

行了探索,北京为落实总战略意图全面开展实施机制探索<sup>[8][45]</sup>、厦门构建了面向实施的空间规划体系<sup>[9]</sup>、深圳利用特区立法权的优势强化规划实施制度建设和保障<sup>[10]</sup>。目前已有研究和实践相对偏重国土空间规划的目标体系创新与编制技术创新,更多是关注自上而下的约束传导机制以及国土空间规划的实施保障机制,而对空间治理转型背景下的实施逻辑与实施机制缺乏研究,尤其是市场力量与市民力量参与实施的政策工具供给不足。新时期改革背景下,能否构建保障空间治理目标落地实施的有效运作机制,将成为国土空间规划创新探索的关键问题。

鉴于此,迫切需要我们理论和实践层面,对我国国土空间规划的实施机制进行系统而全面的研究,并得出有效的解决方案。协同治理理论为此提供了很好的切入视角。本文在回顾已有研究的基础上,结合目前各地的规划实施创新,运用公共政策理论建构规划实施的分析框架,尝试从推进层级政府、市场主体以及社会公众三者协同的视角,来剖析传统空间规划实施过程中存在的问题,进而从制度环境、政策工具、协商程序3个维度探讨国土空间规划实施机制(图1),以期优化国土空间规划的实施机制提供支持,从实施层面真正促进国土空间开发保护更高质量、更高效率、更加公平、更加可持续。

## 1 协同治理视角下的实施机制内涵

### 1.1 协同治理概念界定

协同治理概念来源于西方,是基于协同理论和治理理论而产生的一种新的政府治理理论。在中国,学界对协同治理的关注和研究处于快速发展阶段。协同治理在国内尚未形成统一概念界定,大多借鉴西方学者的理论要义<sup>[11-13]</sup>。协同治理指政府、非营利组织、公民民间的多方位合作机制,它强调多元社会组织和行为者之间的相互协调合作,共同治理社会公共事务,从而提高治理效率。现有空间规划实施领域对于协同治理理论的应用,基本出发点都集中于政府与市场之间的协同治理

问题<sup>[14]</sup>、不同层级政府之间的协同治理问题<sup>[15]</sup>。2014年张京祥等人指出城乡规划是复杂的空间治理过程,规划转型的关键是要立足于国家治理转型的背景<sup>[16]</sup>。因此,着眼于整个空间规划目标及其编制、审批、实施的全过程,需要按照协同治理的思维重新审视当前空间规划的短板与瓶颈,尤其是聚焦规划内容及实施机制的创新。

### 1.2 协同治理视角下的实施机制内涵

#### 1.2.1 国土空间规划实施的本质

在地方政府GDP竞争考核体制下,传统空间规划长期担当促进增长的工具,而不是对于空间资源的有效管控与集约利用<sup>[17]</sup>。虽然一直强调刚性约束与底线管控,但仍然难以抑制地方政府谋求政绩和短期效益的冲动。而这种以增长为导向的发展模式,在实施层面空间约束性不强,是造成过去粗放发展的主要原因。

国家生态文明体制改革总体方案提出建立国土空间开发保护制度,着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。因此,当前国土空间规划实施的基本共识即为深化落实国家生态文明体制改革的目标要求,聚焦可持续发展目标,推动全域高质量发展。同时,在此轮机构改革中,地方发展事权将更多地被纳入发展规划体系,而国土空间规划的作用以落实发展规划为主,因此,实施机制不等同于规划实施的保障机制。新时期背景下的国土空间规划实施本质在于聚焦可持续发展目标,落实发展规划的战略意图,从蓝图式规划转向实施型规划。

#### 1.2.2 协同治理视角下的实施机制内涵

目前中央政府及省级政府通过对城乡规划的审批来约束地方的无序、粗放发展,其作用体现在对增量空间管控的目标管理与刚性传导。但对于存量发展或者减量发展阶段则经常面临“按图难以实施”的困境。基于协同治理视角推动实施机制的创新目的在于强化空间规划的可操作性,其内涵包括“依法治理”

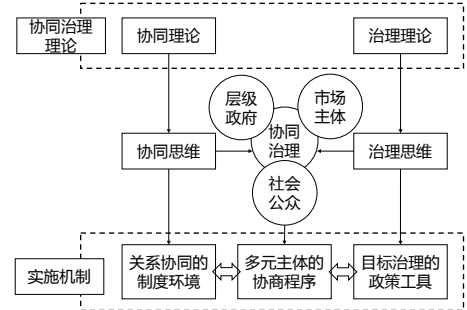


图1 协同治理视角下国土空间规划实施机制构建思路框架  
资料来源:笔者自绘。

“目标路径”与“多元协商”在内的3大关键点,其意义在于直接推动空间治理体系与治理能力的现代化。

#### (1) 构建依法治理的制度环境

改变过去以控制和命令手段为主、由政府分配资源的传统管理方式,国土空间规划实施机制要综合考虑多层级政府的行政运行体系以及各自事权范围,并重点聚焦中央与地方、区域与地方、政府与市场3对关系协同,从以行政许可制度为核心的管理模式向以协同政策网络为核心的治理模式转变。

#### (2) 实现目标路径的政策工具

改变传统规划偏重长远技术蓝图、不关注近期实施机制的不利局面,对于地方政府而言,增量空间高质量路径问题、存量空间高品质挖潜问题,关键是要提供高质量发展导向的政策路径,而不是简单的放权。例如预留发展弹性问题,传统城乡规划更多表现为自由裁量权的让渡,往往引发权力寻租或者事后问责。所谓政策工具的内涵在于以合理合法的公共政策引导实现治理目标,例如划定政策区及配套政策的组合方式。

#### (3) 良性互动的多元主体协商程序

改变过去关注增量指标分配而不关注存量建设利益再分配机制的不良倾向,强化能够促进多元主体协商的实施机制,以期促进政府、市场以及社会等多元实施主体在新一轮国土空间规划实施中发挥积极有效作用。

因此,探索空间治理和空间结构优化的制度环境、政策工具以及协商机制将成为研究国土空间规划实施机制的重要切入点。

## 2 协同治理视角下的实施体系问题及地方空间治理实践评析

### 2.1 协同治理视角下现行规划实施体系典型问题

传统以城乡规划为主的空间规划基本上属于地方事权,更多是服务地方经济发展的工具。在此背景下各部委针对国土空间“九龙治水”局面,形成了中央与地方围绕空间资源供给“增与减”复杂的博弈关系,加上与市民、市场主体的关系,要实施协同治理仍有很多困难,例如一致目标难以形成、权力共享实现困难、公民社会发育迟缓、社会组织缺乏独立性、正式规范先天不足等。本文基于空间治理视角,发现现行规划实施体系存在以下问题。

#### 2.1.1 空间管控不等于空间治理,需要从治理体系角度去推动适用于空间规划体系的机制创新

传统空间规划在开发管控上面临挑战,难以突破实施瓶颈制约,如在老城区规划预留的公共绿地经常难以落实;老城区更新地块容积率难以平衡开发成本,导致很多旧城改造计划难以推进。传统空间规划的管控体系不适应市场规律,很容易被市场突破,在实施层面也缺乏激活市场动力的政策路径。因此,规划技术创新往往停留在美好愿望的层面,若没有匹配的制度环境,传统空间规划在存量规划或者减量规划阶段寸步难行。深圳2001年为落实总规检讨的结论与相关经验,启动近期建设规划,搭建了一个从近期目标与策略、重点地区、重要行动计划到重大项目安排和实施政策的完整技术链条,但并没有发挥作用。其真正实施是在通过深圳市委市政府建立近期建设规划年度实施计划制度之后<sup>[16]64</sup>。能否构建满足市场经济条件下空间治理需求的制度基础将是国土空间规划实施的保障。

#### 2.1.2 刚性管控不等于刚性约束,需要从治理目标角度去完善刚性约束传导机制

传统空间规划立足于强制性内容,尤其对建设用地实施刚性管控,是通过边界管理层层落实的。但是这种基于边界管理的传导机制过于简单,例如所有控制性详细规划涉及的人口

规模及建设量的汇总往往超出总体层面的对应指标,而事实上当人口规模发生变化时,原有刚性约束的基础条件发生变化,从而使得管控手段有效而管控目标失效。邹鹏等人提出构建分级管理与规划传导机制,通过“定界管理”及“目标管理”将管控要素及管控要求自上而下落实到下层次规划<sup>[19]27</sup>。因此,能否构建聚焦空间治理目标的刚性约束传导机制将是落实国家治理需求的基本前提。

#### 2.1.3 自由裁量权不等于弹性管控,需要从治理能力角度完善实现多维发展目标的空间治理体系

与其他领域管理一样,中央与地方的关系经常被尴尬地描述为“一管就死”“一放就乱”的局面,症结在于传统空间规划对于弹性管控的理解经常被狭隘定义为自由裁量权,既容易产生权力寻租,又对高质量发展缺乏机制引导。相比而言,原国土资源部对于城郊土地开展综合整治的政策比较接近空间治理思路的弹性管控,即采用指标管理、政策分区及政策工具组合,既考虑地方事权又提供合理合法路径。因此,能否构建兼顾国家空间治理目标与地方发展事权的弹性管控体系将是国土空间规划体系的关键。

#### 2.1.4 图斑管理不等于用途管制,需要从治理工具角度完善适用于用途管制的空间规划体系

传统空间规划以增量型规划为主要特征,依据控制性详细规划及村庄建设规划实施“一书三证”的许可制度,且只在开发建设实施环节按照图斑管理。而与图斑管理不一样,用途管制属于资源载体的使用许可,统一行使所有国土空间用途管制职责意味着用途管制的对象是涵盖山水林田湖草的生命共同体,涉及全域全要素的管制。

不同于之前,空间规划主要以地方发展事权为主导,用途管制覆盖生态空间、生产空间以及生活空间的全要素空间,更深层影响国土空间结构。用途管制涉及计划管理、用地预审、农转用审批和规划许可等各个环节。因此,能否构建与产权管理、配套制度、利益协调机

制以及绩效考核相匹配的空间规划体系是实施空间治理的重要工具,以在实现各类功能目标引导的同时实现用途多维管控<sup>[20]</sup>。

### 2.2 协同治理视角下国内典型城市的规划实施机制创新趋势

回顾近些年我国中央政府推进各领域的简政放权、放管结合、优化服务的改革大趋势,同时结合各地方政府层出不穷推动各类“非法定规划”的现象,从治理转型的视角重新审视这些地方实践,不难发现这些趋势背后的现实意义。

#### 2.2.1 鼓励市场力量参与存量更新的制度创新

为推动市场力量参与存量空间更新,发达地区的地方政府通过出台针对性实施意见及实施办法的方式,行使地方立法权来保障各参与方的权利。以珠三角为例,由于其自下而上的城镇化历程,产生了大量的低效建设用地和违法用地。为解决此问题,2009年广东省推动部省合作的“三旧改造”试点,制定针对性政策,原土地权利人与开发者被赋予一定的土地开发权和收益权,规避了因“招拍挂”程序而失去土地再开发权利的风险<sup>[21]</sup>。

#### 2.2.2 盘活土地资源,优化空间供给的部门协同创新

为优化地方营商环境,推动空间供给环节的“简政放权”,盘活土地资源,许多地方探索“多规合一”试点。各部委主导的多个空间规划各自为战、相互冲突、难以协调是当前规划实施难的首要问题。厦门结合自身发展诉求提出美丽厦门战略以及推动“多规合一”试点,将空间规划从部门规划上升到“市长规划”,进而主导并推进协同治理与空间统筹,重点解决了空间类规划打架、资源环境保护不利、行政审批效率低下和公众参与监督不足的问题<sup>[22]</sup>。

#### 2.2.3 推动低效国土空间减量增效的政策工具创新

面临资源环境约束趋紧的特大城市,除了向存量地区要空间之外,还通过对外围地区实施减量化战略,向郊区地区要效率。在“创新驱动、转型发展”的时代背景下,上海提出郊野单元规划的编制创新,基于土地综合整治

平台,通过建设用地增减挂钩政策推动外围低效用地的整治,实现外围低效零散建设用地的“减量”与“增效”<sup>[23]</sup>。回顾深圳十多年的规划实施历程,深圳在不同发展阶段不断创新探索,提出将行动规划、制度设计以及政策支持作为3类能够促进规划落地实施的手段,行动规划从技术上改进了规划的可操作性,但需要借助政府运作机制的制度设计才得以落地,而存量优化阶段更是依赖政策供给<sup>[18]66</sup>。

北京为新版总规的实施构建了综合调控框架与约束性指标,建立起以拆占比、拆建比、职住用地比、两线三区为核心的严格管理手段,探索了面向存量、减量总规的建设用地规划管理方法<sup>[24]</sup>。

#### 2.2.4 增强城乡规划实效性的体制机制创新

为加强规划目标的落地实施,各地围绕城乡总体规划的成果创新强化其公共政策属性,尤其是对规划成果的条文化、制度化进行改革探索。例如吕传廷等结合广州2020战略规划提出以实施为导向、以公共政策为引导手段,构建战略规划支撑下的新型城乡规划编制体系<sup>[25]</sup>。王吉力等就北京新版总体规划实施机制针对体制不适应、实施路径不落地、政策保障不到位、跟踪预警不及时、公众参与不充分等难题,提出建立“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<sup>[8]46</sup>。

综合当前实施体系的问题及各地规划实施机制创新的探索可以发现,需要构建能够引导发展现状向高质量发展目标迈进的制度路径与政策工具,关键是适应市场;从对传统空间规划实施矛盾和难题的梳理可以发现,需要构建聚焦空间治理目标的管控体系与实施机制,关键是保障目标的落地。

### 3 协同治理视角下国土空间规划实施的机制构建

#### 3.1 协同治理视角下国土空间规划实施机制构建思路

从国土空间规划实施逻辑来看,协调性和操作性应是改革创新重点。实现空间治理目标的关键是要重构国土空间规划的治理机制,要

从保障“规划图纸”落地向保障“发展目标”落地转变,逐步从围绕空间规划图纸的点位控制、线位控制、分区控制的技术创新到聚焦治理目标的制度创新、政策创新以及平台创新。聚焦可持续发展目标与高质量发展路径,本文基于层级政府、市场主体、社会公众实施机制的3大协同关系,以及制度环境、政策工具、执行程序的实施机制3大核心内容,提出协同治理视角下的国土空间规划实施机制构建思路框架(图2)。

##### 3.1.1 聚焦可持续发展目标的制度环境

探索我国中央与地方、区域与地方以及政府与市场3对关系的协同治理机制,构建人口、资源、环境以及发展相协调的制度环境。

(1) 中央与地方达成共识的平台。当前中央对于地方的管理主要采取“指标+空间”的双重管制,中央政府与地方政府围绕空间资源开展博弈,而生态文明体制改革对于自然资源资产保护制度的建立将有利于推动中央与地方达成共识,地方政府将从以前只注重争取建设指标进行开发增加社会资产,向关注社会资产与自然资产资源的“双增长”转变。此时,可借助城镇开发边界政策工具属性促使两者达成共识,即将国家空间治理要求落实到城镇开发边界内外的管理政策以及调整政策上来,而不是将城镇开发边界简化作为“可建与不可建”的红线。例如波特兰城镇开发边界实施政策包括界内土地的阶段性发展、界外土地的约束性发展以及增长边界的灵活调整<sup>[26]</sup>。

(2) 区域与地方达成协同的框架。各类城市群、都市区等区域战略成为中央及省级政府重点推动的发展抓手,而这些区域也是引导人口及产业集聚的重点区域,全面深化落实主体功能区战略、推动区域协同发展将是共同目标。首先,应构建基于共识与法规的区域协同框架。国土空间上的区域协同难题在于当前发展阶段相互竞争大于合作的基本现实,在缺乏匹配区域尺度的法规体系的条件下,发展共识难以转化为约束与引导地方发展的法律准则。其次,构建基于共享与补偿的区域协同机制。国土空间上的区域协同瓶颈在于面对多元的、复杂的利益主体缺乏制度路径,因为要实现区

域目标优化往往需要通过土地发展权的共享或者跨行政区转移来实现,因此,可探索针对特定区域构建“联合开发+利益共享”的平台与机制<sup>[27]</sup>,从而构筑制度创新高地实现高质量发展。

##### 3.1.2 聚焦高质量土地发展权的政策工具体系

探索能够支撑弹性管控实施机制、市场化实施机制的两大类政策工具,构建能够促进地方高质量发展、高品质建设的可操作性政策路径。

(1) 构建适应发展导向的弹性管控体系。弹性管控并不是放弃管控,而是通过以设置实施前置条件为门槛的政策工具包,实现对土地发展权的高质量引导。例如从“图斑+指标”的双重管控转向“政策分区+政策工具”的组合管控,同时将管控的重点聚焦用途管制的转用规则,实施明确允许、限制或者禁止的用途转用清单管理。

(2) 建立适应提质增效导向的市场化机制。在存量规划或减量规划阶段,传统空间规划很容易失效,关键是缺乏实施的政策工具。上海松江区实施“超级增减挂钩”推动减量化高质量发展,增减挂钩从支撑项目落地的政策工具转变为支撑全区战略转型的政策工具<sup>[28]</sup>。其空间治理的核心机制是将外围低效建设用地减量节约出的新增建设用地指标转移到“集中建设区”,而减量化区域可以获得“类集建设区”建设用地规划奖励<sup>[2]167</sup>。

##### 3.1.3 聚焦多元利益主体协商的执行程序

协同治理内在逻辑要求关注多元主体的利益,从政府为唯一主体的单中心管理结构转变为政府、社会、市场多元主体合作,从而建立空间治理多元主体合作实施机制。

(1) 政府与市场达成合作的机制。其创新重点在于增加适应市场经济规律的规划实施政策工具,关键是要以尊重市场经济中的产权为基础进行政策设计。例如深圳“城市更新单元”的划定,就须占建筑物总面积2/3以上的业主同意且权利主体占总数量2/3以上的许可才可划定<sup>[23]24</sup>。围绕旧城更新过程中土地发展权价值分配模式,根据不同实施条件,综合确

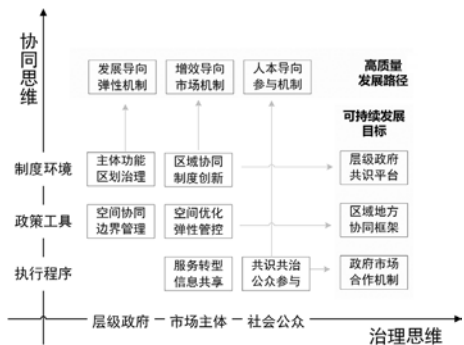


图2 协同治理视角下国土空间规划实施机制建构体系示意图  
资料来源:笔者自绘。

定政府主导或者市场主导<sup>[23][23]</sup>。

(2) 建立以人为本的公众参与机制。开放空间信息化平台的公众访问端,让市民能够参与到国土空间规划的编制、审批与监督环节,借助社交网络、微信和电子政务等多样化的网络平台,拓展公众参与的渠道,同时发挥各类非政府组织促进公众参与的作用。

### 3.2 协同治理视角下国土空间规划实施关键机制

笔者在区域层面探索促进主体功能互补与区域制度协同的实施机制,在全域空间层面探索促进增量空间与存量空间高质量发展的实施机制,在实施平台层面探索促进空间信息共享与公众参与的实施机制。以下是实施机制建构的方向与关键突破点。

#### 3.2.1 构建以容量及要素为基础的主体功能区划治理的实施机制

国土空间规划以落实主体功能区战略为基础,形成以资源承载能力、开发强度以及开发潜力分析为基础,综合确定国土空间开发保护的总体格局。但整体优化布局必然以牺牲局部地区同等发展权为代价,为此构建了以财政转移支付为核心的生态补偿制度。主体功能区战略首要目标是促进人口与经济地理的合理布局,具体要解决的实施难题在于如何细化政策分区,及深化优化结构。

(1) 主体功能区划从开发管控分区向环境容量分区转变。按照主体功能定位控制开发

强度,形成与资源环境承载力相适应的国土空间开发格局。当前,优化开发区、重点开发区、限制开发区以及禁止开发区的分区模式过于宏观且不利于实施。应进一步细化主体功能分区,落实国家新型城镇化以及各省级的战略格局,尤其应根据区域的环境容量的指标来确定开发容量。

(2) 空间结构优化从空间分区优化向空间要素优化转变。实施全覆盖的国土空间用途管制,将森林、湿地等自然资源要素纳入管控体系,通过“区域”管理“要素”,通过“要素”协同“区域”,同时设立国土空间优化结构基金,为各项政策的实施提供资金支持<sup>[29]</sup>。

#### 3.2.2 构建基于制度创新高地建设的区域协同的实施机制

京津冀、长三角以及粤港澳大湾区等重点区域在逐步探索区域治理的制度框架,但总体而言,当前国土空间规划主要以单一政府主体的管理模式为主,缺乏多元主体协商共治的制度框架。

(1) 破解公平发展权实施难题,制定适应市场优化配置的政策路径。在区域层面或者城市层面,允许生态功能主导区域开发权向其他适宜的开发区域转移,深化支撑区域协同的生态补偿机制。

(2) 破解整体发展权实施难题,推动促进区域协同创新的顶层设计。过去区域规划一直着力于推动交通设施网络共建、生态空间网络共享以及产业协作网络共生,实现区域内各类资源的协调发展。推动区域协同创新,实施财政政策、人口政策、产业政策、税收政策等综合效益的平台,正逐渐成为创新区域发展环境和促进经济发展的重要抓手与政策工具。

#### 3.2.3 构建以城镇开发边界为核心的空间协同的实施机制

以建设美丽中国为目标,以正确处理人与自然关系为核心,构建以城镇开发边界为核心的增长管理机制,围绕城镇开发边界构建政策体系和工具不仅要形成增量空间的底线刚性管控,还应包括对存量用地的优化提升,为零散低效用地的减量优化提供政策引

导。具体要解决的实施难题在于界外如何管和界内如何转。

(1) 开发边界外从控制建设向全要素用途管制转变。改变传统空间规划对乡村地区重建轻管控的局面,强化生态功能,划定生态保护红线、永久性基本农田,确保生态安全与粮食安全,重视农用地综合整治与低效建设用地整治,实现全要素统筹,提供界外区域低效用地退出的政策路径。

(2) 开发边界内从增长引导向全面高质量发展转变。改变传统空间规划对城郊增量、轻存量、轻减量的局面,在生产、生活、生态3大空间的基础上,进一步明确提出允许和鼓励各类型增长的区域,并配套基础设施引导政策、区域差异引导政策。对于粗放开发、分散开发的存量空间,尤其是对于低效工业用地以及集体建设用地的提质增效应该增加制度供给。

#### 3.2.4 构建以土地发展权转移为核心的空间治理的实施机制

国内外空间增长管理手段一般为边界设定与配套政策,实施机制主要是通过土地发展权的转移来保障土地所有者的权益,减少规划实施的阻力,并将开发建设引导至规划设定的区域<sup>[30]</sup>。国内的增减挂钩政策也正是基于这类机制。

(1) 完善增减挂钩政策为基础的治理工具。存量地区仅依据图斑一般难以推进实施,必须要盘活存量空间价值并创造新的土地增值收益。可借助政策分区与政策工具的组合实现对存量空间再开发的高质量发展。地方政府工作重点是划定实施单元、建立转移制度以及制定实施方案,但要与上级指标管理统筹考虑,以防止增减挂钩政策变成地方政府的“找地工具”。

(2) 构建匹配技术治理要求的市场机制。围绕土地发展权的利益分配将是推动存量更新或者减量发展的关键,而利益分配机制的设定决定了市场力量的参与度,当下政府应向市场及社会放权让利,同时守好技术底线与公平原则,让更多的社会资本和社会主体来推动空间高质量发展,政府也实现从管理者向服务者的转变。

#### 3.2.5 构建以共识与共治为目标的公众参与的实施机制