

El Sistema de Planificación Espacial para Condados y Pueblos: Análisis de Fenómenos, Lógica Constructiva y Marco Práctico

Por Hu Jianshuang

Resumen: El sistema de planificación espacial de tierras para condados y pueblos es la interfaz para la transición de la autoridad central a la autoridad local. Basado en un análisis profundo de problemas actuales, como la falta de claridad en el sistema de planificación espacial de tierras a nivel de condados y pueblos, la distribución irracional de las competencias y los mecanismos de transmisión inadecuados, este artículo aclara aún más el proceso de pensamiento. Se sugiere que la construcción del sistema de planificación espacial de tierras a nivel de condados y pueblos puede comenzar desde la lógica de la división administrativa (objeto de gobernanza), la lógica de la autoridad administrativa (sujeto de gobernanza) y la lógica de planificación técnica (métodos de gobernanza), considerando las diferencias regionales y explorando un marco sistémico que se ajuste a las realidades locales. Combinado con las prácticas específicas realizadas en diversas regiones, el artículo propone cuatro marcos prácticos comunes para la planificación espacial de tierras en condados y pueblos: compilación conjunta de planes para condados y pueblos, compilación conjunta de planes para ciudades y pueblos, separación de planes para condados y pueblos, y compilación conjunta para múltiples ciudades. El artículo también realiza un análisis específico de los objetivos de construcción, las áreas de aplicación, las características principales y los puntos clave de estos cuatro marcos, y sostiene que la elección de un marco en prácticas específicas no es una cuestión de superioridad, sino de adecuación. Realizar investigaciones sobre el sistema de planificación espacial de tierras a nivel de condados y pueblos y resumir las experiencias de las regiones pioneras ayudará a enriquecer la teoría de planificación territorial y proporcionará referencias para otras regiones.

Palabras clave: Sistema de planificación espacial de tierras en condados y pueblos; planificación espacial de tierras a nivel de condado; planificación espacial de tierras a nivel de pueblo; transmisión de la planificación.

Los gobiernos a nivel de condado son la "interfaz" donde se transfieren una gran cantidad de competencias nacionales y locales. La planificación espacial del suelo a nivel de condado y por debajo de este es el nivel más concentrado y fundamental del poder de implementación de la planificación [1]. Desde la reforma de la planificación espacial del suelo, el estado ha aclarado el sistema de planificación espacial "cinco niveles, tres categorías", ha emitido directrices para la planificación espacial a nivel provincial y municipal, y ha publicado avisos sobre planificación detallada y planificación de aldeas [2]. Sin embargo, el estado aún no ha emitido requisitos relevantes para la planificación espacial del suelo a nivel de condado y municipio, sino que ha alentado la exploración local basada en las condiciones reales. En la práctica, muchos lugares han emitido directrices para la planificación espacial del suelo a nivel de condado y municipio, y muchos planes maestros de planificación espacial del suelo a nivel de condado han sido aprobados. Los enfoques específicos pueden variar ligeramente, pero se han logrado resultados preliminares. En cuanto a la planificación espacial del suelo a nivel municipal, existen grandes diferencias entre las regiones, como la exploración por parte de la provincia de Sichuan de la planificación para varios pueblos en un nivel regional, la exploración de la provincia de

Guangdong de planificación integral a nivel municipal, y algunas áreas aún no han publicado directrices para la planificación espacial a nivel municipal a nivel provincial. En general, todavía existe una comprensión insuficiente del sistema de planificación espacial del suelo a nivel de condado y municipio en diversas áreas, como la comprensión inconsistente de los niveles de planificación municipal y la relación poco clara entre la planificación detallada a nivel de unidades y la planificación espacial del suelo a nivel de condado. En la investigación académica, Peng Zhenwei et al. [2] enfatizan la necesidad de la planificación espacial del suelo a nivel municipal, Li Ruhai [3] propone adaptar la planificación espacial del suelo a las condiciones locales, con la opción de retrasar o combinar la planificación en casos especiales, Chen Meiqiu et al. [4] abogan por la preparación simultánea de la planificación espacial del suelo de los condados y municipios, Wang Xin-zhe et al. [1] argumentan que incluso si se preparan simultáneamente los planes de condado y municipio, los resultados de ambos niveles deben "separarse", y Zhang Li et al. [5] creen que se deben permitir múltiples tipos y modos de exploración en la planificación espacial del suelo a nivel municipal. Zhang Qiang et al. [6] discuten la relación entre la planificación a nivel de condado y municipio. Estos debates académicos reflejan la falta de una comprensión unificada del sistema de planificación espacial del suelo a nivel de condado y municipio, una lógica poco clara para construir este sistema y la falta de una explicación sistemática de las diversas prácticas locales. Este artículo se centra en el sistema de planificación espacial del suelo a nivel de condado y municipio, que puede llamarse "sistema de planificación espacial del suelo para condados y municipios". Este sistema incluye tipos de planificación como los planes maestros de planificación espacial a nivel de condado y planes especiales, planes maestros y detallados a nivel municipal, y planes para aldeas [4]. Al analizar los fenómenos actuales en la construcción del sistema de planificación espacial del suelo para condados y municipios, se sugiere que las regiones partan de las diferencias en la escala político-administrativa (objetos de gobernanza), los poderes administrativos (sujetos de gobernanza) y la lógica técnica de planificación (métodos de gobernanza) para explorar un marco de sistema de planificación espacial del suelo que se ajuste a las realidades locales.

1. Análisis del fenómeno del sistema de planificación del espacio territorial a nivel de condado y municipio

1.1 Sistema poco claro para la elaboración de la planificación del espacio territorial a nivel de condado y municipio

Actualmente, debido a la inercia de los enfoques tradicionales de planificación, la mayoría de las regiones carecen de una comprensión integral del sistema de planificación del espacio territorial a nivel de condado y municipio, la relación jerárquica entre los niveles de planificación no está clara, la secuencia y conexión entre los diferentes tipos de planificación no están bien definidas, y la relación entre los nuevos métodos de planificación explorados y los planes existentes tampoco está clara.

1.1.1 Relación jerárquica poco clara entre la planificación del espacio territorial a nivel de condado y municipio

La planificación original del uso de la tierra se centraba en la elaboración conjunta a nivel de condado y municipio, mientras que la planificación urbana y rural se centraba en planes generales separados para el condado y el municipio. Bajo el nuevo sistema de planificación del espacio territorial, no hay una comprensión clara de cómo manejar la relación entre la planificaci

ón a nivel de condado y municipio. Por un lado, muchas regiones han establecido planes de espacio territorial a nivel de municipio, pero no han definido claramente la distribución del contenido entre la planificación a nivel de condado y municipio. Por ejemplo, debido a la influencia de la planificación urbana-rural anterior, que se centraba en los "distritos", en la mayoría de las regiones los planes a nivel de condado incluyen los contenidos de las áreas urbanas centrales (centros urbanos), sin tener en cuenta la relación entre el "ámbito" y el "distrito" desde la perspectiva del sistema de planificación. Por otro lado, algunas regiones no han aclarado si deben establecer planes de espacio territorial a nivel de municipio, ni han definido requisitos específicos para la elaboración conjunta de los planes a nivel de condado y municipio, lo que ha dado lugar a la falta de conexión entre los planes detallados y los planes relevantes.

1.1.2 Rol poco claro de la planificación especial en la coordinación y conexión de contenidos especiales

Debido al impacto del proceso de reforma de la planificación del espacio territorial, la elaboración de los planes especiales, el contenido técnico, los mecanismos de aprobación y la gestión posterior a la aprobación necesitan mejorar. El estado ha especificado claramente que deben elaborarse planes especiales a nivel de condado, y algunas provincias también han emitido requisitos para la coordinación de la gestión de planes especiales. Sin embargo, la elaboración de planes especiales a menudo se retrasa después de la aprobación del plan general de espacio territorial a nivel de condado. Como la planificación general del condado "reduce" algunos contenidos y los transfiere a los planes especiales, si no hay una conexión horizontal entre estos planes, será difícil transmitirlos eficazmente a los planes detallados. Por ejemplo, algunas regiones han seguido el principio de "preparar primero lo urgente" para elaborar planes detallados a nivel de municipio, pero la secuencia de elaboración de los tres tipos de planes ("general, especial y detallado") no coincide, lo que impide que la planificación especial juegue eficazmente su papel en la coordinación y transmisión.

1.1.3 Relación poco clara entre la planificación detallada a nivel de unidades y la planificación del espacio territorial a nivel de municipio

La "notificación del Ministerio de Recursos Naturales sobre el fortalecimiento de la planificación detallada del espacio territorial" ha especificado claramente que la planificación detallada debe transmitir los objetivos estratégicos y otros contenidos de los planes generales superiores. En algunas regiones, al dividir las unidades, se combinan los poderes administrativos y se asignan municipios a unidades separadas, pero la relación entre la planificación detallada a nivel de unidades y la planificación del espacio territorial a nivel de municipio no está clara, y no hay coordinación entre ellas sobre si existen superposiciones funcionales. Algunas regiones han elaborado planes detallados directamente siguiendo el principio de "preparar primero lo urgente", sin realizar planificación detallada a nivel de unidades, lo que ha dado lugar a una falta de coordinación entre las unidades en la planificación detallada durante la implementación. Además, la relación entre los límites de las unidades y los límites del desarrollo urbano no está clara. Por ejemplo, algunas regiones elaboran planes detallados en función de los límites del desarrollo urbano, mientras que otras los elaboran según los límites de las unidades, pero falta un método eficaz de conexión para las áreas rurales fuera de los límites del desarrollo urbano dentro de la unidad.

1.2 Distribución irracional de poderes en la planificación del espacio territorial a nivel de condado y municipio

Debido a la relativa complejidad del sistema administrativo en China, aún existen discrepancias entre la asignación de los derechos de desarrollo del plan y los poderes de aprobación y los poderes administrativos públicos del gobierno durante las etapas de formulación y aprobación del plan. Esto se desvía del principio de "un nivel de gobierno, un poder público, un plan".

1.2.1 Distribución irracional de los derechos de desarrollo del plan en los gobiernos locales

Actualmente, el trabajo de delimitación de las "tres zonas y tres líneas" se ha completado a nivel nacional. Al desglosar los indicadores de los límites del desarrollo urbano, los gobiernos de los condados a menudo retienen los indicadores de uso de la tierra para redistribuirlos a los municipios. Los municipios carecen de medios efectivos para asignar derechos de desarrollo del plan, lo que contrasta con la asignación de indicadores de tierras agrícolas básicas permanentes. Primero, el límite de desarrollo urbano a nivel municipal se incluye en el plan maestro del espacio territorial a nivel de condado y es aprobado por el gobierno provincial. Los municipios no pueden realizar ajustes locales, a menos que haya cambios en la escala o violaciones de los requisitos rígidos de control, lo que dificulta la gestión de los asuntos locales por parte de los gobiernos del condado y del municipio. De hecho, gran parte de este contenido pertenece a los asuntos públicos del gobierno local, y sería más adecuado que el gobierno local los gestionara y los implementara. Segundo, los poderes administrativos públicos de los gobiernos locales no coinciden con sus poderes fiscales. Por ejemplo, dado que las tierras agrícolas básicas permanentes y las líneas rojas de protección ecológica son de competencia nacional, los gobiernos locales desempeñan principalmente el papel de "protección", pero los mecanismos nacionales de compensación y subsidio para las áreas con grandes proporciones de tierras agrícolas básicas permanentes y líneas rojas de protección ecológica aún están en proceso de mejora. Los gobiernos locales carecen de suficiente apoyo financiero para ejercer los poderes públicos correspondientes.

1.2.2 Distribución irracional de los poderes de aprobación del plan en los gobiernos superiores

Las reformas e innovaciones en los contenidos obligatorios de la planificación espacial general siempre han sido cruciales para mejorar la rigurosidad y la científicidad de la planificación. La mayoría de los planes maestros de espacio territorial a nivel de condado requieren la aprobación del gobierno provincial, mientras que algunos condados y ciudades pueden obtener la aprobación del gobierno municipal. La diferencia en los niveles de aprobación afecta el contenido de los planes maestros del espacio territorial a nivel de condado. Especialmente cuando los planes a nivel de condado y municipio están separados, las responsabilidades de los gobiernos municipales siguen estando incluidas en los planes maestros de espacio territorial a nivel de condado, lo que dificulta que los gobiernos provinciales tomen decisiones razonables durante el proceso de aprobación, lo que provoca un cierto "desajuste" de los poderes de aprobación. Por ejemplo, la "Notificación del Ministerio de Recursos Naturales y la Oficina del Grupo Líder del Trabajo Rural Central sobre cómo aplicar la experiencia del 'Proyecto de las Diez Mil Aldeas' para mejorar la calidad y la efectividad de la planificación de las aldeas" exige explícitamente la promoción de un mecanismo de gestión de ciclo completo para la planificación de las aldeas que incluya la formulación, la aprobación, la implementación y la supervisión. Actualmente, la optimización de la asignación de permisos relacionados con la formulación y aprobación de la planificación de aldeas entre los diferentes niveles de gobierno sigue en proceso de mejora.

1.3 El Mecanismo de Transmisión de la Planificación del Espacio Terrestre a Nivel de Condados y Municipios no Está Suficientemente Desarrollado

Establecer un sistema de transmisión científico y claro es una condición importante para garantizar la eficacia de la gobernanza de la planificación. Actualmente, China ha formado principalmente un modelo de control que combina el control de las líneas de base de las fronteras y la orientación funcional del zonificado. De manera específica, además de los mecanismos relativamente claros para la transmisión de políticas y la transmisión de indicadores, los mecanismos para los modos de transmisión clave, como la transmisión de las líneas de control, la transmisión de la distribución y la transmisión de las listas, aún están incompletos.

1.3.1 Mecanismo de Transmisión de las Líneas de Control Insuficiente

Con la reducción de la escala de la planificación, la expresión espacial de los planes ha cambiado gradualmente de una expresión estructural muy generalizada hacia expresiones sustantivas que pueden medirse en términos de área o longitud real, es decir, de "indicadores virtuales" a "indicadores reales", de "abierto" a "cerrado" [14]. Cómo lograr un equilibrio adecuado siempre ha sido un desafío para transmitir las restricciones de las líneas base. El método de transmisión de las líneas de control debe tener en cuenta que no se trata siempre de una "línea de ubicación de coordenadas". Es preferible distinguir la virtualidad y la precisión de las líneas de control en los diferentes niveles de planificación, para evitar conflictos entre los planes de diferentes niveles y modificaciones repetidas. Por ejemplo, con el modelo de "tres zonas y tres líneas", algunas regiones ya han expresado la necesidad de modificar los límites del desarrollo urbano. Recientemente, el Ministerio de Recursos Naturales emitió el "Aviso sobre la Gestión de los Límites de Desarrollo Urbano (Experimental)" [13], y cada provincia ha formulado directrices correspondientes en función de las condiciones locales, proponiendo optimizaciones y ajustes de acuerdo con los procedimientos legales. Debido a que el espacio es limitado a nivel de los municipios, el espacio dentro de los límites de desarrollo urbano tiene "menos flexibilidad", y la demanda de ajuste de los límites de desarrollo urbano se ha vuelto más evidente a corto plazo. Por lo tanto, es necesario reflexionar más sobre el mecanismo de transmisión de las líneas de control de los límites de desarrollo urbano, en cuanto a la virtualidad y la precisión en los diferentes niveles.

1.3.2 Mecanismo de Transmisión de la Distribución Insuficiente

La zonificación del uso del suelo es el principal medio para controlar el uso del suelo en la planificación del espacio terrestre. Wang Xinze y otros [16] propusieron un esquema de zonificación espacial multicanal, desde la zonificación funcional principal, la zonificación del uso del suelo, hasta la clasificación de tierras que corresponde a la división espacial "nacional-provincia-ciudad-condado-municipio" en cinco niveles. En el sistema de planificación del espacio terrestre de los condados y municipios, debe definirse claramente la relación entre la zonificación secundaria del uso del suelo y la clasificación de tierras. Actualmente, en las exploraciones realizadas en diferentes regiones, no se presta suficiente atención a las reglas de transmisión entre la zonificación secundaria del uso del suelo y la clasificación de tierras. Por un lado, en la planificación del espacio terrestre a nivel de condado, aún no está claro qué clasificaciones de uso del suelo se pueden combinar o no con la zonificación secundaria del uso del suelo al elaborar los planes detallados de las unidades. Por lo tanto, falta un mecanismo efectivo de transmisión de la distribución. Por otro lado, en muchos lugares, el proceso todavía consiste en primero determinar la clasificación del uso del suelo en la planificación general del espacio terrestre a nivel de condado y luego deducir retroactivamente la zonificación secundaria del uso del suelo. Este enfoque carece de una planificación científica y de coordinación del

zonificado secundario del uso del suelo, lo que provoca errores en la planificación del uso del suelo a nivel de condado, donde la distribución del uso del suelo en realidad se forma mediante la combinación de los planes de uso del suelo detallados de cada unidad.

1.3.3 Mecanismo de Transmisión de Listas Incompleto

Influenciado por el enfoque tradicional de combinar la planificación del uso del suelo a nivel de condados y municipios, el sistema actual de planificación del espacio terrestre pone demasiado énfasis en las escalas de control descendente, descuidando los efectos de escala de la planificación a diferentes niveles. En particular, en relación con el mecanismo de transmisión de listas, aún no se ha establecido un mecanismo de retroalimentación eficaz entre los niveles superiores e inferiores. En algunas regiones, el plan general de uso del suelo a nivel de condado, que no se ha integrado con la planificación del espacio terrestre a nivel de municipio, abarca "todos los proyectos fuera de los límites de desarrollo" en el plan del condado. Dado que los planes a nivel de condado deben ser aprobados por el gobierno provincial, esto hace que sea difícil para las autoridades superiores realizar una revisión sustantiva de las listas a nivel municipal. Además, debido al control excesivo a nivel de condado, los planes de condado tienden a ser modificados con frecuencia, lo que no favorece la implementación del plan. Al mismo tiempo, la cuestión de si se pueden realizar ajustes y profundizaciones en las listas al formular el plan del espacio terrestre a nivel municipal tiene un impacto significativo en el estado y el papel del plan a nivel municipal.

2 Lógica de Construcción del Sistema de Planificación del Espacio Terrestre a Nivel de Condado y Municipio

La distribución y el uso racional del espacio terrestre es una parte clave de los servicios públicos proporcionados por el gobierno [17]. De hecho, las actividades de planificación son una forma de gobernanza del gobierno, la cual se refiere a la gestión de los asuntos públicos por parte del sistema administrativo del gobierno, incluida la gestión interna [18]. Zhao Min [19] discute la construcción del sistema de planificación del espacio terrestre desde las perspectivas administrativa y técnica. El autor considera que la lógica de construcción del sistema de planificación puede profundizarse integrando la teoría de la gobernanza, diferenciando el objeto y el sujeto de la gobernanza dentro de la lógica administrativa, y construyendo el sistema de planificación del espacio terrestre a nivel de condado y municipio desde tres aspectos: la lógica de la escala administrativa (objeto de gobernanza), la lógica de las competencias administrativas (sujeto de gobernanza) y la lógica técnica de planificación (método de gobernanza).

2.1 Lógica de la Escala Administrativa (Objeto de Gobernanza): Consideración del Impacto de las Características Administrativas y la Escala Espacial en la Construcción del Sistema de Planificación del Espacio Terrestre a Nivel de Condado y Municipio

Uno de los aspectos clave de la reforma de la planificación del espacio terrestre es clarificar la relación de planificación entre las diferentes divisiones administrativas en términos de "dominio" y "zona". En el sistema de planificación del espacio terrestre a nivel de condado y municipio, es necesario aclarar las relaciones entre el condado, las zonas urbanas del condado (municipios), las fronteras generales de los municipios, las áreas de los municipios, así como las zonas ecológicas y agrícolas en diferentes niveles (Figura 1), con el fin de establecer la lógica del objeto de gobernanza básica para la construcción del sistema de planificación del espacio terrestre a nivel de condado y municipio.

2.1.1 Consideración del Impacto de la Naturaleza Espacial de las Divisiones Administrativas a

Nivel de Condado en la Construcción del Sistema de Planificación del Espacio Terrestre a Nivel de Condado y Municipio

En China, las divisiones administrativas se pueden clasificar en tipos regionales, urbanos y mixtos [1]. La construcción del sistema de planificación del espacio terrestre a nivel de condado y municipio debe centrarse en las diferencias en la naturaleza de las divisiones administrativas a nivel de condado y elegir una estructura de planificación adecuada (Tabla 1). Para las divisiones administrativas regionales, es esencial centrarse en la orientación estratégica de la planificación, prestando atención a cómo se transmite el plan general hacia abajo; para las divisiones administrativas urbanas, debe prestarse atención a la implementación de los planes, considerando la preparación de planes detallados bajo la dirección de los planes superiores; para las divisiones administrativas mixtas, es necesario encontrar un equilibrio entre los aspectos estratégicos y de implementación. El método tradicional en la planificación urbana y rural es elaborar un plan general y planificación para las áreas urbanas centrales a nivel de condado, mientras que los planes detallados se elaboran para los municipios fuera de las áreas urbanas centrales, lo que puede servir como referencia para las divisiones administrativas mixtas.

2.1.2 Consideración del Impacto de las Diferencias de Escala Espacial de los Municipios en la Construcción del Sistema de Planificación Espacial Nacional de Municipios y Condados

El rápido proceso de urbanización y el desarrollo económico acelerado en China han llevado a formas organizativas espaciales diversas en los municipios, que presentan características tanto urbanas como rurales en términos de escala espacial [5]. Desde la perspectiva de la relación entre el área municipal y el distrito municipal (Figura 1), los municipios en China pueden clasificarse como municipios de múltiples distritos, municipios de un solo distrito y municipios sin distritos claramente definidos [20], y en algunas regiones incluso se están explorando ciudades a nivel municipal. Por lo tanto, es necesario planificar la elaboración de la planificación espacial nacional a nivel municipal en función de las diferencias de escala espacial entre el área municipal y el distrito municipal. Es precisamente debido a estas diferencias diversas en las escalas espaciales de las regiones administrativas de los municipios que se hace posible explorar diferentes marcos prácticos para los sistemas de planificación espacial nacional a nivel de condados y municipios. Para los municipios con escalas espaciales más grandes, todavía es necesario desempeñar el papel de "territorio" en la planificación espacial nacional a nivel municipal, mientras que para los municipios con escalas espaciales más pequeñas, se puede explorar la posibilidad de fusionar la planificación general espacial de los municipios con la planificación a nivel de condados o con la planificación detallada, considerando el papel de "distrito" en la gestión.

2.2 Lógica de Poderes Administrativos (Sujetos de Gobernanza): Exploración de la Construcción del Sistema de Planificación Espacial Nacional para Municipios y Condados desde la Perspectiva de "Un Nivel de Gobierno, Un Nivel de Autoridad, Un Nivel de Planificación", y su Correspondencia con los Derechos de Desarrollo y las Competencias de Planificación

La elaboración y gestión de la implementación de la planificación espacial nacional están relacionadas con el desarrollo local y reflejan la capacidad de los gobiernos locales para liderar y participar en la planificación, lo que en esencia es un juego y distribución de los derechos de desarrollo espacial entre los diferentes actores locales [22]. Por lo tanto, la construcción del sistema de planificación espacial nacional a nivel de municipios y condados debe considerar la ló

gica de los poderes administrativos de los sujetos de gobernanza y alinearse con los requisitos de gestión de los gobiernos locales [11], para que la planificación pueda convertirse en una verdadera guía para la gestión de los asuntos públicos relacionados con la gobernanza espacial nacional.

2.2.1 Consideración del Impacto de las Diferencias en la Distribución de los Derechos de Desarrollo entre Municipios y Condados en la Construcción del Sistema de Planificación Espacial Nacional a Nivel de Municipios y Condados

Según el sistema administrativo, los gobiernos locales pueden dividirse en tres tipos: cuerpos administrativos, cuerpos autónomos y cuerpos mixtos [22]. Los gobiernos locales en China son cuerpos mixtos, similares a los cuerpos administrativos [5], y este tipo de gobierno local pone énfasis en la implementación de los requisitos de planificación de los gobiernos superiores desde arriba hacia abajo. Durante mucho tiempo, la mayoría de los municipios en China han desempeñado principalmente funciones asignadas por los gobiernos superiores [5], sin competencias autónomas reales, mientras que los gobiernos a nivel de condado son gobiernos de base con funciones administrativas completas y están mejor preparados para asumir las funciones duales en el sistema de gobernanza espacial: implementar los requisitos de control nacional y gestionar el desarrollo local [1]. Actualmente, en el proceso de modernización de la capacidad de gobernanza, el país está fortaleciendo los poderes a nivel de condado mientras reduce aún más las competencias a nivel municipal. El modelo anterior, donde la industrialización de los municipios era el principal motor de los poderes locales, ya no puede adaptarse a la nueva configuración nacional de distribución de los derechos de desarrollo. Por ejemplo, la reciente directiva nacional de hacer de los condados un punto clave de entrada para la integración urbano-rural y acelerar la construcción de un nuevo proceso de urbanización basado en las ciudades de los condados ha reforzado aún más el papel de los gobiernos de los condados en la coordinación del desarrollo. Algunas regiones también están promoviendo continuamente reformas en los derechos de desarrollo de los municipios. Por ejemplo, en la provincia de Zhejiang, se ha puesto énfasis en reforzar la coordinación del desarrollo económico a nivel de condado, eliminando gradualmente las funciones de promoción de inversiones a nivel municipal y los indicadores de evaluación correspondientes [23]. Muchas regiones han eliminado progresivamente los parques industriales a nivel municipal o han seleccionado municipios clave dentro de un cierto radio de servicio para conservar los parques industriales mientras extienden su influencia a los municipios circundantes. Es evidente que el papel de las pequeñas ciudades en el desarrollo socioeconómico actual está disminuyendo gradualmente, con la pérdida de los derechos de desarrollo y las competencias correspondientes, y si continúa la planificación espacial nacional a nivel de municipios, su papel será significativamente reducido. Por lo tanto, las regiones deben elegir un sistema adecuado de planificación espacial nacional a nivel de municipios y condados basado en sus propias disposiciones sobre los derechos de desarrollo municipal.

2.2.2 Considerar el impacto de la diferenciación de competencias de planificación entre los niveles municipal y de condado en la construcción del sistema de planificación espacial territorial

Los diferentes niveles de planificación reflejan diversos grados de responsabilidad gubernamental. La capacidad de los distintos actores involucrados en el proceso de planificación para colaborar eficazmente dentro de una clara delimitación de competencias influye directamente en la eficacia de la elaboración e implementación de los planes [17]. En primer lugar, las competencias de

planificación espacial territorial incluyen derechos y obligaciones en cuatro etapas: elaboración, aprobación, implementación y supervisión [24].

En segundo lugar, desde la perspectiva de la optimización de la gobernanza pública, es necesario simplificar aún más los niveles de planificación. Por ejemplo, podría permitirse eliminar la planificación territorial a nivel municipal al construir el sistema de planificación espacial territorial entre los niveles condado y municipal, manteniendo únicamente el nivel de planificación del condado. Un ejemplo es el distrito Wujiang de la ciudad de Suzhou, en la provincia de Jiangsu, que llevó a cabo un programa piloto de planificación detallada (planificación de aldeas) a nivel de condado. Esto incluyó la delimitación de áreas unitarias y la exploración activa de la coordinación de la planificación detallada (planificación de aldeas) bajo la organización a nivel de condado, lo que constituye un paso hacia la disminución de la planificación territorial a nivel municipal.

2.3 Lógica técnica de la planificación (enfoque de gobernanza): considerar el impacto de la división de contenidos entre los tipos de planificación para explorar la construcción de un sistema de planificación espacial territorial condado-municipio "general-específico-detallado"

La división de los tipos de planificación tiene como objetivo crear contenidos diferenciados mediante la transmisión y la coordinación entre los distintos tipos de planificación. Esto permite distinguir las responsabilidades de aprobación de la planificación entre los niveles superiores y los del mismo nivel, reduciendo así la complejidad del contenido y facilitando los procesos de elaboración y aprobación.

La unidad del condado es el principal ámbito para la elaboración de tres tipos de planes: generales, detallados y específicos [25]. La coordinación entre estos tres tipos de planes es crucial para construir el sistema de planificación espacial territorial condado-municipio.

Desde la perspectiva de la transmisión entre tipos de planificación, el sistema necesita coordinar tres "interfaces de transmisión", a saber: Interface general-detallado, Interface general-específico, Interface específico-detallado^⑤.

2.3.1 Interfaz general-detallada: centrarse en la coordinación de la lucha por la autoridad entre el gobierno central y local

La interfaz general-detallada es la interfaz de transición del poder de gobernanza espacial nacional hacia la gobernanza espacial local [1]. A menudo se malinterpreta como la inclusión de dos niveles de autoridad en la planificación, pero en realidad, la planificación detallada es la principal «interfaz» para la coordinación y negociación de los derechos espaciales entre el gobierno y el mercado [26]. Por lo tanto, la planificación general y la planificación detallada deben entenderse como diferentes tipos de planificación, no como diferentes niveles de planificación. La interfaz general-detallada debe centrarse en tres aspectos principales:

Diferenciar correctamente el contenido de los planes generales y detallados. La planificación general debe centrarse en los aspectos estratégicos y coordinados para todo el condado, mientras que los aspectos de implementación deben ser tratados por la planificación detallada. Por lo tanto, se deben evitar los poderes excesivamente detallados en la planificación espacial general a nivel del condado.

En el proceso de transición de la planificación general a la planificación detallada, esto se puede hacer a través de la planificación a nivel de las municipalidades o mediante la elaboración de planes detallados a nivel de unidades, que luego se transfieren a la planificación detallada a nivel de implementación.

Debe considerarse promover la gestión de la planificación detallada con cobertura total,

incluyendo la coordinación de los espacios de construcción urbana, los espacios de construcción rural y los espacios no construidos, y promover gradualmente la cobertura total de las unidades urbanas y la planificación de aldeas en las regiones donde las condiciones lo permitan.

2.3.2 Interfaz general-especializada: centrarse en la división horizontal del contenido de la planificación

La interfaz general-especializada debe resolver el problema de la planificación «todo-en-uno», simplificando y afinando los aspectos espaciales y profundos de los diferentes planes especializados, y estableciendo un sistema de gestión claro y ordenado para la elaboración y aprobación de planes especializados con una distribución del trabajo y límites de autoridad claros [26]. La interfaz general-especializada debe centrarse en tres aspectos principales:

Coordinar la sincronización de la elaboración de los planes generales y especializados, fomentar la coordinación entre los diferentes planes especializados y crear un modelo de «elaboración conjunta, gestión conjunta y uso compartido» entre los diferentes departamentos, con coordinación bajo un «mapa» dentro de una estrategia unificada [12].

Diferenciar qué contenido principal debe incluirse en la planificación general y qué contenido debe incluirse en los planes especializados. Por ejemplo, la provincia de Jiangsu ha especificado claramente que los planes de distribución de pueblos y ciudades deben elaborarse a nivel del condado para coordinar mejor el modelo de distribución de pueblos a nivel del condado [27], reduciendo así el contenido de la planificación espacial general a nivel del condado y excluyendo las clasificaciones de pueblos naturales que no caen dentro de esta competencia.

Aclarar el modo de transmisión entre la planificación general y los planes especializados, integrando el contenido «general» de los planes especializados en la planificación espacial general del condado para la coordinación, y especificando cómo transferir los planes especializados utilizando métodos como la transmisión de indicadores, la transmisión de distribución y la transmisión de listas.

2.3.3 Interfaz especializada-detallada: centrarse en la definición del ámbito espacial a nivel de la parcela

Debido al retraso relativo en la elaboración de los planes especializados, aún no se ha discutido mucho sobre la relación de transmisión entre la planificación especializada y la planificación detallada. La interfaz especializada-detallada debe centrarse en dos aspectos principales:

En los planes especializados, se deben especificar los estándares de disposición espacial, las áreas y los límites de ubicación precisos de las instalaciones a implementar. En la planificación detallada, se deben aclarar las necesidades espaciales planteadas por los diferentes departamentos en los diversos planes especializados y coordinarse en el espacio, logrando verdaderamente la «integración de los planes» [26]. Recientemente, Nankín ha explorado planes especializados a nivel de planificación detallada, con énfasis en los planes de control de tierras para guiar mejor la elaboración de la planificación detallada [28].

La planificación especializada debe desempeñar un papel de orientación para la planificación detallada. Por ejemplo, la provincia de Jiangsu utiliza los planes de distribución de ciudades y aldeas como planes especializados para coordinar la optimización del espacio rural a nivel del condado, mientras promueve la gestión detallada de la planificación y el ajuste dinámico de las clasificaciones de las aldeas. Esto proporciona una orientación más científica y coordinada para el desarrollo de la planificación detallada (planificación de aldeas), evitando discutir «solo el pueblo» al elaborar el plan de la aldea [27].

3. Marco práctico del sistema de planificación del espacio terrestre del condado y municipio

Basado en las diferencias lógicas en las escalas administrativas, los poderes administrativos y las técnicas de planificación mencionadas anteriormente, y en combinación con el desarrollo real de los condados y municipios, el autor considera que los marcos prácticos comunes para la planificación del espacio terrestre del condado y municipio pueden incluir cuatro tipos: planificación conjunta condado-municipio, planificación conjunta ciudad-pueblo, planificación separada para condado y municipio y planificación conjunta de varias ciudades conectadas (Tabla 2). En la práctica, algunas unidades a nivel de condado presentan casos en los que algunos municipios desarrollan sus propios planes mientras que otros no, lo que puede dar lugar a un desajuste en las responsabilidades de gestión [1].

3.1 Planificación conjunta de condado y municipio: elaboración conjunta del plan maestro de espacio terrestre del condado y municipio para fortalecer el papel de liderazgo en el desarrollo global a nivel de condado

La planificación conjunta de condado y municipio se refiere a la integración del contenido de la planificación espacial a nivel municipal en la planificación a nivel del condado cuando se elabora el plan maestro del espacio terrestre del condado, en lugar de desarrollar planes separados para los municipios. El estado ha indicado claramente que "las regiones pueden adaptar la planificación del espacio terrestre de la ciudad y el condado con la planificación del espacio terrestre de los municipios", lo que proporciona un fundamento político para la elaboración conjunta de los planes del espacio terrestre del condado y el municipio. Este marco está dirigido por el condado, con un solo nivel de gobierno, e incluye la coordinación horizontal del plan maestro del espacio terrestre del condado, la planificación especializada y la planificación detallada (Figura 2). Aunque este marco se ha explorado relativamente poco hasta ahora, y algunos planes maestros del espacio terrestre del condado ya han sido elaborados y aprobados, como se mencionó anteriormente, muchas unidades a nivel de condado han incluido los planes a nivel municipal en sus listas de proyectos, lo que refleja una preparación parcial conjunta entre el condado y los municipios. El objetivo principal de promover la planificación conjunta condado-municipio es adaptarse a la tendencia de simplificación de los poderes municipales, centralizando aún más los poderes de planificación a nivel de condado y realizando una separación de los poderes de aprobación a diferentes niveles a través de la división de contenidos en los planes maestros, especializados y detallados. Este marco se enfoca en tres aspectos principales:

El contenido del plan maestro del espacio terrestre del condado, que debe incluir no solo elementos básicos como las tres zonas y tres líneas, el sistema urbano del condado, la protección de recursos y el apoyo a los factores a nivel del condado, sino también enfocarse en la subdivisión secundaria de las unidades urbanas de los municipios y las listas de proyectos para los territorios municipales;

La planificación detallada debe subdividirse en planificación detallada a nivel de unidades y planificación detallada a nivel de ejecución. El plan a nivel de unidades debe analizar y delimitar completamente las unidades, y el plan de ejecución debe reflejar completamente los objetivos estratégicos, los controles de límites, la distribución funcional, la estructura espacial y el uso de recursos, como exige el plan maestro. Este marco también se alinea con las reformas actuales en la planificación detallada en el país;

La planificación detallada global debe organizarse en torno a la delimitación de unidades. La

planificación detallada de las unidades urbanas y rurales (planificación de los pueblos) debe explorar modelos de planificación integrada para evitar la existencia de dos sistemas de planificación distintos para las zonas urbanas y rurales.

La ventaja de este marco es que ayuda a organizar los derechos de desarrollo global en toda la región, con un alto nivel de coordinación en la asignación de recursos a nivel del condado. Puede equilibrar eficazmente las contradicciones y demandas de diferentes municipios, mientras resuelve el problema de la coordinación del uso del suelo entre los departamentos a nivel del condado y la implementación de planes a nivel de municipio [4]. En particular, cuando las fronteras de los municipios ya han sido definidas, en realidad hay poco contenido que requiera investigación y determinación a través del plan maestro para el espacio de los municipios. Este marco es más adecuado para dos tipos de unidades a nivel de condado: una es una unidad de condado con urbanización general, que tiene un sistema de gobernanza urbana; la otra es una unidad de condado donde las oportunidades de desarrollo están principalmente concentradas en la ciudad del condado, con funciones municipales débiles, un alto éxodo rural y niveles generalmente bajos de gobernanza, como las unidades de condado en las regiones remotas del centro y oeste.

3.2 Planificación conjunta de ciudad y aldea: coordinación profunda de la planificación territorial rural con planificación detallada, ayudando a coordinar y asignar los recursos de construcción existentes en todo el municipio

La planificación conjunta de ciudad y aldea se refiere a la integración de la planificación general de la ciudad con la planificación detallada, utilizando la planificación detallada para una coordinación profunda. Esto incluye la planificación general del uso del suelo en la ciudad, la planificación detallada de las unidades urbanas y la planificación de las aldeas, formando en esencia un resultado global para toda la zona del municipio. Este marco permanece a un solo nivel, creando un sistema de planificación territorial a nivel de condado que coordina la planificación general del condado, la planificación especializada y la planificación detallada en el municipio. Ver Figura [3].

El principal objetivo de promover la planificación conjunta de la ciudad y la aldea es reforzar la capacidad de la ciudad para coordinar los recursos espaciales y la sinergia entre el desarrollo de la ciudad y la aldea, coordinando además la asignación de tierras agrícolas y el espacio para la construcción de la revitalización rural, y explorando mecanismos para una distribución ordenada de los recursos de construcción existentes en las áreas rurales. Este marco se centra en dos aspectos principales: en primer lugar, la planificación general del uso del suelo a nivel de condado debe centrarse más en el contenido de la planificación a nivel de condado, considerando el patrón de desarrollo espacial para todo el condado, mientras que a nivel municipal debe coordinar los controles rígidos básicos, como las "tres zonas y tres líneas"; en segundo lugar, la planificación detallada a nivel municipal debe centrarse en el uso coordinado de las tierras de construcción existentes a través de todo el municipio, al mismo tiempo que se integra con las políticas de tierras relacionadas con la rehabilitación integral de tierras y las políticas de tierras para las aldeas, para garantizar una coordinación total de los recursos espaciales en el municipio.

La ventaja de este marco es que ayuda a aprovechar los recursos existentes en las ciudades y aldeas rurales, optimizando la distribución espacial de la ciudad, y al mismo tiempo, al lograr un uso intensivo y eficiente de las tierras en la ciudad, también activa la vitalidad del desarrollo de la ciudad. Este marco es adecuado para las áreas donde la gobernanza del desarrollo urbano está

relativamente bien establecida y la capacidad de planificación es alta, como en las áreas costeras desarrolladas. Por ejemplo, la provincia de Guangdong está explorando este marco práctico, seleccionando 20 ciudades con buenas bases de trabajo, gran entusiasmo y una urgente necesidad de tierras para la construcción rural, para implementar la planificación conjunta de la ciudad y la aldea a través de la planificación detallada del uso de tierras para las ciudades.

3.3 Planificación separada para el condado y el municipio: elaboración separada de los planes de uso del suelo a nivel de condado y municipio, lo que permite adaptarse a los sistemas administrativos y promover las reformas de los poderes del condado y del municipio

La planificación separada para el condado y el municipio se refiere a la elaboración separada de los planes de uso del suelo a nivel de condado y municipio, formando dos niveles: el plan general del condado y los planes especializados, así como el plan general del municipio, la planificación detallada de las unidades urbanas (lo cual se puede entender como planificación detallada a nivel municipal) y la planificación de las aldeas (ver Figura [4]). Este marco sigue principalmente el modelo anterior de planificación urbana y rural, donde los poderes de planificación del uso del suelo están separados a nivel de condado y municipio. Sin embargo, en algunas regiones, el contenido relacionado con los municipios aún se incluye en los planes del condado.

El objetivo principal de promover la planificación separada del condado y el municipio es adaptarse a la necesidad de separación de poderes administrativos entre el condado y el municipio. Este marco se centra en dos aspectos principales: en primer lugar, el plan general de uso del suelo a nivel de condado debe simplificar más el contenido de la planificación para los municipios, especialmente en los condados con zonas administrativas mixtas; en segundo lugar, antes de elaborar un plan de uso del suelo para los municipios, es necesario considerar delegar más los poderes de planificación a las unidades municipales, explorando si la planificación del uso del suelo a nivel municipal debe ser aprobada por el gobierno del condado para evitar situaciones en las que no haya poderes de planificación a nivel municipal pero aún se elabore un plan de uso del suelo a nivel municipal.

La ventaja de este marco radica en su fuerte adaptabilidad a nuestro sistema administrativo, ya que puede promover las reformas de poderes de los condados y municipios, y contribuir a la implementación del sistema de planificación territorial "cinco niveles y tres categorías" en China. Este marco es aplicable a las áreas donde los municipios tienen una escala espacial relativamente grande y una capacidad de desarrollo fuerte, especialmente aquellas con atributos de distrito administrativo regional o mixto, particularmente en las zonas que promueven reformas de ciudades a nivel municipal. Actualmente, muchas unidades a nivel de condado han adoptado este marco, especialmente en las regiones donde se han emitido directrices provinciales para la preparación de la planificación espacial de la tierra para los municipios[29], y después de la aprobación de los planes espaciales del condado, estas áreas han comenzado a explorar la preparación de planes espaciales de tierras a nivel municipal.

3.4 Planificación conjunta de varios municipios: Coordinación de la planificación espacial de la tierra para varios municipios cercanos para fomentar puntos de crecimiento fuertes

La planificación conjunta de varios municipios hace referencia a la coordinación de la preparación de planes espaciales para varios municipios que están geográficamente cerca y son interdependientes. Este marco consta de dos niveles: a nivel de condado y a nivel de distrito, formando un sistema de planificación espacial de la tierra que incluye la planificación espacial de la tierra a nivel de condado, planificación especializada y planificación detallada, así como

planificación espacial de la tierra a nivel de distrito, planificación detallada de unidades urbanas y planificación de aldeas. Ver Figura [5].

El objetivo principal de promover la planificación conjunta de varios municipios es abordar el problema de la falta de dinamismo en el desarrollo de algunos municipios y promover el desarrollo integrado de los municipios relacionados, optimizando así la estructura del desarrollo espacial del condado. La clave de la planificación conjunta de varios municipios radica en un fuerte apoyo administrativo, lo que también prepara el terreno para el siguiente ajuste administrativo de los municipios. Este marco se centra en tres aspectos clave: primero, analizar el patrón de desarrollo de los municipios a nivel de planificación espacial de la tierra del condado, planificar las áreas de desarrollo integrado de los municipios y definir las prioridades de desarrollo de los municipios en cada distrito; segundo, delegar los poderes de planificación al distrito, explorar el establecimiento de estructuras administrativas relevantes, como diferentes tipos de comités de gestión[21], para permitir que el distrito desempeñe un papel coordinador efectivo; tercero, promover la aprobación de la planificación del distrito por el gobierno local para evitar la situación en la que tanto los planes del condado como los del distrito sean aprobados por la misma autoridad, lo que resultaría en una planificación del mismo nivel pero con contenido dividido.

La ventaja de este marco es que ayuda a guiar el flujo completo de recursos públicos y elementos del mercado, concentrándolos razonablemente y asignándolos de manera óptima, fomentando así el desarrollo de más municipios dinámicos, creando nuevos motores de desarrollo con un fuerte apoyo y capacidad de impulso en el condado, proporcionando más puntos de crecimiento para el condado. Este marco es especialmente adecuado para distritos administrativos mixtos, áreas donde el desarrollo de los municipios es relativamente bajo y condados con escalas espaciales grandes pero con escalas de municipios pequeñas. Por ejemplo, en la provincia de Sichuan, donde las áreas de los municipios son relativamente pequeñas y no han pasado por la anterior ronda de fusiones de municipios, la mayoría de los municipios son áreas de municipio único. Para promover una mayor reforma, Sichuan ha comenzado a elaborar planes espaciales de la tierra para los municipios a través de unidades de distrito, para proporcionar más espacio para la revitalización rural y la nueva urbanización.

4 Conclusión y Perspectivas

4.1 Puntos Principales y Conclusiones

En el proceso de reforma de la planificación espacial del territorio, es urgente combinar los avances prácticos de las diferentes regiones, revisar y aclarar el sistema de planificación espacial del territorio a nivel de condados y municipios, con el fin de proporcionar referencias para los próximos pasos de la reforma. Sobre la base de investigaciones existentes, este artículo presenta los siguientes tres puntos principales: Primero, el país reconoce que la construcción del sistema espacial del territorio a nivel de condados y municipios no puede ser "única para todos" a nivel nacional, sino que se debe fomentar la exploración local. Las regiones pueden explorar marcos prácticos apropiados según las diferencias en las características espaciales regionales, la escala de los territorios administrativos, la organización de los derechos de desarrollo de los condados y municipios, la distribución de los derechos de planificación y la división de las diferentes categorías de planificación (Figura 6); En segundo lugar, no es necesario que exista necesariamente una jerarquía de planificación espacial a nivel municipal, y los resultados de la planificación no deben

presentarse necesariamente por separado. Cuando los poderes de los municipios se simplifiquen lo suficiente y los derechos de desarrollo se reduzcan, la planificación espacial municipal puede combinarse con la planificación global a nivel de condado o con la planificación detallada de toda la localidad; en tercer lugar, se proponen cuatro marcos comunes que se adaptan a la lógica de construcción del sistema de planificación espacial del territorio de condados y municipios. Se cree que no hay una diferencia inherente en la elección de un marco u otro en la práctica, lo que importa es que el marco sea adecuado y que coincida con los poderes del gobierno, se coordine con los procesos de elaboración, aprobación, implementación y supervisión, y sea coherente con el nivel de desarrollo económico y social local y la capacidad de gobernanza de los gobiernos locales.

4.2 Perspectivas: Sugerencias para la Optimización y Mejora del Sistema de Planificación Espacial del Territorio de Condados y Municipios

Para respaldar la reforma de la planificación espacial del territorio nacional, es necesario que las autoridades locales exploren activamente la construcción del sistema de planificación espacial del territorio de condados y municipios y perfeccionen los mecanismos institucionales correspondientes. Se proponen cinco sugerencias para optimizar el sistema de planificación espacial del territorio de condados y municipios: Primero, acelerar la reforma de los poderes administrativos a nivel de los gobiernos municipales y de condado. Por ejemplo, para municipios grandes, se pueden implementar reformas mediante ciudades a nivel municipal, otorgando los poderes correspondientes de planificación, lo que permitiría gestionar la planificación espacial del territorio a nivel municipal. Para municipios más pequeños, es necesario explorar la simplificación de poderes y eliminar gradualmente la jerarquía de planificación espacial del territorio a nivel municipal; Segundo, los resultados de la planificación espacial global a nivel de condado deben centrarse en el sistema de planificación espacial de los condados y municipios, y esto debe ser claramente especificado en los resultados de planificación. El sistema definido debe seguirse estrictamente en la práctica; Tercero, las regiones deben explorar activamente mecanismos de transmisión de planificación adecuados a sus condiciones locales. En particular, debe mejorarse el mecanismo de transmisión entre los niveles de "global-específico-detallado" a nivel de condado y entre los niveles "condado-municipal". Con base en la aclaración de los poderes, se debe construir un sistema progresivo y optimizado; Cuarto, la planificación espacial del territorio de condados y municipios, como parte del sistema de "cinco niveles y tres categorías", debe hacer hincapié en el estatus y el papel de la planificación detallada. Es necesario seguir investigando la delimitación de las unidades de planificación detallada locales, su preparación coordinada y los mecanismos de implementación y gestión de la planificación; Quinto, debe prestarse atención a la relación entre la implementación de la planificación y la integración de políticas, especialmente en cuanto a la planificación detallada. Debe integrarse con políticas relacionadas como la consolidación de tierras, la rehabilitación de tierras, la entrada de tierras colectivas para uso comercial al mercado y la actualización de existencias. Esto asegurará que la planificación se convierta en una política real de gobernanza pública. El camino hacia la reforma de la planificación espacial del territorio es largo y difícil. Solo con la acción activa de todas las partes y una exploración activa en la práctica, se podrá trazar un camino de planificación espacial del territorio característico de China, proporcionando un soporte para el desarrollo de calidad en la nueva era.

Notas

① Las "Opiniones del Comité Central del Partido Comunista de China y del Consejo de Estado sobre el establecimiento del sistema de planificación espacial del territorio nacional y la supervisión de su implementación" clarifican el sistema "cinco niveles y tres categorías" de la planificación espacial del territorio, que se refiere a los niveles nacional, provincial, municipal, de condado y de pueblo como los cinco niveles, y las tres categorías son el plan general, los planes especiales y los planes detallados.

② En los últimos años, el país ha emitido documentos como "Aviso sobre el refuerzo de la planificación de los pueblos para promover la revitalización rural" (Documento de la Oficina de Recursos Naturales [2019] No. 35), "Opiniones sobre la mejora del trabajo de planificación de los pueblos" (Documento de la Oficina de Recursos Naturales [2020] No. 57), "Aviso sobre el refuerzo del trabajo de planificación detallada del espacio territorial" (Documento de Recursos Naturales [2023] No. 43), y "Aviso sobre el aprendizaje de la experiencia del 'Proyecto Diez Mil' para mejorar la calidad y efectividad de la planificación de los pueblos" (Documento de Recursos Naturales [2024] No. 1), que definen claramente los requisitos de gestión para la planificación detallada y la planificación de los pueblos.

③ Algunos académicos denominan al sistema de planificación espacial del territorio en el nivel de condado y por debajo como el "sistema de planificación espacial del territorio del condado". En comparación con el "sistema de planificación espacial del territorio del condado y los pueblos", este artículo considera que el término "nivel de condado" está más relacionado con la planificación espacial del condado y pasa por alto el contenido de la planificación a nivel de los pueblos, mientras que el término "condado y pueblo" es más fácil de entender, ya que incluye tanto la planificación espacial del condado como del pueblo.

④ Las "Opiniones del Comité Central del Partido Comunista de China y del Consejo de Estado sobre el establecimiento del sistema de planificación espacial del territorio nacional y la supervisión de su implementación" especifican que "cada región debe elaborar planes de planificación espacial de los pueblos según las condiciones locales", y "las regiones pueden combinar la planificación espacial a nivel municipal y de condado con la planificación de los pueblos, o combinar varias localidades en unidades para elaborar planes de planificación de los pueblos", y "se pueden elaborar planes especiales relevantes a nivel nacional, provincial y municipal" y "los planes detallados deben ser elaborados a nivel municipal y por debajo".

⑤ La interfaz de planificación general-detallada entre el condado y el pueblo se refiere a la interfaz a través de la cual el plan general de planificación espacial del condado se transmite a los planes detallados, la interfaz de planificación general-especial entre el condado y el pueblo se refiere a la interfaz a través de la cual el plan general de planificación espacial del condado se transmite a los planes especiales del condado, y la interfaz de planificación especial-detallada entre el condado y el pueblo se refiere a la interfaz a través de la cual los planes especiales del condado se transmiten a los planes detallados.

Referencias

[1] Wang Xinzhe, Qian Hui, Liu Zhenyu. Investigación sobre el posicionamiento del plan general de espacio territorial a nivel de condado desde la perspectiva de la gobernanza [J]. Revista de Planificación Urbana, 2020(3): 65-72.

[2] Peng Zhenwei, Zhang Li, Dong Shuting, et al. Necesidad, posicionamiento y contenidos clave

del plan general de espacio territorial a nivel de pueblos y aldeas [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2020(1): 31-36.

[3] Li Ruhai. Planificación territorial: dificultades reales y reconstrucción del sistema [J]. *Planificación Urbana*, 2021, 45(2): 58-64.

[4] Chen Meiou, He Changcheng, Yao Zhihu. Discusión sobre la elaboración simultánea del plan general de espacio territorial a nivel de condado y pueblo [J]. *Tierra China*, 2023(4): 29-31.

[5] Zhang Li, Dong Shuting, Lu Xigan. Discusión sobre la planificación del espacio territorial a nivel de pueblo desde la perspectiva del sistema administrativo: lecciones de Reino Unido, Japón y Alemania [J]. *Construcción de Pequeñas Ciudades*, 2020, 38(12): 5-11.

[6] Zhang Qiang, Lin Shaoying. Elaboración del plan general de espacio territorial a nivel de condado bajo el sistema de división de responsabilidades [J]. *Revista de la Universidad de Tecnología de Xiamen*, 2021, 29(3): 70-76.

[7] Chen Chuan, Li Haiyan. Investigación sobre el sistema de conexión de planes especiales relacionados con el espacio territorial y los mecanismos de garantía [J]. *Tierra China*, 2024(2): 9-13.

[8] Liu Heli, Nie Jingxin, Luo Mei, et al. Control rígido y gobernanza flexible en la planificación del espacio territorial: una reconsideración desde las perspectivas del espacio territorial y las relaciones espaciales [J]. *Ciencia de la Tierra de China*, 2021, 35(11): 10-18.

[9] Xu Jing, Yang Xi. Investigación sobre el sistema de transmisión y mecanismos de implementación de la planificación del espacio territorial [J]. *Tierra China*, 2020(8): 21-24.

[10] Wang Jinbai. Investigación clasificatoria de la experiencia internacional en modelos de transmisión de planificación del espacio territorial y lecciones aprendidas [J]. *Planificación y Construcción de Pekín*, 2023(1): 130-136.

[11] Dong Ke, Zhang Jing. Fortalecimiento de la transmisión jerárquica para lograr la coherencia: investigación sobre la innovación en los contenidos obligatorios del plan de la ciudad [J]. *Planificación Urbana*, 2018, 42(1): 26-34.

[12] Huang Huiming, Han Wenchao, Zhu Hong. Investigación sobre el sistema de transmisión de planificación del espacio territorial en Guangzhou con enfoque en todo el territorio y elementos [J]. *Geografía Tropical*, 2022, 42(4): 554-566.

[13] Wang Weixi, Cao Chun. Reflexión sobre la lógica del control espacial en la planificación del espacio a nivel de condado [J]. *Planificación Urbana*, 2023, 47(4): 25-30.

[14] Zhang Li, Li Wenqi, Wang Jinbai. Coordinación en la transmisión de planificación del espacio: prácticas internacionales y lecciones desde la perspectiva de la gobernanza [J]. *Planificación Urbana Internacional*, 2022, 37(5): 1-13.

[15] Wang Xinzhe, Xue Haoying. Construcción de un léxico en el sistema de transmisión del plan de espacio territorial [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2019(S1): 9-14.

[16] Wang Xinzhe, Xue Haoying, Yao Kai. Problemas clave en la elaboración del plan general de espacio territorial: discusión sobre la elaboración del plan a nivel provincial [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2022(3): 50-56.

[17] Deng Lingyun, Zeng Shanshan, Zhang Nan. Investigación sobre la innovación del sistema de planificación territorial desde la perspectiva de las competencias gubernamentales [J]. *Investigación sobre el Desarrollo Urbano*, 2016, 23(5): 24-30.

[18] Wang Puchou. Análisis de los conceptos fundamentales de la gobernanza nacional, gubernamental y social y sus relaciones mutuas [J]. *Revista Sociológica*, 2014, 2(3): 12-20.

- [19] Zhao Min. Discusión sobre la lógica y las estrategias operativas del sistema de planificación del espacio territorial [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2019(4): 8-15.
- [20] Chen Yuqiong, Hu Jianshuang. Investigación sobre los modelos organizacionales y las estrategias de uso del suelo en los suburbios de las áreas metropolitanas: el caso del plan de espacio territorial de Hanwang Town en Xuzhou [C]// *Ciudad Popular, Planificación Empoderada - Actas de la Conferencia Anual de Planificación Urbana de China, 2022*. Sociedad de Planificación Urbana de China, 2023.
- [21] Gong Weixia, Zhou Jianyun. Reflexiones sobre la coordinación de la planificación territorial a nivel municipal desde la perspectiva de la división de competencias intergubernamentales: caso de Dongguan [J]. *Planificación Urbana y Rural*, 2021(5): 117-124.
- [22] Shen Ronghua. *Estudios sobre el gobierno local en China* [M]. Pekín: Editorial de Literatura de Ciencias Sociales, 2006.
- [23] Ma Xing. Caminos para la gobernanza en el contexto de la reforma de competencias y estrategias de planificación territorial para áreas rurales: investigación sobre la planificación de múltiples pueblos en el norte de Zhejiang [C]// *Gobernanza Espacial para el Desarrollo de Alta Calidad — Actas de la Conferencia Anual de Planificación Urbana de China, 2020*. Sociedad de Planificación Urbana de China, 2021.
- [24] Huang Mei. Construcción de un sistema de supervisión de la implementación del plan de espacio territorial basado en la teoría de juegos de competencias [J]. *El Planificador*, 2019, 35(14): 53-57.
- [25] Zhao Yi, Zheng Jun, Xu Chen, et al. Problemas clave en la elaboración del plan general de espacio territorial a nivel de condado [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2022(2): 54-61.
- [26] Chen Chuan, Xu Ning, Wang Chaoyu, et al. Investigación sobre el sistema de transmisión y mecanismos de implementación del plan de espacio territorial entre niveles de ciudad y condado [J]. *El Planificador*, 2021, 37(15): 75-81.
- [27] Chen Xiaohui, Hu Jianshuang. Prácticas de gobernanza espacial rural en Jiangsu: etapas, caminos y modelos [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2024(1): 38-45.
- [28] Huangfu Yue, Su Ling, Zheng Xiaohua. Nuevas ideas para la integración de planes especiales y planes generales en un solo mapa de planificación territorial: el caso de Nanjing [J]. *Investigación sobre el Desarrollo Urbano*, 2021, 28(1): 9-13.
- [29] Pan Bin, Lu Jia, Shen Lingyan, et al. Direcciones y enfoques en la elaboración de planes de espacio territorial a nivel de pueblo [J]. *El Planificador*, 2022, 38(6): 109-117.
- [30] Chen Xiaohui, Lü Hai. Investigación sobre la planificación espacial rural dentro del marco del sistema de planificación territorial: el caso de Jiangsu [J]. *Revista de Planificación Urbana*, 2021(1): 74-81.