文章编号：1673-9493（2019）04-0031-06　中图分类号：TU984.1; F301.2　文献标识码：A　DOI：10.22217/upi.2019.227

“外引”与“内消”——国际经验对中国城乡土地利用相关规划的影响探析

Analysis of Evolution of Urban and Rural Land Use Planning System in Modern China from the Perspective of Ingestion and Originality

赵冰　林坚　刘诗毅
Zhao Bing, Lin Jian, Liu Shiyi

摘要：现代中国城乡土地利用规划不断引进借鉴国外规划理念，并与中国特色土地管理制度和本土规划实践相互交融，发展演进。计划经济时期，中国在社会、经济等各方面借鉴苏联社会主义建设的成功经验，城乡土地利用的规划工作也不无例外地走上“苏联模式”道路。经济体制转型时期，在市场化和全球化共同推动下，其他国家的规划思想和理论不断涌入，大大突破了原先单一向苏联学习的模式，很大程度上影响了中国城乡土地利用规划体系的发展。本文回顾了新中国成立以来不同发展阶段，国际理念和经验的引介对城市规划、土地利用规划、国土规划和主体功能区规划发展的影响，并阐释相关规划在演进过程中借鉴与独创相互交融，逐步形成适应中国国情、具有鲜明中国特色的规划体系。最后尝试对当前国土空间规划改革提出启示性建议。

Abstract: The urban and rural land use planning in modern China evolved by continually absorbing international planning theories and concepts based on the domestic practice of land management and planning. During the period of planned economy, China learned from the successful experience of the Soviet Union in social and economic development, as well as urban and rural land use planning. During the period of economic transformation, the land use planning system was influenced by foreign experience other than the Soviet Union. This paper reviews the impacts of learning from foreign countries on urban planning, land use planning, territorial planning, and major functional zoning planning at different times since the foundation of the PRC. It explains the evolution process of relevant planning through integrating foreign experience and domestic innovation, and eventually establishing a planning system with Chinese characteristics and adapt to national conditions. In the end, the paper attempts to put forward some enlightening suggestions for the ongoing territorial spatial planning reform.

关键词：城乡土地利用；规划；演进；国际视角；国土空间规划改革；中国

Keywords: Urban and Rural Land Use; Planning; Evolution; International Perspective; Territorial Spatial Planning Reform; China

作者：赵冰，北京大学城市与环境学院，博士研究生
林坚（通信作者），北京大学城市与环境学院，国土规划与开发国土资源部重点实验室，北京大学城市规划设计中心，教授，博士生导师。
jlin@urban.pku.edu.cn
刘诗毅，北京大学城市与环境学院，国土规划与开发国土资源部重点实验室，北京大学城市规划设计中心，博士后

现代中国城乡土地利用规划是不断借鉴吸收海外规划理念，并与本土制度及规划实践相互交融而演进的。从新中国成立初期的计划经济时期到社会主义市场经济时期，中国从全面学习参照苏联模式，到逐步借鉴不同发达国家和地区的规划经验并予以吸收，推动了中国城乡土地利用的相关规划体系及内容的不断发展和完善。本文将基于国际经验影响的视角，重点选取与城乡土地利用较为密切的城市规划、土地利用规划、国土规划、主体功能区规划等规划类型进行分析，并结合国家机构改革和国土空间规划体系的构建趋向，提出相关建议。

1 城市规划：从“照搬”苏联模式到引进西方模式

1.1 计划经济时期全盘接受苏联模式：土地无偿使用制度下的城市规划

新中国成立初期，中国的城市规划工作是在苏联专家的直接指导下启动的，苏联的规划模式整体引入中国，初步建立起“总规”制度[1]，为初创时期的城市规划奠定了重要基础[2]。当时，苏联主流思想认为所有的社会主义城市都是工业城市，一切应围绕工业生产而规划。受到这种工业理性规划思想的影响，苏联的城市规划主要有两个特点：一是城市规划是国民经济的继续与具体化；二是社会主义城市具有生产性，被看作是与布置工业用地相结合的统一体[3]。1953 年开始，在苏联的经济和技术援助下，中国集中主要力量进行了 156 项建设单位和 694 项配套限额以上单位的工业建设[2,4]，城市土地利用是城市规划的关键内容。遵循城市规划为

生产和劳动人民服务的方针，在苏联专家的直接指导下，中国开展了从厂址选择、工业区与生活区布局、基础设施配套安排到城市总体布局方案及其实施管理等一系列城市规划工作[5]，促进了工业建设的发展，形成了一批新兴工业城市。在厂址选择方面，重视工厂之间的生产协作，力求成组安排工厂，既可节约用地，又方便工业生产。工业区和生活区之间，按工业的污染情况安排不同宽度的绿色防护带。生产设施与生活设施同步规划、设计和施工，确保生产生活协调发展[3]。“一五”“二五”期间，完成了沈阳、武汉、哈尔滨等重点城市的改扩建规划工作，结合城市现状，重组城市用地功能，重点调整工业布局，延续城市路网结构，重点加强各区联系，并在工业区扩建的基础上，对应集中建设成片的工人新村。依托老城区，重点规划建设了洛阳、兰州、西安、成都、包头等新兴工业城市，在布置工业项目时学习苏联生产与生活就近平行发展及居住区街坊布局等规划理论和技术，将新老城区统一规划，形成有机整体，同时尊重城市历史文脉，尽量避开老城建新城[5]。另外，以工业建设为中心，结合重点项目的选址布局，就近资源地开发建设了株洲、平顶山、茂名等一批工业城市，实行工业用地和居住、交通、游憩用地合理的功能分区，生活区就近工业区，形成合理分散、自成体系的“生产 + 生活”综合单元[6]。这一时期的土地利用规划工作充分体现了苏联“生产力均衡布局”和工业区规划理论[7]，结合中国国情与城市规划思想嫁接，完成了中国大多数城市的规划建设，使城市规划在中国有了明确的地位和作用，也促进了第一代规划专业技术人员的形成，逐步创建了中国现代城市规划体系。

进入 1960 年代，国内政治经济环境不断变动，中苏关系逐渐恶化。受此影响，城市规划工作脱离了苏联在资金、技术上的直接支持。但受益于前 10 年苏联模式打下的基础，新中国的规划专业人才队伍已经建立，技术方法上虽有延续，但考虑中国计划经济体制下的国情特色，走上了相对独立的道路。“三线建设”时期，按照“大分散、小集中”的要求，中国城市规划工作者在实践中探索形成了大庆工农结合的新型矿区、合肥风车状组团模式、攀枝花山区带状组团等新型规划模式。

苏联影响下的城市规划是国民经济计划的继续和具体化，与国家计划体制及权力政治有紧密关联，突出的是空间安排职能，有效配合了新中国成立初期的工业建设。在计划纲领指引下，规划为土地资源配置与空间战略部署提供实施性保障。城市土地实行严格的功能分区，通过理性的统一分配，可以最优化使用土地，避免用地功能之间相互干扰[8]。1953 年苏联《城市规划：技术经济之指标及计算》被引入中国，提供了规划中常用的各种技术参考指标[9]。

1.2 美国区划经验的引进和改造：适应城镇土地有偿使用趋向的控制性详细规划

计划经济时期实行行政划拨的土地无偿使用制度，中国的详细规划受到苏联公有制经济下大型公建开发模式的影响，拘泥于分区地块再细分，追求工程管线和道路位置再安排[10]，指定建筑红线，体现为一种较为机械的规划形式。然而，这样制定的建设开发强度，常常是违背土地市场经济规律的，缺乏灵活性和弹性，规划的操作性和实用性欠佳。虽然世界上第一部区划法规于 19 世纪末期出现在德国，但美国在土地使用分区规划和管理方面的影响更加深远。从 1961 年纽约推行新的分区规划后，美国城市规划不断调整引入容积率、容积率奖励、开发权转让等管理手段，灵活性逐步加强。1980 年，美国女建筑师协会访华，带来了土地分区规划管理的新概念。同年，中国召开全国城市规划工作会议，提出各城市都要编制和修订城市总体规划和详细规划。

1980 年代初，为适应外资建设的国际惯例要求，深圳等城市开始征收城镇土地使用费。1982 年，上海虹桥开发区效仿国际上加工工业区的规划方法，将整个工业区划分为若干地块，对每个地块提出八项指标，规定地块使用性质，可以直接为开发谈判服务，这是一种类似于管理性质的土地开发规划[10]，中国的控制性详细规划雏形由此开始出现。1987 年，清华大学在桂林中心区详细规划中引入区划思想，正式提出“控制性详细规划”这一名称，将中心区用地按区、片和地块划分为三级，每个地块规定 12 项指标，对其使用性质、开发强度和环境要求作出规定，初步形成了一套系统的控规基本方法[11]。1988 年，温州市旧城规划广泛汲取了国内外成功经验，形成了一套比较完整的控规成果。自此，控规的雏形诞生并逐渐走向完善。1991 年颁布的《城市规划编制办法》中明确了控制性详细规划的内容和编制要求。

1992 年，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，城市建设的投资渠道、开发主体、建设方式等机制发生了重大改变，原计划经济下的详细规划越来越难以适应新的形势需要[12]，为了服务市场经济下的城市经营和土地开发，控制性详细规划不断变革和完善。后续较有代表性的是深圳法定图则制度。1996 年，深圳参考香港法定图则和以美国为代表的区划经验，开始了法定图则制度的探索，并一直延续至今[13]。2007 年，《城乡规划法》进一步明确了控制性详细规划的法律地位，并将其作为土地出让规划条件设置的基本依据。2010 年，在充分吸收各地实践经验基础之上，《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》出台，并于次年开始实施。

总体来看，中国控制性详细规划最初在形式上借鉴了美国的分区规划，但由于两国政治制度、土地制度等的差异，直接采用的经验有限，主要还是以本国实践中摸索出来的模

式方法为主，逐步形成了适合中国国情的一种规划管理措施。中国的控制性详细规划是以土地公有制为基础，确定未来开发的用地性质、建筑容量等，是规范市场开发行为的工具，在管理中存在一定的自由裁量权[14]。

2 土地利用规划：从学习苏联的农村土地整理到建立中国的土地用途管制制度

2.1 计划经济时期：学习苏联农村土地整理规划

1950 年代初，土地利用规划由苏联传入中国，当时被称为“土地整理”，后改称为“土地规划”。新中国成立初期，土地利用规划以提高农业生产能力为重点，实质是农村土地利用规划，主要内容包括：农村居民点和经营中心的选址，农村各种农业生产用地的配置，农村交通网、水渠网的配置，以及各种农业生产用地的内部规划。1954 年起，黑龙江、新疆、海南等地相继开展了国有农场的土地利用规划工作[15]。其中，黑龙江友谊农场的规划设计和土地整理是在苏联国有农场部派来的专家具体指导下，引入和应用土地整理理论和工程技术，参照苏联国有农场的标准和要求进行的[16]。苏联专家还先后赴新疆、河北、广东等地，具体指导规划设计和土地整理。进入 1960 年代后，农村土地规划主要转向按照重工业发展要求，为适应农业机械化和电气化发展的需要，试图提供适宜的土地组织条件。

2.2 市场经济条件下的土地利用总体规划：构建中国的土地用途管制制度

1992 年，邓小平同志南巡讲话和社会主义市场经济体制目标的提出，为经济社会发展注入了强大的动力。在社会主义市场经济体制确立的初期，经济增长呈现粗放增长的模式，“房地产热”“开发区热”在沿海部分城市兴起，土地成为地方政府的重要资产。在这种发展热潮下，耕地减少速度达到高峰。美国学者莱斯特·布朗（Lester R. Brown）在 1994 年发表研究报告《谁来养活中国?》（Who Will Feed China?），耕地急剧减少等问题得到中央高层的高度关注。1996 年，国务院颁发《关于加强城市规划工作的通知》，要求切实节约和合理利用土地，严格控制城市规模；1997 年，中共中央、国务院颁发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，围绕保护耕地、实现耕地总量动态平衡等目标，提出新时期编制土地利用总体规划的系列要求。截至 1996 年底，中国大部分省、自治区、直辖市都完成了第一轮的省级土地利用总体规划的编制工作，市、县、乡级总体规划也普遍开展。在新形势下，各级土地利用总体规划进入了全面修编阶段。与此同时，《土地管理法》进行了相应的修订，明确提出“国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划”，强化了土地利用总体规划对城乡土地利用的整体管控作用。1999 年，国务院批准《全国土地利用总体规划纲要（1997—2010 年）》；到 2000 年底，全国各地基本完成从国家到乡镇的五级规划，并开始正式实施。由此，中国建立了自上而下逐级控制，以土地供给制约引导需求，以耕地保护为基本出发点的规划编制体系和以土地用途管制为核心的规划实施制度，奠定了中国现代土地利用总体规划的技术体系和制度基础。土地用途管制始于德国和美国：德国采用分区方法，将城市划为若干功能区；美国的用途管制则加入了对土地利用密度的限定。二战后，各国土地用途管制手段日益丰富，主要包括控制城市规模扩张，保护农业用地，通过土地利用分区和密度、容积率管制规范土地使用和开发；通过土地开发规划许可制度，控制土地使用和开发行为[17]。

2003 年开始，国务院部署了以全面清查开发区为重点的土地市场治理整顿，要求运用土地政策参与宏观调控。2004 年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》出台，第三轮土地利用总体规划修编启动，此次规划以加强土地管理的宏观调控作用、坚守耕地红线、优化土地利用结构、科学合理利用土地和保护土地生态为主要目的。2008 年，国务院审议通过的《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020 年）》提出“落实城乡建设用地空间管制制度”，通过划定规模边界、扩展边界和禁止建设边界，形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区四类空间管制区。这种基于土地用途管制的建设用地空间管制模式的全方位实施，表明了土地利用总体规划逐步走向基于土地资源利用的区域综合规划。

3 国土规划：从学习欧洲、日本的国土整治到中国的“开发、保护、整治”三位一体

3.1 改革开放初期兴起的国土规划：引进借鉴欧洲、日本等国土整治思路

二战后恢复重建时期，欧洲许多国家开展了以工业和城镇建设的空间协调为主体内容的国土规划工作。1960 年代—1980 年代，随着工业化和城市化加快，城市环境日益恶化，国土规划受到空前重视。这一时期，日本进行了四次全国综合开发规划纲要的编制，荷兰也编制了四次全国国土规划，法国把全国分为若干相互联系的区域进行了全面的国土规划。

伴随 1978 年开始的改革开放进程，中国也开始关注国土资源开发、利用和保护在国家发展全局中的作用。以往苏联理性主义的规划模式和利用建筑工程手段解决城市土地分配的技术体系，难以适应多元、弹性的规划要求，规划界开始对苏联模式的利弊加以总结，同时广泛引进欧洲、日本等发达国家的经验。1978 年，中央高层领导人第一次出访西

欧，发现西欧国家特别重视国土整治工作，受到很大启发，提出要对国土空间开发利用治理和保护加强综合协调和规划管理，把经济发展与人口、资源、环境在地域空间的综合协调作为国土规划的中心任务[18]。1981 年，中共中央书记处第 97 次会议提出“搞好中国的国土整治”“要搞立法，搞规划”；次年机构调整后，国土规划工作由国家计委牵头全面展开[19]。1982—1984 年，在京津唐、湖北宜昌等 10 多个地区开展了地区性国土规划的试点。在试点基础上，提出全国性的国土开发整治战略和生产力布局构想[20]，参照日本经验开始编制全国性“国土总体规划纲要”。截至 1993 年，全国 26 个省市完成了国土规划的编制工作。

中国的国土规划是在总结新中国成立以来经济建设和国土开发利用的经验教训，试图借鉴国际上国土开发整治经验的基础上发展起来的。从当时的学术研究工作可以看出，国土规划理念很大程度上受到了西方发达国家的影响。有学者提出借鉴国外分期分批整治开发国土的经验，例如美国首先建设沿大西洋的东北部，然后沿大西洋向南和沿五大湖向西发展，1930 年代转向中西部，1960 年代—1970 年代建设重点转向西南部[21]；法国国土整治以改善地区经济发展的不平衡为主要目的，既包括远景规划，又有三年、五年的具体实施计划[22]；有学者对日本历次全国综合开发计划作了详细介绍，指出日本国土整治是以“国土调查”为基础，根据不同时期的经济发展需要制定重点突出的开发计划，强调各行各业的综合发展[23]。在国土规划实践工作中，中国先后派出规划专业人员赴西德、波兰、日本等国家学习。西德设立了专门的国土整治规划机构，并通过联邦立法保证规划的编制实施，形成了联邦区域整治规划纲要、州区域规划纲要和州区域发展规划、区域整治规划、地区发展规划和城市建设总体规划、城市建筑总体规划一套完整的规划体系[24]。波兰由国家计委负责组织编制，将空间发展规划和经济发展计划视为整体，国家、省、市的空间规划相互衔接，把部门规划与综合规划、城市规划和乡村规划有机结合起来[25]。日本也颁布法律，成立专门的整治领导机构国土厅，并建立专业的国土整治科技队伍，以国土资源全面调查为基础，有计划、有重点地进行国土综合开发[23]；从 1962 年经济高速发展时期开始，日本连续编制了三次全国综合开发计划，对促进经济协调发展，调整地区产业结构，形成现代化交通网络和改善国土面貌，都起到了积极作用[26]。1988 年初，山东省青州市与德国巴伐利亚州赛德尔基金会合作，开展了以土地整理和村庄革新为主要内容的试点项目；同年，中日两国合作编制了《海南岛综合开发规划》；1992 年日本国际协力事业团与中国九江市合作完成了《九江市综合开发规划（草案）》[19]。这些均体现了国际经验在中国国土规划实践的形成和发展过程中起到了不可忽视的作用。

值得一提的是，这一时期，由于社会主义制度和土地公有制等原因，中国对苏联规划的关注依然没有停止[2]。苏联很重视国土规划和生产力的合理布局，在自然资源综合开发、利用的基础上，建立了一批区域生产综合体[27]。由于国土规划是计划经济体制改革的产物，其性质、内容和任务基本上与区域规划相同，中国还翻译出版了《苏联区域规划设计手册》，全面引入苏联区域规划的理论、实践与方法，逐步探索为国土规划服务的区域规划[19]。

3.2 2010 年代探索形成的国土规划：协同强化国土开发、保护、整治功能

2011 年，《全国国土规划纲要（2011—2030 年）》开始编制。在新形势、新体制下，国土规划着眼于资源的合理开发与保护。按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的要求，编制完成《全国国土规划纲要（2016—2030 年）》，于 2017 年初通过国务院审批，提出国土规划“对国土空间开发、资源环境保护、国土综合整治和保障体系建设等作出总体部署与统筹安排，对涉及国土空间开发、保护、整治的各类活动具有指导和管控作用，对相关国土空间专项规划具有引领和协调作用，是战略性、综合性、基础性规划”，重在协同推动国土集聚开发、分类保护和综合整治。国土规划的重点在于推进“要素”型国土空间的用途管制，同时体现了加强“区域”型国土空间开发保护的控制思路。“区域”型国土空间的分类反映了从主体认识的角度考察国土空间的思维，而“要素”型国土空间分类反映了从客体存在的角度认识国土空间的思维[28]。

4 主体功能区规划：借鉴欧洲空间规划经验形成的类国土规划

进入 21 世纪，经济全球化改变了传统的空间发展格局，使得环境的可持续发展日益受到重视，地区品质逐渐成为综合竞争力的重要因素之一。在此背景下，欧盟委员会及其成员国于 1999 年通过了《欧洲空间发展战略》（ESDP: European Spatial Development Perspective）——作为促进成员国一体化进程的跨区域空间发展纲领，是从单纯的土地利用和空间布局扩展到多方位的综合规划，并通过整合欧盟、跨国、区域／地方三个层面的空间政策，协调和引导各成员国的发展政策[29-30]。空间规划再一次成为各国关注的焦点。英国以《2004 规划与强制购买法案》的颁布和 2005 年《规划政策文件 1：传递可持续发展》的修订为标志，构建了国家—区域—地方三级空间规划，并以政策统筹为基础，形成一个相互衔接的完整体系[31]。德国在原西德国土和区域规划的基

础上，建立起一套地方高度自治的联邦制国土规划体系[32]，包括联邦空间秩序、州域规划、地域规划、地方／城镇规划四个层次[33]。

这些西方发达国家或地区的空间规划体系存在一些共同之处。首先，非常重视城乡一体化和区域协调发展。例如：欧盟将城乡一体化和区域均衡发展作为《欧洲空间发展战略》的基本方针[34]；1998 年，《欧洲空间规划研究计划》再次指出，城市与乡村之间的功能性联系趋于多元，传统的二分法逐渐淡化，功能区的概念不断加强[35]。德国在《地区规划指导方针》中强调实现区域的平衡发展，注重发挥城市网络的协同效应。其次，规划过程强调公共参与。以英国为例，在纵向上，无论中央政府对地方的规划干预较强还是控制减少，都十分重视横向层面对社会的分权，公众参与在空间规划中扮演着十分重要的角色[34]。再次，以法律和经济手段共同保证规划实施。例如荷兰空间规划主要通过县土地配置规划来实施，如果县级政府不能执行，则直接对特殊地区编制法定的土地配置规划[36]。联邦德国的空间规划相关的最高层面法律文件有《建设法典》《建设法典实施法》《规划图例条例》《空间规划法》《空间规划条例》[37]；空间规划的主管部门除了主管规划立法和制定政策外，还掌握一部分资金，以便对各州的发展进行协调和引导[38]。

中国发展改革部门在思考以往国土规划编制经验以及发展规划改革方向的过程中，充分借鉴发达国家的经验，结合以往区域协调的思路，于 2003 年提出要增强规划的空间指导，确定了主体功能的思路。2006 年，“十一五”规划纲要明确将“推进形成主体功能区”作为“促进区域协调发展”的重要内容，从大规模工业化、城镇化开发的适应性角度，将国土空间分为四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。随后召开了一系列工作会议，由国家发改委组织，分层次推进主体功能区规划工作，2007 年底形成了主体功能区规划审议稿。2011 年 6 月，《全国主体功能区规划》正式颁布，各省也相继出台了省级层面的主体功能区规划。主体功能区规划重视资源环境区划，通过资源环境承载力评价明确区域国土开发的主体功能定位，天生带有“区域”型国土规划的基因。

5 结论与讨论

新中国成立以来，中国城市规划、土地利用规划、国土规划、主体功能区规划等各类规划的发展过程中，既广泛借鉴了国外的成功经验，又立足本国实践探索，具有鲜明的中国特色，体现了借鉴与独创的相互融合。城乡土地利用的规划理念和方法既有“拿来主义”，在本质上与本源国家有一致性，又顺应了中国不同阶段社会经济发展的客观要求，形成了一套符合中国国情的、多元复杂的、强调实用性的城乡土地利用规划体系。

2018 年，城乡土地利用规划迎来重大的管理职能转变。国家组建自然资源部，负责推进城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等“多规合一”，试图建立统一的国土空间规划体系并予以监督实施。在新的历史条件下，作为直接指导和调控城乡土地利用的基本依据，国土空间规划应立足于生态文明建设的根本大计、长远大计，承担起基础性、指导性、约束性的功能，以“管”和“用”作为管制目标，以职责划分和实施手段为前提，构建“一总四专、五级三类”体系，重点应推进“三基一水两条线、两界一区五张网”的保护开发边界体系“落地”[39]。其中，总体规划应针对国家和省、市县、县级以下规划三大类型，加强自上而下的调控，以指标、边界、名录等管理手段为主，为规划的编制、实施和监管服务；同时探索自下而上的规划思路，借鉴英美等国家的社区规划等公众参与手段，在符合上位规划政策框架的前提下，提供更具弹性的配套措施，更好地服务地方发展，回应民众需求。专项规划包括资源保护利用类规划、国土空间整治与生态修复类规划、重大基础设施与公共设施类规划、保护地类的保护利用规划等，可根据相应层级的总体规划按需编制。

在总体规划涉及的国土空间保护开发边界体系中，“三基”（永久基本农田，基本草原，天然林、生态公益林等基本林地），“一水”（江河、湖泊、湿地等水域），“两条线”（生态保护红线和自然岸线）属于保护边界；“两界”（城镇开发边界、村庄建设边界），“一区”（产业集聚区），“五张网”（交通网、能源网、水利网、信息网、安全网）属于开发边界，安全网涉及人文安全、资源安全、生命安全等要素，共同实现重点刚性管控和适度弹性管理的有机结合。有关规划的具体内容可以设想为：在国家、省级层面的总体规划，偏重战略指引和区域协调，总体规划应落实重大空间布局，明确专项规划的目标任务，确定县级单元的主体功能定位。在市县层面的总体规划，以两规合一为基础，绘制市县域一张蓝图，重点划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线；城镇开发边界内的集中建设区（特别是中心城区）内，进一步明确功能分区、开发强度分区以及用于指导控制性详细规划编制的单元分区，城镇开发边界外划定管控分区、管控单元等；面积较小或具备精细化管理能力的市、县，可以全面落实“三基一水两条线，两界一区五张网”的空间布局内容。

县级以下的规划具有实施管理功能，可以按照单元规划或乡镇规划来组织编制，首先落实“三基一水两条线，两界一区五张网”的空间布局；涉及城镇开发边界内的规划，应

开展控制性详细规划；涉及城镇开发边界外的规划，应编制乡镇规划（或单元规划）、村庄规划，重点整合目前各自然资源类规划和专项规划，统一实施自然资源监管，推动乡村建设规划许可制度的落实。UPI

参考文献

[1] 赵民，郝晋伟．城市总体规划实践中的悖论及对策探讨 [J]. 城市规划学刊，2012(3): 1-9.
[2] 赵晨，申明锐，张京祥．“苏联规划”在中国：历史回溯与启示 [J]. 城市规划学刊，2013(2): 107-116.
[3] 李益彬．新中国建立初期城市规划事业的启动和发展 (1949—1957)[D]. 四川大学，2005.
[4] 陆大道．中国工业布局的理论与实践 [M]. 科学出版社，1990.
[5] 李百浩，彭秀涛，黄立．中国现代新兴工业城市规划的历史研究——以苏联援助的 156 项重点工程为中心 [J]. 城市规划学刊，2006(4): 84-92.
[6] 曹洪涛，储传亨．当代中国的城市建设 [M]. 中国社会科学出版社，1990.
[7] 彭秀涛，荣志刚．“一五”计划时期工业区规划布局回顾 [J]. 四川建筑，2006(增刊 1): 44-46.
[8] 侯丽．社会主义、计划经济与现代主义城市乌托邦——对 20 世纪上半叶苏联的建筑与城市规划历史的反思 [J]. 城市规划学刊，2008(1): 102-110.
[9] 黄立．中国现代城市规划历史研究（1949—1965）[D]. 武汉理工大学，2006.
[10] 徐钜洲．中国 1980 年代城市规划思潮 [J]. 城市规划，2018, 42(8): 3-4; 5-38.
[11] 鲍世行．规划要发展管理要强化——谈控制性详细规划 [J]. 城市规划，1989(6): 42-46.
[12] 汪坚强．中国控制性详细规划的制度构建 [M]. 中国建筑工业出版社，2017.
[13] 杜雁．深圳法定图则编制十年历程 [J]. 城市规划学刊，2010(1): 104-108.
[14] 陈珑．对美国区划制度的一些认识与探讨 [J]. 北京规划建设，2008(4): 109-110.
[15] 梁学庆，吴玲，黄辉玲．新中国 50 年土地（利用）规划的回顾与展望 [J]. 中国农业科技导报，2005(3): 13-16.
[16] 宋超，惠富平．建国初期苏联援建国营友谊农场的积极意义 [J]. 中国农学通报，2007(5): 500-504.
[17] 林坚．土地用途管制：从“二维”迈向“四维”——来自国际经验的启示 [J]. 中国土地，2014(3): 22-24.
[18] 胡序威．中国区域规划的演变与展望 [J]. 城市规划，2006(增刊 1): 8-12, 50.
[19] 吴次芳，潘文灿．国土规划的理论与方法 [M]. 科学出版社，2003.
[20] 魏心镇．国土规划的理论与方法 [J]. 地理科学，1985(3): 193-200.
[21] 吴传钧．国土整治与国土规划 [J]. 瞭望，1982(9): 27.
[22] 吴万齐．国土规划浅谈 [J]. 建筑知识，1982(2): 5-7.
[23] 张文奎．战后日本农业国土资源的开发与利用 [J]. 现代日本经济，1982(3): 28-32.
[24] 于振汉，郝凌云，范正一．德意志联邦共和国国土整治与区域规划 [J]. 地理科学，1986(1): 99-100.
[25] 吴新哲．波兰国土规划的考察与反思 [J]. 经济地理，1989(3): 236-239.
[26] 黎福贤．对编制全国国土总体规划纲要的几点认识 [J]. 地理学与国土研究，1988(2): 31-35.
[27] 宋平．宋平同志在全国国土总体规划纲要讨论会上的讲话 [J]. 计划经济研究，1986(10): 1-5.
[28] 林坚，刘松雪，刘诗毅．区域—要素统筹：构建国土空间开发保护制度的关键 [J]. 中国土地科学，2018, 32(6): 1-7.
[29] 蔡瀛，朱国鸣．如何为协调城镇密集地区的发展提供有效抓手——从实施的角度看《珠江三角洲城镇群协调发展规划》的编制 [J]. 城市规划，2006(6): 9-14.
[30] 唐子来，张雯．欧盟及其成员国的空间发展规划：现状和未来 [J]. 国外城市规划，2001(1): 10-12.
[31] 罗超，王国恩，孙靓雯．中外空间规划发展与改革研究综述 [J]. 国际城市规划，2018, 33(5): 117-125.
[32] 张弢，陈烈，慈福义．国外空间规划特点及其对我国的借鉴 [J]. 世界地理研究，2006(1): 56-62.
[33] 吴志强．德国空间规划体系及其发展动态解析 [J]. 国外城市规划，1999(4): 2-5.
[34] 朱金鹤，崔登峰．发达国家国土空间规划对中国主体功能区规划的借鉴与启示 [J]. 世界农业，2012(8): 17-20, 40.
[35] 刘慧，樊杰，王传胜．欧盟空间规划研究进展及启示 [J]. 地理研究，2008(6): 1381-1389.
[36] 蔡玉梅，高延利，易凡平．发达国家空间规划的经验和启示 [J]. 中国土地，2017(6): 36-39.
[37] 曲卫东．联邦德国空间规划研究 [J]. 中国土地科学，2004(2): 58-64.
[38] 毛其智．联邦德国的“空间规划”制度 [J]. 国外城市规划，1991(2): 2-9.
[39] 林坚，吴宇翔，吴佳雨，等．论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系 [J]. 城市规划，2018, 42(5): 9-17.

（本文编辑：张祎娴）