

# 空间规划的历史沿革、现状与发展趋势

洪小春<sup>1,2</sup>

(1. 中国矿业大学 力学与土木工程学院, 江苏 徐州 221116;

2. 江苏省建筑节能与建造技术协同创新中心, 江苏 徐州 221116)

**摘要:**“多规合一”是我国城市规划领域目前积极探索的热点问题,空间规划是社会发展到特定阶段生态文明建设的重要手段,我国目前处于探索空间规划促进“多规合一”的重要阶段。探索空间规划的起源及其发展,分析空间规划的特性,通过对目前省级空间规划推进现状分析总结我国空间规划存在编制内容多、执行主体复杂、战略规划与控制规划难平衡、空间规划法制体系构建困难、跨地域空间规划考虑不足等问题,提出我国城市规划将因空间规划实施形成“多规合一”规划体系、协调配置空间资源、完善规划法治建设等发展重点和趋势。

**关键词:**空间规划;城市规划;发展趋势

**中图分类号:**TU984   **文献标识码:**A   **文章编号:**1008-7192(2020)02-0020-11

我国当前社会发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,城乡发展不平衡除了主要表现在经济发展不均衡外,还体现在城乡规划及建设水平的不平衡。城市规划是与乡村规划对应的一个概念,广义的城市规划是对城市未来各项资源的综合部署行为,狭义的城市规划则专指城市总体规划、详细规划等专项规划<sup>[1]</sup>;空间规划包含于广义城市规划,同时还是狭义城市规划的延伸和发展;空间规划是整合各项规划职能、促进各项规划语义统一的基础和保障,因此研究目前我国空间规划实施对广义城市规划未来发展的影响可为广义城市规划编制提供系统思路 and 理论指引。传统城乡规划向自然资源空间规划转变是促进城乡融合的制度保障,从空间规划的起源与发展出发分析空间规划的特点及其对城市规划未来发展的影响。

为了解决目前城市规划编制和实施中出现的问题,结合目前各类规划特征,完善规划战略、健全空间管制机制、提升管控能效<sup>[2]</sup>,空间规划应运而生。建立完善的空间规划体系是明确各类空间规划功能定位和智能、理顺各类空间规划建设时序和

从属关系的基础工作。

## 一、空间规划的内涵与特点

### 1. 空间规划的内涵

我国目前空间规划体系包含主体功能区划、区域国土专项规划和城市空间布局规划三个层次,三个层次的规划之间层层递进、等位协调共同形成为实现国家未来可持续发展而构建的国家空间规划体系。空间规划的本质是通过发掘空间资源优势、补缺补漏,实现其最优配置。

### 2. 空间规划的特点

自然资源部的成立意味着国家在社会及空间发展与管理等方面的管理、监督、控制和发展形成了统一的步调。而自然资源部行使权力需要借助空间规划对资源的产权、分配、发展等进行管理<sup>[3]</sup>。不同于过去规划将资源对照国家标准进行合理配置作为规划核心工作,空间规划是对空间资源系统的分配,不但需要满足空间资源的最佳配置方式,还需要考虑其资源平衡与和谐发展,既顺应可持续发展的时代背景,也能在资源最优配置的角度对空

收稿日期:2019-11-21

基金项目:国家重点研发计划“绿色建筑及建筑工业化”重点专项课题“既有城市工业区功能提升与改造规划设计方法研究”(2018YFC0704903);国家自然科学基金面上项目“地下中庭空间热湿环境多因素耦合作用机理及调控方法”(51778611)

作者简介:洪小春(1993-),男,中国矿业大学力学与土木工程学院博士研究生,研究方向为建筑设计及其理论、城市空间评价与品质提升、城市地下空间开发利用。E-mail:348543706@qq.com



“多规合一”的前提下各类空间性规划的整合,具有综合性的特点。

(4)空间规划的层级性。空间规划体系建构的基本原则,仍然是“一级政府、一级事权、一级规划”,要很好地把“事权”和“规划”对应起来。横向层面,每一级政府开展编制相应的空间发展专项规划,基于该项规划达成空间管理和利用共识,制定相应层次的规划细则,建立统一的管理平台,协调空间发展规划顺利推进,减少冲突;纵向层面,各级地下空间专项规划分别受该级国土空间规划、土地利用规划和上一级空间发展专项规划的约束(图2)。如省级城市空间发展专项规划对市级城市空间发展专项规划起到制约和引导作用,市级城市空间发展专项规划制定需获得省级管理单位批准。这种纵横交织引导,层层约束,在城市存量发展的大背景下可以保证空间发展规划的严肃性和合理性。但是目前这种政府事权规划对应的规划体系贯彻难度较大,这与各级政府关系结构不无关系<sup>[6]</sup>,这种层次事权规划分明的规划管理体系逻辑清晰责权分明,并且现有的中央与地方的管理模式是按照决策-决议-决断-实施考核的模式进行的,下级政府只有制定空间规划的行为,没有决策能力。所以,尽管理论上空间规划具有层级性,我国现有空间规划体系层级性差、空间事权界限难以厘清等问题是由于中央与地方“事权共担”的模式导致的<sup>[7]</sup>,在空间规划体系不断完善的过程中这些问题也将被重视。

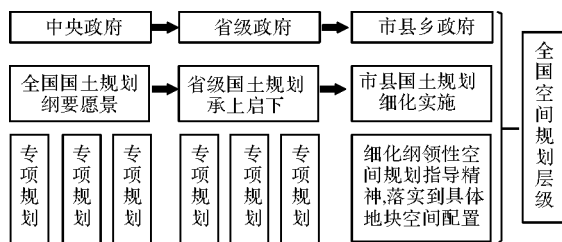


图2 国家空间规划体系层级

(5)空间规划的约束性。与空间规划相制约的是发展规划,传统的各项空间规划被视作发展规划具体实施措施,发展规划长期作为空间规划的纲领起主导作用,发展规划是中国特色社会主义制度下的产物;随着制度不断微调,市场经济对社会发展的作用越来越大,对城市空间规划的影响也在强化,各类空间规划不再从属于发展规划,而是走到

了与发展规划并行的位置。发展规划与空间规划构成体系,空间规划的制定以动态变化中的发展规划作为重要参考依据,是实现发展规划中战略目标和任务的重要保证。空间发展总体规划是制约各层级空间发展规划和专项规划的重要依据。空间规划的约束性还体现在法律体系的制约。构建国家空间规划体系,需要结合不断完善中的空间规划体系制定、修改甚至废止相关的空间规划法律法规,赋予并完善各级空间规划相应的法定权责,各国发展空间规划同样以制定完善的空间规划法制体系为先导。因此,我国应加快推进《空间规划法》及相关法规的制定和完善,结合空间规划的特征修改或部分废止《城乡规划法》《土地管理法》等相关法律法规,建立各层级相应的空间规划法制体系,完善法律法规、管理部门规章,规范相关规划制定流程,保障空间规划合理执行。

从宏观层面看,空间规划是国家对范围内空间发展战略目标、社会文化、经济环境、区域空间结构等要素合理布局所进行的一种综合性地理表达,它是为促进区域可持续发展所作的顶层设计。从微观层面看,空间规划通过对空间结构布局改善人居环境质量、合理组织人的活动、制定区域发展目标,实现规划、建设、管理、决策的统一。空间规划是城市发展到一定阶段的产物,是科学统筹环境资源、协调空间和城乡发展所作的一种制度建设<sup>[8]</sup>。空间规划不是简单的资源、空间本身的规划,而是空间使用的规划、保护、开发、经营等的系统架构,是一种自上而下的约束性规划行为。

落实到空间上,空间规划具体体现在三个方面:一是将自然资源和文化资源底线作为进行规划编制的最高目标和限制要求,二是为规划设计制定纲领性文件和总体发展趋势,协调各规划重复规划管理部门之间的关系,起到统一规划的作用,三是作为城市空间系统和环境资源配置的重要支撑。这三个方面的特点体现了空间规划在空间保护、空间发展、空间资源配置等多个维度的考虑,是城市发展和城市规划走向成熟的重要标志<sup>[9]</sup>。

## 二、空间规划发展概述

### 1. 空间规划的起源与发展

早在1960年代,“战略性空间规划”(strategic

spatial planning) 这一概念首次出现在欧洲<sup>[10]</sup>。处于城市化中后期的欧洲社会逐步从效率优先转向以均衡发展和注重生态为主要目标,与此同时,欧洲各国纷纷开展战略空间规划编制工作。

战略空间规划的编制,使城市规划重点集中在对城市宏观转型和城市景观更新影响较大的大型工程项目,忽视了城市区域战略发展规划<sup>[11]</sup>;1983年,《欧洲区域/空间规划章程》(European Regional/Spatial Planning Charter)<sup>[12]25-36</sup>明确空间规划的概念为:区域/空间规划是经济、社会、文化和生态政策的地理表达,它是为促进区域空间均衡发展和战略空间组织的一项公共政策、科学、管理技术整合的交叉学科和科学技术方法。

1997年欧盟完成《欧盟空间规划制度概要》报告并启动欧洲空间发展展望研究,该报告提出公共管理部门可通过空间规划影响未来活动空间分布,借此来创造更合理的土地利用和功能关系<sup>[13]</sup>。空间规划是保证发展和可持续的重要方式,该举措在德国荷兰等国家实施效果较好,促进了社会的可持续发展。

1990年代后,随着欧盟的发展,成员国增多,欧洲的一体化进程使得欧盟成员国之间的合作和竞争更加频繁,竞争导致的区域发展不均衡阻碍了欧盟的平衡发展,威胁欧洲一体化和经济文化的交流融合。尽管欧盟不同国家和机构基于不同的视角对空间规划的概念界定侧重点不尽相同(表1),但在《欧盟空间规划制度概要》大背景下空间规划只能从单纯空间规划转变为整合公共政策、政府管理和空间组织的重要决策手段和技术支撑。1999年《欧洲空间发展展望》(European Spatial Development Perspective)这一民间学术成果从与欧盟财政及公共政策衔接的角度出发制定欧洲空间发展政策,在这一基本统一原则基础上欧洲各国编制了相对统一的空间规划与之衔接,促进区域形成共同的优势基础,促进了欧洲空间战略规划发展<sup>[14]134</sup>。《欧洲空间发展展望》促进欧盟各国基于欧盟大区域的空间发展展望制定出本国更有利于可持续发展的空间形态和公共政策<sup>[15]</sup>;同时,基于对城市空间形态的调整,利用空间规划促进了城市区域内不同群体发展机会走向公平,增加了民众共存感<sup>[16]</sup>。

表1 不同机构对空间规划的定义

机构	对空间规划定义的解释
欧盟理事会 (COE)	欧盟理事会定义的空间规划是区域空间规划,它指的是在区域范围内经济、社会、文化和生态政策等内容在区域空间上的具体反映,区域空间规划是为缓解区域发展不均衡而作的一种区域空间安排,是一种跨地域、多学科交叉的规划方法
英国首相办公室 (ODPM)	空间规划一种致力于通过用地空间排布对空间功能和性质进行调整的技术措施,它不同于传统的用地规划,是一系列政策和项目协调行为的整合
欧共体委员会 (CEC)	空间规划是为实现对区域发展的统筹和区域目标的整合而进行的空间要素综合或专项安排而形成的一系列技术措施和政策方针
总结	空间规划不同于传统规划仅对用地、空间作规划,而是作为统筹各类规划的最高空间协调决策手段

空间规划促进了欧盟均衡可持续发展,随后基于空间战略规划展开诸多深化研究,形成了标准区域划分(nomenclature of territorial Units for Statistics)、欧洲空间规划研究计划(study program on European spatial planning)等成果<sup>[17]</sup>,并产生了“开放空间”“城市功能区”等重要的空间概念<sup>[18]</sup>。

不同国家社会阶层关系、经济发展现状、政治制度体系建设、历史背景等特殊的国情导致了不同的空间规划体系。比如从政治体制角度看,空间规划有基于集权体制、分权体制和折中型三种形式<sup>[19]</sup>。尽管空间规划体系内涵稍有区别,实施空间规划的初衷是为了做好国土空间规划的顶层设计,

协调好社会经济发展与环境资源的关系。

2. 我国空间规划发展沿革

(1)建国初期,国家提出以国民经济与城市规划统领城市建设的政策方针。1956年7月,国家建委颁布《城市规划编制暂行办法》,是新中国最早的城市空间规划法定文件。

(2)初步形成规划、国土、环保“三位一体”布局。1979年5月国家成立城市建设总局,1982年组建城乡建设环境保护部,将规划、国土、环保三大城市发展板块统一协调管理。国民经济五年计划逐步从传统单纯的经济发展规划转向经济和社会并重的发展规划,规划发展战略逐步转向提高经

济效益促进社会发展。

(3)管理部门细分,“多规”并存缺乏协调。随着改革开放近20年的迅速发展,我国空间规划管理部门出现了多组织、多部门的政府管理职权细化现象(图3)。随着国土资源有偿使用制度逐步推广,城市发展活力和地方发展动力增强,土地资源管理、环境保护土地等职权逐步从城乡建设环保部分出,管理与环境保护职能从城乡建设环境保护部独立,1986年成立国家土地管理局,1998年成立了国土资源部和国家环境保护总局,并于2008年成立环境保护部。土地利用规划、环境保护规划编制起步。

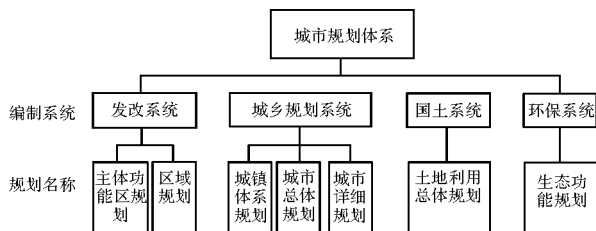


图3 城市规划体系

(4)管理部门细分导致法定规划的空间规划权威性不足。尽管《宪法》《土地管理法》《城乡规划法》《环境保护法》等法律法规都有衔接要求,但模糊的衔接要求在执行过程中会出现有法不依,执法不严等情况。

各城市发展管理部门为谋求自身及城市发展纷纷开展“专业性”空间规划,导致在规划实施时无从遵循,仅宏观层面与空间规划相关的城市发展规划就有城乡规划、城市规划、土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划、主题功能区规划、环境保护规划、交通规划等(表2),涉及到的法律文件、规划对象、规划发起和审批机关不尽相同,比如城乡规划以发展的角度展开规划工作与土地利用总体规划以保护土地资源的初衷背道而驰<sup>[20]</sup>。冲突的规划内容管理边界模糊,降低了规划在空间资源配置、公共事业发展等方面的统筹能力,增加了城市发展决策的运行成本,政策性规划与空间规划界限模糊。

(5)习近平同志首倡市县域总规,推进多规合一。2004年3月,时任浙江省委书记的习近平同志在浙江城乡统筹发展推进会议上提出市县域总规的构想,将城乡空间布局和生产要素与人口统筹考虑,明确“多规合一”的发展方向。2005年1月,浙江省委颁布《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》,要求健全城乡规划体系,从空间总体规划角度统筹城乡规划。

(6)城乡规划实践推动空间规划发展。经过70多年的城市建设和发展,实现了从项目落实到全域布局到公共政策的转型探索,逐步形成综合性的空间规划。在规划探索过程中逐步形成了较为全面的法律法规和技术体系,形成了从国家、省、直辖市、自治区、市县乡成梯队的规划编制体系。

(7)建立空间规划体系要求明晰。2012年11月中共十八大提出大力推进生态文明建设,优化国土空间格局;2013年11月中共十八届三中全会提出国家治理体系现代化,建立空间规划体系;2015年9月《生态文明体制改革总体方案》要求建立空间规划体系;2015年12月中央城市工作会议要求推进“多规合一”;2016年2月《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》要求推进“两图合一”;2017年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》提出遵循顶层设计统筹、坚守国家环境安全控制线、利于空间规划推广的原则,基于主体功能区规划统筹“三区三线”<sup>①</sup>编制省级空间规划,促进“多规合一”<sup>[21]</sup>(图4);2018年3月13日,为解决目前自然资源使用缺乏统筹、多种空间规划并存等问题,便于统一合理行使全民自然资源,促进国土资源可持续发展和生态环境建设,全国人民代表大会通过决议将国土资源部、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家林业局、国家海洋局、国家测绘地理信息局的职责整合,组建自然资源部,作为国务院组成部门。



图4 越发明确的空间规划体系

自然资源部的组建为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规划提供了统一的决策和管理部门,让“多规合一”和空间规划成为可能,在自然资源部的统筹下将逐步形成空间总体规划为纲领,以详细规划为结构支持,以各专项计划为具体手段的统一规划体系。

我国的空间规划伴随市县“多规合一”和上位空间规划工作而开展<sup>[22]</sup>。空间规划有别于传统规

划对自然空间的划分,是对空间使用进行系统前瞻性规划的行为,空间规划以构建各空间使用的相互关系为核心,并与空间使用的质量密切相关;空间规划不仅为了满足现阶段的控制性规划的需求,更着眼于未来社会发展需要;此外,空间规划与城市公共管理密切相关,是一种公共政策宏图制定行为,这一属性体现在空间规划基于对社会

未来发展需求的预测和期望为目标而制定公共政策干预各类空间使用,因此空间规划是各项城市公共政策的协同平台,政策的制定和实施伴随着空间变化属性。总而言之,空间规划是侧重通过空间结构和功能的调整对不同区域空间进行系统布局的规划,是宏观尺度上以功能主导的战略性发展规划。

表2 现行国家规划种类

类型	城乡规划	城市规划	土地利用总体规划	国民经济和社会发展规划	主题功能区规划	环境保护规划	交通规划
法规文献	《中华人民共和国城乡规划法》	《中华人民共和国测绘法》	《中华人民共和国土地管理法》、《国土空间开发保护法》	《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》	《关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发[2007]21号)	《中华人民共和国环境保护法》	《中华人民共和国公路法》
规划期限	2008年1月1日实施	2017年7月1日实施	1987年1月1日实施	2005年10月22日实施	2007年7月26日实施	2015年1月1日实施	2017年11月5日实施
编制单位	国务院城乡规划主管部门	全国人民代表大会常务委员会	全国人民代表大会常务委员会	国务院	建设部	全国人民代表大会常务委员会	全国人民代表大会常务委员会
审批单位	国务院	全国人民代表大会常务委员会	全国人民代表大会常务委员会	国务院	国务院	全国人民代表大会常务委员会	全国人民代表大会常务委员会
对象范围	重在具体建设的空间使用关系,重“点”轻“域”,以对开发进行管制为主	加强测绘管理,促进测绘事业发展,保障测绘事业为经济建设、国防建设、社会发展和生态环境保护服务,维护国家地理信息安全制定的法律	重控制(尤其数量),不顾及布局 and 关系,主要对政府决策行为进行管制空间规划体系应当取长补短,整合成一个复合的新体系(内容和形式)	为推进国民经济和社会发展规划编制工作的规范化、制度化,提高规划的科学性、民主性,更好地发挥规划在宏观调控、政府管理和资源配置中的作用	对生态问题特别关注,依据资源条件、以可发展程度划分地域,主要管制政府的策略	为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展的国家法律	为了加强公路的建设和管理,促进公路事业的发展,适应社会主义现代化建设和人民生活的需要制定的法律
规划内容	总则、城乡规划的制定、城乡规划的实施、城乡规划的修改、监督检查、法律责任、附则	总则、测绘基准和测绘系统、基础测绘、界线测绘和其他测绘、测绘资质资格、测绘成果、测量标志保护、监督管理、法律责任、附则	总则、土地的所有权和使用权、总体规划、耕地保护、建设用地、监督检查、法律责任、附则	建立健全规划体系、完善规划编制的协调衔接机制、建立规划编制的社会参与和论证制度、加强规划的审批管理、建立规划的评估调整机制	编制全国主体功能区规划的重要意义、编制全国主体功能区规划的思想和原则、编制全国主体功能区规划的主要任务、编制全国主体功能区规划的工作要求	总则、监督管理、改善和保护环境、防止污染和其他公害、信息公开和公众参与、法律责任、附则	总则、公路规划、公路建设、公路养护、路政管理、收费公路、监督检查

### 三、我国空间规划实施现状与潜在问题

#### 1. 我国空间规划实施现状

自2017年《省级空间规划试点方案》提出遵循顶层设计统筹、坚守国家环境安全控制线、利于空间规划推广的原则,基于主体功能区规划统筹“三区三线”编制省级空间规划,促进“多规合一”,中央明确九省空间规划试点(图5),其中吉林省、浙江省“多规合一”探索较早但空间规划还处于编制准备阶段,目前海南省、宁夏省、江西省初步完成空间规划编制。各省空间规划结合各自域内空间资源基础、规划实施现状和规划管理问题制定相应的空间规划目标和内容(表3)。

除试点省份外,为响应自然资源部提出2019年完成省级空间规划2020年前完成市县级空间规划的要求,各省纷纷探索国土空间规划编制工作,截止目前各省规划推进主要工作成果如表4。

#### 2. 我国空间规划潜在问题

空间规划是综合、基础、约束性规划,是统领、限制其它规划的根本,尽管国家级空间规划尚未出台,各省在原国土规划基础上制定省-市-县各级空间规划,各省编制的空间规划侧重点、规划进度也不尽相同。这种从省级自上而下、缺少国家级空间规划约束的规划或多或少存在问题,主要表现在以下几个方面。

(1)空间规划编制内容执行主体复杂。《〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉修正案(草案)》指出“不再编制土地利用总体规划和城市总体规划”,在为空间规划腾出“空间”的同时也对空间规划功能和作用提出了更高的要求,没有形成完善编制制度和规划体系的空间规划是否能够立即发挥原土地利用总体规划、城市总体规划、主体功能区规划等多类规划承担的作用,多部门参与的国土空间规划平台如何全方位发挥作用。

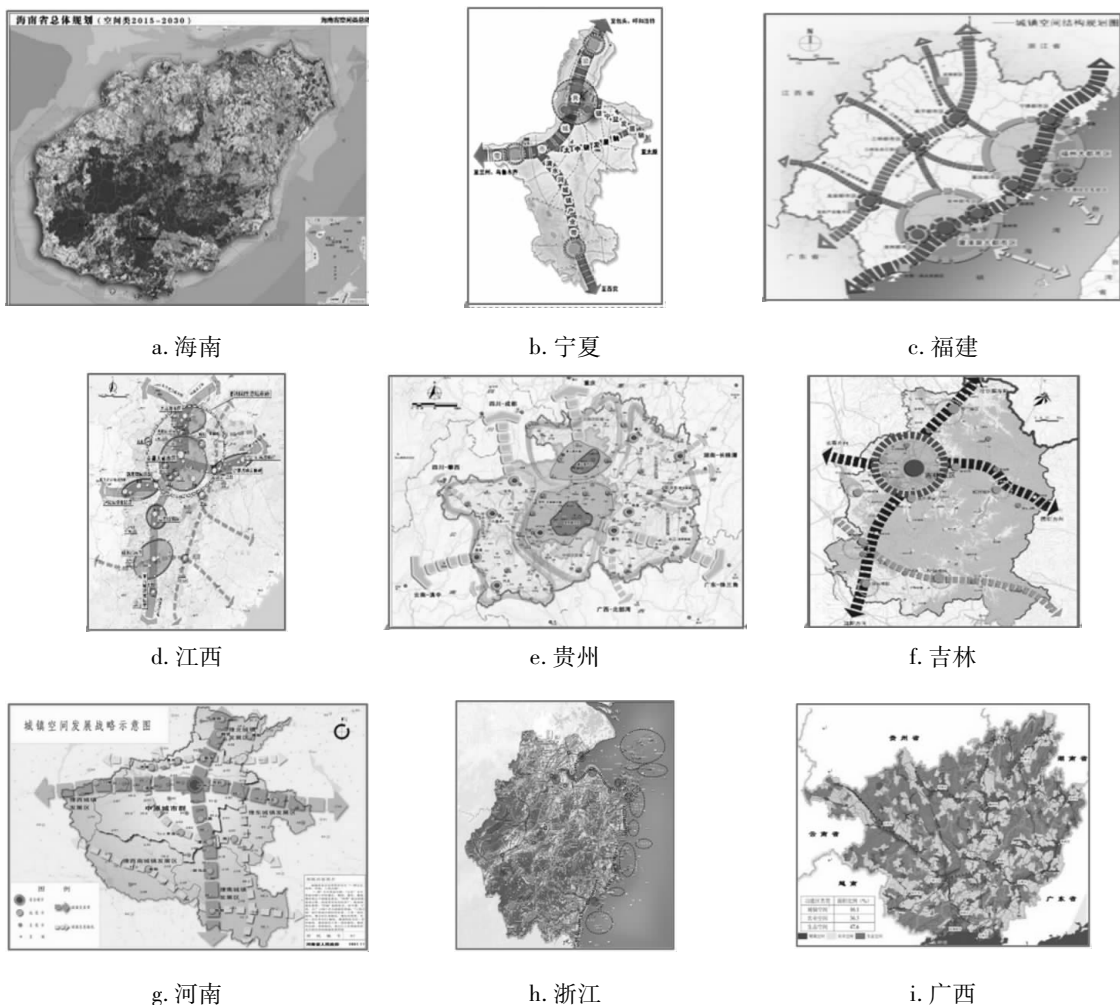


图5 试点省份规划



表3 试点省份空间规划目标和内容

试点省份	试点目标	试点内容	选择原因	成果要求
海南	以海南省域空间规划为基础,对海南省内空间资源、生态环境、基础设施建设等进行整体安排部署。站在省级资源统筹视角实现制定空间发展计划、制定开发边界、明确建设和资源开发底线等规划目标,形成省域统一的空间规划体系	探索编制高效统一的规划体系;探索建立统一联动的规划制度;谋划构建系统衔接的规划布局;明确指定统一规范的规划标准	海南省和宁夏省是此前由中央全面深化改革领导小组批准最早试点省份	
宁夏	以制定宁夏回族自治区空间规划为契机,明确区内各区域发展定位和空间结构,统筹各类空间性规划,建立统一的规划制定决策实施对话平台	规范区内空间规划制定内容;明确区、市、县各机构职责;建立空间规划层级监督制度;明确发展定位空间结构管控		
福建	致力于探索各类规划不衔接的发生机理,研究促进多规合一、规划信息平台共建的空间规划发展模式,构建全省统一、分级管理、多规协调的空间规划模式	针对规划弊端攻坚技术问题;编制试点市、县级空间规划;探索省级空间规划编制办法;制定空间规划基础信息平台;总结省、市、县空间规划经验	福建省、江西省、贵州省是我国首批生态文明试验区,生态文明试验区建设是空间规划的重要目的之一	根据各省情况形成规划成果、技术规程、信息平台、改革建议各一套
江西	从建设“美丽江西”战略高度出发,摸清省域内空间资源分布,厘清各级政府事权,破解省级“多规合一”重大问题。促进省域空间资源可持续、促进各管理职能部门高效协同	协调专项、专题、总体等规划;统一规划数据、方法、体系;注重资源环境与发展的协调;借助空间规划促进政府决策;促进产业转型实现绿色发展		
贵州	借助省级空间规划实施实现各类规划技术标准、规划底图、编制方法等方面统一,优化贵州省国土开发格局,提升政府空间管控和协调能力与效率	构建基础平台实现信息互通;编制空间规划实现多规合一;建立管理机制实现严格管控;形成规划标准指导各级规划		
吉林	依据主体功能区规划和省域城镇体系规划等基础建立吉林省空间规划体系,指导总规、控规和修规,保持规划连续性,完善规划流程和法规制度,提高公众参与性	优化省域城镇化空间形态格局;有序推进城镇常住人口市民化;提高城镇空间资源承载能力;完善规划制度提升城市品质	吉林省、浙江省、河南省和广西省地理位置分布具有一定的代表性,吉林省开展相关工作有助于东北地区振兴	
浙江	基于已有空间规划和多规合一探索,完善省级多规合一研究方案,并将省空间规划融入长三角一体化,形成合理的制度体系,突出战略引导、底线管控和以人为本	注重空间预警创建资源底线;明确制定空间规划目标和战略;提升保障水平促进战略实施;促进省域国土空间资源融合;统一规划基础创新规划体系		
河南	借空间规划契机统一各类规划坐标系和空间数据,设计统一信息平台,提出空间规划改革建议,完善空间规划法规体系	摸清省域空间规划本底条件;划定空间资源永久保护红线;建立健全空间开发保护机制;吸收现有成果优化省域空间		
广西	打造全国省级空间规划示范区,形成可推广经验,探索各类规划现存问题,探索各类规划整合机制,探索解决各类规划职能交叉重叠、健全空间规划协调路径	开展空间规划技术专题研究;开展多规合一试点,积累经验;形成自治区空间规划工作成果;总结贺州空间规划试点经验;进行全域空间规划适宜性评价		



表4 其他省份空间规划推进主要成果

省份	主要成果
湖南	2018年6月28日湖南省国土资源厅确定湖南省国土空间规划和长江湖南段国土空间规划工作方案
安徽	2019年1月21日安徽省自然资源厅明确推动省级空间规划编制的同时推进市县国土空间规划
山东	2019年1月22日省自然资源工作会议指出:全面启动省级空间规划编制,基于山东省地理环境特点推进主体功能区规划、海洋功能区规划、城乡规划、土地利用总体规划等统一
甘肃	2019年1月28日开展国土空间规划编制贯彻工作
四川	2019年2月2日四川省自然资源厅明确国土空间规划工作安排,年底完成省级国土空间规划和主要区域空间规划
广东	2019年2月13日完成全国首个省级资源环境承载力和国土空间开发适宜性双评价;探索“五个一” <sup>②</sup> 空间规划体系编制路径

(2)战略规划与控制规划难平衡。目前出台的省级国土空间规划大多数为宏观政策性规划,根据自然资源部要求其内容主要包括根据各省资源环境条件制定区域主题功能区战略、开发目标、国土空间保护格局、划列功能分区,确定自然资源供给要素、为配置空间资源提供支持、建立各类规划行为制度保障措施等,对标其预计发挥的促进多规合一的作用,矛盾在于规划目标与规划措施对立统一关系的权衡,类似偏向宏观却缺乏具体管控目标和措施的规划应避免编制战略有余实操不足。

(3)空间规划法制体系构建困难。根据空间规划的特点空间规划包括国土空间的保护、开发与配置,是国土资源可持续发展的政策集合,因此其法制体系需要包含对国土空间资源利用的权衡,可以预想空间规划法制体系将是一项牵动社会各方共同参与的复杂过程,对其权威性、时效性、系统性也将提出更高要求。

(4)跨地域空间规划考虑较薄弱。目前我国空间规划以省级试点空间规划为主要推动方式,空间规划遵循省-市-县的层级模式,缺少跨行政区域空间规划编制的探索,比如我国经济活力最高的珠三角、京津冀三大城市群均未出现区域空间规划方案。尽管长三角提出“建立长三角一体化的空间规划体系”构想,但行政区域规范缺乏对接、空间规划行政执行效率低等根本问题未在区域内达成统一共识势必难以推行,在各省强化行政区域内空间规划体系的背景下,区域协同发展将面临新的挑战。

#### 四、我国空间规划发展趋势

自然资源部的组建促使国土空间资源的统一配置成为可能,国土空间资源发展、保护、衔接、管

理等规划问题在“一张蓝图”编制将是我国城市城市规划未来发展趋势,主要体现在以下几个方面。

##### 1. “多规合一”,构建城市规划新秩序

规划一般分为发展战略规划和空间配置规划,发展规划是国民经济和社会发展规划的延伸,是由国家发展和改革委员会主导编制的确定社会经济发展目标、方向、任务的纲领文件;空间规划是由原多类规划管理部门主导根据城市发展目的编制的保护性、生态性、空间发展性规划,主要体现其刚性规划对各类详细规划的约束性,空间规划的实施将会促进社会发展和空间配置,促进“多规合一”形成规划新秩序。

空间规划框架下,空间资源得以分类保护合理利用,城乡规划、城市规划、土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划、主题功能区规划、环境保护规划、交通规划等规划不再是各自为政,在一张蓝图上各项规划碰撞,形成省、市、县以及国家和区域空间规划编制、实施、管理和监督机制,各层级空间规划层层指引,形成城市规划新秩序。

##### 2. 壁垒破除,重塑空间资源使用规则

空间规划要求统一各类规划技术标准、基础数据标准,形成统一信息平台,各规划管理部门空间管理事权由自然资源部统一明晰;整合各类生态保护控制线,确定统一的管控规则,在资源保护、资源开发、资源配置等方面均可实现资源无堆叠管制。

在空间规划体系和新的城市规划秩序引导下,涉及发展改革、国土资源、住房城乡建设、环境保护、水利、交通运输等部门的专项规划管理工作协调机制得以建立,城镇、农业、生态三类空间范围以及城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线得以划定。空间规划是实现“多规合一”的制度保障,

也是促进这些专项规划破除壁垒,形成融合发展的复合型城市城市规划系统,促进城市发展与布局、开发与保护一体化的基本条件。

### 3. 法制完善,保障空间规划有效落实

如前所述,空间规划包括国土空间的保护、开发与配置,是国土资源可持续发展的政策集合,通过国家级空间规划法制建设、制定省市县各级法律法规,形成完善的空间规划法制体系促进空间规划实施的制度保障。完善空间规划编制参与机制,提高市民在空间规划中的知悉权,在广泛征求各方意见的基础上制定空间规划确保其合理性。此外,在空间规划执行前期系统完善的法制体系是打破空间配置多头管理执行的有力手段。

具体可在现有《城市规划法》《土地管理法》等城市规划相关法律法规及省市级技术标准基础上,整合国土空间规划发展纲要,形成省、市、县以及国家和区域空间规划等层级空间规划法制体系,旨在消除不同类型不同领域规划管理制度障碍和条文互斥问题,统一各类空间规划法制文件和管理条文价值取向,形成《空间规划法》;基于《空间规划法》完善《城市规划法》《土地管理法》等城市规划相关法律法规中有关空间规划的条文,同步法规条文法定地位,消除法规冲突;在各级新型空间规划体系中,将《空间规划法》作为践行城市规划的法定规划准则。

## 五、结 语

空间规划是对传统各类专项规划的继承和重构,是作为国家谋划空间发展、约束空间治理的制度性工具。在城市规划层面,空间规划是落实城市功能战略、优化城市格局、统筹城市生态、协调城市资源环境、促进城市治理效率的重要保障。因此,未来城市规划在做好城市资源环境承载力和城市建设适宜性评价的基础上,还应明确城市开发边界,统筹城市地上地下空间关系,优化城市空间结构,构建高效集约的城市空间规划体系。

### 参 考 文 献

[1] 全国科学技术名词审定委员会. 地理学名词[J]. 中国科技术语, 2007, 9(3):20-24.

[2] 林坚,李东,杨凌,等. “区域-要素”统筹视角下“多规合一”实践的思考与展望[J]. 规划师, 2019, 35(13): 28-34.

[3] 罗彦,蒋国翔,邱凯付. 机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J]. 规划师, 2019, 35(1):11-18.

[4] 赵若焱. 对深圳城市更新“协商机制”的思考[J]. 城市发展研究, 2013, 20(8):118-121.

[5] 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.

[6] 孙施文. 城市总体规划改革的取向[J]. 城乡规划, 2018(2):6-7.

[7] 宣晓伟. 我国空间规划体系存在的问题、原因及建议——基于中央与地方关系视角[J]. 经济纵横, 2018(12):42-50, 2.

[8] 杨家文. 市场经济下的空间规划实施[J]. 城市规划学刊, 2007(6):67-71.

[9] 尹稚. 完善规划程序,建立健全存量空间政策法规体系[J]. 城市规划, 2015, 39(12):93-95.

[10] ALBRECHTS L, HEALEY P, KUNZMANN K R. Strategic spatial planning and regional governance in Europe [J]. Journal of the American Planning Association, 2003, 69(2):113-129.

[11] JARVIS R. The changing institutional landscape of planning by Louis Albrechts; Jeremy Alden; Artur da Rosa Pires[J]. Town Planning Review, 2004(4):18-26.

[12] VELDEN H T, STILLWELL J. European Spatial Planning: National and Regional Perspectives[M]. Land Use Simulation for Europe, 2001.

[13] 赵星烁,邢海峰,胡若函. 欧洲部分国家空间规划发展经验及启示[J]. 城乡建设, 2018(12):74-77.

[14] Committee for Spatial Development (CSD). The European spatial development perspective [M]. Luxembourg: European Commission, 1999.

[15] FALUDI A. Framing with images [J]. Environment & Planning B Planning & Design, 1996, 23(1):93-108.

[16] FALUDI, ANDREAS. The application of the European spatial development perspective: evidence from the North west Metropolitan Area [J]. European Planning Studies, 2001, 9(5):663-675.

[17] HEALEY P. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe [J]. Urban Planning International, 2008, 28(1):45-67.

[18] 刘慧,樊杰,王传胜. 欧盟空间规划研究进展及启示

- [J]. 地理研究, 2008, 27(6):1381-1389.
- [19] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路 and 主要任务[J]. 规划师, 2017, 33(2):5-11.
- [20] 王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系:现状、问题与重构[J]. 经济地理, 2012, 32(5):7-15.
- [21] 中共中央办公厅国务院办公厅省级空间规划试点方案[EB/OL]. [2019-03-20]. [http://www.gov.cn/jzhengce/2017-01/09/content\\_5158211.htm](http://www.gov.cn/jzhengce/2017-01/09/content_5158211.htm).
- [22] 吴启焰, 何挺. 国土规划、空间规划和土地利用规划的概念及功能分析[J]. 中国土地, 2018(4):16-18.

## The Historical Change, Present Situation and Development Trend of Spatial Planning

HONG Xiao-chun<sup>1,2</sup>

(1. School of Mechanics and Civil Engineering, China University of Mining and technology, Xuzhou 221116, China; 2. Jiangsu Collaborative Innovation Center for Building Energy Saving and Construction Technology, Xuzhou 221116, China)

**Abstract:** Spatial planning is an important means for the construction of ecological civilization at a specific stage of social development and “Replacing Multiple Plans with a Master One” becomes a hot issue actively explored in the field of urban planning in China. At present, China is in an important stage to explore spatial planning to promote this kind of project. This paper studies the origin, the development and the characteristics of spatial planning. Based on the analysis of the present implementation of provincial spatial planning, the paper discusses such problems as the excessive content in planning compilation, the complexity of executive body, the inadequate balance between strategic planning and the control planning, the difficulty to establish a legal system of spatial planning, the insufficient consideration of cross-regional spatial planning, etc. The development priorities and trends in China’s urban planning are discussed to formulate an urban space planning system of “Replacing Multiple Plans with a Master One”, coordinate the allocation of space resources, and improve the legal construction of planning rule.

**Key words:** spatial planning; urban planning; development trend

【编辑 高婉炯】

### 注释:

- ①习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略指出,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立新发展理念,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(简称“三区三线”)。
- ②“五个一”指:(1)搭建一个“多规合一”信息平台;(2)制定一套城乡、国土规划用地分类协调标准、信息平台数据标准、差异图斑技术协调原则、控制线管控标准和重大项目入库技术规程;(3)绘制一张明确城镇、农业、生态三类空间,确定生态保护红线、永久基本农田控制线、城镇开发边界控制线等七条控制线的蓝图;(4)编制一本规划;(5)建立“多规合一”差异图斑协调、实施评估考核、控制线动态评估、联动修改、动态调整和业务协同等系列机制。