

城市与区域规划研究

《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源集刊

《人大复印报刊资料数据库》来源辑刊

《中国期刊全文数据库》全文收录辑刊

《中文科技期刊数据库》全文收录辑刊

《万方数据库》全文收录辑刊

国土空间规划·方法研究和德国案例

 清华大学建筑学院 主办

特约专稿

论国土空间规划体系之构建

武廷海 卢庆强 周文生 等

国土空间规划方法

中国城市实体地域识别：社区尺度的探索

马爽 龙瀛

国土空间生产—生活—生态功能识别与评价——以湖南省为例

彭佳捷 蔡玉梅

基于“双评价”的城镇开发边界划定实证研究——以中山市为例

罗伟玲 吴欣昕 刘小平 等

地理模拟优化系统 (GeoSOS) 在城市群开发边界识别中的应用

马世发 黎夏

面向新型空间规划的技术方法体系研究

党安荣 甄茂成 许剑 等

德国国土空间规划

德国国家规划体系

吴唯佳 郭磊贤 唐婧娴

德国的地区规划及其编制

郭璐 顾朝林

德国空间规划实施过程中的协作类型

梁思思

新人名篇

何深静 中国飞地城市主义及其社会空间影响

第11卷 第1期 (总第30期)

2019

城市与区域规划研究

本期执行主编 龙瀛 顾朝林

 商务印书馆
The Commercial Press

2019年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域规划研究. 第 11 卷. 第 1 期: 总第 30 期/龙瀛, 顾朝林
主编. —北京: 商务印书馆, 2019

ISBN 978 - 7 - 100 - 17162 - 5

I. ①城… II. ①龙… ②顾… III. ①城市规划—研究—丛刊
②区域规划—研究—丛刊 IV. ①TU984 - 55②TU982 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 040519 号

权利保留, 侵权必究。

城市与区域规划研究

本期执行主编 龙 瀛 顾朝林

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 冠 中 印 刷 厂 印 刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 17162 - 5

2019 年 3 月第 1 版 开本 787×1092 1/16

2019 年 3 月北京第 1 次印刷 印张 15

定价: 42.00 元

主编导读

Editor's Introduction

In March 2018, the Central Committee of the Communist Party of China (CCCPC) promulgated the *Decision on Deepening the Reform of the Party and the State Institutions*, established the Ministry of Natural Resources, and requested “strengthening the role of territorial and spatial planning in guiding and constraining various special plans, promoting multi-plan integration, and realizing the organic integration of land use planning, urban and rural planning, etc.” In September 2018, the Fourth Meeting of the Commission of the CCCPC for Comprehensively Deepening the Reform reviewed and approved the *Opinions on Unifying the Planning System to Better Play the Role of Strategic Guide for National Development Planning*, and clearly pointed out the need to establish a national planning system that took the national development planning as the lead, spatial planning as the basis, and special planning and regional planning as support. This national planning system should be composed of the planning at state, province, city, and county levels, and be characterized by accurate positioning, clear boundaries, complementary functions, and unity and connection. At present, the specific composition and compilation methods of China’s territorial and spatial planning have not yet been fully clarified. In “A Discussion on the Construction of Territorial and Spatial Planning System” written by WU Tinghai et al., the paper proposes establishing a territorial and spatial planning system characterized by multi-level and multi-category, city-county integration, administrative coordination, and spatio-temporal combination in line with the

2018年3月,中共中央颁布了《深化党和国家机构改革方案》,组建了自然资源部并要求“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”。2018年9月,中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过了《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》,明确了要建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市、县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。目前,我国国土空间规划具体构成和编制办法尚未完全明晰,“特约专稿”武廷海等“论国土空间规划体系之构建”按照国家关于统一规划体系的要求,基于国土空间与人居环境为一体之两面的基本认识,提出多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系建议,特别是建构包含文态空间和文化保护控制线的

requirements of the state on integrating planning systems and based on the fundamental understanding of taking territorial space and human settlements as two sides of one item. In particular, it suggests building a key control system consisting of “four areas and four lines” that include the historic and cultural areas and the cultural protection control lines, in the hope of providing reference for the establishment of a spatial planning system. This issue focuses on the theme of “Territorial and Spatial Planning: Methodological Research and German Cases”, aiming to explore a technical system that can support China’s territorial and spatial planning from a methodological perspective, and to analyze the spatial planning system of Germany from a number of different angles.

There are many methods for territorial and spatial planning. Based on the pilot work of multi-plan integration and spatial planning, these methods can be divided into several types: top-down and bottom-up methods (input-output model/multi-agent model), spatial and non-spatial methods (space growth simulation/system dynamics model), data driven and system model-driven approaches (big data analysis/planning support system), status assessment and future forecasting methods (spatial analysis/spatial simulation and scenario analysis), traditional data support and new data support methods (mid- and low-resolution remote sensing data/mobile phone signaling data), traditional methods and newly-developed methods (quantitative analysis/deep learning), simple direct methods and comprehensive methods (rule-based modeling/spatial equilibrium model), and so on.

In the “Territorial and Spatial Planning Methods” of this issue, eight papers are published, which focus on the key aspects of territorial and spatial planning and elaborate on the technical method system. The delimitation of urban plots and the urban built-up areas is the key part and premise for the formulation of territorial and spatial planning. LONG Ying et al. published “Mapping Block-Level Urban Areas for All Chinese Cities” in the *Annals of the*

“四区四线”重点管控体系，可资建立空间规划体系提供参考；本刊特别推出“国土空间规划：方法研究和德国案例”，旨在从方法角度探索用以支持我国国土空间规划的技术体系，并对德国的空间规划体系进行多角度立体解读。

国土空间规划方法十分丰富，基于“多规合一”和空间规划试点工作，这些方法可以分为自上而下与自下而上方法（投入产出模型/多智能体模型）、空间与非空间方法（空间增长模拟/系统动力学模型）、数据驱动与系统模型驱动方法（大数据分析/规划支持系统）、现状评价与未来预测方法（空间分析/空间模拟和情景分析）、传统数据支持与新数据支持方法（中低分辨率遥感数据/手机信令数据）、传统方法与新兴方法（计量分析/深度学习）、简单直接方法与综合方法（基于规则建模/空间均衡模型），等等。

本期“国土空间规划方法”栏目刊登八篇文章，紧密围绕国土空间规划的关键环节，对技术方法体系进行详细阐述。划定城市地块和城市建成区范围是开展国土空间规划的关键环节与前提，龙瀛等2016年在《美国地理学会会刊》(AAAG)发表“中国城市地区的识别：街区尺度的探索”，利用常见的路网和兴趣点数据对城市地块进行划定与

Association of American Geographers (AAAG) in 2016, using the data of road networks and POIs to delimit and identify urban plots, and then define the scope of urban built-up areas. This method can provide data support and reference for the territorial and spatial planning in China, which is thus specially published in this issue. It is a basic problem in the territorial and spatial planning about how to identify the territorial scope of a city. In “Identifying Spatial Cities in China at the Community Scale” by MA Shuang and LONG Ying, the paper uses remote sensing interpretation to identify the boundary of urban construction land and that of community/administrative village, and redefines China’s urban system from the perspective of physical territory, proposing that there are a total of 1 227 cities in China. The “production-living-ecological” space is the core content emphasized by the territorial and spatial planning. In “Identification and Evaluation of Production-Living-Ecological Functions of Territorial Space in Hunan Province” by PENG Jiajie and CAI Yumei, the paper explores the theoretical framework and technical method for the quantitative identification of territorial spatial functions through a case study on Hunan province, which can provide reference for guiding the territorial spatial zoning and optimizing the use of it. Urban development boundary is one of the “three lines” defined by the territorial and spatial planning. In “Empirical Research on the Delimitation of Urban Development Boundary in the Background of ‘Dual-Evaluation’: A Case Study of Zhongshan City” by LUO Weiling et al. and “Application of GeoSOS in the Delineation of Development Boundary for Urban Agglomerations” by MA Shifa and LI Xia, the papers demonstrate how to use the technical methods such as cellular automata model, system dynamics method, and space optimization algorithms to delimit the urban development boundary. In the era of territorial and spatial planning, the measurement of urban non-construction land as well as the resource and environmental carrying capacity is of great significance. The paper “Study on Planning Methods of Ecological

识别, 进而划定城市建成区范围, 这种方法可以为我国开展国土空间规划提供一种数据支持和参考, 本期特别加以刊载。城市实体地域范围界定是国土空间规划中的一个基本问题, 马爽和龙瀛“中国城市实体地域识别: 社区尺度的探索”利用遥感解译识别的城镇建设用和中国社区/行政村的边界数据, 从实体地域的角度对中国城市系统进行重新定义, 提出中国共有 1 227 个实体城市。“三生”空间是国土空间规划强调的核心内容, 彭佳捷和蔡玉梅“国土空间生产—生活—生态功能识别与评价——以湖南省为例”从生产—生活—生态功能的视角, 结合湖南省案例探索国土空间功能定量识别的理论框架与技术方法, 可以为国土空间分区引导与优化利用提供参考依据。城市开发边界是国土空间规划的“三线”之一, 罗伟玲等“基于‘双评价’的城镇开发边界划定实证研究——以中山市为例”、马世发和黎夏“地理模拟优化系统(GeoSOS)在城市群开发边界识别中的应用”, 展示了利用元胞自动机模型、系统动力学方法和空间优化算法等技术划定城市开发边界的方法。在国土空间规划时代, 城市非建设用地和资源环境承载力测算具有重要意义, 傅强“非建设用地生态保护规划方法研究”提出了基于生态网络概念的城市非

Protection for Non-Construction Land” by FU Qiang puts forward a method framework for the ecological protection planning of urban non-construction land based on the concept of ecological network. And the paper “Measurement of Resource and Environment Bearing Capacity and Optimization Strategy for Territorial Space Based on Patch Scale: A Case Study of Xiamen City” by LI Yuan et al., by using the remote sensing technology and the basic theory and method of ecological footprint, analyzes the spatial measurement and pattern of ecological bearing capacity of Xiamen city from the perspective of land use patch unit scale and then puts forward corresponding territorial spatial optimization strategies. In “Study on the New Spatial Planning Oriented Technical Method System” by DANG Anrong et al., the paper summarizes from the perspective of territorial and spatial planning system the GIS, remote sensing, big data, and other basic techniques that support the territorial and spatial planning, and puts forward a technical method system that is composed of techniques, methods, and services.

The spatial planning of Germany is a model in the field of spatial planning practice. In the “German Territorial and Spatial Planning” of this issue, five papers from the Department of Urban Planning of Tsinghua University are published, which conduct systematic and in-depth introduction to and analysis on the spatial planning of Germany from different perspectives including system introduction, urban system and metropolitan area demarcation, content and compilation method of planning at different levels, implementation process, etc. These papers can provide reference for the establishment of a territorial and spatial planning system in China. On the basis of introducing the national conditions of Germany as well as the urbanization process and its features, WU Weijia et al. mainly analyze the national planning system of Germany, including the basic relationship between administrative structure and planning system, the evolution of urban planning regulations, the basic principles of German planning system, and its

建设用地生态保护规划方法框架；李渊等“基于斑块尺度的资源环境承载力测算与国土空间优化策略——以厦门市为例”利用遥感技术与生态足迹的基本理论和方法，从土地利用斑块单元尺度对厦门市的资源环境承载力进行空间测度与格局分析，并提出相应国土空间优化策略。党安荣等“面向新型空间规划的技术方法体系研究”从国土空间规划体系角度梳理了支持国土空间规划的地理信息系统、遥感、大数据等基础技术，并提出了由技术、方法和服务构成的国土空间规划的技术方法体系。

德国空间规划是空间规划实践领域的范例，本期“德国国土空间规划”栏目刊登五篇来自清华大学城市规划系的文章，从体系介绍、城市体系和都市区划定、不同层次规划的内容和编制方法以及实施过程等多角度，对德国空间规划进行系统而深入的介绍和剖析，可以为我国建立国土空间规划体系提供借鉴。吴唯佳等在介绍德国国情和城市化历程与特征的基础上，重点解读了德国国家规划体系，涵盖了行政架构与规划体系的基本关系、城市规划法规的演变、德国规划体系的基本原则及其构成（国家空间秩序、州域规划和跨区域规划、城市及基层行政区规划），并重点解读了德国国家规划体系面临的挑战。

composition (national spatial order, state planning and cross-regional planning, urban and basic-level administrative area planning), and then discuss the challenges faced by the national planning system of Germany. CHEN Yulin focuses on the systematic work of the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), a planning research institution of German Federal Ministry, in delimiting the metropolitan regions at both European and German levels. ZHOU Zhengxu and SUN Shimeng mainly introduce the system and content of German federal and state spatial planning, while GUO Lu and GU Chaolin focus on the main contents, planning process, and implementation of regional planning of Germany. These two papers together demonstrate the three levels of the national spatial planning system of Germany. LIANG Sisi introduces the five cooperation types in the implementation of German spatial planning.

The “Classic Articles by New Authors” of this issue continues to publish the works of well-known scholars in China and abroad related to the urban and regional planning discipline to promote the disciplinary development. The issue will introduce Professor HE Shenjing from the Department of Urban Planning and Design, the University of Hong Kong, whose research areas are urban renewal and gentrification, low-income housing, urban poverty and property right change, urban governance and policy flow, healthy geography, etc. She has undertaken more than 20 fund projects from the Hong Kong University Grants Committee (UGC), the National Natural Science Foundation of China, the Ministry of Education, the German Science Foundation (DFG), the German Technical Cooperation (GTZ), the Lincoln Institute of Land Policy, etc., devoting herself to understanding the rapid transformation of Chinese cities from different angles, then trying to establish urban theories based on China’s reality, and finally providing policy support for solving practical problems. This issue publishes her paper entitled “China’s Evolving Enclave Urbanism and Its Socio-Spatial Implications”,

陈宇琳聚焦德国联邦建筑、城市与空间研究所 (BBSR) 这一德国联邦政府的规划研究机构, 及其在欧洲和德国两个层面系统而深入开展的大都市区划定工作。周政旭和孙诗萌重点介绍了德国联邦和州空间规划的体系与内容, 郭璐和顾朝林对德国地区规划的主要内容、编制程序和实施进行阐述, 两篇文章堪称姊妹篇, 展示了国家规划体系的三个层次。梁思思介绍了德国空间规划实施过程的五种协作类型。

本期“新人名篇”继续刊载城市与区域规划相关学科的海内外华人名家, 以推动学科发展。这一期推介的是来自香港大学城市规划及设计系的何深静教授, 她的主要研究方向为城市更新与绅士化、低收入住房、城市贫困与产权变化、城市治理与政策流动、健康地理等。她承担了包括香港高校教育资助委员会 (UGC)、中国国家自然科学基金以及教育部、德国科学基金会 (DFG) 和德国技术合作公司、林肯土地政策研究院在内的 20 多项基金项目, 致力于从不同角度理解中国城市的快速转型, 然后尝试建立基于中国现实的城市理论探讨, 最终为解决现实问题提供政策支持。本刊刊登了她的“中国飞地城市主义及其社会空间影响”一文, 介绍了主要体现为当代中国单位大院、门禁商品房住区和流动人口聚

which introduces the development process and dynamic mechanism of contemporary enclaves in Guangzhou which comprise danwei (work unit) compounds, gated commodity housing estates, and migrant enclaves. The paper analyzes the influence of such enclaves on urban society and space, and emphasizes the complex socio-spatial outcomes they have produced, including the encroachment of public space, the restructuring of urban physical and social spaces, and the shifting emphases and challenges of urban governance.

The “Book Reviews” of this issue publishes a paper by Professor SHEN Zhenjiang from Kanazawa University of Japan, who is also a foreign member in the Engineering Academy of Japan. The book he has reviewed is *Theory and Method of Big Data in Urban Planning*, which is the first textbook of urban big data in the field of urban planning in China. The reviewer holds that this book has made a lot of efforts in analyzing the current situation of urban planning and design, land use and functional status, social network and human activities, traffic track and travel, as well as urban and architectural environment. Meanwhile, the book also analyzes the background in which big data was generated from the epistemological perspective and explores the changes of urban space under the influence of the Fourth Industrial Revolution.

The next issue will focus on the theme of “Territorial and Spatial Planning: Methodological Research and Japanese Cases”. Please continue to pay attention to this journal.

居地这样的飞地 (enclave) 在广州的发展过程、动力机制及其对城市社会空间的影响, 并强调了它们所产生的较为复杂的社会空间后果, 如城市公共空间的挪用、城市物质空间结构和社会结构的改变以及城市治理策略的调整和挑战。

“书评”栏目收录日本工程院外籍院士、日本金泽大学沈振江“评《城市规划大数据理论与方法》”, 这是国内城市规划领域第一本城市大数据方面的教材, 书评人认为在城市规划与设计的现状分析上, 从土地利用与功能业态、社交网络与人的活动、交通轨迹与出行乃至城市与建筑环境等方面做了大量的努力, 同时还在认识论层面上认识到大数据产生的背景和城市空间在第四次工业革命影响下产生的变化。

本刊下期主题为“国土空间规划: 方法研究和日本案例”, 敬请关注。

城市与区域规划研究

目次 [第11卷第1期 (总第30期) 2019]

主编导读

特约专稿

1. 论国土空间规划体系之构建 武廷海 卢庆强 周文生 等

国土空间规划方法

- 13 中国城市地区的识别: 街区尺度的探索 龙瀛 沈尧 金晓斌
37 中国城市实体地域识别: 社区尺度的探索 马爽 龙瀛
51 国土空间生产—生活—生态功能识别与评价——以湖南省为例 彭佳捷 蔡玉梅
65 基于“双评价”的城镇开发边界划定实证研究——以中山市为例 罗伟玲 吴欣昕 刘小平 等
79 地理模拟优化系统 (GeoSOS) 在城市群开发边界识别中的应用 马世发 黎夏
94 非建设用地生态保护规划方法研究 傅强
105 基于斑块尺度的资源环境承载力测算与国土空间优化策略——以厦门市为例
李渊 严泽幸 刘嘉伟
124 面向新型空间规划的技术方法体系研究 党安荣 甄茂成 许剑 等

德国国土空间规划

- 138 德国国家规划体系 吴唯佳 郭磊贤 唐婧娴
156 BBSR 城市等级和大都市区划定 陈宇琳
168 德国联邦和州空间规划主要内容 周政旭 孙诗萌
175 德国的地区规划及其编制 郭璐 顾朝林
183 德国空间规划实施过程中的协作类型 梁思思

新人名篇

- 190 何深静, 中国飞地城市主义及其社会空间影响 (何深静)

书评

- 223 评《城市规划大数据理论与方法》 沈振江

Journal of Urban and Regional Planning

CONTENTS [Vol.11, No.1, Series No.30, 2019]

Editor's Introduction

Feature Articles

- 1 A Discussion on the Construction of Territorial and Spatial Planning System
WU Tinghai, LU Qingqiang, ZHOU Wensheng et al.

Territorial and Spatial Planning Methods

- 13 Mapping Block-Level Urban Areas for All Chinese Cities LONG Ying, SHEN Yao, JIN Xiaobin
37 Identifying Spatial Cities in China at the Community Scale MA Shuang, LONG Ying
51 Identification and Evaluation of Production-Living-Ecological Functions of Territorial Space in Hunan Province
PENG Jiajie, CAI Yumei
65 Empirical Research on the Delimitation of Urban Development Boundary in the Background of "Dual-Evaluation": A Case Study of Zhongshan City LUO Weiling, WU Xinxin, LIU Xiaoping et al.
79 Application of GeoSOS in the Delineation of Development Boundary for Urban Agglomerations
MA Shifa, LI Xia
94 Study on Planning Methods of Ecological Protection for Non-Construction Land FU Qiang
105 Measurement of Resource and Environment Bearing Capacity and Optimization Strategy for Territorial Space Based on Patch Scale: A Case Study of Xiamen City LI Yuan, YAN Zexing, LIU Jiawei
124 Study on the New Spatial Planning Oriented Technical Method System
DANG Anrong, ZHEN Maocheng, XU Jian et al.

Territorial and Spatial Planning of Germany

- 138 The State Planning System of Germany WU Weijia, GUO Leixian, TANG Jingxian
156 BBSR's Classification of Cities and Delimitation of Metropolitan Regions CHEN Yulin
168 Spatial Planning on Federal and State Levels in Germany ZHOU Zhengxu, SUN Shimeng
175 Regional Planning and Its Formulation in Germany GUO Lu, GU Chaolin
183 Cooperation Types in the Spatial Planning Implementation in Germany LIANG Sisi

Classic Articles by New Auhors

- 190 HE Shenjing, China's Evolving Enclave Urbanism and Its Socio-Spatial Implications(HE Shenjing)

Book Reviews

- 223 Review of *Theory and Method of Big Data in Urban Planning* SHEN Zhenjiang

论国土空间规划体系之构建

武廷海 卢庆强 周文生 林文棋 刘宛

赵亮 唐燕 张能 王学荣

A Discussion on the Construction of Territorial and Spatial Planning System

WU Tinghai¹, LU Qingqiang¹, ZHOU Wensheng¹, LIN Wenqi¹, LIU Wan¹, ZHAO Liang¹, TANG Yan¹, ZHANG Neng¹, WANG Xuerong²

(1.School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 2. The Conservation and Research Center of Cultural Heritage, Institute of Archaeology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China)

Abstract According to the requirements of the state on integrating planning systems, and based on the fundamental understanding of taking territorial space and human settlements as two sides of one item, this paper puts forward several suggestions on building a new national territorial spatial planning system characterized by multi-level and multi-category, city-county integration, administrative coordination, and spatio-temporal combination. It also suggests building a key control system consisting of “four areas” and “four lines” that include the historic and cultural areas and the cultural protection control lines. This proposal highlights promoting the five-in-one coordinated planning, integrating evaluation of planning and governance, clarifying the planning content and technical grading, meeting the actual needs of cities and counties, etc.

Keywords territorial and spatial planning; human settlements; regional planning; urban planning; historic and cultural area

作者简介

武廷海、卢庆强、周文生、林文棋、刘宛、赵亮、唐燕、张能，清华大学建筑学院；王学荣，中国社会科学院考古研究所文化遗产保护研究中心。

摘要 按照国家关于统一规划体系的要求，基于国土空间与人居环境为一体之两面的基本认识，建议构建多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系，建构包含文态空间和文化保护控制线的“四区四线”重点管控体系。该建议突出统筹五位一体布局、整合评价规划治理、理清内容技术分级、广泛吸收集成提高、兼顾市县实际需要。

关键词 国土空间规划；人居环境；区域规划；城市规划；文态空间

1 引言

以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。2015年9月中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，提出建立空间规划体系，要求整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实现规划全覆盖。提出空间规划分为国家、省、市县（设区的市空间规划范围为市辖区）三级。2018年3月，中共中央颁布《深化党和国家机构改革方案》，组建自然资源部并要求“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”。

近年来，关于空间规划体系改革的相关研究成果丰富，包括基于“三规合一”与“多规合一”的探索（顾朝林，2015；顾朝林、彭肿，2015；朱江等，2015；谢英挺、王伟，

2015; 许景权等, 2017)、基于城市规划改革的空间规划体系构建(王凯, 2006; 杨保军, 2018)、区域空间规划体系探索(武廷海, 2007)、空间规划理论体系探讨(樊杰等, 2014; 郝庆等, 2018)、空间规划与空间治理(孙安军, 2018; 张兵等, 2018; 张京祥等, 2018)、空间规划国际经验的借鉴与启示(林坚等, 2011; 蔡玉梅等, 2018)以及机构改革和职能调整后对新空间规划体系的思考与建议(郝庆, 2018; 林坚等, 2018; 孙施文, 2018; 尹稚, 2018)等。

2018年11月, 中共中央、国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》明确了国家规划体系以及空间规划在规划体系中的定位, 要求建立以国家发展规划为统领, 以空间规划为基础, 以专项规划、区域规划为支撑, 由国家、省、市县各级规划共同组成, 定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

本文根据国家关于统一规划体系的要求, 基于国土空间与人居环境为一体之两面的基本认识, 提出构建多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系的建议。

2 国土空间规划体系基本认识及其整体框架

2.1 国土空间与人居环境的统一性

国土空间规划关系生态文明建设, 要遵循人与自然和谐共生的总体原则, 建设人民美好生活的美丽家园。以空间规划改革为契机, 依法推进人居环境治理, 做建设美丽中国的先行者, 成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者(庄少勤, 2018)。“美丽”可以视为一种国土空间建设的境界和状态, 也可当作一种营建国土空间的理念, 至少包括自然、安全、高效、公平、舒适、艺术六方面的内在意义(张兵等, 2018)。

党的十九大提出坚持以人民为中心的发展思想, 满足人民日益增长的美好生活需要。空间规划的“空间”是国土空间, 同时也是人居环境, 两者如一个银币之两面(吴良镛, 2018)。塑造以人为本的高品质国土空间, 是新时代国土空间规划的重大历史使命(孙雪东, 2018)。空间规划工作需要地球系统科学为基础(陈述彭、曾杉, 1996), 同时也离不开人居环境科学的支撑(吴良镛, 2001)。

2.2 国土空间规划重在统筹整合

中国走的渐进式改革道路在实践中取得了巨大的成功。习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中指出, 既鼓励大胆试、大胆闯, 又坚持实事求是、善作善成, 确保了改革开放行稳致远。空间规划是一项综合性工作, 土地利用规划、城乡规划、主体功能区规划等都为空间规划提供了基础和经验, 但是空间规划不是三者的相加或拼合, 而是基于三者又高于三者的新创造, 从此意义上说, 规划既不是城乡规划, 也不是土地利用规划, 而应该是国土空间规划(陆昊, 2018)。另外, 国土空间规划也

不是空中楼阁，需要在继承经验上进行整合和升级。

国土空间规划工作，宜在原有部门规划制度框架和“类”空间规划的基础上，通过“渐进性改革”，将各部门规划的“空间规划”元素全部抽取出来，形成一个高于这些规划的“一个政府、一本规划、一张蓝图”，建构基于“多规融合”的“1+X”新空间（区域）规划体系（顾朝林，2018）。国土空间规划的内容不是各种既有规划的拼合，更不是以某个规划为主拼凑进其他的规划内容，必须进行整合（孙施文，2018）。

2.3 国土空间规划管理工作与城市规划建设管理工作的统筹协调

中央城市工作会议指出，要坚持人民城市为人民，尊重城市发展规律，统筹空间、规模、产业，统筹规划、建设、管理，统筹改革、科技、文化，统筹生产、生活、生态，统筹政府、社会、市民，着力提高城市发展持续性、宜居性。习近平多次指出：“城市规划在城市发展中起着重要的引领作用，考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”吴良镛在2018年中国城市规划年会学术对话“空间规划体系变革与学科发展”中指出，在建立空间规划体系并监督实施过程中，要落实中央要求，抓好城市和城市规划工作，处理好与城市发展和城市规划的关系，更好地做好国土空间规划管理工作与城市规划建设管理工作的统筹协调（吴良镛，2018）。

2.4 国土空间规划体系整体框架

国土空间规划体系是规划体系，不是一个规划或一个体系规划，建议建立多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系（图1）。

多级是指国土空间规划体系分为国家、省、市县三大基本层级，其中，市县级包括县、县级市和市辖区。在市县基本层级基础上，结合各地实际和工作需要可以进一步分为市、县和乡镇三个衍生层级。

多类是指国土空间规划包括分区规划大纲、行动规划大纲、专项规划大纲三大规划类型。其中，市县层级的国土空间规划可以进一步分为单元规划、控制性规划等相关下位规划。以行动规划大纲衔接落实发展规划的时空安排，以专项规划大纲约束指导其他各类专项规划的空间安排。市县国土空间规划包括与城乡建设部门的城乡建设专项规划对接的城乡建设规划大纲，城乡建设专项规划则是城乡建设大纲的工作落实和具体安排。

市县综合是指国土空间规划以市县（含县、县级市和市辖区）为规划落地的基础层级，进行落地综合。国省层面国土空间规划强调的是战略性和协调性，市县层面国土空间规划侧重的是落地实施性。“郡县治，天下安”，市县综合关系到城镇化与乡村振兴、城乡建设与管理、市县特色发展与美好人居环境营造。2015年12月中央城市工作会议指出，城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。习近平多次指出加强城市规划建设管理工作。市县国土空间规划实际上相当于城乡空间总体规划，其中包括面向城市的“城市规划”——对城市发

展发挥重要引领作用的城市规划——内容。

条块整合强调国土空间规划通过分区规划大纲整合主体功能区、各类控制线等空间性规划管控要求，通过专项规划大纲整合各类专项规划空间布局内容。

时空结合强调国土空间规划通过行动计划大纲来安排不同时期重点，同时实现与发展规划的对接。

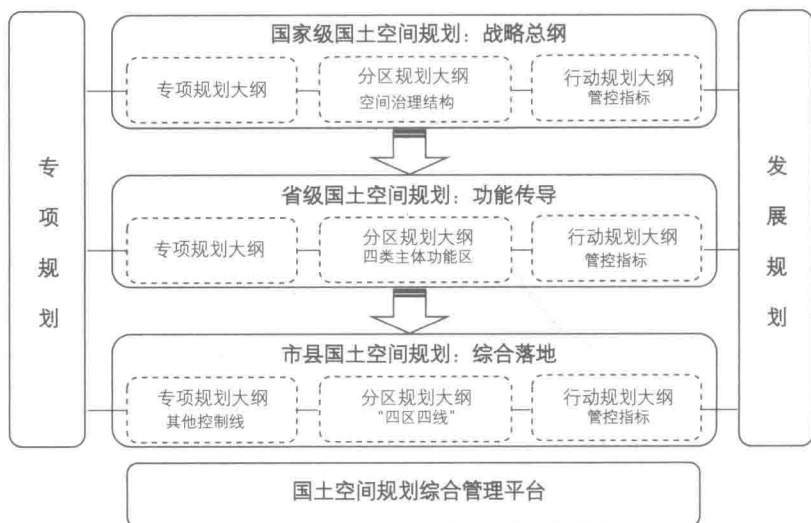


图1 国土空间规划体系整体框架

3 分级管控、垂直传导

3.1 基于行政区域等级和不同治理重点的国土空间体系

《中华人民共和国宪法》第一章“总纲”第三十条将我国行政区域划分为三个基本层级：全国—省—县。《生态文明体制改革总体方案》要求将空间规划分为国家、省、市县（设区的市，国土空间规划范围为市辖区）三级。有鉴于此，空间规划体系应以国家、省、市县为三大基本层级，其中，市县级包括县、县级市和市辖区。此外，结合各地行政管理体制改革和实际工作情况，在市县这一基础层级上，市县乡三级在条件成熟地区可合并层级编制，条件不成熟地区可分级编制，可由省级政府在制定实施细则时具体确定。

国土空间规划体系要直面空间尺度差别，直面分级利益的差异化和治理重点的差异化。不同空间尺度面临的问题不同，方法论也不同，乡村与城市的产权基础与决策体制也存在本质差别，因此，要从国土、区域、城市、乡村四个基本层级出发分别进行规划体系的建构（尹稚，2018）。全国/省城国

土空间规划重在区域协调与平衡（图2），市县国土空间规划重在综合落地与城乡融合（图3），这与中国古代空间类规划“辨方正位、体国经野”的传统也是一脉相承的，“辨方正位”是宏观尺度的资源评价与规划，属于“区域规划”，“体国经野”是在地方尺度上的分配与规划，属于“城乡规划”（郭璐、武廷海，2017）。

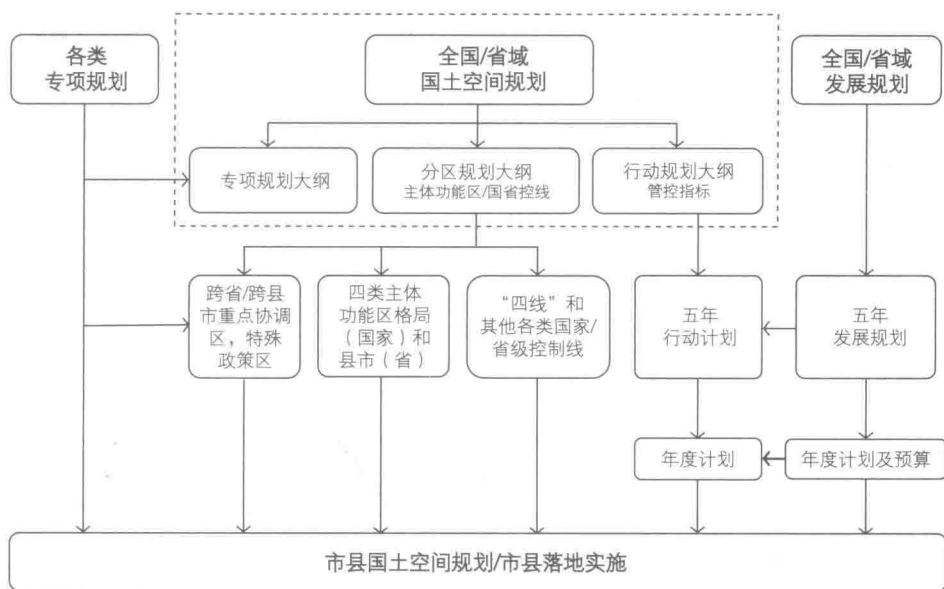


图2 全国/省域国土空间规划框架

3.2 国家级国土空间规划重在空间治理、结构优化、强度管控、四线落地

中共中央、国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》，明确国家级国土空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容，要聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地。空间治理是指强化国家级国土空间规划在空间开发保护方面的基础和平台功能，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束。结构优化是指落实区域发展总体战略和主体功能区战略，统筹推进形成国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局，对全国的生态安全战略格局、农业战略格局、城镇化战略格局和文化战略格局做出全局安排。强度管控是指形成全国国土空间开发利用总量管控以及若干约束性指标管控。四线落地是指划定城镇、农业、生态、文态空间，以及生态保护红线、文态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界红线（详见后文）。

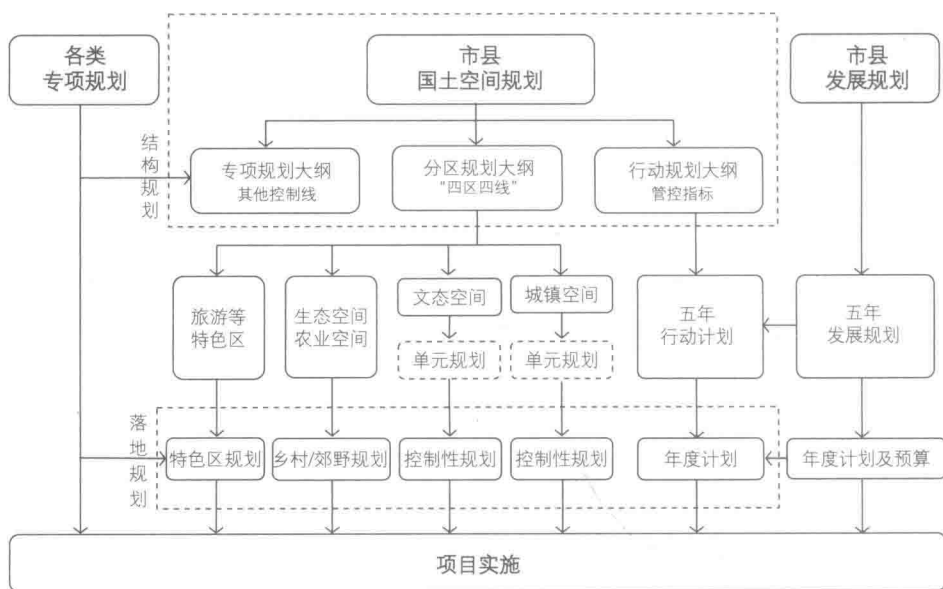


图3 市县国土空间规划框架

3.3 省级国土空间规划重在区域统筹、上下衔接、差异发展

区域统筹是指统筹省域各区域板块发展，以区域均衡发展为目标，同时注重跨市县的统筹协调。促进形成要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展格局，实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。

上下衔接是指落实全国国土空间规划要求，将主体功能区落地，制定省内特色配套政策和特色规划，并做好相关指标的分配工作。

差异发展是指针对各类主体功能区，完善相关配套政策落地，制定差异化的政策体系、功能体系和考核体系。

3.4 市县级国土空间规划重在底线管控落地、特色功能布局、美好人居建设

底线管控落地是指统筹划定各类管控线边界并定标落地实施有效管控，促进生产、生活、生态空间有机融合。特色功能布局是指在市县以四类空间和多种功能区进行特色化发展与管理，并突出特色化发展路径。美好人居建设是指延续历史文脉和地域特色，提升公共服务水平，整治和改善人居环境，营造高品质城乡空间。