

我国国家层面国土空间规划目标与战略的若干研究

Studies on Objectives and Strategies of National Territory Spatial Planning

郑德高 陆容立 ZHENG Degao LU Rongli

摘要 全国国土空间规划是新时代我国国土空间保护与利用的顶层设计,但对于其核心目标框架目前尚未形成统一共识。通过对美国、日本、德国等规划实践总结发现,国家层面国土空间规划的目标与战略主要围绕经济、生态、社会发展三维度,以及城镇、乡村、生态地区空间三要素两条主线展开,并随着国家或区域在一定时期所处的经济社会发展背景对维度和要素进行排序与平衡。从我国国土空间规划的时代背景和核心挑战两个视角出发,尝试提出当前全国国土空间规划的5个核心目标与战略。

Abstract National territory spatial planning is the top-level design of the protection and utilization of China territory. However, there is no consensus on its core target framework. Through the summary of international planning practices, we can find that the objectives and strategies of China's national territory spatial planning mainly focus on three dimensions, namely economic, ecological and social development, and three spatial elements, namely urban, rural, and ecological space. Besides, it sorts and balances the dimensions and components according to the economic and social development background in a certain period. Based on the current background and core challenges, this paper attempts to propose five core objectives and strategies for China's national territory spatial planning.

关键词 全国国土空间规划;规划目标;国际比较研究

Key words national territory spatial planning; planning objectives; international comparative study

文章编号 1673-8985 (2020) 05-0063-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20200511

作者简介

郑德高

中国城市规划设计研究院

副院长,教授级高级工程师,博士

陆容立

中国城市规划设计研究院上海分院

城市规划师,硕士

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》(以下简称“《若干意见》”)颁布^[1],标志着我国正式开展国土空间规划体系建立工作,规划体系按照层级内容分为“五级三类”。其中,全国国土空间规划是我国国土空间的顶层设计,是新时代全国国土空间保护与利用的总纲,其目标框架将成为指导下位各层次国土空间规划的技术依据,具有极其重要的意义,但是当前在政府层面和学术领域尚未形成统一共识^[2]。

本文通过比较研究美国、日本、德国等国家层面国土空间规划编制的背景与核心目标战略,总结其实践经验,结合当前规划的时代背景和核心挑战,重点探讨新时代我国国土空间规划的目标与战略框架。

1 国家层面国土空间规划的国际经验借鉴

1.1 “美国2050”:经济维度优先,强调全球竞争力单元

2006年美国启动《美国2050国家发展战略》(以下简称“美国2050”)的编制,以应对在新技术革命、地缘政治、人口和环境快速变革等时代背景下,美国在21世纪经济发展所面临的来自全球竞争对手的威胁^[3]。

“美国2050”鲜明地体现了竞争力导向的特点。基于美国长期以来在全球治理体系中所处的霸主地位以及其自由竞争的市场经济体制国情背景,规划优先关注经济发展维度,提出“发展具有全球竞争力的巨型城市区域(megaregions)”。核心目标是为美国未来发

展搭建一个促进繁荣、增长和具有国际竞争力的国家框架,使国家各项投资能够最大限度地助推美国的国际竞争力,并为所有社会成员谋求更多发展机会。美国社会更多强调市场经济和自由主义思想,在空间规划中,强调鼓励要素的自由流动和规模经济的重要性,因此规划识别并划定了“10大巨型城市区域”,范围包括美国31%的县城、26%的土地,聚集了全美74%的人口,且预计未来全国大部分的人口快速增长和更大份额的经济扩张将发生在这10个或更多的新兴巨型城市区域内(见图1)。美国认为巨型城市地区是全球竞争最重要的单元,并按照竞争力优先的原则划定这10个巨型城市地区。

围绕发展巨型城市地区,规划提出建立世界级综合交通系统的重要性。同时提出保护自然景观、为社会所有成员提供经济与社会发展机遇等综合性发展目标,但总体而言,规划对巨型城市地区以外的生态型、乡村型地区缺少具体实质性的应对策略,在促进社会均衡稳定与生态可持续发展等维度上关注度不足。

1.2 日本“七全综”:社会维度优先,应对人口衰退与老龄化危机

2015年,日本编制完成了最新一轮的国土空间规划,这是日本战后第7次国土规划(以下简称“七全综”)。

一方面,“七全综”的核心挑战是应对日

本人口衰退及老龄化社会带来的危机。据预测,2050年日本各地将相继进入老龄化高峰,人口急剧减少,面临地域消失危机。日本社会将出现前所未有的40%的高老龄化率,60%以上现居住地的人口减少一半以上,必须有效应对未来大城市看护设施不足、地方上设施有余的失衡状况。因此,规划更加关注社会维度,提出“紧凑型社会”的理念,将“促进区域对流”定位为下一个15年日本经济社会发展的新引擎,通过对社会资源的有效整合,维持高水平的公共服务供给^[4]。

另一方面,“七全综”体现了日本对长期以来东京一极独大现象的反思。规划在空间要素上强化广域地区之间的协作,形成“对流促进型”国土空间。通过联合发展东京、大阪、名古屋3大都市圈,打造世界领先的战略型国际城市,将东京企业向其他地区转移,疏解东京过度集聚的功能。规划同时提出,通过营造紧凑互联的社区生活、6次产业化和旅游立国等策略来激发二、三线城市和农村地区的发展活力,促进不同层级、不同区域间的人口对流(见图2)。

日本是一个重视社会发展的国家,在德国提出工业4.0的同时,日本提出了社会5.0,强调以解决社会问题,尤其以人口老龄化为突破口,通过AI、智慧互联网等技术实现老龄人口所需要的智能医疗、AI家电、无人驾驶等领域的突破,同样国土空间规划也是以解决社会问题为突破口提出对流型社会的构想,日本空间

规划最大的反思是在日本东京圈的集聚发展和分散发展问题上一直没有明确的答案。

1.3 德国空间规划:均衡导向,强调区域协调和可持续发展

2006年,德国为应对经济全球化、欧盟一体化、人口变化和日益增长的土地利用需求等挑战,编制了《德国空间发展的理念与战略》方案。

德国作为有悠久地方自治传统的联邦制国家,长期以来形成了“去中心化”的发展理念以及偏好小城镇发展的文化基因。同时,德国宪法明确规定“德国应追求区域的平衡发展和共同富裕”,从法律基础和政治理念上进一步强化追求区域均衡的发展导向^[5]。

因此,规划从全面综合的视角提出“增长与创新、保障公共服务、保护资源与塑造文化景观”3大战略目标,对城镇、乡村、生态型地区等空间要素采取均衡发展的策略,来推进区域协调与可持续发展^[6]。以增长与创新为目标,规划针对都市圈、都市圈外的动态增长极、农业地区和老工业区等不同层次的空间提出差异化的发展政策。一是提升德国11个都市圈的国际影响力;二是扶持都市圈外部的动态增长极,给予重点支持;三是提高农村地区和老工业区的内在发展水平,开拓发展前景并阻止地区衰退,保持区域稳定发展(见图3)。在保护资源与塑造文化景观目标中,提出创建一个跨区域开敞空间与自然资源网络。



图1 美国10大巨型发展地区

Fig.1 10 megaregions of the United States of America

资料来源:《美国2050国家发展战略》。

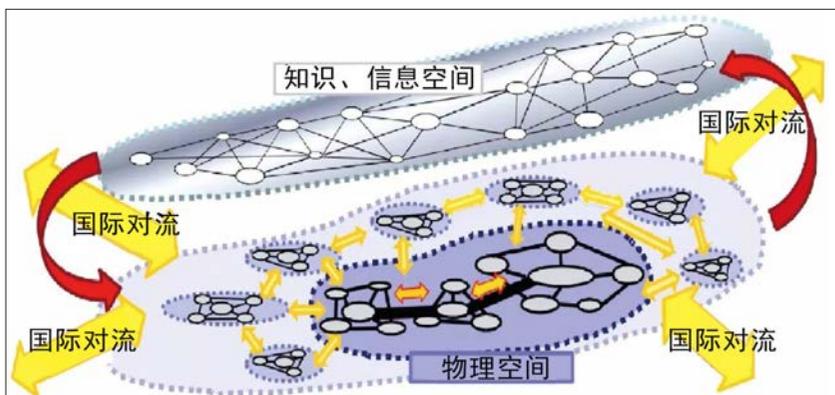


图2 日本对流促进型国土空间示意图

Fig.2 Diagram of Japan's convection-promoting land space

资料来源:《日本最新国土规划(“七全综”)分析》。

1.4 经验和启示

美国、日本、德国的相关实践经验表明，国家层面国土空间规划没有固定和统一的模式，但总体上呈现出两个基本规律。

首先，规划目标与战略的出发点主要围绕两条主线展开（见图4）。一是以经济、生态、社会3个发展维度作为基本出发点。其中，经济维度重点关注在全球化背景下国际竞争力的提升；生态维度重点关注“生态+”和“+生态”，一方面强调自然生态空间保护与可持续发展，另一方面促进生态空间保护与休闲旅游功能发展的结合；社会维度重点关注区域公平发展和国民服务保障，最终实现国土共同发展和国民共同富裕。二是关注城镇、乡村、生态地区3类空间要素。其中，城镇地区强调巨型城市区域、都市圈等竞争力单元的培育；乡村地区重点关注多样化与高效发展；生态地区重点关注国家生态文化景观框架的构建。

其次，根据各国在一定时期内所处的经济社会发展背景，规划会在发展三维度和空间三要素两条主线中进行排序，找到各自的平衡。例如“美国2050”是典型的经济维度优先、竞争力导向的规划；日本“七全综”更加关注人口衰退与老龄化危机的社会问题，促进社会流动与均衡发展；德国空间规划价值导向更加均衡，兼顾区域均衡与可持续发展（见表1）。

2 全国国土空间规划面临的时代背景

2.1 生态文明时代的新理念

党的十八大报告提出走向社会主义生态文明新时代，建设美丽中国的战略构想。党的十九大报告进一步明确生态文明体制改革的总体要求，提出“一先两高”的新理念，实现生态、经济、社会3个方面的有机统一。

一是生态优先、绿色发展。国土空间发展要不断加大生态系统保护力度，同时也要实现生态保护和经济发展的有机统一，既要不断创造更多物质和精神财富，也要提供更多优质生态产品。

二是高质量发展、高品质生活。在经济维度上，通过强化国土空间资源的统筹配置与管

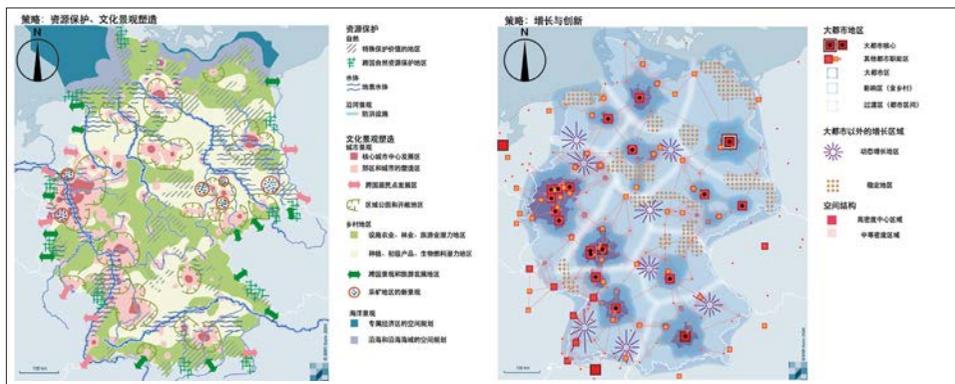


图3 德国增长与创新、保护资源与塑造文化景观空间布局示意图

Fig.3 Diagram of Germany's growth and innovation, resource protection and cultural landscape creation

资料来源：《德国空间发展的理念与战略》。

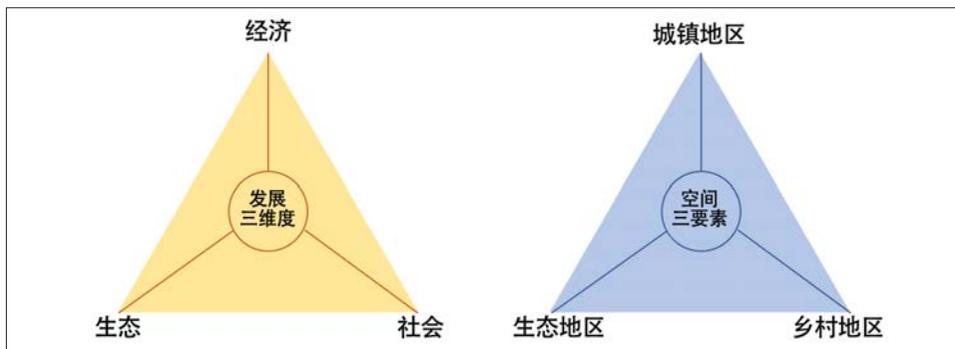


图4 国家层面国土空间规划的两条主线模型

Fig.4 Two main models of China's national territory spatial planning

资料来源：笔者自绘。

表1 国外国土空间规划的编制背景与目标战略

Tab.1 Background, target and strategies of national territory spatial planning in other countries

| 规划名称 | 规划背景 | 发展维度 | 空间要素 | 目标战略 |
|----------|--|--------|------------------|--|
| “美国2050” | 维持全球治理体系中所处的霸主地位，以及自由竞争的市场经济体制国情 | 经济维度优先 | 强调城镇空间，关注国际竞争力单元 | 促进繁荣、增长和具有国际竞争力的国家发展框架 发展具有全球竞争力的巨型城市地区 建立世界级的综合交通系统 保护自然景观及入海口 为社会所有成员提供经济与社会发展机遇 |
| 日本“七全综” | 人口衰退及老龄化社会带来的危机 | 社会维度优先 | 促进城镇、乡村、生态空间的对流 | “对流促进型”国土 大都市圈：建设世界第一超级区域联合体 二、三线城市：多样化的生活圈和活力的集聚空间 农村：6次产业化和旅游立国 |
| 德国空间规划 | 联邦制国家追求区域平衡发展和共同富裕法律基础及政治理念，以及偏好小城镇发展的文化基因 | 综合导向 | 均衡考虑城镇、乡村、生态空间 | 增长与创新 保障公共服务 保护资源与塑造文化景观 |

资料来源：笔者基于“美国2050”、日本“七全综”、德国空间规划等整理。

控，推动我国从依靠低成本要素投入的传统发展模式向创新驱动的高质量发展模式转变；在社会维度上，要着力提高人民幸福感，不断促

进人的全面发展、全体人民共同富裕。

“一先两高”是当前我国国土空间规划的总体方针，即经济的高质量发展、社会的高品

质生活、环境的生态优先。这一点与美国、日本等国家强调某一个维度单向突进的发展思路有着明显的差异。这也反映了笔者上文中总结的要寻求在经济、社会、生态方面实现3个目标维度的统一,以及城镇空间、乡村空间、生态空间3类空间要素的平衡发展。

2.2 我国国土空间规划改革的新要求

根据《若干意见》要求,国土空间规划要实现主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划多规合一。这意味着国土空间规划应当完整承接过去各类空间规划各自所发挥的作用。

全国国土规划、全国主体功能区规划和全国城镇体系规划是我国国家层面指导国土空间发展的3项核心的综合性、战略性空间规划,在支撑城镇化快速发展、促进国土空间利用与保护等方面发挥了积极作用。但是结合各行政主管部门的事权特点,3项规划在目标和战略表述上各自有所侧重,发挥着不同的作用,分别强调空间要素的底线约束、国土空间顶层设计以及城镇空间统筹布局。

因此,全国国土空间规划要综合3项空间规划所发挥的作用,实现全域统筹、长远价值战略引领和底线约束管控的统一结合。

(1) 全国国土规划:强调空间要素底线约束,发展维度比较单一

2017年国务院发布的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》,总体目标是加快构建安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土。规划提出到2030年,全国耕地保有量、用水总量、国土开发强度、全国7大重点流域水质优良比例和重要江河湖泊水功能区水质达标率等5项约束性指标,以及森林覆盖率、草原综合植被盖度、湿地面积等6项预期性指标,强化国土空间开发上限和国土空间保护底线约束(见表2)。

全国国土规划通过指标管控,强化空间要素的底线约束,有效保护与利用耕地、建设用地等各类空间资源要素,对建立完善国土空间用途管制体系发挥了重要作用。但是规划更多基于国

土空间特定自然资源要素的稀缺性,强调生态环境与自然资源保护的视角,只突出了对生态环境、基本农田保护方面的“有效”管理,对经济发展、社会公平等维度的关注度严重不足。

(2) 全国主体功能区规划:强调国土空间顶层设计,空间要素欠缺细化管控措施

2010年国务院发布的《全国主体功能区规划》,总体目标是构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局。规划依据开发方式,谋划优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发4类主体功能区布局,并以此为基础构建3大战略空间格局,分别是“两横三纵”为主体的城市化战略格局、“七区二十三带”为主体的农业战略格局以及“两屏三带”为主体的生态安全战略格局(见图5)。

《全国主体功能区规划》主要以行政区划为单元,根据不同区域的资源环境承载能力、开发密度和发展潜力,对国土空间进行4类分区。通过差异化的政策投放,引导不同的国土开发模式,对统筹谋划全国国土空间布局发挥重要的指导作用。主体功能区规划目标是建立在经济发展与环境保护之间的协调发展格局,但由于规划对各类空间要素缺乏具体的管控指引措施,在下位规划层面难以落实具体的空间管制要求,操作性不强^[7]。

(3) 全国城镇体系规划:强调城镇空间布局引领,乡村地区缺少关注

《全国城镇体系规划(2016—2035年)(草案)》由住建部牵头,于2015年启动编制。规划基于新型城镇化背景,着力解决“人从哪里来,人往哪里去;城在哪里建,城该怎么建”的问题。

规划提出3大目标战略。一是推动形成全

面开放的城镇空间新格局,贯彻落实“一带一路”倡议等国家空间战略,推进国土空间格局由内向外、由东向西的开放,同时兼顾海陆统筹、边疆巩固的新时代要求,构建多中心、网络化、开放式的城镇空间新格局(见图6)。二是缔造和谐宜居的美丽中国,构建国家特色发展框架,创新城镇非密集地区的发展路径。三是推进以人民为中心的新型城镇化,合理引导人口流动,有序推进农业转移人口市民化,促进约1亿农业转移人口落户城镇,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。

新一版全国城镇体系规划延续2006版规划的特点^[8],强调以城镇空间布局引领国土空间发展,对城镇发展布局具有比较强的指导意义。同时,新一版全国城镇体系规划试图走出城镇发展单一导向思维,更加关注乡村地区和生态地区的发展和人的城镇化,提出构建魅力特色区体系来平衡国土空间格局。但限于部门的管理职能,以及难以层层向下传导的机制,2006版和2016版全国城镇体系规划都没有形成最后的法定成果(见表3)。

3 全国国土空间规划应对的核心挑战

从国内外经验来看,任何一个国家的空间规划,都是从问题导向、目标导向、行动导向出发的,目标也是基于问题提出的,因此认识我国当前国家层面国土空间存在的核心问题非常重要。

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。基于这一重大论断,以及生态文明时代的新发展要求,笔

表2 《全国国土规划纲要》主要指标表(2030年)
Tab.2 Main indicators of National Territorial Spatial Plan Outline for 2030

| 约束性指标 | 预期性指标 |
|--|---|
| 耕地保有量 ≥ 18.25 亿亩(约121.67万 km^2) | 森林覆盖率 $\geq 24\%$ |
| 用水总量 $\leq 7\ 000$ 亿 m^3 | 草原综合植被盖度 $\geq 60\%$ |
| 国土开发强度 $\leq 4.62\%$ | 湿地面积 ≥ 8.30 亿亩(约55.33万 km^2) |
| 全国7大重点流域水质优良比例 $\geq 75\%$ | 城镇空间 ≤ 11.67 万 km^2 |
| 重要江河湖泊水功能区水质达标率 $\geq 95\%$ | 公路与铁路网密度 ≥ 0.6 km/km ² |
| | 新增治理水土流失面积 ≥ 94 万 km^2 |

资料来源:《全国国土规划纲要(2016—2030年)》。

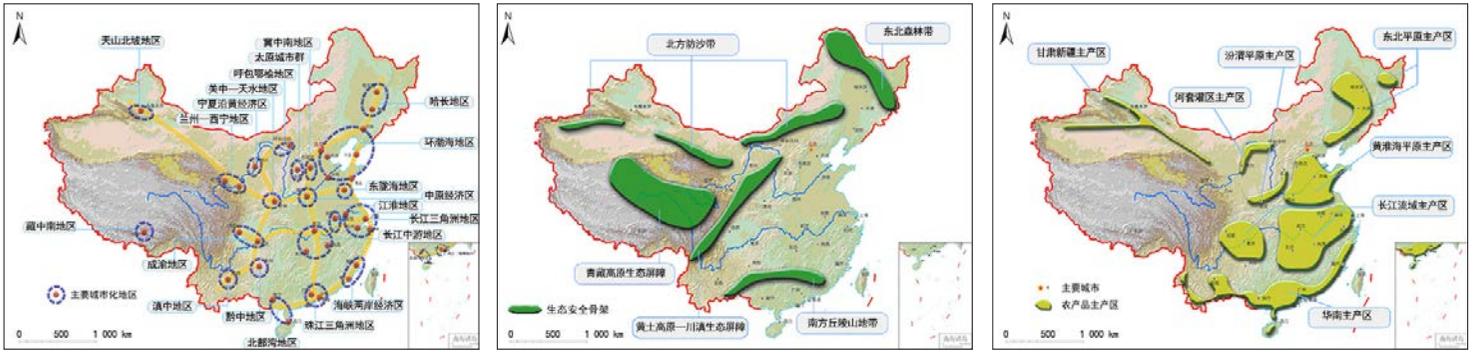


图5 城市化战略格局、农业战略格局、生态安全战略格局示意图
Fig.5 Diagram of urbanization strategic pattern, agricultural strategic pattern, and ecological security strategic pattern

资料来源:《全国主体功能区规划》。

者认为当前全国国土空间规划迫切需要应对不平衡、不充分与不绿色3大核心挑战。

3.1 不平衡的挑战: 区域与城乡发展不平衡

(1) 区域发展不平衡

2009年世界银行发表了《重塑世界经济地理》的报告^[9],指出:世界经济地理越来越呈现出不平衡的状态,人口和生产活动不断向特定的地区集聚,如城市地区、沿海地区 and 对外联系紧密地区,逐渐形成经济人口密集的发达地区。不平衡增长是经济发展的一种基本规律,但同时可以看到,在一些经济发展最突出的国家,各地的生活水平并没有出现太大的差距,反而逐渐趋同,即不平衡发展与和谐平衡发展相辅相成,彼此并不冲突^[10](见图7)。

受自然地理与发展条件的影响,我国长期存在发展不平衡的问题。东西差距显著,“胡焕庸线”决定人口分布的基本格局。全国94%的人口总量、95%的城镇人口总量分布在“胡焕庸线”以东地区(见图8)。但从国土安全视角来看,“胡焕庸线”以西的国境线占比近80%,对推动形成国家全方位开放格局同样具备极高的战略价值。

此外,区域人口比重与经济比重的匹配程度不高。东部地区经济比重普遍高于人口比重,中西部地区人口比重高于经济比重,东北地区人口、经济基本平衡但规模较小(见图9)。

(2) 城乡发展不平衡

我国城乡发展不平衡已成为制约经济社会持续发展的重要因素。近年来,城乡居民收

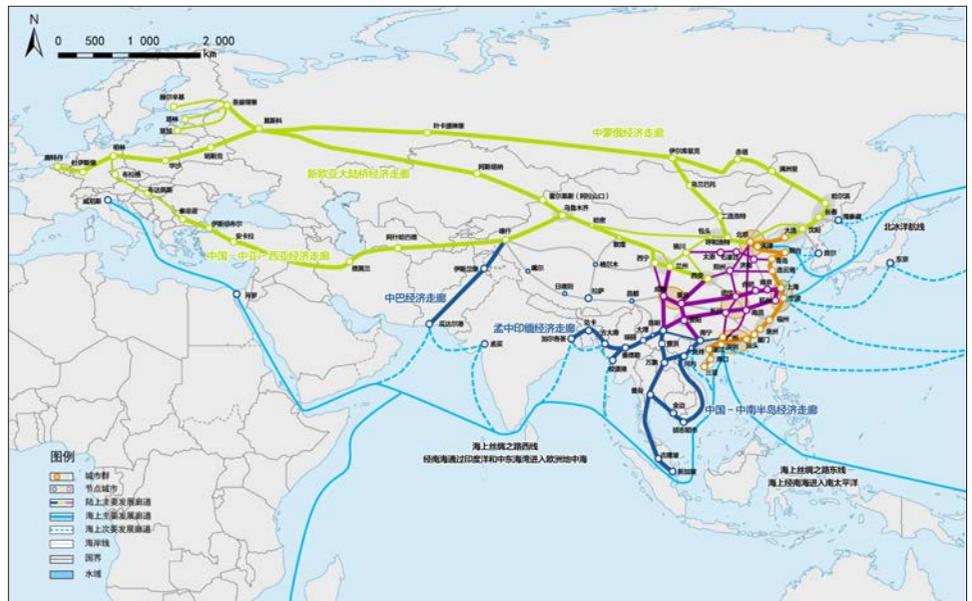


图6 全面开放的城镇空间格局示意图
Fig.6 Diagram of all-round opening up pattern of urban system

资料来源:《全国城镇体系规划(2016—2035年)(草案)》,笔者自绘。

表3 《全国国土规划纲要》《全国主体功能区规划》《全国城镇体系规划》特点比较
Tab.3 Comparison of National Territorial Spatial Plan Outline, National Plan for Developing Functional Zones and National Urban System Plan

| 规划名称 | 发展维度和空间要素 |
|----------------------------|--|
| 《全国国土规划纲要(2016—2030年)》 | 关注生态维度,对经济、社会维度关注不足,从生态空间和耕地保护出发,强调对各类空间要素底线约束和指标管控,缺乏对城镇空间的有效指引 |
| 《全国主体功能区规划》 | 关注经济社会环境综合发展维度,传导机制不足,缺乏对空间要素的规划,对各类空间要素具体管控指引严重不足 |
| 《全国城镇体系规划(2016—2035年)(草案)》 | 强调经济社会环境的协调发展,关注城镇、乡村、生态3类空间。但超越管理职能,缺乏刚性传导机制,没有最终成果 |

资料来源:笔者自制。

入水平大幅提高,城乡居民收入比有所降低,由3.3降至2.9(见图10),但仍远高于美国、日本等发达国家,城乡差距依然明显。同时,受按

照行政等级配置资源影响,县城与镇村普遍存在教育、医疗等基本公共服务设施与基础设施配置不足、环境治理困难等问题,城乡一体化

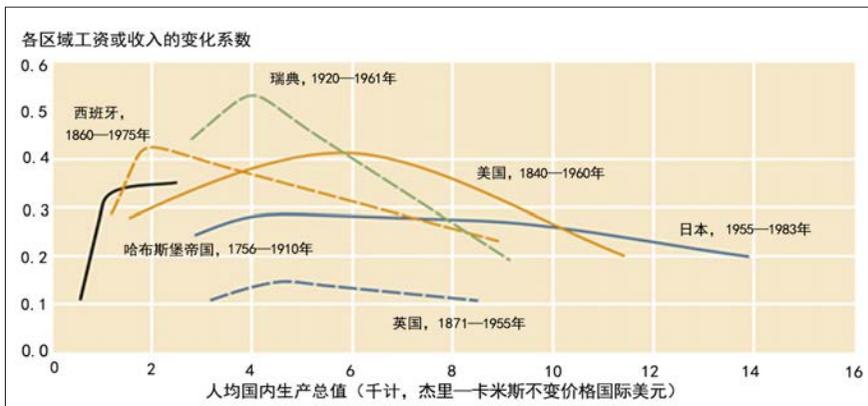


图7 国家先进地区和落后地区的收入先分化后趋同
Fig.7 The trends of income disparity in different countries

资料来源:《重塑世界经济地理》。

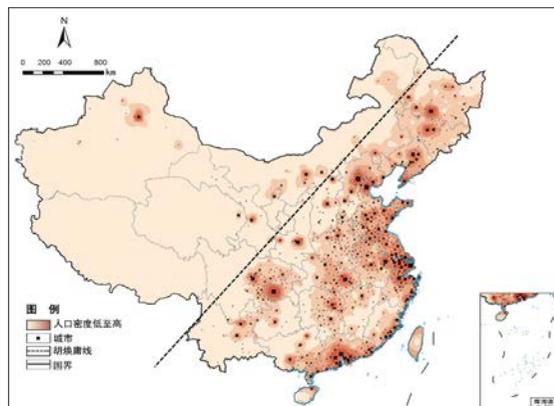


图8 全国人口密度分布示意图
Fig.8 Diagram of national population density distribution

资料来源:笔者自绘。

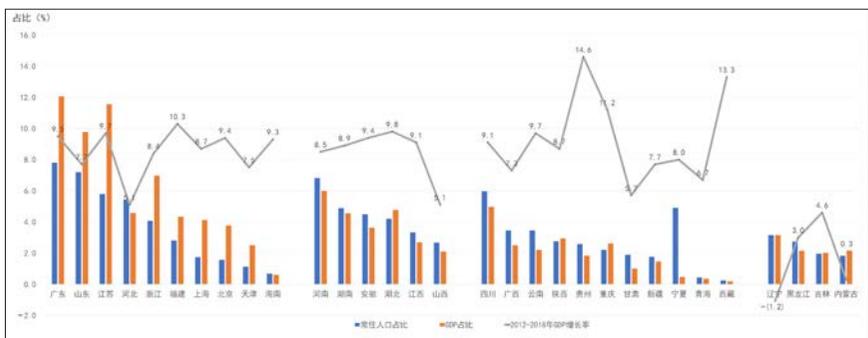


图9 2018年各省常住人口、经济总量占全国的比重
Fig.9 Proportion of permanent population and economy of each province in 2018

资料来源:笔者自绘。

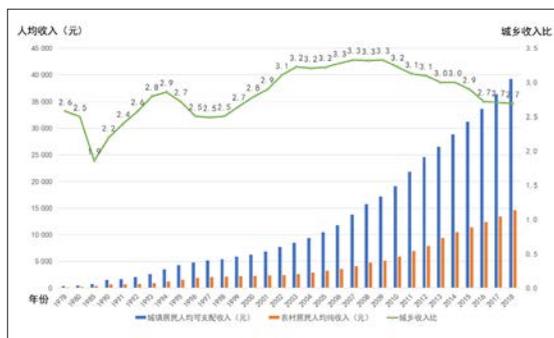


图10 我国历年城乡收入差距
Fig.10 Urban-rural income gap over the years

资料来源:笔者自绘。

与基本公共服务均等化亟待加强。

3.2 不充分的挑战:美好生活的空间供给不充分

随着我国经济持续的高速增长,中产阶层正在快速崛起。据预测,至2022年,我国将有超过6亿的中产阶层群体^[11]。随着收入与资产的增加,人群的城镇化需求和消费方式随之改变,从解决就业、保障子女教育、满足家庭安置到趋向生活品质的提高、追求个人价值的实现。因此,国土空间亟需提供多样化、特色化的城镇空间,以及更多优质的自然生态与人文魅力空间,满足中产阶级人群的休闲、消费、体验等需求^[12](见图11)。

3.3 不绿色的挑战:生态资源环境的约束不断收紧

随着城镇化发展进程的加快,城镇发展受

到的资源环境约束更加紧迫,生态整体恶化态势尚未得到根本遏制。一是受自然地理条件制约,全国约1/3的国土属超高海拔、严重荒漠化的人居不适宜地区。二是土地资源短缺,建设粗放,可利用后备适宜建设用地面积仅为28万km²,约占陆地国土面积的2.99%^①。三是水安全形势严峻,有2/3的城市存在不同程度缺水的状况,其中114个城市严重缺水,北方地区主要面临水源性缺水问题,南方地区主要面临水质性缺水问题。四是环境污染严重,环境风险不断累积,城市空气质量普遍超标,华北、中原、华南、华东等区域型雾霾、重污染天气频发;水污染问题严重,黑臭水体严重影响人民的生产生活。

4 对全国国土空间规划目标与战略的建议

基于生态文明的时代背景与当前面临的3项核心挑战,综合考虑生态安全与特色魅力、

竞争力与平衡发展、社会公平与包容共享等3个发展维度,统筹协调生态、城镇、乡村3类空间要素,笔者尝试提出当前全国国土空间规划的5个战略方向与目标。

4.1 安全且具有韧性的生态格局

落实生态优先、绿色发展理念,强化国土空间规划对生态格局的管控作用,提升生态系统韧性,增加对极端气候、自然灾害等生态风险的应对能力与灾后恢复能力。

构建国家生态屏障骨架。统筹海洋生态保护与开发利用,深化全国主体功能区规划提出的“两屏三带”生态安全格局,自上而下在省级空间规划中深化重要生态空间结构。

统筹区域性生态单元治理。尤其要关注长江、黄河等以流域为单位的生态保护及综合治理,以整体性和系统性原则,实施流域资源、生

注释: ①数据来源于《全国城镇体系规划(2016—2030年)(草案)》中国资源环境承载状态评估与城镇体系优化布局研究专题,由中国科学院地理科学与资源研究所预测。

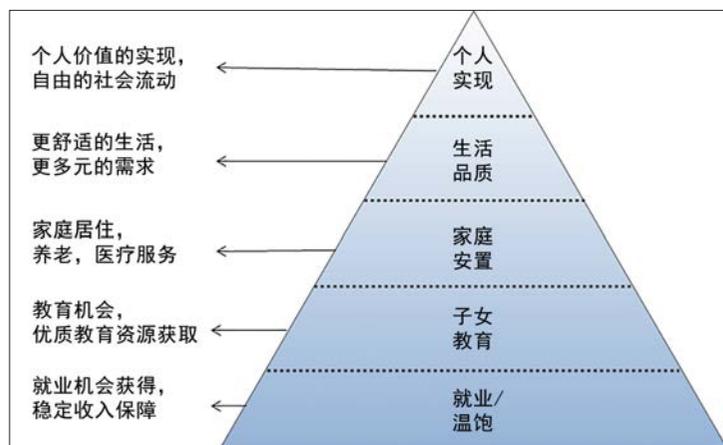


图11 人的城镇化需求模型
Fig.11 Urbanization demand model of humans

资料来源: 笔者自绘。

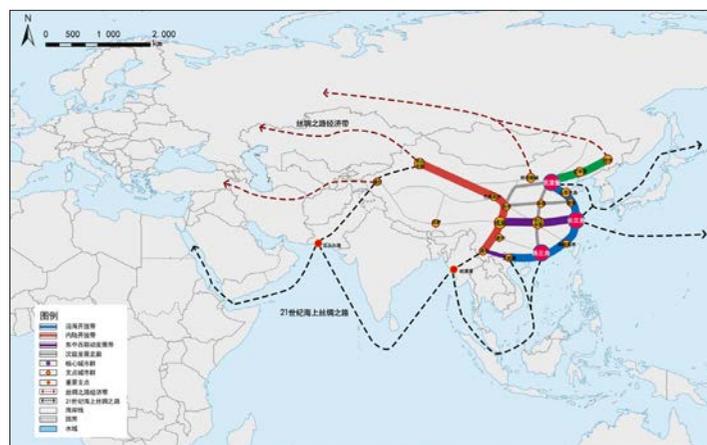


图12 “H型” 国土开放主骨架
Fig.12 The ‘H-Shape’ opening up pattern

资料来源: 笔者自绘。

态环境刚性约束的保护与监管。

4.2 有竞争力且协调的城镇格局

“美国2050”通过在国土空间布局10个更加集聚的巨型城市地区, 谋划以集聚带动均衡的城镇空间格局。考虑我国当前面临区域与城乡发展不平衡的严峻挑战, 国土空间规划应当追求均衡中的集聚, 谋划有竞争力且协调的城镇格局。

一是由外向内, 以“H型”格局推动更加均衡的开放态势。响应“一带一路”倡议, 对接“六廊、六路、多国、多港”对外开放的总体要求, 在“两横三纵”城镇空间格局的基础上, 强化由沿海、内陆两条开放带和长江经济带共同构成的“H型”国土开放主骨架, 实现由沿海开放转向全方位开放, 推动建设网络化布局的国家发展廊道, 促进区域均衡协调发展^[13] (见图12)。

二是强化以城市群与都市圈引领的多中心体系。从全球化的竞争与全球城市网络理论发展来看, 我国应该引导建设10个左右竞争力强、辐射带动作用突出的现代化城市群和中心城市, 强化在全球综合竞争、国家战略支撑、区域均衡发展方面的引领性作用。同时引导这些中心城市从城市走向城市区域, 培育都市圈。通过城市群和都市圈的发展, 促进中心城市经济的转型、升级与高质量发展。

4.3 可持续且有魅力的特色格局

贯彻“绿水青山就是金山银山”的发展理念, 构建国土空间的特色发展格局。重点是推动乡村空间与生态空间相互融合, 在“+生态”的基础上稳妥推进“生态+”, 培育具有生态人文魅力的广域地区。“+生态”就是要在现有山水林田湖的格局基础上, 严守生态底线, 同时加强整体性、系统性的梳理。“生态+”使代表性的自然景观得到充分彰显, 让优秀的地域文化特色得到保护传承, 同时满足人民群众多样化的休闲消费需求。

一是构建魅力特色区体系。魅力特色区是借鉴日本“魅力观光区”理念, 指自然与文化资源富集, 城镇与乡村特色发展, 面向休闲消费需求, 具有国际影响力的广域旅游休闲地区。在全国国土空间规划层面, 重点在城镇非密集地区培育国家魅力特色区, 整体保护自然资源、文化资源与人居环境, 创新城镇与乡村的特色发展路径, 重点在平衡国家空间格局, 推动建设相对于“城市群”之外的一种特色城镇化地区 (见图13)。在省级国土空间规划层面, 进一步深化划定省级重点魅力特色区。

二是构建文化遗产廊道。基于彰显国家自然与文化特色, 串联国家魅力特色区、带动城镇非密集地区发展等视角, 依托重要的山脉、水系和历史文化因素, 积极建设丝绸之路、大运河、中东铁路、明长城、茶马古道、沿长江、东南沿海

等国家文化遗产廊道, 兼顾历史文化遗产保护与展示、自然景观欣赏与游憩双重功能 (见图14)。顺应自驾旅游出行的迅猛发展, 加强区内特色交通系统建设, 形成高品质、广覆盖的交通基础网络, 建设多层次的风景区体系。

4.4 幸福且包容共享的人居环境

顺应人民群众对美好环境与幸福生活的期待, 推进包容多元的城镇化和基本公共服务均等化, 推动公共服务供给走向高水平均衡, 不断改善人居环境, 提升人民群众的获得感、幸福感。

一是推进包容多元的城镇化。坚持以人的城镇化为核心, 探讨双城居住、城乡双栖的人居模式。在很长的一段时间内, 由于特大城市难以容纳外来人口完全落户的政策, 一部分人在特大城市打工, 但是家庭的基本公共服务和小孩的教育在当地的县城, 在就业的特大城市和享受基本公共服务的县城之间如何建立协调社保、税收方面的共建共享机制一直缺乏系统的研究。同时一部分就业在农村、买房上学在县城的城乡双栖模式在很多地方上演, 如何促进这种城乡双栖模式的发展也是一个需要重点考虑的方面。

二是推进基本公共服务均等化。构建与国土空间格局相适应的公共服务体系。城市群等高度发达地区形成网络化的公共服务, 通过中心城市带动周边地区实现优质公共服务一体



图13 全国魅力特色区分布示意图

Fig.13 Diagram of the distribution of national attractions
资料来源:《全国城镇体系规划(2016—2030)》(草案),
笔者自绘。

化。县城要发挥提供城乡基本公共服务的核心作用,缩小县城与城市公共服务的差距。镇要强化对农村地区公共服务的支撑作用,加强就地就近公共服务。

4.5 智慧高效且通达的基础设施

完善国家综合运输通道和枢纽布局。优化“八横八纵”主通道为骨架的高速铁路网。积极培育国际性枢纽机场和世界级机场群,强化区域性枢纽机场功能。加快建设轨道上的城市群,有序推进城市群内城际铁路建设,引导城市群核心走廊集聚发展。

完善市政基础设施保障体系建设。加强供水能力保障,建立“源头到龙头”的全流程饮用水安全保障体系。优化能源供应系统,加强能源输送廊道建设,构建清洁低碳、安全高效的现代能源供应体系。应对未来科技变革,完善信息通讯技术以及相关设施在空间上的布局。

5 结语

国外实践经验显示,国家层面国土空间规划的目标与战略主要围绕两条主线展开:一是以经济、生态、社会3个发展维度作为基本出发点,二是关注城镇、乡村、生态地区3类空间要素。根据在一定时期内所处的经济社会发展背景,规划在发展三维度和空间三要素两条主线中进行排序,找到各自的平衡。

对当前我国国家层面的国土空间规划来说,一方面,面临着不平衡、不充分与不绿色的

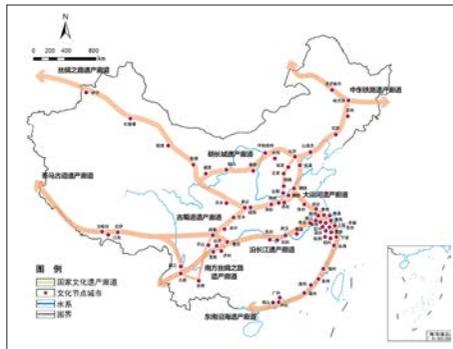


图14 全国文化遗产廊道分布示意图

Fig.14 Diagram of the distribution of national cultural heritage corridors
资料来源:《全国城镇体系规划(2016—2030)》(草案),
笔者自绘。

挑战,在生态文明时代“一先两高”理念下,要实现经济、社会、生态3个目标维度的统一,城镇空间、乡村空间、生态空间3类空间要素的平衡发展。另一方面,国土空间规划体系改革提出“多规合一”的目标,规划要完整承接过去国家层面各类空间规划的职能,实现全域统筹、长远价值观的战略引领和底线约束管控的统一结合。为此,笔者结合当前我国国土空间规划面临的时代背景和核心挑战,提出5项战略与目标,以期为我国国土空间规划深入开展提供一些思考和启发。

参考文献 References

- [1] 新华社. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[EB/OL]. (2019-05-23) [2020-02-14]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm. XinhuaNet. Several opinions of the Central Committee of the CPC and the State Council on establishing the system of territorial and spatial planning and supervising its implementation[EB/OL]. (2019-05-23)[2020-02-14]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.
- [2] 李铭,王建龙,李壮,等. 新时期国土空间规划的初步认识——基于全国层面的思考[J]. 小城镇建设, 2019, 37(11): 5-10. LI Ming, WANG Jianlong, LI Zhuang, et al. Preliminary understanding for the territorial spatial planning of China in the new era: reflections on national level[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019, 37(11): 5-10.
- [3] 美国区域规划委员会. 美国2050国家发展战略[R]. 2005.

Regional Plan Association. America 2050 prospectus[R]. 2005.

- [4] 姜雅,闫卫东,黎晓言,等. 日本最新国土规划(“七全综”)分析[J]. 中国矿业, 2017, 26(12): 70-79. JIANG Ya, YAN Weidong, LI Xiaoyan, et al. Analysis of the new spatial planning of national territory in Japan[J]. China Mining Magazine, 2017, 26(12): 70-79.
- [5] 夏鸣晓. 德国小城镇发展的经验与启示[J]. 小城镇建设, 2016(8): 100-103. XIA Mingxiao. The German experience and enlightenment of the development of small towns[J]. Development of Small Cities & Towns, 2016(8): 100-103.
- [6] 谢敏,张丽君. 德国空间规划理念解析[J]. 国土资源情报, 2011(7): 9-12, 36. XIE Min, ZHANG Lijun. Analysis of German spatial planning concept[J]. Land and Resources Information, 2011(7): 9-12, 36.
- [7] 林坚,刘松雪,刘诗毅. 区域—要素统筹: 构建国土空间开发保护制度的关键[J]. 中国土地科学, 2018, 32(6): 1-7. LIN Jian, LIU Songxue, LIU Shiyi. Region-element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space[J]. China Land Science, 2018, 32(6): 1-7.
- [8] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 全国城镇体系规划(2006-2020)[Z]. 2007. Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. National urban system planning (2006-2020)[Z]. 2007.
- [9] 世界银行. 2009年世界发展报告: 重塑世界经济地理[R]. 2009. World Bank. World development report 2009: reshaping economic geography[R]. 2009.
- [10] 郑德高,朱雯娟,陈阳,等. 区域空间格局再平衡与国家魅力景观区构建[J]. 城市规划, 2017, 41(2): 45-56. ZHENG Degao, ZHU Wenjuan, CHEN Yang, et al. Rebalance of regional spatial pattern and construction of national attractive landscape area[J]. City Planning Review, 2017, 41(2): 45-56.
- [11] 麦肯锡咨询公司. 下一个十年的中国中产阶级[R]. 2013. McKinsey & Company. The Chinese middle class in the next decade[R]. 2013.
- [12] 李晓江,郑德高. 人口城镇化特征与国家城镇体系构建[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 19-29. LI Xiaojiang, ZHENG Degao. The characteristics of urbanization and the formation of urban system[J]. Urban Planning Forum, 2017(1): 19-29.
- [13] 郑德高,李鹏飞. 国家战略影响下的城市发展廊道和战略节点城市的思考[J]. 城市建筑, 2017(12): 28-32. ZHENG Degao, LI Pengfei. Reflections on urban development corridors and strategic node cities under the influence of national strategy[J]. Urbanism and Architecture, 2017(12): 28-32.