

国土空间规划论丛

国土空间规划前沿

顾朝林 武廷海 刘宛 主编

 商务印书馆
The Commercial Press

创于1897

国土空间规划论丛

国土空间规划前沿

顾朝林 武廷海 刘 宛 主编



 商务印书馆
The Commercial Press

2019年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国土空间规划前沿/顾朝林, 武廷海, 刘宛主编. —北京: 商务印书馆, 2019

(国土空间规划论丛)

ISBN 978 - 7 - 100 - 17030 - 7

I. ①国… II. ①顾…②武…③刘… III. ①国土资源—土地规划—研究—中国 IV. ①F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 040517 号

权利保留, 侵权必究。

国土空间规划前沿

顾朝林 武廷海 刘宛 主编

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京通州皇家印刷厂印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 17030 - 7

2019 年 4 月第 1 版 开本 787×1092 1/16

2019 年 4 月北京第 1 次印刷 印张 11 3/4

定价: 68.00 元

编者前言

国土规划，在中国并不是什么新概念，1980年代时称之为国土整治与规划。然而，今天的国土空间规划却显得非常重要，具有强烈的时代感。

2017年10月，习近平在中共“十九大”报告中明确指出：“发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”2018年2月，中共中央《关于深化党和国家机构改革的决定》提出组建自然资源部，“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”，“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”。2018年5月，习近平在北京全国生态环境保护大会上再一次重申了对优化国土空间开发布局的重视，指出新时代推进生态文明建设，必须坚持人与自然和谐共生，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，明确绿水青山就是金山银山，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，给自然生态留下休养生息的时间和空间；同时明确山水林田湖草是生命共同体，要统筹兼顾、整体施策、多措并举，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。要通过加快构建生态文明体系，确保到2035年美丽中国目标基本实现，到21世纪中叶建成美丽中国。要调整经济结构和能源结构，优化国土空间开发布局，培育壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业，推进资源全面节约和循环利用，实现生产系统和生活系统循环链接，倡导绿色低碳的生活方式，推动美丽中国建设。2018年12月，中共中央国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》（中发〔2018〕44号），进一步确立了新时代规划的地位和作用，要以规划引领经济社会发展，在主体功能区规划的基础上，建立以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家、省、市县各级规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

在新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，要提供更多优质生态

产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要，有条件有能力解决生态环境突出问题。生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。国土空间规划就是对不同层级、全覆盖的国土空间（如城镇建设用地、生态区、农业区等）的管控细则，国土空间规划“既不是城乡规划，也不是土地利用规划”。

国土空间规划编制，首先要保护生态。推进生态文明建设，必须坚持人与自然和谐共生，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。其次要坚持绿色发展。明确绿水青山就是金山银山的思想，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产生活方式，推动经济持续增长。最后，要实现人地和谐。以人为本，全面摸清并分析国土空间本底条件，划定三类（城镇、农业、生态）空间和三条红线（生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界），聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地，达到重量、重存量、重特色、重生态的国土空间规划理念转型。

国土空间规划实施，本质上是实现经济社会发展与资源环境承载能力匹配，以国土空间为载体，合理利用和保护国土空间格局，严守生态保护红线，坚持山水林田湖草整体保护、系统修复、区域统筹、综合治理，完善自然保护地管理体制机制，协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护。

为了推动国土空间规划的科学编制和实施，清华大学建筑学院《城市与区域规划研究》编辑部在 10 年杂志文章的基础上，精心缀辑《国土空间规划论丛》前沿和经典两册，供规划工作者参考，并欢迎广大读者继续关心、批评和指正。

顾朝林 武廷海 刘 宛

2019 年 1 月 30 日

目 录

1	论国土空间规划体系之构建	武廷海 卢庆强 周文生 等
13	国家空间规划体系的构建	俞滨洋 曹传新
23	论中国城市转型战略	魏后凯
42	从“多规演义”到“大部制”国土空间规划	魏 成 张 俊 约翰·梅利格拉纳
54	德国国家规划体系	吴唯佳 郭磊贤 唐婧娴
72	德国联邦和州空间规划主要内容	周政旭 孙诗萌
79	德国的地区规划及其编制	郭 璐 顾朝林
87	德国空间规划实施过程中的协作类型	梁思思
93	国土空间生产—生活—生态功能识别与评价	彭佳捷 蔡玉梅
107	我国空间规划用地分类	李升发 陈伟莲 张虹鸥
120	城市增长边界划定初步研究	王 颖 顾朝林 李晓江
144	基于“双评价”的城镇开发边界划定实证研究	罗伟玲 吴欣昕 刘小平 等
158	非建设用地生态保护规划方法研究	傅 强
169	面向新型空间规划的技术方法体系研究	党安荣 甄茂成 许 剑 等

论国土空间规划体系之构建

武廷海 卢庆强 周文生 林文棋 刘宛

赵亮 唐燕 张能 王学荣

A Discussion on the Construction of Territorial and Spatial Planning System

WU Tinghai¹, LU Qingqiang¹, ZHOU Wensheng¹, LIN Wenqi¹, LIU Wan¹, ZHAO Liang¹, TANG Yan¹, ZHANG Neng¹, WANG Xuerong²

(1.School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 2. The Conservation and Research Center of Cultural Heritage, Institute of Archaeology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China)

Abstract According to the requirements of the state on integrating planning systems, and based on the fundamental understanding of taking territorial space and human settlements as two sides of one item, this paper puts forward several suggestions on building a new national territorial spatial planning system characterized by multi-level and multi-category, city-county integration, administrative coordination, and spatio-temporal combination. It also suggests building a key control system consisting of “four areas” and “four lines” that include the historic and cultural areas and the cultural protection control lines. This proposal highlights promoting the five-in-one coordinated planning, integrating evaluation of planning and governance, clarifying the planning content and technical grading, meeting the actual needs of cities and counties, etc.

Keywords territorial and spatial planning; human settlements; regional planning; urban planning; historic and cultural area

作者简介

武廷海、卢庆强、周文生、林文棋、刘宛、赵亮、唐燕、张能，清华大学建筑学院；王学荣，中国社会科学院考古研究所文化遗产保护研究中心。

摘要 按照国家关于统一规划体系的要求，基于国土空间与人居环境为一体之两面的基本认识，建议构建多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系，建构包含文态空间和文化保护控制线的“四区四线”重点管控体系。该建议突出统筹五位一体布局、整合评价规划治理、理清内容技术分级、广泛吸收集成提高、兼顾市县实际需要。

关键词 国土空间规划；人居环境；区域规划；城市规划；文态空间

1 引言

以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。2015年9月中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，提出建立空间规划体系，要求整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实现规划全覆盖。提出空间规划分为国家、省、市县（设区的市空间规划范围为市辖区）三级。2018年3月，中共中央颁布《深化党和国家机构改革方案》，组建自然资源部并要求“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”。

近年来，关于空间规划体系改革的相关研究成果丰富，包括基于“三规合一”与“多规合一”的探索（顾朝林，2015；顾朝林、彭肿，2015；朱江等，2015；谢英挺、王伟，

2015; 许景权等, 2017)、基于城市规划改革的空间规划体系构建(王凯, 2006; 杨保军, 2018)、区域空间规划体系探索(武廷海, 2007)、空间规划理论体系探讨(樊杰等, 2014; 郝庆等, 2018)、空间规划与空间治理(孙安军, 2018; 张兵等, 2018; 张京祥等, 2018)、空间规划国际经验的借鉴与启示(林坚等, 2011; 蔡玉梅等, 2018)以及机构改革和职能调整后对新空间规划体系的思考与建议(郝庆, 2018; 林坚等, 2018; 孙施文, 2018; 尹稚, 2018)等。

2018年11月, 中共中央、国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》明确了国家规划体系以及空间规划在规划体系中的定位, 要求建立以国家发展规划为统领, 以空间规划为基础, 以专项规划、区域规划为支撑, 由国家、省、市县各级规划共同组成, 定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

本文根据国家关于统一规划体系的要求, 基于国土空间与人居环境为一体之两面的基本认识, 提出构建多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系的建议。

2 国土空间规划体系基本认识及其整体框架

2.1 国土空间与人居环境的统一性

国土空间规划关系生态文明建设, 要遵循人与自然和谐共生的总体原则, 建设人民美好生活的美丽家园。以空间规划改革为契机, 依法推进人居环境治理, 做建设美丽中国的先行者, 成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者(庄少勤, 2018)。“美丽”可以视为一种国土空间建设的境界和状态, 也可当作一种营建国土空间的理念, 至少包括自然、安全、高效、公平、舒适、艺术六方面的内在意义(张兵等, 2018)。

党的十九大提出坚持以人民为中心的发展思想, 满足人民日益增长的美好生活需要。空间规划的“空间”是国土空间, 同时也是人居环境, 两者如一个硬币之两面(吴良镛, 2018)。塑造以人为本的高品质国土空间, 是新时代国土空间规划的重大历史使命(孙雪东, 2018)。空间规划工作需要地球系统科学为基础(陈述彭、曾杉, 1996), 同时也离不开人居环境科学的支撑(吴良镛, 2001)。

2.2 国土空间规划重在统筹整合

中国走的渐进式改革道路在实践中取得了巨大的成功。习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中指出, 既鼓励大胆试、大胆闯, 又坚持实事求是、善作善成, 确保了改革开放行稳致远。空间规划是一项综合性工作, 土地利用规划、城乡规划、主体功能区规划等都为空间规划提供了基础和经验, 但是空间规划不是三者的相加或拼合, 而是基于三者又高于三者的新创造, 从此意义上说, 规划既不是城乡规划, 也不是土地利用规划, 而应该是国土空间规划(陆昊, 2018)。另外, 国土空间规划也

不是空中楼阁，需要在继承经验上进行整合和升级。

国土空间规划工作，宜在原有部门规划制度框架和“类”空间规划的基础上，通过“渐进性改革”，将各部门规划的“空间规划”元素全部抽取出来，形成一个高于这些规划的“一个政府、一本规划、一张蓝图”，建构基于“多规融合”的“1+X”新空间（区域）规划体系（顾朝林，2018）。国土空间规划的内容不是各种既有规划的拼合，更不是以某个规划为主拼凑进其他的规划内容，必须进行整合（孙施文，2018）。

2.3 国土空间规划管理工作与城市规划建设管理工作的统筹协调

中央城市工作会议指出，要坚持人民城市为人民，尊重城市发展规律，统筹空间、规模、产业，统筹规划、建设、管理，统筹改革、科技、文化，统筹生产、生活、生态，统筹政府、社会、市民，着力提高城市发展持续性、宜居性。习近平多次指出：“城市规划在城市发展中起着重要的引领作用，考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”吴良镛在2018年中国城市规划年会学术对话“空间规划体系变革与学科发展”中指出，在建立空间规划体系并监督实施过程中，要落实中央要求，抓好城市和城市规划工作，处理好与城市发展和城市规划的关系，更好地做好国土空间规划管理工作与城市规划建设管理工作的统筹协调（吴良镛，2018）。

2.4 国土空间规划体系整体框架

国土空间规划体系是规划体系，不是一个规划或一个体系规划，建议建立多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的国土空间规划体系（图1）。

多级是指国土空间规划体系分为国家、省、市县三大基本层级，其中，市县级包括县、县级市和市辖区。在市县基本层级基础上，结合各地实际和工作需要可以进一步分为市、县和乡镇三个衍生层级。

多类是指国土空间规划包括分区规划大纲、行动规划大纲、专项规划大纲三大规划类型。其中，市县级国土空间规划可以进一步分为单元规划、控制性规划等相关下位规划。以行动规划大纲衔接落实发展规划的时空安排，以专项规划大纲约束指导其他各类专项规划的空间安排。市县国土空间规划包括与城乡建设部门的城乡建设专项规划对接的城乡建设规划大纲，城乡建设专项规划则是城乡建设大纲的工作落实和具体安排。

市县综合是指国土空间规划以市县（含县、县级市和市辖区）为规划落地的基础层级，进行落地综合。国省层面国土空间规划强调的是战略性和协调性，市县层面国土空间规划侧重的是落地实施性。

“郡县治，天下安”，市县综合关系到城镇化与乡村振兴、城乡建设与管理、市县特色发展与美好人居环境营造。2015年12月中央城市工作会议指出，城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。习近平多次指出加强城市规划建设管理工作。市县国土空间规划实际上相当于城乡空间总体规划，其中包括面向城市的“城市规划”——对城市发

展发挥重要引领作用的城市规划——内容。

条块整合强调国土空间规划通过分区规划大纲整合主体功能区、各类控制线等空间性规划管控要求，通过专项规划大纲整合各类专项规划空间布局内容。

时空结合强调国土空间规划通过行动计划大纲来安排不同时期重点，同时实现与发展规划的对接。

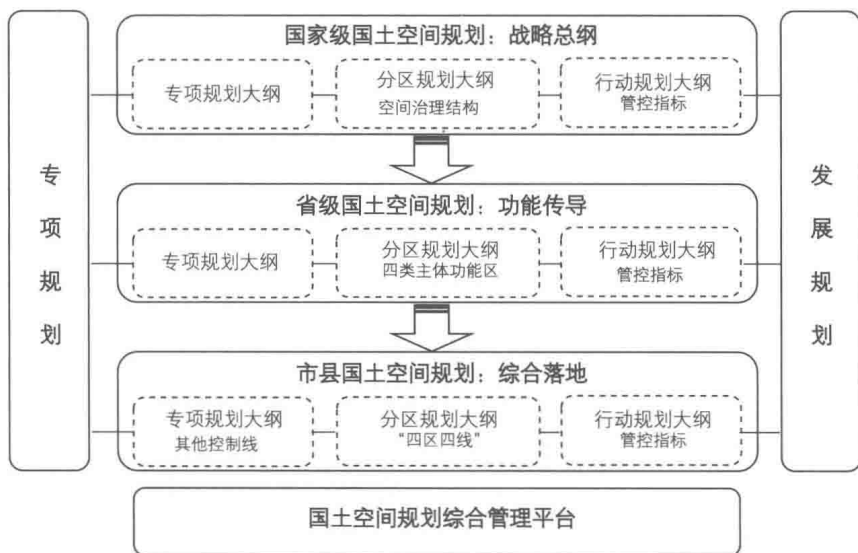


图1 国土空间规划体系整体框架

3 分级管控、垂直传导

3.1 基于行政区域等级和不同治理重点的国土空间体系

《中华人民共和国宪法》第一章“总纲”第三十条将我国行政区域划分为三个基本层级：全国—省—县。《生态文明体制改革总体方案》要求将空间规划分为国家、省、市县（设区的市，国土空间规划范围为市辖区）三级。有鉴于此，空间规划体系应以国家、省、市县为三大基本层级，其中，市县级包括县、县级市和市辖区。此外，结合各地行政管理体制改革和实际工作情况，在市县这一基础层级上，市县乡三级在条件成熟地区可合并层级编制，条件不成熟地区可分级编制，可由省级政府在制定实施细则时具体确定。

国土空间规划体系要直面空间尺度差别，直面分级利益的差异化和治理重点的差异性。不同空间尺度面临的问题不同，方法论也不同，乡村与城市的产权基础与决策体制也存在本质差别，因此，要从国土、区域、城市、乡村四个基本层级出发分别进行规划体系的建构（尹稚，2018）。全国/省域国

土空间规划重在区域协调与平衡（图2），市县国土空间规划重在综合落地与城乡融合（图3），这与中国古代空间类规划“辨方正位、体国经野”的传统也是一脉相承的，“辨方正位”是宏观尺度的资源评价与规划，属于“区域规划”，“体国经野”是在地方尺度上的分配与规划，属于“城乡规划”（郭璐、武廷海，2017）。

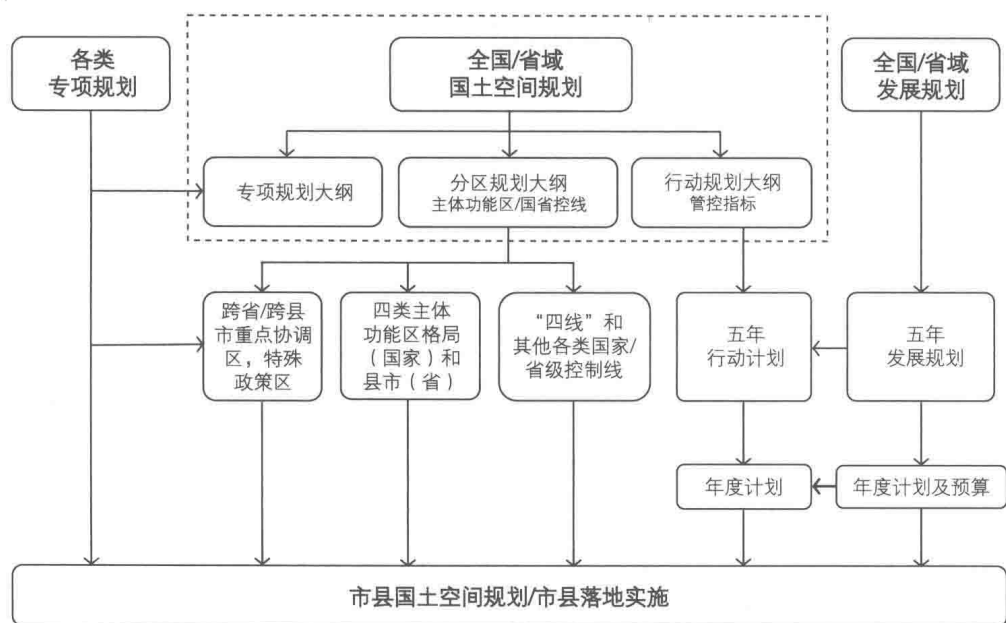


图2 全国/省域国土空间规划框架

3.2 国家级国土空间规划重在空间治理、结构优化、强度管控、四线落地

中共中央、国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》，明确国家级国土空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容，要聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地。空间治理是指强化国家级国土空间规划在空间开发保护方面的基础和平台功能，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束。结构优化是指落实区域发展总体战略和主体功能区战略，统筹推进形成国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局，对全国的生态安全战略格局、农业战略格局、城镇化战略格局和文化战略格局做出全局安排。强度管控是指形成全国国土空间开发利用总量管控以及若干约束性指标管控。四线落地是指划定城镇、农业、生态、文态空间，以及生态保护红线、文态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界红线（详见后文）。

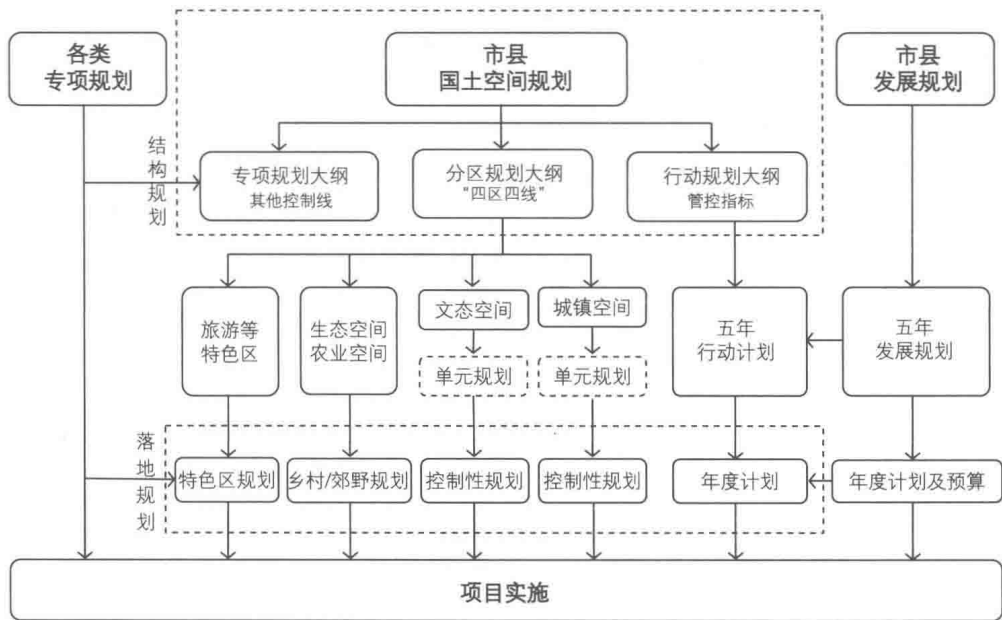


图3 市县国土空间规划框架

3.3 省级国土空间规划重在区域统筹、上下衔接、差异发展

区域统筹是指统筹省域各区域板块发展，以区域均衡发展为目标，同时注重跨市县的统筹协调。促进形成要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展格局，实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。

上下衔接是指落实全国国土空间规划要求，将主体功能区落地，制定省内特色配套政策和特色规则，并做好相关指标的分配工作。

差异发展是指针对各类主体功能区，完善相关配套政策落地，制定差异化的政策体系、功能体系和考核体系。

3.4 市县级国土空间规划重在底线管控落地、特色功能布局、美好人居建设

底线管控落地是指统筹划定各类管控线边界并定标落地实施有效管控，促进生产、生活、生态空间有机融合。特色功能布局是指在市县以四类空间和多种功能区进行特色化发展与管理，并突出特色化发展路径。美好人居建设是指延续历史文脉和地域特色，提升公共服务水平，整治和改善人居环境，营造高品质城乡空间。

3.5 不同层级的有效传导和上下互动

在建立分级管控的逻辑之下，需要建构一套上级管控要求有效下达、下级相关诉求有效上传的上下互动的有效传导机制和工作实现路径（图 4）。一是建立与政府事权和技术实现相一致的有效传导控制及传导体系。对发展目标和管控要求，有不同的管控手段和不同的技术实现工具，按照相关管控行为发生作用的不同方面，可以将管控手段分为五类，即定规则、定指标、定结构、定分区（定布局）和定坐标。从上而下，管控的行为和要求逐步细化和精确，最终实现对空间和用途的落地管控。二是建立上下互动的动态维护的工作机制和路径。除了上述自上而下的有效传导体系，也需要建立自下而上的上下互动机制，比如国家级和省级的相关直观区域的控制线划定，需要在地方加以实际落地，进入地方的一张图管控系统内，才能真正确保相应管控范围和管控要求落地，才能最终形成闭环。这种上下互动的工作机制和工作路径，有利于形成一个根据实际情况，不断更新的动态维护过程。



图 4 不同层级国土空间规划垂直传导

4 多类规划、横向协同、空间融合

4.1 夯实国土空间规划的基础作用，衔接多类规划

中共中央、国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》明确：国家级国土空间规划要强化在空间开发保护方面的基础和平台功能，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束。省级国土空间规划落实国家和省级重大战略并提供空间保障，做好国土空间开发和保护的时空安排。市县国土空间规划要根据主体功能定位、省级空间规划和同级发展规划要求的同时，通过专项规划大纲做好与各类专项规划的融合。理顺国土空间规划与相关规划的关系的同时，各级国土空间规划均需要留好与相关规划相应的接口，同时强调国土空间规划对专项规划具有空间性指导和约束作用（图5）。

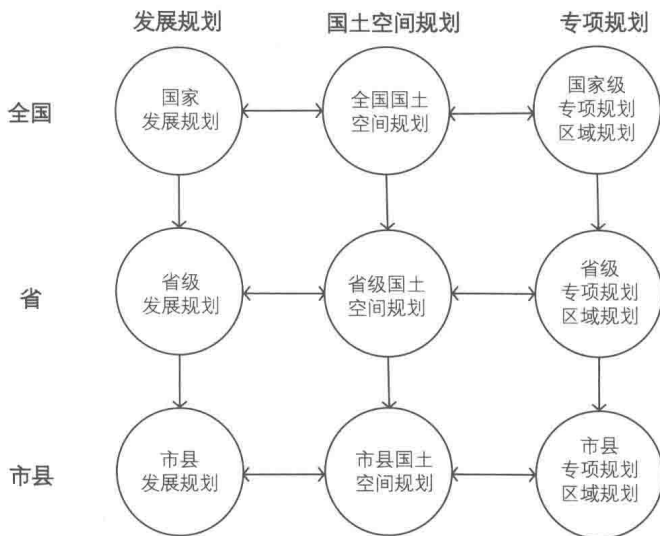


图5 国土空间规划与相关规划的关系

4.2 强化国土空间规划的体系建设，指导下位规划

每个层级的国土空间规划，包含分区规划大纲、行动规划大纲、专项规划大纲三大规划类型。

分区规划大纲是空间规划的主体内容，以战略引领和刚性管控为核心抓手，研判经济社会发展趋势、评估国土空间开发保护现状问题和挑战；明确空间发展目标和发展愿景，确定各项指导性、约束性指标和管控要求，从城乡区域发展全局谋划城镇战略定位，做到服务保障能力同战略定位相适应，人口资源环境同战略定位相协调，空间布局同战略定位相一致；优化国土空间格局，统筹划定各类管

控线边界,促进生产、生活、生态空间有机融合;延续历史文脉,加强风貌管控,改善人居空间,提升空间品质。

行动规划大纲是在空间规划大纲的基础上,进一步确定相关事实路径的战略举措和行动大纲,以明确规划政策措施,健全实施传导机制;以行动规划大纲衔接落实发展规划的时空安排,制订近期行动计划,合理把握规划实施时序并与发展规划等衔接,做到空间合一、时间合拍、落地合力;同时纳入相关监测评估、动态维护和监督考核体系,确保规划实施落地。

专项规划大纲以空间规划大纲为依据,在特定区域或特定行业为体现特定功能对于涉及空间布局内容进行的专门安排。以专项规划大纲约束指导其他各类专项规划的空间安排,如以城乡建设规划大纲约束城乡建设主管部门的城乡建设专项规划。各类专项规划由各级相关主管部门组织编制,涉及空间布局的内容会同自然资源管理部门共同确定并在报批前送同级自然资源部门进行规划符合性审核。专项规划批准后,应将空间要素信息和规划布局叠加到空间规划综合管理平台。

在市县层面整体空间规划之下,需要按照不同空间类型,编制开发管控和落地实施的下位规划。城镇空间、文态空间通过单元规划和控制性规划进行后续规划落地与保护开发利用管控,生态空间、农业空间则通过乡村规划、郊野规划进行进一步的细化安排和相关项目实施落地。

4.3 建立面向空间融合的国土空间规划综合管理平台

建立动态的规划编制建设管理综合平台,实现空间规划和空间要素的全过程、多部门管理和协同,将“一张图”转化为“一个平台”。作为国土空间规划的基础平台,实现各类空间性规划的空间布局 and 空间要素信息的空间叠加与融合。以统一用途管制、协同管理的基础信息平台为手段,统筹各类空间和资源要素,构建具有上下传导、左右协同、近远衔接、空间融合的空间规划体系。

4.4 明确文态空间,形成四区四线管控体系

建议在原有生态空间、农业空间和城镇空间这三类空间的基础上,明确“文态空间”,在原有生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界这三条红线的基础上增加“文化保护红线”,形成“四区四线”的重点管控体系(图6)。

文态空间是文化资源及其群落的载体空间,是人类与自然(适应、利用和改造)互动过程中所创造的具有特殊意义的文化遗产,凝结着古代人类思想、政治、经济、文化、精神、艺术、社会和军事,以及生产、生活等智慧的结晶与记忆,是实证中华文明及其发展历程的重要凭据,是人类共同的精神家园。它反映了一个地区的文化体系特征和自然地理特征,充分反映出深层次的聚落社会文明的发展脉络和发展水平,以及整体共同的价值观、审美情趣、生活方式、宗教信仰和风俗习惯。文态空间的核心资源要素主要包括全国重点文物保护单位(含世界文化遗产)、省级文物保护单位和工业遗产等。其规模、性质和形态等丰富多样,区域性和空间性很强,如位于西安、洛阳、南京和北京等地的历代

都城遗址与帝王陵墓，长城、大运河、丝绸之路、万里茶路、茶马古道、海上丝绸之路、红军长征线路等跨区域的线性遗产，以及著名的园林、瓷窑、寺院（含石窟）、桥梁和关隘等。历史文化名城、名镇、名村和历史文化街区是这些核心资源在不同空间尺度上聚集或叠加的表现形式。诸多著名的风景名胜名区往往是其与自然生态的有机融合和创造。

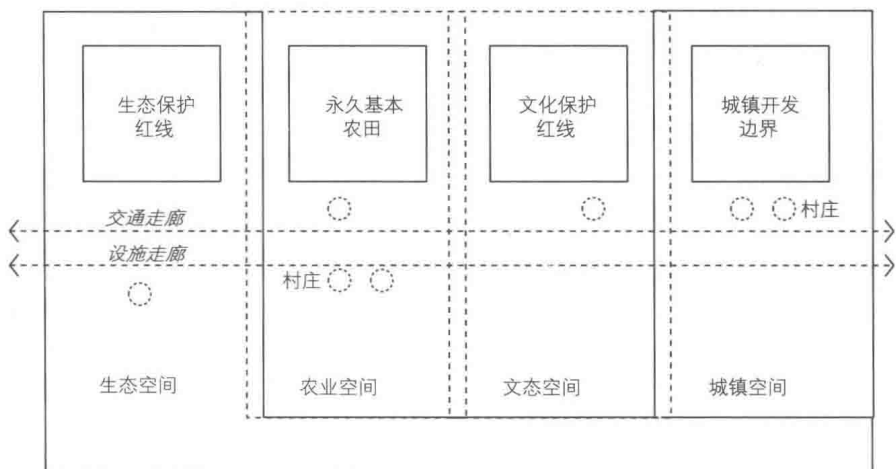


图6 “四区四线”空间关系

文化保护红线是指在文态空间范围内具有特殊重要历史和文化功能、不可再生、必须强制性严格保护的区域，是延续中华文明文脉，保障和维护重要国家文化资源和国土与文化安全的底线。

5 结语

本文所构建的国土空间规划体系充分认识到国土空间和人居环境的一体两面的关系，将其作为一个整体，聚焦创造优良人居环境，塑造以人为本的高品质国土空间。国土空间规划体系构建需要基于统一规划体系的要求，形成多级多类、纵向传导、横向协同、空间融合的一套体系和一个平台。要充分认识到空间问题的复杂性和目标的多元性，以地球系统科学和人居环境科学为核心理论支撑。

致谢

感谢清华大学建筑学院“资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术方法研究”课题顾问组：吴唯佳、尹稚、顾朝林、张杰、张悦、毛其智、谭纵波、党安荣、杨锐；文化专题组：霍晓卫、张捷、贾宁、王攀、张颢、

庄优波、赵智聪；规划案例组：余婷、尚嫣然、夏竹青、汪淳、邵磊、王学兰、郭大力、欧阳鹏、冯雨、付世华、廖晓颂、刘晋媛。感谢北京清华同衡规划设计研究院提供的大量实践案例。

参考文献

- [1] 蔡玉梅, J A Gordon, 谢秀珍. 主要发达国家空间规划体系的经验与启示[J]. 中国土地, 2018(5): 28-30.
- [2] 陈述彭, 曾杉. 地球系统科学与地球信息科学[J]. 地理研究, 1996(2): 1-11.
- [3] 樊杰, 蒋子龙, 陈东. 空间布局协同规划的科学基础与实践策略[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 16-25+40.
- [4] 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, 39(2): 16-22.
- [5] 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, 34(4): 601-613.
- [6] 顾朝林. 论我国空间规划的过程和趋势[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10(1): 60-73.
- [7] 郭璐, 武廷海. 辨方正位, 体国经野——《周礼》所见中国古代空间规划体系与技术方法[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2017, 32(6): 36-54+194.
- [8] 郝庆, 封志明, 邓玲. 基于人文—经济地理学视角的空间规划理论体系[J]. 经济地理, 2018, 38(8): 5-10.
- [9] 郝庆. 对机构改革背景下空间规划体系构建的思考[J]. 地理研究, 2018, 37(10): 1938-1946.
- [10] 林坚, 陈霄, 魏筱. 我国空间规划协调问题探讨——空间规划的国际经验借鉴与启示[J]. 现代城市研究, 2011, 26(12): 15-21.
- [11] 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.
- [12] 陆昊. 规划既不是城乡规划, 也不是土地利用规划[EB/OL]. <http://wemedia.ifeng.com/62584051/wemedia.shtml>. 2018-5-28.
- [13] 孙安军. 空间规划改革的思考[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 10-17.
- [14] 孙雪东. 塑造以人为本的高品质国土空间[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/JyJYTPsRWLuone7zPIAgGw>. 2018-12-9.
- [15] 孙施文. 关于空间规划体系建构的认识与思考[EB/OL]. https://mp.weixin.qq.com/s/RFXntfm0bLtVpC4YYX_vpg. 2018-6-30.
- [16] 王凯. 国家空间规划体系的建立[J]. 城市规划学刊, 2006(1): 6-10.
- [17] 吴良镛. 空间规划体系变革与人居科学发展[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/278065942_611316. 2018-11-27.
- [18] 吴良镛. 人居环境科学导论[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
- [19] 武廷海. 新时期中国区域空间规划体系展望[J]. 城市规划, 2007(7): 39-46.
- [20] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
- [21] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017, 33(2): 5-11.
- [22] 杨保军. 城市总体规划改革的回顾和展望[J]. 中国土地, 2018(10): 9-13.
- [23] 尹稚. 关于国家空间规划体系的几点思考[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/qK-3ya3ko19gO8OXWoisbQ>. 2018-5-14.
- [24] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. 城镇开发边界与国家空间治理——划定城镇开发边界的思想基础[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 16-23.