



# 从城乡规划到国土空间规划

孙施文

On the Transformation from Urban and Rural Planning to Territory Development Planning

SUN Shiwen

**Abstract:** In light of the development of urban and rural planning in China and other countries, the paper discusses the necessity and inevitability of the emergence of territory development planning and major changes in the transformation from the old urban and rural planning system. Urban planners engaged in territory development planning must shift their conceptual framework and working method. The paper further reveals the differences between the two planning systems and the features of territory development planning: the system based on the "one map" institution binds various plans together; the comprehensive coverage of all elements in a domain and all spatial activities needs to be underpinned by an epistemology and value system based on ecological civilization; and the comprehensive implementation mechanism and varied management and control modes require multiple means of governance and public intervention. Planners must learn to adjust the relationship between various space-uses in the real situation to improve and promote the achievement of planning goals.

**Keywords:** territory spatial planning; urban and rural planning; planning system; planning conceptual framework

**提 要** 通过对国内外城乡规划发展历程的审视,揭示了国土空间规划出现的必然性;依据国家部署,从国土空间规划工作开展的要求出发,探讨了城乡规划背景的规划工作者在规划工作开展中需要转变的思想方法和工作方式等。强调了以“一张图”为基础的国土空间规划体系对各类规划编制的差异性和对规划成果统一性的要求;以全域全要素和全空间使用方式为规划对象及其统筹安排为规划内容,需要建立以生态文明为基础的规划认识论和价值观;国土空间规划的传导和管制方式的综合运用,需要协同多种治理和公共干预的手段和方法。规划师还得确立在各类实有使用的状况下,通过规划工具的运用,调整、改进和提升各类使用的关系质量以实现规划目标的思维方式和具体方法。

**关键词** 国土空间规划;城乡规划;规划制度;规划思想方法

**根** 据党中央和国务院的部署,将之前分布在不同部门的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,并以此建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系;通过国家行政机构改革组建新的主管部门,有序地推进着国土空间规划的制度建设、相关规则的制定以及各层级国土空间规划的编制等工作(潘海霞,赵民,2020)。

经过前几年渐进式的改革,从城市规划到城乡规划以及开展城乡协调规划、全域规划和“多规合一”的试点等,规划编制部门积累了一些经验,但面对这样一种体制性的转变和全新规划类型的顶层设计的出台,具体的规划内容和机制等尚不稳定,规划对象和要素间的相互关系也亟待在工作开展的过程中不断清理和整合,工作流程也还在不断调整和设计之中,因此,在规划人员中存在一些迷茫和困惑也属自然。但应该看到,中国当代城乡规划经过60多年的发展,已经形成了相对独立又内部自治的规划体系,并形成了一套比较完整的工作方法,但也存在着一些问题和难点,尤其是一些体制性的问题更是阻碍了规划工作的不断完善,而国土空间规划制度的建立对此可以提供一个改革和改进的契机(《城市规划学刊》编辑部,2019)。因此,本文从国土空间规划实务工作开展的要求,通过与过去城乡规划工作中已经形成的工作内容和方法等进行比较,揭示规划工作者需要更新规划观念和知识结构、改造工作方法,从而为国土空间规划工作作出应有的贡献。

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202004001  
文章编号 1000-3363(2020)04-0011-07

## 作者简介

孙施文,同济大学建筑与城市规划学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,教授,shsun@tongji.edu.cn

## 1 我国规划工作发展的新阶段

我国当代城乡规划源起于1950年代苏联援建项目建设的需要,在借鉴苏联体制并在苏联专家帮助下逐步建立起来。在计划经济体制下,我国实行统一的中央计划,并通过各部门分工进行落实贯彻的管理体制。城乡规划因建设而起并为建设服务,因此从形成之初就一直由建设部门主管,这也是城乡规划一直被认为是建设规划的重要原因;而所有的建设都是经济计划的一部分,因此城乡规划也就被认为是国民经济计划的落实和具体化,这也是城乡规划难以作为综合性规划发挥作用的重要原因(孙施文,2019)。

改革开放以来,在持续学习发达国家城乡规划的先进经验和方法的基础上,伴随着经济体制改革、城镇化和城市经济快速发展的过程,中国的城乡规划不断改进、充实和完善规划类型、规划内容和相关的管控方式,形成了独具特色的城乡规划制度体系。但也应看到,正是由于行政机构的设置按照专业领域分工,规划职能按规划对象分置,在行政权力运作规律的作用下,在不断锁定和强化既有思路和方法技术路径的基础上,各类规划不断拓展规划内容的外延,从而导致:一方面,城乡规划尽管在不断地寻求突破建设规划的局限,但基本的职能和架构仍在被延续,设施布局和建设安排仍然是其主要作用,规划内容的不断扩展仅仅成为了这些工作的外部装饰;另一方面,尤其是1980年代中期组建国家土地管理局后又在1990年代末组建国土资源部,土地利用规划也逐渐从保护耕地过渡到对全类型土地的全面管控;进入新世纪后,“五年计划”也从“十一五”开始改称为“五年规划”(即“国民经济与社会发展规划”),并提出了空间化改革的方向和主体功能区概念及其规划。这些发展既不断加剧着规划过程中多个两元对立:社会经济与空间、保护与发展、城市建设与非城市建设等等,而多种空间规划按领域对象的分而治之,也致使各类规划内容交错重叠,规划成果矛盾冲突,这也就成为

提出“多规合一”并进而演进成国土空间规划的直接原因(赵民,2019)。基于空间地域的综合治理是现代治理的基本特征,因此整合各类由规划对象而被分置的规划类型,建立统一的规划体系,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是规划能够真正发挥作用的基础。

## 2 现代规划发展特征

现代城乡规划的发展历程源起于对私人开发建设进行规制,由英国1840年代的公共卫生立法、1850年代开始的豪斯曼巴黎改建为代表,以设立建设规范和政府直接参与建设的方式,对城市中的土地开发建设和空间使用进行干预。19世纪末在德国的一些城市中开始实行城市扩展规划(stadterweiterungen),对土地使用和建设进行预先安排和管制,之后在欧洲各国广为传播,英国1909年的城乡规划法也只是规定新开发建设地区要先编制规划。由于城市拓展区规划的编制,从处理好与既有城区的关系出发,覆盖整个城市的规划逐步成型;1920年代开始兴起的现代建筑运动为现代主义的城市规划统合起了最基本的规划手段以及规划表达方式(Ward S V, 2002)。英国1947年城乡规划法就是在这样的基础上,建立了“发展规划”的框架,以规划制定和规划许可为主要工具,通过建立未来愿景来引导和控制城市建设和发展,被誉为是二战后世界各国城乡规划制度的奠基石。依据发展规划理念,总结了1920—1930年代区域研究和区域规划试验的经验,从1950年代开始,一些欧洲国家开始建立区域规划的制度,“城市和区域规划”(urban and regional planning)成为城乡规划的最为主要的学术名称。此后在系统方法论运用的推动下,全面改观了城乡规划的基本理念和方法,并伴随着环境保护运动、可持续发展、全球化和治理理论的兴起,城乡规划的范畴拓展到大都市区规划、国土规划、海岸带规划、空间战略规划等,甚至出现了跨国规划、欧洲空间规划等类型。

从现代城乡规划的发展历程来看,现代规划的发展呈现三大特征:首先是规划的空间范围在逐步扩大,从对建筑物的管控发展到对城市新开发建设地区的规划,从对地区的管控发展到对整个城市的规划,以及对包括城乡在内的区域、乃至全国和整个洲的规划,而这样的发展逻辑是建立在:任何一个层次所实施的规划管控都需要有来自上一层次的理由;其次是规划的内容在不断充实,从对城市建筑和开发的管控,发展到对城市、乡村和整个区域发展的引导和控制,进而延伸到对整个空间变化的管理,由此而将能够引致空间变化的社会、经济、政治、文化、环境、生态等要素纳入到统一的管理和协调体系之中;第三是规划的管控方式在不断转变,从早期的政府规制经历了发展规划的引导和控制,再到当今的公共治理,规划的定位及其作用方式和过程不断地社会化,规划参与者愈加多元(Weber R, Crane R, 2012; Sanyal B, Vale L J, Rosan C D, 2012)。

## 3 认识国土空间规划

在《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》(以下简称“《若干意见》”)的文件中,明确了国土空间规划的定位:“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。”并在此基础上提出了建立国土空间规划体系的意义和总体要求,确立了空间规划体系的总体框架和编制要求,对空间规划的实施与监管、相关法规政策与技术保障作出规定,并对国土空间规划工作的开展提出了具体要求。

在《若干意见》中,对国土空间规划的内容也作了非常明确的界定:“整体谋划新时代国土空间开发保护格局,综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素,科学布局生产空间、生活空间、生态空间”。由此可见,国土空间规划的核心就在于对国土空间的开发保护进行组织,也就是基

于国家发展目标和战略对国土空间使用的综合性安排，“五级三类”的规划体系是为实现从战略谋划到实施行为、从总体部署到具体行动而建立起来的。

根据《若干意见》对国土空间规划体系建设的要求和目标，国土空间规划应当建立的内核和整体架构是：国土空间规划需要从作为国家治理体系组成部分以及国家治理施行重要手段的角度，全面统合和完善与各类国家治理手段和方式的关系，在国家规划体系中发挥基础性的作用，真正成为保障国家战略有效实施、基于地域空间开展综合治理的运行平台；需要建立生态文明的认识论作为认识世界、认识规划的各类要素和相互之间的关系，并作为规划过程中处理各类要素关系、空间安排以及进行各类决策的基本价值观；需要建立以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的方法论，完善规划过程中应对和解决各类问题的原则、方法体系（杨保军，陈鹏，董珂，等，2019）。

#### 4 国土空间规划中需要关注的转变

结合以上对现代规划发展和对国土空间规划的整体认识，笔者结合自己的体会从城乡规划工作者的角度，对国土空间规划工作中出现的一些新情况、新要求进行概要的总结，以期为广大的城乡规划师参与国土空间规划工作提供借鉴。这里的讨论，是建立在笔者所认识到的城乡规划工作者已经形成的思维和工作方式的基础上的，因此采用了一些对比的方式来进行阐述，目的是为了更好地了解其中的变化和不同，但这些变化和不同本身并不是在对比中建立起来的。而另外有一些内容，是笔者以为应当继续保持和发扬的，限于篇幅就不在这里赘述了。

##### 4.1 规划体系的转变

国土空间规划建立的“五级三类”的体系，延续了“一级政府、一级事权、一级规划”的基本格局，明确了总体规划、专项规划、详细规划的分工和相互之间的关系，从而清晰了国土空间

规划的外部结构，为空间治理的开展提供了基本的框架。在规划体系的内部结构方面，在分级分类的基础上，从“战略性”“协调性”和“实施性”的角度定性地进行纵向分解，并且用建立在国土空间基础信息平台基础上的国土空间规划“一张图”统合各层次规划；而在横向上，将各类专项规划作为总体规划的组成部分，在编制和审批中要进行协调核对，最终成果要叠加到“一张图”上，由此保证了各类专项规划能够与上下对应的各级总体规划之间的统一。由此可见，通过“国土空间规划一张图”的建制，为各层次、多类型规划之间的统一和上下贯通提供了基础，应该说，这是规划体系建构中的一大创新，相对于过去的城乡规划体系而言，也是一个重大的转变。

尽管城乡规划体系也强调下位规划遵循上位规划，下位规划不违背上位规划，但都是原则性的要求，缺乏实际操作、可控的手段，因此在实际工作过程中，各个城市的规划编制基本上都是从各自城市出发来研究定位。而为了论证这样的定位，往往需要建构一套上位的战略格局和区域前景，因此即使是相邻的城市也是各说各话，而城市之下的各个县市或镇也各走各的路，区域统筹、城市协调等难以有效开展，而专项规划、详细规划与总体规划之间的脱节更为严重。在这样的状况下，规划的审批也只能是一事一议，这也是导致各类规划编制审批周期长的重要原因之一。

当然，“一张图”制度的执行，保证了规划体系内部的统一，但也又可能造成对下层次规划的束缚，这就要求，一方面上层次规划对下层次规划、总体规划对专项规划的约束是战略性的和结构性的；另一方面下层次规划和专项规划应当是在基本约束的条件下进行策略性的应对。也就是说，城市发展战略是在实施国家战略的基础上的城市未来发展的总体部署，专项规划是为实施城市整体战略服务的具体专项体系的安排。

尽管“一张图”的概念强调了对最终成果的具体描绘，但如何层层分解，保证战略到实施的统一仍然是有许多工

作要做的，这也是制定各类规划指南的关键所在。而在实施管理工作中，如何在上层管控中保持战略性，在中层管控中维护协调性，这是保证规划体系运行的关键所在。但无论如何，已经建立起来的统一贯通、组合严密的国土空间规划体系，要求在各级各类规划编制中，首先需要明确所编制规划的位置及其上下左右关系，不同层级、不同类型的规划具有不同的作用和空间尺度，规划的对象、规划要解决的问题以及规划调配资源的内容和方式、规划管控的对象和方式都不尽相同，因此规划的内容和方法也不相同，这是规划编制工作者在规划编制工作开始之初就要有清醒的认识（王新哲，2019）。由于所有规划的成果最终都必须落到“一张图”上，是组合成“一张图”中的一部分，因此如何与上下左右的规划安排精准衔接、相互吻合就成为校核和检验规划成果的重要内容，而不仅仅只是保证自身规划的合理性就可以的，这会极大地影响到规划师思考问题和开展工作的方式。

##### 4.2 规划对象的转变

规划对象的转变，是规划师最能直观感受到的国土空间规划的内容，也正由于此，前些时期对国土空间规划的讨论往往特别关注于对构成国土空间的各项要素对规划的冲击。但我以为，国土空间规划的完整对象应该是全域、全要素和全行动方略：全域是指空间范围；全要素是指构成国土空间的各项要素，包括了山水林田湖草滩漠海岛等自然空间要素以及城、镇、村等人工环境；全行动方略是指对国土空间构成要素的各类使用方式，即保护、开发、利用、修复、治理等。国土空间规划的对象不只是国土空间，而是国土空间的使用，即使是原始森林的保护，也是人类对自然环境的一种使用方式。因此，国土空间规划的实质是对人类空间使用行为的组织和安排，是对全域范围内的各类空间组成要素的多种使用活动进行统筹安排，而不只是对各类自然要素或人工环境的空间划定。

过去，由于部门分割，城乡规划的

对象主要在城、镇、村方面，区域规划在我国一直没有很好地发育起来。城乡规划中为统筹城镇村的关系，就运用城镇体系规划、镇村体系规划来进行区域性的安排，但城镇体系规划、镇村体系规划的实质仍然是“点”与“点”之间的关系，是并不完整的区域性考虑。国土空间规划体系中，全国、省国土空间规划以及市以下各级的总体规划，其实质性的工作及其方法应该就是区域规划。城乡规划过去注重于开发建设，而区域规划的重点是统筹协调和组合各类要素之间的关系，因此在思维方法和工作方式上有着较大的差异。以空间地域为单元的综合治理是现代治理的重要特征，也是提升我国空间治理能力的关键所在，而国土空间规划作为国家治理体系和能力现代化进程中的重要建制，对于城乡规划背景的规划工作者来说，补上区域规划的认识视角、掌握区域规划的理论和方法，对于开展国土空间规划工作尤为重要。同时，在国土空间规划工作中，也需要很好根据不同的规划类型和工作内容，区分“点”和“域”的规划，采用不同的规划思维和方法手段，避免错位和僭越。

在建立全域规划概念的基础上，需要对各类国土空间组成要素的使用方式及其条件进行深入的分析，这部分的内容相对于原先的城乡规划而言是有极大的扩展：城乡规划过去关注的是城、镇、村，较少涉及到山、水、林、田、湖、草、滩、漠、海、岛等；较多关注开发，部分或者说较简单地涉及到保护和利用，对于大量的自然要素的多种使用方式则基本没有涉及。因此，在国土空间规划工作中需要全面拓展视野、补充相关的知识。这些涉及到各类空间要素的知识，在地质、地理、海洋、农学、林学等学科中已经有长期、深入的研究，这就需要有不同学科的专业团队共同加入到规划工作之中，协同完成规划的工作。但值得注意的是，这些学科关注的是单项的要素内容，对其自身的生长演进以及对外部条件的要求等有非常丰富的研究成果，而对于规划工作而言，其中至关重要的各类要素之间的相

互关系及其组合的综合效应，这是规划工作开展的关键所在，也是各学科团队在规划工作中需要相互协作的基础，这也要求参与国土空间规划的各类学科团队需要转变关注重点及思维方式，从理论思维转变为实践思维、从认识问题的思维方式转变为解决问题的思维方式。

总之，在国土空间规划中我们需要面对人与自然生命共同体、自然要素中山水林田湖草滩漠海岛生命共同体建立起生态文明的认识论，建立与此相关联的生态效应的评价方法，以此来认识区域、认识这些要素之间的相互关系及其质量，认识针对不同要素的不同行为方式之间的相互关系、作用机制及其过程和产出，建立起全面的权衡这些要素以及这些要素使用的价值观和方法，这样才有可能在规划过程中对这些要素的使用进行适宜的安排。对于城乡规划师而言，尤其需要注意，过去的规划工作的对象是人为的建成环境，现在所面对的尽管同样是人类的活动，但自然要素既然是在自然环境中生长的，人类的使用必须遵从自然的规律并根据自然规律来思考其演进和效应，因此要把自然条件和人为因素纳入到一个整体中进行思考和分析。而且，自然环境和条件是各不相同的，不同要素的规模、位置、相互组合分布也是具体的，在不同的地区是各不相同的，并不存在统一的配比和组合关系，这些都是需要在具体场景中进行分析和评判的（赫尔曼·E·达利，小约翰·B·柯布，2017）。从某种角度上讲，对于这些要素之间、各类要素使用之间的相互组合，是需要在每一个规划中展开各自的研究的。

#### 4.3 规划内容的转变

国土空间规划的核心内容就是在全域的范围内，对组成国土空间的各项要素的各种使用进行统筹安排。因此，在许多讨论中被过度关注的“三线”划定只是规划工作内容的一部分，而且是规划结果中的一部分而不是规划的前提和条件。规划是为实现一定目标和解决特定问题，预先安排未来行动纲领，并不断付诸实施的过程，因此具有非常明确

的未来导向性。这一轮的国土空间规划年限是到2035年，也就是在未来的15年中为了实现国家发展战略目标、增进社会总体福祉，将要做什么、怎么做的事项安排。更具体来说，国土空间规划绝对不是根据现在状况的划区划线，而是在底图、底数、底板的基础上，通过国土整治、生态修复、城乡建设等手段，逐步实现未来目标，而目标肯定是超越于现实的。这是国土空间规划应该具有的最基本思维方式，也是国土空间规划内容安排的最基本要求。

未来是在变化的，而且是处于不断变动中的，规划就是管理国土空间变化的过程，而变化的原因就是人类的使用方式所造成的，这就是前面所说的需要更加关注空间使用的意义所在（Tewdwr-Jones M, 2012）。不同的使用主体出于不同的目的、按照其自身的逻辑而使用空间，其使用行为的决策是依据其得益来作出的，这里可能就会发生两方面的问题，一是同一块土地可以作为多种使用，但作为一种使用后就排除了其他使用的可能，这就存在竞争性，那么究竟作什么使用更好？二是任何的使用都有外部性，有正外部性也有负外部性，一块地的使用并不完全是由其自身能做什么决定的，而是需要在与周边的关联中进行判断的。正是由于这两方面问题的存在，所以就需要对空间和土地使用行为进行公共干预，规划就是通过预先协调进行公共干预的手段。既然是干预，就不是什么内容都要去控制和安排的，而是要在认识发展规律的基础上，辨析出如果在没有干预的情况下，这些要素各自变化演进的进程和状况，不同要素之间相互作用及其演替以及各种使用方式所可能带来的外部影响，从中发现哪些是对人与自然生命共同体的发展有利的，哪些是不利的；哪些是能够增进人类共同福祉的，哪些不能甚至是有利的。对于这些不利的或者是有害的，或者是为了使具有更好的效应，就要采取相应的对策和措施进行修正和转换，这是规划真正要做的事。而这种转换和修正也需要遵循其特定的规律，通过改变其存在和演进的条件将其引导到

更为有利、更能增进人类共同福祉的方向上来(赫尔曼·E.达利,小约翰·B.柯布,2017)。

国土空间规划的对象多样,要素及其使用行为各不相同,其内外部关系和相互作用遵循着不同的逻辑。因此,在规划过程中,需要采取有针对性的、有区别的具体分析来开展工作,在不同的地域、不同的类型区内可能就不存在统一的规划准则和逻辑。这与城乡规划只针对人为环境所进行的规划还是有较大的不同的。这里包括了几方面的内容:首先在总体格局层次,纯粹人工的城镇地区和纯粹自然的保护地区以及居于两者之间兼具自然生态特征又具人工特征的农业农村地区,其各自的构成、组织关系和发展演进的路径完全不同。而在各自的区域内,都存在着生产、生活和生态的空间,它们之间的相互作用也同样值得重视。而对于总体格局的表达而言,分区肯定是重要的,只有在分区的基础上才有可能说明相互之间的关系,而同样重要的是建立各分区之间相互穿插贯通的联系,也就是各类结构性要素的组织。在建成环境中,道路交通是城市空间结构的基本骨架,那么在横跨自然、人工环境的全域国土空间中,生态系统是否应当成为总体格局的基本骨架呢?在分区层次中,分区的划定不应纯粹根据地类来划分,而应该针对不同的地区类别以不同层次的“生物圈”“生产——生活圈”“生活圈”等来组织,并且以此成为与各类行动方略相组合的政策分区,从而才有可能为保护开发利用修复治理提供正确的指引。而每个分区也是进行具体要素配置的基本单元。就像在城市中配置就业岗位、生活设施、基础设施等一样,需要根据分区的特性及其主要对象,为其配置符合需要的发展演进的基础性的、关联性的要素。例如在农业农村地区,需要根据特定生产条件和生产方式,结合生产和生活紧密结合的特点配置生产和生活空间,即使是对于成片的耕地,也需要配置相应需要的水资源、灌溉和排水设施,并考虑土壤质性及其条件,安排轮作空间,提出改善改良的方式等。对于

生物多样性保护地区,需要考虑各主要生物的生存条件及其需求,要考虑其活动方式和活动空间以及相关联动植物的生长条件和相应的配置,要考虑其栖息地的配置需求以及各类天敌和共生、寄生物种的生长需要等。在这样的基础上,再进行分析和整合,划定各类控制线。应当确立这样的思想:三条控制线是规划成果的一部分,是为了保证规划实施的管控目的而对规划编制成果所进行的抽象表达。

#### 4.4 规划传导和管控方式的转变

国土空间规划体系采用“一张图”为基础实现了整个规划体系的严密性,但要保证各级各类规划之间的有机统一和对各类实施行为的有效管理,就需要有相应的传导机制和管控体制来予以保障。国土空间规划体系合并了城乡规划、土地利用规划等的主要传导和管控手段,形成了更为综合的体系。过去的城乡规划,所有的传导和管控都是基于蓝图的,即使后来在规划成果中增加了文本的形式并不断强化其重要性,但很显然,其话语体系仍然是图式化的语言,不仅如“一心三轴五区”之类的表述是如此,而且即使如一些数字化的指标,其实也是根据空间设计的结果推算出来的。如总体规划中的人口分布,是根据设计安排的居住用地算出来的,控制性详细规划中的控制指标是根据形态化设计确定的。而在实际管控中,由于内容含糊或者缺乏反推结果和原因之间的关系,而无法对操作者和行动者有直接的指引,只能使用比对图形、色彩和数字指标来进行。

国土空间规划统合了“三规”,“三规”中常用的传导和管控方式也都归并进了国土空间规划之中,所以在国土空间规划工作中,多种传导方式、多种管控方式将在同一个平台上发挥作用。值得特别注意的是,过去习用的这些传导和管控方式都是针对单一目标导向建立起来的,在新的平台上,正如我们前面提到的,需要基于空间地域综合治理的要求重新整合。就整体而言,传导和管控体系的建立有这样几个特点:首先是

各级各类规划有明确的分工,各有各的职责,这样才需要传导,并通过传导和管控机制保证整个体系的有机统一。正由于此,在不同层级、不同类型的规划之间都存在着不同的转换,也就是说不是简单地上传下达或者上下一般粗地层层分解,而是需要根据各自的分工职责承接并通过转换,再将本体的管控需要传导给下一层次,其中除了有承续深化的内容,也会有较大的转移、增容的要求。第二,越是上级的管控,越关注可直接判断的,通常是复杂事物简单化,甚至抽象化,而为了达到其传导和实际管控的目的,就需要有明确的指引;越是下级的规划,就会越具体详尽和复杂,与具体场景的联系更加密切,而且下层次的规划不仅仅是精确化、精准化,而是需要与内外部关系和具体的治理手段和方式充分结合。第三,各级各类规划的管控对象也是不同的。在国土空间规划体系中,至少集合了上级政府对下级政府的管控和政府对社会空间使用行为的管控两个方面。从上级政府的管控而言,就是对下级政府的国土空间使用决策的管控,而对决策进行管控的关键就是不越界,不违背上级规划以及对上级规划的目标实现不带来负面影响;也就是不是依据下级规划来管理下级政府,而是以本级政府的规划来对下级政府的决策行为进行管控。因此,本级规划就要有实质性的底线要求及其界定。而政府对社会、市场以及政府部门的国土空间规划使用行为的管控,既涉及到利益关系,即在既有的利益关系基础上改变利益格局重建新的利益关系,但同样重要的是对其外部性的管理,尤其是对负外部性的控制。因此,这两种传导和管控的内容和方式方法完全不同(罗伯特·鲍德温,马丁·凯夫,马丁·洛奇,2017)。

规划的最终目的是要指导行动的,是要付诸实施的,而规划的实施行为是由各类个体、团体、机构来进行的。因此,传导和管控既是保证国家战略和具体行动之间关联的重要机制,而且也和监督监测密切相关,也就是说,所有的传导和管控内容都必须是可监督、可监

测的。这就要求每一个规划，无论是总体规划还是专项规划或详细规划，都需要非常明确地界定传导内容和管控内容，而且各类传导和管控方式之间还需要相互协同和配合，并且制定相应的政策指引。政策指引既包括了目标导向的内容，也必然有底线的内容，从而为下层次规划和实施行为留出优化的空间，同时又为对其进行监督监测提供依据。这就要求规划工作者掌握各层级的管控内容及其要求，并整合各类公共干预的手段和方法，通过政策设计和制度建设来具体设定相关的规划内容和传导管控要求，政策研究的的任务和内容将大为增加。

#### 4.5 规划思维方式的转变

国土空间规划仍然是规划，规划思维必须坚持，但规划思维中的一些思考问题的方式必须有所改变。这种改变的核心，是要建立起我称之为“‘满’的哲学”的观念。

过去，我们对空间的概念是建立在“无之以为用”的基础上的，规划的核心工作就是要将“无”转变为“有”，达成“有之以为利”。因此，无论是城市扩张还是城市内部改造，尽管扩张的用地上有村庄和其他使用，尽管改造地区曾经建筑密集，都是在意识中将其推平成为“无”之后，在一张“白纸”上画最新最美的图画；城市总体规划方案的中心城之外地区，也是空白的，铺上代表郊野的颜色。我把这种观念称为“‘空’的哲学”。但实际上，在当今社会，整个国土领域都有着各种各样的使用，也就是山水林田湖草海等，即使是无人的原始森林、沙漠地带，那也是一种空间使用方式。因此，我们所进行规划的地域是满满当当地被使用着的，规划工作是在各种实有的使用状况下所开展的。规划中各类使用方式的变动都是对现有使用方式的调整，是用一种使用方式去替代另一种使用方式，那么，为什么要去替代，理由是什么？被替代的使用方式果真是没有价值的吗？既有的周边关系将会被改变，会带来什么样的后果？等等问题将成为规划安排的重要检验。

从另一个角度来讲，在国土空间规划体系中，任何层次的规划工作都有来自上层次规划的边界控制、指标控制、用途控制、准入控制等等的约束，而且这些约束从要求上来讲都是明确的，因此，使用上的调整和变动也就意味着是在现状的底图、底数、底板基础上的调整，因此，被替代的使用方式可能需要在其他地方去改变那里的使用方式，从而形成一个不断腾挪的过程。这当中当然存在着是否可能的问题，暂且不论。那么规划的工作方式就是要通过不断调整和腾挪，改进各类使用之间的相互关系、提升这些关系的质量从而实现规划的目标。在规划的过程中，空间格局的建构仍然是重要的，这是建立空间秩序并为调整和腾挪提供指引和依据的中间环节，但所有对空间格局建构的实现而言，都必须建立在对现状调整、改进、提升上，这都要求目标和行动之间需要有明确的逻辑链，这是规划合理性的重要体现，也是行动组织和展开说服的重要基础。

正如前面已经提到，国土空间规划体系所建立的“一张图”建制，也已经确立了任何层次、任何类型的规划都是放置在整个体系中的一部分、一个环节，它的外部也不是“空”的，而是充满着上下左右关系的，因此任何规划也都不再是自圆其说、解决好自洽性就可以的，而是要拼贴进整个国土空间之中的。与此相适应的是，规划工作的工具变化也将有助于思维方式的改变。过去城乡规划师们更习惯于使用CAD（计算机辅助设计）软件开展工作，这种以自我为主的图形化思维与设计主导的思维方式是相契合的，随着国土空间规划过程使用GIS（地理信息系统）作为基本工具，将有助于更多地注重地理分析和模拟的方面，并通过空间数据和属性数据交互作用，能将上述“‘满’的哲学”观念更好地付诸实践（张硕，高璟，彭震伟，2020）。

## 5 结语

作为一项工作，国土空间规划合并

了过去分设在不同部门的主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划，其核心内容是对未来的国土空间使用进行组织和安排，因此，“规划”的本质没有改变，组合的是规划对象和地域空间的范畴。从这样的角度看，国土空间规划是城乡规划的再发展，但正由于对象和空间地域范围的变化，面对的各类组织要素和行为的差异，也就对相应的规划理念、规划方法带来新的内容和要求，这是规划工作者在未来的工作中必须面对并进行调整的。

对于城乡规划背景的规划工作者而言，尤其需要关注这样几方面变化所带来的影响：全域、全要素、全使用方式和全覆盖。在规划工作中，要认识所进行的具体规划工作的定位及其特征，充分辨别“点”的规划和“域”的规划之间的差别，在总体规划工作中，掌握全域规划的统筹方式方法；要认识各类国土空间构成要素自身的发展规律和所需要的支撑条件，以及它们之间共生依赖的关系；要认识不同的空间使用类型的特点及其使用方式，并且明晰各自的决策逻辑和可能产生的外部效应，以及各种使用之间的相互依存相互竞争的关系；要认识国土空间规划体系的完整性和严密性，各级各类规划的职责任务以及融合进体系的关键节点。在面对这样一些转变的过程中，要建立完整地、完整要素在现状实有使用基础上的整体规划的理念，也就是要确立“满”的空间理念；要建立生态文明的认识论来认识其中的各类关系，依据生态文明的价值观来改造世界，处理规划过程中的各类关系；要从服务于国家治理体系和治理能力现代化的角度出发，与各层级的治理结构相融合，成为以空间地域为单元的综合治理的重要内容和实现手段。

## 参考文献 (References)

- [1] 《城市规划学刊》编辑部.“国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 1-13. (The UPP Editorial Department. Symposium on plan making in the context of reforming the national territory spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 1-13.)

- [2] [美]赫尔曼·E.达利,小约翰·B.柯布.为了共同的福祉:重塑面向共同体,环境和可持续未来的经济[M].王俊,韩冬筠,译.北京:中央编译出版社,2017.(DALY H E, COBB JR J B. For the common good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future[M]. Beacon Press, 1994.)
- [3] [美]罗伯特·鲍德温,马丁·凯夫,马丁·洛奇.牛津规制手册[M].宋华琳,等,译.上海:上海三联书店,2017.(BALDWIN R, CAVE M, LODGE M. The Oxford handbook of regulation[M]. OUP UK, 2010.)
- [4] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1):17-22.(PAN Haixia, ZHAO Min. On the construction and some technical issues of the national territory development planning system in China[J]. Urban Planning Forum, 2020(1):17-22.)
- [5] SANYAL B, VALE L J, ROSAN C D. Planning ideas that matter: livability, territoriality, governance, and reflective practice[M]. Cambridge and London: The MIT Press, 2012.
- [6] 孙施文.解析中国城市规划:规划范式与中国城市规划发展[J].国际城市规划,2019(4):1-7.(SUN Shiwen. An analysis on planning paradigms and the evolution of urban planning in China[J]. Urban Planning International, 2019(4):1-7.)
- [7] TEWDWR-JONES M. Spatial planning and governance: understanding UK planning[M]. Basingstoke and New York: Palgrave, 2012.
- [8] WARD S V. Planning the twentieth-century city: the advanced capitalist world[M]. Chichester: John Wiley & Sons Ltd, 2002.
- [9] 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.)
- [10] WEBER R, CRANE R. The Oxford handbook of urban planning[M]. New York: Oxford University Press, 2012.
- [11] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23.(YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4):16-23.)
- [12] 张硕,高璟,彭震伟.论县级国土空间规划“一张底图”的构建及应用[J].城市规划学刊,2020(2):70-79.(ZHANG Shuo, GAO Jing, PENG Zhenwei. Discussions on the construction and application of "one base map" of the county-level territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(2):70-79.)
- [13] 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.)

修回:2020-06