

“国家空间规划系统化建构”学术笔谈

吴志强 郭仁忠 张兵 林坚 张晓玲 邹兵 王世福 郑德高 武廷海 黄亚平 石晓冬 张尚武

[编者按] 党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出“健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制”，并明确国家发展战略规划、国土空间规划、专项规划和区域规划的定位和作用。全国各层级国土空间总体规划近年来相继批复、详细规划编制实践逐步开展，国内学界一直在探索空间规划如何更加细化、优化、系统化的问题。为此，本刊编辑部以“国家空间规划系统化建构”为主题，组织新一期学术笔谈，充分讨论：(1) 如何进一步优化国家空间规划体系，健全空间规划制度体系、完善不同空间领域和不同空间层级的规划及其衔接机制？(2) 如何进一步提升空间规划系统的整体效能，提高空间规划的科学性和实施有效性？(3) 如何进一步拓展、重构规划学科的知识体系，适应空间规划实践需要等议题。

中图分类号：TU984

文献标志码 A

DOI: 10.16361/j.upf.202405001

文章编号:1000-3363(2024)05-0001-11

中国式现代规划理论与实践思考

吴志强（中国工程院院士，同济大学建筑与城市规划学院教授）

从理论缺失导致的中国城市规划实践困境、过时理论对中国城市建设实践的误导、构建“中国式现代规划理论”的最佳时机以及“中国式现代城市规划理论”的未来方向四个思考，探讨中国式现代规划理论的构建路径，并提出中国式现代规划理论的框架。

1. 理论缺失导致的中国城市规划实践困境

长期以来，中国城市规划实践面临着理论支撑不足的困境。这种理论缺失导致决策的随意性和短视性，城市规划往往凭借主观判断和情感倾向，缺乏长远的可持续性考量。同时，统一规划标准的缺失造成了城市空间发展的碎片化，不同城市甚至同一城市内部的规划标准不一。在资源配置方面，在追求经济增长的过程中往往忽视了社会公平和生态环境等方面的考量，导致经济发展和社会不平衡。城市基础设施的不完善引发了诸如交通拥堵、能源供应不足等城市问题，公共服务效率低下难以满足日益增长的城市人口需求。环境生态问题日益严重，城市面临着空气污染、水资源短缺等挑战。土地资源利用效率低下，无序开发现象普遍。此外，城市管理能力不足，难以应对日益复杂的城市问题。这些困境的根源在于缺乏一套符合中国国情、能够有效指导实践的现代规划理论体系。

2. 过时理论对中国城市建设实践的误导

在理论缺失的背景下，一些源自西方且已被证明存在问题

的规划理论被引入中国，对城市建设实践产生了诸多负面影响。现代主义城市规划过分强调功能分区，忽视了城市生活的复杂性和多样性，导致城市空间割裂和活力的丧失。单一用途分区造成了工作、生活和娱乐空间的严重隔离。车本位规划导致公共空间萎缩，不利于步行友好型城市的构建。“塔楼与开放空间”模式加剧了城市“空心化”现象。城市蔓延导致了土地资源浪费和公共服务效率低下。郊区化发展加剧了城乡差距，造成市中心活力流失。超级街区导致街道尺度过大，缺乏人性化设计和多样化功能。中心商务区(CBD)理论的过度应用，造成中心区交通拥堵、房价飙升和功能单一等问题。新城建设理论由于缺乏充分的人口导入和产业支撑，导致了“鬼城”现象的出现。功能主义规划忽视了中国城市的历史文化特征，破坏了城市的文化基因。这些理论在中国的不适用性，凸显了构建本土化规划理论的紧迫性和必要性。

3. 构建“中国式现代规划理论”的最佳时机

当前，中国正处于构建“中国式现代规划理论”的最佳时期。国家战略和政策支持为理论构建提供了有力支撑，通过“五年规划”等战略性政策文件，设定了城市发展和规划的明确方向，为规划理论提供了长期的政策支持。快速城市化与区域协调发展为理论构建提供了丰富的实践基础，大规模城市化进程为规划理论提供了多样化的实验场景，城市群和都市圈的快速发展为区域性规划理论的构建创造了条件。科技进步与智能化城市建设为理论创新提供了技术支撑，大数据、人工智能、

物联网等技术的发展为城市规划决策提供了强大工具，数字化治理的推进为智慧城市规划理论的构建创造了有利环境。绿色转型与可持续发展需求为理论构建指明了方向，生态文明建设要求规划理论兼顾经济增长与环境保护，气候变化和环境压力推动规划理论融入可持续性原则。此外，丰富的本土实践经验和文化社会背景的独特性为理论构建奠定了基础，过去几十年的城市化实践积累了宝贵经验，中国独特的文化传统和社会价值观为规划理论注入了文化内涵，有助于建构具有中国式现代的理论。

4. “中国式现代城市规划理论”的未来方向

面向未来，中国式现代城市规划理论的构建应着重关注六个重要方向。第一，应大规模、理性地挖掘城市发展的生命规律。城市的发展轨迹遵循着一定的规律，只有学会尊重城市生命发展的规律，掌握城市在不同生命阶段中最需要的补给和最关键的问题，才有可能制定出最精准的规划和战略。第二，大规模推进城市规划的数字化模拟平台建设至关重要。通过大数据分析和人工智能技术，可以有效发现数据的相关关系，揭示人类活动和事件发生的潜在规律，为城市规划进入智能化时代提供基础。第三，需要探索如何将城市规划中关于未来目标、实现路径、动力和检测的程序应用于城市之外的空间，使这套体系适用于包括沙漠、梯田、森林、海洋等其他领域空间。第四，城市规划要认识到城市发展过程必须与周边城镇群落进行协调，形成智能城市群、生态集群和产业集群的协同创新。第五，城市规划中必须考虑大规模减少城市对碳排放的依赖，探索建立零碳城市和“近零碳排”城市的规划方法。第六，要认识到城市已经不是单一“大脑”可以运作的，而是进入了多重大脑协同的管理模式，包括边缘计算决策、专项管理辅助系统和最高决策体系在内的多重大脑结构，共同推动城市从单体结构走向群落式结构。

5. 结语

构建中国式现代规划理论是一项系统性工程，需要理论界和实践者的共同努力。通过深入研究城市发展规律，吸收国际先进经验，结合中国实际，我们有望建立一套既具有中国特色又与国际接轨的现代规划理论体系。这一体系将融合大数据、人工智能等现代科技，并纳入可持续发展、智慧城市等当代理念，以应对全球化和信息化时代的挑战。这不仅将为中国城市的可持续发展提供理论指导，也将为全球现代城市化进程贡献中国智慧。

现代城市化特征与空间规划逻辑

郭仁忠（中国工程院院士，国际欧亚科学院院士，深圳大学智慧城市研究院院长、教授）

全球城市化进程在持续推进，城市化率不断提升。伴随这一过程的重要特征是城市规模越来越大。相关资料显示，1950年代，全球人口超过1000万人的城市仅有2个，到2018年已达33个，专家预测到2030年这一数字将达43个。截至2023年，仅

在我国，超大城市（城区常住人口1000万人以上）已超10个。城市规模增大的驱动机理比较复杂，但可以认为，以信息化为主要特征的新技术革命是重要因素。信息技术的快速发展构建了基于网络的数字化信息空间，为人类提供了更为高效低碳的交流互动媒介，加速了思想和技术的传播，推动了技术的快速迭代，促进了科学与技术的集成融合。在此条件下，产品的集成度和复杂性有所增加，技术链条得以延伸，同时研发周期显著缩短。因此，创新能力成为城市最重要的竞争力和优势之一，在市场竞争中能够快速迭代、持续创新的企业展示出强大的竞争力。

相关研究表明，大城市能够提供更专业化、更多元的人才资源，从而更容易满足科技创新的人才需求。由此，技术复杂度越高、技术迭代速度越快的产业越趋向于向大城市集中。这一特征无论对于创业者还是就业者而言，都意味着在大城市中拥有更多的成功机会。在此趋势下，大城市不仅展示了自身的优势，也代表了区域的优势。有专家认为，大城市（群）主导世界经济，是国家竞争力的重要表现。因此，空间规划必须顺应发展规律，响应现代城市化特征。

空间规划首先应响应城市规模特征。大数据表明，我国大城市的平均通勤时间多在30分钟以上，年轻的专业人士通勤时间则往往更长。较高的职住分离度给城市规划的职住平衡诉求带来挑战，应对这一挑战需要设施配置伦理的创新，需要研究公共服务和基础设施需求的时间特征，其核心在于基于人口的时空分布以配置资源。

就业结构、公共服务等规划逻辑有待革新。新技术革命导致知识更新周期缩短、技术迭代加快，进而增加了社会流动性并降低了稳定性。不同产业呈现出明显的就业群体画像差异：技术复杂度高的现代产业由于产品更新速度加快，经验的重要性让位于接受新知识、新技术的能力，导致就业人群年龄相对较轻、受教育程度相对较高，而受聘用时间相对较短；技术复杂度较低、迭代较慢的产业，就业人群则呈现相反的特征，即职业相对稳定、平均年龄较大。这种就业群体画像差异意味着对公共服务和基础设施需求的不同，也意味着不同产业集聚区的规划设计原则和标准应当有所不同。

产业链延伸彰显集群价值，驱动空间规划协同。现代产业链的延伸和产品复杂度的提升，强化了产业集群的意义和价值，产业生态的构建对城市发展极为重要。一个完整的产业生态系统必然需要更大的空间支撑，这使得城市群和都市圈的重要性凸显。城市间的协作和融合有助于形成双赢局面，空间规划不仅需要城市内部的规划，还需要跨越行政边界的更高层级的规划，以形成区域竞争优势。

在社会全面转型、创新驱动发展的时代背景下，空间规划不仅肩负营造人居环境的任务，也承担营造发展环境的任务，这都需要重新认知现代城市特征。可以预见，空间规划将是更为多元、更为系统、更为泛化的理论和技术体系。

深化“多规合一”改革 完善国土空间规划体系

张兵（自然资源部总规划师）

笔谈主题中所谓“国家空间规划”，有两种理解。一种是“国家的空间规划”。2018年党和国家机构改革后，将几个部门分管的空间类规划工作整合在一起，多规合一，形成新的国家的空间规划体系。2019年《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》将改革后我国的国家空间规划体系统一命名为“国土空间规划”，英文翻译统一为territorial and spatial planning，并且从行政管理制度的不同层级上，统一使用这个名称。现在看到正式批复的“某某市国土空间总体规划”，就是指这个城市全部行政辖区的总体规划，是其空间开发保护利用建设的总纲，没有之一。其规划管理范围已经突破2008年城乡规划法规定的“规划区”边界。一是覆盖城乡、陆海、地上地下空间的全域。二是有了生态文明引导下更综合的规划管理目标、全类型的空间要素、管理重点和管理手段，促进多尺度城市空间结构和功能布局的系统优化。三是统一规范各尺度的空间数据并纳入“一张图”信息系统监督规划的实施。对“国家空间规划”的另一种理解是指“国家级空间规划”，是“国家级发展规划”即国民经济和社会发展规划的对称，就是指2022年由党中央、国务院批准印发的《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，它所明确的国土空间开发保护利用建设的规划政策框架，是为未来十五年中国式现代化建设所立。

“国土空间规划系统化建构”是建设一个现代化国家无法回避的重大命题。在党的二十届三中全会作出《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（下文简称《决定》）之际，编辑部提出这个笔谈主题是有重要意义的，讨论系统化建构的总体方向和重点领域尤为重要。这里有三点学习心得，请大家指正。

第一，准确认识国土空间规划在我国国家现代化治理体系中的地位和作用。党的二十届三中全会在《决定》中确立了国土空间规划是国家宏观经济治理体系的重要组成部分，是社会主义市场经济下宏观经济治理的重要工具之一。回顾2013年，党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》宣布“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。为推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化，要构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，“空间规划体系”是其中八项制度之一（2015）。经过2018年党和国家机构改革以来的努力，国土空间规划体系总体形成。当前，《决定》赋予国土空间规划的地位和作用历史性的，也是空前的，是完善生态文明制度体系定位基础上的延续和升级。

“发挥国家发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用”，这一“基础作用”表明，在国家经济社会发展规划制度体系中，相对于发展规划的五年规划期，国土空间规划是基于资源环境承载能力和

国土开发适宜性的空间政策，它所管理的变化是长期的（10—20年）、慢变量的，体现的是促进人与自然和谐的科学逻辑。这种制度安排的理论基础并非被动的“环境决定论”，相反地，国土空间规划在承载国家中长期战略、国家级发展规划（五年规划）对空间资源配置要求的同时，兼具了国土空间开发保护建设领域的战略性，这是由大家熟知的空间与经济社会的互动关系所决定的。在此意义上，基础性和战略性是相辅相成的。如《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》前言就明确，《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》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，对其他规划涉及的开发保护活动提供指导和约束，具有战略性、综合性、基础性、约束性。再如《决定》在“健全宏观经济治理体系”一章中同时强调了健全主体功能区制度体系，在强化国土空间优化发展保障机制，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的新发展格局过程中，国土空间规划对于促进经济产业的区域合理布局，具有积极的引导和协调作用。总之，在强化国土空间规划基础性作用的同时，要不断提升国土空间规划在国土空间保护开发利用修复领域的战略引领作用。

第二，建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度成为完善国土空间规划体系的关键抓手。2015年中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，明确要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。随着各级总体类国土空间规划编制审批工作即将告一段落，特别是党的十九大报告要求完成划定的“三条控制线”已在总体规划中逐层落地，建立健全用途管制和规划许可制度成为完善国土空间开发保护制度、深化生态文明体制改革的重要任务，同时也是深化“多规合一”改革的关键领域。显然，用途管制和规划许可覆盖全域全类型并做到统一衔接，是“两统一”职责的进一步加强，是在《土地管理法》《城乡规划法》等相关法律基础上的制度融合创新。在2019年开始推进的规划用地“多审合一、多证合一”改革基础上，由《土地管理法》《城乡规划法》规定的用途管制和规划许可可进一步统一衔接，并覆盖全域的陆地和海洋、城镇和乡村、地上和地下空间，这就意味着原来法定的土地用途管制制度（《土地管理法》第四条规定）和规划许可（《城乡规划法》第三十六条至第四十一条），内涵和外延在实践中都将会不断地得到扩充和发展，以适应国家现代化建设的迫切需要。

用途管制和规划许可即国土空间规划的实施管理，是联结规划建设治理全过程各环节、体现规划建设治理系统性的枢纽。在深化“多规合一”改革中，要提高国土空间规划的实效，需要强调以建立健全用途管制和规划许可制度为导向，同步深化国土空间规划的编制审批体制改革。提出这一判断是基于过去三十多年间城市规划改革中积累的实践经验和理论认识。在基本完成总体类国土空间规划编制审批工作后要做到：一要分区分类推进详细规划编制和实施管理，在国土空间规划“一张图”上实施详细规划全程在线数字化管理。二要不断加强与各层级

各类型涉及土地和空间使用的专项规划的衔接,发挥好国土空间规划在土地和空间使用领域的指导约束作用。同时对专项规划提出的完善、深化、优化详细规划的建议,必须通过法定程序纳入详细规划,依法批准后才能作为用途管制和规划许可的法定依据。三要下大力气完善国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,将“一张图”建设成为国土空间规划统筹保障各领域土地和空间使用合理需求的平台,以新技术手段全面提升国土空间规划实施的行政效能和管理水平。就是说,提升国土空间规划有效性,不仅要加强总体规划向详细规划的纵向传导,而且要加强总体规划向同一层次专项规划的横向传导,将在数字化空间治理的环境中开展。而从已有的工作基础判断,尤其要下更大的功夫方可达到现代化空间治理的新要求。

第三,促进城乡融合,健全城市规划体系,是深化“多规合一”改革的历史使命。随着我国城镇化率超过66%,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的空间需求面临新的机遇和挑战。一是需要把握我国人口和城镇化发展的态势,在规划政策领域研究构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制的空间措施。二是要聚焦引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局的目标,研究国土空间规划的区域政策,回答城镇体系如何优化结构的问题,研究集约紧凑布局所需要区域和城乡的土地和空间使用政策,特别是针对不同地区城镇体系发育的特点,研究因地制宜推进城市空间布局形态多元化的具体路径。三是不断促进城市规划和土地政策的融合创新,促进土地和空间的要素流动和更加合理的资源配置,提升城市和乡村空间品质和价值,全面适应继而引领存量时代的发展需要。四是要加强县域统筹的规划作用,提高村庄规划编制的质量和实效,优化县域镇村体系布局,明确需要重点发展和需加保护的村庄,研究促进城市和乡村功能互补、要素自由流动的空间政策。

综上,“健全城市规划体系”中的“城市规划”,需要在全面深化改革、推进中国式现代化的时代背景下全面完整地理解,它既不是“多规合一”改革前的“城市规划”,也不是改革后在覆盖全域全要素的城市当中、将城市和乡村二元分立的“城市”的规划,而是在我国已经进入高度城镇化阶段,城乡融合发展意义上的城市规划和区域协同发展意义上的城市规划,实质是要求能够体现出“城市空间形态多元化”,更系统深入地研究制定针对城市群、都市圈、中心城市、县城和小城镇、较大镇等各类城市促进其高质量发展的规划政策,按照各地城镇化和乡村振兴的阶段特征,有针对性地解决国土空间保护开发利用中存在的实际问题,不断完善空间规划工具,从宏观、中观、微观全面增强国土空间规划的功能,使国土空间规划体系更好地适应我国新型城镇化和乡村全面振兴当前和未来的发展需要,实现“多规合一”改革的深化。《决定》明确要求“健全城市规划体系,引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局”,是对《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》(习近平总书记,2020年4月10日)中“完善城市化战略(国家经济社会

发展的六大战略之一)……因地制宜推进城市空间布局形态多元化”要求的具体落实,明确了国土空间规划体系促进城乡融合发展的使命和继续深化“多规合一”改革的方向。

规划专业人才培养和知识体系建构须适应时代需求

林坚(北京大学城市与环境学院教授,自然资源部国土空间规划与开发保护重点实验室执行主任,北京大学城市规划设计中心主任)

规划的核心命题是面向未来、应对不确定性。随着全面深化改革的推进,规划领域较为明确的改革方向有二:一是以发展规划和国土空间规划为主构成的规划体系初步成型,二是规划进入存量规划时代。一方面,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》提出“健全国家经济社会发展规划制度体系,强化规划衔接落实机制”,进一步重申“发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用;增强专项规划和区域规划实施支撑作用”。实际上,涵盖发展规划、专项规划、区域规划和“五级三类四体系”的国土空间规划,业已通过中央文件、从国家到地方的实践、不同立法规定等途径予以初步确立。另一方面,既往的增量规划时代,强调为增长而规划、以规划蓝图描绘为主,但大量实践经验表明,上述取向下的规划目标未必都能得到落实;进入存量规划时代,在国土空间规划的语境下,规划更加强调解决业已存在的各类空间问题,并且要接受各种前置条件的约束,因此,规划定位实际上从服务增长、以建新为主的规划,转向强调更新、再开发、高质量发展的治理型规划,相应地,各类约束带来的空间碎片化影响将会客观存在,规划实践和人才培养需要适应、应对相应影响。

顺应上述时代变化的需求,规划人才出口、能力培养、知识体系搭建都应与时俱进。

规划专业人才培养的出口将向“3+X”的方向转化。“3”主要指传统的规划机构从业者、管理者和教育者所分属的领域,“X”则指的是面向时代发展的其他各个领域。随着时代的快速发展和各种变革,规划专业人才培养是否仅仅是满足“3”的需求,是一个值得思考的议题。长远来看,规划专业教育不再仅是培养传统所说的“工匠”,而是应该鼓励培养能更好适应时代变革需求、具备“一专多能”的规划人才,换言之,需要培养更多可以嵌入“X”行业的“甲方”。

规划专业能力培养应聚焦于把握逻辑思维与方法论的能力。规划能力包括能画、能写、能说、能算等四项能力,能力的真正掌握需要对所学的知识触类旁通、融会贯通。面向该目标,培养规划专业人才,需要强调逻辑思维与方法论的培养。从教育工作者角度出发,要关注学生观察事物的逻辑能力提升,有意识地启发学生对空间内部的人和事物产生联想、进而探析内在逻辑关联性;要增进掌握方法论方面的教学训练,培养终身学习的能力。

规划专业人员的知识结构应吸收多学科多领域的知识养分。一是兼容并包,拓宽知识面。以传统的城乡规划为例,其重点

在于服务、引导和管控城乡建设,同时也关注社会经济的不同方面,与发展规划等有着一定的交集;而“多规合一”的国土空间规划涉及面则更宽,不但要继承和发展传统的城乡规划内容和特色,还要体现陆海统筹、土地资源管理、生态环境管理等多方面诉求。国土空间规划改革,促进了多学科交叉,以城乡规划学、地理学、公共管理学(土地资源管理等)为主要代表的“足球队”式知识体系架构的形成。规划专业人才培养,既要重视原有学科基础上的“专长”知识和技能的训练,体现特色,也要兼顾并吸取其他学科的知识养分。二是结合实际的项目需求去适当“补课”。譬如,国家发展改革委印发的政府投资项目、企业投资项目的可行性研究报告编写大纲提到:项目选址的要素保障包括土地要素保障和资源能源保障,需要满足国土空间规划、永久基本农田管理等政策要求;项目影响效果分析的内容增加了碳达峰碳中和分析。实际的项目管理要求会随时代在调整,应做好必要的知识储备。三是要培养适应数字化时代的能力。在数字化时代,不少新工具得到应用,大量分析与初步性的规划设计人工智能都可以完成,人工智能形成的成果可能超过人力制作成果的质量,为此,必须提升拥抱数字化的适应能力,其中,提高数字化条件下的选择决策能力将是培养规划专业人才的关键。

新体系 新特色 新课题

张晓玲(自然资源智库咨询委员,自然资源部国土空间规划研究中心原副主任、研究员)

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等各类空间规划融合为统一的国土空间规划、实现“多规合一”,并不是原有空间性规划的简单合并,而是我国空间规划体系的一次重大变革。主要表现在四个方面:

第一,这是一次系统性、整体性的规划体系重构。国土空间规划体系是适应新时代我国生态文明建设的需要而构建的新的空间规划体系。从技术逻辑看,将国土空间的保护型要素(以“三线”为主)直接在国家纲要层面划定落地,这与传统的空间性规划中要素传导的尺度原理相比具有革命性,这一方面体现了国家纲要对国土空间底线的高度重视,另一方面也反映了当下国土空间治理数字化转型的新趋势。从要素统筹视角看,构建了总体规划与相关专项规划的关联机制,坚持国土空间唯一性,在规划“一张图”上统筹协调各专项规划需求,体现了“多规合一”的新时代国土空间开发保护整体统筹思想。

第二,始终贯穿统筹发展与安全的底线思维。本轮国土空间规划将“守住国土空间安全底线、促进永续发展”作为首要战略目标和核心任务。在规划编制中突出“双评价”的基础性作用,树立底线思维、极限思维,强调筑牢粮食安全、生态安全、公共安全、能源资源安全、边境安全、军事安全等国土空间安全底线,完善国土安全基础设施,增强空间韧性。地方各级国土空间总体规划编制中,在不折不扣落实“三区三线”划定成果的基础上,还因地制宜地划定了自然灾害风险防控、战略性矿产资源安全保障及历史文化保护等空间安全底线。

第三,充分体现国土空间开发利用的存量时代特色。全国纲要提出:要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,落实全面节约战略,严格实施资源总量和强度管控;要更加注重存量资源盘活利用,健全存量土地利用政策机制,促进城市内涵式集约型绿色化发展;等等。在各级国土空间规划编制中,强调着力促进经济发展方式从“规模驱动”到“绿色发展”,构建集聚高效、布局紧凑的国土空间开发格局,注重通过城市更新、全域土地综合整治等途径,促进国土空间布局优化和效率提升。

第四,构建国土空间规划编制实施的数字化新模式。从规划编制到规划实施,本轮国土空间规划都体现出前所未有的数字化特征。规划编制工作始终强调建立统一的国土空间基础信息平台,为各级各类国土空间规划提供覆盖全域、动态更新、权威统一的国土空间数字化底板。立足国土空间唯一性,建立健全专项规划协调衔接机制和国土空间规划逐级汇交机制,建设全国国土空间规划“一张图”,实现规划编制、审批、实施、监督等全过程在线管理。

建立国土空间规划体系并监督实施,是我国新时代推进生态文明建设、完善国土空间治理的一项新任务,需要结合国土空间规划编制和实施管理的实际工作,不断探索形成与中国式现代化相适应的空间治理体系。从这个意义上看,国土空间规划的理论体系和技术体系构建尚在路上,未来还有一系列理论技术课题有待破解。一是系统性的国土空间规划基本理论与技术范式构建,需要在本轮国土空间规划编制工作基本完成的基础上,结合规划成果的评优,开展规划理论和技术的系统总结。二是将针对自然地理单元的科学评价成果转换到法定“五级”总体规划对应的行政单元上,形成针对一定行政单元的规划策略,从技术逻辑上得以实施。三是针对不同主体功能区、不同主体功能区之间的转换、不同国土空间利用方式之间的转换等,构建差异化的管控规则。四是本轮国土空间规划从国土空间底线管控数量、种类到管控的精准性等方面,都远超过去,与空间管控的刚性、精准性相协调的规划弹性机制不可或缺,应引起足够重视,让国土空间规划真正成为“好用管用”的规划。

国土空间规划的优化:支撑发展更有力,保障安全更精准

邹兵(深圳市规划国土发展研究中心总规划师,教授级高级规划师)

统筹发展和安全是指导我国经济社会中长期发展的基本思想,也应成为持续优化国土空间规划体系的努力目标和方向。在全国“五级三类”的国土空间规划体系框架已搭成、各地国土空间总体规划进入收官阶段的背景下,从统筹发展和安全格局的要求评价现有规划,还存在诸多需要改进完善之处。

1. 现有国土空间总体规划存在的不足

(1) 支撑发展大局不够有力

在国家规划体系中,发挥战略导向作用的国家发展规划承担统筹发展的功能,发挥基础约束作用的国土空间规划的主要

职责是守底线保安全。在国家层面，两者分工明确，相互支撑，没有大的问题。但到了地方，尤其是到了城市层面，情况就大不相同了。长期以来，地方城市的发展规划都主要关注五年为周期的重大项目投资，缺乏中长期的战略谋划，并已形成基本思维定式，这也是为什么过去20多年各地的城市发展战略规划都是由规划部门牵头而非发展改革部门主导的原因。而且，地方城市的发展战略必定与空间发展格局紧密相关，这也是规划部门的优势所在。但在已经完成的国土空间总体规划中，许多城市将工作重点放在了“三区三线”的划定上，造成战略思维、发展思维的不足甚至缺失。在地方政府首脑看来，这轮国土空间总体规划编制更像是落实国家部委部署的一次专项工作，并不能充分反映其执政思路和战略意图。这导致改革后的国土空间总体规划在地方层面的认同度反而不如之前的城市总体规划。近期一些地方政府在总规尚未批复的情况下就组织编制城市空间发展战略规划，有可能导致出现怀疑和动摇总体规划权威性的负面效应。

(2) 保障安全大局不够精准

国土空间规划坚决贯彻落实中央反复强调的安全思维、底线思维要求，其突出成绩是自上而下统一划定了“三区三线”，作为国土空间发展的安全底线。同时，借助原国土资源部建立的空间信息系统对地方行为进行实时有效的监控，成为发展建设不可逾越的红线。但如果将底线管控仅仅简化为“划线”管理则是一种太过简单粗放的做法，技术手段的先进也并不能代表管理方法的科学，与高质量发展、高水平治理的要求也相去甚远。尽管由于中央和地方在保护与发展的问题上存在不同立场和利益诉求，有时候不得不借助行政权威和强制手段来落实国家意志，但缺乏科学理论方法支持的行政手段是很难得到地方政府和社会各界的积极响应和配合的，管理成效也必定是事倍功半、难以持续。目前国土空间规划关于生态安全、粮食安全的整体系统研究明显不足，无论是基础理论还是技术方法，都无法满足对“三区三线”精确指导、科学管理的要求，难以实现对生态空间、农业空间高质量发展和高水平保护的目标。

2. 国土空间规划的持续优化的努力方向

(1) 为统筹空间发展提供更有力的战略引领

“十五五”社会经济发展规划即将启动，自然资源部应抓住这一有利契机，借鉴过去近期建设规划的做法，自上而下统一部署五年国土空间近期规划的编制工作，既作为发展规划的空间支撑，也作为实施总体规划的有效手段。在维护国家“三区三线”的底线约束前提下，近期规划应充分发挥空间布局的优势，主动进行战略谋划，将空间发展战略与发展改革部门的重重大项目安排结合起来，充分体现空间规划的战略价值和引领作用。应在国土空间规划立法中明确近期规划的法定地位和作用，制定规划编制管理办法，而不是停留在“五年一评估”的动态监测。对于各地已经开展的城市发展战略规划，自然资源部应主动加强引导，将其定位为体现国土空间规划战略引领作用的支撑性研究，避免如过去一样沦为地方突破法定总体规划的机

会主义工具。

(2) 为统筹空间安全提供更精准的底线管控

最近自然资源部全面部署了推进全域土地综合整治工作，这为探索高水平保护耕地和永久基本农田、改善提升生态空间质量提供了实践机会。但由于牵头司局的不同，目前这项工作与优化国土空间规划结合得还不够紧密。建议将全域土地综合整治作为实施国土空间总体规划的重要手段，纳入国土空间规划体系的专项规划序列，并鼓励地方结合工作的开展，在整治统筹单元和实施单元基础上，进一步深入探索生态空间、农业空间的详细规划编制技术方法，在对安全底线实施更精准管控的同时促进这些空间的高质量发展。

国家空间规划新蓝图：以治理创新与设计思维引领未来

王世福（华南理工大学建筑学院教授）

在中国式现代化宏伟进程中，国家空间规划体系担负着承载国家战略、引领地方智慧的重大使命。这个体系不仅是实现高质量城镇化的保障，更是推动新质生产力发展的动力。要在全球竞争中凸显国家制度的优势，并满足人民对美好生活的向往，我们必须勇于探索和实践，结合空间治理能力的全面提升与创新设计思维的深度融合，打造出一幅更具前瞻性和实效性的空间规划蓝图。

1. 空间规划的国家性、人民性

国家空间规划体系的构建，充分彰显生态文明建设和治理能力现代化的国家意志，是国家治理体系的重要组成部分。在空间规划编制、审批、实施和管理全过程中，通过系统化的顶层设计，发挥新型举国体制、社会主义土地公有制、区域城乡统筹等国家性战略实施能力的优势，确立国家空间开发的总方向和格局框架，支撑国家发展战略，同时服务区域、流域、省域和不同地区城市、乡村的高质量发展，统筹全域全要素国土空间的合理利用与城乡人居环境的可持续发展。

国家空间规划不仅仅是国家高质量发展的物质保障，更是激发新质生产力满足人民美好生活愿景的社会实现，其人民性在于空间规划体系必须积极回应社会对美好生活的渴望，体现出深切的民生关怀，不断提升空间资源的利用效率与公共服务水平，将人民对宜居环境与高质量生活的多样化需求，对文化传承与高品质空间的共同性需求，对数字时代和高科技应用的时尚性需求，都融入空间规划、建设、治理的全过程之中。

2. 彰显制度优势的治理创新

土地公有制有助于国家实现对土地资源的统一管理和合理配置，也有助于在空间规划中由政府主导资源供给和权益调整，但也存在与私有物权、使用权之间的矛盾或冲突，实践中需要发挥社会主义国家的人民性优势，倡导参与、共赢和互助、包容等空间治理理念的运用，实现共建共治共享的人民城市目标。新型举国体制使中国能够高效、快速地解决重大问题，国家层面具有对区域、城乡不平衡发展的强统筹能力，有助于实现资源流动和共享，贯彻共同富裕理念，促进人口、经济和空间协

调发展的新型城镇化。

更重要的是，中央政府在制定和实施国家发展战略方面具有强大的权威，确保了国家在空间规划中的战略目标能够得到有效贯彻，国家和区域级的重大项目能够顺利推动，实施中需要结合国家治理改革中不断优化的央地关系，提高各职能部门与各级政府的协同能力，释放地方治理的在地性优势，实现国家治理与社会发展更好地相适应，形成中央政府与地方政府对地方社会的合作治理。

3. 融入设计思维的美好空间规划

总体规划强调综合性，不仅要协调国家和地方发展战略，还要为详细规划和专项规划提供依据和基础，政策性特征明显，但有关人工建成环境与自然山水环境的总体空间格局、关键基础设施的综合景观影响等议题，仍然需要设计思维的融入，如在省域、市域尺度上通过区域设计来把握和构建城乡建成形态与自然山水本底的空间结构关系，可以实现公共审美、社会人文等更多美好国土空间的内涵性目标。详细规划强调实施性，不仅要确保规划意图能够精准落地，也要适应复杂多变的具体情境和社会需求。设计思维的引入可以将科学合理的空间布局与精巧有趣的场景创新结合起来，丰富空间的体验性和舒适度，获得更高品质的自然与人文审美情趣。设计思维在空间规划中的应用可以在传统城市设计基础上为国土空间规划开辟新的规划范式，如区域设计、国土设计、乡村设计等，补充功能性资源配置型空间规划缺乏文化风貌、地方特色等方面关注的短板，助力美丽中国的实现。

作为治理创新实践的国家空间规划，受中国式现代化的总方向指引，不仅是实现可持续发展的空间蓝图，更是推动社会变革的空间力量，唯有大胆革新、锐意进取，以卓越治理和创意设计突破桎梏，引领未来。

大场景、小切口：增强专项规划实施支撑作用

郑德高（中国城市规划设计研究院副院长，教授级高级城市规划师）

当前，我国城市发展进入存量更新时期，大规模增量建设转向了存量提质改造与增量结构调整并重，城市面临的问题、发展的方式发生了根本性的变化。伴随这些变化，规划工作也需要顺势而变，重点要解决好两类问题，一类是新时期城市经济增长的动力问题，另一类是具体项目的实施落地问题，这样才能继续发挥好规划的治理工具效用。

因此，新时期的规划工作需要强调“大场景、小切口”，以增强专项规划的实施支撑作用。小切口有大场景引领，大场景有小切口落地。大场景要更加系统性、整体性、前瞻性地规划未来的城市发展方向，积极盘活存量，激活经济发展动能；小切口则要更加精细化、精准化、可持续化地创新具体项目的实践探索。

大场景针对城市发展的核心问题，例如城市活力有所缺失的问题，通过编制场景性的专项规划解决具体问题。专项规划

主要工作内容支撑某种特定目标落地的系统性规划，依据不同的应用场景可以分为三类。一是基础性的专项规划，通常是现有行业部门编制的各类专业领域规划，如：应对重大风险灾害的防范、抵御、应对和快速恢复能力，编制综合防灾专项规划；应对城市底线安全和欠账短板问题，编制城市基础设施专项规划；等等。二是综合性的专项规划，以城市更新专项规划为代表，通过对存量时期城市各类空间资源的系统摸排与统筹谋划，明确更新单元、更新任务、实施路径，安排各类更新项目，并联动土地产权、金融财税、审批管理等予以政策保障。三是场景性的专项规划，这一类是以远见引领城市品质提升的新规划工作，更具时代特色和城市特性。比如：围绕美好生活 and 人群包容场景，编制儿童友好城市等专项规划，指导儿童友好空间的规划、设计、建设以及各类空间的适儿化改造；围绕历史保护和活化利用场景，编制历史地区的活化利用专项规划，通过挖掘历史文化资源激活多元业态；围绕可持续发展场景，编制绿色低碳专项规划，发挥规划系统性减碳优势，全过程指导低碳城区和低碳街区建设；围绕蓝绿空间，编制流域治理、滨湖治理等专项规划，以流域综合治理为基础统筹好区域发展和安全的关系。更新时期围绕不同目标和特定问题，可以衍生出一系列场景性专项规划，从而推动目标的有序实现或者问题的系统解决。

规划还需要寻找服务城市发展大场景的小切口，通过小切口的实施规划实现项目落地。小切口在大场景下开展，例如，流域治理场景的小切口就是小流域治理，绿色低碳场景的小切口就是低碳街区、低碳社区建设，城市更新场景的小切口就是片区更新策划，等等。小切口工作通过若干实施单元推动大场景落地，存在合理的空间尺度。例如：流域治理的实施单元需结合水文条件划分，综合可操作性，以10-15 km²为最佳；滨湖开发单元则与腹地空间更为紧密，以5 km²左右较为合适；绿色低碳的实施单元结合“能源可调节、资源可循环、交通可步行”进行综合考虑，以1-3 km²最为合适。

长期以来，规划都是服务城市发展、解决城市问题的。伴随我国不同的城镇化发展阶段，规划工作重点因城市问题而变，规划体系因规划需求而优，无论是大场景的专项规划工作还是小切口的实施规划探索，都是回到服务城市的长远发展、解决当前城市问题的初心。通过优化规划体系更好地上下衔接、左右协调、粗细结合，既以大场景盘活存量激活经济发展动能，又以小切口支撑实施落地，从而创造新的空间价值、推动城市高质量发展。

建立健全国土空间文物和文化遗产保护利用

武廷海（清华大学建筑学院城市规划系系主任，教授）

文物和文化遗产承载着中华民族的基因和血脉，是不可再生、不可替代的中华优秀传统文化资源，党中央、国务院要求把文物保护管理纳入国土空间规划编制和实施。然而，长期以来，我国文物保护与利用在国土空间层面存在基础数据与基础条件不清、与自然资源环境相结合的整体保护与利用理论薄弱、系

统保护利用技术方法不足、规划体系不健全等问题，国土空间规划与治理尚难以有效支撑文物和文化遗产保护利用。

近年来，相关探索不断推进，初步形成了国土空间规划领域与文物保护领域双向对接融合的有利局面。例如：自然资源部与国家文物局联合发布了《关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》，部署了信息平台建设、保护和管控方式、规划的编制和审批管理、用途管制措施、相关政策机制等重点环节和事项；国家文物局项目“基于国土空间保护开发的文化遗产（文物）资源空间分布格局及保护利用策略研究”，以及自然资源部《中国国土资源利用》与《中国国土空间开发保护监测报告（2023）》，基本摸清了全国历史文化资源内容及分布状况，阐明了文物资源与国土空间用地用海的分类叠合关系，为国土空间规划中系统落实文物保护提供了科学依据；国家文物局制定《全国不可移动文物保护利用专项规划纲要（2021—2035年）》，研究并落实在全国国土空间中加强文物和文化遗产保护传承；自然资源部发布省级、市级国土空间规划编制指南均将历史文化资源保护作为规定性内容，制定《国土空间规划历史文化遗产保护技术指南（征求意见稿）》，指导各级国土空间规划落实文化遗产保护，面向省、市、县全域的文物和文化遗产保护利用规划创新成果不断涌现。

党的二十届三中全会提出推动文化遗产系统性保护和统一监管，构建中华文明标识体系，文物和文化遗产保护传承在中国式现代化全局中的位置更加凸显，亟待进一步加强国土空间文物（文化遗产）保护利用。

第一，尽快建立全国历史文化“一张图”，实现全域全要素系统整体保护。整合各类文物和文化资源保护的空间要求，落实特殊保护制度，系统协调历史文化空间与生态空间、农业空间、城镇空间。加快建设对接“三调”数据平台的历史文化空间信息平台，构建全国历史文化资源和历史文化空间“一张图”，为历史文化全域、全要素管控提供支撑。

第二，建立中华文明标识体系引领的国土空间历史文化保护利用格局。依托价值重大、内涵丰厚、代表性突出的历史文化资源，遴选一批中华文明、中国革命、中国地理的杰出代表，纲举目张，实证中华文明发展脉络、展现中华文化独特魅力、保障国土安全与文化安全、增强文化自信与制度自信。围绕城邑中国、大国山河、人文胜迹、复兴之路等独具特色的主题，推介一批具有空间标识意义和文化标志意义的国家文化地标，增强中华民族的自信心、自豪感和凝聚力。

第三，强化国土空间文物（文化遗产）保护利用的知识体系建构和科技探索。探索与国土空间和自然资源相结合的整体保护利用理论与方法，建立支撑文物保护利用的国土空间规划全生命周期管理及技术，研究国土空间中的文物多源异构数据融合、文物风险评估与规划响应、文物资源价值挖掘与空间配置等关键技术。

第四，将文物和文化遗产保护利用贯穿规划编制、实施、监督的实践全过程。加强国土空间规划与文物（文化遗产）利用保护专项规划的对接，系统落实规划提出的空间性、战略性

规划要求；建立文物和文化遗产影响评价制度，在国土空间规划实施监测评估、国土空间规划城市体检评估中纳入文物与文化遗产资源与空间监测评估，依托空间信息平台和信息技术手段，定期对历史文化保护利用情况进行评价，赋能文物保护管理。

重构规划学科理论体系，支撑空间规划实践发展

黄亚平（华中科技大学建筑与城市规划学院二级教授，国务院政府特殊津贴专家）

党的二十届三中全会重提“强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用”，又提出要“健全城市规划体系”，部分业界人士甚为困惑：“国土空间规划体系”与“城市规划体系”又是何关系？

认知困惑主要缘于理论缺失，6年的国土空间规划改革，实现了规划对象从“点”到“域”，规划内容的“保护”与“开发”并重，更加强调全域全要素的国土空间治理，但国土空间规划终究是一项多学科专业参与的工作，其理论之基仍是城市与区域规划理论。近3年，教育部高教司会同自然资源部空间规划局，由同济大学孙施文教授牵头，众多规划相关专业院校参与，初步研制出了“国土空间规划知识体系”，可以说基本框定了国土空间规划工作所需的知识框架，但这个“知识体系”只是既有基础性知识的图谱，要适应未来空间规划实践发展需求，尚需重构规划学科理论体系，通过规划理论方法的创新，为空间规划实践发展提供长久支撑。

1. 取势明道，需求决定空间规划理论重构方向

善战者谋其势而利导之，所谓“取势”，即适应中国城镇化及城市高质量发展需求及相应的国土空间规划发展大势，具体体现为三大趋势：

一是城市群及都市圈成为城镇化的主体形态。党的十八大后国家重大区域战略与国家城镇化战略高度协同一致，京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝双城成为战略重点，国家实施重大区域发展战略，打造参与国际竞争的空间单元，并在2019年后开始实施都市圈发展战略，旨在推动形成城市区域一体化发展新格局。

二是城市走向高质量发展及品质提升新时期。“十四五”以来，我国城市发展从经济主导转向生产、生活、生态多元导向，城市发展方向由增量扩张转向存量更新，打造宜居、韧性、智慧城市成为未来长期任务。

三是县城及绿色宜居村镇建设成为新方向。县城是乡村振兴及农村城镇化的主战场，县城是农村城镇化最重要的空间载体；2022年5月，中办、国办发布了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》《乡村建设行动实施方案》，提出要着力实施强县工程，全面推进乡村振兴；二十届三中全会也指出城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。

中国城镇化及城市发展大势，要求规划学科及科技创新应为区域、城市、乡村可持续发展提供空间规划理论方法及技术

支撑,此为“明道”。

2. 弥补短板,拓展城市区域空间规划理论与方法

既有的区域规划理论主要是地理、经济等学科提出的:一是区域开发理论,如劳动地域分工理论、区域均衡理论、产业集群理论、非均衡发展理论、循环累积因果原理、极化—涓滴效应等;二是区域空间结构理论,如古典区位理论、近现代区位论、增长极理论、核心—边缘理论、网络式结构理论、空间相互作用理论、大城市带理论等。这些“舶来”的理论总体上只是区域发展的解析理论。

中国规划学科曾创新提出过“点—轴”理论(陆大道)、城镇体系组织理论(三结构—网络,顾朝林等),为区域空间组织优化提供了有效实践指导。现阶段中国城镇密集区约占全国国土面积的21%,集聚了全国85%的城镇人口,贡献了全国87%的GDP,中国已进入了城市区域(city region)发展时代。国家经济地理空间的多尺度重塑,人口高密度、土地相对紧凑集约的城市区域特征使中国理应采用与西方低密度大都市区不同的空间组织模式,中国城市群/都市圈空间重构模式及可持续规划方法应是城市区域空间规划理论方法创新的主要方向。如果说全国国土空间规划体现国家战略实践实施准则与政策,省级及跨区域(城市圈、都市圈)国土空间规划侧重区域空间组织的协同优化,城市区域空间规划的理论方法将为两者提供实践支撑。

3. 守正创新,深化发展城市规划理论与方法

城市规划是空间规划的起源及主体,Nigel Taylor及Peter Hall等人将20世纪规划理论按照城市规划主客体对象大致划分为两类:“规划中的理论”(theory in planning)和“规划的理论”(theory of planning)——前者是有关城市发展的理论,是对城市本质和发展规律的认知理论;后者是对规划的本质和规律的认识理论。所谓“守正创新”,即是指在百余年现代城市规划理论基础上,适应未来城市高质量发展趋势,深化发展城市规划理论方法。科技部“十四五”城镇可持续发展关键技术与装备重点专项,围绕“空间优化、品质提升、智慧运维、绿色赋能、智能建造、低碳转型”6个维度,探索城市发展规律、转变城市建设模式、防控城市安全风险,主要还是侧重技术研发。未来城市规划理论方法的深化发展应重点围绕6个方面:高效发展,建设紧凑集约型城市;绿色发展,建设低碳生态城市;韧性发展,建设安全防灾城市;人文发展,建设文脉传承城市;公平发展,建设人文关怀城市;智慧发展,建设数字孪生城市。也就是在集约高效、低碳生态、韧性安全、文脉传承、人文关怀、智慧治理的城市空间规划理论方法上进行创新,以支撑“推动以人为核心的新型城镇化”、“建设可持续发展的城市”、“建设安全韧性的城市”等战略需求。

4. 立足本土,建构乡村规划理论与方法

中国乡村根植于农耕文明沃土,既非北美、澳洲独立农庄现代化大农业,也非欧洲一、三产高度融合的特色化农业,传统的分散化小农户农业及村镇聚落空间格局要求中国乡村规划需面对更复杂的人地关系及三生空间格局。源于多学科的乡村

发展理论,如乡村地域多体系统、农村市场理论、结构与功能主义理论、“关系”与社会资本理论、乡村地域多功能理论,这些“舶来”的乡村发展理论,并不是以指导乡村空间规划实践为指向,只是对乡村发展的解释性理论。

长期以来,乡村地域空间规划理论或借用“城市规划”、或基于实践的循证研究,基本没有建构中国本土性乡村空间规划理论方法。科技部“十三五”期间开展的“绿色宜居村镇技术创新”重点专项,主要围绕村镇建设发展模式、聚落空间重构、生态景观营造、特色村镇及古村落保护等方面开展技术研发,以支撑绿色宜居村镇建设,村镇聚落空间组织重构理论创建缺乏。在中国当代乡村振兴、城乡融合发展的大趋势下,建构本土性乡村空间规划理论方法任重道远。

良法善施,长短结合——空间规划实施中应发挥五年期的阶段性作用

石晓冬(北京市城市规划设计研究院院长,北京市规划和自然资源委员会总规划师)

在国家统一的国土空间规划体系基本建成和“十五五”规划开始谋划之际,如何秉持规划初心的“良法”,“发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划和区域规划实施支撑作用”,如何强化规划衔接落实机制,做好“善施”,是具有关键性意义的问题。这包括做好在空间上各类要素的“精准配置”和“效率提升”,处理好土地要素与劳动、资本、技术、数据等要素的匹配关系,使规划从资源管理转向资源、资产管理并重,统筹好规划、供地、利用、投资、项目、运营,衔接好中长期规划和年度规划及计划,让发展规划和国土空间规划协同发力,推动规划战略目标真正落地。

同时,无论在中央还是地方,国民经济和社会发展规划发挥着重要的战略引领作用,党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,在全局和系统上突出前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,在实施上突出近期重大问题决策、投资计划安排以及重大项目实施。

在国家规划体系中,两个规划一个是引领一个是基础,内容重点各有侧重。发展规划的落地需要空间的支撑保障,空间规划中的长远要求和底线要求也要在五年规划中体现,各类专项规划在政策制定、工作着力点、重大项目安排等方面也需要充分协调和分工合作。如何统筹协调各部门实施工作、推动各方力量在行动上的一致性、工作上的系统性是规划实施的核心。

国土空间规划中的总体规划作为对城市长远发展的战略性安排,规划期限一般为2035年,远景展望到了2050年,大方向是明确的,但在实现规划目标的过程中,依然充满变数,这既有内外环境变化对总体规划框架稳定性的挑战,也有自身体系不完善对实施有效性、贯通性的挑战。如何准确把握各个时期的发展形势、洞察影响城市发展各种变量的内外关联、抓住不同阶段的核心问题,制定契合实际的计划是总体规划能否成功实施的关键。

当前的空间规划编制体系主要包括各级各类规划,主要通过不同的空间单元推动规划战略目标和刚性管控要求的逐级传导落实,但时间维度上的分解分期还显得不够,对年度计划缺乏抓手,在规划编制、实施和评估之间缺乏良好的反馈响应机制,导致规划实施经常出现分散和偏差,在“总体规划—详细规划—建设项目”的管理流程下,从总体规划到上万个量级地块的详细规划,再到具体项目审批,既缺少对实施过程中各种变量的统筹考虑,也缺少对项目的主动谋划,更多是项目来了以后的被动应对。每年的实施项目不是需要哪个干哪个,而是哪个好干干哪个、哪个能干干哪个,造成项目落地“撒芝麻盐”情况突出,有些项目的安排甚至与布局结构主导方向背道而驰,规划的空间统筹作用没有充分体现,发展规划的引领作用也被逐步消解。

近期规划曾经是我国规划建设管理领域重要的工作机制之一。近期规划与总体规划在规划重点、目标指标、体例结构上基本一致,在总体规划的各类下位规划中有天然的传接优势;同时与国民经济和社会发展规划年限一致,能够及时响应当前的经济社会发展态势,对城市近期发展有切实的指导作用,对年度计划年度项目的安排也能起到指导引导作用,纲举目张推动总体规划有序、有效实施。基于此,迫切需要围绕近期规划搭建空间规划实施的工作体系,做到长短结合。通过与总体规划、年度计划、投资项目的上下贯通,与体检评估、监督检查的前后联动,以及与五年规划、专业规划的左右链接,打造一个多规划协同、多部门联动的实施工作平台。这就要求工作上做好三点:一是构建时空统筹、传导高效的国土空间规划编制体系,推动总体规划分层、分期逐步落实。明确近期规划与三年土地储备计划、年度土地供应、土地整治及土地储备供应计划、详细规划等的衔接机制,完善常态化、分期滚动的编制机制,明确近期规划以及相关规划的编制内容、技术要求,推进分层、分期、分类逐步实施落地。二是搭建前后贯通、相互支撑的规划编制实施评估监督体系,强化对实施工作的动态调适和灵活校正。通过完善常态化的城市体检评估制度,对规划实施情况进行实时监测、定期评估,评价规划实施进度和政策执行效果,完善分级管控的责任制和监督考核机制,加强对规划实施情况的督查,及时发现问题,压实责任,督促规划实施落实,构建前后贯通、紧密衔接、互为支撑的规划实施监督预警、反馈响应体系,加强过程管控,及时校正规划实施。三是打造衔接协调、相互嵌套的“多规合一”的工作平台,促进多个部门协同发力。近期规划一方面应加强与五年规划同向而行,做到内容上衔接协调、工作上相互支撑、机制上分工协作;另一方面应充分发挥自身的优势和特点,积极融入政府治理框架,不断提升自身影响力,与五年规划形成总体规划实施“双平台”。前者紧密衔接总体规划,统筹各类空间资源;后者着重综合计划和项目投资,并通过与财政预算、年度计划、专业规划等工作充分衔接协调,将相关部门实施工作整合到一个统一的框架里,形成“多规合一”工作平台,推动总体规划在各个层面、多个维度协同实施。

国家战略规划体系下空间规划的基础性作用

张尚武(同济大学教授,上海同济城市规划设计研究院院长)

规划对于中国现代化建设的重要性毋庸置疑,这是中国的制度环境决定的。党的十八大以来围绕完善国家发展规划体系和推进国土空间规划体系改革,成为国家治理体系建设的焦点。党的二十届三中全会提出完善战略规划体系和政策统筹机制,提出“发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划和区域规划实施支撑作用”,首次将国家发展规划、国土空间规划、专项规划和区域规划的功能定位于国家战略规划体系下,对于全面认识空间规划的地位和作用、深化多规合一改革有着重要的指导意义。

相比国际经验,我国空间规划的发展既遵循了一般发展规律,但又有其特殊性,特别是规划体系构建中存在的矛盾,一是计划向市场的转轨,二是发展规划与空间规划的分离,三是规划体系受到行政因素的影响。这三个方面与城镇化问题的阶段性转移交织在一起,构成了空间规划作用的不断变化和深化空间规划体系改革的背景。我认为加深对国家战略规划体系下空间规划基础性作用的认识,是系统构建国家空间规划体系的关键问题。

1. 空间规划要发挥战略引领与刚性管控两方面作用

空间是经济社会活动的载体。在2018年出台的《中共中央国务院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》(中发〔2018〕44号)明确指出,发展规划的统领作用在于“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”。2019年出台的《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》(中发〔2019〕18号)强调“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据”。显然发展规划的战略引领离不开空间安排,而空间规划不仅要能对刚性管控内容作出规定,也必须对国土空间作出战略谋划。

空间规划的基础性作用包含了战略引领和刚性管控两方面的作用,不能将空间规划与发展规划割裂开来,更不能将空间规划的基础性作用等同于底线约束。首先,发展规划与空间规划需要共同肩负起构建国家战略规划体系的任务。我国发展规划的地位是宪法赋予的,但主要偏重每五年的规划,空间规划则具有面向中长期的特点,不能简单地认为谁在上、谁在下,或谁在前、谁在后,应该是互为依据的关系。其次,时间维度是两个规划协调的关键。中长期规划两者内容应合一,如上海2035规划的经验。近期规划应紧密衔接,包括监测评估也应同步开展。最后,战略性是规划的核心价值,发展规划与空间规划相对分离是我国特定时期的产物,从长远看刚性管控内容会随着法律法规的完善逐步稳定,发展规划和空间规划将共同走向战略性的行动规划。

2. 空间规划干预机制要处理好政府与市场的关系

从国际经验看,空间规划的本源是市场经济环境下工业革

命引发的城市问题，是为了干预住房、公共服务、交通和基础设施等公共产品供给方面的市场失灵。我国的空间规划源于计划经济，大致经历了指导城市开发建设、引领城市发展及作为空间治理工具几个阶段，但规划的运行在市场化转型过程中厘清政府与市场的边界，发挥政府的作用和市场经济的决定性作用始终滞后于经济社会发展的实际需求。

处理好政府与市场的关系是发挥空间规划基础性作用的关键内容。首先，要确立动态思维，市场经济也需要计划思维，但不能用计划思维替代规划思维，计划与规划的重要区别在于应对发展不确定性的动态适应能力。其次，规划干预机制的前提是尊重市场经济规律，以维护社会公共利益、保护发展活力作为规划干预的重要任务，划定发展红线是为了促进高质量发展，而不是约束发展。最后，增强政策设计能力并建立定期评估优化机制。规划干预既需要问题导向，也需要针对目标导向的过程管理，其有效性体现在发展过程中的动态调控能力，正是因为适应市场经济环境的规划干预机制尚不健全，建立起空间政策及规划实施的动态评估、优化调整机制就显得更加重要。

3. 空间规划是建立政策统筹机制的重要平台和载体

从注重物质性安排逐步走向综合性的空间治理是各国空间规划发展的共同经验和趋势。我国的空间规划也正在经历同样的发展道路，但空间规划技术体系尚不适应向政策性规划转型要求，仍然存在就空间论空间的矛盾，同时受到行政因素对规划运行体系的约束，进一步造成空间要素安排统筹协调性不足、政策性内涵脱节的问题。

空间规划在建立政策统筹机制方面发挥平台和载体作用，是系统构建国家战略规划体系的要求，也是空间规划的特点决定的。首先，空间规划是政策形成和实施的工具，具有全局性和系统性。无论划定主体功能区还是“三区三线”，在划线的背后应是产业发展、财政支出、设施供给、社会治理、生态管控等一系列配套政策和责任机制，与各层级的治理结构相结合，成为一种以空间地域为载体的综合治理手段。其次，发挥空间规划对相关专项规划的约束和指导作用。国土空间是复杂要素的综合和各类公共政策的集合，并且需要形成各部门的统一行动。因此，各类专项规划涉及用地的，就要纳入国土空间规划

体系，落实“一张图”管控，真正发挥空间规划作为要素统筹和政策协调平台的作用。

4. 多规合一改革需要整体推进法规、行政、运作体系改革

空间规划体系包括规划法规、行政、运作体系等三个方面。规划法规是规划体系的核心，为规划行政和规划运作提供法定依据和法定程序。运作体系包括规划编制、规划管理等环节，是目前规划改革工作推进的重点。行政体系是规划体系运行的组织保障，完善规划法规体系和规划运作体系都离不开规划行政体系改革。

系统构建国家空间规划体系需要规划法规、行政、运作体系改革整体推进，其中推进行政体系改革是当前深化多规合一改革的紧迫任务。首先，要进一步理清“五级三类”的规划编制审批体系和规划实施对应的事权关系，在协调中央与地方关系方面要加强省级行政单元的作用，通过理清部门间的行政事权理顺空间规划与专项规划的关系；其次，要创新各级、各类行政主体间沟通协商机制，统筹规划、建设、管理等各环节，建立起规划编制和组织实施的共同行动机制；最后，全面加强空间规划实施监督体系建设，清晰各级、各类行政主体的责任，完善政府考核机制，将推进行政体系改革作为促进区域协调、打破行政壁垒的重要手段。

(排名不分先后，限于篇幅略有删减)

修回：2024-09