



规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中文核心期刊
中国科技核心期刊
RCCSE中国权威学术期刊
中文社会科学引文索引扩展版来源期刊(CSSCI)
高质量科技期刊分级目录(建筑科学T2)

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊·中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊·《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖



本期主题
用地审批“放权”与规划管理改革

2021/15
第339期 第37卷



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*J*A4*94*zh*P*
¥40.00*10000*13*2021-15

顾问单位: 中国城市规划协会
主管单位: 广西师范大学
主办单位: 广西师范大学出版社集团有限公司
出版单位: 广西出版杂志社有限公司
编辑单位: 《规划师》编辑部
广告发行代理: 广西城衡文化传播有限公司

名誉主编: 雷翔
名誉副主编: 徐兵 毛蒋兴

执行主编: 刘芳
运营总监: 熊元鑫
本期责任编辑: 梁志霞
栏目编辑: 祝桂丽
美术编辑: 唐春意

编辑部主任: 刘芳(兼)
经营部主任: 杨一虹
设计部主任: 唐春意

目次

规划师论坛

- 5 多主体视角下用地审批“放权”的实施困境与对策 马军杰, 史轲, 彭琪琴, 尤建新
- 13 用地审批“放权”背景下规划许可制度改革路径探讨 王雨晨, 刘合林, 刘法堂, 王智勇
- 19 规划管制的逻辑与规则: 公权与私权的制衡 朱道林, 张立新, 鄢文聚
- 23 国土空间规划中广州存量建设用地审批制度与策略研究 何冬华, 袁媛, 刘玉亭, 欧静竹

规划设计

- 30 市级国土空间总体规划中生态修复规划路径探讨
——以徐州市为例 刘涛, 赵明, 公云龙
- 36 “定与不定”: 安徽省六安市中心城区城镇开发边界划定路径探索 曹靖
- 44 基于特色文化空间整合的徐州城市更新设计策略 林岩

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场。
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明。
3. 本刊对所发表作品享有中文专有出版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 如有异议, 请事先声明。
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所载文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可。
7. 本刊唯一投稿网站为 www.planners.com.cn; 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

地址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国弈园6楼
邮政编码: 530029
电子信箱: planner@21cn.net
网址: www.planners.com.cn
电话: 主编室: 0771-2438005
编辑部: 0771-2437582 2436290
发行部: 0771-2438012 2436285
经营部: 0771-2438011 2418728
传真: 0771-2436269

刊号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
广告经营许可证: 450106084
账户名: 规划师杂志社
账号: 45001604843052500696
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
国内总发行: 南宁市邮政局
国内邮发代号: 48-79
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)
国际邮发代号: 4750M
定价: 40元(人民币)
订购: 全国各地邮局
邮购: 《规划师》编辑部

《规划师》编委会

编委会主任：雷翔

编委会副主任：侯百镇

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定	王建国	王静霞	文国玮	吕斌	任致远
闫小培	李长杰	李兵弟	吴庆洲	吴志强	余柏椿
邹时萌	张兴国	张庭伟	陈秉钊	陈晓丽	赵友华
赵宝江	柯焕章	耿毓修	唐凯	崔功豪	戴逢
戴舜松					

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日	王浩	王燕	王世福	王涌彬	毛兵
毛蒋兴	方煜	邓兴栋	卢涛	吕飞	刘焱
刘延松	李异	李琪	李建军	余颖	闵忠荣
宋军	张兵	陈韦	陈阳	陈亮	武联
罗镔	周建军	郑振华	赵万民	段进	侯百镇
袁敬诚	顾朝林	倪火明	徐兵	高黄根	唐波
黄卫东	黄建云	彭震伟	蒋应红	韩高峰	曾九利
温春阳	疏良仁	雷翔			

规划广角

- | | | |
|----|-------------------------|-------------|
| 51 | 健康导向的城市滨水空间研究进展与展望 | 袁敬诚，董潇迪，曲天媛 |
| 61 | 创新空间场景分异下规划建设要素的选择与管控传导 | 廖胤希，苏悦，尹虎 |
| 68 | 交通规划辅助决策系统构建及佛山实践 | 罗典，孙剑，阎泳楠 |

系列专版

- | | | |
|----|-------------------------|------------------|
| 75 | 市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究 | 陈川，徐宁，王朝宇，李海燕 |
| 82 | 土地整备视角下的广东普宁市详细规划编制与实施 | 徐宁，梁家健，林伟鸿，白钰 |
| 87 | 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨 | 王朝宇，马星，轩源，原明清，陈川 |

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市静安区海防路421号
静工园1号楼6楼A区
华建集团华东建筑设计研究院
有限公司规划建筑设计院
邮编：200040
主任：莫霞
电话：021-52569588-8623

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道109号
雨花客厅3号楼501-506
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：张雯
电话：025-52275069

《规划师》驻太原办事处

地址：太原市杏花岭区府西街9号
王府商务大厦A座8层G室
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523512

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路19号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印刷：广西壮族自治区地质印刷厂

出版日期：2021年8月15日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志发行部联系。



CONTENTS

CN45-1210/TU*1985*J*A4*94*zh*P*40.00*10000*13*2021-15

Editorial Committee
Director: Lei Xiang
Deputy Director: Hou Baizhen

Advisory members:

Ma Wuding	Wang Jianguo	Wang Jingxia	Wen Guowei	Lv Bin	Ren Zhiyuan
Yan Xiaopei	Li Changjie	Li Bingdi	Wu Qingzhou	Wu Zhiqiang	Yu Bochun
Zou Shimeng	Zhang Xingguo	Zhang Tingwei	Chen Bingzhao	Chen Xiaoli	Zhao Youhua
Zhao Baojiang	Ke Huanzhang	Geng Yuxiu	Tang Kai	Cui Gonghao	Dai Feng
Dai Shunsong					

Members:

Ding Chengri	Wang Hao	Wang Yan	Wang Shifu	Wang Yongbin	Mao Bing
Mao Jiangxing	Fang Yu	Deng Xingdong	Lu Tao	Lv Fei	Liu Gong
Liu Yansong	Li Yi	Li Qi	Li Jianjun	Yu Ying	Min Zhongrong
Song Jun	Zhang Bing	Chen Wei	Chen Yang	Chen Liang	Wu Lian
Luo Bin	Zhou Jianjun	Zheng Zhenhua	Zhao Wanmin	Duan Jin	Hou Baizhen
Yuan Jingcheng	Gu Chaolin	Ni Huoming	Xu Bing	Gao Huanggen	Tang Bo
Huang Weidong	Huang Jianyun	Peng Zhenwei	Jiang Yinghong	Han Gaofeng	Zeng Jiuli
Wen Chunyang	Shu Liangren	Lei Xiang			

Planners Forum

- 5 Implementation Dilemma and Countermeasures of Land Use Examination and Approval Decentralization with Multiple Stakeholders
Ma Junjie, Shi Ke, Peng Qiqin, You Jianxin
- 13 The Reform Path of Planning Permission System under the Background of Land Use Examination and Approval Decentralization
Wang Yuchen, Liu Helin, Liu Fatang, Wang Zhiyong
- 19 Logic and Regulation of Planning Governance: Balance between Public Power and Private Rights
Zhu Daolin, Zhang Lixin, Yun Wenju
- 23 Stock Land Use Inspection and Approval Strategy in the Context of National Territory Spatial Planning, Guangzhou
He Donghua, Yuan Yuan, Liu Yuting, Ou Jingzhu

Planning and Design

- 30 Ecological Restoration Planning Method in Urban Territory Spatial Planning
Liu Tao, Zhao Ming, Gong Yunlong
- 36 Certainty and Uncertainty: Delimitation of Urban Development Boundary of Lu'an City, Anhui Province
Cao Jing
- 43 Urban Renewal Design Strategy for the Integration of Characteristic Cultural Spaces, Xuzhou
Lin Yan

Planning Roundup

- 51 Health Oriented Waterfront Space Research Progress and Prospects
Yuan Jingcheng, Dong Xiaodi, Qu Tianyuan
- 61 Selection and Governance of Construction Elements in Differentiated Creative Spaces
Liao Yinxi, Su Yue, Yin Hu
- 68 Establishing a Decision Making System Aided by Transportation Planning and Foshan Practice
Luo Dian, Sun Jian, Yan Yongnan

Guangdong Column

- 75 Transmission between National Territory Spatial Plan and Regulatory Plan at City and County Level
Chen Chuan, Xu Ning, Wang Zhaoyu, Li Haiyan
- 82 Regulatory Plan Compilation and Implementation for Land Reorganization Optimization, Puning City, Guangdong Province
Xu Ning, Liang Jiajian, Lin Weihong, Bai Yu
- 87 Establishing a Specialty Planning System in the Context of National Territory Spatial Planning
Wang Zhaoyu, Ma Xing, Xuan Yuan, Yuan Mingqing, Chen Chuan

Honorary Chief Editor: Lei Xiang
Honorary Deputy Chief Editor: Xu Bing, Mao Jiangxing
Executive Chief Editor: Liu Fang
Director of Operations: Xiong Yuanxin
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Editor in Charge: Liang Zhixia
Column Editor: Zhu Guili
Art Editor: Tang Chunyi

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co., Ltd
Publisher: Editorial Dept of Planners
Advertising Agency: Guangxi Chengheng Cultural Communication Co., Ltd
Ad. Licence: NO.07.GICAT
Domestic Distributor NO.: 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation (P.O. B399, Beijing, China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Editorial Dept of Planners

Address:
6/F, Office Building of Nanguoyiyuan, No.1 Yuewan Road, Qingxiu District, Nanning, Guangxi, China 530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
No: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 40

用地审批“放权”背景下规划许可制度改革路径探讨

□ 王雨晨, 刘合林, 刘法堂, 王智勇

〔摘要〕规划许可制度是规划管理制度体系的重要组成部分。当前中央提出用地审批“放权”，这必然需要规划许可制度的改革响应。在此背景下，文章从规划许可切入，通过梳理新中国成立以来规划许可制度的演变历程，结合同时期规划体系及土地管理制度，探讨规划许可制度的内在演变逻辑，并在总结我国规划许可制度阶段性困境的基础上，从制度体系、许可程序和监管机制 3 个方面提出规划许可制度的改革路径，以期用地审批“放权”下的规划许可制度改革提供思路。

〔关键词〕用地审批“放权”；规划许可制度；改革路径

〔文章编号〕1006-0022(2021)15-0013-06 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕王雨晨, 刘合林, 刘法堂, 等. 用地审批“放权”背景下规划许可制度改革路径探讨〔J〕. 规划师, 2021(15): 13-18.

The Reform Path of Planning Permission System under the Background of Land Use Examination and Approval Decentralization/Wang Yuchen, Liu Helin, Liu Fatang, Wang Zhiyong

Abstract The planning permission system is an important part of the planning management system, and it needs to respond to national requirement of decentralization of power. With a review of the evolution of the planning permission system since the founding of the PRC, the paper explores the internal evolution logic of the planning permission system in consideration with current land management system. Based on a conclusion of the staged difficulties of China's planning permission system, the reform path of the planning permission system is proposed from three aspects: perfecting the system, optimizing the permission procedure, and strengthening the supervision mechanism. It is expected to provide ideas for the reform of planning permission system under the land use approval and decentralization.

Key words Land use examination and approval decentralization, Planning permission system, Reform path

0 引言

2020 年印发的《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》（以下简称《决定》）提出改革土地管理制度，赋予省级人民政府更大用地自主权。近年来，随着“放管服”和“多规合一”改革的推进，规划许可制度和土地管理制度作为城市建设发展及建设项目落地的两大重要管理抓手，将在制度改革中愈加趋向融合，因此用地审批“放权”也必然需要规划许可制度的改革响应。

自 2014 年“多规合一”试点工作开展以来，规划许可制度的改革就一直是政府管理者、高校学者和规划

工作者等多方关注的焦点。例如，翁芳玲等人基于厦门“三规合一”试点实践工作，从简化审批流程、改革审批内容、共享审批信息和联动审批部门 4 个方面探索规划许可审批制度的改革^{〔1〕}；张舰等人基于《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）实施的背景，提出要从缩小规划许可的范围与精简程序、完善许可管理工作机构设施、明晰管理权限等 6 个方面完善规划许可制度^{〔2〕}；何明俊从行政法的角度对《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》）和《城乡规划法》中的规划许可特征进行比较，发现规划许可制度呈现由“自由裁量”向“严格规则”

〔基金项目〕 国家自然科学基金项目 (D1218006)、教育部人文社科基金项目 (19GBQY083)

〔作者简介〕 王雨晨, 华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心硕士研究生。

刘合林, 华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心教授、博士生导师。

刘法堂, 通讯作者, 华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心讲师。

王智勇, 华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心副教授、硕士生导师。

转变的特征^[3]。

在当前空间规划体系重构的背景下,不少学者针对规划许可制度改革提出了建设性意见。例如,何明俊提出国土空间规划体系下的规划行政许可制度需要将《城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)中的行政许可事项、流程进行改革与整合^[4];毕云龙等人分析了国土空间规划许可制度面临的形势和问题,提出建立国土空间规划许可制度的相关建议^[5];姚爱国研究了“放管服”改革背景下建设工程规划许可制度的许可范围、条件及程序^[6]。可见,学者们对于规划许可制度的研究与同时期国家政策背景有着很强的关联性,但大多研究仅立足于历史断面来思考制度改革的走向,缺乏从纵向时间维度对规划许可制度的历史演变与内在逻辑的探讨。此外,在当前用地审批“放权”及空间规划体系重构等多因素影响下,更需要进一步研究规划许可制度的改革路径。

1 新中国成立以来规划许可制度的演变历程

新中国成立以来,我国的规划许可制度大致经历了计划经济时期(1949~1977年)、改革开放初期(1978~1989年)、城市规划立法后(1990~2007年)、城乡规划立法后(2008~2017年)和行政机构改革后(2018年至今)5个阶段的演变(图1)。

1.1 计划经济时期:暂未能建立真正意义上的规划许可制度

新中国成立初期,城市规划被认为是国民经济发展计划在空间上的继续和具体化,仍处于一种被动和封闭的状态^[7]。此外,我国在规划方法、技术和程序上对苏联的照搬学习,也导致规划工作未能形成自身特色。为了妥善处理建设占

用土地的问题,1958年国务院出台了《国家建设征用土地办法》,明确了征地条件、程序等要求,提出面积在300亩(约20hm²)以下、迁移居民在30户以下的建设用地由县级政府审批,其他情况根据“分散分级审批”用地审批制度进行审批^[8]。可以认为该时期我国还未形成真正意义上的规划许可制度^[2],仅是在土地管理的基础上间接地实现对规划建设、项目落地等内容的管控。

1.2 改革开放初期:随规划恢复而初步探索的“两证”规划许可制度

1978年改革开放后,中央政府重新认识到城市规划的价值,要求尽快恢复城市规划。基于已有规划经验,1984年国务院颁布实施的《城市规划条例》(以下简称《条例》)明确了城市规划应分为总体规划和详细规划两个阶段,建立了城市规划区内建设用地许可证和建设许可证的“两证”规划许可制度。此外,为实现对耕地的刚性保护,1986年全国人大制定的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第25条提出了“分级限额审批”的用地审批制度,即国家建设征用耕地在1000亩(约66.67hm²)以上、其他土地在2000亩(约133.33hm²)以上的,由国务院批准,其中国家、省、市、县四级均有用地审批事权^[8]。改革开放初期,随着规划的恢复,我国对“两证”规划许可制度进行了初步探索,但是由于规划管理还未上升到法治层面,相关规划违规现象仍然屡禁不止。

1.3 城市规划立法后:以规划为导向的“一书两证”规划许可制度

1990年正式颁布施行的《城市规划法》确立了城市总体规划、详细规划、城镇体系规划的编制体系,提出了更为完备的城市规划区内包括建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工

程规划许可证的“一书两证”规划许可制度,使得规划许可管理正式具有法律依据。相比《条例》所确定的“两证”规划许可制度,《城市规划法》新增对建设项目选址意见书的要求,即“设计任务书报请批准时,必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书”,且第29条规定“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划”,第32条规定“根据城市规划提出的规划设计要求,核发建设工程规划许可证”。可见,《城市规划法》确定的规划许可制度更符合我国城市规划的实际,但其未明确是符合哪种类型的城市规划,可以说这是一种规划导向的“自由裁量”许可体系^[3]。

这一时期的用地审批制度则在平衡发展和保护的关系中不断演进。1998年修订的《土地管理法》第45条规定了征用基本农田、基本农田以外的耕地超过35hm²、其他土地超过70hm²的,由国务院审批,其他情况由省级政府审批。然而,部分省为了提升用地审批效率,将用地审批事权下放至市级政府,出现了“化整为零报批”现象^[8],导致大量耕地被侵占。因此,国务院及国土资源部在2003年、2004年陆续出台了《关于加强城市建设用地审查报批工作有关问题的通知》《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》等系列文件,明确用地审批权在国务院和省级政府,加强中央对土地供应总量的控制权,将权力适当上收。

用地审批权的上收使得国家耕地保护取得较大成效,但由于审批事权在国务院和省级政府,建设用地的报批往往需经较多层级部门,导致建设项目难以落地、建设用地审批效率低等问题。显然,用地审批制度的变化会影响建设用地许可、建设工程许可等许可程序的进度,规划许可制度和用地审批制度的矛盾冲突明显,这也为后来的用地审批“放权”做铺垫。

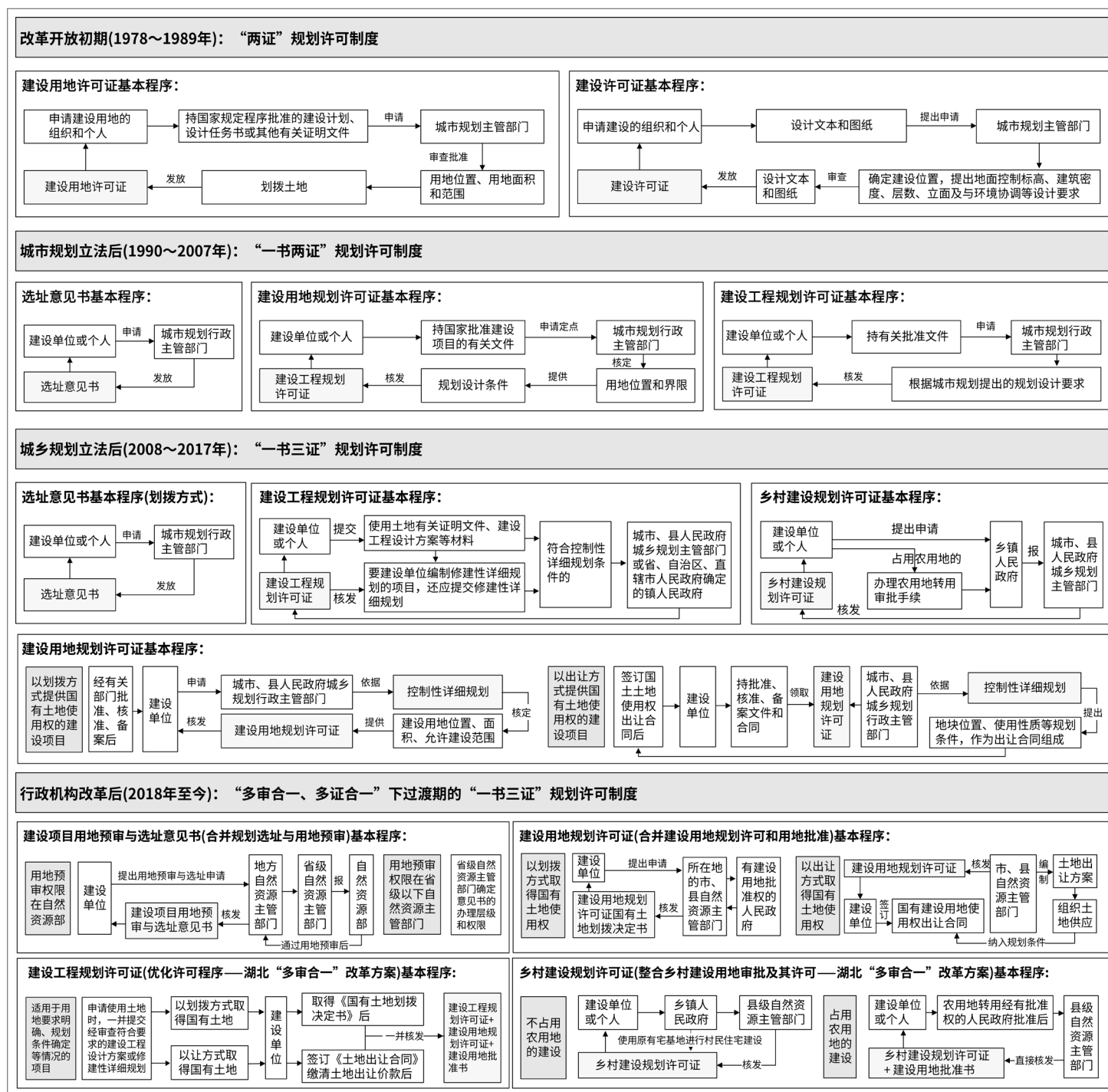


图 1 我国规划许可制度演变历程及许可基本程序示意图

1.4 城乡规划立法后：以控制性详细规划为约束的“一书三证”规划许可制度

自从党的十六届三中全会提出“城乡统筹”等新发展理念以来，国家逐渐把发展的焦点由城市转向城乡。2008 年颁布实施的《城乡规划法》创立了城镇

体系、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划的五级规划体系，并构建了以控制性详细规划为严格依据的“一书三证”规划许可制度。与《城市规划法》所确定“一书两证”规划许可制度相比，此次改革的主要变化在于以下三点：一是新增核发乡村建设规划许可证的程序，加强

对乡村建设活动的法制化管理力度；二是根据土地使用权的不同，分别制定了划拨方式和出让方式下的建设用地规划许可证的核发和领取程序；三是明确了控制性详细规划与规划许可程序之间的严格羁束关系，这也将过去“符合城市规划”的模糊状态进一步明确至“依据

控制性详细规划”。

在用地审批方面，国家为提高用地审批效率而开始逐步“放权”。国土资源部在2010年发布了《关于改进报国务院批准城市建设用地申报与实施工作的通知》，明确了城市建设用地申报与实施的事权和责任。尤其自2015年“放管服”改革被提出以来，中央进一步推进了用地审批“放权”的改革步伐。2016年国土资源部发布了《国土资源部关于改进和优化建设项目用地预审和用地审查的通知》，要求按照“国家批规模、控结构，地方管项目、落用地”的原则组织用地审批，简化、改进审查内容并加强事中、事后监管。

用地审批“放权”趋势符合维持国家长期经济发展活力的需要。虽然《城乡规划法》确立了以控制性详细规划为严格依据的“一书三证”规划许可制度，但其如何与土地管理制度相对接，以及在用地审批“放权”过程中如何实现“放得下，管得住”，仍需要对规划许可制度进行不断优化和整合。

1.5 行政机构改革后：“多审合一、多证合一”下的规划许可制度重构

2018年《国务院机构改革方案》明确要组建自然资源部，整合原有住建部的城乡规划及其他有关部委的管理职能，这为“多规合一”奠定了良好的行政基础。2019年5月，国家发布的《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《意见》）正式提出构建“五级三类”的国土空间规划体系，要求优化建设用地规划许可等审批流程，提高审批效能和监管服务水平。2019年9月发布的《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（以下简称《通知》）针对规划许可制度提出了合并规划选址和用地预审，以及合并建设用地规划许可和用地批准的改

革要求，但该文件并未对建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证提出进一步的改革建议。其后各省级政府也相继出台了更为明确的改革要求，如2019年湖北出台了《省自然资源厅关于推进建设用地审批和城乡规划许可“多审合一”改革的通知》，规定了优化建设工程规划许可及整合乡村建设用地审批和乡村建设规划许可的要求。

在用地审批方面，《决定》提出用地审批“放权”也必定需要规划许可制度的响应。总体而言，在目前空间规划改革、国土空间规划法尚未出台的过渡时期，规划许可制度基本还是保持《城乡规划法》的“一书三证”许可体系架构，其改革不仅需要考虑原有《城乡规划法》与《土地管理法》的协调对接，还需要结合“放管服”改革和用地审批“放权”等背景，进一步将规划许可制度和用地审批制度有机融合，并简化审批层级和流程，以实现国土空间规划改革时期规划许可制度的平稳过渡。

2 我国规划许可制度的阶段性困境

2.1 传统城乡规划时期的困境：“多规”冲突导致部门事权混杂及规划许可审批困难

在传统城乡规划时期，由于存在和土地规划、环境保护规划等不同规划“打架”的现象，不同政府部门间的事权混杂，条块分割严重。按照通常情况，项目许可审批采取“依申请审批”的原则，但由于政府部门各自为政，若部门间审批意见不合，则会造成建设单位与各部门之间的协调成本较高^[1]。以《城乡规划法》中第37条“以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目”为例，建设单位需经过批准、核准、备案、申请、核定等步骤才能核发建设用地规划许可证，且待取证后才可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地，经其审批后才能

由土地主管部门划拨土地。可见，划拨类型的建设用地规划许可证所需的审批流程较为复杂，同时涉及规划和土地两大主管部门，建设单位一般需通过同一流程上的多道程序连续审批，才能真正获得土地使用的许可。在建设项目规划许可证的审批程序中，同一个工程建设项目的审批程序过于繁琐，实际中通常需要多个部门的许可审批意见，使得企业和建设单位有时为得到一个部门的审批许可，需要等待几个月甚至更长的时间，且多数情况下需要在多个部门之间“多头跑”，这既不利于建设项目的快速落地，使得规划实施进度远远落后于审批时间，也增加了企业和建设单位的成本负担，导致许可审批难且所需时间长的问題。

2.2 空间规划体系重构时期的困境：“多规合一”带来的制度融合矛盾及“形合神散”问题

在当前空间规划体系重构时期，可以说国土空间规划体系中规划许可制度的“多规合一”就是《城乡规划法》中的行政许可制度与《土地管理法》中的土地管理制度的“合一”^[4]。但是在《城乡规划法》与《土地管理法》制定之初，二者的制定逻辑和管制标准就有较大差别。在许可管理制度上，前者主要依据控制性详细规划来规定具体地块在空间上的规模、开发强度和形态等硬性指标，能更全面深入地指导工程建设项目的开发和落地；后者则主要从土地本身的规模和性质出发，强调土地的用途管制，核心在于“切实保护耕地”，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地的规模。因此，在规划许可制度与用地审批制度融合过程中自然会形成冲突和矛盾，如何合理有效地解决是当下过渡期的困境之一。同时，国土空间规划体系下的规划许可制度存在明显的“形合神散”问题，即表面看似“合一”，但实

则未“合一”，主要表现为各要素的行政许可制度缺乏统筹协调，如耕地、林地和水域等要素的许可审批内容还未真正融合在一起，且政策主要集中于土地层面，其他空间的转用许可制度还不完善^[5]。

2.3 用地审批“放权”时期的困境：“放权”后所面临的监管机制及乡村建设许可问题

《决定》提出要“将国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准”。这意味着省级政府将在用地审批上具有更大事权。目前我国整体土地利用的区域化差异明显，发达地区对土地的需求往往更高。随着用地审批“放权”，审批流程会相对简化，但如果未形成较为有效的监管机制，将会导致大量“批而未供、供而未用”的现象^[9]，严重降低土地的利用效率，因此能否建立起“放权”后规划建设项目的事中、事后监督管理机制将是此次改革的关键。

此外，用地审批“放权”除了能提高城市建成区内的用地审批效率，还将进一步促进农村存量土地的盘活。针对除永久基本农田外农用地转用只需报省级政府审批，简化的审批流程将有利于整顿农村地区的闲置土地、复垦零散宅基地等建设用地，进而推动农村集体经营性建设用地入市，加强农村基础设施的建设^[9]，这对于加快促进乡村建设和乡村振兴有着重要意义。但从目前来看，国家层面尚未针对乡村建设规划许可制度改革出台相应的纲领性政策文件，仅仅只是湖北等省级政府出台了相关乡村建设规划许可的改革文件。由此可见，用地审批“放权”绝不是用地审批标准的降低，亟待对“放权”后的规划监督管理机制和乡村规划许可改革问题进行跟进研究。

3 用地审批“放权”下的规划许可制度改革路径

3.1 完善规划许可制度体系，深度融合用地审批制度

针对空间规划改革阶段的规划许可制度“形合神散”问题，理应综合林地、水域等其他空间要素，构建全域全要素的国土空间规划许可制度体系。但往往城镇和乡村的市场需求更为迫切，活动更为频繁，因此本文主要聚焦于城镇、乡村建设开发用地方面的规划许可制度。《决定》确定了首批包括北京、上海、广东等8个试点省市，并明确用地审批“放权”的基本事项包括用地预审、用地审批和先行用地批准。本文从这三大事项出发，提出完善规划许可制度体系的思路（图2）。

(1) 合并建设项目选址意见与用地预审。自然资源部委托省自然资源厅的用地预审事项中包括需国务院或国家发展改革委等部门审批和核准的建设项目用地；涉及占用永久基本农田的建设项目用地；涉及生态保护红线的建设项目用地。因此，应在《通知》提出的合并建设项目用地预审意见和建设项目选址意见书的基础上，进一步融合用地预审事项，完善

并形成全新的用地预审与选址意见书。

(2) 整合建设用地规划许可与用地批准。结合国务院委托省人民政府的用地审批事项（主要包括永久基本农田转建设用地，永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过35hm²、其他土地超过70hm²的土地征收，以及国家重点建设项目的先行用地批准），可考虑采用建设用地规划许可证内含建设用地批准书的形式将两者整合到一起，同时完成规划和土地两方面的许可审批事项。

(3) 合并乡村建设规划许可与用地审批。对于乡村建设活动的许可管理，在乡村规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业等建设活动的，可考虑将乡村建设规划许可和农用地转用审批同步办理。其中，若情况符合国务院委托省人民政府用地审批事项的，将由省人民政府进行农用地转用审批后，统一合并核发内含乡村建设用地批准书的乡村建设规划许可证。

3.2 优化规划行政许可程序，提升规划行政审批效能

(1) 精简“一书”许可程序，提高用地预审效率。由于省级政府受自然资源部委托用地预审事项，可将用地预审权

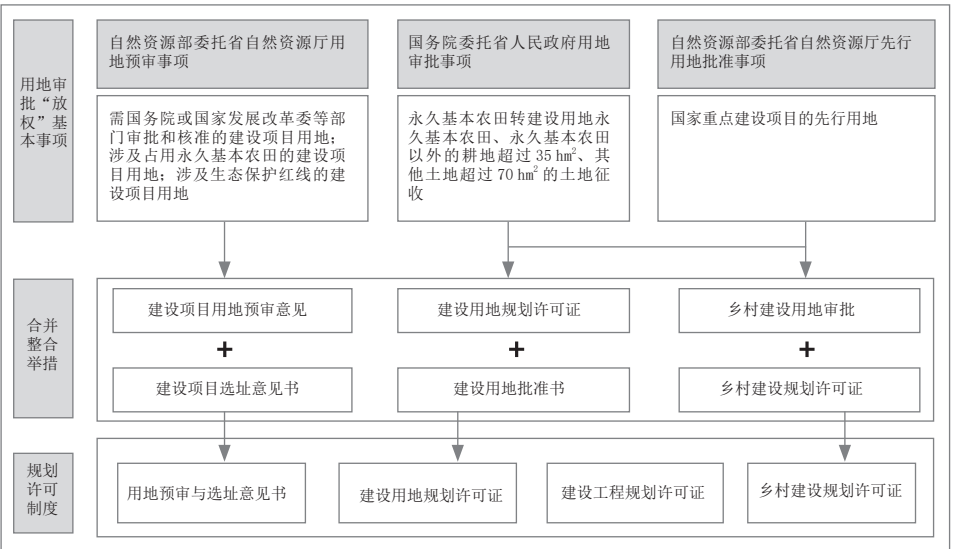


图2 用地审批“放权”下规划许可制度改革示意图

限整合到自然资源部的许可程序。建设单位只需向地级以上市自然资源主管部门提出申请,随后上报至省级自然资源主管部门,由其统一审查并通过用地预审后,即可核发用地预审与选址意见书。可见,将上报自然资源部与省级自然资源厅合并为一个层级,可提高用地预审效率。

(2) 优化“三证”许可程序,简化用地批准流程。可考虑按照划拨或出让方式分别优化相应许可程序。对于划拨地块,由于其主要用于建设国家重大基础设施等,许可程序应相对严格。其中,对于涉及占用永久基本农田等项目,可直接提交省级自然资源厅批准后,由市县自然资源主管部门核发建设用地规划许可证(含用地批准书)。而出让地块由于商业属性及“招拍挂”的形式,需加快项目落地。对于用地条件、规划条件明确的出让地块,可考虑直接将建设用地规划许可证和建设工程规划许可证或其他相关证件一并核发。乡村建设规划中要占用农用地,且涉及永久基本农田、生态保护红线的,要向省级自然资源厅办理农用地转用许可。

(3) 精简许可审批报件材料,创新许可审批方式。除了优化“一书三证”的基本主体程序,还应该从侧面通过精简报件材料、推进并联审批等手段优化许可审批过程。要充分利用互联网及大数据创新许可审批方式,实现“不见面审批”。例如,2020年南京市自然资源局出台的《关于进一步深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知及图解解读》提出依托一体化业务审批系统,构建系统、流程、人员“三合一”深度融合的模式,此举将整体审批效率提升约30%。

3.3 强化规划许可监管机制,提高事中、事后监管能力

(1) 明确各级政府的权责,制定相应的监管政策。用地审批“放权”至省级

政府,将使其肩负更大的用地审批权责,如省级政府受自然资源部的委托负责用地预审审批,可直接决定建设项目用地预审与选址意见书的核发。因此,省级政府要制定并出台监管政策,以规范监管程序,如广东出台了《广东省承接国家委托用地审批权试点实施方案》,提出省自然资源厅要制定用地审查细则和会审制度等配套政策,坚持严格审批。同时,各市、县级政府也要明确相应权责,确保报件材料的真实合法。

(2) 创新监管机制,合理利用新兴技术。依托“互联网+监管”的形式,收集与整合各省、市级政府的监管信息,建立涉及政府、企业、公众多方的一体化网络监管平台,促进规划许可监管的信息化转型;充分利用大数据分析手段,构建许可过程的监控预警模型,实现对风险的远程预警监控;采用无人机、卫星遥感影像等新兴手段核查违法违规的用地及占用永久基本农田的情况,助力用地审查监管工作。

(3) 加强规划许可公示,构建公众参与体系。首先,要规范和细化规划许可的批前批后公示标准及要求,采用多样化许可公示渠道,如微博、微信等线上及规划馆、社区等线下平台^[10],营造高效透明的监管环境。其次,要构建公众参与和监督体系。从一定程度上来说,“放权”是要将权力下放到民间,而不是个别政府^[11],因此在用地审批“放权”下省级政府要探索构建公众参与体系的相关政策条例,汇聚公众的监管力量。

4 结语

规划许可制度是规划管理制度体系中重要的组成部分。《决定》明确将用地审批“放权”至省级政府,这也指明了未来规划许可制度所需要改革和响应的方向。由于目前国土空间规划改革尚处于初期过渡阶段,相关管理制度建设

还相对滞后,本文主要聚焦城镇、乡村建设用地来探讨规划许可制度的改革路径。随着国土空间规划改革的进一步推进,未来所面临的制度冲突和矛盾无疑将更大,国土空间规划许可制度的改革也需面向全域全要素。因此,构建全域全要素的国土空间规划许可制度,将是亟待深入研究的重点方向。

[参考文献]

- [1] 翁芳玲,赵燕菁.厦门市“三规合一”规划审批改革[J].规划师,2015(8):50-53.
- [2] 张舰,刘佳福,邢海峰.《城乡规划法》实施背景下完善规划行政许可制度思考[J].城市发展研究,2011(9):47-50.
- [3] 何明俊.城市规划许可制度的转型及其影响[J].城市规划,2015(9):53-58.
- [4] 何明俊.国土空间规划体系中城市规划行政许可制度的转型[J].规划师,2019(13):35-40.
- [5] 毕云龙,徐小黎,李勇,等.国土空间规划许可制度建立面临的问题与对策[J].规划师,2021(2):45-49.
- [6] 姚爱国.“放管服”改革背景下的建设工程规划许可制度重构[J].规划师,2020(14):33-39.
- [7] 黄鹭新,谢鹏飞,荆锋,等.中国城市规划三十年(1978—2008)纵览[J].国际城市规划,2009(1):1-8.
- [8] 赵雲泰.用地审批的制度变迁与治理逻辑[J].中国土地,2020(4):4-6.
- [9] 姜函冰,宋浩昆.“放管服”背景下用地审批权下放影响研究[J].国土与自然资源研究,2021(2):27-29.
- [10] 耿慧志,胡淑芬,陈乃栋.规划许可公示的差异、问题与优化策略[J].规划师,2021(4):5-10.
- [11] 张衍春,边防.行政管理体制改革背景下规划审批制度优化对策[J].规划师,2014(4):28-32.

[收稿日期]2021-06-25