

国家规划体系的架构与秩序研究

——“十三五”时期 306 个国家级规划的量化分析

沈悦,刘天科,靳利飞

(中国自然资源经济研究院,北京 101149)

摘要:以“十三五”时期实施的 306 个国家级规划为样本,通过数据挖掘、统计分析与文献分析,采用 TF-IDF 系数和相关系数测度、向量空间模型、关联图谱等方法,对规划体系的架构与秩序进行量化可视化分析。研究表明,“十三五”时期国家规划体系整体框架已初步构建,国家发展规划与国土空间规划定位相对明确,但国土空间规划的基础性作用发挥仍不够充分,专项规划与区域规划的定位、结构与衔接机制还有待完善。建议“十四五”时期统筹差异化编制国家级专项规划与国家级空间规划目录清单,搭建规划综合管理信息平台,形成规划合力。

关键词:规划体系;全国尺度;数据挖掘;量化;可视化

中图分类号:F211 文献标识码:A 文章编号:1005-0566(2021)07-0001-12

Framework and Order of National Planning System: Quantitative Analysis of 306 National Plans During the 13th Five-Year Plan Period

SHEN Yue, LIU Tianke, JIN Lifei

(Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149, China)

Abstract: Taking 306 national plans during the 13th Five-Year Plan period as samples, the framework and order of the planning system were analyzed quantitatively and visually using TF-IDF coefficient, correlation coefficient, vector space model, associated map visualization methods. The research shows that the overall framework of the national planning system during the 13th Five-Year Plan period has been preliminarily constructed, and the positions of national development plan and territorial spatial planning are relatively clear, but the basic role of territorial spatial planning is still not fully played, and the positioning, structure and linkage mechanism of special planning and regional planning still need to be improved. It is suggested that the list of national special planning and the list of national spatial planning approved by the State Council should be compiled in a coordinated and differentiated way, and a comprehensive planning management information platform should be built to form the synergy of planning.

Key words: planning system; the national scale; data mining; quantitative; visualization

收稿日期:2021-03-02 修回日期:2021-06-21

基金项目:自然资源部 2020 年财政预算项目“自然资源‘十四五’规划编制与实施体系”(121102000000190014);自然资源部 2020 年财政预算项目“自然资源‘十四五’规划前期重大专题研究”(121102000000190009);自然资源部 2020 年财政预算项目“促进区域协调发展自然资源支持政策研究”(121102000000190010)。

作者简介:沈悦(1989—),女,辽宁盘锦人,中国自然资源经济研究院副研究员,管理学博士,研究方向为规划体系构建与实施机制、自然资源规划与区域差别化政策。

规划体系是从不同角度表述规划内容而组成的相互衔接、相互补充、相互影响的各类规划的有机结合体^[1-2]。作为治国理政、引领经济社会发展的重要政策工具,规划体系围绕适应我国经济社会快速发展的要求,不断地演进完善。早在 1919 年,孙中山撰写的《建国方略》即是我国规划体系的雏形,其中的《民权初步》《孙文学说》《实业计划》分别是社会发展规划、思想建设规划和物质建设规划的“前身”;建国初期,我国学习苏联模式,实行高度集中的计划经济体制,国民经济计划统揽一切,规划采取计划“大本子”形式,城市规划与土地规划等空间规划围绕工农业生产进行^[3];改革开放初至“十五”计划,规划体系缺乏管理制度、规范,各类规划各自为战;“十一五”时期至“十二五”时期,三级三类的发展规划管理体系与分化发展的空间规划体系共同塑造着中国的发展格局^[4],其中“十一五”时期国务院批准或经国务院同意印发的专项规划有 139 个,“十二五”时期增加至 149 个^[5]。

“十三五”时期规划体系经历了从分异冲突向融合升级的转变,在整个规划体系演进中实现了历史性的突破,针对“十三五”时期规划体系构架和秩序开展研究,对透视整个规划体系演进的逻辑具有重要意义。在“十三五”时期,我国规划体系建设经历了两个阶段。在国务院机构改革前,虽然规划体系在落实国家发展战略、合理配置资源、促进区域协调发展、宏观调控、保护生态环境等方面发挥了积极作用,但体系内部规划数量过多,规划期覆盖 2016—2020 年的国家级规划已达到了 306 个,同时各类规划之间存在不同程度的定位不清、内容重叠、互不协调等问题,严重影响着规划体系应有的整体效用的发挥^[6],规划体系亟待统一。国务院机构改革以后,《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发[2018]44 号,以下简称“44 号文”)和《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》(中发[2019]18 号,以下简称“18 号文”)等重要文件的颁布,标志着“以发展规划为统领,以空间规划为

基础,以专项规划、区域规划为支撑”的“三级四类”统一规划体系与国家省市县乡“五级三类”空间规划体系的建立,争论多年的规划体系顶层设计尘埃落定,规划管理体制也已不是未来的规划体系构建的主要局限因素^[7]。规划体系迎来重大机遇的同时也面临重构的重大挑战,中长期的国家发展规划的统领作用与长期的国土空间规划的约束作用如何同时有效发挥,“统一规划体系”和“空间规划体系”中的专项规划分别包括哪些规划、其之间关系如何仍不明确。虽然诸多专家学者们纷纷从供给侧和需求侧对规划体系现状、问题和重构等方面进行了研究^[8-10],但大多数是定性研究,规划体系内部结构和秩序相对缺少定量分析^[11-12]。

数据挖掘作为从大量数据中搜索隐藏信息的重要方法,在公共政策领域中广泛应用于对公共政策演进脉络、发展趋势的定量分析^[13]。顾春光等(2016)^[14]选择了 31 个省级“十二五”规划文本作为案例,通过扎根理论分析,构建了区域战略规划质量核心机理模型;刘琼等(2017)^[15]基于全国土地利用总体规划纲要进行词频挖掘,构建目标偏好测量维度及体系,对两轮省级土地利用总体规划文本进行了目标偏好的定量测度;张磊等(2011)^[16]通过比较中美城市规划领域核心期刊中公共政策相关议题的变化趋势,得出由物质性规划向公共政策转型的三条实现路径;吕晓等(2015)^[17]对中国节约集约用地政策演进和集体建设用地流转政策演进进行分析;何为等(2013)^[18]对国家土地督察制度进行计量分析,相关成果为本研究提供了有力支撑。因此,本文尝试利用数据挖掘方法,以多层级规划体系构建的“顶层建筑”——国家级规划为切入点,以“十三五”时期实施的 306 个国家级规划为样本,对“十三五”时期规划体系的架构和秩序进行量化可视化分析,规划体系架构侧重分析规划体系的构成框架及各组成部分的定位与内在结构,规划体系秩序侧重分析规划体系各类规划之间的关系以及重要协调节点。

一、研究方法

(一) 样本选择

国务院及各部委发布的国家级规划具有严格

统一的格式,语言风格稳定、意思表达明确,内容规范,是较好的数据挖掘和自然语言处理数据来源,因此数据挖掘方法用于规划体系分析具有可行性。研究收集了国务院及国家各部委发布的规划期限涵盖“十三五”时期的国家级规划 306 个,包含 1 个国家发展规划(即《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》)、3 个国土空间规划(《全国主体功能区规划》《全国海洋主体功能区规划》《全国国土规划纲要(2016—2030 年)》^①,以下分别简称“主体功能区规划”“海洋主体功能区规划”“国土规划”)、274 个专项规划、28 个区域规划。区域规划只包含国家级重要战略区域和特殊地区规划,不包含微观尺度的区域规划。数据挖掘的测试样本集包含 1 个国家发展规划、3 个国土空间规划、274 个专项规划组成,为突显领域特征项,不包含 28 个区域规划。

(二) 数据处理

1. 数据预处理

原始的文本数据一般会存在重复、含噪声、维度高等问题,需要对数据进行预处理。数据预处理包括数据清洗、数据集成、数据变换和数据归约几种方法。结合本文研究需求,首先开展数据集成工作,形成一致的数据存储,然后进行数据清洗工作,清除标点、数字、符号等干扰信息,平滑有噪声数据、识别或除去异常值,以解决不一致问题。

2. 文本的向量空间表达

本文采用 Salton (1971)^[19] 等提出的向量空间模型(vector space model, VSM)来表达与规划相关的重要主题。给定一个文档 $d_i(t_1, w_1; t_2, w_2; \dots; t_n, w_n)$, d_i 符合以下两条约定:(1) 各个特征项 t_k ($1 \leq k \leq n$) 互异(即没有重复);(2) 各个特征项 t_k 无先后顺序关系(即不考虑文档内部结构)。在以上两个约定下,可以把特征项 t_1, t_2, \dots, t_n 看成一个 n 维坐标系,特征权重 w_1, w_2, \dots, w_n 为相应的坐标值,因此一个规划文本就表示为 n 维空间的一个向量, $d_i = d(w_1, w_2, \dots, w_n)$ 为文本 d_i 的向量空间模型;一类规划文本 D 可以表示 $D = \bar{d}_i(\bar{w}_1, \bar{w}_2, \dots, \bar{w}_n)$ 。

特征权重用于衡量某个特征项在文档表示中的重要程度或者区分能力的强弱。权重计算的一般方法是利用文本的统计信息,主要是词频,给特征项赋予一定的权重。绝对词频(TF)表示使用特征项在文本中出现的频度,倒排文档频度(inverse document frequency, IDF)突显特征项在文档中的重要程度。特征权重的公式如下:

$$w_{ij} = tf_{ij} \times \log \frac{N}{n_i}$$

权重与特征项在文档中出现的频率成正比,与在整个数据库中出现该特征项的文档数成反比。278 篇规划文本数据的特征项权重排名前 50 名的特征项如表 1 所示。

表 1 TF-IDF 值排名前 50 的特征项

单位: 10^{-4}

序号	特征项	TF-IDF	序号	特征项	TF-IDF	序号	特征项	TF-IDF	序号	特征项	TF-IDF	序号	特征项	TF-IDF
1	农业	202.89	11	能源	134.36	21	铁路	114.08	31	药品	102.51	41	农机	91.41
2	文化	195.96	12	海洋	134.18	22	节能	111.86	32	农村	101.51	42	地下水	91.03
3	农产品	188.18	13	粮食	133.45	23	节水	111.15	33	耕地	101.14	43	制造业	90.91
4	草原	180.26	14	工业	131.23	24	湿地	109.04	34	中医药	98.52	44	港口	90.64
5	物流	169.9	15	生物	128.12	25	旅游	108.99	35	贸易	97.55	45	法治	90.63
6	交通运输	168.13	16	智能	127.1	26	交通	107.9	36	就业	96.1	46	污染	89.68
7	制造	145.61	17	教育	123.81	27	城市	107.52	37	面积	95.64	47	保护	89.56
8	知识产权	144.28	18	森林	120.69	28	儿童	104.42	38	公路	95.29	48	水资源	89.09
9	生态	142.04	19	残疾人	120.06	29	气象	103.23	39	产业	93	49	汽车	87.81
10	流通	136.26	20	运输	120.05	30	数据	102.69	40	天然气	91.87	50	创业	86.24

① 由于《“十三五”国家级专项规划汇编》将《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)调整方案》列入国家级专项规划,因此本分类表述暂未将其列入国土空间规划中。

3. 文本统计

对规划编制单位、审批机构、规划期限、规划领域、特征项总 TF-IDF 值进行统计。

(1) 编制单位统计

规划编制单位涉及 19 个部委,其中牵头发布规划数量最多的前 6 个部门编制了 193 个规划(占总数的 63.07%),6 个部门依次是发展改革委、原国土资源部、原农业部、工业和信息化部、交通运输部、原环境保护部,数量分别为 71、46、27、22、15、12。

(2) 审批机构统计

中共中央或国务院印发的规划有 83 个,部门印发规划有 223 个。

(3) 规划期限统计

规划编制年份主要集中在“十三五”开局之年,规划发布数量较多的年限依次是 2016 年、2017 年、2015 年和 2013 年,数量分别为 137、61、27、19,占规划总数的 44.77%、19.93%、8.82%、6.21%。规划目标年根据规划性质实行差异化安排,规划目标年至 2020 年的 254 个(83.00%),至 2025 年的 16 个(5.23%),至 2030 年的 20 个(6.54%),其他到 2050、2035、2022、2019 等年份的共 11 个(3.54%),5 个规划文本没有设置规划年限。

(4) 规划领域统计

根据《“十二五”国家级专项规划》《“十三五”国家级专项规划》的规划领域分类标准,专项规划可分为农业农村、产业发展、基础设施、自然资源、生态环境、科技教育、民生保障、其他等 8 个领域,民生保障、产业体系、自然资源、生态环境、农业农村、基础设施、科技创新、其他类规划的个数依次减少,分别为 68、48、35、32、31、28、18、14;在样本集中占比分别为 24.73%、17.45%、11.77%、10.46%、10.13%、9.15%、5.88%、4.58%。

(5) 特征项总 TF-IDF 值统计

自然资源、基础设施、产业体系、民生保障、农业农村、科技创新、生态环境等领域的特征项总 TF-IDF 值(10^{-4})依次减少,分别为 1274.67、1002.25、847.14、726.59、717.44、502.19、321.28。

4. 主题相关系数计算

(1) 主题词选取

特征项均值越大,说明该特征项在文章中更具有区分度;方差越大,说明数据集中包含的信息量越丰富;方差越大、均值越大的特征项具有较大区分度的同时包含较多信息量,筛选为“主题词”。由于计算机的数据挖掘能力有限,剔除动词、量词、章节词等无效特征项后,选取相关系数排名在前 30 名的特征项为主题词,30 个主题词分别为农业、文化、物流、交通运输、制造、知识产权、生态、能源、海洋、工业、生物、智能、教育、旅游、城市、气象、数据、农村、贸易、就业、法治、水资源、民族、服务业、医疗、灾害、扶贫、科技、市场、养老。

(2) 相关系数计算

相关系数是表征变量之间相关关系密切程度的统计指标,一般用字母 r 表示。利用相关系数值计算在规划体系中表现的主题与主题间的相关关系。

$$r(X, Y) = \frac{Cov(X, Y)}{\sqrt{Var[X]Var[Y]}}$$

其中, $Cov(X, Y)$ 为 X 与 Y 的协方差, $Var[X]$ 为 X 的方差, $Var[Y]$ 为 Y 的方差,值域是 $[-1, 1]$ 。 r 值越大,相关程度越大。

(3) 相关系数可视化表达

综合利用 UCINET 和 NETDRAW 软件对主题词中心度与关系网络进行可视化,得到主要主题词的关联图谱。其中,节点越大表示中心度越高,相应的规划内容越易与其他领域产生交叉;节点与节点之间的线越粗表示相互关系越密切。

二、规划体系架构现状分析

(一) 国家规划体系的整体框架已经初步构建

44 号文明确“国家规划体系以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑”,对国家尺度的规划体系进行解构,结果如图 1 所示,国家发展规划发挥统领作用,发挥基础作用的国土空间规划有待主体功能区规划、国土规划、海洋主体功能区规划等空间规划整合而成,302 个专项规划和区域规划起到支撑作用。

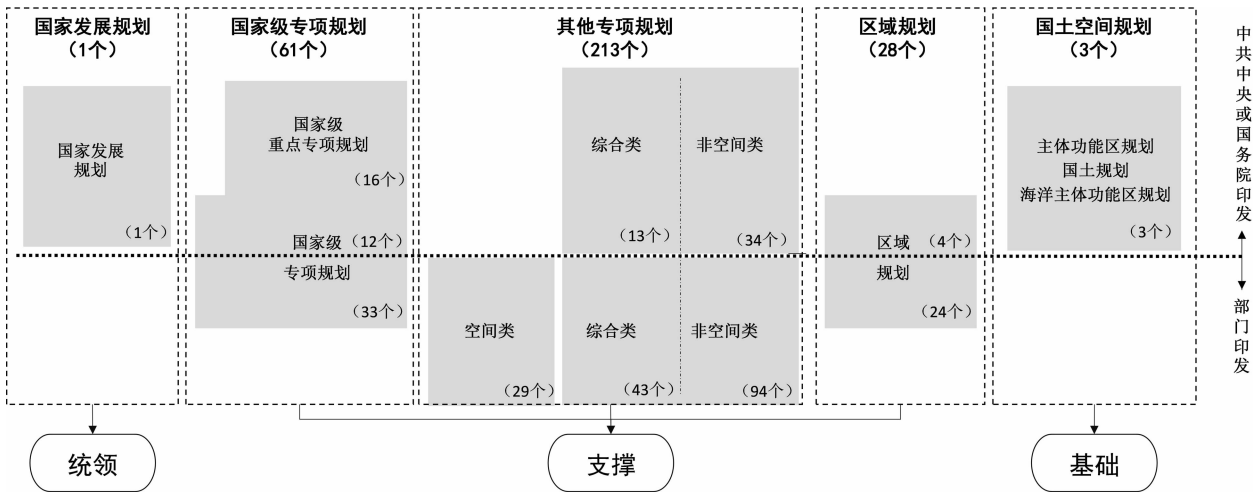


图1 规划体系形态示意

（二）国家发展规划与国土空间规划的定位相对明确

一是根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，国家发展规划由国务院组织编制，经全国人民代表大会审查批准，主要阐明国家战略意图，明确经济社会发展宏伟目标、主要任务和重大举措，是市场主体的行为导向，是政府履行职责的重要依据，是全国各族人民的共同愿景^[20]，居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循。二是国土空间规划发挥基础作用，处于整合重构阶段。根据44号文，国家级空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容，是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据；国家级空间规划要细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，由国务院有关部门编制，报国务院审批；为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束。

（三）专项规划数量过多、层次复杂、性质各异

一是，274个专项规划包括发改委确定的国家级专项规划61个^[21]、其他专项规划213个，部分领域存在规划数量多、内容重叠、以规划落实规划的问题。例如，自然资源领域编制了矿产、海洋、林业、草原、湿地等27个自然资源单要素规划，其中林业相关的规划有《全国林地保护利用规划纲要（2010—2020年）》《林业发展“十三五”规划》

《林业产业“十三五”规划》《全国森林经营规划（2016—2050年）》等^[22]。二是，专项规划内因审批层次、重要程度的不同又分为重点专项规划、非重点专项、中共中央或国务院印发的其他专项规划、部门印发的其他专项规划等不同类别。发展改革委确定的61个国家级专项规划中，16个为重点专项规划（15个国务院印发和1个中共中央办公厅印发），45个为非重点专项规划（3个国务院印发、9个国务院办公厅印发、33个规划部门印发）；其他213个专项规划中5个中共中央、国务院印发，1个中共中央办公厅、国务院办公厅印发，23个国务院印发，18个国务院办公厅印发，166个部门印发。三是，根据空间部署和空间行为约束两个判断标准可将专项规划分为空间性规划、空间与非空间兼具的综合性规划、非空间性规划三类。61个国家级专项规划中，有4个空间性规划、22个综合性规划和35个非空间性规划；其他213个专项规划中有29个空间性规划，56个综合性规划涉及了部分空间部署，还有128个规划基本没有涉及空间部署。

（四）区域空间尺度跨度大、规划空白区与重叠区共存

虽然44号文将国家级区域规划定位为“主要以国家发展规划确定的重点地区、跨行政区且经济社会活动联系紧密的连片区域以及承担重大战略任务的特定区域为对象，以贯彻实施重大区域战略、协调解决跨行政区重大问题为重点，突出区域特色，指导特定区域协调协同发展”，但仍相对

缺少对空间尺度、空间范围的顶层设计^[23]。主要体现在以下几方面:一是区域规划的空间尺度涵盖增长极、城镇群、经济区、区域板块、流域、特殊区域等各个尺度,各尺度区域规划的目标问题和功能定位暂时缺少统筹安排,导致各不同空间尺度上的区域规划实施中没有得到充分有效的分工与协同,影响了规划实施的效果。二是规划范围存在空间重叠问题,特别是在长江三角洲及其周围地区、中原及其周围地区、东南地区和珠江三角洲及其周围等局部地区被不同层次和不同类型区域规划重复规划^[24],这也间接导致了规划内容存在部分重叠和冲突的问题。三是黄河流域等重要战略区域暂时还没有得到系统规划。

三、规划体系秩序分析

(一) 国家发展规划的统领作用形成共识

从 1953 年开始,我国已连续编制实施了十三个五年规划(计划),国家发展规划对促进我国经

济社会持续健康发展发挥的不可替代的重要作用是有目共睹的^[5],国家发展规划的统领作用逐渐形成共识。将国家发展规划的特征项向量值与各类专项规划的特征项平均向量值对比,如图 2 所示,相比各类专项规划,国家发展规划具有显著的综合性和统领作用,其对农业农村、产业发展、基础设施、自然资源、生态环境、科技教育、民生保障以及其他各个领域进行 5 年总体战略部署,各领域再根据国家发展规划的布局分别有针对性地制定本领域发展的时间表和路线图。另外,对规划进行文本分析,“十三五”时期除 16 个国家级重点专项规划和 45 个国家级专项规划都在发展规划体系下以外^[21],还有 37 个规划中含有“根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》”“为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》”明确提出……,表明国家发展规划对相关专项规划具有直接统领作用。

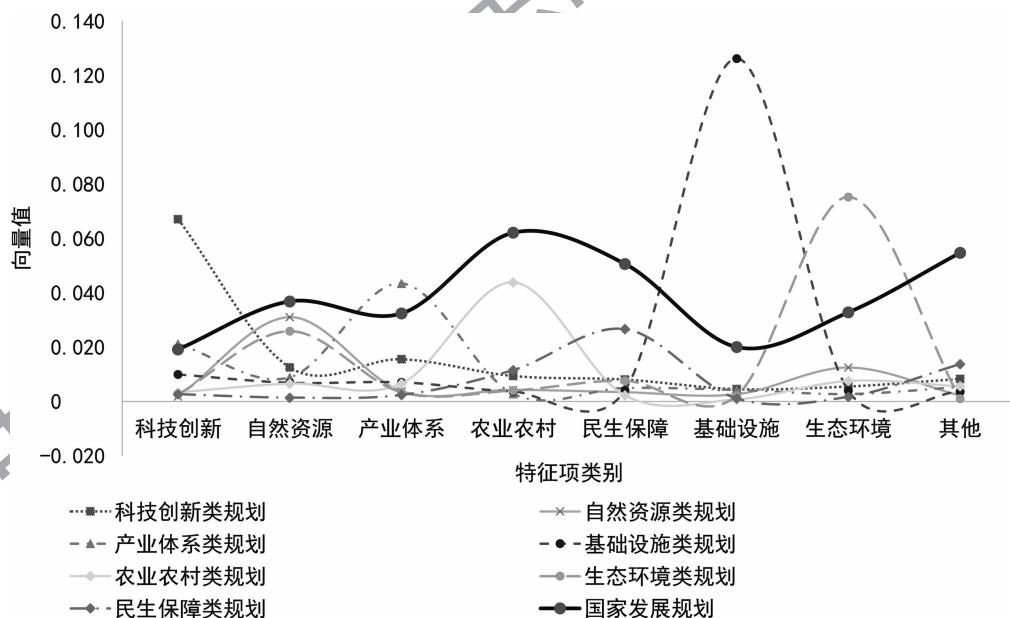


图 2 国家发展规划对各类规划的统领作用

(二) 空间规划的基础作用发挥不足

研究表明,空间规划的不协调主要体现在内部“同质”规划的编制,而不来自于与国家发展规划的冲突。一是对主要空间规划、国土规划、主体功能区规划和国家发展规划的特征项向量对比,如图 3 所示,空间规划与国家发展规划有较显著差异。国家发展规划对文化、教育、就业、养老、医

疗、扶贫、智能、贸易、法治、市场等都有具体的部署安排;空间规划对生态、资源(水、海洋等)、生物的特征项系数突出,表明空间类规划相对侧重资源布局、空间格局;虽然在农业、能源、工业、服务业等方面二者具有类似的向量值,空间规划对相关内容侧重于空间布局的安排,而国家发展规划更侧重于任务的部署,即国家发展规划解决“干什

么”,空间规划解决“在哪干”的问题^[10]。如针对农业,国土规划主要明确优化现代农业生产布局、大力建设粮食主产区、着力建设非粮作物优势区、巩固提升畜牧产品优势区、加快培育水产品优势区的空间部署,国家发展规划主要对推进农业现代化、增强农产品安全保障能力、构建现代农业经营体系、提高农业技术装备和信息化水平等方面进行部署。另外,宁夏“多规合一+一”、海南“多规融一”、厦门“多规+一”模式等“多规合一”的试

点经验也表明,规划整合多为空间类规划的整合,侧面说明了空间类规划与发展类规划的整合不具可行性,两个规划是相辅相成的,将继续长期存在。二是对国务院审批的国土规划与主体功能区规划进行分析发现,国土规划与主体功能区规划在各特征项上都具有极高的拟合程度,表示两个规划侧重点具有极大程度的相似;相对的差别在于主体功能区规划在农业、城市、生态、水资源方面有较多描述,而国土规划中的特征项“海洋”具有较高体现。

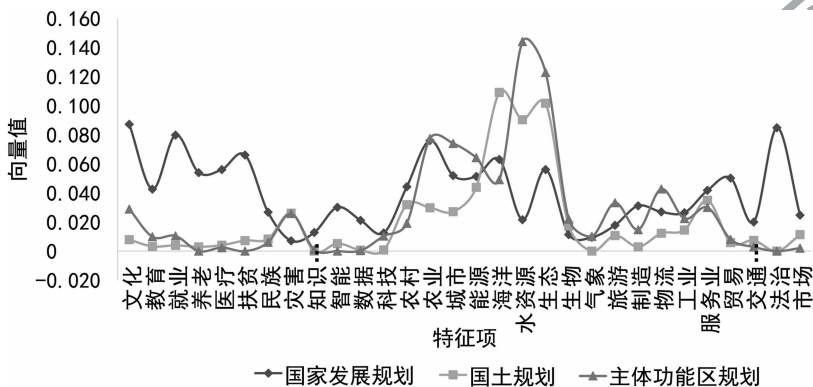


图3 国家发展规划与主要空间类规划拟合情况

(三) 专项规划之间的关系有待进一步将顺

1. “发展专项规划”与“空间专项规划”的关系与衔接机制仍不明确

“十三五”时期部门编制的29个空间类专项规划主要集中于基础设施、资源、生态、农业领域。其中,基础设施领域空间类规划有10个,如《国家公路网规划(2013—2030年)》《全国内河航道与港口布局规划》等;资源领域空间类规划有8个,如《耕地草原河湖休养生息规划(2016—2030年)》《全国林地保护利用规划纲要(2010—2020年)》《全国湿地保护“十三五”实施规划》等;生态环境类有《全国生态功能区划》等5个规划;农业领域类有《特色农产品区域布局规划(2013—2020年)》等3个规划。对61个国家级专项规划^[21]的空间属性进行分析,《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)调整方案》《全国土地整治规划(2016—2020年)》《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》《“十三五”重点流域水环境综合治理建设规划》具有鲜明的空间属性;22个资源、基础设施、产业等领域规划涉及到空间部署,如《全

国海洋经济发展“十三五”规划》《中国民用航空发展第十三个五年规划》《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》等。18号文印发以后,尽管对空间专项规划进行了界定——“国土空间规划体系内的专项规划包括海岸带、自然保护地等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划,以及涉及空间利用的某一领域专项规划,如交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施,公共服务设施,军事设施及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划”,然而按照历史经验判断,综合交通、能源、水利、农业等专项规划都属于发展规划体系下的国家级专项规划,同一个领域的“发展专项规划”与“空间专项规划”是什么关系、如何衔接仍没用明确,涉及的同领域是编制两个类别的专项规划还是编制一个同时隶属于发展规划体系和空间规划体系的专项规划需要进一步明确。

2. 184个“双非”专项规划编制有待进一步融入规划体系

184个非“发展专项规划”亦非“空间专项规划”的规划中47个为中共中央或国务院印发,137

个部门印发的规划。其中,47 个中共中央或国务院发布的规划出台都有其特有的编制背景,具有充分的必要性,如《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》编制于以人为本的新型城镇化转型时期,其定位为指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划,对指导新型城镇化持续健康发展发挥了很大作用,然而由于此类规划普遍存在未纳入规划体系、缺少法律依据或无实施机制约束等问题,规划效果大打折扣,如何提高规划效益是下一步应该考虑的问题。另外,137 个部门印发的规划是继续编制,还是整合到发展专项规划、空间专项规划中,抑或取消编制,有待根据“十三五”实施情况以及“十四五”时期需求进一步论证。

3. 各领域专项规划支撑作用发挥不一

(1) 各领域的规划编制数量、特征项向量值的综合分析

分析结果如图 4 所示:①自然资源领域规划个数排序第三,但特征项具有最高的 TF-IDF 值,证明虽然该领域编制的专项规划不算最多,但规划内容在较多规划中都有涉及,易于产生矛盾,协调需求较高。另外,该领域审批级别不高,中共中央或国务院审批规划比例为 36.84%,且无国家级重点专项规划,缺少自然资源顶层统筹。《国土资源“十三五”规划纲要》虽然定位为“落实经济社会发展目标任务的重要部署,是指导未来五年国土资源改革发展的行动纲领,是履行国土资源管理职责的基本遵循”,但如图 5 所示,该规划各特征项向量值均不突出,不能满足国民经济和社会对自然资源开发、利用和保护统筹部署的需求。②生态环境领域规划个数排序第 4 位,但总 TF-IDF 值排序仅为第七,此领域虽然专项规划数量较多,但除了本领域外,其他规划中涉及相关内容相对较少,因此,此领域主要需要解决专项规划整合的问题。③民生保障领域规划个数最多,但特征项 TF-IDF 值占比仅排第四,除了本领域外,其他规划中涉及相关内容相对较少。另外,民生保障领域具有较高的规划层级,中共中央或国务院审批规划比例达到了 63.79%,证明民生保障领域规划受到国家重视,因此其他领域规划在进行规划

衔接时应着重与民生保障领域进行对接。④基础设施领域规划个数较少,但规划内容在较多规划中都有涉及,易于产生矛盾,协调需求高。⑤科技创新领域规划极受国家重视,中共中央或国务院审批规划比例达到了 88.89%,规划编制数量不多,其他规划涉及科技创新领域的内容也不多,但规划也存在内容重复的问题,如《“十三五”国家科技创新规划》《国家创新驱动发展战略纲要》《国家中长期科学与技术发展规划纲要(2006—2020 年)》之间具有较高的相似度。⑥农村领域和产业领域具有相似的特征。二者规划个数与 TF-IDF 排名都相近,审批级别都相对较低,部门审批比例超过了 70%,从一个侧面体现了两个领域更加充分发挥市场作用的转变方向;但不同的是,产业规划内细分程度较高,规划重复程度较低,而农业领域规划内存在不同程度的重复问题,例如农业机械化生产方面编制了《全国农业机械化发展第十三个五年规划》《全国农业机械化安全生产“十三五”规划》,农产品方面编制了《全国农产品产地市场发展纲要》《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划》等。

(2) 各规划领域之间联系的分析

如图 5 所示,自然资源领域与生态环境领域规划具有较为紧密的联系,在生态、能源、海洋、工业、生物、水资源等相关内容上具有较大交叉;自然资源、生态环境领域和产业体系领域呈现错峰覆盖特征,内容交叉较小;科技创新领域与产业体系领域在智能、制造等方面具有较为紧密的联系。

4. 各领域专项规划关系错综交织

对各领域规划主题的联系网络和中心度进行分析。结果如图 6 所示。

(1) 对于各领域规划主题的联系网络,农业农村领域主要以农村、农业、扶贫为中心,与生态、水资源、贸易、就业、教育等内容具有密切联系;民生保障领域主要以医疗、养老、就业、灾害等词为中心,与扶贫、农村、市场、服务业、生物、气象、海洋、水资源、旅游、农业等内容密切相关;产业体系领域以服务业、制造、智能、工业、物流为中心,与养老、医疗、市场、贸易、旅游、科技、数据、城市、能

源、农业、文化、旅游、交通运输等领域密切相关；科技创新领域主要以科技、数据、知识产权为中心，与交通运输、智能、制造、农业、工业、市场、医疗、服务业等密切相关；基础设施领域以交通运输为中心，与科技、物流、城市、数据、智能关系密切；

自然资源领域以能源、海洋、生物、水资源为中心，与工业、市场、智能、制造、科技、气象、灾害、生态、服务业、医疗、海洋、城市、农村、农业关系密切；生态环境领域以生态、气象为中心，与生物、水资源、城市、农业、农村、灾害、海洋、数据、科技关系密切。

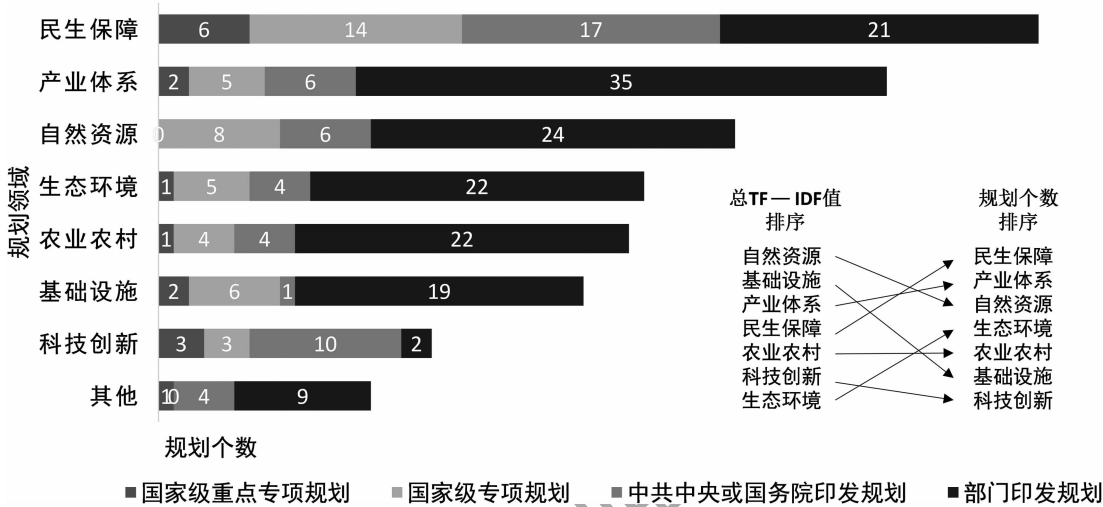


图4 各领域规划编制情况分析

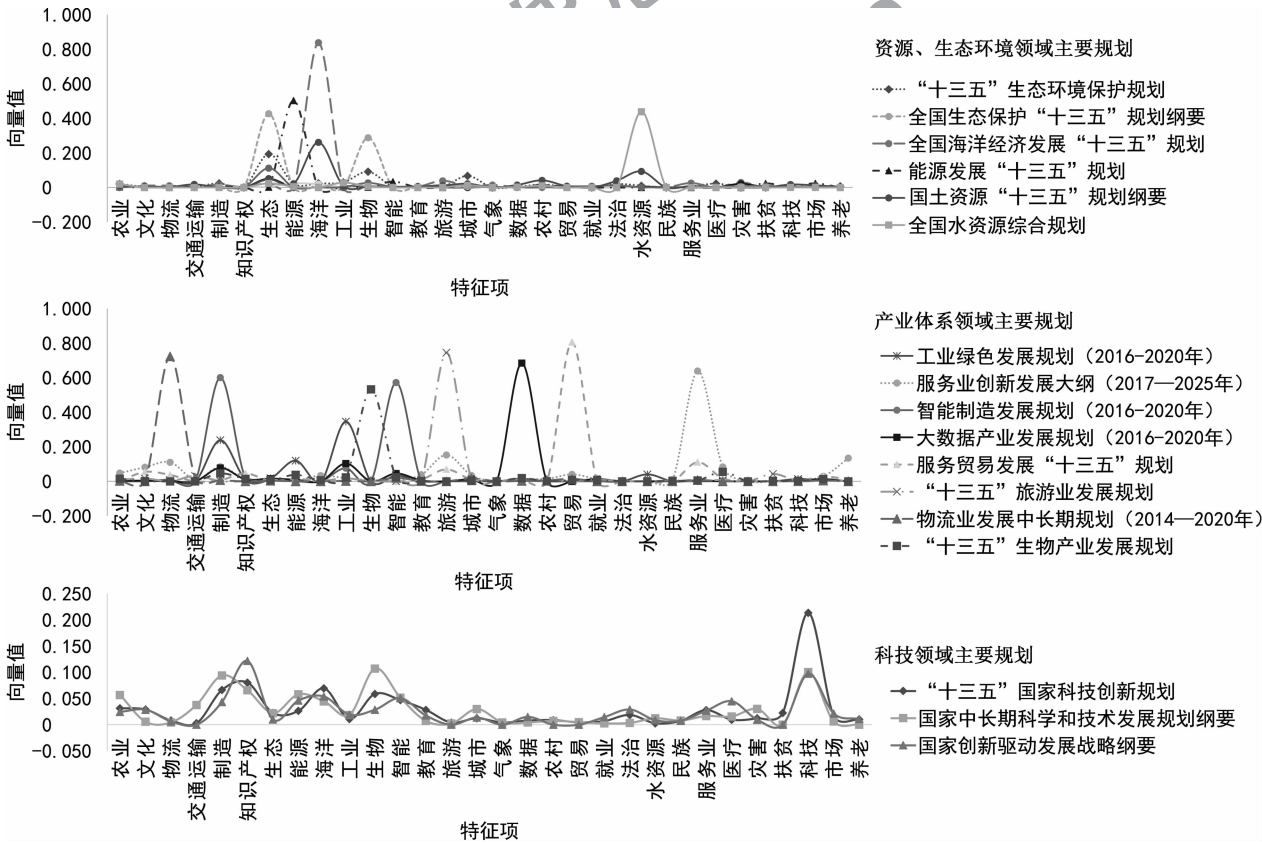


图5 各领域主要规划特征项向量分析

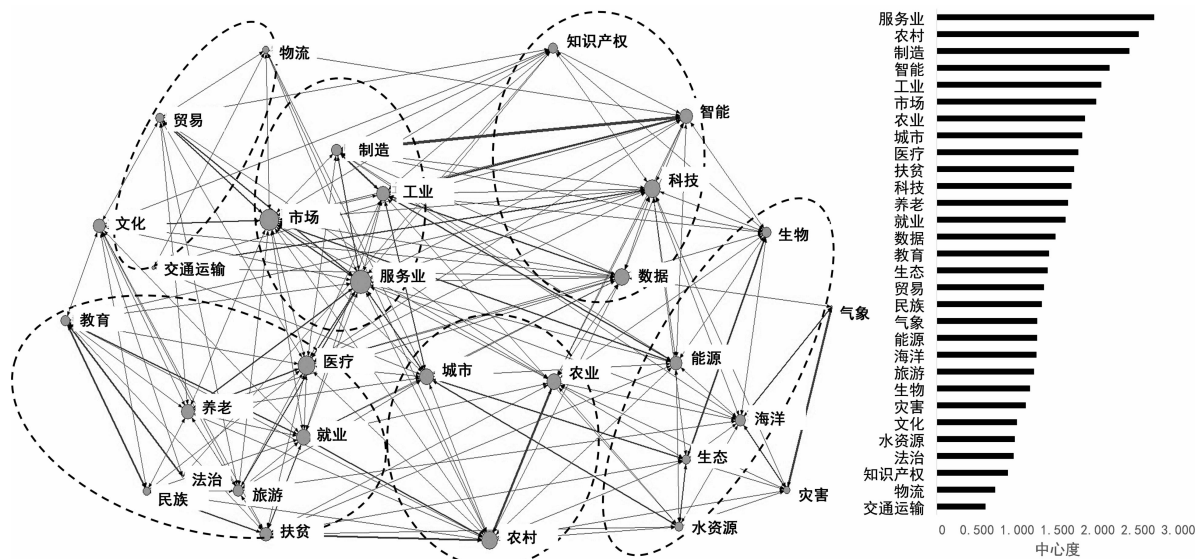


图 6 主题词的关联图谱示意

(2)对于各主题词的中心度,服务业、农村、制造、智能、工业、市场、农业、城市、医疗、扶贫是中心度排名前 10 位的主题词,在规划编制涉及相关内容时应着重针对相关重要任务以及空间部署进行衔接。

(四)区域规划与其他规划的衔接机制暂未建立

1. 区域规划与空间规划的衔接机制暂不明确

一方面,统一规划体系下的区域规划与空间规划体系下的专项规划中的区域规划的关系还未明确,以前区域规划以发展规划为主,如西部大开发、中部崛起、东北振兴以及各大城市群的发展规划。近年来,部分区域有同时编制发展规划与空间规划的趋势,如京津冀同时编制了发展规划纲要与土地利用总体规划。另一方面,区域规划以国家发展规划确定的重点地区、跨行政区且经济社会活动联系紧密的连片区域以及承担重大战略任务的特定区域为规划对象,具有强空间属性,注重区域间空间与资源的统筹协调,如何有效落实全国国土空间规划、协调各个级别的国土空间规划指标,在不突破约束性指标并满足空间布局约束的前提下,统筹配置区域空间资源是难点。

2. 区域规划与专项规划如何形成合力是下一步需解决的问题

44 号文提出“报请党中央、国务院批准的规

划,须事先与国家发展规划进行统筹衔接”。“加强国家级专项规划、区域规划与空间规划的衔接,确保规划落地”,整体来看,区域规划与专项规划之间衔接是通过国家发展规划和国土空间规划的间接衔接,容易出现规划分异现象。难处有二:一是“条状”的以重要领域为对象的纵向传导的专项规划与“块状”的以特定区域为对象的横向统筹的区域规划通常不在同一空间尺度上,在内容上如何衔接是难点。如是否要在专项规划中设置区域布局专章和相关指标,还是要建立统一规划委员会,建立部际联席会议机制等,实现规划衔接机制长效化。二是庞大的区域规划体系与专项规划体系编制完成通常需要很长的编制周期,在统一时间节点衔接不现实,如何评判“先编”和“后编”规划的衔接优先级是问题。例如,规划期覆盖 2016—2020 年的国家层级规划,发布年限从 2005 年持续到了 2018 年,若以时间优先,后编服从先编,会造成规划内容滞后于时代发展;先编服从后编,则规划严肃性和权威性则受到质疑,形成衔接悖论。

四、“十四五”时期规划体系构建的建议

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。当今世界正经历百

年未有之大变局,我国也已进入高质量发展阶段^[25]。国际形势和国内主要矛盾的转变要求我国规划体系要充分发挥市场的决定性作用,同时还要满足人民的日益增长的对美好生活的需求,要提升风险防范的能力,这要求规划体系框架顶层设计尽早建立,进一步大幅减少规划总数,进一步提升关键领域的支撑力度和宏观管控能力。总体来看,机构改革以来,国家规划体系关系初步理顺,各级各类规划的定位基本明晰,国家发展规划发挥统领作用已形成共识,发挥基础作用的国土空间规划的整合重组已进入了尾声。现阶段主要争议在于国土空间规划的基础性作用发挥仍不够充分,各类专项规划与区域规划的定位、关系与协调机制等问题。

因此,建议报请国务院批准的国家级专项规划目录清单与国家级空间规划目录清单统筹差异化编制。由于统一规划体系和国土空间规划体系下都编制专项规划,对规划的衔接机制设定增加了很大难度,容易造成规划重复或冲突,因此国务院批准的国家级专项规划目录清单与国家级空间规划目录清单要突出差异性。一是国家级专项规划结合“十三五”274个专项规划的实施情况进行论证确定,在对农业农村、产业发展、基础设施、自然资源、生态环境、科技教育、民生保障等常规领域部署的基础上,建议将国家新型城镇化规划、财政规划、金融专项规划等纳入重点专项规划清单,加强规划对公共事业、战略性新兴产业的部署和支持,加强对自然资源和生态保护工作的统筹,针对服务业、农村、制造、智能、工业、农业、城市(城镇化)、医疗、扶贫等中心度较高的主题领域联合多相关部门编制规划。二是国家级空间规划目录清单中的专项规划以重要战略区域、自然保护地、国家公园、海岸带等重要区域为主要编制对象,并将规划作为自然资源要素市场化配置的重要依据,在不突破约束性指标并满足空间布局约束的前提下,探讨在战略区域内耕地、建设用地等规划指标统筹机制和跨区域的指标交易机制。国土空间规划对资源、基础设施、农业、产业等空间属性较强的领域的国家级专项规划指导约束作用^[26]可

体现在探索在其他规划审批环节增添空间可行性分析或合规情况评价分析环节,涉及具体项目落地环节在省级国土空间规划中“落地”,当专项规划实施时,若其空间行为直接或间接的与空间规划相违背,探索规划的动态调整机制,从而将空间规划基础作用制度化、规范化。三是按照44号文要求,“国家级区域规划要细化落实国家发展规划对特定区域提出的战略任务”,以“一带一路”建设,西部、东北、中部、东部四大板块,长江经济带、黄河流域两大流域,京津冀、粤港澳、长三角、成渝经济区等重要增长极为规划对象,同步编制区域规划和空间专项规划。四是在目录清单中根据规划重要程度确定规划印发和审批单位,为确定规划衔接优先级别、提高规划衔接效率奠定基础。

建议搭建规划综合管理信息平台,形成规划合力,提高规划衔接效率。依据44号文“国务院发展改革部门要依托现有政务信息平台,建设国家规划综合管理信息平台”,“将各类规划纳入统一管理,强化规划衔接协调,跟踪监测规划编制和实施进程,推动规划基础信息互联互通和归集共享”。因此,建议在国家规划综合管理信息平台上建立规划决策衔接协调平台,统一时间汇交规划文本,充分利于数据挖掘等新技术对规划文本之间的逻辑分析、情景模拟等各种方法来提高规划体系衔接机制的科学性,规划出台之前需在规划决策衔接协调平台上进行衔接分析,并针对规划矛盾、争议或空白召开规划衔接专题会议,达成共识,确定无矛盾争议、无重要缺项再发布实施。建议设置国家级规划信息公开系统,可供公众搜索查询规划原文以及规划生效和废止情况,提高规划透明度,加强规划的市场引导作用。建议建立国家级专项规划目录清单与国家级空间规划目录清单动态调整机制,确需机动编制专项规划清单外的规划,需针对规划编制的必要性、规划与其他规划的衔接、规划的实施机制等方面进行充分论证后,纳入规划清单编制、公开、实施。

本文是用文本分析方法对规划体系进行讨论的一种探索,为下一步对规划文本之间的逻辑分析、情景模拟等研究奠定了基础,为提高规划体系

衔接机制的科学性提供参考。但本文研究成果还有不成熟之处:一是研究的样本集选取主要采取网站公开信息,可能会有疏漏。二是出于文章主旨考虑,研究类别是通过文献综述后的经验判断,而不是严格意义上的文本绝对聚类分析,具有一定主观因素。三是并未对国家级规划对省级及以下的规划传导机制进行分析。今后,计划在横向对规划文本之间的逻辑进行情景模拟分析,在纵向对省级及以下的规划传导机制进行深入探讨,从多维度深化规划体系衔接机制研究。

参考文献:

- [1]张可云,赵秋喜,王舒勃.关于我国未来规划体系改进问题的思考[J].山西高等学校社会科学学报,2004(3):15-18.
- [2]王金岩,吴殿廷,常旭.我国空间规划体系的时代困境与模式重构[J].城市问题,2008(4):62-68.
- [3]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.
- [4]胡鞍钢,鄢一龙,吕捷.从经济指令计划到发展战略规划:中国五年计划转型之路(1953—2009)[J].中国软科学,2010(8):14-24.
- [5]杨伟民.新中国发展规划70年[M].北京:人民出版社,2019.
- [6]王向东,刘卫东.中国空间规划体系:现状、问题与重构[J].经济地理,2012(5):7-15,29.
- [7]郝庆.对机构改革背景下空间规划体系构建的思考[J].地理研究,2018(37):1938-1946.
- [8]马永欢,李晓波,陈从喜,等.对建立全国统一空间规划体系的构想[J].中国软科学,2017(3):11-16.
- [9]邓凌云,曾山山,张楠.基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[J].城市发展研究,2016(5):24-30,36.
- [10]黄征学.国家规划体系的演进历程与融合对策[J].改革,2020(4):65-73.
- [11]霍国庆,顾春光,张古鹏.国家治理体系视野下的政府战略规划:一个初步的分析框架[J].中国软科学,2016(2):156-168.
- [12]万劲波.技术预见:科学技术战略规划和科技政策的制定[J].中国软科学,2002(5):63-67.

- [13] GERY W R, RUSSEL B H. Data management and analysis methods [M] // Handbook of qualitative research. London: sage, 2000: 769-802.
- [14]顾春光,霍国庆.区域战略规划质量保证核心机制研究——基于扎根理论的我国省级十二五规划实证研究[J].中国软科学,2016(6):73-79.
- [15]刘琼,高冉,欧名豪.基于内容分析法的土地利用总体规划目标偏好研究[J].中国人口·资源与环境,2017,27(4):16-22.
- [16]张磊,王晨.基于内容分析法的中美城市规划公共政策议题比较研究[J].城市发展研究,2011(11):33-38.
- [17]吕晓,牛善栋,黄贤金,等.基于内容分析法的中国节约集约用地政策演进分析[J].中国土地科学,2015(9):11-18,26.
- [18]何为,黄贤金,钟大洋,等.基于内容分析法的土地督察制度建设进展评价[J].中国土地科学,2013(1):4-10.
- [19]SALTON G. The SMART retrieval system: experiments in automatic document processing [M]. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1971: 115-411.
- [20]国家发展和改革委员会.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》辅导读本[M].北京:人民出版社,2016.
- [21]国家发展和改革委员会.“十三五”国家级专项规划汇编[M].北京:人民出版社,2017.
- [22]沈悦,靳利飞,刘天科,等.统一规划体系下自然资源规划顶层设计初探[J].中国国土资源经济,2019(7):52-58.
- [23]李爱民.“十一五”以来我国区域规划的发展与评价[J].中国软科学,2019(4):98-108.
- [24]张满银.中国特色区域规划体系研究[J].中国软科学,2020(5):72-84.
- [25]新华社.习近平主持召开经济社会领域专家座谈会并发表重要讲话[EB/OL].(2020-08-24)[2021-03-20].http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/24/content_5537091.htm.
- [26]毛汉英.推进“多规合一”的路径与对策建议[M]//《中国城市发展报告》编委会.中国城市发展报告(2016).北京:中国城市出版社,2017:129-132.

(本文责编:辛 城)