

# 主体功能区下协作性土地利用规划管理机制研究

李志刚<sup>1</sup>, 姜海<sup>1</sup>, 陈海洋<sup>2</sup>

(1. 南京农业大学中国土地问题研究中心, 江苏 南京 210095; 2. 淮安市国土资源局, 江苏 淮安 223001)

**摘要:** 研究目的: 基于土地利用总体规划面临的困境, 结合主体功能区规划管理, 探讨应用协作式规划理论完善中国土地利用规划管理机制的思路。研究方法: 文献分析法, 比较分析法, 案例分析法。研究结果: 协作式规划的理论基础是沟通理性, 倡导参与主体多元化、沟通过程民主化、以公众利益为导向、转变规划师角色、共识导向的规划成果; 主体功能区规划通过区域差异化定位、错位竞争等途径, 为改善土地利用总体规划冲突提供了重要机遇。研究结论: 应在规划地位上强化土地功能区规划的引领作用, 在规划过程中加强自然、经济上紧密联结的地区间协调沟通, 破除土地利用总体规划单纯按照行政区划管理的弊端, 提升地区间土地开发保护分工与协作水平, 更充分地发挥土地利用总体规划的整体优化功能。

**关键词:** 土地规划; 主体功能区; 土地利用规划; 协作式规划; 机制创新

中图分类号: F301.23

文献标识码: A

文章编号: 1001-8159(2016)12-0010-08

## Research on Collaborative Land Use Planning Management Mechanism from the Perspective of Main Functional Areas

LI Zhi-gang<sup>1</sup>, JIANG Hai<sup>1</sup>, CHEN Hai-yang<sup>2</sup>

(1. China Centre for Land Policy Research, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 2. Bureau of Land and Resources of Huai'an, Huai'an 223001, China)

**Abstract:** The purpose of this paper is to explore the application of the concept of collaborative planning regarding land use planning to improve the management mechanism, based on the main functional area planning management and given the context of difficulties land use planning faced. Methods employed are literature analysis, comparative analysis and case study. The results indicate that 1) The theoretical basis of cooperative planning is communication rationality. Cooperative planning advocate the diversification of participating subjects, the democratization of communication process, the orientation of public interest, the changing of planners' roles, and the consensus-orientated planning works. 2) The main functional area planning provides an important opportunity for the introduction of collaborative planning methods e.g., regional differentiated position and stagger competition to mitigate the conflicts of the general land use planning. It is concluded that 1) The leading role of land function area planning in the planning status and regional coordination that natural and economic are closely linked in the planning process should be strengthened. 2) Measures should be come up with for the purpose of offsetting the drawbacks that

收稿日期: 2016-09-22; 修稿日期: 2016-12-09

基金项目: 2015年度江苏省国土资源科技项目(201501)

第一作者: 李志刚(1993-), 男, 安徽马鞍山人, 硕士研究生。主要研究方向为土地规划与管理。E-mail: 2015109060@njau.edu.cn

通讯作者: 姜海(1978-), 男, 四川峨眉人, 博士, 教授。主要研究方向为土地经济与政策、土地规划管理等。E-mail: jianghai@njau.edu.cn

planning is only in accordance with administrative divisions, and to enhance the level of division of labor and cooperation in land development among regions as well as to make full use of the general land use planning's optimization function.

**Key words:** land planning; main functional areas; land use planning; collaborative planning; mechanism innovation

## 1 引言

规划是对事物和现象未来发展的一种超前性调配和安排,是不同利益博弈协调的过程,以降低发展成本或增进发展效益<sup>[1]</sup>。通过对土地空间利用进行安排和超前性配置,土地利用规划有助于解决因不确定性、利益冲突等引发的土地问题,提升国家或区域土地配置整体效益。但在经济增长考核主导、用地配置中央计划控制的背景下,地方土地利用规划在建设用地指标分配上竞争激烈,地区间土地配置出现零和博弈、负和博弈,对区域协调发展和土地资源配置总体效率产生不利影响。在此背景下,国家提出实施主体功能区规划,以更好地协调空间秩序,发挥规划的基础性战略统筹作用。王利等认为按照行政界线进行的土地利用刚性控制难免与其他规划冲突,应结合主体功能区规划,提高县级及县以下规划的协调性<sup>[2]</sup>。常艳等在不同规划的特性、功能和手段比较基础上,指出应加强管理主体、管理对象、管理方式的研究和创新<sup>[3]</sup>。史育龙认为应以主体功能区作为宏观层面的框架性规划,指导土地利用规划在空间上的落实<sup>[4]</sup>。尽管在宏观思路或框架上已经形成主体功能区下土地利用规划的改革对策,但是如何在具体管理模式和机制上改变地区间土地指标过度竞争和协作不足的状况还需要进一步研究。显然,单纯采取强制性手段会削弱主体功能区规划对地区间土地利用规划的协调耦合作用。借鉴协作性规划理论,结合中国实际探讨借助主体功能区管理改进土地利用规划管理机制的路径与对策,对完善中国土地规划管理有重要的现实意义。

## 2 工具理性到沟通理性:协作式规划的产生与要义

协作式规划的理论基础是沟通理性,它是对公共事务治理中社会公平、公众参与重要性提升的回应,是继理性规划和系统规划后一种新的规划理念。

### 2.1 协作式规划的理论基础与发展

协作式规划被称为第三代现代城市规划理论<sup>[5]</sup>。在此之前,城市规划由理性规划和系统规划思想主导,二者均表现出工具理性和技术理性特征。吉登斯“结构—行为理论”和哈贝马斯“沟通行为理论”是协作式规划最重要的理论基础。吉登斯打破了社会结构和个人行为“二元”对立局面,认为通过意思沟通、权力行使、行为估量形成行为过程,行为利用结构作为中介手段,使行为转化为社会实践,而社会实践成果又转化为结构的一部分,由此人的沟通行为和社会结构会紧密联系在一起<sup>[6]</sup>。哈贝马斯认为受工具理性影响,行为人在实现自身目的时并不关心对其他人利益、价值的影响。沟通理性通过社会互动来实现相互理解和共识,进而在行动上彼此合作<sup>[7]</sup>。哈贝马斯定义了客观世界、社会世界和主观世界,认为在不同空间范围内,沟通理性比工具理性涵盖的内容更加广泛,尤其是在社会 and 主观空间中,只有沟通理性才能发挥作用。

区别于传统的单向决策过程,协作式规划注重不同社会群体利益均衡,强调通过主体间双向互动、协调、合作等方式达到利益目标和价值取向共识。福瑞斯特率先将“沟通理性”引入规划领域,认为规划不是为公众工作,而是与公众一起工作,规划的关键是组织公众,强调规划过程中参与主体的多元性及主体间关系的多样性<sup>[8]</sup>。此后,Harald Vacik等深化对协作式规划的研究,发展出联络规划、协商规划等理论。协作式规划已在西方国家生态环境治理、城市社区问题、公共事务协商中得到应用实践<sup>[9]</sup>。通过构建共同体和其他各种形式的协作式团体,不同利益主体的参与和协商,协作式规划能够引导达成规划共识,克服类似于当前中国地方土地利用规划之间竞争大于合作的问题。在中国,土地规划、城市规划从技术理性、工具理性向沟通理性转变的趋势

同样存在,但应用背景、发展轨迹等方面与西方国家有所差别<sup>[10-11]</sup>。

## 2.2 协作式规划的要义

2.2.1 参与主体多元化 协作式规划追求各类主体的地位平等与广泛参与。规划过程的参与者应足够多并多元化,应包括私人部门、公共部门、公民个体,只有在深入交流基础上,合作才能成为需求并被有效供给<sup>[12]</sup>。不同参与主体之间的竞争、协作和互惠关系共存,可能导致沟通出现障碍甚至是冲突,但这也是公共态度、偏好和利益整合的过程<sup>[13]</sup>。

2.2.2 沟通过程民主化 规划作为指导现实世界的方案,自然被期望是科学的、客观的。但工具理性面临许多苛刻限制:以已有信息为基准预测未来,极度简化客观世界,崇尚“价值中立”。不同于以工具理性为基础的官方规划模式,协作式规划追求公平、民主和可持续的沟通过程,致力于通过沟通协商来应对技术难以解决的现实问题<sup>[14]</sup>。该过程不论输赢,更关注如何在综合各方利益和观点基础上获得规划成果,使规划对社会的正向影响最大化,更容易获得社会支持。

2.2.3 公共利益导向性 协作式规划强调规划的动态性、过程性和参与度,通过循序渐进的方式将直线型目标规划优化为螺旋型阶段性过程规划,通过各利益主体的交流和协商在长时期内不断调整规划目标<sup>[15]</sup>。引入人的和谐价值理性,将工具理性和沟通理性有机结合,重点关注增加开放性,提高公众参与度,彰显规划的公共政策属性。尤其注重弱势群体的声音,扩大其对规划的影响力,发挥规划在维护社会公平、缩小区域差距方面的积极作用。

2.2.4 转变规划师角色 协作式规划强调高质量的公众参与,改变规划由少数规划人员或专业机构把持的局面,将权威理性转变为集体沟通理性。规划师应扮演参与规划的组织者和促成者、公众意见冲突的调停者、为特定价值和弱势利益辩护的交涉者等角色<sup>[16]</sup>。由于绝对中立可能削减弱势群体获取资源的可能性<sup>[17]</sup>,规划师的立场应更多地偏向于难以在政治生活中发出声音的弱势群体,维护和保障公民的私权力<sup>[18]</sup>。

2.2.5 共识导向的规划成果 通过构建多元化主体参与途径与平台,协作式规划让不同利益代表和价值观合作博弈并达到均衡,以实现高质量的规划成果并符合多方利益共识导向<sup>[19]</sup>。社会动员、协商交流及互动谈判等过程对制度创新、公众规划意识培养及参与积极性等方面也有显著的促进。

## 3 过度竞争到协作共赢:主体功能区管控下的土地利用规划机制

### 3.1 现行土地利用规划体系的局限性

分税制改革使中国地方政府拥有更多的经济自主权,促进了地区间竞争<sup>[20]</sup>,推动了中国工业化、城镇化发展。但是地方政府之间的竞争也表现出非理性和盲目性,部分地方政府以牺牲自身长远发展前景和损害相邻地区利益为代价追逐短期利益,将政府间合理的利益竞争演变为“双输”结局。土地是经济发展的关键要素之一,地方政府间竞争也表现为对土地指标的激烈竞争。各地都不约而同地追求本地区建设用地指标最大化,都希望其他地区多承担耕地和生态保护职责,土地利用规划统筹土地资源配置的作用明显削弱。在现有规划体系下,往往只局限于“优化”各级行政区内部城乡建设用地规模与中心城区、镇区的用地布局,即便在自然条件、经济发展上有天然联系的县(市)、乡(镇)之间,也缺乏必要的合作分工,土地利用规划在更大层面上提升土地资源配置效率的作用极其有限。

### 3.2 主体功能区管控对协作式土地利用规划的潜在支撑作用

面对中国规划管理困境及逐步提高的生态建设要求<sup>[21]</sup>,国家提出实施主体功能区管理,强化主体功能区规划的战略性和基础性、约束性作用<sup>[22]</sup>。主体功能区规划统筹考虑生态环境功能和社会经济发展方向,将区域划分为不同的具有特定主体功能定位的空间单元<sup>[23]</sup>,实行差别化地区管理策略,以破除所有地区都把招商引资、城镇化、工业化作为唯一发展途径的思维定势,将发展经济、集聚人口的区域同承担粮食安全、生态保护功能的区域

区分开来,实现区域的功能再造和空间重构,使不同地区更加充分地发挥比较优势,实现国土资源开发利用与保护整体效益最大化。主体功能区的划定和管理,对于破解地区间土地利用(规划)过度竞争难题提供了潜在支撑。

3.2.1 规范不同层级政府沟通过程 中国现行土地规划管理完全采用自上而下的管理方式,规划组织方式上没有承认规划实质上是不同地区间博弈、协调的过程,规划编制过程中隐藏、回避而不是实事求是地解决地区间矛盾。协作式规划要求不同层级政府进行必要的沟通协调。在主体功能区管理框架下,高层级政府可确定低层级地区土地利用主导功能,但是低层级地区也可向高层级政府提出合理发展诉求和相应的转移支付要求及差别化政绩考核方式,使土地利用规划真正成为“上下结合”的管理过程。

3.2.2 拓展同级政府分工协作空间 不同地区土地利用规划缺乏协作,地区间主导关系是分割、竞争,难以实现全域协调发展和整体利益最大化。在主体功能区管理框架下,通过差别化定位和建立利益共享机制,有利于不同地区更加理性地判断自身土地利用定位和目标,减少地区间土地利用上的相似性和竞争性,为区际分工及协调发展奠定基础,打破行政边界对土地规划的资源优化配置功能的限制。

3.2.3 提供部门规划协调融合载体 协作式土地利用规划强调代表不同利益诉求的管理部门之间的协调。城市规划、土地规划、生态规划之间的冲突,最终归因于不同土地利用目标的冲突与主次地位不清楚。在主体功能区管理框架下,土地、城市、生态等规划均围绕地区主体功能的实现展开,提供了部门规划矛盾冲突协调的价值标准与评价方法,为规划融合提供了重要载体。

3.2.4 完善政府—社会关系协调机制 主体功能区管理不仅需要地区(政府)间利益补偿,还要求建立政府对私人的利益协调机制,例如对农业和生态保护区农民的生态补偿,以达成地区内部的规划共识。这对于改变土地利用规划重政府间关系协调(管制)轻政府—社会协调状况提供了机遇,有利于深化土地利用规划中的公众参与,增强规划的沟通理性。

### 3.3 主体功能区管控下协作式土地利用规划机制设计

主体功能区管控为地区间协作性土地利用规划提供了机遇与基础,要真正实现地区间协作,还需建立相应的组织协调、利益补偿、绩效评估考核和规划动态调整等机制。

3.3.1 协调对话机制 设立各级功能片区协调机构,做好地方政府、管理部门之间的对话、协商与协调,为建立合理的地域分工合作体系提供交流平台。其中,应重点加强管理层面的沟通协调,提高土地利用规划中地方政府、部门之间的沟通交流。

3.3.2 利益平衡机制 按照受益者付费、破坏者付费、保护者收费等原则,加强区域间发展权转移、生态补偿机制的制度建设。明确政府的责任主体地位<sup>[24]</sup>,量化优化开发区和重点开发区的环境污染、土地开发造成的生态损失并征收税费建立全国性生态保护基金,加大向限制开发区和禁止开发区转移支付力度。同时,建立建设用地指标、林权指标交易体系,促进土地发展权有序转让并实现最优配置。

3.3.3 绩效评估考核机制 针对以GDP为中心的考核体系强化地区分割和过度竞争难题<sup>[25]</sup>,应建立基于主体功能定位的差别化考核指标体系与考核方式:限制开发区与禁止开发区弱化经济增长考核,强化耕地保护和生态建设考核;重点开发区和优化开发区经济增长速度与增长质量考核并重。

3.3.4 规划动态调整机制 优化开发区和禁止开发区的稳定性较强,但限制开发区和重点开发区可能随着经济社会发展而明显变化,应建立功能定位定期动态调整机制<sup>[26]</sup>,以增强主体功能区下的土地利用规划的长期公平性。

## 4 主体功能区管控下土地利用总体规划初步尝试及评价——以淮安市为例

### 4.1 淮安市功能片区土地利用规划编制背景

针对当前土地利用规划管理存在的地区间协调不足问题,结合国家“多规合一”试点和《江苏省推进节约集

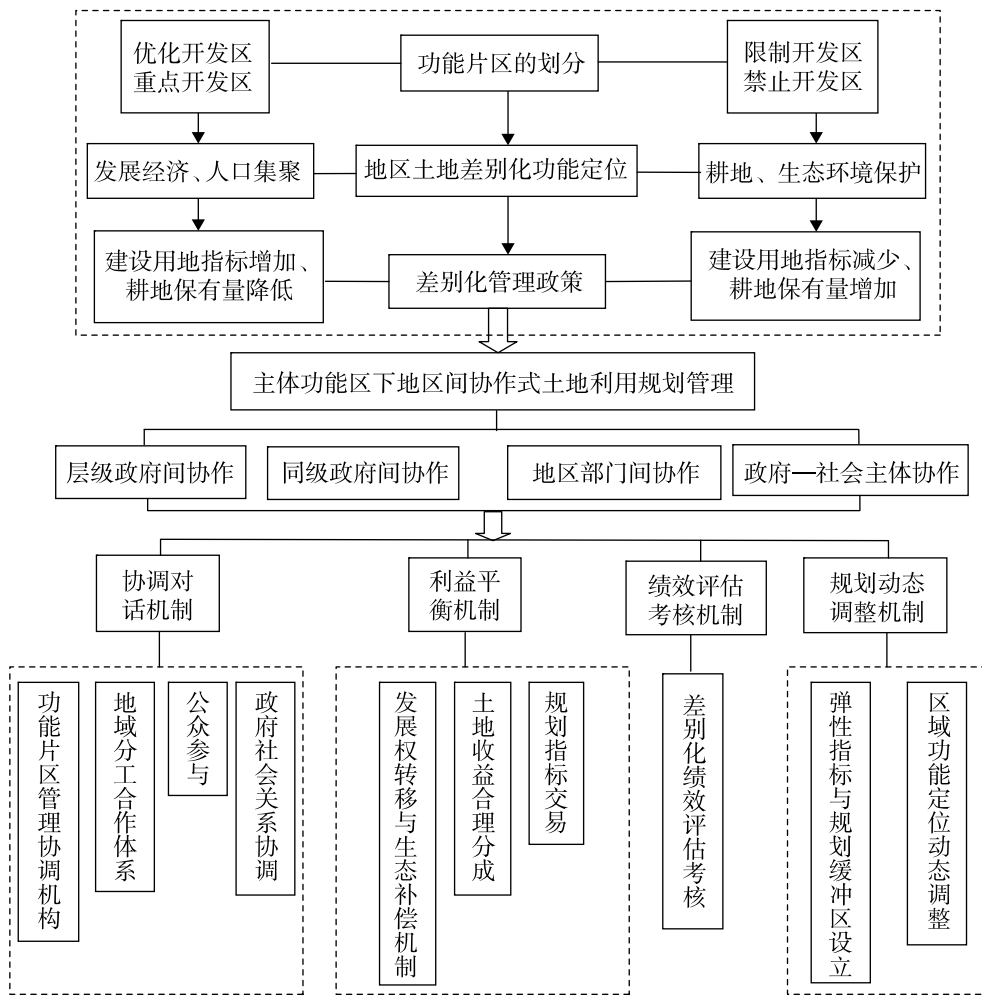


图1 主体功能区下协作性土地利用规划管理机制框架

Fig.1 The framework of collaborative land use planning management mechanism in the main functional area

约用地工作方案》,淮南市围绕新型城镇化中土地使用制度改革,以功能片区“多规融合”、“土地利用空间优化”等为重点,初步划定白马湖生态保护功能片区、涟水县高沟小城市功能片区等5大功能片区,围绕不同片区土地主导功能,编制跨县(市、区)和跨乡(镇)片区土地利用总体规划,以解决现有规划体系土地资源配置整体性不足、效率水平不高等问题。

#### 4.2 淮南市功能片区土地利用总体规划实施方法

功能片区是具有特定功能的区域,是新型城镇化中土地使用制度改革的载体,通过整合片区土地存量资源,以“多规融合”优化空间用地形态。淮南市在主体功能区规划基础上,以相关规划为依据,打破片区行政界线,在市域整体上划分功能片区,并依据区域发展的主导方向,制定差别化的土地利用战略和目标。在耕地、建设用和生态用地“三线”划定基础上建立功能片区规划控制线体系,以“片区规划、多规融合”来强化土地利用规划的整体管控作用,加强土地利用规划与相关规划的衔接融合。同时,实施差别化的发展政策和方向,对片区内和片区间经济发展、土地利用进行统筹安排。为确保规划编制的科学性和规划实施的有序落地,专门成立工作领导和协调小组及各片区工作组。领导小组由淮南市政府主要负责人任组长,参加人员包括市发改、环保、国土、住建等部门,加强对规划的组织领导和统筹协调工作,各部门按照各自的职责落实分工责任,

建立工作共同推进机制和定期协商会办机制。同时,市政府建立了与省国土资源厅的联系沟通制度,研究工作中出现的新情况和新问题。

#### 4.3 白马湖生态保护功能片区土地利用规划初步成果

白马湖片区位于淮中、淮南城镇密集区边缘的生态过渡带,片区功能定位为在生态保护的基础上,积极利用河湖资源,培育以休闲度假为主的新兴功能,依托“一心、一带、四节点”(“一心”指白马湖生态绿心,“一带”指环湖旅游发展带,“四节点”指城镇发展节点),将白马湖生态保护功能片区打造为国家公园、国家级湖泊生态环境保护示范区、长三角著名的生态旅游度假基地。片区规划范围覆盖淮安区、洪泽县、金湖县9个乡镇(街道)2个农场<sup>①</sup>。因乡镇管辖权都在各县区,要实现跨县区发展,首先需要打破行政壁垒,解决管理分散化问题。白马湖片区通过统一规划,从整体上明确片区开发和保护的空間边界及各县区的职责,统一管理,实现跨县区的工作交流和协商,促进片区的整体协调发展。片区追求错位定位,差异竞争,以此来实现用地的重新布局和指标的合理调整。根据区位条件、资源禀赋、经济基础等因素在沟通的基础上对片区整体进行差别化管控,确定片区定位错位为淮安市区后花园,区别洪泽湖旅游观光,以旅游度假为主;乡镇定位错位为分别对各乡镇进行区分引导;市场定位错位是面向淮安都市区、南京都市圈。乡镇的功能定位都进行了相应调整,其中岔河镇由普通的旅游服务重点镇调整为生态旅游全国重点镇,南闸镇、林集镇、前锋镇定位为区域旅游特色镇,范集镇为工业特色镇,吕良镇、陈桥镇为农业特色镇(表1)。结合功能片区规划下的差别化定位和乡镇功能调整,对各乡镇基本农田保有量、新增城乡建设用地规模进行调整。其中,岔河镇作为片区发展重点区,基本农田保护任务从现行规划的693.9 hm<sup>2</sup>调整为681.0 hm<sup>2</sup>,新增城乡建设用地总量增加11.0 hm<sup>2</sup>。范集镇功能定位由工业型重点镇转变为白马湖活力休闲区的重要组成部分,基本农田保有量任务量从现行规划的328.3 hm<sup>2</sup>调整为366.7 hm<sup>2</sup>,新增城乡建设用地总量从87.1 hm<sup>2</sup>调整为70.5 hm<sup>2</sup>。

同时,建立统一的市级平台,加强片区间、部门间的沟通和协商。淮安市政府成立白马湖建设管理办公室,成员包括国土、规划、环保等部门和相关县(区)负责人,办公室负责白马湖片区规划工作中重大事项的决策。片区是跨乡镇的,在县区内由规划管理办公室管理,跨县区则由市政府组织协调工作。此外,为支持片区试点工作启动,在反映实际情况和困难之后从上级预借一定的规划流量指标,前松后紧地建立灵活的政策安排。功能片区规划编制的过程中,通过专家论证、市与县级相关部门意见征询以及召开听证会等途径,广泛征求社会各界特别是相关权利人的意见,使规划尽量符合社会经济发展要求和多方利益诉求。规划成果征求发改委、环保等部门和各乡镇意见,对规划目标、用地规模、结构布局等进行协调论证。功能片区规划通过与国民经济和社会发展规划、生态保护规划等规划的差异性分析,采取多种措施进行差异性处理,通过与相关规划部门的协商来强化土地利用规划的管控作用。

#### 4.4 淮安市功能片区土地利用规划试点工作评价

淮安市白马湖功能片区积极开展主体功能区下的土地利用规划管理工作,对片区内城乡发展进行分类引导,调整片区内各乡镇的功能定位及指标分配,实现环湖地区旅游和耕地资源的高效集约利用,有效协调城镇建设生态保护两者的关系,优化国土空间开发格局,为生产、生活、生态空间协调发展提供重要契机,为破解现阶段中国土地利用规划管理体制难题提供了重要的参考价值。但是,在其规划编制及管理实践中还存在一些需要继续改进和完善的方面。首先,因缺少生态补偿等利益协调机制,县(区)之间的利益冲突和矛盾没有得到实质性解决,不利于区域均衡发展,部分地区对于片区土地利用规划的主动协作性不足,主体功能区建设追求的整体性、协调性难以落实,过度依赖市级层面的强制推行。其次,市场机制作用发挥有限,受现行土地管理制度影响,县(市、区)普遍期望的城乡建设用地指标跨区配置难以实现,土地要素、资本活力未能充分发挥。第三,

<sup>①</sup> 资料来源于淮安市人民政府《白马湖生态保护功能片区土地利用规划》(2010—2030年)规划文本。

表1 白马湖功能片区乡镇功能定位及规划指标调整

Tab.1 Function and planning index adjustment of townships in Baima Lake functional area

乡镇	功能定位		2020年耕地保护任务 (hm <sup>2</sup> )		2020年新增城乡建设 用地(hm <sup>2</sup> )	
	原城市规划	功能片区规划	原土地利 用规划	功能片区 土地规划	原土地利 用规划	功能片区 土地规划
淮安 区	林集镇	生态宜居型城镇	182.6	183.0	0.7	0.9
	南闸镇	一般旅游服务型城镇	231.9	235.6	0.3	7.6
	范集镇	重点工业型城镇	328.3	366.7	87.1	70.5
	三堡乡		174.3	165.7	1.3	1.3
	白马湖农场	一般农场	249.9	247.5	3.5	8.3
洪泽 县	岔河镇	重点旅游服务型城镇	693.9	681.0	8.1	19.1
	黄集街道	一般镇	191.5	180.3	6.5	4.1
金湖 县	前锋镇	一般农贸型城镇	418.8	415.4	2.8	4.3
	吕良镇	一般农贸型城镇	282.9	289.0	2.4	3.9
	陈桥镇	一般工业型城镇	355.3	357.3	2.3	0.4
	宝应湖农场	一般农场	214.1	199.9	1.7	1.8

注:资料来源于《白马湖生态保护功能片区土地利用规划》、《白马湖空间发展规划》及各县(区)相关规划。

地方政府的绩效评估中经济发展仍然居于首要地位,以生态保护为主的白马湖片区能否切实根据功能定位履行好自身耕地及生态环境保护职责有待验证。最后,功能片区规划与土地利用规划的规划期限不同,部门管理难以形成合力等问题可能影响规划的具体落实。

## 5 讨论

中国土地利用总体规划采用完全自上而下的管理方式,强化了(同级)地区间的土地发展权竞争,导致地区间土地利用分工和协作不足。引入协作式规划理论对于完善中国土地利用总体规划管理体系,促进在自然经济上紧密联系的(同级)地区之间加强沟通协调,更好地发挥规划的整体协调功能具有重要意义。根据中国实际,应首先推进政府间协作,再逐步推动更深层次的公民、公众协作。但是,即便是在政府层面,协作式规划理论的应用也面临许多障碍。首先,地方政府长期习惯于各自为政的发展及规划模式,在以GDP为地方政绩考核主要指标的情况下,没有地区会轻易牺牲自身经济利益接受协作式规划来加强区域间的协商和沟通。其次,即便地方政府间进行了协作,其质量和深度短期内可能也难以显著提升。在规划的操作和实施阶段,协作式规划面临着耗时费力、效率低、最终的规划共识难以形成等难题,弱势群体、弱势地区的利益和需求可能难以得到实质性保护<sup>[27]</sup>。

主体功能区规划的引入为推动协作式土地利用总体规划的发展创造了重要的历史机遇。主体功能区规划和土地利用规划都属于资源约束型规划,都旨在通过强化规划管控使其真正落地达到资源保护、优化布局和经济社会可持续发展的目的。主体功能区规划让土地规划在功能片区内得以开展和实施,有利于利益冲突、规划矛盾的缓解。加快主体功能区规划融入土地利用规划管理,对于完善中国国土空间规划体系,提升土地利用总体规划管理效率具有重要意义。由于缺乏地区间的经济补偿和利益共享制度,主体功能区下的协作规划过程制度化存在诸多困难,县区层面主动配合市级规划的积极性不足,且现阶段的功能分区大多只到市级层面,县区乡级层面开展的相关实践较少,不成规模。规划层级越低越有利于规划的实施和落地,主体功能区下的土地

利用规划在未来能够真正的落实还需要县区乡级层面的理论探讨和研究并在实践中付诸实施。

参考文献(References):

- [1] 王万茂. 土地利用规划学[M]. 北京:中国农业出版社,2013:10-11.
- [2] 王利,韩增林,王泽宇. 基于主体功能区规划的“三规”协调设想[J]. 经济地理,2008,28(5):845-848.
- [3] 常艳,杨柳. 基于主体功能区规划的区域管理框架研究[J]. 当代经济管理,2009,31(12):43-46.
- [4] 史育龙. 主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究[J]. 宏观经济研究,2008(8):35-40.
- [5] 李东泉. 从公共政策视角看1960年代以来西方规划理论的演进[J]. 城市发展研究,2013(6):36-42.
- [6] 董才生,王远. 论吉登斯结构化理论的内在逻辑[J]. 长白学刊,2008(3):21-25.
- [7] 袁媛,陈金城. 协作式规划在控制性详细规划中的应用研究[A]. 中国城市规划年会论文集[C]. 2013:1-11.
- [8] 张绍良. 土地利用规划理论[M]. 徐州:中国矿业大学出版社,2014:94-97.
- [9] H Vacik, M Kurttila, T Hujala, et al. Evaluating collaborative planning methods supporting programme-based planning in natural resource management[J]. Journal of Environmental Management,2014(144):304-315.
- [10] 马向明,吕晓蓓. 区域绿地:从概念到实践——一次“协作式规划”的探索[J]. 城市规划,2006,30(11):46-50.
- [11] Hu Y. J., Gert de R., Lu B. 'Communicative turn' in Chinese spatial planning? Exploring possibilities in Chinese contexts[J]. Cities,2013(35):42-50.
- [12] 董金柱. 国外协作式规划的理论研究与规划实践[J]. 国外城市规划,2004,19(2):48-52.
- [13] Arciniegas G, Janssen R. Spatial decision support for collaborative land use planning workshops[J]. Landscape and Urban Planning,2012(107):332-342.
- [14] Elbakidze M. Is spatial planning a collaborative learning process? A case study from a rural-urban gradient in Sweden[J]. Land Use Policy,2015(48):270-285.
- [15] Innes J. E., Boodher D. E. Consensus building and complex adaptive systems:a framework for evaluating collaboration planning[J]. Journal of American Planning Association,1999,65(4):414-423.
- [16] 袁媛,陈金城. 低收入社区的规划协作机制研究——以广州市同德街规划为例[J]. 城市规划学刊,2015(1):46-53.
- [17] 王丰龙,陈倩敏,许艳艳,等. 沟通式规划理论的简介,批判与借鉴[J]. 国际城市规划,2012,27(6):82-90.
- [18] 王向东,刘卫东. 土地利用规划:公权力与私权利[J]. 中国土地科学,2012,26(3):34-40.
- [19] Faehnle M, Tyrvaenen L. A framework for evaluating and designing collaborative planning[J]. Land Use Policy,2013(34):332-341.
- [20] 傅小随. 地区发展竞争背景下的地方行政管理体制改革[J]. 管理世界,2003(2):38-47.
- [21] 韩青,顾朝林,袁晓辉. 城市总体规划与主体功能区规划管制空间研究[J]. 城市规划,2011,35(10):44-50.
- [22] 国务院关于编制全国主体功能区规划的意见(国发[2007]21号)[J]. 中华人民共和国国务院公报,2007(25):10-13.
- [23] 朱传耿. 地域主体功能区划理论·方法·实证[M]. 北京:科学出版社,2007:27-29.
- [24] 董小君. 主体功能区建设的“公平”缺失与生态补偿机制[J]. 国家行政学院学报,2009(1):38-41.
- [25] 刘君德. 中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展[J]. 经济地理,2006,26(6):897-901.
- [26] 吉新峰,安树伟. 主体功能区建设中区域利益的协调机制研究[J]. 未来与发展,2009(11):35-39.
- [27] Selin S. W., Schueit M. A. Managing Public Forests: Understanding the Role of Collaborative Planning[J]. Environmental Management,1998,22(5):767-776.

(本文责编:陈美景)