

# 网络化治理视角下的国土空间规划 传导机制研究

——对广州市黄埔区规划实施路径的思考

□ 赵 颖, 宁昱西

[摘要] 作为空间治理的重要平台和工具, 国土空间规划需要在“五级”和“三类”之间, 建立面向实施的有效传导机制。文章通过分析, 总结空间规划传导“失效”“失调”“失衡”等现实问题, 借鉴“网络化治理”理论, 提出“通道+网络”的空间规划传导机制, 打通“事权、协同、共治”三个维度的传导通道, 并结合广州市黄埔区空间规划的实践, 探索面向空间治理现代化的空间规划传导实施路径。

[关键词] 网络化治理; 国土空间规划; 传导机制; 广州市黄埔区

[文章编号] 1006-0022(2020)12-0072-06 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 赵颖, 宁昱西. 网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究——对广州市黄埔区规划实施路径的思考 [J]. 规划师, 2020(12): 72-77.

National Land Use and Space Plan Transmission Mechanism from Network Governance Viewpoint: The Case of Huangpu District, Guangzhou/Zhao Ying, Ning Yuxi

**Abstract** As an important platform and tool, national land use and space plan shall establish an effective transmission mechanism for the “five kinds” and “three types” plans. The paper analyzes the inefficiency and imbalance problems in planning transmission, proposes “corridor and network” transmission mechanism based on network governance theory, connects “power, coordination, shared governance” three dimensions of transmission channels, and practices the method in Huangpu district land-space planning.

**Keywords** Network governance, National land use and space plan, Transmission mechanism, Huangpu district, Guangzhou

## 0 引言

《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》的发布, 标志着国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成, 当前国土空间规划“五级三类”的体系架构已基本清晰<sup>[1-2]</sup>。在原有“条块化管理”<sup>①</sup>模式下, 空间规划传导存在重纵向轻协同、重落实轻反馈等系列问题。新时期的国土空间规划体系从总体上建立了系统性的框架, 打破了原有的“条块”分割模式, 但是要实现各层各类空间规划的有效实施运行, 则要在规划体系内部实现“联动互通”, 需要在规划传导方面探索全新的机制和制度安排。

空间规划作为一种重要的公共政策, 是政府进行空间治理的重要手段<sup>[3]</sup>, 因此有必要从空间治理的角度

切入, 探讨空间规划传导方式的转型与创新。近年来, 国内学者的关注点多侧重于空间规划体系的重构<sup>[1-7]</sup>, 其中, 林坚等人提出构建“一总四专、五级三类”的空间规划体系<sup>[8]</sup>, 赵民提出原有各级各类规划的合理内涵应当保留并融合进新的体系等<sup>[9]</sup>, 但对于各级各类空间规划如何建立传导机制的研究则较少, 少量的研究以案例介绍为主<sup>[10-11]</sup>, 针对性较强但是普适性不够, 且缺少理论支撑。戈德史密斯等人提出的“网络化治理”理论<sup>[12]</sup>作为一种新型治理模式, 其理论关键点主要包括三个方面: 一是强调治理主体的多元化; 二是明确资源共享是治理的基础; 三是关注互相协同的治理过程<sup>[13]</sup>。本文在分析原有空间规划传导存在问题的基础上, 运用“网络化治理”理论, 建立“通道+网络”的传导机制, 并结合广州市黄埔区的空间规划

[作者简介] 赵 颖, 高级工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。  
宁昱西, 助理工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

实践,探索面向空间治理现代化的规划传导实施路径。

## 1 空间规划传导的比较分析与问题探讨

### 1.1 空间规划传导的比较分析

以部门为单位编制部门规划或计划,是我国政府履行管理职能的重要手段之一。空间规划改革之前,我国的规划长时间维持着“多部门同编”的状态,其中空间类的规划主要有发展改革部门的主体功能区规划、住建部门的城市(乡)规划及原国土资源部门<sup>②</sup>的土地利用规划,三类空间规划在传导机制上各有其特点(图1,表1)。

#### 1.1.1 主体功能区规划的传导:战略取向与政策传递

2007年,《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出“实施主体功能区战略”,将主体功能区规划定位为我国国土空间开发的战略性、基础性、约束性规划。一般来说,主体功能区规划分为全国主体功能区规划与省主体功能区规划两级体系。主体功能区规划将国土空间统一划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能管控区域,并将分类发展指引固化为政策要求,向下一个层级的省级主体功能区规划传递。主体功能区规划本质上是

一种政策分区,其传导特点体现了国家关于国土空间开发战略意图的逐级传递,以及对地方发展的控制和约束意图<sup>[14]</sup>。

#### 1.1.2 城乡规划的传导:统筹取向与板块衔接

国土空间规划改革前的城乡规划体系,是依据2008年的《中华人民共和国城乡规划法》建立的,包括城镇体系规划(全国和省域)、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划五个层级,以及总体规划 and 详细规划两种类型(详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划),总体上可以概括为“五级两类”。

城乡规划的传导具有强烈的“统筹”取向,尤其是城市总体规划,向下传导的内容包括城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施,内容多而全,试图在下一层次规划中得到全方位体现。但传导内容过多过细,容易导致传导内容的偏差或失效,作为下位规划的控制性详细规划往往只在某些板块对总体规划的内容进行象征性的衔接落实,“总控矛盾”的现象较为常见。

#### 1.1.3 土地利用规划的传导:管控取向与指标分解

1986年《中华人民共和国土地管理法》出台后,经过三轮全国的规划编制,土地利用规划形成了稳定的“全国—省(区)—地(市)—县(市)—乡(镇)”五

级体系。其中,全国土地利用规划主要为国家的宏观经济调控提供依据;省级土地利用规划强调区域土地供需平衡,地(市)级土地利用规划则发挥“过渡”作用,提供土地供应总量的控制指标并确定土地开发、利用、整治和保护的范围;县(市)级和乡(镇)级土地利用规划强调可操作性,保障指标定性、定量、定位的落实,确定土地用途,为用地管理直接提供依据。土地利用规划可以将相关指标(如耕地保有量、城乡建设用地规模等)从国家、省向地方逐级向下传导,直到最底端的乡(镇)层级,凭借其“指标化、标准化”的刚性传导机制,对土地资源进行有效管控。

### 1.2 空间规划传导的问题研判

#### 1.2.1 纵向层级的失效

中央的政策方针和宏观治理要求,通过各个部门实现垂直向下的逐级传导,但是由于两方面的原因,往往造成传导的纵向失效。

一是由于各级政府的空间规划事权界定不清晰,导致上下层面的规划传导衔接不足。二是中央和地方政府的空间治理存在不同取向。中央政府对土地资源进行宏观调配,制定发展目标由下级规划分解落实。地方资源的配置权在地方政府,出于相互竞争的发展压力,地方政府往往以实现增长为首要目标,带

表1 三大类空间规划传导内容比较

治理层次	主体功能区规划		城乡规划		土地利用规划	
	规划类型	向下传导内容	规划类型	向下传导内容	规划类型	向下传导内容
宏观层面	全国主体功能区规划	主体功能定位、开发方向、开发强度	全国城镇体系规划	政策分区、城镇空间组织、重点发展地区、城镇发展指引	全国土地利用规划	全国土地利用的战略导向与宏观政策要求
	省级主体功能区规划	省域主体功能区结构、主体功能分区	省级城镇体系规划	省级城镇等级、重点发展地区、发展指引	省级土地利用规划	区域土地供需平衡
地方层面	市级主体功能区规划	市域主体功能分区	城市规划	城市性质、发展目标、发展规模、用地功能、空间布局及区域设施	地(市)级土地利用规划	土地供应总量、相关指标、土地开发保护范围
			县规划	发展目标、用地功能、空间布局以及县级主要设施	县(区)级土地利用规划	土地开发保护范围、相关指标、土地用途
			乡(镇)规划	用地功能、空间布局以及主要设施	乡(镇)土地利用规划	相关指标、土地用途
			村庄规划	—	—	—

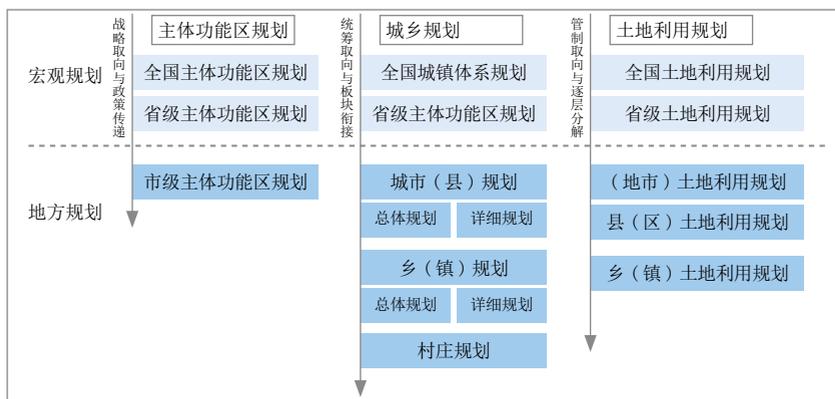


图1 三大类空间规划传导机制比较示意图

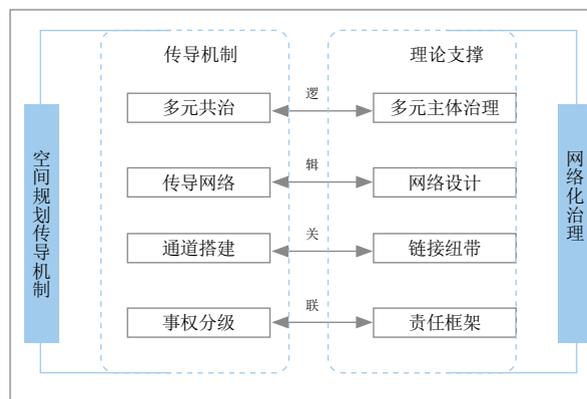


图2 网络化治理与空间规划传导机制逻辑关联示意图

来多元化、难以预测的地方增长需求与发展行动，导致中央政府与地方政府在规划事权上的冲突、矛盾越来越大<sup>[15]</sup>，从而造成空间内容在中央与地方之间的传导失效。

### 1.2.2 横向板块的失调

部门职能的重叠以及各类规划编制“自成体系，互不衔接”，造成了各个部门之间规划传导的横向失调。

地方政府的每个部门都有上级行政部门，部门规划在一些重要的领域往往存在交叉、排斥及缺位等问题，出现相互重叠、脱节、冲突的现象，导致规划难以得到有效的执行和实施。横向失调的根本原因在于空间规划管理体制尚未理顺。首先，各类空间规划的法律关系不明确，各级各类规划之间以及规划编制过程中的各个环节、各方面关系难以有效理顺；其次，规划管理权限过于分散，权责边界不清晰，容易产生分权和争利的“内耗”，影响了整体空间发展目标的实现；最后，空间规划的“多头管理”，导致在实际管理中执法主体模糊不清，严重影响了各类规划间的传导和协调。

### 1.2.3 静态传导的失衡

由于原有空间规划的传导方式是单一地向下传导，缺少向上的动态实施反馈，从而造成传导的“静态失衡”。原有空间规划的传导方式是“向上服从”，下一级规划要服从上一级规划，下一级规划调整涉及上一级规划相关内容的，必须先调整上一级规划。这一“单向”

和“静态”传导模式存在较多弊端：一是向下传导的内容过多过细，在向下传导的过程中很容易出现偏差；二是在规划实施过程中，一些外部条件变化等相关信息受到单向传导的约束，无法及时向上反馈与促进上层次规划的调整和完善，从而造成了静态传导与动态外部条件之间的失衡。

## 2 网络化治理视角下国土空间规划传导机制的进阶

针对原有空间规划传导机制的诸多弊端，本轮空间规划改革吸收融合了原有空间规划的特点，搭建了全新的国土空间规划“五级三类”体系。当下国家大力推进治理体系和治理能力现代化，政府的管理模式将由“条块化”管理向“一体化”治理转变，需要在新的规划体系框架下，运用网络化治理等理论工具，探索空间规划传导机制的创新与进阶。

### 2.1 网络化治理的空间规划

戈德史密斯的网络化治理理论主张政府、市场和市民作为多元治理主体，通过网络治理结构设计、治理纽带链接以及责任框架的建立，实现协作共治，确保公共价值的最大化<sup>[12]</sup>。通过将网络化治理的理论架构与空间规划传导体系的治理要求建立逻辑关联（图2），探讨网络化治理视角下空间规划的传导机制转变。

#### 2.1.1 从一元管理走向多元共治

网络化治理强调治理主体的多元化。

国土空间规划承载了中央政府、地方政府、市场、社会和个人等众多主体的不同利益诉求<sup>[3]</sup>。因此，空间规划应打破传统的政府主导的一元化管理模式，兼顾政府、市场和个人等主体之间的多方诉求的统筹平衡，形成适度平衡和建设性互动的“网络化治理”结构<sup>[16]</sup>，实现从一元管理到多元共治的空间治理转变。

#### 2.1.2 从单向传导走向“双向对流”

网络化治理以资源共享作为治理基础。上级政府和下级政府之间的资源共享，是实现上下级政府空间治理协同的重要基础。在上级政府的要求管控和下级政府的行动取向之间，需要进行动态响应，进行传导和反馈并行的上下对话。这就需要在空间规划上下传导层级之间，建立双向的通道机制。这一通道应该是“双向”和“对流”的，以改变原有“单向”和“静态”传导方式的诸多弊端。

#### 2.1.3 从条块传递走向交互网络

网络化治理关注互相协同的治理过程。我国原有的空间规划体系传导机制可以概括为“条块式”的传递。在机构改革之后，国土空间规划体系的建立，将完全打破原有的“条块式”管理和传导方式，结合事权分层，通过上下级政府的治理对话，横向部门间的协同，以及空间发展共识的形成，建立全新的规划传导交互网络。

## 2.2 “通道+网络”的空间规划传导框架

本文基于网络化治理的视角，面向

多元共治的要求，探索建立纵向与横向的协同治理关系，打通“事权、协同、共治”三个维度的传导通道，建构“通道+网络”的空间规划传导机制（图3），从而保障空间规划的有序传导和实施。

### 2.2.1 事权通道：打通“向下传导+向上反馈”的双向路径

网络化治理要求建立治理的链接纽带，在“一级事权，一本规划”的要求下，各层级空间规划之间应当打通双向路径。通过管控要素的“空间化、量化”，以及建立合理的约束性指标体系，以保证自上而下传导的有效性，从而实现了对地方政府的空间管控和监督考核，同时也要确保下层次空间规划的衔接顺畅。地方的空间规划需要因地制宜，适用于地方的具体情况，通过探索和推广地方经验，使得地方空间治理的实践经验也可以向上反馈。

### 2.2.2 协同通道：搭建“纵向递进+横向联动”的协同机制

在网络化治理框架之下，需要构建纵向递进、横向联动的空间规划协同机制。一方面，结合生态文明建设要求和区域战略发展共识，实现发展和管控要求的纵向逐层传递，以确保战略意图的落地实施；另一方面，针对同级政府和部门的“条块”管理和事权重构、交叉冲突问题，建立横向联动的协同治理机制，通过有效的政策工具和行政措施，建立多部门协同的管理体系。

### 2.2.3 共治通道：形成“多元主体+利益统筹”的发展共识

基于网络化治理的多元共治目标，国土空间规划要实现从“精英供给型”规划到“市民需求”型规划的转变。国土空间规划的传导内容，应当体现政府、市场和社会等多元主体的利益统筹，避免追求单一目标，充分调和不同利益主体之间的矛盾，通过建立充分的公众参与机制，加强社会和市场主体在传导实施过程中的话语权，引入多种方式的社会参与，对多元化目标进行统筹平衡，实现多方利益协同。通过“共编、共管、

共治、共享”，建立平衡机制和渐进式路径，实现多元价值体系下公共利益的最大化。

## 3 广州市黄埔区规划传导策略构建

黄埔区位于广州市东部，是广州市的工业强区，下辖16街1镇，总面积为484.17 km<sup>2</sup>。目前，广州市的国土空间总体规划成果正在上报审批过程中，按照广东省的相关要求，采取“市区共编”的推进模式，各区国土空间总体规划编制工作同步推进。结合黄埔区国土空间总体规划的编制，借鉴网络化治理理论，运用“通道+网络”的传导机制框架，面向实施管理要求，提出规划传导的创新和完善策略。

### 3.1 网络化传导框架的搭建

#### 3.1.1 建立“三通道，四层次”的网络化传导框架

广州市已经明确不编制镇级国土空间规划，因此黄埔区国土空间总体规划实际上是介于广州市国土空间总体规划和详细规划之间的最后一个空间总体规

划层次，向上要落实和衔接市级规划的相关要求，向下需要对全区的资源要素进行有效统筹，同时还要和各部门的专项规划进行横向衔接。借鉴网络化治理理论，在黄埔区探索建立了“三通道，四层次”的网络化传导框架（图4）。其中“三通道”包括“市—区”两级空间规划的事权通道、“片区—镇街—单元”的协同通道以及多元主体的共治通道；“四层次”是指为了更好地统筹协调各类资源要素，保障规划传导的有效与到位，在区级国土空间总体规划和详细规划之间，增加片区和单元两个传导层次，其中单元对应原有的镇街层级，形成“全区—片区—单元—地块”四个层级。

#### 3.1.2 探索“逐层进阶”的规划传导机制

黄埔区空间规划的四个层次在规划管控的重点内容上有所区别，在传导内容上，实现“逐层进阶”（图5）：全区层面编制国土空间总体规划，侧重于全区国土空间格局，以及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的底线管控等内容；片区层面编制片区发展规划，重点关注战略落位、主导功能和产业引

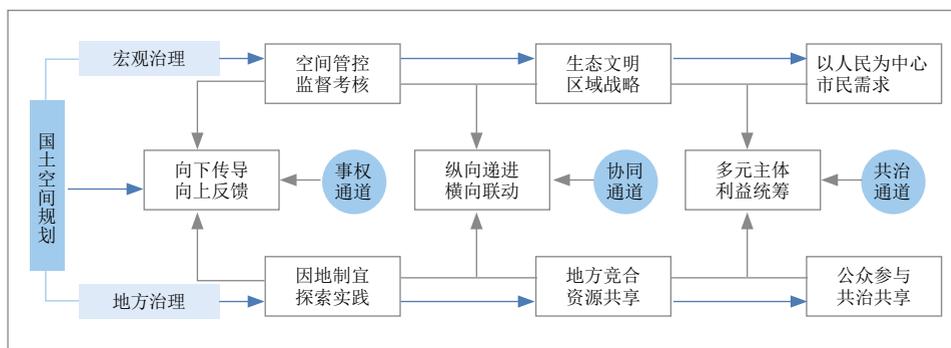


图3 国土空间规划“通道+网络”的传导机制示意图

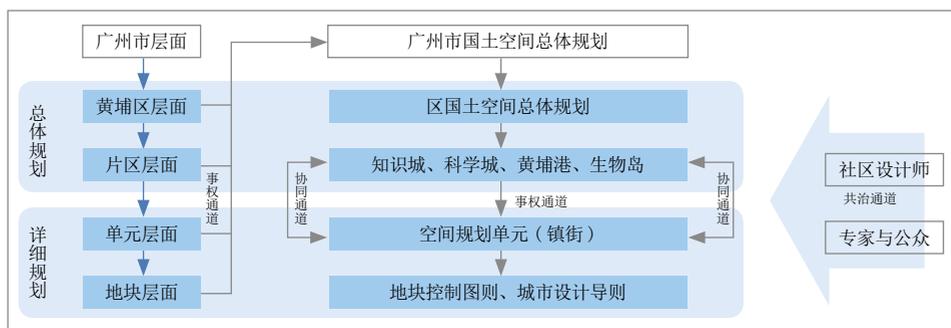


图4 黄埔区空间规划传导框架示意图

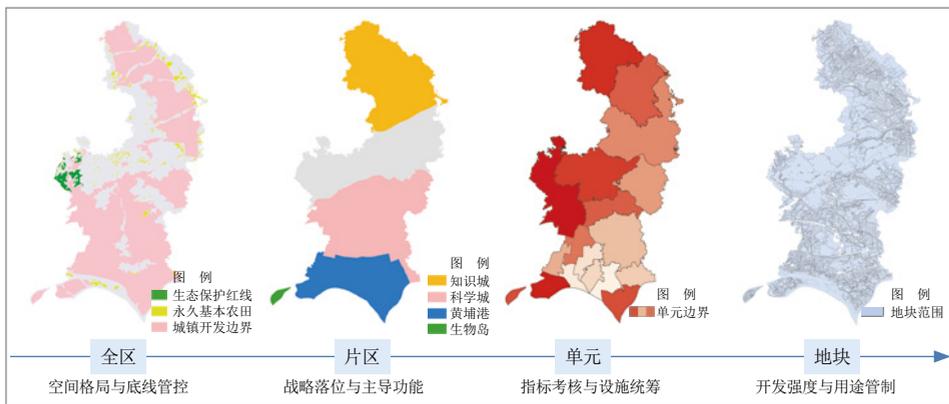


图5 黄埔区空间规划“逐层进阶”传导示意图

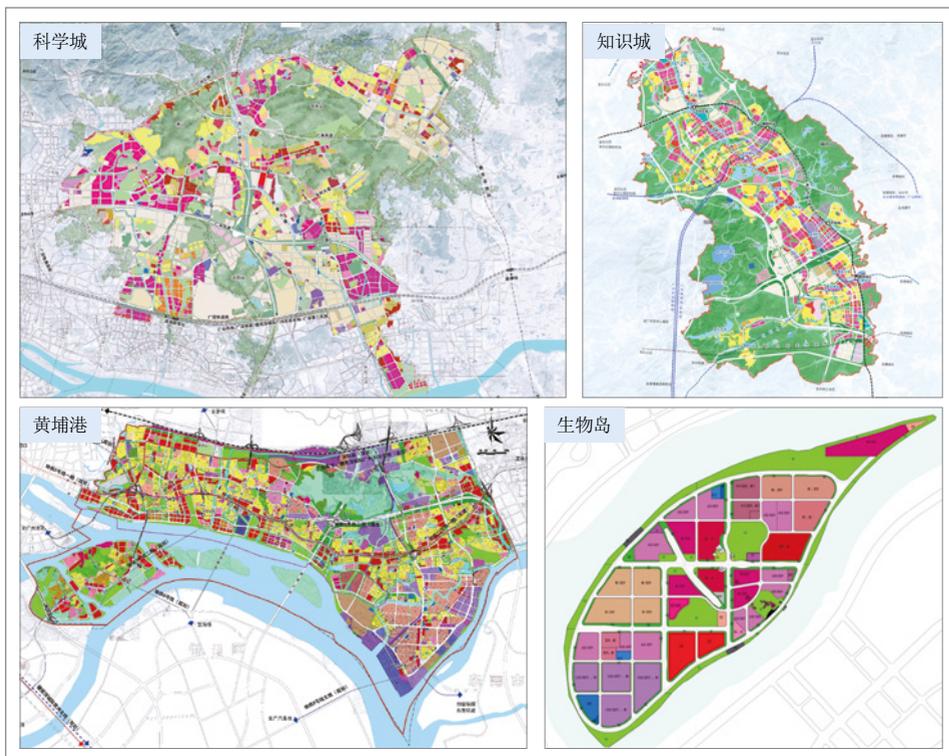


图6 黄埔区四大片区规划示意图

资料来源：根据相关片区规划整理。

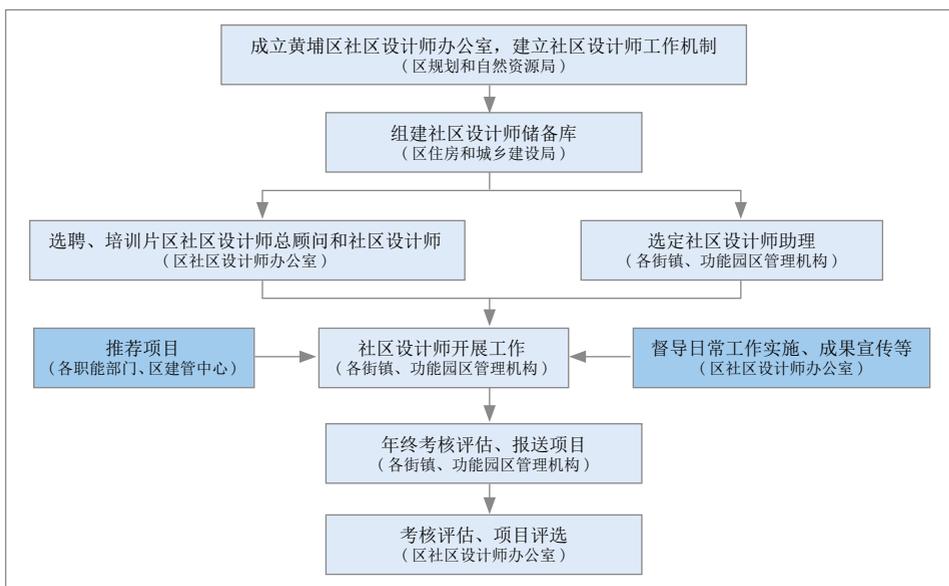


图7 黄埔区社区设计师工作流程图

资料来源：黄埔区社区设计师工作方案。

导；单元层面不再编制镇的国土空间总体规划，直接编制单元详细规划，重点在于指标的落地及各类设施的统筹；地块层面编制地块图则与城市设计导则，重点内容为用途管制及空间形态设计。

### 3.2 “事权、协同、共治”通道的建立

在搭建黄埔区空间规划传导框架的基础上，面向网络化治理视角下协同共治的空间治理目标，探索建立“事权、协同、共治”三个维度的传导通道。

#### 3.2.1 “市—区”的事权通道

广州市国土空间总体规划和各区的国土空间总体规划采用了“同步推进”模式，在“通道+网络”传导框架下，应当进一步强化市区两个层级空间规划的传导和衔接。鉴于此，黄埔区国土空间总体规划在编制过程中，探索建立“模块统一、底线落位、战略反馈、实施评估”的事权通道。

一是在工作方案、内容模块、工作流程上与市级规划实现充分统一，从而为市、区级空间规划之间的传导反馈预留充分的接口。二是在三条控制线的传导方面，采用了“两落实一优化”的传导方式，确保底线落位。永久基本农田和生态保护红线落实市级规划的划定方案，配合市级规划开展划定方案的评估优化工作；城镇开发边界由市级规划明确各区规模，具体边界由区级规划在保证总量不突破的前提下进行优化。三是通过区级发展战略大纲的编制，实现区层面战略意图的向上反馈。在市级规划编制的前期阶段，同步启动了各区发展战略大纲的编制，通过大纲的编制，将区域协调、发展战略和目标指标等区级层面的发展需求，以成果的形式反馈至广州市，并充分纳入市级规划的成果内容之中，确保市区之间的城市目标与空间战略达成一致。四是通过建立“一年一体检，五年一评估”的定期“体检评估”制度，加强对规划实施的定期监测和动态监管。

### 3.2.2 “片区—单元”的协同通道

黄埔区国土空间规划在“一编到底”的情况下,为全区层面进一步优化各类空间资源的统筹调配和有效管控,在原有的主体功能区基础上,针对引导和管控内容进行创新及优化,增加了片区和单元两个层次,包括四大片区和17个单元。

四大片区包括知识城、科学城、黄埔港和生物岛,是对原有“主体功能区”的继承和创新,是黄埔区的重点产业发展平台,空间发展导向各有侧重,需要进一步加强规划的引领作用。黄埔区采用国际竞赛方案征集的形式,推进片区规划的编制(图6)。对于四大片区的战略定位、主导功能和产业发展等内容进行充分论证,达成战略发展共识,并实现四大片区的战略协同。在片区规划编制过程中预留好上下传导的接口,同步将向上反馈和向下落实的内容纳入法定的空间规划层次中。

17个空间规划单元对应原有镇街,在镇街事权的框架内,加强单元之间的资源共享和设施统筹,实现协同发展。首先,对于涉及公共利益的资源要素、公共服务和基础设施,应加以刚性控制。其管控方式与单元建设总量挂钩,结合开发强度分区,充分评估“公服承载力、交通承载力、市政承载力”,在各单元之间实现要素和设施的基本平衡,以充分保障公共利益。其次,在单元层面明确公共服务、道路、市政、绿地广场等要素设施的容量上线和配置要求,但具体的位置选择,可以采取点位控制的方式实现在单元内的调整,从而为后续的开发建设预留空间和余地。

### 3.2.3 多元主体的共治通道

为充分构建政府、专家、基层社区协商共治的多元空间治理格局,将规划管理向基层纵向延伸,项目组在黄埔区探索开展社区设计师工作(图7)。选取本地实践经验丰富的专业人士作为社区设计师,向上联系黄埔区规划与自然资源局的相关工作,向下直接对接各个街道、社区,成为市民与政府之间的沟通

桥梁。此外,通过建立行之有效的规划“全生命周期”公众参与制度,打通多元治理主体之间的共治通道,实现空间治理的品质化与精细化。

## 4 结语

国土空间规划是实现空间治理现代化的重要抓手。针对原有空间规划传导存在的“纵向失效”“横向失调”“静态失衡”等难点问题,国土空间规划搭建了全新的“五级三类”体系,需要在此框架下建立面向实施的有效传导机制。本文基于网络化治理的视角,提出建立“通道+网络”的空间规划传导框架,结合广州市黄埔区国土空间规划的实践,建立“三通道+多层次”的传导架构和“逐层进阶”的传导机制;面向协同共治的空间治理目标,建立“市—区”的事权通道、“片区—单元”的协同通道及多元治理主体的共治通道,创新国土空间规划传导机制,为空间规划传导和实施路径的进一步完善提供了借鉴。■

### [注 释]

- ①我国政府事权划分的特征表现为“条块结构”。“条”通常是指中央一级的行政机关或企事业单位在不同层级的地方政府垂直设置的职能部门,“块”通常是指地方政府所管辖的部门与机构。“条块关系”是部门之间可能存在的各种关系的总称,表现为矩阵式纵横交错的组织结构。
- ②发展改革部门、住建部门、原国土资源部门是指2018年国家机构改革之前的国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国土资源部及地方对应的各级相关部门。

### [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[S]. 2019.
- [2] 朱隽. 国土空间规划体系“四梁八柱”基本形成[N]. 人民日报,2019-05-28(14版).
- [3] 张京祥,夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报,2019(10): 2 040-2 050.
- [4] 王向东,刘卫东. 中国空间规划体系:

现状、问题与重构[J]. 经济地理,2012(5): 7-15, 29.

- [5] 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(1): 41-47, 97.
- [6] 谢英挺,王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊,2015(3): 15-21.
- [7] 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.
- [8] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划,2018(5): 9-17.
- [9] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊,2019(4): 8-15.
- [10] 汪淳. 面向实施管理的市县级国土空间总体规划传导机制研究[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(12 城乡治理与政策研究),2019.
- [11] 王卓标. 空间规划改革背景下分区规划编制方法研究——以武汉市长江新城规划编制为例[C]//活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集(11 总体规划),2019.
- [12] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·埃格斯. 网络化治理——公共部门的新形态[M]. 北京:北京大学出版社,2008.
- [13] 宋蔚,王斌. 网络化治理理论与社区治理路径创新[J]. 领导科学,2019(24): 36-39.
- [14] 孙鹏,曾刚. 基于新区域主义视角的我国地域主体功能区规划解读[J]. 改革与战略,2009(11): 95-98.
- [15] 何冬华. 空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示[J]. 规划师,2017(2): 12-18.
- [16] 何华玲,张晨. 现代国家构建视域下的中国地方政府治理转型[J]. 领导科学,2013(11): 4-7.

[收稿日期]2020-04-26;

[修回日期]2020-05-26