



市县国土 空间规划编制理论 方法与实践

田志强 吕 晓 周小平 张 辉 等 著



科学出版社

市县国土空间规划编制 理论方法与实践

田志强 吕 晓 周小平 张 辉 等 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书基于陕西省榆林市“多规合一”试点开展的国土空间综合规划编制实践,提出协同理论指导下市县国土空间规划编制的多规衔接理论模型框架,确定市县国土空间规划编制的技术思路,形成对空间规划的理论与方法/system分析;从资源环境综合承载力评价、生态红线划定、基本农田红线划定、城镇开发边界划定、矿产资源开发利用、国土空间规划衔接与实施保障措施等六方面深入探讨榆林市国土空间综合规划的关键问题,最后展示了榆林市国土空间综合规划成果。

本书理论与实践结合,紧扣当前形势,系统构建了市县国土空间规划的理论与方法体系,为全面深化空间规划体制改革提供了理论参考与经验借鉴。本书可供城乡规划、土地资源管理、地理学及相关学科的研究人员、高校师生,以及政府有关部门的决策人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

市县国土空间规划编制理论方法与实践/田志强等著. —北京:科学出版社, 2019.3

ISBN 978-7-03-059312-2

I. ①市… II. ①田… III. ①国土资源—土地规划—研究—榆林
IV. ①F129.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第250680号

责任编辑:杨帅英 张力群 / 责任校对:何艳萍

责任印制:吴兆东 / 封面设计:图阅社

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年3月第一版 开本:787×1092 1/16

2019年3月第一次印刷 印张:13 3/4

字数:326 000

定价:128.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

为全面贯彻党的十八大、十八届三中全会和四中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，落实生态文明体制改革任务，深化规划体制改革创新，提升国土空间治理能力和效率，解决市县规划数量过多、内容交叉重复、缺乏衔接协调等突出问题，国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部等部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》（发改规划〔2014〕1971号），开展市县“多规合一”试点工作，探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划“多规合一”的市县空间规划编制。

榆林市位于黄土高原丘陵区向毛乌素沙地过渡地带，生态环境脆弱，是国家能源化工基地、陕西现代特色农业基地和重要的经济增长极。改革开放以来，围绕国土空间用途管制和开发引导，榆林市编制完成了多种空间规划，为保障经济社会发展、推进生态文明建设发挥了重要支撑作用。随着经济发展进入新常态，榆林市在经济增长换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段中发展不平衡、不协调、不可持续的深层次矛盾凸显，国土利用面临着诸如地下矿产开发与地上空间利用之间、开发与保护之间、规划之间不协调等矛盾，现行的空间规划体系与社会主义市场经济体制不相适应的问题日益突出。

榆林市作为全国28个“多规合一”试点之一，经过实践探索，初步形成了一套以“一本规划、一张蓝图”为主体的国土空间规划成果，为探索市级国土空间规划编制的技术方法、形成统一的空间规划编制和实施制度机制建议积累了经验，提供了实践支持。

《榆林市国土空间综合规划（2015—2030年）》的编制工作自2014年9月正式启动，田志强（中国国土勘测规划院研究员）组织了资源环境综合承载力评价（北京师范大学何春阳教授主持）、国土空间开发战略与布局优化（中国城市和小城镇改革发展中心白玮高级工程师具体负责）、基本农田红线划定（甘肃省国土资源规划研究院郭思岩高级工程师具体负责）、矿产资源开发利用（中国国土资源经济研究院李勇助理研究员具体负责）、国土综合整治（甘肃省国土资源规划研究院杨文轩高级工程师具体负责）、国土空间规划衔接与规划实施保障措施（北京师范大学周小平教授主持）、三线划定的技术方法总结（曲阜师范大学吕晓教授主持）等七个重大专题研究。同时，为了夯实工作基础，强化技术支撑，增强试点的精准性、协同性和科学性，榆林市人民政府还邀请了陕西省城乡规划局、陕西省环境科学研究院、广州市城市规划勘测设计研究院等专业技术单位，同步开展了中心城区开发边界划定、生态红线划定、“一张图工程”、文物紫线划定、林地保护与利用研究等专项研究工作。课题组经过一年多时间的集中攻关，研究编制了“一本规划”，协助榆林市建立“一个平台”，形成“一套机制”，并提出了“一批

建议”。2015年9月，榆林市正式向国土资源部和陕西省人民政府提交了试点成果。2016年2月，陕西省人民政府正式印发《陕西省人民政府关于榆林市国土空间综合规划的批复》（陕政函〔2016〕33号），标志着榆林市成为28个国家试点城市中首例以省级政府研究批复的“多规合一”试点成果，榆林市“多规合一”试点工作由试点探索全面转入成果应用阶段。

《市县国土空间规划编制理论方法与实践》是在榆林市“多规合一”试点形成的《榆林市国土空间综合规划（2015—2030年）》及七个相关专题研究成果基础上，经过两年多的提炼、总结而完成，是集体的结晶。全书由田志强、吕晓策划，田志强、吕晓、周小平、张辉统稿，张辉、陈宇琛进行图表编制加工。全书共二十章，第一章由周小平、田志强领衔撰写，第二章和第三章由吕晓、周小平、田志强领衔撰写，第四章由赵媛媛、张辉领衔撰写，第五章由田志强、吕晓领衔撰写，第六章由吕晓、郭思岩、庞伟亮领衔撰写，第七章由吕晓、白玮领衔撰写，第八章由李勇、田志强领衔撰写，第九章由周小平、吕晓、陈宇琛撰写，第十章由田志强、吕晓、赵雲泰、赵媛媛撰写，第十一章至第二十章是在贾克敬所长领导下，由田志强、杨枫、吕晓、张辉、赵雲泰、祁帆、陈宇琛、赵媛媛、白玮、周小平、杨文轩、郭思岩、庞伟亮、马骏、李勇、岳桓陞等集中撰写。同时，范振林、乔秀杰、牛善栋、臧涛、赵林等专题主持单位的诸多同志和研究生在课题调研、集中研讨、数据处理和图件编绘等过程中也做了较多工作，本书也凝聚着他们的辛勤付出。在试点课题研究、专著撰写过程中，自然资源部孙雪东副局长、中国国土勘测规划院原副院长李宪文研究员、总工程师张晓玲研究员、副总工程师邓红蒂研究员、榆林市“多规合一”试点工作领导小组办公室李东堂、杨扬等以及陕西省国土资源厅各位领导给予了大量指导和支持，在此一并表示最诚挚的谢意。

《市县国土空间规划编制理论方法与实践》历时两年研究，两年成书，虽然进行了较为缜密的理论思考和试点实践总结，但是对于错综复杂的我国空间规划发展情势而言，还是不充分、不完整的。本书对市县空间规划有关问题进行了梳理和思考，但有些理论、方法和观点也不够成熟，存在疏漏和不足，敬请读者批评指正。

著者

2018年12月2日

目 录

前言

第一编 理论篇：空间规划理论与方法

第一章 国内外国土空间规划的经验借鉴与启示	3
第一节 日本国土空间规划	3
第二节 德国国土空间规划	5
第三节 英国国土空间规划	8
第四节 荷兰国土空间规划	10
第五节 中国国土空间规划	11
第六节 中外国土空间规划比较与借鉴	17
第二章 “多规合一”背景下市县空间规划理论	21
第一节 “多规合一”空间规划理论基础	21
第二节 多规衔接空间规划的理论模型框架	24
第三节 “多规合一”背景下的空间规划体系	26
第三章 “多规合一”背景下市县空间规划技术思路	36
第一节 市县空间规划的组织模式	36
第二节 市县空间规划的编制思路	38
第三节 市县空间规划的内容框架	39
第四节 市县空间规划的方法体系	40

第二编 研究篇：榆林市“多规合一”关键问题研究

第四章 榆林市资源环境综合承载力评价研究	47
第一节 资源环境承载力评价的理论概述	47
第二节 榆林市资源环境承载力评价思路与内容	54
第三节 榆林市资源环境承载力评价技术流程	56
第四节 榆林市资源环境承载力评价结果	57
第五章 榆林市生态红线划定研究	75
第一节 生态红线划定的理论概述	75

第二节	榆林市生态空间保护现状与对策	83
第三节	榆林市生态红线划定的原则与技术流程	84
第四节	榆林市生态红线管控措施	90
第六章	榆林市基本农田红线划定研究	92
第一节	基本农田红线划定的理论概述	92
第二节	榆林市农业生产空间现状	97
第三节	基本农田红线划定过程及成果	101
第四节	榆林市基本农田红线管控措施	105
第七章	榆林市城镇开发边界划定研究	109
第一节	城镇开发边界划定的理论概述	109
第二节	榆林市城乡建设空间现状	114
第三节	榆林市城镇开发边界划定过程及成果	115
第四节	榆林市城镇开发边界的管控措施	118
第八章	榆林市矿产资源开发利用研究	119
第一节	榆林市矿产资源开发利用现状	119
第二节	榆林市矿产资源开发利用时空矛盾	126
第三节	榆林市矿产资源开发利用布局优化	129
第九章	榆林市国土空间规划衔接与实施保障措施研究	140
第一节	榆林市国土空间综合规划衔接策略	140
第二节	榆林市三线融合的技术方法体系	142
第三节	榆林市国土空间综合规划实施管理机制	147
第四节	榆林市国土空间综合规划实施保障措施	149

第三编 案例篇：榆林市国土空间综合规划

第十章	规划背景	153
第一节	国家试点要求	153
第二节	榆林国土空间现状与问题	153
第三节	区域资源环境承载状况	158
第十一章	战略定位与发展目标	161
第一节	发展机遇	161
第二节	面临挑战	161
第三节	战略定位	162
第四节	发展战略	163
第五节	规划目标	164

第十二章 国土空间格局	166
第一节 开发格局	166
第二节 保护格局	167
第三节 三线划定	167
第四节 空间管控	168
第十三章 构筑区域生态安全屏障	170
第一节 构建生态保护格局	170
第二节 严守生态保护红线	171
第三节 分级保护生态空间	172
第四节 强化生态保护机制建设	174
第十四章 稳定农业生产空间	175
第一节 推进形成农业发展格局	175
第二节 划定基本农田红线	176
第三节 加强永久基本农田保护	176
第四节 保障优势农业空间	177
第十五章 优化城乡建设空间	179
第一节 构建城镇发展格局	179
第二节 划定城镇开发边界	180
第三节 分类推进美丽乡村建设	181
第四节 统筹城乡一体化发展	181
第十六章 统筹产业发展空间	183
第一节 构建产业发展格局	183
第二节 推进产业集聚发展	183
第三节 规范矿产资源开发	185
第四节 优化地上地下发展空间	186
第十七章 构建网络化的基础支撑体系	189
第一节 构建综合智能交通网络	189
第二节 加强水利基础设施建设	191
第三节 健全公共服务设施	192
第四节 强化综合防灾减灾体系	192
第十八章 推进国土综合整治	194
第一节 土地综合整治	194
第二节 矿区综合整治	194
第三节 生态综合整治	196
第四节 环境综合整治	196

第十九章 强化中心城区管控·····	198
第一节 中心城区空间发展战略与空间管制·····	198
第二节 中心城区总体空间布局·····	200
第三节 中心城区五线管控·····	201
第四节 完善中心城区公共基础设施·····	204
第五节 引导副中心城市建设·····	205
第二十章 规划实施管理及保障措施·····	206
第一节 明确规划的地位和效力·····	206
第二节 建立规划实施管理机制·····	206
第三节 健全规划实施管理措施·····	207
第四节 加强实施基础保障·····	207
参考文献·····	209

第一编

理论篇：空间规划理论与方法

第一章 国内外国土空间规划的经验借鉴与启示

第一节 日本国土空间规划^①

日本的空间规划体系由国土形成规划（2005年以前为国土综合开发规划）、国土利用规划、土地利用基本规划和土地利用规制组成。各类规划横向并行，纵向与行政层级相对应，与经济计划共同构成了“多横多纵”网络型的规划体系。目前，日本在国土空间规划编制、法规与管理上渐趋完善，进入了后工业化时代和后城市化时代。

一、日本空间规划编制体系

日本国土空间规划进程是在战后经济建设的过程中逐步发展起来的，主要分为四大类：第一类是国土形成规划，只有国家和区域两个层面；第二类是国土利用规划，纵向贯穿于国家、都道府县和市町村层面；第三类是国土利用基本规划，对都道府县和市町村规划范围内的土地进行分区；第四类是土地利用规制，依据分区负责开展土地利用详细计划。四类规划构成日本国土空间规划体系（图 1-1）。

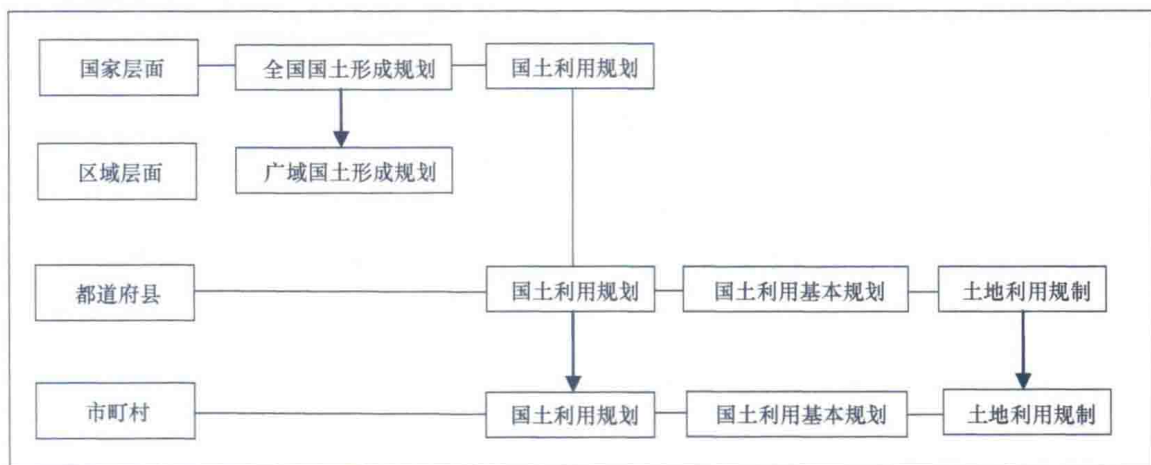


图 1-1 日本国土空间规划体系

国土形成规划只有国家和区域两个层面。在国家层面，全国国土形成规划是由国家主导制定关于综合国土形成的基本方针、目标和全国性的国土政策，强调全国国土开发

^① 本节部分内容的英文版已于 2017 年在 *Journal of Service Science and Management* 发表。

的蓝图式目标。规划主要从 8 个领域分别进行政策基本方向的描述,包括地域的改善、产业、文化旅游、交通通信、抗灾防灾、国土资源及海域的利用与保全、环境保护及景观形成、由新型行政主体实现地区建设等。与 2005 年以前的国土综合开发规划相比,国土形成规划呈现出新的特点:在立法基础上由“开发”到“形成”;在规划体系上由“4 级”到“2 级”;在规划目标上由“产业、宜居”到“可持续发展”;在国土结构上由“一极四轴”到“广域地区”;在规划实施主体上由“国家主导”到“新型行政主体”;在国家角色上由“台前巨细”到“幕后宏观”。在区域层面,广域国土形成规划由中央政府负责编制,针对两个以上的都道府县区域及政令指定的区域^①,由国家和地方合作、多方参与完成,主要内容是在全国规划的基础上制定该地区国土形成的开发方针、相关目标和国土政策等,对区域进行整体的综合国土开发。

国土利用规划是由国家土地署负责编制,具有很强的针对性,自上而下贯穿于全国、都道府县、市町村三级,类似于我国的土地利用总体规划。其偏重于国土利用的基本构想、各类用地的规模目标、用地配置方向以及实施措施等内容,下级规划需要根据上级规划的指导制定实施。

土地利用基本规划是由都道府县在充分听取公众意见的基础上编制的基层规划。该规划根据全国及都道府县的国土利用规划制定,主要是将规划范围内的土地划分为城市区、农业区、森林区、自然公园区、自然保护区五个大区。在大区下又划分亚区,如城市区又细为城镇化区、城镇化控制区和其他未利用区;农业区又分为农用区和其他地区。

土地利用规划是按照与区域有关的专项法律开展的土地利用详细计划,需要在土地利用基本规划划分的区域基础上进行编制,包括城市规划、农地振兴规划、森林保护规划等规制。

二、日本国土空间规划法律体系

日本国土空间规划的一个显著特点就是立法先于规划。通过制定国土开发直接法和相关配套法,日本逐渐建立起完善的空间规划法律体系。《国土形成规划法》《国土利用规划法》和《土地基本法》属于空间规划法律体系中的主干法,配套法主要有:《农地法》《农业振兴地域整備法》《土地征用法》《自然公园法》《森林法》《农用地利用促进法》等。

2005 年以前,日本中央政府根据《国土综合开发法》编制全国综合开发规划、各大地区综合开发规划、大都市圈综合开发规划以及振兴特殊地区发展规划等。2005 年新出台的《国土形成规划法》取代了《国土综合开发法》,并且在国土规划的理念与方式、规划体系、地方与中央的关系等方面进行了较大的变革。此法的出台也成为《国土形成规划》编制的法律依据。

三、日本国土空间规划管理体系

日本的国土空间规划管理机构紧密依托其行政体系。如表 1-1 所示,在中央层面,

^① 包括东北圈、首都圈、北陆圈、中部圈、近畿圈、中国圈、四国圈、九州圈、北海道和冲绳地区。

负责国土管理的部门是国土交通省，涉及国土资源管理的内部机构主要是国土交通省下设的综合政策局、国土规划局、土地水资源局和城市区域规划局。其中，国土规划局是国土规划的具体制定部门，也是日本国土规划的主体。国土交通省的主要职能偏于宏观，负责编制、协调全国层面的开发规划、国土利用规划和大都市圈规划等。在都道府县层面，国土利用规划审议会和土地利用审查会是国土空间规划管理的主要机构，负责编制、协调本区域的土地利用基本规划，同时处理土地开发利用中的各项事务。在市町村层面，国土空间规划管理部门的工作主要由产业部和建设部下设的农林机构负责。各个层级的规划机构对应不同范围的规划事务，自上而下构建起日本的国土空间规划管理体系。

表 1-1 日本国土规划管理体系

规划层次	管理机构	职责内容
中央层面（全国和区域）	国土交通省	负责全国开发规划、国土利用规划、大都市圈规划等编制、协调和立法等工作
都道府县层面	国土利用规划审议会 土地利用审查会	负责协调和编制土地利用基本规划，土地开发利用事务
市町村	农林机构	

第二节 德国国土空间规划

德国空间规划体系紧密依托联邦模式，形成了与国家行政体制相统一的结构模式，自上而下划分为联邦、州和市（或地区、行政区）三级。德国最新空间规划的理念是增长与创新、保证公共服务、保护资源与塑造文化景观，国土空间规划从强调代内公平到强调代际公平再到强调提高核心竞争力，不断适应发展需求，规划目标和决策系统也不断丰富和完善。

一、德国空间规划编制体系

德国的空间规划分为法定规划和非法定规划（表 1-2）。法定规划体系层级上包括联邦、州和市（或地区，行政区）3 个层面，类别上可分为空间总体规划和专业部门规划，其中州层面包括州域规划和区域规划。根据权限的不同，国家、州规划层面的空间总体规划属于战略控制性规划，而地方层面的空间规划属于建筑指导性规划。

联邦层面，联邦政府对国土空间规划只有颁布框架性法律的权力，其任务仅限于制定全国国土空间协调发展的原则和目标，不能制定具体国土空间规划。联邦层面的空间规划主要有《空间规划政策指导纲要》，该规划是“指向性框架”的规划，对整个国家的国土开发进行战略性、方向性、纲领性的框架设计，分别从居民点结构、环境空间利用、交通空间规划等方面进行阐述。除此之外，联邦一级还担负着协调联邦各部门规划和各州国土空间规划的任务。

表 1-2 德国空间规划体系

规划类别（层级）		主要规划	规划目标
法定规划	空间总体规划	联邦层面 《空间规划政策指导纲要》	只有颁布框架性法律的权力，其任务仅限于制定全国国土空间协调发展的原则和目标
		州层面 州域空间规划 区域空间规划	州规划遵循联邦规划制定的政策规定，对区域规划和地方规划进行指导和制约。区域规划制定区域空间协调发展的具体目标，规定各城镇的发展方向
		地方层面 土地利用规划 控制性详细规划	土地利用规划对城镇范围内各种类型用地布局安排，控制性详细规划确定具体开发用途
		专业部门规划 专项规划法律	从技术角度对专业领域制定
非法定规划	非正式规划		根据具体问题的需要进行的规划

州层面的规划包括州域规划和区域规划，由各州国土空间规划法约束，在国土空间规划体系中占有重要地位。州域规划在遵循联邦规划制定的政策规定和要求的前提下，制定州国土空间协调发展的原则和目标，规定各个区域的发展方向和任务，审查和批准区域规划，对州的各部门规划、区域规划和地方规划起着协调、指导和制约作用。区域规划是跨行政区的规划，是州规划和地方规划之间的桥梁，主要制定区域空间协调发展的具体目标，规定各城镇的发展方向和任务，审查城镇规划。

地方层面，德国实行基层城镇自治，各个城镇制定自己的规划。城镇规划包括两级，分别为城镇土地利用规划和小区的控制性详细规划。前者确定城镇范围内土地用途、规模及各种类型用地的布局安排，后者按照土地利用规划确定的用途，进一步确定具体地块的开发利用内容，对地块用地性质、容积率等一系列法定指标对地块加以规范。

同时，德国的空间规划还存在专业部门规划和非正式规划。专业部门规划属于垂直管理，贯穿于整个空间规划体系，是从技术角度对一个专业领域或多个专业领域的规划进行制定，如自然保护、林业、环保产业、农业结构以及滨海保护等的规划。非正式规划不直接由法律法规规定，而是以问题为导向，针对有特殊问题压力的地区而进行的规划或规划性处理措施，以有限、有侧重点的规划空间为对象，往往属于中期规划，其规划过程相对开放，规划效果也不与法律效力相结合，而是以解决问题为导向。

二、德国空间规划法律体系

德国空间规划的法律体系较为完善(表 1-3)，联邦层面空间规划相关法律主要有《建设法典》《空间规划法》及配套法律法规。另外，还有一些专项规划的法律法规，如《土地征收法》《废弃物防止、循环和处置法》《能源与天然气供给法》《自然保护法》《水利法》等。其中，《空间规划法》规定了联邦州如何制定空间规划法律、空间规划任务、空间规划方法等内容，对德国空间的不同功能划分作了战略性规定。《建设法典》对建设的各个方面都做了详细的规定，是联邦德国建设方面最权威的法律文件。

各联邦州在联邦规划建设法律基础下，也具有自己的立法权，能够依据本州的情况制定规划法律。州层级规划遵循的法律基础是《空间规划法》《空间规划条例》及《州

空间规划法》；地方规划（包括土地利用规划和建设规划）的法律基础是《建设法典》《建设利用条例》及《州建设利用条例》等。

表 1-3 德国空间规划法律体系

规划体系层级	空间总体规划法规	专项规划法规
联邦层面	《联邦宪法》 《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》	《土地征收法》 《联邦水利法》 《联邦自然保护法》 《能源与天然气供给法》 《废弃物防止、循环和处置法》
州层面	《空间规划法》 《空间规划条例》 《州空间规划法》	
地方层面	《建设法典》 《建设利用条例》 《州建设利用条例》	

三、德国空间规划管理体系

德国的空间规划管理体系相对完善，在联邦、州和地方层面均设有空间规划管理机构，见表 1-4。在国家层面上，联邦议院设有国土规划、建筑和城市建设委员会，联邦政府交通、住宅和城市事务部是主管规划的部门，负责整个国家领土范围内的规划，主要职责在于提出合理的空间结构。在州层面上，各州的最高规划局（司）负责编制覆盖全州范围的州发展规划；州内各区域的规划联合委员会负责编制各个区域的规划。州最高规划司负责编制与整个州发展利益相关的州域发展规划，如针对州域内机场、铁路、绿化带的发展规划。在地方层面，各规划局、市镇政府负责制定城市（城镇）发展规划和建设规划。各个层级的规划机构和单位一起构成了完备的国土组织和管理体系。

表 1-4 德国空间规划管理体系

规划体系层级	规划管理机构	负责内容	研究机构
联邦层面	国土规划、建筑和城市建设委员会 联邦政府交通、住宅和城市事务部	负责国家空间规划，主要是提出合理的空间结构	联邦德国国土研究院和国土规划科学院、联邦德国区域研究和州规划科学院、国家和区域整治规划研究院、自然保护和景观生态研究院、联邦国土资源及规划研究所
州层面	州最高规划局（司） 规划联合委员会	负责编制覆盖全州范围的州发展规划 负责编制各个区域的规划	
地方层面	规划局、市镇政府	制定城市（城镇）发展规划和建设规划	

另外，还有许多承担国土规划任务的研究机构：联邦德国国土研究院和国土规划科学院、联邦德国区域研究和州规划科学院、国家和区域整治规划研究院、自然保护和景观生态研究院、联邦国土资源及规划研究所。

第三节 英国国土空间规划

英国空间规划体系可分为早期公共卫生阶段、城市（镇）规划阶段、城乡规划阶段、空间规划阶段等四个演变历程，每个阶段均是为了应对解决发展中出现的新问题。最新的空间规划体系继承了多年来形成的城乡规划体系，突破了传统的“仅关注和作用于土地开发使用”的局限，融合了土地使用、发展战略、行动计划等内容，规划理念由原来注重以土地利用为核心的物质空间转向更关注可持续发展，并为乡村发展提供了更广阔的思路和更公平的机会。

一、英国空间规划编制体系

以英格兰为例^①，其空间规划体系分为国家、区域和地方三个层面。如表 1-5 所示，包括国家层面的《规划政策声明（PPS）》、区域层面的《区域空间战略（RSS）》、地方层面的《地方发展框架（LDF）》和开发规划（在需要改造和开发的地区编制）。

表 1-5 英国空间规划体系

层级	规划名称	包含文件	目标和内容
国家	PPS 规划政策声明	规划政策文件	规定全国性规划各方面的国家政策，阐明通过规划体系走向可持续发展的核心政策
		矿产政策文件 矿产规划指导要点	
区域	RSS 区域空间战略	区域交通战略 次区域战略	回答关于区域空间发展形式、范畴和程序方面的问题，以实现可持续和区域一体化发展
地方	LDF 地方发展框架	发展规划文件 地方发展日程 社区参与陈述 年度监测报告	核心战略、土地分区、地区规划
		规划区域和地方开发导则 附属文件	
		开发规划	

资料来源：顾大治和管早临，2013

国家层面的《规划政策声明（PPS）》表述了英格兰规划各方面的国家政策，阐明通过规划体系走向可持续发展的核心政策。通过 PPS 对下级规划进行监督控制，其方式主要有两种：一种是基于主题的，如绿带、住房、文物保护、投资控制等；另一种是基于地域的，即非常宏观的区域与战略导则，下级规划必须遵守。《规划政策声明（PPS）》主要内容包括：可持续经济增长的计划、对历史环境的规划、对中心镇的规划、农村地

^① 由于英国是一个君主立宪的准联邦国家，全国由英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰四个“王国”组成，各“王国”的空间规划体系各不相同，且都自成体系。