

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20210208

· 资源利用 ·

国土空间规划:发展历程、治理现状与管制策略*

陈磊^{1,2*}, 姜海²

(1. 西华师范大学管理学院, 四川南充 637002; 2. 南京农业大学中国资源环境与发展研究院, 江苏南京 210095)

摘要 [目的] 国土空间规划是推进“多规合一”, 加强自然资源管理的战略保障, 也是新时代发展亟需破解的关键性问题, 对完善我国空间治理体系、协调经济高质量发展与绿色发展关系具有重要意义。[方法] 文章基于当前国土空间规划现状和学术研究前沿, 采用文献分析法和归纳总结方法探讨国土空间规划发展历程、治理结构、现实问题及其管制策略。[结果] 我国国土空间规划正处于“发展完善阶段”, 具有规划种类多、内容交叉重叠、多头管理等特征, 表现为“五级三类”规划管理体系下“自上而下”的多部门规划并行治理结构, 其现实问题集中于“规划体系与管理体制不完善, 法律法规体系不健全”“规划编制实施规范不一, 规划协调衔接度不高”“规划执行理念相对较弱, 规划统筹协调力度不强”等方面。[结论] 我国国土空间规划的重点在于建立并完善国土空间规划体系, 厘清各项规划内容、作用、地位及其相互作用关系, 编制上位国土空间规划满足顶层管制所需, 综合推进并完善国土空间规划运行机制、实施路径及其配套政策体系, 确保国土空间规划实施成效, 促进新时期经济社会发展与生态保护关系协调。

关键词 国土空间规划 内涵 发展历程 治理结构 现实问题 管制策略

中图分类号: F301.2 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2021]02-0061-08

0 引言

国土空间规划是优化生态环境保护、保障粮食安全、促进国土资源集约利用的国家意志导向, 是推进生态文明建设的关键举措。改革开放以来, 我国城镇化和工业化水平不断提升, 作为自然资源禀赋稀缺而经济发展快速的国家, 在取得举世瞩目成就的同时, 面临着一系列可持续发展问题^[1]。随着对不同类型自然资源整体认识深化, 城乡资源要素配置内在联系和统筹发展战略意义凸显, 生产、生活、生态空间冲突与协调发展机制重新认识, 土地综合开发利用与资源修养、生态修复关系重新平衡, 均要求适度拓展国家自然资源管理范畴, 建立整体性、空间性、包容性更强的国土资源管理体制。因此, 国家根据新时代需要组建自然资源部, 赋予其“建立空间规划体系并监督实施”的重要职责, 指出要强化国土空间规划管制力度, 提升空间管制效率。

当前, 我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段, 国土空间规划不仅在我国社会经济发展过程中占据着举足轻重的现实性和战略性作用, 而且是我国政府国土资源监管与治理能力的重要体现。长期以来, 我国国土空间规划涉及土地利用规划、城乡规划、生态功能区规划以及主体功能区规划等^[2], 各项规划关系错综复杂, 仍有进一步完善的必要性。加之我国有关国土空间规划的研究时限较短, 其理论基础、认知分歧、管理体制等有待进一步厘清与探究。鉴于此, 文章从国土空间规划基本内涵入手, 提出我国国土空间规划发展历程(阶段), 阐释国土空间规划治理结构, 指出国土空间规划亟待解决的关键性问题, 并试图从运行机制、实施路径和政策体系方面提出初步解决设想, 以期完善我国国土空间规

收稿日期: 2019-05-13

作者简介: 陈磊(1990—), 男, 四川德阳人, 博士、讲师。研究方向: 土地经济与政策、国土空间规划。Email: chenlei024@cwnu.edu.cn

* 资助项目: 江苏省自然科学基金面上项目“县域国土空间主体功能区治理的优势区原理及运用机制——以江苏赣榆为例”(BK20201326); 江苏省社科基金项目一般项目“技术理性与制度权威冲突融合视阈下空间规划演进的理论与实践研究”(20GLB011); 中央高校基本科研业务创新项目资助“技术理性与制度权威的冲突与融合: 国土空间规划演进的一个解释框架”(SKCX2020003)

划体系、协调经济社会发展与国土资源保护提供一定的理论参考和借鉴。

1 国土空间规划的基本内涵

空间规划是社会经济发展到一定阶段后,为解决空间矛盾采取的政策措施与工具^[3],涉及经济、文化和生态等诸多要素,是地理上的一种特定表达形式^[4],国际上通常称之为城市规划、区域规划等。有美国国土空间规划概念的界定,学界认知不一。众所周知,国外一些发达国家(或地区)国土空间规划实施具有较长历史,具备完善的国土空间规划体系,如德国、荷兰实行“垂直”空间规划体系引导社会经济活动在空间范围内合理利用土地^[5-6];韩国采用“圈状”空间管制计划解决国土空间布局问题^[7]。而我国工业化初期城市规划“一规主导”、中期与土地利用规划“双规并行”,而新时期面对资源环境要素约束、空间结构布局矛盾,以空间可持续利用、资源配置效率最优为目标,实施国土空间管制“多规合一”,以协调国土开发、经济建设、生态保护、社会发展之间的关系。

国土空间规划是一种社会性规制概念范畴^[8],集中表现为:第一,体现国家意志,具备政府治理能力导向;第二,为协调或解决国土资源与社会发展、经济建设和生态保护之间的空间矛盾;第三,它是一种政策措施、工具或计划,其目的在于优化国土空间格局、强化国土空间开发管制、提升国土空间利用效率。那么,国土空间规划(National Territory Spatial Planning)可理解为:一个国家或地区,在遵循国民经济、社会发展和生态文明建设总体目标与战略需求的基础上,依据法定程序而制定的有关国土资源空间布局、开发、管制与保护的一项政策工具或实施计划。

2 我国国土空间规划的出现与发展历程

有关国土空间规划实施最早可追溯到1935年我国地理学家胡焕庸提出的“胡焕庸线”^[9],该线探究了国土开发与人类活动在空间上的集聚分布规律。1949年新中国成立后,优化国土空间格局、规范国土空间开发秩序的理念一直贯穿着整个国民经济与社会发展过程。基于国家政策文件出台与实施,我国国土空间规划经历了“萌芽阶段—逐步成型阶段—试点探索阶段—发展完善阶段”4个阶段(图1)。

2.1 萌芽阶段

新中国初期,百废待兴,为系统地厘清并掌握全国自然资源基本状况及其分布规律,中央筹备并成立地质矿产资源管理部门,组织开展了大规模的有关自然资源数量、质量等方面的科学考察和研究工作。到了20世纪80年代初,面对全球日益突出的生态环境问题,联合国世界环境和发展委员会(WCED)提出可持续发展战略。届时,国内学界和决策管理部门也深刻地认识到合理开发与利用自然资源、加强生态环境保护的迫切性。因此,国家在全国范围内先后开展了有关土地资源、水资源、农业资源等资源综合生产潜力测度及相关研究,并进行了农业区域划分。同时,结合国土整治任务要求,进行了区域资源开发与经济发展相关研究。这为我国国土空间规划奠定了资源基础,并提供了科学依据。

2.2 逐步成型阶段

为了加强国土规划工作,1987年1月《土地管理法》正式实施,土地利用总体规划得以确立。同年8月,国家计委印发的《国土规划编制办法》确定了国土规划任务,明确地区自然资源布局与开发规模以及人口、生产与城镇格局。同时,为确定城市规模及其发展方向,1989年出台《城市规划法》,制定并实施城市规划。1990年国家计委牵头编制的《全国国土总体规划纲要(草案)》,由于诸多原因,该草案未正式获得国务院批复,但其南水北调、三北防护林等有关国土开发、整治与保护的工程仍得以实施,这些国土空间开发战略性思想对后来我国国土资源开发与空间布局产生了较为深远的影响。1998年3月九届人大一次会议第三次全体会议表决通过《关于国务院机构改革方案的决定》,组建国土资源部,明确了其对土地、矿产、海洋等自然资源的规划、管理、保护与利用,承担优化配置国土资源、规范国土资源市场秩序等职责。这标志着我国国土资源管理工作正式步入正轨,为开展国土空间规划实施工作提供了

有力保障。

2.3 试点探索阶段

随着国家区域发展总体战略的深入,21世纪初期我国逐步开展了国土资源规划试点工作。2001年8月国土部印发《关于国土规划试点工作有关问题的通知》,首先在深圳、天津两市开展国土规划试点工作。2003年6月国土部印发《关于在新疆、辽宁开展国土规划试点工作的通知》,国土规划试点工作又在新疆、辽宁等地开展。2004年9月,广东省也被纳入国土规划试点。这些试点工作相继取得了一系列成果。随着试点工作不断进行和社会主义市场经济深入发展,此阶段国土空间规划也逐步发展。“十一五”期间为满足经济发展需要,更好的优化国土空间格局和加强管理,2008年起国土部陆续在重庆、广西、福建等地部署试点工作。同年,为协调城乡空间布局,第十届全国人大常委会通过并实施《城乡规划法》,废止1989年的《城市规划法》,开展城乡规划工作。2010年12月发布第一部全国性国土空间规划《全国主体功能区规划(2011—2020年)》,在国家层面上明确划分了主体功能区^[10],提出切合区域实际的发展策略。这为国土空间规划产生了积极影响,但存在规划实施落地难、保护主题模糊等问题。为此,2013年初国土部、发改委共同组织编制的《全国国土规划纲要(2014—2030年)(草案)》确定了未来国土开发、分类保护、综合整治、配套政策完善等任务。2013年11月中共十八届三次会议通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出建立“空间规划体系,划定生产、生活、生态开发管制边界”,“统一行使国土空间用途管制职责”。这确立了国土空间规划基础性、综合性和战略性作用。2014年8月4部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,提出在旅顺口区等全国28个市县开展“多规合一”试点,以探索“多规合一”思路和完善市县空间规划体系,但由于实施过程中采用“拼凑模式”来“合一”规划造成其标准与流程并不统一^[11]。

2.4 发展完善阶段

面对资源约束趋紧等严峻形势,国家提出生态文明建设理念,加强国土空间源头保护在生态文明建设中占据主导地位。因此,为寻求适应时代要求的国土空间规划体系,中共中央、国务院在新形势下进一步开展了工作部署。2015年4月《关于加快推进生态文明建设的意见》指出“国土是生态文明建设的空间载体。要坚定不移地实施主体功能区战略,健全空间规划体系,科学合理布局和整治生产空间、生活空间、生态空间”。同年9月,《生态文明体制改革总体方案》提出构建“以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。这为实现上下联结、规范统一的国土空间规划工作提出了新的更高要求。因此,中共中央、国务院在2016年12月进一步出台《省级空间规划试点方案》,在明确空间规划试点目标、主要任务等内容的基础上确定河南、浙江等全国9个试点省份。2017年1月国务院印发的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》对国土空间开发等作出总体部署与统筹安排。同年10月,《中国共产党第十九次全国代表大会报告》指出建立“国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策”,在一定程度上把国土空间规划提升到了制度层面。2018年2月中共十九届三次会议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,组建自然资源部,统一行使“所有国土空间用途管制”等职责,“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”,这使得国土空间规划得到深入规整与完善。同年8月,中共中央办公厅发布了自然资源部“三定方案”,明确提出成立国土空间规划局,负责“拟定国土空间规划政策,承担建立空间规划体系工作并监督实施”。至此,我国国土空间规划已形成权威机构(或部门)统领管理职能时代。随后,2019年5月中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出了国土空间规划的总体要求、总体框架和编制要求等,为我国国土空间规划的编制提供了重要依据。

在这一发展历程中,我国国土空间规划虽然在逐步推进与完善,但仍处于纵横交错的状态,尚未形成统一有序的格局体系,国土空间规划实施任重道远。与此同时,伴随着经济社会快速发展、科技水平不断革新,使得人地关系在时空格局上发生着巨大变化,对强调生态优先、人本理念的国土空间规划提

出了更具时代意义的更高要求。

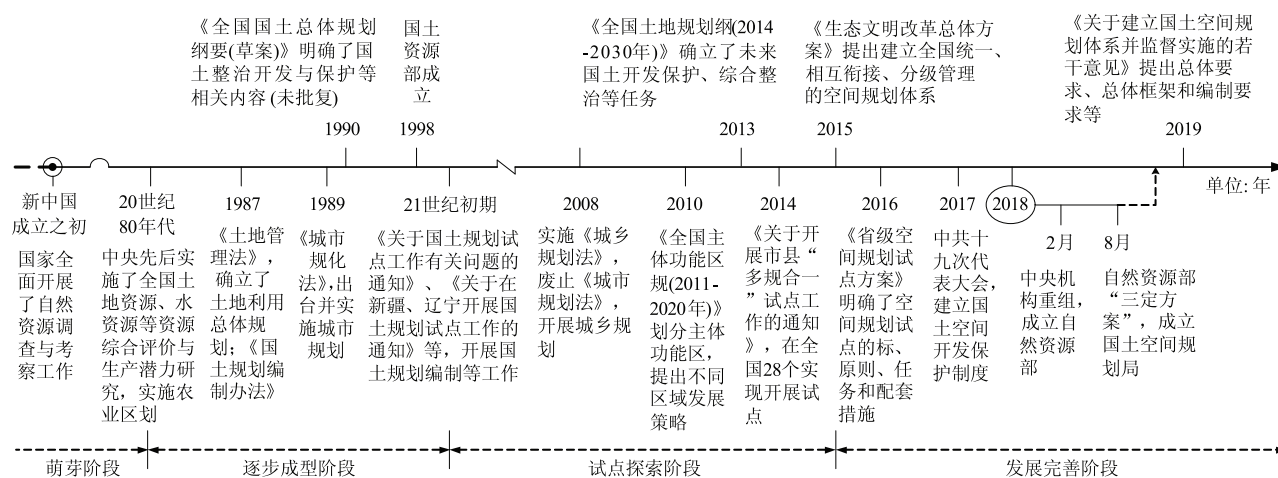


图1 新中国成立以来我国国土空间规划发展重要节点时间轴

3 我国国土空间规划治理结构与现实问题

3.1 国土空间规划治理结构

“治理结构”原属法律用语,《辞海》将其定义为(公司)权力机关的设置、运行及权力机关之间的法权关系。国土空间规划治理结构可理解为为实现资源空间配置的有效性,各层级政府(及相关主管部门)以国土资源合理保护与有效利用为关键点,从空间要素统筹、空间效率提升等方面出发的国土空间管理权责关系或体系。目前,我国国土空间规划治理结构包括国家、省级和市县三大层面,具体为“五级三类”规划管理体系——“五级”为建立国家级、省级和市县级国土空间总体规划,并结合各地实际编制乡镇级国土空间规划;“三类”包括总体规划、详细规划和专项规划。在国土空间用途管制与治理过程中,国家和省级规划起宏观指导作用,市县及以下规划起基础依据作用。在我国,空间规划范畴落地于专项规划,是以国土规划、环境规划和其他规划的“三规”治理体系为支撑。因此,目前我国国土空间规划表现为“五级三类”规划管理体系下“自上而下”的多部门规划并行治理结构,各级各类规划编制、实施与管理是以自然资源主管部门及政府为主,形成了不同(层级)部门规划与实施主体(图2)。

空间规划范畴的土地利用规划、城乡规划、主体功能区规划和环境规划具备共同特性,相互作用^[12]。国土空间规划是以国土资源为特定领域的空间规划,要健全和完善我国国土空间规划体系,离不开这一系列错综复杂(专项)规划的支撑作用。虽然这一系列规划编制都大致经历了任务下达、大纲编写与审批、规划编制与审批等阶段,并通过实践调整优化规划方案,是一个动态过程,但其编制和实施主管部门不尽相同^[13],如土地利用规划编制和实施主体是国土行政主管部门,城乡规划编制和实施主体是政府及相关行政主管部门,环境规划编制和实施主体是环保行政主管部门等,同时在各项规划编制、审批以及管理过程中,市级、县级和镇级人民政府及其相关部门也承担着诸多组织协调任务。

3.2 国土空间规划现实问题

虽然我国有关国土空间规划的管制工作在不断完善,但受快速城镇化和工业化影响,加之缺乏长期且专门的顶层设计,我国编制国土空间规划所面临的现实问题集中表现在以下几个方面。

3.2.1 规划体系与管理体制不完善,法律法规体系不健全

各部门规划体系的设置通常是以行政层级为依据,自上而下形成多个级别开展规划编制与实施工作^[14],虽然各项规划联系紧密,但存在部门分割、事权分散等问题,造成规划格局无序。然而,事权清

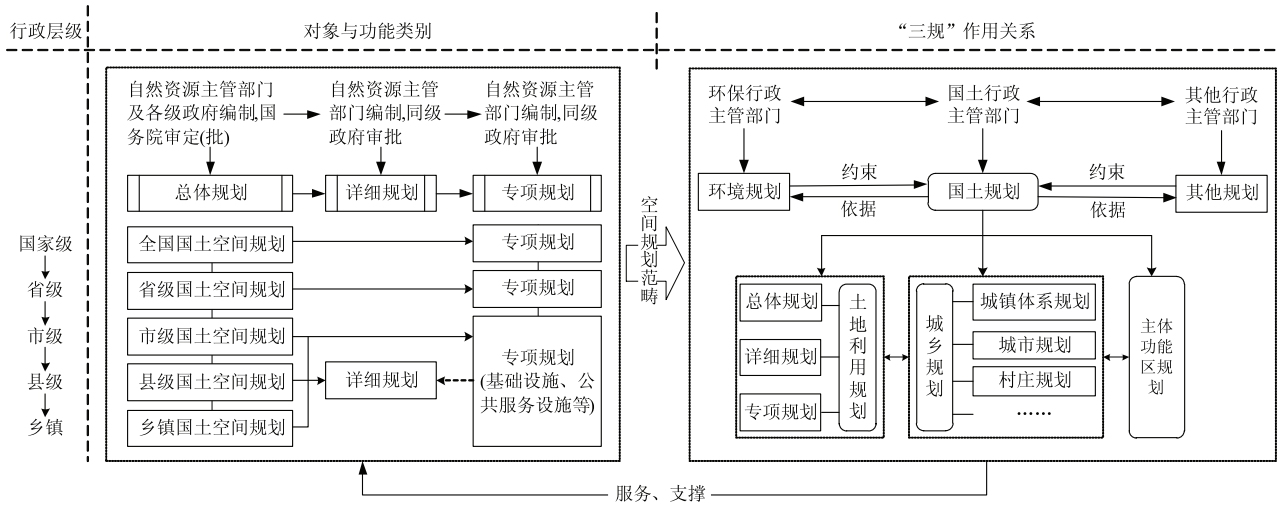


图 2 我国国土空间规划治理结构

晰、有效衔接的管理体制才能推进空间规划高效协调运作^[15]。但由于管理主体不一、职责交叉重叠，加之管理带有一定的“计划经济”色彩^[11]，致使国土空间规划尚不能有效地适应我国社会主义市场经济发展要求。目前，虽然我国有关国土规划的现有法律法规及其政策制度文件已对国土规划及其相关规划做了大量的规定，但尚未形成完整统一的保障体系，在形式与内容上均存在不足之处，如“三规”中仅《城乡规划法》（2019最新修订）明确了城乡规划法律地位；《土地管理法》（2017最新版）虽编制了土地利用规划内容，但与城乡规划相比，没有专门的法律，地位可能相对较弱。

3.2.2 规划编制实施规范不一,规划协调衔接度不高

从我国规划现状来看，不同部门规划编制侧重点不同、实施标准与规范不一、部门职能分工不明确，使各项规划之间相互牵制。目前，我国空间规划呈现出以土地利用规划、城乡规划、主体功能区规划等为主的国土规划、以生态环境保护为主的环境规划和其他规划的“三规并立”规划局面，缺乏综合性和统一性的空间规划协调机制，使得规划协调度与衔接性较差，这直接造成规划实施难以对国土资源空间开发与布局提供长远且有效的指导作用。同时，各项规划编制过程中所强调的重点各异，如土地利用规划重点关注耕地资源保护，城乡规划主要关注城乡建设，环境规划强调生态环境治理与保护，在用地结构、功能、空间布局中缺乏充分地交流、各司其责，难免造成在实施过程中各项规划工作（包括用地标准、统计口径等）步调不一、缺乏协调等问题，导致各主管部门之间出现利益纠葛、责任推诿等现象，最终使得各项规划实施无法有效达到预期目标。

3.2.3 规划执行理念相对较弱,规划统筹调控力度不强

长期受经济建设中心思想的影响，过去的各项规划通常把经济增长作为规划编制标杆，对社会发展、生态保护问题关注力度不够^[16]，导致了规划实施不力等一系列现实问题。虽然后期在规划编制中逐步使得民生等社会问题、生态环境保护问题得以关注，但社会法制建设不完善或贯彻力度不够、部分地区生态安全意识仍然较弱，缺乏有效的约束力和执行力。同时，规划内容说明相对模糊，内容深度不一，一定程度上缺乏可操作性，实施不易落地。盲目追求经济建设，脱离规划本身且未严格遵循土地利用总体规划，造成区域建设扩张蔓延加速，致使土地刚性需求居高不下，土地供需矛盾加剧，加之与上一级国土规划及其相关规划衔接不当、管控不力，最终导致农业生产空间、生态用地空间备受挤压，造成城镇建设、农业生产与生态保护在空间配置上的问题突出，使得不同空间尺度的社会经济建设与生态保护关系不尽协调。

4 我国国土空间规划管制策略

面对当前我国国土空间规划现实问题,为有效协调空间内部资源要素关系,加大国土空间治理,提高国土资源配置效率,实现社会、经济、生态协调发展,从运行机制、实施路径和政策体系三大方面对我国国土空间规划管制进行初步思考。

4.1 运行机制

国土空间规划编制与实施过程中,政府在区际利益之间发挥的作用不足,多元主体参与的利益矛盾突显,强化区际多元主体参与、利益协调机制势在必行。区际利益矛盾多表现为跨区的区域公共问题,应进一步构建以“行政区”和“公共治理组织”为主体的多部门协同工作机制,健全区际利益协调分配机制^[17]。同时,以往以经济增长为单一目标的绩效考核体系中,各地区把国土空间规划编制与实施的注意力多放于土地所能创造的经济价值上,这不可避免地忽略(或造成)生态环境问题。因此,要建立包括经济效益、社会效益、生态效益在内的综合绩效评价机制。在生态文明建设理念指导的当下,应特别注重实施生态绩效考核机制以适应空间规划的时代要求,并完善生态考核标准及其内容,切实加强生态空间管控和分级管理力度。此外,为克服市场经济环境下的诸多不确定性因素,国土空间规划更应注重“过程性”规划,通过建立国土空间规划反馈与动态更新机制^[18]适应区域社会经济发展态势演变,以适时对国土空间规划进行调整与完善。

4.2 实施路径

我国国土空间规划实施路径应首先放在国土空间规划体系和法律法规方面,这是我国开展国土空间规划编制与实施工作的关键性依据与前提。完善我国国土空间规划体系要以国土空间规划为基础规划构建多元模式空间体系以确保国土空间要素的高度统筹。通过整合各类空间规划,在依据资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价的“双评价”基础上编制“五级”统一的空间规划体系,重点明确各项空间性规划的地位与作用,正确处理好国土空间规划顶层设计中“分合、条块、收放、编施”四大关系^[19]。然而,国土空间规划体系完善并不是一朝一夕之事,其关键应落实在国土空间格局区域划分这一要素上^[20],通过明确界定城镇建设、农业生产、生态保护空间管控范围、边界、责任主体、技术方法等,落实区域协调发展、空间有序扩张的规划目标,厘清宏观地域分区、中观功能分区和微观类型分区的重点与难点,以规范空间开发秩序,优化空间开发格局,推进国土空间规划体系的完善。同时,开展国土空间规划立法是提高我国空间规划和治理能力的关键。通过适时协调并衔接有关国土空间开发与利用、生态环境保护、资源要素管控等各类法律法规,启动专项《(国土空间)规划法》立法工作并明确其基础法律地位,并进一步完善《土地管理法》《城乡规划法》等法律法规,以确保我国国土空间规划法律法规体系的完备性,优化空间规划体制职能。

4.3 政策体系

科学且应时境的政策体系是开展我国国土空间规划的重要保障。我国国土空间规划建设可考虑将国土规划与自然资源管理职能“重心”下放,赋予省级及以下行政主管部门更多的自主权,通过下放经济、社会管理相关事项,提高地方政府及部门事权处治能力^[21]。在完善管理体制和主体事权的基础上,制定差别化管控细则,加快“三线三控”“多规合一”专项配套政策制定,以适应城镇建设、农业生产和生态保护所需,推进以国土资源空间开发与利用保护为核心的生态文明制度建设。创新国土空间分区体系和制度设计,构建符合市场经济体制需求的国土空间管制分区和政策引导相结合的治理政策体系,差别化实施不同类型分区考核、财政支付转移等的管理模式^[22]。国土空间规划编制应注重规划的正义性和效益价值^[23],维护社会公民的空间权力与基本利益,特别注重经济建设高质量发展与生态环境保护之间的协调关系。同时,注重包括公众参与在内的监管制度构建,明确监管实施主体的权责,厘清中央、省级、市县监管责任关系,确保“五级”规划符合中央大政方针政策。转变以经济效益为导向的规划编制模式,引

导地方政府加强生产、生活环境保护,提高社会公共服务水平,进一步推进财税体制、金融政策、产业政策、法律政策等内容的调整与完善。

5 结论

国土空间规划是推进“多规合一”,加强自然资源管理的战略保障,也是新时代发展亟需破解的关键问题,对完善我国空间治理体系、协调经济高质量发展与绿色发展关系具有重要意义。该文从国土空间规划内涵入手,较为系统地探析了我国国土空间规划发展历程、治理现状、管制策略。我国国土空间规划大致经历了“萌芽阶段—逐步成型阶段—试点探索阶段—发展完善阶段”4个阶段,具有规划种类多、内容交叉重叠、多头管理等特征,表现为“五级三类”规划管理体系下“自上而下”的多部门规划并行治理结构。我国编制国土空间规划正面临着“规划体系与管理体制不完善,法律法规体系不健全”、“规划编制实施规范不一,规划协调衔接度不高”“规划执行理念相对较弱,规划统筹协调力度不强”的现实问题。为有效协调空间内部资源要素关系,加大国土空间治理,其重点在于建立并完善国土空间规划体系,在现行空间规划治理结构下厘清各项规划内容、作用、地位及其相互关系,通过编制上位国土空间规划以满足顶层管治所需,推进完善国土空间规划运行机制、实施路径及其配套政策体系,以确保我国国土空间规划顺利、有效实施,促进新时期经济建设、社会发展、生态保护关系更加协调。当然,国土空间规划体制改革与体系构建不是一蹴而就的,需要在实践中适时调整、不断完善。

参考文献

- [1] 黄金川,林浩曦,漆潇潇.面向国土空间优化的三生空间研究进展.地理科学进展,2017,36(3):378-391.
- [2] 周小平,赵萌,钱辉.协同治理视角下空间规划体系的反思与建构.中国行政管理,2017(10):10-15.
- [3] 蔡玉梅,高平.发达国家空间规划体系类型及启示.中国土地,2013(2):60-61.
- [4] Louis A, Patsy H, Klaus R K. Strategic spatial planning and regional government in Europe. Journal of America Planning Association, 2003(2): 113-129.
- [5] 王筱春,张娜.德国国土空间规划及其对云南省主体功能区规划的启示.云南地理环境研究,2013,25(1):44-52.
- [6] 杨伟民.发展规划的理论和实践.北京:清华大学出版社,2010.
- [7] 金相郁.韩国国土规划的特征及对中国的借鉴意义.城市规划汇刊,2003(4):66-72.
- [8] 蔡银莺,张安录.国土空间规划的规制效率及溢出效应研究进展.中国土地科学,2011,25(10):89-94.
- [9] 胡焕庸.中国人口之分布——附统计表与密度图.地理学报,1935(2):33-74.
- [10] 高国力.我国主体功能区规划的特征、原则和基本思路.中国农业资源与区划,2007,28(6):8-13.
- [11] 蔡如鹏.自然资源部探索统一的空间规划体系.(2018-05-06) [2019-01-10] http://news.china.com.cn/2018-05/06/content_51151280.htm.
- [12] 陈军.区域发展多规划协调研究[硕士论文].重庆:西南大学,2009.
- [13] 郝庆,封志明,袁国华.省级国土空间规划编制的几点思考.中国国土资源经济,2018,31(1):29-33.
- [14] 樊杰,蒋子龙,陈东.空间布局协同规划的科学基础与实践策略.城市规划,2014,38(1):16-25.
- [15] 祁帆,张晓玲,李志刚.空间规划体系建设思路研究.中国土地,2016(3):20-22.
- [16] 张兴.资源环境承载力评价与国土空间规划关系探析.中国土地,2017(1):31-33.
- [17] 汪阳红.优化国土空间开发格局的体制机制研究.经济研究参考,2012(49):21-34.
- [18] 金龙新,朱红梅,陈伊翔.基于多规合一的县域国土空间开发规划编制框架构建.国土与自然资源研究,2015(6):29-33.
- [19] 黄征学.构建空间规划体系需要处理好四个关系.中国发展观察,2017(18):44-45.
- [20] 樊杰.主体功能区战略与优化国土空间开发格局.中国科学院院刊,2013,28(2):193-206.
- [21] 陈磊,姜海.主体功能区导向下的土地资源空间配置:对土地生长空间演进规律的理性思考.中国土地科学,2019,33(10):22-30.
- [22] 陈磊,姜海.从土地资源优势区配置到主体功能区管理:一个国土空间治理的逻辑框架.中国土地科学,2019,33(6):10-17.
- [23] 叶轶.论国土空间规划正义与效率价值实现.甘肃政法学院学报,2017(5):139-147.

NATIONAL TERRITORY SPATIAL PLANNING: EVOLUTION PROCESS, GOVERNANCE STATUS AND CONTROL STRATEGIES*

Chen Lei^{1,2*}, Jiang Hai²

(1. College of Management, China West Normal University, Nanchong 637002, Sichuan, China;

2. China Resources & Environment Policy Academy, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, Jiangsu, China)

Abstract National territory spatial planning is a strategic guarantee to promote the “integration of multiple plans” and strengthen natural resources management. It’s also a key issue that needs to be solved in the new era development. It is of great significance to improve China’s spatial governance system and coordinate the relationship between high-quality economic development and green development. Based on the current situation of national territory spatial planning and the frontier of academic research, this paper discussed its evolution process, governance structure, practical problems and control strategies by literature analysis and summary method. The results were indicated as follows. National territory spatial planning in China was in the developing and completing stage with the characteristics of multiple planning types, overlapping contents and multiple management, which was manifested as the “top-down” multisectoral planning with parallel governance structures under the planning and management system of “five-levels and three-types”, and the main practical problems were focused on “imperfect planning and management system and unsound legal system”, “inconsistent planning implementation norms and its poor coordination” and “execution concept of planning and the overall planning regulation were weak”. So, in order to ensure the effectiveness of China’s national territorial space planning and promote coordination between economic-social development and ecological protection in the new era, the key of China’s national territory spatial planning is to establish and perfect its system, clarify the planning content, function, status and their interrelation, formulate the upper national territory spatial planning to meet the top-level governance needs, comprehensively promote and improve operational mechanism, implementation path and supporting policy system for national territory spatial planning.

Keywords national territory spatial planning; connotation; evolution process; governance structure; practical problems; control strategies

·征订启示·

欢迎订阅《农业科研经济管理》

《农业科研经济管理》(季刊)是一本以农业科研单位、农业院校、农业政策、咨询部门的管理、科研、开发等人员为主要读者对象的综合性专业刊物。

本刊坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,以宣传、交流科技体制改革,特别是农业科研经济管理体制及运行机制改革的理论、思路、措施、方法与经验为重点,着重刊登农业科研经济管理理论的最新研究成果,报导农业科研经济管理建设的实践与经验。

《农业科研经济管理》杂志为国内外公开发行的刊物,大16开本,48页。每册定价15.00元,全年每套60.00元。

地址:北京市海淀区中关村南大街12号中国农业科学院农业资源与农业区划研究所 邮编:100081

订阅款只接受银行汇款

开户行:农行北京北下关支行 行号:103100005063 账号:11050601040011896

单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

请在附言中标注“订刊款+单位名称”

汇款后请尽快与编辑部联系登记发票抬头、纳税人识别号、发票邮寄等信息。

电话:010-82109628,张老师(期刊订阅) 传真:010-82108697 Email: kyglbjb@caas.cn

邮发代号:80-301 投稿网址:www.cjarrp.com