

的深化,层级式的国土空间规划编制日趋规范化并且其范围对应的是相对稳定的行政区划。相较之下,区域规划在不断适应城市区域重构带来的空间管治尺度调整。如何在层级式的国土空间规划体系中纳入区域规划的内容,或者探索建立适合我国社会经济背景的区域规划体系仍是需要研究的问题。

参考文献 References

- [1] BRENNER N. New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood[M]. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- [2] JESSOP B. The future of the capitalist state[M]. Cambridge: Polity, 2002.
- [3] BRENNER N. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union[J]. Urban Studies, 1999, 36(3): 431-451.
- [4] TAYLOR P J. Is there a Europe of cities? World cities and the limitations of geographical scale analyses[M]// SHEPPARD E, MCMMASTER R. Scale and Geographic Inquiry, Hoboken:Blackwell Publishing Ltd, 2004: 213.
- [5] SHEPPARD E, MCMMASTER R. SWYNGEDOUW E. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling[J]. Environment and Planning D: Society and Space, 2000, 18(1): 63-76.
- [6] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构:城市与区域重构的政治经济学分析[J]. 人文地理, 2013, 28 (2): 67-73.
YIN Jie, LUO Xiaolong. Rescaling, deterritorialization and reterritorialization: the political economic analysis for city and regional restructuring[J]. Human Geography, 2013, 28(2): 67-73.
- [7] 晁恒, 林雄斌, 李贵才. 尺度重组视角下国家级新区“多规合一”的特征与实现途径[J]. 城市发展研究, 2015, 22 (3) : 11-18.
CHAO Heng, LIN Xiongbin, LI Guicai. Study on characteristics and strategies of multiple plans' integration of national new areas under the context of scale rescaling[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(3): 11-18.
- [8] 殷洁, 罗小龙, 肖菲. 国家级新区的空间生产与治理尺度建构[J]. 人文地理, 2018, 33 (3) : 89-96.
YIN Jie, LUO Xiaolong, XIAO Fei. The space production and governance rescaling of state-level new areas[J]. Human Geography, 2018, 33(3): 89-96.
- [9] 陈品宇, 李鲁奇, 孔翔. 尺度重组理论视角下的粤港澳大湾区建设研究[J]. 人文地理, 2019, 34 (1) : 54-62.
CHEN Pinyu, LI Luqi, KONG Xiang. Study on the construction of Guangdong-Hongkong-Macao Greater Bay Area: from the rescaling perspective[J]. Human Geography, 2019, 34(1): 54-62.
- [10] 张践祚, 李贵才, 王超. 尺度重组视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例[J]. 人文地理, 2016, 31 (2) : 74-82.
ZHANG Jianzuo, LI Guicai, WANG Chao. Dynamic mechanism of administrative division adjustment under the context of scale rescaling: the case of Guangdong province[J]. Human Geography, 2016, 31(2): 74-82.
- [11] 刘云刚, 叶清露. 区域发展中的路径创造和尺度政治——对广东惠州发展历程的解读[J]. 地理科学, 2013, 33 (9) : 1029-1036.
LIU Yungang, YE Qinglu. Path creation with politics of scale in the regional development: a case study of Huizhou city[J]. Scientia Geographica Sinica, 2013, 33(9): 1029-1036.
- [12] 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新区的实证研究[J]. 城市规划, 2014, 38 (1) : 43-49.
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao, HU Jiabei. Flexible rescaling during the development of urban space in China: a case study on Hexi New Town in Nanjing[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 43-49.
- [13] 张京祥, 林怀策, 陈浩. 中国空间规划体系40年的变迁与改革[J]. 经济地理, 2018, 38 (7) : 1-6.
ZHANG Jingxiang, LIN Huaice, CHEN Hao. 40-year changes and reforms of China's spatial planning system[J]. Economic Geography, 2018, 38(7): 1-6.
- [14] 吴秦. 尺度重组下的国外首都特大城市地区空间规划分析[J]. 国际城市规划, 2019 (2) : 78-85.
WU Qian. Analysis on spatial planning of foreign capital metropolitan areas from the perspective of re-scaling[J]. Urban Planning International, 2019 (2): 78-85.
- [15] 张永姣, 方创琳. 地域尺度重组下的我国城市与区域规划体系改革[J]. 人文地理, 2015, 30 (5) : 9-15.
ZHANG Yongjiao, FANG Chuanglin. Reform of urban and regional planning system in China under the background of regional rescaling[J]. Human Geography, 2015, 30(5): 9-15.
- [16] HEALEY P. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe[M]//MÜLLER B, LÖB S, ZIMMERMANN K. Steuerung und Planung im Wandel. Berlin: Springer, 2004: 297-329.
- [17] SHEPPARD E, MCMMASTER R B. Scale and geographic inquiry: nature, society and method[M]. Hoboken: Blackwell Publishing Ltd, 2004: 1-22.
- [18] 李禧, 吴缚龙, 黄贤金. 解析我国区域政策的演变: 基于国家空间选择变化的视角[J]. 现代城市研究, 2015 (2) : 2-6.
LI Yi, WU Fulong, HUANG Xianjin. Decoding the changing regional policy in China: state spatial selectivity shifts in contemporary China[J]. Modern Urban Research, 2015(2): 2-6.
- [19] 魏成, 沈静, 范建红. 尺度重组——全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略[J]. 城市规划, 2011, 35 (6) : 28-35.
WEI Cheng, SHEN Jing, FAN Jianhong. Rescaling: role changing of the state and spatial production strategy of region in the globalization era[J]. City Planning Review, 2011, 35(6): 28-35.
- [20] 张京祥. 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013, 20 (5) : 45-50.
ZHANG Jingxiang. Scale rescaling of regional governance: based on the analysis of the perspective of "National Strategic Regional Planning"[J]. Urban Development Studies, 2013, 20(5): 45-50.
- [21] 孙施文. 解析中国城市规划[J]. 城乡规划, 2017 (1) : 16-25.
SUN Shiwen. On urban planning system in China[J]. Urban and Rural Planning, 2017(1): 16-25.
- [22] 胡序威. 中国区域规划的演变与展望[J]. 地理学报, 2006, 61 (6) : 585-592.
HU Xuwei. Evolution and prospect of China's regional planning[J]. Acta Geographica Sinica, 2006, 61(6): 585-592.
- [23] 杨辰. 社会主义城市的空间实践——上海工人新村(1949—1978)[J]. 人文地理, 2011, 26 (3) : 35-40.
YANG Chen. Spatial practice of socialist city: worker's new village in Shanghai (1949-1978)[J]. Human Geography, 2011, 26(3): 35-40.
- [24] 邓兴栋, 闫永涛, 曾壁. 广州城市总体规划的演变与思考[J]. 城市规划学刊, 2017 (3) : 47-55.
DENG Xingdong, YAN Yongtao, ZENG Kun. Evolution and thoughts on master planning in Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2017(3): 47-55.
- [25] 张党生. 从“渐进式”到“跨越式”发展——茂名市城市空间发展战略研究[J]. 建筑科学, 2008 (3) : 192-195.
ZHANG Dangsheng. From gradual development to leaps: research on Maoming urban spatial development strategy[J]. Building Science, 2008(3): 192-195.
- [26] 顾朝林. 论我国空间规划的过程和趋势[J]. 城市与区域规划研究, 2018 (1) : 60-73.
GU Chaolin. Process and trend of spatial planning in China[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018(1): 60-73.
- [27] 魏立华, 阎小培. 快速城市化中城市规划和行政区划的关系研究——以珠江三角洲为例[J]. 城市规划, 2004, 28 (2) : 48-51.
WEI Lihua, YAN Xiaopei. Study on the relation between urban planning and administrative division in the course of rapid urbanization[J]. City Planning Review, 2004, 28(2): 48-51.
- [28] NG M K, TANG W. Urban system planning in China: a case study of the Pearl River Delta[J]. Urban Geography, 1999, 20(7): 591-616.
- [29] LI G, LUAN X, YANG J, et al. Value capture beyond municipalities: transit-oriented development and inter-city passenger rail investment in China's Pearl River Delta[J]. Journal of Transport Geography, 2013, 33: 268-277.

国土空间规划体系构建的内涵与维度*： 基于“城市人”视角的解读

Establishment and Dimension of Territorial Spatial Planning: A Perspective of "Homo Urbanicus" Theory

李经纬 田莉 周麟 高原 LI Jingwei, TIAN Li, ZHOU Lin, GAO Yuan

摘要 “以人为本”的高质量发展、高水平均衡和高品质生活是国土空间规划体系构建的重要目标。基于“城市人”理论,阐述“城市人”通过聚居去追求空间接触机会的最优化,达到自存、共存的最高平衡,实现人、社会、经济、环境等的和谐发展,营造健康美好的人居生活。同时,借鉴发达国家空间规划的相关经验,从“集约发展、提质增效”“均衡发展、包容共生”与“健康发展、和谐美好”3个维度探讨“城市人”视角下的国土空间规划策略,为进一步推动我国国土空间规划体系的完善与发展提供借鉴。

Abstract With the establishment of the new territorial spatial planning system, "people-oriented" high-quality development, coordinated development and high-quality life have become increasingly important. From the perspective of "Homo urbanicus theory", we analyze the significance of harmonious development of people, society, economy and a healthy and beautiful living environment through the pursuit of the highest balance of self-existence and coexistence. Drawing on the experience of developed countries, we discuss the spatial planning strategy from the perspective of "Homo urbanicus" in the following three dimensions: "intensive development, improving quality and efficiency", "balanced development, inclusive coexistence", "healthy development, harmonious and beautiful society." It concludes with policy implications of improving China's territorial spatial planning system.

关键词 国土空间规划 | “城市人”理论 | 国际经验

Keywords Territorial spatial planning | “Homo urbanicus” theory | International experiences

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0057-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190409

作者简介

李经纬

清华大学建筑学院
博士研究生

田莉 (通讯作者)

清华大学建筑学院 城市规划系副系主任
土地利用与住房政策研究中心主任
教授,博士生导师

周麟

中国社会科学院工业经济研究所
助理研究员,博士

高原

清华大学建筑学院
博士后,博士

0 引言

改革开放以来,伴随着城镇化与工业化进程持续加速,我国城乡规划与建设水平不断提高,并取得显著成效。但因国土空间资源无序、盲目开发而导致的一系列问题也接连出现,如土地利用低效、城市蔓延,区域差距与城乡差距增大,生态环境恶化,公共健康问题等。当前,我国正处于城镇化快速发展中后期和社会经济转型的重要阶段,在生态文明建设与新型城镇化规划的要求下,原有以增量开发为主的空间发展模式越难以适应新时代的需求。因此,构建新的国土空间规划体系,通过空间资源的集约高效利用来提升城

镇化发展质量,统筹社会经济发展与国土空间开发,缩小区域差距,实现生态文明建设,体现以人为本,已成为我国城乡规划学科与实践转型的大势所趋。

近年来,国土空间规划体系的构建受到国内外学者广泛关注,包括对构建总体思路、目标、规划层级、内容、工作重点的讨论^[1-3],基于国际先进经验对空间规划的法规体系、管理体系的建议^[4-7],还有以地方“多规合一”实践为例,对空间规划体系构建提出的实施性意见^[8-10]。然而,通过梳理文献可知,大多数研究局限于规划体系的层级、内容,规划整合的具体方法和策略,偏重技术层面,缺乏对空

*基金项目:国家重点研发计划“村镇建设资源环境承载力综合测算平台研发及规划应用”(编号2018YFD1100105)和北京市卓越青年科学家计划项目“北京城乡土地利用优化的理论与规划方法体系研究”资助。

间规划内涵和维度的探讨,导致国土空间规划的应用基础研究滞后于空间治理的客观需求。

为此,本文基于梁鹤年教授提出的“城市人”理论,结合构建高效集约的国土空间开发格局、均衡协调的空间结构、人与自然是和谐共生的高品质国土空间规划体系需求,通过借鉴发达国家空间规划的相关经验,从“集约发展”“均衡发展”“健康发展”3个维度解读“城市人”理论视角下的国土空间规划体系重构,为转变国土空间开发保护模式、实现空间资源的合理保护和有效利用、完善我国国土空间规划体系提供参考与借鉴。

1 基于“城市人”视角的国土空间规划体系构建的内涵

“城市人”是我国城乡规划领域的前沿理论。简而言之,梁鹤年^{[11]91}认为“城市人”是“一个理性选择聚居去追求空间接触机会的人”。“理性城市人”以最小气力追求最高自存/共存平衡,即追求空间机会的最优化,表现在国土空间规划上就是人通过聚居去追求空间接触机会的最优化^[12]。“城市人”规划理论的价值观在于发挥人的自存/共存理性,为个体与群体的美好生活创造最优的空间条件^{[13]75},体现“以人为本”的思维范式与价值取向。

“城市人”规划理论的实践聚焦于研究、匹配和提升人居的空间机会,其强调的自存、共存的最高平衡在国土空间规划体系重构的背景下具有重要的应用价值。即以“以人为本”去平衡人与生产、人与生活、人与生态的关系,实现自存/共存的最高平衡,引导各方利益合理地寻求最佳平衡点,实现国土空间资源的合理使用和分配。回归到国土空间规划重构的本源,以人的需求为核心,实现国土空间资源利用效率的提升、空间结构的优化和空间资源的绿色发展,最终实现国土空间的治理现代化。

当前我国城乡发展仍面临土地资源利用粗放、城乡差距显著、生态环境承载力接近极限等问题,在社会、经济、环境矛盾日益凸显

的情况下,我国的发展方式势必要完成从粗放型向集约型、从失衡型向均衡型、从消耗型向健康型转变。基于此,我们可以从以下3个维度进行基于“城市人”视角的国土空间规划体系重构的解读(图1)。

一是集约发展。国土空间资源开发和保护的平衡很大程度上取决于资源开发利用的质量和效率,基本原则是在有限的国土空间上“物尽其用”,谋求最佳的国土使用效率,这是构建集约高效的国土空间开发格局的首要逻辑。在“城市人”理论中,“城市人”通过聚居的模式追求相似的空间接触机会,如果促使对空间素质要求一致的“城市人”聚居在一起进行生产、生活,以性能分区取代功能分区,重新识别城市用地的点和量上的自身需要(自存)和对别人的影响(共存),可以促进空间接触机会质与量的提升。演绎到国土空间规划上,就是运用“城市人”理论,通过平衡多方利益主体,达到整体共存最优,提升土地使用绩效,推动城市与区域的高质量发展。

二是均衡发展。现阶段我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人口、产业、资本等生产要素主要集中在沿海、沿江、沿线地区和大城市,产生了经济发展分异、城乡基础设施差距大等问题。国土空间规划作为统筹空间资源的工具,应致力于解决上述发展问题。“城市人”理论强调要按照自存/共存平衡的原则去匹配典型的“城市人”与典型的“人居”,将城市人所追求的与人居所能供给的进行匹配。演绎到国土空间规划上,就是通过匹配土地与用途去满足居民对生活、生产和生态的追求,要解决“人一地”“人一人”之间匹配不充分、不均衡的问题,就要优化自存/共存水平较低的地区,通过合理的资源要素流动,达到需求供给的最佳平衡,促进区域、城乡的协调发展。

三是健康发展。贯彻落实生态文明理念是当前国家空间治理的重要任务,空间规划不仅要关注城市与人,更要关注生态与自然。

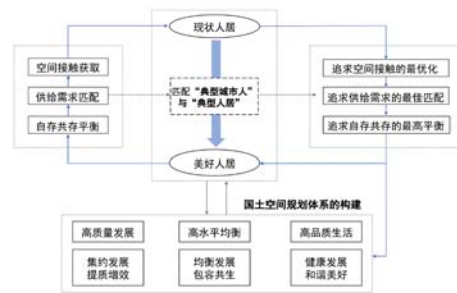


图1 “城市人”视角下国土空间规划重构的内涵
资料来源:笔者自绘。

国土空间发展的最终目标是既要使人感到满足和满意,同时又要坚持生态优先的理念,所以人的健康、城市的健康、环境的健康发展是最基本的要求。“城市人”理论中处理好“自存(自我保存)”与“共存(与人共存)”的平衡,为的就是服务于人、为居民创造美好的人居生活。演绎到国土空间规划上,就是要强调“以人为本”的规划,以自存/共存的平衡为原则帮助人们做合理的事情,处理好人与人、人与自然的平衡,建设宜人的人居环境(即空间接触机会),实现基于可持续发展的“人与人、人与自然和谐共生”,为居民提供高品质的生活。

总体而言,构建国土空间规划体系,应基于集约、均衡、健康的发展理念,对国土空间资源进行统筹开发与保护,探索“以人为本”的高质量发展、高水平均衡与高品质生活发展策略,创造美好的人居环境。

2 基于“城市人”视角的国土空间规划体系构建的维度

2.1 集约发展,提质增效

城市是“人聚居”的现象,“人”与“居”缺一不可^{[1]89}。如何匹配好城市发展对聚居空间的需求与资源用途之间的关系,对国土空间的可持续发展至关重要。空间资源的集约利用是要合理布局、优化用地结构,不断提高各类资源能源的利用效率,达到社会效益、经济效益、生态效益的最优化。

“城市人”以获取最优空间接触机会为生存动机,在通过聚居模式优化自存/共存水平的同时,提升空间资源利用效率,逐步形成

集约高效的开发格局。同时,高效的资源利用模式也为聚居的形成提供了良好条件,资源集约为“城市人”提供更为优质的空间接触与匹配、更为熟络的接触关系网络和更为稀少的浪费性接触^[14],提升了城市人获取最优空间接触机会的概率。伴随着聚居与高效集约型资源利用模式的相互依托、相互促进,城市人会不断寻求空间接触机会的最优化,达到自存与共存平衡点的提升。此时,“人—人”“人—地”“地—地”的关系达到和谐共生(图2)。具体策略如下:

(1) 挖掘存量用地,提升空间接触机会

近年来,我国新增建设用地计划执行量逐年下降,北京、上海等超大城市在新一轮城市总体规划中均秉承集约发展、存量盘活,甚至是减量规划的理念。对于存量用地的挖掘,如居住、公共设施、绿色空间等用地功能,可以增加居民的空间接触机会,补给城市人的供需短板,更好地响应和满足人的生产、生活需求。

从国际大都市发展经验来看,纽约在应对土地的供需矛盾中,主要通过对两类土地的开发来实现存量挖潜。一为棕地开发,如成立市级棕地规划与开发管理机构,专职执行棕地修复工作;推行棕地自愿清理计划(The NYC Voluntary Cleanup Program),即政策扶持下的多主体棕地清理运营平台,利用这些修复的棕地来建设保障性住房等。二为低效利用土地的再开发,如在交通设施上方建设绿化空间,满足居民对公园的需求;整合小地块建设保障性住房,并针对小型开发商、社区公司和非政府机构提供优惠政策等^[15]。显然,上述两类开发模式的目标即为促进“人—地”自存/共存的最优平衡,提升“城市人”的满意度。

(2) 促进功能组合,最大限度匹配土地供给与“城市人”需求

科学制定国土空间开发的规模、强度、结构和布局,是国土开发利用提质增效的重要手段。“城市人”理论倡导用“以人为本”取代以功能为本,认为功能分区的规划范式限制了土地使用效率,应鼓励综合考虑性能和功能相结合的土地资源分配,即处理好“地—地”关

系。以性能的一致性去混合布局不同功能,最大限度匹配土地供给与“城市人”需求(如对安全、舒适、方便、美观等的要求),达到功能组合效率最优化和资源使用最集约化。

以日本为例,作为一个土地资源紧缺的国家,其历来重视土地的集约利用。截至2017年,日本798个城市中,已有超过80%的城市制定了“集约城市”建设计划,倡议推动中小城市空间发展的集约化^[16],将行政、商务、基础设施、医疗、教育等功能在一定区域内混合高效供给,增加居民生活的便利性,提高整个城市的运转效率,力争以最小的资源和能源消耗满足居民的需求,即实现“城市人”以最小力气追求空间接触机会的最优化。

(3) 关注多方利益主体,促进自存/共存最优平衡

传统的空间规划重在协调空间资源使用的冲突、矛盾,特别是土地资源相互“打架”的问题,对不同利益相关者之间的利益协调重视不够,难以适应以人为本的城市发展需求^[17]。与之对应的,“城市人”关注的重点是“以人为本”,人是土地使用的主体,土地的集约利用最终目的是为人服务,为居民提供福祉。因此,在土地集约利用过程中,关注“人—人”关系,推动多方利益主体达到自存/共存的最优平衡至关重要(图3)。

例如,日本在2002年进行的“大手町”再开发,在制定“连锁型再开发”方案时,坚持地方政府、土地所有者和公民共同参与的原则,寻求在土地空间的使用和分配中平衡各种相关利益主体之间的矛盾,在不同利益主体的自存出现矛盾时考虑他们之间的共存,达到公共利益、集体利益和个体利益自存与共存的最优平衡,形成协调一致的共建方案,进而实现面向所有利益主体的社会公平,完成城市中心区的重建。

2.2 均衡发展,包容共生

不同人居^①(规模、结构、密度)承载差异化的空间接触机会,国土空间规划应尊重人的尺度,按照自存/共存平衡的原则去匹配

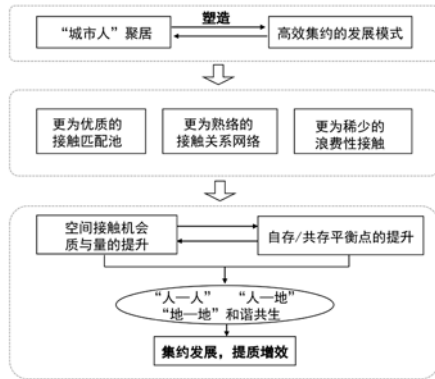


图2 基于“城市人”理论的“集约发展”
资料来源:笔者自绘。

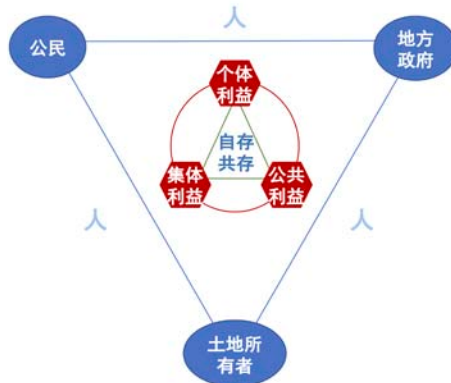


图3 基于“城市人”理论的“多方利益主体”自存/共存平衡
资料来源:笔者自绘。

典型“城市人”与典型“人居”,最关键的是在人需要的用途、规模和地的位置、规模之间匹配,以期推动国土空间保护与利用达到高质量的均衡。

“城市人”理论的实践集中于一个上令下达、下情上达的民主规划机制^{[13]74}。规划作为“上令”起引导作用,首先判断“城市人”在追求空间机会中自存/共存的平衡点,寻找低于平衡点的区域,再优化自存/共存水平较低的地区,如提升“城市人”的空间接触机会,处理好“人—人”关系;最大限度匹配调整人与地供需的关系,确保“人—地”关系均衡发展。人居空间的使用与居民的需求在自存/共存平衡原则下达到对称,同时提升低于平衡点地区的自存/共存水平,优化该地区聚居水平,使得在更大空间范围内走向空间均衡的状态,满足所有居民对更美好生活的追求,促进人与城市的包容共生,维护区域、

注释 ①人居是一种空间现象,人通过空间上的聚居去追求与他人、与自然环境、与人工环境的接触机会^[11]。

城乡之间的适度公平,实现国土空间的均衡发展(图4)。具体策略如下:

(1) 促进区域合作,向高水平共存发展

区域合作交流可以有效消除区域竞争,保障局部空间和整体空间的协调发展。国土空间规划应突破行政区划,探索区域合作新模式,通过资源共享,增强生产要素和各类设施可用性,提升“人—人”的空间接触机会,即“提高区域的自存水平,向高水平共存发展”,在较大空间范围内形成空间整合的关系,达到均衡的空间状态。

例如,德国的空间规划作为政府的管控工具,关注重点在于整个德国区域和社会发展是否均衡,其中区域合作是均衡发展的重要手段。其强调要在更大空间范围实现均衡发展,通过编制跨区域规划来推动城市网络的构建,促进区域及城乡的合作交流,维护和协调跨区域利益共享^②。同时联邦和州政府为了保障实现区域合作,设计了相应的保障机制,包括成立区域委员会,每年都召开制定区域规划的研讨会议;通过提供政策倾斜、经费补助、支持项目来促进区域、市镇间的合作等。

(2) 统筹资源配置,提升自存/共存水平

目前我国人口、产业向东部沿海地区集聚的态势不断增强,国土空间的开发需逐步缩小区域、城乡之间发展的差距。“城市人”理论认为,自存衍生效率,共存衍生公平,要想兼顾效率与公平,就要提升“城市人”的自存/共存平衡水平。通过优化各种要素配置,推动生产要素从向少数点集聚转为向更多的点集聚,提升“城市人”的空间接触质量和机会,优化低水平自存/共存地区,调整城乡差距,实现均衡发展。

日本为改变战后形成的“一轴一极”国土空间结构,缓解东京一极过于集中的压力,在2015年编制的“七全综”中提出“对流促进型”的国土规划理念,制定了8个广域地方计划。针对地域的不同特点,利用现代化交通设施和互联网技术构建城市间的互通互联平台,推动相邻地域的人才、资本、产业、信息、文化等资源的双向流动和协作,互补资源短

板,既提高城市的效率,又降低成本。同时提出将非必要留在东京的企业和人口向周边地区疏散^[18],吸引更多人口回流农村,利用生产要素向农村集聚产生的优势,优化“人—地”低均衡水平地区的发展。

(3) 关注落后区域,优化聚居水平

区域差距问题本质上是市场失灵的产物,需要政府加以调节^[19]。空间规划已经从单纯的技术角色转向公共政策导向,不仅应包括物质空间规划,还应以社会经济的可持续发展为目标,促进社会公平的实现。“城市人”理论中,在规划作为上令的引导下,应优先关注欠发达地区的发展,如提供政策倾斜、资金支持、优先项目开发等来优化区域聚居水平,增加空间接触机会,改善居民生活环境和质量,维护区域间的适度公平。

发达国家的空间规划多通过关注欠发达地区的发展来促进国土的均衡发展。如德国在《空间规划法(2008)》中明确提出“应加强局部空间的地区经济增长以及创新潜力,特别是整体生活水平严重落后于联邦平均水平的空间,应当改善其发展的先决条件”。在东西德统一后,联邦每年集中约5 000亿欧元对原东德地区进行投资,修建基础设施^[20],通过提升设施的接触机会来改善东德贫困地区的聚居水平,提升居民均等享用公共服务的权利。

2.3 健康发展,和谐美好

不同的人居为“城市人”创造不同的空间接触机会,而空间接触频率过密会引发生活空间紧张和环境素质下降。国土空间规划的最终目标是要达到人与环境的和谐共存(最佳匹配),这就需要考虑人的健康和环境的健康,通过健康影响评估和环境影响评估去辨认空间机会的质量好坏,再反馈到规划策略中指导国土空间规划的编制(图5)。

“城市人”是以人的理性和物性为基本的规划理论,追求自存/共存的平衡属于人的理性维度,同时人类是以人的物性去衡量他们的物质环境,如追求经济、社会、生态等各个方面

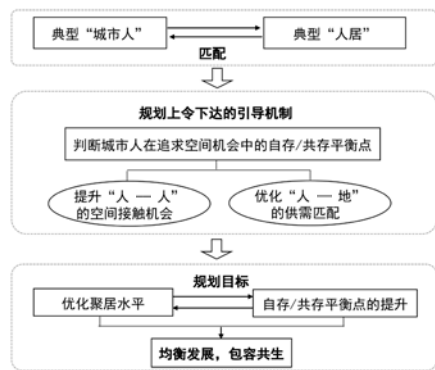


图4 基于“城市人”理论的“均衡发展”
资料来源:笔者自绘。

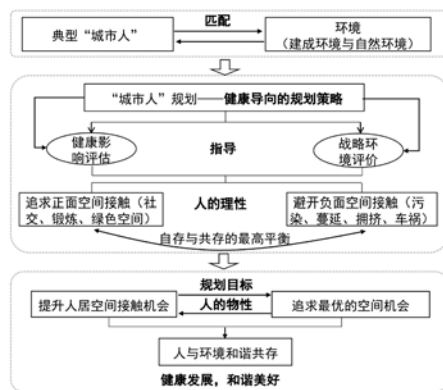


图5 基于“城市人”理论的“健康发展”
资料来源:笔者自绘。

的空间机会。影响评估可以指导规划促进“城市人”追求正面的空间接触,如优质的空气、社会交往、绿色空间等,同时避开负面的空间接触,如各种污染、拥挤和车祸等,以此为居民创造高品质的生活。“城市人”通过追求最优的空间机会,实现人与环境和谐发展,营造健康美好的人居生活。具体策略如下:

(1) 倡导健康优先,促进以人为本

空间规划与公共健康紧密相关,其决定的城乡建设会对居民健康产生影响,要将健康问题融入国土空间规划,健康影响评估(Health Impact Assessment, HIA)为规划师提供了有效路径。世界卫生组织(World Health Organization, WHO)提出健康影响评估是“评判一项政策、规划或项目对特定人群健康的潜在影响及这些影响在该人群中分布的一系列相互结合的程序、方法和工具”^[21]。其重点是关注人的健康,目的是分析

注释 ②德国在联邦层面除了联邦规划还编制了德国专属经济区空间规划,作为跨州规划;在州的局部地区编制地区规划,作为跨市县规划。

表1 街道健康影响评估常见的做法

成果分类	相关指标	评估方法
体育活动	体育活动 (持续时间, 频率)	体育活动的电子评测手段 (加速度计, GPS) 对体育活动的观察(通道和行人计数) 体育活动的自我评价方式(调查, 采访)
健康情况	哮喘、2型糖尿病、慢性疾病、肥胖	医院的记录 州/当地卫生部门

资料来源:参考文献[23]。

规划对健康的影响,并提出建议反馈到规划编制中。通过优化居民与各类设施、公共空间的接触机会,为居民提供健康的生活空间。

HIA可应用于空间规划的各个层面。如美国北加利福尼亚乡村地区的洪堡县(Humboldt County)为了减少土地利用开发带来的健康不公平现象,在总体规划中纳入HIA。具体是对3个备选的城市方案进行评估,分析可能会对居民产生的健康影响,其步骤包括筛查(是否有必要进行评估);界定范围(确定健康影响因子);评估(确定影响是否可能发生);报告(撰写报告纳入总规修编,成为决策依据);评价(利益相关者参与评估过程,保证评估被决策者采用)。最终提出如鼓励公共交通、步行和自行车等相关的促进健康实现的政策^[22]。同时在专项规划层面,美国进行了“完整街道”项目的健康影响评估,其内容是评测“完整街道”项目对体育活动、肥胖和其他与公共健康有关事项的影响(表1)。评估后的规划明确了通过促进体育活动的开展、提高机动性和增加获取公共服务的方式来平衡各个年龄段健康状况的方法,增加居民与设施的空间接触机会,改善健康水平。

(2) 重视生态文明建设,人与自然和谐共存

我国资源环境承载力几乎接近极限,重视生态文明建设尤显重要。在国土空间规划中,应以生态优先、绿色发展为导向,统筹经济发展和生态环境保护,为可持续发展打造健康的环境。“城市人”理论认为,人类会不断地追求与自然环境、生态环境的最大接触机会,但随着接触机会的增加,人与自然会产生矛盾与张力,造成各种城市和环境问题。因此应将环境影响评估纳入国土空间规划,帮

助人们做合理的事情,减少对生态环境的破坏,达到人与自然和谐共存。

战略环境影响评价(Strategic Environmental Assessment, SEA)作为环境影响评估的一种方式,较多地应用于空间规划中。它是对拟议政策、计划和规划及替代方案所作的环境影响评价^[24],一般包括社会经济发展、人群健康、生活和工作的适宜性等多方面内容。德国已经将SEA纳入空间规划的法规体系以促进其实施,在《空间规划法(2008)》中明确提出“制定空间规划(州规划、区域规划)时,应当由负责空间规划的机构进行环境评估,该评估主要针对空间规划方案对下列事项可能造成的重大影响:人群,包括人类的健康,动物、植物和生物多样性;土壤、水、空气、气候和景观;文化设施及其他保护项目”。德国的SEA还覆盖了多层级的空间规划,包括联邦空间规划、州空间规划、区域空间规划、城市土地利用规划、建筑规划等,在不同层次的空间规划中,SEA的内容各有侧重,互不重复^{[25]134}。

(3) 组建跨部门治理机制,促进自存/共存最高平衡

影响评估是一个综合性的评价工具,应构建多方参与的工作机制,包括多个部门、多个专业和多方利益主体的共同参与。在评估的过程中,充分聆听各方意见,促进多方利益相关者在追求自存与考虑共存的过程中达到最优平衡,保障国土空间的科学规划和有效实施。

为了构建HIA的制度,很多国家都建立了跨部门协调机制。如英格兰成立了副总理主持的部长级公共健康委员会,并在卫生部门设立了专门工作组推动跨部门合作;芬兰成立了由社会事务和卫生部常务秘书长牵头的跨部门公共健康委员会,负责推动跨部门合作、制定

全国公共健康计划和实践等工作^[26]。同时,美国的HIA实现了跨学科、跨专业交流,通过公共卫生、城乡规划、环境、社会学等多学科合作,对利益相关者进行分析,撰写最终的书面报告。为了促进SEA的实施,德国也依靠部门合作采取有效的保障措施。法律规定除了拟议规划、环境和公共健康部门,相关的公共行政管理机构、区域协会、地区规划的承担者、专业规划部门等所有与环境有关的各类协会都需要参与环评过程^{[25]135}。多部门合作有利于解决规划制定过程中多方利益主体的冲突和矛盾,也有利于最后反馈到规划决策的实施中。

3 结语

“城市人”理论在新形势下为国土空间规划的重构指明了发展方向,其强调的“以人为本”的价值观与国土空间发展的最终目标高度契合。“城市人”理论指出以人的理性的需求共识与人的物性规划匹配为基础,以自存/共存的平衡为原则寻求国土空间资源整体效益的最优化,是国土空间规划的重要原则。人居空间的使用和分配与居民的需求和权利在平衡的原则下得以和谐,即通过处理“人—人”“人—地”“地—地”的自存/共存平衡创造最高的社会价值,实现国土空间的安全、舒适、方便。同时,在“城市人”的规划规范式中,“上令下达,下情上达”的规划机制会使得规划的目标更加清晰,规划的编制和实施更加精确,有利于构建更加科学、合理的国土空间规划体系。

基于“城市人”理论,国土空间规划应以“集约发展,提质增效”为目标,挖掘存量用地,形成以存量发展为主的国土空间开发模式,提高各类资源能源的利用效率,实现高质量发展;以“均衡发展,包容共生”为策略,构建区域合作机制,通过对劳动力、资本、土地等生产要素的结构性调整,实现资源最优配置,并通过政策倾斜带动西部落后地区发展,实现高水平均衡;以“健康发展,和谐美好”为导向,推动健康影响评估和战略环境评估的实施,构建城乡规划、公共健康、环境等部门的协同治理机制,达到人与自然的和

谐共存,实现高品质生活。

“以人为本”是国土空间规划关注的核心,国土空间规划通过合适的人的理性和物性的聚居模式来提升空间上的接触机会,按照人的正常理性和共通物性去创造、维护和管理国土空间资源。在重构国土空间规划体系的今天,“城市人”规划理论正在得到越来越多业界同仁的认可,这将为新形势下国土空间规划事业注入新的生命力,为完善我国国土空间开发与保护提供新颖的视角,成为提升中国规划影响力的重要工具。■

参考文献 References

- [1] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018,42(5):9-17.
LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.
- [2] 严金明,陈昊,夏方舟.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学,2017,31(1):21-27,87.
YAN Jinming, CHEN Hao, XIA Fangzhou. Cognition, direction and path of future spatial planning based on the background of multiple planning integration[J]. China Land Sciences, 2017, 31(1): 21-27, 87.
- [3] 邹兵.自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J].规划师,2018(7):5-10.
ZOU Bing. Logic and conception of spatial planning system reconstruction under the framework of natural resources management[J]. Planners, 2018(7): 5-10.
- [4] 蔡玉梅, GORDON J A, 谢秀珍.主要发达国家空间规划体系的经验与启示[J].中国土地,2018(5):28-30.
CAI Yumei, GORDON J A, XIE Xiuzhen. Experience and implications of spatial planning system in developed countries[J]. China Land, 2018(5): 28-30.
- [5] 周姝天,翟国方,施益军.英国最新空间规划体系解读及启示[J].现代城市研究,2018(8):69-76,94.
ZHOU Shutian, ZHAI Guofang, SHI Yijun. Introduction to the latest spatial planning system in Britain and its implications for China[J]. Modern Urban Research, 2018(8): 69-76, 94.
- [6] 李亚洲,刘松龄.构建事权明晰的空间规划体系:日本的经验与启示[EB/OL].(2019-03-01)[2019-05-28].
http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20190301.1632.004.html.
- [7] 郝庆.对机构改革背景下空间规划体系构建的思考[J].地理研究,2018,37(10):1938-1946.
HAO Qing. The construction of spatial planning system under the background of institutional reform[J]. Geographical Research, 2018, 37(10): 1938-1946.
- [8] 林坚,乔治洋,吴宇翔.市县“多规合一”之“一张蓝图”探析——以山东省桓台县“多规合一”试点为例[J].城市发展研究,2017,24(6):47-52.
LIN Jian, QIAO Zhiyang, WU Yuxiang. Analysis of the "one blueprint" of the "multiple plans integration": a case study of Huantai County, Shandong Province[J]. Urban Development Studies, 2017, 24(6): 47-52.
- [9] 邓伟骥,谢英挺,蔡莉丽.面向规划实施的空间规划体系构建——厦门市“多规合一”的实践与思考[J].城市规划学刊,2018(S1):32-36.
DENG Weiji, XIE Yingting, CAI Lili. The construction of the implementation oriented planning system—the practice and reflection of Xiamen "multiple-plans coordination"[J]. Urban Planning Forum, 2018(S1): 32-36.
- [10] 沈洁,李娜,郑晓华.南京实践:从“多规合一”到市级空间规划体系[J].规划师,2018,34(10):119-123.
SHEN Jie, LI Na, ZHENG Xiaohua. From multi-plan integration to municipal spatial plan system: Nanjing practice[J]. Planners, 2018, 34(10): 119-123.
- [11] 梁鹤年.城市人[J].城市规划,2012,36(7):87-96.
LEUNG Hok-lin. Homo Urbanicus[J]. City Planning Review, 2012, 36(7): 87-96.
- [12] 梁鹤年.“以人为本”国土空间规划的思维范式与价值取向[J].中国土地,2019(5):4-7.
LEUNG Hok-lin. The paradigm and value orientation of "people-oriented" territorial spatial planning[J]. China Land, 2019(5): 4-7.
- [13] 梁鹤年.再谈“城市人”——以人为本的城镇化[J].城市规划,2014,38(9):64-75.
LEUNG Hok-lin. Further discussion on Homo-urbanicus: human-based urbanization[J]. City Planning Review, 2014, 38(9): 64-75.
- [14] 周麟,田莉,梁鹤年,等.基于复杂适应性系统“涌现”的“城市人”理论拓展[J].城市与区域规划研究,2018(4):126-137.
ZHOU Lin, TIAN Li, LEUNG Hok-Lin, et al. Development of "Homo Urbanicus" theory based on the "emergence" of complex adaptive system[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018(4): 126-137.
- [15] 田莉,李经纬.高密度地区解决土地问题的启示:纽约城市规划中的土地开发与利用[J].北京规划建设,2019(1):88-96.
TIAN Li, LI Jingwei. Implications for the solution of land problems in high-density areas: land development and utilization in New York City planning[J]. Beijing Planning Review, 2019(1): 88-96.
- [16] 日本国土交通省.国土交通白皮书2017[EB/OL].(2017)[2019-05-28].
http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h28/hakusho/h29/index.html.
Ministry of Land and Transportation in Japan. Land transportation book 2017[EB/OL]. (2017) [2019-05-28].
http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h28/hakusho/h29/index.html.
- [17] 石忆邵,石凌宇.日本土地集约利用的主要形成机制[J].上海国土资源,2015,36(3):21-26.
SHI Yishao, SHI Lingyu. The main approach in Japan to intensive land utilization[J]. Shanghai Land & Resources, 2015, 36(3): 21-26.
- [18] 姜雅,闫卫东,黎晓言,等.日本最新国土规划(“七全综”)分析[J].中国矿业,2017,26(12):70-79.
JIANG Ya, YAN Weidong, LI Xiaoyan, et al. Analysis of the new spatial planning of national territory in Japan[J]. China Mining Magazine, 2017, 26(12): 70-79.
- [19] 贾莉,闫小培.社会公平、利益分配与空间规划[J].城市规划,2015,39(9):9-15,20.
JIA Li, YAN Xiaopei. Social fairness, benefit distribution and spatial planning[J]. City Planning Review, 2015, 39(9): 9-15, 20.
- [20] 黄冬慧.德国区域规划的经验启示[J].化工管理,2013(21):86-88.
HUANG Donghui. The experience inspiration of German regional planning[J]. Chemical Enterprise Management, 2013(21): 86-88.
- [21] WHO. Health impact assessment: main concepts and suggested approach[R]. 1999.
- [22] 吴怡沁,田莉.健康影响评估导向下的城市总体规划:以美国洪堡县总体规划为例[J].国际城市规划,2019,34(1):127-133.
WU Yiqin, TIAN Li. Urban master plan oriented health impact assessment: a case study on Humboldt county[J]. Urban Planning International, 2019, 34(1): 127-133.
- [23] RANAHAHAN M E, LENKER J A, MAISEL J L. Evaluating the impact of complete streets initiatives[R]. 2014.
- [24] PARTIDARIO M R, CLARK R. Perspectives on strategic environmental assessment[M]. New York: CRC Press, 1999.
- [25] 李志林,包存宽,沈百鑫.德国空间规划体系战略环评的联动机制及对中国的启示[J].国际城市规划,2018,33(5):132-137.
LI Zhilin, BAO Cunkuan, SHEN Baixin. Application of tiering assessment in German spatial planning and its enlightenment on Chinese SEA system[J]. Urban Planning International, 2018, 33(5): 132-137.
- [26] 王荣荣,王秀峰,张毓辉,等.健康影响评估制度建设的国际经验及启示[J].卫生软科学,2018,32(4):30-32,51.
WANG Rongrong, WANG Xiufeng, ZHANG Yuhui, et al. International experience and enlightenment of health impact assessment system construction[J]. Soft Science of Health, 2018, 32(4): 30-32, 51.

协同治理视角下国土空间规划实施机制构建研究

Research on the Implementation Mechanism Construction of Territory Spatial Planning from the Perspective of Collaborative Governance

谭迎辉 吕迪 TAN Yinghui, LYU Di

摘要 国土空间规划是我国推进生态文明和高质量发展的重要抓手,也是提升城市治理水平、推进治理体系和治理能力现代化的重要工具。目前已有机制研究和实践更多是关注约束传导机制以及实施保障机制,而对空间治理转型背景下的实施逻辑与实施机制缺乏研究,为地方政府与市场力量参与实施的政策工具供给不足。在回顾已有研究的基础上,结合目前各地规划实施的创新实践,针对空间规划实施困难、实施偏差等问题,提出聚焦可持续发展目标构建协同制度环境,聚焦土地发展权提供促进国土空间高质量发展路径的政策工具,并以此作为两条核心主线,从不同关系层面、不同治理目标提出6大类实施机制创新。以期为新时期国土空间规划的实施机制提供创新思路,增强国土空间规划的可实施性,实现国土空间规划作为现代治理工具的国家战略要求。

Abstract Territory spatial planning is not only an important starting point for China to promote ecological civilization and development of high quality, but also an important tool for improving urban governance, and for modernizing the governance system and governance capacity. At present, the mechanism research and practice are more concerned about the transmission mechanism of constraints and the implementation mechanism, but lack of research on the implementation logic and implementation mechanism under the background of space governance transformation, and insufficient supply of policy tools for local government and market forces to participate in the implementation. On the basis of reviewing the existing research, combined with the current innovative practice of planning implementation, and focusing on the difficulties and bias of implementation, etc., we propose to build a collaborative institutional environment by focusing on the sustainable development goals, to provide the policy tools for promoting development of high quality by focusing on the land development rights. Taking this as the two core main lines, we propose six major types of implementation mechanism innovation from different levels of governance and different governance objectives. In order to provide innovative ideas for the implementation mechanism of the new era territory spatial planning, enhance its feasibility, and realize the national strategic requirements of spatial planning as a modern governance tool.

关键词 国土空间规划 | 空间治理 | 协同治理 | 实施机制

Keywords Territory spatial planning | Space governance | Cooperative governance | Implementation mechanism

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0063-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190410

作者简介

谭迎辉

复旦大学城市发展与规划研究中心

特聘副研究员

中国城市科学学会城市治理专业委员会委员

吕迪

北京大学城市与环境学院

博士研究生

0 引言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《生态文明体制改革总体方案》《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》等文件指出国土空间规划要实现推进国家治理体系和治理能力现代化的战略要求。健全国土空间开发保护制度

要在体现战略性、提高科学性、强化权威性的同时,加强协调性、注重操作性。学界和地方实践对传统空间规划如何破解实施难题进行了大量探索,并于2000年初形成规划实施研究的小高峰,孙施文^[1-4]、邹兵^[5-6]、陈宏军^[7]对规划实施制约因素、加强规划实施机制进行探讨。近年来随着空间规划改革,各地对规划实施进