

# 城乡规划实施监管机制现状与优化对策

白彦娜

吴起县建筑业劳保基金行业统筹办公室 陕西延安 717600

DOI:10.32629/ems.v8i5.20168

**[摘要]** 城乡规划实施监管作为保障规划权威性与城市有序发展的关键环节，当前监管体系构建起审批、执法、巡查三级架构，批管分离格局造成信息传导阻滞与动态跟踪短板。从组织架构、管理手段、监测效能切入剖析运行现状，直指部门协同阻滞、监管手段局限、公众参与缺失的深层症结。吸纳荷兰空间规划督察制度与国内监测网络建设实践经验，凝练职能集中化、信息贯通化的优化方向，健全联动监管体系、强化技术赋能全周期监测、完善多元监督格局的发力方向，可推动监管重心由事后查处转向事中干预，助力城乡规划治理现代化水平稳步进阶。

**[关键词]** 城乡规划；实施监管；批管分离；全周期管理；协同治理

## 引言

城乡规划实施监管作为规划蓝图转化为建设现实的关键制度支撑，直接关联城市空间秩序的规整度与公共利益的落实效能。国土空间规划体系改革持续推进，规划编制及审批制度持续健全，实施环节的监管效能提升却相对滞后，违法建设禁而未绝、规划指标偏离走样的情况仍偶有出现。监管体制碎片化、监管手段静态化的局限，难以适配建设活动的动态特征与复杂属性。结合当前城乡规划实施监管的运行实际，系统审视组织架构、管理手段与监测效能层面的现实症结，吸纳国内外有益经验，提出优化监管机制的针对性对策，为提升规划实施监管的刚性与韧性提供参考<sup>[1]</sup>。

## 一、城乡规划实施监管机制的运行现状

### （一）监管组织架构与职能配置情况

城乡规划实施监管构建起规划主管部门审批、执法部门查处、基层巡查配合的三级组织架构。自然资源部门主导规划编制与许可核发，城市管理执法部门履行违建查处职能，乡镇街道承担日常巡查上报职责，架构设计层面覆盖规划编制至违法查处的全链条，制度文本中已清晰划定各层级职能边界。审批与监管分属不同主体的制度安排却造成批管分离态势，规划许可阶段积累的项目信息无法充分流转至后续监管环节。执法部门未参与前期审批，对项目规划核心要点的认知易有偏差，职能衔接处存在信息传导弱化、责任边界模糊的问题。

### （二）规划许可与批后管理的主要手段

规划许可以一书三证制度为核心依托，选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证共同构成项目准入的法定标准。许可环节审查程序严谨，覆盖用地性质、容积率、建筑密度、绿地率等核心指标的逐一核查，审批流程基本实现规范化运转，批后管理仍以阶段性巡查与竣工规划核实为主要方式，项目开工后监管依靠基层巡查人员定期现场检查，巡查频次与覆盖范围受人员配备限制，巡查记录多采用纸质台账形式。竣工验收环节设置规划核实程序时建设行为已全部完成，规划指标偏差无法实现回溯整改，监管手段呈现前端严谨、中端薄弱的结构性特点<sup>[2]</sup>。

### （三）动态监测与执法检查的实际效能

卫星遥感监测与卫片执法检查构成动态监测城乡规划实施情况的核心技术支撑。定期采集高分辨率遥感影像并与规划图斑开展叠加比对，可识别疑似违法建设图斑并启动核查流程。该技术手段补足人工巡查覆盖范围有限的短板，偏远区域与封闭管理地块的监测工作中具备独特应用价值，实际效能评估反映图斑发现、现场核查至处置执行各环节衔接周期偏长，部分违建行为在核查流程推进过程中持续施工。违法建设形成既定事实后续处置面临拆除成本偏高、社会阻力较大的执行难题，发现能力提升与处置效能滞后的矛盾成为现有动态监测体系的核心问题。

## 二、城乡规划实施监管机制存在的突出问题

### (一) 部门权责交叉与协同监管不畅

城乡规划实施监管关联自然资源、城市管理、住建、生态环境等多个职能部门，各部门在规划编制、用地审批、建设监管、违法查处等环节分块负责。制度层面划定的职责边界在实际操作中仍存在交叉重叠与监管真空，建设项目规划条件变更环节，规划主管部门承担指标调整的合规性审查，调整后的建设活动监管则归属执法部门，两部门未建立实时信息互通机制，审批结果与监管执行形成信息断档。批后监管环节的牵头责任界定模糊，规划部门主张项目许可后的日常监督职责已移交执法系统，执法部门则提出对规划技术指标的实质性核查超出自身专业能力范畴，职责认知偏差造成监管链条在批后环节出现结构性断裂，问题发现时已错失最佳干预窗口<sup>[3]</sup>。

### (二) 监管手段单一与信息化应用不足

批后监管仍以人工巡查为核心手段，巡查人员定期到场查看建设进度、核对施工图纸，判别是否存在违规建设行为。该方式的局限集中呈现：覆盖范围受限，巡查频次受人力编制制约，两次巡查的空档期足以让建设主体完成局部改建或加建，建筑高度、建筑面积的微小偏差难以通过目测识别，判别精度存在欠缺；纸质巡查记录难以构建可追溯、可对比的连续监管档案，取证效率偏低，部分城市已搭建规划实施监测信息平台，多数平台功能仅停留在规划图斑与审批数据的静态展示，未实现与卫片监测数据的自动比对及异常预警，信息系统建设投入与实际监管效能提升未形成有效转化。

### (三) 公众参与缺位与监督刚性偏弱

规划实施阶段的社会监督机制尚未有效落地，公众获取规划许可信息、建设进度信息的渠道相对狭窄。部分城市虽在政府网站公示规划许可决定，项目具体建设方案、规划指标调整情况、竣工验收结果等信息仍缺乏常态化公开路径，周边居民对邻近建设项目的合规性缺乏基础知情渠道。违法建设的惩戒强度未能形成足够震慑，已建成违法建筑处置流程繁琐、周期偏长，拆除过程中面临的经济补偿纠纷与社会稳定风险进一步弱化执法决心。违法成本与违法收益失衡明

显，部分建设主体倾向于采取先建后罚的策略，规划监管的法律权威在实践中未能充分体现，行政监管与社会监督的双重失效构成制约监管效能提升的深层因素。

## 三、国内外城乡规划实施监管的经验借鉴

### (一) 发达国家全过程监管的制度安排

荷兰空间规划督察制度的核心实践经验体现为，督察机构独立于规划编制与审批部门之外，直接向中央层面负责，监督范畴贯穿规划编制、许可核发、建设实施及成效评估全过程。这一制度设计割裂了审批与监督的主体关联，规避自我监督引发的约束效力衰减。督察工作中发现的各类问题借助公开通报、行政指令等举措倒逼整改落实，无需依赖地方层面协同配合，这一制度带来的关键启示是，监管机构的相对独立性构成监督刚性的制度基石，将监管环节嵌入规划全流程而非仅停留于事后纠偏，实为提升监管效能的核心要义。

### (二) 国内典型城市创新监管的实践探索

北京、上海等城市积极构建并持续完善国土空间规划实施监测网络，聚焦破除各类分散存储的规划、审批与监测数据壁垒。依托统一建设的智慧监管平台，对规划图斑、许可红线与多时段卫片影像开展多维度高精度叠加核验，系统可自动甄别建设活动中的细微违规线索与指标偏离情况，第一时间触发预警机制并推送至相关监管节点，实现从被动等待问题暴露到主动感知风险隐患的转型，达成对规划实施全时段无死角的持续动态跟踪。竣工阶段的测绘数据经标准化处理后实时回传至监测平台，逐步形成覆盖规划许可、建设实施、竣工核验全环节的全周期数据链条。多地实践充分印证技术赋能的核心在于深度的业务流程系统性再造，以标准化数据流精准牵引监管执行流，而非局限于简单的审批数据与规划图斑静态信息呈现。

### (三) 可资参考的监管模式与适用条件

综合国内外相关实践经验，可提炼两条优化路径。其一为职能集中化，设立赋予统筹协调权限的相对独立监管机构或明确单一牵头部门，降低跨部门协调成本，适用于部门权责交叉突出的地区，需配套完善法律授权与人员编制保障。其二为信息贯通化，依托统一监管平台整合规划全周期数据

资源,适用于具备一定信息化建设基础的城市,关键在于建立统一的跨部门数据标准与协同工作规程。两条路径呈现互补协同关系,职能集中化为信息贯通化扫清体制障碍、提供制度支撑,信息贯通化为职能高效履行筑牢技术保障。

#### 四、优化城乡规划实施监管机制的对策建议

##### (一) 健全权责清晰、联动高效的监管体系

破解批管分离困局,首要在于厘清部门职责边界、建立刚性协同机制,市级层面应明确规划实施监管牵头部门,由自然资源部门统筹承担规划许可至竣工核实的全链条监管职责,城市管理执法部门以协同身份参与现场核查与违法处置,杜绝多头管理引发的责任推诿。建立规划许可信息定向推送制度,审批部门核发许可后即时将规划指标、建设方案、关键节点等核心数据推送至执法部门信息平台,彻底弥合审批端与监管端的信息断档。构建部门联席会议制度与联合执法机制,针对规划条件变更、违建认定等交叉事项开展集体会商与联合处置,靠制度刚性压缩职责模糊地带,监管体系优化的根本方向,是将分段式管理转化为全过程贯通,使审批信息切实成为监管执法的依据支撑。

##### (二) 强化技术赋能与全周期动态监管能力

技术赋能的核心发力方向从数据展示转向以业务流程为驱动。以国土空间基础信息平台为基础归集整合规划图斑、许可数据、卫片影像与实地巡查信息,建立建设项目全周期动态监管数据库,达成规划指标与建设进度的自动比对核验功能。设定容积率、建筑高度、用地边界等关键指标的偏离阈值,监测数据超出设定阈值即自动生成预警工单并推送至责任部门,触发现场核查程序,将无人机航拍、移动巡查终端融入日常监管工具箱,基层巡查人员通过终端实时上传现场影像并与平台数据实时联动,构建天空地一体化监测网络。竣工规划核实阶段将施工过程监测数据纳入验收依据,摒弃仅凭竣工图纸判定合规性的传统做法,切实达成对建设行为的事中干预而非事后确认。

##### (三) 完善多元参与和刚性约束并重的监督格局

提升监管效能需依托社会监督激活与执法刚性强化双向推进。建立规划许可、方案变更、核实结果的全过程公示机

制,借助政府网站、项目现场公示牌等载体向周边居民完整公开建设项目规划指标与实施进度,保障公众知情权与监督权。搭建违建举报快速响应平台,针对实名举报落实限期核查与结果反馈,对查证属实的举报给予相应奖励形成正向引导,压缩违法建设处置流程的流转节点,赋予执法部门对在违法建设现场制止与强制停工权限,扭转违法建成后方启动处置的被动状态。将规划实施监管成效纳入地方政府绩效考核范畴,对监管缺位引发重大违建案件的责任主体实施责任倒查,以问责约束推动监管责任落地落实。

#### 结语

城乡规划实施监管机制的优化属于典型的系统性工程,核心要义在于破除分段管理形成的体制惯性与静态监管固化的思维定式。相关研究印证,批管分离格局引发的职责边界模糊与信息传导断档,是制约监管效能提升的首要症结,信息化手段的浅层化应用与功能局限,未能从根本上弥补体制机制层面的固有缝隙。破解这一深层困局,需以权责体系整合为基本前提、以技术数据贯通为核心支撑、以多元监督协同为重要补充,构建起覆盖规划编制、许可审批、建设实施、竣工核验全周期的闭环监管链条。唯有将监管关口从末端查处实质性前移至过程干预环节,从事后被动追责转向事中主动纠偏,方能切实守住规划权威性的核心底线,为城乡空间高质量有序发展提供坚实保障<sup>[4]</sup>。

#### [参考文献]

- [1]徐山柱. 土地规划管理与城乡规划实施的关系剖析[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (21):25-27.
- [2]覃慧,贺婧. 广西城乡规划建设与土地管理的策略探讨——以防城港市为例[J]. 南方自然资源, 2025, (09):56-58+62.
- [3]刘宇辉. 城乡规划与土地管理协同发展策略研讨[J]. 工程建设与设计, 2025, (14):234-236.
- [4]夏轶男. 城乡规划建设与土地管理探讨[J]. 住宅与房地产, 2025, (06):52-54.

作者简介:白彦娜(1978-8-8),女,汉族,陕西省延安市吴起县,大专,工程师,主要研究方向:城乡规划。