

表1 典型二次分类示例

用地二次定义	用地适用
居住生活功能区	以城镇住宅组团用地 (Rr-0701) 为主, 配置相应的社区公共服务设施 (Rc-08/05) 和社区基础教育设施 (Rs-0803), 构建15分钟社区生活圈。同时明确各类保障性住房的规划和管理
商业办公功能区	主要包括各类商业服务业设施用地 (C2-05)、商务办公用地 (C8-0505)
工业仓储功能区	主要包括各类工业用地 (M-0601)、仓储物流用地 (W1-0508), 并有一定的居住用地 (R-07/08/05), 体现产城融合、职住均衡的理念
功能分区	教育科研设计功能区
	主要包括科研设计用地 (C65-0804), 以及相关其他公共设施用地 (C-08/05/09)、工业用地 (M-0601), 推动产学研转化, 促进上海科创中心建设
	保护(留)村庄功能区
	主要以农村宅基地 (Rr6-0702)、社区级公共服务设施用地 (Rc-08/05) 等为主
	基本农田保护区
	主要以耕地 (N-01) 为主, 也有种植园 (N-02)、设施农用地 (N-1202) 和其他农用地 (N-1006/1107/1203), 主要是农业生产用途, 落实基本农田保护任务的主要区域
	农林复合区
	主要包括耕地 (N-01)、种植园 (N-02)、林地 (N-03) 等

	纳入森林覆盖率统计的林地
	包括乔木林地 (N-0301)、竹林地 (N-0302), 以及标注“TG”的灌木林地 (N-0305) 和种植园 (N-02)
	纳入河湖水面率统计的水域
	包括全部的河流水面 (E-1101)、湖泊水面 (E-1102), 部分水库水面 (E-1103)、坑塘水面 (E-1104) ②
专项统计	各级公共管理用地
	行政办公用地 (C1-0801)、社区行政管理用地 (Rc1-0801)
	各级文化设施用地 (Rc3-0807、C3-08)、各级教育用地 (C6/Rs-08)、各级各类体育用地 (Rc4-0808、C4-0808)、各级医疗卫生用地 (Rc5-0805、C5-0805)、各级社会福利用地 (Rc6-0806、C9-0806)、各级其他公共服务设施用地 (Rc9、C99)

资料来源:笔者自制。

设用地和生态用地,体现了生态文明以及国土空间管制的要求;多规合一,统筹规划、土地、农林水各项自然资源,适应国土空间规划新要求;一张表将城乡用地涵盖,体现了城乡统筹,有利于乡村振兴;增设新业态地类,符合社会发展新趋势。此外,海洋功能分区或用地分类如何纳入本标准之内、二次分类在实际管理中的适用性等问题,还需要在后续的研究中进一步思考。■

参考文献 References

- 戚冬瑾,周剑云.多维用地分类体系的理论建构与应用展望[J].规划师,2017(3):49-56.
QI Dongjin, ZHOU Jianyun. The structure and prospect of multi-dimensional land use classification[J]. Planners, 2017(3): 49-56.
- 程遥,高捷,赵民.多重控制目标下的用地分类体系构建的国际经验与启示[J].国际城市规划,2012(6):3-9.
CHENG Yao, GAO Jie, ZHAO Min. Land use classification system and multiple-objective land management: lessons from international experience[J]. Urban Planning International, 2012(6): 3-9.
- 邹利林,王建英,胡学东.中国县级“三生用地”分类体系的理论构建与实证分析[J].中国土地科学,2018,32(4):59-66.
ZOU Lilin, WANG Jianying, HU Xuedong. An classification systems of production-living-ecological land on the county level: theory building and empirical research[J]. China Land Science, 2018, 32(4): 59-66.
- 王光伟,贾刘强,高黄根.“多规合一”规划中的城乡用地分类及其应用[J].规划师,2017,33(4):41-45.
WANG Guangwei, JIA Liuqiang, GAO Huanggen.

Urban-rural land classification and application in multi-plans integration[J]. Planners, 2017, 33(4): 41-45.

- 李升发,陈伟莲,张虹鸥.关于我国空间规划用地分类的思考[J].城市与区域规划研究,2017,9(4):59-71.
LI Shengfa, CHEN Weilian, ZHANG Hongou. Reflections on land use classification in spatial planning in China[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2017, 9(4): 59-71.
- 徐晶,朱志兵,余亦奇.空间规划用地分类体系初探[J].中国土地,2018(7):22-24.
XU Jing, ZHU Zhibing, YU Yiqi. Preliminary study on classification system of spatial planning land[J]. China Land, 2018(7): 22-24.
- 方勇,林建伟.构建统一的空间规划用地分类思考[J].中国土地,2019(5):16-18.
FANG Yong, LIN Jianwei. Consideration on constructing unified classification of spatial planning land[J]. China Land, 2019(5): 16-18.
- 张凤荣.建立统一的自然资源分类体系[J].中国土地,2019(4):3.
ZHANG Fengrong. Establishment of a unified classification system of natural resources[J]. China Land, 2019(4): 3.
- 易斌,沈丹婷.市县国土空间总体规划中全域全要素分类初探[R].2019.
YI Bin, SHEN Danting. A preliminary study on the classification of global total elements in the overall land and space planning of cities and counties[R]. 2019.
- 湖南省自然资源厅.湖南省国土空间规划用地分类(试行)[R].2019.
Hunan Provincial Department of Natural Resources. Classification of land use for land spatial planning in Hunan Province (trial implementation) [R]. 2019.
- 张莹,尹彤,陈衡军.国外空间规划用地分类研究及其对我国的启示[J].测绘标准化,2017,33(4):1-5.
ZHANG Ying, YIN Tong, CHEN Hengjun. Space planning and land use classifications in foreign countries and their enlightenments to China[J]. Standardization of Surveying and Mapping, 2017, 33(4): 1-5.
- 香港特别行政区规划署.法定图则注释总表[R].2018.
Planning Department of Hong Kong Special Administrative Region. Master schedule of notes to statutory plans[R]. 2018.
- 徐颖.日本用地分类体系的构成特征及其启示[J].国际城市规划,2012(6):22-29.
XU Ying. The characteristics and enlightenment of the land classification system in Japan[J]. Urban Planning International, 2012(6): 22-29.

注释 ②上海河湖水面率的统计对象包括河湖水体(一般河湖、其他河湖)。上海纳入河湖水面率统计的水库有陈行、东风西沙和金泽水库,不包括青草沙水库。

尺度重构视角下的规划体系演进*——以广东省为例

The Evolution of China's Planning System from the Perspective of Rescaling: A Case Study of Guangdong Province

刘青 李贵才 栾晓帆 LIU Qing, LI Guicai, LUAN Xiaofan

摘要 采用文献研究方法,基于尺度重构视角分析我国建国后广东省规划体系的演变历程,揭示规划体系演变背后的空间治理逻辑,进而展望新时期省级国土空间规划体系的发展趋势。广东省规划体系发展可分为4个阶段:(1)中央集权下的集中统领,即中央通过发展型计划统领空间型规划;(2)中央放权下的被动调整,即中央通过空间型规划放权,城市获得较大空间发展权限,省级空间规划被架空,被动通过区域规划收权;(3)中央收权下的主动调整,广东省主动推进区域规划中央授权,以响应中央先后通过土地利用总体规划和主体功能区规划收权,控制地方扩张的节奏;(4)“多规合一”下的体系重构,即中央重构自上而下的空间规划体系,省和重点区域规划成为中央和地方的空间规划协调平台。基于以上研究,预计未来省级空间规划将面临管治尺度、编制体系和空间规划权力调整带来的新变化。

Abstract By reviewing the planning literature with the perspective of state scaling, this study analyzes the evolution of urban planning system in Guangdong Province after 1949, to unveil the logic of spatial governance and to forecast China's territory spatial planning at provincial scale. The planning system in Guangdong could be divided in four stages: (1) spatial planning supervised by centralized development planning; (2) the province's passive centralization, as a countermove to the decentralization to local scale; (3) the province's proactively requiring for central government's endorsement, according to the latter's centralization via general land use planning and Major Function-oriented Zoning; (4) 'multiple plans integration', in which provincial and regional planning become the arenas of the central and local governments' coordination. Therefore, it is indicated that new governance scales, planning organization system and spatial power structure are emerging.

关键词 尺度重构 | 规划体系 | 演进 | 广东省

Keywords Rescaling | Planning system | Evolution | Guangdong Province

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0051-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190408

作者简介

刘青

北京大学城市规划与设计学院
助理研究员,博士

李贵才

北京大学城市规划与设计学院
教授,博士

栾晓帆 (通讯作者)

武汉大学城市设计学院
副研究员,博士

0 引言

伴随城镇化和全球化进程的深化,我国不可避免地经历了政治经济社会关系的尺度重构过程。现有研究从资本全球化的作用尺度变化和中央政府的权力转移尺度变化角度揭示了超级都会区、超国家区域、新产业区等新型空间尺度的兴起,即地域重构的现象^[1-2],也揭示了城市尺度企业主义的兴起和全球范围广泛的分权化、去管制化和私有化等治理重构的趋势,即权力和控制力在不同尺度间变化的尺度重构现象^{[3][431-448,4-5]}。尺度重构理论包含地域重构和尺度重构这一一体两面的过

程^[6],为理解我国转型期的城市与区域重构和国家治理重构提供了重要的视角。在对国家级新区^{[7][11-14,6]}、粤港澳大湾区^[9]等新空间出现的机制探讨、行政区划调整的动力机制分析^[10]和政府利用尺度重构实现跃升发展的实证解读^[11-12]等方面形成了丰富的研究成果。

规划是政府调控空间和社会经济资源的重要手段,也是国家治理体系的重要组成部分,尺度重构不可避免地带来规划体系的改革^{[13]2}。已有研究探讨了首都特大城市地区等国家空间权力下放地区的空间规划转变趋势^{[14]1-13},探讨了城市群、经济区以及各种新区出现城市与区

*基金项目:国家自然科学基金应急管理项目“城市政治地理学学科发展战略研究”(编号41842038),北京大学(深圳)未来城市实验室铁汉科研开放课题基金项目“高新区产城协作运营模式研究——以武汉东湖高新区为例”。

域规划体系改革的要求^{[7]13-17, [15]10-15}。但是,现有研究通常局限在特定地域重构对象如城市群、经济区等空间类型,并且较为笼统地讨论中央到地方(特定地域)的权力下放,未对完整的空间层级(如省级空间管辖单元)和规划体系中所涉及的发展型规划或空间规划具体部门权力转移进行探讨。

广东省是我国政治经济社会改革的先行区,其规划体系建设在全国走在前列。本文尝试从尺度重构视角,以广东省为例分析其规划体系演进的阶段特征,探讨其中权力转移的尺度变化和机制建立。最后,对国土空间规划体系发展进行初步展望。

1 作为一种分析框架的“尺度重构”视角

1.1 尺度重构与地域重构

全球化和交通、信息技术的发展带来了强烈和深刻的“时空压缩”效应,也使国家为核心的凯恩斯主义发展模式向新自由主义式的资本积累转型,日益强大的全球资本(全球企业)根据资本扩张需要组织和构建自己的地域,使城市区域成为重要的地域组织形式,也迫使国家调整其权力所在的尺度结构^{[3]433}。国家尺度重构可能出现权力向上转移到超国家组织(如欧盟),也可能下放到地方政府(次国家的城市区域)^{[3]436-437, [16]51},形成跨层级的尺度联系。尺度重构是空间结构和治理尺度不断演化的过程,也是一种政府策略,是重塑国家和区域竞争力的政策和空间手段^[17]。我国在分权化、去管制化和私有化的政策环境中,重构策略在尺度上表现为国家向城市等地方尺度的权力转移,在地域上表现为国家对有特定竞争优势的关键城市区域的关注^[18]。从更广泛的角度来看,尺度重构不仅发生在中央政府,还发生在省、市等地方政府层面,不仅表现为垂直的尺度关系,还存在于政府部门间的水平关系中。这是空间管治尺度发生变化的现象,涉及权力结构、制度安排或治理模式的尺度变化^[19]。由于尺度重构的作用对象通常要落实到特定的地域空间,因此地域重构与尺度重构紧密相关,两者

是一个互相作用的一体两面的过程^{[6]71-72}。

1.2 尺度重构与空间规划

空间规划的本质是对资源合理配置的公共政策,作为空间管治的重要手段,被认为是重要的尺度重构工具^{[13]2, [20]46}。如欧盟成立后,不仅自身持续颁布《欧洲空间展望》(1999)、《国土议程》(2007)、《国土议程》(2011)等多个空间规划,还推动了多个成员国的国家空间规划体系转型,空间政策由以往通过区域结构性政策消除极化的策略转向增强区域竞争力的内生性增长策略^[3, 16]。主要反映了国家权力下放到区域层级、规划从管控转向“引导”与“协作”,强调增强区域竞争力的多元发展议题和多中心发展的格局^{[14]3}。在我国特有的政治体制背景下,空间规划权力曾长期分散在发改、住建、国土3个主要部门。发改部门一直主导发展型规划和重点地区的区域规划,并在2006年发展出主体功能区规划,成为一套自上而下的空间规划。住建部门有城镇体系规划、城市总体规划、村镇规划和控制性详细规划等法定规划。国土部门也有自上而下的5级土地利用总体规划。面对3个部门规划冲突重叠的情况,近年来“多规合一”的规划体系改革探索和顶层设计层面自然资源部的成立已经提出将建立统一的国土空间规划体系。但从尺度重构视角来看,为何规划体系经历了此种演进,未来又将走向何方仍是有待探讨的问题。省包含了区域和城市多种尺度,是分析尺度重构的一个很好的层级。在中央对地方的收权与放权过程中,也因自身面临的特殊情况进行调整,有时作为中央权力的下层单位进行传递,有时作为地方权力的代表与中央进行博弈。省在空间范围上与城市区域存在包含或重合关系,也因此形成了更加复杂的空间治理结构。具体表现为,省有时对城市区域的管治是作为上一层级发挥指导整合作用,有时却被城市区域的发展所挟持或架空。

2 尺度重构视角下的广东省规划体系演进

2.1 中央集权下的集中统领(1949—1978年)

2.1.1 中央集权:发展计划为核心的全面统领

从中华人民共和国成立到改革开放以前,我国对社会经济实施全面的计划管控,国家计划委员会主导编制的“五年计划”占统领性地位。这一时期的空间规划主要是为了落实工业项目建设和工业新城建设,合理地配置生产力。因此,空间规划被认为是“国民经济计划的延伸和具体化”^[21]。总体来说,计划经济时代的重点工业项目和配套建设项目都由国家自上而下制定,区域规划的主要目的是在更大的尺度上合理进行生产力布局,并合理布置工业企业和居民点^{[22]585-586}。城市总体规划和详细规划则围绕新兴工业城市的发展需求,进行综合配套和工业区建设。到1957年,国家批准了兰州、洛阳、太原、包头等重点工业城市的总体规划。随后全国150多个城市编制了城市建设总体规划,主要围绕工业生产配套各项市政公用设施、住宅和生活服务设施。单位制住宅,特别是工人新村是这一时期居住区建设的主要类型。以上海为例,在1949—1978年间,上海新增的1 756万m²住房面积中,有1 139万m²是工人新村,占2/3^[23]。

2.1.2 地方服从:生产力布局为核心的建设规划

这一时期,由于实施对外封锁的计划经济体制和备战等因素考虑,广东一直不是国家投资建设的重点。只有省会城市广州和极少数地区由于特殊的资源条件进入国家工业布局,进而有编制城市建设规划的需求。如广州在建国初期确立“变消费城市为生产城市的目标”,以“控制市区、发展郊区”的工业布局方针建设新的工业区和配套的工人新村,并编制《工人住宅区规划》和《新村规划》。相较于工人新村详细规划的快速实施,广州的总体规划方案几经修改,中华人民共和国成立后到改革开放共编制了13版方案,但受限于特殊的时代背景,仅“一五”期末的第9版方案起到较大作用,大部分方案并未有效实施^[24]。茂名由于发现了油页岩成为新中国重要的新兴工业城市。1956年国家建委设立了区

域规划与城市规划管理局,茂名也是最早一批被纳入区域规划的城市^{[22]585}。茂名城市边规划边建设,城市总体规划配合项目建设需要编制,由国家城建部直接审批。按照工矿城市“先生产,后生活”的方针,茂名的居住空间依附工业空间建设^[25]。

总体而言,高度计划经济体制下,城市土地无偿划拨,建设投资也是由中央和地方财政支出并按照行政隶属关系下达到各单位。住房分配以实物分配方式为主,就业安排以国家分配为主。造成了这种以国家计委为统领,无论是发展型规划(计划)与空间型规划的横向关系,还是国家到省市的垂直关系都呈现出一种自上而下一体化的特征。国家对重点空间的建设也是点对点的指令式安排,省级层面的规划体现了对中央的服从,主要内容是围绕生产力布局的建设规划。

2.2 中央放权下的被动调整(1979—1996年)

2.2.1 中央放权:设立经济特区、地方政府获得空间发展权利

改革开放以后,计划经济向社会主义市场经济体制的转变伴随着中央的一系列放权过程。首先是发展型规划向空间型规划的放权。城市规划不再是国民经济发展计划的具体落实,而是成为城市发展的蓝图^{[26]65}。一方面这是由于计划管控的领域放开使得发展型规划的权限收缩;另一方面,经济特区、沿海开放城市和经济开放区等为主体的对外开放空间作为新型国家空间,推动了城市规划的现实需求并在实践中发展^{[26]65}。其次是中央政府向地方政府的放权。国有土地有偿出让制度建立之后,地方政府不用依靠中央的逐层划拨获得城市开发资金,土地财政的动机使得地方政府将城市规划作为实施空间扩张的工具。省级层面,虽然计划经济下一管到底的思维有所转变,但仍保留了作为上层级政府对空间规划的统领和协调功能。省级发改部门对空间规划的影响主要以落实重大项目投资为主。省级城市建设管理部门主要以省级城镇体系规划和省级土地利用总体规划指引城市总体规划

和城镇体系规划。但从规划的实际效用上看,省级空间规划越来越难以应对快速城市化地区的社会经济发展需求^{[27]50}。

2.2.2 地方被动调整:推进区域规划引导基本建设投资

这一时期,广东凭借临近港澳、华侨众多等优势成为国家发展的先行区。1980年中央设立的4个经济特区中深圳、珠海、汕头在广东,1985年整个珠江三角洲(以下简称“珠三角”)被辟为经济开放区,此外还有经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区和出口加工区等国务院批准的“高授权”空间^{[15]10}。在中央放权的大环境下,广东省珠三角的广大农村地区也通过土地资本注入到产业发展中,形成蔓延式的快速城镇化格局。这时的城市规划客观上成为地方政府扩大城市建设范围的一种工具,也被动成为对集体建设用地上已建成空间的一种“追认”^{[26]66}。省级城镇体系规划事实上扮演了区域规划的职能。1992年广东省级城镇体系规划虽已编制,并且地位受到《城市规划法》的确认,但难以满足地方快速建设需求,未能形成有效管控,处于几近架空的状态^{[27]51}。为了完成邓小平1992年南巡时对广东提出的追赶“四小龙”,及20年基本实现现代化的要求,广东省按照区域生产力布局将全省分为3类经济区域梯度推进,其中珠三角是先行示范的“龙头”区,东西两翼是加快发展地区,北部山区是相对落后的潜力地区。以珠三角为落实发展目标的载体,广东省建委主导编制了《珠江三角洲经济区城市群规划》(95版珠三角规划),但因为空间管治权限主要在地方城市政府,规划缺少有效的实施途径,难以直接落实。其后省政府出台的《珠江三角洲经济区现代化建设规划纲要》(1996—2010)则延续了发改部门规划的思路,突出重大工程和各类量化指标的分层、分级负责实施。包括环珠三角洲高速公路、广州新国际机场、国家工程研究中心等30多个重点工程由规划协调领导小组统一规划、协调,由省、市、县分工建设,得到较好的实施。

总体而言,改革开放以后,伴随中央的分权,城市规划逐步成为地方促进增长的空间管治工具。住建部门推动的省级城镇体系规划和城市群规划实际承担了区域规划的职能,但受制于空间治理权限下放到地方政府,难以有效实施。省级政府被动回归计划经济的做法,通过发展型规划来落实城市区域的重要基础设施建设协调工作。

2.3 中央收权下的主动调整(1997—2012年)

2.3.1 中央收权:实施土地利用的指标管控和功能区分

中央放权下的快速发展背后也隐藏着危机,尤其是“开发区热”和建设用地规模大幅突破城市总体规划的现象使得中央层面不得不从粮食安全考虑严控建设用地扩张,保护耕地。1997年中央发布11号文件《关于进一步加强土地管理、切实保护耕地的通知》,宣布采取最严格的耕地保护措施,全面实施自上而下逐级控制的土地利用总体规划。从此,中央对地方建设用地规模开始实施指标化管控,形成以土地利用总体规划为龙头,年度用地计划、年度出让计划、开发区和房地产用地计划相配套的计划控制体系。国土资源部门通过土地利用规划收权之后,发改部门通过主体功能区规划收权。2006年以后国家发改委主导的主体功能区规划建立了国家、省、市县全覆盖的规划体系,成为空间管治的又一主要规划类型。在各部门争夺空间规划权力的背景下,原国土资源部加大了国土规划工作的推进力度。2010年,国土和发改部门共同牵头,启动全国国土规划纲要编制工作。中央政府先后通过国土和发改两个部门的空间规划收权,使得各部门对空间规划管治权限进行争夺,客观上造成省级层面“多规趋同”的问题^{[26]65-68}。

2.3.2 地方主动调整:推进区域规划的法定化和“高授权”

这一时期,广东省政府在空间治理领域的主要工作有3项,一是承担中央和地方的中间角色,完成城镇体系规划、土地利用总体规

划和主体功能区规划等主要空间规划在省级层面的编制和管控实施；二是按全省生产力布局，对珠三角地区、粤东西两翼和山区制定不同的区域空间政策；三是以珠三角地区为核心推进城市区域竞争力的打造。省级空间规划方面，城镇体系规划越来越难以适应快速城市化地区的社会经济发展需求，2002年广东省开始编制新一轮城镇体系规划，2007年报送国务院审批，但直到2012年才获得批准实施。广东省作为土地利用总体规划和国土规划的试点省份，省级土地利用总体规划编制较早，但难以约束珠三角地区的快速建设需求。省级层面在落实国家指标任务的同时与地方保持微妙的博弈平衡，经济发达地区总是能找到扩大指标的突破口，并且与欠发达地区初步建立了跨区域的占补平衡交易。建设用地指标管控是省国土部门的重要权力，成为协调大型区域建设如TOD地区周边开发时与地方城市协商的资源^[29]。发改部门也在2012年出台了广东省主体功能区规划，但由于将整县划入禁止开发单元，规划难以进一步落实。总体来说，省级空间规划面临多部门争夺规划编制事权的问题，并且也面临因缺乏管理权限或难敌地方博弈而失灵的问题。这一时期，珠三角城市群已经成为广东省社会经济发展的核心空间。核心城市开始有意识地从区域视角谋划城市空间结构，城市规划也更加凸显了城市全域发展的战略蓝图作用。深圳1996版总规最早将城市总体规划范围拓展到全市域。2000年，广州首次在城市总体规划中引入战略规划，从区域视角谋划城市空间拓展方向，跳出中心城区束缚，谋划南沙新区。这种情况下越发需要通过区域规划推动城市协调发展。2005年省住建部门主导制定《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020）》（2005版珠三角规划）并出台实施条例。但由于空间管治权限主要在地方政府，地方政府对于区域合作的认识不统一，仍然难以很好地推进规划的落实。2005—2009年间，粤港澳三地政府联合开展了《大珠江三角洲城镇群协调

发展规划研究》，识别出跨区域合作的重点内容的同时也发现跨界协调的难点在于制度创新，突破现有制度障碍需要更高层的授权。2009年，省发改部门编制了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》（以下简称“珠三角纲要”）并推动以国家发改委的名义出台，按照发改部门规划落实实施责任的做法。在获得国家的“高授权”后，省政府配套实施珠三角基础设施、产业布局、基本公共服务、城乡规划和环境保护5个一体化专项规划，省和各城市也出台年度实施方案，通过省、市政府对发改、国土、住建部门进行横向统筹将规划内容落到实处。其中，城际轨道交通网和绿道网建设两个专项规划在区域空间协调中产生了重要影响，形成了省级技术指引和省市联动的管理体制。2012年，广东省政府发布粤东西北3个区域的“十二五”经济社会发展规划纲要，继珠三角纲要之后，发改部门主导的区域规划覆盖广东省全域。

总体而言，1997年以后中央层面加强对土地利用的管控，国土和发改部门先后建立自身的空间规划体系，造成多个规划部门争夺空间权力的条块分割状态。为了推进核心城市区域的发展，广东省住建和发改部门先后推出珠三角区域规划，住建部门的空间规划虽然有规划条例作为支撑，但仍然缺少规划的实施传导机制和协调机制。出于打造区域竞争力的需要，粤港澳三方已合作开展《大珠三角城镇群协调发展规划研究》；但受制于管制权限，当时并未出台跨区域的规划。

2.4 “多规合一”下的体系重构（2013年至今）

（1）顶层设计：重构国土空间规划体系

2013年，党的十八届三中全会提出建立空间规划体系，以“多规合一”作为空间规划改革的方向。以空间规划作为空间管治手段，中央层面提出明确的收权信号。《国家新型城镇化规划（2012—2020）》提出推动有条件地区的社会经济发展总体规划、城市规划、土地利用规划等“多规合一”。2014

年住建、国土、发改和环保几大部门开始领衔“多规合一”试点工作，但各部门都试图在自身规划体系框架内融合其他规划内容，难以解决核心问题。2018年《国务院机构改革方案》决定成立自然资源部，将组织编制主体功能区规划及城乡规划管理等职责整合。这一举措从行政管理架构上推进了收权的顶层设计。国家和省市自然资源管理机构相继出台，强化了自上而下的规划管理与传导，从此我国建立了以国土空间规划为核心的空间规划体系。2018年也成为国土空间规划体系建立的元年。同时从地域重构的角度看，党的十八大以来，京津冀、长三角经济带和粤港澳大湾区成为新的国家空间。国家直接干预3大城市区域的空间规划，实现其规划管治层级的上升。

（2）地方探索：跨区域的多元规划协调

这一时期，广东省承担了多个市县级的“多规合一”规划编制试点，但是试点工作由各部门分别牵头，且多是一次性的规划，难以形成统一体系和长效机制。为了保障部门空间权力和新形势需求，《广东省国土规划（2016—2035）》《广东省新型城镇化规划（2016—2020）》等新的区域空间规划相继出台。从2016年起，深圳、广州等核心城市也在“多规合一”的要求下开始了新一轮的总体规划编制工作。2018年提出将国土空间规划作为统一的空间规划以后，其编制内容体系还处于探索阶段。在省级国土空间规划编制过程中，已经开始总规探索的核心城市不可避免地对其指标和内容体系产生影响。这也为经济发达地区核心城市与省级层面提供了协调博弈的平台。跨区域的协调进一步深化，港澳与广州、深圳、珠海跨界合作的3个自贸区一同被批准成为国家级的自贸区，开始对接港澳制度，试行最新的产业和贸易政策。除了获得国家“高授权”的自贸区之外，在地方争取下，广东省还划定了13个粤港澳服务贸易自由化示范基地，力图扩大制度创新成果。粤港澳大湾区规划从2015年开始酝酿，2019年中央颁布《粤港澳大湾区发展

规划纲要》(以下简称“大湾区规划纲要”), 粤港澳大湾区成为新的国家战略空间, 珠三角9个城市终于和港澳一起进入中央层面进行统筹规划。

总体而言, 2013年以后我国空间规划权力整体实现横向合并和垂直整合, 中央重新强化了对空间的整体统筹。省级层面的国土空间规划成为协调中央与地方发展诉求的重要环节。在自贸区带动下, 省内出现多个跨区域的制度创新示范区。同时, 中央也直接介入3大重点城市区域的规划, 颁布大湾区规划纲要, 为促进港澳地区参与城市群建设提供了减少制度障碍的契机。

3 对新时代省级国土空间规划体系发展的展望

3.1 新的“国家引领、区域协作”关系

广东省经历了地域重构和国家治理尺度重构的双重过程。广东省的国家战略空间从建国后以茂名为代表的工业城市转变为改革开放后深圳、珠海等经济特区城市, 再到珠三角城市群、自贸区和粤港澳大湾区, 新的国家战略空间是面向制度创新的城市区域。同时, 需要指出的是, 尺度重构不仅发生在国家尺度, 省政府倡导的粤东西北地区、广深港科技创新走廊、城市之间的跨界合作区如深汕合作区、深港现代服务业合作区、佛山的“香港城”等也反映了新的尺度正在被构建。自然资源部的成立强化了国家对空间治理的引领作用, 然而新的空间尺度构建和相伴的区域协作也使得规划需要有充分协调才能够实现有效的管治。从以往的发展经验看, 发展型规划(珠三角纲要和大湾区规划纲要)似乎更能有效调动政策资源。在这种形势下, 区域规划作为国土空间规划体系的重要组成内容需要考虑与现有以发展型规划为主的规划衔接。省级国土空间规划需要承担上下协调平台的作用, 一方面要应对中央空间管治权力上收和地方对空间发展权的争取, 另一方面要应对不断变化的城市区域重构带来的空间管治尺度的调整。

3.2 吸纳“各家之长”的省级国土空间规划编制体系

省级空间规划的编制体系无疑将进行简化。省级国土空间规划可能取代原来的城镇体系规划、土地利用总体规划和主体功能区划成为一个统一的规划。国土空间规划编制内容需要吸收原发改、住建、国土3个部门规划的有效管控内容。应当吸收发改部门基于生产力布局的主体功能区方法、目标体系、重大项目的落实机制, 土地部门的指标控制计划体系以及城市规划的空间综合布局。城市层面的国土空间规划也将融合3大规划的核心内容, 在新的土地调查数据基础(三调)和自然资源全要素管控基础上, 运用更好的空间分析技术, 构建一个综合型的规划。国土空间规划的基础工作已经在推进, 应结合国土部门的数据优势、住建与发改部门的空间管治需求, 建立新的国土空间分类体系和国土空间“双评价”(资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价)。

3.3 新的空间规划权力调整

根据《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》和《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》, 国家规划体系中, 国家发展规划处于最上位, 起战略导向和统领作用, 国土空间规划起基础作用。“国家级区域规划、空间规划, 均须依据国家发展规划编制”。“国家级区域规划要细化落实国家发展规划对特定区域提出的战略任务, 由国务院有关部门编制, 报国务院审批”。国土空间规划包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国土空间总体规划分为国家、省、市县、乡镇4级。特定区域(流域)可编制涉及空间利用的专项规划。按照两个文件, 除了国家级区域规划由国务院直接主导之外, 其他区域规划或属于国土空间规划中的专项规划, 由所在区域或上一级自然资源主管部门牵头编制。从目前的规划体系结构来看, 发改部门也保留了编制区域规划的可能性,

未来在省市层面未进入国家级的重点战略区域, 可能涉及区域发展型规划和国土空间专项规划的协调。省级尺度本身具有区域属性, 省级国土空间规划本身必然包含区域协调发展的要求。顺应自然资源部“精简”规划和“作实”规划的要求, 省级国土空间规划应当将新的省级战略空间区域或者“准”国家空间区域纳入其中, 将区域协调发展的相关内容和关键要素纳入其中, 落实区域空间协调规划内容的法定地位。

4 结论与讨论

通过广东的规划体系演进分析, 发现尺度重构是分析空间规划体系演变的有效视角。规划体系的改革嵌入在国家或区域为实现治理目标而采取的尺度战略及相应的尺度重构方式中。广东省规划体系的演进反映了在中央集权、放权、收权的不同治理背景下的应对策略, 能够帮助理解为何区域规划会成为广东省层面主要的空间抓手, 并且为何会出现几大部门的规划不合等问题。在中央的分权和收权调整过程中, 省级空间规划扮演了中央与地方之间协调博弈平台的角色, 这一角色在当前国土空间规划体系中的作用将更加凸显。在城市群为主形态的国家区域空间战略下, 已进入国家战略的国家级区域规划可能面临与省级国土空间规划的协调, 未进入国家战略的城市区域也可能面临省级和次区域空间规划的协调。发改部门主导的区域发展型规划和住建部门主导的区域空间型规划的实施效力差异本质上反映了政府部门的治理能力差异, 自然资源部门的成立解决了空间型规划的内部协调问题, 未来还需要应对与发展型规划的协调, 省和市级政府应承担横向权力的整合协调工作。权力的上收和下放是一个动态过程, 尺度重构会伴随国家区域政策的不断调整而持续变化。由于省内次区域单元的治理能力和诉求总是充满差异, 按照行政单元划分的层级式规划体系与按照功能区划分范围的区域规划之间必然需要长期的协调。随着国土空间规划体系建设