



# 基于立法视角的 空间规划体系改革思路研究

赵广英 李 晨

**提 要** 在当前行政机构改革,自然资源部门集中行使规划管理权的背景下,从立法视角探讨空间规划体系的改革思路,有利于审视空间规划体系的合理性、消除不同类型规划间的管理制度障碍、清除技术壁垒、厘清管理主体的权利和责任。从各类空间性规划的价值取向、立法基础、技术特点以及业务需求出发,结合“多规合一”、“省级空间规划”试点经验,尝试从立法的视角,研究“央-地”事权的传导逻辑,探讨《空间规划法》<sup>①</sup>与《城乡规划法》、《土地管理法》及相关法律法规、技术标准的整合思路;提出在省域、市县以及乡镇层面,以国土空间规划为法定的空间规划纲领性文件,实现“一张图”+“一套政策”的纵向、横向相结合的规划管理平台;建立基于地方事权的专项规划、详细规划体系。

**关键词** 空间规划;立法;体系;改革;取向

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201805004  
文章编号 1000-3363(2018)05-0037-09

## 作者简介

赵广英,深圳市城市规划设计研究院有限公司,主创规划师,工程师,  
120668639@qq.com

李 晨,深圳市城市规划设计研究院有限公司,总师室主任,副总规划师,教授级高级规划师,lic@upr.cn

Research on the Reform of Spatial Planning System from a Legislative Perspective

ZHAO Guangying, LI Chen

**Abstract:** At present, the results of administrative reform show that the Ministry of Natural Resources has centralized planning and management powers. Against this background, we explore the value judgement embedded in the spatial planning system reform from a legislative perspective. The effort is conducive to a comprehensive understanding of the spatial planning reform, the elimination of management obstacles between different types of planning, the removal of technical barriers, and the clarification of the rights and responsibilities of managers. This paper discusses the reform value orientation, legal basis, technical characteristics and professional requirements of various types of spatial planning. Based on the experience of "multi-planning integration" and "provincial-level spatial planning", this paper attempts to understand the power transmissions between the central and the local from the legislative point of view, and to explore the integration of "spatial planning law" with "urban and rural planning law", "land management law" and other relevant laws, regulations and technical standards. The paper proposes adopting spatial plan at the provincial, municipal, county and township levels as the only legal planning policy document for each respective administrative jurisdiction under the overall guidance of the national land use plan; building "one map"+"one set of policies" top-down planning management platform; and establishing specialized planning and detailed planning system based on local needs and authority.

**Keywords:** spatial planning; legislation; system; reform; value orientation

空间规划自1980年代才逐渐作为专有名词正式出现在各国的文件中,1980年之前国际上所指的“空间规划”多为空间性的规划(Forman,等,1995;霍兵,2007)。空间规划往往被冠以不同的名称,如欧洲的“领土规划(urbanism eettaménagement du territoire)”、爱尔兰的“土地利用规划(land use planning)”、德国的“空间规划(raumplanung)”、英国的“城乡规划(town and country planning)”、日本的“国土规划”等(Healey Patsy,2004)。Healey Patsy(1998)甚至认为空间规划就是城市规划、区域规划。尽管国际上对其定义尚有分歧,可在内涵方面却有共识,均包括空间利用、政策协调、土地管制等方面的超前性安排。所谓

空间规划,是指所有具备空间意义的规划行为和活动的统称,空间规划与国家或地区政治、行政体制联系紧密,包括空间发展、空间布局两层内容,具备纲领性和法定性的特征(Grabski-Kieron U, 2005)。

我国学者严金明等(2017)、刘彦随等(2016)、董祚继(2015)等认为空间规划是对国土空间使用、政策协调和政府治理过程进行地预见性安排,是对国土空间格局的综合优化。朱江、尹向东等人则认为空间规划是经济、社会、文化、生态等政策的地理表达,是空间协调的手段和工作方法(王向东,等,2012)。以2015年《生态文明体制改革总体方案》的颁布为分水岭,之前的研究侧重于空间规划体系以及存在的问题,旨在寻求“多规合一”的方法和路径(林坚,等,2014;顾朝林,2015;何子张,2015;苏涵,等,2015),之后的研究则侧重于我国条块分割的规划管理体制和规划运作机制的改革建议(王蒙徽,2015;樊杰,2016;张兵,等,2017)。

可见,目前政府机构、学界在空间规划技术与体制层面都进行了较深入地探讨,研究内容集中于多规合一、空间性规划之间的技术统筹或协调机制方面(杨保军,等,2016),而对于空间规划立法视角的研究并不多。既有的研究有助于剖析我国各类空间性规划偏多、规划之间矛盾冲突、规划法定地位差异较大和规划失效等问题,但并不能从制度上厘清上述问题。因此,空间规划立法过程中潜在的制度整合、管理体制梳理以及法定规划间的关系等方面尚有进一步研究的必要。

## 1 空间规划改革的背景

### 1.1 新时代城乡空间发展面临着新的问题

当前中国正处于城镇化中期和社会转型发展的新时代,生态文明需求下资源承载力已达到或接近上限,人口、资源、环境的约束性不断加剧,转型面临的问题日趋复杂(严金明,等,2017)。首先,城镇化模式发生了重大变化,城

镇从普遍的快速扩张转向扩张和内部优化并存,人口从农村向城镇单向流动的趋势出现了新苗头<sup>②</sup>。其次,传统城镇化过程中的地产、工业和基建动力正逐步减弱,规划要解决的主要矛盾亦出现了根本性变化。再次,城乡规划已从以“建”为主到“建管”并重的历史时期,应着重强化现代化国家治理体系和治理能力。最后,新一轮科技创新浪潮给空间规划决策支持系统带来了新的机遇和挑战。大数据时代下空间规划具备了支持深入研究城乡空间流动、土地混合利用、微观个体差异、空间时间分布等问题的条件,能够发挥网络、信息设备及传感设备的数据采集、挖掘分析等技术优势,在空间规划中逐步凸显技术理性和逻辑理性(秦萧,等,2014)。

因此,新时代城乡空间转型发展过程中面临的新问题,决定了我国的空间规划改革的复杂性和关键矛盾,必须建立适应新时代空间规划需求的规划技术、管理和法律法规体系。

### 1.2 空间规划立法的政策背景

自“十五”时期实施新的区域政策和“十一五”时期的主体功能区政策,规划界开始思考从空间整合的角度重构完整的空间规划体系(吴良镛,2001;王凯,2006;汪劲柏,赵民,2008)。2013年12月,中央城镇化工作会议明确提出:“建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作。编制空间规划和城市规划要多听取群众意见、尊重专家意见,形成后要通过立法形式确定下来,使之具有法律权威性。”2014年3月由中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,再次明确:“建立空间规划体系,加快完善空间开发管控制度”。2014年8月,国务院四部委开展全国28个市县的“多规合一”试点工作,旨在探索空间规划协调工作机制。2015年9月国务院发布《生态文明体制改革总体方案》提出:“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”及“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理

的空间规划体系”。2017年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》,先后启动了海南、宁夏、浙江和江西等9个省份的省级空间规划试点,尝试通过划定“三区三线”,统筹各级各类空间性规划,建立省、市统一衔接的空间规划体系;对导致各类空间性规划矛盾冲突的法律法规、部门规章、技术规范等进行系统梳理,在试点地区暂停执行或调整完善的相关法律、行政法规,统一提请全国人大常委会或国务院批准后实施;探索空间规划立法,在省级空间规划和市县“多规合一”试点基础上,对空间规划立法问题进行研究。

2018年3月17日,在十三届全国人大一次会议通过了《国务院关于提请审议国务院机构改革方案》,组建自然资源部,集中行使住建部城乡规划管理、发改委主体功能区规划、国土资源部、农业部、林业局、海洋局、测绘局等所有国土空间用途管制和生态维护的职责,各省、市县的机构改革也将于近期跟进。将规划管理权限整合为一个部门仅仅是空间规划体制改革的第一步,各规划管理机构并入后如何分工,工作边界如何界定、相应的法律法规和技术标准之间的矛盾如何协调,这些都亟待综合性地解决。而从空间规划立法的视角审视空间规划体系改革思路的可行性,对于从制度层面研究规划协调困难问题,统筹各类规划内容从属关系、清除彼此间技术壁垒,厘清中央和地方在规划管理中的工作边界等方面都有十分重要的参考意义。

因此,在当前省级空间规划试点仍在继续,规划管理部门已然确立的背景下,开展空间规划立法的研究已非常迫切,而改革的取向则是空间规划体系建构的关键。

## 2 空间规划体系的研究综述

目前,国务院、各部委、各级政府部门以及各学术团体从自身的职能、经验出发,在空间规划体系的建设方面积累了较多的研究成果,形成了诸如“1+

N(X)”“1+4+N(X)”、“1+3+N(X)”等在内的6类主要的改革观点。一是合并主要的空间性规划类型，自上而下地建立发展规划与空间规划并行的规划体系；二是以国土规划为基础，编制国土空间规划，将城乡规划、环境保护规划、主体功能区规划等整合成为统一的国土空间规划（王向东，等，2012；祁帆，等，2016；马永欢，等，2017）；三是以法定的城乡规划为基础，整合其他各类规划的核心内容，完善统一后的“总体规划”（王凯，2006；尹强，2015；杨保军，等，2016）；四是以社会经济发展规划、主体功能区规划为依托，统筹其他各类规划，编制市县“总体规划”（王磊，等，2013；陶岸君，等，2016）；五是协调各类规划的核心内容，编制新的空间总体规划作为城市整体层面法定的纲领性文件，主体功能区规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、国土规划、环境保护规划等作为下层次专项规划对其进行补充和完善（许景权，等，2016，2017；严金明，等，2017；谢英挺，等，2015；廖威，等，2017；李桃，等，2016）；六是部分学者认为当前体制下实现一个规划统领全局尚不现实，主张通过沟通、协商的机制，推进多线并行的空间规划体系（林坚，等，2011；朱江，等，2016；朱德宝，2016）。另外，还有部分学者从现行各类规划的特点出发，融合了上述的改革思路。认为在国家、省域层面以主体功能区规划、社会经济发展规划为主体，整合城镇体系规划的内容，编制区域空间规划，与区域发展规划共同组成法定的规划体系；而在市、县层面，则以城乡规划或国土规划为基础，整合成为新的法定的空间总体规划，统筹各专项规划的编制。无论哪种空间规划的改革观点均有其特定的法律、法规基础，现实的规划管理经验积累和相应的技术规范体系，都具备从各自领域出发统筹考虑空间规划全局的条件。从省级空间规划、多规合一、城市总体规划改革等各类试点经验来看，在没有相应的法律政策授权下，“多规合一”只能是一项规划协调和衔接工作，

仅可作为短期的施政计划，需要不断的行政干预，不具备“一张蓝图”干到底的条件（王富海，等，2016）。试点县市开展的发展总体规划、国土空间总体规划、“城乡总体规划”等创新设计，多追求技术乃至形式的一致，往往因其法律地位、技术标准、行政管理制度等方面的缺失而难以实施。新的空间规划仅仅解决了规划结果的矛盾，条块分离的协调机制并未形成（邹兵，2018；袁奇峰，等，2018）。随后，国家适时开展了省级空间规划试点，放开了法律法规的限制，试点对各系统的法律法规突破不尽相同，试点之间的差异性也亟待总结，这些突破和创新终究需要制度化的解决方案，通过立法的途径确立下来。

因此，单纯地从技术上很难界定空间规划体系的合理性，而从立法的视角进行理论探讨，弄清改革价值导向，厘清中央和地方、国土空间规划和现存规划之间的工作边界，对于建立完善的空间规划体系是具有十分积极的意义。

### 3 规划立法与空间规划体系改革取向

#### 3.1 空间规划的改革导向

空间规划体系改革的根本在于对各类空间性规划的定位。规划究竟是对地方有用还是对中央或上级政府有用？2017年10月至12月，中共中央、国务院先后批复了北京、上海两个城市的总体规划，其本身就是国土空间规划。以上海为例，新一轮的总体规划建立的“1+3”成果体系，其中的“1”为大都市区空间规划，内容包括了目标、模式、布局、策略等，是从战略、政策层面指导城市空间发展的纲领性文件，与中央事权有关，经国务院批复后由地方进行贯彻实施。“3”的内容为分区指引、专项规划大纲和规划行动大纲，属于地方事务，由上海市政府根据国务院批准的总规文件自行审批和实施。通过上下垂直传导和地方治理工具两条线索，解决了规划的有用性，明确了规划对谁有用的问题。

根据《宪法》：“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。”因此，对地方事务的管理同样需要服从上级和中央的领导，这并不等同于所有的地方规划事务都需要上级乃至中央的审批，在当前“简政放权”的背景下，对地方与上级、地方与中央的事权进行适当划分是必要的。早在2004年，国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）就曾提出：“调控新增建设用地总量的权利和责任在中央，盘活存量建设用地的权利和利益在地方，保护和合理利用土地的责任在各级人民政府”。《立法法》也明确：设区城市的人民代表大会及其常务委员会根据本地的具体情况和实际需要，可以对城乡建设与管理的事项制定地方性法规。可见，关于中央和地方在具体的规划事务方面，其实是有一定的划分原则的，应随着空间规划的立法得到逐步地明确。

从本次的规划职能调整结果来看，体现了中央对地方规划管理权的上收。城市规划本质上说属于地方事务，其核心目的是体现城市在社会经济发展中的诉求，是具有扩张性的规划。而国土规划是以“分指标”为特征，自上而下地刚性传导，体现保护控制的特点。在我国城镇化经历了长达几十年的快速扩张后，面临的资源环境压力使得我们不得不加强对自然资源的控制力度，这一点从自然资源部的命名中即有体现。而在生态文明建设的背景下开展的空间规划体系改革，应彰显国家对坚守生态底线，保护资源的决心。

从“央-地”关系的角度来说，城市仅需要一部具有纲领性的空间总体规划，应随着自然资源部门的组建，自上而下地建立法定的国土空间规划，对地方的发展定位、目标和关键性指标进行约束，贯彻国家发展战略部署。而城市的发展和建设思路则是地方事权的范畴，应是地方政府实施规划治理的政策工具，无论是分开还是合并编制都与国土空间规划的核心逻辑有着本质的差异，而关键在于在现有的行政体制下“央-地”事权在规划内容上很难界定



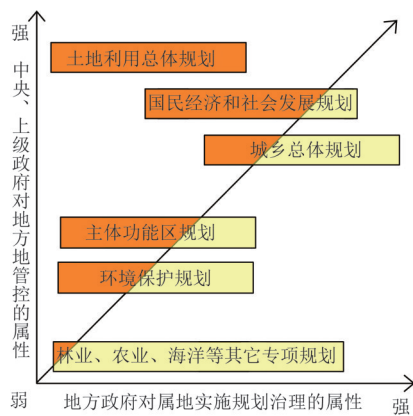


图1 现状各类空间规划的规划导向

Fig.1 Current value orientation of various types of spatial planning  
资料来源：笔者自绘。

(孙施文, 2018)。从当前的规划体系来看, 各类空间性规划均具有自上而下传导的特征, 体现着中央和上级政府对城市的管控, 不属于本级政府决策的内容或多或少地进入了各类规划的编制, 甚至作为主体内容。各类空间性规划中, 主体功能区规划、土地利用总体规划均具有很强的自上而下的传导特点, 有条件调入国土空间规划中, 城市总体规划中诸如城市定位、发展规模等上层次规划管控的内容亦可考虑纳入国土空间规划。体现地方事权的规划可以作为国土空间规划的一部分, 并在审批和监督管理方面有所区别。从这个角度而言, 城市规划应更集中关注城市的社会经济统筹, 加强对城乡空间的建设管理、空间布局和设施安排等地方发展的问题(图1)。

### 3.2 空间规划的法理基础

当前我国正在实施的主要空间性规划分别有其相应的法律、法规支持体系。如我国《宪法》明确要求编制的国民经济和社会发展规划, 《城乡规划法》明确要求的城镇体系规划、城市规划、乡规划和村庄规划, 《土地管理法》明确的土地利用总体规划以及《环境保护法》明确的生态环境保护规划等。长期以来, 为保证规划的管理实施, 国务院以及各行政主管部门相继颁布了大量的法规、行政规章, 各类规划的建设均有不同程度加强。其中, 法定规划内

表1 各类空间性规划的法律基础对照表

Tab.1 Legal basis for different types of spatial planning

	主体功能区规划	城乡规划	土地利用规划	环境保护规划
法律依据	无	《城乡规划法》	《土地管理法》	《环境保护法》
法规及部门规章等政策性依据	《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发[2007]21号); 《全国主体功能区规划》	《省域城镇体系规划编制审批办法》,2010; 《城市规划编制办法》,2006; 《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》,2010; 《历史文化名城名镇名村保护条例》,2008; 《城市黄线管理办法》,2005; 《城市蓝线管理办法》,2005; 《城市绿线管理办法》,2002; 《城市紫线管理办法》,2003; 《建设项目选址规划管理办法》,1991; 《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》,1993; 《城市地下空间开发利用管理规定》,2001等	《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》(国土资发[2014]128号); 《土地利用总体规划编制审查办法》,中华人民共和国国土资源部令 第43号(2009)	《国务院关于实行最严各水资源管理制度的意见》(国发[2012]3号); 《全国生态环境保护纲要》,(国发[2000]38号)
审批机关	省(区、市)人民政府	上级人民政府	国务院、省人民政府	国务院、省环境保护厅、市人民政府
法律效力	弱	较强	强	一般

注: 法律法规效力等级由弱到强分别由弱、较弱、一般、较强、强表示。  
资料来源: 笔者自绘。

容最明确、要求最严各当属城乡规划和土地利用规划, 管理最为严格的当属国民经济和社会发展规划、土地利用规划。各类规划的法律、法规基础之间并不存在明显的从属关系。从法律条款内容来看, 城乡规划侧重对建设用地的管理, 空间建设管理属性较强; 土地利用规划侧重对建设用地指标和非建设用地用途管制, 空间属性并不十分严格。在当前自然资源部门集中行使规划管理权的背景下, 有条件通过颁布《空间规划法》, 来统筹各从属法、法规以及行政规章等内容, 形成完善的法律、法规体系(表1)。

空间性规划的实施还得益于行政许可制度。我国自1984年《城市规划条例》建立国有建设用地规划许可制度后, 1990、2007年先后对其进行了修订, 形成了如今的《三证一书》, 随着30余年城镇化发展, 不断的趋向成熟。国土部门也于1986年通过《土地管理法》, 建立了“统一的分级限额审批”机制, 并于1998年修订, 确立了土地用途管制制度。2000年以后, 环保、发改、林业等部门相继提出了各自领域的空间规划或许可制度, 参与国土空间开发控制权。这些制度除《三证一书》为二级

土地用途管制外, 其余均为一级土地开发控制权(林坚, 等, 2018)。自改革开放以来, 国土空间用途管制制度对规范我国城乡管理、维持开发建设秩序都起到了至关重要的作用, 对空间规划立法改革而言, 可分别从中央对地方的垂直约束和地方事务管理的角度继承其经验, 规避曾经出现的问题(图2)。

### 3.3 空间规划的技术特点

从我国主要的空间类规划的技术特点来看, 国民经济和社会发展规划和主体功能区规划是综合性、纲领性的规划; 土地利用总体规划是指标控制性的规划; 城乡规划则具有点-线-面特点, 对各级城市、镇、乡和村庄等构成的城镇体系进行布局, 并以建成区内的空间功能为重点进行土地开发用途的具体化管理(杨志恒, 2011)。对于城镇建设用地而言, 城乡规划无论是法律、法规和技术标准、规范, 还是技术分析都更为成熟, 研究手段更丰富, 更能体现地方的实际需求; 而国土规划则侧重指标的控制和土地用途的管控, 在现状地理信息调查、数据管理、一张图维护等方面, 都体现准确和总量控制特征, 管理效果显著。与前两者相比, 主体功能区

表2 各类空间性规划的技术标准、规范对照表

Tab.2 Technical standard and standard comparison for various types of spatial planning

	主体功能区规划	城乡规划	土地利用规划	环境保护规划
分类标准	无	城市用地分类与规划建设用地标准(GB 50137-2011) 镇规划标准(GB 50188-2007)	土地利用现状分类标准(GB/T 21010-2007)	无
主要的国家标准	无	防洪标准(GB 50201-2014) 城市居住区规划设计规范(GB 50180-93)2016年版 城市道路交通规划设计规范(GB 50220-95) 城市工程管线综合规划规范(GB 50289-2016) 城市环境卫生设施规划规范(GB 50337-2003) 历史文化名城保护规划规范(GB 50357-2005) 风景名胜区规划规范(GB 50298-1999) 城市防洪工程设计规范(GB/T 50805-2012) 城市规划基本术语标准(GB/T 50280-98) 城市工程管线综合规划规范(GB 50289-2016) 城市给水工程规划规范(GB 50282-2016) 城市排水工程规划规范(GB 50318-2017) 城市电力规划规范(GB/T 50293-2014) 城市抗震防灾规划标准(GB 50413-2007) 城镇老年人设施规划规范(GB 50437-2007) 等相关的标准50余部	无	企业节能规划编制通则(GB/T 25329-2010)
主要的行业标准	无	城市绿地分类标准(CJJ/T 85-2002) 城市道路绿化规划与设计规范(CJJ 75-97) 城市规划工程地质勘察规范(CJJ 57-2012) 城市用地竖向规划规范(CJJ 83-99) 城市规划制图标准(CJJ/T 97-2003) 等相关的标准30余部	土地利用现状调查省级、地(市)级汇总技术规程(TD 1002-1993) 土地利用动态遥感监测规程(TD/T1010-1999) 市(地)、县、乡级土地利用总体规划编制规程(TD/T1023-2010) 市(地)、乡(镇)土地利用总体规划数据库标准(TD/T 1026-2010) 市(地)、县、乡(镇)土地利用总体规划制图规范(TD/T1020-2009)等	矿山生态环境保护与恢复治理方案(规划)编制规范(试行)(HJ 652-2013) 环境专题空间数据加工处理技术规范(HJ 927-2017)等
特点	—	以国家标准为主,侧重规划布局和设计,形成了较为完整的规划标准体系	以行业标准为主,注重现状数据的摸查和管理	行业标准侧重检测技术,较少涉及空间规划的内容

注:从环境保护部(现生态环境部)网站查询,环境保护类的标准包括水、大气、噪声、土壤、固废、核辐射、生态保护、环评等标准多达501项,绝大多数为行业标准且与空间规划不直接相关。  
资料来源:笔者自绘。

规划则侧重空间分析技术的运用和主导发展方向的引领,技术标准和规范体系建设都相对匮乏;环境保护规划的技术积累侧重评估,体现很强的技术校核特点。一旦相应的技术规范体系得到整合,各类规划所积累的技术经验本身是通用的(表2)。

就当前空间规划体系而言,总体规划层面既需要刚性的、指标总量约束性的技术管理工具,又需要成熟的配套标准、规范支撑,才能快速形成完整的规划制度,保障城乡空间管理体制的上传下达;具体到城镇建设用地区域仍依赖于城乡规划领域成熟的技术管理经验,对于建设用地的规划管理,应继承控制性详细规划、修建性详细规划,几十年的城镇建设实践也证明了规划许可制度的有效性。因此,在当前空间规划立法的背景下,一方面需要做好对现有成熟的技术规范、标准进行整合;另一方面还要针对城镇建设用地区域外的空间规划领

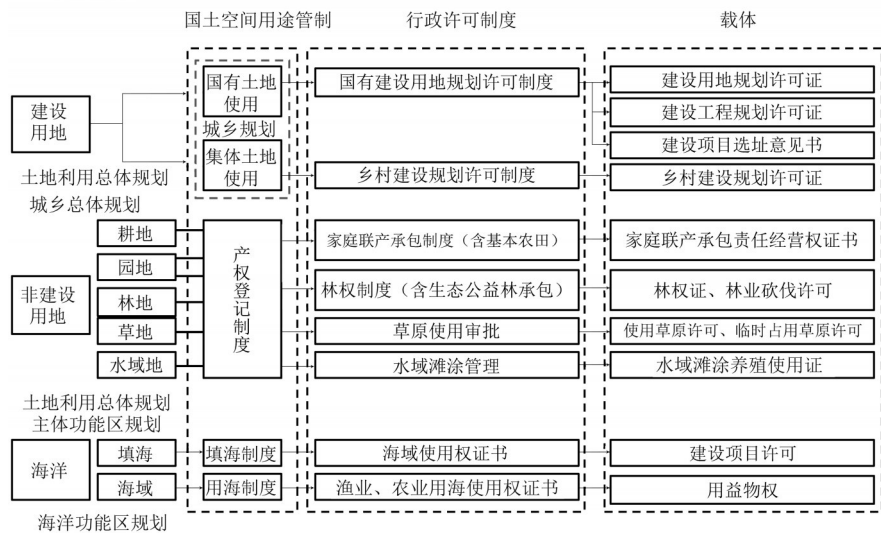


图2 我国的国土空间用途管制制度示意图  
Fig.2 The analysis of China's territorial control system  
资料来源:笔者自绘。

域,快速补充相应的技术标准和规范,加强政策和技术配套,形成完备的技术标准体系。

### 3.4 空间规划的业务需求

从业务开展的视角来看,应结合现有的主要空间性规划的业务特点,在制度上进行适度的整合。包括法律法规的

表3 各类空间性规划的业务特点对照表

Tab.3 Comparison of characteristics of various spatial planning

	主体功能区规划	城乡规划	土地利用规划	环境保护规划
工作坐标	无	地方坐标、西安80坐标	西安80坐标、北京54坐标、2000国家大地坐标系 <sup>③</sup>	西安80坐标、北京54坐标
工作抓手	主体功能管控	三证一书等行政许可	年度计划、农用地转建设用地审批、用地预审等	准入性审批、可研、环保监察等
工作重点	定原则	管坐标	控指标	保底线
管理平台	无	城乡规划信息平台、遥感卫星督查	一张图管理平台、遥感卫星监察	遥感卫星监察
主要内容	优化开发区、重点开发区、限制开发区以及禁止开发区 环境资源承载力	总体规划层面	允许建设区、有条件建设区、限制建设区以及禁止建设区的边界 基本农田保护区 山水林田湖草矿等用地管理 三区三线 <sup>④</sup>	生态红线 重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等生态功能区划 自然保护区 饮用水源保护区
		详细规划层面		
考核机制	无	规划评估(几年一次或修编前评估)	计划指标使用考核、耕地保护责任制	无

注：自然保护区、风景名胜区、湿地、生态公益林等内容往往同时在城乡规划、国土规划、林业规划等规划类型中体现，业务的重叠将同本表中的主要内容一样，随着自然资源部门的建立而得到整合。

资料来源：笔者自绘。

整合、技术标准和规范的整合、行政许可制度的梳理、重复性管控内容的整合和考核机制的建设五个层面的制度建设。

法律层面，可制定《空间规划法》，同步修改和完善《城乡规划法》、《土地管理法》等法律的内容，加强配套的法规、行政规章的整合，形成符合空间规划体系的法规体系；技术标准和规范方面，应加强城乡规划、国土规划等规划类型的技术标准的整合，形成新的规划技术标准体系，实现国土空间的统筹管理，完善空白领域的标准建设；在许可制度层面，整合各类规划许可事项，以机构改革为契机，合理配置发改、规划、国土、环保、林业、海洋等部门技术力量，形成与实际业务需求一致的自然资源空间管理队伍；在空间规划体系的建设中，对原规划、国土、环保、林业等部门重复管理的内容，结合法律、法规进行具体化整合，重新明确空间规划强制性内容；在干部考核机制方面，将空间资源的管理、空间规划的建设管理水平与干部的考核挂钩，建立基于自然资源的执政考核机制（表3）。

#### 4 立法视角下的空间规划体系

立法视角的空间规划体系的研究，

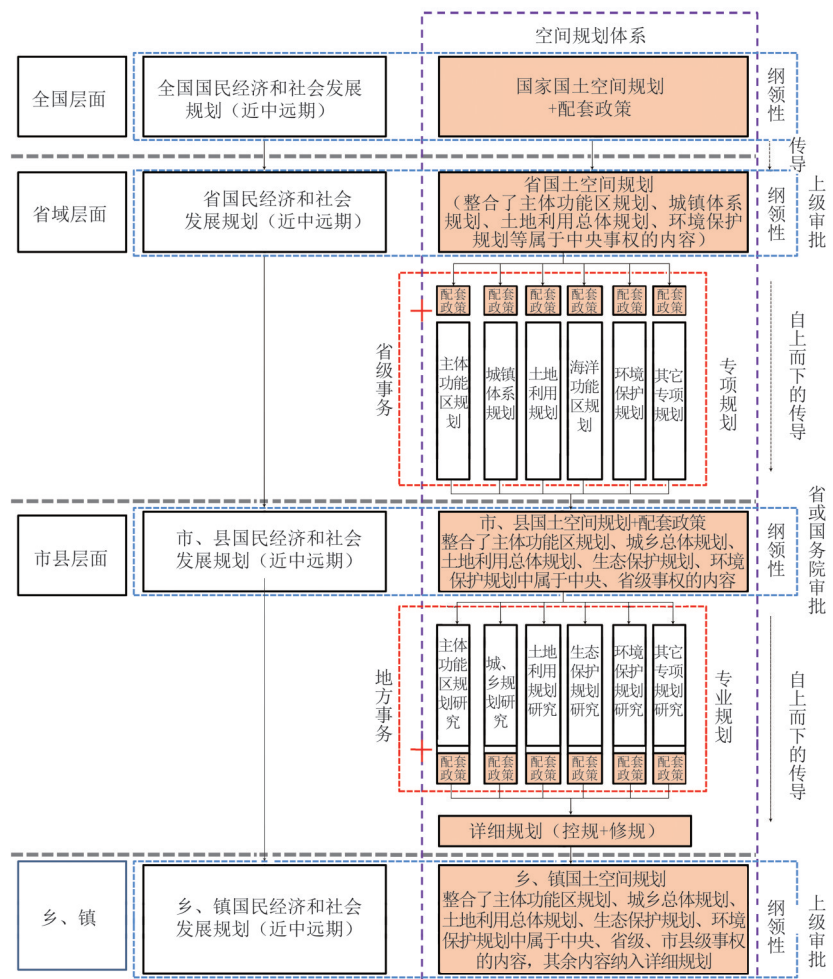


图3 空间规划体系改革思路1

Fig.3 The ideas of spatial planning system reform 1

资料来源：笔者自绘。



不但包括各级空间规划的技术体系，还包括相应的法律法规及规划管理制度体系的研究。基于空间规划的改革导向、法理基础、技术积累和业务需求等维度考虑，各类空间性规划均具有各自领域的局限性，过多地整合其他行业规划到某类规划中，等同于异化成了一种新的总体空间规划类型，而一个城市不需要也不能同时存在多部法定的总体性空间规划。因此，空间规划的改革并不具备以城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划或环境保护规划等某一行业规划为主体，统筹其它规划的可行性。在当前空间规划立法的前提下，城市只能以国土空间规划作为唯一法定的总体性空间规划。

在省域、市县以及乡镇层面，分别确立国土空间规划为法定规划，与相应的国民经济和社会发展规划共同形成全域的纲领性文件。该层面空间规划作为中央、上级政府对地方的垂直管理依据，强调自上而下的衔接和政治管理需要，同时明确全域空间的指标和底线，体现地方社会经济发展目标。应分别强调规划的垂直管理属性和地方发展两方面的诉求。而具体的空间规划体系改革可参考两种思路。

#### 4.1 继承性思路

省域层面的主体功能区规划、城镇体系规划、土地利用规划等作为专项规划，分别在相应的领域深化和支撑国土空间规划内容，形成专项规划体系。市县层面需在国土空间规划指导下编制城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等专业规划，成为国土空间规划的附件。强调政策性、制度性，注重与配套政策的结合，全面体现地方发展意图。在国土空间规划、专项规划的指导下编制覆盖全域的法定控制性详细规划，服务于具体化的规划管理。该思路很好地继承了现有各类空间性规划的基础，抽离了各类规划的不属于地方事务的内容形成国土空间规划的核心内容，强调规划的垂直传导属性。同时也将能够体现地方发展意志的内容纳入空间规划体系中。有利于自然资源部门对各类空间性

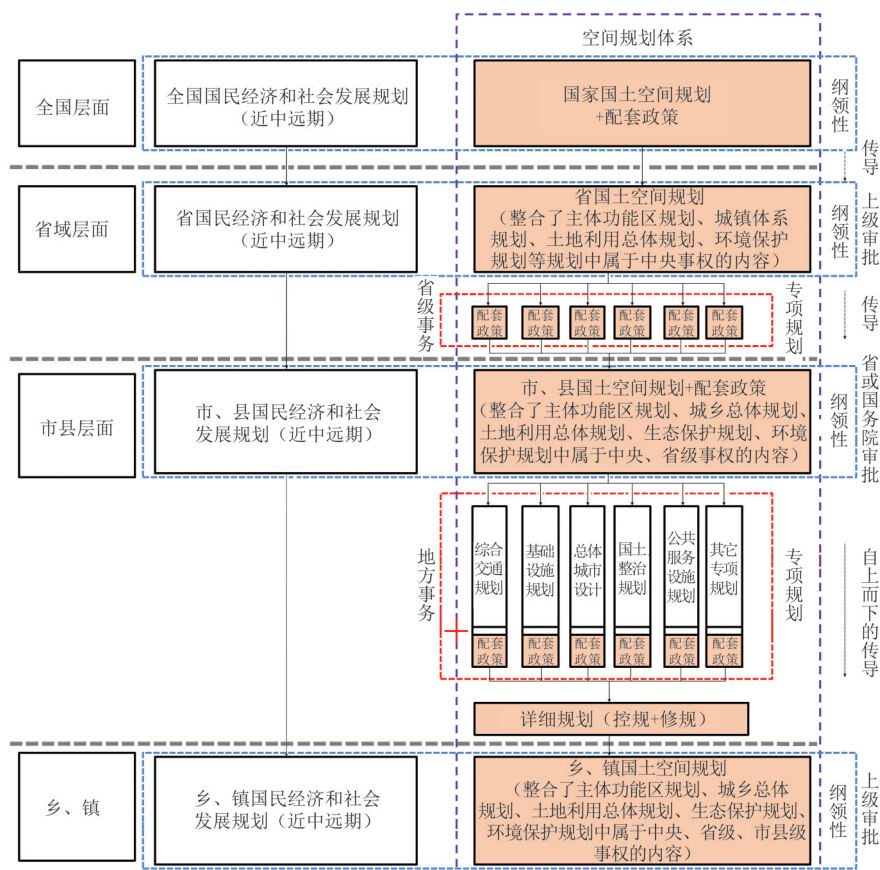


图4 空间规划体系改革思路2

Fig.4 The ideas of spatial planning system reform 2  
资料来源：笔者自绘。

规划管理团队的快速整合，便于统筹已编或在编制的各类规划的成果，具有较强的传承性。同时，将控制性详细规划延展至生态空间和农业空间也将有利于对全域的精细化规划管理，贯彻具体的城乡治理措施。该思路，需要确立《空间规划法》为主干法，同步修改《城乡规划法》、《土地管理法》、《环境保护法》等相关法律内容；整合各类有关空间规划的部门规章、行政法规等政策性文件；跟进技术标准、规范的修编工作(图3)。

#### 4.2 整合性思路

省域层面的国土空间规划整合了主体功能区规划、土地利用总体规划、城镇体系规划以及环境保护规划等规划的中央事权有关的内容，形成唯一的法定规划。不再单独编制主体功能区规划、土地利用规划、城镇体系规划以及环境保护规划等规划，将其属于省级事权的

内容整合到相关的各行业专项规划中。市县层面将城乡总体规划、主体功能区规划、土地利用规划、环境保护规划等规划中属于中央、省级事权的内容整合到国土空间规划编制中，形成唯一的法定规划，其余内容分别整合到相关的专项规划中，成为国土空间规划的组成部分，体现地方施政理念和管理需要，指导各分区规划、详细规划的编制。市县层面仍然需要编制覆盖全域的控制性详细规划，作为土地规划管理的法定依据。整合性思路需要结合《空间规划法》，大幅修改《城乡规划法》、《土地管理法》中的部分章节以及相关法律法规中有关空间规划的内容。整合原有法规、各部门颁布的规章等政策性文件，同步修改相关的技术标准、规范文件。该思路对现有各类型规划的整合力度较大，通过空间规划立法的手段能够将各类空间规划进行最大程度的整合，便于自然资源部门对管理队伍、规划编制体

系以及法律法规、标准规范等系统进行根本性的梳理,形成全新的空间规划体系(图4)。

## 5 结语

基于立法视角的空间规划体系改革思路就是要从各类空间性规划的改革导向、法理基础、技术特点以及业务需求出发,从立法的视角分析研究各类规划在法律法规体系、规划管理体系以及规划编制技术体系的基础积累,提供符合国土治理需求的空间规划体系方案。通过尽快颁布《空间规划法》,整合或修改《城乡规划法》,完善《土地管理法》中的部分章节以及相关法律法规中有关空间性规划的内容;整合原有法规、各部门颁布的规章等政策性文件;同步修改相关的技术标准、规范文件。在省域、市县以及乡镇层面,确立以《国土空间规划》为唯一的法定规划,与相应的国民经济和社会发展规划共同形成全域的纲领性文件,有利于搭建全域“一张图”+“一套政策”的规划管理平台,强调规划的自上而下的传导机制,消除各类规划冲突、法定地位差异大和规划失效等问题;城乡规划、主体功能区规划、土地利用规划、环境保护规划等作为专业规划成为国土空间规划的一部分。国土空间规划应体现两部分的属性。其一,作为中央、上级政府自上而下垂直管理依据,强调自上而下的衔接和政治管理和监督考核的需要,应强调对空间的指标和底线管控,保护自然资源和平衡社会经济发展;其二,作为地方事务内容,体现地方社会经济发展目标和行动计划,落实城市的空间管理和布局安排,结合配套规章,落实地方规划治理诉求,并在审批和执行方面有所区分。从而建设分工明确、级配合理的空间规划体系。

## 注释

- ① 我国目前并无《空间规划法》,《空间规划法》是我国学者基于空间规划立法相关政策文件提出来的概念。
- ② 根据王晓东在2017中国城市规划年会之

学术对话八“让城市总体规划更有用”学术报告上的发言《总规的时代需求和变革方向》整理。

- ③ 据2018年3月27日,国土资源部、国家测绘地理信息局关于加快使用2000国家大地坐标系的通知(国土资发[2017]30号)要求:2018年7月1日起全面使用2000国家大地坐标系。
- ④ 2016年10月,国务院法制办发布的《城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)》(未实施)“三区三线”内容为:生态空间、农业空间、城镇空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。2017年9月8日,住建部颁布《关于城市总体规划编制试点的指导意见》(建规[2017]199号)明确:“科学划定“三区三线”空间格局,协调衔接各类控制线,整合生态保护红线、永久基本农田保护线、水源地和水系、林地、草地、自然保护区、风景名胜区分区等各类保护边界,按最严格的标准,在全市域范围内划定生态控制线和城市开发边界……”。
- ⑤ 2017年3月24日,国土资源部印发《自然生态空间用途管制办法(试行)》(国土资发[2017]33号):““三区三线”,包括陆域生态空间、农业空间、城镇空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,以及海洋生态空间、海洋生物资源利用空间、建设用海空间和海洋生态保护红线、海洋生物资源保护线、围填海控制线”。

## 参考文献 (References)

- [1] 董祥祚.“多规合一”:找准方向绘蓝图[J]. 国土资源, 2015(6): 11-14. (DONG Zuojie. "Multi plan unification": identify the direction blueprint[J]. Land Resources, 2015(6): 11-14.)
- [2] 樊杰, 郭钰, 陈东. 基于五个新发展理念对“十三五”空间规划重点取向的探讨[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 10-17. (FAN Jie, GUO Rui, CHEN Dong. The implications of five new development concepts on the main orientation of spatial planning in the 13th five-year plan period[J]. Urban Planning Forum, 2016(2): 10-17.)
- [3] FORMAN R T T. Land mosaic: the ecology of landscape and regions[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- [4] GRABSKI KIERON U. Raumforschung, raumordnung und räumliche planung[C]//Schenk W u U.Schliephake. Anthropogeographie. Druck, German. Reihe Klett-Perthes Geographie-Kolleg Gotha, 2005.
- [5] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613. (GU Chaolin. On the separation of China's spatial plans and their evolution and integration [J]. Geographical Research, 2015, 34(4): 601-613.)
- [6] HEALEY P. Making strategic spatial plans: innovation in Europe[M]. London: UCL Press Limited, 1998.
- [7] HEALEY P. The treatment of space and place in

the new strategic spatial planning in Europe[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2004, 28(1): 45-67.

- [8] 何子张.“多规合一”之“一”探析——基于厦门实践的思考[J]. 城市发展研究, 2015, 22(6): 52-58+88. (HE Zizhang. Study on the "one" of "multiple plans integration": reflection on the practices of Xiamen[J]. Urban Studies, 2015, 22(6): 52-58+88.)
- [9] 霍兵. 中国战略空间规划的复兴和创新[J]. 城市规划, 2007(8): 19-29. (HUO Bing. Revival and innovation of strategic spatial planning of China[J]. City Planning Review, 2007(8): 19-29.)
- [10] 廖威, 苗华楠, 毛斐, 等. “多规融合”的宁波市域国土空间规划编制探索[J]. 规划师, 2017, 33(7): 126-131. (LIAO Wei, MIAO Huanan, MAO Fei, et al. National land space planning compilation with multi-plan integration, Ningbo[J]. Planners, 2017, 33(7): 126-131.)
- [11] 李桃, 刘科伟. 我国空间规划体系改革研究——以县域总体规划编制为例[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 16-22+77. (LI Tao, LIU Kewei. Research on spatial planning system reform in our country: in the case of the county's overall planning[J]. Urban Studies, 2016, 23(2): 16-22+77.)
- [12] 林坚, 陈霄, 魏筱. 我国空间规划协调问题探讨——空间规划的国际经验借鉴与启示[J]. 现代城市研究, 2011, 26(12): 15-21. (LIN Jian, CHEN Xiao, WEI Xiao. Coordination problems of spatial planning in China: international lessons and experiences[J]. Modern Urban Research, 2011, 26(12): 15-21.)
- [13] 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. Regional-factor co-ordination: the key to constructing the system of land and space development and protection[J]. China Land Science, 2018, 32(6): 1-7.)
- [14] 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.)
- [15] 刘彦随, 王介勇. 转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法[J]. 地理科学进展, 2016, 35(5): 529-536. (LIU Yansui, WANG Jieyong. Theoretical analysis and technical methods of “multiple planning integration” in the rural to urban transition period in China[J]. Progress in Geography, 2016, 35(5): 529-536.)
- [16] 马永欢, 李晓波, 陈从喜, 等. 对建立全国统一空间规划体系的构想[J]. 中国软科学, 2017(3): 11-16. (MA Yonghuan, LI Xiaobo, CHEN Congxi, et al. Conception on establishing a national unified spatial planning system[J]. China Soft Science, 2017(3): 11-16.)
- [17] 祁帆, 张晓玲, 李志刚. 空间规划体系建设思路研究[J]. 中国土地, 2016(3): 20-22. (QI Fan, ZHANG Xiaoling, LI Zhigang. Study on spatial planning system construction[J]. China Land, 2016(3): 20-22.)
- [18] 秦萧, 甄峰. 大数据时代智慧城市空间规划方法探讨[J]. 现代城市研究, 2014(10): 18-24. (QIN Xiao, ZHEN Feng. The spatial planning methods of smart city on big data era[J].



- Modern Urban Research, 2014 (10): 18-24.)
- [19] 苏涵, 陈皓. “多规合一”的本质及其编制要点探析[J]. 规划师, 2015, 31(2): 57-62. (SU Han, CHEN Hao. The essence “multiple plans integration” and planning compilation[J]. Planners, 2015, 31(2): 57-62.)
- [20] 孙施文. 城市总体规划改革的取向[J]. 城乡规划, 2018(2): 6-7. (SUN Shiwen. The orientation of reform of urban master planning[J]. Urban and Rural Planning, 2018(2): 6-7.)
- [21] 陶岸君, 王兴平. 市县空间规划“多规合一”中的国土空间功能分区实践研究——以江苏省如东县为例[J]. 现代城市研究, 2016(9): 17-25. (TAO Anjun, WANG Xingping. Practice of territorial function regionalization in the integration of multiple plans at county level a case study of Rudong county, Jiangsu province[J]. Modern Urban Research, 2016(9): 17-25.)
- [22] 王富海, 袁奇峰, 石楠, 等. 空间规划—政府与市场[J]. 城市规划, 2016, 40(2): 102-106. (WANG Fuhai, YUAN Qifeng, SHI Nan, et al. Spatial planning: government and market[J]. City Planning Review, 2016, 40(2): 102-106.)
- [23] 汪劲柏, 赵民. 论建构统一的国土及城乡空间管理框架——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析[J]. 城市规划, 2008(12): 40-48. (WANG Jinbai, ZHAO Min. Towards unified territory and urban-rural spatial administration framework[J]. City Planning Review, 2008(12): 40-48.)
- [24] 王凯. 国家空间规划体系的建立[J]. 城市规划学刊, 2006(1): 6-10. (WANG Kai. Study on Chinese national spatial development plan[J]. Urban Planning Forum, 2006(1): 6-10.)
- [25] 王磊, 沈建法. 空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变[J]. 地理科学进展, 2013, 32(8): 1195-1206. (WANG Lei, SHEN Jianfa. Evolution of spatial planning in the five-year plan/planning system of China[J]. Progress in Geography, 2013, 32(8): 1195-1206.)
- [26] 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J]. 城市规划, 2015, 39(6): 9-13+42. (WANG Menghui. Promoting the functional transformation of government and realizing the coordinated development of urban-rural resources and environment: reform of “multi-plan coordination” of Xiamen[J]. City Planning Review, 2015, 39(6): 9-13+42.)
- [27] 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.)
- [28] 吴良镛. 京津冀地区城乡空间发展规划研究[J]. 北京: 清华大学出版社, 2001. (WU Liangyong. Rural and urban spatial development planning study for the capital region[J]. Beijing: Tsinghua University Press, 2001.)
- [29] 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 coordination” to the reform of the spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 15-21.)
- [30] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017, 33(2): 5-11. (XU Jingquan, SHEN Chi, HU Tianxin, et al. General concept and main tasks of building spatial planning system in China[J]. Planners, 2017, 33(2): 5-11.)
- [31] 许景权. 空间规划改革视角下的城市开发边界研究: 弹性、规模与机制[J]. 规划师, 2016, 32(6): 5-9+15. (XU Jingquan. The flexibility, scale and mechanism of urban development boundary[J]. Planners, 2016, 32(6): 5-9+15.)
- [32] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016, 40(3): 9-14. (YANG Baojun, ZHANG Jing, DONG Ke. Re-understanding the role of comprehensive urban planning in the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2016, 40(3): 9-14.)
- [33] 杨志恒. 中国空间规划体系框架构想[J]. 科学与管理, 2011, 31(5): 5-9. (YANG Zhiheng. A framework of spatial planning system in China[J]. Science and Management, 2011, 31(5): 5-9.)
- [34] 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.)
- [35] 尹强. 以城市总体规划为枢纽, 完善空间规划体系[J]. 城市规划, 2015, 39(12): 91-92+100. (YIN Qiang. Improving spatial planning system with city master plan as the center[J]. City Planning Review, 2015, 39(12): 91-92+100.)
- [36] 袁奇峰, 谭诗敏, 李刚, 等. 空间规划: 为何? 何为? 何去? [J]. 规划师, 2018, 34(7): 11-17+25. (YUAN Qifeng, TAN Shimin, LI Gang, et al. Objectives, functions, and orientation of spatial planning[J]. Planners, 2018, 34(7): 11-17+25.)
- [37] 张兵, 胡耀文. 探索科学的空间规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J]. 规划师, 2017, 33(2): 19-23. (ZHANG Bing, HU Yaowen. A study on the scientific spatial planning: Hainan province example[J]. Planners, 2017, 33(2): 19-23.)
- [38] 朱德宝. 基于多规合一的县市域空间规划体系构建探索——以大理市“四规合一”为例[J]. 现代城市研究, 2016(9): 44-52. (ZHU Debao. Exploration on spatial planning with multi-planning united: a corordination practices in dali system of counties domain case study on four-plan[J]. Modern Urban Research, 2016(9): 44-52.)
- [39] 朱江, 尹向东. 城市空间规划的“多规合一”与协调机制[J]. 上海城市管理, 2016, 25(4): 58-61. (ZHU Jiang, YIN Xiangdong. Integrating all sides and coordinating mechanism of city space planning[J]. Shanghai Urban Management, 2016, 25(4): 58-61.)
- [40] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J]. 规划师, 2018, 34(7): 5-10. (ZOU Bing. Logic and conception of spatial planning system reconstruction under the framework of natural resources management[J]. Planners, 2018, 34(7): 5-10.)

修回: 2018-08