

中外空间规划发展与改革研究综述

Research Review of Spatial Planning Development and Reform in China and Abroad

罗超 王国恩 孙靓雯
Luo Chao, Wang Guoen, Sun Liangwen

摘要: 空间规划是近年我国政府改革及空间研究领域的热点问题。针对目前我国改革与研究中空间规划认识不足的现象,通过文献综述的方式,对空间规划概念的内涵演进、典型国家空间规划发展及改革进行剖析,揭示了作为制度的空间规划在不同时空背景下潜在的共性特征。并以此为基础,结合我国空间规划相关研究分析,对未来空间规划改革做出展望:规划目标上,以可持续发展为核心,兼重发展与保护;权力划分上,适度分权,促进集权与分权双向强化;规划运行上,注重空间规划的整合与协调,保障空间政策的纵向传递。

Abstract: Spatial planning is a popular topic in governmental reform and planning research. Aiming at promoting the knowledge of spatial planning, this paper analyses the evolution of spatial planning concept, spatial planning development and reform in typical foreign countries, revealing the common features in diverse developments of spatial planning regime in different countries and periods, which could be beneficial enlightenment for the spatial planning reform in China. Based on the common features and analysis of spatial planning development and relevant research in China, the future spatial planning reform of China can be concluded as below: (1) sustainable development is the main target with a balance of development and protection; (2) division of powers should consider both centralization and devolution; (3) in order to implement the top-down spatial policy, planning coordination and combination ought to be enhanced.

关键词: 空间规划; 规划体系; 规划改革; 研究综述

Keywords: Spatial Planning; Planning System; Planning Reform;
Research Review

国家留学基金资助 (201506270065), 国家自然科学基金“3S 支持的多尺度城市用地评定与‘三区’划定方法及应用研究”(51278384) 资助

作者: 罗超, 武汉大学城市设计学院, 博士研究生。

m201172758@hust.edu.cn

王国恩, 武汉大学城市设计学院, 教授, 博士生导师。

wgg65@gmail.com

孙靓雯, 武汉市交通规划设计有限公司, 工程师。

165593542@qq.com

空间规划改革作为我国近年发展中的热点问题, 受到政府及学术界的普遍关注。政府层面, 国家、省、市县的空间规划改革陆续铺开。2010年,《全国主体功能区规划》发布, 作为“国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划”, 旨在统筹空间发展政策, 是“国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、生态建设规划、流域综合规划、水资源综合规划、海洋功能区划、海域使用规划、粮食生产规划、交通规划、防灾减灾规划等在空间开发和布局的基本依据”。2014年, 发改、国土、环保、住建四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知(发改规划[2014]1971号)》, 在市县层面进行空间规划改革试点。2016年底, 国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》(厅字[2016]51号), 以主体功能区规划为基础, 结合市县“多规合一”改革, 推进省级层面空间规划“一张图”试点建设。学术层面, 研究者针对我国空间规划构成、现存问题、规划改革等有着广泛的探讨。但值得注意的是, 这些改革与研究中, 空间规划的内涵较少被提及, 更多作为一个不言自明的概念进行使用^[1], 容易导致对空间规划及发展改革认识的混乱与偏差。

因此, 本研究采用文献综述的方式, 立足于空间规划内涵梳理, 对中外空间规划发展与改革研究进行剖析。挖掘空间规划的根本属性与发展共性, 并以此为基础, 对未来我国空间规划改革做出展望。

1 空间规划的内涵演进

1.1 作为区域统筹政策的区域规划

空间规划是一个根植于欧盟一体化背景下的政策性概念。在发展初期阶段, 空间规划是作为一种宏观尺度的区域统筹策略出现的。根据“欧盟大纲”(Compendium of EU), 空间规划是公共部门用以影响各种行为未来空间分布的手

段。其目的是对土地空间进行更理性的安排,以促进各区域的平衡发展及环境保护。空间规划作用的发挥并不依赖于正式政策地位的获取,而源于其对人口及地域空间融合为“可一体管理实体”的能力^[2]。欧洲理事会(Council of Europe)提出,空间规划是经济、社会、文化和生态政策在空间上的映射,其目标是实现区域的平衡发展以及空间统筹。此外,欧洲协作委员会(Co-ordinating European Council)认为空间规划是通过制定区域整体的发展战略来实现各部门政策的整合与协调。1999年颁布的《欧洲空间发展展望》(European Spatial Development Perspective)是空间规划在实践领域的重要突破——其通过空间政策统筹来促进多中心的,经济、社会、环境协调的区域发展。

1.2 作为方法论的空间规划

随着经济全球化及可持续发展战略的不断推进,“模糊空间”(fuzzy space)和“空间流”(space of flows)的产生使得土地空间使用的不确定性增加^[3]。要素流动的加速与扩张,催生了越来越多新的空间形态,如无边界城市(edgeless city)、城市区域(city-region)、巨型区域(megaregion)等。这些新的空间形态与传统土地使用控制规划对既定边界的空间引导控制并不契合,传统规划在以流动性与再地域化(territorialization)为核心的“全球化时代”效用不佳^[4]。

在这种背景下,统筹性的规划手段从区域向各尺度层面扩散。空间规划逐渐被当作“一种有别于传统物质形态规划的规划方法”^[5],是“超越以土地使用控制为核心的传统规划,而将土地使用政策与其他影响土地空间功能的政策的一体化过程”^[6]。作为新的规划方法论,空间规划强调基于土地战略的多部门政策在各空间层面的协调与一体化^[7],是针对全球化下空间管理分工细化、部门破碎化问题,协调土地空间使用多元利益诉求的统筹规划,为将战略制定嵌入特定的可被管控的土地空间中提供了可行性,是人地协调的重要手段^[8]。随着这种方法论的渗透,空间规划的范畴得到了极大的扩展:内容构成不仅涉及物质形态规划,还包括与之相关的社会、经济、环境等发展要素^[9];规划层级涵盖街区、城市、都市区、巨型区域与国家等多尺度空间。空间规划逐渐成为各类规划构成的体系概念。

1.3 作为制度的空间规划

当空间规划的方法论落实到不同的政体中,空间规划便体现出制度属性。空间规划是可持续发展目标下,由多元角

色参与的、对空间资源使用和收益进行分配及协调的政治过程——一方面要充分体现政府、市场和社会多元主体的利益诉求,同时还要在公共利益、部门利益和私有利益之间进行协调,统筹政治、经济、社会、生态、技术等多方要素^[10,11]。空间规划并不是一个中立的过程,而是社会关系的缩影——由各种社会关系所产生的冲突组成,包含多方面价值主体的诉求^[12,13]。

从本质上看,空间规划扮演着环境、基础设施、区域经济等多部门政策制定及决策的综合协调角色,是“一个极其复杂而又敏感的空间治理活动”^[14]。它不仅包含法律及行政基础等实体制度,还包括共同价值观、社会信仰等非实体因素,“涉及到政策制定、政策一体化、社会参与、部门利益与增长管理等”多个实践层面,具有构成层级化、内容多元化、运行政策化及时空分异的特征^[10,15]。而时空分异的特征,意味着在不同的地域或相异的时间,空间规划的构成与运行趋向差异化^[16-18]。并且,面对快速变化的空间挑战,空间规划需要不断的自我修正来证明自身的社会价值及长期运行和解决问题的能力^[19]。

关于空间规划的概念内涵,也有学者提出了不同的认识。如威廉姆斯(Williams R H)、法鲁迪(Faludi A)等认为,空间规划并不是一个独立的概念,这个源自德国和荷兰的词汇,是由于理解及翻译的不同而形成的一个较为模糊的称谓^[20,21]。还有学者就空间规划究竟是一个新的规划类别还是对各种规划的总体称谓,空间规划是存在于一个特定的空间尺度还是涉及国家到地方的综合过程等提出了质疑^[22,25]。但从整体上看,空间规划的内涵发展经历了由“类型规划”向制度的主线演进,并成为当前经济全球化下应对空间发展挑战的核心制度。

2 典型国家空间规划发展与改革研究

欧盟作为空间规划概念的发源地,同时也是空间规划实践领域的先驱。基于空间规划的制度属性,本文选取英国^①(议会制君主立宪,准联邦制)、德国(议会共和制,联邦制)、法国(半总统共和制,单一制)为典型代表来论述不同时空背景下的空间规划发展与改革特征(表1)。

2.1 英国

英国空间规划的发展与其政治体制有着密切的联系。受独特的威斯敏斯特(Westminster)政治文化影响——英国政体一方面强调明确的等级关系、清晰的责任链、精确的控制、固化的组织结构、官僚制的统一性与可预见性等,同时注重

① 英国由于特殊的历史渊源及联合王国体制,英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四个地区在规划立法与行政权上各有不同,但均以英格兰模式为发展蓝本。因此,本文讨论中的英国空间规划体系以英格兰为主体。

相对独立的地方自治需求,使得中央与地方权力分配,政府、市场及社会博弈关系一直处于动态变化的过程中^[26]。

英国空间规划的正式成型,以《2004 规划与强制购买法案》(Planning and Compulsory Purchase Act 2004) 的颁布与 2005 年中央政府对《规划政策文件 1: 传递可持续发展》(Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development) 的修订为标志。国家——区域(包含次区域)——地方三级空间规划以政策统筹为基础,环环相扣、上下衔接,形成一个完整体系。中央政府对地方的规划干预较强。在纵向集权的同时,政府加大了对社会的分权——在公众参与上,政府需要提供资金促进规划的公众参与,保障公众意见的采纳。此外,建设项目的规划审批需要以公众参与为必要的前置条件。

2009 年前后,随着全球金融危机的爆发,英国经济再次陷入衰退,推动经济复兴成为英国可持续发展的重要目标。以此为背景,《2011 地方主义法案》(Localism Act 2011) 出台,地方主义分权改革成为英国空间规划的主旋律(图 1)。

在地方主义改革下,政府对传统规划领域的土地使用控制不断弱化。纵向层面,中央对地方的规划控制减少,体现在“国家规划政策框架”(NPPF: The National Planning Policy Framework) 取代了原有的繁复的规划政策文件,以纲领性的原则要求来指导下位规划编制^[27]。同时,除《伦敦规划》(London Plan) 外,其他区域不再编制区域空间规划。取而代之的是“合作责任”(Duty to Cooperate) 的引入——地方政府被赋予了法定的合作责任,要求在地方规划编制时充分论证跨区域的合作可能;规划成果提交时,需包含对区域合作机会的全面分析,否则地方规划不得进入下一步审查^[28]。

同时,“地方发展框架”(Local Development Framework) 的重点转向城市发展中的战略优先性问题——主要针对住房与就业、商业发展、交通设施、医疗、治安和应对气候变化等事务做出政策安排,以此作为强制性内容引导下位“邻里发展规划”(NDP: Neighborhood Development Plans) 的编制^[29]。横向层面,公众在空间规划中扮演着越来越重要的角色。土地使用规划及部分建设审批权下放到邻里层面,居民成为邻里空间发展的主要决策者^[30]。此外,建立了由地方政府代表、企业代表、科研机构及非政府组织等组成的“地方企业团体”(Local Enterprise Partnership), 赋予其规划参与及申请中央政府发展基金(Growing Places Fund) 直接投资建设项目的权力,以此来配合地方政府推进自下而上的空间规划发展。另外,引入了“假设支持可持续发展”(Presumption in Favor of Sustainable Development) 原则——要求规划编制及审批决策要与地方发展需求积极配合,对于符合地方规划的项目,应以最快速度批复;对于仍没有编制地方规划的建设项目,除非违背了上位规划原则或是实施弊端明显超过收

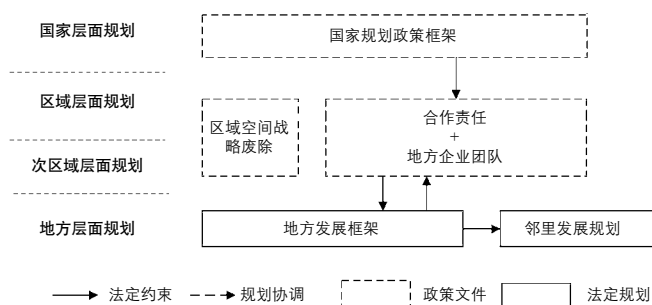


图 1 英国空间规划体系示意图

资料来源：作者整理绘制

表 1 典型国家空间规划体系及特征简表

国家	政体	空间规划体系	空间规划特点
英国	议会制君主立宪；准联邦制	国家规划政策框架 (NPPF)	(1) 国家规划纲领化；(2) 除大伦敦外，区域层面规划被废除，而由地方在合作责任制下，自下而上推动；(3) 土地使用规划权力下放到邻里；(4) 发展的市场偏好
		地方发展框架 (LDF)	
		邻里发展规划 (NDP)	
德国	议会共和制；联邦制	联邦空间秩序规划 (Bundesraumordnung)	(1) 联邦规划偏重行政组织及规划文件的原则性内容，州独立立法权下，空间规划形式各异，市镇规划为核心规划；(2) 规划衔接完善，责任划分明晰；(3) 欧盟框架下，部门政策对空间规划影响较大；(4) 大量的“非正式规划”存在于空间规划的各个阶段
		州空间规划 (Präfektur Raumplanung)	
		区域空间规划 (Die Regionale Raumplanung)	
		初步土地利用规划 (Flächennutzungsplan)、土地利用分区规划 (Bebauungsplan)	
法国	半总统共和制；单一制	公共服务纲要 (SSC)	(1) 国家层面，通过公共服务引导统筹空间政策；(2) 区域规划除大巴黎外，不具备法定约束性；(3) 通过区域建设合同 (CPER) 来协调区域间的公共财政分配；(4) 社会组织 (The Pays) 规划参与度高，其编制的共同纲领与地方土地协调规划有着互相衔接的关系
		区域国土规划纲要 (SRADDT)	
		国土协调纲要 (SCoT)	
		地方规划，包括地方城市市规 (PLU)、郊区规划 (CC)、交通规划 (PDU)、住房规划 (PLH) 等	

资料来源：作者整理绘制

益，则应获得规划许可。这意味着，对于绿带以及其他禁止建设区外的开发项目，市场有着较高的话语权^[31]。

2.2 德国

作为联邦制国家，德国空间规划的纵向分权明显^[32]。根据《联邦空间秩序规划法》(ROG)，德国的空间规划以可持续的空间发展为目标，将社会、经济需求与生态功能相结合，在宏观尺度带来稳定的秩序，在微观尺度创造良好的生活环境。其由三个主要原则主导：(1) 所有政策决策应在可能的最低层级做出；(2) 对地方规划自治提供法律保障；(3) 不同层级的规划需要将上、下位规划的要求与基本情况纳入考虑，形成双向反馈机制^[33]。

纵向层面，联邦空间秩序规划及其法案主要对地方空间规划发展进行框架性与连贯性的控制。同时，设立“空间规划管理委员会”(MKRO)对空间规划中具有重大影响力的事务进行协调，其成员由联邦及16个州负责空间规划的部长组成。州独立立法权下，各州会通过规划法案的颁布对州、区域空间规划组织进行针对性规定，在编制方式、内容及形式上有着较高的自主权，但相关法律及规划的运行需遵守《联邦空间秩序规划法》与联邦空间秩序规划的要求^[34]。此外，根据“所有政策决策应在可能的最低层级做出”的原则，市县层面空间规划在空间规划体系中具有核心作用，其运行直接受到《联邦建设法典》(Baugesetzbuch)的保护。因此从纵向衔接看，市县规划是土地使用控制的主导，联邦、州及区域层面空间规划对其更多的是指导性作用^[35]。横向层面，社会分权是德国空间规划的重要组成部分，包括规划告知、规划草案公示、公众意见采纳及议会讨论、规划修改公示等诸多法定环节保障了社会、市场及相关非政府组织的有效参与。除此之外，“非正式规划”(Informal Plan)也是德国空间规划社会分权的重要组成部分——由具有“特殊意义的地方或区域的相关者”组织编制的规划，可以出现在空间规划

编制之前、之中和之后，通过规划指导、专家报告、情景分析等形式，参与到空间规划的全过程中。非正式规划的实施并不通过法律条款进行管控，而是由参与者的协议决定，其在程序上较为灵活，可以在短期内根据发展的不同情况进行修订。非正式规划往往在双赢的局面下出现，由于容易产生“非完全合理的妥协”(Less-appropriate Compromises)，其对尖锐冲突的协调能力有限^[36]。

2.3 法国

法国作为单一制国家，在历史上有着悠久的集权传统，体现在空间规划上——1982年以前，中央政府通过一系列政策及规划控制区域及地方城市的发展，地方法定规划的编制、土地使用管理及大型城市项目的实施，均需通过中央政府实现。1982年分权改革后，市镇(Communes)政府获得了地方规划编制权，区域规划权力也逐渐下放。中央政府只保留调控职能，但对涉及国家层面发展的事务及部门政策，如基础设施、高等教育、医疗等有着决定权力。而后，在经历了1995、1999、2000、2003、2010年等重大改革后，法国逐渐形成了国家—区域—次区域—市镇四级空间规划体系(图3)^[37]。

纵向层面，“公共服务纲要”(SSC: the Schémas de Services Collectifs)由中央政府各部门空间政策指引构成，是对国家可持续发展战略实施与重要设施空间布局的安排引导。另外，自2010年“国土规划指令”(Directives Territoriale d'Aménagement)改革后，这一由中央政府起草的、对地方空间使用进行控制的国家性规划，失去了对地方规划的强制性控制。区域空间规划方面，“区域国土规划纲要”(SRADDT: Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire)是对公共服务纲要的细化，其以可持续发展为目标，侧重于促进中央与地方在公共物品投资上的协同。但从法律效应上看，除了大巴黎区域外，这一规划对地方发展并不具备强制约束力。次区域和市镇规

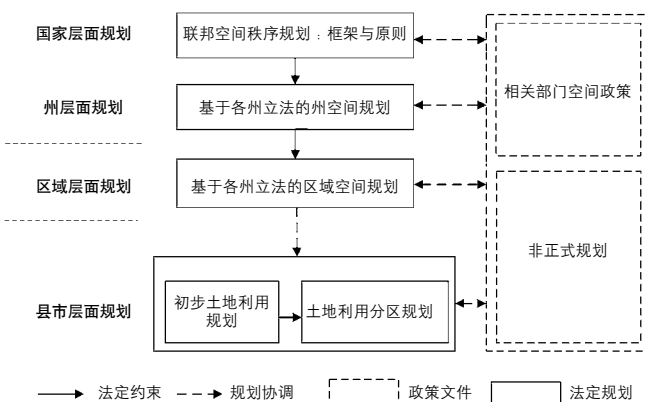


图2 德国空间规划体系示意图
资料来源：作者整理绘制

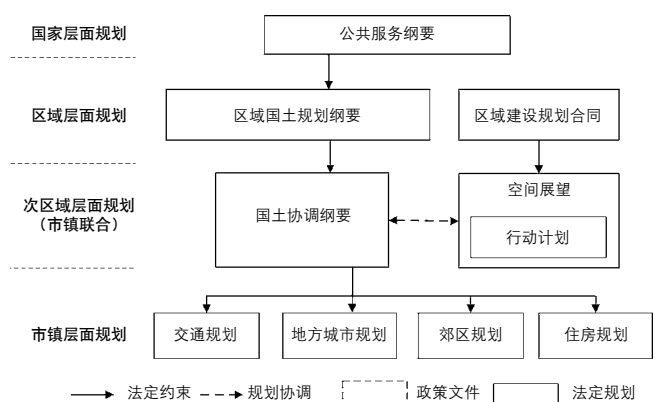


图3 法国空间规划示意图
资料来源：作者整理绘制

划是法国空间规划的核心部分。“国土协调纲要”(ScoT: the Schéma de Cohérence Territoriale)是法国次区域规划的主要形式,其由市镇政府自主成立的“市际公共合作组织”(EPCI: the Établissement Public de Coopération Intercommunale)负责编制。规划内容较为综合,保障各项空间发展政策在次区域及市镇层面的衔接统筹。同时对一系列地方性规划,如“地方城市规划”(PLU: Plan Local d'Urbanisme)、“郊区规划”(CC: Carte Communale)、“交通规划”(PDU: Plan de Déplacements Urbains)、“住房规划”(PLH: the Programme Local de l'Habitat)等形成空间引导及法定约束^[38]。横向层面的社会分权上,法国在刚性的行政框架之外,基于具有完整地理连续性的城郊空间建立“公共协商平台”(The Pays)。其并非一个法定的实体,也没有财政资金,而是一个为该区域居民建立的讨论空间发展政策的协商机构。它的出现对公众参与及规划协调有着积极的意义,其具有提出建议、制定提案、监督发展项目等职能,还可以通过“共同纲领”(Charter)的形式编制“空间展望”(Spatial Vision)和涉及发展战略的“行动规划”(Action Programme)。共同纲领的实施由地方政府或市际公共合作组织负责,其与国土协调纲要是互为衔接的关系,取决于谁编制在先^[39]。另外,社会、市场及相关非政府组织还可以参与“区域建设规划合同”(CPER: the Contrat de Plan Etat-Régions)的制定,通过公共财政分配的博弈来促进空间规划的实施。

从以上三个政体截然不同国家的空间规划发展与改革可以看出,作为制度的空间规划,其发展并不存在标准的模式。如英国的地方主义分权改革,在土地空间利益诉求复杂化的背景下,空间规划重心的下移使得决策的过程被前置。旨在建立合作与利益协调机制的邻里规划,面对复杂的空间发展论证与利益博弈过程,仍然缺乏有效的管理手段,往往导致决策过程的延缓,发展效率的降低。另一方面,规划的邻里分权受国家规划中“假设支持可持续发展”原则的影响,地方发展存在着较高的市场偏向^[40]。德国目前的空间规划运行逻辑清晰、责任划分明确,但在空间政策的整合上仍有一定缺陷。欧盟框架下,部分部门政策有着强大的财政预算作为支撑,其运行的影响力往往超过空间规划,从而带来对规划实施的冲击。因此,空间规划的发展是一个连续、动态的,基于不同时空背景的自我修正过程。从这一意义上看,空间规划的发展并不一定是线性的,但同时其背后也传递出相同的价值导向:(1)空间规划“强调可持续发展的观念,用长远和广阔的视野看发展;强调综合性的观念,综合考虑社会政治、经济、历史文化和生态环境”^[41]。如可持续发展的理念与原则,通过规划立法贯穿于三个国家的空间规划体系中;(2)权力划分注重集中

与分散的双向强化。一方面政府通过纵横双向放权,保证地方发展活力,提升空间规划中社会及市场主体的参与度。另一方面中央政府对重点发展区域(如大伦敦、大巴黎)及具有重大影响的事务(如重大基础社会布局,海岸线利用等)保持着直接的空间调控;(3)规划运行上,重视规划的整合协调。包括规划部门的协调(如德国在联邦层面,设立建设和空间规划联邦办公室,协调联邦层面部门政策的制定)、规划内容的整合(如英国地方发展框架、法国国土协调纲要对地方层面多种规划的统筹)。另外,强调规划实施机制的建立,如法国的区域建设合同机制与英国地方企业团体的财政资金使用机制,将公共投资计划与空间规划挂钩,以促进空间规划的实施。

3 我国空间规划相关研究

空间规划作为一个舶来概念,在我国空间规划部门分散,统一空间规划法律、行政机构、规划编制序列缺失的背景下,关于其内涵并没有公认的解读。有学者将空间规划直接等同为特定类型的规划,如吴志强则将城市规划体系直接解读为空间规划体系^[42];顾林生将国土规划与空间规划概念等同^[43]。此外,霍兵提出“空间规划是经济、社会、文化和生态政策的地理表达”^[44];魏广君认为空间规划是政府用于规范空间行为的一种手段和政策,具有公共政策属性^[44];王磊、沈建法认为空间规划是市场经济的管治工具,其核心功能为“空间融合”和“政策协调”^[45];林坚等从土地发展权的角度,将空间规划理解为“各类规划主管部门围绕土地发展权的空间配置开展博弈”^[46];段进提出空间规划是对空间资源的合理利用、建设要素的综合布置和人居环境全面优化所做的系统性计划和安排^[47]。更多的情况下,空间规划被当作一个不言自明的概念,用于空间规划体系、空间规划问题、空间规划改革对策的研究中。

3.1 空间规划体系界定及运行问题

对空间规划的认识模糊,加之源自于计划经济时代的臃肿规划体制,使得对我国空间规划体系的界定成为一个复杂的问题。

从横向层面看,我国空间规划体系由多个不同类别规划序列组成。如韩青认为我国空间规划体系中包含着国民经济与社会发展规划、主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划、环境保护规划、生态保护规划等不同层面、不同形式的规划^[48];魏广君认为空间规划体系主要包含国民经济与社会发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、环境保护规划^[49];王向东等将空间规划体系解构为城乡建设规划、发展规划、国土资源规划等三大系列,但是由

于三大规划系列自身的局限等原因,生态环境规划、基础设施规划等仍有相对独立的发展^[50];林坚、许超诣认为空间规划体系由各具特点的城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划、生态功能区划四类规划构成,其运行的核心是空间管制^[51];朱江等提出空间规划体系主要包括国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划等三种规划^[52]。

从纵向层面看,依托于我国行政区划制度,空间规划涉及从国家到省、地、县、乡等各行政层级^[41,53,54]。由于各规划序列有着独立的行政程序、相异的技术衔接体系与覆盖范围,规划序列在纵向层面形成了并不同步的映射关系(表2)。

可见,空间规划体系在我国特殊国情下体现出类型多样、功能多元、层次多级的特征^[55]。结合空间规划的概念内涵,综合以上研究,我国空间规划体系主要包括从国家(区域)到地方层面的主体功能区规划、国民经济与社会发展规划、国土规划、土地利用规划、城乡规划、环境保护规划、区域规划等七大规划序列。这些规划序列在空间战略、空间引导与空间建设环节互相嵌套,共同构成了我国复杂的空间规划运行体系(图4)。

在这种背景下,我国空间规划运行的问题突出,学界在规划编制、规划行政管理、规划法律体系等三个层面进行了充分的探讨并基本形成共识。空间规划编制的问题,主要包括规划体系庞杂,规划内容脱节、衔接不畅,规划编制审批

政府主导、公众参与不足等;规划行政管理存在的问题,主要包括权力分配多头无序、部门博弈下管理效用不佳、管理监督及救济制度缺失等;法律体系问题,突出体现在统筹性法律缺失、立法价值观偏差、局部法律缺位、衔接条款不完善等方面^[56-58]。

3.2 空间规划的改革路径:重构规划 vs. 多规协同

针对空间规划的运行问题,学界围绕重构规划与多规协同,对空间规划改革分别做出了探讨。

在重构规划的研究方面,曲卫东、黄卓认为空间规划体系应遵循简单、有效、可操作性强的原则,划分为国家(宏观调控性)、跨省区(指导规范性)、省域(强制约束性)和城乡(具体措施性)4个层级,构建空间规划“大部门体制”,完善《空间规划法》、《区域规划法》等配套法规^[59]。王磊、沈建法分析了我国五年计划、城市规划和土地规划的关系演变,认为“在当前政治经济转型的背景下,地方增长主义以土地为中心的发展积累模式,中央政府计划型的要素管制方式,结合规划部门的分割造就了我国空间规划在市县层面的冲突。地方规划技术和制度上的协调创新,不但无法融合市县部门割裂的规划格局,也更不能触动地方政府对土地财政依赖,因此无法从根本上协调能够面向实施的部门空间规划”^[45]。谢英挺、王伟同样持这种观点,认为源于我国空间

表2 我国空间规划体系

法源	宪法	行政法规	部门规章	部门规章	法律	法律	法律
规划衔接	非刚性	国家—省层面刚性	非刚性	非刚性	非刚性	刚性	非刚性
规划年限	5年	至2020年		15年	20年		
规划功能	综合战略>空间引导	空间引导>综合战略	综合战略、空间引导	综合战略、空间引导	综合战略、空间引导、空间建设	空间引导、空间建设	空间引导>空间建设
审批主体	本级政府	上级政府	上级政府	上级发改	上级政府	上级政府	同级政府
编制主体	本级发改	本级政府会同下级政府 ^①	上级发改+地方政府	本级发改+国土	地方政府	地方政府	本级环保
规划内容	国民经济与社会发展规划	主体功能区规划	区域规划	国土规划	城乡规划	土地利用规划	环境保护规划
国家	✓	✓		✓	✓	✓	✓
省	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
地市	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓
县市	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓
乡镇	○				✓	✓	○
村					✓		

注:✓-相关法律、法规文件要求的规划;○-相关规定外,地方实际操作中存在的规划

资料来源:作者根据相关法律文件整理

① 国家主体功能区规划由全国主体功能区规划编制工作领导小组(以下简称领导小组)会同各省(区、市)人民政府编制,规划期至2020年,并通过中期评估实行滚动调整;省级主体功能区规划由各省(区、市)人民政府组织市、县级人民政府编制,规划期至2020年。

规划体系的问题未能解决，多规协同面临着较多的法律与机制障碍，重构我国空间规划体系才能从根本上解决“多规”矛盾、实现治理体系与治理能力的现代化^[60]。

在多规协同的研究方面，部分学者通过国内外空间规划对比研究，提出空间规划的核心理念是规划间的互相协调^[61]。我国特殊的制度特征与基本国情决定了空间规划并非在一个体系中运行，而是由多元规划构成，一个行政层级往往有不同的空间规划并存，是一种并行体系。我国土地所有制隐性、国有的两级土地发展权体系，直接影响了我国空间规划的责、权定位。因此，我国空间规划体系应走协调发展的道路，不仅要考虑纵向不同层级规划的上下衔接（引导性与实施性的问题），还应该考虑同一层级横向不同规划之间的相互协调（发展性与限制性、政策性与功能性的问题）^[62]。但在空间规划协调的方式上，学界有着不同的见解。韩青认为空间规划要改变目前群龙无首的割据状态，需要明确主体功能区规划的基础地位，以其为核心将各类其他空间规划相衔接^[63]；林坚等提出规划协同应建立在“保生态红线、保发展底线”共同目标的基础之上^[64]；魏广君从规划转型与政府管理制度变革内外双重视角研究探讨了空间规划协调的内在机制与外在途径，提出应以环境保护规划为核心推进空间规划的协调^[64]；王向东，刘卫东认为我国空间规划的协调应以可持续发展为终极目标，“在各行政层级，以现有的土地利用总体规划为基础，充实内容、提高地位成为统筹性、基础性、综合性的空间总体规划，与国民经济和社会发展规划并行成为我国规划体制的基础和主干，其中前者主要是空间性的、后者主要是非空间性的，前者为后者定位、后者为前者定性、两者相互协调，两大规划均以可持续发展为指导；在以上两大总体规划的指导下进行各专项规划、次区域规划、详细规划的编制实施”^[50]。

重构规划或多规协同的改革是我国实现空间规划协调的两种重要路径。目前，我国空间规划仍带有明显的政府

工具属性，政府主导下空间规划主要反映的是上下级政府及不同部门间的条块利益博弈，带有明显的“内输入”特征——由政治精英代替民众进行利益的综合与表达。在这一背景下，体系层面的“重构规划”或“多规协同”没有绝对的孰优孰劣^[65]。

4 结语与展望

基于空间规划的制度属性，其改革并没有可供直接临摹的范本。结合典型国家空间规划制度演进中传递的共性价值，我国空间规划改革需要与时代背景相挂钩、与发展变迁下的空间诉求相适应、与我国政体特征相契合的整体制度创新。

在空间规划目标导向上，针对目前我国发展暴露出的土地空间利用效率低、生态环境恶化等问题，空间规划改革应从发展与保护两方面入手，在收紧生态环境保护的基础上结合我国发展转型的大趋势，更多的通过供给侧改革提升发展效率，保障可持续发展战略的实施。

在空间规划权力划分上，结合我国社会主义市场经济及政体特点，针对目前集权体制下空间规划的“政府失灵”，适度分权是改革的必然选择。纵向层面，对重要基础设施、生态环境、历史文化遗产等保护性事权的上收，如通过垂直管理体制的改革，加强纵向调控；将市场、产业等涉及地方具体发展的事权下放，如放松部分地方规划内容的纵向审批等，提高地方发展灵活性；另外，还可以通过财税体制、考核体制、结构扁平化改革等，引导地方政府角色转换，通过中央—地方政府间的权力重构，抑制政府失灵。横向层面，在我国公民社会发展的初期，一方面要发挥政府在治理经验与调控能力上优势，坚持空间规划决策权的政府主导；另一方面，扩大社会参与，保障市场、社会主体在空间规划中利益诉求表达，明确其空间规划的参与及监督权，通过针对性的社会分权，缓解“权力寻租”和“本位主义”等政府失灵问题。

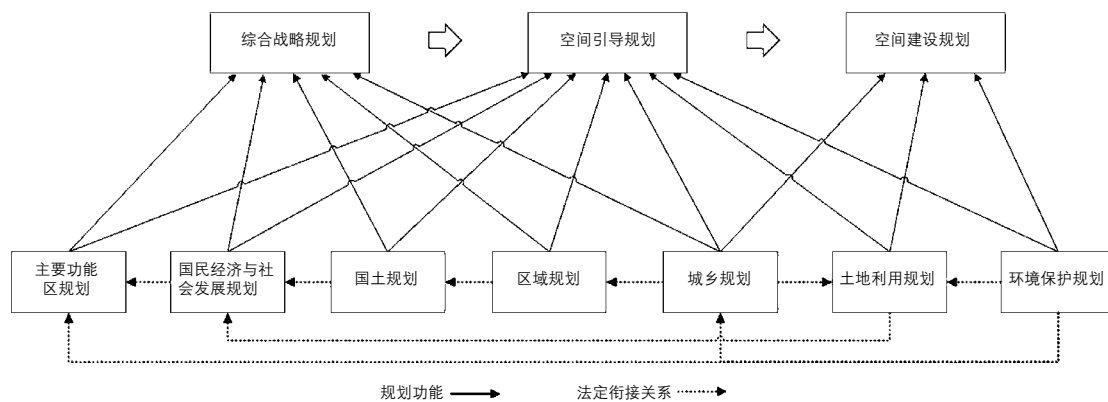


图4 我国空间规划运行体系
资料来源：作者整理绘制

空间规划运行体系决定着空间政策的传递与运行效率。从目前我国空间规划运行体系来看,政府主导下,空间规划的协调矛盾主要在于条块分割体制下空间政策统筹的缺失,如“以供定需”的土地利用规划与“以需定供”的城乡规划之间的矛盾,产生于我国耕地保护政策与城市发展政策的协调不足。因此,明确各级层面的统筹性空间规划及其上下衔接,是保障空间政策有效纵向传递、提高我国空间规划运行效率的关键。在这一背景下,规划重构或多规协同均是可行的模式。目前,我国主体功能区规划的推行正是基于多规协同的考虑,通过国家、省、地市层面以县级行政区为单元的保护与发展空间政策统筹,实现对其他空间规划序列的引导。但在目前主体功能区法律支撑缺位,地市层面主体功能区规划制度还不完善的背景下,其对空间规划的统筹作用未能明显发挥。另一方面,国务院推行的《省级空间规划试点方案》则是重构规划路径的尝试,通过“一张图、一套成果”的改革,简化空间规划结构,促进空间规划的对接。 **UPI**

参考文献

- [1] 张伟,刘毅,刘洋. 国外空间规划研究与实践的新动向及对我国的启示[J]. 地理科学进展, 2005, 24(3): 79-90.
- [2] LUUKKONEN J. Planning in Europe for 'EU'rope: spatial planning as a political technology of territory[J]. Planning Theory, 2014, 14(2): 1-21.
- [3] CASTELLS M. the rise of the network society, economy, society and culture[J]. The Information Age Economy Society & Culture, 1996: 389-414.
- [4] BRENNER N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000[J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [5] 王金岩. 空间规划体系论: 模式解析与框架重构 [M]. 东南大学出版社, 2011: 2-3.
- [6] ODPM. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development[R/OL]. London: Her Majesty's Stationery Office, 2005[2015-10-10]. http://www.sustainableaggregates.com/library/docs/10387_ODPM_planningpolicystatement.pdf
- [7] CULLINGWORTH J B, NADIN V. Town and country planning in the UK[M]// Town and Country Planning in the UK /. Routledge, 2001: 90.
- [8] ALBRECHTS L. Shifts in strategic spatial planning? some evidence from Europe and Australia[J]. Environment & Planning A, 2006, 38(6): 1149-1170.
- [9] LARSSON G. Spatial planning systems in Western Europe: an overview[M]. Ios Press, 2006: 7-8.
- [10] TEWDWR-JONES M. Spatial planning: principles, practices and culture[J]. Journal of Planning and Environment Law, 2004, 57(5): 560-569
- [11] 王金岩,吴殿廷,常旭. 我国空间规划体系的时代困境与模式重构 [J]. 城市问题, 2008 (4): 62-68.
- [12] BONTJE M. A planner's paradise' lost? Past, present and future of Dutch national urbanization policy[J]. European Urban and Regional Studies, 2003, 10(2): 135-151.
- [13] HOLGERSEN S. Spatial planning as condensation of social relations: A dialectical approach[J]. Planning Theory, 2015, 14(1): 395-402.
- [14] 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.
- [15] SALET W G M, KREUKELS A. Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European City-regions[M]. Taylor & Francis, 2003: 10-11.
- [16] KREUKELS T, POLLÉ E J. Urbanization and spatial planning in an international perspective[J]. Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 1997, 12(1): 135-163.
- [17] HEALEY P. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2004, 28(1): 45-67.
- [18] SHAW David, NADIN Vincent, WESTLAKE Tim. The compendium of European spatial planning systems[J]. European Planning Studies, 2007, 3(3): 390-395.
- [19] REIMER M, GETIMIS P, BLOTEVOGEL H. Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes[M]. Routledge, 2014: 7-8.
- [20] WILLIAMS R H. European Union spatial policy and planning[J]. SAGE-USA, 1997:121-124.
- [21] FALUDI A. European spatial planning[M]. Lincoln Inst of Land Policy, 2002: 5-8.
- [22] TAYLOR N. What is this thing called spatial planning?: An analysis of the British Government's view[J]. Town Planning Review, 2010, 81(2): 193-208.
- [23] COWELL R, OWENS S. Governing space: planning reform and the politics of sustainability[J]. Environment & Planning C Government & Policy, 2006, 24(3): 952-957.
- [24] COUCLELIS H. "Where has the future gone?" rethinking the role of integrated land-use models in spatial planning[J]. Environment & Planning A, 2005, 37(8): 1353-1371.
- [25] NEEDHAM B. 'Spatial planning as a design discipline: a paradigm for Western Europe?'[J]. Environment & Planning B Planning & Design, 2000, 27(3): 437-453.
- [26] ESPING-ANDERSEN G. The three worlds of welfare capitalism[M]. John Wiley & Sons, 2013: 12-15.
- [27] DCLG: Department for Communities and Local Government. National planning policy framework[R/OL]. London: The National Archives, 2012[2015-10-20]: 5-8. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf.
- [28] FENWICK J, MILLER K J, MCTAVISH D. Co-governance or Meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland[J]. Policy & Politics, 2012, 40(3): 405-422.
- [29] HM Treasury. Localism Act 2011[R/OL]. London: TSO: The Stationery Office, 2011[2015-10-10]: 6. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf
- [30] DCLG: Department for communities and local government. neighborhood planning[R/OL]. London: The National Archives, 2012[2015-10-18]:9. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229749/Neighbourhood_planning.pdf.
- [31] ALLMENDINGER P, HAUGHTON G. The evolution and trajectories of english spatial governance: 'Neoliberal' episodes in planning[J]. Planning Practice & Research, 2013, 28(1): 6-26.
- [32] 吴志强. 德国空间规划体系及其发展动态解析 [J]. 国际城市规划, 1999(4): 2-5.
- [33] FALUDI A. Spatial planning traditions in Europe: their role in the ESDP Process[J]. International Planning Studies, 2004, 9(2): 155-172.
- [34] DÜHR S, COLOMB C, NADIN V. European spatial planning and territorial cooperation[M]. Routledge, 2010: 128-130.
- [35] 王金岩. 空间规划体系论: 模式解析与框架重构 [M]. 东南大学出版社, 2011: 2-3.
- [36] REIMER M. Planning cultures in transition: sustainability management and institutional change in spatial planning[J]. Sustainability, 2013, 5(11): 4653-4673.
- [37] SHAW David, NADIN Vincent, WESTLAKE Tim. The compendium of european spatial planning systems[J]. European Planning Studies, 2007, 3(3): 390-395.
- [38] FARINÓS DASÍ J, MILDRE J. Governance of territorial and urban policies from EU to local level[J]. Final Report of EPSON Project, 2007, 2(2): 28-29.

- [39] HAUGHTON G, ALLMENDINGER P, COUNSELL D, et al. The new spatial planning: territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries[M]. Routledge, 2009: 89-90.
- [40] GALLEN T, ROBINSON S. Neighbourhood planning: communities, networks and governance[M]. Policy Press, 2012: 4-5.
- [41] 霍兵. 建立我国空间规划机制和方法的探讨[J]. 城市, 2002(2): 7-11.
- [42] 吴志强. 论进入 21 世纪时中国城市规划体系的建设[J]. 城市规划汇刊, 2000(1): 1-5.
- [43] 顾林生. 外国国土规划的特点和新动向[J]. 世界地理研究, 2003, 12(1): 60-70.
- [44] 魏广君. 空间规划协调的理论框架与实践探索[D]. 大连: 大连理工大学, 2012: 129-130.
- [45] 王磊, 沈建法. 五年计划/规划, 城市规划和土地规划的关系演变[J]. 城市规划学刊, 2014(3): 45-51.
- [46] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.
- [47] 段进. 城市形态研究与空间战略规划[J]. 城市规划, 2003, 27(2): 45-48.
- [48] 韩青. 空间规划协调理论研究综述[J]. 城市问题, 2010(4): 28-30.
- [49] 魏广君, 董伟, 孙晖. “多规整合”研究进展与评述[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 76-82.
- [50] 王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系: 现状, 问题与重构[J]. 经济地理, 2012(5): 7-15.
- [51] 林坚, 许超诣. 土地发展权, 空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014(1): 26-34.
- [52] 朱江, 邓木林, 潘安. “三规合一”: 探索空间规划的秩序和调控合力[J]. 城市规划, 2015(1): 41-47.
- [53] 牛慧恩. 国土规划、区域规划、城市规划——论三者关系及其协调发展[J]. 城市规划, 2004, 28(11): 42-46.
- [54] 何子张. 我国城市空间规划的理论与研究进展[J]. 规划师, 2006, 22(7): 87-90.
- [55] 杨荫凯. 国家空间规划体系的背景和框架[J]. 改革, 2014(8): 125-130.
- [56] 罗超, 王国恩, 孙靛雯. 我国城市空间增长现状剖析及制度反思[J]. 城市规划学刊, 2015(6): 18-27.
- [57] 马仁锋, 刘修通, 张婧, 等. 我国区域空间规划历程和指导思想演变的探讨[J]. 经济师, 2009(1): 38-39.
- [58] 王国恩, 郭文博. “三规”空间管制问题的辨析与解决思路[J]. 现代城市研究, 2015(2): 33-39.
- [59] 曲卫东, 黄卓. 运用系统论思想指导中国空间规划体系的构建[J]. 中国土地科学, 2009, 23(12): 22-27.
- [60] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
- [61] 蔡玉梅, 陈明, 宋海荣. 国内外空间规划运行体系研究述评[J]. 规划师, 2014(3): 83-87.
- [62] 林坚, 陈霄, 魏筱. 我国空间规划协调问题探讨——空间规划的国际经验借鉴与启示[J]. 现代城市研究, 2011(12): 15-21.
- [63] 韩青. 区域经济背景下的空间规划发展趋势分析[J]. 中国城市经济, 2010(6X): 219-220.
- [64] 魏广君. 空间规划协调的理论框架与实践探索[D]. 大连: 大连理工大学, 2012: 20-22.
- [65] VAN ASSCHE K, BEUNEN R, DUINEVELD M. Formal/Informal dialectics and the self-transformation of spatial planning systems and exploration[J]. Administration & Society, 2014, 46(6): 654-683.

(本文编辑: 许致)

(上接 116 页)

参考文献

- [1] Mayor of London. The London plan: spatial development strategy for Greater London[Z]. 2016.
- [2] Department of the Built Environment, City of London Corporation. City of London: local plan[Z]. 2015.
- [3] CULLINGWORTH Barry J, NADIN Vincent. Town and country planning in the UK[M]. London: Routledge, 2006: 147.
- [4] Department for Communities and Local Government. National planning policy framework[Z]. 2011.
- [5] English Heritage. Guidance on tall buildings[Z]. 2007.
- [6] Mayor of London. London view management framework: supplementary planning guidance[Z]. 2011.
- [7] Department of Planning and Transportation. St. Paul's & monument views: supplementary planning guidance[Z]. 2007.
- [8] City of London. Tall buildings evidence paper[Z]. 2010.
- [9] 王丹. 英国城市景观规划控制方法探析——以大伦敦地区为例[J]. 规划师, 2014(5): 114-119.
- [10] KEEBLE Lewis. Town planning made plain[M]. London: Construction Press, 1983: 70.

(本文编辑: 张祎娴)