 DOI: https://doi.org/10.12349/edc.v8i10.12071

Resrarch on Enhancing Spatial Management and Control Efficiency at the Municipal and County Levels within the Territorial Spatial Planning System

Fupeng Yang

Haixi Natural Resources Comprehensive Survey Center, Delingha, Qinghai, 817000, China

Abstract

Following the implementation phase of the territorial spatial planning system reform, the core challenge at the city and county level has shifted from "how to formulate plans" to "how to enhance spatial governance and control effectiveness." From the perspective of spatial governance, this paper systematically analyzes the practical constraints faced in improving spatial governance and control effectiveness at the city and county level, including three sets of tensions: the imbalance between rigid transmission and flexible demand, the mismatch between control instruments and implementation capacity, and the obstruction caused by insufficient inter-departmental coordination and information barriers. On this basis, three key pathways for enhancing spatial governance and control effectiveness are proposed. The findings indicate that the enhancement of spatial governance and control effectiveness at the city and county level hinges on a paradigm shift from "control-oriented constraint" to "governance-oriented empowerment," with the key lying in transforming institutional strengths into governance effectiveness.

Keywords

territorial spatial planning; city and county level; spatial governance and control; governance effectiveness

国土空间规划体系下市县层面空间管控效能提升研究

杨富鹏

海西自然资源综合调查中心，中国·青海 德令哈 817000

摘要

国土空间规划体系改革进入实施阶段后，市县层面面临的核心命题已从“如何编制规划”转向“如何提升空间管控效能”。本文基于空间治理视角，系统分析了市县层面空间管控效能提升面临的现实约束，包括刚性传导与弹性需求的失衡、管控工具与实施能力的错配、部门协同与信息壁垒的梗阻等三组矛盾。在此基础上，提出空间管控效能提升的三大关键路径。研究表明，市县层面空间管控效能的提升，核心在于实现从“管控约束”向“治理赋能”的范式转换，关键在于将制度优势转化为治理效能。

关键词

国土空间规划；市县层面；空间管控；治理效能

1 引言

2019年中共中央国务院印发的《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，我国国土空间规划体系改革顶层设计基本完成。伴随市县级国土空间总体规划陆续获批，国土空间规划的工作重心也从“如何编”转向“如何管、如何用”。转向说明规划蓝图落地效果是由管控规则数量、密度决定的，而不是由管控规则数量、密度决定的。可是，目前市县层面空间管控面对许多现实困境。从实践反馈来看，由于缺少相应的权益配置，规划蓝图很难执行，缺少有效的供需关系匹配，推进也无从谈起。管控体系细化、管控要求层层加码，不但不能增加管控效能，反而会带来新的治理风险。由此可知，空间管控效能的增加不能简单地等同于管控规则的精进，而应该从治理逻辑层面实行系统的反思。

【作者简介】杨富鹏（1996-），男，中国山东济南人，本科，助理工程师，从事国土空间规划研究。

2 市县层面空间管控效能提升的现实约束

2.1 刚性传导与弹性需求的结构性矛盾

国土空间规划体系的重点特征之一就是自上而下的刚性管控传导机制。三区三线作为底线管控的主要内容，用规划层级逐级分解执行。从制度设计上来说，这一传导机制是保证国家战略意图和底线约束在地方上可以执行。但是从实行效果来看，刚性传导同地方发展弹性需求之间存在结构性张力。张力首先表现在“管控精度”及“发展不确定性”之间的矛盾上。市县规划编制阶段确定的管控边界，在长达十余

年的规划期内，难免会遇到现实变化带来的考验。招商引资项目的选址调整、基础设施建设时序变化、市场环境波动等都会造成规划确定的用地布局与项目落地需求出现偏差。当管控体系缺少解决不确定性的弹性空间的时候，刚性约束就会在执行过程中出现“软抵抗”或者变通执行[1]。

2.2 管控工具与实施能力的现实落差

市县层面空间管控效能的加强，不光依赖制度设计的合理性，更受制于实行主体的实际能力。目前普遍存在的一个问题是：管控工具的精细化程度不停增强，而基层实行能力没能同步跟进。市县层面尤其是县级自然资源主管部门，大多面对人员编制有限、专业技术力量不足的困境。规划管理人员的数量以及素质，比较难匹配越来越繁复的管控任务要求。乡镇层级的情况更为突出，规划管理力量薄弱，部分乡镇甚至缺乏专职规划管理人员。管控工具的“供给”与实行能力的“需求”之间的落差，致使许多精细化管控要求在基层不容易真正落地，规划许可审查、用途管制监管、批后监管等环节容易出现执行偏差。

3 市县层面空间管控效能提升的关键路径

3.1 构建分层分类的管控传导机制

增进空间管控效能，首要任务是改良管控传导机制，解决刚性传导与弹性需求的矛盾。关键在于改变“一刀切”的管控传导形式，建立分层分类、刚弹融合的传导体系。在分层传导方面，应明确不同层级规划的功能定位以及管控重点。市级总体规划侧重于战略带领和结构性管控，重点锁定“三区三线”等底线约束的总体格局；县级总体规划侧重于承上启下，将市级规划确定的管控要求转化为可操作的规则指引；乡镇级规划则侧重于实行落地，在底线管控前提下对详细地块的用途实行细化安排。不同层级之间形成“战略—管控—实施”的传导链条，避免各层级规划简单复制、层层加码[2]。在分类管控方面，应区分不同空间类型的管控要求。对于生态保护红线、永久基本农田等重点底线空间，实行刚性管控，保证管控要求不折不扣地传导执行；对于城镇开发边界内的建设空间，则在总量控制前提下给予地方合理的布局调整弹性；对于乡村地区，凭借预留机动指标、建立项目清单等方式，增强对发展不确定性的适应能力。金湖县的实践说明，借助建立“符合规划直接落地、局部微调优化、重新选址统筹布局”的分类处置机制，可以有效加强规划对项目落地的适配性。

3.2 完善规划实施监测评估预警机制

空间管控效能的增加，需要对管控实行效果实行持续跟踪并及时矫正。监测、评估、决策是规划实行监督的三个基本环节，贯穿于规划的全生命周期。目前需要在已有实践的基础上，更深一步健全市县层面的监测评估预警体系。在监测环节要靠着国土空间规划“一张图”实行监督信息系统，创建常态化的空间管控数据采集以及更新机制。重点监测三区三线管控状态、规划许可执行情况、土地利用变化趋势等主要指标。监测工作应该从年度集中开展向实时监测转变，缩短信息反馈周期，增加问题发现的及时性。大连市的实践说明，创建起“指标体系-图谱监测-算法模型”的技术架构，可以很好地支持市级规划体检评估监测预警工作的开展。在评定环节要建立规划实行评定的制度化安排。市县层面要定期开展规划实行体检评估，从安全、创新、协调、绿色、开放、共享等思路建立评估指标体系。评估不能只看规划目标和实行结果是否一致，还要看实行过程是否严肃、实行影响是否主动、管理环境是否适应等。评估出的问题要形成明确的改进建议，给规划动态维护和管控政策调整给予依据。预警环节要对突破管控底线、偏离规划目标、实行进度滞后等情形设置预警规则。当监测数据到了预警阈值的时候，系统就会发出警示信息，提醒管理部门及时处理。预警机制的功能就是把事后补救变成事前预防，减少由于管控失灵造成的治理成本。

3.3 推进管控手段的数字化转型

数字化手段属于增加空间管控效能的技术手段。将管控规则嵌入信息系统、将审批流程搬上数字平台、将监管手段实行技术升级，可以很大程度上弥补实行能力的不足，增加管控的准确性和能力。国土空间规划“一张图”建设属于数字化转型的基础工程。市县层面要加快建立包含全域、动态更新的空间数据资源体系，实现现状数据、规划数据、管理数据的“三数合一”。重点解决数据标准不统一、图数不一致、更新不及时等突出问题，保证“一张图”数据的准确性、现势性、权威性。在此基础上，将各种管控边界、管控规则、管控指标用数字化的方式集成到一张图平台中，实现管控要求的图形化、可视化表达。规划审批及用途管制环节的数字化转型有直接的效能加强效应。推行电子报建、在线审批、智能审查等手段，可以增加审批能力，减少自由裁量空间。将规划条件核提、用地预审以及选址、规划许可等审批环节与“一张图”数据联通，实现审批过程中的自动比对以及合规性校验，可以减少人为判断失误的风险。数字化手段可以用来赋能管控实行监管[3]。利用遥感影像比对、国土变更调查、地理国情监测等技术手段，可以实现对管控区域变化情况的常态化监测。对疑似违规用地、突破管控边界等用卫片核查、图斑对比等技术手段快速识别，增加违法发现以及处置能力。

4 空间管控效能提升的制度保障

4.1 完善空间管控的法规政策体系

空间管控效能的增进，需要健全的法规政策体系作为制度底座。目前市县层面空间管控的法规依据分散于不同层级的规范性文件中，部分管控要求的法律效力不够明确，影响管控的权威性和执行力。精进法规政策体系的首要任务，是明确各类管控手段的法律地位及效力层级。国土空间规划经法定程序批准后，其管控要求应有着相应的法律约束力[4]。规划条件、用途管制决定、规划许可等详细管控行为的法律效力、审查标准及程序要求，应有明确的法律依据。在市级层面，可结合实际制定配套的政府规章或规范性文件，细化管控规则的操作标准，减少制度执行的模糊空间。除了上述内容以外，还解决现行管控政策实行系统整合，解决不同政策之间不衔接、不协调的问题。譬如，规划管控要求以及土地管理政策之间的衔接、城镇开发边界管控与建设用地审批之间的时序配合、乡村建设管控与宅基地管理之间的规则统一等，都需要在制度层面加以理顺。

4.2 健全规划动态维护与调整机制

规划管控的生命力在于实行，而实行过程必然面对规划编制阶段不容易完全预见的现实变化。所以，建立健全规划动态维护以及调整机制，是增强空间管控效能的必要制度安排。规划动态维护不同于规划修改。动态维护是在不突破规划确定的管控底线和约束性指标的前提下，对规划实行中的详细问题实行局部优化以及微调。市县层面应建立年度或半年度规划动态维护工作机制，定期收集项目实行中遇到的空间矛盾和政策堵点，依据规划评估结果以及发展形势变化，对规划方案实行适应性调整。动态维护的重点应含有：对暂不具备实行条件的规划用地实行空间腾挪以及指标调剂；对因项目选址变化致使的用地布局偏差实行修正；对规划管控边界因技术原因需要微调的实行合规化处理。金湖县在2026年度规划动态维护中，凭借需求摸排、空间改良、落地赋能三个环节的闭环运作，在不突破总量约束的前提下改良了空间资源配置，为县域重点项目落地给出了保障。动态维护需要设定明确的规则及程序。何种情形可以启动维护、调整幅度有无限制、审批层级怎样确定等问题，都应有明确的制度规范，避免动态维护转变为随意变更规划的制度缺口。

4.3 强化基层规划管理能力建设

市县层面空间管控效能的增进，最终需要靠着基层规划管理人员的执行来实现。目前基层规划管理能力不足的问题较为突出，亟须采取系统性措施加以改良。能力建设的首要任务是充实基层规划管理力量。县级自然资源主管部门应合理配置规划管理岗位编制，保证有足够的人员从事规划实行管理、用途管制、规划监管等工作。对于乡镇层级，可探查凭借县级自然资源部门派驻、委托执法等方式，弥补基层规划管理力量的不足。鹰潭市推行的乡村振兴规划师制度，借助在乡镇配备专业规划师及团队，为基层规划治理给出了专业技术支撑。专业能力培训是加强现有人员素质的重要途径[5]。针对基层规划管理人员专业背景参差不齐的现状，应建立分层分类的培训体系，重点加强规划法律法规、管控技术标准、信息系统操作等方面的培训，增加基层人员依法依规开展管控工作的能力。另外，还可借助外部专业力量弥补基层能力短板。委托专业机构给予规划实行评估、规划动态维护方案编制等技术服务，借助高校以及科研院所的智力资源开展规划管理咨询，都是可行的制度安排。关键在于建立稳定的外部智力支持机制，而非零散的项目化合作。

5 结语

市县层面空间管控效能的增强，是国土空间规划体系从“蓝图”走向“治理”的关键环节。本文的分析表明，效能增强面对的重点约束不是来自管控规则的“不够细”或“不够严”，而在于刚性传导与弹性需求的结构性矛盾、管控工具与实行能力的现实落差、部门协同以及信息壁垒的治理梗阻等深度问题。破解上述问题的途径，需要超越“完善管控规则”的惯性思维，转向治理能力的系统性增进。分层分类的传导机制目的是为刚性管控植入适度的弹性空间，使规划管控可以更好地适配市县层面的发展实际，市县层面空间管控效能的增强，本质上是将制度设计的势能转化为空间治理的效能，使空间管控真正变成助推高质量发展及高品质生活的治理工具，而非仅仅是一套约束规则。

参考文献

[1] 施仪琳.协同规划视角下乡镇级片区国土空间规划的实践与创新——以仁和片区国土空间规划为例[J].黑龙江国土资源,2025,23(8):65-73.

[2] 黄国军,郭建祥,马隆文,李镇.广西矿产资源规划与国土空间规划衔接问题的思考[J].南方自然资源,2025,(5):36-39+44.

[3] 李伟.GIS在国土空间规划中的应用[J].智能建筑与智慧城市,2024,(7):46-48.

[4] 王超,吉鸿飞,王杰.市级国土空间规划指导下的矿产资源规划优化研究——以长治市为例[J].华北自然资源,2024,(3):137-139.

[5] 邓茹今,何靖宁.聚智用心擘画美丽空间蓝图——广西国土资源规划设计集团有限公司开展国土空间规划实践略记[J].南方自然资源,2024,(3):14-17.