

“变”与“不变”：乡村建设规划许可制度的政策演进*

唐寄翁 郜艳丽 石楠

Changes and Stability: Policy Evolution of the Rural Development Permit System

TANG Jiweng, GUI Yanli, SHI Nan

Abstract: The rural planning permit system has played an important role in managing rural development. However, many management challenges remain. Employing the theory of punctuated equilibrium and the method of content analysis of policy documents released since China's reform and opening up, this paper traces the policy evolution of the rural planning permit system. Under the interactive influences of policy outlook and policy fields, the rural planning permit system has undergone stages of simplified management, standardized management, and comprehensive spatial control. The reform of China's planning system toward multiple plan integration in the areas of administrative structure and implementation mechanism has mitigated the contradictions in planning and management practices in the short term; however, it has yet to address the fundamental challenge of power separation in spatial governance. The dual problems in the structure and mechanism of the spatial governance system have jointly led to policy implementation issues in the rural planning permit system. Finally, the paper proposes ways to optimize the rural planning permit system at both central and local management levels, including strengthening cooperation between administrative departments, establishing a full life cycle spatial control mechanism, and reinforcing the political and the legal aspects of the system.

Keywords: rural development permit system; territorial space use regulations; policy evolution; multiple plan integration; punctuated equilibrium theory

提 要 乡村建设规划许可制度对于规范乡村建设行为发挥了重要管控作用，但现实中乡村建设管理问题依然频发。运用内容分析法，以改革开放以来的重要政策文本为分析对象，基于间断均衡理论框架梳理了乡村建设规划许可制度的政策演进历程，指出在政策图景和政策场域相互作用下，乡村建设规划许可制度经历了从简化化管理到规范化管理，再到综合性空间管制的管理逻辑路演变。国家围绕“多规合一”进行的行政体制与执行机制探索改革，在短期内缓解了规划管理之间的矛盾，但未能从本质上解决空间治理制度的“分治”问题。乡村建设规划许可制度的政策执行问题是复杂性、系统性空间治理制度的体制、机制问题共同作用导致。提出未来可从优化央地管理体制，优化部门协作机制，建立全生命周期用途管制制度，加强规划许可制度的政治性与法理性等方面进行制度优化。

关键词 乡村建设规划许可制度；国土空间用途管制；政策演进；多规合一；间断均衡理论

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202403007

文章编号 1000-3363(2024)03-0049-10

作者简介

唐寄翁，中国人民大学公共管理学院博士研究生，tangjiweng@ruc.edu.cn

郜艳丽，中国人民大学公共管理学院教授，博士生导师，中国城市规划学会乡村规划与建设分会委员，通信作者，guiyanli950525@163.com

石楠，中国人民大学公共管理学院博士生导师，教授级高级城市规划师，中国城市规划学会常务副理事长兼秘书长，国际城市与区域规划师学会（ISOCARP）副主席

乡村建设规划许可制度（以下简称规划许可制度）建立以来，发挥了重要的乡村建设行为规范与管控作用，但现实中违法乱建、占用耕地、破坏生态系统等问题依然频发。我国“多规合一”历经多年探索，实现了土地利用规划、城乡规划等有机融合。国土空间规划体系的建立意味着我国“多规合一”工作推进进入了新阶段，为规划许可制度变革提供了机遇。制度变革不能为“变”而“变”，需要在“万变”的现象中总结“不变”的特征规律，透过问题表象找到深层次制度性原因，才能找到符合时代背景的制度优化方向，契合党和国家执政理念与符合乡村公共利益需要，并为“多规合一”提供规划实施层面的有益经验。

以上目标的达成与规划许可制度的政策演进历程研究紧密相关。回顾相关文献，国内乡村建设规划许可制度研究主要集中于行政许可审批^[1]、用地审批^[2]、乡村规划管理^[3]、村民住宅管理^[4]、国土空间用途管制^[5]等主题。规划许可制度的政策演进研究多聚

* 根据“健全国土空间用途管制制度优秀论文遴选”2024年入选论文改写

焦于行政审批制度发展^[6]、规划行政许可制度发展^[7-9]、村镇建设管理制度发展^[10-11]、农村住宅建设管理制度发展^[12-13]等方面。但是已有研究仍存在以下问题：缺乏公共政策理论分析视角；政策文件选取局限于建设规划管理领域；政策演进分析不够深入，停留在背景式简要概述；缺乏对问题现象的制度性原因探讨。

间断均衡理论认为政策变迁过程中存在较长时期的稳定和突然的变迁，通过对政策图景和政策场域的互动分析，表明不同时期公共政策内涵与目标，以及权力机关的组织架构与行政体制，解释政策过程中稳定与变迁的原因^[14]。改革开放后我国经济体制以及社会矛盾发生重大变化，规划许可制度的政策演进过程受到不同时期的政策图景与政策场域影响，表现出长期稳定和间断性变迁特征。鉴于此，本文以1978年至2024年国家层面的140份政策文本为研究对象^①，基于间断均衡理论分析框架，运用文本分析法梳理规划许可制度的政策演进历程，在“变化”的现象中厘清制度发展的脉络理路，在“不变”的规律特征中探讨制度问题成因，指明制度变革的逻辑基点与优化方向。

1 乡村建设规划许可制度的政策演进历程

在间断均衡理论分析框架下，乡村建设规划许可制度的政策演进历程大致可分为4个阶段（图1）：1978—1992年规划许可雏形阶段、1993—2007年规划许可准备阶段、2008—2017年规划许可建立阶段、2018年至今规划许可变革阶段。其中，间断点分别为1993年《村庄和集镇规划建设管理条例》颁布实施、2008年《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）颁布实施、2018年国务院机构改革^②。



图1 乡村建设规划许可制度的政策演进阶段划分

Fig.1 The policy evolution process of the rural development permit system

1.1 乡村建设规划许可制度雏形阶段（1978年至1992年）

1.1.1 经济体制改革的“双轨制”，重城轻乡、城镇优先的政策图景

1978年，党的十一届三中全会拉开了改革开放的序幕，“以经济建设为中心”目标的提出推动国家发展中心任务发生根本转移。从计划经济向市场经济转变过程中，国家经历了一段“双轨制”时期，经济体制变革推动城乡发展产生巨大变化。一方面，家庭联产承包责任制与农产品市场化改革，极大地提高了农村生产力，农民收入明显提高，农房建设热情高涨，推动乡村建设规划管理的制度探索。另一方面，城市在国民经济中的地位和作用提升，城市空间逐渐变为资本增殖、积累以及资源财富分配的核心载体，城市建设规划管理需求不断提升，形成以“两证”为核心的管理制度。城乡建设规划管理制度的探索主阵地在城市，村镇管理制度相对简易，但为规划许可制度的诞生奠定了管理实践基础。

1.1.2 计委主导下的计划式管理，国土资源要素分治的政策场域

长期以来，我国乡村资源分配以及项目建设主要由中央通过指令式统一安排，国家计委发挥了重要主导作用。建设管理方面，国家计委通过可行性研究主导了建设前期项目论证过程，原建设部则在此基础上开展项目选址以及建设实施管理^[15]。土地管理方面，先由原国家计委与国家土地管理局共同确定从中央到地方的土地利用指标分配，再由国家土地管理局负责乡村土地利用管理具体事项^[16]。此外，林业、农牧业、水利等部门实行了乡村国土资源单要素分治，多部门共管乡村事务的政策场域雏形初现，增加了管理复杂性。

1.1.3 国土整治为统筹，要素分管法治的乡村国土资源用途管理

人口数量迅速增长，国土资源和生

态平衡遭受严重破坏。针对这一问题，国家开始推进国土整治工作^[3]，建立了全国、跨省、自治区、直辖市等四级国土规划编制管理体制^[4]，旨在统筹分散的乡村国土资源管理工作。各国土资源主管部门加紧了管理法规的制定，通过设立用途变更、土地利用、建设管理审查制度，提高了法治化管理水平与乡村国土资源管理地位。乡村建设规划管理制度虽未直接涉及国土资源管理，但也通过建设行为管制响应了国土整治管理目标，加强了与国土资源管理的联系性。

1.1.4 城市建设为主，村镇建房为辅的乡村土地利用管理

为保证城镇化过程中国家和地方建设对土地的需求，相关条例^[5]确立了国家征用农村土地建设的合法性，授予地方政府征地权限，大规模征用乡村土地序幕就此拉开。同时国家建立了自上而下的用地计划管理制度^[6]，通过国家、省级、省辖市、县等四级分解下达用地计划指标，规定乡（镇）村集体建设用地不得挤占国家建设用地计划指标。乡村在土地指标分配体系的被动地位并未阻碍现实建设进程，沿海乡村大量农房及村镇企业建成落地。为应对乡村建设管理需求变化，国家建立了村镇建房地审批制度^[7]，对各类建设用地标准做了规定。由于土地供需关系的不匹配，乡村不断涌现出“违法建设”，管理形势日益严峻。

1.1.5 城市管理制度逐渐完善，简易化的乡村建设规划管理

为加强对基本建设的管理，国家提出了统一计划、分级管理的原则，并规定了地方城市规划部门对在城市辖区内的基本建设项目选址拥有审查权限^[8]，该规定被视为日后城乡规划许可制度的雏形^[9]。城市作为国家和地区的政治、经济和文化中心的地位凸显，为加强对地方城市建设的管理，原国家计委建立了可行性研究报告审查制度^[9]，城市规划主管部门确立了城市“两证”规划许可制度^[10]。乡村建设规划管理制度相较之下较为简易，主要审查项目用地位置和范围。

1.2 乡村建设规划许可制度准备阶段

(1993—2007年)

1.2.1 快速城镇化的市场经济，城乡二元体制分治的政策图景

社会主义市场经济体制改革目标的确立推动经济进入快速增长轨道，分税制改革后地方政府逐步向“企业化”转型^[17]。由于财力与事权的不匹配，地方财政收支平衡压力日益攀升。面对农村土地资源具有的产权模糊、流转管制、征用强制等现实属性，地方政府通过土地价格征收与商业出让的价格“剪刀差”获得了巨大收益，逐步将发展重心转向土地开发^[18]。“全面小康”“社会主义新农村建设”“城乡经济社会发展一体化”等政策推动了乡村发展，农村工业的快速发展和乡镇企业的崛起为乡村经济注入强大发展动力。但由于依托城市追求经济增速的发展模式并未改变，强制性征收乡村土地现象频发，城乡差距日益加大，二元分治格局逐渐显现。

1.2.2 多部门共管乡村建设规划，单部门职能削弱的政策场域

多部门共管乡村建设规划的政策场域逐渐形成，各行政部门通过项目管理各阶段设立行政审批事项，完成了职能权力的制度化构建^[19]。项目前期的立项管理，国家发展和改革委员会（下文简称国家发改委）设立了项目可行性研究报告审查制度；项目前中期的土地管理，国土资源部门设立了用地预审审批、用地转用审批、用地手续办理等制度；项目中后期的建设规划管理，住建部门设立了规划编制审批、项目选址意见书、施工许可审批、工匠资格审查等制度^[20]。住建部门由于内部机构职能调整降低了村镇主管机构的行政层级，原村镇建设司转为下属的村镇建设处，导致从中央到地方的行政组织架构发生巨变，多数地方政府不再单独设置村镇建设管理机构。虽然此后住建部成立了村镇建设指导委员会应对日益复杂化的管理局面^[21]，但由于相关职能分工未写入“三定方案”，对内统筹、对外协作的预期管理目标并未真正实现。

1.2.3 国土综合整治为统筹，分管法治的乡村国土资源用途管理

随着国土整治工作的开展，资源环境与经济社会发展之间的矛盾得到缓解，但粮食安全、生态安全、区域发展不协

调等问题突出^[22]，国家开始转向综合性国土治理。但由于行政管理职能分散，国土综合整治工作的统一协作机制形成缓慢。各主管部门独自开展了专项国土整治行动，通过完善法规政策，规范审核审批管理制度，强化了本部门的乡村国土资源管理地位，同时客观造成了乡村建设规划管理需与多部门协调的复杂局面。

1.2.4 耕地保护、城乡分治的乡村土地利用管理

城镇建设用地无序扩张，耕地被侵占的问题越发突出，国家开始探索建立严格的土地管理制度。针对农地和非农地管理提出“用途管制”概念，实行“复垦挂钩”的耕地保护政策^①，通过划定基本农田保护区和村镇建设用地范围^②，有效控制了村镇建设项目占用基本农田的现象，全面清理了一批违规占用耕地的乡村建设项目。为进一步扩大土地市场治理整顿成效，盘活土地存量，国家正式确立了“城乡增减挂钩”制度^③，以维持城乡建设用地总量平衡。但增量的总体控制并未改变城乡土地利用分治局面，由于土地权属制度的根本差异，相关法律^④仍然实行城市与乡（镇）分治的建设用地管理制度。该时期乡村建设规划管理制度通过加强对建设用地的审批管理，成为国家保护耕地资源的重要政策工具。

1.2.5 “一法一条例”框架下不断完善的乡村建设规划管理

国家投资、财税体制以及土地利用制度发生根本性变化，原国家计委主导的管理体制难以适应市场经济需要。《城市规划法》的颁布实施，在“两证”规划许可制度上新增“选址意见书”管理制度，形成以“一书两证”为核心的城市建设规划管理制度。该时期改善村镇人居环境，促进农村经济社会发展的管理需求也越发突出，而长期以来相关法规处于空白状态。《村庄和集镇规划建设管理条例》与《建制镇规划建设管理办法》的颁布实施改变了这一现状，通过确立选址意见书审查与施工申请审批的管理制度，强调了规划成果作为建设项目审批依据的重要性。此后各省级行政主管部门对施工管理制度进行了细化完善，增设了施工许可证、开工许可证、建设

许可证、建筑许可证等行政审批事项，形成以“一书N证”为核心的村镇建设规划管理制度。

1.3 乡村建设规划许可制度建立阶段(2008—2017年)

1.3.1 新型城镇化与美丽乡村建设，城乡统筹发展的政策图景

中国经济呈现出新常态特征，逐渐摆脱粗放型、数量型的高增速经济增长模式，转向集约型、质量型发展。该时期内我国城镇人口总数在历史上首次超过农村人口，正式进入城市型社会，城镇化发展从过去重土地开发建设转向以人为核心的新型城镇化。在财税、土地、金融等制度未发生根本性变革时，增长型发展政策体系与地方政府的企业化行为仍存在路径依赖。面对日益加大的城乡差距，“统筹”成为这一时期解决城乡关系的核心思想与主要方法^[23]。围绕建立“以工促农”“工农互惠”的新型工农城乡关系，党和国家不断加大对“三农”事业投入，战略目标从“城乡一体化”逐步转向“城乡统筹发展”，在发展路径上主张新型城镇化和美丽乡村建设双轮驱动。城乡居民收入差距不断缩小，公共服务均等化程度显著提高，但建设规划管理制度统筹依然面临许多问题。

1.3.2 顶层村镇管理职能分化，地方规委会统筹应对的政策场域

国家政府机构围绕建立有机统一的大部门体制再次进行改革^[24]，住房和城乡建设部重新恢复设置村镇建设司，负责县级以下的村镇地区建设管理^[25]，旨在以城乡规划管理工作为重心，统筹城乡建设管理工作。然而由于其他主管部门已经建立起自成体系且能一以贯之的乡村管理制度，住建部门的村镇管理职能被极大地分化，部门内落实政策以及与其他部门展开协作面临许多问题。地方政府在面对上级部门间的“条条”矛盾时，探索建立了城市规划委员会制度，以弱化自上而下的管理压力^[26]。“半官方”性质的规委会制度发挥了咨询、协调、审议、决策等重要作用，缓和了部门间的利益冲突，推动了地方乡村管理工作开展^[27]。然而《城乡规划法》并未对城市规划委员会制度有明确规定，其法理性一直存在争议^⑤。

1.3.3 生态文明建设重大部署,要素统筹整治的乡村国土资源用途管理

城镇化快速发展导致国土资源消耗和生态环境破坏等问题越发严重,党和国家围绕着生态文明建设颁布了系列政策,通过提出“山水林田湖生命共同体”系统性、全局性的治国理政方针理论^⑥,明确国土综合整治成为建设生态文明建设的重要路径^⑦,整合了各部门在生态保护修复工程上的资源^⑧,各自然资源管理部门联系性得到统筹加强,改变了割裂分治的管理格局。随着我国进入生态文明建设的新时期,乡村建设规划管理有了更为重要的政治使命,需要更加精细化的空间用途管制手段和工具^⑨,管控建设开发行为对于国土资源的影响,保护乡村生态环境。

1.3.4 从“两权分离”到“三权分置”农地制度改革的乡村土地利用管理

为解决农村土地撂荒,农业生产细碎化等问题,稳定农民对土地的投资预期,进一步提升农业生产积极性,党和国家围绕农地制度改革颁布了一系列政策,明确土地承包关系保持稳定并长久不变^⑩,建立了农村土地所有权与承包经营权两权分离的管理制度。在此基础上,为进一步促进农地资源优化配置以及农业产业结构调整,国家提出“在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权”三权分置的农地产权制度框架^⑪。农地制度改革从产权角度厘清了农村集体土地的行为主体关系,显化了集体土地的价值,乡村建设规划管理制度亟待针对不同权责主体的开发建设行为做出相应的管理要求调整。

1.3.5 以乡村建设规划许可制度为核心的乡村建设规划管理

随着城镇化建设的快速发展,“就城市论城市,就乡村论乡村”的城乡二元管理制度已不符合国家经济社会发展形势^⑫。为此国家颁布了《城乡规划法》,整合原来“一法一条例”的规划法规体系,取消“村镇规划选址意见书”制度,以乡村建设规划许可制度统一了全国各地差异化的乡村建设规划管理制度,明确规定了许可制度的管理范围、申报程序、责任主体、管理对象等内容^⑬,但实际制度执行情况并不乐观,亟待调整

优化。

1.4 乡村建设规划许可制度变革阶段(2018年至今)

1.4.1 国土空间规划体系变革,城乡融合发展的政策图景

中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,城乡发展不平衡、农村发展不充分问题逐渐成为影响社会主义现代化成败的关键^⑭。“脱贫攻坚”“农村人居环境整治”“和美乡村”“乡村全面振兴”等政策提出后,大量资源项目不断投向乡村,通过实施城乡公共基础设施服务一体化、户籍制度改革、促进城乡要素双向流动等一系列举措,城乡关系发生了根本性转变,正逐步向“城乡中国”转变^⑮。该时期国家行政机构发生了重大改革,以国家治理体系和治理能力现代化为导向优化了行政职能架构。融合统一的国土空间规划体系的逐步建立,一改过去乡村国土空间要素分治局面,推动了规划许可制度转型。

1.4.2 国土自然资源管理整合,新多部门共管的政策场域

新组建的自然资源部被赋予统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,以及行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。该部门的成立,实现了全域全要素的统一管理,统一了对自然资源的社会经济属性(价值)和自然属性(实体)的管理,整合了国土自然资源管理与空间规划管理的职能,保证了国土自然资源管理主体与空间规划管理依据的唯一性。新组建的农业农村部融入了农业投资项目管理的职责,新增了农村宅基地改革和管理职能,国家乡村振兴局相关职责并入^⑯,提高了其在“三农”工作的管理地位。农业农村部不再局限于传统农业生产和农村经济发展管理,开始承担更多乡村建设规划管理职责。住房和城乡建设部过去一直承担村镇建设规划管理主要职能,本轮机构改革将城乡规划管理职责划入自然资源部门,解决了过去土地利用规划与城乡规划分离的问题,提高了规划实施性。调整后的住建部保留指导村镇规划编制、监督农村住房建设、监管建筑工程质量

安全、指导村庄人居环境改善等职能,依然发挥着乡村建设规划管理的重要作用。国家发改委作为固定资产投资管理的主要部门,将有关农业投资项目管理职责划入了农业农村部门。乡村地区大多数公益服务设施、公共基础设施、生态环境保护以及人居环境整治等项目都以非经营性为主,需要地方政府使用预算安排的资金进行固定资产投资建设,而这正是国家发改委的核心职责。

综上所述,本轮机构改革是各司其职、分工明确的制度性安排:政府在乡村地区固定资产投资建设监管的规范性得到加强,乡村各类国土自然资源用途管制与规划管理职能得到集中,乡村建设项目围绕农业农村发展得到整合,乡村项目工程建设得到技术性安全保障。然而由于过去部门间管理制度相互独立,管理交叉冲突问题积累已久,新政策场域对规划许可制度执行的协同促进效果仍有待观察。

1.4.3 坚守耕地红线兼顾发展,统一管理职责的乡村国土自然资源管理

近年来,农村未经批准违法乱占耕地建房问题突出且呈蔓延势头,耕地保护面临“非农化”“非粮化”利用等重大挑战。为解决耕地保护问题,国家明确提出对农村乱占耕地建房增量问题采取“零容忍”态度^⑰,对耕地实行特殊保护和用途管制^⑱,强调建设用地审批与乡村建设规划许可管理的重要性^⑲,指明国土空间规划作为建设项目选址选线依据的严肃性^⑳。在保护耕地资源的同时,国家也兼顾了乡村生活、生产的用地需求。主要体现在提出用于专项保障农村住宅建设的用地计划指标比例^㉑,明确自然资源部与农业农村部在宅基地审批管理中的职能分工^㉒;加大对乡村产业发展用地的倾斜支持力度,鼓励地方探索省市县联动的“点状用地”制度^㉓;对设施农业占用耕地的不同情况作了差异化规定说明^㉔;鼓励地方乡村开展一二三产业融合探索,优先安排新增建设用地指标^㉕;对乡村振兴战略实施过程中的建设用地与规划许可审批做出了政策性解释^㉖。由此可见,该时期规划许可制度一方面通过加强耕地用途管制,控制了非法建设行为对耕地资源占用;另一方面通过精简审批程序,促进了乡村产业发展以及生

活水平提高。

1.4.4 以国土空间用途管制为核心的乡村建设规划管理

国土空间规划体系建立主要从规划编制、实施依据、管控方式等三个方面推动了规划许可制度的变革。首先是规划编制方面，本轮国土空间规划体系整合了原来五花八门的乡村规划，明确在详细规划层级编制“多规合一”的实用性村庄规划^③，保证了其作为用途管制和规划许可的有效依据^[32]。在此基础上，相关政策文件强调村庄规划作为核发乡村建设规划许可的法定依据地位，明确禁止管理主体依据行政机关内部会议纪要、片区策划、实施方案、城市设计等非法定规划做出许可管理的行为^④，加强了许可管理依据的法理性。最后提出了新的乡村国土空间用途管制制度，即在城镇开发边界外的广大乡村地区，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式，提升了规划许可制度管理弹性与实施性。

规划许可审批管理的程序、环节、材料等内容在该时期得到精简优化：将规划选址与用地预审进行合并，将建设用地规划许可与用地批准合并，简化了报建审批材料，减少了审批流程^⑤；优化了适用于简易审批的村庄建设项目的审批流程和环节，创新了审批服务方式^⑥；针对乡村基础设施以及乡村振兴有关项目，提出加强用地审批前期协同性^⑦，适当简化规划条件的意见^⑧。由此可见，新的国土空间用途管制是从规划编制、规划实施、许可审批等多方面进行变革的乡村建设规划管理制度。规划许可不再是单一部门单一性质的建设行为管理制

度，正朝着综合性空间管制制度迈进。

2 从“变”中梳理与总结制度的发展脉络与逻辑理路

2.1 乡村建设规划许可制度的发展脉络梳理

2.1.1 乡村建设规划许可制度的政策图景演变

乡村建设规划许可制度的政策图景不仅是宏大叙事背景，还体现了党和国家对于城乡发展战略部署的集体意志，通过经济社会背景、城乡关系以及建设规划管理等三个层次影响着规划许可制度演进方向（图2）。在国家发展水平不高的时期，难以兼顾城乡均衡发展。在重城轻乡的城乡关系中，城市获得了资源项目的侧重性投入以及制度政策设计的偏向性聚焦，乡村成为资源输出地以及政策关注薄弱区，衍生出相对完善的城镇管理制度与相对简易的乡村管理制度。随着国家发展水平不断提高，城乡发展不平衡、乡村发展不充分问题日益成为制约中国式现代化的短板，新型城乡关系改变了资源投入与政策研究方向，推动了规划许可制度的完善，在国土空间用途管制体系内发挥更为综合性管理作用。

2.1.2 乡村建设规划许可制度的政策场域演变

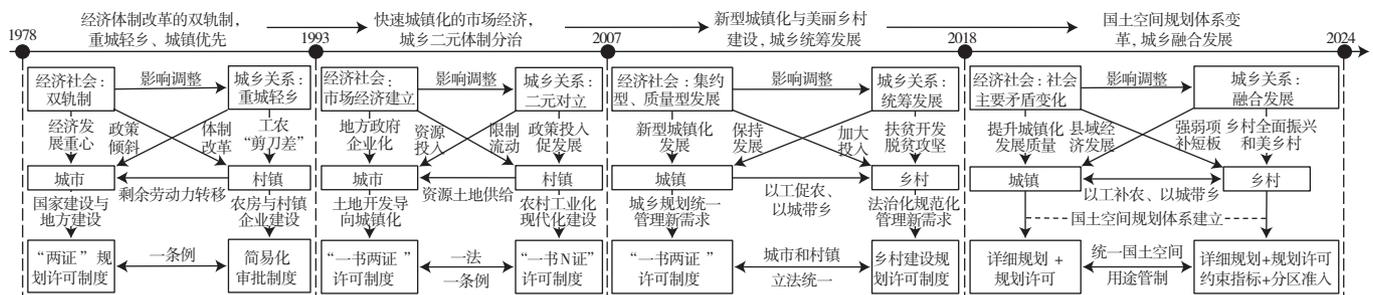
乡村建设规划许可制度的政策场域是制度执行与政策落实的行为主体，通过调整同级部门间的协作关系、部门内部的职能权责、中央与地方的事权分配，形成差异化的行政体制与执行机制，影响着规划许可制度执行结果（图3）。国家行政体制在纵向事权的“集一分”调

整与横向职能的“分一合”演变，其本质是乡村管理权责的再分配，结果是有的行政主体权责阶段性得到加强，有的则相对地受到削弱，但共管的政策场域并未改变。乡村作为综合性地域系统^[33]，多要素构成特性决定了管理问题的复杂性，难以通过单一层级单一部门单一制度统筹乡村管理所有事务，必须依靠多主体协作才可完成。每一轮机构改革会打破旧的管理格局，在激烈的权力博弈中形成新的政策场域。经过多轮碰撞，各主体间将围绕协作规则与制度执行方式逐渐达成共识，在交织复杂的行政关系中产生多元化执行模式，推动乡村建设规划管理工作不断向前发展。

2.2 乡村建设规划许可制度的逻辑理路总结

政策图景描绘了国家顶层的城乡发展战略意图，通过影响因素逐级传导，为规划许可制度的政策制定提供了管理框架。政策场域阐明了规划许可制度的行政架构与执行机制，通过不同层级不同主体间的权力博弈，为规划许可制度的政策执行提供了管理基础。在政策图景与政策场域相互作用下，规划许可制度经历了从简化化制度探索到规范化许可制度确立，再到综合性空间管制的逻辑理路演变。

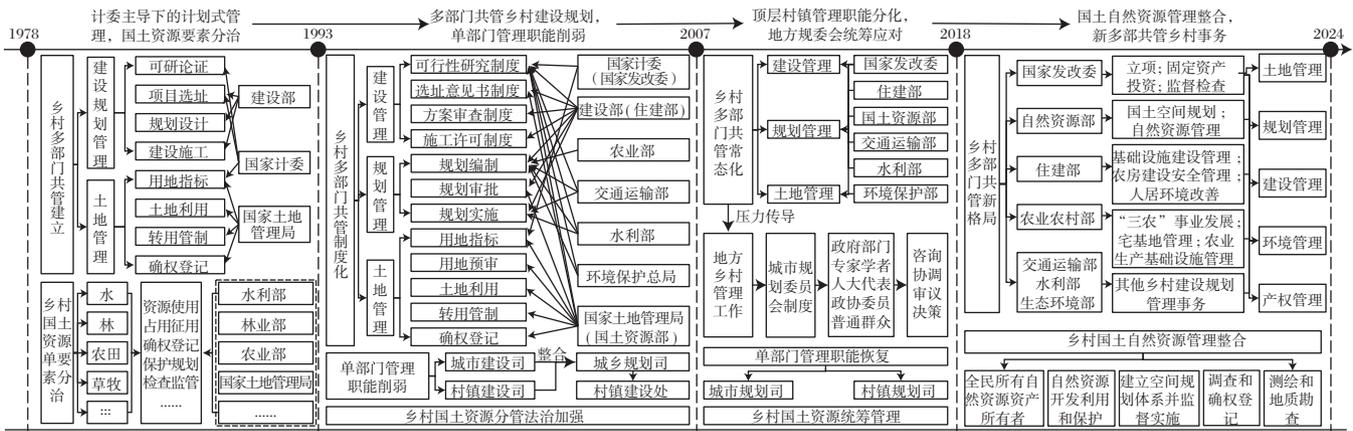
规划许可制度雏形阶段。国家经济社会体制改革极大释放了城乡生产性要素，发展资源不断向城市集中，在“重城轻乡”的政策图景下城市率先展开了制度探索，建立了规划许可制度。相比之下，乡村管理制度相对简易，形成了以审查项目的选址范围与用地指标为核心的计划式管理逻辑。顶层分治共管的



注：为方便表示每个阶段内容，时间段并非均等划分

图2 乡村建设规划许可制度的政策图景演进

Fig.2 The evolution of the policy image of the rural development permit system



注：为方便表示每个阶段内容，时间段并非均等划分

图3 乡村建设规划许可制度的政策场域演进

Fig.3 Evolution of policy fields related to the rural development permit system

政策场域导致部门间各自为政，形成了相互独立的管理制度。该时期农房与社队企业建设热情日益高涨，建设管理需求随之提升，而由于缺乏明确的管理制度，乡村又处于土地指标分配体系底层，基层政府逐渐陷入管理困境。在供需关系失衡的情况下，我国乡村建设规划管理局面逐渐失控。

规划许可制度准备阶段。分税制改革推动了地方政府企业化转型，城市建设不断向外无序扩张，在“城乡分治”的政策图景下形成了两套城乡管理制度。乡村逐步建立起制度化的管理体系，形成以村镇（土地利用）规划统筹乡村空间资源配置，依据规划管理项目选址与土地使用，通过审查施工单位（个人）资质监管设计施工的管理逻辑。随着乡村管理权责与事项的不断细化，顶层部门分治共管的政策场域不断固化加强，而住建部的内部管理体制改革导致从中央到地方的独立村镇建设管理机构被撤并。该时期乡村建设势头依然强劲，地方政府相比之前有了更为明确的管理制度，但在“城乡分治”的政策图景与“部门共管分权”的政策场域共同作用下，制度执行并未达到预期的管理目标。

规划许可制度建立阶段。国家转向高质量内涵式经济发展模式，缩短城乡差距与破除城乡二元结构成为关键问题。在“城乡统筹”的政策图景下，《城乡规划法》设立了乡村建设规划许可制度，形成“先规划、后许可、再建设”的管

理逻辑。具体是指通过加强城乡规划管理统筹乡村空间资源配置，依据法定城乡规划审查建设项目位置、规模、用地、形态、开发强度等内容，最终以行政许可形式对申请主体做出是否允许开展特定乡村建设行为的赋权判定。新制度诞生存在不完善之处，政策执行主体作为一支刚恢复建立的新队伍，在顶层部门分治的政策场域中艰难地推行新政策。此外，由于央地间在管理目标与权责利益上存在差异，政策被地方选择性执行，形成了多元化的执行结果。

规划许可制度变革阶段。社会主要矛盾的变化与实现中国式现代化目标的提出，都要求解决城乡发展失衡问题，重塑城乡关系，引导资源在城乡间自由流动。在“城乡融合”的政策图景下，凭借国土空间规划体系变革契机，规划许可制度发生重大调整，形成以唯一性与法定性的国土空间规划作为许可判定的管理依据，采取“分区管制+指标控制+清单管控+许可判定”方式，对乡村建设项目进行功能审查、强度控制、准入判定、资源配置以及赋权判定的综合性管理逻辑^[5]。这是一种全类型、全要素统筹的国土空间用途管制模式，以城镇空间开发建设功能性边界划分城乡规划许可制度，统一了许可核发的规划管理依据，管理内容以及手段更为多元化。在顶层空间规划管理职能融合的政策场域下，政策执行所面临的行政阻力大大减小，但历史遗留问题能否得到有效解

决，仍有待进一步观察。

3 从“不变”中总结与探索制度的问题成因与优化方向

3.1 乡村建设规划许可制度的问题成因分析

3.1.1 问题总结

规划许可制度设立以前，乡村建设规划管理主要依靠审查项目选址与土地指标，难以有效地管控建设情况。在当时基层管理水平不高、专业技术人员缺乏的情况下，产生了建房侵占耕地^[34]、施工缺乏设计^[35]、房屋安全质量堪忧^[36]等一系列问题。此后管理制度有所发展，依据村镇规划对项目进行审查，并加强了施工主体的资质审查，对违法建设查处以及建筑质量提升发挥了一定的作用，但衍生出了未经批准圈地建房^[37]、建设过程缺乏监管^[38]、行政处罚决定执行难^[39]、无证设计施工^[40]、村镇企业建设占用耕地^[41]等新问题。规划许可制度设立以后，乡村建设规划管理制度有了统一制度抓手，违法乱建、侵占耕地、无证无图纸建设等问题得到一定程度控制，但在多重影响因素作用下，产生了未批先建、突破许可条件、许可程序不清、审批时间长、管理依据不明、过程缺乏监管等一系列新问题^[4,42-43]。

围绕着规划许可制度的行政体制与执行机制改革，国家不断颁布政策法规对之进行完善。我国“多规合一”以空

间治理制度改革为最终目标，历经多年探索在规划“一张图”编制与审批管理上实现了阶段性“合治”，在短期内缓解了规划管理之间的矛盾^[44]，但并未从本质上解决空间治理制度的“分治”问题^[45]。规划许可制度作为规划实施的重要环节，“多规合一”改革问题与规划许可制度执行问题有着相通性。一个亟待回答的关键问题是：在规划许可制度演进过程中，各类空间规划管理相互借鉴与融合，规划许可制度也在不断完善自身管理程序，为何历史问题还未能得到有效解决，新的管理问题仍在产生？如何在复杂交织的政策“变”的脉络中，找到问题背后“不变”的制度性原因，是今后破题的关键。

3.1.2 制度成因

乡村建设规划许可制度的政策演进过程中有四大政策要素、七大政策关系始终不变（表1），不同主体基于不同目标选取对应工具作用于政策对象，以寻求施政理念落实（图4）。对于规划许可制度来说，作为一项乡村空间管控的政策工具，不同主体期望借助该工具实现管控目标，多元化政策关系决定了政策执行是一个复杂的博弈过程。作为政策要素与政策关系相互作用的切入点、交织点，规划许可制度从单一乡村建设行为管理制度逐渐发展为综合性乡村空间管制制度，但多主体多关系的矛盾问题也在这一连接处集中爆发，导致规划许可制度执行过程困难重重，而这也正是多年以来“多规合一”始终在规划实施层面，难以达成多重管理逻辑与管理行为“合治”一致性的根本原因。

规划许可制度的管理体制问题是央地纵向传导“条一块”关系、行政部门间横向协同“条一条”关系的矛盾缩影。长期以来中央职能部门和地方各级政府之间由于管理目标的差异性，在集权与

分权中相互争权的博弈状态始终不变。中央希望政策能够纵向传导一以贯之，而地方则多会采取有利照办、无利搁置的方式^[46]，导致规划许可制度的政策落实效果大打折扣。此外，中央职能部门作为独立利益主体，通常将职能权力进行制度化确立，以加强在乡村管理领域的地位与话语权，由此衍生出不同类型的乡村空间规划和独立运行的行政管理制度，导致规划打架以及管理制度冲突，许可核发依据不明确、许可审批涉及部门多、许可审批周期长等问题皆来源于此。

规划许可制度的管理机制问题是国土自然资源系统整体统筹与局部分治关系的矛盾缩影。国土自然资源系统要素构成的关联性和紧密性始终不变，由于各自然资源要素存在本质性差异，多部门共管分治有其合理性，形成了一系列独立且相对封闭的管理制度。规划许可表面上是对乡村建设行为的规范管理，实质上是对农村集体土地的建设开发管理。土地作为国土自然资源系统的一部分，在乡村土地上开展规划许可赋权，必然涉及其他类型自然资源管理制度。由于缺乏顶层制度性设计安排，协同治理难以达成，时常出现针对同一申请对象作出差异化许可判定结果的现象。这也是为什么国土综合整治工作难以推行，而专项国土整治行动容易落实的本质原因。

规划许可制度的管理内容问题是国土空间开发与保护关系的矛盾缩影。规划许可制度发挥协调乡村国土空间开发与保护关系的重要作用始终不变，过去规划许可证上的各项内容条款多是围绕范围选址、规模体量、外观形制等建设内容进行管控，完成了国土空间开发利用的管理工作，却忽视了对国土空间保护的底线管理，导致部分许可核发实施

后对生态系统与耕地资源造成了严重破坏。

规划许可制度的管理目标问题是中央发展战略与地方发展需求关系的矛盾缩影。规划许可制度作为央地施政的双重政策工具属性始终不变，该制度既是中央实施乡村空间战略的政策工具，也是地方政府促进乡村发展、推进乡村工作的重要制度抓手。但由于中央政策战略布局更为宏大全面，聚焦于全域国土进行统筹考虑，政策目标导向侧重政治性、社会性、综合性，而地方既要应对上级行政管理考核压力，又要满足地方人民对生产生活的各项需求，政策目标导向更偏向规范性、经济性、实用性。央地在政策工具的管理目标产生偏差，极易导致中央预期管理目标与地方实际执行效果不一致。地方政府倾向于在有限的制度政策空间与行为底线内寻求政策工具实施的综合效益最大化，导致一些合规合理但不一定合法的规划许可管理行为产生。

规划许可制度的管理逻辑问题是城乡关系的矛盾缩影。城乡管理的复杂性与差异性始终不变，过去由于城乡发展与管理水平存在差距，国家制定的差异化城乡建设规划许可制度只是一种阶段性战略选择。乡村同样存在较为突出的建设需求，其管理问题有着独特的复杂性，单一化、简化规划许可制度难以

表1 乡村建设规划许可制度的政策要素与政策关系
Tab.1 Policy elements and policy relationships of the rural development permit system

| 政策要素 | 政策关系 |
|------|----------------------------------|
| 政策主体 | 央地纵向传导关系、部门横向博弈关系 |
| 政策工具 | 规划许可制度与其他管理制度关系 |
| 政策目标 | 中央发展战略与地方发展需求关系 |
| 政策对象 | 国土自然资源系统整体与局部关系、国土空间开发与保护关系、城乡关系 |

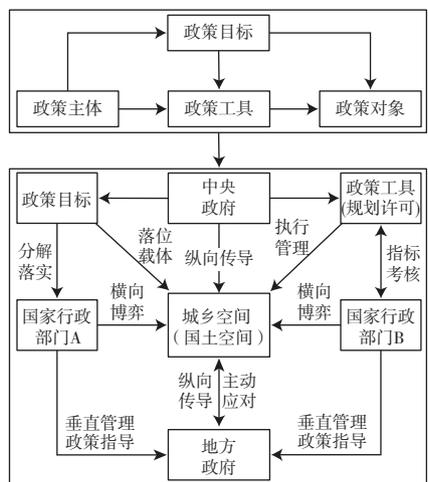


图4 乡村建设规划许可制度问题成因的政策视角分析

Fig.4 Analysis of the causes of problems in the rural development permit system from a policy analysis perspective

满足基层管理需求,导致规划许可有证难发问题。城乡不平衡的土地指标供给制度也无法满足乡村居民对于改善物质环境、提高生活质量的建设需要,衍生出了有证难办、有地难建问题。此外,由于管理逻辑上缺乏对城乡本质差异的正确认识,部分地方政府直接套用城市管理经验指导乡村,将简单问题复杂化,导致规划许可办理给地方建设增添了许多不必要成本。

3.2 乡村建设规划许可制度的优化方向探索

优化央地管理体制,中央政府选择性集权部分性放权,强化对地方政府实现多元化政策目标的政治与财政激励,以保证规划许可政策工具在目标与执行上协调一致^[47]。一方面,中央政府应在政策制定中强调“责任边界”,明确赋予地方政府空间开发利用权利范围,严守整体性战略发展底线与构建用途管制事权分级系统,下放部分权限保证地方政府在不涉及底线的管制分区内自主裁量管理规划许可核发;另一方面,改革政府绩效考核体系,鼓励地方政府采用规划许可管理的政策工具实现经济社会发展、粮食安全保障、生态效益提升等多元化目标,并对有创新性制度探索的官员和地区给予政治性提拔以及中央财政资金补助奖励。

优化部门协作机制,建立国土空间资源要素系统理论体系,尊重资源要素的特征差异,寻求有机协同整合。自然资源部成立后,规划管理、土地管理以及自然资源的管理职能在单部门内得到统一,部门间平级协作矛盾转为单部门内部协调问题。规划许可管理机制改革应抓住体制改革契机,基于山水林田湖草沙一体化保护和系统治理理念,建立国土空间资源要素系统理论体系,阐明理论内在作用机制,明确局部单要素与整体系统的关系,厘清要素间的区别与联系。在此基础上,充分尊重各自然要素特征差异以及原有各项管理制度,在系统性治理理念下捋顺管理制度间的协作逻辑,基于国土资源要素理论找到不同制度的结合点,整合重复性许可审批内容,明确各项管理制度先后顺序,精简审批流程。

贯穿项目管理全过程,形成全生命周期、闭环管理的用途管制实施机制^[48],实现对国土空间开发与保护的统筹协调。改变以往规划许可的前置性审批方式,明确规划许可核发不是项目管理的终点。通过引入全生命周期管理理念,加强规划许可与项目管理各阶段的协同联系,实现从前期立项可研,到中期规划许可,以及后期施工运营的全周期闭环管理。此外,规划许可制度应协调统筹国土空间开发与保护的关系,在编制详细规划时应分类提出保护性约束指标与发展性弹性指标,基于“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式,灵活运用正负面清单,建立差异化的空间准入机制,并依据不同主体功能区内的不同自然资源要素特征,建立分级分类的用途转用审批制度和空间使用许可制度,结合纵向政府事权,形成逐级细化、分解落实的纵向传导机制^[49]。

统一管理目标,建立包容性管理逻辑,加强规划许可制度的政治性与法理性,尊重城乡差异。将规划许可制度的管理目标统一为符合党和国家执政理念与满足人民的美好生活需要,即加强规划许可制度的政治性。首先,发挥好规划许可制度对于耕地资源保护的管制作用,坚决制止耕地“非农化”行为;其次,围绕生态文明建设,健全各类非建设活动使用许可的内涵和条件,实现对各类国土自然要素的全覆盖和精细化管理;最后,完善规划许可制度审批流程,引导乡村生产、生活建设项目合理布局,为乡村公共服务与市政基础设施落地提供制度支撑。此外,还应加强规划许可制度的法理性,尽快完成《国土空间规划法》《国土空间开发保护法》等法律法规的立法工作,明确立法模式以及具体制度构建,保证国土空间规划的法律效力,为规划许可管理提供合法性依据。

4 结论

“乡村”界定了制度实施的地理空间范围,“建设规划”阐明了制度管理的对象以及主要依据,“许可”表明了制度的行政事项类型。国土空间规划体系建立以后,规划许可制度的管理内涵得到丰富^[50]。从“乡村”到“国土空间”表明

制度管理空间范围不再受行政边界限制,更为统一化与系统化;从“建设规划”到“用途”意味着管理对象不再局限于行为方式,更关注承载行为的自然资源的本体属性;从“许可”到“管制”体现管理方式的多元化,许可仅是其中一种管制手段,配合指标约束、准入判定等多重方式实现综合性管制目标。综上所述,从乡村建设规划许可制度到国土空间用途规划的转变,本质上是管理制度从单一范围、主体、对象、手段、结果向统一化、系统化、多元化的转变,即(统一的)(山水林田湖草沙不同自然资源要素组成的)国土空间(开发保护)用途(功能分区、规划布局、准入审查、转用管理、指标约束、许可判定)管制(过程与结果)。

本文得出的一个重要结论:乡村建设规划许可制度的政策执行问题的根源不在于单一管理要素矛盾,而是复杂性、系统性空间治理制度的体制、机制问题共同作用所导致。不可否认,多年来围绕规划许可制度颁布的一系列政策,对制度完善起着推动性作用。但由于未能触及深层次制度问题,始终难以完成从中央到地方、从部门到部门、从城市到乡村、从单要素到系统整体的全方位制度变革,进而导致了历史问题尚未解决,新政策颁布引入了新变量后又产生了新的问题。因此,制度变革不能仅追求单方面突破与形式上的调整,我国多地在进行“多规合一”改革时过于关注“一”,即“一张蓝图”的编制,忽略了长效协调“合”(治)制度建立的重要性,最终导致“一张图”无法“干下去”^[45]。国土空间规划体系的建立是党和国家针对“多规合一”作出的重大部署,其目的在于落实统一的国土空间用途管制^[51]。在国务院机构改革与空间规划管理事项整合的背景下,空间治理制度在行政体制与管理机制上发生根本性变革,为规划许可制度优化提供了重要机遇。

面对新时代新挑战,乡村建设规划许可制度需要发挥更为综合性的国土空间用途管制作用,为实现乡村全面振兴以及城乡融合发展提供制度支撑,服务于党和国家执政事业与满足人民对乡村美好生活的向往。

注释

- ① 研究文本涵盖法律、党内法规制度、行政法规、国务院规范性文件、部门规章、部门规范性文件、部门工作文件等多种政策类型，涉及国土资源、住建、发改、农业、林业、水利等多个行政主管部门。
- ② 间断点划分的依据在于是否出现了明确的焦点事件导致原有长期稳定的政策系统发生剧变，引发了国家行政体制与行政制度的重大调整。《村庄和集镇规划建设管理条例》填补了村镇规划建设管理上位法的空白，建立了一套以村镇为主体的管理制度与法规体系；《城乡规划法》实现了城市与乡村在立法上的统一，以法律形式确立了乡村建设规划许可制度；国务院机构改革引发了从中央到地方的行政体制大调整，为后续国土空间规划体系的建立提供了重要行政支撑。
- ③ 1981年10月，国务院批转国家建委《关于开展国土整治工作报告的通知》。
- ④ 1987年8月，国家计委印发《国土规划编制办法》。
- ⑤ 1982年5月，国务院公布实施《国家建设征用土地条例》。
- ⑥ 1987年10月，国家计委、国家土地管理局印发《建设用地计划管理暂行办法》。
- ⑦ 1982年2月，国务院发布《村镇建房用地管理条例》。
- ⑧ 1978年4月，国家计委、国家建委、财政部印发《关于试行加强基本建设管理几个规定的通知》。
- ⑨ 1983年2月，国家计委颁发《建设项目进行可行性研究的试行管理办法》。
- ⑩ 1984年1月，国务院公布实施《城市规划条例》。
- ⑪ 1997年4月，中共中央、国务院颁发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》。
- ⑫ 1990年1月，建设部、国家土地管理局印发《关于协作搞好当前调整完善村镇规划与划定基本农田保护区工作的通知》。
- ⑬ 2004年10月，国务院下发《关于深化改革严格土地管理的决定》。
- ⑭ 2004年8月，《中华人民共和国土地管理法（2004修正）》公布施行。
- ⑮ 2016年2月，中共中央、国务院印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，支撑了地方规委会制度的合理性、合规性。
- ⑯ 2013年11月，习近平总书记关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明。
- ⑰ 2015年4月，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》。
- ⑱ 2016年9月，财政部、国土资源部、环境保护部印发《关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》。
- ⑲ 2008年10月，党的十七届三中全会召开。
- ⑳ 2014年1月，中共中央 国务院印发《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》。
- ㉑ 2014年1月，住建部印发《乡村建设规划许可实施意见》。
- ㉒ 2023年3月，十四届全国人大一次会议表决通过关于国务院机构改革方案的决定。
- ㉓ 2020年7月，全国农村乱占耕地建房问题整治工作电视电话会议召开；自然资源部、农业农村部印发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》。
- ㉔ 2020年11月，国务院办公厅印发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》。
- ㉕ 2020年9月，国务院办公厅印发《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》。
- ㉖ 2023年6月，自然资源部印发《关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》。
- ㉗ 2020年7月，自然资源部、农业农村部印发《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》。
- ㉘ 2019年12月，自然资源部、农业农村部印发《关于规范农村宅基地审批管理的通知》。
- ㉙ 2019年6月，国务院印发《关于促进乡村产业振兴的指导意见》。
- ㉚ 2019年12月，自然资源部、农业农村部印发《关于设施农业用地管理有关问题的通知》。
- ㉛ 2021年1月，自然资源部、国家发展改革委、农业农村部印发《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》。
- ㉜ 2023年11月，自然资源部办公厅印发《乡村振兴用地政策指南（2023年）》。
- ㉝ 2019年5月，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。
- ㉞ 2021年8月，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》；2023年11月，自然资源部印发《关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》。
- ㉟ 2019年9月，自然资源部印发《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》。
- ㊱ 2020年8月，国家发展改革委、自然资源部、农业农村部印发《关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见》。
- ㊲ 2022年8月，自然资源部等7部门印发《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》。
- ㊳ 2023年11月，自然资源部印发《关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》。

参考文献

- [1] 鹿晓娟,周剑云,戚冬瑾.城市规划行政许可及审批探讨[J].规划师,2014(12):54-58.
- [2] 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,2021,37(15):13-18.
- [3] 汤海孺,柳上晓.面向操作的乡村规划管理研究:以杭州市为例[J].城市规划,2013,37(3):59-65.
- [4] 潘裕娟,章征涛,王朝晖.面向村民住宅的乡村建设规划许可实践研究:以珠海市农村地区为例[J].城市规划,2020,44(7):46-51.
- [5] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019,34(10):2200-2208.
- [6] 史斌.城乡规划管理中“零审批”模式探析:以浙江舟山市规划局六横分局“零审批”为例[J].规划师,2015,31(12):39-43.
- [7] 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,2021,37(4):5-10.
- [8] 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,2011,18(9):47-50.
- [9] 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,2019,35(13):35-40.
- [10] 李兵弟.改革开放三十年中国村镇建设事业的回顾与前瞻[J].规划师,2009,25(1):9-10.
- [11] 赵锦新.依法建设村庄集镇:《村庄和集镇规划建设管理条例》实施一周年述评[J].城乡建设,1995(3):15-16.
- [12] 伽红凯,王思明,王树进.中国农民集中居住的演进过程与经验借鉴[J].农村经济,2016(12):21-25.
- [13] 刘璇,樊鸿伟.浦东新区乡村建设规划许可的探索与实践[J].城市规划学刊,2013(S2):25-29.
- [14] BAUMGARTNER F R, JONES B D. Agendas and instability in American politics [M]. University of Chicago Press, 2010.

- [15] 吴佩纶. 我国的政府机构改革[M]. 北京: 经济日报出版社, 1990.
- [16] 国家机构编制委员会办公室. 中华人民共和国国务院组织机构概要[M]. 沈阳: 东北工学院出版社, 1989.
- [17] 殷洁, 张京祥, 罗小龙. 转型期的中国城市发展及地方政府企业化[J]. 城市问题, 2006(4): 36-41.
- [18] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006(6): 100-115.
- [19] 张文明, 杨秀清, 冯云生. 精简·统一·效能中国政府机构及行政管理体制改革[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1998.
- [20] 王振德. 跨世纪的中国政府改革[M]. 北京: 中国经济出版社, 1999.
- [21] 叶如棠. 中国建设年鉴1999[M]. 北京: 改革出版社, 2000.
- [22] 郝庆, 孟旭光, 刘天科. 国土综合整治研究[M]. 北京: 科学出版社, 2018.
- [23] 张京祥, 罗震东. 中国当代城乡规划思潮[M]. 南京: 东南大学出版社, 2013.
- [24] 石亚军, 施正文. 探索推行大部制改革的几点思考[J]. 中国行政管理, 2008(2): 9-11.
- [25] 住房和城乡建设部历史沿革及大事记编委会. 住房和城乡建设部历史沿革及大事记[M]. 北京: 中国城市出版社, 2012.
- [26] 朱光磊. 当代中国政府过程[M]. 天津: 天津人民出版社, 2008.
- [27] 袁奇峰, 唐昕, 李如如. 城市规划委员会, 为何、何为、何去?[J]. 上海城市规划, 2019(1): 64-70.
- [28] 张立, 李雯琪, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考: 兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 70-77.
- [29] 唐凯. 贯彻《城乡规划法》科学统筹城乡规划工作[J]. 城乡建设, 2007(12): 57-58.
- [30] 邢祖礼, 陈杨林, 邓朝春. 新中国70年城乡关系演变及其启示[J]. 改革, 2019(6): 20-31.
- [31] 陈小卉, 胡剑双. 江苏省乡村空间治理实践: 阶段、路径与模式[J]. 城市规划学刊, 2024(1): 38-45.
- [32] 陈小卉, 闫海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索: 以江苏为例[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 74-81.
- [33] 刘彦随, 周扬, 李玉恒. 中国乡村地域系统与乡村振兴战略[J]. 地理学报, 2019, 74(12): 2511-2528.
- [34] 庶农. 干部社员建房不应大量占用集体耕地[J]. 农业经济问题, 1981(4): 64-64.
- [35] 洪铁城. 重视农村住宅设计[J]. 世界建筑, 1987(3): 11-12.
- [36] 杨配祺. 农村建房应注意的几个问题[J]. 建筑工人, 1985(2): 42-43.
- [37] 黄启才. 村民建房用地问题及对策[J]. 中国土地, 2004(3): 35-38.
- [38] 文典. 落实科学发展观 引导农房建设健康和谐发展: 对湖北省新农村示范村农房建设情况的调查分析[J]. 小城镇建设, 2007(4): 78-81.
- [39] 杜志霞. 农村宅基地管理问题初探[J]. 河北国土资源, 2007(2): 14-15.
- [40] 施炳星. 村庄规划建设“六忌”[J]. 城乡建设, 1994(5): 36.
- [41] 夏江, 张二震. 乡镇企业布局与农村工业区[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 1991(4): 27-31.
- [42] 耿慧志, 胡淑芬, 徐焯婷, 等. 乡村建设规划许可实施的难点、问题和完善策略[J]. 城市发展研究, 2020, 27(2): 46-53.
- [43] 汤海孺, 柳上晓. 面向操作的乡村规划管理研究: 以杭州市为例[J]. 城市规划, 2013, 37(3): 59-65.
- [44] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
- [45] 桑劲, 董金柱. “多规合一”导向的空间治理制度演进: 理论、观察与展望[J]. 城市规划, 2018, 42(4): 18-23.
- [46] 董祚继, 吴次芳, 叶艳妹, 等. “多规合一”的理论与实践[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2017.
- [47] 熊芸, 龚健, 李曼. 基于土地发展权配置的国土空间用途管制央地事权演化博弈分析及政策优化[J]. 中国土地科学, 2023, 37(4): 11-22.
- [48] 官卫华, 江璇, 杨梦丽. 国土空间规划视角下农用地用途管制方法: 以南京市为例[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 96-103.
- [49] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略: 基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 58-66.
- [50] 孙莹, 张尚武. 中国乡村规划的治理议题: 内涵辨析、研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2024(1): 46-53.
- [51] 于海涛, 林坚, 彭震伟, 等. “健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 1-11.

修回: 2024-05