

北京大学-林肯研究院·城市发展与土地政策研究中心·研究基金

项目研究报告

题目：快速城镇化背景下的多规协调与城镇空间增长管制——以 S 市为例

编号：FS20150901

主持人：王磊（中科院南京地理与湖泊研究所）

研究简报题目：

快速城镇化背景下的多规协调与城镇空间增长管制——以 S 市为例

目录

1 问题提出 .....	2
2 理论分析框架.....	3
2.1 三规的主要目标和任务.....	3
2.2 “三规”的空间关系演变.....	4
2.3 “三规”与空间管制.....	6
2.4 中央-地方关系、空间管制与规划协调 .....	6
3 案例区研究 .....	8
3.1 S 市与“三规”发展简介.....	8
3.2 S 市“三规”之间的文本协调状况 .....	9
3.3 S 市“三规”冲突的机制.....	16
4 主要研究结论与讨论 .....	19
参考文献 .....	20

# 1 问题提出

全球化背景下,政策和制度的尺度重构被认为是提高城市和区域竞争力的一个重要手段(Brenner, 1999)。空间规划对部门和垂直政策整合具有显著作用因而受到各国的广泛重视(Albrechts et al., 2003)。涉及到跨部门和区域性管治问题,如生态环境保护与治理、可持续发展、气候变化等,更加需要政策之间的协调(Foster, 2010)。自1990s以来,欧洲大部分国家的空间规划经历着一个显著转变,从以往的土地用途管制和项目建设为主导的规划方法转向为城市和区域发展制定积极的发展战略,以更为灵活的态度应对未来发展的不确定性(Healey, 1998)。这一趋势也与欧洲空间发展展望(ESDP)的颁布有着深刻的关系。新兴战略空间规划的主要动机在于为诸如土地用途管制、资源保护和基础设施投资等规划活动建立一个一致性的空间逻辑框架(Albrechts, 2006)。而在此之前,受到新自由主义的影响,西方国家政策对干预空间发展比较消极,空间规划的战略地位受到压制(Faludi, 2002)。新的空间规划也是伴随着欧洲国家对地方企业策略盛行所带来的行政管理破碎化和环境可持续性等问题的隐忧而出现(Albrechts, 2006)。

相比国外空间规划的区域性分割,从计划经济演变而来的中国空间规划体系,也表现在部门间的分割(Wang and Shen, 2014)。从对空间资源分配和发展权管制的角度来看,发改委的五年规划、住建部的城市规划、国土资源部的土地利用规划、环保部门的生态功能区划等在空间上存在着相互的交叉和重叠(陈雯 et al., 2015)。部门空间规划落在地方,集中表现在市县法定规划之间的冲突和矛盾。规划之间的冲突由来已久,也出现众多地方实践和试点改革,包括规划体系建设、规划技术协调和规划管理制度创新等(樊杰 et al., 2014a; 顾朝林, 2015; 王磊 and 沈建法, 2014; 邹兵 and 钱征寒, 2005)。然而,市县空间规划之间的协调依然是一个普遍存在的难题(黄叶君, 2012)。这主要是由于规划协调还涉及到一个复杂的,跨尺度的规划政治经济环境,包括政治体制、规划法规体系、资源分配和所有权制度等,不是地方或者某一个部门就能够单独解决(王勇, 2009; 朱江 et al., 2015)。

与此同时,地方空间规划的发展控制目标也不断被突破,城市用地蔓延、生态环境恶化、城乡差异等严重威胁到区域的可持续发展(陆大道 et al., 2007)。空间规划的发展控制无力,不但受到学界的诟病,质疑规划的价值和实际效用(孙施文, 2006),而且媒体和大众也参与批判规划是否仅仅是地方圈地生财和实现主政官员追求政绩的工具(王军, 2004; 周飞舟, 2010)。有分析认为,发展失控是空间规划之间冲突的一个结果,规划不协调使得规划的权威受损而起不到有效空间管制的目的(樊杰, 2013);也有研究表明空间规划体系作为政府行为嵌套在当前的政治经济环境的一个公共政策,其编制和实施本身受到诸多体制上的限制(王勇, 2009)。不仅仅是规划协调的原因,而是当前的发展模式对规划管制机制的突破,产生了空间发展的诸多问题(Wu, 2015; 李晓江 et al., 2011)。因此,规划协调分析的核心在于以土地发展为中心的空间管治机制上,涉及到中央和地方的空间管治目标取向、方法和途径,并以部门管理的形式在地方展开。

早在2002年,国家发改委就下发了《关于规划体制改革若干问题的意见》,强调“规划编制要确定空间平衡与协调的原则,增强规划的空间指导和约束功能”(杨伟民, 2003)。此后,发改委积极运作我国规划体制改革,如“十一五”前期主导了国家层面提出编制主体功能区划,在跨行政边界区强化区域规划的功能,另外也积极探索市县规划体制改革(王磊 and 沈建法, 2013)。其中,市县规划改革选取了六个试点城市,最主要目标在于强化五年规划中的空间规划内容,以整合其它部门规划(国家发改委规划司, 2006),使得五年规划处于市县规划体系协调的主导地位。目前,虽然文献还未有对这一规划协调的

努力进行详细的评估，但在“十三五”编制前期，国家发改委规划司又开始倡议开展市县规划体制改革的尝试(马常艳, 2014)。随后，联合住建部、国土资源部和环保部在全国选取了 28 个市县重新进行改革试点，并颁布相关的技术要求<sup>1</sup>。这也基本暗示了“十一五”期间的试点改革应该不是很成功的。那么，“十一五”期间的规划体制改革受阻的原因到底是什么？为何市县规划协调如此困难？这些问题是本项目要关注的主要问题。这些问题的研究不但有利于了解我国规划体系之间的复杂关系及其在空间发展的作用机制，也同时有助于理解规划体制改革的实践，为当前“多规合一”工作提供有益的政策建议。

目前，文献对于市县规划的协调有不少零散的研究和探讨，也为此提出了许多建设性的意见和规划体系设计(樊杰 et al., 2014b; 胡序威, 2006; 王凯, 2006)。但是，对于规划冲突的来龙去脉，以及结合触及到城市土地开发管治方面还未有系统性的分析。为此，本项目首先建立一个规划管理、空间管治机制与规划协调相互关系的分析框架，其后以试点城市——S 市“十一五”期间市县规划体制改革为例，探讨规划协调的种种困境。最后是本项目的结论和讨论部分。

## 2 理论分析框架

### 2.1 三规的主要目标和任务

“三规”的定位以及相互关系受到来自计划经济时代部门管理的烙印，也同时受到我国市场化和分权化改革的深刻影响。“三规”在各自体系中的发展，逐渐地拓展各自的规划领域，转变规划的性质以适应市场化和地方化的发展需求。从目前相应的法规和条例对“三规”的目的和主要任务总结来看，“三规”有着不同的分工，也有着明显的重叠。首先，五年规划和城市规划有着综合性和战略性的重叠，其次城市规划和土地利用规划在空间管制内容上的重叠。当然，这些重叠的领域在具体的市县案例上表现的更为复杂，尤其是空间管制方面也是众多学者研究的热点。

发改委部门是宏观经济调控的综合性部门，掌握着宏观政策调控的主要工具。但是在国家部委 1986 年改革中，其国土规划的职能并入到国土资源部。实际上，其对空间规划的能力相对薄弱，尤其是市县级发改部门更关注产业发展政策而非空间内容。住建部门虽是城市建设的部门职能范畴，但其空间规划技术力量最为雄厚。城市规划的地域化特征明显，并且活跃的规划市场也促进了城市规划编制质量的提升。另一方面，尽管地方城市规划更趋于综合，但是其管理和实施在行政体制上受到管制交叉的局限。国土部门的空间规划技术能力相对也较弱，其被动执行上级的土地指标控制和审批地方的土地利用许可，受到来自垂直的部门和本级政府的双重管理特征更为明显。

在这种试图将空间规划部门分解管理和实际上规划事务的综合性质，在市县尺度上存在着一定的不可调和矛盾。另外，各规划本身还受到来自条条政策、法规和标准的规定。这样“三规”在市县层面的实际管理情形可以喻为一个网络化管制中的三个末端节点，只不过连接节点的强度有所不同。并且，由于“三规”的总体规划层面之下也分别有着具体的年度计划或者近期计划，在规划协调方面也存在着相应的总体规划层面和年度或者近期计划层面。

---

<sup>1</sup> 发改规划[2014]1971 号

**表 1 相关法律和条例对“三规”的定位**

规划	主要目的	主要任务
五年总体规划	合理有效地配置公共资源，引导市场发挥资源配置的基础性作用，促进国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步	合理有效地配置公共资源，引导市场发挥资源配置的基础性作用，促进国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步
城市总体规划	协调城乡空间布局，改善人居环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展	对一定时期内城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施
土地利用总体规划	维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展	市级：省级土地利用任务的落实；土地利用规模、结构与布局的安排；土地利用分区及分区管制规则；中心城区土地利用控制；对县级土地利用的调控；重点工程安排；规划实施的责任落实
来源：国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见（国发〔2005〕33号）、城乡规划法 2008、城市规划基本术语标准（GB/T 50280-98）、土地管理法 2004、土地利用总体规划编制审查办法 2009		

**表 2 规划主管部门及其管制机制**

主管部门	规划	空间规划技术能力	资源管理能力	主要管制机制
发改委部门	五年规划	弱	综合	1.年度经济社会发展计划； 2.产业政策与公共投资； 3.项目审批
住建部门	城市规划	强	部门	1.详细规划； 2.近期建设规划； 3.两证（三证）一书
国土部门	土地规划	弱	部门	1.年度土地供应计划； 2.建设项目用地预审； 3.土地利用规划许可
来源：王晓东(2004).“对区域规划工作的几点思考.”城市规划 28(4):65-69，有改动				

## 2.2 “三规”的空间关系演变

由计划经济中演变而来的五年规划对国民经济和社会发展具有举足轻重的作用。目前，五年规划的重点不仅限于经济和社会发展方面，而是越来越具有综合性、战略性和政策性。尤其是“十一五”以来，五年规划在空间发展上的影响力得到显著提升。

城市规划，专注于城市地区，作为一种物质规划由 1950s 从苏联借鉴而来。彼时，城市规划的主要在于落实和统筹五年计划中项目的用地安排。虽然经济计划和物质规划处于部门分割管理，但是在计划经济时期，国家主导着社会投资，从而在政府项目的基础上协调着两者的空间发展目标。由于部门之间信息交流不畅，尽管这种制度安排在计

划经济也产生一定的空间混乱，导致重复建设等，但是并没有广泛出现当前的区域性的产业重构和基础设施重复建设的现象(Wu and Zhang, 2007)。改革开放后，随着城市土地价值的显现和投资主体的多元化，城市规划在地方经济社会发展中的重要性开始凸显，规划性质也逐渐由城市空间布局安排向城市综合发展规划转变。城市规划和五年计划开始在规划内容上有一些重叠，而项目主导的规划协调的情形也被逐渐打破。

由于城市规划只是覆盖城市地区，为了保护耕地和城市用地蔓延，1980s 中后期我国开始编制土地利用规划。土地利用规划实际上是采用国外城市增长管理或发展控制（growth management or development control）的理念。随着分权化改革的深入，土地利用规划被中央政府作为控制土地供应的一个重要手段参与国家宏观调控。除了土地指标，土地利用规划与城市规划在制度设计之初都有着清晰的规划区边界划分。然而，这种自上而下的土地指标在经济发展迅猛的地区犹如一个“紧箍咒”限制着地方的土地供应。显然，土地利用规划与已经地方化了的城市规划在规划目标和编制方法上存在明显的冲突。并且，随着农村工业化和城郊违规乱建的发展，两者在规划区划分上也逐渐出现重叠。

历次修编的《土地管理法》和《城市（乡）规划法》及相应的规划编制条例或者规定等，都分别提出了部门规划衔接的要求，但却极少明确这些抽象的要求在地方规划实践中如何落实。因此，在市县空间规划的具体操作上，规划协调依然留下很大的自由裁量空间。涉及到具体的规划编制工作，“三规”主要采用部门联席会议或者规划协商的形式进行协调。在现有规划法理框架下，五年规划基本上被认为处于市县规划体系的最高地位，而城市规划和土地利用规划的修编要将其作为基本参照。但是，各法规仅列明规划协调的要求，而没有具体协调措施和目标的规定，其实无助于规划之间在内容上的协调。并且，各规划的分别审批也不能调动市县政府在规划协调上的积极性。另外，由于中央和省府掌握着重要的调控工具，如政府投资和土地供应，其五年规划能够在一定程度上引领土地规划和城市规划，但在市县层面则缺乏有效的管制工具，五年规划无力统筹后两者(马凯, 2003)。

**表 3 国家政治经济背景与规划关系演变**

	计划经济，资本稀缺，重工业优先的短缺经济（1980 以前）	计划和市场并行，计划管理逐步削弱，分权化改革（1981-2005）	市场经济进一步发展，市场化改革深入，全球化深化（2006 以后）
市场主体	部属国有企业，地方国有小企业	国有企业，集体企业，民营企业，外商合资企业	国有企业，民营企业，跨国公司
“三规”主要关系	城市规划是经济计划的延伸	五年计划弱化，土地规划和城市规划有较清晰的规划区划分	五年规划强化空间规划元素；三者 in 规划区和规划内容重合
主要协调平台	发展项目	发展项目和土地发展	土地发展
城乡关系	空间、经济和制度的上二元分割	制度分割、空间和经济上开始连接	制度分割、经济联系紧密、边界模糊

中央地方关系	地方被动的从属, 执行计划和指令	总体放权、城市政府成为地方经济实际管理者	中央强化管制克服地方经济权力滥用, 央-地关系复杂化
空间发展状态	经济发展缓慢, 低水平的相对均衡	快速经济增长和加速城市化, 区域差异, 环境问题突出	经济增长稳定, 加速城市化, 区域不协调, 生态环境恶化, 城乡收入差距扩大

### 2.3 “三规”与空间管制

空间规划实际上是土地发展权的再分配, 与土地开发有着密不可分的关系。在我国特殊的土地制度下, “三规”及其主管部门都参与到新增建设用地开发, 并有着清晰的分工审批或者许可程序(图 1)。新增土地开发包含两个过程, 土地利用用途转换和项目建设。根据土地管理法, 农用地转城市建设用地, 要经过城市政府土地征收, 将土地由集体所有转为国家所有。在这一过程, 要经过国土部门根据土地总体规划和年度供地计划进行的建设项目用地预审, 住建部门的城市规划审查, 以及交通、环保等部门性会审而转入国有土地储备库。随后, 属于经营性用地的采用招、拍、挂的方式进行出让, 而属于非经营性用地的主要采用协议或划拨方式出让。在具体项目建设过程中涉及到发改部门的行政审批制度和以及住建部门的“两证一书”许可证制度。试想, 如果“三规”能够充分协调, 这种土地开发管制设计是能够有效的约束市场机制的外部效应和土地盲目开发。但是, 一方面空间规划之间的不协调造成了空间管制的混乱, 另一方面在这个正式的土地开发背后还存在着大量的违规用地。为了避免中央政府对违规用地的处罚, 一些违规用地被地方操纵而未能在规划修编中呈现, 也进一步加大了市县空间规划的混乱程度。

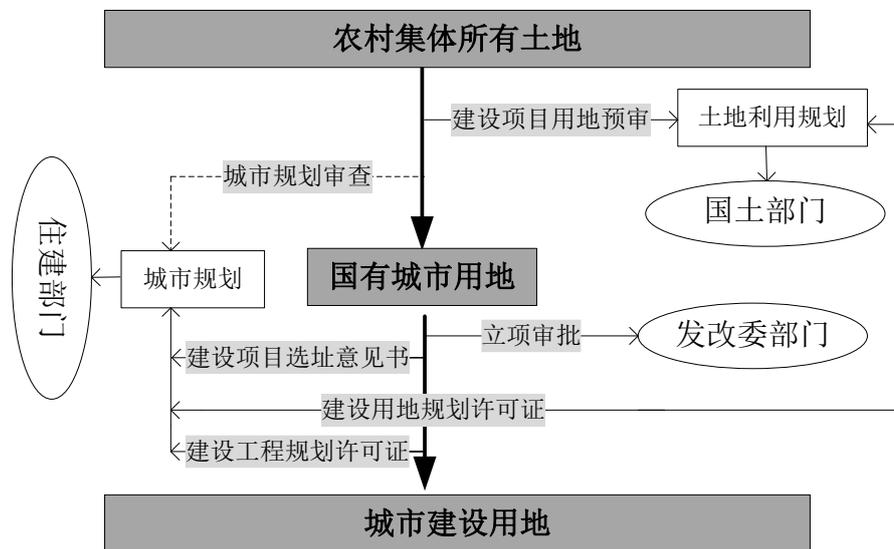


图 1 目前新增建设用地涉及到“三规”及主管部门的规划管制机制  
(未考虑环保部门的项目环评等许可证书制度)

### 2.4 中央-地方关系、空间管制与规划协调

自 1994 年分税制建立以来, 城市政府事权和财权不匹配在各界已有基本共识(Shen, 2007; Zhao and Zhang, 1999; 周业安 and 赵晓男, 2002)。这也是十八届三中全会公报中

一个改革议题。根据陶然等(2010)的研究, 地方财政支出超过全国总的财政支出的 2/3, 而地方税收仅占其公共财政支出的一半不到。为了维持城市建设和经济增长, 地方政府不得不扩大自己的财税来源, 土地和住房制度改革为城市政府建立土地财政提供了可能(He et al., 2014)。土地出让金已经占到了市一级政府财政收入的 30~50%, 由于属于预算外收入, 成为名符其实的第二财政(Lin, 2007)。结合以经济增长为主导的地方政绩考核制度, 土地开发规划控制往往被政府的发展项目所突破(周飞舟, 2010)。因此, 土地开发也成为中央和地方在规划政治博弈的一个关键点。

为了保护耕地和粮食安全, 中央政府的目的在于提高土地利用效率、控制城市用地蔓延, 坚持耕地总量动态平衡的基本政策。在地方经济管理权力下放的环境下, 中央政府除了加强了对农用地转用和土地供应的控制力度, 也在 1990s 上收了部分大城市的城市规划审批权限。相对应, 地方政府的兴趣主要在于通过土地开发促进财税增加、经济增长和参与地区竞争(周业安 and 赵晓男, 2002)。空间规划往往只被看作是消除经济增长的各种资源和环境约束的行政工具, 而非自缚手脚的发展控制手段(王勇, 2009)。一方面地方政府不断地向上级政府争取额外土地供应, 另一方面也主导着部分违规土地开发(王军, 2004)。因此, 从土地开发管制的角度来看, 空间规划的协调不仅仅受到规划功能在部门的分割的影响, 也受到来自中央和地方在空间管制目标取向上的影响(图 2)。前者主要在于技术上的协调, 包括基础数据来源、规划区分割和土地分类体系等, 而后者则关系到复杂的空间管制的系列制度性问题。实际上, 只要“三规”采用统一的底图和真实的数据, 在技术上规划协调并不是难事, 这也是规划制度设计的初衷(王勇, 2009)。

另外, “三规”有着不同的规划期限, 也客观增加了规划协调的难度。一些试点城市, 如上海、深圳和重庆等, 已经将国土和住建部门合并, 试图消化土地利用规划和城市规划的冲突(霍兵, 2007; 牛慧恩, 2004)。然而, 这种部门合并的规划协调也只是做到了账面上的统一, 在规划实施上, 规划的发展控制仍面对着困境(邹兵, 2003)。一方面, 市县层面的规划技术协调受到上级土地年度指标的限制, 超出其控制范围, 而且市县政府还可能争取额外的土地指标, 要考虑如何落到城市规划。另一方面, 规划协调和发展控制实际上会削弱城市政府在土地开发的自由裁量权, 必然受到各种抵制。除了中央政府和城市政府之外, 省级政府也参与到规划协调和发展控制。只不过, 类似有穿孔的夹心层, 省政府具有双重特征, 不但代理中央政府向下执行区域性空间管制, 也代表地方政府争取更多的中央优惠政策, 也有发展地方经济的压力。省级政府预留的部分土地指标, 是城市政府争夺的对象, 也影响着规划的协调和发展控制。

“十一五”规划之前, 城市规划和土地利用规划分别保障着五年计划中项目的用地选址和土地指标。除此之外, 五年规划与后两者的空间关系并不突出。发改委倡议的市县规划体制改革的主要途径是将空间规划的元素植入五年规划, 进而用以协调城市规划和土地利用规划, 加强空间管制。这也意味着试图将“三规”的协调平台由项目建设转向土地利用管制。因此, 实际上市县规划体制改革还仅仅是停留在技术层面的努力, 涉及到土地开发这一复杂问题, 远非这么简单。同时, 发改委也试图在“十一五”期间将“发展规划条例”立法, 用以明确五年规划处于主导地位, 统筹其它部门规划。然而, 受到部门的抵制, 议案最终流产(周扬, 2005), 仅以国务院发文的形式强化五年规划中的空间规划元素<sup>2</sup>。最后, 该文件只是对发改委内部规划关系的梳理, 对跨部门的规划协调尚未触及。

---

<sup>2</sup> 国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见, 国发〔2005〕33号

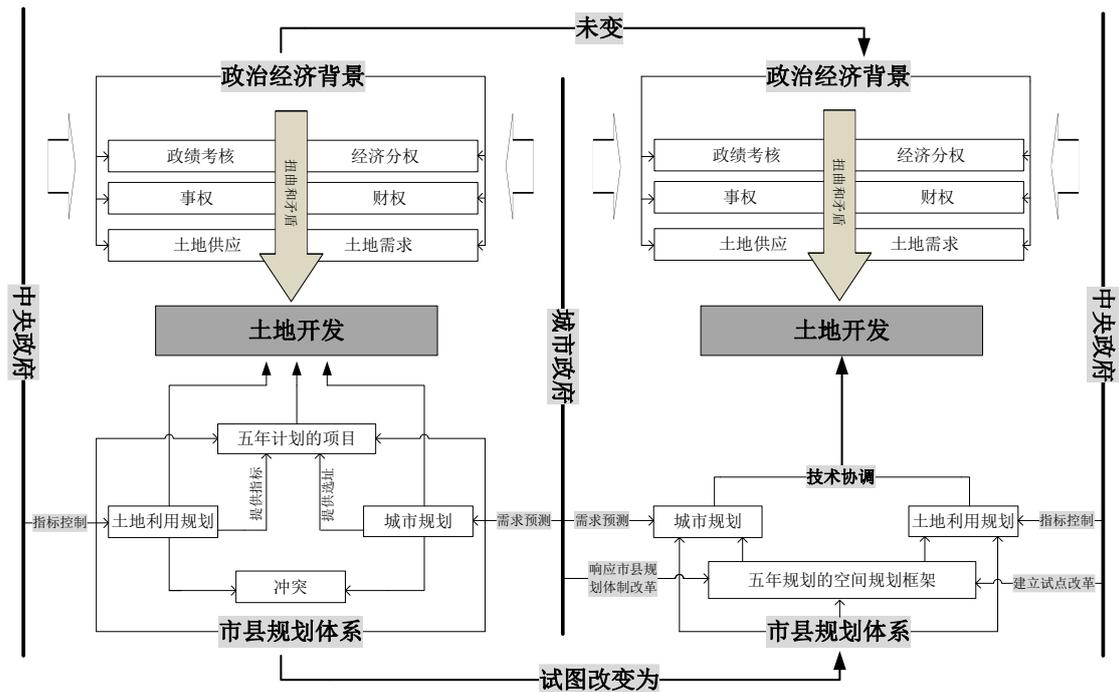


图 2 “十一五”前后市县规划协调的分析框架

因此，从土地开发管制的角度来看，空间规划的协调不仅仅受到规划功能在部门的分割的影响，也受到来自中央和地方在空间管制目标取向上的影响（图 2）。前者主要在于技术上的协调，包括基础数据来源、规划区分割和土地分类体系等，而后者则关系到复杂的空间管制的系列制度性问题。实际上，只要“三规”采用统一的底图和真实的数据，在技术上规划协调并不是难事，这也是规划制度设计的初衷。一些试点城市，如上海、深圳和重庆等，已经将国土和住建部门合并，试图消化土地利用规划和城市规划的冲突。然而，这种部门合并的规划协调也只是做到了账面上的统一，在规划实施上，规划的发展控制仍面对着困境。一方面，市县层面的规划技术协调受到上级土地年度指标的限制，超出其控制范围，而且市县政府还可能争取额外的土地指标，要考虑如何落到城市规划。另一方面，规划协调和发展控制实际上会削弱城市政府在土地开发的自由裁量权，必然受到各种抵制。此外，省级政府也参与到规划协调和发展控制。只不过，类似有穿孔的夹心层，省政府具有双重特征，一方面代理中央政府向下执行区域性空间管制，另一方面也代表地方政府争取更多的中央优惠政策，也有发展地方经济的压力。省级政府预留的部分土地指标，是城市政府争夺的对象，也影响着规划的协调和发展控制。

“十一五”规划之前，城市规划和土地利用规划分别保障着五年计划中项目的用地选址和土地指标。除此之外，五年计划与后两者的空间关系并不突出。发改委倡议的市县规划体制改革的主要途径是将空间规划的元素植入五年规划，进而用以协调城市规划和土地利用规划，加强空间管制。这也意味着试图将“三规”的协调平台由项目建设转向土地利用管制。实际上，市县规划体制改革还仅仅是停留在技术层面的努力，涉及到土地开发这一复杂问题，问题远非这么简单。

### 3 案例区研究

#### 3.1 S 市与“三规”发展简介

2005 年除了中心市区之外，S 市还下辖 5 个县级市。改革开放以来，S 市经历了高

速的经济增长和城市化。从乡镇工业发展起步，随着 1990s 乡镇企业的私有化改革和外商投资的涌入，S 市工业化开始转向以出口导向的外向型经济。2000 年以来，S 市经济增长尤为迅猛，“十五”期间年均 GDP 增长率为 23.0%，“十一五”期间则为 17.8%。S 市的高速发展与地方政府积极的城市经营有着密切关系。S 市拥有 5 个国家级开发区，10 个省级开发区，另外还有数量众多的市级、区级等级别的工业开发区。同时，S 市的高速发展也离不开国家层面和省级的优惠政策。在规划创新上，除了是发改委主导的市县规划体制改革试点城市，S 市也是住建部主导的城市总体规划编制改革试点城市。这些条件使得 S 市是研究市县规划协调绝好的案例。

改革开放以来，总体上，S 市进行了三轮的“三规”体系编制和实施（图 3）<sup>3</sup>。实际上，“三规”协调涉及到总体规划和年度计划或者近期建设计划两个层面，本项目仅探讨“三规”在总体规划上的协调。嵌套在层级的规划体系中，S 市五年规划和土地利用规划的编制分别受到自上而下的发展目标和土地供应的约束。城市规划虽植于地方，但其规划审批也主要掌握在上级政府，而且还受到五年规划中政府投资和土地利用规划中土地供应的约束，也即“计划和规划两张皮”的影响。S 市五年规划由地方人大审批，土地利用规划和城市规划分别由国土资源部和国务院审批。

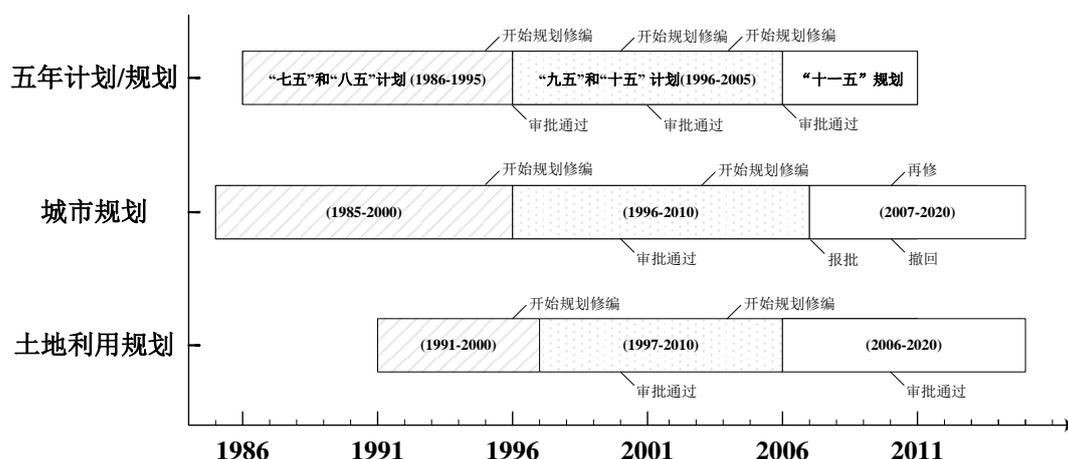


图 3 改革开发以来 S 市“三规”体系的三轮编制周期

### 3.2 S 市“三规”之间的文本协调状况

空间政策之间的协调主要有三种形式。第一是水平的协调，主要是针对不同部门的政策的对接。其次是垂直的协调，主要针对不同等级政府的政策，或者是政策之间有综合和具体的从属关系之分。最后是合作式的协调，主要针对出自不同行政单元的政策。尽管规划协调状态受到多尺度因素的影响，而本研究针对的规划协调本身主要是在城市尺度之内，所以水平的协调是主要进行衡量的标杆。其次，根据规划法理之间的关系，尽管五年规划规划期相对较短，但属于宪法规定的范畴，且具有当届政府施政纲领的性质，自然处于市域内规划体系的顶端。五年规划由于涉及到市域规划事物的方方面面，因此需要专项规划来进行实施。为此，三个规划之间还有垂直协调的可能。城市规划和土地利用规划之间的关系相对复杂，在土地指标上土地利用规划处于上位规划，而在具体的城市土地利用布局，城市规划又处于上位。因此，水平和垂直的协调标准作为本研究的出发点。

<sup>3</sup> 由于五年计划/规划和城市规划、土地利用规划的规划期不同，故本项目以规划周期相同的后两者为基准。

### (1) 市县规划体制改革之前的“三规”协调

对第二轮“三规”文本的分析发现，三者之间的冲突并不明显。城市规划早于土地利用规划一年开始进行修编，两者在规划区上有着清晰的边界。该阶段我国处于向市场经济转型期，五年计划的地位受到削弱。S市五年计划的内容主要涉及到产业发展和一些宏观发展战略。此外，S市经济发展相对较为平缓，相比之下对土地的需求也较小。并且，在该规划编制期，虽然土地价值开始显现，但我国才刚开始确立土地有偿使用制度，而且土地利用规划的方法还不是很完善。这些经济发展和制度建设的因素也决定了“三规”在该阶段处于制度设计部门分工上的初始协调。然而，在实际规划实施上，S市城市规划和土地利用规划的控制目标被大幅度的突破。根据《S市土地利用总体规划（1997-2010）》，耕地保护和市区城市建设用地分布在3093.16 km<sup>2</sup>和125.55 km<sup>2</sup>，实际上2005年国土部门调查的S市耕地存量已经只有2453.45 km<sup>2</sup>，而市区城市建设用地则增加到350.37 km<sup>2</sup>。可见，即使是初始制度设计的规划协调下，也不能满足规划对发展的控制。

### (2) 市县规划改革之后的“三规”协调

经济的快速发展和土地旺盛需求远超过了S市第二轮规划预期，也导致了土地利用规划和城市规划的短命。为了遏制地方盲目土地开发，中央政府于1997年冻结一年对经营性土地的审批，并于1998年修订《土地管理法》，加强了对土地供应和管理的控制。特别是2003年，中央政府将土地供应提高到国家宏观调控层面，也加大了对违规土地利用的监管。在规划方面，考虑到城市规划逐渐成为地方政府圈地的工具，2005年国务院办公厅联合国土资源部和建设部对城市总体规划审核报批的建议中提出“对土地治理整顿验收未合格或未验收的地区，对土地利用总体规划修编后未经审批的城市，城市总体规划暂停审批”（建规[2005]2号）。为了执行中央政府对于加强空间发展的控制，“三规”主管部门都分别提出了加强土地开发管制的规划编制意见。土地利用用途管制显然是一个重要的方法，在不同的地理尺度上被“三规”的总体规划同时采纳。空间管制的协调也因此成为“三规”协调的核心问题。通过对“十一五”期间“三规”文本的分析，本项目总结以下共同的且不协调的规划内容。

#### a. 规划参数协调

初始人口和建设用地是空间规划的重要规划参数。尽管S市“三规”都声称采用常住人口数据为基础规划数据，三者的数值不同。2005年S市户籍人口为6.07百万。S市发达的制造业吸引了大量的外来人口，而部分居住6个月以上被核算为常住人口却并没有通过公安部门进行登记。这也在客观上导致了人口数据在规划编制时易于被操纵。城市规划中，2005年常住人口数据为8.9百万，土地利用规划的数据为8百万，五年规划中为8.25百万。这主要由于“三规”人口数据来源不同，土地利用规划主要采用的是公安部门的统计数据往往偏小。城市规划在人口预测上试图做大人口规模，因为根据《城市规划编制办法》，城市用地面积计算方法是“以人定地”<sup>4</sup>，做大人口规模也就意味着能够规划更多的城市用地。

土地利用规划和城市规划在土地安排的重叠区域主要在于对中心城区相关规定上。土地利用规划的中心城区控制范围（847.46 km<sup>2</sup>）要明显大于城市规划的中心城区（599.2 km<sup>2</sup>），为城市发展预留了空间。在具体的建设用地数据上，两者控制范围不同，数据来源不同，以及土地分类差别，也导致了两者数据不具有可比性。但是，在规划基期2005年和规划期末2020年城市规划的中心城区建设比重（分别为50%和63.5%），却

<sup>4</sup> 根据《市、县、镇级土地利用总体规划编制规程》，规划人均用地指标根据现状人均用地指标所属级别而确定，且在人均耕地不足0.0667公顷的地区只能采用每级别中的最低指标。

低于土地利用规划的中心城区建设控制范围的建设比重（分别为 55.1%和 64.5%）。实际上，在土地利用规划的中心城区控制范围之内，城市规划的中心城区之外的区域还包括大片的水域面积，由此可见推断两者在土地指标上并不一致。土地利用规划所依据的数据来源于省土地详查资料集或者土地利用变更调查（国家土地“二调”），而城市规划则主要依据建设部门的统计资料。相比之下，在反映实际建设用地方面，城市规划的数据精度较差。

### **b.基础设施建设协调**

在基础设施建设方面，S 市“十一五”规划包含了方方面面的规划主题，实际上是吸收了城市规划的阶段性成果。但是，五年规划的编制和实施周期毕竟远小于城市规划和土地利用规划，所以在规划内容上更是无力协调后两者。而土地利用规划为了保障重大基础设施用地，基本上也是采纳了城市规划的建设项目安排。以高速路建设为例，虽然两者类似，但是“十一五”文本中提出的是“一纵三横一环二射三联”的方案，而城市规划和土地利用规划则是“一环一联二射，三纵四横”方案。另外，在其它生态廊道建设等五年规划与城市规划也有着不同的表述。

### **c.土地利用空间管制分区协调**

受到国家主体功能区划的影响，S 市“十一五”规划提出了空间开发分区与功能引导的方案。然而，规划文本中只列出主要的禁止开发区和限制开发区，而重点开发区域和优化开发区域仅有模糊的文字描述。因此，功能区划并未对全市域进行覆盖，在先天上无法协调在各自规划区内空间管制全覆盖的城市规划和土地利用规划。其中的原因在于，主体功能区划是采用自上而下的编制方法，而且“十一五”前期中已经明确该规划只有国家级和省级。市县本身没有编制主体功能区划的权力，其方案要被省级认可才能获得合法性。但是，由于涉及到复杂的规划政治，主体功能区划的编制绝非是一个技术过程，需要各级政府反复的协商。尽管作为试点之一，A 省的主体功能区划直到 2014 年初才得以确定，远超过国家规定的编制时间<sup>5</sup>。这也决定了 S 市“十一五”规划采用功能区划进行土地用途管制方案行不通，更不用说用来协调城市规划和土地利用规划。S 市有两类主体功能区能部分确定是因为已经被列入国家或 A 省的相关生态和环境保护区划中。在建设用地指标不一致的前提下，城市规划区内的城市总体规划中的禁止建设区、限制建设区、适宜建设区和已经建设区的管制区划和土地利用规划中的允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区的管制区划，有着明显的不一致。

总体而言，“十一五”期间 S 市规划协调是不成功的。相比上一阶段，“三规”规划区的重叠和部门规划的综合性倾向使得需要协调的规划内容增加，但核心的协调问题在于土地开发的空間管制。这源于旺盛的地方土地需求与自上而下的土地供应控制的矛盾。

---

<sup>5</sup> 根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见，国发〔2007〕21 号》的规定，2008 年 11 月省级主体功能区划要报省级人民政府审议。

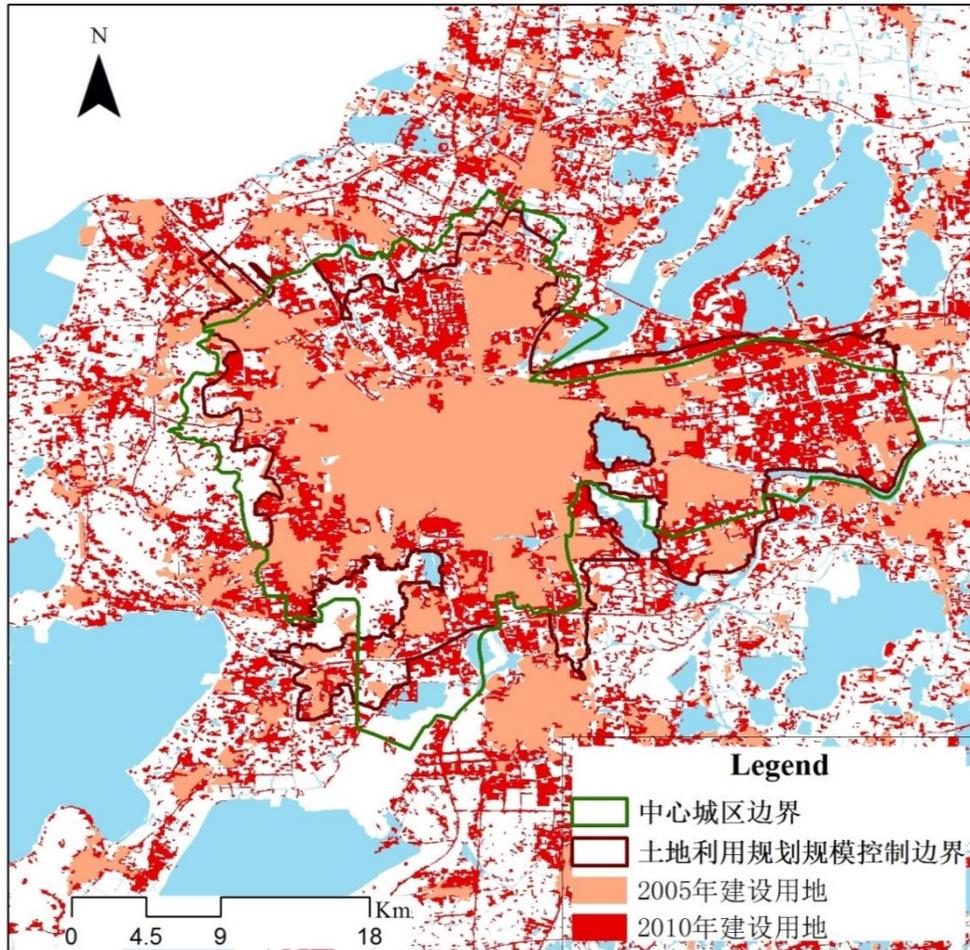


图 4 S 市十一五期间建设用地扩展  
(数据来源: 遥感解译)

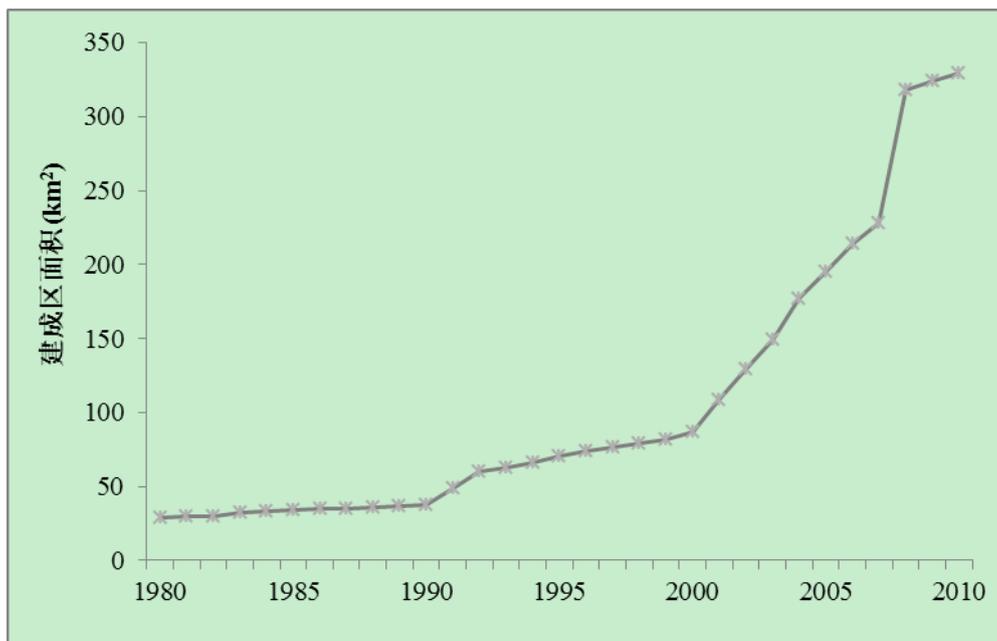


图 5 S 市区建成区面积增长, 1980-2010  
(数据来源: S 市统计年鉴)

表 4 S 市“十一五”期间三个规划重合内容的对比

	十一五规划（2006-2010）	城市总体规划（2007-2020）	土地利用总体规划（2006-2020）
发展目标	全面综合的发展目标，涉及经济发展、社会进步、人们生活和资源环境目标的 20 项指标	国家历史文化名城和风景旅游城市，国家高新技术产业基地，长江三角洲重要的中心城市之一。”与上一轮总体规划相比，本次总体规划的主要变化是增加了“国家高新技术产业基地”的表述。	持续利用，严格落实耕地和基本农田保护目标；协调利用，优先保障生态用地空间；高效利用，重点保障高技术产业和现代服务业用地。
规划基底	常住人口规模 8.25 百万（2005 年） 2100km <sup>2</sup> 基本农田保护面积，	2005 年市域总人口 8.9 百万 中心城区 599.2 平方公里，加上外围近期重点发展区域，总面积约为 777 平方公里。 2005 年 S 中心城区城市建设用地已达 299.6 平方公里	2005 年末全市常住人口 8 million population 中心城区控制范围内，总面积为 847.46 平方公里。 2005 年末建设用地 466.918km <sup>2</sup>
规划参数	规划面积全市域 常住人口规模 2010 年 1000 万左右 基本农田保护面积 21 万公顷 中心城市（市区）300 万人	主要在城市规划区规划面积 2597km <sup>2</sup> ，城镇体系等市域 到 2010 年时，全市市域总人口为 980 万人，2020 年 1100 万人 本次总体规划确定 2020 年市域总人口 1100 万人 2020 年中心城区城市建设用地 380.5 平方公里（2005 年末中心城区建设用地 299.6 平方公里）。	市域 全市耕地保有量到 2010 年和 2020 年分别保持在 2323.651km <sup>2</sup> 和 2285.901km <sup>2</sup> 以上。2074.533km <sup>2</sup> 基本农田面积 2006 年至 2010 年，全市新增建设用地分别控制在 109.52km <sup>2</sup> 和 305.252km <sup>2</sup> 。 城乡建设用地规模为 396.71km <sup>2</sup> ，交通水利及其他建设用地规模为 70.213km <sup>2</sup> 。 至 2020 年，中心城区建设用地规模控制在 546.51km <sup>2</sup> 以内，其中城乡建设用地规模控制在 448.312km <sup>2</sup> 以内，交通水利及其他建设用地规模控制在 98.197km <sup>2</sup> 以内。规划期内新增建设用地 79.591km <sup>2</sup> 。

空间结构	<p>拓展中心城市空间，进一步增强“承启转合”的区域核心组织功能。中心城市未来空间的发展方向是：向东接轨上海，提升发展层次，做优沿沪宁发展轴；向北呼应沿江开发，拓展发展腹地，建设商贸物流副中心；严格保护西部生态区域，努力维护“四角山水”城市空间格局；以生态旅游、科技教育为主要功能，调整优化南部空间。</p>	<p>本次总体规划提出市域城镇空间结构为“一心两轴一带”：“一心”即市域核心（S规划区），“两轴”即区域中轴和南北发展轴，“一带”即沿江产业带；</p>	<p>构建市域城镇“一心两轴一带”空间用地格局，即市域核心、东西城镇聚合轴、南北城镇聚合轴、沿江城镇带，大力推进 S 市中心城区建设。推进中心城区形成“一心两区两片”构成的“T 型”城市空间格局</p>
产业空间	<p>构建“两轴三带”产业发展新格局,是 S 未来经济集聚成长、快速提升的东西、南北发展的主轴线和中枢系统。三条产业带是承接国际重化工产业转移、接轨上海、对接浙江以及提升农业和服务业发展水平的主要区域。</p>	<p>中心城区的“退二进三”。市域两轴三带产业布局与城镇布局规划</p>	-
空间管制	<p>按照禁止开发、限制开发、调整优化和重点开发等不同要求，明确不同区域的功能定位，逐步形成主体功能清晰、发展导向明确、开发秩序规范，经济发展与资源环境相协调的区域开发格局。模糊的文字描述。</p>	<p>在市域形成“北部沿江发展区、中部市域核心区、南部水乡风貌区、西部太湖生态区”4 个空间管制分区；在规划区内设定了已建区、适度建设区、限制建设区和禁止建设区。并有具体的空间范围。</p>	<p>土地利用综合分区北部、中部、西部和南部地区土地功能分区，基本农田集中区、一般农业发展区、城镇村发展区、独立工矿区 and 林业发展区、自然与文化遗产保护区、生态环境安全控制区</p>

城镇体系战略	中心城市、5 个县级市城区、10 个左右重点中心镇组成的功能互补、特色鲜明的现代化城市群。注重中心城市和县域的城市功能特色	在等级结构上，形成“市域中心城市—市域二级中心城市—重点镇—一般镇”4 个职能等级；	做大做强市域中心城市，强化中心服务功能，形成中心城市分工合理、小城镇建设各具特色的城镇体系，全市分为市域中心城市、市域二级中心城市、重点镇、一般镇四个等级。
高速公路网	全面完成“一纵三横一环二射三联”的市域高速公路网建设，实现全市所有乡镇 15 分钟内就近上高速公路，市域内高速公路 60 分钟内互达。	S 市域交通方面，公路方面规划了“一环一联二射，三纵四横”的高速公路网络。	构建由“一环一联二射，三纵四横”的高速公路网络
生态区	规划建设环太湖生态林带、沿江生态林带、沿 S 市域重要河道的生态林网和沿路生态林带等生态林工程。切实保护河湖的湿地，建设湿地生态保护区，构建环 S 城区的生态缓冲隔离带；在港区之间建设沿江生态缓冲隔离带；	市域空间发展策略为“强化区域中轴、打造市域核心、构建南北通廊、协调沿江轴带、保育生态绿心”。	强建设“六个核心”保护区、“四团三带”生态安全保障区、“二四连理”的生态廊道、“十二处”生态桥
来源：S 市第十一个社会经济发展五年规划，S 城市总体规划（2007-2020），S 土地利用总体规划（2006-2020）			

### 3.3 S 市“三规”冲突的机制

随着 1990s 以来的土地和住房制度改革, 土地商品化得到了迅速的扩张, 以土地开发为中心的城市积累模式逐渐盛行。地方政府和资本结盟, 推动土地增值和房地产相关税收成为地方政府扩大财税来源的重要途径(Lin, 2007)。同时, 受到自上而下政绩考核的压力, GDP 和财税的增长也是地方主政官员追逐的目标(周飞舟, 2010)。为了促进 GDP 增长和增加税收, 类型的情形也同样在 S 市发生。2000 年以来, S 市城市用地的数量急剧上升。2003 年市域城市用地为 868.84 km<sup>2</sup>, 而到 2010 年这一数字增加到 1656.17 km<sup>2</sup>, 将近翻一番, 占市域总土地面积约 28.36%。即使在国务院 28 号文对土地开发进行严格审查的 2004 年和全球金融危机的 2008 年, 其土地出让金与地方预算收入的比值仍达 40% 之多。其中, 2005 年这一比值高达 84.1% (图 5)。可见土地开发对于 S 市扩大财税来源的重要意义。于此同时, 城市用地面积的扩大也与地方 GDP 的增长有着紧密的线性关系。两者在 2003-2010 年间的正相关性高达 0.98 ( $p < 0.05$ ) (图 6)。在这种积累模式主导下, 空间规划的管约束约难免对城市土地财税和 GDP 增长带来负面影响。

自 1999 年国土资源部颁布《土地利用年度计划管理办法》以来, 土地利用年度计划被认为是实施土地利用总体规划的重要手段。其中, 农用地转用计划指标是自上而下进行城市用地扩展控制的重点<sup>6</sup>。新增建设用地指标分配采用行政下达的办法。省政府会预留部分国土资源部下达给省的年度指标作为城乡建设机动使用<sup>7</sup>, 而这些指标成为城市政府争夺的对象。由于快速的经济发展和较强的向上讨价还价的能力, S 市在总能争取更多的额外指标, 在实际年度使用指标上多居全省首位。实际上, 额外争取的指标已经相当于年初分配的指标(图 7)。由于这些指标的存在, 规划之间初始协调也就意味着这些指标无法落到城市规划的空间上, 更加使地方政府不愿意规划协调。此外, 在“十一五”期间, 根据省国土资源部门土地详查的 S 市新增建设用地也远远超过了省政府下达的实际使用的新增建设用地指标。从累积来看, 通过自上而下获得的土地指标甚至仅仅是实际新增城市建设用地的 20%。因此, 可以确定大量违规用地是存在的。然而, 受到自上而下规划审批的约束, 部分违规用地又很难都反映到城市总体规划和土地利用总体规划之中。尽管《城市总体规划(2007-2020)》不断调整到 2007 年才上报国务院<sup>8</sup>, 而《土地利用总体规划(2006-2020)》也是反复调整到 2012 年才得的国土资源部的批准。为了应付规划的分别审批, 地方根本不会主动的推动空间规划之间的协调。

此外, 中央和地方在土地开发管制上有着不同的目标, 为了实现各自的目标, 两者在空间管制的工具和途径上进行着博弈, 而规划协调和发展控制则成了牺牲品。S 市“三规”中, 除了五年规划由地方人大批准外, 城市规划和土地利用规划的最终审批权分别掌握在国务院和国土资源部。中央政府对地方规划的审批往往倾向于对城市规模的控制, 也即人口和建设用地规模(张兵, 2005)。例如, 2000 年国土资源部对《S 市土地利用规划(1997-2010)》的审批意见为: “到 2010 年, 全市耕地减少量不得超过 13408.64 公顷, 其中建设占用耕地不得超过 12555.31 公顷……确保全市耕地保有量不低于 309315.79 公顷……中心城城市建设用地控制在 186.6 平方公里”; 2000 年国务院对《S 市城市总体规划(1996-2010)》的审批意见为: “严格控制城市的人口和建设用地规模, 保护耕地, 节约用地。到 2005 年, 城市实际居住人口要控制在 149 万人以内, 建成区建设用地控制在 150 平方公里以内。到 2010 年, 城市实际居住人口要控制在 185 万人以内, 建成

<sup>6</sup> 2006 年管理办法修编, 将指标改名为新增建设用地计划指标

<sup>7</sup> 根据“十一五”期间 A 省国土资源厅公布的数据, 平均每年省政府预留总量的 14% 左右。

<sup>8</sup> 于 2010 撤回, 进行新一轮的城市规划(S 市 2030)编制, 但实际上《S 市城市总体规划(2007-2020)》已经开始执行。从政府文件查询到一些近期建设规划和专项规划依据该城市总体规划在实施。

区建设用地控制在 187 平方公里以内。”由此可见，如果规划的规模超过中央政府预期，S 市城市规划和土地利用规划将很难得到批准。规划审批也是中央政府控制地方空间管制的一个工具。

另一方面，在经济全球化的背景下，决策者普遍认识到国际竞争的参与者实际是一个国家内部实力最强的城市-区域（city-region）。2000 年以来，国家对大城市政策由“控制大城市规模”转到“完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用”<sup>9</sup>，进而开始支持大城市的发展。A 省政府也颁布了系列政策以促进省内中心城市的“更大、更强和更美”<sup>10</sup>。例如，A 省政府建议在对《A 省土地利用总体规划（1997-2010）》修编时，土地供应要优先考虑特大城市和大城市<sup>11</sup>。并且，在 2000 年左右，A 省不少地级市的市区开展了撤县并区的调整热潮。经国务院批准，2000 年 S 市区（392.3 km<sup>2</sup>）兼并了下辖的 W 县（1238 km<sup>2</sup>），设立两个区。撤县设区缓解了 S 市市区土地发展的限制。然而，随着地方大规模的土地开发和投资建设，2003 年下半年开始全国出现了新一轮的经济过热（郭庆旺 and 贾俊雪，2006）。为此中央政府在 2004 年开始相应的宏观经济调控（孙超，2004）。也就是在本轮调控中，土地供应正式成为国家宏观调控的工具（田莉，2013）。影响深远的常州“铁本事件”也体现了中央政府加强土地管制的决心，但是实际上地方对项目分割而绕过中央政府的土地审批已经屡见不鲜。

以上是自 2003 年 4 月 S 市市政府向建设部申请城市规划修编的宏观背景。其中，S 市城市规划修编的中心城区的范围的变化明确反映了为了应对来自自上而下的用地政策的变化。根据 S 市市政府的申请城市规划修编文件，S 市提出的中心城区范围为 1000 km<sup>2</sup>，约以绕城高速公路为界，并用 A 省对加强中心城市“更大、更强和更美”的政策进行引证<sup>12</sup>。规划修编提议并于一个月后得到建设部的批准。这一中心城区面积也反映在 2005 年的城市规划版本中。随后，受到国家对土地供应的收紧，在 2007 年进行专家评审的版本中，其中中心城区的面积减少到 674.6 km<sup>2</sup>。最后在专家通过的版本中，其中中心城市面积进一步减少到 599.2 km<sup>2</sup>。实际上，减少的部分位于 S 市工业园区北部，该地早已城市化。如此可见，城市规划的中心城区的变化被明显的受到人为因素的扭曲，并非为反映城市经济发展的原本面目，而是为了能够使城市规划获得上级政府的批准。

在编制《S 市市土地利用规划（2006-2020）》时也同样受到自上而下的土地指标和审批的限制。在漫长的规划编制过程中，建设用地面积早已超过上级政府规定的控制面积，而耕地更是远低于要保护的面积。为了将耕地落地，不少农业用地被划入了沿湖岸的生态用地上，被戏称为耕地“上山下乡”。可想而知，规划本身的目的并不是为了面向实施，只是满足上级的规划要求的规划。受到扭曲和操纵的规划编制，规划协调也无从谈起，也更不用说实施规划的发展控制。

---

<sup>9</sup> 国民经济和社会发展第十个五年计划。

<sup>10</sup> A 省委、省政府关于进一步加强城市工作的意见，A 发（2000）17 号。

<sup>11</sup> A 省政府办公厅转发省国土资源厅关于做好土地管理工作促进城市化进程意见的通知，A 政办发（2000）91 号。

<sup>12</sup> S 市规划局向建设部提交申请材料《关于 S 市城市总体规划修编工作的请示》。

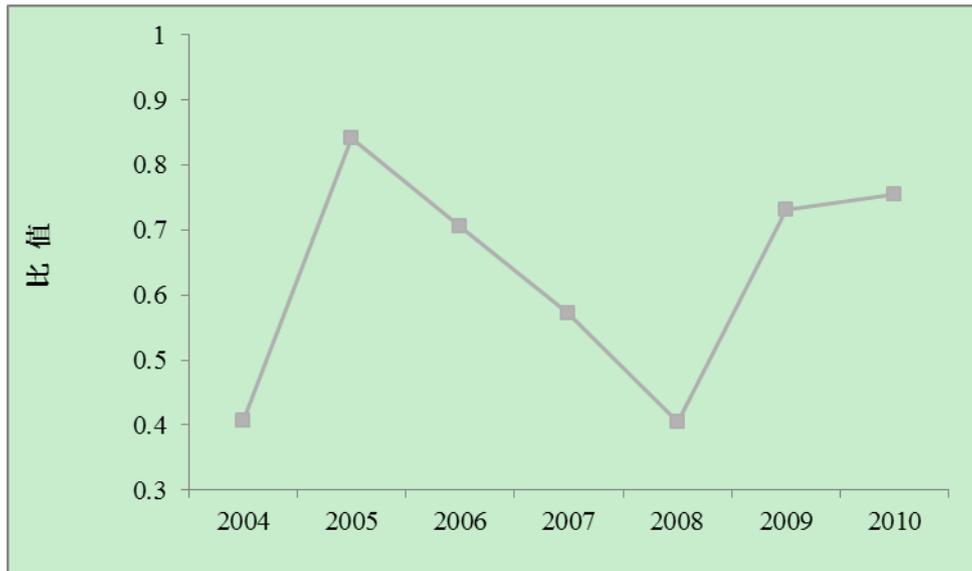


图 5 S 市土地出让金与地方预算收入比值

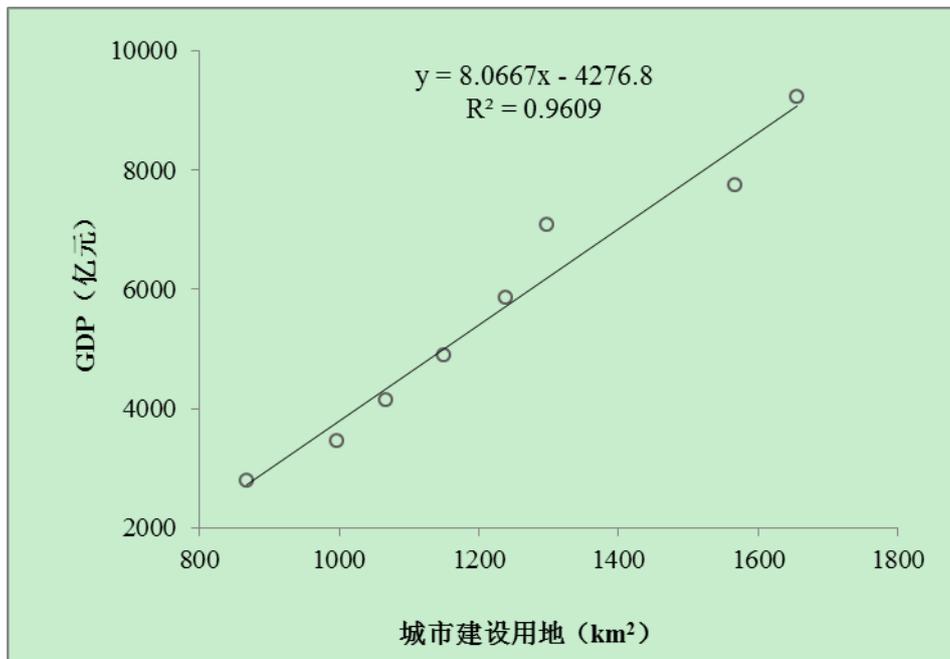


图 6 S 市 GDP 与城市建设用地关系拟合 (2003-2010)

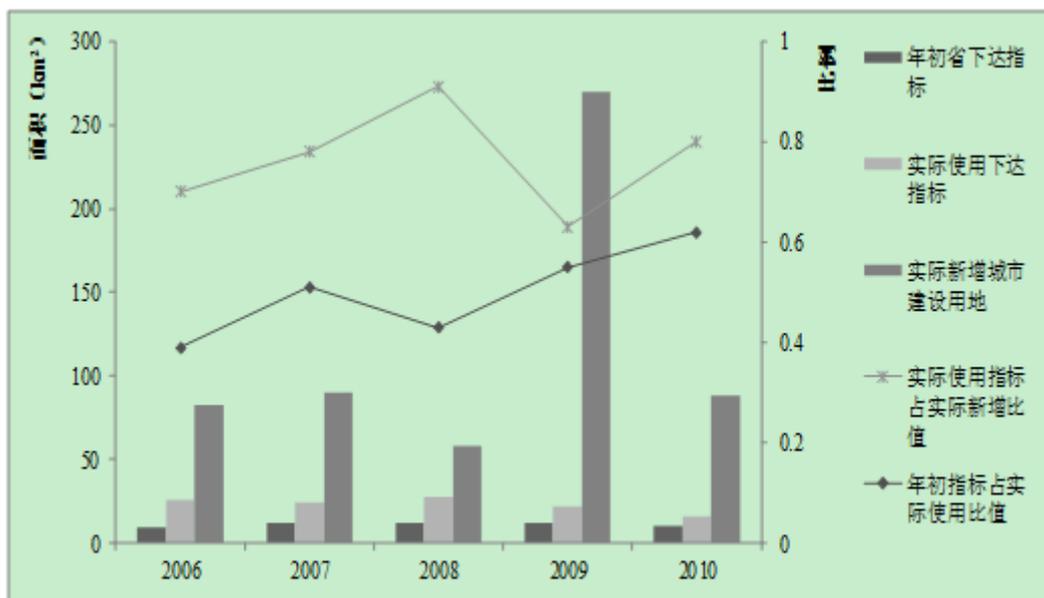


图 7 “十一五”期间 S 市土地指标和实际土地利用情况

\*注：为国家二调数据，部分用地数据补往年违规用地

#### 4 主要研究结论与讨论

作为公共政策的一种，空间规划深深地嵌入地方土地发展的政治经济环境中。市县规划体系受到来自上级部门分割管理是我国规划关系紊乱的一个制度性基础。同时，市县规划协调也受到中央-地方在空间管制理念、方法和途径的深刻影响，市县规划体系处于一个嵌套的管理体制。而受到扭曲的政绩考核和权力下放、财权和事权、规划审批和实施下，规划协调和发展控制沦为地方和中央博弈的牺牲品。土地是城市政府扩大财税来源、推动经济发展的重要的地方资源。尽管中央政府持续加大对土地发展的管制，但这些管制政策在地方的实施上成效并不显著。对于地方官员来说，土地违规利用的惩罚仍远远低于经济增长带来的政治和经济收益。在这种情形下，实际上规划关系的紊乱实际上有利于地方官员违规用地，且能将责任归咎于规划不协调。因此，市县规划体制改革不单单涉及到我国规划部门的关系，还要牵连到中央地方财政关系等，需要进行统筹考量。

根据对 S 市“十一五”规划体制改革前后“三规”协调的分析可见，市县五年规划内增强的空间规划不但无法协调城市规划和土地利用规划，反而增加了市县规划协调的复杂性。因此，无论是自上而下的部门合并方法，还是单一部门去自上而下去推进，可能都无法将一个具有空间发展目标综合性，空间管制结构跨尺度性的规划协调事务统筹起来。由于采用不同人口和用地数据来源，即使在技术上 S 市的规划协调都无法满足。特别是“十一五”规划试图采用主体功能区划的方法来协调城市规划和土地利用规划的空间管制方案，而主体功能区划的编制权掌握在省政府。相比“十一五”前的规划编制协调，由于 2000 年以来部门规划趋于综合性，并且都试图从部门内加强对空间的管制，以及 S 市经济快速的发展增加对土地的旺盛需求，导致了“三规”之间的协调更加困难。并且，五年规划本身的在规划期上、空间规划要素薄弱等环节也导致了其无法主导协调城市规划和土地利用规划。这也暗示了五年规划可能比较合适在城市规划和土地利用规划修编上进行引导，分别在城市规划和土地利用规划的近期和年度计划上进行规划协调。

十八大以来,中央政府通过多个途径表达了建设国家空间规划体系,加强土地开用途管制的重要性和迫切性。例如,2014年的《国家新型城镇化规划(2014-2020)》提出了“多规合一”的建议;中央经济工作会议上,提出了“加快规划体制改革,健全空间规划体系,积极推进市县‘多规合一’”;特别是2015年9月颁布的《生态文明体制改革总体方案》强调市县“多规合一”是建立空间规划体系的突破口,通过顶层设计和地方试点城市经验两个层面的结合,以形成我国市县“空间规划编制指引和技术规范”的推广。在地方实践上,2014年8月国家发改委联合国土资源部、环保部和住建部下发了《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》<sup>13</sup>,在全国28个市县<sup>14</sup>进行四个部委单独督察,或者部委间联合督察的试点“多规合一”。显然,新一轮的规划体制改革力度向前大迈一步,在中央推动下委进行试点的城市也纷纷呼应。然而,“十一五”期间的试点却都未入选新的试点计划,例如尽管国家发改委又号召S市继续上报以县级市的改革试点,但是由于经历过“十一五”期间的尝试,其下辖县级市都无意承担试点任务。这也从侧面说明市县“多规合一”存在着复杂的中央-地方博弈。加之目前多个部门对“三规合一”谁来主导的细节还尚存争议,形成统一的规划体制改革方案仍任重道远,而试图通过短期规划技术对接达到“多规合一”更犹如缘木求鱼。因此,“多规合一”可能还需要在多个市县持续尝试改革,或者在更高层级进行规划权力定义清晰,进行更多“多规”编制和实施的政治经济过程的案例分析,先探索“多规合一”在不同地域和等级行政单元的多种发展模式,逐渐建立“多规”统一的数据信息库和推动全国形成统一的“多规合一”编制和实施办法,最终走向“一个市县一本规划、一张蓝图”。

## 参考文献

- Albrechts L, 2006, "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia" *Environment and Planning A* **38** 1149-1170
- Albrechts L, Healey P, Kunzmann K R, 2003, "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe" *Journal of the American Planning Association* **69** 113-129
- Brenner N, 1999, "Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union" *Urban Studies* **36** 431-451
- Faludi A, 2002, "Positioning European spatial planning" *European Planning Studies* **10** 897-909
- Foster K, 2010, "Policy & Practice: challenges ahead for US regional planning governance" *Town Planning Review* **81** 485-503
- He C, Huang Z, Wang R, 2014, "Land use change and economic growth in urban China: A structural equation analysis" *Urban Studies* **51** 2880-2898
- Healey P, 1998, "Collaborative planning in a stakeholder society" *Town Planning Review* **69** 1-21
- Lin G C S, 2007, "Reproducing spaces of chinese urbanisation: new city-based and land-centred urban transformation" *Urban Studies* **44** 1827-1855
- Shen J, 2007, "Scale, state and the city: urban transformation in post-reform China" *Habitat International* **31** 303-316
- Tao R, Su F, Liu M, Cao G, 2010, "Land Leasing and Local Public Finance in China's Regional Development: Evidence from Prefecture-level Cities" *Urban Studies* **47** 2217-2236
- Wang L, Shen J, 2014, "Changing spatial planning in China's five-year planning system" *Proceedings*

---

<sup>13</sup> 发改规划[2014]1971号

<sup>14</sup> 既有地级行政单元,也有县级市、县和地级市的市区一级行政单元。

- of the ICE-Urban Design and Planning 167 189-195
- Wu F, 2015 *Planning for growth: Urban and regional planning in China* (Routledge)
- Wu F, Zhang J, 2007, "Planning the competitive city-region: the emergence of strategic development plan in China" *Urban Affairs Review* 42 714-740
- Zhao X B, Zhang L, 1999, "Decentralization reforms and regionalism in China: a review" *International Regional Science Review* 22 251-281
- 陈雯, 闫东升, 孙伟, 2015, "市县“多规合一”与改革创新: 问题、挑战与路径关键" *规划师* 31 17-21
- 樊杰, 2013, "主体功能区战略与优化国土空间开发格局" *中国科学院院刊* 28 54-67
- 樊杰, 蒋子龙, 陈东, 2014a, "空间布局协同规划的科学基础与实践策略" *城市规划* 38 16-25
- 樊杰, 蒋子龙, 陈东, 2014b, "空间布局协同规划的科学基础与实践策略" *城市规划* 16-25
- 顾朝林, 2015, "论中国“多规”分立及其演化与融合问题" *地理研究* 34 601-613
- 郭庆旺, 贾俊雪, 2006, "地方政府行为, 投资冲动与宏观经济稳定" *管理世界* 5 19-25
- 国家发改委规划司, 2006, "推进市县规划体制改革的主要方向", (北京)
- 胡序威, 2006, "中国区域规划的演变与展望" *地理学报* 6 585-594
- 黄叶君, 2012, "体制改革与规划整合——对国内“三规合一”的观察与思考" *现代城市研究* 2 10-14
- 霍兵, 2007, "中国战略空间规划的复兴和创新" *城市规划* 8 19-29
- 李晓江, 赵民, 赵燕菁, 张京祥, 吴唯佳, 扈万泰, 张兵, 2011, "总体规划何去何从" *城市规划* 35 28-34
- 陆大道, 姚士谋, 李国平, 刘慧, 高晓路, 2007, "基于我国国情的城镇化过程综合分析" *经济地理* 27 883-887
- 马常艳, 2014, "发改委:“十三五”规划将积极推进市、县规划体制改革", (中国经济网)
- 马凯, 2003, "用新的发展观编制“十一五”规划" *宏观经济* 3-12
- 牛慧恩, 2004, "国土规划, 区域规划, 城市规划" *城市规划* 42-44
- 孙超, 2004, "解读 2004 年宏观调控" *中国经济时报*, 11 June 2004
- 孙施文, 2006, "城市规划不能承受之重——城市规划的价值观之辨" *城市规划学刊* 161 11-17
- 田莉, 2013, "处于十字路口的中国土地城镇化——土地有偿使用制度建立以来的历程回顾及转型展望" *城市规划* 37 22-28
- 王军, 2004, "城市规划修编的圈地玄机" *瞭望* 8-10
- 王凯, 2006, "国家空间规划体系的建立" *城市规划* 161 6-10
- 王磊, 沈建法, 2013, "空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变" *地理科学进展* 32 1195-1206
- 王磊, 沈建法, 2014, "五年计划/规划、城市规划和土地规划的关系演变" *城市规划学刊* 216 45-51
- 王勇, 2009, "论“两规”冲突的体制根源——兼论地方政府“圈地”的内在逻辑" *城市规划* 33 53-59
- 杨伟民, 2003 *规划体制改革的理论探索* (中国物价出版社, 北京)
- 张兵, 2005, "城市规划理论发展的规范化问题——对规划发展现状的思考" *城市规划学刊* 2 21-24
- 周飞舟, 2010, "大兴土木: 土地财政与地方政府行为" *经济社会体制比较* 149 77-89
- 周扬, 2005, "“十一五”规划六试点城市提前交卷" *21 世纪经济报道* 5 September 2005
- 周业安, 赵晓男, 2002, "地方政府竞争模式研究——构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析" *管理世界* 52-61
- 朱江, 邓木林, 潘安, 2015, "“三规合一”: 探索空间规划的秩序和调控合力" *城市规划* 39 41-47

邹兵, 2003, "实施城乡一体化管理面临的挑战及对策——论《城乡规划法》 出台可能面对的若干问题" *城市规划* **8** 64-68

邹兵, 钱征寒, 2005, "近期建设规划与“十一五”规划协同编制设想" *城市规划* **29** 66-71