

La logique et les stratégies d'optimisation de l'autorité locale dans l'aménagement du territoire

ZHU Jiren, ZHAO Guangying, TAN Yueyi, WANG Yiwei, SUN Yuxuan

Résumé: La présente étude examine la répartition des pouvoirs gouvernementaux en matière d'aménagement du territoire au niveau des municipalités, des comtés et des municipalités. En analysant les logiques sous-jacentes de l'autorisation, de la décentralisation et de la centralisation, elle propose des stratégies pour optimiser la gouvernance de la planification. Les constatations indiquent que la structure des pouvoirs des administrations locales et de leurs services de planification au niveau des municipalités, des comtés et des villes reflète une logique d'autorisation hiérarchique claire et de responsabilités coordonnées. Toutefois, les problèmes caractéristiques de la décentralisation, notamment les autorisations ambiguës, les chevauchements d'autorité et les responsabilités mal alignées, persistent dans une mesure notable. À l'inverse, la répartition des pouvoirs ministériels présente une tendance marquée à la centralisation. L'étude conclut que l'amélioration du système de gouvernance de la planification dépend de la clarification des relations d'autorité dans le cadre de la planification, la principale tâche étant de définir les limites de l'autorité de planification à chaque palier de gouvernement.

Mots-clés: aménagement du territoire; autorité juridictionnelle; logique; trois déterminations

Après des années d'exploration théorique et pratique, les plans-cadres territoriaux aux niveaux national, provincial, municipal et des comtés ont été largement approuvés et sont entrés dans le stade de la mise en œuvre complète [1]. Lors de la construction du système d'aménagement du territoire dans le cadre de l'intégration de plans multiples, plusieurs problèmes spécifiques à l'étape subsistent, notamment le contenu de la planification surchargé [2-3], les faibles effets de transmission [4-7], la coordination insuffisante avec la planification du développement [8-9], les doubles emplois dans les plans de niveau supérieur [10-11] et les mécanismes législatifs, de surveillance et de mise en œuvre incomplets [12]. Ces problèmes sont particulièrement importants dans la chaîne de planification des municipalités, des comtés et des villes. Elles constituent une partie nécessaire de la maturation progressive du système de développement et de protection de l'espace territorial et reflètent également une contradiction transitoire dans la clarification de l'autorité de planification. Du point de vue de l'autorité locale de planification, l'examen de la répartition des pouvoirs en matière de législation, de compilation, d'approbation, de mise en œuvre, de supervision et d'inspection peut contribuer à améliorer la modernisation du système de gouvernance de l'aménagement du territoire et des capacités de gouvernance au niveau de la conception institutionnelle.

Dans le Dictionnaire chinois moderne, l'autorité juridictionnelle se réfère au pouvoir de gérer les affaires. L'autorité gouvernementale est le pouvoir, généré par les fonctions gouvernementales et autorisé par la loi, de gérer des affaires publiques spécifiques [13]. Il comprend à la fois les questions et le pouvoir, reflète l'unité de responsabilité et d'autorité, et s'exprime par trois éléments nécessaires : les fonctions administratives concrètes, l'autorisation juridique et le pouvoir administratif spécifique [14]. L'autorité de planification gouvernementale désigne les tâches et les responsabilités que les gouvernements et leurs ministères assument conformément aux fonctions et aux devoirs prévus par la loi, et elle est exercée par l'entremise du pouvoir administratif. Dans le cadre de la construction du système d'aménagement du territoire, des chercheurs ont effectué de vastes recherches et pratiques sur la logique de planification, les systèmes de contrôle de l'espace, la compilation des plans et les méthodes de gestion [15-21]. Des études sur l'autorité gouvernementale de planification existent également [8,22-23], mais elles portent principalement sur la division de l'autorité centrale-locale et de l'expérience internationale. La division interne de l'autorité d'aménagement au sein des collectivités locales, en

particulier la répartition de l'autorité correspondant à l'aménagement du territoire local, n'a pas encore été examinée en détail [24-26].

Les avis de 2019 du Comité central du CPC et du Conseil d'État sur l'établissement et la supervision de la mise en œuvre du système d'aménagement du territoire définissent un système de planification à cinq niveaux et trois types. L'aménagement du territoire local correspond aux niveaux provincial, municipal et de comté. Les plans d'aménagement du territoire des municipalités et des comtés sont à la fois axés sur les unités de gouvernance de l'aménagement du territoire et dotés de chaînes complètes d'autorité gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, tandis que l'aménagement du territoire des cantons est une extension de l'autorité municipale et de l'autorité gouvernementale en matière d'aménagement du territoire des comtés. C'est pourquoi la présente étude porte sur l'attribution des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire axé sur la mise en œuvre aux niveaux municipal, municipal et municipal. Il vise à clarifier les relations et les contradictions de l'autorité locale de planification au moyen d'analyses juridiques et théoriques, et à fournir des indications pour améliorer le système de développement et de protection de l'espace territorial.

1 Logique juridique et théorique de l'autorité locale de planification

L'examen de l'autorité locale de planification sous l'angle juridique et théorique permet d'identifier la source de l'autorité de planification, d'analyser les logiques de l'autorisation, de la décentralisation et de la centralisation et de coordonner les relations et les tensions inhérentes à l'autorité locale de planification.

1.1 Autorisation

D'un point de vue juridique, l'autorité des collectivités locales dans un État unitaire découle de l'autorisation centrale. La Chine est largement comprise dans la littérature comme un État unitaire [27-30]. Dans la conception institutionnelle de la Chine, les administrations locales sont des organes exécutifs confiés par le gouvernement central, des organes de niveau supérieur ou des organes d'État autorisés. Le niveau central a un pouvoir décisif en confirmant et en divisant l'autorité, et il n'y a pas d'autorité inhérente absolue locale. Conformément à la Constitution de la République populaire de Chine, les gouvernements populaires au niveau des comtés et au-dessus gèrent les affaires locales au sein de leur juridiction conformément à l'autorité prescrite par la loi, tandis que les gouvernements des cantons appliquent les décisions et les ordres du Congrès populaire au même niveau et des organes administratifs de niveau supérieur. Dans le même temps, la Constitution autorise les organes de haut niveau à entrer dans les affaires locales. Bien que la Constitution énonce le principe du plein jeu de l'initiative et de l'enthousiasme locaux lorsqu'il s'agit de diviser l'autorité, l'article 108 prévoit également que les administrations locales au niveau des comtés et au-delà dirigent le travail de leurs départements et des administrations de niveau inférieur et peuvent modifier ou révoquer des décisions inappropriées. La relation entre leadership unifié, initiative et enthousiasme incarne un équilibre entre l'initiative locale et les fonctions défensives [31]. Ainsi, les niveaux supérieurs et inférieurs exercent le pouvoir à l'intérieur de frontières convenues sans compromettre l'unité du système juridique; c'est le sens de l'autorisation [32].

La Chine a depuis longtemps des règles pour diviser l'autorité centrale-locale, mais la division interne de l'autorité au sein des administrations locales est restée relativement vague. En matière de planification, des documents tels que les Mesures pour la compilation de l'urbanisme (2006), les avis du Comité central du CPC et du Conseil d'État pour le renforcement de l'urbanisme, de la construction et de la gestion (2016), la loi sur l'urbanisme et l'urbanisme, la loi sur l'administration foncière, les avis de 2019 et les règlements d'application de la loi sur l'administration foncière ont tous défini l'autorité locale chargée de l'aménagement du territoire. Depuis la mise en place du nouveau système d'aménagement du territoire, les principes de répartition des pouvoirs d'aménagement du territoire sont devenus plus clairs et plus efficaces. Les avis de 2019 précisent les priorités de compilation des plans-cadres territoriaux à chaque niveau, les autorités de compilation et

d'approbation et les procédures des plans-cadres, des plans spéciaux et des plans détaillés, les principes d'approbation et de supervision par l'autorité correspondante et d'approbation de ce qui est contrôlé, ainsi que l'autorisation des gouvernements provinciaux à déterminer le contenu et les procédures de compilation et d'approbation. L'avis de 2019 du ministère des Ressources naturelles sur la mise en œuvre intégrale de l'aménagement du territoire réitère le principe de l'approbation de ce qui est contrôlé et clarifie les priorités d'examen des plans territoriaux municipaux approuvés par les gouvernements provinciaux et par le Conseil d'État.

1.2 Décentralisation et centralisation

Théoriquement, la décentralisation a été une tendance mondiale majeure [33]. Particulièrement après les années 1990, le passage de la gestion traditionnelle du gouvernement à la gouvernance a engendré une tendance à la baisse du pouvoir décisionnel et du pouvoir exécutif [34-35]. Les chercheurs occidentaux soutiennent généralement que le renforcement de l'autorité gouvernementale locale aide à coordonner les relations entre le gouvernement, la société et le marché et favorise la diversification des voies de développement local [36-37]. À l'exception des systèmes d'autorité unitaire intra-étatiques tels que ceux des États-Unis [38], du Royaume-Uni [39], du Japon [40] et de la Suisse [41] ont souvent construit des systèmes de planification axés sur l'autorité locale par la décentralisation, tandis que la France, les Pays-Bas et la Corée du Sud ont également renforcé l'autonomie de planification locale par diverses formes de décentralisation [42-45]. Depuis la publication en 2013 de la décision du Comité central du CPC sur la réforme en profondeur et du Plan de réforme institutionnelle et de transformation fonctionnelle du Conseil d'État, la Chine a progressivement mis en place un cadre de transformation fonctionnelle gouvernementale caractérisé par la rationalisation de l'administration et la délégation du pouvoir. Dans la pratique de la réforme administrative, la plupart des pouvoirs de gouvernance des affaires publiques montrent une tendance à la décentralisation, tandis qu'un petit nombre d'affaires publiques affichent une centralisation; le mécanisme interne de cette différenciation mérite d'être étudié plus avant [46]. En substance, la décentralisation chinoise n'est pas une décentralisation juridique stricte, mais une décentralisation administrative et factuelle [47-48]. Du point de vue du fédéralisme fiscal, le choix entre la centralisation et la décentralisation devrait suivre le principe de l'efficacité et équilibrer la qualité et l'efficacité des services publics [46], ce qui est conforme à la logique consistant à utiliser l'efficacité opérationnelle pour définir la limite optimale entre la centralisation et la décentralisation des questions administratives en Chine. De plus, les domaines centralisés sont souvent ceux qui sont étroitement liés aux lignes de vie économiques et à la sécurité nationale et sont réalisés grâce à une gestion verticale renforcée. Les domaines décentralisés sont concentrés dans les services publics liés aux moyens de subsistance des populations et à la gouvernance socioéconomique, et sont réalisés grâce à une gestion non verticale renforcée, ainsi qu'une centralisation sélective pour renforcer la coordination régionale [49]. Dans la pratique de la planification, ces dernières années ont vu une concentration à la hausse du pouvoir décisionnel et un mouvement à la baisse du pouvoir exécutif dans la répartition verticale de l'énergie, ainsi qu'une centralisation dans la répartition horizontale de l'énergie [50] (fig. 1).

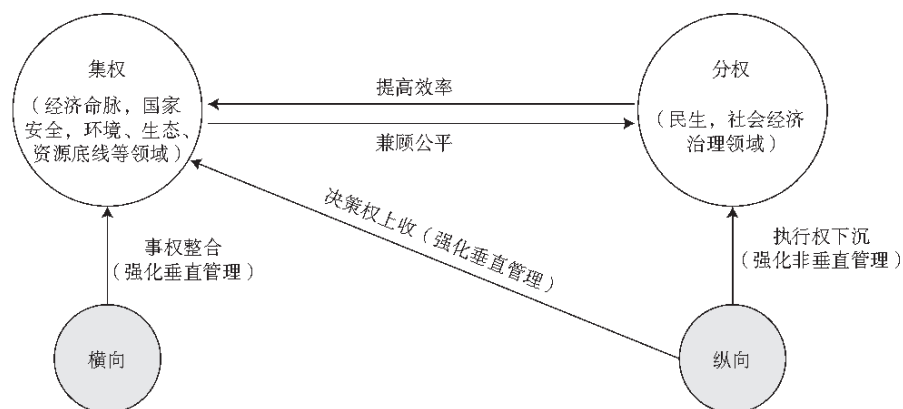


图1 规划事权的分权和集权逻辑

Fig.1 The logic of decentralization and centralization in planning jurisdictional authority

Fig. 1 La logique de la décentralisation et de la centralisation de l'autorité de planification.

2 Relations entre les autorités locales de planification

Comme le principe de l'approbation de ce qui est contrôlé est explicite, la question de ce que les administrations locales et leurs départements contrôlent devrait également être claire. En se fondant sur les lois, règlements, règles et documents normatifs relatifs à la planification et aux domaines connexes, la présente étude examine systématiquement les questions autorisées par les gouvernements et les services de planification aux niveaux des municipalités, des comtés et des cantons. Il s'appuie également sur les plans de trois déterminations des services de planification dans 20 provinces et 37 villes de préfecture, ainsi que sur les fonctions gouvernementales des cantons, pour examiner les relations entre les autorités de planification des municipalités, des comtés et des cantons.

2.1 Logique d'autorisation de l'autorité locale de planification

L'autorité locale de planification est formée par une autorisation hiérarchique. Les administrations municipales sont principalement responsables de l'organisation de la compilation, de la présentation de l'approbation, de la mise en oeuvre, de la supervision et de l'entretien dynamique des plans directeurs territoriaux municipaux et des plans spéciaux connexes. Les gouvernements des comtés assument des fonctions de mise en oeuvre plus concrètes, notamment des plans directeurs de comté, des plans détaillés, le contrôle de l'utilisation des terres, la planification rurale, la production de projets et la gestion de la mise en oeuvre. Les gouvernements des cantons sont situés à la fin de la chaîne d'autorité. Leur autorité en matière de planification s'exprime souvent par leur participation à la planification des villages, à la gestion des activités de construction, à l'aide à l'utilisation des terres et à la gouvernance locale. Le pouvoir des ministères de planification découle des fonctions gouvernementales et des fonctions statutaires, et il est énoncé dans les trois documents de détermination qui définissent les fonctions, les institutions et la dotation. Cette structure montre une logique d'autorisation hiérarchique relativement claire et une relation coordonnée entre les gouvernements et leurs ministères de planification.

2.2 Problèmes de décentralisation au sein de l'autorité locale de planification

Toutefois, dans la pratique, la décentralisation de l'autorité locale de planification implique toujours des autorisations imprécises, des chevauchements d'autorités et des responsabilités mal alignées. Premièrement, l'autorisation est parfois insuffisamment explicite. Certains documents de trois déterminations ne mentionnent

les fonctions de planification qu'en termes généraux et n'identifient pas clairement la base juridique, le sujet de mise en oeuvre ou les limites spécifiques de chaque élément d'autorité. Deuxièmement, il y a chevauchement entre les éléments d'autorité. Les responsabilités liées à la compilation, à l'approbation, à la mise en oeuvre, à la supervision et à l'application de la loi peuvent être confiées à plusieurs reprises aux ministères municipaux, aux départements de comté et aux administrations municipales, ce qui crée une double gouvernance. Troisièmement, l'autorité et la responsabilité sont parfois déplacées. Un canton peut assumer des responsabilités de mise en oeuvre et de gestion de première ligne, mais il n'a pas les pouvoirs législatifs, les effectifs et les capacités techniques nécessaires. Les ministères des comtés peuvent être responsables de la mise en oeuvre, mais ils demeurent limités par l'approbation des niveaux supérieurs et la fragmentation des ministères. Ces problèmes affaiblissent l'efficacité de la planification et rendent la chaîne d'autorité moins transparente.

文件层级	行政立法权	行政决策权	行政执行权	监督检查权	调处权	价格管理权
市级	起草规范、标准；起草法规；制定监督检查法规政策	拟定发展规划和战略；划定“三区三线”；编制生态修复规划；编制文物保护相关规划；构建“三生空间”格局；拟定科技与信息化建设发展规划	负责国土空间用途转用工作；生态保护补偿；国土空间用途管制；土地整理复垦；矿山地质环境恢复治理；“三旧”改造；生态保护修复	监督检查法规执行情况	调处权属纠纷	建立土地价格体系
县级	制订监督检查法规政策；建立健全国土空间用途管制制度；拟订林长制相关制度	拟定发展规划和战略；划定“三区三线”；修建性详细规划的编制、修订、报批；编制国土生态修复规划；编制林业预算	负责国土空间用途转用工作；生态保护补偿；土地征收、储备；自然资源和规划审批；土地整理复垦；矿山地质环境恢复治理；生态保护修复；乡村建设项目选址；城市更新项目用地报批；审核城市更新方案	监督自然资源法律法规执行情况；监督实施村庄规划管理；监督占用耕地补偿制度执行情况	调处权属纠纷	建立土地价格体系
乡镇级		基本农田保护区的划定与管理	调查、统计、监测自然资源；地籍管理与调查；土地权属登记、发证、变更；临时用地审批；土地用途管制；建设用地预审工作			资源税费的收缴管理

Tab. 1 Autorité de planification sans autorisation claire dans les documents de trois déterminations des municipalités, des comtés et des cantons.

3 Stratégies d ' optimisation de la gouvernance de la planification fondées sur l ' autorité de planification locale

L'analyse précédente suggère que l'optimisation de la gouvernance de la planification devrait commencer par les rapports d'autorité au sein du système de planification. Les pouvoirs de planification devraient être clarifiés en termes d'offre et de demande : du côté de l'offre, les systèmes juridiques et politiques fournissent des autorisations, des procédures, une supervision et des outils administratifs; du côté de la demande, les autorités locales ont besoin d'une autorité adéquate pour effectuer la compilation de la planification, la coordination de

l'approbation, la gestion de la mise en oeuvre et la supervision. Les deux parties doivent être jumelées par la conception institutionnelle (fig. 2).

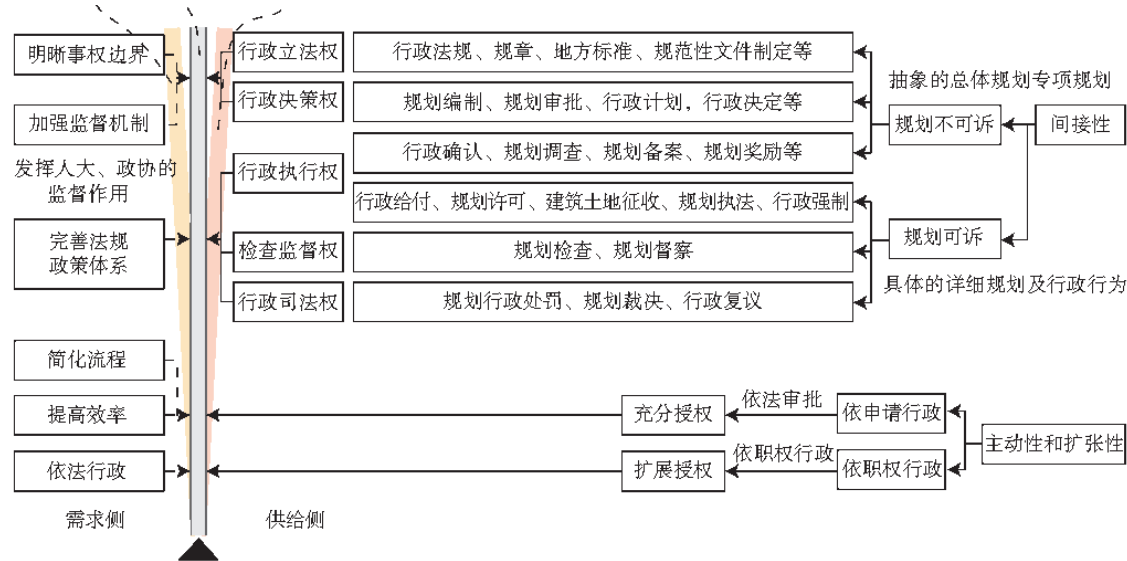


图2 地方政府规划事权的供需关系
Fig.2 Supply and demand relationships of local government planning authority

Figure 2 Relations entre l'offre et la demande des autorités locales de planification.

3.1 Clarification des relations entre les pouvoirs dans la planification et la gouvernance du système

L'amélioration du système de gouvernance de la planification dépend de la clarification des relations d'autorité dans le système de planification. En ce qui concerne l'amélioration des systèmes juridiques tels que la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur l'aménagement et la protection du territoire, le pouvoir décisionnel administratif en matière de sécurité écologique, de sécurité alimentaire, de qualité de l'environnement, de résilience et de coordination régionale peut être progressivement centralisé. Les pouvoirs relatifs aux moyens de subsistance, au développement économique, à l'équité sociale et à la gouvernance culturelle peuvent être décentralisés aux administrations municipales et de comté, tandis que le pouvoir exécutif administratif des départements de planification et des administrations municipales devrait être renforcé. Premièrement, les limites de l'autorisation devraient être clarifiées et une liste des responsabilités devrait être établie. Sur la base des lois, des règlements, des règles et des mesures de mise en œuvre, les listes de pouvoirs et de responsabilités des services de planification à tous les niveaux devraient être élaborées et mises à jour de manière dynamique. La base juridique, l'exercice de l'objet et la portée spécifique de chaque élément d'autorité devraient être clairement indiqués, en particulier les différences d'autorité entre les gouvernements et les ministères dans la compilation et l'approbation des plans. Deuxièmement, une répartition différenciée des pouvoirs devrait être mise en œuvre pour éviter de simples doubles emplois. En fonction des besoins fonctionnels en matière de positionnement et de gestion des administrations municipales, des comtés et des cantons, les postes d'autorité devraient être répartis différemment, et les fonctions essentielles des ministères supérieurs et inférieurs devraient être clarifiées. Troisièmement, il faudrait mettre en place un mécanisme d'adéquation des pouvoirs et des responsabilités pour renforcer l'autonomisation des populations. Par le biais de lois ou de documents normatifs, il faudrait clarifier les relations d'autorité et de responsabilité entre les gouvernements et les services de planification à tous les niveaux, en particulier en attribuant aux gouvernements des cantons et des

collectivités locales des pouvoirs de mise en œuvre conformément à leurs responsabilités réelles et en établissant des mécanismes de responsabilisation et de supervision correspondants.

3.2 Clarification des limites de l'autorité de planification parmi les gouvernements municipaux, de comté et de canton

La clé pour améliorer le système de gouvernance de la planification est de clarifier les limites des pouvoirs de planification à chaque niveau gouvernemental. D'une part, la séparation entre compilation et approbation devrait être encouragée afin d'optimiser l'attribution des pouvoirs et des responsabilités en matière de planification. Ce mécanisme est essentiel pour clarifier les relations entre les pouvoirs de planification et améliorer la validité et l'autorité scientifiques de la planification. Le pouvoir de décision de la planification devrait être séparé de la fonction d'appui technique de la compilation des plans et être lié par des arrangements institutionnels. Le pouvoir de décision exercé par les gouvernements de niveau supérieur ou les administrations municipales et de comté devrait se concentrer sur les questions stratégiques et de base, tandis que le pouvoir exécutif des départements de planification au même niveau devrait être précisé au moyen de règles de gestion et d'outils politiques, ce qui affaiblirait le fardeau de la compilation du contenu technique et rétablirait le rôle d'appui des résultats de planification.

D'autre part, l'autorité devrait être séparée avec précision selon les listes d'autorités afin que le contenu de la planification puisse être ciblé. Il s'agit essentiellement d'utiliser une liste claire des pouvoirs du gouvernement au même niveau pour déterminer le contenu que la planification devrait traiter. Les questions relevant de l'autorité supérieure devraient être transmises au moyen d'indicateurs contraignants, de lignes de contrôle ou d'exigences stratégiques. Les questions relevant de l'autorité du même niveau devraient se traduire par des mesures de planification et des mesures administratives réalisables. Les questions nécessitant une participation des cantons devraient être liées à la mise en œuvre à la base, à la planification des villages et à la gestion des travaux. Une telle division peut réduire la tendance à inclure toutes les questions administratives dans un plan unique et peut renforcer la clarté, l'opérabilité et la responsabilité de la planification.

4 Conclusion

La répartition des pouvoirs locaux est une base institutionnelle pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire. Cette étude montre que la structure d'autorité des administrations municipales, des comtés et des cantons et de leurs services de planification reflète une logique hiérarchique d'autorisation avec des niveaux relativement clairs et des responsabilités coordonnées. Dans le même temps, des problèmes liés à la décentralisation, tels que l'autorisation ambiguë, les chevauchements d'autorité et les responsabilités mal alignées, demeurent, tandis que l'attribution des pouvoirs au Ministère montre une nette tendance à centraliser. L'optimisation du système de gouvernance de la planification devrait donc être axée sur la clarification des relations d'autorité dans le cadre de la planification, la définition des limites de l'autorité de planification aux différents niveaux gouvernementaux, l'amélioration des listes de responsabilité et des mécanismes de supervision, et la mise en correspondance de l'autorité de planification avec la capacité de mise en œuvre. Ce n'est que de cette manière que l'aménagement du territoire pourra passer de la construction de systèmes à une gouvernance efficace et fournir un soutien institutionnel plus solide au développement et à la protection du territoire.

Annexe

(1) Conformément au paragraphe 1 de l'article 30 de la Constitution, les divisions administratives de la République populaire de Chine sont les suivantes : le pays est divisé en provinces, régions autonomes et municipalités relevant directement du gouvernement central; les provinces et régions autonomes sont divisées

en préfectures, comtés, comtés autonomes et villes autonomes; les comtés et comtés autonomes sont divisés en cantons, cantons ethniques et villes. Le paragraphe 2 précise en outre que les municipalités relevant directement du gouvernement central et les grandes villes sont divisées en districts et comtés, tandis que les préfectures autonomes sont divisées en comtés, comtés autonomes et villes. La loi sur la législation et la loi organique des congrès populaires locaux et des gouvernements populaires locaux distinguent les villes et les districts des villes sans districts. Compte tenu de la complexité du système municipal chinois, les villes en pratique comprennent les municipalités relevant directement du gouvernement central, les villes avec des districts et les villes sans districts. Les villes avec des districts sont généralement des régions administratives au niveau des préfectures, tandis qu'un petit nombre de villes sans districts sont également des villes au niveau des préfectures pour des raisons historiques, telles que Dongguan, Zhongshan, Jiayuguan et Danzhou, également appelées villes directement administrées au niveau des préfectures. Les autres villes sans districts sont des régions administratives de comté. Sur le plan juridique, les villes de comté et de préfecture appartiennent toutes deux à des villes de compétence provinciale et sont directement administrées par les gouvernements provinciaux. La situation dans laquelle une ville au niveau des préfectures gouverne une ville au niveau des comtés est essentiellement un modèle de gestion confiée. Par conséquent, pour faciliter l'expression, cette étude traite les villes avec des districts, des préfectures autonomes et des régions au niveau des préfectures comme des unités municipales parce qu'elles sont cohérentes dans le pouvoir législatif local, les congrès populaires et les comités permanents, et l'organisation des administrations locales. Les municipalités relevant directement du gouvernement central sont des régions administratives provinciales et ne font pas partie des discussions au niveau municipal. Les districts, comtés, villes sans districts et comtés autonomes sont inclus au niveau des comtés; les villes, les cantons et les cantons ethniques sont inclus au niveau des cantons. Les types administratifs particuliers tels que les régions, les ligues, les bannières, les bannières autonomes, les districts spéciaux, les districts forestiers, les sous-districts, les sumu, les sumu ethniques et les districts administrés par les comtés ne sont pas distingués ou discutés séparément.

(2) La présente étude porte sur les administrations municipales et leurs services de planification. Sauf indication contraire, l'autorité de planification fait référence à l'autorité locale de planification.

3) La souveraineté de l'État est concentrée dans le gouvernement central. Les administrations locales ne sont pas des détenteurs inhérents du pouvoir, mais existent en tant que branches ou agents du gouvernement central.

4) Le paragraphe 4 de l'article 3 de la Constitution dispose, au chapitre I, que la répartition des fonctions et des pouvoirs entre les organes de l'État central et locaux suit le principe de l'initiative et de l'enthousiasme locaux sous la direction unifiée des autorités centrales. L'article 105, paragraphe 1, du chapitre III dispose que les gouvernements populaires locaux à tous les niveaux sont les organes exécutifs des organes locaux du pouvoir de l'État et les organes administratifs locaux de l'État.

5) L'article 107, paragraphe 1, chapitre III de la Constitution dispose que les gouvernements locaux au niveau des comtés et au-delà gèrent les travaux administratifs dans leurs juridictions respectives dans des domaines tels que l'économie, l'éducation, la science, la culture, la santé publique, les sports, la construction urbaine et rurale, les finances, les affaires civiles, la sécurité publique, les affaires ethniques, l'administration judiciaire et la planification familiale, conformément à l'autorité légale. Le paragraphe 2 prévoit que les gouvernements des municipalités, des villes ethniques et des villes appliquent les résolutions des congrès populaires au même niveau ainsi que les décisions et les ordres des organes administratifs supérieurs de l'État et gèrent le travail administratif au sein de leurs juridictions.

(6) Selon les avis directeurs du Conseil d'État de 2016 sur la promotion de la réforme de la division de l'autorité budgétaire et des responsabilités en matière de dépenses entre les administrations centrales et locales (Guo Fa

[2016] no 49), un mécanisme d'ajustement dynamique devrait être mis en place pour les autorités centrales et locales. Les autorités centrales et locales sont relativement indépendantes; les deux parties exercent le pouvoir dans les limites convenues sans affecter l'unité du système juridique.

(7) La décentralisation comprend trois modes : la déconcentration, la délégation et la décentralisation. La déconcentration désigne généralement le transfert du pouvoir exécutif, en tout ou en partie, aux organes de niveau inférieur, et le système de planification de la Chine reflète ce mode de gestion verticale. La délégation transfère une partie de la prise de décision et du pouvoir exécutif tout en fixant les exigences et les conditions d'exécution. On peut citer, par exemple, le modèle de délégation de pouvoirs du Royaume-Uni, qui délègue le pouvoir d'urbanisme aux inspecteurs de planification et aux sociétés de développement urbain, et la réforme du pouvoir de district de Shenzhen, qui délègue l'approbation du droit d'utilisation des terres, la rénovation urbaine et les fonctions de réaménagement des bidonvilles aux organes chargés au niveau des districts. La dévolution transfère tous les pouvoirs décisionnels et exécutifs selon un modèle de gestion non verticale, comme le Conseil d'État et la province de Guangdong déléguant à Shenzhen les pouvoirs de gestion économique et sociale au niveau provincial. Dans la pratique de la planification locale, l'exercice des fonctions de planification et de service des ressources naturelles par les filiales est souvent confondu avec la décentralisation, mais c'est essentiellement un modèle de délégation dans lequel l'autorité administrative est exercée par le biais du pouvoir confié.

(8) De 2013 à 2020, le Conseil d'État a annulé ou délégué 1 094 autorisations administratives en 16 lots.

(9) Conformément au Règlement sur les mesures d'élaboration et d'application des trois déterminations, trois déterminations consistent à déterminer les fonctions, les institutions et la dotation. Dans cette étude, les données sur certains plans de trois déterminations des municipalités, des comtés et des cantons sont tirées des responsabilités ministérielles publiées sur les sites Web du gouvernement.

(10) Les avis directeurs de 2019 sur l'établissement d'un réseau de réserves naturelles avec les parcs nationaux en tant qu'organisme principal ont amorcé l'intégration et la consolidation de zones protégées diversifiées, recoupantes, délimitées de façon ambiguë et fragmentées sur le plan institutionnel, y compris les zones pittoresques, les parcs forestiers, les zones humides, les réserves naturelles et les réserves de ressources en germoplasme aquatique, formant un système de réserves naturelles avec les parcs nationaux comme organisme principal.

Références

- [1] China National Radio. Territorial spatial master plans at the national, provincial, municipal, and county levels have largely been approved [EB/OL]. (2025-05-17) [2025-11-20]. https://china.cnr.cn/news/20250517/t20250517_527172608.shtml.
- [2] Zhao Guangying, Li Chen. Reform ideas for the spatial planning system from a legislative perspective [J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 37-45.
- [3] Li Yazhou, Liu Songling. Building a spatial planning system with clear authority: Japanese experience and implications [J]. Urban Planning International, 2020, 35(4): 81-88.
- [4] Tan Yinghui, Wang Wei, Jin Xiaobin. Bottleneck analysis, mechanism design, and path innovation for implementing municipal and county territorial spatial planning [J]. Planners, 2024, 40(6): 16-22.
- [5] Wang Xinzhe, Xue Haoying, Yao Kai. Key issues in compiling territorial spatial master plans: With a discussion on provincial territorial spatial planning [J]. Urban Planning Forum, 2022(3): 50-56.
- [6] Zhu Jiren, Zhu Jieming. Constructing territorial spatial planning with the concept of social justice placed in advance: Theoretical reflection and governance pathways [J]. Planners, 2022, 38(10): 5-11.

- [7] Zhou Min, Lin Kaixuan, Wang Yong. Transmission system and path of territorial spatial planning based on full-chain governance [J]. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(8): 1975-1987.
- [8] Xuan Xiaowei. Division of governmental authority in the multiple-plans-in-one reform [J]. *Urban and Regional Planning Research*, 2018, 10(1): 74-92.
- [9] Wang Xinzhe, Yang Yuhua, Zong Li, et al. Spatial transmission from master planning to detailed planning in territorial space: Practical difficulties, basic logic, and optimization measures [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(2): 96-102.
- [10] Zhan Meixu, Li Fei, Dong Bo, et al. Research on the implementation and operation mechanism of municipal territorial spatial planning [J]. *Planners*, 2023, 39(9): 32-39.
- [11] Zhao Min, Hao Jinwei. Paradoxes in urban master-plan practice and countermeasures [J]. *Urban Planning Forum*, 2012(3): 1-9.
- [12] Zheng Yabin. Organizational mechanism for compiling Xiamen spatial planning oriented to multiple-plans-in-one [J]. *Urban Planning Forum*, 2018(S1): 37-41.
- [13] Song Weigang. Conceptual discrimination and theoretical analysis of intergovernmental authority division [J]. *Review of Economic Research*, 2003(27): 44-48.
- [14] Deng Lingyun, Zeng Shanshan, Zhang Nan. Innovation of the spatial planning system from the perspective of governmental authority [J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(5): 24-30.
- [15] Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. Academic discussion on the systematic construction of the national spatial planning system [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(5): 1-11.
- [16] Deng Maoying. Exploration of spatial-governance planning from the perspective of megacity transformation: Practice of Guangzhou territorial spatial master planning [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(4): 51-57.
- [17] Zhou Niefan, Zhou Jianyun, Qi Dongjin, et al. Research on form-zoning expression of territorial spatial master-plan outcomes: A translation comparison based on Guangzhou territorial spatial master planning [J/OL]. *City Planning Review*, [2025-11-18]. <https://link.cnki.net/urlid/11.2378.TU.20250625.0941.004>.
- [18] Sun Shiwen. Basic research on the implementation-supervision system of territorial spatial planning [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(2): 12-17.
- [19] Zhang Shangwu, Sima Xiao, Shi Xiaodong, et al. Academic discussion on the exploration and innovative practice of compiling territorial spatial detailed planning [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(2): 1-11.
- [20] Xiao Jinsong. Theoretical issues in the unified territorial spatial use-control system: From the perspective of land development rights [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(11): 44-52.
- [21] Wu Zhiqiang. Five philosophical issues in territorial spatial planning [J]. *Urban Planning Forum*, 2020(6): 7-10.
- [22] Zhu Jiang, Deng Mulin, Pan An. Multiple plans in one: Exploring the order of spatial planning and coordinated control [J]. *City Planning Review*, 2015, 39(1): 41-47.
- [23] Zhou Yixiao, Zhang Jialiang, Tan Zongbo. Formation, conflicts, and prospects of China's planning system: From the perspective of territorial spatial planning [J]. *Urban Planning Forum*, 2020(6): 27-34.
- [24] Wang Xinzhe. The position and role of prefecture-level city territorial spatial master planning [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 31-36.
- [25] Wang Xinzhe, Qian Hui, Liu Zhenyu. Positioning of county-level territorial spatial master planning from a governance perspective [J]. *Urban Planning Forum*, 2020(3): 65-72.
- [26] Lin Jian, Zhao Ye. National governance, territorial spatial planning, and central-local coordination: The development and trend of central-local relations in the evolution of the territorial spatial planning system [J]. *City Planning Review*, 2019, 43(9): 20-23.

- [27] Hu Jinguang, Han Dayuan. Chinese Constitutional Law [M]. Beijing: Law Press China, 2007.
- [28] Xu Chongde. Chinese Constitutional Law [M]. Beijing: China Renmin University Press, 1996.
- [29] Zhang Qianfan. Introduction to Constitutional Law: Principles and Applications [M]. Beijing: Law Press China, 2004.
- [30] Garner. Political Science and Government: Government [M]. Translated by Lin Changheng. Beijing: Oriental Press, 2014.
- [31] Wang Jianxue. On the legal basis and constitutional structure of local governmental authority [J]. China Legal Science, 2017(4): 124-142.
- [32] Ye Bifeng. On local affairs [J]. Administrative Law Review, 2018(1): 16-27.
- [33] Pang Xiaomei, Zhou Jianyun, Qi Dongjin. Dynamic administrative model based on the characteristics of planning-permit authority [J]. Planners, 2016, 32(7): 23-28.
- [34] Haughton G, Allmendinger P. The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries [M]. London: Routledge, 2010.
- [35] Nadin V, Maldonado A M F. Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe [R]. Final Report Submitted to ESPON, 2018. www.espon.eu/planning-systems.
- [36] Rodriguez-Pose A, Gill N. Is there a global link between regional disparities and devolution [J]? Environment and Planning A: Economy and Space, 2004, 36(12): 2097-2117.
- [37] Jones M, Goodwin M. State modernization, devolution and economic governance: An introduction and guide to debate [J]. Regional Studies, 2005, 39(4): 397-404.
- [38] Healey P, Khakee A. European developments in strategic spatial planning [J]. European Planning Studies, 1999, 7(3): 339-355.
- [39] Cai Yumei, Wang Guoli, Lu Ying, et al. Models and implications of international spatial planning systems [J]. Natural Resource Economics of China, 2014, 27(6): 67-72.
- [40] Local Decentralization Research Subcommittee of the City Planning Institute of Japan. Local Decentralization of Urban Planning: Practice of Community Development [M]. Kyoto: Gakugei Shuppansha, 1999.
- [41] Zhang Qin. Clear authority, clear subjects, and implemented responsibilities: Implications of the Swiss urban-rural planning system [J]. Urban Planning International, 2009, 24(S1): 287-290.
- [42] Booth P. Planning and the culture of governance: Local institutions and reform in France [J]. European Planning Studies, 2009, 17(5): 677-695.
- [43] Janssen-Jansen L B, Woltjer J. British discretion in Dutch planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom [J]. Land Use Policy, 2010, 27(3): 906-916.
- [44] Kimbom I. A study on the autonomy of planning in local government [J]. Journal of Local Government Studies, 2017, 29(4): 1-22.
- [45] Oh J. A comparative legal study on the planning autonomy of local government between the Federal Republic of Germany and the Republic of Korea [J]. Local Government Law Journal, 2016, 16(1): 3-29.
- [46] Kang Dahua, Hu Xia'e. The internal logic and historical evolution of centralization and decentralization in Chinese-style environmental governance [J]. Exploration, 2021(5): 55-66.
- [47] Yao Dongmin, Zhang Shiqi. How to delegate power optimally: The optimal boundary between centralization and decentralization of administrative matters [J]. Finance and Economics Research, 2017, 43(4): 41-54.
- [48] Gong Feng, Lei Xin. Quantitative measurement of Chinese-style fiscal decentralization [J]. Statistical Research, 2010, 27(10): 47-55.
- [49] Cao Zhenghan, Nie Jing. National security and the logic of selective centralization under central vertical management [J]. Academic Monthly, 2024, 56(6): 75-88.

[50] Pei Zhen. Legal thinking on relatively centralized administrative power in urban management [J]. Journal of Shanghai Urban Management College, 2005(1): 52-55.

Traduction assistée par IA