



国土空间规划实施监督体系的基础研究

孙施文

提 要 以国土空间规划主管部门的规划实施监督体系建设为对象,在综合分析规划实施全生命周期管理的基础上,解析规划实施监督的三种类型:对下级国土空间规划审批的监督、对各类国土空间使用项目的监督和对国土空间实际使用过程的监督。根据国土空间规划实施管理“谁组织编制,谁负责实施”和“谁审批、谁监管”的原则,提出对本级政府组织编制规划的规划实施监督和本级政府批准规划的规划实施监督的具体监督内容和事项。进一步探讨国土空间规划实施监督过程,由监测—评估—决策等三个阶段组成,并阐释其内在的逻辑关系:根据决策的要求和需要确定各类规划实施评估的类型和内容,根据不同类型评估的数据类型即指标确定规划实施监测的内容和数据要求,进而为各类监测手段的布局和监测方式方法的运用提供依据。

关键词 国土空间规划; 规划实施; 规划实施监督; 规划实施监督体系; 规划实施监测; 规划实施评估

A Preliminary Study on the Supervisory System for Territorial Spatial Plan Implementation

SUN Shiwen

Abstract: Based on the analysis of the entire process of territorial spatial plan implementation, this paper identifies three areas for planning supervision: the review and approval of lower-level plans, projects entailing spatial change, and space use activities. Following the principles that "the responsibility for plan implementation lies with the party making the plan" and "the responsibility for plan monitoring lies with the party approving the plan", the paper outlines supervisory duties and contents for planning authorities at different levels. These two aspects constitute the key components of the implementation supervision system in territorial spatial planning. Moreover, the paper explores the three-stage procedures in planning supervision: monitoring, evaluation, and decision-making. The internal logic of the system design is summarized as follows: the methodology and content of plan evaluation should reflect decision types and needs, while monitoring indicators should be consistent with evaluation methodology and data types. The paper aims to provide reference for planning supervision.

Keywords: territorial spatial planning; plan implementation; plan implementation supervision; plan implementation supervision system; plan implementation monitoring; plan implementation evaluation

1 研究对象界定

国土空间规划实施监督是国土空间规划体系的重要组成部分,也是其建设和发挥作用的关键性内容。《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》不仅明确提出了监督实施的要求,而且具体提出了制度建设的内容^[1]。

从文字角度看“监督”,“监”有监视即持续观察和察看含义,“督”有督促、督导即指导、管控执行的含义。因此,监督的核心就是对具体对象或事项执行过程,通过

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202402002

文章编号 1000-3363(2024)02-0012-06

作者简介

孙施文,同济大学建筑与城市规划学院教授,shsun@tongji.edu.cn

不断收集信息并进行分析、评估,作出反馈或采取措施以保证预定目标实现。相对于经常用到的“监测”一词,监测更强调的是“测”^①,监督强调的是“督”,两者的侧重点有所不同,但监测是监督的一个环节,也是其基础,只有通过科学的监测,才能保证所得到的数据和信息的准确性,才能有助于作出正确的决策,采取相应的有效措施。

就国土空间规划实施监督而言,存在着多种形式的监督,其中主要的类型包括:一是政府部门对规划实施的监督,既有上级政府对下级政府规划实施的监督,也有规划部门对各类国土空间规划使用者的空间使用行为的监督以及对国土空间规划整体实施情况的监督;二是立法机构对规划实施的监督,这种监督主要是对同级行政部门的规划实施管理行为以及对该行政区内规划执行情况的监督;三是社会对规划实施的监督,包括公众或各类机构、公共舆论等对政府规划实施管理和对各类空间使用所进行的监督等^②。

在这些监督形式中,政府规划主管部门承担着规划实施管理的职责,开展持续性的规划实施监督是实施规划管理的基本组成部分,而立法机构和社会监督更多带有事件性或专项性的特征,因此,本文研究的重点在于探讨国土空间规划主管部门规划实施监督体系的建立,有关立法机构监督和社会监督等内容不予展开(尽管其遍布于国土空间规划的全过程),在建立规划实施监督过程及其机制的讨论中,将立法机构监督和社会监督的要求及其内容纳入进行综合考虑。

2 国土空间规划实施监督的内涵

国土空间规划实施监督的对象是规划实施。规划实施是一项社会性的事业,其过程的参与者包括各级政府及其部门、各行各业各类群体机构以及个人^③。从规划实施的全过程看,监督的内涵主要有这样三种类型组成。

2.1 对各级各类国土空间规划审批的监督

根据“谁组织编制,谁负责实施”和“谁审批、谁监管”原则,各级政府有负责规划实施的职责,尽管具体的规划实施行为是由政府各类部门、各行各业各类群体机构及个人承担,但组织实施以及对实施进行管理与监督则是政府以及规划主管部门的职责。在国土空间规划体系中,上层级的规划需要通过下层级规划来实施,同一层级中的详细规划、相关专项规划都是对总体规划实施的安排,尤其是详细规划作为各类国土空间使用活动开展的法定依据,将直接规范具体的空间使用行为^{④⑤}。因此,在国土空间规划分层级进行审批的体制下,为保障本层级规划的有效实施,就需要关注下层级、下层次规划的内容是否符合或贯彻本层级规划的要求和内容,这就需要对接下级政府的规划审批进行监督^⑥。

2.2 对各类国土空间使用项目的监督

国土空间规划管控的实质是国土空间使用的变化,而国土空间使用变化大部分都是通过各种类型的项目来实现的或者为实现这种变化提供基础^⑦。这类项目不仅是指各种类型的开发建

设项目,也包括土地综合整治、生态修复以及各种类型的保护性工程项目。这些项目是在投资人(政府、企业或个人)的推动下依照法定程序批准后实施的。这种实施行为以项目为单位,具有零星、分布式的特征,这不仅是指项目本身的空间使用类型或用地性质上是多种多样的,而且在空间分布上也具有散点式随机分布的特征^⑧。即使是再重大的项目或者占据较大规模空间范围的项目,相对于城市或者乡村或者国土空间的尺度而言,在空间使用类型上是相对比较单一的,在空间上也只是线状或者点状的,而且同时开展的项目之间往往是互不关联的。

空间使用项目的运行过程,大致可以划分为这样三个阶段:一是项目形成与审批阶段,包括项目策划、立项和批准等过程,这时空间实体本身并未发生变化,但对空间实体的改变会起到决定性的影响;二是项目实际实施开展阶段,也就是通常所说的项目开工后的建设或整治过程,这个阶段从一开始就是在改变既有的空间实体;三是项目完工的验收交付阶段,这时新的空间实体已经成形。

从国土空间规划实施监督来看,针对第一阶段的监督主要是对政府部门的监督,尤其是规划许可审批环节,其审批的结果不仅决定了改变空间构成的项目本身开展的合法性,而且也将直接决定之后的实际空间使用活动,因此项目是否符合法定规划的内容及其意图,或者对其他法定规划或其他内容的实施产生影响等对于规划实施至为重要。规划许可审批是由规划主管部门施行的,尽管其受内部规程和审批流程以及相关行政救济手段的约束,但就其对上位规划实施的影响而言,还应当受上级政府主管部门监督。针对第二、第三阶段的监督,是对项目的实体性监督,即项目实施过程及其形成的结果与规划许可审批要求的符合度,依据“谁审批、谁监管”的原则,该事项应当由审批机关进行监管。

2.3 对国土空间实际使用过程的监督

在各类空间使用项目完成以后就进入空间的实际使用阶段,从国土空间规划全生命周期管理的要求出发,国土空间实际使用过程应该是规划实施监督的重要内容。这不仅因为空间使用是个长期的过程,而且也是实现规划效用的关键所在,规划中的所有安排都是根据实际使用的需要和要求进行的。此外,违法违规使用国土空间的行为也是在这种监督中才能被发现和处理的。需要注意的是,从空间使用项目实施阶段进入空间实际使用阶段,其主体通常会发生变化,如城市住宅由开发商进行开发建设而由居民实际使用;土地综合整治或者生态修复项目通常由政府或企业组织实施,整治或修复后的使用者则是村民或者是另外的企业,当然也有政府接管的,如修复后作为公园向社会开放等等。由于这种主体间的转换,有关空间使用的规划条件或要求的全面、有效传递也应当成为规划实施管理和监督的重要环节。

这个阶段的监督重点在于国土空间的实际使用与规划规定内容的契合度。某个特定的空间有可能可以做多种使用,规划中可以设定一些容纳度或者兼容性,但也要考虑不对其主导功能的正常使用产生负面影响或者对其后续使用不产生不利影响。不同的空间使用方式有着不同的外部性,有些空间使用会

带动周边地区的变化,有些空间使用会导致环境污染、不卫生、不安全等危害,也有些使用则会对其本身及周边的配套设施的运行带来影响,如居住区内大量住宅改为办公或者商业使用,不仅大量外来人员的进出对居民的日常生活造成影响,还会导致用电量大量增加等,还会因居民的大量减少导致该地区的幼托、小学等入学人口减少等。另一方面,由于空间使用是个长期的过程,其间受到多种社会经济和技术发展、区域格局或生产生活方式的改变以及技术、环境条件的变化等影响,就有可能发生空间使用方式调整或改变、增加或改变设施等的需求,这就需要进行适时的应对,在评估的基础上,通过调整、优化等方式方法及时完善规划内容,使其与实际发展状况和需要相适应,这也同样是规划实施监督并进行决策的重要内容。

3 国土空间规划实施分级监督的内容

依据国土空间规划分级审批制度以及“谁审批、谁监管”和“谁组织编制,谁负责实施”的原则,规划实施监督也是个分级体系。就监督的内容而言,根据监督对象可以分为两大类:一是对政府(部门)的行政行为的监督,即对政府(部门)规划编制成果审批和对项目进行规划许可审批等行为的监督,这种监督主要关注行政过程及其作出决定的结果;二是对社会的空间使用行为的监督,即对国土空间变化及其使用活动的过程及其结果的监督,这种监督是对空间实体变化的监督。在分级监督的格局下,不仅由于行政区域大小的区别而导致的监督的空间范围不同,而且更重要的是不同层级政府在规划实施监督的职责不同其关注的重点也就各不相同^[9],比如:中央政府的监督更加关注国家战略和特定政策的实施状况以及整体的空间格局;省级政府的监督重点在于规划分区及其结构关系;市及市级以下政府的监督重点,在中心城区和镇区集中在规划单元以及地块的空间使用情况,在此之外的辖区范围则是规划分区(有关地块、规划单元、规划分区等的监督内容,将结合规划实施监测在下文中一并讨论)。

根据“谁组织编制,谁负责实施”和“谁审批、谁监管”的原则,在规划实施分级监督中,不同层级国土空间规划主管部门的规划实施监督有着不同的内容要求。

3.1 本级政府组织编制的规划的实施监督

对于政府及其规划主管部门而言,负责规划实施包括了组织实施的职责,如通过编制下层次的实施性规划、制定有关规划实施步骤的计划以及协调重大项目安排、协同部门行动等制度建设来推进规划的实施等^[9],本级规划实施管理以及对下级规划编制及其实施的监督,这些都是规划实施管理的持续性、日常工作。

在规划实施管理过程中,规划主管部门肩负着既是执行规划的行动者又是依据规划开展监督的监督者的双重身份。作为行动者,就是要不断组织和推进本级规划的实施,组织编制和审批实施性规划、对空间使用项目进行规划许可审批等。从行动和监督分离的角度考虑,这些审批性的行为就需要接受上级政府主管部门的监督。作为监督者,既需要对由其审批的项目

实施以及辖区内各类空间实际使用情况进行监督,还需要对其下级规划部门的规划实施进行监督。

对于规划实施监督而言,各级政府及其规划主管部门原则上都应当以本级规划的内容及其实施要求作为依据,而不是以下级规划作为依据,无论是对下层次规划编制审批的监督还是对空间使用项目、国土空间实际使用情况的监督,都需要从本级规划是否得到遵守、执行或者是否违背、突破本级规划安排的角度进行,避免出现叠床架屋式重复监督的现象。

3.2 本级政府批准的规划的实施监督

对于由本级政府批准规划、由下级政府负责实施的规划实施监督,就是对下级政府的所有规划实施行为、过程及其结果进行监督,主要包括规划实施组织、下层次规划审批、项目许可审批以及国土空间使用项目及其实际使用是否遵守或者符合已经批准的规划的要求等。这种监督,不仅需要关注下层次规划、项目许可审批的结果以及空间使用活动是否与已批准的规划相一致,是否与用途管制的内容和要求相一致等,尽管这非常重要也非常基础,但仅此是不够的。即使规划实施的内容与规划编制成果相一致,对于规划实施而言仍然有许多内容是需要予以关注的^[9],包括但不限于:

(1) 各类规划分区所确定的主要功能的整体执行情况,尤其对于各分区内为实现地区功能、完善设施等需要增进、改善的主要行动是否已经开展,如高水平农田建设、历史保护地区保护措施的实施以及民生、公益设施的建设,尤其是在一些灾害风险较大地区内的防灾设施建设或防范措施的实施等等。

(2) 对现存问题的解决,尤其是规划中已经确定要解决的与民生相关问题是否得到有效解决,比如学校、医院、消防站或者绿地不足等。而且不仅要关注统计意义上的数量要求是否得到满足,也需要关注空间分布上的问题,如有些地区经过几年的实施,按统计口径,在数量上满足了规划的要求,但可能与人口分布并不相适应,或者这些设施都建设在城市的外围地区,而原本缺少这些设施的人口密集的中心城区并未得到改善。

(3) 各类空间使用之间的关系是否合理,同样也不能只关注数量的关系,还有空间分布的关系及其所产生的供应效果^[9]。比如在一定区域范围内,住宅的建设与各类基础设施、公共设施、绿地空间等是否相适应。在乡村建设、国土综合整治中,也需要综合考虑农田的分布与村庄之间的关系,尤其是在特定生产生活方式下用地之间的相互关系。

(4) 各类空间使用项目以及各类建设量的分布与规划确定的分区功能定位、重点发展方向或重点建设地区等时序性安排的关系,尤其是与上层次规划确定的重点保护开发修复等要求之间的关系。

(5) 对规划城镇开发边界以外的分区准入,由于此轮国土空间总体规划中确定了分区的主导用途,但对相应的准入条件和约束性指标尚未作明确规定,因此对下级政府实施过程中需要制定的准入条件和相应的约束性指标的相关政策及其实施过程需要有效的监督,而且必须充分关注到其空间组织的关系。

(6) 需要关注规划实施中根据规划时序安排应建未建的情况,尤其是公益性、民生性的公共服务和市政基础设施以及涉

及公共安全性的设施等。从合理性的意义上讲,在规划实施中,政府投资建设的公共设施应当根据人口分布、生产生活需要等主动实施,市场性的项目以及社会投资项目的实施对于规划实施管理而言是被动性的,即依申请作出决定,但政府可以通过土地供应、设施配套以及财政或其他政策支持等方式推动其实施。

(7) 对规划中各类战略留白用地的启用及其规划进行监督。

(8) 对各类保护、开发、利用、修复、整治项目开展或投入使用后的后续影响及外部效应要有充分的预判,充分考虑其对本级规划的未来实施及对上层规划战略目标实现的影响。

4 国土空间规划实施监督系统的构建逻辑

国土空间规划实施的完整监督过程就是从监测到决策的全过程。所谓监测,就是对规划实施状况的持续观察和数据收集。所有的监测都是有目的的,也就是要为规划实施监督的决策提供依据。所谓决策,就是对所发现的问题作出处置的决定,这种决定,包括预警,或者要求改正,进行惩处、警告等,或者对规划编制成果修正、优化等等。决策作出之后即进入实施阶段,就监督过程而言,便再次进入监测的阶段。

规划实施监督的决策,是建立在对规划实施状况的评估基础上的,或者说,是根据规划实施评估的结果进行决策。因此,规划实施评估是规划实施监督的重要环节,是实现从监测数据到决策的关键环节。由于规划实施监督内容本身的多样性、规划实施监督的多层次性以及规划实施监督决策的不同要求,规划实施评估具有多种类型。从作出决策的需要进行区分,大致可以分为以下三种类型:

(1) 为作出即时决策提供依据的评估,主要包括三种情形:一是对下级政府的各类规划审批(包括规划编制审批和空间使用项目规划许可等),二是对各类项目实施过程中对规划要求的遵守,三是对各类违法空间使用行为。这一类行为一旦出现问题需要尽早发现、尽快作出决策,以免出现后续影响,而这类评估通常都是以是否符合已经批准的规划的具体内容为主要依据的。

(2) 定期规划实施评估,其中包括短期(如年度)评估、中期(如五年)评估和长期(规划期末)评估。尽管这些评估的内容及其复杂性程度有所不同,但其关注重点主要聚焦在规划目标的实现程度,或者说是规划意图及其原则的执行程度,以及上述提到的各类结构关系上和规划实施的成效方面^[9-11],对规划实施中存在的问题进行分析并提出解决问题的措施,为决策提供依据。通常,中短期的规划实施评估更多关注各类空间使用和相关设施的配置关系,而中长期的规划实施评估还应对既有规划的适应性及需要调整的内容作出分析和论证。

(3) 专项性的规划实施评估,针对特定事项或内容开展的评估,例如对特定战略实施情况的评估,或者是为某些专项检查开展评估等。这类评估有比较明确的评估要求和目的,需要注意的是,要分辨清楚既有的实施行为做了什么和对规划目标或战略实施的贡献之间的区别,并且需要注意单项目标与规划综合目标实现的相互关系。

为了开展评估工作,需要收集大量的信息、数据和案例,这是监测阶段的工作,而监测什么、获取什么样的数据等,则需要根据评估的需要来确定。因此,就需要结合评估内容的要求确定必要的指标体系,根据指标体系的内容确定监测需要的数据类型,进而确定具体的监测对象、监测内容和监测设备的配置及其数据收集方法。对于具体的监测而言,这些数据需要不仅包括政府规划审批行政行为及其结果、国土空间使用项目以及国土空间的实际使用状况的各类信息,而且也包括人口、经济等相关的社会经济信息以及与立法、社会监督相关的各类信息或者舆情等。因此,依据现行网络类型,规划实施监督的主要监测数据信息至少需要纳入四种类型的网络,而这些类型的网络的综合和融合则是监测网络建设的关键所在,并需要对这些多源异构数据进行必要的分类、分级和空间化的处理^[12]。

(1) 规划管理的业务网络^[12-13],依托国土空间规划“一张图”系统,获取有关规划编制成果审批以及各类空间使用项目许可审批的信息。规划编制审批成果和各类空间使用项目规划许可审批的结果,坚持自上而下接入的原则,下层次规划实际审批情况填入上层次规划的框架中,通过预先设置重点关注分区、敏感类型等,为及时发现矛盾和冲突提供信息。各类空间使用项目的审批,不仅关注其审批结果,也可以在行政管理和技术条件允许的情况下,将各类项目的规划许可申请审理过程纳入规划业务网络,以便于上级政府部门更早地介入审批过程,对可能违背或影响特定战略、政策、拟安排项目以及上层次规划实施的申请项目尽早作出反应,或者借鉴英国中央政府对地方规划许可项目的“召入”(call in)权,即对可能影响规划实施的特定项目由上级政府进行规划许可^[14]。此外,为了对空间使用项目的实施等进行监督,就需要输入规划条件等要件,由此也为对使用活动的监管提供核对基础。

(2) 国土空间使用活动的监测网络,也就是获取前面所提到的实体性监测的数据,结合国土空间基础信息平台,充分利用卫星遥感、大数据以及各种类型的现场监督等监测方式所获得的数据。这种监测要充分考虑不同层级规划实施监督工作的要求,以满足不同层次评价的需要。就空间尺度而言,地块或项目的监测主要关注的是空间使用类型、使用强度以及各类规划控制要求;规划单元的监测除了在地块监测的基础上,各地块(项目)之间的相互关系,包括各类空间使用之间的数量、空间结构关系以及各类设施的配套、关联程度等则是其重点;规划分区因不同的规划层级具有不同的划分和内涵,但其主要的关注则是各单元(或者是下层级的分区)之间的结构和配置关系以及该分区主体功能的实际效用及其外部效应关系等^[5,15-17]。这种地块—规划单元—规划分区的层级化结构,如果还叠加有特定政策区,它们之间不仅具有相嵌套的关系,而且都具有独立监测评估单元的特征,因此有可能在同一指标下,其所需要的数据的内涵或精度等是具有差异的,这就要求在规划实施评估和确定指标时作出进一步的区分,在监测中设定监测对象、数据类型以及收集数据时应予以特别的关注。此外,这种监测还需要与规划许可和项目审批建立关联,毕竟规划许可审批结果是经批准的项目、工程开展依据的监督,而未许可或批准的违法用地和建设则也需要通过这样的关联才能发现。

(3) 政府部门或综合性的政务网络,其中既包括国土空间规划主管部门的政务服务平台,也包括人民政府及相关部门的政务服务平台等,以获取规划实施评估所需要的各类与规划实施相关的社会经济环境的数据、政府各部门的政策、项目计划和管理动态以及公众信箱的公众意见等信息。

(4) 社会公共网络、社交媒体等,以便于及时获取空间使用状况和社会公众意见。

5 国土空间规划实施监督的运行机制

由监测、评估、决策的整个过程所组成的国土空间规划实施监督体系,监测是基础,决策是目标,评估联结着前后两端。通常而言,作为体系构成要素的评估更多是从技术要求出发的,决策者还需要根据内外部的情况作出全面的判断和决定,决策程序、机制及相关制度需要在行政管理制度下进行建设,本文对此不作进一步的阐述。在这样的意义上,以技术内容为主的规划实施评估主要是为决策者提供决策类型的依据,或者是作出决策的提示或者提醒。

对于整个监督体系而言,所有的数据都来自监测。自然资源部已经制定了国土空间规划实施监测网络建设方案,并且部署了开展监测网络建设试点工作。对于监测网络建设而言,最为关键的是要做好:①监测网络建设是有目标的,是服务于整个规划实施监督体系的,因此,监测设施的选择、布点及网络建设应从全局出发,在充分考虑规划实施评估和决策需要的基础上,分设不同的应用场景并确定各自的监测指标,然后再根据监测指标的要求确定监测对象和需要选取的数据类型。②要建立各部门共享的网络,这不仅是因为规划实施的很多行为是由各部门开展的,而且各部门承担有空间使用行为的专项性管理的职责,这些部门的具体政策、决定以及管理过程直接影响到各类项目的开展和国土空间的实际使用。③分层级的监督体系要求建立与本级职责相适应的分层级监测网,但需要实现不同层级间的贯通。规划监督的数据源自监测,但并不需要在每个层级的监测中获得该层级所需要的所有数据。④要为公众参与规划实施监督留有接入端口,既要有公众直接对规划实施监督提出意见的通道,也要有通过各种途径(如公共网络、社交网络以及各级政务平台等)收集公众意见的功能。

监测网络既是分层的,也是综合、全覆盖的,所获得的数据是多源的,各种数据的性质和类型各不相同,因此各类数据只有经过清洗、格式整理等,实现多源数据融合,或存储于数据库,或通过设定阈值一旦突破即直接唤醒启动后续的评估进程,在数据聚类的基础上为分层、分类、分时、分项的评估和决策提供基础数据。就规划实施评估而言,需要依据不同层级各自的职责,根据前面提及的不同空间尺度和时间维度,建立适宜的规划实施评价体系和办法,若以当今数字化治理的话语来说,就是需要建立一系列的评价模型和算法,从而使数据能够贯通整个实施监督体系^[12]。

正如前面已经提到过的,仅仅依靠图像与规划成果的对比是不够的,规划实施的内涵及其影响因素要丰富得多。从某种角度讲,除了一些关键性的严格控制要素(如“红线”)之外,

图像识别和对比、目标指标数据的对比只是评估的开始,而不是评估本身。例如,占用耕地进行建设或者转为其他农用地使用,也是需要将这种使用的必要性、空间选择及其外部影响等以及“增减挂钩”、“占补平衡”或“进出平衡”等政策手段的落实结合在一起进行综合评估后方能作出决定的。由此也可以看到,各类数据之间需要有紧密的关联,而且这是从监测网络建设的一开始就要充分注意到的,否则会误导最终决策或者增加大量的工作量。

规划实施评估应当以确立的规划目标为指归,需要从目标实现的角度来进行评价。不同层次的规划、不同空间层次的规划分区(地块其实也是一种区块),都有其需要实施的不同目标定位(也可称为主导功能)。宏大的国家战略或发展目标,或者需要解决的问题,都需要通过不同层级、不同类型的规划的分解传导,转化为具体的、可操作的具体目标(或主导功能),进而引导或控制具体的空间使用项目和空间使用活动^[2-4]。因此,就规划实施评估而言,评估的直接依据或者说标准是该评估对象所对应的目标的完成度,以及其对实现上一层次目标的贡献度^[10-11]。需要注意的是,对于国土空间规划而言,目标往往是多元的,相互之间并不存在逻辑上的必然可推导关系,而是“既要……又要……”的关系,而且,正如空间使用是相互关联的,目标的实现也是在与周边的互动中实现的,因此任何单一指标的衡量都存在着局限性。此外,在评估中,要充分认识到殊途可以同归,同一个目标可以由多种方式予以实现,但不同的实施方式可能产生的外部效应以及后续振荡影响可能存在差异,而这是需要在评估结果中明确指出的,从而为决策提供依据。

从监测到评估,是从数据收集到数据聚类分析和在不同场景中运用的过程;从评估到决策,是从技术分析到行政决定的过程。这两个阶段的运行逻辑和机制各不相同。正如前面已经分析的,在建构整个规划实施监督体系时,需要从决策的类型和要求出发确定规划实施评估的内容以及成果形式,在此基础上确定规划实施评估的方式方法以及所需要的数据范围、类型和数量;根据评估所需要的数据范围、类型和数量,确定监测的设备配置、布点以及监测频度和数据收集的方式方法等。而规划实施监督体系的运行,就是要保证从监测到评估到决策之间的贯通,满足不同层次、不同类型以及不同时效的决策需求。监测收集的数据不仅仅是入库存储的,有些是需要直接推送到评估环节的,以作出及时的决断;评估并不只是完成一份份厚叠的报告,而是要指出具体的问题及其产生的原因以及需要作出决策的具体内容。

6 结语

为落实党中央、国务院关于国家规划体系改革重大战略部署,保障国土空间规划体系有效实施、全面发挥作用,从国土空间规划工作内容以及规划实施管理的要求^[2-18]出发,厘清规划实施过程的各个环节以及各类规划实施监督内容之间的关系,建立较为完整的国土空间规划实施监督体系有着重要意义。

在数字化智能时代,实现国土空间规划实施监督的数字化转型也是当今面临的重大挑战和重要任务,这就需要充分认识

规划实施监督的过程及其内在逻辑,通过数据平台和模型建构实现从规划实施监测和监测数据到规划实施评估再到规划实施监督决策的数据流的贯通^[12]。本文通过对国土空间规划实施全生命周期管理的分析,对规划实施监督的类型进行区分,并指出了分级管理体制下的规划实施监督需要关注的重点,从而为规划实施监测需要监测的对象及其内容提供了基本的框架。除了确定规划实施监督的对象和内容,本论文进一步探讨了规划实施监督过程的技术逻辑。从规划实施监督的运行过程而言,是一个起始于监测终止于决策的过程,整个过程是为决策服务的,因此,从构建规划实施监督内在的运行体系而言,就需要从规划实施监督决策的类型、要求和需要出发,而要作出决策首先就需要进行评估,也就是对规划实施的行为状态(包括下层次规划成果的审批、空间使用项目的规划许可审批及其执行情况、国土空间的实际使用情况)及其成效进行评价;任何规划实施评估的开展都需要大量的数据和信息,这些数据和信息来自监测系统,但这些数据和信息不仅量多而且涉及面广,因此在建构监测系统时,就需要根据不同类型的评估要求分类聚合成不同的指标,根据指标再进一步分解成具体所需的数据与信息,在此基础上,通过监测设备或监测点的配置进行收集。因此,不同类型的决策需要决定了需要开展哪些类型的规划实施评估,不同类型的规划实施评估决定了不同场景(时间、空间尺度)所需要的指标内容,不同的指标决定了应当收集哪些数据和信息。规划实施监督的运行过程就是实现从规划实施监测到规划实施决策的过程,因此,对于数字化、智能化的规划实施监督系统建设而言,就是要保证在整个运行过程中贯通,依据不同层级、不同时效等的要求及时、有效地将评估结果送达到决策者的手中(终端),最终的决策是由决策者依据职责和相关的制度作出的,因此,规划实施监督决策的制度建设也应该是监督体系建设的重要内容。

注释

- ① 在一些特定领域,如医学领域,“监测”一词有着与“监督”相近似含义的使用,如流行病或临床监测等,见《辞海》(第六版)“监测”词条。
- ② 本文把会引致空间使用变化的项目统称为国土空间使用项目,以与实际的国土空间使用活动有所区别。

参考文献

- [1] 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[R]. 中国政府网. www.gov.cn
- [2] 自然资源部国土空间规划局. 新时代国土空间规划:写给领导干部[M]. 北京:中国地图出版社,2021.
- [3] 孙施文. 有关城市规划实施的基础研究[J]. 城市规划,2000(7): 12-15.
- [4] 王新哲,杨雨菡,宗立,等. 国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊,2023(2): 96-102.

- [5] 于海涛,林坚,彭震伟,等. “健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J]. 城市规划学刊,2023(5): 1-11
- [6] 吴次芳,叶艳妹,吴宇哲,等. 国土空间规划[M]. 北京:地质出版社,2019.
- [7] JOHN R, STUBBS M, KEEPING M. Urban planning and real estate development[M]. 3rd ed. London and New York: Routledge, 2009.
- [8] 孙施文. 基于城市建设状况的总体规划实施评价及其方法[J]. 城市规划学刊,2015(3): 9-14.
- [9] 周长林,白钰,谢水木. 面向高质量发展的城市空间绩效:多目标悖论与评价模型[J]. 城市规划学刊,2022(4): 58-63.
- [10] 晏龙旭,陈君南,张尚武,等. 面向空间绩效的规划模拟与评价:以上海市虹桥主城片区单元规划为例[J]. 城市规划学刊,2023(5): 37-44.
- [11] 孙施文. 基于绩效的总体规划实施评价及其方法[J]. 城市规划学刊,2016(1): 22-27.
- [12] 曹春华,卢涛,李鹏,等. 国土空间规划监测评估预警:内涵、任务与技术框架[J]. 城市规划学刊,2022(6): 88-94.
- [13] 徐毅松,熊健,范宇,等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊,2020(3): 57-64.
- [14] BARRY C, NADIN V, et al. Town and country planning in the UK [M]. 15th ed. London and New York: Routledge, 2015.
- [15] 程遥,赵民. 国土空间规划用地分类标准体系建构探讨[J]. 城市规划学刊,2021(4): 51-57.
- [16] 王新哲,薛皓颖,姚凯. 国土空间总体规划编制的关键问题:兼议省级国土空间规划编制[J]. 城市规划学刊,2022(3): 50-56.
- [17] 王颖,裴新生. “斑块—分区”关系视角下生态控制区识别和划定的技术方法[J]. 城市规划学刊,2023(4): 87-94.
- [18] 庄少勤,赵星烁,李晨源. 国土空间规划的维度和温度[J]. 城市规划,2020,44(1): 9-13.

修回: 2024-03