

国土空间总体规划编制的 关键问题*

——兼议省级国土空间规划编制

王新哲 薛皓颖 姚 凯

提 要 各层级国土空间总体规划的重点、内容、精度、法定效力应该有所不同,梳理省、市、县规划中的关键问题、提出编制技术解决方案。在空间性方面,规划应处理好多尺度下的规划关系,以制图综合解决连续尺度变化,以非连续尺度变化的概念体系对应规划事权;在事权方面,规划应建立与事权对应的国土空间分区体系;在目标方面,规划应处理好国土空间规划与发展规划的关系,建立时间合拍、相对分离的近期规划。省级国土空间规划应加强结构管控,增强建设用地规模配置的灵活性,发挥空间规划的引领性。

关键词 国土空间规划编制体系;省级国土空间规划;科层制约;土地发展权;用地规模;近期规划

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202203007
文章编号 1000-3363(2022)03-0050-07

Some Thoughts on Key Issues in Territorial Spatial Planning: Cum Discussion on the Compilation of Provincial-level Territorial Spatial Plans

WANG Xinzhe, XUE Haoying, YAO Kai

Abstract: Territorial spatial plans at different levels should have different priorities, content, depth, and power. The paper reviews key issues in territorial spatial planning at the provincial, prefecture, and county levels and provides advice on technical approaches in planning. In terms of space, plans should deal with cross-level links at different scales. Method of cartographic generalization can be used where there is continuous scale change. In terms of administrative authority, plans should help establish the zoning system that corresponds to its administrative level. As to goals, plans should deal with the relationship between territorial spatial plans and development plans. A short-term plan, independent from the master plan and with specific schedules, should be well prepared. Provincial-level territorial plan should help strengthen the structural control, enhance the flexibility of land allocation, and exhibit plan's full potential in guiding spatial development.

Keywords: territorial planning system; provincial-level territorial spatial plan; hierarchical restriction in governance; land development rights; land scale; short-term plan

纳入统一体系、同步编制成为本轮规划编制工作最大的特点,国土空间规划体系下,各层级总体规划的重点、内容、精度和效力应该有所不同。但由于缺乏精细化的整体设计,在规划编制实践中经常出现概念的误用、逻辑的混乱。本文总结梳理省、市、县规划中的关键问题与技术思路,同时对于省级规划编制中的关键问题提出优化建议。

1 国土空间总体规划编制中的问题

1.1 规划编制指南与实践问题

2020年9月发布的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称“市级指南”),有效地指导了市级国土空间总体规划的编制,但在编制工作中,“市级指南”也成为了县、镇总体规划编制的参考文件,虽然部分省份出台了县级、镇级国土空间总体规划的编制指南,但基本上沿用了市级国土空间规划的思路。2020年1月自然资源部发布的《省级国土空间规划编制指南(试行)》(以下简称“省级指南”),提出了省级

*国家自然科学基金“基于空间活动的大都市区多层网络结构的识别、评价与优化方法研究”(项目批准号:52178049)

作者简介

王新哲,上海同济城市规划设计研究院有限公司副院长,自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室,教授级高级工程师,wxinzhe@163.com

薛皓颖,上海同济城市规划设计研究院有限公司,规划师

姚凯,上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究院,所长、高级工程师

规划的总体要求、编制重点、规划论证和审批等主要内容。正在编制的省级规划在编制内容上与市县存在较为明显的区别,但由于同步开展的“三区三线”划定工作和市级规划逐渐形成稳定成果,省级规划在表达精度、管控内容上出现了与市县规划交叉的现象。

1.2 相关研究与主要问题

1.2.1 相关研究

多位学者^[1-3]从理论基础、内涵等方面进行了探讨。赵民^[4]、张尚武等^[5]、彭震伟等^[6]、王新哲等^[7-8]关注规划体系建构与特定层级的规划编制。在省级层面对规划编制的思考集中在早期的省级空间规划试点,余云州等^[9]、罗彦等^[10]基于广东省国土空间规划分析了新时代省级国土空间规划的特性与构建,是为数不多的基于本轮省级规划实践的研究总结。

1.2.2 主要问题

空间规划体系的建立一方面是发展理念转换的需求,要强调对于各类资源的保护与集约利用;另一方面是国家治理体系建设的需求,要构筑统一的空间治理体系。在统一空间体系构筑的过程中,体系的优化、完善成为规划实践需要关注的重要内容。

国土空间总体规划具有空间性、政策性和实施性,体系则表现为跨层级、多尺度的特征,同时在实施中也应适应全过程的需求。目前规划编制的突出问题主要体现为多尺度的交叉问题、跨层级的错位问题和全过程的目标偏离问题。

2 多尺度下的空间一致性问题

2.1 国土空间规划的空间性问题

2.1.1 空间问题是国土空间规划的核心议题

从某种意义上讲,空间规划的编制改革是从解决空间问题开始的。2017年1月,《省级空间规划试点方案》提出的4项目标基本上都与空间性相关,在“形成一套规划成果”中明确主要问题是“有效解决各类规划之间的矛盾冲突问题”,“一套技术规程”和“一个信息平台”除了“双评价”也基本上围绕空间一致性展开,最终成果“一套改革建议”也是基本围绕空间问题开展。

市县级规划似乎在城乡规划时代就已解决了空间性问题,但随着空间规划体系的建立,面对多层级的规划体系和严肃的规划管理,政策性、灵活性如何体现成为了问题。王新哲^[11]以市级国土空间总体规划的总图对象,分析了两级规划的空间问题,地级市规划应突出传导性、多级性和结构性,市县两级规划应构筑2个层级的表达体系,区分内容表达的层级、区划的分类和定位的精度。

2.1.2 空间规划中的“一张图”思维

“多规合一”的改革尝试发轫于广州、厦门等城市的“多规合一”改革工作,其工作层面为控规,解决了很多的现实问题,而随后的总规改革延续控规“多规合一”的成果,如厦门“以精细化的控规土地利用规划图替代总体规划总图,作为城市发展蓝图”,虽然在10年后认识到了空间规划图是微观的拼合,造成总体规划的失效^[12],但“多规合一”“一张图”的认识已深入人心。

在“多规合一”阶段的工作,“几上几下”的工作方式更多体现了不同层级之间、控规与专项规划之间的协调过程。原有的总体规划或战略规划(厦门市为“美丽厦门”规划)对控规起到了传导作用,但认为经“拼合”形成的“新”总规对于控规有“传导”作用,则是对于规划体系的误解。

2.2 多尺度下的空间问题

2.2.1 多尺度是国土空间规划体系的特征

尺度问题是地理学、地图学的核心议题,大量的研究与尺度直接相关,如基础的土地类型分类就是和比例尺直接相关的,基础性的《全国1:100万土地类型分类系统》就是直接针对相应比例尺进行的研究,不同尺度对应不同的分类系统,1:100万为土地类,1:20万为土地型^[13],第三次全国国土调查实施方案也明确了图纸的比例。

相比于地理学、地图学,城乡规划、土地利用规划的尺度变化不大(但从城市规划到城乡规划也出现了尺度的不适应),容易忽视尺度问题,面对多级的规划体系需认真对待。《国际城市规划》期刊进行了针对尺度问题议题的征文,提出思考不同尺度的规划设计实践面临哪

些尺度方面的新问题?如何协同?如何保证规划设计成果在不同尺度层级之间传递的准确性,不会因尺度层级的改变而导致规划意图出现偏移^[14]?这些都是国土空间规划编制体系中的重点和难点。

2.2.2 多尺度下空间属性的变化

尺度变化会引发一系列的空间问题,由于异质性引发的“图数一致”是一个典型的问题,而“图数一致”正是大量规划编制技术标准的基本要求。

《第三次全国国土调查技术规程》关于农村土地面积计算的规定中出现了一个图斑有“图斑面积”及“图斑地类面积”两个数字的情况,其中的差值为未在图中绘制的田坎面积。这个针对耕地的特殊设置解决了“地块面积”与“实有面积”的问题,如果这个图斑被划定为永久基本农田,则图斑边界为基本农田保护红线,基本农田面积为“图斑地类面积”,表面上是图数计算的复杂性,在规划编制中就是跨层级表达的问题。在各层级总体规划中,基本农田还有一系列不同的围合面积:根据《土地利用总体规划管理办法》,“基本农田保护区”在县级土地利用总体规划划定,就是基本农田保护红线围合的区域;市级层面划定的“基本农田集中区”是基本农田所占比例较大的区域,其中围合了机耕路、水渠甚至农村居民点。即便是在农田非常集中的平原粮食主产区,“基本农田集中区”的面积也要比基本农田保护区面积多10%左右,相应的零星基本农田在市级规划中不表示,多数情况下一增一减基本抵消,图上的“基本农田集中区”与基本农田保护区面积接近,但这种“巧合”掩盖了不同层级之间的差异(图1),在国土空间总体规划中如果直接将“基本农田集中区”冠以“永久基本农田”则是对于“上下一致”的误解、体系的错乱。

根据2021年下发的全国5个试点省“三区三线”试划规则,城、镇“201”和“202”属性用地“不打开”,其中包含的农林用地、坑塘水面等多种非建设用地均被计算为“城镇用地”也是为了解决总体规划不同层面的“图数一致”问题(图2)。

从上面的分析可以看出,不同的概念仅存在于特定尺度、规划层级之中,在规划体系中简单的“图数一致”不能

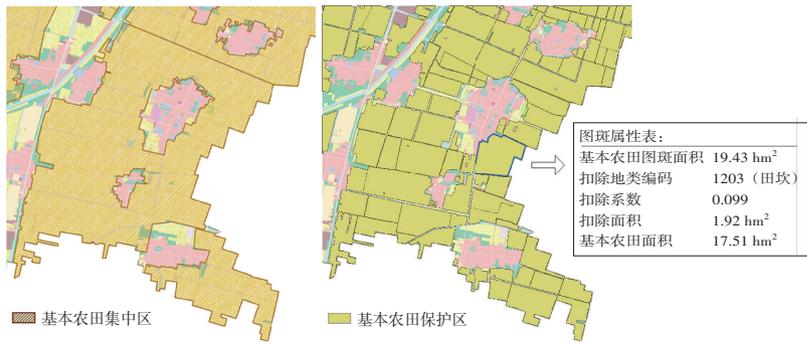


图1 基本农田集中区、基本农田保护区及其多种面积属性

Fig.1 Region for agglomeration of the capital farmland, land use zone for the capital farmland protection and its various attributes of area

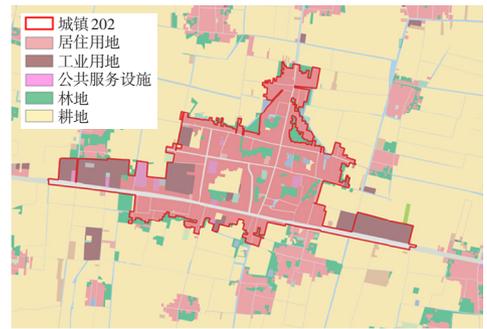


图2 城镇用地“不打开”

Fig.2 No subdivision of 201/202 land

满足管理要求：一种解决方法是设定较为复杂的用地属性，图数一致对应的是属性而不是图形面积；一种方法是建立不同层级的空间概念。

2.3 国土空间规划多尺度空间体系建构

2.3.1 以制图综合解决连续尺度变化

在地图制作中，制图综合是必备的技术工具，由于不同自然地物在不同比例尺、不同主题的地图中反映的精度、特征等要求不同，需要按照一定的规律和法则对要素进行选取、概括、夸大、移位，用以反映制图对象的基本特征、典型特点及其内在联系，目的是在连续的尺度变化中呈现同一概念信息。所谓连续尺度变化，强调上下概念的一致性，例如，在各级比例尺的地图中，一条河的要素或线或面、或曲或直都代表了它，地理信息本身的内涵不随尺度变化而改变。但是，规划中的各个层级的变化逻辑与制图综合的逻辑并不完全相同。部分要素在连续的尺度变化中可以使用制图综合进行多尺度表达。例如道路、河道及工程性要素。同质性的面状要素（异质性内容可以通过“不打开”的方式进行归并）也可以部分采用制图综合的方式进行双向综合。

2.3.2 以非连续尺度变化的概念体系对应规划事权

市级规划确定指导方案、县级规划划定遵循了“方案”深化的过程，强调了上位规划在下位规划编制过程中的作用，按照这个逻辑，应该是下位规划批准之时同时废止上位规划，但显然不是这样的，每个层级的规划不只是在下位规划编制过程中发挥作用，首先是一级

政府发展管控的蓝图，同时也是下位规划修编的依据。

国土空间用途管制体系与空间的尺度效应相契合是政策顺利施行和高效运行的基础和保障^[15]。当前和未来健全国土空间规划体系要考虑分类系统表达的层级与类型的空间尺度转换、空间解耦表达的影响因素作用分量及作用机理、分辨精度表达的国土空间结构有序性的调控范畴以及行政层级的责权关系^[16]。

2.4 强调省级空间规划中的结构控制作用

在省级规划中的城市布局形态往往并不是“自上而下”进行“传导”的，多数是由下级规划方案“纳入”的，除协调作用以外，更多的是“一张图”思维的体现。周宜笑等^[17]指出德国空间规划中联邦和州并不直接介入地方城市规划的图斑划定工作，如2016年《德国发

展的理念与战略》，每项“理念”的示意图均注明了“不具有规划意图”的字样，州空间秩序规划中的图示虽然采用数据化的地图为图底，但其内容并不涉及详细图斑。

在五级规划同步开展的情况下，省级规划有条件将市县的规划进行“汇总”，但省级规划的重点是解决跨市域的空间格局、基础设施、城市发展方向协调等，要强调格局管控。海南省面积较小，具备“下沉管理”的条件，但在国土空间规划中，将相对“详细”的用地布局转化为了城镇群的结构控制（图3）。

3 跨层级中的事权对应问题

3.1 规划事权的分化

3.1.1 地方分权化下的规划事权重组

中央向地方政府权力下放，是国家行政体制改革的主轴，是政府职能转换

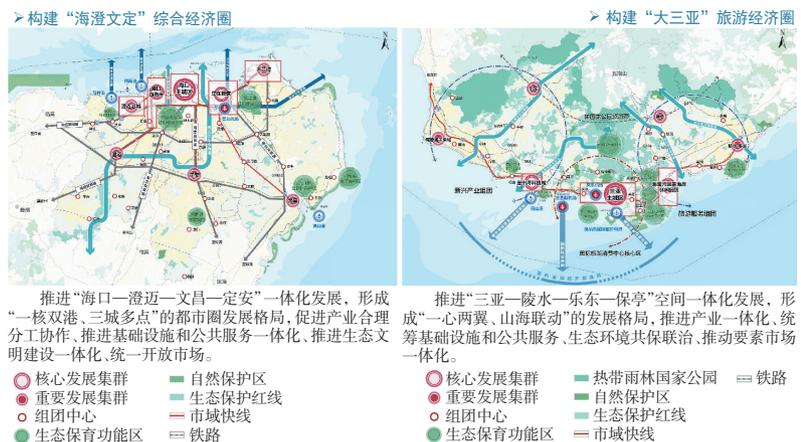


图3 海南省国土空间规划中对于城镇群格局的表达

Fig.3 The metropolitan structural plan in Hainan Province territorial spatial planning
资料来源：海南省国土空间规划公示版 <https://www.hainan.gov.cn/hainan/5309/202103/66bde6b97814428964650e8508bd6e3.shtml>

的重要突破口。国土空间规划体系建立之前,相关法律对于土地利用总体规划 and 城市(城乡)总体规划的编制、审批、监督有明确的规定,但由于每个层级的总体规划事实上包含了不同层级的规划事权内容,造成了相关规划在纵向与横向上的冲突。“一级政府、一级事权”成为总体规划改革的重要方向。

但五级总体规划体系下,目前各级规划在编制实践中关注同样内容,成果趋于一致,造成了对“分化治理”初衷的改变^[18],形成了国土空间规划编制活动就是为了完成最“底层”的县级总体规划的现象,这明显是对国家构建国土空间规划体系初衷的误解,需要对规划事权进行明确。

3.1.2 技术赋能下的科层制约

科层制是德国社会学家马克斯·韦伯提出的社会组织内部分层分等、各司其职的组织结构形式及管理方式。但信息技术的发展,为扁平化的管理提供了技术支撑。关于技术与科层的关系,已有许多研究从结构、价值等维度展开论争,大致形成了相对清晰的两种判断:技术赋能与科层制约。实行技术治理的过程中,科层逻辑依然显著,且“技术赋能”与“科层制约”在不同层级政府之间存在显著的差异^[19]。

“三线”划定是一个典型的技术赋能与科层制约矛盾关系的例子,技术的发展使得统筹管理“三线”并构建全国“一张图”系统成为可能,但也出现了“国土空间总体规划就是划三线、三线自下而上汇总成各级总体规划”的误解。保持各层级规划的稳定性、独立性就是明显的“科层制约”。在空间规划体系中应强调事权的对应,不应因技术的发展和局部管控要素的下沉而忽视了规划的层级差异。

3.2 基于土地发展权的管控与博弈

3.2.1 土地发展权是空间规划的关键事权

林坚等^[20]指出空间规划的实质性问题土地发展权,并基于土地发展权的空间管制形成中国特色的空间规划体系。我国存在两级土地发展权体系:一级土地发展权隐含在上级政府对下级区域的建设许可中,二级土地发展权隐含在政府

对建设项目、用地的规划许可中。黄玫^[21]进一步将对空间资源开发利用进行限定和引导的权力整合为国土空间规划权,并视为治理工具,并系统梳理了国土空间规划权在实施全过程、各环节中的权力关系,构建了治理和博弈论视角下的国土空间规划权的优化路径。

总体来说,土地一级发展权是中央和省级政府的事权。“农转用”的权力主要在中央。2020年3月,国务院出台《关于授权和委托用地审批权的决定》,赋予省级人民政府更大用地自主权。在地方政府竞争、发展中,土地成为地方财政的重要来源,城市扩张成为惯性的诉求,而新发展理念就是要转型、遏制这种趋势,建设用地指标成为全国和省级规划的博弈重点。

3.2.2 基于土地发展权的省市县规划管控

从省市博弈来看,地方对于土地的诉求可以细分到“建设用地—城市建设用地—中心城区城市建设用地”。采用总量控制还是增量控制,全口径还是城镇建设用地,中心城还是所有城镇,体现了不同的管控思路。

在市级规划中,下辖市县规划的“指标”、开发边界的大小成为上下博弈的焦点,出于自身的发展需求,市级规划的“协调”往往主要体现在对于下辖县市的“盘剥”。部分省份由于“省管县”体制,或抑制市对县的“盘剥”,省直接确定县级规划边界的指标,但同时减弱了市级规划的统筹协调作用。

中央提出土地资源“盘活存量在地方”,包括“增减挂钩”在内的各项土地发展权转移政策成为探索的方向,城乡建设用地增减挂钩指标则在刚性约束指标之外,是一种地方政府可通过有偿获得土地发展权的方式,属于弹性土地发展权指标^[22]。通过精准扶贫等政策,相关指标跨区域交易也从省内走向跨省。在国土空间总体规划中,应加强对于土地开发权的管控,形成与事权对应的管控体系与规则,既不能管死又不能失控,如何形成刚弹结合、各级分工的用地规模控制体系考验各级政府的管理智慧。

3.3 国土空间分区体系优化

用地分区是国土空间规划进行用地

管制的主要手段,2019年自然资源部进行了用地分区与分类的研究,并发布了征求意见稿,最终纳入了“市级指南”,究其原因,一种观点认为其还不成熟,先在市级国土空间总体规划中试用,一种观点认为这个分区方案仅适用于市级总体规划,本文更倾向于后者,对于不同层级的分区不存在“逐级深化”的关系,而是“各司其职”。

管制实施中需协调好实体空间、功能空间与管理空间的关系。同时,异质性、动态性与尺度性等主要空间属性影响着管制实践的效率^[15]。林坚等^[23]区分了“区域型”国土空间和“要素型”国土空间,非常精炼地概括了“国—省”与“市—县”在分区上的差别。在国家级的规划中,往往与行政区划衔接,空间治理的主体一般由某一级政府责任主体承担;在省级规划中,更加强调相关区域在省级尺度上进行“识别”;在县级总体规划中,其范围的确定要综合考虑自然地理、行政管理、权益所有者等各方面确定管理单元。位于“省—县”之间的市级规划属于“过渡”层次,规划分区作为国土空间“基本分区”,重点考虑资源的使用功能,空间上要同时兼顾“一片片”与“一块块”。

“省级指南”明确要落实国家级主体功能区,并提出可结合实际按照主体功能定位划分政策单元。由于县域内各镇差距较大,在规划实践中有大量将主体功能区划“细化”到镇的思路。樊杰^[6]指出,主体功能区是大尺度空间塑造国土空间开发保护格局的有效途径,主体功能区在完成国家和省域尺度空间格局方案之后,在地市和县乡,主体功能便不再是“主体”之功能,而转变为具体的地域功能。

建议省级主体功能区划一方面对国家级规划进行补充(国家级规划未做到全覆盖,需要省级规划补充)。省级区划按照“城镇空间(城市化发展区)、农业空间(农产品主产区)、生态空间(重点生态功能区)”的思路^①,按照地理空间进行土地分区管制,为市县分区提供指引,建议三类分区重新命名,可不全覆盖,为市级规划留出弹性。形成如下的管制体系(表1)。

在县级规划中,理论上应该形成相

表1 多层次空间分区方案

Tab.1 Solution of multi-level land zoning

规划层级	主体功能区划	用途分区			用地分类
	政策指引	资源识别	用途设定	单元划定	要素管制
	县级行政单元	以地理空间为主的“区域”单元	一级分区功能单元	二级分区管理单元	以权利空间为主的“要素”单元
国	●				
省		●			
市			●		●(中心城区)
县				●	●
镇					●

对独立的分区体系，但考虑到未来行政管理的扁平化趋势及业已形成的工作习惯，将市县分区合并为一个逻辑体系，市级规划为一级分区，县级规划进一步细化至二级分区。在“市级指南”附录中的二级分区显然不能满足县级规划的需要，需要在县级指南编制中进一步优化。

3.4 增强省级规划建设用地规模配置的灵活性

强化资源分配中的效益导向已经成为共识，吴志强等^[24]提出以各个指标年度之间的变量作为核心依据，对我国城市空间使用的生态效益、经济效益、社会效益进行评价，并构建城市空间效益综合指数（SEI），基于SEI的年度变化及其幅度，为国土空间规划的二次审批提供科学支撑，为每年城市建设土地空间的指标分配提供量化依据，以促使空间效益导向替代简单扩张，推进城市空间使用及其治理的可持续发展。动态分配解决了效率与公平的问题，但就目前的“三线”划定工作来看，设定一个远期的发展规模还是有必要的，并且依然是省一市博弈的重点。在强化过程控制的同时淡化远期规模，甚至省级政府在远期规模上稍微做出些“让步”是有效推进省级规划和开发边界划定工作的选择方案。

在规模管控中应当坚持计划与市场相结合，刚性与弹性相结合。指标分配主要是一级土地发展权，在使用（年度指标）上体现效率，在机会（预期规模）上体现公平的原则。科学设定预期规模，对于转移指标也应有所考虑，对于预期规模内外的转移指标进行预测。基于分配指标和部分转移指标的预期规模是上下级规划统筹、协调的结果，某种程度

上是一种“标称规模”^②。但对于地方政府，总希望考虑实施中的不确定性，为未来发展的机遇留出空间，这个可以通过弹性空间进行应对，弹性空间的土地发展权主要通过上级的机动指标、交易指标和部分转移指标实现。增加了弹性空间的规模是地方政府的预期规模，同时也受到上级政府的管制，某种程度上是一种“额定规模”^②。通过“一个地域、两个规模”的机制，解决上下级政府在土地发展权上效率与公平、计划与市场、刚性与弹性的关系，可有效解决空间规划编制过程中的“堵点”（图4）。

4 全过程中的目标协同问题

4.1 发展规划与空间规划

4.1.1 发挥国家发展规划的统领作用、空间规划的基础作用

空间规划是具有公共政策属性的，这是在空间类规划不断演进的过程中形成的认识。生来就具有政策性的规划当属发展规划，在“多规”共存时代，城乡规划、土地利用规划与发展规划就存在着“不一”的状况，最终城乡规划、土地利用规划和主体功能区划统一形成了空间规划，与发展规划形成了并存的关系。

2018年12月，中共中央、国务院发布《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》强化国家发展规划的统领作用、空间规划的基础作用，在国家层面上给予了统一，并在文末提到了“省级及以下各类相关规划编制实施参照本意见执行”。

4.1.2 发展规划与空间规划目标与战略的协同

黄亚平^[25]总结了发展规划与空间规

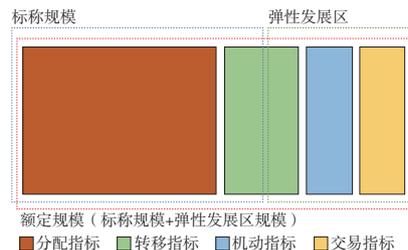


图4 建设用地指标与城市规模

Fig.4 The index of construction land and urban scale

划的目标及战略协同，指出各级规划的关系。在具体实践中，市县往往可以做到“合一”；在国家层面，已经明确了“国家级空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容”；在省级规划中，基本延续国家级规划的关系，国土空间规划立足于自然资源部门的事权。但考虑到国土空间规划的战略性与引领性，应适当突出国土空间规划目标的综合性。

4.2 全过程导向下的近期规划

4.2.1 与发展规划时间合拍的近期规划

在关于发展规划与空间规划的讨论中，时限不一致成为了焦点，用5年规划指导15年规划本身就有其不合理性，但同时也应该看到，5年规划正逐步演化为“5年规划与中长期发展规划”，给“时间合拍”创造了条件。但实际操作中，因其实施性、与政府任期的一致性，发展规划的重点还是5年规划，空间规划与发展规划的协调也应以近期规划为重点。

空间规划体系下，近期规划的地位和作用尚不明晰，面向实施、加强规划的行动维度是当前空间规划编制改革的重要方向。上海市总体规划成果体系明确了《行动规划大纲》是从时间维度统筹推进规划实施的操作性文件，目的在于建立总体规划实施过程中目标管理和过程控制的机制^[26]。

对于近期规划，可能存在两种模式。一种是城市总体规划的模式，采用“总体规划包含近期规划”模式。另外一种类似于上海市总体规划的探索，即“总体规划+行动规划”模式，总体规划相对稳定，通过阶段性的近期规划编制推动总体规划的实施。从逻辑关系上来讲，后者更有利于规划的稳定性和实施性。

4.2.2 与总体规划相对独立的近期规划

在规划的实践中, 规划管理、编制方出于对规划的严肃性的认识, 尽可能地将近期的设想在规划中表达, 这种看似对于规划的重视其实是影响了规划的严肃性、战略性。同时由于“总规—详规”的关系尚不明确, “市级规划做到分区, 县级规划做到分类”“市域做分区, 中心城做分类”一度成为主流的观点, 但这种做法也削弱了总体规划的政策性, 看似“精细化”的控制事实上忽略了规划的弹性及对市场的应对, 实际上弱化了总体规划的刚性。如果明确将近期规划单列并同步编制, 可为有效地解决这种问题提供载体。

2021年上海市人民政府批复了《上海市国土空间近期规划(2021—2025年)》, 成为首个正式批准的独立的国土空间近期规划, 似乎可以“替代”或与远期规划“并列”成为下位规划的依据, 但从目前的法律规定来看尚不能明确。同时上海市总体规划构建了空间留白机制, 以远近结合、留有余地的原则为未来发展留足稀缺资源和战略空间, 保障了“十四五”重大举措与空间规划的一致性^[27], 为正在编制的其他国土空间规划的战略性和弹性应对提供了良好的范例。

4.3 强调省级国土空间规划的统领性

在“国—省—市”的空间规划体系中, 省级政府强调资源要素的保护、开发权的分配, 更接近于中央事权, 央地的博弈主要体现在“省—市”关系之中, 而发展规划则更多地体现为在国家统一政策下的地方发展统领, 由此造成了空间规划与发展规划在省级层面的分异。如在城镇格局上, 空间规划趋向于选择“理想”的相对均衡的区域发展格局, 而五年规划出于效益的最大化, 往往选择“务实”的中心城市化模式。

虽然“省级指南”明确了近期规划内容, 但主要强调指标和重点建设任务的落实。从省级规划“协调性”的定位来看, 实施性不是重点, 同时从这一轮的省级规划实践来看, 发展规划中的项目清单与国土空间规划存在着时间、空间、规模的不匹配。省级规划面临多个市级经济体, 在规划的管控与实施方面

更加考验规划的历史耐心和战略定力^[27]。要妥善处理国土空间开发管控要求与项目发展需求之间的矛盾^[25]。

在省级规划中, 空间规划相对严谨, 且有上级政府审批的环节, 能够较好地贯彻国家级规划的要求, 而地方发展规划更多地体现为地方发展策略, 所以从规划关系来看, 应该强调空间规划的引领作用、发展规划的落实作用。虽然本轮空间规划已滞后于发展规划, 面临着时间上的从属地位, 但不应一味强调“以发展规划为依据”。

5 结语

作为空间治理工具创新的国土空间规划作用的发挥, 与体系的完善密切相关。体系的完善依赖于规划主体、对象与载体的统一。国土空间总体规划的对象是国土空间, 主体是规划管理, 载体是规划成果, 由于空间的异质性、管理的层级性、实施的动态性造成现有问题。问题虽然分了3个维度, 但其实是相互关联的, 空间规划体系优化需要政策工具的创新, 要强化多尺度空间认识、优化跨层级分区体系、坚定全过程战略目标(表2)。

表2 国土空间总体规划体系特征、问题与建议

Tab. 2 Characteristics, problems and suggestions of territorial spatial planning

维度	特征	问题	原因	优化建议
空间	多尺度	尺度交叉	空间异质性	强化多尺度空间认识
管理	跨层级	层级错位	管理层级性	优化跨层级分区体系
实施	全过程	目标偏离	实施动态性	坚定全过程战略目标

注: 文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

① 在“省级指南”中, 未提到对应的分区, 仅分生态空间、农业空间、城镇空间进行了表述, 并在规划成果中明确了相应的3张规划图为必备图件。但这3类空间中的农业和城镇空间在省级尺度上是无法进行“落图”的, 如镇区按照分类应该在城镇空间, 但由于尺度及数量问题, 其不可能从农业空间中“剔除”, 相应的城镇空间

除一些大城市外, 基本不到可以显示形态的尺度。

② 标称、额定规模是借用了电子设备的电压、功率标识方法: 标称电压是用以标志或识别系统电压的给定值。(GB/T 2900.1—2008)。额定电压是由制造厂对一电气设备在规定的条件下所规定的电压(GB/T 2900.1—2008)。这两个电压都是有效值, 标称电压针对系统而言, 额定电压针对具体设备而言, 设备的额定电压要比系统标称电压高。按照这个逻辑, 标称规模就是城市在相应的城镇体系中的预设规模, 而额定规模就是城市自身发展的预设规模。这个最大规模不能超过资源环境容量, 且能够保证城市正常运转。

参考文献 (References)

[1] 吴志强. 国土空间规划的五个哲学问题[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 7-10. (WU Zhiqiang. Five philosophical concerns of the territorial spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 7-10.)

[2] 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.)

[3] 庄少勤, 赵星烁, 李晨源. 国土空间规划的维度和温度[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 9-13. (ZHANG Shaoqin, ZHAO Xingshuo, LI Chenyuan. Dimension and temperature of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2020, 44(1): 9-13.)

[4] 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 territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)

[5] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望: 对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30. (ZHANG Shangwu. Issues and prospects of national territory spatial planning system reform: thoughts on planning compilation and disciplinary development[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 24-30.)

[6] 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]. 城市规划学刊, 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.)

[7] 王新哲. 地级市国土空间总体规划的地位与作用[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 31-36.

- (WANG Xinzhe. The position and function of territorial master plan of prefecture-level cities[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 31-36.)
- [8] 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]. 城市规划学刊, 2020(3): 65-72. (WANG Xinzhe, QIANHui, 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.)
- [9] 余云州, 王朝宇, 陈川. 新时代省级国土空间规划的特性与构建: 基于广东省的实践探索[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 23-29. (YU Yunzhou, WANG Zhaoyu, CHEN Chuan. Characteristics and establishment of territorial and spatial planning at the provincial level in the new era: a practical exploration in Guangdong province[J]. City Planning Review, 2020, 44(11): 23-29.)
- [10] 罗彦, 邱凯付, 樊德良. 省级国土空间规划编制实践与思考: 以广东省为例[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 73-80. (LUO Yan, QIU Kaifu, FAN Deliang. Practice and thinking of provincial territory spatial planning: the case of Guangdong province[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 73-80.)
- [11] 王新哲. 总图猜想: 地级市国土空间总体规划总图特点及其应对[M]//孙施文, 朱郁郁. 理想空间第87辑. 上海: 同济大学出版社, 2021. (WANG Xinzhe. Guess on general drawing: the characteristics and countermeasures of prefecture-level cities territorial spatial[M]//SUN Shiwen, ZHU Yuyu. Idea space No. 87. Shanghai: Tongji University Press, 2021.)
- [12] 谢英挺. 从理想蓝图到动态规划: 厦门市30年城市规划实践评析[J]. 城市规划学刊, 2014(2): 67-72. (XIE Yingting. From ideal blueprint to dynamic planning: analysis of Xiamen urban planning practice in the past 30 years[J]. Urban Planning Forum, 2014(2): 67-72.)
- [13] 赵松乔, 申元村. 全国1/100万及重点省(区)1/20万土地类型图的土地分类系统(草案)[J]. 自然资源, 1980(3): 13-24. (ZHAO Songqiao, SHENG Yuancun. The landuse system in national 1: 100000 and main province 1: 200000 landuse map (draft)[J]. Resources Science, 1980(3): 13-24.)
- [14] 国际城市规划. 议题征文: 尺度[EB/OL]国际城市规划, 2021-6-1. <http://www.upi-planning.org/articles/DynaInfoCon.aspx?Mid=111124110745125&ID=21491> (Urban Planning International. A notice of soliciting articles: scale[EB/OL]. Urban Planning International, 2021-6-1.)
- [15] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15. (YUE WENZE, WANG Tianyu. Rethinking on the basic issues of territorial and spatial use control in China[J]. China Land Science, 2019, 33(8): 8-15.)
- [16] 樊杰. 地域功能—结构的组织途径: 对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J]. 地理研究, 2019, 38(10): 2373-2387. (FAN Jie. Spatial organization pathway for territorial function—structure: discussion on implementation of major function zoning strategy in territorial spatial planning[J]. Geographical Research, 2019, 38(10): 2373-2387.)
- [17] 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.)
- [18] 荀春兵, 李荣, 韩永超, 等. “央地关系”改革视角下国土空间规划体系构建思考[J]. 规划师, 2020(10): 58-63. (XUN Chunbing, LI Rong, HAN Yongchao, et al. Establishing national land use and space planning system based on central-local government relationship reform[J]. Planners, 2020(10): 58-63.)
- [19] 陈那波, 张程, 李昊霖. 把层级带回技术治理: 基于“精密智控”实践的数字治理与行政层级差异研究[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2021, 58(5): 45-53. (CHEN Nabo, ZHANG Cheng, LI Hao-lin. Bringing hierarchy back in technology governance: case study of precision intelligent control and hierarchical variation of digital governance in Zhejiang[J]. Journal of Nanjing University, 2021, 58(5): 45-53.)
- [20] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34. (LIN Jian, XU Chaoyi. Land development rights, space control, and synergetic planning[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 26-34.)
- [21] 黄玫. 基于治理和博弈视角的国土空间规划权作用形成机制研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021. (HUANG Mei. Research on the formation mechanism of territorial planning right from the perspective of governance and coordination game[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021.)
- [22] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19. (TIAN Li, XIA Jing. Land development rights and territorial spatial planning: governance logic, policy tools and practical applications[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19.)
- [23] 林坚, 刘松雪, 刘诗毅. 区域—要素统筹: 构建国土空间开发保护制度的关键[J]. 中国土地科学, 2018, 32(6): 1-7. (LIN Jian, LIU Songxue, LIU Shiyi. Region—element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space[J]. China Land Science, 2018, 32(6): 1-7.)
- [24] 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.)
- [25] 黄亚平. 市县发展规划与国土空间规划的关系与融合互促[EB/OL]中国城市规划网, 2022-01-20. <http://www.planning.org.cn/news/view?id=12138> (HUANG Yaping. The relationship between county development plan and territorial plan and their mutual promotion[EB/OL]. Urban Planning Society of China, 2022-01-20.)
- [26] 张尚武, 王颖, 王新哲, 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, WANG Xinzhe, 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.)
- [27] 屠启宇. 试论新发展阶段城市空间部署的规划协同: 以上海市“十四五”发展规划和2017版空间规划为例[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 33-37. (TU Qiyu. On planning coordination in spatial governance in the new era of development: the Shanghai case[J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 33-37.)

修回: 2022-04