

国土空间规划体系下全生命周期规划许可制度探思

杨倩雯

玉溪市自然资源和规划局总规划师办公室 云南玉溪 653100

DOI: 10.32629/ems.v8i8.21583

[摘要] 国土空间规划体系的确立从根源上改变了我国空间治理的逻辑，作为用途管制的法定依据，规划许可需打破传统分段管理模式的约束。现行规划制度在实施中，主要面临空间维度分割、时间维度断裂、价值维度单一的困境，对当前国土空间治理的发展需求难以承载。基于此，文章在对现行规划许可制度的现实困境介绍基础上，从准入、建设、运维、退出的全生命周期规划许可的制度框架构建进行探索，重点对其实施的路径进行研究，目的是建立起运转高效、权责清晰、监管完善的现代空间治理制度，促使现代化国土空间治理水平与能力的提升。

[关键词] 国土空间规划；规划许可；全生命周期；制度重构

国土空间规划体系改革要解决的是原有主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等“多规并行”带来的冲突。规划许可制度是把这个规划落地的法律工具，但现行的许可制度是从计划经济时代建设管理框架里长出来的，偏重工程阶段的静态审批，项目策划、立项、施工、验收、运维这些环节互相脱节，缺少系统衔接和动态调整。碎片化的做法，很难应对复杂空间系统的变化，也无法支撑“一张图”的刚性要求和弹性调整。目前学界对规划许可关键实施环节的制度重构研究得不够，尤其缺少从全链条视角来看许可制度的完善的理论。本文从国土空间规划体系的新背景出发，分析现行规划许可制度面临的多重困境，试图构建一个贯穿项目全过程的许可制度框架和实施路径，为完善规划许可法律制度提供支撑。

1、现行规划许可制度的现实困境

1.1 空间维度分割

空间维度的分割主要是层级断层与条块分割。横向层面，自然资源、生态环境、住房城乡建设、水利、交通运输等部门按各自职权批准许可，形成蜂窝状治理状态。各部门遵循的技术标准、工作流程与法律法规都不一样，导致审批事项标准互不兼容、互为前置。规划用地预审意见、选址意见、环评批复等关键文件在部门间流转不畅，缺少统一的数据共享平台^[1]。纵向层面，中央和地方、各级政府之间的许可事权划分模糊，建设工程规划许可、建设用地规划许可等核心权力在省、市、县三级交叉配置，形成“审批层级过多、基层权责倒挂”的局面。高新区、开发区等特殊功能区与属地政府间的管辖权冲突频发，破坏了空间管制的连续性和整体

性。

1.2 时间维度断裂

时间维度的断裂表现为监管时序错位与管理链条脱节，现行制度把项目建设过程机械地切成立项、规划、施工、验收等孤立阶段，各阶段许可行为之间有机衔接缺乏。策划阶段，空间规划对项目生成缺少有效引导，导致方案反复、选址盲目；立项阶段，可行性研究报告和规划条件脱节，引发后续设计频繁变更；建设阶段，许可审批与施工放线不同步，造成工期延误和资源浪费；竣工验收阶段，重备案轻核实，很难发现隐蔽工程的违规问题。项目投用后，用途变更、改扩建、拆除等行为缺少有效的许可监管，形成“重审批轻监管、重建设轻运维”的管理真空。时间序列的断裂让许可制度没法对项目演化持续施加影响，空间资源的动态优化配置也就难以实现。

1.3 价值维度单一

价值维度单一，指的是许可制度过度聚焦工程建设的技术合规，忽视了社会、经济、生态等多元价值的平衡。审批决策主要靠技术指标审核，对项目的社会影响、经济效益和生态风险缺少系统性评估。公共利益界定模糊，听证与公示制度基本流于形式，利益相关方的诉求很难有效纳入决策过程^[2]。对生物多样性保护、文化遗产保护和社区网络延续这些隐性价值的考量也不够。许可监管偏重于施工期间的被动执法，缺乏对项目全生命周期内环境影响、资产贬损及社会成本的动态监测。价值维度单一导致空间资源配置功利化，难以满足人民群众对美好生活的多元向往，也和国土空间规划“以人为本、生态优先”的核心理念相悖。

2、全过程规划许可的制度框架建构

2.1 准入阶段

空间资源配置工作从项目选址开始，需要符合国土空间规划的开发强度、功能分区以及控制线的要求。项目策划初期，依托由自然资源主管部门牵头，搭建“多规合一”业务协同平台，平台内集成项目预选址合规性检测、各类规划数据叠加分析、部门联合在线会商等功能，提前解决空间矛盾，明确规划条件。该平台与自然资源部统一的国土空间用途管制监管系统实现衔接，避免了重复建设。涉及到永久基本农田、生态保护红线、历史文化保护线的项目，必须经过合规性审查。这一做法的目的是前置解决空间冲突，让项目生成符合规划，减少后续审批阻力。

2.2 建设阶段

建设阶段把规划变成实物，重点是保障工程的质量安全与规范有序的开展。设计方案审查按项目类型和规模进行分级管理：简易低风险项目免审查或备案，复杂重点项目加强专家论证以及公众参与。借助“多审合一、多证合一”，整合工程规划许可、用地规划许可等事项，从而简化审批。施工图审查与建设工程设计方案核验同步进行，重点监管建筑风貌、平面布局、配套设施以及地下空间利用^[3]。在建设过程中，运用卫星遥感、无人机等及时对基坑开挖、外立面装修、主体施工等关键节点开展动态巡查，确保建设行为严格遵循许可内容，杜绝批少建多、未批先建等违规行为。

2.3 运维阶段

运维阶段是空间资产长期价值实现的过程，重点是维护使用的可持续性与合规性，项目投入使用后，建立定期核查机制，动态监测配套设施运行、房屋用途和环境影响。装饰装修、改扩建等行为需要许可，防止擅自破坏外立面、改变承重结构或侵占公共空间。不动产登记与规划许可联动，将禁止性规定、违约责任及规划条件载入不动产权证书。产业园区、商业综合体等大型物业，探索物业持有环节的空间管制，监管公共安全、业态布局和环境卫生，防止空间功能衰败与异化，保障公共利益，延长资产良性使用寿命。

2.4 退出阶段

退出阶段是空间资产物理或经济寿命的终结，重点规范拆除行为，促进资源循环利用。建立建筑物报废鉴定与许可制度，存在安全隐患、达到设计使用年限或不符合新规划要

求的建筑，经专业评估后核发拆除许可。拆除过程强化环保监管，要求编制建筑垃圾资源化利用方案，防止浪费和扬尘，拆除行为纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统，实时更新地块现状。同时探索“留改拆”并举，对结构安全或具有历史文化价值的建筑，优先进行功能置换与保护修缮，以实现空间资源生态化处置与平稳更替，为新一轮规划建设腾出空间。

3、全过程规划许可的实施路径

3.1 法规体系重塑

《中华人民共和国土地管理法》与《中华人民共和国城乡规划法》里不少条款存在互相冲突的情况，比如同一块地，规划部门认为可以建设，土地部门则认为不可以，基层审批人员在面对这一现状时很多时候都束手无策。这就需要先将这些冲突条款理清楚，需要修订的修订、需要废除的废除。最关键的是应尽快出台《国土空间规划法》，把规划许可的法律地位、核心制度、基本原则确定下来。再配套《国土空间规划许可条例》，把每个阶段的管控要求、裁量标准、审批程序、责任归属逐条写细。原有的建设工程规划许可、建设用地规划许可等部门规章，也要同步进行修订与废止，避免出现不同法规条例出现矛盾之处。各省市也要结合本地情况出配套的实施办法和技术规定。还要建立法规政策的定期清理机制，每年或每两年修订一次，过时的条款及时废止，保证法规体系不脱节、不矛盾。从根本上而言，法规体系是全过程规划许可的根基，一旦根基不稳固，后面所有环节都难以落实^[4]。

3.2 审批流程再造

规划许可是工程建设项目开工许可里的重要环节，企业在办理建设项目开工类许可时，以往很多时候都要跑多个窗口，材料交一堆，等待时间长，给企业带来沉重的负担。审批流程再造的目的是实现“减环节、减时限、减材料、减跑动”，把立项用地、工程建设、竣工验收这些阶段的审批事项连接到一起，能并联的就并联，审图、验收也一起推进。以某项目为例，该项目实施中建设项目开工“一件事”体系，8个事项打包，审批时限由39个工作日缩至5个工作日，环节压缩>60%，材料压减>50%，跑动减少80%以上。设计方案审查采用分级分类管理模式，简易低风险项目直接免审或备案，避免企业频繁跑动办事。推广告知承诺制度，部分审

批事项只要事后监管可以兜底，可批准“先建后验”，不要让企业持续等待。现在“多规合一”业务协同平台已经具有了相应的基础，可以让项目策划、许可审批、合规性审查等工作全在线上流转，减少纸质材料传递，实现同一工程建设项目在各个环节提交及办理的材料能够全生命周期共享。审批流程再造需要看市场主体的获得感，跑的次数少了，等的时间短了，成本降了，才能说明流程再造真正的改到位。

3.3 数字平台赋能

国土空间规划涉及的数据量特别大，基础地理、遥感影像、审批数据、规划成果、社会经济信息，需要将这些数据整合到全国统一的平台上。开发规划许可业务协同系统，从准入、建设、运维到退出，全流程在线办理，数据打通，不用再手动对表格。如某地“多规合一”系统实现183个政务地理信息数据库在线共享，累计为2306个重点项目提供智能核验，审批效率提升40%以上。人工智能、大数据、区块链等技术要尽可能的推广应用，提升审批的智能化水平，比如建立智能审查模型，设计方案一提交，系统能够自动与规划条件比对，对比过程中对方案中存在的违规问题直接标红。电子印章、电子证照的全面推广，许可文书电子化流转归档，省去了打印盖章跑腿的时间。配合可视化的决策支持系统的应用，领导在做决策时，直接打开系统通过空间分析与情景模拟，对决策产生的影响能够直观看到。

3.4 多元共治模式

规划许可不能光靠政府说了算，需要建立起以政府为主导，企业主体、社会各界参与的多元共治格局。政府主要管规划编制、监督管理与标准制定，守好公共利益和空间秩序的底线。建设单位是首要责任人，拿到许可后需严格按照内容开展建设任务，工程质量和安全、环保责任都要严格按照许可要求执行。行业协会的主要工作是开展技术培训、信用评价、纠纷调解，与政府部门相比，行业协会在此类事项的处理中灵活性更强。公众参与渠道要拓宽，公示公告、听证会、在线访谈，让利益相关方有参与权、知情权与监督权。还可以引入第三方专业机构，比如规划核实时请测绘院来核实，绩效评估交给相关研究机构来操作，提升公信力。投诉举报要有快速响应机制，发现违法违规行为及时处理。多元共治调动了各方的积极性，形成空间治理的合力，规划许可的执行效果也才能得到提升^[5]。

3.5 信用监管体系

信用监管在很多领域都有应用，在规划许可中，也要建立起覆盖设计单位、建设单位、施工单位、监理单位以及审批人员的信用监管机制。信用信息归集要完善，许可审批、行政处罚、批后监管，全汇总到信用档案。信用评价标准要合理，从履约能力、合规性、社会责任等维度打分。实行分级分类监管，对信用良好的单位，降低抽检比例、容缺受理；对信用差的单位，提高检查频次、重点监管、限制市场准入。对失信主体也要建立信用修复机制，只要主动纠正违法行为、消除不良影响，可以逐步恢复信用。信用信息要跨区域、跨部门共享，联合奖惩落到实处。信用监管体系的核心是以信用为基础，实现事前管标准、事中管检查、事后管处罚的有机统一，以提升监管效能。

结语

空间治理现代化要求构建国土空间规划体系下的全生命周期规划许可制度。现行制度实施中存在不足，需重构框架：从准入、建设、运维到退出阶段，建立逻辑连贯的全流程管控体系。落实这一制度需调整法规体系、再造审批流程、应用数字平台、推行多元共治模式并完善信用监管。随着空间治理理论发展和信息技术应用，规划许可制度可能更注重预防性、包容性与适应性，向精细化、智能化方向演进。实践中需持续关注新问题与新需求，逐步完善制度设计，使其有效优化空间资源配置、落实国土空间规划并提升人居环境质量。

参考文献

- [1] 阮晨, 朱浩天, 蒋源, 等. 国土空间规划立法背景下规划许可制度重构探索[J]. 规划师, 2026, 42(6): 120-128.
- [2] 祝见红. 国土空间规划体系下详细规划编制的实践思路分析[J]. 工程技术研究, 2025, 7(4): 214-216.
- [3] 潘聪, 方勇. 国土空间规划体系下规划许可改革研究[J]. 城乡规划, 2025(3): 46-52, 62.
- [4] 潘少立, 王宝国. 基于全生命周期管理的国土空间规划实施路径探索[J]. 智能建筑与智慧城市, 2026(2): 70-72.
- [5] 乔雅楠, 耿鹤, 杨武亮, 等. 面向全生命周期管控的详细规划评估体系建设[J]. 国土资源导刊, 2025(1).

作者简介：杨倩雯（1991—），女，汉族，云南省通海人，本科，工程师，研究方向：城乡规划、国土空间规划。