

土地发展权、空间管制与规划协同*

LAND DEVELOPMENT RIGHTS, SPACE CONTROL, AND SYNERGETIC PLANNING

林 坚 许超诣

LIN Jian; XU Chaoyi

【摘要】我国空间规划体系呈现多元化状态，城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划、生态功能区划四类空间规划各具特点，共同发展趋势是强化空间管制。各自职能分工上，城乡规划是“一书三证管建设”、土地规划是“三线两界保资源”、主体功能区规划是“政策区划管协调”、生态功能区划是“功能分区保本底”，实质都是基于土地发展权的空间管制。结合我国土地所有制的特点，业已形成“隐性”、“国有”的两级土地发展权体系，直接影响各类空间规划的“责”“权”定位。现阶段，空间规划协调难点问题突出，走向规划协同是大趋势，关键在于共同责任下的协作配合，城乡规划也应加强层级衔接，明晰工作者角色定位，重视土地权益，关注乡村地区以及各类生产、生活、生态空间的合理利用。

【关键词】空间规划；土地发展权；空间管制；规划协同

ABSTRACT: China has a diversified and parallel spatial planning system, consisting of urban and rural planning, land use planning, development priority planning, and ecological priority zoning. Despite different characteristics among the four types of spatial planning, they share a common trend to strengthen the space control. As to the division of functions, urban and rural planning focuses on construction management; land use planning puts more emphasis on resource conservation; development priority planning is about regional coordination; and ecological priority zoning is dedicated to eco-environment protection. Essentially, all of them are space control methods in regard to land development rights. Based on the characteristics of China's land ownership, an "implicit" and "state-owned" two-level system of land development rights was formed, which has

a direct influence on all types of spatial planning throughout the planning orientation between responsibilities and rights. Nowadays, as spatial planning is increasingly difficult to coordinate, synergetic planning, which focuses on cooperation and coordination under collective responsibility, becomes a general trend. Besides, urban and rural planning should enhance the connection of different administrative levels, explicitly define the role of operators, attach importance to land rights, and pay close attention to the rural area and the rational use of production space, living space, and ecological space.

KEYWORDS: spatial planning; land development rights; space control; synergetic planning

1 引言

中共十八届三中全会作出全面深化改革的决定，涉及市场和政府作用、城乡一体化、建设生态文明等一系列体制机制改革议题，对空间规划发展将产生重大影响。城乡规划和其他空间规划作为配置各类空间资源的公共政策，已经成为政府发挥宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境职能的重要手段。在新的历史条件下，加强空间规划协同至关重要。

现阶段，我国空间规划具有法律、制度基础，涉及全局又分属不同部门主管的主要有城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划和生态功能区划四类，客观存在纵横难协调的问题，如规划目标、布局规模、分类标准不一致，乡村系统、土地产权问题考虑不足等^[1-3]。为此，本文针对上述四类空间规划展开讨论，在剖析各自发展态势、基本特点和规划实质的基础上，探讨空间规划协同面临的问题及出路，并指出未来城乡规划发展需要关注的问题。

林 坚(1969-),男,博士,北京大学城市与环境学院教授、博士生导师、城市与区域规划系副主任,北京大学首都发展研究院副院长,注册城市规划师。

许超诣(1987-),女,北京大学城市与环境学院城市与区域规划系硕士研究生。

* 国家自然科学基金项目(41371534),国家“十二五”科技支撑计划项目课题(2012BAJ22B02-04)。

2 我国空间规划的发展态势

亨利·列菲弗尔(Henri Lefebvre)认为,空间是被带有意图和目的地生产出来的,它是政治经济的产物。现代经济的规划倾向于成为空间的规划,人们现在通过生产空间来逐利,空间就成为利益争夺的焦点^[4]。空间规划体系是由不同类空间规划构成的、相互独立又相互关联的系统,其中包括法律法规体系、行政体系等^[5]。多数发达国家通过一体化的空间规划体系来协调和引导空间发展方向,而我国的制度特征和基本国情决定了其空间规划体系内部构成的多元化^[6]。我国在法律或政府文件中明确并具有全局影响的空间规划包括城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划和生态功能区划,它们横向由住房和城乡建设部、国土资源部、发展与改革委员会、环境保护部四个部门归口管理,纵向涉及国家到地方、区域到城市、镇、村等多个层级,尚未形成统一有序的格局。从四类空间规划发展历程及趋势看,共同做法都在不断强化对空间边界的管控,空间管制成为共同关注和追求的手段。

2.1 城乡规划:从“一书三证”到“三区四线”

我国城乡规划的空间管控以法定规划体系作为支撑,发展脉络完整,实践创新丰富。按照《城乡规划法》,规划主管部门通过核发“一书三证”(建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、村镇建设工程规划许可证)来发挥项目控制和空间监管职能;《省域城镇体系规划编制审批办法》、《城市规划编制办法》、《城市、镇控制性详细规划审批办法》等明确了“三区”(禁止建设区、限制建设区、适宜建设区)和“四线”(蓝线、绿线、黄线、紫线)在城乡规划中的基本地位^[7];许多地方围绕区域空间管制和开发控制引导,进行了大量城乡规划的新探索,甚至上升到地方法规加以实施,如:《珠江三角洲城镇群协调发展规划(2004-2020年)》提出九类政策地区、四级空间管治,并上升为《广东省珠江三角洲城镇群协调发展规划实施条例》中的规定^[7];2005年,《深圳市基本生态控制线管理办法》出台,并在2013年完成“深圳基本生态控制线优化调整方案”,对“生态红线”划定进行了重要的探索^[8];北京市在城市总体规划的基础上,编制《北京市限建区规划(2006-2020年)》^[9],形成禁建、限建和适建“三区”体系。无疑,城乡规划地方创新实践中,空间管控重点聚焦建设和非建设的关系问题,尤其关注非建设性空间的保育和调控。

2.2 土地利用规划:从“用途管制”到“建设用地空间管制”

传统的土地利用总体规划是基于耕地特殊保护的用途管制规划。土地利用的核心是用途管制,规划的程序性和政策性非常明显^[10],旨在处理好保护粮食安全和建设发展的关系,强调耕地保护,划定基本农田,明确各类土地的管制规则及改变土地用途的法律责任,其中,最底层、空间比例尺最大的乡镇土地利用总体规划是用地管理的主要依据。然而,在市场经济环境中,试图精确定义“每一块土地用途”的乡镇土地利用总体规划面临巨大的挑战,因为政府对资源配置的干预和调控始终无法决定市场参与主体的行为,也无法代替市场参与主体做出经济行为的决策选择,因此,土地利用在无法确定“种什么”、“建什么”的情况下,将管理思路转向“能不能建”、“要不要种”,重点在于“能不能建”。

《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》明确提出“建设用地空间管制”的概念和要求,土地利用也将“用途管制”的思路进一步延展到建设空间与非建设空间的管制上,从而形成了建设用地“三界四区”(规模边界、扩展边界、禁止建设边界、允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区)的管控体系。

2.3 发展规划:从“目标规划”到主体功能区规划

国民经济和社会发展规划源于我国《宪法》,每五年编制一次,从“一五”到“十五”都称为“五年计划”,但从“十一五”更名为“五年规划”。按照传统的职能分工,明确一定时期内社会经济发展的各项目标是其主要功能之一,在学术界存在“发展规划管目标”、“目标规划”等提法。依据国家“十一五”规划及《国务院关于编制全国功能区规划的意见》(2007),2011年出台的《全国主体功能区规划》定位为我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划,将全国国土空间划分为“优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发”四类区域,配套安排了财政、投资、产业、土地、人口、环境保护、绩效评价与政绩考核七类政策,并由此提出了国土开发强度控制的概念和调控的具体方向。从“计划”到“规划”、主体功能区规划,发展规划表现出“管空间、要落地”的强烈意愿。

2.4 生态功能区划:三级功能区划分

我国的生态功能区划源于国务院批准的《全国生态环境保护纲要》(2000)、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(2005)。《全国生态功能区划》(2008)通过三

级分区，全面梳理了全国的生态环境状况，从生态系统服务功能的视角划定了216个生态功能区，确定50个对保障国家生态安全具有重要意义的区域，旨在增强各类生态系统对经济社会发展的服务功能，协调人与自然、生态保护与经济社会发展的关系，增强生态支撑能力，促进经济社会可持续发展。全国生态功能区划为地面物质环境提供其生态基础的“底图”，强调保持空间生态功能的可持续性^[6]，为国家生态环境保护的“全局稳定”和“重点突出”奠定了基础^[11]，是生态文明建设的重要手段之一。

3 我国空间规划的基本特色

在我国，四类空间规划体系不同，规划实施手段和方式也不同，形成各自的基本特色(表1)。

3.1 城乡规划：五级规划、三个层次，一书三证管建设

按照我国《城乡规划法》，城乡规划形成了全国和省域城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划、村庄规划五级规划体系，城市规划又涉及市域城镇体系规划、总体规划（主要是中心城区规划）、详细规划（含控制性详细规划和修建性详细规划）三个层级；城镇体系规划强调“三区”划分、“一战略、三结构、一网络”，中心城区规划确定城市性质、规模、结构、布局、三区四线等，详细规划中的控制性详细规划着重安排用地性质、强度控制、设施安排、四线管控等，并通过“一书三证”制度实现对建设项目的有效管理与实施。

3.2 土地利用规划：五级规划、计划调控，三线两界保资源

土地利用规划按行政区划制，分成自上而下、

涵盖全国、省、地(市)、县、乡镇的五级规划体系，采取指标管理、用途管制、建设用地空间管制的调控手段，通过年度计划、农转用制度、项目预审、后续督察和执法来实施，尤其强调耕地、基本农田、建设用地规模“三线”规模控制和基本农田边界、城乡建设用地边界“两界”空间控制。值得注意的是，土地利用年度计划是土地规划实施的重要工具，也是土地规划与其他三类空间规划的重大区别，往往为适应经济社会发展的变化，年度指标并未完全依据规划指标的年均规模确定，可能存在“计划”超出“规划”的情形。

3.3 主体功能区规划：两级规划、四类分区，政策区划管协调

主体功能区规划分为全国、省两级规划体系，具有很强的政策协调和引导功能，通过四类主体功能区分区，提出在政策区划下的国土开发强度控制、七类配套政策引控目标，但其对空间管制的实施手段尚不明确。

3.4 生态功能区划：两级规划、三级区划，功能分区保本底

生态功能区划形成了全国—省级的两级规划体系，通过三级功能区划，提出全国范围的生态调节、产品提供与人居保障三类一级分区及其他两级分区，但其对空间管制的实施手段也尚不明确。

4 我国空间规划的实质探析：基于土地发展权的空间管制

按照前文分析，我国城乡规划、土地利用等四类空间规划都在强化空间管制，空间管制出于什么目的发生？对什么发生？空间管制和空间规划是什么关系？我国空间规划的实质性问题是什么

表1 我国空间规划的基本特色

Tab.1 Characteristics of spatial planning in China

类别	规划层级		规划内容		管理实施手段		
城乡规划	五级规划	全国、省域—城市—镇—乡—村庄	城市规划三个层次	城镇体系规划	三区划分，一战略、三结构、一网络 性质、规模、结构、布局、三区四线等 以控规为例，用地性质、强度控制、设施安排、四线管控等	“一书三证”制度	
				中心城区规划			
				详细规划			
土地利用总体规划	五级规划	全国—省级—地(市)级—县级—乡镇	计划调控	指标管理	耕地保有及占补、基本农田、建设用地(城乡建设用地、新增建设用地等)	通过年度计划、农转用制度、项目预审、后续督察和执法来实施，强调耕地、基本农田、建设用地规模“三线”控制和基本农田边界、城乡建设用地边界“两界”控制	
				用途管制			基本农田、城乡建设用地等分区
				建设用地空间管制			三界四区
主体功能区规划	两级规划	全国—省级	四类分区	四类主体功能区	政策区划下的国土开发强度控制、七类配套政策引控	尚不明确	
生态功能区划	两级规划	全国—省级	三级区划	三级功能区划	生态调节、产品提供与人居保障三类一级分区及其他两级分区	尚不明确	

么? 这些问题答案的聚焦点在于土地发展权。

4.1 土地发展权、空间管制与空间规划的关系

土地发展权是指在土地上进行开发的权利^[12], 用于改变土地用途或者提高土地利用程度, 以建设许可权为基础, 可拓展到用途许可权、强度提高权。它最初源于采矿权与土地所有权分离而单独出售和支配, 是一种可以和土地所有权分割而单独处分的财产权^[13]。土地发展权始于1947年的英国《城乡规划法》, 规定一切私有土地将来的发展权转移归国家所有, 即涨价归公^[14]; 美国创立可转移的发展权制度, 土地发展权归属土地所有者, 即涨价归私; 法国则公私兼顾。土地发展权的产生基于如下理念: 保护自然资源与生态环境、强化土地使用管制、调节因土地使用而产生的暴利与暴损、运用市场机制补偿受限制地区的权利主体。

“空间管制”是为制约人类几乎无限的开发建设欲望, 对空间资源施以的管理或管制^[11], 通过划定区域内不同发展特性的类型区, 制定其分区开发标准和控制引导措施, 是一种有效的资源配置调节方式, 其目标在于优化空间资源配置^[15-16]、促进空间高效利用^[17]、协调多方主体利益^[18-19]等。

土地发展权源于空间管制, 其与土地分区有着天然的密切关系^[20]。法律往往赋予政府行使分区控制(规划的用途分区及分区管制)的权力, 在很多西方国家, 此种权力属于警察权, 隶属于国家主权。土地分区管制的开发利用要求与条件是设定土地发展权的法定依据, 而政府设定的空间管制正是限制土地发展权的直接原因。因此, 空间管制是对土地发展权在空间上的分配, 禁止建设区的土地发展权受到限制, 适宜建设区或允许建设区的土地发展权得到体现。

空间规划是一种整体性的协调管理体系, 关注经济发展与环境和社平等的协调, 主张强化规划的空间维度^[21], 聚焦空间融合、政策协调以及引导空间发展方向, 各类空间规划所涵盖的核心内容是空间管制的具体表现, 空间规划的实施手段正是空间管制, 对空间资源实施管制是空间规划最直接、有效的手段。如: 土地规划的指标控制、基本农田保护区划定以及建设用地空间管制、农转用许可、计划调控; 城乡规划的城镇体系和总体规划的用地规模控制、三区四线划定、“一书三证”制度实施, 等等。

4.2 我国土地发展权与空间规划体系

进一步从法理上分析, 中国是否存在土地发展权? 答案是肯定的, 其主要特色以及和空间规

划的关系表现为:

(1) 中国的土地发展权是隐性存在的。我国《土地管理法》及相关法律法规规定的土地权能体系包括占有权、使用权、收益权、处分权四项, 并未明确提及“土地发展权”, 但无论是早期的项目立项, 还是城乡规划实施的“一书三证”制度, 管理的对象就是土地发展权(建设许可权、用途变更权、强度提高权), 而且在实践中涉及土地发展权的问题实质性地存在。近10多年来, 各地围绕土地发展权处置的土地管理改革探索相当活跃, 如浙江省曾在2000年左右实行的建设用地指标区内转移和跨区交易、重庆实行的地票交易、广东“三旧改造”以及各地开展的城乡建设用地增减挂钩试点等, 都离不开土地发展权。

(2) 中国的土地发展权是国有的。土地发展权的配置首先要解决土地发展权的归属, 明确配置主体。对土地发展权的归属主要有涨价归公、涨价归私以及涨价共享三种争论。中国研究土地发展权的学者大多认为土地发展权应该归国家所有^[22-24]。按照我国现行的土地管理立法规定, 我国实行土地的社会主义公有制, 并且实行国家所有和集体所有的双轨制, 其中, 国家所有土地的权能是完整的, 由国务院代表国家行使, 而集体所有土地的权能不完整, 主要体现在“隐性”的土地发展权受限制。我国《土地管理法》第四十三条规定: “任何单位和个人进行建设, 需要使用土地的, 必须依法申请使用国有土地; 但是, 兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的, 或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”可见, 只有兴办乡镇企业、村民建设住宅、乡(镇)村公共设施和公益事业建设三种情形下的农村集体所有土地才可能获得土地发展权, 因此, 集体建设用地拥有有限的土地发展权, 而非建设用地则未设置土地发展权。基于上述分析, 可以看出, 在我国, 土地发展权归国家所有, 中央政府是土地发展权配置与管理的最高主体。

(3) 中国存在着两级土地发展权体系, 并基于土地发展权的空间管制形成中国特色的空间规划体系。有学者认为我国土地发展权在宏观、中观和微观三个层级配置和流转^[22]。按照土地发展权形成条件的差异以及我国不同层级空间规划的管制特点, 我国存在两级土地发展权体系(图1)。

一级土地发展权隐含在上级政府对下级区域的建设许可中。上级政府根据基本农田保护红线、生态建设和环境保护原则、经济社会发展需求统一配置土地发展权。对土地发展权的空间管制思想在各类空间规划中都有所体现, 如: 主体功能区规划的四区划分、开发强度控制; 土地规

划的指标控制、基本农田保护区划定以及建设用地空间管制；城乡规划的城镇体系和总体规划的用地规模控制、三区四线划定；生态功能区划的三级功能区划分。但具有法律基础并实质性发挥作用的主要是城乡规划和土地规划。一级土地发展权的配置是出于维护国家利益和公共利益，决定是否赋予下级区域空间开发利用的权利，是国家运用土地及相关政策参与宏观调控的重要手段之一。

二级土地发展权隐含在政府对建设项目、用地的规划许可中，其使用是地方政府将从上级所获得的区域建设许可权进一步配置给个人、集体和单位的过程。例如，政府通过土地规划控制用

地预审，包括土地农转用、基本农田控制、供地标准控制，实现二级土地发展权的配置；城乡规划通过详细规划和“一书三证”制度实现对项目的空间管控。相比一级土地发展权，二级土地发展权的显化相对微观，是具体建设项目和用地的建设许可、用途许可和强度许可，其根本出发点在于限制和引导个体开发行为；二级土地发展权的配置更加重视公民的财产权，平衡政府、开发商、原土地使用权人及其他相关人群等微观主体之间的土地权益分配与博弈关系，应当公平、公正地分配、分享因土地发展权改变而带来的土地增值收益。

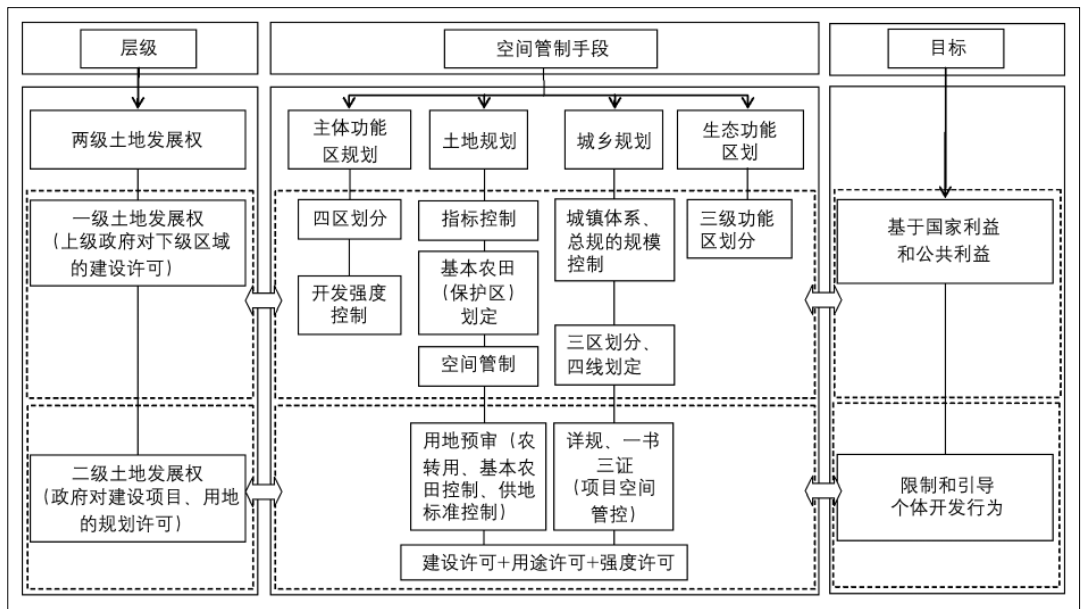


图1 中国的两级土地发展权体系
Fig.1 The two-level system of land development rights in China

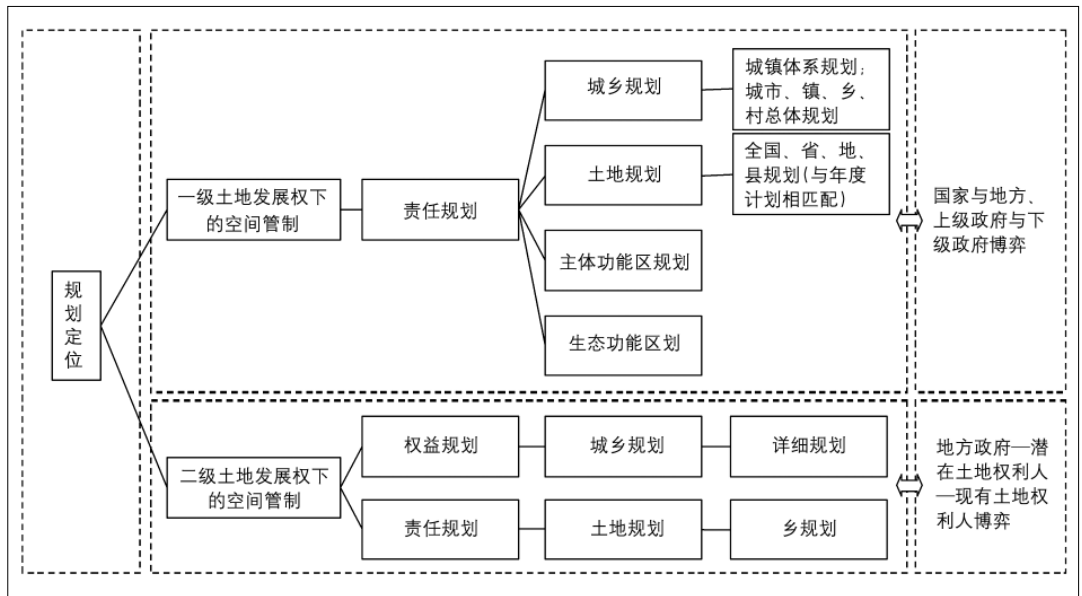


图2 空间规划与土地发展权对应的定位体系
Fig.2 Corresponding orientation system of the spatial planning under the two-level land development rights

围绕各自空间规划目标的差异,四类空间规划的实质是基于不同层级土地发展权的空间管制,两级土地发展权也直接对应着空间管制所形成的层级(图2)。其中,主体功能区规划、生态功能区划主要基于一级土地发展权的空间管制而设定,城乡规划、土地规划同时拥有一级和二级土地发展权的空间管制。

4.3 我国空间规划的“责任规划”与“权益规划”之分

按照中国空间规划的职责所在,规划面临成为“责任规划”还是“权益规划”定位选择,所划定的空间边界也有“责任边界”和“权益边界”之分。所谓“责任规划”、“责任边界”,强调基于国家利益和公共利益进行空间管制安排和土地发展权配置,侧重于自上而下的“责任”分解和“责任边界”控制;所谓“权益规划”、“权益边界”,强调在考虑土地权利人利益的基础上,对个体开发行为进行引导和限制,关注土地发展权价值的合理显化。

不同层级土地发展权下的空间规划具有不同的功能定位(图2)。一级土地发展权下的空间管制主要是国家与地方、上级政府与下级政府博弈,在这一层级,我国的城乡规划(全国和省域城镇体系规划,城市、镇、乡、村总体规划)、土地规划(全国、省、地、县规划)、主体功能区规划、生态功能区划都是“责任规划”,在空间上划定“责任边界”。而二级土地发展权下的空间管制职责是尽可能减少地方政府、潜在土地权利人与现有土地权利人在博弈过程中产生的负外部性,表现在微观空间尺度,以详细规划为代表的城乡规划体现“权益规划”思想,以乡级土地利用规划为代表的土地规划作为“责任规划”的延伸,通过两类规划的实施,共同协调和平衡各方利益。因此,基于土地发展权的空间管制构成了空间规划的实质性要素,它既要追求自上而下的责任约束,也要体现自下而上的权益维护。

探究我国各类空间规划的纵向关系,上位规划重点讲“责任”,下位规划往往求“权益”。尽管各类空间规划都强调公共政策的职能,但在制定和实施中,上下级规划由于出发点不同造成纵向不衔接的问题。就横向关系而言,四类空间规划多是责任规划,但责任尚未完全明晰并有交织,规划协同便成为未来空间规划发展必须关注的议题。

5 我国空间规划的协同策略探讨

5.1 我国空间规划协同面临的问题

在四类空间规划并存且共同呈现强化空间

管制趋向的情况下,各规划的横向协调、纵向衔接、基础语言、关注对象、实施效果等,都遭遇一系列挑战。具体表现在:

(1)横向不协调,规划目标差异大。各类空间规划价值观、关注点乃至出发点不尽相同,导致规划目标、内容和结果大相径庭的现象时有发生。

(2)纵向不衔接,布局规模各说各。尽管各类规划具有上级指导下级或上级调控下级的要求,但现实的情况是下级规划从自身利益出发,存在逐级放大规模、调控布局的现象。例如,东部某县在其城镇体系规划中将空间结构定位为“一心一带三区”,而在县域总体规划中却是“一心两轴三区”,城镇体系规划的规划城镇用地规模为73.20km²,而县城和各城镇总体规划的规划城镇用地规模总计却高达378.09km²,是前者的5.2倍之多^[25]。

(3)话语不一致,分类标准不统一。城乡规划的用地分类标准从《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ137-90)、《村镇规划标准》(GB50188-93),更新为《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011)、《镇规划标准》(GB50188-2007),新的标准增加了对整体区域性建设用地的关注,区分建设用地和非建设用地,关注城乡居民点建设用地,一定程度上扩展了城市用地的范围和对象。而土地规划的用地标准从2001年的《全国土地分类(试行)》、2002年的《全国土地分类(过渡期)》、《土地利用现状分类》(GB/T21010-2007),到市(地)、县、乡镇三级土地利用总体规划编制规程中相应的分类体系,土地利用现状分类和规划分类尚有差异。横向上,城乡规划用地分类主要关注土地使用方式,土地规划用地分类则主要按利用类型和覆盖特征划分,两者侧重点不同,用地分类内涵不同,适用范围不同,体系和表现形式有异,给规划对接造成了困难和障碍。

(4)城乡不对等,规划对乡村的系统性关注少。尽管开展了大量的新农村、农村社区规划,但系统性地关注乡村地区的规划依然欠缺。长期以来,快速城镇化导致的建设用地扩张正在侵占大量乡村地区的生产、生态空间,乡村地区面临的人口资源与环境压力不断加大,规划管控问题突显,但是,乡村地区的规划缺乏系统性,实施管理也长期缺位。

(5)百姓不认同,规划对土地产权考虑少。随着社会发展和《物权法》等实施,国家依照法律规定保护公民合法的私有财产权,建设用地使用权等以用益物权形式出现,得到国家法律的保护。过往,我国土地用途管制制度,强调国家以财产所有者的身份管理其财产的权力,强调维护国家和公共利益,对业已形成的私有土地财产的

尊重不够,规划常常成为凌驾于私人合法财产权之上的理想化蓝图,一旦面临私人权益维护,其实施将耗费巨大的执行成本,变得难以操作。在玉树地震灾后重建的初始规划编制中,由于没有充分考虑私有土地财产权问题,规划方案难以获得百姓的认可。

5.2 规划协同策略思考:共同责任下的协作配合

何为“协同”?上海辞书出版社的《辞海》和《辞源》对“协同”一词的解释,都是同心协力、互相配合,其涵义可概括为不同主体实现同一目标的过程行为。因此,空间规划协同的关键是“共同责任”下的协作配合。为此,推进规划协同,需要做到以下几点。

(1)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。“我国是单一制国家,实行中央统一领导、地方分级管理的体制”,这就决定了不论哪级政府、哪级规划,规划的总体目标应该是一致的。因此,各级规划应共同树立起“保生态红线、保发展底线”的目标,即保生态安全和粮食安全“红线”与稳增长、保就业、保民生、保稳定“底线”。

(2)规划协同应将优化“三生”空间、尊重主体权益作为共同责任。一方面,优化国土空间格局、实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀是生态文明建设、“美丽中国”建设的重要内容,优化“三生”空间必须成为各类空间规划的共同责任。另一方面,中共十八届三中全会明确提出,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。无疑,不同层级的土地发展权将成为各类利益主体关注的重点,尊重多元主体的权益,促进多元利益主体之间形成一种良性关系,在国家与地方、上级政府与下级政府博弈,地方政府、潜在土地权利人与现有土地权利人的博弈过程中寻求“最大公约数”,应成为各类空间规划的共同责任,同时也是规划管理者、编制技术人员的共同责任。

(3)规划协同应是在价值取向、管理机制、技术途径、反馈机制等方面协作配合。统一各类规划的价值观,明确各类规划的“底线”和“红线”,重视土地发展权,维护受管制的利益主体权益;完善部门间和上下级政府间协作的规划编制和管理流程,建立清晰分明的权责、分配机制,构筑部门协作平台与互动机制;应建立可互通、能衔接的“三生”空间分类体系,满足规划协调、评估的需求,建立可共享的基础信息数据库;将规划协调报告作为各类规划必备的前期研究和相关部门督察的依据,并且建立定期的规划实施评估制度。

5.3 “规划协同”需求下的城乡规划发展思考

在各类空间规划走向协同的时代背景下,城乡规划应立足自身,明确不同层级规划的“责任规划”和“权益规划”职能和相互关系,促进各级法定规划的有机逐级衔接,使城乡规划的公共政策职能得以更好地发挥。为此,需要注意以下几点。

(1)城乡规划工作者应明确自身角色定位和职责所在。在城乡规划法定规划体系中,城镇体系规划和城市总体规划当属责任规划,在这两级规划中,规划师应当坚持扮演“中立的顾问”或“中立第三方”的角色,规划管理者则应当坚持维护国家利益、公共利益的立场,促进基于一级土地发展权的空间管制方案的合理制定和有效落实。详细规划主要体现权益,规划师应当扮演好“利益的协调者”的角色,而规划管理者也应当致力于平衡各方利益,促进基于二级土地发展权的权益规划合理限制和引导个体开发行为,减小负外部性。

(2)城乡规划应更加重视土地发展权和各方权益。玉树地震灾后重建后期规划中,结合规划前期调查阶段、规划方案设计阶段和施工图设计及建设实施阶段,围绕震前产权、公摊比例、院落划分、户型选择、施工方案等确认,采取了“五个手印”的协作规划模式,通过居民自行确认事关其产权所有和自身利益的五个关键环节,保证居民充分参与,维护其土地发展权不受侵占,使灾后重建工作得以顺利实施,也为未来城乡规划编制和实施提供了一条可实施的新路径。因此,城乡规划发展的成败,关键取决于能否处理好整体利益(中央政府、地方政府)与个体利益(开发商、原住民、其他居民)之间的关系,这就要求规划工作者扮演好“纽带”角色,从“物质空间”分配者转变为实现“多元价值”的调解者,既尊重产权又确保居民和群众团体的参与权,从而提高规划的可实施性^[26]。

(3)城乡规划应探索乡村地区的详细规划途径。未来城乡规划应拓展方向,积极探索在广大乡村地区实施积极有效的空间管制手段。上海市正在创新实践的郊野地区(单元)规划,主要针对集中城市化地区之外的乡村地区,探索了一条融合城市规划和土地规划需求的规划模式,核心是围绕建设用地减量政策,将土地整治规划、城乡建设用地增减挂钩规划与城乡规划的内容相互结合,主要内容包括农用地整治、建设用地整治和专业规划整合三部分,重点解决城乡用地布局、土地整治项目安排等问题。关注乡村地区的规划和空间管制,将有力地助推新型城镇化、城乡统筹,促进生态优先、节约集约利用土地。

(4)城乡规划应关注“三生”空间的合理利用。生产、生活和生态空间合理利用是未来国土空间优化的重要指向,基础在于合理的“三生”空间分类,这也是各类空间规划协同的基础。要综合考虑区域国土空间、城镇空间、乡村空间以及各类型空间内部等多尺度的空间划分与管制要求,以及现行各类各级规划的空间分类方式与精度,形成具备兼容性的多层次空间分类体系,既保证城乡规划和其他空间规划的内容对接、方案评价,也保障不同层级空间管制的落实。

6 结论与讨论

我国城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划、生态功能区划四类空间规划在法律、制度安排等方面各具特色,但空间管制是它们共同的发展态势,同时面临各类难协调的问题。基于土地发展权的空间管制恰恰是各类空间规划的实质,在我国,受土地所有制的影响,业已形成在两级土地发展权下的空间管制体系,未来各类空间规划的协同要强调共同责任下的协作配合,城乡规划也要注重衔接、注重权益、关注乡村、关注“三生”空间合理利用。

围绕空间规划的实质和彼此协同的目的,还应进一步明确:空间规划应当成为“管”“用”规划,强化空间管制与合理利用,注重可实施性;空间规划应当明确“权”“责”分工,协调责任边界与权益边界,注重可评判性,无论从经济价值、经济利益的角度评判还是从社会价值的角度评判,需要建立一套可评判规划优劣的方法与对应体系。

(本文根据笔者在2013中国城市规划年会大会上所作报告整理。)

注释(Notes)

我国土地利用总体规划的法律基础是《土地管理法》。《土地管理法》规定:“国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。“县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途。乡(镇)土地利用总体规划应当划分土地利用区,根据土地使用条件,确定每一块土地的用途,并予以公告”。

允许建设区是指城市、镇、村庄规划建设用地范围,其用地规模与规划指标保持一致,故允许建设区的外边界称为“规模边界”;有条件建设区紧贴允许建设区,是为应对城市、镇、村庄建设中空间布局可能发生调整而设置,是土地规划中确定的、在满足特定条件后方可进行城乡建设的空间区域,其与允许建设区合并后的外边界称为“扩展边界”。“特定条件”包括:(1)作为可以

和允许建设区进行调整对换的弹性空间,有条件建设区和允许建设区进行空间对调时,建设用地规模应保持一致;(2)有条件建设区可以作为城乡建设用地增减挂钩试点的“建新地块”区域。城乡建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块),共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧等措施,实现耕地不减少、质量有提高、建设用地不增加、布局更合理、节约集约用地等目标的土地整治活动;限制建设区、禁止建设区与城乡规划有相近之处,其中,限制建设区内可以开展交通、水利、旅游、军事设施等建设行为,城市、城镇、村庄建设行为只能在各自“扩展边界”内开展。为了控制城市、城镇空间扩张,国土资源部在2012年下发文件要求“尽快将城镇建设用地管制边界和管制区域落到实处,明确四至范围,确定管制边界的拐点坐标,在主要拐点设置标识,并向社会公告”,无疑,这将对未来城镇建设空间扩张以及城乡规划等编制带来极大的影响。

2007年7月26日,《国务院关于编制全国功能区规划的意见》(国发〔2007〕21号)。

2000年11月26日,《国务院关于印发全国生态环境保护纲要的通知》(国发〔2000〕38号)。

2005年12月3日,《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)。

我国《土地管理法》第二条规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制……全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”。第八条规定:“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地属于农民集体所有”。

在青海玉树地震灾后重建第一轮规划方案征求意见中,百姓对土地权利的争议导致方案无法通过。百姓意见列举两例。居民甲:“要建学校、公共设施我没有意见,但为什么偏偏占我的地?我不关心你们规划重建怎么做,我只想知道自己的房子和院子在哪里,你们凭什么拿走我的土地?”居民乙:“我的土地是从爷爷那辈传下来的,全家都住了好几十年,为什么地震了就要我们进入楼房居住?我坚决要住在自己的院子里,绝不进楼房。”(引自参考文献26)

引自《李克强在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》(2013年11月1日),http://www.gov.cn/lhdh/2013-11/08/content_2523935.htm。

参考文献(References)

- 1 许德林,欧名豪,杜江.土地利用规划与城市规划协调研究[J].现代城市研究,2004(1):46-49.
Xu Delin,Ou Minghao,Du Jiang. Coordination of Land Use Planning and Urban Planning[J].Modern Urban Research,2004(1):46-49.
- 2 蔡云楠.新时期城市四种主要规划协调统筹的思考与探索[J].规划师,2009,25(1):22-25.
Cai Yunnan. Exploration on Coordination of Four Types of Planning in the New Era[J]. Planners,2009,25(1):22-25.
- 3 杨树佳,郑新奇.现阶段“两规”的矛盾分析、协调对策与实证研究[J].城市规划学刊,2006(5):62-67.
Yang Shujia,Zheng Xinqi. Inconsistency Analysis,

- Coordination Countermeasures and Demonstration Research for the General Land Use Planning and the Urban Planning at Present[J]. Urban Planning Forum,2006(5):62-67.
- 4 Saunders P. Social Theory and the Urban Question[M]. London, New York: Routledge,1986.
 - 5 何子张.我国城市空间规划的理论与研究进展[J].规划师,2002,22(7):87-90.
He Zizhang. Progress in Theory and Research on Urban Spatial Planning in China[J]. Planners,2002,22(7):87-90.
 - 6 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.
Lin Jian,Chen Xiao,Wei Xiao. Coordination Problems of Spatial Planning in China: International Lessons and Experiences[J].Modern Urban Research,2011(12):15-21.
 - 7 李枫,张勤.“三区”“四线”的划定研究——以完善城乡规划体系和明晰管理事权为视角[J].规划师,2012,28(11):29-31.
Li Feng,Zhang Qin. “Three Zones, Four Lines” Functioning Analysis: Base on Complete Urban Planning System and Clear Govern Responsibilities[J]. Planners,2012,28(11):29-31.
 - 8 盛鸣.从规划编制到政策设计:深圳市基本生态控制线的实证研究与思考[J].城市规划学刊,2010(7):48-53.
Sheng Ming. From the Planning Formulation to Policy Design: Empirical Study and Reflection on Shenzhen Basic Ecological Control Line[J]. Urban Planning Forum,2010(7):48-53.
 - 9 龙瀛,何永,刘欣,等.北京市限建区规划:制订城市扩展的边界[J].城市规划,2006,30(12):20-26.
Long Ying,He Yong,Liu Xin,et al. Planning of the Controlled Construction Area in Beijing: Establishing Urban Expansion Boundary[J]. City Planning Review,2006,30(12):20-26.
 - 10 王利,韩增林,王泽宇.基于主体功能区规划的“三规”协调设想[J].经济地理,2008(5):845-848.
Wang Li,Han Zenglin,Wang Zeyu. An Assumption on Coordinated Three Kinds of Planning Based on Major Function Oriented Zoning[J]. Economic Geography,2008(5):845-848.
 - 11 汪劲柏,赵民.论建构统一的国土及城乡空间管理框架——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析[J].城市规划,2008,32(12):40-48.
Wang Jinbai,Zhao Min. Towards Unified Territory and Urban-Rural Spatial Administration FrameWork[J]. City Planning Review,2008,32(12):40-48.
 - 12 胡兰玲.土地发展权论[J].河北法学,2002(2):143-146.
Hu Lanling. Land Development Right[J]. Hebei Law Science,2002(2):143-146.
 - 13 李世平.土地发展权浅说[J].国土资源科技管理,2002(2):15-17.
Li Shiping. A Brief Discussion on the Right of Land Exploitation[J].Scientific and Technological Management of Land and Resources,2002(2):15-17.
 - 14 靳相木,沈子龙.国外土地发展权转让理论研究进展[J].经济地理,2010(10):1706-1711.
Jin Xiangmu,Shen Zilong. The Foreign Studies of Transfer of Development Rights: A Literature Survey[J]. Economic Geography,2010(10):1706-1711.
 - 15 张京祥,庄林德.管治及城市与区域管治——一种新制度性规划理念[J].城市规划,2000,24(6):36-39.
Zhang Jingxiang,Zhuang Linde. Governance and Governance for City and Region[J]. City Planning Review,2000,24(6):36-39.
 - 16 宋志英,宋慧颖,刘晟星.空间管制区规划探讨[J].城市发展研究,2008(增刊):306-311.
Song Zhiying,Song Huiying,Liu Shengcheng. Discussion on Planning of Space Control Area[J].Urban Studies,2008(S1):306-311.
 - 17 郑文含.城镇体系规划中的区域空间管制——以泰兴市为例[J].规划师,2005,21(3):87-90.
Zheng Wenhan. Control of Regional Space in Town System Planning—With Taixing of Jiangsu Province as an Example[J]. Planners,2005,21(3):87-90.
 - 18 孙斌栋,王颖,郑正.城市总体规划中的空间区划与管制[J].城市发展研究,2007,14(3):32-36.
Sun Bindong,Wang Ying,Zheng Zheng. Spatial Zoning and Land-Use Control in the Master Plan[J]. Urban Studies,2007,14(3):32-36.
 - 19 崔莉.城乡空间管制规划方法初探[J].中华建设,2009(10):50-51.
Cui Li. Method of Urban Space Control Planning[J]. Chinese Construction,2009(10):50-51.
 - 20 孙宏.中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
Sun Hong. Research of China Land Development Rights: A New Perspective of Land Development and Resource Protection[M]. Beijing: China Renmin University Press,2004.
 - 21 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):79-89.
Zhang Wei,Liu Yi,Liu Yang. The New Trends of Spatial Planning Research and Practice in Developed Countries and Their Inspirations to China[J]. Progress in Geography,2005,24(3):79-89.
 - 22 张友安,陈莹.土地发展权的配置与流转[J].中国土地科学,2005(5):10-14.
Zhang Youan,Chen Ying. Primary Exploration on Allocation and Transfer of Land Development Rights[J]. China Land Science,2005(5):10-14.
 - 23 汪晖,王兰兰,陶然.土地发展权转移与交易的中国地方试验——背景、模式、挑战与突破[J].城市规划,2011(7):9-13.
Wang Hui,Wang Lanlan,Tao Ran. Local Experiments in Transferrable Land Development Rights in China: Backgrounds, Models, Challenges and Breakthrough[J]. City Planning Review,2011(7):9-13.
 - 24 沈守愚.论设立农地发展权的理论基础和重要意义[J].中国土地科学,1998(1):17-19.
Shen Shouyu. Theory to Set up the Basic Theory of Farmland Development Rights and Significance[J]. China Land Science,1998(1):17-19.
 - 25 罗小龙,陈雯,殷洁.从技术层面看三大规划的冲突——以江苏省海安县为例[J].地域研究与开发,2008,27(6):23-28.
Luo Xiaolong,Chen Wen,Yin Jie. Planning Conflicts from the Perspective of Planning Techniques--A Case Study of Haian County in Jiangsu Province[J]. Areal Research and Development,2008,27(6):23-28.
 - 26 杨亮.玉树复杂土地产权关系条件下的灾后重建规划方式初探——以统规自建区规划为例[D].北京:中国城市规划设计研究院,2013.
Yang Liang. The Preliminary Inquiry on the Method of Yushu Post-disaster Reconstruction Planning in the Complicated Condition of Land Property Relations: The Redacting and Drawing of Unified-Planned and Self-Constructed Area's Planning[D].Beijing: China Academy of Urban Planning and Design,2013.