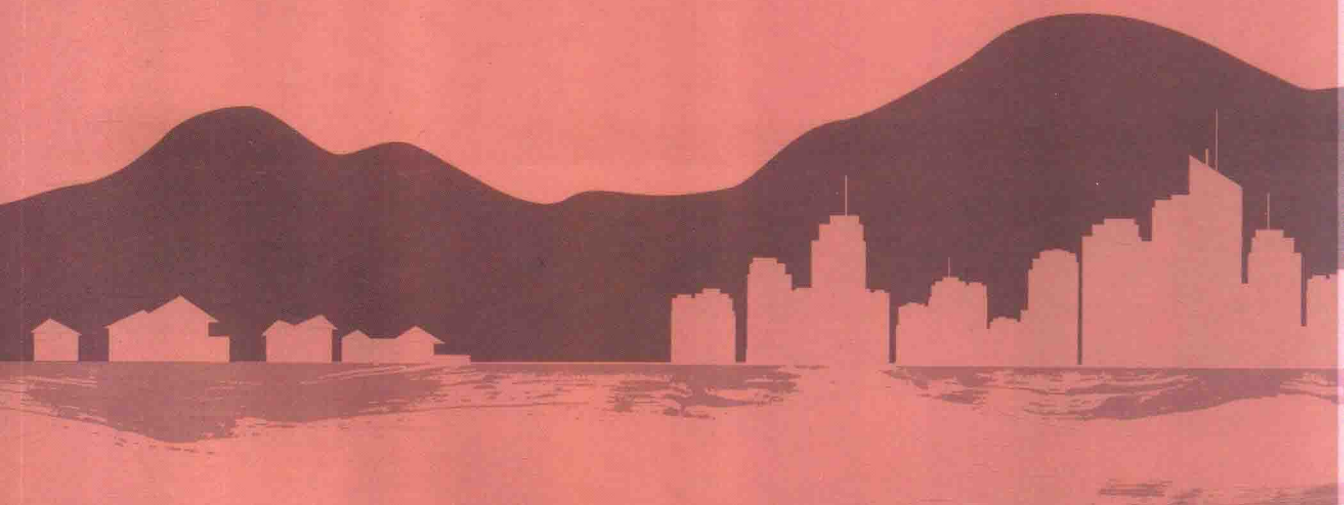


国土空间规划教材系列 | 张京祥 黄贤金 主编

# 国土空间规划原理

PRINCIPLES OF TERRITORY SPATIAL PLANNING

张京祥 黄贤金 主编



 东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

丛书策划：孙惠玉 徐步政  
出版统筹：城市工作室  
责任编辑：孙惠玉 徐步政  
责任印制：周 荣 虎  
封面设计：王 雨 毕 真

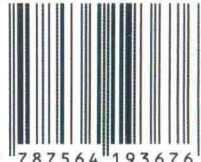
东南大学出版社官网



扫一扫 天猫旗舰店购买

上架建议：城乡规划

ISBN 978-7-5641-9367-6



9 787564 193676 >

定价：59.00元

国土空间规划教材系列 | 张京祥 黄贤金 主编

# 国土空间规划原理

Principles of Territory Spatial Planning

张京祥 黄贤金 主编



东南大学出版社

SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2021

## 内容提要

国土空间规划是顺应国家治理现代化、生态文明建设、高质量发展等一系列重大战略需求,而对传统各类空间规划进行的重大整合与系统重构,是空间规划理念、思想、内容、方法、技术等方面的全面变革。本书是有关国土空间规划的一部总论性、导引性教材,聚焦国土空间规划的基本原理,主要内容包括:阐述国土空间的内涵与规划的基本价值观,梳理空间规划理论、思想的演变与空间发展的基本规律,讲解面向生态文明时代的国土空间规划体系及其有关内容,并对国土空间规划的技术方法、实施管理等支撑体系进行介绍。

本书适于作为城乡规划、土地规划与管理、资源环境、公共管理等学科的专业教材,也可供从事国土空间规划编制与管理实践的人员参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

国土空间规划原理 / 张京祥,黄贤金主编. —南京:  
东南大学出版社,2021.1(2021.12重印)

(国土空间规划教材系列/张京祥,黄贤金主编)

ISBN 978-7-5641-9367-6

I. ①国… II. ①张… ②黄… III. ①国土规划-中  
国-教材 IV. ①F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 264242 号

书 名: 国土空间规划原理 Guotu Kongjian Guihua Yuanli

著 者: 张京祥 黄贤金

责任编辑: 孙惠玉 徐步政

邮箱: 894456253@qq.com

出版发行: 东南大学出版社

社址: 南京市四牌楼 2 号(210096)

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 南京玉河印刷厂

排版: 南京布克文化发展有限公司

开 本: 787 mm×1092 mm 1/16

印张: 18.5 字数: 450 千

版 印 次: 2021 年 1 月第 1 版 2021 年 12 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-9367-6

定价: 59.00 元

经 销: 全国各地新华书店

发行热线: 025-83790519 83791830

\* 版权所有,侵权必究

\* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话: 025-83791830)

## 本书作者

张京祥,男,1973年生,江苏盐城人。南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师,南京大学空间规划研究中心主任,教育部新世纪优秀人才,江苏省设计大师。兼任中国城市规划学会常务理事、中国城市规划学会城乡治理与政策研究学术委员会主任委员、中国城市规划学会学术工作委员会委员、“中国城市百人论坛”成员。发表学术论文300余篇,出版《城镇群体空间组合》《西方城市规划思想史纲》《体制转型与中国城市空间重构》《中国当代城乡规划思潮》等专著与合著16部,主持“中国城镇密集地区城市与区域管治研究——以苏南地区为例”“体制转型背景下中国城市空间结构演化研究”等国家自然科学基金课题6项。获首届中国城市规划青年科技奖、中国城市百人论坛“青年学者奖”等奖励。

黄贤金,男,1968年生,江苏扬中人。南京大学地理与海洋科学学院教授、博士生导师,教育部长江学者特聘教授。兼任中国土地学会副理事长、中国自然资源学会教育工作委员会主任、中国城市规划学会控制性详细规划学术委员会副主任委员。在《科学·通讯》(*Science-Letter*)、《土地利用政策》(*Land Use Policy*)以及《管理世界》《自然资源学报》《群众》等期刊发表论文100余篇。出版《土地经济学》《土地政策学》《中国土地制度改革——土地制度改革的产权经济分析》《循环经济学》《资源经济学读本》等著作及教材10余部。获江苏省哲学社会科学一、二等奖,教育部人文社会科学二等奖等奖励,以及霍英东基金青年教师奖、宝钢奖教金等奖励。

国土空间是对国家主权管理地域内一切自然资源、社会经济资源所组成的物质实体空间的总称,是一个国家及其居民赖以生存、生活、生产的物质环境基础。对国土空间进行统筹规划,从而实现有效保护、高效利用、永续发展,既是满足人们对美好生活向往与高质量发展的目标,也是一个主权政府的重要责任与权力。古往今来,人类社会对于空间规划的探索具有悠久的历史,并由于国情的不同而呈现出丰富多彩的差异,空间规划的具体名称、体系及内容等也各不相同。但是,对于任何一个国家、地区、城市而言,空间规划都是各级政府的基本职责与重要行政权力。《欧洲区域/空间规划章程》(1983年)中指出,空间规划既是经济、社会、文化和生态政策的地理表达,也是一门跨学科的综合科学、管理技术和政策。《欧盟空间规划制度概要》(1997年)中指出,空间规划主要是由公共部门使用的、影响未来活动空间分布的方法,目的是形成一个更合理的土地利用及地域组织,平衡发展与保护环境的需求,促进区域均衡发展,实现社会和经济发展的目标,以弥补市场配置资源的缺陷。

从《周礼·考工记》《管子·乘马》等早期的文献记载开始,中国的空间规划发展经历了长期传统与丰厚文化的积淀,为人类的空间规划发展史贡献了绚丽的瑰宝。新中国成立以后,以区域规划、城市规划为主体的空间规划更成为国家经济社会发展的重要支撑。随着市场经济体制的逐步建立和完善,空间规划愈加成为政府调控相关资源以实现自然、经济与社会统筹协调发展的重要手段,也是政府制定的极为重要的公共政策之一。改革开放以后,随着国家行政体制的变革及对空间规划的不断重视,在传统的城乡规划、区域规划之外,又出现了国土规划、土地利用规划、主体功能区规划等新的规划类型。多种空间规划的出现与发展,一方面是因为有着各种实际的时代背景与工作要求,另一方面也是部门间行政体制分割的结果,由此造成了中国长期缺乏完整统一的空间规划体系。这种局面不仅导致了实践中存在的“多规矛盾”“多规冲突”等问题,而且严重影响了规划的科学性、权威性,更是阻碍了国家治理能力的有效提升。

为此,2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出,要“通过建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制”。随后,在2013年召开的中央城镇化工作会议上指出,要“建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作”。2015年中共中央、国务院颁发《生态文明体制改革总体方案》,进一步要求“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,着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题……要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”。2018年十三届全国人大一次会议批准新组建自然资源部,将城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等相

关职能统一划入自然资源部,从而构建统一的国家空间规划体系。2019年中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,明确实现“多规合一”,提出了国土空间规划体系构建的总体方案与相关要求,标志着我国面向新时代、生态文明建设要求的空间规划体系基本确立。

建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,整体谋划新时代国土空间开发保护格局,综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素,科学布局生产空间、生活空间、生态空间,是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措,是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段,是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。建构科学合理的国土空间规划编制、监督与实施体系是一个庞大、艰巨的系统工程,并非是将传统的城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等进行简单糅合,而是一个根本性的体系重构,以及相关规划理论、实践与方法的再发展、再创新过程。但是,目前国内尚缺乏针对国土空间规划的相关教材,为此,我们决定编撰这套面向本科教学的国土空间规划教材系列。

未来的国土空间规划事业将需要由多个相关学科来共同承载,城乡规划、土地资源管理、生态环境、地理学等学科都是国土空间规划工作的重要支撑,目前这些学科都已经有了比较成熟的教材系列。因此,这套“国土空间规划教材系列”将聚焦国土空间规划的核心主线、关键领域,不与既有的“城乡规划教材系列”“土地资源规划与管理教材系列”等相重复,而是努力做到与之相错位、相互补,共同构建国土空间规划的系统性知识体系。本教材系列计划由《国土空间规划原理》等多部教材构成,教材的编写作者代表覆盖了国土空间规划的主要领域,且均是长期在一线从事教学、科研、规划编制或管理实践的知名学者,具有优秀的学术素养和丰富的实践经验。这套教材系列的立项、编辑出版得到了东南大学出版社的大力支持,尤其是徐步政、孙惠玉两位编辑老师的辛勤工作与鼎力相助,在此特别致以诚挚的感谢。

面向新时代、面向生态文明建构的国土空间规划,在中国尚是新生事物,还有很大的开放、探索、创新空间。而且,在学习、借鉴世界发达国家经验教训的同时,我们更要紧密针对中国的实际,努力编写出具有中国特色的国土空间规划教材。毫无疑问,这是一项非常有难度、有挑战性的工作。尽管我们竭力想奉献出一套高质量的教材,但是由于编写时间、作者的能力水平等因素限制,教材中一定还有一些不当或错误之处,恳请广大读者不吝赐教。这些意见和建议将作为进一步完善这套教材的重要参考,也是激励我们编写好这套教材的持续动力。

张京祥 黄贤金  
2020年5月于南京大学

从世界普遍的发展进程看,空间规划主要是起源、发展、成熟于城市规划(城乡规划)体系,并且具有非常悠久的历史。19世纪末至20世纪初以英国等西方发达国家为代表,近一百多年来的理论与实践探索推动了现代城市规划学科的建立、发展并不断趋于完善。如今,几乎世界各国、各地区都有着不同形式的空间规划,相互间因为自然环境、文化背景、政治体制等不同,而呈现出差异化的丰富类型。但是,由于空间规划涉及空间资源的保护、分配与使用等核心问题,事关国家、地区与城市的长远发展,事关广大社会群体的公私利益,因此都具有鲜明的公共政策属性。古今中外,空间规划历来都是政府重要的公共权力与职责之一,在国家、地方治理体系中占有极其重要的地位。

作为文明古国,中国的城市规划同样具有极其悠久的历史,从早期城市聚落的诞生到几千年封建社会的发展,从近代的国门初开到中西文化交融,从新中国建立后学习苏联到改革开放后全面引进西方规划思想理论,从学习西方经验再到中国本土规划的探索创新,演绎了一部波澜壮阔的发展史。1980年代后,随着中国行政体制改革及实际发展环境的变化,中国的空间规划类型逐渐趋于多元,除传统的城市规划、区域规划外,又出现了国土规划、土地利用规划、主体功能区规划、生态环境保护规划等诸多类型的空间规划。这些分由不同部门执掌的不同类型的空间规划,在积极承担各自责任使命的同时,也因为相互之间的矛盾冲突而引发了大量的问题,严重影响了空间规划的完整性、协同性、科学性与权威性。

中共十八大以后,中央提出实现国家治理体系与治理能力现代化的要求,并且展开了改革、重塑国家治理体系的一系列重大举措。2018年初,国家决定整合有关空间规划管理职能,交由新成立的自然资源部统一承担,并要求建立统一、有效的国家空间规划体系。2019年5月,中共中央、国务院正式印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,标志着国土空间规划体系构建的总体方向与层级、内容等基本明确,有关规划编制、监督与实施管理的实践工作也全面展开。国家决定建立统一的国家空间规划体系,这并非仅仅是某些行政主管部门的职责,也并非仅仅是专业技术领域的改良创新,而是面向中国特色社会主义新时代的发展要求、面向建设生态文明社会的重大战略,是国家进行的一项重大深化改革举措,是完善国家治理体系并推动治理能力现代化的重要行动之一。

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是在国土空间上进行各类开发保护建设活动的基本依据。虽然,国土空间规划是依托传统的城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等相关规划基础,但并不是将这些传统规划类型进行简单的拼凑、叠加,而是一个全面、深刻的体系重构过程,它必然对既有的相关规划理论、方法与技术等提出一系列新的发展需求。但是,目前国内高校本科教学中尚缺乏《国土空间规划原理》这一基础性、

综合性的教材,这也是我们决定编写这部教材的原因。我们认为写作这部原理性的教材要基于以下一些基本的原则:①重在讲授国土空间规划的有关基本原理,而不是定位于指导具体规划实践的“操作手册”;②重在总领性地建构国土空间规划知识体系,而不去替代其他专项教材的具体内容;③重在传递国土空间规划中基础性、规律性、共识性的知识,而不拘泥于有关行政部门的职能限制,也不受制于不断调整变化的具体工作实践;④处理好国际化与本土化的关系,积极学习、借鉴国际规划界的成果并与中国国情紧密结合,充分体现“世界眼光,中国特色”的要求。

本教材由南京大学建筑与城市规划学院张京祥、南京大学地理与海洋科学学院黄贤金两位教授共同组织编写,张京祥拟定大纲并负责统稿。全书共分12章,其中第3章、第4章、第6章、第8章、第9章、第10章、第11章由张京祥负责组织编写,王宇彤、夏天慈、蒋宇阳、林怀策、白硕、张鸣哲、蒋阳、李镝、王雨等研究生参加了有关章节的起草、图件绘制工作;第1章、第2章、第7章、第12章由黄贤金负责组织编写,陈逸、徐玉婷、谭崎川等老师与研究生参加了这些章节的初稿写作;第5章由张京祥、黄贤金共同组织编写。面对国土空间规划这样一个新生事物,为了提高本教材内容的准确性与适用性,教材有关内容编写中也参考或引用了自然资源部、部分省区的规划编制规程,以及注册城乡规划师考试教材等相关资料与文献,特此予以说明。此外,这部教材的立项编辑出版得到了东南大学出版社徐步政、孙惠玉两位编辑老师的鼎力支持;在此一并向参与本教材编写、出版工作的各位同志表示衷心的感谢。

虽然此前城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等相关工作具有一定的基础,但是,国土空间规划作为中国面向新时代国家治理现代化、生态文明建设等要求而架构的全新空间规划体系,其理论、实践都必然需要经过一段时期的不懈探索与积累改进,才能逐步趋于成熟、稳定。因此,本教材必须也必将秉持持续、开放并不断修正完善的态度。最后需要说明的是,由于编写时间、作者能力水平等因素的限制,本教材中一定还存在着一些疏漏、不当甚至是错误之处,恳请各位读者不吝赐教,我们也将在今后的教材修订过程中不断校正、更新、完善。

张京祥 黄贤金  
2020年8月于南京大学

总序  
前言

<b>1 生态文明时代的国土空间与人居环境</b> .....	001
1.1 生态文明的内涵与演进 .....	001
1.1.1 人类文明演进中的生态文明 .....	001
1.1.2 生态文明的内涵 .....	002
1.1.3 中国建设生态文明的现实要求与重大意义 .....	003
1.2 生态文明时代的国土空间 .....	004
1.2.1 空间的内涵 .....	004
1.2.2 空间的基本属性 .....	004
1.2.3 生态文明视野下的国土空间 .....	005
1.3 人居环境系统与国土空间 .....	008
1.3.1 可持续发展与人居环境 .....	008
1.3.2 人居环境系统的建构与国土空间 .....	010
<b>2 自然资源、土地制度与土地利用</b> .....	013
2.1 自然资源的范畴与属性 .....	013
2.1.1 自然资源的概念和类型 .....	013
2.1.2 自然资源的属性 .....	014
2.2 土地与土地制度 .....	016
2.2.1 土地概念及其属性特征 .....	016
2.2.2 土地制度 .....	019
2.2.3 土地产权 .....	021
2.3 土地利用与管理 .....	024
2.3.1 土地利用的概念与基本原则 .....	024
2.3.2 土地利用管理 .....	025
<b>3 城乡发展与城镇化</b> .....	028
3.1 城市的起源与发展 .....	028
3.1.1 城市的起源 .....	028
3.1.2 城市的基本概念 .....	029
3.1.3 城市的划分标准与我国城市的建制 .....	032
3.1.4 不同时期城市的角色及其功能演变 .....	034

3.2	城乡关系的总体演变	037
3.2.1	城市与乡村的基本区别	037
3.2.2	城市与乡村的基本联系	038
3.2.3	新中国成立后城乡关系演变的总体历程	039
3.3	城镇化的内涵与规律	041
3.3.1	城镇化的基本概念	041
3.3.2	城镇化水平的测度	042
3.3.3	城镇化的动力机制	043
3.3.4	城镇化的发展规律	046
3.3.5	城镇化的发展模式	048
3.3.6	中国城镇化的特征与趋势	049
<b>4</b>	<b>空间规划与国土空间规划</b>	<b>053</b>
4.1	规划与空间规划	053
4.1.1	规划的概念与内涵	053
4.1.2	空间规划的概念内涵	054
4.1.3	空间规划的作用	055
4.2	中国空间规划的发展演变	058
4.2.1	国家治理现代化视野中的空间规划	058
4.2.2	中国空间规划发展演变的总体历程	059
4.2.3	中国空间规划发展演变的总体趋向	062
4.3	国土空间规划的内涵与属性	064
4.3.1	国土空间具备多元价值	064
4.3.2	国土空间规划的综合目标	064
4.3.3	国土空间规划的属性与作用	065
4.3.4	国土空间规划的特点	066
4.4	国土空间规划的知识体系	067
4.4.1	空间规划知识体系的发展	067
4.4.2	国土空间规划的知识体系	069
<b>5</b>	<b>空间规划思想与理论的流变</b>	<b>072</b>
5.1	西方城市规划思想与理论发展	072
5.1.1	西方古代城市规划思想与理论	072
5.1.2	西方近代城市规划思想与理论	076
5.1.3	20世纪以来西方现代城市规划思想与理论	080
5.2	中国城乡规划思想与理论发展	088
5.2.1	中国古代城市规划思想与理论	088
5.2.2	中国近代城市规划思想与理论	091
5.2.3	新中国成立后城市规划思想与理论	093

5.3	土地利用规划与主体功能区规划的基本思想	096
5.3.1	国外土地利用规划的理论与实践发展	096
5.3.2	我国土地利用规划的理论与实践发展	098
5.3.3	国土规划的思想与实践探索	099
5.3.4	主体功能区规划的基本思想	101
5.4	国土空间规划的核心理念	102
5.4.1	坚持全要素保护、全过程思维、全系统规划	102
5.4.2	强化战略引领,推进协调发展	102
5.4.3	坚持底线思维,促进绿色发展	103
5.4.4	体现以人为本,推进高质量发展	103
<b>6</b>	<b>国土空间规划的体系</b>	<b>105</b>
6.1	空间规划体系与类型	105
6.1.1	空间规划体系及其影响因素	105
6.1.2	空间规划体系的类型	106
6.1.3	发达国家空间规划体系变迁的经验借鉴	107
6.2	中国的国土空间规划体系	108
6.2.1	中国国土空间规划体系的总体构成	108
6.2.2	国土空间规划与发展规划的关系	112
6.3	国土空间规划编制的基本内容	112
6.3.1	国家级国土空间规划	113
6.3.2	省级国土空间规划	113
6.3.3	市级国土空间规划	114
6.3.4	县级国土空间规划	115
6.3.5	乡镇级国土空间规划	115
6.4	专项规划与规划研究	117
6.4.1	专项规划	117
6.4.2	规划研究	118
<b>7</b>	<b>国土空间管控与用途管制</b>	<b>120</b>
7.1	资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价	120
7.1.1	资源环境承载力评价	120
7.1.2	国土空间开发适宜性评价	123
7.2	主体功能空间划定与区界管控	125
7.2.1	以“三区三线”为主体的区界管控	126
7.2.2	空间规划管控及其传导机制	129
7.3	国土空间用途管制	130
7.3.1	空间用途管制的源起与发展	130
7.3.2	国土空间用途管制的内涵	132

7.3.3	国土空间用途管制的主要方面	134
7.3.4	城乡建设用地的统筹管控	136
7.3.5	土地用途分区和管制规则	138
<b>8</b>	<b>区域发展与空间规划</b>	141
8.1	区域的特征与区域发展	141
8.1.1	区域的概念与特征	141
8.1.2	城市发展与区域发展的关系	142
8.1.3	区域空间结构的形成与演化	143
8.2	城镇体系的内涵与特征	144
8.2.1	城镇体系的概念与内涵	144
8.2.2	城镇体系的基本特征	145
8.2.3	全球化时代的城镇体系	146
8.2.4	城市—区域演化的新地域类型	147
8.3	区域国土空间规划	147
8.3.1	区域规划及其发展	147
8.3.2	区域国土空间规划的作用与编制原则	148
8.3.3	区域及省域国土空间规划的内容	150
<b>9</b>	<b>城市空间布局规划</b>	155
9.1	市县国土空间总体规划编制的主要内容与要求	155
9.1.1	规划编制的空间层次	155
9.1.2	进行相关重要问题与专题研究	156
9.1.3	总体规划编制的主要内容与要求	156
9.1.4	总体规划的强制性内容	164
9.1.5	市县国土空间规划用地用海分类	164
9.2	城市发展战略研究	166
9.2.1	城市发展战略研究的内涵与内容	166
9.2.2	城市发展战略研究的主要方法	167
9.2.3	城市职能与性质	169
9.2.4	城市发展的规模预测	171
9.3	城市空间结构及其类型	172
9.3.1	城市空间结构与城市形态	172
9.3.2	城市空间结构的类型和影响因素	175
9.3.3	城市空间的精明增长	177
9.3.4	城市空间的精明收缩	180
9.4	城市空间布局的原则与方法	184
9.4.1	城市总体布局的主要模式	184
9.4.2	城市空间布局的主要原则和内容	185

9.4.3	主要功能用地布局的要点	190
9.4.4	城市土地合理利用评价	193
9.5	城市用地布局与城市综合交通系统	195
9.5.1	城市综合交通的构成与作用	195
9.5.2	城市综合交通规划	196
9.5.3	城市规模等级与路网基本格局	197
9.5.4	城市用地布局与道路网络形式的配合	198
9.5.5	确立公交优先的规划与发展导向	200
<b>10</b>	<b>小城镇与乡村规划</b>	<b>203</b>
10.1	小城镇发展与规划	203
10.1.1	小城镇的概念与角色	203
10.1.2	小城镇规划的任务与指导思想	204
10.1.3	小城镇规划编制的主要内容	204
10.2	乡村发展与乡村振兴	205
10.2.1	乡村的多重价值	205
10.2.2	改革开放以来我国乡村发展的总体历程	207
10.2.3	乡村振兴的战略意义	208
10.2.4	乡村振兴的国际经验	209
10.3	乡村规划的任务与主要内容	212
10.3.1	乡村规划的作用	212
10.3.2	乡村规划的关注重点	213
10.3.3	乡村规划的任务	214
10.3.4	乡村规划编制的基本原则	215
10.3.5	村域(村庄)规划的主要内容	216
10.4	村庄建设规划	218
10.4.1	村庄建设规划的基本任务	218
10.4.2	村庄物质空间环境的优化	219
<b>11</b>	<b>魅力人居与建成环境营造</b>	<b>223</b>
11.1	城乡历史文化遗产保护	223
11.1.1	历史文化遗产保护的意義与基本原则	223
11.1.2	历史文化名城保护规划	224
11.1.3	历史文化街区保护规划	225
11.1.4	历史文化名镇、名村保护规划	226
11.2	城乡宜居空间营造	227
11.2.1	以人为本的宜居环境建设	227
11.2.2	城乡社区营造与宜居生活圈规划	229
11.2.3	宜居城乡社区的共同缔造	232

11.2.4	城乡文化特色塑造 .....	233
11.3	生态城市、智慧城市与未来城市 .....	234
11.3.1	生态城市 .....	234
11.3.2	智慧城市 .....	237
11.3.3	未来城市 .....	240
11.4	城市更新与存量规划 .....	242
11.4.1	城市更新的缘起与发展 .....	242
11.4.2	城市更新与存量规划是国土空间规划的趋势重点 .....	244
11.4.3	城市更新、存量规划的关键是制度创新 .....	245
11.5	城市设计 .....	246
11.5.1	城市设计的概念与作用 .....	247
11.5.2	城市设计与城市规划(国土空间规划)的关系 .....	248
11.5.3	城市设计的目标原则 .....	249
11.5.4	城市设计关注的主要内容 .....	250
11.5.5	城市设计的编制与实施 .....	251
11.6	控制性详细规划 .....	254
11.6.1	控制性详细规划的作用与特征 .....	254
11.6.2	控制指标体系和控制要素 .....	258
11.6.3	控制性详细规划的编制 .....	260
<b>12</b>	<b>规划实施、监测评估与信息技术 .....</b>	<b>264</b>
12.1	国土空间规划的实施管理 .....	264
12.1.1	国土空间规划实施的内涵 .....	264
12.1.2	空间规划实施制度的国际经验 .....	264
12.1.3	我国国土空间规划的审批与实施管理制度 .....	266
12.1.4	多元治理与国土空间规划的公众参与 .....	268
12.2	面向动态实施的近期规划 .....	270
12.2.1	编制近期规划的重要意义 .....	271
12.2.2	近期规划编制的原则与主要内容 .....	271
12.3	规划实施评估与动态监测 .....	273
12.3.1	规划实施评估的概念和类型 .....	273
12.3.2	规划实施评估的主要方法和判断标准 .....	274
12.3.3	以动态监测支持规划实施评估 .....	275
12.4	国土空间规划信息平台与技术 .....	276
12.4.1	信息智慧技术与国土空间规划 .....	276
12.4.2	国土空间规划信息平台构建 .....	277

# 1 生态文明时代的国土空间与人居环境

## 1.1 生态文明的内涵与演进

### 1.1.1 人类文明演进中的生态文明

“文明”一词在中国古代具有文治教化、文教昌明等积极的含义,早先在西方也具有人们摆脱荒蛮而达到一种和谐生活状态的含义。进而,文明一词又被引申为先进的社会和文化发展水平,以及达成这一目标的过程<sup>[1]</sup>。文明所涉及的领域非常广泛,包括民族意识、技术水准、礼仪规范、宗教思想、风俗习惯等。社会发展史认为,生态文明是人类社会继原始文明、农业文明、工业文明之后一种新型的、高阶的文明状态,既代表了人与自然的和谐,也体现了人与自然关系的演进。简而言之,生态文明是人类文明发展到高级阶段的必然产物。

在原始文明中,人类是大自然的产物,原始宗教是原始文明的重要内容。而宗教源于人们对自然的神秘感知,崇拜大自然是原始社会一种极为普遍的现象,是原始人早期的宗教形式之一。在这个时期,人与自然的关系以自然为主宰的姿态呈现,人敬畏自然、崇拜自然,但也在这种朴素的庄严中陶冶了人类先祖的生存智慧。从原始文明过渡到农业文明,是人类历史上的重要跨越。农业文明的生产活动主要是农业和畜牧业,人类不再完全依赖自然界给予现成的食物,从而在一定程度上可以寻求合乎自身的生活地点和生存方式。但是,农业文明的发端和发展都表现出对自然的高度依赖性,对自然的崇拜仍非常普遍。在农业文明阶段,由于生产力较为低下、科技不发达,人类对自然的破坏不大,但人与自然的矛盾已初见端倪。18世纪中叶以后欧洲爆发工业革命,农耕文明迅速被工业文明所取代。工业文明以大工业生产方式为主导,以物质财富的迅速积累为标志,通过征服自然来获得财富的累积,对自然掠夺式的开发利用导致生态失衡,甚至造成全球性的生态灾难,危害到自然与人类社会的可持续发展。

1970年代以后,日益严重、全球扩散的生态环境问题越来越引起全世界的关注,成为国际焦点问题。1972年在瑞典斯德哥尔摩举行了联合国人类环境会议,会议通过了《人类环境宣言》,首次把环境问题提到了事关

人类存亡的全球高度。罗马俱乐部在《增长的极限》中指出地球的能源和资源是有限的,为了支持人类的长远发展,必须遵循有机增长的路径。1973年联合国成立环境规划署,1980年代国际社会提出可持续发展理念……从此绿色发展新文明——生态文明的思想开始逐渐成形并被广泛接受。

### 1.1.2 生态文明的内涵

生态文明并非简单地等同于绝对、静止的生态保护,而是人类经济社会发展到高级阶段的一种新型文明形态,其蕴含了“有利于可持续发展的”“系统的、整体性的”含义,也就是中国文化中所提倡的“人地和谐”“天人合一”<sup>[2]</sup>。对于生态文明,主要有自然本位和人本位两种基本立场<sup>[3]</sup>:一种基于自然本位,将自然赋予生命,强调在保护自然生态的前提下,对自然注入生命的关注,谨慎地利用自然、改造自然,这是生态文明的应有之义<sup>[4]</sup>;另一种基于人本位,提倡自然为人所用,强调在促进人(社会)全面发展的前提下,实现人(社会)与自然的和谐。绝对的“自然本位”是僵化的认识,在今天全球化社会、人类活动广泛分布的情况下,绝对的自然保护是不现实的。但是,“人本位”也绝不是意味着无限地满足人类个体、自私的欲望,人类的行为必须是理性的、受节制的,是一种以尊重自然为前提的自律生活和生产状态。应该说,真正的生态文明是实现人与自然的协同,保护生态既是为了实现对自然系统的高质量维系,也是为了实现人类社会的高质量发展,创造宜居的城乡生活环境,实现人们对美好生活的向往。两者相辅相成,相得益彰。

如今人们已经较为普遍地认识到,进入生态文明的现代社会,首先要建立起生态文明的道德体系,牢固树立生态伦理观、科学自然观和适度消费观,把对自然的爱护提升为一种宇宙情怀和内在精神信念<sup>[5]</sup>。同时,把生态文明意识落实到具体的实践中,需要依靠先进的科学技术和高效的制度保障。生态文明的生产方式应该是资源节约和循环利用,从源头上减轻现代文明对资源环境的压力<sup>[6]</sup>。生态文明下的生活模式以实用、满足为原则,倡导文明节约、适度、合理、循环型的生存方式和消费模式<sup>[7]</sup>。总之,公平和共享的道德应当成为人与自然、人与人之间和谐发展的规范。

我们可以将生态文明理解为:生态伦理理念在人类行动中的具体体现,或者人类社会开展各种决策或行动的生态伦理规则。换言之,生态文明就是人类通过法律、经济、行政、技术等手段,以生态伦理理论和方法指导人类各项活动,实现人(社会)与自然协调、和谐、可持续发展的意识及行为特征。需要指出的是,生态文明是一个动态发展的概念,它与一个国家的经济社会发展阶段、历史文化、制度基础等都有着非常密切的关系,因此,并不存在放诸四海皆准的统一模式。一个国家、地区对生态文明的实践探索,要紧密切合自身的实际情况与时俱进,虽要积极推进,但不要好高