

构建统一空间规划体系的理论支撑、 障碍分析与对策建议

迪力沙提·亚库甫 严金明*

【摘要】空间规划是高位统筹的战略性规划，其主要功能是促进空间资源在各部门、行业间的优化配置。良好的空间规划秩序是助力国家治理能力和治理体系现代化、提高空间治理和管控水平、推进生态文明建设和新型城镇化的重要举措。空间规划的主要支撑理论为：系统论、可持续发展理论、规划协调理论和政府治理理论。当前构建统一的空间规划在六个方面存在障碍：缺乏合理的规划层级关系、缺乏良好的部门协调机制、缺乏统一的底数平台、缺乏有效的底线设定、缺乏科学的底盘规划方法、缺乏明确的法律制度保障。应当从规划体系、规划技术、规划保障三个角度六个方面支撑构建统一的空间规划：以现有规划为基底，建立“1+X”空间规划体系；以政府牵头为主导，设立空间规划委员会；以土地数据为基础，明确空间规划“底数”；以“三线划定”为核心，明确空间规划“底线”；以弹性规划与土地综合整治为抓手，明确空间规划“底盘”；以依法治国为宗旨，完善与空间规划相关的配套法律保障。

【关键词】空间规划；理论支撑；障碍分析；对策建议

一、导论

（一）构建统一空间规划体系的背景

20世纪80年代以来，随着理论上空间的社会意义被认知和实践中空间与非空间要素的相互作用在各种尺度上均日益普遍而复杂，空间规划被逐渐意识到是经济、社会、文化、生态等政策的地理表述，其应具有多尺度、综合性的特征和相应的规划体系。在此背景下，世界各国原有的空间规划的体系亟待改革和完善，国际规划界也逐渐对其引起重视并产生共鸣。在德国，空间规划涵盖了城市、区域及国家层面的规划内容，是一条整体性、综合性和全面性的规划途径。在英

国，空间规划已成为包含规划改革、政策整合、战略治理等内容的综合进程。在我国，随着计划经济时期形成演化来的传统规划问题的逐渐暴露，空间规划体系的改革和完善也逐渐被学者作为重点研究议题（王向东等，2012）。

伴随我国经济发展进入“新常态”，良好的空间规划秩序，是提高空间治理和管控水平的必然要求。然而当前，我国具有法定依据的各类规划便有80多种，且存在规划标准“打架”、内容表述不一、数据彼此矛盾和规划管理“分割”等问题。这不仅严重损害了各类规划的权威性，更使区域空间布局和资源配置易处于混乱无序状态，成为掣肘生态文明建设的重要障碍。自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

* 迪力沙提·亚库甫：中国人民大学公共管理学院博士研究生，dlli@ruc.edu.cn；严金明（通讯作者）：中国人民大学公共管理学院副院长、博士生导师，yanjinming@ruc.edu.cn。基金项目：国土资源部公益性行业科研专项课题（201511003-2）、（201511010-04），中国人民大学科研基金项目。

明确提出“建立空间规划体系”以来，中央先后在中央经济工作会议、城镇化工作会议、《国家新型城镇化规划（2014—2020）》《生态文明体制改革总体方案》《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等中强调，要推进规划体制改革，构建空间规划体系，加快规划立法工作，健全规划管理机制。因此，构建统一的空间规划体系，实现“一张蓝图干到底”，已成为提高规划的系统性、规范性、实用性和权威性以及助力国家治理能力和治理体系现代化、推进生态文明建设和新型城镇化的重要举措。

（二）构建统一空间规划体系的意义

建立统一的空间规划体系，从源头上探索协调解决各类规划存在的矛盾，实现“多规融合”，有利于落实中央全面深化改革战略，实现国家宏观战略目标；有利于推进发展方式的转变，实现国民经济发展空间拓展与地区结构的优化；有利于提升政府治理能力，实现国家治理能力和治理体系现代化。

1. 有利于落实中央全面深化改革战略

建立统一的空间规划体系，是落实中央全面深化改革决策部署的具体行为，是落实优先生态保护、保障粮食安全、促进建设用地节约集约等国家战略的重要抓手。以空间规划为依据，全面实施“空间管制”，科学划定城镇、农业、生态空间及生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界，注重开发强度管控和主要控制线落地，实现国家保护耕地和基本农田、推进生态保护和建设、倒逼城市土地节约集约利用的战略目标。

2. 有利于推进发展方式的转变

空间开发战略始终是国家总体发展战略的重要组成部分，国土开发格局和生产力总体布局的优化对拓展国民经济发展空间、提高国民经济组织效率具有突出作用。随着我国现代化进程加速，推进经济发展方式转变成为大势所趋，通过建立统一的空间规划体系，制定科学、合理的国土开发格局与秩序，有利于实现地区结构优化，有利于发挥不同区域的比较优势，能够从更大空间范围内破解产业重复建设、区际恶性竞争、大城市病严重、地区差距扩大等深层次矛盾和问题，是推进发展方式转变的一个有效途径（杨荫

凯，2014）。

3. 有利于提升政府治理能力

建立统一的空间规划体系，有利于理顺空间规划管理体制，统筹关键空间资源的规划配置事权，科学划分规划主管部门之间的职责和事权，形成关键事权统一集中、其他事权分散配置的政府治权体系。通过空间规划“一张图”审批，消除空间规划之间的交叉和重复，提高规划的系统性、规范性、实用性和权威性，实现规划管理体制的创新，维护依法治国的政府治理秩序（严金明等，2017）。

二、构建统一空间规划体系的理论支撑

（一）空间规划的诠释

空间规划是为了满足区域社会经济发展长远需求，对土地、水体、林木、矿产、能源、生物等空间资源进行超前性的调配和安排，促进空间资源在各部门、行业间优化配置的手段。

本质上，空间规划是高位统筹的战略性规划，既是人类空间认知与调控不断深化的产物、分配空间发展权的机制、纠正土地市场失灵的工具、优化资源利用系统时空的技术、提高空间利用决策科学性的管理，更是改革规划管理体制、统筹城乡发展、推进新型城镇化、实现生态文明、完善政府治理机制、保障社会经济可持续发展的战略工具（严金明等，2017）。

作为中长期高位统筹的战略性规划，空间规划需要促进空间资源在各部门、行业间优化配置。我国空间规划应该包含定性（性质）、定用（用途）、定量（规模）、定位（位置）、定序（时序）的“五定方案”，其最本质的功能是它对国土空间利用、行业政策协调和政府治理过程的未来时空导向，即对未来资源的分配和时空组织，其最大的目标在于遵守五重框架中各项约束条件的效益最大化，即自然条件的适宜性、经济发展的可行性、社会制度的可容性、生态系统的平衡性和空间布局的合理性（严金明等，2012）。

（二）构建统一空间规划体系的理论基础

1. 空间系统论

根据贝塔郎菲一般系统论对系统的定义，系

统是指处于相互作用中的要素的复合体（冯·贝塔朗菲，1987），是指由若干多个互相作用、互相联系的部分组成的具有新的结构和功能的有机整体。国土空间是人类活动参与下空间域沿时间轴发展形成的动态、多维、复杂的人地关系时空系统，时—空—人是其核心要素（张衍毓等，2106）。空间规划系统具有整体性、相关性、秩序性、持续性和演化性等特点（苗东升，2007）。

2. 可持续发展理论

可持续发展是对人地关系的正确认识，它始终以人地和谐为主线，探寻人类利用土地的思维变化，人地关系的协同进化，人与自然的发展轨迹，以及人类活动与资源承载力的平衡等，通过对土地的合理利用、均衡调节、优化布局，最终达到人地和谐发展。当前，城市规划和土地规划的总体原则具有一致性，即以集约节约、合理配置土地资源为最终目标，秉持可持续发展的基本原则（刘利锋等，1999；杨树佳等，2006）。

3. 规划协调理论

哈贝马斯（Habermas）的协作性规划理论被认为不仅是多利益相关者参与的一个交互式解释性过程，也是一个通过沟通理性的商讨型决策尝试（Healey P，1992）。规划协调是指通过跨区重构行业规划，协调冲突、共享资源，统筹区域、协同发展（张衍毓等，2016）。由于空间规划的多层次、多尺度性，“空间规划协调”可以理解为上下层级规划之间的协调，即纵向的规划协调。由于空间规划政策的多源（多部门）性，“空间规划协调”也可理解为指向同一空间的多类规划之间的协调，即横向的规划协调（方创琳等，2016）。

4. 政府治理理论

政府治理是指在市场经济条件下政府对公共事务的治理，“治理的内在含义是国家事务和资源配置的协调机制”（刘卫东，2014）。我国从计划经济向市场经济转型的过程中，空间规划已成为国家空间治理的一个重要工具。要提升国家的空间治理能力，不仅需要梳理各类规划工具，还要关注我国的行政体系特点（谢英挺，2017），从厘清政府事权、提高行政效能的角度出发，通

过顶层设计，“以空间规划事权的边界划分与再分配来改进空间规划体系”（邓凌云等，2015），为政府治理能力的提升奠定基础。

除此之外，“反规划”理论与博弈论也是构建统一空间规划体系的主要理论基础。在空间规划的用途管制中引入“反规划”理论，是把“图”（城市）与“底”（环境）进行易位，将环境作为“图”先行设计，更加关注生态空间（袁磊等，2015）。这一理论提出了与传统规划次序相反的规划顺序，提倡从生态角度、以人为本出发开展规划。从博弈论的角度来思考构建空间规划，认为各类空间规划之间的冲突本质是空间发展权之争，“多规融合”应该公平对待各类空间发展权，促进多元利益主体之间形成良性互动关系，追求多元主体的利益平衡（曾山山等，2016）。

三、构建统一空间规划体系的障碍分析

（一）缺乏合理的规划层级关系

一般情况下，上级规划应侧重战略性、政策性，下级规划侧重操作性、适应性，但在我国规划实践中存在上级规划战略性、政策性不足和下级规划简单模仿上级规划而操作性、适应性不强的问题。规划层级不合理是由于：一是受行政层级关系不合理的影响，上级行政单位相对拥有更多的职权和财权而下级行政单位需要处理更多面向公众的事务，由此造成上级行政单位过多参与地方事务而对于战略性和政策性问题的研究不足，地方规划更多地迎合上级而非公众需求；二是规划科学性和系统性不足，实践中对于规划层级差异的认识和把握仍有所欠缺，如城乡建设规划系列和国民经济与社会发展规划系列均存在上级规划对下级规划约束性较弱、指导性不强的问题，缺乏相应的约束引导手段是其主要原因。

（二）缺乏良好的部门协调机制

1. 空间规划编制条块分割

当前，我国的空间规划体系呈现依据行政体系设置的并行体系特点，即一个行政层级存在由不同职能部门主导编制的空间规划，大体上分为

四类：国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等主要由发改委、住建部、国土部和环保部门分别主导。然致，易造成“多规”的“自成体系，交叉重复，互不衔接”（国民经济与社会发展规划、城乡总体规划、土地利用总体规划、环境保护规划的对而，各部门之间目标、原则、技术等方面的不一比见表 1）。

表 1 现行主要规划的对比表

项目	国民经济与社会发展规划	土地利用总体规划	城乡总体规划	环境保护规划
法律依据	《宪法》	《土地管理法》	《城乡规划法》	《环境保护法》
主管部门	发展与改革部门	国土资源部	住房城乡建设部	环境保护部门，还涉及农、林、水利、城建、海洋等部门
基础数据来源	发展与改革部门的统计数据	国土资源部门历年的土地变更调查数据	建设部门的统计数据	环保、农、林、水利、城建、海洋等部门的统计数据
用地分类标准	—	《土地利用现状分类》、《土地规划分类》	《城市用地分类与规划建设用地标准》	—
规划目标	经济发展与建设项目目标	耕地保护、建设管控、生态保护	关注建设用地需求	生态保护、污染防治
规划逻辑	侧重经济发展和项目建设	以供定需，由近及远，自上而下，侧重保护资源	以需定供，由远及近，自下而上，侧重保障发展	侧重环境保护
规划年限	5 年	15 年	20 年	5 年
规划范围	一般以行政边界为范围，也可指跨行政区的特定领域	以行政范围为规划范围	制定一定的规划范围	一般界定为城市建成区
空间管制	—	强调土地用途管制	对现状资源进行规划保护	对自然资源和生态环境保护
规划体系	三级三类规划体系，按行政层级可分为国家级、省（区、市）级、市县级规划；按对象和功能类别分为总体规划、专项规划、区域规划	全国、省、市、县、乡（镇）五级土地利用总体规划	城镇村体系规划、城市发展战略规划、城市分区规划、城镇规划、乡规划、村庄规划	纵向分为国家级、省级环境保护规划；横向分为环境保护综合规划与专项规划
实施手段	年度政府工作报告，绩效考核，规划实施评估	年度计划、用地预审、用途管制、规划实施评估	近期建设规划、控制性详细规划、规划实施评估	建设项目环评、规划环评、排污检测

2. “多规合一”缺乏条块协调机制
“多规”天然的冲突意味着“多规”与相关部门之间的协调机制至关重要，但目前仍然缺乏行之有效的机制：一是缺乏共同的认知与沟通机制。各部门不仅是在建设还是保护、扩张还是约束等价值理念上存在差异，更缺乏凝聚共识的部

门沟通与理念统筹机制,共识的缺位势必难以约束各部门对空间资源的争夺与冲突。二是缺乏有效的事权划分与统筹机制。一方面,当前我国的治理模式仍然是问题导向型的,这使我们在解决问题与制定规划时,过多依赖于事权分立的部门而不能从全局的角度,合理划分事权。另一方面,空间配置的事权也缺乏良好的协调机制,导致事权分割难以统筹。三是缺乏有力的法律协调机制,精炼的法律条文之外缺乏系统且行之有效的配套机制,难以真正促进各项规划之间的衔接。

(三) 缺乏统一的规划底数平台

1. 各类规划基础数据不一致

国土部门、建设部门、发展与改革部门和环保部门分属不同的行业和管理体系,它们所制定的空间数据标准,在分类系统、空间基准、空间尺度等方面均不统一。例如,城乡用地分类中的城镇建设用地是指城镇规划区范围内扣除村镇建设用地以外的建设用地,土地规划分类中的城镇建设用地指行政辖区内的空间上连片的国有建设用地,两者的城镇建设用地并不能完全对应。

2. 各类规划信息平台不一致

城乡规划多采用CAD平台来采集、编辑和绘制城乡规划图件。土地规划的空间矢量数据和图件一般都采用Arcgis系统。两者的协调却存在难度:地图从CAD平台转换到GIS平台中时,由于没有地图投影,坐标系也与GIS平台不一致,因此会发生图形的变形。如果把GIS平台生产的地图转换到CAD平台中,拓扑关系和属性信息便全部丢失,无法发挥GIS特有的数据集成、空间分析和数据库建设等功能。

3. 各类规划数据缺乏交互平台

难以实现不同类型规划之间和上位规划与下位规划之间的协调衔接,也造成规划编制中数据获取、处理、转换等大量重复工作。

(四) 缺乏有效的规划底线设定

1. 部分规划缺乏底线的设定与空间显化

在主要的规划中,除土地利用规划拥有基本农田红线、城市规划拥有基本生态控制线以及控规中的红蓝线等,其他规划如国民经济发展规划虽有目标却无坐标,环保规划既无坐标也无限

标。规划底线的设定不明朗与落位不明确,不仅容易造成不同规划的底线被其他规划轻易突破,也不能为明确未来空间规划的综合底线提供基础。

2. 各部门缺乏强有力的底线管理手段

一方面,当前底线管理手段多为指标管理和约束性管控,即通过下达用地指标、限制建设空间等方法来完成底线管理,激励机制不足。例如,尽管土地利用规划对基本农田实行最为严格的保护与管控,但无法切实激发政府、市场以及社会的主观能动性,无法彻底消除违法建设占用等问题。另一方面,当前各部门规划管理手段分散,未能形成合力。例如,在城规的审批过程中,规模指标是否与土规相衔接一般不是必须考查的内容,因而也难以对土地规划的指标起到有效的保障作用。

(五) 缺乏科学的底盘规划方法

不同的价值观影响和制约着规划所涉及的整体利益和公共利益的判定(严金明等,2012)。沟通、协商有益于规划目标内容的协调,但这并不能替代实质性的规划知识,如果没有科学、公允的规划方法,即使拥有良好的部门沟通机制,也难以将合理的空间资源配置落到底盘上,难以形成真正科学的空间规划。当前我们在规划方法上仍然存在三点不足:(1)缺乏空间规划的职能定位以及与之相适应的规划理论。空间规划并不意味着需要对每项资源都进行细致入微的设定。那么,空间规划的职能范围是什么?规划过程中应当将哪些社会经济因子作为规划的限制条件?未来还需要构建与空间规划职能特点相适应的规划理论。(2)缺乏空间资源的系统规划方法。当前各项规划主要以空间资源中的某一类型作为规划对象,既未能从空间资源整体结构与功能的角度,也未能从各部门职能统筹的角度,建立系统规划、调配空间资源的方法。(3)缺乏空间冲突的规划协调方法。一方面,当前规划在弹性编制与差别化管理上相对不足,难以为未来的不确定性、部门与规划之间的冲突预留处理空间;另一方面,规划冲突后也没有公允的协调方法,难以为凝聚各种规划目标、内容、技术思路上的共识提供科学方法。

（六）缺乏明确的法律制度保障

当前,在我国空间规划体系中,以《城乡规划法》为主要依据的城乡规划建设系列法制化相对领先,然而仍存在诸多问题:并未明确城镇总体规划、控制性详细规划等国家法定规划的法律性质(刘飞,2009),缺乏对公民权益保障和救济的规定,对于实践中广泛编制实施的城市发展战略/概念规划、市(县、镇)域总体规划、市域城镇体系规划、县(镇)域村镇体系规划等缺乏法律规范,实行城乡分割规划管理且仍以城镇规划为重而对乡规划、村规划等的法律规定很不充分(王向东等,2012)。目前,有关土地利用总体规划的法律只有《土地管理法》,而《土地管理法》也只明确土地利用总体规划的基本原则和各级人民政府必须编制规划的义务,对土地规划的法律属性、法律效力并没有明确界定。其他规划类型也存在类似问题,规划体系和内容、规划的编制与审批、规划的实施与修改等最基本的问题都缺乏规范和依据(严金明,2008)。

四、构建统一空间规划体系的对策建议

（一）以现有规划为基底，建立“1+X”空间规划体系

合理引导空间资源的需求与“多规”分立缺乏协调的问题需要有一个规划统筹全局,而随着社会分工协作的日益细化,一部“包罗万象”的规划也往往难以制定,因此,未来可以探索建立“1+X”空间规划体系,即在保留现有国民经济发展规划、土地利用规划、城市规划、环境保护规划的基础上,编制一个全新的空间规划,作为其他各项空间规划的“宪法”,以专统筹。其主要内容应包括四个方面:(1)从建设生态文明、保护战略资源等角度,评判并吸纳各项现有规划的“底线”,并将其落在空间,形成各项规划都必须遵守的红线。(2)从落实国家战略、实现区域统筹发展、促进精明增长与发展转型、推进政府治理机制优化等角度,明确各项规划所应遵守的价值理念、布局导向和调控原则与关键指标,化解各项规划之间的潜在冲突。(3)从完善各项规划管理、执行、凝聚各项规划手段的角度,制

定相应的管理配套机制,发挥“多规”合力。

(4)各类规划的编制、执行与修改等必须要与空间规划保持一致,保证空间规划的权威性和严肃性。

另外,值得思考的是,对于县级以下行政层面的空间规划,因为规划的空间面积比较小,空间自然和社会经济的均质性比较强,土地利用规划与空间规划的重合性强,因此,在微观区域上可以探索以土地利用规划替代空间规划形成“1+X”的空间规划。

（二）以政府牵头为主导，设立空间规划委员会

首先,根据空间规划明确底线、凝聚各项规划共识等职能,由政府领导牵头组建“空间规划委员会”,委员会全权负责区域空间规划编制、各项规划制定原则与重要标准、各规划职能调整、规划冲突协调、规划申述受理、规划实施监管等职能。

其次,委员会以发改委、国土、城规、环保四大部门为规划委员会领衔成员单位,农业、园林、交通、市政等其他部门为规划委员会成员单位,行业专家、公众代表参与。各成员单位与个人可以通过专题研究提出部门、行业诉求,并在规划委员会监督下分工协作,严格落实规划。

最后,成员单位采用流动制抽调人员模式,以期更好地代表各部门利益,技术人员和公众代表采用常任制以更好地完成有关任务和代表公众利益。为充实次区域规划力量,规划委员会中可根据需要成立专门小组,负责次区域规划的编制实施和有关协调事宜。

（三）以土地数据为基础，明确空间规划“底数”

以全国第二次土地调查持续变更到最新年度调查的数据为规划摸底数据,以土地规划数据库为空间基准,形成全覆盖、多尺度、高精度的空间规划基础数据,为未来空间规划绘制一张蓝图提供坚实的底数支撑。(1)以土地调查为基础,协同发改委、环保、农委等相关部门,发挥各自部门优势,整合规划基础数据调查队伍。(2)以第二次全国土地调查及其连续变更的最新土地利用现状数据作为国土空间现状基础数据,统一

“多规”的空间数据坐标及其精度,形成统一的空间数据体系与规划管理信息平台。(3)同步建设纵向在线共享、横向互联互通、交叉大数据融合的全统一国土空间规划数据库,叠加落实包含建设用地、农林、水源、水系、交通、市政等在内的多个规划图层,形成空间规划“一张图”。(4)以“智慧国土”为基础,运用“互联网+空间规划”模式,完善行业数据共享机制,集成不同行政层级、行业空间规划数据库、模型库、专家知识库,研发互通互联的“智慧空间”云平台,为空间大数据分析、规划协调和决策提供支撑。

(四) 以“三线划定”为核心,明确空间规划“底线”

按照保护生态、生活宜居、便利生产的原则,在生态红线和基本农田红线的基础上,统筹优化城、镇、村、工矿布局体系,划定城市开发边界,推进产城融合,推进基础设施和公共服务一体化、均等化配置,形成功能清晰、协调有序的城乡建设开发格局。一是要划定生态保护红线,保障当地自然生态功能的可持续发展和自然资源的可持续供给,保障人居环境安全风险得到有效控制。二是要划定耕地和永久基本农田保护红线,把国家统筹下达的耕地保护任务,按照现代农业发展的要求落实到具体的空间布局,并将集中连片、质量等级高、土壤环境安全的优质耕地划入基本农田,实行永久保护。三是要预判经济社会发展方向与趋势,确定城镇开发边界,协调城乡建设空间、农业发展空间及生态建设空间布局及规模,完善区域交通等基础设施网络体系,形成以“三线”划定为核心的空间规划“底线”。

(五) 以弹性规划与土地综合整治为抓手,明确空间规划“底盘”

首先,建构空间规划系统、弹性规划理论与方法。一方面,空间规划需要研究空间资源系统,探索在自然条件适宜性、经济可行性、社会制度的可容性、生态系统的平衡性四重框架基础上的系统优化方法。另一方面,规划是一个信息不完全的灰色系统,尤其在市场经济飞速发展的今天,投资主体的多元性和规划预测的不确定性

决定了空间利用规划并不在于替代市场,而在于设定底线和规则,引导资源属性与资产属性的合理显现,纠正市场失灵和外部不经济的行为。因此,未来需要建构弹性规划方法。同时,未来可以借鉴土地利用规划用途管制制度,将全域空间分成允许利用、有条件利用、限制利用和禁止利用,根据差别化管理理念,规定各区的用途管制规则,根据用途管制规则来管理区域内的空间利用,从而保证市场经济条件下规划预测不确定性所需要的规划弹性和灵活性。

其次,完善土地综合整治战略导向,优化空间底盘。从落实并优化空间规划战略出发,推进土地综合整治十大战略:土地整治的定位要从“土地本身”到“高位统筹”;理念要从“注重数量”到“四位一体”;阶段要从“粮食生产”到“永续发展”;核心要从“以地为本”到“以人为本”;目标要从“保护耕地”到“优化三生”;对象要从“单项推进”到“要素综合”;范畴要从“项目承载”到“全域协同”;模式要从“同质同化”到“差别整治”;路径要从“自上而下”到“上下结合”;资金要从“财政负担”到“多元共投”(严金明等,2016)。

(六) 以依法治国为宗旨,完善与空间规划相关的配套法律保障

首先,积极推进《空间规划法》的立法工作,将其作为空间规划体系的基本法,从法律层面上明确空间规划的地位作用,严格界定空间开发的战略目标、调控重点、配套政策以及空间规划体系的类型组成、功能定位、管理机制等重要内容。

其次,积极做好配套法律与行政法规体系的完善。根据《空间规划法》,修改完善《土地管理法》《城乡规划法》等相关法条,保证《空间规划法》基本法地位。另外,制定与空间规划体系和管理相契合,涵盖规划编制、规划执行、规划冲突协调、规划监督检查等内容的行政法规体系,促进空间规划体系的有效落实。

五、结论

空间规划是高位统筹的战略性规划,通过对

土地、水体、林木、矿产、能源、生物等空间资源进行超前性的调配和安排,促进空间资源在各部门、行业间优化配置的手段。因此,空间规划最本质的功能是其对国土空间利用、行业政策协调和政府治理过程的未来时空导向。构建统一的空间规划体系能够解决市县规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。构建统一的空间规划体系既是保障规划有效实施,强化政府空间管控能力,实现国土空间集约、高效、可持续利用的重要举措,又是改革政府规划体制,建立统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系的重要基础。

从系统论出发,构建统一的空间规划体系要强调规划体系的统一性、整体性、层次性、秩序性、持续性;从可持续发展理论出发,应坚持对国土空间的有序开发、合理利用、均衡调节、优化布局,实现自然、社会、经济的持续稳定发展;从规划协调理论出发,应体现“上下衔接,横向对接,区域统筹,协同发展”;从政府治理理论出发,应改革空间管理体制,提高空间治理和管控水平,助力国家治理能力和治理体系现代化。

目前,构建统一的空间规划体系受到三个方面的制约。从规划体系上看,缺乏合理的规划层级关系,存在上级规划战略性、政策性不足和下级规划简单模仿上级规划而操作性、适应性不强的问题。从规划实施保障上看,一是缺乏良好的部门协调机制;二是缺乏明确的法律保障,空间规划体系与内容、规划的编制与审批、规划的实施与修改等最基本的问题都缺乏规范和依据。从规划技术方面看,一是缺乏统一的规划基数平台;二是缺乏有效的规划底线设定;三是缺乏科学的底盘规划方法。

因此,构建统一的空间规划体系应当有针对性地三个方面提出六点解决措施。从规划体系上看,以现有规划为基底,建立“1+X”空间规划体系,即在保留现有几个主要规划的基础上,编制一个全新的空间规划,作为其他各项空间规划的“宪法”,以专统筹。从规划实施保障看,一是由政府领导牵头组建“空间规划委员会”,委员会全权负责区域空间规划编制、各项

规划制定原则与重要标准、各规划职能调整、规划冲突协调、规划申述受理、规划实施监管等职能;二是积极推进《空间规划法》的立法工作,将其作为空间规划体系的基本法,完善与空间规划相关的配套的法律保障。从规划技术方面看,一是以全国第二次土地调查持续变更到最新年度调查的数据为规划摸底数据,以土地规划数据库为空间基准,形成全覆盖、多尺度、高精度的空间规划基础数据;二是以“三线”划定为核心,即城市开发边界、永久基本农田保护红线和生态保护红线,明确空间规划“底线”;三是建构空间规划系统、弹性规划理论与方法,完善土地综合整治十大战略导向,优化空间“底盘”。

参考文献

- Healey P. (1992). Planning through debate. *Town Planning Review*, 63 (2), 143-162.
- 邓凌云,曾山山,张楠. (2016). 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究. *城市发展研究*, 5, 24-30.
- 冯·贝塔朗菲. (1987). 一般系统论:基础、发展、应用. 北京:清华大学出版社.
- 刘飞. (2009). 城乡规划的法律性质分析. *国家行政学院学报*, 2, 45-48.
- 刘利锋,韩桐魁. (1999). 浅谈“两规”协调中容易产生的误区. *中国土地科学*, 13 (3), 22-25.
- 刘卫东. (2014). 经济地理学与空间治理. *地理学报*, 8, 109-116.
- 苗东升. (2007). 系统科学大学讲稿. 北京:中国人民大学出版社.
- 王向东,刘卫东. (2012). 中国空间规划体系:现状、问题与重构. *经济地理*, 5, 7-15/29.
- 谢英挺. (2017). 基于治理能力提升的空间规划体系构建. *规划师*, 2, 24-27.
- 严金明,陈昊,夏方舟. (2017). “多规合一”与空间规划:认知、导向与路径. *中国土地科学*, 1, 21-27/87.
- 严金明,刘杰. (2012). 关于土地利用规划本质、功能和战略导向的思考. *中国土地科学*, 2, 4-9.
- 严金明,夏方舟,马梅. (2016). 中国土地整治转型发展战略导向研究. *中国土地科学*, 2, 39-46.
- 严金明. (2008). 土地规划立法的导向选择与法律框架构建. *中国土地科学*, 11, 4-9.
- 杨树佳,郑新奇. (2006). 现阶段“两规”的矛盾分

析、协调对策与实证研究. 城市规划学刊, 5, 62-67.

袁磊, 汤怡. (2015). “多规合一”技术整合模式探讨. 中国国土资源经济, 8, 47-51.

曾山山, 张鸿辉, 崔海波, 等. (2016). 博弈论视角

下的多规融合总体框架构建. 规划师, 32 (6), 45-50.

张衍毓, 陈美景. (2016). 国土空间系统认知与规划改革构想. 中国土地科学, 2, 11-21.

Theoretical Support, Obstacle Analysis and Countermeasure Suggestion on Constructing Uniform Spatial Planning System

Dilishati • Yakufu, Yan Jinming

【Abstract】 Spatial planning is a high-level strategic planning, its main function is to promote space resources in various departments, the optimal allocation between industries. Good planning and order of space is to help the country's ability to govern and modernize the governance system, improve the level of space management and management, and promote the construction of ecological civilization and an important new urbanization initiative. The main supporting theory of spatial planning is: system theory, sustainable development theory, planning coordination theory and government governance theory. There is an obstacle in the six areas: the lack of a reasonable planning hierarchy, the lack of good departmental coordination mechanisms, the lack of a unified base platform, the lack of effective bottom line settings, the lack of scientific chassis planning methods, the lack of clear Legal system. We should build a unified spatial planning from six aspects: planning system, planning technology, planning and protection, and establish a “1 + X” spatial planning system based on existing planning. With the lead of the government, the establishment of the space planning committee; To the land data as the basis, a clear spatial planning “base”; “three lines delimit” as the core, clear space planning “bottom line”; flexible planning and comprehensive land consolidation as the starting point, clear space planning “chassis” For the purpose of the country, and improve the spatial planning of the relevant legal protection.

【Key words】 Spatial Planning, Theoretical Support, Obstacle Analysis, Countermeasure Suggestion