

生态文明时代国土空间规划理论与技术方法创新

郝庆¹, 梁鹤年², 杨开忠³, 封志明⁴, 王晓阳⁵, 卢庆强¹

(1. 北京清华同衡规划设计研究院有限公司, 北京 100085; 2. 加拿大女王大学城市与区域规划学院, 加拿大安大略金士顿 K7L 2P13; 3. 中国社会科学院生态文明研究所, 北京 100006; 4. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 5. 牛津大学地理与环境学院, 英国牛津 OX1 3QY)

摘要: 国土空间规划是现代国家实施国土空间治理的重要手段, 是为实现特定战略意图而进行的理性设计, 规划的编制实施理念会随时代的发展而变化。为了解生态文明时代国土空间规划理论与技术方法创新, 特邀请本领域的五位知名专家就国土空间规划和治理的价值导向、目标追求、重点任务、实施路径和主要领域等开展访谈。专家认为: (1) 国土空间规划需要用更高的整体利益原则去处理个体利益之间的失衡, 在整体利益的指引下提升特定利益的最大化和保证其他利益的最起码满足。(2) 国土空间规划和治理的目标不是单纯追求“地理的普遍繁荣”, 而是需要重视追求“人民的普遍幸福”, 营造宜居宜业的高品质国土空间。(3) 国土空间规划需要统筹安全与发展, 合理适度开发利用自然资源, 推动实现人与自然和谐共生。(4) 需要以核心都市圈为支点, 主要城市群为平台, 打造宜居城市、韧性城市、智慧城市, 建立高质量的城市生态系统和安全系统, 重塑中国经济地理格局。(5) 城市, 特别是大城市是国土空间规划和治理的重点地区, 需要通过拓展对城市多元属性的认知、系统研判大城市空间治理的问题与成因, 完善大城市治理的逻辑。通过专家访谈, 可以看出国土空间规划本质上是对空间关系的重建与重构, 需要协调人地关系, 推动实现人与自然和谐共生; 需要处理好多元主体的利益关系, 实现社会和谐; 还需要尊重山水林田湖草沙生命共同体、城市有机体等不同层级国土空间单元的运行规律, 维护和修复各要素之间的联系和作用机制。

关键词: 国土空间规划; 国土空间; 空间治理; 生态文明

主题主持人:

郝庆, 北京清华同衡规划设计研究院总体研究中心总工程师, 副研究员, 自然资源部青年科技人才, 中国自然资源学会资源工程专业委员会副主任、国土空间规划专业委员会副秘书长。主要研究方向为国土空间规划与治理、国土综合整治与生态修复。

访谈主题:

国土空间规划是现代国家实施国土空间治理的重要手段; 也是中国推进生态文明建设的空间落实方案, 和推动实现高质量发展、高品质生活的关键举措。科学的理论与技术方法对于指导国土空间规划的编制实施, 规范国土空间的开发利用与保护修复, 促进人与自然和谐共生, 实现人口与经济社会的可持续发展具有重要意义^[1]。为适应经济社会

收稿日期: 2022-08-16; 修订日期: 2022-10-08

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (20ZDA086)

作者简介: 郝庆 (1982-), 男, 河北邢台人, 博士, 副研究员, 研究方向为国土空间规划、资源开发与区域发展、国土综合整治与生态修复。E-mail: haoqing319@163.com

发展的需求,应对环境变化带来的各种风险与挑战,主要发达国家以及欧盟等组织不断更新完善国土空间规划编制模式与理论方法^[2,3]。例如,在欧洲一体化的过程中,出现了跨国的空间规划,顺应了经济活动更加频繁地跨越传统民族国家的需求^[4,5];荷兰、丹麦、英国、意大利等国不断更新城市和区域层级空间规划的编制理念和技术方法,适应低碳化绿色化的发展趋势,满足民众对休闲、娱乐等多元化高品质空间的需求^[2,6]。

长期以来,中国通行的规划理论和技术方法较多出自西方工业文明时代形成的体系^[7,8]。在价值导向上,推崇功利主义,以消耗资源和破坏环境为代价来实现经济增长的目标;在规划形式上,多数是以规模扩张为目的、以新城新区建设为主要形式的发展型规划;在技术方法上,以服务传统的增量规划为主^[9]。这些规划理论和技术方法在推进工业化城镇化过程中发挥了积极作用,但也存在不少局限性,增加了资源环境负荷,影响了生态系统平衡,加剧了人与自然的矛盾,损害了可持续发展的基础。进入生态文明时代以后,经济社会发展与国土空间开发利用保护修复的价值导向和目标追求发生了根本性、系统性的变革^[10],需要对国土空间规划原有的思维范式、价值导向、目标追求、重点任务进行改革和重塑,在“知行合一”中不断发展创新,形成适应生态文明时代的理论与技术方法,指导国土空间规划与治理实践工作。

主持人:

国土空间规划实践需要理论指导。您提出不能“削足适履”去照搬西方的规划理论,因为东西方在文化基因、价值导向、思维范式等方面有很大的差异,那应该如何确立中国国土空间规划的思维范式和价值取向?

访谈嘉宾:

梁鹤年,教授,曾担任加拿大女王大学城市与区域规划学院院长,2002年被国务院授予外国专家最高奖——“国家友谊奖”。主要研究方向为土地与城市规划、基础设施规划、政策分析方法、西方文化基因。

国土空间规划本质上是匹配“国土之所予”与“国民之所需”,即国土空间规划的关键任务是聚焦国土空间的使用和分配;目的是匹配“地”与“用”,实现“地”能尽其所用,“用”能尽得其所。最佳的匹配度无疑就是“最适合的土地(空间)匹配最适合的用途(功能)”。但是任何匹配都有其条件和约束。国土空间规划需要在人(各方利益)、事(治理制度)、时(发展阶段)、空(地理空间)的条件和约束下努力实现国土空间与功能之间的最适合匹配^[8]。

空间秩序和平衡是衡量匹配度的标准,也是衡量规划好坏的标准。但是国土空间是有限的,而人的诉求是无限的。每个人、每个地区、每个部门都有多占空间的冲动。不管有没有需要、需求合不合理,其结果必然会造成空间的浪费、闲置,并带来人地之间、区域之间、城乡之间、中央和地方之间、以及不同部门之间的矛盾,最终损害整体利益。国土空间规划的关键前提是定义国土空间的整体利益,并按照整体利益去处理各类空间分配的先后和轻重、协同不同空间使用者之间的纷争,即按照“自存与共存平衡”的道德取向去进行国土空间的优化和平衡:整体的生存和延续是保障个人生存和延续的前提;个人的生存和延续丰富了整体的生存和延续,并使整体趋于完整^[11]。

各方利益之间的自存与共存平衡应该是国土空间规划的道德准则和价值取向。为此,国土空间规划一方面应当尽可能地改善国土空间条件,提升其综合承载能力;另一方面需要引导“人(利益)”与“人(利益)”之间的自存与共存平衡,通过辨别和衡量个体利益的自存、双方或多方利益的共存等,在人、事、时、空中寻求自存与共存的平衡点。当然,应当看到“人、事、时、空”是动态变化的,个体的利益诉求也是多元的,且会发生变化。这就要求国土空间规划用更高的“整体利益”原则去处理个体利益之间的失衡,在整体利益的指引下提升特定利益的最大化和保证其他利益的最起码满足。

需要说明的是,自存与共存相平衡不同于博弈论。西方个人主义下的利益博弈是各方尽可能地扩大自存,讲究用最小的气力追求最大的利己,是一种无止境的利益追求。这种利益博弈只能是一种各种力量对抗下的不稳定平衡,冲突是必然的、衡常的。例如,在西方备受推崇的公众参与往往沦为众人争利的擂台,成为争利的掩护和工具^[12]。自存与共存平衡是倡导“和”的中华文化。中国有需要、也更有条件去创出具有中国特色的国土空间规划理论和模式。

主持人:

您曾提出在生态文明时代区域发展目标需要由追求“地理的普遍繁荣”转向实现“人民的普遍幸福”。我想这也应该是国土空间规划的目标追求之一。那么为什么需要推动这个目标的转变?“人民的普遍幸福”又该如何实现?

访谈嘉宾:

杨开忠,教授,国际欧亚科学院院士,中国社会科学院生态文明研究所党委书记,中国社会科学院大学应用经济学院院长。主要研究方向为区域科学、空间经济学、经济地理学和可持续发展。

国土空间以自然地理环境为基底,承载着人类的经济社会活动^[13]。长期以来,中国在发展型政府推动下,形成了以地方竞争为主要特征的经济增长模式。各地在自然地理特征具有较大差异的情况下,都在谋求实现较高的经济增长,并通常采用依赖大规模工业化城镇化的低效经济地理路径。但并不是每一个地方都适合大规模的工业化城镇化,也不是每一个地方都能实现较高的经济增长。如,我国西部地区的很多地方就不具备建设城市群的资源环境条件。在生态文明时代,需要树立正确的空间均衡观,在追求收入增加的同时更要注重地方品质的提升,跳出低效的经济地理路径依赖,将满足人与自然和谐共生的前提下的“人民普遍幸福”作为国土空间发展追求的目标。

需要说明的是,生态文明社会应当扩大“人民幸福”的内涵。除了经济利益外,清新的空气、清洁的水源、宜人的气候和舒适的环境等生态产品,以及安全和谐的社区环境、较短的通勤时间、丰富的文化生活、多样化的休闲娱乐空间等也都是影响人民幸福的重要因素。国土空间规划应当通过多种途径提升人民群众的幸福感。

一是促进经济高质量发展。尽管中国经济发展取得了巨大成就,但是发展不平衡不充分的问题仍然突出。国土空间规划需要按照“发展是解决中国一切问题的基础和关键”的要求,完善支撑高质量发展的交通等基础设施建设,合理布局城镇与产业空间,优化国土空间开发保护格局,为“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互

促进的新发展格局”提供坚实的物质基础和空间保障。通过经济发展水平和生产率提高增加人民群众获取理想工作和高收入工作的机会,提高城乡居民的经济收入。

二是降低生活成本。住房、教育、医疗、交通等生活成本与人民群众息息相关。特别是在一些超大城市和特大城市,房价过高、通勤时间过长等已经成为影响人民幸福感的重要制约因素。国土空间规划需要发挥重要的调控作用,更多地服务于满足人民群众“使用价值”的国土空间生产^[14]。通过合理布局和调整完善都市圈、城镇圈和生活圈的空间结构,破解制约人民幸福效用函数的难题。例如,在都市圈、城市群规划中,需要跳出仅限于中心城区的布局,要在周边地区规划建设产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城、区域新城,推动多中心、郊区化、组团式发展,形成多中心、多层次、多节点的网络型都市圈和城市群^[15]。

三是提升地方舒适性。地方舒适性包括良好的自然与人文环境,丰富和高品质的消费与娱乐休闲环境,以及学习文化知识、新技术技能的便捷性等。此外,良好的社会治安、均等化公共服务、政府廉洁、社会公平正义等政治条件和制度环境也是影响地方舒适性的重要因素。国土空间规划需要重视人文转向和社会转向,注重“以人民为中心”,不断改善生产生活环境,营造宜居宜业的高品质国土空间。

主持人:

生态文明时代的国土空间规划需要以人为本,注重高质量发展和高品质生活,但是人类的生产和发展离不开自然资源。生态文明时代的国土空间规划该如何保障资源安全,并确保在自然资源开发利用中实现人与自然和谐共生?

访谈嘉宾:

封志明,研究员,中国科学院地理科学与资源研究所副所长,中国自然资源学会副理事长,国家统计局自然资源资产负债表编制咨询专家。主要研究方向为资源开发与区域发展、资源科学理论与方法。

自然资源是国土空间的重要组成要素,国土空间也是一种资源,两者密切联系、不可分割,具有内在的统一性。自然资源的开发利用与国土空间的品质提升息息相关。合理适度的开发利用自然资源,有助于实现经济社会的可持续发展。不恰当的开发利用自然资源,则会带来一系列的问题。例如,以往粗放的矿业开发活动容易带来地表植被破坏、土壤重金属污染、地面塌陷等问题。根据自然资源部统计数据,截至2018年底,全国矿产资源开发占用损毁土地已高达3.61万km²。此外,雾霾天气、水污染等一系列环境问题在很大程度上也是由于不恰当开发利用自然资源所引起的。

自然资源开发利用与保护向来就是国土空间规划的重要内容。在传统的工业文明时代,自然资源开发利用的主要目标是追求经济价值,将资源优势转化为经济优势。生态文明时代的自然资源开发利用应当确立更为综合的目标,统筹安全与发展,努力实现经济效益、社会效益、生态效益相均衡。为此,在国土空间规划中重点做好如下安排:

一是加强自然资源调查评价和重要资源能源基地建设。21世纪以来,一些发达国家的规划重点开始转向人文要素,加之北欧一些国家出现了经济增长与自然资源消耗脱钩的现象^[16],一些规划管理者和从业者逐渐有了忽视自然资源重要性的倾向。一些关于资

源型产业的负面报道，也使不少地方在编制国土空间规划中出现了“去资源化”的倾向。实际上，世界上的主要大国仍极为重视资源安全问题。近两年来，国际形势的变化更加凸显了资源供应安全的重要性。我国在推进绿色低碳发展转型，但在很长一段时期内，对主要资源的需求仍然会保持在高位运行，特别是对一些战略性新兴资源的需求还有可能增加。为此，需要提前部署，在国土空间规划中做好自然资源的调查评价工作，并推进重要能源资源基地建设，保障国家的资源安全。

二是构建与自然资源禀赋相适应的国土空间格局。我国的人口产业空间分布与自然资源分布存在一定程度上的空间不匹配，由此需要进行南水北调、北粮南运、西气东输等重要资源的长距离运输。资源的大规模跨区域调配促进了经济聚集，但也增加了经济社会发展的空间组织成本和风险，极端天气、突发自然灾害、流行性疾病等突发性事件有可能危及资源的跨区域调配。为此，需要充分考虑经济效益、生态本底、产业布局等因素，形成若干个区域性资源供给系统，构建与自然资源禀赋相适应的国土空间格局，适度减少跨区域的资源调配，提升国土空间的韧性。

三是合理设定资源利用上限。经济社会发展和人类的生产生活必然要消耗一定自然资源，合理适度的资源开发利用是保障发展的正常诉求。但是对资源的过度开发利用则影响自然资源的可持续利用，并带来一系列的生态环境问题。因此，需要摒弃单纯追求经济增长而过度消耗资源的发展模式。在国土空间规划中设定土地资源、水资源、能源等资源利用的上限，并作为强制性的约束指标。通过设置约束性指标倒逼各地转变资源利用方式，并以资源利用方式的转变促进经济发展方式的转变。

四是完善与国土空间规划相配套的资源政策。国土空间规划的落地实施需要有相应的资源政策作保障。除了完善土地政策、矿产资源政策等传统的资源政策外，还需要建立和完善自然资源资产负债表制度、领导干部自然资源资产离任审计制度等，将生态保护红线、耕地保护红线等国土空间规划的重要指标纳入到离任审计的评价指标之中，并将审计结果作为干部考核、任免、奖惩的重要参考^[17]。通过这些政策措施约束和纠正地方从政者过度消耗资源、依赖外延式扩张的发展路径，推动国土空间规划的有效实施。

主持人：

优化国土空间开发格局是国土空间规划的重要任务之一，新的发展阶段下我国提出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。请您结合自己的研究谈一下国土空间规划该如何支撑重塑适应“双循环”格局的国家经济地理格局？

访谈嘉宾：

王晓阳，全球城市实验室（纽约）研究员，牛津大学经济地理学博士，哈佛大学城市规划与设计系博士后。主要研究方向为国际金融中心、全球城市、都市圈与城市群。

经济增长和区域发展是中外国土空间规划和空间治理的重要议题之一。需要在深入了解国内外经济地理空间格局演变的基础上，作出正确的判断和行动。对中国的经济地理空间格局而言，2010年代以来呈现以下三个特征：

一是都市圈化和群岛经济的崛起。中国主要的大都市圈充分利用了在先进通信和运输网络中的战略地位以及高技能专业人才集中的两个关键区位优势迅速崛起，可称之为

“都市圈化”过程。在此过程中都市圈在中国经济中的战略重要性显著提高,高附加值的社会经济能力、先进的基础设施、工业增长、外来投资和劳动力流动越来越集中在主要大都市圈,成为经济增长的核心群岛,包括京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈,以及福建沿海、山东半岛、武汉、长沙、郑州、西安等重要城市和都市圈。这些城市及其所在的都市圈里拥有全国最好的大学、研究中心和科学机构,全国性的、跨国的总部和最有活力的中小企业网络,吸引最具活力的资本流动和人才。

二是跨国、跨省城市等级体系的形成。过去十年,流空间促成了资本和人才的网络化流动,导致跨国公司、全国性公司对就业、产出和贸易的控制许多城市经济中得以扩展,最显著的就是北京、上海和深圳。这一趋势的主要结果是形成了中国的节点城市网络,汇集了高级管理、财务和公司控制职能等。节点城市之间的联系更加紧密,形成了跨国、跨省的城市等级体系,也成为了经济发展的核心^[18];而欠发达地区和处境不利的地区则更加边缘化。

三是空间发展不均衡性增加。一方面,在区域尺度,核心城市一区域与周边城镇和地区之间的不均衡发展正在显著加剧。比如,北京与河北的产业脱钩,成都与四川其他地区差距越来越大;广东省内部珠三角地区与珠三角以外地区的两极分化。另一方面,全国尺度上的城市间两极分化成为新趋势。通过尺度重构和全国统一大市场的融合过程产生的新的空间劳动力分工,已经改变了城市发展的旧模式。随着去工业化、产业升级和再工业化进程的加深,全国城市体系中的城市和区域在国内统一大市场和新的国内分工中寻找战略性定位的过程中出现了很大分化。如2010年代,中国的产业结构调整过程使东北等地区衰落的收缩城市和东南沿海长三角、珠三角城市之间的发展模式处于两极分化状态。

过去十年,中国城市体系内的这些变化重新塑造了国家的经济地理格局。未来的国土空间规划应当在国内国际双循环背景下,以核心都市圈为支点、以主要城市群为平台,配合统一全国大市场和“一带一路”倡议等国家战略,打造宜居城市、韧性城市、智慧城市,建立高质量的城市生态系统和安全系统。

(1) 对于核心城市和都市圈的空间发展定位和路径是充分发挥这些地区的总部经济优势,全面提高创新能力、综合竞争能力和对优质资源的吸引力,成为推动中国经济高质量发展和代表我国参与全球竞争的重要引领区,在国家发展大局中发挥重要战略作用。这些地区的国土空间规划重点强调提质增效,内涵式增长,在都市圈范围内优化资源配置,提高综合承载能力和竞争力。例如,重点推动城市内涵式发展,实施城市更新行动,推进城市生态修复、功能完善工程,加强城市规划、建设、管理,更好地发挥参与国际竞争的作用。

(2) 对于边缘地区的空间发展定位和路径是加强这些地区与核心城市和都市圈之间的融合,打破行政壁垒,强化协作协同,释放市场活力,探索建立以市场体系统一开放、公共服务共建共享、基础设施互联互通、生态环境联防联控等为重点的协同发展模式,大力促进一体化发展。这些地区的国土空间规划应放弃以土地盲目扩张为导向的城镇化路径,转向集约化高质量的发展道路,不再追求过高的经济增长速度和人口产业集聚。重点是发挥比较优势,探索生态产品等价值化的实现路径和绿色低碳发展模式,推

动区域的高质量发展，提升人民群众的社会福祉。

此外，还需要注重在经济集聚的过程中推动实现区域均衡。在双循环和统一全国大市场的背景下，优化全国城镇化布局，构筑生态和安全屏障，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群空间结构。通过城市群内部整合和城市群之间协同，努力实现全国层面的区域均衡。

主持人：

有人认为中国已经进入城市时代，城市特别是大城市的空间治理已经成为国土空间规划需要重点关注的议题。请您谈谈该如何认识大城市的空间治理问题？又该如何提升我国的大城市空间规划与治理能力？

访谈嘉宾：

卢庆强，北京清华同衡规划设计研究院总体研究中心主任，清华大学中国新型城镇化研究院城市群与都市圈研究中心主任，中国土地学会规划分会副主任委员。主要研究方向为城市与区域空间的规划与治理、新型城镇化战略与政策。

原始文明是一种自然处于主宰地位、人依附于自然，人地关系处于低水平和谐的时代；生态文明则是在经济社会高度发达的时代追求人与自然的和谐共生，这个经济社会高度发达的时代也是一个城市时代。中国经历了世界上规模最大、速度极快的城镇化进程，城市发展成就举世瞩目；尤其是大城市已经成为中国经济增长与科技创新的核心引擎，参与全球竞争与统筹国内国际循环的链接枢纽，国家治理效能提升与人民需求响应的关键地区。随着中国进入城市时代，大城市的战略地位与作用与日俱增，成为发展社会生产力与建设美好生活的主战场。与此同时，也出现了发展方式粗放、规模过度集聚、民生服务短板、区域协同不足等“大城市病”，制约了城市竞争力、可持续发展能力和人民幸福感的提升。需要高度重视大城市的空间治理，通过拓展对城市多元属性与中国特性的认知、系统研判大城市空间治理的问题与成因，完善大城市治理的目标与逻辑。

(1) 拓展对城市多元属性与中国城市空间特性的基本认知。城市作为高密度群居的人居社会空间，是具有自然属性、资产属性、社会属性、文化属性等属性的多元统一体。城市空间既是城市文明创造的空间载体与构成主体，也是人类社会生产实践的共存空间与生产空间。中国城市空间由于其特定的资源环境基础、城镇化进程、社会制度环境与中华优秀传统文化，相较于世界其他城市，具有三方面鲜明特性：一是空间复杂系统的承压强度更大，体现在城市的规模大、强度高与发展速度快等方面；二是空间多元价值的共生融合更难，体现在区域差异、社会变革与治理转型等方面；三是空间共同体的公共性要求更高，体现在人民城市理念、土地公有制与空间共享需求等方面。研究中国城市尤其是大城市的空间规划与治理问题，需要在敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态的总体要求下，强化尊重多元性、因应复杂性和突出公共性的基本认知范畴。

(2) 系统研判大城市空间治理的问题与成因。中国的“大城市病”有其深层的原因，并存在以下几组矛盾：一是发展与安全的稳定性矛盾，表现为空间系统高强度、空间要素高流动性与城市高效运转要求下的系统保障与风险管理的稳定性失调。二是城市

与区域的结构性矛盾,大城市空间结构与功能布局的点上过度聚集与区域整体空间的结构性失衡。三是供给与需求的协调性矛盾,面向全体人群多样需求的公共服务供给的总量不充分、结构不匹配与空间不均衡的协调性失位。四是外延与内涵的转向性矛盾,城市外延式发展向内涵提升式发展转型的理念、路径与机制的转向性失序。

(3) 完善中国大城市规划与治理的共识与协同治理逻辑。大城市是一个有机生命体和复杂巨系统,需要以人民城市理念作为基本遵循,顺应城市发展规律与空间治理规律,综合运用城市空间政策、土地资源管控、协同治理方式,形成“价值共创、系统治理”的规划与治理模式。一是实施人民城市共创式治理,凝聚“空间价值共生与公共价值共创”的价值共识。需要形成“以人民为中心”的城市社会共同体,关注“总体—群体—个体”三个层次的公共需求;凸显新时代空间价值创造,尤其是人与自然和谐共生的生态价值,中华文化复兴的文化价值,以及数字信息时代的科技价值;秉承多元价值创造与公共价值优先的规划与治理的价值导向,解决城市空间系统问题、维护城市空间共同利益和创造城市空间公共价值。二是实施国家地方合作式治理,形成“国家城市政策引领、地方因地制宜推进”的上下互促与纵向协同。一方面制定并完善体现新发展理念与主体功能区战略的国家城市政策框架,以及全局性城市重大工程的整体部署和系统推进;另一方面鼓励地方因地制宜推进与试点示范探索,为地方发展的不确定性与主动性留有余地与空间。三是实施城市空间规划体系协同治理,统筹工作规则与政策工具的“一张图”与“一盘棋”。一方面基于政府战略管理优化的各职能主体协同,依托“一张图”为基础,统筹城市空间治理单元与工作平台,建立“人民需求一张表—空间设施一张图—行动计划一盘棋”的工作规则协同体系;另一方面促进体现空间公平/平等、空间效率/经济、空间包容/混合,以及空间综合效益/价值整体最优的政策工具协同。四是实施整体协同与重点突破的有效治理,以人民城、区域观、韧性网、要素流、技术场为重点破解“大城市病”问题。建立“规模—边界—效率”的三重空间约束机制,在都市圈等区域空间尺度优化大城市空间结构和功能布局;提升大城市风险防控和韧性发展能力,因地制宜推进绿色低碳城区、园区和社区建设;面向全体人群全面发展需求提供精准化、差异化公共服务,营造包容共享与社区共治的空间治理方式;完善以存量利用与有机更新为主的土地与空间政策,加快土地要素市场化配置改革与空间公共收益增值共享;构建“可感知、能学习、善治理、自适应”的智慧规划体系与智慧城市运营体系^[19]。

主持人总结:

五位专家从价值取向、目标追求、资源安全保障、差别化发展路径、重点区域空间治理模式等方面,论述了生态文明时代国土空间规划与治理的理念创新,指出:(1) 国土空间规划需要定义国土空间的整体利益,用更高的“整体利益”原则去处理个体利益之间的失衡,在整体利益的指引下提升特定利益的最大化和保证其他利益的最起码满足。(2) 国土空间规划和治理需要更多追求“人民的普遍幸福”,而非单纯“地理的普遍繁荣”,应当通过提高经济发展治理、降低生活成本、提升地方舒适性等多种途径,不断改善生产生活环境,营造宜居宜业的高品质国土空间。(3) 国土空间规划需要统筹安全

与发展,加强自然资源调查评价和重要资源能源基地建设,构建与自然资源禀赋相适应的国土空间格局,合理设定资源利用上限,不断健全自然资源管理政策,推动地方从政者合理适度开发利用自然资源,推动实现人与自然和谐共生。(4)需要在深入了解国内外经济地理空间格局演变的基础上,以核心都市圈为支点,主要城市群为平台,配合统一全国大市场和“一带一路”倡议等国家战略,打造宜居城市、韧性城市、智慧城市,建立高质量的城市生态系统和安全系统。(5)生态文明时代也是城市时代。城市,特别是大城市已成为发展社会生产力与建设美好生活的主战场。需要高度重视大城市的空间治理,通过拓展对城市多元属性的认知、系统研判大城市空间治理的问题与成因,完善大城市治理的逻辑。

从五位专家的发言可以看出,国土空间规划不是单纯的物质空间营造,而是为实现特定战略意图而进行的理性设计。基于不同时期的战略意图,国土空间规划与治理的价值导向、目标追求、重点任务、实施路径和主要领域等会有所差异。实际上,国土空间是自然地理演化过程和经济社会发展过程的历史综合体,依据国土空间规划实施的国土空间治理则是将自然空间的治理与经济社会空间的营造相统一的过程^[20]。本质上是对空间关系的重建与重构,既包括人—地关系,也包括人—人关系和地—地关系。即,国土空间规划与空间治理需要协调人地关系,推动实现人与自然和谐共生;需要处理好多元主体的利益关系,实现社会和谐;还需要尊重山水林田湖草沙生命共同体、城市有机体等不同层级国土空间单元的运行规律,维护和修复各要素之间的联系和作用机制,提升生态系统的服务功能、城市地区和农业地区的产品供给能力等。生态文明时代的国土空间规划需要对源于西方工业文明时代的传统规划理念进行变革,转变服务于“使用价值”的空间生产模式,将满足人与自然和谐共生、不断提升人民群众的幸福感作为国土空间规划的价值导向和目标追求,并在此基础上确定区域自然资源开发利用保护与经济社会发展的主要任务,制定相应的策略和实现路径,并在大城市、都市圈、自然资源开发区、生态功能区等不同类型的区域进行空间治理创新,更好地发挥不同区域的功能以及实现区域间的均衡发展,提升不同地区人民群众的幸福感。

参考文献(References):

- [1] HARRISON J, GALLAND D, TEWDWR-JONES M. Regional planning is dead: Long live planning regional futures. *Regional Studies*, 2021, 55(1): 6-18.
- [2] LINGUA V. Institutionalizing EU strategic spatial planning into domestic planning systems: Trajectories of change in Italy and England. *Planning Perspectives*, 2018, 33(4): 591-614.
- [3] FALUDI A. A historical institutionalist account of European spatial planning. *Planning Perspectives*, 2018, 33(4): 507-522.
- [4] DĄBROWSKI M, LINGUA V. Introduction: Historical institutionalist perspectives on European spatial planning. *Planning Perspectives*, 2018, 33(4): 499-505.
- [5] SORENSEN A. Multiscalar governance and institutional change: Critical junctures in European spatial planning. *Planning Perspectives*, 2018, 33(4): 615-632.
- [6] NADIN V, STEAD D, D BROWSKI M, et al. Integrated, adaptive and participatory spatial planning: Trends across Europe. *Regional Studies*, 2021, 55(5): 791-803.
- [7] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑. *中国土地*, 2019, (1): 6-10. [ZHUANG S Q. Logic of spatial planning in the New Era. *China Land*, 2019, (1): 6-10.]

- [8] 梁鹤年. “以人为本”国土空间规划的思维范式与价值取向. 中国土地, 2019, (5): 4-7. [LEUNG H L. Thought paradigm and value orientation of "people-oriented" national territory spatial planning. China Land, 2019, (5): 4-7.]
- [9] 郝庆, 邓玲, 封志明. 面向国土空间规划的“双评价”: 抗解问题与有限理性. 自然资源学报, 2021, 36(3): 541-551. [HAO Q, DENG L, FENG Z M. The "double evaluation" under the context of spatial planning: Wicked problems and restricted rationality. Journal of Natural Resources, 2021, 36(3): 541-551.]
- [10] 郝庆. 对机构改革背景下空间规划体系构建的思考. 地理研究, 2018, 37(10): 1938-1946. [HAO Q. Study on the construction of spatial planning system under the background of institutional reform. Geographical Research, 2018, 37(10): 1938-1946.]
- [11] 梁鹤年. 再谈“城市人”: 以人为本的城镇化. 城市规划, 2014, 24(9): 64-75. [LEUNG H L. Further discussion on houmo-urbanicus: Human-based urbanization. City Planning Review, 2014, 38(9): 64-75.]
- [12] 梁鹤年. 旧概念与新环境: 以人为本的城镇化. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2016: 170-171. [LEUNG H L. Old Concepts and New Situations: Human-centered Urbanization. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2016: 170-171.]
- [13] 郝庆, 彭建, 魏冶, 等. “国土空间”内涵辨析与国土空间规划编制建议. 自然资源学报, 2021, 36(9): 2219-2247. [HAO Q, PENG J, WEI Y, et al. The connotation of territory and the suggestions of drawing up spatial planning in the New Era. Journal of Natural Resources, 2021, 36(9): 2219-2247.]
- [14] 武廷海, 张能. 空间共享: 新马克思主义与中国城镇化(第二版). 北京: 商务印书馆, 2021: 105-114. [WU T H, ZHANG N. Spaces Shareing: Neo-marxis and Urbanization in China (2nd edition). Beijing: The Commercial Press, 2021: 105-114.]
- [15] 杨开忠. 新中国70年城市规划理论与方法演进. 管理世界, 2019, 35(12): 17-27. [YANG K Z. Evolution of urban planning theory and method in 70 years of China. Management World, 2019, 35(12): 17-27.]
- [16] 钟太洋, 黄贤金, 王柏源. 经济增长与建设用地扩张的脱钩分析. 自然资源学报, 2010, 25(1): 18-31. [ZHONG T Y, HUANG X J, WANG B Y. On the degrees of decoupling and re-coupling of economic growth and expansion of construction land in China from 2002 to 2007. Journal of Natural Resources, 2010, 25(1): 18-31.]
- [17] 封志明, 杨艳昭, 闫慧敏, 等. 自然资源资产负债表编制的若干基本问题. 资源科学, 2017, 39(9): 1615-1627. [FENG Z M, YANG Y Z, YAN H M, et al. Issues regarding the compilation of the natural resource balance sheet. Resources Science, 2017, 39(9): 1615-1627.]
- [18] 王晓阳, DARIUSZ W. 中国金融中心的等级制网络分析: 以改革开放以来资本市场中介的成长为例. 经济地理, 2021, 41(1): 30-38. [WANG X Y, DARIUSZ W. Hierarchical networks of financial centres in China: The case of capital market intermediaries. Economic Geography, 2021, 41(1): 30-38.]
- [19] 甄峰, 张姗姗, 秦萧, 等. 从信息化赋能到综合赋能: 智慧国土空间规划思路探索. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2060-2072. [ZHEN F, ZHANG S Q, QIN X, et al. From informational empowerment to comprehensive empowerment: Exploring the ideas of smart territorial spatial planning. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2060-2072.]
- [20] 郝庆. 面向生态文明的国土空间规划价值重构思辨. 经济地理, 2022, 42(8): 146-153. [HAO Q. Value reconstruction of territorial spatial planning for eco-civilization. Economic Geography, 2022, 42(8): 146-153.]

Innovation of theory and technical method of territory spatial planning in the era of eco-civilization

HAO Qing¹, LEUNG Hok-lin², YANG Kai-zhong³, FENG Zhi-ming⁴,
WANG Xiao-yang⁵, LU Qing-qiang¹

(1. Beijing Tsinghua Tongheng Planning and Design Institute Co., Ltd., Beijing 100085, China; 2. School of Urban and Regional Planning, Queen's University, Kingston Ontario K7L 2P1, Canada; 3. Research Institute for Eco-civilization, CASS, Beijing 100006, China; 4. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 5. School of Geography and the Environment, University of Oxford, Oxford OX1 3QY, United Kingdom)

Abstract: Territory spatial planning is an important means for modern countries to implement spatial governance, and it is a rational design for realizing specific strategic intentions. The theory and technical method in the process of formulating planning will change with the development of the times. In order to understand the conceptual innovation of territory spatial planning and governance in the era of eco-civilization, five well-known experts in this field are invited to conduct interviews on the value orientation, goal pursuit, key tasks, implementation paths and main fields of territory spatial planning and governance. Experts believe that: (1) The territory spatial planning needs to handle the imbalance between individual interests with a higher overall interest principle, promote the maximization of specific interests and ensure the minimum satisfaction of other interests under the guidance of overall interests. (2) The goal of territory spatial planning and governance is not to pursue "universal prosperity of region", but to pursue "universal happiness of the people" and create a high-quality territory suitable for living and working. (3) Territory spatial planning needs to coordinate security and development, reasonably and appropriately develop and utilize natural resources, and promote the harmonious coexistence between human and nature. (4) Territory spatial planning needs to conform to the trend of economic spatial pattern change and establish a high-quality urban ecosystem and security system. (5) Cities are the key areas of territory spatial planning and governance. It is necessary to improve the logic of city governance by expanding the understanding of urban multi-attributes and systematically studying and judging the problems and causes of spatial governance. Through expert interviews, it can be seen that territory spatial planning is essentially the reconstruction of spatial relations. We need to promote the harmonious coexistence of human and nature and we need to deal with the interests of multiple subjects and realize social harmony. It is also necessary to respect the operating rules of different levels of territory units such as the life community of mountains, rivers, forests, lakes, grass and sand, and maintain and repair the links mechanisms between various elements.

Keywords: territory spatial planning; territorial space; spatial governance; eco-civilization