

ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU



# 规划师 PLANNERS

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)

广西师范大学 主管  
广西师范大学出版社集团有限公司 主办

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  
乡村振兴与国土空间整治

2023 / 05  
第365期 第39卷

邮发代号: 48-79 定价: 45元

ISSN 1006-0022





## 《规划师》 GUIHUASHI

月刊 2023 年第 5 期 总第 365 期  
期刊基本参数: CN 45-1210/  
TU\*1985\*M\*A4\*160\*zh\*P\*  
¥45.00\*10000\*22\*2023-05

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  
顾问单位: 中国城市规划协会

### 《规划师》编辑部

名誉主编: 雷翔  
名誉副主编: 毛蒋兴  
主 编: 刘芳  
责任编辑: 邓倩  
栏目编辑: 李木子 祝桂丽  
梁志霞 赖虹燕  
刘晓莹 黄玉婵

广告、发行总代理: 广西城衡文化传播有限公司  
总 经 理: 熊元鑫  
副 总 经 理: 杨一虹  
设计总监: 唐春意

# 目次

## 会议与活动

- 5 全国规划界围棋交流赛暨“城乡融合发展与新型农村社区营造”  
《规划师》·南宁论坛召开

《规划师》编辑部

## 规划师论坛

- 12 农村土地综合整治助力乡村振兴的内在逻辑与传导机制 林元城, 杨 忍, 葛语思  
19 面向全面振兴的乡村国土空间用途管制作用与策略 孙婧雯, 孙 攀, 戈大专, 王红霞, 李 杰  
26 面向乡村振兴精细化治理的国土空间综合整治规划研究 马 琰, 雷振东, 刘加平, 吴昱涵, 王 珏  
34 城乡等值化理念下全域土地综合整治促进乡村振兴的路径  
——以广州市从化区为例 杜金莹, 邱杰华, 何冬华

## 规划广角

- 40 国土空间规划助力共同富裕的逻辑与路径 王中政, 黄锡生  
47 社区生活圈评估应用实践、挑战及展望 蔡兴飞, 王 浩, 李 莉, 宁晓刚, 李光哲  
53 集中用地社区中心规划实施评估及模式研究 王承慧, 瞿嘉琳, 李嘉欣, 邓颖升  
61 面向未来工厂的城市产业空间微组织框架与模式研究 朱 凯, 顾志凌, 孙婉香, 王兴平  
68 用脚投票: 基于个体轨迹的北京市跑步空间绩效评估与诊断研究 崔 喆, 何莲娜, 吴兰若, 张晓东

## 规划管理

- 76 北京城市副中心高质量国土空间治理体系创新研究 赵勇健, 邢宗海, 郭斯葵  
83 市级国土空间规划编制审批制度改革路径研究  
——以鄂州市为例 王雨晨, 刘合林, 黄亚平, 胡冬冬, 余 雷

## 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版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 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](http://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  
南国苑园 6 楼

邮政编码: 530029

电子信箱: [planner@21cn.net](mailto:planner@21cn.net)

网 址: [www.planners.com.cn](http://www.planners.com.cn)

电 话: 主编室: 0771-2438005

编辑部: 0771-2437582 2436290 2442001

发行部: 0771-2438012 2436285

经营部: 0771-2438011 2418728 2422001

办公室: 0771-2442010

传 真: 0771-2436269

创刊时间: 1985 年

国际标准连续出版物号: ISSN 1006-0022

国内统一连续出版物号: CN 45-1210/TU

发行范围: 公开

广告经营许可证: 450106084

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: 45 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 王林 王磊 王燕 王世福 王涌彬  
毛兵 毛蒋兴 方煜 邓兴栋 卢涛 仝晖  
吕飞 刘臻 刘延松 刘继华 刘继斌 李异  
李琪 李建军 余颖 余建忠 闵忠荣 宋军  
张兵 张京祥 陈韦 陈阳 陈亮 邵莉  
林观众 罗镇 周典 周建军 郑振华 赵万民  
段进 侯百镇 侯全华 袁敬诚 顾朝林 倪火明  
高黄根 唐波 黄卫东 黄文柳 彭震伟 蒋应红  
韩高峰 曾九利 温春阳 疏良仁 雷翔

90	乡村地区国土空间规划分级传导体系研究	林彤, 王亚华, 高建岗, 李语旻, 杨壮壮
规划设计		
96	绿色低碳城区建设的“四因制宜”技术路径探索 ——以某粤港融合片区为例	王昆, 谭静
103	全流域视角下的“两栖城市”规划设计策略 ——以深圳市深汕特别合作区赤石河为例	肖健, 张若冰, 曾胜, 白晶, 雷晓寒
111	面向社区共生的嵌入式养老设施规划设计模式 ——以西安市民航社区为例	邢泽坤, 倪茜
专题研究		
117	韧性城市视角下广州市微改造政策工具探索	陈妙蓉, 傅晶, 汪田
124	资源枯竭型城市的转型更新路径探索 ——以湖北省黄石市为例	陈健珊, 陆楚杰, 陈兴
131	广州市城中村集体物业产业转型发展策略	窦飞宇, 汪进新, 周玉国
域外规划		
137	英美社区更新的社会化转型趋势及其启示	李昊昱, 姚之浩
143	德国河流生态系统服务指数：概念、方法与应用	姜芊孜, 王睿, 谢雨婷, 张宣峰
作品赏析		
152	新时期安国市总体城市设计探索	孙奎利, 谭啸, 赵广宇, 吕扬
其他		
160	理事单位资讯	

《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》驻成都办事处  
地址：中国（四川）自由贸易试验区成都  
天府新区正兴街道汉州路969号  
18楼1801、1802号  
邮编：500643  
主任：邱永涵  
电话：028-65097601

《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：2023年5月1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。

## Meeting and Activity

- 5 National Planning Circle Go Exchange Competition and the "PLANNERS" · Nanning Forum of "Urban and Rural Integrated Development and New Rural Community Construction" Held Editorial Dept of Planners

## Planners Forum

- 12 Internal Logic and Transmission Mechanism of Rural Comprehensive Land Consolidation for Rural Revitalization LIN Yuancheng, YANG Ren, GE Yusi
- 19 The Function and Strategy of Rural Territorial Space Use Regulation for Rural Revitalization SUN Jingwen, SUN Pan, GE Dazhuan, WANG Hongxia, LI Jie
- 26 Territorial Space Comprehensive Reorganization Planning for Refined Governance of Rural Revitalization MA Yan, LEI Zhendong, LIU Jiaping, WU Yuhua, WANG Yao
- 34 The Path of Promoting Rural Revitalization through Comprehensive Land Reorganization under the Concept of Urban-rural Equivalence DU Jinying, QIU Jiehua, HE Donghua

## Planning Roundup

- 40 The Logic and Approach of Territorial Space Planning for Common Prosperity WANG Zhongzheng, HUANG Xisheng
- 47 Practice, Challenge, and Prospects of Community Life Circle Assessment CAI Xingfei, WANG Hao, LI Li, NING Xiaogang, LI Guangzhe
- 53 Planning Implementation Evaluation and Rethinking on Modes of Community Center in Centralized Land WANG Chenghui, QU Jialin, LI Jiaxin, DENG Yingsheng
- 61 Industrial Space Micro-organization Framework and Mode for Future Factory ZHU Kai, GU Zhiling, SUN Wanxiang, WANG Xingping
- 68 Vote by Foot: Running Space Performance Evaluation and Diagnosis Based on Individual Tracking in Beijing CUI Zhe, HE Lianna, WU Lanruo, ZHANG Xiaodong

## Planning Management

- 76 Innovation of High Quality Territorial Space Governance System in the Sub-center of Beijing ZHAO Yongjian, XING Zonghai, GUO Sirui
- 83 The Reform Path of Territorial Space Planning Compilation, Inspection, and Approval at City Level WANG Yuchen, LIU Helin, HUANG Yaping, HU Dongdong, YU Lei
- 90 The Hierarchical Transmission System of Territorial Space Planning in Rural Areas LIN Tong, WANG Yahua, GAO Jiangang, LI Yumin, YANG Zhuangzhuang

## Planning and Design

- 96 Exploring the Technical Path of Green and Low-carbon Urban Construction with "Four Adaptations" WANG Kun, TAN Jing
- 103 Planning and Design Strategy of "Amphibious City" From the Whole Basin Perspective XIAO Jian, ZHANG Ruobing, ZENG Sheng, BAI Jing, LEI Xiaohan
- 111 Built-in Senior Care Facility Planning and Design Mode for Harmonious Coexistence with Community XING Zekun, NI Qian

## Topic Study

- 117 Exploring Resilient Micro-reform Policy Tools, Guangzhou City CHEN Miaorong, FU Jing, WANG tian
- 124 Transformation and Renewal Path of Resource Exhausted Cities CHEN Jianshan, LU Chujie, CHEN Xing
- 131 Transformation and Development Strategy of the Urban Village Collective Property Industry, Guangzhou DOU Feiyu, WANG Jinxin, ZHOU Yuguo

## Planning Abroad

- 137 The Social Transformation of Community Renewal in UK and USA and its Inspiration LI Haoyu, YAO Zhihao
- 143 River Ecosystem Service Index in Germany: Concepts, Methods and Applications JIANG Qianzi, WANG Rui, XIE Yuting, ZHANG Xuanfeng

## Planning and Design Appreciation

- 152 Overall Urban Design in the New Period, Anguo City SUN Kuili, TAN Xiao, ZHAO Guangyu, LÜ Yang



# 市级国土空间规划编制审批制度改革路径研究

——以鄂州市为例

□ 王雨晨, 刘合林, 黄亚平, 胡冬冬, 余 雷

**【摘要】**规划编制审批体系是国土空间规划“四梁”中的统领性要件,研究市级国土空间规划编制审批制度可以为市级以下规划的编制审批奠定坚实的工作基础。文章从编制体系、审批制度、事权关系等3个方面归纳市级国土空间规划编制审批制度实施的普遍困境;归纳分析行政层级事权导向型、重点单元管治导向型、功能分区传导导向型3种典型改革路径及其经验特点;以鄂州市为例,结合城市特征及现状问题,从市区协同、重点管控导向出发,提出“两层三类”编制、三级政府审批的改革路径,并阐述其优点及改革难点。研究认为,有必要以整体性思维考虑规划编制审批制度构建及其相互协调关系,以在地化思维处理地域差异,提出可用管用的规划编制审批改革方案,从而确保规划的传导落实。

**【关键词】**市级国土空间规划;规划编制;规划审批;改革;鄂州市

**【文章编号】**1006-0022(2023)05-0083-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**王雨晨,刘合林,黄亚平,等.市级国土空间规划编制审批制度改革路径研究:以鄂州市为例[J].规划师,2023(5):83-89.

The Reform Path of Territorial Space Planning Compilation, Inspection, and Approval at City Level: A Case Study of Ezhou City/WANG Yuchen, LIU Helin, HUANG Yaping, HU Dongdong, YU Lei

**【Abstract】** The system of planning compilation, inspection, and approval is the leading element in the "four beams" of territorial space planning, and a study on planning compilation, inspection, and approval at city level may lay a solid foundation for the planning levels below. The paper analyzes the predicament of planning compilation, inspection, and approval at city level from compilation system, inspection and approval system, authoritative powers of offices; it analyzes the typical reform paths based on three orientations: administrative power, major unit governance, functional zoning transmission; with Ezhou city as an example, it proposes a reform path of "two levels and three types" in planning compilation and three levels of governmental inspection and approval for municipal coordination and major unit governance. The paper argues that overall thinking is required in the establishment of planning compilation, inspection, and approval system so that the feasible planning reform proposal may come up to ensure planning transmission and implementation.

**【Key words】** territorial space planning at city level; planning compilation; planning inspection and approval; reform; Ezhou city

## 0 引言

2019年5月,《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》)出台,标志着国土空间规划“四梁八柱”体系已初步形成,其中规划编制审批体系作为“四梁”的统领性要件,对规划的编制和落实起到了关键作用。然而,当前市县级国土空间规划编制总体表现为注重编制内容和技术方法,忽视了框架性编制体系、审批事权等方面的内容<sup>[1]</sup>,相关国土空间规划编制审批体

系的完善和法规的出台也明显滞后于规划实践。为此,研究市级国土空间规划的编制审批制度,将有利于解决原各类空间规划打架、事权交错以及由此带来的规划开发和建设审批难以协调等问题,也能为市级国土空间规划编制审批体系改革和规划实践提供一定参考。

规划编制审批制度的改革与创新一直是规划业界关注的焦点。既有研究更侧重探讨规划审批制度的改革,且多从审批决策的正义与效率<sup>[2]</sup>、多元主体的利益诉求<sup>[3]</sup>、行政管理体系改革<sup>[4]</sup>、规划审批事权划分<sup>[5]</sup>等视角切入。随着“多规合一”及空间规划体系改革

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目(52278063、41901390)、湖北省自然科学基金项目(2021CFB012)

**【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,通信作者,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教授、博士生导师。

黄亚平,华中科技大学建筑与城市规划学院院长、教授、博士生导师。

胡冬冬,高级工程师,武汉市规划研究院副总规划师。

余 雷,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。

的推进, 市级国土空间规划编制体系及审批制度的重构与改革转而成为规划学界、业界探索的前沿, 如北京<sup>[6]</sup>、上海<sup>[7]</sup>、厦门<sup>[8]</sup>、武汉<sup>[9]</sup>等地均率先提出适合自身城市发展与治理的规划编制审批制度, 这为其他城市的改革提供了一定参考。但总体上看, 相关规划编制审批制度研究仍存在一些不足: 一是已有城市的改革多侧重探索规划编制体系的重构, 忽视相应的审批制度, 抑或是从“四梁”体系出发进行笼统的考虑, 缺乏对规划编制审批体系的充分聚焦。二是对不同城市规划编制审批体系改革的先进经验缺少总结和比较分析。三是目前改革探索经验丰富的多为直辖市或省会城市等特大城市, 大、中、小城市由于规划管理人才储备较弱、管理水平不佳等问题, 明显处于“心有余而力不足”的改革状态。作为新一轮国土空间规划改革能否顺利的关键, 大、中、小城市规划编制审批制度的改革研究应更加得到重视。

基于此, 本文从规划编制审批制度出发, 分析当前市级国土空间规划编制审批制度实施的普遍困境, 梳理 3 类典型改革路径经验, 以鄂州市为实证案例, 针对其规划编制审批制度的特征和问题, 提出相应的规划改革路径, 以期丰富大、中、小城市规划编制审批制度的改革经验, 并为推进我国市级国土空间规划编制审批改革提供一定的建设性思路。

## 1 市级国土空间规划编制审批制度实施的普遍困境

当前我国国土空间规划编制审批制度正处于探索初期, 相关的主干法律法规尚待制定, 但由于过去传统城乡规划时期的历史遗留问题较为突出, 在现阶段规划编制审批制度建立和实施的过程中仍存有一些问题, 进而对相应的制度改革产生了一定束缚和阻碍。为了进一步明晰未来国土空间规划编制审批制度建设的主要方向及内容, 本文认为可以从编制体系、审批制度和事权关系等 3

个方面归纳当前制度实施的普遍困境。

### 1.1 市级规划编制体系构建缺少上位指导, 地域特色化规划编制体系缺乏明确标准

自国家层面提出建立“五级三类”国土空间规划体系以来, 各省级政府虽陆续出台了本省建立国土空间规划体系的意见, 但均仅为对整体改革方向的概括性表述, 缺少对市级以下具体规划编制体系改革的指导意见, 如《湖北省推进国土空间规划体系建立并监督实施方案》明确了省级、市县、乡镇级国土空间规划的基本内容, 但未对本省各大、中、小城市的具体规划编制体系改革提出意见。同时, 《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》也聚焦于市级总体规划的总体要求、编制内容等技术层面的内容<sup>[10]</sup>, 缺少对不同地域市级规划编制体系的要求及标准。由于不同地区的自然条件、城镇化水平、行政管理制度等往往差异较大, 各级各类国土空间规划的作用和任务不同, 要解决的具体规划编制审批问题也不尽相同<sup>[11]</sup>。因此, 大、中、小城市市级国土空间规划编制体系必然不能生搬硬套或复制已有特大城市的规划编制体系, 而需研究具有地域特色的规划编制体系改革标准。需要指出的是, 地域特色化规划编制体系标准的缺乏, 将会导致相应规划审批制度的缺位和模糊, 进而影响规划编制和审批间的良性互动。

### 1.2 过渡阶段规划审批制度细节有待明确, 对应法规政策的出台相对滞后

《若干意见》仅针对国家、省级和需要报国务院审批的市级国土空间规划做了相关审批要求的表述, 而对于其他市县及乡镇的国土空间规划则提出“由省级政府根据当地实际, 明确规划编制审批内容和程序要求”。这表明市级以下尤其是其他普通市县的国土空间规划编制审批事权被更多地下放至省、市级

政府, 在地方规划审批制度流程细节未完全确定、对应工作方法和路径不能明确的条件下, 必然会产生地方规划管理难以到位、规划管理效率低下等问题, 从而引发审批周期长、审查环节多<sup>[12]</sup>等传统老问题的再现。

此外, 国土空间规划的审批管理必然需要相关法规政策的支撑和约束, 这也是依法治国精神的体现, 但目前各地规划审批法规政策的出台相对滞后。尽管国土空间规划的新法律在制定上无法一蹴而就<sup>[13]</sup>, 但各地方可结合自身实际制定或修订相关城乡规划条例, 以应对过渡时期的法律法规衔接问题, 如北京、上海等少数先进城市根据自身规划编制审批体系改革情况, 完成了现阶段本市城乡规划条例的修订。以此为基础, 应重新审视当前市级国土空间规划审批制度, 探寻存在问题及可能的解决方案, 为未修订相关规划行政法规的城市提供参考。

### 1.3 纵向编制审批事权传导机制急需完善, 跨行政区的规划事权边界难以界定

过去“多规打架、条块分割”等内生问题和扩张式的规划导向, 导致各级政府部门规划事权划分模糊, 中央和地方、市和区产生利益博弈<sup>[14]</sup>。在国土空间规划框架下, 国家通过“多规合一”、机构重组等方式建立了新的空间规划体系, 并采用分级分事权的规划编制审批模式, 这从一定程度上缓解了长久以来“央地”间的博弈冲突<sup>[15]</sup>, 但如何保证规划在市县、乡镇层面的逐级传导和层层落实成为“纵向到底”过程中的关键。因此, 亟待结合规划编制审批制度, 深入研究规划事权传导及监督机制, 同时要避免因过度放权而引发“诸侯经济”等问题。

国土空间规划编制体系所确定的规划范围是严格与各级行政边界相对应的, 但在以功能区为导向的实践中会存在较多跨行政区发展的情形。因此, 跨行政

区的规划是否需要纳入本市级国土空间规划审批体系中、相关规划编制审批制度流程该如何制定、规划编制审批事权边界如何界定、组织分配机制如何协商等一系列问题值得探究。

## 2 市级国土空间规划编制审批制度改革典型路径

结合已公示公开的规划编制审批制度,本文从编制体系、审批制度和事权关系等3个方面进行梳理,将国土空间规划编制审批制度改革路径提炼为3种典型类型,即行政层级事权导向型,以北京市为代表;重点单元管治导向型,以上海市为代表;功能分区传导导向型,以广州市为代表(图1)。对各类型在规划编制体系及审批事权上的经验进行分析比较,既可以提供一定的规划改革思路,又能对鄂州市的规划编制审批制度改革探索有所启发。

### 2.1 “三级三类”编制、三级政府审批的行政层级事权导向型

2020年4月,《中共北京市委 北京

市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》出台,正式确立了北京市“三级三类”的规划编制体系。其中,“三级”为市级、区级和乡镇级,“三类”为总体规划、详细规划和专项规划。根据《北京市城乡规划条例》(2019年修订)可知,北京市采用“党中央、国务院—市级政府—区级政府”三级政府审批事权(表1)。

北京市国土空间规划编制体系层次分明、详实周全,即采用分层、分级、分类、分区域的编制理念,按照“市级—区级—乡镇级”的行政层级逐步细化编制深度,并将相关专项规划和城市设计贯穿其中,建立了全域覆盖、“多规合一”的空间传导体系<sup>[17]</sup>。此外,北京市依据城镇开发边界分区明晰了控规层面的编制内容,包括核心区、中心城区、副中心等地区的控规,而乡镇域规划则通过用途分区来指导用途管制和生态修复。

从涉及的各级政府事权关系来看,首都规划权属党中央,各级政府权责明确,区级政府具有部分事权。市级总体规划、首都功能核心区及城市副中心控规均需由党中央、国务院审批,而市、

区、乡、镇人民政府也可负责部分规划的组织编制,如区人民政府负责区级总体规划与乡镇域规划,乡、镇人民政府负责村庄规划等<sup>[6]</sup>。值得注意的是,分区总体规划、中心城区和新城控规均需由“所在区人民政府或北京经济技术开发区管委会会同市规划自然资源主管部门组织编制”。这一表述顺序意味着相比市级规划部门,区级政府在这3类规划的组织编制中占有主导地位,其具有一定的规划事权来引导和管理地区的规划建设。

### 2.2 “三层四类”编制、三级政府审批的重点单元管治导向型

2020年5月,《中共上海市委 上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施意见》出台,提出建立上海市“三层四类”的规划编制体系。其中,“三层”即3个层次,包括总体规划层次、单元规划层次和详细规划层次,“四类”则是总体规划、单元规划、详细规划和专项规划。根据《上海市城乡规划条例》(2018年修订),可将上海市规划审批事权归纳为“国务院—市级

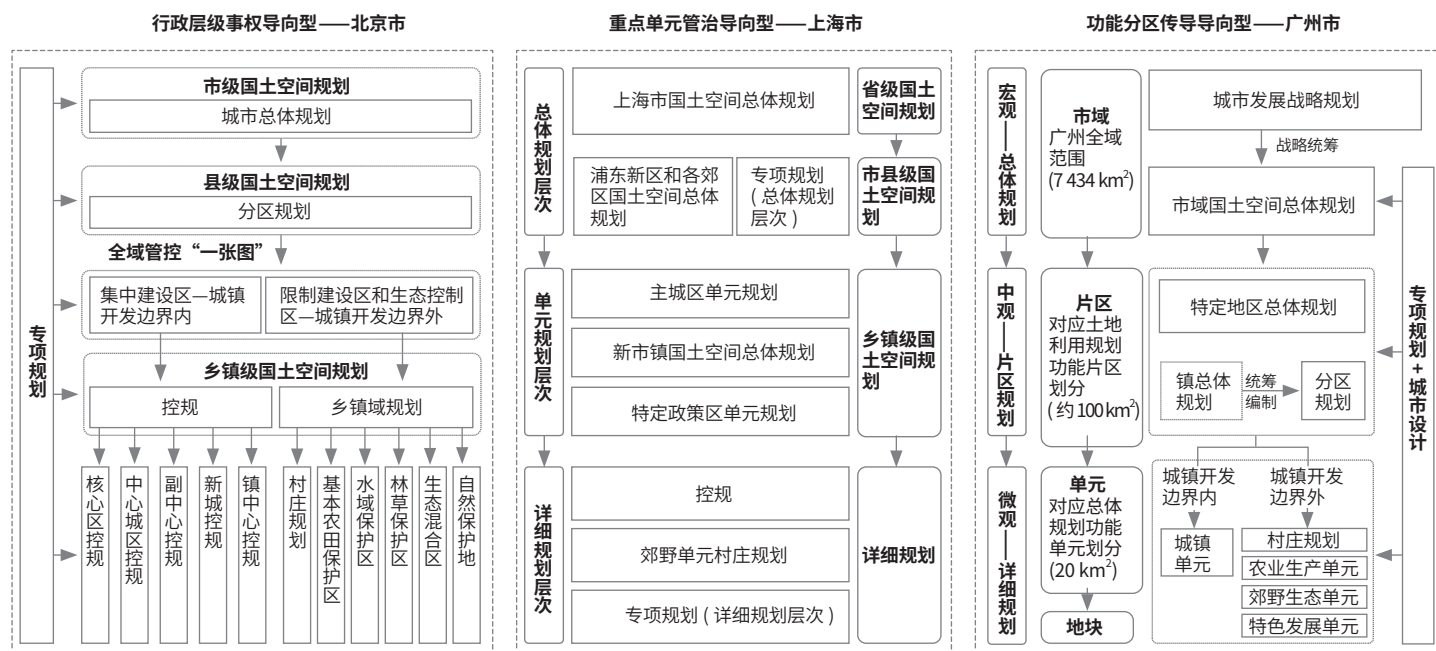


图1 市级国土空间规划编制审批制度改革典型路径示意图  
资料来源:根据参考文献[7]、[16]和[17]整理绘制。



政府—区级政府”三级政府审批(表2)。

上海市国土空间规划编制体系层级简约分明,强调分层重点单元管治。依据行政体制和城市特征,上海市突破行政层级限制,按照不同规划的功能定位

来组织规划编制体系,分为“总体规划—单元规划—详细规划”3个层次<sup>[7]</sup>,这不同于北京市等其他城市按照行政层级来组织规划编制体系的做法。此外,上海市将浦东新区及相关特定政策区等需重

点规划的地区单独列出,并要求编制相关规划,突显了分层重点管控治理的特点。同时,其创新了单元规划及郊野单元村庄规划的规划编制类型。单元规划作为总体规划和详细规划之间承上启下的层次,起到了强化空间引导和落地管控的管理平台作用;详细规划层次中将镇域和村域尺度下的郊野单元规划与村庄规划合并编制<sup>[18]</sup>,以实现对乡村地区的精细化管控。

从编审事权关系来看,上海市的市、区政府事权明确,市级政府权力相对集中。主城区和特定区域的单元规划、详细规划均由“市规划行政管理部门会同相关区人民政府”组织编制,而新市镇等的总体规划则由“区人民政府会同市规划行政管理部门”组织编制。这表明市级政府在主城区及特定区域等重要发展地区的规划编制事权中仍占有主导地位,而对周边郊区、新市镇等次要发展地区的编制事权则让位于区政府。此外,除了市级总体规划和村庄规划,其余规划均由市级政府审批,这表明对重点单元与地区,市级政府仍拥有较强的话语权。

表 1 北京市国土空间规划编制审批事权分析

规划类型	规划分类	组织编制	审议(查)主体	审批主体
总体规划	市级总体规划	市人民政府	市人民代表大会常务委员会	党中央、国务院
	分区总体规划	所在区人民政府或北京经济技术开发区管委会会同市规划自然资源主管部门	区人民代表大会常务委员会	市人民政府
详细规划	首都功能核心区、城市副中心控规	市人民政府		党中央、国务院
	中心城区、新城控规	所在区人民政府或北京经济技术开发区管委会会同市规划自然资源主管部门		市人民政府
	乡镇域规划	区人民政府	乡、镇人民代表大会	市人民政府
	村庄规划	乡、镇人民政府	市规划自然资源主管部门派出机构组织	区人民政府
	重点特定地区规划	区人民政府	市规划自然资源主管部门	市人民政府
	一般特定地区规划	区人民政府		市规划自然资源主管部门
专项规划	相关专项规划	市规划自然资源主管部门		市人民政府
		相关主管部门	市规划自然资源主管部门	市人民政府

资料来源:根据《北京市城乡规划条例》(2019年修订)整理绘制。

表 2 上海市国土空间规划编制审批事权分析

规划类型	规划分类	组织编制	审议(查)主体	审批主体
总体规划	市级总体规划	市人民政府	市人民代表大会常务委员会	国务院
	中心城分区规划	市规划行政管理部门会同相关区人民政府		市人民政府
单元规划	郊区、新城、新市镇总体规划	区人民政府会同市规划行政管理部门	区人民代表大会常务委员会	市人民政府
	中心城区、特定区域单元规划	市规划行政管理部门会同相关区人民政府		市人民政府
详细规划	中心城区、新城、新市镇控规	区人民政府会同市规划行政管理部门		市人民政府
	特定区域控规	市规划行政管理部门会同相关区人民政府		市人民政府
	村庄规划	乡、镇人民政府	村民代表会议	区人民政府
专项规划		市有关专业管理部门会同市规划行政管理部门	由国务院有关部门审批的,应当先经市人民政府审核	由法律等规定的审批机关审批;其他由市人民政府审批

资料来源:根据《上海市城乡规划条例》(2018年修订)整理绘制。

2.3 “四级三类”编制、四级政府审批的功能分区传导导向型

结合《广州市国土空间规划总体规划(2018—2035年)》的公示草案和相关学者研究成果可知,广州市采用“四级三类”的规划编制体系。其中,“四级”包括市级、区级、单元和地块<sup>[16]</sup>,“三类”即总体规划、详细规划与专项规划。根据《广州市城乡规划条例》(2019年修订),可将广州市的规划审批事权归纳为“国务院—省级政府—市级政府—区政府”四级政府审批(表3)。值得注意的是,具有广州特色的战略规划类型的规划内容在公示草案中基本没有体现。

广州市国土空间规划编制体系的特点在于按照空间功能传导的逻辑组织规划编制体系。有别于北京市和上海市,广州市更强调与土地利用规划管控传导



体系的对接，以“市—区—单元—地块”为链条，纵向逐级细分功能片区和功能单元，并在规划管理单元层级细化至控规深度。此外，在详细规划层面，广州市引入规划管理单元理念，但此“单元”与上海市单元规划中的“单元”有着明显差别。上海市的单元规划为介于总体规划与详细规划之间的规划层级，其编制范围较大，而广州市所指的“单元”是在详细规划层次内的规划管理单元，服务于规划管理和实施，规划编制范围较小且规划需达到控规深度，包括城镇单元、农业生产单元、郊野生态单元等。

从事权关系上看，广州市各级政府事权分层明确，区级政府具有部分事权。城市发展战略规划是具有广州特色的规划类型，由市人民代表大会常务委员会审批。特定地区、分区总体规划均由“区人民政府会同市规划行政管理部门”组织编制，表明区级政府在分区规划的编制中占有一定主导地位。此外，需严格管控的历史文化名城保护规划由省级政府审批，村庄规划的审批权下放至区政府，充分体现了刚弹结合的特点。

2.4 小结

上述3种典型改革路径各具特色，其结合自身城市特点的改革经验在全国范围内具有创新与表率作用。其中：北京市国土空间规划编制体系层次分明、详实周全，尤其是对于控规层次以下规划类型的设置安排具有较大借鉴意义。上海市突出重点管控治理的价值导向，加强了市级政府对中心城区及特定区域的规划管控，并配合法规条例政策工具落实市级规划事权的主导地位，其经验对于其他存在市区规划事权分散等问题的城市具有较高参考价值。同时，上海市的单元规划与郊野单元村庄规划具有创新意义，值得参考借鉴。广州市通过功能分区传导来组织规划编制体系，并在控规层面采用了规划管理单元的方式，这对鄂州市等中小城市的规划编制和管理也具有一定启发。

3 鄂州市国土空间规划编制审批制度改革探索

鄂州市位于湖北省东南部，是2014年“多规合一”试点市县名单中湖北省唯一的地级市。截至2019年末，鄂州市总面积达1596.46 km<sup>2</sup>，常住人口达105.97万，城镇化率达66.3%，表现出市域面积不大但城镇化水平较高的特征。鄂州市现有鄂城区、华容区、梁子湖区3个市辖区，以及1个国家级开发区、2个省级新区、3个市级新区（表4）。这种行政层级较少、新区数目过多、不同行政层级交叠的特点，使鄂州市出现明显的“诸侯经济”现象，表现为市级总体规划对新区建设的约束不足、市级政府与新区管理部门在编审事权上存在矛盾等。鉴于此，探索鄂州市国土空间规划编制审批制度改革，可以为有类似情况的大、中、小城市提供一定的参考。

3.1 鄂州市过去规划编制审批制度面临的突出问题

在当前国土空间规划编制审批制度实施的普遍困境下，本文进一步结合鄂州市现状行政层级架构、规划编制审批事权等内容，同样从编制体系、审批制度和事权关系等方面总结鄂州市过去规划编制审批制度存在的突出问题：

(1) 市区行政管理层级交叠，规划组织编制主体复杂。鄂州市存在较多的开发区及新区，互相交叠的行政关系导致各类规划的编制主体较为复杂，这与其较小的市辖规模不相适应，也使得规划的编制审批难以协调。例如，葛店经济技术开发区（以下简称“葛店开发区”）作为当地唯一的国家级经济技术开发区，可独立组织编制本区总体规划并报省级政府审批，但市级政府的管理监督作用甚为薄弱。

(2) 行政机构改革有待深入，规划审

表3 广州市国土空间规划编制审批事权分析

规划类型	规划分类	组织编制	审议（查）主体	审批主体
战略规划	城市发展战略规划	市人民政府	市人民代表大会常务委员会	市人民代表大会常务委员会
总体规划	市级总体规划	市人民政府	市人民代表大会常务委员会	国务院
详细规划	特定地区、分区总体规划	区人民政府会同市规划行政管理部门	区人民政府常务委员会	市人民政府
	城市控规	市城乡规划主管部门		市人民政府
	村庄规划	镇人民政府	村民代表会议	区人民政府
专项规划	历史文化名城保护规划	市人民政府		省人民政府
	全市生态控制线划定方案	市人民政府		市人民政府

资料来源：根据《广州市城乡规划条例》（2019年修订）整理绘制。

表4 鄂州市各开发区、新区的基本信息统计

类型	名称	管理主体
国家级开发区	葛店经济技术开发区	鄂州市人民政府
省级新区	临空经济区	鄂州市人民政府
市级新区	花湖经济开发区	鄂城区人民政府
	红莲湖新区	华容区人民政府
	三江港新区	华容区人民政府
	梧桐湖新区	梁子湖区人民政府

资料来源：根据鄂州市相关基础资料整理绘制。

批过程衔接不畅。目前鄂州市已在3个市辖区、葛店开发区和临空经济区设立了自然资源和规划分局，但花湖经济开发区、红莲湖新区等区域以及乡镇层面的规划行政机构改革尚不充分。上下级规划行政部门的不一致，将会导致规划审批过程的纵向衔接不畅，且在实际规划报批过程中，也存在规划审批主体不明确等问题。

(3) 市区规划事权较为分散，规划事权纵向传导薄弱。市级政府将规划事权过度下放，导致各新区的规划编制、审批与管理权力较大，如葛店开发区可独立审批区内除房地产开发项目以外的建设项目立项及相应修建性详细规划。受种类众多、等级不一的新区及其相关规划的影响，规划事权的纵向传导明显较弱，造成市级总体规划对下位规划的约束性不强、各新区实际建设与预期偏差较大等问题。

3.2 鄂州市国土空间规划编制审批制度的改革路径

鄂州市在空间规划编制和管理上具

有“城乡一体、市区协同”的先天优势。基于上述问题分析，本文认为鄂州市的国土空间总体规划编制有必要按照市区同步的工作方式，把编制内容一次性细化到区级深度；结合典型改革经验，考虑从市区协同、突出重点管控出发，提出鄂州市“两层三类”编制、三级政府审批的编制审批制度(图2)以及相应规划编制审批事权改革方案(表5)。

在编制体系上，“两层”包括总体规划和详细规划层次，“三类”包括总体规划、详细规划和专项规划。首先，考虑到本轮鄂州市市级总体规划将编制到区级深度，因此只需编制葛店开发区和临空经济区的国土空间总体规划，侧重对开发区规划建设重点管控引导，以解决过去市级政府约束力不足等问题。其次，在城镇开发边界内对葛店开发区等重点管控地区编制城市型单元控规，对花湖经济开发区等编制新城单元控规和乡镇中心单元控规，在边界外编制村庄规划和生态单元等特别功能区单元规划，以实现城镇地区重点管控和乡村地区的生态治理。

在审批制度上，方案确立了“省级政府—市级政府—区级政府”的三级政府审批制度，并明确了相应规划的审查审批主体，以应对规划编审脱节等问题。其中，除市级总体规划需由省级政府审批之外，由于国家、省级开发区的特殊性，葛店开发区、临空经济区的国土空间总体规划需由区人民代表大会常务委员会审议审查，最终由省级政府审批。其他的城市型单元、新城单元和乡镇中心单元的控规均需上报市级政府审批，强化市级政府的规划审批管理权责，而村庄规划等则交由区级政府审批。

在事权关系上，针对过去各新区规划事权过大等问题，考虑将规划编制审批权力统一到市级规划行政主管部门，强化其在规划编审管理中的核心统筹作用，如葛店开发区、临空经济区的国土空间总体规划及其区内的城市型单元控规均由市规划行政管理部门会同所在区人民政府或管委会组织编制。同时，对于花湖经济开发区等新城单元的控规，可考虑适当将规划编制组织放权至区级，即由所在区人民政府会同市规划行政

表 5 改革路径下鄂州市国土空间规划编制审批事权

规划类型	规划分类	组织编制	审议(查)主体	审批主体
总体规划	鄂州市国土空间总体规划	市人民政府	市人民代表大会常务委员会	省人民政府
	葛店开发区、临空经济区国土空间总体规划	市规划行政管理部门会同区管委会	区人民代表大会常务委员会	省人民政府
	各乡镇国土空间总体规划	区人民政府	乡、镇人民代表大会	市人民政府
详细规划	城市型单元控规	鄂城区、华容区、梁子湖区核心区	市规划行政管理部门会同区人民政府	区人民政府
	新城单元控规	葛店开发区、临空经济区单元控规	市规划行政管理部门会同区管委会	市人民政府
	各乡镇中心区单元控规	花湖经济开发区、红莲湖新区等单元控规	各区人民政府会同市规划行政管理部门	市人民政府
	村庄规划	其他特别功能区单元规划	区人民政府	乡、镇人民代表大会
	生态单元	田园单元	乡、镇人民代表大会	区人民政府
专项规划	相关专项规划	有关专业部门或市规划行政管理部门	乡、镇人民代表大会	市人民政府

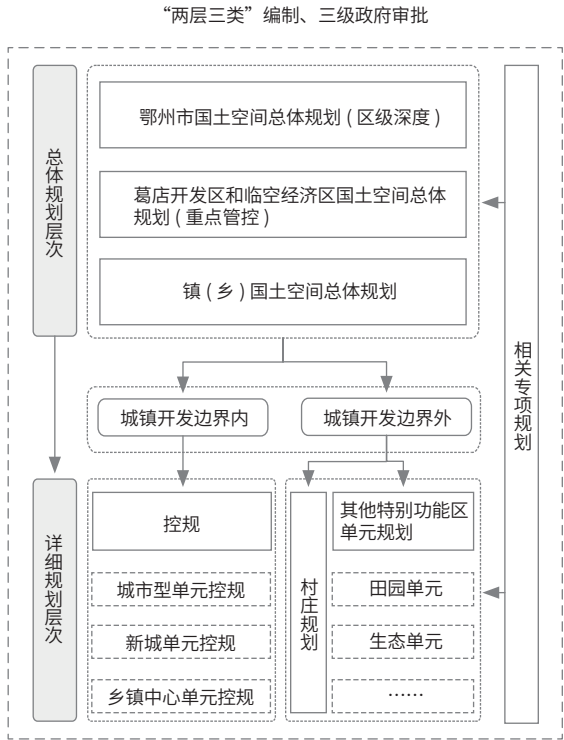


图 2 鄂州市国土空间规划编制审批制度改革路径示意图



管理部门组织编制。

整体而言,上述改革路径能有效回应当前规划编制审批制度改革的困境以及鄂州市的突出问题。其优点在于一是优化规划编制层级,简化横向部门关系,便于实现符合城市特征的规划纵向传导和横向传导;二是突破行政层级限制,重点管控问题突出、重要发展地区;三是以规划管理单元为基础编制控规,能避免各新区规划编制交叠的隐患。此方案的难点在于缺乏各市辖区的总体规划编制,将对市级总体规划的成果深度要求更高,且规划事权重构力度和阻力较大。鉴于此,在实际操作中也可考虑增加编制3个市辖区的分区总体规划,重新恢复从行政层级导向出发的常规“三级三类”编制、三级政府审批的规划编制审批制度,但这会削弱其解决规划编制体系传导与审批协调矛盾等突出问题的能力。

#### 4 结论与讨论

我国各地市县级国土空间规划编制目前正处于广泛的实践探索阶段,从整体工作进展及公示成果来看,相关实践与研究多侧重对编制内容及技术方法的探索,而对框架性的编制审批制度、编审事权关系等内容关注较少。规划编制审批体系的合理组织与清晰架构,不仅是解决“多规”矛盾的重要基础,还是市县级规划实践成果能有效实施和监督的重要保证。市县级国土空间规划强调实施性的特点,表明其对应的规划编制审批体系既体现了国土空间规划“四梁八柱”顶层设计的一般性,也具有显著的地方性。为此,本文深入研究了市级国土空间规划编制审批制度实施的普遍困境及典型改革路径,并以鄂州市为例探索其改革实践,得出如下结论:①当前国土空间规划编制审批制度实施主要在编制体系、审批制度、事权关系上存在三大困境,如从实施层面来看,能够体现地域特殊性的规划编制体系缺乏明

确的指导标准,规划审批制度细节及与之配套的相关法规有待明确,纵向编审事权传导机制有待结合实施进行深化。②规划编制审批制度改革路径可总结为3种典型类型,包括行政层级事权导向型、重点单元管治导向型和功能分区传导导向型。③针对鄂州市所面临的市区规划事权分散等突出问题,结合典型路径经验及城市自身特征,可从市区协同、重点管控导向出发,提出“两层三类”编制、三级政府审批的改革方案。

市级国土空间规划编制审批制度的改革,不仅仅需要关注规划编制体系和审批制度,更需要以整体性思维考虑编制和审批之间的协调互动机制及规划事权关系。相关市级国土空间规划编制审批制度的统一标准固然需要尽快研究出台,但更应关注到各城市的地域化特征和问题,在响应顶层设计的基础上有针对性地提出优化完善方案。本文的研究仍存在一定的不足,如受可获得的文献资料来源限制,本文归纳的3种典型改革路径都是基于特(超)大型城市,这对于全国其他众多不同规模等级的城市而言,可能存在一定局限性。随着未来规划工作的推进,需总结不同地区、不同规模城市的规划编制审批制度改革的先进经验,形成坚实的具有中国特色的国土空间规划编制审批基础理论与实践体系。

#### [参考文献]

- [1] 蔡健,陈巍,刘维超,等.市县及以下层级国土空间规划的编制体系与内容探索[J].规划师,2020(15):32-37.
- [2] 唐绍均.论我国城市规划审批决策体制的正义与效率[J].城市规划,2008(2):50-54.
- [3] 屠李,张超荣.多元利益诉求下的规划审批制度改革[J].规划师,2013(9):99-103.
- [4] 张街春,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.
- [5] 温雅.城市规划审批事权及地方政府配套措施改革路径[J].规划师,2015(5):37-42.

- [6] 常青,石晓冬,杨浚.新时代推动国土空间规划重构的实践探索:以北京为例[J].城市规划,2021(5):61-67.
- [7] 徐毅松,熊健,范宇,等.关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J].城市规划学刊,2020(3):57-64.
- [8] 陈志诚,樊尘禹.城市层面国土空间规划体系改革实践与思考:以厦门市为例[J].城市规划,2020(2):59-67.
- [9] 方可,梁炳强,李丹.武汉市国土空间规划支撑体系构建[J].规划师,2021(4):30-35.
- [10] 谢英挺,吴宇翔,魏立军.市级国土空间总体规划的效用与编制管控策略:空间治理视角的探讨[J].城市规划,2021(6):46-51.
- [11] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1):17-22.
- [12] 潘海霞,赵民.国土空间规划体系构建历程、基本内涵及主要特点[J].城乡规划,2019(5):4-10.
- [13] 赵民.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].城市规划学刊,2019(4):8-15.
- [14] 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.
- [15] 林坚,赵晔.国家治理、国土空间规划与“央地”协同:兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J].城市规划,2019(9):20-23.
- [16] 黄慧明,邓木林,刘松龄.广州市国土空间规划技术标准体系构建研究[J].规划师,2021(9):17-25.
- [17] 杨浚,边雪.从规划编制到实施监督的贯通与协同:兼论北京国土空间规划体系的构建[J].北京规划建设,2019(4):10-14.
- [18] 杨秋惠.镇村域国土空间规划的单元式编制与管理:上海市郊野单元规划的发展与探索[J].上海城市规划,2019(4):24-31.

[收稿日期] 2023-02-03