

第一章 我国城镇化发展和 城乡治理的时代大势

一、

我国城镇化和城乡发展建设的现状格局

（一）取得的巨大历史性成就

（1）城镇化进程显著推进，城镇化水平持续提高。中国人多地少、资源紧张的基本国情，决定了必须走一条集约紧凑的城镇化发展道路。中华人民共和国成立以来特别是改革开放以后，我国城镇化和城乡发展建设取得了举世瞩目的成就。伴随着工业化进程加速，中国的城镇建设日新月异，数以亿计的人口在城镇生活就业。1978—2016年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.9亿人，城镇化率从17.9%提升到57.4%，年均提高1.02%；城市数量从193个增加到657个，建制镇数量从2173个增加到20883个。

（2）城市群发展格局初步形成。2016年，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以5.2%的国土面积集聚了23.0%的人口，创造了39.9%的国内生产总值，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。东部地区的山东半岛城市群、海峡西岸城市群，中部地区的中原城市群、长江中游城市群，西部地区的成渝城市群、关中城市群、北部湾城市群，东北地区的哈长城市群、辽中南城市群等都保持较快发展，对我国新型城镇化进程起到巨大的推动作用。

（3）城镇绿色发展水平不断提高。在城镇化发展建设过程中，各级政府一直高度重视城镇发展建设与生态资源环境保护之间的关系，陆续出台了一系列有力的政策和措施；大力推进生态城市和绿色低碳城区规划建设示范和试点，不断研究、探索和实践符合中国国情的绿色城镇化发展道路；大力推广海绵城市建设技术、绿色建筑节能技术等适用技术的应用，促进城乡空间的绿色化建造、运营和管理。2016年，全国城市建成区绿地率达到36.44%，人均公园绿地面积达到13.45m²。非石化能源占一次能源消费比提高到13.3%。全国338个地级以上城市中空气质量达标率达到24.9%，全国优良天数比例为78.8%，同比提高2.1%。

（4）城镇基础设施网络不断完善、承载力显著提升。城镇化地区综合交通网建设成效显著，2016年，高铁运营里程突破2万km，占世界总里程60%以上。大力推进城市公共交通建设，全国城市轨道交通已建成约3700km，城市公共电车和轨道交通年客运量超900亿人次。城市污水处理率达到92.4%，生活垃圾无害化处理率达到95%。全国农村生活垃圾处理率达到60%，生活污水处理率提高到22%。

（5）城镇公共服务供给能力不断提高。教育供给能力不断提高，2016年九年义务教育巩固率和高中阶段教育毛入学率分别达到93.4%和87.5%。城乡义务教育一体化加速推进，在公办学校就读的随迁子女比例达到80%，近12万名农民工随迁子女在居住地参加高考。城乡养老保险衔接有序开展，截至2016年底，基本养老、基本医疗、事业、工伤、生育保险参保人数分别达到8.9亿、7.5亿、1.8亿、2.2亿、1.8亿人。住房保障体系不断完善，2016年全国80%的市县将进城落户居民和稳定就业农民工纳入公租房保障。

（二）当前面临的突出矛盾和问题

1. 社会主要矛盾已经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

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为“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”。社会主要矛盾转化集中反映出我国社会发展新的阶段性特征,人民的需求从数量向质量、从单一向多元转变,不只是一是要解决温饱问题和物质文化需要,还要满足民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求。与此同时,我国经济发展不平衡、不充分的现象日益凸显,主要表现在几个方面:一是城乡发展不平衡,城乡居民收入差距扩大;二是地区、行业间差距不断拉大,不同省份人均 GDP 差距较大,行业间工资增长速度差异较大;三是经济结构仍有待改善,投资驱动经济模式有待转变;四是产业结构发展不平衡,第三产业发展不足;五是收入分配不平衡程度加剧。未来,社会从“数量短缺型”供需矛盾向“优质不足型”的供需矛盾转变,中国将走上更高质量、更可持续的城镇化道路。

2. 人口市民化任务艰巨,大量农业转移人口未能有效融入城市生活

根据《国家新型城镇化规划(2014—2020)》,到 2020 年,常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小 2%左右,努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,人口市民化任务艰巨。由于户籍门槛限制以及农村土地资产处理方式的不完善,大量农业转移人口难以融入城市社会,处于非农非城、半农半城的状态,市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的 2.34 亿农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受与城镇居民同等的基本公共服务。城镇内部出现新的二元矛盾,以及农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显,给社会经济发展带来诸多风险隐患^①。

3. 城市建设用地增长失控,用地结构和布局失衡,土地利用效率不高

随着人口的增长和经济总量的扩大,城市发展对土地的需求日益强烈,建设用地面积增长迅猛。2016 年,全国建设用地总面积 3906.82 万 hm^2 ,较 2015 年新增建设用地 51.97 万 hm^2 。城市建成区面积从 2000 年的 2.24 万 km^2 扩增至 2016 年的 5.43 万 km^2 ^②(图 1-1)。大量“城市建设用地”脱离城市总体规划的管控,形成规划外占地和土地指标的体外循环,如一些城市在总体规划确定的规划建设用地范围之外设立少则几平方千米,多则几十甚至上百平方千米的产业区、新区、新城,还有一些城市通过行政体制调整或者规划修编将农村区域纳入城市版图,使城市圈不断外移。尽管城乡规划法中明确规定“先规划后建设”“在城市总体

^① 中共中央国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020)[EB/OL]. [2014-03-16]. http://ghs.ndrc.gov.cn/zttpp/xxczhjs/ghzc/201605/t20160505_800839.html.

^② 原中华人民共和国国土资源部. 2016 年中国国土资源公报[EB/OL]. 2017. <http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb/201704/P020170428532821702501.pdf>.

规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区”，但现实中，往往采取先建设园区、新区，再修编总体规划的做法，将既有的开发区和城市新区合法化。

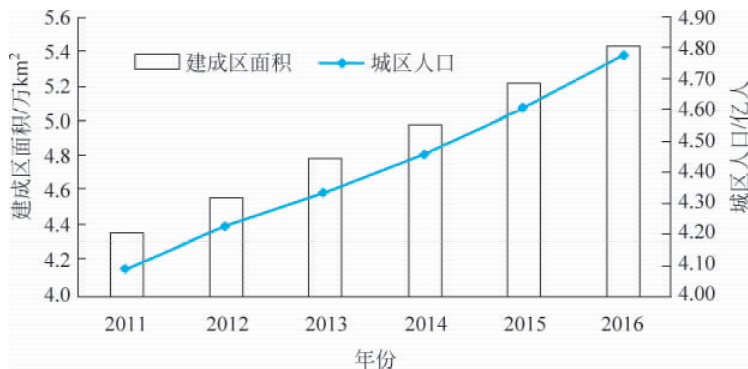


图 1-1 2011—2016 年全国城市建成区面积变化情况

在各类城市建设用地中，工业用地比例偏高，用地结构失衡。根据第二次全国土地调查结果显示，全国工业用地总面积为 253 万 hm^2 ，占全国城市建设用地面积的 31.3%，占全国建设用地总面积的 7.65%。工业用地在新增用地中的比重大幅高于其他类型用地，2016 年，51.80 万 hm^2 的国有建设用地供应量中，工矿仓储用地、商服用地、住宅用地和基础设施等其他用地供地面积分别为 12.08 万 hm^2 、3.46 万 hm^2 、7.29 万 hm^2 和 28.97 万 hm^2 （图 1-2）。中国工业用地占城市建设用地的比例，远大于发达国家相同城市化水平下的比例。比如，日本 1972 年全国工业用地占城市用地的比例为 10.34%，1981 年是 10.52%。

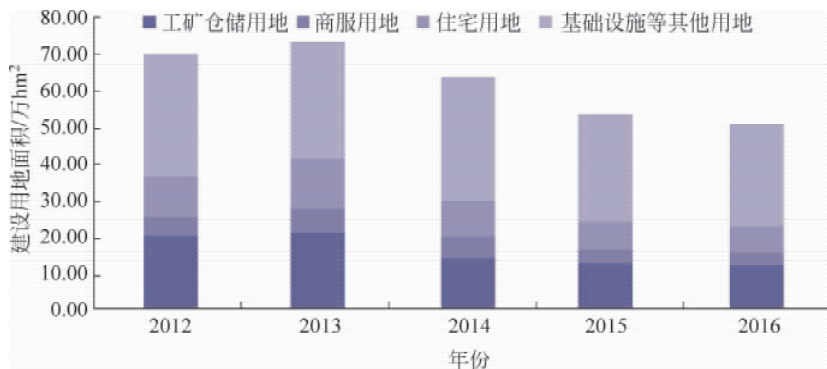


图 1-2 2012—2016 年全国各类建设用地变化情况

资料来源：原中华人民共和国国土资源部. 2016 中国国土资源公报. 2017

近年来城市建设用地不断扩张、开发区建设浪潮兴起，随之带来了部分开发区、工业园区都不同程度存在土地闲置和低效利用的问题。据统计，我国城镇土地 4%~5% 处于闲置状态，40% 左右被低效利用。处于低效利用状态的城镇工矿建设用地约 5000 km^2 ，占全国城市建成区的 11%^①。工业用地圈地规模大，开发利用和经济产出效益低，我国城镇工业用地

^① 胡存智. 5000 km^2 城镇工矿用地利用低效：“中国发展高层论坛 2014”——“包容而可持续的新型城镇化”分会场发言[EB/OL]. [2014-03-22]. <http://finance.sina.com.cn/hy/20140322/150818584673.shtml>.

容积率平均仅为 0.3~0.6^①。根据 2016 年度原中华人民共和国国土资源部通报的《国家级开发区土地集约利用评价情况》，483 个国家级开发区工业用地综合容积率平均为 0.88，最高的可达 2.59，最低仅 0.09；建筑密度最高达到 63.6%，最低仅为 7%；工业用地地均税收最高为 11908 万元/hm²，最低只有 1 万~2 万元/hm²。从总体数量看，有 54 个开发区综合容积率低于 0.50，占 11.2%；50 个开发区建筑密度低于 20%，占 10.4%；有 97 个开发区工业用地地均税收在 150 万元/hm² 以下，占 20.0%。有一些开发区的土地长期未利用，483 个国家级开发区中，有 75 个建成率不到 50%^②，其中甚至有不少设立时间较长的开发区，有些地区一个几万人口的县城，规划建设几十甚至上百平方千米的开发区，造成严重的土地资源闲置浪费问题。

4. 保障性设施和公共服务设施差异化供给不足，城乡配置不均衡

长期以来，受制于经济发展水平，基本公共服务设施供给总量不足，供给结构不合理，分配不均，教育、医疗、卫生、体育、文化等公共服务设施跟不上城市日益增长的需要，面向中低收入群体的保障性住房供应不足。近年来，我国不断加大财政对基本公共服务的投入，以增加基本公共服务的总量，但是，由于历史欠账太多，以及政府职能转变不到位，财政支出中用于公共服务的比重仍然偏低。

基本公共服务设施布局在城乡、区域之间存在相当大的差异，公共服务制度的城乡二元分割，以及不同地区经济社会发展水平的客观差距，导致城乡和区域间在义务教育、社会保障、公共基础设施、环境保障和公共卫生等方面存在明显的差别。例如在学前教育方面，农村地区的幼儿园供给不足、规模偏小、布局分散；城市中公办幼儿园数量偏少，民办幼儿园发展较快但收费过高，其门槛效应导致城市低收入群体、农民工群体的子女入学困难，偏离了基本公共教育的普惠性、公平性发展目标。在义务教育方面，多数农村地区的中小学教育设施布局分散，生源流失；中小城市中小学生的生源大量集聚但设施规模小、建设标准低、分布不均衡；大城市中小学的建设用地紧张、规模受限、建设水平分层化、与人口分布不匹配^③。

5. 基础设施承载能力不够，城市综合防灾设施能力不足

从总体上看，我国城市基础设施总量偏小，历史欠账较多，多数基础设施没有达到规范标准，供需矛盾较为突出。给水、排水、污水处理、垃圾处理等设施建设滞后于城市规模扩张引发的新增需求。特别是小城市，难以形成较为完善的城镇供水、排污、供电等基础设施建设。大城市相对突出的是公共交通发展不足，与小汽车等私人交通方式相比，公共交通的竞争能力明显不足。目前，我国大城市公共交通出行分担率平均为 20% 左右，远远低于发达国家水平，北京市、上海市公共交通出行比例也仅为 46%、37%。基础设施质量不高，部分基础设施陈旧老化，无法满足人民群众的需求。基础设施资源共享程度不够，由于条块分割，

① 陈伟,彭建超,吴群.城市工业用地利用损失与效率测度[J].中国人口·资源与环境,2015,02:15-22.

② 原中华人民共和国国土资源部土地利用管理司.国家级开发区土地集约利用评价情况通报(2017年度)[EB/OL]. [2017-12-20]. http://www.ml原因.gov.cn/zwgk/zytz/201701/t20170110_1426459.htm.

③ 黄明华,杨郑鑫,巩岳.县城义务教育阶段学校适宜性指标体系研究——以关中地区渭南市典型县城中小学为例[J].城市规划,2011(4):15-20,79.

不同领域、不同区域、不同系统之间的资源缺乏长期有效的共享机制,造成功能结构不合理、地区分布不均衡、资源配置效率低。

城市综合防灾设施能力不足,消防、人防、抗震、防洪、防潮、防地质灾害等场所和设施的规划建设滞后,城市安全问题日益突出。主要体现在:城市工程设施的防灾情况底数不清;城市单灾种防灾规划各自为政,缺少综合防御及城市群防灾体系;城市设防标准不均衡,早期工程设施防灾能力不足,历史欠账较多。重大工程、生命线工程等基础设施的抗灾能力不能满足城市发展需要,早期建造的水利电力设施、交通枢纽、城市管网等受当时防灾技术和经济条件的限制,抗御灾害能力很差,尚未能及时采取有效的监测、预警和加固措施。

6. 历史遗产的建设性破坏日趋严重,文化传承面临严峻挑战

近年来,特别是城市化进程中大规模的“旧城改造”运动,大幅改变了众多历史性城市的原有面貌,暴露出在历史文化遗产保护与利用方面的一些问题,主要表现在以下几个方面。

一是旧城空间形态及街巷肌理遭到破坏。很多城市的总体规划往往沿用单一中心的规划布局 and 传统的城市扩张模式,使城市中心区功能过分聚集,城区的扩展出现“摊大饼”趋势。穿城式交通道路的建设破坏了旧城空间形态及街巷肌理。

二是城市特色危机严重,“千城一面”的问题突出。不少城市规划设计手法抄袭趋同,追求大体量的建筑物、大规模的建筑群,导致城市面貌千篇一律,一些独具特色的历史性城市和历史街区被单调的新建筑群所淹没。一些建筑设计过分强调追求形式上的独特和怪异,与原有的整体环境极不协调,民族传统、地方特色逐渐失落。

三是“旧城改造”引发“建设性破坏”。一些城市为了追求经济效益最大化,对旧城区古建筑大拆大建,使文化遗产及其环境遭到破坏。一些城市的发展仅仅注重经济功能而忽略其中应有的文化质量,仅仅注重物质结构而忽视文化生态和人文精神,将旧城中的居民全部迁出,把民居改为旅游和娱乐场所,使历史文化街区失去了传统的生活方式和习俗,也失去了文化遗产原真性。

7. 自然资源利用粗放、生态环境压力大

中华人民共和国成立以来特别是改革开放以后,现代化建设取得突出成就,但同时也付出了巨大的资源环境代价,生态文明建设总体滞后于经济社会发展,发展与人口、资源、环境之间矛盾日趋加大,突出表现为资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化。城市粗放扩张的模式,不符合生态资源环境可持续发展的基本要求,对生态环境和生态资源都产生了极大压力。主要体现在以下几方面。

一是城市形态过度追求集中连片,与山水自然环境缺乏协调,对由自然山体、河道水系、优质良田、传统村落构成的生态系统造成破坏。

二是大规模的城镇开发建设导致自然生态空间不断减少。城镇化过程中,城乡建设用地用量快速增长,占用大量生态空间,农田保护压力日益加大。2015年,全国因建设占用、灾毁、生态退耕、农业结构调整等原因较2011年减少耕地面积23.99万 hm^2 ^①(图1-3)。

^① 原中华人民共和国国土资源部. 2016年中国国土资源公报[EB/OL]. [2017]. <http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb/201704/P020170428532821702501.pdf>

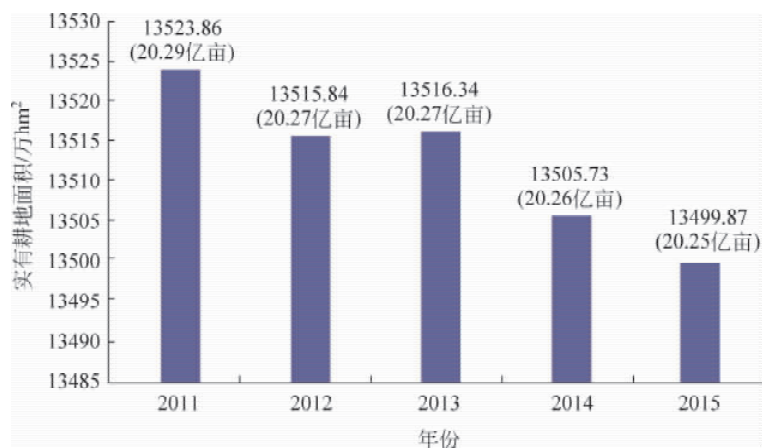


图 1-3 全国 2016 年末实有耕地面积变化

资料来源：2016 年中国国土资源公报

三是由于城市规模过大带来的水资源短缺、地下水超采等使得开发建设与生态资源环境的矛盾进一步激化。局部地区水资源过度开发，超过水资源可再生能力。部分城市不顾水资源条件，盲目上马高耗水项目，进一步加剧了水资源紧张状况。例如京津冀等城镇区域对地下水过度开采利用，造成大面积地下漏斗区。

四是水污染、土壤污染、空气污染的形势日趋严峻。全国出现大面积持续性爆发灰霾问题，部分特大城市的灰霾天数已经达到全年的 30% 以上。2015 年，全国 338 个地级以上城市（含直辖市、地级市、地区、自治州和盟）全部开展空气质量新标准监测，超标城市比例达到 78.4%，平均超标天数比例达 23.3%。根据张帆（2012）研究（表 1-1），我国 35 个大中城市样本中，22 个处在蔓延速度加快的恶化阶段^①。

表 1-1 城市蔓延阶段特征与代表城市

蔓延阶段	城市蔓延特征	代表城市
改善阶段	倒 U 形曲线的右端。近十年来随着城市规模的扩大，城市蔓延得到初步遏制	北京、上海、深圳、广州、天津、重庆、武汉、西安、哈尔滨
恶化阶段	倒 U 形曲线的左端。近十年来，随着城市规模的扩大，城市蔓延进一步加剧	石家庄、太原、呼和浩特、大连、长春、宁波、合肥、福州、厦门、南宁、昆明、海口、贵阳、南昌、济南、青岛、郑州、长沙、西宁、银川、乌鲁木齐、兰州
过渡阶段	倒 U 形曲线左端向右端逐渐变化的阶段。近十年间的前期阶段随着城市规模的扩大，城市蔓延在加快，但近几年有缓解趋势	沈阳、南京、杭州、成都

8. 乡村发展动力不足，亟待振兴

农村人口流失严重，人居环境建设基础弱，环境改善有限，乡村传统风貌等方面日渐衰

^① 张帆. 中国城市蔓延的影响因素分析——基于 35 个大中城市面板数据的实证研究[J]. 湖北社会科学, 2012, 05: 69-72.

失,面临着持续衰落的困境。我国部分地区农村的“空心村”问题已经比较突出,尤其是位置僻远、交通不畅、资源环境承载力弱的农村地区人口流失严重。同时,伴随着农民就业形势的多元化,农民生产生活方式与观念发生了显著变化,以往以农业单一生产为主的乡村地区,农民就业和增收途径不明确,收入不均衡等加剧了乡村人口的空心化。2016年有将近1.7亿农村人口(其中大多数为青壮年)离开家乡到城市工作,而我国农村人口中留守儿童、留守老人、留守妇女的总量达到1.37亿左右,浙江、江苏务农农民平均年龄已达到57岁。随着农民兼业化、脱农化趋势加剧,全国每年荒废的耕地近3000万亩。据统计2015年全国有6000万儿童、4700万妇女和5000万老人留守农村,在过去的25年里,中国2/3以上的农村小学已经关闭。

乡村社会治理“退化”,乡土文化“断裂化”,乡愁淡化和缺失,传统文化保护不足等问题亟待解决。第一,乡村基层自治能力不足,随着部分农民外出打工和举家搬迁,青壮年、精英人群流失严重,乡村自治主体缺失。第二,农村地区的公共产品有效供给不足,村民自治缺乏治理资源。第三,随着城镇化进程的快速推进,农村居民的需求及认知不断转变,同时城市人口、资金等资源进入乡村地区,打破了原有维系农村社会和谐的传统价值体系,乡土文化、人情社会关系网、建造方式和生活环境等也已发生改变。乡土文化由于缺乏代际有序传递,可能面临失传的风险。

二、

我国城镇化和城乡发展建设的总体趋势

(一) 城镇化速度逐渐放缓,城乡人口流动和格局出现新苗头、新倾向

改革开放以来,我国大规模、快速度的城镇化建设取得了举世瞩目的成就,据联合国统计数据显示,1960—2016年间世界城镇总人口增加了30.1亿,其中,中国城镇人口的增加值为6.6亿人,占全世界城镇人口增加值的22%^①。中国正在推进世界人类史上前所未有的乡村到城市的迁徙,是人类有史以来最大规模的城市化进程。中国的城市化影响和改变了世界城市化格局,据联合国的城市化研究数据表明,居住人口超过1000万的“超大城市”数量已从1995年的14个增加到2015年的29个,其中中国增加了5个,占全世界千万人口以上超大城市增加值的1/3^②。

但近年来我国城镇化速度逐步放缓,“十二五”期间全国城镇化速度年均增幅为20年来最低,城乡格局正逐步发生转变。随着农村地区的发展,农村人口进城意愿大幅降低,“十二五”以来我国农村劳动力转移速度下滑趋势明显,2016年外出农民工数量接近于零增长,依靠农村转移劳动力补充城镇劳动供给的格局将被打破。另外,全域旅游、特色小镇和美丽乡村建设促使乡村吸引力提升,随着乡村地区通信网络设施的进一步完善,城市人口崇尚自然、回归自然理念的日益增长,乡村地区对一些收入较高、自由职业、关注生活品质的城市人群的吸引力持续增加,局部地区出现乡村人口回流趋势。人们对三农问题的传统认知在逐步发生改变,大都市周边地区农村户口含金量在大幅提高,而城市居住证与城市户口的

① 联合国,世界人口展望:2017年修订版[R].2017.

② 联合国,2016世界城市状况报告,城市化与发展:新兴未来[R].2016.

差异越来越小,乡村地区的吸引力将进一步提升。从现实情况来看,生态环境资源富集的川滇黔渝等地区,在城镇发展放缓和乡村快速提升的双重效应下,乡村发展动力和活力正显著提升,城乡差距逐步缩小。

（二）城镇化发展的动能正在转换,城乡发展建设模式更加注重由外延扩张向内涵提升转变

伴随城镇化速度放缓,城市开发建设的传统动能正在消逝,房地产拉动、工业拉动、基建拉动的模式难以为继,城镇建设用地大规模扩张的动力在逐渐减小。生产力格局发生变化,城市扩张空间日益受限,要求城市探索更好的空间利用的新路径。中国处于从城市扩张向区域振兴和城市更新转变的关键点,而创新发展的新动能仍在积蓄中,城镇化的动力能否成功转换,决定着城镇化未来的长期发展趋势。

另一方面,快速工业化、城市化带来的低效工业用地、闲置用地、废弃用地,以及基础设施、公共服务设施建设滞后的短板,伴随城市扩张动力减弱的压力,推动城市发展建设重心出现了根本性的转折,增量市场规模收缩,市场正在步入存量价值时代。城乡发展建设的矛盾和任务,亦随之出现了根本性的变化。城市更新已经是不可忽视的议题,城乡发展建设应采取多种方式,加大存量建设用地挖掘潜力、促进低效利用土地再开发、提高土地集约节约利用水平。

（三）新一轮全球科技创新浪潮为城乡治理体系的改革提供了有力支撑

近年来,全球科技的发展对城乡治理影响深远,以计算机、遥感、数字通信为代表的现代信息技术在城市规划行业得到了广泛的应用和发展。超级计算机和云计算技术提升了城市智能化管理的集中控制能力,云计算被纳入行业信息化建设不可或缺的技术方案予以考虑;大数据技术支撑了科学决策,可以实现海量城镇化运行监测数据的收集、存储、管理、分析、挖掘和应用,归纳并演绎城市发展规律;量子通信技术具有传统通信方式所不具备的绝对安全特性,并提升了城市智能化管理的信息传递和即时反应速度;物联网技术实现了万物互联,实现城镇化运行动态监测精准管理;基于三维地理空间的城市信息模型“CIM+”技术实现了城市全息化模拟仿真,人工智能技术重构了城市治理的行为模式。

信息技术带来了规划思维理念、规划技术方法、规划管理决策方式的全方位变革。规划思维理念从“目标导向”转变为“问题导向”,从经验参照法转变为系统分析法,从“蓝图式”规划转变为“动态过程式”规划。规划技术方法有了多元的数据渠道和数据类型,使我们能够更加全面、及时地认识和表征城市状态、发现城市问题。规划编制方法从“自上而下”向“自下而上”转变,规划参与主体更加多元,传统的精英规划将逐渐让位于广泛、开放和多元协同的公众参与。规划管理决策方式由被动转向主动,由模糊决策、经验决策转向精准科学决策,我们对城市问题的应对能力不断提升。

（四）空间规划治理成为全面提升政府执政能力的重要组成部分

全面提升政府执政能力,成为中国当前重大时代命题和紧迫任务之一,是增强国家治理

现代化主体的前提,是引领国家治理现代化的基本要求,是国家治理现代化的重要组成部分^①。空间规划治理是全面提升政府执政能力的重要抓手,我国空间规划治理的工作重点主要体现在两方面:一方面是要强化落实刚性管控要求,切实将对核心资源的刚性管控要求落实到对下层规划管理和实施的有效指引中,保住发展底线,形成可持续的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式;另一方面,应对全球化主导下市场经济的瞬息万变,落实供给侧结构改革,结合“放管服”要求,加强空间发展的弹性应对能力,为地方发展留出足够合理的弹性空间。

三、国家空间规划体系的现状格局和症结性问题

(一) 我国空间规划体系形成以国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划“三规”并重,其他规划互为补充的格局

空间规划(spatial planning)的概念在20世纪80年代开始大量出现,以1999年欧盟的《欧洲空间发展展望(European Spatial Development Perspective, ESDP)》的正式出版为标志,空间规划的规划理念与实践在欧洲得到快速发展,并在全球空间规划领域产生了巨大影响。对于空间规划的概念,各类机构基于不同视角给出了不同定义:欧洲理事会(Council of Europe, COE)认为“区域空间规划是经济、社会、文化和生态政策在空间上的体现,目标是为了实现区域的平衡发展以及空间安排,是一种跨领域的、综合性的规划方法”;英国首相办公室(Office of Prime Minister, ODPM)认为“空间规划超越了传统的用地规划,致力于通过相关政策制定和项目协调整合来促使用地空间影响空间功能和性质”;欧共体委员会(Commission of the European Communities, CEC)等机构也对空间规划进行了各种定义,其共通之处在于将空间规划看成是协调空间发展、整合目标、对空间要素进行综合或专项安排的技术手段和政策方法,空间规划的职能不再局限于用地空间的安排,而被视为整合各类政策的重要空间手段^②。

经过多年的探索实践,我国空间规划类型不断丰富,主要包括城乡建设规划、经济社会发展规划、国土资源规划、生态环境规划、基础设施规划、海洋功能区划等,各类空间规划逐渐成为各级政府、各主管部门实施空间开发行为管治的重要手段^③。但实事求是地说,我国迄今尚未建立严格意义上统一的国家空间规划体系,现有的空间规划体系庞杂且不健全,众多空间规划自成体系,部门规划之间缺乏衔接与协调。横向来看,各类规划数量众多、衔接不够;纵向来看,部门规划自成体系、不断扩张^④。

2018年3月,在十三届全国人大一次会议上,国务院新一轮政府机构改革中新组建的“自然资源部”,囊括了原来8个部委的自然资源监管职能和空间规划职能,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职能,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,第一次

① 黄红莉. 提升中国共产党执政能力研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2012.

② 许景权, 沈迟, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017, 33(2): 5-11.

③ 杨荫凯. 国家空间规划体系的背景和框架[J]. 区域经济, 2014(8): 125-130.

④ 许景权, 沈迟, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017, 33(2): 5-11.