

国家级新区规划管理体制与机制实践成效及建议

邱建, 罗锦

【摘要】针对国家级新区规划管理体制与机制实践成效总结不足、分析滞后的问题,以全国 19 个国家级新区为研究对象,运用类型学原理,通过实地调查等方法,提出国家级新区规划管理体制与机制的分类思路,构建以体制与机制关键要素为主体的类型分类体系,并对国家级新区进行类型划分。从规划管理体制维度出发,可将国家级新区划分为规划建设类、自然资源类和多部门混合类 3 类;从规划管理机制维度出发,可将国家级新区划分为 I 类新区、II 类新区和 III 类新区。基于此,对各类管理模式在实践运行中的成效进行评析,并就存在的问题提出相关建议,以期为推进国家治理体系和治理能力现代化背景下的规划管理创新提供参考。

【关键词】国家级新区; 规划管理; 体制机制; 类型; 成效

【文章编号】1006-0022(2023)11-0069-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】邱建, 罗锦. 国家级新区规划管理体制与机制实践成效及建议 [J]. 规划师, 2023(11): 69-73.

Practical Efficacy and Suggestions of Planning Management System and Mechanism of National Level New Districts/QIU Jian, LUO Jin

【Abstract】To address the issues of insufficient practice summary and lagging effectiveness analysis of the planning management system and mechanism of national level new districts, a classification idea of the planning management system and mechanism of the districts is put forward by case studying 19 national level new districts in China through survey methods such as field investigation under the principle of typology. A classification scheme based on the key elements of the system and mechanism is constructed to support the classification of the national level new districts. From the perspective of planning and management system, national level districts can be divided into three categories: planning and construction, natural resources and multi-sector mixed category, while the national new district can be divided into Class I new district, Class II new district and Class III new district from the perspective of planning management mechanism. Based on this, the effectiveness of various management modes in the practice and operation is evaluated and analyzed, and opinions and suggestions are put forward for the outstanding problems, with the hope of providing reference for planning and management innovation under the background of promoting the modernization of national governance system and governance capacity.

【Keywords】national level new district; planning management; system and mechanism; category; efficacy

0 引言

国家级新区是承担我国重大发展和改革开放战略任务的空间载体,肩负着先行先试、率先示范的使命。综观从 20 世纪 90 年代初开始设立的浦东新区到当前已有的 19 个国家级新区,国家级新区着力在管理体制与机制、发展模式、城市功能、产业培育等方面探索创新,为我国改革开放和经济社会发展作出了巨大贡

献,也为城市规划管理积累了弥足珍贵的经验。文献调查发现:国家级新区管理研究成果主要集中在行政管理领域,规划管理研究仅局限在规划编制和实施的保障措施层面^[1],针对国家级新区规划管理体制与机制的研究较少。

城市规划管理是城市规划编制、审批和实施等管理工作的统称,是对规划区内的各类空间规划和各项建设工程进行组织、管控、协调、引导、决策与监督

【基金项目】国家自然科学基金面上项目(52078423)、四川省科技计划重点研发项目(2020YFS0054)、四川省科技创新基地(平台)和人才计划(2022JDR0356)

【作者简介】邱建,博士,西南交通大学建筑学院教授、博士生导师,四川省人民政府参事、省委省政府决策咨询委员会委员,中国城市规划学会山地城乡规划学术委员会副主任委员。

罗锦,通信作者,博士,高级工程师,现任职于四川天府新区公园城市建设局。

的行政管理。规划管理体制是指相关国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的宏观制度设计；规划管理机制是指规划管理系统的组织结构及其运行机理。在国家推进治理体系与治理能力现代化的背景下，及时总结国家级新区规划管理经验，系统梳理新区在规划管理体制与机制领域的不同实践路径及取得的成效，不仅有利于国家级新区在关键领域、关键环节进一步改革创新时相互借鉴，还能对国土空间规划管理改革提供实践参考。

1 研究方法

基础信息收集总共采用了3种方法：一是案头调研，即应用现代信息手段对相关文献及新区规划管理机构设置、规划建设动态、年度报告、统计年鉴等资料进行搜集、筛选、比较、分析和鉴别，力求全面掌握各新区规划管理体制与机制的基本背景信息。二是实地调研，根据研究问题，选择行政体制、机制特征和地理分布具有典型性和代表性的新区，通过现场观察、直观感受、现场记录的方式获取其规划管理体制与机制的第一手资料，初步形成调研提纲。三是专题研讨，结合前两步工作成果归纳形成专题咨询报告，通过电话采访和线上线下座谈会的方式进行补充调查、探讨和咨询。

类型学是通过总结现象，从中抽取抽象理论来解释事件，并说明现象之间模式关系的学科^[2]。该学科与管理学、建筑学和语言学等多个学科交叉应用并取得丰硕成果。例如：曹堂哲^[3]从“问题”的定义出发，从两个维度将公共管理问题分为科学发现类问题、技术设计类问题、评估类问题、诠释类问题和批判类问题；韩志明^[4]则概括了约束行政责任的各种责任制度，总结出行政责任工具的5种理想类型，并对其进行深入的理论分析。由此可见，类型学研究方法有助于对大量信息进行整理辨析，发现信息的内在关系，建立分类体系并实现类型划分。

2 规划管理体制与机制类型划分

2.1 关键要素分析

立足国家级新区规划管理体制与机制特点，从管理学和城市规划视角出发，提炼出国家级新区规划管理体制与机制5大关键要素：规划管理理念、规划管理内容、规划管理职能、规划管理方法和规划管理技术。其中规划管理职能涉及管理机构设置、职责权限划分，属于管理体制层面，其他的4个要素属于运行机制层面。5个关键要素相互影响，相互促进，形成规划管理体制与机制基础模型（图1）。规划管理职能包括管理机构及其职责，是实现管理理念、明确优化管理内容、运行管理方法和管理技术的主体；规划管理理念作为价值导向，对规划管理职能的运行与实现有直接影响，决定着规划管理活动能否顺畅实施；规划管理内容是规划管理职能决策的成果体现，是践行规划管理理念的关键，还是规划管理方法应用的载体；规划管理方法是系统履行职能、实施规划管理内容的保障；规划管理技术是实现规划管理理念、落实规划管理内容的支撑。

2.2 类型划分结果

通过对全国19个国家级新区规划管理实践的梳理和总结，从规划管理体制维度和规划管理机制维度分别对国家级新区类型进行划分（表1）。在规划管理体制维度，采用定性研究的方法，依据每个新区规划管理机构及其职能现状，将其分为规划建设类、自然资源类和多部门混合类3类，改革创新程度较高的自然资源类新区和多部门混合类新区数量共计14个，约占新区总数的74%，说明现阶段大部分国家级新区在规划管理体制上形成了丰富成果；在规划管理机制维度，通过定性和定量相结合的方法，在综合考虑每个新区规划管理理念差异的前提下，评价分析其在另外3个关键要素（规划管理内容、规划管理方法、规划管理技术）领域的创新成就。可以发现，

所有的国家级新区在这3个要素中均至少有1个创新成就，其中Ⅰ类新区和Ⅱ类新区分别有7个和10个创新成就，均在机制维度贡献了不少于2个规划管理方面的创新政策。

3 国家级新区规划管理体制实践成效和建议

3.1 规划建设类新区

规划建设类新区是指机构以规划和建设职能为主的国家级新区，对于成立时间较短的新区，其内设机构数量较少、结构简洁，有利于规划机制的构建和规划建设的落地实施。例如，南京江北新区规划与自然资源局主要承担规划编制和管理职能，内设机构主要包括规划编制办、规划管理办、国土空间规划发展中心等。还有的新区处于“多规合一”等政策影响下的过渡阶段，通过初步纳入环境、耕地、林业等部门职能，基本满足现阶段国土空间规划体系建设的需要，如甘肃兰州新区。当然，在着力构建国土空间规划体系的当下，规划建设类新区的规划管理运行主要受经济发展影响，易出现机构改革动力不足，难以实现高效统筹的问题。通过比较国家级新区近年来的GDP及其贡献率可以发现，陕西西咸新区等规划建设类新区的GDP及其贡献率在全国19个国家级新区中处于相对较低的水平，发展受限较多^[5]。

3.2 自然资源类新区

作为积极响应机构改革的新区，自然资源类新区在管理体制维度的3类新

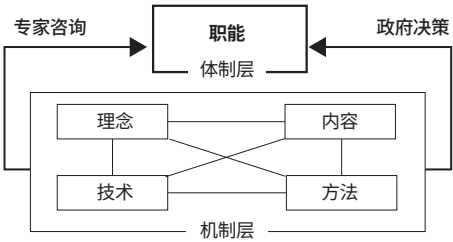


图1 基于关键要素的规划管理体制与机制基础模型示意图

区中数量最多，突出特点在于组建自然资源管理部门，优点是国土空间规划高度契合。新区中的自然资源管理部门作为由所在市的自然资源管理部门设置的分部，在重点领域具有较高的权限，具有空间规划编制、土地利用、耕地保护、矿产保护等核心职能，如长春市规划和自然资源局长春新区分局（吉林长春新区）、舟山市自然资源和规划局新城分局（浙江舟山群岛新区）、天津市规划和自然资源局滨海新区分局（天津滨海新区）；其他诸如生态修复、自然资源监测等必要的自然资源保护类职能权限由所在城市统筹，确保区域在城市总体空间形态、绿廊构建和自然资源承载上的统一性。除此之外，有的新区采用管委会下属自然资源管理部门的模式，如重庆两江新区规划和自然资源局等，与前者（由新区组建自然资源管理部门）相比具有更独立完善的规划管理权限，有利于创新措施的精准落地。然而，受机构规模的限制，该模式难以避免规划管理体制与机制建设进度差异化的情况。

3.3 多部门混合类新区

多部门混合类新区从各自发展的核心诉求出发，突破传统的规划管理职能框架，引入交通、产业开发、资源利用等职能，进一步拓宽和加深了规划管理的维度和深度。目前多部门混合类新区的规划管理体制多注重统筹建设和发展。例如：大连金普新区设置海洋经济发展处，在负责监督管理海洋开发利用和保护的同时，组织实施海洋战略规划和指导海洋经济发展；福建福州新区的规划管理机构为规划发展处，将规划建设、科技创新、产业发展职能高度集中，这一举措有利于推动规划实施与促进产业发展同步进行。

此外，不同的国家级新区由于各自发展定位的差异，在内部机构设置上存在独特性和创新性。例如，四川天府新区实行总师制度，通过设置总规划师、总色彩师（兼顾夜景照明）、总建筑师、

总景观师、公园城市规划建设总顾问、水生态总顾问等 6 位领衔总师，负责对新片区各类规划的编制、项目审批及实施等提供专业指导和技术把控，形成了“专委会—总师意见”的建设项目专家咨询路线，配合行政决策共同支撑项目高质量落地，以满足新区公园城市规划管理和社会经济发展需求（图 2）。

3.4 建议

通过比对以上 3 类国家级新区的创新成效可以看出，规划建设类新区应以规划管理体制创新作为优先完成的核心任务，以“优化事权”为途径，逐步开展体制更新工作；自然资源类新区一方面应巩固体制创新成果，积极推进规划管理体制与机制协同创新，形成国土空

表 1 全国 19 个国家级新区规划管理体制与机制梳理情况

新区名称	规划管理机制维度分类					规划管理体制维度分类
	规划管理理念	规划管理内容	规划管理方法	规划管理技术	分类结果	
甘肃兰州新区	创新智慧类	●	●	●	I 类	规划建设类新区
江西赣江新区	创新智慧类	●	●	●	II 类	
陕西西咸新区	绿色发展类	●	●	●	I 类	
南京江北新区	绿色发展类	●	●	●	I 类	
云南滇中新区	绿色发展类	○	●	●	II 类	
湖南湘江新区	绿色发展类	●	●	●	II 类	自然资源类新区
重庆两江新区	创新智慧类	●	●	●	I 类	
黑龙江哈尔滨新区	创新智慧类	●	●	○	III 类	
浙江舟山群岛新区	绿色发展类	●	●	●	I 类	
贵州贵安新区	绿色发展类	●	●	●	II 类	
吉林长春新区	绿色发展类	●	●	●	II 类	多部门混合类新区
天津滨海新区	精细管理类	●	●	●	I 类	
广州南沙新区	精细管理类	●	○	●	III 类	
青岛西海岸新区	精细管理类	○	●	●	II 类	
上海浦东新区	创新智慧类	●	●	●	I 类	
福建福州新区	创新智慧类	●	●	●	II 类	
大连金普新区	创新智慧类	●	●	●	II 类	
河北雄安新区	创新智慧类	●	●	●	II 类	
四川天府新区	绿色发展类	●	●	●	II 类	

注：“●”表示该关键要素较为完善，符合近期改革创新的相关要求，计 1 分；“●”表示该关键要素的创新改革基本完善，形成了阶段性成果，计 0.5 分；“○”表示该关键要素的创新改革尚未开展或成效不明显，计 0 分。

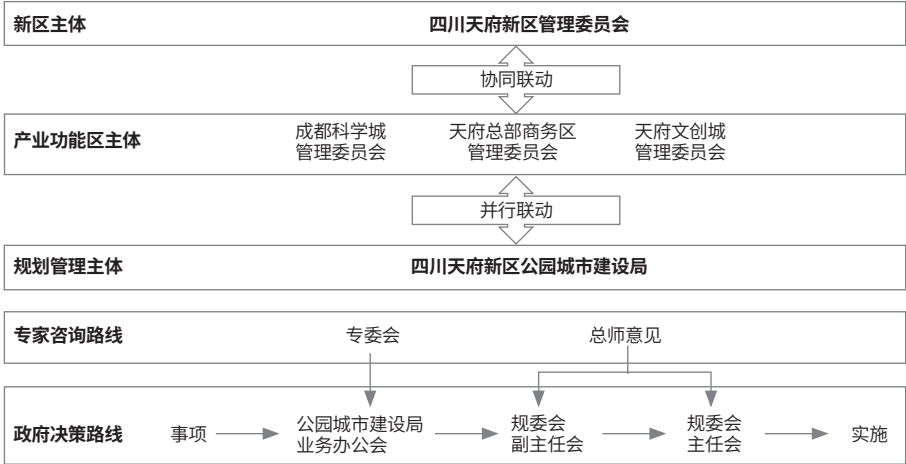


图 2 四川天府新区“专委会—总师意见”的建设项目专家咨询路线图

间体系规划建设的示范效应，另一方面应进一步实现机构职能系统化，对规划管理职能提出针对性政府职能再造，学习多部门混合类新区在多维度整合上的经验；多部门混合类新区则需在纵向上加强职能协调，平衡产业发展、绿色生态保护和资源开发之间的关系，在横向上要积极推进区域协调战略，创新政府合作模式，引入高技术、跨区域和专业性企业，探索面向多维权限的体制重构。

4 国家级新区规划管理机制实践成效和建议

4.1 基于规划管理理念的视角

各个新区都积极践行创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念并各有侧重。基于此，可将新区具体划分为创新智慧类、绿色发展类和精细管理类。其中创新智慧类新区侧重于通过大数据、信息共享平台、5G 技术等高新技术提升规划管理效率，如：福建福州新区、黑龙江哈尔滨新区和甘肃兰州新区明确提出强化创新科技管理机制；大连金普新区提出“智慧金普”。绿色发展类新区侧重于生态文明建设，强调绿色发展管理和实行绿色发展科学考核，积极构建绿色发展体系，如：四川天府新区强调“公园城市”理念，构建公园城市指数框架体系，坚持以人民为中心、以生态文明为引领，形成公园形态与城市空间有机融合，生产、生活、生态空间相宜，自然、经济、社会、人文相融的复合系统^[6]；南京江北新区积极推进海绵城市建设，助推绿色产业和绿色金融发展。精细管理类新区则根据管理对象的不同进行适应性管理，如天津滨海新区、广州南沙新区和青岛西海岸新区提出应遵循“以人为本”的理念。

4.2 基于规划管理内容的视角

在规划编制上，现阶段除上海浦东新区、天津滨海新区和河北雄安新区等规划是基于前期“多规合一”政策成果进行深化的以外，一部分国家级新区规

划直接被纳入其所在的行政区域规划统一编制，如云南滇中新区和福建福州新区，其余国家级新区则自行开展国土空间规划编制工作。在规划编制职能权限上，每个国家级新区都有组织编制详细规划和部分专项规划的职能，如上海浦东新区、天津滨海新区、四川天府新区等具有编制控制性详细规划管理的权限，四川天府新区以“公园城市”理念为引领，构建了以“天府新区—城乡融合发展单元”“总体规划—专项规划—详细规划”为基础的“两级三类”总体框架（图 3）。

目前存在的问题是，在编制过程中各类规划之间存在成果不衔接、目标不一致、标准不统一等现象。此外，现阶段法律法规对各类国土空间规划的主体内容、相互关系和功能定位等的规定不够清晰明确，容易造成不同类别、深度的规划在同一内容上的冲突或重复。

4.3 基于规划管理方法的视角

在规划管理方法上，国家级新区积极践行简政放权、放管结合、优化服务的原则，各新区在经济激励和深化放管服上探索创新。例如：上海浦东新区实行

容积率奖励机制，开发单位将获得既有核定的空间资源之外的空间资源，社会公众也将获得用地内的公共空间资源使用权，但在奖励范围、奖励量化标准和奖励机制上都存在进一步深化研究的需求^[7]；陕西西咸新区抓住托管代管契机，建立了新区独立的财政管理模式和土地“直通车”渠道，实现了新区独立土地报批、供应和办证；四川天府新区通过一系列文件明确并联并行审批改革，将工程建设项目审批从立项到竣工验收办理的 7 个环节缩减至 4 个阶段，审批时限从 180 个工作日压缩至 90 个工作日^[8]。2023 年以来，四川天府新区项目审批继续提质增速，探索构建规划审查流程信息化、可视化系统，将规划审批纳入时限管理，审批周期控制在 30 个工作日以内。

在国家级新区规划管理方法上仍然存在两个方面的问题：一是业务整合相对滞后，机构整合不仅是把职权、事权简单地叠加起来，还应从职能、业务和信息化等多个方面入手，实现业务流程重组与整合，以更好地服务于社会；二是法制建设相对不足，国土空间规划的重要抓手是“多规合一”，需要解决“多



图 3 四川天府新区公园城市特色规划体系示意图

资料来源：四川天府新区党工委管委会《天府新区公园城市规划建设白皮书（2018—2020）》。

头”规则不统一的问题，这需要共同的准绳和规则，即适用于国土空间规划体系的法律制度。但空间治理方式刚刚起步，法制跟不上转型的需要，城市规划管理面临法制滞后的尴尬。

4.4 基于规划管理技术的视角

在规划管理技术方面，智能化、系统化和信息化的发展有助于国家级新区积极探索多主体参与规划建设，提高了部门间的程序合理性和行政高效性，在以下两个方面形成丰富成果。一是平台构建，实现了信息共享、高效审批和多部门协同。例如：重庆两江新区利用3S技术和虚拟现实技术等，将专题数据库和基础空间数据库进行整合，为新区开展城市“规、建、管”工作、产业发展、公共服务等提供了信息支撑^[9]；四川天府新区基于BIM、GIS、3D建模等先进技术，构建天府新区智慧化管理数字孪生系统，建成了直管区564 km²的城市信息模型，实现了全天候、全时段、全视角的城市模拟数据可视化；上海浦东新区打造“城市大脑”，构建以城运中心为核心的城市精细化管理新体系，初步实现了主动发现、自动指令、快速处置、实时反馈的管理闭环，城市运行总体安全可控。二是智慧城市综合发展，通过组建新的职能部门，积极推进形成包含规划管理、城市治理、行政服务的“综合云系统”。例如，陕西西咸新区成立智慧城市发展集团有限公司，由新区智慧城市建设工作领导小组统筹领导，全面构建具有西咸特色的智慧城市产业生态体系。三是更加重视公众诉求，采用信息公开、国际竞赛、问卷征集、专家讲座会谈等方式，积极开展意见征集和交流活动。例如，2020年11月，四川天府新区启动天府总部商务区总部基地人字绿廊景观方案设计全球招标，吸引了美国SWA、中国香港ACLA、日本ATLAS等全球顶级机构的参与，评选的优胜方案体现了边界消融的设计理念，贯彻“公园城市”理念，有助于进一步落实绿色低碳、自然生态

的场景营造。

4.5 建议

总体而言，在规划管理理念上，每个新区在紧跟国家宏观政策要求的同时，充分结合自身条件和城市发展新理论、新思想，探索新发展理念深度、广度和系统化的扩展，做到积极探索和有效示范。在规划管理内容上，针对规划编制过程中缺乏牵头与协调的现象，应从宏观、中观、微观维度出发进行优化：在宏观维度，国家级新区应严格遵守和衔接国家、省级的国土空间规划，确定管制国土资源的政策制度；在中观维度，由国家级新区及其所在省、市主导，通过技术标准规范来进行空间资源的管控；在微观维度，将详细规划作为项目的管控依据，促进新发展理念的广泛落实。在规划管理方法上，一方面新区应在相关法律出台之前，结合自身法治建设优势，积极推进形成适用于过渡阶段、具有可实施性的管理纲领和标准，引导新区国土空间规划体系有条不紊地建设；另一方面国家级新区规划管理路径必须由重审批、轻监管的传统管理模式，转向更加注重事中和事后监管的流程，评判依据包括是否体现社情民意的表达、公共利益的普惠、规划服务的满意度等。在规划管理技术上，已有的智慧化城市管理解决方案应实现技术下沉，扩大规划管理应用范围，实现从技术革新向传统观念革新转变，促使公众参与规划管理监督更加便利，从而改善对城市社会系统关注不足的现象。

5 结束语

国家级新区作为城市新区发展的新形式，与国内外其他特殊战略区域相比，在国家改革发展过程中承担的角色更复杂、自主权限更多、发展理念更多元，因此研究和梳理其规划管理体制与机制的发展情况有助于发现具有参考价值的先进经验与典型问题。本文首先从方法

论的视角，依托类型学方法来提炼和深挖对象本质特征上具有的独特优势，辨识国家级新区规划管理体制与机制关键要素，并以此搭建了针对国家级新区规划管理体制与机制的类型学研究体系；其次借助文献研究、实际调研等方式，对全国19个国家级新区规划管理体制与机制的发展现状进行梳理总结，分别从规划管理体制维度和规划管理机制维度，将全国19个国家级新区的规划管理体制与机制划分为3种类型，揭示了国家级新区规划管理体制与机制的改革趋势；最后结合分类结果，分析国家级新区规划管理体制与机制的创新成效、问题和建议，为构建复合型的协调管理机构、法治型的空间治理体系和高效型的管理运行机制提供指引。■

[参考文献]

- [1] 罗锦，邱建. 国家级新区规划管理的机构设置、问题及建议[J]. 规划师，2020(12): 31-37.
- [2] FALUDI A. Planning Theory[M]. Oxford: Pergamon Press, 1973.
- [3] 曹堂哲. 公共管理研究方法的回顾与前瞻：以问题类型学为基础的新体系[J]. 北京行政学院学报，2013(5): 31-36.
- [4] 韩志明. 行政责任工具的类型学分析[J]. 上海行政学院学报，2008(5): 35-41.
- [5] 卢纳熙，苏琳琪. 国家级新区研究报告2021[M]. 北京：社会科学文献出版社，2021.
- [6] 四川天府新区党工委管委会. 天府新区公园城市规划建设白皮书(2018—2020)[Z]. 2021.
- [7] 上海市人民政府. 上海市城市规划管理技术规定(土地使用建筑管理)[S]. 2003.
- [8] 四川天府新区成都管委会规划建设国土局. 四川天府新区成都直管区房屋建设工程报建手册[Z]. 2020.
- [9] 林立勇，邓仕虎，朱俊丰. 数字规划视角下时空信息云平台的建设模式及规划应用：以重庆市两江新区为例[J]. 规划师，2015(1): 42-46.

[收稿日期] 2023-08-29