

国土空间规划的地方事权逻辑与优化策略*

The Logic and Optimization Strategies of Local Jurisdictional Authority in Territorial Spatial Planning

朱继任 赵广英 谭悦艺 王一苇 孙宇轩

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

关键词 国土空间规划；事权；逻辑；三定

Keywords: territorial spatial planning; jurisdictional authority; logic; three determinations

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202601005
文章编号 1000-3363(2026)01-0036-06

作者简介

朱继任, 哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院城市规划系副主任、副教授、博士生导师, zhujiaren@hit.edu.cn

赵广英, 哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院研究员、高级工程师, 注册规划师, 通信作者, 120668639@qq.com

谭悦艺, 哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院博士研究生

王一苇, 哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院硕士研究生

孙宇轩, 哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院硕士研究生

提 要 聚焦市、县、乡三级国土空间规划的政府事权配置问题, 通过思辨其授权、分权和集权逻辑, 提出规划治理的优化策略。研究发现: “市—县—乡”三级地方政府及其规划主管部门的事权结构, 体现了层级明晰、权责协同的授权逻辑; 一定程度上存在授权模糊、事权重复、权责错位等“分权”问题; 部门事权的划分带有显著的“集权”特征。研究认为: 规划治理体系的完善, 其核心在于梳理规划体系中的事权关系, 关键在于明晰各层级政府规划事权的边界。

Abstract: This study examines the allocation of governmental authority in territorial spatial planning across municipal, county, and township levels. By analyzing the underlying logic of authorization, decentralization, and centralization, it proposes strategies for optimizing planning governance. The findings indicate that the authority structure of local governments and their planning departments at the municipal-county-township level reflects a logic of clear hierarchical authorization and coordinated responsibilities. However, problems characteristic of decentralization—such as ambiguous authorization, overlapping authority, and misaligned responsibilities—persist to a notable degree. Conversely, the division of departmental authority exhibits a pronounced centralization tendency. The study concludes that improving the planning governance system hinges on clarifying authority relationships within the planning framework, with the key task being to define the boundaries of planning authority at each level of government.

* 国家自然科学基金项目“土地使用制度变迁下的城市空间成长特征与适应性的规划调控策略研究”(项目编号: 52008181); 广东省基础与应用基础研究基金自然科学基金面上项目“土地发展权视角下特别合作区城乡空间重构机制与协同规划技术方法研究”(项目编号: 2025A1515011915); 深圳市自然科学基金面上项目“都市圈协同视角下深圳-深汕特别合作区跨区域协同性测度与规划支撑技术研究”(项目编号: JCYJ20250604145731041)

经过多年的理论和实践探索,“全国省市县国土空间总体规划已基本批复完成,进入全面实施阶段”^[1]。在“多规合一”的国土空间规划体系建构过程中,仍存在规划内容繁冗^[2-3]、传导效果不佳^[4-7]、与发展规划协同性差^[8-9]、上下级规划内容重复^[10-11]、立法及监督实施机制建设滞后^[12]等阶段性问题,对于“市—县—乡”三级^①国土空间规划而言尤为突出。这既是国土空间开发保护制度逐步成熟的必要过程,又是国土空间规划事权逐步明确的阶段性矛盾。从地方政府规划事权视角,研究国土空间规划立法、编制、审批、实施、监督检查等环节的事权配置问题,有助于从体制设计层面提升国土空间规划治理体系和治理能力现代化水平。

“事权”,在《现代汉语词典》中的定义是“处理事务的权力”。政府事权是依据政府职能产生的,经法律授权管理具体事务的权力^[13],包括“事”和“权”两部分,体现责任和权力的统一,表现为具体事务管理职能、法律授权和具体行政权三个必要特征^[14]。政府规划事权^②是政府及其部门根据法定职能和职责所需承担的任务和责任,通过行政权实现。在国土空间规划体系的建构中,学界已在规划逻辑、空间管控制度、规划编制及管理方法层面开展了大量的研究和实践^[15-21],其中不乏对政府规划事权问题的研究^[8,22-23],但主要集中在央地事权的划分以及国外的经验介绍等方面,对于地方政府规划事权的内部划分,特别是与地方国土空间规划相应的事权配置问题尚未开展充分的讨论^[24-26]。

考虑2019年中共中央 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》,（下称《意见》）确定的“五级”“三类”国土空间规划体系中,地方性国土空间规划对应省、市、县三级,市、县级国土空间总体规划均指向基层规划治理单元,且拥有完整的政府规划事权链条,而乡镇国土空间规划则是市县规划事权的延伸,因此,本研究聚焦市、县、乡三级侧重实施性国土空间规划的事权配置问题,旨在通过法理、学理层面的思辨,梳理地方政府规划事权的关系,明晰事权矛盾,以期期为完善国土空间开发保护制度提供启示。

1 地方政府规划事权的法理、学理逻辑

从法理、学理层面探讨地方政府规划事权,有利于理解规划事权的来源,思辨地方政府规划事权的授权、分权和集权逻辑,协调地方政府规划事权的关系和矛盾。

1.1 授权

从法理上讲,“单一制”^③国家的地方政府事权来自中央授予,我国属于单一制在学界已有诸多探讨^[27-30]。在我国体制设计中,地方政府是中央、上级机关委托或权力机关授权下的执行机关,中央层面在事权确认和划分上具有决定权,不存在绝对的“地方事权”^④。根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》),县级以上人民政府依据法律规定的权限开展辖区的地方性事务^⑤(乡镇执行同级人大和上级行政机关的决定和命令),但上级机关的“进入”同样得到了《宪法》授权。尽管《宪法》在事权划分时使用了“充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,但《宪法》第一百零八条又规定:“县级以上地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作,有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。”“统一领导”和“主动性”“积极性”之间更体现地方主动性和防御功能的平衡^[31]。因此,上下级都在约定的范围内行使权力,且不影响法制的统一,此为授权的意义^[32]。

关于央地事权的划分^⑥我国早有规定,但对地方政府内部的事权划分则较为模糊。在规划领域,《城市规划编制办法》(2006年)、《中共中央 国务院〈关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见〉》(2016年)、《城乡规划法》(2019年修正)、《土地管理法》(2019年修正)、《意见》(2019年)、《土地管理法实施条例》(2021年修订)等文件也曾对地方政府的规划事权作出过相应的界定。特别是新的国土空间规划体系建立以来,关于规划事权的划分原则是清晰且有效的。如《意见》强调“各级国土空间总体规划编制重点”,总体规划、专项规划、详细规划的编制和审批机关、程序

要求,“谁审批、谁监管”“管什么就批什么”原则,对省级政府在规划编制、审批内容和程序要求方面的授权等。2019年《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》则重申了“管什么就批什么”的原则,并对省级和国务院审批的市级国土空间总体规划审查要点予以明确。

1.2 分权和集权

从学理上讲,在世界范围内分权化(decentralization)^⑦是主要趋势^[33],特别是1990年后,政府从传统管理转向治理模式的纵向重构过程中,形成了决策权和执行权的地方性“下沉”趋势^[34-35]。西方学者普遍认为,强化地方政府事权有助于协调与社会、市场的关系,促进多样化的地方发展路径^[36-37]。除美国此类州内“单一制”事权体系^[38]外,英国^[39]、日本^[40]、瑞士^[41]多通过分权建立了以地方规划事权为主的规划体系,法国、荷兰、韩国则通过强化地方规划自治实现分权^[42-45]。

自2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《国务院机构改革和职能转变方案》发布,我国以“简政放权”为特色的政府职能转变改革框架逐步建立。行政体制改革实践中,大部分公共事务治理事权均呈现“分权”趋势^⑧,但仍有少量公共事务呈现“集权”(centralization)特征,这种分化的内在机制值得深究^[46]。本质上,我国的“分权”并非严格法律意义上的分权,而是一种“行政性分权”“事实分权”^[47-48]。按照财政联邦主义(Fiscal Federalism)的观点,“集权”“分权”的选择应坚持“效率原则”,从提高公共服务供给质量、效率的角度,平衡二者的关系^[46],这与我国以运行效率为行政事项集权与分权最优边界的逻辑一致。此外,“集权”的领域,多集中于与经济命脉、国家安全强关联的领域,通过强化垂直管理实现;“分权”的领域集中于民生、社会经济治理相关的公共服务领域,通过强化非垂直管理实现,并进行有选择性集权以加强区域协调^[49]。就规划领域而言,近年来各地的实践中呈现纵向权利分配中的决策权上收、执行权下沉和横向权利分配中的集权等特征^[50](图1)。

2 地方政府的规划事权关系

既然“管什么就批什么”的原则是确定的，那么地方政府及其部门“管什么”理应明确。本研究基于规划及相关领域的法律法规、规章及部分规范性文件，系统梳理“市—县—乡”三级地方政府及其规划主管部门的授权事项。同时，立足全国20个省份37个地市的部分规划主管部门的“三定”^①方案及乡镇政府职能，研究市、县、乡三级政府在规划治理中“管什么”，梳理地方政府规划事权关系。

2.1 地方政府规划事权的授权逻辑

经过多年的规划体系改革，“市—县—乡”三级地方政府及其规划主管部门的事权结构呈现出层级明晰、权责协同的授权逻辑。

纵向上，体现为“一级政府、一级事权”层级结构。市、县级作为承上启下的规划管理与实施的层级，在事权上具有极大的相似性；而乡镇的规划事权比较少，侧重于操作层面和乡村建设的管理，体现对上级规划主管部门事权的延伸；行政立法权主要集中在市级层面。横向上，体现为明确分工协作关系。市、县人民政府是规划事务的决策主体，承担着规划审批、重大政策制定、土地征收等最终决策责任，是行政决策权比较集中的事权主体；规划主管部门作为执行机构，承担规划的具体编制、行政许可、监督检查和行政执法等专业性工作，是行政执行权较集中的事权主体；乡镇

管理所作为上级规划主管部门的派出机构，无独立的规划事权。

2.2 地方政府规划事权的分权

政府“三定”方案为各主管部门及乡镇人民政府提供了相对清晰的职责范围。就垂直分权逻辑而言，市、县、乡三级政府规划事权还存在授权模糊、事权重复、权责错位等问题。

第一，授权模糊。从调查的各地样本中，普遍出现了事权与法律法规、上级机关授权内容不一致的情况，表现为扩展授权内容、模糊授权范围等。如：组织编制、修改本级国土空间总体规划、土地利用年度计划、省级风景名胜区规划等事权在市、县人民政府，而非规划主管部门；县级以上规划主管部门负责城市蓝线、绿线、紫线、黄线的监督、检查等管理工作，而划定城市蓝线、绿线、紫线、黄线的事权在市、县人民政府等。第二，事权重复。各地普遍出现了县级照搬市级，区抄袭市、县自然资源主管部门职责的情况。市、县两级规划主管部门的自然资源合理利用、空间规划体系、国土空间用途管制、国土空间生态修复、耕地保护制度等事权领域，存在大量的重复赋权。第三，权责错位。表现为有权无责、有责无权，上下级事权彼此“进入”。如乡、镇政府在规划管理方面本身只有少量的执行性规划事权内容，作为最基层的规划实施主体，乡、镇政府的规划事权最易形成权责不对等问题。而无论是区、县国土空间总体规划，还是乡镇国土空间规划，

在划定永久基本农田、城镇开发边界、生态保护红线等方面开展的研究工作，无一不是通过重复国务院、省级人民政府事权事项，实现下级“进入”上级事权的“越权”；而市级国土空间总体规划对各下辖县、乡镇的土地用途，绿地、公共服务设施的安排又存在上级“进入”下级事权的情况（表1）。

此外，从部门事权的划分逻辑来看，“市—县—乡”三级政府规划事权的划分中带有显著的“集权”特征，这与规划体系中横向事权分配的集权趋势一致，但仍存在少量例外情况。如《土地管理法》已经明确将农村宅基地改革和管理、监督检查，违法占用耕地的处罚等权限赋予了农业农村部门，在多地的规划主管部门职责中仍然涵盖其中。又如对原有自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等自然保护地制度^②的整合中，将原国土、农业、环保、住建、海洋和林业部门的自然保护地管理事权集中到林草部门，但仍有风景名胜区暂不纳入，自然保护地的调查、裁决、监督检查等事权由多部门共同管理的情况。此外，类似历史文化名城名镇名村、城市更新等事权，各地对其规划组织编制、审查、审批主体的规定仍有较大出入。

总之，政府规划事权的授权和“三定”方案的对比结果表明，在“市—县—乡”三级规划体系的完善中，仍然存在地方政府规划事权的构成模糊、重叠设置严重、上下级事权进入等问题。而地方政府规划事权问题根源在于供需动态适配过程中的错位，这需从建设性角度看待规划事权体系的完善过程，统筹地方规划事权的供需关系，从地方政府规划事权的特点出发，理顺规划体系中的事权关系，明晰“市—县—乡”三级地方规划事权的边界，提出国土空间规划体系的完善策略（图2）。

3 基于地方政府规划事权的规划治理体系完善策略

基于地方政府规划事权的规划治理体系完善策略，厘清地方政府规划事权关系和权责边界，有效规范授权、减少重复、校正错位，优化国土空间规划的治理效能。

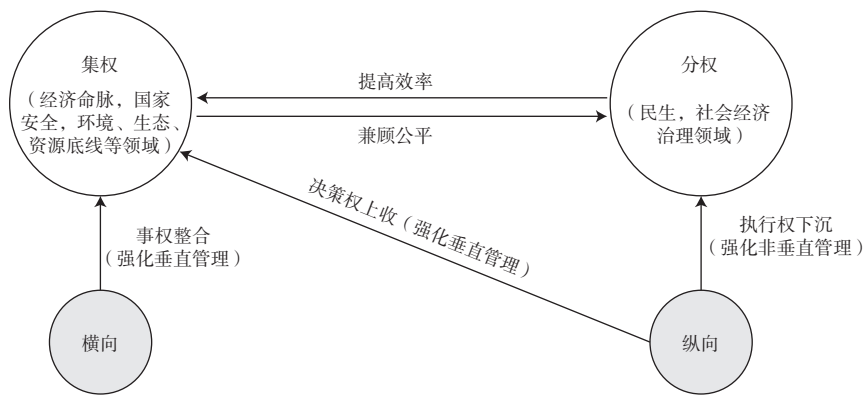


图1 规划事权的分权和集权逻辑

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

表1 市—县—乡三级“三定”文件中提及的没有清晰授权的规划事权事项

Tab.1 Planning power without clear authorization in the ‘three determinations’ documents at the municipal, county and township levels

“三定”文件层级	行政立法权	行政决策权	行政执行权	行政检查、监督权	行政司法权	其他行政权力
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；建立健全全国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

注：表中数据根据哈尔滨、北京、天津、上海、聊城、宿迁、南京、杭州、嘉兴、厦门、泉州、江门、广州、深圳、中山、成都、广元、昆明、安顺、贵阳、喀什、塔城、安康、呼和浩特、长沙、衡阳、永州、怀化、鄂州、武汉、郑州、安阳、宣城、蚌埠、九江、上饶、赣州等37个地市41个区县的规划职能部门“三定”方案及252个乡镇政府样本整理

展、社会公平、文化治理等相关事权的分权途径，将行政决策权向市、县人民政府集中，并加强规划主管部门和乡镇人民政府的行政执行权。

第一，明晰授权边界，推行权力清单制度。依据《“三定”规定制定和实施办法》等规章，制定并动态更新各级规划主管部门的权力和责任清单，明确每一项事权的法律依据、行使主体与具体范围，特别是厘清政府与部门在规划编制与审批中的事权差异，根据最新的法律法规、政策文件完善“三定”方案，结合规划体检评估，实现地方政府规划事权、规划制度与成果的积极反馈。第二，实施差异化事权配置，避免简单复制。基于“市—县—乡”不同层级政府的功能定位和实际管理需求，进行差异化的事权配置。在省级层面制定事权划分指导目录，明确各级政府及其部门的核心职责，杜绝上下级部门职责的简单照搬，形成梯度化、互补型的事权结构。第三，建立权责对等机制，强化基层赋能。通过立法或制定规范性文件，明确各级政府及其规划主管部门在规划管理中的权力和责任对等关系，特别是赋予基层政府（尤其是乡镇级）与其规划实施主体责任相匹配的事权，并建立相应的监督问责机制。

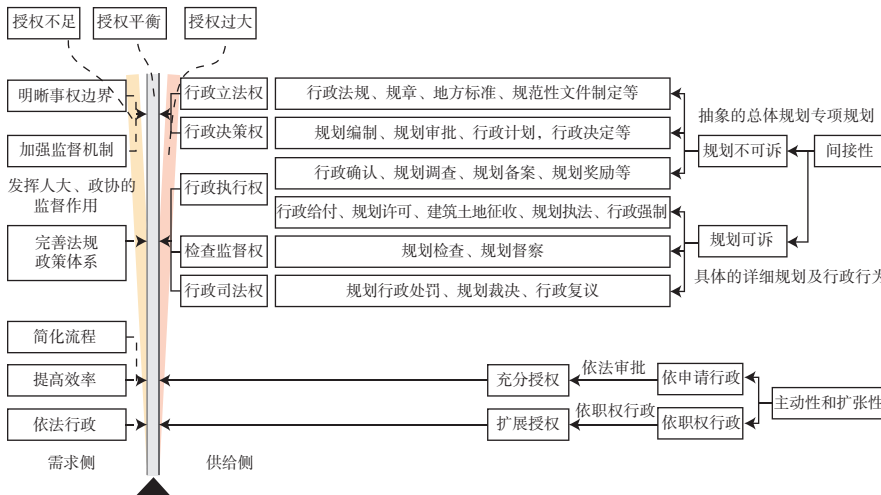


图2 地方政府规划事权的供需关系

Fig.2 Supply and demand relationships of local government planning authority

3.1 理顺规划制度治理的事权关系

规划治理体系的完善，核心在于梳理规划体系中的事权关系。在《国土空间规划法》《国土空间开发保护法》等法

律体系的完善中，可强调生态安全、粮食安全、环境质量、韧性安全等底线性及区域协调性内容相关事权的行政决策权集权化；逐步探索民生保障、经济发

3.2 明晰“市—县—乡”三级地方政府规划事权的边界

规划治理体系的完善，关键在于明晰各层级政府规划事权的边界。

一方面，推行“编审分离”机制，优化规划权责配置。“编审分离”是理顺规划事权关系、提升规划科学性与权威性的核心机制。其核心在于将规划的决策权、执行权与技术支撑内容进行制度化分离与衔接。强化由上级政府或市、县级政府行使的决策权，重点审批涉及战略性、底线性的内容；明确属于本级规划主管部门具体管理职责的执行权内容，通过制定管理细则、政策工具包等方式转化为可操作的实施规范，弱化规划最终成果中技术性内容的篇幅，使其回归支撑角色。

另一方面，依据事权清单精准剥离，实现规划内容聚焦。规划“瘦身”的本质是依据清晰的本级政府事权清单，将

属于上级政府事权（如区域性基础设施布局、跨市县的生态保护区划定）和规划主管部门事权（如具体地块的用地性质细化、社区公共服务设施微调）等内容，从本级总体规划成果中剥离或仅作原则性承接，从而使规划内容深度与政府事权范围精确匹配。

4 结语

本研究聚焦“市—县—乡”三级地方政府规划事权的配置问题，并运用逻辑分析法对地方政府规划事权开展法理、学理双重视角思辨，明晰了国土空间规划体系完善中存在的矛盾。

法理上，地方政府规划事权来源于中央、上级机关委托或权力机关的授权，学理上则体现分权和集权的双重逻辑；我国“市—县—乡”三级地方政府及其规划主管部门的事权结构，既呈现出层级明晰、权责协同的授权逻辑，又一定程度上存在授权模糊、事权重复、权责错位等“分权”问题；规划体系改革中，部门事权的划分带有显著的“集权”特征。地方政府规划事权问题产生的根源在于供需动态适配过程中的错位，这需要从建设性角度看待规划事权体系的完善过程，统筹地方规划事权的供需关系，完善规划治理体系，其核心在于梳理规划体系中的事权关系，关键在于明晰各层级政府规划事权的边界。

本研究尽管通过系统整理法律法规的授权和广泛的“三定”文件调查，研究地方规划事权的授权和划分情况，但因条件所限，难以全面反映全国范围内的社会经济发展阶段差异、地域梯度差异及规划治理能力差异，针对基层规划事权的差异化研究仍是未来的重要深化方向。

注释

① 根据《宪法》第一章第三十条第一款，中华人民共和国的行政区域划分如下：“（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。”同时第二款明确了“直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。”而《立法法》《地方各级人

民代表大会和地方各级人民政府组织法》均将“市”分为“设区市”和“不设区的市”。考虑我国市制的复杂性，市实际上包括了直辖市、设区市和不设区的市。设区市一般是地级行政区，而不设区的市则由于历史原因，存在少量地级行政区的情况（如东莞市、中山市、嘉峪关市、儋州市4个不设区的地级市，也称“直筒子市”），其余为县级行政区。从法理上讲，县级与地级“市”同属“省辖市”，均直属省级政府管理，地级“市”下设县级“市”的情况，实质是一种“代管”模式。因此，本研究中，设区市、自治州、地区等地级行政区因其在地方立法权、人大及其常委会、地方政府组织等方面具有一致性，为便于表述将其纳入“市级”讨论；而直辖市作为省级行政区，与省级人民政府事权一致，不将其纳入“市级”讨论；区、县、不设区的市、自治县等县级行政区纳入“县级”讨论；镇、乡、民族乡纳入“乡级”讨论；而地区、盟、旗、自治旗、特区、林区、街道、苏木、民族苏木、县辖区等作为特殊的行政区类型，不作单独区分和讨论。

- ② 本研究针对“市—县—乡”三级地方政府及其规划主管部门展开研究，如无特殊说明规划事权皆指地方政府规划事权。
- ③ 国家主权集中于中央政府，地方政府并非权力的固有主体，而是作为中央的分支机构或代理机构存在。
- ④ 《宪法》第一章第三条第四款规定：“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。”第三章第一百零五条第一款规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。”
- ⑤ 《宪法》第三章第一百零七条第一款规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作……。”第二款规定：“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。”
- ⑥ 据2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号），建立中央和地方事权动态调整机制，中央和地方的事权相对独立，央地双方都在约定的范围内行使权力，且不会影响法制的统一。

- ⑦ 分权化包括散权(deconcentration)、授权(delegation)和放权(devolution)三种模式。散权一般是将执行权下放(全部或部分下放)给下级机关，我国的规划体制体现了这种垂直管理的模式；授权是将部分决策权和执行权下放，同时设定执行要求和事实政策的代理模式，如英国政府通过officer-delegation模式将规划权利授权给规划督察和城市开发公司，深圳市“强区放权”制度改革中将土地使用审批、城市更新、棚户区改造等职能下放到区级受托机关等；放权则是将决策权、执行权全部下放的非垂直管理模式，如国务院、广东省下放深圳的省级经济社会管理权限。各地规划实践中由分局代为行使规划和自然资源主管部门职权的情况常被误认为是“放权”，本质上仍属于通过权力“委托”行使行政职权的授权模式。
- ⑧ 2013—2020年，国务院已分16批取消下放1094项行政许可事项。
- ⑨ 据《“三定”规定制定和实施办法》，“三定”即确定职能、确定机构、确定编制。本研究中部分市、县、乡镇的“三定”方案数据来源于政府官网公开的部门职责。
- ⑩ 2019年《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》发布，着手对风景名胜区、森林公园、湿地、自然保护区、水产种质资源保护区等种类繁多、重叠设置、边界不清、管理制度差异巨大的自然保护地体系进行整合、合并，形成以国家公园为主体的自然保护地体系。

参考文献

- [1] 央广网. 全国省市县国土空间总体规划已基本批复完成[[EB/OL]. (2025-05-17)[2025-11-20]. https://china.cnr.cn/news/20250517/t20250517_527172608.shtml.
- [2] 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.
- [3] 李亚洲, 刘松龄. 构建事权明晰的空间规划体系: 日本的经验与启示[J]. 国际城市规划, 2020, 35(4): 81-88.
- [4] 谭迎辉, 王伟, 金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J]. 规划师, 2024, 40(6): 16-22.
- [5] 王新哲, 薛皓颖, 姚凯. 国土空间总体规划编制的关键词: 兼议省级国土空间规划编制[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 50-56.
- [6] 朱继任, 朱介鸣. 社会公正理念前置的国土空间规划建构: 理论思考与治理路径[J].

- 规划师, 2022, 38(10): 5-11.
- [7] 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.
- [8] 宣晓伟. “多规合一”改革中的政府事权划分[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10(1): 74-92.
- [9] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 96-102.
- [10] 詹美旭, 李飞, 董博, 等. 市级国土空间规划实施与运行机制研究[J]. 规划师, 2023, 39(9): 32-39.
- [11] 赵民, 郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 1-9.
- [12] 郑雅彬. 面向“多规合一”的厦门空间规划编制组织机制研究[J]. 城市规划学刊, 2018(增刊1): 37-41.
- [13] 宋卫刚. 政府间事权划分的概念辨析及理论分析[J]. 经济研究参考, 2003(27): 44-48.
- [14] 邓凌云, 曾山山, 张楠. 基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[J]. 城市发展研究, 2016, 23(5): 24-30.
- [15] 吴志强, 郭仁忠, 张兵, 等. “国家空间规划系统化建构”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 1-11.
- [16] 邓毛颖. 超大城市转型发展视角下的空间治理型规划探索: 基于广州市国土空间总体规划实践[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 51-57.
- [17] 周泉帆, 周剑云, 戚冬瑾, 等. 国土空间总体规划成果的形态分区表达研究: 以广州市国土空间总体规划的转译比较为例[J/OL]. 城市规划, [2025-11-18]. <https://link.cnki.net/urlid/11.2378.TU.20250625.0941.004>.
- [18] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [19] 张尚武, 司马晓, 石晓冬, 等. “国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 1-11.
- [20] 肖劲松. 统一国土空间用途管制制度的学理问题思考: 基于土地发展权的视角[J]. 城市规划, 2024, 48(11): 44-52.
- [21] 吴志强. 国土空间规划的五个哲学问题[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 7-10.
- [22] 朱江, 邓木林, 潘安. “三规合一”: 探索空间规划的秩序和调控合力[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 41-47.
- [23] 周宜笑, 张嘉良, 谭纵波. 我国规划体系的形成、冲突与展望: 基于国土空间规划的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 27-34.
- [24] 王新哲. 地级市国土空间总体规划的地位与作用[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 31-36.
- [25] 王新哲, 钱慧, 刘振宇. 治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 65-72.
- [26] 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.
- [27] 胡锦涛, 韩大元. 中国宪法[M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [28] 许崇德. 中国宪法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1996.
- [29] 张千帆. 宪法学导论: 原理与应用[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [30] 迦纳. 政治科学与政府·政府论[M]. 林昌恒, 译. 北京: 东方出版社, 2014.
- [31] 王建学. 论地方政府事权的法理基础与宪法结构[J]. 中国法学, 2017(4): 124-142.
- [32] 叶必丰. 论地方事务[J]. 行政法学研究, 2018(1): 16-27.
- [33] 鹿晓娟, 周剑云, 戚冬瑾. 基于规划许可事权特点的动态行政模式[J]. 规划师, 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] RODRÍGUEZ-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] 蔡玉梅, 王国力, 陆颖, 等. 国际空间规划体系的模式及启示[J]. 中国国土资源经济, 2014, 27(6): 67-72.
- [40] 日本都市計画学会地方分権研究小委員会. 都市計画の地方分権: まちづくりへの実践[M]. 京都: 学芸出版社, 1999.
- [41] 张勤. 事权明晰主体明确责任落实: 瑞士城乡规划体系的启示[J]. 国际城市规划, 2009, 24(增刊1): 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): 122.
- [45] OH J. A Comparative legal study on the planning autonomy of the local government between the Federal Republic of Germany and the Republic of Korea[J]. Local Government Law Journal, 2016, 16(1): 329.
- [46] 康达华, 胡霞斌. 中国式环境治理集权分权的内在逻辑与历史演变[J]. 探求, 2021(5): 55-66.
- [47] 姚东旻, 张诗琪. 如何最优地“放权”: 行政事项集权与分权的最优边界[J]. 财经研究, 2017, 43(4): 41-54.
- [48] 龚锋, 雷欣. 中国式财政分权的数量测度[J]. 统计研究, 2010, 27(10): 47-55.
- [49] 曹正汉, 聂晶. 国家安全与中央垂直管理: 选择性集权的逻辑探索[J]. 学术月刊, 2024, 56(6): 75-88.
- [50] 裴蓁. 城市管理相对集中行政权的法制思考[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2005(1): 52-55.