

国土空间规划的多目标协同治理机制

杨伟光

承德市城乡规划公示管理中心(承德市规划展览馆)

[摘要]空间治理体系建设与不同行为主体的参与方式密切相关,空间治理作为空间管控关键手段,强调除了政府行为主体以外,应进一步明确资本为代表的市场主体和公众参与为代表的社会主体在空间治理中的地位。

[关键词]国土空间规划;多目标;协同治理机制

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.09.1636

1 现有空间规划多目标协同治理存在的问题

1.1 规划目标体系需要明确

据不完全统计,在“多规合一”前中国由政府编制的各类法定规划有80多种,呈现出“九龙治水”的特点,不同规划体系之间存在矛盾是普遍现象。在不同规划相互冲突的表象下,其实质是各级政府各部门之间的权利博弈,深层次原因是由于缺乏统一的目标指引,从而产生规划目标的孤立割裂、自成体系、相互交叉,进而导致指标设计重合,加之规划数据基础不统一,共同引致了规划间的冲突。

从规划的横向要素配置功能的角度,不同规划的规划目标与指标之间的联系强弱存在差别,导致规划在政策执行层面可操作性的差异,进而引致不同规划实施效果的差距。考虑不同规划的可比性,本文选择可操作性较强、内容较为完整的地市尺度的现行规划体系进行分析,以南京市土地规划、城市规划、生态保护规划、主体功能区划等主要空间规划,可以看出以往不同规划体系的目标即使各有侧重,整体上也大致覆盖了全域国土空间。然而,不同规划的目标导向存在差异,导致有些规划目标能够进一步形成规划指标,体现为约束导向,为政府宏观调控提供依据,而有些规划目标更多是一种“愿景”,表现为发展导向。

1.2 规划指标阈值缺乏科学测算依据

目标体系明确后还需要制定科学合理的指标控制标准,而关键指标阈值的研究将为规划指标标准的确定提供依据。阈值指的是一种特定的系统状态,该状态一旦受到侵蚀,就可能威胁生态环境,从而威胁人类的生存能力。阈值点主要描述了可能导致生态环境系统状态变化的人类系统影响水平。这种概念类似于恢复力(resilience)和拐点(tipping points)的定义,不仅可以描述限制人类系统影响的因素的最大允许值,而且可以描述环境标准下最大社会经济规模的允许值。在以往的规划体系中,这些限制性因子阈值的确定大多依靠管理者的经验判断,缺乏客观科学依据的支撑;同时,不同规划指标反映了国土空间满足多目标(生态安全、粮食安全、经济发展等)需求的具体体现,以往分部门的规划指标控制在“多规合一”的国土空间规划编制时,不仅需要研究多目标阈值或极限,还需研究系统优化下的多目标协同与权衡关系。若要对限制性因子的阈值进行科学判断,则必须明晰不同限制性因子对全域“社会—经济—生态”系统的影响机理。此外,由于以往规划种类繁多,采用的基础数据不一致、规划年限不统一,导致规划设计的阈值标准无法统一,也将影响国土空间的系统优化。

2 协同治理路径

国家、省级空间规划由于面向尺度较大,主要是针对宏观区域的空间指引和战略布局,而市县层面的空间规划主要是对上位规划的落实及城乡区域的统筹发展。为了避免以往规划的纵向结构性矛盾,规划的纵向传导、不同层级国土空间规划的相互衔接应贯彻于空间规划治理,本文从规划目标、指标、管制三个方面构建国土空间规划协同治理机制。

2.1 规划目标协同

国土空间规划体系中上位规划要对下位规划发挥引领作用,这就要求不同层级规划在相互衔接的基础上,下位规划构建的目标体系必须符合上位规划的意志。需要制定不同层级规划的多目标体系的传导关系,上位规划要综合下级行政

区的主体功能、资源禀赋、社会发展等因素,统筹下位规划的目标体系,将上位规划的多目标体系分解到下位规划中。同时,由于不同层级规划的尺度不同,其目标体系的涵盖内容、侧重点及优先序等应具备异质性,较高层级规划的重心在于确定国土空间规划的宏观调控目标,发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础作用;较低层级规划要在传导上位规划目标的同时,制定符合地方需求的国土空间规划微观治理目标。

2.2 规划指标协同

在实现协同多目标的基础上,要有明确的指标传导管控。一方面,规划指标要向下级行政单元传导,根据不同区域的主体功能定位、资源禀赋、社会经济发展需求,对指标进行合理分解;另一方面,规划指标要实现规划期内年度间的合理传导,要考虑区域经济发展趋势及用地预期,制定合理的年度计划管控指标及其规模。管控指标设置,在实现规划指标的传导的基础上,指标类型在不同规划层级需体现差别化,应随着行政级别的向下而逐渐偏向空间性:较高层级规划在制定符合本级行政区尺度特征的空间性指标的基础上,要着重于对指标数量、结构等非空间性特征、分配规则的设计;较低层级规划基于上位规划指标约束的基础上,对指标进行空间化落实。此外,为应对未来不确定性风险,上位规划对下位规划的约束应留有弹性;为实现区域经济发展的协同,可针对规划指标(耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等),建立指标交易机制,明确交易规模、交易时序、交易补偿金额等交易细则,实现土地发展权在区域间的转移与补偿。

2.3 规划管制协同

国土空间用途管制的本质是对自然资源的载体进行开发与保护的管制,是政府运用行政权力对空间资源利用进行管理的行为。构建各级政府、各部门权责明晰的国土空间用途管制体系,对于实现对国土空间资源的有效管理非常重要。另外,国土空间规划作为用途管制的主要依据,加强规划与管制的联系是必要的,制定空间管制及用途转用规则时,在以规划指标体系作为空间用途管制和用途转用依据的基础上,结合空间规划的目标体系,对于森林、草地、湿地、水域、海洋等分类自然资源构建差别化的空间管制规则,明确不同规划目标下的利用方式、强度等细化要求,并根据不同空间范围规划目标的差异,制定差异化的用途转用的管制规则。

结束语

为了更好的推进国家建设和社会发展,必须抓好国土空间规划工作,做好国土空间规划有助于城市的规划发展。目前必须加强对国土空间规划的实施机制加强研究,根据各地的实践经验进行机制构建的创新研究。

参考文献

[1]朱喜钢,崔功豪,黄琴诗.从城乡统筹到多规合一——国土空间规划的浙江缘起与实践[J].城市规划,2019,43(12):27-36.

[2]李巍,杨承兴,王录仓,等.魅力国土空间:重塑区域特色的国土空间规划策略[J].自然资源学报,2020,35(3):501-512.

[3]邹兵.自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J].规划师,2018,34(7):5-10.