

论国土空间规划的基本架构*

ON THE UNDERLYING INFRASTRUCTURE OF THE SPATIAL PLANNING

赵燕菁

ZHAO Yanjing

【摘要】国土空间规划不是任何传统规划的延伸，需要按照“任务导向”，设计一个全新的架构。新的国土空间规划体系要从国家赋予自然资源管理部门的事权（“两个职责”）出发，从编制、管理、监督、公众参与到整个规划体系，都要服从于一个简单的“元规则”——自然资源保值增值。在这一规则之下，规划工作的基础是要依次从法律上界定“自然资源”的内容和范围、“全民所有”与其他所有的关系、自然资源“产权人”的权利义务。为此，国土空间规划要设计出新的制度和政策工具，界定中央和地方的权利与义务。

【关键词】国土空间规划；自然资源；规划转型

ABSTRACT: The spatial planning is not an extension of any traditional planning. Instead, it needs to design a new underlying infrastructure that is task-oriented. The spatial planning system should start from the authority granted by the state to the administrative departments of land and natural resources. The whole planning system, including the establishment, management, supervision, and public participation, is subject to a simple “meta-rule” – to maintain and increase the value of natural resources. Under this rule, the basis of planning work is to define legally the following three elements in turn: (1) what are the specific contents and scope of “natural resources”? (2) what is the relationship between “the ownership by all the people” and the others? (3) what are the rights and obligations of natural resource “owners”? Therefore, the spatial planning system should design new institutional and policy tools to define the rights and obligations of the central and local governments.

KEYWORDS: spatial planning; natural resources; transformation of planning

1 引言

当下国土空间规划最急迫的问题不是怎样编制，而是搞清楚“国土空间规划”到底是什么^①。我们不能在不知道整个建筑的框架之前设计门窗，同样道理，在编制国土空间规划之前，先要知道国土空间规划的整体架构（underlying infrastructure）。在传统的架构下，城市规划已经形成了大量“生态”，在这个“生态”下，有丰富的规划术语，有无数为其专门设计的“应用程序”。如果新的规划架构不赶紧搭建起来，分散摸索的结果很容易将规划引回到传统的架构上去。

华为公司为应对美国制裁而推出新的操作系统，使得“鸿蒙”（Harmony OS）这一词汇家喻户晓。按照百度百科：“鸿蒙，为宇宙未分，时空皆无‘时’的存在，为宇宙时空等一切万物的元气，一切概念的起源，所有时间空间的原初状态。”今天的国土空间规划也面临着类似的架构转换。这就意味着我们要忘掉已经熟悉的“安卓架构”，从元初开始，围绕新的任务，设计一个前所未有的“鸿蒙架构”。

本文的一个基本判断就是，没有“范式”的转变，国土空间规划就不可能摆脱传统规划生态的羁绊，也就难以服务于国家对国土空间规划的要求^②。国土空间规划构架应当从回答“元问题”开始，而不是相反——试图在旧的规划框架内回答新的问题。

2 范式的转变

2.1 新的架构

如果把国土空间规划比作一个游戏（game），当下最迫切的就是设计这个游戏的规则（rules）。好比象棋，首先要知道比赛的棋子有哪些；棋盘上有哪些线、格子；每个棋子在这些线、格子里应当怎样走；什么标准判定输赢；博

【文章编号】 1002-1329
(2019)12-0017-10

【中图分类号】 TU981

【文献标识码】 A

【doi】 10.11819/cpr20191204a

【作者简介】

赵燕菁(1962-)，男，中国城市规划学会副理事长，厦门大学教授。

【修改日期】 2019-11-28

* 本文在2019中国城市规划年会笔者发言的基础上整理而成。感谢厦门大学经济学院宋涛副教授提出的修改建议。笔者对本文的观点负责。

弈的棋手是谁；棋手要遵循怎样的规则……棋子、棋手和规则三个维度共同组成了完整的棋局架构。只有精彩的架构，才会有精彩的博弈；规则可以很简单，博弈却会千变万化。

国土空间规划的架构和传统城市规划的架构，不是五子棋和围棋的差别，而是围棋和象棋的差别——棋子和棋盘从一开始就完全不一样。所谓“一张蓝图绘到底”不是让城市保持像象棋开局时的“合理布局”，而是要在不变的规则下，每个棋子都能随机应变，面对市场展开千变万化的博弈。换句话说，新的国土空间规划架构不是找到一个最优的“结局”，而是在给定规则下，追寻最优的“过程”。

这就要求在国土空间规划的架构设计上，有更加原创的想象力——要从“单词”开始，重新定义规划的术语和语法。国土空间规划之所以不能从传统的规划中产生，因为新的国土空间面对的是全新的任务，而不是现有任务的扩展，相应地，国土空间规划必须是范式的转变，而不是传统的延伸。

2.2 无法照搬国外

国家提出建立国土空间规划体系要求后，整个行业一片茫然，一些反应快的学校迅速开始翻译国外有着类似名称的规划，试图从中寻找启发国土空间规划的线索。这些资料肯定是有用的，但企图从国外找到能够适合中国需求的规划架构，从一开始就是不可能的。因为改革初期那种只要跟随发达国家航迹就可以找到正确航线的条件已不复存在。过去四十年，中国的土地制度和国外的土地制度已经分化为两个完全不同的“物种”正是由于中国土地制度与其他国家不同，决定了中国地方政府与其他国家的地方政府也分化为两种不同的“物种”。结果是中国的“规划”虽然与其他国家的“规划”名字相同，但实际上的内涵却已渐行渐远，甚至分道扬镳^[1]。经济增长的主要动力——资本，很大程度上来源于土地，这和其他国家资本形成的结构和过程完全不同^[2]。如果说，城市规划在其他国家的作用是离合器，是方向盘，那么在中国，城市规划本身就是发动机。规划任务的差异，使我们不得不打消从国外规划实践中寻找可资借鉴的规划架构的企图^③。

2.3 无法复制传统

国土空间规划无法复制中国自身的城市规划，则是由于更复杂的历史原因。始于计划经济时代的中国城市规划，一开始就是“城市建设”这一更大学科架构的一部分。如果把城市看作一栋建筑，城市规划就是这栋建筑的设计图。从大

部分地方规划局都是脱胎于早期的“建委”就可以看出城市规划与建设之间的逻辑联系。强调“规划刚性”“一张蓝图管到底”也都是基于规划是城市的“设计图”这样的隐喻。“总体规划”“详细规划”等这一规划设计序列所映射的，也是“建筑方案”“施工图”等建筑设计序列。

随着中国土地制度的演变，城市土地成为越来越重要的城市资本品。与土地价值塑造密切相关的“审批”开始超越传统“设计”成为城市规划越来越主要的工作，城市规划的重心也从规划局悄然转向规划局。“两证一书”取代“规划方案”成为城市规划权力的主要来源。规划编制依托的“建设架构”与规划实践依托的“土地架构”开始脱节，但城市规划并没有随着自身重心的转移而转变。相反，为了维持规划体系围绕“编制”展开的架构，规划从理论上系统地丑化“权力”，并设计各种制度管控“权力”。“向权力讲述真理”成为行业的政治正确，本应为审批提供规则的《城乡规划法》，被扭曲成了以约束权力为目的的城市规划“编制”法……

传统城市规划的问题在于，它的“户枢”已经从“编制”转向“审批”，但架构却依然以“编制”为轴。在这一规划架构下，“设计”与“管理”长期保持着非常紧张的关系，因规划编制导致审批低效已成为规划界的普遍现象。本来应当服务规划审批的规划工具，反而成为束缚规划审批的枷锁^④。只要这一架构不变，传统规划存在的问题就一定会传递到新的国土空间规划中去。因此，国土空间规划一开始就必须以“任务”为导向，设计全新的规划架构。只有另起炉灶，规划架构内部冲突导致的低效率才能得到根本解决。

3 定义“元规则”

3.1 “两个职责”

任何高扩展性的架构都应当非常简单且有着明确的任务。国土空间规划的任务来自于中央赋予自然资源部门的事权。中共中央《深化党和国家机构改革方案》^[3]赋予自然资源部门的核心事权，就是“两个职责”：“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。第一个“职责”，就是要让全民所有的自然资源“保值升值”；第二“职责”，就是不管国有还是非国有的国土空间，其用途改变和生态修复也都属于自然资源部门的事权。所有规划的编制办法，都应当是服务于这一任务带来的需求。

为了履行这“两个职责”，首先就必须在法

律上规定什么是“自然资源”，什么是“全民所有自然资源”。对这个问题的不同回答，在底层决定了基于其上的所有经济活动的效率。在多数市场经济之中，“全民所有”是从普遍的私有产权中不断剥离出来的。按照现代产权理论，纯粹的私有产权被视为市场经济运行的基础，从集体所有到国家不同程度的“公有化”都是干扰市场运行的“噪音”^⑤。

同其他国家相反，中国的土地改革是从计划经济时代普遍的“全民所有”中，不断分离出集体和私人产权。过去四十年的实践表明，那些按照现代产权理论设计的产权私有化(例如矿产资源权利私有化)效果不彰，而从公有开始不断私有化的改革路径却取得了巨大的成功(例如城市土地权利私有化)，探索出一条符合中国实际的道路。中国的实践表明：(1)最优的产权结构，不在产权谱系的两端(纯私有或纯公有)，而是根据发展的阶段，在两端不断移动；(2)产权不同的移动方向不是无差异的，而是对经济的绩效有着巨大的影响。新的国土空间规划就是把土地制度的这一成功做法，移植到管理所有的“全民所有自然资源”，规划编制按照不同的产权结构，设计与其适配的规划工具^⑥。

3.2 定义资源

按照土地制度的成功实践，笔者把“全民所有自然资源”定义为“所有人类活动产生的权益”。举例而言，农村土地属于“集体所有”，但根据这一定义，土地下面的煤矿却不属于村集体所有，而是标准的“全民所有自然资源”^⑦。因为煤矿产生的权益是因“人类的工业活动”而产生的，不是集体土地所有者创造的^⑧。

自然资源如何获得，如何与原所有人分享，是商业模式设计问题，但前提是原产权人权益之外的新增利益，都是属于“全民所有自然资源”^⑨。任何一个国土空间规划，首先必须搞清楚的就是规划范围内有多少“全民所有自然资源”。原来的城市规划有用地“现状图”，国土空间规划则需要编制现状“自然资源表”。这些“全民所有自然资源”就像是国土空间规划这盘大棋的棋子，规划就是要把这些棋子放在最优(保值增值)的位置。规划前后“自然资源表”的变化，是评估一个规划“好坏”的重要指标。需要指出的是，“自然资源表”的资源种类是开放的，它会随着新的发现和“人类活动带来的权益”的变化而调整^⑩。

3.3 “元规则”

怎样“统一行使”全民自然资源所有权需要一个“元规则”。所谓元规则，就是判定游戏

或比赛结果的规定。这个“元规则”应当非常简单，例如足球，球射到球门中的数量多的一方胜出，这就是足球的“元规则”。其他诸如“越位”“手球”“比赛时间”之类的规则，都是从属于这一“元规则”的子规则。象棋也是如此，“将军”就是“元规则”，其余“马走日、象飞田”“小卒过河”“炮打翻山”都属于从属规则。

国土空间规划的“元规则”应该包括三项：第一，所有自然资源属全民所有；第二，私人通过国家获得使用权；第三，资源使用必须创造收入流^⑪。第一条确定了自然资源的原初产权，其意义相当于1982年宪法第十条第一款规定：“城市的土地属于国家所有”^⑫。第二条为自然资源行政许可提供了法源，其依据是中央赋予自然资源管理部门的“两个职责”；第三条是自然资源的让渡和持有的原则和条件，为设计“全民所有自然资源”保值增值机制(例如招拍挂和财产税)提供了标准。所有国土空间规划都服从于这三项内容“元规则”。

所有“资源使用必须创造收入流”虽是一句简单的陈述，但却是国土空间规划的“元规则”的终极目标——让“全民所有自然资源”保值增值。自然资源规划的管理和规划的整个框架不管多么复杂，都应建立在对这一陈述的解释和遵循上。规划的好坏，就要看规划实施前后使用自然资源所创造的社会财富增加了多少，是否实现自然资源价值的最大化，这个财富要用“收益流”来衡量。例如，单位土地的粮食产量、政府的税收、企业的营收、家庭的收入。这就需要找到能使自然资源创造最大现金流的企业家，并创造将自然资源转成最大收益流的商业模式。

4 权利及义务

“元规则”确定后，紧接着要生成游戏的“从属规则”。其中最重要的是要确定国土空间规划的参与者(players)及其权利与义务。

4.1 全民与政府

首先需要明确的是，谁代表“全民”获取并持有“自然资源”。现实的土地制度可以作为设计“自然资源”制度的参考。由于历史原因，中国城市土地资源管理者这一角色历来是由各级政府所承担，中国政府也因此获得了其他国家政府所没有的超高融资效率。可以说，中国过去的高速增长和这一制度设计密不可分。超强的“土地金融”，使得中国地方政府变得越来越企业化，地区间竞争也成为中国增长模式不同于其他国家的最大特色^⑬。

由使用者代表所有者的最大问题就是在激烈的区域竞争下，前者往往倾向于牺牲后者攫取最大利益。土地的低效使用、耕地以及生态资源的破坏，都是这一制度缺陷所造成的。由审批者判断自己的资源使用方式是否满足“保值增值”，如同将刹车和油门合并设置，必然导致对自然资源的监管形同虚设。在新的自然资源管理架构里，应当将“国家”（“全民”）与“政府”（特别是地方政府）分离。唯有如此，可信的监管才有可能。

这一架构可以仿效金融系统中的“中央银行-商业银行”体系：首先，成立独立的“国家自然资源储备银行”，“全民所有自然资源”相当于“基础货币”，在资本化之前，统一由中央自然资源银行负责获取、持有和转让；地方政府则相当于商业银行，从央行获得“基础货币”——原始自然资源，然后将其资本化——通过土地金融（土地招拍挂）获得资本，将“资源”加工成为“资产”，再通过招商将资产转移到能带来最多现金流的使用者手中，凡是通过划拨的不产生现金流的土地，理论上仍由国家资源银行持有；省级自然资源管理部门（相当于国家自然资源银行的分行）则代表国家监督、考核地方政府的自然资源使用是否满足“保值增值”标准。国土空间规划参与者及其权利与义务的具体架构如图1所示。

4.2 自然资源银行

需要指出的是，“银行化”管理架构无需从头摸索，现在实行的“城市建设用地指标”制度其实已经很像中央银行的基础货币制度。唯一的差别是，用地指标的“发行”还是采用低效率的“手动模式”，没有像货币那样“让市场起基础性作用”。对比“碳交易”制度的设计就可以看出市场和非市场两种资源“发行”模式的差异。碳排放也是通过指标管理，但它没有停留在

分配指标，而是进一步建立起碳交易市场，通过碳排放指标的货币化，让市场在分配“碳指标”上起决定性作用。

国土空间规划所要做的，就是按照市场化的模式，进一步改进“国土资源”的发行机制，然后将其应用到所有“自然资源”的分配中去，通过价格信号和竞争性市场将自然资源分配给最有效（现金流最大化）的使用者。一个可行的制度，就是让需要自然资源的城市向国家自然资源储备银行购买一定年限（按年度支付现金流）的自然资源开发权（如“农转用指标”）。这笔收入不进入任何一级财政，而是由自然资源银行通过市场转移支付给带来新的自然资源（例如新增耕地、生态用地、水资源或现有耕地升级、生态环境改善、水资源节省）的地区。土地银行通过调节开发权价格分配自然资源——需要抑制开发，就提高价格；希望鼓励开发，则降低价格。这一制度的最大好处，在于给原本无收益的自然资源保护行为带来现金流，从而为增量自然资源定价，同时将自然资源占用行为的代价货币化。

4.3 责任与义务

按照国土空间规划的“元规则”，不仅从资源到资本再到现金流的增量可以被管理，已经让渡的自然资源也可以通过权利和义务关系进行管理。一个典型的例子就是现在的农地管理。根据目前的法律，农村土地属于集体所有，承包人拥有土地的实际使用权。国家取消农业税后，承包人和集体对国家的义务随之消失。存续几千年的土地所有者对国家的义务随之解体，结果就是农地的任意抛荒、废弃、改变用途。一旦所有“自然资源”使用者被要求贡献“就业和现金流”，即使是农民承包土地无需给国家缴税，也必须通过达到耕作标准承担使用自然资源的义务（无论自耕还是租赁）。满足不了国家义务的农民（例如撂荒），则必须交还耕地承包权给村集体或国家自然资源银行，然后由村集体或国家自然资源银行再转移给能够履行产出义务的使用者。

按照这一原则，获得土地使用权就不再意味着可以任意使用土地——使用权必须通过创造收益流（税收和就业）加以维护^⑧。按照新的国土空间规划规则，贡献就业和现金流是土地使用者的义务，现有土地使用者要不自己贡献税收和就业，要不转让给其他使用者创造现金流和就业，任何形式的囤积获利都是非法的。达不到标准，就要将土地交还村集体或国家自然资源银行，土地使用权随之失效。其他自然资源的管理也应与此类似。

需要指出的是，将资源估值货币化并不意味着要用“钱”来衡量所有自然资源的价值。自

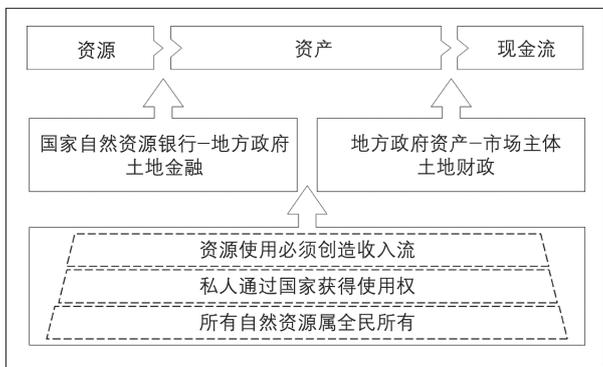


图1 国土空间规划参与者及其权利与义务的架构
Fig.1 Framework of the participants in the spatial planning and their rights and obligations

然资源在国家资源银行资产登记中,只有数量没有价格^④。只有在出让的一瞬间,资源支出才被记录为货币代价。理论上,资本化之前的所有自然资源都是“无价的”,将多少自然资源变现,完全基于社会对自然资源的“偏好”——例如,在经济比较落后的阶段,社会可能对自然资源的“偏好”较低,较少的现金流收入“兑换率”也可以接受;随着经济水平的上升,社会对现金流的“偏好”提高,从而给自然资源(如大气、水资源的质量,生态环境,城市风貌,历史古迹)更高的估值;随着某种资源变得“稀缺”,其估值也会随之升值。国土空间规划一项主要工作,就是要及时响应社会偏好的变化^⑤。

5 围绕使用的编制

5.1 三组规划

按照国家(自然资源银行)、政府(地方政府)和运营商(市场主体)各自的不同任务,国土空间规划可分为三大类型:自然资源监管规划、自然资源开发规划、自然资源利用规划,分别对应自然资源保值增值的三个主体。每个国土空间规划的参与者,都可以根据需要,编制从战略、总规到详规等各类规划^⑥。

(1) 自然资源监管规划。

主要服务于国家资源监管的需求,委托方为国家和省级自然资源管理部门和资源储备银行。自然资源监管规划应包括以下内容:建立自然资源的“资产-负债表”,对规划范围内的所有自然资源现状进行空间登记和评估,例如大气、水、土地、矿产的存量、利用现状等;设计自然资源的使用规则和获得程序,例如生态红线、城市边界、耕地红线等设置、调整的规则和程序;对国家、区域和地方使用自然资源的计划进行评估,例如减少多少自然资源,能带来多少价值等;对现状资源利用情况进行监督,是否实现自然资源的保值增值(税收、就业等);提出对低效率使用的自然资源进行改进的方案(罚款,暂停使用,回收等);形成“现状自然资源资产表”和“规划自然资源负债表”评估自然资源规划前后的存量和价值变化,报上级政府或同级人大批准^⑦。

(2) 自然资源开发规划。

主要是服务于地方政府从国家获得自然资源并将其转化为资本的需求,这类规划可以在现有的城市规划基础上简化、改造和补充形成。所谓“简化”,就是大幅简化传统规划中大而无用、畅想式的愿景,以及与政府事权关系不大的内容;所谓“改造”就是把原来的用地平衡表改造为资源平衡表,按照资本性支出资源(如各类

基础设施用地)、资本性收入资源(如不动产出让用地)、运营性支出资源(如学校、医院等需要税收支持的用地)和运营性收入资源(真正带来现金流的工业、商业用地)进行重新划分,以便对规划保值增值(税收、就业)能力进行评估^⑧;所谓“补充”,就是将传统规划之外自然资源(山水林田湖草、滩涂、海洋……)纳入规划范围,按照“两个职责”的要求加以规划。

(3) 自然资源利用规划。

主要是服务于利用市场主体(企业、家庭)获得、改变自然资源使用权的规划工具。规划的任务就是按照国土空间规划的“元规则”发现现有自然资源保值增值的利用方式,协助地方政府和市场主体通过法定程序获得自然资源使用权。规划的目的就是证明新的商业模式可以创造更高的就业或税收,满足国家自然资源使用权获取或变更的规定和要求。这类规划更像是“策划”,其目的不是规范自然资源利用,而是发现自然资源潜在的增值机会。是主动的行动,而不是被动的管理。

5.2 立法优先

没有规则的游戏,结果只能是混乱。把国土空间规划的设计定位为架构设计,就应当先从“立法”开始,而不能先从“编制”开始。这时,规划形成的次序就变得非常重要——不可能在没有规则之前就开始比赛。本文提出的绝大部分建议,都需要通过立法过程实现。只有在清晰的架构下,规划编制者才知道自己应该干什么,能够干什么。^⑨

在没有新构架前,规划师的存量知识和“应用程序”,一定会迫使新的规划回到原来熟悉的架构,而这正是新的国土空间规划架构所要竭力避免的。一旦老的规划架构通过延续被强化,再来进行更改就会变得非常困难^⑩。过去城市规划的演进就是一个前车之鉴——直到现在,它都没有完成从围绕“编制”到围绕“管理”的切换。

为了加快立法速度,一开始可以采取《条例》等门槛较低的立法路径。但最终,仍要上升到更高的法律层级(例如自然资源的定义就应当纳入宪法修正案)。因为,这次规划立法不应仅仅局限于“规划”,而是要从自然资源的角度,一劳永逸地解决一些由于其他立法导致自然资源无法保值增值的根本性问题。其中特别重要的是要阻止自然资源使用和转移(特别是继承)过程中产权不断细碎化,产权的完整传递对于存量资源的价值至关重要。可以说任何产权的细碎化的过程,都是自然资源的贬值的过程。不在立法上解决产权细碎化,国土空间规划就不可能实现资源

的保值增值。

与国土空间规划应当先从“立法”开始相反的是，新的国土空间规划的“编制”要去法定化。城市规划的实践表明，规划法定从没有真正解决过规划的实施问题，很多情况下甚至成为规划适应现实变化的障碍。“好的”规划编制应当按照目标导向、项目导向、问题导向的原则随时调整。国家可以按照“元规则”，随时决定是否授予地方政府自然资源使用权(如各种资源使用指标)；地方政府可以按照“元规则”，随时调整市场主体自然资源使用的方式；市场主体可以根据“元规则”，随时发现和创造市场上出现的更好的自然资源使用模式。

5.3 多“管”合一

新的规划体系应按照不同层级自然资源部门管理需要设计：(1)规划管理是规划的核心，必须法定；(2)规划编制是实现管理的工具，无需法定。国土空间规划只需给自然资源所有者、使用者法定的权利和义务，而无需给“规划编制”以法定的地位。只要各专项规划在“多规合一”平台上是联动的，根据需要随时编制、调整就不会造成规划间的冲突和矛盾。规划可以是针对各类专项市政工程、各类公共服务设施的建设，也可以是帮助政府策划自然资源获取现金流的途径，分析其代价。

规划不是“一成不变”的城市“施工图”，而是随时发现城市增长机会(例如现有自然资源用途的改变)、辅助规划审批的工具。只有“去法定化”，规划编制才能回归其工具的本质。规划的传递也不是通过方案编制，而是通过权利管理和审批——上级编制的规划依据事权管理下级编制的规划。如果规划内容超出该级政府的事权，再合理也不得对下级规划进行传递。

换句话说，不是总体规划管控规，控规管审批，不是“上位规划管理下位规划”。所有规划不过是在“元规则”约束下，测度、评估、解释自然资源的利用效果的工具，而编制只是事权的投射，没有“上位”和“下位”之分。只要不违

反“元规则”，每一级规划都随时可以在自己的事权范围内通过程序进行调整。

现在有一种错误认识，认为中央要求“多规合一”，就是把规划“编制”合一。正是这一错误认识，导致了前一阶段“多规合一”看似热闹，实则效果不彰。事实上，规划之所以饱受批评，并非源于编制，而是源于管理，规划编制是辅助管理的工具。就像把木匠和瓦匠的专门工具合起来不会提高建房的效率一样，把根据不同需求设计的专门规划合并起来也不会提高审批的效率。因为表面上看是工具的混乱，其底层乃是使用者的混乱。这种形式上的“合一”，只会导致规划更加庞杂，编制和审批周期更长。只有在管理层次上“合一”，才能实现真正的“多规合一”。

6 围绕问题的规划

新的国土空间规划不是在我们熟悉的规划体系架构里加上“三区三线”，而是应当从目前“编制”为核心的体系，切换到以“审批”为核心的体系：第一步，从法律上界定“自然资源”的内容和范围；第二步，从法律上界定“全民所有”与其他所有的关系；第三步，从法律上界定自然资源“产权人”的权利义务。在此基础上，围绕规划使用者的事权，确定规划编制的内容。新的规划要能解决问题，而不是制造问题；要从服务于自我定义的“公众”，转向服务于具体的“利益相关人”；要从自我标榜的“中立”，转向有明确价值取向的“保值增值”。

6.1 增值的路径

借鉴过去四十年中国土地制度的成功经验，可以把“全民所有自然资源”的保值增值也分为两个阶段：第一个阶段，自然资源转化为资本，例如原始土地资源(可以从耕地征用获得)通过“七通一平”配套基础设施(学校、公园、治安等)转变为资产；第二阶段，资产转变为现金流，例如将资本化的土地转让给能创造最多现金流的商业模式(例如税收、就业)的市场主体(企业、家庭)，市场主体则通过创造各种商业模式使得现金流最大化(图2)。

如果最终获得的现金流低于资源获得成本(例如征地拆迁)，就可以判定该资源没有“保值”，如果资源使用没有转移给创造最多现金流的商业模式，就可以判定该资源没有实现最大的“增值”。

6.2 编制的内容

将国土空间规划所依凭的“元规则”——自然资源保值增值，具体化为一个可以适用于所有

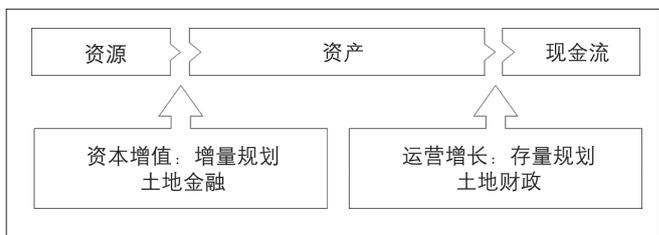


图2 全民所有自然资源保值增值的阶段与路径
Fig.2 Stage and path of maintaining and increasing the value of natural resources owned by all the people

自然资源的规划框架。国土空间规划应当能回答如下问题：(1)如何获得自然资源(通过法律赋权和垄断征用)；(2)如何将资源资本化(通过将原始资源加工为资产)；(3)将资产转移给创造最多现金流的商业模式(通过招拍挂)。

上述流程实际上正是“全民所有自然资源”之一——城市土地在过去四十年保值增值的路径。1982年宪法赋予国家对城市土地统一行使所有者职责，使得国家得以垄断征用原始土地获得“资源”；然后通过土地金融——出让或抵押部分未来收益(房地产)获得将资源转化为资产的资本；最后通过招商引资获得就业和税收。那些能创造足够现金流维持日常公共服务的城市，就是实现了资源的保值增值；不能创造足够现金流的城市，就是没有实现资源保值增值^②。

6.3 规划的拆解

原来的规划之所以饱受诟病，很重要的一个原因，就是规划变得越来越“综合”，常常“为了换一个门把，需要重新装修整栋屋子”，城市一点变化(例如新领导上任)就要重新编制整个规划。从战略到实施，从总体到专项，一个规划往往涉及多重事权，而每一个规划的使用者都只关心规划的一个很小的局部。过去几年，对“多规合一”的简单地解释为编制上的“合”，进一步恶化了规划编制的效率——规划周期越来越长、规划经费动辄上千万甚至上亿，而指导实践的作用却越来越差。

未来的国土空间规划必须从一开始就戒掉城市规划的这一恶习。具体来看，就是按照服务对象以及服务对象面对的问题，将国土空间规划编制拆解成一个个专业独立的规划。未来的国土空间规划应当随时编制、随时更改，保持不变的“核心筒”是自然资源使用的“元规则”，是稳定的自然资源管理体系。今后的国土空间规划不应是个包罗万象的“巨型规划”，而是随时解决问题的专门规划；不是一个5年周期5000万规划费的综合规划，而是一个每月100万元规划费的专门规划。

本地的服务型、专业化的规划机构相对外来、综合性规划机构应当承担更多的任务，占据更大的市场份额。那些和达成自然资源保值增值目标的规划内容相冲突，超出委托方事权的内容都应彻底删除。相应地，规划报批和审批事项也应与事权严格对应。要“按照谁组织编制、谁负责实施的原则，明确各级各类国土空间规划编制和管理的要点”“按照谁审批、谁监管的原则，分级建立国土空间规划审查备案制度”严格限定规划编制的内容，无关审批部门事权的规划内容无需上报。只有这样，规划才能从

根本上减负，才能对市场变化快速作出响应，也才能达到中央“确保规划能用、管用、好用”的要求^③。

7 “桥”与“船”

毛泽东在《党委会的工作方法》一文中指出：“不解决桥或船的问题，过河就是一句空话。”^④以往城市规划的一大弊病，就是包含了太多的“愿景”，但却没有设计出实现这些“愿景”的工具。像“耕地保护红线”“生态红线”“城市增长边界”之类画在图纸上的“线”，实际上都是一些“愿景”，真正被成功执行的几乎没有。好的国土空间规划不应当成为国家目标、政府报告的传声筒，不能用愿景呼应愿景，用口号落实口号。新的国土空间规划要设计出实现愿景的路径和方法，要“因地制宜制定用途管制制度，为地方管理和创新活动留有空间”^⑤。让市场机制成为实现规划目标的“桥”与“船”。

7.1 非财政政策性税收

国土空间规划一个可行的市场工具，就是“非财政性税收”。所谓非财政性税收，是指不以增加财政收入为目的的激励性政策税收。它是通过将税收按照纳税人行为的不同，全额返还纳税主体的转移财富制度来引导市场主体的资源利用行为。目的是在不增加社会总的税收负担的条件下，实现对自然资源的保护和高效利用。例如，按照家庭用水量为单位缴纳水费，然后以家庭为单位全额返还。这样，税费的增加将让用水量大的家庭上交更多水费，用水量小的家庭获得更多税费返还，从而实现对节约用水资源行为的激励^⑥。

在我国，地方政府没有设税权，如果建立起纳税人的个人返还账户(可以利用公积金、社保渠道)，将非财政性政策税收设置权下放地方政府，就可以将水费的做法应用到土地、生态、空气等所有需要保护的自然资源。这个工具同“生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界”的规划结合起来，这些“线”就具有了成本属性——所有自然资源的占用都是有代价的，政策通过调节“代价”的大小，管理边界的移动，用市场的力量实现预期的规划“愿景”。

例如，按照建设用地多少收费，按照耕地多少返还；按照大气碳排放规模收费，按照税收多少返还；按照用电量收费，按照家庭人口返还电费；按照工业用地面积收费，按照上缴税收比例返还……把通过为自然资源定价，形成保护资源的市场激励非财政性税收机制的设计，作为国

土空间规划编制的“标配”，可以将规划的重心从提出“过河”的愿望，转移到寻找过河的“船”和“桥”。需要指出的是，“财政”还是“非财政”税收执行的效果大不相同。欧洲这些年推动的“碳交易”之所以困难重重，就在于其碳税是财政性的，由于返还机制缺失——只有惩罚，没有激励——导致其交易成本远超政策设计者的预料^③。

7.2 自然资源定价机制

“自然资源保值增值”这一目标，远远超出以物质规划(physical planning)为主的城市规划体系。国土空间规划必须将自己的学科基础从建设工程设计拓展到商业模式设计，只有在特定的商业模式下，规划才能确知自然资源的使用是否保值增值。而商业模式的发现，本质就是给自然资源定价的过程，这就需要借助现代科学技术的应用^④。

一个很好的例子，就是“无感支付”技术。2017年9月12日，深圳机场、中国银联、民生银行等单位联合推出“无感支付”停车缴费功能。该技术允许停车场车牌识别技术与银行卡捆绑，实现快捷支付服务。车主只需扫描二维码进行首次注册签约，将“银联”银行卡与车牌号绑定，每次离场时即可实现自动缴费。如果把这一技术和GPS嫁接，赋予每一个汽车特殊的ID(货车还是客车，本地还是外地，大车还是小车……)，就可以对汽车进行定位和收费。

例如，当汽车进入自然风光具有特色的路段，无感支付技术就可以将非本地的小型客车认定为“自驾游”，并区分出来加以收费。这样就可以将原来风景“资源”资本化变为风景“资产”，使绿水青山变为金山银山，道路也就成为将资源变为资产的转换器，实现自然资源的保值增值。同样道理，“无感支付”还可以对不同时间、不同路段的城市道路收费，通过对不同时间路边停车的定价，从而实现存量资产(道路)在时间和空间上的充分使用，达到自然资源保值增值的目的^⑤。

发现资源的潜在价值，设计特定的商业模式，应当成为评价和比较国土空间规划水平高低的关键性指标。在新的国土空间规划体系里，传统的工程规划不过是实现自然资源保值增值的一个手段。道路是否通畅、街道是否美观、防洪防涝是否达标……这些传统的建筑工程问题，在新的国土空间规划里，都是追求自然资源保值增值这一大目标下的后继结果。

7.3 分布式立法：生成规则

“规划在先”还是“实践在先”，是不同规划流派分歧的起点。现实中，这两种路径在规

划的不同阶段分别扮演了不同的角色。足球比赛首先就有“元规则”，而一旦“进球”这一元规则确定下来，比赛就会在竞技的过程中不断创造出“越位”“手球”“红牌”“点球”等一系列“从属规则”。规划的塑造过程也是如此，在比赛开始之前，必须要有“元规则”，但“从属规则”是不会预先被“设计”出来的。最优的自然资源使用方式，一定是在实际使用过程中才被发现出来的。将这些自然资源使用方式固定化、法规化，是生成国土空间规划从属规则的重要途径。

显然，这样的规则生成过程和中心化立法——成文法模式是相冲突的。因此，有必要在目前的立法规则之外，引入分布式的立法——习惯法^⑥。显然，在增量增长阶段，成文法国家效率较高(决定“元规则”)，一旦进入存量阶段，旧的规则就很难适应新出现的问题(生成“从属规则”)。当城市从增量为主进入存量为阶段，习惯法国家和地区(英国、美国、中国香港……)根据新问题不断生成、调整规则的优势就显示出来了。这时就应当转向去中心化的分布式立法。纽约的区划(Zoning)一开始只有几页纸，后来根据新出现的问题不断做出判决，生成了千变万化的判例，规则也随之生成。

没有规划能够预料到所有自然资源使用的可能。当国土空间规划面对的存量资源、资产越来越多时，最好的办法就是在“元规则”前提下，通过一系列自然资源使用的规则。这些规则(而不是图纸)的不断变化，应当逐步成为国土空间规划的主要形态。

因此，新的国土空间规划不应把精力放在设计完备的自然资源使用办法——这是不可能完成的使命，而是要设计出生成自然资源规则的法定程序。例如，设置独立的自然资源法庭，地方政府可以在自然资源保值增值的“元规则”下，通过合法的上诉途径挑战国家自然资源管理部门的决定，市场主体也可以通过这一途径挑战地方政府的决定。社会公众可以通过陪审员制度完成制度设计的公众参与。拥有资质的规划师在协助当事人挑战旧规则的过程中，完成国土空间规划的各种附属规则的设计。这时的国土空间规划就不再是传统的“图纸+说明书”，而是一个个活生生的判例。

8 结论

限于篇幅，本文并没有深入讨论国土空间规划对国家治理能力带来的全部影响，但这并不会减少自然资源规划作为宏观经济管理工具的重要性。现代财富由资本和现金流构成，资本是现金流的贴现。一旦赋予自然资源现金流(就像当年

土地有偿使用), 经过资本化放大的财富就会指数级增长。现代信用货币是通过债务发行的, 哪怕“全民所有自然资源”只有一部分资本化, 都会给市场带来巨大信用, 从而支撑海量的货币发行^⑦。

土地资源有偿使用给中国经济带来的巨大动力, 就是自然资源对国家经济产生重大影响真实案例。1998年“房改”其实就是土地资源的货币化的成功实践。“房改”驱动了之后百亿级的货币生成, 使中国在明代白银大量流入数百年之后, 第一次重新获得资本和货币主权。货币是整个经济的基础, 其供给规模和方式, 如同“气候”般影响着整个经济的“生态”。其带来的国家和居民财富的跃升, 至今仍深深地左右中国乃至世界经济的走向。

土地资源的实践使我们有理由相信, 自然资源的资本化也会对于中国宏观经济产生连规划师自己都意想不到的重大影响。而这种影响力将会不可避免地为国土空间规划带来辽阔的新边疆。可以想象, 一旦我们理解了自然资源和宏观经济之间的关系, 收紧或放松自然资源供给, 也会像现在的货币政策和财政政策那样, 成为调节宏观经济的重要工具。独立的自然资源银行所支配的社会财富可能会大到我们难以想象的规模。国土空间规划理论也会因此进入国家经济最核心的部分^⑧。

未来的国土空间规划是延续规划传统还是另起炉灶? 作为规划的“过来人”, 笔者深知这一选择对于过去40年非常成功, 已经形成完整行业生态的城市规划而言会是多么艰难。但笔者相信, 当规划面临转折时, 我们应当勇敢地选择“难”的那一个, 因为难做的事情才更容易成功, 这就好比逆流而上虽然更吃力, 但才更容易接近源头! 根据多年的规划经验, 笔者确信如果不能从原初架构开始重塑空间规划, 自然资源部门就不可能完成国家赋予的“两个职责”的使命, 国家也会丧失提升自身治理能力的一次历史机遇。

注释(Notes)

- ① 当下规划行业最焦虑的莫过于国土空间规划。就像一个棋手, 被要求马上开始下棋, 却不知道棋盘上有哪些棋子, 博弈的规则是什么, 更不知道何为“输赢”, 由此也自然不知道每个棋子应当如何走。
- ② 这个担心并非空穴来风。最近爆出的一个个天价规划费, 就暗示了这一趋势。中央批评传统的规划“类型过多、内容重叠冲突, 审批流程复杂、周期过长, 地方规划朝令夕改等问题”(中共中央、国务院, 2019), 而比原来更高的设计费本身就意味着国土空间规划一定比传统城市规划“类型更多, 编制、审批周期更长”, 否则无法向财政交待。在这样一个关键时刻, 我们一定要明白规划转

型的“户枢”在哪里, 否则在传统的架构里做得越多, 就越不可能建立起新的国土空间规划体系。

- ③ 中国规划师在经济发展中的地位和作用是其他任何国家的同行根本无法相比的。中国的城市规划实践也远远走在世界其他国家前面, 但规划理论、规划方法, 却非常滞后, 迄今仍跟在西方的理论后面亦步亦趋。在中国, 无论规划学科的议题设置还是规划的空间表达, 都没有形成和自身问题相匹配的话语体系。中国规划问题的独特性已经使得外国的规划理论很大程度上失去了借鉴价值, 但中国的规划理论却毫不自知, 仍在设法将中国的“手”套进西方的“袜子”里。
- ④ 而有的学者甚至将这种低效当作规划的成功(“真理约束了权力”)。
- ⑤ 如果把产权视作一组权利束, 从公有端到私有端就是一个连续变化的过程。实践中, 纯粹意义上的私有和公有都是不存在的。
- ⑥ 这意味着最优的规划乃是产权的函数, 是因变量不是自变量, 规划自身不存在独立的“合理性”。
- ⑦ 同样的道理, 一个人可以承包山林种树, 但风景资源却不属于承包人, 他不能从事旅游开发。因为旅游是“人类活动产生的权益”, 不是承包人创造的。同理, 一个网络运营商可以生成大量数据, 但其数据也不完全属于网络公司, 而是具有“全民所有自然资源”属性。
- ⑧ 这和建立在私权国有化路径上的主流经济学观点不同, 例如杨小凯就认为土地的所有升值无论是否是土地产权人创造, 都应归原来的产权人所有。
- ⑨ 从广义上而言, 任何私有产权都局限于其现有的用途, 一旦用途改变, 就会涉及“全民所有自然资源”权益的转移。这就是为什么自然资源部门要同时“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”, 因为一旦“全民所有自然资源”被界定, “两个职责”本质上就是一回事。
- ⑩ 例如, 无人机的发展, 使得原来没有价值的天空资源成为“全民所有自然资源”; 无线电的发展, 使得原来没有价值的频谱资源成为“全民所有自然资源”; 港口的发展, 使得原来没有价值的航道成为“全民所有自然资源”等等。这些权利不能由自然资源管理部门自行宣布, 而是要通过法律途径获得。国土空间规划的一个主要内容, 就是设计出将自然无主的资源转变为“全民所有自然资源”的法律程序和实施方法。
- ⑪ 收入流可以是实物(如土地产出粮食、住房实际居住)也可以是货币(税收、工资、利润)。由于就业是家庭现金流的基础, 因此, “就业”也可以视作广义收益流的一部分。
- ⑫ 虽然在1956年中央批准的《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》中, 已经有“一切私人占有的城市空地, 街基等地产, 经过适当的办法, 一律收归国有”的条款, 但最早主张将城镇土地收归国有的正式文件, 是1967年11月4日国家房产管理局、财政部税务总局的《答复关于城镇土地国有化请示提纲的记录》。按照《记录》, “城市空地, 街基等地产”解释为“其中街基等地产应包括在城镇上建有房屋的私有宅基地”; 规定“无论什么空地(包括旗地), 无论

- 什么人的土地(包括剥削者、劳动人民)都要收归国有”。但和《农村人民公社工作条例修正草案》(简称《人民公社六十条》)将农村土地转变为集体所有制一样,《纪录》并未在法律上废除城市土地私有制,直到1982年12月4日,第五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》中第十条第一款规定:“城市的土地属于国家所有”。
- ⑬ 现在城市里很多低效率使用的工业用地,很大程度上都是由于目前制度下,使用权获得者在期限内无需承担“保值增值”义务。
- ⑭ 尽管理论上可以被各种方法“估值”。
- ⑮ 通过建立自然资源保值增值的路径,我们可以对每一个阶段的自然资源使用者的权利和义务进行界定。国土空间规划的编制体系,必须围绕着管理的需求进行设计,规划师可以提出改进自然资源规划的建议,但不能超出自然资源管理的事权,把自己的学术“私货”塞进国土空间规划的工具箱。
- ⑯ 一个可以参照的体系是日本的“国土空间规划”。按照行政事权,日本国土空间规划大体分为三级,分别对应中央/都道府县/市町村三个行政层级,另外加上每个层级跨行政范围相互协调的区域性规划。规划类型有三种:国土综合开发计划、国土利用计划和土地利用基本计划。这三种规划并非完全对应三个行政层级。其中,国土综合开发规划由中央政府和总理府指定的特别区编制,主要是确定战略;国土利用计划全国、都道府县、市町村三级都编制,主要是确定、落实指标;土地利用基本计划则主要是都道府县层面编制,作用是把指标变为坐标,落实到空间。规划按照法律(《土地基本法》《国土综合开发法》《国土利用计划法》)将空间分为城市、农业、森林、自然公园、自然保护等五类地域。各类地域之间的转化由法律规定。都道府县、市町村均可根据需要编制某一类地区(如城市地域)的专项规划(如城市规划)。国土空间规划的“编制”是在法律规则的约束下,寻找空间资源利用的最优解,是为管理和审批服务的工具。规划之间没有上位下位之分,通过行政事权实现传导。
- ⑰ 需要指出的是,监管规划不能像现在这样完全通过图纸上的“红线”进行管理。即使上升到国策,在实行“最严格耕地保护制度”条件下,也并没有阻止耕地的占用和流失。自然资源的各类保护红线必须同政策特别是占用自然经济“代价”挂钩。例如耕地保护金的收取和转移,让高质量耕地成为能创造现金流的资产,而是占用耕地则必须付出持续的代价(这与一次性购买“地票”完全不同)。让市场在决定自然资源“红线”中发挥决定性作用。
- ⑱ “资本性”和“运营性”的定义和讨论参见参考文献7。
- ⑲ 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》要求:“到2020年,基本建立国土空间规划体系,……到2025年,健全国土空间规划法规政策和技术标准体系……到2035年,全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平……。”这三个阶段的顺序是为了尽量缩短原来的各项规划失效后与新的国土空间规划建立起来之前的空档,尽快完成两个规划架构间的切换的一个权宜安排。但并不意味着国土空间规划的立法可以滞后。
- ⑳ 电脑和手机操作系统的演化已经向我们展示了这

种“生态锁定”的后果。

- ㉑ 中国国土空间规划的难处,在于自然资源从第一阶段资本化向第二阶段现金流化两个过程并存。而这两个阶段的资源利用逻辑是不同的:前者获得资源的条件是一次性出价最高(地价);后者获得资源的条件是创造持续现金流(税收)最多。两者一旦错位,自然资源的保值增值效果完全不同。例如中国的土地招拍挂制度适应了资本增长阶段资本优先的需求,为中国城市化融得巨额资本,成为增长的核心动力;而发达国家对本应按照现金流标准出让的无线电频谱采用了一次性拍卖的做法,使信息产业一开始就背负了巨大债务。随着中国城市开始进入现金流优先阶段,自然资源的出让从追求一次性资本收入转向持续现金流收入,如何防止两种供地模式之间出现套利行为,就成为转型阶段特有的规划难题。
- ㉒ 水费返还激励设计参考的是新加坡的实际案例。
- ㉓ 同样,如果房产税是“财政性”的,强行推动的后果可能比当年的“价格闯关”后果更严重。
- ㉔ 麻省理工学院的城市规划专业有很多实验室(laboratory)专注于新技术的应用。最典型的例子就是他们通过大数据发现很多出行都是重叠的,从而设计出“共享出行”的商业模式。
- ㉕ 需要指出的是,在现代经济里,很多情况下“收费”带来财富的增加,“免费”反而意味着社会财富的消散。中国的工业税收被称作“死亡税率”,但中国却成为制造业第一大国,大量资源被配置给了工业(城市用地工业占比世界最高)。中国的物流成本占比世界最多,但却成就了最发达的物流体系。高速公路开始收费后的发展速度,远快于以前的免费公路……可以说凡是收费的部门,都要比不收费的部门更发达。
- ㉖ 也称为英美法系或海洋法系,主要包括英国和其前殖民地美国、加拿大、澳大利亚、新西兰以及中国香港等。中国除了香港之外,都和德国、日本、法国等国家一样,属于成文法法系或称大陆法系。
- ㉗ 这也是为什么阻力重重,欧盟一直坚持推进碳排放交易。由于欧洲工业化已经完成,新增碳指标需求较少,用欧元结算的“碳交易”会给欧元带来巨大需求(如同石油用美元结算给美元带来的巨大需求),从而有效驱动欧元,其效益远远超过转让“碳技术”带来的价值。理论上讲,所有资源只要能被成功定价,都会像碳一样带来巨大的效益。
- ㉘ 关于“土地财政”的讨论实际上已经显示出规划师在非传统研究领域有可能发挥的重大影响。

参考文献(References)

- 1 赵燕著. 伟大的七十年——中国城市规划演进的资本—货币视角[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 15-19. ZHAO Yanjing. The Great Seventy Years: Urban Planning Evolution in China from a Capital—Monetary Perspective[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 15-19.
- 2 赵燕著. 为什么说土地财政是伟大的制度创新[J]. 城市发展研究, 2019, 26(4):6-16. ZHAO Yanjing. Why “Land Finance” Is “a Great Institutional Innovation”?[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(4):6-16.
- 3 中共中央. 深化党和国家机构改革方案[EB/OL]. (下转第36页)

- Wuhan[J]. Urban Planning Forum, 2016(5):103-111.
- 23 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展多规合一改革的思考与实践[J]. 城市规划, 2015, 39(6):9-13, 42.
WANG Menghui. Promoting the Functional Transformation of Government and Realizing the Coordinated Development of Urban-Rural Resources and Environment: Reform of “Multi-Plan Coordination” of Xiamen[J]. City Planning Review, 2015, 39(6):9-13, 42.
- 24 赖寿华, 黄慧明, 陈嘉平, 等. 从技术创新到制度创新:河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2013(5):63-68.
LAI Shouhua, HUANG Huiming, CHEN Jiaping, et al. From Technical Innovation to Institutional Innovation: ‘Three-Plan-Coordination’ Practices in Heyuan, Yunfu and Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2013(5):63-68.
- 25 王俊, 何正国. “三规合一”基础地理信息平台研究与实践——以云浮市“三规合一”地理信息平台建设为例[J]. 城市规划, 2011, 35(S1):74-78.
WANG Jun, HE Zhengguo. Research and Practice of “Three Categories of Planning in One” Foundational GIS: A Case Study on “Three Categories of Planning in One” GIS of Yunfu[J]. City Planning Review, 2011, 35(S1):74-78.
- 26 姚凯. “资源紧约束”条件下两规的有序衔接——基于上海“两规合一”工作的探索和实践[J]. 城市规划学刊, 2010(3):26-31.
YAO Kai. Research on the Coordination of Urban Planning and Land Use Planning Under the Conditions of Resource Constraints: The Case of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2010(3):26-31.
- 27 李兵弟. 城乡统筹规划:制度构建与政策思考[J]. 城市规划, 2010, 34(12):24-32.
LI Bingdi. Urban-Rural Integrated Planning: Institution and Policy[J]. City Planning Review, 2010, 34(12):24-32.
- 28 官卫华. 城乡统筹视野下城乡规划编制体系的重构——南京的探索与实践[J]. 城市规划学刊, 2012(3):85-95.
GUAN Weihua. Restructuring of Urban-Rural Planning System in the Perspective of Urban-Rural Integration: The Case of Nanjing[J]. Urban Planning Forum, 2012(3):85-95.
- 29 仇保兴. 城乡统筹规划的原则、方法和途径——在城乡统筹规划高层论坛上的讲话[J]. 城市规划, 2005(10):9-13.
QIU Baoxing. Principles, Methods and Approaches of Urban-Rural Integrated Planning: A Speech at the High-Level Forum on Urban-Rural Integrated Planning[J]. City Planning Review, 2005(10):9-13.
- 30 董祚继, 吴次芳, 叶艳妹, 等. “多规合一”的理论与实践[M]. 浙江: 浙江大学出版社, 2017.
- DONG Zuoji, WU Cifang, YE Yanmei, et al. The Theory and Practice of “Multi-Plan Integration” [M]. Zhejiang: Zhejiang University Press, 2017.
- 31 李兵弟. 中国城乡统筹规划的实践探索[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.
LI Bingdi. Exploration on the Practice of Urban-Rural Integration Planning in China[M]. Beijing: China Construction Industry Press, 2011.
- 32 官卫华, 王耀南, 周南平. 中国城乡统筹规划的理论、方法与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2014.
GUAN Weihua, WANG Yaonan, ZHOU Nanping. Theory, Method and Practice of Urban-Rural Integrated Planning in China[M]. Beijing: Science Press, 2014.
- 33 城乡统筹视野下城乡规划的改革研究课题组. 走向整合的城乡规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013.
Reform Research Group of Urban-Rural Planning Under the Perspective of Urban-Rural Overall Planning. Heading to the Integrated Urban and Rural Planning[M]. Beijing: China Construction Industry Press, 2013.
- 34 王红扬. 人居三、中等发展陷阱的本质与我国后中等发展期规划改革:再论整体主义[J]. 国际城市规划, 2017, 32(1):1-25.
WANG Hongyang. Habitat III, Nature of the Middle Development Trap and Chinese Planning Reform in Post-Middle-Development Period: The Second Essay on Holism[J]. Urban Planning International, 2017, 32(1):1-25.
- 35 朱喜钢, 马国强. 新时期县(市)域总体规划编制的探索——以嘉兴市为例[J]. 城市规划, 2008(9):93-96.
ZHU Xigang, MA Guoqiang. Exploration on the General Planning of County (City) Territory in the New Period: Taking Jiaxing as an Example[J]. City Planning Review, 2008(9):93-96.
- 36 马国强. 整体主义与城乡统筹发展——从理念到实践[M]. 南京: 南京大学出版社, 2017.
MA Guoqiang. Urban-Rural Integrated Planning Based on Holism[M]. Nanjing: Nanjing University, 2017.

(上接第26页)

- OL].2018. http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=310908.
The Central Committee of the CPC. Decision of the CPC Central Committee on Deepening the Reform of the Party and State Institutions[EB/OL].2018.http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=310908.
- 4 张五常. 中国的经济制度[M]. 北京: 中信出版社, 2009.
CHUENG S N S. The Economic System of China[M]. Beijing: China CITIC Press, 2009.
- 5 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[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
The CPC Central Committee, the State Council. Opinions on the Establishment of a Spatial Planning System and the Supervision of Its Implementation[M]. Beijing: Chinese People's Publishing House, 2019.
- 6 毛泽东. 党委会的工作方法(1949)[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
MAO Zedong. Operating Methods of the Party Committees(1949)[M]. Beijing: The People's Publishing House, 2016.
- 7 赵燕菁, 邱爽, 宋涛. 城市化转型:从高速到高质量[J]. 学术月刊, 2019, 51(6):32-44.
ZHAO Yanjing, QIU Shuang, SONG Tao. Transformation of Urbanization: From High Speed to High Quality[J]. Academic Monthly, 2019, 51(6):32-44.
- 8 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].2019. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>.
The Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China. Decision of the CPC Central Committee on Major Issues Concerning Upholding and Improving the System of Socialism with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of China's Governance System and Capacity[EB/OL].2019. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>.
- 9 杨小凯. 当代经济学与中国经济[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.
YANG Xiaokai. Modern Economics and Chinese Economy[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 1997.