

# 市县空间规划体系

## 重构理论与实践

张云 刘邵权 韩斌 鲁荣东 等/编著



科学出版社

# 市县空间规划体系 重构理论与实践

张 云 刘邵权 韩 斌 鲁荣东 等 编著

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书包括理论篇和应用篇两个部分。理论篇在梳理国内外空间规划体系及其经验的基础上,指出我国空间规划体系现状和目前存在的主要问题,提出空间规划整合协调的重点与实现路径,介绍空间开发适宜性评价的技术方法,为市县空间功能分区提供理论支撑和具有可操作性的技术体系。应用篇结合理论篇的相关理论和方法,选取四川省“多规合一”试点市/县中的绵竹市、内江市为案例区,综合利用地理国情普查成果数据、基础测绘成果及专题资料,以资源环境承载力评价为基础,开展全域空间开发适宜性评价,划分城镇、农业、生态三大空间。按照国家试点工作要求,整合各类基础数据和规划成果数据,形成“多规一张图”,服务“多规合一”空间数据库建设,构建“多规合一”规划信息平台,为市县“多规合一”工作提供重要支撑。本书对规范市县空间规划编制工作具有重要理论和实践意义。

本书可供资源环境管理、国土空间管控、生态环境保护等相关从业人员参考使用。

审图号:川审(2018)005号

图书在版编目(CIP)数据

---

市县空间规划体系重构理论与实践 / 张云等编著. -- 北京:科学出版社, 2018.5

ISBN 978-7-03-055476-5

I. ①市… II. ①张… III. ①城市空间-空间规划-研究 IV. ①TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 284462 号

---

责任编辑:罗 莉 / 责任校对:李苗春

封面设计:墨创文化 / 责任印制:罗 科

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>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2018年5月第一版 开本:787×1092 1/16

2018年5月第一次印刷 印张:17 1/2

字数:507千字

定价:198.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

# 《市县空间规划体系重构理论与实践》

## 编委会

主 编 张 云 刘邵权 韩 斌 鲁荣东

副主编 李 胜 于 慧 刘 江 李 亮

薛 鹏

编 委：（按姓氏笔画排名）：

王 蕾 文森宝 史 姝 付 珂

刘 飞 刘帅君 刘恩来 杜 勇

李 亮 李晨辉 应国伟 杨 杰

罗 勇 侯华斌 郭 伟 高倩影

唐 艳 钱雨晨 曹 莎 黄红启

崔诗雨 蒋 勇 强 淼 蒲慧龙

廖 丹

# 序 言

空间，本书指地理空间，是人类活动及其与之相依托的自然系统的共同载体，是区域、全国乃至全球社会-经济-自然复合系统所存在的多维场所。空间规划是人类依据不同发展阶段的价值取向和发展需求，遵循区域自然分异规律与区域自然、经济和社会特点，对人类可供选择的空間活动、空间过程进行判识，进而作出有目的、有目标的空间格局战略安排。其目的在于使人类发展与空间环境协调，高效、安全、可持续地利用好生活、生产、生态空间，满足经济、政治、文化、社会、生态的综合要求，是指导宏观战略决策的科学基础，又是战略决策落地实施的依据。

研究自然地理的区域分异规律、人类活动的空间演化与扩展、产业空间布局、聚落与城镇的聚集和空间变化等可贯穿人类文明史的全过程。特别是近现代各种学说层出不穷，说明空间及对其利用是与人类社会经济发展息息相关的重大问题。社会经济越发达，人口越增长，空间越拥挤、越复杂，空间资源越稀缺、越宝贵，空间利用面临的矛盾就越多，科学规划难度就越大。当前，一个突出问题是同一区域空间内原本存在的完整的社会-经济-自然系统，在做规划时被分割成若干相互独立的专业或专项规划，既相互交叉又相互分割，或相互矛盾、相互牵制，达不到整体协调、优化、节约的目标。“多规合一”就是为克服上述问题而提出的，其理论基础是社会-经济-自然复合系统论，即应按照系统论整体协调的原理，处理好各子系统、各层次、各部门既相互矛盾又相互依存、相互作用、相互促进的关系，调动各部门、各子系统、各层次的积极性，并明确同一区域内各部门、专业、子系统、多层次及生活、生产、生态各自的地位、定位、配位、区位，予以科学合理的安排。同时，寻找各部门、各子系统、各层次间的最大公约数，形成合力，突出全局、整体、系统功能，发挥1+1大于2的凝聚效益，用好每一个自然空间，每一寸土地，分工而不分家，聚集而不超载。

本书较系统地梳理了当代空间规划体系的各种理论、方法及不同国家的实践经验，回顾了多年来我国空间规划的发展历程、服务对象和管理模式，指出我国空间规划体系类型多样、体系庞杂、多部门交叉、多区域层次叠加、政出多门、难协调、难统一、多矛盾、低效率的弊端。基本上反映当前国内外空间规划的客观现状，为人们如何做好空间规划提供了有益的参考和借鉴，并有启示意义。

更可贵的是，本书针对我国空间规划体系存在的问题，响应国家“多规合一”的号召，以绵竹市、内江市试点工作为例，适时地集中探索“多规合一”的理论框架、方法

技术、实施程序、组织管理，形成较系统新颖的“多规合一”的规划体系、理论和技术基础，具有开拓性和创新性。

我想特别指出的是，本书是跨部门协作的成果，由四川省测绘地理信息局主持编写，中国科学院成都山地灾害与环境研究所、四川省发展和改革委员会、四川省经济发展研究院共同参与编制完成。本书汇聚了不同领域作者对“多规合一”工作深入研究的成果，也充分发挥了四川省测绘地理信息局信息资源丰富的优势，拓展了该局的研究视野，对加强国情省情研究是良好开端。当然，由于“多规合一”是个新事物、新尝试，尚处于启动、试验、示范阶段，理论和方法尚不成熟完善。万事开头难，但再难总得去探索，去开拓，去实践。本书是探路之作，难以臻善至美，不足、缺点自然也是难免的。但它开了个好头，迈开了第一步就值得肯定，值得支持。我衷心祝贺它的出版。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '陈国新' (Chen Guoxin), written in a cursive style.

2017年末于成都

# 目 录

## 第一部分 理论篇

第1章 空间规划体系	3
1.1 概念与内涵	3
1.1.1 空间和空间规划	3
1.1.2 空间规划体系	4
1.2 国内外研究进展	11
1.2.1 国外研究进展	11
1.2.2 国内研究进展	14
第2章 理论基础	18
2.1 可持续发展理论	18
2.2 人-地关系理论	19
2.3 自然地域分异理论	19
2.4 地域功能及规划理论	20
2.5 协作式规划理论	20
2.6 公共策略理论	20
2.7 空间数据及其相关理论	21
第3章 空间性规划整合协调	22
3.1 我国市县空间规划的现状与面临的主要问题	22
3.1.1 市县空间规划的现状	22
3.1.2 市县空间规划面临的主要问题	23
3.2 我国市县空间规划体系的整合重点和路径	25
3.2.1 市县空间规划体系的整合重点	25
3.2.2 市县空间规划体系的整合路径	26
第4章 市县空间规划体系重构	29
4.1 市县空间体系重构的科学内涵	29
4.2 市县空间重构的基本原则	29
4.3 市县空间体系重构试点改革经验	30
4.4 市县空间体系重构内容	31

4.4.1	市县空间上位规划	31
4.4.2	标准体系重构	31
4.4.3	数据改造与重构	31
4.4.4	“多规合一”规划信息平台	33
<b>第5章</b>	<b>市县空间开发适宜性评价与空间功能分区</b>	<b>36</b>
5.1	空间开发适宜性评价	36
5.1.1	国土空间开发与空间开发适宜性评价	36
5.1.2	空间开发适宜性评价的主要内容	36
5.1.3	空间开发适宜性评价的基本流程	38
5.2	空间功能区	41
5.2.1	空间功能区的内涵与科学意义	41
5.2.2	空间功能区的基本原则	42
5.2.3	空间功能区的主要研究内容	43
5.2.4	空间功能分区的基本流程	44
5.2.5	空间功能区划分的发展任务布局	45

## 第二部分 应用篇

<b>第6章</b>	<b>内江市空间规划重构：空间开发适宜性评价</b>	<b>49</b>
6.1	内江市概况	49
6.1.1	自然地理概况	49
6.1.2	自然资源及其开发利用	51
6.1.3	生态与环境概况	52
6.1.4	社会与经济概况	53
6.1.5	四川省主体功能定位	53
6.2	内江市全域空间开发适宜性评价	54
6.2.1	地形地势评价	54
6.2.2	交通干线影响度评价	60
6.2.3	区位优势评价	67
6.2.4	人口聚集度评价	74
6.2.5	经济发展水平评价	80
6.2.6	自然灾害影响评价	85
6.2.7	可利用土地资源评价	118
6.2.8	可利用水资源评价	128

6.2.9	环境容量评价	175
6.2.10	生态系统脆弱性评价	181
6.3	内江市空间功能区划分	194
6.3.1	国土空间开发综合评价	194
6.3.2	国土空间开发适宜性评价	196
6.3.3	三类空间划分	202
6.3.4	发展布局	207
6.4	总体结论	210
6.4.1	空间开发评价	210
6.4.2	三大空间	211
6.4.3	空间格局	211
<b>第7章</b>	<b>绵竹市空间规划重构：空间规划整合协调</b>	<b>212</b>
7.1	绵竹市概况	212
7.1.1	区位	212
7.1.2	自然地理条件	212
7.1.3	主要自然资源	213
7.1.4	国土空间及开发特征	214
7.2	绵竹市“多规合一”规划信息平台	214
7.2.1	总体设计	214
7.2.2	“多规一张图”功能介绍	216
7.2.3	协同规划系统功能介绍	225
<b>参考文献</b>		<b>265</b>
<b>后记</b>		<b>269</b>

# 第一部分 理论篇



# 第1章 空间规划体系

## 1.1 概念与内涵

### 1.1.1 空间和空间规划

物理学认为空间是与时间相对应的物质存在形式，而在地理学中，空间作为核心概念之一，被赋予了更广泛的含义。正如所有现象都在时间中存在而有其历史一样，所有现象也在空间中存在而有其地理<sup>[1]</sup>。

空间研究的重要倡导者亨利·列菲弗尔(Henri Lefebvre)认为，空间是被带有意图和目的地生产出来的，它是政治经济的产物。其著作《空间的生产》明确指出空间是社会的产物，空间从来就不是空洞的，总是蕴含着某种意义，认为研究者应从关心空间中的生产转向空间本身的生产，并将空间的生产归结为3个层次：空间实践(人们创造、使用和感知空间的方式)、空间的再现(构建的工具性空间，产生于地图、数学、社会工程等知识与逻辑)和再现的空间(生活的和投注了象征与意义的空间)<sup>[2]</sup>。19~20世纪在科学主义和理性主义影响下，空间多被视为一种躯壳和制度化的场所，因其中事物的存在而存在，空间这一概念也被视为学术和规划实践领域的专利品。到了21世纪，随着科学主义备受质疑和人文主义思潮的兴起，空间开始剥离学术殿堂而走向平民化和生活化<sup>[3]</sup>。

从国土和区域角度来看，空间是我们生活的人地关系地域系统赖以存在和发展的物质基础，具有复杂性和多元性。在区域科学中，在地表的多维空间中注入某种特征后，就出现了规划科学研究的空间范畴<sup>[4]</sup>。同时，随着全球化进程的不断推进，空间的边界正在变得越来越模糊，空间规划中也日益重视世界全球化和区域化并行的背景。

工业革命以来，伴随着生产力的大幅度提高和物质生活条件的改善，生态破坏和环境污染逐渐成为世界性的问题，人们开始认识到资源和环境的问题最终会限制人类社会的发展，原来应激式地解决已出现的问题已经不能满足可持续发展的需要，于是以预防为主的规划开始应运而生。

传统的空间规划与土地利用有关，往往被视为典型的物质性规划。在新自由主义盛行的20世纪70年代后期至80年代，空间规划作为防止市场失效的一种管理手段受到冷落<sup>[5]</sup>，且在很多国家只不过是部门性的土地利用管理规划<sup>[6]</sup>。20世纪90年代以来，人们认识到空间规划应该具有协调和整合空间发展的功能，而不仅仅是部门性的土地利用管理体系；应该关注地域的可持续发展，而不是一味地追求增长；应该关注不同利益人之间共识的形成，而不是简单地分析一定地域空间开发的适宜性和先后顺序<sup>[7]</sup>。事实上，人们很少给空间规划下定义，一般将其作为一个实践问题来研究，空间规划所关注的焦点是社会经济发展中所存在的各种问题，因此实践是空间规划发展的基本动力。空间规划体系的建立是国家社会经济或者说工业化和城镇化发展到一定阶段后，为解决空间问题、协调各类各级规划的关系、提升国家竞争力、实现可持续发展等目标而采取的政策工具或措施。空间规划不仅是要实现这些目标，而且还要为落实这些任务而把各种行动纳入有条理的顺序中去<sup>[8]</sup>。同

时空间规划作为协调人地关系、促进区域发展的重要手段,是一个综合性工作,涉及自然、经济、社会和文化等各个方面。空间规划可以进一步解读为:以地域的相似性和差异性为着眼点,通过从不同尺度上研究人地关系地域系统的基本规律,对空间地域的演化过程与目标提出软质的政策措施和硬质的景观塑造导向,并付诸运行的实践过程。空间规划体系则可以概括为规划的运作体系(包括规划的编制与实施)、法律体系和行政体系,既有“条条”也有“块块”<sup>[9]</sup>。空间规划的一个重要原则就是要坚持区内相似性和区间异质性。

空间规划是社会、经济、文化和生态政策的地理表达,因此受地域、历史文化、法律、政体的影响很大<sup>[10]</sup>,在不同的国家和地区有不同的含义。西方规划研究学者认为,作为政府行为,规划的性质不仅仅是一个技术分析的结果,土地利用的安排更是一个政治和社会过程。其中,空间规划在其编制和实施过程中本身就是管治思想的体现,还包括了政府和非政府主体在空间发展愿景上的协商和共识。通过自上而下和自下而上的合作与互动,这种规划方法使得在规划实施过程中更容易动员各个利益主体参与到实现规划目标的行动中。也就是说空间规划是在特定的社会和需求下,政府在公共管理中的一个制度性安排,是一个社会和政治过程,是以空间发展政策为导向的一个加强空间管治的工具,而不仅仅是一个物质规划的计数过程<sup>[11]</sup>。欧盟定义的空间规划是指由公共部门对未来空间内各活动分配施加影响的各种方法,旨在创造一个更理性的地域土地利用组织和联系,在保护环境的同时对发展需求作出平衡,并实现各种社会和经济目标<sup>[12]</sup>。德国的空间规划政策所追寻的目标包括:“可持续的空间发展”“区域内均等的生活条件”以及“注重区域本地资源”<sup>[13]</sup>。

我国结合国外空间规划的成熟经验和国内相关实践,一般认为:空间规划是根据国民经济和社会发展的总体方向与目标要求,按规定程序制定的涉及国土空间合理布局 and 开发利用方向的战略规划或政策;其突出特点是有明确的空间范围,规划内容包括资源综合利用、生产力总体布局、国土综合整治、环境综合保护等;规划目的是优化空间开发格局、规范空间开发秩序、提升空间开发效率、实施空间开发管制<sup>[14]</sup>。也有人认为空间规划是对区域空间不同利益主体在发展定位、产业布局、产业结构、资源开发、环境保护、基础设施建设等战略性和全局性问题上作出的总体安排和部署<sup>[15]</sup>。无论是哪一种看法,空间规划作为一种政策工具都具有明显的政治性特点,任何制度性变革都会对规划体系产生影响,这一点在我国尤为突出。在社会主义市场经济条件下,规划依然在实现国家战略目标、弥补市场失灵、公共资源优化配置以及实现可持续发展目标等方面扮演着重要的角色。我国以往的系列发展规划特别重视总供给与总需求,注重产业结构的优化提升,空间平衡发展意识较为欠缺。而空间规划则注重空间合理布局 and 开发利用,是政府统筹安排区域空间开发、优化配置国土资源、调控经济社会发展的重要手段<sup>[16]</sup>。

### 1.1.2 空间规划体系

空间规划体系意指土地管制协议的集合,它的形成和演进与一个国家或地区的社会经济、行政结构、法律体系及文化价值密切相关<sup>[17]</sup>。我国的空间规划体系是在一定的空间范围内,为了合理利用资源、发展经济和保护环境而制定的不同类型、不同区域范围、不同功能的几大规划体系,且相互之间分工合作、密切联系,但我国的制度特征和基本国情决定了内部构成的多元化<sup>[18]</sup>,使得我国目前尚未形成明确高效的空間规划体系,或者说我国的空间规划体系还处于构建过程中。

事实上,在中华人民共和国成立初期,我国并没有空间规划概念,国家对于城市和地区发展的

干预主要是建立在国防需求和工业布局的基础上(比如“一五计划”156个重点项目的布局和“三五计划”期间的“三线”建设)。随着国家社会主义市场经济体制的建立和完善,“计划”一词逐渐为“规划”所代替,2005年的“十一五规划”首次以“五年规划”代替了1953年以来所使用的“五年计划”。同年,国务院颁布《关于加强国民经济和社会发展规划的意见》规定:我国的五年规划包括国家、省、市县三级以及总体规划、区域规划、专项规划三类。

我国早期规划体系主要包括国土规划、区域规划、城市规划,三个规划是由三个部门分头管理,分别是国土资源部、国家发改委和建设部的行政职能,虽说这种状况与我国空间规划发展所处的初级阶段有关,但这明显带有中国特色,与我国以往计划经济以及部门权力制衡的传统管理模式也有一定的关系。随着国家对生态环境问题的重视,环保部的生态环境规划开始与三大规划并行,环保部可独立且统一地进行环境监管,甚至具有一票否决权。

我国的规划体系庞杂,目前由政府出台的规划类型有80余种,其中法定规划就有20余种,主要分为城乡建设规划、发展规划、国土资源规划和生态环境规划4大类或者是包括基础设施规划的5大类<sup>[19]</sup>,在各大类规划之下还细分出各类专项和详细规划。在“十二五”规划纲要提出,要“推进规划体制改革,加快规划法制建设,以国民经济和社会发展规划为统领,以主体功能区规划为基础,以专项规划、国土空间规划和土地利用规划、区域规划、城市规划为支撑,形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系”。空间规划体系应该注重空间发展的整体性和协调性,各类规划应当形成一种整合、协调和战略性的管理体系。因为空间规划体系虽然是由多种规划组成,但不应该是简单的叠加,而应当是相互协调、整合,形成一个有层级有秩序的有机系统,同时具有整体性、相关性、秩序性、持续性和演化性等特点<sup>[20]</sup>。

### 1.1.2.1 城乡规划

城市规划是一个综合性的概念,大英百科全书指出:城市规划是一项政府职能,也是一种职业实践,又是一项社会运动,因此我们很难去给它下一个准确的定义。一般认为城市规划是为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 各项建设所作的综合部署和具体安排;是城市管理的重要组成部分,也是城市建设的依据;主要着眼于城市发展中存在的问题和未来的长远发展,并且根据城市的地理环境、人文条件、社会经济发展状况等,协调城市各方面的发展,制定出适宜城市整体发展的计划。城市的复杂系统特性决定了城市规划是随城市发展与运行状况长期调整、不断修订、持续改进和完善的复杂的连续决策过程。

城市规划是我国各类规划中起步最早的,兴起于“一五计划”期间,随着全国范围内156个重点工业项目的布局,国家在布局这些项目的十几个大中城市组织开展了最早的城市发展规划工作。1990年颁布的《中华人民共和国城市规划法》正式确立城市规划的法律地位,并要求建设部编制“全国城镇体系规划”,指导全国城镇的发展和跨区域的协调。随着我国的城乡二元结构开始突出,城乡差距不断扩大,规划者逐渐认识到这种城和乡规划的脱离以及仅仅注重城市的规划和发展不利于社会公平和城乡平衡发展。2008年颁布实施《中华人民共和国城乡规划法》,将城市和乡村地域纳入同一规划体系,作为整体的规划对象,城乡规划的职能和作用得到极大拓展<sup>[21]</sup>。并指出城乡规划是以促进城乡经济社会全面协调可持续发展为根本任务、促进土地科学使用为基础、促进人居环境根本改善为目的,涵盖城乡居民点的空间布局规划;同时是各级政府统筹安排城乡发展建设空间布

局,保护生态和自然环境,合理利用自然资源,维护社会公正与公平的重要依据,具有重要公共政策的属性。城乡规划是城市规划在对象和范围上的拓展,通常包括5个工作原则:为社会、经济、文化综合发展服务;从实际出发,因地制宜;贯彻建设节约型社会的要求,处理好人口、资源和环境的关系;贯彻建设人居环境的要求,构建环境友好型城市;贯彻城乡统筹,建设和谐社会。

《中华人民共和国城乡规划法》中所称的城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。在规划的过程中都要按照由抽象到具体,从战略到战术的层次决策原则进行,要立足于“以人为本,全面协调可持续”的科学发展观,必须对城镇发展背景有准确的把握,并对城镇自然资源条件及人口增长现状等作出客观评价和预测,同时要立足于东中西部差别化以及多中心的城镇化发展政策,以交通为支撑,构建跨区域的城镇发展体系<sup>[22]</sup>。

### 1.1.2.2 发展规划

发展规划是一种战略性、前瞻性、导向性的公共管理政策,作为社会主义国家,发展规划长期以来都是国家在时间序列上对社会经济发展进行管理和安排的重要手段,具有较高的权威性。我国的发展规划主要包括国民经济和社会发展规划以及主体功能区规划。

#### 1. 国民经济和社会发展规划

国民经济和社会发展规划是指在一定经济条件下,根据客观规律性和主观能动性对国家或区域一定时期的发展蓝图和经济社会行动意图进行统筹规划、科学决策、合理部署、综合调控、有序推进的系统工程,是国家对社会和经济发展的战略性部署,是政府调节市场经济和促进社会发展的重要手段<sup>[23]</sup>;是我国宏观规划体系中最重要的重要组成部分,在市场经济体制尚处于不断完善的过程中,它是政府弥补市场失灵、进行宏观调控的重要手段。

国民经济和社会发展规划按规划期限可分为长期规划(一般为10年或10年以上)、中期规划(一般为5年)和短期规划(又称年度计划)三类。长期规划决定中期规划的方向、任务和基本内容,是制定中期规划的依据;中期规划是衔接性规划,是长期规划的年度具体化;短期规划是中长期规划分年度的实施方案<sup>[24]</sup>。最广为群众所知的“五年规划”(“十一五”之前称为“五年计划”)是三类规划中承上启下的关键部分,其合理性很大程度上决定了三类规划的衔接是否顺畅高效,从而影响国家经济社会发展进程。从1953年国家编制第一个五年计划以来,“五年规划”历经六十多年的发展历程,已经成为政府调控社会经济各个方面发展最有力的手段之一。

国民经济和社会发展规划按编制内容可分为总体规划、区域规划、专项规划。国民经济和社会发展规划总体规划由《中华人民共和国宪法》授权,最具权威性,是国家经济、社会发展的总体纲要。总体规划以国民经济、科技进步、社会发展、以及城乡建设等各个领域为规划对象,其他的规划系列在编制过程中必须要与其衔接或者以其为依据,包含了政府在规划期内社会经济发展战略目标、主要任务以及实施重点,尤其侧重产业发展。国民经济和社会发展规划区域规划以长期规划和总体规划为依据,对一定地区范围内社会经济发展和建设进行总体的战略部署,这一地区可以位于同一行政区划内,也可以跨行政区划,区际规划主要解决区域间发展不平衡或者区际分工的问题。区域规划立足于区域内发展现状,考虑区域资源要素配置、技术经济构成以及发展优势和潜力,构建合理的产业和基础设施体系,优化空间结构和建设布局,创新区域发展机制,从而统筹区内和区际的协调

发展,获得最佳的经济、社会、生态效益。国民经济和社会发展规划是针对国民经济和社会发展的重点领域和薄弱环节、关系全局的重大问题而编制的规划,是总体规划在若干主要方面、重点领域的展开、深化和具体化,涉及多部门、涵盖多领域。专项规划必须符合总体规划的总体要求,并与总体规划相衔接,同时也是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目,安排政府投资和财政支出预算,制定特定领域相关政策的依据。

## 2. 主体功能区规划

《全国主体功能区规划》于2011年6月正式颁布,虽然提出和发展历程较短,但改变了我国发展规划中长期重时间序列而轻空间布局的现状,一开始就被定性为战略性、基础性、约束性的规划。主体功能区规划是中华人民共和国成立以来首次在全国范围内实施的高精度国土空间开发规划,国务院《关于编制全国主体功能区规划的意见》明确提出:《全国主体功能区规划》是国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、生态建设规划、流域综合规划、水资源综合规划、海洋功能区规划、海域使用规划、粮食生产规划、交通规划、防灾减灾规划等一系列规划的基本依据。可以看出,主体功能区建设是我国现阶段及今后一段时间实施区域规划和空间管制的重要任务<sup>[25]</sup>,国家将围绕主体功能区规划构建以人为本、人地和谐的国土空间开发新格局和新体系。主体功能区规划不仅是提出理论支撑,更重要的是形成和整合一个空间规划的数据、资源、技术平台,主体功能区规划已经成为政府实施空间管治的重要工具和纲领性文件,将进一步促进区域间协调发展,引导更合理的生存空间建设<sup>[26, 27]</sup>。

### 1.1.2.3 国土资源规划

国土资源从狭义上讲是一个主权国家管辖范围内全部疆域的总称,包括领土、领海、领空,广义上则是一个国家主权疆域内所有自然、经济和社会资源的总称,是这些要素综合所形成的地域空间。

国土资源规划的概念源自日本,是一种战略性空间规划,其战略性表现为时间的长远性(15~20年)、空间的广域性和内容的综合性<sup>[28]</sup>。我国的国土资源规划系列是由不同部门主管的关于国土资源开发、利用、保护等的各类规划组合而成,包括国土规划、土地利用规划以及林地、草原、矿产资源、水资源等利用保护规划。国土规划是其中最重要的规划,土地利用规划在某种程度上是国土规划落地的实践环节。

#### 1. 国土规划

国土规划是以国土资源以及相应的地域空间为对象,根据国家社会经济发展总的战略方向和目标,在对资源禀赋进行充分考察和科学评估的基础上,结合一定时期内社会经济发展的需要,对国土资源的开发、利用、整治、保护而进行的综合性战略部署,也是对国土重大建设活动的综合空间布局。它在地域空间内要协调好资源、经济、人口和环境四者之间的关系,做好产业结构调整及布局、城镇体系的规划和重大基础设施网的配置,把国土建设、资源的开发利用和环境的整治保护密切结合起来,达到人和自然和谐共生、社会经济可持续发展的目的。国土规划是促进国土资源保护和合理利用、解决国土开发重大战略问题、实现可持续发展的重要途径,是资源综合开发、建设总体布局、环境综合整治的指导性计划,是编制中、长期计划的重要依据,是政府优化配置国土资源、

进行空间治理的重要手段。国土规划是国家最顶层的空间规划，就是要因地制宜，有效地综合开发利用不同地域的自然资源、劳动资源和经济资源，为在特定的土地上发展生产、从事各项建设、整治和保护环境、改善和丰富人民生活、提供最优条件。国土资源是有限的，如何在这有限的资源下养活尽可能多的人口是国土规划的重要课题。简言之，国土规划是一种发展手段，就是要在地域上对国民经济建设以及可持续发展进行总体部署，因此是动态的。

国土规划是对重要经济活动和资源的空间布局进行安排，要根据地区发展的历史和现实条件，明确规划区内国土资源方面限制社会经济发展的重要问题，要确定发展的方向和目标。它包含重要资源产业化的开发规模、布局等统筹安排，交通、通信、动力等基础设施的建设布局，人口配置、城镇规模和城乡一体化的协调及环境的综合治理保护等<sup>[29]</sup>。目标是为了协调建设活动同资源、环境之间的关系，以实现经济、社会和生态的综合效益<sup>[30]</sup>。同时，国土规划更强调自然规律和资源条件对国民经济发展的促进和制约作用<sup>[31]</sup>，侧重于资源的空间配置和布局，着重解决规划期内资源配置的效率和可持续发展问题，将规划的各项指标通过资源开发布局，最终分解落实到特定空间，还偏重于经济建设的空间布局与人口、资源、环境和发展(PRED)的协调<sup>[32]</sup>。总之，国土规划具有保护环境和保障发展双重属性。

## 2. 土地利用规划

土地利用规划是在一定区域内，根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件、历史基础和现状特点等，对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所作的总体安排和布局，也是对土地资源进行合理的组织利用和经营管理的一项综合性的技术经济措施，是国家实行土地用途管制的基础。土地利用规划是在土地利用过程中，为达到一定目的，对各类用地的结构和布局进行调整或配置的长期计划，是对一定区域未来土地利用超前性的安排。它是从全局和长远利益出发，以区域内全部土地为对象，合理调整土地利用结构和布局，以利用为中心，对土地开发、利用、整治、保护等方面做统筹安排和长远规划，其目的在于加强土地利用的宏观控制和计划管理，合理利用土地资源，促进国民经济协调发展。

我国土地利用规划体系按等级层次分为土地利用总体规划、土地利用详细规划和土地利用专项规划。土地利用总体规划是全局性的、居于最高层次，是土地利用详细规划与专项规划的依据，而详细规划和专项规划是实现总体规划的手段，是一项经常性的工作<sup>[33]</sup>。土地利用总体规划属于宏观土地利用规划，采用分级审批制度，是各级政府在其行政区域内，根据土地资源特点和社会经济发展要求，依法对今后一段时期内(通常为15年)土地利用的总体安排。国家、省(自治区、直辖市)和地区(省辖市)级属于政策型规划；县(市)级属于管理型规划，重在定性、定位和定量的落实；乡(镇)属于实施型规划，其内容应该达到控制性详规的要求<sup>[34]</sup>。土地利用详细规划是依据土地利用总体规划，一个区、一个村或一个企业对其内部一定时期的土地利用空间所作的具体安排和技术设计，包括其空间布局、利用分区、具体建设项目的设计，以及施工方案和搬迁计划等。土地利用专项规划是单项用地的利用规划或为解决土地的开发、利用、整治、保护中某一单项问题而进行的规划，如土地开发规划、土地整理规划、基本农田保护规划等。

### 1.1.2.4 生态环境规划

生态环境规划是随着生态环境问题的产生和恶化而出现的，最初是问题导向型的应激式处理方