

存量空间 增量价值：国土空间详细规划 转型及实施路径改革

黄 玫

【摘要】进入存量时代，如何编制和实施国土空间详细规划，成为深化“多规合一”改革，提高城市规划、建设、治理水平，以及促进城乡高质量发展的关键。基于存量时代背景，分析存量空间中增量价值的产出与构成，提出国土空间详细规划对于盘活存量空间与挖掘增量价值的作用，并针对存量建设空间和非建设空间面临的详细规划转型问题，提出国土空间详细规划转型的核心是变革规划实施手段，进而探讨建设空间和非建设空间的详细规划编制与实施手段的变革路径。

【关键词】存量空间；增量价值；详细规划转型；规划实施

【文章编号】1006-0022(2023)09-0009-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】黄玫. 存量空间 增量价值：国土空间详细规划转型及实施路径改革 [J]. 规划师, 2023(9): 9-15.

Added Value of Built-up Space: Transition and Implementation Path of Territorial Space Detailed Planning/
HUANG Mei

Abstract In the era of urban redevelopment, the compilation and implementation of territorial space detailed planning has become crucial in improving the quality of urban planning, construction, and governance, as well as the quality of urban-rural development. The output and composition of added value in built-up space are analyzed, and the role of territorial space detailed planning in the exploration of the added value is put forward. It argues that the core of territorial space detailed planning transition is planning implementation, and then the reforming approaches in the compilation and implementation of territorial space detailed planning for both constructive and non-constructive space are discussed.

Key words built-up space; added value; transition of detailed planning; planning implementation

0 引言

第三次全国国土调查公报数据显示，以 2019 年 12 月 31 日为标准时点汇总数据，我国的耕地面积为 191 792.79 万亩 (1 亩约等于 0.067 hm²)，园地面积为 30 257.33 万亩，林地面积为 426 188.82 万亩，草地面积为 396 795.21 万亩，湿地面积为 35 203.99 万亩，城镇村及工矿用地面积为 52 959.53 万亩，交通运输用地面积为 14 329.61 万亩，水域及水利设施用地面积为 54 431.78 万亩。在此调查现状的基础上，2022 年 10 月由国家层面组织划定的“三区三线”成果与《全国国土空间规划纲要 (2021—2035 年)》一起通过了党中央、

国务院审议，其中耕地和永久基本农田、生态保护红线是要守住的基本资源安全底线，城镇开发边界是至 2035 年前城镇开发利用的上限，由此可见我国已全面进入存量时代。

1 对存量时代背景与存量的理解

1.1 资源紧约束的存量时代背景

资源紧约束，意味着人类向自然界索取是有限度的。党的二十大提出的“中国式现代化”，其中重要的一条是“人与自然和谐共生”，这一目标的两大关键因素是“人”与“自然”，“人”是以人民为中心，要满

【基金项目】 科技部科技基础资源调查专项项目 (2022xjkk110504)

【作者简介】 黄玫，博士，注册城乡规划师，自然资源部国土空间规划局城乡详细规划处处长，中国城市规划学会规划实施分会委员。

足人民的物质文明与精神文明需求；“自然”是“人”所栖息的环境，是重要的底板，狭义的人居环境即人为创造、塑造的部分，是点缀在自然环境中的，而广义的人居环境则是全域的自然环境，因此人居环境本身就反映了人与自然的关系。从第三次全国国土调查可以看出，建设用地虽然不足国土全部陆域面积的 1/20，但是承载了几乎全部的社会经济活动。因此，“人与自然和谐共生”要求在利用自然资源（包括自然环境）时，需要有资源约束的认知前提，并处理好两者的关系^[1]。

同时，全国总人口规模增长已出现拐点，用地、经济价值与人口规模的比率（即人均效率）将快速下滑。随之而来的是城镇化率的增速也开始放缓，未来不可能再以 1 年 1 个百分点的增速快速城镇化，这是经济社会发展的正常规律。因此，靠增量驱动经济社会发展已经难以为继，建设用地的规模边际效应和效率边际效应已经产生。面对发展规律，重要的是如何在既有放缓的城镇化轨道上去寻找发现高质量发展的路径，换赛道行之，而非继续按照传统路径，依靠增量去拉动经济增速。

1.2 存量：从建设空间到全域空间

开发利用通常指的是建设行为，针对的是建设空间，因此在传统意义上，对存量的理解主要是针对建设空间。通常认为，只有在建设用地上，甚至很多时候局限在城市（镇）的建设用地上进行开发利用的建设行为，才能产生经济效益，创造经济价值。对存量的狭义理解，也就导致对空间价值创造的认识局限在追求经济效益上。

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，实现“多规合一”，这一改革也意味着国土空间规划体系较城乡规划体系而言，规划对象和范围发生了巨大变化，规划对象从建设单要素到建设保护多要素转变，范围从规划区扩展到全

域。这种转变促使规划者必须重新考虑空间的意义和价值，重新思考规划工具应当发挥的作用。

面对空间价值观的转变，存量不仅仅针对建设空间，也针对全域非建设空间。在生态文明建设引领下，“绿水青山就是金山银山”的“两山理论”说明了对于整个中华民族子孙后代而言，综合效益才是考量的重要标尺，要把控全域空间作为人类文明重要载体的生态性、经济性、社会性，实现经济效益、社会效益和生态效益叠加而成的综合效益才是空间价值所在。因此，对存量的关注不应仅局限于建设空间，还应当扩展至全域空间，盘点资源资产现状，摸清家底，在此基础上统筹各类空间的价值创造，以获得最大化的综合效益。

2 在存量空间中挖掘增量价值是空间开发利用的可持续之路

2.1 高质量发展目标下更注重空间价值

城乡高质量发展是以价值驱动为导向。“价值”首先是一个经济学术语，泛指客体对于主体表现出来的积极意义和有用性。通常反映出来的显化价值即经济价值，但是如上文所述，除此之外还有社会价值、生态价值等，而后两种价值是隐性的。

经济价值之所以最受关注，主要是因为其具有成熟统一且公认的核算方法（国民经济核算），可比性强，也常作为指标排名的重要权重内容。相对而言，社会价值与生态价值的量化核算尚处于

研究起步阶段，方法多样亦未形成共识，因此难以简明地进行横向比较。但对于纵向比较，也就是自身在时间维度上的比较，可以用客体感受作为评价参照。

不论是经济价值、社会价值还是生态价值，均可分为本底价值与附加价值。本底价值是基于空间本底产生的直接价值，附加价值是在空间本底产生直接价值之上，对外部产生的间接价值，这种间接价值可以是叠加在本身之上的其他方面的价值，也可以是对周边空间产生影响的价值。这一转化过程体现了从资源到资产再到资本的转化过程^[2]。见图 1。

所有以上价值驱动的、从资源到资产再到资本的转化之路，都需要有空间载体。另外，三维空间在二维平面上的投射（即土地），具有不可复制性和唯一性。如何给二维土地之上的三维空间赋权？可以通过规划空间的用地性质、开发强度等，给空间使用者以一定的土地发展权，从而达到空间赋能的目的，因此规划是空间价值形成的核心工具。在仅关注经济价值的快速扩张时期，增量空间是空间价值的主要载体。但站在全域视角，一定时期内各类空间的总量已被限定，即意味着进入存量时代，无法再仅通过增量空间去获取增量价值，存量空间的盘活就成为可持续发展的必由之路，换言之，必须挖掘存量空间的增量价值。

2.2 充分认识空间价值，分析增量价值的产出与构成

空间价值的产生有赖于空间资源的优化配置，以及高效使用。这种价值不是简单的加法效应，而是具有明显的乘

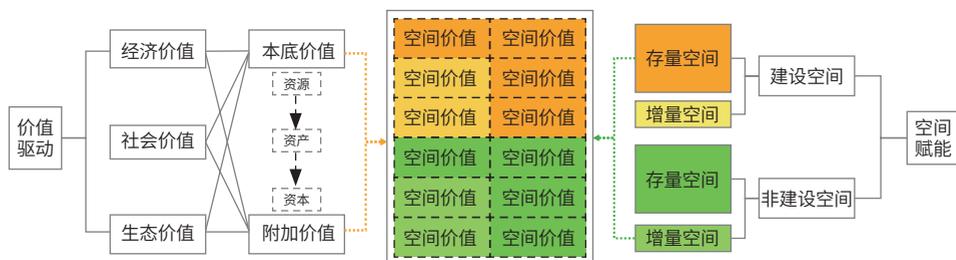


图 1 空间与价值的关系示意图

法效应。以空间承载产业为例，一个终端商品是经过前端研发、中端设计和后端生产而产生的，产业链的形成及高效率的调度配合可以实现学研产的转化，尤其是在工业区、产业区功能布局时，点状的研发、产品设计等功能的植入，可以优化完整产业链的布局，特别是受到“卡脖子”工程研发功能的助力，这类点状带动作用更具有明显的乘法效应。我国经济最活跃的两大区域——长三角地区和大湾区，不少产业链布局案例就是深谙乘法效应而取得成功。

如何将增量价值体现为经济价值、社会价值、生态价值，并叠加以获得综合价值的最大化？在增量价值的核算过程中，除了需要考虑土地账、建筑容量账、资金账平衡的经济价值核算，更需考虑生态账、民生账平衡的生态价值、社会价值核算。

增量价值等于单位空间的效率乘以增量空间的数量，所以要提高增量价值，就要提高单位空间的效率，或者提高增量空间的数量。当前大部分地方都是走提高增量空间数量的路径，因此空间不断扩张，而这种扩张不仅体现在平面建设用地的蔓延上，还体现在立体容积率的不断增加上。人们往往忽略除此之外还有别的路径可走，那就是提高单位空间的效率。换言之，空间的附加值越高，越不需要依赖追求数量。

$$T = u \times n \quad (1)$$

式中： u 为单位空间的效率； n 为增量空间的数量； T 为增量价值。

从公式(1)可以看出，要想有增量价值的提升，就不能仅仅着眼于增量空间的数量增加，更要关注单位空间效率的提升，这是一条提高增量价值的重要路径，尤其是在存量时代必须坚持的转型之路。

当把单一地块或单一项目的地块放到更大的区域中去看时，可以发现，单位空间除了本身创造的价值，还在一定程度上带动了关联的周边或者更大区域的单位空间创造价值，而一旦发生系统

性的叠加，其创造的空间价值可能就会更多，所谓“牵一发而动全身”，指的就是系统性的叠加效应。因此，对于空间价值来说，更重要的是找到“一发”的撬动点，发挥其带动形成更大系统连锁反应的作用。

$$T_i = a \times T_i^a + b \times T_i^b + c \times T_i^c \quad (2)$$

式中： T_i 为第*i*个单位空间的综合价值； T_i^a 为第*i*个单位空间的经济价值； T_i^b 为第*i*个单位空间的生态价值； T_i^c 为第*i*个单位空间的社会价值； a 、 b 、 c 为对应权重。

$$T_a = \sum_{i=1}^n T_i \div n \quad (3)$$

式中： T_a 为平均单位空间的综合价值； T_i 为第*i*个单位空间的综合价值； n 为能够撬动的系统性空间数量。

因此，在提升空间价值的方法上，要求有系统眼光，深刻理解城市复杂巨系统运行的规律，因为空间的经济价值、生态价值、社会价值在形成空间综合价值时，都需要有一定的权重系数，而不同价值的权重系数不相同，影响的内外因素、作用也不相同(表1)。这需要在综合研判时，通过对不同属性价值影响的重要性、关联性的定量分析，找到撬动点、发力点，才能产生叠加效应。以扩散效应带动系统的连锁反应，找到从量变到质变的快速通道，从而提升空间价值。当然，去衡量和评估价值时，也需要用均值法进行横向、纵向比较，以得出结论性判断。

2.3 盘活存量空间、挖掘增量价值的规划作用

《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》(以下简称《若干意见》)明确了“五级三类”的国土空间规划体系，其中“三类”中的详细规划“是对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”。“多规合一”之前的土地利用规划体系内没有详细规划，各级土地利用规划是在不同尺度对不同土地用途的安排，没有具体的规划指标约束，只有分级的用途管制，通过管制分区限定3大地类(建设用地、农用地、未利用地)的转用和用地审批等土地管理要求。相对而言，在《中华人民共和国城乡规划法》建立的城乡规划体系内，详细规划是对一定时期内城镇局部地区土地利用、空间环境和各项建设用地指标作出的具体安排，分为控制性详细规划和修建性详细规划，其中作为核发规划许可法定依据的是控制性详细规划。正是由于这种法定性，控制性详细规划成为调节空间权益权利的重要工具，通过载明各项规划指标的规划条件进行规划传导最终核实规划并予以确认，而不同地块的大小、划分、相互关系直接影响了各地块(对于划拨、出让而言通常表述为“宗地”)的价值，其显化表现在地价，也体现了市场对该土地价值的未来预期。当然，社会价值和生态价值在规划编制阶段体现稍弱，一旦进入实施、监督阶段，这两种价值就会逐步显化，其影响更为长期。详细规划作为规划工具，是对空间权益权利的再塑造，直接影响产权的变动，影响空间价值的实现，

表1 空间价值关系一览

价值	影响	权重	建设空间	非建设空间
经济价值(T^a)	内部相互影响大，即 T_i^a 相互影响大	a	$a > c > b$	$b > c > a$
生态价值(T^b)	外部影响大， T^b 与 T^a 、 T^c 影响大	b		
社会价值(T^c)	外部影响大， T^c 与 T^a 、 T^b 影响大	c		
综合价值(T)	为 T^a 、 T^b 与 T^c 的加总			

以及空间价值的高低。

例如,近期江苏省创新地试编了全国首个分层级、全体系、实施型自然资源资产保护和使用规划。这一规划是为了促进实现全民所有自然资源资产高效配置和保值增值,根据“两统一”职责与国土空间规划进行互动、协同。也就是说,在总体规划层面进行目标指标、空间分区和措施路径的衔接,突出价值导向和效益分析,通过自然资源资产保护和使用规划来引导详细规划单元的划分,并根据不同价值分区导向来设定指标值和设施引导要求;在详细规划层面明确空间、功能和指标指引,通过年度规划实施安排形成资产规划的配置计划,以“指标约束”“空间约束”来保障落地实施、成本收益测算和优化反馈。通过自然资源资产保护和使用规划与国土空间规划的互动及协同,实现了空间价值^①。

3 国土空间详细规划编制与实施管理改革是面向治理的转型

挖掘空间价值,需要就空间价值进行核算,而为了产生空间价值,需要针对空间的不同属性,探索从资源到资产再到资本的转化路径。作为实现空间价值的重要工具,这一转化路径同样也是国土空间详细规划实施的路径。因此,这一结果导向要求国土空间详细规划的编制与实施管理要面向实施治理转型。

在全面进入存量时代的当下,针对不同属性的空间,要立足资源资产现状,重点盘活存量,以增量撬动存量,以点状撬动区域,以点带面、以点串链,形成规模效应,形成正和博弈,避免零和或负和博弈。在建设空间中,空间价值是在所在区位、所处链条节点的撬动激活作用下形成的,因此存量与增量的联动效应将大大增强这一作用。在非建设空间中,不论是农业空间还是生态空间,更需要的是产生附加值融合的乘法效应,不应局限在农业价值或生态价值本身,

而应发挥其融合、复合功能的叠加作用,更注重社会价值与生态价值对经济价值的带动和促进作用,将“绿水青山就是金山银山”的“两山理论”更好地应用于实践^③。

3.1 存量建设空间面临的详细规划转型问题

建设空间中的传统控制性详细规划向上承接总体规划的刚性管控内容的传导性往往不足,着眼于微观安排和控制,只见“树木”(地块),不见“森林”(整体),很容易因盲目追求经济回报而陷入“就地论地”的局面,众多项目规划指标调整造成的合成偏差,累计后往往突破总体规划的刚性要求,引发局部人口规模超载、公共服务设施缺乏、开发强度过高和环境品质下降等问题。在进入存量时代后,以上刚性有余而弹性不足的问题更加凸显,矛盾更加突出,依托增量驱动的发展动力模式已经难以继,征收、拆迁、净地出让等的前期投入成本过大,未来预期不明^④。

存量用地再开发需要更加注重资源、资产的关系和群众需求^⑤,需要在国土调查、地籍调查、不动产登记的基础上摸清更新区域的空间资源底数、不动产权益关系和历史遗留问题^⑥,开展城市体检评估,了解群众需求和愿景,找准空间治理问题与短板,从而进行“量体裁衣”,有针对性地提出详细规划技术和政策方案,而远非当前成批量的“先把衣服做好、再往里套”就可以满足的。目前规划编制中用地边界与地籍权属边界衔接不够,缺少综合经济分析测算和对土地征收、储备、实施时序的考虑,导致规划指导实施的效果不佳^⑦。

因此,如何转型,要从更为综合的角度去度量空间价值,即综合核算经济价值、社会价值和生态价值。这需要详细规划在编制方法上的转型,除了传统控制性详细规划的规划管控指标式管理,更要注重全周期管理在规划编制环节的

预演,探索详细规划实施的有效路径^⑧。

例如,昆山在推进工业区产业更新时构建了评估体系,针对空间综合效率和运营效率等进行评估,作为编制全市工业区更新规划的前置。其中空间综合效率包括地块大小、容积率、建筑密度和使用情况,通过筛选产业类型(限制发展类)和地理区位(居住区周边)等限定条件,评估地块得分,按照得分情况提出保留提升、整治更新和建议腾退的类型。昆山的做法是在规划编制前做好相关研究和评估,根据现状进行打分。虽然是规划评估,但是指标并非局限在规划指标,而是引入了使用情况、运营效率等指标,这也体现了规划作为空间价值实现工具的综合性和统筹性^②。

3.2 存量非建设空间面临的详细规划转型问题

非建设空间中传统村庄规划仅聚焦农村居民点的建设,较少关注农民的生活、生产习惯,生活与生产环境割裂,照搬城市的功能分区模式,忽视了农耕文化与城市工业文化的差异性,导致规划不实用且实施困难。抛开农村居民点所处的更为广阔的农业空间、生态空间,仅谈点状建设用地本身,就无法全面认识乡村的空间价值。同时,传统农业是第一产业,仅凭对农产品的价值进行核算,其空间价值肯定无法与建设空间创造的价值相比。农业与第二、第三产业的关系需要根据农耕文化特征进一步融合,农业空间的价值核算模式区别于建设空间的价值核算模式,需要在农业价值的资源底线保障的基础上,附加带动的第二、第三产业的效益核算,形成综合的空间价值核算模式。

当然,非建设空间承载的主要是自然资源(主要是生态资源,农业资源也是广义的生态资源的一部分),当进行资本核算时,首先需要对其进行拆解。自然资源资本核算主要包括生态资产存量核算和生态产品流量核算两类,并可以细分为

实物量(功能量)核算和货币价值量核算两个阶段^[9]。自然资本首先是基于资产价值的估算,非建设空间大多为农业空间和生态空间,其自然资源的价值很难用投资总额去核算。相对于全球成熟且统一计量的国内生产总值(Gross Domestic Product,简称“GDP”),生态系统生产总值(Gross Ecosystem Product,简称“GEP”)的概念内涵与核算方法目前尚在探索之中,GEP核算不是对生态资产存量的核算,而是对生态系统服务流量的价值核算,目前主要的核算内容有物质产品价值、生态调节服务价值和生态文化服务价值^[10]。

例如,“两山理论”的发源地——湖州,近年在乡村地区的生态产业化方面开展了较多的实践探索,其以生态环境治理与保护为主要任务,通过实施“四边三化”“五水共治”,以及“治水、治气、治土、治矿”等治理行动,奠定了乡村生态产业化的环境基础;以美丽乡村、自然生态资源、现代农业、田园综合体带动了生态产业化^[11]。又如,广州以3种森林资源为主要研究对象,测算了森林资源作为生态资产的价值总量和价值结构,并通过对比分析,识别自然资源资产价值的影响因素,最终基于空间区位、保护利用程度、资源质量3个影响因素,提出自然资源保值增值目标下的生态空间规划策略^[12]。

4 国土空间详细规划转型的核心: 规划实施手段的变革

在问题导向、目标导向、结果导向下,为了充分发挥空间资源的价值,作为重要工具的详细规划要面向实施治理转型。从实施路径出发,要在“编制—审批—实施—监督”全周期各环节中对应寻找转型的关键点。从《若干意见》对规划实施体系的建构来看,国土空间规划体系较城乡规划体系有了较大扩展,除了传统针对建设行为的“详细规划+规划许

可”模式,还给出了其他规划实施路径,如“约束指标+空间准入”的规划实施路径。同时,全域全要素的国土空间规划不仅包括建设行为,还包括修复、保护、整治等行为。实施路径的变革也将带来编制方法的转型,即按照“管什么,批什么”“批什么,编什么”的结果导向逻辑编制规划。见图2。

4.1 建设空间的详细规划实施手段变革

对于建设空间的“详细规划+规划许可”管制方式,以行政许可的方式,依据详细规划给定的管控指标及要求,对确定性建设行为进行管制,强调需依法审查针对特定活动(即建设)的行为,重点在于“规划什么,许可什么”。规划的是空间功能,许可的是空间权利,创造的是空间价值,因此在很大程度上,详细规划阶段的博弈表象在于某个规划指标(如最为核心的容积率)的博弈,本质上却是权利的博弈。对于空间价值的计算,不能从主体的经济价值来核算,要从受影响的各主体的综合价值来核算。单纯从单体的经济价值来看,经济价值也许提高了,但从周边与其存在关联的其他单体来看,却产生了不可挽回的生

态损失,社会效益受到了巨大影响。那么,对于整体的空间价值而言,其实就是负空间价值,无法取得帕累托最优,从这一点来看,可以说规划工具产生的是负作用。

当前对于国土空间详细规划的改革,从实施治理的导向出发,要解决的也就是如何处理空间权利人的关系,如何形成帕累托最优,如何实现综合效益最大化、空间价值最大化。进入存量时代,如上文所述,要通过挖掘存量空间的增量价值去提升空间资源转化为资产、资本的效率,提高综合价值。因此,对于存量建设空间的详细规划,首先要厘清权利关系,在规划实施过程中更关注权利之间的相互作用,除规划许可这一法律认可的手段外,权益协商也是实施中的一种重要辅助方式,为了保障权益协商得以顺利进行,需要叠加政策,有了来自政府的背书,权益协商才能更好地辅助规划实施。

从规划实施路径导向至规划编制方法的变革,详细规划的编制就不能仅考虑空间功能布局与管控指标。在增量时代,没有多方权利人,空间功能布局与管控指标的执行尚且存在实施落地的困难,在存量时代,对建设空间进行重新

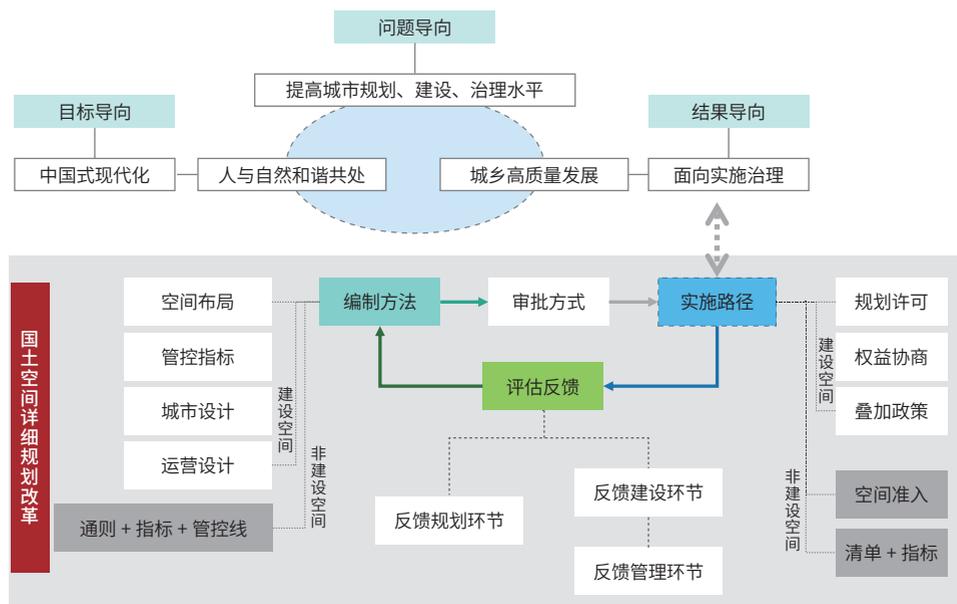


图2 国土空间详细规划改革的全周期关系图

征收再进行一级市场分配的成本高企不下,在这种情形下,多方权利人的博弈将成为详细规划编制的必由环节。也正是因此,在详细规划编制中势必引入更多的协商环节,而对城市设计、运营设计等手段的应用,也将帮助信息更透明、博弈更充分、协商更易达成。

城市设计、运营设计的关注点可以回到上文所述,不仅需要在地块、单元范畴考察规划工具对空间价值的提升效果,还要放到更大区域内去考察规划工具对周边区域的辐射影响能力,不只看其对产业链的完善作用,更要看其对社会价值的提升作用,以及各相关权利人甚至无利害关系人对空间品质的认可度。这些都能促成空间综合价值的提升。城市设计对空间形态的塑造具有显化效果,运营设计对未来时间周期内产生的空间价值有一定的预测作用,在详细规划编制改革中纳入这些手段,是未来面向实施治理更为细致的需求所向。

4.2 非建设空间的详细规划实施手段变革

非建设空间管制方式除了“详细规划+规划许可”,还有“约束指标+空间准入”。有别于“详细规划+规划许可”管制方式,“约束指标+空间准入”管制方式强调“约束什么,准入什么”,约束的是底线—下限,准入的是发展—上限,给予的是空间价值实现的各种可能路径。

区别于传统的详细规划,国土空间详细规划对空间的安排更为详细,因此对于建设空间的功能布局、强度控制、形态塑造更为有效,而对于更为广阔的非建设空间、开发建设量甚少的地区,国土空间详细规划需尽可能地维持现状或维护至较好的状态。在这种情况下,“约束指标”的方式显然更为实用,除了上位规划传导下来需分解到空间上的约束指标,各类管控线也同样具有约束效力。

“约束指标”的方式不以空间布局安排

为主,更多的是维持现状并辅以约束指标的限定,对“空间准入”的行为进行正负面清单化管控,这种管制是不确定的管制,在满足约束指标管控要求的前提下,只需符合正面清单或不在负面清单中,即可达到准入门槛,这是在一定框架内对各类行为的管控。但目前官方并未对“空间准入”的方式予以明确。从法律角度来说,行政许可也是准入的一种形式,但显然空间准入应当比行政许可这一特定形式更为灵活。

对于生态空间这类准入的规划实施手段,结果导向是为了促进生态产品的生产,提升生态与旅游、教育、科研等融合的附加价值,通过复合利用生态空间本身功能,发掘多种价值,体现生态服务产生的流量价值。胡咏君等^[13]提出应通过生态产品的价值化和市场化来促进生态产品的生产,指出要以“生态资源—生态产品—生态资产—生态资本”来引导生态产品的生产并促进价值转化,并构建“空间—产业—主体”三维分析框架,以处理好生态与产业、生态与空间、生态与主体之间的关系。这说明了空间对于生态、产业的支撑,拓展附加价值的必要性。

非建设空间的另一种类型是农业空间,农业空间有别于生态空间。对于我国这样长期人多地少的国情,耕地保护一直处于土地资源管理中的最优先等级,土地节约集约利用也是为了耕地保护。因此,要实现农业空间的价值,首先必然要保障粮食的供给,这也是粮食安全底线的基础性保障。在此基础上,应从巩固脱贫攻坚成果、实现乡村振兴的目标出发,促进农业现代化,以及农业与第二、第三产业的融合,通过农业的全产业链构建,增加农业空间除农业效益之外的附加值,提高单位空间效益,提升综合空间价值。因此,农业空间规划实施手段变革的底层逻辑有别于其他空间,是极限思维下以资源安全为首要目标导向的变革。例如,江西省出台了相

关文件,明确无需求的村庄可以乡镇为单元编制通则式村庄规划,主要内容包括“五线”“三指引”,即永久基本农田控制线、生态保护红线、村庄建设边界、历史文化保护控制线、灾害风险控制线5条重要控制线,以及村庄建设管控和风貌指引、公共和基础设施配套指引、国土综合整治与生态修复指引3项指引^⑨。江西省的做法就是把约束性的底线划清楚,规划出有严格限定功能的空间,以永久基本农田控制线限定粮田功能,以生态保护红线限定生态保护功能,以村庄建设边界对开发利用的建设空间进行限定,并以剩余的控制线及指引保障乡村地区的基本物质需求、精神需求。又如,南京提出了“耕保优先、行为管控、分区准入、分类管制”的原则,实现项目行为管控与分区分类空间用途管制相挂钩,耕地质量与空间布局关联衔接,推动了用途管制与国土空间规划的协同^[14]。南京的做法是先细分用途管制分区类型,将自上而下的“分区—用地”与自下而上的“项目—行为”相结合,依据保护重要优先级对耕地分梯次制定管制规则。这正是以底线思维为原则的方法探索。

4.3 建立评估分类反馈机制,完善详细规划全周期闭环

此轮空间规划改革的关键点还在于建立了“编制—审批—实施—监督”的全周期闭环,这一闭环对于促进规划工具螺旋式上升、实现规划目标具有重要作用。对于详细规划全周期闭环而言,评估反馈是承前启后的重要环节。评估中要加强对空间价值分类评价指数的研究,结合经济价值、生态价值和社会价值,通过对本底、附加价值的估测,加权得到综合价值,评估综合价值是否达到了存量空间增量价值的目标。评估成果应用不仅是规划编制的基础,还是对现行规划的实施监测^[15]。通过城市体检评估去检验上一轮规划、建设、管理等前序

环节是否有未完成、未到位、效果不佳等问题,在新一轮规划、建设、管理等后续环节中加以调整。建立评估分类反馈机制,对提高反馈效率很有必要,当然并非所有问题都需要在最前端的规划环节予以解决,根据分类也可以在建设、管理等后端环节中去解决。

一是规划层面的问题。人民城市以人民为中心,民生改善类别的评估在其中占很大比例,应有针对性地开展城市体检评估,存在的问题需要在不同类型、层级的规划中解决。大范围、大区域的结构调整需要在总体规划中完善,小范围、小片区的补足改善类调整需要在详细规划中实施,而迫切的问题应当考虑在近期规划的建设时序安排中加以解决。

二是建设层面的问题。规划层面并不能解决诸如建设标准规范导致的落地难问题,特别是老城区改造、城市更新项目等,往往无法套用增量的建设标准与规范,这种情况就要在建设层面采用提高技术、增加防护的手段或其他方式去解决问题。另外,对于老城区有安全隐患或因超期运营而导致运行能力下降的基础设施,应当基于反馈—实施机制,由相关建设主管部门制定维修更新计划,新建补足老城区的基础设施。

三是管理层面的问题。城市体检评估反馈的不足除了规划层面、建设层面的问题,还有管理层面的问题,如对于极端气候条件下灾害的预警,就不能依靠不断提高规划建设标准去抵御防范风险。这种方法的成本过高且不具有可操作性,可以依靠预警等级管理预案去解决,即对于所有类似防灾的规划建设,除了要考虑安全风险要素,还要考虑与建设成本、运行成本之间的平衡,通过优化风险预警和部门联动的预案来解决。

5 结束语

在存量空间中实现增量价值必须改

革详细规划,要转变详细规划的编制方法和实施手段。城乡高质量发展需要空间要素的保障,更需要空间规划的统筹引领,从系统治理找到增量价值的触发点。因此,编制详细规划时不仅要考虑空间的相互关系,还要考虑空间承载功能的互相关系,更要考虑功能布局相互作用产生的叠加效应。对于建设空间而言,在规划编制上采用空间布局、管制指标、城市设计、运营设计等相结合的方法,以增量带动存量,以点状带动链式反应,更好地提升更大区域的空间综合价值。对于非建设空间而言,在规划编制上采用通则、指标、管控线相结合的方法,给非建设空间更多融合、复合功能的可能性,把握优先序,在分梯次发挥其本身价值的同时,提高由融合、复合功能带来的流量价值。相对应的,详细规划的实施手段变革也要区分建设空间与非建设空间,以发挥不同方式用途管制的作用。对于建设空间而言,应采用“规划许可+权益协商+叠加政策”的组合方式;对于非建设空间而言,应采用“空间准入+清单+指标”的组合方式。同时,应建立评估分类反馈机制,完善详细规划全周期闭环,保障规划成为存量空间实现增量价值的有效工具。■

[注 释]

- ①详见2023年6月29日“江苏自然资源”公众号文章《全国首个分层级、全体系、实施型自然资源资产保护和利用规划在江苏试编成功》。
- ②详见2022年1月11日“自然资源部”公众号文章《昆山:以产业更新优化空间格局赋能城市高质量发展》。
- ③详见2022年6月22日发布的《江西省自然资源厅 江西省发展和改革委员会 江西省农业农村厅 江西省乡村振兴局关于进一步加强实用性村庄规划工作助推乡村振兴的通知》。

[参考文献]

- [1] 朱喜钢,周扬,王海成. 存量强约束下的微创规划:基于总体规划范式的辩证思维

与创新[J]. 规划师, 2018(4): 75-82.

- [2] 马世发,周星汝,胡蝶,等. 自然资源规划:概念辨析、科学逻辑与基本框架[J]. 规划师, 2023(3): 125-130.
- [3] 唐寄翁,徐建刚,郅艳丽,等. 自然资源资产管理与国土空间规划体系融合研究[J]. 规划师, 2020(22): 25-31.
- [4] 唐燕,刘畅. 存量更新与减量规划导向下的北京市控规变革[J]. 规划师, 2021(18): 5-10.
- [5] 曲冰. 从增量发展到存量更新:我国容积率管控技术的发展与挑战[J]. 规划师, 2023(1): 48-55.
- [6] 莫正玺,叶强,赵垚. 我国存量建设空间利用的政策、理论与实践演进脉络[J]. 经济地理, 2022(6): 156-167.
- [7] 徐辉,李长风. 我国存量建设用地再利用存在问题与应对措施[J]. 规划师, 2022(6): 95-100.
- [8] 姚江春,朱江,刘涛,等. 全生命周期的自然资源分区管制机制研究[J]. 规划师, 2022(12): 78-83.
- [9] 张彩平,姜紫薇,韩宝龙,等. 自然资本价值核算研究综述[J]. 生态学报, 2021(23): 9174-9185.
- [10] 石敏俊,陈岭楠. GEP核算:理论内涵与现实挑战[J]. 中国环境管理, 2022(2): 5-10.
- [11] 付洪良,周建华. 乡村振兴战略下乡村生态产业化发展特征与形成机制研究:以浙江湖州为例[J]. 生态经济, 2020(3): 118-123.
- [12] 刘涛,朱江,姚江春,等. 基于自然资源资产评估视角的生态空间规划策略研究:以广州市为例[J]. 现代城市研究, 2022(6): 95-100.
- [13] 胡咏君,吴剑,胡瑞山. 生态文明建设“两山”理论的内在逻辑与发展路径[J]. 中国工程科学, 2019(5): 151-158.
- [14] 官卫华,杨梦丽,朱晨. 乡村振兴战略实施下村庄规划管理制度创新:基于国土空间规划改革的南京实践探索[J]. 现代城市研究, 2023(2): 107-113.
- [15] 黄玫. 基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J]. 规划师, 2019(14): 53-57.

[收稿日期] 2023-07-08