

# 治理视角下县级国土空间总体规划定位研究

王新哲 钱 慧 刘振宇

**提 要** 从空间治理的视角对空间规划体系中的国家规划与地方规划的关系特征进行了总结。指出在国土空间规划体系中，总体规划的层级传导是国家空间治理权的逐级落实，总体规划到详细规划传导是国家空间治理权向地方空间治理权的过渡。基于行政体系与规划事权的分析，提出县级国土空间总体规划是总体规划的基础层，以县级国土空间总体规划为核心建立“一张图”系统，构建实施监督平台，作为向详细规划传导的界面。县、县级市和区总体规划的编制模式和内容应有所差异。县国土空间总体规划应侧重对全域的管控与安排。

**关键词** 空间治理；国土空间总体规划；空间规划体系；行政事权；县级规划

The Positioning of the County-level Territorial Master Plan from the Perspective of Spatial Governance

WANG Xinzhe, QIAN Hui, LIU Zhenyu

**Abstract:** This paper firstly reviews the characteristics of the relations between national plans and local plans in the spatial planning system from the perspective of spatial governance. It then points out that, in the territorial spatial planning system, the transmission between different levels of master plans is essentially a top-down exertion of national spatial governance power on each administrative level, while the translation from master plans to detailed plans represents power devolution from the national to the local level. Based on an examination of China's administrative system and the planning power, this article argues that in the current territorial spatial planning system, the county-level master plan is the basic layer of the master planning system as well as the basis for drawing the detailed plans. It also suggests that the county-level master plan should be a key part of the territorial spatial 'one-map' system upon which the implementation and monitoring platform should be built. Finally, the paper suggests that the county-level master plan should focus on spatial arrangements within the whole jurisdiction in general, while the form and content of the master plan should vary for county, county-level city and urban district respectively.

**Keywords:** spatial governance; territorial master plan; spatial planning system; administrative power; county-level plan

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202003007  
文章编号 1000-3363(2020)03-0065-08

## 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，教授级高级工程师，wxinzhe@163.com

钱 慧，上海同济城市规划设计研究院有限公司，城乡统筹规划研究中心副主任

刘振宇，上海同济城市规划设计研究院有限公司，空间规划研究院（规划设计三所）副总工程师，高级工程师

在“五级三类”的国土空间规划体系中，总体规划作为综合性规划，分级编制且内容各有侧重已形成共识，国家级侧重战略性、省级侧重协调性、市县级侧重实施性（潘海霞，赵民，2019）。但对同为“侧重实施性”的市县规划，目前的研究主要集中在对具体技术环节以及技术方法的讨论，且大多并未将县级与市级规划做严格区分（伍江，曹春，等，2019；朱杰，2019；程茂吉，2019；顾建波，2019）。市县总体规划涉及市（地）级、县（市）级两级政府，规划作用、内容和深度应有所差异（张尚武，2019）。作为空间规划体系建构的基本单元，县级总体规划在空间规划体系中的定位及其内容重点需要深入研究（王新哲，2019）。

现有对空间规划和事权的研究大部分侧重于分析原央地以及部门关系的职权交错混杂等背景下多规冲突背后的权力博弈，提出国土空间规划体系的构建要理顺央地关系、整合部门权益等，大部分研究习惯于将“市县”统归于央地关系中的“地方”层级，而对于市、县的差异并未有太多关注（林坚，许超诣，2014；邓凌云，等，2016；谢英挺，2017；林坚，赵晔，2019；张京祥，夏天慈，2019）。

基于此，本文从空间治理视角出发，对我国空间事权体系下县级政府的规划事权进行了分析，进而探讨县级国土空间总体规划在空间规划体系中的定位，并对不同类

型县级单元的国土空间总体规划的编制模式进行了探讨，希望能加深对空间规划体系的理解并为县级国土空间总体规划的编制实践提供有益参考。

基于我国当前行政体系的复杂性，本文中的县级包括县、县级市、自治县、区和旗。在规划事权上，自治县和旗与县基本接近，在本文中合并探讨。市级包括地级市、地区、自治州和盟，市级规划专指地级行政单位的规划。

## 1 空间治理与国外空间规划体系

### 1.1 空间治理的转型

1990年代，随着全球化的进程、新自由主义经济的发展以及公民社会的成长等宏观背景的转变，传统政府的角色和管理模式受到越来越多的挑战，“治理”（governance）成为新趋势（RHODES R A W, 1996）。在空间层面，这种管理模式向治理模式的转型带来了权力在不同空间尺度之间的“纵向”重构，其中一个重点表现就是国家权力“下沉”，即随着区域和地方一体化发展的趋势政策制定和执行权力从国家向下放（HAUGHTON G, 等, 2010）。西方政府认为，提升地方政府的事权有助于地方政府更好地处理与市场和的关系，制定更适合地方特征和需求的政策，从而更好地刺激地方经济的繁荣和促进地方发展的多样化（RODRÍGUEZ-POSE A, GILL N, 2004; JONES M, 等, 2005）。但权力地方化必然会带来地区发展差距以及恶性竞争的加剧等问题，为了避免和减少这些问题，国家作为“领航者”和“协调者”的角色更加重要，通过有限而精准的干预避免地方政策的失控，保障公平、安全等基本价值底线，以及保证地方政府的空间政策符合中央政府的愿景和战略框架（姜涛, 2009）。

### 1.2 国外空间规划体系与事权关系

国外的空间规划体系基本按照一级政府、一级事权、一级规划的原则设置。在空间治理的趋势下，西方空间规划体系中各层级的事权划分也发生了变化，总体上表现为国家对地方规划的控制

制减少，转而偏向提供政策框架性的指引，地方空间规划自主权和决策权得到提升（NADIN V, 等, 2018）。以英国为例，英格兰在2004年从传统土地利用规划体系向空间规划体系转型之初，形成中央（规划政策条例）、区域（区域空间战略）和地方（地方发展框架）三级规划体系，中央和区域对地方规划具有很强的干预和约束性。但2010年开始英国逐步废除了大伦敦之外的区域机构，2011年出台了《地方主义法案》，中央政府主要行使战略指导和监督职能，地方议会根据地方法律自主处理本地区各项事务。英格兰层面以国家空间政策框架代替了规划政策条例，区域空间战略被废除，地方规划的地位得到提升（蔡玉梅, 等, 2014）。地方规划以地方发展框架为实施性规划的主体，包含若干个政策文件，其中行动规划等是指导开发建设的依据。

总体而言，国外的规划中国家事权与地方事权划分较为明晰，地方综合性规划是国家事权向地方事权过渡，是国家治理向地方治理转变的一个工具。国家和区域政府通过规划政策指引、法律法规以及规划监督工具等来保障地方综合性发展规划与国家政策的一致（图1）。

虽然我国宏观背景与制度环境与西方国家有较大的差异，不能照搬西方治理模式与规划体系，但西方规划体系中国家与地方政府之间的职能分工和规划事权划分可以为我国当下国土空间规划体系构建中央和地方政府的规划角色提供可借鉴的经验。

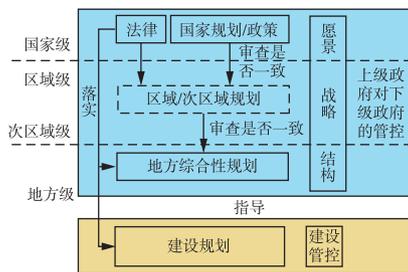


图1 国外空间规划体系事权划分示意图  
Fig.1 Schematic diagram of the power division in foreign spatial planning systems  
资料来源：作者自绘。

## 2 我国国土空间规划体系中的治理逻辑

### 2.1 体现国家意志的空间治理工具

建立空间规划体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。作为优化国土空间资源配置的基础性规划和国家落实可持续发展的空间蓝图，国土空间规划体系的构建首先要体现国家意志，强调自上而下的传导和自下而上的服从，上级规划要明确对下级规划的传导要求，下级规划不得突破上级规划的管控要求。国土空间规划体系应将国家对于生态保护、环境质量、粮食安全、民生保障等底线的刚性管控和可持续发展、区域协调、主体功能等国家层面的决策部署和重大战略通过指标、边界等约束性的传导要素逐级传递，实现国家对国土空间资源的管控与配置要求的最终落地。

我国宪法规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”可见，中央在事权确认和划分上具有决定权。在没有国家授权或委托的情况下，地方政府是对中央决策的具体落实和执行机关。事权的划分并非是非绝对的，即使是“地方事权”，上级政府及中央政府也仍可以行使监察权和进行问责（赵民, 2019）。

### 2.2 面向全域全要素的综合治理

空间规划改革的一个重要的目标是解决原有体系下各类自然资源要素长期以来底数不清、权责不明、多头管理、空间冲突、利益交杂等问题，实现对各类自然资源要素的统筹管理和优化配置。空间规划体系的构建强调“横向到边，纵向到底”，从传统空间性规划的土地资源拓展到“山水林田湖草矿海城镇村”等全部的自然资源，实现对国土空间的全域全要素的全覆盖，形成国土空间保护与开发“一张蓝图”，把每一寸土地都规划得清清楚楚。

### 2.3 与事权对应的分层级治理

根据《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

见》(以下简称《若干意见》),国土空间规划体系的构建应该与事权相对应,强调“一级政府、一级事权、一级规划”。“五级三类”的国土空间规划体系体现了对中央对国土空间进行“分级”治理的思路。总体规划和详细规划体系的构建是对中央到地方各级政府之间的事权关系以及政府——市场——社会三者之间的权益关系的重构,包含了中央空间事权的逐级传导最终向地方空间事权的过渡的过程。

总体规划是政府对其行政区域内的国土空间开发保护利用进行总体安排的综合性规划。总体规划贯穿各行政层级,是上级政府约束下级政府的空间政策工具。总体规划间的层级传导核心是中央对一级国土空间资源管控权的逐级落实;总体规划向详细规划的传导体现了一级管控权向二级管控权的过渡,这个“界面”应不同于其他层级之间的过渡,最“底层”的总体规划应该同时反映国家管控与地方利益的双重要求,形成融合国家意志与地方发展的综合性的蓝图。

### 3 我国行政体系与地方规划事权的界定

#### 3.1 县级政府长期承担基层政府的角色

县级是我国历史最久和最稳定的基层行政层级,长期以来发挥着“央地关系接口”的作用,历史上“皇权不下县”,国家权力以县为执行的基本单元。在当前行政体系下,县级政府是拥有完整行政职能的基层政府。乡镇虽然是一级行政建制政区,但政府的行政事权是不完全的。根据《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,县级政府拥有完整机构组织和行政职能,乡镇政府的部分机构是县级在乡镇的派出机构,而且在财政、环境与资源保护以及城乡建设等领域没有独立事权。近年来,随着经济的快速发展,部分发达地区通过强镇扩权、提出“镇级市”等方式,赋予经济水平较强的镇以县级行政权力来解决镇行政管理权限不能满足经济社会发展需求的矛盾,但从目前的结果来看这一改革的方向是撤

镇设市(县级)而非对镇级政府的扩权。因此,县级政府更适合承担空间治理体系中落实国家管控要求和管理地方发展双重功能的职能。

#### 3.2 我国行政区不同类型在县级政权的反映

我国行政区包括地域型、城市型和混合型三类。地域型政区是最早出现的政区,适应于生产力水平和城市化水平较低的农业型社会(许正文,1995)。地域型政区具有严格的层级特征,强调管辖权自上而下的层级传递,政府职能重点是对“城”的管理。历史上产生的省、地、县和乡等都是典型的地域型政区。城市型政区是随着经济社会发展和城市化进程的推进而衍生的服务于城市经济社会管理功能的政区,管辖对象是城镇人口和产业集聚的聚落,其政府职能重点是对“城”的管理,因此关注的重点不是层级差异而是规模大小和地位高低。城市型政区的设置首先在国外出现,严格来看,我国的政区中的区和街道是接近于国外内涵的相对纯粹的城市型政区的一部分。混合型政区是我国“市带县”模式下衍生出的带有“广域性”特征的城市型政区,即管辖范围还包含了城市连续建成区之外的大量的农村型地域(朱建华,等,2015)。1980年代初开始,随着改革开放以来城市经济的快速发展,我国开始从“城乡分治”转向“城乡合治”。1982年《宪法》明确规定较大的市可以辖县,1983年《关于地市州党政机构机构改革若干问题的通知》提出“逐步实行市领导县的体制”,“市带县”体制开始大力推行,经过“撤县设市”、“地市合并”、“整县改市”等一系列改革,“地级市”和“县级市”逐步演变为混合型政区,其政府在管理城市化地区的同时兼具对农村型地域的管理,职能重点既包括对“城”的管理也包括对“域”的管理。

当前我国县级政区包含县(自治县、旗)、县级市和区,分属地域型、混合型及城市型政区,政府职能重点分别为“域”、“城+域”以及“城”(表1)。县是地域型政区,其下一般辖乡镇,但

表1 县、县级市、区基本情况比较

Tab.1 The comparison of counties, county-level cities and districts

|                  |                     | 县          | 县级市                          | 区                 |
|------------------|---------------------|------------|------------------------------|-------------------|
| 行政单元个数<br>(2018) |                     | 1 524      | 363                          | 962               |
| 城镇化发育程度          | 城镇化率<br>(%)(六普)     | 31         | 46                           | 77                |
|                  | 农业就业比重<br>(%)(2016) | 74         | 64                           | 57                |
| 政区性质             |                     | 地域型        | 混合型                          | 城市型               |
| 政府职能重点           |                     | 域:农业<br>农村 | 城+域:城市<br>与非农<br>经济及农<br>业农村 | 城:城市<br>与非农<br>经济 |

资料来源:中国统计年鉴2018;第六次全国人口普查资料;中国县市社会经济统计年鉴2017。

现实中也存在大量县下设街道办事处现象<sup>①</sup>(图2)。县级市是混合型政区,市区下辖街道,城市化发育相对充分,非农经济较为发达,城市功能和形态明显;外围乡镇仍然以农村功能和特征为主。区是城市型政区,下辖以街道为主,是完全城市化地区,但随着近年来撤县(市)设区的增加,涉农区逐渐增多。

#### 3.3 县级政府在规划事权中的分工

在原土地利用规划和城乡规划中,除了市级政府直接管辖城市地区的实施权,县级是空间管控的规划实施权力最集中、最基础的层级。

土地利用规划是我国土地用途管制的基础,核心是通过“三区四界”和土地利用规模、计划等将中央对土地一级发展权的管控逐级分解至地方进行落实(林坚,等,2018)。在实施方面,对非建设用地管控的实施大部分在县级,基本农田的划定由县级组织实施,非建设用地土地使用的确权以及土地使用权证和承包经营权证都是由县级人民政府核发。集体建设用地的使用权证书由乡镇报所属县级人民政府核发;国有建设用地方面,城市地区的使用权证书由市人民政府核发,其他的基本由县级核发。

城乡规划通过核发“一书三证”对空间开发的用途、强度等进行控制。在具体的实施中,“一书三证”的实施许可主要由县级政府核发,镇级政府仅有部分乡村建设规划许可的权力。

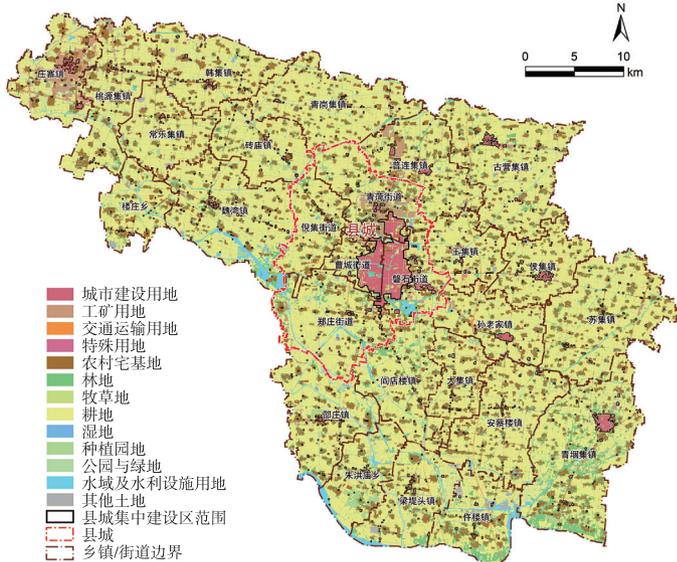


图2 山东省曹县县域行政区划及用地现状图

Fig.2 The administrative division and land use map of Caoxian county, Shandong province  
资料来源：上海同济城市规划设计研究院有限公司，山东天诚国土规划设计院有限公司，2019。

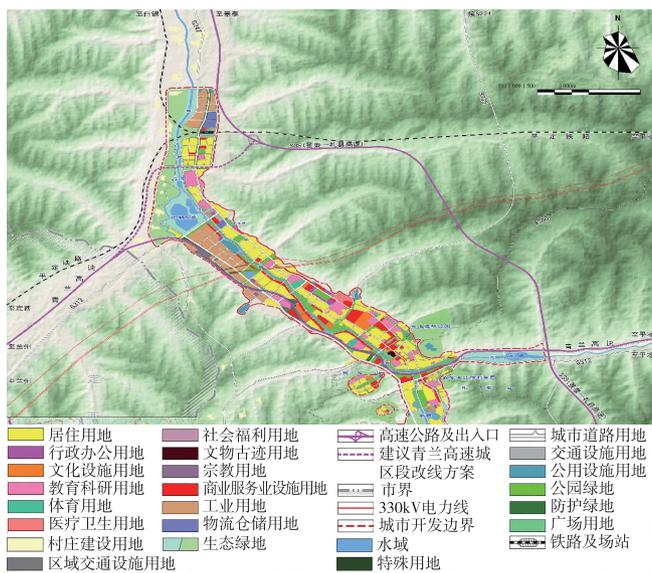


图3 甘肃省会宁县城市总体规划——县城规划图

Fig.3 Master plan of Huining county, Gansu province——city planning map  
资料来源：上海同济城市规划设计研究院，2018。

### 3.4 县级总体规划的实践

#### 3.4.1 土地利用总体规划与城乡总体规划

不同政区的行政事权层级关系也不完全相同，行政事权的分层关系在空间上主要体现在地域型政区和混合型政区的“全域”的部分。对于城市型政区和混合型政区的“城区”部分，规划建设及资源管理事权为市政府直属管理。

土地利用总体规划强调对全域的管控与安排，根据《土地管理法》，县和县级市的土地利用总体规划的事权没有本质的差异，市辖区土地利用总体规划的事权由地级市政府授权决定。

县是地域型政区，城市（乡）规划中对于县级规划的定位及内容一直比较模糊。根据《城市规划法》及《城乡规划法》，只有“县人民政府所在地镇的总体规划”，没有县级或县域的总体规划。大量的规划实践中创设县级总体规划、按照市规划的模式即“县城规划+县域城镇体系”进行规划编制。县域城镇体系规划作为县城总体规划的编制延申有其历史原因，但仅是权益之计（赵民，郝晋伟，2013）。“县城”是一个约定俗称的概念，一般指“县人民政府所在地镇”。随着县域城镇化水平的提高，“县城”规模的壮大，部分省通过地方立法创设了“县城”的概念，如《甘肃省城乡规划条例》（2009年11月27日通

过）明确规定了“县城”的概念，即：包括县政府所在镇和已经与该镇建设发展关系密切的镇、乡和村庄（图3）。《山东省城乡规划条例》规定了县城总体规划需由省人民政府审批。在高度城镇化地区，城镇连绵发展，县城有可能突破“县人民政府所在地镇”的范围（王新哲，2013）。“县城”是县级市审批暂停期的临时应对，其目的是对县进行城市型的管理，未从制度上改变县的行政事权与定位。

#### 3.4.2 国土空间总体规划

总结部分已经发布的省级国土空间规划体系相关文件，可以发现对于县一级的总体规划定位各不相同，体现了不同的治理重点。各省均将县级的市和县归为同一类型，均为“全域+中心城”的编制模式。除云南以外，各省普遍将县级规划的审批权赋予了省级政府，这与加强规划的管控、“省管县”等改革导向是一致的。云南则取消了原有城市规划体系中“越级审批”的现象，中心城市以外的区、县（市）规划均由上级的州（市）审批。对于“县级政府所在地的镇”大多没有明确，仅有江苏省规定县国土空间规划包括县级政府所在地的镇，云南在镇级规划中将“县（市）人民政府所在地的镇”单列（表2）<sup>②</sup>。

在国土空间规划体系建构的初期，

总体规划的重点是“域”，但随着研究的进展，对于中心城的内容逐渐加强，一方面因为城市是重要的社会、经济、文化载体，另一方面因市辖区的城乡规划归市级政府“直管”，考虑与事权对应，市的国土空间总体规划应包含中心城区<sup>③</sup>。但根据前文的分析，对于典型的地域型政府，将“县城”纳入县级国土空间总体规划是值得商榷的。

## 4 空间规划体系中县级国土空间总体规划的定位

### 4.1 基于空间治理的县级国土空间总体规划定位

从上述分析可知，县级政府是国家较为基层的政权，是大量国家事权与地方事权交接的“界面”，县级规划也可以成为体现国家事权的最基层规划，是国家“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”的重要载体，国家监督实施空间规划的重要平台，侧重于底线管控的落实以及地方发展与国家战略和政策框架的协同。

同时，国际经验也表明各国在乡镇层面普遍有总体层面的空间规划作为地方发展的指引，其空间规划主要是在相关的法律法规的框架约束下，服务于地方发展的需要而编制，且与地方政府的事

权高度匹配(彭震伟,张立,等,2020)。所以从治理的角度,详细规划、镇级总体规划更接近“地方规划”。

#### 4.2 县级国土空间总体规划是总体规划——详细规划的传导界面

在空间规划体系中,市县镇均可编制详细规划,详细规划的上位规划是总体规划,各级城市的中心城区规划都可

直接指导详细规划,也可通过进一步的区总体规划(或分区规划)细化落实后指导详细规划。市级规划中心城区以外的部分要通过下辖县市的总体规划继续深化才可以直接指导详细规划。镇级规划“可因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制”,没有编制乡镇总体规划的地域其详规的上位规划是县级规划(图4)。因此,总体规划到详细规划

的界面较为复杂,同时在未来的管理过程中会出现规划的局部调整、修正等,更加剧了“界面”的复杂性。为加强操作性,亟需建立面向实施(详细规划)的总体规划的“最终成果”整合平台。目前我国正在建立的国土空间规划“一张图”信息系统正是为此而进行的,但该系统目前是采取分级建设的方案,未能形成跨层级的整合平台,建议在未来的方案中进行适当调整(图5)。调整后的方案中,省级、市级系统主要用于监督、控制总体规划编制,县级系统处于核心位置,成为整合部分市级中心城区规划、镇级规划核心要素的平台,直接面对详细规划编制,作为监督实施的重要平台。

表2 各省县级总体规划及乡镇级规划编制审批要求

Tab.2 Requirements for the preparation and approval of county-level master plans and township-level plans

|     | 区                     |     | 县(市)   | 乡镇                                      |                             |
|-----|-----------------------|-----|--|---|-----------------------------|
|     | 市政府所在区                | 一般区 |  | 县级政府所在乡镇                                | 一般乡镇                        |
| 云南  | 可和市合并编制,也可单独编制;报省政府审批 | 市政府 | 州(市)政府审批;州政府所在市可与州合并编制,也可单独编制;报省政府审批                 | 县(市、区)合并编制,一并报州(市)政府审批                  | 县(市、区)政府审批                  |
| 浙江  | 逐级上报省人民政府审批           |     | 逐级上报省政府审批  | 中心城区范围内的,逐级上报省政府审批                      | 省政府授权市政府                    |
| 江苏  | /                     |     | 设区市政府审查同意后报省政府审批                                     | 不单独编制,包含在县级规划中                          | 设区市政府审批;省级以上历史文化名镇的规划报省政府审批 |
| 河北  | /                     |     | 设区市人民政府审批,报设区市政府批准或由省级政府指定的重点县(市)经设区市人民政府审查同意后报省政府审批 | 市辖区内的,报设区市政府批准或由市政府授权的县级政府批准;其他的由县级政府审批 |                             |
| 河南  | /                     |     | 逐级报省政府审批   | 逐级报市政府审批                                |                             |
| 山东  | /                     |     | 报省政府审批   | 开发边界内的乡镇纳入中心城区                          | 市、县(市)政府审批                  |
| 山西  | /                     |     | 由市政府报省政府审批   | 县级政府报市政府审批                              |                             |
| 四川  | /                     |     | 逐级上报省政府审批  | 城市(县城)开发边界内的乡镇纳入市县统一编制                  | 上一级人民政府审批                   |
| 江西  | 单独编制的,逐级审查报省政府审批      |     | 逐级审查报省政府审批   | 市辖区的报设区市政府批;其他县(市政府)批                   |                             |
| 吉林  | /                     |     | 逐级审查报省政府审批   | 逐级审查报市州政府审批                             |                             |
| 黑龙江 | /                     |     | 由市(地)政府(行署)报省政府审批                                    | 由县(市、区)政府报市(地)政府(行署)审批                  |                             |

资料来源:根据各省已发布的省级国土空间规划体系相关文件整理。

#### 4.3 县级国土空间总体规划的编制模式与内容重点

##### 4.3.1 县级国土空间总体规划的重点在“域”

前文提到我国行政区包括地域型、城市型和混合型三类。实力较强、数量较多的为城乡合治的混合型,各级政府都将重点放在了“城区”,这与城镇化、工业化的发展进程密切相关。但县级政府,特别是县的首要任务是对全域的管理,从土地利用规划的有效传导和近些年来各地开展的全域城乡规划就可以看出,“域”的统筹、管理是非常迫切而且可行的,这也是空间规划体系改革的初衷与重点。县域规划应在做好全域国土空间底线管控,进行全域功能

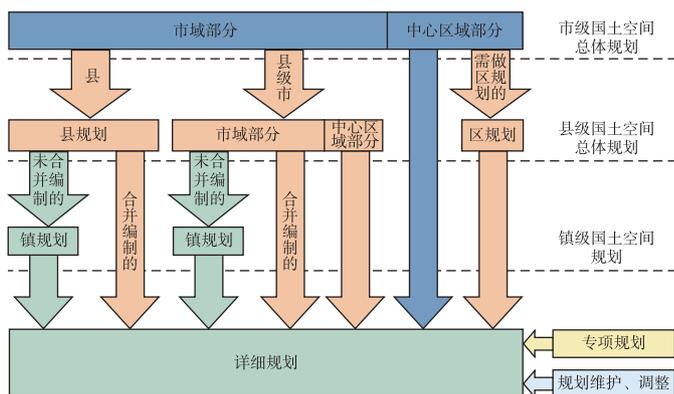


图4 市级、县级和镇级国土空间与详细规划的关系

Fig.4 Relationship between municipal, county and township territorial master plans and detailed plans

资料来源:作者自绘。

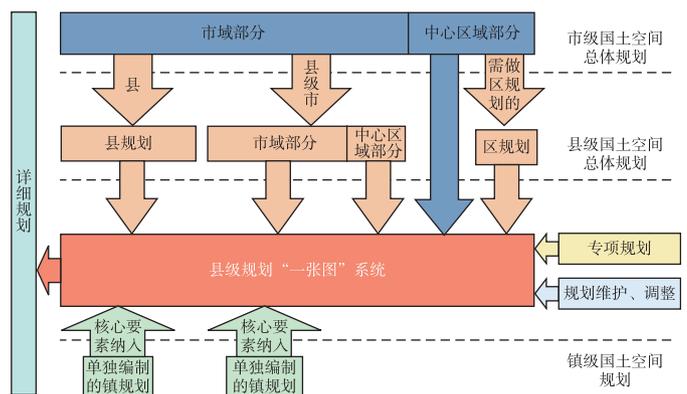


图5 国土空间规划一张图信息系统建议方案

Fig.5 Proposal of one-map information system for the territorial master plan

资料来源:作者自绘。

的引导,对生态、农业、城镇空间的保护、开发、利用和修复以及县域结构性的交通、基础设施廊道及重点设施做出统筹安排的同时,明确镇村体系并对乡村的发展提出管控和引导要求,为促进城镇化与乡村振兴提供支撑,体现向上对接城市、向下带动乡镇发展的作用。

4.3.2 县级市、市辖区和县的总体规划应有所差异

县、县级市和区三类县级政区在事权和特征上的不同,规划编制模式和内容上也应各有侧重(表3)。

(1) 县级市总体规划

县级市有特征明显的中心城区。其

建制一般为街道,街道不具备独立的规划编制组织权,其规划安排需纳入由县级市政府组织编制的县级市总规中。县级市国土空间总体规划包括市域及中心城区两个空间层次。县级市规划内容除了对市域的管控与安排外,中心城区部分应在落实上级对城市的要求的同时体现城区发展的诉求并为详细规划提供依据,具体应包括空间结构和功能分区的安排,产业优化策略与空间布局,主次干道体系、重要公交网络与重要设施布局,结构性蓝绿网络体系与公共开敞空间的布局与管控要求,历史文化保护的界线与管控要求,开发强度分区、

密度控制、风貌控制等城市设计与空间形态管控要求,通风廊道的格局和控制要求,住房保障、公共服务体系与社区生活圈的安排,基础设施体系与重要设施布局,城市更新的重点空间与策略等方面。

(2) 市辖区总体规划

在城市规划体系下,区原则上不具备独立的总体规划编制权(区可以编制分区规划)。空间规划体系下,如无上级政府授权,一般不单独组织编制区总体规划,而是在市级总体规划中完成。鉴于县改区的普遍性及区本身的多样性,建议以下几种情况可单独组织编制区国土空间总体规划(图6):一是城市

表3 县级国土空间总体规划编制模式及内容比较

Tab.3 Comparison of making and content of the county-level territorial master plan

|        | 县                              | 县级市  | 区  |
|--------|--------------------------------|--|--|
| 编制主体   | 县政府(+合并编制的乡镇政府)                | 县级市政府(+合并编制的乡镇政府)  | 上级政府授权区政府  |
| 编制模式   | 县域规划,不含城关镇、城关镇和其他乡镇可合并编制,但成果分列 | 包含市域规划和中心城区规划两个层次,乡镇可合并编制,但成果分列  | 城区的深化细化  |
| 编制内容重点 | 全域                             | 三条控制线,功能分区,对生态、农业、城镇空间的保护、开发、利用和修复,县域结构性的交通、基础设施廊道及重点设施,镇村体系,乡村发展的管控与引导等 | ——   |
|        | 中心城区                           | ——   | 空间结构,功能分区的深化细化;产业优化策略与空间布局;主次干道体系、重要公交网络与重要设施布局;结构性蓝绿网络与公共开敞空间的布局与管控要求;历史文化保护的界线与管控要求;开发强度分区、密度控制、风貌控制等城市设计与空间形态管控要求;通风廊道的格局和控制要求;住房保障、公共服务体系与社区生活圈的安排;基础设施体系与重要设施布局;城市更新的重点空间与策略等 |

注:独立于中心城区外的区参考县级市编制;涉农的市辖区规划编制模式和内容由地级市规划明确。  
资料来源:作者整理。

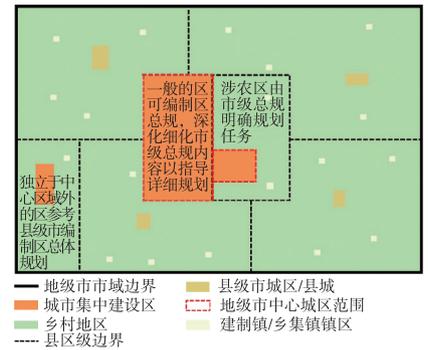


图6 单独编制区国土空间总体规划的几类情况

Fig.6 Several situations in the particular zone of the territorial master plan  
资料来源:作者自绘。

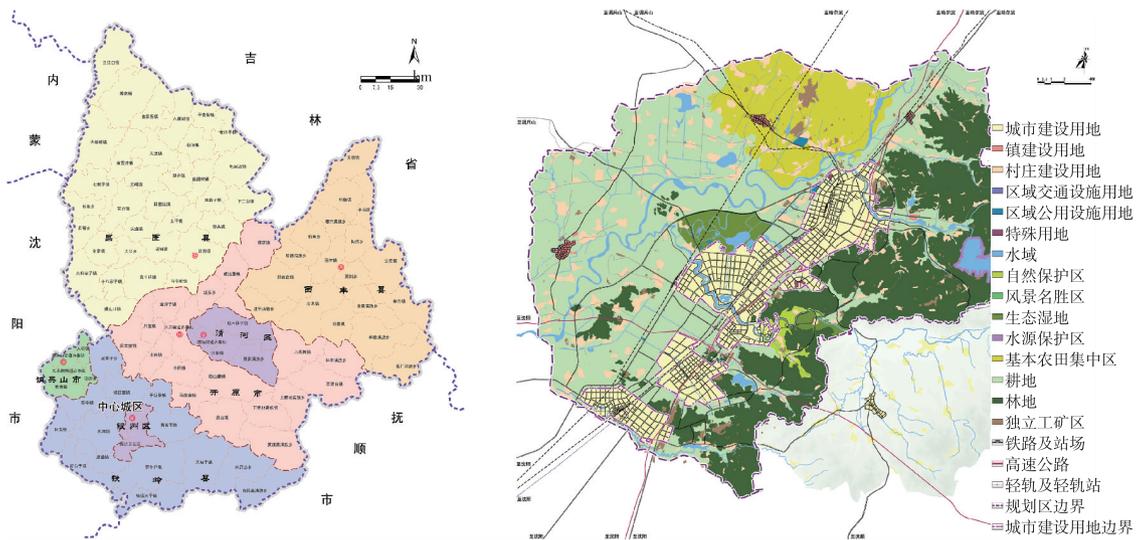


图7 辽宁省铁岭市清河区

左: 行政区划, 右: 铁岭市规划区规划图

Fig.7 Qinghe District, Tieling City, Liaoning Province (L: Administrative Division, R: Tieling Planning Area Planning)

资料来源:上海同济城市规划设计研究院, 2015。

面积较大,在市级总体规划中难以达到直接指导详细规划的深度要求,则需要编制区级总体规划以深化细化市级总体规划的内容(也有学者建议保留“分区规划”的类型,但基于减少规划概念的思路,本文更倾向于“区国土空间总体规划”);二是独立于中心城区外、未被市级总体规划纳入中心城区的区,可参照县级市编制完整的区总体规划(图7);三是与中心城区空间关系紧密的涉农区,可重点针对非城市化地区编制区总体规划,作为对市级总体规划中市辖区非城市化地区规划安排的补充,这类区总体规划属于不完全的类型,需要市级总体规划明确任务。

### (3) 县总体规划

前文提到,县总体规划作为一个事实存在的城市规划类型,包含了县域和县城两个层次。但从行政关系来讲,城关镇和其他乡镇作为同一行政层级的政府,在行政事权上具备同等地位,在土地利用规划事权没有差别,城市规划通过划定规划区将县城的规划权力“上收”至县政府,其实“上收”的只有总体规划和详细规划的编制权、郊区农村建设审批权。部分实力较强的镇有较大的规划自主权是因为获得了县政府的权力下放和授权。县域总体规划的实践进一步体现了县域各镇规划事务的“平等”,是符合县域治理的导向的。

因此,建议在国土空间规划体系下,县总体规划以县域为重心,为突出其重点是对县域的管控和安排,在内容上不含“县城”或城关镇。城关镇可以单独或联合其他连绵形成“县城”的镇编制镇总体规划。对于城镇规模较小,无需单独编制镇级总体规划的地区,可“因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制”。鉴于当前县辖街道的实际情况,辖有街道的县可参考县级市,在规划中增加县城的内容,范围以街道为主,但长远来看应通过撤县设市理顺行政关系。

#### 4.4 县级总体规划与镇级总体规划的关系

浙江、江苏等地开展的县市域总体规划基本上是将城市规划的深度覆盖到

全域,不可避免地造成了对镇级事权的上收、规划内容繁杂等问题。随后进行的“多规合一”聚焦于底线型、结构性要素,但也有部分省市学习江浙经验,将“多规合一”做成了县市域总体规划。浙江省县市域总体规划虽然较为成熟也得到多方面的认可,但与其同步推出的还有浙江省在全国率先进行的强镇扩权试点工作,将部分县级管理职能下放到镇,使得镇政府自由裁量权扩大,但削弱了县级政府对全县域的区域协调能力以及构建一体化发展环境的控制力(龙微琳,张京祥,等,2012)。部分城镇又单独编制镇总体规划,突破了县市域总体规划,造成了镇级与县级规划的冲突。

结合我国的行政管理体制特点,乡镇国土空间总体规划既要与当下的乡镇事权相匹配,也要明晰并尝试改革县与乡镇之间的事权划分,逐步因地制宜地适当下放县级规划建设管理权限,提升乡镇政府的执政能力(彭震伟,张立,等,2020)。《若干意见》中“将市县与乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”也存在理解上的悖论。如果合并编制的是实力较强的镇(自然应包含城关镇),符合上级政府对重点地区加强管理的导向,但也一定程度上剥夺了强镇的自主权。如果合并编制的是规模较小、实力较弱,没能力或不需要编制镇级总体规划的镇,那么将造成重点镇与一般镇管控层级上的错位。基于空间治理的层级与逻辑,合理的解读是合并编制只是一种操作手段,县乡联动、同步编制,从而确保县市层面获得足够、有效和精准的信息反馈,也能同时确保乡镇发展诉求在县级总体规划中得以呈现(彭震伟,张立,等,2020)。无论是同步还是先后编制,县、镇规划成果应当分置,纳入县级总体规划的内容层级是相同的,大量属于“地方规划”的内容只需在镇(包括城关镇)总体规划中体现。

#### 5 结语

央地事权关系是当前国家治理现代

化的重要内容。空间规划体系构建的基本原则是与事权相对应,实现对国家空间管控的分级传导。在市县镇三级中,县级是从中央事权向地方事权过渡的“界面”,其总体规划应该是体现国家事权的总体规划的基础层。

本文对县级国土空间总体规划的定位、模式与内容的思考是基于对国土空间规划体系构建的治理逻辑以及县级事权的分析,期望能对县级规划的编制提供一定借鉴,但鉴于我国县级单元发展阶段和空间特征的复杂性,县级规划编制的技术思路还需要进一步深入研究。

#### 注释

- ① 《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中仅明确“市辖区、不设区的市的人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关”,但因未明确规定县下不可设街道,现实中存在大量的县辖街道现象。
- ② 绝大多数省份的市级建制中,已没有了“地、州”的类型,所以在县级规划中也模糊了县与市的区别,但云南有较多的地州,在规则制定中明显区分了地域型政区与城市型政区的区别,提出“州(市)政府所在的市(区)可与州(市)合并编制,报省政府审批,也可单独编,按程序报省政府审批。县(市、区)政府所在地乡镇与县(市、区)合并编制,一并报州(市)政府审批”。
- ③ 按照事权对应的关系,市总体规划所含的“城区”应为市辖区或街道,但《市级国土空间总体规划编制指南(征求意见稿)》采用了“市域+中心城区”的编制体系,这是考虑到区级事权的复杂性与多样性,也为区国土空间总体规划的编制留出了空间。

#### 参考文献 (References)

- [1] 蔡玉梅,王国力,陆颖,等.国际空间规划体系的模式及启示[J].中国国土资源经济,2014,27(6):67-72.(CAI Yumei, WANG Guoli, LU Ying, et al. Inspirations that we gained from the mode of international space planning system[J]. Natural Resource Economics of China, 2014, 27(6): 67-72.)
- [2] 程茂吉.基于城市形态学视角的市县国土空间规划城镇空间管控研究[J].城乡规划,2019(3):71-78.(CHENG Maoji. Urban space management and control of spatial planning in cities and counties based on urban mor-

- phology[J]. *Urban and Rural Planning*, 2019(3): 71-78.)
- [3] 邓凌云, 曾山山, 张楠. 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[J]. *城市发展研究*, 2016, 23(5): 24-30+36. (DENG Lingyun, ZENG Shanshan, ZHANG Nan. The study on the improvement of space planning system from the perspective of governance power[J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(5): 24-30+36.)
- [4] 顾建波. 县市国土空间总体规划技术思路探索[J]. *小城镇建设*, 2019, 37(11): 17-25. (GU Jianbo. Exploration on the technical approach of the territorial spatial planning of the county and city[J]. *Development of Small Cities & Towns*, 2019, 37(11): 17-25.)
- [5] HAUGHTON G, ALLMENDINGER P, CO-UNSELL D, et al. The new spatial planning: territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries[M]. London: Routledge, 2010.
- [6] 姜涛. 西欧1990年代空间战略性规划(SSP)研究——案例、形成机制与范式特征[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009. (JIANG Tao. The research on the Western European strategic spatial planning (SSP) in the 1990s: cases, mechanisms and paradigmatic characteristics[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2009.)
- [7] JONES M, GOODWIN M, JONES R. State modernization, devolution and economic governance: an introduction and guide to debate[J]. *Regional Studies*, 2005, 39(4): 397-404.
- [8] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. *城市规划*, 2018, 42(5): 9-17. (LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. *City Planning Review*, 2018, 42(5): 9-17.)
- [9] 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.)
- [10] 林坚, 赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同——兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. *城市规划*, 2019, 43(9): 20-23. (LIN Jian, ZHAO Ye. State government, spatial planning, and “central-local” collaboration: with discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution of the spatial planning system[J]. *City Planning Review*, 2019, 43(9): 20-23.)
- [11] 龙微琳, 张京祥, 陈浩. 强镇扩权下的小城镇发展研究——以浙江省绍兴县为例[J]. *现代城市研究*, 2012, 27(4): 8-14. (LONG Weilin, ZHANG Jinxiang, CHEN Hao. The research on the development of town in the context of authority enlargement at township level: the case study of Shaoxing county, Zhejiang province[J]. *Modern Urban Research*, 2012, 27(4): 8-14.)
- [12] NADIN V, MALDONADO A M F, ZONNEVELD W, et al. Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe[R]. Final Report Submitted to ESPON, 2018. www.espon.eu/planning-systems.
- [13] 潘海霞, 赵民. 国土空间规划体系构建历程、基本内涵及主要特点[J]. *城乡规划*, 2019(5): 4-10. (PAN Haixia, ZHAO Min. On the reform course, basic contents and main features of territory planning system of China[J]. *City Planning Review*, 2019(5): 4-10.)
- [14] 彭震伟, 张立, 董舒婷, 等. 乡镇级国土空间规划的必要性、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.)
- [15] RHODES R A W. The new governance: governing without government[J]. *Political Studies*, 1996, 44(4): 652-667.
- [16] RODRIGUEZ-POSE A, GILL N. Is there a global link between regional disparities and devolution[J]? *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2004, 36(12): 2097-2117.
- [17] 上海同济城市规划设计研究院有限公司. 会宁县城市总体规划(2018—2035)草案[R]. 2018. (Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute Co., Ltd. Urban master plan of Huining county (2018—2035), draft[R]. 2018.)
- [18] 上海同济城市规划设计研究院有限公司, 山东天诚国土规划设计院有限公司. 山东曹县国土空间总体规划(2019—2035)草案[R]. 2019. (Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute Co., Ltd., Shandong Tiancheng Land Planning and Design Institute Co., Ltd. Territory spatial master plan of Caoxian county, Shandong (2019—2035), draft[R]. 2019.)
- [19] 上海同济城市规划设计研究院有限公司. 铁岭市城市总体规划(2015—2030)[R]. 2015. (Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute Co., Ltd. Urban master plan of Tieling city (2015—2030)[R]. 2015.)
- [20] 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.)
- [21] 王新哲. 对规划区划定原则的研究[J]. *城市规划学刊*, 2013(6): 67-75. (WANG Xinzhe. A discussion on the principles of defining planning areas[J]. *Urban Planning Forum*, 2013(6): 67-75.)
- [22] 伍江, 曹春, 王信, 等. 面向实施的区县国土空间总体规划探索——以《淮安市清江浦区城乡空间发展实施规划》为例[J]. *城市规划*, 2019, 43(11): 37-50. (WU Jiang, CAO Chun, WANG Xin, et al. Exploration of implementation-oriented spatial plan at county/district level: a case study of the implementation plan for urban-rural spatial development of Qingjiangpu district, Huai'an city[J]. *City Planning Review*, 2019, 43(11): 37-50.)
- [23] 谢英挺. 基于治理能力提升的空间规划体系构建[J]. *规划师*, 2017, 33(2): 24-27. (XIE Yingting. Spatial planning system construction for the improvement of governance capability[J]. *Planners*, 2017, 33(2): 24-27.)
- [24] 许正文. 论我国地域型与城市经济型政区[J]. *陕西师大学报(哲学社会科学版)*, 1995(1): 103-107. (XU Zhengwen. Study on China's regional and urban economic administrative regions[J]. *Journal of Shaanxi Normal University (Social Science)*, 1995(1): 103-107.)
- [25] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2040-2050. (ZHANG Jingxiang, XIA Tianci. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance[J]. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2040-2050.)
- [26] 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. Issue and prospects of national territory spatial planning system reform—thoughts on planning compilation and disciplinary development[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 24-30.)
- [27] 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 Ming. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 8-15.)
- [28] 赵民, 郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J]. *城市规划学刊*, 2012(3): 7-15. (ZHAO Ming, HAO Jinwei. The paradoxes and solutions of urban comprehensive planning practice in China[J]. *Urban Planning Forum*, 2012(3): 7-15.)
- [29] 朱建华, 王开泳, 陈田. 国内外城市型政区设置研究进展与展望[J]. *地理科学进展*, 2015, 34(8): 987-997. (ZHU Jianhua, WANG Kaiyong, CHEN Tian. Progress and prospects of city-type administrative region setting-up in China and abroad[J]. *Progress in Geography*, 2015, 34(8): 987-997.)
- [30] 朱杰. 多源数据融合的市县国土空间规划人口城镇化模式——以扬州市为例[J]. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2087-2102. (ZHU Jie. The model of population urbanization in urban land spatial planning based on multi-source data fusion: a case study of Yangzhou city[J]. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2087-2102.)