

市级国土空间规划实施与运行机制研究

詹美旭, 李飞, 董博, 王龙, 贺建雄

【摘要】从市级国土空间规划的战略性、协调性和实施性角度出发,对新时代规划实施与运行的基本内涵和底层逻辑展开讨论,提出全周期滚动实施、全流程动态调节、多元化综合治理、协同式项目落地、平台化数据支撑是规划有效实施与健康运行的5大支柱。以广州在国土空间规划编制、规划实施评估、项目策划生成、信息平台建设中的探索实践为基础,以广州国际航空枢纽规划建设为例,将规划实施转化为具体的思路方法和操作步骤,为实现空间治理现代化提供理论与案例支撑。

【关键词】国土空间规划;滚动实施;动态调节;综合治理;广州

【文章编号】1006-0022(2023)09-0032-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】詹美旭,李飞,董博,等.市级国土空间规划实施与运行机制研究[J].规划师,2023(9):32-39.

The Implementation and Operation Mechanism of Municipal Territorial Space Planning/ZHAN Meixu, LI Fei, DONG Bo, WANG Long, HE Jianxiang

【Abstract】 From the perspective of strategy, coordination and implementation of municipal territorial space planning, the connotation and underlying logic of planning implementation and operation in the new era are discussed. Full cycle rolling implementation, full process dynamic adjustment, diversified management, collaborative project landing and data-enabled platform are proposed as five major pillars of effective planning implementation and healthy operation. Based on Guangzhou's exploration and practice in planning formulation, physical examination, project generation and platform construction work, taking Guangzhou international aviation hub as an example, transform planning implementation into specific ideas, methods and operational steps are introduced, it provides theoretical and case support for modernization of spatial governance.

【Key words】 territorial space planning; rolling implementation; dynamic adjustment; comprehensive governance; Guangzhou

0 引言

国土空间规划是空间治理的重要手段,规划的有效实施和健康运行是空间治理能力现代化的重要保障。2019年《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》提出要建立实施监督体系,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。2022年《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》提出严格规划实施监督管理,

依法严肃规划许可管理。这从顶层设计层面强化了规划实施监督与全生命周期运行管理的重要作用。

市级国土空间规划经过数年的探索实践,已进入成果攻坚和报批阶段,但规划实施尚未进入实质性操作阶段。从过往规划实施、当前政策制定及相关规划编制研究来看,规划注重空间层次上的规划传导与深化细化,但在时间尺度上的分解细化、全生命周期的滚动实施管理存在不足;注重规划实施监督检查,但对形成动态优化、弹性包容的实施运行体系考虑不足;

【基金项目】 广州市资源规划和海洋科技协同创新中心项目(2023B04J0301)、广州市资源规划和海洋科技协同创新中心项目(2023B04J0191)、广东省重点领域研发计划(2020B0101130009)、广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(2020B121202019)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目(RD12220202123)

【作者简介】 詹美旭, 硕士, 高级工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
李飞, 硕士, 助理工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
董博, 硕士, 工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
王龙, 硕士, 工程师, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
贺建雄, 博士, 西北大学城市与环境学院副教授、硕士生导师。

注重系统内闭环运行,但对规划实施所需要的多部门共同协作、社会公众全过程参与的制度运行环境设计不足;注重制定近期建设项目清单,但对规划引领项目生成和项目落地实施支撑不足;注重依托信息平台实施规划在线管理,但对依托平台实现数据共享的跨部门协同、社会化协作考虑不足。

基于此,本文从市级国土空间规划的战略性和协调性和实施性3大基本定位出发,梳理相关理论研究进展、城市规划实施与运行实践,尝试建立具有普适性的市级国土空间规划实施与运行框架,并结合广州实践进行验证,以丰富空间治理现代化的理论,增强实践支撑。

1 规划实施与运行的进展和反思

在新时代背景下,国土空间总体规划实施将面对更多元的利益主体、更精细化的空间治理需求和更复杂的制度环境^[1]。以往规划实施的关注点主要集中在实施评估框架、技术方法^[2]、指标体系^[3]、规划公众参与机制^[4]、实施保障机制^[5]和规划实施困境反思等方面。在空间规划改革过程中,学者从完善规划实施监测思路、创新监测技术手段^[6]和强化监测平台等角度健全动态监测评估预警机制,通过完善规划体系、深化传导路径^[7]、开展分级考核等完善实施监管机制^[8]。在空间治理转型的大环境下,部分学者意识到规划运行的制度环境、法规政策体系、财政事权划分、协商与合作机制^[9]等外部环境也是影响规划实施的重要因素。易晓峰^[10]认为规划是否符合地方政府发展的逻辑和核心诉求,对推动规划实施有重要作用。张庭伟^[11]认为规划实施具有技术行为和政府行为的双重属性,法规政策和专项财政资金是规划实施的根本保证。孙施文、邹兵^[12-13]认为实施参与主体、管理体制和实施过程的公共政策等制度要素是提高规划实施性的关键,应将空间方案与制度设计

相结合。文超祥等^[14]提出制定面向不同类型实施主体的激励和约束机制,破解总体规划实施困境。石晓冬等^[15]提出探索规划引领项目生成机制、建立动态实施评估监督体系、制定面向实施的行动计划和政策体系是下一阶段推动总体规划实施的关键。谭迎辉等^[16]认为应开展制度环境、政策工具和协商机制3个方面实施机制的创新。林强等^[17]指出市区两级政府财政机制激励不相容和财权事权不对等深刻影响了规划实施。

在市级空间规划实践方面,国内主要探讨了超大、特大城市国土空间规划实施监督的思路方法。北京建立了“多规合一—任务分解—体检评估—督查问责—综合治理”的统筹实施机制^[18],以城市体检作为规划实施的重要手段,充分对接政府施政的关键环节,体检结果反馈指导政府后续工作,形成动态调整的工作机制。上海依托城乡战略发展数据平台(SDD)探索总体规划实施年度监测技术,推动部门间信息资源的互通共享,构建“核心指标—监测指标—系统指标”逐级扩展的指标体系^[19]。香港通过“全港发展策略—次区域发展策略—地区图则(法定图则和部门内部图则)”层层传导细化,以规定细致、操作性强的法律体系作为规划实施与治理准则。国外的总体规划具有“战略性的行动规划”特征,规划目标对应当前行动领域、实施主体、实施政策的安排^[20]。纽约将规划文本逐条细化为工作行动计划及可量化的指标,每条行动计划均包含指标目标、责任部门和资金来源等内容,通过年度行动计划指导各部门开展工作,将体检评估作为统筹总体规划实施的核心环节,并设置专门机构负责规划实施监督和动态监测^[21]。伦敦通过地区发展规划建立从规划战略到行政许可、规划实施的桥梁^[22],构建了“编制—实施—监测—评价—调整”的动态化、针对性的规划实施监测评估机制,实施从战略目标到绩效目标的年度监测,《伦敦规划年度监测报告》可

直接作为动态调整规划及政策制定的依据^[23]。东京从区域规划到地方详细规划,层层传导并落实规划目标,提供复杂多样的土地混合利用规则与容积率管理法,以应对规划实施与多样化的存量开发^[24]。新加坡通过“概念规划—总体规划(开发指导规划)—地块设计导则”层层传导细化^[25],总体规划统筹各类发展指标与各项行动计划,规划年度评估将土地精细化管理与宏观目标计划实施紧密结合,促进评估工作向政策与工作计划转化。见表1。

综上,市级国土空间规划在我国国土空间规划体系中承上启下,战略性、协调性与实施性并重。为解决规划滚动实施不足、动态调节不足、协同实施不足、公众参与薄弱等问题,规划实施与运行需综合考虑近期与远期、计划与市场、政府与社会、保护与发展等多种关系的平衡协调,构建更科学合理的规划实施和运行框架。

2 市级国土空间规划实施与运行的总体框架研究

在系统梳理国内外规划实施理论与城市运行实践的基础上,结合市级国土空间规划战略性、协调性与实施性并重的特点,提出市级国土空间规划实施与运行的总体框架(图1),主要包括:①全周期滚动实施,建立“国土空间总体规划—近期实施规划—年度实施计划”的滚动实施模式,层层落实战略部署,把握规划实施节奏;②全流程动态调节,完善规划实施监测评估调整制度,适应政策变动与发展不确定性;③多元化综合治理,将规划实施融入各级政府部门事权,健全公众全过程参与规划制度,提升规划部门的公众协调水平;④协同式项目落地,择优选择规划实施破局点,完善规划引领项目生成落地机制;⑤平台化数据支撑,强化信息平台的跨部门协同和社会化协作,推动智慧城市建设。

表 1 国内外部分城市规划实施与运行实践探索

城市	规划传导架构	规划实施与运行特点
北京	城市总体规划—分区规划—街区控规	形成“总体规划—近期建设规划 / 年度实施计划—规划实施单元规划—规划综合实施方案”的规划实施管理机制；建立常态化的城市体检评估机制；修订《北京市城乡规划条例》，保障规划依法依规实施
上海	城市总体规划—分区规划 / 专项规划—年度计划	构建“目标—战略—指标—行动”的总体实施框架；建立年度体检、定期评估和滚动编制近期规划相互支撑的机制，围绕新空间格局开展重点地区监测，围绕特色场景开展专项评估监测；明确部门行动任务和考核机制；建立城市发展战略数据库及数据信息采集获取机制
香港	全港发展战略—次区域发展战略—地区图则（法定图则和部门内部图则）	建立完善的规划体系和法规政策配套；强化战略规划预测、应对多样性未来的能力；实行宽松灵活的混合土地利用管控，激活市场活力，满足多样化的存量开发需求；及时更新详细的规划技术指导文件，以应对发展要求
纽约	纽约 2050 版战略规划等发展战略规划—专项行动计划—社区规划与区划调整	战略规划构建从愿景至行动的传导机制，明确部门行动与具有针对性和可操作性的考核指标；市长办公室下设机构负责统筹纽约滚动式的规划编制、实施和评估；将体检评估作为统筹总体规划实施的核心环节，形成“1 年 1 评估 + 4 年 1 修编”的模式，通过年度行动指导各部门开展相关工作；强化区划法对城市用地的刚性管控作用，纽约区划信息数据平台网页对外公开，发挥社区规划的市民自主性
伦敦	大伦敦规划—地方发展规划—邻里规划	形成规划“编制—实施—监测—评价—调整”的滚动过程，建立贯穿规划编制、实施、调整全过程的规划监测评估制度；结合伦敦发展数据库 (LDD) 定期开展规划监测、实施评估并动态调整规划，强化对重点地区、特色场景的监测；规划体系简化，规划管制放松，规划权力下放，便于规划传导与实施；协同规划，实现政府多部门、社会多领域、规划多专业的参与，以应对多样化的城市开发
东京	东京都区域规划—区市町村城市总体规划—地区计划	从区域规划到地方详细规划，层层传导并落实规划目标；同步出台相关法案，指导城市发展和地区更新；规划管制整体放松，提供复杂多样的土地混合利用规则与容积率管理法则，以应对多样化的存量开发
新加坡	概念规划—总体规划—地块设计导则	以城市总体规划统筹各类发展指标与各项行动计划，通过文本、总体规划“一张图”落地实施。总体规划与开发指导详细规划融合，注重分区分地块管控，以精细化用地管控为核心。总体规划“一张图”包括传统区划控制要素、专项及详细控制规划、分地区的设计导则和激励政策等，依托网络平台对外公开，动态更新

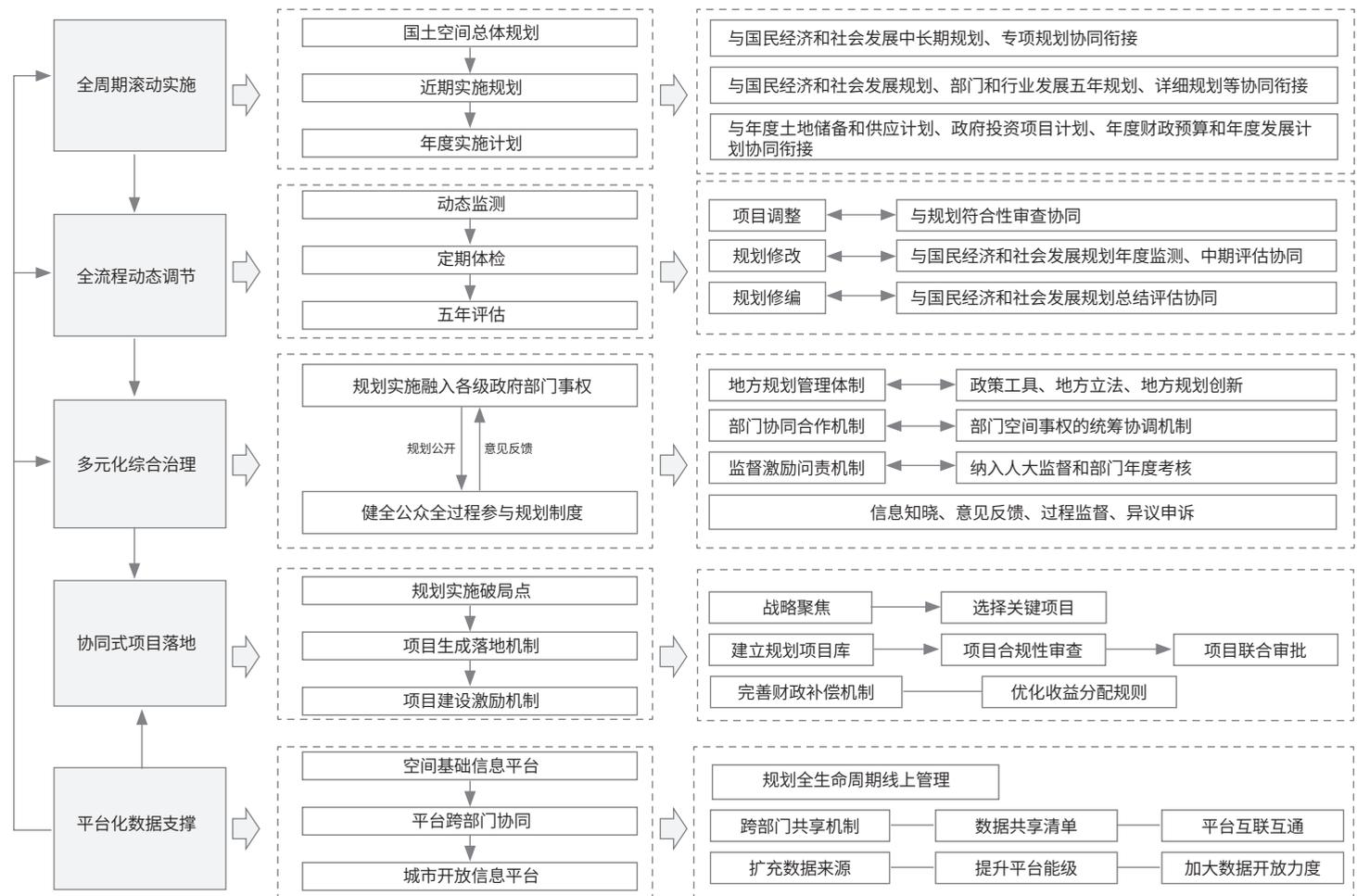


图 1 市级国土空间规划实施与运行的总体框架图

2.1 全周期滚动实施：强化规划时间维度分解，把握战略实施节奏

从时间维度推进市级国土空间总体规划的有序实施，将空间发展蓝图和战略部署转化为地方政府的空间施政纲领。在规划实施过程中，既要坚持“长期主义”，又要灵活有度，把握好战略节奏，在计划性与灵活性之间找到平衡。战略节奏的核心是“长计划、短安排”。所谓“长计划”，就是把控战略的长期性，不逾越城市发展规律；所谓“短安排”，就是保持战略的灵活性，一方面将目标分解成可操作的关键动作，另一方面敏锐感知趋势变化带来的机遇与挑战，把控规划实施的节奏。从城市发展的长远目标和当前问题出发，建立“国土空间总体规划—近期实施规划—年度实施计划”的动态实施框架，从注重目标与结果的安排转变为注重规则与过程的控制。在规划的分解过程中，把一个大目标分解成几个关键结果，一个关键结果分解成几个重要的具体行动，具体行动落实到实施主体，配套好相关资金使用计划，将实施与监督权责明晰到具体部门，通过一系列有主体、有目标、有时效、可考核的行动，滚动推进规划实施。

对于规划运行体系，需要明确近期实施规划在规划编制体系中的地位，将其作为统筹空间资源配置并实现“多规合一”的综合平台。近期实施规划与国民经济和社会发展规划、部门和行业发展五年规划、详细规划全方位衔接^[26]，明确各职能部门、地区政府的规划实施职责，土地供应、政府投资、项目建设相互衔接，形成近期建设规划用地一张蓝图、建设项目资金时序一份清单。结合近期实施规划和政府年度工作报告，统筹制定年度实施计划。加强与年度土地储备和供应计划、政府投资项目计划、年度财政预算和年度发展计划的衔接，合理确定年度工作重点，分解重点任务到具体部门，统筹制定重点项目年度推进节点计划表、责任分工表和项目作战

图，推动规划实施。

2.2 全流程动态调节：完善规划实施监测评估调整制度，适应发展不确定性

规划实施是一个涉及多层级、多要素、多主体的复杂而系统的过程，需要通过及时反馈、动态修正、迭代调整、自我进化等方式来应对运行不断偏离目标、内外部条件不断变化的问题。在规划实施阶段，强化体检监测、综合评估、动态调整等环节间的统筹衔接，动态维护规划，依法完善规划，以适应政策的多变性和市场的不确定性。

立足政府全局视角，对城市发展运行状态和规划实施成效进行主动、客观的动态监测、定期体检和五年评估，以支撑政府决策、政策完善和规划调整。根据市级国土空间规划指标体系，结合政府施政的工作重点和关键环节，构建一系列用于动态监测、实时统计、面向部门管理的指标体系，及时发现问题，形成对策建议。强化国土空间规划定期体检与发展规划年度监测的协作，把体检结果作为规划调整的参考依据。推动国土空间规划、近期实施规划综合评估和发展规划总结评估的协调联动^[19]，把评估结果作为国土空间规划修编、新一轮近期实施规划和发展规划编制的重要依据。

2.3 多元化综合治理：融入各级政府部门事权，健全公众全过程参与规划制度

空间规划的实施兼顾了政府工作和公众行为。政府工作包括依职权的主动行为和依申请的许可行为，需要自然资源部门、相关职能部门和行业主管部门的共同协作。公众行为包括维护公共利益的监督申诉行为和维护自身利益的投资经营活动。政府与公众在规划实施过程中缺一不可，通过制定良好的规划运行规则办法，健全广泛的公众参与机制，

改善空间规划实施运行的制度环境。

制定上下贯通的规划运行规则办法，完善规划协作机制。一是通过“国家政策工具+地方立法+地方规划创新”相结合的方式建立地方规划管理体制。健全空间管控的政策法规体系，将规划空间政策转化为地方性法规和政府实施办法，建立以控制线管控、指标管控、用途管控为核心，刚弹结合的全域全要素规划管控机制，制定规划、土地、产业、财税、建设和管理等方面的配套支持政策及标准规范。二是完善部门协同合作机制，加强对部门空间事权的统筹。建立以空间要素为基础的部门事权统筹协调机制，明确各部门在国土空间要素管控中的“责任边界”。加强对自然资源领域相关专项规划及重点地区空间规划的整合和衔接，协调解决空间要素管理中的矛盾冲突。提升空间管理规则的分级、分类、分区的精细化水平，明确各类区域、重要功能区、特色空间的空间边界、管控要求、准入规则和兼容办法，实现项目建设前端的用地管理与后端的产权管理的统一。三是构建合理的监督激励问责机制。将规划实施成效纳入地方人大、政协的监督体系，综合采用激励和限制措施健全各级政府部门的考核体系。激励对象主要是规划实施成效显著、空间结构明显优化、土地集约节约利用效率显著提升的地区，具体措施包括在制定国土空间开发年度用地计划、安排城乡建设用地增减挂钩项目、确定耕地占补平衡调入调出指标等方面加大倾斜支持力度。限制对象主要是规划实施进度偏离预期、约束性指标突破临界点，土地利用效率显著降低、底线安全风险显著提升的地区。具体措施包括依法暂停审批年度计划，依法暂停办理相关行业领域新建、改扩建项目审批手续，减少建设用地和耕地占用指标等。

健全公众参与规划全过程的监督机制，完善规划公开制度。具有公共政策属性的空间规划实施需要公众的广泛参

与, 公众享有充分的信息知晓、意见反馈、过程监督、异议申诉等参与实施过程的权利^[4]。因此, 需要通过完善规划实施各环节公众参与的程序设计, 让公众充分了解规划决策背景信息, 保证规划实施过程的阳光透明; 通过将公众参与置于规划许可、规划处罚等决策环节之前, 使公众意见在前置环节中得以体现, 在决策环节中得到重视, 从而提高规划实施决策的科学性; 通过对公众意见进行及时反馈, 对公众异议申诉及时响应, 阐明意见采纳或未采纳的理由, 依法保障公众参与。

2.4 协同式项目落地: 择优选择规划实施破局点, 完善规划引领项目生成落地机制

在规划实施过程中, 将规划战略部署和行动纲领转化为可落地实施的建设项目, 需综合选择规划实施破局点, 构建规划引领项目生成落地机制, 综合采取多种激励机制推动项目建设, 提升国土空间规划实施效能。

在选择规划实施破局点的过程中, 需要结合当期政府工作重点, 以“不求最好, 但求最合适”为原则, 以“能实现, 能落地”为标准, 适当聚焦空间和领域, 选择与自身的能力和资源相匹配的破局点。在构建规划引领项目生成落地机制方面, 完善项目从储备、生成到实施的全过程管控。首先整合各类规划重点项目库, 进行空间落点落位, 形成近期规划项目储备库; 其次叠合规划控制线、规划功能分区、规划用地布局等, 开展项目合规性审查和项目选址方案比选, 引导项目跟着规划走; 最后开展重点项目立项管理, 在建设项目审批前期, 及时落实投资、选址、用地指标等条件, 引导项目建设时序与空间资源配置、土地供应计划、资金投放安排相协同, 精准推进重点项目实施落地。

采取多种激励机制推动项目建设, 关键在于将实施主体行为的正负外部性

效益转化为实施主体的收益与成本, 采取基础设施建设补偿和生态环境提升补偿等多种措施综合平衡。基础设施建设补偿是通过完善“使用者付费、补偿建设者”机制, 对落实具有负外部性但对城市功能正常运转具有重要意义的基础设施项目的实施主体, 进行财政转移支付和绩效奖励。生态环境提升补偿是通过完善“受益者付费, 补偿保护者”机制, 提升建设项目实施主体占用耕地、林地等生态资源的成本, 对保护并增补生态保护红线、保护并增补耕地和永久基本农田、开展生态修复工程和环境提升工程的实施主体, 进行财政转移支付和绩效奖励^[27]。

2.5 平台化数据支撑: 强化信息平台的跨部门协同和社会化协作, 推动智慧城市建设

推进规划的全周期滚动实施、全流程动态调节、多元化综合治理、协同式项目落地, 实现规划实施的精准调控、监测评估的系统科学、规划业务的智慧协同, 均离不开信息化平台跨部门协同和社会化协作的全面支撑。

为实现信息平台的跨部门协同, 在国土空间基础信息平台实施规划全生命周期管理的基础上, 健全跨部门信息共享长效机制, 制定数据共享责任清单, 打破部门信息壁垒, 实现国土空间基础信息平台和发展规划综合管理信息平台、政务数据平台等平台的互联互通, 推动规划联合编制审查、项目联合立项审批, 提高行政管理效率。实现空间规划的跨部门编制、审查、修改和评估, 以及项目立项、审批、建设、运营的全过程在线动态管理。

为实现信息平台的的社会化协作, 需要进一步增加数据来源渠道, 提升信息平台能级, 加大平台数据开放力度, 提升平台应用开放水准。构建内部整合、外部共享、协议获取等多种数据来源渠道^[28], 将部门级的国土空间基础信息平

台升级为城市级别的网络数据中心, 构建一站式数据开放平台和共享专区, 开放有效脱密后的基础数据, 引入数据专家团队和创新人才, 开发数据应用产品和服务, 提升规划实施的普及化和市场化水平, 释放数据经济社会价值^[23]。制定面向政府、市场、公众等不同服务对象的开放措施, 优化完善城市创新生态系统, 促进数字服务和智能技术在城市规划实施管理的广泛应用。

3 广州规划实施与运行实践

广州是我国国土空间总体规划编制的试点城市, 本文以广州在国土空间规划编制、规划实施评估、项目策划生成、信息平台建设中的探索实践为基础, 以广州国际航空枢纽规划建设为例, 贯穿规划编制—实施评估—动态调整—立项建设等全流程, 研究规划实施与运行的广州实践。

3.1 建立“近期实施规划—年度实施计划”的“长计划、短安排”规划实施路径

广州以国土空间总体规划战略部署为牵引, 以重大工程和重点建设项目为抓手, 通过近期实施规划和年度实施计划, 加强对国土空间规划目标任务的分解落实和实施推动。广州的国土空间近期实施规划是国土空间总体规划分阶段实施的重要途径, 在衔接落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》的基础上, 细化分解总体规划近期实施目标和指标, 分层次制定近期发展策略, 统筹协调多部门“十四五”时期的空间需求, 优化近期空间布局安排, 明确重点平台发展指引, 提出近期行动计划, 制定建设项目库和实施保障措施。广州的年度实施计划依托年度重点项目——“攻城拔寨”计划, 加强与年度土地储备和供应安排、年度财政预算的协调衔

接,围绕基础设施、产业建设、生态环保、社会民生等项目类型,制定重点项目推进节点计划、项目责任分工表和项目作战图。

广州国际航空枢纽规划建设贯彻落实了总体规划和交通专项规划的战略部署,通过近期实施规划细化了目标指标和发展策略,在枢纽提能行动计划的指导下,形成了机场三期扩建、机场高铁站、交通中心建设等重点项目库,明确了项目实施的责任部门,提出了保障土地供应的支撑措施。通过年度实施计划制定重点项目“攻城拔寨”计划的工作方案,明确项目责任单位,分解目标任务,做好项目立项的跟踪管理,及时协调解决项目存在的问题,加强对进展滞后项目的调度、协调和督办,确保顺利完成全年计划目标。见图2。

3.2 通过规划实施评估动态推进规划和项目调整完善

2020年至今,广州持续开展年度国土空间总体规划实施评估,成为总体规划从蓝图式静态型规划向过程式动态型规划转变的重要环节。其工作思路立足于落实与优化,落实《国土空间规划城市体检评估规程》对指标的填报要求,

创新建立一套指标评价标准,开展连续性监测,优化设定基础板块、重点目标、重点领域、重点地区4大板块,衔接在编的国土空间总体规划和近期实施规划,在每个板块突出重点、聚焦热点、形成具有话题性的监测。工作内容包括全面考量各项指标变化情况和规划建设实施情况,监测既定规划的实施过程和实施效果,强化编制过程中的底线维护与管控,对各类涉及底线的项目进行核查,对规划内容、政策设计及规划运作制度的架构提出修正、调整建议。见图3。

广州国际航空枢纽是规划实施评估关注的重点地区之一,通过持续跟踪总体规划 and 近期实施规划提出的指标变化情况,梳理航空枢纽规划建设年度进展情况,对涉及底线的建设项目开展规划核查,针对项目占用底线情况进行列表说明,以及如何完善规划和项目建设提出操作性建议,推动项目纳入年度规划调整和项目建设计划。

3.3 建立国土空间总体规划实施的责任机制

广州将规划实施融入市级部门和各级政府事权,并完善规划公开制度。通过加强对本行业、本辖区涉及空间布局

相关建设行为的协调和管理,制定有利于规划实施的相关配套政策、规划管控机制、专项标准与准则,推动各部门技术规范在理念、策略、标准等方面相互衔接。在建立规划弹性管控机制方面,一是基于总体规划确定的规划分区主导功能,探索规划用途兼容和复合利用,具体地块用地性质和开发强度最终由详细规划确定;二是制定战略留白用地管理规则,灵活应对未来发展的不确定性;三是建立重点建设项目清单动态调整机制,结合国民经济和社会发展规划、年度重大项目计划,对重点建设项目清单进行动态调整。同时,推动规划编制实施过程中的全流程多渠道公众参与,依托基层治理、社区规划师制度等搭建多元协商平台,探索“社区设计师出智、各级政府与部门出力、人民群众参与”的多元共治模式。

为推进广州国际航空枢纽规划建设,广州围绕空港经济区、机场航站楼、配套基础设施等重点地区和重点项目,建立多部门共同责任机制,协同推进项目实施。为加强公众参与,综合开展规划政策解读,将规划成果转化为通俗易懂便于公众理解的表现形式,推动社区设计师参与设计或审查把关,探索“规划

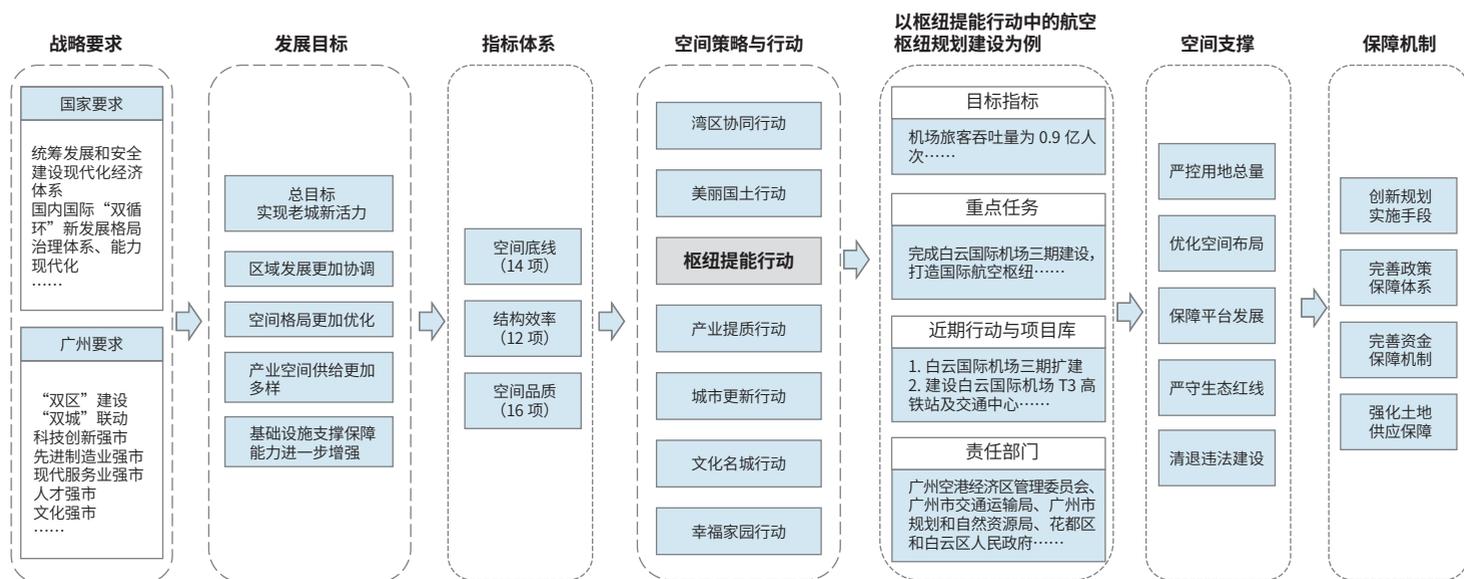


图2 近期实施规划行动框架图(以枢纽提能行动计划为例)

前问需于民、规划中问计于民、建设后问效于民”。

3.4 规划引领项目策划生成和落地实施

2016年至今，广州开展了年度“多规合一”工作，成为规划引领项目策划生成的主要途径。以“多规合一”“一张图”为引领，以专项规划中近期重点项目为抓手，形成以政府投资项目三年滚动计划为龙头、年度政府投资项目计划为核心的项目策划管理机制，通过专项规划和建设项目合规性论证，协调社区规划师，将专项规划的项目用地需求逐一细化落实到控规上，保障各类专项规划项目的合理空间需求，对重点项目建立空间台账，实现项目全生命周期跟踪服务管理，通过市区联动、部门协同做好联合审批，保障审批提速。见图4。

在广州国际航空枢纽规划建设过程中，各职能部门在建设项目审批前期，通过信息平台交换项目信息和部门意见，及时落实项目投资、用地选址、用地指标等条件，引导项目建设时序与国土空间资源配置、土地供应计划、资金投放安排相协同，精准推进重点项目生成与实施落地，为生成的项目审批提速创造便利条件，推动实现“项目跟着规划走，要素跟着项目走”。

3.5 平台系统全面支撑规划实施与综合治理

广州在自然资源部门业务平台和跨部门的“多规合一”平台基础上，建立了国土空间基础信息平台 and 规划“一张图”实施监督信息系统，及时整合全市21个部门、约1600个图层的国土空间规划系列成果，形成覆盖全域、动态更新、“多规合一”的国土空间规划“一张图”，实时对接全市11个各类数字业务平台，促进全市555家单位部门之间的互联互通。

在广州国际航空枢纽规划建设过程

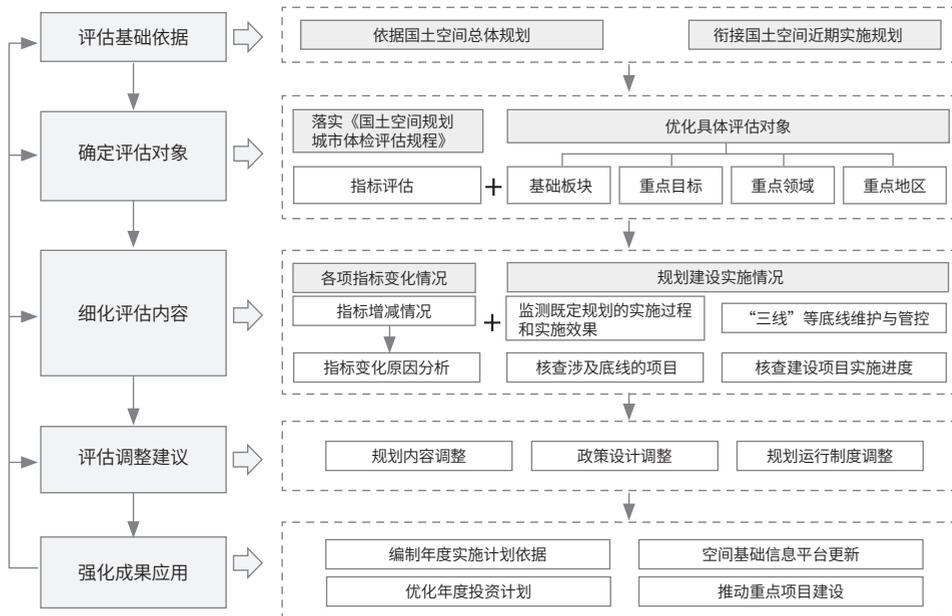


图3 广州国土空间规划年度实施评估技术框架图

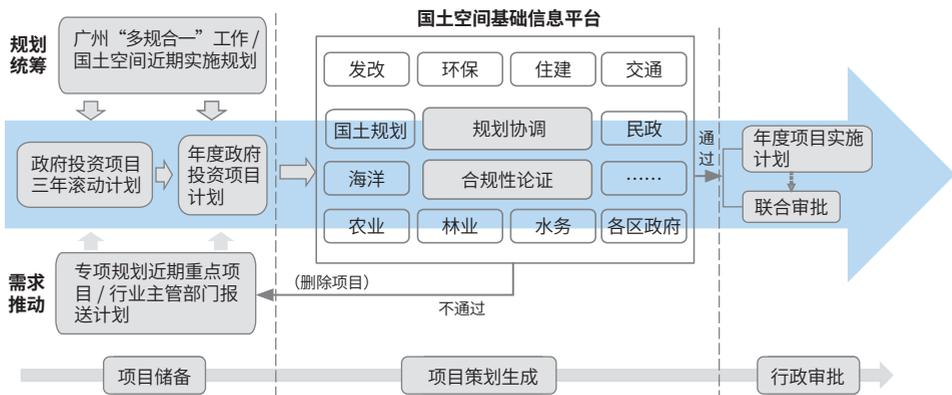


图4 广州规划引领项目策划生成和落地实施主要流程图

中，广州近期实施规划和年度实施计划的编制主要依托平台系统的数据基础。平台系统对重要控制线、空港经济区、航站楼等重大工程、基础设施等重点领域进行动态监测，对突破或临近重要控制线、规划约束性指标及刚性管控要求的情况及时预警，以数据空间运算及统计分析支撑体检评估的指标分析，支撑了航空枢纽规划的全过程动态调节；政府年度行政审批、土地投放、项目安排、投资分布、产业发展等决策和行动在平台实现了多部门联动推进，并针对详细规划层面的航空枢纽“在途”实施项目实现了全生命周期管控，及时保障了项

目落地实施。

4 结束语

规划能否有效实施和健康运行是检验规划编制、制度设计、规范制定是否科学合理的重要途径，也是验证空间规划体系改革是否成功的重要标志。本文在梳理国内外规划实施与运行相关研究、当前政策规范制定、代表城市探索实践的基础上，对新时代规划实施与运行的内涵逻辑和支撑体系展开讨论，指出目前规划实施与运行在滚动实施、动态调节、协同治理、公众参与、数据开放等

方面还存在诸多不足。为解决以上问题,本文从市级国土空间规划战略性、协调性与实施性并重的特点出发,提出市级国土空间规划实施与运行的总体框架。一是强化规划时间维度分解,把握战略实施节奏,实现全周期滚动实施;二是完善规划实施监测评估调整制度,适应发展不确定性,实现全流程动态调节;三是将规划实施融入各级政府部门事权,健全公众全过程参与规划制度,实现多元化协调治理;四是择优选择规划实施破局点,完善规划引领项目生成落地机制,实现协同式项目落地;五是强化信息平台的跨部门协同和社会化协作,推动智慧城市建设。在此框架下,本文结合广州实践阐述了规划实施与运行的主要思路和做法。

应该看到,国土空间规划实施与运行需综合考虑近期与远期、计划与市场、政府与社会、保护与发展等多种关系的平衡协调。本文主要从市级规划层面进行了初步探索,这对“五级三类”的规划体系而言只是一个局部。广州与众多地市在城市级别规模、经济发展阶段、规划管理水平等方面具有较大差异^[7],因此本文提出的理论框架和技术思路也具有一定的局限性。未来还需要将规划实施与运行的研究视野扩展到整个规划体系,对不同发展阶段、不同管理水平的地区进行差异化的研究实证,推动更广泛的规划实施,为实现国家空间治理体系和治理能力现代化提供支撑。■

[参考文献]

[1] 《城市规划学刊》编辑部. “如何实现规划编制与实施的衔接统筹”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 1-9.
 [2] 周艳妮, 姜涛, 宋晓杰, 等. 英国年度规划实施评估的国际经验与启示[J]. 国际城市规划, 2016(3): 98-104.
 [3] 周姝天, 翟国方, 施益军. 英国空间规划的指标监测框架与启示[J]. 国际城市规划, 2018(5): 126-131.
 [4] 杨新海, 殷辉礼. 城市规划实施过程中公众参与的体系构建初探[J]. 城市规划,

2009(9): 52-57.
 [5] 马文军, 王磊. 城市规划实施保障体系研究[J]. 规划师, 2010(6): 65-68.
 [6] 李莉, 张建平, 杨冀红. 国土空间规划实施监测总体思路与关键技术研究的思考[J]. 地理信息世界, 2022(5): 49-53, 60.
 [7] 李晓晖, 詹美旭, 李飞, 等. 面向实施的市级国土空间规划传导思路与技术方法[J]. 自然资源学报, 2022(11): 2789-2802.
 [8] 周艺霖, 邱凯付, 刘菁. 治理体系现代化视角下省级国土空间规划实施监督体系研究[J]. 规划师, 2022(8): 45-51.
 [9] 邓毛颖. 城乡规划信息传播与沟通: 揭开城乡规划神秘的面纱: 以增城市为例[J]. 规划师, 2010(11): 12-16.
 [10] 易晓峰. 地方政府的城市总体规划编制和实施逻辑: 对广州的观察[J]. 规划师, 2015(1): 25-30.
 [11] 张庭伟. 城市发展决策及规划实施问题[J]. 城市规划汇刊, 2000(3): 10-13, 17.
 [12] 孙施文. 建构现代化国际大都市的规划实施机制[J]. 城市规划汇刊, 1998(3): 36-41, 64.
 [13] 邹兵. 实施性规划与规划实施的制度要素[J]. 规划师, 2015(1): 20-24.
 [14] 文超祥, 马武定. 论城市总体规划实施的激励与约束机制[J]. 规划师, 2013(8): 122-125.
 [15] 石晓冬, 黄晓春, 和朝东. 北京国土空间近期规划: 新时期国土空间近期规划编制与实施的逻辑构建[J]. 北京规划建设, 2022(3): 10-13.
 [16] 谭迎辉, 吕迪. 协同治理视角下国土空间规划实施机制构建研究[J]. 上海城市规划, 2019(4): 63-69.
 [17] 林强, 夏欢, 王钰莹, 等. 财政体制视角下市区国土空间规划实施传导的博弈分析: 以深圳为例[J]. 城市发展研究, 2023(3): 66-72.
 [18] 王吉力, 杨明, 邱红. 新版北京城市总体规划实施机制的改革探索[J]. 城市规划学刊, 2018(2): 44-49.
 [19] 金忠民, 陈琳, 陶英胜. 超大城市国土空间总体规划实施监测研究方法研究: 以上海为例[J]. 上海城市规划, 2019(4): 9-16.
 [20] 欧阳鹏, 卢庆强, 龙茂乾. 市县发展规划与国土空间规划协同机制创新探讨[J].

北京规划建设, 2022(9): 47-54.
 [21] 詹美旭, 王龙, 王建军. 广州市国土空间规划监测评估预警研究[J]. 规划师, 2020(2): 65-70.
 [22] 丁雯娟. 里水镇沙步片区政府行动规划编制探讨[D]. 广州: 华南理工大学, 2015.
 [23] 楚天骄. 伦敦智慧城市建设经验及其对上海的启示[J]. 世界地理研究, 2019(4): 76-84.
 [24] 谭纵波. 从中央集权走向地方分权: 日本城市规划事权的演变与启示[J]. 国际城市规划, 2008(2): 26-31.
 [25] 陈可石, 傅一程. 新加坡城市设计导则对我国设计控制的启示[J]. 现代城市研究, 2013(12): 42-48, 67.
 [26] 张尚武, 王颖, 王新哲, 等. 构建城市总体规划面向实施的行动机制: 上海2040总体规划中《行动规划大纲》编制与思考[J]. 上海城市规划, 2017(4): 33-37.
 [27] 张吉康, 罗罡辉, 钱竞. 深圳市国土空间规划实施监督思路和方法探讨[J]. 城乡规划, 2019(6): 47-54.
 [28] 邹伟. 伦敦规划信息化建设经验及启示[J]. 未来城市设计与运营, 2022(11): 6-10.

[收稿日期] 2023-06-21;

[修回日期] 2023-07-09