

# 国土空间规划行业管理数字化转型思路

□ 王雪菲, 吴孔逸, 郭一珂, 杨帆, 王红

**【摘要】**当前, 全国国土空间规划编制工作进入关键时期, 规划行业是构建新时期国土空间规划体系的重要基础力量。在此背景下, 文章从管理方式、管理理念、管理体制等方面分析了当前规划行业的管理现状与存在问题, 以及国土空间规划行业管理新进展, 并提出转变政府职能、加强事中事后监管, 落实权责清单、提升管理服务水平, 完善体制机制、实现行业精细化管理的国土空间规划行业管理数字化改革思路。

**【关键词】**国土空间规划行业管理; 数字化改革; 信用分级评价模型; 信息平台建设

**【文章编号】**1006-0022(2023)03-0081-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**王雪菲, 吴孔逸, 郭一珂, 等. 国土空间规划行业管理数字化转型思路[J]. 规划师, 2023(3): 81-86, 93.

A Reflection on the Digital Transformation of Territorial Space Planning Management/Wang Xuefei, Wu Kongyi, Guo Yike, Yang Fan, Wang Hong

**【Abstract】** The compilation of territorial space planning has entered a critical period, and planning as an industry is fundamental to the establishment of territorial space planning system. The paper analyzes the current situation and problems in the management approach, concept, and mechanism of planning industry, and proposes reforming concepts towards digital management in territorial space planning: transition of governmental functions, operational and post-operational supervision, listing of rights and responsibilities, improvement of management, and integration of relevant mechanisms.

**【Key words】** Industrial management of territorial space planning, Digital reform, Credit rating evaluation model, Construction of information platform

## 0 引言

建立国土空间规划体系并监督实施是党中央、国务院作出的重大决策部署<sup>[1]</sup>。规划行业是构建新时期国土空间规划体系的重要基础力量。当前, 全国各级、各类国土空间规划编制工作正全面推进, 加强规划行业管理是落实“多规合一”改革精神、坚持依法行政、保证规划科学性、提高我国规划技术队伍能力的重要举措和内在要求<sup>[2]</sup>。在政府数字化改革的背景下, 单纯沿用土地利用总体规划或城乡规划的行业管理体系无法适应“多规合一”要求下国土空间规划行业整体性、系统性、一体化的新特征。如何统筹运用数字化技术、数字化思维、数字化认知, 从管理理念、管理制度、管理流程、管理工具等方面实现数字化改革, 是国土空间规划行业管理的重要议题。

在明确城乡规划发展理念和目标的前提下, 王唯山从编制、管理、立法和教育等方面对城乡规划进行了展望<sup>[3]</sup>; 邹兵指出城市规划行业经历了市场化转型, 未来需要加快专业融合与跨界融合, 提升空间设计水平<sup>[4]</sup>; 肖颖等人提出了国土空间规划体系下城乡规划和土地资源管理专业规划编制人员的知识更新策略<sup>[5]</sup>; 曹传新从国外城市规划编制机构现状出发, 探讨了我国城市规划编制研究机构发展的相关问题<sup>[6]</sup>; 董祚继深入探讨了土地利用规划和国土空间规划的辩证关系, 从规划体系等方面对正在开展的国土空间规划编制工作提出了一些建议<sup>[7]</sup>。本文系统梳理城乡规划和土地规划行业的管理现状与存在问题, 以及当前国土空间规划行业管理的新进展, 对统筹运用数字化技术、数字化思维、数字化认知实现国土空间规划行业管理的数字化改革进行展望。

**【基金项目】** 自然资源部国土空间规划行业管理系统建设项目 (12110100000200011)

**【作者简介】** 王雪菲, 硕士, 工程师, 现任职于自然资源部信息中心。

吴孔逸, 通讯作者, 博士, 正高级工程师, 自然资源部信息中心副处长。

郭一珂, 硕士, 高级工程师, 现任职于自然资源部信息中心。

杨帆, 硕士, 高级工程师, 现任职于自然资源部信息中心。

王红, 高级工程师, 现任职于自然资源部信息中心。

## 1 规划行业管理现状及问题

### 1.1 规划行业现状

#### 1.1.1 编制单位现状

目前,国土空间规划编制单位主要集中在城乡规划编制单位和土地规划机构,前者需要具备城乡规划资质,后者实行土地规划机构推荐名录机制,二者在技术人员配比、专业技术要求、机构规模、承揽业务范围等方面有所差异。截至2022年12月,全国注册申请城乡规划资质的企业有3000多家,其中通过系统公示取得甲级资质的企业有600多家。从分布上看,具有甲级城乡规划资质的企业在华中地区有73家,华北地区有120家,华东地区有223家,华南地区有99家,西北地区有33家,东北地区有31家,西南地区有72家,整体上看集中分布在中东部地区<sup>①</sup>。

与城乡规划的市场准入规则不同,土地利用总体规划是由中央提出和推动的,《中华人民共和国土地管理法》明确规定“国家编制土地利用总体规划”,具体编制工作主要由各级各类的土地规划机构承担,这些机构早期以高校和事业单位为主。2006年之后,土地规划专业技术公司逐渐发展壮大,成为土地规划行业的重要组成部分。大部分土地勘测规划院属于技术型事业单位,其作为行业管理部门的重要支撑力量<sup>②</sup>,围绕土地利用总体规划、土地开发整理规划、土地管理等展开工作。例如,中国勘测规划院牵头整合全国规划院系统技术力量和资源,加强与各省级规划院的合作与交流,建立了相对稳定的、主要为国土资源管理工作提供支撑和服务的规划院系统<sup>③</sup>。根据2014年中国土地学会公布的“全国土地规划甲级机构推荐名录”,全国土地规划甲级机构共有225家,其中华中地区有29家,华北地区有55家,华东地区有43家,华南地区有27家,西北地区有14家,东北地区有23家,西南地区有34家。从土地规划甲级机构地域分布情况可以看出,土地利用总体

规划的编制单位已基本覆盖全国,但西北及东北地区的规划编制单位力量较为薄弱,整体呈现出分布不均匀、发展不平衡的特征。

随着机构改革的持续推进,许多土地规划机构进行合并重组,如原浙江省规划院重组后建立了浙江省国土空间规划研究院,山东省建立了山东省国土空间规划院(山东省自然资源和不动产登记中心),这些机构的合并重组为国土空间规划编制积蓄了技术力量,有助于提升规划编制水平。

#### 1.1.2 从业人员现状

城乡规划、土地规划专业的技术力量主要为注册城乡规划师和土地利用规划相关专业背景的技术人员。截至2022年12月,全国申请甲级资质的城乡规划编制单位的专业技术人员共有4万多人,其中注册城乡规划师有1万多人,占专业技术人员的26.5%。土地规划机构要求技术人员的专业侧重于土地利用规划、土地管理、城市与区域规划、地理、农学等相关专业,国家及各省市未建立土地规划师资格认定制度,导致土地规划从业人员没有统一的执业标准,对土地规划从业人员的监管也就无从谈起。

#### 1.1.3 管理制度现状

城乡规划与土地利用总体规划在规划编制单位的资质认定方式、程序、标准等方面均有所差异。国务院城乡规划主管部门负责全国城乡规划编制单位的资质管理工作,县级以上地方人民政府的城乡规划主管部门负责本行政区域内城乡规划编制单位的资质管理工作<sup>④</sup>。2018年3月,自然资源部组建成立,整合了城乡规划管理职责。2021年4月,自然资源部发文指出,依据《中华人民共和国城乡规划法》等有关法律法规,按要求启动城乡规划编制单位资质认定和升级等相关工作,履行对规划编制单位的监督管理职责。从事城乡规划编制的单位,应取得相应等级的资质证书,并在资质等级许可的范围内从事城乡规划编制工作。在目前通过的600多家甲

级规划编制单位中,包括了上百家土地规划机构,这在一定程度上实现了规划队伍的融合。

依据《中华人民共和国土地管理法》,土地利用总体规划主要编制单位为全国各类土地规划机构,中国土地学会和各省级土地学会根据土地规划机构的基本情况和业绩成果,通过专家评选推荐的方式形成土地规划机构推荐目录。当前,为响应国土空间规划编制要求,许多规划院系统事业单位正在改制合并,存在事业单位和国企并存、过渡期人员转企等情况。自然资源部于2019年底发文对国土空间规划编制资质有关问题进行了说明,一是提及新的规划编制单位资质管理规定正在抓紧研究,二是明确在现阶段不对承担国土空间规划编制工作的单位的资质作强制要求。

### 1.2 存在问题

#### 1.2.1 管理方式: 审批与监管不平衡

《城乡规划编制单位资质管理规定》(以下称《规定》)发布于2001年,在2016年进行了修订。《规定》主要以市场准入的方式对城乡规划行业进行管理,管理部门对规划编制单位的引导与监管力度不足,这是整个行业的薄弱环节。当规划编制单位发生违法违规情况时,一是没有有效的、流程化的核查监管机制,无法主动、及时地发现违法违规行为;二是政府主管部门处罚力度不足,为维持规划行业的活力和市场热情,政府部门在实施处罚时有诸多顾虑,造成政府公信力和监管能力较弱。审批程序的复杂化与监管流程的简单化形成鲜明对比,逐渐形成不平衡的局面。同时,由于审批时间长、审批制度滞后,一些有实力的企业无法及时获取规划资质,从而错失了重要项目的招投标资格,间接影响了规划成果的质量和有效性。截至2022年12月,自然资源部仍沿用原有的《规定》,新的规划编制单位资质管理制度尚未出台。从制度的供需关系来看,制度供给具有一定的滞后性<sup>⑤</sup>。新的规划资质管

理制度要统筹考虑“多规合一”制度建设和体系建设,同时要优化和完善事中事后监管机制,而在新规出台后,整个行业则需要较长时间去改革、磨合和适应。

### 1.2.2 管理理念:管理与服务不对等

我国的规划行业资质管理机制体制均源于建筑行业资质管理机制体制,当前规划行业资质管理工作深化的思路与理念也深受建筑行业制度的影响<sup>[12]</sup>。计划经济体制与市场经济体制一直“拉扯”着规划行业资质管理的理念、机制体制和方式手段。一方面,规划编制单位管理理念在计划经济体制强大的惯性作用下,依赖“官本位”思想,缺少“以人为本”的管理理念,缺乏有效的警示教育 and 监管平台来规范规划行业的市场秩序,管理粗放化,缺乏精细化的措施。从国家层面来看,规划行业主管部门在城乡规划行业及土地规划行业发展战略和规划的研究制定、支持规划编制单位调整和优化产业结构、指导规划编制单位改革、加强规划信息资料共享使用等方面的服务功能发挥不足,无法及时响应规划市场需求和行业改革发展。另一方面,我国规划行业资本市场尚未成熟,政府掌握着项目、政策等关键要素,规划编制单位较为依赖政府,导致政府部门能够提供的行业公共服务有限。以上因素的存在,使得政府主管部门“服务型”管理理念的形成与发展受到阻碍<sup>[13]</sup>。

### 1.2.3 管理体制:政府与市场不协调

要实现良好的社会治理,在社会领域实现善治,需要强有力的社会管理与高度的社会自治基础<sup>[14]</sup>。党的十八届三中全会提出“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”<sup>[15]</sup>。习近平总书记指出:“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,二者是有机统一的,不是相互否定的,不能把二者割裂开来、对立起来,既不能用市场在资源配置中的决定性作用取

代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用”<sup>[16]</sup>。要梳理有为政府和有效市场之间有机结合的辩证关系,理顺政府和市场在资源配置中的边界及作用,既要防范“市场失灵”,也要防范“政府越位”,这样才能充分发挥市场的决定性作用<sup>[17]</sup>。

城乡规划行业和土地规划行业在当前的国土空间规划体系下表现出市场化的不平衡和不协调,规划行业在市场经济体制下有过度市场化的趋势。规划行业过度市场化的一个直接后果就是偏离了规划的政策性,在实际工作中充当“地方政府企业化”助推者的角色。目前在规划行业治理中,政府部门还未掌握有效的“抓手”,没有形成规范化、系统化的治理体系,在管理过程中政府和市场在一定程度上还存在分工不明确、权责不清晰的问题,没有形成有效的合力;市场作用发挥不足,并受到了一定的限制;规划编制单位缺乏参与行业管理的热情和途径,也没有相应的资源与渠道,这些都是亟待解决的问题。

## 2 国土空间规划行业管理新进展

### 2.1 过渡期内规划资质管理进一步规范

城乡规划编制单位资质管理是自然资源部履行国土空间规划管理职责的重要内容。目前,自然资源部对国土空间规划行业的管理依据依然为《中华人民共和国城乡规划法》及相关法律法规,管理内容依然集中在城乡规划编制单位资质认定和批后核查方面,尚未对国土空间规划资质申报标准进行细化和明确。未来,随着国土空间规划法及新的规划资质标准和管理规定出台,国土空间规划资质管理机构、管理体制也将进一步明确和细化,根据现有的规划市场,规划资质类型可能从城乡规划资质、土地规划资质、主体功能区规划资质等若干子项进行细分和明确。

## 2.2 行业单位和人才队伍建设举措进一步细化

自2021年起,自然资源部相继发文部署“加强规划资质管理”“开展规划编制单位资质核查工作”“深入推进城乡规划编制单位资质认定‘放管服’改革”“深化‘证照分离’改革”等相关工作,一方面严格规范了城乡规划编制单位甲级和乙级资质认定工作,将乙级规划资质事权下放,推进落实“电子证照”改革事项,以有效激发市场主体发展活力,促进规划行业健康有序发展;另一方面通过加强对规划编制单位的监督管理、开展优秀国土空间规划奖评选等措施,提高城乡规划编制单位行业质量,规范管理和优化规划人才队伍,加强人才培养,推动规划人才队伍更好地参与、支撑国土空间规划工作。

## 2.3 规划行业管理数字化水平不断提升

数字政府建设是国家治理体系现代化的重要途径和保障。国土空间规划行业全要素、全链条的监督管理和服务离不开数字化管理手段及工具。面对行业和社会的监督,建立规划编制单位信用档案、优化完善信息公示平台、完善数据和信息共享机制是加强国土空间规划行业监督管理的关键。同时,根据市场需求,不应局限于管理单位的核心工作要求,需重视社会各类参与主体的利益表达,建立规划编制单位投诉与维权机制,着力提升国土空间规划行业服务水平和能力。

## 3 国土空间规划行业管理数字化改革思路

### 3.1 转变政府职能,加强事中事后监管

未来国土空间规划资质管理将更加关注事中事后监管,实现规划的全要素、全生命周期管理<sup>[18]</sup>。在现有规划编制单位资质审批的基础上,相关政府部门应



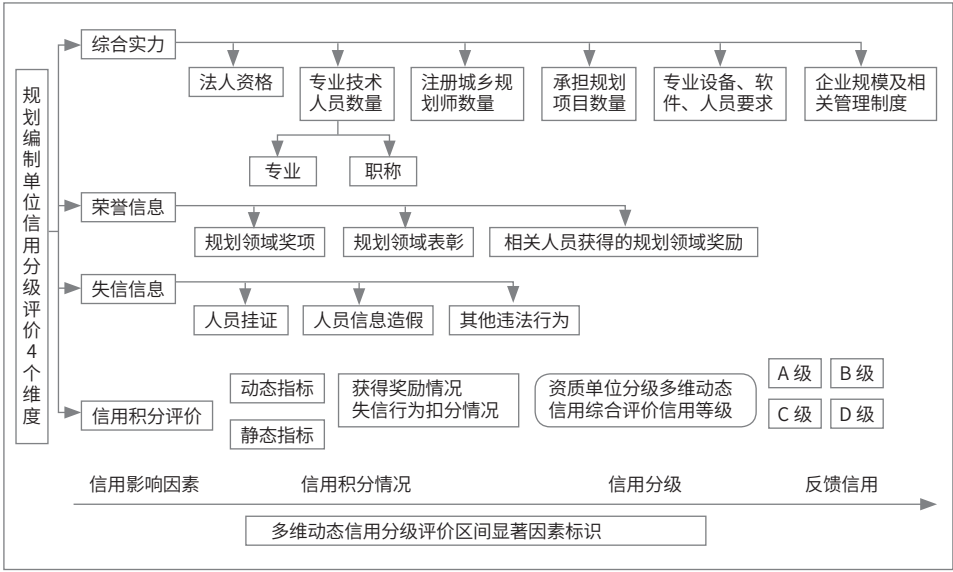


图1 规划编制单位信用分级评价模型图

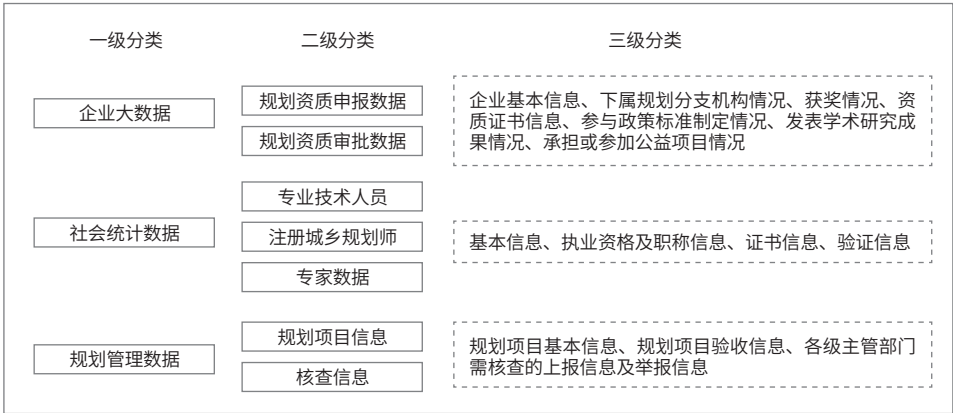


图2 国土空间规划行业管理全要素数据分类示意图

加强事中事后监管力度，一是根据省级自然资源主管部门属地化管理的责任要求，落实规划资质批后全覆盖核查，根据自然资源部发布的核查任务，逐项落实反馈；二是加强动态监管，主动公开资质审批结果，根据举报线索等情况进行部、省联合不定期核实、抽查，并设计相应的警示制度；三是通过信息化手段，依托与规划编制任务相关联的编制单位和技术人员数据库，实现系统动态监测预警，对不符合要求的编制单位和项目负责人进行“黄名单”警示，以便日后进行重点监管。国土空间规划行业管理数字化转型的首要任务是建立规划编制单位信用分级评价模型，以及构建以信用分级评价模型为基础的全要素、全生命周期的多源异构数据库。

### 3.1.1 构建多维信用分级评价模型

为解决目前规划编制单位评价指标不合理、信用评价不全面、信用动态评价指标缺失等问题，应建立一套规划编制单位多维动态信用分级评价模型(图1)，从规划编制单位的综合实力、荣誉信息、失信信息、信用积分4个维度对规划编制单位进行评价。通过级差变换和加权求和得出综合实力指数、荣誉指数、失信指数；通过收集和整理规划编制单位的信用影响因素指标数据(静态指标和动态指标)，考虑荣誉加分和失信扣分两方面的规划编制单位信用积分信息(定期公开)，得出规划编制单位的综合信用指数和综合等级；最后，综合4个维度对规划编制单位的信用分级进行评价。通过置信区间显著因素标识的方法，构建

了规划编制单位信用分级评价模型。

### 3.1.2 搭建全要素、全周期的多源评价数据库

国土空间规划行业管理数字化转型的关键是建立全要素、全周期的多源评价数据库。全要素是指数字化规划行业管理相关的所有要素内容(图2)；全生命周期是指规划编制单位进入规划生态领域所涉及的所有内容环节，包括资质审批、信息公示、资质核查、人员调动管理、信用监督等。

## 3.2 落实权责清单，提升管理服务水平

“清单”作为推动政府职能变迁、理顺政企和政社关系的创新制度开始进入国家治理领域<sup>[19]</sup>。规划编制单位行业管理需要进一步明确和细化“权力清单”“责任清单”“负面清单”，对公实行“法无授权不可为”，要进一步简政放权，公布审批目录清单，严格执行规划行业目录清单，严防违规设立清单之外的行政审批；对私实行“法无禁止即自由”，充分发挥市场主体、社会自治、地方政府及相关部门的自主作用；明确各方责任，进一步细化自然资源部、各级地方人民政府自然资源主管部门的“责任清单”，督促各级政府主管部门履职尽责，严防管理疏漏，解决政府管理过程中责任不清和互相推诿的问题，为市场主体创造良好的行业氛围和营商环境。

## 3.3 完善机制体制，实现行业精细化管理

完善监督管理制度，建立规划编制单位的信用分级评价模型，充分利用区块链、大数据等先进信息技术，构建大数据管理信息平台，以健全采集信息、评价和应用机制为重点，实现包括规划编制单位资质申请、审查、审批、公示公告、证书管理等核心功能的全流程信息化管理。完善规划编制单位、专业技术人员、注册城乡规划师和专家人员的信用信息，加强规划行业的信用信息公

开，建立健全规划行业各主体信用“诚信名单”和“黑名单”，奖励守信行为，惩戒失信行为。全面实施“双随机、一公开”监管，加大向社会公示的力度，通过行业管理的数字化建设，建立起以国土空间“用户”为主体的国土空间规划数字化生态体系，充分发挥各生态主体的主观能动性，建立企业、空间规划管理部门、科研院所、社会公众等各生态主体协同的生态网络，让所有国土空间“用户”都参与规划治理过程，让建设者与城市共同成长。

在国土空间规划改革的背景下，国土空间规划行业管理体系建设应向“过程更高效、技术更智能、服务更精准”<sup>[20]</sup>的方向转型，而数字化是支撑行业管理转型的重要基础。数字化转型即主动适应数字化时代背景，系统、全局、根本地重新塑造规划行业的管理机制、方法、程序和工具等。根据规划编制单位管理现状，需要从“政府监管、行业自律、社会监督、信用约束”四个方面进行国土空间规划行业管理数字化转型的顶层设计，以信用分级评价模型为基础建立多源评价数据库，提供面向行业实施管理的平台抓手。

国土空间规划行业管理在数字化转型过程中，构建面向多层级用户、现代化、全业务流程、多要素的信息管理平台对于规范规划资质认定等相关工作、实时动态管理规划编制单位、提升规划编制单位的现代化管理水平十分重要。信息管理平台采用面向服务的架构，集成身份管理认证、CA和电子印章、工作流引擎等各种支撑业务办理系统的通用基础服务，封装系统的核心业务处理逻辑，实现处理各系统渠道和用户界面的服务请求、获取安全的业务服务、访问及管理数据、执行系统特定的业务逻辑等功能；采用多数据源技术，支持异构的多源数据库搭建；提供信息系统建设和运行的业务基础平台，实现全面的业务导向式应用以及信息化系统建设的自定义定制实施。

### 3.3.1 智能化规划行业管理平台

智能化规划行业管理平台以规划编制单位信用分级评价模型为基础，集“政府监管、行业自律、社会监督、信用约束”四个方面的管理内容于一体，对规划编制单位进行全生命周期、多层级的智能化管理。构建集审批、核查、通告于一体的流程化监管网络，通过建立与公安部、人社部、工商局等相关部门的数据共享机制，提供智能研判分析、核查和决策支持，简化市场准入程序，缩短行政审批时间，为政府监管提供信息化平台；根据信用分级评价模型和完善的规划编制单位信息，明确政府部门、行业协会学会、信用服务机构之间的合作机制和职责划分，建立智慧信用积分、分级综合管理平台和关联性平台，构建与社会信息体系相适应的市场监管新机

制；建立完备的全流程、全覆盖的信息公示平台，落实统一社会信用代码、经营异常名录、企业年报、“双随机”、“双公示”和信用承诺等制度，通过统一数据标准与规范建设，深化规划编制资质证书“证照分离”改革，实现各层级的公示信息数据共享，打破区域壁垒和“信息孤岛”，建立联合惩戒和信用恢复机制，实现规划行业的社会监督与动态管理。同时，构建服务于注册城乡规划师管理和优秀国土空间规划奖评选的子应用，全方位、多维度地对国土空间规划行业实施精细化管理（图3）。

元宇宙是利用成熟的数字技术来构建的既基于现实世界又独立于现实世界的“数字孪生”世界，既包括现实世界的数字化复制品，又包括虚拟世界的自主创造物<sup>[21]</sup>。元宇宙具备沉浸式体验、

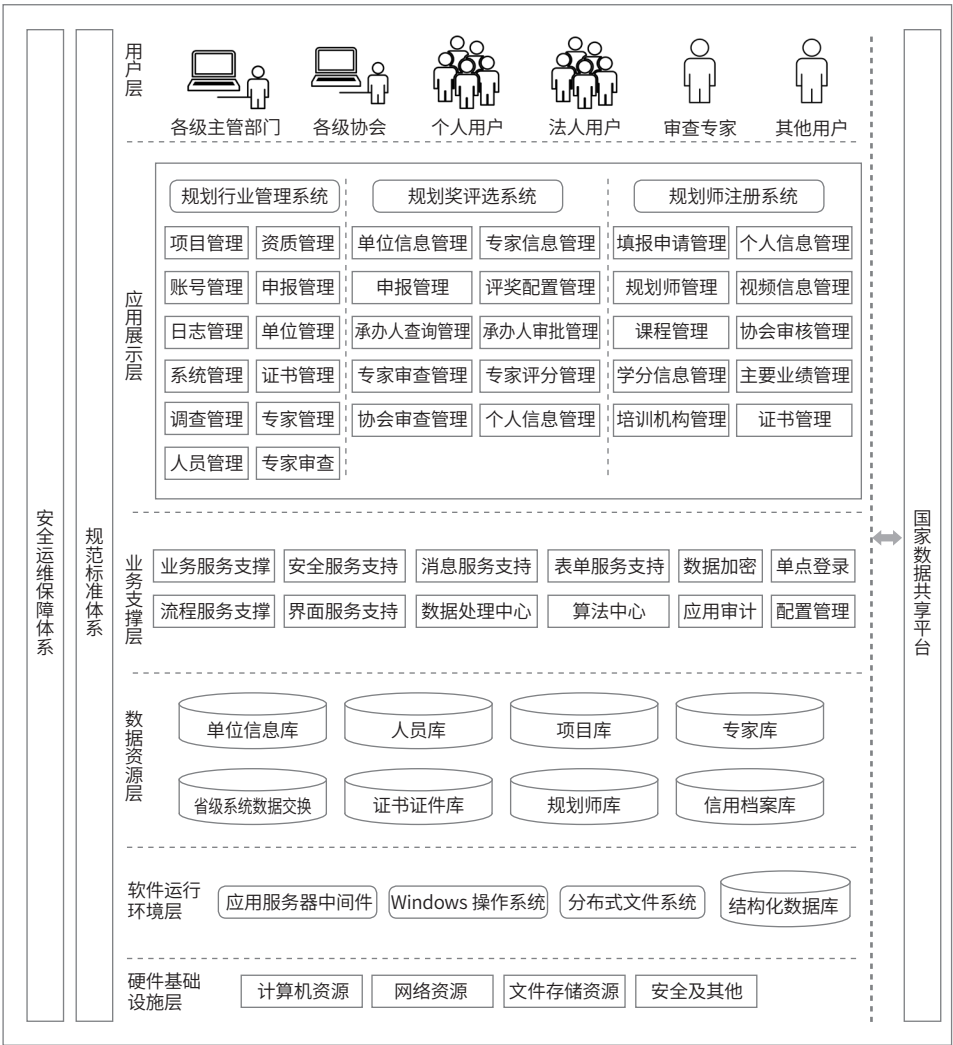


图3 智能化规划行业管理平台架构图

虚拟化分身、开放式创造、强社交属性以及稳定化系统等特征属性,这些属性可以帮助政府部门打造国家级增强现实平台,促使元宇宙进入社会治理领域,并在未来向社会提供公共虚拟服务<sup>[22]</sup>。未来,在网络条件及硬件设施成熟的基础上,元宇宙可以应用于国土空间规划行业管理领域,进一步缩减远程申报、在线审批、实地核查、在线教育等工作环节和流程,跨越时空障碍,通过构建关键要素标识,打造虚实人机—人人交互模式,使元宇宙在社会治理领域发挥作用。

当前通用的证书管理系统是基于认证机构(Certification Authority, CA)的公钥基础设施(Public Key Infrastructure, PKI)体系<sup>[23]</sup>,这种体系存在单点故障等安全性缺陷<sup>[24]</sup>。而这些问题都可以通过区块链的分散性来解决,即利用共识机制,通过区块链式结构存储和验证数据来生成和更新数据<sup>[25]</sup>,使分布式PKI系统使用相应数据的功能得以实现。智能化规划行业管理平台应对规划编制甲级、乙级资质证书,以及注册城乡规划师证书等证书信息进行集中管理,运用区块链技术可有效解决证书的信任问题,建立安全可靠的证书管理机制。区块链为各方提供了平等参与的平台,能够确保数字法治政府建设过程中公民政治主体性的地位,引导数字政府建设及多元主体的共同协作,促进各主体的行政行为权责一致<sup>[26]</sup>,同时有助于规划行业各级主管部门建立可信、完备的监管体系,构造合法、合理、合情的政府管理机制。

### 3.3.2 行业人才智库与信息资源管理平台

国家平台拥有掌握全国资源的天然优势。通过资质审批认定和规划编制单位动态管理,以及其他渠道信息资源的收集与整理,打造集专业技术人员、注册城乡规划师、专家智库人才资源于一体的国土空间规划行业人才智库管理平台,形成智能化标签和人员全息画像。

该平台不仅能实时掌握人员信息更新情况、人员调动情况,利于综合人员统计分析,及时掌握多维度、全领域的规划人才信息,还能为聚拢规划领域人才、标识专家人才以及管理部门和规划编制单位任用规划人才提供智能决策支持。

国土空间规划行业人才智库与信息资源管理平台应与国土空间基础信息平台 and 全国“一张图”实施监督系统对接联动,实时掌握全国规划编制项目的整体情况,根据“省级国土空间总体规划”“市级国土空间总体规划”“县级国土空间总体规划”三个分项维度,统一规划成果管理,建立包括直观展示和统计分析等形式的管理“驾驶舱”,动态掌握各地区、各单位的规划编制进度情况。

## 4 结束语

国土空间规划行业管理关乎国土空间规划体系的发展方向、队伍质量和体系建设。规划编制单位和行业从业人员体量庞大、分布广泛、质量参差不齐,各级主管部门需进一步从横向边界和纵向层级完善管理监督体系,从管理理念、管理方式、管理流程、管理手段、管理工具等方面着手,确定管理粒度,加大监管力度,提升行业服务能力和水平,并借助信息化手段实现全行业的精细化管理。本文分析了城乡规划及土地规划行业管理的现状和存在问题,提出从传统的管理模式中剥离出来,顺应数字时代的变化背景,搭建规划编制单位信用分级评价模型,从综合实力、信用信息等多个维度评价和管理规划编制单位,构建面向行业实施管理的信息化平台,并对国土空间规划行业管理数字化转型提出展望。数字时代瞬息万变,传统的管理方式已不能满足现代化的管理要求,必须紧跟先进的技术方向,探索和具化新的管理模式和管理方式,并在实践中深化完善,以提升国土空间规划行业的监管水平。■

## [注 释]

①数据来源于全国国土空间规划行业管理信息系统。

## [参考文献]

- [1] 中共中央,国务院.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[Z]. 2019.
- [2] 自然资源部.自然资源部办公厅关于加强规划资质管理的通知[Z]. 2021.
- [3] 王唯山.机构改革背景下城乡规划行业之“变”与“化”[J]. 规划师, 2019(1): 5-10.
- [4] 邹兵.国土空间规划体系重构背景下城市规划行业的发展前景与走向[J]. 城乡规划, 2020(1): 38-46.
- [5] 肖颖,申峻霞.国土空间规划体系下规划编制人员的知识更新策略[J]. 规划师, 2021(12): 78-84.
- [6] 曹传新.我国城市规划编制机构现状特征及发展的若干问题[J]. 规划师, 2002(3): 17-20.
- [7] 董祚继.从土地利用规划到国土空间规划——科学理性规划的视角[J]. 中国土地科学, 2020(5): 1-7.
- [8] 刘治平,刘慧颖.关于地市级土地勘测规划院构建科学发展新机制的探讨——以鄂尔多斯市土地勘测规划院为例[C]//科技创新与经济结构调整——第七届内蒙古自治区自然科学学术年会优秀论文集, 2012.
- [9] 赵龙.不忘初心继往开来全面提升支撑服务国土资源管理能力和水平——在全国土地勘测规划院系统业务工作暨成果展示交流会上的讲话[J]. 国土资源通讯, 2017(24): 5.
- [10] 住房和城乡建设部.城乡规划编制单位资质管理规定[S]. 2012.
- [11] 周冰,靳涛.制度滞后与变革时机[J]. 财经科学, 2005(3): 38-44.
- [12] 施红平.从规划编制研究中心的设立谈城市规划编制工作改革的思考[C]//城市规划面对面——2005城市规划年会论文集(下), 2005.
- [13] 汪恩满,方敏.地质勘查行业管理制度变迁的路径依赖与创新选择[J]. 地质与勘探, 2018(6): 1147-1152.
- [14] 俞可平.更加重视社会自治[J]. 人民论坛, 2011(6): 8-9.
- [15] 中共中央.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. [下转第93页]



建立了智能化的监测预警体系和信息化督查方式,采取现代自然资源技术与实地考察相结合的方式,开展定期与不定期抽检,或建立可量化指标体系进行评价等<sup>[16]</sup>。同时,强化政府各部门同级横向督查协调联动机制,通过完善符合“两统一”要求的权责清单,对项目进行全流程审批监管,以期不断提升各级政府的自我监管能力与效率。

### 3.4.2 推动公众深度参与

推动公众深度参与有利于提升政府公信力和用途管制制度的实施效率。首先,应扩大参与主体,不断吸纳社会力量参与,推动符合公共利益的政策、规范出台;其次,应拓宽公众参与的渠道,建立相关平台让权利人自下而上地通过网络、自媒体等舆论渠道进行社会监督;最后,应完善公众参与的法律保障,让公众的发声得到法律和社会的支持,保障公众参与用途管制准入过程的合法权益。

## 4 结束语

建立陆域国土空间用途管制分区准入体系,有利于协调好自然资源开发与保护的关系。各级政府作为实现全域全要素用途管制的施管主体,需让分区准入体系紧跟时代步伐,通过完善管制分区体系、事权分级系统、准入管制方式和内外监管机制,调整准入流程中各层级政府的关系,

简化审批流程。在下放审批权限的背景下,做到“放得下权利,管得住重点”,提升政府服务能力,从而规范建设开发活动,提高资源利用效率,促进国土空间治理体系完善和治理能力的提升。

### [注 释]

- ①《国土资源部关于调整报国务院审批土地利用总体规划范围的通知》提出,31个省、自治区、直辖市,27个省、自治区人民政府所在的城市,35个100万人口以上的城市,40个50万~100万人口的城市,以及新疆生产建设兵团,共计134个土地利用总体规划需报国务院审批。

### [参考文献]

- [1] 岳文泽,王田雨,甄延临.“三区三线”为核心的统一国土空间用途管制分区[J].中国土地科学,2020(5):52-59,68.  
[2] 黄征学,蒋仁开,吴九兴.国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J].中国土地科学,2019(6):1-9.  
[3] 王蔚炫.国土空间规划分区的思考与实践探索[J].浙江国土资源,2020(增刊2):22-27.  
[4] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019(10):2200-2208.  
[5] 马军杰,史轲,彭琪琴,等.多主体视角下用地审批“放权”的实施困境与对策[J].规划师,2021(15):5-12.  
[6] 尹明.探索建立自然资源日常督察制度[J].中国土地,2020(5):25-27.  
[7] 黄征学,祁帆.从土地用途管制到空间

用途管制:问题与对策[J].中国土地,2018(6):22-24.

- [8] 于霞,于倩.农用地转建设用地审批权下放的双重影响及治理策略研究[J].理论探讨,2020(6):118-122.  
[9] 吴红,张淑娴.我国国土空间用途管制研究现状及展望——基于文献的可视化分析[J].江西广播电视大学学报,2019(2):47-53.  
[10] 黄征学,吴九兴.国土空间用途管制政策实施的难点及建议[J].规划师,2020(11):16-20,32.  
[11] 袁弘,袁源,祁帆,等.基于试点经验的一般生态空间认知及其用途管制框架初探[J].中国土地科学,2022(5):31-39.  
[12] 龚健,李靖业,韦兆荣,等.面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系及用途管制探索[J].规划师,2020(10):42-49.  
[13] 王向东,张恒义,刘卫东,等.论土地利用规划分区的科学化[J].经济地理,2015(1):7-14.  
[14] 朱江,张国杰,姚江春.基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究[J].自然资源学报,2022(1):59-69.  
[15] 顾朝林.论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J].地理研究,2015(4):601-613.  
[16] 黄征学,祁帆.完善国土空间用途管制制度研究[J].宏观经济研究,2018(12):93-103.

[收稿日期]2022-10-21

[上接第86页]人民日报,2013-11-16(001).

- [16] 习近平:正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展[EB/OL].(2014-05-27)[2022-11-30].[http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/27/content\\_2688228.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/27/content_2688228.htm).  
[17] 裴广一.论有效市场与有为政府:理论演进、历史经验和实践内涵[J].甘肃社会科学,2021(6):213-221.  
[18] 阎炎.自然资源部国土空间规划局负责人谈加强规划资质管理[J].资源与环境,2021(5):23-24.  
[19] 付建军.清单制与国家治理转型:一个整体性分析框架[J].社会主义研究,

2017(2):73-80.

- [20] 崔羽,顾琼,张霄兵,等.转型下规划编制的信息化顶层设计[J].规划师,2018(12):79-83.  
[21] 刘革平,王星,高楠,等.从虚拟现实到元宇宙:在线教育的新方向[J].现代远程教育研究,2021(6):12-22.  
[22] 左鹏飞.最近大火的元宇宙到底是什么? [N].科技日报,2021-09-13(006).  
[23] Housley R, Polk W, Ford W, et al. Internet X.509 Public Key Infrastructure Certificate and Certificate Revocation List (CRL) Profile[EB/OL].(2002-04-01)[2022-11-30].<http://mirrors.ircam.fr/pub/rfc/rfc3280.txt.pdf>.

- [24] YU J S, R YAN M. Evaluating Web PKIs [EB/OL].(2017-06-23)[2022-11-30].<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128054673000077#ab0010>.  
[25] 蔡霖.区块链技术推动下共享经济模式创新研究[C]//第十四届中国软科学学术年会论文集,2018.  
[26] 张鹏.区块链赋能下的数字法治政府建设:内涵、关联及路径[J/OL].电子政务:1-10[2022-04-20].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5181.TP.20220411.0816.012.html>.

[收稿日期]2022-12-26