

国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径

□ 曾源源, 朱锦锋

【摘要】面对传统空间规划的“沉疴旧疾”，要实现国家治理能力与治理体系现代化，需以优化国土空间规划体系传导路径为重要抓手。文章基于模块化理论，指出国土空间规划体系传导包含基础模块和组织模式，标准化建设是提高传导效率的关键，进而梳理了现阶段国土空间规划体系存在的空间规划关系模糊、土地发展权分配失衡、刚弹管控界定不清等问题。在此基础上，提出了包括厘清各类空间规划关系，完善横向衔接机制；优化实施机制及配套政策，疏通纵向传导路径；明确刚弹管控机制，提高国土空间规划传导效率的国土空间规划体系传导机制优化路径。通过强化国土空间规划基础模块建设、优化组织模式等途径构建流畅高效的规划体系传导机制，以促进国土空间用途管制制度建设。

【关键词】国土空间规划体系传导；国土空间用途管制制度；刚弹结合；土地发展权；路径优化

【文章编号】1006-0022(2022)10-0139-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】曾源源, 朱锦锋. 国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径[J]. 规划师, 2022(10): 139-146.

Theoretical Cognition and Mechanism Improvement in the Transmission of Territorial Space Planning/Zeng Yuanyuan, Zhu Jinfeng

【Abstract】To modernize China's system and capacity for governance, the transmission of territorial space planning shall be improved by addressing traditional problems. Based on the theory of modularity, the paper points out that standard construction with basic modules and organization models is crucial in the transmission of territorial space planning. It further analyzes the problems of vague relations of spatial plans, imbalance of land development rights, obscurity of rigid and flexible governance in territorial space planning, proposes integrating horizontal connection by improving layers configuration in detailed plan and implementation in special plan; strengthening vertical linkage by dynamic adjustment of land development rights and marketization of ecological products; and clarifying rigid and flexible governance to improve the efficiency of territorial space planning transmission. Foundational module and organizational improvements of the territorial spatial planning system may contribute to optimize the territorial spatial use control system.

【Key words】Transmission of territorial space planning, Territorial space use regulation, Integration of rigid and flexible governance, Land development right, Path optimization

0 引言

为解决规划类型过多、内容重叠冲突、审批流程复杂、审批周期过长、地方规划“朝令夕改”等问题，中央推动了“多规合一”改革工作。经过多年的理论研究和试点探索，我国在机构改革、国土空间规划体系建设等方面取得了一定成效。在“多规合一”改革的背景下，国土空间规划成为指导我国各级政府发展建设的重要依据，同时也是完善国土空间用途管制制度的有效手段，对维护粮食安全、生态安全及可持续发展具有重要保障作用。2019年发布的《中共中央 国务院关于建立国土

空间规划体系并监督实施的若干意见》提出建设“五级三类四体系”的国土空间规划体系，基本明确了新时期规划编制管理的框架。但由于传统专项规划和详细规划的管理存在弊端，“多规合一”改革工作推进较慢、保护与发展的矛盾尚未得到妥善解决，进而导致了各级各类规划传导衔接不顺畅。在此背景下，为加快完善国土空间规划体系建设，推动形成高效可行的“审、批、管”体系，本文就目前国土空间规划体系传导存在的问题和优化机制进行探讨。

国土空间规划体系建立后，如何将管控内容和发展目标从宏观层面有效传导至实施“终端”成为学术

【作者简介】 曾源源，硕士，助理工程师，现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

朱锦锋，高级工程师，广东省旅游控股集团文旅规划及产业发展研究中心副主任，并任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

界探讨的重点。从传导路径来看,目前主要有规划层级之间的传导和规划类型之间的协同两种形式。其中,规划层级传导主要存在于总体规划中,表现为国家、省、市、县、乡(镇)各级政府的上下联动与优化反馈,主要借鉴德国、日本、荷兰等国家的制度建设经验^[1],重点关注不同层级及重要区域发展意志的体现和落实,如国家层面的粮食安全战略、生态文明建设等,省、市层面的区域协调发展和公共服务水平提升等。规划类型协同重点关注总体规划与详细规划之间、专项规划和详细规划之间的衔接机制。对于总体规划与详细规划的传导问题,学者们梳理上海、南京、武汉、佛山等地区的探索经验^[2-5]发现,传统规划体系中总体规划与详细规划之间“距离”过远,存在“总控脱节”现象,而设置中间层级能够有助于地区发展目标的分解落实,提高详细规划的科学性;对于专项规划与详细规划的衔接问题,有学者认为自然资源部门不具备足够的权力和技术能力对各专业部门的用地活动进行细致安排,考虑到专项规划是相关部门对特定区域/领域的专业化设计^[6],有学者提出将单元层级的专项规划纳入详细规划体系,一同作为后续开发建设的法定依据^[7]。从特定关注领域来看,历史文化保护、生态保护、绿地系统等是当前的研究热点。针对跨区域的文化资源利用问题,牛彦合等人认为在城镇开发边界内应强调开发性保护,在永久基本农田保护红线和生态保护红线内应强调保护性开发^[8];金云峰等人就自然保护地、绿地系统等专项规划的实施路径,提出在详细规划层面应明确整体性的目标指标、结构性的规模布局和强制性的范围边界^[9-10]。从管控手段来看,常用的管控规则包括结构、分区、位置、用途、底线、指标、名录、政策等^[5, 11],规划改革后管控手段的弹性和刚性也成为研究热点,现阶段的研究和实践主要强调了刚弹结合,在实现可持续发展的同时给予市场充分的自由裁量权^[12-13]。由此可见,现

有研究大多从单一视角研究国土空间规划体系的传导问题,缺乏统筹性和全局视角,同时研究重点偏向于“如何构建规划传导机制”,而较少阐述其理论逻辑,因此本研究从公共管理和工程系统理论出发,理清国土空间规划体系传导涉及的内涵及重要内容,并基于实际问题探讨国土空间规划体系传导机制优化路径,以期构建高效率的“审、批、管”体系、完善国土空间用途管制制度提供理论支撑。

1 国土空间规划体系传导的理论认知

1.1 模块化理论下国土空间规划的基础模块及组织模式

模块化理论认为复杂的生产系统可以被拆分成一个个相对独立的子模块,同时也能够通过标准化信息对接接口将这些模块有机组织起来。模块化组织形式具有独立设计、可变性、延展性等优势,被广泛应用于计算机、金融等领域^[14-15]。国土空间规划涉及多种规划类型,用地管控需求各异,编制时序也不一致,是一个集成系统。基于模块化理论,国土空间规划模块可分成基础模块和组织模式两个部分(图1),其中基础模块包含不同层级的总体规划、详细规划和不同类型的专项规划,组织模式即为国土空间规划体系传导机制。在工业化流程中,标准化建设是将各个子模块有机组织起来的前提,其内容具体包括各个子模块的功能定位、输入标准、加工工艺、输出标准和时序组织等。由此可知,规定统一的底图底数,明确不同类型、不同层级国土空间规划的功能定位、编制要求及输出的规划内容,并合理组织各类规划的编制时序是提高国土空间规划体系传导效率的有效途径。

另外,原来的城乡规划、土地利用总体规划 and 详细规划的独立性较强、相互依赖性不足,造成了规划内容重叠、管理越权等问题。规划改革后,总体规

划、详细规划和专项规划的独立性有所下降,各类规划的相互依赖性、组织性和标准性正逐步形成和增强,主要表现在中央及自然资源主管部门明确了经批准的总体规划是详细规划、相关专项规划编制和审批的基础与依据,经核对和审批的详细规划与相关专项规划成果纳入国土空间规划“一张图”后,形成统一国土空间用途管制、核发建设项目规划许可、强化规划实施监督的依据和支撑;各类规划都有相应的编制标准、管理要求,如《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》《社区生活圈规划技术指南》等。因此,国土空间规划体系传导机制建设要综合考虑基础规划模块的优化问题、标准化建设问题、规划模块之间的独立性和依赖性问题等,以最大程度减少传导流程的阻力。

1.2 国土空间规划中的纵向传导与横向衔接

在“五级三类”结构框架的基础上,国土空间规划形成了纵向传导和横向传导两种传导方式。纵向传导是指在同一类规划体系下,不同层级规划之间的协同路径,通常与行政管理层级设置和特定空间/领域特性有关,存在于总体规划、专项规划和详细规划中。在总体规划方面,我国行政层级主要包括国家、省、市、县、乡(镇)等,各级政府都有其对应的管理事权(即依据相关法律法规对公共事务进行管理的权力)和公共管理职能。国土空间总体规划的层级设置与行政层级基本一致,在纵向传导中可以在一定程度上参考行政层级之间的沟通模式,通过上行沟通和下行沟通保障规划内容的协同性,同时提高各级规划的实用性。以生态保护为例,国家层面的国土空间总体规划制定生态保护目标和行动策略;省级国土空间总体规划以此为依据确定省域保护格局和宏观保护与利用策略,并组织专业力量开展生态保护红线划定工作;市级、县级总体规划则进行空间、规模上的优化反馈和管控落实,并结合

相关政策提出具体的保护利用措施。在专项规划方面，层级设置更为复杂且规划深度跨越较大，如广州城市更新建立了“城市更新专项总体规划—片区策划—单元详细规划—实施方案”的规划管理机制，规划深度从总体规划逐渐过渡到详细规划，层次设置同时包含行政层级和非行政层级。另外，国土空间规划体系明确了总体规划是详细规划的上位规划，详细规划的内容不得突破总体规划确定的强制性管控内容，因此总体规划与详细规划之间的协同机制包含了纵向传导。无论是规划层级的逐级传导，还是详细规划对总体规划的落实深化，其本质都是规划意图的空间落位，因此在纵向传导路径中，将各层级政府的保护和发展意图通过定边界、定位置或制定政策指引等刚弹规则有效传导至规划末端并落实是关键。

横向衔接是指不同规划类型或者不同管理部门之间的协调机制，包括总体规划和专项规划之间、专项规划和详细规划之间以及不同类型专项规划之间的协调机制。出于保护和管理需要，不同部门的用地需求、分类标准、统计口径存在一定差别，这导致在管理中经常出现空间重叠、用地性质冲突等问题^[16]，同时专项规划深度从总体规划跨越到详细规划，与意在实现全域覆盖的总体规划存在重叠。针对上述矛盾，目前部分专项规划已经探索出相对有效的处理措施。例如，《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》《自然资源部国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化保护管理的指导意见》《历史文化名城名镇名村街区保护规划编制审批办法》等相关文件指出，历史文化保护是国土空间总体规划的重要组成部分，文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护专项规划应与同级国土空间规划同步启动编制；国土空间总体规划应当理清各级各类保护名录，划定保护范围线，历史文化保护主管部门针对各类保护对象

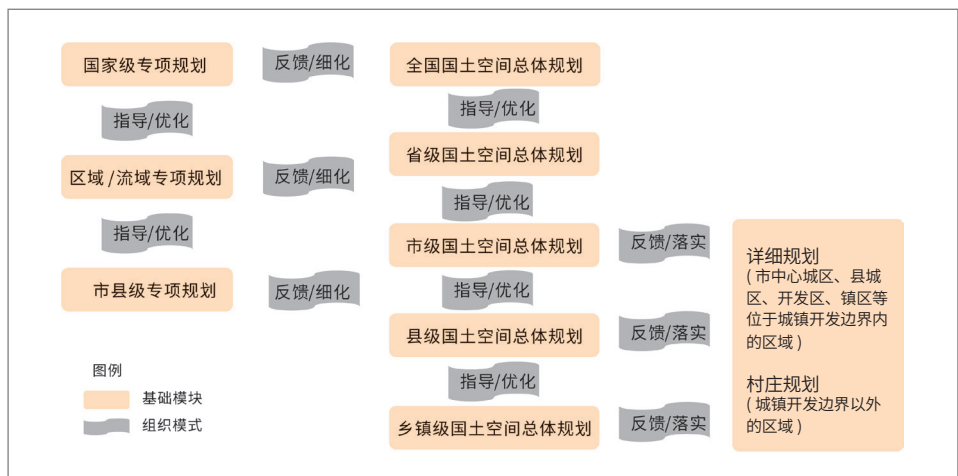


图1 国土空间规划系统模块示意图

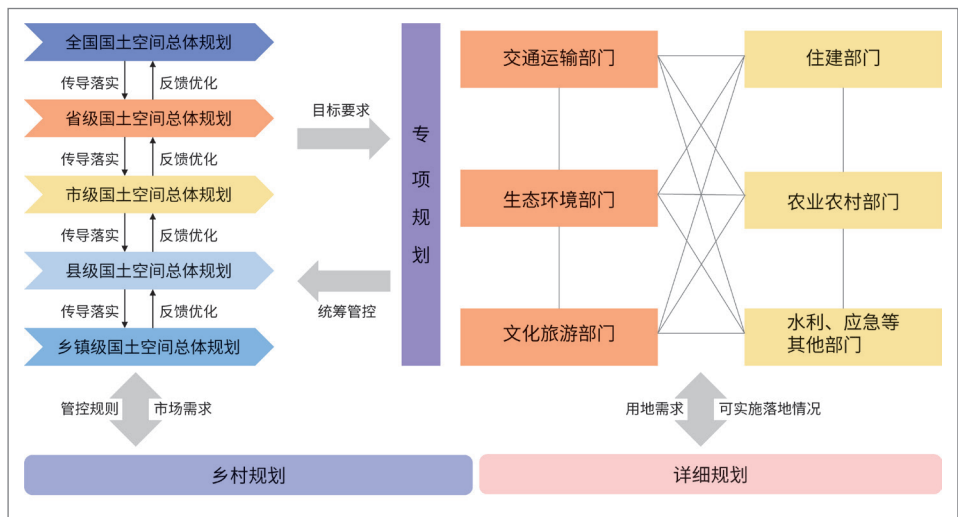


图2 国土空间规划体系中的纵向传导与横向衔接示意图

开展专项规划编制，落实并细化国土空间总体规划明确的保护要求，细化后的保护内容应纳入国土空间总体规划，待国土空间总体规划批复后，相关专项规划依据国土空间总体规划，深化细化保护规划内容后按程序报批。在历史文化保护类专项规划和详细规划的衔接方面，相关文件规定有条件的地区可将历史文化名村保护规划与村庄规划、历史文化街区保护规划与详细规划合并编制，经批复的文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划主要内容要纳入详细规划，并叠加至国土空间规划“一张图”监督实施。此外，在同级部门用地冲突问题的处理上，《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》也明确要求未

开展调查评估、未完成历史文化街区划定和历史建筑确定工作的区域，不应实施城市更新。由此可见，在处理各部门用地管理空间和管理措施之间的冲突时，应兼顾专项规划体系自身的独立性以及其与总体规划、详细规划的依赖性；由于不同专业之间的技术障碍，自然资源主管部门与其他管理部门在用地管理口径方面仍存在冲突，因此横向衔接机制的构建相对复杂，应当明确原则、一事一议、科学论证（图2）。

1.3 国土空间规划管控的刚性与弹性

科学运用刚性与弹性管控手段是保障国土空间开发保护制度兼具科学性、权威性、协调性、操作性、效率性、公平性的基础^[17]。一方面，过去在政府官

员绩效考核机制和土地财政驱动下,城镇规模急剧扩张,严重挤压了农业空间和生态空间,对我国的粮食安全和生态安全产生不利影响^[18-20]。为实现可持续发展目标,有必要对城镇空间进行科学约束,对粮食安全底线和核心生态空间进行严格保护。与此同时,在城镇发展空间内部也需要政府对影响生态环境、城市品质的用地活动进行干预,否则极可能出现公共资源被过度使用或破坏的情况。由此可见,刚性管控的根本目的是科学降低市场行为的负外部性,保护公共资源,避免“公地悲剧”的发生,同时保障大型发展战略的落实。目前,国土空间规划中的刚性管控体现在通过约束性规模指标、范围划定、用途限制、准入清单及配套政策等复合手段对相关要素进行强制性控制上,刚性管控的内容主要包括生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、城市控制线(包括城市蓝线、绿线、紫线、红线、黄线等)、区域空间保护/发展结构骨架^[21],以及公共服务设施、市政基础设施、综合防灾设施配置标准等不得突破或必须实现的内容。

另一方面,研究认为控制性详细规划面对的是政府、开发商和社会公众等多元主体的利益与诉求,面临着错综复杂和更为现实的建设环境^[13],而总体规划与微观层面的开发建设“距离较远”,难以全面细致地了解各利益相关者的需求。为了保障地方政府在市场经济中拥有足够的自由裁量空间以适应实际建设发展的需要,国土空间规划通常需要运用弹性控制手段,在城镇空间内允许用地布局、土地用途和开发强度等在满足刚性管控要求的前提下进行适度调整,引导城镇发展达成预期性或建议性指标的同时提高国土空间利用效率。由此可见,刚性管控的目的是解决公共利益和市场经济的矛盾,而弹性引导则是为了充分发挥市场经济的资源配置作用^[22],因此在规划编制阶段,制定管控策略应充分考虑公共利益和市场经济负外部性的关系。

2 现阶段国土空间规划体系传导存在的问题

2.1 空间规划关系模糊,横向衔接机制缺位

2.1.1 专项规划编制及实施的合法、合规性缺失

专项规划是对特殊空间/领域作出的统筹性安排,是国土空间规划体系的重要组成部分,具有法定性。专项规划由各级各类管理部门分别编制,覆盖类型多、层级多且规划深度跨越大,在部分情况下不同领域的内容会存在重叠交互。例如,在公共安全与综合防灾规划中经常强调与公共服务设施的统筹共建,经验表明公共服务设施布局能够在一定程度上提高区域应急管理能力和救灾减灾能力,如行政管理用地布局从空间可达性角度来看可以影响防灾救灾知识传播和指令传达;医疗设施布局与基层医疗服务范围相关,会对公共卫生事件的有效控制产生影响;体育设施在应对地震、人口集聚等突发事件时具有一定作用^[23]。这就要求公共服务设施规划在一定程度上综合考虑公共安全和防灾要求,而公共安全与综合防灾规划也应在一定程度上考虑设施的公共服务性质,提高利用效率。从目前相关政策文件和已经公开征求意见的省市级国土空间总体规划来看,专项规划的管理仍有一定的提升空间,专项规划的目录清单及层级设计、实施机制(即如何对接总体规划进行刚性管控、如何衔接详细规划进行实施指导)和标准体系等内容尚未明确。

2.1.2 详细规划与专项规划的衔接机制不完善

国土空间规划编制工作尚未完成,目前仍在沿用传统的土地利用总体规划和城乡规划体系,其中详细规划与专项规划的衔接存在明显的两极分化现象。一方面,城镇发展空间内的专项规划与详细规划已形成较好的衔接机制。以广州市“1+1+N”城市更新政策规划体系为例,其搭建了“城市更新专项总体规划—

片区策划—单元详细规划—实施方案”的专项规划管理机制,其中单元详细规划要落实传导国土空间总体规划的要求、满足刚性指标管控要求,并以满足规划管理需求为导向,纳入全市国土空间详细规划“一张图”平台。这实现了专项规划体系与国土空间详细规划的有效衔接,为国土空间详细规划改革提供了新思路。另一方面,规划改革前城镇建设空间以外的区域存在大量的详细规划未覆盖区域,改革后国土空间规划建设要求通过实用性的“多规合一”村庄规划实现全覆盖,但这些区域内存有较多的特殊管控区域,其规划管控要求和建设空间存在显著的差异(表1),如国土综合整治与生态修复专项规划在落地实施层级的管控要求涉及综合植被覆盖度、生物多样性指标及新增生态系统固碳量等指标,这些专业的管控要求如何与传统的村庄规划有机融合仍需进一步探索。由此可见,在城镇建设空间之外,详细规划与专项规划的衔接机制还存在一定缺失,影响了规划的落地实施。

2.2 土地发展权分配失衡,纵向传导路径受阻

划定或调整生态保护空间、农业发展空间和城镇发展空间的本质就是土地发展权的合理配置^[24]。在生态保护空间和农业发展空间内,发展限制性较大(特别是生态保护红线和永久基本农田保护红线范围内),土地用途、规模和位置均有明确要求;而在城镇空间内,发展限制相对较小,除数量规模、开发强度、配置标准以及部分特殊的用地布局要求外,其他规划要素可适当调整。从成本效益来看,保护农业或生态空间需要投入大量的人力、物力和财力,成本相对较高且收益转化机制尚未形成,难以激发当地政府的积极性,城镇发展空间则可以通过出让土地、税收等方式获得财政收入以支撑公共财政,因此各地政府都希望能够争取到更多的发展空间,这在一定程度上加大了国土空间规划的纵

表 1 土地整治项目规划设计标准与控制性详细规划编制成果技术准则对比

对比维度	《土地整治项目规划设计标准》	《佛山市控制性详细规划编制成果技术准则》
规划目的	改善项目区特定的山水林田湖景观,提升土地的生态景观服务功能	作为城乡规划主管部门发放规划行政许可、实施规划管理的依据
配套设施/工程	土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田输配电工程、农田防护与生态环境保护工程等	公共服务设施、市政公用设施、交通设施、城市安全设施等
控制指标	田间基础设施占地率、耕地质量等别、耕作田块规模、灌溉设计保证率、农田防护面积、植被覆盖率、水土流失治理率等	地块的土地使用性质、土地使用兼容性、建筑面积兼容比例、用地面积兼容比例、用地面积、计容建筑面积、绿地率、建筑密度、配套设施(类型及规模)、城市设计要求、建筑状态、控制模式等

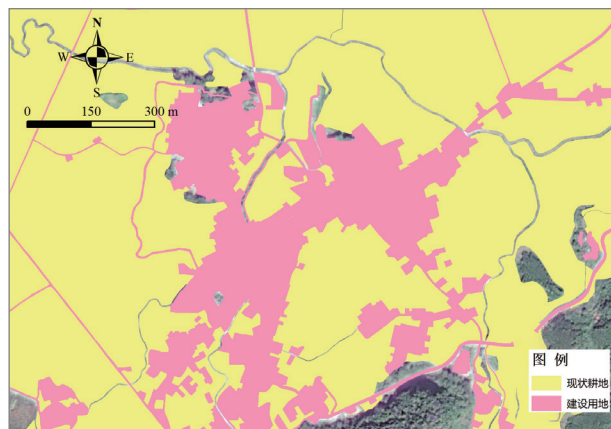


图 3 某城镇现状耕地及建设用地分布图

向传导阻力,主要体现在土地发展权分配的合理性不足、相关的补偿机制尚不完善等方面。

2.2.1 土地发展权分配合理性不足

目前关于如何划定城镇开发边界存在三种主张。第一种主张是要最大程度维护粮食安全、守住十八亿亩耕地红线,提出划定城镇开发边界应完全避让永久基本农田,并且严控占用稳定耕地的情况,做到“占补平衡”和“进出平衡”;第二种主张是要最大限度地保障城镇建设,即以完全满足地区发展的需求来划定城镇开发边界;第三种主张是在保障生态安全、粮食安全的基础上,通过科学方法预测未来 15 年的发展规模需求以确定新增规模,结合现状建设用地和城镇发展方向进行科学布局。这三种划定方法都存在一定缺陷:从第三次全国国土调查成果来看,部分城镇周边分布着耕地,乡镇内部也存在部分零散细碎的耕地图斑(图 3),虽然第一种划定方案最大限度地保护了耕地资源,但是也会极大程度地限制城镇集中有序的建设活动,同时也不利于耕地资源的集聚整合;第二种方法缺少对项目用地规模的合理性考量,实际上部分项目在获得批复前存在虚报、多报规模的情况,即缺少有效的可行性研究方案,地均产出、建设方案等远低于国家、省、市级的建设用地节约集约要求和行业要求,同时部分地区还存在占用永久基本农田和生态保

护红线的情况,违背了国土空间用途管制规则;第三种方法合理性较高,但是在市场经济背景下,各地的发展趋势具有多变性,根据常规趋势研究确定的方案弹性不足,难以应对市场变化的不确定性。

2.2.2 发展空间被压缩,配套补偿机制有待完善

对于一些以粮食生产和生态保护为主导功能的城镇来说,城镇发展规模会受到较多限制,在开发和保护博弈过程中通常处于弱势,争取到的发展规模偏小且通常会被要求通过棚户区改造、旧村改造、城乡增减挂钩等手段挖掘建设用地潜力。事实上,这些地区的保护任务相对繁重,财政压力较大,通过旧改或城乡增减挂钩来实现建设用地存量开发的策略难以实施:一是外围乡镇的开发建设布局零散、开发强度普遍较低,有条件进行更新改造的区域较少;二是部分地区权利主体改造意愿不强,尤其是部分农村地区居民希望保留祖屋,更新阻力较大;三是政府财力不足,旧改缺乏足够的利润空间,企业的更新驱动力不足;四是缺乏专业的管理机制和人才配置,实施更新难度较大。因此,这些以粮食生产和生态保护为主导功能的城镇发展空间被进一步压缩。

为了激发耕地保护、生态保护的积极性,保障生态产品和农产品供给,减轻地区的财政压力、突破发展困境,国

家发展和改革委员会目前正在推进《生态保护补偿条例》立法工作,但进展缓慢,补偿对象、补偿标准及补偿形式等信息尚未明确。此外,目前正在实行的生态补偿机制市场化程度不高,难以调动相关主体的积极性。

2.3 刚性与弹性界定不清,体系传导效率低

规划改革前,土地利用总体规划通过划定建设分区、永久基本农田保护区等方式限制开发建设行为,城乡规划则通过战略目标、空间结构等策略手段引导开发建设活动。相关研究认为传统土地利用总体规划确定的内容偏约束性,传导方式相对简单,侧重刚性管控,实施效果较好;城乡规划内容相对丰富,传导机制多样化,侧重弹性引导,传导效果较差^[1]。规划改革后,国土空间规划不仅融合了原来土地利用总体规划和城乡规划,还纳入了国土综合整治和生态修复等重要专项内容,内容更加多样化,因此明晰刚性管控和弹性引导内容十分重要。从目前规划开展的情况来看,永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线,以及耕地、自然保护地、蓄滞洪区、地质灾害高风险区划定等内容具有明显的刚性管控特征,规划要求下级规划必须将这些内容落实到空间上,并且高度限制建设活动;弹性引导内容的识别则相对较难,如社

区级的公共服务设施，实际情况中在符合相关配置标准的基础上其选址和规模可适当调整，其管控具有一定的弹性，但没有具体条文进行明确。由此可见，目前的刚弹结合机制仍存在诸多问题：一是通过刚性管控和弹性引导手段要达成什么目标？二是刚性管控和弹性引导的对象是谁，是空间界限还是规则界限？解决这些问题可提高规划传导的效率。

3 国土空间规划体系传导优化路径

国土空间规划是一项系统性工程，涵盖耕地保护、生态保护与修复、产业保障与优化、生活水平提升等各项目标。建立高效率、高质量的国土空间规划传导体系是优化国土空间用途管制制度的重要途径，对解决地区发展失序和治理失效、实现可持续发展具有重要作用。

“多规合一”改革后国土空间规划在体系建设上取得了一定成效，重点研究了城镇开发边界内总体规划与详细规划的传导问题，但缺乏对全域专项规划、详细规划的考量，难以应对复杂的实际情况和地方发展需求，为此本文从工程系统理论角度出发，提出以下优化策略。

3.1 厘清各类空间规划的关系，完善横向衔接机制

国土空间规划体系下的专项规划^[25]是侧重对特定区域（流域）、特定领域的统筹考虑和系统性安排，存在明显的空间层级式管理特征，其空间层级包括行政层级和非行政层级（长江流域、城市更新单元等），与总体规划设置的层级不完全对应。明确专项规划在国土空间规划体系中的功能定位，以及其与总体规划和详细规划的衔接机制，是实现特定区域（流域）、特定领域高效率、高质量管控的基础。因此，应对相关专项规划工作开展必要性和可行性论证，在明确其功能定位的基础上，深入研究各专项内容的规划层级以及其与总体规划、详细规划的衔接路径，保障专项规划能

用、好用、管用。

3.1.1 打通专项规划与总体规划的通道，强化专项规划的合法、合规性

综合运用“目录清单+动态管理”的手段，打通总体规划和专项规划之间的连接通道，即在总体规划中增设专项规划目录清单，明确专项规划的内容、深度要求、规划期限以及应当纳入总体规划的管控内容等。

此外，考虑到目录清单的管理手段虽然能够很好地衔接总体规划和专项规划，但是在管理上缺少弹性，难以应对不可预见的情况。因此，应进一步设计动态管理机制、优化专项规划目录清单管理手段，即专项规划名录调整或编制内容的重大变化应通过总体规划修编流程实现，优化完善专项规划功能定位是进一步健全实施机制的前提。

3.1.2 深化详细规划和专项规划的层级深度，强化衔接

(1) 健全详细规划的层级设置。

针对总体规划与详细规划“距离”过远的问题，借鉴上海、武汉、佛山等地的经验，合理设置中间层级，分解总体规划确定的发展保护目标，统筹单元内部的平衡发展。

首先，考虑城镇开发边界内外的差异性，制定管理单元划定技术路线。城镇开发边界内部管理单元的确定应综合考虑行政区划、功能分区、服务范围、特殊要素管控要求及线性要素，以实现高效管理、社区生活圈统筹建设、空间建设协调性等，对总体规划制定的目标进行分解和落实；考虑到城镇开发边界外部注重保护和修复工作，建设空间受到较大限制，详细规划管理单元的确定在考虑行政区划、功能分区的基础上，应重点关注保护和修复工作的整体性、保护空间的突出问题等因素。

其次，明确管理单元的功能定位。管理单元应将总体规划明确的城镇发展格局、空间保护格局、未来的工作重点等内容分解落实到更小的空间范围内，同时还应当充分考虑管理单元范围内的

发展建设现状和突出问题，针对性地提出策略建议和行动计划。此外，中间层级的设置是为了提高管理效率，因此按照“谁来管，谁来做”的基本原则将管理单元的规划编制和审批工作交由属地政府统筹负责。

(2) 深化专项规划的深度，对接详细规划。

通过明确专项规划与详细规划的衔接关系、建设国土空间详细规划“一张图”等，提高专项规划管控的可实施性和可行性。

首先，要强化专项规划在微观层面的可实施性，即按照特定区域/领域的实际需求设置达到详细规划深度的规划层级，如城市更新单元详细规划、国土综合整治单元规划。同时，为提高管理效率、减少规划工作的重复性，详细规划需要做好衔接工作，衔接相关专项规划要求预留出的规划空间，并结合区域管控要求明确该空间范围内的刚性管控指标，待相关部门论证审批工作完成，将不涉及专项规划内容的详细规划以及达到详细规划深度的专项规划共同纳入“一张图”管理平台。

其次，在国土空间详细规划“一张图”建设方面，除了将具体的管控要求（如土地用途、容积率、建筑高度等）纳入信息平台，还应将规划来源、利用指引、规划变更等信息一并纳入管理，并与实际用地信息管理数据库相关联，以提高审批、督查、规划实施评估、城市体检工作的效率，最终实现全流程用途管制。

3.2 优化实施机制及配套政策，疏通纵向传导路径

3.2.1 建立动态调整机制，优化土地发展权分配的合理性

在城镇发展空间有限的背景下，加强土地发展权分配的合理性是保障城镇长远发展、提高资源配置效率、优化国土空间保护与发展格局的基础。留白用地通常被认为是应对发展不确定性的有效手段之一^[26]，留白用地空间大多是为

城市长远发展或特大机遇预留的战略空间,如《北京市战略留白用地管理办法》明确提出“战略留白用地是为城市长远发展预留的战略空间,实行城乡建设用地规模和建筑规模双控,原则上2035年前不予启用”,这就难以应对2035年之前地方发展不确定性问题。为进一步优化土地发展权配置,保障各地在发展层面的公平性,建议在国家、省、市层面构建土地发展权动态分配机制:地方开发建设实行“建设指标+详细规划+规划许可”的管制方式,在规划近期目标年指标分配的基础上,结合城市体检结果和年度考核结果每五年对分配权重进行一次校正。其中,分配系数即为初始分配指标的相对百分比,考核指标体系权重依据主体功能分区性质进行倾斜,如重点生态功能区侧重对生态保护与修复方面的考核、农产品主产区注重对粮食生产效率的考核、城镇化地区着重考核工业品和服务产品质量等。此外,预留部分不受行政区划限制(即不属于某一特定城市或区县)的发展指标用于奖励在主体功能建设方面具有重大突破的地区(图4),以促进城镇空间、农业空间及生态空间的高质量建设。

3.2.2 推动生态产品市场化,健全生态补偿机制

当前生态空间、农业空间和城镇空间之间巨大的地租差和用地技术发展差异是各地政府及土地使用者想尽办法获取城镇建设空间的重要原因,也是我国探索生态补偿机制的重要驱动力。不断创新生态空间、农业空间经营手段是健全生态补偿机制的有效途径,其中推进生态产品市场化能够在一定程度上降低发展空间与保护空间之间的地租差。由于正外部效应的存在,公共资源通常存在被过度使用的现象。所有制理论认为,如果公共资源可以通过制度或技术上的改进而将其价值属性划归私有,就能构建市场机制,减少“公地悲剧”的发生^[27]。因此,一方面生态产品市场化建设应当通过制度改革消除或弱化公共资源的非

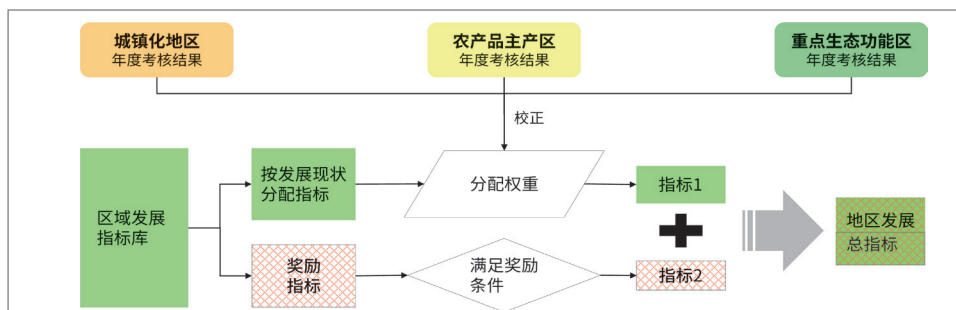


图4 城镇发展指标动态调整机制示意图

排他性,即大力推动自然资源资产产权制度改革,通过建立健全自然资源资产产权体系、明确自然资源资产产权主体等措施构建成本和收益的转化路径;另一方面政府还应通过构建生态产品价值评价体系、明确交易机制、完善监管体系等手段,加快建设生态产品交易平台,同时为避免生态产品被过度市场化,还需要运用政府规制手段对生态产品的数量和质量进行干预。此外,可借助不同的生态资源禀赋不断丰富生态产品种类及形态,以壮大生态市场经济。

3.3 明确刚弹管控机制,促进规划传导高效化

建立规则明晰、落实性强的刚弹管控机制有助于提高规划体系传导效率。针对当前刚性与弹性管控机制模糊的问题,一是要明确刚性和弹性管控的目的,二是要找准立足点,支撑各级政府的保护与发展目标。

首先,刚性管控的目的在于通过空间治理路径维护国家安全、规范发展模式,弹性管控的目的则是通过给予地方政府一定的自由裁量权,充分发挥市场经济优势、提高用地效率。因此,总体规划作为统筹各级政府发展意志、各类特殊空间/领域管控需求的综合平台,需要系统整理各专项领域的规划诉求,明确刚性管控内容和管控规则,同时进一步结合实际发展需求给地方留有自由裁量的空间;专项规划则考虑特殊空间/领域的专业性和整体性,明确其相关的刚性管控空间和管控规则,并按照规划深度将相关管控内容纳入对应层级的国

土空间总体规划或详细规划;详细规划作为自然资源主管部门规划行政许可、实施规划管理的重要依据,一方面要落实总体规划确立的刚性管控内容,另一方面要尊重市场规则,对政府与土地使用者的市场博弈结果进行落实。

其次,以规则为立足点有效提高各类空间的管控效率。以永久基本农田为例,其被认为是最具刚性管控的区域之一,目前中央相关部门正在通过立法手段进一步健全对永久基本农田的严格保护机制。但永久基本农田的管控也具有一定弹性,即为了保障民生、优化永久基本农田质量等,在符合《中华人民共和国土地管理法》等相关法律法规要求的情况下可以开展调整报批程序。相对而言,城镇开发边界内部开发建设可根据市场需求适当调整空间位置、范围边界等且不需要启动报批程序,具有较大的自由裁量空间,但其仍受总体规划的目标、指标及准入规则等内容的约束。由此可见,刚性管控与弹性管控具有相对性,以管控目的为指引,以搭建清晰的管控规则为出发点是破解当下刚弹管控困境的有效路径。

4 结语

本文主要探讨了国土空间规划体系传导的理论基础、现阶段存在的主要问题以及传导机制优化路径,以期为健全国土空间用途管制制度提供理论基础。在模块化理论认知的基础上,国土空间规划模块可以划分为基础模块(各级各类国土空间规划)和组织模式(规划体系传

导机制)两部分,标准化建设能够有效提高规划传导效率;从体系设置来看,国土空间规划传导包括横向衔接和纵向传导;从管控手段来看,国土空间用途管制存在刚性与弹性两种形态。目前,总体规划、专项规划与详细规划关系模糊,土地发展权分配失衡,管控的刚性与弹性内容不明晰等是导致国土空间规划体系传导效率不高的主要原因。因此,国土空间规划体系传导优化路径要从三方面入手:一是强化国土空间规划基础模块建设,建立健全专项规划的功能体系、实施机制,优化详细规划的层级设置,拉近与总体规划的“距离”,完善横向衔接机制;二是优化国土空间规划组织模式,通过动态调整机制强化土地发展权配置的合理性,健全生态补偿机制,推动生态产品市场化,疏通纵向传导机制;三是要进一步梳理刚弹管控机制,推动规划传导效率不断提高。

国土空间规划是一个复杂的系统,涉及国土空间开发建设、保护修复、修复治理和提质增效等内容。对于国土空间规划体系传导来说,降低各类规划在实施管理层面的独立性、强化规划系统各基础模块的相互依赖性和系统性是提高传导效率和管控效率的关键。然而,目前各类专项规划独立编制,在实际管理工作中却往往相互交织,规划管理和实施管理不完全适配。例如,某一城市更新单元通常混杂着生态修复、历史文化保护等工作,在项目实施过程中如何将这些相互独立的内容有机统筹起来仍需要进一步研究。此外,国土空间用途管制制度不仅要国土空间规划方面加强管制依据建设,还要构建科学高效的管制路径。因此,未来研究应着眼于全流程管控目标,进一步探索国土空间用途管制制度建设路径和优化策略,推动实现国家治理体系与治理能力现代化。■

[参考文献]

[1] 林芳菲. 德国空间规划的传导机制研究——以下萨克森州为例 [C]//2019 城市

发展与规划论文集, 2019.

- [2] 李晓策, 郑思俊, 张浪. 国土空间规划背景下上海生态空间规划实施传导体系构建 [J]. 园林, 2020(7): 2-7.
- [3] 占焕然. 国土空间规划背景下的南京市规划传导机制初探 [C]// 面向高质量发展的空间治理——2021 中国城市规划年会论文集, 2021.
- [4] 张琪, 卢进东, 巢佳玲. 生态空间规划与传导管控体系的构建——以武汉为例 [J]. 中国土地, 2021(8): 37-39.
- [5] 谭宇文, 李颖, 陈昌勇. 佛山市国土空间规划传导策略 [J]. 规划师, 2021(6): 60-67.
- [6] 陈川, 徐宁, 王朝宇, 等. 市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究 [J]. 规划师, 2021(15): 75-81.
- [7] 王朝宇, 马星, 轩源, 等. 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨 [J]. 规划师, 2021(15): 87-94.
- [8] 牛彦合, 焦胜, 夏依宁, 等. 基于红色旅游的国土空间规划层级传导与冲突协调研究 [J]. 自然资源学报, 2021(11): 2 723-2 735.
- [9] 金云峰, 陶楠. 国家公园为主体“自然保护地体系规划”编制研究——基于国土空间规划体系传导 [J]. 园林, 2020(10): 75-81.
- [10] 金云峰, 周艳, 周晓霞. 基于国土空间总规专项详细传导的市县级绿地系统专项规划编制研究 [J]. 园林, 2020(7): 20-25.
- [11] 石春晖, 高浩歌, 欧阳鹏. 市级国土空间总体规划传导机制研究——以许昌市为例 [C]// 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会论文集, 2021.
- [12] 刘合林, 聂晶鑫, 罗梅, 等. 国土空间规划中的刚性管控与柔性治理——基于领地空间与关系空间双重视角的再审视 [J]. 中国土地科学, 2021(11): 10-18.
- [13] 陈诗颀, 张梦, 黎慧. 控制性详细规划管控与上位空间规划衔接机制的思考 [C]// 面向高质量发展的空间治理——2021 中国城市规划年会论文集, 2021.
- [14] 鲍德温, 克拉克, 张传良. 设计规则模块化的力量 [M]. 北京: 中信出版社, 2006.
- [15] 眭廷全. 系统经济: 新经济的本质——兼论模块化理论 [J]. 中国工业经济, 2003(9): 7.
- [16] 周德生. 林地认定差异与“林地一张图”

的冲突及竞合探讨——以林业部门和国土部门林地认定为例 [J]. 林业科技通讯, 2016(9): 81-84.

- [17] 徐晶, 杨昔. 国土空间规划传导体系与实施机制探讨 [J]. 中国土地, 2020(8): 21-24.
- [18] 曾源源. 中国城市土地财政依赖的驱动机制及转型研究 [D]. 杭州: 浙江大学, 2020.
- [19] 任兴远, 吴郁玲, 王梅. 1998—2018 年中国城镇化发展与耕地压力动态关系研究 [J]. 中国农业资源与区划, 2022(6): 120-130.
- [20] 于正松, 程叶青, 李小建, 等. 工业镇“生产—生活—生态”空间演化过程、动因与重构——以河南省曲沟镇为例 [J]. 地理科学, 2020(4): 646-656.
- [21] 焦胜, 韩宗伟, 金瑞, 等. 信息化背景下国土空间规划刚性与弹性协同路径研究 [J]. 中国土地科学, 2021(11): 19-26.
- [22] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考 [J]. 中国土地科学, 2021(4): 1-8.
- [23] 高学武, 魏国学. 城镇化视野下城中村治理困局的破解之策 [J]. 宏观经济研究, 2014(3): 24-29, 56.
- [24] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用 [J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [25] 潘海霞, 赵民. 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨 [J]. 城市规划学刊, 2020(1): 17-22.
- [26] 蔡为民, 张亦弛. 基于“反规划”理论的村庄“留白”用地选取研究——以天津市洪水庄村为例 [J]. 中国土地科学, 2020(12): 34-43.
- [27] 朱柏铭. 公共经济学理论与应用 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2007.

[收稿日期] 2022-05-05;

[修回日期] 2022-07-10