

地方性国土空间规划立法中存量规划入法研究

□ 魏书威, 陈恺悦, 田姗姗, 姜涛, 王毛毛

[摘要] 存量规划入法问题,是在规划变革期、发展转型期建构空间规划法律体系的过程中需要重点考虑的方面。文章从地方性国土空间规划立法的视角切入,溯源现行空间类规划地方立法中的存量规划思想,评析地方性国土空间规划立法中存量规划入法的实践,并对其进行检讨;在此基础上,从立法形式、表达方式和体例结构3个方面提出地方性国土空间规划立法中存量规划入法的框架体系,并重点从总则、规划制定与修改、用途管制与空间治理、规划实施、监督检查和法律责任及立法解释等方面分章节探索了存量规划入法的内容要点与表述技术,初步搭建了增存并举的理论框架和立法路径,以期为各地国土空间治理体系和治理能力的法制化建设提供参考。

[关键词] 存量规划入法;地方性国土空间规划立法;思想溯源;内容架构;表述技术

[文章编号] 1006-0022(2020)23-0011-07 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 魏书威,陈恺悦,田姗姗,等.地方性国土空间规划立法中存量规划入法研究[J].规划师,2020(23):11-17.

Deliberation and Design of Built Area Planning in Local Territory Spatial Planning Legislation/Wei Shuwei, Chen Kaiyue, Tian Shanshan, Jiang Tao, Wang Maomao

[Abstract] The problem of built area planning into law is an important aspect to be considered in the legislative construction of spatial planning during the period of planning reform and development transformation. From the perspective of the legislation of local territory spatial planning, this paper, by tracing ideas of built area planning in the local legislation of spatial planning, examines the legal practice of built area planning in the exploration of local legislation of territory spatial planning, and makes a historical investigation and realistic review of its legislative practice. It discusses the the framework of the local legislation of territory spatial planning from legislative form, expression mode, and style structure of built area planning input method. Then, focusing on general rules, planning, formulation and modification, use control and space management, planning, implementation, supervision and inspection and legal liability, and legislative interpretation, this paper explores the content points and expression techniques of built area planning in different chapters, and sets up a primary theoretical framework and legislative path including both built-up and expanded areas, so as to provide a reference for the legalization of land-space governance system.

[Key words] Legislation of built area planning, Local legislation on territory spatial planning, Tracing the source of thought and examining of the reality, Content structure, Expression approach

自从2007年深圳开启存量规划实践后,规划立法领域就开始了存量规划入法的思考与探讨,但直到目前,规划立法领域远未为这一转变做好准备^[1-5]。2018年,在《国土空间规划法》被列入全国人大十三届常委会立法规划中的第三类项目后,不少省市开始将地方性国土空间规划立法工作列入同级人大的规划立法中,期待经过充分研究论证后,在具备立法条件时开展地方立法工作^[5-7]。基于此,本文采取历史分析法和比较分析法,

通过对全国(除港澳台之外)31个省(自治区、直辖市)空间类规划的现有立法进行审视与反思,结合对试点地区国土空间规划立法的检讨与重审,探讨存量规划入法的框架体系与内容表述等,以期为地方性国土空间规划立法工作提供参考。考虑到规划学科的空间属性,本文主要从存量空间资源挖掘评估、更新利用的角度对上述内容展开探讨,而对存量指标、存量产业及存量自然资源等暂不作讨论^[4, 8-10]。

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目(52078405、51208244)

[作者简介] 魏书威,博士,高级工程师,注册城乡规划师,西安建筑科技大学硕士生导师。

陈恺悦,通讯作者,工程师,现任职于西安建大城市规划设计研究院。

田姗姗,工程师,现任职于西安建大城市规划设计研究院。

姜涛,西安建筑科技大学艺术学院副教授、硕士生导师。

王毛毛,助理工程师,现任职于西安建大城市规划设计研究院。

表1 现行城乡规划地方立法中体现存量规划思想的单位比对

存量规划思想要素	省级单位城乡规划立法			市级单位城乡规划立法		
	体现存量规划思想的省级单位 / 个	省级单位总计 / 个	体现存量规划思想的百分比 / %	体现存量规划思想的市级单位 / 个	市级单位总计 / 个	体现存量规划思想的百分比 / %
节约土地、集约发展	22	31	70.97	25	30	83.33
旧城改造	18	31	58.06	19	30	63.33
既有建筑更新	—	—	—	20	30	66.67
扩建、改建(建筑、设施)	19	31	61.29	18	30	60.00
存量空间 / 存量用地 / 存量设施	1	31	3.23	1	30	3.33

表2 现行土地规划地方立法中体现存量规划思想的单位比对

存量规划思想要素	省级单位土地规划立法			市级单位土地规划立法		
	体现存量规划思想的省级单位 / 个	省级单位总计 / 个	体现存量规划思想的百分比 / %	体现存量规划思想的市级单位 / 个	市级单位总计 / 个	体现存量规划思想的百分比 / %
节约集约用地	13	14	92.85	—	4	—
土地整治	3	14	21.43	1	4	25.00
闲置土地处理	3	14	21.43	4	4	100.00
旧城改造 / 城市更新	—	—	—	1	4	25.00

1 现行空间类规划地方立法中存量规划入法的思想溯源

通过系统梳理各省市现行城乡规划、土地规划及其他空间类规划立法中存量规划思想的体现情况，溯源各类地方立法中的存量规划思想，以萃取传承基因，厘清思想脉络。

1.1 现行空间类规划地方立法的样本说明

本文从省级、市级两个层面提取空间类规划立法中的存量规划思想。其中，省级统计范围囊括全国(除港澳台之外)31个省(自治区、直辖市)；市级统计范围包括27个省会及首府城市，以及深圳市等3个计划单列市，共计30个城市。通过输入“存量、用地、设施、管线、市政、旧改、建筑、更新、效率、节约、集约、

扩建、改建、改造”等关键词，搜索现行地方立法中与存量规划思想相关的条款内容并进行统计分析，追溯存量规划入法的思想渊源并吸取历史养分。

1.2 现行城乡规划地方立法中的存量规划思想

省市样本的统计分析显示，城乡规划地方立法中，存量规划思想集中体现在“节约土地、集约发展”“旧城改造”“扩建、改建(建筑、设施)”等方面。“节约土地、集约发展”一般体现在总则的基本原则中；“旧城改造”主要体现在城乡规划的实施中，多为改造原则和配套要求；而“扩建、改建(建筑、设施)”等则体现在城乡规划的实施、建设项目的规划管理中，多在原则、办理程序、准备材料中有表述(表1)。

存量规划思想的体现程度与立法的

时间无直接关系，地方条例大多数是在2008~2010年制定或修订的，但也有些省市(如黑龙江省、兰州市等)的立法时间较晚，个别省市的地方案例甚至在党的十九大之后才出台，但立法内容与其他省市的基本一致。存量规划思想的地域差异性亦不明显，与各地的发展水平也无直接关系。到目前，仅有银川市、重庆市等城市在地方条例中明确提出“应当使用原有存量建设用地”“对存量违法建筑应当制定整治计划”等字眼，而广州市、深圳市、上海市等存量规划实践先行地区的立法中均未对“存量”做出明确规定^[11-13]。

1.3 现行土地规划地方立法中的存量规划思想

全国仅有14个省级单位开展了土地规划的地方立法工作；在30个统计城市中仅有4个城市有相关立法。存量规划思想集中体现在“节约集约用地”“闲置土地处理”“土地整治”等方面。“节约集约用地”思想贯穿于总则、制定、实施和修改监督等章节，多从原则要求、目标任务和落实考核等方面做出规定；“闲置土地处理”多体现在闲置土地使用权收回、土地闲置费收取等方面；“土地整治”则多体现在利用农村零星分散的存量建设用地、城镇低效用地再开发等方面。总之，省(区)级的土地规划立法多凸显“节约集约用地”的立法思想与原则，而直辖市和市级规划立法则对用地效率提升、闲置用地开发和土地整治路径等实操层面做出相对详细的技术规定(表2)。

1.4 现行其他空间类规划地方立法中的存量规划思想

近年来，我国各地实施的各种空间类规划有40多种，初步形成以城乡规划、土地管理等行政法规为主体，并由相关地方性法规及地方政府规章所组成的空间规划法规体系。较常见的涉及国土空间管制的空间类规划有主体功能区划、

水功能区划、环境保护规划、森林保护规划、草原保护规划、矿产资源规划及防震减灾规划等，在地方立法中这些规划存在类型繁多、技术标准不一、内容重叠和相互矛盾等问题。总体来看，在地方立法中很少有专门条款对存量规划做出表述，但往往在其立法的思想、原则里包含着存量规划思想的影子，而在环境保护规划、森林保护规划和矿产资源规划等空间类规划的地方立法中则一般会对“存量矿产”“闲置设施”“旧林更新”“备用水源管控”等做出明确规定^[14]。

1.5 思想溯源小结

综上所述，在空间类规划地方立法中，“节约集约用地”的思想体现最多^[10]，无论是城乡规划领域还是土地规划领域，均有70%~86%的地方立法贯彻该思想；而“旧城改造”“既有建筑更新”“土地整治”“闲置土地处理”等思想则体现不足。与此同时，由规划、国土、环保、发改等部门主导的地方空间类规划立法，其立场、角度不同，法条中的侧重点也明显不同^[15]。由规划部门主导的地方立法更多地关注“旧城改造”“既有建筑更新”方面，而由国土部门主导的地方立法则更多地聚焦于用地效率，尤其是“节约集约用地”“闲置土地处理”“土地整治”等方面。其他空间类规划地方立法中直接涉及存量规划内容的较少，存量规划思想不够清晰。

2 地方性国土空间规划立法中存量规划入法的实践评析

本文从省级、市级两个层面反思与检讨目前已经开展国土空间规划地方立法试点地区的存量规划内容及其表现形式，并从技术性、政策性、管理性和社会性四大方面来考察存量规划入法的侧重点及其具体表述内容，希望能为各地的存量规划入法提供经验借鉴和做法参考^[15]。

2.1 地方性国土空间规划立法实践的样本说明

省级层面，湖南省率先制定了省级国土空间规划条例（征求意见稿），广东省、浙江省和山东省等多个省份也正在酝酿制定国土空间规划条例。市级层面，宁波市、大连市和郑州市等城市已公开国土空间规划条例（草案或征求意见稿），松原市、玉溪市等城市也出台了国土空间规划管理办法。本文通过输入“存量用地、低效用地、节约集约、存量设施、旧改或棚改、既有建筑更新、再开发再利用、城市更新”等关键词，提取试点地区存量规划入法的主要内容与构成情况。

2.2 地方性国土空间规划立法中的存量规划表达

样本分析显示，各地国土空间规划立法的内容框架大体相似，主要围绕规划体系、制定修改、用途管制、规划实施、监督检查和法律责任等方面展开。这些立法或从全域管控导则、城市设计图则及增存并举原则等具体规定方面突破以往的城乡规划立法，或从“山水林田湖草”生命共同体角度统筹安排各类功能空间并强化空间的综合价值，突破以往的土地规划立法，初步进行具有存量规划影子的立法探索。总体来看，各地国土空间规划立法的实践呈现出“总体趋同、具体趋异”的大致特征，表现出不同层

级之间、不同地区之间的差异性。

(1) 立法逻辑与总体框架的趋同性。

在总则方面，不论是省级条例还是市级条例，均为针对全域提出节约集约的总原则，要求统筹安排生产、生活、生态空间，为存量空间的开发利用提供政策性的指引。在框架方面，已出台的几个条例的立法框架大体类似，且存量规划思想的关注点也雷同。例如，在规划制定与修改章节，条例都有涉及闲置低效用地如何再开发的内容，鼓励对存量建设用地进行更新改造，节约集约利用土地。在强制性规定方面，条例中以软性规定为主，以硬性规定为辅，多用“鼓励”“促进”等字眼，很难看到对存量规划的强制性规定，这也反映出各地存在的存量底数不清、挖潜能力不够及增存并举的方向不明等问题。在体系广度方面，条例涉及面均较窄，主要对存量建设用地、老旧街区等方面的规划进行立法规制，而对存量建筑空间、存量绿化空间、存量公用设施及存量工矿空间等则鲜有涉及。总体而言，各地立法认知较浅、表达较粗略，多是在相关条款里一笔带过存量规划相关思想或要求，很少专门列举单条、单款，存量规划思想及内容的表达显得模糊。

(2) 立法偏好与内容表述的趋异性。

在立法的具体导向、偏好及侧重点等方面，各地也显现出一定差异性。例如，

表3 各地国土空间规划立法中存量规划表达差异归纳总结

地区	表达内容		表达方式		表达深度	
	丰富	简单	指引	实操	较深	较浅
湖南省		√	√			√
广东省	√		√			√
浙江省	√		√	√		√
山东省		√	√			√
深圳市		√	√			√
宁波市	√		√	√	√	
郑州市	√		√	√	√	
松原市						√
中山市		√	√			√
玉溪市	√		√		√	

注：“√”表示所属类型。

表4 入法形式比对

对比项	单独立法	单章立法	渗透入法
含义解释	独立制定存量规划的地方条例或办法，制定存量规划专项法	在国土空间规划立法里，单列一章表述存量规划内容	在国土空间规划立法的相关章节里，渗透式地表达存量规划相关内容
优缺点	最大程度地保证存量资源资产的有效挖掘再利用；但立法环境要求苛刻，法理基础尚需研究	较好地体现存量资源资产的再利用价值；但目前仍面临多方面的考验	加强增存并举的立法融合，为存量规划入法留有余地，但存量规划的法律地位体现不够
现时适应性	很低	较低	较高

表5 表达方式比对

对比项	精神表达	具体表达	解释表达	融合表达
侧重点	侧重宗旨和原则	侧重执行和实操	侧重查漏和补充	兼顾精神表达、具体表达和解释表达
具体解释	主要在总则部分对存量规划入法意图、入法原则、入法路径等做出梗概性表述	在总则里做概略表达，而在规划制定、用途管制、规划实施、监督检查等相关章节做出实操层面的具体规定	在法条里点到为止，关于存量规划的具体立法原意和相关条文含义，主要通过立法解释的形式做出相对详尽的说明	在以上3个层面均较科学地体现存量规划的“分量”，并形成前后呼应的关系，以及从立法目的到落地实操的体系化表达
立法特征	先粗后细，循序推进	先试先行，逐步完善	轻法重义，探索推进	一步到位，步步完善
立法条件	存量规划思想已取得普遍共识，但实操层面尚留有太多不确定性，需在司法实践中探索总结	存量规划在国家的相关法律法规层面尚不明确，各地考虑自身实际和规划实践，对存量规划的立法保障有清晰的、明确的要求	存量规划立法的法理基础、立法路径、立法框架等均不成熟，但存量规划趋势明显，需要通过立法解释办法给予关注和说明	在当前存量规划时代，有必要在宗旨和原则、执行和实操、立法解释等多个层面系统做出规定，并在以后的立法修订中不断完善

在立法的导向方面，省、市两级立法之间存在差异，其中省级层面立法更注重政策引导和原则管控，很少在技术和操作层面做出具体规定；而市级层面立法则更加偏重技术性规定，部分市给出了具体的操作要求与流程。在立法内容的取舍方面，郑州市对设施配建的空间选择做了指引，提出可以结合道路、河道和绿化等公共存量用地进行统筹安排，实现空间的复合利用；宁波市结合自身实际提出城乡增减挂钩、空闲地再利用等用地综合平衡的操作方法，消解城市灰空间和农村剩余空间；大连市以独立条款的形式规定城市更新的相关要求，明确以街区为单元的城市更新模式，细化相关规定，凸显有机更新的重要性（表3）。

2.3 立法实践小结

较之现行的城乡规划、土地规划等

空间类规划立法，各试点地区国土空间规划立法的探索显示出对存量规划及空间综合价值的关注，从就地整治更新、拆除重新建设及城乡指标流通等方面进行了立法探索，初现了存量规划影子，为各省市提供了可供借鉴的宝贵经验。但由于规定过于笼统、渗透过于微弱，存量规划入法的方法及技术研究严重滞后，导致内容表述显得宽泛、空洞，削弱了专业立法的实操性，无法摆脱“隔靴搔痒、流于形式”的困境。

3 地方性国土空间规划立法中存量规划入法的总体框架设计

借鉴欧美、东亚等国外现行空间类规划立法的经验，充分汲取我国空间类规划地方立法中的历史养分与宝贵经验，结合试点地区国土空间规划立法的探索

与尝试，并综合考虑各地区部门和职能整合之后，空间规划在规划建设管理全过程中的行为边界、权责配置、管理力量 and 行政传统等特征，从入法形式、表达方式和体例结构3个方面提出地方性国土空间规划立法中存量规划入法的总体框架与内容体系。

3.1 入法形式

存量规划的入法形式是地方性国土空间规划立法首先要解决的问题。从立法惯例推导，未来各地立法实践可能采取的存量规划入法形式主要有3种：首先是单独立法，即独立制定存量规划的地方条例或办法，最大限度地保障存量资源资产得到充分再利用。这种形式对社会的发展环境和立法的内外条件均提出极高要求，尚不适合当前阶段的立法环境。其次是单章立法，即嵌入到国土空间规划立法里，以单独的篇幅体现存量空间规划及其治理的权利与义务。这种形式很可能是未来地方立法的主要趋势，但目前尚面临法理基础、现实需求及地方利益博弈等方面的重大考验。最后是渗透入法，即在国土空间规划立法的相关章节、条款里，渗透式地表达存量规划相关内容，一方面增加增存并举的立法融合面，另一方面也可给存量规划入法提供更多的缓冲余地，较好地体现灵活机动、进退唯实的地方立法特征（表4）。

3.2 表达方式

从上文对存量规划立法思想的梳理及已出台的若干地方性国土空间规划立法的内容看，存量规划的表达方式大体上可分为3种：精神表达、具体表达和解释表达。精神表达是指在立法精神层面表达相关思想和要求，一般体现在总则里，如在立法目的、立法原则、适用范围和法定效力等条款里粗略地涉及相关内容，而在规划编制及规划实施等核心章节则不做具体的、实操性的规定。已出台的几部国土空间规划法（试行版

本)大体采用这种形式。具体表达主要指在立法精神层面没有过多涉及存量规划的内容,但在规划编制、规划实施和规划监督等章节内容中,有不少条款或明或暗地体现了存量规划的内容,且这些表达具有一定的实操性。这种形式往往是在上位法滞后或法理研究缺失的情况下,地方为了适应自身管理需要而从具体操作层面做了些规定。例如,广州市、石家庄市、兰州市等城市的现行城乡规划地方条例对旧城更新规划、拆迁组织和旧区整体改造等做出了具体的规定,延伸并深化了《中华人民共和国城乡规划法》及相应省级立法的内容。解释表达主要指在法条上不做明确规定,但在立法解释里对存量规划的思想、内容和治理等做出相对详尽的说明,既显现出立法的谨慎原则,又以相对弹性的方式对存量规划的精神及实操做出相关说明。例如,《大连市国土空间规划条例》(草案)中没有提及存量规划,但《大连市国土空间规划条例起草说明》中则对存量建设用地更新改造、自有用地建设等做出专条说明。

结合自然资源部关于存量土地盘活、集约节约用地的相关文件及住建部关于存量空间改造再利用的相关精神,建议各地可采取融合表达的方式,兼顾精神表达、具体表达和解释表达三大层面,促使存量规划内容从法条规定到立法解释均能得到适当体现,探索相对完整的体系并在立法实践中不断完善(表5)。

3.3 体例结构

存量规划入法的体例结构和表达设计在很大程度上取决于地方性国土空间规划立法的整体结构。因此,下文从讨论地方性国土空间规划立法的体例结构出发,继而探讨存量规划的渗透方式与入法结构。

目前,关于地方性国土空间规划立法体例结构的相关探讨甚少。本文借鉴城市规划、土地管理、环境保护及主体功能区划地方立法的实践,结合黄征学

等学者的研究成果及部分网络研讨者的观点^[1],推导出未来可能呈现的5种体例结构,即关注规划体系梳理、凸显地方特色的重体系结构,侧重空间资源管治与控制的管控型结构,突出业务实操模块、强调规划实施的重实操结构,机械拉结拼合原土地规划、原城乡规划立法表述的拉结型结构,以及体系相对完整、章节安排较为均衡且“多规”融合相对深入的均衡式结构(表6)。各类体例结构均有自身的优缺点和特殊的立法条件。结合立法实践,考虑到各地立法

的总体趋势和进度要求,建议优先采用均衡式结构,以便深度推进“多规”融合和治理重构。

根据地方性国土空间规划立法的体例结构,即可相应地明确存量规划渗透入法的内容结构。结合均衡式结构的特点,建议在总则、规划编制、用途管制、规划实施、监督检查及法律责任等章节里相对均衡地体现存量规划内容,形成从价值导向、技术选择、操作程序到监督措施的完整链条,确保存量规划立法“立得住、能管用”。当然,考虑到各地

表6 体例结构与内容安排比对

序号	结构类型	结构描述	结构特征	优缺点
1	重体系结构	总则—规划体系—规划与审议—实施与监管—法律责任与附则	有效考虑各省市行政管理体制的差异,偏重规划体系与规划审议的治理	优点:考虑到各省市的特殊性,单独考虑规划体系问题 缺点:弱化了规划编制与修改,不利于直管部门依法开展工作
2	管控型结构	总则—管理内容—管理方式—附则	强调全域空间管控,侧重于空间资源的管理与控制	优点:强化空间资源管控 缺点:弱化了规划对管理的先导作用
3	均衡式结构	总则—规划编制与修改—用途管制与空间治理—规划实施与监督检查—法律责任与附则	规划—管制—实施—监督—责任,体系相对完整、均衡	优点:相对完整,且章节安排较为均衡 缺点:对地区差异性没有单独考虑
4	重实操结构	总则—规划编制与修改—用途管制—建设用地规划管理—建设工程规划管理—乡村建设规划管理—监督检查—法律责任与附则	突出业务操作模块,强调规划实施	优点:按业务模块分述规划实施,一目了然 缺点:着重强调规划实施,容易以偏概全
5	拉结型结构	总则—规划编制与利用计划—用途管制—规划实施与土地征转—公众参与—监督检查—法律责任与附则	较为均衡地拉结了原土地规划、原城乡规划的立法表述	优点:对年度用地计划、土地征转、公众参与等做了章节安排 缺点:相关内容深度融合不够,不利于机构改革后的业务整合

表7 存量规划在总则部分的表述技术一览

总则要素	存量规划入法内容
适用范围及规划体系	适用于总体规划、专项规划、详细规划三大类,需要在省、市、县、镇等各级规划里体现,并从城、乡两个方面规定各级各类规划的空间挖潜及更新的相关条款,强化存量规划传导机制;有条件的地方需专门制定存量规划专项
目的依据	按照“一优三高”的总体要求,严控增量、盘活存量、激活流量,提升空间综合价值,提高城乡综合承载能力
基本原则	增存并举、激活流量、盘活存量、增存挂钩、增减挂钩等,高效利用空间资源;鼓励公众参与,注重多元利益的综合平衡
统一管理	分区引导,老城区重点实施有机更新,新城区重点实施增存挂钩,农村地区实施全域综合整治;划分存量更新重点片区
信息平台	将存量空间统一纳入国土空间基础信息平台系统,接受规划审查,建立与存量空间相关的规划动态评估、监测、预警及实施监管机制

表8 存量规划在规划制定与修改部分的表述技术一览

规划制定与修改要素	存量规划入法内容
前期专题研究	建议单独设立存量空间规划专题，开展梳理评估、挖潜评价等工作；如果确实没有必要单独开展研究，可在基础工作部分体现存量规划评估与分析的相关内容
成果内容体系	在编制的成果内容体系里，体现存量空间评估、挖潜、再利用的内容，明确闲置土地再利用、旧城更新、遗产保护、建筑及设施改造等表达要求；在总体规划层面，存量空间规划内容可单章独立成篇或全文融贯至相关内容里；在详细规划层面，可对单元存量用地、单元存量建筑或设施及旧城片区等单独编制控制性详细规划，设定特色管控指标；在专项规划层面则应单独编制存量规划专项
开发与利用	明确存量优先、增存并举的全空间开发利用的规定性要求，对用地、建筑、设施、景观等各类存量空间资源均提出盘活存量、激活流量的规划条款
保护与修复	明确提出老城保护与文脉修补、遗产保护与修复、历史建筑保护与修复、存量土地保值增值等存量空间资源保护与修复的规划要求和技术路径
专项规划	明确存量空间专项规划的编制要求，规定该专项规划的目标指向、内容体系、实施保障等；对没有条件单独编制存量空间专项规划的，应明确将存量空间资源纳入相关专项规划内容
强制性内容	从存量用地控制范围、增存供地比例、其他存量空间利用原则及标准、相关奖惩政策等方面提出存量空间资源的保护与开发的要求，并可考虑纳入强制性内容
规划调整修改条件	可考虑纳入规划修改条件，如存量空间不具备更新条件且难以再利用的，或因涉及公共利益的重点工程需压占重要存量空间的，可对存量空间专项规划、城镇控制性详细规划进行必要的修改

表9 存量规划在规划实施部分的表述技术一览

规划实施要素	存量规划入法内容
规划实施的总体要求	在实施原则里，贯彻存量优先、增存并举的总要求；明确城乡更新部门、旧改部门等存量规划部门的职责；近期建设规划和年度实施计划中纳入存量空间资源的相关内容，妥善处理存量挖潜和增量申请的关系，充分衔接国民经济和社会发展规划及年度计划；存量空间保护利用的强制性规定可前置到土地供应前，作为政府内部事项和工程建设项目的审批依据
建设用地规划管理	明确存量优先、增减挂钩、有序开发、综合平衡的城乡建设用地规划管理要求；在规划实施中，鼓励对存量建设用地进行再整合、再挂牌、再利用，对用地效率不达标或存量用地超标的用地单位，列入黑名单并限制其再拿地；对于在集中连片建设区外围用地的项目，鼓励优先使用生态空间、农业空间内的存量用地；严控建设占用耕地、林地及牧草地等农用地，确需征转的应优先考虑低效或闲置农用地
建设工程规划管理	涉及存量用地再利用、存量设施改造的建设工程规划许可，主管部门应会同建设项目所在地相关部门充分听取相关利益团体、四邻产权人等方面的意见，举行必要的听证和论证后，方可核发许可证；对新建工程比邻重要存量建筑或设施的情况，亦需要充分考虑空间管控和风貌协调的相关要求后，核发建设工程规划许可证；对免于建设工程设计方案审查的存量建筑及设施更新改造范围内容，需做出明确规定
乡村建设规划管理	充分整合乡村现有存量空间资源，优先利用闲置集体建设用地、闲置建筑及设施等；简化在原有宅基地、集体空闲地进行住宅建设的审批手续，严格限制新增乡村建设用地，积极鼓励村民优先利用村内闲置建筑及设施开展相关的生产、生活活动；对于需要划定生态保护红线、永久基本农田保护红线的地方，可进一步规定保护线内存量空间开发保护的相关要求

的国土空间规划编制工作正在探索中进行，且各地的人大立法计划与空间规划现实需求亦存在差异性，各省市可根据自身情况，选择与发展阶段相适应的体例结构。

4 地方性国土空间规划立法中存量规划入法的具体内容表述

在明确存量规划入法的总体框架之后，应从立法总则认知、规划编制与修

改（含审议）、用途管制与空间治理、规划实施监管与法律责任、立法解释等方面分类探讨各章节中存量规划内容的表达要点与技术。

4.1 存量规划在总则部分的表述技术

在总则部分，重点把存量规划的入法思想、立法目的、渗透原则、适用范围、规划体系及平台运行等方面规定清楚，起到“统领立法、规制行为”的作用。例如，有机更新、节约集约、空间再造及微更新、微改造等思想内容需要在总则的相关条款中表达^[12]，以体现严控增量、盘活存量、激活流量的规划编制及纵向传导机制（表7）。

4.2 存量规划在规划制定与修改部分的表述技术

在规划制定与修改部分，需具体、系统地规定存量规划编制的相关条款，强化规划刚性管控。在前期专题研究部分，规定存量规划专题研究的必要性及其主要内容等；在成果内容体系部分，可采取单独成章或全文融贯的方式表述存量规划的相关内容，明确存量空间资源在不同规划层面保护利用的方式方法与技术路径；在专项规划部分，建议单列专项并通过存量更新规划、存量单元管控^[13]和存量计划管理等方式实现有机更新、计划更新。同时，强化规划的刚性管控，建议将存量规划相关内容纳入规划强制性内容和规划调整修改条件。此外，针对精细化管理的时代要求，建议将微更新、微改造的相关要求与规划手法体现在立法中（表8）。

4.3 存量规划在用途管制与空间治理部分的表述技术

对于用途管制与空间治理部分，建议采取分类管控的思路区别对待城镇开发边界内外的存量用地，即对在城镇开发边界内的存量建设用地上进行更新改造，对闲置低效用地进行再开发，对生态空间、农业空间内的存量建设用地（包括国

有建设用地和集体建设用地)则通过城乡增减挂钩、用地空间置换等方式实现再利用^[14];此外,对于城镇开发边界内存量建筑用地资源特别丰富的地区,可采取存量用地分类治理、分区管制技术措施,促进土地节约集约利用。

4.4 存量规划在规划实施部分的表述技术

规划实施部分是提升存量空间综合价值的核心环节,也是各地空间类规划立法的难点。在规划实施的原则、主体以及近期规划、年度计划、项目生成机制等总体要求方面,需考虑存量空间保护利用的管理方法与管控程序;在建设用地规划管理方面,需明确存量优先的用地原则,提出建设用地利用的质量目标,按照一定的增存比例、增减关系开展建设用地的预审、规划许可和土地划拨决定等工作;在建设工程规划管理方面,需建立项目相关部门会商制度和利益相关群体听证制度,鼓励优先利用存量建设、存量设施和存量景观等存量空间资源,简化存量空间再利用工程的规划管理程序^[15];在乡村建设规划管理方面,需紧密结合城乡增减挂钩政策,建立乡村闲置空间资源资产化的体制机制,从审批手续、政策支持和负面规制等方面为乡村存量空间的整合再利用营造必要的法律环境(表9)。

4.5 存量规划在监督检查和法律责任部分的表述技术

首先,明确城乡更新、旧城改造等存量空间管理部门监督检查的主体责任,并与相关执法部门形成联动的综合执法体系,强化属地管理模式。其次,可以设立存量规划专项督察员,纳入国土空间规划督察体系,并针对存量规划实施的利益复杂性,探索建立多元利益平衡的政策体系和奖惩机制。再次,建立存量空间资源年度评估制度、存量用地环境质量调查及常态化监管制度、存量规划实施成效定期评价制度等,强化存量

空间的监督评估预警。最后,在信用惩戒、责任追究及处罚规定等条款里,亦可强化存量空间保护与利用方面的规定。

4.6 存量规划在立法解释中的表述技术

为使存量规划内容更加科学地融入国土空间规划的整体立法中,并体现立法语言的严谨性,应从起草背景、主要依据、主要过程及主要内容说明等方面,对存量规划的概念内涵、立法思想、立法形式、条例结构和内容安排等进行必要的文法解释或逻辑说明,并从法律适用及实施的角度对条款的相关规定进行系统性或扩充性解释。

5 结语

存量规划入法问题是一个涉及工程学、社会学、经济学的复杂而紧迫的科学问题,目前仍缺乏充分的理论支持和实践积累,也未能系统认知存量空间资源保护与利用中多元主体间的博弈关系。因此,在各地的国土空间规划立法中,应从内在的立法体系和外在的立法结构对存量规划的体例结构及内容安排进行探讨,寻找适应本地执法环境的立法路径,并按照行政法的体系和逻辑尽快把政策中相对成熟的内容法律化^[16-17]。同时,需要充分考虑省、市两级地方立法的差异性,重点研究两者在站位高度、立法角度、执法力度及实施方式、规制工具等方面法理基础与权责规制的差异,区别化地探讨地方立法的内容框架和表达技术。□

[参考文献]

- [1] 赵燕菁. 存量规划:理论与实践[J]. 北京规划建设, 2014(4): 153-156.
- [2] 马军杰, 张丹, 卢锐, 等. 中国城乡规划法研究进展及展望[J]. 规划师, 2018(12): 46-53.
- [3] 叶强, 栗梦悦. 应然与实然:《城乡规划法》立法的改进和完善[J]. 规划师, 2017(3): 43-48.
- [4] 司美林, 旷薇. 基于存量空间优化提升的规划策略探索[C]// 城乡治理与规划

改革——2014中国城市规划年会论文集, 2014.

- [5] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017(1): 89-94.
- [6] Sharon, Zukin. Gentrification: Culture and Capital in the Urban Core[J]. Annual Review of Sociology, 1987(13): 129-147.
- [7] 陈宏胜, 王兴平, 国子健. 规划的流变——对增量规划、存量规划、减量规划的思考[J]. 现代城市研究, 2015(9): 44-48.
- [8] 张颖. 基于模块化方法的街区改造研究[D]. 苏州: 苏州科技学院, 2014.
- [9] 曹开宇. 存量土地的挖潜探索——以杭州市萧山区为例[J]. 中国土地, 2015(11): 40-42.
- [10] 张艳晖, 华淑洁. 关于推动“供而未用”闲置土地处置的思考与建议——以桐庐县为例[J]. 浙江国土资源, 2018(5): 54-55.
- [11] 付璠竹. 成都小城镇存量土地再利用模式研究[D]. 成都: 西南交通大学, 2016.
- [12] Holtslag-Broekhof, Sanne. Urban Land Readjustment: Necessary for Effective Urban Renewal? Analysing the Dutch Quest for New Legislation[J]. Land Use Policy, 2018(77): 821-828.
- [13] 黄征学. 新型城镇化背景下土地制度改革问题探讨[J]. 中国物价, 2014(7): 28-32.
- [14] Yunnan C, Xiaojie Y, Dongling LI. "Micro-transformation": The Renewal Method of Old Urban Community[J]. Urban Development Studies, 2020(2): 40-43.
- [15] 范丽君. 深圳城市更新单元规划实践探索与思考[C]// 城市时代, 协同规划——2013中国城市规划年会论文集, 2013.
- [16] Yang J, Wu Y X, Xia C. Evaluation on the Suitability of Projects Linked to the Increase/Decrease in Urban and Rural Construction Land[J]. Applied Mechanics & Materials, 2013(295-298): 2 493-2 499.
- [17] Xing H, Yongchun Y. Urban Redevelopment, Gentrification and Gentrifiers in Post-reform Inland China: A Case Study of Chengdu, China[J]. Chinese Geographical Science, 2017(1): 151-164.

[收稿日期] 2020-10-10;

[修回日期] 2020-11-05