

国土空间规划体系下的详细规划 技术改革思路

赵广英 李 晨

Thoughts on the Reform of Detailed Planning within the Territory Development Planning System

ZHAO Guangying, LI Chen

Abstract: The effectiveness of regulatory detailed planning has been widely accepted in planning management and urban-rural development. China is currently building its legal, regulatory, administrative and operational systems of spatial planning. Under this background, detailed planning should extend its functions to support the management and control of complete planning areas and elements, the realization of micro-management, the improvement of the quality of living environment, and the establishment of modern governance. It proposes to 1) establish a technical planning system that covers all jurisdictions and pays equal attention to development and protection; 2) to build an information management system compatible with the planning power and transform the data integration system to the planning management system; 3) define the vertical and horizontal boundaries of planning power and responsibilities at all levels.

Keywords: full coverage; regulation; management; the boundary of power and responsibility; quality

提 要 详细规划特别是控制性详细规划在规划管理、城乡建设过程中的有效性已被广泛接受。研究认为,在当前我国正重构空间规划的法律法规体系、行政体系和运作体系的背景下,详细规划应该在建设全域、全要素的国土空间用途管制制度、实现城乡一张图精细化管理、提高人居环境品质、服务政府现代化规划治理等领域延展其职能。提出建立全域覆盖,开发和保护并重的规划技术体系;构建基于规划事权的信息化管理体系,实现从数据整合平台到规划治理平台的转变;界定各层级规划的纵向、横向管理权责边界等国土空间规划体系下的详细规划编制技术改革思路。

关键词 全覆盖; 制度; 管理; 权责边界; 品质

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201904005
文章编号 1000-3363(2019)04-0037-10

作者简介

赵广英, 哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院, 博士研究生, 高级工程师,
120668639@qq.com

李 晨, 深圳市城市规划设计研究院有限公司, 总师室主任, 副总规划师, 教授级高级工程师, lic@upr.cn

自 2013年12月,中央城镇化工作会议提出建立空间规划体系以来,中共中央、国务院曾多次印发相关文件,指导新的国土空间规划体系建设。特别是2018年3月《国务院关于提请审议国务院机构改革方案》通过后,我国已相继完成了从国务院到省、市、县多级的行政机构改革。新组建的自然资源部门,集中行使原住建部门的城乡规划管理、发改部门的主体功能区规划、国土资源、农业、林业、海洋、测绘等部门的所有国土空间用途管制和生态维护的职责。各级“三定方案”的相继公布表明,新的国土空间规划行政管理体系基本构建完成,相应的法律、法规体系,技术标准、编制办法等技术体系也正在建设中。随着北京、上海两个城市总体规划的批复,各试点省份的国土空间规划编制工作已形成初步成果,以广州、武汉、厦门等为代表的部分城市也已相继探索编制了宏观层面的国土空间总体规划,积累了大量的经验。然而,作为落实总体规划意图,直接指导规划管理、落实刚性控制底线的详细规划,如何适应新的国土空间规划体系,并在新的规划治理体系下继续发挥管控的作用,尚未引起较多的关注。因此,本研究从详细规划制度的特点分析出发,探讨详细规划在新的国土空间规划体系下的职能,进而探讨详细规划的改革思路,以期能为详细规划制度的完善提供技术参考。

自1984年国有建设用地规划许可制度建立以来,以“三证一书”为代表的城乡规划许可制度,随着30多年的快速城镇化过程不断完善。控规(以下皆指控制性详细规划)作为土地规划管理的依据,对规范我国城乡规划管理、维护开发秩序都起到了关键的作用。控规在空间管理、技术体系方面逐步成熟,积累了丰富的理论、实践经验

(吕传廷,等,2017)。2000年以后,发改、环保、林业等部门相继提出了各自领域的许可制度,强化对国土空间的管理和控制。然而,在自然资源部门统一行使全域、全要素国土空间用途管制的背景下,这些管制制度该如何整合,如何形成平台一致、数据统一、管理高效的技术管理文件尚未得到充分的研究。控制性详细规划作为技术体系相对成熟、社会认可程度高、管理程序清晰的政策工具,无疑是最佳的整合载体(邹兵,2018)。因此,研究国土空间规划体系下的详细规划(控制性)技术改革路径,对于统一各类空间性技术管理工具,整合与各类土地用途管理工作,形成“一张图”全域、全要素国土空间用途管制制度具有重要的借鉴意义。

1 我国详细规划制度的技术困境

我国详细规划包括城市、镇范围的控制性详细规划、修建性详细规划。而乡、村区域编制的乡规划、村庄规划,在内容和深度方面与详细规划相似。2019年5月,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》明确了详细规划的内涵,详细规划作为规划、建设和管理的法定依据,村庄规划成为了详细规划类型。鉴于国务院已于2012年取消了对修建性详细规划的行政审批,因此,本研究所指详细规划泛指城镇空间内的控制性详细规划,以及农业空间、生态空间内具有详细规划特点的乡规划、村庄规划、郊野单元规划等。

1.1 缺乏对非建设空间的有效管理

自“反规划”理论提出后(俞孔坚,等,2002),国内学者曾集中对非建设用地的概念,内涵及管控等问题有过较为集中的讨论(陈晨,等,2011;宋博,2012;程遥,等,2011;郭红雨,等,2011)。随着环境保护、林业、海洋等领域的开发控制或许可制度的建立,管控要素也从城镇建设延伸至农田、林地、草原、水域滩涂、海域等,这些制度与“三证一书”用途管制不

同,全部针对一级土地开发控制权设置(林坚,等,2018),而非建设空间并未纳入城乡规划许可,耕地、林地、草原、水域等空间的许可制度也未对其进行具体化管控。2008年《城乡规划法》明确:规划区为城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要,必须实行规划控制的区域。这虽然也可以包括生态、农业等非建设空间(深圳、南京等城市已规划区全域化),但是,非建设空间除土地用途外,在土地治理、生态修复、配套设施的建设、功能的管控、准入的项目类型等方面始终缺乏有效的规划管理、监督工具。

因此,从国内学者的研究来看,详细规划的研究重点仍集中在城镇建设空间的规划设计、管理制度、公众参与、法定化等方面;对于乡村区域的研究也集中在乡村建设空间的设计、管控、社会治理等方面;而对于非建设空间的详细规划管理则相对薄弱。在实施全域、全要素国土空间用途管制制度的背景下,生态空间、农业空间的规划管理将是国土空间规划体系建构中,转变消极保护模式、加强规划积极治理的关键。

1.2 制度化管理经验不足

1987年以来,在国有土地使用权的出让制度中,规划条件一直以约束土地开发建设活动为特征,这既是土地开发控制的外部性要求,又是控规作为技术管理工具的初衷。《城乡规划法》的颁布,使控规法定化且成为了国有土地使用权转让的法定必要前置条件(汪坚强,等,2010),逐步成为地方政府实施总规、土地出让以及进行规划许可的行政依据(汪坚强,2014)。即使在城乡规划法实施以前,控规也以规划许可制度为载体,发挥着建设管理的技术工具的作用,因而,其根源是规划许可制度和《土地管理法》《合同法》的要求(段进,等,2010)。尽管各地基于时代的管理需求,不断地探索着控规从管理工具到制度设计的创新和尝试,然而,控规在实践层面上依然比较关注技术方法(徐忠平,2010),并未形成“法定图则”制度管理逻辑(鲍世行,1989),

技术管理工具的特点始终没有改变。因而,与新时期规划控制、引导、监测、预警和评估等现代化规划治理的需要存在矛盾。

1.3 规划管理权责边界模糊

当前,“一级政府,一级事权”的规划管理逻辑已深入人心,自然资源部门的组建基本解决了横向部门之间的规划管理重叠问题,但对于纵向的各级规划事权仍缺少合理的界定(张艳芳,等,2018)。同时,地方在规划管理中面临着市场主体不确定、城镇发展不均衡等诸多具体的问题,需要对规划进行适当的调整。这是由规划本身的技术属性决定的,并不能通过“自上而下”的刚性管控得到解决。此外,国家和上级政府在区域均衡、空间要素统筹等方面仍具有巨大的规划管理责任,是确保发展权公平、扼守生态环境底线的管理主体,应在指标约束、结构控制和重要斑块的坐标方面进行严格的管控。而海南等地的试点经验表明(胡耀文,等,2016),省级层面刚性管控的“三区三线”一张图,在坐标划定精度、研究深度方面,存在脱离各县市的规划管理实际,项目落地困难,修改频繁等问题(袁奇峰,等,2018)。因此,新的空间规划体系下详规全覆盖,必须研究各级政府的规划权责边界,甄选规划管控要素,建立基于事权的规划管控体系。

1.4 缺乏对空间品质的有效管理

生态文明建设背景下的城乡发展,已经从过去追求增长的规划建设,走向结构优化与空间增长并存,居民对空间环境品质的需求已经成为今后城乡规划建设的主要矛盾(宋金萍,等,2017)。而控规则以图表控制为特点,主要关注的内容也围绕开发量、公共安全等基本需求展开,缺乏对环境品质的有效管理。诸如用地性质、开发强度、建筑密度、绿地率、公共服务设施等规定性指标,建筑高度、退线、间距等空间管理手段等,也更为关注空间的承载力、日照、消防、防灾安全等基础需求,往往无法有效地塑造空间品质和特色。尽管

2017年颁布的《城市设计管理办法》明确“重点地区城市设计的内容和要求应当纳入控制性详细规划,并落实到控制性详细规划的相关指标中”。然而,目前,相应的实施办法尚未出台,学界对哪些城市设计的内容应该写入控规尚在探讨(姜涛,等,2017;金广君,2017;谢波,等,2017)。此外,在承载着最广大农民工作、生活的农业、林业空间,尚未进行必要的规划管控。因此,详细规划仍然缺乏提升城乡空间环境品质的具体技术路径。

2 详细规划在国土空间规划体系中的职能

2.1 国外的空间规划体系与“详细规划”制度

从国外主要国家的空间规划体系的情况来看,大多都采用了分级授权管理,分层编制的方法。地方政府往往是土地空间的直接管理者,诸如土地用途、开发强度、公共设施等要素的管控多集中在地方事权范畴,国家或上级机构分层管理涉及区域协调性质的管控要素,如,德国、以色列等(Pahl-Weber,等,2008);宏观类规划一般不直接指导土地开发,如英国、日本等(DCLG,2019;谭纵波,2018);规划管控体系趋向于区域统筹(刘健,等,2018)。然而,在地方规划的制定中又有所不同。奥地利、美国等部分国家的地方政府在规划管理方面具有高度自治的特点(蔡玉梅,等,2018;孙晖,等,2000);法国、意大利、荷兰、日本等国家则通过加强“自上而下”的垂直传导,逐级分解规划管理权限,体现上级政府对下级政府的监督和管理(蔡玉梅,等,2017a;2017b;李亚洲,等,2019)。

从建设控制类规划的运作方式来看,美国的区划立法施行的是“法定图则”管理(如果开发商提出的开发计划符合区划的规定,将自动获得规划许可)(孙晖,等,2000),而其他国家的控制建设类规划则只作为规划管理和审批的依据,是否能获得规划许可尚需进一步审查,如,英国(罗超,等,2017)。

和我国详细规划制度相比,体现出全域性国土空间用途管控的特征,管理内容不但包括城镇建设,还往往包括山、水、林、田、湖等自然空间要素,如英国、法国、意大利、日本等(DCLG,2019;LIU J,2018;日本国土交通省,2010)。

可见,无论是邻里发展规划、建筑规划、详细规划、一般的分区规定、控制性规划、区划,还是土地利用基本规划、地方城市规划、土地利用规划、法定土地使用规划,都与我国的详细规划制度有着巨大的相似性。作为实施层面的详细规划,其控制、引导属性并重,有制度化、区域化倾向,编制范围也不单单局限于城镇建设空间。

2.2 国土空间规划体系中详细规划的新职能

我国的详细规划作为城乡建设的技术管理工具、规划许可决策依据,其在规划管理、城乡建设过程中的有效性已被广泛接受。同时,也面临着与现代化规划治理制度的矛盾,规划管理权责边界模糊、存在缺乏对非建设空间的管理、缺乏对空间环境品质的管理等困境。因此,在新的国土空间规划体系下,规划在法规体系、行政体系和运作体系方面都在剧烈地变革。详细规划的职能、内涵和管理机制都有必要进行适当的完善和改进,使之能够承担起建设全域、全要素的国土空间用途管制制度、实现城乡一张图精细化规划管理、提高空间环境品质、服务政府现代化规划治理等职能。

3 国土空间规划体系下的详细规划改革思路

3.1 建立全域覆盖、开发和保护并重的规划技术体系

3.1.1 城镇建设空间——从规划全覆盖到精细化管理

20年来,控规修改便一直伴随着其实施过程,许多地方甚至出现了大量、频繁的控制调整(徐耀宽,等,2018),这当然有控规编制自身经验不足等技术缺陷(李浩,等,2007),也有来自整体

制度环境的原因(赵民,等,2009)。2008年以来,多数城市已经实现了控规在中心城区的全覆盖,初步解决了国有土地出让的管理依据问题。控规全覆盖后,面对越来越多的规划调整、城市更新等问题,也急需对原有控规进行优化,实施更为精细化的管理,确保规划管理的有效性,提高城市空间管理品质。

因此,在城镇建设空间内,应结合国土空间规划的要求,尽快开展控制性详细规划的修编,同时加强空间设计研究,提高精细化管理的水平。

3.1.2 乡村建设空间——从“规划管控”到“规划治理”

改革开放以来,我国劳动力从农村向城市不断集中,大中城市的“虹吸效应”,在保障了城镇社会经济繁荣发展的同时,也加剧了城乡差距。多年的乡村经济发展经验表明,规划的管理、控制并不是实现乡村振兴的根本动力,更不是乡村社会治理的主体,社会经济发展的阶段性才是乡村走向衰败的根源。乡村需要的是技术引导,是在底线约束下乡村社会的规划自治,这与“自上而下”的管控不同。因此,乡村的规划问题应落脚到乡村社会的组织、人口回乡机制建设、发展资源的盘活等方面,这就要转变原来的“规划管控”逻辑,实施“规划治理”。

从人口政策上,应关注乡贤的作用。从技术上,乡村经济规模小、发展不确定性大,应强化规划指标的刚性和空间坐标的弹性,规划在确保指标底线约束的前提下,应放活建设空间的布局,强化村民的自治。除刚性的永久性基本农田、生态保护红线外,应逐步实现指标化、导则化管理,强化引导,减少约束。

3.1.3 非建设空间——从消极保护到积极治理

过去,规划对农业、生态空间等非建设空间为主的区域,往往采取“消极”的规划保护模式。通过划定森林公园、风景名胜、自然保护区、水源保护区、公益林区、基本农田等控制线,强化刚性的管理,一定程度上确保了生态资源底线的保护。同时,也严重地限

制了该区域的发展。除少量工业型乡村外，绝大多数乡村仍属于农业型的，乡村经济的发展仍依赖于经济作物的产出、都市农业或近郊现代服务业的经营收入。农业、生态空间等非建设空间是乡村经济的重要载体，是实现乡村振兴的重要途径。此外，美丽乡村的建设也依赖于生态、农业基础设施的建设。灌溉、生产、林地保护、消防、交通、防洪、电力等基础设施的建设，既是保障乡村生产生活的基本条件，也是实现景观治理的核心要素。

早在2012年，上海市就开始探索编制郊野单元规划。以乡镇为单位，落实生态文明建设理念，统筹土地资源，推进城市外围低效现状建设用地的集约、减量化发展，同时，推动农民居住集中、农业规模布局、农村事业协调发展，指导农村公建配套、休闲农业与乡村旅游的推进，取得了显著的效果。

因此，在全域、全要素国土空间用途管控的前提下，详细规划的全域覆盖，不应局限于原来的建设空间，而应逐步强化对非建设空间的规划治理。可在郊野单元规划实践经验的基础上，着手建立农业、生态空间的项目准入制度，在保护区域生态环境的同时，为乡村社会经济发展预留足够的空间。完善乡村基础设施的建设，结合都市农业、现代服务业、旅游业等业态，强化非建设空间的自然资源要素的规划统筹（图1）。

3.2 从技术平台向制度平台转变

3.2.1 从数据整合平台到管理、治理平台

此外，随着网络信息技术的发展，多数城市已具备平台化管理的条件，通过技术管理平台实现项目许可、规划审批已具备可操作性。从“规划统筹”到“统筹规划”，国土空间规划体系下的一张图，已经不是简单的数据整合、检索层面的数据库问题，而是如何建立规划底图，搭建符合现代化规划治理平台的问题。应通过总体规划、详细规划两层的一张图信息化平台建设，建立基于规划事权的信息管理体系。使各级管理主体在同一工作框架下，根据自身权限，实施规划管理审批、监测、预警和评估等。

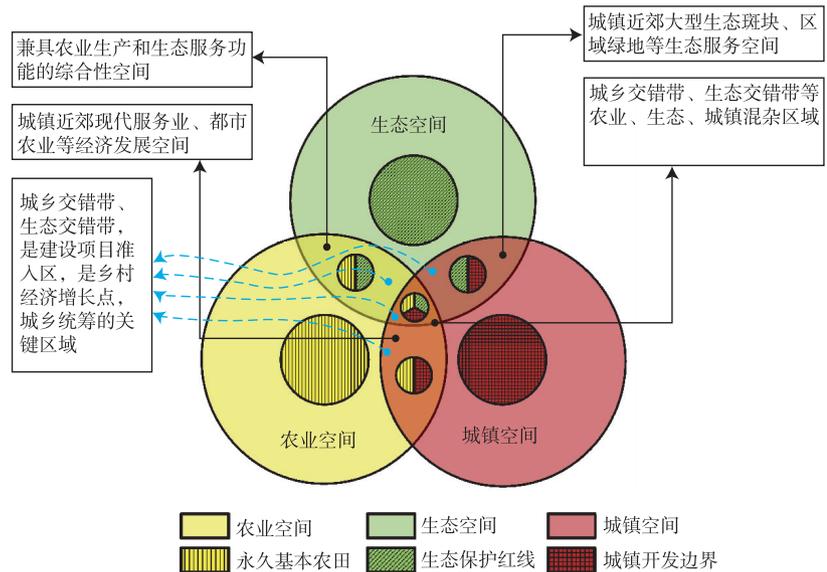


图1 全域覆盖的国土空间要素关系

Fig.1 Territorial and spatial elements of global coverage

资料来源：笔者自绘。

因此，详规规划层面，应在建设用地图斑的属性表中，最大化程度地集成建设控制、指标、设施等规划管理信息，强化已审批、已建设项目的建筑年代、建筑用途、建筑面积、结构、权属、产权交易等信息；在非建设用地上，通过建立覆盖全域的控制导则，明确地类性质、产权、地质条件、种养类型、基础设施建设要求、准入的项目类型、景观控制导引等，为乡村经济的发展提供有效引导。

3.2.2 “总规-详规”一张图的规划技术框架

根据自然资源部的要求，各市县要在2020年年底前基本完成国土空间规划的编制。本轮国土空间规划面临时间紧、工作量大的特点。一方面，规划前期“双评价”工作的开展，有赖于第三次全国土地调查的数据，而三调的数据多数要到2019年底才能完成验收，缺乏基础数据的情况下匆忙划定的三线坐标科学性如何保障？另一方面，自2004年“三规合一”试点以来，无论是地方探索还是国家推动阶段，土地利用总体规划、主体功能区规划、城乡总体规划、环境保护规划、生态规划等多种规划类型，复杂、繁冗的技术标准体系和管控内容之间如何整合，仍未达成共识，仍需时

间进行具体的探索和实践。再者，详细规划与总规层面的一张图在制图精度、技术深度等方面都有所区别，二者仍需要相互反馈，逐步趋向统一的过程。

因此，在短时间进行规划覆盖的条件下，各地应坚持“抓大放小、分级覆盖”的思路，在市县总体规划层面，对规划的核心内容和涉及刚性保护底线的指标、坐标进行重点研究，适当简化非上级政府管控内容，提炼本级政府主管的核心内容，为详细规划的编制预留深化、细化的空间。

建议通过地类表达、功能、控制线、国土整治、风貌设计、建设管控和保护发展要点7个方面，实现点-线-面-表相结合的一张图信息平台。在国土空间总体规划层面，应侧重国土空间要素资源底线的控制，刚性控制陆域、海洋三线，明确结构、指标和布局优化机制；划定土地用途规划分区；提出各分区国土整治和建设控制原则；体现城市风貌分区要求。而详细规划层面，应明确基于地块图斑的规划用途分类，细化建设空间到小类；细化三区三线坐标；确定各地块的国土空间整治引导和发展导则；明确建设用地空间控制、建设要求和配套设施建设要求等（图2）。

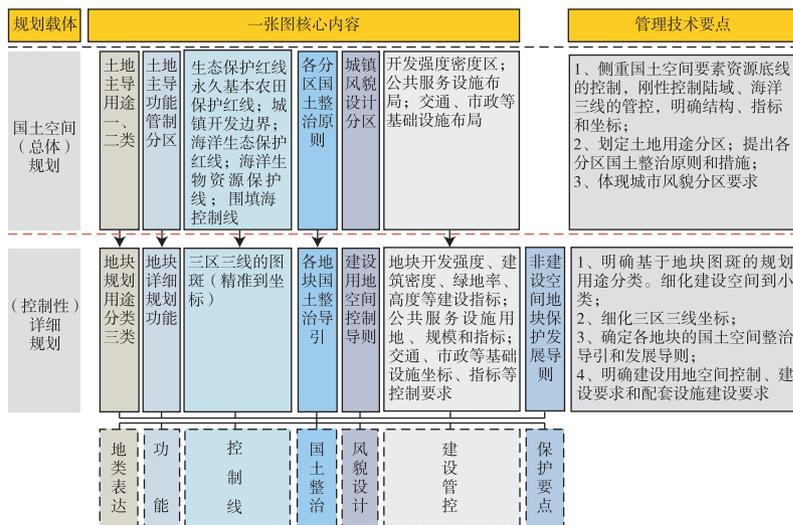


图2 总规、详细规划数据一张图管控要素关系

Fig.2 Relationships of control factors of master plan and detailed plan in one map
资料来源：笔者自绘。

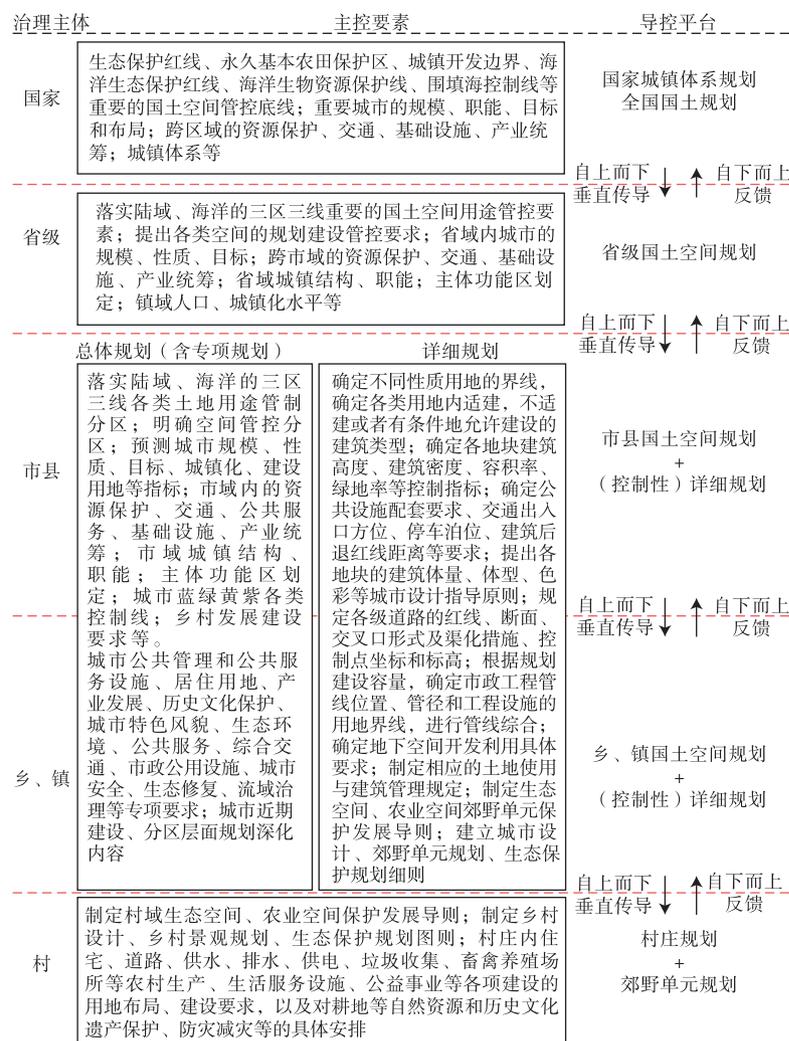


图3 空间要素垂直管理结构

Fig.3 The vertical management structure of spatial elements
资料来源：笔者自绘。

3.3 界定规划管理事权，建立多级联动的规划管理体系

3.3.1 要素：“简政放权”语境下的规划管控要素甄选

自2013年《国务院机构改革和职能转变方案》发布以来，国务院先后多次实施“简政放权”，旨在处理好政府与市场、社会彼此间的关系，把该管的事管好，把该放的权力下放。然而，在过去的30多年里，住建、国土、林业、农业、海洋等部门都不同程度地设立了规划许可制度，规划对国土空间的管控要素不断增多，规划审批事项也趋于复杂。在规划领域，简政放权和加强管控的“对立统一”关系一直有待进一步梳理。

因此，“简政放权”语境下的规划制度改革，应先做好管控要素甄选，解决管什么、谁来管的问题。第一，理顺政府和市场在发展逻辑中的关系。可以由市场主导的内容，应充分发挥市场的调节作用，减少在规划管控体系中的干预。只对具有外部效应的管控要素进行管理，保障社会公平和公共利益。特别是详细规划层面，管控要素庞杂、规划许可事项众多，应在具体的管控要素选择中进行甄别；第二，理顺政府与社会的关系。将原来政府包揽的社会事务性质的规划事项，下放权力到基层或自治群体，减轻政府审批的负担，提高行政效率，激发基层组织的规划参与积极性；第三，理顺中央和地方各级政府的关系，厘清权责边界，调动地方主动性，释放地方活力，同时加强规划实施的监督和考核。

3.3.2 纵向：界定各层级规划的管理权责边界

从纵向来看，国家、省、市、县、乡镇5级的政府规划管理体系已广为接受，村作为自治组织，村庄规划是法定规划体系的重要组成部分。根据《宪法》“地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制”“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责”“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原

表1 省域、市域层面横向的各类规划管控要素管理权责界定

Tab.1 Factors of horizontal planning control and responsibilities at the provincial and the municipal levels

规划要素类型	规划控制要素	国家	上级人民政府	市、县级		乡镇级	村级
		全国国土规划	省级国土空间规划	国土空间总体规划	详细规划	国土空间规划	村庄规划
区域政策		■	■	■			
区域协调要求		■	■	■			
城镇化目标和策略		□	□	□		□	
城镇职能结构		□	■	■			
明确城镇体系,重点市(镇)的发展定位、建设用地规模		□	■	■			
确定生态环境,自然保护区、生态林地等空间管制范围		□	□	■			
确定重要资源,基本农田、水源地及其保护区、湿地和水系、矿产资源密集地区等空间管制范围			□	■			
确定自然灾害高风险区和建设控制区,地质灾害高易发区、行洪区、分滞洪区等空间管制范围			□	■			
确定自然和历史文化遗产,风景名胜区、地质公园、历史文化名城名镇名村、地下文物埋藏区等空间管制范围			□	■			
国土空间规划分区和空间管制规则、要求			□	■			
预测市域总人口			□	■			
预测市域城镇化水平			□	■			
提出城镇化和城乡统筹策略			□	□			
提出村镇规划建设指引			□	□	■	■	
特色小城镇建设要求			□	□	□	■	
乡村发展建设要求			□	□	□	■	■
产业空间布局			□	■			
土地整治重大工程			□	■			
城镇空间		□	□	■			
生态空间		□	□	■			
农业空间		□	□	■			
永久基本农田保护线		■	■	■			
生态保护红线		■	■	■			
城镇开发边界		□	■	■			
提出各类空间的规划建设管控要求			□	■			
主体功能区划定		□	■	■			
城市集中建设区的空间结构、形态和总体布局				■			
发展备用地				□			
建设用地结构				■			
城市更新			□	■			
城市新区等特殊功能区的定位、规模和建设要求			□	□			
跨区域交通体系		□	■	■			
跨区域重大基础设施		□	■	■			
区域资源统筹利用与保护		□	■	■			
水源地规划		□	□	■			
水系、航道规划		□	□	■			
落实海洋生态保护红线		■	■	■			
划定海洋生态区			□	■			
落实海洋生物资源保护线		■	■	■			
划定海洋生物资源利用区			□	■			
落实围填海控制线		■	■	■			
划定后备建设用海区			□	■			

注: 1. □原则性内容; ■明确的内容。2. 县级不包括设区城市的区; 乡镇级不包括各市、县设立的街道; 村级不含城镇开发边界内的村。3. 本表结合各类型规划规范性文件, 根据规划编制的特点进行了二次整合, 仅供参考。4. 部分指标存在纵向交叉, 相应的权责有所重叠。
资料来源: 笔者自绘。

则”。地方事务管理过程中, 接受本政府和上级主管部门双重指导, 同时需要服从上级政府和国务院的领导, 但这不能等同于上级乃至中央的义务。在“简政放权”的过程中, 对各级政府事权边界进行适当界定是必要的。

因此, 遵循“谁实施”“谁划定”“管什么, 批什么”的原则(包存宽, 2018), 本研究结合相关规章、技术标准中责任主体, 综合确定自中央到地方的各类管控要素的权责明细, 以期各类型国土空间规划的制定提供技术边界的参考。同时, 也为详细规划在具体的导控要素的界定提供技术方案。探索国家和省、市、县代理的权责体制, 分别从指标、结构和坐标三个层次, 结合现有的规划的管理体制。明确省级政府负责指标统筹, 省域整体性布局; 市(地)、县级政府具体划定各类控制线的结构、管理规则和原则布局, 明确自然资源资产离任审计、考核等权责边界; 乡、镇政府具体确定地类(小类)边界和坐标。确立符合当前的规划管理习惯、权责一致、属地管理特点的规划治理体制, 发挥地方政府的规划积极性(图3)。

3.3.3 横向: 厘清详细规划的管控体系

自2018年开始, 我国各级政府开展的行政机构改革, 从管理体制上有效缓解了空间规划横向交叉管理的问题, 自然资源部门与生态环境部门、住房和城乡建设甚至是农业农村部门仍有部分的权责需要逐步的界定, 规划内容交叉的问题还将存在(陈小卉, 等, 2018)。在详细规划阶段, 需要整合各类空间性规划中的导控要素, 梳理出国土空间规划领域的导控指标、事项。并结合自中央到地方的垂直管理体系, 具体明确各要素的管控实施主体。

以《城市规划编制办法》(2006)为基础, 结合住建部2013年《关于规范国务院审批城市总体规划上报成果的规定(暂行)》(建规[2013]127号)、2016年发布的《城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)》等文件, 在各省市试点成果地基础上, 梳理出各层次规划的主要导控要素。同时, 结合主体功能区规划、土地利用总体规划、

表2 建设空间层面横向的各类规划管控要素管理权责界定

Tab.2 Spatial definition of the responsibilities of various planning control factors

规划要素类型	规划控制要素	国家	上级人民政府	市、县级		乡镇级	村级
		全国国土规划	省级国土空间规划	国土空间总体规划	详细规划	国土空间规划	村庄规划
目标与战略	城市性质	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	■			
	城市职能	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	■			
	城市发展近远期目标		<input type="checkbox"/>	■			
	城市总体规划核心指标		<input type="checkbox"/>	■			
	人口预测		<input type="checkbox"/>	■			
	建设用地规模控制和范围		<input type="checkbox"/>	■			
	资源环境承载力评价		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
空间布局	建设用地适宜性评价		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	市域、城镇集中建设区各层次的规划布局			■	■	■	
	城市主要发展方向		<input type="checkbox"/>	■			
居住用地	城市、空间结构			<input type="checkbox"/>			
	提出住房建设目标			<input type="checkbox"/>	■	■	
历史文化保护	确定居住用地规模和布局			<input type="checkbox"/>	■	■	
	保护目标和原则		<input type="checkbox"/>	■		■	
	保护名录、保护范围和保护要求		<input type="checkbox"/>	■		■	
	古城格局、风貌和高度控制		<input type="checkbox"/>	■	■	■	
城市特色风貌	城市紫线			■	■	■	
	明确保护措施(历史街巷、视线通廊、建筑高度和开发强度等控制措施)			<input type="checkbox"/>	■	■	
	山水林田湖整体形态格局			<input type="checkbox"/>			
	城市风貌特色和景观框架			<input type="checkbox"/>			
生态环境	城市公共空间体系			<input type="checkbox"/>			
	城市设计重点地区和总体控制要求			■			
	生态环境保护和建设目标、原则		<input type="checkbox"/>	■			
	生态修复空间布局		<input type="checkbox"/>	■		■	
	绿地规划,划定城市绿线			<input type="checkbox"/>	■	■	
	水系保护范围和保护要求,划定城市蓝线			<input type="checkbox"/>	■	■	
	确定环境功能分区		<input type="checkbox"/>	■		■	
公共服务	生态修复工程规划		<input type="checkbox"/>	■		■	
	提出主要污染源的污染控制与治理措施			■		■	
	保障性住房需求预测和布局原则			■		■	
综合交通	公共服务体系和建设标准			■	■	■	
	城市主要公共服务设施布局要求和分级配置标准			■			
	发展目标、指标与政策	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	■	■	■	■
	明确综合交通设施(公路、铁路、机场、港口、市域轨道和主要综合交通枢纽等)的功能、等级、布局,以及交通廊道控制要求	<input type="checkbox"/>	■	■	■		
	机场净空控制			■			
	城市道路网布局和轨道线网走向			■			
	城市主干路及以上道路红线			■			
	城市仓储物流设施布局			■			
	城市公共交通的布局、发展目标以及重要设施的用地要求(常规公交、快速公交、城市轨道交通、场站等)			■			
	提出步行、自行车等城市慢行系统的规划原则和指引			<input type="checkbox"/>	■		
市政公用设施	提出停车场布局原则,明确停车分区、泊位分布指引及大型公共停车设施的布局、规模等控制要求			<input type="checkbox"/>	■		
	划定城市黄线			<input type="checkbox"/>	■	■	
	区域性重大市政基础设施布局和建设要求	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	■			
城市安全	各类市政公用设施、规模和建设要求			■	■	■	■
	敏感性基础设施建设用地预留与控制			■	■	■	
	防灾减灾类型和建设标准		<input type="checkbox"/>	■	■	■	
	建筑工程、生命线工程建设要求,规划主要防灾减灾场所、应急避难和救援通道			■	■	■	

海洋发展规划、环境保护规划等类型规划的核心管控要素,整理出各类管控内容125类。进行垂直权责的划分,明确详细规划需要落实的上层次规划内容,细化并明确的规划内容(表1——表4)。

3.4 统筹“规划”与“设计”,强化空间品质

当前,形形色色的空间类规划中,既包括诸如城市总体规划、控规、主体功能区规划、土地利用总体规划、空间战略规划、城镇体系规划等“管理”性质的规划类型;也包括概念规划、城市设计、景观规划、城市更新等具有“设计”性质的规划类型。在详细规划层面,比较典型的有控规、乡规划、村庄规划和景观规划、郊野单元规划等类型。其中,控规、乡规划、村庄规划侧重土地使用、空间布局、建设管理和设施统筹等,更为关注国土空间的开发用途和建设量等。而城市设计则侧重于建筑空间的退后、间距、尺度、公共开放空间秩序、建筑风格风貌的塑造等方面,更关注空间环境品质方面的内容。郊野单元规划、景观规划则运用城乡规划学、景观学原理,立足于开放空间、自然空间的游赏路径、美学秩序、公用设施、服务设施等方面内容,侧重对经济、生态、空间美学、旅游产业方法的综合运用。

国土空间规划体系下的城乡人居环境品质建设,应强化详细规划的综合性和详细规划的综合管理,既需要整合控规、乡规划、村庄规划等法定的规划类型,形成详细规划深度的国土用途管控抓手;还应融入城市设计、郊野单元规划,强化全域的环境品质管理和引导。可在城镇建设空间,继续发挥控规和城市设计的作用,实现规划的精化管理,提高空间环境品质的建设。在农业空间,完善乡规划、村庄规划、郊野单元规划(或景观规划)的技术内容,加强对空间环境品质的塑造,强化对社会经济发展的引导。在生态空间,形成以郊野单元规划(或景观规划)为工作抓手的规划治理体系,全面平衡发展与保护的问题(图4)。

(续表)

规划要素类型	规划控制要素	国家	上级人民政府	市、县级		乡镇级	村级
		全国国土规划	省级国土空间规划	国土空间总体规划	详细规划	国土空间规划	村庄规划
其它	应急避难场所、安全防护距离等有关设施、用地和防控标准等			□	■	■	
	确定消防、人防的建设目标,提出主要消防设施的布局要求			■			
	关系城市安全的重要设施、通道,危险品生产和仓储用地的防护范围			■			
	提出主要地质灾害类型的防治与避让要求			■			
	提出城市地下空间开发利用原则和目标			□			
	明确重点地区地下空间的开发利用和控制要求			□			
	旅游专项规划			□			
其它	水系流域治理规划			□			
	产业专项规划			□			
				□			

注: 同表1。
资料来源: 笔者自绘。

表3 规划实施层面横向的各类规划管控要素管理权界定
Tab.3 Various horizontal planning control elements at the planning implementation level

规划要素类型	规划控制要素	国家	上级人民政府	市、县级		乡镇级	村级
		全国国土规划	省级国土空间规划	国土空间总体规划	详细规划	国土空间规划	村庄规划
规划实施	规划实施政策措施和制度保障			□			
	分期实施要求和近期建设重点			■			
	需要在分区层面规划、详细规划、单独编制的专项规划中深化落实的规划要求			□	■	■	
	明确主要公共管理和公共服务设施(行政、文化、教育、体育、卫生等)用地布局			■			
城市近期建设	确定近期建设用地规模、范围和布局、近期人口			■			
	确定近期交通发展策略、主要交通设施和布局			■			
	确定各类公共服务设施、基础设施和公益设施的位置和建设规模			■			
	近期居住用地布局			■			
	历史文化名城、街区,风景名胜区的保护措施;城市水系、绿地等环境的建设、保护、整治措施			■			
	确定城市近期发展的控制和引导措施和原则			□			

注: 同表1。
资料来源: 笔者自绘。

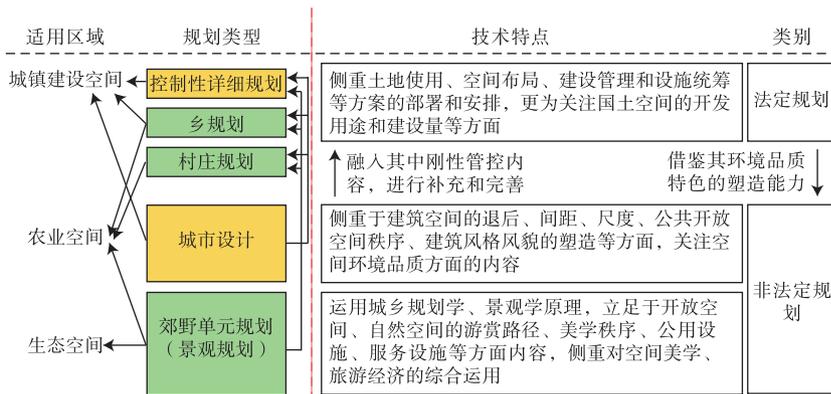


图4 详细规划层面的规划类型关系

Fig.4 The relationships between the various types of planning at the level of detailed planning
资料来源: 笔者自绘。

4 结语

在国土空间规划体系建构过程中,详细规划改革思路的研究对于建立完善的空间规划法规体系、行政和运作体系,融合各类空间性规划的管控要点,整合与各类土地用途管制制度的经验,形成“一张图”全域、全要素的国土空间用途管理平台和管制制度具有积极的参考价值。在当前生态文明建设背景下,规划在法规体系、行政和运作体系方面都在剧烈的变革的背景下,详细规划应该承担起全域、全要素的国土空间用途管制制度建设、实现城乡一张图精细化管理、提高人居环境品质、服务政府现代化规划治理等职能。

国土空间规划体系下的详细规划改革思路。首先,应建立从“规划全覆盖”到“精细化管理”、从“规划管控”到“综合治理”、从消极保护到积极治理,全域覆盖、开发和保护并重的规划技术体系。其次,应通过建立基于规划事权的信息管理体系,实现从数据整合平台到管理、治理平台转变,形成“总规-详规”联动的一张图规划信息平台。再次,通过“简政放权”语境下的规划管控要素甄选,确立符合当下详细规划管理需求的管控要素集,界定各层级规划的纵向管理权责边界,厘清详细规划的横向管控体系,建立多级联动的规划管理体系。最后,厘清控规、城市设计、郊野单元规划的管理逻辑关系,统筹“规划管理”与“空间设计”的关系,强化规划设计对城乡环境品质的塑造。

本研究聚焦于详细规划技术体系和管理逻辑的关系,针对详细规划在纵向、横向的规划管理、技术衔接提出了一些尝试性的探索,以期能为规划制度的完善提供技术的参考。而详细规划制度的改革是涉及政治体制、社会经济等多领域的复杂系统,其研究仍是未来一段时间内需要重点关注的问题。

注释

① 依据《城乡规划法》,我国城市、镇的详细规划包括控制性详细规划和修建性详细规

表4 分区规划、详细规划层面横向的各类规划管控要素管理权责界定

Tab.4 Various horizontal planning control factors at the district planning and detailed planning levels

规划要素类型	规划控制要素	国家	上级人民政府	市、县级		乡镇级	村级
		全国国土规划	省级国土空间规划	国土空间总体规划	详细规划	国土空间规划	村庄规划
分区层面	确定分区层面的规划布局、功能分区、用地性质和居住人口布局			■			
	确定蓝线、绿线、黄线、紫线的保护范围,提出空间形态控制要求		□	■			
	确定市、区、居住区级公共服务设施的分布、用地范围和控制原则			□			
	确定主要市政公用设施的位置、控制规模;主干管的线位、管径			■			
详细规划	确定干道以上道路的红线、断面形式、控点坐标和竖向设计,确定交叉口、公交站场、交通枢纽等交通设施的位置和规模,细化总体规划层面的各类交通设施控制要求			□	■	■	■
	确定规划范围内各类用地的边界,适建、不适建以及有条件建设的建筑类型			□	■	■	■
	制定生态空间、农业空间保护发展导则			□	■	■	■
	建立城市设计、乡村景观规划、生态保护规划细则			□	■	■	■
	确定各地块建筑限高、建筑密度公共开放空间面积、容积率、绿地率、地面透水率等控制指标			□	■	■	■
	确定公共管理服务设施、基础设施等配套要求、建筑间距、建筑退线、地下空间范围等要求				■	■	■
	提出各地块的建筑体量、体型、风格等城市设计指导原则				■	■	■
	根据交通需求分析,确定地块机动车出入口位置、停车泊位个数、公共交通场站用地坐标和站点、步行交通路径和其它交通设施				■	■	■
	规定各级道路的红线、断面形式、交叉口渠化措施、控制点坐标和竖向设计				■	■	■
	根据规划建设容量,确定市政工程管线坐标和工程设施的用地坐标,进行管线综合				■	■	■
	确定具体的地下空间开发利用要求			□	■	■	■
	制定相应的土地使用与建筑管理规定				■	■	■

注:同表1.

资料来源:笔者自绘.

划,乡、村区域则编制乡规划和村庄规划。此外,2012年9月23日,国务院公布的《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2012]52号),取消和调整的314项行政审批项目中,“重要地块城市修建性详细规划审批”被明文取消。

- ② 2019年4月14日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,探索建立委托省级和市(地)级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度。

参考文献 (References)

- [1] 包存宽. 生态文明视野下的空间规划体系[J]. 城乡规划, 2018(5): 6-13. (BAO Cunkuan. On space planning from the perspective of ecological civilization [J]. Urban and Rural Planning, 2018(5): 6-13.)
- [2] 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. (BAO Shihang. Planning needs to develop and management needs to be strengthened —— on regulatory planning [J]. City Planning Review, 1989(6): 42-46.)
- [3] 蔡玉梅, 高延利, 张建平. 按层级规划, 分区域细化——国外空间规划体系概览[J]. 资源导刊, 2018(10): 52-53. (CAI Yumei, GAO Yanli, ZHANG Jianping. Hierarchical planning, subregional refinement —— overview of foreign spatial planning systems [J]. Ziyuan Daokan, 2018(10): 52-53.)
- [4] 蔡玉梅, 高延利, 张丽佳. 荷兰空间规划体系的演变及启示[J]. 中国土地, 2017a(8): 33-35. (CAI Yumei, GAO Yanli, ZHANG Lijia. Evolution and enlightenment of Dutch spatial planning system [J]. China Land, 2017(8): 33-35.)
- [5] 蔡玉梅, 何挺, 张建平. 法国空间规划体系演变与启示[J]. 中国土地, 2017b(7): 32-34. (CAI Yumei, HE Ting, ZHANG Jianping. Evolution and enlightenment of French spatial planning system [J]. China Land, 2017(7): 32-34.)
- [6] 陈晨, 赵民. 对“非城市建设用地”及其规划管控问题的若干探讨[J]. 城市规划学刊, 2011(4): 39-45. (CHEN Chen, ZHAO Min. Discussions on urban non-development land and its planning control [J]. Urban Planning Forum, 2011(4): 39-45.)
- [7] 陈小卉, 何常清. 制度变迁背景下的省级空间治理思考——以江苏省为例[J]. 城乡规划, 2018(5): 27-34. (CHEN Xiaohui, HE Changqing. On provincial space governance under the background of institutional change: a case study on Jiangsu province [J]. Urban and Rural Planning, 2018(5): 27-34.)
- [8] 程遥, 赵民. “非城市建设用地”的概念辨析及其规划控制策略[J]. 城市规划, 2011(10): 9-17+85. (CHENG Yao, ZHAO Min. Concept analysis and planning control strategies of "non-urban development land" [J]. City Planning Review, 2011(10): 9-17+85.)
- [9] DCLG: Department for Communities and Local Government. National planning policy framework [R/OL]. [2019-04-15]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf.
- [10] 段进, 吴唯佳, 胡滨, 等. 何去何从话控规[J]. 城市规划, 2010(12): 33-36+70. (DUAN Jin, WU Weijia, HU Bin, et al. Where should regulatory detailed plan go [J]. City Planning Review, 2010(12): 33-36+70.)
- [11] 郭红雨, 蔡云楠, 肖荣波, 等. 城乡非建设用地规划的理论与方法探索[J]. 城市规划, 2011(1): 35-39. (GUO Hongyu, CAI Yunnan, XIAO Rongbo, et al. Theory and approach of urban-rural non-development land planning [J]. City Planning Review, 2011(1): 35-39.)
- [12] 胡耀文, 尹强. 海南省空间规划的探索与实践——以《海南省总体规划(2015-2030)》为例[J]. 城市规划学刊, 2016(3): 55-62. (HU Yaowen, YIN Qiang. Exploration of spatial planning practice in Hainan province: the case of Hainan comprehensive planning (2015-2030) [J]. Urban Planning Forum, 2016(3): 55-62.)
- [13] 姜涛, 李延新, 姜梅. 控制性详细规划阶段的建筑设计管控要素体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 65-73. (JIANG Tao, LI Yanxin, JIANG Mei. Research on urban design control system at the regulatory plan level [J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 65-73.)
- [14] 金广君. 控制性详细规划与城市设计[J]. 西部人居环境学刊, 2017(4): 1-6. (JIN Guangjun. Regulatory planning and urban design [J]. Human Settlements Forum in West China, 2017(4): 1-6.)
- [15] LIU J. Coordination through integration: a critical review on the spatial policy and spatial planning system of France [J]. Spatial Planning and Sustainable Development, 2018, 6(3): 125-140.
- [16] 李浩, 孙旭东. 规划局局部调整辨析[J]. 重庆建筑大学学报, 2007(1): 15-17+35. (LI Hao, SUN Xudong. The epistemology of local adjustment of regulatory detailed plan [J]. Journal of

- Chongqing Jianzhu University, 2007(1): 15-17+35.)
- [17] 李亚洲, 刘松龄. 构建事权明晰的空间规划体系: 日本的经验与启示[J/OL]. 国际城市规划, 2019(3): 1-14. [2019-04-15]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20190301.1632.004.html>. (LI Yazhou, LIU Songling, Constructing a spatial planning system with clear authority and responsibility: the experience and enlightenment of Japan [J/OL]. Urban Planning International, 2019(3): 1-14. [2019-04-15]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20190301.1632.004.html>.)
- [18] 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. (LIN Jian, LIU Songxue, LIU Shiyi. Region-element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space [J]. China Land Science, 2018, 32(6): 1-7.)
- [19] 刘健, 周宜笑. 从土地利用到资源管治, 从地方管控到区域协调——法国空间规划体系的发展与演变[J]. 城乡规划, 2018(6): 40-47+66. (LIU Jian, ZHOU Yixiao. From land-use to territorial resources, from local control to regional coordination: the evolution of French spatial planning system[J]. Urban and Rural Planning, 2018(6): 40-47+66.)
- [20] 罗超, 王国恩, 孙靓雯. 从土地利用规划到空间规划: 英国规划体系的演进[J]. 国际城市规划, 2017(4): 90-97. (LUO Chao, WANG Guoen, SUN Jingwen. From land use planning to spatial planning: the evolution of planning system in the UK [J]. Urban Planning International, 2017(4): 90-97.)
- [21] 吕传廷, 孙施文, 王晓东, 等. 控规三十年: 得失与展望[J]. 城市规划, 2017(3): 109-116. (LÜ Chuanting, SUN Shiwen, WANG Xiaodong, et al. Thirty years of regulatory detailed planning: gains and losses, and prospects [J]. City Planning Review, 2017(3): 109-116.)
- [22] PAHL-WEBER E. The planning system and planning terms in Germany: a glossary for spatial research and planning (studies in spatial development, no.7)[M]. Hannover: Acad, 2008.
- [23] 日本国土交通省. 土地使用基本计划的使用指引[EB/OL]. 2010[2019-04-15]. http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tochiriyou.html. (Ministry of Land, Transport and Tourism in Japan. Guidelines on the use of basic land use plans [EB/OL]. 2010 [2019-04-15]. http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tochiriyou.html.)
- [24] 宋博. 致力于建构城乡统筹的完整规划体系——对“非城市建设用地规划”的辨析与延伸讨论[J]. 规划师, 2012(2): 23-28. (SONG Bo. Establishing urban rural integrate planning system: non-urban development land planning analysis [J]. Planners, 2012(2): 23-28.)
- [25] 宋金萍, 王承华. 大城市老城区宜居品质提升的控规路径[J]. 规划师, 2017(11): 10-16. (SONG Jinping, WANG Chenghua. Promotion path of livable quality in old town of big city from regulatory viewpoint [J]. Planners, 2017(11): 10-16.)
- [26] 孙晖, 梁江. 控制性详细规划应当控制什么——美国地方规划法规的启示[J]. 城市规划, 2000(5): 19-21+64. (SUN Hui, LIANG Jiang. The objects to be controlled in the regulatory detailed planning: the implication from the local planning legislation of America [J]. City Planning Review, 2000(5): 19-21+64.)
- [27] 谭纵波. 日本国土利用规划体系评介[C]. 2018(第十三届)城市发展与规划大会, 2018. (TAN Zongbo. Japanese land use planning system review [C]. 2018(Thirteenth) Conference on Urban Development and Planning, 2018.)
- [28] 汪坚强, 于立. 我国控制性详细规划研究现状和展望[J]. 城市规划, 2010(3): 87-95. (WANG Jianjiang, YU Li. A study on the situations and prospects of China's regulatory planning [J]. City Planning Review, 2010(3): 87-95.)
- [29] 汪坚强. 控制性详细规划运作中利益主体的博弈分析——兼论转型期控规制度建设的方向[J]. 城市发展研究, 2014(10): 33-42. (WANG Jianjiang. The game analysis of different stakeholders during the operation of regulatory planning: also discussing the institutional construction direction of regulatory planning [J]. Urban Development Studies, 2014(10): 33-42.)
- [30] 谢波, 丁杨, 张帆. 精细化管理下武汉市控规层面城市设计转型特征和实施途径[J]. 规划师, 2017(10): 10-16. (XIE Bo, DING Yang, ZHANG Fan. The development characteristics and implementation approaches of urban design under regulatory detailed planning level in detailed management mode, Wuhan [J]. Planners, 2017(10): 10-16.)
- [31] 徐耀宽, 刘楚君. “一张蓝图干到底”之下控规编制与管理的对策——以广州为例[J]. 中外建筑, 2018(6): 68-70. (XU Yaokuan, LIU Chujun. The strategies of how to formulate and actualize regulatory detailed planning under the background of "a blueprint to the end" ——take Guangzhou as an example [J]. Chinese and Overseas Architecture, 2018(6): 68-70.)
- [32] 徐忠平. 控制性详细规划工作的制度设计探讨[J]. 城市规划, 2010(5): 35-39. (XU Zhongping. Institutional design of regulatory detailed planning [J]. City Planning Review, 2010(5): 35-39.)
- [33] 俞孔坚, 李迪华. 论反规划与城市生态基础设施建设[C]//中国风景园林学会、四川省建设厅、成都市建设委员会、成都市园林局. 中国科协2002年学术年会第22分会场论文集, 2002: 12. (YU Kongjian, LI Dihua. On anti-planning and construction of city ecological infrastructure [C]// Chinese Society of Landscape Architecture, CHSLA, Sichuan Provincial Construction Department, Chengdu Municipal Construction Committee, Chengdu Municipal Bureau of Parks. Proceedings of 22nd Sub-conference of 2002 Academic Annual Meeting of China Association for Science and Technology, 2002: 12.)
- [34] 袁奇峰, 谭诗敏, 李刚, 等. 空间规划: 为何? 为何去? [J]. 规划师, 2018, 34(7): 11-17+25. (YUAN Qifeng, TAN Shimin, LI Gang, et al. Objectives, functions, and orientation of spatial planning [J]. Planners, 2018, 34(7): 11-17+25.)
- [35] 张艳芳, 刘治彦. 国家治理现代化视角下构建空间规划体系的着力点[J]. 城乡规划, 2018(5): 21-26. (ZHANG Yanfang, LIU Zhiyan. The focus of space planning from the perspective of national governance modernization [J]. Urban and Rural Planning, 2018(5): 21-26.)
- [36] 赵氏, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划——从“技术参考文件”到“法定约束依据”的嬗变[J]. 城市规划, 2009, 33(9): 24-30. (ZHAO Min, YUE Yun. Regulatory detailed planning under the city and countryside planning act: from technical document to statutory evidence [J]. City Planning Review, 2009, 33(9): 24-30.)
- [37] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J]. 规划师, 2018, 34(7): 5-10. (ZOU Bing. Logic and conception of spatial planning system reconstruction under the framework of natural resources management [J]. Planners, 2018, 34(7): 5-10.)

修回: 2019-06