术上处理这些矛盾。目前的技术体系对这些方面的认识和研究仍不够清晰。

### 3.2 纵向维度：五级三类的规划编制体系

纵向维度上建立五级三类的规划编制体系：第一，是自上而下与自下而上各层级规划的关系；第二，是总体规划和专项规划的关系；最后，是总体规划和详细规划的关系。纵向体系构建的重点是要以事权为基础，厘清各个层次规划之间在内容上的逻辑，对应的是中央文件里提出的建立编制审批体系的要求。

目前的难点在于中央和地方及部门之间尚未形成清晰的规划管理事权划分，这给技术体系构建带来一定困难。但从技术体系构建本身而言，首先要确立纵向维度的基本思维。以双评价为例，双评价在各个层次规划中的作用不同，尺度越大越重要，国家尺度的重要性高于省、省高于市、市高于县。国家层面的双评价最为重要，是确立国家主体功能区战略和从国家尺度优化国土空间开发保护格局最重要的支撑。到了县层面更多的应是针对开发适宜性的评价，特别是进一步明确安全性、耕地保护潜力等问题，而资源环境承载力问题一定是在一个更大的空间尺度去研究的。再如，规划编制中最核心的技术工具，即国土空间用途分区与分类标准，同样要建立纵向思维。需要与各层级规划中的应用对应起来，必须考虑在总体规划和在详细规划层面，以及在市级和县级规划层面如何使用。

从各层级规划的关系来看，国家和省是对应中央和地方最重要的两级事权，

省级规划的作用被强化，重点是优化两个层级之间的目标，主要发挥区域协调和实施监督的作用。市级规划重点是承上启下、市域统筹，在建立地方的规划及运行体系方面非常重要。县级层面是整个规划体系运行的基础层，规划管控最重要的是落实在县这一级。对于总体规划与专项规划的关系，过去一直缺乏深入、清晰的研究，城市总体规划所涉及的专项规划内容，与专业部门的专项规划内容的差别没有界定清楚。应该明确的是，现在所讲的“多规合一”并不是一个规划包含所有，总体规划应该是有限规划，不应该无所不包、面面俱到。具体到专项规划应包含哪些内容以及如何去发挥总体规划的约束指导作用，就需要对专项规划有更深入的认识。中央文件里面提到的专项规划重点是指两部分，一是专项系统规划，二是特定区域即区域规划。事实上还有一类规划很重要，即从行动维度考虑，行动规划也应该包含在专项规划中。总体规划要给这些专项规划留出接口，而不是覆盖这些专项规划。

同样，总体规划和详细规划的关系，在过去的规划体系运行中也一直没有处理好。总体规划强调战略性，详细规划强调实施性，即使现在的详细规划拓展到乡村地区，要求在城镇开发边界以外也要编制详细规划，但详细规划的基本属性并没有变化。过去的控制性详细规划的内容以约束性为主，是相对静态的，没有时间概念，但总体规划是动态的，包含了很多发展性的内容，而控制性详细规划更多的是管控性内容，两者之间的矛盾过去一直没有得到有效解决。在新的体系下，需要重新建立总体规划和详细规划的关系，并架构起一套整体的规划运行模式。

### 3.3 横向维度：编管结合的规划运行体系

加强国土空间规划的实施监督，要求在横向维度上建立编管结合的规划编制体系。第一，是规划和规则的关系。过去的整个规划管理更多的是依赖规划编制，而对规划运行的规则缺少足够的关注。第二，是编制和管理的关系。过去规划编制的大量内容，并非是面向规

划管理的，两者关系需要进一步清晰和厘清。最后，是刚性和弹性的关系。规划管理需要考虑哪些东西要管，管到什么程度，或者应该采取什么样的合理方式去管，而不能想当然或不加区分地把所有内容放到规划里。比如村庄布点规划怎么做，这是县级规划层次需要深入思考的，包括村庄规划该不该划边界，这些问题必须与应该怎么管结合起来。在村庄规划界定成为详细规划的时候，乡村地区各类用地边界管理是一个很大的挑战。由于乡村地区的土地使用会受到土地综合整治影响，综合整治之后的管控边界和用途会发生调整。在综合整治之前，村庄规划制定的内容很难保证管理边界的准确度和合理性。因此详细规划层面的村庄规划应该有现状和规划关系的表达，规划管理的基础首先要依据现状，而规划是一种未来的政策意图，准确的管理边界应该随着规划实施和土地综合整治的推进而逐步明确。这些都要求规划要突出面向管理和实施的编制模式。

现在规划实践中碰到的主要问题是行政层面的政策逻辑还未明晰，面向规划管理的诉求也没有厘清，因而整个技术体系逻辑构建存在困难。建立编管结合的规划编制模式需要加强3个关键环节：一是要加强详细规划的编制模式研究；二是要关注国土空间用途管制的规则；三是要关注规划管理法规条例和运行模式的建立。

国土空间用途管制规则和规划运行规则是规划管理体系构建的重点，这方面可以参考较为成熟的国际经验。如日本在制定规划用途管制规则和建立规划体系运行模式等方面的一些经验值得借鉴<sup>[14]</sup>，但最终还是探索符合国情的中国模式。

### 3.4 时间维度：全生命周期规划实施模式

面向高质量发展是一个以问题为导向、不断动态优化的过程，这就需要规划编制技术体系在时间维度适应构建全生命周期的规划运行模式的要求。第一，规划运行要跟实施结果关联起来；其次，规划是有目标的，但规划实施是动态的，要建立起规划目标和动态实施的关系；

第三，是确定性和不确定性关系。规划面对的是发展不确定性，需要建立动态适应和规划调整机制。

上海在新一轮总规编制过程中曾对过去的中心城区控制性详细规划实施情况做了一轮评估<sup>[9]</sup>。原有的规划体系中并没有要求对控制性详细规划的实施开展评估，但是从评估结果发现，中心城区经营性开发和公益性开发的结构是失衡的。在面向高质量发展阶段，必须思考如何改变这样的开发建设模式。规划实施评估要围绕着详细规划展开，这就反映了规划的实施监督最终是要落到空间质量本身。

全生命周期运行模式构建的难点在于多规合一的行动机制。多规合一不仅是在编制层面，更重要的是体现在行动层面，并建立起一套动态反馈优化机制。同时，需要推动计划思维向规划思维转变。规划和计划之间并非彼此矛盾，两者最大的差别在于规划要有动态思维而不是静态思维。发挥规划实施评价在整个运行体系中的作用，以及建立以绩效为导向的规划实施模式，这是在时间维度上建立全生命周期的规划运行模式的关键。

## 4 国土空间规划编制技术体系架构的关键突破

### 4.1 明确技术体系架构任务

构建多规合一的规划编制体系和面向实施的规划运行体系，是建立国土空间规划体系的总体要求<sup>[3]</sup>，但这是一项系统工程。针对现阶段规划编制工作的紧迫性，技术体系构建要突出以适应规划运行要求为基本角度，在上述4个维度认识基础上，明确技术体系架构思路和路径。

一是“十”字型技术体系架构。纵向上处理好“上”与“下”的关系，厘清各层次对应的政府行政事权，加强纵向约束但要保护底层活力，建立责权清晰、管放得当的规划管控和传导机制。横向上处理好“编与管”的关系，梳理各要素管控和各类型规划对应的部门管理事权，建立面向实施的规划逻辑。编制“有用管用好用”的规划，纵横两个方向上都要明确该管的和不应管的边界，

抓住核心逻辑，突出重点，避免技术体系过于复杂。例如，国家主体功能区战略向地方的传导，关键是做好顶层政策设计，不能按照“树”型思维，就空间论空间机械地向下层层分解，这会造成技术体系复杂化和逻辑混乱。再如，针对生态红线管理，要建立纵向体系并与各级政府事权对应起来。而对于城镇开发边界的管理<sup>[15]</sup>，关键在于建立过程管理的规则，不能只是一味强调规模控制，否则不仅无益于优化国土空间格局，还会损害地方发展活力。

二是建立动态调控机制。无论是处理好自上而下与自下而上的关系、规划与计划的关系、政府与市场的关系，还是规划与实施的关系，都需要建立动态思维及相应的调控机制，这是建立国土空间规划体系并实施监督的要求，也是规划不断适应发展环境变化，发挥好规划的战略引领与刚性管控作用的关键<sup>[16]</sup>。针对地方广泛关注的建设用地规模问题，应当明确2035年的规模指标只是规划控制导向，不应按照静态规模进行控制，而是通过建立空间综合效益导向的绩效考核机制<sup>[17]</sup>，形成资源动态优化的配置模式，这是落实新发展理念，实现集约节约发展，提升空间治理能力的必然要求。

三是双向创新过程，即规划编制体系与规划运行环境的双向创新。健全国土空间开发保护制度，增强规划的战略性和科学性、权威性、协调性和操作性，是规划技术体系与规划运行制度双向变革、渐进完善的过程。第一，技术体系本身要适应多层次、全域全要素、全过程的规划运行模式的转变。其次是规划行政体制改革和法律法规体系建设，落实生态文明思想和实现多规合一根本上都需要加强规划运行制度的保障。最后，国土空间规划本质上是公共政策：一方面需要建立对政策体系和规划运行的评估机制，及时纠偏、弥合断点；另一方面，要充分利用信息化、智能化技术手段，加强规划“一张图”建设，为规划体系的有效运行和不断优化提供技术支撑。

### 4.2 突破两个关键技术环节

重点突破对整个技术体系架构具有

关键作用的两项标准：一是国土空间规划分区和分类标准，这项标准是建立纵向体系的关键，必须考虑在各级规划以及从总规到详规中应用；二是国土空间用途管制规则，这项标准是抓住编管结合、建立横向体系的关键，需要加紧研究制订。

国土空间用途管制是贯穿规划编制和实施的基础，是保证国土空间规划体系整体运行的关键所在。中央文件明确提出“对所有国土空间分区分类实施用途管制”，以及“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调控制度”<sup>[18]</sup>，现在对国土空间用途管制的认识还停留在农地转用上，与中央要求尚存在明显差距。编管结合是这次规划改革的要求，在研究各层次规划编制指南的同时，必须研究管制规则。无论编还是管，国土空间用途管制制度建设的直接基础是国土空间规划分区分类标准，否则用途管制就没有任何依据，而用途管制、分区分类的规则中涉及大量的技术性问题。针对城镇开发边界外采取“约束指标+分区准入”的建设管制方式，如果缺乏技术标准的支撑，仍然是无法进行或者是乱执行，而在规划编制中如果不确定相应的总量指标和约束指标，那么实施管理也是无法有序有效开展的。

#### 4.3 深化改革两个编制模式

实施层面和行动层面的规划编制是开展规划管理和推进规划实施的基础。在整个规划编制体系重构中，详细规划和行动规划的编制模式，是深化规划运行体系改革的重点应当引起高度关注。

详细规划是规划管理的直接依据，行动规划是规划实施的载体。详细规划包括开发边界内的详细规划，相当于过去的控制性详细规划，开发边界外要求编制村庄规划，这是全新的拓展。过去的控制性详细规划编制模式主要围绕指导开发建设展开，是静态的，更适合于新区开发建设阶段，对提升整个城市的运行质量难以发挥作用。当前城市规划建设已经开始步入城市存量更新阶段，提升空间品质和优化空间效能变得更加重要，既有详细规划技术体系明显难以适应。

改革详细规划编制模式，强化行动规划的作用。一是，详细规划在内容体

系和技术方法上，要加强与总体规划的衔接及与行动规划结合，将详细规划的静态控制和行动规划的动态实施相互链接起来。二是，将详细规划作为规划实施监测和空间质量评价的重要层次。对此应以单元规划作为详细规划的基本编制模式，打破开发控制的局限，发挥详细规划单元作为空间质量评价单元和空间政策统筹平台的作用。同时对于城市更新建设行动等阶段性推动的建设规划，在详细规划中要留有对应的接口，形成动态的规划实施模式。三是，强化规划实施层面的法规条例在规划运行中的作用，这些法规条例本身就应该成为详细规划体系的重要内容，特别在强调全域全要素管控的当下，更加需要确立用规则管空间的这样一套机制，这一点对于乡村地区的规划管理尤为重要。

#### 4.4 加强运行机制整体衔接

建立国土空间规划体系，有效发挥空间规划的基础性作用，推进不同层次、不同类型规划的多规合一，需要加强规划编制与实施的整体机制设计，建立规划编制与监督实施一体化的运行制度。一是，加强规划运行模式的整体设计。探索建立总体规划、详细规划、实施评估和行动规划“四位一体”整体衔接的规划运行模式。详细规划的运行模式与总体规划编制、实施层面的运行机制紧密关联起来，总体规划侧重结构性规划，在实施层面将详细规划与实施评估和行动规划衔接起来，构建从总体规划到详细规划整体的规划管理、运行模式。二是，重视规划管理和实施的法规条例在运行中的作用。各层次规划都应加强规划管理和实施条例的制定工作，以多规合一的运行机制为重点统筹规划、建设、管理三大环节，加强对规划编制、规划管理、运行模式整体衔接中重要环节和规定的规定。三是，强化规划实施评估和反馈机制。在建立责权清晰和社会参与的监督机制过程中，将规划实施评估和反馈机制作为保障规划体系有效运行的重要环节。

## 5 结语与讨论

建立国土空间规划体系并实施监督

是我国空间规划制度的一次重结构性改革，规划编制需要从规划体系运行要求出发，加强技术体系的整体架构。建立多层次、全域、全要素、全过程的规划运行体系，构成了本次国土空间规划改革总体要求，与此相适应的规划编制技术体系需要加强4个维度的整体架构，即：空间维度上建立全域、全要素的管控模式；纵向维度上建立“五级三类”的规划编制体系；横向维度上建立编管结合的规划运行体系；时间维度上建立全生命周期规划实施模式。针对当前国土空间规划编制的紧迫性，技术体系整体架构的关键突破在于以下4个方面，即：明确技术体系架构思路，把握纵向横向两个技术环节，深化详细规划和行动规划编制模式，加强运行体系整体设计。

当前空间规划实践工作的重点和难点：一方面要把握好空间规划改革的总体目标，清晰体系构建的整体逻辑，以编制“有用好用管用”的规划为重要原则，突出重点，化繁为简，编制有限规划。另一方面，要从提升国家空间治理能力现代化要求出发，针对既有规划体系中的矛盾，解决好中央与地方、政府与市场、规划与计划的关系，既要体现自上而下的国家意志，同时要避免过度行政干预对地方发展活力的损害。

建立国土空间规划体系是一项系统工程，规划编制技术体系的构建是其中的关键环节和重要基础，必然也是一个逐步完善的过程。规划编制技术体系完善与规划运行环境密不可分，离不开与改革目标相适应的制度建设，需要与规划行政机制改革及建立编制审批、实施监督、法规政策体系同步推进。从长远趋势看，随着我国规划制度的逐步完善，国土空间规划也将会逐步走向战略性的行动规划。

#### 参考文献 (References)

- [1] 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[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 1-13. (The Editorial Editorial. Symposium on plan making in the context of reforming the national territory spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 1-13.)
- [2] 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.)
- [3] 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, 2018(4): 16-23.)
- [4] 林坚. 新时代国土空间规划与用途管制[M]. 北京: 中国大地出版社, 2022. (LIN Jian. Land space planning and use control in the new era[M]. Beijing: China Earth Press, 2022.)
- [5] 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, 43(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, 43(11): 31-36.)
- [6] 徐毅松, 熊健, 范宇, 等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 57-64. (XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, etc. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in Shanghai[J]. 2020(3): 57-64.)
- [7] 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.)
- [8] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 超大城市总体规划的转型与变革: 上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 1-10. (ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Transformation of master planning in super large cities: practice and exploration of the new round of city planning in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(S1): 1-10.)
- [9] 同济大学课题组. 上海新一轮总体规划编制方法与成果体系研究[R], 2013. (Research Group of Tongji University. Research on the methodology and achievement system of Shanghai's new round of overall planning [R], 2013.)
- [10] 张尚武, 金忠民, 王新哲, 等. 战略引领与刚性管控: 新时期城市总体规划成果体系创新: 上海2040总体规划成果体系构建的基本思路[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 52-60. (ZHANG Shangwu, JIN Zhongmin, WANG Xinzhe, et al. Strategic guidance & rigid control: the functions and innovative output system of urban comprehensive plan in the new period: key thoughts on Shanghai's 2040 comprehensive plan output system[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 52-60.)
- [11] 林坚, 李东, 杨凌, 等. “区域—要素”统筹视角下“多规合一”实践的思考与展望[J]. 规划师, 2019, 35(13): 28-34. (LIN Jian, LI Dong, YANG Ling, et al. A reflection on multi-plan integration from region-element integration viewpoint[J]. Planners, 2019, 35(13): 28-34.)
- [12] 严金明, 张东昇, 迪力沙提·亚库甫. 国土空间规划的现代法治: 良法与善治[J]. 中国土地科学, 2020, 34(4): 1-9. (YAN Jinming, ZHANG Dongsheng, Dilishati Yakufu. Modern rule of law in territorial space planning: good law and good governance[J]. China Land Science, 2020, 34(4): 1-9.)
- [13] 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 of 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.)
- [14] 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. Overview of land use planning in Japan[J]. Urban Planning International, 2018, 33(6): 1-12.)
- [15] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. 城镇开发边界与国家空间治理: 划定城镇开发边界的思想基础[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 16-23. (ZHANG Bing, LIN Yongxin, LIU Wan, et al. Urban growth boundary and national spatial governance: implications and theoretical basis[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 16-23.)
- [16] 张尚武, 刘振宇, 王昱菲. “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化: 难点与方法思考[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 12-19. (ZHANG Shangwu, LIU Zhenyu, WANG Yufei. Delineation of the “three zones and three lines” and optimization of spatial layout: obstacles and methodological thinking [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 12-19.)
- [17] 吴志强, 刘晓畅, 赵刚, 等. 空间效益导向替代简单扩张: 城市治理关键评价指标[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 15-22. (WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Replacing expansion-oriented with efficiency-led spatial goals: key evaluation indicators for urban governance[J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 15-22.)
- [18] 中共中央, 国务院. 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]. 2019-05-23[2020-03-10]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content\\_5394187.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm)(Central Committee of the Communist Party of China, State Council. Several opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on establishing a territorial space planning system and supervising its implementation[EB/OL] 2019-05-23[2020-03-10].)

修回: 2022-09