

学术报告

# 中国的规划体系

面向国民经济学博士生的系统性研究



2026年3月



3小时报告



## 01 中国规划体系的历史演变

从计划经济到社会主义市场经济，规划体系的转型历程

## 03 国土空间规划体系

五级三类国土空间规划体系的构建与实施

## 05 规划编制技术方法

双评价、城市体检等技术方法在规划编制中的应用

## 07 规划体系的法治建设

规划法律法规体系的构建与完善

## 02 国家规划体系的总体框架

以国家发展规划为统领，各类规划协调统一的体系架构

## 04 国民经济和社会发展规划

五年规划的发展历程、编制方法与实施机制

## 06 典型案例分析

北京、上海、深圳等城市的规划实践案例

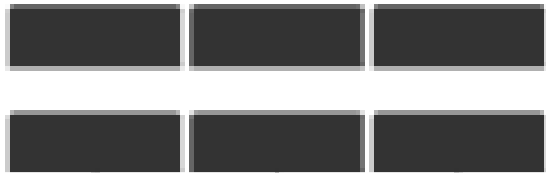
CHAPTER 01

# 中国规划体系 的历史演变

从计划经济到社会主义市场经济  
中国规划体系的转型历程

# 中国规划体系的历史发展阶段

## 中国规划体系发展历程



**1 计划经济体制下的五年计划**

时期：1953-1978年（一五至五五计划）

特点：高度集中的指令性计划，以重工业优先发展为核心

成就：建立了独立完整的工业体系和国民经济体系，“两弹一星”等重大科技成果

**2 改革开放后的规划转型**

时期：1979-2012年（六五至十二五规划）

特点：从指令性计划向指导性规划转变，增加社会发展内容

里程碑：1989年《城市规划法》颁布，2007年《城乡规划法》实施

**3 新时代的规划体系重构**

时期：2012年至今（十三五至今）

特点：多规合一改革，建立国土空间规划体系

里程碑：2018年组建自然资源部，2019年建立国土空间规划体系

参考文献：国家发展改革委（2020）《国民经济和社会发展五年规划（计划）制定和实施的主要历程》

### 1 计划经济体制下的五年计划

时期：1953-1978年（一五至五五计划）

特点：高度集中的指令性计划，以重工业优先发展为核心

成就：建立了独立完整的工业体系和国民经济体系，“两弹一星”等重大科技成果

### 2 改革开放后的规划转型

时期：1979-2012年（六五至十二五规划）

特点：从指令性计划向指导性规划转变，增加社会发展内容

里程碑：1989年《城市规划法》颁布，2007年《城乡规划法》实施

### 新时代的规划体系重构

时期：2012年至今（十三五至今）

特点：多规合一改革，建立国土空间规划体系

里程碑：2018年组建自然资源部，2019年建立国土空间规划体系

# 多规合一改革的演进历程

## 1 改革背景（2013年前）

**问题：**各类规划自成体系、内容冲突、空间布局矛盾。发改、城建、国土、环保四大系统规划"打架"，标准不统一、目标不一致。

## 2 试点探索（2014-2015）

**行动：**2014年四部委联合下发通知，在全国28个市县开展"多规合一"试点。但初期效果不理想，各部委和地方试点步调不一。

## 3 思路转变（2015-2017）

**突破：**2015年"十三五"规划建议提出以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划。2017年《省级空间规划试点方案》印发。

## 4 职能重组（2018）

**里程碑：**2018年国务院机构改革，组建自然资源部，整合原国土部、发改委主体功能区规划、住建部城乡规划等职能，实现"一个机构管规划"。

## 5 体系重构（2019至今）

**成果：**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》印发，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合为统一的国土空间规划。

## 改革成效

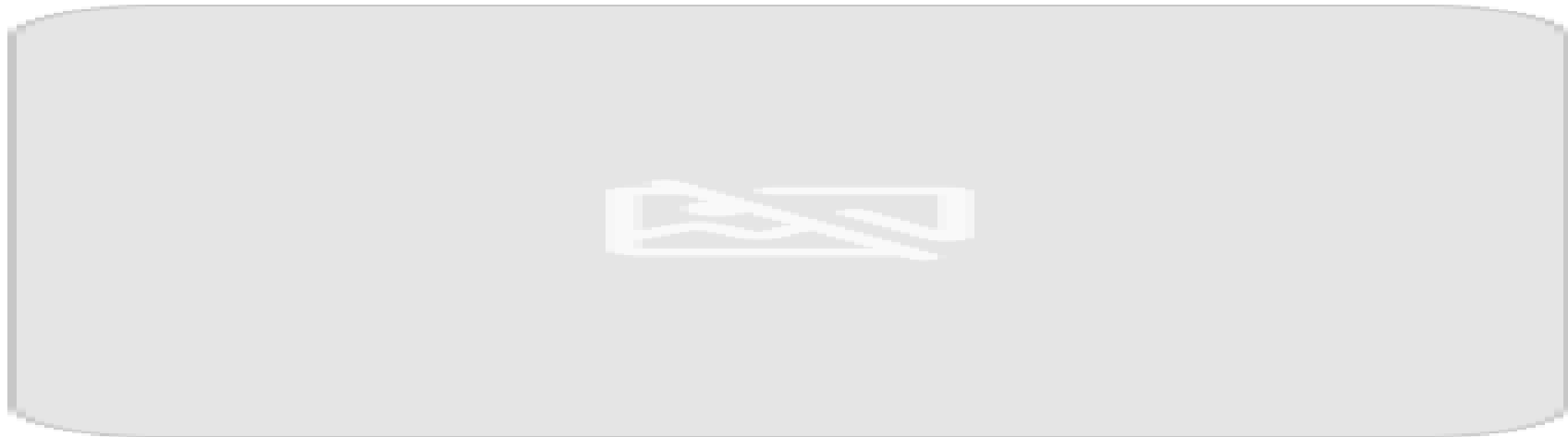
实现了国土空间规划体系的系统性、整体性重构，"多规合一"改革取得开创性、决定性成就，为国土空间规划立法奠定了坚实的实践基础（王志恒，2024）。

CHAPTER 02

# 国家规划体系的 总体框架

以国家发展规划为统领  
各类规划协调统一的体系架构

# 国家规划体系的层级结构



## 🏠 规划层级体系

- 国 国家级规划**  
国家发展规划、国家级空间规划、国家级专项规划、国家级区域规划
- 省 省级规划**  
省级发展规划、省级空间规划、省级专项规划、省级区域规划
- 市县 市县级规划**  
市县级发展规划、市县级空间规划、市县级专项规划

## 🏗️ 规划类型体系

- 发展规划**  
国家发展规划居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循
- 空间规划**  
以国土空间规划为基础，明确空间开发强度管控和主要控制线
- 专项规划**  
聚焦科技创新、基础设施、绿色生态、民生保障等重点领域
- 区域规划**  
落实区域协调发展战略、区域重大战略，促进特定区域协同发展

**衔接原则：**下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调。空间规划、专项规划、区域规划均须依据发展规划编制（中共中央、国务院，2018）。

# 各类规划的功能定位与衔接机制

规划类型	功能定位	主要内容	作用层级
发展规划	战略导向	阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为	统领地位
空间规划	基础作用	明确空间开发强度管控和主要控制线，科学布局生产、生活、生态空间	空间保障
专项规划	支撑作用	细化落实发展规划对特定领域提出的战略任务，指导特定领域发展	领域深化
区域规划	支撑作用	细化落实发展规划对特定区域提出的战略任务，促进特定区域协同发展	区域协调

## 🔄 规划衔接机制

- 纵向衔接：**下位规划服从上位规划，下级规划服务上级规划
- 横向协调：**等位规划相互协调，避免冲突矛盾
- 依据关系：**空间规划、专项规划、区域规划均须依据发展规划编制
- 动态调整：**规划期不一致的，应根据同期发展规划适时调整

## ⚙️ 规划管理体系

### 规划目录清单制度

建立规划编制目录清单，规范规划编制管理

### 规划衔接协调机制

加强各类规划在发展目标、总体布局、重大政策等方面的衔接

### 规划审批发布制度

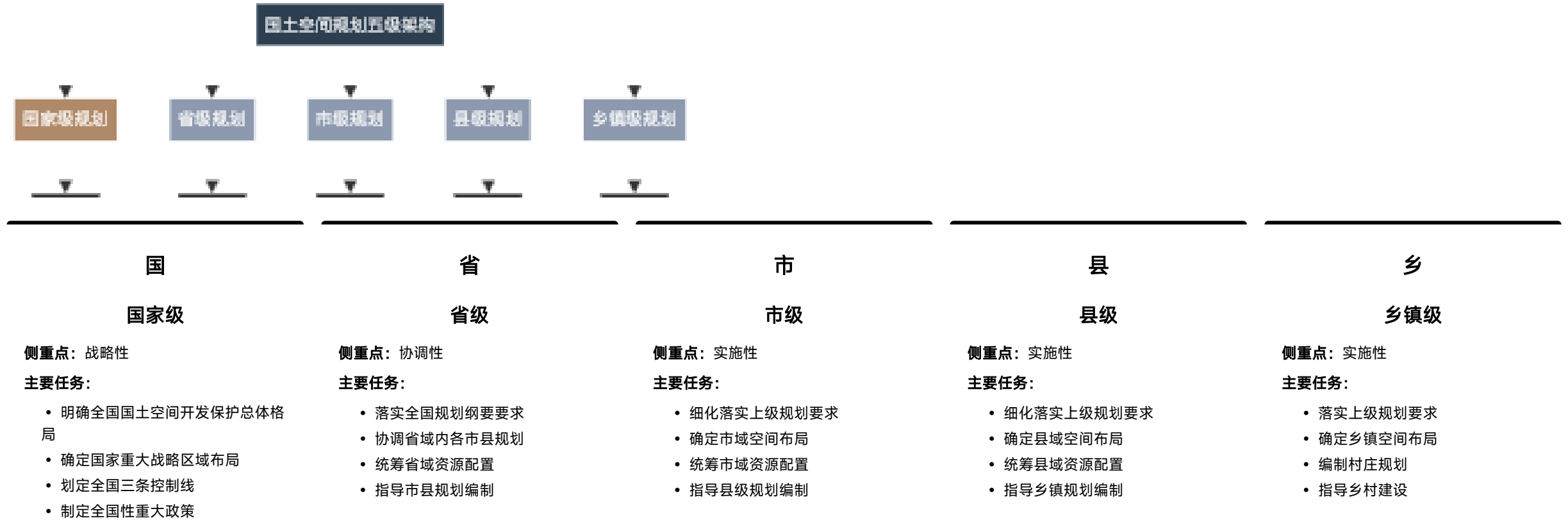
规范规划审批程序，及时向社会公布规划成果

### 规划实施评估机制

建立年度监测分析、中期评估、总结评估制度



# 国土空间规划的五级架构



**五级架构特点:** 对应我国行政管理体系，形成“国家级规划战略性、省级规划协调性、市县乡镇规划实施性”的分工格局，确保规划从战略到实施的有效传导（自然资源部，2019）。

# 国土空间规划的三类规划

总 总体规划	详 详细规划	专 专项规划
<b>定义</b> 对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的总体部署和统筹安排	<b>定义</b> 对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排	<b>定义</b> 在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排
<b>定位</b> 是详细规划的依据、相关专项规划的基础	<b>分类</b> <b>控制性详细规划</b> 控制建设用地性质、使用强度和空间环境 <b>村庄规划</b> 完善农村生产生活、交通居住条件	<b>类型</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 交通专项规划</li><li>• 水利专项规划</li><li>• 能源专项规划</li><li>• 生态专项规划</li><li>• 历史文化保护专项</li></ul>
<b>内容</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 明确战略定位和目标</li><li>• 划定三区三线</li><li>• 确定空间格局</li><li>• 安排重大工程</li></ul>	<b>作用</b> 是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据	<b>要求</b> 相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接

参考文献：自然资源部（2020）《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）》

## 总 总体规划

### 定义

对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的总体部署和统筹安排

### 定位

是详细规划的依据、相关专项规划的基础

### 内容

- 明确战略定位和目标
- 划定三区三线
- 确定空间格局
- 安排重大工程

## 详 详细规划

### 定义

对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排

### 分类

**控制性详细规划**  
控制建设用地性质、使用强度和空间环境

**村庄规划**  
完善农村生产生活、交通居住条件

### 作用

是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据

## 专 专项规划

### 定义

在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排

### 类型

- 交通专项规划
- 水利专项规划
- 能源专项规划
- 生态专项规划
- 历史文化保护专项

### 要求

相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接

# 三区三线划定与管控



## 生态红线

### 划定范围

生态功能极重要区域和生态极脆弱区域，包括水源涵养、水土保持、生物多样性维护等重要区域

### 管控要求

- 原则上按禁止开发区域要求管理
- 严禁不符合主体功能定位的开发活动
- 确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变

**现状：**全国划定生态保护红线约319万平方公里，其中陆域约304万平方公里，海域约15万平方公里（自然资源部，2023）

## 永久基本农田

### 划定范围

依据耕地现状分布、质量、粮食生产潜力等因素，将优质耕地划为永久基本农田

### 管控要求

- 实行严格保护，确保面积不减少
- 禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼
- 重大建设项目占用需国务院批准

**目标：**全国划定永久基本农田约15.46亿亩，确保国家粮食安全底线

## 城镇开发边界

### 划定范围

根据城镇建设适宜性评价结果，在避让生态和农业空间的基础上，划定城镇集中建设区、弹性发展区和特别用途区

### 管控要求

- 城镇建设应在城镇开发边界内进行
- 实行建设用地总量控制和结构优化
- 推动城镇由外延扩张向内涵提升转变

**意义：**倒逼城镇集约节约用地，促进高质量发展

CHAPTER 04

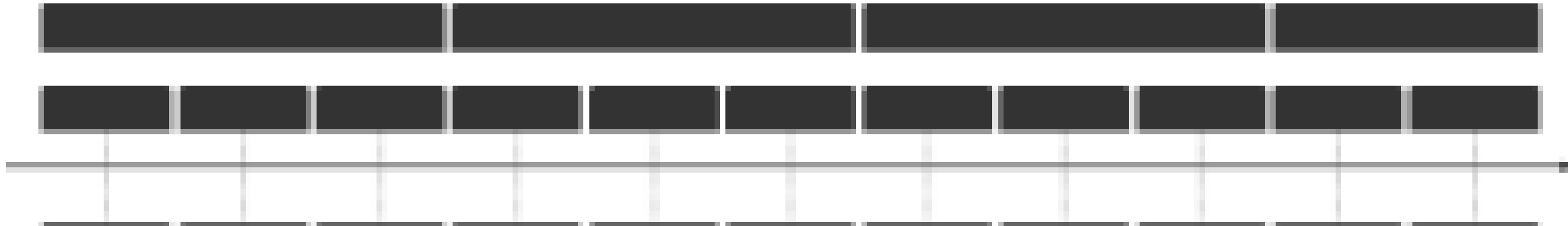
# 国民经济和 社会发展规划

---

五年规划的发展历程  
编制方法与实施机制

# 五年规划的发展历程与演变

## 中国五年规划演变历程



### 名称之变：从计划到规划

### 内容之变：从经济到全面

### 性质之变：从指令到引导

关键节点：2006年“十一五”开始，“五年计划”更名为“五年规划”



#### 深刻内涵：

- 从指令性向战略性转变
- 从政府主导向引导市场转变
- 从单一经济向全面发展转变

“虽然只有一字之差，却是历史性的变化”（鄢一龙，2025）

#### 演进历程：



一五-五五： 国民经济计划，侧重重工业

六五-十五： 增加社会发展内容

十一五至今： 涵盖经济、社会、科技、生态、文化“五位一体”

“五年规划已经超越单纯的经济计划范畴，成为全方位发展的规划”

指标分类：从“十一五”开始，规划指标分为预期性指标和约束性指标两类。

#### 预期性指标

国家期望的发展目标，主要依靠市场主体自主行为实现

#### 约束性指标

在规划期内要确保实现，具有法律效力，分解落实到有关部门和地区

# 五年规划的编制程序与指标体系

## 三 编制程序详解

- 前期研究（规划期前2-3年）**  
开展重大课题研究，分析发展环境，评估上期规划实施情况
- 基本思路（规划期前1-2年）**  
形成规划基本思路，明确指导思想、主要目标和重点任务
- 建议起草（规划期前1年）**  
党中央提出规划建议，明确大政方针和战略部署
- 纲要编制（规划期当年）**  
国务院编制规划纲要草案，细化目标指标和重大任务
- 审查批准（规划期当年）**  
全国人大审查批准规划纲要，完成法律程序

## 十四五规划主要指标

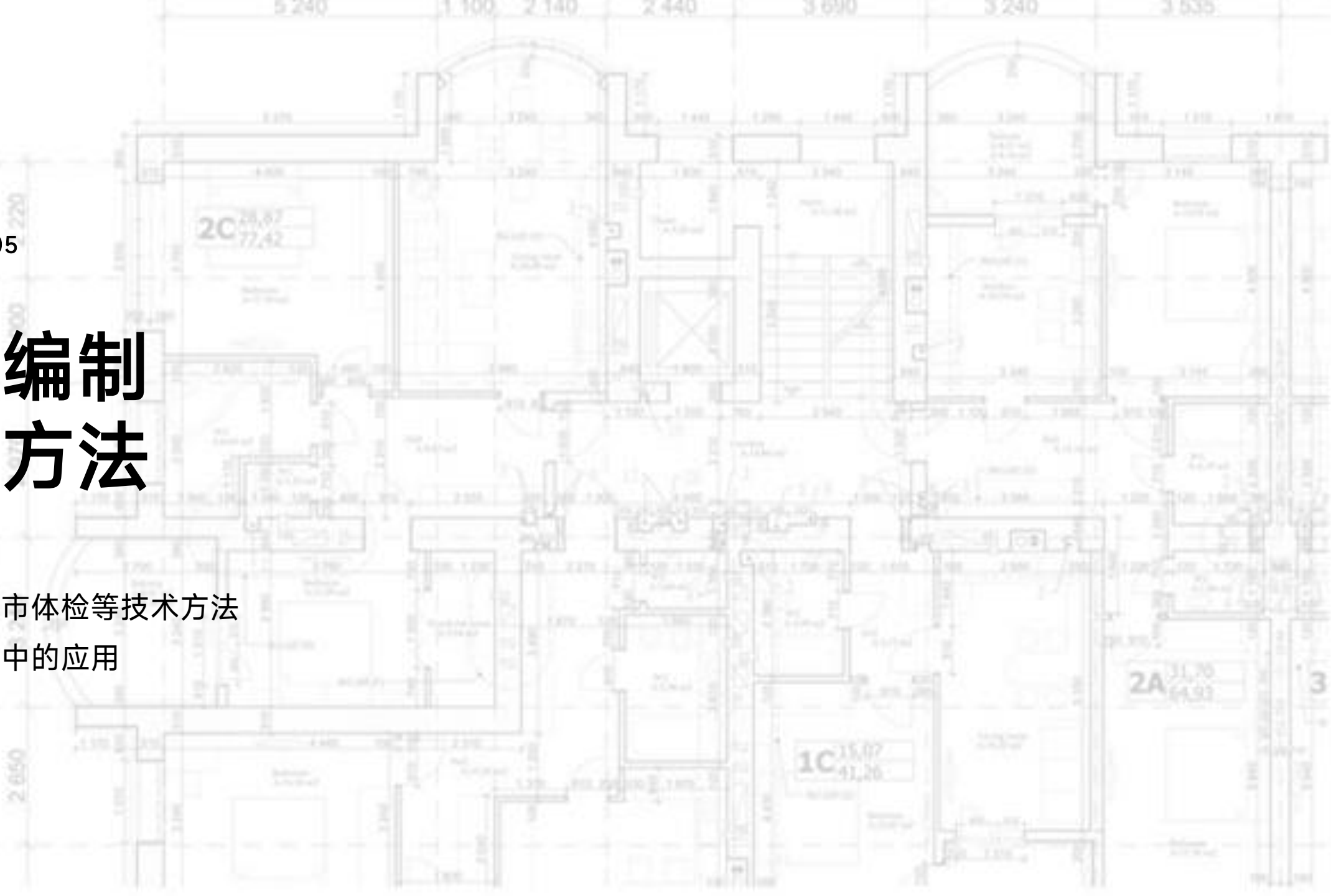
指标	2020年	2025年目标	属性
GDP增长	-	保持在合理区间	预期性
常住人口城镇化率	60.6%	65%	预期性
耕地保有量	18.65亿亩	≥18.65亿亩	约束性
单位GDP能耗降低	-	13.5%	约束性
单位GDP二氧化碳排放降低	-	18%	约束性
森林覆盖率	23.04%	24.1%	约束性

说明：十四五规划共设置20项主要指标，其中约束性指标8项，预期性指标12项（国务院，2021）

CHAPTER 05

# 规划编制 技术方法

双评价、城市体检等技术方法  
在规划编制中的应用



# 双评价技术方法

## 资源环境承载能力评价

### 定义

对自然资源禀赋和生态环境本底的综合评价，确定国土空间在生态保护、农业生产、城镇建设等功能指向下的承载能力等级



### 评价内容

#### 生态保护重要性评价

评价水源涵养、水土保持、生物多样性维护等生态系统服务功能重要性

#### 农业生产承载能力

评价水资源、土地资源对农业生产的支撑能力

#### 城镇建设承载能力

评价水资源、土地资源、环境容量对城镇建设的支撑能力

### 评价目标

分析区域资源禀赋与环境条件，研判国土空间开发利用问题和风险，识别生态保护极重要区，明确农业生产和城镇建设的最大合理规模

### 评价原则

坚持底线约束、问题导向、因地制宜、简便实用。优先识别生态保护极重要区，综合分析农业生产和城镇建设的合理规模

## 国土空间开发适宜性评价

### 定义

在资源环境承载能力评价的基础上，评价国土空间进行城镇建设、农业生产的适宜程度

### 评价内容

#### 农业生产适宜性

评价种植业、畜牧业、渔业等农业生产适宜区



#### 城镇建设适宜性

评价城镇建设适宜区和不适宜区

#### 海洋开发利用适宜性

评价海洋渔业、港口航运、海洋生态等适宜区

### 应用方向

为编制国土空间规划、优化国土空间开发保护格局、划定三条控制线、实施国土空间生态修复提供基础性依据

# 国土空间规划城市体检评估

## 体检评估制度建立

### 2019年

《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》提出建立健全国土空间规划动态监测评估预警机制

### 2021年

自然资源部印发《国土空间规划城市体检评估规程》，在全国确立城市体检评估制度，落实"一年一体检、五年一评估"

### 2025年

新版《国土空间规划城市体检评估规程》发布，重点围绕提高城市宜居性、韧性和智慧水平

## 2025版规程四大重点

### 1. 突出城市安全韧性

增设蓄滞洪区和城镇开发边界重叠面积、水源地数量等指标

### 2. 加强高质量发展引导

增加空间资产、存量盘活等评估内容，推动盘活存量用地

### 3. 关注人民群众感受

将15分钟社区生活圈评估提级为必选动作，评估各类设施覆盖情况

### 4. 强化成果应用

体检报告与供地计划、示范创建、改革试点挂钩

## 体检评估指标体系（6个维度）



### 安全

水资源、耕地、生态



### 创新

研发投入、人才、专利



### 协调

城乡、区域、产业



### 绿色

能耗、碳排放、环境



### 开放

外贸、外资、互联互通



### 共享

教育、医疗、住房、社保

基本指标33项（必选）+ 推荐指标89项（可选），各城市可根据发展阶段和重点任务选择使用（自然资源部，2025）

An aerial, semi-transparent view of a city grid. A river winds through the lower right portion of the image. Green spaces and parks are interspersed within the urban layout. The overall tone is light and airy, with a soft focus.

CHAPTER 06

# 典型 案例分析

---

北京、上海、深圳等城市的  
规划实践案例

# 上海市国土空间规划实践

## 上海城市总体规划（2017-2035年）

### 战略定位

卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城

### 发展目标

**2020年：** 基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心

**2035年：** 基本建成卓越的全球城市，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市

**2050年：** 全面建成卓越的全球城市，成为具有全球影响力的世界级城市群的核心城市

### 空间格局

构建"主城区-新城-新市镇-乡村"的城乡体系，形成"一主、两轴、四翼"的空间结构

## 上海规划的主要特点



### 全球视野

对标国际最高标准，建设全球城市



### 以人为本

15分钟生活圈，提升生活品质



### 存量发展

推动城市更新，集约节约用地



### 生态优先

构建生态网络，建设生态之城

## ★上海规划创新实践

### 15分钟社区生活圈

构建覆盖全市的15分钟社区生活圈，实现公共服务设施步行可达，提升居民生活品质

### 城市更新

推动存量建设用地更新利用，探索旧区改造、工业用地转型等城市更新模式

### 历史风貌保护

建立历史文化风貌区保护体系，保护优秀历史建筑，传承城市历史文脉

### 生态网络建设

构建"双环、九廊、十区"的生态网络，提升城市生态品质

# 深圳市国土空间规划创新

## 深圳规划创新实践

### 存量规划探索

深圳是全国首个进入存量发展阶段的超大城市，探索了以城市更新、土地整备为主的存量用地开发模式

### 弹性管控机制

建立规划弹性管控机制，通过容积率奖励、用地功能混合等方式，提高规划适应性和灵活性

### 多规合一先行

深圳是多规合一改革的重要试点城市，在规划体系整合、审批流程优化等方面积累了丰富经验

### 数字化转型

建设国土空间规划"一张图"实施监督信息系统，推进规划管理数字化转型

## 深圳规划的主要成效

### 城市更新用地规模

通过城市更新盘活存量用地，优化城市功能布局

超过30km<sup>2</sup>

### 土地整备面积

通过土地整备释放发展空间，保障重大项目落地

超过100km<sup>2</sup>

### 审批效率提升

通过多规合一改革，大幅压缩审批时限

50%以上

### 公共服务设施覆盖率

15分钟公共服务圈基本实现全覆盖

95%以上

## 深圳规划的创新经验



### 制度创新

建立存量发展制度体系，完善城市更新、土地整备政策



### 弹性管控

建立规划弹性管控机制，提高规划适应性



### 数字赋能

建设智慧规划平台，提升规划管理效能



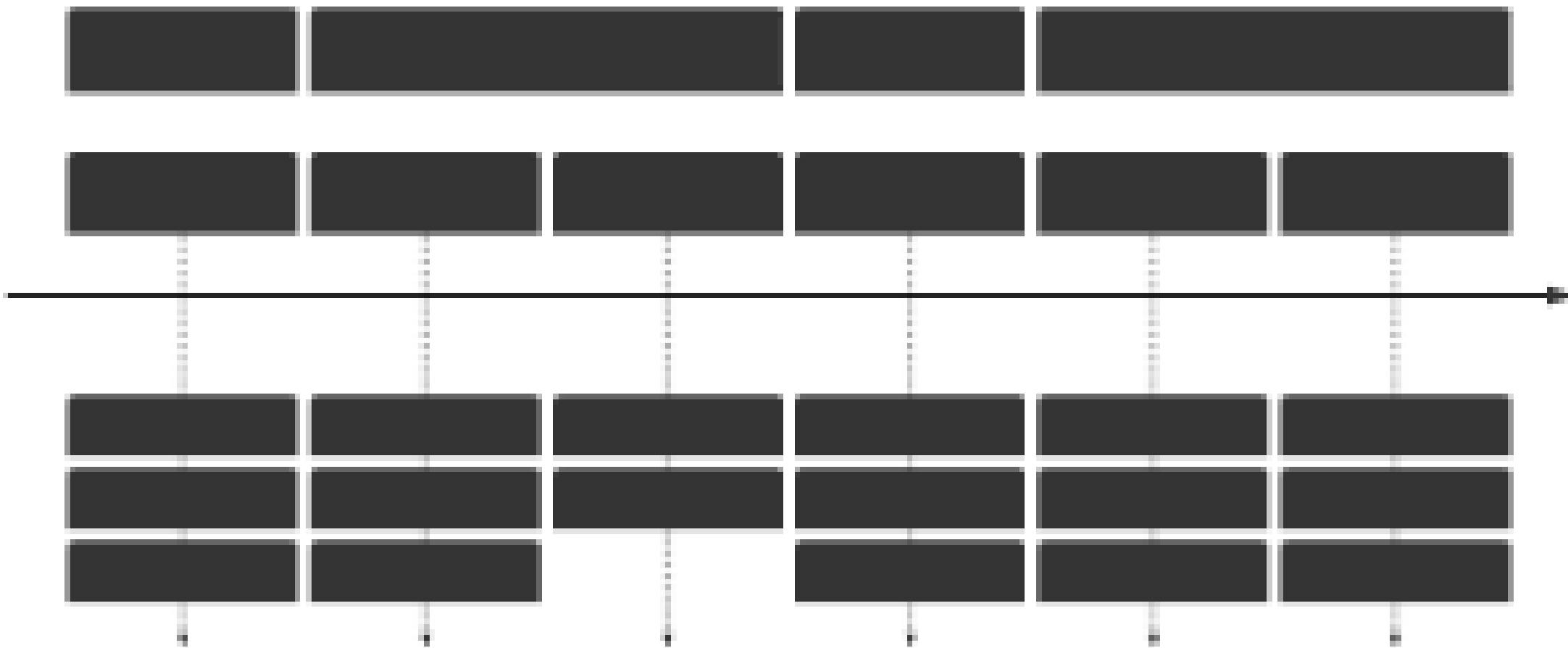
### 多方协同

建立政府、市场、社会多方协同机制



# 规划法律法规体系

## 中国规划法律法规发展历程



# 总结与展望

## 中国规划体系的主要特点

- 党的领导是根本保证**  
坚持党中央集中统一领导，确保规划编制和实施的正确方向
- 发展规划统领全局**  
以国家发展规划为统领，形成各类规划协调统一的体系
- 多规合一成效显著**  
建立国土空间规划体系，实现"多规合一"的历史性突破
- 法治建设稳步推进**  
加快规划立法进程，推动规划编制和实施法治化

## 核心观点

"编制和实施国民经济和社会发展规划，引领经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。"（国家发展改革委，2020）

中国规划体系的成功实践，为发展中国家提供了可借鉴的经验，也为全球治理贡献了中国智慧。

## 主要参考文献

- 中共中央、国务院（2018）《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》
- 国务院（2021）《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》
- 自然资源部（2025）《国土空间规划城市体检评估规程（2025年修订版）》
- 国家发展改革委（2020）《国民经济和社会发展规划（计划）编制和实施的历程》
- 中共中央、国务院（2019）《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》
- 自然资源部（2020）《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）》
- 张兵等（2023）《省级国土空间规划编制技术规程》（GB/T 43214-2023）
- 鄢一龙（2025）《五年规划，中国奇迹背后的"发展方法论"》

## 未来发展方向

- 完善规划体系**  
进一步健全国家规划体系，强化规划衔接协调机制
- 推进智慧规划**  
运用大数据、人工智能等技术，提升规划科学性
- 强化实施监督**  
完善规划实施评估机制，确保规划落地见效
- 加强法治保障**  
加快规划立法进程，为规划工作提供坚实法治保障