

# 详细规划与国土空间用途管制逻辑演进与完善策略

□ 于昕田, 南明宽

**【摘要】**国土空间用途管制是完善空间治理体系和推进治理能力现代化的必然要求, 已被提升至国家战略层面; 作为实施载体的空间规划体系已经建立, 其中详细规划负责具体落实。基于此, 文章解析了国土空间用途管制及详细规划改革的制度背景, 分阶段回顾了详细规划落实用途管制的演进历程, 进而结合以往控规编制实施面临的问题, 提出探索详细规划编管单元管理方式、构建“子单元—街坊—地块”管制层级, 以及建立事前地籍、中间指标、最后差异化用途管制的管制手段等详细规划落实国土空间用途管制的策略, 探讨了新时期详细规划如何在国土空间用途一体化管制中实现全域覆盖、全要素统筹的精准管控。

**【关键词】**国土空间用途管制; 详细规划; 演进; 问题; 完善策略

**【文章编号】**1006-0022(2021)18-0048-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**于昕田, 南明宽. 详细规划与国土空间用途管制逻辑演进与完善策略[J]. 规划师, 2021(18): 48-53.

The Evolution and Integration Strategies of Detailed Planning in Territory Space Use Governance/Yu Xintian, Nan Mingkuan

**【Abstract】** The use control of territory space has become necessary in spatial governance integration and governance capability modernization as a national strategy. Detailed planning implements land use requirements in the system of territory spatial planning. The paper reviews the evolution of land use implementation, and proposes planning unit model in detailed planning, establishing “unit-block-parcel” governance levels, and building cadastre before plan, planning indices, and after-plan use control measures to implement territory space use control requirements. It makes an exploration of whole area and all elements control by detailed planning in unified national territory space use governance.

**【Key words】** Territory space use governance, Detailed planning, Evolution, Problem, Integration strategies

## 0 引言

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》(以下简称《若干意见》)明确了“五级三类”国土空间规划体系。目前, 全国各地已相继开展省级、市级总体规划的编制工作, 但详细规划作为实施和管理国土空间用途管制的唯一法定依据, 还未引起较多关注。另外, 国土空间用途管制

不是凭空出现的全新概念, 而是基于以往建设用地空间管制、土地用途管制, 以及林地、草地等多种用途管制集合并拓展而来的, 过往在落地管理的控规中, 主要依托规划和土地两大管制体系进行落实<sup>[1]</sup>。因此, 本文尝试将详细规划发展历程与国土空间用途管制演进放入同一个分析框架, 分阶段解析二者间的逻辑事实, 并结合详细规划编制面临的现实问题, 提出完善国土空间用途一体化管制背景下详细规划管控的策略,

**【作者简介】** 于昕田, 注册城乡规划师, 吉林大学东北亚学院博士研究生。  
南明宽, 硕士, 工程师, 现任职于长春市规划编制研究中心。

为下一步详细规划的具体编制提供思路。

## 1 国土空间用途管制及详细规划重大改革

一直以来,我国建设用地、耕地、林地、草地等空间形态的用途管制处于多部门分治下相互联系又相互制衡的状态<sup>[2]</sup>。2017年生态空间用途管制的加入,使我国用途管制在空间范围上趋于全域覆盖<sup>[3]</sup>。2018年国土空间用途管制成为一项覆盖城镇空间、农业空间和生态空间的完善空间治理的国家战略,将最终落实到具体地块上<sup>[4]</sup>。而新的国土空间用途管制是在分散的多种用途管制的基础上形成的管制合力,由自然资源部统一行使职责,突破了单要素管理模式,突出了差异化管制理念。基于此,本文将国土空间用途管制的内涵界定为:以土地开发利用和保护修复两种职能均可持续发展为目标,地方政府为控制土地资源利用的负面影响,规定土地现有及潜在权属人在利用国土空间时的“使用要求”,以避免产生与管制目标不一致的开发建设行为的一种制度。

2008年《中华人民共和国城乡规划法》赋予了详细规划法定地位,此时详细规划包括控制性和修建性两种类型,一般由控规落实用途管制。控规的编制范围为城市、镇域,且要在“规划区”范围内,但因“规划区”为总体规划自主划定,面积一般小于市域面积,且规划对象也仅限定为“建设活动”。这种在顶层设计中缺少“化被草木、赖以万方”保障,以城镇建设用地为主导、缺乏对非建设空间有效管理的土地资源管制思路,被业内很多学者讨论。直到2013年十八届三中全会将空间规划改革提上日程,2019年《若干意见》确立国土空间规划体系,重新定义了详细规划,明确详细规划包括城镇开发边界内的详细规划及城镇开发边界外可以作为详细规划的村庄规划,范围由原“城镇规划区”

扩展到“全域国土空间”,管制要素由“建设用地”延伸至“全要素”。

## 2 详细规划与国土空间用途管制逻辑演进

### 2.1 1978~1992年:雏形探索期,单一落实建设用地空间管制

1978年第三次全国城市工作会议重提城市和城市建设的重要性,多年停滞的城市规划工作得以重新开展,标志着我国城市用地开发建设正式进入有规可依的新阶段。1982年颁布的《中华人民共和国宪法》规定“城市土地属于国家所有”,国务院授权地方政府代为行使相应权利,1984年《城市规划条例》明确城市规划分为总体规划和详细规划两个编制阶段,将城市土地全面置于规划管理之下。但此时的详细规划主要是效仿苏联采用“摆房子”式的居住小区规划模式<sup>[5]</sup>,而真正作为地方二级土地发展权分配<sup>[6]</sup>和控制在使用关系上建立起来的各种空间关系的控规<sup>[7]</sup>是发端于1988年修正的《中华人民共和国土地管理法》。该法明确由国家依法实行国有土地有偿使用制度,地方政府成为土地出让主体,随后借助1990年颁布的土地有偿使用具体办法,全国各地逐步拉开土地商品化管理的序幕<sup>[8]</sup>。同年《中华人民共和国城市规划法》正式施行,确立了以“一书两证”为核心的规划许可制度,通过对土地开发建设项目的审批来控制土地性质、面积、容积率和其他规划技术指标,实现对项目的空间管制<sup>[9]</sup>。这也是我国最早被法律承认的用途管制,管制对象为建设用地。1991年《城市规划编制办法》在两大编制阶段框架下增加了控规层次,以具体落实建设用地空间管制的各项指标。1992年《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》规定国有土地使用权出让前应当制定控规,《中华人民共和国土地管理法》也有规定“在城市规划区内,土地利用应当符

合城市规划”。由此,落实建设用地管制要求、成为土地出让必要前置条件的控规,逐渐成为这一阶段主导地方土地资源二级发展权分配的城市规划类型<sup>[10]</sup>。

### 2.2 1993~2008年:稳定成熟期,衔接土地和规划两大管制法定规划

1993年以“财权上收事权下放”为基本思路的分税制改革,导致地方财政缺口增大,迫使地方政府从预算外的土地出让收益中聚集财力,借助土地供应获得财政收入成为地方政府的必然选择<sup>[11]</sup>。在此背景下,作为前置条件的控规在全国掀起编制热潮,这一时期城市空间迅速扩张,土地资源消耗的速度远超过经济和人口增长的速度,控规成为保障地方政府土地财政收入的重要技术工具。1996年《国务院关于加强城市规划工作的通知》要求“严格控制城市规模,节约和合理利用土地及空间资源”,但是由于地方政府尝到了“以地生财”的巨大甜头,这一时期中央出台的政策在地方层面没有达到预期的效果,迫使国家从源头即土地上另寻政策加以制衡。基于此,为防止建设用地无序扩张,关乎粮食安全、保护耕地的用途管制出现了,1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》提出实行土地用途管制制度,严格限制建设用地占用耕地,随后借助《全国土地利用总体规划纲要》在全国建立起自上而下、层层传导的建设用地规模分配制度,并强调城市规划需服从用地规模约束要求和落实土地用途管制。而城市规划有两个空间管制手段,分别是“三区四线”和规划行政许可,前者在控规中落实,后者以控规为依据,尤其在2002年《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》出台后,控规在控制工业、居住及商业用地供应规模和比例、决定经营性用地能够创造多少财政收入上扮演的角色越发重要。规划和土地两大体系的用途管制都要在落地规划中体现,控规成为联系二者的最为紧密的纽带,

这种作用在 2008 年《中华人民共和国城乡规划法》赋予其法定规划地位后得到进一步巩固，其也成为地块层面衔接土地用途管制与规划空间管制的唯一法定规划<sup>[12]</sup>。

### 2.3 2009 年至今：完善改革期，实施国土空间用途一体化管制

《中华人民共和国城乡规划法》实施之后，控规真正迎来了从技术参考文件到行政许可法定依据的转变。全国范围内相继开展了控规编制全覆盖的工作。例如，深圳于 2008 年建立法定图则“一张图”数据管理平台，构建以法定图则为核心的规划编制体系，将多规“合”到控规层面，并引入地籍管理、城市更新、基本生态控制和公共参与等创新方法，提高了控规编制的严谨性和适应性。同时，在各地控规编制实践中常常陷入“两个为难”：一方面地方政府经营地方经济，城市之间“竞次”压低工业用地价格，甚至不惜破坏环境来拓展建设用地吸引投资<sup>[13]</sup>，以买方市场为主的工业用地供应常导致控规编制“被迫”在规模和边界上突破土地规划划定的“三界四区”；另一方面土地用途管制关注耕地保护、规划空间管制注重建设用地，生态用地一直被忽略，从而成为建设用地扩张掠夺的空间，在此情况下，亟需山、水、林等自然生态要素参与用途管制。多种用途管制交叉落实成为控规编制不能回避但又一时间解决不了的问题。2013 年十八届三中全会提出建立统一空间规划体系，2014 年我国在武汉、宁夏等地推行“多规合一”试点工作。2017 年《自然生态空间用途管制办法（试行）》颁布，标志我国用途管制在空间覆盖范围上逐步完善。2018 年自然资源部成立，统一行使所有用途管制职责，结束了过去“九龙治水”的分散管理局面，由详细规划一并负责实施。新详细规划职能与控规本质相同，可见《若干意见》从国家空间治理的高度认可了控规作为法定规划

的成效，即将接此重任的详细规划在这一轮体制变革中必将面临新的探索。

## 3 以往控规编制面临的现实问题

### 3.1 上层制度缺位，导致规划空间分割

在制度安排上，缺少上位统筹。以往空间规划管制侧重点在于“规划区”内的城乡建设空间；土地用途管制以耕地保护为核心，严格管制“农转非”；森林、水域等生态资源用途管制，则存在空间边界不清、部门职权交叉重叠的问题<sup>[14]</sup>，各用途管制侧重点、深度不统一，没有上层制度的统筹规范，缺少协调各用途管制落地的依据。而指导实施建设的控规服务于规划管理部门，用地统计使用《城市用地分类与规划建设用地标准》。因此，建设用地分类较为精细，但在落地地类管制要求时，鉴于土地与规划的联动，常面临“先听谁的”和“以谁为主”的困境；非建设用地分类简单粗犷，一般采取大面积原封不动的“消极”规划保护模式<sup>[15]</sup>。在这种情况下，逐渐形成了以建设用地为主导、忽视非建设空间开发与保护的土地资源配置现状。

### 3.2 忽略地籍管理，影响规划实施效果

在技术层面上，地籍信息缺失暴露出动摇控规成果法定依据的缺点。控规编制和地籍管理分属于两个部门的职责，前者基于现状面向未来，后者源于过去精准现状。地方政府借助控规的编制，搭建与土地现有权属人、潜在权属人博弈的平台，来完成对土地发展权的重新分配。也可以说，控规在一定程度上决定着这种权利变动关系，涉及的利益重大。因此，为不影响实施，控规只有在全面掌握了土地“归谁所有，谁在使用”的现状后，才可以准确谋划未来的土地使用。但过去规划师习惯做物质规划，对地块的社会经济属性考虑不够，往往

只关注土地的未来发展权，忽略了土地现状所承载的各项权利<sup>[16]</sup>，造成发展权错配、规划频繁修改，甚至在行政许可工作中出现一个地块多个部门核发法律证书的现象<sup>[17]</sup>。这些问题在表面上反映了土地空间冲突，但其实质是多种管制冲突，这些冲突会在统一行使用途管制时集中暴露，并影响实施。

### 3.3 搁置指标管理，控规编制约束不力

在管控手段上，我国现阶段实行建设用地“垂直+交叉”两级管控，一级管控是供给侧“垂直”分配，表现为中央通过土地规划体系，对地方建设用地计划性总量进行层层传导，体现了中央对土地使用的约束意愿；二级管控是需求侧“交叉”分配，具体表现为地方政府根据市场需求把从上级获得的建设用地指标先规划用途再进行土地出让的过程，这个过程“显性”表现为依赖控规，“隐性”则基于建设用地指标获取来实现，即表面上看是控规决定的这个过程，实际上必须要有土地指标的参与。城市规划主导的这个过程往往决定了土地的价值，更多体现了地方政府对土地的经营发展意愿。由于规划一般是未来几年内的一个发展愿景，不能即刻落地实施，加上控规层面缺乏指标约束机制，易造成规划期内控规全覆盖后的建设用地规模多于土地“垂直”传导至地方的用地规模<sup>[18]</sup>。此外，城市向外扩展占用耕地、非农建设用地等，由此产生的占补平衡、增减挂钩的用地和指标无法在控规中一窥究竟，导致控规不能有效指导土地出让，削弱了规划的管控作用。

## 4 详细规划落实国土空间用途管制的完善策略

### 4.1 探索详细规划编管单元管理方式

详细规划要保证市级总体规划确定的强制性内容得到有效落实，以实施国



土空间用途管制的方式引导其完成，这意味着要将上位“总体”目标要求转化到“地块”的控制要求上，这中间需要一个传导工具，以实现管制落地。对于这种传导，控规采用的是分单元编制，将控规编制单元作为中间工具传导刚性要素、转化上位规划意图、完善区域公共设施等。详细规划可以沿用并拓展这种成熟有效的组织方式，其单元不应仅是编制单元，还应是面向用途管制的管理单元，可简称为编管单元。因此，详细规划应以编管单元为单位拆分传导内容，分单元构建“传导要素+规则管制”两级指标体系来导控城市土地的使用。其中，传导指标用以保障上位规划强制性内容能够顺利传导，包括土地要素的“量”、城市空间的“布局”、控制边界的“线”及基础设施的“点”等；管制指标以“双评价”为基础，严格落实城镇空间、生态空间、农业空间不同空间的管制区域与规则，在避免空间分割的同时制定差别化的管控细则。

## 4.2 构建“子单元—街坊—地块”管制层级

详细规划依据总体规划确定的规划分区来明确土地用途分类，再对地块实施用途管制。任何一个编管单元内都可能涉及一个或多个规划分区，不同的规划分区包含不同的功能地类、具有不同的空间特征。如果一个编管单元包含两个及以上的规划分区，建议在编管单元内建立子单元，将管制目标接近或有相似管制要求的要素构成集合纳入同一要素空间，构建“子单元—街坊—地块”管制模式。首先，将子单元分为严格管制、限制开发、适宜开发和有条件开发4个类别（表1），这是排除同个单元内管制目标不一致、负外部性开发建设行为的有效手段，便于实施管控细则；其次，以街坊为测算单位进行人口和建筑规模预测、公共服务配套设施预控、供水供电预测等市政需求预测和供应；最后，

表1 子单元分类及管控重点

详细规划编管单元	构成要素	管控重点	规划许可
严格管制子单元	生态保护区 农田保护区	原则上禁止任何开发建设活动；不得擅自占用或改变永久基本农田用途及生态保护红线内用地，如需建设法定重大设施，必须经国务院批准；生态保护区内鼓励按照规划开展维护、修复和提升生态功能的活动	除规定国家重大项目外，其余不予许可
限制开发子单元	生态控制区 特别用途区	原则上禁止任何城镇集中建设行为；如占用一般生态空间，要有占补平衡方案，实施建设用地总量控制；特殊用途区如需建设，只能安排市政基础设施、交通基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施的建设	详细规划+行政许可；生态控制区结合负面“限制和禁止目录”许可；特殊用途区辅以正面“可建设项目名录”许可
适宜开发子单元	城镇集中建设区 城镇弹性发展区 村庄建设区 海洋发展区	在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，城镇建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行调整，同时相应核减城镇集中建设区用地规模；村庄建设区内鼓励非农经营性用地入市流转，但入市规划用途只能调整为工商业等经营性用途	详细规划+规划许可
有条件开发子单元	一般农业区 林业发展区 牧业发展区 矿产能源发展区	一般耕地、林地、牧草地年度占用指标应符合总体规划要求；转化用途不得对该分区主导利用功能产生影响；允许开展农业设施、交通设施、市政基础设施、文化旅游设施等设施的建设活动	详细规划+规划许可；符合分区准入功能要求许可；结合负面“限制和禁止目录”许可

细化到地块，赋予每一个地块用途开发、保护的管制指标，并确定使用、转换规则<sup>[19]</sup>。未来在“多审合一、多证合一”改革下，可以在严格分区分类的用途管制基础上执行规划许可。

## 4.3 建立事前地籍、中间指标、最后差异化用途管制的管制手段

### 4.3.1 全域夯实地籍信息

在市场化背景下，我国建设用地地籍管理相对完善，而农用地和生态用地由于涉及地类较多，登记部门不统一，且都有各自的法律依据，目前缺乏完整的权利结构体系。本文从用途管制的视角，将三类用地地籍数据在详细规划中的具体应用进行简要说明，协助详细规划科学赋予每一地块未来用途、权利变更和制定管制的规则：建设用地分为城镇和村庄建设用地，城镇建设用地由于获取的方式不同，所拥有的权利内容也

不一样，这直接决定了其用途转变的难易程度，村庄建设用地中不同的用地分类，享有权利、土地流转的方式均不同，如集体经营性建设用地可以直接入市，使用者获得集体土地使用权，而宅基地需要先征再供，使用者获得国有土地使用权等，诸如此类信息对详细规划用途确定和更改、城市更新、增减挂钩等都有影响；农用地中不同的土地类型管制强度存在差异，其中耕地的管控最为严格，农用地的用地分类、面积和“四至”坐标等至关重要<sup>[20]</sup>，要特别注意这些信息的完善；生态用地应结合生态保护红线来界定地类、地块边界及相应所有权主体，以便在详细规划中具体落实保护修复范围和责任主体（表2）。

### 4.3.2 全要素落实指标+空间路径式图形管理

长久以来，详细规划可直观看到现状图与规划图之间用地性质、布局的有

表 2 全域土地地籍数据应用重点

土地资源分类	所有权	使用权	获取方式	用地分类	权属单位
建设 城镇用地	国有	建设用地使用权	合同产权 行政划拨 协议出让	详见规划条件或设计要点	单位或个人
	村庄 集体	宅基地使用权	使用者申请,乡(镇)人民政府批准	非农居住(宅基地)	农村村民
农用地	集体	建设用地使用权	使用者申请,县级以上人民政府依法批准	非农工商(集体经营性建设用地) 非农公服配套(集体公益性建设用地)	农村集体经济组织
		农用地使用权	土地承包、转让、租赁、入股等	永久基本农田 一般耕地 园地 ……	农村集体经济组织成员、组织以外的单位或个人
生态用地	国有或集体	林木使用权、草原使用权等	土地承包、转让、租赁等	林地 草地 湿地 ……	国有:不同层级政府代表行使所有权;集体:农村集体经济组织成员、组织以外的单位或个人

注:具体项目中,城镇建设用地获取方式中一般会将审批过程中的“规划选址、用地红线”加入,以便合理预留用地。如遇国家重大项目、基础设施建设等情况确需占用土地时,其稳定性不如合同产权、行政划拨及协议出让,规划转变其用途的可能性较大。

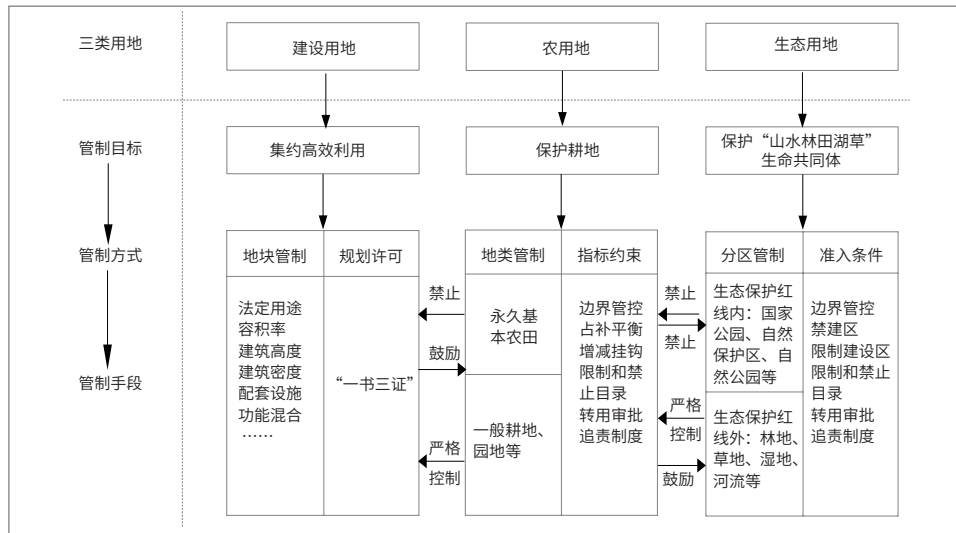


图 1 差异化用途管制方式及手段

关变化,但其中产生的指标腾挪不会显示出来。而国土空间规划体系有清晰的规划指标体系,包括建设用地指标、农用地指标和生态保护用地指标等,详细规划落实用途管制时,一方面“显性”安排了空间用途,另一方面还“隐性”完成了这些指标的传导和空间分配,尤其是约束性指标。因管制强度不同,生态保护红线、永久基本农田指标比较好

控制,但建设用地、耕地和林地等虽有总规模的约束,但用地之间相互转换的弹性较大,常通过占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等方式进行空间置换,加大了管制的难度,加之涉及的地块零星分散居多,故在进行空间布局优化时,有必要进行全要素的“指标+空间”路径式图形管理,即为避免以单一要素管控为主,所有地类都要进行图形的数据

管理,在地块层面上实现指标和空间在规划调整前后的相互对应。此外,占补平衡、增减挂钩涉及的指标应在详细规划“一张图”中及时落地、找到各自相对应的空间,要强调即时可观、路径可循,不能悬空记账,以防形成累计循环效应,最后变成一笔“烂账”。

### 4.3.3 差异化实施用途管制

建设用地、农用地和生态用地三类用地管制目标不同,管制要求也有差异(图 1)。其中,建设用地强调集约高效使用土地,现已形成“地块管制+规划许可”的管制模式,强调严格落实;农用地采用以耕地保护为目标的“地类管制+指标约束”方式,着重守住底线;生态用地侧重点在于统筹兼顾,实行“分区管制+准入条件”的管制方式,突出方向引导。同时,还要关注三类用地相互转换的关系及动态平衡,制定具体用途转换规则、细化管制指标、构建监督体系等。除此之外,三类用地与城镇空间、农业空间和生态空间三类空间不完全对应,任一空间内都有可能同时存在三类用地,因此还要注重以下用途管制要点:①在三类空间交界地带,应强调土地功能混用;②农业和生态空间内的建设用地、生态保护红线内的农用地,都应建立逐步退出机制;③城镇空间内的生态用地除生态修复工程、重要基础设施建设外,规划期内不得进行规划建设,不可改变现状空间;④划入到生态空间内的用地,相当于变相剥夺了土地权属人对用地使用的收益,应建立生态补偿机制,提高土地资源配置与用途管制效力。

## 5 结语

详细规划制度是在特定历史阶段、市场经济体制下的一项制度创新,其从雏形探索发展到法定规划,再到如今成为完善国家空间治理战略的实施载体,这一过程是由城市土地国有、国有土地出让、用途管制、分税制改革、招拍挂

等一系列制度合力促使的。本文针对以上制度变迁的背景,阐释了在详细规划与用途管制演进历程中,从单一建设用地管制到耕地、林地和草地等多用途的分散式管理,再到填补自然生态空间用途管制空白,进而到如今的国土空间用途一体化管制的发展过程,解析了详细规划与用途管制在不同阶段相互作用的事实特征,并分析了规划编制面临的现实问题,在此基础上,探析国土空间规划背景下详细规划完善落实国土空间用途管制的策略,以期能为今后技术标准、管制细则的制定提供有益思路。■

#### [参考文献]

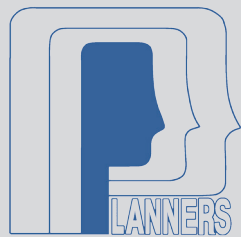
[1] 王向东,刘卫东.中国空间规划体系:现状、问题与重构[J].经济地理,2012(5):7-15,29.  
[2] 邓红蒂,袁弘,祁帆.基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J].城市规划学刊,2020(1):23-30.  
[3] 杨壮壮,袁源,王亚华,等.生态文明背景下的国土空间用途管制:内涵认知与体系构建[J].中国土地科学,2020(11):1-9.

[4] 黄征学,吴九兴.国土空间用途管制政策实施的难点及建议[J].规划师,2020(11):16-20,32.  
[5] 何强为,苏则民,周岚.关于我国城市规划编制体系的思考与建议[J].城市规划学刊,2005(4):28-34.  
[6] 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(1):26-34.  
[7] 孙施文,奚东帆.土地使用权制度与城市规划发展的思考[J].城市规划,2003(9):12-16.  
[8] 岳晓武.我国土地市场建设回顾与展望[J].国土资源科技管理,2004(6):49-54.  
[9] 赵民,侯丽.论快速城市化时期城市土地使用的有效规划与管理[J].城市规划汇刊,1997(6):12-16,22-63.  
[10] 林坚,赵冰,刘诗毅.土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J].国际城市规划,2019(4):23-30.  
[11] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6):100-115,205.  
[12] 赵民,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“法定羁束依据”的嬗变[J].城市规划,2009(9):24-30.  
[13] 陶然,陆曦,苏福兵,等.地区竞争格

局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009(7):21-33.

[14] 汪毅,何淼.新时期国土空间用途管制制度体系构建的几点建议[J].城市发展研究,2020(2):25-29,90.  
[15] 郑金,周维思.“非集建区”规划编制思路与实施模式[J].中国土地,2020(7):36-38.  
[16] 冯旭旻.土地使用权视角下地籍在城市控制性详细规划中的应用建议[J].辽宁广播电视大学学报,2017(2):70-72.  
[17] 黄征学,滕飞,王丽.深入推进省级国土空间规划试点的建议——以宁夏国土空间规划试点为例[J].中国国土资源经济,2019(1):20-24,82.  
[18] 唐兰.城市总体规划与土地利用总体规划衔接方法研究[D].天津:天津大学,2012.  
[19] 贾克敬,陈宇琛,祁帆.新时期建立健全国土空间用途管制制度的建议[J].规划师,2020(11):21-26.  
[20] 王丽英,徐成林.农用地确权问题及对策研究[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2020(4):82-84.

[收稿日期]2021-06-27



## “规划师论坛”栏目 2022年每期主题

- 第一期:双碳目标下的规划探索与应对
- 第二期:TOD模式与站场经济圈规划
- 第三期:城市体检评估制度与规划实践
- 第四期:土地征收成片开发方案编制探索
- 第五期:基于“七普”的人口结构与规划应对
- 第六期:要素流动与区域空间治理
- 第七期:国土空间规划发展与城乡规划学科建设
- 第八期:基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展
- 第九期:城市更新行动计划与制度保障
- 第十期:共同富裕与规划公平
- 第十一期:流域国土空间规划与生态保护
- 第十二期:责任规划师制度与城乡精细化治理