



规划师
2017



规划师 PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中文核心期刊
中国科技核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊·中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊·《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖

PLANNERS

邮发代号: 48-79
定价: 人民币25元(含邮费)



No. 254 第33卷



本期主题
空间规划体系探讨

2017
总254期 第33卷

2



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*154*zh*P*
¥25.00*15000*22*2017-2

顾问单位: 中国城市规划协会
主管单位: 广西师范大学
主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司
承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司

协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
武汉市规划研究院
中国航空规划设计研究总院有限公司
华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院
赣州市城乡规划设计研究院
成都市规划设计研究院
重庆市规划设计研究院
西安建大城市规划设计研究院

广东省城乡规划设计研究院
沈阳市规划设计研究院
华侨大学建筑学院
深圳市城市规划设计研究院有限公司
西安市城市规划设计研究院
长春市城乡规划设计研究院
长安大学建筑学院
广州市城市规画勘测设计研究院

目次 规划师论坛

- 5 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务 许景权, 沈 迟, 胡天新, 杜 澍, 张晓明
- 12 空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话
——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示 何冬华
- 19 探索科学的空间规划
——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考 张 兵, 胡耀文
- 24 基于治理能力提升的空间规划体系构建 谢英挺
- 28 美国空间规划体系的构建及启示 蔡玉梅, 高延利, 张建平, 何 挺
- 35 荷兰国家空间规划体系的构建及纵横协调机制 周 静, 胡天新, 顾永涛

规划管理

- 42 城市建设用地规模划定顶层设计的思考 贾 俊
- 48 三维城市设计平台建设创新模式思考 王 磊, 方 可, 谢 慧, 熊 伟

专题研究

- 54 图片城市主义: 人本尺度城市形态研究的新思路 龙 瀛, 周 垠
- 61 基于网络照片数据的城市意象研究
——以中国 24 个主要城市为例 曹越皓, 龙 瀛, 杨培峰
- 68 特大城市中心区街道空间品质的测度
——以北京二三环和上海内环为例 唐婧娴, 龙 瀛
- 74 街区空间形态对居民步行通行的影响分析 陈 泳, 王全燕, 奚文沁, 毛 婕

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所登文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社
地 址: 广西南宁市青秀区月湾路 1 号
南国弈园 6 楼
邮政编码: 530029
电子信箱: planner@21cn.net
网 址: www.planners.com.cn
电 话: 社长室: 0771-2438005
编辑部: 0771-2437582 2436290
发行部: 0771-2438012 2436285
广告部: 0771-2438011 2418728
传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
广告经营许可证: 450106084
账户名: 规划师杂志社
账 号: 45001604843052500696
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
国内总发行: 南宁市邮政局
国内邮发代号: 48-79
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京 399 信箱)
国际邮发代号: 4750M
定 价: 25 元(人民币)
订 购: 全国各地邮局
邮 购: 《规划师》杂志社

主 编：雷 翔
副 主 编：毛蒋兴
社 长：沈伟东
副 社 长：徐 兵 熊元鑫
理事会理事长：侯百镇
理事会副理事长：徐 兵
编辑部主任：刘 芳
经营部主任：杨一虹
发行部主任：郭敬锋
设计部主任：唐春意
本期责任编辑：梁 倩
栏 目 编 辑：潘付英
美 术 编 辑：陈小洁

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕 斌 任致远 闫小培
李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈
张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章
耿毓修 唐 凯 崔功豪 戴 逢 戴舜松

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日 于一丁 王世福 王涌彬 王 燕 毛 兵 毛蒋兴
方 飞 邓兴栋 刘 臻 李东君 李守旭 李 异 李 琪
何林林 余 颖 张 兵 陈 韦 武 联 周建军 赵万民
段 进 侯百镇 顾朝林 徐 兵 黄卫东 韩高峰 曾九利
温春阳 疏良仁 雷 翔

81 数据如何驱动设计
——以回龙观社区品质提升为例

储 妍，茅明睿，高 硕，鲁 旭

规划设计

90 循水造形
——雨洪韧性城市设计研究

周艺南，李保炜

98 中美比较视角下的北京市步道系统规划探索

丁洪建，贺 剑，刘剑箫

104 水文化传承视域下城市水利风景区规划探析

马 云，单鹏飞，董红燕

规划广角

110 新马克思主义视角下中国新型城镇化的本质特征剖析

王 旭，万艳华，宋皓杰，宋子龙

117 控规调整论证角色安排与对策探讨

衣霄翔，唐璞山，肖飞宇

124 居住区活动特征识别及影响因素研究

曹 阳，甄 峰

131 深圳市生态控制线内社区规划研究

林浩韬，徐逸伦，杨林川，魏宗财

作品赏析

137 大连市电动汽车充电基础设施规划探讨

王 欣

145 包头市中心城区慢行系统规划设计策略及实践

孙明伟，李 季

会议与活动

153 “城乡统筹与乡村建设研讨会”在清华大学成功举办

王 青

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲 34 号
云建大厦 806 室
北京华蓝时代建筑设计咨询
有限公司
邮编：100037
主任：尤 智
电话：010-88082608

《规划师》驻西安办事处

地址：西安市高新区电子西街
西京国际电气 A 座 711 室
华蓝设计（集团）有限公司
西安分公司
邮编：710065
主任：谢更放
电话：029-84501665

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路 19 号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市虹口区曲阳路 800 号
上海商务中心 39 楼
华蓝设计（集团）有限公司
上海分公司
邮编：200437
主任：陈爱民
电话：021-55890585-8008

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道 119 号
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：山西省太原市杏花岭上肖墙
12 号
圣德工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523542

印 刷：广西地质印刷厂

出版日期：2017 年 2 月 1 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU*1985*M*A4*154*zh*P*25.00*15000*22*2017-2

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Gen Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsgong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri
Wang Yongbin
Mao Jiangxing
Liu Gong
Li Yi
Yu Ying
Wu Lian
Duan Jin
Xu Bing
Zeng Jiuli
Lei Xiang

Yu Yiding
Wang Yan
Fang Fei
Li Dongjun
Li Qi
Zhang Bing
Zhou Jianjun
Hou Baizhen
Huang Weidong
Wen Chunyan

Wang Shifu
Mao Bin
Deng Xingdong
Li Shouxu
He Linlin
Chen Wei
Zhao Wanmin
Gu Chaolin
Han Gaofeng
Shu Liangren

Planners Forum

- 5 General Concept And Main Tasks Of Building Spatial Planning System In China
Xu Jingquan, Shen Chi, Hu Tianxin, Du Shu, Zhang Xiaoming
- 12 Coordination Between The Macro Governance And Local Development In Spatial Planning System
He Donghua
- 19 A Study On The Scientific Spatial Planning
Zhang Bing, Hu Yaowen
- 24 Spatial Planning System Construction For The Improvement Of Governance Capability
Xie Yingting
- 28 Evolution And Illumination Of American Spatial Planning System
Cai Yumei, Gao Yanli, Zhang Jianping, He Ting
- 35 National Spatial Planning And Coordination System In The Netherlands
Zhou Jing, Hu Tianxin, Gu Yongtao

Planning Management

- 42 Top-level Design For The Decision Of Urban Construction Land Scale
Jia Jun
- 48 3D Urban Design Platform Construction And Innovation
Wang Lei, Fang Ke, Xie Hui, Xiong Wei

Topic Study

- 54 Pictorial Urbanism: A New Approach For Human Scale Urban Morphology Study
Long Ying, Zhou Yin
- 61 City Image Study Based On Online Pictures
Cao Yuehao, Long Ying, Yang Peifeng
- 68 Metropolitan Street Space Quality Evaluation
Tang Jingxian, Long Ying
- 74 Influence Of Spatial Form On Pedestrians
Chen Yong, Wang Quanyan, Xi Wenqin, Mao Jie
- 81 Data Drives Design: Huilongguan Community Improvement
Chu Yan, Mao Mingrui, Gao Shuo, Lu Xu

Planning and Design

- 90 Resilient Urban Design For Flood Control
Zhou Yinan, Li Baowei
- 98 A China-America Comparative Study Of Beijing Pedestrian System Planning
Ding Hongjian, He Jian, Liu Jianxiao
- 104 Planning Of Urban Water Conservancy Resort For Water Culture Heritage
Ma Yun, Shan Pengfei, Dong Hongyan

Planning Roundup

- 110 New Urbanization Characters With The Narrative Of Neo-Marxism
Wang Xu, Wan Yanhua, Song Haojie, Song Zilong
- 117 Role Play And Strategy In Regulatory Planning Revision Evaluation
Yi Xiaoxiang, Tang Pushan, Xiao Feiyu
- 124 Character Of Residents' Activities And Their Influencing Factors
Cao Yang, Zhen Feng
- 131 Community Planning In The Ecological Reservation Area Of Shenzhen
Lin Haotao, Xu Yilun, Yang Linchuan, Wei Zongcai

Planning and Design Appreciation

- 137 A Discussion On Dalian Electric Cars Charging Facilities Specialty Planning
Wang Xin
- 145 Baotou Downtown Pedestrian System Planning
Sun Mingwei, Li Ji

Meeting and Activity

- 153 "Workshop Of Urban-rural Integration & Rural Construction" Held In Tsinghua University
Wang Qing

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Editor in Charge: Liang Qian
Column Editor: Pan Fuying
Art Editor: Chen Xiaojie

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co.,Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners
Ad. Licence: NO.07,GICAT
Domestic Distributor NO. : 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation(P.O.B399,Beijing,China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
No: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 25

本期主题：空间规划体系探讨

【编者按】构建国家空间规划体系，既是我国推进生态文明建设的客观要求，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要路径，关系到国民经济与社会能否长期、持续和健康发展。然而，目前我国尚未建立严格意义上的国家空间规划体系，存在“横向”部门规划数量众多、责权错位，而“纵向”部门规划自成体系、事权不清的问题，导致规划“打架”现象。中央城镇化工作会议要求“建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作”。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“空间规划体系探讨”为主题，借鉴美国、荷兰、德国、日本等国家在构建空间规划体系方面的经验，结合“多规合一”改革试点工作的进展情况，对我国空间规划体系的主要任务、构建思路、方式及改革重点等内容进行探讨，以期对推动建立我国的空间规划体系有所裨益。

构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务

□ 许景权，沈 迟，胡天新，杜 澍，张晓明

【摘 要】构建国家空间规划体系是我国实现国家治理体系和治理能力现代化的重要路径，近年来受到中央的高度重视。当前，我国正积极推动国家空间规划体系的构建工作。基于此，文章从梳理空间规划体系的概念、内涵与演变入手，在客观评价我国现有各类空间规划体系现状与问题的基础上，借鉴国外空间规划体系的经验，结合当前国家空间规划（“多规合一”）改革试点工作的进展情况，合理设定目标，提出构建我国空间规划体系的总体思路及主要任务，以期为推进国家治理体系和治理能力现代化提供参考。

【关键词】空间规划体系；治理体系；治理能力；多规合一

【文章编号】1006-0022(2017)02-0005-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】许景权，沈迟，胡天新，等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师，2017(2): 5-11.

General Concept And Main Tasks Of Building Spatial Planning System In China/Xu Jingquan, Shen Chi, Hu Tianxin, Du Shu, Zhang Xiaoming

[Abstract] Building national spatial planning system is an important way to modernize governance system and capability, and it has received attention from the central government. This paper introduces the concept, connotation, and evolution of spatial planning system, evaluates the status quo and existing problems in various spatial plans, puts forwards general concept and main tasks, and sets reasonable goals of planning with reference to foreign experiences and the progress of spatial planning reform.

[Key words] Spatial planning system, Governance system, Governance capability, Multi-plan integration

构建国家空间规划体系是我国推进生态文明建设的客观要求，是关系到国民经济与社会能否长期、持续、健康发展的重要工作，是国家推进生态文明建设、全面统筹经济社会发展、合理高效配置资源、协调发

展与保护及解决规划“打架”问题的重要手段，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要路径，近年来受到中央的高度重视。2013年十八届三中全会要求“建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空

【基金项目】 国家发展和改革委员会发展规划司“构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务研究”课题

【作者简介】 许景权，高级规划师，中国城市和小城镇改革发展中心研究院发展所所长。

沈 迟，教授级高级规划师，中国城市和小城镇改革发展中心副主任。

胡天新，高级规划师，中国城市和小城镇改革发展中心研究院副总规划师。

杜 澍，高级规划师，中国城市和小城镇改革发展中心研究院战略所所长。

张晓明，助理研究员，中国城市和小城镇改革发展中心研究院发展所副所长。

间开发管制界限，落实用途管制”，中央城镇化工作会议要求“建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作”；2015年《生态文明体制改革总体方案》提出要“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系，着力解决空间规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题”；此外，在《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》（发改规划[2014]1971号）、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（2015年）和《省级空间规划试点方案》（2017年）等文件中，均将构建空间规划体系工作作为一项重点改革任务加以强调。地方政府受困于规划体系混乱导致的规划“打架”乱象，也对空间规划体系变革寄予厚望。

1 空间规划体系的概念、内涵与演变

“空间规划 (Spatial Planning)”的概念在 20 世纪 80 年代开始大量出现，以 1999 年欧盟的《欧洲空间发展展望 (ESDP)》的正式出版为标志，空间规划的规划理念与实践在欧洲得到快速发展，并在全球空间规划领域产生了巨大影响。

对于空间规划的概念，各类机构基于不同视角给出了不同定义：欧洲理事会 (COE) 认为“区域空间规划是经济、社会、文化和生态政策在空间上的体现，目标是为了实现区域的平衡发展以及空间安排，是一种跨领域的、综合性的规划方法”；英国首相办公室 (ODPM) 认为“空间规划超越了传统的用地规划，致力于通过用地空间来影响空间功能和性质的政策及项目的协调与整合”^[1]；欧共体委员会 (CEC) 等机构也对空间规划进行了各种定义，其共通之处在于将

空间规划看成是协调空间发展、整合目标、对空间要素进行综合或专项安排的技术手段和政策方法，空间规划的职能不再局限于用地空间的安排，而被视为整合各类政策的重要空间手段。

按照空间尺度，空间规划可分为国际、国家、省（州）和市县等不同空间尺度的规划。按照法定程度和实施力度等，空间规划可分为指引性空间规划和控制性空间规划，其中指引性空间规划为非规范性的规划，包括战略、愿景、前景和研究报告等，这类规划只是建立共识，约束力弱；控制性空间规划是规范性的、法定的规划，或有其他强制性实施机制，约束力强。此外，空间规划又可分为综合性空间规划和专项性空间规划，除综合性空间规划外，以协调为原则的土地利用、地域经济空间规划也是建立在综合性地域分析基础上的，与综合性空间规划有很大的重叠部分，但落脚点不同。

空间规划体系是一个国家工业化和城镇化发展到一定阶段，为协调原有各类、各级空间性规划和理顺部门规划的关系，实现国家和地区竞争力提升、可持续发展等目标而建立的，由国家、省（州）、市县等各级空间规划构成的空间规划系统。为了避免各国规划体系称谓的不同，欧盟基于具有整合和协调功能的空间规划 (Spatial Planning)，逐步将各国对原有不同地域层次的规划体系整合统称为空间规划体系。

2 我国空间规划体系的现状及问题

我国迄今尚未建立严格意义上的国家空间规划体系，现有的空间规划体系庞杂且不健全，众多空间性规划自成体系，部门规划之间缺乏衔接与协调^[2]。随着经济社会的发展，我国空间规划体系存在的问题越来越显性化，不仅规划自身的科学性、严肃性受到公众质疑，

还导致了诸多矛盾与问题的出现，制约了国民经济的健康、可持续发展。

2.1 横向：各类规划数量众多、衔接不够

针对不同的问题和空间领域，各级政府 and 职能部门分别制定了诸多不同层级、不同内容的规划，从经济、社会和生态等多元角度进行规划表达，进而组成了一个复杂的体系^[3]。在这个体系中，起到较为重要作用的规划主要包括经济社会发展规划、主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划和环境保护规划，以及交通、林业和水利等专项规划。

从横向上看，各部门、各行业的规划数量众多，一定程度上存在着规划供应过剩的现象。据统计，我国经法律法规授权编制的规划至少有 83 种^[4]。行业和专项规划名目繁多，“十五”期间，国务院有关部门编制审定了 156 个行业规划，省、地（市）及县级地方政府编制了 7 300 多个各类地方性规划（图 1）。

数量如此之多的规划之间却常常缺乏有效的衔接与协调，这在各个层次的规划中均有所反映。例如，在国家层面，发改部门牵头编制的《全国主体功能区规划》（2010 年）确定了以“两横、三纵”为主体的城镇化战略格局，而住建部门牵头编制的《全国城镇体系规划纲要（2005—2020）》确定的是“一带、七轴、多通道”的空间结构，提出培育五个核心地区和三个门户城市，构建沿海城镇带和六条城镇发展轴，二者之间差异明显。在省级层面，各类规划间往往也缺乏足够的衔接，如《江苏省主体功能区规划》（2014 年）确定了全省“三轴、一群”的城镇化空间格局，而《江苏省城镇体系规划（2012—2030）》确定的是“一带两轴、三圈一极”的城镇空间结构。市县层面在规划“打架”方面更是“重灾区”，城乡、土地利用、环境保护和林地保护利用等规划在技术标准、空间

管制、用地规模及用地布局等方面存在诸多矛盾冲突。

2.2 纵向：部门规划自成体系、不断扩张

1978 年以后，改革开放政策的实施加速了我国经济社会的发展。基于经济、城市建设、土地和环境等政府事权分立的制度框架，我国的规划者开始学习、运用西方国家的规划理论和方法，试图激发资本、土地、劳动力、技术和政策等要素对经济与社会发展的拉动作用^[5]。但是，事权分立所导致的分头规划和分散规划与西方综合规划的结构存在着内在的矛盾，于是各个规划都采取了超出事权的规划延展这一方法作为应对。也就是说，规划编制与规划管理出现了不同构的现象，规划的编制倾向于综合性与全局性，而规划的管理（即核心内容）则基于事权来界定。然而，经济社会发展的复杂性和不确定性及分析工具的不同，又导致不同规划在同一问题判断上的差异。这种差异在事权分立的背景下又导致各部门对规划空间权力的争夺，如发改部门主导的区域规划与住建部门主导的城镇群规划在内容上时有重叠与冲突。住建部门的城乡规划处于一种持续膨胀与扩张的态势，从传统的偏重城镇规划向全域管控转变，与其他部门的事权交叉屡见不鲜（图 2）。国土部门主导的土地利用规划从早期侧重耕地保护向注重与经济发展和生态建设的协调统一转变，对建设用地的管控不断加强，与城乡规划的交叉与矛盾不断显现（图 3）。此外，林业、水利、国土和海洋等部门在林地、泄洪区、耕地与滩涂等空间的归属划定与管理上存在诸多交叉与矛盾，规划事权边界极不清晰。

2.3 缺乏能有效全面统筹国土空间全局的顶层设计

规划“打架”现象如此突出，部门

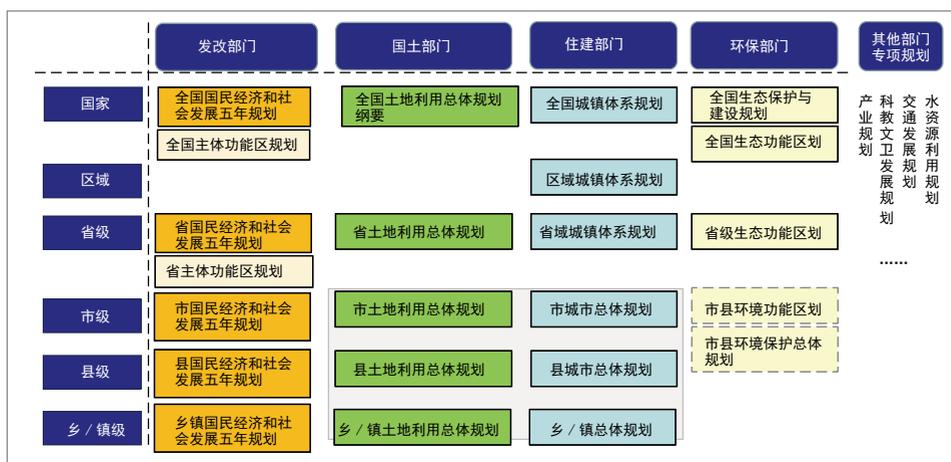


图 1 我国现状规划体系框架

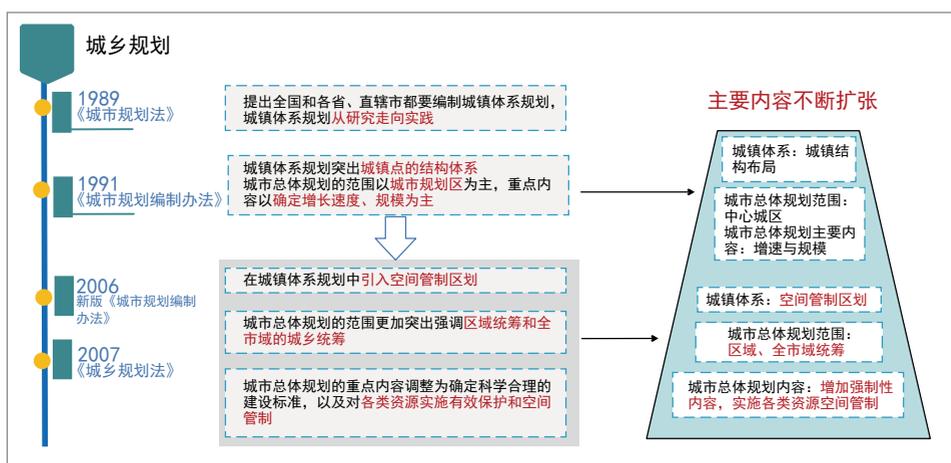


图 2 城乡规划内容扩张示意

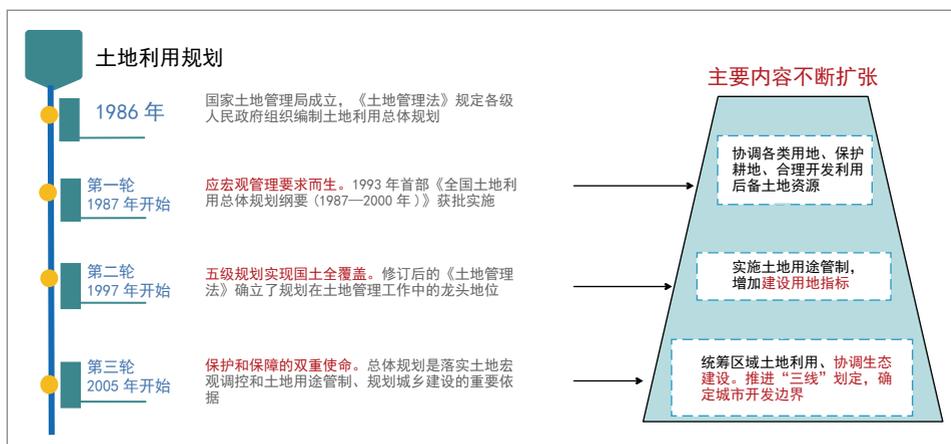


图 3 土地利用规划内容扩张示意

规划内容的交叉重叠与部门规划事权的矛盾是重要根源，各类部门规划平行衔接的模式已显现出其局限性。由于在现行规划体系中缺少法定的龙头规划与综合协调部门，缺乏能有效全面统筹国土

空间全局的顶层设计，规划“打架”现象难以从根本上得到解决，国家、省、市县层面的各类空间性规划处于群龙无首的局面。2000 年之后，虽然不同部门相继出台了国家层面的空间性规划，

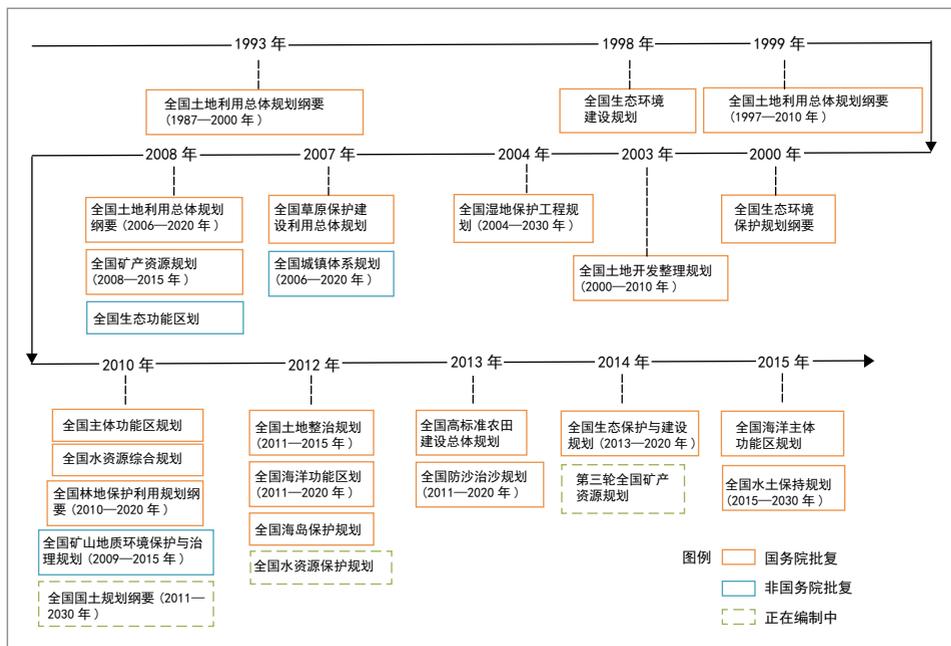


图4 20世纪90年代以来国家层面的空间性规划时间轴

但是迄今为止仍没有一部严格意义上统领全局的国家空间规划。虽然全国主体功能区规划已经逐步体现出其战略性、基础性和约束性作用，但是受到现行规划体系的制约，尚难以称之为严格意义上的国家空间规划。从市县层面看，目前的市县城市总体规划、市县土地利用总体规划和市县环境保护规划等空间性规划都无法真正起到统筹国土空间全局的龙头规划作用（图4）。

2.4 发展规划与空间规划割裂，部门规划话语体系各异，多规难对接

发展规划与空间规划割裂，造成地方发展在战略层面缺乏明确的定位目标，影响资源的合理配置。由于事权分工定位不明确，不同规划体系出于自身利益对同一空间进行重复规划，造成各种规划资源及行政资源的浪费，不仅难以对城市的发展进行有效的统筹调控，还导致了基层在规划实施上的无所适从。而脱离了发展规划统筹的空间规划，还存在规划可操作性低、推动执行难的弊端。这类规划往往从局部出发，侧重城市物质环境的建设，忽视城市发展的研究，

如缺乏对市场和行政管理、社会资源等方面的研究，导致规划不接地气，在实际操作中易遇到强大阻力，甚至长期得不到完善。反之，发展规划若离开空间布局的落实和约束，也造成一些影响地方经济社会长远、全局发展的重大项目越来越难以落地，往往出现规划跟着项目走、频繁调整的局面，规划空间管控的约束性受到较大影响。而重大项目的落地又往往与土地利用总体规划的基本农田保护区、生态环境保护规划的生态红线区有较大冲突，使得城市的发展与布局、开发与保护在实际工作中被割裂，难以进行统筹协调。

此外，部门空间性规划话语体系各异，多规难对接。各部门规划在基础数据的采集与统计、用地分类标准及空间管制分区标准等技术方面的差异，是造成地方层面多规合一、规划统筹难度大的重要原因之一。

3 国外空间规划体系的经验借鉴

着眼于我国空间规划体系的构建，对国外空间规划体系经验的借鉴应特别

注重其内在形成机制，而国外空间规划体系的形成和演变过程往往与该国的政治经济体制、经济发展阶段、历史文化传统等因素密切相关。

Alterman 认为^[6]，有些国家或因受传统文化影响（如日本和韩国等），或因受外部威胁影响（如荷兰受水灾影响，以色列受军事威胁影响），或因受人均资源短缺影响（如荷兰、日本和韩国的人均土地资源短缺，以色列的人均水资源短缺）等，在体制上有中央集权的发展趋向。也有国家属于联邦制，中央对地方的管理权限小。还有国家介于集权体制和分权体制之间。根据中央集权程度，本文把国外空间规划体系分为以下三种类型。

3.1 集权体制下的空间规划体系

前苏联和前东欧的社会主义国家，以及资本主义国家中的法国、荷兰、希腊、日本和新加坡等均拥有中央集权传统，社会主流价值相对倾向于国家主义，土地多归国家所有，即使土地私有，国家也有开发控制权，这些国家多拥有相对完整的空间规划体系。

日本就是一个有集权传统的国家。在中央政府、都道府县和区市町村三级政府中，中央政府的权限大且拥有法律支持，中央政府财政占总财政收入的70%以上。日本于1950年制定的《国土综合开发法》奠定了其自上而下的综合开发规划架构。全国综合开发规划为最高层级，大都市圈建设规划、大地区开发规划、特殊地区规划为次层级，都道府县综合发展规划和市町村综合发展规划分别居第三、第四层级，下一层规划必须服从上一层规划。除了综合开发规划体系外，日本还于1974年颁布了《国土利用规划法》，规定了全国、都道府县和市町村三级政府同样需要自上而下地受到约束的国土利用规划体系。在两种空间规划体系中，国土综合开发

规划由国土厅组织有关部门进行编制,是以空间规划为载体综合考虑社会、经济和文化发展战略问题,更具权威性。国土利用规划的编制由土地署负责,更强调通过制定各种土地利用标准进行分区管控,需以国土综合开发规划为基础。2001年后国土厅被撤销,与建设省和交通省等部门组成国土交通省,各类规划的运作整合在该部门内,实际增强了内阁在空间规划中的主导地位。之后随着《国土综合开发法》修订为《国土形成计划法》,规划层级由三级简化为两级^[7-10]。

3.2 分权体制下的空间规划体系

分权制国家对空间规划通常不作统一管理,也不强调区域统筹,各种规划多由地方自主编制。国家层面大多没有对宏观规划进行统筹管理的机构,国家层面的区域政策要在地方层面落实也需要依靠立法和财政补助。

美国是最典型的分权体制国家。由于实行联邦制,联邦政府对各州的管理权限小,且多将规划权力下放到州政府,州政府又将规划权力下放到地方。因此,政府对规划的控制缺乏自上而下的统筹协调机制,联邦政府要想影响地方的规划事务,多要借助联邦基金的分配来引导地方政府的政策^[9-11]。可见,美国并没有真正意义上统管各州和地方政府规划的国家规划与宏观区域规划,现有的《美国2050空间战略》所展现的未来空间方案在内容广度、分析深度和实施力度上都十分有限,仅作为未来愿景。

3.3 折中型体制下的空间规划体系

介于上述集权和分权体制之间的为折中型体制。英国、德国、丹麦和意大利等实行了这种体制。这些国家既有控制力较强的中央政府,又有较高自治度的地方政府。中央政府多设有主管规划的机构,并在议会设有立法检查机构,

分别负责规划的编制和审批。中央政府通过法律和经济等多种手段对地方规划进行干预,地方规划多按照中央政府主管部门的程序来部署、分级编制和实施。

德国虽是联盟制国家,具有分权化特点,其规划体系也缺乏国家级空间规划,但仍然有层级分明、程序井然的规划体系。德国在联邦一级设置有国土整治法则,以指导联邦的空间规划和空间政策,促进各州协作。德国联邦层面的规划主管部门是联邦区域规划、建筑和城市发展部,该部门通过编制综合性区域规划,试图寻找有效路径来协调联邦和州及各州之间的矛盾,为此设立的空间规划部长会议具有咨询、协调职能。州政府有绝对的自主权来编制和实施国土规划,但要参考联邦制定的空间发展理念和原则(法定)及联邦空间发展方针政策(多由联邦与州联合制定)。简而言之,德国空间规划体系的主要构成是:法定的联邦空间发展理念和原则、联邦空间发展政策大纲和基本方针、州发展规划、区域规划、市镇村规划^[9-12]。

4 构建我国空间规划体系的总体思路与任务

我国空间规划体系的构建工作较为复杂,难度大且牵涉利益主体众多,新体系的构建既要考虑到对现行体系的合理沿承,又要将其放在新的时代背景下大胆改革创新;既要追求体系构建的技术理性,又要考虑当前改革落地的可操作性;既要站在国家和区域整体利益的高度保证上级政府对地方发展具有必要的规划引导与调控能力,又要充分尊重地方政府的主动性与自主性,合理划分上下级政府之间的规划事权;既要积极借鉴国外经验,又要充分结合国情和制度特点,理性地构建我国空间规划体系。在问题与目标双向导向的前提下,处理好以上关系,有助于探索构建适合我国国

情的空间规划体系。

4.1 总体思路

4.1.1 确定发展规划与空间规划两大体系的关系

在中国特色社会主义制度下,如何界定发展规划与空间规划之间的关系,对于空间规划体系的构建显得尤为重要。从历史看,城市规划等空间性规划在计划经济时代一度被视为发展规划在空间上的延伸与落实,发展规划处于主导地位。从现状和趋势看,发展规划的计划经济色彩在不断弱化,更加体现市场经济环境下其对经济社会发展的引导作用,对融合空间规划内容的要求愈发强烈;各类空间规划也早已不是简单地对发展规划的空间落实,而是不断融入发展规划的相关内容。从规划的作用看,虽然计划并非社会主义国家所独有,但毫无疑问的,国民经济和社会发展规划不仅是宪法规定要求编制的规划,还是中国特色社会主义制度的重要组成部分,我国能从新中国成立之初积贫积弱(长期积累的贫困衰弱)的农业国发展成为今天的世界第二大经济体,五年规划功不可没,其作用难以被其他规划所替代,且在可预见的较长时期内仍将作为一个体系独立完整地发挥作用。

市县“多规合一”试点工作也是一个认识我国发展规划与空间规划关系的过程。《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》(发改规划[2014]1971号)要求推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划等规划的“多规合一”,其中“合一”的对象既包括发展类规划,又包括空间类规划。但随着试点实践和理论探索的深入,各方面都逐渐倾向于先推进空间类规划的“多规合一”,再整合发展类规划和空间类规划。此后发布的中央文件也对这一问题进行了明确,党的十八届五中全会提出“以主体功能区规划为

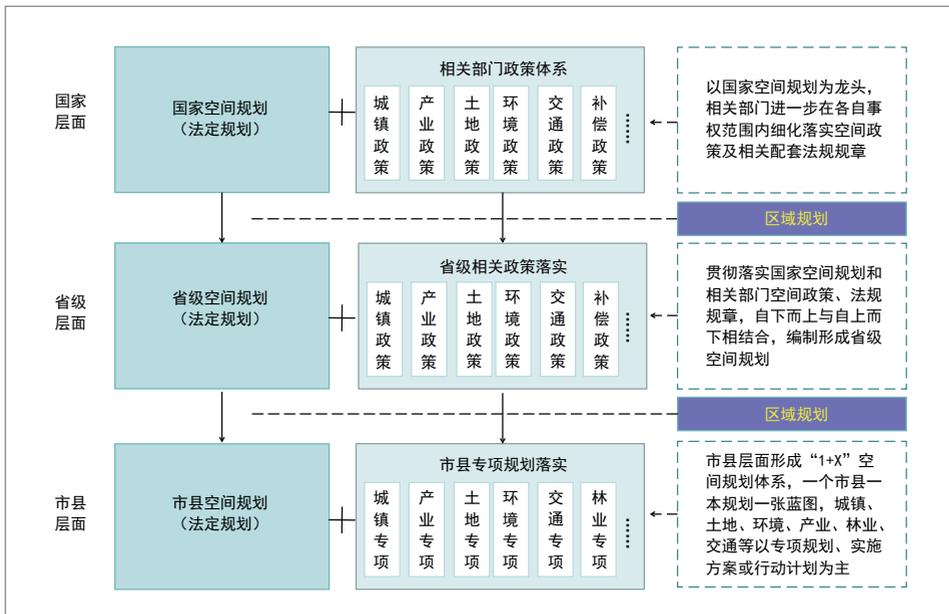


图5 我国空间规划体系建议方案

基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”；《生态文明体制改革总体方案》提出“整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实现规划全覆盖”。可见，试点工作所凝聚的共识之一就是当前“多规合一”的对象是各类空间性规划，而不是急于把发展规划也“合”进来。

因此，今后一段时期我国的发展规划与空间规划两大体系是并行的，发展规划与空间规划将各司其职、自成体系，但不是割裂开来的两个体系。空间规划要以发展规划为依据，空间规划要实现发展规划所确定的目标任务与相关要求，合理确定国土空间的开发与保护格局；发展规划的制定要结合空间规划所确定的资源环境承载力、空间开发适宜性、目标指标、“三区三线”及空间要素配置等内容，科学合理地确定经济社会发展目标与任务。

4.1.2 问题导向的空间规划体系构建

在明确发展规划与空间规划相互关系的前提下，空间规划体系的构建首先要从解决目前体系存在的问题入手。对此，应立足于相关部门机构整合撤并、规划体制机制完善等配套改革，从体系

框架构建的角度，加强顶层设计，整合相关空间性规划，尤其要注重整合各个层级的各类总体性规划，削减规划数量，实现从多个总体性规划并存向“一本规划”的转变；同时，在将目前各部门自成体系的空间性规划整合成为一个空间规划体系后，原本不断自我强化、不断扩张的问题将得到有效解决。

4.1.3 目标导向的空间规划体系构建

如果只是满足于解决眼下的规划“打架”问题而忽视长远目标，那么空间规划体系的建构将成为“头痛医头、脚痛医脚”的急诊药方。事实上，国家层面对构建空间规划体系已经有了清晰的目标导向，就是要“构建全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。具体而言，“全国统一”符合我国的国情与治理传统，而美国各州的空间规划体系就有很多不同，德国、荷兰和日本等国家则是全国统一的空間规划体系。

“相互衔接”是针对性地解决目前规划体系缺乏衔接问题的一种路径，也是多年来未能真正实现的一个目标，知易而行难。“分级管理”体现了一级政府、一级事权、一级规划的原则，下一级空间规划不得违反上一级空间规划；而《生

态文明体制改革总体方案》提出“空间规划分为国家、省、市县（设区的市空间规划范围为市辖区）三级”，这与目前城乡规划、土地利用规划分为五级的传统要求是明显不同的。

4.1.4 建议采用垂直型空间规划体系

按照中央相关要求，着眼于解决当前我国规划体系存在的主要问题，从我国的政治经济体制、经济发展阶段和历史文化传统等方面入手，围绕“全国统一、相互衔接、分级管理”的空间规划体系构建目标，充分借鉴国外空间规划体系构建的经验，建议我国采用垂直型空间规划体系，即在国家、省、市县三级均以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，编制形成统一的空间规划作为法定的龙头规划，统领本层级的其他专项规划、部门政策、实施方案或行动计划，形成三级上下关联的垂直型空间规划体系（图5）。

国家层面的空间规划以宏观性、战略性及指导性为主，同时具有一定的约束力，是各部门编制相关专项规划与制定政策文件的重要依据。省级空间规划要依据国家空间规划来编制，它是落实国家空间战略与目标任务、统筹省级宏观管理和市县微观管控需求的规划平台，具有承上启下的作用，同时省级部门的相关专项规划编制与政策文件制定也要以省级空间规划为重要依据。市县空间规划是市县空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是统筹国土空间开发与保护的战略性、约束性和指导性的空间规划，是市县人民政府进行空间规划管理的基本依据，其编制要以省级空间规划为主要依据。林业、交通和水利等专业部门规划主要是从技术角度出发，针对某一个或多个领域而制定的规划，贯穿于空间规划的三个层级。区域规划是跨省或省内跨市的规划，不局限于行政区划，是三级空间规划之间的桥梁。为促进空间规划的落实，在法定规

划体系之外，还允许编制必要的非法定规划。

4.2 主要任务

4.2.1 加快空间规划编制改革

三级空间规划是构建我国空间规划体系的基石，要加快空间规划编制改革，逐步编制完成全国各地的空间规划及相关专项规划与实施方案等成果。在市县“多规合一”试点和省级空间规划试点工作的基础上，及时总结形成可操作、能监管、可复制、能推广的经验做法，研究制定全国统一的省级空间规划编制办法、市县空间规划编制办法，统一编制空间规划，先布棋盘再落棋子，形成“一本规划”“一张蓝图”全覆盖的国土空间格局。

4.2.2 推进规划体制机制改革

构建国家空间规划体系，要对现行规划体制机制中不适应时代发展要求的部分予以变革，必须及时推进体制机制的改革。一是整合空间规划职能，对相关部门进行撤并整合，明确整合后各相关部门的规划权力边界，消除此前各部门规划管理职能交叉重叠的弊端。二是统一空间规划的管理方式，要形成自上而下与自下而上有机结合、上下联动的规划编制管理方式，也要形成远近结合、计划与市场手段相结合的空间规划管理方式。三是建立空间规划定期评估机制，统一规划编制与评估调整机制，与社会发展规划的编制与评估调整周期相协调，从过去各类规划“乱步走”变为“齐步走”。四是合理调整各级政府的规划事权，放管结合，在坚持规划科学性与严肃性的前提下，给予地方政府更大的弹性空间。

4.2.3 推动相关法律法规的制定、修改与废止

构建国家空间规划体系，需要制定、修改甚至废止相关的空间规划法律法规，赋予各层级空间规划相应的法定规

划地位，而西方国家在其空间规划体系构建过程中无不重视立法修法工作。因此，我国应加快研究制定《空间规划法》及相关法规规章，修改或部分废止《城乡规划法》《土地管理法》《环境保护法》《森林法》等相关法律法规，逐步完善地方行政法规、部门规章及相关审批、监督法规，保障空间规划法规的有效执行。

5 结语

构建我国空间规划体系将是一个不断“破与立”的过程，现行体系的沿承与打破、新体系的创新与确立，将在规划领域产生重要而深远的影响，对推进国家治理体系和治理能力的现代化具有积极意义。基于此，本文按照国家“构建全国统一、相互衔接、分级管理”的空间规划体系的顶层设计要求，综合考虑现状存在问题、趋势与目标等，建议我国采用国家、省、市县三级上下关联、以各级空间规划为核心的垂直型空间规划体系。同时，提出加快空间规划编制改革、推进规划体制机制改革及推动相关法律法规的立、改、废是当前构建我国空间规划体系的重要任务。□

[参考文献]

- [1] 钱慧，罗震东. 欧盟“空间规划”的兴起、理念及启示 [J]. 国际城市规划, 2011(3): 66-71.
- [2] 沈迟，许景权. “多规合一”的目标体系与接口设计研究——从“三标脱节”到“三标衔接”的创新探索 [J]. 规划师, 2015(2): 12-16.
- [3] 王向东，刘卫东. 中国空间规划体系：现状、问题与重构 [J]. 经济地理, 2012(5): 7-15.
- [4] 蔡云楠. 新时期城市四种主要规划协调统筹的思考与探索 [J]. 规划师, 2009(1): 22-25.
- [5] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题 [J]. 地理研究, 2015(4): 601-613.

- [6] Alterman R. National-level Planning in Democratic Countries: a Comparative Perspective [C]// National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making, 2001.

- [7] 和泉润. 日本区域开发政策的变迁 [J]. 王郁, 译. 国外城市规划, 2004(3): 5-13.
- [8] 高春茂. 日本的区域与城市规划体系 [J]. 国外城市规划, 1994(2): 35-41.
- [9] 顾林生. 国外国土规划的特点和新动向 [J]. 世界地理研究, 2003(1): 61-70.
- [10] 方创琳. 区域发展规划论 [M]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [11] 张京祥，芮富宏，崔功豪. 国外区域规划的编制与实施管理 [J]. 国外城市规划, 2002(2): 30-33.
- [12] 曲卫东. 联邦德国空间规划研究 [J]. 中国土地科学, 2004(2): 58-64.

[收稿日期] 2017-01-02;

[修回日期] 2017-01-15

空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话

——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示

□ 何冬华

【摘要】为推进空间规划体系和空间治理体系改革，国家四部委自2014年开始推行28个市县的“多规合一”试点工作。文章通过对此次试点的梳理与回顾，分析了试点工作中的本位主义障碍，反思我国空间规划体系存在的纵向脱节问题，明确要加强宏观治理与地方发展的协同，梳理中央与地方的规划事权关系；提出宏观层面的综合规划与地方层面的发展规划的协同对话机制，倡导建立宏观发展、区域协调与地方发展方面的共识，强调“三区三线”空间管控到“一张图”管理的上下传导。

【关键词】空间规划体系；规划事权关系；多规合一；国家四部委试点

【文章编号】1006-0022(2017)02-0012-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】何冬华. 空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示 [J]. 规划师, 2017(2): 12-18.

Coordination Between The Macro Governance And Local Development In Spatial Planning System: An Enlightenment From Multi-plans Experimental Cities/He Donghua

[Abstract] To promote the reform of spatial planning and governance system, four ministries had experimented “integrated planning” in 28 cities and counties since 2014. Based on summary and review, this paper discusses the problems of departmental selfishness and loose hierarchical connection in administration. The paper suggests enhancing the coordination between macro governance and local development, and clarifying the duties of the local planning authority and their superior. The author also suggests dialogue between upper comprehensive plans and local development plans to build consensus in macro development, regional coordination and local development. Finally the hierarchical implementation of “three areas and three lines” principle and “one drawing” planning management.

[Keywords] Spatial planning system, Planning duty, Multi-plans integration, Four ministries, experimental cities

0 引言

当前，我国已经形成“多规并行”的空间规划格局，“多规”矛盾冲突的背后是不对等的政府事权关系，尤其是国家、省级政府层面与地方政府层面的空间规划事权划分。应对空间规划体系建设，中央提出“加快规划体制改革，健全空间规划体系”。2014年8月26日，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部联合印发了《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，确定28个市县为全国“多规合一”试点（以下简称“四部委28个试点”），这是首次由多个国家部委联合指导的“多规合一”地方试点，“多规合一”探索进入中央“授权式改革”阶段。地方政府试图借助于“多规合一”的国家试点机会，

一方面应对试点工作要求，积极研究空间规划体系的构建、空间管控的统筹等；另一方面也致力于解决长期积累下来的空间发展与土地建设的瓶颈问题。由此可见，空间规划体系的合理构建，不是几类规划的简单技术整合，也不是核对矛盾图斑，而是厘清规划事权关系，除了需要协调“横向”责权错位外，更重要的是建立“纵向”国家、省级政府层面到地方政府层面的事权协同，进而重塑中央与地方空间治理权力结构。

1 国家四部委“多规合一”试点的探索实践

1.1 “多规合一”成为空间规划改革探索的热点

空间规划体系改革以各地开展的“两规衔接”、

【作者简介】 何冬华，高级工程师，注册城市规划师，广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所副所长。

“三规合一”和“多规合一”等探索为主，除了目前中央层面倡导开展的海南、宁夏等省级试点外，更多的是市县层面的规划探索，主要包括自下而上的技术协调型探索和自上而下的体系改革型试点两种类型。第一种类型以2007年以来上海、天津、深圳、武汉、沈阳、广州、苏州、重庆和河源等各地自发的探索为主，强调不改变现行管理体制和法律框架，以解决问题为导向，以技术为手段，主要通过行政主管部门协商，使得涉及空间的规划内容基本一致，形成“一张蓝图”，具有渐进式改良的特征。第二种类型以省级政府、国家部委为主，尝试推动空间规划体系改革探索。例如，广东省试图通过下发《广东省“三规合一”工作指南（试行）》（2015年2月），推动全省地市的“三规合一”工作；江西省于2015年1月在全省选取了7个县市进行“多规合一”试点，并与国家住房和城乡建设部共同推进《江西省空间规划》编制工作，推进全域空间“多规合一”。第二种类型以四部委28个试点为典型，在全国范围内选取不同地域、不同类型的市县作为试点，探索形成一个综合规划以统领其他规划，甚至是探索机构改革来集中统一规划编制权，推动空间规划体系的统一及变革。

国家四部委28个试点市县在2015年底基本完成，但由于空间规划体系改革方向不明朗，致使试点成果五花八门。其中的原因主要包括：①四部委分头指导6~8个市县试点工作的开展，制定了不同的技术准则与指引，致使试点成果多少有点部门规划的味道，也显露出部门本位主义痕迹；②大多数试点成果都夹杂着历史的土地欠账与未来的城市增长等地方政府诉求，尤其突破了原法定规划的控制规模与指标，致使试点更多停留在研究层面而难以施行。可见，试点工作面临的种种障碍，脱离不了国家部委和地方政府的本位主义，这都是出于自身目的与利益，谋求空间规划权

表1 各类空间管控要素涉及的部门情况

要素类型	空间管控要素	发改部门	住建部门	国土部门	环保部门	其他部门
控制性	空间管制分区	○	○	○	○	
发展性	城镇建设用地边界		○	○		
	农村建设用地边界		○	○		
限制性	基本农田保护区			○		
	自然保护区边界		○	○	○	○(海洋、渔业、林业)
	风景名胜区边界		○	○		
	森林公园边界		○	○		○(林业)
	饮用水水源保护区		○	○	○	
	湿地边界		○	○		○(林业)
	地质公园边界		○	○		○(地质矿产)
	水域边界		○	○		○(水务)
	林地边界(生态公益林)		○	○		○(林业)

注：○表示部门规划有相关要素的管控要求；表格内容根据各部门规划的相关技术标准整理。

与土地发展权的最优化分配。

1.2 综合规划的部门色彩

在空间规划中，部门间横向职能划分不清、空间管控要素边界交错重叠致使各自都倾向于争夺空间话语权。发改、住建、国土、环保等为平级部门且缺乏统筹协调机制，各部门均编制“部门的空间规划”以争夺话语权。国内学者一般将空间管控要素划分为限制性要素、控制性要素和发展性要素三大类^[1]，笔者通过梳理城乡建设规划、经济社会发展规划、国土资源规划和生态环境保护规划等空间规划，发现三大类空间管控要素主要包括12项内容，每类规划均涵盖了多项空间要素，其间交错重叠，以住建部门与国土部门的交集为多(表1)。

对此，四部委在本次试点工作中致力于联手突破“交错重叠”的难题，共同推动28个不同类型的市县开展试点，并由中央经济体制与生态文明体制改革专项小组统筹。在具体工作安排中，28个试点市县由四部委分头组织指导，且四部委分别制定技术指引与规定(表2)，在空间规划体系、空间管控统筹与体制机制改革等方面提出要求。

四部委横向合作难免带来相互竞争的意味，并映射出部门的本位主义特征。

虽然各试点城市均编制了引领性的综合规划，但由于法定地位的缺失，综合规划并不能作为行政许可的依据，其作用也就停留在研究层面；更为明显的是，综合规划名义上由各地统筹规划机构牵头编制，实际上各地统筹具体工作的主要是部委的下级对口部门，均强调以各自部门规划为依托、整合其他部门规划，导致综合规划的内容凸显部门色彩。例如，国家发改委和环保部试点城市编制市县发展总体规划，以五年发展规划为依托，提出中长期空间战略和五年纲要内容，划分城镇、农业、生态三大空间，体现了发改部门的经济社会发展规划和主体功能区划思路；国土部试点城市编制国土空间综合规划，以土地利用总体规划为底盘，建立国土空间开发管控体系，统筹生态红线、永久基本农田和城市开发边界“三线”划定，体现了国土部门的底线思维和用途管制的思路；住建部试点城市编制城乡总体规划，以城市总体规划为依托，在全域划定“三区”(禁建区、限建区和适建区)，在集中建设区划定四线(绿线、蓝线、紫线和黄线)，体现了住建部门城乡空间统筹布局的思路。

1.3 实际工作的地方主义

在四部委的分别指导下，28个试点

表 2 四部委 28 个试点的技术指引与规定的要点对比

部委	空间规划体系	空间管控统筹	体制机制改革	28 个试点市县
国家发 改委、 环保部	以经济社会发展规划为依托，统筹城乡、土地利用和生态环境保护规划，编制形成统领市县发展全局的总体规划	优化整合相关规划不同的空间管制分区，将市县域划分为城镇、农业和生态三大空间	完善各类规划编制、审批和实施监管制度，健全市县空间规划衔接与协调机制	浙江省嘉兴市（共同试点）、辽宁省大连市旅顺口区、黑龙江省哈尔滨市阿城区、黑龙江省同江市、江苏省淮安市、江苏省句容市、江苏省泰州市姜堰区、浙江省开化县、江西省于都县、河南省获嘉县、湖南省临湘市、广东省广州市增城区、广西壮族自治区贺州市、四川省绵竹市、甘肃省玉门市
国土部	按照综合性、基础性、长远性国土空间综合规划的要求，合理界定“多规合一”的国土空间综合规划与现行相关规划的关系，明确国土空间综合规划的顶层性、约束性、指导性地位。探索现行相关规划的整合和职能分工调整，提出完善各类型与各层级规划编制、审批和实施监管的制度建议	坚持安全优先、用途管制的原则，统筹生态红线、永久基本农田和城市开发边界“三线”划定	按照土地制度改革的具体要求，研究综合性规划实施的政策工具，着力从强化相关规划审查、健全国土空间用途管制、建立统一的规划许可、完善规划实施责任机制及加强规划实施经济手段等方面入手	浙江省嘉兴市（共同试点）、山东省桓台县、湖北省鄂州市、广东省佛山市南海区、重庆市江津区、四川省宜宾市南溪区、陕西省榆林市
住建部	编制市（县）总体规划要参照城乡规划编制有关技术规范要求，加强对详细规划、专项规划的指导，使空间规划可落实、可考核、可监管	划定“三区”（禁建区、限建区和适建区），保护与开发边界（永久基本农田保护边界、生态保护边界和城镇开发边界等），四线（绿线、蓝线、紫线和黄线）	建立一套统筹规划编制与实施的管理制度，包括“多规合一”的工作组织机制、规划编制和实施过程中多部门衔接、协作和管理的体制机制，推进规划体制机制改革	浙江省嘉兴市（共同试点）、浙江省德清县、安徽省寿县、福建省厦门市、广东省四会市、云南省大理市、陕西省富平县、甘肃省敦煌市

资料来源：根据四部委下达的试点工作有关通知整理。

城市积极探索空间规划体系改革思路，形成了 3 种模式（表 3）：第一种是替代型，规划体系特征为“1+N”，以区县空间综合规划替代原有的城市总体规划、土地利用规划及环境规划等空间规划，直接指导下层次的各部门专项规划，以浙江开化、四川南溪和浙江德清为典型；第二种是新增型，规划体系特征为“1+4+N”，在现有各类空间规划的基础上另行编制一个空间综合规划，以指导现行各类规划，不影响现有各类空间规划的独立性，以浙江嘉兴、云南大理等城市为典型；第三种是升级型，规划体系特征为“1+3+N”，依托现有的某部门空间规划提升为空间综合规划，以指导各部门专项规划，以广东南海、江苏句容为典型。在工作组织上，各试点城市基本都建立了党委或政府主要领导牵头的试点工作领导小组，在实际工作中形成了政府集中统筹、专业部门牵头两种工作模式，前者专门成立统筹规划机构（如成立领导小组办公室并抽调专

门人员集中办公），后者依托部委的下级对口部门进行统筹和召集工作。

通过梳理四部委 28 个试点的成果可知，探索路径各异，核心内容各有特色，地方色彩浓厚：①划定控制线，建立全域空间管控体系。比较典型的有德清的“四类三级”控制线体系、南海的“四线”体系、句容的“三类空间三条线”体系、桓台的“控制线+单元”的“双层次”规划体系和大理的“九线”体系等，控制的核心聚焦于生态空间、基本农田及农业空间、建设用地等方面。各地表现出生态保护控制线尽量划小、建设用地增长边界尽量划大的特征，如佛山南海区，现状建设用地比重已占全区总面积的 50.9%，最终划定生态控制线比例为 16.7%，而建设用地增长边界比例达到 61.5%。②土地开发权的政策探索，主要有存量土地再利用、农用地合理补偿、差别化土地供应和建设用地绩效指标等。例如，佛山南海区提出推进“三旧”改造与土地复垦、产业用地集聚等；

四川南溪区建议建设用地年度计划向西部倾斜、针对耕地结余指标奖励未利用地指标等，在推动用地结构优化的同时，变相获取新增建设用地指标。③空间规划管理体制的改革建议。大部分试点都提出规划审批权限下放、土地行政审批程序简化及规划编制、审批、实施“三权分离”的建议，这反映了对我国现行空间规划中存在的“部门规划管理事权边界模糊、中央与地方规划责任与权益边界模糊”问题的反思，也反映了地方政府与上级政府对于土地开发配置权的争夺。

本轮“多规合一”试点已从早期的技术协调型探索转向更深层次的空间规划体系改革，在探索部门规划管控边界、管理体制协调的表象下，各试点表现出相当强烈的地方主义色彩和上下级政府对“土地开发权”配置的博弈。相较于技术上的问题，这一源于现行体制的中央与地方之间规划事权的矛盾，可能是这一阶段空间规划体系改革的核心难题。

2 空间规划中的事权关系分析

2.1 现行体制下空间治理的特征

(1) 事权不清, 纵向体系衔接不足。我国空间规划体系是由纵向规划层级和横向规划类型交织而成的系统, 对应于国家、省、市(县)及乡(镇)的行政体系, 形成国家、省、地方的纵向规划层级体系, 实行自上而下的垂直管理。我国以纵向控制为主导的空间规划体系, 上下层面的衔接不足, 各级政府的空间规划事权界限不清晰, 造成了整体规划管控上的诸多矛盾。

(2) 权力上行, 地方规划干预过度。由于我国城市治理体系“权力上行”的体制特点, 上级政府相对拥有更多的职权(包括财权), 导致其过多参与地方

事务, 上级规划是下级规划编制的依据, 上级部门对下级规划有审批及监督其实施的权利。例如, 城市总体规划中包括具体土地使用布局及其调整等在内的大量地方性事物, 均由上级政府审批并进行实施监督, 既造成总体规划在实施过程中的不适应性, 又导致上级部门因困于细节审查而难以把握更为重要的城市结构与底线; 又如, 土地利用规划自上而下的指标分解和边界管控对市县规划约束过细, 却对战略性和政策性问题把握不足。这些问题都源于目前我国空间规划“自上而下”的层级管理模式。

(3) 职能同构, 空间管控效能低下。与德国、日本、英国等国基本由一个部门编制空间综合规划, 形成一套从国家到地方层次清晰、相互衔接的规划体系

相比, 我国纵向的空间规划层级事权界限不清晰, 下一层级的行政部门和上一层级存在“职能同构”现象, 从而导致规划层级间的差异性未能有效体现, 不同层级规划的空间管控重点不突出, 也带来了规划管控逻辑的模糊与效率的低下。

2.2 央地的空间治理方式

造成我国现行空间规划体系矛盾冲突的原因, 表面上是条块分割的管理体制, 但真正的根源在于我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型过程中, 央地关系的变迁带来双方对空间治理价值取向的转变。在 1978 年之前, 我国都是相对集权的计划经济体制, 这一时期中央和地方政府的目标一致。

表 3 四部委 28 个试点的主要内容的异同点比较

类型	典型案例	组织模式	空间规划体系	空间管控统筹	体制、机制改革
替代型	开化(发改委、环保部指导)	政府集中统筹(成立县规划委员会办公室)	“1+N”体系, “1”为发展总体规划	由三类空间、六类分区和土地用途构成的三级空间管控体系	完善县规划委员会工作机制; 由省府实施县发展总体规划审批, 城乡、土地、环保等专项规划由省府授权县政府审批
	南溪(国土部指导)	政府集中统筹(成立试点工作领导小组办公室)	“1+N”体系, “1”为国土空间综合规划	“控制线+功能区块”的两级空间管控体系	成立区统筹规划委员会; 简化国土空间审批机制; 探索区域差异化的土地管理方式; 探索简化土地行政审批程序
	德清(住建部指导)	专业部门牵头(规划部门主导与召集)	“1+N”体系, “1”为城乡总体规划	“四类三级”控制线体系, 地类管控衔接城规	建立规划管理委员会; 创新项目审批机制; 建立监控考核制度
新增型	嘉兴(四部委综合指导)	政府集中统筹(成立试点工作领导小组办公室)	“1+4+N”体系, “1”为空间发展与保护总体规划	“三区四线+四级地类”管控体系, 一、二、三级地类衔接土规, 四级地类衔接城规	明确“1”空间发展与保护总体规划的法定地位, 建立与事权相一致的规划审批体系; 成立“多规合一”规划委员会, 统一实施
	大理(住建部指导)	政府集中统筹(成立“多规合一”办公室)	“1+4”体系, “1”为“多规合一”	“四区九线+地类”管控体系, 地类管控衔接城规	通过州立法, 明确“多规合一”的法定地位; 划分全域空间管控层级, 建立分级事权管理制度与项目联合审批制度
	桓台(国土部指导)	专业部门牵头(国土部门主导与召集)	“1+4”体系, “1”为国土空间综合规划	“三线”+控制单元规划的“双层次”规划体系, 地类管控衔接土地利用总体规划	完善规划联审机制和整合审批事项; 建议各级空间规划由本级人大审批, 并报上级政府部门备案; 上级政府下达空间规划指标并监管其实施
升级型	南海(国土部指导)	专业部门牵头(国土部门主导与召集)	“1+3+N”体系, “1”为国土空间综合规划	四类控制线体系和四级地类管控, 一、二、三级地类衔接土规, 四级地类衔接城规	推进生态控制线的精细化管理; 推进农用地合理补偿与高效利用; 推进“三旧”改造与土地复垦、产业用地集聚, 引导城乡破碎化空间高效集聚; 构建分层级的空间管控审批权限
	句容(发改委、环保部指导)	政府集中统筹(成立“多规合一”办公室)	“1+3”体系, “1”为发展总体规划	城镇、农业、生态三类空间和城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线三条线	改革规划管理体制, 建议编制、审批、实施“三权分离”; 下放规划审批权限; 推动发改、城规、土规规划期限一致
	贺州(发改委、环保部指导)	专业部门牵头(发改部门主导与召集)	“1+3+X”体系, “1”为发展总体规划	城镇、农业、生态三类空间和城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线三条线	成立规划委员会; 市发展总体规划由上级政府审批, 城市总体规划、土地利用总体规划的审批权下放至市政府

资料来源: 根据各试点市县的“多规合一”成果或报告整理。

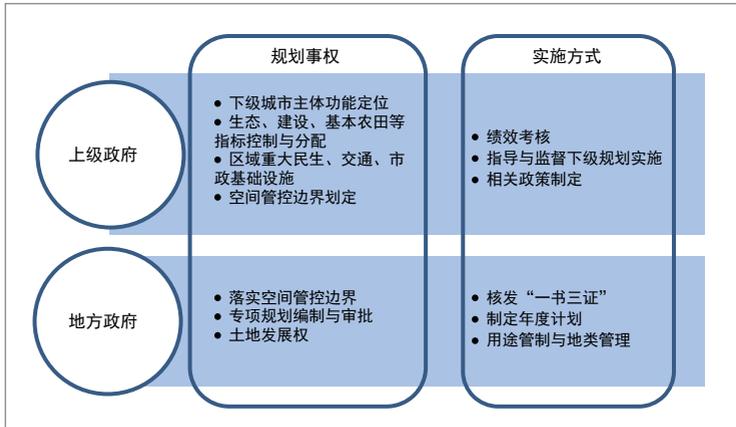


图1 上下层级的规划事权划分图

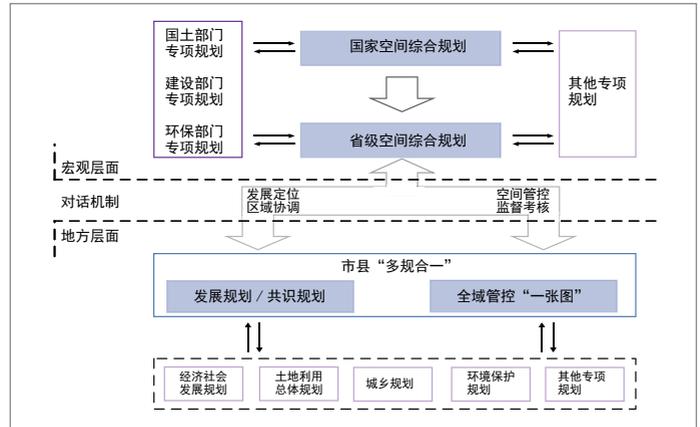


图2 构建上下协同的空间规划体系图

中央统一调配各项资源，地方政府被动接受中央的各项指令^[2]，这一“自上而下”的指令式约束控制模式，仍保留在国土、林业等部门的规划管理体制中。1978年改革开放，尤其是1994年的分税制改革后，“中央政府在赋予地方政府更多可支配资源的同时，也越来越将增长压力逐步转移至地方，迫使地方政府演变成为一个个增长饥渴、财政饥渴的竞争实体”^[3]，促使地方政府逐步以城市空间（核心是城市土地）为载体，以经济指标增长为第一要务，支撑起了中国城市的“增长主义”发展模式，并形成了具有中国特色的“地方政府竞争”模式。在这一背景下，空间规划作为地方政府参与横向竞争的重要制度工具，直接服务于增长主义的发展方式，其目标是在上级政府的责任约束下，获得有效的土地发展权，以支撑各类城市发展行动，满足经济增长所产生的用地需求。

围绕着空间资源配置这一核心，中央与地方采取了各自的空间治理方式。中央政府宏观调配土地资源，采取指令控制的方式，制定发展目标由下级规划分解落实，通过行政审批保障其实施。地方政府则在改革开放的过程中获得了越来越多的资源配置权力，成为充满活力与竞争意识的发展个体，带来多元化、难以预测的地方增长需求与发展行动，在面对自上而下的指令式责任约束，以及繁琐、僵化的规划审批管理体制时面

临诸多制肘，导致中央政府与地方政府在规划事权上的冲突、矛盾越来越大。许多地方不断地进行改革创新，以求突破既有的规划管理内容与层级体系，由此试点中多个市县提出要下放规划审批权、简化土地行政审批程序和改革行政审批内容等的诉求也就不难理解了。

2.3 区域与地方的规划对话

在当前强调的“对话、协调、合作”的治理现代化方向下^[4]，中央以指令性手段、行政强制力为主导的管理方式，必须作出相应调整与转变。可以看到，已经形成的“地方政府竞争”模式在缺乏有效的区域协调机制制衡下，带来城市建设用地的粗放式扩张、区域环境污染和产业同质竞争等问题，现阶段区域的协同治理已经比单个城市发展更为重要。基于此，央地的空间规划事权需要作出调整，中央、省级层面的空间规划应强化宏观调控的职能，突出区域规划的作用；地方政府的空间规划应在国家设定的宏观框架及定位要求下，建立有效的增长管理体系，满足发展与保护及政府、市场、公众的多元化需求。

在厘清央地规划事权的同时，应进一步建立两者之间的规划对话机制。以最近国家开展的省级空间规划试点为例，虽然有中央政府自上而下的行政强力推动，但是在业已形成的“地方政府竞争”模式下，如果不能厘清区域中众

多城市的自身利益、共同利益及矛盾冲突所在，没有充分的谈判、协商、妥协，不可能产生推动区域协调发展的真正动力。因此，空间规划体系的改革，一方面在于界定中央政府引导宏观发展与地方政府土地发展权的事权关系，另一方面在于建立地方政府竞争中的协同对话机制，梳理区域协同中地方政府竞争的规划事权关系。

3 宏观治理与地方发展的协同

综观国外发达国家的空间规划，大多形成一套从国家到地方层面，包含规划编制、配套法律和管理机构的完整的空间规划体系^[5]。空间规划体系与行政设置相对应，总体上可以归为具有战略性的国家级、具有承上启下传导性的区域级和控制性的地方级^[6]：国家级侧重理念和政策指引，时间较长；区域级侧重地方级不能协调的区域问题；地方级通常具有法律效力，控制性较强。借鉴发达国家经验，建立由宏观层面的空间综合规划与地方层面的空间发展规划构成的“纵向协作、横向联合”的空间规划体系。

3.1 空间规划体系构建的关键

综合我国空间规划体系“以纵向控制为主导”的特征，以及试点中的上下层级规划责任边界模糊等问题，认为

空间规划体系构建的关键在于建立纵向传导的有效机制,具体包括宏观发展管理与地方土地发展权的规划事权合理划分、建立上下协同对话的空间规划层级体系。

(1) 明晰规划事权的划分。遵循“一级政府、一级事权、一级规划”的原则,各层级空间规划应是一个事权划分清晰、层次内容明确、相互衔接的体系。当前必须破解两个障碍:一是纵向层级上的“职能同构”,不同层级的空间管控重点不突出;二是“权力上行”的城市治理体系,上级政府过多参与地方事务。对应央地的事权划分,梳理宏观层面的空间综合规划与地方层面的空间发展规划等关系(图1)。宏观层面的综合规划应强化战略性和政策性,弱化指令性指标,强化区域统筹框架与区域协调机制的建立,推动地方政府建立更多的合作、协调关系。针对我国国土面积大,不同国土空间单元的自然、经济和社会差异显著的现实情况,建立差别化的政府绩效考核办法,通过资金资助、政策引导与法律法规等手段,使地方各就其位,各得其所。同时,应考虑将保护权上收、发展权下放,如国家要求层层划定、垂直管理的“18亿亩耕地红线”、生态保护红线,以限制地方政府不符合整体利益的盲目发展冲动等。地方层面的发展规划,应明确地方政府的主要事权,充分调动城市政府作为城市运营主体的积极性,强化地方规划的编制、审批和实施等权力,加强地方规划的可操作性与适应性。

(2) 建立上下协同的对话机制。传统空间规划体系的一大问题在于重纵向控制而协同对话不足,应当建立从宏观层面的综合规划到地方层面的发展规划的协同对话机制,重点包括两个方面:①建立宏观发展战略到地方发展共识的对话,地方层面的发展规划在发展定位、区域协调上落实宏观层面的综合规划的要求,并形成反馈机制;②建立宏观层

面空间管控到地方层面“一张蓝图”的对话机制,上下层级规划在空间管控、监督考核方面进行衔接与协调(图2)。借鉴试点工作经验,为建立上下层级协同的对话机制,应明确各级规划的统筹编制机构,并实行上下联动、协调对接的工作方式。

3.2 建立面向宏观治理的机制

宏观空间治理应以国家、省级空间综合规划为主体,重在建立区域统筹发展框架,以及相应的管理实施机制。考虑到国家顶层设计改革仍在探索之中,现行行政体制的改革也不是一蹴而就的,建议空间综合规划在梳理现行部门规划架构的基础上,重在建立部门协同机制。

(1) 建立统一的空间综合规划协同机制。国家、省级的空间综合规划应从远景谋划与宏观发展出发,强调战略性、政策性。2016年10月中央深改组第28次会议提出“科学划定城镇、农业、生态空间及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,注重开发强度管控和主要控制线落地,统筹各类空间性规划”,空间区界管控是空间规划的重点内容。因此,国家空间综合规划可以市(县)为基本单位划定政策分区,明确其主导功能定位、发展方向与差别化的配套政策等,并确定生态保护、耕地保护的數量;省级空间综合规划应明确区域发展战略,统筹区域空间布局,建立以人口、经济社会、生态环境、土地资源与水资源为主的指标体系,制定区域协作机制等。

(2) 建立管控的“三区三线”的统筹管控机制。根据《省级空间规划试点方案》,“三区三线”划定是空间管控体系的重点内容。“三区三线”的划定要与部门空间管理事权相结合,明确“三区三线”划定和管理的主导部门,如生态保护红线由环保部门牵头、永久基本农田由国土部门牵头、城镇开发边界由

建设部门牵头,从而在现行行政规划架构下建立空间管理事权重叠区域的部门协作规则,避免横向部门规划间的矛盾与冲突,解决市县级规划难以处理的上级部门规划分割问题。

(3) 面向实施的绩效考核与激励机制。国家、省级空间规划的管理实施手段也应从之前的以行政管理审批为主,向建立健全规划督察机制、空间绩效考核机制、规划权力运行制约机制、空间发展与生态补偿机制转变。国家、省对地方的管控核心是“边界管理”、区域协作管理与空间绩效管理,包括宏观发展的指标分配、空间边界审定及动态监管,省级政府需直接或间接管理的特殊地区、区域协作地区的政策引导与监管,以及建立相应的配套责任制度与空间绩效考核机制,通过约束与激励并举的方式推动空间管控的实施。

3.3 应对地方发展的规划变革

地方层面则应响应并落实国家、省的宏观治理要求,在其框架下统筹行政辖区内土地发展权的配置,进行空间规划的变革。其变革主要包括3个方面:一是形成共识规划;二是形成建设管理“一张图”,统一建设用地管理;三是结合部门空间事权,梳理各类空间管制的基本要素,编制部门专项规划,实现分类管理。

(1) 谋划指导地方中长远发展的共识规划。共识规划是落实上位规划功能定位,明确地区的可持续发展原则与长远目标,确定全局性功能发展的战略性综合规划。具体的规划形式可以是多种多样的,如厦门的“空间战略规划”、武汉的2049远景规划及其他类社会经济总体规划等。具体内容可包括城市发展战略、发展规模、承载容量与空间布局、区界管控要求等。

(2) 推行建设管控“一张图”制度。落实上级空间规划要求,依据地方政府编制的发展规划、共识规划,落实辖区

内的“三区三线”，对下统筹市级各部门专项规划，形成各相关部门“空间管制条件”叠加的“一张图”，统筹全域空间发展。城镇空间（城镇开发边界）内应落实重点项目、公共服务和基础设施、产业区块和居住组团等，生态空间（生态保护红线）内细化自然保护区、水源保护区、森林公园、生态公益林等生态要素的具体边界与指标，农业空间内落实永久基本农田、村庄建设用地边界等。

(3) 倡导要素分类管理的部门规划。在地方发展规划、共识规划的统筹引领下，结合当前各部门职能，编制部门专项规划，完善地方法定规划体系，包括规划部门的控制性详细规划、国土部门的土地整治专项规划、环保部门的生态环境保护规划、交通部门的综合交通专项规划和林业部门的林业保护规划等，建立与部门行政管理工作相衔接的要素分类管理模式。

4 结语

空间规划体系改革是国家提出治理体系、治理能力现代化目标的关键一步，自2014年开始，空间规划体系改革由地方自发的协调衔接型探索升级为国家部署下的体系改革型试点。通过对四部委28个试点的系统梳理和总结，各试点城市在空间规划的功能定位、规划编制基础、编制方法、规划成果与规划管理机制等方面取得了一些可推广的经验。基于目前空间规划体系改革面临的困境，笔者认为本位主义倾向、缺乏纵向对话机制是制约后续深化改革的重要因素，由此看出，空间规划体系改革的关键在于合理界定纵向各级政府的规划事权、建立上下协同的对话机制。■

【参考文献】

[1] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-13.

- [2] 迟玲玉. 新中国成立后央地关系变迁与地方政府竞争[J]. 学理论, 2016(4): 55-56.
- [3] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50.
- [4] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [5] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
- [6] 蔡玉梅, 陈明, 宋海荣. 国内外空间规划运行体系研究述评[J]. 规划师, 2014(3): 83-86.
- [7] 曾山山, 张鸿辉, 崔海波, 等. 博弈论视角下的多规融合总体框架构建[J]. 规划师, 2016(6): 45-50.
- [8] 邓凌云, 曾山山, 张楠. 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[J]. 城市发展研究, 2016(5): 24-30.
- [9] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016(3): 9-14.
- [10] 王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系: 现状、问题与重构[J]. 经济地理, 2012(5): 7-15.
- [11] 胡耀文, 尹强. 海南省空间规划的探索与实践——以《海南省总体规划(2015—2030)》为例[J]. 城市规划学刊, 2016(3): 55-62.
- [12] 顾朝林. 多规融合的空间规划[M]. 北京: 清华大学出版社, 2015.
- [13] 国家发展和改革委员会, 环境保护部. 关于进一步推动市县“多规合一”试点工作的通知(发改规划[2014]3003号)[EB/OL]. http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201412/t20141205_651312.html.
- [14] 国土资源部. “多规合一”试点工作方案[Z]. 2014.
- [15] 住房和城乡建设部. 关于市(县)总体规划(市县“多规合一”)成果规范要求的函[Z]. 2015.
- [16] 国家发展和改革委员会, 国土资源部, 环境保护部, 等. 关于开展市县“多规合一”试点工作的通知[Z]. 2014.
- [17] 浙江省德清县人民政府, 广州市城市规划勘测设计研究院, 浙江省城乡规划设计研究院. 德清县“多规合一”综合研究(送审稿)[Z]. 2015.
- [18] 宜宾市南溪区人民政府, 广州市城市

- 规划勘测设计研究院. 宜宾市南溪区国土空间综合规划(送审稿)[Z]. 2015.
- [19] 嘉兴市人民政府. 嘉兴市空间发展与保护总体规划(多规合一试点)[Z]. 2015.
- [20] 桓台县人民政府, 北京大学, 北京地格规划顾问有限公司. 山东桓台“多规合一”试点成果[Z]. 2015.
- [21] 佛山市南海区人民政府, 广州市城市规划勘测设计研究院. 佛山市南海区国土空间综合规划(送审稿)[Z]. 2015.
- [22] 句容市发改经信委. 句容市“多规合一”改革试点情况汇报材料[R]. 2015.
- [23] 贺州市人民政府, 中国城市和小城镇改革发展中心. 贺州市发展总体规划(贺州市“多规合一”规划暨“十三五”国民经济和社会发展规划)纲要(草案)[Z]. 2015.
- [24] 浙江省开化县人民政府. 开化县空间规划(2016—2030年)[Z]. 2016.
- [25] 朱德宝. 基于多规合一的县市域空间规划体系构建探索——以大理市“四规合一”为例[J]. 现代城市研究, 2016(9): 38-46.
- [26] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十八次会议强调 坚决贯彻全面深化改革决策部署 以自我革命精神推进改革[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/10/11/c1024-28770163.html>.
- [27] 《省级空间规划试点方案》发布 9省份纳入试点范围[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/city/2017-01/10/c_129438959.htm.

【收稿日期】2017-01-10

探索科学的空间规划

——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考

□ 张 兵, 胡耀文

【摘要】中央城镇化工作会议提出“探索建立统一的空间规划体系,推进规划体制改革”的要求。在此背景下,海南省成为全国第一个开展省域“多规合一”改革试点的省份。在海南省的实践过程中,确定战略目标和定位是贯彻中央大政方针、统筹省域发展的重要环节,对优化省域国土开发空间格局、指引市县空间资源的合理利用具有统辖作用;在研究发展问题时,底线思维同战略思维同等重要,但是底线思维并不意味着简单地采取底线管控的管理手段,而应深入研究其他适应于发展新趋势、新问题、新要求的管理办法,在部门的全方位协同中寻找解决问题的对策。

【关键词】海南省总体规划;多规合一;底线思维;空间规划;协同;体制改革

【文章编号】1006-0022(2017)02-0019-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】张兵,胡耀文.探索科学的空间规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J].规划师,2017(2):19-23.

A Study On The Scientific Spatial Planning: Hainan Province Example/Zhang Bing, Hu Yaowen

[Abstract] Based on the practice of preparing Hainan Comprehensive Planning through Multi-Plan Coordination in the past two years, the authors argue that to build up National Spatial Planning System should adapt a scientific approach. Firstly, strategic planning studies should be emphasized during the planning process so as to implement the national policies effectively and sort out the aims and values for improving the territorial spatial structure. Secondly, bottom-line thinking has been considered as an essential orientation during Multi-Plan Coordination, nevertheless, it should be clarified that the Bottom-line Control could not be confused with Bottom-line Thinking and regarded as a unique way for governmental administration sectors. Thirdly, the spirits of Multi-Plan Coordination should be negotiation and cooperation among different governmental sectors at the central, provincial and local levels. In conclusion, Multi-Plan Coordination is just a way to solve the conflicts among sectoral plans, deepen the institutional reform of planning and upgrade the efficiency of governmental administration.

[Keywords] Hainan comprehensive planning, Multi-Plan coordination, Bottom-line thinking, Spatial planning, Coordination, Institutional reform

0 引言

2015年6月5日,习近平总书记主持召开中央深化改革领导小组第十三次会议,同意海南开展省域“多规合一”改革试点。根据中央关于“加快规划体制改革,健全空间规划体系”的精神,海南省委、省政府全面部署,在全省启动了省、市县两级联动的“多规合一”改革工作。住房和城乡建设部与海南省政府首先签署合作协议,联合开展《海南省总体规划(2015—2030)》编制工作,并全程指导规划编制工作^[1]。

海南省作为全国第一个开展“多规合一”改革试点的省份,整个工作的开展紧紧围绕中央“五位一体”

的总体布局和“四个全面”的战略布局,根据海南省建设国际旅游岛、打造旅游特区和21世纪海上丝绸之路重要战略支点的总体要求,树立新的发展理念,认真研究省情,研究构建全省一体、特色鲜明、科学高效的空间规划体系,初步完成可推广、可复制的规划成果,为全国作出了示范。中国城市规划设计研究院作为重要的编制力量,在住房和城乡建设部的领导下全力投入省级和市县级的“多规合一”实践。结合这一工作过程,本文就规划技术路线和体制改革提出一些粗浅的认识。

整体而言,用“多规合一”的手段来科学编制《海南省总体规划(2015—2030)》的过程,通过省委省政

【基金项目】“万人计划”入选人才特殊支持经费(财建[2015]523号)资助

【作者简介】张兵,博士,教授级高级规划师,中国城市规划设计研究院总规划师。

胡耀文,硕士,高级规划师,中国城市规划设计研究院城市设计所所长。

府全面的政治动员，最大程度地调动了省、市县各级政府和各个主管部门的工作积极性，在建立全省统一的“多规合一”信息平台的基础上，把规划方法上秉持的系统观和整体观落实在“五个统一”上，即统一高效的规划编制体制、统一联动的空间规划体系、统一衔接的空间规划布局、统一规范的规划技术标准及统一顺畅的规划实施机制^[2]。事实上，过去十几年间海南省多次在省域范围开展城乡一体的总体规划，有“将全省作为一个整体来规划建设”的工作传统，但在“多规合一”过程中，各级政府、各个部门之间取得的协调成效是空前的，超过以往任何时候，这和学习贯彻“十八大”以来会议精神及习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想与新战略有密切的关系，因此能在体制和机制上探索规划体制改革的新路子，促进经济社会的可持续发展。概括起来，战略引领、底线思维和全方位协同是这一实践过程中可以收获的重要经验，对我国建立、健全空间规划体系具有启发作用。

1 战略目标是“多规合一”工作的重要引领

“多规合一”是手段，不是目的^[3]，其最终是为了推动政府体制改革，促进国家空间治理能力和治理体系现代化。在各种对空间资源配置产生影响的规划之间建立一个整合机制，靠的是规划目标的统一。在统一的目标之下，各个部门分工协作，提高政府的行政效能，这才是“多规合一”的要领。用高度认同的战略来引领“多规合一”工作各方，就需要在“多规合一”过程中突出全省层面发展战略的研究和制定。

确定发展战略的目标与定位，这一工作环节是重中之重，原因就在于通过这个环节来贯彻落实中央大政方针、统

筹省域发展。在海南省总体规划编制的第一阶段，便研究提出了海南省未来发展的“一点、两区、三地”：“一点”，即21世纪海上丝绸之路的战略支点；

“两区”，即全国生态文明建设示范区、全国改革创新试验区；“三地”，即世界一流的海岛海洋休闲度假旅游目的地、国家热带特色产业基地、南海资源开发服务及海上救援基地。这一战略定位的作用首先是落实中央对于海南省发展的要求；其次基于城市和区域规划的相关理论与技术，将战略定位转化为空间发展的整体部署。其中，尤为重要的是建立战略愿景与空间结构一体的框架体系，引领“多规合一”的各项工作。

战略目标和定位完成后，要制定空间发展的战略，理清省域层面空间资源配置的总体方案，这包括确定生态保护和资源约束的总体结构，并提出海南本岛和海域开发的布局结构，以及根据海南省城镇化的趋势，安排城镇等级结构、职能结构、空间布局结构、基础设施和公共服务设施网络等规划内容；进一步明确海口、澄迈、文昌一体化发展区和三亚、陵水、乐东、保亭一体化发展区，对城镇空间、产业、设施及政策提出一体化协调要求（图1）；进一步落实全省主体功能分区，明确重点发展的十二大类产业，布局六类产业园区、百个产业小镇和千个美丽乡村，综合部署重点基础设施网络建设的框架，明确城、镇、乡发展的总体要求。总之，需要从多层次、多角度制定与城镇化发展趋势相适应的省域空间资源优化配置方案。

通过实践可知，全省层面的发展战略事关全局，对于“多规合一”工作可以起到引领全局的作用。对此，还有两个要点需要补充。

(1) 落实中央对于省发展的要求，贵在转化为空间性、系统性的策略和措施，这需要区域和城市发展的有关理论与技术作为基础。在海南省开展“多规

合一”工作之初开展了32项专题研究，全面系统梳理了各部门正在运行的68项规划，对未来的规划提出全面、系统、理性的研究分析。这个理性分析和制定过程在“多规合一”工作中的价值是需要强调的。因为通常来讲，由于“多规合一”在搭建统一的信息平台后，工作人员会比对各种空间类规划的文件，发现矛盾图斑，然后在各部门之间进行核实、协商和化解。和其他常规的规划编制工作相比，这个过程比较特殊，需要投入大量的精力，以至于有些规划人员会感到这些围绕矛盾图斑的工作是“多规合一”的重点。这显然是一个误会。

“多规合一”作为公共政策的协同手段，确立一致认同的战略目标才是关键。相对而言，矛盾图斑的处理只是技术问题。

(2) 针对过去一个时期内片面追求经济增长、轻视环境可持续发展的问题，管理部门纷纷出招，提出各种管控要求。作为政府管理手段来讲，这是成立的。而着眼于健全空间规划体系的改革目标，应注意到作为公共政策的“空间规划”，它的作用应当是综合的，不能简单限于在诸如开发边界划定和建设用地指标分配等管控作用上。省的总体规划（空间规划）首先通过战略规划的工作环节对未来发展提出构想，确定目标；其次针对国家和区域城镇化发展的趋势，就城镇化人口在城镇乡村的布局作出结构性的空间安排，在管理措施和实施机制方面，除了管控机制，还应当致力于设计出激励发展和引导发展的机制。因此，在海南省总体规划中，在划定各种开发红线之前，建设性地研究制定省域城乡体系，包括城市群、中心城市、产业园区和特色小镇等多层次的内容。笔者认为，在省的空间尺度上，谋划全局尤为重要。近一个阶段空间规划工作模式的建立不只是被动的管控，更应有主动的建构，解决好经济新常态下综合发展的谋划问题。



图1 海南岛空间结构规划图^①



图2 海南岛生态空间结构规划图^①



图3 海南岛基本农田控制线规划图^①

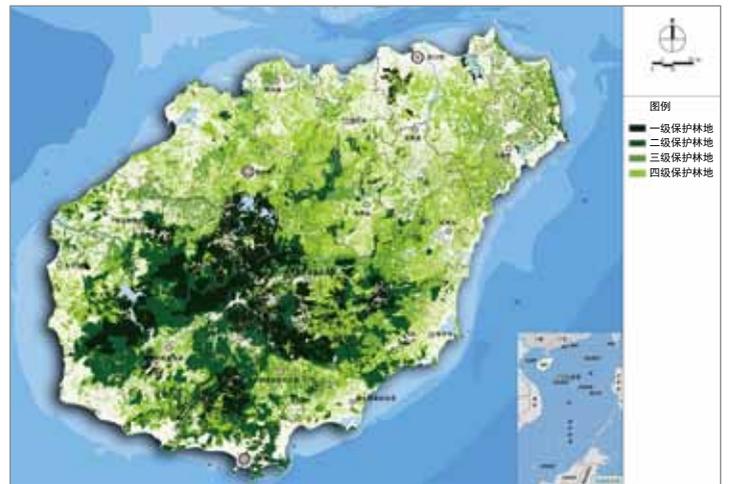


图4 海南岛林地控制线规划图^①

2 底线思维是“多规合一”工作的基本导向

在海南省总体规划的编制工作中笔者体会到，与战略思维同等重要的是底线思维。为了牢牢把握发展的主动权，“要善于运用底线思维的方法，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果”（习近平语）。在省的发展中要全面落实国家战略部署，就一定要把国家安全、生态环境安全、粮食安全与城乡安全摆在优先地位，客观分析可能出现的问题，不回避矛盾，制定妥善解决问题的方案。最近十多年，面对资源和环境领域的严峻挑战，在规划领域逐步建立起以底线为导向的思维方法。

在研究谋划全省发展战略的同时，政府各部门都会从各自空间管理的权限入手，基于底线思维来设计自己部门的管控机制，目前常见的就是划定各种开发管控界线。于是，核定和整合各部门的管控界线成了“多规合一”的重要工作内容。例如，在制定“生态绿心、生态廊道、生态岸段和生态海域”的全省生态空间结构（图2）的基础上，划定一级生态功能区、二级生态功能区和近岸海域生态保护功能区。一级生态功能区是指在省总体规划制定的“禁止性和限制性红线”的约束下，细化生物多样性保护、水源涵养、水土保持、海岸带生态敏感区及其他保护性空间和指标的具

体管控细则；二级生态功能区是指在省总体规划制定的基本农田和林地控制的约束下，细化基本农田、林地、一般耕地、园地等用地的空间和落位。规划明确了耕地、永久基本农田、林地与湿地等“资源利用底线”的控制边界和指标；确定水资源、能源等“资源消耗上限”的相关控制内容；制定空气质量、水环境质量与土壤环境质量等“环境质量底线”的相关控制指标。由此形成一整套统领全省生态保护、林地保护、耕地保护和海洋保护等约束性的规划要求。

在实践中，笔者深感底线思维的价值，战略思维和底线思维的统合对提升全省总体规划的编制质量有着重要的意义。与此同时，在解决过去空间类规划

“打架”、整合多种空间类规划的时刻，各个部门又密集地设计出多条含义不同的“底线”，代表了各部门在管控空间发展方面所具有的话语权和影响力。而着眼于政府行政效能的提高，未来这些“底线”是否有必要整合、如何整合，都是值得思考的。

基于底线思维，人们对于资源和环境保护的意识在不断加强，针对城市建设活动制定诸如限定规模、划定扩张范围等限定措施是常见的方法。究其本质，这种政策设计是建立在“城市建设和经济增长是造成环境问题的原因”这种认识基础上的。“森林、湿地和大量生命形式在本地和全世界的消失，让人毫无疑问地认为这一观点很大程度上是站得住脚的”^[4]。而实际上，城市建设和各种经济活动是人们试图保持和维护的这个自然过程的一部分，重要的是人们如何能够将城市建设和各种经济活动导向一个积极的、有益的方向。回答这个问题，不仅对规划是个挑战，实际上是对所有科学工作者的挑战。当人们还无法完全掌握自然过程的规律时，简单采取划定城市开发边界和生态保护红线的措施来约束城市建设是容易选择的办法，但是不应就此认为范围和边界的划定可以“化繁就简”地替代规划的专业作用。在城市和区域空间发展的战略判断、功能布局和结构安排、城市空间和土地使用规划等方面，规划工作者的价值是在“有益于生态效果的意义上推进经济发展”^[5]。也就是说，首先确定经济增长可能的物质规模，然后在这个规模的范围内提高非物质化的生态效率。很显然，这里的“物质规模”绝不单指“空间范围”或者说“用地规模”一项。

基于海南省总体规划编制过程中省和县联动实践，笔者还认识到，在省级和县一级，由于空间尺度的差异和不同层级政府事权的分工，生态保护红线和城市开发边界等“底线”，在

不同管理层级上会有不同的划定方法和精密程度，无法做到、也没有必要做到在省级规划工作中为县一级划定“底线”。

总之，应当清醒地认识到，底线思维和底线管控是两个不同的概念，并不具有必然的联系。坚守底线思维，未必意味着在管理方法上单纯采取“底线管控”，因为资源和环境的保护与利用之间的关系是复杂而又辩证的，提升国家国土空间治理能力，需要处理和驾驭发展中的“复杂性”和“不确定性”。各部门或许可以在划定“管控界线”的同时，深入研究其他适应于发展新趋势、新问题与新要求的管理办法，强调在部门的全方位协同中寻找解决问题的对策。

3 全方位协同是“多规合一”工作的关键机制

在2015年6月中央全面深化改革领导小组第十三次会议决定将海南列为全国唯一的省域“多规合一”改革试点后，2015年7月海南省委六届八次全会审议通过了《关于深化改革重点攻坚加快发展的决定》，把“多规合一”改革放在重点领域改革攻坚的第一个。省委省政府对这项改革作出了明确部署，“多规合一”领导小组和各部门抓得很紧，除领导小组会议和研讨会外，先后召开了15次领导小组办公室会议，分别召开了省人大、省政协征求意见会及1次全省电视电话会议。此外，还召开了多次领导小组办公室专题会及各规划编制组协调会、市县对接会等，各相关职能部门共完成32项专题研究，完成了《海南省总体规划（2015—2030）》（征求意见稿）。省人大常委会出台《关于推进省域“多规合一”改革的决定》，明确《海南省总体规划（2015—2030）》的法律地位、实施主体、管控规则、修

改条件和程序等，以立法的形式固化“多规合一”成果。

基于“全省一盘棋”的规划工作理念，创新编制工作机制：改变过去由政府职能部门主导编制规划的做法，成立权威、高效的领导小组统筹协调；改变过去省与市县编制规划不协调的做法，利用省、市县在同一时段展开“多规合一”的难得机会，建立省—市县联动的机制；改变过去规划由地方编制、中央部门审查成果的做法，与多个国家部委建立了规划编制的合作协商机制，定期沟通，住房和城乡建设部全程指导，重点解决技术创新、政策创新和矛盾协调等问题，提高了规划编制效率和可操作性；改变过去军队与地方规划自成体系的做法，实现军地双方协调推进；改变过去规划编制与实施管理脱节的状态，边编制边整改，海南省政府组织开展了整治违法建设三年专项行动、海岸带专项检查、城乡脏乱差治理和江河湖库水污染专项治理^[6]；由此建立上下联动、横向互动、共同推进的机制，提高了政府管理空间的行政效能。

海南省“多规合一”的工作经验表明，高层次、高效率、系统性的政治动员和全方位协同是高质量完成“多规合一”工作的重要条件。回顾海南省总体层面的规划实践可以看到，自2000年以来海南省政府曾经先后编制过《海南省城镇体系规划（2006—2020）》《海南城乡总体规划（2005—2020）》《海南省城乡经济社会发展一体化总体规划（2010—2030）》等省域总体规划，在全国城乡规划领域有着重要影响，但是为什么这些依据《城乡规划法》编制的规划似乎没有产生《海南省总体规划（2015—2030）》那样的社会影响呢？同样建立在城市和区域发展理论基础上的多次规划，为什么后者会真正成为全省的行动纲领，而前面曾经国务院批准的城镇体系规划好像只有少数部门会用心

维护和努力实施呢?显然问题不是出在技术层面和理论层面。

在深化体制改革的大局之下,通过“多规合一”的过程,与国土空间管理相关的政府各层级、各部门之间初步建立起了协同的机制,有针对性地解决了规划领域存在的“规划打架”的问题。正如海南省住房和城乡建设厅厅长曾指出的那样,造成“规划打架”的根源在于“5个不统一”:基础数据不统一;各类规划在编制过程中使用的坐标系不一致;规划编制依据不统一,城乡规划依据《城乡规划法》编制,土地利用总体规划依据《土地管理法》编制,林业、环保各有依据;技术标准不统一;规划编制期限不统一,国民经济和社会发展规划的期限是5年,土地利用总体规划的期限一般为15年,城市总体规划的期限一般是20年^[7]。其实这些问题中有不少是发展过程中的问题,比如基础数据、坐标系与技术标准,随着国家空间治理能力的提高,会逐步统一起来。而在改革过程中更应关注深层次问题的解决。

事实上,造成空间类规划“打架”的深层原因还是在于部门利益之间的冲突,政府涉及空间管理的事务并不是没有法律依据。例如,《城乡规划法》第一章第五条就明确指出:“城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制,应当依据国民经济和社会发展规划,并与土地利用总体规划相衔接。”但是如果过于强调部门利益,在空间类规划之间不能形成衔接和协同时,就会在客观上形成有法不依的局面。因此,建立健全统一衔接的空间规划体系,根本上应依法行政,促进关乎空间的各种管理主体的协同,包括了“中央—省—市县”不同层级之间的纵向协同,以及同级各种部门之间的横向协同。

2016年3月22日,李克强总理在三亚考察海南省“多规合一”试点工作

时指出:“这项改革说到底是简政放权。各部门职能有序协调,解决‘规划打架’问题,是简政;一张蓝图绘好后,企业作为市场主体按规划去做,不再需要层层审批,是放权;政府职能要更多体现在事中事后,是监管”^[8]。“多规合一”工作中的全方位协同,就是实现各相关部门、各层级政府之间职能有序协调的重要探索,对过去一系列省域层面的城镇体系规划、区域规划、城乡总体规划所取得的政策效果应有一个客观的分析和经验的汲取。

4 结语

两年多来海南省“多规合一”的实践是多维度的,对规划工作者领会党的“十八大”以来深化体制改革的重要方针政策具有很大的帮助。在海南省的实践过程中,确定战略目标和定位是贯彻中央大政方针、统筹省域发展的重要环节,对优化省域国土开发空间格局、指引市县空间资源的合理利用具有统辖作用,在统一的空间发展战略部署下,各种空间资源利用的管控界线才有了清晰的意义,消除部门管理界线的矛盾才有了取舍的标尺;在研究发展问题时,底线思维同战略思维同等重要,但是底线思维并不意味着简单地采取划定城市开发边界和生态保护红线等底线管控的管理手段,而应深入研究其他适应于发展新趋势、新问题、新要求的管理办法,在部门的全方位协同中寻找解决问题的对策。因此不夸张地说,贯穿“多规合一”过程始终的工作本质上是协同,通过有效协同才可能解决空间类规划“打架”的问题,推动体制改革的深化,提高政府行政的效能。■

(“多规合一”的《海南省总体规划(2015—2030)》是在住房和城乡建设部的领导下进行的。中国城市规划设计研究院参加海南省总体规划和海口、三亚、澄迈、

临高、万宁、东方、乐东、保亭、陵水、屯昌、定安等市县“多规合一”的技术人员,在省和市县两级联动,相互支持,较好地完成了预期工作。在此,对住房和城乡建设部城乡规划司、海南省住房和城乡建设厅与其他厅局、各市县相关部门指导和支持工作的同行及项目组所有技术人员一并致谢。)

[注释]

①图片来源于《海南省总体规划(2015—2030)》。

[参考文献]

- [1] 住建部与省政府联合开展《海南省总体规划》编制工作 [N]. 海南日报, 2015-04-12.
- [2] 胡耀文, 尹强. 海南省空间规划的探索与实践——以《海南省总体规划(2015—2030)》为例 [J]. 城市规划学刊, 2016(3): 55-62.
- [3] 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践 [J]. 城市规划, 2015(6): 9-13, 42.
- [4] 迈克尔·哈夫. 城市与自然过程——迈向可持续的基础 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.
- [5] 诸大建, 陈飞. 上海建设低碳经济型城市的研究 [M]. 上海: 同济大学出版社, 2010.
- [6] 海南省推进“多规合一”改革试点的工作实践 [N]. 海南日报, 2015-08-28.
- [7] “一张蓝图”治了“规划打架” [N]. 人民日报, 2016-01-22.
- [8] 李克强: “多规合一”说到底是简政放权 [EB/OL]. 中央政府门户网站, www.gov.cn.

[收稿日期] 2017-01-17

基于治理能力提升的空间规划体系构建

□ 谢英挺

【摘要】近年来，诸多学者通过相关研究，从国外经验借鉴、空间规划博弈理论和行政事权等角度对我国空间规划体系的构建进行了探讨；各地市也在探索提升地方层面治理能力的策略，并对空间规划体系的构建进行研究。显然，通过空间规划体系的构建建立“提升国家治理体系和治理能力现代化”的体制和机制，已成为现阶段规划界关注的热点。文章通过分析我国空间治理的现状特征，结合厦门等地市层面为提升治理能力在空间规划体系构建和规划编制创新上的实践探索，从空间治理角度提出建构我国系统完整的空间规划体系、完善法律法规、明确行政事权，以及建立政府、市场和社会多方协同机制等对策与建议。

【关键词】空间规划体系；空间治理；空间规划

【文章编号】1006-0022(2017)02-0024-04 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】谢英挺. 基于治理能力提升的空间规划体系构建 [J]. 规划师, 2017(2): 24-27.

Spatial Planning System Construction For The Improvement Of Governance Capability/Xie Yingting

[Abstract] There have been studies on China's spatial planning system with external experience, spatial planning by game theory and governance right in recent years. Local governments have also been working on the improvement of governance and construction of spatial planning system. Modernization of governance ability and system by spatial planning system has become critical. The paper studies current space governance characters, concludes experience of Xiamen city, proposes measures such as integrating spatial planning system and laws, identifying administrative power, and establishing multilateral coordination mechanism.

[Key words] Spatial planning system, Spatial governance, Spatial planning

0 引言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，《生态文明体制改革总体方案》提出“构建统一的空间规划体系”。近年来，诸多学者通过开展相关研究，从国外空间规划体系的经验借鉴、空间规划博弈理论和行政事权等角度对我国空间规划体系的构建提出建议。各地市开展的“多规合一”实践，也在探索地方层面治理能力的提升策略，并对空间规划体系的构建进行探索。显然，通过空间规划体系的构建，建立“提升国家治理体系和治理能力现代化”的体制和机制，已成为现阶段规划界关注的热点。基于此，本文试图从治理能力提升的角度分析现阶段我国空间治理的特

征，并结合地方实践，提出建构我国空间规划体系的对策与建议。

1 我国空间治理的现状特征

1.1 规划成为重要的空间治理工具

我国从计划经济向市场经济转型的过程中，空间规划已成为国家空间治理的一个重要工具。中央、省、地方各级治理主体在空间治理的过程中都高度关注规划，视其为一项重要的空间治理工具，并彰显各部门规划的权威性，争夺空间规划话语权。

城乡规划部门编制全国城镇体系规划、省域城镇体系规划，强调城市总体规划对城乡发展的指导作用，明确将控制性详细规划作为“一书三证”的审批依据，

【作者简介】 谢英挺，教授级高级规划师，注册城市规划师，厦门市城市规划设计研究院副院长。

构建规划编制体系以强化城乡规划对城乡的发展和控制作用,以此来表达空间治理话语权。国土部门通过法定的土地利用总体规划,确定基本农田、建设用地指标,实现对农业生产和城市建设的管控。发改部门通过制定五年规划、主体功能区划,明确发展目标和指标体系,并以重点项目和公共投资的安排来引导公共资源的配置。此外,环境保护规划、各类基础设施规划和公共设施规划也是各专业部门的管理工具。多个管理部门在工作中制定多种规划本无可厚非,然而其按照部门技术规范构建的自我封闭的规划体系,从国家、省、市级层面看存在上下衔接不佳的问题,且同一层面的各类型规划在规划目标、空间范围和技术标准等方面缺乏协调,并与空间治理主体、配套法规缺乏良好的对应关系,直接影响到规划作用的发挥。显然,要提升国家的治理能力,不仅需要梳理各类规划工具,使其各司其职、发挥应有作用,还需要整合协调各类型规划,按照《生态文明体制改革总体方案》的要求,“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、互相衔接、分级管理的空间规划体系”,并辅以法律保障,通过空间规划编制体系、行政体制和法规机制等制度设计来实现治理体系与治理能力的现代化。

1.2 行政体系对空间治理的影响

“治理的内在涵义是国家事务和资源配置的协调机制”^[1],我国的各级政府作为空间治理的权威一方,在空间治理过程中起着重要的作用。现阶段,我国的行政管理体系形成了中央、省、地方(市县)三级骨架。具体而言,从中央到地方各级的行政管理职能较为类似,中央通过规划体系、土地制度、财税体制和重大项目投资等手段实现对地方的管控与干预。建设部门对各城市总体规划的严格审批和实施监督、国土部

门对各地市建设用地指标和基本农田的配额、发改部门对重大项目的投资等自上而下的行政、经济管控手段,无疑影响着各地市空间治理的作用和效果,而现有的干部管理和考核机制又进一步强化了我国行政管理的强大决策执行力。此外,市县作为一个行政单元,实行城区型与地域型相结合的行政区划建制模式,由市级政权管理城区,或通过县管理广大农村地区;而市县的行政体系较为多样化,市下辖区、县,并设定了各类“新区”“开发区”作为特殊行政单元;市与下辖各行政单位的权责交叉,市级政府各部门的职权边界模糊、权力制衡,又给地方的城乡治理增加了难度。

行政结构和职权关系影响着空间治理的作用,使得我国的空间治理呈现出“上下互动博弈、互相制衡”的现状特征^[2]。而空间治理能力提升的一个途径是关注我国的行政体系特点,从厘清政府事权、提高行政效能的角度出发,通过顶层设计,“以空间规划事权的边界划分与再分配来改进空间规划体系”^[3],为治理能力的提升奠定基础。

1.3 市场和社会各方介入空间治理的路径

我国的城镇化进程中,政府和市场合作构成的“增长联盟”成为发展的主要推动力。与西方通过政府、市场和社会建立伙伴关系、协同参与空间治理的方式不同,我国的空间治理采取的是以政府为主导,市场和社会各方介入空间治理的方式。究其原因,是我国空间规划体系的系统性、整体性不佳,空间治理主体的职权交织模糊和互相制衡,空间治理行为不一致,使得本来强政府、强大执行力的管理体制不再是“铁板一块”,而市场利用各类、各层级空间规划的目标不一致、信息不对称,肢解空间规划或抛弃规划工具,导致规划失灵,进而在规划实施过程中通过博弈手段在

空间资源配置中发挥影响作用。同时,政府上下级、同层级各部门的相互矛盾和制衡,消减了政府管理的权威性,无意中为市场和社会各方参与城乡治理提供了机会。尤其在各地市的城乡治理过程中,一方面是政府各级、各部门分头对空间资源进行管控,另一方面是市场对资源配置的影响通过规划系统的无序得以完成。由此出现三种情况:当政府、市场和社会三方协同博弈适度时,城市发展较为合理、有序;当政府单方面制定规划并全面严格管控空间资源、加大政府管理力度时,市场的诉求难以得到反映,城市的活力受到遏制;当政府职权模糊、管理缺位及市场干预过度时,城市的系统性和整体性受到影响。

笔者追踪开展“多规合一”实践的地市发现,沿海地区城市(如厦门等)较为重视空间规划体系和治理体系的建构,注重政府、市场和社会的多方协同及共同参与治理,城市发展较为有序。内陆一些城市则以政府为主导来编制规划并严格管控空间,政府管理的权威性高,虽然规划的实施效果尚佳,但城市活力和竞争力不足。而一些经济高度发达、空间治理矛盾冲突大的地市(如东莞、常熟等),在改革开放初期正是利用规划体系的混乱、市镇两级管理矛盾、城乡二元差异、规划部门与土地部门对农村居民点和乡镇企业用地认定的不同,来突破土地指标等管控与束缚,实现市场对空间资源配置的影响,完成城市的产业发展和土地扩张,同时也导致城市空间的无序开发,为城市的可持续发展留下隐忧。

因此,构建可持续发展、科学合理的空间规划体系,既能为规划提供强大的制度保障,又能使规划具有适当灵活的应变能力,促进政府、市场和社会多方在体系框架内通过对话博弈,共同参与空间治理的过程中,实现治理体系和治理能力的现代化。

2 提升治理能力的地方实践

2.1 建构空间规划体系以提升治理能力

为提升空间治理能力，一些城市通过顶层设计，在市域层面构建系统完整的规划编制体系；搭建信息平台，推动行政体制改革和地方立法保障；以规划为抓手、以空间为载体，通过制度设计来实现规划统筹，推动城市可持续发展。

以厦门为例，其制度设计包括：一是完善空间规划体系，建构全域空间规划编制体系和五年规划实施路径。以达成共识的战略规划和“多规合一”一张蓝图来向上承接国家、省域层面的上位规划，将全域空间分成城市生态控制线、城市开发边界、海域和承载力4个板块，构建“以战略规划为引领，以全域空间规划一张蓝图为统筹，以各类系统性规划为支撑”的市域空间规划编制体系，对城乡发展建设与公共管理中较为重要的空间管制要素进行空间管控。二是以信息平台为支撑，推动机构改革与法规配套，形成有效的规划统筹协同机制。建构信息协同平台，实现政府各部门的空间信息共享、建设项目生成和协同审批；推动行政体制改革，厘清政府各部门事权，赋予规划部门统筹协调职能，形成市政府组织、规划部门统筹、部门协作的治理结构；通过地方立法，建立制度改革保障机制。

厦门通过构建系统完整的空间规划体系，划分生态控制线、开发边界，统筹安排公共设施和基础设施，并划定用地边界，实现政府对生态空间的严格管控及对公共资源的合理配置；通过对各类专项规划的梳理整合、对接协调，厘清政府对空间资源配置的事权。这种做法的本质是以系统完整的规划编制体系，以达成一致的规划、统一协同的“强政府和强执行力”来实现对城市空间的统一管控；以信息平台为支撑来改

进审批流程，提高城市管理效率；以机构改革与地方立法来建立政府部门协商机制和法律保障。这样的制度设计构建了科学合理的体系，减少了政府的事权交织，优化了政府管理的科层制度。

当然，厦门的空间规划体系框架过于庞杂，不仅综合了城市总体规划、土地利用总体规划和环境保护规划的内容，还从各类基础设施规划和公共设施规划中提取空间管控要素纳入到空间规划体系中，显得计划性过强而灵活性不足，降低了城市发展过程中发挥规划的市场作用以引导公共资源配置的可能性。虽然厦门在编制战略规划和专项规划过程中积极倡导“开门规划”、重视政府部门协调和社会各界参与，并高度重视社区治理，试图在社区层面引入市场介入机制和社会公众参与机制，但在稳定的规划、强大政府的引领下，若忽略市场、社会对空间要素资源的影响和对城市发展的作用，政府、市场和社会在空间上的博弈力度将随之消减。因此，面对不断变化的未来、政府失灵时市场纠偏机制的缺失及公民社会的不完善，厦门的空间规划体系框架仍然有待改进。此外，厦门的空间规划体系框架设计毕竟是基于地方层面的探索，缺乏与国家、省级层面规划体系架构的对应衔接，未来若上层体系对其管控干预仍然无序，则以城市一己之力难以处理众多的问题；若没有国家、省级层面空间规划体系的改革，则地方层面的空间规划体系创新将举步维艰。

2.2 通过规划编制创新以规范治理行为、提升治理能力

提升治理能力的另一种路径是创新规划编制与管理，通过创新规划编制，以规划工具的升级更新来强化规划作为公共政策的作用，并以此来引领空间治理主体，提升治理能力。一种方式是通过开展“多规合一”工作来划定城市开

发边界和生态控制线，制定空间管控政策，试图以此来界定政府部门的空间管控范围和政府各部门的事权边界，以规范政府、市场和社会对城市的建设与保护行为；另一种方式是提出在城市（尤其是规模比较小的市县）编制空间规划，认为这样即可化解城乡规划、土地利用总体规划等各类规划的矛盾冲突，或通过规划、土地部门的合并即可消除政府各部门的矛盾，提升城乡治理能力。

规划编制与管理的创新固然重要，但这种通过简单的“空间划线”或合并规划工具和管理主体的方式，其本质仍是“严防死守”的蓝图思维、简单的管理主导模式，忽略了复杂的规划体系和城乡治理结构问题，没有充分考虑空间背后复杂的社会经济因素，仍然无法有效衔接各类空间性规划，对空间治理能力的提升也比较有限。事实上，规划作为政策工具，空间治理过程中的多规并存是常态，仅仅关注规划编制的升级更新是远远不够的，通过规划编制来解决政府事权交织更是本末倒置。只有通过制度设计构建空间规划体系，创新空间规划编制体系、界定以政府为治理主体的职权关系，建构可持续的空间规划体系^[4]，才能真正提升空间治理能力。

3 构建我国空间规划体系的对策

3.1 构建系统完整的空间规划体系

针对我国空间规划体系系统性不佳的状况，应尽快加强相关研究，总结省、市空间规划、“多规合一”的实践经验，推动顶层设计，摒弃门户之见、部门之争，通过建章立制，构建适应我国政治、经济和社会发展背景，根植于我国行政建制、市场机制和社会组织系统，并以提升空间治理能力为目标，“全国统一、互相衔接、分级管理”的空间规划体系。

国家、省域层面的空间治理主要基于重大战略和政策框架，从政治、经济、

社会、文化、生态“五位一体”的角度,制定统一精炼的空间规划,作为空间治理的重要工具。国家层面的空间规划宜对国土资源保护与开发战略、城镇群布局、重大基础设施支撑、生态环境保护及农业生产空间管控等方面提出宏观规划战略和政策框架,以解决空间失衡的问题,保障可持续发展;就主体功能区划、城镇体系、土地利用及环境保护作专项规划或专题研究,实现与空间规划的有效衔接。省域层面的空间规划可更为具体化,宜依据环境承载力和土地开发适宜性评价,落实国家战略,合理划定城镇、农业和生态三大空间格局,提出城镇开发边界、生态保护和基本农田等底线控制的基本要求,并就城镇布局、生态环境保护 and 农业生产提出宏观战略与管控措施;同时,省域层面的空间规划可对各地市的协调沟通机制和区域协作责任提出要求,以推动区域共同治理,促进区域的协调发展;此外,省域层面的空间规划应指导和约束城镇体系规划、土地利用总体规划、环境保护规划和其他空间性专项规划。

市县层面的空间规划综合性和实施性强,而我国幅员辽阔,地区差异巨大,各市县规模迥异、行政体系较为复杂多样,可允许地方针对各自的城市特点,形成具有地方特色的空间规划。一些城市可以根据城乡治理特征,借鉴厦门经验,建立地方规划体系框架,融合城乡总体规划、土地利用总体规划和环境保护规划,形成多规协同平台和衔接机制,通过划分城市开发边界、生态控制线和永久基本农田,合理安排空间资源,引导城市的可持续发展。而规模小的市县可以统一编制全域空间规划,划分保护和发展底线,有效统筹和衔接各类专项规划。

国家、省、市县的空间规划体系是一个统一整体,应建立上下衔接机制,“使其成为一个有机体系”^[5]。国家、

省域层面宜注重宏观战略的制定、大的空间格局的划分及主要管控措施的落实,为地方规划提供指导。地方空间规划应遵从国家、省的战略要求,注重保护和发展的底线划定及公共资源的配置安排。同时,针对我国空间治理自上而下管控、地方治理难度大的特征,我国的空间规划体系宜采取“适度干预”的模式^[6],以简政放权来增强地方的城乡治理责任和发展活力,使规划体系能够高效运作。同时,应避免建立一个将管控目标和指标自上而下分解、单向度严格管控的体系,避免建立一个上下一致的僵硬体系,在省域层面即精细化确定本应在市域层面确定的内容,并以此严格管控地方的发展,从而使空间治理陷入僵局。

3.2 加强法律保障,明确空间规划体系的行政体制

通过国家立法完善法律法规,从法律层面进行顶层设计,以明确空间规划体系的构成、各层级空间规划的地位和作用,理顺空间规划的编制、实施和监管体制机制。例如,修订《城乡规划法》和《土地管理法》等部门主导的法律法规,鼓励地方制定地方法规和政府规章,明确地方的规划体系和管理机制,为顺利推动空间规划体系的制度创新提供制度保障。

加强政府职能体系的科学化、规范化,重视空间规划体系与我国行政体制的衔接关系,强调各级空间规划与政府各级事权的对应,一级政府一级事权,便于空间规划的管理和实施。建议成立国家、省级空间规划委员会,统一编制国家、省域层面的空间规划;注重简政放权,突出地方规划的地位,厘清地方政府各部门作为城乡治理主体的职权,建立“市政府组织、规划部门统筹、各政府部门协作”的事权明确的地方行政体制。

3.3 提高空间规划体系的开放度,形成政府、市场和社会多方协同的自我修正机制

我国空间规划体系改革,除了建构系统完整的规划编制体系、完善行政机制和加强法律保障,还应保持一定的开放度^[7],建构基本稳定、适度灵活的系统,形成空间治理过程中政府、市场和社会多方协同的自我修正机制,关注市场对空间资源的诉求和影响及公众的参与和选择,使空间规划体系成为可持续发展的载体,为提升治理体系和治理能力的现代化奠定基础、提供保障。□

[参考文献]

- [1] 刘卫东. 经济地理学与空间治理 [J]. 地理学报, 2014(8): 1109-1116.
- [2] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析 [J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.
- [3] 邓凌云, 曾山山, 张楠. 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究 [J]. 城市发展研究, 2016(5): 24-30.
- [4] 杨东峰. 重构可持续的空间规划体系 [J]. 城市规划, 2016(8): 91-99.
- [5] 陈为邦. 科学促进我国空间规划体系的建立——谈城市中几个规划的关系 [J]. 现代城市, 2015(1): 1-4.
- [6] 蔡玉梅, 王国力, 陆颖, 等. 国际空间规划体系的模式及启示 [J]. 中国国土资源经济, 2014(6): 67-72.
- [7] 杨荫凯. 国家空间规划体系的背景和框架 [J]. 区域经济, 2014(8): 125-130.

[收稿日期] 2017-01-10

美国空间规划体系的构建及启示

□ 蔡玉梅, 高延利, 张建平, 何 挺

【摘要】文章在分析美国空间规划及体系形成与演变历程的基础上,从规划的法规体系、行政体系和运行体系三个方面阐述各级规划的法规、机构及规划类型,总结美国空间规划体系的特点,得出对我国空间规划体系构建的启示。

【关键词】空间规划体系;美国;法规体系;运行体系;行政体系

【文章编号】1006-0022(2017)02-0028-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】蔡玉梅,高延利,张建平,等.美国空间规划体系的构建及启示[J].规划师,2017(2):28-34.

Evolution And Illumination Of American Spatial Planning System/Cai Yumei, Gao Yanli, Zhang Jianping, He Ting

[Abstract] Based on the analysis of American spatial planning system, the paper introduces the legal structure, administration system, and operation system from laws, organizations, and types of different levels planning in America, summarizes the characteristics of its spatial planning system, and concludes the illumination on Chinese urban planning.

[Keywords] Spatial planning system, America, Law system, Operation system, Administration system

0 引言

空间规划体系通常被称为规划的规划,具体包括法规体系、行政体系和运行体系,分别构成规划编制与实施的依据、载体和内容。从理论看,国际经验表明,城镇化水平介于30%~50%属于快速城市化期,介于50%~70%属于加速后期,介于50%~70%属于平稳期。对比主要发达国家的空间规划发展轨迹,通常城市化水平达到30%的时候,会出现城市问题,城市规划会相应产生。而当城市化水平达到50%时,会出现城乡或区域的空间协调、经济发展与环境保护的矛盾等问题,空间规划作为促进可持续发展的重要工具被政府所采用^[1]。伴随规划种类的增加,构建合理的规划体系成为规划发展的重要阶段。2015年我国常住人口城镇化率为56.1%,目前正处在转型期,资源环境和区域协调成为发展的重点。为此,深化规划体制改革创新,建立统一衔接、功能互补、相互协调

的空间规划体系,具有重要的现实意义。

从实践看,空间规划的编制和空间规划体系的历程与国土空间开发和利用阶段相伴而生。自改革开放以来,我国空间规划体系总体上可分为以国土空间开发为主的国土规划体系、以国土空间利用为主的规划体系和以国土空间保护为前提的空间规划体系3个阶段^[2-4]。

改革开放以后,经济发展的恢复及各项活动的展开,促进了城市的发展,同时也产生了建设无序、资源低效和生态破坏等问题。因此,我国于1981年开始了国土规划的编制工作,1987年制定了国土规划编制办法,将国土规划作为国民经济和社会发展规划体系的组成部分,以国土综合开发和整治为主,分为四级(国家、跨省区域、省、省内区域)、两类规划(综合规划和专项规划),并于1990年完成《全国国土总体规划纲要(草案)》。1986年的《土地管理法》奠定了包括国家、省、市、县和乡镇在内的五级土地利用规划体

【基金项目】 国家国际科技合作专项项目(2015DFAO1370)

【作者简介】 蔡玉梅,研究员,中国土地勘测规划院学术秘书。

高延利,研究员,中国土地勘测规划院院长。

张建平,副研究员,中国土地勘测规划院副院长。

何挺,研究员,现任职于中国土地勘测规划院。

系基础。

2000年以后,市场经济体制改革的有力推进焕发了经济发展的活力,我国进入以国土空间建设为主的时期。这一时期规划得到发展,但也产生了由部门规划冲突带来的资源与环境难以为继、城乡和区域矛盾突出等各种不协调问题。对此,国务院于2005年提出健全规划体系,将国民经济和社会发展规划分为国家、省(区、市)、市三级和总体规划、专项规划、区域规划三类。2006年的《“十一五”规划纲要》提出形成以国民经济和社会发展规划为统领、各类规划统一衔接的规划体系,并启动全国主体功能区规划的编制工作。2007年的《城乡规划法》提出了包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划在内的五级规划体系。

2011年,我国城市化水平首次超过50%,经济发展进入新阶段,国土空间开发无序,国家空间治理能力亟待加强。这一年,国务院印发了《全国主体功能区规划》,《“十二五”规划纲要》明确提出建立以主体功能区规划为基础,以专项规划、国土规划和土地利用规划等为支撑,各类规划统一衔接的规划体系。可见,主体功能区规划的编制奠定了国家空间规划的基础。党的“十八大”以后,我国进入了以国土空间保护为前提的生态文明建设时期,十八届三中全会提出了建立空间规划体系的要求。2014年国家四部委开展“多规合一”试点工作,2015年进一步提出建立国家、省、市县(设区的市空间规划范围为市辖区)三级管理的空间规划体系,并在《“十三五”规划纲要》中明确以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”,建立国家空间治理体系。2017年启动省级空间规划试点,旨在构建统一、衔接的空间规划体系,提升国家的国土空间治理能力和效率。至此,由全国主体功能区规划、省级空间规划和市县空间规划构成的规划体系呼之欲出,国家空间规划体系进

入全面构建时期。

总体而言,我国空间规划体系构建已有一个良好的开端,但仍存在以下问题:①规划体制改革是生态文明体制改革的重要组成部分,如何协调其与经济体制改革和政治体制改革的关系?②从纵向结构看,如何理顺省级宏观管理和市县微观管控的事权,统筹省和县两级空间规划的关系?③从横向结构看,空间规划和部门规划不可分割,如何统筹综合性的规划和部门(专项)规划之间的关系?④从功能上看,如何统筹自上而下逐级落实的刚性控制体系和自下而上地方主导的弹性指导体系之间关系?⑤从类型上看,我国各省和县之间地域面积差异较大,且经济发展阶段不同,如何考虑统一性和差别化?这些问题的解决都需要理论思考和实践探索相促进,只有将借鉴国际经验和立足国情相结合,才可能在继承与发展中逐步形成我国的空间规划体系。

发达国家100多年的空间规划历程和50多年的规划体系实践积累了宝贵的经验。从规划的结构角度,国际空间规划体系可分为严谨的欧洲类型、自由的美国类型、中间的东亚类型3类^[1]。各种类型各具特色,均适应本国的社会经济发展特点并不断演变。如果说“规划让城市更美好”,那么“规划体系让规划更美好”。虽然美国的空间规划体系建立的体制与我国不同,但是其自由式和多样化的特点为我国空间规划体系的构建提供了更大的空间和更多的思考。目前相关研究以城市规划为主^[5-9],本文综合考虑省级规划、区域规划和城市规划,从空间规划的整体角度,针对我国空间规划体系建构中存在的问题,分析总结美国空间规划体系的特点,并提出政策建议,以期对当前开展的空间规划体系工作有所借鉴。

1 美国规划体系的形成与演变

美国南北战争之后,城市发展迅速,

城市规划也得到政府的逐步重视。1909年召开第一届全国城市规划会议,丹尼尔·伯姆罕完成美国第一个综合性的城市规划——芝加哥城市规划,被称为城市规划的转折点^[10-12]。从这一年开始,根据不同层级规划出现的时间将美国的规划体系形成与演变历程划分为起步、形成、发展和稳定4个阶段。

(1)1909~1930年:全面编制城市规划,空间规划体系开始起步。这一时期,美国人口由0.76亿增加到1.23亿,城市化水平由45.6%增加到56.1%。城市化水平超过了50%及小汽车的广泛使用,开启了美国城市郊区化的历程。1916年,纽约完成全国第一个分区规划,其他城市也开始进行总体规划和分区规划并取得实效。在此背景下,商务部出台了《州分区规划授权法案标准》(1922年)和《城市规划授权法案标准》(1928年),城市规划和分区规划全面开展,成为空间规划体系形成的基础^[13]。

(2)1930~1960年:州和区域规划兴起,空间规划体系逐步形成。这一时期是大萧条下的罗斯福新政和“二战”后高速发展期,美国人口由1.23亿增加到1.80亿,城市化水平由56.1%增加到69.9%。新政时期的规划重点转向公共项目,加大了联邦投资,并设置了相关的规划机构。1933年,联邦在内政部成立国家规划局(NPB),1935年更名为国家资源规划局(NPRB),直到1943年正式解散。10年间,州规划机构从12个增加到42个。“二战”后,廉价石油的使用、高速公路建设及技术革新再次促进美国的郊区化发展,区域规划不断发展,空间规划体系初具雏形^[14-16]。

(3)1960~1980年:各类社区规划不断增加,空间规划体系向下延伸。这一时期美国人口由1.80亿增加到2.27亿,城市化水平由69.9%增加到73.7%。1968年美国联邦政府出台《政府间合作法案》,赋予州和区域规划机构审查与评价联邦基金使用情况,以及与州和区域规划的目标及政策的关系的权利,以

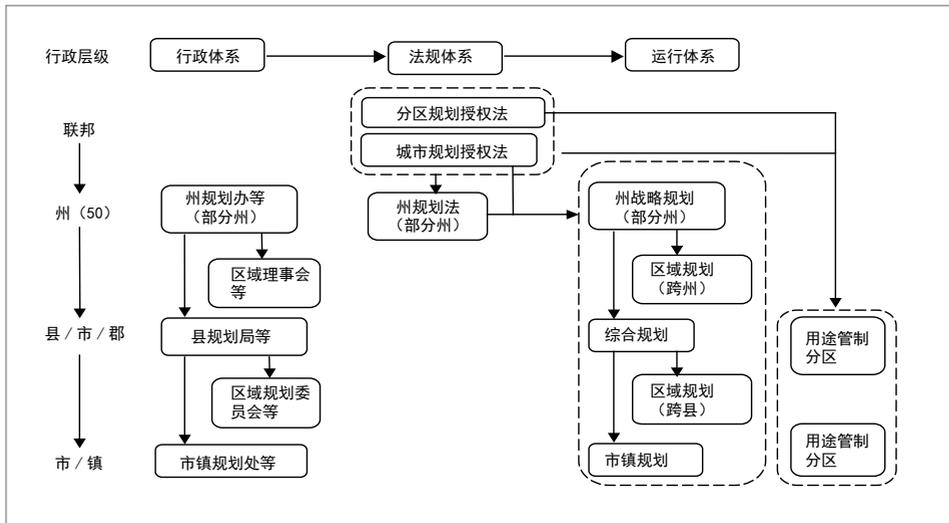


图 1 美国空间规划体系框架图

推动州和区域的可持续发展。同时，民权运动（1964 年通过《民权法》）和环保运动（1969 年通过《国家环境政策法》）的兴起，政府对城市更新计划、社区行动计划及社区发展计划等社区规划给予资助，空间规划体系向纵向延伸^[17]。

（4）1980 年至今：注重城市设计，空间规划体系基本稳定。1980～2015 年，美国人口由 2.27 亿增加到 3.22 亿，城市化水平由 73.7% 增加到 81.6%。这一时期，里根开启了新自由主义时代，联邦政府主张发展自由经济，由地方政府决定发展目标，政府的规划资助减少，与市场相关的城市设计得到更多重视。经过百年城市化发展，大都市区逐步形成，国家空间格局基本稳定，规划体系趋于稳定（图 1）。空间发展由物质规划走向技术性、社会性和艺术性等相结合的精细化规划，新城市主义、可持续城市等思想成为城市设计的主导。

2 美国的规划法规体系

美国采用联邦政府与各州分权而治的政体，地方政府依据州立法而非联邦宪法产生，这使得州政府对地方的影响比联邦政府更多。因此，地方政府的规划法规基本上建立在州立法框架之内，联邦规划立法比较薄弱。

2.1 联邦规划法

伴随美国南北战争之后城市化的迅速发展，一些城市开展了规划和区划工作。1922 年出台的《州分区规划授权法案标准》和 1928 年出台的《城市规划授权法案标准》成为美国空间规划的法律依据与基础。①《州分区规划授权法案标准》为各州授权地方政府开展分区规划提供依据。地方政府可将其管辖区内的土地按用途分区，不同类型的分区的建设标准不同，而同一类型的分区则采用相同的控制标准。主要指标包括控制建筑的高度、总面积、体量、位置与用途等。②《城市规划授权法案标准》为各州授权地方政府进行总体规划建立了参考模式。内容包括 6 个方面：规划委员会的结构和权力；总体规划的内容包括道路、公共用地、公共建筑、公用设施和分区规划；正式通过道路交通规划；正式批准所有公共投资项目；控制私人土地的细分；建立区界，进行区域规划，由区域内各地方政府（自愿）通过并采纳区域规划^[2]。

两个法案在全国范围内得以推行，在实施中也出现了总体规划和分区规划衔接不明等问题。为此，1975 年，美国法律协会颁布《土地开发规范》，在一定程度上改进了这两个法案。该规范强调了以现状为基础进行预测，制定远期

战略和近期用地政策与措施，并提出制定五年一期的计划，内容包括优先建设项目、资金来源及负责执行的部门；更加注重规划的经济和社会效益、规划的定期修改和一年一度的法定建设项目报告；明确了总体规划进行远期指导和分区规划进行近期控制之间的关系。2002 年美国规划师协会出版《精明增长立法指南：规划和管理变化的法规示范》，内容包括启动规划法规改革、目的和授权等 15 章的内容^[13]，旨在适应可持续发展的要求，为各州的规划立法提供标准的模式和语言。

2.2 州规划法

早在 1934 年，新泽西州颁布了州规划法。1968 年，联邦政府发布《政府间合作法案》，规定地方政府申请联邦基金要有州和区域规划部门的审核与推荐，以保证项目符合全州或区域的总体规划目标。州规划地位的加强导致更多州先后为州规划立法。州规划立法形式多样（表 1），主要针对与全州利益相关的增长管理和环境保护两个主题，个别州没有州域规划法。

3 美国的规划行政体系

美国政府的行政设置包括联邦、州和地方。州以下通常分县政府、市镇村。县政府是州政府的代理机构，与州政府之间是上下级隶属关系。市镇村主要是那些因管辖过少而无资格列为市的地区，由州政府批准，定为市镇和乡村，建立相应的政府机关。根据 2013 年统计，美国有 3 143 个县级机构，联邦级规划机构只在罗斯福新政时期曾经存在过，目前没有独立部门。规划行政体系包括州、区域和地方机构。

3.1 州规划机构

与各州法规相适应，针对不同的规划需求，美国的规划机构设置也具有多样性特点（表 2）。

3.2 区域规划机构

不同州建立区域规划机构的方式有所不同。一些州采用法律授权形式，一些州采用政府间合作或权利协议的形式。总体来看，目前美国的区域规划机构主要包括 3 种类型：

(1) 区域规划委员会。委员会通常由当地政府任命的公民组成，主要任务是为政府的成员单位编制规划并提供技术援助，有时也管理开发条例（如审查和批准分区图），州际区域规划委员会的管辖范围涵盖多个州的地域，最典型的是大都市区。特拉华谷区域规划委员会的管辖范围包括新泽西州和宾夕法尼亚州的部分地区，是由大会批准的特殊州际协定。

(2) 政府的理事会。政府的理事会比区域规划委员会承担更多的功能，提供更多的服务。例如，在成员同意的的前提下，对区域废水处理厂进行管理以开展应急救援服务等具体事宜。典型的有佛罗里达州区域规划理事会、华盛顿都市区政府理事会及加利福尼亚州政府理事会。理事会成员一般由州有关部门及所在地域代表等组成。理事会成员的任命可采用单独立法、签订联合权利协议或州长任命部分成员等多种方式。

(3) 特殊目的的区域机构。有几个州设立特定目的的区域机构，如加利福尼亚州的旧金山湾保护和发展委员会、纽约州的阿迪拉达公园局、加利福尼亚州和内华达州的泰浩区域规划局，这些机构有权对环境敏感地区或涉及全州的重要资源区域进行规划与实施开发控制。

3.3 地方规划机构

地方规划机构与县、市两级政府管理层级相对应，包括县和市两级规划机构。以加利福尼亚州为例，地方政府主要包括 58 个县、500 个左右的市镇政府及市县联合体、学校区、特殊区与少量的土著政府，均有相应的规划机构。

加州阿拉米达县的规划机构为县社

区发展机构，下设财务与管理、规划、住房与社区发展、健康家庭、农业与度量衡、邻里保护与可持续发展、经济与公民开发再开发 7 个部门。规划署负责计划并监督新的发展和重建计划，形成土地利用政策，调节、监测并实施县区划条例及分区、露天开采、邻里保护和其他条例。规划署执行非建制地区的市镇土地利用类型调控功能，确保辖区内近 13.6 万公民的用地需求。

伯克利市是隶属于阿拉米达县的一个市级政府，其规划机构为规划与开发部，包括建设与安全、土地利用规划、能源与可持续办、许可中心、再开发及有毒物质管理 6 个处室。土地利用规划处的职责是为伯克利未来发展准备长期的政策性规划，包括总体规划和分区规划，同时管理分区条例和细分条例确定的建议开发项目。

表 1 美国州空间规划立法类型

类型	特点	案例
控制全域	州担负拥有规划、分区以及许可的权利	夏威夷州把规划发展目标写入州规划法，强制要求地方政府在各自的总体规划中贯彻体现
控制环境等要素	主要是对环境等公共要素进行限制，通常规定相关准则及标准、监管方式等	《佛蒙特州土地利用与开发法》(Act 250) 要求对大型开发项目进行环境影响评价；佛罗里达州立法对州利益相关的重要项目开展环境影响评价
控制州重点或敏感地区	这类地区通常是生态敏感地区	加利福尼亚州对海岸地区的控制、新泽西州对松树贫瘠地的管理、马萨诸塞州对科德角的管理和纽约州对阿迪朗达克公园的管控

表 2 美国州级规划机构类型

类型	目的	案例
州长的规划办公室	在政策措施方面为州长提供建议并协调州各机构的活动	加利福尼亚州和马里兰州
内阁协调委员会	将对规划和土地使用有影响的关键部门放在一起，帮助州长解决在关键的增长与发展方向、州和区域公共设施选址方面的争论	特拉华州
规划委员会	负责所有的州级规划，早期侧重于乡村和资源方面的问题，目前逐步包括经济增长、资源保护和规划委员会或地方保护和开发委员会	马里兰州、俄勒冈州
负责规划功能的部分组成规划部门	对州长或州规划委员会负责，按法令要求负责一些州规划，并协助交通等其他有关功能规划的部门。如果立法有规定，该部门将开展各种日常工作	乔治亚州
发展部门的规划处或资源环境部门的环境处	发展事务部或商业部规划处，主要任务是通过贷款和赠款、旅游宣传、技术援助及帮助企业在该州落户等推动经济发展，规划处于从属地位。同样环境部门规划处着眼资源环境问题，规划其次	密西根州

4 美国的规划运行体系

美国从未编制过国家空间规划，《美国 2050 空间展望》是研究性成果，不是联邦政府主导的文件。美国空间规划的运行体系包括州规划、区域规划、地方规划和社区规划 4 个层级。

4.1 州规划

美国没有州规划的立法授权，各州通过颁布法规确定是否编制空间规划，总体上 1/3 的州不编制空间规划，1/3 的州通过立法或政府文件的方式确定州目标或规划导则，另外 1/3 的州编制空间规划。

州规划的主要任务是制定战略目标和措施，主要内容包括经济发展、土地利用、基础设施建设及环境等方面，旨在建立州域共同目标及开发优先开发地

表 3 美国州空间规划类型

类型	目的	案例
战略性未来规划	通过发现面临的问题、趋势和机会，阐明州发展的“战略愿景”，制定达成这一愿景所需要的战略和计划	明尼苏达州
战略性操作规划	指导州机构的运行，与私营部门的战略规划具有相同的意义	得克萨斯州、佛罗里达州
综合规划	协调各级政府之间的政策，集中在经济发展、土地利用、交通、卫生、教育、公共安全和水资源等领域，为州及区域机构和地方政府等其他机构提供目标	佛罗里达州综合规划、罗德岛州规划指南
生物多样性保护规划	对物种进行全方位的考虑，并在图上标出全州重要的保护地区	佛罗里达州、马里兰州等

区的共识，控制“外延”模式、提倡紧凑开发，应对环境退化和损毁，或者为已经明确的开发同步提供相应的基础设施和公共服务；有些规划的内容是为了保持州规划、区域规划及地方规划在横向、纵向及内部的一致性。少数州（如新泽西）的规划要求绘制规划图，标注增长区域边界或城市发展等级等，但也只是示意性，不具备法律效应。具体落实到空间上的规划内容由地方规划负责。同时，以州利益相关内容为主的州规划的实施费用主要纳入投资预算中，其实施主要依托投资建设计划来落实。州规划的主要类型如表 3 所示。

加利福尼亚州政府通过发布州规划导则对区域和地方规划提出要求。2003 年版的《总体规划导则》由总论、总体规划基础、可持续发展与环境公平、总体规划的准备和修改、强制性要素、形式和要素整合、可选择要素、加州环境质量法与总体规划、公共参与、总体规划的实施、总体规划的特殊情况 11 章构成。其中，“总体规划基础”这一章主要包括以下几点内容：明确规划内容包括开发政策和系列图表；明确社区规划、分区规划和专题规划的关系；明确总体规划的 7 个要素为土地利用、交通、住房、保护、开敞空间、噪音及安全，同时还设定了弹性的自选要素；规划的采纳可以是规划的某个主题或某些内容，避免重复的规划工作。“可持续发展与环境公平”这一章阐述可持续发展的目标包括减少城市扩展、保护开敞

空间和景观、保护环境敏感性土地、增强地方和区域经济、改善能源和资源利用效率及促进均衡发展。“总体规划”部分指出，强制性要素包括土地利用、交通、住房、保护、开敞空间、噪音和安全；总体规划的实施途径包括专项规划、分区条例、土地细分条例、开发协议、财产税优先评价、土地信托、交通系统管理、基础设施建设资金机制、交通融资方式及年度进展报告等，而分区是最主要的手段。

4.2 区域规划

从内容上看，区域规划主要解决跨界和州际问题，以及具有区域重要性的重点区域、区域基础设施建设问题。对于涉及地方综合规划的相关内容采取审查和监督的方式予以协调，确保州规划、区域规划和地方规划各司其职、相互协调。从区域的重点问题出发，区域规划包括管理增长、保护生态和保护农业遗产等多种类型。

以加州旧金山湾区区域规划为例，该湾区包括 9 个市县，拥有 700 多万人口，面积达 7 000 多平方公里。为响应 2008 年的《加州可持续社区与气候保护法》中关于实施可持续发展社区战略的要求，18 个都市区均需要编制长期的综合性交通和土地利用 / 住房战略规划，实现温室气体减排和满足住房需求。规划的主要内容是在职住分布预测的基础上提出交通网络和投资战略。规划实施工具，一是帮助地方政府寻找资助优先

发展区项目的资金，二是资助交通项目。规划由湾区政府理事会执行局与都市交通委员会联合批准，监测与评估由加州环保机构大气资源局负责。

湾区区域规划确定了 7 个规划目标，其中，约束性目标包括保护气候、适用住房两类；预期性目标包括健康和安全的社区、开敞空间和农业保护、平等、经济活力及交通系统的有效性 5 类。为实现这些目标，规划制定了 10 个指标，并综合考虑土地利用方式和交通网络，构建了不同的情景，并最终形成优化的情景。在投资方面，根据财政模型及多方分析，预测到 2040 年的交通收入为 2 920 亿美元，根据各种已有的政策和规划等，其中的 2 320 亿美元的收入已有安排，还有 600 亿美元的资金需要安排。因此，投资方案需要以上述优选的交通情景为基础，将 600 亿美元落实到不同类型的项目上。最后，在进行湾区发展预测和区域布局方案选择的基础上，再次对设定的 10 个指标逐一可能出现的实施效果进行评价。结果表明，其中的 6 个指标可以实现，其余指标因存在不同的问题，需要在规划实施中予以关注。在规划的实施中指出，规划需要多部门的共同合作，尤其要保持经济活力，保持空气清洁，发展韧性规划，构建倡导性平台，客观分析环境质量法对填充开发的影响。

4.3 地方综合规划

县级综合规划一般包括以下方面：健康、公共安全、交通、公共设施、财政健康、经济目标、环境保护及再分配目标。总体规划时限较长，一般在 20 年左右。地方总体规划通过《土地用途管制分区》和《土地细分》具体实施，这两部法令通常编入地方政府法典，并随着规划的修编而修编。以下以加利福尼亚州的阿拉米达县和伯克利市为例加以说明。

4.3.1 阿拉米达县总体规划

2015 年，阿拉米达县的用地面积

为 2 130 km²，人口为 151.03 万。依据加州规划法编制总体规划，规划范围为非建制地区。县总体规划主要是关于 7 个要素（住房、保护、开敞空间、安全、噪音、气候行动计划和风景路线）和 3 个分区规划报告的汇编。土地利用和交通要素主要在地区规划中加以体现。规划最后由县监督局批准。

地区规划以卡斯托谷底为例，人口为 6 万，规划旨在保护地区自然环境的基础上，实现整体的经济、环境和社会目标。地区规划有 9 个部分的内容，分别是：土地利用和开发，社区特点与设计，交通，生物资源，社区设施，公园和学校，公共服务和公用事业，自然灾害和公共安全，噪声、空气质量和气候变化。每个部分又包括现状分析、总体目标、一系列指导性政策及具体的行动建议 4 个方面的内容。规划期为 20 年，行动建议主要包括条例（分区、生物资源和溪流保护）、导则（住宅设计、历史保护、生物资源和溪边开发）、方案（经济开发、交通安静和行人安全）、资本运营改善项目（街道、公园和社区建筑）、资本运营改善的资金资助等。

4.3.2 伯克利市规划

伯克利市是阿拉米达县内的一个建制市，面积为 10 km²，人口为 12 万。市总体规划把加州规划法要求的噪声和保护因素纳入到环境管理章节中，同时增加了经济发展和就业、城市设计与保护、公民参与 3 个主题。规划内容包括总目标、土地利用、交通、住房、防灾与安全、开敞空间和娱乐、环境管理、经济发展与就业、城市设计与保护、公众参与和规划实施 11 个部分。总目标是保护伯克利市的独特个性及生活质量，确保居民有体面的住房，有满足生活需要的工作及得到企业提供的充足的基本商品和服务，保护地区和区域环境质量，尽可能改善城市决策中的公民参与度，创建一个可持续发展的伯克利。每一个要素包括目标、政策和行动 3 个部分：目标指明方向；政策是为实

现目标在不同领域需要遵循的原则，确保行动和目标一致；行动则由战略、方案和具体活动组成，旨在帮助城市实现目标。

分区规划既可以作为总体规划的补充，又可作为总体规划的细化，以便于土地用途分区的落实。目前批复的分区规划有中心城区规划、西部地区规划、南部地区规划及海滨地区规划。

5 美国规划体系的特点及启示

总的来说，美国的空间规划体系具有依法构建、机构体系和运行体系多样化的特点。从严格意义上说，完整的规划体系（类似德国）具有上下纵向衔接、左右横向协调的特点，体现为各级各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接。美国国家空间规划体系由于各州规划之间缺乏联邦规划的统一衔接，以及部分州规划的缺失或州规划对区域及地方规划不具有强的约束性，一般称为准规划体系或规划网络。

5.1 规划体系的特点

(1) 依法编制规划，自下而上形成“多样性”或“自由式”的空间规划体系。美国空间规划体系是由各类空间规划构成的“生命有机体”，其发展历程可以说为了解决各类规划的连接处的矛盾和交叉而对各类规划进行有序化的过程。整体而言，美国规划的编制从分区规划开始，其次是县综合规划，最后是区域规划和州规划，逐步形成目前的空间规划体系。各州规划体系因地域不同而有一定的差异，区域规划更是有政府主导或依靠市场独立编制等不同的类型，唯有县级综合规划全国适用，而且一些市县有独立宪章，规划具有足够的自主权。因此，由多样性规划构成的美国空间规划体系只能称为准规划体系，其主要特点是各地按管理或发展所需要形成具有地域特点的规划和规划体系，各州自成体系。

(2) 规划机构因州情不同而各异，为相应的规划编制和实施管理提供保障。规划机构的设置服务于规划管理的需求。美国的州、区域和地方的规划机构有不同的设置模式，与相应的规划编制和实施要求相匹配。例如，州规划机构的办公室、内阁协调处、规划委员会或规划处，管理的方式、内容和程度有很大不同。区域规划结构既有综合型的，又有专业型的，均与不同的规划职能相协调。

(3) 各层规划定位清晰、功能互补，形成以地方为主导的运行体系。作为联邦制的国家，美国从来没有过全国性的统一规划和规划体系。1/3 左右的州编制空间规划，多设定全州目标和地方规划的要求，体现指导性。区域规划只在特定的区域存在，重点解决区际问题，全面编制的规划只有指导性的县级综合规划，但不具备法律效用。各级规划相互独立、相互协调，共同解决空间发展中存在的问题，具有以地方规划为主、统一协调的特点。

(4) 美国的空间规划体系是在政治经济体制、地域特点、经济发展需求或阶段等因素共同作用下形成的。美国分权的政体和地方自治的政治制度决定了规划体系以地方规划为主，地方规划中县政府只负责非建制镇地区的规划，建制地区的规划由建制的政府负责，依据市宪章实施，规划的编制和审批权都在地方政府。同样，市场经济体制决定了政府编制的规划更多地发挥市场的主导作用，内容侧重于激励和服务，在实施手段上以经济和法律手段为主，从而形成州级及县综合规划都不具备法律效用的特点，只有《土地用途管制分区》被纳入地方政府法典，才能成为审批和管理的法定依据。从地域看，美国东北部、西部、中西部和南部具有不同的规划需求，从而产生了不同的空间规划体系，这也是规划体系多样化的原因之一。1960 年以后美国的空间规划体系结构基本稳定，各层各类规划内容随经济发展的需求调整，重点向实施导向社区规

划及城市设计等精细化方向发展。

5.2 规划体系的启示

虽然美国空间规划体系形成的背景与我国不同,但其空间规划体系构建的基本规律仍然有可资借鉴之处。在建立严格的法律体系和适宜的行政体系方面,2017年我国印发的《省级空间规划试点方案》已明确要求加强体制机制、法律法规等顶层设计,推动规划管理体制变革和完善相关法律法规。按立足国情,继承与发展的原则,结合我国现行空间规划体系及“多规合一”试点的情况,得出对我国空间规划体系构建的启示:

(1) 合理确定纵向各层规划定位,探索刚性控制和弹性指导相结合的体系。行政管理的职能或权责体系是空间规划体系的载体。构建空间规划体系的关键是解决各类规划横向和纵向之间的关系。目前开展的市县“多规合一”以及省级空间规划试点工作应加强国家、省和市县级规划之间纵向的职能定位研究,确保各层级规划的有效实施。与以“简政放权、放管结合、优化服务”为特点的我国行政体制改革相适应,各层级的功能设置方式值得进一步探讨。针对各层级事权,合理区分各类规划的指导性、约束性、衔接性、操作性或执行性的职能。区域规划作为一种规划体系不可缺少的类型,采用综合规划和专项规划相结合的模式,还是类似综合规划的模式亦值得探索。

(2) 有效协调横向综合规划和专项规划的关系,实现功能优化。综合规划变“多头管理”为“统一管理”,可有效提高治理能力。但正如推进“多规合一”不能从表面上的矛盾图斑入手,而是要针对问题的根源,编制统一的空间规划底图一样,综合规划也不是“多规叠加”或多个目标和指标的简单叠加,它不是一种新增加的规划类型,也不能取代所有的专项规划。在实现空间性规划的重组与优化的过程中,应突出综合规划的统筹或引领作用。从国土空间系

统的整体功能和功能结构出发,将空间发展和保护中的核心问题及解决多规交叉、重叠或冲突的问题作为综合规划编制的核心内容,探索综合规划的强制性内容,充分发挥专项规划的作用。

(3) 不断完善层级各异的基础评价和规划指标等相关技术体系。合理的基础评价体系和规划目标(指标)体系是实现空间规划体系的重要技术手段。考虑到不同等级行政区的面积、管理职能与尺度、面向的问题不同,国土空间变化的规律及驱动力不同,规划的目标和指标体系也应有所不同,研究所需要的数据数量、可获取程度及精度也不同。结合不同层级和类型试点工作,完善针对不同层级规划特点的技术体系。

(4) 鼓励在统一空间规划体系构架下探索地方适宜的多种风格。规划是政府管理的工具,同样规划体系也是规划的工具,适用性是其重要特点。我国各地的自然条件和经济发展阶段有较大差异,海陆条件不同,不仅各地面临的国土空间问题不同,而且省级行政区和市县级行政区之间的国土面积有一定差别。在构建统一的国家、省和市县三级体系的前提下,结合地方管理的需求,按照因地制宜、服务发展的原则,鼓励探索适合省和市县特点的多样化模式或地域风格,以实现空间规划体系为规划而构建、规划服务于社会经济发展的总体目标。■

[参考文献]

- [1] 蔡玉梅,陈明,宋海荣.国内外空间规划运行体系研究述评[J].规划师,2014(3):83-87.
- [2] 潘文灿.呼唤全国国土规划——从国土工作60年回顾谈起[J].绿叶,2009(9):22-30.
- [3] 蔡玉梅,王静.开展新一轮国土规划若干问题的探讨[J].国土资源科技管理,2003(6):55-59.
- [4] 曹清华.我国国土规划的回顾与前瞻[J].国土资源,2005(11):20-21.
- [5] 孙晖,梁江.美国的城市规划法规体系[J].国外城市规划,2000(1):19-26.

- [6] 陈雪明.美国城市规划的历史沿革和未来发展趋势[J].国外城市规划,2003(4):31-36.
- [7] 章征涛,宋彦.美国区划演变经验及对我国控制性详细规划的启示[J].城市发展研究,2014(9):39-45.
- [8] William M Rohe. One Hundred Years of Neighborhood Planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2009(2): 209-230.
- [9] 张庭伟.美国规划机构的设置模式分析和借鉴[J].规划师,1998(3):31-36.
- [10] 杰拉尔德 L. 戈登.美国地方政府的战略规划(第二版)[M].蔡玉梅,等译.北京:中国科学出版社,2013.
- [11] 约翰·M.利维.现代城市规划(第五版)[M].孙景秋,等译.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [12] Cullingworth B, Caves R. Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes, 2nd ed[M]. London and New York: Routledge, 2003.
- [13] Stuart Meck. Growing Smart Legislative Guidebook[M]. Chicago: American Planning Association, 2002.
- [14] Gale D. Eight State-sponsored Growth Management Programs[J]. Journal of the American Planning Association, 1992(4): 425-439.
- [15] Calthorpe P. The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream[M]. New York: Princeton Architectural Press, 1993.
- [16] Calthorpe P, Fulton W. The Regional City: Planning for the End of Sprawl[M]. Washington, DC: Island Press, 2001.
- [17] Sies M, C Silver Eds. Planning the Twentieth Century American City[M]. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1966.

[收稿日期]2017-01-10