

# 基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考

On the Reform of Space Governance in China Based on the Establishment of Space Planning System

许景权  
XU Jingquan

**摘 要** 空间规划是空间治理的重要基础，是提升国土空间治理能力和效率的重要政策工具。当前，空间规划体系建立在即，本文从空间规划试点实践、目前的趋向、空间规划体系未来可能面临的问题出发，结合信息化平台建设等空间治理工具的运用与创新，探讨空间规划体系构建对我国空间治理变革可能产生的影响，并提出相应的建议。

**关键词** 空间规划体系，空间治理，多规合一，信息化平台建设

**Abstract** Space planning is the basis of space governance, and an important policy tool to promote national spatial governance capability and efficiency. In the context of space planning system being set up, this paper analyzes the pilot places and the development trend of space planning, and the predictable problems facing space planning. Based on the use and innovation of space governance tools such as information platform, it further explores the possible influence of building the space planning system and puts forward the corresponding suggestions.

**Keywords** spatial planning system, space governance, multi-planning integration, information platform construction

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201805002
- 文章编号: 2096-3025(2018)05-0014-07

## 作者信息

许景权 国家发改委城市和小城镇改革发展中心规划院副院长，高级规划师

党的十九大报告明确提出“全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”。空间治理是指通过资源配

置实现国土空间的有效、公平和可持续的利用,以及各地区间相对均衡的发展<sup>[1]</sup>。空间规划是空间治理的重要基础,也是各国空间治理的基本政策工具<sup>[2]</sup>。作为国家治理体系的重要组成部分,空间治理在近年来国家一系列顶层设计中得到重视。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年印发的《生态文明体制改革总体方案》提出,“推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化”,并要求“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”“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”。中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年12月印发的《省级空间规划试点方案》,明确将“提升国家国土空间治理能力和效率”作为空间规划试点工作的重要目标。

中共中央办公厅于2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》,确定组建自然资源部,将“建立空间规划体系并监督实施”作为其主要职责之一。当前,空间规划体系建立在即,对我国空间治理变革将产生积极影响,若要客观认识、把握其进程与影响,有必要着眼于空间治理,从近年来国家空间规划(多规合一)试点实践、目前建立空间规划体系的趋向、未来空间规划体系可能面临的问题出发,探讨建立空间规划体系的利弊及其对空间治理变革的影响。

## 1 治理能力现代化维度下的空间治理与空间规划

空间治理是西方国家在应对全球化以及向“后福特主义”转型等所引致的国家治理危机的过程中出现的,政府通过与私营部门等主体合作,以整合提升国家的治理能力,从而出现了所谓的“由政府向治理的转变”<sup>[3]</sup>。治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和<sup>[4]</sup>。从治理能力来看,王绍光和胡鞍钢认为国家治理能力包括汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力、强制能力<sup>[5]</sup>。空间治理能力则主要取决于治理主体、治理手段、政策衔接、法制建设等方面的具体能力。

目前,我国在空间治理能力现代化建设方面还有明显

的短板,存在着空间治理主体相对单一、空间治理手段滞后于现代化建设、与财政税收等相关政策衔接配套能力不足、相关法制建设不健全等问题。空间规划体系作为空间治理的重要手段与工具,此前恰恰存在着各类空间性规划重叠、冲突,部门职责交叉重复,地方规划朝令夕改等问题,导致空间治理能力低下。这也是中央政府之所以推动空间规划体系建立的重要原因。

## 2 从试点实践看建立空间规划体系的基础与不足

近年来,全国各地积极开展的空间规划(多规合一)试点进行了各具特色的改革探索,这是中华人民共和国成立以来规划改革极为活跃的一个探索时期,百花齐放,为推动空间规划改革、解决国土空间开发保护中存在的各类矛盾与问题、提升空间治理能力和效率积累了宝贵的经验。因此,系统地总结空间规划试点实践的过程、经验做法与问题,对于理性认识当前建立的空间规划体系的基础与不足、推动空间治理变革具有重要的现实意义。

### 2.1 顶层设计从早期经、城、土、环“多规合一”到后期空间性规划“多规合一”的重大转变

2014年,推动探索市县层面的经、城、土、环“多规合一”。2014年8月,由国家发改委、国土资源部、环境保护部及住房和城乡建设部联合下发的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,确定了全国28个试点市县,并提出“开展市县空间规划改革试点,推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划‘多规合一’,形成一个市县一本规划、一张蓝图”。

2015年,强调“以主体功能区规划为基础”。2014年开始的市县试点探索逐渐促成了一个重要的认识,即短期内不应急于将发展类规划和空间类规划合而为一,而应首先推进空间性规划的“多规合一”,后期再整合发展类规划和空间类规划。既然经济社会发展规划短期内不合并进来,各类空间性规划又该如何“多规合一”?2015年10月,中共十八届五中全会提出“以主体功能区为基础统

筹各类空间性规划，推进‘多规合一’”，这是顶层设计的一次明显转变。然而，由于28个试点市县已按要求在2015年9月前上报了探索经、城、土、环“多规合一”的试点成果，这也就意味着“以主体功能区规划为基础”的全新顶层设计，需要在此前试点的基础上进行新的理论与实践探索。

2016年，空间规划技术路线初步形成。2016年2月23日，中央全面深化改革领导小组第二十一次会议听取了浙江省开化县关于“多规合一”试点情况的汇报，会议认为“开化的试点经验是可行的，值得肯定”。此后，国家发改委组织多方力量，在开化县“多规合一”试点前期工作成果的基础上，充分吸收其他试点地区的经验，并借鉴西方国家“分层规划”<sup>[6]</sup>等相关空间规划的理念，按照中央“以主体功能区为基础统筹各类空间性规划，推进‘多规合一’”的部署要求，创新性地探索了“先布棋盘，后落棋子”的市县空间规划技术路线，率先提出了“1+X”的空间规划体系构想，即以开化县空间规划为“1”，有机整合土地利用总体规划、城市总体规划的核心内容，形成“一本规划”；“X”是指依据开化县空间规划编制的各类专项规划、行动计划或实施方案，编制完成开化县空间规划成果，形成了一套市县空间规划技术规程，并逐步得到更多的认可与推广。

2017年，全面推进省级空间规划试点工作。省级空间规划试点工作实际上起步很早，2015年6月，中央全面深化改革领导小组第十三次会议同意海南省就统筹经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等开展的省域“多规合一”改革试点；2016年4月，中央全面深化改革领导小组第二十三次会议审议通过了《宁夏回族自治区空间规划（多规合一）试点方案》，同意宁夏回族自治区开展空间规划（多规合一）试点。2016年12月，《省级空间规划试点方案》的印发推动了省级层面空间规划试点工作的全面开展，试点范围从海南、宁夏扩大到浙江、福建、广西、贵州、吉林、河南、江西等九个省份。与2014年的市县“多规合一”试点相比，省级空间规划试点的顶层

设计感明显增强，明确提出了“先布棋盘，后落棋子”的省级空间规划技术路线，有效地指导了各试点地区的空间规划编制工作。

## 2.2 试点规划成果的编制、审批与实施

空间规划（多规合一）顶层设计的转变，尤其是《省级空间规划试点方案》的印发，对试点规划成果的编制产生了直接的影响。2017年以后的试点规划成果，在规划内容上渐趋一致，普遍包含了资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价、战略目标、“三区三线”划定与管控、生态保护与修复、基础设施布局、城镇与乡村布局、产业布局、公共服务等内容。但在规划内容的深度上，仍然有不同的探索，如《开化县空间规划（2016—2030）》除包含以上内容外，还将原属于城市总体规划的中心城区用地布局的相关内容纳入空间规划，达到这样的规划深度，可向下直接指导控制性详细规划的编制；而福建、贵州、广西等很多地区的试点市县与此不同，空间规划负责在全域完成“三区三线”划定，将城镇开发边界、城镇空间之内的范围作为下一层级规划——中心城区用地布局规划编制的重要依据，进而向下指导控制性详细规划的编制；厦门市建立“以战略规划为引领，以全域空间规划一张蓝图为统筹，以各类系统性规划为支撑”的市域空间规划编制体系，对城乡发展建设与公共管理中较为重要的空间管制要素进行空间管控<sup>[7]</sup>；海南省在省级层面以《海南省总体规划》为纲，重点深化、量化省级空间规划管控内容，突出对市县规划的“管控、约束和指导”<sup>[8]</sup>。

从28个市县“多规合一”试点到九个省级空间规划试点，尽管普遍完成了规划成果的编制工作，但受试点进展等因素影响，目前得到正式批复的规划成果只是极少数。已获批的规划成果，其审批主体多为省级政府，如《榆林市国土空间综合规划（2015—2030）》《贺州市空间规划（2016—2030）》《开化县空间规划（2016—2030）》等。规划审批的相对滞后直接影响规划的实施，部分试点地区由于其空间规划成果尚未获得上级政府的批复，其规划成

果既不具备法律效力,也未获得相应的试点“法外赋权”,地方政府难以实施规划,不得不将规划成果束之高阁,而继续实施现行的各类法定规划。这导致试点工作的尴尬——未经过充分实施的空间规划试点成果,如何有效验证其科学性和可操作性?

### 2.3 信息化平台建设工作得到试点地区普遍重视

客观而言,多数试点地区完成的主要是空间规划编制和信息化平台建设这两项工作。如果说规划编制是试点工作中一项必须完成的任务的话,那么,地方政府对信息化平台建设普遍表现为自发的重视,并在地方规划管理实践中主动运用。

### 2.4 试点地区的体制机制改革探索

治理体系现代化的一个基本前提是政府职能体系的科学化、规范化界定<sup>[9]</sup>,如何有效推进政府部门职能调整等相关体制机制改革一直是空间规划改革的重点与难点。2017年6月,海南省经中央机构编制委员会办公室批复同意,设立了海南省规划委员会,作为主管全省空间规划编审和督察工作的省政府组成部门。而国内大部分试点地区则是通过成立试点工作领导小组、牵头部门与相关部门密切协作的形式,组织推进试点工作。与规划编制成果普遍得以完成相比,各地在相关规划机构整合、规划运行机制改进等方面的探索明显滞后。

### 2.5 基础与不足

近年来,广泛开展的空间规划(多规合一)试点工作,为建立空间规划体系夯实了基础。在认识基础方面,生态文明理念深入人心,空间规划体系顶层设计比较清晰,“多规合一”已被各界广泛接受;在技术基础方面,基本明确了以基础评价、战略目标、“三区三线”划定与管控、空间要素布局等内容为主的技术路线,探索制定了若干技术规程;在体制基础方面,政府机构改革为空间规划改革奠定了体制基础。

同时,其仍然存在一些不足之处,主要体现在三个方面。在空间规划编制方面,分歧较多地集中于中心城区用地布局规划的相关内容是否应该纳入空间规划成果中,由此衍生成问题是,下一层级的各类空间性专项规划难以确定内容的深度,各试点地区也较少研究这些空间性专项规划的编制改革;在部分空间规划技术环节,如对基础评价中各类指标的整合、基础评价成果的准确性与适用性等问题,仍有待完善;在空间规划实施监管方面,由于目前全国已正式批复的空间规划屈指可数,已获批的规划在实施中仍受到现行诸多法律法规的限制,且获批时间普遍较短,规划实施经验的积累存在很大不足;在体制机制改革方面,试点探索的空间有限,配套政策衔接能力难以检验,对相关法律法规立改废释之处的探索较少。

## 3 空间规划试点实践的空间治理实效评价

### 3.1 空间治理主体的单一化特征仍较明显

从试点实践看,目前的空间治理以政府为主体的单一化特征仍然相当明显,远未形成政府、市场和社会组织等多元主体合作共治的机制。虽然部分试点地区较为积极地组织了规划公众参与,但仍较多地集中在规划编制阶段对城市发展愿景、城市问题的调查,规划最终成果的公示等环节,与全过程的深度公众参与相距甚远。此外,试点地区的社会组织普遍不够发达,社会组织在治理变革中还难以承担重要角色,空间规划改革的参与者仍然以政府和专业科研机构为主。而西方国家的社会组织大多比较发达,具有承担政府部分权力的能力,并以“行业自律”进行自我监管,通过“项目管理”和“服务合同出租”的形式承担政府的部分社会管理及公共服务职能<sup>[9]</sup>。

### 3.2 空间治理对象从割裂与交叉并存式管控走向全域统筹管控

在开展国家空间规划(多规合一)试点改革之前,我国的空间治理对象呈现出割裂管控与交叉管控并存的局面,

例如城乡规划部门管控城镇建设用地,林业部门管控林地,农牧、水利等部门按其职能分别管控相应的空间,而国土部门不仅管控耕地,还依法对城镇建设用地、林地等进行相应的管控。各部门规划之间往往缺乏有效的衔接,规划管控对象交叉重叠,导致实际管控中矛盾层出不穷。试点工作推动了空间治理对象的全域化、统一化,开展了覆盖全域的资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,在全域范围内划定“三区三线”,确定全域空间的开发与保护格局,并在此基础上制定了统一的用地布局,实现了对空间治理对象的全域统筹管控。

### 3.3 空间治理手段从传统走向现代

对空间规划的编制和实施监管等行为是进行空间治理的重要途径。传统的空间性规划常被诟病为“纸上画画,墙上挂挂”,这与传统规划工具的技术局限性有一定关系,例如部分规划的审批曾长期以纸质规划为主,给文本与图纸的“人为脱节”留下了空间,而其他部门在审查时往往也难以直接发现规划“打架”的问题。因此,各试点地区普遍重视“多规合一”信息化平台的建设。在统一的坐标、统一的用地分类标准的基础上,将原本由各部门分头管理的基础数据与各类规划,统一整合并叠加到一个平台上,通过现代化技术手段,提升了空间治理的科学化、精细化和智能化水平。部分试点地区还将“多规合一”信息平台与智慧城市建设等工作相结合,系统地提升了城市空间治理的信息化水平。

### 3.4 空间治理效率从低效走向高效

“一本规划,一张蓝图”从源头上解决了规划“打架”的问题,部分试点地区以此为基础,结合信息化平台建设对建设项目审批流程进行优化,节约审批时间,加快建设项目落地,进而实现空间治理效率的提升。以厦门市为例,此前建设用地许可阶段的审批涉及7个部门、9个审批环节,采用的是串联式审批,审批约需53个工作日,“多规合一”之后采用并联式审批,时间压缩到10

个工作日<sup>[10]</sup>。

## 4 建立空间规划体系的趋向和未来可能面临的问题

### 4.1 趋向与选择

2018年8月发布的《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》(以下简称“三定方案”)中与空间规划体系相关的表述主要有:“拟订自然资源和国土空间规划及测绘、极地、深海等法律法规草案,制定部门规章并监督检查执行情况。负责建立空间规划体系并监督实施。推进主体功能区战略和制度,组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划。开展国土空间开发适宜性评价,建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系。组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线,构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局。建立健全国土空间用途管制制度,研究拟订城乡规划政策并监督实施。负责土地、海域、海岛等国土空间用途转用工作。查处自然资源开发利用和国土空间规划及测绘的重大违法案件。自然资源部内设机构含国土空间规划局和国土空间用途管制司。”

从三定方案可以看出,空间规划体系主要由国土空间规划和相关专项规划组成,空间规划(及相关专项规划)的内容至少包括国土空间开发适宜性评价,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线,构建生产、生活、生态空间布局,以及国土空间用途管制等。这与此前的空间规划试点实践的规划内容基本一脉相承。

自然资源部机构改革后,国内部分专家、学者对建立空间规划体系分别提出了相应的建议。林坚提出构建“一总四专、五级三类”的空间规划体系,即一个总体规划和四类专项规划:资源保护利用类规划、国土空间整治与生态修复类规划、重大基础设施与公共设施类规划和保护类的保护利用规划;按规划层级分为国家、省、市、县、县级以下五级,按规划内容分为国家、省级规划,市、县级规划,县级以下实施规划三类<sup>[11]</sup>。邹兵认为应

有机整合既有的各类规划，在纵向上注重协调处理各层级空间规划的权责关系，在横向上注重协调处理与外部其他部门规划的关系<sup>[12]</sup>。尹稚认为应直面社会问题，做以价值观为导向，以价值系统统领的规划，加快推进空间规划立法工作<sup>[13]</sup>。

## 4.2 空间规划体系未来可能面临的问题

### 4.2.1 对发展规划体系与空间规划体系之间关系的认识仍有待加深

2018年3月，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出，“科学设定宏观管理部门职责和权限，强化制定国家发展战略、统一规划体系的职能”；《深化党和国家机构改革方案》提出组建自然资源部并明确其主要职责包括“建立空间规划体系并监督实施”。今后如何在统一的规划体系的要求下，科学地界定发展规划体系与空间规划体系之间的关系，以充分发挥中国特色社会主义的制度优势，仍然有待深入研究。

### 4.2.2 空间规划体系并不完全成熟，应不断优化完善

建立空间规划体系将是一个不断“破与立”的过程，现行体系的沿袭与打破、新体系的创新与建立将同时发生<sup>[14]</sup>，然而迄今尚未探索形成国内公认的、成熟的空间规划体系。所以，无论采用哪种体系方案，都应及时研究总结，不断优化完善空间规划体系。

### 4.2.3 合理界定空间规划的内容与深度

空间规划应重点整合现行的土地利用总体规划与城市总体规划，然而，不同形式的整合却各有利弊。简单、机械的拼凑不可取，但规划内容繁琐、规划编制审批周期长，也难以适应发展的需要；若整合力度过小，规划内容空泛，但传导层级多，则管控能力弱。因此，应注重把握空间规划与各空间性专项规划的衔接关系，合理取舍，有机整合现行的土地利用总体规划与城市总体规划，合理界定空间规划的内容与深度。

## 5 基于空间规划体系构建对推动空间治理变革的思考和建议

### 5.1 加强公众参与，推动治理主体多元化

实现治理主体的多元化是提升空间治理能力和效率的重要前提，在空间规划编制、审批和实施等各环节都应推动多元主体的深度参与，避免走过场、流于形式。空间规划是新事物，公众对其较为陌生，因此必须加强舆论宣传，使公众有更多机会了解空间规划，增强公众参与空间规划的意识。在空间规划的各个环节建立起完善的相关利益者和公众意见的表达机制，积极引导各类市场主体和社会组织参与空间规划，在空间治理中充分发挥多元主体的合作共治作用。

### 5.2 推动空间规划体系构建和信息化平台建设，丰富并强化空间治理手段

建立并不断优化完善空间规划体系，为提升空间治理能力提供基础工具。注重信息化平台建设对空间规划编制、审批和实施监管的积极意义，提升空间治理的效率。在规划编制阶段，发挥信息化平台在基础数据的整合与使用、近期建设项目的空间需求影响分析、各方反馈意见收集等方面的作用；在规划审批阶段，信息化平台是主管部门从技术层面审查空间规划内容是否符合相关要求的重要手段，能够有效地减轻或避免传统纸质规划审查的诸多弊端；在规划实施阶段，充分发挥信息化平台在优化建设项目审批流程、降低审批时间成本、提升空间治理效率等方面的作用。

### 5.3 改革体制机制，健全相关法律法规

在规划运行机制方面，应明确多元治理主体在空间规划运行中的边界与作用，注重改变那些已不符合新时代发展要求的规划管理方式。同时，还需要运用成熟的实施管理手段<sup>[15]</sup>，以实现空间规划的有效实施与监管。加强与空间规划体系相关的财政税收等政策的衔接能力建设。在法制建设方面，应加快空间规划相关法律法规的立改废释工作。

## 6 结语

治理能力现代化是一个渐进的改革创新过程<sup>[16]</sup>，我国空间规划体系的建立也将是一个不断优化完善的过程。在建立空间规划体系的历史进程中，紧紧围绕空间治理主体、治理手段、政策衔接、法制建设等方面的具体能力建设，客观上将有力地推动我国空间治理的变革，更好地发挥空间规划对提升国土空间治理能力和效率的重要作用。 

## 参考文献 References

- [1] 刘卫东. 经济地理学与空间治理 [J]. 地理学报, 2014, 69(8):1109-1116.
- [2] 董祚继, 吴次芳, 叶艳妹, 杨昔. “多规合一”的理论与实践 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2017.
- [3] 吴缚龙. 市场经济转型中的中国城市管治 [J]. 城市规划, 2002, 26(9):33-35.
- [4] 盛广耀. 城市治理研究述评 [J]. 城市问题, 2012, (10):81.
- [5] 王绍光, 胡鞍钢. 中国国家能力报告 [R]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1993.
- [6] Jeroen van Schaick, Ina Klaasen. The Dutch layers approach to spatial planning and design: a fruitful planning tool or a temporary phenomenon? [J]. *European planning studies*, 2011, 19 (10): 1775-1796.
- [7] 谢英挺. 基于治理能力提升的空间规划体系构建 [J]. 规划师, 2017, 33(2):24-27.
- [8] 胡耀文, 尹强. 海南省空间规划的探索与实践——以《海南省总体规划(2015—2030)》为例 [J]. 城市规划学刊, 2016(3): 55-62.
- [9] 竹立家. 国家治理体系重构与治理能力现代化 [J]. 中共杭州市委党校学报, 2014, 1(1):19-21.
- [10] 何子张, 赖晓霞, 旺姆. 从“多规合一”到空间治理体系建构的厦门实践与思考 [C]. 2016 中国城市规划年会. 2016.
- [11] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系 [J]. 城市规划, 2018, 42(5):9-17.
- [12] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想 [J]. 规划师, 2018, 34(7):5-10.
- [13] 尹稚. 未来国家空间规划体系将走向何方 [N]. 社会科学报, 2018-07-12(001).
- [14] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务 [J]. 规划师, 2017, 33(2):5-11.
- [15] 林坚, 陈诗弘, 许超诣. 空间规划的博弈分析 [J]. 城市规划学刊, 2015(1):10-14.
- [16] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学 [J]. 城市规划, 2014, 38(11):9-15.