

新质生产力发展的规划法治保障

Legal Safeguards for the Development of New Quality Productive Forces through Strategic Planning

陈越峰 张昱柯 CHEN Yuefeng, ZHANG Yuke

摘要 新质生产力发展依赖产业人才、技术和资本的集聚,需要城市空间规划提供适配性支撑,这要求城市空间规划法律规则展开回应型变革。随着数据、信息、虚拟空间等要素成为生产力的重要客体,城市空间规划的触角也需向数字空间、低空空域等新兴领域延伸。由此需要优化特定领域专项规划的编制审批体制,加强规划部门与行业主管部门的协同,增强新质生产力应用场景空间布局的供给能力。同时,新质生产力的产业空间对用地混合利用的需求日益增加,应当以产业为主导功能,建立健全符合约束条件的产业用地性质转换或混合设置机制。此外,为满足产业与人才对公共服务、空间环境的高品质、多样化需求,需要构建与存量建筑功能转换和混合利用需求相适配的规划调整机制,优化规划协商程序,以实现法治的回应性。

Abstract The development of new quality productive forces hinges on the agglomeration of industrial talent, technology, and capital, necessitating adaptive urban spatial planning frameworks that demand responsive legal reforms. As data, information, and virtual space increasingly constitute critical objects of productivity, urban spatial planning must extend into emerging domains such as digital space and low-altitude airspace. This calls for optimizing institutional arrangements for the formulation and approval of specialized plans in these fields, strengthening coordination between planning authorities and sectoral regulators, and enhancing the capacity to supply spatial configurations tailored to the application scenarios of new quality productive forces. Simultaneously, the growing demand for mixed land-use patterns in industrial spaces requires establishing mechanisms for conditional conversion or mixed designation of industrial land uses under a clearly defined primary functional framework. Furthermore, to meet the high-quality and diversified demands of industries and talent for public services and spatial environments, existing buildings require functional repurposing, which in turn demands a planning adjustment mechanism aligned with building function conversion and mixed-use requirements, alongside optimized stakeholder consultation procedures, to operationalize responsive governance under the rule of law.

关键词 国土空间规划;新质生产力;城市规划;规划法治

Key words territorial spatial planning; new quality productive forces; urban planning; legal safeguards for planning

文章编号 1673-8985 (2026) 02-0016-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20260203

作者简介

陈越峰

华东政法大学法律学院
教授,博士生导师,博士
chenyuefeng@ecupl.edu.cn

张昱柯

华东政法大学法律学院
法学硕士

0 引言

2024年7月,党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,提出要“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”,标志着发展新质生产力已上升为国家重大战略部署,成为引领未来中国高质量发展的核心引擎与关键路径。

新质生产力的兴起意味着我国的经济展需实现从外延式扩张向内涵式发展的转变,与之匹配的空间利用需要相应调整和优化。顶层设计与实践研究均表明,新质生产力产业主

要分布于超大特大型城市^{①[1-2]}。这既源于这些城市在产业、技术、人才、资本等方面的集聚优势,也反映了新质生产力对城市空间的特殊需求。首先,新质生产力产业空间呈现“轻量化、清洁化和实验室化”与“大规模、大体量高科技产品制造”并存的双重趋势,对于土地用途混合、兼容的要求日益显著^[3]。其次,创新人才对于城市公共服务、空间环境和居住条件有着相应的需求。理论与实践研究均表明,城市文化基础设施、自然与人文景观等良好环境能够吸引创新人才的集聚^[4-5]。最后,新质生产力对

注释:①《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》:增强超大特大城市综合竞争力、提高中小城市和县城承载能力。

数字空间、空域资源等应用场景的需求日益迫切,空间规划应当提供更充足的应用场景。总之,以创新为核心特征的新质生产力的发展带来了“创造性破坏”^[6],由此产生颠覆性影响,并带来法律等方面的不确定性。因此,有必要展开相应的回应性研究。

对此,城市规划学界与法学界已展开相应的探索。城市规划学界聚焦于技术层面的空间供给优化,通过实体空间规划调整以实现新质生产力的空间保障,同时需要配套的规划法治体系予以调整^[7-9]。而法学界对该议题的回应则呈现出“片段式”特征。有学者聚焦于控制性详细规划的机理研究^[10],也有学者关注新时代背景下保障性租赁住房的法律供给,为创新人才提供适配的居住空间^[11]。因此,需要有针对性地对新质生产力发展的法治改革回应展开进一步研究^[12-13]。下文各部分从主体要件、程序要件、实体要件、监督救济等方面展开讨论。

1 优化特定行业领域专项规划的编制和审批制度

新质生产力发展对应用场景有着空间需求,例如低空经济的发展涉及空域资源配置,各领域基础设施的数字化则关乎数字空间的构建,涉及空间利用的特定领域专项规划作为国土空间规划体系中的专业支撑,能够提供较为妥当的适配管理制度^[14]^[15]。国务院办公厅发布的《关于加快场景培育和开放推动新场景大规模应用的实施意见》明确要求“编制各类规划要与场景培育和开放相结合”,这从顶层设计层面强化了空间规划对应用场景的供给责任。然而,《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称“《城乡规划法》”)并未对专项规划的概念意涵、制定主体与程序等做出具体安排,其制度框架主要依赖于各地方通过城乡规划条例加以细化和落实。例如,《上海市城乡规划条例》第二十一条规定“涉及城乡空间安排的各类专项规划由市有关专业管理部门会同市规

划行政管理部门组织编制,经批准后纳入相应的城乡规划”。从规范层面而言,在直接指导专项规划编制审批上还需要更有针对性的安排。

1.1 编制主体:行业主导与部门协同机制

涉及空间利用特定领域专项规划的编制主体呈现出“以行业主管部门为中心”的态势。中央层面,《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》(以下简称“《若干意见》”)规定“涉及空间利用的某一领域专项规划……由相关主管部门组织编制”;地方层面,《浙江省国土空间规划条例》沿用了《若干意见》的表述。就此,如何理解“相关主管部门”成为主体要件中的核心问题。《浙江省国土空间规划条例》第二十四条第2款规定“县级以上人民政府可以指定自然资源主管部门会同相关主管部门编制特定领域或者特定区域(流域)的国土空间专项规划”。应当认为“相关主管部门”仅指所涉特定领域的行业主管部门,不包含自然资源主管部门。实证研究亦佐证,在超大特大城市中,逾半数的专项规划由行业主管部门独立编制^[15]。

强化行业主管部门在专项规划编制中的主体作用,本质上是主导空间协调的规划法需要特定行业的知识与技术为其填充实质内容。法律有着“认知开放、运行封闭”的特质。当所涉特定领域行业的专业化水平愈高,规划任务的实现则更需要行业知识的高强度摄入^[16]。但这一制度安排可能导致专项规划与国土空间总体规划在空间布局上衔接不畅^[17]。同时,以产业融合为特征的新质生产力,使专项规划涉及的主管部门日益增多。在此背景下,如何实现各行业主管部门之间,以及与自然资源主管部门之间的有效协同,关系着规划编制的一致性。

部门协同主要在行政组织法与行政行为法两个层面予以建构。组织层面,通过规划委员会等法定议事协调机构能够整合部门资源、提升协商效率^[18]。为充分发挥组织机制的协商功能,

还需配置相应的协调程序装置。编制主体之间应依法适用“会同”“会商”等协调程序。具体而言,各部门在规划编制中所起的作用,直接决定了程序的选择适用。例如,《上海市城乡规划条例》规定,专项规划由行业主管部门牵头会同自然资源主管部门共同编制^②。相较之下,《浙江省国土空间规划条例》则规定,行业主管部门独立编制国土空间专项规划,自然资源主管部门通过会商提供意见^③。此种制度设计既明确了主管部门的权责边界与协作路径,也为规划之间的有效衔接提供了可操作的协同框架。

1.2 程序要件:一致性审查的控制模式

与《城乡规划法》一致,《上海市城乡规划条例》并未对专项规划的编制审批程序设置特殊程序,仍然沿用论证会、草案公示、公众意见听取等通用流程。然而,专项规划兼具空间利用和行业发展双重属性,编制过程需要自然资源主管部门与行业主管部门协同推进,而二者在行政组织架构中的职责定位不同,使得在交叉事项上可能存在目标分歧甚至规划冲突。此类冲突不仅影响国土空间规划内部协调,还可能波及发展规划、土地利用规划等多规衔接。主体之间的编制协同无法确保规划成果的一致。为此,部分地区创设出一致性审查程序。

在发展型政府与国家职能拓展背景之下,行政活动不仅需要满足合法性,更要注重合目的性及其绩效。一致性审查由自然资源主管部门主导,既通过程序性控制确保国土空间规划体系的内在统一,又能有效实现专项规划服务于经济社会发展的实质目标。实践中,一致性审查内容存在两类模式:衔接性审查模式将审查内容仅限定为规划之间的衔接性,主要关注专项规划与总体规划、详细规划及发展规划的衔接协调^④;合法性审查模式则将审查内容扩展至专项规划的成果规范性、规划符合性、空间协调性等众多面向^⑤。合法性审查模式虽意图强化审查的全面性,但其审查范围与审批主体职权存

注释:②《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于印送〈立法技术规范(试行)(一)〉的函》第20条第1款:“会同”用于法律主体之间共同作出某种行为的情况。“会同”前面的主体是牵头者,“会同”后面的主体是参与者,双方需协商一致,共同制定、发布规范性文件或者做出其他行为。

③《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于印送〈立法技术规范(试行)(一)〉的函》第20条第2款:“商”用于前面的主体是事情的主办者,后面的主体是提供意见的一方,在协商的前提下,由前面的主体单独制定并发布规范性文件。

④例如,《海南自由贸易港国土空间规划条例》第二十四条。

⑤例如,《浙江省国土空间专项规划管理办法(修订版)》第十四至第十九条。

在重叠,可能因程序增加而降低效率;同时,自然资源主管部门在特定领域的专业知识相对有限,难以对专项规划的合法性审查做出精准判断。因此,合理限制一致性审查的内容范围,能够避免职能交叉、提升审查效率,从而构建权责清晰、运行高效的一致性审查机制。

1.3 实体要件:从不确定概念到目录清单管理

专项规划的适用范围是国土空间规划的重要理论与实践关切。《若干意见》虽将其界定为“涉及空间利用的特定领域规划”,并以“是否涉及空间开发利用”作为判断标准,但该标准在实践中边界模糊。例如,发展规划中编制的产业、交通、能源等专项规划不可避免地涉及空间布局内容,导致国土空间规划与发展规划存在交叉^{[14]90}。因此,仅以“是否涉及空间开发利用”为判断标准,难以清晰划定专项规划的适用范围。

在国土空间规划体系框架下,地方立法已形成通过目录清单管理专项规划的有益实践。目录清单由县级以上人民政府依据实际需要主导制定,自然资源主管部门会同相关主管部门具体编制,这就将抽象的“是否涉及空间开发利用”标准转化为具象、可操作的规划类型指引。就目录清单的规范立法,实践中已形成两类模式:一类是“肯定列举+概括兜底”式,明确列举基础设施、公共服务设施等核心领域的专项规划,并以概括兜底方式授予县级以上人民政府根据实际需要编制其他专项规划的权限^⑥;另一类则是“概括式”,直接授权县级以上人民政府根据实际需要制定清单^⑦。

在法律构造的视角下,专项规划目录清单虽以规范性文件或技术标准的形式呈现,实际上发挥着法律规范具体塑造的功能。地方立法通过设定目录清单的方式,压缩行政机关自由裁量空间,防止专项规划范围泛化。同时,授权地方政府结合实际需要动态制定清单,充分利用地方信息优势,提升专项规划的针对性与适应性。尤为关键的是,“肯定列举+概括兜底”的立法模式通过明确列举核心领域以强化刚性约束,又以兜底条款保留必要弹

性,一定程度上既能避免裁量滥用,又能保障地方应对新产业、新业态的灵活治理。

1.4 监督救济:多元利益下的机制构建

专项规划的编制与审批涉及多元利益,因此需要建立层次清晰、内外协同的监督救济机制。对于个人利益保障,专项规划通常是后续核发建设项目等规划许可的依据之一,但其本身并不等同于许可行为,不产生直接处置特定地块权益或批准具体项目的法律效果。专项规划主要是为特定领域的空间利用提供框架性、导向性的安排,而非直接调整行政相对人的权利义务,故其本身不属于行政诉讼受案范围,公民通常仅能就后续许可行为提起诉讼。而司法审查多遵循“合规即合法”的裁判思路^[19],使技术标准及规范性文件缺乏法的外观,却实质影响空间利益分配;加之法院对规范性文件的附带审查相对被动与局限,使得公民的权利救济相对困难。因此在规范性文件制定阶段,需强化公众参与、专家论证等程序以提升规范质量,减少实施纠纷^[20]。针对公共利益维护,内部监督需实行编制单位终身负责制、建立动态监测与定期评估制度,强化责任追溯与规划调整;外部监督则需积极探索公益诉讼制度的适用空间,对影响公共安全、生态环境等公共利益的规划行为加强司法监督。

2 建立健全产业用地性质转换或混合设置机制

新质生产力的业态融合与功能综合特征,需要突破传统单一功能用地的规划约束,实现产业用地的灵活转换与复合利用。然而,现行《城乡规划法》难以提供灵活的调整机制,实践主要依赖政策推动。2024年《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》中明确要求“推动土地混合开发利用、用途合理转换”。在此以前,上海市等地亦通过政策探索,在满足环保、安全、相邻关系等底线约束条件下,允许对已明确产业融合管理要求的地块,在确保以产业为主导功能的基础上,于工业、研发、仓储等用地性质间进行

转换或混合设置。例如,上海市规划和自然资源局在2023年11月发布的《关于促进城市功能融合发展 创新规划土地弹性管理的实施意见(试行)》中,就明确提出了此项举措。相关研究证实,合理的土地混合利用有助于整合关联功能,提高土地集约水平,最终提升城市的运行效率^[21]。需要关注的是,当前政策探索尚未转换为法律规则,产业用地性质转换及混合利用仍需在法治框架下设计运行。如何构建契合新质生产力发展需求的产业用地调整机制,已是国土空间规划法治的紧迫命题。

2.1 主体协同:从需求对接到跨部门统筹

产业用地的性质转换与混合利用的科学决策,需要构建以市场需求为导向的协同机制,需要行业主管部门的深度参与。行业主管部门具有贴近产业一线、掌握市场动态的优势,能够汇集企业需求,为自然资源主管部门的规划决策提供信息支撑。例如,《厦门市混合产业用地管理办法》确立了“行业主管部门提需求、自然资源主管部门做决策”的协同模式:由各级政府及行业主管部门依发展需要提出混合用地申请,自然资源主管部门负责专业决策。这一机制提升了规划决策的科学性,也推动了国土空间规划从“政府供给为中心”向“市场需求为中心”的转变。

产业用地的性质转换与混合利用的高效落地,还需要构建以自然资源主管部门为统筹主体的跨部门联审联批机制。当前实践中,因审批环节割裂,项目常出现规划许可已获批准,消防环保等程序仍需重审的问题^[22]。对此,自然资源主管部门应当发挥统筹主导作用,推动审批程序一体化。具体而言,可以通过合并审查程序、压缩审批时限、结果互认等机制,对项目开展的审批、步骤与时限进行简化再造,从而提升行政效能并降低新业态落地所面临的程序负担^[23]。

2.2 程序优化:以备案制替代重复审批

混合用地性质转换与混合利用的程序优化,关键在于以备案制替代传统的重复审批。尽管《城乡规划法》及上海市地方性法规尚无

注释:⑥例如,《浙江省国土空间规划条例》第二十三条。

⑦例如,《宁夏回族自治区国土空间规划条例》第二十四条和《海南自由贸易港国土空间规划条例》第二十三条。

明文规定,但国内外已有诸多实践支撑这一程序创新。例如,《厦门市混合产业用地管理办法》规定,项目在符合土地出让合同的前提下,可自主选择多种用途混合利用,无需报批及补缴地价,仅需向自然资源管理部门备案;新加坡“白色地块”(White Site)制度亦允许开发主体在建设阶段按需调整功能比例,无须专项申请和溢价缴纳^[24]。此类模式的合理性在于,混合用地项目在落地初期已经通过规划、环保、住建等诸多部门的实质审查,重复审批在行政管理上并无必要。不过,为了确保后续产业用地性质的转换或混合利用不突破原定主导功能、比例限制及底线约束,主管部门需要掌握相应的信息,以便开展监督检查。在行政法上,备案就是一种获取信息的行政管理手段。在基于公共利益和空间秩序做出行政许可后,面对新质生产力发展中新业态对灵活用地与空间的需求,主要是规划许可执行层面的动态调整,备案制可以提供一种实现管理目的的最小行政干预手段,符合行政法上的比例原则。由此,可以降低企业合规成本,提升行政管理效率。对开发主体来说,履行备案程序即可调整后产业用地性质,程序上的极大便利将形成主动配合主管部门完成备案的充分激励。对不积极主动的情形,也应当规定相应的责令改正乃至罚款等管理措施。

2.3 实体要件:混合用地的设立与约束指标的创设

混合用地作为产业用地性质转换与混合利用的载体,需在控制性详细规划层面创设及预留。如若在项目需求出现后调整用地性质,往往触发繁琐的控规修改程序,制约新业态快速响应。对此,国内外实践已提供成熟范式。上海市在张江科学城试点设立产业综合用地(M0),明确兼容工业、研发、仓储功能;中国香港通过设立“商用地”(Business Zone),兼容无污染工业、办公与商业功能;新加坡的“白色地块”制度则在高价值地段预留用地,将其用于多功能灵活开发,实现用地功能的动态适配^[25]。此类制度安排,将混合利用需求内嵌于规划本身,既规避繁琐的控规修改程序,

又强化空间资源的灵活供给。

混合用地的创设并非是无条件的,其核心前提在于通过设定明确的产业混合比例指标,确保产业功能始终占据主导地位。例如,美国纽约市在“产业经济区”等混合用地中,通过设定1:2.5的用途比例,明确商业功能的主导地位,以体现其区域发展定位。此类比例设定不仅关乎空间布局,更深刻反映行政机关对产业发展战略的判断与选择,属于地方政府基于经济社会发展目标做出的政策决断。因此,在混合用地的制度设计中,必须将产业的主导功能不被替代作为底线要求与制度锚点。

混合用地的适用还须以科学设定的约束指标为前提,兼顾安全底线和发展效能。实践中,约束指标的设定呈现显著的地域差异。上海市将约束指标解释为“环保、安全、相邻关系等”;新加坡细化了“混合功能选择、配置比例、建筑高度等”指标参数;德国城市则侧重生态指标^{[26]93}。这种差异与各地发展阶段、资源禀赋及政策选择相匹配,因此难以提炼出普适性的约束指标。鉴于此,我国实践探索出了正负面清单管理机制,明确兼容功能类别及禁止情形。此外,自然资源部联合住建部发布《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》,明确要“结合新产业、新业态发展需求,制定土地混合开发和空间复合利用正面清单和管控要求”。正面清单的管控方式既尊重地方治理差异,又以制度化方式守住安全发展底线,有效释放了空间创新活力。

2.4 监督救济:从事前审批到全过程有效监管

产业用地转换与混合利用的规范运行,应当构建协同监管、绩效约束、梯度惩戒的监督机制。该机制需推动治理模式由“事前审批”向“事中事后监管”转变,由单一部门管理转向信息共享、职责协同的综合监管体系^[27]。在此框架下,将项目纳入综合绩效管理中,按年度形成综合绩效评价报告;对未达到约定条件的,依法终止租赁合同或启动提前回购程序,确保产业用地始终服务于高质量产业发展目标。此外,对于擅自改变用途、违规违约转让、闲置土地等行为,构建“限期整改—信

用惩戒—解除合同并收回建设用地使用权”的梯度处罚机制。这一制度设计以动态监管坚守安全底线,以绩效管理引导产业发展,以梯度惩戒维护市场秩序,为新质生产力的培育与发展提供精准、妥当的监管支撑。在此过程中,事前审批仍然承担对于产业用地性质底线审查的核心功能,事中事后监管则聚焦于履约监督、绩效评估与违规处罚。事中事后监管的充实,有助于更有效地落实事前审批所确立的规划意图和产业政策,二者有效衔接、相辅相成,可以形成全过程有效监管。

3 建立与建筑功能转化需求相适应的规划调整机制

当前,我国经济发展步入存量优化的新阶段,建筑功能转换与混合利用成为盘活存量空间、满足创新人才安居需求与支撑新质生产力发展的关键途径。现实方面,存量建筑闲置与居住品质升级需求交织,长租公寓市场的快速发展进一步凸显了功能转换的现实紧迫性。政策层面,《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》要求“建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制”。上海市为解决办公楼空置率高企的问题,通过《上海市人民政府办公厅关于推进商务楼宇更新提升的实施意见》明确“支持一定时期内商务楼宇功能兼容转换”。实践中,居住、商业、办公等用途之间的转换需求都是客观存在的,这是市场机制提出的调节信号和优化方案,规划行政管理应当在回应市场需求的基础上加以审查和权衡,因此需要构建相适应的规划调整机制。

3.1 主体要件:房屋、资源与行业主管部门的协同

建筑功能转换规划调整机制的高效运行,需要房屋主管部门、自然资源主管部门及行业主管部门各司其职、协同联动。房屋主管部门主要负责房屋安全监督、施工及消防审批,并参与功能转换的目录清单制定。自然资源主管部门作为规划主体,主导规划审查、技术论证,以及编制建筑功能转换的正负面清单

及技术标准。行业主管部门主要涉及商务、文旅、民政等,主要根据建筑功能转换领域提供专业评估意见。三方通过共同制定建筑功能转换清单、会商决策,构建起权责清晰、安全合规且契合经济社会发展需求的规划调整机制。

3.2 程序建构:在法定框架下寻求效率平衡

在不涉及混合用地利用的情形下,建筑功能转换需要通过控规调整予以实现。当前,为响应新质生产力发展需求,各地积极探索规划调整的简易程序以提高效率。例如,上海市《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见》规定“积极打造有利于新质生产力发展的空间格局和产业生态……涉及控详调整的,适用实施深化简易程序,提高审批效率”。但是,《城乡规划法》第四十八条对于控规修改设定了必要性论证、利害关系人意见征求等严格法定程序。要求简化程序的产业发展与法治规范之间形成张力,折射出效率追求与程序控制的深层冲突。因此,程序优化的关键在于,如何在依法律行政框架下,实现规划合法性与效率性的平衡。

对于建筑功能转换规划调整机制的简易程序建构,应当进一步明确简易程序的适用范围与内容。首先,以清单制等方式限定简易程序的适用对象,作为程序启动的前置要件。其次,行政机关外部程序控制依然不可或缺。《城乡规划法》将影响权利义务的规划条件作为强制性内容,涉及此类调整时必须履行法定程序,避免市民的权利受损。在目前的制度安排下,市民对于行政规划的争议难以在司法诉讼阶段得以解决,在规划过程中的参与是解决纠纷的主要途径。最后,应精简优化行政机关内部的程序审批流程,依托数字化手段推动程序再造与协同审批,提升规划调整的整体效率。就此,简易程序的建构既需保障公众参与,又要提升行政回应效率,为建筑功能转化提供合法、高效的程序支撑。

3.3 实体约束:以安全为底线的多元利益平衡

建筑的功能转换必须以符合安全、消防、

环保,以及相邻关系等约束要件为前提,防范风险外溢。《城乡规划法》缺少对变更建筑用途的行为进行规范的条款。《上海市城乡规划条例》也仅规定建筑功能的转换需符合控制性详细规划,缺乏具体操作指引。在此法律空白下,各地通过地方立法的方式开辟了法治空间。实践中,《江苏省城乡规划条例》要求,住宅改为经营性用房,应当满足建筑安全、居住环境、景观、交通、邻里等方面的要求,并征得利害关系人同意。《广州市国土空间规划条例》强调建筑的功能转换不得影响建筑物安全使用,不得侵害他人合法权益。国际经验亦提供了有益参照。纽约在工业建筑改造过程中设置缓冲楼层,主要考虑的是工业与非工业之间的安全问题^{[26]95-96}。就此而言,建筑的转换与混合利用绝非是无限制的自由行为,其必须在法治框架下,构建兼顾多元利益的调整机制。在价值排序上,建筑安全与消防等紧迫且重要的公共利益应当置于首位,居住环境、景观、交通等公共利益次之,相邻关系等涉及第三人利益作为必要补充考量。通过制度设计实现企业发展、公共福祉和公民权益之间的动态平衡。

3.4 监督救济:行政监管与司法救济的双阶构造

为切实保障建筑功能转化的合规有序,需构建行政监管与司法救济协同联动的监督救济机制。在监管层面,主管部门应切实加强对于产业类楼宇的全流程监管。对工业用地违法违规转为商务、商业等非产业用途的情形,应结合违法用地查处、低效产业用地盘活处置等工作,综合采取清退整改、合同解除、土地回购等方式恢复其生产功能,确保产业用地回归本位。在救济层面,若违规转换侵害相邻权人合法权益,利害关系人既可依据《中华人民共和国民法典》相关规定提起民事诉讼,主张排除妨害、恢复原状或赔偿损失;亦可通过投诉举报机制向主管部门反映,要求依法履行监管职责。为此,通过行政监督与司法救济的双阶构造,形成对建筑功能违规转化的有效制约与权利保障。

4 结语:构建与新质生产力发展相适应的国土空间规划法治体系

在时间维度上,经济形态的变迁与城市空间的供给或有错配,但大体上相适应,从传统农耕时代的“土地规划”,到工业时代的“空间规划”。当新质生产力的发展扩展到虚拟空间等新领域,城市规划的触角也随之延伸到虚拟空间。相应地,城市规划法治保障的广度需进一步延伸,才能匹配新质生产力发展的外延扩张需求;城市规划法治保障的深度需进一步变革,才能回应新质生产力发展的内涵变革需求。在一定程度上,可以说新质生产力的迅猛发展对国土空间规划法治体系提出了系统性挑战。为实现对新质生产力发展的精准回应和有效保障,城市规划法治应当立足于新质生产力的产业空间需求、应用场景需求和人才发展需求,做出回应性体系变革。

为此,需从主体协同、程序优化、实体约束、救济保障4方面构建规范框架。在主体层面,应更加重视行业主管部门的专业知识与信息优势,依托议事协调机构与“会同”“会商”等法定程序实现部门协同。在程序层面,宏观上强化规划的一致性从而保障体系协调,微观上推行备案管理、简易程序等简化流程,并将公众参与嵌入关键环节。在实体层面,依价值位序设定刚性约束,辅以正负面目录清单方式实现具体治理。在救济监督层面,构建动态监管、梯度惩戒、多元救济的体系闭环,强化行政内部监督与司法外部救济的协同,并对规范性文件及技术标准制定加强程序控制。最终,有效构建与新质生产力发展同频共振的现代规划法治体系。

参考文献 References

- [1] 韩文龙,张瑞生,赵峰. 新质生产力水平测算与中国经济增长新动能[J]. 数量经济技术经济研究, 2024, 41(6): 5-25.
HAN Wenlong, ZHANG Ruisheng, ZHAO Feng. The measurement of new quality productivity and new driving force of the Chinese economy[J]. Journal of Quantitative & Technological Economics, 2024, 41(6): 5-25.
- [2] 卢江,郭子昂. 市域新质生产力:水平测度、时空演化与影响因素——基于2012—2021年全国

- 277个城市面板数据的研究[J]. 社会科学辑刊, 2024 (4): 124-133.
- LU Jiang, GUO Zi'ang. New quality productivity at the city level: measurement, spatiotemporal evolution, and determinants—a study based on panel data from 277 cities in China (2012–2021)[J]. *Social Science Journal*, 2024(4): 124-133.
- [3] 王凯, 赵燕菁, 张京祥, 等. “新质生产力与城乡规划”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024 (4): 1-10.
- WANG Kai, ZHAO Yanjing, ZHANG Jingxiang, et al. Symposium on new quality productive forces and urban-rural planning[J]. *Urban Planning Forum*, 2024(4): 1-10.
- [4] 理查德·佛罗里达. 创意阶层的崛起[M]. 司徒爱勤, 译. 北京: 中信出版社, 2010.
- FLORIDA R. The rise of the creative class[M]. SITU Ai qin, translate. Beijing: China CITIC Press, 2010.
- [5] 王猛, 宣烨, 陈启斐. 创意阶层集聚、知识外部性与城市创新——来自20个大城市的证据[J]. 经济理论与经济管理, 2016 (1): 59-70.
- WANG Meng, XUAN Ye, CHEN Qifei. Creative class agglomeration, knowledge externalities and urban innovation: evidence from 20 large cities[J]. *Economic Theory and Business Management*, 2016(1): 59-70.
- [6] 约瑟夫·熊彼特. 资本主义、社会主义和民主[M]. 杨中秋, 译. 北京: 电子工业出版社, 2013.
- SCHUMPETER J A. Capitalism, socialism and democracy[M]. YANG Zhongqiu, translate. Beijing: Electronics Industry Press, 2013.
- [7] 张京祥, 冯广源. 面向新质生产力的空间规划供给与治理策略[J]. 规划师, 2025, 41 (1): 1-7.
- ZHANG Jingxiang, FENG Guangyuan. Space planning provision and governance strategies for new quality productivity[J]. *Planners*, 2025, 41(1): 1-7.
- [8] 王风雨, 谢来荣, 张诗楠, 等. 国土空间规划赋能新质生产力: 内在逻辑及响应路径[J]. 规划师, 2025, 41 (1): 8-15.
- WANG Fengyu, XIE Lairong, ZHANG Shinan, et al. Empowering new quality productivity with territorial spatial planning: internal logic and response path[J]. *Planners*, 2025, 41(1): 8-15.
- [9] 孙久文, 周孝伦. 迈向中国式现代化的高质量国土空间体系: 内容构成、动力机制与构建思路[J]. 改革, 2024 (3): 104-112.
- SUN Jiuwen, ZHOU Xiaolun. A high-quality territorial space system towards Chinese path to modernization: content composition, dynamic mechanism and construction ideas[J]. *Reform*, 2024(3): 104-112.
- [10] 李冷烨. 控制性详细规划的法律定位及控制[J]. 中国法学, 2024 (4): 250-269.
- LI Lingye. Legal positioning and control of the regulatory detailed plan[J]. *China Legal Science*, 2024(4): 250-269.
- [11] 刘灵榕, 凌维慈. 保障性租赁住房供给中规划调整行为的正当性证成[J]. 师大学报, 2023 (2): 52-66.
- LIU Lingrong, LING Weici. Justifying the legitimacy of planning adjustment measures in the provision of affordable rental housing[J]. *ECNU Law Review*, 2023(2): 52-66.
- [12] 卢超. 发展导向型行政法的中国命题[J]. 法学研究, 2025, 47 (6): 3-18.
- LU Chao. The Chinese proposition of development-oriented administrative law[J]. *Chinese Journal of Law*, 2025, 47(6): 3-18.
- [13] 于安. 论协调发展导向型行政法[J]. 国家行政学院学报, 2010 (1): 70-74.
- YU An. On development-coordinated administrative law[J]. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2010(1): 70-74.
- [14] 王朝宇, 马星, 轩源, 等. 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨[J]. 规划师, 2021, 37 (15): 87-94.
- WANG Zhaoyu, MA Xing, XUAN Yuan, et al. Establishing a specialty planning system in the context of national territory spatial planning[J]. *Planners*, 2021, 37(15): 87-94.
- [15] 欧阳邦, 杨光辉, 周祥胜, 等. 国土空间专项规划全流程衔接机制研究[J]. 规划师, 2025, 41 (4): 121-126.
- OUYANG Bang, YANG Guanghui, ZHOU Xiangsheng, et al. A study on the full-cycle connection mechanism of territorial spatial specialty planning[J]. *Planners*, 2025, 41(4): 121-126.
- [16] 陈爱娥. 行政法学作为调控科学——以行政组织与行政程序为观察重心[M]//社团法人台湾行政法学会. 行政法学作为调控科学. 台北: 元照出版公司, 2018.
- CHEN Ai'e. Administrative law as a regulatory science: focusing on administrative organization and administrative procedure[M]//Taiwan Administrative Law Association. Administrative law as a regulatory science. Taipei: Yuanzhao Publishing Co., 2018.
- [17] 董彧, 陈忠, 俞彪, 等. 市级国土空间专项规划“编管一体化”框架与实现路径[J]. 规划师, 2024, 40 (11): 1-8.
- DONG Yu, CHEN Zhong, YU Biao, et al. Framework and implementation path of “planning compilation and management integration” for city-level territorial spatial special planning[J]. *Planners*, 2024, 40(11): 1-8.
- [18] 刘军强, 谢延会. 非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究 (2002—2012) [J]. 政治学研究, 2015 (4): 84-97.
- LIU Junqiang, XIE Yanhui. Extraordinary tasks, bureaucratic attention, and the governance mechanism of local deliberative coordination groups in China: a case study of City A, Province A (2002–2012)[J]. *CASS Journal of Political Science*, 2015(4): 84-97.
- [19] 陈越峰. 城市空间利益的正当分配——从规划行政许可侵犯相邻权益案切入[J]. 法学研究, 2015, 37 (1): 39-53.
- CHEN Yuefeng. The just allocation of interests of urban spaces: an analysis through cases of planning administrative licensing infringing upon adjacent rights[J]. *Chinese Journal of Law*, 2015, 37(1): 39-53.
- [20] 朱芒. 转型过程中的中国法学研究[EB/OL]. (2013-02-10) [2026-01-20]. https://news.sjtu.edu.cn/ztzl_xzbt/20180414/70570.html.
- ZHU Mang. Legal scholarship in China during the transitional period[EB/OL]. (2013-02-10) [2026-01-20]. https://news.sjtu.edu.cn/ztzl_xzbt/20180414/70570.html.
- [21] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山, 译. 南京: 译林出版社, 2005.
- JACOBS J. The death and life of great American cities[M]. JIN Hengshan, translate. Nanjing: Yilin Press, 2005.
- [22] 唐爽, 张京祥, 何鹤鸣, 等. 土地混合利用及其规建管一体制度创新[J]. 城市规划, 2023, 47 (1): 4-14.
- TANG Shuang, ZHANG Jingxiang, HE Heming, et al. Mixed-use development of land institutional innovation based on the integration of planning, construction, and management[J]. *City Planning Review*, 2023, 47(1): 4-14.
- [23] 王敬波. 面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J]. 中国社会科学, 2020 (7): 103-122.
- WANG Jingbo. Whole of government reform and reconstruction of the theory of administrative subjects[J]. *Social Sciences in China*, 2020(7): 103-122.
- [24] 范华. 新加坡白地规划土地管理的经验借鉴与启发[J]. 上海国土资源, 2015, 36 (3): 31-34.
- FAN Hua. The “White-Site” planning concept: the experience and inspiration from Singapore[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2015, 36(3): 31-34.
- [25] 黎子铭, 王世福. 关键地段留白的精细化治理——新加坡“白地”规划建设管理借鉴[J]. 国际城市规划, 2021, 36 (4): 117-125.
- LI Ziming, WANG Shifu. Refined governance of key sites: enlightenment from Singapore’s “White Site” planning and development control[J]. *Urban Planning International*, 2021, 36(4): 117-125.
- [26] 马琳, 黄志基, 宋名悦, 等. 产业用地混合利用的国际经验与实践启示[J]. 国际城市规划, 2023, 38 (3): 91-98.
- MA Lin, HUANG Zhiji, SONG Mingyue, et al. Mixed-use of industrial land: foreign experience and practical implications[J]. *Urban Planning International*, 2023, 38(3): 91-98.
- [27] 徐小峰, 黄贤金, 陈志刚. 上海新型产业用地政策的演进逻辑研究[J]. 规划师, 2023, 39 (2): 70-76.
- XU Xiaofeng, HUANG Xianjin, CHEN Zhigang. Study on the evolution logic of new industrial land in Shanghai[J]. *Planners*, 2023, 39(2): 70-76.