

重构空间规划体系:基本理念、总体构想与保障措施

邢文秀¹,刘大海¹,刘伟峰¹,马雪健²

(1. 国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061;2. 中国海洋大学 青岛 266100)

摘要:文章旨在明确机构改革背景下重构空间规划体系的基本理念、总体构想和改革性保障措施。研究显示,我国现行空间规划体系难以引导空间资源有序开发,重构空间规划体系对满足自然资源开发与保护需求、体现国家意志导向、促进供给侧改革、提升空间治理效能具有重要意义。研究提出空间规划体系重构应以“多规合一”为基本理念,按照横向分类和纵向分级相结合的方式来架构,横向上分为“总体规划—专项规划—详细规划”3类,纵向上分为国家、省(自治区、直辖市)、市县三级。为确保改革目标实现,需做好规划立法、调查监测体系完善、信息平台建设和规划理论储备等保障性改革措施。

关键词:空间规划体系;多规合一;总体构想;保障措施;机构改革

中图分类号:F301.23;P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2018)11-0003-07

Basic Idea, General Conception and Safeguard Measures of Reconstructing Spatial Planning System in China

XING Wenxiu¹, LIU Dahai¹, LIU Weifeng¹, Ma Xuejian²

(1. First Institute of Oceanography, SOA, Qingdao 266061, China; 2. Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: The purpose of the study was to clarify the basic idea, general conception and reform safeguard measures of reconstructing spatial planning system in china under the background of State Council's institutional reform. The results indicated that the existing spatial planning system in China was difficult to guide the orderly development of space resources. Reconstructing spatial planning system is of great significance to meet the needs of protection and utilization of natural resources, to embody the state's will orientation, to promote supply-side reform and to improve the efficiency of space governance. In conclusion, the reconstruction of spatial planning system should take "multiple planning integration" as an effective way and basic idea. The spatial planning system should be structured according to the combination of horizontal and longitudinal

收稿日期:2018-08-14;修订日期:2018-09-14

基金项目:海洋公益性行业科研专项经费项目“基于生态系统的海洋功能区划关键技术研究与应用”(201505001);国家海洋局项目“全国海洋主体功能区配套政策专题研究及实施情况分析”(QT3618001)。

作者简介:邢文秀,研究实习员,硕士,研究方向为海洋空间布局与海洋经济研究

通信作者:刘大海,高级工程师,博士,研究方向为空间管理与政策

classifications. On the horizontal side, it should be divided into three categories: “overall plan-special plan-detailed plan”. On the longitudinal side, it should be divided into three levels of state, province and county. In order to ensure the realization of the reform objectives, we need some reform safeguard measures such as planning legislation, improving investigation and monitoring system, setting up information sharing platform and strengthening the theoretical reserve.

Key words: Spatial planning system, Multiple planning integration, General conception, Safeguard measures, Institutional reform

0 引言

党的十九届三中全会通过《深化党和国家机构改革方案》，提出组建自然资源部，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。“思深方益远，谋定而后动”，规划先行、科学制规是实现国土空间有序开发、科学管理的根本前提^[1]。此次改革，将发改委的主体功能区规划、住建部的城乡规划、原国土资源部的土地利用规划以及原国家海洋局的海洋功能区划等空间性规划编制管理职能进行整合，划归自然资源部，由其负责建立统一的空间规划体系。我国空间规划体系重构工作复杂性高、难度大、牵扯广，难以一蹴而就，将是一个“破与立”协同推进的长期过程，是一个合理沿承、科学发展与改革创新不断深化的复杂过程。

重构空间规划体系应当以何种理念支撑和引导，如何搭建体系框架，通过哪些改革措施确保改革目标实现等重要问题亟待明确。为此，本研究在梳理我国现行规划体系存在的问题，阐明重构空间规划体系重要意义的基础上，剖析重构空间规划体系的基本理念，初步明确空间规划体系的总体构想，并进一步提出相关保障性改革措施，以期改革提供有益参考。

1 现行体系存在的问题

我国现行规划体系紊乱庞杂且不完善，规划管理又各自为战，尚未形成严格意义上权责分明、边界清晰、衔接有序、对流辅助的国家空间规划体系^[2]。从横向看，国务院机构改革之前，空间管理条块分割、各管理系统运行相对封闭，各职能部门就不同空间问题和领域，分头制定各自管理技术标准和分区管制措施(图1)，继而编制了大量部门规划，致使部门规划自成体系、自圆其说。加之各部门在

行政审批中互为前置、串联审批，致使审批效率低下，影响重大项目落地速度。同时，空间管理条块分割下的分头规划在应对经济社会发展复杂性和不确定性时带有明显的局限性，各职能部门多采用超出部门事权范围的规划延展方法进行应对，导致部门规划内容和深度不断扩张，交叉重叠又相互冲突。基于自利性价值取向，各职能部门在空间管理过程中存在有利相争、无利推诿的行为，难以引导空间资源有序开发和高效利用。

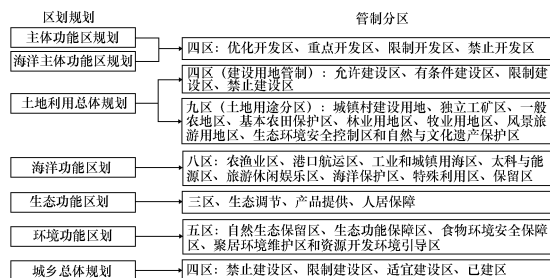


图1 主要空间规划空间管制分区

从纵向看，在我国规划实践中，由于中央和地方政府在财权、事权和空间发展权确立上存在矛盾，致使规划责任落实不足，主要体现在两方面：一是地方规划空间发展目标偏离上级既定目标。国家级规划多以可持续发展、人与自然和谐发展为根本出发点，基于国家利益和社会公共利益对空间资源进行优化配置，并要求各级地方政府层层分解落实。地方政府在央地事权不清、分税制财政缺口、现行土地制度和政绩考核压力等多重因素影响下，势必过度依赖土地财政和规模增长，导致上下级目标不一致^[3]；二是上级规划战略性不足与地方规划操作性不强并存。由于中央与地方政府事权的不确定、财权与事权的不匹配，上级政府容易过度干预地方性事务、过度承担地方建设支出责任，导致

上级部门对长期性、战略性和政策性问题的研究不够深入,难以把握空间发展底线。而地方政府是地方事务的直接管理者,在处理纷繁复杂地方性事务的同时,还困于上级的层层细节审查和监督,易导致地方规划更多地模仿迎合上级规划而非公众需求,致使规划可操作性不强,在一定程度上也造成了地方发展面貌大同小异。

2 重构空间规划体系的重要意义

2.1 自然资源开发与保护的基本需求

经济发展是一个自然资源持续“投入—产出”的过程,自然资源开发与保护之间的平衡很大程度上依赖于资源开发利用的效率,即推动资源集约节约利用。而自然资源以国土空间为载体,合理利用和保护各类自然资源就等同于合理利用和保护国土空间,即有效地在不同国土空间进行资源的时空安排和配置,进而产生对空间规划的需求。习总书记曾指出山水林田湖是一个生命共同体。新时代实现自然资源开发与保护的平衡,解决局部或单一问题,必须从更大范围、更综合的角度来考虑。因此,重构空间规划体系,应基于人与自然和谐共生的原则,依据资源环境承载能力,对所有国土空间进行整体构思和统筹谋划。

2.2 国家意志导向的重要体现

党的“十九大”报告提出要全面建成小康社会,要加快创新型国家建设、实施乡村振兴战略、实施区域协调发展战略、推动形成全面开放新格局,这些都离不开国土空间的合理布局 and 供应。条块分割的部门规划,如城市、土地、海洋、林业、农业等都起到重要作用,但都无法单独完成这一历史任务。建设小康社会、建设现代化经济体系,须从更高更广的层面统筹考虑国家和地方的发展,需要更为全面的空间规划体系。因此,应当高位统筹重构空间规划体系,使空间规划成为统筹城乡发展、陆海发展的重要抓手,成为建设生态文明、保障永久基本农田、促进国土资源节约集约高效利用等国家意志导向的重要体现^[4]。

2.3 供给侧结构性改革的应有之意

规划为政府履行职责提供依据,为市场主体指明方向^[5]。空间规划作为一种由政府提供的公共产

品,目前政府的规划供给出现诸多问题,重复性、反复性规划造成规划资源、行政资源及建设资源的极大浪费,规划打架在一定程度上影响了经济社会发展和生态环境保护。要解决我国各类空间规划自成体系、缺乏衔接协调的问题,改变政府“疲于应对”的局面,必须全力推进规划供给侧结构性改革,建立统一的空间规划体系,明确中央政府和地方政府之间、自然资源部和其他相关部门之间的职责和事权,消除规划间的重复、矛盾甚至冲突,增强规划的系统性、规范性、实用性和权威性^[6],有效改善政府规划供给,提升政府公信力。

2.4 提升空间治理效能的根本保障

重构国家空间规划体系,是推进以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明建设的客观要求和重要路径。国家“十三五”规划纲要提出建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。其中,空间规划无疑是空间治理体系的基础,其基于生态文明建设理念构建覆盖山水林田湖草所有国土空间的“一张蓝图”,实现了空间战略和目标的统一,为空间用途管制提供依据,为领导干部自然资源资产离任审计提供资源底盘,为差异化绩效考核提供衡量标准,是提升空间治理效能的根本保障。

3 重构空间规划体系的基本理念

中华人民共和国成立以来,我国可以说已经摸索出一整套非常有价值且具有中国特色的空间治理理论和技术。现阶段,真正切实提升政府空间治理能力,在空间治理体系的顶层设计方面既要避免推倒重来,又应避免重复建设。“多规合一”无疑是过渡阶段促进空间规划体系改革的有效途径和基本理念。

2014年8月,四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》;2015年和2016年海南、宁夏先后被中央列为全国省域“多规合一”改革试点;2017年1月,《省级空间规划试点方案》印发,标志着省级空间规划试点工作正式全面开展。有关地方政府在中央明确授权式改革大背景下,勇于创新、先行先试,积极在规划体制机制领域开拓出广阔的探索空间,为中央全面深化改革积累了有益

经验、创造了良好条件。但由于规划改革方向尚不明朗,国际经验对中国适用性有限,致使试点成果多种多样。例如:海南及浙江开化^[7]、广东南海将土地利用规划、城市总体规划、环境保护规划等空间性规划合成一个空间综合规划,直接指导各部门专项规划^[8],规划体系特征为“1+N”;江苏句容^[9]、广西贺州将国民经济和社会发展规划进一步扩容提升为包含经济发展和空间布局的综合规划,以指导各部门专项规划,规划体系特征为“1+3+N”;浙江嘉兴^[10]、山东桓台^[11]、福建厦门、江苏姜堰等城市则在不影响现有各类规划独立性的基础上另行编制一个空间综合或战略规划,以指导现行各类规划,规划体系特征为“1+4+N”。“多规合一”共识的缺位、预期的差异,在各部门规划主导权的博弈下,势必导致不同的规划行为选择。因此,推进空间规划改革,建立统一的空间规划体系,亟须明确“多规合一”理念。

3.1 “多规合一”近期对象是空间性规划

现阶段对于发展规划与空间规划的关系认知,是重构空间规划体系的重要前提。从长远看,空间因素与非空间因素将日益相互影响,空间规划与发展规划将逐渐寻求融合,这也是市县试点阶段“多规合一”对象既包括经济与社会发展规划,也包括空间类规划的原因所在。但与发展规划相比,我国空间规划相关工作起步较晚,尚缺乏对空间政策的系统思考,短期内难以实现发展规划和空间规划的有机融合。因此,各方倾向于在近期遵循沿承、发展与创新相结合的原则,在科学调整和完善发展类规划的同时,先行开展空间类规划的“多规合一”,实现发展规划和空间规划两大体系并行共存。空间规划基于资源环境承载力和开发适宜性建立空间发展框架和原则,指导发展规划合理确定物质性开发的目标、任务与建设区位;与此同时,社会经济发展目标和要求也对合理优化国土空间开发与保护格局具有指导意义。因此,我国近期规划改革的重点应放在统一空间规划体系的建立以及空间规划与发展规划的协调上面^[12]。

3.2 “多规合一”需兼顾专业性管理

中央旨在通过“多规合一”来提升政府空间治

理效能,为生态文明建设和经济社会全面协调可持续发展提供有力支撑。而生态系统的多样性、经济社会发展的复杂性及政府公共管理的规范性,必然要求各项职能专业分工、科学管理,不是目前一本形式上总体规划能够包揽和解决的。即使在空间规划相对成熟的德国,仍存在许多空间专业规划,如自然保护、林业、环保产业、农业结构等规划^[13]。我国规划发展至今,各部门规划均建立了其理论导向、技术体系及标准规范,如果空间治理尚不能实现各专业领域的归并管理,目前就难以用一本空间规划代替所有的空间性规划,同时也在一定意义上降低了一本规划因缺乏博弈制衡而存在的决策失控风险。

3.3 “多规合一”应突破原有规划体制

“多规合一”并不是在保持规划现状的基础上,通过理念优化、图斑比对、标准统一等手段,新增一个规划来统领各类规划;也不是简单将现行某一规划扩容提升为龙头规划。一方面,新增或扩容后的空间规划编制实施协调难度大,将在未削减规划数量和规划成本的基础上,进一步增加改革负担,绝非空间规划改革的正确导向;另一方面,新增或扩容方式不触及现有空间规划体制,无法从根本上解决空间分散决策、部门事权交叉重叠的问题,难以有效理顺空间体系,发挥管控约束作用。

综上,“多规合一”的核心要义应以提升空间治理能力为核心,在明确新时代经济社会发展愿景和国土空间蓝图的前提下,优化重构多部门规划及其上下位关系,建立全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,促使各类空间性规划摆正位置,各司其职,构建稳定、协调的国土空间秩序。

4 空间规划体系总体构想

空间规划体系的重构需符合科学客观规律,有效处理好沿承与创新、资源与环境、陆地与海洋、政府与市场、中央和地方、总体与专项等诸多关系,避免理想化、程式化、简单化、表面化重构空间规划体系的尝试。鉴于此次改革已初步形成关键事权统一集中、其他事权分散配置的政府治理体系^[4]。在空间规划领域,形成由自然资源部统筹主要空间资源的规划事权,各部门具有在特定领域和特定空间

资源调配方面的专业性规划事权。因此,新时期重构空间规划体系应树立全局思维,立足国家机构职能体系改革,有效分析原有各类空间规划的共性和差异,加强顶层设计,整合相关空间性规划,建立统一空间规划体系,统筹国土空间全局发展。

国家对于空间规划改革的目标导向已逐步清晰。《生态文明体制改革总体方案》提出“空间规划分为国家、省(自治区、直辖市)、市县三级”。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用,推进‘多规合一’,实现土地利用规划、城乡规划等有机融合”。因此,我国应按横向分类和纵向分级相结合的方式架构空间规划体系。

4.1 横向分类

横向上,可分为“总体规划—专项规划—详细规划”3类。总体规划是指国土空间规划。国土空间规划是统筹山水林田湖草系统治理的基础性、战略性、约束性和总控性规划,是空间规划体系的最顶层规划,也是最核心的一层,是其他层规划制定时必须遵循的大逻辑、大方向、大框架。从我国整个规划体系上看,国土空间规划与国民经济和社会发展规划处于同一层级,两者相互指导和衔接,并行成为我国规划体制的基础和主干。推动国土空间规划地位的进一步明确,还有赖于主体功能区规划、海洋主体功能区规划、土地利用规划、城镇体系规划、环境功能区划、生态功能区划、海洋功能区划等空间性规划的合一,其核心内容和主要价值完全可以有机融合、内化吸收进国土空间规划,用一个规划去落实空间战略和制度,推动国土空间开发、保护和整治工作的统筹部署和有序开展。

专项规划是在国土空间规划框架约束下,更加注重专业领域,将国土空间规划中需要具体体现的内容或者针对某一专门问题而进行的空间性规划,是总体规划在特定领域的延伸和细化。区域规划是针对区际或区内系统区域做出的总体部署,是总体规划在特定空间尺度的落实,应是专项规划的一种特殊类型。例如,京津冀空间规划、长江经济带空间规划以及海岸带空间规划等。本次国务院机构改革后,按照调整后的部门设置将形成新的专项

规划体系。可与部门职责和事权相应,从这些规划中选择具有空间性特点的规划,纳入空间规划体系。需注意的是,政府编制专项规划的领域要严格限定在必须通过规划进行调节,单纯靠市场会产生“市场失灵”的领域^[5],且其编制必须符合总体规划的要求,与总体规划形成“对流辅助”的关系。规划内容要基于部门事权,专注于规划对象本身,规划范围要窄且明确。

详细规划则是直接对更小空间利用及其配套设施作出更详细、更具体安排的空间性规划,是解决总体规划和专项规划空间管控内容不完善的有效途径^[14],其作用主要在市县及以下微观层面体现。新时代背景下,详细规划的编制实施需逐渐向法治化、民主化方向改进,强化公众参与。

4.2 纵向分级

纵向上,空间规划体系分为国家、省(自治区、直辖市)、市县三级,根据一级政府、一级事权的分级管理要求,明确职权划分,区分各级规划管控内容及措施,才能保障各级政府在享有和使用某种权力的同时承担起应有的责任,才能确保在不影响整体利益的前提下释放局部活力。

国家层面的国土空间规划是中央政府协调经济社会与资源环境、干预和协调省际和区域关系的重要行政管理手段^[15],应突出战略和政策导向,针对国家宏观性、长期性、战略性重大空间问题进行调控。规划应侧重国土空间开发与保护大格局和大方向的建立,制订空间保护与发展目标,划定涉及国家利益和社会公共利益的刚性空间控制线,合理布局生态空间与国土开发适宜性空间。在统一“底数”、分类标准的基础上,收严边界管理权限,强化各类空间用途转用管理。国家层面的相关专项规划在各自事权范围内细化落实空间政策。

省级国土空间规划是贯彻落实国家意志和空间战略,并统筹传导至市县规划的关键环节,具有承上启下的重要作用。因此,省级国土空间规划应与省级政府事权相匹配,以保护管控和引导发展并重,注重综合性和协调性,划定省域空间尺度政策分区和管控边界,重点开展跨行政区协调,促进区域协同发展。省级政府可依需要编制针对专门问

题或特定空间的专项规划,但数量不宜过多,规划内容与省级事权相对应,不应是国家同类规划的简单重复。

市县国土空间规划是引导县域空间可持续发展的“一张蓝图”,其编制要以上级空间规划为主要依据。但随着空间层次的降低、地域空间的变窄、规划问题的细化,客观上要求市县国土空间规划注重实效性和操作性,体现地方特色,以引导发展为主,重点是落实用途管制。市县政府可依据本级国土空间规划及上级空间规划,依需要科学合理设置少量专项规划,更多微观层面的空间利用则通过空间详细规划予以具体安排。

由此构建以三级国土空间规划为主线,统领各级不同类型的专项规划,相互之间职权清晰、层级明确的空间规划体系,既实现国土空间规划的空间总控性又充分发挥有关职能部门的专业性;既保障上级规划精神的刚性传导又保持了下级规划调控空间发展的活力与弹性(图2)。

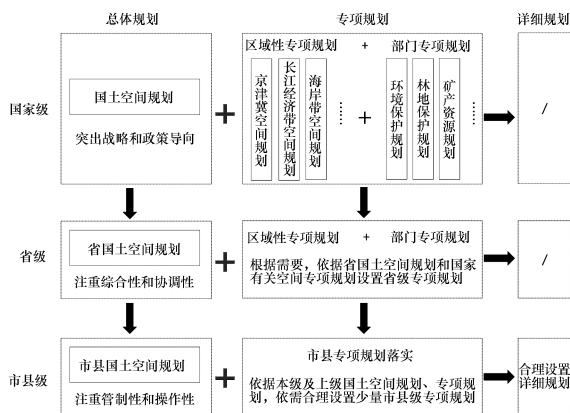


图2 我国空间规划体系总体构想

5 保障性改革措施

5.1 启动空间规划立法

重构国家空间规划体系,确保发挥国土空间规划的指导约束作用并监督规划实施,需大力推动规划工作走向法治化。立足规划体制机制改革要求,在全面审查和梳理现行法律、法规和部门规章的基础上,制定、修订甚至废止相关空间规划法律法规和部门规章,赋予各层级空间规划相应的法定规划地位,并进一步规范规划的编制、审批、实施、修改

等行为主体的程序要求,明确有关责任追究规定。为加快构建层次分明、功能清晰、运作高效的空间规划体系奠定法律基础。

5.2 健全国土空间调查监测体系

空间规划须依据客观性、准确性极高的数据资源。顺应自然资源部统一调查职责要求,构建统一的自然资源调查监测体系和技术标准体系。结合资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价,在现有工作的基础上,开展自然资源数量、质量、生态“三位一体”综合调查,全面、准确、实时掌握各类自然资源的开发利用状况,为国土空间统一规划、有序开发、集约利用、有效保护、综合整治、精准监管提供支撑。

5.3 建立统一的空间规划信息平台

推动建立空间规划“数据驱动”管理模式,科学构建国土空间规划数据库,有机整合各级各类空间性规划和基础地理信息、项目审批信息、空间用途信息等,建立基础数据共享、监督管理同步、审批流程协同、统计评估分析、决策咨询服务的统一空间规划信息平台,为规划编制和行政审批提供辅助决策支持。逐步形成“一表填报、并联审批、限时办结”的项目审批新机制,使空间规划成果转化成空间管理的重要载体,加快推进政府职能的转变。

5.4 强化空间规划理论储备

我国空间规划应用基础研究明显滞后于空间管理的实际进程和客观需求,还存在诸多认识、理论和方法上的误区,在人与自然相互作用的机理,空间规划目标、内容和行为选择,以及空间规划与市场机制、公平正义、陆海统筹、资源环境、空间管制的关系问题还存在诸多不清楚的认识,成为我国空间规划体系科学重构的主要障碍。在这种形势下,迫切需要多学科整合,推动空间规划理论研究和方法创新,构建适合中国实际具有中国特色的空间规划研究框架和理论体系。

6 结语

在机构改革背景下,重构空间规划体系涉及体制架构、事权划分及法理地位等诸多问题,难以一蹴而就。按照“先立后破、不立不破”的思路,在尚未推出一套新体系、新制度、新法规之前,不可轻易

破除旧体系,避免破旧立新过于仓促导致新体系先天不足^[16]。改革过渡期自然资源部可由特定司局或者成立专门规划协调委员会,依据现行法规和规划,尽快正常运转履行职责。该机构在统筹推进空间规划体系重构工作的同时,负有统筹协调相关空间性规划利益冲突的职责,以确保空间规划管理的平稳过渡、顺利衔接、执行到位。待 2020 年现有多数规划实施期限结束后,部制改革相对成熟,上下级沟通衔接无碍、各级部门磨合程度较高时,初步完成空间规划体系的重构工作。

参考文献

[1] 樊杰.我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势[J].中国科学院院刊,2017,32(4):396—404.

[2] 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.

[3] 石坚,车冠琼,董继红.我国生态文明建设中空间规划体系构建的几点建议[J].生态经济,2017,33(3):193—196.

[4] 严金明,陈昊,夏方舟.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学,2017,31(1):21—27+87.

[5] 杨伟民.我国规划体制改革的任务及方向[J].宏观经济管理,2003(4):4—8.

[6] 迪力沙提·亚库甫,严金明.构建统一空间规划体系的理论支

撑、障碍分析与对策建议[J].公共管理与政策评论,2017,6(3):58—66.

[7] 王立军,郑彦.开化县开展“多规合一”改革的经验与启示[J].党政视野,2016(6):18—22.

[8] 何冬华.空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话:来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示[J].规划师,2017,33(2):12—18.

[9] 叶如婧,冯朝柱.“多规合一”试点背景下“十三五”发展对策研究:以江苏省句容市为例[J].决策咨询,2017(1):86—89.

[10] 詹国彬.“多规合一”改革的成效、挑战与路径选择:以嘉兴市为例[J].中国行政管理,2017(11):33—38.

[11] 林坚,乔治洋,吴宇翔.市县“多规合一”之“一张蓝图”探析:以山东省桓台县“多规合一”试点为例[J].城市发展研究,2017,24(6):47—52.

[12] 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+29.

[13] 谢敏.德国空间规划体系概述及其对我国国土规划的借鉴[J].国土资源情报,2009(11):22—26.

[14] 黄征学.构建空间规划体系需要处理好四个关系[J].中国发展观察,2017(18):44—45.

[15] 段进.“十二五”深入开展国家级空间整体规划的建言[J].城市规划,2011,35(3):9—11.

[16] 刘大海.未“立”之前莫急于“破”[N].中国自然资源报,2018—06—29(005).