

# 基于人类行为视角的市县国土空间总体规划 管控措施编制思路探究

赵 坤, 许景权, 沈 迟

(中国城市和小城镇改革发展中心, 北京 100045)

**摘要:** 在明确国土空间规划应融合多规, 以主体控制线统一管控分区, 强化底线约束, 实施用途管制的前提下, 管控措施编制对国土空间规划管控策略、管控体系的构建与实施至关重要。本研究的目的是探索基于人类行为的市县国土空间总体规划管控措施编制思路。尝试从人类行为视角进一步延伸管控思路, 并衔接现行法律法规、部门规章等管控文件作为编制参照, 根据人类行为与自然资源、国土空间的作用关系, 结合行为开展与分区用途是否匹配, 推导相关行为在对应市县国土空间总体规划管控分区的管控措施, 以期为实现国土空间规划精准落地和国土空间资源保护与开发精细化管理提供参考。

**关键词:** 国土空间规划; 市县国土空间总体规划; 空间管控; 人类行为

伴随《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》(2018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》(2019年)等文件的相继发布, 明确了国土空间规划管控应加强协调性、整体性、衔接性, 并应依托主要控制线统一管控分区, 对各分区实施用途管制, 统筹各级各类规划管控, 促进空间合理布局, 在平衡开发与保护关系的同时, 保障高质量发展和高品质生活。

现有研究主要以管控分区为对象, 以用途管制为主导思路, 对管控涵义与目标<sup>[1-2]</sup>、管控现存问题<sup>[3-5]</sup>、管控策略制定<sup>[6-7]</sup>、管控体制构建<sup>[8-11]</sup>等方面, 从管控的法理、逻辑、分区、政策环境等多种角度进行了探讨。亦有部分研究从自然资源监管与土地发展权的角度讨论了以自然资源为对象的监管运行机制<sup>[12-13]</sup>。从作用关系的角度看, 人类行为是影响作用的发出主体, 自然资源与所在国土空间是承受客体。以人类行为为管控对象编制管控措施能够更直接、全面地约束人类行为对自然资源及其所在国土空间造成的负面影响, 对国土空间规划用途管制的实施和监督管理具有参考价值, 亦符合《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》(后文简称《意见》)提出的“明确规划约束性指标和刚性管控要求, 同时提出指导性要求”这一意见。但现有关于人类行为管控的研究主要集中讨论了人类行为与空间的哲学关系以及对空间的作用实质, 尚未对其在管控措施编制中的应用思路做出研究<sup>[14]</sup>。

基于此, 本文首先针对国土空间、自然资源、人类行为之间在承受或发出影响作用过程中的逻辑关系展开讨论, 在分区用途管制的基础上, 尝试从人类行为的视角进一步延伸管控思路。同时, 遵循《意见》关于国土空间规划衔接现行法律法规的要求, 将法律法规、部门规章等管控文件作为管控措施编制的重要参照。最后, 根据人类行为对国

收稿日期: 2019-04-23; 修订日期: 2019-07-26

基金项目: 国家发展和改革委员会发展规划司“建立健全国家发展规划与空间规划衔接机制研究”课题

作者简介: 赵坤(1988-), 男, 北京人, 博士, 主要从事国土空间规划与城乡规划研究。

E-mail: zhaokun\_ccud@163.com

土空间的影响作用关系,以及行为是否与分区用途匹配,形成针对人类行为在对应市县国土空间总体规划管控分区的管控措施。按照此思路,编制市县国土空间总体规划管控措施,指导约束国土空间专项规划与详细规划,以增强规划的针对性和可操作性。

## 1 市县国土空间总体规划管控思路的延伸

现有研究关于空间管控思路的认识并未形成一致观点。杜黎明等<sup>[15]</sup>、林坚等<sup>[16]</sup>、沈悦等<sup>[17]</sup>均认为空间管控是以人类开发建设活动为管控对象,通过调节资源配置制定多样化分区开发准则和管理措施,是对开发建设行为所处空间主动施加影响的过程。前两者提出,空间管控应以协调开发保护矛盾、提高空间利用效率为目的;后者认为空间管控的目的是保障自然生态空间、发挥生态主导功能,更侧重保护与约束。Albrechts<sup>[18]</sup>提出,空间管控是对城市区域内所有人类活动的布置、运作与代理的集合。相比于前三者,Albrechts<sup>[18]</sup>对管控对象的选择包含更全面的人类行为种类,但在空间分区上未包含城市以外的其他国土空间。杨玲<sup>[19]</sup>提出应以空间所处分区为管控对象,并根据分区的经济、社会、资源等发展特性,制定各类空间分区的开发准则和管理措施,协调开发与保护的关系。

从管控分区角度看,《意见》提出“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划”的总体思路,并明确了“科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线,强化底线约束”的分区划定与用途管控思路,平衡开发与保护关系、保障发展质量和生活品质的提升。

分区用途管制的思路为空间载体的使用许可提供了明确的判断依据。在此基础上,本文尝试从人类行为视角,根据其影响作用与自然资源及空间载体的逻辑关系,探索针对影响作用发出主体的管控措施编制思路,并重点对三个方面做延伸性讨论:(1)管控对象与管控形式的延伸;(2)“底线约束”管控模式的拓展;(3)国土空间规划管控与各类管控文件的衔接。

### 1.1 管控对象与管控形式的延伸

实施用途管制的核心是,判断承载自然资源的空间的用途、范围是否与对应管控分区相符,为自然资源保护与开发利用的载体使用许可提供判断标准,并进一步对自然资源利用做出管理约束。具体形式是,在空间用途匹配的前提下,自然资源及其所在国土空间作为承受者允许或不允许承受何种形式的影响作用,允许承受多大程度的影响作用,通过对客体承载能力和开发适宜程度的描述反向约束影响作用的发出主体。相对的,亦可尝试以主体为管控对象,直接对主体做出约束的管控形式。

空间是物质伸张性与广延性的反映<sup>[15]</sup>,即承载了物质本身的体积以及延展后所占用的体积,是生态系统维持生存与繁衍占据的环境总和<sup>[20]</sup>,会受到承载物质的影响使空间形态与特征发生改变<sup>[14]</sup>。由于人类的伸张性与广延性由人类行为在空间中所覆盖的最大范围表示,可能对空间的地形等属性产生影响,并改变空间内其他物质的体积、形态、数量和排列次序。因此,作为影响的造成者,针对人类行为管控能够更直接有效地约束其对自然资源及所在国土空间的负面影响,即一种人类行为对何种自然资源在何种国土空间上允许或不允许开展,可以开展至何种程度。可按此思路尝试以人类行为为管控对

象编制市县国土空间总体规划管控措施。

### 1.2 “底线约束”管控模式的拓展

空间管控理念源于新城市主义运动和精明增长,最初是为抑制城市无序扩张,保护生态与农业资源,控制建设用地总量的方法<sup>[21-22]</sup>,从本质上可视为对土地开发权的许可,并在国土空间内划定允许和不允许开发建设分区<sup>[23]</sup>。

在加快推进生态文明建设的背景下,生态与耕地资源所在国土空间成为国土空间规划严守的“底线分区”。加强对“底线分区”的管控,反向控制城乡开发生产建设,成为保障经济社会可持续发展的重要管理工具<sup>[24]</sup>。其核心是:根据资源环境承载力和开发适宜性评价划定统一管控分区,并判断分区内是否允许开展开发生产建设行为。允许开发生产建设分区内侧重对开发生产建设行为的规范与引导,不允许开发生产建设分区内侧重对开发生产建设行为的约束与限制,并开展各类保护、修复与整治行为。但在一定程度上容易忽视非开发生产建设行为可能对国土空间造成的负面影响。例如,某市为优化树种结构、提高绿化率,在市区部分防护绿地内种植速生桉,但由于该市土壤本身碱性较高,且速生桉吸取土壤水分与肥力能力较强,反而加剧了土壤失肥与沙化。相似的,某镇对一块短期内将闲置的建设用地进行复垦耕种,但闲置地块内堆砌有大量从相邻河道中清除的淤土,土壤质量并不适合农作物生长,导致农地复垦的保护行为反而造成了农业生产力与生产资料的低效使用。为避免类似情况,应尝试在“底线约束”的基础上,根据非开发生产建设行为对国土空间、自然资源产生影响的实际性质,对其在“底线分区”与“非底线分区”的开展作出相应管控。

### 1.3 国土空间规划管控与各类管控文件的衔接

中国现行含有空间管控内容的文件主要包括:全国人民代表大会常务通过法律;国务院发布行政法规;国务院各部委发布行政规章、规范与标准;国务院及各部委发布意见与方案等。在分区分类实施用途管制的思路下,《意见》指出“详细规划要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改。相关专项规划要遵循国土空间总体规划,不得违背总体规划强制性内容”。从市县国土空间总体规划分解落实的角度看,各类管控文件,尤其是法规文件对专项规划与详细规划管控措施的编制具有借鉴和指导意义。详细规划是对指定国土空间开发利用的用途与强度具体安排的实施性规定。专项规划是为保证特定功能在特定区域或特定领域实现而对开发与保护做出的安排。从目标与形式来看,专项规划管控、详细规划管控与各类管控文件存在大量交集。《意见》亦提出“梳理与国土空间规划相关的现行法律法规和部门规章”,“做好过渡时期的法律法规衔接”的明确要求。因此,市县国土空间总体规划管控应融合各类管控文件的管控措施,以此加强对专项规划与详细规划管控落实的指导。

## 2 管控思路延伸的实现路径

根据前文论述,在《意见》的基础上,本文基于人类行为视角,从三个方面对市县国土空间总体规划管控思路做出延伸性讨论。下文中,将探索市县国土空间总体规划管控思路延伸的实现路径,深化、细化从空间利用的结果来进行规划编制、规则制定的传统思路。

《意见》提出“以国土空间规划为依据,对所有国土空间分区分类实施用途管制”。

由于各类管控文件总体上也基于生态、农业、城镇三类空间用途实施管控,因此本文尝试先形成市县国土空间总体规划与各类管控文件在分区用途上的对应关系,以此为逻辑参照,将各类管控文件的具体管控措施与对应的市县国土空间总体规划六类分区管控(表1),按照刚性和弹性分类进行初步衔接。

再以人类行为对自然资源与国土空间的作用关系为标准(图1),判断行为是否与分区用途匹配,进一步完善衔接后的管控措施,从人类行为为管控对象的角度引导与约束各类行为造成的影响,亦可避免适得其反的情况发生。

表1 三类空间六类分区管控从属关系

Table 1 The affiliation between three types of space and six types of district

		六类分区	
		刚性管控区	弹性管控区
三类空间	生态空间	生态保护红线区	生态缓冲区
	农业空间	永久基本农田红线区	一般农业区
	城镇空间	城镇开发建设区	城镇开发建设预留区

注:弹性管控区由所在三类空间范围内去除对应刚性管控区范围得到。例如,生态缓冲区是生态空间内去除生态保护红线区的国土空间范围。

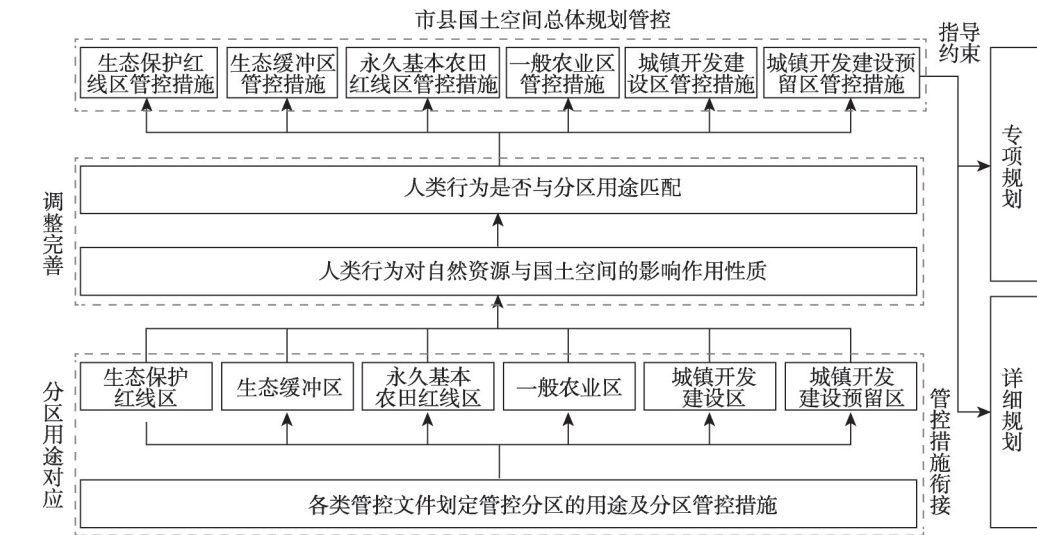


图1 市县国土空间总体规划管控措施编制思路

Fig. 1 The compiling thinking of city and county territorial spatial planning regulation

2.1 分区用途的梳理对应

市县国土空间总体规划管控措施编制的第一步是将六类分区与各类管控文件划定分区的分区用途梳理对应(表2),形成管控措施衔接的逻辑参照。本文将禁止人类行为开展的一级保护区与核心区、灾害高危区,纳入生态保护红线区;对适当允许人类行为开展的二三级保护区与实验区、低灾害风险区,纳入生态缓冲区;保障粮食供给的基本农田纳入永久基本农田红线区;其余农产品生产区和配套生活与设施用地、生产性林地、草地纳入一般农业区;将承载人类开发生产建设行为的功能区纳入城镇开发建设区;将用于开发生产建设的弹性预留用地、部分区域基础设施用地纳入城镇开发建设预留区。

2.2 根据对空间的作用关系将人类行为梳理分类

市县国土空间总体规划管控措施编制的第二步是将各类管控文件中涉及的人类行为按照与空间作用关系的性质进行分类。本文梳理了现行环保类、文物保护类、道路交通



表2 各类管控文件分区与市县国土空间总体规划管控分区用途对应关系

Table 2 The corresponding relationship between control districts and spatial planning regulation districts

市县国土空间总体规划管控分区					
生态空间		农业空间		城镇空间	
生态保护红线区	自然保护区核心区缓冲区	永久基本农田保护区	城镇开发建设设区	城乡居民点建设用地	
	饮用水水源一级保护区	本农田红线区		世界文化遗产	
	地质灾害危险区			区域交通设施用地	
	风景名胜核心区			区域公用设施用地	
	地质遗迹一级保护区			特殊用地	
	基本草原(生态保护地区)			其他建设用地	
	省级以上保护名录动植物栖息地			区域市政走廊用地	
	禁猎区			道路红线和外围控制区	
	世界文化遗产核心区			防洪保护区	
	国家公益林一级保护区			文物保护单位	
	I、II级保护林地			文物地下埋藏区	
	国家与地方重要湿地			城市绿地	
	沙化土地封禁保护区			水功能开发利用区	
	洪泛区				
生态缓冲区	自然保护区实验区	一般农业区	城镇开发建设预留区	采矿用地	
	水源二级和准保护区			采矿采空区	
	蓄滞洪区			城市基础设施用地	
	风景名胜非核心区			村庄与集镇建设用地	
	地质遗迹二三级保护区			文物保护单位	
	文物保护单位			文物地下埋藏区	
	文物地下埋藏区			城市绿地	
	世界文化自然遗产缓冲区			蓄滞洪区	
	国家公益林二三级保护区				
	III、IV级保护林地				
	一般湿地				
	森林公园(不与自然保护核心区重叠)				
	采矿用地与采矿采空区				

类、建筑类相关管控文件共73份，整理出受到管控的人类行为共111种（表3），按照保护、开发生产建设、其他性质划分。本文将保护行为定义为以保护资源环境为目的，并对资源环境产生积极影响的相关行为，共26种，包括退耕还林还草、废弃工矿复垦等；开发生产建设行为是指对资源环境的承载力、稳定性有直接负面影响的资源开采、财富创造、设施建造行为，共58种，包括建设、砍伐、开矿等。其他行为定义为非保护、非开发生产建设行为，共27种，包括教学实习、参观考察等。

2.3 空间管控措施的衔接与调整

市县国土空间总体规划管控措施编制的第三步是将各类管控文件中关于一种人类行为的管控措施衔接整合至对应的市县国土空间总体规划管控分区，并根据该行为是否与分区用途匹配以及行为对国土空间的影响作用关系对其调整完善，形成针对该种行为在对应分区的管控措施。按此方法制定对三类111种人类行为的管控措施。

首先根据各类管控文件分区与六类分区的用途对应关系（表2），梳理各类管控文件对人类行为的管控措施，建立“管控分区—人类行为”矩阵（图2）。矩阵第一行是各类管控文件分区，第一列是各种人类行为。将梳理的73份管控文件中提及的人类行为管控措施录入矩阵中。将管控措施概括为禁止、有条件禁止、有条件允许、允许和未注明五

表3 人类行为分类

Table 3 The classification of human behaviors

人类行为	具体行为
保护行为	农业生产无关设施迁出、资源保护无关设施迁出、历史建筑外部修缮、历史建筑原址保护、限制荒芜基本农田、自然资源保护设施建设、退耕还湿与退养还滩、种植保护性树木、污染事故补救与处理、文物遗址保护、历史建筑异地迁移、保持和培肥地力、遗留工矿与废弃地复垦、整治河道、轮作休耕、退耕还林还草、人工回灌地下水、抢救性发掘、监测、维护、清淤疏浚、污染耕地阻控修复、荒漠化草原治理、关闭矿山、禁牧休牧、救火
开发生产建设行为	拆除历史性生活建筑、基础设施建设、危险与污染品生产和储存设施建设、历史性建筑原址重建、公共服务设施建设、林下种植、使用城市垃圾与污泥作为肥料、人工草地建设、临时设置、临时建设、倾倒污染物、污染物运输、排污管道建设、修建缆车索道、取水与截断水源、拆迁、设置垃圾场、林下养殖、耕作、天然草原改良、全面整地、生产经营、禽畜养殖、喷洒农药、使用化肥、修坟立碑、影视摄制、化工原料与矿物油储备、堆放废弃物、农业生产生活设施建设、狩猎、捕捞、围湖造地、采石、挖沙、砍伐、开垦、排放污水、公共设施维护、地下工程维护维修更新、烧荒、炼山、爆破、采挖植物、放牧、开山、旅游、取土、防灾工程建设、勘察开采矿产、建窑、建房、发展林果业、挖塘养鱼、填埋与排干、打井、灌溉、临时占用
其他行为	驯化繁殖珍稀濒危动植物、保护区范围和功能的改变、诱发地质灾害的活动、拆除非历史性建筑、闲置与拆除污染物处理设施、引进外来物种、科学研究与观测调查、大型群众性活动、考古调查勘探与发掘、打捞船舶、原住民居住、教学实习、参观考察、标本采集、填堵河道废除防洪河堤、砍柴、用火、抢险救灾、防火设施设置、汽车行驶、土地闲置、城市生活垃圾处置、农田闲置荒芜、引进优良草种、刻划与涂污、建筑垃圾处置、飞机飞行

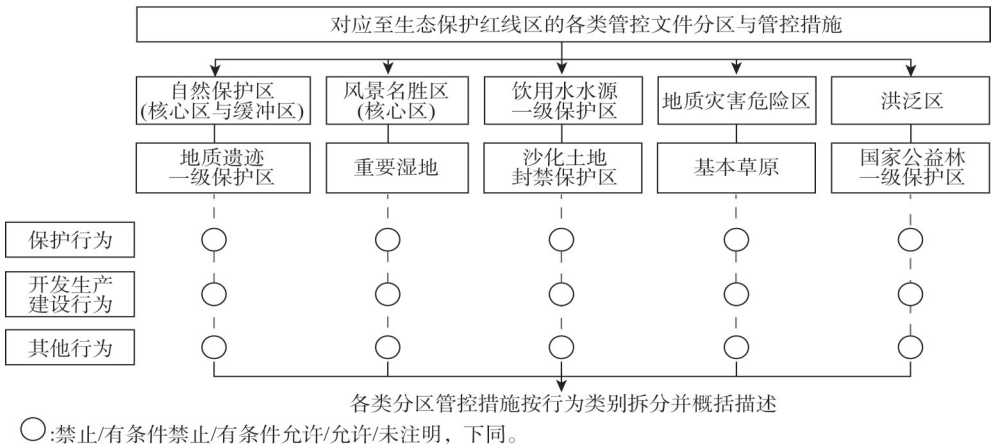


图2 “管控分区—人类行为”矩阵（以生态保护红线区为例）

Fig. 2 The matrix of spatial regulation districts-human behaviors (the case of ecological protection district)

种情况：禁止表示严格禁止该种行为开展；有条件禁止表明只在特定条件下禁止该种行为开展；有条件允许表明该种行为在特定条件下允许开展；允许表明该种行为可以开展；未注明表示分区内未对该种行为做出管控。矩阵横向展示了一种人类行为在各类管控文件分区中分别如何管控，纵向罗列了一类管控文件分区中对哪些人类行为分别如何管控。

在矩阵建立的基础上，将每一种人类行为在各管控文件划定分区内的管控措施横向叠加整合，初步衔接形成各类行为在六类分区的管控措施（图3）。每种人类行为在各管控文件划定分区的管控措施虽然可以初步概括为禁止、有条件禁止等五种情况，但在管

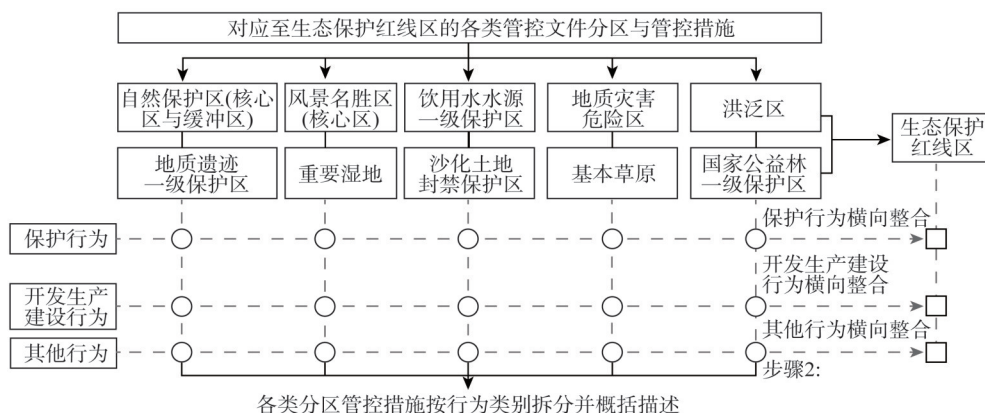


图3 “管控分区—人类行为”矩阵的横向整合（以生态保护红线区为例）

Fig. 3 The transverse integration and adjustment of the matrix of "spatial regulation districts-human behaviors" (the case of ecological protection district)

控细节上仍存在差异，横向整合过程中仍需协调，并结合市县国土空间总体规划分区用途以及行为对空间的影响作用关系做出相应调整，最终形成市县国土空间总体规划六类分区内关于该种行为的管控措施。

整合过程中共产生六种叠加情景，并分别制定对应的整合标准（图4）。以旅游行为管控措施在生态保护红线区整合为例：旅游行为在自然保护区核心区和缓冲区、地质遗迹一级保护区、重要湿地禁止；饮用水水源一级保护区有条件禁止（“禁止可能污染水源的旅游活动”）；风景名胜区核心区有条件禁止（“禁止超过允许容量接纳游客和在没有安全保障的区域开展”）；基本草原有条件允许（“符合相关规划并征得县级以上地方人民政府草原行政主管部门同意”）；其他管控文件分区未注明<sup>①</sup>，整合前管控情况符合“情景3”。生态保护红线区的作用是保障生态本底安全，对一切非保护行为从严管理<sup>②</sup>。旅游行为的开展将关联到项目建设、设施使用，甚至丢弃垃圾等行为的发生，不利于保



图4 六种情景横向叠加整合标准

Fig. 4 The integration and adjustment standards of the six scenarios

① 《中华人民共和国自然保护区条例》第27、第28、第32条；《地质遗迹保护管理规定》第11条；《湿地保护修复制度方案》第10条；《饮用水水源保护区污染防治管理规定》第12条；《风景名胜区条例》第27、第36条；《中华人民共和国草原法》第52条。

② 参照《生态保护红线划定指南》。

持自然资源的原真性。因此,横向整合后,禁止旅游行为在生态保护红线区内开展。

### 3 结论

国土空间用途管制是自然资源监管的重要基础,自然资源监管具体实施受用途管制措施编制的直接影响。从实施的角度看,自然资源监管体系的实质是,根据自然资源及其承载空间的自身特性,判断开发、生产、建设的形式与强度是否符合载体用途、是否在两者的承受能力内,并先后通过载体使用、载体产权、产品生产的许可制度进行监管。由于各类自然资源与所在国土空间的属性与特质各不相同,需要针对对象各自的实质情况以差异化的标准做出相应管控。

基于人类行为实施管控的核心是,根据对自然资源及其承载空间的作用性质是否符合载体用途、作用强度是否造成负面影响作为唯一标准,对多种人类行为实施标准化的监管。其优势在于所有管控对象根据统一的判断标准受到监管,有助于系统的落实管控要求,提升协调性与可操作性。具体形式可采取人类行为在国土空间内开展的许可制度,作为用途管制载体使用许可制度的延伸,并为自然资源监管提供参考依据。

本文尝试从人类行为的视角,根据影响作用的性质直接管理约束作用的造成主体,以期进一步提升管控的效率,并加强“底线约束”管控模式对非开发生产建设行为的规范能力。另一方面,通过与现行法律法规等各类管控文件衔接编制管控措施,加强了市县国土空间总体规划管控对专项规划与详细规划管控的传导性,也为下位规划审批与实施监督提供了更细致的参考依据。

基于人类行为视角编制市县国土空间总体规划管控措施仍有三点需要在未来研究中重点关注。首先,现有111种人类行为是通过衔接梳理现行各类管控文件获得,未来应将规划推进过程中新涉及到的行为种类补充纳入。其次,明确人类行为的开展程度,作为有条件禁止和有条件允许开展人类行为的管控参照。最后,探索了陆域空间人类行为管控措施的编制思路,但对海洋空间人类行为的管控仍待研究。

### 参考文献(References):

- [1] 史家明,范宇,胡国俊,等.基于“两规融合”的上海市国土空间“四线”管控体系研究.城市规划学刊,2017,(s1): 31-41. [SHI J M, FAN Y, HU G J, et al. "Four line" control system based on spatial plan integration in Shanghai. Urban Planning Forum, 2017, (s1): 31-41.]
- [2] 王宁.中国语境下“规划指引”的内涵思辨和制度解释:兼对中国式规划管控方式的反思.规划师,2013,29(8): 10-15. [WANG N. The connotation and institution of "planning guidance" in China. Planners, 2013, 29(8): 10-15.]
- [3] 王国恩.“三规”空间管制问题的辨析与解决思路.现代城市研究,2015,(2): 33-39. [WANG G N. Discrimination and solutions to the problems of three-plan spatial regulation. Modern Urban Research, 2015, (2): 33-39.]
- [4] 余亮亮,蔡银莺.国土空间规划管制与区域经济协调发展研究:一个分析框架.自然资源学报,2017,32(8): 1445-1456. [YU L L, CAI Y Y. Research on spatial regulation of land use planning and coordinated development of regional economy: An analytical framework. Journal of Natural Resources, 2017, 32(8): 1445-1456.]
- [5] 吕晓,黄贤金,钟太洋,等.土地利用规划对建设用地扩张的管控效果分析:基于一致性与有效性的复合视角.自然资源学报,2015,30(2): 177-187. [LYU X, HUANG X J, ZHONG T Y, et al. The controlling effects of land-use planning on construction land expansion based on the perspective compositing consistency and effectiveness. Journal of Natural Resources, 2015, 30(2): 177-187.]
- [6] 曹靖,李星银,陈婷婷,等.基于空间增长模拟的安庆城市开发边界划定方法及管控策略.规划师,2016,32(6): 23-30. [CAO J, LI X Y, CHEN T T, et al. Anqing urban development boundary specification and management based on spa-



- tial growth simulation. *Planners*, 2016, 32(6): 23-30.]
- [7] 聂晶鑫, 黄亚平, 单卓然, 等. 基于边界管控的城乡边缘区空间发展策略探索. *规划师*, 2017, 33(10): 65-69. [NIE J X, HUANG Y P, SHAN Z R, et al. Spatial development of urban fringe area based on border control. *Planners*, 2017, 33(10): 65-69.]
- [8] 吴之凌, 汪云, 夏巍. 新型城镇化视角下的武汉近郊区规划管控研究. *规划师*, 2013, 29(9): 94-98. [WU Z L, WANG Y, XIA W. Metropolitan suburb planning control from new urbanization viewpoint Wuhan. *Planners*, 2013, 29(9): 94-98.]
- [9] 胡立兵, 欧名豪. 城市国有土地供应机制与有效管控研究: 基于南京市的实证分析. *中国土地科学*, 2012, 26(4): 23-28, 35. [HU L B, OU M H. A study on the mechanism and effectiveness control of state-owned urban land supply: An empirical study of Nanjing city. *China Land Sciences*, 2012, 26(4): 23-28, 35.]
- [10] 潘悦, 程超, 洪亮平. 基于规划协同的市(县)空间管制区划研究. *城市发展研究*, 2017, 24(3): 1-8. [PAN Y, CHENG C, HONG L P. Research on the spatial control zoning in urban (county) based on multiple plans coordination. *Urban Studies*, 2017, 24(3): 1-8.]
- [11] 辛修昌, 邵磊, 顾朝林, 等. 从“做什么”到“不做什么”: 基于“多规融合”的县域空间管制体系构建. *城市发展研究*, 2016, 23(3): 15-21. [XIN X C, SHAO L, GU C L, et al. From "what to do" to "what not to do": The construction of county spatial control system based on "multiple planning coordination". *Urban Studies*, 2016, 23(3): 15-21.]
- [12] 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. *城市规划*, 2018, 42(5): 9-17. [LIN J, WU Y X, WU J Y, et al. Construction of the spatial planning system: With discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision. *City Planning Review*, 2018, 42(5): 9-17.]
- [13] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析. *城市规划学刊*, 2015, (1): 10-14. [LIN J, CHEN S H, XU C Y, et al. Game analysis of spatial planning. *Urban Planning Forum*, 2015, (1): 10-14.]
- [14] 王金岩. 空间规划体系与空间治理. 南京: 东南大学出版社, 2017: 24-25. [WANG J Y. *Spatial Planning System and Spatial Governance*. Nanjing: Southeast University Press, 2017: 24-25.]
- [15] 杜黎明, 张成军. 实施空间管治的土地政策研究: 基于主体功能区的视角. 北京: 经济科学出版社, 2011: 38-39. [DU L M, ZHANG C J. *Land Policy Research of the Implementation of Spatial Governance based on the Perspective of Major Function Oriented Zoning*. Beijing: Economic Science Press, 2011: 38-39.]
- [16] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同. *城市规划*, 2014, 38(1): 26-34. [LIN J, XU C Y. Land development rights, space control, and synergetic planning. *City Planning Review*, 2014, 38(1): 26-34.]
- [17] 沈悦, 刘天科, 周璞. 自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究. *中国土地科学*, 2017, 31(12): 17-24. [SHEN Y, LIU T K, ZHOU P. Theoretical analysis and strategies of natural ecological space use control. *China Land Sciences*, 2017, 31(12): 17-24.]
- [18] ALBRECHTS L. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 2004, 31(5): 743-758.
- [19] 杨玲. 基于空间管制的“多规合一”控制系统初探: 关于县(市)域城乡全覆盖的空间管制分区的再思考. *城市发展研究*, 2016, 23(2): 8-15. [YANG L. Preliminary study on "multi-planning united" control system based on spatial control: Further consideration on the spatial control division of urban and rural full coverage in county (city) area. *Urban Studies*, 2016, 23(2): 8-15.]
- [20] 刘超. 生态空间管制的环境法律表达. *法学杂志*, 2014, 35(5): 22-32. [LIU C. Environmental law expression of ecological space control policy. *Law Science Magazine*, 2014, 35(5): 22-32.]
- [21] 郝晋伟, 李建伟, 刘科伟. 城市总体规划中的空间管制体系建构研究. *城市规划*, 2013, 37(4): 62-67. [HAO J W, LI J W, LIU K W. Study on spatial control system in city master plan. *City Planning Review*, 2013, 37(4): 62-67.]
- [22] 汪劲柏, 赵民. 论建构统一的国土及城乡空间管理框架: 基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析. *城市规划*, 2008, (12): 40-48. [WANG J B, ZHAO M. Towards unified territory and urban-rural spatial administration framework. *City Planning Review*, 2008, (12): 40-48.]
- [23] 王磊, 沈建法. 规划管理、空间管制机制与规划协调: 以S市规划体制改革试点为例. *城市规划*, 2017, 41(2): 18-26. [WANG L, SHEN J F. Planning administration, spatial regulation mechanisms, and planning coordination: A case study

of planning system reform in S city. *City Planning Review*, 2017, 41(2): 18-26.]

- [24] 史怀昱, 陈健. 新时期城市空间管控体系构建与榆林实践. *规划师*, 2016, 32(3): 120-124. [SHI H Y, CHEN J. Urban space governance system in the new era Yulin. *Planners*, 2016, 32(3): 120-124.]

## Research on the compiling thinking of city and county territorial spatial master planning regulations based on the perspective of human behaviors

ZHAO Kun, XU Jing-quan, SHEN Chi

(China Center for Urban Development, Beijing 100045, China)

**Abstract:** Since the territorial spatial planning is required to merge multi-planning, unify zoning, and implement baseline regulations by land functions, compilation of spatial regulation is significant for constructing and implementing the strategies and system of spatial regulation. Even though we can unify the zoning of multi-planning through the boundary lines of spatial regulation districts, three issues must be concentrated to coordinate multi-planning regulation and reinforce the binding of territorial spatial master planning regulation to special plans and site plans. First, implement spatial regulations with human behaviors as the objects to improve constraint on negative influences. Second, merge current ordinances into territorial spatial master planning regulations. Third, enhance the guidance and constraint of baseline control model to non-developing and constructing human behaviors. The current researches have studied the definitions and objectives of the territorial spatial planning regulations through legal principles, logics, zoning and policies, and attempted to compile the strategies and systems of the territorial spatial planning regulation as well. Meanwhile, some researches have studied the influence relations among human behaviors, natural resources and territorial space. However, they lack a discussion of the compiling thinking of regulation ordinance from the perspective of human behaviors, which is an indispensable factor supporting the implementation of territorial spatial planning. This research aims at establishing a compiling thinking of the territorial spatial master planning regulation based on the perspective of human behaviors. We coordinate the zoning and regulations between territorial spatial planning regulations and regulation ordinances with human behaviors as carriers, and infer the relevant regulations of territorial spatial master plan according to the impacts caused by human behaviors to ensure the targeted implementation.

**Keywords:** territorial spatial plan; city and county territorial spatial master plan; spatial regulation; human behaviors