

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^[1-2]。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^[3-4],武汉、广州也先后发布“武汉样本”和“广州实践”^[5]。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^[6-7]。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^[8];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^[9]。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^[10]。

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^[11]。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^[12]。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^[13]。“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。

3.1 县域空间规划编制: 侧重统筹保护与发展、刚性与弹性的有机结合

县级国土空间规划在市和镇之间具有承上启下的作用,但由于其偏向农村地域的属性,具有相对特殊的独立性。对上,县级的国土空间规划要细化其刚性管控要素,如生态控制线、基本农田保护线、建设用地指标和耕地指标等,同时在发展层面要落实市级提出的协同发展的战略性要求。对下,应起到原则性引领的作用,不宜像以往的土规因过细、过于刚性而缺乏科学合理性;而应在战略高度、在全域尺度协同发展与保护,提出方向性、原则性的纲领;应考虑科学性、传导性和可实施性,区分刚性、弹性调控要素,如对于用地总量指标等容易传导和实控的要素应予以直接明确,对于原则上需要刚性管控,但在大尺度上难以精确、科学划定的要素,如控制线等,可采取虚线划定,在下层级中予以落实,进而通过向上反馈,形成实控的刚性边界。基于这些理念,县级国土空间规划编制可考虑在以下方面深化。

(1) 县域发展战略规划。战略规划是基于对一定区域战略资源的挖掘,把握重大战略机遇、化解重大战略约束,对该区域未来发展的战略方向、战术行动予以前瞻性的安排,其本质属发展导向性规划,但又区别于以往侧重于城镇集建区、忽略资源和保护等本底约束的城规属性的战略规划。国土空间规划体系下的战略规划,可遵循城规战略规划拟定的基本思路,着眼全域,将保护要求和刚性的指标约束前置来考虑,如建设用地总量指标、基本农田总量指标等。因此,县域发展战略规划要充分融合保护与发展,落实全域发展的定位、目标、战略和策略,并指引下述规划。

(2) 全域功能区划、指引与指标。功能区划是基于全域“国土空间要素”的本底禀赋差异、发展和管控要求的不同,落实各空间区块的主体功能和相应的发展控制指引,属于深化上述战略的第一步。具体包括3个方面:

首先,功能区的划定要有效承接上位国土空间规划对于建设和保护进行分区管控的

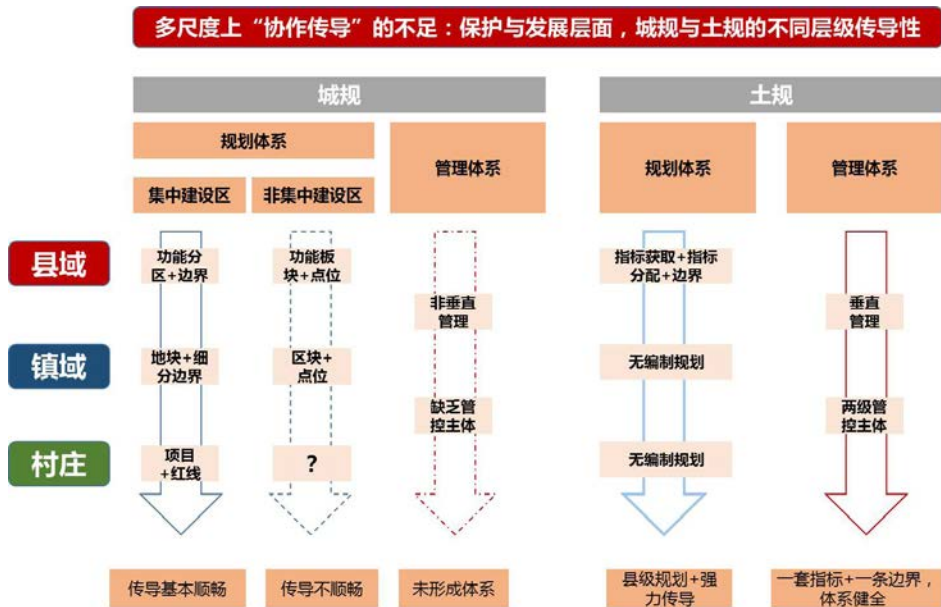


图2 多尺度的现行规划编制与实施关系示意图
资料来源:笔者自绘。

要求,以及水体、山体、历史遗存等要素管控标准,并作为细化的首要依据,落实一级功能分区,如集建区、生态保育区、农林复合区、旅游休闲区等。

其次,全面对接农业、水利、生态环保、旅游文化、园林等相关管理部门的管理法规、标准和规划规范,为二级功能分区提供依据。如生态保育区的细分涉及园林、水利、生态、环保等部门,农林复合区涉及农业农村、旅游和文化部门,旅游休闲区则涉及旅游、文化和规划等部门。

最后,二级功能分区还要切实考虑各类空间要素发展模式的实际差异,如农业经营模式、旅游开发模式,以及对建设开发差异化管控的要求,如引导建设、适度建设和严控建设等。综合各部门衔接要求、客观发展规律和差异化管控要求,设定功能分区划定的具体标准,拟定空间重叠矛盾的功能分区优先级,结合次级行政边界,划分二级功能分区。如生态保育区划分为自然保护区、水源涵养保护区、水域生态保育区、山体生态保育区、其他生态功能区等;农林复合区可划分为高效农业区、都市农业观光区;旅游休闲区可分为郊野公园区、风景名胜区、休闲度假区等。

在此基础上,围绕产业发展、生活配套和生态管控等3方面,设定主体功能发展指引和建设管控底线指标,以促进各功能区的特色塑造,科学设定各区的建设布局指引和建设容量。结合各部门关于各空间要素使用的法律、法规和技术规范要求,本底要素禀赋和实际建设情况,本着功能特色塑造和建设分类管控(严控建设型、适度建设型、引导建设型)的原则,从一级和二级功能区两个层面,分别由粗到细地对产业发展、主导功能性质、建设模式和布局、设施配套等提出指引;对各功能区的主导功能用地比例、建设用地比例(如乡村的宅基地、基本公用设施等)等指标进行设定。

(3) 城镇体系规划与建设用地指标配置。针对城镇集中建设区,该规划主要对产业协同、职能分工、人口规模、用地规模、选址、空间联系等方面进行安排,并需要有效衔接城规就各城镇设定的发展目标和土规要求的城镇开发规模和边界管控这两方面的要求:一是城镇的规模设定要有发展导向,但也要在建设用地指标约束下,本着集约节约用地的需求,按“三集中”的原则,对全域建设空间有序重构进行预先安排,将建设用地增量

和减量的指标在城区和各乡镇进行配置;二是基于自然本底状况、基本农田分布、各类区域性控制线、建设用地指标配置等约束,以实线划定城镇开发边界。

(4) 用地空间布局。通过“用地+边界+指标”的方式,在空间层面进行空间布局的深化。在全域尺度,将用地布局到“两规合一”后新用地分类标准的一级类,包括城镇集中建设区内的8大类建设用地布局,以及乡村非集中建设地域的建设和非建设用地布局,如村庄居住用地、设施用地、发展备用地、水域、农林用地等。需要强调的是,由于乡村地域的建设需求难以在县级予以明确,在非集建区用地布局中,用地空间布局主要体现自上而下的诉求,预留一定的弹性给自下而上的落实和反馈。此外,用地空间布局还可以通过用地兼容、兼容用地(尤其是建设用地)的比例、边界虚实结合等方式来区分刚性和弹性用地。对于需要予以刚性控制的,在用地布局层面可落实到二级类,如基本农田、风景名胜用地、文物古迹用地等,并初步以实线划定保护控制线。而对于其他农林用地和村庄建设用地,在设置用地兼容的同时,可以虚线划定管控边界,以待在乡镇层级进一步明确和落实。在此基础上,基于功能分区,结合用地布局,对生态景观的风貌引导、设施(旅游和农业等产业设施和公用设施)准入、项目负面清单等设定相应指标。

(5) 县城详细规划与其他专项规划。在前述4方面县域空间规划的基础上,对县城集建区编制控制性详细规划和其他相关专项规划。

3.2 镇域空间规划编制:重点面向基层行政管理与具体功能布局

作为我国政府的基层管理单元,乡镇是实施国土空间管控的基本行政单元,直接面向发展和保护实践的管理。因此,乡镇尺度的规划在面向实施的管理和承接县级的原则要求上具有承上启下的关键作用:是上级任务向下传导和具体落实,也是村庄土地产权主体向上表达诉求的关键窗口。乡镇级的国土空间规划应充分响应上述重要的使命,细化县级层面国土

空间规划内容,并充分征求村级意见与建议,落定各项发展和管控措施。乡镇可充分依托县级对乡镇的发展战略指引,也可自行编制镇级战略规划。乡镇国土空间规划还需从以下4个方面进一步深化。

(1) 镇域功能区划。主要任务是对县级功能区划进一步细化,按照主导功能进一步细分功能区,对细分的功能区设定发展指引和建设管控要求。例如,对农林复合区、旅游休闲区的二级分类,可根据当地的特色农业产品和旅游项目类型进行三级分类,以切实引导农旅产业特色的形成。在此基础上,对建设管控程度、建设活动的选址、建设用地比例、设施配套类型、建设模式等指标进行设定。

(2) 镇村体系规划。该规划与城镇体系规划的内容基本相似,主要区别在于3个方面。

一是发展和保护要充分响应乡村收缩的现实和乡村振兴的切实需要,从乡村精明收缩的理念出发,促进镇村建设空间的重构。

二是将镇域建设用地指标在集镇和各个村庄之间予以落实。

三是结合指标,衔接土地整治规划,对建设用地增减挂钩进行预先安排,切实引导建设用地的集中、集约和节约利用。其具体内容为:

①定规模,即从乡村人—地关系出发,综合考虑城镇化目标,户籍人口的城、乡定居意愿,农地规模化经营和农业生产方式转变,基本生活服务配套的规模要求等因素,对镇域乡村人口规模、分等级(重点村、中心村和一般村)聚落数量与居民点建设用地总规模予以设定。

②定点位,即基于村庄综合竞争力的评价,设定每个村庄的人口和建设用地规模,敲定空间选址,并根据布局提出村庄建设进行分类管控的措施。

③定配套,即针对等级体系,差异化配置基本服务和道路等市政设施类型。

④定功能,即基于上述功能区划和村庄的产业特色,在产业发展方向上进行引导。通过功能区划和镇村体系,乡村地域的建设用地指标得以合理分解,居民点建设用地点位

得以明确^[14]。需要强调的是,由于村庄人地关系复杂,空间重构的不确定性极大,为增加建设用地指标安排的弹性,可以“重点村—中心村—一般村”的完整体系为单元划定“村庄群”,对村庄群的建设用地指标设定底线,但各村之间可弹性调节。

(3) 用地布局。采取县域一级用地布局的相同原理,承接县域一级分类的内容,对乡镇的发展战略、功能区划设定非发展与管控指引、镇村体系规划的内容以二级用地分类进行空间布局。首先,通过反复征求村庄集体及村民意见,以实线划定各类控制边界,包括结合村庄产权边界的基本生态控制线、历史文化保护控制线、水域蓝线、市政黑线、道路交通红线等。在农林复合区、旅游休闲区内,为充分应对农村土地流转和农旅项目的不确定性,一方面通过设定建设用地配比来进行管控,另一方面可以虚线形式建议产业设施的选址与布局。由于村庄居民点尚在拆迁与集中中,正经历着剧烈的重构,建议在上述村庄群建设用地总量底线控制的基础上,以实线划定核心区边界,以虚线划定弹性用地边界(所谓白地)。其次,着眼全域,在参照和修正县域一级用地布局的基础上,深化二级用地的布局。最后,基于用地布局,设定地块的用地兼容体系,并对用地的生态景观风貌、设施准入、项目负面清单等设定相应指标。其中,对于村庄居民点,要对建设强度、密度、建筑格局、风貌、景观特色等物质空间环境提供建设指引。

(4) 集镇详细规划与相关专项规划。在切实划定集镇集建区范围后,对建设用地布局划分到中类或小类,并设定开发控制指标。此外,乡镇层级关乎建设用地的增减挂钩和耕地占补平衡的落实,在上述规划之外,还应编制土地综合整治规划,以切实保护耕地指标和提升土地质量。

3.3 村庄规划:聚焦项目实施管控与建设过程协商

村庄是农村社会的基本单元,非一级政

府,并未具备实施管控的权能。此外,作为农村土地和资源的切实产权主体,其拥有最优化配置资源的诉求。在乡村市场化的背景下,村庄面临着各种发展机遇。在此背景下,如何引导村庄这一自治组织和村民个体合理追求自身发展的同时,又自愿、自觉地实现政府自上而下的管控要求,取决于对发展与保护是否形成共识。一方面,在乡镇空间规划编制中,要充分征求村庄集体乃至村民的意愿,让保护的刚性建立在村庄合理的发展诉求之上;另一方面,也要对村庄的发展予以合理引导,对建设活动提供规划支撑,倡导协商性规划和过程性规划,提升乡村自主管理和建设的能力。总体而言,村庄规划编制是面向实施的、微观的、项目导向型的、简易的有效规划,同时,在实际操作过程中,为了使规划更高效和科学,可以根据实际情况,以一个或几个行政村为单元,编制实用性村庄规划,具体可从以下方面予以深化。

(1) 村域总体规划。强调对村庄资源本底进行深度挖掘,力求将保护与发展融合起来,在保护中求发展;在民意基础上,需要对生态环境保护、产业发展方向与路径、资源优化配置与目标项目清单、生活居住环境与配套设施等予以合理规划引导,在促进生态、生产与生活“三位一体”的基础上,力求做到目标明确、策略鲜明、措施有效、项目化和时序化。

(2) 村庄建设规划。村庄是直面市场和项目实施的,如环境整治项目、产业设施建设项目、集中建房项目等。因此,村庄建设规划基本都是项目依托的详细规划设计。规划要在充分落实镇域尺度对村庄生态景观风貌、开发建设指引的基础上,充分征求村庄集体和村民意愿进行规划。尤其是涉及居民个体生活环境建设的规划,应充分调动居民在现状调研、项目选址、规划设计、规划实施和后期维护等环节的全过程参与,力求调动居民共谋、共建、共治、共享村庄家园。将村庄建设规划贯穿到居民的行动中,倡导行动规划。

以上论述分层级阐明了自上而下各层级



图3 县域国土空间规划编制体系示意图
资料来源:笔者自绘。

规划之间的传导、协同与深化,通过加强多层级管理,实现“一个平台、一张图”的管理。面向管理的规划,还需要有自下而上规划“拼合”的过程,如同原土规,逐级向上拼合、汇总与协调。如用下位更为精确的边界划定来取代上位的抽象边界,实现刚性边界基于共识、同时精准。最终形成各个政府管理层级共用的一套规划管理依据(图3)。

4 结论

改革开放以来,我国城乡区域空间规划体系不断完善,为不同时期社会经济发展中空间资源配置提供了重要依据。然而,随着城乡社会经济发展进入新时代,发展不平衡不充分的问题日益突出,特别是县域规划,多维度上“协同整合”不足,多尺度上“协作传导”不力,原有国土空间规划体系的不适应性进一步得到凸显,从而导致空间资源配置错位、低效,影响了经济转型升级和社会公平正义。

随着国家和省、市、县各级机构改革方

案的落实,县域地区应从县域、乡镇、村庄3个尺度,以及保护和发展等维度,建立“适应发展需求、维度上合一、尺度上有效传导”的国土空间规划体系。其中,在县域层面,国土空间规划位列市和镇之间,起到承上启下的作用,重点在战略高度、全域尺度协同发展,并提出方向性的、原则性的纲领,具体内容分为县域发展战略、全域功能区划、指引与指标设计、城镇体系规划与建设用地指标配置、用地空间布局、县城详细规划与其他专项规划等5大方面;在镇域层面,乡镇作为实施国土空间管控的基本行政单元,该尺度的国土空间规划在面向实施的管理和承接县级的原则要求上起到关键作用,重点是细化县域空间规划的总体性内容,并充分征求村级意见,落定各项发展和管控措施,具体包括镇域功能区划、镇村体系规划、用地布局、集镇详细规划与相关专项规划等4方面;在村庄层面,村庄是农村社会的基本单元,村庄尺度的国土空间规划编制是面向实施的、微观的、项目导向型的、简易的实施性

和操作性规划,具体包括村域总体规划、村庄建设规划两大方面。■

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(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(5): 9-17.
- [2] 袁奇峰,谭诗敏,李刚,等.空间规划:为何?何为?何去?[J].规划师,2018(7):11-17,25.
YUAN Qifeng, TAN Shimin, LI Gang, et al. Objectives, functions, and orientation of spatial planning[J]. Planners, 2018(7): 11-17, 25.
- [3] 张兵,胡耀文.探索科学的空間规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J].规划师,2017,33(2):19-23.
ZHANG Bing, HU Yaowen. A study on the scientific spatial planning: Hainan province example[J]. Planners, 2017, 33(2): 19-23.
- [4] 张云,朱慧方,毛蒋兴,等.市域国土空间规划技术路径及实践[J].规划师,2015(11):52-57.
ZHANG Yun, ZHU Huifang, MAO Jiangxing, et al. National land use planning technique study[J]. Planners, 2015(11): 52-57.
- [5] 黄慧明,陈嘉平,陈晓明.面向专项规划整合的空间规划方法探索——以广州市“多规合一”工作为例[J].规划师,2017(7):62-67.
HUANG Huiming, CHEN Jiaping, CHEN Xiaoming. Spatial planning that reorganizes specialty plans: multi-plan integration in Guangzhou[J]. Planners, 2017(7): 62-67.
- [6] 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.
- [7] 方创琳.城市多规合一的科学认知与技术路径探析[J].中国土地科学,2017,31(1):28-36.
FANG Chuanglin. Scientific cognition and technical paths of urban multiple planning integration in China[J]. China Land Science, 2017, 31(1): 28-36.
- [8] 袁源,王亚华,周鑫鑫,等.大数据视角下国土空间规划编制的弹性和效率理念、探索及其实践应用[J].中国土地科学,2019,33(1):9-16,23.
YUAN Yuan, WANG Yahua, ZHOU Xinxin, et al. Conceptual exploration and practical application on flexibility and efficiency of territory spatial planning making from the perspective of big data[J]. China Land Science, 2019, 33(1): 9-16, 23.
- [9] 刘彦随,王介勇.转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法[J].地理科学进展,2016,35(5):529-536.
LIU Yansui, WANG Jieyong. Theoretical analysis and technical methods of "multiple planning integration" in the rural to urban transition period in China[J]. Progress in Geography, 2016, 35(5): 529-536.
- [10] 林坚,乔治洋.博弈论视角下市县“多规合一”研究[J].中国土地科学,2017,31(5):12-19.
LIN Jian, QIAO Zhiyang. Research on "multiple plans integration" based on the game theory[J]. China Land Science, 2017, 31(5): 12-19.
- [11] 陶然,陆曦,苏福兵,等.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009,44(7):21-33.
TAO Ran, LU Xi, SU Fubing, et al. China's transition and development model under evolving regional competition patterns[J]. Economic Research Journal, 2009, 44(7): 21-33.
- [12] 林坚,柳巧云,李婧怡.探索建立面向新型城镇化的国土空间分类体系[J].城市发展研究,2016,23(4):51-60.
LIN Jian, LIU Qiaoyun, LI Jingyi. Research on establishing a land space utilization classification for new urbanization[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(4): 51-60.
- [13] 梁鹤年.政策规划与评估方法[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
LIANG Hok-lin. Policy planning and evaluation method[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2009.
- [14] 郭炎,刘达,赵宁宁,等.基于精明收缩的乡村发展转型与聚落体系规划——以武汉市为例[J].城市与区域规划研究,2018,10(1):168-186.
GUO Yan, LIU Da, ZHAO Ningning, et al. Rural development transition and settlement system planning based on smart shrinkage: a case study of Wuhan[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018, 10(1): 168-186.