

# 战略空间规划：国土空间规划语境下城市空间发展战略的新承载

谢杰锋，王磊

**【摘要】**国土空间规划新时期，仅通过前置于城市总体规划开展战略规划，以响应城市空间发展战略诉求的工作路径已经难以为继。基于“新常态”以来城市特定功能空间的研究演进，在分析伦敦、纽约等国外城市及我国珠三角地区城市关于战略空间的实践基础上，提出基于战略空间规划，构建与国土空间规划体系耦合的城市空间战略研究和传导新路径，并指出应强化既有国土空间规划对战略空间的“校核”，避免战略空间规划“供给过剩”现象。

**【关键词】**国土空间规划；城市空间发展战略；战略规划；战略空间

**【文章编号】**1006-0022(2023)09-0040-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**谢杰锋，王磊. 战略空间规划：国土空间规划语境下城市空间发展战略的新承载[J]. 规划师, 2023(9): 40-46.

## Strategic Space Planning: A New Carrier of Urban Space Development Strategy in the Context of Territorial Space Planning/XIE Jiefeng, WANG Lei

**【Abstract】** Strategic plan, prior to urban master plan, as a response to the spatial development needs, is difficult to continue in the era of territorial space planning. Based on the evolution of urban functional space research in the "new normal", and the practice of strategic space planning in global cities such as London, New York and China Pearl River Delta cities, the concept of strategic space planning is put forwards, which establishes a new path for the coupling of urban space strategic research and territorial space planning. It indicates the strategic space shall be checked by territorial space planning to avoid the oversupply of strategic space planning.

**【Key words】** territorial space planning; urban space development strategy; strategic planning; strategic space

城市空间发展战略始终是空间规划的关键议题。改革开放以来，伴随着经济社会的快速发展，国内相继兴起了“远景规划”“概念规划”“战略规划”等规划实践和研究浪潮<sup>①[1-3]</sup>，对城市空间发展战略进行了广泛研讨和实践，并且与法定的城市总体规划相互依托、相互促进，对城市空间发展产生了深刻影响。2019年印发的《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》，要求将主体功能

区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，如何在国土空间规划新时期谋划城市空间发展战略，成为当前学界、业界关注的重点。

在市县国土空间总体规划编制工作推进过程中，虽然出现了一些新的关于城市空间发展战略的探索和思考<sup>[4-5]</sup>，但是通过前置于城市总体规划开展战略规划，探讨城市空间发展战略的做法，较国土空间规划

**【基金项目】** 自然资源部陆表系统与入地关系重点实验室资助项目、广东省软科学领域重点项目(2019B101001012)、基于城市网络与产业网络的产城空间协同发展研究项目(2020-KY-011)

**【作者简介】** 谢杰锋，教授级高级工程师，注册城乡规划师，注册咨询工程师(投资)，广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划四所所长助理。

王磊，通信作者，教授级高级工程师，注册城乡规划师，广东省城乡规划设计研究院有限责任公司副总经理。

改革前已显著减少。同时,由于市县国土空间总体规划采用自上而下的推进模式,基本忽视了地方差异化发展战略和空间发展诉求,呈现出重刚性管控、轻战略引领的态势,引发了国土空间规划只是“资源保护型规划”的担忧。如何在国土空间规划语境下谋划城市空间发展战略与国土空间规划体系的耦合亟待探索。

## 1 回眸:国土空间规划改革前战略规划的分野

### 1.1 第一阶段:规模导向的远景规划(1980—1999年)

国内关于城市空间发展战略的研究可追溯到1980年<sup>[6]</sup>。邹德慈先生<sup>[7]</sup>分析了国内外城市“控制—疏散”“平衡—疏导”“多核心—疏解”“集约发展”等不同模式的空间战略,提出城市空间发展战略应追求经济效益、社会效益和环境效益相统一,并要与城市本身具备的条件相匹配。1980年以后,城市突破原定规划目标的情况成为常态,出现了超越近期(5年)、远期(15—20年)规划期限,超脱“城市性质—规划年限—人口规模—用地指标—用地规模—用地布局—工程配套”工程思维的远景规划,并在厦门、杭州等城市进行了规划实践<sup>[1, 8-9]</sup>。

这一阶段,通过远景规划将近现代以来西方城市空间结构研究的理论与国内日新月异的城市建设诉求结合起来,在规划编制中开始注重区域分析、宏观战略研究、城市框架和底线空间控制,通过提供终极或规模合理的空间方案,弹性、有针对性地响应城市空间发展战略诉求。

### 1.2 第二阶段:结构导向的战略规划(2000—2013年)

2000年以来,随着全面对外开放、加入世界贸易组织,以及分税制、土地

有偿使用制度、住房市场化等一系列制度改革红利的释放,全球化、工业化、城镇化进程加快推进,城市规划建设迎来新一轮高潮,同时也带来了城市竞争加剧、中央和地方政府关系变化、区域发展矛盾突出而协调机制尚未健全等问题<sup>[10]</sup>。由于城市总体规划需要体现国家或上级政府意志,不能完全反映地方政府的发展意图,无法成为地方政府的行动依据,加上规划编制内容、陈述方式与公共政策的运作要求和程序不匹配等,被地方政府认为是“不好用”的规划<sup>[11]</sup>。

2000年广州出台《广州城市建设总体规划概念规划纲要》,随后各大中城市陆续启动规划编制工作,形成了第一轮战略规划的编制探索。2010年左右,随着内外环境的转变和新一轮城市总体规划修编的开展,第二轮战略规划编制探索开启。两轮规划编制探索均是自下而上推动的,以提升城市竞争力为导向,以土地和空间为核心,以政府主导为方式,对战略规划的理论基础、编制内容、技术方法、工作程序等进行了广泛探讨,对城市治理方式和空间规划体系产生了深远影响。虽然当时空间规划的事权尚未统一,但是战略规划耦合了区域、产业、文化、生态、体制等多要素,极大地拓展了城市空间发展战略研究的创新成果。

这一阶段,战略规划一方面关注城市拓展方向、空间格局、主要功能区布局、重要基础设施布局、道路网络、市政工程系统等城市整体层面的结构性问题,体现城市空间发展战略的“结构性”<sup>[12]</sup>;另一方面突出问题导向,注重与世博会、亚运会等城市“大事件”的关联和互动,体现城市空间发展战略的“行动性”<sup>[13-15]</sup>。

### 1.3 第三阶段:治理导向的战略规划(2014—2018年)

2014年后,我国经济社会发展进入

“新常态”。2015年召开的中央城市工作会议提出“我国城市发展已经进入新的发展时期”,要求“转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力”。在此背景下,不少学者开始从治理视角探讨战略规划的转型。郑国<sup>[16]</sup>提出战略规划应从一种规划形式转型为城市治理工具,要实现从“政府主导”向“多元协调”、从“重结果”向“过程和结果并重”、从“宏大叙事”向“嘘寒问暖”转变;林丹等<sup>[17]</sup>认为战略规划应自上而下的空间控制型、支撑增长的投资引导型规划,向面向社会治理的公众意愿促成型规划转变,构建面向实施的行动框架;何鹤鸣等<sup>[18]</sup>认为战略规划作为地方政府治理工具,应当保持服务地方政府治理、引导城市发展的价值,并注重创新理念和方法,突出人本思维、创新思维、多情景思维和政策性思维。

这一阶段,战略规划从理念、方法、内容、形式等方面进行了转型探索,尝试从谋划城市“远景”的空间规划(一种规划形式),向凝聚城市发展“愿景”的共识平台(一种治理工具)蝶变,进而成为地方政府有效治理的工具。

### 1.4 小结:前置于城市总体规划开展,在规划体系内实现城市空间发展战略的线性传导

在国土空间规划改革前,无论是规模导向的远景规划,还是结构导向、治理导向的战略规划,均是前置于城市总体规划开展编制的。这些战略规划或形成城市空间发展战略立法(如天津),或成为地方规划体系的法定规划一环(如广州),或作为具有法定效力的规划文件(大多城市),均成为城市总体规划编制的依据,促成了城市空间发展战略向法定规划体系的传导和落实。见图1。

在国土空间规划新时期,仅通过前置于城市总体规划开展战略规划,再依托法定规划体系进行传导以落实城市空

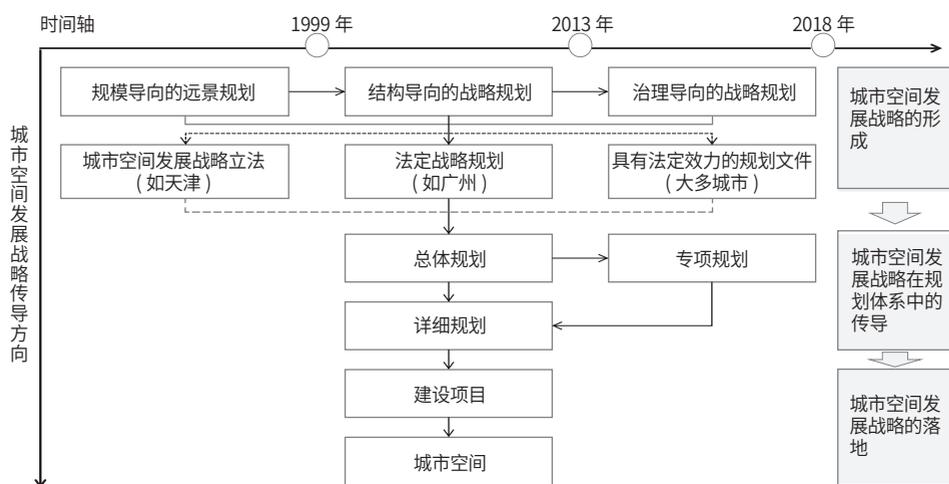


图1 国土空间规划改革前城市空间发展战略的研究和传导示意图

间发展战略的方式已难以为继：一方面，国土空间规划改革前的战略规划，与国民经济和社会发展规划、土地利用规划等其他部门的规划融合不足，缺少“多规合一”的研究视角，难以匹配国土空间规划全要素、全领域、全行动方略及精细化治理要求。另一方面，当前的空间规划尤其是城市重点地区的空间规划研究和实践，已呈现出一体化集成发展态势，而与总体规划高度耦合，与详细规划、建设项目等规划实施过程相对脱节的战略规划，未能充分响应城市重点地区的发展诉求，势必导致城市空间发展战略的谋划和传导不充分。

## 2 线索：战略空间规划实践探索

### 2.1 “战略空间”的概念界定

自经济社会发展进入“新常态”以来，学界和业界逐步认识到城市特定空间对于城市空间发展战略的支撑作用<sup>[19-21]</sup>，认为城市特定空间对城市发展目标的实现具有关键甚至决定性作用。刘云亚等<sup>[22]</sup>提出“战略地区”(Strategic Areas)的概念，认为战略地区是解决城市及区域发展重大问题或实现发展目标，具有战略性意义的重点发展地区，从空间生产视

角出发，战略地区经历了工业化驱动下的国家级开发区、城镇化驱动下新城新区、创新驱动下的新兴战略地区3个阶段演变。吴志强等<sup>[23]</sup>提出“大都市战略空间”(Metropolitan Strategic Space)的概念，指出大都市战略空间是整合城市资源、优化空间结构的抓手，在经济发展中具有决定性作用，是最为关键的空间，该类空间的合理规划与高效利用对大都市战略至关重要。屠启宇等<sup>[24]</sup>提出“区域战略空间”(Regional Strategic Space)的概念，认为区域战略空间直接承载国家或区域重大使命，发挥全局性功能作用，是一种作为“区域发展高地”的功能空间。

综上，可将“战略空间”界定为城市实体地域中具有特定范围和功能的区域，是整合资源要素、优化城市空间结构的抓手，对解决城市(区域)发展重大问题、实现发展目标具有全局性、关键性作用，是城市建设行动聚焦的关键区域。事实上，战略空间在经济社会发展和治理水平较高的地区(城市)，已有较多规划实践并与规划体系形成了深度耦合。本文以伦敦、纽约等国外城市及我国珠三角地区城市的战略空间规划实践为例，尝试阐述战略空间的类型、

特点及其规划与既有规划体系的关系。

## 2.2 国外关于战略空间的规划实践

### 2.2.1 伦敦：划定机遇区作为战略空间，贯穿于综合规划、专项规划、地方和社区规划各层次

2004年，大伦敦政府制定的第一版《伦敦规划2004》(The London Plan 2004)<sup>[25]</sup>首次提出“机遇区”(Opportunity Area)的概念，将机遇区界定为具有新开发能力的主要棕地地区和具有显著密度增长的潜力地区；《伦敦规划2011》(The London Plan 2011)<sup>[26]</sup>调整了机遇区的概念，将其定义为首都棕地的主要容纳地，具有容纳新住房、商业和其他开发项目能力的区域；《伦敦规划2021》(The London Plan 2021)<sup>[27]</sup>将机遇区的定义进一步调整为可以容纳住房、商业开发和多种基础设施，公共交通的连接性高、承载力强或具有显著改善潜力的重要区域。

《伦敦规划2021》依托9条大型基础设施增长廊道规划47个机遇区，并明确每个机遇区应增加的就业岗位和住房数量目标，提出发展策略。作为《伦敦规划2021》的实施专项，机遇区规划框架(Opportunity Area Planning Framework)对机遇区进行全面分析，确定机遇区在规划期内的战略优先事项和战略愿景。机遇区规划框架包括两个部分：一是机遇区整体概述，明确机遇区的整体特点和机遇区规划框架编制目的，对就业和住房增长、交通及公共设施优化等提出整体发展要求；二是每个机遇区各自独立的详细规划框架，旨在落实《伦敦规划2021》提出的目标要求，并为机遇区涉及的地方规划提供指导，内容包括空间规划、文化营造、功能分区、地区融合、公众参与等<sup>[28]</sup>。在地方和社区规划层次，与机遇区规划框架进行衔接，内容主要包括地方(社区)面临的问题和挑战、城市愿景、空间策略及政策措施等<sup>[29]</sup>。

见表 1。

## 2.2.2 纽约：将商业商务核心增长区作为战略空间，贯穿于综合规划、专项规划、地区规划和开发项目各层次

为保持全球城市领先定位，纽约将形成跨国公司的全球或区域总部、建立全球或区域金融中心、发展高度发达的生产性服务业作为城市规划的核心策略。为满足跨国公司总部、金融中心、生产性服务业对商务办公、商业活动的空间需求，纽约将曼哈顿、哈得逊河滨水区、布鲁克林中心区和长岛作为核心增长区 (Key Part for Growth)<sup>[30]</sup>，并在全市层面对综合规划、特定领域专项规划、重要地区规划和开发项目等不同层次规划进行部署。

《共同的纽约：为强大和公正城市的规划》(One New York: The Plan for a Strong and Just City)<sup>[31]</sup>是纽约全市层面的综合规划。该规划支持金融、保险和房地产等核心产业发展，投资创业企业所需的新型专业化空间，在商务核心区增加办公空间，同时通过调整区划 (Zoning) 的方式，促进现有和规划新增的核心商务区发展。纽约通过制定特定产业空间专项规划，明确全市孵化中心，为创意文化、商务办公、创新创业等活动提供多种类型可支付的产业空间；制定工业发展对策，增加现代化的工业空间，强化工业商务地区并帮助工业企业获得资金支持。针对 4 个核心增长区，纽约制定了重要地区的发展规划和战略研究，详细谋划和部署重点项目，布局新的居住空间，强化公共交通服务，复兴滨水空间，并通过重新调整区划等手段，提升重点地区的空间可达性和环境质量。见表 2。

## 2.3 我国珠三角地区城市战略空间典型实践

珠三角地区是我国经济发展和社会

表 1 伦敦不同层次、类型规划关于机遇区的规划内容及特点

规划名称 (层级)	关于机遇区的规划内容	内容特点
《伦敦规划 2021》(综合规划)	明确机遇区的数量、位置，提出发展策略指引	界定概念，确定发展目标
机遇区规划框架 (专项规划)	包括机遇区整体概述和机遇区详细规划框架两个部分	落实《伦敦规划 2021》提出的发展策略，并就规划愿景、规划重点、基础设施布局等与地方和社区规划充分协调
地方和社区规划 (详细规划)	包括问题和挑战、城市愿景、空间策略、政策措施等内容	衔接机遇区规划框架，衔接和深化规划愿景、规划重点、基础设施布局等内容

资料来源：根据参考文献 [25-27] 相关内容归纳整理

表 2 纽约不同层次、类型规划关于核心增长区的规划内容及特点

规划名称 (层级)	关于核心增长区的规划内容	内容特点
《共同的纽约：为强大和公正城市的规划》(综合规划)	在核心商务区增加办公空间，通过调整区划的方式，促进现有和规划新增的核心商务区发展	提出新的地产开发理念和区划调整，允许采用新的开发模式，并制定政策以保障办公空间可支付
特定产业空间专项规划 (专项规划)	建立全市孵化中心，提供多种类型可支付的产业空间；制定工业发展对策，稳固和拓展工业发展，增加现代化的工业空间，强化工业商务地区，帮助工业企业获得资金支持	针对特定产业空间发展制定专项规划
重要地区规划和开发项目 (详细规划)	划定曼哈顿、哈得逊河滨水区、布鲁克林中心区和长岛 4 个核心增长区，分别制定发展规划和战略研究	通过详细规划，部署重点项目，开发新的居住空间，强化公共交通服务，复兴滨水空间，通过重新调整区划等手段，提升重点地区的空间可达性和环境质量

资料来源：根据参考文献 [30-31] 归纳整理

治理水平最高的区域之一，也是规划创新最为集中的区域。近年来，珠三角地区城市从创新集聚、要素对流、存量空间等角度识别战略空间，开展特定规划，持续创新城市空间战略响应路径。

### 2.3.1 创新集聚的战略空间：广深科技创新走廊

2017 年 12 月，广东省发布《广深科技创新走廊规划》，提出“一廊 (主要交通通道)、十核 (核心创新节点区域)、多节点 (一般创新节点区域)”的空间格局，通过优化交通设施、城乡环境和公共服务，进一步促进创新人才、科技成果、创新型企业等要素集聚，形成产业联动、空间联结、功能贯穿的创新经济带。在《广深科技创新走廊规划》的基础上，

广州、深圳、东莞 3 市深化形成地市局面的规划。地市局层面规划进一步聚焦空间范围，细化分阶段发展目标，突出交通支撑和空间品质塑造。见表 3。

### 2.3.2 要素对流的战略空间：深汕特别合作区、广佛高质量发展融合试验区

(1) “飞地型”战略空间——深汕特别合作区

2011 年 5 月，深汕特别合作区正式设立，其前身是深圳 (汕尾) 产业转移园。深汕特别合作区位于粤港澳大湾区和深圳都市圈东端，总面积为 467.85 km<sup>2</sup>。经过 10 多年的发展，该区域已成为深圳第“10+1”区，进入由“深圳全面主导、直接管理，汕尾积极配合”的阶段。深

表3 广深科技创新走廊相关规划内容及特点

规划层级	规划名称	规划内容及特点
省级	《广深科技创新走廊规划》	依托广深高速公路、广深沿江高速公路、珠三环高速公路东段、穗莞深城际铁路、佛莞城际铁路等复合型的交通通道，通过交通网络体系建设、创新平台打造、人居环境提升等举措，构建共享、开放的科技产业创新中心
地市级	广州：《广深科技创新走廊广州段总体提升规划》《广深科技创新走廊广州段示范区规划》《广深科技创新走廊广州段综合交通系统提升规划》《广深科技创新走廊广州段景观系统提升规划》	总体提升规划：明确广州段的总体发展定位、规划目标，在优化功能空间、产业转型升级、集聚创新资源、改善生态环境、配套政策创新等方面提出具体行动策略，并对现有规划提出优化思路 示范区规划：进一步明确示范区的定位、功能和规划提升策略，提出对现有规划的用地布局、道路交通、公共服务设施、生态景观、市政公用设施等方面的优化方案；落实近期城市重点项目，并在此基础上增加其他近期建设项目，最终形成具体项目 交通系统提升规划：提出研究区域内的交通衔接措施与交通黑点地段的改善建议，加强创新节点和区域的联系，针对构建轨道交通、高速公路等复合型、便捷化的交通廊道和网络，提出具体措施和建立项目库 景观系统提升规划：对广深高速公路景观系统提出总体优化方案，对高速公路两侧主要的景观空间提出分类改造建议，对高速公路防护带制定环境提升方案，最终形成具体项目库
	深圳：《深圳建设广深科技创新走廊实施方案》	进一步明确分阶段发展目标，细化并增加创新节点谋划
	东莞：《广深科技创新走廊（东莞段）空间规划》《广深高速公路（东莞段）沿线环境品质提升规划方案》	空间规划：以创新核重构市域空间格局，依托“三带”协同创新，塑造通道城市优势，通过市镇联动提升全域空间品质 环境品质提升规划：立足本土特色和科技创新走廊特色，提出改造原则、风貌提升策略、改造方法，确定绿化和环境提升、景观节点和立面改造等135个专项提升工程

汕特别合作区已编制国土空间总体规划、控制性详细规划及道路等基础设施专项规划，完全融入了深圳“两级三类”国土空间规划体系。该区域各层次的国土空间规划强化区域协调，重点推动基础设施、公共服务、生态环境、产业经济等要素的协调；注重提升空间品质，吸引跨区域创新要素、创新人群的集聚，培育发展创新产业；发挥和彰显资源环境价值，打造面向未来的创新空间。

(2) “边界型”战略空间——广佛高质量发展融合试验区

自2008年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020)》发布以来，为推进广佛同城化发展，广州、佛山两市陆续构建了包含发展规划、道路交通

基础设施专项规划、边界地区规划等在内的多层次规划体系。2019年5月，两市提出沿197 km长的广佛边界共建广佛高质量发展融合试验区(以下简称“试验区”)，总面积为629 km<sup>2</sup>。

试验区已建立包含规划纲要、建设总体规划和实施方案等不同类型规划的规划编制体系<sup>[32]</sup>，并与地方国土空间规划体系高度耦合，其中试验区建设总体规划对空间进行分类，对生态格局、环境保护、区域交通及市政设施廊道、关键节点(产业发展、服务共享)等进行刚性控制，细化分解后纳入市区国土空间总体规划、详细规划。对于其他区域，则尊重既有法定规划和地方行政主体意愿，进行弹性控制。

### 2.3.3 特定的存量空间: 村镇产业园、轨道交通站点周边地区

佛山顺德区聚焦村级产业园，通过编制《顺德区高质量推动村级工业园升级改造总体规划》，对现有382个村级工业园进行摸底整合，划定20个产业集聚区和30个主体园区，形成产业主题鲜明、成片开发的产业园区。同时，推动产业空间、城市公共空间、生活休闲空间协同发展，联动总体规划和控制性详细规划修编，推动村级产业园升级改造，实现“再造一个产业顺德”的目标。

东莞遵循“建轨道就是建城市”的理念，聚焦轨道站点周边地区，构建包含TOD总体策略研究、线路/片区TOD规划、站场TOD综合开发规划及站场综合体概念方案、站场TOD综合开发规划深化等不同层次和深度规划在内的TOD规划体系，与现有规划体系深度耦合，通过轨道交通站点集聚人流、物流、信息流、资金流等，引导轨道交通站点周边用地节约、集约、合理开发，提升空间品质，优化城市空间布局。见图2。

## 3 思考: 依托战略空间规划, 开辟耦合新路径

### 3.1 形成战略空间规划与国土空间规划体系的耦合, 强化城市空间发展战略传导路径

国土空间规划时期，战略空间已经成为地方推动区域协同、实现资源整合、优化结构的抓手。战略空间规划应与国土空间规划体系耦合，贯穿于总体规划—专项规划—详细规划等各层次，成为承载和落实城市空间发展战略的平台。在伦敦和纽约，城市战略空间规划与法定规划体系形成了密切耦合，深度贯穿于法定规划全过程：一方面，城市战略空间的谋划成为全市层面综合规划谋划的重要内容；另一方面，战略空间专项规划(如伦敦的机遇区规划、纽约的特定

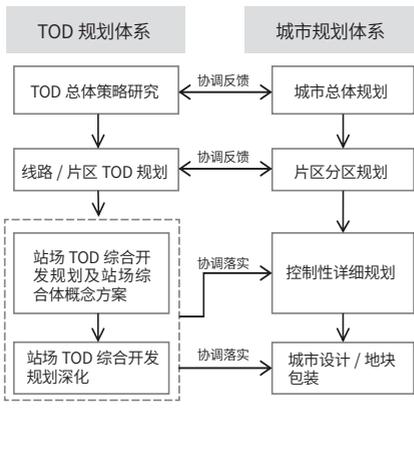


图2 东莞 TOD 规划体系与城市规划体系协调反馈关系示意图

资料来源：根据《东莞市轨道交通站场 TOD 与 TID 规划研究技术指引（试行）》相关内容改绘

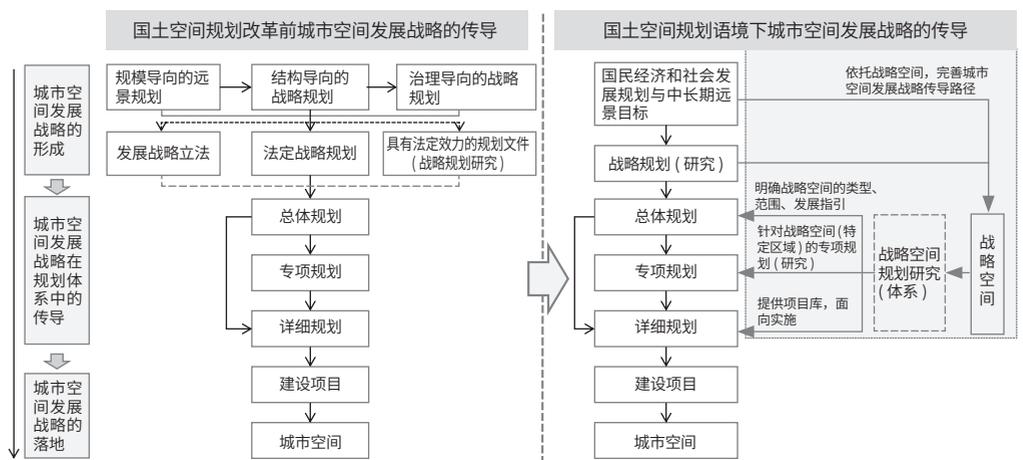


图3 国土空间规划语境下城市空间发展战略研究和传导路径转化示意图

产业空间规划)作为综合规划的支撑,与面向实施的地方和邻里规划高度互动。在我国珠三角地区,地方通过开展专门战略空间规划研究与法定规划体系进行联动:一方面,面向创新驱动发展、制度改革赋能、城市空间拓展模式转变等新的发展形势,识别创新要素高度集聚的空间、要素对流的空间、特定的存量空间等不同类型空间,作为城市空间发展战略的抓手;另一方面,基于这些战略空间,地方或开展专门的规划研究(如广深科技创新走廊的相关规划研究),或形成相对完善、制度化的研究体系(如东莞轨道交通站点周边地区的相关规划研究),再反馈至法定规划体系,在传统的、依托战略规划自上而下的传导路径外,开辟了城市空间发展战略传导的新路径。

当前国土空间规划体系仍在建立过程中,战略空间规划与国土空间规划体系的耦合难以一蹴而就,直接与法定规划体系形成深度的关联耦合(如伦敦、纽约等国外城市模式),需要依托战略空间开展专门的战略空间规划研究(或形成制度化的规划研究体系),与总体规划、专项规划、详细规划等各类型国土空间规划形成系统关联反馈,完善城市空间发展战略的传导路径。其中,在总体规

划层次,结合城市发展战略识别具有显著发展潜力、与地方施政高度关联的战略空间,明确类型、范围并制定发展指引是规划重点;在专项规划和详细规划层次,需要进一步分析战略空间的资源本底、现状问题,明确发展愿景和规划策略,落实区域协同、资源整合、绿色发展等要求,制定面向实施的详细方案和项目库。见图3。

### 3.2 强化对战略空间的“校核”,避免规划“供给过剩”

不同尺度的战略空间会呈现不同的特征、机理,需要制定差异化的空间规划策略才能精准应对。同时,战略空间的发展与地区所处发展阶段、治理能力、施政重点等因素高度相关,需要结合地方实际开展研究。

自然资源部发布的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》明确指出,编制市级国土空间总体规划应以第三次全国国土调查为基础,统一工作底图底数;分析当地自然地理格局,开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价(以下简称“双评价”);对现行城市总体规划、土地利用总体规划等空间类规划和相关政策实施进行评估,开展灾害和风险评估(以下简称“双评估”)。

由此可见,要强化既有市县国土空间总体规划成果对战略空间的“校核”:一是突出区域比较优势,与区域具有类似发展定位的功能空间相比,城市特定的战略空间应具有一定的比较优势;二是强化“双评价”约束,在选址上,战略空间应位于适宜城镇建设的空间,避免侵占高敏感生态空间、高品质农业空间;三是强化“双评估”约束,战略空间的选择应考虑是否能够解决城市发展中的关键问题,同时具备较强的建设实施可行性。

总体来说,在通过战略空间助力城市空间发展战略传导的同时,要强化既有国土空间规划对战略空间识别和选择的“校核”,增强战略空间的针对性和有效性,避免战略空间规划“供给过剩”。

## 4 结束语

改革开放以来,为响应经济社会和城市建设快速发展要求,产生了前置于城市总体规划的战略规划研究和实践。作为城市总体规划的编制依据,战略规划促使城市空间发展战略纳入法定规划体系,发挥了拓展城市空间的战略引领作用。在国土空间规划语境下,随着战略空间的作用日渐显现,在战略规划—

城市总体规划的传统路径外,需要基于战略空间与法定规划体系形成新的深度耦合和传导路径,以实现城市空间发展战略的全面传导。

当前,首轮市县国土空间总体规划编制渐近尾声,在该轮规划编制中,普遍采用了“双评价”“双评估”等技术方法,以及大数据、人工智能等新的技术手段,对城市自然资源、发展条件等方面进行了全方位的梳理分析,为因地制宜、全面准确地识别战略空间提供了条件。在此基础上,应强化市县国土空间总体规划成果对战略空间识别和选择的“校核”,杜绝“拿来主义”,避免规划“供给过剩”。战略空间价值的实现在于“实施”,如何结合地方特点,围绕战略空间构建集“策划—规划—设计—建设—运营”于一体的规划研究体系,如何结合不同类型的战略空间,基于资源资产价值化、“碳达峰”和“碳中和”等新理念,运用土地综合整治等政策工具,引导宜居、韧性、智慧的城市建设,仍需要持续的实践探索。■

#### [注 释]

①为了便于表述,除特别指出之外,本文中提到的“战略规划”,包括前置于城市总体规划开展各类“远景规划”“概念规划”“战略规划”等研究和实践。

#### [参考文献]

- [1] 杨保军. 城市远景规划刍议 [J]. 城市规划, 1995(4): 10-14, 64.
- [2] 陈秉钊. 从远景规划到概念规划 [J]. 城市规划汇刊, 2003(2): 1-4.
- [3] 罗震东, 赵民. 试论城市发展的战略研究及战略规划的形成 [J]. 城市规划, 2003(1): 19-23.
- [4] 陈研新, 袁媛, 李宝儿. 国土空间规划中发展战略规划路径转变: 框架、愿景到绩效: 湛江、黄石与北海的对比研究 [J]. 规划师, 2020(12): 66-71.
- [5] 李家志. 空间战略在珠海国土空间规划中的引领作用探讨 [J]. 规划师, 2021(14): 67-72.

- [6] 罗震东, 王兴平, 张京祥. 1980年代以来我国战略规划研究的总体进展 [J]. 城市规划汇刊, 2002(3): 49-53, 80.
- [7] 邹德慈. 大城市空间发展战略的几种模式 [J]. 学习与研究, 1986(9): 36-39.
- [8] 李志宏. 城市远景规划方法探讨 [J]. 城市规划汇刊, 1996(5): 21-26, 65.
- [9] 马裕祥. 杭州城市发展的区位背景分析与远景规划构想 [J]. 杭州大学学报(哲学社会科学版), 1991(1): 38-42, 59.
- [10] 张兵. 敢问路在何方: 战略规划的产生、发展与未来 [J]. 城市规划, 2002(6): 63-68.
- [11] 邹兵. 由“战略规划”到“近期建设规划”: 对总体规划变革趋势的判断 [J]. 城市规划, 2003(5): 6-12.
- [12] 李晓江. 关于“城市空间发展战略研究”的思考 [J]. 城市规划, 2003(2): 28-34.
- [13] 陈浩, 张京祥, 宋伟轩. 空间植入: 大事件对城市社会空间演化的影响研究: 以昆明为例 [J]. 城市发展研究, 2010(2): 110-116.
- [14] 易晓峰, 刘云亚, 许智东, 等. 2010广州战略规划与亚运场馆布局规划 [J]. 城市规划, 2009(增刊1): 41-45, 68.
- [15] 李静, 郭友良, 李郁. 城市大事件空间影响的政治经济学解释: 以后亚运时期广州空间拓展为例 [J]. 现代城市研究, 2021(4): 43-49.
- [16] 郑国. 基于城市治理的中国城市战略规划解析与转型 [J]. 城市规划学刊, 2016(5): 42-45.
- [17] 林丹, 罗彦. 从远景到愿景: 空间战略规划的复兴与编制内容方法分析 [J]. 国际城市规划, 2015(5): 31-40.
- [18] 何鹤鸣, 张京祥, 崔功豪. 城市发展战略规划的“不变”与“变”: 基于杭州战略规划(2001)的回顾与思考 [J]. 城市规划学刊, 2019(1): 60-67.
- [19] 周岚, 崔曙平. 新常态下城市规划的新空间 [J]. 城市规划, 2016(4): 9-14, 26.
- [20] 赵云毅, 赵坚. 新产业革命推动城市空间资源再配置 [J]. 经济与管理研究, 2019(9): 68-78.
- [21] 闫岩, 柏巍, 吴耀华, 等. 生态文明视角下的城市空间资源配置策略研究: 基于岳阳 2049 战略规划的研究实践 [J]. 城市规划学刊, 2017(增刊2): 124-129.
- [22] 刘云亚, 韩文超, 闫永涛, 等. 资本、权力与空间的生产: 珠三角战略地区发

展路径及展望 [J]. 城市规划学刊, 2016(5): 46-53.

- [23] 吴志强, 郑迪, 邓弘. 大都市战略空间制胜要素的迭代 [J]. 城市规划学刊, 2020(5): 9-17.
- [24] 屠启宇, 余全明. 长三角区域战略空间的内涵特征、运行逻辑与规划策略 [J]. 城市规划学刊, 2022(4): 71-77.
- [25] London City Hall. The London Plan 2004[R]. 2004.
- [26] London City Hall. The London Plan 2011[R]. 2011.
- [27] London City Hall. The London Plan 2021[R]. 2021.
- [28] 程嘉梵, 陈明星. 英国机遇区规划对中国国土空间规划的启示 [J]. 自然资源学报, 2022(11): 3019-3032.
- [29] 田颖, 耿慧志. 英国空间规划体系各层级衔接问题探讨: 以大伦敦地区规划实践为例 [J]. 国际城市规划, 2019(2): 86-93.
- [30] 王兰, 刘刚, 邱松, 等. 纽约的全球城市发展战略与规划 [J]. 国际城市规划, 2015(4): 18-23, 33.
- [31] City of New York. One New York: The Plan for a Strong and Just City[R]. 2015.
- [32] 吴军, 冯萱, 叶颖. 面向协同治理的同城化规划编制方法探索: 以广佛高质量发展融合试验区规划为例 [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.

[收稿日期] 2023-05-12