

从“做什么”到“不做什么”：基于“多规融合”的县域空间管制体系构建

辛修昌¹ 邵磊^{2,*} 顾朝林³ 厉基巍² (1. 北京清华同衡规划设计研究院有限公司 城乡住房和社区研究中心 北京 100083; 2. 清华大学 恒隆房地产研究中心 北京 100084; 3. 清华大学建筑学院 北京 100084)

【摘要】中国经济从高速增长进入中高速增长的新常态,占经济总量半壁江山的县域单元成为城镇化的重要层级。以县级地方政府为执行主体的县域规划转型有可能得到较好的落实且更具意义,然而当前县域层面的空间规划尤其是空间管制研究却十分匮乏,难以适应和引导快速城镇化进程中的县域发展。实践中县域层面空间管制手段缺失和失效的重要原因包括“县域规划在国家规划体系中被忽视,多个部门规划的空间管制内涵相互矛盾以及行政管理职责不清晰”等,通过对当前中国县域规划案例进行归纳总结,并对多个部门主导的规划进行系统研究,据此提出基于“多规融合”的县域空间管制体系框架,指出县域空间管制应从试图规定“要做什么”转向规定“不要做什么”,从“先图后底”走向“先底后图”,从“点”状的结构规划走向“线”和“面”状的空间管制,从独立编制走向统一平台管理。

【关键词】新常态 “多规融合”; 县域; 空间管制; 体系构建

【中图分类号】TU984 **【文献标识码】**A

0 引言

我国经济正从高速增长进入中高速增长的新常态^①,2014年12月中央经济工作会议提出“要加快规划体制改革,健全空间规划体系,积极推进市县‘多规合一’”,2014年初住房和城乡建设部相继发布《关于开展县(市)城乡总体规划暨“三规合一”试点工作的通知》和《住房和城乡建设部关于做好2014年村庄规划、镇规划和县域村镇体系规划试点工作的通知》,随后国家发展和改革委员会发布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,并确定了28个“多规合一”试点市县。“多规融合”的思想精髓是解决当前市县域空间管制困惑的有效途径,“十三五”期间,“多规融合”和健全空间规划体系是规划的核心内容^[1],空间管制作为空间规划体系中最为核心的控制手段,在“多规融合”趋势下研究空间管制体系意义重大。

“县”制在中国地方行政管理体系中已存在了

2000多年,是相对独立完整且最为稳定的行政区域。自2008年起,县域经济增长速度明显高于全国总体水平^[2],2010年县域人口占全国人口总数的70%,经济占全国GDP的48%,县域单元是中国城镇化的基础^[3],县域单元的发展维系着过半中国人的利益,以县级地方政府为执行主体的县域规划有可能得到较好的落实^[4]。然而以往城市规划业界研究点主要着眼于大中城市,县域单元规划在城乡规划体系中未成为重点,县域空间管制研究甚为匮乏,且规划繁杂,内容矛盾冲突,深度和广度均没有覆盖县域,导致县域城乡用地缺乏统筹管理,用地粗放发展,人地关系紧张^②。在内外红利逐渐衰退和经济增长放缓背景下,超大和特大城市面临着巨大的规模扩张和人口转移压力,县域单元成为“新常态”下经济社会发展的新亮点和载体^[5],县域单元自然成为城镇化的重要层级^[6]。基于“多规融合”的县域空间管制体系构建研究具有如下意义:(1)完善县级单元空间规划的控制体系;(2)在县域层面对空间进行管制,有效保障基本生态本底和生态安全;(3)协调各类规划矛盾,提高规划的空间管控能力;(4)通过协调各类规划对建设用地不同解释的矛盾,盘活存量土地资源;(5)保障县域层面各类重要公共设施落地。

基金项目: 国家科技支撑计划课题: 县、镇(乡)及村域规划编制关键技术研究及示范(2014BAL04B01)

* 通讯作者: 邵磊(1973-),男,清华大学恒隆房地产研究中心副主任/清华大学生态规划与绿色建筑教育部重点实验室副教授。
Email: 13801319351@163.com。

1 县域规划体系的缺失与困惑

当前城市总体规划内容多在中心城区关注建设用地,在域的层面仅涉及体系性内容,因地级市以下设县(区)级规划职能等管理部门,这种做法在城市层面尚且可行。然而县级以下的乡镇村再无相应的规划主管部门,县的总体规划生搬城市规划的做法,关注县城建设用地而忽视县域的空间管制问题,既不能做到多种规划的衔接,也难以实现对县域城乡土地资源的有效管制。

非传统规划领域学者就传统规划方法提出质疑,并以一种逆向思维来看待空间规划,是一种基于逆向思维的空间管制手段。“反规划”理论本质上是一种强调通过优先进行不建设区域的控制,来进行城市空间规划的方法论^[7]。生态概念规划也有类似的逆向思维方式:不是怎样才能可持续发展,而是不这样就不可持续发展^[8]。“多规融合”框架下,这些逆向思维的规划思想在一定程度上为县域空间管制体系的构建提供了借鉴。认清当前县域空间管制存在的问题,并对当前国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和环境保护规划等“类空间”规划的“分立”问题进行系统研究,是构建县域空间管制体系的重要支撑。

1.1 问题由来:县域空间管制的缺失

《城乡规划法》中的城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划,县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划,并未涉及县域层面的规划,县域规划在国家规划体系中被忽视,而《村镇规划标准》(GB50188-93)废止,《镇规划标准》(GB50188-2007)实施^[9],但仅涉及村庄的规模分级,没有涉及村庄规划编制所需要的用地分类和标准。至此,在国家标准层面标准完全缺失了对县域层面农村居民点的控制,很多地方不得不编制地方性导则或仍以《村镇规划标准》作为对农村居民点规划控制的指导标准。

县域规划编制的直接依据为《县域村镇体系规划编制暂行办法》(建规[2006]183号),但该编制办法多为纲领性要点,具体编制技术指导较少涉及,因缺乏系统性的县域空间管制方法难以与其他部门的规划协调。现行县的总体规划和村镇体系规划实践也多关注县城综合发展,缺乏全面考虑县域各城镇的合理发展^[1],对乡镇及村庄居民点只做结构性的表达,缺乏对县域空间管制的系统性研究,进而导致县域层面空间管制的全面缺失。2014年由住房和城乡建设部(住建部)主导的县(市)“三规合一”试点的空间管制存在多种类型,但尚未形成统一认识(表1)。

表1 2014年住建部“三规合一”试点县域规划分类

| 规划编制模式 | 侧重内容 | 存在问题 | 适用对象 | 案例代表 |
|----------|--|--|---|----------------|
| 县域镇村体系规划 | 侧重镇村体系构建 | 不能适应新型城镇化的要求,在“多规合一”、空间管制与产业规划的衔接、人口预测、村庄整治等方面缺乏先进技术指导。 | 具有一定的普适性 | 河南省商城县县域乡村建设规划 |
| 县域乡村建设规划 | 侧重村庄布局 | 仅为县域的村庄体系性的规划,缺乏县域土地的空间管制、产业、城镇化等相关内容;县域规划做到村庄层面,宏观统筹不足,深度又不足以直接解决村庄实际矛盾,缺乏弹性;没有涉及“多规合一”的内容。 | 上位规划以解决村庄建设问题为主,为村庄建设提供依据的县 | 湖北省京山县县域村镇体系规划 |
| 县域综合发展规划 | 侧重“多规协调”,将多规协调成果前置作为规划基础,利于规划实施,规划内容全面 | 规划内容繁多,存在管制层级体系过多,存在导致在实施中失效的可能性。 | 所需数据复杂,对未编制过“多规合一”规划的一般地区难以有普适性,适用具备一定技术力量的地区 | 浙江德清县域乡村建设规划 |
| “四化同步”规划 | 规划体系的一种创新,针对性较强 | 技术方法不够成熟,在物质空间层面缺乏实质性体现“四化同步”的具体规划措施,实操性亟待加强。 | 技术尚不成熟,难以大规模推广 | 湖北沙阳县四化同步发展规划 |
| “全域规划” | 划分“三生”空间和区域设施空间,以此前提对全域进行用地的空间布局规划和空间管制;综合考虑了全县发展的战略;因地制宜进行村庄发展引导。 | 规划未能体现“多规合一”的规划思想,空间管制内容过于简单,难以起到管制作用。人口预测上依然缺乏先进性。 | 技术较先进,所需数据要求全面,适用于经济较发达地区 | 四川省中江县全域规划 |

资料来源:笔者根据住建部“三规合一”试点县域规划编绘

1.2 “多规分立”下县域空间管制的困惑

空间管制是为制约人类几乎无限的开发建设欲望,对空间资源施以的管理或管制^[10]。自新中国成立以来,我国的“类空间”规划体系经历了几次分立和演化过程,由于我国存在条块分割的政府管理体制并没有进行实质性改革,关于空间资源进行规划编制的事权争夺也越演越烈,规划实施主体仍然不清晰^[11]。各类规划仍由各部门自行独立编制,在人口统计口径、地图选择、用地分类标准、建设用地内涵和编制期限上均有差异(表2),带来不同规划间空间管制的众多矛盾,是造成各类规划的空间管制作用在实施中被弱化的重要原因。国民经济与社会发展规划作为其他规划的编制依据,但其并非真正的空间规划,缺乏对县域空间管制的实际能力,主体功能区规划和生态功能区划虽为空间规划,但因规划层次只存在于国家和省级层面,难以对县域空间管制起到作用,迟到的环境保护规划则因自身规划体系的不完善,各地规划完善度和差异性较大,也难以在“多规融合”框架下对县域空间管制有所作为。城乡规划和土地利用总体规划则作为县域空间管制的两种最直接手段,县级城乡规划中的空间管制多在规划区或县城层面,并未对全域的土地资源进行管制,而土地利用总体规划中则以耕地保护为单一目标的空间管制,两类空间规划内容交叉分立,导致实际工作中的县域空间管制措施难以得到有效实施。

我国发达地区已经在市县层面尝试“多规融合”的规划编制实践,但多为对现有规划的一种“叠合”,并未从规划编制起始运用“多规融合”的思想方法,且各地区对“多规”空间管制关系的认识差异较大,难以在全国县域层面进行推广。浙江省的县市域“多规合一”中对城乡规划和土地利用总体规划的空间管制进行统一,认为城乡规划的适建区=土地利用总体规划的允许建设区+有条件建设区^[12]。广东省则认为城乡规划和土地利用总体规划的空间管制的“四区划定”内涵各有交叉,难以简单换算,采取了以划定多种控制线的管制方式对全域空间进行控制的方法^[13,14],而县域空间管制体系的构建都成为“多规融合”实践中最核心的内容,各地实践对县域空间管制的体系构建仍然难以统一,存在很大困惑。

2 “新常态”下县域层面空间管制体系的重构思考

《城市规划编制办法(2006版)》明确规定划定禁建、限建、适建和已建四区,对其内涵理解和划定标准不统一,且只限于中心城区,对县域空间管制指导意义缺失。传统空间规划对城市建设用地的管控过于刚性,本质是计划经济思维的延续,规划作为一种前沿带有预测行为的控制管理手段,在自由市场经济日渐完善的情况下越来越力不从心,难以准确预测什么样的建设用地空间可以适应快速变化的自由市场经济,县域空间管制体系急需重构。

空间规划的管制行为应从试图规定“要做什么”转向规定“不要做什么”,要清楚“不做什么”,避免急功近利和犯方向性的错误,同时也应清楚“要做什么”,避免错失发展机遇。所谓“一张蓝图管到底”的内涵在县域层面则是“底图”,即重视县域各类限制性要素的基础性研究,即对非建设用地进行刚性控制构筑县域的“底图”,以刚性控制线的管制方式对其实施保护(图1),在此基础上对全“域”进行空间管制,在建设用地增长边界控制线内对建设用地的具体位置和功能留有一定的弹性空间。

(1) 弱化空间分区的管制方式,强化控制线的管制体系

城乡总体规划和土地利用总体规划中的“四区划定”内涵交叉,一方面适建区范围全部可进行城市开发,但并未研究内部开发时序;另一方面禁建区和限建区用地内涵上迥异,限建区作为禁建区和适建区的过渡,与两者既有共性又有区别,随着城市发展对其是否可以转换为建设用地、何时转换也并未界定^[15]。

借鉴我国发达地区的管制实践,应强化县域层面永久基本农田保护控制线、基本生态红线控制线、弹性城镇空间增长边界、刚性城镇空间增长边界和建设用地规模边界控制线等空间管制控制线的划定管理,其中刚性城镇空间增长边界位于“图”和“底”的交界处,不仅可以防止城镇蔓延,保护生态和基本农田用地,还可以增强城镇建设用地规模边界划定的弹性,同时建设用地增长边界控制线的引入更加精准和科学地界定中心城区和城镇的发展空间范围,对建设用地规模边界的弹性控制使得建设用地在保持原则性规模的前提下可以更为灵

活地变动布局(图2、图3)。

表2 我国“多规”主要内容比较

| 项目 | 类别 | 国民经济与社会发展规划 | 主体功能区规划 | 城乡规划 | 土地利用总体规划 | 生态功能区划 | 环境保护规划 |
|---------|--------|----------------------|--------------------------|----------------------------|--|---------------------|-------------------------------------|
| | 主导部门 | 发改部门 | 发改部门 | 城乡规划主管部门 | 国土资源主管部门 | 环保部门 | 环保部门 |
| 管理与编制 | 规划审批权限 | 各级人民政府报同级人民代表大会审议批准。 | 各级人民政府审批 | 总体规划一般为上级政府,省直管县(市)报省政府批复。 | 县级土地利用总体规划报省政府批准。 | 各省生态功能区划由省人民政府批准实施。 | 县级以上环境保护规划报同级人民政府批准并公布实施。 |
| | 法理基础 | 《宪法》 | 《国民经济和社会发展规划纲要》 | 《城乡规划法》 | 《土地管理法》 | 《环境保护法》 | 《环境保护法》 |
| | 空间管制分区 | 无 | 优化、重点、限制和禁止开发四类 | 禁建区、限建区、适建区、已建区 | 允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区 | 全国重要生态功能区 | 尚不明确 |
| | 规划层级 | 国家—省(区、市)—市县三级 | 国家—省(区、市)两级 | 全国—省—城市—镇—乡—村五级 | 全国—省级—地(市)级—县级—乡级五级 | 国家和省级两级规划 | 各地不统一 |
| 规划层次与特征 | 主要内容 | 是一种综合发展规划,目标性强、空间性弱。 | 政策区划下的国土开发强度控制、七类配套政策引控。 | 城市、镇的综合发展布局。 | 用地指标调控;土地用途管控;空间管制;基本农田保护;土地整治;重点项目用地布局。 | 确定区域生态功能分区。 | 环境保护规划的内容应当包括生态保护和污染防治的目标、任务、保障措施等。 |
| | 规划年限 | 一般为5年 | 主要目标的时间是2020年 | 一般为20年 | 一般为15年 | 未作明确规定 | 目前环境保护规划一般只有5年。 |
| | 规划类别 | 偏经济的综合规划 | 国土空间的“管制”规划 | 空间综合规划 | 空间专项规划 | 空间专项规划 | 空间专项规划 |
| | 规划特性 | 综合性 | 基础性、战略性 | 综合性 | 专项性 | 基础性、战略性 | 专项性 |
| 规划实施 | 实施力度 | 指导性 | 约束性 | 约束性 | 强制性 | 约束性 | 约束性 |
| | 管理实施手段 | 年度政府工作报告 | 差别化的绩效考核评价体系,总控各类空间规划来实施 | “一书三证”管理制度 | 土地用途管制;土地利用年度计划;建设项目管控;农转用制度;强调“三线”和两界控制 | 制定生态功能区划管理办法 | 实行环境保护目标责任制和考核评价制度 |
| | 评估机构 | 本级人民代表大会 | 发展改革部门 | 本级政府 | 上级政府 | 尚不明确 | 本级人大 |
| 规划评估 | 实施评估 | 中期评估 | 中期评估 | 本级政府向人民代表大会汇报 | 中期评估 | 尚不明确 | 每年向本级人民代表大会报告。 |

资料来源:作者根据《城乡规划法》、《土地管理法》、《环境保护法》及国务院、国家发展与改革委员会、住房和城乡建设部、国土资源部和环境保护部等规划相关部门的部门规章和标准规划整理。

(2) 从“城”的建设用地规划控制走向“域”的土地资源统筹管制

非建设用地刚性开发控制和保护符合可持续发展的基本原则,建设用地分层级的弹性管理方式

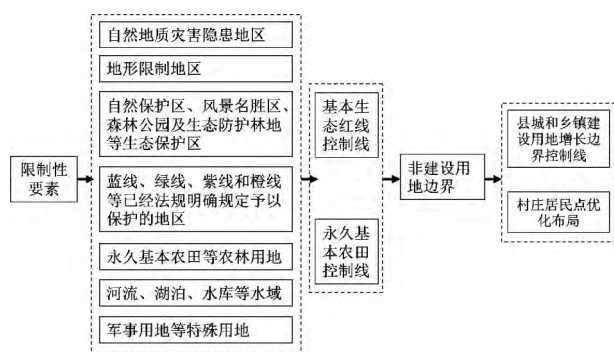


图1 县域非建设用地边界影响要素及边界划定步骤

笔者根据文献[14]改绘

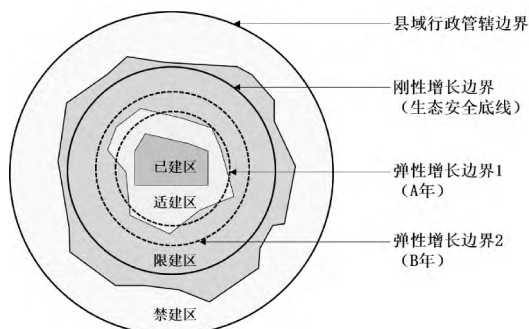


图2 县域空间增长边界和传统四区划定的关系

根据参考文献[15]改绘

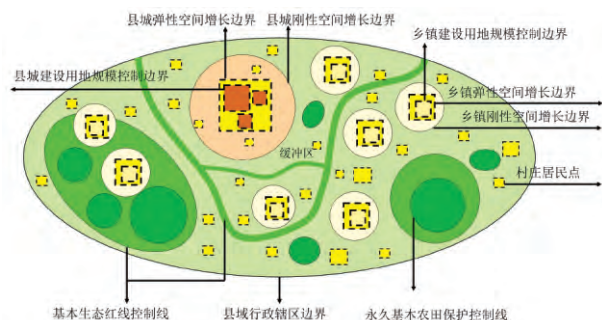


图3 县域空间管制体系控制线边界关系

资料来源: 笔者自绘

注: 图中实线为刚性控制线, 虚线为弹性控制线

则符合自由市场行为, 即对重要民生基础设施实行刚性控制, 划定刚性空间增长边界控制线^③, 其他建设用地引入“弹性控制单元”的理念下, 在大片区范围内控制规模和实现指标平衡, 街区地块以弹性引导为主, 更符合自由市场行为。“多规融合”下县域空间管制协同的关键是“共同责任”下的协作配合, 规划协同应建立在“保生态红线、保发展底线”共同目标的基础之上^[16]。明确五类控制线划定的负责部门, 并规定其控制强度类型(表3), 优先划定作为“底图”的永久基本农田和基本生态红线控制线。县域层面的规划从“先图后底”走向“先底后图”, 从“点”状的结构规划走向“线”和“面”状的空间管制。

(3) 从独立编制走向统一平台管理

制度原因是“多规”不协调的重要原因, 可以借鉴国外经验, 多部门形成并联机制^[17], 空间管制的关键技术细节在当前县级单元的规划体制下难以推进, “多规”主导的四大部门都难以担当“多规融合”框架下县域空间管制的重任, “多规融合”与现存的规划的关系成为焦点。本文认为城乡规划主管部门主导的城乡规划仍是当前空间规划技术方法最强的规划, 但其羸弱的上下管理体制使其在县域层面扮演如此复杂的空间综合协调者显得名不副实(表4)。“多规融合”规划可与城乡规划合并为“县域综合发展总体规划”, 由县人民政府组建领导小组主导编制, 凌驾于其他各部门之上, 并统一各部门技术标准、期限、规模、用途和边界, 进而划定空间管制控制线, 并在统一管理平台上对多个部门的规划进行“一张图”统一管理, 保证“底图”的统一(图4)。

表3

县域新空间管制体系控制线一览表

| 空间管制控制线 | 主导部门 | 控制强度 |
|---------------|-----------------|---------------|
| 永久基本农田保护控制线 | 国土部门 | 刚性控制(实线) |
| 基本生态红线控制线 | 环保+城乡规划部门 | 刚性控制(实线) |
| 弹性城镇空间增长边界控制线 | 发改+国土+城乡规划+环保部门 | 弹性控制(虚线) |
| 刚性城镇空间增长边界控制线 | 发改+国土+城乡规划+环保部门 | 一定期限内刚性控制(实线) |
| 建设用地规模边界控制线 | 城乡规划部门 | 刚性规模、弹性边界(虚线) |

资料来源: 笔者自绘

表 4

县域“多规”主导部门的规划和体制特征

| 发改部门的规划 | 住建部门的规划 | 国土部门的规划 | 环保部门的规划 |
|----------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 空间规划技术量与管理基础十分薄弱,空间管制力不从心。 | 最具有空间管制技术和管理能力,但自上而下的管理体制较弱,综合作用受到约束。 | 垂直管理体系管理效率较高,但其规划以耕地保护为单一目标规划体系,难以发挥对各类用地空间的综合协调。 | 迟到的环保部门自身规划尚未形成体系,县域层面空间规划力量多为空白。 |

资料来源:笔者自绘

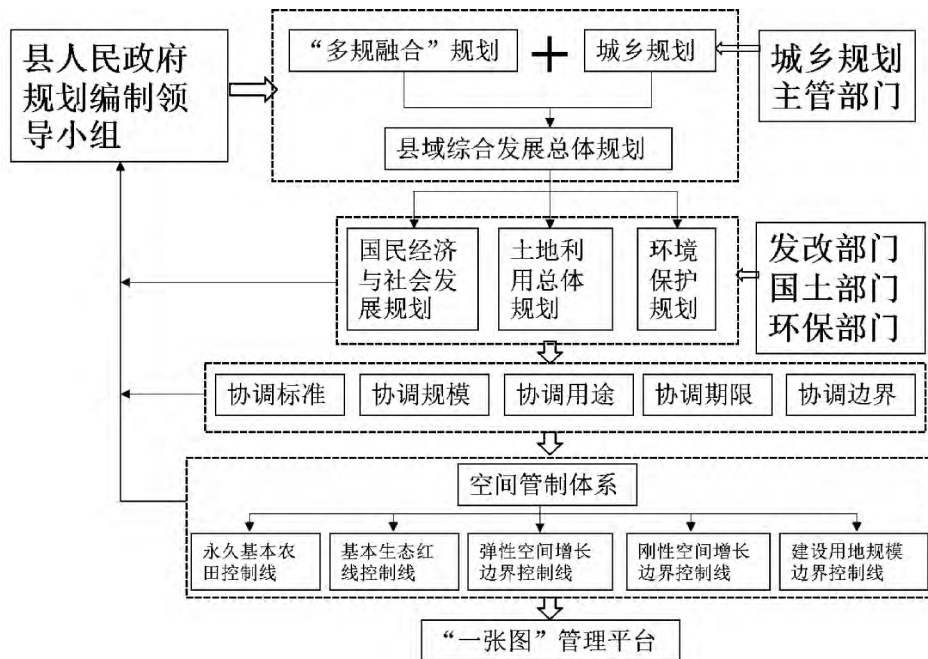


图 4 基于“多规融合”的县域空间管制技术路线与管理体制框架

资料来源:笔者自绘

3 结语

我国各类部门的规划都是针对未来的一种前瞻性安排,本质上并不矛盾,也并不比西方发达国家的规划体系差。“多规矛盾”的根源在于编制体系的独立和繁杂的行政审批程序,从各自出发点出发导致时间、空间安排和边界上的矛盾,进而导致县域层面的空间管制失效。县域作为城乡关系中承上启下的一个空间单元,在县域层面的空间管制融入“多规融合”的思想精髓,让各类规划在统一平台下各司其职,在“新常态”下能有效提升城镇化的质量,成为独具中国特色的空间管制之路。△

【注释】

- ①2014年习近平在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会上的讲话。
- ②《关于开展县(市)城乡总体规划暨“三规合一”试点工作的通知》

建规[2014]18号。

- ③刚性空间增长边界控制线是城镇最大的规划建设用地范围,是城市建设用地不可逾越的生态底线,具有永久性,不随城市扩张进行扩展,其范围包括禁建区及部分限建区,参考用地适宜性评价、基本生态控制线、建设用地规模边界、重点发展区域和重点建设项目选址,划定刚性增长边界控制线。

【参考文献】

- [1] 顾朝林,彭翀.基于多规融合的区域发展总体规划框架构建[J].城市规划,2015,(02):16-22.
- [2] 中国社会科学院工业经济研究所课题组.中国县域经济推动产业升级实践[R].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [3] 徐匡迪.中国的城镇化[J].中国发展观察,2013,(04):53-56.
- [4] 崔功豪,徐英时.县域城镇体系规划的若干问题[J].城市规划,2001,(07):25-27.
- [5] 邵磊,辛修昌,厉基巍.从“有产无镇”到“产镇融合”:大事件植入对人口高输出地区小城镇规划不确定性影响研究[J].城市发展研究,2015,(04):121-129.
- [6] 李晓江,尹强,张娟,张永波,桂萍,张峰.《中国城镇化道路、模

- 式与政策》研究报告综述[J]. 城市规划学刊, 2014, (02): 1-14.
- [7] 俞孔坚, 李迪华, 刘海龙. 反规划途径[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [8] 王如松. 通向可持续发展的适应性生态政区建设[A]//北京市门头沟区人民政府、北京市科学技术委员会. 首届北京生态建设国际论坛文集[C]. 北京市门头沟区人民政府、北京市科学技术委员会, 2005: 10.
- [9] 张军民, 冀晶娟. 新时期村庄规划控制研究[J]. 城市规划, 2008, (12): 58-61.
- [10] 汪劲柏, 赵民. 论建构统一的国土及城乡空间管理框架——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析[J]. 城市规划, 2008, (12): 40-48.
- [11] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015, (04): 601-613.
- [12] 洪明, 邵波. 浙江县市域“多规合一”探索研究[A]//中国城市规划学会. 城乡管制与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(09 城市总体规划)[C]. 中国城市规划学会, 2014: 11.
- [13] 杨玲. 广东“三规合一”规划实践三阶段——从概念走向实施的“三规合一”规划[A]//中国城市规划学会. 城乡管制与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(11——规划实施与管理)[C]. 中国城市规划学会, 2014: 15.
- [14] 潘安, 吴超, 朱江. 规模、边界与秩序——“三规合一”的探索与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社.
- [15] 王颖, 顾朝林, 李晓江. 中外城市增长边界研究进展[J]. 国际城市规划, 2014, (04): 1-11.
- [16] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, (01): 26-34.
- [17] 苏文松, 徐振强, 谢伊羚. 我国“三规合一”的理论实践与推进“多规融合”的政策建议[J]. 城市规划学刊, 2014, (06): 85-89.
- 作者简介: 辛修昌(1985-), 男, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司城乡住房与社区研究中心, 国家注册规划师/中级工程师/项目经理, 研究方向: 县域和小城镇发展模式, 大尺度滨水地区规划研究。
- 收稿日期: 2015-12-20

From “What to Do” to “What not to Do”: the Construction of County Spatial Control System Based on “Multiple Planning Coordination”

XIN Xiuchang, SHAO Lei, GU Chaolin, LI Jiwei

【Abstract】China's economic growth enters a stage of "new normal", with the pace changing from high speed to slower speed. As megacities are facing great pressure of expansion and population transfer, the unit of county, whose economic aggregate occupies half of China's, becomes a crucial role of urbanization. Taking county-level local government as executive body, the transformation of county planning would be easier to implement and more meaningful. However, the researches on spatial planning, especially spatial control of counties, are too inadequate to adjust and guide the development of counties in the process of rapid urbanization. In practice, the lack and invalidity of county-level spatial control methods are as the results of the neglect of county planning in national planning system, contradictory of spatial control connotation between different departments, fuzziness of administrative duties and others. Based on generalization and summarization of present Chinese county planning cases and systematic study of different planning led by different department, the paper proposes a county spatial control framework based on 'multiple planning coordination'. It also indicates that county spatial control should be changed from ruling "what to do" to ruling "what can not do", from "figure to ground" to "ground to figure", from dotted structural planning to linear and areal spatial control, from independent compiling to unified management.

【Keywords】"New Normal", "Multiple Planning Coordination", County Planning, Spatial Control, System Construction