

新时代背景下国土空间规划的历史使命和体制响应

沈志联

摘要：随着2018年国家层面机构调整将各类空间规划进行整合，全新的国土空间规划将取代原有主体功能区划、城乡规划、土地规划等诸多职能。如何正确审视国土空间规划，从历年中央政策文件着手，分析提出在新时代的大背景下，国土空间规划的初心正是推动生态文明建设，并肩负着推进国家治理体系和治理能力现代化的历史使命。分别从守底线、整系统、严法治三方面阐述国土空间规划的初心坚守，并围绕着上下衔接和层级传导的内外两个层次分析国土空间规划在理顺治理逻辑上的框架设计思路，冀望为今后建立统一的国土空间规划体系搭建一个可供探讨的对话平台。

关键词：国土空间规划；空间治理；生态文明；新时代；国家规划体系

Abstract:Based on the integration of various spatial planning initiated by Chinese government in 2018, a new territory spatial planning system will substitute for major function-oriented zoning, urban and rural planning, land planning etc. On this occasion, this paper tried to figure out how to understand this new territory spatial planning system. Starting with analyzing policies over the years, it proposed that the original aspiration of this system in the new era is to promote ecological civilization construction, and the mission to advance the modernization of governance system and governance capacity. This paper further provided a detailed description of this aspiration from three aspects of drawing a bottom line, integrating the system and hard and fast rule of law, and it analyzed the framework of this system at two levels of cohesion and conduction, which is expected to establish a platform of discussion for a future unified territory spatial planning system.

Key words: territory spatial planning ; spatial governance ; ecological civilization ; a new era ; national planning system.

中图分类号：TU98 文献标识码：A

文章编号：1674-4144(2019)-11-12(5)

作者简介

沈志联，上海复旦规划建筑设计研究院注册规划师。

2019年5月9日，中共中央国务院正式印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕87号）（下简称《意见》）。为深入贯彻落实《意见》，自然资源部于5月28日印发了《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）（下简称《通知》），对国土空间规划各项工作进行了全面部署，宣告社会各界和行业内关注已久的国土空间规划的总体工作框架和方向全面出炉，这也意味着自上而下涵盖到各省市乃至乡镇、村庄的国土空间规划编制审批和实施管理工作全面启动。面对着全新的规划要求，各行各业均基于各自的工作领域出发，开展了广泛而深入地探讨。既有城乡规划、土地规划专业领域倾向于从过往各自的工作经验角度来诠释全新的国土空间规划，GIS和信息化行业着重于规划评估、监测和管理平台的搭建以及技术整合，规划行政管理部门则聚焦在原有城乡规划和土地管理两大核心业务板块的管理整合与流程再造。但是在国土空间规划业务布局的初期，多方专业领域更加习惯于路径依赖的思考方式，基于各自既有的专业和工作背景来讨论国土空间规划问题，往往容易出现技术上的矛盾点或者缺乏交集。本文通过对中央政策、部委文件和地方试点的方向指导和前沿探索，从初心和使命的角度分析国土空间规划的核心内涵，冀望为今后建立统一的国土空间规划体系搭建一个可供探讨的对话平台^[1-2]。

1 新时代中央政策的脉络梳理

2018年党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进“多规合一”。按照这一要求，在《深化党和国家机构改革方案》和《国务院机构改革方案》中提出：组建自然资源

部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,承担“建立空间规划体系并监督实施”的职责。也正是在这一次机构调整方案中,明确将原国土资源部的职责,国家发改委的组织编制主体功能区规划职责,住建部的城乡规划管理职责,水利部,农业部,国家林业局,国家海洋局,国家测绘地理信息局相关职责一律归入新组建的自然资源部。统筹山、水、林、田、湖、草系统治理。一般意义上,均将此次机构调整视为国土空间规划的起点^[3-4]。而如果梳理十八大以来中央相关政策文件,事实上这一变革中央早有明文要求,这也成为我们今天探讨国土空间规划初心和使命的基本切入点。

2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,就已经指出要通过建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制^[5]。2015年9月中共中央国务院颁发的《生态文明体制改革总体方案》中,进一步明确要“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”“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”^[6]。2017年11月党的十九大报告,特别强调要“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”^[7]。按照上述新时代党中央国务院对于国土空间工作的总体要求,2018年3月,全新组建的自然资源部应运而生。为了落实中央对于国土空间规划工作的一系列制度设计和安排,自然资源部下设国土空间规划局。根据《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》厅字(2018)69号文的表述,新成立的国土空间规划局的主要职责是拟订国土空间规划相关政策,承担建立空间规划体系工作并监督实施;组织编制全国国土空间规划和相关专项规划并监督实施;承担报国务院审批的地方国土空间规划的审核、报批工作,指导和审核涉及国土空间开发利用的国家重大专项规划;开展国土空间开发适宜性评价,建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系^[8]。

透过对2013年以来关键性中央政策文件的梳理,发现最高决策层面关于空间规划的相关要求可谓一脉相承。其基本的出发点在于通过梳理和优化行政条线来整合资源,对自然资源和国土空间进行更好的保护与利

用。所以在《生态文明体制改革总体方案》中,空间规划体系是作为2020年需要建立起的生态文明制度体系中的关键一环,是实现生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。可以说,推动生态文明建设是国土空间规划矢志不渝的初心,而推进国家治理体系和治理能力现代化则是国土空间规划所肩负的历史使命。初心与使命一脉相承、紧密相连。建设美丽中国,实现生态文明是构建国家治理体系的初心与目的所在,治理能力现代化是实现保护空间资源、推动生态文明建设的重要手段和能力。

2 历史使命:着眼生态文明建设,保护国土空间资源

2.1 顶层设计

《意见》中明确指出,国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据的定位^[1]。相较2015年中共中央国务院颁发的《生态文明体制改革总体方案》,除了原有的空间规划最终定名为“国土空间规划”之外,将原来“各类开发建设活动的基本依据”改为“各类开发保护建设活动的基本依据”,进一步突出强调了新规划的保护职责。2018年11月18日中共中央、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》(中发(2018)44号)中也对应指出,国家级空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容,是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据^[9]。这一要求的提出,可以理解为是规划行业对新时代生态文明建设这一基本趋势的回应。

党的十九大正式提出中国发展新的历史方位——中国特色社会主义进入了新时代。对于新时代的理解,在国家层面,中国的改革开放进入了新的发展阶段,从过去四十年注重以经济建设为中心的高速度增长转为以人民为中心的高质量发展。当下正处于发展转段、模式转型、理念转向的关键时期;在全球层面,人类文明经历了农业文明和工业文明之后,未来越来越清晰地指向新的时代——生态文明,可以说这是新的社会发展形态和人类文明形态,更加注重环境、社会、经济的可持续发展,人与自然的和谐共生。在这样的大时代背景下,从原有的城乡规划转变为国土空间规划的话语体系,“生

态优先、绿色发展”势必作为规划工作的首要遵循，绿色将成为高质量发展的普遍形态。所以习总书记今年两会在参加内蒙古代表团座谈时强调“以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线”。

2.2 规划响应

基于上述认知，国土空间规划最根本的目标或初心就是保障国家生态安全，改善环境质量，提高资源利用效率，实现国土空间的有序开发保护，解决过往因无序开发、过度开发、分散开发所导致的优质耕地和生态空间被占用过多、生态破坏、环境污染等问题。从目前国土空间规划局的政策导向和各地方的实践探索来看，主要有“守底线、整系统、严法治”三方面的要求。

一是守底线。底线思维源于土地规划领域对于耕地保护指标的落位，此后在城乡规划、环保规划等领域陆续以底线思维划定对应的控制线。在结束了工业文明时代的高速度增长后，进入生态文明时代的高质量发展，首要的要求就是按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，务求实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。其规划技术手段主要体现为划示生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界线，切实保护森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态资源。在党中央国务院已经批复的北京2035、上海2035和雄安2035的规划中，均对上述三条线进行明确地划示、落图落位落线。2019年7月24日中央全面深化改革委员会第九次会议审议通过了《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，会议强调，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线^[10]。在《通知》中对于新的国土空间规划有三个“不得突破”的要求，即不得突破土地利用总体规划确定的2020年建设用地和耕地保有量等约束性指标，不得突破生态保护红线和永久基本农田保护红线，不得突破土地利用总体规划和城市（镇）总体规划确定的禁止建设区和强制性内容。这意味着很大程度上，新一轮国土空间规划将沿用2020年土地利用总体规划的指标，将增量扩张的底线给予锁定。

二是整系统。自然生态本身是一个巨系统。以往城镇开发、耕地保护、农田水利、海洋岸线、自然水

体、森林草原各有归属，但却对系统的整体性难以进行统一的整合及调配。在生态文明时代，就需要树立山水林田湖草是一个生命共同体的理念，把生态系统作为相互依存、紧密联系的有机链条，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律来进行统筹考虑。在批复的上海2035规划中已经呈现出这一显著特征，其国土资源利用章节传递了强烈的广域空间统筹的信号，分别从统筹陆海国土资源（岸线资源、滩涂资源、近海资源）、充分利用地下空间以及积极开发低空空域三个维度进行阐述。新的国土空间规划未来的一个重要突破点就是对自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游，从规划的角度对山水林田湖草进行整体保护、系统修复、综合治理，从而增强生态系统循环能力，维护生态平衡。如厦门市在近期建立国土空间规划体系的工作过程中，就依据厦门自身的自然本底特色在全市国土空间总体规划中特别注重陆海统筹工作，切实解决了过往各部门海岸线口径不一、陆海冲突的问题。广州市近期对社会公示的国土空间总体规划中特别突出了国土综合整治的技术内容，既包括山水林田湖海的系统整治，又涵盖了三旧改造与存量用地治理，还包括对违法建设行为的治理要求。

三是严法治。规划工作从1990年的《城市规划法》到2008年的《城乡规划法》，已经树立起规划作为重要公共政策的法定地位。新时代的国土空间规划，作为推动中国迈向生态文明的重要政策抓手，必须践行习近平总书记“只有实行最严格的制度、最严密的法制，才能为生态文明建设提供可靠保障”的要求，全面加强规划的法定效力，真正确立“一张图”的核心地位。2019年7月，自然资源部办公厅印发《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》。其中的“一张图”是指以一张底图为基础，涵盖“五级三类”规划题材及成果，形成可层层叠加打开的“一张图”^[11]。换言之，就是“一张底图+一张蓝图”的概念。随着第三次全国国土调查成果的正式出台和发布，将逐步建立基于多源数据的国土空间基础信息平台，未来国土空间规划势必形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图。在此基础上编制生成的规划蓝图，也就相应地会建立起实施监督信息系统，健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。一个可见的趋势就

是,国土空间规划将借助全方位的信息赋能,注重全生命周期的闭环设计,全面提升规划的科学化、程序化以及权威性和严肃性,从而把生态文明建设纳入到制度化、法治化的轨道。

3 体制响应:优化治理体系建设,推动“多规合一”

3.1 政策导向

党的十九大报告提出推进国家治理体系和治理能力现代化的关键命题。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成。从规划工作的公共政策属性来看,它恰恰是党治国理政的重要方式和工具。在党的十八届五中全会的决议中就明确指出,要以市县级行政区为单元,建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。这也是中央文件首次提出空间治理的概念,而空间规划显然是空间治理的核心工具^[12]。

所以在《意见》中明确,建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用,是党中央、国务院做出的重大部署。同时文件指出,建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。

3.2 制度设计

从本轮国土空间规划体系设计的政策导向上看,空间规划所承载的历史使命,就是通过构建全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,着力解决长期以来因为空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改而导致的政出多头、九龙治水的体制机制障碍,真正实现“多规合一”,把各个条线既有的管理优势和方法进行系统整合并转化为全新的管理效能,实现有效的空间治理和空间结构优化。具体是在统一底图、统一标准、统一规划、统一平台的总要求下,通过上下

衔接、层级传导的内外两个维度的框架设立予以实现。

一方面是外部注重上下衔接。上下衔接的关键是建立国家规划体系。在2018年11月18日《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2019年5月9日《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》两个关于规划的最高文件中,在国家规划体系上的表述是完全一致。前者明确要求建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。其中,国家发展规划居于规划体系最上位,是其他各级各类规划的总遵循。国家级专项规划、区域规划、空间规划,均须依据国家发展规划编制。而在后者文件的指导思想中,指出要发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用,为国家发展规划落地实施提供空间保障。可见国土空间规划对上要以国家发展规划为遵循,落实其对空间布局的总体要求;对下则要对涉及空间利用的各领域专项规划,如交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施,公共服务设施,军事设施,以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划提供指导和约束。从这个角度上,多规合一并不是完全取消或者覆盖既有规划,而是在统一的国家规划体系下遵循“下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调”的基本规制,通过合理的体系设计来理顺关系、明晰权责、划分边界,从而避免各规划之间的交叉重复和矛盾冲突,解决规划体系不统一、规划目标与政策工具不协调等问题,实现规划工具的政策合力。

另一方面是内部强调层级传导。层级传导的基础是建立起“五级三类”的规划四梁八柱。《意见》中明确分级分类建立国土空间规划。“五级”指国家、省、市、县和乡镇国土空间规划,“三类”指总体规划、详细规划和相关专项规划。这一框架的搭建,其核心是遵循一级政府、一级事权的原则,借助行政体系的政策传导机制来确保规划逐级落位。对照《意见》和《通知》相应要求发现,各级规划依据行政层级在规划内容上也各有侧重。其中,国家级空间规划聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地,重在明晰国土空间开发保护要求,强调战略性和约束力;省级国土空间规划重在衔接上下位

规划,强调协调性和平衡力;市县和乡镇国土空间规划直接面向地方政府的国土空间安排和用途管制,分为总体规划和详细规划两类,强调实施性和操作力。这样的层级传导机制的设计,在实际规划的编制、审批和管理过程中,将形成两个维度。在规划行政主管部门条线,将按照“管什么就批什么”的原则,对省级和市县国土空间规划,侧重控制性审查,重点聚焦目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系,以及规划程序和报批成果形式的合规性;在地方行政主管部门条线,则是在严格遵循法定性规划底线控制要求的前提下,更多关注城镇战略性发展目标愿景、空间结构优化布局、城乡系统统筹发展、风貌环境设计塑造、公共资源均质配置、市政设施有效支撑。最终的空间规划成果将根据行政层级的差异,在上述两个维度中取得平衡,整合形成“多规合一”的空间规划。

4 思考和讨论

国土空间规划,从2013年至2018年历经五年的决策层设计与谋划,终于在行政架构组合优化的背景下于2019年全面推动实施。如何尽快摆脱既有城乡规划、土地规划在思维上的路径依赖,构建真正意义上的空间规划体系,未来将任重道远。所以在这个关键的时点讨论国土空间规划的初心与使命,尤显重要。随着国土空间规划工作的全面铺开,将会逐渐出时限紧张、指标紧张、跨界协调等多方面问题。

时限紧张主要是随着2020年底完成各级国土空间总体规划的时间底线确立,第三次全国国土调查成果至今仍未对外发布,在不到一年半的时间内如何能够高质量完成全国范围内各层级的空间规划编制和审批,规划行业上下还需要付出巨大的努力。

指标紧张则是随着自上而下原则上将既有2020年土地利用规划分配指标作为新一轮国土空间规划2035年的约束性指标,在国土空间规划法定效力前所未有强化的背景下,可能对各地发展带来极大的强控效力。

跨界协调是指在“五级三类”规划框架之下,国土空间规划与各级政府的行政事权紧密挂钩,跨区域协调的事务究竟是在国土空间规划体系内消化还是依赖于发展规划的破壁,仍不明晰。

除此之外,还有诸如五级规划是否能如愿实现空

间全覆盖,双评价是否足以成为国土空间规划编制的基石,在县级市较多的地级大市如何在既有框架中完成原有城镇体系规划的技术内容等问题,相信它们都会随着近一两年各地方国土空间规划的全面展开和深入推进而逐一得以回应。

而只有这些地方性的探索渐渐破冰,并经过整合提炼,才能最终构筑起真正意义上全新的国土空间规划的内涵与外延。虽然这仍需一个较长的过程,但相信只要坚守住着眼生态文明建设、保护国土空间资源的初心,牢记优化治理体系建设、推动“多规合一”的使命,未来的国土空间规划必将成为国家规划体系的重要基石、生态文明时代的关键治理手段。

参考文献:

- [1] 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(中发〔2019〕87号)[Z]. 2019-05-09.
- [2] 自然资源部. 关于全面开展国土空间规划工作的通知(自然资发〔2019〕87号)[Z]. 2019-05-28.
- [3] 中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[Z]. 2018-03-04.
- [4] 中共中央国务院. 国务院机构改革方案[Z]. 2018-03-13.
- [5] 中国共产党十八届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z]. 2013-11-15.
- [6] 中共中央国务院. 生态文明体制改革总体方案[Z]. 2015-09.
- [7] 中国共产党第十九次全国代表大会. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[Z]. 2017-10-18.
- [8] 中共中央国务院. 自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定(厅字〔2018〕69号文)[Z]. 2018-08-01.
- [9] 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[Z]. 2018-11-18.
- [10] 中共中央国务院. 关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见[Z]. 2019-07-24.
- [11] 自然资源部办公厅. 关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知[Z]. 2019-07-18.

责任编辑:王凌宇