



国土空间规划先行性地方立法的意义及对国家层面立法的作用*

张彤华 赵永革 于海涛 罗杨杰

Significance of Advance Local legislation on Territorial Spatial Planning and Its Implications on National Legislation

ZHANG Tonghua, ZHAO Yongge, YU Haitao, LUO Yangjie

Abstract: Through a theoretical and practical review of territorial spatial planning legislation, this paper analyzes the legitimacy and rationality of promulgating and implementing local territorial spatial planning regulations and its significance in light of the gap in the national-level legislation for territorial spatial planning. From the perspective of rationalizing legislative procedures, the paper discusses the important role of advance local legislation within the regulatory hierarchy of the territorial spatial planning system by taking the legislative practice of Daian, Ninbo and Nanjing as examples.

Keywords: territorial and spatial planning; advance local legislation; legitimacy; rationality

提 要 对国土空间规划体系构建过程中立法活动在学理和实践方面的探索进行梳理,以问题导向和目标导向结合的方法,分析国家层面国土空间规划立法缺失情景下地方国土空间规划先行性立法的合法合理性和积极意义,探讨先行性地方立法实践对国土空间规划立法走向秩序体系化和构建国家—地方国土空间规划法规体系的作用,并对大连、宁波、南京等地方立法实践及其对国家层面立法的推动方面进行分析。

关键词 国土空间规划;先行性地方立法;合法性;合理性

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202202006

文章编号 1000-3363(2022)02-0041-06

2019年5月,作为“多规合一”改革的国土空间规划顶层设计重要文件《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》(中发〔2019〕18号文件)(以下简称十八号文件)发布。文件提出,要逐步建立“多规合一”的规划编制审批、实施监督、法规政策和技术标准四个体系,加快推进国土空间规划立法工作。

近年来,关于国土空间规划立法,从理论上,学界在研究运用立法途径解决原多规相关法矛盾或不协调、实现国土空间规划编制实施监督和治理新秩序方面,开展了积极探索;从实践上,不少地方以十八号文件作为中央政策依据,以《中华人民共和国土地管理法》及实施条例、现行《中华人民共和国城乡规划法》以及涉及空间规划和治理的相关法律法规为依据,研究制定地方性国土空间规划条例或单项地方性法规(如生态红线管控办法、国土空间规划详细规划和专项规划编制实施办法等),《大连市国土空间规划条例》《宁波国土空间规划条例》以及实质性地以“多规合一”为基础的《北京市城乡规划条例》的颁行,具有代表性的积极意义,有利于突破立法瓶颈,推进国土空间规划国家和地方层面立法。

关于改革与立法,习近平总书记指出:“在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,在法治轨道上推进改革。”^[1]发挥立法作用,在法治轨道上深化“多规合一”改革,是当前国土空间规划体系构建完善的一项重要任务。在国家层面努力推动立法的同时,地方层面积极开展国土空间规划立法和相关经验总结,具有积极作用,可为国家层面统一立法奠定实践基础。

1 当前国土空间规划相关法规政策梳理

随着国土空间规划体系构建工作的逐步深入,相关法规政策陆续出台。这些法规政策的颁布及时指引了当前“多规合一”改革的定位、原则、基本程序等制度建设。

在国家层面,与国土空间规划直接有关的党中央国务院规范性文件有3个:一是

作者简介

张彤华,中国人民大学公共管理学院博士研究生,太原学院副教授,继续教育学院副院长,118171921@qq.com

赵永革,自然资源部国土空间规划局二级巡视员,通信作者,576419469@qq.com

于海涛,自然资源部国土空间规划局处长

罗杨杰,重庆市规划和自然资源局政策法规处副处长

*本成果受到中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”支持(项目编号:2021007)

2018年11月18日中共中央国务院印发的《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发〔2018〕44号)^①,对国土空间规划在国家规划体系中的定位和功能进行了明确;二是十八号文件^②,对国土空间规划体系建立的要求和框架、编制实施与监管、法规政策与技术保障进行了全面规定,是国土空间规划工作的顶层设计和立法遵循;三是2019年10月中共中央办公厅国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,对永久基本农田、生态红线和城市增长边界的划定提出明确要求,并提出到2035年,通过加强国土空间规划实施管理,严守三条控制线,引导形成科学适度有序的国土空间布局体系。同时,2020年1月1日实施修正后的《中华人民共和国土地管理法》,首次明确了国土空间规划法律地位,2021年7月2日国务院颁布修订后的《中华人民共和国土地管理法实施条例》,用专章规定了国土空间规划,明确了国土空间规划的内容;《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国军事设施保护法》《中华人民共和国长江保护法》等相关法律也明确了国土空间规划的部分效力。此外,自然资源部陆续颁布了《省级国土空间规划编制指南(试行)》《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》《关于加强国土空间规划监督管理的通知》等多个规范性、指导性文件和标准规范。

在地方层面,《北京市城乡规划条例》《大连市国土空间规划条例》《宁波市国土空间规划条例》等地方空间规划条例陆续颁布;湖南省、南京市等一些省市的立法工作也在加紧开展。此外,地方还积极开展国土空间总体规划、详细(村庄)规划和专项规划编制审批、生态红线和永久基本农田管控等配套性法规的制定工作。

因此,目前国土空间规划法律法规是由相关法律、行政法规、部门规章、规范性文件 and 地方性法规、相关地方政府规章、地方规范性文件等构成的过渡性体系^[2],涉及调整国土空间制定与修改、用途管制、规划实施等方面。

党的十八大以来,中央把全面深化改革的总体目标确定为实现国家治理体系和治理能力现代化。国土空间治理体系现代化需要以成体系的国土空间规划、管制、保护、开发、利用、修复的法律制度作为保障,以立法推动改革进程。这其中最关键最急迫的是《国土空间规划法》。应该承认,国家层面法律的研究制定需要一个过程,也需要一定的实践积累和总结提升,以及必要的部门共识。但是,如果改革已经进行到中期关键性节点,仍没有国家层面的国土空间规划法律制度,在空间治理体系中,国土空间规划法规政策体系逻辑面临顺次失序困境,产生的空间规划基本原则、实施标准中的地方个性问题会逐渐增多。顶层法律的缺失、规划立法协同不足,可能产生各地从本地利益出发,强化本地地方立法效力的问题,进而带来法治推进的“碎片化”“地方化”风险。

2 国土空间规划法规体系逻辑失序的困境

中共中央国务院2020年8月颁布的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》指出^③,推进重要领域立法,健全国家治理急需的法律制度,以良法善治保障新业态新模式的健康发展。习近平总书记指出:“在法治下推进改革,在改革中完善法治。改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。”“多规合一”改革是党中央作出的重大决策部署,目标是构建以空间治理和空间结构优化为主要内容^[3],全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系^[4]。

2.1 国土空间规划立法活动亟待国家层面上位法律指引

目前,虽然相关法规政策在加紧制订出台,但尚未形成相对完善的体系,最明显的表现是国土空间规划顶层法律的缺失。从实践需求看,现行依然有效的“多规”的法规制度存在原部门化分割痕迹、原部门利益化痕迹和相互矛盾的状况。在缺失国家国土空间规划上位法前,各地方制定空间规划立法缺乏顶层法律的有效指导,立法成本较高、效率较低。随着国土空间规划工作的全面

开展,以及地方立法需求,亟待国家层面立法确立国土空间规划的基础性、法定性地位,界定与其他相关规划类型和专项规划的统筹协调关系,在法律逻辑上明确空间规划的法律位次关系,并通过建立统一的、配套的国家空间规划法律制度指导地方立法,方可实现顶层法律制度保障下的立法体系,促进空间治理体系的完善,提升国家和地方空间治理能力水平。

2.2 地方国土空间规划立法协同不足,国家—地方立法逆序

出于地方工作的急迫需要,北京市为更好实施中共中央国务院批准的基于“多规合一”原则的北京市总体规划,2019年4月修订颁行《北京市城乡规划条例》,《大连市国土空间规划条例》于2020年1月施行,《宁波市国土空间规划条例》于2021年12月1日施行。还有一些省市也在加紧研究起草地方立法。各地方依据现有国土空间规划的中央和部委文件、现行法规,在摸索中承接并创新,既很大程度上满足了地方“多规合一”的立法引领改革的现实需求,更是保障进一步提升完善空间治理水平的地方之策。大连和宁波国土空间规划条例的颁布,以及地方为实施国土空间规划所进行的相关领域和相关要素的立法,都为国家和其他地方立法提供了样板。不过,我国地域辽阔、各地方自然地理环境条件差异巨大,如国家层面的空间规划乃至生态文明建设方面法律法规的整体建设欠缺,以行政区为范围的割据式立法模式可能会带来各地从本地利益出发强化本地地方立法的效力,各地立法的内容一致性、协调性也不够,还可能导致跨地区问题难以协调解决。

因此,目前空间规划立法的现状,是面临缺失国家层面的上位法律,国家—地方立法过程的逆序造成立法效率不高、与其他横向法律和他区地方性法规协同不足、执法依据不充足等困境。国家层面尽快出台国土空间规划的基本法律,有利于指导并自上而下管控指导地方立法,有利于推进国家—地方生态文明建设和空间治理的法治化,有利于构建统一高效、责权清晰的国土空间规划体系。

3 国家—地方国土空间规划立法秩序化与“急用先行”原则下国土空间规划先行性地方立法的合法合理性

良法善治在法的内涵中包含秩序、正义和自由。国土空间规划就是探求国土空间合法正义化的资源利用和分配，空间规划立法并实现立法制度秩序化，是实现空间秩序自由、保证空间利用合法正义的途径。

3.1 现有成果对于国土空间规划立法秩序研究尚为空白

在“多规合一”改革大背景下，学界积极研究运用立法途径解决国土空间规划体系建立中的多方面制度性问题。

立法方法方面，赵广英等^[5]从各类空间规划的立法基础、管制原则出发，尝试从国土空间规划立法视角研究“多规合一”新体系建立的途径，王操^[6]提出了空间规划法的立法架构建议，严金明等^[7]提出从易到难的进阶立法路径，徐玖玖^[8]提出国土空间规划的立法统合及其制定表达形式；立法形式方面，张彤华^[9]从法律主体、内容和客体等3个维度厘清国土空间规划法的法律关系逻辑及提出相应总则、分则、罚则和附则法典形式的立法建议，张忠利^[10]运用法典化思维提出国土空间规划法律可以采取框架法模式，黄锡生等^[11]指出《国土空间规划法》应当通过“开发+保护+监管”的模式完成制度嵌入；立法内容方面，孙佑海^[12]提出把法律制度的执行力和实施效果作为检验生态文明立法水平的根本标准，谢盈盈^[13]提出要体现国家战略要求等核心问题，赵永革等^[14]建议国土空间规划立法中体现城市安全、健康、应急服务设施布局要求建设高质量、高品质、有韧性的城乡空间；内在逻辑方面，邹艳丽等^[15]通过“横—纵”双重视角，提出基于部门架构的平行分工与制衡分工以及基于层级架构下的分级审批与纵向督察的空间管理特征，李林林等^[16]指出国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题，田亦尧等^[17]建议选择标准化的国土空间规划立法的法体模式，谭纵波等^[18]通过分析日本国土规划法规体系探寻国土空间规划立法的法理逻辑和程序，黄卫东等^[19]通过分析深圳跨区域战略地区

的国土空间规划，探究新的国土空间规划体系的标准，樊杰等^[20]指出区域协调发展战略的科学内涵应从关注人均GDP的区域差距趋于缩小的狭义理解，拓展到区域发展与自然承载力相适应、区域发展的比较优势得以发挥、区域间基本公共服务均等化的广义理解，周琳等^[21]提出宏观层面设计思维全空间全层级融入国土空间规划实现全域管制，中观层面以设计导则制度打通空间治理的纵向传导逻辑，微观层面以“设计+规划”支撑刚弹结合、多元化、立体化的管制方式，王慈等^[22]认为，国土空间规划需要以科学判断为前提识别和权衡处理多宜性空间的冲突矛盾，以用途管制和利用方式引导相结合发挥空间的复合性功能，加强更广泛的不同类型空间的耦合关联。

然而，对于现实中的国土空间规划地方立法实践活动已经领先于国家层面的预计和分析，学界尚无相关研究，这种状况也是不少地方在“多规合一”加快推进过程中产生立法冲动，但迟疑于付诸实践时的一个普遍性顾虑。

3.2 国土空间规划先行性地方立法的合法合理性

党的十九大报告确立了社会主义新时代“依法立法”的原则，地方立法实践遵循的原则首先就是依法立法。《中华人民共和国立法法》明确规定遵守宪法、依照法定权限和程序、体现人民意志、从实际出发等立法原则。理论和实践上而言，特定条件下的地方国土空间规划立法先行，具有合法性和合理性。

“合法性”（legitimacy）词源来自于拉丁文“legitimus”，意指“合法性”“合理”“正当”^[23]。合法首先是按照权限立法，即我国各立法主体在《中华人民共和国立法法》规定的权限范围内、不违反上位法的具体规定，不得与其精神实质、基本原则相冲突^[24]；其次是按照程序立法，即按照法定程序起草并且制定法律规范，保证各级机构立法活动有序进行。大连、宁波的国土空间规划条例及完全具有国土空间规划法规性质的《北京市城乡规划条例》，是在国家法律层级缺位时，根据相关中央文件、相关法律法规、地方法律权限和程序出台的地方性法规，在探索“多规合一”实

践的特殊情况下，符合《中华人民共和国立法法》精神，体现了重大改革于法有据的原则和要求。

“合理性”（rationality）词源学上来自于“理性（ration）”，在这个意义上，“合理性”可以解释为合乎“理性”。立法的合理性包含以下几层意义^[25]：第一，在价值标准上体现了立法的规律性、平等正义性等要求；第二，在认识方法上体现或符合客观规律；第三，在评价上体现规律性、科学逻辑性的评价。

从立法授权要求看，新修订的《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例就国土空间规划进行了明确规定，相关条款成为地方立法的上位法规性依据。根据《中华人民共和国立法法》第十三条规定^[4]，国土空间规划相关法律定位可以按照相应改革要求在相关法先行明确，原“多规”的编审和实施与十八号文件和《中华人民共和国土地管理法》不符的暂停执行。在改革进程中尚未有国家层面基本法作为地方立法上位法的特殊阶段，《中华人民共和国土地管理法》修订时，就空间规划行政管理这一特定事项经过全国人大及其常务委员会授权，停止原“多规”的部分具体规定而调整内容为国土空间规划相关要求，这样，大连、宁波市进行空间规划立法的依据就显得比较扎实充分。

从立法权限和程序上看，地方人大有权制定地方性法规。2015年3月，十二届全国人大三次会议修改立法法，赋予设区的市、自治州和4个不设区的直辖市（广东东莞、中山，海南三沙，甘肃嘉峪关）地方立法权，对发挥地方积极性和能动性、完善地方性法规体系、推动地方工作法治化产生了深远作用。根据《中华人民共和国立法法》第七十二条^[6]的规定，“多规合一”的国土空间规划，主体上就是第七十二条所述事项范畴，即城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项可以制定地方性法规。此处的“等”字，就是为类似事项的重大改革实施时地方立法留下的空间。大连和宁波等地就是在《立法法》第七十三条^[6]明确规定的情形下，先行制定颁行地方性法规，以立法的引领性功能、具有地方特色和前瞻性的立法内容来及时回应本地国土空间规划的改革发

展要求,把地方空间治理体制的改革经验和做法及时巩固、上升为立法。

从立法秩序上,国土空间规划先行性地方立法具有合理性。我国地方立法有3种情形:第一是国家层面法律、行政法规已有规定,为了执行国家法律法规,地方根据实际情况作出具体规定,此为实施性地方立法;第二,地方就地方性立法事项,根据本地需要,就相关事项作出创制性规定,此为创制性地方立法;第三,对于属于上位法调整和规定的立法事项,在上位法尚未制定的缺位情形下,地方根据实际需要,先行就有关事项作出规定,此为先行性地方立法。先行性地方立法可以为上位法的制定积累经验、创造条件。地方人大及其常务委员会在进行地方国土空间规划立法活动时,就是为了解决机构改革、国土空间规划新体系建立、国土空间规划与原城乡规划、土地利用规划衔接以及国土空间规划执法等实际面临的迫切问题,制定条例、地方政府规章是过渡时期一个紧迫性的成果,是明确地方行政事权为主的管理领域的特定事项,符合立法程序合理性的要求,与法律秩序、正义的目标是一致的。

综上,立法活动一般应遵循国家—地方的立法秩序,以提高立法效率,减少立法冲突,做到责权的法律一致性。但在特定条件下,地方立法实践也可先行。从已有实践看,国土空间规划的地方性立法实践既不违反《立法法》相关规定,又是特殊阶段的需要,就可以走在国家层面立法前面,具有合法合理性,这种大胆探索应该得到鼓励。当国家立法成熟时,根据《中华人民共和国立法法》第七十三条规定,国家法律或者行政法规生效后,地方性法规同国家法律或者行政法规相抵触的规定无效,制定机关应当及时予以修改或者废止,到时根据国家层面立法内容,地方对相应立法进行调整修改。

4 国土空间规划先行性地方立法的意义及对加快国家层面立法的积极作用

国土空间规划是生态文明时代国家对工业文明时代碎片化空间管理导致偏离政策目标的干预行动,也是对条块之间土地发展权的重新调配^[26]。国土空间

规划先行性地方立法,可以充分发挥地方的主动性、积极性,以问题和目标为导向,解决实际需求,及时将改革经验成果上升为地方性法规,推动国土空间规划法治的完善,为国家层面的立法提供实践支撑和立法经验,并为国家层面立法在原则、内容、体例方面提供可借鉴的地方经验。

4.1 大连宁波两个有代表性的地方条例内容分析

通篇看,两个条例都体现了习近平生态文明思想,符合国土空间规划“多规合一”体系构建的中央要求,满足了全域全要素全生命周期管控治理的要求。立法内容均包括了总则、规划制定修改、用途管制、规划实施、监督检查和法律责任及附则等内容,以人为本、山水林田湖草海生命共同体理念、生态优先、绿色和可持续发展、科学有序和统筹协调等共同性原则,体现了全过程公众参与,明确规定了建立国土空间规划信息公开和公众参与制度。

在体现地方特点和地方立法创制性方面,适应地方空间治理需求,两部条例(《北京市城乡规划条例》也具有这些方面内容)对于乡镇街道在国土空间规划方面的职责权限,市县国土空间规划委员会设立及其职责,片区国土空间总体规划,城镇开发边界外城乡结合区域的郊野单元详细规划,相关专项规划的目录清单管理制度,绿地、地表水体、历史文化街区和历史建筑、重要城市基础设施等重要空间管控边界制度,“多规合一”和放管服改革要求下的规划许可,地下空间规划管控,居(村)民委员会、业主委员会和物业服务企业对于本区域内违法建设行为的劝阻和报告制度,多部门多单位联合处置违法建设制度等作出了具体规定。同时,对于一些需要在国家层面立法进行统一明确的内容留出接口,如对于生态空间与城镇空间、农业空间的相互转化利用,国家公园和自然公园规划管理制度等,为下一步国家层面立法出台后的修订预留了衔接余地。

4.2 先行性地方立法可以充分发挥地方的主动性、积极性

《中华人民共和国宪法》第三条第四

款规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”对于国土空间规划领域的事项,在国家尚未制定法律或者行政法规的情况下,鼓励省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要,先制定地方性法规,充分遵循了宪法关于中央和地方的国家机构职权划分的原则,并在符合《中华人民共和国立法法》规定的立法权限的前提下,为地方提供先行先试的立法空间,有利于促进地方推动改革、主动探索。

4.3 先行性地方立法可以突出问题导向,解决实际需求

地方先行立法的根本目的,即是在国家立法之前,针对该领域、该地区的突出问题,为治理实践提供法治支撑。在国土空间规划的国家立法未出台前,各地面临的主要问题是规划怎么编、怎么审、怎么修改及相应程序,以及建设项目怎么批怎么监管的问题,同时,还面临一个根本性的问题,即国土空间规划工作缺乏立法支撑、存在合法性的问题。分析大连和宁波两部地方条例的内容,在解决这些突出性问题方面存在共性,包括:一是建立本地区的法定国土空间规划体系。大连和宁波结合本地区实际,均特别规定了市级总体规划可以划分市辖区分区规划单元,确立了市辖区分区规划单元的法定地位。二是根据本地区行政事权划分,规定规划编制审批程序。三是规范国土空间规划体系下建设项目用地及规划审批的全流程。

4.4 先行性地方立法可以凝聚改革共识,推动法治完善

如上所述,改革要在法治轨道上进行,地方先行立法可以及时把经过实践证明行之有效的改革举措上升为地方性法规,在为改革保驾护航的过程中发挥重要的制度供给的作用。通过改革完善法治,通过法治引导、推动、规范和保障改革,形成改革与法治的良性互动。在“多规合一”的改革过程中,地方及时将其认为行之有效的一些矛盾焦点问题的解决途径法定化,凝聚了共识。如对于专项规划,已有的几部地方条例都

把专项规划的核查程序上升为地方性法规。《北京市城乡规划条例》规定,由相关主管部门组织编制的专项规划,经市规划和自然资源主管部门组织审查后报市人民政府审批;《宁波市国土空间规划条例》规定,相关专项规划在审批前应当按照规定经国土空间规划“一张图”审查核对;重庆市在新出台的相关地方性法规中陆续落实专项规划核查制度,如《重庆市城市园林绿化条例》规定,城市园林绿化主管部门应当将城市绿地系统规划中涉及规划用地及空间布局的内容交同级规划和自然资源部门综合平衡。

4.5 先行性地方立法可以检验改革实施效果

国家层面的立法属于顶层制度设计,影响重大而深远。国土空间规划体系从2019年5月作为党中央、国务院的重大改革部署正式提出,开展工作的时间还不长,在积极推进国家层面法律体系建立完善过程中,鼓励部分地方先行立法,对重要制度先行探索试点,再通过对其可操作性、实施的预期效果、产生的社会影响等进行综合分析和评价,可以为国家层面的立法提供非常重要的实践支撑。同时,地方在开展先行立法的过程中,通过相互间加强立法协作和学习借鉴,从他地汲取成功经验,可以快速地在基本框架、重要制度等方面形成普遍共识,更好地为本地立法提供有益经验。

4.6 先行性地方立法为国家层面立法奠定重要实践基础

地方立法响应国土空间规划体系建立的新要求,为我国空间规划立法在原则、内容、体例方面提供了可借鉴的地方经验,为建构科学、合理的国土空间规划法治体系进行了有益尝试,在空间治理领域贯彻新发展理念、构建新发展格局方面进行了先行先试。回顾《中华人民共和国教育法》的出台,从政策走向法律体系化,同样经历了《中华人民共和国未成年人权益保护法》《中华人民共和国教师法》等相关法律和各地方法布地方性法规,最终促进国家层面上的《中华人民共和国教育法》出台,构建了中国教育法律体系的国家—地方框架。

实际工作过程中,国家空间规划立法起草研究部门在各地地方立法过程中,以共同研讨、共同调研、共同修改等方式,参与了地方立法过程,了解立法难点、堵点,总结地方实践经验,这不仅可以保证国家—地方立法的重大问题一致性和地方立法质量与水平,也为起草研究国家层面立法做了积累。宁波市国土空间规划条例的起草制定过程正是国家、地方有关部门和研究机构反复调查研究的成果,南京市目前正在研究起草的条例也是走的这样一个路径,《南京市国土空间规划条例》(建议稿草稿)就提出了全域全要素空间管制的具体办法,突破了现行多法中仅强调非建设用地转为建设用地的管制内容,为国家层面立法的相关条款起草做出了探索。

5 结语

国土空间规划体系的改革具有系统性、整体性、重构性,其法规政策体系是改革顺利进行的重要保障和支撑。各地广泛开展的国土空间规划法规政策体系建设活动,探索了空间规划改革立法的路径,凝练了国土空间规划体系的共识和规则,与国家层面同时开展的立法活动相互促进相互借鉴,为完成国家层面立法提供了接地气的地方参考。

同时应该强调,仅仅推动地方性法规,对于“多规合一”改革任务的深化直至完成是远远不够的,尽快研究和编纂一部法典逻辑明晰、内容完整、边界清晰、充分反映各地改革成果的《国土空间规划法》,为推进国家生态文明体制改革、实现高质量发展和空间治理现代化提供法治化制度保障,是目前一项紧迫的任务。

随着国土空间规划改革的逐渐深化,一方面是地方对于国土空间立法权的要求越来越旺盛,但更多更普遍的现象是对国家层面立法的期盼越来越强烈,学界如此,实践部门也如此。尽早研究制定为地方提供指导作用的国家上位国土空间规划法,成为国家、地方两级和学术界、操作部门两界的共同迫切愿望。

注释

① 《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发〔2018〕

44号文件)明确以规划引领经济社会发展,是党治国理政的重要方式,是中国特色社会主义发展模式的重要体现。文件提出:理顺规划关系,统一规划体系,完善规划管理,提高规划质量,强化政策协同,健全实施机制,加快建立制度健全、科学规范、运行有效的规划体制,更好发挥国家发展规划的战略导向作用。

- ② 《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》(中发〔2019〕18号文件)(简称十八号文件)提出:国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用,是党中央、国务院作出的重大部署,并提出了建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系的目标。
- ③ 《法治政府建设实施纲要》(2021—2025年)提出:加大重点领域执法力度。加大食品药品、公共卫生、自然资源、生态环境、安全生产、劳动保障、城市管理、交通运输、金融服务、教育培训等关系群众切身利益的重点领域执法力度。
- ④ 立法法第十三条 全国人大及其常务委员会可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内,在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。
- ⑤ 立法法第七十二条 省级人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规;设区的市的人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。
- ⑥ 立法法第七十三条 除只能制定法律的十一类事项外,省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以在国家尚未制定法律或者行政法规前,根据本地方的具体情况和实际需要,先制定地方性法规。

参考文献 (References)

- [1] 林荔宾.地方立法引领和推动改革的认识、实践与思考[J].福建省社会主义学院学报,2020(2):92-100.(LIN Libin. Understanding, practice and thinking of local legislation leading and promoting reform[J]. Journal of Fujian Institute of Socialism, 2020(2):92-100.)
- [2] 耿慧志,张乐,杨春侠.《城市规划管理技术规定》的综述分析和规范建议[J].城市规

- 划学刊, 2014(6): 95-101. (GENG Hui-zhi, ZHANG Le, YANG Chunxia. Analysis and suggestions on revision of urban planning administration technical regulation[J]. Urban Planning Forum, 2014(6): 95-101.)
- [3] 王世营, 程大鸣, 孔卫峰, 等. 基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 119-126. (WANG Shiyong, CHENG Daming, KONG Weifeng, et al. Research on the implementation system of Shanghai master plan (2016-2040) based on public policy platform[J]. Urban Planning Forum, 2017(S1): 119-126.)
- [4] 马永欢, 李晓波, 陈从喜, 等. 对建立全国统一空间规划体系的构想[J]. 中国软科学, 2017(3): 11-16. (MA Yonghuan, LI Xiaobo, CHEN Congxi, et al. Conception on establishing a national unified spatial planning system[J]. China Soft Science, 2017(3): 11-16.)
- [5] 赵广英, 李晨. 基于立法视角的空间规划体系改革思路研究[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 37-45. (ZHAO Guangying, LI Chen. Research on the reform of spatial planning system from a legislative perspective[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 37-45.)
- [6] 王操. “多规合一”视阈下我国空间规划的立法构想[J]. 甘肃政法学院学报, 2019(6): 132-145. (WANG Cao. Legislative conception of China's spatial planning under the vision of "multi-plan integration" [J]. Journal of Gansu University of Political Science and Law, 2019(6): 132-145.)
- [7] 严金明, 张东昇, 迪力沙提·亚甫甫. 国土空间规划的现代法治: 良法与善治[J]. 中国土地科学, 2020, 34(4): 1-9. (YAN Jinming, ZHANG Dongsheng, YAKUFU D. Modern rule of law in territorial and spatial planning: good law and benevolent governance[J]. China Land Science, 2020, 34(4): 1-9.)
- [8] 徐玖玖. 国土空间规划的立法统合及其表达[J]. 中国土地科学, 2021, 35(3): 9-16. (XU Jiujiu. Legislative integration and expression of territorial and spatial planning [J]. China Land Science, 2021, 35(3): 9-16.)
- [9] 张彤华. 构建国土空间规划法律制度的一些思考[J]. 城市发展研究, 2019, 26(11): 108-115. (ZHANG Tonghua. Some consideration on building legal system of territorial and spatial planning[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(11): 108-115.)
- [10] 张忠利. 以法典化思维推进国土空间开发保护立法[J]. 人民论坛, 2020(26): 108-109. (ZHANG Zhongli. Promoting legislation of territorial and spacial development and conservation[J]. People's Forum, 2020(26): 108-109.)
- [11] 黄锡生, 王中政. 我国《国土空间规划法》立法的功能定位与制度构建[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2021, 23(5): 81-87. (HUANG Xisheng, WANG Zhongzheng. Function orientation and system construction of the legislation of China's territorial and spatial planning law[J]. Journal of Northeastern University(Social Science), 2021, 23(5): 81-87.)
- [12] 孙佑海. 从反思到重塑: 国家治理现代化视域下的生态文明法律体系[J]. 中州学刊, 2019(12): 54-61. (SUN Youhai. From reflection to reconstruction: legal system of ecological civilization from the perspective of national governance modernization[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2019(12): 54-61.)
- [13] 谢盈盈. 国土空间规划立法相关问题刍议[J]. 城乡规划, 2021(3): 87-94. (XIE Yingying. Discussion on issues related to legislation on territorial and spatial planning[J]. Urban and Rural Planning, 2021(3): 87-94.)
- [14] 赵永革, 赵广英, 李晨. 突发公共卫生事件视角下的国土空间规划立法研究[J]. 城市规划, 2021(4): 14-23. (ZHAO Yongge, ZHAO Guangying, LI Chen. Research on legislation of territorial and spatial planning from the perspective of public health emergencies[J]. City Planning Review, 2021(4): 14-23.)
- [15] 邹艳丽, 王璇. 纵横重构: 国土空间规划管理框架逻辑思考[J]. 北京行政学院学报, 2019(5): 44-52. (GUI Yanli, WANG Xuan. Vertical and horizontal reconstruction: logical thinking on the framework for territorial and spatial planning and management [J]. Journal of Beijing Institute of Governance, 2019(5): 44-52.)
- [16] 李林林, 靳相木, 吴次芳. 国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题[J]. 中国土地科学, 2019, 33(1): 1-8. (LI Linlin, JIN Xiangmu, WU Cifang. Research on the logic of legislation on territorial and spatial planning in China and the relevant legal issues[J]. China land science, 2019, 33(1): 1-8.)
- [17] 田亦尧, 王爱毅. 国土空间规划立法的法体模式及其选择标准[J]. 国际城市规划, 2021, 36(3): 83-90. (Tian Yiyao, Wang Aiyi. The legislative body model of territorial and spatial planning and its selection criteria[J]. Urban Planning International, 201, 36(3): 83-90.)
- [18] 谭纵波, 高浩歌. 日本国土规划法规体系研究[J]. 规划师, 2021, 37(4): 71-80. (TAN Zongbo, GAO Haoge. National territory and spatial planning law and regulation system in Japan[J]. Planners, 201, 37(4): 71-80.)
- [19] 黄卫东, 盛鸣. 跨区域战略地区的国土空间规划实践探索: 以深圳市深汕特别合作区为例[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 88-95. (HUANG Weidong, SHENG Ming. Exploration of territorial and spatial planning of cross-regional strategic areas: the case of Shenshan special cooperation zone[J]. Urban Planning Forum, 2021(4): 88-95.)
- [20] 樊杰, 郭锐. “十四五”时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 15-20. (FAN Jie, GUO Rui. Scientific foundations and strategies of national territorial and spatial governance during the 14 th Five-Year-Plan period in China[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 15-20.)
- [21] 周琳, 孙琦, 于连莉, 等. 统一国土空间用途管制背景下的城市设计技术改革思考[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 90-97. (ZHOU Lin, SUN Qi, YU Lianli, et al. Some thoughts on the reform of urban design under the background of unifying territorial and spatial development regulation[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 90-97.)
- [22] 王慈, 陈睿, 王凌青, 等. 基于全要素多元价值发挥的国土空间规划探索: 以河南省三门峡市为例[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 58-65. (WANG Ci, CHEN Rui, WANG Lingqing, et al. An exploration of territorial and spatial planning based on multi-value realization of full factors: a case study of Sanmenxia city, Henan province[J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 58-65.)
- [23] 汪全胜. 立法的合法性评估[J]. 法学论坛, 2008(2): 44-50. (WANG Quansheng. The evaluation of the legislative legitimacy [J]. Legal Forum, 2008(2): 44-50.)
- [24] 刘雁鹏. 地方立法抵触标准的反思与判定[J]. 北京社会科学, 2017(3): 31-39. (LIU Yanpeng. The standard and judge of contraventions between local legislation and central legislation[J]. Beijing Social Sciences, 2017(3): 31-39.)
- [25] 汪全胜. 立法的合理性评估[J]. 上海行政学院学报, 2008, 9(4): 30-37. (WANG Quansheng. The rationality evaluation of legislation[J]. Journal of Shanghai Administrative Institute, 2008, 9(4): 30-37.)
- [26] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19. (TIAN Li, XIA Jing. Land development rights and territorial and spatial planning: governance logic, policy tools and practical applications[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19.)