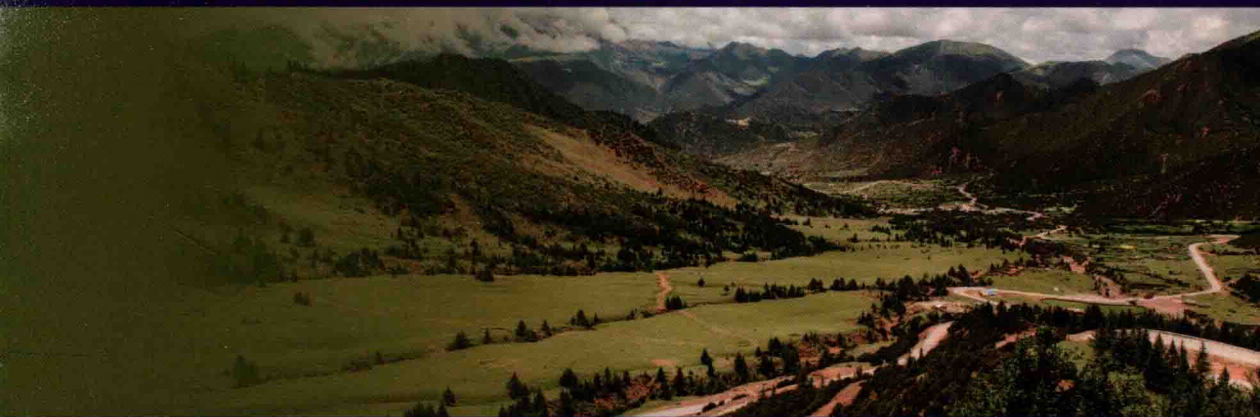


青藏高原重点开发区 国土空间利用与保护 规划研究

李波 王传胜 薛东前 等著
孙特生 邬志龙 南 箔



科学出版社

青藏高原重点开发区国土空间 利用与保护规划研究

李 波 王传胜 薛东前 等 著
孙特生 邬志龙 南 箔



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书以青海省海东市为案例区,以多学科集成研究为手段,在研究框架、分析方法、技术路线方面借鉴了国土空间规划的前沿理念,在指导思想、核心内容、主要结论方面体现了我国现阶段空间规划的特点。针对青藏高原重点开发区加快经济发展,提高区域竞争力的迫切需求,以及生态环境脆弱、开发与保护矛盾突出的客观现实,展开了理论、技术和应用相结合的综合研究,形成了系统的研究成果。不仅是解决青藏高原重点开发区空间开发和保护问题的科学研究与分析成果,也对其他同类区域开展国土空间规划研究具有一定的示范意义。

本书可供国土开发、生态建设、空间规划编制时参考,也可供从事空间规划、自然资源、生态学、地理学等方面的研究人员和高校师生参考。

审图号:青S(2018)010号

图书在版编目(CIP)数据

青藏高原重点开发区国土空间利用与保护规划研究/李波等著. —北京:科学出版社,2018.8

ISBN 978-7-03-058092-4

I. ①青… II. ①李… III. ①青藏高原-开发区-国土规划-研究
IV. ①F129.944

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第134158号

责任编辑:杨帅英 张力群 / 责任校对:樊雅琼

责任印制:张伟 / 封面设计:图阅社

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年8月第一版 开本:787×1092 1/16

2018年8月第一次印刷 印张:14 3/4 插页:4

字数:350 000

定价:128.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

青藏高原的重点开发区域主要分布在青海省的河湟谷地和柴达木盆地，西藏自治区的“一江两河”（雅鲁藏布江、拉萨河和年楚河）、尼洋曲、青藏铁路沿线等地区。行政区划包括西宁市与海东市的全部区县，海北藏族自治州、海南藏族自治州、黄南藏族自治州的六县，拉萨市、日喀则市、山南地区的十一区县，共计 29 个区县，以及柴达木盆地两市两县三行委的城关镇规划区及周边工矿区、东西台盐湖独立工矿区，西藏尼洋曲下游、青藏铁路沿线及藏东、藏西、藏中和边境地区的一些镇，共 41 个镇及工矿区。29 个区县、41 个镇的行政区及工矿区面积约 14.09 万 km²，占青海、西藏两省份总面积的 7.34%，其中青海省重点开发区域面积占全省面积的 11.21%，均为国家级，西藏自治区的占全区面积 5.03%，国家级和自治区级按 54 : 46 的比例分配；人口超过 500 万人，占两省份总人口的比重超过 55%，其中青海的 2013 年人口将近 400 万人，全省将近 70% 的人口分布在这里，西藏的 2010 年人口 108 万人，全自治区超过 1/3 的人口分布在这里。

青藏高原自然环境特殊，人类活动的抗扰性弱，故其重点开发区域也同样面临着一些发展的限制因素，具体表现在以下几个方面。

第一，海拔高，资源环境约束较强。青藏高原重点开发区域的集中连片分布区域主要在青海的河湟谷地和西藏的“一江两河”地区，大部分地区海拔在 3000 m 以上，其中，“一江两河”地区的重点开发区域海拔 4500 m 以上的区域超过 2/3。高海拔特征使其面临诸多的资源环境约束：一是上述两地分别位于黄河上游、雅鲁藏布江中上游区域，水资源和水环境功能区保护的要求标准高，对城镇发展、产业准入的门槛高；二是青藏高原既是全国意义的水源涵养区，又是生态系统极度脆弱的地区，还是少数民族聚居的区域，国土安全指数高，限制了整个区域的开发强度和开发规模；三是青藏高原可耕地资源稀缺，粮食生产的主产区基本上都分布在河湟谷地和“一江两河”地区，重点开发区域同时也是基本农田保护区，未来随着开发程度的加大，重点开发和限制开发的矛盾冲突会不断增大。

第二，经济社会发展相对水平低，未来发展的资源环境压力大。青海省重点开发区域除西宁市和柴达木盆地的工矿业城市外，人均 GDP 均低于全国平均水平。自然条件相对较好的青海海东市、西藏拉萨市和日喀则地区人均 GDP 大致相当于全国平均水平的 40%~60% 左右。从发展阶段看，青海大致处于工业化初期-中期，西藏则处于工业化起步阶段，经济发展的资源依赖性强，主要表现为以能源、矿产资源开发和农牧业为主的初级产品生产的行业比重高，在经济产值中的贡献大。发展阶段落后，重型产业结构特征，造成经济发展的资源消耗水平和污染物排放水平较高，未来一段时间的发展依然围绕资源型产业延伸，资源环境的压力会越来越凸显。

第三，集中连片区域经济实力较弱，集聚能力受限。青海海东市和西藏日喀则市作

为重点开发的集中连片区域,无论是人均 GDP、工业发展程度,还是城镇化率均较低,经济实力有待大幅提升。2012 海东市城镇居民人均收入和农牧民人均收入低于全省平均水平,日喀则地区农牧民人均收入和山南地区城镇居民人均收入低于自治区平均水平。经济实力不足、人均收入不高,均影响了这两个地区要素集聚能力的提升。

第四,重点开发区域未来集聚人口的负荷重,同步实现小康的难度大。按照《青海省主体功能区规划》,重点开发区域未来承载全省 80%的人口,其中河湟谷地承载全省 70%的人口,也就是 430 万人左右的规模。西藏拉萨-泽当、山南、雅鲁藏布江中上游 3 个国家级重点开发区域现状人口占全自治区的 27.97%,如按 28%的集聚程度计算,未来该区域人口将达 95 万人。考虑到河湟谷地面临水资源、水环境和基本农田保障的限制,“两江两河”地区面临高海拔限制,在全国经济进入新常态的背景下,按照现在的人均收入水平和城镇化水平,要想和全国一起同步实现小康,一方面要保持一定的经济增长速度,另一方面还要控制高耗能、高排放的资源依赖型的扩张,同时还要保障基本农田和河流水资源和水环境功能,对重点开发区域来说,任务非常艰巨。

第五,周边地区经济势力薄弱,区际联动能力弱。青藏高原周边地区是我国自然条件极为恶劣,资源环境承载能力极小,多数地区不适宜人类居住,也是国家重点扶贫县集中分布的地区。和青藏两省区接壤的有新疆、甘肃、四川、云南,其中,只有四川经济实力较好,但人口众多;与河湟谷地相连的兰州市,虽重工业基础雄厚,科技力量较强,但近十几年来经济发展一直较慢,而且产业结构重型化特征、与西宁市产业结构的同构化特征显著,互补性弱,对两市的联动发展以及兰州-西宁-格尔木国家重点开发区域的壮大形成了一定程度的制约。

“十三五”是贯彻落实“全面建设小康社会”的关键时期,对青藏两省区而言,在全面建设小康社会进程中,助推经济增长的重任主要落在重点开发区域。“十三五”同时又是全国各地主体功能区规划逐步开始实施的重要时期,考虑到主体功能区是以县域为基本单元,为保障主体功能区规划的顺利实施,首先需要对各类主体功能区域进行国土功能的细化,进一步明确具体功能地块的发展方向 and 主要任务。

青海省海东市位于兰州-西宁-格尔木国家级重点开发区域的中间地带,地理位置和自然条件较好。从发展机遇上看,海东市被省委、省政府定位为青海省副中心城市,承担着青藏高原商贸物流中心、兰西经济区新型产业基地、国家级高原特色现代农业示范基地建设等战略任务。从发展水平上看,海东市目前社会经济发展较为落后,城镇化率较低,发展阶段正处于由初级向中级演化的过渡期。同时,海东市位于河湟谷地,是黄河上游重要的生态保护区和青海省基本农田的保障区,集中体现了青藏高原重点开发区域的一般特征。

因此,本书以海东市作为青藏高原重点开发区域国土空间利用的典型案例地区,围绕青海省委、省政府对海东市的功能定位和海东市政府加快经济发展、提高区域竞争力的迫切需求,借鉴国际、国内空间规划的先进理念,通过资源环境承载力的分析,剖析了国土空间开发与保护的现状特征。基于生产、生活、生态空间科学配置的研究,完成了以乡镇为基础单元的全覆盖与重点区域自然单元相结合的国土功能区划方案,并以此为指导,进一步细化了海东市的功能定位,提出了重点产业空间配置引导指向、

生态保护网络和生态红线划分方案、基础设施建设布局方案。不仅为海东市其他专项规划的编制提供了重要的科学依据，也为青藏高原重点开发区域的国土空间利用研究奠定了基础。

本书共分为 11 章，第 1 章概述了国土空间规划的概念与理论以及国内外空间规划分析与借鉴；第 2 章从“生产、生活、生态”三生用地的角度，对海东市国土空间利用结构进行了分析和阐述；第 3 章详细介绍了海东市综合功能区划的原则、方案和空间利用方向和管治原则等；第 4 章从生态服务保障红线、生态脆弱区保护红线、生物多样性保护红线和生态保护红线等角度介绍了海东市生态保护红线的划分；第 5 章对海东市土地资源承载力、水资源承载力、能源资源承载力、环境承载力等资源环境承载力进行了评价；第 6 章概述了交通基础设施建设战略；第 7 章对人口和城镇化发展战略进行了阐述；第 8 章阐述了农牧业发展战略；第 9 章阐述了非农发展战略；第 10 章从区域协调、扶贫开发、民族协调发展角度对区域协调发展战略作了概述；第 11 章阐述了规划实施的体制机制、规划的保障体制等。

全书由李波、王传胜、薛东前、孙特生研定编写提纲并负责整体改编。其中第 1 章由王传胜、李波、邬志龙等撰写；第 2 章由马聆萧、邬志龙、毕海洋、于海姣等撰写；第 3 章由邬志龙、王传胜、李波、孙特生、薛东前等撰写；第 4 章由付奇、李波、毕旭、台晓丽、任真等撰写；第 5 章由杨佳新、崔晶、李海英、杨琳琳、孙特生等撰写；第 6 章由王传胜、郑博文、南箬、徐子涵、张文婷等撰写；第 7 章由刘振锋、赵少敏、薛东前、王传胜等撰写；第 8 章由南箬、孙特生、代旭焕、李波等撰写；第 9 章由程欢、陈荣玉、李莉、薛东前等撰写；第 10 章由程欢、杨琳琳、张筱笛、王传胜等撰写；第 11 章由辛宇、邬志龙、朱跃龙、李波等撰写。全书统稿由邬志龙、南箬、于海姣负责，图件编制由杨子寒、范垚、栾庆祖负责。

本书在书稿撰写的过程中得到了中国科学院地理科学与资源研究所、陕西师范大学、西北师范大学、海东市各级人民政府、海东市各级发展和改革委员会、青海高原生态科技服务有限公司等单位的大力支持和协作，在此表示衷心感谢！另外，本书参阅了大量的文献和前人的研究成果，在此一并感谢。

由于国土空间利用与保护综合性强，涉及学科多，覆盖决策、科研、管理等范畴，研究难度较大，且还有很多科学和实践问题需要进一步研究和探索；加之时间仓促，编写组水平所限，书中难免有不足之处，恳请广大读者和专家不吝赐教。

目 录

第 1 章 国内外空间规划分析与借鉴	1
1.1 相关概念与理论.....	1
1.2 国外空间规划借鉴.....	4
1.3 国内国土空间规划演变.....	10
1.4 对海东市国土空间规划启示.....	12
主要参考文献	12
第 2 章 海东市国土空间利用结构分析	14
2.1 相关概念	14
2.2 “三生”空间分类体系的构建.....	16
2.3 “三生”空间结构特征.....	17
2.4 “三生”空间演化趋势及问题分析.....	19
主要参考文献	21
第 3 章 综合功能区划	22
3.1 背景分析	22
3.2 区划原则与理念.....	26
3.3 区划方案	29
3.4 空间利用的方向与管治原则.....	35
3.5 空间开发的战略框架.....	37
主要参考文献	39
第 4 章 生态保护红线划定	41
4.1 海东市生态保护现状.....	41
4.2 生态保护红线划分的方法.....	43
4.3 生态服务保障红线.....	45
4.4 生态脆弱区保护红线.....	50
4.5 生物多样性保护红线.....	51
4.6 生态保护红线.....	52
主要参考文献	52
第 5 章 资源环境承载力分析	53
5.1 土地资源承载力.....	53
5.2 水资源承载力.....	63
5.3 能源承载力	78
5.4 环境承载力	84

主要参考文献	92
第 6 章 交通基础设施建设	93
6.1 发展现状与问题	93
6.2 总体目标	97
6.3 主要交通运输方式发展规划	97
6.4 重点任务	102
主要参考文献	104
第 7 章 人口发展与城镇化战略	105
7.1 发展现状	105
7.2 目标预测	115
7.3 城镇体系建设	123
7.4 农村居民点布局	132
主要参考文献	135
第 8 章 农牧业发展战略	136
8.1 发展现状分析	136
8.2 总体要求	139
8.3 生产潜力分析	140
8.4 发展模式和对策	144
主要参考文献	148
第 9 章 非农产业发展战略	149
9.1 产业发展现状分析	149
9.2 总体要求	164
9.3 产业体系组织	168
9.4 产业空间布局	172
主要参考文献	195
第 10 章 区域协调发展	196
10.1 区域协调	196
10.2 扶贫开发	203
10.3 少数民族发展	208
主要参考文献	214
第 11 章 规划实施的体制机制	215
11.1 现行体制中的主要问题	215
11.2 发达国家经验	218
11.3 保障体系	221
11.4 规划实施	224
主要参考文献	226

第 1 章 国内外空间规划分析与借鉴

1.1 相关概念与理论

1.1.1 国土空间规划定义

国土空间规划(表 1-1),是政府用于规范国土空间行为的一种手段和政策(魏广君,2012)。其概念核心在于:

(1) 国土空间规划不应该是部门规划,而应该是政府的规划,即强调规划的综合性而不是部门的专项性。

(2) 国土空间规划不仅是一种技术手段,更是一项政府的公共政策。

(3) 国土空间规划不局限于行政界线划分的影响,更加强调关注其背后密切的经济、社会、环境联系和功能联系,同时强调跨区域、多层次的衔接与合作。

(4) 可持续发展应取代各自为战的方向,成为国土空间规划的核心目标。

(5) 国土空间规划必须具备空间属性,不能离开空间实体的支撑。

(6) 国土空间规划应与时俱进,在不断更新、调整的过程中,完善、创新。方向:自上而下与自下而上结合、弹性、多目标整合、整体化一、适用性提高(张可云等,2004)。

表 1-1 国土空间规划相关定义

机构	定义
欧洲理事会 (Council of Europe, CoE)	区域空间规划是经济、社会、文化和生态政策在空间上的体现。它的目标是为了实现区域的平衡发展及空间安排,是一种跨领域的综合性的规划方法
欧盟大纲 (Compendium of the EU)	空间规划是公共部门用以影响各种行为未来的空间分布的一种手段,它的目的是为了对用地空间进行更理性的安排,包括他们之间的各种关系。促进各地区的平衡发展及对区域环境的保护
欧共体委员会 (Commission of the European Communities, CEC)	空间规划是通过制定区域整体的发展战略来实现各个部门政策的整合与协调
英国首相办公室 (British office of deputy prime minister, ODPM)	空间规划超越了传统的用地规划,致力于用地空间的影响空间功能和本质的各类政策和项目的协调与整合

1.1.2 相关理论

1. 区位论

按照发展阶段的不同,区位理论可以分为古典区位论、近代区位论和现代区位论。

古典区位论研究了人类活动的空间选择问题和空间内人类活动的有机组合问题,是一种成本决定论,以1826年德国经济学家杜能所著的《孤立国》和1909年韦伯所著的《工业区位理论》为代表。杜能在其著作中指出,距消费市场的远近对农作物的布局(即农业土地利用类型和农业土地经营集约化程度)有重大影响,并以此为依据,把假设的孤立国划分为6个同心农业圈。韦伯继承和发展了杜能的思想,认为运输费用、劳动力费用因素和集聚因素共同决定着工业区位的基本方向,他把由此所决定的最小生产成本作为厂商选择最优区位的标准。另外,美国社会学家E.W.伯吉斯的同心圆理论、霍伊德的扇形理论和美国地理学家哈里斯和厄尔曼的多核心理论也是古典区位论的经典理论(赵庆海和侯宪来,2005;毕宝德,2006;Artle and Varaiya,1975)。

近代区位论主要研究城市的空间作用和等级问题,是一种利润决定论。它认为生产成本最低点并不是厂商最优区位选择点,因为生产成本的低下并不意味着利润最大。这一时期的理论研究以克里斯泰勒和廖什的学说最为显著。克里斯泰勒在1932年发表的《德国南部的中心地》一书中阐明了“中心地理论”,即从中心居民点、城市供应、行政管理、交通等主要职能出发,论证了城市居民点及其地域体系,认为组织物质财富的生产与流通的最有效的空间结构是以中心城市为中心、由相应的多级市场区组成的网络体系,并在此基础上提出了正六边形的中心地网络体系。与克里斯泰勒的中心地理论相提并论的是德国经济学家廖什于1940年发表的《区位经济学》一书中所提出的市场区位论。他在详细考察市场规模和市场需求结构对生产区位的影响基础上,提出了一套多因素变动分析的动态区位模式,其理论特点是把企业的生产区位和市场区位结合起来,构建市场区和市场网的理论模型,认为正确的区位选择是谋求最大市场和市场区(翁瑾和刘明宇,2006;张志斌,1999)。

现代区位论的创始人和主要代表人物是美国区域经济学家伊萨德,他认为综合自然环境、产品成本和区域间工资水平及价格水平变化等多种因素,合理进行区位选择和产业配置是必要的,而不应以最大成本或者最大利润的准则确定产业区位(Artle and Varaiya,1975)。20世纪60年代之后,现代区位论更强调行为因素的作用,认为个人性格、家庭职业、社会环境和政府政策等因素都会对区位选择行为产生影响。从70年代开始,现代区位论开始向动态化迈进,其中区域开发和空间结构改善问题占有突出地位(魏广君,2012)。

2. 新经济地理学贸易分工理论

现代区域科学使空间结构理论研究从单个厂商的区位决策发展到区域总体经济结构及其模型,从抽象纯理论模型推导,发展为建立接近区域实际,具有应用性区域模型(马国霞和甘国辉,2005)。20世纪90年代,得益于迪克斯特和斯蒂格利茨建立的垄断竞争模型,西方区域科学理论在不完全竞争和规模报酬递增框架下获得新发展,新经济地理学产生并得到发展。空间因素被纳入区际贸易分析,这方面的新理论成果有克鲁格曼对产业集聚的研究、马丁的集聚经济条件下区位竞争问题的研究及藤田和莫瑞的制造业经济体系中运费与规模经济差异研究。克鲁格曼认为产业集聚是由企业规模报酬递增、运输成本和生产要素移动通过市场传导而产生。产业集聚一旦发生,就能自我增强

而持续下去。他将最初的产业集聚归于一种历史偶然，初始优势因“路径依赖”而被放大，从而产生“锁定”效应，所以集聚产业和集聚区位都具有“历史依赖”性。马丁认为，在同一区位厂商数量会随着外生相对成本优势和内生集聚优势增加而增加。藤田和莫瑞认为经济体系会自动发展为一个中心地体系。随着人口增加，新城市会在一定时期内在一个长而狭窄的经济体系产生，并沿着一条线逐渐向外扩展，形成多城市空间（杨万钟，2001）。

3. 地域分异理论

地域分异理论是区域规划的最基础理论。现代地域分异理论是从地球表层自然、经济、人文等景观呈现出的地区差异性来研究地域分异规律。既包括自然地理环境分布的差异性研究，也包括经济地理学对地域生产综合体及其各生产部门在特定空间范围内的分布与组合格局所表现出来的内在联系规律性研究（李小建等，1999）。

按照地域分异理论，自然条件决定生产条件，不同的自然条件是构成各具特征的生产结构的自然基础。因此，国土空间规划首先就是要考虑不同区域的用地条件、水文条件、生态重要性、生态脆弱性、自然灾害的危险程度以及环境容量等资源环境承载能力指标，例如对生态环境比较脆弱、关系全国或较大范围生态安全的区域，应当划为限制或禁止类开发区域，对水土资源比较充足、环境容量较大的地区可以规划为重点开发区域。同时，地域分异理论认为，自然条件能否转化为现实的生产结构或经济布局，还要取决于这个地域的社会、经济条件、技术条件和人力资源条件等。因此，国土空间规划还要依据城镇化、人口的集聚和分布、经济发展水平、区位优势度以及国家政策导向等因素。例如，重点开发区是有一定城镇化规模、经济发展基础较好、人口较为集中和具有一定区位优势的区域。又如，为了保障国家粮食安全，即使对一些环境资源承载力较好的平原地区，也要规划为限制开发的农业地区。总之，按照地域分异理论，国土空间规划必须从各个地域的具体条件出发，研究各个地域的环境资源承载力、已有开发密度和开发潜力，为合理安排经济布局提供可能性，还要研究各个地域的社会条件、经济基础、技术条件等对经济布局的支撑作用。

4. 协作规划理论

协作规划认为城市物质环境、空间规划往往受制于特定的政府管治或政策环境，规划对社会、经济、环境和政治之间的协调关系研究甚少，规划实施过程中并没有尊重政府部门内外不同产权所有者的利益，而采用协作规划方式就能在市场经济中多变、多元投资环境下协调这些矛盾（董金柱，2004）。主要包括倡导式规划模型、联络型规划模型、协作式规划三种，要求政府及非政府部门在共同的发展框架下一起为获得政策目标而努力，协作主体包括私人部门、公共部门、专业机构与客户等，采用辩论、分析与评定（AAA）方法，通过合作而不是无序竞争来达到共同目标。协作规划运作过程中包括承认协调合作者来源的多样性，对政府机构的权力进行扩展与适当分散，为非正式、地方组织积极提供发展机会，鼓励、培养社区的自治能力，这些过程应持续、公开进行，并提供公共解释。

其他理论,包括可持续发展理论、生态经济理论、人地关系协调理论及公共政策制度安排理论等,也是国土空间规划的重要理论依据。

1.2 国外空间规划借鉴

传统的空间规划理论将经济增长作为规划的根本目的,将空间地域当作一个普通的生产要素,将空间规划作为政府对空间要素市场失灵的调控手段(Healey, 1997)。20世纪70年代以前,理性规划理论在西方国家盛行;即将规划当成规划师个人的工作,认为规划师可以应用自然科学的方法,将空间要素与其他要素进行理想化组合,从而产生最优的效率。很多国家和地区将其等同为土地利用规划(Healey, 1997)。这一时期,空间规划过分高估了规划师的作用,单纯从土地利用角度出发,缺少对自然环境、社会环境或人文环境的全面考虑;只注重经济增长,带来了诸多生态环境问题,社会环境也逐渐恶化(徐诗举, 2010)。

20世纪60~70年代,西方国家生态环境运动兴起,人们对于环境和生态问题的关注日益加深,催生了20世纪80年代后期的可持续发展理论,从单纯的以经济增长为主要目标转向追求协调、可持续的经济增长方式,空间规划理论与实践也因此发生重大变革。社会公正和生态环境改善逐渐成为空间规划的根本目标。

同时,经济学、地理学与生态学的发展,也推动了空间规划理论的发展。空间规划是可持续发展不可缺少的公共管理工具;20世纪80年代以后,空间规划理论更注重规划的公共管理特征,注重规划的全面性、协调性与综合性,强调公众协作,理性规划理论逐渐被协作规划理论取代;以实现经济、社会与环境的和谐为最终目标,从更广大空间整体性利益最大化角度出发,扩大规划空间维度,并注重对不同空间利益主体间关系的调整。

20世纪90年代初,美国规划师H. Wright和C. Stein等提出了和自然生态空间相互融合的区域城市模式;K. Lynch提出了分散型大都市;1992年M. Wackernage和W. Ress用生态足迹概念反证人类要有节制的使用空间资源,一些学者在此基础上提出了“生态城市”概念(陈光庭, 1995)。1993年,欧洲十五国共同开始进行“欧洲空间展望”工作,用以促进社会可持续发展,实现区域的协调与集约发展。1993年,美国学者Honachefsky提出“生态优先”思想,强调区域生态价值和服务功能与其土地持续利用政策相结合。在此指导下,美国开始推行“精明增长”计划,并提出控制城市蔓延,保护生态环境、社会人文环境,提高生活质量,繁荣经济发展的精明增长目标。此后以“生态优先”为指导的规划在全球范围内开展起来(Honachefsky, 1999)。

1.2.1 德 国

德国的空间规划是一种涉及多层次、多部门的具有综合性与公益性特征的政策工具,目前已有百年历史。德国的空间规划主要是协调不断出现的空间需求和空间关系(李远, 2008; 张强等, 2006; 李春梅, 2010)。按照制定层次与管理主体不同,可将

德国的空间规划体系划分为联邦、联邦州和地方三个层次，其中联邦州层面的空间规划又可划分为州域规划和区域规划。国家和联邦州层面的规划注重战略性，地方层面的规划强调建筑指导性，即前两个层面更关注空间的功能分区、布局与协调；地方层面更强调土地的使用和建设（表 1-2）。

表 1-2 德国空间规划体系构成

权限划分	行政区域层次	法律依据	主要规划任务	规划机构	计划期间	
战略指导性规划	联邦	联邦宪法 空间规划法	制定全国空间的整体发展战略部署；指引协调州的空间规划和各专业部门规划	联邦政府城市发展房屋交通部与各州部长联席会议共同编制	长期性	
	州	州域规划	空间规划法 空间规划条例 州空间规划法	制定州空间发展方向、原则和目标；协调和确定各区域发展方向和任务；审查和批准地方规划	州规划部门	长期性 (至少十年)
		区域规划	州空间规划法	制定区域空间协调发展的具体目标；制定和协调各城镇发展方向和任务	地区规划组织，通常为规划协会	长期性 (至少十年)
建筑控制性规划	地方	预备性土地利用规划 建设法典 建设利用条例 州建设利用条例	调整城镇行政区内的土地利用和各项建设使用	规划局或具体项目承担人	中期性 (至少五年)	

综合来看，德国的空间规划具有一个完整的体系结构，不同层次的空间规划相互联系，彼此衔接；在规划编制方面，上层次的空间规划需适应下层次空间规划的现实要求；同时，下层次的空间规划也要遵守上层次空间规划的基本原则。为保障各层次空间规划的有效协调，德国建立了长效的部长联席会议机制，纵向上，由联邦政府负责空间规划的部长和各州负责空间规划的部长定期就空间规划问题召开会议，并出台一系列法规与导则，为不同行政区的规划整合提供制度保证。横向上，由部长联席会议下属的若干专门委员会，负责一些规划专题的协调，规划涉及的几乎所有重要问题都在委员会充分讨论，包括联邦层面和州层面的草案或法案。

1.2.2 英 国

英国是现代城市规划的发源地，先后经历了城镇规划大纲、开发规划体系、结构规划与地方规划同构的“二级”体系、结构规划、地方规划和单一发展规划组成的“双轨制”，以及由区域空间战略和地方发展框架构成的“新二级”体系阶段共 5 个阶段；如今其空间规划已经建立起由核心法、从属法、专项法、技术条例及相关法共同构筑的完备法规体系，以及由中央、区域、郡和区分别设置的四级规划管理行政体系，并分别在国家、区域与地方三个层面进行相应的规划编制，其中国家规划政策陈述（PPS）是国家层面的政策引导，区域空间战略是由区域政府编制的区域层面的法定规划，地方发展框架不仅必须在垂直方向与国家、区域的规划政策相一致，还必须在水平方向上与专项规划、战略协调（图 1-1）（罗震东和张京祥，2001）。

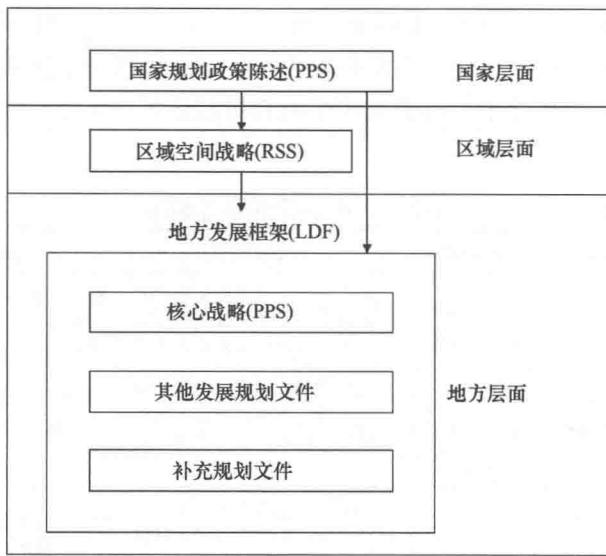


图 1-1 英国空间规划体系构成

1.2.3 瑞 士

瑞士以《空间规划法》为依据，将国土空间划分为建设区和非建设区两大类功能区（其中非建设区进一步划分为农业区和保护区），并通过广泛的公众参与来维护规划的透明与公正性，以此提高规划的科学性和规范性（表 1-3）（张伟等，2005；魏广君，2012）。

表 1-3 瑞士空间规划体系构成

行政层级	制定规划	审批机关	约束对象	空间尺度	建设许可权限
联邦	制定规划法律 制定规划原则 制定必要的规划方案专题规划	联邦议会 联邦委员会	各相关对象 各级政府 联邦各部门及各州和城镇政府		依法过问特殊的建设项目，包括大于 5000m ² 的购物中心、9 栋以上高尔夫球场、3 千瓦以上电站等
州	制定指导性规划	联邦委员	州各部门及城镇政府	覆盖整个辖区，大分类	建设用地以外
城镇	制定土地使用规划，包括城镇建筑条例、功能区规划和特殊使用规划	经州政府审核后，由城镇委员会批准	个人（建设单位）	仅限州指导性规划确定的建设用地	建设用地以内

瑞士在国家层面设立联邦规划主管部门空间规划司，负责制定联邦规划方案和各项全国性专题规划，包括瑞士空间秩序方案、瑞士景观规划方案等。规划方案从联邦整体出发就相关议题提出指导性要求，并作为立法或制定相关政策的依据，是原则性、框架性的规划。重点在于形成国家空间规划策略，即引导与协调城市空间发展；强化对城镇与乡村空间的管理；突出对资源环境和生态景观的保护；关注与欧洲空间战略规划的协调性和融合性。州的规划主管部门一般是空间规划厅，主要依据联邦法律的有关规定，制定全州的指导性规划，并上报联邦一级审批。指导性规划较联邦政府制定的规划方案更具体，任何相关的个人都有权参与指导性规划的制定过程。城镇是空间规划管理的重

点单元,和政府部门、社会组织及企业个人直接相关。不同城镇的规划部门设置不完全相同,主要负责制定各城镇的土地使用规划,确定具体地块的规划用途,并报上级(州)审批,以保持与州一级指导性规划的一致性。而审批的过程本身就是一个寻求协商的过程,城镇规划部门可就相关内容与州政府进行协商。

1.2.4 法 国

法国的国土空间开发政策框架主要由综合政策、分区政策和专项政策三大部分组成,分别建立在一系列综合规划和专项规划的基础上,在国家、大区、省、市镇及各地方联合体等不同空间层次,从经济、交通、住房、文化、教育等不同专业角度,规范和指导发生在全部或部分国土范围内的国土开发行为,以满足国家经济社会可持续发展的需要(表1-4)(刘健,2011)。

表1-4 法国现行国土开发政策

政策分类	政策细化	适用范围	政策表达
综合政策	综合性国土开发政策	分别使用与国家、大区、省、市镇及各地方联合体的行政辖区	分别由国家、大区、省、市镇及各地方联合体编制的综合性空间规划(或计划)
分区政策	城市政策	城市地区	由国家针对相关分区编制的综合性空间规划(或计划)
	城乡混合区政策	城乡混合区	
	乡村政策	乡村政策	
	山区及滨海地区政策	山区及滨海地区	
专项政策	经济政策	国家、大区、省、市镇及各地方联合体在各专业领域的职权所对应的国土范围	国家、大区、省、市镇及各地方联合体针对其在各专业领域的职权所对应的国土范围编制的专项规划(或计划)
	住房政策		
	交通政策		
	数字技术政策		
	公共服务政策		
	高等教育政策		
		

1.2.5 日 本

现行的日本国土规划体系,由国土综合开发计划和国土利用计划(表1-5、表1-6)两个体系构成,两个体系同时并存(李春梅,2010)。

表1-5 日本国土综合开发计划体系

规划层次	规划范围	规划拟定机关	规划内容
全国综合开发计划	全国	内阁总理大臣与各有关行政机关长官	基本方针目标,为达成上述目标所必需的事业计划概要
都府县综合开发计划	都府县	各都道府县	制定都府县综合开发计划
地方综合开发计划	在自然、经济、社会、文化等具有密切关系的地域,如跨越两个以上的都府县辖区	都府县	制定地方综合开发计划

续表

规划层次	规划范围	规划拟定机关	规划内容
特定地域	资源开发尚未完成的地域、灾害防治区域	经国土厅长官与建设大臣协议, 内阁总理大臣咨询于国土综合开发审议会, 制定特定地域	指示资源开发、灾害防治或建设及整治等, 规定特定地域综合开发计划的基本方针、大纲及有关事业计划

表 1-6 日本国土利用计划体系

国土利用计划	计划主体	决定方法	决定手段	计划意义
全国计划	全国	内阁会议决定	国土利用计划审议会及都道府县知事的意见通过	全国土地利用基本事项
都道府县计划	都道府县	议会决议	国土利用计划地方审议会及市町村长的意见沟通	全国计划的基本事项
市町村计划	市町村	议会决议	公开听证会	都道府县计划

1.2.6 美 国

美国的国土空间规划体系主要分为联邦级、州级、地区级和区域国土空间规划。地方级国土空间规划最具体、最详细, 州级国土空间规划次之, 联邦级国土空间规划只有政策性指导(徐雅贞等, 2012)。

联邦级国土空间规划: 是联邦法律框架下, 综合考虑土地、矿产、濒危动植物、水、空气等资源的开发和保护, 以及农业、牧业、城镇发展、交通和居住条件等各个方面制定出的政策指南。其制定需要联邦政府与州、地方组织的合作。其规划期限最长为 20 年, 但需定期修改, 一般每 3 年修订一次。

州级国土空间规划: 各州总体规划没有统一标准, 而是依据不同时期自己的具体问题, 各有侧重地制定一系列的目标和政策。常见内容包括: 用地、经济发展、住房、公共服务及公共设施、交通、自然资源保护、空气质量、能源、农田和林地保护、公众参与、敏感区控制、教育、家庭、历史保护和自然灾害等。结合总体规划, 州政府要编制公共项目“投资建设计划”(investment and construction plan, CIP), 由州长签字后交由议会批准, 对于未列入计划内的项目, 州政府一律不得进行投资。

地区级国土空间规划: 主要包括本地区的交通运输、野生动植物保护、灾害防治、水资源保护、住房和就业情况等。对于地区级国土空间规划, 公众参与程度很高, 为规划提出许多建议和要求。地方级国土空间规划包括总体规划、区划和土地细分规划三级规划。

区域规划: 通常涉及几个地方或者几个州。几个邻近的辖区往往会在经济、社会、交通、环境等方面互为依托, 区域规划可以协调矛盾, 促进区域共同发展。区域规划一般涉及: 区域人口预测、社会经济、交通状况、用地结构分析等研究结果; 综合分析区域内现有的州和地方的规划; 提出区域发展的目标、政策、指导纲要和建议; 提供必要的文字、地图和图标进行论证说明。在总体规划的基础上, 还可在交通、住房、公园绿地、防洪减灾等方面进行专项规划。

区域政策用以保障国土空间规划。区域政策主要特点: 科学划分经济区是实施国土

空间规划和区域政策的基础；发展权转移是实现国土空间规划管理的重要工具；优先发展增长极，带动其他区域发展；引导人力资源合理流动；重视科技的作用。

1.2.7 欧 盟

欧盟空间规划是世界上最早的跨国空间规划，从20世纪80年代以来先后启动实施了欧洲标准区域划分（nomenclature of territorial units of statistics, NUTS）、欧洲空间发展远景（European spatial development perspective, ESDP）和欧洲空间规划研究计划（study program on European spatial planning SPESP）等3个不同的空间规划研究项目。此外，欧洲区域发展基金、欧洲社会基金、结构基金及监测评估网络的建立，为欧盟空间规划的实施提供了重要保障（刘慧等，2008）。

NUTS 是欧盟空间规划中区域社会经济状况分析和区域政策制定的基础，是欧盟空间规划的基本地域单元。NUTS 分为三级，其中一级将各个成员国全部覆盖到，再在一级上分出二级，二级再分三级，尽量做到每级 NUTS 的划分具有与行政管理区可比的原则；在各区域层次上，成员国内部的行政管理通常分为两级，在地方层次上又有 LAUS1 和 LAUS2 之分。NUTS 的划分标准有多种，通常以行政管理区域范围和人口规模为基本依据，参考不同的地域功能划分（如采矿区、铁路交通、农垦区、劳动力市场区等）。

欧洲空间发展远景（ESDP）是一个非法定的指导性文件，作为各成员国空间规划的指导框架，是对现有规划的补充和完善，要求地方政府在发展规划中体现 ESDP 的各项原则和政策。其阐述的各国空间发展规划应遵循的原则和政策包括：发展多中心与均衡的城市体系，建立新型城乡关系；平等的获得基础设施和知识，提高交通通信基础设施可达性及知识获得性机会；以明智管理手段开发和保护自然与文化遗产。其运作强调规划政策的空间整合，包括欧盟层面、跨国/国家层面、区域/地方层面三个层面的空间合作，为欧盟地域发展提供共同的目标和理念，并为推动各成员国之间及在它们的区域和地方机构之间就区域发展进行合作提供指导和参考。此外，ESDP 还建立了一套空间发展评价指标体系，提出空间发展评价的7项指标。

欧洲空间规划研究计划（SPESP）的立项主要是为了完善 ESDP 的科学基础，对 ESDP 建立的区分欧洲区域构成的评价标准进行细化，将空间发展标准概念化并加以检验，进一步深化完善城乡合作的概念，并检验空间战略政策地图可视化表达的可行性，此外还未建立欧洲范围内的空间规划研究网络和未来欧盟空间规划观察网（ESPON）进行试验。SPESP 的组织模式包括一个并列的实体——国家主要责权机构（NFP）、国家分网工作组和跨国工作组。

保障方面：建立了欧洲区域发展基金、欧洲社会基金和凝聚基金或结构基金，专款专用，分别用于解决区域间合作、国家就业推荐计划、经济落后地区的环保设施完善及可持续城市交通建设等。建立项目监管评估指标体系，包括投入、产出、结果和成效等方面的指标，包括中期评估和事后评估两个层面，根据基金干预项目的分类将项目分为3大领域，16个二级领域和53个项目类型，对每个项目从产出、结果和影响设计不同的监测和评估指标。建立欧洲空间规划观测网络，提供欧盟各国及挪威和瑞士的人口、