

基于空间治理与空间规划逻辑思辨的国土空间体系建构

罗萍嘉, 刘天龙, 毕雪微

【摘要】党的二十大报告首次提出“国土空间体系”概念,这一概念与“空间治理”“空间规划”等相关空间概念易被学者混淆。从多学科视角出发,对“空间治理”与“空间规划”的概念及逻辑关系展开学理分析,并借助生物学双螺旋结构与科学哲学范式理论,构建空间治理与空间规划的范式耦合模型,进而探析国土空间体系的架构逻辑。在学理分析层面,空间治理与空间规划正经历双重转向,同时二者相互助力、相互影响,形成共生一体的二元关系;在理论框架建构层面,双螺旋结构为辨析二者的关系提供逻辑支撑,范式理论为模型“碱基”的选取提供理论支撑,且空间治理与空间规划的范式耦合框架能有效表征其学理关系;在国土空间体系建构层面,该模型为空间治理与空间规划提供了融合发展框架。

【关键词】空间治理;空间规划;国土空间体系;双螺旋结构;范式理论

【文章编号】1006-0022(2025)07-0045-09 **【中图分类号】**TU984.13、C912.81、D035.5 **【文献标志码】**A

【引文格式】罗萍嘉,刘天龙,毕雪微.基于空间治理与空间规划逻辑思辨的国土空间体系建构[J].规划师,2025(7):45-53.

Construction of the Territorial Space Planning System Based on Logical Thinking of Spatial Governance and Spatial Planning/LUO Pingjia, LIU Tianlong, BI Xuewei

[Abstract] The concept of "territorial space system" was first put forward in the report of the 20th National Congress, which is easily confused by scholars with spatial concepts such as spatial governance and spatial planning. The concepts and logical relations of spatial governance and spatial planning are studied from a multidisciplinary perspective, a coupling model of spatial governance and spatial planning paradigm is constructed with the help of biological double helix structure and philosophy of science paradigm, and the construction logic of territorial space system is explored under the interdisciplinary paradigm. The results are as follows: (1) In terms of academic analysis, spatial governance and spatial planning are both transitioning towards a symbiotic relationship under mutual influence; (2) In terms of theoretical framework construction, the double helix structure provides logical support for the analysis of the relationship between the two, the paradigm theory provides theoretical support for the selection of model "base", and the coupling framework of spatial governance and spatial planning paradigm can effectively represent the theoretical relationship; (3) From the construction logic of the territorial space system, this model provides a reference for the integrated development of territorial space governance and territorial space planning.

[Keywords] spatial governance; spatial planning; territorial space system; double helix structure; paradigm

0 引言

党的二十大报告强调,要“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。由此,“国土空间体系”成为继“空间规划”“空间治理”“国土空间规划”等之后在国家政策文件中被提及的新空间概念。

近年来,学者们不断探索国土空间体系的概念内涵、逻辑框架和实践路径,探索其历史演进、制度基础及运行逻辑,积累了一大批关键理论成果。学界普遍认为,国土空间体系主要由国土空间治理体系(Territorial Space Governance,简称“TSG”)与国土空间规划体系(Territorial Space Planning,简称“TSP”)两大体系

【基金项目】江苏省社会科学基金项目(23SHB014)、国家自然科学基金项目(52378082)、江苏省研究生科研与实践创新计划项目(KYCX24_2968)

【作者简介】罗萍嘉,博士,中国矿业大学建筑与设计学院党委书记、教授、博士生导师。luopingjia@cumt.edu.cn

刘天龙,通信作者,中国矿业大学公共管理学院博士研究生。tb23090001a41@cumt.edu.cn

毕雪微,中国矿业大学公共管理学院博士研究生。

构成^[1-2]。然而,当前对国土空间体系建构的研究侧重于宏观阐释,研究主题颗粒度较粗,且系统性不强。因此,科学建构国土空间体系框架,对空间治理与空间规划的概念及关系的辨析提出了迫切要求。

“概念”是构成理论的基本单元,也是开展学术研究的逻辑起点。任何一个学科或一项研究要趋于成熟,都要建立在对元概念的共识性理解的基础上。现代著名社会学家埃米尔·涂尔干指出,“概念是在时空演变中提炼的一个共有且抽象的表征”。任何概念的出现都与社会现象和时代背景密不可分,其内涵也会随着社会关系的演变而拓展或收缩。与此同时,在社会发展和转型过程中会伴随新概念的产生及旧概念的再生产。应当指出的是,即便是同一概念,在不同学科视角下往往也会呈现出不同属性的表征。倘若对不同学科共有概念的认知差异和壁垒不重视,极易导致相关概念混用,甚至出现同一概念在不同学科内“各自为政”的现象,极大地制约了学科间的“对话”。通过文献梳理发现,“治理”研究多存在于以政治学及公共管理学为主的社会科学中,而“规划”研究在地理学及城乡规划学等自然科学中最为常见。但“空间治理”与“空间规划”却常常同时出现在自然科学和社会科学领域的研究中,且二者经常被混淆使用。例如,“空间规划治理”“空间治理规划”“规划中的治理”等表述层出不穷,学界关于二者的概念及关系尚未达成共识。在新时期如何理解和把握这组关系,二者是并列关系还是主次关系?关于二者关系的争论焦点是什么?“空间治理消弱空间规划权威性”的说法是否合理?如何更精准地定位二者关系?针对这些问题,本文从“空间治理”与“空间规划”的概念出发,通过分析二者之间的关系,

理清相关争论焦点,同时为阐述国土空间体系的建构逻辑奠定理论基础。

1 空间治理与空间规划的概念辨析

1.1 空间治理

要回答什么是空间治理,关键是要明确空间治理中“空间”与“治理”的关系。在相关研究讨论中,颜昌武等^[3]提出“空间治理是空间中的治理,还是对空间的治理”之问,并将空间与治理的关系概括为“空间塑造治理,治理重构空间”。也有学者将“空间的治理转向”和“治理的空间转向”视作“空间治理”概念的两个理论渊源。尽管以上观点略有不同,但是究其本质,都是将“空间”与“治理”看作相对独立又相互依存的两个概念。然而,马克思曾说“空间是一切生产和一切人类活动所需要的要素”,这表明空间是事物的本质属性,不应完全外化于事物本身。这让人不禁发问,当前对“空间治理”概念的界定是否考虑过治理的空间维度这一层面?对此,时空统一论为深入认识“空间治理”概念提供了理论支撑。

此外,空间治理的内涵还包括治理的空间性,即“空间治理”应内含于“治理”概念的外延中。从“治理”概念本身出发探究其空间属性,这与两种常见理解存在本质区别:“空间中的治理”将空间视为承载各类变量互动的“容器”;“对空间的治理”将空间当作治理的直接对象;治理的空间性,则是将空间视作治理的要素和基本属性,使其独立于国家、社会和政治等变量而存在。本文所讨论的“空间治理”概念是基于第三种释义展开的。

1.2 空间规划

与非空间性规划相比,空间规划最

大的特点是:它是基于某一特定地理空间范围,且与物质空间现状和资源条件存在紧密联系的规划类型。空间规划发源于欧洲,随着城镇化发展水平的不断提高,规划模式由“重生产轻生态”逐渐向“公平与效率并重”转变。在我国,空间规划经历了从无到有、从单一空间类型规划到全域全要素、全生命周期规划的演进历程。空间规划是空间用途管制的依据和基础,空间用途管制则是空间规划的落实与保障。随着我国经济社会的快速发展,空间规划的内涵和种类也不断演变发展:从规划范围看,经历了从城市规划到城乡规划,再到跨行政区规划、流域规划、区域规划等的拓展;从规划目的看,实现了从满足经济社会生产生活基本需要,到以生态文明建设为理念,从增量规划向存量规划的转变;从规划内容看,完成了从“多规林立”到“多规合一”,再到国土空间规划体系建立的跨越;从规划理论看,经历了从新中国成立初期学习苏联模式的乌托邦主义,到借鉴德国、日本空间规划的方法论主义,再到数字规划时代理性主义的演变。

为进一步探析空间治理与空间规划的演变历程,本文基于中国知网数据库,对近二十年来以“空间治理”“空间规划”“国土空间规划”“国土空间体系”等为关键词的文献进行梳理,统计其累积发文数量(图1)。结果表明,关键词的复现频率与国家重大政策的出台存在显著正相关关系。在我国,2013年中共十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,此后关于空间治理的研究数量明显增加。我国的空间规划研究起步相对较早,且呈现快速增长的趋势。特别是2014年全国开展市县“多规合一”试点后,学界对空间规划的关注度大幅提升,但多数研究

聚焦于实践经验总结及技术革新探讨。

2019 年《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》出台后，国土空间规划成为继空间规划之后的新热点，这也标志着规划正式进入转型发展期。2022 年，党的二十大报告强调要“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”，国土空间体系的概念内涵、内容构成、建构逻辑、实践路径由此成为新的研究热点。

2 关系之辩：“各自为政”还是相得益彰

通过梳理不同学科学者关于空间治理与空间规划关系的研究成果，依据研究所属学科（或学者所持有的学科立场）将这些关系表述的核心观点划分为5类，并将这些观点大体归为两大类（表 1）：一类是以地理学及城乡规划学等为代表的自然科学领域的观点；另一类是以政治学及公共管理学为主的社会科学领域的观点。就地理学及城乡规划学而言，关于空间规划与空间治理关系的讨论聚焦于动态过程论、政策工具论和引领决定论 3 类观点。政治学及公共管理学领域对空间治理与空间规划关系的探讨明显少于地理学及城乡规划学领域，可将这一领域的观点概括为价值导向论和行动实施论两类。

经比较发现：其一，单一学科领域内的认知尚未统一。主要体现为在同一学科领域内，观点 A 与观点 B 对“概念 a 对概念 b 的影响程度”存在理解差异。例如，在观点 A（引领决定论）中，空间规划对空间治理的控制力和影响力的观点显著强于观点 B（政策工具论）的界定。其二，不同学科间的认知存在逻辑矛盾。主要表现为学科 X 的观点 A 与学科 Y 的观点 B 在逻辑上相互对立，城乡规划学

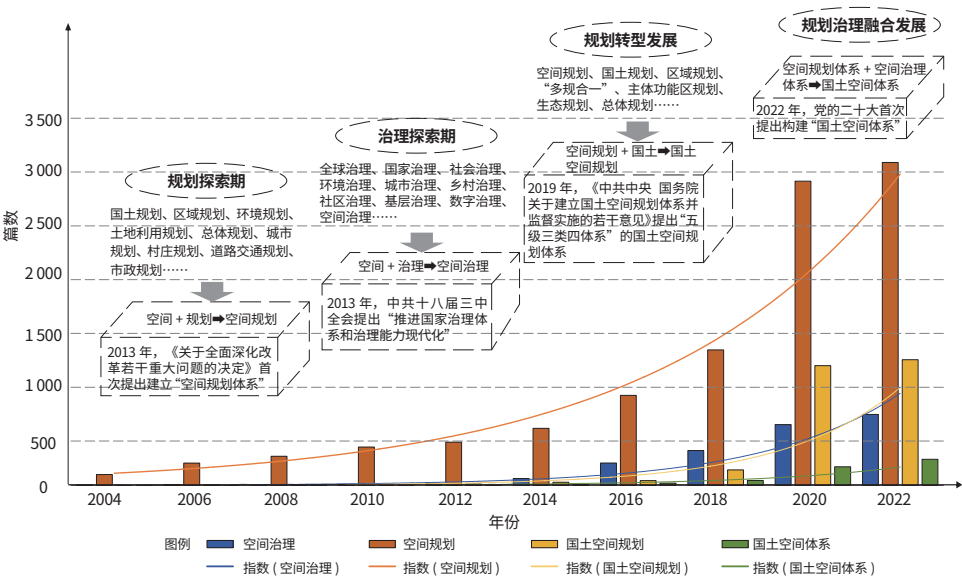


图 1 相关研究发文数量及趋势

表 1 不同学科视角下空间治理与空间规划的关系表述

学科门类	学科视角	主要观点	二者关系表述	时间 / 年	观点来源
自然科学类	地理学及城乡规划学等	动态过程论	将规划与治理直接连接起来的是空间治理，规划本质上是一个复杂的空间治理过程	2024	孙莹等 ^[4]
			空间规划编制过程是空间治理过程	2022	张立等 ^[5]
		政策工具论	明确将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为国土空间规划……进一步完善国土空间治理的工具	2024	林坚等 ^[2]
			空间规划作为空间治理的重要基础，是提升空间治理能力和效率的重要政策工具	2018	许景权 ^[6]
	政治学及公共管理学等	引领决定论	空间规划作为空间治理的主要制度工具，在空间治理体系中有着十分重要的地位	2020	严金明等 ^[7]
			空间规划的科学性、合理性直接决定空间治理水平	2019	张京祥等 ^[8]
		价值导向论	国土空间治理体系要求明确空间规划的主体、目标、内容、技术以及协调与衔接问题	2019	吴燕 ^[9]
			空间治理关注空间规划之上的美好生活想象	2023	吴佳等 ^[10]
社会科学类	政治学及公共管理学等	行动实施论	国土空间治理体系是实施国土空间规划的具体行动和管理方式，主要确保国土空间规划的落地实施，提高国土空间管理水平	2024	张晋晋等 ^[1]
		价值导向论	国土空间规划所调节的空间对象决定该空间规划本质上是对经济、社会、文化及生态等空间发展权利进行配置	2023	颜昌武等 ^[3]

的引领决定论与公共管理学的价值导向论之间的冲突最为典型。造成上述现象的原因主要有两点：一是受现代科学分工体系影响，学者开展研究时往往受限于学科固有思维，忽视或弱化了对学科边界的审视，进而加剧了学科间的知识误解^[11]；二是每个学科都有自身的关注重点，由此形成看待问题的独特视角。基于此，需对单一学科视角进行反思，增进学不同科间的交流、注重知识再生产。事实上，现实中的问题必然跨越单一学科范围，因此打破“学科藩篱”具有十分重要的意义。那么，空间治理与空间规划的关系究竟是什么？表1中的哪种表述最为合理，这些观点之间是“各自为政”还是相得益彰，如何理解这些观点？是否存在一种理论模型能将5类观点统一起来，这种关系能否打破单一学科的桎梏？

2.1 空间治理与空间规划的共性

在中国特色自主知识体系及本土化概念建构的背景下，空间治理与空间规划本质上具有一致性，二者从根本上都从属于国家治理体系和治理能力现代化的总体框架。这一本质联系决定了二者存在诸多内在共性，主要体现在4个方面：①二者均强调对空间控制的实效性。空间治理与空间规划并非将空间实践僵化地文字化、符号化，而是注重治理与规划对空间的能动性。②二者都强调多方协商对话的重要性。协商是指利益相关方或团体通过讨论达成共识性决定，以尝试解决存在争议的问题。③二者的实践过程都是循环往复、螺旋上升的。空间治理通过持续实践与调整，明确治理目标和具体路径；空间规划不仅包含规划的决策过程，还涉及规划的制定、转译、实施、反馈改进以及新规划的制定与执行，形成一个不断循环、逐步提升的过程^[12]。④二者都遵循相同的行政区层级。

我国从西周时期便形成“天下一国一家”三级区域体系，正如“体国经野，分官设职”所体现的不同层级管理具有分土而治的特点。尽管自秦朝起已摒弃分土而治的管理方式，但这种属地化分级管理模式^[3]——将统治领域内的空间按相应层级或单元划分，交由对应的行政单位或职别代为管理的手段一直延续至今。当前，我国已形成具有层级性、区域性、部门性的空间治理和空间规划制度体系，行政命令的传导机制也具有“上管下”的科层制特征，即下层的空间边界控制、用途管控、指标选取等均需以上层政策为依据和支撑。

2.2 空间治理与空间规划的区别

由于不同学科关注的核心议题存在差异，且空间治理与空间规划分属两个不同的学科范畴，二者不能混为一谈，需站在各自学科视角客观看待。也正因这些差异，空间治理与空间规划才形成了各自的核心命题与价值观念。通过文献研究，可将二者的区别归纳为4个方面。①立足点不同。空间治理立足国家治理体系和治理能力现代化的改革背景，追求伦理精神与价值精神；空间规划则立足生态文明建设等战略背景，追求理性精神，即追求一种以工具理性为根基的科学精神与专业精神。②研究范式不同。空间治理的落脚点是“治理”，强调公共利益导向，多关注政府—市场—社会协同发展、条块关系、属地关系、科层制等在空间中及其作用于空间的影响机制，隶属于政治学及公共管理学等社会科学研究范式；空间规划的落脚点在于以理性主义为基础进行规划，隶属于地理学及城乡规划学等自然科学研究范式。③对空间中“权力”与“权利”的理解不同。空间权力结构是城市政治学的核心议题，其内涵主要包含空间财权、事权、地权

及人权4个方面。城市精英主义与多元主义就这些权力的归属与行使展开广泛讨论，因此空间治理对权力的理解体现为多主体、多尺度、多向度的复杂博弈过程。空间规划中的空间权利则由法律规定，具有合法性与权威性特征。霍奇曾指出，“空间规划是确定土地所有者所享有权利的重要工具，规划可用于定义财产”。④对“空间”的定位不同：作为“关系”与作为“地方”。空间治理中的“空间”多指代特定的社会关系与资本，即空间的社会学内涵，如条块关系、府际关系、劳资关系、阶层关系等；空间规划中的“空间”则多指可测量、可观察、有限度或有边界的“地方”，以地理实体空间为主。例如，有建筑学家认为空间是由砖瓦、石灰、玻璃、钢材、钛及石膏等构成的具体实在。可见，规划中的空间议题往往带有鲜明的地方色彩。

2.3 空间治理与空间规划的双重转向

在国土空间体系建设的时代背景下，空间治理与空间规划正发生双重转向。二者既存在诸多联系，为后续的融合提供了前提条件，又因存在差异性及局限性，且这种差异性为彼此补齐短板提供了“吸引力”而非“排斥力”，加速了统一融合的进程。当前，在人们对空间资源的认识与利用过程中，二者的融合趋势已逐步显现。学理分析表明，空间治理与空间规划正面临双重转向，即空间治理的规划转向和空间规划的治理转向，二者相互助力、相互影响，形成共生一体的二元关系。

2.3.1 空间治理的规划转向

空间治理的规划转向主要体现在学科交叉及多元治理主体演变两个方面。一方面，从自然科学与社会科学的发展

来看,在政治学及公共管理学领域,空间治理的研究者虽掌握诸多关于政治与行政的一般性原则和价值判断方法,但政府有关部门的官员试图采纳这些意见时,往往仍处于茫然不解的状态。与此同时,地理学及城乡规划学领域的规划技术正经历数字化转型,如大数据、人工智能、区块链、物联网等技术加速了国土空间要素的数字孪生进程,城市数据湖、数字谱系、数字规则等数字国土的构建^[12]为国土空间规划决策赋能,同时也加剧了空间治理对数字规划的依赖性^[13]。因此,从某种程度而言,新时期的空间治理需借助空间规划来提升自身的实施效能,规划也由此成为空间治理实施的有效工具。这也吸引了部分社会科学学者开展“规划治国”等相关研究^[14]。可以说,空间治理的规划转向催生了引领决定论。另一方面,从空间治理主体来看,受近代西方哲学(尤其是工具理性主义、科学主义等思潮)的影响,政府在进行绩效考核时,在空间治理过程中会主动寻求城市专家作出理性分析并将其作为辩护依据;而城市中的企业、居民等多元行动者在面对空间治理的价值、目标及必要的执行要求时,也不得不接受空间治理向规划技术的转化。正因如此,自然科学领域中普遍存在的政策工具论才受到学界较为广泛的关注和认可。

2.3.2 空间规划的治理转向

空间规划的治理转向主要体现在空间内涵拓展和理性规划批判两个方面。

一方面,空间规划中“空间”的内涵不断丰富。在我国,从新中国成立到20世纪末,空间规划普遍被认为是对一定区域范围内的物质空间环境及土地利用进行的有计划的改造。早期的理性主义规划理论就将空间规划视为对物质空间的安排和谋划,即通过合理配置国土空间要素,实现对社会经济发展的引导

与控制。因此,空间规划往往被归为自然科学的研究范畴,其本身所蕴含的“非物质空间”(如制度空间、社会空间、文化空间等)的政治社会属性长期未受到重视。2019年国土空间规划体系建立后,空间规划对象拓展至全域全要素,同时需兼顾自然、社会、经济、政治等多重因素。这些因素相互关联、交织重叠且动态变化,显著增加了空间规划的复杂性。在此背景下,部分自然科学学者主动调整研究方向,涌现出“治理目标下的空间规划^[8]”“面向新质生产力的空间治理研究^[15]”等成果。

另一方面,学界对纯粹理性规划的批判与转型持续推进。以往,规划师曾自喻为“向权力讲述真理的人”,他们自认为掌握了城市一手资料及科班习得的专业技术,便能客观谋划出通往城市美好未来的最佳蓝图。但他们比任何专业“高墙”之外的人都清楚,自己所从事的事业究竟是在“向权力讲述真理”,还是在“通过建构真理与事情的逻辑”让权力的实施得以合法化。正如持行动实施论的学者所认为的,空间治理应是空间规划的具体行动与管理方式。马克思·韦伯指出,政治制度的规范与合法性虽能被科学技术的发展所替代,但政治所需的行政判断、认识世界规律所需的思想推断均无法被科技文明取代。在我国,空间规划的实践探索也经历了从“愿景规划”“运营规划”到“政策规划”“治理规划”的演变^[16]。空间规划的治理转向,可理解为社会组织基于某种共同价值观念,在特定区域内对物质空间、社会空间等多元空间开展的公共治理活动。

但在空间治理与空间规划的融合过程中,需防止出现两种极端情况:一是以规划的科学性取代治理的价值性;二是用治理的价值性否认规划的科学性。在空间治理的技术转向中,应避免产生

“以技术取代治理”的极端认知,进而否定空间治理的存在价值。近代以来,受西方国家工具理性及科学理性思维的影响,空间规划的理论与实践过于强调科学化、客观化,由此走上自然科学主义的发展道路。然而,自然科学主义往往会导致空间偏离其本质属性——公共性,且空间参与权、决策权长期被社会精英掌控,空间规划逐渐沦为政治强权的工具。因此,空间治理与空间规划在局部融合的同时,还需保持各自的系统性与独立性。

3 理论框架:空间治理与空间规划范式耦合模型

在明确空间治理与空间规划具有相互交融、相互促进的共生一体二元关系后,如何运用这一认识指导理论模型建构?本文引入生物学中的DNA双螺旋结构及科学哲学范式理论,用以表征二者的学理关系。

3.1 逻辑支撑:生物学双螺旋结构

DNA双螺旋结构由生物学家詹姆斯·沃森和弗朗西斯·克里克共同发现,用于描述DNA分子结构。在生物学中,DNA双螺旋结构由两条主链构成,每条主链通过碱基对相互连接,在截面空间内每对碱基对两两组合形成稳定的二元结构^[17]。这一结构可用于表征空间治理与空间规划的关系:二者分别作为一条主链,在自身不断发展变化的同时相互影响,且共为中轴、不可分割;二者通过类似碱基对的链接相互绕合,形成耦合关系。

综上所述,空间治理与空间规划共生一体的二元逻辑,与DNA“主链—碱基”的耦合逻辑具有一致性,而生物学DNA双螺旋结构为表征二者关系提供了逻辑支撑。

3.2 理论支撑：科学哲学范式理论

若仅有逻辑框架而缺乏理论支撑，在选取“碱基”时会面临新的困扰：如何确定空间治理与空间规划“两条主链”之间的链接点？结合前文对二者概念及关系的分析可知，二者最本质的区别在于学科范式的差异性，这一差异进而导致空间治理与空间规划的范式存在差别。因此，将科学哲学范式理论作为“碱基”的选取依据具有一定合理性。科学哲学家托马斯·库恩在《科学革命的结构》中提出“范式”(Paradigm)概念，标志着科学哲学研究进入新纪元。在托马斯·库恩看来，新范式的产生是对旧范式的彻底批判与发展，因此新旧范式之间无法比较。

但在本文的研究中，空间治理与空间规划并非空间概念的新旧交替，而是分别隶属于社会科学、自然科学体系的平行概念，因此不存在两个不同范式无法比较的问题。同时，空间治理范式与空间规划范式作为两大学术团体各自遵循的标准，二者的发展遵循平行推进、各自演变的客观规律。

3.3 基于双螺旋结构的国土空间治理与空间规划范式耦合模型

空间治理的5个维度(治理议题、治理目标、治理特性、政策工具和治理流程)通过融合发展推动治理体系持续完善，为空间规划提供价值与目标导向；空间规划的蓝图、技术、体系、单元、效果也为空间治理提供工具与手段。在推动空间发展的过程中，二者互为基础、互为动力。鉴于此，可将空间治理的5个维度与空间规划的5个关键逻辑环节(问题导向、目标导向、价值导向、方法导向、过程导向)纳入同一分析框架。本文借鉴生物学DNA双螺旋结构，基于5个关键逻辑环节，通过碱基互补配对原

则解释空间治理与空间规划的相互作用关系。其中，空间治理的“碱基”(治理的议题、目标、特性、工具、流程)与空间规划的“碱基”(规划的议题、蓝图、特征、工具、步骤)相互牵引、彼此促进，共同推动二者形成双螺旋式发展。空间治理与空间规划分别基于社会科学和自然科学形成独立的叙事范式，二者共生一体的二元关系并非一方削弱或取代另一方，而是在确保各自“独善其身”的前提下实现融通。具体而言，城市规划领域的技术专家向需制定和推行政策的政府部门提供可行性分析报告(规划方案)，政府部门则依据经验和实际空间问题向城市规划专家下达任务(规划/设计任务书)。两大学科群体各司其职、相得益彰。见图2。

4 逻辑框架：基于双螺旋结构的国土空间体系建构

为进一步探析空间治理与空间规划的关系对国土空间体系建构的现实意义，本文选取理论体系尚未完善的国土空间体系作为研究对象。首先，从国土空间治理体系(TSG)、国土空间规划体系(TSP)

到国土空间体系的建构逻辑切入；其次，检验基于双螺旋结构的国土空间治理体系(TSG)与国土空间规划体系(TSP)的范式耦合模型在国土空间体系中的适用性。见图3。

4.1 TSG螺旋：社会科学视角下的国土空间治理

TSG螺旋从社会科学视角出发，涵盖政治学、公共管理学、社会学、经济学等学科。依据科学哲学范式理论，可将TSG螺旋分解为国土空间的治理议题、治理目标、治理特性、政策工具和治理流程5个维度。

(1) 治理议题。围绕国土空间体系的实施要求，将问题分解为子问题集，进而确定空间治理的核心议题，主要包括：

①空间正义。依据正义作用于空间对象的差异性，可分为空间分配正义、空间政策正义、空间制度正义及空间生产正义。②空间权力。在空间正义的基础上，主要涉及空间财权、空间事权、空间地权和空间人权。③空间分割。当前研究多围绕空间条块分割、空间邻避冲突、空间劳资冲突及空间阶层冲突等展开。

(2) 治理目标。在确定治理议题的基

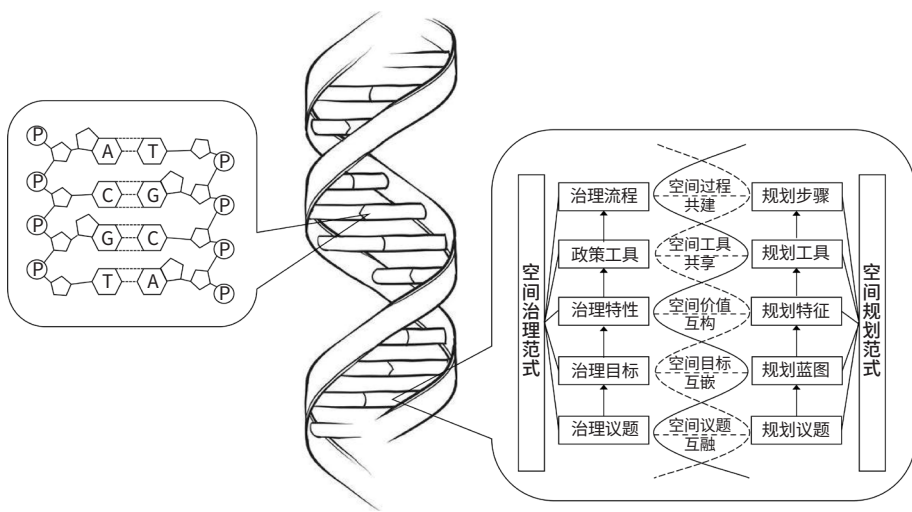


图2 空间治理与空间规划范式耦合理论模型

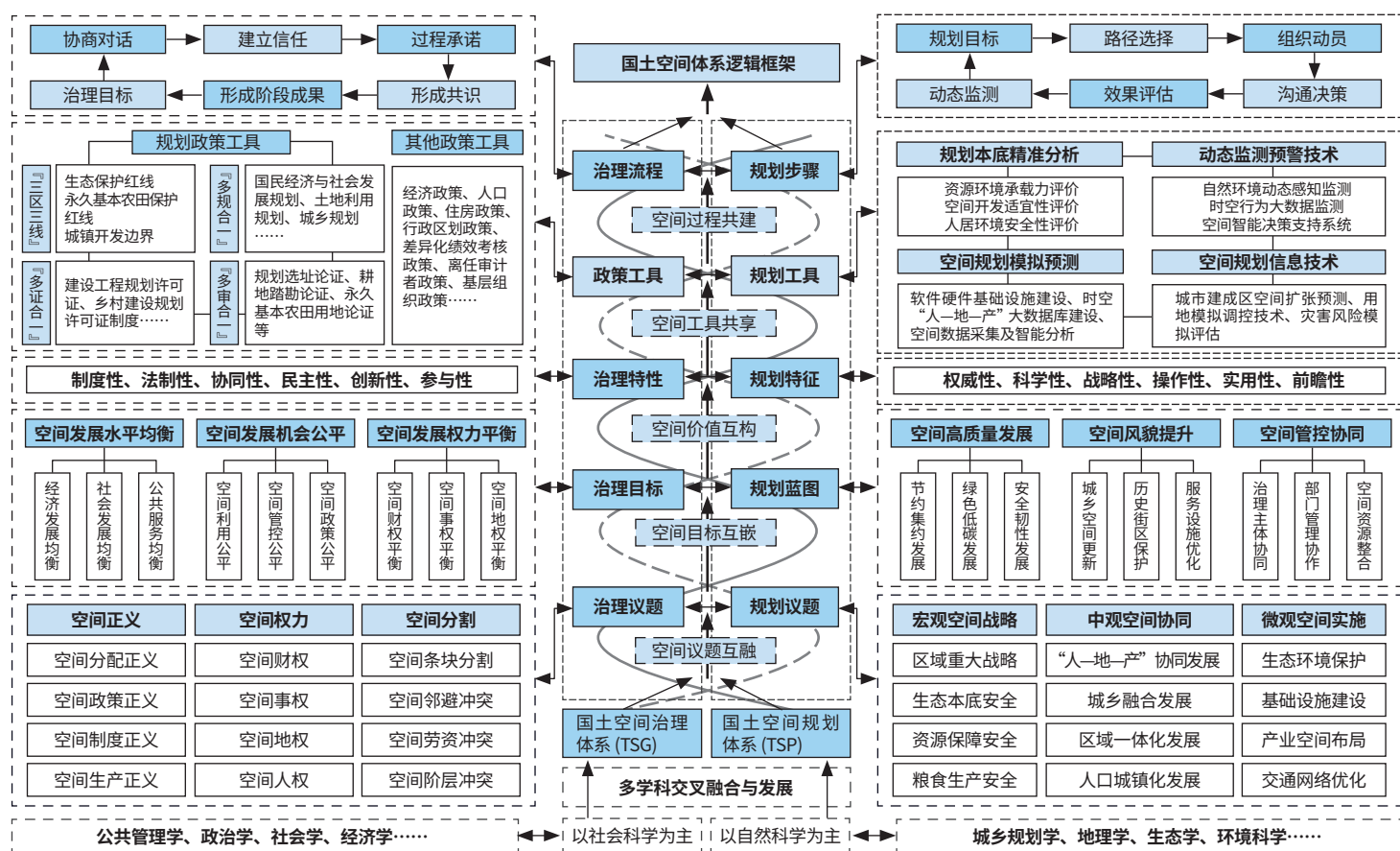


图3 基于双螺旋耦合模型的国土空间体系建构

基础上,明确国土空间体系的发展目标,包括:①空间发展水平均衡。理论研究和实践中应重点关注经济发展均衡、社会发展均衡、公共服务均衡等。②空间发展机会公平。这种公平不同于结果导向的公平,也绝非强调空间资源的绝对平等,而是要尊重空间资源不均衡的现实,尽可能实现空间利用、空间管控、空间政策的公平。③空间发展权力均衡。其包括空间财权平衡、空间事权平衡和空间地权平衡等。

(3) 治理特性。基于国土空间治理的价值导向进行分析,充分考虑社会科学视角下治理的属性特征,主要包含制度性、法制性、协同性、民主性、创新性、参与性等。

(4) 政策工具。其为国土空间体系建构提供政策依据和实施保障。依据政策

内容可分为规划政策工具和其他政策工具两大类:①规划政策工具。以服务空间规划制定与实施为宗旨的制度,如“三区三线”“多证合一”“多规合一”“多审合一”等制度。②其他政策工具。主要涉及经济、社会、文化、组织管理等领域,如经济、人口、住房、行政区划、差异化绩效考核等政策。

(5) 治理流程。在上述分析的基础上,针对国土空间体系下的空间治理价值需求,形成相应的工作流程,主要包括协商对话、建立信任、过程承诺、形成共识、形成阶段成果及明确治理目标6个步骤。

4.2 TSP螺旋:自然科学视角下的国土空间规划

TSP螺旋从自然科学视角出发,涉及城乡规划学、地理学、生态学、环境

学等多学科。依据科学哲学范式理论,可将TSP螺旋分解为规划议题、规划蓝图、规划特征、规划工具和规划步骤5个维度。

(1) 规划议题。围绕国土空间体系实施要求,将问题分解为子问题集,进而确定国土空间规划的核心议题。由于现有层级体系中不同层级规划对应不同空间范围,可按宏观、中观和微观3个层面划分规划议题:①在宏观的国家层面,主要包括区域重大战略、生态本底安全、资源保障安全和粮食生产安全等;②在中观的省级及区域层面,应关注“人—地—产”协同发展、城乡融合发展、区域一体化发展、人口城镇化发展等;③在微观的市县及乡镇街道层面,应强调生态环境保护、基础设施建设、产业空间布局及交通路网优化等。

(2) 规划蓝图。在确定规划议题的基

基础上,明确国土空间体系的实施目标,主要包含:①在物质空间高质量发展方面,进一步明确节约集约发展、绿色低碳发展、安全韧性发展的基本要求;②在空间风貌提升方面,关注城乡空间更新、历史街区保护及服务设施优化等;③在空间管控协同发展方面,强调治理主体协同、部门管理协作和空间资源整合等,充分发挥多元治理主体组织协同的集群优势。

(3) 规划特征。基于国土空间规划的价值导向,充分考虑自然科学视角下规划的属性特征,明确规划特征包含权威性、科学性、战略性、操作性、实用性及前瞻性等方面。

(4) 规划工具。按照规划编制及实施过程,规划工具主要包括:①规划本底精准分析,如资源环境承载力评价、空间开发适宜性评价、人居环境安全性评价等;②动态监测预警技术,其中自然环境动态感知监测、时空大数据监测、空间智能决策支持系统等最为关键;③空间规划模拟预测应加强软件硬件基础设施、时空“人—地—产”大数据库建设,以及强化空间数据采集和智能分析技术等;④空间规划信息技术,是直面空间发展和管控的现实问题,对上述规划技术的综合应用,如城市建成区空间扩张预测、用地模拟调控技术及灾害风险模拟评估等。

(5) 规划步骤。在上述分析的基础上,针对国土空间体系下的空间规划要求,形成相应的实施步骤,主要包括规划目标、路径选择、组织动员、沟通决策、效果评估及动态监测6个阶段。

4.3 基于双螺旋结构的国土空间体系 TSG-TSP 耦合关系

在国土空间体系研究的双螺旋结构中,TSG与TSP研究遵循问题导向、目

标导向、价值导向、方法导向、过程导向5个关键逻辑环节。从问题导向来看,TSG与TSP的第一环节(治理议题与规划议题)均需从社会空间和物质空间的问题分解入手,通过形成子问题集以及全面收集相关资料、科学知识和经验数据等,实现空间议题的互融。从目标导向来看,在TSG的3个目标层与TSP的3个蓝图层环节中,需保障公平与效率、发展与保护的价值统一性:既要确保空间治理目标的客观性、可实施性,也要保证空间规划蓝图的客观公正性、研判专业性及解决方案的科学可靠性,从而实现空间目标的互嵌。从价值导向来看,在研判TSG与TSP的基本特性时,需充分认识二者的差异性特征,实现空间价值的互构。从方法导向来看,TSG第四环节的政策工具与TSP的规划技术工具各有侧重:空间治理多通过政策制定达成目标,其中规划相关政策工具是空间治理的主要工具;规划技术工具则多用于空间的识别、预警、智能决策及模拟分析等。二者通过工具互补实现空间工具的共享。从过程导向来看,TSG与TSP的最后环节(治理流程与规划步骤)在前4个环节的基础上,结合实践经验与分工逻辑,将各子系统紧密关联,通过实施融合、叠加、循环与迭代,形成符合实践需求的国土空间体系建构逻辑,最终实现空间共建。

在国土空间体系研究的双螺旋结构中,TSG以社会科学为基础,侧重于理念与价值逻辑;TSP以自然科学为基础,侧重于科学与技术逻辑。然而,二者并非相互割裂、彼此独立,而是紧密耦合。

从TSG治理环节出发,分析双螺旋结构的内部耦合关系:①在治理议题层面为规划逻辑提供研究方向,即在问题导向层面为规划逻辑提供空间正义、权力及对立冲突的剖析视角;②在治理目

标层面为规划逻辑提供人文选项,即在目标导向层面将均衡发展、机会平等、权力平衡等要素纳入规划逻辑;③在治理特性层面为规划逻辑提供多元价值,丰富规划实施的参与性与制度性;④在政策工具层面为规划逻辑的5个维度(规划议题、规划蓝图、规划价值、规划工具、规划步骤)提供制度保障,即在关注物质空间客观性的同时,开展政策分析与研究工作;⑤在治理流程层面提供多元主体协商机制,即在过程导向层面,从路径选择到形成共识,完善政府、市场、社会之间的合作与互信机制。

从TSP规划逻辑出发,分析其与TSG的内部耦合关系:①在规划议题层面为治理环节提供空间视角,即在政治空间分析中,需遵循宏观空间战略、中观空间协同、微观空间实施的实践规律;②在规划蓝图层面为治理环节的5个维度(治理议题、治理目标、治理特性、政策工具、治理流程)提供空间发展愿景,即在揭示管理机制与运行逻辑的基础上,兼顾空间风貌及环境品质提升的实施性;③在规划特征层面为治理环节提供空间资源利用的科学性与权威性支撑,并在价值导向层面强化空间治理的实用性与前瞻性;④在规划工具层面通过规划本底精准分析、动态监测预警技术、空间规划信息技术及空间规划模拟预测等,为治理环节提供科学机理分析、影响因素分析及机制分析;⑤在规划步骤层面为治理环节提供方案选择、效果评估及动态监测的实践依据,丰富治理过程导向中的科学性与预见性。

5 结束语

国土空间体系的逻辑建构,关键在于辨析空间治理与空间规划的关系。基于此,本文融合生物学DNA双螺旋结构

与科学哲学范式理论,构建了基于双螺旋结构的空间治理与空间规划范式耦合模型,并探讨了国土空间体系的逻辑框架。研究发现,空间治理与空间规划正面临双重转向,二者相互助力、相互影响,形成共生一体的二元关系。同时,本文采用的双螺旋结构为辨析二者的关系提供了逻辑支撑,范式理论为模型“碱基”的选取提供了理论支撑,且空间治理与空间规划的范式耦合框架能有效表征二者的学理关系。在国土空间体系的建构逻辑上,该模型为国土空间治理与国土空间规划提供了融合发展框架。

应当指出的是,在推进国家治理体系与治理能力现代化的背景下,空间治理作为治理领域的关键研究对象,长期未得到政治学及公共管理学领域的足够重视,从社会科学视角来看,“空间治理”概念未能充分考虑治理的空间性。事实上,“空间治理”概念虽长期存在于自然科学研究中,但其内涵与外延却与社会科学中的“治理”及“空间”概念相去甚远,急需深入探讨自然科学与社会科学交叉融合的“空间治理”,以充分发挥其效用。需要说明的是,空间治理与空间规划的关系处于动态演变中,而国土空间体系建构作为一个庞大的理论与实践命题,其内涵包罗万象,远非一篇文章所能涵盖。本文从空间治理与空间规划的概念辨析出发,对二者的逻辑关系展开学理分析,揭示了二者双重转向现象背后的成因。同时,国土空间体系在理论研究与实践探索中涉及的逻辑维度可能不止5个,TSG与TSP的内容也可能远超本文的总结范围。此外,在国土空间体系建构中,空间治理与空间规划如何互动、体系内部与外部的关系如何协调、自然科学与社会科学如何融合、空间价值与空间技术如何关联等问题,均有待进一步探索。因此,国土

空间体系以及空间治理与空间规划关系的理论和实践探索是一个持续的过程。本文的研究旨在提出自然科学与社会科学交叉研究的一种可能,为后续更深入的理论研究及实践案例分析抛砖引玉,吸引更多学科的学者参与基础概念的探讨,从而助力国家治理体系与治理能力现代化目标的实现。■

[参考文献]

- [1] 张晋晋,韩克勇,黄征学.中国式现代化国土空间体系的内涵把握与实践方略[J].江苏社会科学,2024(3):178-186.
- [2] 林坚,张瑜.从空间规划体系到国土空间体系:兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向[J].中国土地科学,2024(1):1-8.
- [3] 颜昌武,杨怡宁.什么是空间治理?[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(1):20-31.
- [4] 孙莹,张尚武.中国乡村规划的治理议题:内涵辨析、研究评述与展望[J].城市规划学刊,2024(1):46-53.
- [5] 张立,李雯骐,汪劲柏.空间规划的传导协同:治理视角下的国际实践与启示[J].国际城市规划,2022(5):1-13.
- [6] 许景权.基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考[J].城乡规划,2018(5):14-20.
- [7] 严金明,张东昇,迪力沙提·亚库甫.国土空间规划的现代法治:良法与善治[J].中国土地科学,2020(4):1-9.
- [8] 张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019(10):2040-2050.
- [9] 吴燕.新时代国土空间规划与治理的思考[J].城乡规划,2019(1):11-20.
- [10] 吴佳,朱正威.空间治理:一个公共管理的叙事范式[J].中国行政管理,2023(12):54-60.
- [11] 叶裕民,王晨跃.改革开放40年国土空间规划治理的回顾与展望[J].公共管理与政策评论,2019(6):25-39.
- [12] 王风雨,谢来荣,张诗楠,等.国土空间规划赋能新质生产力:内在逻辑及响应路径[J].规划师,2025(1):8-15.

- [13] 恽爽,王飞飞,曲葳.人工智能赋能存量空间规划与治理的智慧化技术框架及应用[J].规划师,2025(2):10-18.
- [14] 钱坤,唐亚林.规划治国:一种中国特色的国家治理范式[J].学术界,2023(4):5-19.
- [15] 张京祥,冯广源.面向新质生产力的空间规划供给与治理策略[J].规划师,2025(1):1-7.
- [16] 牛帅,胡业翠,王清华,等.国土空间规划实施监测评估:理论内涵认知与指标体系构建[J].规划师,2024(11):71-77.
- [17] WATSON J D, CRICK F H C. Molecular structure of nucleic acids: a structure for deoxyribose nucleic acid[J]. Nature, 1953(4356):737-738.

[收稿日期]2025-02-15