

我国规划体系的形成、冲突与展望*

——基于国土空间规划的视角

周宜笑 张嘉良 谭纵波

提 要 我国的规划体系自1950年代诞生之日起就内含了“多规并存”的基因。改革开放后伴随“规划群”中规划类型的不断丰富,这一特征更加突出,并造成了行政管理上的诸多问题。2018年自然资源部的组建以及2019年“五级三类”国土空间规划体系的确立标志着以机构合并解决此类问题的努力取得了阶段性成果。但是,这一解决问题的路径也存在着难以持续的局限性。因此,探索解决“多规并存”问题的其它路径就成为展望我国未来规划体系时的关键问题。溯源求本,通过212个规划文本及相关法律法规的分析,对机构改革前规划体系的形成与发展及其内在冲突和矛盾进行了实证分析。在此基础上,探索未来我国规划体系除机构合并外的第二种转型路径,并提出“一部规划、统一编制、分头实施”,即在保持行政机构相对稳定的前提下,通过建立部门间协商平台和机制,构建统一规划体系的建议。

关键词 规划体系;国土空间规划;多规并存;多规合一;治理体系

The Formation, Conflicts and Prospect of the Planning System in China: The Perspective of the Territorial Spatial Planning

ZHOU Yixiao, ZHANG Jialiang, TAN Zongbo

Abstract: The planning system of China was born in the 1950s, characterized as the co-existence of multiple plans. With the deepening of China's reform and opening up, the types of plans have proliferated, causing many thorny issues in spatial governance. The establishment of the Ministry of Natural Resources in 2018 and the launch of the "5-level and 3-category" territorial spatial planning system in 2019 symbolize the progress made in resolving earlier problems through institutional merger. However, the limitation of this approach should not be underestimated as the effort's sustainability is in question. Therefore, other approaches to the problem of "multi-plan coexistence" need to be found. By analyzing 212 planning documents and relevant laws and regulations, this paper analyzes empirically the formation and development of China's planning system as well as its internal conflicts and contradictions before the institutional reform. Built on such an understanding, the paper proposes a second round of reform in China's planning system, which can be summarized as "systematic planning, unified preparation, and separate implementation". The aim is to establish a unified planning system by building an inter-departmental consultation platform and mechanism while maintaining relative stability of the existing administrative agencies.

Keywords: planning system; territorial spatial planning; multi-plan coexistence; multi-plan integration; governance system

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202006004
文章编号 1000-3363(2020)06-0027-08

作者简介

周宜笑,清华大学建筑学院城市规划系博士研究生, zhouyx19@mails.tsinghua.edu.cn

张嘉良,清华大学建筑学院城市规划系博士研究生

谭纵波,清华大学建筑学院城市规划系教授,通讯作者, tan_zb@tsinghua.edu.cn

规划是现代社会管理和治理的重要工具,是行政部门依法行政的重要手段。伴随着我国社会经济,特别是城市化的快速发展,各领域已形成了数量众多的“规划群”。但同时也表现出技术方法不足和制度本身缺陷等“多规并存”的问题。

2018年自然资源部的组建及国土空间规划的确立标志着我国统一的规划体系建设工作取得了阶段性成果,但从目前的进展来看,“多规并存”问题事实上并未完全得到解决。因此,未来是否继续以机构调整作为实现规划体系统一的唯一方式,相关问题仍需进一步探索。

围绕“多规并存”和“多规合一”议题,学术界较少从规划体系的形成、演变角度

* 本研究得到国家重点研发计划项目“城市多规数据融合与动态认知平台关键技术研究”与示范”(项目编号:2018YFB2100700);课题“城市空间规划理论体系与智能管控技术框架”(项目编号:2018YFB2100701)的资助

探讨“多规并存”现象的必然性以及其中所存在的关键冲突点及其根本原因^①。本文试图通过梳理我国规划体系的形成和发展过程,探究其中的驱动力、冲突点及其原因,特别是剖析不同规划领域横向矛盾的根源性问题,为构建相互协调的统一规划体系提供基础性研究信息,进而探寻转型期国土空间规划改革的现实路径。

1 概念界定及相关研究进展

1.1 相关概念

1.1.1 “规划”“规划群”和“规划体系”

国内学者对“规划”的定义既包括名词性质成文的“规划”,也包含动词性质行政主体“做规划”的行为^②。对应英文语境的“planning”和“plan”,国外学者对“planning”的释义通常既包含动词的管理行为(Relph, 1981; Rydin, 1998; 霍尔, 2002),又包含名词的过程、行动和结果(帕克,等, 2013);而“plan”则更多侧重名词概念,被视为规划者(planner)的行为成果(帕克,等, 2013)或面向某一目标构成部分的有序安排(Hall, 2002)等。本文重点关注名词性质的成文“规划”(plan),并将不同“做规划”的行为主体所生产出的多个成文“规划”的集合称为“规划群”。对不同主体、内容、技术和表达形式所组成的“规划群”以及其中不同规划之间在内容、技术标准和空间等方面的冲突与协调的关系统称为“规划体系”。

1.1.2 “多规并存”与“多规合一”

学界针对“多规并存”或“多规合一”(又称“三规合一”或称“多规融合”)尚无统一定义(张晓瑞,等, 2017)。其中,“多规并存”通常指多层次、多维度的行政管理体系下,我国“规划”(或“计划”)编制数量类型众多的情况(张京祥,夏天慈, 2019; 谭纵波,龚子路, 2019);“多规合一”也不仅涉及技术层面的文本“合一”,而是同时强调规划体系的综合统一架构(顾朝林,彭翀, 2015; 张捷,赵民, 2015)。因此,“多规合一”并非指将所有规划

简单地合为一个,而是构建一个含有有效协调机制的规划体系框架。

在2013年中央城镇化会议提出“建立空间规划体系”的背景下,2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》从官方角度正式提出了“多规合一”的概念;同年5月《国务院批转发展改革委关于2014年深化经济体制改革重点任务意见的通知》进一步明确了“多规合一”的对象为“经济社会发展规划、土地利用规划、城乡发展规划、生态环境保护规划等”。2018年自然资源部组建,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》(简称《若干意见》)以中央文件的形式,正式明确“多规合一”的对象是“主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划”以及其它专项规划等与空间相关的规划。

本文以自然资源部成立为分界点,以“多规并存”指代机构改革前具有或不具有空间属性的成文“规划”构成的“规划群”的基本状况;以“多规合一”指代对“规划体系”的构建。

1.2 既有研究成果

以“两规合一”(110篇)、“多规合一”(1493篇)、“多规融合”(208篇)为关键词检索CNKI(中国知网,以下同)中1990年代至今的文献,共得到文献1811篇。但以“多规并存”(2篇)、“规划矛盾”(17篇)为关键词或主题的文献较少。学术界对城市规划与土地利用总体规划“两规”矛盾与“合一”路径的讨论始于1995年,主要面向1997年第二次土地利用总体规划修编;至2008年《城乡规划法》实施后,以“多规合一”、“多规融合”为关键词的论文开始集中出现,并将以环境规划为代表的其他规划也纳入探讨“合一”的范畴;随着2010年《主体功能区规划》的颁布与2013年中央城镇化工作会议“一张蓝图”改革方向的提出,2014年起有关“多规合一”和“多规融合”的研究在数量上出现了显著增长,直至2018年自然资源部成立。

从上述检索结果来看,在“梳理空

间规划体系构成”“归纳规划之间的关系”“寻找多规矛盾的根源”“进行多规合一的试验或实践”“进一步研究空间规划体系的重构或制度创新的路径”等研究类型中(张永姣,方创琳, 2016),后三者是关注的重点。既有研究主要存在两方面的不足。一是较少对改革前规划体系中“多规”的数量和类型进行统计^③;二是寻找多规矛盾根源的研究中,对规划技术和体制冲突的分析通常仅涉及部分规划类型或部分管理部门,结论往往较为宽泛,缺乏全面的实证基础。

2 我国规划体系的形成与发展概况

2.1 数据获取方式

本文所涉及的数据主要通过通过对政府官方网站以及CNKI等网络资源进行检索获得。具体方法为以下几个方面。

首先,借鉴王向东,刘卫东(2012),王向东,龚健(2016)和魏广君(2012)对规划体系类型划分的成果,建立起规划体系6大类64中类的基本架构,并参照德国、日本相关立法的分类方式进行校核;然后,以规划大类和中类名称为关键词,检索CNKI中的文献,补充2大类15中类规划类型;最后,以分析确定的大类和中类规划名称为关键词,通过网络检索相对应的实际规划文本,将获得的数据源汇总后得到规划文本名称库;在此基础上,增加“法”“条例”等作为后缀关键词,检索相关法律法规并进一步识别其中包含的规划类型,对规划体系进行调整。

2.2 文本分析方法及初步结果

通过上述检索共计获得212个规划文本。剔除文本名称中涉及的地点、时间等固有名词(如“南京”“十三五”)后,可获得96个基础分类(小类)^④。由此,整个规划体系由96个小类、68个中类以及8个大类组成。在此基础上,选取每一种基础分类中的1至3部规划文本作为样本,基于文献和网络资源对以下内容进行了进一步的研究。

(1)产生时序 同时考虑同类规划名称变化的情况;

(2) 法律依据 规划文本与法律法规进行交叉验证;

(3) 空间要素 以“划定”“区”“边界”“范围”等为关键词检索分析;

(4) 管理部门与实施工具 以“负责”“管理”“许可”“审批”“证”等为关键词检索分析,并结合相应政府部门的行政责权清单划分行政行为;

(5) 规划关系 以“规划”“依据”“协调”“指导”“衔接”等为关键词检索分析。

2.3 规划体系的形成过程

通过上述分析,可以得到我国规划体系从产生到发展壮大的大致脉络。

首先,早在“一五时期”,服务城镇工业建设、农林水资源开发利用的“多规”即已产生。1953—1954年,为应对建国后生产布局与建设发展的需求,就已编制城镇总体规划和详细规划和国民经济和社会发展五年计划及其年度计划;同时,为保障粮食生产与畜牧业发展,相应的土地规划、林地保护利用规划、水土保持规划等专项规划也开始出现。

其次,进入“改革开放”时期后,为应对市场经济需求,大量规划类型集中出现在1980至1990年代。这一时期的规划不仅限于生产生活领域,也开始出现针对特定资源保护、区域协调发展等领域的新探索,如1981年的自然保护区发展规划、1991年的控制性详细规划、2006年的城镇体系规划和村镇体系规划、主体功能区规划等。基础分类中的规划类型大多已出现,我国应对不同保护和发展需求的“规划群”迅速扩充,规划体系的架构初步形成。

最后,进入“生态文明”时期(2013年至今)后有关国家公园、草原防火等规划开始出现,以生态资源保护和乡村振兴为背景的规划工作在2017年后普遍展开。

综上,我国规划体系自“一五时期”起即以“多规并存”为基本特征,并在“改革开放”时期实现了规划种类的快速增长。

3 我国规划体系的基本状况

3.1 规划的类型

按照上述分析方法,对机构改革前的“规划群”进行分类的结果如下:

(1) 按规划主题划分

依据规划涉及的领域,规划可分为8大类、68中类和96小类(图1)。

(2) 按规划内容划分

从规划内容上看,具有空间属性、划定了特定空间边界(非行政边界)的规划类型有61小类,占96小类的64%。同时,涉及同一空间的内容还可能出现在多个部门的多项规划中。如:草原保护建设利用规划划定了“禁牧区和休牧区”和“草原自然保护区”;林地保护利用规划划定了“国家级公益林地”等。

此外,还有大量不直接涉及空间要素的规划,例如医疗卫生、文化教育规划等。

(3) 按规划事权划分

从“做规划”的角度来看,“规划”至少涉及建设、林业、水利、环保、发改、

国土、农业、交通、海洋管理、文化、电力、民航、财政、农业农村、铁路、能源共16个行政部门。在分析规划的编制或审批机构后发现:建设、林业、水利及环保部门独立编制的规划类型最多;而在多部门联合编制的规划中,发改和建设部门参与的类型最多(表1)。

(4) 按规划实施手段及对象划分

从规划实施手段和作用对象看,4小类规划具备面向政府内部的行政工具,包括土地利用总体规划的农用地转用审批、历史街区规划和名城名镇名村规划中对文物主管部门的意见征求、历史建筑保护规划中住房保障和房产管理局、规划局的联合审批以及对规划国土资源管理部门的意见征求;39小类规划具备面向市场的规划实施手段(表2)。^⑤

(5) 按规划的法律依据划分

在96小类规划中,目前尚有26类缺乏明确的法律依据,其中,以景区(9类)、经济社会发展(5类)、城乡建设(5类)三大类中的非法定规划数量

表1 各行政部门独立编制与合作编制规划数量一览表

Tab.1 Number of plans developed by separate or cooperative government departments

		各部门独立编制的规划数量(个)										
部门	建设部门	林业部门	水利部门	环保部门	发改部门	国土部门	农业部	交通部门	海洋管理部门	文化部门	电力部门	民航部门
小类	23	11	9	8	7	7	7	4	2	1	1	1
		各部门参与联合编制的规划数量(个)										
部门	发改部门	建设部门	交通部门	财政部门	农业农村部门	民航部门	铁路部门	文化部门	能源部门			
小类	8	4	2	2	1	1	1	1	1			

注:统计中不含城镇专项、国民经济和社会发展专项、产业振兴领域、非常规性规划的相应小类。
资料来源:作者梳理总结。

表2 面向市场的规划实施手段

Tab.2 Planning tools aimed at market regulation

类型(个)	实施工具
行政确认(2)	林权证;治理合格证明文件(如营利性治沙验收)
行政强制(1)	防止水域环境污染的证书与文书
行政许可(31)	船舶防污证书、防污文书;采矿许可证;草原使用权证;草原所有权证;车辆草原防火通行证审批;电力设施许可证;港口建设项目水上水下施工作业许可;海洋倾废许可证;航道工程竣工验收证书;护堤护岸林木采伐许可;建设工程规划许可证;建设工程施工许可证;建设项目用地预审;建设用地规划许可证;勘查许可证;民航建设项目初步设计审批;排污许可证;取水许可证;入河、湖排污口设置和扩大审批;生产建设项目水土保持方案审批;石油天然气管道的施工作业许可;水利工程施工许可证;土地使用权证书发放;退耕还草草原权属证书;乡村建设规划许可证;运输机场工程/空管工程初步设计审批/审查;在地质遗迹自然保护区和地质公园内进行矿产资源勘查、开发和工程建设活动审批;在自然保护区建立机构和修筑设施审批;占用草原修建直接为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施审批;占用一般湿地或者改变其用途审批;占用征用林地审核审批
其他行政权力(1)	征收、占用国家湿地公园土地审核
其他管理手段(4)	地质灾害危险性评估资质证书;森林防火认证制度;已设排污口登记;水利风景区审批(申报)

资料来源:作者梳理总结。

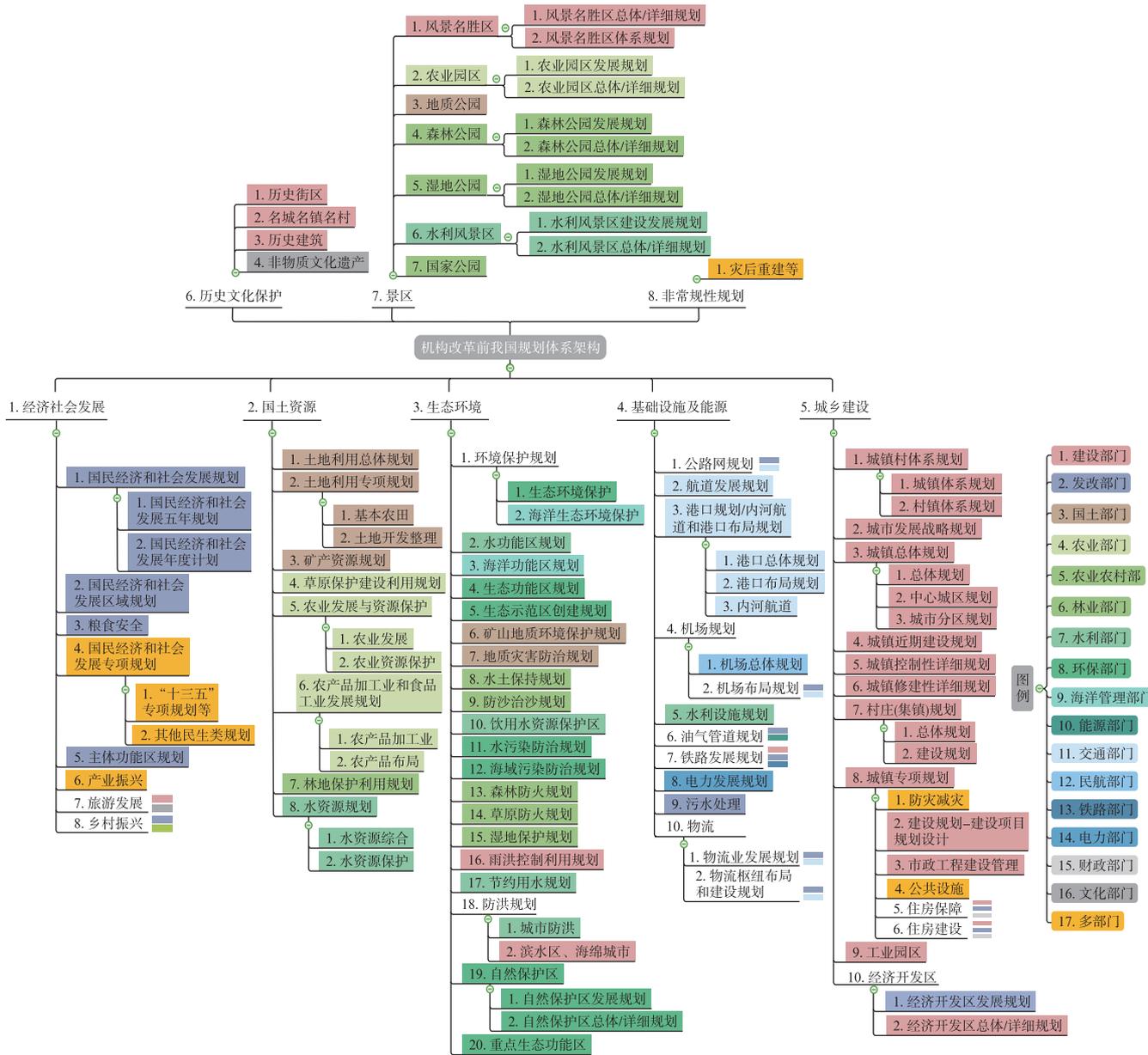


图1 机构改革前我国规划体系架构

Fig.1 Planning system before the institutional reform in China

注：不同色系表示分属不同主管部门的规划类型，其中蓝绿色系表示与生态环境和资源保护相关的规划类型。图中大类、中类、小类仅指规划文本所属的类型名称，而非文本的实际名称；其中，城镇专项规划、国民经济和社会发展专项规划、产业振兴规划、非常规性规划4中类中，虽然涉及具体规划文本名称众多但仍以4小类计；部分规划兼有多个分类的特征，在分类时，着重考虑国土资源规划大类的利用属性，生态环境规划的保护属性，景区规划的服务属性。

资料来源：作者自绘。

最多。考虑到本文检索存在未穷举的可能，实际上法律依据缺失或不明的规划或更多。

3.2 规划间的相互关系

规划或其依据的法律、条例中明确提及其他规划的共计78小类，占总数的81%。规划间的关系可分为统领、服从、强协调和弱协调4种关系（图2）。

(1) 发展规划作为多种规划的依据，具有较强的统领特征，是土地利用总体规划、城市总体规划等规划的重要依据；

(2) 城乡建设规划是历史文化保护规划的直接依据，同时与国土资源、基础设施及能源、景区、生态环境规划之间具有诸多明确的协调关系，并受到生态环境规划及景区规划的制约；

(3) 国土资源与基础设施及能源、

景区、生态环境规划等主要表现为协调关系。其中，土地利用总体规划和水资源规划对部分生态环境规划具有较强的统领作用；

(4) 其余5大类规划中，以“相关规划”“专项规划”“城乡建设规划”等泛称作为关系指向的规划内容大量存在；

(5) 基础设施及能源规划（如公路网规划）以及生态环境规划（如雨洪控

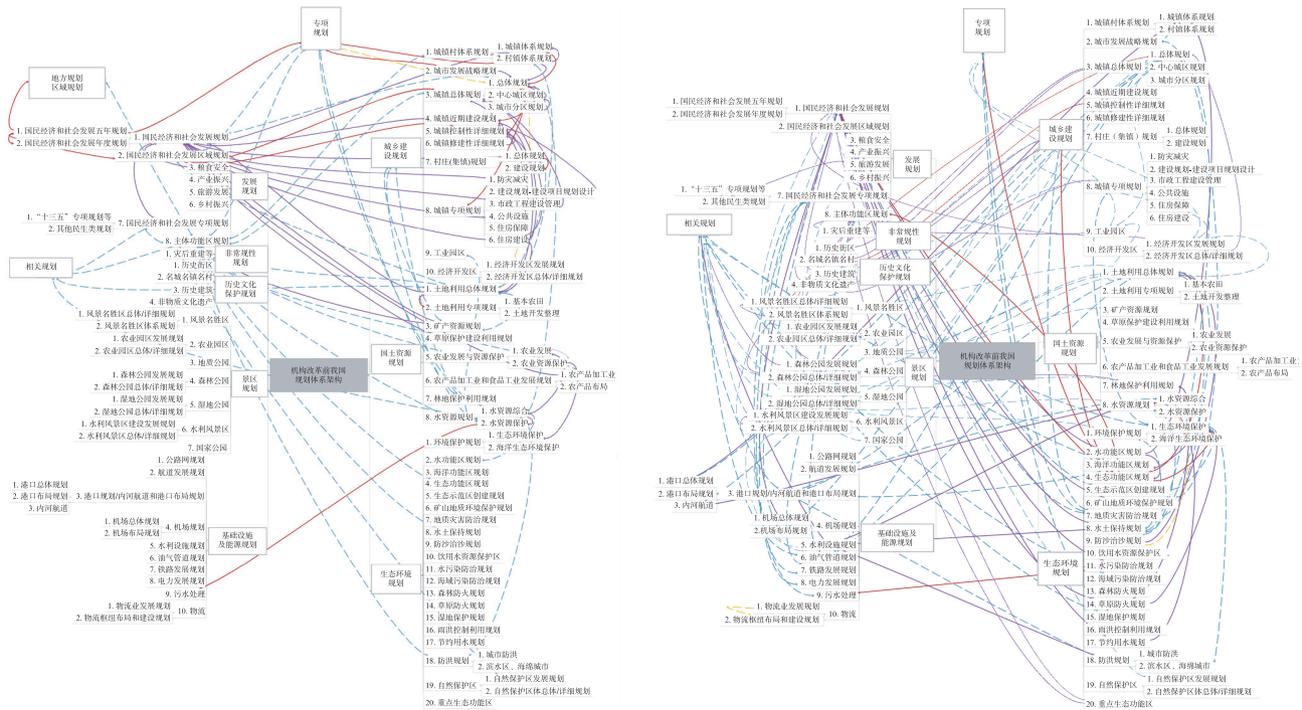


图2 我国规划体系中各类规划间关系示意图

Fig.2 Diagram of the relationships among plans in China's planning system

注：红色实线表示箭头所指方向具有较强引领作用；紫色实线表示箭头所指方向具有较强服从性；蓝色虚线表示箭头所指方向具有强协调性；黄色虚线表示箭头所指方向具有弱协调性。

资料来源：作者自绘。

制与利用规划) 大类中的部分规划相对独立, 不太涉及其他规划。

4 规划体系中的矛盾冲突及其成因

如上所述, 虽然部分规划意识到与其他规划之间关系的问题, 并做出了一定界定和协调的努力, 但是, 规划体系中不同类型规划之间在诸多方面的矛盾和冲突是长期以来“多规并存”现象被诟病的主要原因。这些矛盾和冲突主要表现在以下几个方面。

4.1 规划之间依据、形式与技术标准的冲突

4.1.1 法律依据的冲突

一方面, 不同规划所依据的法律效力不同, 例如矿产资源规划以《中华人民共和国矿产资源法》为依据, 而草原防火规划以《草原防火条例》为依据; 另一方面, 部分规划缺乏明确的法律授权, 例如饮用水水源地环境保护规划虽然写明以《中华人民共和国水污染防治法》为编制依据, 但法律条文中并不存在对此项规划行为的授权。

此外, 中央和地方政府颁布的众多政策文件虽然不具备正式的法律效力, 但在实际规划管理实践中往往发挥了作为规划“依据”的实际作用, 使得不同规划间的横向冲突更加复杂。

4.1.2 文本名称及其他形式冲突

从规划文本的命名方式来看, 有13小类规划的名称与其实际规划内容存在出入, 使得某些实质性冲突暗含其中。例如: 部分规划文本名称不能完整地体现规划目标, 例如“发展”一词在“国民经济和社会发展规划”中通常为数值或描述性目标, 但在“农业园区发展规划”、“森林公园发展规划”等中则常常带有空间布局的含义; 部分规划文本名称不能反映实际的作用对象, 例如土地利用总体规划从设立之初其作用对象即侧重“农田”, 而不是综合性的“土地利用”。

此外, 学者普遍认为形式冲突还包括规划目标不一致(谢英挺, 王伟, 2015)、规划期限不同(张永姣, 方创琳, 2016)等。

4.1.3 技术标准的冲突

在规划所依据的技术标准方面, 以“标准”、“规范”、“规程”为名的技术标

准体系不仅在强制性上存在差异, 自身也存在一些矛盾冲突。如城乡建设领域, 《城市用地分类和规划建设用地标准(GB 50137-2011)》中的附属绿地与《城市绿地分类标准(CJJ/T85-2017)》中的居住用地等城市建设用地存在交叠。

此外, 共同数据基础的缺乏、空间管控线体系的差异(张永姣, 方创琳, 2016)、技术手段的交叠(熊健, 等, 2017)等也是学者们讨论较多的问题。

4.2 规划之间在内容与空间上的冲突

4.2.1 文本内容的冲突

不同类型的规划之间在文本内容上存在矛盾, 例如2010年发改部门编制的《全国主体功能区规划》明确要求环境保护部门负责编制适应主体功能区要求的生态环境保护规划, 而环保部门2015年发布的《全国生态功能区划(修编版)》却要求, 各级政府编制主体功能区规划等规划时, 要依据生态功能区划。

4.2.2 空间图斑的冲突

除文本内容冲突外, 不同规划间的图斑冲突更为普遍。如“饮用水保护

区”不仅同时出现在水污染防治规划、饮用水资源保护规划和水利设施规划中，更不可避免地与其他规划中的风景名胜水体、重要渔业水体、泛洪区等水体存在空间上的重叠。

4.3 规划之间的事权冲突

学界普遍认为，体制上的矛盾是形成规划之间冲突的根源，主要体现在管理职能交叉、朝令夕改等方面，并以管理权力之争为矛盾核心（赵民，2019；林坚，等，2018）。如前文所举的“饮用水保护区”，该空间要素涉及的水体保护、水利设施建设、水体周边低影响开发等不同任务往往涉及住建、国土、林业等多个行政部门，因而必然存在横向相互掣肘以及实施手段交叉的问题。一方面，多数行政主体具备许可、证书等形式的大量规划实施手段；另一方面，行政主体间也存在如“审批”“征求意见”等相互制约的手段。

4.4 形成矛盾和冲突的主要原因及对策

如上所述，规划横向间的问题根源归根结底是规划事权的矛盾和冲突。何艳玲、钱蕾（2018）指出，我国的行政体系表现出多头供给、部门壁垒和流程复杂的特征，其成因来源于政治和行政合一的总体性体制下，部门间以争夺资源、垄断信息和规避风险为内容的代表性竞争。但由于显性的公共目标与改革执行者的自我利益之间存在的矛盾，对行政体系的结构改革往往面临巨大的困难（何艳玲，2020）。

虽然规划之间矛盾与冲突的化解从根本上有赖于行政体制的变革，仅仅依靠规划本身的改良来解决这一问题的手段和力度受到较大的制约，无法从根本上解决问题。但在行政体系的结构改革实现之前，包括机构合并在内的对问题——对症解决方案的探讨仍将是为数不多的问题解决路径。至少这种对问题的把握可以为未来行政体制的改革提供较为准确的“靶点”。

5 国土空间规划确立的阶段性进展

自然资源部的成立以及《若干意见》

的颁布标志着当前实施“多规合一”的官方路径已经明确。按照这种通过机构合并整合规划事权的路径，“多规合一”的阶段性进展以及未来的大致走向如下：

5.1 国土空间规划体系达成的阶段性成果

由5级3类规划所组成的国土空间规划体系框架标志着“多规合一”所取得的阶段性成果，其与整个规划体系的关系可分为以下4种情况：

（1）《若干意见》已明确纳入国土空间规划体系的规划，包括主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划和海洋功能区划；

（2）《若干意见》提出原则上应作为“相关专项规划”纳入国土空间规划体系的规划，主要涉及具备空间属性的规划类型，但是实际效果尚待实践检验；

（3）《若干意见》中未予明确的规划类型，包括发改部门参与编制的住房保障规划、油气管道规划、机场布局规划等；“历史文化保护”“景区”和“非常规性”中涉及特定空间要素的规划类型与国土空间规划的关系目前也缺乏判断依据；

（4）近期明确不纳入的规划，依据2018年《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》，发展规划确立了在改革后规划体系中的最高地位，并不纳入国土空间规划体系。

5.2 以国土空间规划体系为代表的“多规合一”思路及其适用性

以自然资源部组建为代表的、依靠机构合并实现“多规合一”的方式是我国当前规划体系改革的现实路径。这种方式具备可快速完成既定目标和任务的明显优势，为实现统一的空间管控提供了组织基础。但也要看到，将与空间要素相关的所有规划事权划归一个行政部门不仅在现实中难以操作，同时与分工协作的行政管理基本架构也是相矛盾的。在机构合并告一段落的前提下，对应上述国土空间规划体系与整体规划体系之间关系的4类情况，今后规划体系改革的方向可归纳为以下3种情形。

（1）依据《若干意见》实现规划事权的进一步整合，形成“国土空间规划”“发展规划”和“不具有空间属性的规划”三大类规划构成的规划体系。相应的规划事权呈现“1+1+N”的局面，具有空间属性的61类规划全部整合至自然资源部门；

（2）规划事权的进一步整合面临困难，延续8大类规划“多规并存”的局面，相应的规划事权及61类实施手段保持分散在16个行政部门；

（3）新型规划类型和实施手段进一步产生：如在城乡建设领域，以《黄浦江沿岸地区建设规划（2018—2035年）》为代表的新规划类型继续产生，并出现新型规划实施工具，规划事权博弈以另一种形式延续。

显然，无论上述何种情形，我国“多规并存”的根源性矛盾并未伴随机构改革的完成而彻底解决。在存在部门竞争的行政体制下，未来继续依托机构合并方式整合空间相关的全部规划事权显然存在诸多困难。

5.3 实现“多规合一”的另类思路及其现实路径

何艳玲（2020）和何艳玲、李丹（2014）等学者指出，我国行政改革往往从更容易着手的机构改革进行，而机构改革在工具选择上也往往倾向使用撤并等减量改革手段。因此，行政体制的原有矛盾通常只是在政府体系内部的不同层次、不同环节之间转移留滞。从此次机构改革后规划体系变化的3种可能情形来看，机构合并并不能完全应对“多规”在行政体系内不同层次和环节上的根源性矛盾。那么，在依靠机构合并实现“多规合一”目标的路径之外是否还存在其他的可能？

针对这一问题，已有学者对国外规划体系的纵向和横向协调机制展开了广泛研究，其中有关行政主体横向协调的讨论对于解决由规划事权之间矛盾引起的问题具有较强的启发性。例如：日本在处理包括城市规划在内的5类专项规划重叠问题时，通过“土地利用基本规划”提出相互协调的原则性指引（谭纵波，

高浩歌, 2018); 德国的《空间秩序法》(ROG) 则通过立法对各类专项主体和地方机构参与规划编制的协商义务以及各类规划需与空间秩序规划相协调的具体情况进行规定(周宜笑, 2020)。与此类似, 也有学者已开始强调“多规合一”作为我国各类空间规划关系建构的“协调器”、“耦合器”作用, 认为“多规合一”应关注多维度、全过程链条的协调机制的建立(张永姣, 方创琳, 2016)。

事实上, 从行政机构建制的稳定性和可操作性出发, 规划学界一直存在另外一种以“一部规划、统一编制、分头实施”为代表的“多规合一”思路, 即在保持行政机构相对稳定的前提下, 通过建立部门间协商平台和机制, 实现“多规合一”的思路, 并在实践中形成了一定的成效^①(清华大学建筑学院, 2006)。

6 对我国规划体系的展望

从以上的分析中可以看出, 在国土空间规划体系初步形成后, 整个规划体系仍需继续朝着“多规合一”的方向完善。在这一过程中, 构建不同类型规划之间的协调机制或将成为工作的重点。

6.1 规划体系形成的脉络及其演进方向

回顾我国规划体系形成与发展的过程可以发现, 自“一五”时期至今, 随着“规划群”中规划类型的不断丰富, 规划之间的矛盾也随之增加, 诸多冲突并未随着机构调整而消失。可以说, “多规并存”实际是我国经济社会发展的必然结果, 并且这种矛盾将继续长期存在。一方面, 社会经济发展需求的多样性以及“山水林田湖草”保护与“城镇村”发展的复杂性使得面向特定空间范围和管理要素的规划工具必然存在着相互交叠的复杂关系, 因而形成现行行政管理体制下不可避免的事权冲突; 另一方面, 从迄今为止围绕国土空间规划的初步实践来看, 彻底解决这种矛盾也并非一朝一夕可以完成。同时, 伴随行政部门大规模合并的规划事权进一步整合的可行性也尚未显现。

基于这种对历史脉络的认知, 同时

从“多规合一”问题的复杂性与长期性出发, 未来规划体系的构建需要在总体思路探讨不同的可能性, 即从理想化的规划事权全面合一, 转变为建立分属不同行政部门的规划事权间的协调机制; 从强调矛盾的全面“解决”, 转向对冲突的“应对”和“协调”。

6.2 规划体系构建的目标和原则

党的十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力现代化”成为我国全面深化改革的总体目标。反映在规划领域, 《若干意见》提出构建国土空间规划体系的总体目标是推进“生态文明”, 建设“美好家园”, 依靠“国家治理体系和治理能力现代化”实现“中国梦”。为实现这一目标, 规划体系的深化改革应该落实在对法治基础、高效政府与技术工具的建设方面。

首先, 有关规划体系的法治建设是实现上述目标的基本保障。与其它领域相同, 规划立法行为是一种社会共识的最高表现形式, 所以, 立法不仅是结果, 更是一个形成共识的过程。作为规划相关法律调整对象的规划组织架构与规划技术体系需要通过广泛的反复论证, 以便达成共识。

其次, 依法行政的高效政府是在执行层面落实目标, 实现共识必要载体。“多规合一”仅仅是解决政府内部的高效协调机制问题, 即“国家治理体系的现代化”; 而加强政府行政为社会提供包括基础设施建设在内的各项服务, 通过对市场经济活动的监管, 保障社会经济高效、有序运行才是实现“治理能力现代化”的关键。

最后, 选择与政府组织机构相匹配的合理的规划工具是实现上述目标的有效支撑。鉴于前文关于依靠行政部门合并实现“多规合一”有限性的分析, 以协调行政部门间不同任务诉求, 实现“一部规划、统一编制、分头实施”的另一条规划体系构建路径或是今后的方向和主流。

6.3 规划体系未来走向的判断

基于上述分析, 可以对我国规划体

系未来发展的走向做出如下基本判断:

首先, 伴随着我国社会经济发展进入较为平稳的阶段, 政府在行政管理方面的总体目标是实现“国家治理体系和治理能力现代化”; 在国土空间开发与保护方面更加强调“生态文明”和“美好家园”的建设, 以实现开发与保护的平衡。这标志着规划体系应对的主要任务从快速城镇化时期的城市空间拓展转向实现包括存量更新在内的高质量发展和精细化管理。

其次, 在城镇化高速发展时期积累起来的大量规划及其实施手段需要相互协调、整合和完善, “多规合一”即是一个具体的目标。实现这一目标的现实困难主要来自于不同行政部门的事权划分及其所代表的部门诉求。自然资源部的成立标志着以机构合并整合事权的改革方向, 并取得了阶段性成果, 但也内含了行政部门无法持续合并的局限性, 未来是否依然沿此路径继续深化改革还有待观察和实践检验。与此相对应的是另外一条改革的路径, 即在保持行政机构不做进一步大调整的前提下, 通过立法等手段建立行政部门间的协调机制, 明确协调原则和内容, 实现“多规并存”形式下的实质性“多规合一”, 即“一部规划、统一编制、分头实施”。

此外, “多规合一”的目标是通过协调政府内部事务, 在组织上实现高效政府, 而“国家治理体系和治理能力现代化”最终还要体现在政府服务社会、规范市场上面。所以, “多规合一”仅仅是对行政工具的优化, 优化的效果如何最终需要通过治理的有效性来检验。因此, 以面向社会和市场为核心构建规划体系, 并将规划工具有效性的反馈机制纳入其中就显得尤为重要。

最后, 规划体系的构建是一个长期的工作, 是一个随社会经济发展, 外部环境变化而演化的动态过程, 需要在明确阶段性目标和任务的前提下持续不断地跟踪研究, 优化调整。

注释

① 1990年代中期即出现对于这一问题的论

文。关于该问题的研究综述参见：张永姣，方创琳（2016）。此外部分学者还讨论了“多规一”的理论基础。

- ② 如《辞海》定义“规划”既可指名词性的“比较全面的长远的发展计划”，又可指动词性质的“做规划”。
- ③ 例如：王向东、刘卫东（2012）将规划划分为5大类34中类。严金明等（2017）指出我国已有法定规划为80多种；魏广君（2012）梳理了国务院27个组成部门的90种规划类型。
- ④ “基础分类”指在分类过程中有意义的最小类别划分单位，本文也称其为“小类”。
- ⑤ 参见《国务院办公厅关于印发国务院部门权力和责任清单编制试点方案的通知》（国办发〔2015〕92号）。本文涉及的概念包括：①行政确认；②行政强制；③行政许可。参见应松年（2017）。
- ⑥ 本文作者之一谭纵波参与主持的《北京市土地利用总体规划（2005-2020）》专题研究：国外土地利用规划案例比较研究——大城市地区对北京的启示》提出“一部规划，统一编制，分头实施”的概念，即在对行政机构及其审批权限不做大幅度调整的情况下，由地方政府牵头组建系列规划编制的部门间协商平台，使得由政府不同部门负责编制的规划在内容上获得政府内部的广泛共识，作为“一部规划”的有机组成部分，但行政许可等实施规划的权力仍保留在各个部门。这一建议在广东省云浮市等“多规合一”的实践中得到了验证（清华大学建筑学院，2006）。

参考文献 (References)

- [1] 顾朝林, 彭翀. 基于多规融合的区域发展总体规划框架构建[J]. 城市规划, 2015(2): 16-22. (GU Chaolin, PENG Chong. A framework of regional development planning based on the "integration of multiple plans"[J]. City Planning Review, 2015(2): 16-22.)
- [2] HALL P. Urban and regional planning[M]. 4th edition. London and New York: Routledge, 2002.
- [3] 何艳玲, 李丹. 机构改革的限度及原因分析[J]. 政治学研究, 2014(3): 93-107. (HE Yanling, LI Dan. Limitations and causes of institutional reform[J]. CASS Journal of Political Science, 2014(3): 93-107.)
- [4] 何艳玲, 钱蕾. “部门代表性竞争”: 对公共服务供给碎片化的一种解释[J]. 中国行政管理, 2018(10): 90-97. (HE Yanling, QIAN Lei. "Sector representative competition" an explanation of the fragmentation of public service supply[J]. Chinese Public Administration, 2018(10): 90-97.)
- [5] 何艳玲. 中国行政体制改革的价值显现[J]. 中国社会科学, 2020(2): 25-45+204-205. (HE Yanling. The value expression of China's administrative system reform[J]. Social Sciences in China, 2020(2): 25-45+204-205.)
- [6] 加文·帕克, 乔·多克. 规划学核心概念[M]. 冯尚, 译. 南京: 江苏教育出版社, 2013. (PARKER G, DOAK J. Key concepts in planning[M]. FENG Shang, translate. Nanjing: Jiangsu Education Publishing House, 2013.)
- [7] 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.)
- [8] 清华大学建筑学院. 国内外土地利用规划案例比较研究——大城市地区对北京的启示.《北京市土地利用总体规划(2005-2020)》专题研究[R]. 2006. (School of Architecture, Tsinghua University. A comparative case study of land use planning in China and abroad—experiences of metropolitan area towards Beijing—research on the "land use plan of Beijing (2005-2020)"[R]. 2006.)
- [9] RELPH E. Rational landscapes and humanistic geography[M]. New York: Barnes and Noble, 1981.
- [10] RYDIN Y. Urban and environmental planning in the UK[M]. London: Macmillan, 1998.
- [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] 谭纵波, 龚子路. 任务导向的国土空间规划思考——关于实现生态文明的理论及路径辨析[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 61-68. (TAN Zongbo, GONG Zilu. Reflections on task oriented spatial planning: analysis on the theory and path for the realization of ecological civilization[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 61-68.)
- [13] 王向东, 龚健. “多规合一”视角下的中国规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2016(02): 88-95. (WANG Xiangdong, GONG Jian. The reconstruction of the planning system in the perspective of "multiple plan integration" in China[J]. Urban Planning Forum, 2016(2): 88-95.)
- [14] 王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系: 现状、问题与重构[J]. 经济地理, 2012, 32(5): 7-15+29. (WANG Xiangdong, LIU Weidong. Spatial planning system in China: status, problems and reconstruction[J]. Economic Geography, 2012, 32(5): 7-15+29.)
- [15] 魏广君. 空间规划协调的理论框架与实践探索[D]. 大连理工大学博士学位论文, 2012. (WEI Guangjun. Study on the theoretical framework and practical exploration of the spatial planning coordination[D]. The Dissertation for Master Degree of Dalian University of Technology, 2012.)
- [16] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21. (XIE Yingting, WANG Wei. From "multiple-plan integration" to the reform of spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 15-21.)
- [17] 熊健, 范宇, 金岚. 从“两规合一”到“多规合一”——上海城乡空间治理方式改革与创新[J]. 城市规划, 2017(8): 29-37. (XIONG Jian, FAN Yu, JIN Lan. From "two-plan coordination" to "multi-plan coordination": reform and innovation of urban and rural spatial governance in Shanghai[J]. City Planning Review, 2017(8): 29-37.)
- [18] 严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017, 31(1): 21-27+87. (YAN Jinming, CHEN Hao, XIA Fangzhou. Cognition, direction and path of future spatial planning based on the background of multiple planning integration[J]. China Land Science, 2017, 31(1): 21-27+87.)
- [19] 应松年. 行政法与行政诉讼法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2017. (YING Songnian. Administrative law and administrative litigation law[M]. Beijing: Higher Education Press, 2017.)
- [20] 张捷, 赵民. 从“多规合一”视角谈我国城市总体规划改革[J]. 上海城市规划, 2015(6): 8-13. (ZHANG Jie, ZHAO Min. On the reform of urban comprehensive planning system: from the viewpoint of multi-plans coordination[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(6): 8-13.)
- [21] 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.)
- [22] 张晓瑞, 等. 多规合一: 规划创新与空间重构[M]. 南京: 东南大学出版社, 2017. (ZHANG Xiaorui, et al. "Multi-plan integration": planning innovation and space reconstruction[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2017.)
- [23] 张永姣, 方创琳. 空间规划协调与多规合一研究: 评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 78-87. (ZHANG Yongjiao, FANG Chuanglin. A review on spatial planning coordination and China's "coordinated planning"[J]. Urban Planning Forum, 2016(2): 78-87.)
- [24] 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, 2019(4): 8-15.)
- [25] 周宜笑. 德国规划法体系与《空间秩序法》简介[J/OL]. 国际城市规划, 2020-01-13: 1-18. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200113.1008.003.html>. (ZHOU Yixiao. Introduction towards German planning law system and the spatial planning act[J]. Urban Planning International, 2020-01-13: 1-18.)

修回: 2020-10