

国土空间规划政策评估与优化研究

——基于政策文本分析的视角

李建兴^{1,2,3}, 陈锦富^{1,2,3}, 孙晓艳⁴

(1. 华中科技大学建筑与城市规划学院, 湖北 武汉 430074; 2. 自然资源部城市仿真重点实验室, 湖北 武汉 430074; 3. 湖北省城镇化工程技术研究中心, 武汉 430074; 4. 成都市金堂县规划和自然资源局, 四川 成都 610400)

摘要: 为了提升国土空间规划政策的科学性, 促进国土空间规划改革取得实效, 文章采用政策文本分析法, 包含社会网络分析法、S-CAD 政策评估法和政策工具分析法, 对 82 份国家层面国土空间规划政策文本进行分析, 研究发现: 政策网络密度不足, “元政策”的价值观念和预期结果超出了政策目标和手段能够实现的范围; 各类型政策工具使用结构不均衡, “用途管制”工具占比最大, 以及经济类和教育类政策工具使用不足等问题制约了政策的实施。因此, 需要立足国土空间规划的公共政策属性, 增强政策网络联系, 调适政策元素关系, 优化政策工具使用结构。

关键词: 国土空间规划; 政策评估; 政策工具; 政策文本; 优化策略

中图分类号: TU981; F062.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-6995 (2023) 01-0000-00

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.001154

Research on Policy Evaluation and Optimization of Territorial Space Planning

—From the Perspective of Policy Text Analysis

LI Jianxing^{1,2,3}, CHEN Jinfu^{1,2,3}, SUN Xiaoyan⁴

(1. School of Architecture and Urban Planning HUST, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan Hubei 430074, China; 2. Key Laboratory of City Simulation, Ministry of Natural Resources, Wuhan, 430074, China; 3. Hubei Engineering and Technology Research Center of Urbanization, Wuhan 430074, China; 4. Planning and Natural Resources Bureau of Jintang County, Chengdu Sichuan 610400, China)

Abstract: In order to improve the scientific nature of territorial space planning policy and promote the practical effect of territorial space planning reform, this paper adopts the policy text analysis method, including the social network analysis method, the S-CAD policy evaluation method and the policy tool analysis method to analyze 82 national-level territorial space planning policy texts. The research finds that: the density of the policy network is insufficient, and the values and expected results of the "meta-policy" exceed the scope that can be achieved by policy goals and means; the use structure of various types of policy tools is unbalanced, with the "use control" tools accounting for the largest proportion and the insufficient use of economic and educational policy tools. These restrict the implementation of the policies. Therefore, based on the public policy attributes of territorial space planning, it is necessary to strengthen the policy

收稿日期: 2024-09-03; **修回日期:** 2024-11-28

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“超大城市治理现代化: 基本逻辑、治理理念与路径构想”(YCJJ202204009)

作者简介: 李建兴 (1979—), 男, 山东省临沂市人, 成都市五凤镇智慧蓉城运行中心主任, 华中科技大学建筑与城市规划学院博士研究生, 主要从事空间规划政策和治理研究。

通讯作者: 陈锦富 (1963—), 男, 湖北省武汉市人, 华中科技大学建筑与城市规划学院、自然资源部城市仿真重点实验室、湖北省城镇化工程技术研究中心教授、博士生导师, 管理学硕士, 主要从事空间规划和治理研究。E-mail: 504618676@qq.com。

network connection, adjust the relationship of policy elements, and optimize the use structure of policy tools.

Keywords: territorial space planning; policy evaluation; policy tool; policy text; optimization strategy

国土空间规划改革是一项系统工程，需要有完善的政策体系支撑。2019 年国土空间规划改革启动以来，国家出台了系列政策措施，但目前尚缺乏对这些政策的整体性研究，本文运用政策文本分析法对整个政策体系进行综合分析和评估，并提出优化路径，以期为国土空间规划改革探索提供有益参考。

1 国土空间规划政策文本选择

政策文本是政策的载体，通过对政策文本的研究，可以发现政策的内外特征及其不足，与相关实践相结合进行分析，可以达到政策评估的目的。本文以国家层面的国土空间规划政策为研究对象（发布主体为国家部委及以上组织），主要为从自然资源部网站“国土空间规划政策法规”专栏上收集到 82 份国土空间规划相关政策（政策发布时间：2016 年 2 月 6 日—2023 年 12 月 31 日）。政策类型为：法律 10 份、行政法规 3 份、规范性文件 54 份、技术规范 15 份（图 1）。共涉及政策主体 21 个，其中独立发布 54 份、联合发布 28 份。

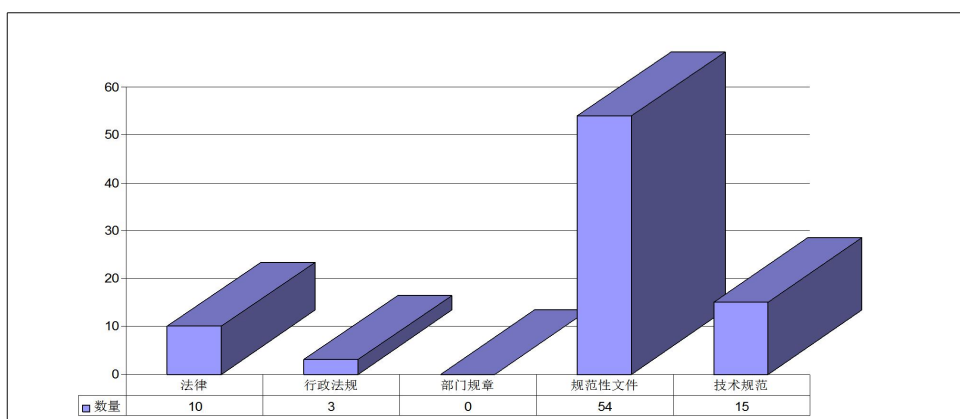


图 1 国土空间规划政策类型构成

为便于对政策文本进行分析，主要根据政策发布时间或生效时间（当发布时间与生效时间不一致时，以生效时间为准），对 82 份政策文件按时间先后进行排序，编码为 P01~P82。

2 国土空间规划政策网络分析

政策文件之间存在着普遍联系，其主要目的是“政治理念传承、政策合法地位授予、政策细化实施及废止原有政策”^[1]。政策之间的引用关系是政策之间联系的重要表现，正是这种引用关系，构成了政策网络。

2.1 政策网络整体分析

通过对 82 份政策文件的全面阅读，根据引用关系，建立政策引用矩阵。运用 NetDraw2.084 软件对矩阵进行分析，结果显示 P04 文件（该文件为中共中央、国务院于 2019 年 5 月 9 日印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》）被引次数最多，

居于引用网络的中心。然后，再对矩阵进行聚类分析，发现 P04 号文件居于最顶端，处于政策网络的统领地位（图 2）。

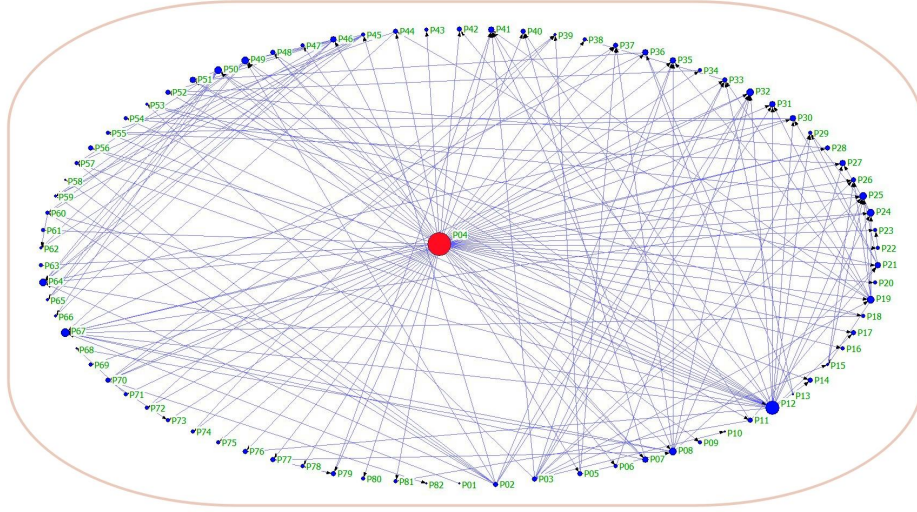


图 2 国土空间规划政策引用网络分析

2.2 政策网络密度分析

网络密度（Density）是指网络节点之间联系的平均程度，用网络中节点之间实际存在的连接数量与最多可能存在的连接数量之比来表达：

$$D = 2L / N(N-1) \quad (1)$$

式中： D 为网络密度， N 为网络中的节点个数， L 为网络中连线数量。网络密度的取值范围为 $[0, 1]$ ，越接近 1，表明网络节点之间的联系越紧密，网络中的信息流通速率也越高，反之则越低。

运用 UCINET6 软件对政策引用网络密度进行分析，结果显示，网络密度为 0.0297，表明整个网络节点之间的联系不够紧密；但深入分析可以发现整个政策网络中的焦点非常突出，即 P04 文件与其他 60 个文件都有联系，而其他政策文件之间的联系较弱，表明此次国土空间规划改革的“元政策”得到了有力有效的传播；但均方差（Standard Deviation）为 0.1697，表明网络的离散度较低，网络的稳定性较强，意味着整个国土空间规划改革政策网络初步形成，并且形成了较为稳定的改革政策体系。

2.3 网络中心性分析

关于网络中心性的分析方法有多种，以下主要通过度中心性和网络中心势两种分析来判断网络的中心性。

度中心性（Degree Centrality）是指网络中某个节点与其他节点之间的联系程度。对于一个拥有 g 个节点的无向网络，节点 i 的度中心性就是 i 与其他 $g-1$ 个节点的直接联系总数，其计算公式如下：

$$C_D(N_i) = \sum_{j=1}^g x_{ij} (i \neq j) \quad (2)$$

式中: $C_d(Ni)$ 表示 i 节点在网络中的度中心性, $\sum_{j=1}^g x_{ij}$ 用于计算 i 节点与 $g-1$ 个 j 节点 ($i \neq j$) 之间相互联系的数量。

网络中心势 (Network Centralization), 是以某一节点的点度中心度为基础来刻画网络的整体中心性, 取值范围为 $[0, 1]$, 越接近 1, 表明该网络合作情况越活跃, 反之则越不活跃, 表达式为:

$$C = \sum_{i=1}^n C_{\max} - C_i / \max \left[\sum_{i=1}^n (C_{\max} - C_i) \right] \quad (3)$$

式中: $C_{\max}$ 为网络中最大的点度中心度数值, C_i 为第 i 个节点的点度中心度数值。

运用 UCINET6 软件对政策引用网络的度中心性和网络中心势进行分析, 结果显示: P04 文件的度中心性最高, 表明其在整个政策网络中最重要, 这意味着初步形成了以 P04 文件为核心的政策网络, 也意味着基于 P04 文件的政策体系的初步形成; 网络中心势为 69.85%, 接近 0.7, 表明该网络的活跃程度比较高, 这意味着整个政策网络的中心性非常强, 即以 P04 文件为核心影响着整个政策网络的发展, 也说明国土空间规划改革政策处于快速建构发展期。

2.4 政策网络族群结构分析

根据以上政策网络分析, 可以判断 P04 文件为“元政策”, 在整个政策网络中发挥着统领作用, 并构成了政策网络的族群结构。根据政策主题, 将以国土空间规划为主题的政策划为主体政策群 (51 份), 将以其他领域为主题但涉及国土空间规划的政策划为协同政策群 (31 份)。根据政策引用聚类关系, 可以发现已经形成了 3 个政策族: 三条控制线 (13 份)、“一张图”建设 (8 份)、历史文化保护 (5 份) (图 3)。

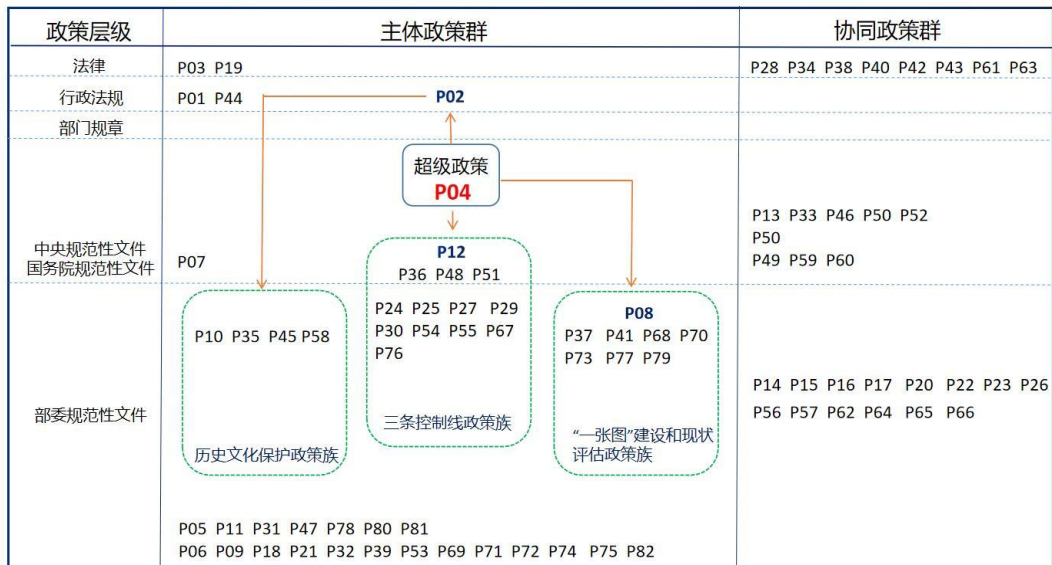


图 3 国土空间规划政策族群结构分析

2.5 政策网络评价

通过以上分析, 可以发现已经形成了以 P04 文件为“元政策”的国土空间规划政策网络,

虽然网络联系尚不够紧密,但具有一定的稳定性。形成了以 51 个主体政策和 31 个协同政策构成的国土空间规划政策群,并且出现了 3 个政策族,政策的族群结构基本形成。国土空间规划改革的目的非常明确,即实现空间类规划的融合统一,主要将主体功能区规划、城乡规划和土地利用规划有机整合。P04 文件出台后,《土地管理法》进行了相应修订,但《城乡规划法》《风景名胜区条例》等法律、法规并未及时根据国土空间规划改革的要求进行相应修订或调整,造成原来大部分空间类规划政策仍然存在,并且无法与国土空间规划政策建立联系,使整个国土空间规划政策网络还存在空白点和薄弱环节,影响了政策之间的联系,造成政策网络密度不足。

3 “元政策” S-CAD 评估

3.1 S-CAD 政策评估方法

S-CAD 政策评估法由梁鹤年教授提出,该方法认为公共政策具备 4 个典型元素^[2],即政策价值观(立场)(Value)、政策手段(Strategy)、政策目标(Goal)和政策预期结果(R-Result)。因此,政策评估分 4 个步骤开展:①基于政策制定者的立场(Subjectivity)对公共政策元素进行识别,并判断政策立场轻重;②一致性分析(Consistency),即分析政策元素之间的逻辑一致性,评估政策的效应;③充要性分析(Adequacy),即分析政策元素之间的必要性和充分性,评估政策的效率;④依赖性分析(Dependency),从政策实施的利益相关者出发,分析其对政策的认可度,评估政策的可行性(图 4)^[2]。

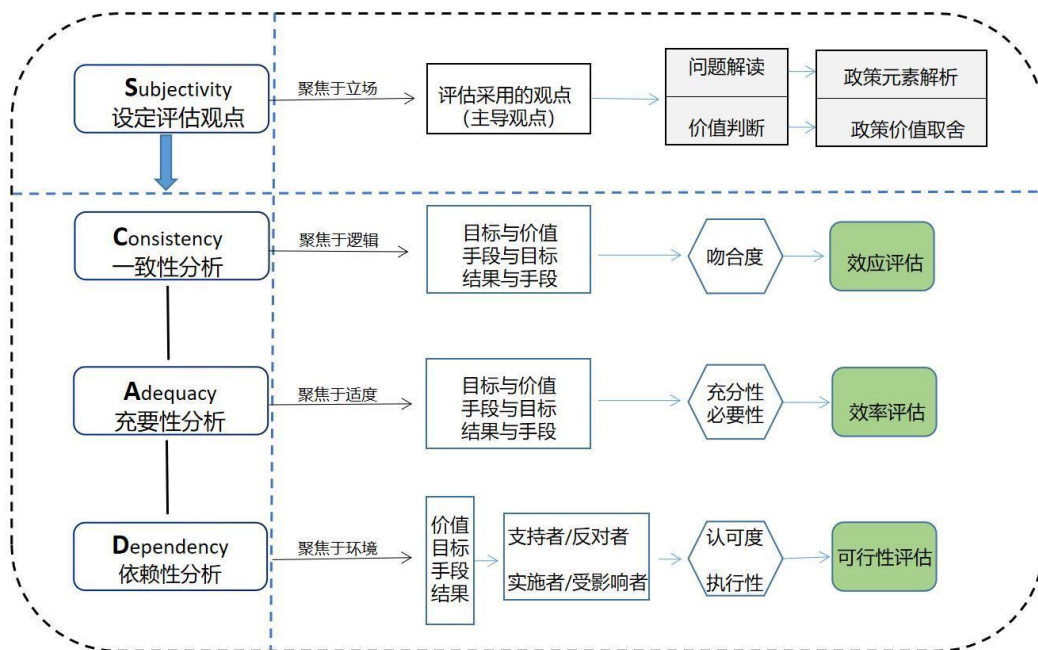


图 4 S-CAD 政策评估基本方法

(资料来源:作者根据梁鹤年《政策规划与评估方法》绘制。)

3.2 S-CAD 评估分析

3.2.1 政策元素解析

S-CAD 评估分析如图 5 所示。

政策立场（即政策价值观）（Value），根据政策文本内容，可以将政策立场归纳为两个：第一，生态文明建设优先（V1）。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，也是组建自然资源部的重要原因；“元政策”文本开篇就指出“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图”，表明其价值指向为生态文明建设。有学者认为生态文明建设优先是国土空间规划体系构建的核心价值观，治理生态病是生态文明时代国土空间规划的核心作用^[3]；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^[4]。第二，空间治理能力现代化（V2）。在“元政策”文本的第一部分就指出多规并存的弊端，建立国土空间规划体系就是要整体谋划新时代国土空间开发保护格局，这就需要优化提升空间治理能力和水平。有学者提出全面实现高水平治理是国土空间规划体系构建的根本依据^[3]，还有学者认为国土空间规划改革的三个前提是国家治理、生态文明、空间秩序梳理^[5]。

政策目标（Goal）。“元政策”文本中非常明确地提出了 3 个具有时间演进性的政策目标：2020 年建立国土空间规划体系（G1），有 5 个子目标；2025 年形成国土空间开发保护制度（G2）；2035 年构建国土空间开发保护新格局（G3）。

政策手段（Strategy）。可以将政策手段归纳为 4 个方面：分级分类建立国土空间规划（S1），有 3 个子手段；实施与监管保障（S2），有 4 个子手段；法规政策与技术保障（S3），有 3 个子手段；工作组织保障（S4），有 5 个子手段。

政策预期结果（R-Result），是政策价值观的落地效果。可以归纳为 3 个方面：促进生态文明建设（R1）、引领高质量发展（R2）、缔造高品质生活（R3）。“元政策”文本指出，建设国土空间规划体系是“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”，是实现“高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。有学者认为国土空间规划体系构建的核心要义为实现高水平治理、引领推动高质量发展和共同缔造高品质生活^[3]，这一轮国土空间规划就是要探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子^[5]。

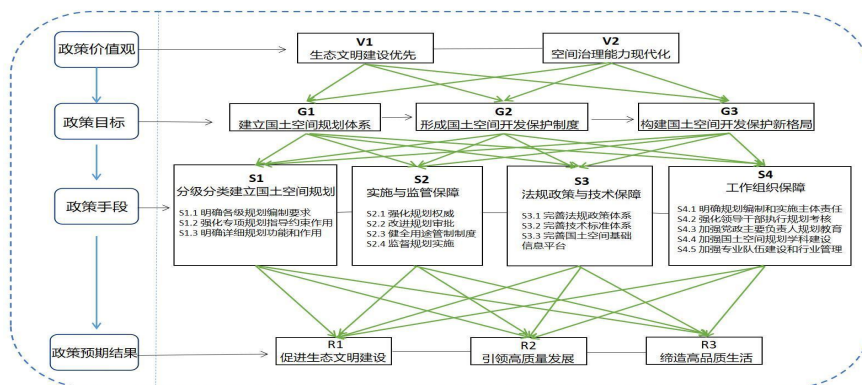


图 5 “元政策” S-CAD 分析图

3.2.2 一致性分析

第一，政策价值观与目标。因为 V1 需要 V2 的保障，并且实施国土空间规划改革所基于的政策问题为“多规冲突是造成空间治理问题的原因”，因此首先要实现 G1，然后实现 G2，最后实现 G3。如果所基于的政策问题精准，政策价值观与目标之间具有逻辑一致性，但多规冲突只是次生问题，而空间失序才是原生问题^[6]。因此，政策目标与政策价值观之间不完全匹配。

第二，政策目标与手段。G1 是一个集成了空间规划编制、管理、监督的完整行政过程，需要有横向和纵向的行政系统支撑。虽然组建了自然资源部门承担国土空间规划职责，但缺乏构建行政支撑系统的政策手段。另外，S3 中的法规政策和技术支撑，以及 S4 中的国土空间规划学科建设和专业队伍建设，都需要较长的时间才能见效，无法在短时间内保障 G1 的实现。因此，实践中 G1 并未如期完成，自然资源部不得不调整期限以确保 2021 年三季度前基本完成县级以上国土空间总体规划编制报批工作。

第三，政策手段与预期结果。在宏大政策价值观的导向下，政策的预期结果也很宏大，而聚焦于空间规划体系构建和空间治理制度建设的政策手段，无法支撑宏大的政策预期结果的实现。

3.2.3 充要性分析

第一，政策价值观与政策目标。政策目标 G1、G2、G3 是政策价值观的必要反映，但不是充分反映，因为政策价值观属于政治话语的表达，其内涵和外延都远远超出了国土空间规划所能实现的范畴。

第二，政策目标与政策手段。政策手段是实现政策目标的必要条件，但不是充分条件，因为实现 G1 是重新理顺各级政府空间治理权责关系的过程^[7]，不仅是编制层面的问题，更涉及不同层级政府、部门之间的协同，以及不同条块之间的事权划分，需要从纵向和横向统筹行政管理体系运行框架^[8]。由于缺乏相应的政策手段，造成实践中存在专业部门协调不足，横向协调上仍存在一些壁垒，部门之间缺少必要和充分的协调^[9]。另外，多规合一后，首先需要制定国土空间规划的编制规则，目前最急迫的工作不是马上编制规划，而是设计规则；如果没有设计好规则就开始编制，结果一定会千滋百味，五花八门^[10]。由于政策手段中缺乏制定编制规则的内容，使得当前省、市、县国土空间规划在编制时一味求全，很难取舍^[6]。

第三，政策手段与政策预期结果。政策手段是保障政策预期结果实现的必要条件，但不是充分条件，因为预期结果承接政策价值观属于政治话语的表达，超出了政策手段所能实现的范围。具体而言，国土空间规划要为国家发展规划落地实施提供空间保障，但缺乏规划之间协调的政策手段，规划衔接机制不健全，规划审批机制不协同，规划期限与层级不一致和规划实施协同性不高^[11]，因此，实践中发展改革、城乡规划、环境保护等相关专业部门之间缺少有效沟通和充分协调，各部门重点仍停留在自身业务范畴内，集中会审机制尚未真正建立，各专业因素叠加后的影响未得到充分论证^[9]。另外，乡镇政府尚不具备承担国土空间规

划职能的条件,主要原因因为乡镇政府的财政预算不足以负担国土空间规划编制,乡镇政府不具备配备制定、实施国土空间规划专职人员条件^[12],难以保障国土空间规划预期结果的实现。

3.2.4 可行性分析

任何一个政策创意都需要依赖其他人或组织使它合法(政治考虑)或将它实施(实践考虑),这两个功能在次序和逻辑上是连在一起的^[13],因此需要从以上两个方面进行依赖性分析。

第一,合法性分析。“元政策”以中共中央和国务院名义印发,以保障其权威性。政策出台以后,有些法律、法规根据政策精神进行了相应修订,如《土地资源管理法》及其实施条例等,但《城乡规划法》《历史文化名城名镇名村保护条例》《风景名胜区条例》等法律、法规并未及时做相应修订,与“元政策”并存有效。因此,存在“元政策”与有些法律、法规不一致的问题。

第二,实施性分析。国土空间规划自上而下进行编制,以指标控制和“一张图”信息化监控为手段,保障国家战略的实施,改变了以往城乡规划和土地利用规划由地方编制,上级主要以审批为手段进行监督的模式。国家和地方在具体利益上的不一致性,会导致地方政府消极应对,影响政策的实施。另外,组建的自然资源部门沿用了原国土资源部门的垂管体制,虽然可以挟“垂管”与地方政府进行博弈,保障规划的执行,但原来的垂管体制本身就在政策的目标与手段、手段与价值观/立场等方面存在逻辑上的不一致,手段对目标的实现上也存在不充分性的问题^[14]。全域、全要素是国土空间规划的政策对象,所以国土空间规划要为其提供整体行动方略,利益相关者增多,必然会影响规划体系的建立和实施。有学者指出在国土空间规划编制过程中存在三种博弈关系:跨部门间的博弈关系主要体现在对资源管控权限大小的博弈,同级博弈关系体现在省级行政部门内部,上下级博弈关系主要表现在省级行政部门与市县一级部门之间的纵向博弈^[16]。由此带来的技术博弈、数据博弈,以及消极博弈等问题都会给国土空间规划编制带来巨大的阻碍,降低其成果的精准度、科学性、编制的高效性^[15]。有学者对 Z 省国土空间规划编制过程进行研究,发现行政部门之间、编制单位之间、新旧规划体系之间的博弈的主要原因是相关利益主体在国土空间规划体系中的权益之争^[15]。同时,规划实施也面临部门合作和政策整合的难度和挑战^[16],因此,涉及规划建设实施的各项保障措施、建设时序安排及建设运作统筹机制的建立等,是当前规划实施过程普遍存在的短板^[9]。

3.3 “元政策”评价

在生态文明建设价值观的强烈导向下出台的国土空间规划改革政策,寄予了超出国土空间规划所能够实现的期望。因此,存在问题:第一,在政治话语的影响下,政策价值观的构想过于宏大,进而使政策预期结果的设定超出了实际,会造成政策手段和政策目标难以实现,使政策目标与价值观、政策手段与预期结果之间存在不一致性。第二,政策手段不充分,缺乏行政支撑体系构建、与发展规划衔接机制、技术力量整合等政策手段,难以支撑政

策目标和预期结果的实现。第三，在合法性依赖上，存在“元政策”与《城乡规划法》等原有法律、法规之间不一致的问题；在实施性依赖上，存在上下级、部门之间博弈的问题，并会产生空间规划集中而导致缺乏监督的潜在副作用。

4 国土空间规划政策工具结构分析

4.1 政策工具编码规则

根据 82 份文件使用的政策工具情况，进行二维编码：一个维度为行政类、制度类、组织类、教育类、技术类、经济类 6 个类别，另外一个维度为元政策的政策手段 S1、S2、S3、S4（图 4）。主体政策群中所有政策工具均进行编码（技术规范类政策，一个文件作为 1 个工具进行编码），协同政策群只对涉及国土空间规划的政策工具进行编码。

4.2 政策工具编码分析

根据以上编码规则，将“元政策”的 15 个政策手段对应分到 6 个政策工具类别中，然后对另外 81 份文件的政策工具进行对应编码，并对政策工具编码数量进行量化分析，共使用政策工具 318 个，分布结果如表 1 所示。

表 1 国土空间规划政策工具结构量化分析

政策工具类型	政策工具小类	政策工具编码数量/个	小计/个	占比/%
行政手段	S1.1 明确各级规划编制要求	40	107	33.65
	S1.2 强化专项规划指导约束作用	4		
	S1.3 明确详细规划功能和作用	3		
	S2.1 强化规划权威	15		
	S2.4 监督规划实施	8		
	其他	37		
制度手段	S2.2 改进规划审批	5	122	38.36
	S2.3 健全用途管制制度	93		
	S3.1 完善法规政策体系	11		
	其他	13		
组织手段	S4.1 明确规划编制和实施主体责任	8	34	10.69
	S4.2 强化领导干部执行规划考核	2		
	其他	24		
教育手段	S4.3 加强党政主要负责人规划教育	1	10	3.14
	S4.4 加强国土空间规划学科建设	1		
	S4.5 加强专业队伍建设和行业管理	8		
技术手段	S3.2 完善技术标准体系	18	33	10.38
	S3.3 完善国土空间基础信息平台	11		
	其他	4		
经济手段	加强财政投入	3	12	3.77
	鼓励社会资本投入	4		
	建立农村产权市场	2		
	其他	3		
合计			318	

基于以上政策工具量化分析结果，可以发现“健全用途管制制度”方面使用政策工具数量最多（93 个），占政策工具总量的接近 30%，是国土空间规划政策的核心内容。行政类和制度类政策工具总数为 229 个，占比达 72%；教育类和经济类政策工具使用数量较少，共计 22 个，其中：加强党政主要负责人规划教育（S4.3）和加强国土空间规划学科建设（S4.4）均只有 1 个，强化领导干部执行规划考核（S4.2）只有 2 个。

4.3 政策工具使用结构评价

通过以上分析可以发现国土空间规划政策工具使用结构存在以下不足：一是经济类政策

工具使用不足。经济类政策工具使用数量只有 12 个, 并且集中在资金投入方面。国土空间开发与保护与市场的关系非常紧密, 要发挥市场在自然资源配置中的决定性作用, 需要有足够的经济类政策工具的支撑。二是教育类政策工具不足。在学科建设、党政负责人教育两方面只有“元政策”中提出, 并未有后续具体政策工具出台; 加强专业队伍建设和行业管理(S4.5)方面虽然使用了 8 个政策工具, 但均点到为止, 并没有具体的措施。国土空间规划是全新的规划类型, 需要有专业的技术支撑和专业的机构和人员保障。由于相应政策工具不足, 造成规划专业机构缺乏整合, 学科建设和人员教育培训跟不上, 会影响规划的实施。三是用途管制方面政策工具使用最多, 充分体现了国土空间规划改革刚性管控的目的, 但动态管控、柔性管控方面的政策工具不足, 易造成实践中刚性有余而柔性不足的问题, 各地的规划实施过程中, 规划方案自身缺乏应对现实不确定性的弹性余量, 使管控要求的应变性不足^[8]。

5 国土空间规划政策优化策略

5.1 增强政策网络联系

空间与资源为一体, 要加强空间与资源的统筹谋划, 当前国土空间治理、自然资源节约、自然资本增值的目标与政策协同亟需破题^[17]。因此, 需要根据国土空间规划改革要求, 全面清理相关政策文件, 及时修订或废止不一致的政策, 出台新的替代政策, 不断完善政策体系, 破解新旧政策之间的衔接问题, 以及国土空间规划实施中的政策空白和薄弱环节, 从而增加政策之间的有效联系, 促进政策之间的协同联动。

5.2 调适政策元素关系

第一, 基于国土空间规划的公共政策属性, 调适政策元素之间的关系, 保持其一致性。要克服泛政治话语表达的影响, 立足国土空间规划的本质功能, 调整政策价值观和预期结果话语表达方式, 以适应国土空间规划能够达到的目标。同时, 还要回到政策问题的根源, 即中央分权下的“地方政府竞争”发展模式、中央收权下的“运动型”治理模式, 是当前空间失序问题的体制性根源^[6], 单纯依赖空间规划无法实现空间治理的政策预期结果。另外, 国土空间规划更强调落实执行国家意志和自上而下的规划管控和传导, 更强调“一张蓝图绘到底”的政策执行力^[18], 因此需要增加改革央地关系的政策手段, 才能保障政策预期结果的实现。目前的国土政策在一定程度上搭建了规划治理体系的框架, 明确了空间规划的外部协调关系, 但未回答各类规划存在何种协调逻辑、通过什么抓手进行衔接与协调的问题^[19]。因此, 需要增加国土空间规划与发展规划衔接机制方面的政策手段, 以保障不同规划之间的衔接, 保障国家战略的落实。还要增加纵向和横向行政体系构建的政策手段, 强化乡镇规划职能保障, 调整政策目标推进时序, 将 G1 与 G2 同步推进。

第二, 基于规划治理主体和对象的变化和不确定, 需要适时调整政策。规划治理主体的价值取向会因时而变, 并且无法预知治理对象, 也无法预知政策的效果; 空间规划系统构成要素、类别及其之间关系的复杂性, 空间系统的自组织性和演化规律的复杂性, 造成了规划治理对象的不确定性。因此, 需要根据实际变化, 在政策设计时充分考虑空间发展的动态性

和不确定性,理顺战略与实施、动态与静态、刚性与弹性之间的关系,并适时调整相应的政策元素,以保障整个政策体系的一致性和可实施性。

5.3 优化政策工具结构

首先,在空间用途管制工具设计上需要结合我国国土面积广、差异大的特点,尤其在重点地区应细化用途管制手段,解决好开发和保护的问题^[20]。鉴于促进自然资源资产的保值增值是国土空间规划的应有之义,因此需要进一步完善经济类政策工具的使用,尤其在区域协调发展的经济补偿、空间要素流动的市场机制、资源资产的运营等方面需要有政策工具的支撑,充分发挥市场在自然资源配置中的决定性作用。其次,增加教育类政策工具的使用,具体要在国土空间规划学科建设、人才培养和教育、专业机构优化整合等方面出台政策,以保障国土空间规划的实施。因为“多规合一”表面上是从技术逻辑和行政逻辑来讲的,但最为根本的保障则是组织逻辑,要实现编制的相关技术人员、编制的相关主管部门、编制的相关利益人的高度协同,实现认识的统一、方案的统一、行动的统一和治理的统一^[21],所以还需要适当增加组织类政策工具。

参考文献

- [1]黄萃.政策文献量化研究[M].北京:科学出版社,2016:236.
- [2]李建兴,陈锦富,孙晓艳,等.基于S-CAD方法的四川省单元式乡村国土空间规划政策评价与优化研究[J].国土资源科技管理,2024,41(1):70-81.
- [3]李淑清.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市建设理论研究(电子版),2023(3):4-6.
- [4]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,2021,37(10):12-19.
- [5]孙施文,刘奇志,邓红蒂,等.国土空间规划怎么做[J].城市规划,2020,44(1):112-116.
- [6]荀春兵,李荣,韩永超,等.“央地关系”改革视角下国土空间规划体系构建思考[J].规划师,2020,36(10):58-63.
- [7]张京祥,何鹤鸣.超越增长:应对创新型经济的空间规划创新[J].城市规划,2019,43(8):18-25.
- [8]张尚武.新时期空间规划改革与总体规划创新[J].城市规划学刊,2019(S1):5.
- [9]方可,张蕾.对完善国土空间规划实施体系的思考[J].建筑经济,2020,41(S1):56-60.
- [10]赵燕菁.规划如棋[J].城市规划学刊,2021(2):8.
- [11]黄征学.发展规划和国土空间规划协同的难点及建议[J].城市规划,2020,44(6):9-14.
- [12]李如海.国土空间规划:现实困境与体系重构[J].城市规划,2021,45(2):58-64,72.
- [13]梁鹤年.政策规划与评估方法[M].北京:中国人民大学出版社,2009:78.
- [14]康晓琳,梁鹤年,施祖麟.透过S-CAD分析框架回顾土地垂直管理政策[J].中国土地科学,2014,28(6):51-57.
- [15]张小东,韩昊英.国土空间规划编制过程中的博弈关系研究[J].城市发展研

究, 2021, 28(7):21-26.

[16] 马向明. 结果导向原则的新意与挑战[J]. 南方建筑, 2021, 41(2):67.

[17] 刘天科. 在国土空间规划中描绘美丽中国画卷[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(2):1.

[18] 邹兵. 新形势下城乡规划行业和学科发展的“变”与“不变”[J]. 南方建筑, 2021, 41(2):68.

[19] 叶裕民, 王晨跃. 改革开放 40 年国土空间规划治理的回顾与展望[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(6):25-39.

[20] 陈宇琛. 荷兰空间规划发展历程对我国的启示[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(2):66-75.

[21] 罗彦. 如何实现“多规合一”的国土空间规划[J]. 南方建筑, 2021, 41(2):70.

