

国土空间规划中的纵向协同——英国的经验启示

The Coordination of Central-Local Governments in Spatial Planning: Insights from the UK Experience

张书海 王婧
ZHANG Shuhai, WANG Jing

摘要：规划权力在政府纵向体系中的合理配置，在我国国土空间规划体系的理论探讨和实践领域中是难点问题。本文采用政策分析、文献分析等方法，深入研究英国规划体系的权力在政府纵向层级维度的放和收、规则制度的设计、实施措施以及运行保障，发现其通过平衡规划权力的“收放”，在简化规划内容和提升空间保障效率的同时，有效地传导了上位规划目标。结合当前我国国土空间规划改革，我们提出如下经验借鉴：首先，通过系统放权激发地方自主性，提升规划的治理效能；其次，聚焦于有限重点事务和领域收权，平衡上位政府干预的引导性和强制性；最后，充分发挥公私协作和公众监督的“稳定器”作用，破解权力收放中长期存在的二元矛盾。

Abstract: The rational allocation of planning power in the vertical government system is a difficult issue in both theoretical and practical fields of China's spatial planning. Through policy analysis and literature analysis, the paper studies the strategy of decentralization and centralization, the design of rules and systems, the implementation measures and the operational guarantee of the UK planning system. It is found that by balancing the decentralization and centralization of planning power, both the simplification of planning content and the enhancement of planning efficiency have been realized. Meanwhile, the planning objectives of the upper government have been effectively conveyed. Considering China's spatial planning, we propose that: firstly, stimulate local autonomy through systematic decentralization to enhance the governance effectiveness of planning; secondly, focus on the limited key affairs and areas of decentralization to balance the guiding and mandatory requirement from the upper government; lastly, make full use of public-private collaboration and public participation to solve the contradiction between decentralization and centralization.

关键词：国土空间规划；央地关系；纵向协同；治理效能；英国

Keywords: spatial planning; central-local relation; vertical coordination; governance efficiency; The UK

北京市社会科学基金项目 (17GLC044)

作者：张书海，博士，中国人民大学公共管理学院副教授，硕士生导师。
zhangshuhai@ruc.edu.cn
王婧（通信作者），中国人民大学公共管理学院本科生。
2020200436@ruc.edu.cn

0 引言

“一放就乱、一收就死”的两难处境是公共政策改革中普遍存在的难题，其本质是中央和地方在治理结构中的关系问题^[1,2]。既要保障中央管理全国事务的权威性，又要落实地方处理本地事务的能动性，关键是要形成划分央地权责的一套规则^[3]。作为空间治理的核心政策领域，我国的国土空间规划改革已经初步完成体系建设、机构整合、标准制定，并围绕整合规划内容系统、提升规划审批手续效率、提升空间保障能力、增加市场和社会回应性等方面持续推进^[4,6]。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确提出“明确各级国土空间总体规划编制重点”“健全规划实施传导机制，确保规划能用、管用、好用”。自然资源部的组建强化了横向的事权整合，然而国土空间规划提质增效仍面临纵向层级的深度协同。责权清晰、科学高效的规划体系仍然是理论探索的难点。已有研究从不同层级、不同角度探讨规划纵向权责问题，例如战略层面发挥的作用^[7]、规划刚性和弹性管控机制^[8]、区域层面刚弹管控结合^[9]、不同层级的用地指标统筹^[10]、规划的地方性^[11]、增长发展^[12]、“编制—实施—监督”的治理逻辑^[13]等，但对于将规划体系权力收放这样一个整体性问题放入统一框架的讨论仍显欠缺。

英国是世界上最早建立纵向两级规划体系的国家，多年来在“放权激发地方活力”和“收权保障规划目标传导”两个方面及其之间如何平衡积累了不少制度经验和措施做法，对破解当前我国国土空间规划改革中的纵向权力收放问题具有一定借鉴意义。因此，本文以探讨英国规划体系中纵向权力收放为重点，以一手资料为基础，整合涉及规划权力收放相关内容和措施的资料，从权力下放与效率提升并行的规划体系调整、直接干预与政策指导并存的战略目标传递、公私协作与公众监督支持的权力平衡三个方面总结经验，并针对

性地提出完善我国国土空间规划纵向权力平衡的建议，旨在为破解国土空间规划领域“权力收放两难困境”提供研究支撑。

1 放权：权力下放与效率提升并行的规划体系调整

1.1 社会经济因素驱动下的规划权力下放

英国规划权力下放是社会经济发展阶段特征作用的结果。第一，英国长期以来存在地方主义和自治运动，地方政府和地方社区对自身事务的管理和决策有较强诉求，在当前欧美国家经济新自由主义强化的背景下，社会民主与参与意识不断增强。第二，英国在经济增长和城乡发展方面存在不均衡性，随着全球包括英国经济增长放缓日益突出，地方政府对中央政府治理能力的的不满以及对自主权利的要求愈发强烈。第三，英国的社会结构正趋于扁平，权力和资源的分布变得更加去中心化，不同利益群体和社会组织拥有比原先更多的话语权，同时互联网和社交媒体的出现强化了信息传播，成为汇集民意、对规划决策提出反馈的有力工具。这些因素都增加了规划体系的复杂性，一定程度上逼迫规划权力下放，以便分散问题和风险，更好地发挥地方政府、社会组织以及公民的能动性，促进规划目标协同以及体系有效运行。

1.2 《地方主义法》奠定了规划放权的法律基础

英国 2011 年实施的《地方主义法》取消了“区域空间战略”（RSS: Regional Spatial Strategies）和“区域发展机构”（RDAs: Regional Development Agencies），不再编制区域规划^[14]。区域层面的规划权力被下放到地方规划局（LPA: Local Planning Authority）、民选市长（elected mayors）以及联合行政局（CA: Combined Authorities）。这些主体可以通过编制空间发展战略（SDS: Spatial Development Strategies），对战略优先事项以及战略性跨界规划事务提出整体要求，并为包括经济适用房在内的住房开发，包括电子通信、供水供暖、污

水处理等在内的基础设施建设，以及科教文卫、生态景观设施分配土地，以明确每个区域内土地开发和使用的优先级。

1.3 政府规划机构的调整进一步推动规划权力下放

在英国，规划职能在国家层面曾由“社区与地方政府部”（DCLG: Department for Communities and Local Government）负责，其工作侧重于规划和住宅开发两个方面。2021 年 9 月政府改革后，改由新的“地区发展平衡、住房与社区部”（DLUHC: Department for Levelling Up, Housing and Communities 下称“地区发展平衡部”）^①领导，其管理目标也调整为以地方振兴为重点，更好地实现地方和社区的发展愿景。地方层面规划职能由地方规划当局，通常是该地区的议会或国家公园管理局负责，通过制定地方规划，简明扼要地为地方发展提供远景，并为解决住房需求和其他经济、社会和环境优先事项设立框架。相较于此前的区域空间战略，权力下放后的地方发展战略更具有符合地方实际的前瞻性，能够更好地代表地方和社区本身，因而在规划目标实现方面体现出更高的效率，例如改革前仅有 10% 的地方规划当局满足了区域规划的住房战略目标，而放权改革后 2011 年房屋年开工量与 2010 年相比增长了 22%^[15]。

1.4 邻里规划实现了权力下放的系统整合

邻里层面通常是由地方规划当局授权教区、镇议会或社区团体等机构来制定邻里规划。地方规划当局在其中发挥关键作用，从确定邻里区域到编制邻里规划，到举行全民公投以及在规划决策中使用邻里规划，均有地方规划当局为社区提供咨询或协助。邻里层面下放的一系列权力（表 1）增强了居民对社区发展的控制。在划定的邻里区域内，教区、镇议会或社区团体向地方规划当局申请并被指定为合格机构后，有权代表社区制定邻里发展规划（neighbourhood development plan）、邻里发展指令（neighbourhood

表 1 邻里规划权力

权力	主体	内容	步骤
制定邻里发展规划 / 邻里发展指令 / 社区建设指令	地方规划当局授权的合格机构，通常是教区、镇议会或社区团体	成为地方发展规划的一部分，获得规划许可审批权	划定区域—公开咨询—独立审查—全民公投
社区建设权	法人机构，至少由 10 名居民组成	帮助社区交付小型项目，无需经过传统的规划过程	划定区域—筹集资金—独立审查—全民公投
社区竞标权	教区委员会或至少 21 名当地选民	保护即将出售或重建的社区房屋	提名房屋—筹集资金—购买房屋
社区股份权	居民	投资社区建设项目	购买股份

资料来源：作者根据地方发展平衡、住房与社区部网站（<https://www.gov.uk/government/publications/youve-got-the-power-a-quick-and-simple-guide-to-community-rights>）内容整理

① Levelling up 是鲍里斯·约翰逊竞选时期的理念之一，核心含义是政府对地区发展不均衡不能坐视，不能坐等市场力量趋同，而必须主动、积极、有为并且强力介入，通过一系列措施，提高落后地区的经济、就业、收入、福祉，因此此处翻译为“地区发展平衡”。

development orders) 和社区建设指令 (community right to build orders)。截至 2023 年 1 月, 英国 1 155 个社区已通过邻里规划阶段制定了前述规划或指令; 另外 1 835 个社区已开始这一进程, 其中 1 298 个社区划定了邻里区域, 71 个社区处于草案公开咨询阶段, 52 个社区开始草案审查, 414 个社区进入全民公投阶段 (图 1)。

1.5 配套的资金制度有效支撑放权改革

地方规划当局同时负责社区基础设施税 (CIL: Community Infrastructure Levy) 的征收。社区基础设施税是申请规划许可证的条件之一, 地方规划当局有权自行确定每平方米的税率, 对于战略区域, 还可以设定低税率或零税率, 这充分考虑了不同地区以及不同开发用途间土地增值收益的差异。有邻里规划的社区, 邻里机构能够获得税收收入的 25%, 没有邻里规划的社区最多能够获得税收收入的 15%^[16]。这部分资金在公众的监督下用于社区建设项目, 例如重修村庄大厅的屋顶、翻新市政游泳池等, 这将有助于强化民主参与和自治原则, 让居民对自己社区的发展有话语权, 通过改善社区的基础设施促进社区可持续发展。为了将邻里规划扩展到更多城镇, 地区发展平衡部建立了两个基金, 其中一个用于支持地方规划当局建设邻里规划简单试点, 另一个将直接为缺乏邻里机构的地区提供财政资助^[17]。简单试点基金帮助社区探索建立一种简易邻里规划, 测试它在贫困社区是否能作为替代办法。如果试点成功, 则可以将其作为完整邻里规划的先导或并行规划。简易邻里规划不会涉及土地分配或开发管理政策, 但会设置社区建设的优先事项, 从而在规划决策和交付中占据实质话语权, 为社区带来真正利益。财政资助基金则为竞标成功的地方规划当局提供资金, 资助其组建邻里机构, 激励官员推行邻里规划活动, 或为邻里规划项目提供独立的运行资金。

1.6 放权改革促进规划管理效率的提升

通过放权改革, 新体系下的地方规划致力于为发展制定

明确的规则, 形成一套核心发展标准和要求, 而非一般性政策。通过减少非必要的细节和重复内容, 如在国家层面已经提及的发展愿景、相关法律法规中已经明确的政策规定, 以及在规划审查署 (planning inspectorate) 以外增设的审查监管程序, 核心规则内容比原来压缩近 2/3 的篇幅。在新的规则下, 地方规划当局集中甄别三类土地以简化审批: 一是适合进行重大发展的增长区域, 在其中指定能够直接获得规划许可证的发展类型, 以及可以自建住房的子区域; 二是适合进行部分发展的更新区域; 三是限制发展的保护区域。在此基础上, 地方发展令 (local development orders) 可以为特定地区的特定发展类别发放规划许可, 免去规划申请^[17]。

放权改革前, 国家层面的政策和评估需要不成比例的证据来支撑, 大量附加文件的总长度往往至少是规划本身的 10 倍, 使得地方规划的平均编制时间超过 7 年, 内容有时厚达近 500 页, 缺乏关联性、可读性和时效性, 在决策时需要一事一议, 增加行政负担的同时, 给规划许可的申请者带来了风险和不确定性^[18]。给区域层面的规划加强自上而下的控制, 不能充分契合地方的发展需求, 实现目标的效果欠佳。权力下放具有简化许可审批、释放社区活力的优势, 地方规划当局能够依据地方实际需求, 专注于发展增长区域和更新区域, 提升规划的效率和质量。邻里层面, 居民能够通过一系列权力以及两个基金, 真正在规划决策中获得话语权。土地增值收益方面, 将社区基础设施税交由地方规划当局征收, 并由邻里机构支配税收收入的一部分, 有利于使预算、资金流、规划数据和当地需求更好地保持一致, 避免规划不善导致的基础设施供应不足。

2 收权: 直接干预与政策指导并存的规划目标传递

2.1 国家监督职能与地方合作义务

2004 年英国规划体系发生重要变革, 由原本的“国家—地方”二级体系发展为“国家—区域—地方”三级体系, 国家层面由《规划政策声明》(National Planning Policy Statement) 阐述政府的规划理念、愿景和基本原则, 内容以

6 Designated	划定邻里区域	1 298
5 Pre-submission Consultation	草案公开咨询	71
4 Submitted for Examination	进入审查	16
3.5 Failed Examination	未通过审查	12
3 Passed Examination	通过审查	24
2 Referendum	进入全民公投	25
1.5 Failed Referendum	未通过全民公投	10
1 Passed Referendum	通过全民公投	379
0 Plan Made	制定邻里发展规划 / 邻里发展指令 / 社区建设指令	1 155

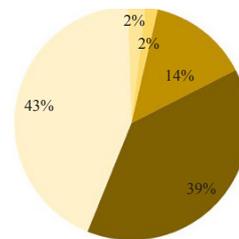


图 1 邻里规划进展

资料来源: 作者根据地区发展平衡部公开数据 (<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fneighbourhoodplanning.org%2Fwp-content%2Fuploads%2FNeighbourhood-Planning-Data-at-31-Jan-2023updated.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>) 绘制

较为宏观、抽象的愿景性战略为主，缺乏具体的实施措施和操作性规定，难以对下位政府的规划实现实质约束。为实现规划体系对可持续发展的支持，2012年《国家规划政策框架》(NPPF: National Planning Policy Framework)明确提出国家层面需要围绕经济、社会、环境三个战略目标发挥监督、引导和干预作用。经济方面，确定基础设施的土地供给，并提供经济增长和创新发展用地；社会方面，保障数量充足且分布合理的住房，并建设增进居民福祉的社区；环境方面，发展低碳经济、减少土地污染、保护生物多样性、应对气候影响并保护历史建筑^[19]。同时，为确保上述目标在地方层面得以贯彻，《国家规划政策框架》将2011年《地方主义法》中地方空间发展战略主体的合作义务(duty to cooperate)落实为一套具体而详实的责任、义务与法定程序。该方案明确地方规划当局、联合当局、民选市长及其他参与战略性跨境规划事务的主体进行合作的法律义务，将其作为规划审查的环节之一^[20]。这些主体需要制定并更新《共同立场声明》(statements of common ground)，书面记录有效合作和欠缺合作的内容，包括需要明确涵盖的行政区域、涉及的战略事项、合作的所有主体、规划事务的进展、未涉及的战略事项及相关声明，作为规划审查的环节之一^[21]。

2020年《规划未来白皮书》(Planning for the Future)宣布地方层面空间发展战略主体的合作义务将被取消^[18]，为了继续保障重大基础设施和跨境战略事项的交付，2021年新成立了地区发展平衡内阁委员会(Levelling Up Cabinet Committee)，由地区发展平衡部的国务大臣担任主席，负责在空间发展战略方面对相关主体施加具有战略一致性、协调性和灵活性的中央干预^[22]。委员会任命地区发展平衡主任(Levelling Up Director)，在相关主体和中央政府之间搭建单一的联络点，确保反映地方和人民的需求，同时与战略目标保持一致。具体而言，委员会将与国家统计局、国家财政局等合作，提供规划所需的数据及资金支持，并赋予地方领导人和社区权力，强化问责机制，监测量化政策进展^[23]。

2.2 上位政府通过编制重点规划领域政策框架来实现战略目标传递

《国家规划政策框架》引导地方规划当局在规划决策中从经济、社会、环境三个维度考虑国家层面的战略因素，其中经济和社会维度的内容聚焦于有限的重点领域，经济维度专注于基础设施建设，社会维度专注于住房问题，环境维度所涉及的内容相对宽泛，包括生物多样性、气候、自然灾害等。上述三个维度的内容通过一系列政策措施对地方规划的编制和实施实现影响。

基础设施方面，《2008年规划法》对国家重大基础设

施项目(NSIP: Nationally Significant Infrastructure Project)的范围作出了界定，国家基础设施委员会(NIC: National Infrastructure Commission)作为独立机构，制定《国家政策声明》(National Policy Statements)，提供规划框架，包括战略目标、申请过程、评估要求及补救建议等^[24]。规划审查署负责审批申请，并向相关国务大臣编写建议，最后由其决定是否授予开发同意指令(DCO: Development Consent Order)。例如：交通大臣负责对高速公路项目的申请做出决定。国家基础设施委员会制定的另一份政策文件《国家基础设施评估》(National Infrastructure Assessment)则着眼于全国范围内的基础设施需求，就如何提供新的交通工具、低碳能源和数字网络、如何多回收少浪费以及如何支付未来基础设施的建设费用提出关键建议^[25]。

住房方面，上位政府指导协助地方规划当局确定战略政策中的住房开发数量和用地选址。《住房和经济需求评估》(Housing and Economic Needs Assessment)提供最低住房数量的确定依据，该评估采用《国家规划指南》中的标准方法，需综合考虑区位因素、当地的家庭数量和经济负担能力^[26]；《住房与经济用地供应评估》(Housing and Economic Land Availability Assessment)则提供当地土地供给的数量及质量评估依据，据此判断一处地点能否在未来五年或更长时间内交付一定数量的住房^[27]。《2016年住房和规划法》规定，一旦地方规划确定了住房开发数量，邻里规划必须实现这一目标，否则国务大臣有权撤回这项规划^[28]。

环境方面，《2021年环境法》(Environment Act 2021)编制了提升生物多样性和改善建筑环境的战略，并确定了新增及现有的栖息地区域。《国家适应计划》(National Adaptation Programme)制定了提升气候适应能力的5年战略^[29]。《2017年城乡规划条例》将环境影响评估(environmental impact assessment)纳入规划许可证审批的可持续性评估，提供科学评估的方法，协助地方规划当局量化把握规划对环境产生的影响。在此基础上，涉及保护区及其受影响的风险区域内的规划、洪水区内的规划，环境、食品和农村事务部(DEFRA: Department for Environment Food & Rural Affairs)提供了栖息地法规评估(Habitats Regulations Assessments)^[30]和洪水风险评估(flood risk assessment)^[31]的标准化办法。

2.3 规划审查和监管制度

规划审查署作为独立的机构，负责对空间发展战略和地方规划进行审查，其依据是《国家规划政策框架》设定的审查框架。《国家规划政策框架》规定的审查框架包含四个可靠性审查：一是合法性审查，评估规划是否按照法律和程序要求制定；二是可持续性审查，评估规划是否对经济、社会

和环境三大战略目标有不利影响，如果有，则需要寻找消除这种影响的替代办法或提出适当的补救措施；三是一致性审查，确保规划文件遵循国家层面的战略导向；四是可行性审查，要求公开提供标准化的成本投入，反映规划实施所需的人力、物力和财力资源，确保所提出的规划和政策可以按期交付。规划审查署将在返回结果之前至少 48 小时与地区发展平衡部分享所有审查报告及建议。最后，在规划体系传导的末端，针对邻里规划，中央政府对地方政府提出监管要求。《国家规划政策框架》强调，有效的执法对维持公众关于规划制度的信心格外重要，因此赋予地方规划当局权力与义务，监管邻里层面的规划开发，需要发布执法计划，并写明监察邻里层面规划许可的执行情况。

3 保障：公私协作与公众监督支持的权力平衡

在权力下放的背景下，新的规划体系具有简化审批、提升效率的优势。为了让体系有效、有序地运行，在国家一级的监督引导之外，英国还充分发挥了多元主体的作用，具体通过强化政府和企业间的关系及增加公众参与形成保障。

3.1 地方企业协作团体对公私协作的关键作用

2011 年《地方主义法》取消区域发展机构之后，将其所管控的行政单元细分到 38 个地方企业协作团体（LEP: Local Enterprise Partnerships），LEPs 由私营部门主导，依托功能性经济区域建立，在规划中协助地区发展平衡部完成战略目标。一方面，LEPs 与一系列利益相关方合作，包括当地居民、企业、官员、社区机构等，在与公共部门建立联系的同时，代表当地企业和社区的多样需求，提供来自政府部门外的专业知识、技能及信息。在这一过程中，中央政府与 LEPs 定期交流，包括由首相主持的委员会，以及为每个团体指派一名来自政府部门的高级官员，提供有关与政府合作的附加指导^[32]。另一方面，LEPs 虽然没有直接编制规划的权力，但是在升级基金、城镇基金、社区振兴基金和共享繁荣基金等一系列地方增长基金（local growth fund）的支持下，能够通过管理资金的分配来实现地方规划项目的优先级排序。《国家地方增长保证框架》（The National Local Growth Assurance Framework）强化了对资金的审查，要求 LEPs 编制本地增长框架（local assurance framework），列明规划中政府及公众使用公共资金的规则和程序，明确问责机构在财务监督方面的职责，并提供清晰透明的评估以确定开发项目的价值和优先级^[33]。

LEPs 依托强大的私营部门背景，在地方增长基金的支持下，协助地方规划当局更有效地交付国家一级规划的战略事项。例如：东南企业协作团体以加快住房交付作为目标，聚集各方主体，包括住房和规划当局、英格兰之家、议会、

住房协会、开发商集团和花园社区集团，共同商议住房开发的重点，识别并消除住房开发的障碍，在 2021 年超额完成了 10 万套住房的交付^[34]；北约克郡企业协作团体听取当地国会议员、英格兰高速公路、北方交通、地方当局和众多企业的反馈和建议，将增长基金投入到一段高速公路的升级建设上，消除了基础设施缺陷对地方企业造成的不利影响^[35]。在 2021—2022 年度的审查中，所有 38 个 LEPs 的工作被认定为战略影响良好，其中 10 个 LEPs 由于在一项建筑基金上剩余超过 1/3 而被要求改进，需要在问题得到解决之前按季度提交监测报告^[36]。

根据审查，LEPs 中的一部分已经与政府建立了密切的合作，而其他仍然在独立运行，边界的重叠阻碍了它们在区域间的明确分工。为进一步发挥 LEP 在公私协作方面的作用，英国目前计划将所有 38 个 LEPs 纳入地方民主体制，在继续保留地方企业呼声的前提下，支持民选市长及地方领导人进行空间战略规划，在已经达成权力下放协议的区域，LEPs 的职能与资金将根据地理边界整合进民主问责选举机构中，如民选市长领导的联合当局等，其余区域将在达成权力下放协议后实行整合^[37]。

3.2 与规划阶段和内容相匹配的精细化公众参与和监督

在公私协作之外，公众参与和监督也是体系运行的重要保障。《2004 年规划与强制购买法》（Planning and Compulsory Purchase Act 2004）要求地方规划当局必须在《社区参与声明》（SCI: Statement of Community Involvement）中说明他们如何让社区公众参与规划。以剑桥郡为例，社区参与声明明确了公众参与需要覆盖从地方规划编制、邻里规划编制到规划许可授予的全过程，同时地方规划当局需要通过与相关组织密切合作，和因为年龄、残疾、性别、种族、宗教等原因而边缘化的群体保持沟通。在这个过程中，为兼顾规划决策的效率与公众参与的效益，明确规定了每一阶段公众参与的时间（表 2），针对地方规划及补充规划文件，需要特别出具协商声明（consultation statement）作为公众参与的证据，年度监察将参加协商和使用网站发表意见的人数作为地方规划当局的绩效指标之一。

公众参与的程度和形式将视乎协商内容的规模和性质而定。比如在地方规划阶段，必须与列明的“特定咨询机构”（specific consultation bodies）和“一般咨询机构”（general consultation bodies）进行协商，特定咨询机构包括公用事业公司、政府机构、地方当局和教区议会，一般咨询机构是活跃在该地区的志愿组织和代表各群体利益的机构^[38]。

作为公众监督的前提，信息公开也受到重视。地方规划当局通过议会网站、社交媒体、新闻发布、议会刊物、媒体

表 2 剑桥郡公众参与规划制定的时间表

规划阶段	协商内容	协商时限	其他说明
地方规划 (local plan)	规划制定	≥ 6 周	在草案制定前与公众协商
	规划草案	≥ 6 周	在草案提交前公开征求意见
补充规划文件 (supplementary planning documents)	规划草案	≥ 4 周	
邻里规划 (neighbourhood plan)	邻里区域	≥ 6 周	当整个教区为邻里区域时无需进行
	邻里论坛	≥ 6 周	
	规划草案	≥ 6 周	
	草案更改	<6 周	收到独立审查员的报告后, 如果地方规划局拟做出相悖的决定, 则需要有针对性地进行协商
	全民公投		
规划申请 (planning application)	申请构想		鼓励在提交申请前与社区接触, 但不强制
	申请草案	<21 天	附有环境声明书 (environmental statement) 的延长期为 30 天
	草案更改	地方规划局酌情决定	不强制进行, 如有需要, 10~14 天为宜

注: 表中空白表示不涉及。

资料来源: 作者根据剑桥郡社区参与声明 (<https://greatercambridgeplanning.org/media/1459/adopted-greater-cambridge-statement-of-community-involvement-2019.pdf>) 整理

广告等方式公告不同阶段的规划信息, 个人或团体可以通过在线咨询系统或电话订阅感兴趣的信息。在规划申请阶段, 社区参与声明根据不同的规划类型载明了公开宣传的最低要求。申请原则上需要在当局网站、教区议会、邻里论坛进行公告并用邮件或信件通知利益相关的邻里居民。除此之外, 诸如有悖地区规划的申请等, 则需要在当地报纸刊登 30 天通告。在此基础上, 英国正在推动规划信息公开的数字化革新, 与英国的地产科技行业合作开发规划部门的通用软件, 导入标准化的数据并建立可访问的交互式地图, 使公众能在手机上清晰直观地了解地方规划、邻里规划和正在进行的规划申请项目, 方便快捷地提出意见。这使得居民免于阅读上百页的规划政策和申请文件, 进一步降低了公众监督的门槛^[18]。最后, 在权力下放的同时, 问责制度也将更加严格透明, 英国政府宣布新成立一个独立机构, 公布有关当局量化的绩效数据, 以有助于公众监督资金安排^[23]。

4 借鉴与讨论

英国与我国在国情方面存在巨大差异, 其规划体系的演进与政治体制、央地关系密不可分, 因此不能简单地将英国的制度照搬到我国。但是其规划中放权、收权和增值收益分配的安排逻辑, 以及体系运行的配套保障措施都值得借鉴。这对于我国避免“一放就乱、一收就死”, 理顺规划体系的纵向协同机制具有启发意义。

4.1 系统放权激发地方自主性, 提升规划的治理效能

基于英国经验, 面向我国实际, 结合放管服改革, 建议系统性地规划—许可—用地审批全链条放权。第一, 简化规划审批的强制性内容, 除了国家和区域层面的重大战略

和相关利益外, 应给予地方国土空间规划内容编制的自主性和审批的便捷性, 进一步提升地方国土空间总体规划中体现地方市场主体和社会主体需求的内容。第二, 缩小规划许可范围, 对于城镇开发边界范围内等特殊空间区域, 对于存量、低效用地再开发等特殊项目类型, 可根据规划编制、立项审查等内容简化甚至省略规划许可环节; 第三, 与权力下放相匹配的政策支撑保障, 法律上要赋权以制度化地位, 建立类似于英国基础设施税的地方规划和项目实施专项资金支持, 可以考虑从土地出让收入中提取部分资金作为地方一些公共项目建设的资金来源, 激励更多的社会资本参与。

4.2 上位干预聚焦有限事务和领域, 平衡引导性和强制性

统一规划目标是化解体系纵向协调矛盾的关键, 中央层面的控制则是实现目标协同的重要途径。为了提高收权内容的精准性和管控程度的合理性, 建议确定上位干预的有限重点事务和领域。一方面, 在经济领域, 上位政府仅需聚焦于重点项目, 如国家级和省级的重大产业项目及区域基础设施类项目, 保留问责监督和直接干预的权力, 而对于其他一般性质的产业用地, 应该减少或者不予干预, 尊重和发挥市场主体的核心作用; 在社会领域, 科学界定基本和非基本公共服务范围, 将基本医疗、商业、教育用地放入政府的权责边界内, 突出政府主体在基本公共服务保障中的主体地位, 同时坚持社会效益优先, 提升社会主体在其他非基础用地规划中的自主性; 生态环境领域, 属于上位规划管控和战略目标协同的重点领域, 包括一般性质的生态环境问题, 和我国特殊国情决定的耕地和基本农田保护问题, 都需要通过国家干预实施稳定和强制性的管控。另一方面, 需要配合建立评估、监督和报告制度, 可以参考英国采用的一系列规划指南、标

准与规范,帮助地方政府自行评估规划效益与可行性,同时设定严格的评估框架,由独立的监管机构进行审查并向上位政府报告,在不损失放权效率的前提下保证关键事务上的央地统一。

4.3 公私协作和公众作用的发挥,收放权力平衡的稳定器

实践中,通过制度约束实现规划放权和收权的有效平衡仍面临很多挑战,而公私协作和公众参与可以在一定程度上起到平衡“放”和“收”的稳定器功能。首先,可借鉴英国前置市场主体在规划中的参与作用,实现从总体规划到单元规划编制的全流程覆盖。尤其是在我国逐步进入存量规划时代,市场主体和社会资本的需求和激励对于规划实施、资金平衡的意义格外重大。其次,应充分发挥企业的平台能力和资源整合能力,强化主体实施方案的作用,听取微观主体的反馈和建议,更有效地落实规划项目。相应地,政府可增加评估和信用制度,执行公共资金监管制度和绩效考核制度,实现赋权和监管的协同。再次,各个环节的公众参与都可以纳入地方监督体系,明确公众参与的权力和程序,借助公众作用提升政府和规划部门的监督效能,实现政府监督和公众监督的协同。UPI

参考文献

- [1] 魏勇.政策“一收就死 一放就乱”的制度分析[J].理论探讨,2002(1):66-67.
- [2] 周天肖.国有自然资源资产的央地分工治理研究:基于国家治理的视角[J].自然资源学报,2023,38(9):2345-2359.
- [3] 宣晓伟.治理现代化视角下的中国中央和地方关系:从泛化治理到分化治理[J].管理世界,2018,34(11):52-64.
- [4] 孟鹏,王庆日,郎海鸥,等.空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向:基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考[J].中国土地科学,2019,33(11):8-14.
- [5] 张晓玲,吕晓.国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J].自然资源学报,2020,35(6):1261-1272.
- [6] 张书海,李丁玲.荷兰《环境与规划法》对我国规划法律重构的启示[J].国际城市规划,2022,37(1):93-98.
- [7] 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.
- [8] 曾源源,朱锦锋.国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径[J].规划师,2022,38(10):139-146.
- [9] 周艺霖,邱凯付,刘著.治理体系现代化视角下省级国土空间规划实施监督体系研究[J].规划师,2022,38(8):45-51.
- [10] 张信,李亚洲,刘冠男,等.寻求强控与发展的平衡:空间规划央地协同治理的国际经验与启示[J].国际城市规划,2021,36(4):82-90.
- [11] 李如海.国土空间规划:现实困境与体系重构[J].城市规划,2021,45(2):58-64,72.
- [12] 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,2019,43(9):20-23.
- [13] 周敏,林凯旋,王勇.基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J].自然资源学报,2022,37(8):1975-1987.
- [14] 徐瑾,顾朝林.英格兰城市规划体系改革新动态[J].国际城市规划,2015,30(3):78-83.
- [15] DCLG. Government response to the communities and local government committee's report abolition of regional spatial strategies[R/OL]. [2011-06-11]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229018/8103.pdf.
- [16] GOV.UK. The Community infrastructure levy (amendment) regulations 2013[EB/OL]. [2013-04-24]. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/982/contents/made>.
- [17] MHCLG. Two funds to support the uptake of neighbourhood planning[EB/OL]. [2021-05-27]. <https://www.gov.uk/government/publications/neighbourhood-planning-two-funds-to-support-greater-uptake/two-funds-to-support-the-uptake-of-neighbourhood-planning#fund-2-bidding-fund-for-local-planning-authorities-in-under-represented-areas>.
- [18] MHCLG. Planning for the Future[R/OL]. [2020-08-06]. <https://www.gov.uk/government/consultations/planning-for-the-future>.
- [19] MHCLG. National planning policy framework[R/OL]. [2021-07-20]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005759/NPPF_July_2021.pdf.
- [20] MHCLG. Duty to cooperate[EB/OL]. [2014-03-06]. <https://www.gov.uk/guidance/duty-to-cooperate>.
- [21] DLUHC. Plan-making[EB/OL]. [2021-10-04]. <https://www.gov.uk/guidance/plan-making>.
- [22] DLUHC. Government response to the Levelling Up, Housing and Communities Select Committee report on progress on devolution in England[EB/OL]. [2022-02-25]. <https://www.gov.uk/government/publications/progress-on-devolution-in-england-government-response-to-the-select-committee-report/government-response-to-the-levelling-up-housing-and-communities-select-committee-report-on-progress-on-devolution-in-england#the-role-of-central-government>.
- [23] HM Government. Levelling up the United Kingdom[R/OL]. [2022-02-22]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052708/Levelling_up_the_UK_white_paper.pdf.
- [24] Planning Inspectorate. National policy statements[EB/OL]. <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/legislation-and-advice/national-policy-statements/>.
- [25] National Infrastructure Commission. Second national infrastructure assessment: baseline report[EB/OL]. [2021-11-15]. <https://nic.org.uk/studies-reports/national-infrastructure-assessment/baseline-report/>.
- [26] DLUHC. Housing and economic needs assessment[EB/OL]. [2015-03-20]. <https://www.gov.uk/guidance/housing-and-economic-development-needs-assessments#identifying-the-need-for-different-types-of-housing>.
- [27] DLUHC. Housing and economic land availability assessment[EB/OL]. [2014-03-06]. <https://www.gov.uk/guidance/housing-and-economic-land-availability-assessment>.
- [28] GOV.UK. Housing and Planning Act 2016[EB/OL]. [2016-05-12]. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/22/introduction/enacted>.
- [29] Department for Environment Food & Rural Affairs(DEFRA). Environmental improvement plan 2023: executive summary[EB/OL]. [2023-02-07]. <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-improvement-plan/environmental-improvement-plan-2023-executive-summary#our-environmental-goals>.
- [30] DEFRA. Habitats regulations assessments: protecting a European site[EB/OL]. [2021-02-24]. <https://www.gov.uk/guidance/habitats-regulations-assessments-protecting-a-european-site>.
- [31] DEFRA. Flood risk assessments if you're applying for planning permission[EB/OL]. [2014-03-26]. <https://www.gov.uk/guidance/flood-risk-assessment-for-planning-applications>.
- [32] Prime Minister's Office. PM hosts Local Enterprise Partnerships Council[EB/OL]. [2018-06-19]. <https://www.gov.uk/government/news/pm-hosts-local-enterprise-partnerships-council>.

(下转 119 页)