

# Some Reflections on the Construction of China's Spatial Planning System in the New Period

Xin Wei

Hubei Institute of Urban Planning and Design, Wuhan Hubei  
Email: happyweixin@163.com

Received: July 17<sup>th</sup>, 2019; accepted: August 1<sup>st</sup>, 2019; published: August 8<sup>th</sup>, 2019

---

## Abstract

Constructing the national spatial planning system is an important way to realize the modernization of national governance system and capacity. China is actively promoting the establishment of a national spatial planning system, from the pilot study of "multi-regulation integration" to the integration of the functional departments of "19th National Congress" spatial planning. Based on this, this paper objectively analyzes the characteristics of various kinds of spatial planning systems in China, the key issues in the construction of spatial planning systems, and draws on the experience of foreign spatial planning systems, and puts forward the functional positioning of spatial planning at all levels, the ideas for the construction of spatial planning systems, and the main tasks in order to provide a little idea for promoting the national governance system and natural resources management.

## Keywords

Spatial Planning System, Technical Standards, Space Control, Institutional Mechanisms

---

# 新时期我国国土空间规划体系构建的几点思考

位欣

湖北省城市规划设计研究院, 湖北 武汉  
Email: happyweixin@163.com

收稿日期: 2019年7月17日; 录用日期: 2019年8月1日; 发布日期: 2019年8月8日

---

## 摘要

构建国土空间规划体系是我国实现国家治理体系和治理能力现代化的重要路径。从“多规合一”试点探索到“十九大”空间规划职能部门的整合,我国正积极推动国家空间规划体系的构建工作。基于此,本

文在客观分析我国各类空间规划现状特征、空间规划体系构建的关键问题、借鉴国外空间规划体系经验的基础上,提出各层级国土空间规划的功能定位、空间规划体系构建的思路、主要任务,以期为推进国家治理体系和自然资源管控的科学化提供一点思路。

## 关键词

国土空间规划体系,技术标准,用途管制,机制体制

Copyright © 2019 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》文件中首次提出“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。同时,完善自然资源监管体系,统一行使所有国土空间用途管制职责”。2015年,中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,明确了建立空间规划体系的改革任务。自中央提出“建立国家空间规划体系”以来,各部委和地区纷纷开展空间规划体系和规划协调机制的探索工作。长期以来,我国国土空间在不同发展诉求和价值引领下,面临着“多规”衔接复杂、部门协调困难、规划立法薄弱等难题。

十九大对深化机构和行政体制改革做出重要部署:由自然资源部统一行使所有国土空间用途管制的职责,通过资源和事权的整合改善过去条块分割所带来的弊端。2018年5月,全国生态环境保护大会上,习近平总书记再一次重申了对优化国土空间开发布局的重视;李克强总理指出要建立统一的空间规划体系和协调有序的国土开发保护格局;自然资源部部长陆昊也提到,规划既不是城乡规划也不是土地利用规划,而应该是国土空间规划。国土空间划分中,要建立不同层级能够全覆盖的国土空间划分体系,同时在相应层级、相应分区类型中建立规划体系和管控细则,对全域国土空间实施用途管制。

因此,构建全国统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划体系,成为当下城乡规划改革的焦点。空间规划体系改革并非过去简单的“多规合一”,而是在统一话语下实现空间治理体系的提升。

## 2. 我国国土空间规划体系的现状

长期以来,我国空间性规划中存在着“纵向”的部门垂直管理和“横向”多规并行、复杂交错问题。在众多的空间性规划中,主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划和环境功能区划等主导性空间规划间存在众多差异。

### 2.1. 类型多样、自成体系

我国各类规划多达200种,经法律授权编制的规划约80多种。众多规划的名目繁多、类型庞杂,且各类规划分属不同的管理部门(如图1所示),拥有不同的规划编制、审批、实施操作管理体系,彼此之间缺乏协调机制,在规划实施阶段难衔接,城乡建设工作造成了很大的困扰,是我国空间规划体系的典型问题特征[1]。

总体而言,规划类型分为发展类规划和空间规划,空间规划又分为资源保护类和建设开发类两种。现有各类空间性规划多从各自部门管控特点出发,从本系统角度编制侧重于部门管理的专项性空间规划,对地方而言缺乏综合性空间规划,从而使规划内容和范围不断扩张,规划矛盾和问题不断增加。

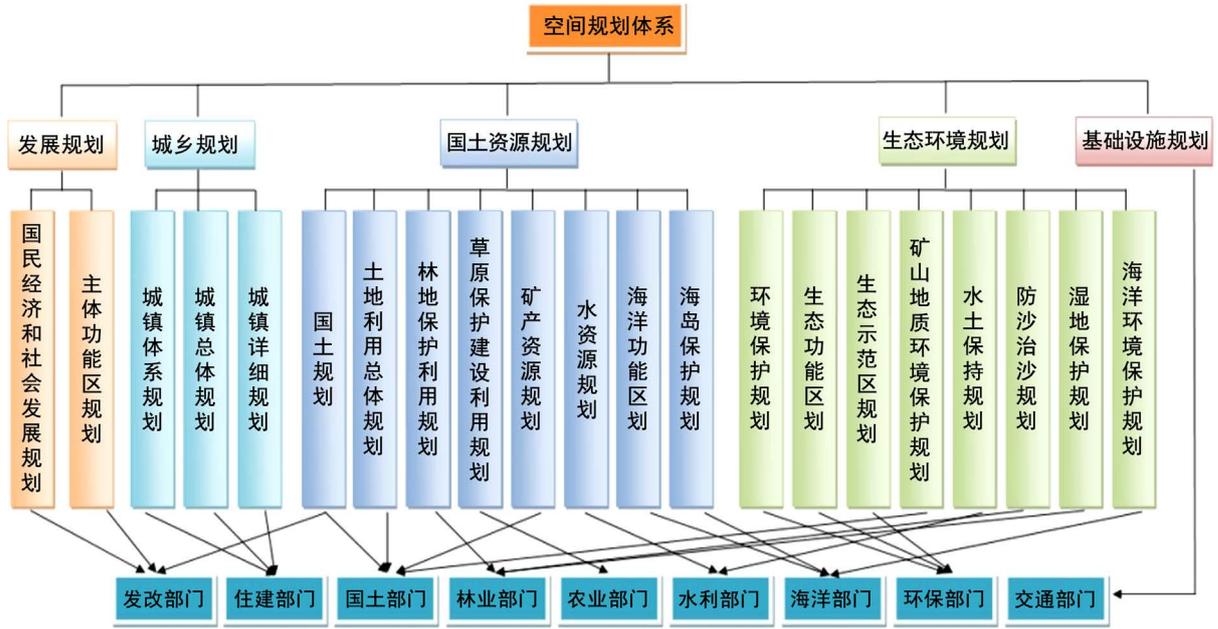


Figure 1. Diagram of the present situation of spatial planning system in China  
 图 1. 我国现有空间性规划体系图

### 2.2. 标准不一、内容庞杂

空间性规划各有一套相对成熟的标准、自成体系(如图 2 所示)。基础数据来源、规划编制时期和规划期限不同,编制实施进度迥异,规划目标难以对接。坐标系统和操作平台不同,导致用地在空间上难以对接。“多规”标准体系的不同,反映到规划成果上就是:发展目标、空间坐标、用地指标的矛盾和难以衔接[2]。不同的技术标准落实到各类空间规划中,导致了同一空间主体的多种矛盾。



Figure 2. Differences in existing planning standards of spatial planning system in China  
 图 2. 现有规划标准体系的差异

主体功能区规划更关注不同主体功能区的定位、开发方向、管制要求、区域政策等,体现空间政策约束性;土地利用规划更关注耕地保护与建设用地控制目标,强化永久基本农田保护红线和建设用地增

长边界控制,体现土地资源约束性;城乡规划更关注城乡建设的发展方向和空间布局,体现空间引导与约束性;各类空间规划之间内容不一致,整体体系不健全。

### 2.3. 内容重叠、空间冲突

各类空间规划基本遵循了“指标控制+分区分管制”的思路,从编制角度对空间的管控有共同性,从分区本质和管控措施上也具有一定相似性。

但是,各类规划空间分区基于部门单一管控需求划定各自分区形式,分区边界相互交织,而,导致不同部门管控冲突,给被管制对象带来混乱。如基本农田在土规中属于限制建设区,但在城规中属于禁止建设区。土规与城规的禁止建设区涵盖范围也不一致(如表1所示)。

Table 1. List of various types of spatial planning divisions

表1. 各类空间性规划分区一览表

规划类型	土规	城规	主体功能区划	环境功能区规划		
空间分区	允许建设区	已建区	优化开发区	人居环境保障区	环境优化准入区	环境重点准入区
	有条件建设区	适宜建设区	重点开发区			
	限制建设区	限制建设区	限制开发区		农产品环境保障区	
	禁止建设区	禁止建设区	禁止开发区		自然生态红线区	生态功能保障区

## 3. 国土空间规划体系构建的关键问题

在现行规划体系中发展规划与空间规划割裂,缺乏能有效全面统筹国土空间全局的顶层设计,规划冲突现象难以从根本上得到解决,国家、省、市县层面各类空间性规划处于群龙无首的局面。空间规划体系的改革创新,需要明确规划体系中各层次、各部门规划的技术内容和管理事权[3]。

### 3.1. 明确发展规划与空间规划两大体系

如何界定发展规划与空间规划之间的关系,对于规划体系的梳理、空间规划体系的构建尤为重要。我国前期开展的“多规合一”试点工作,是一个探索和认识发展规划与空间规划关系的过程。最早发布的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,要求推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划等规划的“多规合一”,其中“合一”对象既包括发展类规划,又包括空间类规划。但随着试点实践和理论探索深入,各方面都倾向于先推进空间类规划的“多规合一”,再整合发展类规划。此后发布的中央文件随即对进行了明确,提出“统筹各类空间性规划”、“编制统一的空间规划,实现规划全覆盖”。可见,“多规合一”的对象是各类空间性规划,而不急于把发展规划也“合”进来[4]。

因此,今后一段时期我国的发展规划与空间规划两大体系是并行的,发展规划与空间规划将各司其职、自成体系。空间规划要以发展规划为依据,空间规划要实现发展规划所确定的目标任务与相关要求;发展规划的制定要结合空间规划所确定的资源环境承载力、空间开发适宜性及“三区三线”空间要素配置等内容,科学合理地确定发展目标与任务。

### 3.2. 明确三层级垂直型的国土空间规划体系

空间规划本质上是政府协调空间发展的政策工具,因而空间规划体系层级设置与政府行政管理体制密切相关。借鉴国外空间规划的决策管理体系,基本上规划体系层级设置与行政体制适应方面均表现出较强的对应性,基本表现为一级行政管理机构对应一级空间规划(如表2所示)。

**Table 2. Management system of foreign spatial planning**  
**表 2. 外国国土空间规划的管理体系**

国家	行政管理机构设置层级		规划体系层级
英国	3 级	英格兰 郡(大部分已撤销) 市	2 级 国家空间规划(NPPF) 地方发展规划(LDF)
德国	3 级	联邦政府 州政府 地方政府	3 级 联邦空间规划 州规划 城镇规划
荷兰	3 级	中央政府 省政府 城市政府	3 级 全国空间规划 省结构规划 土地利用规划
日本	3 级	中央 都道府县 市町村	4 级 日本国土综合开发规划 区域国土综合开发规划 都道府县国土综合开发规划 市町村国土综合开发规划

基于解决当前我国规划体系存在的主要问题，按照中央相关要求，围绕“全国统一、相互衔接、分级管理”的空间规划体系构建目标，充分借鉴国外空间规划体系构建的经验，建议我国采用垂直型国土空间规划体系，即在国家、省、市县三级均编制统一的国土空间规划作为法定龙头规划，统领本层级的其他专项规划、部门政策、实施性方案或行动计划，形成三级上下关联的垂直型空间规划体系。

### 3.3. 明确各级国土空间规划的事权和定位

综观国外的空间规划，大多形成一套从国家到地方层面，包含规划编制、配套法律和管理机构的完整空间规划体系。空间规划体系与行政设置相对应，建立“纵向协作、横向联合”的空间规划体系。各级空间规划，立足于“各级事权和空间管控职责”，明晰规划事权的划分(如表 3 所示)。遵循“一级政府、一级事权、一级规划”的原则，各层级空间规划应是一个事权划分清晰、层次内容明确、相互衔接的体系[5]。

**Table 3. The hierarchy and system of the existing spatial planning in China**  
**表 3. 我国现有主要空间性规划的编制层次与体系**

主管部门	层级	空间性规划类型	核心内容	上下衔接
发改	省级	主体功能区规划	目标指标； 主体功能区定位	以县为单位划定主体功能区定位，明确县市主体功能和发展方向，对县市的空间开发具有宏观指导性
	省级	城镇体系规划	城镇布局空间结构； 城镇规模等级	法定规划，对下一级的市县下达的区间性的人口和用地指标
住建	地市级	城市总体规划	城市人口和建设用地规模； 城镇建设区用地布局	落实上位规模要求，对城市用地进行空间布局，落实地方具体的发展诉求
	县市级	城市总体规划		
国土	省级	土地利用总体规划	重大土地利用问题； 各区域土地利用主要方向； 对市级土地利用的指标调控	省级明确各类用地指标； 向下下达各类用地指标
	地市级	土地利用总体规划	土地利用规模、结构布局； 市辖区土地利用及分区； 对县级土地利用指标的调控	落实省级指标； 向县市分配指标； 城区土地利用方案
	县市级	土地利用总体规划	土地利用规模、结构和布局； 土地用途管制分区； 城镇村用地扩展边界	落实上级下达指标； 布局土地利用空间方案

### 3.3.1. 国家级国土空间规划

国家层面要从统一“底数”、分类标准以及完善法律体系等为着力点，突破规划的技术壁垒和制度壁垒，强化空间性规划之间的协同性。

国家级国土空间规划以“宏观性、战略性、指导性”为主要原则。国家层面空间规划同时应具有一定的约束力，是各部门编制相关专项规划与制定政策文件的重要依据。

### 3.3.2. 省级国土空间规划

省级层面要明确各类空间性规划的定位，划定各类规划的时间期限边界、空间发展边界、空间保护边界、功能定位边界，促进多规之间的融合性。

省级国土空间规划以“战略引领、底线控制”为主要原则。省级层面空间规划需要依据国家空间规划来编制，它是落实国家空间战略与目标任务、统筹省级宏观管理和市县微观管控需求的规划平台，具有“承上启下”的作用，同时也是省级部门编制相关专项规划与政策文件的重要依据。

### 3.3.3. 市县级国土空间规划

市县层面要在省级规划的指导下，统一空间划分和管制，积极推动多部门空间规划融合(如表 4 所示)。

**Table 4.** Definition of planning rights at all levels in China

**表 4.** 我国上下层级的规划事权界定

层级	规划事权	实施方式
上级政府	下级城市主体功能定位 生态、建设等指标控制与分配 区域重大民生、交通、市政基础设施 空间管控边界划定	绩效考核 指导与监督下级规划实施 相关政策制定
地方政府	落实空间管控边界 专项规划编制与审批 土地发展权	核发“一书三证” 制定年度计划 用途管制与地类管理

市县级国土空间规划以“底线管控、可操作性”为主要原则。市县层面空间规划需要落实国家、省级规划要求，对接规划体系，重点解决“建与非建”问题，划定底线控制线，绘制一张蓝图。市县空间规划是市县空间的可持续发展蓝图，是市县人民政府进行空间规划管理的基本依据。

通过三层级国土空间规划的事权界定，统筹推进国土空间高质量发展，将山水林田湖草作为生命共同体，统筹谋划自然资源的开发利用、整治修复，提升国土空间的开发保护利用水平。

## 4. 国土空间规划体系构建的主要任务

按照国家全面深化改革和《生态文明体制改革总体方案》的要求，按照建设和非建设、合理开发和有效保护的两条主线，围绕国土空间用途管制的实施，科学构建空间规划体系。

建立全域空间管控体系，划定部门统一的空间大格局和底线，制定配套措施、建立信息平台，实现空间观看体系优化和审批的简政放权[6]。空间规划作为国土空间用途管制的依据，应基于行政事权管理确定各类空间和底线的管控部门、管控措施，确定“管什么、谁来管、怎么管”。

### 4.1. 建立统一的国土空间规划技术标准体系

空间规划体系的构建，首先应从标准入手。针对现行各类空间规划交叉打架、技术标准不统一、空间分区不一致、信息平台难共用的问题，应从顶层设计角度提出空间规划的技术标准，指导各层级空间规划的编制，便于后期进行统一汇总协调。

标准体系的建立，主要包括：统一数据格式、统一坐标系统、统一用地分类、统一空间管控分区；制定各层级空间规划编制的主要内容、编制流程；制定多个部门空间性规划的协调标准、空间规划成果数据标准(界定图层、字段属性等)、空间数据入库标准等等。

与此同时，随着自然资源部门的成立，空间规划及实施管理也应制定相关的法律法规，强化空间规划的规范性以及实施管理的严肃性。

## 4.2. 建立三级国土空间规划的上下衔接“接口”体系

三层级的国土空间规划，分别体现的是不同事权角度下的战略引领和底线管控。上位空间规划应对下位空间规划具有约束性和技术引导性，实现技术标准和规划内容的上传下达、上下联动(如图3所示)。在全国、全省、市县形成对接和衔接的接口，实现“分则独立、合则一体”式的空间规划。

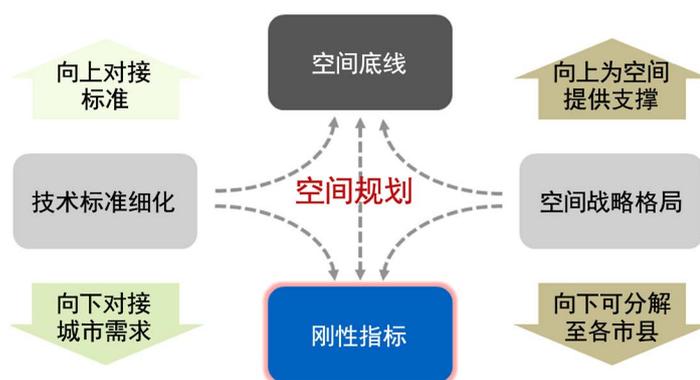


Figure 3. Rigid transmission and technical connection of spatial planning  
图3. 空间规划的刚性传导与技术衔接

具体应包含：确定上位规划传导给下位规划的管控重点，哪些内容需要在下位空间规划落实，如空间发展底线、差异化的国土空间管制指标要求等；确定下位空间规划编制后的哪些内容需要上报反馈，进行总体的校核汇总，如“三区三线”、国土空间开发强度和规模等；确定规划衔接的工作方式和机制，以何种方式和模式开展规划的衔接，确定衔接的时间段和节点等。通过以上接口体系的方式，来有效保障国家、省级、县市空间规划的统一性，真正实现空间规划的“一张蓝图”。

## 4.3. 建立“三区三线”划定与国土空间用途管制体系

我国现有空间分区管制体系各有侧重：主体功能区规划，空间管制核心是“定功能、定政策”，属于综合性的功能区划；城规，空间管制核心是“定规模、定空间，防止城镇无序蔓延”，属于对建设用地空间开发行为进行规制；土规，空间管制核心是“定指标、定底线，防止无序增长”，属于综合协调土地总供给与总需求；环保规划，空间管制核心是“定目标、定底线、定措施”，属于强调环境生态保护的单一功能区划。

### 4.3.1. 构建综合性的空间用途管制分区

国土空间主要包括三大类，第一类是城镇化土地，包括生产和生活空间，比如生活空间里居住的房子、餐饮娱乐用地等，生产空间里的工业园区和标准厂房等；第二类是生态空间，比如森林、草原、河流湖泊等；第三类是农业空间，主要就是耕地、林地等。国土空间规划，就是要明确这三类空间的界限，也就是划定大的空间格局和功能分区。

因此，构建综合性的空间分区管制，首先要基于发展和保护的双重迫切需求，以管制城镇、生态、

农业、三大主体空间为基础, 首先把发展和保护的底线界定出来, 从省级层面强制守住空间底线, 分别为“生态保护红线、永久基本农田红线、城市开发边界线”, 即“三区三线”。

“三区三线”国土空间管制分区图, 是综合现行土地利用总体规划“三线四区”和城乡规划“三区四线”确定的, 是国土空间规划的核心。依此对空间进行指标和保护目标的强制管控, 进行空间分区及管制措施的制定。

#### 4.3.2. 制定配套的“分级分区”用途管制方式

同时, 针对划定的“三区三线”, 配套制定“分级分区”国土空间用途管制措施, 即确定“管什么、怎么管”这些关键问题。对三类空间, 依据空间的主导功能, 再细分为六类空间功能区, 明确开发原则和保护重点; 依据管制和保护对象, 明确保护原则和不允许建设行为; 从开发强度、主导功能、廊道要求等方面提出管控要求[7]。对三条底线, 明确空间控制线的管理规定, 明确每条底线的管理实施主体、修改调整原则等, 并明确控制线对不同项目的管控要求, 各控制线内哪些项目不允许建设、哪些是可以建设的。

#### 4.3.3. 制定配套的“负面清单”管控模式

空间规划需引入负面清单管理的理念, 将规划确定的生态功能保护区和永久基本农田保护区等内容, 纳入规划负面清单管理, 明确限制和禁止开发的具体要求, 健全“指标、空间、清单”的用途管制, 强化“三区”空间管理。建立生态保护红线、基本农田保护红线、城镇开发边界等“底线”管制, 按照同一件事由一个部门负责的原则, 明确各类空间的责任主体、管控措施等内容。将“红线、底线”范围内的空间转用上收到中央政府, 将“红线、底线”外的耕地和生态用地的转用统一上收到省级政府, 实行严格的分级分类管理, 确保管制目标落到实处[8]。

通过“空间‘三区三线’格局”与“配套管制措施”, 保障国土空间开发与保护一张图的有效实施和监管。

### 4.4. 建立有效的机制体制和权责体系

前文提到了用标准或法规的形式将空间规划的接口和指导性确定下来, 但要想真正按照国土空间规划的全套体系有效运行, 还需要健全配套机制和体制。

构建我国国土空间规划体系, 要对现行规划体制机制中不适应新发展要求的部分予以变革, 必须及时推进体制机制的改革。一是整合空间规划职能。明确部门整合后各相关部门的规划权力边界, 消除此前各部门规划管理职能交叉重叠的弊端。制订一套协同创新的管理流程和方法, 以期形成“职责体系健全、事权清晰、程序协调”的管理机制, 使我国空间治理能力不断提升[9]。同时, 要制定、修改甚至废止相关的空间规划法律法规, 赋予各层级国土空间规划相应的法定规划地位, 保障空间规划法规的有效执行。

加快建立国土空间开发保护制度。坚持中国特色和制度优势, 加强空间管治的刚性约束力。着力补齐短板, 充分运用市场机制, 通过空间治理使国土空间得以合理开发和保护。

### 4.5. 建立国土空间信息平台联动工作体系

在信息化时代, 规划纸质图件与电子数据具有同等效力。国土空间规划的编制、实施管理和联动更新, 必然需要全面系统化的空间数据库和信息平台(如图4所示)。

统一数据入库标准, 建设纵向在线共享、横向互联互通的全国统一国土空间规划数据库, 多部门多层次地理信息资源共享。在此方面, 现行土地调查和规划数据库系统已经奠定了坚实基础。

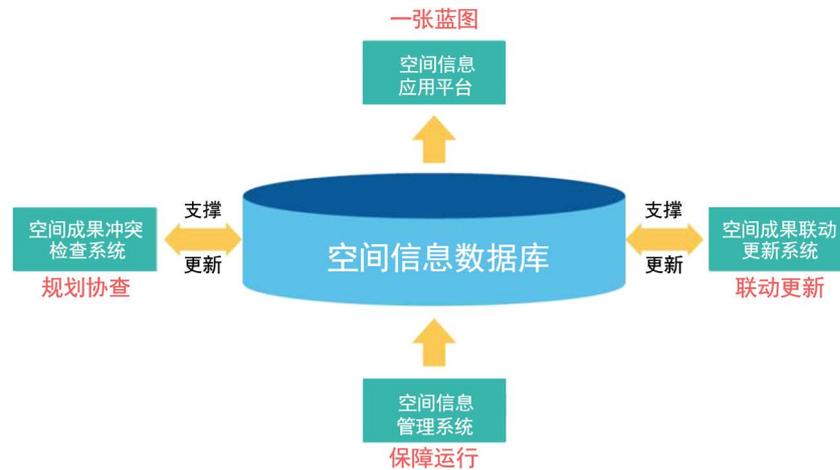


Figure 4. Sketch diagram of spatial information platform linkage working system  
图 4. 空间信息平台联动工作体系示意图

基于空间规划搭建国土信息管理平台，应包括以下功能：各类国土空间数据的集成和共享功能，“一张蓝图”统计分析和辅助决策功能，面向建设项目审批部门的“一站式”审批功能，面向公众的查询和浏览功能。通过国土空间信息平台，实现分层级分权限联合办公，推进审批联动，建立多级空间规划审批平台，实现建设项目审批、管理工作信息化、透明化，全面提升行政效能，助推智慧中国建设[10]。

## 5. 结语

推进生态文明建设，完善自然资源监管体制，推进国家治理体系和治理能力现代化。构建以空间规划为基础、以国土用途管制为主要手段的国土空间规划体系，是一场重大创新和改革。

重构我国国土空间规划体系，通过规划层次、内容体系和技术标准体系的同步构建，建立科学适度有序的国土空间布局体系，实现国土空间规划的功能互补、上下联动和衔接反馈[11]。但是，国土空间规划的实施必须要有配套的法律法规和机制体制作为重要支撑，全面确保规划体系构想的实现和国土空间规划的科学化、系统化、法定化。

## 参考文献

- [1] 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, 32(5): 7-15.
- [2] 沈迟, 许景权. 多规合一的目标体系与接口设计研究——从“三标脱节”到“三标衔接”的创新探索[J]. 规划师, 2015(2): 12-26.
- [3] 胡耀文, 尹强. 海南省空间规划的探索与实践——以《海南省总体规划(2015-2030)》为例[J]. 城市规划学刊, 2016(3): 55-62.
- [4] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路 and 主要任务[J]. 规划师, 2017, 33(2): 5-11.
- [5] 何冬华. 空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示[J]. 规划师, 2017, 33(2): 12-18.
- [6] 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J]. 城市规划, 2015, 39(6): 9-13.
- [7] 陈雯, 闫东升, 孙伟. 市县多规合一与改革创新: 问题、挑战与路径关键[J]. 规划师, 2015(2): 17-21.
- [8] 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, 38(1): 26-34.
- [9] 王波. 从技术创新到制度创新的转型与变革——无锡市多规合一的实践与思考[J]. 江苏城市规划, 2015(4):

10-14.

[10] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019, 396(1): 6-10.

[11] 樊杰. 我国国土空间开发保护格局优化配置理论创新与“十三五”规划的应对策略[J]. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 1-12.

---

**Hans 汉斯**

#### 知网检索的两种方式:

1. 打开知网首页: <http://cnki.net/>, 点击页面中“外文资源总库 CNKI SCHOLAR”, 跳转至: <http://scholar.cnki.net/new>, 搜索框内直接输入文章标题, 即可查询;  
或点击“高级检索”, 下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2168-5762, 即可查询。
2. 通过知网首页 <http://cnki.net/>顶部“旧版入口”进入知网旧版: <http://www.cnki.net/old/>, 左侧选择“国际文献总库”进入, 搜索框直接输入文章标题, 即可查询。

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: [gser@hanspub.org](mailto:gser@hanspub.org)