

国土空间规划体系核心价值认知及落定策略

□ 白娟, 黄凯, 路遥

[摘要] 国土空间规划体系构建是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分, 要深刻理解生态文明思想下的高质量发展是国土空间规划体系构建的核心价值观。因此, 文章提出在生态优先的价值导向下, 面向城市高质量发展的目标, 重点构建国土空间规划体系创新性价值认知, 明确“编审督统一象限”、五级传导闭环及一级实施中枢的概念和实质, 总结出国土空间规划体系“1+1+5+1”的价值内涵, 并在此基础上探索“编审督”全链条闭环的合理化应用, 探寻国土空间规划有效性落定、实施的路径, 以期提升国土空间规划编制的合理性、规划审批监管的合法性和规划监测预警的合规性, 重塑国土空间治理体系。

[关键词] 国土空间规划体系; 生态文明; 实施中枢; 全链条闭环; 价值认知

[文章编号] 1006-0022(2021)10-0012-08 [中图分类号] TU984 [文献标识码] A

[引文格式] 白娟, 黄凯, 路遥. 国土空间规划体系核心价值认知及落定策略[J]. 规划师, 2021(10): 12-19.

Value Cognition and Implementation of National Territory Spatial Planning System/Bai Juan, Huang Kai, Lu Yao

[Abstract] Establishing national territory spatial planning system is important to the modernization of national governance system and capability, and high quality development with ecological civilization thought is crucial to the establishment of national territory spatial planning system. The paper calls for the value cognition of the innovation of national territory spatial planning system, clarifies the concept and essence of “unified dimension of compilation, inspection, supervision”, enclosed chain of “five step” transmission, first level implementation hub, and concludes the values as “1+1+5+1”. It explores the rational application of enclosed chain of “unified dimension of compilation, inspection, supervision”, and the effective implementation of the planning. It hopes to improve the rationality of planning compilation, legitimacy of planning inspection, and regulation of planning supervision and alarming, and reshape national territory space governance system.

[Key words] National territory spatial planning system, Ecological civilization, Implementation hub, Enclosed chain, Value cognition

1 我国空间规划体系的变革认知

1.1 空间规划体系的变革历程

从新中国成立至今, 我国空间规划体系的变革历程大致可以分为5个时期, 这5个时期的空间规划体系在规划体制、实施主体和治理目标等方面各有侧重(图1)。
①计划经济时期(1949~1978年), 以国民经济计划为主体, 城市规划和土地规划内容都是以工业项目布局为主, 并依附、服务于国民经济计划^[1], 空间规划体系尚未真正建立, 规划内容自上而下严格落实, 呈现上下一般粗的“柱形”体系。
②改革开放初期(1978~1992

年), 以城市规划和土地规划为主的空间性规划体系开始建立, 但总体表现为国家管控弱、地方建设强, 土地规划弱、城市规划强的“梳形”体系。
③市场经济改革时期(1993~2002年), 我国空间性规划体系进一步完善。土地分区制度的建立, 标志着我国空间治理体系实现了从局部到全域的转变。与此同时, “两规”的矛盾开始显现^[1], 自上而下的土地规划“管不住”与地方城市规划“扩张化”并存, 总体表现为“靶形”体系。
④治理调整时期(2003~2012年), 我国自上而下的空间规划体系雏形开始显现, 国家、省、地方 的事权各有侧重。国家、省级层面试图通过主体功能

[作者简介] 白娟, 注册城乡规划师, 正高级工程师, 西安市城市规划设计研究院国土空间规划编制研究中心主任。

黄凯, 注册城乡规划师, 工程师, 西安市城市规划设计研究院国土空间规划编制研究中心项目负责人。

路遥, 工程师, 西安市城市规划设计研究院国土空间规划编制研究中心项目负责人。

规划来体现国家战略导向，并将土地管理权限集中于省级层面。地方层面依然将城市规划作为土地扩张的政策工具^[1]，这一时期总体上的空间治理思路并不清晰，表现为“多层柱形”体系。⑤治理改革时期（2013年至今），我国对国家治理体系进行全面重构，明确将主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，建立五级三类的国土空间规划体系，强调“一级政府一级事权”，形成自上而下的“锥形”体系。但在实施层面要真正实现规划的上传下导，仍需对管控层级联通的网络化治理进行探索。

1.2 空间规划体系的问题识别

(1) 空间性规划目的渐进式变动，空间范畴、核心目标不统一。

计划经济时期的规划体系以国民经济计划为核心，仅涉及工业项目及配套设施布局，直指项目的落地实施。之后，土地利用规划和城市规划并行，分别以规划区外的耕地管控和规划区内的用地布局为重点“各司其职”，而主体功能区规划则是作为功能性区划来体现国家战略意志，这种状况一直延续到治理调整时期。纵观整个变革历程，不同时期的规划目的随着国家发展阶段的不同而相应改变，逐渐由强调建设发展转变为发展与管控并重。同时，也出现了因各类规划空间管控范畴和目标不一致，导致的空间失序、生态破坏和多规矛盾等问题。

(2) 横向上国家机构职能范围交叉，各自为政，左右衔接不够。

计划经济时期的国家计划委员会和改革开放初期的城乡建设环保部均集中了空间规划事权，实施“单一型”的规划。市场经济改革时期，土地部门和建设部门开始分立，并将空间管理领域机械划分，但矛盾并不尖锐。治理调整时期，住建部、国土部及环保部等部门分立，国家开始进行“全域型”空间治理，但各部门管理职能交叉重叠，面向同一个

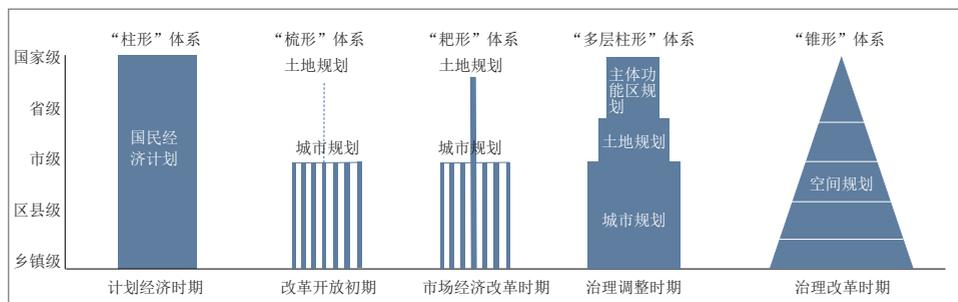


图1 空间规划体系的变革历程示意图

“全域空间”，出于对空间话语权、资源分配权的争夺，各自制定事权范围内的空间性规划。由于管制对象、管理制度、规划内容和技术规程不同，各类规划很难协同衔接，难以实现对空间的统一管控。

(3) 纵向上中央和地方事权界定划分不清，相互博弈，上下传导不足。

从我国空间规划体系变革来看，在治理改革时期之前，经济发展、快速城镇化是主旋律，地方“扩张型”发展导致土地指标过度使用、耕地被侵占、生态环境被破坏及缺乏区域统筹等问题。国家试图在宏观层面从战略指引、规模约束等方面进行管控，但缺乏自上而下有效的规划管控工具。体现国家战略性的主体功能区规划集中在国家、省级层面，面向具体实施的地方城市规划集中在市县层面，导致管理层级和规划内容无法衔接，唯一能够贯穿“国、省、市、县、乡”五级的土地利用规划注重自上而下的垂直指标性的刚性管控，而城市规划又是从地方的利益出发，中央和地方博弈现象明显，两者很难协调融合。总体上看，国家对于各级政府事权及管控内容的界定模糊，加之“条块分割”的管理模式，难以实现有效的上下传导与管控。

(4) 规划实施监督机制不完善，手段单一，传导监管不力。

一方面，各类规划的实施监督机制不完善，缺乏监督“抓手”。例如，国家和省级对城市总体规划的监督比较薄弱，尚未建立年度规划体检评估监督机制，缺乏规划实施监督的技术支撑，而地方政府利用上级政府对规划监督的缺位和自有的控规审批权，以控规指导实施，频繁修

改规划，由此出现“控规绑架总规”、规划和实施“两张皮”现象；另一方面，由于“条块分割”式的管理模式，各类规划的实施监督主体不一致，出现“能够发现问题，但解决不了问题”的局面，如土地利用规划建立了自上而下的土地利用规划数据库，能够根据每年的土地变更情况来监督规划实施情况，是目前较为有效的规划监督管控技术手段，但这也仅限于土地部门的事权范围，对于住建部门、地方政府事权下的城市建设管控仍显乏力。

(5) 各类规划核心层级不一致，相互错位，传导中枢不明。

计划经济时期，规划的核心层级是国家层面，国家直接进行工业项目布局；改革开放初期和市场经济改革时期，“城规强、土规弱”，规划核心层级在市县层面；治理调整时期，规划的核心层级不清晰，城市规划重心依然在市县层面，随着国家将市、县、乡的土地审批权力上收，实行省级以下垂直管理，土地利用规划的核心层级变为省级层面，而主体功能区规划体现了国家战略方针，重心在国家层面。可以看出，各类规划的核心层级相互错位，自上而下的传导管控中枢不明确，这也是导致各级规划传导不畅的重要原因。

2 现状国土空间规划体系的“多维度”认知

2.1 基于问题导向的体系架构

(1) 规划范畴转变为全域空间，要素更全。

以往的规划虽然强调了保护的概念，但往往“保护”让步于“发展”，规划的

空间范畴还是以城镇空间为主,在城镇化发展中出现了城市无序蔓延、侵占农业用地和破坏生态环境等问题。对此,国家将生态文明建设、建立自然资源资产产权制度和用途管制制度提高到前所未有的高度,推动绿色发展,强调“山水林田湖”生命共同体,国土空间规划是以全域空间为对象,对全资源要素进行管控,其将作为各类开发保护建设活动的基本依据。

(2) 横向部门事权统一,体制更新。

国家机构改革是在顶层设计层面解决了横向上部门事权交叠的问题,将原本分属各部门的主体功能区规划、城乡规划和土地利用规划等空间规划职能统一划归自然资源部,由其承担建立空间规划体系并实施监督的职责,从基本行政制度层面解决了多规矛盾的问题。

(3) 构建纵向规划体系,层级更明确。

在土地规划“国、省、市、县、乡”五级管控体系的基本逻辑上,构建了五级三类的国土空间规划体系,按照“一级政府一级事权”的原则,明确各级国土空间规划的编制重点,即国家层面侧重战略性、省级层面侧重协调性、市县和乡镇层面侧重实施性。

(4) 建立监督实施机制,管控更严。

按照“谁审批、谁监管”的原则,依托国土空间基础信息平台,建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。上级自然资源主管部门要会同有关部门对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查,并将落实情况纳入国土资源执法督察内容,建立国土空间规划定期评估制度。

2.2 基于目标导向的核心建构

(1) 在规划理念层面,锚固一个核心目标。

党的十八大以来,党中央将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业的总体框架。在《中共中央 国务院关于生态文明体制改革总体方案》中明确了国土空间规划是生态文明建设的一项重要制

度建设内容,是“加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措”^[2],可见为生态文明建设提供空间保障、实现生态文明理念下的高质量发展是国土空间规划的逻辑基点和核心目标。

(2) 在规划体系层面,构建一个统一“象限”。

以往的规划体系注重规划编制内容的要求,但由于编制层次较多、技术内容繁杂、审批过程漫长、督察手段单一,规划编制与规划审批、规划监督、规划实施等环节脱节^[3]。国土空间规划体系强调“编审督”制度联动改革的全局性设计,就是要围绕生态文明下高质量发展的核心目标,以一个空间范畴、一个时效维度将“编审督”三者进行相互关联、相互制约,形成一个统一坐标“象限”。具体表现为在规划编制方面,按照“谁组织编制、谁负责实施”的原则,明确各级规划的编制和管理重点;在规划审批方面,按照“谁审批、谁监管”的原则,分级建立国土空间规划审查备案制度,精简规划审批内容,管什么就批什么,大幅缩短审批时间;在规划监督方面,强调以国土空间基础信息平台为抓手,建立动态监测预警和实施监管机制,目的就是在明晰各级政府事权边界的基础上,明确各级规划重点,提高审批效率,实行动态监督,将规划编制、规划审批、规划监督三维坐标,统一到一个从国家到地方的“象限”中。

(3) 在规划管控层面,形成五级闭环。

国土空间规划改革的根本目的是要重塑国家空间治理体系,体现为自上而下的规划传导与管控。按照“一级政府一级事权”的原则,构建国家层面“定规矩”一省级层面“树规范”一市级层面“明实施”一县级和乡镇层面“细落实”的传导体系。各级政府在“谁组织编制、谁负责实施,谁审批、谁监管”的原则下,应负责本级规划编制工作,明确对下级规划的约束性内容,对下级规划成果进行审查,并对下级规划实施情况进行监

督,形成“国、省、市、县、乡”五级闭环。

(4) 在规划实施层面,突出一个核心层级。

从“国家层面侧重战略性、省级层面侧重协调性、市县和乡镇层面侧重实施性”的要求来看,市级层面规划兼具了承接国家、省级战略要求和指导县乡规划实施的任务,实质上是对空间的规划布局,是市县、乡镇实施性规划层面的顶层设计。因此,侧重实施性的地方级规划是国家战略落实到实质空间的核心层级,是国土空间规划体系的传导中枢。

综上所述,作者认为国土空间规划体系的实质是将生态文明理念下的高质量发展作为核心目标,以规划编制、规划审批、规划监督为三维坐标构建一个统一“象限”(图2),形成“国、省、市、县、乡”五级闭环,并以地方级规划为实施中枢来建构国土空间规划体系价值核心,实现国土空间开发保护“一张图”。

3 国土空间规划体系核心价值内涵分析

通过国土空间规划体系问题导向和目标导向的多维度认知,可以明晰国土空间规划体系“1+1+5+1”的核心价值内涵,即“一个核心目标、一个统一坐标象限、五级闭环、一级实施中枢”。其中,各级规划编制内容、传导要素、规划深度,以及如何将“编审督一体化”付诸实施还需进一步明晰。因此,本文就围绕国土空间规划体系的核心价值,从联动性、传导性和实施性3个方面,剖析其具体内涵要素。

3.1 统一“象限”的联动性内涵

3.1.1 分级规划事权联动

与核心事权相匹配是各级国土空间规划的基本要求,不同层级规划事权体现在规划指引作用和编制内容方面。为进一步对全国国土空间做出全局性安排,应重点加强对生态空间、农业空间和城镇空间的“面域管控”,要明确国土空间保护、开发和利用总纲。

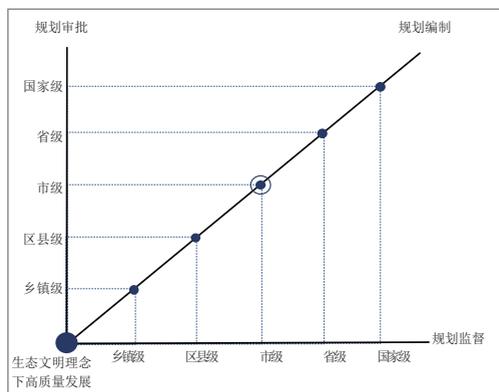


图2 国土空间规划体系“象限”示意图

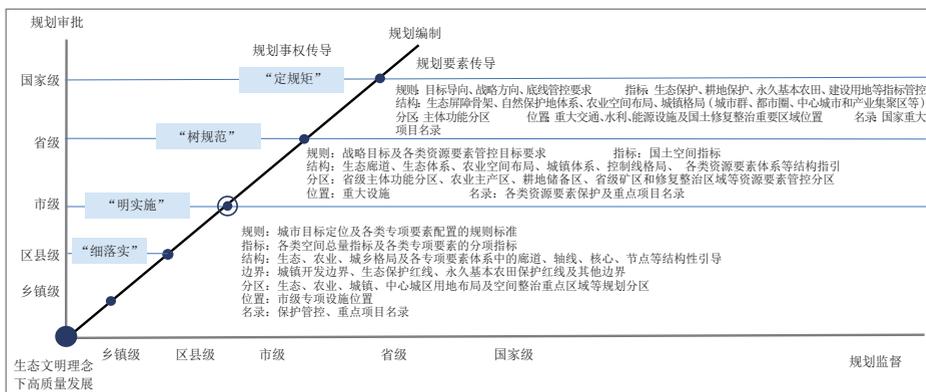


图3 各级规划传导体系构架示意图

在国家层面，顶层规划纲要的核心目标更加侧重于对非建设区域保护要素的管控，指引内容主要体现在总体格局构建、底线指标约束和国家级重大设施落位等方面，在国土空间开发保护方面重在体现其秩序性，并对省级层面规划作出战略指引。

在省级层面，规划是在国家战略要求下，通过“面域细化+线性指引”，深化各类空间“面域管控”要求，构建各类资源要素廊道、轴带体系的“线性”格局，以此分解落实国家管控指标、构建省域空间格局、明确各类资源要素管控要求、指引下级规划的编制。

在市、县、乡镇级层面，该层级规划均是面向实施的，因此要落实国家和省级规划明确的空间管控要求，通过“面域落实+线性落位+点状配置”，将控制线、规划分区、城市空间布局和设施要素配置等落实到具体空间布局上，重点是处理好资源保护和地方发展的关系，并强调规划要素的层层传导，逐级落实，达到各类空间“定界、定量、定坐标”的深度。

可以看出，各级政府规划事权的侧重有所不同，规划内容、深度、精度也是层层递进、逐级深化，自上而下形成了国家层面“定规矩”一省级层面“树规范”一市级层面“明实施”一县级和乡镇层面“细落实”的纵向事权体系。

3.1.2 分级规划要素联动

对应各级政府规划事权，各级规划均存在向下传导的要素，具体可归纳为规则、指标、分区、名录、结构和边界七大方面（图3）。

全国国土空间规划纲要强调各类空间规模总量的控制和国土开发保护总体格局的指引，重点明确国家目标战略方向、底线管控要求的规则引导，以及生态、农业、城镇用地指标管控等传导内容；省级国土空间规划是将国家层面明确的传导要素进一步细化，重点明晰各类资源要素的管控要求，主要通过各类资源要素管控要求下的规则引导、指标约束、结构指引、管控分区等，明确向下传导内容；市、县、乡镇级规划则强调规划的实施性，其传导要素基本一致，重点是在深度和精度上的细化落实，侧重于规则标准确定、指标控制、格局体系结构性引导、控制线边界划定、用地布局及规划分区落定等，主要是对空间指标、边界、分区及专项要素配置标准的传导。

3.2 五级闭环的传导性内涵

在明晰分级事权和规划传导要素的前提下，各级政府要对应本级政府的规划事权，明确规划编制的传导约束内容，以此作为下级规划成果审批以及规划项目实施监督的依据，按照“管什么就批什么”原则，实现规划编制、规划审批、规划监督联动机制，构建“编审督”全链条闭环。国家层面主要以各类空间规模指标总量、宏观战略发展格局、主体功能分区及重大设施布局等作为规划审批、实施监督的要素内容，保证国家战略在省级国土空间规划中得以体现；省级层面主要将对下级规划的分解指标及各类资源要素保护管控要求作为规划审批、监督的依

据；市县层面则是以更加细化的分项指标、各类空间的结构化布局要求、规划分区、管控边界、专项设施配置及用地布局要求等作为规划的审批、监督内容。

通过不同层级政府“编审督一体化”的闭环构建，层层关联，逐级监管，才能实现真正意义上的规划传导管控（图4）。

3.3 “一级中枢”的实施性内涵

国土空间规划的实施性主要体现在地方规划层面，即市、县、乡镇三级规划。其中，市级规划是国土空间规划体系中承上启下的关键环节，是将国家和省级规划的“指引性要求”转化为“实质性空间”核心层级，可以认为，市级国土空间规划一方面是面向实施层面的顶层设计和基本依据，另一方面要对下位县乡级规划提出约束性和指导性要求。由于地方性规划往往是多方矛盾最尖锐、最突出的规划层级，在该层级要处理好“上下左右”的关系，发挥协同平台的作用，做好政策协同、空间协同和利益协同。因此，以市级规划为统领，构建地方性规划编制、审批、监督实施机制显得极为重要，其重点是要保障指标、边界、分区、布局和要素配置等的传导要素的逐级落实，并将其作为城市进行开发保护活动的空间政策和行动纲领。

4 国土空间规划核心价值的落定策略

国土空间规划体系的构建与监督实施是完善国家治理的具体举措^[4]，地方层

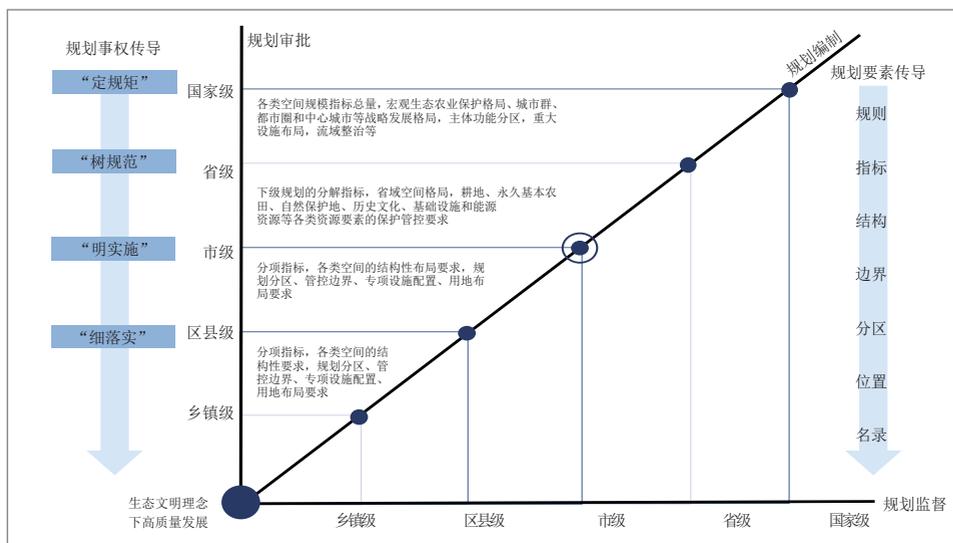


图4 各级规划“编审督一体化”闭环构架示意图

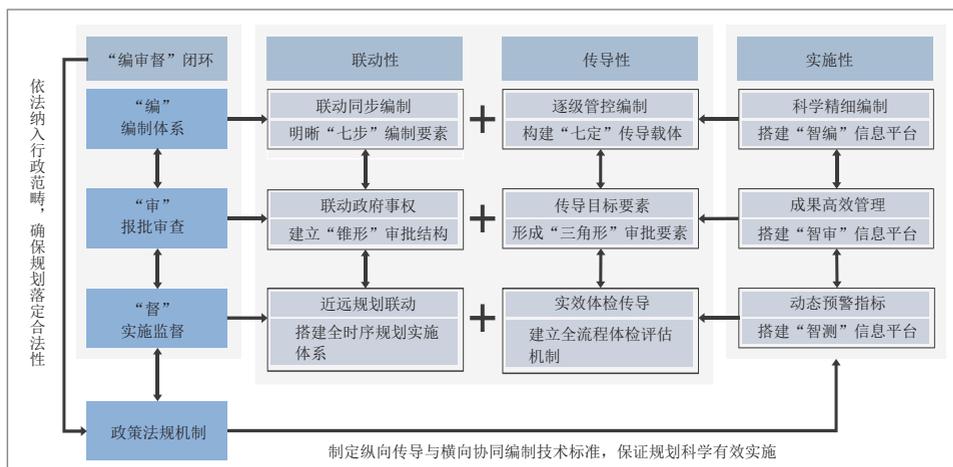


图5 地方级规划“编审督”全链条闭环示意图

面的规划体系将国家和省级重大战略部署与指引性要求落到实质空间，是实现国家治理核心价值的抓手。在国土空间规划体系“1+1+5+1”核心价值内涵的基础上，以地方级规划体系的联动性、传导性和实施性为策略，明晰“编审督”全链条闭环的内在联系，完善统一坐标“象限”要素关系，形成以“规划编制—报批审查—监测预警—法规制度”为策略的全要素、全过程生态文明空间治理模式（图5）。

4.1 搭建辅助编制平台，完善各级规划编制技术体系

按照《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》“分级、分类建立国土空间规划”“明确各级国土空间总体规划编制重点”等

一系列要求，结合地方实际做好分级、分类梳理，因地制宜、同步编制、上下联动，以不同精度、力度及事权的表达方式完善编制技术体系。其中，要注重以下3个要点：一是“要素”，即具体编制技术内容的梳理，突出地方各级规划的同步编制；二是“载体”，即各个要素间上下互动的关系，突出地方各级规划的逐级管控；三是“工具”，即实现各个要素关系的抓手，突出地方各级规划编制的科学性，保证各要素之间相互不冲突，这是实现“编审督”全链条闭环传导的基础。

4.1.1 联动同步编制，结合各级规划内容特点明晰“七步”编制技术要素

从当前已发布的相关技术指南和先行地区的实践经验来看，市级规划的总体内容和作用已经明晰。而县级规划作

为体现国家事权的最基层规划^[5]，一方面要落实上位规划“战略布局和底线管控”的要求，另一方面还要直接指导乡镇规划和详细规划的实施，侧重于“细化引导和实施安排”。

在此认知下，作者认为应结合技术内容的特点，提出各级规划编制内容、深度要求及传导方式，通过“分解落实、细化完善、深化落实和优化补充”的技术方法，同步按照“联动编制+分级编制”进行技术要素的“七步”传导：第一步是把基础工作作为规划编制的前期基础，方式为“分级编制+分解落实和细化完善”；第二步是把战略目标作为上传下达的指引性要求，方式为“分级编制+深化落实和优化补充”；第三步是把底线管控作为上级政府事权的强制性内容，方式为“联动编制+分解落实和深化落实”；第四步是总体格局作为全域开发保护的结构引导，方式为“联动编制+细化完善和深化落实”；第五步是空间布局全域开发保护的统筹布局，方式为“联动编制+细化完善和深化落实”；第六步是把要素配置作为全域开发保护的统筹安排，方式为“联动编制+细化完善和深化落实”；第七步是把空间整治作为全域开发保护的优化措施，方式为“联动编制+细化完善”（图6）。

4.1.2 逐级管控编制，结合技术要素构建“七定”传导载体

从“顶层规划立规矩”到“基层规划划定边界”逐级管控的空间治理模式来看，以分级、分层约束的方式对技术要素进行管控，采用定规则、定指标、定分区、定名录、定结构、定位置和定边界的“七定”管控方式构建传导载体，并编制“指引任务书”，拟定差异化传导要求的相关内容。一是定规则，将属于指引下级规划内容且无法定量、定位的编制技术要素，由本级政府制定相关技术标准、准则或者地方规定再进行传导，这类规则具有行政和技术双重属性。二是定指标，以属于本级政府重点管控的内容且可以定量的编制技术要素，来构建本级规划指标体系并指导下级规划，

包括约束性指标、预期性指标和建议性指标。三是定分区，按照本级规划战略安排部署和规划建设要求，对下级规划实施差异化政策引导和主体功能管控措施，包括政策分区和规划分区。四是定名录，主要针对本级政府重点管控的内容但属于非空间属性且难以落地的编制技术要素。例如，重点工程名录、建设实施计划等。五是定结构，主要针对本级政府指导下级规划在国土空间保护与开发的总体战略和空间布局形态的管控要求，包括开发保护格局和战略功能区等。六是定位置，主要针对本级政府或上级政府重点管控的内容且可以定位的编制技术要素，包括交通线网选址、重大基础设施布点和重大公共服务布点

等。七是定边界，即按照上位规划制定标准和管控要求，通过坐标点明确管控范围的规划内容，这是本级政府空间管控的核心要素，例如三条控制线和历史文化保护线等。

4.1.3 科学精细编制，结合规划管控传导载体搭建“智编”信息平台

深入挖掘地方级规划的编制技术要素体系，以各级规划管控传导载体为基础，开发辅助规划编制的应用功能，搭建“智编”信息平台，为各级规划编制提供多源数据库和算法模型库。在规划编制前期，收集整理对应具体编制要素的数据体系，形成自然地理类、产业经济类、人口社会类、规划成果类、地图产品类和特色专项类六大类基础数据目

录，提供基础数据汇总、调研数据整理和分析数据计算等方面的智能辅助功能。同时，植入对应具体编制要素的算法模型，通过不断迭代对算法模型进行实时调整和优化，形成资源环境评价模型、产业与设施配置模型、地理计算模型及社会网络分析模型四大类算法库和模型库，提供评估评价、地理计算、网络分析等方面的算法动力。此外，以构建全资源、全要素指标为目标，形成开发利用类指标、保护修复类指标和人文安全类指标三大类指标体系，实现指标的计算与存储管理。最终形成以规划编制体系为框架，以多源数据、指标体系和模型算法为支撑的全过程编制技术体系，辅助规划编制，并将该体系纳入国土空

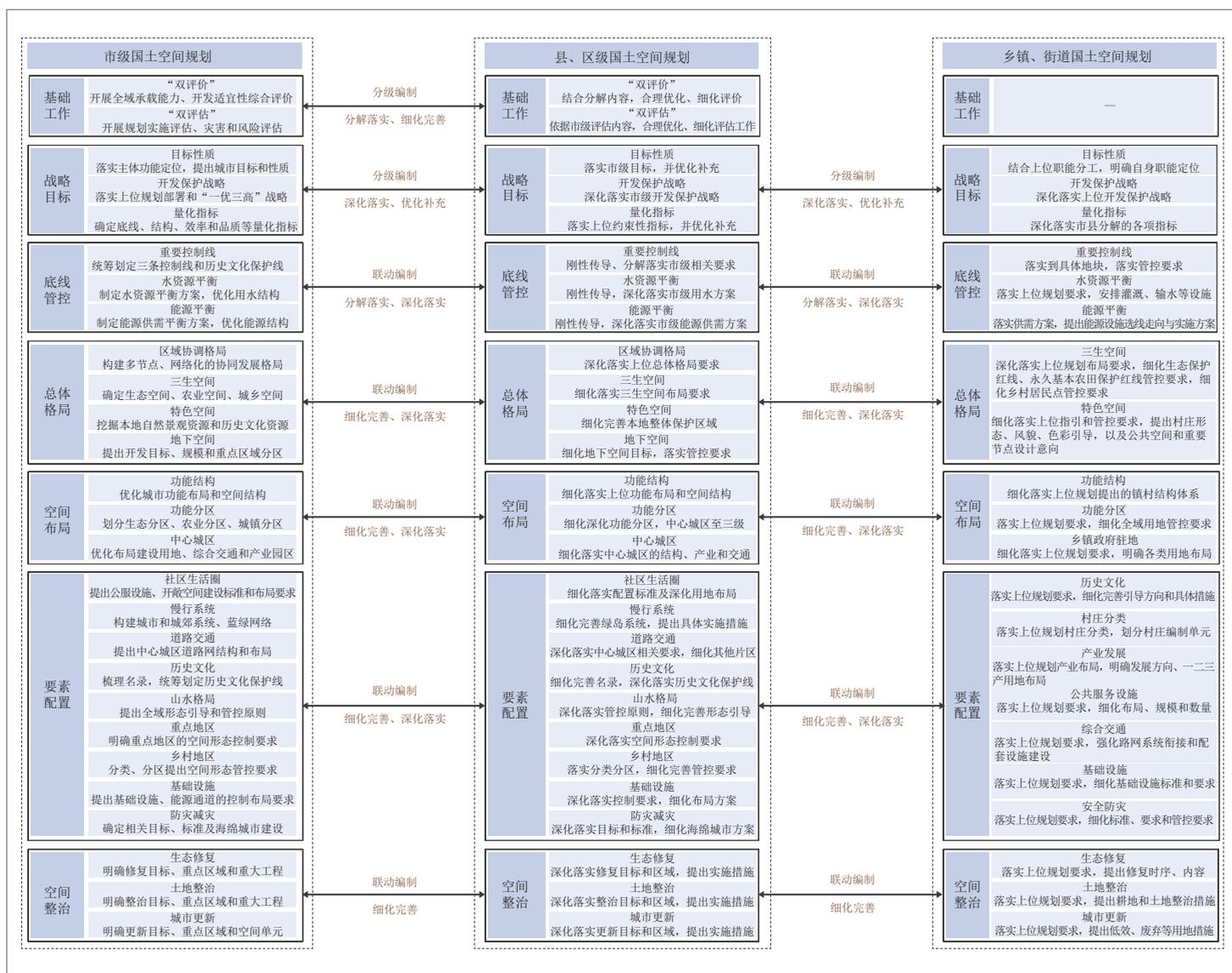


图6 各级规划编制技术要素示意图

间规划“一张图”信息平台。

4.2 搭建辅助审批平台，建立各级规划报批审查机制

国家要求省级和市县级国土空间规划要侧重控制性审查，重点审查目标定位、底线约束、控制性指标及相邻关系等，还要求对规划程序和报批成果形式做合规性审查。同时，要注重以下3个方面的内容：一是“结构”，即各级政府报批审查要点的框架关系，突出联动各级政府事权；二是“目标”，即各级政府报批审查框架关系下的具体内容，突出传导核心目标要素；三是“流程”，即各级政府报批审查的规则和工具，突出规划成果的高效管理。报批审查机制作为“编审督”全链条闭环中的重要环节，向上承接上级政府的管控事权，向下指导规划强制性内容的实施落地，确保法定规划的科学性（图7）。

4.2.1 联动政府事权，建立各级政府“锥形”的报批审查结构

按照“分级、分层建立国土空间规划报批审查备案制度”的原则，规划报批审查与政府事权理应也是相互对应的。作者认为，“建立一级政府一级事权”“管什么就批什么”实际上就是实行从“立规矩”到“定边界”的全过程科学化管理，即在纵向上，各级政府基于自身事权不断细化规划编制技术要素，实现事权对应、相互制约、边界一致、上下对接的“锥

形”报批审查结构关系。如此，一方面可以有效避免上级政府事无巨细的管理导致的地方活力不足及对市场变化响应缓慢；另一方面可以有效避免地方政府因过度追求经济效应，导致国家战略无法落实，甚至损害公共利益。

4.2.2 传导核心目标，明晰各级政府“三角形”的报批审查要素

以上文梳理的“七定”管控传导载体为基础，梳理各级政府报批审查要素，制定相应的标准与准则、传导核心目标。一是要结合管控传导载体中的“指标、分区、名录、结构、位置和边界”确定审批内容。其中，指标作为最为直接的数字化管控传导载体，应对分解至下级规划的指标是否达标或是否符合目标进行重点审查；分区作为空间布局形态的管控传导载体，应重点审查下级规划分区是否符合上级主体功能区的相关标准及布局要求；名录作为以清单形式管控的传导载体，应重点审查下级名录管理是否符合上级规划的相关要求和实施计划；结构作为引导城市重点发展方向的管控传导载体，应重点审查下级规划的战略部署和格局关系是否符合上位管控要求；位置作为城市重大基础设施布局、廊道、线网等方面的管控传导载体，应重点审查在下级规划的安排中是否得到落实和细化；边界作为本级政府事权管控的核心空间要素，应重点审查下级规划的落实情况。二是要将审批内容的相关要求以管控传导载体中的“规则”在“指引任务书”

中予以明确，并将其作为审批依据。

4.2.3 规划成果高效管理，搭建“十”字形的审批运作流程，搭建“智审”信息平台

围绕当前报批审查业务的要求，针对规划编制成果提供智能化审查工具辅助，实现规划编制成果高效管理和有效利用，构建“十”字形报批审查运作流程，搭建“智审”信息平台，提供质量检查模块、动态审查模块和合规检查模块等功能，辅助成果审查的提质增效。首先，按照审批依据中确定的质检规则，运用成果质量检查工具，自动生成质检报告，保证规划成果数据的完整性、规范性和一致性。其次，按照审批内容中确定的核心要素，搭建成果审查规则库，提供图文一致性、图数一致性、指标达标性、空间布局符合性、边界一致性、名录符合性及动态审查阶段性等方面的审查功能，自动生成审查报告。最后，将审查通过后的规划成果纳入国土空间规划“一张图”中进行统一管理，建立分级、分层、分类查阅和修订机制。

4.3 搭建监测预警平台，构建各级规划监督实施体系

按照“谁组织编制、谁负责实施”的原则，制定实施规划的政策措施，提出下级规划、专项规划及详细规划的分解落实要求。同时，建立健全动态监测预警机制、实施监管机制及定期评估制度。其中，

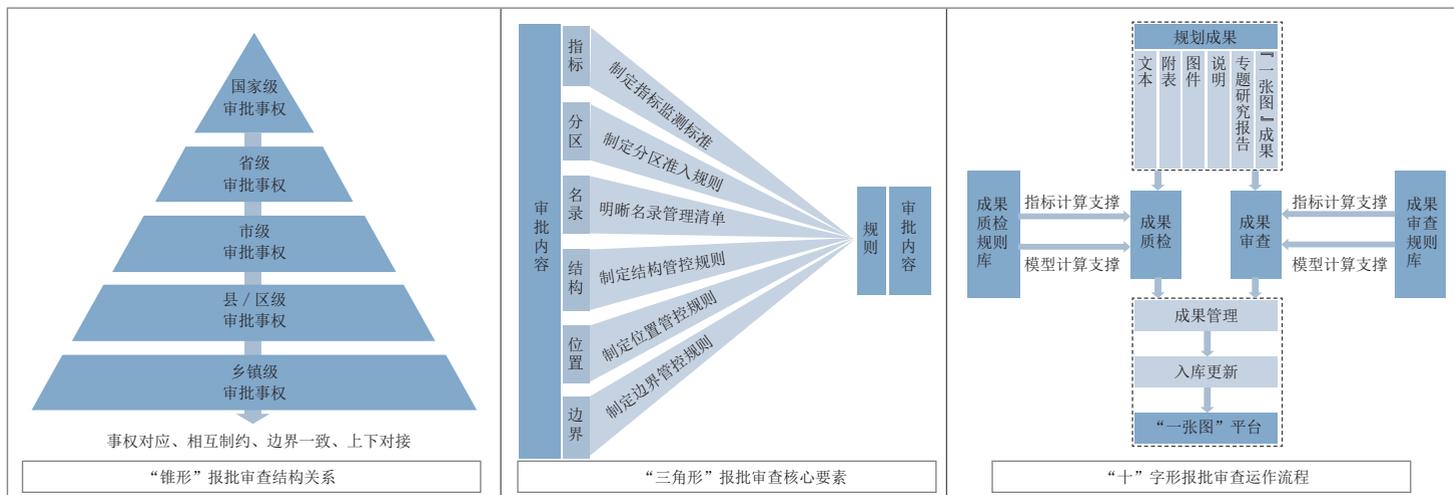


图7 各级规划报批审查机制示意图

要注重以下3个要点：一是“时序”，即各级规划实施的时间计划，突出近远期规划联动；二是“体检”，即各级规划面向实施的全身检查，突出实效性体检传导；三是“预警”，即各级规划面向实施的监测决策，突出动态性指标体系，实现各级规划的监督预警和精细实施，满足实施监管的需求。

4.3.1 近远期规划联动，搭建全时序规划实施体系

一个能用、好用、管用的规划，除应搭建基于全域空间属性的传导体系外，还应注重基于全时序属性的实施体系，以近期建设规划为重点、以年度实施计划为核心、以项目生成机制为抓手，围绕全域一张蓝图搭建规划全时序实施体系。因此，应充分结合国民经济和社会发展五年规划，将整体发展布局和各项建设任务落实到空间上，利用信息平台实行分级管理，强化规划部门的主动引导作用，统筹安排年度财政项目和社会资本项目的资金、空间及政策。同时，通过线上的意见互通、项目联动管理等方式，建立近期建设规划项目储备库和年度实施计划储备库，由传统各自为政的“项目导向”转变为全域一张蓝图的“规划导向”。

4.3.2 实效性体检传导，构建全流程检查的监测评估机制

首先，按照“一年一体检、五年一评估”的要求，以城市体检评估的需求为导向，科学分析现阶段空间治理的问题和挑战，以绩效评价的方式开展全流程监测评估。其次，定时、定期分析空间要素规模和结构的年际变化趋势，及时发现城市运行的变化趋势与存在的问题，并提出相应的目标、策略和计划。最后，按照目标和管控导向，评估规划期内目标和强制性内容管控的实施情况，以“全身体检”的方式完善动态监测、实时更新、及时修正的监测评估机制。

4.3.3 动态性预警体系，搭建全过程监测的“智测”信息平台

针对地方层面规划的实施实行全过

程监测，搭建“智测”信息平台，通过城市空间大数据分析，研究规划动态监测评估指标体系，并提供规划数据模块、评估模型模块、分析应用模块和集成管理模块等各类预警监测辅助工具，支撑全过程监测动态预警系统的建设，以新的技术手段推动空间治理创新，完善体检评估指标的实时监测、量化分析及决策支撑等服务。具体包括以人民为中心的社会经济发展指标，体现以人为本的空间感知；以资源效益评估为目的的开发保护效益指标，通过编制资产负债表，支撑城市理清“经济帐”；以空间建设为核心的建设管控指标，可以主动指导并监测、预警下级规划的实施情况。

4.4 依法纳入行政范畴，研究政策法规机制

当前，我国尚未出台相应的空间规划法，而“编审督”全链条闭环的搭建则还需要在相关的法律法规中予以明确，将规划工作纳入依法行政的范畴，立足地方特色，确保规划的严格执行。一方面，按照“多规合一”要求，地方资源主管部门应会同有关部门制定纵向传导与横向协同的编制技术标准，建立融合规划技术、规划管理与公共政策的综合性技术标准体系，保证规划有效实施。另一方面，结合各级规划实施和治理体系建设，构建空间布局管控、土地管理制度、存量更新机制等方面的政策制度体系，出台土地资源整理暂行办法、建设项目规划使用性质负面清单、存量用地更新制度等一系列配套政策，并结合各县、区的土地存量、市场需求等情况，与年度实施计划相对接进行实时调整，建立完整化、精细化、现代化的协同治理体制机制，保障国土空间规划的有效实施。

5 结语

综上所述，国土空间规划体系构建的核心价值是将生态文明理念下的高质量发展作为核心目标，而国土空间规划

则为践行生态文明思想提供了空间保障，同时国家机构改革已经在横向上解决了以往各自为政、职责范围交叉等问题，因此在纵向体系上明晰实施性传导中枢的落定策略则显得尤为重要。在此背景下，需要以一个空间范畴，一个时效维度将“编审督”三者进行相互关联，搭建统一坐标“象限”，形成五级闭环和一个核心层级，深入厘清国土空间规划体系“1+1+5+1”的创新性核心价值内涵。

本文以地方级规划体系的联动性、传导性和实施性为核心，围绕地方级“编审督”全链条闭环，从编制技术要素和管控传导载体、规划报批审查、监督实施机制、政策法规体系4个方面论证了各级规划传导体系构建的思路。在新时代下“走新路”，在生态文明思想核心目标的驱使下重新认知规划体系的价值内涵，重点关注各级规划全要素、全过程的空间治理模式，重塑地方国土空间治理体系，以期对各地国土空间规划体系的构建提供参考。

[参考文献]

- [1] 何冬华, 邱杰华, 袁媛, 等. 国土空间规划: 面向国家治理现代化的地方创新实践 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
- [2] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23.
- [3] 刘继华, 胡章, 王新峰. 城市总体规划“编审督”制度改革下的成都创新 [J]. 规划师, 2017(12): 11-17.
- [4] 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.
- [5] 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.

[收稿日期] 2021-03-09;

[修回日期] 2021-04-23