

新时期国土空间规划的事权改革

宁暎 许琴 吴聪

武汉市规划研究院

摘要：随着国土空间规划体系的建立，我国各级政府的规划事权也发生了重大变化。新时期，厘清各级政府的政府事权范围和边界，追求多元主体的利益平衡，仍是当前国土空间规划编制研究过程中需要关注的重点。本文试图从事权博弈的角度深入剖析国土空间规划的构建逻辑，探讨国土空间规划的编制框架，以期为当前国土空间规划实践中出现的各种难题提供一种新的思路和方法。

关键词：国土空间规划；事权；规划编制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.057

引言

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》（以下简称《若干意见》）明确要建立国土空间规划体系并监督实施，并提出了各层级空间规划依次递增，各类型空间规划层层衔接，规划编制与规划审批职责清晰的规划总体框架。从规划层级体系上看，新的国土空间规划体系真正建立了从全国到省、市、县、乡镇国土空间规划管控的完整规划体系，过去规划编制阶段的“多规”博弈逐渐结束，但厘清各级政府的政府事权范围和边界，追求多元主体的利益平衡，仍是当前国土空间规划编制研究过程中需要关注的重点。本文试图从规划事权的角度深入剖析国土空间规划的构建逻辑，探讨国土空间规划的编制思路和方法。

一、旧空间规划编制体系存在的问题

（一）编制内容与政府事权衔接性不够

我国空间规划体系是由多种空间规划与多层级空间规划共同构成的，不同类别、不同层级的规划构成了一个复杂的“规划矩阵”，尽管各类规划都有自身的一套法定规划编制体系，但是规划编制体系与不同层级的政府的对应性和衔接性还不够。

（二）编制范围与政府事权的契合度不足

以往各类空间规划的规划编制范围缺乏统一性。以城乡规划来说，按照《城乡规划法》所规定，规划区是“城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域”。从定义上讲，规划范围只是从城市自身发展的需要来划定，与行政所辖区域不是完全重叠的关系，使得经常出现规划区范围小于行政辖区范围的情况，导致在同一层级的行政辖区内，出现两级规划管理权限的介入，给规划的衔接、项目的实施都带来较大的阻力。

（三）编制的相关部门事权边界模糊

在以往的空间规划体制中，纵向与横向的政府部门规划事权内涵界定模糊。从纵向上来看，下一层级的行政部门的职责和上一层级的基本上相同，只是责权对应的空间层次范围有所变化。“桶式结构”的行政结构对于空间规划事权的垂直划分缺少明确的职能分工。从横向上来看，各职能部门之间的职责划分较为原则，但对于一些实际工作中存在争议较大的重大问题却缺乏明确的界定。

二、基于规划事权的国土空间规划编制

（一）合理放权，明晰政府层级之间的事权边界

1. 层级化的事权配置结构

国土空间规划改革后，规划组织框架转变为由“国家——省（自治区）——市（直辖市、地级市）——县（县级市）——乡镇（区）”五级政府及其所辖自然资源规划主管部门构成的行政事权关系。国土空间规划的改革，体现了中央整体向地方放权思路，在新的空间规划体系中，中央政府将更加聚焦于重点领域与重点区域的治理事权；地方政府则作为国土空间开发保护制度的责任主体，更加关注国土空间的要素配置、空间的治理效率以及多方权益的协调关系。其中省级国土空间规划是对全国国土空间规划的落实，并指导市县国土空间规划的编制，侧重协调性；市县国土空间规划是本级政府对上级规划要求的细化落实，并对本行政区域开发保护做出具体安排，侧重实施性。

2. 批管对位的审批制度

从规划审批的责权上看，新的统一的国土空间规划体系不仅明确了全国国土空间规划要“由党中央、国务院审定”，省级国土空间规划“由省级政府组织编制，经同级人大常委会审议后报国务院审批”，同时也明确了“需报国务院审批的城市国土空间总体规划，由市政府组织编制，经同级人大常委会审议后，由省级政府报国务院审批”，给予了省级政府较大的规划管控权，明确了一般市县与乡镇国土空间规划的地方事权性质，有利于各地根据经济社会发展状况和特点因地制宜地制定各自规划编制与审批制度。在审查内容方面，也分级建立国土空间规划审查备案制度，按照责权一致的原则，国家层面只对国家需要管控的内容进行审查，其他内容则由地方负责审查。

3. 灵活化的规划编制成果

规划的分级编制是政府事权的投影，上级编制的规划依据事权管理下级编制的规划。总体而言，中央政府

管“战略”，地方政府管“战术”，各层级的空间规划编制内容，既要落实上级政府的刚性管控与底线约束，又要发挥下级政府的创新性与灵活性。《若干意见》中指出，按照“谁组织编制、谁组织实施”“谁审批、谁监管”“管什么就批什么”的原则进行国土空间规划的编制与监管。建议按照管什么就批什么的原则，适度精简审批内容，编制形成规划成果报批版；按照用什么就编什么的原则，允许各地根据自身特点和本级事权需要，细化深化。

（二）强化约束，提升职权部门之间的横向协作

1. 事权匹配的专项规划内容

在“五级三类”空间规划体系中，专项规划作为“三类规划”的重要一环，将成为空间治理的重要工具，将是我国未来一段时间内，理顺央地事权关系、调整区域间发展不平衡、经济开发与生态环境保护间不平衡的重要试验场和突破口。为此，首先要厘清各专项规划的话语权界限，制订与事权相匹配的专项规划内容。建议特定功能地区的规划由自然资源部门牵头组织编制，涉及空间利用的某一领域专项规划由所在区域自然资源主管部门或相关行业主管部门牵头组织编制。各专项规划编制内容需要与各部门事权相匹配，在同级国土空间总体规划明确的“空间权”内进行编制。自然资源主管部门可通过指定专项规划编制要点，厘清各类专项规划之间的事权边界，界定各层级专项规划编制内容与深度，明确同级国土空间总体规划到专项规划“条文、结构、指标、底线、用途管制、名录、“边界、位置”的传导要求，在细部层面发挥好详细规划“多规合一”作用，保障各专项规划的“落地权”。

2. 落实总体规划的刚性要求

新的空间规划体系在编制上强调下级规划服从上级规划的传导机制，虽然自然资源主管部门统一行使自然资源规划与管理权，但是强制性内容中的诸多内容仍然涉及众多部门事权。国土空间总体规划的强制性内容的实施需要专项规划的传导，因此，国土空间总体规划与专项规划之间应该形成指导与反馈的互动关系。一方面，要完善各类专项规划的编制，确保总体规划阶段的强制性内容要在专项规划中严格细化落实，在专项规划层面落实国土空间总体规划确定的指标、空间边界及名录管理要求，形成自上而下的传导与自下而上的反馈。另一方面，总体规划强制性内容中，既要体现对相关专项规划的指导约束，又不能越俎代庖、大包大揽。要允许详细规划按照一定规则、结合实际情况对总体规划进行细化落实，防止依据总体规划进行过于机械化的监督。

（三）弹性管控，实现政府、市场与社会的博弈均衡

1. 明确空间规划的底线控制

新的国土空间体系下，政府回归“服务型”角色，发挥市场与社会共同治理的力量，实现从“国家管理”到“国家治理”的转变。在国土空间总体规划层面，应侧重国土空间要素资源底线的控制，刚性控制三线，明确结构、指标和布局优化机制；划定土地用途分区；提出各区国土整治和建设控制原则；体现城市风貌分区要求。而详细规划层面，应明确基于地块图斑的规划用途分类，细化建设空间到小类；细化坐标；确定各地块的国土空间整治导引和发展导则；明确建设用地空间控制、建设要求和配套设施建设要求等。

2. 增加空间规划的弹性管理

要“深化、细化政府职能边界，明确政府有所为有所不为”，可以由市场主导的内容，应充分发挥市场的调节作用，减少在规划管控体系中的干预，只对具有外部效应的管控要素进行管理。为此，增加国土空间规划详细规划层面的规划弹性，是缓解政府与市场、社会之间矛盾的突破口。对于城镇开发边界内的详细规划，建议实行“详细规划+规划许可”的管理方式。对于城镇开发边界外的村庄规划，在突出刚性管控内容之外，要充分考虑该区域各类开发利用活动的不可预见性，较难精准落位，要留有一定程度的空间准入弹性。可以在集中建设区外，划定类似郊野单元、生态单元等功能性单元，制订农业、生态项目准入的“正负面清单，采取“约束指标+分区准入”和“规划许可”的管制方式，为乡村地区的社会经济发展预留足够的弹性空间。

三、小结

在国土空间规划编制体系的建构过程中，通过各类外部效益、内部效益信息的加载，主体、客体多重均衡博弈中不断整合，最终达到“纳什均衡”。但应当注意的是，国家空间体系的重构不仅是对空间规划体系的一次深度整合，其本质上是对政府垂直治理与水平治理体系的全面重构，即政府事权的内容与边界愈加明晰。弄明白这一点，对国土空间规划编制体系的构建具有现实意义，能使国土空间规划未来的工作目标、方式和任务更加明晰。

参考文献

- [1] 邓凌云, 曾山山, 张楠. 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[C]// 2016中国城市规划年会. 0.
- [2] 彭莹莹, 燕继荣. 从治理到国家治理: 治理研究的中国化[J]. 中共浙江省委党校学报, 2018, 000(002): 39-49.
- [3] 黄玫. 基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J]. 规划师, 2019, v. 35; No. 290(14): 53-57.
- [4] 李娜, 杨俊雷. 存量规划背景下城乡规划组织事权划分与改革[J]. 规划师(7期): 29-34.