

市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新

谭迎辉, 王伟, 金晓斌

[摘要] 遵循“堵点分析—逻辑重塑—机制设计—路径创新”的思路框架, 梳理当前国土空间规划实施过程中面临的路径、市场、机制、价值及业务 5 大方面的堵点, 从空间发展权视角提出空间治理逻辑重塑思路, 以政府端的权力统筹、市场端的权益统筹及社会端的权利统筹为核心开展“三权统筹”机制设计, 提出针对 5 大方面堵点的贯通思路及路径创新, 以期助力“多规合一”改革的持续深化与国土空间规划体系的效能释放。

[关键词] 空间发展权; 国土空间规划; 治理; 堵点; 机制

[文章编号] 1006-0022(2024)06-0016-07 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

[引文格式] 谭迎辉, 王伟, 金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新 [J]. 规划师, 2024(6): 16-22.

Clogging Point Analysis, Institutional Design, and Path Innovation In the Municipal and County Territorial Spatial Planning Implementation/TAN Yinghui, WANG Wei, JIN Xiabin

[Abstract] Following the conceptual framework with "clogging point analysis, logic reconstruction, institutional design, path innovation", the five major clogging points in the territorial spatial planning implementation are path, market, mechanism, value, and business, are reorganized. From the perspective of spatial development right, the logic of the territorial spatial governance shall be restructured by integration in three aspects: governmental power, market benefit, and social rights. The resolution and path innovation for the five major clogging points are proposed to help deepen the reform of multi-planning integration and releasing of the territorial spatial planning system energy.

[Keywords] spatial development right; the territorial spatial planning; governance; clogging point; institutional

0 引言

随着市县级国土空间总体规划的陆续批复, 国土空间规划的工作重心已从“如何编”转向“如何管、如何用”, 而如何在“管、用”环节从传统空间规划向治理型空间规划转变, 成为影响“多规合一”改革效能释放的核心问题之一。在这个转型过程中, 作为面向实施的市县国土空间规划并非省级国土空间规划的“详图版”, 而是

将上位规划的传导、专项规划的衔接及详细规划的指引落实在“一张图”上的“协调统筹版”, 其应避免建立一个将管控目标和指标自上而下分解、严格管控的僵硬体系^[1], 而是形成政府、市场与社会相互合作、多元协同并采取联合行动的持续过程^[2]。对此, 北京总体规划实施思路是从空间、时间两个维度贯通路径及重塑机制^[3], 一方面从空间维度加强规划层级的传导衔接、“多规合一”的统筹协同、全域全要素的统

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (42271259)、国家重点研发计划项目 (2019YFA0606603)

[作者简介] 谭迎辉, 南京大学地理与海洋科学学院博士研究生, 南京大学城市规划设计研究院上海分院副院长。

王伟, 中央财经大学政府管理学院城市管理系主任、副教授。

金晓斌, 通信作者, 南京大学地理与海洋科学学院副院长、教授、博士生导师。

筹管控；另一方面，从时间维度贯通实施路径、重塑实施机制，引导精准实施、统筹实施及高效实施。上海总体规划的实施思路则是按照“目标—战略—行动”的总体框架，形成专项规划大纲、分区指引及行动规划大纲3条实施路径，重点开展近期行动规划及年度实施计划^[4]，并以近期规划+体检评估的滚动实施机制不断校正推进^[5]。与此同时，有学者从实施主体协同、实施层级传导、实施调校及实施手段保障方面梳理了15项市县总体规划实施机制^[6]，也有学者从全周期滚动实施、全流程动态调节、多元化综合治理、协同式项目落地、平台化数据支撑等5大支柱提出总体规划实施与运行框架^[7]。这些实践探索与理论研究对于市县国土空间总体规划实施及治理转型具有借鉴价值，亦对本文产生启发。

要发挥规划引领价值，提升空间治理能力，并非简单地制定各种配套政策与实施机制，而是要以保障与优化地方空间发展权为主线，构筑多元主体协商“共赢”的统筹平台，贯通从国土空间规划到项目落地实施的全过程闭环运行机制，建立促进国土空间整体优化的引导路径。因此，本文以分析当前国土空间规划实施面临的诸多堵点为基础，以空间发展权为视角重塑国土空间治理逻辑，创新提出规划实施的“三权统筹”机制，贯通多条规划实施路径以更好地释放“多规合一”改革效能。

1 市县国土空间规划实施堵点分析

市县国土空间规划既要面对自上而下的管控传导，又要响应自下而上的市场需求，还涉及政府、市场及社会多元主体的协商。进入规划实施环节后，常遇到“规划蓝图”可能因为缺乏相应的权益配置而难以落地，或者因为缺乏有效的供需关系匹配而无法推进等情况。如果无法对这些情况进行有效疏导，仍

一味深化、细化管控体系与下沉管控要求，将容易诱发一系列堵点风险。

1.1 底线管控约束收紧，亟须打通格局优化的路径堵点

当前虽有许多政策工具辅助国土空间规划实施，但仍有许多问题阻碍实施路径贯通。有效的实施路径既要确保资源环境紧约束的治理目标与底线不被各类政策创新所突破，又要确保地方的经济社会发展不被严控规则所抑制。目前，在城镇开发边界外，大量低效建设用地因受到各类政策约束而呈现“现状锁定”的状态，这些土地在土地制度设计上具备调整优化的空间，然而这些“沉没”资源相对分散且与农民权益挂钩。浙江、江苏及上海沿海地区全面推进全域土地综合整治，是因为大规模人口的休闲旅游需求激活了周边乡村地区的新价值，而在中西部地区，如果乡村未能发掘出新的价值点或未能为重大项目的落地提供必要的支撑，那么即便拥有再好的政策工具，也难以发挥其应有的作用，这说明只有将政策“堵”与市场“疏”有效衔接贯通才能消除堵点。

1.2 上位政策供给增多，亟须打通供需匹配的市场堵点

传统规划实施路径一般通过政府大规模投入基础设施建设带动市场力量跟进，有SOD、EOD及TOD等多种开发模式，政府主导开发模式造成了以固定资产规模增长为特征的消费空间与产业空间超量供给，往往并未撬动真正的需求与资产价值，导致许多新城、新区呈现人气不高与需求不足的通病，且出现公共配套及品质空间供给不足的现象。

尽管国家不断出台新的政策从国土空间供给侧发力，但市场需求反应呈现持续减弱的特征，甚至出现“供给强、需求弱”的失衡状态。显然，在此情形下不宜一味强调严控或放松，而是要探索如何促进空间供给端的“有效供给”

与市场需求端的“有序引导”精准匹配。打通供需堵点需要放松管制并加强引导，增加市场主体，引导市场力量参与，探索政府引导下的市场运作模式，建立促进供需匹配的统筹平台。

1.3 存量资源资产挖潜，亟须打通权益统筹的机制堵点

进入以存量更新为主的发展阶段，存量资源盘活的经济成本与社会成本持续增加，造成大规模资源资产面临“政府用不了、业主用不好、市场没法用”的普遍困境。过去“增容扩权”的传统路径在面对减量规划时完全失效，不仅受到“财务门槛”制约，还存在诸多制度供给短板与机制堵点。

面对整体规划蓝图与现状复杂产权之间的矛盾，规划实施缺乏有效的政策工具与路径。当前，国土空间规划偏重“行政逻辑+技术逻辑”，在规划编制过程中缺少多主体参与的路径与方法，在规划实施过程中缺少因规划改变权益格局而配套的共享或补偿机制^[8]。面向存量资源盘活，要改变传统规划方法，探索能够支撑权益统筹的产权整合、宗地重划、利益共享等机制，为地方空间统筹和市场活跃创造空间资源流量^[9]。例如：北京以规划综合实施方案作为存量空间更新的统筹实施平台，以权益配置支撑规划布局方案的调整优化^[10]；深圳等地通过探索土地整备实现宗地重划，在政策上打通了除统一征收外的产权整合路径^[11]。

1.4 地方财政压力加大，亟须打通资源资产的价值堵点

在快速城镇化时期，地方政府在“土地融资”模式下产生了大量存量资产，这类用于抵押融资且不产生现金流收益的资产往往因缺乏市场需求而无法获得持续收益和价值变现。在当前土地出让收益显著减少且城市运营赤字持续增加的背景下，若不改变模式将无法支撑城市健康运营。当前国土空间治理必须关

注并引导盘活存量资源、增加资产收益，亟须探索资源产权、生态权益及发展权补偿等打通资源资产转化的价值堵点。

新时期国土空间高水平治理的基本要求不再以资源的粗放开发为代价，要改变过去低成本的发展路径，关注资源资产价值转化的效率，以获取更多税收、现金流等可持续收益作为启动空间开发建设的前置条件，以保障城市健康运营。

1.5 深化“多规合一”改革，亟须打通政策协同的业务堵点

各类规划冲突的根源和焦点在于对控制与调配土地发展权的权力争夺^[12]。若将不同部门的各类约束规则简单“并集”叠加，相互冲突的政策或不完善的配套机制带来的合成谬误极易造成项目难落地，这将“折减”地方的空间发展权^[13]。建设管控、耕地保护、生态修复及用途管制等自然资源部不同司局之间的政策也亟须协同深化，如改革要求同权同价的集体经营性建设用地入市在城镇开发边界内落地的配套政策问题，又如城镇开发边界外的集体建设用地通过整治实现集中布局与生态环境部门的产业政策能否衔接顺畅等。

不能“因事权叠加产生政策冲突”，也不能“因责任收缩产生政策‘真空’”。目前通过机构改革已经实现了空间规划权的“多规合一”，但政策协同仍然存在堵点，要以部门审批协同倒逼部门业务协同，尽快推动部门政策协同形成资源保障合力，避免“多规合一”改革“空转”。

2 空间发展权视角下的国土空间治理逻辑重塑

2.1 空间发展权理论视角的引入

国土空间是自然资源和建设活动的载体，政府借助国土空间规划实现对自然资源的利用，进行行政管制，由此产生了区域型、要素型两级土地发展权^[14]。土地发展权依附所有权而存在，由空间

规划配置^[15]，其配置与流转有利于引入市场机制、协商多元主体、协调多方利益，从而推动空间治理转型。

我国在2019年发布的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》中首次提出“空间开发权利”，林坚等^[16]也提出以空间开发权替代土地发展权的概念，进一步指出空间开发权是国土空间利用导致建设与非建设用途变化、强度变化所产生的权利。本文认为，相比土地发展权、空间开发权而言，空间发展权的概念更为综合，不局限在土地也不局限在开发，可定义为地方区域在国家生态文明制度体系约束下获得国土空间利用的权利，包括因土地用途改变、土地利用强度变化等所产生的权利。新时期的空间发展权是新发展理念驱动下对传统土地发展权的整体性拓展，不仅仅是土地开发权益，还是立足于经济、社会、生态统筹发展的综合效益最大化与最优化的发展权益。

权利的典型特征体现在对受约束的空间发展权应予以补偿、转移或者统筹利用，因其他各类资源保护约束的空间发展权也应该需要建立利益补偿机制，如粮食主产区利益补偿机制、生态保护补偿机制等。政府通过国土空间规划配置不同区域的空间发展权，这不仅会对邻近地块产生影响，还会出现不同发展权产生的收益不同的现象，权益失衡、缺乏利益补偿与利益共享机制都会让规划实施陷入困境，更重要的是国土空间规划对空间发展权的配置容易因市场参与而强调利用效率、忽视社会公平。

2.2 基于空间发展权配置与流转的认知重塑

国土空间开发保护全生命周期运行隐含着空间开发权从配置、调控到实现的全过程，这也是多元主体博弈互动的过程^[16]。空间治理本身就是向土地赋予权利的过程^[17]。从国土空间规划到国土空间治理，不仅是完善相关政策配套与

机制，还是一整套“权—责—利”体系的重塑，其中一个核心关键是如何保障地方政府的空间发展权，促使其能够更好地履行国土空间格局优化及资源资产保值增值的责任。在此，本文立足于市县国土空间规划层级，聚焦资源保护、空间布局、用途管制及资产运营等4大核心任务，将空间发展权的配置与流转融入国土空间规划全过程管理及国土空间全周期运行（图1），做好规划管理体制与规划体系运行两大层面的贯通。一方面，立足于国土空间规划全过程管理，以保障与优化空间发展权为主线，聚焦并服务权利配置、权责运行、权益实现及权力监督，对应推动规划体系、运行体系、实施体系及监督体系的路径贯通；另一方面，立足于国土空间治理全周期运行，本质上是以传导关系、供需关系及反馈关系等3大关系协同为主线，通过空间发展权的配置与流转实现空间治理效能提升。

2.3 基于规划管理与实施运行“双贯通”的空间治理创新

市县国土空间规划在贯通规划管理与实施运行的治理目标下，要以保障与优化地方空间发展权为主线加强规划协同与实施统筹，即在贯彻落实底线约束要求的同时允许空间发展权的转移、整合及统筹利用，从而实现空间结构优化的治理目标，推进支撑关系协同与权益配置的政策机制以构建新时期的国土空间治理体系。

2.3.1 关系协同与治理转型

当前国土空间规划体系呈现“五级三类”的科层式特征，但面向空间治理转型，涉及政府、市场及社会多方主体组成的复杂关系网络，包括自上而下的传导关系、多方协商的供需关系及自下而上的反馈关系，分别对应空间发展权的界定、配置及优化。

(1) 自上而下的传导关系实质上是界定并约束地方空间发展权的过程。地方

空间治理的主线是通过空间发展权的转移、整合及统筹利用来保障权益最大化，在此基础上通过规划统筹弹性落实上级传导的治理要求。

(2) 多方协商的供需关系实质上是搭建统筹协商平台，实现政府、市场及社会的多方协商，从而获得多方共赢的综合实施方案。以“政府主导、市场运作”的模式统筹政府力量与市场力量，政府主要是保障公共利益并打通各类政策路径，避免出现效率优先、缺乏公平的“市场失灵”。

(3) 自下而上的反馈关系实质上是结合市场主体或者社会主体的利益诉求及实施情况，调整优化国土空间规划的规则或者资源投放重点，贯通规划实施—监测—评估—优化的全周期运行机制。

2.3.2 权益配置与统筹平台

新时期的规划实施不再只是“详细规划+规划许可”的单向赋权过程，而是涉及产权整合、利益统筹或者影响补偿等在内的权益再配置过程，只有通过统筹实施平台实现权益配置才能够支撑规划布局的落地。当前真正需要讨论的是统筹实施平台的法定地位。“五级三类”规划体系只解决自上而下的纵向传导问题，由于缺乏具有法定地位、能够调整优化法定规划内容的统筹实施平台，面向部门、面向市场的横向协调问题难以得到解决。建议借鉴全域土地综合整治的政策工具价值，明确详细规划单元与综合实施方案两大统筹实施平台的法定地位，这样才能够建立不突破底线约束但又能够局部调整法定规划内容、实现统筹优化的政策机制。

(1) 以详细规划单元为规划统筹的平台，推动总体规划的传导、专项规划的衔接及详细规划的指引，保障地方权益最大化的“多规合一”规划统筹，真正释放“多规合一”的改革效能。

(2) 以综合实施方案为实施统筹的平台，厘清政府、市场、社会的角色关系，综合实施方案的规划属性从规划管控转

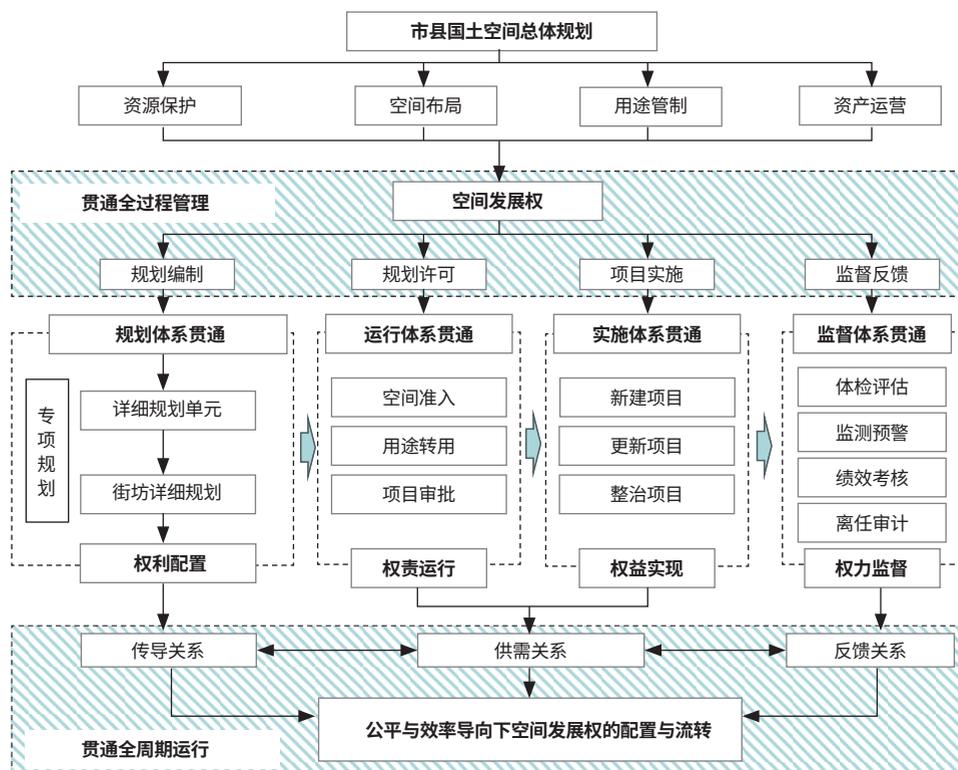


图1 空间发展权视角下的市县国土空间治理体系研究框架

向空间治理，从规划布局的合理性转向资源配置的科学性，应以保障与优化地方的空间发展权为主线完善相关配套政策机制。

3 空间发展权视角下市县国土空间规划实施“三权统筹”机制设计

以空间发展权作为构建市县国土空间整体性治理框架的逻辑主线，以权力统筹、权益统筹、权利统筹作为市县国土空间规划实施机制设计的着力基点。权力统筹主要是面向政府端，基于“两统一”职责推进“多规合一”的治理权统筹与政策协同；权益统筹主要是面向市场端，以空间发展权的配置与分配为基础建立市场化机制，以权益配置支撑规划布局优化；权利统筹是面向社会端，将公众全过程参与嵌入政府工作流程，以制度化“程序正义”保障社会公平。同时，在“三权统筹”的基础上进一步贯通政府与市场、政府与社会、社会与

市场3对关系的协同路径，从而实现国土空间整体性治理的效能提升。见图2。

3.1 基于“两统一”职责的权力统筹

机构改革前，部门规划事权冲突需要整合职能厘清权责；机构改革后，原有的部门矛盾可能已转变成自然资源部不同司局间的政策协同问题。自然资源部肩负“两统一”职责，并要解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题以推动“多规合一”。不同部门的空间事权冲突、政策不协调一方面容易造成空间治理规则失效，另一方面也容易造成地方合法空间发展权被压缩。

从空间事权整合、空间规划统筹、政策机制协同3个层次递进实现“多规合一”，其中以“多规合一”“多审合一”“多证合一”等推动空间事权整合；以总体规划与专项规划、详细规划的衔接为基础实现空间规划统筹；以项目生成机制为协同平台，推动项目落地的政

策机制协同。详细规划单元是总体规划传导、专项规划衔接及详细规划指引的层级，更是落实“多规合一”实现规划统筹及多元协商的关键平台，如北京的“街区指引”为区和街乡的权责划分提供了统筹平台，为社区和市场主体参与规划共治奠定了基础^[18]。

3.2 基于“责—权—利”重塑的权益统筹

统筹政府、市场及社会等多方利益诉求是当前面向空间治理转型最突出的规划改革趋势，但传统“控规+规划许可”的管理方式已无法应对，尤其无法应对规划所带来的产权变化以及空间增值后的利益分配问题。空间治理逻辑下的国土空间规划实施只有匹配权益配置的空间布局方案才能够落地。北京规划综合实施方案的探索标志着详细规划层级开始由“蓝图管理”转向“边实施边优化、逐步释放指标的过程管理”^[10]，以权益统筹促进多方共赢，以政策统筹落实部门协同，真正打通支撑治理目标落地的实施路径。作为实现规划实施“最后一公里”落地的重要手段，综合实施方案强调规划布局、资金安排、土地政策和实施路径的统筹，本质上是基于多方协商、权益统筹、利益共享的供需匹配方案，相较以往的规划类型更具协商

性、行动性和实操特征。以规划综合实施方案为基础，构建政府、市场及社会多方协商平台，建立以空间发展权的配置、转移及权利分配为基础的市场机制，让市场发挥资源配置的决定性作用。以片区单元或者项目单元为基础实现范围内的利益统筹及规划布局优化。重点完善耕地保护补偿、生态补偿等公共政策，建立零星产权整合、等值产权互换等交易机制，探索促进统筹利用的利益共享机制等。

3.3 基于全过程参与制度化的权利统筹

国土空间治理的初衷是以人民为中心，如何实现人民群众对美好生活的向往是规划的出发点。社会公众对规划编制和实施越来越关注，“开门编规划”已经成为各地政府规划编制的基本要求，公众参与要贯穿从规划编制到规划实施的全过程。进入以存量规划为主的阶段，规划实施将面对更为复杂的产权关系及利益诉求，既要调动辖区政府及部门的主动性，又要调动社会公众参与的积极性。让市场力量及社会力量介入空间治理过程是保持城市活力的基本路径。因此，要将全过程参与纳入政府流程，以制度化保障社会公众参与国土空间规划的话语权与决策权。

4 空间发展权视角下的市县国土空间规划实施路径创新

市县国土空间规划要打通规划实施各类堵点，应以保障与优化空间发展权为主线，找准实施路径贯通的关键点与贯通思路，包括堵疏路径衔接、单元规划统筹、流转交易机制、需求支撑收益、政策机制协同，以规划统筹与实施统筹为多方协商平台，以“三权统筹”为内在支撑推动政府端“有效供给”与市场端“有序引导”精准匹配，针对性探索多条规划实施路径，真正释放空间治理改革效能。见图3。

4.1 治理转型重置市场化动能，贯通路径堵点

“强管控”不等于“强治理”，新时期国土空间规划实施必须调动多方参与的积极性，政策紧约束倒逼机制要匹配正向引导的市场激励机制，才能真正打通以市场力量推动空间结构优化的实施路径。例如，北京总体规划实施以综合调控框架推动减量规划^[19]，其关键在于将市场需求转化为减量提质的发展动能，对于其他地市来说，照抄全部政策机制并不意味着打通了实施路径。围绕底线约束、结构优化、功能提升、综合整治、民生保障、存量更新、新质生产

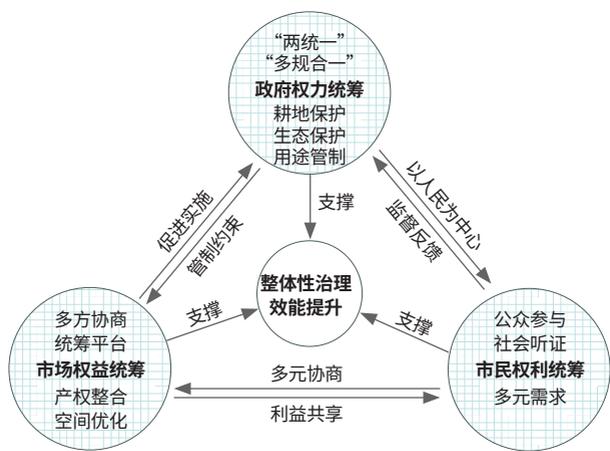


图2 市县国土空间规划实施“三权统筹”的机制构建

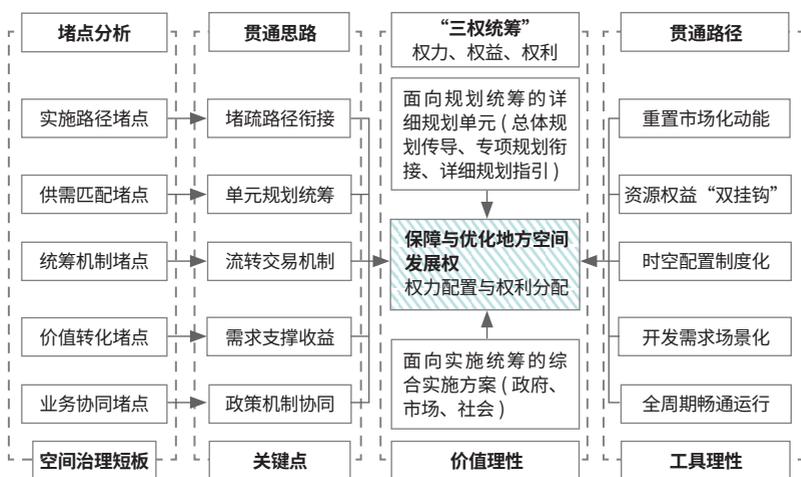


图3 基于保障与优化地方空间发展权的贯通思路和贯通路径

力培育等具体治理目标，针对性加强规划与土地政策融合，以市场化机制重置空间结构优化动能，贯通规划实施路径。

(1) 加强底线约束 + 补偿机制的规划管控，应同步加强空间开发权受约束后的生态补偿机制、耕地补偿机制等，尤其是针对城镇开发边界以外的地区，将部分可开发地区的收益纳入资源保护区域的补偿资金池，将市场力量转化为资源建设的动能。

(2) 构建功能优化 + 激励机制的治理规则，通过政策赋能降低功能优化成本、放大功能优化效益，建立结构优化目标的激励机制，从而将市场力量转化为高质量发展的动能。

(3) 搭建政策门槛 + 统筹平台的实施路径，即设定启用政策工具的门槛条件，符合条件即可启动综合实施方案，实施方案要与土地利用、产权置换、强度调节、价格机制等用地政策有机融合，从而将市场力量转化为低效资源资产盘活的动能。

总之，“刚性管控”与“弹性适应”、“底线约束”与“路径贯通”、“管控红线”与“促优机制”必须逐一对应起来，尤其要以关键指标优化为前提，“堵”“疏”衔接，贯通国土空间规划实施路径。

4.2 单元统筹资源权益“双挂钩”，贯通市场堵点

当前自然资源管理强调自上而下管控传导，但面向空间治理转型，其真正的目标是追求国土空间整体价值最优而非管控手段的最优，规划传导也并非追求“精准一致性”的规划监督。市县国土空间规划需要探索相关空间政策，以行政和经济等手段来引导与约束空间行为，并非采用“按图施工”的管控逻辑。

面向规划实施要建立综合调控框架，尤其要加强详细规划单元层级的规划统筹，在详细规划单元范围内实行资源、权益的“双挂钩”。其中：“资源增减挂钩”确保规划实施过程中总体规划、专项规划明确的空间治理目标不被突破；

“权益配置挂钩”确保原权利人能够共享利益以支持整体规划意图落地。另外，在规划实施过程中，通过详细规划动态维护、规划许可适度“容差容缺”清单实现对不确定性情况的弹性适应。总之，只有保障与优化地方空间发展权的“工具理性”创新，才能真正服务于“价值理性”。

4.3 存量更新时空配置制度化，贯通机制堵点

针对城镇地区存量资源，为了应对再开发过程中政府、市场及社会等多方协商共建的趋势与保障社会公平的价值导向，地方政府可通过各种立法及激励政策引导市场力量，通过重新配置权力与资本，联合多方主体实施土地再开发。政府要尽快将引导社会资本参与存量土地再开发的相关政策落实到具体的地方管理实施办法，并明确土地收储阶段与综合开发阶段的参与路径和投资回报机制，尤其要在产权整合、宗地重划及共享机制等方面实现政策创新，打通存量土地再开发的实施机制堵点。

针对乡村地区存量资源，应基于乡村地区人口减少的趋势及资源零星有偿退出的现实特征，以“资金池”“指标库”等政策机制创新为基础，引导城镇开发边界外的分散集体建设用地“零存整取”，保障乡村地区存量集体建设用地有序退出及高效利用。

4.4 精细运营开发需求场景化，贯通价值堵点

国土空间规划“元规则”的终极目标是让全民所有自然资源保值增值^[20]。当前政府主导的开发建设往往以保障公共利益为出发点，关注投入产出财务平衡的“基本账”，但不关注支撑持续运营的“效益账”。发挥规划引领价值，规避财务陷阱式的规划建设，将健康运营逻辑、资源资产价值转化等作为各类开发建设的基本要求，要在资源资产保值增值视角

下构建国土空间规划实施路径^[21]。

在政府主导的基础上推动市场化路径，健全相关体制机制，让社会资本参与资源开发与资产运营中。以运营前置、场景驱动为底层逻辑构建国土空间规划实施体制，打通整合规划管理体制与资产运营体制、促进资源资产资本转化的价值堵点。探索建立以片区综合开发、开发统筹单元及资产运营产品为抓手，贯通“规划、建设、管理、运营”的实施体系，即以国资平台为区域资源综合运营商，按照整体规划推进片区综合开发；以开发统筹单元为实施平台，按照单元利益统筹保障各类优质项目落地；以营造新经济场景、新消费场景及新社区场景为引领，培育具有持续收益的资源运营产品。

4.5 实施监测全周期畅通运行，贯通业务堵点

机构改革前，规划编制与规划实施脱节，对于规划实施条件变化缺乏适应性，导致进入规划实施阶段后，各种“规划调整”压力巨大。规划实施监测更加偏重对于违法建设行为的督查以及修改规划的“程序”，对评估反馈缺乏重视。新时期国土空间规划体系应逐步推动从“编制—审批—实施—督查”转向“编制—审批—实施—评估—维护”的全过程闭环管理，充分结合规划治理工具过程性、动态性的功能特征，建立“制度引导”下的国土空间价值优化路径，通过规划实施的全周期连续畅通运行实现“正反馈的循环迭代”。要重视近期实施规划是作为“多规合一”“部门协同”的有效抓手，将近期实施规划与国民经济和社会发展规划、各部门专项规划、各行业发展规划及详细规划进行充分衔接，形成凝聚各部门共识的近期实施“一张图、一张表”，并形成“近期实施规划—体检评估—新一轮近期实施规划”的滚动实施机制。

同时，规划实施要贯通全周期运行

实现正向循环迭代,依赖于规划业务管理与规划实施监测的平台化。当前建立的全国国土空间规划实施监测网络(CSPON),是国土空间治理数字化、智能化转型的重要基础设施。规划“一张图”已初步实现对空间事权的统筹,升级拓展了国土空间规划“一张图”实施监督信息系统功能,形成了标准统一、链接通畅的国土空间规划实施监测网络^[22],从实施监测到动态预警,从体检评估到反馈优化,贯通数字治理的业务堵点是规划实施的新挑战。为应对从地方“一张图”的联网升级到全国“一张网”的多方面难题,首先要解决上下互联互通的信息平台难题,包括数据问题与层级衔接问题;其次,要解决业务模块与监测模块的联动难题,包括业务系统整合与评价指标设定问题;最后,要解决监测—预警—评估集成的治理难题,包括监测反馈与系统安全等问题。

5 结论与讨论

新时期国土空间规划的实施机制探索备受关注,不同学者也从多个视角探讨规划实施与运行机制,本文认为规划实施离不开政府、市场及社会的多方协同,协同的背后是权力、权益、权利的合理分工与配置。因此,本文引入空间发展权视角,按照“堵点分析—逻辑重塑—机制设计—路径创新”的主线构建市县国土空间治理逻辑,进而提出以规划管理与实施运行的“两大贯通”为目标,以疏通治理堵点、打通实施路径为抓手,完善相关政策配套与机制创新,推动国土空间规划更加能用、好用、管用。

实现空间治理能力现代化是改革初心,为贯彻“多规合一”,机构改革、空间规划体系改革已逐步推进,但真正实现“多规合一”并非一蹴而就。迈向治理型国土空间规划,必须解决从总体规划到项目落地全流程的贯通与协同问题,让市场力量发挥资源配置的决定性

作用,让社会公众充分参与国土空间规划全过程,真正建立贯通规划编制、规划实施、规划运行及规划监督全生命周期的国土空间规划管理体制。■

[参考文献]

- [1] 谢英挺. 基于治理能力提升的空间规划体系构建[J]. 规划师, 2017(2): 24-27.
- [2] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [3] 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.
- [4] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 超大城市总体规划的转型与变革: 上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 10-19.
- [5] 刘晟, 张皓, 熊健. 目标管理视角下的近期建设规划定位及规划思路探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 83-89.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划, 2021(6): 12-19.
- [9] 吴燕. 新时代国土空间规划与治理的思考[J]. 城乡规划, 2019(1): 11-20.
- [10] 赵勇健, 徐碧颖, 王若冰. 共治共治的实施性详细规划: 北京规划综合实施方案的内涵思路与技术探索[J]. 城市规划, 2023(4): 15-24.
- [11] 戴小平, 程家昌, 孙志龙. 整村统筹土地整备与规划实施机制: 以深圳沙湖社区为例[J]. 城市规划, 2017(7): 114-117.
- [12] 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.
- [13] 谭迎辉, 王伟, 吕迪. 基于土地发展权优化的市县国土空间规划治理目标与实现路径[J]. 现代城市研究, 2023(1): 2-7.
- [14] 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.

- [15] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018(8): 9-15.
- [16] 林坚, 高远, 赵晔. 空间开发权视角下的国土空间治理探析[J]. 自然资源学报, 2023(6): 1393-1402.
- [17] 桑劲, 董金柱. “多规合一”导向的空间治理制度演进: 理论、观察与展望[J]. 城市规划, 2018(4): 18-23.
- [18] 王珊珊, 杨贺, 徐碧颖, 等. 北京市“街区指引”创新: 国土空间规划总规与详规的传导和统筹[J]. 规划师, 2023(9): 78-82.
- [19] 常青, 徐勤政, 杨春, 等. 北京新总规建设用地减量调控的思考与探索[J]. 城市规划, 2017(11): 33-40.
- [20] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019(12): 17-26.
- [21] 刘家贤. 资源资产保值增值视角下国土空间规划实施路径研究[J]. 规划师, 2023(9): 16-22.
- [22] 王伟, 柳泽, 林俞先, 等. 从国土空间规划“一张图”到CSPON“一张网”学术笔谈[J]. 北京规划建设, 2024(1): 52-65.

[收稿日期] 2024-04-07