城乡融合视角下中澳规划管理的制度性差异与启示

The Institutional Difference Between Chinese and Australian Planning Policies from the Perspective of Urban-Rural Integration, and What Can It Tell Us?

邱连峰
Qiu Lianfeng

摘要：在新时期，规划被赋予实现城乡融合发展目标的职责，参考国外成功经验成为有益且有效的渠道之一。本文应用制度性理论，建立包含管制、规范、认知的概念性模型，系统比较我国与澳大利亚的城乡规划管理要素，揭示了两国在城乡划分标准、规划管理内容、地方行政主体设置、规划体系以及基础设施建设财政支持等方面存在的明显差异及其原因。由此，首先可以弥补国内相关文献的空缺。其次，有助于廓清我国与澳大利亚乃至英联邦国家规划管理的制度性差异，避免因此而产生的认知错位，并加深对国外建设成果的理解。最后，澳大利亚城乡平权等值的基本观念，也为我国城镇化路径提供了有益启示。

Abstract: Responding to current impetus for urban-rural integration in China, planning has been regarded as an effective approach to achieve this goal, and advanced experiences from abroad are favoured among scholars. This paper establishes a conceptual model underpinned by institutional theory. By comparing China with Australia in terms of planning policies, the paper explores the main similitudes and distinctive divergences with respect to definitions of urban and rural areas, developments, local authority operation, planning system and financial support for infrastructure construction. The contribution of this paper is, first of all, to make up for vacancies in relevant domestic literature to a certain extent; secondly, to clarify the institutional differences in planning administration between China and Australia and even the Commonwealth countries, which can help us to avoid cognitive mistakes and deepen understanding of foreign construction achievements. Finally and more importantly, urban-rural equivalence doctrine demonstrated by this paper implies an optional path for China's integrational urbanization.

关键词：城乡融合；规划管理；制度性差异；认知误区；城乡等值

Keywords: Urban-Rural Integration; Planning Policies; Institutional Differences; Cognitive Mistake; Urban-Rural Equivalence

作者：邱连峰，高级规划师，国家注册规划师，广东工业大学建筑设计研究院副总规划师

引言

2018年中共中央政治局审议《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，再次强调了科学规划、管理的重要性，提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的要求以及“城乡融合、一体设计、多规合一”的规划理念^[1]。在并行的建设实践之中，国内规划技术及管理人員不断探索技术方法革新，强调管理制度改进^[2]，同时对发达国家和地区质朴、优美的村庄风貌以及高度融合协调的城乡一体发展状况进行考察和借鉴^[3]。

位于太平洋南岸的澳大利亚是世界上城镇化水平较高的国家之一（2016年人口城镇化水平为89.55%），但城镇地区仅占国土面积的0.5%^[4]。广大乡村地区不仅哺育了发达的农牧业，还凭借优美的环境吸引游客，游客在乡村地区的消费占比高达45%^[5]。澳大利亚不仅城市宜居，全国统筹的宜居指标也一直位于联合国人类发展指数之宜居国家前列（2018年为第二）^[6]，是2014—2016年亚太经合组织评比的最具幸福感的国家之一^[7]。

澳大利亚独立于原英国殖民地，属于英联邦国家。其法律体系源自以英国普通法为基础的判例法系，立宪和联邦体系的设置则深受英国威斯敏斯特系统和美国政府系统的影响^[8]。城乡规划体系亦如此，在演进中吸纳了英国、美国和西欧国家现代规划运动的思想^[9]。综上所述，澳大利亚城乡规划在西方发达国家中具有一定的代表性，可以作为考察发达国家城乡规划管理的一个样本。

关于澳大利亚城乡规划制度的介绍，在国内并不多见，相关文献多为建设成果考察研究或具体规划政策及设计案例的介绍。其中疏友斌^[10]、卫琳^[11]考察了堪培拉首都地区以及小城镇的规划建设，介绍了建设过程中的公众参与等管理程序，并强调了环境保护与规划的结合。澳大利亚城乡规划发展、政策及设计的相关文献主要包括：澳大利亚特大城市规划演变模式研究^[12]、澳大利亚大都市区发展与规划对策^[13]，以及最近的阿德雷德战略规划^[14]、昆士兰州社区规划^[15]、堪培拉中心区城市设计^[16]等案例。

最早涉猎澳大利亚规划管理体系研究的是杨刚,他从历史演进的角度介绍澳大利亚新南威尔士州规划体系,着重介绍了其土地利用和环境评价的特点^[17]。此后,顾焱也介绍了新南威尔士州规划体系,突出其政策性特点和对公众参与的重视^[18]。从宏观的体系角度,赵民以堪培拉和墨尔本为例,对澳大利亚联邦和维多利亚州的规划法规体系、行政体系和运作体系进行了介绍^[19]。

研究其他英联邦国家(如英国)规划管理体系的中文文献相对比较丰富。对于城乡统筹规划管理,于立和那鲲鹏通过实地考察和调研,介绍了英国乡村规划管理中“绿化带”“国家公园”和“杰出自然景观地区”政策的制定,以及如何有效保护乡村环境的基础上,促进农村经济的发展^[20];崔军和冯伟则系统介绍了英国农村规划保护政策在实践中的规划引导作用^[21]。此外,对加拿大小城镇的规划重点、规划方法和管理构架也有所引介^[22]。

由此看出,既有文献大多就建设成果和政策文件本身展开介绍和论述,并且大多集中在都市区。虽然对英联邦国家的规划制度有了一定的介绍,但是并未与我国的制度进行对比,更没有揭示制度性差异对规划建设成果的影响。在目前我国“城乡融合”“多规合一”的诉求下,亟须加强乡村规划与城市规划的比较,中外城—乡划分标准的比较,以及城乡统筹的比较研究。因此,本文以促进城乡融合为目的,分析比较中澳规划管理的制度性差异,不仅可以加深对国外规划建设与管理成果的认识,也能在一定程度上填补国内此类文献的空缺。

1 制度性理论与差异比较模型

规划从其目的来看是一项系统性的举措,目标在于建构长效的可持续框架和计划,通过鼓励或避免特定的实践活动,实现社会、环境和经济的健康发展^[23]。鉴于此,国家和地方政府的重要任务之一就是建构灵活的、与地方民众要求呼应的规划体系,鼓励综合性发展,提升地方人居环境^[24]。同时,从过程和结果的关系来看,规划是在一定约束条件下实现战略目标的系列过程,并且,因为其中各种因素的相互作用而呈现出不同的特点,产生不同的成果。这些因素包括单一的规划政策以及不同规划政策之间的相互作用^[25]。因此,规划建设的外显成果与其内在的政策、制度等紧密相关。分析国内外规划的内在差异,可以加深我国规划工作者对国外建设成果的理解,并对我国规划管理有所启迪。

制度性理论强调社会管制(regulative)、规范(normative)

和认知(cognitive)是组织变化过程所依赖的输入条件,从而解释了组织外部环境变化的内因,因而可以作为一种解释社会组织变化的有效理论框架^[26]。其理论核心在于,组织的构成、计划与行动的合理性,是通过现实社会结构化而获得的,即制度化的过程包括基于现实的社会认知和行为逐步规则化的过程^[27-28]。制度性理论主要由管制、规范和认知三大互相支撑的中心元素组成^[29]。其中管制主要指法制基础,对组织行为和变化有强制性的要求;规范指责任和标准,影响组织成员的工作角色、习惯和信条,从而影响组织变化;认知属于文化系统,影响社会认同和个体意愿。应用制度化理论,分别从影响规划管理的法制、规范、社会和公众认知三个层面着眼,系统地构建中澳规划管理制度性差异比较模型,以管理的主体、客体以及方式这三项公共管理要素^[30]构建制度性差异比较条件,通过比较发现中澳规划管理的制度性差异所在(图1)。

模型中所设的比较条件在初步审视、对比后得到修正。首先比较两国的城乡划分标准,以及接受规划管理的建设活动的差异;其次比较中澳规划管理主体即地方政府的设置方式与命名内涵的不同;最后比较规划体系、管理程序以及基础设施财政投入办法等。

2 城乡划分:中国依据行政建制,澳大利亚依据人口密度

我国的城镇与乡村的划分,原则上以国务院批准的行政建制单位和行政区划为基础,城镇指有建制的市和镇^①,而澳大利亚城与乡的划分主要根据人口密度,并不涉及行政区划的概念。按照澳大利亚国家统计局(ABS)执行的澳大利亚标准地理分类系统(Australian Standard Geographical

图1 制度性理论框架与差异比较模型

① 城镇分为城区和镇区。城区指市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区指城区以外的县人民政府驻地和其他镇,政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域;以及与政府驻地的实际建设不连接,且常住人口在3 000人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地。乡村则指城镇以外的区域^[31]。

Classification System), 澳大利亚的城、乡划分采用“城镇中心与地区法”(UCLs: Urban Centre & Localities): 人口超过 200 的地域统计单元, 依据人口规模和密度特征, 划分为城镇地区(urban)和乡村地区(rural)地区。其中, 城镇聚集单元(urban mesh block)是澳大利亚城镇地区定义的基础, 以常住人口密度不低于 200 人/km² 为指标。依此, 若一地区被视为城镇, 需满足以下条件之一:

- 至少有一个城镇聚集单元, 此单元内的人口不少于全区人口的 45%, 并且住宅密度不低于 45 户/km²;
- 人口密度不低于 100 人/km², 并且住宅密度不低于 50 户/km²;
- 人口密度不低于 200 人/km²。

与其接壤的持续服务的基础设施和用地, 也应纳入城镇范围。城镇地区内超过 1 000 人的连片区域视为城镇中心(urban centre), 其余则列为城镇地区(localities)。扣除所有被定义为城镇中心或城镇地区的统计单元, 剩下的全部是所谓的乡村, 统计术语为“剩余乡村地区”(rural balance)。由于人口的变化, 澳大利亚存在着 200 人以下的城镇地区。被 UCLs 定义为城镇地区的统计单元, 只有当普查人口低于 180 人或者连续两次普查周期人口均低于 200 人时, 才会重新定义。当然, 澳大利亚统计标准地理分类系统为了鼓励 ABS 之外的其他组织收集、发布和分析地理分类统计数据, 确保这些数据具有可比性和地理空间参考属性, 并为用户提供一套连贯的标准区域, 以便访问、分析和理解统计数据, 还包含一套非 ABS 结构, 将那些未由 ABS 定义但对 ABS 统计用户很重要的区域汇集在一起。在这个非 ABS 系统下, 也存在人口少于 200 的城镇地区, 但是这些少数的城镇地区是由“州政府公告城镇地区法”(State Government Gazetted Localities)而非 UCLs 方法定义, 故不在此讨论^[32]。

3 规划建设活动界定: 中国较为宽泛, 澳大利亚相对细致且城乡全面覆盖

从规划管理的建设活动来看, 以新南威尔士州为例, 根据《环境规划与评价法 1979》(Environmental Planning and Assessment Act 1979), 地方政府管辖范围内(不论城乡)的建设活动(development)必须纳入规划管理。建设活动包括大到土地利用、用地划分、建房拆房以及任何涉及建设的施工活动, 小到立篱笆、砍树、树广告乃至堆料。相比之下,

我国《城乡规划法》中仅有“规划区内进行建设活动, 必须遵守本法”的要求, 对建设活动却没有详细具体的定义, 以至于某些建设活动需要按照其他法规管理, 甚至无需行政许可。如在城市内砍伐树木需按照《城市绿化条例》管理, 而农村房前屋后树木的采伐, 按照《中华人民共和国森林法实施条例》第三十条, 则不必纳入行政许可。相比之下, 澳大利亚对规划建设活动的界定较为细致, 覆盖较为全面。

4 规划管理主体: 中国城—乡政府有行政隶属关系, 澳大利亚城—乡地方政府同级

我国政府层级分为五级^[33], 乡镇是最基层的行政单位^[34]; 澳大利亚采用联邦制, 行政层级分为联邦政府(Federal or Commonwealth Government)、州政府(State or Territory Government)、地方政府(Local Authority or Councils)三个层级(tiers)。联邦政府仅负责外交、国防、国际贸易、货币、医疗卫生、邮政、通信以及全国性的体育设施和道路建设等, 其他具体的行政权(包括规划建设管理权)归属于各州政府。地方政府是最基层的行政单位, 管理权限由州政府授权^[35]。可以看出, 澳大利亚城镇的地方政府与乡村的地方政府平级并且同为最基本的层级, 其间不存在类似中国的地级市辖区、县辖镇、镇辖乡这样的城市管辖乡村的行政隶属关系^[36]。

澳大利亚地方政府是“城”还是“乡”, 是根据辖区人口规模、密度的变化而动态变化的。这体现在每年发布的联邦地方政府报告中, 即按照《澳大利亚地方政府财政支援法》(Local Government (Financial Assistance) Act 1995)中的“地方政府分级标准”(Australian classification of local governments), 根据城镇化特征和人口规模, 地方政府被划分为 22 个类别, 如: 州府城市(CC: Capital City)、小规模发达城镇(UDS: Urban Developed Small)、中等规模发达城镇(UDM: Urban Developed Medium)、小规模农业型乡村(RAS: Rural Agricultural Small)、大规模偏远乡村(RTL: Rural Remote Large)等等^[37]。

澳大利亚地方政府可以根据当地习俗和各州地方政府法, 自主冠名“市”(city)、“郡”(shire)、“镇”(town)或“区”(municipality)^[38]。这些命名来自于传统的社会共识, 并没有人口规模和城镇化差距的内涵, 也不反映任何行政层级的差异, 不能对等于国内规划基本术语^[39]中设市、建制镇、村庄集镇的概念(表 1)。

表 1 中澳行政层级的比较

国家	国家层级	地方层级			
中国	中央政府	省/自治区/直辖市	地级市/州	县/县级市	建制镇/乡
澳大利亚	联邦政府	州/领地	地方政府		

资料来源: 参考文献 [33,35]

5 规划体系：中国规划体系正在整合，城乡差异明显；澳大利亚“多规合一”，城乡无差

首先，澳大利亚所有用地规划都纳入“环境规划”（environmental planning）体系，是一种“多规合一”的规划形式。而且，澳大利亚城乡政府遵循的法规和规划文件都是一样的，不存在类似国内从管理办法（《村庄集镇建设管理条例》）到标准（《城市用地分类与规划建设用地标准》和《镇规划标准》《村镇规划标准》等），再到规划文件（城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划）的城乡区别。

澳大利亚的规划管理权在州一级政府，各州的具体规划法规名称有所不同，以新南威尔士州为例，其规划体系分为法律法案（acts）、法规（regulations）和环境规划法定文件（EPIs）三个层级^[40]。其中，规划的基本法是《环境规划与评价法 1979》，其地位和作用相当于我国的《城乡规划法》。《环境规划与评估法规 2000》（Environmental Planning & Assessment Regulation 2000）是对基本法的解释和实施指南，它的作用和地位类似于国内的规划实施指导意见、办法和管理条例。

在此之下，则是环境规划法定文件。包括由州政府针对不同规划事务制定的“州环境规划政策”（SEPPs: State Environmental Planning Policies），如《州环境规划政策 70 号文——经济适用房》（SEPPs No.70 - Affordable Housing）。其中的特例是，在由《环境规划与评价法 1979》定义的大悉尼区（Greater Sydney Region）内，还会编制某些特定的“区域环境规划”（REP: Regional Environmental Plan），例如《悉尼区域环境规划 16 号文——沃尔什湾》（Sydney REP No. 16 - Walsh Bay）。这些区域环境规划也属于州环境规划政策的一部分。

地方政府用于管理规划项目审批和监督的地方环境规划（LEP: Local Environmental Plan）是环境规划法定文件的最低层级。LEP 类似于我国的控制性详细规划，做到地方政府辖

区全覆盖，所有建设指标都汇总到用地控制单元上。

除了上述环境规划法定文件，不同地方政府还会编制一些非法定的规划文件，如大悉尼区的区域战略规划（最新一版是 2018 年的《三城之都：大悉尼区域规划》[A Metropolis of Three Cities: The Greater Sydney Region Plan, 2018]）和分区战略规划（district strategic planning）；普通地方政府的地方战略声明（local strategic statement）和导则（guideline），以及农村（用地）规划（rural planning or rural land planning）、发展控制规划（DCP: Development Control Planning）等（表 2, 图 2）。

在规划建设管理方式上，澳大利亚与国内一样实行行政许可制度。在澳大利亚，一般来说，任何建设活动均需要向地方政府提交建设申请（development application），在获得批准证书（consent certificate）之前，不可以开展任何建设活动；城乡所使用的审批管理文件是一致的。而在中国，规划建设管理存在明显的城乡差异，体现在文件上就是：城市实行“一书两证”，村庄实行“乡村建设规划许可证”（表 3）。

图 2 澳大利亚新南威尔士州规划法规体系示意图
资料来源：作者基于参考文献 [41] 翻译绘制

表 2 中澳规划体系比较

国家	规划体系	规划文件		
中国	土地规划	土地总体利用规划、土地利用详细规划、土地利用专项规划		
	城乡规划	省城镇体系规划	城市	城市总体规划、控制性详细规划
			乡村	县域乡村建设规划、村庄建设规划
澳大利亚	环境规划	州环境规划政策	战略规划、区域规划	地方环境规划

表 3 中澳规划建设管理文件比较

国家	规划建设管理文件
中国	城市：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：乡村建设规划许可证
澳大利亚	开发许可证（development consent）、附属建设许可证（compliance certificate）、分地许可证（subdivision certificate）、建设许可证（construction certificate）、分项建设许可证（subdivision works certificate）、竣工使用许可证（occupation certificate）

6 国家对地方的基础设施建设投入：澳大利亚以实现城乡居民同等水平为准

依据上文提到的《澳大利亚地方政府财政支援法》，联邦政府向地方政府提供基础设施建设专项财政资金（下称“专项资金”），以确保地方政府为居民提供平等的公共服务^[42]。

专项资金第一阶段的分配主要是按照各州当年预测人口与全国预测人口的比值，将资金从联邦分配到各州。第二阶段为各州内地方政府之间的分配。各地方政府所分配的数额，首先由各州（堪培拉首都地区除外）处于第三方的地方政府拨款委员会（Local Government Grants Commission）通过公开听证、地方政府申请等方式，向州长提交拨款建议书；同时，州长出具全州分配意见。在州长审阅州政府提交的拨款方案并确保拨款委员会的意见得到充分吸纳后，地方政府专项资金的分配方案才能签署实施。在这个过程中，国家拨款分配原则（national principles for the allocation of grants）贯穿始终，它是资金平等分配、全国一致的基础（nationally consistent basis），是地方政府拨款委员会、地方政府和州长三方博弈中必须遵守的法律依据。其首要的三个原则是：水平均衡（horizontal equalisation）、工作中立（effort neutrality）、最低拨款额（minimum grant），即考虑不同地方政府在发展环境差异、管理难度差异以及投入合理工作（reasonable effort）的前提下，专项资金的分配不能受到该地方政府的财政收支能力差异的影响，而是应以保障任一地方政府为当地居民提供的公共服务不得低于该州其他地方政府提供的公共服务的平均水平为标准^[42]。

7 结论与启示

首先，通过比较中澳两国城乡规划管理制度差异，可以提供—个观察问题的视角，即在考察国外城乡建设成果时，所在地独特的行政体系、规划体系甚至财政政策等涉及法制、规范和社会认知的制度性差异是不容忽视的。了解这些差异，有助于避免陷入认知误区。例如，澳大利亚城乡划分和地方政府命名过程中对行政区划的淡化，以及城乡划分所采用的城镇人口密度标准（城镇聚集单元内的住户密度不低于45户/km²）与我国通常意义上的城镇人口密度相比显得较低，不了解这一点，我国规划师可能会产生认知错位，即如果按我们的“常识”去考察澳大利亚的乡村建设，很有可能看到的所谓“村庄”其实是城镇。或者说，澳大利亚很大一部分属于城镇的地区，虽然基础设施和公共服务水平都不低，但其人口密度和自然环境类似我国的乡村。同时，大量称为“city”或“town”的地方政府所在地，人口规模可能并不大，政府主要的管理内容恰恰是“服务并带动周边一定区域

农业经济、文化和生活服务中心的”的集镇^[43]，因此，考察此类“市”政府的规划管理方法，往往更切合我国农村基层规划管理的实际需求。

其次，澳大利亚地方政府层级设置以及城乡无差别化的规划管理反映出了城乡平权等值的深层次观念。即便城乡发展环境的差异客观存在，乡村地区的地方政府也可以在争取联邦基础设施专项财政资金的分配时，依据法律，平等地与城镇地区的地方政府、州政府博弈，甚至要求有所倾斜，以达到保障城乡居民享受同等水平公共服务的目标。

而我国现阶段的城乡关系与这种“平权等值”还相距甚远。我国尚难以改变“城乡分治、一国两策”的城乡二元结构^[44]，处于“以工促农、以城带乡”^[45]的发展阶段，乡村处于相对弱势地位，行政上被城市领导，经济上被城市“带”、被“反哺”。因此，在考察澳大利亚或其他发达国家的村庄规划建设时，不能忽视我国“农业和农村在资源配置和国民收入分配中仍处于不利地位，农村居民和城镇居民在发展机会和社会地位方面仍然不平等，计划经济体制下形成的城乡分割的二元结构体制仍未从根本上发生改变的现状”^[46]，以及与所考察国家发展阶段的差别。

再次，正是因为如此，这样的制度性差异也带来一个启示：在短时间城乡结构无法改变的前提下，我国城镇化的路径可否突破现有的人口必须跨越行政区划的行政级别与隶属关系的单一标准和方向（即农民必须从行政层级最低的农村迁徙到行政层级较高的建制镇或以上城市），考虑另一个标准和方向——通过财政向乡村基础设施建设倾斜，改善乡村生产生活条件，达到基础设施条件和公共服务水平与城市相当，实现就近就地城镇化。从城乡发展要素流动和资源配置的角度，打破农村封闭性，建立不需要农民进城的城镇化模式，从而促进就地就业，解决农村空心化和宅基地闲置等问题^[47-48]。至于其可行性，澳大利亚的乡村规划已经为我们提供了一个支持的例证。

最后，本文局限于规划管理业务范围，并未涉及更宏观的社会管理因素，如澳大利亚没有户籍限定，土地私有且可以自由流转，以及全民覆盖的医疗和养老保障等因素，客观上也促进了城乡间人员和资源的交流，对城乡融合起到了推动作用。UPI

注：文中未标注资料来源的图表均为作者整理绘制。

本文得到了审稿专家细致、严谨且非常具有建设性的指导，特此致谢。

参考文献

[1] 新华网. 习近平主持中共中央政治局会议 [EB/OL]. (2018-05-31)

- [2018-08-16]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-05/31/c_1122919451.htm.
- [2] 新华网·李兵弟：特色小镇的核心本质是制度环境[EB/OL]. (2018-01-14)[2018-08-16]. http://cx.xinhuanet.com/2018-01/14/c_136894355.htm.
- [3] 李兵弟. 英国乡建研学 且行且珍惜[EB/OL]. 中国乡村发现. (2018-05-28)[2018-08-16]. <http://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/201805/110497.html>.
- [4] ABS: Australia Bureau of Statistics. Urban Centre and Locality (UCL), 2016 ed[EB/OL]. (2017-10-09)[2018-06-06]. <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/1270.0.55.004July%202016?OpenDocument>.
- [5] HOOPER K, VAN ZYL M. Australia's tourism industry[J/OL]. Reserve Bank of Australia Bulletin, 2011(December quarter): 23-32. (2011-11)[2018-08-16]. <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2011/dec/pdf/bu-1211-3.pdf>.
- [6] United Nations Development Programme. Human development report 2016[R]. Canada: Lowe-Martin Group. (2016)[2018-08-16]. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.
- [7] OECD Stat. Better Life Index[EB/OL]. 2017. [2018-06-06]. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI>.
- [8] PARKINSON P. Tradition and change in Australian law[M]. 5th ed. Australia: Thomson Reuters, 2013.
- [9] FREESTONE R. A history of planning[M] // THOMPSON S, MAGINN P J, eds. Planning Australia: an overview of urban and regional planning. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- [10] 疏友斌. 关于澳大利亚城市规划与环境保护的思考[J]. 工程与建设, 2006(3): 210-211.
- [11] 卫琳. 澳大利亚的小城镇规划发展[J]. 城乡建设, 2005(3): 64-66.
- [12] MARCUS S, 董菲. 澳大利亚特大城市规划演变模式[J]. 国外城市规划, 2005(1): 32-35.
- [13] 凯文·奥康纳, 韩笋生. 澳大利亚大都市区发展与规划对策[J]. 国际城市规划, 2012(2): 80-87.
- [14] 李霞, 李广. 国外城市战略规划的研究及其对我国的启示——以澳大利亚阿德莱德为例[C] // 持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(11城市总体规划). 中国建筑工业出版社, 2017: 271-281.
- [15] 周彦吕, 陈可石. 澳大利亚昆士兰州社区规划: 体系、内容及修编机制[J]. 国际城市规划, 2016(2): 116-122.
- [16] 周超. 澳大利亚堪培拉市中心规划设计[J]. 国外城市规划, 1992(3): 18-25.
- [17] 杨钢. 澳大利亚新南威尔士州的规划系统——环境规划[J]. 国外城市规划, 1989(3): 18-21.
- [18] 顾焱. 澳大利亚新南威尔士州环境规划法体系[J]. 规划师, 2015(9): 133-137.
- [19] 赵民. 澳大利亚的城市规划体系[J]. 城市规划, 2000(6): 51-54.
- [20] 于立, 那鲲鹏. 英国农村发展政策及乡村规划与管理[J]. 中国土地科学, 2011(12): 75-80.
- [21] 崔军, 冯伟. 城乡规划管理与乡村保护——英国的经验与启示[J]. 中国工程咨询, 2018(5): 14-18.
- [22] 薛德升, 肖洪. 加拿大小城镇规划: 内容、方法与管理构架[J]. 国外城市规划, 2004(1): 21-23.
- [23] UNECE. Spatial planning: key instrument for development and effective governance with special reference to countries in transition[R/OL]. New York and Geneva: United Nations. (2008)[2018-08-16]. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=B3BA8D9E84D5BF85F41ACFA9E512D657?doi=10.1.1.184.5674&rep=rep1&type=pdf>.
- [24] OECD. The governance of land use policy highlights[R/OL]. 2017.[2018-08-16]. <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>.
- [25] CIRIANNI F, PANUCCIO P, RINDONE C. A comparison of urban planning systems between the UK and Italy: commercial development and city logistic plan[C]. Urban Transport XIX: WIT transactions on the built environment (vol. 130). WIT Press, 2013: 785-797. (2013-05-29)[2018-08-16]. <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/UT13/UT13063FU1.pdf>.
- [26] PALTHE J. Regulatory, normative, and cognitive elements of organizations: implications for managing change[J]. Management and organizational studies, 2014, 1(2): 59-66.
- [27] MEYER J W, ROWAN B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony[J]. American journal of sociology, 1977, 83(2): 340-363. (doi: <http://dx.doi.org/10.1086/226550>).
- [28] SCOTT W R. Organizations: rational, natural, and open systems[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981.
- [29] SCOTT W R. Institutions and organizations[M]. Thousand Oaks, CA: SAGE, 1995.
- [30] 陈瑞莲. 论区域公共管理研究的缘起与发展[J]. 政治学研究, 2003(4): 75-84.
- [31] 中华人民共和国国家统计局. 统计上划分城乡的规定(国函[2008]60号)[Z]. 2008.
- [32] ABS. Australian Statistical Geography Standard (ASGS)[EB/OL]. (2016-07)[2018-06-06]. <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1270.0.55.004~July%202016~Main%20Features~Design%20of%20UCL~8>.
- [33] 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005: 317.
- [34] 中国政府门户网站. 中华人民共和国行政区划[EB/OL]. [2018-08-16]. http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm.
- [35] Parliament of New South Wales. The roles and responsibilities of federal, state and local governments[EB/OL]. [2018-06-06]. <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>.
- [36] 邱爱军. 如何理解中国的城镇化率? [EB/OL]. Cities Development Initiative for Asia. (2012-03)[2018-08-16]. <https://cdia.asia/wp-content/uploads/2014/09/How-to-understand-the-urbanisation-rate-in-China.pdf>.
- [37] Australian Government, Department of Infrastructure and Regional Development. Local Government National Report 2014-2015[R/OL]. Canberra ACT. (2017)[2018-08-16]. https://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2014_2015/LGN_REPORT_2014-15.pdf.
- [38] Australian Government. Local Government[EB/OL]. [2018-06-06]. <https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works/local-government>.
- [39] 国家质量技术监督局, 中华人民共和国建设部. 城市规划基本术语标准(GB/T 50280-98)[S]. 中国建筑工业出版社, 1999.
- [40] NSW Government. NSW Legislation[EB/OL]. [2018-06-06]. <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/browse>.
- [41] Wollahra Municipal Council. Levels of development rules[EB/OL]. [2018-08-16]. https://www.wollahra.nsw.gov.au/building_and_development/development_rules/hierarchy_of_development_rules.
- [42] Australian Government, Department of Infrastructure, Regional Development and Cities. National principles for the allocation of grants under the Local Government (Financial Assistance) Act 1995[S]. (2017-03-15 updated)[2018-06-06]. <http://regional.gov.au/local/assistance/national-principles-allocation-of-grants.aspx>.
- [43] 中华人民共和国国务院. 村庄和集镇规划建设管理条例(国务院令第116号)[S]. 1993.
- [44] 陆学艺. 破除城乡二元结构 实现城乡经济社会一体化[J]. 理论参考, 2010(12): 29-32.
- [45] 新华社. 2013年国务院政府工作报告[R]. (2013-03-18)[2018-08-16]. http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm.
- [46] 杜梅萍. “以工促农、以城带乡”: 经济社会发展新阶段新认识——访国务院发展研究中心农村经济部部长韩俊[J/OL]. 前线, 2005(3). (2005-03-07)[2018-08-16]. <http://www.bjcx.org.cn/qxweb/n5429c196.aspx>.
- [47] 项继权, 周长友. “新三农”问题的演变与政策选择[J]. 中国农村经济, 2017(10): 13-25.
- [48] 胡智超, 彭建, 杜悦悦, 等. 基于供给侧结构性改革的空心村综合整治研究[J]. 地理学报, 2016(12): 2119-2128.

(本文编辑: 张祎娴)