

“国土空间”内涵辨析与国土空间规划编制建议

郝庆¹, 彭建², 魏冶³, 王丰龙⁴, 姚华松⁵, 李樟⁶, 王伟⁷,
张书海⁸, 邓玲⁹, 赵雲泰¹⁰, 马学广¹¹, 戈大专¹², 戴俊骋¹³,
朱鹤¹⁴, 张茂鑫¹⁵

(1. 中国社会科学院生态文明研究所, 北京 100006; 2. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 3. 东北师范大学地理科学学院, 长春 130024; 4. 华南师范大学地理科学学院, 广州 510631; 5. 广州大学公共管理学院, 广州 510006; 6. 河海大学公共管理学院, 南京 211000; 7. 中央财经大学政府管理学院, 北京 100081;
8. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872; 9. 中国自然资源经济研究院, 北京 101149;
10. 中国国土勘测规划院, 北京 100035; 11. 中国海洋大学国际事务与公共管理学院, 青岛 266100;
12. 南京师范大学地理科学学院, 南京 210023; 13. 中央财经大学文化经济研究院, 北京 100081;
14. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 15. 浙江大学土地与国家发展研究院, 杭州 310058)

摘要: 科学辨析“国土空间”概念内涵是推进国土空间规划编制、完善国土空间规划理论的前提。应根据国土空间治理需求变化和学科理论发展需要, 及时更新完善对“国土空间”的理解。本刊邀请15位青年学者研讨“国土空间”的概念内涵及国土空间规划编制建议, 主要观点如下: (1) 国土空间是复杂的人地耦合系统, 具有构成要素多元性、时空尺度嵌套性等特征。需要用山水林田湖草沙是一个生命共同体的思维, 进行国土空间的综合开发利用与系统修复保护, 提出基于自然的国土空间治理方案。(2) 国土空间是“流”所构建的网络空间, 是不同利益主体组成的关系空间和为精细化治理服务的可计算领域。需要通过“流空间”进行国土空间的整合, 推动区域之间资源和要素的共享, 实现协同发展; 也需要重视人地关系和人际关系的重构, 协调多元主体的利益诉求, 实现和谐发展; 还需要完善国土空间开发管控的技术手段, 平衡国土空间规划中的灵活性与统一性矛盾。(3) 国土空间是有温度的空间。需要充分感知国土空间的风险性、适宜性、约束性、可达性, 编制“以人民为中心”的国土空间规划, 提升国土空间的人文关怀、生态功能和美学价值。(4) 国土空间是国土空间规划和空间治理的对象, 是具体的海洋空间、乡村空间、文化空间等, 具有载体属性、资产属性、权利属性等, 需要在国土空间规划中实现资源资产统一管理, 彰显其经济价值、社会价值和生态价值, 满足高质量发展和高品质生活对国土空间的多样化需求。

关键词: 国土空间; 国土空间规划; 空间治理; 人地耦合系统

2018年党和政府机构改革之后, 我国正逐步建立适应生态文明新时代的国土空间规划体系, 推进各级各类国土空间规划编制工作^[1]。但国土空间规划理论和学科建设依然任重道远, 既有原有各类规划学科理论的交叉融合, 又有外生理论与内生理论、科学主义与实用主义、自然主义和人文主义等不同观点的争锋。按照“多规融合”的要求, 促进不同学科观点融合、推动学科发展和学术共同体建设是国土空间规划理论体系建设的主要任务, 也是科学编制国土空间规划、全面提升国土空间治理能力和治理体系现代化的重要基础^[2]。

收稿日期: 2020-10-26; 修订日期: 2021-03-05

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、空间治理、资源环境承载力、生态修复与国土综合整治。E-mail: haoqing319@163.com

国土空间规划涉及到多个学科、多个领域,明晰基础性概念是国土空间规划管理者和从业者统一思想认识的重要前提,也是关系这项事业兴衰成败的关键环节。长期以来,我国对“国土”“国土空间”“国土规划”等概念界定不清,成为导致国土空间规划管理体制不顺、部门职能定位不清,制约国土空间规划事业发展的一个重要因素^[3]。

为此,《自然资源学报》邀请15位不同领域的青年学者对“国土空间”的内涵进行辨析,并在此基础上提出完善生态文明时代国土空间规划编制的建议。

郝庆: 国土空间规划应树立协同治理理念,形成基于自然的治理方案

郝庆,中国社会科学院生态文明研究所副研究员,主要研究方向为国土空间规划、空间治理。

核心观点:“国土空间”是以自然地理环境为基底多尺度嵌套的人地耦合系统。国土空间的发展变化受自然力量、经济社会力量、人群多元价值选择等共同影响。需要树立协同治理理念,建立多元主体共建共治共享的空间治理体系,重视基于自然的空间治理方案。

国土空间是由自然地理环境和人类社会活动两个子系统相互作用构成的人地耦合系统,是自然地理演化过程和经济社会发展过程的综合体,在全球、国家、区域、地方、社区等空间尺度,以及近期、中期、远期等时间尺度上具有尺度嵌套的层次结构^[4]。人地耦合系统是研究人地关系的新理念,目的是协调人地关系以及满足自然资源和生态系统服务的可持续^[5],这与生态文明新时代国土空间规划谋求可持续发展、实现人与自然和谐共生的价值导向和目标追求具有内在统一性。

(1) 建立共建共治共享的国土空间治理体系

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,通过物质循环、能量流动和信息传递,形成了山、水、林、田、湖、草、海、居水平形态的空间,以及大气圈、水圈、生物圈、岩石圈垂直形态的空间,组成国土空间的各种要素、系统、圈层及其内部与相互之间在空间、时间和组织中存在反馈(feedbacks)、意外(surprises)、非线性(nonlinearities)、阈值(thresholds)、时滞(time lags)、路径依赖(path dependence)和突现(emergence)等作用^[6,7]。影响这些作用的动力机制既有自然界自身变化的原因,也有人类活动扰动的因素。随着人类对自然开发利用强度的增加,自然地理环境和人类社会活动两个子系统的相互作用日益密切,自然的力量、政府的力量、市场的力量和社会的力量等共同影响“国土空间”的形成和发展,并在不同时空尺度下呈现各具特色的状态。需要重视自然、政府、市场和社会的嵌套作用机制,树立协同治理理念,建立由“自然—市场—政府—社会”共建共治共享的国土空间治理体系。

(2) 重视基于自然的空间治理方案

自然地理环境是国土空间的基底,影响国土空间自然景观的基本特征、空间格局与演变过程等,形成了不同等级的自然地理单元。由于满足人类社会经济活动要求的区域与满足自然生态系统本底功能要求的区域并不存在天然的耦合,自然地理单元与经济社会单元往往存在不一致。长期以来我国实行基于行政单元的空间治理、重视打造以各层级城市为中心的非均质经济区域。但人为划分的行政区和市场主导的经济区往往以山脉、水系、湿地等为边界,隔断了山水林田湖草的天然联系,产生了西方政治生态学和水政治等领域中讨论的尺度政治问题,不利于对自然生态系统的整体保护与系统修复,

以邻为壑的管理行为又进一步加剧了对自然生态系统的破坏。

当前,自然权利、生态理性、基于自然的解决方案(Nature-based Solution, NbS)正逐步受到国际学术界的重视。我国进入生态文明发展的新阶段,应当在传统行政区划、经济分区的基础上,重视自然生态系统的完整性,突出地理单元内人与自然和谐共生,形成以流域等自然地理单元为主的空间治理思维。基于地理单元考虑生态系统的完整性、资源环境的综合承载能力、人地关系耦合的整体性等,既从区域整体性进行顶层设计、统筹发展,又突出区域单元的自然特色、强调区域发展模式的差异性,重视将自然生态系统的保护与修复作为区域高质量发展的基本前提和主要内容^[8],提出基于自然的空间治理方案。

彭建:景观生态学可为国土空间规划提供基础理论与分析框架

彭建,北京大学城市与环境学院教授,主要研究方向为景观格局与社会—生态过程耦合。

核心观点:基于景观生态学视角,可以将国土空间理解为由自然生态系统和人类社会系统全要素关联、全过程耦合、全空间协同作用形成的地域综合体——景观,“格局与过程耦合—时空尺度—生态系统服务—景观可持续性”级联可为国土空间治理提供分析框架。

国土空间作为包含所有自然资源的内在有机整体,以及具有不同等级、不同尺度特征生态系统的空间载体,其形成、演化与优化认知需要强调景观生态学理论与方法。景观生态学作为集成生态学、地理学以及系统科学等形成的交叉学科,强化地理学的横向空间联系与生态学的垂直过程关联,重点关注过程耦合与空间集成^[9],注重综合性、系统性、可持续性,可以为当前国土空间规划及生态修复提供重要的理论支撑与决策依据。

(1) 国土、国土空间与景观:交叉与融合

国土空间是人与自然生命活动共存的空间载体,其系统内部或系统之间的相互作用维持着人地关系的动态平衡^[10]。国土空间这一概念指示了“国土要素”和“空间尺度”两大特性。其中,“国土要素”指人类活动影响下的地表要素、地质(地下)要素、大气要素和海洋要素,一般表征为森林、湿地、荒漠、草原、农田、海洋等生态系统类型;“空间尺度”则强调国土要素的空间边界及其空间关系特征,即不同空间边界所体现出的空间结构或空间格局特征^[11]。国土空间特性与景观生态学过程耦合、空间集成的理论内核相契合,表现在国土空间是由自然生态系统和人类社会系统耦合作用形成的地域综合体,不仅关注国土要素的时空尺度性,还注重各要素在时间、空间维度的物质交换和能量流通,及其与社会—生态过程的时空关联。

作为当前自然资源统一管理的重要途径,国土空间规划可视为人类社会有远见的实践性活动,从根本上是一种既需要处理人与自然的关系,又需要处理人与人之间关系的法则、制度和技术范式。在国土空间规划中,国土空间要素不仅直接指向水土气生等自然生态要素,还包括人口、产业、交通、文化等社会经济要素,是特定地域空间上覆的过去、现在及未来各种人类活动、生物/非生物要素的总和,兼具自然单元、人文单元的元素组合特征,并强化自然要素与人文要素的耦合关联。而景观由相互作用的斑块或生态系统镶嵌组成,指示异质性的地表空间单元,与其内部及周边地域的社会—生态过程密切关联。尽管有自然景观、人文景观之分,景观作为自然—人文要素耦合结果的地域综合体这一基本特性不变。在自然资源管理的全过程中,以自然单元来布局、以行政单元来实施,在行政空间管治中统筹自然要素更有利于国土空间治理的落地实践。

(2) “格局与过程耦合—时空尺度—生态系统服务—景观可持续性”级联分析框架

“格局与过程耦合—时空尺度—生态系统服务—景观可持续性”级联是当前景观生态学的重要研究范式，可为国土空间治理提供分析框架（图1）。首先，景观格局与过程耦合关系解析有助于明晰不同地域单元的空间关系和相互作用—响应过程，景观格局—过程互馈下的域内—域外、近程—远程效应分析为国土空间治理提供了有效的科学机理支撑。其次，生态系统服务是生态系统对人类福祉的直接或间接贡献，提供了人类生存至关重要的资源和环境基础，可以反映生态系统自然基底状态及人类惠益程度，作为自然生态系统连接人类社会系统的重要桥梁，生态系统服务的有效提升可视为国土空间治理的基本准则。再次，景观生态学关注不同尺度下景观格局与社会—生态过程的相互作用，景观格局、过程及二者的耦合均存在时空维度上的尺度依赖性，为国土空间治理从局地走向全域提供了重要的尺度关联路径。最后，景观可持续性是指特定景观所具有的、能够长期而稳定地提供景观（生态系统）服务、维护和改善区域人类福祉的综合能力，景观可持续性评价及其情景模拟直接衔接着国土空间治理的最终目标，即实现人与自然和谐的区域可持续发展。因此，有必要聚焦“格局与过程耦合—时空尺度—生态系统服务—景观可持续性”级联框架，深化景观生态学理论与方法，使之更好地服务于国土空间治理实践需求。

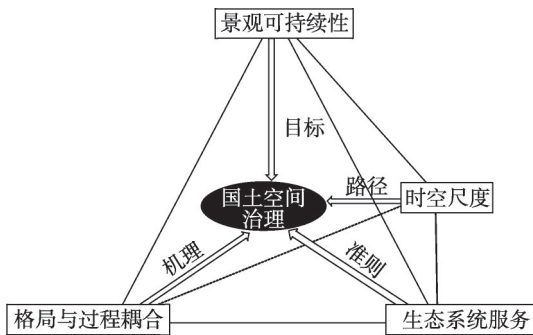


图1 景观生态学与国土空间治理的逻辑关联

Fig. 1 The logical relationship between landscape ecology and spatial governance

魏冶: 国土空间规划需要加强“流”与网络的思维范式

魏冶, 东北师范大学地理科学学院副教授，主要研究方向为城市与区域规划及GIS应用。

核心观点: 国土空间规划的主流研究多聚焦于传统“马赛克”式的场所空间，对空间中的“流”和“关系”重视程度不足。国土空间是场所空间和流空间的复合体，流和关系是空间整合的重要力量，国土空间规划需加强对流空间和网络空间规划的关注。

国土空间规划领域的研究更多关注于空间分布或功能布局等“场所空间”问题，对于空间关系与空间网络等“流空间”问题却少有探讨。对流和空间关系缺乏关注，使国土空间“有机体”被割裂，难以解决“1+1≠2”的系统性问题。需要从流空间视角来理解国土空间，将国土空间理解为流所构建的网络空间，为国土空间规划与可持续发展等提供参考。

(1) 流空间视角下的国土空间

流空间 (Space of flows) 可以理解为流和关系所建构的空间。该概念最早由社会学家曼纽·卡斯特尔提出，“是不必连接即可实现共享时间的社会实践的物质组织”^[12]。此概念被提出的初衷是能够在信息社会语境下理解和指导社会实践，后被地理与规划学者发扬光大，用于指导城市与区域的研究实践。随着研究的深入，人们对流空间的理解也从狭义抽象的“社会学空间”，逐渐迁移到广义具象的“实体空间”，并赋予了更多“地理空间”的内涵。

对于国土空间的传统理解多采用一种马赛克式的思维，将空间进行功能划分、分区分块，好处是便于“因地制宜”和“分类管理”，但明显的缺点是将国土空间割裂，忽略了国土空间的系统性和关联性。实际上不同空间单元间存在着普遍而紧密的联系，既包括水、气、生物等自然界的物质和能量流动，也包括人类社会的人流、物流和信息流等。多样的关系和流动沟通了生活空间、生产空间和生态空间之间的联系，也沟通了它们内部的联系，从而将碎片化的国土空间整合在一起，形成一个完整的空间系统——国土空间是由“流”和“关系”所构建的空间。

(2) 处理好“地—地”关系是国土空间可持续发展的重要保障

地理学研究的主要对象是人地关系系统，国土空间是一种典型的人地关系系统。但国土空间的可持续开发与利用，仅考虑人与自然的“人—地”关系是不足的，还应充分考虑不同空间单元之间的“地—地”关系。“源汇景观理论”“生态网络理论”和早期的“区域协调发展理论”等都在阐述这样的观点。城乡一体化发展，最直接的途径就是打破城乡壁垒，推动劳动力资源、土地资源、资本资源等城乡资源要素的双向互补流动，使城镇和乡村协调发展、相得益彰。山水林田湖草沙生命共同体的系统治理，实际也是在强调处理好“地—地”关系，确保生态廊道的畅通以支持生态源地或生态节点之间的物质和能量流动，以保护生态结构的系统性和生态过程的完整性。因此无论是人文层面，还是自然层面，空间单元之间的联系和流动是普遍存在的，有序和有益的关系和流动会促进国土空间人地关系系统的可持续发展，相反无序和有害的关系和流动会导致系统的退化和影响系统安全，处理好空间单元之间的“地—地”关系、维护联系和流动的通畅性和有序性是国土空间可持续发展的重要保障。

(3) 流空间的规划范式——网络空间规划

流与关系不仅是国土空间的重要特征，也是国土空间规划和国土空间开发、利用和保护的重要视角。在流空间研究领域，流与网络是伴生的，作为流的载体或空间结构形式，网络常常被视作流空间的“显影剂”和描述工具。在规划实践中，人们开始考虑采用网络的视角来规划布置国土空间，如近年来兴起的生态网络规划，将城市和区域各类自然生态用地与人工绿地联系起来，形成具有高度连接特征的网络化生态空间^[13]，以促进生态空间与城市空间的有机融合。另外，一些欧洲国家还将网络视角引入到国家空间发展战略中，如比利时与荷兰的“城市网络”，以及爱尔兰的“链接门户”等，体现了重要的应用价值。在我国长三角、粤港澳大湾区的规划实践中，流与网络的分析也是重要的研究议题和规划支撑。因此，在未来的国土空间规划实践中，流与网络的思维范式应广泛渗透其中，并用于区域一体化、山水林田湖草沙生命共同体建设、城市与区域基础设施网络构建等诸多方面的工作实践。

王丰龙：国土空间是一种可计算的领域

王丰龙，华南师范大学地理科学学院研究员，主要研究方向为政治地理学、幸福感和地理学思想。

核心观点：基于政治地理学的领域理论，国土空间可以被理解为一种可计算的领域，国土空间规划则是一种为精细化治理服务的领域化手段。应通过不断增强分级分类评估等“计算”的理论依据和技术水平，权衡国土空间规划中的灵活性与统一性矛盾。

地理学者和规划学者对国土空间的理解有所差异——地理学者往往将国土空间翻译为“territory”，规划学者更多将国土空间规划翻译为“spatial planning”；地理学者更重视对地理要素的综合性调查分类，规划学者更强调对土地资源开发的空間管理。笔者认为，将国土空间与英文的“territory”（一般被译为领域）对应起来较为恰当，而政治地理学中关于领域概念的讨论及相关理论对于理解国土空间概念和指导国土空间规划编制具有借鉴意义。

（1）“领域”视角适用于理解“国土空间”

领域在政治地理学中指各级尺度上被管制的有界空间^[14]。尽管以拉采尔为首的古典政治地理学者往往将领域理解为国家尺度的领土或国土，但是实际上戈特曼很早就注意到领域可以存在于次国家（sub-national）空间尺度上^[15]，Brenner^[16]也论述了欧洲国土开发中国家领域重组与全球城市建设之间的关系。对领域的控制和治理除军事手段外，也包括国土空间规划等规划、法规手段^[17]。如欧洲国土空间规划十分强调领域融合（territorial cohesion）和空间均衡^[18]；战略规划兴起则推动了半影边界（penumbral borders，即边界在某些维度上是多孔模糊的，在另一些维度上却泾渭分明）的产生^[19]。因此，政治地理学中的领域视角能够用于理解国土空间概念和国土空间规划的性质，有助于兼顾“国土空间”治理中维护相对宏观的“国土”安全和实现相对微观的“空间”开发/保护的不同需求。

（2）“国土空间”是可计算的“领域”

基于政治地理学对领域的最新讨论，笔者认为国土空间是一种可计算的领域。领域包含一个受测量（几何、统计等）和控制技艺（法律、监控等）影响的质量（qualities）维度^[20]。国土空间也包含各种要素——老一辈地理学家建立的国土空间内涵就包括土地、水、矿产、生物、气候、海洋、旅游等各类自然资源以及各种经济社会条件^[21]。国土空间可以根据其内部各类要素质量水平的空间分异划分为一系列相对均质的功能区，每个功能区具有特定的发展条件、能够产生不同的价值。相应地，国土空间规划可以被看作一种通过国土资源调查、问题评估、区域划分和制定开发的优先级等治理技术组成的领域化治理手段。

其中，国土资源调查评估和分区分级是国土空间规划科学性和合理性的保障，是国土空间可计算、可治理的重要技术手段。从治理角度看，通过对区域的划分和开发强度的限定，国家实现了对广袤国土的深入了解和精细掌控，避免因为对全国所有区域发展“一刀切”而忽略区域差异、扭曲区域功能，在这一意义上，分区分级推动了空间治理的精细化。不过，基于分区的领域性管控主要通过限制对整个区域的某种权限来实现对区内各种要素的通盘治理，因此也是在分区单元尺度上的一种精简、笼统甚至原始的治理方式，难以对划分的具体类型区域内部再实施差异化的管理——分区分级的尺度单元代表了空间治理的精度限制。

国土空间的分区分级也是地理学者参与制定国土空间规划中能够提供原创性贡献和综合性视角的知识领域。目前，国内对国土空间的调查评估和分级开发主要有两种不同的思路：一种是基于对国土空间开发的脆弱性和适宜性考虑，采取消极控制的手段，划定各类开发红线和保护区；另一种思路是基于特定发展目标和开发战略，从区域间协同发展的角度制定重点开发的节点和轴带。如何平衡两种开发思路、如何确定各类要素科学的分级依据、如何衔接不同尺度的分级开发方案是国土空间规划中的难点，也是地理学者能够发挥所长的方向。

（3）领域理论对国土空间规划的启示

首先,国土空间规划应该避免落入领域陷阱。领域陷阱最早由 Agnew^[22]提出,指在国际关系研究中完全将国家领域作为社会关系的容器和原子化的分析单元而导致的分析局限。目前国土空间规划主要基于用地类型和功能区的划分,然而基于不同要素划分的区域边界往往不同,最终划分的功能区实质上并非内部同质的区域,据此实施空间开发管理也容易产生过于简单化的问题。因此,在国土空间规划编制中,需要选取每个专题适宜的分析尺度,并针对不同专题分类制定空间管控措施。

其次,国土空间规划作为一种领域化治理手段,必然面临灵活性与统一性的矛盾。国土空间规划的用地类型划分和最小区域划分单元决定了最终的国土空间开发管理精度。在这一精度上能够通过准入性和开发权限限制等实现统一管理,但是难以在比分级分区的单元更低的尺度上实现灵活管控。因此,如何选取合理的国土空间管控单元并确保相关管控措施根据区内动态变化及时调整,是确保规划明晰性与执行有效性的重要问题。

最后,从领域性重构和领域生产的角度看,国土空间规划是多方博弈的结果。国土空间规划强调“多规合一”,但是由于不同部门的管理权限、发展诉求和控制能力不同,国土空间规划的制定始终是个政治过程。如国土空间规划方案的确立必须基于中央—地方和部门间的互动和整合,对开发强度等的控制也会面临开发商等利益主体的反抗或规避。因此,在编制实施国土空间规划时,需要参考政治地理学关于领域政治的理论性研究,借鉴西方沟通式规划等理念,妥善解决不同层级、部门和主体间在国土开发中的政治争端。

姚华松: 国土空间规划的本质是对关系的重建与重构

姚华松,广州大学公共管理学院副教授,主要研究方向为城市社会学、乡村发展、女性主义地理学。

核心观点:新一轮国土空间规划的本质是对人地关系和人际关系的重构,原则是充分尊重地方性,关注乡村的价值与意义,并处理规划实施过程中条条与块块、规划管控过程中控制与引导以及规划时序过程中近期与远景的关系。

长期以来,规划工作者对于“空间”的认识相对狭窄,更多将空间理解为聚落空间、经济空间、交通空间等物质空间,忽略了空间的社会、政治、文化及日常生活属性及其他属性。需要从空间本体论和不同学科角度对空间进行审视。

(1) 空间本体论的多维解读

“空间”是地理学的研究对象,但地理工作者较多注重对已知事象空间规律的探寻,而对空间产生的原因及其意义系统关注较少。其他学科则视空间为理所当然的使任何事情发生与发展的场景和一个置于事物之外的外壳,多被视为是空洞的和单纯的空间^[23]。然而,空间在人类社会经济活动中一直扮演着重要角色,空间和被研究事物的空间向度考量在20世纪以后受到空前重视,尤其是进入21世纪以来的各种对于空间的讨论更是如火如荼。

列斐伏尔在《空间的生产》中指出,空间是社会的产物,空间就是社会的,空间与社会具有一一对应的关系。他提倡学界从关心空间中的生产(production in space)转向空间本身的生产(production of space),并将空间的生产归结为三个层次:空间实践、空间的再现和再现的空间^[24]。哈维高度关注城市化进程中空间与政治的关系,在对全球化下城市空间资本化过程进行分析基础上,提出空间修复的概念,用以描述资本主义要用

地理扩张和地理重构来解决内部危机趋势的动力^[25]。他指出,资本主义必须修复空间(通过运输和交通网络之类的不可移动结构,同时通过工厂、公路、房屋、供水和其他实体基础设施等人为环境),其目的是征服空间(通过低成本的运输和交通达到自由移动),这是导致资本的主要矛盾之一:它建造一个能让它在特定历史节点上运行的必要的固定空间,只是为了在稍后一个节点摧毁这一空间(并使投入空间的大量资本贬值),这样才能为在更后来的节点上进行新的“空间修复”(迎接新的空间和土地上的再次积累)找到办法^[26]。福柯在《规训与惩罚》中,通过对底层日常生活现象的系统考察,深刻洞察了微观权力在社会空间中的产生、发展与演进,提出“权力无处不在”的论断^[27]。布迪厄提出空间具有若干权力关系,它向任何试图进入这一空间的行动者强行征收入场费,也就是相对于这一场域而言的具有价值的各种形式的资本。人们通过在社会空间中的位置确定阶级规定性,被置于同类生存条件的行动者的集合,从而产生类似实践的性情系统^[28]。费雷对波士顿土地利用变化的研究表明,空间和象征的社会价值结合在一起成为地方文化体系中的重要成分,作为一种工具,空间让共有某种文化或价值的人群聚居,空间具有象征的功能^[29]。苏贾提出“第三空间”,既是对第一空间(物质性实体空间)和第二空间(社会、文化、日常生活、政治等空间)的包容,也是对它们的超越,是对二者的解构与重构^[30]。雅各布斯指出城市空间不应只是单纯工程性和技术性的,它更应该成为有助于人性成长、人际互动的空间,这种互动为城市空间注入了生活的血液,是真正有价值的空间^[31]。段义孚重点对空间和地方进行了比对,认为空间是资本化的产物,地方是有情感特性的,地方的消失往往与资本的介入有关。毋庸置疑,一个“泛空间”时代已到来^[32]。

(2) 以新的空间思维应对国土空间规划

新时期的国土空间规划应重视对空间的多维度与系统认知。传统空间规划存在“重空间而轻人”“重物质空间而轻社会与文化空间”“重土地的经济属性而轻土地的社会及其他属性”“重土地资本化而轻土地可持续发展”“重土地开发的顶层设计与宏大目标而轻土地发展的微观功能与社区意义”“重土地的强势阶层倾向性而轻土地对弱势群体的庇护特质”“重空间开发而轻地方意义”等问题,都是对空间本质理解出现偏差所致。

在科学主义和理性主义影响下,空间多被视为一种躯壳和制度化的场所,空间是学术殿堂和规划实践的专利品。空间规划与设计更多是对上层建筑层面的社会、经济或政治制度的被动适应,规划设计过程中的参与者也多是政治家、设计师、学者与专家等强权利益集团间的内部性“高峰对话”,而普通百姓的基本诉求被边缘化。从规划层面上看,科学空间规划的结果是自上而下的规划后的秩序空间主宰了自下而上的百姓的生活空间,抽象的空间抹杀了市民具体空间的不平等元素。在城镇化步入中后期、生态文明渐入人心、治理能力现代化等新的发展形势与新的目标要求下,需要对原有空间规划与设计过程中存在的狭隘空间观进行深刻反思与重新考量。

一是,在理解空间规划的本质注重关系的重构。国土空间规划当以人地关系的重建、与人际关系的重构和生活意义的重塑为己任。人类发展自身,不以损害自然与生态的多样性与可持续性为前提,工业化、城市化和现代化进程不能以剥夺自然为代价。新的形势下,需要对“快速”和“过度”的三化过程保持警惕,尊重自然规律,维系生态法则,将建构协同共生的人地关系作为目标。

二是,把人的全面发展和综合诉求放在更加重要的位置。一方面要做到整体协调和

统一，从而实现整体土地利益及全体人民福利的最大化；另一方面，也需要充分尊重当地人的主体性地位、当地人的发展诉求和当地文化传统，强化区域发展长远性和可持续性的考量。以粤港澳大湾区为例，其实质是三个不同的社会与文化地域系统，除了本地人和市场化条件下催生的外来打工者，还有全球化背景下涌现的大量日本、美国、韩国、非洲裔人群等群体。这决定了在对这一人口与文化高度多元化的地区进行规划时，需要对他们的复合诉求进行考量。在空间规划和空间治理过程中，需要构建包容性空间、开放性空间，从而务实推进和谐共享与包容社会的建设。

三是，在实施空间规划的治理上注重条条与块块。国土空间规划是国家对空间发展与调控能力现代化的重要内容与要求。从政策执行与行政管理的角度，存在着中央—地方的互动关系，需要处理好条条与块块之间的关系。新的形势下，既要执行好中央制定的各项战略方针与政策，也要在具体执行与落实过程中充分考虑地方经济、人口和社会发展实际等地方性，并加以创新与变通；需要考虑不同地块的差异性与在地性特征，对社会需求与空间发展建设差异做出精准匹配的方案。空间规划不能太宏观、太抽象，要结合地方实际的经济与人文发展需求，吻合地区发展的实际需求，做到最大程度的空间公平与正义^[33]。

四是，在空间管控上注重控制与引导。一方面，要严禁和控制特定地区的发展；另一方面，要对特定地区的特殊地段进行适当引导。譬如此前的主体功能区规划过于笼统与宽泛：不是所有的重点开发区都不加限制地发展，也不是所有的禁止开发区都不能有一丝毫的发展，剥夺其全境内的发展机会。控制与引导需要相互补充、相辅相成、相得益彰。

五是，在确定空间规划的范围上注重乡村的价值与意义。乡村振兴是我国的重要战略，城乡统筹、城乡协同发展是国土空间规划的重要内容。乡村和城市是两个完全不同的系统，两者的发展逻辑与演进规律截然不同，两者的价值与意义也大相径庭：城市的价值更多关乎产业主导下的经济体量，重视投入产出比等指标；乡村的价值则更多体现在其生态价值、生活价值、社会价值、文化价值和教化价值等方面。不能直接或间接地把城市的套路照搬到乡村，用发展城市的思维去发展乡村。乡村振兴不是把乡村变成城市，城市吃掉乡村，而要各自发挥各自的核心价值，按各自发展规律自然演进，两者实现共存共融^[34]。

六是，在确定空间规划的时序上注重近期与远景。国土空间规划既要考虑近期发展的诉求与目标，也要考量未来发展的远景与目标。换言之，既要保证规划的弹性与适应性，从而务实推进近期工作的顺利开展；也要保证规划长期的科学性与指导意义，从而让总体发展与演化方向不发生大的偏差。人类居住的世界永远处于变化之中，没有人可以用一个不变的“极终”方案去为一个永远处于变动之中的世界提供解决办法。好的规划之所以可以减少不确定性，增加决策的科学性，就是因为这样的规划是动态的，是与时俱进的，是可以调整的。因为未来难以预测，所以规划师必须留有余地。我们一直强调城市要有弹性与韧性，就是在于规划要为不可预见的未来变化留有余地，而不是把一切都“规断”“划死”。

李禕：国土空间需要在尺度重组和治理重构中实现协同

李禕，河海大学公共管理学院副教授，主要研究方向为区域合作治理及其空间效应。

核心观点：国土空间不断地进行尺度重组和治理重构。国土空间规划需要关注空间重构对不同社会群体、不同类型企业的发展影响，研究治理重构的空间效应以及深层次

的不均衡发展问题, 接纳不同主体在现实中的利益选择, 反思个体困境的结构性政治经济根源, 找寻到制度优化的路径, 实现真正的协同。

当前, 国土空间规划体系成为彰显国家治理空间重构、治理能力现代化的缩影和窗口。以往对国土空间规划理念和技术性难题的讨论, 多采用自上而下的视角, 将国家视为单一的行动整体、将空间规划理想化为解救国家和市场矛盾的理性工具。通过引入杰索普的国家—空间理论分析、列斐伏尔和苏贾的辩证空间观等外生理论, 有助于推进我国国土空间规划的讨论超越既定的国家中心主义、国家—市场的简单二元分析框架, 更加全面而深入地分析国家—市场—社会与空间之间复杂的多主体、跨尺度关系, 为揭示规划过程的复杂性、矛盾性提供理论工具。

(1) 区域空间是承载国家战略的国土空间单元

我国多位学者从顶层设计视角, 辩证地解读了国土空间治理的动态演进过程。20世纪80年代, 在市场化分权和权力下放的背景下, 如何打破以行政属地管理的计划经济, 促进资源要素的自由流动, 同时又保障资源的合理利用, 是探索国土规划的最初动力。而当前新一轮国土空间规划在原有目标体系基础上, 更突显出其国家战略职能, 侧重于打造具有国际竞争力的世界级城市群^[35]。吴缚龙^[36]认为此轮区域治理的兴起象征着国家在新时期背景下所采取的危机治理策略, 即国家通过推动区域合作, 促进协调发展, 形成更具竞争力的多城市区域联盟, 以减少城市经营主义所带来的城市零和竞争, 进而提升国家在全球化经济中的整体实力。相较于此前以新城建设、旧城改造为代表的城市经营策略, 这一改革方向表明当下都市圈、城市群等区域空间正成为承载新一轮国家战略的国土空间单元, 以适应动荡的全球化环境、提升国家竞争力。

(2) 基于外生理论的国土空间与空间规划认知

杰索普的国家理论认为国家是由位于不同尺度的权力代表所构成的集合, 多尺度、多主体是国家体系的固有特征^[37]。尺度重组理论正是在此基础上形成的国家—空间分析框架, 提出国家治理的空间格局会随着政治经济背景的变化而出现向上、向下和向外(如私有化)的尺度重组过程, 这一理论视角为揭示我国空间规划所涉及的中央—省—市跨尺度多主体的制度关系及其政治经济基础具有洞察借鉴作用^[38]。我国学术界已越来越关注到政府—市场分权、中央—地方关系、条块关系、府际关系、科层组织等制度框架对空间规划制定与实施的影响。在此基础上, 通过进一步梳理在我国复杂的财权事权配置和官员晋升激励下, 金融分权、土地制度变迁、国企改革和政企分开等影响空间规划利益主体及其行为选择的具体政策制度, 总结和归纳体现我国特色的国家—空间政治经济制度, 有助于深刻理解规划矛盾的政治经济根源, 从善治的角度而非行政干预的强制角度完善规划体制与政策机制。

列斐伏尔和苏贾的辩证空间观综合了国家、市场和社会的视角, 不仅关注空间生产和消费的多尺度、多主体的复杂博弈过程^[39], 更揭示出不同主体在空间生产和消费中的不平等权力关系。同理, 空间规划涉及多层级政府之间以及政府与市场、社会的利益协调与协商: 对中央政府而言, 空间意味着国土、领土、主权; 对不同层级地方政府而言, 空间意味着其行政管区内可盘活的空间资源; 对普通居民而言, 空间及其所承载的自然资源则意味着“生计”基础。在具体的规划制定与实施过程中, 其最终效果可能偏离共享共赢共发展的政策初衷, 产生不均衡空间效应。因此, 国土空间规划不仅要关注一张蓝图干到底, 更需重视对不同社会群体、不同企业类型的发展影响, 研究治理重构

的空间效应以及深层次的不均衡发展问题。在行政逻辑迈向治理现代化的规划演进过程中，需要就“为谁而规划”展开更开放、更深入的讨论与思辨，接纳不同主体在现实中可能的利益选择，反思个体困境的结构性政治经济根源，方可能寻找到制度优化的路径，实现真正的协同。

王伟：国土空间是天然的交互治理平台

王伟，中央财经大学政府管理学院副教授，主要研究方向为空间规划与治理。

核心观点：国土空间具有物质属性、功能属性、价值属性、权责属性等多重属性，为多元治理主体提供了最天然的交互平台，需要从机理、价值、目标、要素、位序、管制等多视角统筹国土空间的开发利用与保护。

国土空间具有多重属性，为多元治理主体提供了最天然的交互平台。要成为一个好用、管用、适用的国土空间规划，一个本质性目标就是要能够在实现人与自然和谐过程中形成政府、社会和市场之间高效协作协同的“责—权—利”关系结构，即基于国土空间这一天然平台，围绕符合生态文明要求的价值创造与价值分配，建构政府、市场、社会各司其职的管治、共治和自治的治理体系，最终满足人民美好生活对于国土空间公共服务提供、公共问题解决和公共空间形成的需求。

(1) 国土空间具有多重属性

国土空间不仅限于地理学科中的地理空间或规划学科中的工程空间等物质性空间形态，其内涵认知需要进一步拓展。一方面，由于国家经济社会治理问题日趋复杂，国土空间成为诸多问题的共性交集。另一方面，国土空间开发与保护所涉利益主体日益多元，国土空间成为诸多权益的共性交集，需要对国土空间的复合属性进行界定与解析，为科学、精准、长效的规划治理奠定正确的起点。实际上，国土空间具有物质属性、功能属性、价值属性、权责属性等不同属性，在国土空间规划“编制—审批—实施—监测—评估—监督”全生命周期流程中以不同的形式与面貌出现，并产生不同影响。

(2) 基于多视角统筹国土空间开发利用与保护

国土空间是由自然、经济和社会共同作用形成的复合巨系统，具有物质能量循环、功能价值循环、权责关系循环等基本循环机制，国土空间规划的根本目标与使命是维系、修复与促进这些基本循环的健康运行，实现人与自然和谐共生。为此，应从多重视角统筹国土空间的开发利用与保护。

机理视角：遵照“人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树”的要求，综合考量各要素的相互影响过程、相互制约关系，充分认识国土空间系统结构、过程、功能等基本特性，采用整体到部分的分析方法、部分再到整体的综合方法，挖掘国土空间的整体性、系统性及特殊性的内在规律。

价值视角：山水林田湖草沙各要素在生命共同体中所处的价值层级、位置和作用不同，而农田、村庄、城镇、流域等不同尺度的国土空间系统具有不同的结构和功能特征，它们是长期自然演变过程和人类活动的综合表征，一方面应充分分析山水林田湖草沙所构成的景观格局特征和形成机制，另一方面应比较各类国土空间要素不同配置格局下的国土空间服务价值和生态效益，不断优化格局，提升服务功能。

目标视角：紧扣国土空间系统具有产品供给、净化调节、文化美学等多重服务价值，进行多目标综合，维持国土空间系统平衡的国土空间价值。确定国土空间规划治理是一个多目标权衡的过程，需要相关方充分参与，在充分理解各方利益诉求的基础上，进行取舍和均衡。

要素视角：从山水林田湖草沙生命共同体的全局视角出发，根据人口、土地、森林、水、矿藏、生物等关键要素功能联系及空间影响范围，寻求多要素综合统筹的系统性解决方案，对各要素不再采取单一规划治理对策，而是结合社会、经济、环境等因素，实现多维度、立体式开发推进，促进国土空间系统服务功能的逐步恢复，实现点、线、面的叠加效应。

位序视角：依据空间均衡理念，组织开展综合评价，综合权衡水源涵养、防风固沙、土壤保持、生物多样性保护、污染净化、固碳等国土空间服务功能供给和需求，评估国土空间安全阈值和国土空间重要性、敏感性、脆弱性，确定国土空间产品供给数量、质量和空间布局位序，推进国土空间及其服务功能的均衡优化布局 and 高效科学利用。

管制视角：立足国土空间安全格局与主体功能战略，统筹生产、生活、生态三大布局，遵循用途管控与功能管控相结合的核心原则，形成“容量定底→强度定顶→红线定界→单元嵌套→指标约束→清单准入→法定图责”的管理路径，奠定国家国土空间治理的制度基础和能力支柱。

张书海：国土空间具有载体属性、内容属性和权利属性

张书海，中国人民大学公共管理学院副教授，主要研究方向为城乡治理，空间规划。

核心观点：国土空间规划应重视载体空间、内容空间和权利空间的多维属性，以及不同空间属性所对应的自然秩序、功能秩序和公平秩序，强化基于载体空间的产权治理、基于内容空间的差异化过程治理和基于权利空间的协作治理。从物质空间型规划向包括载体、内容和权利要素在内的综合型规划转变，提升国土空间治理效能。

国土空间规划作为经济、社会、文化、生态等政策的综合地理表达，本质上是配置各类空间发展权利的公共政策，创造和维持空间秩序^[8]。多维度的空间属性认知有助于空间秩序的形成和以国土空间规划为核心的空间治理体系的深化完善。

(1) 国土空间的多维属性

空间多维属性主要表现在三个方面。一是载体空间。空间作为承载社会经济活动的本底和基础，是社会经济活动需要占据的场所和容器，是重要的自然物质基础。二是内容空间。空间上发生的利用行为改变了其本来的功能或状态，给原本“空洞化”的载体空间赋予了社会经济属性。三是权利空间。空间内容生产本质上是产权利益的再分配过程，会带来相关主体福利水平的变化。例如基础设施的修建等通常会带来临近主体福利水平的上升。

(2) 国土空间的多重秩序

多维度空间属性与土地利用行为在各种尺度上相互作用揭示出三个层次的空间秩序。

载体空间对应自然秩序。即空间在自然力作用下呈现出的状态，涉及到作为载体的空间能否被社会经济活动“占用”以及占用的规则问题，强调空间的自然属性和物理状态，在国土空间规划中起到基础支撑作用。空间治理目标是“托底”，主要通过确权登

记、用途管制等权属治理工具得以实现。随着自然资源确权登记和国土空间用途管制工作的推进，国土空间规划的产权基础逐渐清晰，国土空间规划决策过程中应综合考量载体空间控制和占用所引发的成本和收益，以确定哪些自然秩序通过产权管理实现（不让渡用益物权），哪些通过用途管制实现（对相应权利人补偿的成本）。

内容空间对应功能秩序。即空间在各种开发利用行为作用下呈现出的状态，涉及到空间利用行为的种类、强度和程序等“利用”问题。用途管制不应只关注生产的结果，更应强化对空间内容生产过程的管控，实现根据不同主导功能的内容生产过程制定差别化的全过程治理措施。对于生态为主的自然形成的空间，规划管控应明确人类活动是否可以将之改变，可以做何种功能类型的改变，不能改变的应如何顺应和保护自然力量主导下的空间内容生产过程和结果；对于以生产为主的社会经济空间，其内容生产过程则留给市场机制去配置，空间规划的重点在于为那些具有明显外部性的内容生产提供空间，例如公共服务设施，邻避设施，区域性生态服务资源等；对于以城乡生活为主的空间内容生产，应鼓励居民自治，国土空间规划则尽量扮演协调者和支持者的角色；对于大尺度、自下而上难以协调的社会服务设施，空间则由规划做出总体安排。我国以往各类空间型规划高度关注的物质空间所呈现出来的结果，各职能部门通过管控某一类功能的“空间”来实施用途管制，过分强调空间的“产品”属性，忽略了“空间内容生产”的根源，即各类土地利用行为，重结果而轻原因，从而影响了用途管制实施的效果。新时代的国土空间规划应挖掘不同类型空间型规划所关注的功能结果背后的行为特征和机制，挖掘空间内容产生的原因，重点管控的是改变空间内容的土地利用行为，尤其是对具有显著外部性的土地利用行为进行重点管控。这既是国土空间规划管控的内容重点，也是国土空间规划管控的权利边界。

权利空间对应公平秩序。即利用空间的权利分配及与其相关的利益调整，涉及到与空间载体和生产有关的所有权、使用权、产品生产权利等，空间规划成为围绕空间发展权利分配的制度安排。国土空间规划应围绕市场主体的生产需求、社会主体的生活需求，以及当前空间资源供给而进行的发展权利匹配。对空间内容生产过程的约束、限制、引导和激励是空间发展权力的分配过程，既要考虑内容生产的效率问题，还要兼顾城乡、区域、不同主体之间的公平问题。因此，国土空间规划需要搭建协调沟通的平台和机制，明确发展权利分配过程中存在利益冲突的主体之间进行谈判、协调的方式，确立部门之间、各级政府之间、公共利益和私人产权之间博弈的基本规则，统筹长远与眼前、效率与公平、局部与综合、个体与群体的诉求，实现协作式治理。

邓玲：国土空间规划应彰显国土空间多样化、可交换的价值

邓玲，中国自然资源经济研究院副研究员，主要研究方向为自然资源标准化、自然资源经济。

核心观点：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”。需重视自然资源与国土空间的系统性、完整性、多元性，明晰自然资源与国土空间的权属权责，实施资源资产统一管理，彰显其经济价值、社会价值和生态价值，提升地域间的交互性。

国土空间以土地为实体、以地域为表现形式^[40]。自然资源是国土空间的重要组成要素，国土空间同样也是一种资源。传统的自然资源管理模式主要表现为管理上“重资源

属性轻资产属性”、资源配置上“重政府轻市场”、价值取向上“重经济价值轻生态价值和社会价值”，带来资源权属不明、管理权责不清、收益分配不均等一系列问题，无法很好地发挥自然资源在推动扶贫开发、促进乡村振兴、保障生态安全等领域的作用。生态文明新时代需要重视自然资源与国土空间的系统性、完整性、多元性，实现自然资源与国土空间治理由单一功能向经济、社会与生态多元功能治理转变，明晰自然资源与国土空间的权属权责，重视资源资产统一管理，彰显其经济价值、社会价值和生态价值，增强不同地域之间的价值对流与交换。

(1) 以确权登记作为自然资源管理与国土空间规划的基础

产权是自然资源和国土空间管理的核心，确权登记是完善产权制度的前提。生态文明新时代的自然资源和国土空间管理需要在以往不动产确权登记的基础上，整合水资源、草原、森林、湿地等确权登记职责。在资源属性、资产属性、生态属性等多维度调查的基础上，建设自然资源统一登记平台，形成产权明晰、界限分明、具有法律效力的自然资源确权登记制度。通过自然资源的确权登记界定各类自然资源资产的所有权主体、行使所有权的边界、资源使用者的权责，为资源有偿使用、资源产权交易、生态补偿等制度建设，以及各级各类国土空间规划编制实施提供基础。

(2) 明确自然资源与国土空间所有者、使用者、监管者和监督者权责

一方面，需要合理划分资源所有者、使用者、监管者和监督者的权限和职责，特别是要完善公众参与和社会组织的监督与制约功能，探索赋予公众和社会组织参与资源开发利用各个环节的权力。

另一方面，需要合理分配各类自然资源使用权，明确中央与地方政府的权责划分。根据自然资源本质属性和区域特征，合理划分中央与地方政府的资源管理权限和责任清单，分级代理行使资源所有权职责。中央政府主要对影响国家资源安全、生态安全的重要资源以及部分国家公园直接行使所有权，并通过建立和完善全民所有权自然资源资产的监督机制，对地方不合理的资源利用进行监督。对于不影响整体国家安全的资源尽可能地交由地方政府管理，赋予地方更多自主权，减轻中央政府管理压力、调动地方政府积极性，使地方政府根据经济社会变化的变化灵活调整资源管理策略。需要根据各类资源的本质属性差别化配置资源使用权，确保各类自然资源发挥最大的综合效益。以保障国家安全为目标的特殊战略性资源，一般由国家直接分配使用权，由特定权利人占用；为公众生活、公共生产等所需的公共性资源，资源使用权原则上无需配置或者交由非营利性机构代为管理，允许全体公民共享；以经济效益最大化为主要目标的经营性资源，应遵循市场在资源配置中起决定性作用的原则，最大限度地发挥资源的经济价值，国家则依据资源有偿使用制度收取资源收益，供全民共享。

(3) 实施自然资源与国土空间的资产属性管理

自然资源和国土空间的有效性、稀缺性、代际传承性等使其具有资产属性。我国大部分地区，特别中西部一些欠发达地区拥有丰富的土地资源、生态资源、旅游资源等存量资源。当前，人民群众对绿色食品、旅游产品、生态产品等高品质生活需求日益凸显，需要在完善确权与登记制度、产权保护制度、流转制度以及补偿制度等相关制度的基础上，减少流转限制和行政审批、扩大流转范围，形成自然资源资产市场化交易机制，纠正长期以来盲目无序开发、利用效率低下、外部不经济性、全民所有自然资源收益体现不足等问题，实现自然资源和国土空间的优化配置和资产保值增值。要在国土空

间规划中积极探索“绿水青山就是金山银山”“冰天雪地也是金山银山”的实现路径，推动生态产品的价值实现。

赵雲泰：国土空间规划应尊重自然、以人为本、集聚高效、精准施策

赵雲泰，中国国土勘测规划院高级工程师，主要研究方向为国土空间规划与土地政策。

核心观点：“国土”具有“空间”的含义，采用“国土”与“空间”相并列语境，可以强化地理空间、体现空间边界、刻画空间尺度。国土空间规划的核心是构建人与自然和谐共生的国土空间格局，体现尊重自然、以人为本、集聚高效、提升治理能力四个维度的价值导向。

从国土空间规划实践上看，将“国土”近似于“土地”“海洋”和“主权”的综合体，有助于理解“国土”的自然特性、经济本性和人文特性。

(1) “国土空间”的内涵认知

“国土”本身具有“空间”的含义，采用“国土”与“空间”相并列语境，一方面强化地理空间的意图，另一方面体现了“空间边界”，并反映了“空间尺度”的刻画。任何一种概念从客体描述到理论抽象的过程中，定义和内涵可能被无限制放大，以致超越现实并难以指导实践。同样，泛化“国土空间”概念也可能会造成国土空间规划实践的边界模糊。虽然各类学术观点有所差异，但对“国土空间”仍有许多共识：一是依托自然构造的客观实体边界；二是复合多元的地域系统，涵盖自然变化和人类活动的物质载体；三是包含了诸如农业、工业、基础设施等客体，以及伴随发生的商品生产加工、信息传播、技术扩散等多重空间。从实践看，国土空间不仅包括土地、水、矿产、生物、气候、海洋、旅游等各类资源，也涵盖了经济社会基础和条件，是资源、环境、人口、经济的复合系统，体现了多尺度和全要素的“地理空间”和“资源要素”复合，以及通过空间结构和空间格局反映的空间关系。

(2) 基于内涵的规划启示

自然地理空间奠定了人类活动的物质基础，人类干预和改造自然的过程塑造了国土空间功能和形态。国土空间的演变过程，本质是人与自然相互作用并投射在地理空间的结果。农耕文明时代，技术水平长期低位徘徊，人类认识和改造自然的能力受限，更多是适应自然环境的局地改造行为；工业文明时代，生产力进步加速工业化进程，人类干预和改造自然的日趋剧烈，成就斐然的同时也产生了巨大的资源环境成本；生态文明时代，人类对自然资源资产价值的认识不断深化，经济驱动的短视行为被限制，寻求与自然界平衡和共生成为主流价值。国土空间规划是时间尺度上对国土空间的统筹谋划，核心是以人地关系为主线优化资源配置，构建人与自然和谐共生的空间格局。和谐共生并非对自然的消极退让，而是在遵循自然规律、经济规律和社会规律的基础上，塑造适应自然资源本底、符合人民需求的空间结构和空间品质，提升国土空间利用效率与效益，实现人口资源环境的可持续发展。因此，国土空间规划基本价值导向包括了四个维度。

一是尊重自然，促进国土空间可持续发展。宏观上三大地理单元的自然本底是我国国土空间开发保护的基础框架；微观上依托自然地理的山水林田湖草沙生命共同体，构筑了有机多元的国土空间。尊重自然规律是国土空间规划的基本前提，遵循自然地理格局，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性为基础，厘清限制性地理边界，因地制

宜明确空间优化导向。

二是以人民为中心,增进国土空间品质福祉。国土空间规划为“人”服务,满足人民对美好生活的向往是国土空间规划的落脚点。面对人口结构变化和消费需求升级的发展趋势,国土空间不仅需要保障基本生存需求,更需要塑造更多宜业宜居的高品质空间、提供更加便捷舒适的基础设施和公共服务体系,满足人民多元化需求,增进普惠福祉。

三是集聚高效,提升国土空间竞争力。集聚高效是实现绿色发展的必由之路,也是寻求资源空间配置帕累托最优的客观选择。通过发挥人口、资源、技术、资本等要素集聚和高效利用,强化城镇规模经济效益,依托重要城市群、都市圈和中心城市等,发挥全球竞争合作、国家战略支撑、区域协调发展等方面的引领作用,培育形成经济社会发展的新动力源。另一方面,兼顾“显性”空间和“隐性”空间,完善区域资源、资产、产权等方面的空间政策,促进综合效益的空间均衡。

四是分类精准施策,完善空间治理。面对特色化自然地理禀赋、差异化经济阶段,国土空间治理导向需要落实主体功能战略思想,结合不同地区的比较优势,分类制定政策法规、技术标准、实施监管和绩效考核要求,通过高水平治理建设科学适度有序的国土空间。

马学广: 海洋国土空间规划需统筹国内国外、陆域海域两个重要基点

马学广,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授,主要研究方向为空间生产、尺度政治、城市联系、区域治理和海洋规划等。

核心观点: 海洋国土空间规划与治理要统筹好国内国外、陆域海域两个重要基点,践行优化海洋空间结构、提升海洋空间效率、保护海洋空间资源以及构建海洋空间价值的空间规划与治理实践理念,为我国海洋经济的高质量发展和早日建成海洋强国提供重要支撑。

海洋国土指国家主权管辖下特定海域及其上空、海床和底土,是一个集合概念。作为一种内生性与广域性的空间存在形式,海洋国土空间融生态性、地理性、参与性和战略性于一体,具有协调人海关系互动、海洋资源利用、海洋经济发展和海洋战略引领等社会经济职能。作为国土空间规划的一种独特类型和重要组成部分,海洋国土空间规划(Marine Spatial Planning,简称海洋空间规划,)是人类海洋事务管理的时空配置过程,是改进海洋资源利用决策的空间制度安排,是减少海洋使用者冲突的动态合作机制,是可持续管理海洋资源与环境的技术干预手段,具有基于生态系统、战略性、综合化、跨界性、适应性、参与性和多重尺度互动等特征。近年来,人们越来越多地关注人海和谐、陆海统筹和多重合一等涉海空间规划领域^[41,42],为研究海洋空间规划与治理提供了重要的理论支撑。

(1) 海洋空间规划与治理的主要问题

第一,跨界治理难度增大。海洋跨国界、跨区域与跨层级的自然本底属性赋予海洋空间规划与治理以效能评估与治理策略的特殊性,其分散管理体制限制了治理主体间的功能融合,海洋治理跨界协调难度较大,海洋治理技术壁垒有待突破。我国海洋空间规划与治理广泛存在陆海部门、省际部门以及国—省—市多层级部门之间的行政壁垒与矛盾,在一定程度上抑制了不同部门之间在多层级、多部门与全网络化工作环境下的治理协作,加大了跨国、跨省和陆海统筹治理的难度。

第二,涉海管理部门权责不清,涉海法规交叉重叠。我国涉海管理部门以主要履行海洋综合管理职能的原国家海洋局为主,以海洋渔业、海洋海事、海洋船舶和海洋水务

等监管部门为辅，再加上职能分化和管理重心下移催生的地方涉海部门，构成了较为庞杂的涉海管理职能部门体系。部门职能体系设置欠缺整合使得海洋治理实践出现管理真空和重合等现象，海洋治理任务调配与部门协调难度增大，涉海管理规章制度内涵不一、理念不同、内容交叉重叠，弱化了涉海管理机构的行政效能。

第三，涉海规划“多规合一”与陆海统筹战略面临诸多挑战。海洋空间规划事权涉及众多部门，规划交叉重叠现象严重，“多规合一”难度较大，存在规划实施主体缺位、错位和越位并存等问题。海洋空间规划的后评估机制与监督机制缺失，削弱了规划制约和监督效能。此外，陆域海域双向管理机制建设缓慢，陆海统筹定位与统筹方向模糊不清，中央与地方在涉海治理主体、手段、信息、技术等领域统筹不力。现行海洋空间规划及其支撑体系仍很难适应新时期的新要求。

第四，海洋空间规划体系有待完善。在规划体系建构过程中，数据获取、权重设定与评价分析等环节对海洋空间规划技术标准体系的建设形成挑战；在专项规划设计和实施过程中，海洋功能区划和海洋主体功能区划等专项规划存在并行矛盾，使得海洋空间规划的构建始终处于网状体系的循环中；在规划实施过程中，规划重复、审批复杂、评估监督困难等问题较为常见，规划层级和规划主体关系复杂，部门壁垒现象突出。此外，海洋空间规划的公众参与程度较低，缺乏多元利益相关者主动而广泛的介入。

(2) 海洋空间规划与治理的战略方向

广域尺度：打造全球海洋空间规划与治理协同创新平台。全球海洋空间规划与治理是世界政治与价值建构的过程，强调海洋资源开发价值平等适用性，以海洋事务管理国际协同创新平台构建为契机，实现全球海洋空间治理效能的提升。这一过程以基本实现世界范围内政府为主的海洋空间治理主体的平等性、互构性和依托性为治理基础，尊重其他治理主体多元性，鼓励相关海域国家积极对话，推动形成政府间海洋事务合作治理架构。首先，以《联合国海洋法公约》等国际性政策文本为基础，将国际海洋管理体制、制度、法律与规划等对接合作，达成全球性海洋空间规划与治理共识，在全球海洋公域开展跨国治理合作，实施多层次、多尺度、多目标协同的合作治理。其次，海洋空间规划技术要适应复杂的海洋空间治理形势需要，构建海洋空间规划技术输入与输出的双向机制，研发适用于全球海洋空间治理的“战略目标—策略协同—路径利用”规划与技术。我国海洋空间规划与治理实践需要从广域尺度视角出发，积极参与全球海洋空间规划与治理实践，尤其是制度规则建设，基于“一带一路”倡议建构“21世纪海上丝绸之路”全球海洋空间规划与治理合作平台，与相关国家渐进式地开展从非官方研讨到官方法理化海洋空间规划合作。

中域尺度：完善全局性与整域性的海洋空间规划。坚持全局性与整域性相统一。首先，建立适用于全国海域的整体性海洋空间规划体系，即明确海洋空间规划总体目标、阐述海洋空间规划总体用途、平衡涉海行为主体利益诉求、预测海洋空间规划风险、统筹陆海发展目标任务和策略、完善海洋空间规划政策体系。其次，建立整域性的海洋空间规划分体系，即有序开展渤海海域、黄海海域、东海海域和南海海域等海洋空间规划，上承全国规划体系，下接海域空间规划，实现上下层级的融合治理。再次，将以城市群为支撑、以陆域为腹地的京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设和长三角一体化发展等纳入海洋空间规划，衔接陆海双域的空间规划体系与机制建设，实现海陆双域经济的腾飞。中域尺度海洋空间规划体系的构建避免了全国与地方空间规划的杂乱无效与矛盾冲突，既体现了以国

家为中心的总体规划任务,又能实现各海域的分区治理,根据海域情况制定时效性和适应性强的海洋空间规划,破解同海域不同省份空间治理协调困难的问题。

微域尺度:构建“横纵协调”的海洋空间规划体系。按照提高我国社会主义现代化治理能力的要求,构建以提升海洋空间规划与治理效能为根本,以完善海洋空间规划的编制和实施为向导,以实现海洋空间规划与治理内外部协调为方向,以发展海洋经济实现蓝色崛起为核心任务的多层级、全方位海洋空间规划体系。充分考虑横向联系的海陆空间关联性,实现以陆为基、向海而求的横向连通机制;实现上纵以国际化海洋空间法律、规划为“蓝本”,参与到国际海洋空间规划实践中,下纵整合省际各自为战的规划体系,形成同海跨省的整域性海洋空间规划;构建“蓝色港湾”治理与海洋生态修复工程规划体系,实现海洋空间治理绿色发展、海洋空间规划体系生态健康。微域尺度视角回归海洋空间规划本身,从规划体系、规划内容、制度构建、管治模式等方面进一步厘清海洋空间规划各行为主体关系,促进规划内部协调,提升海洋现代化治理水平,实现人海关系和谐共生。

戈大专:推进乡村空间治理关键在于完善多元主体参与机制

戈大专,南京师范大学地理科学学院副教授,主要研究方向为乡村空间治理与土地利用转型。

核心观点:乡村空间具有结构不连续性、功能多样性、价值复合性、关系复杂性等特征。通过空间重构、组织重建、权属重塑,完善多元主体参与机制,开展乡村空间“物质—权属—组织”综合治理,可以为构建“自上而下”和“自下而上”相结合的空间治理体系提供有效路径。

乡村空间是国土空间不可分割的一部分。解析新时期乡村空间特征,是推进乡村空间治理、保障乡村空间可持续开发与保护的关键内容,也是推进城乡要素有序流动的重要保障。以乡村空间结构、功能、权属和关系特征分析为基础,审视新时期乡村空间的内涵体系,以利于深化乡村空间的认知,为开展乡村国土空间规划与用途管制提供依据。

(1) 乡村空间具有结构不连续性、功能多样性、价值复合性、关系复杂性等特征

空间结构不连续性。“城乡是一个有机体”决定了城乡地域系统的交互作用特征^[43],直接导致城乡空间边界划分难度大。不同等级聚落构成了层级连续的村镇聚落体系,成为乡村空间结构的核心节点,结合不同等级基础设施网络构成了乡村空间的结构骨架。乡村空间节点和骨架的等级序列造成其结构的不连续性,也使得乡村地域承载的城镇发展空间、农业生产空间和生态保护空间交错分布。城镇化进程中空间破碎化进一步加剧乡村空间结构的不连续性^[44]。

空间功能多样性。乡村空间功能是开展国土开发与保护的基础。乡村空间功能的多样性既表现为不同用地类型功能的多样性,也包含乡村空间分化及开发呈现出的功能多样性。乡村空间功能的多样性与乡村土地利用形态的易变性和可塑性密切相关^[45],同乡村发展阶段、自然区位和农户组织紧密相连。乡村空间功能多样性使得乡村空间利用过程充满多元主体的利益博弈,不能忽视乡村空间农户生计保障和社会弹性的缓冲功能。乡村空间分区管控需要预留转换弹性,满足农户对乡村空间多功能的现实需求。

空间价值复合性。乡村空间价值属性是决定乡村空间利益分配的关键因素。乡村空间价值体系与空间权属关系密切相关^[46],乡村空间权属关系不明导致乡村空间价值复合

性。乡村空间价值的复合性集中体现在生产空间（如耕地）价值混合，生活空间（如农村宅基地）价值综合和生态空间价值融合。乡村空间价值的复合性直接导致空间权属难明晰，空间主体难明确，空间价值难分配等现实困境。乡村空间有序管控需要科学评价用地类型的价值体系，构建乡村空间价值公平分配的长效激励机制。

空间关系复杂性。乡村社会“血缘、地缘和业缘”综合作用下乡村空间及其承载的空间关系呈现出显著的复杂性，成为区别于城市空间的重要特征。城乡关系网络密切联系改变了乡村空间的关系网络，发展要素的城乡流动带来城乡空间的联动，使得乡村空间关系的混杂性进一步加剧。乡村空间关系网络由本地化转变为城乡网络化，乡村空间由孤立走向城乡一体，乡村空间关系组织难度不断加大。

（2）推动乡村空间综合治理服务国土空间规划

城乡转型发展背景下，乡村空间存在空间管控难度大、涵盖范围广、涉及利益主体多、历史遗留问题杂等现实问题^[47]。主要表现为：乡村空间呈现“人地分离”的空间错配，发展空间受限的资源乱配，权属关系不明的价值混配，组织体系不畅的效率低配，成为转型期乡村空间利用的核心问题^[48]。已利用空间粗放、未利用空间稀缺、三生空间组织失序，导致乡村空间开发混乱、资源功能利用受限，难以发挥乡村空间的多功能价值。乡村权属关系不明与空间价值复合双重作用下，乡村空间价值体系模糊^[46]。乡村空间组织体系与空间关系网络相互影响，导致乡村空间组织体系不畅，致使空间利用效率不高。

城乡空间统一用途管制背景下，乡村空间治理应以破解乡村空间利用问题为导向，在乡村多元主体共同参与下，通过规划和协商等方式，协调利益群体关系，实现乡村空间用途有效管控，空间权利有序配置，构建“自上而下”和“自下而上”相结合的综合治理体系。重点是通过重构乡村物质空间结构、重塑乡村空间权属关系、重建乡村空间组织体系，推动乡村空间实现综合治理。其中，乡村物质空间治理面向乡村空间利用结构优化和功能提升，全面提升乡村空间综合利用水平，挖掘乡村空间利用潜力，推进乡村空间结构和功能优化，实现生产空间扩容、生活空间提质和生态空间修复。乡村空间权属治理重点在于明晰空间产权体系，明确多元主体利益关系，确立公平权益分配方案，构建乡村空间价值长效和公平的分配机制，重塑城乡空间价值分配格局，激活乡村多元主体创业干劲，明确空间权责追溯机制。乡村空间组织治理核心是破解乡村空间组织主体缺，组织机制散、组织能力弱和组织效率低等现实空间组织困境，重建乡村组织空间体系，提升空间组织效率。

戴俊骋：国土空间规划应整合文化空间、凸显地域文化特色

戴俊骋，中央财经大学文化经济研究院副教授，主要研究方向为文化地理与文化经济。

核心观点：国土空间与文化空间存在抽象的文化空间与具象规划要求的不整合；历时性与共时性的不整合；专家基于机能文化区的空间规划与公众基于形式和乡土文化区的文化感知不整合；不同尺度刚性层级传导和文化遴选的不整合。建议摸清地方文化家底，建设文化保护地目录，纳入文化宣传部门的规划内容，保障以地名为代表的“地方性知识”表达，利用最新技术让文化空间更加可测。

随着国家综合实力不断增强，对文化的重视被提升到前所未有的地位。整合文化空间、凸显地域文化特色，是破解当前国土空间开发中“千城一面”和“美学平庸”难题

的重要抓手。

(1) 文化及文化空间的概念

“文化”的定义本就意蕴丰富,特质论、行为论、惯习论、社会关系论、共享意义论等众说纷坛。迈尔·克朗提到“文化是通过一系列特定空间里的形式和活动来获得再现的”^[49]。因此从文化地理学研究语境下,在国土空间中强调文化空间是有必要的。对文化空间的探讨早期受卡尔·索尔文化景观学派的影响,被视为特质文化的区域载体,有相对明晰的边界。其后文化空间的意涵越来越丰富,相关学科都在此基础上做了大量的延展性研究,但是回到“文化空间如何进行规划”的问题上似乎办法不多。与国土空间中文化空间密切相关的概念是文化区,在传统文化地理学中,文化区被划分为形式文化区、机能文化区和乡土文化区。三种文化区相互区别,但也有可能重合。其中,由一种或多种相互联系的文化特征所分布的地域范围是形式文化区。某种受政治、经济或社会功能影响的文化特征,其空间分布区域是机能文化区。乡土文化区是存在于人们头脑中的区域意识,产生于对当地民间文化的感性认识。形式文化区有文化内核,无明确边界;机能文化区文化内核未必显著,但往往具有清晰的边界。

(2) 国土空间与“文化空间”的四个不整合

当前国土空间中的文化空间,整体呈现出“既专又泛”的特征。“专”体现在以文化遗产空间为主(详见朱鹤老师的探讨),旗帜鲜明地纳入历史文化遗产空间体系。《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《意见》)中强调了文物保护专项规划的指导约束作用。《省级国土空间规划编制指南》明确提到要落实国家文化发展战略,以“历史文化资源要素”为基础,深入挖掘历史文化资源,形成历史文化保护现状图。“泛”指的是通过“地域特色”来凸显和表征文化空间的重要性。如《意见》中提到“延续历史文脉、加强风貌管控、突出地域特色”。《市级国土空间总体规划编制指南》中“保护自然与历史文化遗产,塑造具有地域特色的城乡风貌”则将国土空间中文化空间“既专又泛”的特点做了最好的概括。这种“既专又泛”造成在国土空间规划中要纳入文化空间时,总有一种“意犹未尽”和“力不从心”的交错感,核心的问题在于国土空间与文化空间的四个不整合。

一是,学理层面对文化空间的抽象思考与国土空间规划实践具象要求的不整合。规划实践上的空间终究是有边界的,是要落在图纸上的。文化空间在真实空间基础上抽象出的想象空间、“第三空间”较之过往更难刻画,文化“三层论”视角下除物质文化之外的行为组织、社会制度、意识形态等也无法在国土空间规划中呈现,只能回到针对地方历史文化资源、文化遗产等具象内容的空间规划模式。

二是,国土空间规划中实体空间与文化空间在历时性与共时性上的不整合。实体空间规划过程中有历时性的回顾,但更多是基于某个时间截面上的多系统共时性互动现状分析和趋势预判。文化空间更强调历时性的分析,单纯分析文化遗存的空间分布意义不大,更重要的是运用考古学、历史学、人类学等学科方法来分析区域文化的历时性发展。国土空间规划中现有建议成果在某个时间截面上的展示,无法展现出文化空间的历史层累,也就无法体现出地方的历史文化遗产厚度。这种历时性与共时性的关系,还表现在实体空间与文化空间的“变”与“不变”的互动关系上,尤其是实体空间没变,文化空间变了,这种在当前历史文化保护区保护中较为显著,由于受到政策保护,实体空间得到较好的保护,但是居住的已不再是当地居民。在规划层面最不好解决但是又非常

典型的就是这种，因为土地功能用途及风貌没有变化，但实际上人地关系变化了，这不仅是规划层面的问题，更多涉及空间治理。

三是，专家基于机能文化区的国土空间规划与公众基于形式文化区、乡土文化区的文化感知不整合。国土空间规划本质上还是政府与规划师主导规划编制过程，其进行的文化空间规划是基于行政区划基础上的机能文化区规划，可能存在无法科学测度形式文化区中文化内核的情形。而在公众参与环节或规划颁布以后，公众认知的文化区是基于乡土文化区的识别判断，造成其与基于机能文化区基础上的国土空间规划对文化认知上的不同。

四是，不同尺度国土空间规划的刚性层级传导和文化遴选的不整合。分级分类的国土空间规划体系确保了自上而下的刚性约束传导。为了匹配这种刚性的层级传导，现有按世界级、国家级、省级、地市级等不同级别认定的文化遗产空间体系与国土空间规划在实践的要求上是相匹配的，因此成为纳入专题规划中最为合适的文化空间规划。但不同尺度的区域文化恰恰无法进行这种刚性约束传导，在尺度放缩过程中，遴选什么文化，保留什么文化，不仅是一个理论问题，更是一个文化的尺度博弈问题。

(3) 国土空间规划中的“文化空间”应对

“多规融合”不可能“包治百病”，无法从根本上解决上述不整合问题，但在国土空间规划中整合文化空间，凸显备受当地人民认同的地域文化理应成为优化提升方向。建议：一是摸清家底，扎实做好历史文化资源要素的保护和利用工作，做到“应有尽有”，把世界文化遗产、历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇名村、传统村落、历史建筑、考古遗址公园、工业遗产、农业遗产、风景名称区、非物质文化遗产和传统文化等现有文化物质空间体系详尽盘点纳入。二是比照自然保护地目录，建设文化保护地目录，重点应纳入国家文化公园体系，将黄河、大运河、长城、长征国家文化公园整合至各级别国土空间规划中。三是与宣传部门、文化和旅游部门、广电部门及其他文化相关部门充分对接，纳入他们的规划内容，包括文化部领域的文化发展规划以及机构改革后的文旅融合规划等。如北京的三大文化带就在市级的国土空间规划中有清晰的体现。四是在基本公共服务配置要求中，除了优化教育、医疗、养老等民生领域重要设施的空间布局中，建议明确增加“公共文化（旅游）设施”等文化空间节点。五是在国家级文化生态保护区等文化生态功能极重要和极脆弱区域，从保障文化安全的功能角度出发，明确建立以文化功能为核心的特殊主体功能分区。六是在国土空间规划文本和成果中充分进行“地方性知识”表达，重视地名文化及其内涵的挖掘。七是技术层面上可采用叠层展示的形式呈现文化传承结构图，来展现不同时期地方的历史文化积累和演进。八是充分考虑文化大数据支持下的国土空间规划中文化空间规划体系的升级进化，及时吸纳当前中宣部改革办力推的“关于做好国家文化大数据体系建设工作”的最新成果，汲取文化感知研究的最新理论进展，逐渐让国土空间与文化空间更好地整合，对文化空间的意涵和价值的测度和规划更具可实现性。

朱鹤：国土空间规划应关注遗产空间的有效保护与活化利用

朱鹤，中国科学院地理科学与资源研究所副研究员，主要研究方向为旅游资源与可持续发展、城市旅游、文化生态保护。

核心观点：重视遗产空间的重要作用，通过国土空间规划体系落实，实现遗产管理体

系的优化,转变遗产资源为遗产空间,突出多重属性,促进遗产的有效保护和活化利用。

遗产是过去继承、现在经历和未来流传的宝贵财富,是自然与社会发展中的历史积淀,一般可分为文化遗产、自然遗产等。我国是世界遗产大国,世界遗产总数居世界前列,遗产资源丰富、体系庞大。遗产保护是功在当代利在千秋的大业,也是中国特色社会主义建设的基本国策。在世界遗产的保护框架下,遗产内涵和保护范围也在不断扩大,区域性、整体性和大尺度的遗产保护逐渐成为世界趋势,尤以欧盟为例,通过景观保护公约,将文化和遗产的多样性保护同人们生活空间特征紧密结合,进行整体管理,遗产不再是单独的观光景点而扩大至整个空间环境。我国也逐步确立了遗产整体性保护的方针,历史文化名城(镇、村)、传统村落、文化生态保护区等整体性保护政策成就初现,但现阶段仍然存在着重开发、轻保护,重经济利益、轻社会利益,原真环境和地方性仍面临巨大挑战的问题。需要重新审视遗产价值,并结合国土空间规划推动遗产相关管理和规划体系的转型。

(1) 国土空间治理背景下需要重视遗产价值

一般来说,遗产除了本身的资源价值和稀缺性,还具有景观价值、历史价值、文化价值、美学价值、教育价值等。无论是自然遗产还是文化遗产都保存了自然与人类社会的突出形态,是人类与自然环境相互关系的突出例证,具有普遍价值。Joseph-Nye认为一个国家的软实力基于三种资源:文化、政治价值和外交政策^[50]。其中,遗产数量作为国家文化的重要体现,也被众多国家软实力评价指数列入其中。就自然遗产而言,其代表了地球演化数千万年的历史,其中不乏生态环境脆弱区域及生物多样性重点保护区域,是我国生态安全格局构建的重要节点。就文化遗产而言,是人类优秀文化的代表和人类生存的智慧结晶,不仅针对遗产主体本身,也包括了遗产产生和存在的整体环境,以及在此世代生活传承遗产文化内在的人,构成了实体意义上的“空间”,是人地关系的内外在反馈。同时文化遗产作为民族的文化符号、文化认同和文化共识,正是建立基于民族和地方纽带的共同价值观的基础,文化遗产的重要作用还在于,作为传承主体和共同记忆构成了价值观念和民族身份认同^[51],是塑造文化自信和保障国家文化安全的关键部分。此外,遗产不仅是一个保护和传承的客观存在,也是国家政策制定和公共外交的重要背景,因此,必须认识到遗产保护的重要性和巨大作用,重视遗产在空间治理中的功能和价值。

(2) 国土空间规划体系下推进遗产管理体制优化

联合国教科文组织将世界遗产分为世界文化遗产(含文化景观遗产)、世界自然遗产、世界文化与自然双重遗产,而落实到我国的政策语境,除了对世界遗产项目进行管理时沿用了联合国教科文组织的分类外,尚未形成明确的遗产分类体系,仅在2005年《国务院关于加强文化遗产保护的通知》中明确了文化遗产的概念,即文化遗产包括物质文化遗产和非物质文化遗产。物质文化遗产包括不可移动文物和可移动文物,以及在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面具有突出普遍价值的历史文化名城(街区、村镇);非物质文化遗产包括口头传统、传统表演艺术、民俗活动和礼仪与节庆、有关自然界和宇宙的民间传统知识和实践、传统手工艺技能等以及与上述传统文化表现形式相关的文化空间。在遗产的管理体制上,并没有形成独立的遗产保护体系,牵扯到遗产的管理名目很多,涉及到不同的归口单位(图2),这导致遗产管理体系相对混乱,在多主体管辖的体制下,条例众多,给管理和协同带来了困难。随着国土空间规划体系落地,要求对各类资源要素进行空间整合,这对于遗产的统一管理和保护是重要契机。一方面通

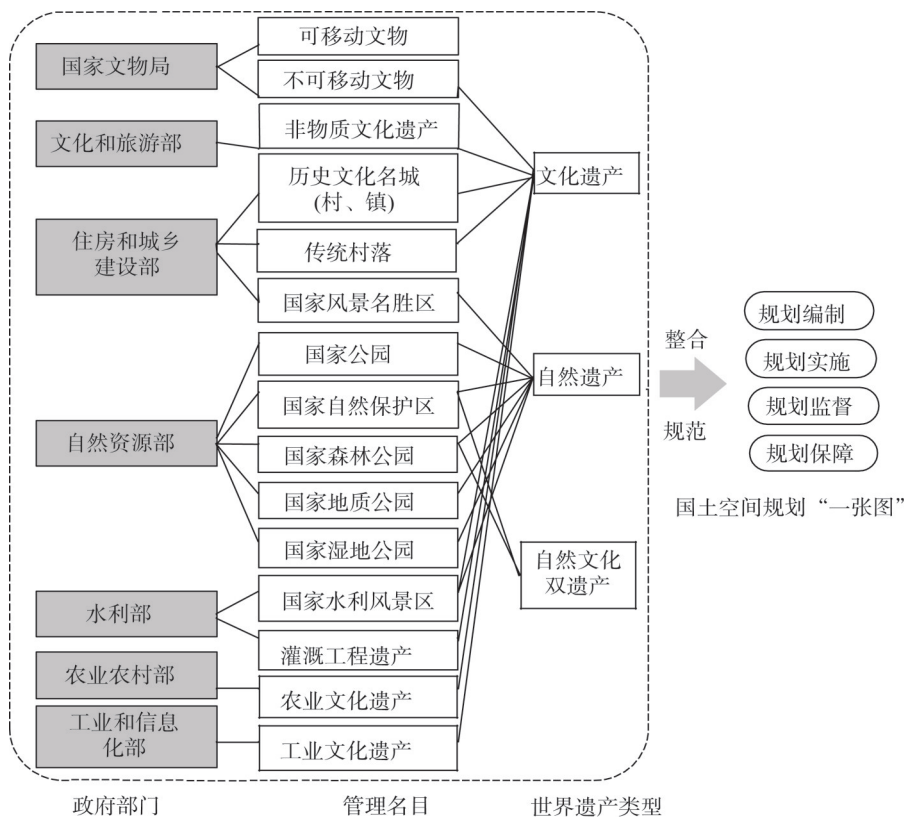


图2 遗产管理体系的整合优化

Fig. 2 The logical relationship between landscape ecology and spatial governance

过“一张图”框定下的专项规划形式，对原有的文物保护规划、历史文化名城（镇、村）规划、风景名胜区规划、景区旅游规划等名目众多的规划进行协调和统筹。另一方面通过范围和要求的设置，推动解决相关遗产分管单位众多、治理不协调的局面，规范各部门管理，推动政策协同落实。此外，对遗产而言，放在第一位的始终是保护，需要保护遗产的自然完整性、文化完整性和体验完整性，其次才是“开发”和“利用”，这与国土空间规划的思路不谋而合。优化遗产管理体系还在于推进遗产大保护、实现区域联动协作，需要从国家或区域层面推行遗产空间规划，结合国家公园、国家文化公园建设，形成遗产廊道、遗产线路等，提升遗产空间组织效率，扩大中华遗产的重要影响。

(3) 国土空间规划需要突出遗产空间多重属性

目前，针对遗产的传统专项规划大部分处在构建名录和清单的要素管理体系中，但从空间层次上看，遗产是自然要素、人类社会与文化的多重耦合，对于遗产的审视不能将其作为单一资源体，更不能将其与城乡空间和生态空间割裂开。我国的遗产空间与“三区三线”交叠融合，其中大部分自然遗产都与生态空间有所重叠，而文化遗产则更是人类改造自然、利用资源的产物，必然与农村、城镇、生态空间有紧密的联系。因此，在空间规划和管理中需要重视遗产空间的多重属性：一方面需要对遗产空间进行拆解，即在“三区三线”的基础上，明确不同区域内遗产空间的保护和建设要求，明确规划导向和规划原则，整合各类空间性规划技术；另一方面在对遗产评估和制定保护措施的基础

础上对传统遗产范围进行扩大,构建真正意义上的遗产“空间”,既需要考虑到遗产的保护空间,划定遗产保护红线,也要考虑到遗产的利用价值和影响范围,划定遗产的作用空间和活化利用空间。在实践中,通过遗产品牌引导地方风貌和地域文化特色塑造,促进遗产保护与利用同地方产业发展和民生建设统筹协调,与生态环境保护 and 人居环境建设统筹协调,通过旅游融合发展、文化产品输出等方式,促进遗产的创造性转化和创新性利用,实现从资源保护到空间发展的转变。

张茂鑫: 国土空间规划应借鉴生态女性视域下的知性和感性思维

张茂鑫,浙江大学土地与国家发展研究院博士后,主要研究方向为资源环境管理、国土空间规划、国土空间生态修复。

核心观点: 生态女性视域下的空间感知秉承天地人共生原则、生命整体性原则,通过非理性、内向性、和柔性、爱心、细心、美心、关心等女性特质的多元情感映射多元价值追求,包括经济、社会、生态的理性价值和人文、美学、公平、舒适、安全的多元化感性目标,可以充分感知空间的风险性、适宜性、约束性、可达性。

国土空间规划多以理性思维定性、定量、全面、有形地刻画国土空间,但缺乏多元主体之间的价值认同、感情与情感、感知与意象、天地人合一的本源需求与思维范式共鸣。在追求多元目标的背景下,基于人文主义哲学思想的规划理论不断涌现。其中,生态女性主义结合现代女性的社会角色和家庭角色,以其特有的知性和感性思维审视国土空间,为国土空间规划提供了新的视角。

(1) 生态女性主义观点与国土空间规划相契合

人类对自然的占有和男性对女性的态度之间存在着重要的联系。人类对自然的统治建立在一种父权制的世界观之上。而生态女性主义则强调人类与自然共存的整体性,人类内部及与自然中的一切生命都是平等的关系并相互关联,任何权利对某个种群不公平对待都会构成交叠性的压迫系统;唯有人类社会和谐与自然形成良性的互动才能不断地从自然中获取力量,实现良性发展。其思想和观点包括:批判和解构男性/女性、文化/自然、理性/感性等二元对立的思维方式;批判父权制文化对自然的压迫、征服和掠夺,反对“男性中心主义”;强调从哲学层面上反思女性与自然的关系,认为某种深层次的哲学原因是导致生态问题的根源,人类必须重构认知的范式;从女性和自然隐喻关系的角度出发,重构可持续发展的社会认知形态。

国土空间规划被赋予助推经济、平衡多元利益分配、完善空间治理体系等多重使命。通常以男性政治家为代表的社会目标决策层,“父权式”或“男性中心主义”表现出人类改造自然的强烈愿望和对大地的征服感。在国土空间规划实践中普遍机械地遵从“三区三线”、指标传导等刚性管控,强调轴带组团等技术形式,注重区域划分和功能定位,缺乏人文情怀。而女性同样面临相同困境,在家庭中处于从属地位,被赋予生育养育持家的使命,在社会中被视作弱势群体。国土空间规划与女性被传统“男性中心主义”思想寄予多重角色和要求,都处于一种被压迫的境地。

国土空间规划最重要的基础和对象是土地,需要按照生态规律合理利用土地,正确认识和处理人与土地之间的关系。从赋予生命和创造万物的过程看,女性和自然、土地之间存在着一种亲密的联系,更深刻的生态情怀理解大地母亲的承载与付出。女性对土地的认

同感远超于男性，以一种具体的、爱的行动与自然界相联系。女性孕育过程、性格特征、思维方式体现出更多的情感与感情，更有利于实现国土空间规划的物质、生态、美学价值和人文情怀。生态女性主义思想是国土空间规划亟需的思维范式指引，要求人类回归到自然系统中，作为社会生态系统的一部分，强调规划的整体性、系统性协调，达成多元要素之间的价值认同，即人类之间感情融合、感知共鸣、天地人合一、共生共存的本源需求。

(2) 生态女性主义视域下国土空间规划范式

生态女性主义视域下国土空间规划的主要特征是对空间的细腻准确感知。这种空间感知是建立在男性理性思维基础上，融入了女性感性思维形成的根深蒂固的意识形态和社会、家庭多重角色，塑造出女性特质，即非理性、内向性、和柔性、爱心、细心、美心、关心等多元情感。在生态女性视域下的空间感知秉承天地人共生原则、生命整体性原则，通过多元情感映射多元价值追求，包括经济、社会、生态的理性价值，还兼顾人文、美学、公平、舒适、安全的多元化感性目标，充分感知空间存在的风险性、适宜性、约束性、可达性。在规划编制实践中，以女性在社会和家庭中角色体验解构为“六心”指导国土空间规划编制。

女人—美心。爱美是女人的天性，新加坡的鱼尾狮等经典设计成为彰显城市文化、地标性建筑，成为旅游胜地。在空间规划编制中融入女性美学思想，在城市公共空间的设计以及环境的配置上塑造独特的美感，才能让城市环境价值得以完整地传递，提升城市品味。

妻子—细心。女性作为妻子大多心思细腻，思维感性，更关注人与人之间的感受。生态女性主义理论认为事物间都是相互联系、相互作用的，细致分析生态环境、资源承载、空间供给与人民需求间的相互关联，在生活空间规划设计上，鼓励探索具有形式多样化、地域差异性的规模模式以满足不同主体和群众的空間需求，增强城市人性化、体现服务公平性。

母亲—爱心。生态生产空间上做好底线管控、生态保护修复，实现粮食安全、生态安全。这就需要女性以作为母亲对孩子的爱心去热爱、回馈自然，确保空间安全。例如在我国的农地保护中，长期以来耕地占补平衡制度保证了耕地数量，却难以避免耕地分布零碎失调、质量下降，人类仍然扮演着主宰者的角色。需要引入女性爱心、关心的思想范式，用爱心去探寻生物的需求及生境的变化趋势，对农地、生态区的保护也要从数量的约束向质量、分布的关怀、生态功能的保护转变。

女儿—关心。女儿在家庭中往往肩负生活重任，相较男性更关心父辈身体状态及日常家务的实施流程。国土空间规划在体系建构过程中也专设了规划实施监督体系，通过长期监测社会发展、经济建设、环境保护、空间管控等多方面的成就与不足，在规划监督实施环节秉持女性的关心特质，对整个规划持续关注进行全生命周期管理、及时预警与空间响应。

社会人—赤诚心。作为社会人的赤诚心是对祖国、对家乡、对栖息地浓厚的热爱之情。女性对土地的热爱，对区域资源禀赋、风土人情及社会经济发展有更强的主人翁情怀。赤诚之心促使规划师走回乡之路，尊重人文、历史文化，科学定位区域发展战略、做好区域功能定位，以主人翁的情怀建构一个更好的返璞归真、和合共生、天人合一的诗意栖居家园。

家庭人—责任心。女性多重社会角色和家庭角色促使其责任感、责任心更强。在国土空间规划上，责任心体现就是面对区域的空间资源，既要促进当前发展、又要兼顾代际公

平,在存量用地、城市开发边界划定等土地资源利用上处理好人与人、人与物(自然环境等),全面促进生产生活空间的节约集约、保障生态空间安全、提升生活空间品质。

结语与展望

综上所述可以看出,国土空间是复杂的人地耦合系统,具有构成要素多元性、时空尺度嵌套性等特征;国土空间是“流”所构建的网络空间,包含“场所空间”和“流空间”;国土空间是由不同利益主体组成的关系空间、权力空间;国土空间既是海洋空间、乡村空间等具体空间,也是包括人类活动与情感的有温度的社会空间和文化空间。总之,“国土空间”是包含多维度、多尺度、多视角的多元化概念。但在实践工作中,“国土空间”的概念不宜被过度泛化,需要根据具体的情景进行界定。事实上,我国的国土空间规划融合了国土规划、区域规划、空间规划、城乡规划、土地利用规划等多种空间类规划,是从宏观战略性引导到微观用途管控的国土空间规划体系^[1]。在宏观中观尺度国土空间规划中的“国土空间”更多是“领域”(territory)的概念,微观尺度详细规划中则更多是具体的“空间”(space),需要针对不同的空间规划类型加以理解。

在未来的理论研究和实践工作中,需要按照建立统一国土空间规划体系的要求,形成相对统一规范的概念和技术标准体系,为“多规合一”和学科融合提供基础平台;更需要把握我国新发展阶段特征、贯彻落实新发展理念、支撑“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”,面向生态文明新时代高质量发展、高品质生活、形成绿色低碳发展模式和“以人民为中心”的空间治理需求,拓展对“国土空间”的认识、完善国土空间规划编制的理论与技术方法,不断推动国土空间规划领域的理论发展和学科建设。

参考文献(References):

- [1] 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.]
- [2] 郝庆, 封志明, 邓玲. 基于人文—经济地理学视角的空间规划理论体系. 经济地理, 2018, 38(8): 5-10. [HAO Q, FENG Z M, DENG L. Spatial planning theory system from the perspective of human-economic geography. Economic Geography, 2018, 38(8): 5-10.]
- [3] 陆大道. 变化发展中的中国人文与经济地理学. 地理科学, 2017, 37(5): 641-650. [LU D D. The changing humanistic and economic geography in China. Scientia Geographica Sinica, 2017, 37(5): 641-650.]
- [4] 李双成, 王羊, 蔡运龙. 复杂性科学视角下的地理学研究范式转型. 地理学报, 2010, 65(11): 1315-1324. [LI S C, WANG Y, CAI Y L. The paradigm transformation of geography from the perspective of complexity sciences. Acta Geographica Sinica, 2010, 65(11): 1315-1324.]
- [5] MAYER A L, PAWLOWSKI C, FATH B D, et al. Applications of Fisher Information to the Management of Sustainable Environmental Systems. London: Springer, 2007.
- [6] 吴传钧. 论地理学的研究核心: 人地关系地域系统. 经济地理, 1991, 11(3): 1-6. [WU C J. The core of study of geography: Man-land relationship areal system. Economic Geography, 1991, 11(3): 1-6.]
- [7] 刘海猛, 方创琳, 李咏红. 城镇化与生态环境“耦合魔方”的基本概念及框架. 地理学报, 2019, 74(8): 1489-1507. [LIU H M, FANG C L, LI Y H. The coupled human and natural cube: A conceptual framework for analyzing urbanization and eco-environment interactions. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(8): 1489-1507.]
- [8] 樊杰, 王亚飞, 王怡轩. 基于地理单元的区域高质量发展研究: 兼论黄河流域同长江流域发展的条件差异及重点. 经济地理, 2020, 40(1): 1-11. [FAN J, WANG Y F, WANG Y X. High quality regional development research based on geographical units: Discuss on the difference in development conditions and priorities of the Yellow River Basin compared to the Yangtze River Basin. Economic Geography, 2020, 40(1): 1-11.]
- [9] 彭建, 吕丹娜, 董建权, 等. 过程耦合与空间集成: 国土空间生态修复的景观生态学认知. 自然资源学报, 2020, 35(1):

- 3-13. [PENG J, LYU D N, DONG J Q, et al. Processes coupling and spatial integration: Characterizing ecological restoration of territorial space in view of landscape ecology. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(1): 3-13.]
- [10] 彭建, 李冰, 董建权, 等. 论国土空间生态修复基本逻辑. *中国土地科学*, 2020, 34(5): 18-26. [PENG J, LI B, DONG J Q, et al. Basic logic of territorial ecological restoration. *China Land Science*, 2020, 34(5): 18-26.]
- [11] 曹宇, 王嘉怡, 李国煜. 国土空间生态修复: 概念思辨与理论认知. *中国土地科学*, 2019, 33(7): 1-10. [CAO Y, WANG J Y, LI G Y. Ecological restoration for territorial space: Basic concepts and foundations. *China Land Science*, 2019, 33(7): 1-10.]
- [12] CASTELLS M. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-regional Progress*. Oxford U K & Cambridge USA: Blackwell, 1989: 146.
- [13] 魏冶, 修春亮. 城市网络韧性的概念与分析框架探析. *地理科学进展*, 2020, 39(3): 488-502. [WEI Y, XIU C L. Study on the concept and analytical framework of city network resilience. *Progress in Geography*, 2020, 39(3): 488-502.]
- [14] 刘云刚, 王丰龙. 政治地理学中的领域概念辨析. *人文地理*, 2019, 34(1): 14-19. [LIU Y G, WANG F L. Decomposing the concept of territory in political geography. *Human Geography*, 2019, 34(1): 14-19.]
- [15] GOTTMANN J. *The Significance of Territory*. Charlottesville: University of Virginia Press, 1973.
- [16] BRENNER N. Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, 1999, 28(1): 39-78.
- [17] LUUKKONEN J. Planning in Europe for 'EU' rope: Spatial planning as a political technology of territory. *Planning Theory*, 2015, 14(2): 174-194.
- [18] FALUDI A. Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?. *Urban Studies*, 2004, 41(7): 1349-1365.
- [19] PAASI A, ZIMMERBAUER K. Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment & Planning A: Economy and Space*, 2016, 48(1): 73-93.
- [20] ELDEN S. Governmentality, calculation, territory. *Environment and Planning D: Society and Space*, 2007, 25(3): 562-80.
- [21] 张晓玲, 赵雲泰, 贾克敬. 我国国土空间规划的历程与思考. *中国土地*, 2017, (1): 14-18. [ZHANG X L, ZHAO Y T, JIA K J. The history and consideration of China's territorial spatial planning. *China Land*, 2017, (1): 14-18.]
- [22] AGNEW J. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1994, 1(1): 53-80.
- [23] 姚华松, 许学强, 薛德升. 人文地理学研究中空间的再认识. *人文地理*, 2010, 25(2): 8-12. [YAO H S, XU X Q, XUE D S. Rethink space in the studies of human geography. *Human Geography*, 2010, 25(2): 8-12.]
- [24] LEFEBVRE H. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991: 141-145.
- [25] 姚华松, 李志刚, 肖扬, 等. 道路“空间修复”中的空间不平等与空间冲突: 以广州大桥扩桥为例. *城市发展研究*, 2018, 25(1): 103-110. [YAO H S, LI Z G, XIAO Y, et al. Spatial inequality and spatial conflict in "spatial fix" of road. *Urban Development Studies*, 2018, 25(1): 103-110.]
- [26] 戴维·哈维. 后现代的状况. 北京: 商务印书馆, 2003: 367-370. [HARVEY D. *The Condition of Postmodernism*. Beijing: The Commercial Press, 2003: 367-370.]
- [27] 米歇尔·福柯. 规训与惩罚. 上海: 三联书店, 2007: 219-256. [FOUCAULT M. *Discipline and Punishment*. Shanghai: Sanlian Bookstore, 2007: 219-256.]
- [28] BOURDIEU P. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Routledge and Kegan Paul, 1984: 1-18.
- [29] FIREY W. *Land Use in Central Boston*. Westport Connecticut: Greenwood Press Publishers, 1975: 99-103.
- [30] SOJA E W. *Thirdspace*. Oxford: Blackwell, 1996: 149-153.
- [31] JACOBS J. *The Death and Life of American Cities*. New York: Random House, 1961: 120-123.
- [32] YIFU T. *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*. Columbia: Columbia University Press, 1974: 34-45.
- [33] 钟明华, 邓欣欣. 现代化进程中我国城市发展的空间正义原则. *广州大学学报: 社会科学版*, 2016, 15(4): 36-42. [ZHONG M H, DENG X X. The principle of spatial justice in Chinese urban development in the modernization process. *Journal of Guangzhou University: Social Science Edition*, 2016, 15(4): 36-42.]
- [34] 姚华松. 乡土中国的社区营造: 基于鄂东某传统村落的乡村建设实践. *广州大学学报: 社会科学版*, 2017, 16(11): 52-57. [YAO H S. Community making in rural China: Based on the practice of rural construction in a traditional village of Eastern Hubei. *Journal of Guangzhou University: Social Science Edition*, 2017, 16(11): 52-57.]
- [35] LI Y, JONAS A E G. City-regionalism as countervailing geopolitical processes: The evolution and dynamics of Yangtze River Delta Region, China. *Political Geography*, 2019, 73: 70-81.

- [36] WU F L. China's emergent city-region governance: A new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, 40(6): 1134-1151.
- [37] JESSOP B. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press, 2016: 5.
- [38] LI Y, WU F L. The transformation of regional governance in China: The rescaling of statehood. *Progress in Planning*, 2012, 78(2): 55-99.
- [39] HE S, LIN G C. Producing and consuming China's new urban space: State, market and society. *Urban Studies*, 2015, 52(15), 2757-2773.
- [40] 郝庆, 邓玲, 封志明. 国土空间规划中的承载力反思: 概念、理论与实践. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2073-2086. [HAO Q, DENG L, FENG Z M. Carrying capacity reconsidered in spatial planning: Concepts, methods and applications. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2073-2086.]
- [41] PLASMAN I C. Implementing marine spatial planning: A policy perspective. *Marine Policy*, 2008, 32(5): 811-815.
- [42] 马学广, 赵彩霞. 融合、嬗变与实现: 跨界海洋空间规划方法论?. *中国海洋大学学报: 社会科学版*, 2019, (5): 69-80. [MA X G, ZHAO C X. Integration, evolution and realization: Methodology for transboundary marine spatial planning?. *Journal of Ocean University of China: Social Sciences*, 2019, (5): 69-80.]
- [43] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴. *地理学报*, 2018, 73(4): 637-650. [LIU Y S. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the New Era in China. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 637-650.]
- [44] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构. *地理学报*, 2013, 68(8): 1019-1028. [LONG H L. Land consolidation and rural spatial restructuring. *Acta Geographica Sinica*, 2013, 68(8): 1019-1028.]
- [45] 龙花楼, 戈大专, 王介勇. 土地利用转型与乡村转型发展耦合研究进展及展望. *地理学报*, 2019, 74(12): 2547-2559. [LONG H L, GE D Z, WANG J Y. Progress and prospects of the coupling research on land use transitions and rural transformation development. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(12): 2547-2559.]
- [46] 戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展. *地理学报*, 2020, 75(6): 1272-1286. [GE D Z, LONG H L. Rural spatial governance and urban-rural integration development. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1272-1286.]
- [47] 杨忍. 广州市城郊典型乡村空间分化过程及机制. *地理学报*, 2019, 74(8): 1622-1636. [YANG R. Spatial differentiation and mechanisms of typical rural areas in the suburbs of a metropolis: A case study of Beicun village, Baiyun district, Guangzhou. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(8): 1622-1636.]
- [48] 戈大专, 陆玉麒. 面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径. *地理学报*, 2021, 76(6): 1422-1437. [GE D Z, LU Y Q. Rural spatial governance for territorial spatial planning in China: Mechanisms and path. *Acta Geographica Sinica*, 2021, 76(6): 1422-1437.]
- [49] CRANG M. *Cultural Geography*. London, New York: Routledge, 1998: 7.
- [50] NYE J. Public diplomacy and soft power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, 616(1): 94-109.
- [51] NAS P M, TALAL H P, CLAESSEN H M, et al. Masterpieces of oral and intangible culture: Reflections on the UNESCO world heritage list. *Current Anthropology*, 2002, 43(1): 139-148.

The connotation of territory and the suggestions of drawing up spatial planning in the New Era

HAO Qing¹, PENG Jian², WEI Ye³, WANG Feng-long⁴, YAO Hua-song⁵, LI Yi⁶,
WANG Wei⁷, ZHANG Shu-hai⁸, DENG Ling⁹, ZHAO Yun-tai¹⁰, MA Xue-guang¹¹,
GE Da-zhuan¹², DAI Jun-cheng¹³, ZHU He¹⁴, ZHANG Mao-xin¹⁵

(1. Institute of Ecological Civilization Study, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China;

2. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China;

3. School of Geographical Sciences, Northeast Normal University, Changchun 130024, China;

4. School of Geography, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

5. Public Administration School, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China;

6. Hohai University Institute of Public Administration, Nanjing 211000, China;
7. School of Government, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China;
8. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China;
9. Chinese Academy of Natural Resource Economics, Beijing 101149, China;
10. China Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China; 11. School of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China, Qingdao 266100, Shandong, China;
12. College of Geography, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China;
13. Cultural Economics Research Institute, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China;
14. Institute of Geography Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;
15. Land Academy for National Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: A better understanding of the connotation of "territory" is a prerequisite for developing the theoretical system and advancing the practical work of spatial planning. It is necessary to constantly update the understanding of "territory" in accordance with the development of disciplines and the changes in the real needs of spatial governance. Therefore, this journal invited 15 young scholars to discuss the connotation of "territory". The main points of view are as follows: (1) Territory is a complex coupled human and natural systems, with the characteristics of pluralism on elements and nesting on spatial and temporal scales. It is necessary to use the thinking of "landscape, forest, field, lake and grass" as a life community to carry out the comprehensive development and utilization and systematic restoration and protection of territory, so that it can become a natural governance platform. (2) Territory is a network space constructed by "flow" and a relational space composed of different stakeholders. It is necessary to integrate the territory through the "space of flows" to promote the sharing of resources and elements between regions to achieve coordinated development; it is also necessary to pay attention to the reconstruction of human and natural relationships and interpersonal relationships, coordinate the interests of multiple subjects, and achieve harmonious development. (3) Territory is a human space. It is necessary to fully perceive the risks, suitability, constraints, and accessibility of the territory. We need compile people-oriented spatial planning to enhance the ecological value, aesthetic value and humanistic care of territory. (4) Territory is the object of spatial planning and governance. It is a specific spatial carrier with marine space, rural space and cultural space, etc. It has attributes such as rights and assets. It is necessary to realize the unified management of resources and assets in the spatial planning, and highlight its economic value, social value and ecological value to achieve the diversified needs of high-quality development and high-quality life for territory.

Keywords: territory; spatial planning; spatial governance; coupled human and natural systems