

# 序时兼管、质效双控：国土空间规划体系下的控规转型趋势

□ 张秋仪, 杨迪, 杨培峰, 高银宝, 张凌菲

**[摘要]** 伴随城镇化进程, 控规随之调整并发挥其相应的土地要素管控功能, 新时期国土空间规划体系对控规调整提出了更为严格的要求。文章梳理了国土空间规划和控规的演进过程, 以D县Y小区为例, 运用行动者网络的分析方法, 解析了D县在旧城改造中控规调整对Y小区造成的影响, 提出了“序时兼管、质效双控”的控规转型趋势, 未来控规编制应更注重全过程管控及多要素质效统筹, 以达到规建管综合效益最优的效果。

**[关键词]** 国土空间规划体系; 控规调整; 空间转型; 空间管控

**[文章编号]** 1006-0022(2021)20-0081-07 **[中图分类号]** TU984.2 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 张秋仪, 杨迪, 杨培峰, 等. 序时兼管、质效双控: 国土空间规划体系下的控规转型趋势[J]. 规划师, 2021(20): 81-87.

Dual Control on Quality and Efficacy by Time and Order: The Transition of Regulatory Plan in the System of Territory Spatial Planning/Zhang Qiuyi, Yang Di, Yang Peifeng, Gao Yinbao, Zhang Lingfei

**[Abstract]** Regulatory planning is a governance on land use in the urbanization, and the territory spatial planning system has posed higher requirement on regulatory plan. The paper reviews the evolution of territory spatial planning and regulatory planning, makes an actor network analysis on the impact of regulatory plan revision on Y community in D county, and proposes the development trend of regulatory plan through dual control on quality and efficacy by time and order. Regulator planning in the future shall highlight whole process control and multi-element integration of quality and efficacy to realize maximum comprehensive results.

**[Key words]** Territory spatial planning, Regulatory planning revision, Spatial transition, Spatial governance

## 0 引言

自1984年国有建设用地规划许可制度建立以来, 控规作为建设用地管理的依据, 在城乡规划管理及建设开发管理等方面都起到了关键作用, 为城镇化提供了重要的空间管控保障。控规在管理技术、制度体系等方面不断发展, 形成了丰富的理论和实践基础<sup>[1]</sup>。当下, 自然资源部门要求对全域、全要素的国土空间进行统筹管理, 控规技术改革与转型的研究成为当下重要的议题, 对于整合各类空间管理工具和土地管理工作, 形成全域、全要素的国土空间管控体系具有重要意义。同时, 控规

作为体系成熟、管理程序清晰的空间管理工具, 与国土空间规划的管控思维具有内在的契合性, 是形成平台一致、数据统一、尺度衔接的管理系统的重要载体<sup>[2]</sup>。

新时期在国土空间规划背景下, 控规发展存在着一定的困境。首先, 原有的控规缺乏对非建设空间的有效管理。国土空间规划需要对全域、全要素进行管控, 其中就包括非建设用地。国内学者也有对非建设用地的管控问题进行深入讨论<sup>[3-5]</sup>, 但非建设用地未纳入城乡规划许可, 传统的控规仍然聚焦于建设空间的管控, 对非建设空间的管控相对薄弱。其次, 传统控规对存量空间管控的有效性有待提高。当前我国的城镇化已经进入后

**[基金项目]** 国家自然科学基金项目(51878084)、福建省自然科学基金项目(2021J05220)、重庆市研究生科研创新项目(CYB16010)

**[作者简介]** 张秋仪, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院讲师。

杨迪, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院讲师。

杨培峰, 通讯作者, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院院长、教授。

高银宝, 重庆大学建筑城规学院博士研究生。

张凌菲, 重庆大学建筑城规学院博士研究生。

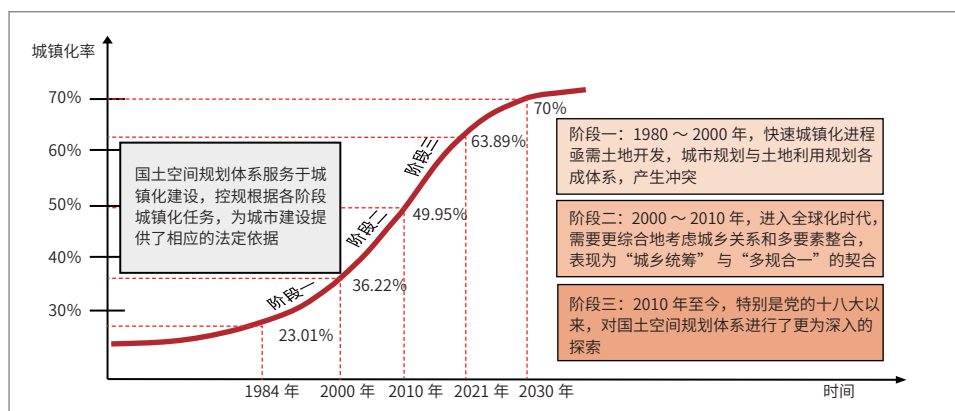


图1 国土空间规划体系演化

半程，城镇化速率放缓，城乡发展也逐渐从原有的增量发展转向存量优化，国土空间中的存量资源成为未来城乡高质量发展的重要空间本底。存量空间资源作为国土空间的重要部分，往往拥有复杂的权属关系、多元的主体诉求，存在着客观的利益博弈乃至历史遗留问题，传统的控规模式，以及相关的技术方法、程序规则在面对国土空间的存量资源时，需要有所创新与突破<sup>[6-7]</sup>。因此，国土空间规划体系下的控规转型路径亟待研究。本文尝试在梳理国土空间规划和控规演化过程、特征的基础上，以D县控规调整导致的Y小区安置房建设停滞为例，剖析地方政府为保障重点项目随意调整控规带来的社会不稳定问题，进而提出“序时兼管、质效双控”的控规发展趋势，以期为国土空间规划下的详细规划提供参考。

## 1 国土空间规划与控规的演进阶段与特征

### 1.1 国土空间规划的演进阶段与特征

对国土空间规划制度的探索从20世纪80年代至今可分为3个阶段：第一阶段为1980(改革开放初期)~2000年，是城市规划与土地利用规划存在冲突的阶段；第二阶段为2000~2010年，主要是对“城乡统筹”与“多规合一”进行了探索；第三阶段为2010年至今，国

土空间规划体系根据新时代要求进行了更深入的探索(图1)。

#### 1.1.1 1980~2000年：城市规划与土地利用规划的碰撞

1984年国务院颁发了行政法规《城市规划条例》，1989年全国人大通过了《中华人民共和国城市规划法》，以立法的方式确立了城市总体规划、详细规划和城镇体系规划的编制审批制度，以及“一证两书”的空间管制制度。改革开放初期的城市规划由地方政府组织编制，报上级政府审批，其生产逻辑偏重于城市建设空间的扩张，更强调增量式的发展。

在土地使用方面，1986年全国人大制定了《中华人民共和国土地管理法》，将土地利用上升到国家层面。1987年，国家出台《国土规划编制办法》，确定了国土规划的主要任务。1990年，当时的国家计委组织编写了《全国国土总体规划纲要(草案)》，就国土开发中出现的水资源、耕地资源和城市化等问题提出对策，提及了资源承载能力、未利用土地开发等有待进一步研究的问题。为了制止城市建设用地的无序蔓延，1998年全国人大修订了《中华人民共和国土地管理法》，将土地管理权收归中央和省级政府所有，实施建设用地总量控制和年度供地计划。

这一阶段的城市规划与土地利用规

划为相互冲突的状态，当时的城市规划侧重于自下而上的申请，表现出发展与扩张的意愿，而土地利用规划则是自上而下的总量控制，表现为对土地资源的保护与管控。不同的生产体系及预期差异导致了当时城市规划与土地利用规划的冲突与矛盾。

#### 1.1.2 2000~2010年：“城乡统筹”与“多规合一”的契合

21世纪初，随着全球化进程的加速、工业发展和城镇化的快速推进，空间资源竞争愈发激烈，国土资源管理与城乡发展间的矛盾愈发明显，亟需统筹城乡要素并整合各类规划内容。为了落实“城乡统筹”，2008年1月《中华人民共和国城乡规划法》开始实施，“城市规划”转型为“城乡规划”，《中华人民共和国城乡规划法》创设了城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划的五级体系；明确了控规与建设用地规划许可管理、建设工程规划管理之间的关系<sup>[8]</sup>。由于上一阶段各种空间规划由不同级别的政府机构分别管辖，相关的机构设置与体制设计还未能跟进，城乡规划与其他各类空间规划的矛盾与冲突显现，“多规合一”成为这一阶段解决各类规划之间的矛盾的重要方式。例如，厦门通过“多规合一”工作，发现在城市规划与土地利用总体规划之间存在12.4万块差异图斑，导致约55km<sup>2</sup>的土地指标不能有效使用<sup>[9]</sup>。2003年，国家计委首次提出“五年计划纲要”，大力充实空间规划的内容，并将全国五年计划定位为“国家总体规划”<sup>[10]</sup>；2003年广西钦州率先提出形成国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划相衔接的“三规合一”的规划思路；2008年，上海和武汉合并国土部门和规划部门并开展“两规合一”，目的在于消除城乡规划与土地利用规划的差异与矛盾；2010年重庆通过城乡综合配套改革开展“四规叠合”。

之后,全国各地积极开展与推广“多规合一”,这一阶段主要通过“城乡规划”扩大了原有“城市规划”的管控领域,以“多规合一”和“城乡融合”为思路,尽量协调规划与土地利用之间的冲突与矛盾,并在全域范围内开展工作。

### 1.1.3 2010 年至今:新时期国土空间规划体系的探索

2010年,《全国主体功能区规划(2011—2020年)》发布,规划立足区域资源禀赋,区分主导功能,对国土空间规划进行了有益探索。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“建立空间规划体系,划定生产、生活、生态开发管制边界,落实用途管制”,以及“完善自然资源监管体制,统一行使国土空间用途管制职责”。2014年《生态文明体制改革总体方案》要求构建“以空间规划为基础,以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”,构建“以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。

2017年1月,中共中央、国务院印发《省级空间规划试点方案》,在海南、宁夏等9省区开展国土空间规划试点工作,进一步探索空间规划编制思路和方法。2017年10月,《中国共产党第十九次全国代表大会报告》多次提及“国土空间”,提出构建“国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,坚决制止和惩处破坏生态环境行为。2018年2月,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》确定了组建自然资源部并统一行使职责的改革目标。该决定指出,自然资源部要“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”,并“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用,推进多规合一,实现土地利用规划、城乡规划

等有机融合”。

在全面深化改革的阶段,国土空间规划体系强调生态文明建设,通过国土空间规划的试点工作,以及相关体系的讨论与建构,明确了国土空间规划促进可持续发展的核心功能,通过以国土空间规划为抓手,推进“多规合一”,实现城乡高质量发展、环境全方位保护、资源高效率利用的综合目标。

## 1.2 控规的演进阶段与特征

控规根据各阶段城镇化任务,为城市建设提供了相应的法定依据。回溯我国的控规演进过程,具体可以划分为三个阶段:技术探索阶段(1980~1990年)、立法改革阶段(1990~2008年)和成熟与深化改革阶段(2008年至今)。

### 1.2.1 1980~1990年:开始技术探索

20世纪80年代社会经济体制进入深化改革阶段,推动了城镇化发展,城市规划的工作愈发受到重视,规划工作的需求也与日俱增。在传统计划模式的延续下,规划被认为是“国民经济发展计划的继续和具体化”<sup>[11]</sup>。1980年出台的《城市规划编制审批暂行办法》认为“详细规划是总体规划的深化和具体化”。1984年国务院颁发了行政法规《城市规划条例》,规定“城市规划分为总体规划和详细规划两个阶段”。

随着改革深化,详细规划的工作目的与工作基础发生了变化,在各地新区建设及土地出让等新背景下,原有“摆房子”式的详细规划逐渐不能应对新时代的需求,详细规划为土地出让提供控制性条件和指标的需求凸显,地方政府和学界都意识到了详细规划的范式与规划思维亟待转变。

国内各地开始学习研究国外区划制度(Zoning By-law)<sup>[12]</sup>,并发展出控规的技术体系。相对于原有的形态设计详细规划(修建性详细规划),控规提供的指

标体系及用地划分等控制性内容为城市空间的建设和建设工程许可管理提供了更为便捷与通用的依据,也便于土地出让时的价格测算。1991年,建设部制定了配套性规章《城市规划编制办法》,由于控规具有很强的实用性、可管理性与通用性,控规编制开始在全国各地兴起。

### 1.2.2 1990~2008年:进行立法改革

随着控规编制的普及,编制技术日趋完善,1995年建设部印发了《城市规划编制办法实施细则》,形成了较为完善的控规编制技术框架,而相应的立法没有及时跟进,当时不少地方政府针对有出让意向的地块选择性编制控规,但在具体管理中对已经批复的控规随意修改的情况也经常发生<sup>[13]</sup>。

土地使用制度的改革使得地方土地开发管理权限下移至地方政府,土地财政在地方发展与地方政府治理中愈发重要,因而地方政府对增量型发展及相应的控规编制有着极大热情,控规成为地方建设和建设用地扩张的工具性技术,控规编制的成果在很大程度上成为地方政府意愿的体现,其控制性与法定性的本质功能难以发挥。

在市场经济法制化的背景下,加强控规的法治建设势在必行,国家与地方陆续出台相关文件提升控规的法定性和约束力。1997年,深圳通过立法创立了“法定图则”制度;2002年,国务院出台《关于加强城乡规划监督管理的通知》,要求规划编制“必须规定强制性内容”且严格执行;同年,建设部出台《城市规划强制性内容暂行规定》;2008年,《中华人民共和国城乡规划法》规定出让国有土地使用权、办理建设工程规划许可证等均要符合控规,赋予控规法定约束权。

### 1.2.3 2008年以来:逐渐成熟深化

随着土地资源配置的市场化程度不断加深,为了提高土地资源使用效率,很多地方实施城乡建设用地增减挂钩等

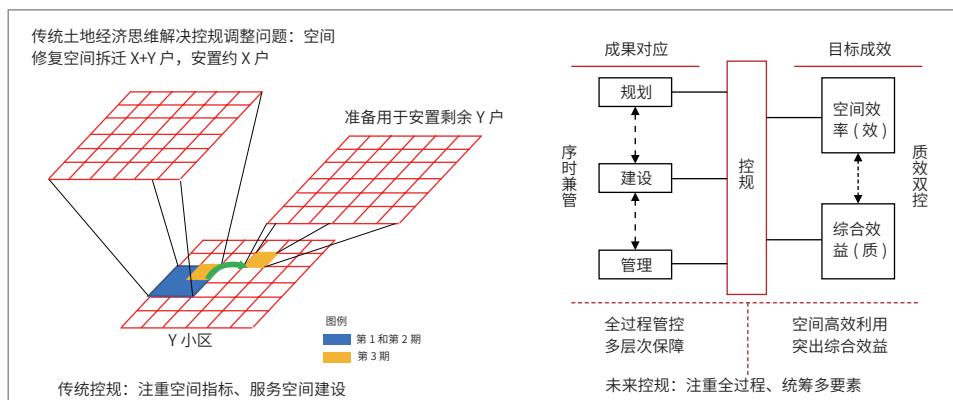


图2 新时期控规的转型趋势

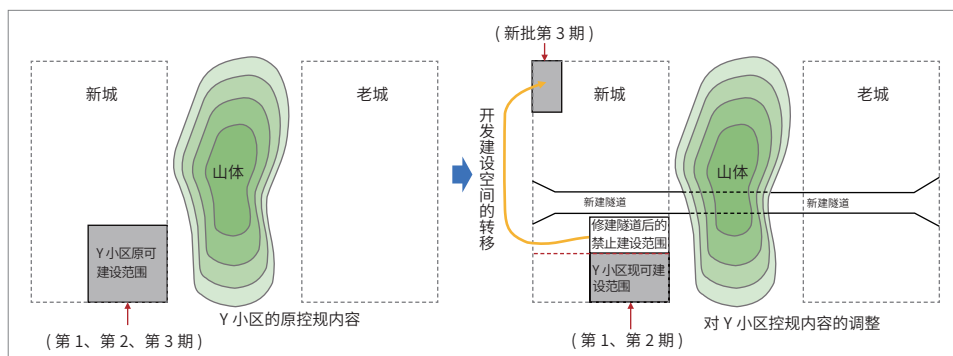


图3 控规调整对D县Y小区的空间影响示意

政策。《中华人民共和国城乡规划法》构建了控规的法定核心制度，强调通过控规行使建设用地的行政管理<sup>[12]</sup>。

在国家大力推进生态文明建设、高质量发展及国土空间用途管制的背景下，控规的研究与实践也有新的发展与转型。一方面开始关注产权与权利，如在历史功能保护区的存量空间研究中，控规需要应对错综复杂的产权关系；另一方面更为强调广泛有效的公众参与，对于控规的“程序合法”更为重视，同时更为强调绿色环保发展与低碳发展，如在控规中落实海绵城市及碳中和方面的指标。

新时期控规的成熟与深化改革，意味着国土空间规划向着高质量、环保、低碳和法制化等方面发展，面对新的社会经济背景与管控诉求，必须重新审视新时期控规的转型路径。

### 1.3 新时期控规编制的再思考

在国内国际“双循环”和国土空间

规划体系的背景下，控规的技术理念与思维方式也必须转变，从原有的“建设型”单向思维转向“规划—建设—管理”的综合思维，同时控规所引导的城市开发建设也需要从原有的“单一空间思维及追求建设速度”转向“效率和效益”的平衡，即质效平衡。

在国土空间规划体系下，控规需要平衡自上而下的空间管控和自下而上的地方诉求。2019年，中央作出“建立国土空间规划体系并监督实施”的决策，规定“下级国土空间规划要服从上级国土空间规划，相关专项规划、详细规划要服从总体规划”，自上而下的总量控制与底线控制需要在控规中落实，同时控规的编制也需要为地方管理留有适当的自由裁量空间，保障地方发展的积极性与动力。

控规要建立从全域覆盖到精细化管理的体系，应综合国土空间和各类经济社会要素来开展编制工作，统筹国土空

间规划与发展现状、未来发展趋势衔接，提高控规“全过程、多要素”的精细化管理水平；将控规纳入国土空间规划的“一张图”，将控规编制的指标与数据纳入统一的信息化平台，以便于实行全域覆盖的统一管理，便于不同管理部门的沟通衔接。同时，新时期的控规需要更加重视土地存量资源，关注存量空间的复杂产权，通过完善的技术及管理范式应对存量土地空间资源的复杂性。对于拥有复杂产权关系和有历史遗留问题的存量空间，应加强对投资经济核算、产业周期、土地开发综合影响、利益主体及公众意见等的研究，发挥控规对物质空间建设的管控，以及作为法定程序的核心功能。根据地方情况和存量空间情况给予控规一定的裁量权限，以解决存量空间中的实际问题，提高城乡发展质量，解决社会问题与社会矛盾。即需要衔接好“规划—建设—管理”的全过程，统筹好“空间—经济—社会”等多要素，达到“序时兼管、质效双控”的管控效果(图2)。

## 2 Y小区行动者网络分析框架

控规调整是多数旧城改造中的重要内容，D县由于老城区扩容需要，2003年开始进行旧城改造和新城建设，Y小区作为主要的安置地，控规调整对其产生了举足轻重的影响<sup>①</sup>。根据旧城改造项目规划，D县原计划于新城范围内的Y小区对拆迁户进行安置，并分3期完成，目前已完成1期和2期。由于D县提出“扩容提质、新旧结合”的要求，规划新建隧道连接新老城区(现状山体将新老城区分割)，由此需要进行规划的调整。新建隧道紧邻Y小区，造成了Y小区容积率调低、面积变小，Y小区第3期不得已进行异地置换，引发了一系列的居民安置问题(图3)。

D县Y小区的问题是典型的控规随意调整引起的遗留问题，因此选取Y小

区作为案例,能够深刻反映控规调整对城市空间经济产生的影响(特别是在国土空间规划体系下,控规调整与之前只服务于城市建设不同,被赋予了更为综合的功能),有助于深刻认识新时期控规编制的核心内容和重要趋势。

## 2.1 方法和数据来源

本文采用质性研究的方法(田野调查、实地踏勘、深度访谈和卷宗分析),基于行动者网络的理论对控规调整下的D县Y小区安置房建设进行分析。行动者网络理论(Actor-Network Theory,即“ANT”)由法国社会学家拉图尔、卡龙和劳尔等人提出,认为网络结构中的各个行动者都由网络提供机会并受到网络的制约,通过各种行动者做出的行动,共同促进了事件的发生和完成。该理论为多主体的社会互动分析提供了较为独到的研究视角和分析方法<sup>[14]</sup>。ANT的核心是转译(Translation)和强制通行点(Obligatory Passage Point,即“OPP”),所有行动者的核心目标或问题都聚集到这一接口,并通过调适形成集体共识和有效组织行动者网络<sup>[15-16]</sup>。

本文数据来源主要包括:从D县原规划局<sup>②</sup>和城乡建委等相关部门获取可公开的资料;通过长期田野调查对D县相关部门管理人员及Y小区居民进行深度访谈;运用网络民族志的方式获取相关论坛交流、讨论Y小区的信息;从D县相关部门查阅关于协调Y小区安置问题的卷宗。

## 2.2 分析框架构建

行动者网络的建构过程包括4个阶段:①呈现问题。D县为优化城市空间发展动力,进行旧城改造,对控规进行局部调整,引发了Y小区的安置问题。②引起兴趣。Y小区原本计划分3期进行安置,并已完成前两期的安置工作。由于控规调整,整个安置地块容积率调低、

土地面积减少,无法满足第3期的安置房建设要求。因此,第3期安置工作成为管理部门、村民、开发商等行动者关注的核心问题。③征召。在Y小区第3期安置房建设中,与之利益相关的行动者组织并协商处理问题,形成了一个征召网络。④动员。Y小区第3期安置房的问题目前处于僵持阶段,各方行动者还在通过不同渠道来促成问题的解决,待问题解决了也就完成了动员。这4个环节产生了D县Y小区安置房建设的行动者网络(图4)。

## 3 Y小区的行动者网络

针对Y小区的安置问题,按照事件的发展程度和阶段,分为问题潜伏、暴露、协商和僵局4个阶段,即D县控规调整对Y小区的影响过程,各阶段核心行动

者各有不同,负有的权责及轻重也不尽相同(图5)。

### 3.1 D县控规调整对Y小区的影响过程

#### 3.1.1 问题潜伏阶段(2003~2005年)

Y小区是D县政府为改善县城人居环境而进行的旧城改造项目,于2003年开始动工拆迁。在D县政府和国土局宣传动员下,项目得到居民和其他国有单位的理解、支持,县政府和国土局委托开发商进行拆迁安置和开发建设,约定于2005年底完成拆迁安置工作。居民签订了产权置换安置协议,待安置房建设完成后迁至Y小区;国有单位协议金钱补偿,自行寻找办公地点。

#### 3.1.2 问题暴露阶段(2006~2009年)

在安置房建设过程中,因为城市扩容提质、道路骨架扩张,县政府利用控

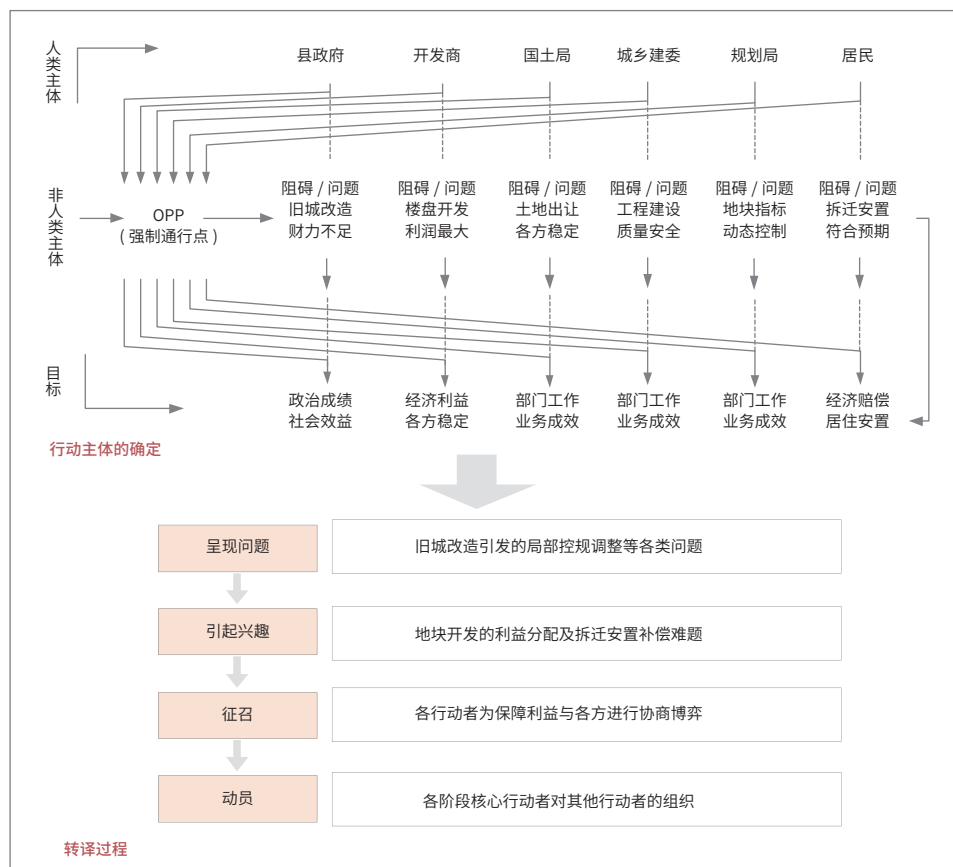


图4 Y小区安置问题的行动者网络分析框架

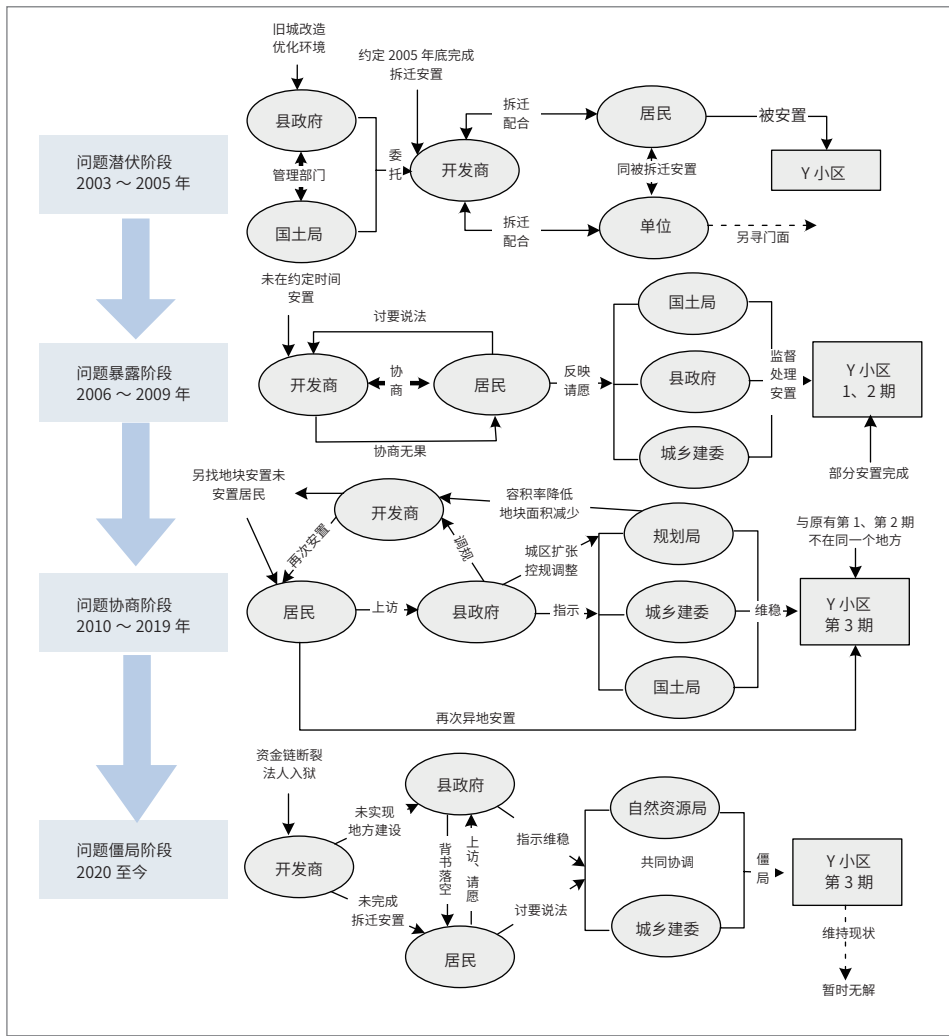


图5 Y小区安置房建设协调过程

规调整对新老城区进行了连接。新老城区由天然山体分割，联系新老城区最为合理的方式就是新建隧道。为与已有道路交通骨架相结合，新建隧道紧邻Y小区。因此，在新版控规中，Y小区的地块面积减少、容积率降低，造成第3期工程无地可建，需要另寻地块安置部分居民，即开发商无法在约定时间内完成所有居民的安置。2006~2007年，居民与开发商协商未果，转而向县政府请愿。县政府组织城乡建委和国土局先完成1期和2期居民的安置，第3期项目则有待进一步研究解决。

### 3.1.3 问题协商与僵局阶段 (2010年至今)

开发商承诺的3期的安置房建设迟未完成，再次安置未成功，造成了尚未被安置的居民的群体上访事件。同时，开发商由于经营不善、资金链断裂、法人入狱，加剧了整个事件的严峻形势。D县政府组织规划局、国土局和城乡建委共同协商解决，研究提出3种方案进行备选。经过十年来的协商、请愿、上访等，仍未有最优解决方案，只能维持现状，陷入僵局。

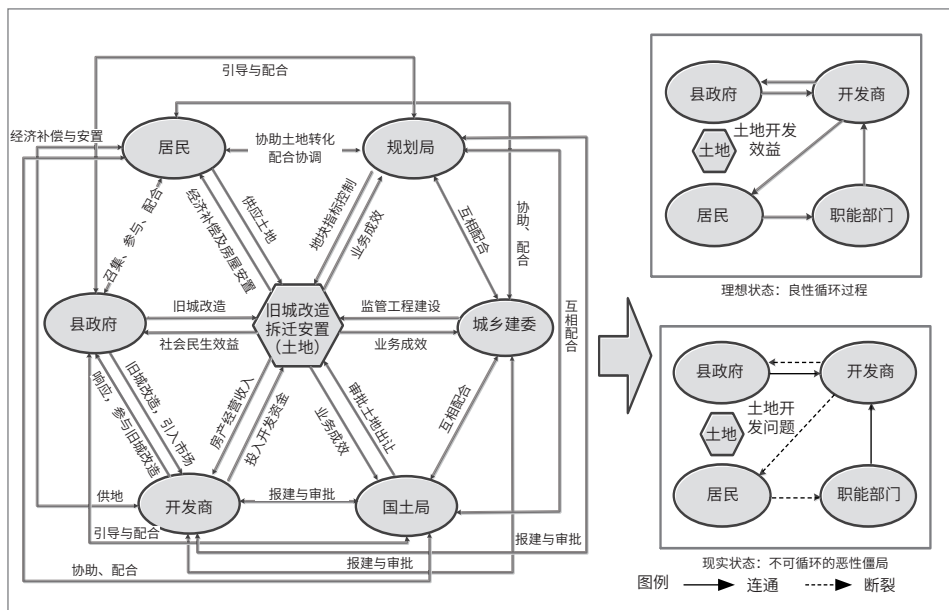


图6 Y小区安置房协调的理想行动者网络

### 3.2 Y小区安置房的行动者网络分析

经过政府、相关行政部门和居民的多次协商，推选的3种方案由于利益不能平衡，都无法实行。

A方案提出县政府出资2.3亿，补偿由于规划失控带来的影响。居民和开发商将受到较好的保障，其中利益传导机制是由县政府传导至居民和开发商。政府支出2.3亿，收获社会稳定；开发商收获部分商品房利润；居民收获经济补偿和房屋（按实际面积）。B方案提出另寻开发商，由新开发商出资建设，完成后续工作。利益得以全新分配，开发商出资，政府出让地块获得收益，居民获得安置和补偿，利益传导机制从新开发商传导至政府和居民。新开发商支出土地

费用和建设成本,收入部分商品房收益;政府收获社会稳定;居民收获经济补偿和房屋(按实际面积)。C方案提出由政府继续与原有开发商及居民沟通,直到安置完成,原有开发商继续亏本对居民进行补偿和安置,利益传导机制从原有开发商传导至政府和居民。居民承担开发商的不确定开发风险,获得安置房;政府收获社会稳定;开发商收入部分商品房利润,但存在开发风险。

3种方案均无法实施,A方案因D县为偏远小县城,政府财力无法承受;B方案中开发商通过招拍挂,不一定能控制土地成本,存在不确定的高成本风险甚至亏本的问题;C方案中存在原有开发商不一定能够承受对居民的安置和补偿的问题。不可实施的方案将会使项目陷入不可循环的恶性僵局,要达到良性循环过程,需要在控规调整前期做好充分考虑,坚持全过程管控、多要素统筹,协调好各方利益,以保障项目的顺利完成(图6)。

#### 4 思考

控规随着国土空间规划体系的演进而变化,服务于我国城镇化建设任务,控规关注的重点需与时代背景和城镇化主题相贴合。控规在我国实施以来,早期主要服务于快速城镇化过程(为城镇化进程提供高效的空间指标),提供城镇化建设所需的空間保障。而当下的国土空间规划倡导增量建设向存量更新转变,提出了高质量发展的要求,控规实施中应更注意效率和效益的平衡,以达到经济、社会和空间等多方面的综合效益最佳效果<sup>[17-18]</sup>。

通过对Y小区安置问题的分析研判,发现了控规调整在实际操作中存在的问题:①“规建管”的职能分散,在一定程度上造成了规划到建设实施的脱节,特别是在城市发展中,项目容易受政策

影响,引发烂尾事件。②为服从城市建设需要,控规调整过于随意,注重效率而忽视了多要素影响的综合效益,在实际建设中产生了不可循环的僵局。因此,在国土空间规划背景下,控规调整更需要考虑“规划—建设—管理”全过程的衔接(注意项目开发建设过程中的序时问题),也应该重视空间开发建设效率和经济社会等综合效益的平衡(关注控规调整对项目开发建设的效率与质量的影响),以期达到控规调整“序时兼管、质效双控”的良性循环状态。■

#### [注 释]

- ①关于项目开发建设、拆迁安置等信息不适宜指出具体地名和小区,文中用D县Y小区代替。
- ②D县于2019年2月完成了相关机构改革单位的挂牌工作,规划局和国土局合并为自然资源局,本文分析中仍沿用规划局和国土局的名称。

#### [参考文献]

- [1] 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.
- [2] 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(7):5-10.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 王卉.存量规划背景下的城市用地兼容性的概念辨析和再思考[J].现代城市研究,2018(5):45-54.
- [7] 严若谷,周素红.产业升级背景下的城市存量产业用地再开发问题与路径[J].上海城市规划,2015(3):20-24,54.
- [8] 赵民.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].城市规划学刊,2019(4):8-15.

- [9] 王蒙徽.推动政府职能转变,实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J].城市规划,2015(6):9-14.
- [10] 杨伟民.规划体制改革的理论探索[M].北京:中国物价出版社,2003.
- [11] 高捷,赵民.控制性详细规划的缘起、演进及新时代的嬗变——基于历史制度主义的研究[J].城市规划,2021(1):72-79,104.
- [12] 蔡震.我国控制性详细规划的发展趋势与方向[D].北京:清华大学,2004.
- [13] 汪坚强.中国控制性详细规划的制度构建[M].北京:中国建筑工业出版社,2017.
- [14] Callon M, Latour B. Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-structure Reality and How Sociologists Help Them To Do So? [M]. New York: Routledge, 1986.
- [15] Latour B. Give Me a Laboratory and I Will Raise the World[M]. London: Sage Publications, 1983.
- [16] Murdoch, Jonathan. The Spaces of Actor-network Theory[J]. Geoforum, 1998(4): 357-374.
- [17] 胡思聪,罗小龙,顾宗倪,等.国土空间规划体系下的汕头详细规划编制探索[J].规划师,2021(5):38-44.
- [18] 刘宏燕,张培刚.控制性详细规划控制体系演变与展望——基于国家法规与地方实践的思考[J].现代城市研究,2016(4):10-15.

[收稿日期]2021-07-29