



中国规划体系：制度 演进与多元实践



汇报人：Kimi AI

时间：2026/03/30



Contents

目录

01

导论：规划体系的理论根基

02

规划体系的制度架构

03

发展规划：国民经济和社会发展的战略蓝图

04

空间规划：全域全要素的空间治理

05

专项规划：特定领域的空间安排

06

区域规划：空间治理的尺度重构



Contents

目录

07

城市规划：
空间治理的
主战场

08

乡村规划：
乡村振兴的
空间保障

09

规划实施：
从蓝图
到现实的
转化

10

典型案例：
规划体系的
多元实践

11

规划方法：
技术演
进与工具
创新

12

国际比较：
规划体系的
全球视野



Contents

目录

13

规划经济分析：
效率与公平的权衡

14

规划改革：
挑战与前瞻

15

学科前沿：
规划研究的新议题

16

研究方法：
博士论文的
选题与设计

17

结语：规
划体系的
未来展望

18

参考文献与
附录

01

导论：规划体系的理论根基

规划体系的学科定位与研究价值



研究框架与方法论创新

本报告构建以制度分析为主线、案例实证为支撑、政策评估为落脚点的研究框架。通过对比西方规划理论与中国实践差异，为博士生建立理解中国规划体系的完整认知地图，揭示规划经济学研究的方法论创新路径。

规划经济学的三重维度

规划体系在国民经济学中具有核心地位，涵盖资源配置、空间治理与宏观调控三重维度。从经济学视角看，规划是政府干预空间资源配置的核心工具，兼具公共政策属性与空间技术特征，是理解中国发展模式的关键制度安排。



中国规划体系的演进逻辑与阶段特征

计划经济时期（1949-1978）

指令性计划主导，规划功能以项目布局为核心，空间资源配置高度集中，城市规划从属于国民经济计划。

市场经济确立期（1992-2013）

规划体系多元化发展，出现规划打架现象，2008年《城乡规划法》统一城乡规划，但部门分割问题突出。

改革开放初期（1978-1992）

指导性计划转型，城市规划逐步独立，1989年《城市规划法》确立法定地位，市场机制开始介入。

新时代整合期（2013至今）

多规合一改革深化，2019年国土空间规划体系建立，实现从部门分割向系统整合的根本转型。

规划体系研究的方法论框架

01

制度经济学分析工具

运用交易成本理论分析规划制度效率，以产权界定视角审视空间权益配置，揭示规划作为制度安排的运行逻辑与改革方向。

02

空间经济学分析工具

基于集聚效应理论评估规划对区域发展的影响，通过网络外部性分析基础设施规划的空间经济效应，量化规划的空间价值创造。

03

公共政策分析方法

采用政策过程理论解析规划编制决策机制，运用政策评估方法检验规划实施效果，构建循证规划研究范式。

02

规划体系的制度架构

五级三类四体系：国土空间规划的顶层设计

01

五级纵向传导体系

国家、省、市、县、乡镇五级总体规划构成纵向传导链条。甘肃省2025年完成1131个乡镇级规划编制，实现规划层级全覆盖，确保战略目标逐级分解落地。

02

三类规划功能分工

总体规划定战略、定格局，专项规划定深度、定系统，详细规划定坐标、定方案，形成功能互补的规划类型体系。

03

四大支撑体系保障

编制审批体系明确权责程序，实施监督体系确保刚性约束，法规政策体系提供制度依据，技术标准体系统一规范要求。

规划编制的纵向传导与横向协同机制

纵向目标分解与指标传导

以上海市国土空间总体规划向各区传导为例，展示战略目标、约束指标、空间边界逐级细化的技术路径。通过主体功能区定位、建设用地规模、生态保护红线等核心指标的分解，实现上级规划意志的有效传递，同时保留基层规划的创新空间。

横向跨界协调与利益平衡

长三角生态绿色一体化发展示范区规划开创跨省域横向协调先河，建立三级八方（两省一市、三级政府、八个主体）协调机制，统一规划标准、共享规划成果、联合审批实施，破解行政壁垒下的规划协同难题。



规划实施的监督评估与动态调整



一年一体检制度

建立年度规划体检机制，监测规划实施进度与关键指标完成情况，及时发现偏差并预警，形成常态化监督。

五年一评估制度

安徽省2026年健全国土空间规划动态保障体系，开展规划实施全面评估，研判规划适应性，为规划调整提供科学依据。

弹性管控与战略留白

在维护规划刚性约束的同时，设置弹性调节区间与战略留白空间，增强规划应对不确定性的韧性，平衡严肃性与适应性。

规划法规政策体系与技术标准体系

01



技术标准的统一规范

统一规划术语定义、坐标系统、用地分类、数据库标准，建设全国国土空间规划一张图。技术标准体系确保各级各类规划成果可叠加、可比对、可分析，为规划协同与信息化管理奠定技术基础。

法规体系的层级结构

国土空间规划法律法规体系包含法律、行政法规、部门规章、地方性法规、技术标准五个层级。《国土空间规划法》立法工作加快推进，规划编制审批办法、规划许可管理规定等核心制度逐步完善，为规划体系运行提供法治保障。

02



03

发展规划：国民经济和社会发展的战略蓝图

发展规划的历史演进与功能转型



从指令计划到战略规划

对比一五计划至十四五规划内容结构变化，发展规划从直接配置资源转向引导市场预期、协调政策工具、配置公共物品。

功能重构的三维转向

经济计划向全面发展规划转变，物质建设向以人为本转变，增长导向向高质量发展转变，重塑规划在市场经济中的功能定位。

规划民主化的进步

十四五规划编制过程中公众参与、专家论证、网络建言等机制创新，体现规划编制的开放性与包容性，提升规划 legitimacy。

发展规划的目标体系与指标设计



目标体系的层次结构

远景目标描绘2035年愿景，约束性指标强化政府责任，预期性指标引导市场行为，战略任务明确重点领域。

GDP指标的性质转变

GDP增长指标从强制性目标转为预期性指标，反映发展理念转变，弱化数量考核，强化质量导向。

十四五规划指标解析

20项主要指标涵盖经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色生态、安全保障五大领域。

新增指标的政策含义

常住人口城镇化率、研发经费投入强度等指标纳入，体现以人为核心的新型城镇化与创新驱动发展战略。

发展规划与空间规划的衔接机制



两类规划的差异比较

从规划期限、规划对象、规划方法三个维度比较发展规划与国土空间规划差异。发展规划侧重经济社会系统的动态演进，强调目标导向与政策协调；空间规划侧重国土空间的静态布局，强调边界管控与用途管制。多规合一改革前，规划打架表现为目标冲突、空间重叠、时序错位。

衔接协同的实践机制

改革后确立发展规划定战略、空间规划定布局的职能分工。以某省十四五规划与国土空间总体规划衔接为例，重大项目清单纳入空间规划保障用地，重大政策在空间规划中落实载体，重大改革通过空间政策创新推进，实现两类规划在编制时序、内容深度、实施机制上的协同。

发展规划的实施机制与评估方法

01

年度计划滚动落实

通过年度计划将五年规划目标分解为年度任务，建立规划-计划-预算-政策的联动机制，确保规划可操作、可追踪。

02

专项规划分解细化

重点领域专项规划对总体规划进行行业分解，形成规划实施的支撑网络，增强规划在特定领域的指导深度。

03

评估反馈与政策调整

十三五规划实施情况评估报告为十四五规划编制提供经验借鉴，评估结果与规划调整、政策优化形成闭环。

04

空间规划：全域全要素的空间
治理

主体功能区战略：空间发展的差异化指引

01

主体功能区的分类体系

将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四类区域，细化为城市化地区、农产品主产区、生态功能区三种功能定位。主体功能区规划突破行政区划界限，基于资源环境承载能力实施差异化发展政策，实现人口、经济、资源环境的空间协调。

02

区域实践与优化方向

长三角作为优化开发区域，强化创新驱动与效率提升；成渝地区双城经济圈作为重点开发区域，培育新的增长极。实践中需优化主体功能区的动态调整机制，完善生态产品价值实现政策，增强对特殊类型地区的差异化支持，提升战略实施的精准性与有效性。

三区三线：国土空间用途管制的核心工具



三线划定的技术方法

生态保护红线维护国家生态安全，永久基本农田保障粮食安全底线，城镇开发边界约束无序扩张。三线划定采用冲突识别与协调机制，运用空间分析技术优化边界。

全国落位的规模数据

全国18.65亿亩耕地和15.46亿亩永久基本农田精准落位，生态保护红线覆盖重要生态空间，城镇开发边界控制在合理区间。

从图纸红线到治理红线

建立三线监测预警平台，实施全生命周期管理，将空间边界转化为用途管制的制度约束，维护国家粮食与生态安全。



省级国土空间规划的空间结构模式



空间结构要素类型

点（都市圈、中心城市）、轴（发展轴、交通走廊）、圈（城市群、都市圈）、带（经济带、沿海带）、面（平原、流域、片区）构成空间结构的基本要素。

江苏省一圈两带模式

构建沿江城市群、沿海经济带、江淮生态经济区，体现江海联动、南北协调的发展思路。

辽宁省五横五纵八联模式

以综合交通走廊为骨架，串联中心城市与港口，形成网络化空间组织。

浙江省四大建设模式

大湾区、大花园、大通道、大都市区四大建设，彰显浙江特色空间发展战略。

市县国土空间总体规划的编制要点

01

核心技术方法体系

市县规划编制以资源环境承载力评价、国土空间开发适宜性评价为基础，开展规划分区划定、用途分类细化、指标体系分解、设施配置优化。双评价方法识别国土空间本底特征，为规划决策提供科学依据，实现从经验规划向循证规划转变。

02

济南控规编制实践

济南市十四五期间构建1+N控规编制技术体系，全面启动城镇开发边界内控规编制。通过统一技术标准、建立动态更新机制、强化实施性内容，实现市县规划从战略性向实施性转变，为规划许可与用途管制提供法定依据。



详细规划：从总体规划到建设实施的传导

详细规划的类型体系

城镇开发边界内编制控制性详细规划，乡村地区编制村庄规划，特定区域编制专项详细规划，形成全覆盖的详细规划体系。

控规核心内容构成

用地布局确定功能分区，容量控制明确开发强度，设施配套保障公共服务，城市设计塑造空间品质。

甘肃村庄规划全覆盖

甘肃省7790个村庄规划编制实现乡村地区详细规划全覆盖，因地制宜确定发展定位，保障乡村振兴有规可依。

05

专项规划：特定领域的空间安排

专项规划的类型体系与编制要求



01

专项规划分类框架

资源保护类（生态环境保护、耕地保护、水资源保护）、开发利用类（交通、能源、水利、产业）、城乡建设类（城市更新、历史文化保护、地下空间）、区域协调类（流域治理、京津冀协同、长三角一体化）构成专项规划的类型体系。

02

与总体规划的衔接要求

专项规划必须服从总体规划确定的空间战略与管控要求，在总体规划确定的框架内深化特定领域内容，不得突破约束性指标与空间边界。

03

跨部门协调编制机制

建立牵头部门负责、相关部门参与的编制机制，通过联合调研、专题会商、成果联审，协调部门利益与空间诉求。

交通规划：网络构建与空间重塑



01

国家综合立体交通网的空间效应

国家综合立体交通网规划纲要构建八纵八横高铁网、世界级机场群、国际航运枢纽，重塑国土空间格局。八纵八横高铁网缩短时空距离，推动城市群发育与区域一体化，交通规划与国土空间规划的三线协调成为关键议题。

02

区域交通一体化实践

长三角高铁1小时通勤圈覆盖主要城市，成渝双城经济圈交通一体化加速推进。量化分析显示，交通可达性改善显著提升要素流动效率，促进产业重组与空间重构，交通规划的空间经济效应日益凸显。



水利规划：水安全与空间配置的协同

国家水网建设的空间布局

国家水网建设规划纲要以重大引调水工程、重点水源工程、灌区现代化改造为骨干，优化水资源空间配置格局。

水资源刚性约束制度

实行用水总量、用水效率、水功能区限制纳污三条红线管理，将水资源约束纳入国土空间规划管控体系。

京津冀与黄河流域实践

京津冀水资源短缺治理、黄河流域生态保护和高质量发展，体现水利规划统筹水安全与发展安全的战略价值。

生态环境规划：从保护红线到价值实现

01

生态环境分区管控体系

构建生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单的四位一体管控体系。将生态环境要求系统融入国土空间规划，实现生态环境保护从被动应对向主动调控转变，从分散管理向系统治理转变。

02

生态产品价值实现机制

长三角生态补偿机制实现上游保护地区获得下游经济补偿超100亿元，探索生态产品价值实现的空间载体与制度路径。生态环境导向的开发模式（EOD）将生态修复与产业发展相结合，实现保护与发展双赢。

产业规划：空间布局与集群培育

01

产业空间规划的核心内容

产业空间布局原则遵循集聚经济规律，产业园区规划方法强调产城融合，产业链空间组织模式注重上下游协同。

02

集群培育的选址逻辑

制造业集群、战略性新兴产业集群、现代服务业集聚区选址需综合评估区位条件、要素供给、配套能力、创新环境。

03

重复建设的规划反思

长三角某区域5个城市新能源汽车产业园产业相似度达70%，引发低水平竞争，反思产业规划如何避免同质化，建立市场友好的规划机制。

历史文化保护规划：传承与发展的平衡

多层次保护体系构建

建立历史文化名城、名镇、名村、历史街区、传统村落、文化遗产的多层级保护体系。保护规划遵循真实性、完整性原则，协调保护与发展、保护与利用的关系，实现历史文化资源的可持续传承。

长沙实践与规划衔接

长沙市太平街、西文庙坪历史文化街区保护规划纳入国土空间规划体系，通过保护范围划定、建设控制地带管理、活化利用引导，实现历史文化保护与现代城市发展的有机融合，为专项规划与总体规划衔接提供示范。



06

区域规划：空间治理的尺度重构

城市群规划：多中心网络的协同治理



长三角世界级城市群案例

长三角城市群形成一核五圈27城的空间格局，2023年GDP达29万亿元占全国24%，呈现多中心均衡型城市体系特征。规划协同打破行政壁垒，实现基础设施互联互通、公共服务共建共享、生态环境共保联治，成为城市群规划协同治理的标杆。

城市群规划的理论演进

从中心地理论、增长极理论到网络城市理论，城市群规划理论不断演进。核心城市培育、次级中心发展、功能分工协调、基础设施一体化构成城市群规划的核心内容，多中心网络结构成为空间组织的主流模式。



都市圈规划：通勤圈与功能圈的耦合



都市圈的空间界定方法

以通勤联系强度、功能分工深度、设施共享程度为核心指标，科学界定都市圈空间范围，识别核心-边缘结构。

同城化发展机制设计

轨道交通引领组团开发，公共服务共建共享降低流动成本，产业协作分工提升整体效率，形成通勤圈与功能圈耦合的都市圈形态。

南京杭州合肥实践

南京、杭州、合肥都市圈规划突破行政边界，但在利益协调、成本分担、收益分配方面仍面临挑战，需创新都市圈治理机制。

流域规划：跨行政区的水系统治理



流域规划的空间治理逻辑

以黄河流域、长江流域为例，流域综合规划统筹水资源配置、水生态保护、水灾害防治、水文化传承等多元目标。建立上下游、左右岸、干支流的利益平衡机制，将流域规划作为跨行政区空间治理的重要载体。

黄河流域高质量发展规划

黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要构建上游涵养水源、中游水土保持、下游湿地保护的生态格局，统筹水-能源-粮食-生态安全，探索流域协同治理的体制机制创新，成为国家重大区域战略的空间载体。

。

海岸带与海洋规划：陆海统筹的空间创新

01

陆海统筹的理念内涵

打破陆域思维定式，将海洋纳入国土空间统一规划，统筹海岸线资源保护与利用，协调陆源污染与海洋生态关系。

02

海岸带分类管控体系

划分严格保护岸线、限制开发岸线、优化利用岸线，实施差异化管控政策，保障生态岸线比例，优化生产生活岸线布局。

03

广东浙江规划创新

广东省海岸带综合保护与利用总体规划、浙江省海洋经济发展示范区规划，探索海洋功能区划向国土空间规划转型的技术路径。

特殊类型地区规划：振兴与转型的空间政策

01



东北振兴与苏区振兴案例

东北振兴规划聚焦老工业基地转型升级，赣闽粤原中央苏区振兴发展规划支持革命老区高质量发展。区域规划成为区域协调发展战略的实施工具，通过空间政策创新促进特殊类型地区的振兴发展。

特殊类型地区的规划政策

针对革命老区、民族地区、边疆地区、资源枯竭型城市、老工业基地、生态退化地区等特殊类型地区，实施差别化的支持政策。空间布局引导、产业发展路径、公共服务配置等规划内容需回应特殊类型地区的发展困境与转型需求。

02



07

城市规划：空间治理的主战场

城市总体规划的范式转型



从规模扩张到品质提升

城市总体规划从增量扩张导向转向存量优化导向，从关注建设用地增长转向关注空间品质提升，从物质空间规划转向以人为本规划。

核心内容编制方法演变

城市开发边界划定方法优化，建设用地总量控制趋严，人口规模预测从趋势外推转向资源约束，体现生态文明与高质量发展要求。

北京上海减量发展实践

北京城市总体规划2016-2035年实施减量发展，上海2035总规实现建设用地负增长，开创特大城市精明增长新路径。

城市设计：空间品质与场所营造



01

城市设计的层级体系

建立总体城市设计、区段城市设计、地块城市设计三个层级，分别对应城市整体形态塑造、重点地区品质提升、建设项目精细管控。城市设计导则编制与实施机制不断完善，成为提升空间品质与人文关怀的重要工具。

02

上海深圳导则实践

上海街道设计导则、深圳城市设计标准与准则等创新实践，将城市设计从方案创作转化为制度设计，通过通则式管控与通则式引导相结合，实现城市设计成果向规划管理规则的转化，提升城市空间品质与场所精神。

城市更新规划：存量时代的空间再生



更新规划的类型与模式

旧居住区、旧工业区、旧商业区、城中村构成更新主要类型，拆除重建、综合整治、功能改变形成多元更新模式。

更新机制的制度创新

政府主导、市场运作、社区参与的更新机制不断完善，广州城市更新条例、深圳城市更新办法等制度创新提供法治保障。

规划弹性的政策突破

某城市更新中符合要求的混合开发项目视为符合详细规划，突破既有规划限制，增强更新规划制度弹性。



韧性城市与安全规划：风险防控的空间响应

01

韧性城市理念融入规划

应对气候变化、公共卫生事件、安全事故等风险，将韧性城市理念融入城市规划。防灾减灾规划、公共卫生规划、地下空间规划、应急设施布局等专项内容强化，平急结合、平战结合的空间策略成为规划标配。

02

疫情后规划响应实践

新冠疫情后城市公共卫生设施补短板，海绵城市建设推进，安全规划从规划边缘走向规划中心。韧性城市规划强调系统冗余、功能复合、快速恢复，提升城市应对不确定性风险的能力。



智慧城市与数字化规划：技术赋能的空间治理

01

新型基础设施空间规划

城市信息模型、数字孪生城市、智慧交通、智慧能源等新型基础设施纳入空间规划，统筹空间布局与建设时序。

02

数据驱动的规划决策

规划决策支持系统、实施监测评估平台、公众参与数字平台建设，提升规划编制的科学性与规划实施的精准性。

03

实景三维中国建设

国土空间规划一张图系统深化应用，实景三维中国建设为规划提供真实立体的空间基底，数字化转型重塑规划全流程。

08

乡村规划：乡村振兴的空间保障

村庄规划：乡村振兴的法定依据



甘肃全覆盖实践

甘肃省7790个村庄规划编制实现乡村地区全覆盖，因地制宜确定村庄分类（集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并），保障乡村振兴有规可依、好用管用，为乡村规划编制提供西部样本。

村庄规划的法定地位

村庄规划作为详细规划在乡村地区的延伸，具有法定地位。编制遵循因地制宜、村民主体、简明实用原则，核心内容包括村域国土空间布局、农村居民点规划、产业发展指引、人居环境整治，审批程序与实施机制逐步完善。



县域乡村振兴规划：统筹城乡的空间整合

01

县域规划的衔接关系

县域乡村振兴规划衔接发展规划与国土空间规划，统筹县域城乡发展空间，优化乡村地域功能格局。

02

核心内容体系

产业空间布局引导乡村产业集聚，村庄分类引导优化居民点体系，基础设施一体化缩小城乡差距，公共服务均等化提升乡村品质。

03

浙江德清实践

德清县城镇体系规划东西两个经济区划分、县域中心城市迁址，体现县域规划统筹城乡发展、优化空间结构的战略价值。

全域土地综合整治：空间重构的政策工具



综合整治的规划内涵

全域土地综合整治作为乡村振兴重要抓手，涵盖农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村历史文化保护等内容。整治项目与规划衔接，指标交易与资金平衡，村民权益保障等机制设计不断完善。

政策创新与资金保障

某省鼓励项目申报专项债券，推进农村集体经营性建设用地入市，激活乡村发展动能。全域土地综合整治成为优化乡村空间布局、促进城乡要素流动、实现乡村振兴的有效政策工具。

传统村落保护发展规划：文化传承的空间载体



01

保护规划技术要点

保护对象认定、保护范围划定、保护措施制定、发展利用引导构成保护规划核心技术内容，确保传统村落真实性、完整性、延续性。

02

活态传承与适度利用

平衡保护与发展关系，在保护传统风貌前提下改善基础设施，发展文化旅游等特色产业，实现活态传承。

03

多元诉求协调

协调文物保护、风貌管控、民生改善、产业发展多元诉求，传统村落保护规划成为文化传承与乡村振兴的交汇点。



09

规划实施：从蓝图到现实的转
化

规划许可制度：空间用途管制的实施核



一书三证审批体系

建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证构成规划许可核心制度，明确审批内容与程序。

多审合一改革

推进多审合一、多证合一改革，优化审批流程，实行告知承诺制、容缺受理等创新方式，提升审批效率。

效率与管控平衡

某市工程建设项目审批制度改革案例显示，规划许可制度改革在提升效率的同时，需维护空间用途管制的严肃性。

用地计划管理：指标约束与精准配置

01

计划指标管理制度

新增建设用地计划指标依据经济社会发展需求、资源环境承载能力、土地利用现状测算分解，实行增存挂钩、增减挂钩、人地挂钩等政策工具，调节用地结构，保障规划实施。

02

政策弹性与适应性

某省允许八大类零星建设用地在城镇开发边界外按规布局，增强计划管理弹性。用地计划管理在约束总量与保障需求之间寻求平衡，提升土地要素配置的精准性与适应性。

规划督察与执法：刚性约束的维护机制



国家自然资源督察

国家自然资源督察机构开展规划督察，明确督察内容、方式与程序，对规划实施进行常态化监督，维护规划权威。

卫片执法与动态巡查

运用遥感监测技术开展卫片执法，结合动态巡查、群众举报等违法发现机制，及时发现制止规划违法行为。

重大案件查处

某重大违法占用永久基本农田案件查处，彰显规划督察执法维护规划严肃性的决心，形成有效震慑。

规划体检评估：动态监测与反馈优化

体检评估制度设计

建立一年一体检、五年一评估制度，构建规划实施一致性评价、规划目标达成度评价、规划适应性评价等指标体系，运用遥感监测、大数据分析等技术方法，全面评估规划实施状况。

闭环管理机制

某市国土空间规划年度体检报告显示，体检评估结果与规划调整、领导干部考核挂钩，形成规划编制、实施、监督的闭环管理，实现规划的动态优化与持续改进。



10

典型案例：规划体系的多元实践

长三角一体化：跨省域规划协同的标杆

一体化发展规划体制机制

长三角生态绿色一体化发展示范区建立三级八方协调机制，两省一市、三级政府、八个主体联合编制规划，统一标准、共享成果、联合审批。

规划土地项目一体化

首创规划土地项目一体化机制，打破行政壁垒，实现基础设施互联互通、公共服务共建共享、生态环境共保联治。

制度突破与示范价值

示范区先行先试的制度创新，为跨省域规划协同提供可复制经验，成为区域一体化发展的规划标杆。

京津冀协同发展：非首都功能疏解的规划实践



01

雄安新区规划创新

雄安新区规划秉持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位，运用多规合一、数字城市、韧性城市等先进理念方法，构建未来城市样板。通州区与北三县一体化高质量发展规划，推动北京城市副中心与周边地区协同发展。

02

生态协同治理成效

京津冀PM2.5浓度比2013年下降60%，生态协同治理成效显著。规划协同不仅优化空间布局，更实现环境质量改善，彰显区域规划的综合效益。

粤港澳大湾区：一国两制下的规划创新



一国两制下的规划挑战

粤港澳大湾区发展规划纲要面临不同制度体系、法律体系、标准体系的协调难题，规划协同需创新制度安排。

极点带动轴带支撑格局

构建极点带动、轴带支撑、辐射周边的空间结构，前海、横琴、南沙等重大合作平台成为规划创新载体。

规则衔接要素流动

跨境医保、人才互通、标准衔接等制度突破，促进规则衔接、要素流动、民心相通，规划推动大湾区融合发展。



成渝地区双城经济圈：西部崛起的规划引擎

01

双城经济圈空间格局

成渝地区双城经济圈建设规划纲要构建双核引领、两翼协同、多点支撑的空间格局。成都、重庆共建双中心，功能互补性提升至60%，形成西部高质量发展的重要增长极。

02

制度创新降低流动成本

成渝推行社保互通、人才互认等制度创新，降低要素流动成本，推动西部内陆地区高质量发展，彰显区域规划对欠发达地区的带动作用。



深圳先行示范区：制度型开放的规划探索

01

先行示范区的规划改革

深圳建设中国特色社会主义先行示范区，在国土空间规划体系改革、存量土地开发、生态产品价值实现、智慧城市治理等方面先行探索。

02

科创结构功能分工

深圳科创结构、东莞制造结构、惠州生态结构共同构成粤港澳大湾区功能体系，形成区域协同发展的规划典范。

03

制度型开放空间响应

深圳规划创新体现制度型开放要求，为高水平对外开放提供空间支撑，发挥先行示范的辐射带动效应。

浙江省共同富裕示范区：空间均衡的规划追求

01



四大建设空间载体

大花园建设、大湾区建设、大通道建设、大都市区建设构成浙江四大建设空间载体，将共同富裕目标转化为可实施的空间规划，为空间均衡提供浙江样本。

空间规划促进共同富裕

浙江高质量发展建设共同富裕示范区，空间规划促进区域协调、城乡融合、收入均衡。数字浙江战略中杭州聚焦电商、宁波发展港航、温州做强民营经济，形成特色分工格局。山区26县跨越式发展规划支持欠发达地区发展。

02



上海新城规划建设：空间结构的优化重



五个新城战略定位

嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城定位为独立的综合性节点城市，疏解中心城功能，优化城市空间结构。

产城融合组团开发

交通引导的组团开发模式，高标准配置公共服务设施，实现产城融合、职住平衡、宜居宜业。

减量约束下的创新

上海2035总规建设用地负增长约束下，新城建设通过存量挖潜、效率提升实现发展，开创特大城市精明增长路径。

北京城市副中心：减量发展下的规划突破



副中心控规编制创新

北京城市副中心控制性详细规划编制实施，在减量发展约束下实现规划突破。行政办公、商务服务、文化旅游、科技创新主导功能科学布局，水城共融、蓝绿交织、文化传承的城市特色鲜明。

人口规模刚性约束

北京城市总体规划2016-2035年将常住人口规模控制在2300万人以内，副中心建设支撑首都功能优化与京津冀协同发展，彰显减量发展理念下规划创新的北京经验。

11

规划方法：技术演进与工具创新

双评价方法：资源环境承载的科学研判

01

双评价技术方法体系

资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价构建指标体系、选择评价模型、集成评价结果，形成科学完整的技术方法体系。双评价识别国土空间本底特征，支撑规划分区划定，优化空间布局方案，成为规划编制的基础环节。

02

从学术到标准的转化

某省双评价技术指南编制实践，推动双评价从学术研究走向规划编制标准流程，实现方法标准化、操作规范化、成果可比化，提升规划编制的科学性。

情景规划方法：不确定性的空间应对

01

不确定性因素情景设定

针对人口增长、气候变化、技术变革等不确定性因素，设定趋势外推情景、政策干预情景、极端事件情景。

02

多情景比选稳健决策

通过多情景比选，识别稳健性空间策略，增强规划应对不确定性的战略弹性。

03

沿海城市海平面上升应对

某沿海城市应对海平面上升的多情景规划，为气候变化适应规划提供方法示范。

空间分析技术：GIS与大数据的融合应用

多源数据融合分析

地理信息系统、遥感技术、大数据、人工智能综合应用于空间规划。土地利用变化模拟、城市扩张预测、交通流分析、职住平衡评估等技术方法不断进步，多源数据融合、空间分析模型、可视化表达技术支撑规划决策。

手机信令与夜间灯光应用

某城市基于手机信令数据的职住空间分析、基于夜间灯光数据的城市发育监测等案例，展示新技术对规划科学性的提升，数据驱动的规划研究成为新范式。



公众参与方法：规划民主的技术保障

01

参与层次提升

公众参与从告知性参与向协商性参与、共同决策演进，层次不断提升，深度持续拓展。

02

具体方法工具

规划公示、问卷调查、焦点小组、参与式工作坊、社区规划等方法丰富多样，数字平台赋能公众参与。

03

社区规划师制度

某城市社区规划师制度、某村庄规划村民全程参与案例，提升规划合法性与可实施性。

规划实施评估：效果测度与因果识别



01

因果推断技术应用

规划实施评估运用反事实框架、双重差分、断点回归、合成控制等因果推断技术，识别规划效应。投入产出分析、成本效益分析、多准则决策分析等方法综合应用，提升评估科学性。

02

轨道交通与开发区评估案例

某轨道交通规划对周边土地价值影响的双重差分评估、某开发区规划对区域经济增长的合成控制评估等案例，展示评估方法如何支撑循证规划，推动规划研究从描述走向解释、从相关走向因果。



12

国际比较：规划体系的全球视野

英国规划体系：发展管制的经典模式



发展管制核心制度

英国以发展管制为核心的规划体系，包括国家规划政策框架、地方发展框架、邻里发展规划三个层级。

规划许可与规划义务

规划许可制度、规划义务、社区基础设施税等实施机制完善，开发权国有化传统深厚。

中英差异与借鉴

公众参与法定程序、可持续发展评估要求等经验，对比中英规划性质、编制方法、实施机制差异。



德国规划体系：空间秩序的法治理性

01

法治理性的层级传导

德国空间规划体系包括联邦空间秩序规划、州空间规划、区域规划、地方土地利用规划、建设指导规划五个层级，规划即法传统深厚，比例原则、利益平衡机制完善，景观规划、绿道规划等特色内容突出。

02

中德比较与启示

对比中德规划体系在法治基础、技术标准、公众参与方面的异同，德国经验对中国规划法治化、程序化、精细化具有借鉴意义，但需考虑制度嵌入性与路径依赖性。



美国规划体系：地方自治与区划管制



联邦制下的规划特征

美国联邦制下，州授权地方规划，区划条例为核心工具，规划委员会决策机制运行。

区划技术内容

用途分区、开发强度、设计管控构成区划技术内容，成长管理、精明增长、形态准则等创新不断涌现。

中美差异与适用边界

对比中美集权与分权、规划与区划、增长控制与增长促进差异，讨论美国经验适用边界。

日本规划体系：都市圈治理的东亚经验



东亚模式共性特征

对比中日规划体系在都市圈治理、轨道交通引导开发、防灾规划方面的异同，提炼东亚模式的共性特征——强政府主导、规划权威高、实施效率高，为中国规划体系优化提供参照。

都市圈规划治理体系

日本建立国土形成规划、广域地方规划、都市圈规划、城市规划、地区规划五个层级，首都圈整備、近畿圈整備、中部圈整備等特定区域规划突出。区划制度、开发许可、容积率奖励等机制完善，轨道交通引导开发特征显著。



新加坡规划体系：城市国家的规划创新

城市国家规划特色

新加坡作为城市国家，概念规划、总体规划、开发控制规划三个层级清晰，土地国有、规划主导、开发权集中等制度基础独特。

白地策略与强度奖励

白地策略、开发强度奖励、公共空间品质管控等规划创新，提升空间灵活性与品质。

中新比较与借鉴

对比中新土地制度、规划权限、实施效率差异，讨论新加坡经验对中国城市规划的借鉴意义。

国际经验的中国适应性转化

01



适应性转化策略

选择性借鉴、渐进改革、试点推广等策略，结合中国规划改革借鉴国际经验的典型案例，在保持制度自主性前提下吸收国际先进规划理念与方法。

制度移植的约束条件

国际经验引入中国面临制度嵌入性、路径依赖性、文化适应性等约束，需审慎评估可移植性。

02



13

规划经济分析：效率与公平的
权衡

规划的经济效应：理论机制与实证证据



公共干预的理论依据

规划作为公共干预的理论依据包括市场失灵矫正、外部性内部化、公共物品供给，经济学为规划提供理论支撑。

政府失灵风险识别

规划可能产生信息不足、激励扭曲、寻租腐败等政府失灵风险，需建立约束机制。

实证研究证据基础

综述国内外规划对土地价格、开发强度、经济增长、环境质量影响的实证研究，建立规划经济分析证据基础。

规划与土地价值：增值捕获与分配正义



土地增值贡献分析

规划许可、基础设施投资、用途变更对土地增值具有显著贡献，需建立合理的增值收益分配机制。土地增值捕获的理论基础为公共投资外部性内部化，政策工具包括开发费、影响费、社区基础设施税、土地增值税、土地储备等。

增值分配公平效率

某城市轨道交通建设引发周边土地增值的捕获机制设计案例，讨论增值收益分配的公平性与效率性，探索兼顾公共利益与私人权益的制度安排。

规划与住房市场：空间干预的福利分析

01

规划管制对住房市场影响

开发边界、容积率限制、用地结构管控影响住房供给、房价水平、居住分异，需科学评估。

02

福利效应分析框架

消费者剩余与生产者剩余变化测算，不同收入群体分配效应识别，建立福利分析框架。

03

住有所居目标响应

某城市限购限贷政策与住房规划政策协同效应评估，说明规划如何响应住有所居民生目标。

规划与产业区位：空间布局的经济效率

产业规划的经济效应

工业园区规划、产业新城规划、特色小镇规划的政策工具及其对产业区位选择、集聚效应、生产效率的影响。规划引导产业集聚存在合理性边界，过度干预可能导致资源错配。

重复建设的效率损失

某区域5个城市新能源汽车产业园重复建设案例，分析规划失灵导致的资源错配与效率损失，讨论产业规划的市场友好型改革方向——强化信息服务、优化公共服务、减少直接干预。



规划与区域协调：空间均衡的政策评估



01

区域规划政策效果评估

评估区域规划对缩小区域差距、促进空间均衡发展的政策效果，分析转移支付、产业扶持、设施共建等工具的作用。

02

政策效应异质性分析

识别政策效应对不同发展阶段、不同资源禀赋区域的差异化影响，提升政策精准性。

03

长三角空间均衡贡献

长三角核心与外围人均GDP差距从2012年3.2倍缩至2023年2.1倍，量化评估区域规划对空间均衡的贡献。

14

规划改革：挑战与前瞻

规划体系面临的核心挑战



层级失衡与区域差距

单中心虹吸效应显著，区域差距扩大，需优化多中心网络结构。

功能同质与重复建设

产业规划失灵导致同质化竞争，资源错配效率损失严重。

网络断裂与协同不足

跨行政区协调困难，基础设施互联互通、公共服务共建共享存在壁垒。

规模失控与生态压力

资源环境约束趋紧，部分城市规模扩张突破承载能力，生态安全面临挑战。

规划编制的科学性提升路径

01

技术方法程序全面提升

强化规划基础研究，完善人口预测、经济预测、资源环境评价方法；健全规划技术方法，推进情景规划、风险评估、适应性管理应用；优化规划编制程序，加强前期研究、专家论证、公众参与、合法性审查；提升规划人才能力，推进跨学科培养、国际交流、实践锻炼。

02

技术指南修订实践

某省规划编制技术指南修订实践，展示科学性提升的具体举措，为规划编制质量提升提供操作指引。

规划实施的制度性保障完善



规划权威与责任追究

强化规划即法理念，建立规划终身责任追究制度，维护规划严肃权威。

协调机制与实施工具

完善区域协调、部门协同、层级联动机制，创新土地、金融、财政政策协同工具。

监督评估与考核挂钩

加强督察执法、体检评估、审计监督，某市规划实施考核纳入领导干部政绩考核体系。

规划体系的数字化转型方向



挑战与实施路径

数据安全、算法伦理、数字鸿沟等挑战需应对，某省加快自然资源一张图和实景三维建设的规划，展示数字化转型实施路径。

数字化转型前景展望

国土空间规划一张图深化应用，实景三维中国建设融合，人工智能辅助规划决策，数字孪生城市支撑规划仿真。数字化转型对规划编制、实施、监督全流程产生变革性影响，提升规划科学性与治理效能。



规划治理的现代化愿景

01

规划理念三重转变

从增长导向到发展导向，从物质规划到以人为本，从精英规划到协同治理，理念全面升级。

02

治理现代化核心指标

科学性、民主性、合法性、有效性、适应性构成规划治理现代化核心指标。

03

国家治理现代化定位

规划体系改革在国家治理现代化战略中的定位与贡献，迈向规划治理现代化的改革议程。

15

学科前沿：规划研究的新议题

碳中和目标下的空间规划响应



01

碳中和规划新议题

碳达峰碳中和目标对空间规划提出新要求，碳排放空间计量、低碳空间结构优化、碳汇空间保护、零碳社区规划成为前沿议题。空间规划通过用地混合、公交导向、绿色建筑、生态网络等策略降低碳排放强度。

。

02

城市碳达峰行动衔接

某城市碳排放达峰行动方案与国土空间规划衔接实践，展示碳中和目标下规划变革方向，为气候目标空间化提供技术路径。



气候变化适应规划：韧性空间的构建



气候风险空间影响

极端天气事件、海平面上升、生态系统退化等气候风险对空间产生深远影响，需纳入规划考量。

适应规划技术方法

风险评估、脆弱性识别、适应性策略、监测评估等技术方法体系化，基于自然的解决方案融入规划。

沿海城市试点实践

某沿海城市气候适应型城市建设试点规划，展示适应规划从研究议题走向规划实践进程。



生物多样性保护与空间规划

01

生物多样性规划主流化

生物多样性保护目标纳入空间规划主流化路径，包括生物多样性调查评估、生态廊道规划、保护地体系优化、生态恢复空间安排。国土生态安全格局构建强化生物多样性维度，识别保护优先区域并实施管控。

02

COP15后规划响应

生物多样性公约第十五次缔约方大会后，规划响应国际国内政策动向，将生物多样性保护从边缘议题提升为核心内容。



健康城市与公共卫生规划

疫情后健康城市规划兴起

新冠疫情后健康城市规划兴起，公共卫生设施布局、健康社区设计、应急空间储备、医疗物资供应链空间保障成为规划内容。

健康影响评估纳入

健康影响评估纳入规划编制，健康城市与韧性城市、智慧城市融合，形成协同规划框架。

平急结合设施规划

某城市十五分钟核酸采样圈空间规划、平急结合公共设施规划，展示公共卫生规划从应急到常态的制度化趋势。

收缩城市与精明收缩规划



01



东北中西部收缩应对

东北、中西部部分城市收缩态势与规划应对实践，展示收缩城市规划的本土化探索，为人口减少时代空间治理提供新思路。

收缩城市现象识别

人口流失、经济衰退背景下的收缩城市现象显现，分析收缩城市的空间表征、成因机制。精明收缩规划理念从增长规划转向适应性规划，通过空间结构优化、基础设施调整、社会服务重组、绿色空间网络等策略应对收缩。

02



共享城市与空间正义规划

01

共享经济空间变革

共享经济、数字技术背景下共享空间（共享办公、共享居住、共享出行）对城市功能结构产生深刻影响。

02

空间正义规划回应

规划促进空间资源公平分配，防止空间绅士化，保障弱势群体权益，回应空间正义诉求。

03

包容性分区探索

某城市共享社区规划、包容性 zoning 政策探索，展示空间正义从理论批判到规划实践的路径。

16

研究方法：博士论文的选题与设计

规划经济学研究的前沿选题方向

01

五大前沿选题方向

为国民经济学博士生提供规划经济学研究前沿选题指南，包括规划制度经济学（规划权配置、规划交易成本）、规划空间经济学（规划与集聚经济、规划与网络经济）、规划福利经济学（规划效率与公平、规划评估方法）、规划行为经济学（规划决策心理、规划公众参与）、规划计量经济学（规划效应识别、因果推断）五大方向。

02

具体研究问题列举

各方向列举具体研究问题，如规划权的中央地方配置效率、高铁规划对城市群网络结构的影响、规划引致的空间福利分配效应、公众参与对规划质量的影响机制、规划政策效应的因果识别策略等，为博士论文选题提供参考。

规划实证研究的数据来源与处理

主要数据来源梳理

规划文本数据（总体规划、详细规划、专项规划）、规划实施数据（用地审批、建设许可、项目落地）、空间数据（遥感影像、地理信息系统、土地利用现状）、经济社会数据（统计年鉴、普查数据、调查数据）构成主要数据来源。

多源数据融合处理

多源数据融合处理技术、空间数据分析方法、文本数据挖掘技术，为实证研究奠定数据基础。

数据基础构建

系统梳理数据来源与处理方法，提升规划经济学研究的实证基础与科学性。

规划效应识别的计量方法应用

因果推断方法选择

工具变量法（规划工具变量构造）、双重差分法（规划政策试点利用）、断点回归法（规划边界断点识别）、合成控制法（规划案例对照构造）、空间计量方法（规划空间溢出效应）等方法选择与实施要点。

方法应用案例说明

结合具体研究案例，说明各方法适用条件、实施步骤与结果解释，为博士论文计量分析提供方法指引。



规划案例研究的比较方法设计



01

比较方法论工具

最相似案例设计、最不同案例设计、过程追踪、定性比较分析等方法论工具，为案例研究提供科学方法。

02

案例研究设计要点

案例选择标准、变量操作策略、因果机制挖掘、研究发现推广等核心问题系统阐述。

03

城市群规划协同案例

某城市群规划协同案例的比较研究设计，展示案例研究方法在规划研究中的应用价值与操作要点。

博士论文写作的结构与规范



标准论文结构

问题提出与文献综述、理论框架与分析工具、研究设计与数据说明、实证分析与结果讨论、结论启示与政策建议构成标准结构。学术规范要求包括引用规范、数据透明、方法可复制、结论审慎。

规划经济学特殊考量

政策相关性、空间可视化、制度细节等规划经济学研究特殊考量。结合优秀博士论文案例，说明高质量学位论文特征，为博士生论文写作提供规范指引。

17

结语：规划体系的未来展望

中国规划体系的演进规律与制度特征



演进规律总结

从计划经济到社会主义市场经济、从部门分割到多规合一、从物质建设到以人为本的演进规律清晰，规划体系持续优化升级。

制度特征提炼

党的全面领导、以人民为中心、全国一盘棋、规划即法理念、动态调整机制构成中国规划体系制度特征。

整体性认知形成

回应报告开篇研究问题，形成对中国规划体系的整体性认知，为后续研究奠定理论基础。



规划体系在国家治理中的战略定位



01

国家治理体系组成部分

规划体系作为国家治理体系重要组成部分，在宏观调控、区域协调、空间治理、可持续发展中发挥关键功能。规划体系改革与国家治理现代化内在关联，规划能力成为国家核心竞争力。

02

二十大战略部署响应

结合二十大报告关于优化国土空间发展格局的部署，规划体系在全面建设社会主义现代化国家新征程中承担使命担当，为实现中国式现代化提供空间支撑。



面向2035的规划体系改革议程



五大改革方向

完善规划法规体系（推进国土空间规划法立法）、优化规划编制方法（提升科学性民主性）、强化规划实施监督（维护规划严肃权威）、深化规划数字化转型（建设智慧规划体系）、加强规划人才培养（提升专业化国际化水平）。

时间表路线图

结合基本实现社会主义现代化目标，制定规划体系改革时间表与路线图，明确阶段性任务与标志性成果。

改革系统集成

五大改革方向系统集成、协同推进，形成规划体系改革的整体合力，推动规划治理现代化。

规划研究者的学术责任与使命



时代使命担当

呼吁青年学者投身规划体系改革实践，以高质量研究成果支撑高水平空间治理，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴贡献规划智慧。

学术责任明确

规划研究应坚持问题导向、服务国家战略、立足中国实践、对话国际前沿。在规划理论创新、规划方法改进、规划政策评估、规划人才培养等方面作出贡献。



18

参考文献与附录

核心参考文献一：政策文件与法律法规

01

政策文件类文献

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（2019）、全国国土空间规划纲要（2021-2035年）、国家综合立体交通网规划纲要、黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要等核心政策文件，按GB/T 7714-2015格式著录。

02

法律法规类文献

土地管理法、城乡规划法及相关实施条例、各专项规划编制办法与技术标准等法律法规类参考文献，为读者提供权威政策文献检索来源。



核心参考文献二：学术著作与教材



学科经典著作

吴良镛《人居环境科学导论》、Wu F. Planning for Growth、王凯《国家空间规划论》等学科经典著作。

前沿学术成果

城市规划原理、区域规划导论、国土空间规划理论与方法、城市经济学、空间经济学、规划经济学等前沿学术成果。

标准著录格式

按GB/T 7714-2015格式著录，包括作者、书名、出版地、出版社、出版年份等完整信息，为博士生深入学习提供权威书目指引。

核心参考文献三：学术期刊论文

01



学术规范体现

按GB/T 7714-2015格式著录，包括作者、论文标题、期刊名、年卷期、起止页码等信息，体现学术规范，为博士生文献检索与学术写作提供范本。

中文权威期刊论文

城市规划、国际城市规划、规划师、地理学报、经济研究、管理世界等权威期刊论文，涵盖规划体系改革、空间规划方法、规划实施评估、规划经济分析等主题。武廷海、孙施文、郑德高、冷红等学者代表性成果。

02



核心参考文献四：英文文献与国际报告

01

城市与区域规划经典

城市与区域规划经典著作，涵盖西方规划理论体系与方法论。

02

规划经济学前沿研究

规划经济学前沿研究成果，提供国际学术对话基础。

03

国际组织报告

联合国人居署、世界银行等国际机构报告，按GB/T 7714-2015格式著录，促进中国规划研究的国际对话。

数据来源与案例资料说明



案例资料与方法原则

典型案例资料来源包括政府公开文件、规划成果文本、学术研究报告、实地调研资料等。说明数据处理与案例选取的方法原则，确保研究可重复性与透明度，为博士生开展类似研究提供方法论参考。

数据来源说明

国家统计局官方统计数据、自然资源部规划实施数据、各省份国土空间规划成果、学术研究数据库等数据来源系统说明，确保数据权威性可靠性。



致谢与讨论邀请

01

致谢支持单位与专家

对提供资料支持、学术指导、实践案例的政府部门、研究机构、专家学者表示感谢。

02

邀请讨论交流

邀请博士生就报告内容展开讨论，提出批评意见，分享研究心得，促进学术交流。

03

建立学术共同体

提供联系方式与后续交流安排，鼓励建立规划经济学研究学术共同体，共同推动中国规划体系研究深化发展。



感谢大家观看

THANK YOU

汇报人: Kimi AI

时间: 2025/08/05