



结合自然资源督察体制的国土空间规划督察员制度思考

Reflections on the Territorial Spatial Planning Inspector System in Conjunction with the Natural Resources Supervision System

汪笑安 赵永革 张 纯 李 璐 任晓静

WANG Xiaohan, ZHAO Yongge, ZHANG Chun, LI Lu, REN Xiaojing

关键词 自然资源督察；国土空间规划；规划督察员；制度

Keywords: natural resource inspection; territorial spatial planning; planning inspector; institutional framework

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202502009

文章编号 1000-3363(2025)02-0067-07

作者简介

汪笑安，自然资源部国土空间规划研究中心副研究员，181614047@qq.com

赵永革，自然资源部原二级巡视员，通信作者，fsx_0425@qq.com

张 纯，北京交通大学建筑与艺术学院城乡规划系副系主任、教授

李 璐，北京交通大学国土空间与交通协同发展研究院研究员

任晓静，自然资源部国土空间规划研究中心工程师

提 要 国土空间规划体系的构建完善，需要承接原多规体系中长期实践并行之有效的制度和做法，并融合转换创设为新的制度。下一阶段，国土空间规划工作将从构建宏观层面的蓝图和规划编制审批过渡到优化规划体系，并进一步强化规划实施层面的监督与管理。结合自然资源督察体系的完善，系统总结原城乡规划督察员制度的成效，研究构建融入自然资源督察体系的国土空间规划督察员制度，提升空间规划尤其是城市空间规划督察的时效性、专业性、针对性、在地性，对于延续和发扬原规划督察员的制度生命力，完成党的二十届三中全会提出的健全城市规划体系，深化城市建设、运营、治理体制改革，推动形成城市智慧高效治理新体系，以及完善自然资源监督体制将起到积极作用。

Abstract: The establishment and improvement of the territorial spatial planning system require integrating the institutional framework and effective practices from previous parallel planning systems. In the next stage, the focus of territorial spatial planning will shift from drafting macro-level blueprints, compiling plans, and overseeing plan approvals to optimizing planning institutions and the reinforcing plan implementation and supervision. Alongside the effort to improve the natural resource inspection system, it is crucial to assess the effectiveness of the previous urban-rural planning inspector system and examine the potential for creating and integrating a territorial spatial planning inspector system within the natural resource inspection system. These endeavors aim to enhance the timeliness, professionalism, pertinence, and localization of spatial planning inspection practices, strengthen the urban planning system, bolster urban development and governance reforms, and enhance the effectiveness of spatial governance.

规划实施监督体系是国土空间规划四个体系之一，规划编制审批后，规划实施的监管督察就是一项至关重要的工作。针对规划实施监督，习近平总书记有具体明确的指示和讲话，比如2019年1月，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第六次会议上强调，强化规划权威，改进规划审批，健全用途管制，监督规划实施。为推进“多规合一”改革纵深发展，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议明确了下一阶段国土空间规划的工作重心将逐渐从构建宏观层面的蓝图过渡到优化规划体系，并进一步强化规划实施层面的监督与管理。

伴随国家治理体系和治理能力现代化水平的不断提升，督察制度在我国诸多专业领域建立并运行，成为相关领域行使监督职能的重要抓手。其中，参考一些市场经济国家经验、发端于二十余年前并逐步完备的城乡规划督察员制度就是其中一种。当前，随着各层级国土空间规划编审工作梯次完成，在建立国土空间规划体系并监督实施的“四梁八柱”工作已见成效并持续完善的过程中，如何承接经长期实践证明行之有效的城乡规划督察员督察制度，配合自然资源和空间规划督察体制的完善，提升规划监督效能，值得深入思考和研究^[1-2]。

1 城乡规划督察员制度的建立与效果

1.1 参考国外做法建立我国规划督察员制度

在20世纪初期，工业革命加速了西方众多国家的城市化进程，也伴生了城市无序扩张导致的生态环境遭受严重破坏、资源极度浪费等诸多方面的问题。

英国^[3-5]、德国、法国、荷兰^[6]、意大利、西班牙等国家的国家规划督察员（国家规划师）在城市规划实施、监督中扮演了重要的角色，他们通过贯穿事前至事中的全面监督，成功实现了对生态环境的保护，限制了土地的无序扩张，并对古建筑、历史街区、风景名胜等珍贵的不可再生资源进行了有效守护。上述几个国家督查制度的初衷旨在解决基层执行与上层级政府之间目标指标一致性问题。随着工业化与城镇化的不断演进，各国的督察员制度也经历了持续的完善与变迁。在英国，即便城镇化已接近完成阶段，仍然保留了超过700名的规划督察员，其主要职责在于裁决规划相关的上诉案件。在法国，中央政府在几个重要省级行政单位设监督办公室，一支由国家级规划师和建筑师组成的队伍长期在此驻扎办公，以实现城乡规划实地监督检查。这些国家的督察制度在城乡建设发展中扮演了关键、公正且专业的角色，为解决各类冲突和矛盾提供了强有力的支持，并享有高度的权威性和公众的信赖^[7]。顺应资源环境全要素规划和管制的趋势，荷兰在2010年整合成立住房、空间规划和环境部，赋予了国家级和省级政府直接进行部分土地利用规划项目审批的规划工具和法律依据，并且把机构调整后的层级督察权涵盖至空间规划、环境、房屋建设。2011年荷兰又颁行了新《环境和规划法》，实现多法合一、多规合一、多证合一、多种监督合一，简化整合了空间规划、住宅建设、交通布局、自然环境保护以及水资源保护等领域的法律制度及相应督察制度。

英国规划督察制度是我国研究建立规划督察员制度时参考

的主要对象。1968年，英国正式将规划督察纳入《城乡规划法》，通过事前介入参与和事后行政救济，成为政府在空间开发中公平、公正、公开的保障。英国所有的规划督察都隶属规划督察署，规划督察署在性质上是属于中央政府部门的执行机构^[8]，其主要工作内容包括审查地方规划、处理特定规划许可和审理上诉案件。在法律地位方面，国务大臣依据法律所赋予的上诉裁决权是规划督察员的权力和职责的来源，规划督察员据此实现对地方政府的一种非司法性质的监管与控制^[9]。在运作模式方面，规划督察员的工作是主动开放式参与和被动参与式处理组合的模式，在运作上均采用准司法程序^[4]，被视为解决冲突和矛盾的公正而专业的群体^[4,9-10]。

2000年前后，我国经历着工业化城镇化快速发展的历史阶段，城乡规划体系日趋健全，城乡规划编制实施覆盖率迅速提高，规划作为城镇化快速发展的“轨道”的规范作用越来越明显。同时，传统城镇化模式所积累的问题和矛盾也日益突出：一些地方不顾资源和环境条件，盲目扩大城市规模，导致城乡建设无序蔓延，土地利用效率低下；一些地方不按法定程序随意调整规划、违反法定规划擅自批准开工建设，使得规划严肃性权威性受到挑战；为了追求经济利益，部分历史文化遗产保护区、生态敏感区域以及风景名胜保护区，由于过度开发，保护工作往往被忽视，这种做法使得原本具有独特历史价值和文化意义的景观逐渐失去了其原有的韵味，导致风貌被严重损坏。与此同时，自然生态和景观资源也面临着退化乃至消失的严重威胁。过度的商业开发和游客数量的激增，使得这些珍贵的自然资源承受了巨大的压力。如果不采取有效的保护措施，这些不可再生的资源将会在短时间内遭受无法挽回的损失，进而影响整个生态系统的平衡和可持续发展。一些地方随意变更规划、大拆大建，粗放的城镇化模式导致资源耗竭、环境污染，人与自然矛盾日益突出^[11-12]。这些问题不仅阻碍了城乡的健康可持续发展，还削弱了党和政府的公信力，凸显出规划监管体系中存在的显著短板：首先，存在监督层级的缺失问题，即规划的编制、执行与监督职能均集中于同一主体；其次，事前与事中监督机制的不足，难以从源头上有效预防问题的发生，无法实现预防性的监管效果。为强化城乡规划的综合调控作用，避免和解决城镇化过程中一系列问题，需要进行规划监督体制机制创新，建立一种快速反应、及时处置的监督机制。

为了探索建立城乡规划实施监督机制，原建设部一方面参考国外做法，另一方面结合实践在四川、贵州、河北、安徽、山东等省开展了派驻城乡规划督察员工作试点。2003年四川省发布《四川省派驻城市规划督察员试行办法》，并于2004年1月向成都、德阳等5个试点城市派出城乡规划督察员，2005年6月覆盖到全省18个地级城市；山东省2013年向省批总体规划的地级和县级城市派驻了规划督察员。这些省市建立的规划督察员制度探索了具体有效的工作方法。

2005年5月，原建设部在充分借鉴四川以及其他地区在规划督察员制度试点方面取得的成功经验的基础上，正式颁布了《建设部关于建立派驻城乡规划督察员制度的指导意见》，详细阐述了督察员制度的核心理念和实施方法。具体来说，该制度的核心要义在于“由上级向下级派遣”这一动作。督察员们将

遵照工作规程,对城乡规划的编制、审查以及实施过程进行全方位的监督。这种监督既包括事前的预防,也包括事中的监控。其主要目的也是其优势是可以及时识别、阻止并惩处城乡规划实施过程中潜在的违法行为,确保城乡规划及相关法律法规得到切实有效的遵守,维护城乡发展的有序性。

2006年2月23日,国务院办公厅发布通知,强调完善城市规划监督检查机制,推广城市规划督察员制度,由省级政府向城市派遣督察员,监督规划实施,及时发现、制止和查处违法违规行。

2006年7月,原建设部正式启动部派驻城乡规划督察员制度试点工作,在全国选聘一批具有资深城乡规划专业背景和丰富行政领导经验的同志,通过异地派驻开展督察工作,在充分尊重地方事权、不影响正常的规划编制报批和行政管理前提下,采用与城市政府进行沟通、列席当地政府相关会议、定期对规划审批情况进行抽查等旁站式监督方式开展工作。

2008年1月1日起施行的《中华人民共和国城乡规划法》在很大程度上强化了规划监督职能,增设“监督检查”章节,旨在着重加强对行政权力的监督与约束,明确要求落实政府监督责任。

2006—2008年间持续开展了四批试点工作,截至2009年底,已向51座城市(全面覆盖了省会城市、副省级城市,以及由国务院审批其城市总体规划的历史文化名城,不包括直辖市)派遣了66名城乡规划督察员。

此后,又分三批向地方派驻督察员,2012年,规划督察工作范围扩大到103个城市(由国务院审批其城市总体规划的城市,不包括直辖市)派遣了116名城乡规划督察员。

2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出要对违反规划行为进行事前事中监管,健全国家城乡规划督察员制度。

城乡规划督察员的主要工作内容包括:密切关注派驻城市的规划工作,确保这些工作严格遵循法定的权限和程序。具体来说,督察员要对规划的合法性进行审查,确保规划的制定和修改过程符合相关法律法规的要求。他们需要监督规划方案是否经过了合法的审批程序,是否得到了有权机构的批准,并且是否遵循了必要的公众参与和公示程序。督察员还要检查规划内容是否合理,是否符合城市发展的整体战略和长远利益,以及是否考虑了环境保护、社会公平和经济效益等多方面的因素。通过这些细致的监督工作,城乡规划督察员能够确保城市的规划工作既合法又合理,从而促进城市的健康有序发展。此外,城市“四线”和风景名胜区的保护情况,重大工程的选址和规划审批是否符合规划要求等事关城市发展全局性、长远性、公益性和底线性问题也属于督查工作的范围和对象。“四线”是保证资源共享和有效配置、维护公共利益和生态环境的规划强制性内容,是监督重点,体现了中央对城市最为重要、最为核心资源的管控要求。

督察员主要采取以下方式开展工作:列席市城乡规划委员会会议和政府及规划主管部门等召开的涉及督察事项的会议;查阅或复制涉及督察事项的文件和资料;听取有关单位和人员对督察事项的说明;踏勘涉及督察事项的现场并了解情况;利

用当地规划主管部门的信息系统搜集督察信息;利用遥感监测发现督察线索,或根据上级部门通过遥感监测发现的线索进行实地调查;通过媒体报道发现督察线索进行调查;调查后对违法违规问题发出督察工作文书;跟踪落实督察意见建议等等。

1.2 规划督察员制度成效

实践表明,督察员工作的成效是明显的。据统计,2010—2015年间,规划督察员共制止违法违规行为千余起,涉及“四线”和风景区的800多起,占85%。其中,成功阻止了超过500起侵占绿地的行为,从而保护了超过3500万m²的城市公园绿地和防护绿地免受侵占^[13]。

各地督察员创造性地开展,注重加强规划管理的长效机制建设,维护城市规划的统一性、完整性和连续性。一是督促地方政府加快规划编制的进度,提高规划编制水平,为行政审批提供合法依据;二是督促加大规划信息公开公示力度,提高规划实施透明度,引导公众参与和社会监督,规划督察制度旨在更加关注保护公共利益^[14];三是帮助地方规范规划项目审批程序,理顺规划管理体制,提高管理效率;四是通过会议、信函等各种机会不断宣传中央严格实施城乡规划的政策要求,提高地方政府领导对规划权威性、严肃性的认识,增强他们自觉遵守规划的意识。

城乡规划督察员制度是在城镇化快速发展时期创立的一种监督机制,其核心目的在于强化中央对地方以及上级政府对下级政府在城乡规划建设从规划编制至实施全过程的监督与检查。该制度通过构建快速响应和即时处理的监督体系,展现了层级监督、即时监督和专业监督等三大优势。实践结果证明,这一制度在维护城乡规划的严肃性和权威性方面发挥了显著的积极作用。

在地的实时监督。之前,规划监督以事后查处为主,事前和事中监督比较薄弱,很多问题发现时都已是既成事实,造成无法挽回的损失。督察员入驻所派驻的城市后,能紧密跟进规划审批、项目选址、规划调整等重要环节,直接获取规划执行的第一手信息。一旦发现违规行为,他们立即指出并推动整改,有效地在问题初露端倪时就予以遏制,凸显了纠正偏差和错误的时效性和高效性。

直接的层级监督。国务院和省级政府在批准城市总体规划时,明确提出了对城市的战略定位和空间管控要求,并赋予了部和省级主管部门对城市总体规划实施情况的监督检查职责。但传统的监督方式不能满足工作需要,约束力较弱^[15-16]。通过直接向城市派遣督察员,实施规划督察制度,这一做法不仅赋予了督察工作高度的权威性,还确保了督察工作能够独立于地方利益及行政体系之外,进行公正无偏的监督。这样的机制确保了国家战略及上级政府在城市规划建设方面的管理目标和意图得以忠实执行与落实。

专业的技术监督。城乡规划是政府行为,也是一门专业技术,还是一项社会活动,既有较强政策性,又有很高的专业性。对城乡规划实施监督需要深厚的专业知识和政策水平。督察员普遍持有规划专业的高级职称、国家注册规划师证书,他们均具备在省级或大城市政府及规划部门工作的深厚经验,凭借其

专业背景，能够从技术层面提出既科学又合理的建议与意见，从而更有效地发挥监督职能。

城乡规划督察制度上述优势决定了它是一种快速反应、及时处置的代表上级政府及主管部门行使的在地、“全天候”的监督机制。

1.3 督察工作典型案例分析

1.3.1 制止侵占城市公共绿地进行建设的案例

城市绿地关系到城市生态环境和综合防灾，属于城市总体规划的强制性内容。维护这些强制性内容的严肃性，促进空间资源科学合理分配，是维护人民群众公共利益的具体体现，是规划督察工作的重点之一。

驻某市督察员在调阅文件过程中发现，该市政府为打造“休闲商务区”，计划将市中心一座占地面积超过150亩（10hm²）、具备应急避难功能的公园迁移至三环路以外的区域，仅保留一半面积的公园绿地。督察组认为：这与该市总体规划及城市绿地系统规划强制性内容不符，这是非法占用城市中心绿地进行房地产开发的行为；且该市位于地震多发地带，公共绿地是人口密集的中心城区群众应急避险防灾的基本需要。为了尽快制止这一行为，督察组向该市政府发出《督察建议书》进行制止。当时，市政府接受了督察意见，指示区政府先期实施公园绿地改造，尽早建成滨河公园绿地，请规划局调整规划方案并公示，并承诺在旁边增加绿地以保持中心城区公共绿地总量不变。但此后不久，区政府提出先将相当于1/5规划面积的现状公园用地上市拍卖用于开发建设，3年内再拆迁附近滨居住宅，以补还占用的绿地。对此，督察组认为这实质上是一种企图采用建设时间差、造成侵占绿地既成事实来变相侵占城市中心区公园绿地的行为，遂再次向市政府发出《督察意见书》，严厉并明确地提出某区政府等有关单位拟变相侵占城市中心区公园绿地的行为必须停止。对此，部专门派专家赴该市暗访，对问题定性和规划方案进行了进一步调查核实，结论是支持督察组意见。

经过各方共同努力，该市政府正式发出文件回复督察组，提出3条整改措施：一是调整该项目方案，公园实行原址改造，面积不减，适当优化局部边界。二是某区政府不再为置换现状公园绿地而拆迁滨居住宅小区。三是公园原址改造由区政府在当年启动，在次年全面完成。此后，督察员也一直积极推动市规划局按照法定程序，加快推进片区控规的调整工作，市规划局、园林局和区政府多次协调，优化了片区控规调整方案，保护了公园绿地，使督察建议圆满落实。此案例中，督察员遇到原则性问题不回避、不动摇，始终保持监督工作的独立性，坚持提出督察建议和意见，切实维护了群众公共利益，避免了地方决策失误。

1.3.2 制止破坏历史文化街区进行建设的案例

历史文化名城名镇名村及历史街区、历史建筑等资源，是中华民族的宝贵遗产，其中一些还是世界遗产，是历史文化遗产的重要载体，具有原真性、不可复制性，历史文化资源是规划督察工作的重点内容之一。

驻某市督察员通过群众举报获悉，该市拟占用古城墙遗址

保护地带进行回迁开发改造，并已进入方案编制阶段。督察员认为，该市具有2400多年历史，先后有多个朝代定都于此，明城墙遗址是该市历史文化名城保护的重点保护内容，对于保存历史文脉、提升城市品位和历史价值极其重要，应进行严格保护。为避免对城墙遗址造成永久破坏，督察员立即向该市政府发出《督察意见书》，要求：①严格按照国务院批复的总规要求实施城市建设，严禁侵占古城墙遗址保护地带进行开发。②处理好旧城更新与古城保护的关系，采取妥善措施解决好居民安置问题。③根据总体规划要求，尽快组织编制《历史文化名城保护规划》，注意考察埋在房屋之中的古城墙遗址，一旦发现，应予以保护。该市人民政府正式复函，表示将对保护地带的居民异地安置，同时按照城市总体规划的要求，将该地块预留建设遗址公园。

1.3.3 制止破坏风景名胜区资源进行建设的案例

风景名胜区是国家自然与历史文化的重要资源，有些还是世界遗产，其中大部分景观资源是独特的、不可复制的，一旦被破坏便无法弥补。事前监督、事中介入、避免既成事实造成不可再生资源损失或被破坏是规划督察工作的重要内容。

驻某市督察员在参加市政府会议时发现，市政府为吸引外商投资，准备调整位于该市风景名胜区内某旅游度假区项目的控制性详细规划，拟将部分旅游服务设施用地改变为居住用地，进行大规模房地产开发，使其中二类居住用地面积提高了近8倍。督察员了解到，该项目所在位置处于国务院待批的某风景名胜区总体规划确定的保护范围内，是景区旱路游览的重要地段。虽然该规划尚未得到国务院的正式批复，但已经过省级人民政府审查正式上报，已具有相当的约束力，在此范围内进行开发建设应当遵守《风景名胜区条例》的相关规定。如果该市政府要求调整风景区总体规划范围，也必须履行程序，由省级人民政府审议后向国务院正式报告。

督察员向市政府发出督察建议书，提出应按照《风景名胜区条例》要求，以经省级人民政府正式上报国务院的《风景名胜区总体规划》为依据调整该旅游度假区所处地段的控制性详细规划，并按程序报批，未经批准不得进行建设活动。市政府采纳了建议，停止控规调整并对项目可行性重新论证。

1.3.4 涉及违反黄线和蓝线的案例

派驻某市的督察员在参与市级规划委员会会议时得知，市政府正规划建设一座新的污水处理厂。经过审查，督察员发现，该污水处理厂拟定的3个选址均处于城市水系的上游区域，若项目落地，将严重威胁到城市居民的饮用水安全和身体健康。为妥善处理此问题，督察员走访了设计单位的技术人员，与市规划局交换了意见，指出3个方案均不符合有关城乡规划法律法规、城市规划排水规范及该市总体规划的规定。规划局同意督察员的意见，并向市政府做了汇报。市政府主要领导高度重视，立即召集相关部门进行现场踏勘，在深入调查的基础上，否定了原来在城市水系上游建污水处理厂的方案，做出了污水排往位于城市水系下游的污水处理厂集中处理的决定，消除了隐患。

该案例中，规划督察员在发现问题后积极与地方规划主管部门沟通，借助督察员的力量强化规划严格实施，维护市民利益，充分发挥了督察工作“防患于未然”的优势。

除了以上做法,涉及规划实施中违法违规的复杂问题和重大问题,督察员不能对问题的定性和处理轻易下结论。督察员制度设置了必要时上报部的程序,接到上报后,部主管司局会同有关司局甚至有关部委对问题的性质和处理意见进行研判,再反馈地方,做到定性准确且不逾越权限。督察员不单在预防和制止违法违规方面“踩刹车”,而且在如何找到发展与保护、发展与合规合法的平衡方面为地方出谋划策。

2 当前自然资源督察体制在国土空间规划督察方面的缺陷

2.1 自然资源督察体制及对国土空间规划督察的机制设置

自然资源督察体制主要源于土地督察制度。我国城镇化工业化快速发展时期,也是土地需求旺盛、土地领域违法违规问题高发的时期^[12]。2006年,国务院实施了以各级政府为主要督察对象的土地督察制度以减少土地违法行为,落实耕地保护制度。同时期,矿产、森林、草原等专门行业化的资源垂直监督机制也相继建立。各督察机制虽然权力来源、督察方式等有所差别,但都是对地方“块块”横向管理体制的补充,是中央和上级督察指导地方资源环境工作的体现。其中,由国务院高规格授权创设的土地督察制度尤为重要,是自然资源督察的主要前身。土地督察制度主要遵循“问题导向”原则,构建了三大核心业务:例行督察、日常督察与专项督察,并辅以三大基础支撑:在线土地督察系统、调查研究工作与形势观测分析^[17]。

以2018年3月国务院部门机构改革为时间节点,自然资源督察从之前的按行业设立的单一资源要素督察过渡到按“两统一”要求设立的自然资源全要素督察。面对新机构、新定位、新职责、新任务,自然资源部设立了总督察办公室,并基于原有组织架构,组建了9个地方督察局。这一变革拓宽了督察工作的覆盖面,从针对省级、计划单列市扩展到各级地方政府。还构建了一个具备综合督察制度优势的新体系。此外,手段与方式进行了更新与完善,充分利用遥感卫星影像和属地督察相结合的手段,实地移交移送问题线索,按照有关规定对地方政府负责人开展约谈、对重点案件挂牌督办,效果显著。

当前,自然资源督察的主要工作聚焦于:各地执行相关法律法规、遵循中央关于自然资源领域的重要政策导向及决策部署的实际情况;各地编制和实施各级各类国土空间规划情况,落实“三线”等控制线的情况,包括国土空间规划体系建设、国土空间用途管制执行、生态修复情况,建设项目规划许可情况等;各地在保护耕地、严格执行耕地红线政策,确保耕地面积和质量,优化建设用地审批流程、简化手续、提高审批效率并加强监管、推动土地节约集约利用等工作进展;各地在落实自然保护地及生态保护、严格执行矿产资源开发政策,加强了对矿产资源开发的监管,确保矿产资源的合理开发和利用方面所采取的措施;各地对自然资源违法违规问题的处理情况;各地出台的自然资源管理政策和文件合法合规情况。国土空间规划的编审、实施及监督,是自然资源督察体系的重要组成部分^[18]。

2.2 目前自然资源督察体制不能完全满足国土空间规划实施监管的要求

由于诸多原因,机构改革以来的实践表明,纳入自然资源督察体制的规划督察尚不能完全满足空间规划全生命周期“严监管”的要求。一是,自然资源全行业督察所涵盖的领域多,从依托的学科基础、适用的法律法规、管理的规制逻辑、采用的技术方法等看,国土空间规划的督察与以土地为代表的单项自然资源要素的督察逻辑差别很大,加上机构改革人员重组造成的空间规划督察机构和技术、管理人员不完全转位,导致目前地方空间规划督察的能力依然欠缺。2022年4月,湖南省长沙市望城区金山桥街道金坪社区盘树湾组发生一起极其严重的居民自建房坍塌事故,导致多人丧生。这起事故不仅给遇难者家属带来了无法弥补的伤痛,也给社会带来了巨大的冲击,直接经济损失高达9077.86万元人民币,这不仅包括房屋建筑的损失,还包括周边设施的破坏以及救援和善后工作的费用。从处理通报看,导致这一惨重事故原因很复杂,但暴露了机构改革以来基层规划监管工作存在的诸多问题,从一个侧面给规划督察工作敲了警钟。二是,从目前地方自然资源督察工作的督察内容显示,当前的工作重点依旧是土地督察,以土地督察代替自然资源督察的状况还比较普遍。不少地方反映,国土空间规划督察工作较之前有所削弱,关于城市空间结构和发展方向、风貌特色、名城名镇名村保护等涉及技术方面较多的督察内容尤其如此^[19]。三是,发现规划违法的力度不够。现有的发现违法线索的途径主要有两条:①督察部门通过卫星遥感监测等技术形成遥感影像图,通过同一地点、不同时相影像的比对,分析该区域是否存在违法违规用地,进而发现违法情况再督促地方进行执法,这种先查违法再执法的工作模式缺乏前瞻性,具有明显的滞后效应;②在例行督察、审核督察过程中由督察对象主动申报,通过这类途径很不容易真正发现违法问题。四是,目前机构设置的状况导致规划督察力量不足,尤其是应对地方的众多复杂场景。国家自然资源总督察委派其下设的9个督察局,局内一个处(室)负责一个省级行政单元的工作,督察地方政府执行中央和国务院关于自然资源及国土空间规划的政策、决策和法规。然而,局限于当前的督察力量,明显存在着“面对地方众多涉嫌规划违法的线索时,督察人手不足”的问题。五是,规划违法行为的问责体系尚不健全且处罚力度不足。《自然资源部挂牌督办和公开通报违法违规案件办法》规定,对挂牌督办的案件,自然资源督察机构负责督察,此举将自然资源督察的工作范畴扩展至具体案件,当前该制度主要运用于土地方面的督察与执法,对地方违法行为的震慑效果显著,实现了“人、事双查”,整改效果突出。然而,近年来国土空间规划违法案件却缺乏这样公开督办与严格处理的力度。

3 将规划督察员制度融入自然资源督察体制的必要性和相关建议

3.1 延续在地实时的专业化督察员制度是强化自然资源督察体制的重要手段

当下,伴随着“多规合一”改革工作的深入推进,国土空

间规划在国家空间治理架构中的基础性地位已经得到确立，但是在实施监管方面，一些老问题依然比较突出，需要加以高度关注^[20]。部分地区在规划工作中存在重视规划编制而忽视规划实施、重视许可审批而轻视后续监管的问题，违反规划开发建设现象仍然屡见不鲜。这些违法违规案件，深刻揭示了在规划实施过程中存在的诸多问题。首先，一些项目违背了上级规划的要求，擅自改变了详细规划中核定的规划条件，这导致了规划的混乱和无序；其次，对于那些未经规划许可的建设行为，相关监管部门的监管力度不足，未能及时发现和制止这些违规行为；此外，对于违法用地的查处工作也不够彻底，导致一些违法行为未能得到应有的惩罚和纠正。这些问题的存在，反映出相关自然资源主管部门及其工作人员未能充分履行规划管理职责、未能严格执行规划法规和政策。他们也因此受到了严肃的责任追究。这些教训极为深刻，同时也表明规划督察工作仍然面临艰巨的任务和挑战。

规划督察的生命力在于实时监督、独立调查、及时报告、协助快速查处，能够在事件发生地，第一时间掌握第一手的真实资料，不受地方外在因素制约和影响，及时发现问题苗头并进行报告和预警，在现在建设技术和设备日益先进、建设活动和施工状态一天一个变化，违法违规建设行为日渐复杂化、隐蔽化、“技术含量”越来越高的情况下，把通行的规划事后监督、检查移到事前预警和事中叫停，谋求把问题解决在萌芽状态，防止更大规模更严重的违法建设行为继续发生，防止生态环境被破坏，防止人民群众公共利益被侵害，防止不可再生文化自然资源遭毁坏，防止城市长远利益受损，从而保证城乡科学健康有序协调发展，这样的在地、实时、专业的规划督察员，依然是当前自然资源督察体制不可或缺的重要角色。

3.2 规划督察员制度在自然资源督察体制中“嵌入”与“重构”的相关建议

规划督察员制度如何适应“多规合一”改革要求进行创新，并融合进现有自然资源督察体制，发挥合力优势？

与之前城乡规划督察制度不同，融入自然资源督察体制的规划督察员制度应是“嵌入”并与自然资源督察体制一体化的“重构”。按照中央要求，国土空间规划督察主要聚焦于地方政府主体责任的落实情况，包括：中央关于国土空间规划大政方针和决策部署的落实情况，“三区三线”的落实情况，国土空间用途管制制度的落实情况，规划主要控制指标的落实情况，规划实施过程中出现的典型、重大、倾向性、苗头性问题等。从督察重点内容来看，较之前的城乡规划督察，国土空间规划督察在注重日常监管与规划执法的同时，更注重底线和约束性因素的管控与监督。

对于国批城市，规划督察员应依旧由部派驻，确保其“独立性”。城乡规划督察员受大区督察局直接领导，区别于地方人大对政府的监督，也区别于地方纪检、监察部门对执法过程中的违法行为查处的途径，行政归口管理、财政支出均与地方政府不发生关系，保证督察员工作独立性。

为保障新的发展形势下高质量发展需要，在履职尽责时，规划督察员需妥善平衡“督察、服务、保障”三者之间的关系。

他们应履行监督、督察的职责，确保规划的合法实施，同时协助地方政府探寻可行之道，使规划工作能够更加有效地服务于地方经济社会的发展大局。服务和保障构成了督察工作的核心目的与落脚点，而督察则是达成服务与保障目标的关键方法与路径。因此，必须充分发挥规划督察员工作在“五个方面”的重要作用。一是发挥预警效能，督察工作能及时发现规划实施过程中的潜在问题和初步迹象，并迅速向上级报告，为宏观调控提供有力依据，防止违法建设行为的发生，避免由此引发的重大浪费和社会风险。二是确保政策执行畅通无阻，督察工作能确保党中央重大决策、国家重要战略和行业核心工作的有效实施。三是提供咨询与指导，督察不仅在于揭示问题，更在于为地方提供解决问题的策略和方法，助力地方及时纠正偏差。四是保障地方自然资源规划部门依法行政，督察工作不仅促使地方部门严格履行职责，更在于当地方面临外界干扰时给予坚定支持，为地方营造健康的行政和营商环境。五是规范地方规划管理，通过督察促使地方政府和自然资源规划部门严格遵守规划相关法律法规和纪律要求，有效减少和制止违法、违纪、违规行为的发生，及时纠正错误，为领导干部提供制度上的保护。

发挥规划督察员的“在地化”优势，将日常督察中发现的倾向性和“苗头”性问题及时反馈报告所属大区督察局，针对复杂疑难案件进行汇报协商，大区督察局可以适时组织专项督察或专案协商会，为督察员开展工作提供更有力的技术和人力支撑。同时，派驻城市的规划督察员可以作为各大区督察局开展全域督察的一支重要力量，可在各大区内甚至跨大区开展异地互查和联合督察、联合会商，依托大区督察局和部总督察办公室的支撑，保持对国土空间规划方面违法违规建设行为和行政行为的高压监督态势。

强化规划督察运行机制的立法保障，提升督察制度法律地位，将规划督察的工作内容、程序、职权范围、申诉裁决权限纳入正在起草的《中华人民共和国国土空间规划法》以及相应法规和部门规章，修订《自然资源执法监督规定》，补充明确规划督察员制度及相应的工作权利、职责与义务，在自然资源督察体制下依法依规开展规划督察工作。

以规划督察员为纽带打通内外监督渠道，引导公众参与。公开督察员联系方式，接受群众举报投诉，建立相应投诉反馈、正式调查以及调解等专项制度，增补救济功能。规划督察员可以发挥主导作用，通过规划利益相关方对规划项目合法性和程序合规性的质疑来触发调查机制。调查重点是利益相关者和开发主体间的辩论，遵循类似司法的程序，确保了规划项目的每一个环节都能够经过公开的调查和审查。结合上下监督模式，将公众和媒体影响力通过正式制度转化为监督力量，缓解诉求不畅引发的对立，早期消除不稳定因素。

整合规划信息化和自然资源信息化平台，采用大数据和数字加数智监管手段辅助规划督察员开展工作。整合相关资源，借助国土空间基础信息平台、实施监测网络以及用途管制监管系统等三项国土空间规划的工具与手段，结合国土调查监测和国土空间规划体检评估等工作，综合运用卫星遥感监测、人机协同智能解译等新技术手段，将各类自然资源管理技术手段应

用到国土空间规划督察中^[21]。辅助规划督察员加强规划实施情况的监督检查,通过“双随机、一公开”等方式对违法违规许可行为实施预警纠错,抓早抓小、快速识别重大违法违规问题^[22]。

建议结合各地需求和违法违规建设情况,开展规划督察员派驻试点工作。各大区选择1—2个“多规合一”工作基础较好的国务院审批总体规划城市先行先派。条件成熟时逐步推开,全部覆盖国务院审批总体规划的城市,以及认定重要而需国家派驻督察员的城市。

“多规合一”的国土空间规划不是天上掉下来的,是适应生态文明时代要求,多种空间类规划承接、延续、融合、创新的产物,其编审和监管制度的完善,需要对原有长期实践行之有效的各项制度进行借鉴、延续和融合,形成新的国土空间规划和自然资源监管体制。延续和发扬规划督察员的制度生命力,对于完成党的二十届三中全会提出的健全城市规划体系,深化城市建设、运营、治理体制改革,推动形成城市智慧高效治理新体系,以及完善自然资源监督体制将起到重要作用。

参考文献

- [1] 刘玉亭,周政赢,魏立华. 城乡规划督察的困境与改善途径[J]. 规划师, 2010, 26(1): 36-40.
- [2] 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.
- [3] 张兴. 履行新职能新任务,提升空间规划督察效能:英国规划督察制度启示与借鉴[J]. 国土资源情报, 2020(8): 17-23.
- [4] 童彤,朱莉萍. 规划许可注重保护性开发:英国土地利用与管理政策看点[J]. 资源导刊, 2019(1): 52-53.
- [5] 汤洪源. 中英规划督察制度之比较与借鉴[J]. 城市规划, 2011, 35(7): 68-71.
- [6] 李艺琳,于洋,蔡银坤. 荷兰空间规划督察制度及其对我国的启示[J]. 国际城市规划, 2023, 38(4): 45-53.
- [7] ELIAS P, GROUDIE J. Butterworths, local government law[M]. London: Butterworths, 1998.
- [8] 孙施文,吕晓蓓,张健. 建立城乡规划督察员制度的探索与研究[C]//中国城市规划学会. 和谐城市规划: 2007中国城市规划年会论文集. 哈尔滨:黑龙江科学技术出版社, 2007.
- [9] 李明. 中英规划督察制度比较研究[C]//中国城市规划学会. 生态文明视角下的城乡规划: 2008中国城市规划年会论文集. 大连:大连出版社, 2008.
- [10] 卡林沃思,纳丁. 英国城乡规划[M]. 陈阔齐,周剑云,戚冬瑾,等,译. 南京:东南大学出版社, 2011.
- [11] 王凌云. 从规划督察看城市总体规划刚性管控[C]//中国城市规划学会,持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会论文集(14规划实施与管理), 2017.
- [12] 于洋. 公益性规划申诉制度的困局与消解:以规划督察制度为视角[J]. 城市规划, 2018, 42(4): 75-83.
- [13] 住房和城乡建设部稽查办公室. 关于印发《住房和城乡建设部稽查办公室2011年工作总结》的函[EB/OL]. (2012-02-01)[2023-10-10]. https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zc/wjk/art/2012/art_17339_208622.html.
- [14] CROW S. Third party appeals: will they work? do we need them?[J]. Journal of Planning and Environmental Law, 1995: 376-387.
- [15] 蔡泰成. 从规划事权的角度探讨城乡规划督察[J]. 建设科技, 2017(4): 71-72.
- [16] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [17] 杜新波. 基于国内外相关监管制度比较视角的土地督察体制创新研究[D]. 北京:中国地质大学, 2013.
- [18] SUN S W. Transformation from urban and rural planning to territory spatial planning[J/OL]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2023. DOI:10.1007/s44243-022-00004-5.
- [19] 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.
- [20] 吴胜利. 国土空间规划督察制度的困境与出路[J]. 中国不动产法研究, 2022(2): 18-30.
- [21] 曹春华,卢涛,李鹏,等. 国土空间规划监测评估预警:内涵、任务与技术框架[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 88-94.
- [22] 杨兵,李楠,王亮,等. 规划实施闭环视角下行动计划与体检评估的协同互动机制探析:以北京首都功能核心区为例[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 62-69.

修回: 2025-03