

本期主题：国土空间规划实施机制与运行体系

【编者按】《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》提出了“制定实施规划的政策措施”“健全规划实施传导机制”“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”等要求。随着《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》的印发，地方各级国土空间总体规划的陆续批复，以及国土空间详细规划、专项规划的加快编制报批，“五级三类”国土空间规划已逐步迈入实施管理阶段。2022年发布的《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的5大举措，为国土空间规划的落地实施与运行提供了依据和保障。要实现各级各类国土空间规划的有效实施与运行，需要建立层级清晰、路径合理、顺畅有效的规划实施机制，构建保障“一张蓝图”落地见效的规划运行体系。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“国土空间规划实施机制与运行体系”为主题，探讨国土空间规划实施与运行的机制框架、内在逻辑、路径策略、变革手段和相关实践等，以期为更加有力、有效地保障国土空间规划实施提供参考。

整体性治理视角下市县国土空间总体规划 实施机制研究

欧阳鹏，刘希宇，郑筱津

【摘要】我国市县国土空间总体规划将逐步从编制审批转向实施执行阶段，新形势下如何全局性谋划、系统性布局、整体性推进市县国土空间总体规划实施工作值得探索。立足整体性治理的视角，在总结市县国土空间总体规划实施的5大核心问题及原有各类总体规划实施机制相关经验的基础上，围绕规划目标愿景与战略方案实施，从实施主体协同、实施层级传导、实施手段保障、实施过程调校4大维度构建市县国土空间总体规划实施机制的整体框架，提出15项规划实施机制，厘清推进规划实施的关键路径，以期为后续延展性探索工作提供基准框架参照和启示。

【关键词】国土空间总体规划；实施机制；市县；整体性治理

【文章编号】1006-0022(2023)09-0001-08 **【中图分类号】**JTU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】欧阳鹏，刘希宇，郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 1-8.

Implementation Mechanism of City and County Territorial Space Master Planning from the Perspective of Holistic Governance/OUYANG Peng, LIU Xiyu, ZHENG Xiaojin

【Abstract】 The city and county territorial space master planning in China will gradually shift from preparation and approval to implementation and execution. Under the new situation, it is worth exploring how to comprehensively conceive, systematically layout, and holistically promote the implementation of city and county territorial space master planning. From the viewpoint of holistic governance, on the basis of summing up the five core issues of the implementation of city and county territorial space master planning and the relevant experience of the original implementation mechanism of various master plans, focus on planning goals, vision and strategic plan implementation, a general framework of city and county territorial space master planning implementation is proposed from 4 dimensions: collaboration of subjects, transmission of different layers, guarantee of approaches, procedural adjustment, and 15 implementation mechanisms are proposed, so as to provide a fundamental reference for follow-up explorations.

【Key words】 territorial space master planning; implementation mechanism; city and county; holistic governance

规划实施是规划方案付诸行动并落实的过程，是规划全生命周期管理中的重要环节，也是规划作用发挥和价值释放的根本途径。规划实施机制是支撑规划方案实施执行并达到既定目标的运行方式、流程规则和制

【基金项目】“十四五”国家重点研发计划课题项目(2022YFC3802804)

【作者简介】 欧阳鹏，高级工程师，北京清华同衡规划设计研究院有限公司总体研究中心总工程师，自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心成员。

刘希宇，注册城乡规划师，北京清华同衡规划设计研究院有限公司项目经理。

郑筱津，通信作者，教授级高级工程师，北京清华同衡规划设计研究院有限公司副院长，自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心副主任。

度建构,是促进规划实施效能发挥的保障手段和重要抓手,顺畅高效的规划实施工作离不开健全完善的配套机制保障。当前我国市县国土空间总体规划的编制审批工作逐步进入收官阶段,规划实施窗口即将开启,客观上要求工作重心从高质量编制好规划成果向高水平实施好总体规划转变,切实发挥总体规划的战略引领和刚性管控作用,确保规划目标和战略方案的有效传导与实施落地。

从现实需求来看,新阶段国家层面和各地对于如何全面系统、高效有序地推进市县国土空间总体规划实施的工作需求迫切,但是在如何全局性谋划、系统性布局、整体性推进国土空间规划实施的行动路线图和机制保障方面,仍普遍缺乏系统的理论指导和成熟的先例可循,尚处于局部摸索和探路阶段。从理论创新来看,规划学界针对国土空间规划改革之前的各类总体规划实施机制进行了各方面探讨,奠定了良好的实践经验和理论认知基础,但这些探讨仍然呈现个案式、局部性的特征,缺乏对总体规划实施机制深层次逻辑关系的系统性认知和整体性理论建构的探索,对国土空间规划改革要求下治理范式改革的回应不足。面向新时期全新的国土空间规划改革要求,如何有效发挥“多规合一”优势和提升国土空间治理现代化水平,从整体性治理视角来探讨新时期市县国土空间总体规划实施机制创新理论框架和实践行动指南,系统构建市县国土空间总体规划实施体系,打通规划实施效能发挥的关键路线,具有重要的理论意义和应用价值。

1 整体性治理理论的内涵、内在逻辑及指导价值

1.1 整体性治理理论的内涵与内在逻辑

21世纪初,西方公共管理学界基于英国政府改革实践活动,针对新公共管理理论在指导实践中无力解决的部门分

割、信息孤岛和功能碎片化问题,总结出整体性治理(Holistic Governance)理论^[1]。整体性治理理论面向对复杂社会形态的实践认知,强调整体主义的方法取向,应对后工业社会的高度不确定性和高度复杂性,以解决复杂棘手问题为导向,强调跨部门、跨层级和跨功能的整合,推行迈向“整体性政府”的组织架构和策略体系,解决既有治理实践中存在的治理价值碎片化、治理机构碎片化和治理主体碎片化问题^[2]。整体性治理强调协调、整合、信任3大核心机制,注重调动政府、市场、社会、公众等多元主体,整合多种资源和治理手段^[3],构建价值包容性、结构多元性、策略灵活性的治理体系。可以说,整体性治理理论强调一种整体主义系统观,可以破除传统政府治理过程中普遍存在的碎片化治理、控制命令式治理、静态性治理的弊端。

整体性治理理论提供了一种认知政府治理的系统性框架和开放性视角。通过对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调和整合^[4],可从治理目标、治理主体、治理层级、治理手段和治理过程5大方面解析整体性治理理论的内在逻辑(图1)。在治理目标方面,倡导多维度目标统合的理念,强调从单纯重视某一方面的单向度价值观,向注重综合效益、长远目标和整体利益的复合价值观转变,注重发展和治理的整体性与永续性;在治理主体方面,倡导多主体协同共治的理念,强调通过开放性、协商性沟通过程达成

集体共识,确保所有相关主体的利益和诉求得到充分尊重与保障;在治理层级方面,倡导多层次立体协调的理念,强调政府各层级部门间建立高效顺畅的沟通和协同传导机制,形成各方推进合力;在治理手段方面,倡导多元化手段集成的理念,针对现实需求和问题,审时度势、因地制宜整合多元化工具和手段,制定并实施具有针对性的定制化解决方案;在治理过程方面,倡导全生命周期治理的理念,面向治理过程中的不确定环境和风险挑战,建立事前预警研判—事中执行监测—事后反馈修正的全链条动态化治理机制,提升治理的动态性与灵活性。

1.2 整体性治理理论的指导价值

从根本上看,市县国土空间总体规划实施是一项具有统领性、综合性、系统性和动态性特征的空间治理行为,是以政府为引领的各方治理主体,聚焦国土空间开发、保护、利用、修复及相关治理活动,围绕统一的规划目标和战略的传导落实,在多层次行政事权关系和多层次空间尺度中,利用多元化治理手段,开展全生命周期动态治理,以达成规划目标和战略意图的过程,具有典型的整体主义治理特征。基于整体性治理理论来认识国土空间总体规划实施机制,其具有天然的价值融贯性和逻辑契合性。把国土空间总体规划实施机制放在整体性治理的理论框架下,能有效厘清规划实施错综复杂现象背后的内在逻辑和完整图景,为系统性推进市县国土空间总体规划有序实施提供指南针和路线图。

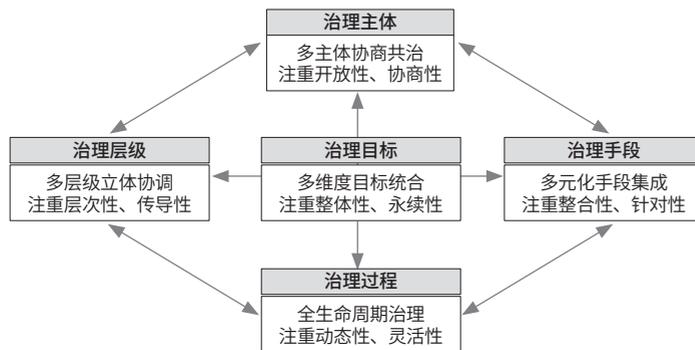


图1 整体性治理理论的内在逻辑框图

通过文献搜索可知,目前我国关于总体规划实施机制的研究主要涉及规划实施评估、实施监督、监测预警、规划协同治理、规划实施传导、近期建设规划、综合实施方案、实施配套政策、规划空间管制、实施监测指标体系、规划实施路径、实施管理流程和制度、实施保障机制、规划动态维护、部门机构协同、激励约束机制等诸多方面。尽管相关主题研究类型多样,但多侧重于某一专项领域或个别案例的局部性探讨,其相互逻辑关系和体系脉络尚不清晰,缺乏整体性治理理论架构的深层思考和系统建构研究成果。此外,国内现有关于整体性治理的主题研究更多侧重于城市治理、社会治理、大城市空间治理领域的研究应用,缺乏针对国土空间总体规划方面的转化应用研究成果,对国土空间总体规划改革的指导价值尚未充分挖掘和激发出来。因此,可以认为整体性治理理论是指导市县国土空间总体规划实施机制构建的一把关键钥匙,对指导和深入解析规划实施机制的理论架构体系具有重要指导价值。

2 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施的核心问题

邹兵、张尚武、杨浚、邱凯付、王吉力等^[5-9]分别从不同角度,对原有城市总体规划实施面临的主要问题进行了差异化阐述,这些观点对新时期市县国土空间总体规划实施机制的理论建构具有重要参考价值,但仍需要进一步厘清逻辑关系。从整体性治理的视角来看,市县国土空间总体规划实施主要面临以下5个核心问题:

从实施目标端来看,需要处理好多目标价值的协同关系,统筹兼顾国土空间治理“既要、又要、还要”的综合目标诉求。在市县国土空间总体规划实施过程中,要始终坚持多目标价值的基本遵循,以维护城市整体、长期、公共利益为准绳,统筹发展与安全、上位战略

要求与本级发展诉求、规划战略引领与刚性管控作用,以及统筹经济发展、生态保护与民生保障等多方面任务,实现高标准保护、高质量发展、高品质生活和高水平治理的有机统一。

从实施主体端来看,需要处理好“条”与“块”的协同关系,破解跨层级、跨部门、跨领域多元主体协同不足的问题。市县国土空间总体规划实施是一项聚焦空间治理的综合性政府事务,既涉及从国、省、市县到乡镇上下各层级政府“块”的事权分工与协同关系,又涉及政府内部各职能部门“条”的事权分工与协同关系,同时还涉及政府“条块”间,以及政府与企业、社会等多元主体之间的复杂互动关系。核心问题是把握规划整体性和实施主体分散性之间的关系,理顺规划实施中跨层级、跨部门、跨领域的多元化主体协作治理的问题,明确权责利关系,完善组织领导架构,加强跨部门业务分工协同,健全公众参与机制,建立整合汇聚各方资源、激发各方积极性的规划实施协同机制,形成规划实施合力。

从实施层级端来看,需要处理好“总”与“分”的协同关系,破解规划纵横传导落实的实施路径不顺畅的问题。国土空间总体规划实施并非直接指导具体开发建设行为,而是通过分层级衔接传导与时空统筹机制,将总体规划确定的宏观性目标、战略性意图和结构性方案通过下位规划计划载体予以传导落实。核心问题是如何在“五级”和“三类”之间建立面向实施、清晰顺畅的有效传导机制^[10],主要包括总体规划—详细规划、总体规划—专项规划、总体规划—发展规划、总体规划—近期建设规划—年度计划等链条的衔接传导关系等,通过建立环环相扣、层次分明的规划实施传导机制,确保规划意图有效实施落地。

从实施手段端来看,需要处理好“技”与“策”的协同关系,破解保障规划实施的方法手段体系不完善的问题。市县国土空间总体规划并非单纯的技术蓝图,而是指导市县域国土空间开发保护的公

共政策。市县国土空间总体规划实施既涉及量大面广的工程技术性问题的,也涉及错综复杂的价值冲突和利益协调问题,需要统筹考虑技术工具与政策工具的协同组合运用问题,注重硬技术工具与软政策机制、制度体系建设、组织管理流程优化的协同互促,健全规划实施绩效考核机制,健全规划实施的约束和激励机制^[11],强化规划实施的配套资源支撑保障和能力建设,建立综合完善的规划实施保障机制。

从实施过程端来看,需要处理好“维”与“变”的协同关系,破解规划实施面对不确定性的刚弹性应变能力不足的问题。市县国土空间总体规划实施是一个动态过程,面向未来发展的不确定性环境,规划需要保持适当的弹性来适应外部环境形势的变化,但同时也要避免盲目无序调整行为对规划权威性和城市公共价值的损害。核心问题是在规划实施过程中如何建构应对未来发展不确定性的监测评估、预警反馈、动态维护的规划实施调校机制。其中值得重视的是,要处理好规划实施过程中刚性维护与弹性应变之间的界限问题,建立分级分类的规划动态维护与弹性实施机制,确保在不损害规划权威性的前提下,尽可能增强规划的灵活性和适应性。

3 原有各类总体规划实施机制相关经验的反思与传承

在国土空间规划改革之前,原城市总体规划、土地利用总体规划和主体功能区规划这3类总体层面的规划,均基于自身职责定位和治理核心目标,构建了各具特色的实施机制,为当前国土空间规划改革提供了宝贵的经验。

3.1 原城市总体规划实施机制

原城市总体规划的主要职责是对一定时期内城市的目标定位、土地利用、空间布局及各项建设进行综合部署和实施,核心目标是协调城市空间布局,改

善人居环境,促进城市经济社会全面协调可持续发展,主要根据规划纵向传导落实、“一书三证”项目审批管理、近期建设规划和计划、规划实施评估与动态维护和规划委员会制度等推进实施。一是通过控制性详细规划、各类专项规划等下位规划落实总体规划的要求并指导实际建设活动。二是通过核发“一书三证”(建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证)实现对建设项目的有效管理与实施。三是将近期建设规划作为总体规划实施的重要环节,强调与国民经济和社会发展规划的衔接,每5年滚动编制,为近期建设重点地区和重点任务指明方向。例如,深圳、广州等部分城市进一步探索编制年度实施计划,搭建跨部门项目协同平台,以年度实施计划和项目库为抓手滚动推进规划实施。四是建立规划实施评估与动态维护机制,对城市发展状况、城市规划及相关政策的实施效果进行监测、分析和评价,总结成效和不足,为进一步实施好规划或对其进行修改提供可靠依据^[12]。此外,还通过建立健全规划委员会制度,为规划实施的科学决策、统筹部署和跨部门协调落实提供组织架构与体制机制保障。

原城市总体规划实施机制的主要优点在于注重城市复杂巨系统多元要素的综合统筹和协调平衡,注重对城市发展重大战略性问题和市场需求的响应,同时规划对城市开发建设空间布局和用途安排的指导性强,较好地满足了城市空间开发建设的多元诉求;不足之处是在规划实施管控手段、政策工具和刚性约束机制方面较为薄弱,规划实施容易出现失控和变形走样问题。

3.2 原土地利用总体规划实施机制

原土地利用总体规划的主要职责是针对各级行政区进行土地资源配臵和用途管制,核心目标是促进区域土地的高效集约和可持续利用,主要采取指标管理、用途管制、建设用地空间管制的调

控手段,通过年度计划、农转用制度、项目预审、后续督察和执法来实施,建立了土地“批供用补”全流程管制机制和配套政策工具,尤其强调耕地、基本农田、建设用地规模“三线”规模控制,以及基本农田边界、城乡建设用地边界“两界”空间控制^[13],同时还建立了一套自上而下的严密的土地督察机制,对违法违规行爲进行严厉查处。

原土地利用总体规划实施机制的优点是注重自上而下的计划指标和边界管控,实施管控手段和政策工具较有力,但也存在对城市发展建设战略性问题考虑不足、对国土空间多要素统筹不足、对市场经济不确定变化响应相对不足等方面的短板问题。

3.3 原主体功能区规划实施机制

原主体功能区规划的主要职责是基于不同区域的资源禀赋条件划定不同主体功能定位的行政区空间单元,并提出针对性、差异化的战略指引和政策调控要求,核心目标是发挥区域比较优势,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。在实施方面,主要是按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等配套制定财政政策、货币政策、产业政策、土地政策、人口政策、环境政策和绩效考核政策等差异化政策,以及通过正负面清单管理等手段来保障规划实施。

原主体功能区规划实施机制的优点在于战略导向明确,政策属性强,紧扣行政管理事权,具有较强的宏观政策指导性。然而,主体功能区规划以县级行政区为基本单元,空间治理尺度侧重宏观层面,由于跨部门行政壁垒等因素,战略性目标与空间资源配臵手段的链条未能有效打通,缺乏向中微观尺度空间治理传导的实施路径和抓手。

3.4 小结

面向新时期“多规合一”的国土空

间规划改革背景,客观上要求新的市县国土空间总体规划在传承与扬弃的基础上,从整体性治理的视角推进集成式创新,吸纳和整合原城市总体规划、土地利用总体规划和主体功能区规划的各自优点,发挥组合优势,克服原有各类规划的缺点或不足,打破原有“多规”之间的体制壁垒和矛盾冲突,建立更加综合完善的规划实施机制,助力国土空间规划效能的发挥和治理水平的提升。

4 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制的构建思路

在整体性治理视角下,为推进市县国土空间总体规划的高效有序实施,应以总体规划目标愿景与战略方案实施为中心,围绕实施主体协同、实施层级传导、实施手段保障和实施过程调校4大维度,构建“1个中心、4大维度、15项机制”的市县国土空间总体规划实施机制整体框架(图2),推进高标准保护、高质量发展、高品质生活和高水平治理的有机统一,实现经济繁荣、社会公正、环境永续、人民幸福的有机统一。

4.1 实施主体协同维度——开放化协商共治

从实施主体协同维度来看,核心目标是以开放化协商共治为导向,建立健全组织领导机制、任务分解机制、部门协调机制、社会参与机制,确保参与规划实施的各主体的权责利关系得到明确界定,各方利益得到统筹平衡,各方积极性和能动性得到充分激发,共同形成规划实施的合力。

4.1.1 组织领导机制

总体规划实施是一项综合性、全局性工作,需要在城市政府的综合协调、政策引导、行政管理和监督指导下组织实施^[14],并要有强有力的组织领导体制保障。一是健全完善规划实施决策机制。依托现有市县国土空间总体规划编制工作领导小组的架构基础,转型成立市县

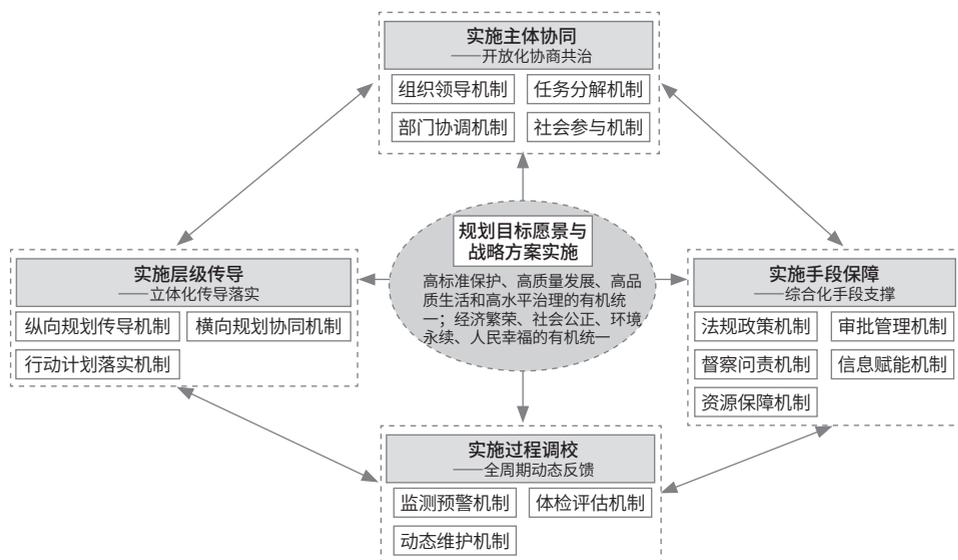


图2 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制整体框架图

国土空间总体规划实施工作领导小组，设立常态化办公室和工作专班，明确划分各层级政府部门的规划实施权责分工，统筹协调推进总体规划实施过程中的重大事项、重大项目和专项行动。二是充分发挥国土空间规划委员会在规划实施过程中的统筹协调指导作用，健全科学决策、依法决策的体制机制，增强规划决策的科学性和公正性。三是制定和发布规划实施推进工作方案，即围绕总体规划成果框架，明确规划实施总体路线图、各部门职责分工、组织管理协调和配套政策机制等，并在总体规划批复后，及时组织召开国土空间总体规划实施动员大会，发布规划实施推进工作方案，有序指导规划实施。

4.1.2 任务分解机制

按照总体规划确定的目标、指标和战略要求，根据全覆盖、可量化、可考核的原则，明确专项行动部署、重大项目建设、下位规划编制、政策法规制定各方面的任务分解方案，明确实施主体的职责和任务分工要求。例如，新版北京城市总体规划获批后，北京围绕编制各级各类规划、聚焦重点区域重大项目建设、开展专项行动、建立健全政策法规等形成任务分解方案^[15]，以落实实施主体和相关要求，同时将总体规划目标指标分解成100余项具体任务分配到

各区各部门，明确了各项任务的责任主体，通过发挥各区各部门工作合力，共同推动总体规划的实施落实。

4.1.3 部门协调机制

以总体规划为战略统领，探索多部门协同的工作机制，通过有效组织与合理分工，解决统一目标和集体行动的问题。一是依托国土空间总体规划实施工作领导小组，建立跨部门常态化联席会议制度^[16]，搭建跨部门重大事务沟通平台和协调机制；二是建立跨部门间五年规划、年度计划之间的衔接协同机制，统一制定时间表、路线图和任务分解方案，并以近期实施规划、行动计划和项目库为抓手，搭建跨部门项目协同管理平台，实现项目、资金与空间资源要素的综合高效统筹；三是推进跨部门信息共享与平台共建，建设统一的“规划协同+审批服务+监督实施”信息管理平台，同时深化“放管服”改革，推动“多审合一”，健全跨部门业务联合立项、联合审批、联合监管考核机制。

4.1.4 社会参与机制

搭建政府、公众、企业等多元主体协商参与的规划实施共治平台，加强跨层级、跨领域的资源整合与广泛协同，高水平推进规划实施。一是建立健全规划实施过程中的公众参与机制。加强国土空间规划信息的常态化社会宣传、舆

论引导和普及教育，增强居民对规划的认识度和认同度；坚持问需于民、问计于民、造福于民的原则，健全居民需求采集机制、公众参与协商机制和利益调解平衡机制；通过公众意见网络征询、听证会、社区议事厅等灵活多样的方式搭建公众参与平台，采集居民需求，畅通居民诉求和利益表达渠道，引导公众积极为规划实施建言献策；探索责任规划师决策咨询和“陪伴式”服务模式，搭建灵活多样的多元主体协商共治平台，激发居民参与家园营建的主动性和积极性。二是建立健全规划实施过程中的市场主体参与机制。鼓励市场主体通过多种途径规范参与国土空间开发保护和治理活动，激发市场活力和积极性；培育孵化现代化的城市开发运营平台公司和品牌运营服务商，创新多元主体协同参与的可持续开发运营模式。

4.2 实施层级传导维度——立体化传导落实

从规划实施层级传导维度来看，核心目标是以立体化传导落实为导向，建立健全纵向规划传导机制、横向规划协同机制、行动计划落实机制，以国土空间总体规划为总纲，对接落实国民经济和社会发展规划，统筹协调各级各类专项规划，形成全域覆盖、“多规合一”、分层管理、分类指导的规划实施传导体系，确保总体规划实现时空统筹协调、行动任务分解安排和有序实施落地。

4.2.1 纵向规划传导机制

重点是建立市、县、乡镇各级总体规划之间，以及总体规划与分区规划、详细规划/村庄规划之间的纵向传导机制，各层级规划可通过“指标+控制线+分区+用途+名录”等多种传导手段，以及严格落实、深化细化、优化调整、增加补充等传导方式进行实施传导。同时，市县国土空间总体规划可通过编制系列指引，形成对相关规划的有效传导。针对下辖市县(乡镇)，可编制下辖市县(乡镇)规划指引，以约束和指导下位国

土空间总体规划的编制。针对市辖区编制单元指引，其中城镇开发边界内编制控制性详细规划单元指引，边界外编制郊野单元指引，单元指引用于约束和指导详细规划和乡镇国土空间规划的编制。通过建立健全下位规划编制成果的合规性审查机制，确保总体规划方案有效传导落实。以上海中心城区为例，其通过构建“主城区—分区—控制性详细规划单元”三级空间单元体系，实现由总体规划到详细规划的逐层指引和传导；以片区为单元编制单元规划，进一步划分为若干个1~5 km²的单元，对于各单元的用地性质、建筑强度、高度、公共服务和基础设施、城市设计引导等内容，以图则方式进行详细规定。

值得强调的是，我国不同市县在规模体量、资源禀赋、发展条件和管理体制环境等方面差异巨大，需要因地制宜地探索建立适合地方自身条件的规划层级建构、单元划分与适用性传导机制。

4.2.2 横向规划协同机制

当前，我国以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑的国家规划体系框架已经初步建立。在此背景下，市县国土空间总体规划与市县国民经济和社会发展规划、专项规划之间需要建立一套紧密的衔接协同机制^[17]，以提升规划实施整体效能。一是要强化发展规划年度监测与国土空间规划动态监测预警、资源环境承载力监测预警、城市体检评估之间的协作，建立信息共享机制，把监测结果作为重大项目、重大工程落地审批的依据；以5年为主要周期，探索建立同周期评估调整的协作机制。二是要建立专项规划编制目录清单管理和编制备案制度，有序推进专项规划的编制和传导落地；明确国土空间总体规划与专项规划横向衔接的技术内容要求，健全“两规”与专项规划协同的全流程工作衔接机制；完善专项规划对接落实“两规”要求的合规性审查机制，对专项规划的编制和审批进行指导约束，建立重点专项规划内容

与国土空间总体规划的动态校验和相互支撑制度；专项规划批复后可纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

4.2.3 行动计划落实机制

市县国土空间总体规划实施并非单纯被动的空间监测管理行为，而是积极主动的近远期时序安排和行动部署落地过程，因此需要强化对规划实施机制的时间行动维度考量，建立“总体规划—近期建设规划—年度计划—项目实施方案—项目审批管理”的全链条落实机制。在市县国土空间总体规划统领和指导下，应衔接国民经济和社会发展规划，统筹滚动编制五年近期实施规划和年度计划，明确近期建设项目时间表与路线图，作为总体规划实施的重要抓手。同时，应围绕国土空间总体规划核心战略，统筹制定并实施区域协同发展、国土综合整治、生态保护修复、公共服务提升、人居环境整治、产业园区建设、城乡融合发展、综合交通与基础设施提升、综合防灾减灾等重点行动计划。行动计划应重点保障国民经济和社会发展规划的实施，与市级年度重大工程安排和财政支出计划相衔接，以重大工程和重点建设项目为抓手，加强对国土空间总体规划目标任务的分解落实和实施推动。此外，应建立近期重点建设项目联合审查机制，制定重大项目选址选线、规划布局、用地报批等前置性审查程序，确保重点项目、重大项目符合国土空间规划要求并顺利合法推进。

以北京和厦门为例：北京新版城市总体规划获批后，其统筹构建了“总体规划—近期建设规划和年度空间实施计划—规划实施单元实施方案—项目规划综合实施方案—项目审批办理”的规划实施管理机制^[18]；在新时期国土空间规划改革背景下，厦门率先探索建立了“国土空间近期实施规划—国土空间规划实施三年行动计划—国土空间年度实施计划”的“531”规划实施体系，在空间和时序上传导与引领项目实施。

4.3 实施手段保障维度——综合化手段支撑

从规划实施手段保障维度来看，核心目标是以综合化手段支撑为导向，建立健全法规政策机制、审批管理机制、督察问责机制、信息赋能机制和资源保障机制等，为规划实施提供强有力的体制机制保障。

4.3.1 法规政策机制

面向新形势下错综复杂的空间治理问题，国土空间总体规划实施并非单纯的工程建设行为，需要系统完备的法规制度和政策体系保障。一是建立健全国土空间规划法规制度体系。在市县国土空间总体规划框架基础上，进一步制定完善国土空间开发保护相关地方法规、部门规章、操作指南和标准规范，确保将国土空间规划实施管理全面纳入法治轨道；推进原有不适用的相关法规政策的立改废释工作，保障规划实施管理工作平稳有序过渡。例如，北京组织修订了《北京城乡规划条例》，将新版城市总体规划提出的新思想、新理念和新要求纳入其中，为总体规划实施提供制度性保障，同时结合分区规划编制，组织研究制定全市统一的分区规划技术要求和成果规范^[15]。二是建立健全国土空间规划编制、实施、监督、评估和动态调整的全过程配套政策体系。重点围绕土地要素保障与流转、空间用途管制、自然资源保值增值、生态修复、国土综合整治、低效用地再开发、住房保障等重点领域的空间治理政策，以及生态补偿、环境保护、文化遗产、人口发展、交通管理、产业转型、财税金融等其他重点领域的配套政策，深入推进改革创新探索。例如，北京在新版城市总体规划获批后，陆续出台了《关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见》《关于促进集体建设用地减量和集约集中利用的有关意见》《建设项目规划使用性质正面和负面清单》《关于加强新时代街道工作的意见》等一系列配套政策^[15]，有力支撑了总体规划的实施。

4.3.2 审批管理机制

市县国土空间总体规划的实施，最终是落脚到国土空间开发保护管理行为，归根到底是对土地要素及其背后使用行为活动的管理调控。在总体规划框架指导下，对土地要素调查、确权、审批、征收、供应、建设、验收、登记、执法督察等进行全流程管理，是国土空间规划实施管理的重要内容。在管理前端要深化“多规多计协同”的土地要素保障机制，强化国土空间规划和年度计划对建设项目的统筹与引领作用；在管理中端要健全从规划项目生成、土地供应、用地审批、工程建设、项目验收不动产登记到监管的全流程管理机制；在管理后端要建立健全土地利用监管制度，建立存量低效用地预警机制，因地制宜探索建立土地利用绩效评价和差别化的使用权有序退出机制，切实提高土地利用质量和综合效益。同时，要以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革，简化规划实施管理业务流程，创新探索并联审批管理、绿色审批通道、责任清单管理等新型管理方式，提高业务管理效率和效能，优化营商环境。

4.3.3 督察问责机制

从政府公共行政角度来看，确保规划实施管理活动有效有序开展的重要前提是明确规划实施全过程的责任主体及其职责权限，并建立健全规划实施监督考核和问责制度。要在明确划分各层级政府主体的权责分工的基础上，探索建立与规划目标相一致的政府考核体系，细化完善差异化的绩效考核指标体系和评价机制。强化对约束性指标和各类空间底线边界的执行情况的考核，将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察，将考核结果作为各县（市、区）、各部门绩效考核，以及领导干部综合评价和离任审计的重要内容。例如，在北京城市总体规划实施过程中，总体规划实施专班联合市委督察和市政府绩效考核部门共同加强对规划实施各项任务的全过程督察，对于规划执行过程中是

否偏离预设目标、规划路径是否有效、规划执行是否有力等进行跟踪预警，并将规划确定的人口结构优化、空间约束目标、人居环境建设等涉及民生、环境的长远目标列入绩效考核内容，以考核机制促进规划实施和执行^[15]。同时，完善城市规划法律法规体系，加大行政执法力度，提高违法成本，推进行政执法与刑事司法、纪检监察相衔接；建立市级城乡规划督察员制度，强化对规划全过程的信息化监管^[7]；将城市体检评估结果与各区、各部门及领导干部绩效考核挂钩，并与北京的审计监督工作相衔接，维护规划的严肃性和权威性。

4.3.4 信息赋能机制

以国土空间基础信息平台为基础载体，建立市县国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。一是重点推进国土空间规划实施监测评估预警系统和“编审批督”辅助管理系统的建设，完善国土空间规划数据资源体系和信息化建设标准规范体系。二是依托信息平台开展国土空间规划实施监测评估预警，推进全流程项目协同管理，保障规划许可、用地审批、督察执法工作有效进行，逐步实现可感知、能学习、善治理和自适应的智慧规划。例如，厦门建立了覆盖规划编制、审批、管理、实施、监测、评估、预警全流程的国土空间规划实施监督信息系统，统一平台、统一数据、统一流程、统一标准，并搭建了空间规划项目管理系统、辅助审查与管理系统、实施监督系统等模块，辅助国土空间规划全生命周期管理。

4.3.5 资源保障机制

市县国土空间总体规划的实施离不开相应的财力、人力、物力等资源保障支撑。一方面，市县层面应将国土空间总体规划实施涉及的重大建设项目、重大事务安排纳入政府财政预算保障。另一方面，应强化人员积淀和业务培训，打造一支服务意识好、业务能力强的国土空间规划管理人才队伍^[7]。通过汇集专家学者资源搭建智库平台，助力国土

空间规划实施管理决策水平的提升。

4.4 实施过程调校维度——全周期动态反馈

从规划实施过程调校维度来看，核心目标是应对不确定环境形势变化，以全周期动态反馈为导向，依托国土空间规划信息平台，建立健全监测预警机制、体检评估机制和动态维护机制，确保总体规划实施具有动态适应能力。国土空间规划实施监督过程是“监督主体、客体在多重均衡博弈中不断调整行动，达到帕累托最优均衡”，“是根据实际外部条件、内部需求不断进行修正和完善的”^[19]。

4.4.1 监测预警机制

依托国土空间规划信息平台，应建立全生命周期的国土空间规划实施监测指标体系^[20]和规划实施动态监测预警机制，实现对国土空间开发保护情况和规划实施状况进行全过程即时监测、风险预警和应急响应。可综合运用国土调查、卫星遥感、互联网大数据等多元信息技术手段，加强对国土空间规划的动态监督预警，及时发现国土空间资源过度开发、粗放利用和突破规划控制要求的行为并建立分级分类预警机制。

4.4.2 体检评估机制

对于体检评估工作，要构建全链条工作组织体系，并将其纳入政府决策、行政和治理环节，方能有效发挥作用。要建立健全“定期体检+五年评估”的常态化体检评估机制，定期开展城市体检评估工作，把体检评估结果作为近期建设规划和年度实施计划编制、重大项目 and 重大工程落地审批、规划实施执法监督、行政绩效考核和规划动态调整的基本依据，确保城市总体规划确定的各项内容得到有效落实。同时，要注重从目标导向走向实施导向，从结果评估走向过程评估^[21]，深度解析规划实施成效、问题及其面临的深层次原因，提出针对性意见和建议，有效支撑规划实施动态管理。例如，北京率先建立了“一年一体检、五年一评估”的常态化城市体检

评估机制,并在体检工作组织、数据信息获取、技术工作协作、体检成果形成、体检成果输出和体检成果应用等6个方面积累了较为系统的工作经验^[12]。

4.4.3 动态维护机制

根据规划实施监测和城市体检评估结果,对总体规划实施工作和重点任务进行动态调整,对完善规划实施机制与政策保障措施提出建议,推进规划动态维护;基于年度体检、五年评估和规划期末实施评估^[22]工作,搭建规划评估与规划调整的管理和技术桥梁,提高规划调整的主动性和事后审查能力^[23];区分规划调整修改内容的事权归属、刚性程度和范围幅度,建立规划调整维护、修改和修编的分级分类规则与程序要求,确保规划在刚弹相济的动态维护机制中滚动有序实施。

5 讨论与展望

我国总体规划实施机制理论研究和实践探索呈现出专项性、局部性、个案式的特征,缺乏整体性治理理论架构的深层思考和系统建构研究成果,如何从“点上发芽、面上开花”走向“体上结果”是值得探讨和厘清的问题。面向新时期国土空间规划改革背景,整体性治理理论对市县国土空间总体规划实施机制构建具有重要指导价值,本次研究立足整体主义和集成创新的方法论,从实施主体协同、实施层级传导、实施手段保障、实施过程调校4大维度建构市县国土空间总体规划实施机制的整体框架,希望能为城市决策者和规划管理者提供参考。

本次研究仅是初步建构了市县国土空间总体规划实施机制的基准框架,仍然有待实践检验和动态修正完善。这些机制在规划实施过程中并非独立运行的,而是相互关联影响的,通过组合协同发挥作用。基于本次研究的框架基础,可开展一系列深层次、延展性和特色化议题的研究探索,包括但不限于以下方面:一是进一步因地制宜地探索不同地

域特征、规模体量、资源禀赋和管理体制条件下,市县国土空间总体规划实施机制的差异化、定制化建构方案;二是精准识别各类规划实施机制的重要性和适用条件,精准评判哪些机制是至关重要的基础支撑机制,哪些机制是更高门槛的优化提升机制,以及如何加强组合协同发挥最优化效果;三是有效评估各种规划实施机制的运行效能,评价运行各项机制的投入产出效益,识别影响各项机制有效运行的关键影响因素。面向生态文明建设时代背景和“多规合一”改革要求,如何建构具有中国特色的国土空间规划实施治理路径,有待于持续深化探索。■

[参考文献]

- [1] PERRI G, DIANA L, KIMBERLY S, et al. Towards holistic governance: the new reform agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [2] 张恩, 高鹏程. 城市治理中的多中心治理与整体性治理理论: 以中国超大城市人口治理理论争为例[J]. 国家治理现代化研究, 2020(1): 65-70.
- [3] 张锋. 超大城市社区整体性治理机制研究[J]. 城市发展研究, 2022(6): 27-30.
- [4] CARAYANNOPOULOS G. Whole of government: the solution to managing crises?[J]. Australian Journal of Public Administration, 2017(2): 251-265.
- [5] 邹兵. 探索城市总体规划的实施机制: 深圳市城市总体规划检讨与对策[J]. 城市规划汇刊, 2003(2): 21-27.
- [6] 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.
- [7] 杨浚. 北京规划实施管理机制改革思路之思考[J]. 北京规划建设, 2018(3): 77-79.
- [8] 邱凯付, 孙文勇, 罗彦. 面向治理现代化的特大城市总体规划实施探索[J]. 规划师, 2018(2): 48-54.
- [9] 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.
- [10] 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.

- [11] 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): 122-124.
- [12] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-72.
- [13] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014(1): 26-34.
- [14] 孙施文. 城市总体规划实施的政府机构协同机制[J]. 城市规划, 2002(1): 50-54.
- [15] 杨浚. 从规划编制到实施监督的贯通与协同: 兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019(4): 10-14.
- [16] 谈超, 秦雅静, 张林, 等. 新形势下县级国土空间规划实施保障机制探析[J]. 国土资源导刊, 2021(3): 6-11.
- [17] 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(5): 47-54.
- [18] 杨浚. 从空间维度到时间维度的规划体系和实施机制重塑: 北京总规实施总体制度设计的初步构想[J]. 北京规划建设, 2018(4): 9-14.
- [19] 黄玫. 基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J]. 规划师, 2019(14): 53-57.
- [20] 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.
- [21] 周艺霖, 邱凯付, 刘菁, 等. 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.
- [22] 唐常春, 卢幸芷, 雷钧钧, 等. 新时期国土空间规划实施评估框架构建与方法创新: 以湖南省湘潭市为例[J]. 规划师, 2021(11): 48-54.
- [23] 衣霄翔. 城市规划的动态性与弹性实施机制[J]. 学术交流, 2016(11): 138-143.

[收稿日期] 2023-07-10