

“上海2035”立足于规划转型的目标,在组织编制方式上从单纯的政府主导向多元主体协同参与转变,涵盖了本地政府部门、国家部委及周边地区城市政府、市民、市场以及技术专家。从单纯注重制定技术方案向注重沟通协商转变,以不同形式、不同平台邀请专家参与、企业参与、市民参与,探索了以规划编制过程提升城市治理水平的路径<sup>[31]40</sup>。

公众参与在不同语境下侧重点有所不同:行政管理语境下的公众参与是除了政府、开发商、专家参与,保障基层群众平等参与公共政策的机会和权利;空间治理语境下的公众参与体现的是基础性的制度设计,构筑多元主体协同发展的机制,从关注经济增长向关注社会福利转变,是促进全过程、互动式、主动型的公众参与。

(1) 从参与“成果公示”阶段到参与“规划共识”阶段,拓宽传统规划公众参与空间治理的渠道,通过论坛或者公益组织,培育公众参与的社会基础。例如上海开展SEA-Hi!论坛取得不错的效果<sup>[31]46</sup>。

(2) 从参与“信息共享”向参与“空间共治”转变,创新公众参与方式,尤其通过融合跨专业人才推动具体实践探索。例如上海的“城市设计挑战赛”以及深圳的“趣城”计划<sup>[32]</sup>。

### 3.2.6 构建服务型政府信息共享平台的实施机制

以简化建设用地工程许可证审批流程为核心的优化营商环境改革已取得不错进展,但实际上,项目落地之前的预选址环节才是实施难点。因此,如何推动全域范围内的空间供给侧改革才是关键。

(1) 建立深化“放管服”改革的项目实施机制。将项目审批的预协调工作前置,在建设项目审批前期,落实投资、预选址、用地指标等条件,促使策划生成的项目可决策、可落地、可实施,促进规划实施从各部门“报项目”向各部门“报进度”转变。

(2) 建立面向市场信息共享的空间治理平台。构建以面向社会的协同平台为基础,将政府内部各部门项目协同流程前置,在建立空间规划信息数据库的基础上构建多部门协同

平台,政府由审批管理向功能服务转变<sup>[9]35</sup>。

## 4 结语

本文从治理体系、治理目标、治理能力以及治理工具的视角全面审视当前空间规划实施难的问题。着眼于从实施机制的角度来优化当前的实施体系,在对空间治理目标达成共识基础上尊重地方发展事权,从“划定红线”的管控思维向“设定路径”的治理思维转变,从研究如何“管得住”向如何“管得好”转变,真正促进对自然资源的有效保护和集约利用。同时,本文梳理各地规划实践创新,树立服务发展的治理思维。在落实空间治理目标的基础上尊重多元实施主体,从“主导发展”的管控思维向“服务发展”的治理思维转变,从研究如何“撬动”社会力量向如何“引导”社会力量转变。

规划实施难的问题以及各地规划实践的机制创新容易引起规划管理人员共鸣,但与之所匹配的治理思维在规划研究领域及规划编制领域的运用仍需要大力呼吁。因此,本文基于生态文明体制改革的目标要求以及国家治理体系与治理能力现代化的要求,提出在中央与地方、区域与地方、政府与市场3大关系协同的基础上建构实施机制的初步思路框架,并结合地方实践创新,针对性列举了6大类实施机制创新的方向与关键点,其目标在于增强国土空间规划的可操作性和权威性。

综上所述,笔者认为实施机制将是政府空间治理转型的关键,建议进一步围绕协同治理开展制度环境创新、政策工具创新及协商机制创新,让市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府作用。

## 参考文献 References

- [1] 孙施文,王富海.城市公共政策与城市规划政策概论——城市总体规划实施政策研究[J].城市规划汇刊,2000(6):1-6.  
SUN Shiwen, WANG Fuhai. Urban public policy and urban planning policy[J]. Urban Planning Forum, 2000(6):1-6.
- [2] 孙施文.城市总体规划实施政策的理性过程[J].城市规划学刊,2001(2):13-19.  
SUN Shiwen. The rational process of the implementation policy of urban comprehensive planning[J]. Urban Planning Forum, 2001(2):13-19.
- [3] 孙施文.城市总体规划实施的政府机构协同机制——以上海为例[J].城市规划,2002,26(1):50-54.  
SUN Shiwen. The government co-ordination mechanism in the implementation of the city master plan with Shanghai municipality as the case[J]. City Planning Review, 2002, 26(1): 50-54.
- [4] 孙施文,周宇.城市规划实施评价的理论与方法[J].城市规划汇刊,2003(2):15-20.  
SUN Shiwen, ZHOU Yu. Evaluation research on urban planning implementation[J]. Urban Planning Forum, 2003(2):15-20.
- [5] 邹兵.探索城市总体规划的实施机制——深圳市城市总体规划检讨与对策[J].城市规划汇刊,2003(2):21-27.  
ZOU Bing. Discussion on the mechanism of comprehensive planning implementation: review the practice of Shenzhen city[J]. Urban Planning Forum, 2003(2):21-27.
- [6] 邹兵.城市规划实施:机制和探索[J].城市规划,2008,32(11):21-23.  
ZOU Bing. Urban planning implementation: mechanism and exploration[J]. City Planning Review, 2008, 32(11): 21-23.
- [7] 陈宏军,施源.城市规划实施机制的逻辑自洽与制度保证——深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J].城市规划,2007,31(4):20-25.  
CHEN Hongjun, SHI Yuan. Implementation system of urban plan: logic consistency and institutional guarantee[J]. City Planning Review, 2007, 31(4): 20-25.
- [8] 王吉力,杨明,邱红.新版北京城市总体规划实施机制的改革探索[J].城市规划学刊,2018(2):44-49.  
WANG Jili, YANG Ming, QIU Hong. The exploration of reform on the implementation of the new Beijing urban master plan[J]. Urban Planning Forum, 2018(2):44-49.
- [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 "Multi-plan coordination" [J]. Urban Planning Forum, 2018(S1): 32-36.

- [10] 邱凯付, 孙文勇, 罗彦. 面向治理现代化的特大城市总体规划实施探索[J]. 规划师, 2018 (2): 48-54.  
QIU Kaifu, SUN Wenyong, LUO Yan. Metropolitan master planning implementation based on governance modernization[J]. Planners, 2018(2): 48-54.
- [11] 李辉, 任晓春. 善治视野下的协同治理研究[J]. 科学与管理, 2010 (6): 55-58.  
LI Hui, REN Xiaochun. Synergy governance from the perspective of good governance[J]. Science and Management, 2010(6): 55-58.
- [12] 俞可平. 重构社会秩序走向官民共治[J]. 国家行政学院学报, 2012 (4): 4-5, 127.  
YU Keping. Reconstructing social order: towards the collaborative governance by the official and people[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2012(4): 4-5, 127.
- [13] 田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2014, 31 (1): 130-146.  
TIAN Peijie. A conceptual analysis of collaborative governance[J]. Journal of Shanghai University(Social Science), 2014, 31(1): 130-146.
- [14] 叶磊, 马学广. 转型时期城市土地再开发的协同治理机制研究述评[J]. 规划师, 2010, 26 (10): 103-108.  
YE Lei, MA Xueguang. Coordinating land redevelopment in China's transitional period[J]. Planners, 2010, 26(10): 103-108.
- [15] 张兵. 京津冀协同发展与国家空间治理的战略思考[J]. 城市规划学刊, 2016 (4): 15-21.  
ZHANG Bing. Coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region: a strategic trade-off in state spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2016(4): 15-21.
- [16] 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, 38 (11): 9-15.  
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Spatial governance: political economy of China's urban and rural planning transformation[J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 9-15.
- [17] 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.
- [18] 邹兵. 行动规划·制度设计·政策支持——深圳近10年城市规划实施历程剖析[J]. 城市规划学刊, 2013 (1): 61-68.  
ZOU Bing. Action plan, institutional design and policy support: analysis of Shenzhen's urban planning implementation in the last decade[J]. Urban Planning Forum, 2013 (1): 61-68.
- [19] 邹鹏, 罗彦, 陈俊峰. 东莞城市总体规划的空间治理探索与规划应对[J]. 规划师, 2017, 33 (12): 24-29.  
ZOU Peng, LUO Yan, CHEN Junfeng. Spatial governance and planning response of Dongguan urban master plan[J]. Planners, 2017, 33(12): 24-29.
- [20] 祁帆, 贾克敬, 邓红蒂, 等. 自然资源用途管制制度研究[J]. 国土资源情报, 2017 (9): 13-20.  
QI Fan, JIA Kejing, DENG Hongdi, et al. Research on the use control regulation of natural resource [J]. Land and Resources Information, 2017 (9): 13-20.
- [21] 郭旭, 田莉. “自上而下”还是“多元合作”: 存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018 (1): 66-72.  
GUO Xu, TIAN Li. Top-down or multi-part collaboration: a comparative study on spatial governance of built-up areas in the developed regions of China[J]. Urban Planning Forum, 2018 (1): 66-72.
- [22] 何子张, 蔡莉丽, 王秋颖. 厦门“降成本”规划供给体系改革策略[J]. 规划师, 2017 (6): 11-18.  
HE Zizhang, CAI Lili, WANG Qiuying. Xiamen urban planning system reform based on "cost reduction"[J]. Planners, 2017(6): 11-18.
- [23] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015, 39 (1): 22-29.  
TIAN Li, YAO Zhihao, GUO Xu, et al. Land redevelopment based on property right configuration: local practice and implications in the context of new urbanization[J]. City Planning Review, 2015, 39(1): 22-29.
- [24] 常青, 徐勤政, 杨春, 等. 北京新总规建设用地减量调控的思考与探索[J]. 城市规划, 2017, 41 (11): 34-40.  
CHANG Qing, XU Qinzheng, YANG Chun, et al. Reflections and explorations on the recreation regulation of construction land in the new Beijing city master plan[J]. City Planning Review, 2017, 41(11): 34-40.
- [25] 吕传廷, 吴超, 严明昆. 探索以实施为导向、以公共政策为引导手段的战略规划——以《广州2020: 城市总体发展战略规划》为例[J]. 城市规划学刊, 2010 (4): 5-14.  
LYU Chuanting, WU Chao, YAN Mingkun. Exploring of the implementation-oriented and public policy guided strategic planning[J]. Urban Planning Forum, 2010(4): 5-14.
- [26] 林坚, 骆逸玲, 楚建群. 城镇开发边界实施管理思考——来自美国波特兰城市增长边界的启示[J]. 北京规划建设, 2018 (2): 58-62.  
LIN Jian, LUO Yiling, CHU Jianqun. Reflections on the implementation of urban development boundary: implication from the growth boundary of Portland in the United States[J]. Beijing Planning Review, 2018(2): 58-62.
- [27] 王京海, 张京祥, 何鹤鸣, 等. 面向实施的区域空间管制政策设计——基于苏中、苏北水乡地区的实证[J]. 规划师, 2016, 32 (8): 46-50.  
WANG Jinghai, ZHANG Jingxiang, HE Heming, et al. Implementation oriented regional spatial governance policy: a positive study of central and northern Jiangsu water region[J]. Planners, 2016, 32 (8): 46-50.
- [28] 董祚继. “超级增减挂钩”: 探索建设用地减量化实施之路——上海松江实践探微[J]. 中国土地, 2015 (11): 12-16.  
DONG Zuojie. "Super increase and decrease link": explore the road of reduction of construction land: Shanghai Songjiang practice[J]. China Land, 2015(11): 12-16.
- [29] 林坚, 刘松雪, 刘诗毅. 区域——要素统筹: 构建国土空间开发保护制度的关键[J]. 中国土地科学, 2018, 32 (6): 3-9.  
LIN Jian, LIU Songxue, LIU Shiyi. Regional-element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space[J]. China Land Science, 2018, 32(6): 3-9.
- [30] 吴次芳, 韩昊英, 赖世刚. 城市空间增长管理——工具与策略[J]. 规划师, 2009, 25 (8): 15-19.  
WU Cifang, HAN Haoying, LAI Shigang. Urban space growth management: tools and strategies[J]. Planners, 2009, 25(8): 15-19.
- [31] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 上海2040: 以规划组织编制方式转型探索提升城市治理水平[J]. 城市规划学刊, 2017 (Z1): 38-46.  
ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Shanghai 2040: improving urban governance by transforming the planning insitutions[J]. Urban Planning Forum, 2017(Z1): 38-46.
- [32] 王吉勇. 共同城市: 深圳移民城市的空间转型与城市治理探索[J]. 规划师, 2016, 32 (11): 33-38.  
WANG Jiyong. Common city: spatial transition and governance of migrant city[J]. Planners, 2016, 32(11): 33-38.

# 多尺度多维度融合视角下县域国土空间规划编制体系探讨\*

Study on National Territory Spatial Planning System of Counties from the Perspective of Multi-scale and Multi-dimensional Integration

郭炎 许红梅 李志刚 林赛南 GUO Yan, XU Hongmei, LI Zhigang, LIN Sainan

**摘要** 党的十九大以来,国土空间规划被赋予了突出职能和重要使命,规划职能正由原有的“建设主导型”向“资源配置主导型”转变。近来,学术界从不同视角、不同尺度对国土空间规划体系进行了广泛而深入的探讨,其研究总体呈现出“省市层面多、县域层面少”“方法探讨多、理论研究少”的特征,特别是县域及以下层面的相关理论与研究探索比较薄弱,影响县域国土空间规划的编制和落实。为此,从县域、乡镇、村庄3个尺度,围绕保护和发展2个维度,构建县域国土空间规划体系。其中,县域空间规划侧重统筹保护与发展、刚性与弹性有机结合,镇域空间规划重点面向基层行政管理与具体功能布局,而村庄尺度则聚焦项目实施管控与建设过程协商。

**Abstract** Since the convening of the 19th CPC National Congress, spatial planning is endowed with more prominent coordinating functions and important missions, and it is changing from "construction-oriented" to "resource-allocation-oriented". In recent years, academia has conducted extensive and in-depth discussions on the spatial planning system from different perspectives and scales. They generally show the characteristics of "more on provincial levels, less on county levels", "more method discussion, less theoretical research". In particular, the relevant researches on counties are weak in theoretical exploration, which affects the construction of the county spatial planning system. Therefore, this article constructs a county spatial planning system model, based on three dimensions of the county, township, and village from protection and development aspects. Among them, the county-scale spatial planning system focuses on overall protection and development, rigidity and elasticity; the township-scale spatial planning system is mainly oriented to front-line management and promoting the implementation of grassroots planning demands; while the village-scale focuses on project control and planning consultation for implementation.

**关键词** 多尺度 | 多维度 | 国土空间规划 | 县域

**Keywords** Multi-scale | Multi-dimensional | National territory spatial planning | County

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0070-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20190411

## 作者简介

**郭炎**

武汉大学城市设计学院

湖北省人居环境工程技术研究中心 副教授,博士

**许红梅 (通讯作者)**

武汉大学城市设计学院

湖北省人居环境工程技术研究中心 博士研究生

**李志刚**

武汉大学城市设计学院

湖北省人居环境工程技术研究中心

教授,博士生导师,博士

**林赛南**

武汉大学城市设计学院

湖北省人居环境工程技术研究中心

副研究员,博士

2019年5月,党中央和国务院联合下发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,正式指出将主体功能区规划、土地利用规划(以下简称“土规”)、城乡规划(以下

简称“城规”)等空间规划融合为统一的国土空间规划,从而彻底实现“多规合一”。早在2013年,党的十八届三中全会就首次提出建立“空间规划体系”,要求“划定生产、生活、生态

\*基金项目:国家自然科学基金青年科学基金项目“产权制度视角下我国半城市化的微观动力机制研究:以武汉市为例”(编号41601153);国家自然科学基金优秀青年基金“城市空间演化机制与效应”(编号41422103);国家自然科学基金面上项目“新型城镇化下的‘创业移民’社会空间研究——以广州、武汉、湖北天河地区为例”(编号41771167);国家自然科学基金青年项目“新时代中国大城市居民迁居行为研究:格局、机制与对策”(编号41801156)。

开发管制边界”。国土空间规划被赋予自然资源监管和国土空间用途管制的使命,成为生态文明体制改革的重要一环。这些新的政策动向极大激发了学术界对国土空间规划编制和实施体系的探索<sup>[1-2]</sup>。从研究尺度看,已有研究多依托行政层级和地域单元,强调跨越国家、省、市(县)、乡镇等不同尺度的研究体系;省、市级被视为研究重点,对海南、宁夏等9个省级国土空间规划试点尤为关注<sup>[3-4]</sup>,武汉、广州也先后发布“武汉样本”和“广州实践”<sup>[5]</sup>。从研究内容来看,当前研究主要围绕技术途径展开,涉及规划目标与战略、指标确定、规划辅助技术等<sup>[6-7]</sup>。如袁源等提出借助GIS数据平台和大数据量化分析,实现一张图的发展目标<sup>[8]</sup>;刘彦随等提出构建县域国土空间规划信息管理与多部门协同共享基础平台<sup>[9]</sup>。然而,仅有少数学者关注作为明晰部门空间管理事权和空间界限有效手段的体制机制相关研究,如林坚等指出市县级国土空间规划要妥善处理政府内部纵向博弈、政府不同部门间横向博弈、政府与市场博弈以及政府与社会博弈4对博弈关系<sup>[10]</sup>。

总体来看,当前针对国土空间规划体系的研究主要呈现“省市层面多、县域层面少”“方法探讨多、理论研究少”等特征。国土空间规划体系构建的本质并不是技术问题,而是空间治理问题。其中,县域国土空间规划具有承上启下的关键性作用,对接市域层面的发展目标和方向、功能布局等,也将用地布局和指标等下放到镇乡,予以细化落实。因此,有必要加大对县域及以下尺度国土空间规划体系编制与实施的探索。为此,本文从县域发展与空间管制的现实需求和发展趋势出发,围绕“尺度协作传导、维度协同整合”的逻辑思路,对县域既有规划编制和实施状况进行检讨,进而阐明开展县域国土空间规划编制的原则、策略和基本思路。在此基础上,尝试构建多尺度、多维度融合的县域国土空间规划编制与实施体系,以期丰富国土空间规划研究体系,并为具体国土空间规划编制实施提供参考和借鉴。

## 1 县域发展与空间管制的新需求

### 1.1 空间区划更加精准,管控宜刚则刚、宜柔则柔

党的十八大以来,生态文明建设成为重大国家战略。在“分税制”及“官员晋升锦标赛”等现实机制影响下,广大县域社会经济保持着自下而上的发展动力与活力,各类产业和公共配套项目不断落地实施<sup>[11]</sup>。与此同时,这种县域发展模式也客观存在挤占生态空间、破坏生态环境、非法占用耕地等不合理现象,反映出县域经济增长与生态环境保护之间的矛盾仍比较突出。其根本原因在于区域空间资源配置不合理,各类空间管控体系不健全。而党的十九大以来,高质量发展成为新时代社会经济发展的新趋势、新目标,推动着我国社会经济发展从粗放式增长转向高品质发展,空间资源配置和管控也从扩张式蔓延转向精准化实施,因而亟需新的国土空间规划体系以适应高质量发展需要。

### 1.2 加强公共产品供给,提高资源配置公平性

伴随国家“新型城镇化”战略的实施,“以人为核心”、强调城镇化发展质量的要求愈发凸显。与此同时,我国广大县域城镇化水平相对偏低,城镇化质量不高,县域空间因而成为新型城镇化战略实施的重要载体,成为吸纳外来人口的战略空间<sup>[12]</sup>。但是,受户籍制度等的影响,这类地区存在常住人口难以落户与“半城镇化”的现象,甚至出现过度房地产化问题。同时,局部地区的公共服务设施和基础设施供给仍较滞后,在一定程度上反映出资源配置错位和空间管控体系不健全。因此,为推进县域社会经济发展和新型城镇化,亟需构建完善的国土空间规划编制、实施和管控体系。

### 1.3 城乡融合发展,优化空间管控体制

随着农村人口向城市转移,劳动力、资本等要素随之大量流失,广大乡村地区出现“空心化”、耕地抛荒、违规用地等问题,乡村经济难以发展,基层公共服务设施和基础设施供给不足,聚落空间布局混乱,总体呈明显衰败态

势。党的十九大提出并系统性地阐述了乡村振兴战略,要求扭转乡村收缩中的无序、混乱问题,改变乡村的衰败和凋敝。因此,亟待通过合理的政策、空间规划指导乡村建设,而国土空间规划与管控体系是具有可操作性的关键抓手。

## 2 县域规划编制与实施的现状:多尺度与多维度的多重矛盾

### 2.1 多维度上“协同整合”的不足:城镇快速扩张与乡村地域的建设管控缺失

“规划”的本质是拟定目的的行动准则<sup>[13]</sup>。“国土空间”规划是为了实现空间合理、有序利用而由政府制定的行动指南或决策依据。作为各类要素的载体,“国土空间”具有多维属性,归属于不同的政府管理部门和不同的行动逻辑。长期以来,我国“空间”利用相关的规划,形成了以国土部门的土规、城建部门的城规为核心,环保、旅游、农业等相关部门专项规划相配套的格局。由于服务于不同部门的不同行动逻辑,多维规划在职能、编制思路、编制内容和行动依据等方面有着不同侧重:(1)城规往往被赋予引领城乡发展的“龙头”作用和维护物质空间环境的管控作用;集中建设区域成为其主要规划对象,并基于城乡发展的规律,来管控建设空间的配置和指引非建设空间发展;规划内容则主要包括发展战略、目标定位、体系与职能、人口和用地规模、空间结构与用地布局、设施配套和生态环境保护等;并已形成从功能区划到用地布局,再到建设指标,进而到边界底线管控的一系列管控工具。但我国城规的实践总体表现为城乡建设空间的扩张和建成环境的塑造。(2)土规被赋予了“守护”非建设空间的使命,尤其是基本农田底线,引导建设用地和农田等其他各类非建设用地合理配置;基于土地物质属性规划,形成以用地总量指标设定、空间布局和边界划定的主体内容,指标平衡和边界底线等核心的土地用途管制和配置工具。(3)农业发展、旅游发展等发展类的规划倾向于从功能层面进行空间和措施差异化的引导;生态环境等保护类的专项规划则多强调底线守护与“负面清单”的准入



图1 多维度的现行规划编制与实施关系示意图  
资料来源：笔者自绘。

管控。

多维规划编制和实施上的差异在县域空间资源配置方面的体现尤为明显，并对城镇集中建设区和乡村非集中建设地域产生不同影响。

一方面，城规和土规间的“攻”“守”失衡在一定程度上助推了城镇建设空间的快速扩张。城规强调发展引领，体现在城乡建设用地向农村地域的“攻势”，而土规则强调“防守”建设用地扩张。用地分类标准作为核心规划技术标准可见一斑：城规用地分类侧重于建设用地，并具体细化到3级，而非建设用地只有水域、农林和其他非建设用地3个大类。城规缺乏对农用地的细分，这就弱化了对建设用地边界的约束性，助推了建设布局中的随意性；土规在用地分类中将农用地划分为5个二级类别，但对建设用地分类则较为简略。仅从保护意愿出发的土规编制，难以从建设空间客观需求出发，难以形成合理的城镇空间布局方案。快速的城镇化强化了城规的“攻势”，弱化了土规的“保护”作用。两规间的不协调或者冲突使城镇边界的刚性管控失效。

另一方面，除区域性交通和市政等设施外，乡村地域的建设用地主要包括村民建房、旅游和农业等产业设施用地、乡村公用设施用地3类。城规与土规之间，管控对象与管控手段的“弱衔接”，导致该地域建设管控的空白，主要体现在如下方面。

(1) 根据《城乡规划法》，覆盖乡村地域的城规主要包括乡镇规划和村庄规划。前者包括镇村布局规划和镇区规划，对镇村建设空间的体系和布局进行规划。后者则主要包括村域总体规划和村庄建设规划。但如上所述，城规侧重“发展引导”的本质仍然适用于乡村地域，倾向于建设项目为依托的规划设计方案供给，以及非建设空间的发展策略供给，但如何管控建设活动往往没有明确的依据。此外，从一些地区的实践来看，城规在乡村地域缺乏明确的实施主体。如武汉在2008年的机构改革后，基层乡镇政府都撤销了城建办，导致乡村建设管理缺乏明确的责任主体。然而，自2012年以后，乡村建设（房）的巨大需求又迫使乡镇政府不得不交由党政办公室来进行村民建

房的登记备案。由此可知，重发展引导和项目方案供给的城规，显然无法规范乡村地域的建设活动。

(2) 土规在用地布局层面覆盖乡镇全域，但其管控偏向性十分突出：侧重于对农田等非建设用地的边界划定和保护，偏向于城镇建设用地指标的落实和空间管控。受快速城镇化推动，以及土地资源先天稀缺性的影响，建设用地指标多被优先安排在城镇建设区，乡村地域所获建设用地指标十分有限。可以说，土规并未“下乡”，并未考虑乡村发展对建设空间的实际需求。土规对乡村建设用地布局的规划，要么是现状的直接复制，要么是简单的“减化”处理。此外，由于土规采取自上而下地落实各类用地指标的做法，且用地总量和边界管控具有较强的刚性约束作用，这客观上忽略了乡村发展的建设需求，其结果要么是乡村建设项目搁浅带来底层“有苦难言”，要么是违规转用土地，挑战土规的法定权威。在美丽乡村建设、乡村居民点迁并重构、乡村土地流转与产业转型的大发展背景下，这种冲突显得更为剧烈，侧重发展导向的城规带来了更多的建设用地需求，而侧重保护的土规则并未响应这种需求。简言之，这种弱衔接共同见证了乡村地域缺乏建设管控的事实。

多维规划之间的不协调，尤其是发展导向和保护导向规划之间的冲突，降低了国土空间引导与管控的效率，阻碍着空间的合理利用。在此背景下，“多规合一”的呼声最终在部门机构调整中得以响应。上述方面为“多规合一”提供了方向指引（图1）。

## 2.2 多尺度上“协作传导”的不足：保护与发展层面，城规与土规的不同层级传导错位

除了城规和土规在保护管控与发展引导上的侧重点不同，两规在上下层级间的协作与传导方面也存在错位。

首先，就县域城乡规划而言，已经形成了层级鲜明的规划体系，包括：县级的城镇体系规划、总体规划和控制性详细规划，乡镇层级

的镇村布局规划和总体规划,以及村庄规划(村域总体规划和建设规划)。如果说城规侧重于集中建设区的发展引导、非集中建设地域的保护管控的话,那么不同层级的规划在两个地域的发展与保护中表现出不同的传导性。总体表现为以下3方面。

(1) 集中建设区,发展引导的弹性传导相对顺畅。在“县城—集镇—村庄居民点”等集中建设区的层级上,上一层级的体系规划和总体规划都会对下一层级在经济职能、设施配套、人口和用地规模等方面提出发展指引,以促进差异化分工与协作,直接指导下一层级的总体规划,同时下一层级的总体规划又进一步经核查以确保反映上级规划的要求。由此,针对集中建设区形成的“县城—集镇—村庄”的层级传导,倾向于发展引导层面的规划传导和分工协作指引。

(2) 乡村非集中建设地域,保护管控的刚性传导相对较弱。一方面,市、县级的总体规划一般通过划定“大尺度”“随意”的生态控制线和项目负面清单准入条款来提供管控要求,以“抽象的功能板块+点位”的方式来提供发展引导。由于城规缺乏对非建设用地进行细分,乡镇和村庄的总体规划难以从空间和用地布局层面落实上层级的管控和引导要求,大多都基于上层级的生态控制线在管控指引上细化,同样采取“板块+点位”的方法落实引导措施。但自上而下的管控要求难以在下层级规划编制中细化,难以为管控提供明确的依据。另一方面,管控措施拟定中缺乏公众参与和自下而上的反馈协商机制,难以反映地方发展诉求,导致管控措施往往缺乏科学性和可执行性。在某种程度上,这种随意的、缺乏共识基础的、甚至不精准的刚性约束也催生了违规违建现象。

(3) 多层级的规划体系并未配以有效的层级管控体系,导致面向实施的村庄规划难以落实。由于城规实施的部门并未实现完全的垂直管理,特别是在基层乡镇政府和村庄层面明显缺乏管控主体,即使城规编制已经大体形成层级体系,规划法规对镇和村的

规划提出各种指引,但现行规划管理体制机制难以确保规划编制遵照指引进行并有效指导实施管控,而乡村规划许可管理力量尤为薄弱。在此背景下,地方政府部门对乡村规划爱恨交加。一方面,地方政府部门意识到乡村建设在发展中的矛盾与冲突在不断加剧,迫切需要规划提供解决途径;另一方面,编制的规划虽多(除上述已提到的,还包括美丽乡村规划、村庄环境整治规划、空心房整治规划等),但切实化解矛盾和冲突的却少。地方政府部门在村庄规划编制中变得更为务实,甚至更加短视,编制规划多以项目建设为驱动,而建设导向的规划多以项目需求来确定用地规模和具体经济技术指标。整体而言,缺乏对村庄整体用地布局(尤其是对旅游和农业发展产业设施用地)和建设要求(开发边界划定、建设强度、密度指标、风貌引导等)的统筹规划。村庄的建设既缺乏对村与村、村与镇间的协调的考虑,也缺乏对与村域其他规划间的协调的考虑。如此,便忽略了非建设区域的统筹安排,忽略了适应乡村精明收缩、空间重构的战略诉求。

就土规而言,形成了以土地利用总体规划为主干,土地整治规划和耕地保护规划等专项规划为支撑的格局。在自上而下指标分配和监管的体系下,土规的基本编制层级是县,覆盖地域也是县域,落实上级指标的同时为乡镇提供管控任务和管控依据,特别是以用地指标和边界为管控的主要措施。从编制体系来看,土规基本停留在县级层面,并未向下传导到乡镇和村庄,但在管理主体层面,却形成了比较完整的垂直管理体系,包括县级的国土部门和乡镇级的基层国土所。因此,土规的编制和实施,可谓以县级的“一套指标,一条边界”,沿着垂直管控体系一管到底。这种管控体系造成以下两方面不足。

(1) 刚性的管控依据和措施的重点在自上而下落实工作意图,而忽略了自下而上的发展诉求。脱离发展实际的管控依据缺乏客观事实,如在建设用地指标的分配和用地布局上,土规基本忽略村庄客观发展的需求。此外,规

划编制上也缺乏自下而上的传导途径。

(2) 发展引导上的缺乏弹性。乡村非集中建设地域的开发建设具有较强的不确定性,尤其是乡村在经历村居集聚、美丽乡村建设、产业发展转型的巨大发展和建设热潮之时,更是如此。土规编制中没有为自下而上的发展留足弹性,造成发展与保护的不协调。从现实来看,这种依靠垂直管控系统实施严格的建设审批管理的做法,虽然在很大程度上维护了管理的效率,但也阻碍了乡村地域的发展。

总之,城规已经形成了层次鲜明的规划编制体系,在对集中建设区域的弹性发展引导层面形成了较好的上下传导和协作机制,但在对非集中建设区进行保护的管控措施上尚未形成有力的协作与传导,使得城规在推动发展协同层面的作用显然强于保护管控的作用。同时,相对完善的规划编制体系并未匹配相应的规划实施体系。相反,土规在弹性发展引导层面几乎是空白的,在刚性管控层面虽没形成编制层级体系,但凭借其垂直的管控体系,在一定程度上履行了自上而下的管控传导。城规和土规在多尺度的协作传导上各有利弊,推动两规协同,平衡发展与保护,结合刚性与弹性,匹配编制层级与管控层级体系,实现“多规合一”后的上下传导将是必需的(图2)。

### 3 县域国土空间规划编制体系建构:多层级的有机协同

为化解上述矛盾,推进规划编制的科学性和实施的有效性,提出“全域统筹、多维协同、刚弹结合的要害传导、虚实匹配的多样化调控措施”的思路。首先,国土空间规划的编制应首先适应城乡发展的客观规律和战略需求,塑造新型的城乡关系。其次,应基于“多维合一”,着眼全域,融合发展引导与底线管控两种思维。最后,“多维合一”的国土空间规划编制应与层级化的管控主体和管控需求相适应,通过功能的有效传导,实现层级间的分工协作。基于此,笔者将从县域、镇域、村庄3级尺度分别阐述国土空间规划编制的具体内容。