

国土空间规划演进的逻辑

黄征学 黄凌翔*

【摘要】国土空间规划是基础性规划，在国家规划体系中发挥承上启下的作用。但社会对国土空间规划的认识有个逐步深入的过程。在我国，经历了从国土规划到空间规划，再到国土空间规划的演变历程。本文试图阐释这一历程，发现其背后的逻辑，并为编制和实施国土空间规划提供建议和意见。

【关键词】国土规划；空间规划；国土空间规划；演进逻辑

国土空间规划是推进空间治理体系现代化的重要内容，国内外都非常重视。20世纪50年代以来，我国配合156个重大工程的实施，开始在几个地区探索编制城市规划，拉开了空间性规划的大幕。但直到20世纪80年代，才编制全国性的国土规划，统筹谋划全国国土开发保护策略。尽管最终没有颁布实施，但却种下国土空间规划的种子。党的十八届三中全会以来，规划体制改革深入推进，国土空间规划体系的“四梁八柱”加快建立，为编制和实施国土空间规划奠定坚实的基础。回顾国土空间规划演进历程，发现背后的逻辑，对深化国土空间规划的理论 and 政策研究具有重要意义。

一、国土空间规划的起源

早期的空间规划主要是指与物质形体空间相关的规划设计，如城市空间（Urban Space）规划设计、城市开敞空间（Open Space）规划设计等，都是探讨小尺度范围内空间的合理利用。1968年发表的《区域规划：欧洲的一个问题》使大尺度的空间规划开始受到欧洲的重视。1983年发表的《欧洲区域/空间规划宪章》，标志着“空间规划”正式登上历史舞台。1988年欧盟立

法委员会启动欧洲标准区域划分（NUTS），意味着空间管控单元进一步明确。随后，空间规划在欧盟各国普遍展开，多数国家都制定了相关法律制度和规则^[1]。《欧洲空间发展展望》（ESDP）更是将欧洲空间规划推向新的高度。“空间规划”也成为专用概念。进入21世纪以来，随着全球化和信息化的深入推进，各国的城乡空间，特别是发达国家和地区的大都市区、大都市带等城市密集地区，空间环境以及人文环境发生了重大变化，在追求可持续发展目标的过程中，人类开始对规划的本质和定位进行反思^[2]。各国原有的规划体系在新的发展背景下受到了挑战，为保持空间发展的协调性、整体性与战略性，越来越多的国家重视规划整合，由传统的城市规划、土地利用规划等转向空间规划（spatial planning）^[3]，并不断改革和完善空间规划体系。例如，荷兰注重国土规划、区域规划和土地利用规划的协调，形成了统一的空间规划体系^[4]，2001年日本成立了“国土交通省”，提出加快规划体系整合，2006年美国开始研究《美国2050空间战略规划》^[5]。

我国“一五”期间配合156个项目的实施，在西安、太原、兰州、包头、洛阳、成都、武汉和大同八大重点城市组织开展城市规划编制试点以来，就已经开启了空间性规划。但由于新中国

* 黄征学：国家发展与改革委员会宏观经济研究院国土开发所研究员，hzx0331@sina.com.cn；黄凌翔：天津城建大学教授，hllxiang@126.com。

成立初期,全面学习苏联计划体系模式,重发展规划而轻空间布局规划的思想长期存在^[6]。直到20世纪80年代初,随着改革开放的不断深入和经济社会的快速增长,才重新获得发展^[7]。20世纪80年代初,在总结新中国成立以来国土资源开发利用正反两方面的经验教训,借鉴日本、德国、法国等发达国家在国土资源开发整治方面的成功经验,开始开展国土规划和国土整治工作^[8]。1984年7月,原国家计委出台《关于进一步搞好省、自治区、直辖市国土规划试点工作的通知》。同年,在吉林松花湖区、浙江宁波地区、湖北宜昌地区、新疆巴音郭楞蒙古自治州、河南豫西地区和焦作经济区、内蒙古呼伦贝尔地区和云南滇西地区的八个地区开展国土规划试点。1985年3月,国务院转批国家计委关于编制全国国土总体规划纲要的报告的通知,正式批准国家计委编制全国国土总体规划纲要。1987年10月20日,原国家计委向国务院提出《关于报送〈全国国土总体规划纲要〉(送审稿)的报告》,该报告由于随之而来的机构改革和国家发展战略调整等原因,国务院未批复。1987年8月,经国务院批准,国家计委还颁发了《国土规划编制办法》,这是我国第一部关于国土规划的行政法规。

1998年,国务院机构改革,国土规划的职能由原国家计委调整到原国土资源部。2001年8月,原国土资源部印发了《关于国土规划试点工作有关问题的通知》,并在深圳市和天津市开展国土规划试点工作,新一轮国土规划编制工作拉开序幕。2003年,辽宁、新疆也开展国土规划试点。2004年9月,广东省也被纳入国土规划试点省份^[9]。除新疆国土规划编制尚未完成外,深圳市、天津市、辽宁省和广东省四个试点国土规划已相继编制完成,从不同角度诠释了国土规划的功能和作用,为全国国土规划编制积累了丰富的经验。2007年,党的十七大报告提出要“加强国土规划,按照形成主体功能区的要求,完善区域政策,调整经济布局”,国土规划受到地方政府更多重视。2009年我国又启动了福建、重庆、山东、浙江、上海、贵州等省(区、市),以及河南中原城市群、广西北部湾经济区、湖南

长株潭经济区等9个省区市或经济区区域国土规划编制工作。此外,武汉城市圈、广西西江经济带、广西桂西资源富集区、广西北部湾经济区等区域性经济区也在同步探索区域性国土规划编制工作^[10]。在总结地方试点经验的基础上,原国土资源部积极开展全国国土规划纲要的编制,并于2017年正式颁布《全国国土规划纲要(2016—2030年)》。

在国土规划加快发展的同时,城乡规划、主体功能规划、土地利用规划等空间性规划也在积极拓展规划的内容和范围。特别是在空间资源竞争越来越激烈的背景下,空间性规划日益受到重视,“部门权力规划化”的倾向愈演愈烈^[11]。2008年开始实施的《城乡规划法》把建设部门规划的范围从城市扩展到城乡,将城乡划分为适建区、限建区和禁建区。2010年颁布的《全国主体功能区规划》将全国划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四大类地区 and 城市化地区、农业地区和生态地区三大类功能区。土地利用规划将规划范围划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区。这些规划大多自成体系、决策分散、相互掣肘,规划的内容、期限和边界的差异都较大,影响行政效能和办事效率。

为完善规划体系,形成规划合力,党的十八届三中全会以来,结合国家规划体制改革,国家在省、市县两个层面开展空间规划试点,积累了丰富的经验。2018年3月国务院机构改革,国土空间规划的职能被赋予新组建的自然资源部门。同年11月,中共中央、国务院颁布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发[2018]44号,以下简称中发44号文),要求“建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系”。2019年5月,中共中央、国务院颁布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发[2019]18号,以下简称18号文)搭建起了国土空间规划体系的四梁八柱。这两个文件的出台明确了国土空间规划在国家规划体系

中的地位以及国土空间规划体系的构成,标志着国土空间规划的发展跃上新台阶。但是仅仅顶层设计空间规划体系并不表明空间规划的问题完全解决,国土空间规划如何落地,如何能实现经济发展与生态文明建设统一、国土空间配置与产业结构优化升级相协调,还有很多工作要做,很多理论要深入研究。

二、国土空间规划内涵

虽然空间规划起源比较早,但对空间规划的理解却不尽相同。1997年,《欧洲空间规划制度纲要》将空间规划界定为:主要由公共部门使用的影响未来活动空间分布的方法,它的目的是创造一个更合理的土地利用和功能关系的领土组织,平衡保护环境和发展两个需求,以达成社会和经济发展的总目标^[12]。空间规划包括协调其他行业政策的空间影响,达成区域之间一个比单纯由市场力量创造的更均匀的经济发展的分布,规范土地和财产使用的转换。欧洲区域间计划(INTERREG)认为:空间规划是通过管理领土开发和协调行业政策的空间影响,影响空间结构的行动^[13]。与前面的定义不同,该定义没有涉及规划和市场之间的关系,以及空间规划的合法合规和义务责任等方面的问题。同时,对政府角色定位也更加中性。此外,制定空间管控措施也是空间规划的重要内容。尽管西方国家普遍实行土地私有制,但对于城镇历史文化古迹用地、绿地等公共用地和农地的保护采取了严格的空间管制措施^[14],例如,美国采用 Zoning、Storie Index Rating 和 LESA 农地质量评估系统,将农地分为限制发展的“绿地”(green land)和可发展的“白地”(white land),控制城市扩张侵占优质农地,以实现优质农地数量和质量的保护^[15]。

发达国家的空间规划一般都有法律依据。1909年,英国颁布了世界上第一部城市规划法——《住房与城市规划诸法》,第二次世界大战后颁布的《城乡规划法 1947》标志着英国以“发展规划”为核心的空间规划体系的建立。此后,英国的规划体系主要包含规划框架(a framework of plans)和开发控制/管理(development control/

management)两部分内容^[16]。2004年,英国颁布了《规划和强制收购法》,首次将区域空间发展战略纳入其法定规划体系,旨在协调国家和地方在跨地区空间规划上的矛盾,促进区域空间协调^[17]。2011年,为简化区域空间战略编制程序、压缩规划层级、强化地方政府决策权力,正式发布的《国家规划政策框架 2012》确立了国家—地方二级结构的空间规划体系(2018年7月进行了修订)^[18]。德国从1945年开始,就着手编制了上至国家(“联邦德国国土整治纲要”)、下至各个州(“空间秩序规划”)、县(“区域规划”)的空间规划,形成了完整的国家空间规划体系。同时,德国宪法规定,德国联邦政府每四年要编制一次空间发展报告,向各州提供空间发展方面的导向,该报告被认为是德国空间规划的框架性文件。20世纪60年代,韩国先后制定了《国土建设综合计划法》《大都市人口集中防治对策》《出口产业工团团地造成法》和《国土计划法》,为韩国的空间规划奠定了法律制度基础。1971年,韩国制定了为期10年的第一个国土综合开发规划,随后在1982年、1992年、2000年,韩国分别进行了第二、三、四次国土综合开发规划。

空间规划传到国内后,特别是21世纪初开展国土规划试点后,理论界也开始关注国土规划或空间规划的内涵。顾林生认为国土规划是决定国土空间发展框架的10年以上的长期基本规划,对其他部门规划具有指导性,对在国土上主要经济活动和国土资源等经济要素进行综合配置的物理空间规划^[19]。该定义实际上把国土规划等同于空间规划。2008年全国各地自主开展空间规划试点后,学术界对空间规划的理解有了更深刻的认识。空间规划开始逐渐取代国土规划,成为社会关注的焦点。学者们也从不同角度阐释空间规划的内涵。例如,杨荫凯认为空间规划是根据国民经济和社会发展的总体方向与目标要求,按规定程序制定的涉及国土空间合理布局 and 开发利用方向的战略、规划或政策,突出特点是有明确的空间范围,规划内容包括资源综合利用、生产力总体布局、国土综合整治、环境综合保护等,规划目的是优化空间开发格局、规范空间开发秩

序、提升空间开发效率、实施空间开发管制^[20]。该内涵从开发、保护、整治等方面界定了空间规划的内容,明确了空间规划的目标,这与2017年国家颁布的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》的内容和目标有异曲同工之妙。这个时期,多数学者在研究中将国土规划等同于空间规划,但在官方语境中,国土规划更关注“发展”,空间规划更重视“管控”。

随着2014年在28个市县开展“多规合一”试点和2016年在9个省区开展试点,理论界对空间规划有了更深入的认识,认为空间规划就是对空间的统筹部署和安排,并对其实施有效管控的方式和过程。该定义与前面最大的差异就是强调了实施和管控。这里有必要指出的是,虽然“多规合一”试点主要是协调各种空间关系,属于空间规划的范畴,但其与空间规划并不是一回事。作为规划,对象一定是特定的,例如国民经济和社会发展规划、交通规划、水利规划、教育发展规划等,对象都非常明确。“多规合一”的对象则不太明确,甚至还在发生变化。例如,2003年最早开始探索国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划“三规合一”,28个市县试点中重点探索国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、环境功能区规划“四规合一”,2019年5月中央18号文提出“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现‘多规合一’”,再次明确将三个空间性规划融合为一个规划。但此时的“三规合一”,已不是彼时的“三规合一”。既然“多规合一”与空间规划有差别,那么这二者之间是什么关系呢?应该说推进“多规合一”是实现“空间规划”的手段和方式,也是开展空间规划的前提和基础。倘若没有“多规合一”,各部门仍然编制各自的空间性规划,空间规划的编制和实施将受到其他空间性规划的掣肘,空间管控的目的将不容易实现。所以,中央18号文明确“坚持‘多规合一’,不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划”。

几年的试点为空间规划体系改革积累大量经验,编制和实施规划的时机已经成熟。2018年3月,国务院机构改革把空间规划的职能赋予新组

建的自然资源部,“空间规划”也变成“国土空间规划”,增加“国土”二字。根据《辞海》的解释,国土是一个主权国家管辖范围内的全部疆域的总称,包括领土、领空、领海和根据《国际海洋法公约》规定的专属经济区海域的总称,是一个国家的人民赖以生存和发展的场所;国土空间是由各种自然要素和人文要素组成的地域空间,这些组成要素既是资源,也是环境。作为社会经济发展的物质前提,国土是资源;而作为人们生产、生活的场所来看,国土又是环境。相比空间规划,国土空间规划更强调一国主权范围内的空间发展战略以及空间结构优化,更加突出空间规划中的人文要素,体现以人民为中心的发展思想。所以,欧盟的规划只能称为“空间规划”,联邦德国可称为国土整治纲要、州县只能称空间秩序规划和区域规划,日本全国性的规划才称为“国土形成规划”、10个地区编制区域规划、47个都、道、府、县和3300多个市、町、村编制专项规划。2019年中央18号文明确“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”“国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排”。

我国国土空间规划体系演变的历程表明,该体系建立在国土规划、主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划的基础上,这些既有规划侧重点不同,尽管在编制中注重了衔接,但在城市化格局及点轴开发系统等方面并不是完全一致的,对同一个问题在表达上存在差异性,这是规划自身的功能问题^[21]。构建国土空间规划体系,就必须明确国土空间规划与国土规划、主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划的异同点,推进编制思路、技术、平台、政策等方面的融合,形成规划合力,落实国家战略意图,引导空间科学合理保护开发利用和修复。

三、国土空间规划演进历程

虽然我国早在20世纪50年代初就开展空间性规划的探索、在20世纪80年代开始编制全国性的国土规划,但直到21世纪我国经济发展进入

起飞阶段，空间资源竞争越来越激烈，国土空间规划的重要性才越来越受到政府和社会的重视。

2003 年，广西钦州率先提出以国民经济和社会发展规划为依据，加强与城乡规划、土地利用规划相衔接的“三规合一”规划思路。2004 年，国家发改委在广西钦州市、江苏苏州市、福建安溪县、四川宜宾市、浙江宁波市和辽宁庄河市六个地市县开展“三规合一”试点。当时提出该思路主要是针对市县各类规划数量偏多、国民经济和社会发展规划项目落地较难等问题，但此时的“多规合一”总体上还停留在理念上，住建部门和原国土资源部门参与度不够，不论是技术，还是思路，“合”的难度非常大，社会上响应者寥寥。2003—2007 年，我国经济连续保持 10% 以上的增长，各类建设对空间的需求越来越大，而中央对“地根”的管控越来越严格，空间供求矛盾非常突出。2008 年，上海、武汉相继合并原国土部门和规划部门并开展“两规合一”，浙江也开始探索“两规衔接”，主要目标是消除城乡规划和土地利用规划在城乡规划建设区内的图斑差异，提高政府行政效能，扩展城市开发边界。2010 年，重庆借统筹城乡综合配套改革试验区先行先试之机，开展了“四规叠合”。2012 年，广州市首先在全国特大城市中，在不打破部门行政架构的背景下，探索开展“三规合一”。这些主要集中在特大城市和发达地区的试点，是“自下而上”向国家部委争取空间管理政策和权限的过程，主要目的还是扩大城市建设用地的规模。

党的十八大以来，特别是习近平总书记在

2013 年中央城镇化工作会议上首次提出探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的“三规合一”或“多规合一”，形成“一个县（市）一本规划一张蓝图”之后，“多规合一”开始真正进入国家推动期，主要特征为自上而下的授权式改革。2014 年，国家发改委、原国土资源部、原环境保护部、住房和城乡建设部四部委联合印发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，提出在全国 28 个市县开展“多规合一”试点，确定了由原国土资源部牵头联系七家试点单位，住房和城乡建设部牵头联系八家试点单位、国家发改委牵头联系八家试点单位、原环境保护部牵头联系八家试点单位的具体分工（见表 1）。其中，浙江嘉兴为四部委“综合性”试点。这个时期，各地都处于探索阶段，尚无成熟法规和技术标准指导，形成了各具特色的路径和方法体系。例如，有以城乡规划为引领编制统筹城乡规划的，有以国民经济和社会发展规划为龙头编制市县经济社会发展战略总体规划的，有以国土规划为基础编制国土空间综合规划的，成果体系差异也较大。同时，大部分试点地区完成图斑差异的处理，初步达成“一张蓝图”的目标，部分试点地区建成国土空间信息平台，并延伸至行政审批制度改革及智慧城市建设。总体而言，试点取得一定成效。2016 年 2 月，在中央第 21 次深改会议上，习近平总书记高度肯定浙江开化关于“多规合一”试点落实情况。同时，此次深改会上明确国民经济和社会发展规划不再列入“多规合一”试点范畴。此后，政府文件再提“多规合一”时，“多规”中已不包括国民经济和社会发展规划。

表 1 28 个“多规合一”试点牵头部门

牵头部门	试点县市
原国土资源部	浙江省嘉兴市、山东省桓台县、湖北省鄂州市、广东省佛山市南海区、重庆市江津区、四川省宜宾市南溪区、陕西省榆林市
住房和城乡建设部	浙江省嘉兴市、浙江省德清县、安徽省寿县、福建省厦门市、广东省四会市、云南省大理市、陕西省富平县、甘肃省敦煌市
国家发改委	浙江省嘉兴市、黑龙江省哈尔滨市阿城区、江苏省句容市、浙江省开化县、广东省广州市增城区、四川省绵竹市、江西省于都县、广西壮族自治区贺州市
原环境保护部	浙江嘉兴市、辽宁省大连市旅顺口区、黑龙江省同江市、江苏省淮安市和泰州市姜堰区、河南省获嘉县、湖南省临湘市、甘肃省玉门市

资料来源：作者收集整理。

2015年,《生态文明体制改革总体方案》首次明确提出“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题”。在这个文件中提出“空间规划”,表明空间规划要坚持生态文明的理念,核心是用空间的思维解决生态环境的问题,即要划定生态保护红线和生态空间,严格加以保护。同时,以自然资源环境承载力和国土空间适宜性评价为基础,合理划分城镇、农业、生态空间,尽量减少人类活动对农业空间和生态空间的破坏,促进人与自然和谐发展,实现空间均衡。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》,提出“以主体功能区规划为基础,全面摸清并分析国土空间本底条件,划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界”(以下称“三区三线”)。这是“三区三线”首次同时出现在党和政府的文件中,也表明空间规划开始具有独立的要素。即“三区三线”不是从其他规划中合并进来的,再把空间规划等同于“多规合一”有些牵强。同时,“三线”的摆放顺序在政府文件中始终没有变化,这也是对工作先后顺序的基本要求,即在生态文明体制改革大背景下编制的空间规划,首先应该划定生态保护红线,其次才是永久基本农田红线,最后才是城镇开发边界。党的十九大报告更是以不容商量的口吻表示“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”。至此,空间规划的理念和空间规划应该具备的要素已基本明确。这也是我国空间规划与国外空间规划最大的区别。截至2018年年底,全国生态保护红线和永久基本农田红线基本划定完毕,14个城市城镇开发边界划定试点进展顺利。

2016年,在海南和宁夏试点的基础上,综合考虑地方工作基础和相关条件,又把吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州七省区纳入省级空间规划试点范畴。九省区以省级空间规划试点为契机,积极开展“多规合一”试点,探索市县空间规划的基本思路。除以上省区外,其他地区基于发展的需要,均自发开展空间规划

试点。在技术方法、政策保障、法律法规、规划体制改革等方面都积累了丰富的经验。部分市县响应建设法治政府的号召,探索建立“多规合一”的法律法规,为“多规合一”提供法治保障。例如,厦门2016年颁布实施《厦门经济特区多规合一管理若干规定》,成为首部对“多规合一”管理进行立法的地方性法规。有地方空间规划已经政府批准开始实施。例如,浙江开化编制完成的《开化县空间规划(2016—2030年)》已于2017年8月24日获得浙江省政府批准,这是我国首个获批的市县空间规划。2018年3月,国务院机构改革,要求新组建的自然资源部整合原国土资源部国土规划和土地利用规划、国家发展和改革委员会主体功能区规划以及住房和城乡建设部的城乡规划管理职责,负责建立国土空间规划体系并监督实施,至此,空间性规划的“三国演义”“多规混淆”的局面基本结束。

总体来看,2014年市县开展“多规合一”试点以来,各地区坚持“合理理念、合思路、合技术、合操作”的原则,积极探索、务实创新,基本实现“一个县(市)一本规划一张蓝图”的目标,“底图”“底盘”“底线”的作用更加凸显,已经在规划理论、体系、方法、内容、保障等方面积累了可复制、可推广的经验。但由于“多规合一”试点只局限于地方独立试验,且缺乏法律保障,在城乡规划和土地利用规划均有法律支撑的条件下,理顺规划体系之间的关系并不容易。特别是上下级国土空间规划如何衔接、国土空间规划与详细规划以及专项规划之间如何协调等问题没有明确规定。部分试点地区采用“1+N”方式构建空间规划体系,即在“N”个空间性规划上加了“1”个空间规划;部分试点地区(如,浙江开化)采用“1-N”的方式构建空间规划体系,即编制“1”个包含多种空间要素的空间规划,减少其他空间性规划编制的数量^[22]。

在省区和市县空间规划试点取得成效的基础上,中央加快了空间规划体系的构建。2018年中央44号文的颁布,明确了国土空间规划在国家规划体系中的基础性地位,要求发挥承上启下的作用。向上,为发展规划确定的重大战略任务

落地实施提供空间保障；向下，对专项规划和区域规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束。同时，44号文也要求发展规划在空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排等方面为空间规划留出接口。2019年中央18号文清晰勾勒出国土空间规划体系的“四梁八柱”：规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系四大体系；“五级三类”（5+3=8）的层级和类型，即国家、省、市、县、乡镇五级和总体规划、详细规划、专项规划三类。当然，在五级体系中，乡镇并没有强制性作为单独一级存在。18号文指出“各地可因地制宜，将市县与乡镇国土空间规划合并编制，也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”。18号文最大的特点首先是更加重视从战略到操作链条的构建，强调上下级规划的协调，进一步强化规划“落地”；其次，不论是规划技术、审批体系、管理手段，还是规划管理平台建设，均突出“融合”理念；最后，坚持权责一致的原则，构建“谁编制，谁实施”“谁审批，谁监督”的编制和审批体系，推动规划瘦身。

至此，国土空间规划编制的机构、理念、要素、主要内容、层级、类型等均已明确。18号文中提到的国土空间规划法前期研究工作也在积极推进。空间规划编制技术方案、技术标准、空间管控措施、空间发展政策也逐步明确。

四、完善国土空间规划体系的建议

国土空间规划体系“四梁八柱”搭建完毕后，“细枝末节”的深化成为编制和实施国土空间规划的关键。落实把每一寸土地规划得清清楚楚、明明白白的要求，需要摸清“底数”；推进“多规合一”，需要技术、政策法规、平台的融合。近期，要从以下六点着手予以突破：

（一）摸清各类用地的“底数”和产权关系

“底数”不清、产权不明，规划实施将大打折扣。长期以来，由于土地分类标准不一致、统计资料更新不及时，以及局部地区基本农田“上山下海”和建设用地违法等问题较为突出，导致

土地基础数据不实，这将影响国土空间规划的实施。在开展国土空间规划试点中发现，部分地区现有基本农田数量低于规划目标年上级要求保有的永久基本农田的数量；部分地区各类土地面积之和与辖区面积差异较大；部分地区产权关系混乱，同一块地发放多种产权证书。

针对这些情况，首先要在统一用地分类标准、统一调查、统一评价的基础上，结合第三次全国国土调查，充分利用陆海观测卫星和各类地面监测站点开展全天候监测，及时掌握区域范围内土地总面积、永久基本农田面积、建设用地面积和生态保护区面积等，以调查数据为基础、以实地踏勘为前提，核定永久基本农田和生态保护红线的面积，尽量摸清各类用地面积的“底数”，确保各类用地面积真实准确。要采取切实的保证措施，严格检查验收制度，确保土地调查的数据、图件与实地三者一致。其次，积极推动违法用地的处理。借鉴广东“三旧”改造的经验，按照不同时间段分门别类制定处理意见，逐步化解存量违法用地，同时，采取强有力措施严控新增违法用地。最后，逐步明晰土地社会属性。以土地确权登记改革试点为突破口，探索不同的土地确权形式，稳妥推进土地确权登记颁证，缓解社会矛盾。鼓励各地完善土地社会属性纠纷调处机制，建立土地权属争议数据库，逐步消化权属争议。以明晰产权、权能为基础，协调好各类用地社会属性之间的冲突，确保土地社会属性和经济属性能充分实现。

（二）积极推进“双评价”

自然资源环境承载力评价和国土空间适宜性评价是划分三条控制线的基础，是确定科学合理的规模和布局、制定差别化的国土空间开发保护制度的重要支撑。“十一五”期间，国家在编制《全国主体功能区规划》和《汶川地震灾后恢复重建规划》时，均采用“双评价”的技术方案。2014年，12个部委参与开展全国资源环境承载力监测预警工作。党的十八大以来，国家在开展国土空间规划试点时也要求开展“双评价”。但从各试点地区反馈的情况看，由于目前缺乏理论层面的系统指导，资源环境承载力评价和空间开发适应性评价技术性强于战略性、前瞻

性和科学性，缺乏引入适宜地方发展的动态评价标准，以及反映未来发展变化的新影响因素等，让“双评价”工作总体流于技术层面。

针对这些情况，首先，要加强“双评价”的理论研究。目前，自然资源环境承载力的概念有种群承载力、人口承载力、资源承载力、土地资源承载力、环境承载力和生态承载力等多种，自然资源承载力评价的方法有生态足迹法、系统动力学法、综合指标法、空间限制性和适宜性分析法等多类，各有优缺点。要在统一概念名称的基础上，结合前期国家试点，深化研究，创建具有特色的“双评价”理论。其次，完善“三导向多要素”的评价指标体系。根据国土空间规划空间划分的需要，建立城镇、农业、生态三个导向的评价体系，构建以土地、水、大气、环境、生态、灾害、区域等要素为主体的指标体系，鼓励各地结合各自的地域特色开展“双评价”工作。最后，统分结合，注重单要素评价的针对性、精准性、客观性。特别是要针对各区域要素的短板，客观分析评价结果。同时，根据要素动态变化情况，适时调整评价结果。

（三）提高三条“底线”的科学性

生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线既是国土空间规划的重要内容，也是国土空间用途管制的重要基础。截至2018年底，生态保护红线和永久基本农田两条控制线工作已经完成，城镇开发边界划定技术规程也在积极推进。但在划定过程中，重视“划”，轻视“管”，造成很多问题。在国土空间规划试点过程中，部分地方划的生态保护红线和永久基本农田红线之间有交叉，部分地方把重要旅游景点或城镇划入生态保护红线，这都不利于后期的管理。

坚持底线思维，强化底线管控，首先，要妥善处理三条控制线的交叉问题。按照“并行不交叉”的要求，着重处理好生态保护红线和永久基本农田保护红线交叉的土地性质，把禁止开发区范围内交叉的部分界定为生态空间，把限制开发区范围内交叉部分界定为永久基本农田^[22]。其次，科学评估生态保护红线。根据2017年中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，生态保护红线一

旦划定就会严格管理。因此，要在尊重客观事实的基础上，结合“双评价”，科学划定生态保护红线，尽量把旅游景区、城镇、重大矿产资源开发地区调整出红线保护范围。最后，稳妥推进城镇边界划定。按照2013年习近平总书记在城镇化工作会议上提出的“根据城市情况有区别地划定开发边界，特大城市、超大城市要划定永久性开发边界”的要求，分门别类制定不同类型城镇开发边界划定技术规程，明确城镇开发边界的管控对象、覆盖范围、划定时限和边界内容等。

（四）深入推进技术法规融合

合技术、合政策、合法规既是“多规合一”的应有之义，也是编制国土空间规划重要的基础。在主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划、国土规划等空间性规划编制和实施过程中，逐渐建立了较强的技术壁垒和制度壁垒，形成了相对封闭独立的规划体系。以“多规合一”为突破口，建立健全国土空间规划体系，就是要博采众家之长，为我所用，真正让国土空间规划“能用、管用、好用”。

为此，首先要推进“区”“线”管控体系的整合。加大力度整合城乡规划、土地利用规划、国土规划、主体功能区规划等规划中的各类“区”，划定生态、农业、城镇三类功能区。在划定三条控制线的基础上，吸收城乡规划中“文物紫线”，强化对历史文化遗迹的保护。其次，不断完善三条控制线的管理办法。加快制定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制性的技术规范、审批、调整、分级分类管控规则，真正做到同频共振。最后，建立健全法律法规体系。根据中央18号文件精神，近期将制定《国土空间规划法》和《国土空间开发保护法》等法律。根据事情的轻重缓急，建议优先研究制定《国土空间规划法》，让国土空间规划的编制和实施有法可依、有法必依。然后，依据这部大法，进一步修改完善《土地管理法》《城乡规划法》等法规，打破各类空间性规划之间的法律壁垒。

（五）完善国土空间规划的政策体系

为确保国土空间规划落地实施，以主体功能

区的政策体系为基础,结合新的功能区划,分类施策,使土地、财税、投资、产业政策更加精准化、精细化和精益化。

一是,实施差异化的土地政策。根据不同的主体功能定位,实行差别化的土地利用政策和管理政策,科学合理地确定各类用地规模。结合高质量发展的要求,增强土地管理政策的灵活性,使中心城市和城市群等优势地区有更大的发展空间。进一步完善农业转移人口规模与城市新增建设用地规模挂钩制度,适当提高城镇居住用地比重,不断优化“三生”空间结构。探索生态用地增加与城镇建设用地增加相挂钩的机制,激励各地加大生态修复投入,提高生态空间的规模和质量。

二是,完善精准化的财税制度。不断完善财政转移支付制度,扩大一般性转移支付比重,建立健全生态空间和农业空间占比高的地方政府基本财力保障体系。加快构建高质量发展的动力系统,打造高质量发展动力源,提高对中心城市和城市群地区科技创新、技术改造等方面公共财政支出比例。继续在重点生态功能区、农产品主产区实施企业所得税优惠政策,落实城镇化地区高新技术企业的税收优惠政策。

三是,健全精细化的投资政策。鉴于重点生态功能区和农业地区财政能力薄弱,建议加快取消重点生态功能区和农产品主产区公益性建设项目市县配套,逐渐减免重点生态功能区生态环保项目市县配套。按照“农业发展类、农村基础设施建设类、农民增收类和农业农村生态保护类+负面清单”的方式捆绑集中使用政府投资资金,研究探索生态环境保护专项资金整合+负面清单的模式,最大限度发挥政府投资资金的效益。

四是,实行更加精益化的产业政策。借鉴上海自贸区的经验,根据重点生态功能区和农产品主产区的特点、发展方向,研究制定重点生态功能区和农产品主体区产业准入的“负面清单”,强化产业政策的精准化管理。加强产业布局空间管控,用空间约束实现产业集聚、集中、集群发展,提升区域产业竞争力。

(六) 搭建国土空间信息平台

国土空间信息平台是落实国土空间规划的重

要抓手,也是推进“多审合一”“多证合一”的重要支撑。中央18号文件也明确要求建设统一的国土空间基础信息平台,实现各类空间管控边界精准落地,上图入库。

在开展国土空间规划试点过程中,部分地区建立了空间信息平台并开始运行,效果良好。借鉴这些地方成功的经验,构建国土空间信息平台,首先,明确数据来源和组成。依托自然资源部门第三次土地调查数据,整合发改、住建、生态环保等部门的空间、经济社会等方面的数据,充分利用卫星和地面各类观测点开展全天候监测,把国土资源数据和经济社会数据、静态数据和动态数据结合起来,搭建大数据平台。其次,建立纵向传导和横向协同的规划监督实施平台。建立各部门、各层级政府之间数据标准协调机制,统一阐释数据定义和标准^[23],搭建纵向贯通、横向协同的规划监督实施信息平台,嵌入自然资源承载力评价预警机制和规划监测评估预警机制,推动大数据协同共享共用,奠定国土空间规划“一张图”的基础。最后,强化大数据应用。依托国土空间信息平台,推进政府行政审批制度改革,让“信息多跑路、群众少跑路”,不断提高政府行政效能。同时,建立国土空间规划公众信息服务系统,及时向社会发布规划实施信息,提高公众知情权、参与权和监督权。

参考文献

- [1] 黄征学,王丽. 加快构建空间规划体系的基本思路[J]. 宏观经济研究, 2016(11): 5-14.
- [2] McDonald G T. Planning as sustainable development[J]. Journal of Planning Education and Research, 1996, 15(3): 225-236.
- [3] SHAW D, LORD A. From land-use to ‘spatial planning’: Reflections on the reform of the English planning system[J]. Town Planning Review, 2009, 80(4-5): 415-436.
- [4] 马永欢,黄宝荣,陈静,等. 荷兰兰斯塔德地区空间规划对我国国土规划的启示[J]. 世界地理研究, 2015, 24(1): 46-51.
- [5] 刘慧,樊杰,李扬. “美国2050”空间战略规划及启示[J]. 地理研究, 2013, 32(1): 90-98.
- [6] 樊杰,蒋子龙,陈东. 空间布局协同规划的科学

基础与实践策略 [J]. 城市规划, 2014, 38 (1): 16-25.

[7] 侯华丽, 安翠娟. 国土规划五十年工作回顾 [N]. 中国国土资源报, 2007-11-5.

[8] 曹清华, 杜海娥. 我国国土规划的回顾与前瞻 [J]. 国土资源, 2005 (11): 21-22.

[9] 郝庆, 孟旭光, 周璞. 我国国土规划的发展历程与编制思路创新 [J]. 科学, 2012, 64 (3): 42-45.

[10] 强海洋, 兰平和, 张宝龙. 中国国土规划研究综述及展望 [J]. 中国土地科学, 2012, 26 (6): 92-96.

[11] 黄征学. 国家规划体系演进的逻辑 [J]. 中国发展观察, 2019, (14): 29-31.

[12] Commission of the European Communities. The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies [DB/OL]. Luxembourg: Official Publications of the European Communities, 1997.

[13] 霍兵. 中国战略空间规划的复兴和创新 [J]. 城市规划, 2007 (8): 19-29.

[14] 文兰娇, 张晶晶. 国土空间管制、土地非均衡发展及外部性研究: 回顾与展望 [J]. 中国土地科学, 2015, 29 (7): 4-12.

[15] Gardner B D. The economics of agricultural land preservation [J]. American Journal of Agricultural

Economics, 1977, 59 (5): 1027-1036.

[16] Department for Transport, Local Government and the Regions. Planning: Delivering a Fundamental Change-Planning Green Paper [DB]. 2001: 7.

[17] TIM M. After structure planning: The new sub-regional planning in England [J]. European Planning Studies, 2007, 15 (1): 107-132.

[18] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National Planning Policy Framework [R/OL]. 2019) [2019-10-6]. London: The National Archives.

[19] 顾林生. 外国国土规划的特点和新动向 [J]. 世界地理研究, 2003 (1): 60-70.

[20] 杨荫凯. 国家空间规划体系的背景和框架 [J]. 改革, 2014 (8): 125-130.

[21] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑 [J]. 中国土地, 2019 (1): 4-8.

[22] 黄征学, 宋建军, 滕飞. 加快推进“三线”划定和管理的建议 [J]. 宏观经济管理, 2018 (4): 48-53.

[23] 张吉康, 杨枫, 罗昱辉. 浅谈国土空间规划监测评估的路径 [J]. 中国土地, 2019 (9): 12-15.

The Logic of Territorial Spatial Plan Evolving

Huang Zhengxue, Huang Lingxiang

【Abstract】 The territorial spatial plan is the basic plan to play a connecting role in the national plan system. However, there is a gradual deepening process for the society to understand the territorial spatial plan. In China, there are an evolution process from territorial plan to spatial plan, and then to territorial spatial plan. This paper attempts to explain this process, discover the logic behind it, and provide suggestions and opinions for the formulation and implementation of territorial spatial plan.

【Key words】 Territorial Plan, Spatial Plan, Territorial Spatial Plan, Evolving Logic