

【区域协调发展】

央地关系改革背景下我国国土空间规划体系的构建

宣晓伟

摘要:当前,我国国土空间规划体系的构建已经取得了显著进展,但也面临着一些不可忽视的困难。由于空间规划体系的发展是我国中央和地方关系制度变迁的重要内容之一,而已有空间治理所遇到的问题也正是中央和地方关系的主要矛盾在空间治理领域的具体表现。因此,新国土空间规划体系构建的关键是在空间治理实际中如何破解原有中央和地方关系中“一放就乱、一收就死”的难题。要弥补原有空间规划体系的缺陷,构建新的国土空间规划体系,应将其放到中央和地方关系的大背景下来考虑,要按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,从“权责模糊的泛化治理”转向“权责清晰的分化治理”。

关键词:空间规划体系;中央和地方关系演变;空间治理领域;泛化治理;分化治理

中图分类号:F061.5 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2021)05-0032-11 **收稿日期:**2021-07-09

作者简介:宣晓伟,男,国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员(北京 100010)。

为解决原有空间规划体系中所存在的规划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题,在新一轮机构改革后,我国组建了新的自然资源部,并推动了空间规划体系的改革,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划。2019年5月,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》)^①,要求“到2020年,基本建立国土空间规划体系,逐步建立‘多规合一’的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系;基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制,初步形成全国国土空间开发保护一张图”,并分别提出了到2025年“形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度”、到2035年“形成安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局”等主要目标,从而开启了构建“全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系”进程。

一、问题的提出

《意见》出台后,自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》(2019年5月),在全国正式启动国土空间规划的编制、审批和管理工作,并陆续发布《省级国土空间规划编制指南(试行)》(2020年1月)、《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(2020年9月)、《市级国土空间总体规划数据库规范》和《市级国土空间总体规划制图规范(试行)》(2021年3月)、《国土空间规划城市设计指南》(2021年7月)等一系列文件,对各级国土空间规划的编制工作给予规范和指导。此外,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》(2019年11月)^②,对在编制国土空间规划中划定“生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界”三条控制线,提出指导意见和明确要求。

与此同时,各省纷纷根据《意见》并结合本地实

际,出台了相应的配套文件和工作方案,进一步细化省、市、县、乡镇各级国土空间规划的工作要求、编制路径和审批程序,并明确本省国土空间规划编制工作的路线图和时间表。目前,众多省和市均依据《意见》的指导和各自工作方案的要求,公布了本地区的国土空间总体规划的征求意见稿。

总体而言,我国国土空间规划体系的构建已经取得了显著进展,但也面临着一些不可忽视的困难,突出的表现是国家层面的国土空间总体规划迟迟难以出台、工作进度明显滞后。根据国土空间规划“自上而下”的管控逻辑,从国家到省、市、县、乡镇,各级国土空间总体规划中的约束指标需要通过级级传导、层层分解加以确定,从而实现自上而下的约束。如果上位规划的指标没有明确,下位规划的指标也无法确定,所以当前省市颁布的国土空间总体规划征求意见稿中并未涉及相关指标的设定。这样,在国家层面的国土空间总体规划尚未出台的情况下,省市的国土空间总体规划仍存在较大的不确定性,而《意见》所提出“到2020年基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制”的进度目标,已无法实现。

导致国土空间总体规划编制进度滞后的原因是多方面的,例如新冠肺炎疫情的暴发无疑对相关工作的推进造成许多障碍,客观上影响了编制的进度。与此同时,国土空间规划作为一个融合“主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划”等空间规划的全新规划类型,其编制工作是一个开创性的事务,在具体过程中必然会遇到许多新情况、新问题,需要在实践中加以创新性的解决,这样的尝试和探索也需要时间。更为重要的是,当前我国国土空间规划体系的构建,除不少规则、程序、标准、技术等问题亟待解决外,仍有重大的议题需要探讨。国土空间规划体系的构建,不仅涉及横向层面原有主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划的融合,以及相关部门的职能变化和整合;还涉及纵向层面各级国土空间规划的定位和作用,以及相关各级政府职责的分工和配合。一个完善的国土空间规划体系,必须按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,遵循“充分发挥中央和地方两个积极性”^③的原则,既要能够维护中央的集中统一领导,有效落实“自上而下的约束性”;又要能够赋予地方应有的自主权,充分保障“自下而上的灵活性”。

《意见》中明确了各级国土空间规划的定位,即“全国国土空间规划侧重战略性、省级国土空间规划侧重协调性、市县和乡镇国土空间规划侧重实施性”。然而,这样的表述显得过于原则,作为同一种类型的规划,不同层级国土空间规划的上述定位如何才能具体、切实地体现到各自的规划中呢?事实上,“不同层级规划的主要内容差别不大、空间管控重点的差异性不足”是原有城乡规划、土地利用规划存在的普遍现象,由此导致了空间规划体系“千规一面”“层级性差”等突出问题。在原先“多规分立”的空间规划体系中,不同类型的空间规划承担着不同的定位和功能,例如土地利用总体规划侧重耕地保护,更多代表着中央层面从上到下的管控要求;城市总体规划侧重指导城市建设,更多反映了地方层面从下到上的发展诉求,尽管造成不同规划冲突等问题,但这种现象反映了中央和地方之间、不同部门之间相互冲突和不断协调的现实需要,发挥着平衡“自上而下的约束性”和“自下而上的灵活性”两者矛盾的关键作用。我国的区域和城市发展在过去几十年内能取得这么大的成就,与原有空间规划体系存在的这种利益平衡和协调机制有着密切的关系。

当然,正如《意见》所指出的,原有空间规划体系在运行实施的过程中,也日益暴露出规划过多、规划打架、规划约束力不足等问题,因此整合土地利用规划和城乡规划等空间规划、构建统一的国土空间规划体系就成为了当前改革的应有之义。但是,一旦把不同类型的空间规划都整合到一个新的规划中,原有的利益平衡和协调机制又如何在新的国土空间规划体系中得到继承和完善呢?全国统一国土空间规划体系的建立,显然是要更多加强自上而下的约束性,解决地方规划朝令夕改等顽疾,但在此过程中又怎样合理给予地方应有自主权、有效保证自下而上的灵活性呢?基于上述问题,本文试图从中央和地方关系改革的视角出发,依据治理现代化的理论,对如何更好地构建我国国土空间规划体系进行一些思考,并提出相关的建议。

二、我国中央和地方关系的基本模式、 主要矛盾和根本问题

我国空间规划体系的形成和发展,很大程度上

内生于中央与地方关系的演变之中。不同的中央和地方关系安排,有着不同的空间治理方式和手段,形成不同的空间规划体系。我国原有空间规划领域存在的各种问题,表面上各有各的原因,深层次则与中央和地方的治理模式密不可分,“规划过多、规划打架、规划约束力不足”等问题,既起因于横向的部门之间空间事权的冲突,也源于纵向的各级政府之间空间事权的划分不清。换言之,正是我国已有中央和地方关系制度安排的不合理、不完善,才从根本上导致了空间规划领域所产生的种种问题。因此,要弥补原有空间规划体系的缺陷,构建和完善一个新的国土空间规划体系,就不能仅就规划谈规划,而是应将其放到我国中央和地方关系的大背景下来考虑。

我国是一个广土众民的大国,在传统朝代逐渐演变形成的有关中央和地方关系的一系列制度安排和具体举措,对维护王朝的统治安全和疆域完整,有着相当重要的作用。这些中央和地方关系的核心观念和制度特征一直延续至今。

1.“中央决策、地方执行”是我国中央和地方关系的基本模式

我国中央和地方关系的基本模式是“中央决策,地方执行”,即中央主要负责大政方针的制定,政策的具体落实则主要由地方负责。这种模式主要表现为“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作实施机制。“中央统筹”,即中央做好顶层设计,具体负责政策制定、项目规划、资金筹备、考核评价、总体运筹等工作;“省负总责”,即省做到承上启下,负责目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、检查指导、监督考核等工作;“市县抓落实”,即市县从当地实际出发,落实各项政策措施,具体负责进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。

在“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的机制下,中央就各项重要事务做出决策,提出全国性的任务和目标,然后常常会将该任务和目标分解到省,省再分解到市,市再到县,县再到乡镇,与此同时还采用签订目标责任书、监督考核、检查指导等手段,形成“一级抓一级、层层抓落实”的压力。在原有土地利用总体规划中,建设用地等关键性指标就是采取这样的方式层层分解、级级落实的。

2.“切一刀、一刀切”是我国中央和地方关系面临的主要矛盾

在“中央决策、地方执行”模式和“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作实施机制下,我国中央和地方关系存在的主要矛盾是“中央的统一决策如何符合各地千差万别的实际情况”,即所谓“切一刀”怎样避免“一刀切”的困局。我国幅员辽阔,各地差异巨大,中央的统一决策必然面临着如何照顾到不同地区不同情况的难题,如果用同一个标准、同一把尺子来对各地提出要求,显然是不合适的,但在一个政策文件中又难以做到对不同地区分门别类地加以详细论述。即使是同一类地区(例如东部地区),其内部各个地方的气候条件、地理地貌、经济发展、生活习俗也存在明显的差异,要对它们再进行仔细甄别并分别提出针对性的政策要求,在中央层面的集中统一决策中是难以做到的。

例如,原有各级土地利用规划中建设用地等重要指标的分解和确定,往往也依据人口规模、经济增速、人均建设用地增速等几个指标,按全国大致统一的标准来进行计算,然而我国各个地方发展的实际情况迥然不同,由此产生对建设用地的实际需求也瞬息万变,要想通过中央集中统一决策、层层分解的方式来确定各地的用地指标,很难符合地方发展灵活多变的实际需要。

3.“一放就乱、一收就死”是我国中央和地方关系存在的突出问题

为了缓解“中央决策、地方执行”模式下“切一刀”和“一刀切”之间的突出矛盾,我国在维护中央集中统一领导的同时,又赋予地方在执行政策过程中一定的自由裁量权,使得各级地方政府可以根据本地的实际情况做出相应的调整和变通,从而能够将中央的决策部署落实到位。因此,中央文件中往往一方面着重论述的是目标、原则和重点任务等内容,避免就过于具体的事务做出细致安排;另一方面又常常强调各地要发挥主动性,结合本地实际因地制宜地开展工作。

但是,中央到地方的各级政府之间客观上存在着“激励不相容”和“信息不对称”的现象。“激励不相容”是指中央和地方的利益并不总是一致的,地方政府会基于自身利益采取一些不完全符合中央政策意图的行为。例如在环境保护方面,地方政府

出于对本地的GDP、税收和就业等考虑,对当地污染企业的整治工作往往是“雷声大、雨点小”。“信息不对称”则是下级政府对于当地情况的了解和掌握,要远远多于上级政府。下级政府会选择性地向上级政府更多地传递那些对自身有利的信息、同时尽量掩盖对自身不利的信息,从而造成上级政府所了解信息的失真现象。

由于“激励不相容”和“信息不对称”的存在,再加上在政策执行过程中地方拥有的自由裁量权,就容易产生“上有政策、下有对策”的情况,中央政策到了基层跑偏跑歪的现象时有发生。中央向地方放权,就容易形成地方自行其是、不听中央号令的情况,从而导致“一放就乱”的局面。为了纠正地方的不当行为,不折不扣地贯彻落实中央政策,中央则倾向于收权。一方面加大对地方检查指导、监督考核的力度;另一方面做出更细致具体的规定,压缩地方的自由裁量权。在一些重大事务上则采取专项督查、重点考核等多种方式,确保各级地方政府能够一切行动听指挥。但正如上述,中央决策很难照顾到各地千差万别的实际需要,政策的具体实施还主要依靠地方主动性和积极性的发挥。一旦中央收权,短期来看确实有助于中央政令贯通不走样,但长久以往则容易形式主义泛滥,政策的僵化执行难以解决地方的实际问题,地方积极性和活力受到影响,导致“一收就死”的局面。“一放就乱、一收就死”的循环是我国中央和地方关系面临的突出问题,它根本上是由“中央决策、地方执行”模式下“切一刀”和“一刀切”的主要矛盾所带来的。

三、当前国土空间规划体系构建需要解决的根本问题

将国土空间规划体系的构建放到中央和地方关系的大背景下,可以清楚地看到,空间规划体系的发展是我国中央和地方关系制度变迁的重要内容之一,而已有空间治理所遇到的问题也正是中央和地方关系的主要矛盾在空间治理领域的具体表现。

改革开放初期,为了推动各地的发展,中央采取向地方放权,由此带动各地经济的快速发展、城市面貌的日新月异,更多代表了地方利益诉求的城市规划勃然兴起。然而在土地财政等各种因素的

驱动下,也日益暴露出各地城市无序扩张、用地粗放、过多占用耕地等一系列问题。为此中央逐渐加强管控,通过土地利用规划等强化对地方政府行为的约束,严格限制农用地转为建设用地,并采取控制建设用地总量、对耕地实行特殊保护等手段(林坚等,2019)。同样,在空间规划领域也存在着中央统一的管控手段如何符合各地多种多样实际情况的主要矛盾。类似地,我国的空间治理也面临中央和地方之间合理放权和收权的难题,容易陷入“一放就乱、一收就死”的困局。

从目前来看,当前国土空间规划改革的重点是加强从上到下的约束和管控。《意见》提出要“形成全国国土空间规划一张图”“把每一寸土地都规划得清清楚楚”。在一些人的理解中,这意味着中央可以把每一寸土地都管起来,能够做到就像在手机上查看电子地图那样查看规划,缩小了是全国一张图、放大了则到每一个地块、每一个建筑,原来如何规划、现在实际状况怎样,中央都清清楚楚、明明白白,从而彻底消除规划约束不力、规划朝令夕改等乱象,一劳永逸地解决问题。

然而,未来的国土空间规划体系真能按照这样的思路构建和运行吗?“国土空间规划的一张图”,绝不能被理解为“工程机械的设计图”或是“房屋建筑的施工图”,人们只能严格按照图纸进行加工或建设。规划本质上是对未来的一种展望和预测,未来趋势如何变化、具体实际情况怎样进行,则有相当大的灵活性和不确定性。规划一旦实施,就必须根据实际情况的变化而不断做出调整。

更为重要的是,分级管理体制是“一级政府、一级事权”,不同层级政府的管控重点和管控方式应有明显的区别。如果中央层面就对田间地头的具体地块进行管控,即使技术上可行,在现实中的后果也可能是灾难性的。“中央决策、地方执行”模式下,中央对于地方的管控权限并没有明确的边界,在“加强约束”“无缝对接”“一竿子到底”等口号下,中央的权限很容易扩张,结果可能越管越死,地方的自主性和灵活性将受到严格限制,由此大大伤害地方的发展活力。

为解决原有空间规划体系中规划打架、规划约束力不足等“一放就乱”的问题,新的国土空间规划体系强调“刚性管控”和“底线约束”,试图加强从上到下的约束力,是十分必要的。但站在中央和地方

关系的视角,新的国土空间规划体系构建所面临的更关键问题是在空间治理实际中如何破解原有中央和地方“放权收权”的难题,跳出“一放就乱、一收就死”的循环。对这一问题的回答,则需要“跳出规划看规划”,应从我国中央与地方关系改革的大方向、国家治理体系和治理能力现代化的总目标中寻找答案。

四、“一放就乱、一收就死”困局根源于权责模糊的“泛化治理”方式

为什么在我国“一放就乱、一收就死”的矛盾如此突出呢?除幅员辽阔、人口众多、管理事务繁杂等原因外,它与我国中央和地方关系所采取的“泛化治理”模式有着密不可分的关系。

所谓“泛化治理”,是指中央到地方的各级政府之间采取一种权责模糊的治理模式。“泛化治理”有两个重要的特征:一是不明确界定政府所承担的不同事务的属性;二是不明确区分不同层级政府的事权范围。换言之,在“泛化治理”模式下,理论上中央可以就任何事务做出决策,即使是那些完全属于地方层面的事务;而地方负责绝大多数事务的执行,即使是那些完全属于全国层面的事务。“泛化治理”导致不同层级政府在同一项事务中都拥有事权,彼此之间缺乏清晰的权责界定。由此,一项事务如果真的出现问题,有可能是中央政府的决策不当,也可能是省级或地级政府的传导不力,也可能是市县级政府的落实有误。虽然经常强调地方应承担“属地管理责任”,要求“地方政府负总责”,但在权责不清的“泛化治理”模式下,难以真正厘清和追究各级政府的责任。正因为对各级政府的事权管辖范围没有明确清晰的界定,就容易发生中央和地方放权和收权的矛盾,导致“一放就乱、一收就死”的问题。

中央和地方关系的这种“泛化治理”模式,根本上沿用的是一种传统国家的治理方式。“泛化治理”是传统中国在生产水平较低、交通通讯等技术落后的条件下,历代王朝面对广土众民的超大规模治理任务,为维护大一统局面而发展出来的一套中央和地方关系的治理模式。类似地,传统王朝也面临着中央和地方之间的放权和收权难题,不断陷入到

“内轻外重”和“内重外轻”的周期循环之中(周振鹤,2005)^④,它与当前的“一放就乱、一收就死”周期类似,同样根源于中央和地方关系的泛化治理模式。

传统国家向着现代国家的现代化转型,意味着国家组织、国家结构和国家治理方式将发生根本性的变化。各种组织“从先前的基于亲属纽带和个人关系的公社形式,转变为基于对目标和利益的共同追求外,无其他联系的个人之间的契约安排的合伙形式”(斯科特等,2011)。整个社会经历了从“身份型社会”到“契约型社会”(梅因,1959)、从“礼俗社会”向“法理社会”的转变(滕尼斯,1999),国家治理也面临着从主要“基于伦理和关系的传统型治理”向着更为理性化的“基于契约和法律的法理型治理”转型的严峻挑战(韦伯,2010)。

五、“分化治理”是现代国家的基本治理模式

现代国家政府承担的事务十分繁杂,除一部分事务分别由中央政府和地方政府各自负责外,大量事务需要中央和地方各级政府共同承担责任、一起发挥作用,这在许多国家都是很普遍的现象。例如作为单一制国家的日本,中央政府所负责的“国家事务”,许多是由相关的中央省厅委托给各个地方负责执行,中央省厅同时还为此制定出各项事务的具体标准和操作规范(西尾胜,2003)。类似地,德国虽然是联邦制国家,但在众多公共事务上也呈现出联邦政府决策、地方政府执行的特点,因而被称为“参与联邦制”或“执行联邦制”(沃尔夫冈·鲁茨欧,2010)。这些国家之所以能够较好地解决中央统一决策和地方情况多样之间的矛盾,化解“切一刀”和“一刀切”矛盾,避免陷入“一放就乱、一收就死”的困境,与它们采取了权责清晰的“分化治理”模式有着紧密的关系。

所谓“分化治理”,一是明确界定政府所承担事务的不同属性,划分全国性事务和地方性事务;二是根据事务属性区分各级政府的权力和责任,保障中央政府对全国性事务的统一决策权、地方政府对地方性事务的管理自主权;三是通过规范化、法治化的程序处理不同层级政府之间的权责纠纷。

在“分化治理”模式下,首先,要根据事务的属性划定不同层级政府各自的权责范围。中央政府负责全局性的事务、地方政府负责局部性的事务,

既维护中央政府在全国性、跨区域事务的管辖权力,又保障地方政府管理本地事务的权限,其中的关键是要明确各级政府权力的行使边界,各级政府均不能随意进入属于其他层级政府的事权领域。通常,要有相关的法律明确划分中央和地方的事权范围,对地方的自治权利加以保障。

其次,那些属于中央和地方共同承担的事务,也需要对各自的权责做出明确的规范和界定,中央政府的各个部门不能随意向地方指派事务。例如日本地方分权改革的主要目标,就是要“尽可能地缩小中央各省厅对细节部分的行政统制,特别是摒弃没有法令明文依据的通知、通告等不透明的干预”,重点是将原先由中央政府负责并通过各个省厅委托给地方执行的“机构委任事务”,进一步明确区分为由地方自行决策实施的“自治事务”和有法律明文规定的“法定受托事务”(西尾胜,2013)。

再次,一旦不同层级政府就事权管辖范围产生异议,可以通过规范化、程序化的公开渠道加以协调和解决。在大量繁杂的事务中,各级政府之间就各自管辖的事权范围产生争议,是很容易发生的事。为此需要有规范化、程序化的公开渠道帮助各级政府尤其是基层政府进行申诉和协调。例如日本的《地方自治法》设立了“国家地方纷争处理委员会”,地方政府对于中央政府做出的行政干预不服从时,可以向该委员会提出审查请求^⑤。诉诸司法途径也经常成为地方政府维护自身权利的重要方式之一,例如德国的联邦宪法法院负责审理“关于联邦与各邦之权力义务,尤其关于各邦执行联邦法律及联邦对各邦行使监督、发生歧见之案件”(《基本法》第93条)。英国的地方政府也可以采用司法审查的途径来维护自身的自由裁量权^⑥。

六、从“泛化治理”到“分化治理”是我国中央和地方关系改革的主要方向与重要内容

从权责模糊的“泛化治理”向着权责清晰的“分化治理”转变,是目前我国中央和地方关系改革的主要方向与重要内容。目前的改革主要在两个方面展开:一是根据事务不同属性划分中央和地方的权责;二是通过编制权力清单和责任清单,明确和规范各级政府不同部门的权力和责任。

早在2003年的《中共中央关于完善社会主义市

场经济体制若干问题的决定》^⑦中,就提出了应该按照事务的属性划分中央和地方管理权责的改革目标,即“属于全国性和跨省(自治区、直辖市)的事务,由中央管理;属于面向本行政区域的地方性事务,由地方管理;属于中央和地方共同管理的事务,要区别不同情况,明确各自的管理范围,分清主次责任”。十年后,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年)^⑧则提出要“区分中央事权、地方事权、中央和地方共同事权,适度加强中央事权和支出责任,建立事权和支出责任相适应制度”。此后,中央和地方关系改革进一步聚焦到财政事权和支出责任划分上,国务院出台了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(2016年)^⑨。近年来,在基本公共服务、医疗卫生、科技、教育、交通运输、生态环境、公共文化、自然资源、应急救援等领域,国务院也陆续印发了相关的中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案^⑩。

其中,《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(2020年6月)明确提出,应“将全国性、跨区域的国土空间规划及相关专项规划的编制和监督实施,省级国土空间规划和需报国务院审批的城市国土空间总体规划的审查,监督地方各级国土空间规划实施等事项,确认为中央财政事权;将生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线的划定,资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价等事项,确认为中央与地方共同财政事权;将地方性国土空间规划及相关专项规划的编制和监督实施,相关规划、战略和制度明确由地方落实的任务,确认为地方财政事权”^⑪。

另一方面,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》(2015年),要求“将地方各级政府工作部门行使的各项行政职权及其依据、行使主体、运行流程、对应的责任等,以清单形式明确列示出来,向社会公布,接受社会监督”,以“加快形成边界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、依法保障的政府职能体系和科学有效的权力监督、制约、协调机制”^⑫。与此同时,国务院办公厅印发《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》(2015年)^⑬,要求国家发展和改革委员会等部门“以清单形式列明行政

权责及其依据、行使主体、运行流程等,推进行政权责依法公开,强化行政权力监督和制约”。此外省、地、市等各级地方政府的工作部门,也逐步推开了权力和责任清单的编制工作。

总体来看,我国中央和地方关系的改革,充分意识到了“泛化治理”模式下各级政府权责不清所带来的一系列问题,正如《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》^⑧(2019年)所指出,国家治理体系和治理能力现代化的目标之一是要“理顺中央和地方权责关系,构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系”。因此,由“权责模糊的泛化治理模式”向“权责清晰的分化治理模式”转变,已经成为目前我国中央和地方关系改革的主要方向与核心内容(宣晓伟,2018)。

七、我国已有国土空间规划体系具有“泛化治理”的明显特征

我国已有的国土空间规划体系中,存在着“泛化治理”的明显特征,突出表现在以下几个方面:

1. 上级政府审批下级空间规划的数目过多,流程繁复,时间过长

我国的国土空间规划体系采取了分级审批的制度,即由上级政府负责审批下级政府的各类规划,在原有的“土地利用总体规划”体系中,省级的土地利用总体规划报国务院批准;省级政府所在地的市、人口在一百万人以上的城市以及国务院指定城市的土地利用总体规划,经省级政府审查同意后,报国务院批准;其余各级的土地利用总体规划,逐级上报省级政府批准;乡(镇)土地利用总体规划可由省级政府授权的设区的市级政府批准(参见《土地管理法》第20条)。类似地,在原有“城市总体规划”体系中,直辖市的城市总体规划报国务院审批。省级政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划,由省级政府审查同意后,报国务院审批。其他城市的总体规划,报省级政府审批。县级政府所在地镇和其他镇的总体规划,分别报上一级政府审批(参见《城乡规划法》2019年第14条和第16条)。

已有空间规划体系审批制度存在的第一个问

题是上级政府负责审批的规划数目过多、覆盖范围过广。按照上述法律的规定,原先报国务院审批的土地利用总体规划是106个、城市总体规划是108个,国务院负责审批规划的数量已超过200个;类似地,各省级政府负责规划审批的范围除下辖地级市外,也常包括规模较大的县级地区以及其他省级政府指定的地区,各级政府负责审批规划的数目都相当可观。

上级政府在审批下级政府规划过程中的广泛、深入参与,虽有助于贯彻自身的决策意图、加强对下属各级空间规划的管控。但客观而言,上级政府的行政资源是有限的,负责审批的规划数目过多、范围过广,除容易导致审批过程流于形式外,也难以避免审批时间漫长的问题。因此,各类规划审批流程繁复、审批时间过长,成为了原有空间规划体系审批制度的第二个显著问题,下级政府递交的规划的预定实施期限已经开始,却迟迟没有拿到上级政府审批许可的现象并不罕见,有的甚至出现“规划获批之日”已是“规划到期之时”的怪象,对各类空间规划的严肃性和权威性造成了很大的影响。

为有效解决原有空间规划体系审批过程存在的突出问题,《意见》明确提出要“改进规划审批”,按照“谁审批、谁监管”的原则,一是缩减上级政府负责审批的规划数量,减少需报国务院审批的城市数量;二是精简规划审批的内容,大幅缩减规划审批所需的时间。根据自然资源部的初步考虑,未来国务院负责审批国土空间规划的数量要压缩到50个以下、审查时间控制在90天之内^⑨。

然而,原有空间规划体系审批流程繁复、时间过长的根本原因在于不同层级政府在空间治理中的权责没有清晰的界定和划分,由此反映到空间规划的审批体系中则造成哪些城市该批、哪些城市不该批;哪些内容该批、哪些内容不该批的模糊性,它更多是依靠政府的文件加以规范和调整,从而带来相当大的不确定性,很容易落入前述的“一放就乱、一收就死”循环,形成今天放权(放松审批,减少审批的数目、范围和内容)、明天收权(收紧审批)、后天再放权的局面。

2. 空间规划体系中各级政府的事权划分尚待厘清

原有各类空间规划的审批过程中,上级政府侧重于对规划内容是否合理进行实质性审查,一旦要对下级政府规划的内容“好坏与否”做出判断,就极

大地增加了规划获批所需的流程和时间。有鉴于此,《意见》提出了“管什么就批什么”的要求,以精简规划的审批内容和缩减审批时间;自然资源部则进一步明确要对省级和市县国土空间规划侧重控制性审查,重点审查目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等,而对规划程序和报批成果形式进行合规性审查^⑥。此外,对于不报国务院批准的市县一级城市国土空间规划的审查内容和程序,主要由省级人民政府根据自身的实际情况来加以确定。

尽管国土空间规划审批体系拟开展的上述改革必会有效地提高审批的效率、减少审批的时间。然而从已出台的文件来看,上级政府对下级政府的空间规划管得过多过细、各级政府在空间治理上的权责划分模糊的情况仍然较为明显。

表1为报国务院审批的省级国土空间规划和市级国土空间总体规划的审查要点,其中省级国土空间规划的审查要点包括了国土空间开发保护目标等9大类内容;而市级国土空间总体规划的审查要点除了对省级国土空间规划审查要点的深化细化外,还增加了市域国土空间规划分区和用途管制规则等4大类内容。表2是根据《省级国土空间规划指南》和《市级国土空间总体规划编制指南》的要求,编制省和市两级国土空间总体规划所分别需要确定的规划指标体系。省级国土空间规划共有生态保护红线面积、用水总量等16个指标,其中约束

性指标为10个;市级国土空间规划共有35个指标,其中约束性指标为13个。市级规划指标体系与省级相比,除了将每万元GDP水耗(地耗)由“约束性”改为“预期性”,还增加了“道路网密度”“公园绿地、广场步行5分钟覆盖率”等约束性指标。

可以看到,上述国土空间规划的审查要点和相关规划体系指标的设置,繁琐细密,难以符合按照事务属性来划分不同层级政府权责的分化治理原则。许多审查要点中的事项实际上只是地方性的事务,一些规划指标的确定,包括约束性指标,所包含的也只是地方性的情况,并不适宜做出硬性的规定。

因此,在当前不同层级政府权责模糊的泛化治理模式下,尽管空间规划体系下的审查要点、指标体系等规定得极其详尽和严格,但在现实的审批过程中却容易流于程序和形式,在具体实施过程中也难以得到有效监督。

八、构建和完善我国国土空间规划体系的建议

如前所述,我国构建和完善国土空间规划体系的主要是为了解决规划类型过多、内容重叠冲突、地方规划朝令夕改等问题,为此采取了将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划的改革举措,试图既实现不同规划类型和不同部门职能的“横向整合”,又

表1 对省和市级国土空间规划的审查要点

	省级国土空间规划	市级国土空间规划
1	国土空间开发保护目标	对省级国土空间规划审查要点的深化细化
2	国土空间开发强度、建设用地规模,生态保护红线控制面积、自然岸线保有率,耕地保有量及永久基本农田保护面积,用水总量和强度控制等指标的分解下达	市域国土空间规划分区和用途管制规则
3	主体功能区划分,城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田的协调落实情况	重大交通枢纽、重要线性工程网络、城市安全与综合防灾体系、地下空间、邻避设施等设施布局,城镇政策性住房和教育、卫生、养老、文化体育等城乡公共服务设施布局原则和标准
4	城镇体系布局,城市群、都市圈等区域协调重点地区的空间结构	城镇开发边界内,城市结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求,各类历史文化遗存的保护范围和要求,通风廊道的格局和控制要求;城镇开发强度分区及容积率、密度等控制指标,高度、风貌等空间形态控制要求
5	生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局,重大基础设施网络布局,城乡公共服务设施配置要求	中心城区城市功能布局和用地结构等
6	体现地方特色的自然保护地体系和历史文化保护体系	
7	乡村空间布局,促进乡村振兴的原则和要求	
8	保障规划实施的政策措施	
9	对市县级规划的指导和约束要求等	

资料来源:《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》。

表2 省和市级国土空间规划下的规划指标体系^①

	省级国土空间规划	市级国土空间规划
1	生态保护红线面积(约束性)	生态保护红线面积(约束性)
2	用水总量(约束性)	用水总量(约束性)
3	林地保有量(约束性)	林地保有量(约束性)
4	基本草原面积(约束性)	基本草原面积(约束性)
5	湿地面积(约束性)	湿地面积(约束性)
6	新增生态修复面积(预期性)	自然和文化遗产(预期性)
7	自然岸线保有率(约束性)	大陆自然海岸线保有率(约束性)
8	耕地保有量(永久基本农田保护面积)(约束性)	耕地保有量(约束性)
9	规模化畜禽养殖用地(预期性)	永久基本农田保护面积(约束性)
10	海水养殖用海区面积(预期性)	地下水水位(建议性)
11	国土开发强度(预期性)	城乡建设用地面积(约束性)
12	城乡建设用地规模(约束性)	建设用地总面积(约束性)
13	交通圈人口覆盖率(预期性)	人均城镇建设用地面积(约束性)
14	公路与铁路网密度(预期性)	道路网密度(约束性)
15	单位GDP使用建设用地下降率(约束性)	常住人口规模(预期性)
16	单位GDP使用建设用水下降率(约束性)	常住人口城镇化率(预期性)
17		新能源和可再生能源比例(建议性)
18		人均应急避难场所面积(预期性)
19		本地指示性物种种类(建议性)
20		轨道交通站点800米半径服务覆盖率(建议性)
21		都市圈1小时人口覆盖率(建议性)
22		每万元GDP水耗(预期性)
23		每万元GDP地耗(预期性)
24		公园绿地、广场步行5分钟覆盖率(约束性)
25		卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行15分钟覆盖率(预期性)
26		城镇人均住房面积(预期性)
27		每千名老年人养老床位数(预期性)
28		每千人口医疗卫生机构床位数(预期性)
29		人均体育用地面积(预期性)
30		人均公园绿地面积(预期性)
31		绿色交通出行比例(预期性)
32		工作日平均通勤时间(建议性)
33		降雨就地消纳率(预期性)
34		城镇生活垃圾回收利用率(预期性)
35		农村生活垃圾处理率(预期性)

资料来源:《省级国土空间规划指南》(试行),http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200120_2498397.html;《市级国土空间总体规划编制指南》,http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html。

加强从中央到地方各级政府的“纵向约束”。然而,上述国土空间规划体系的改革思路也不可避免地带来了以下问题。

首先是导致新的国土空间规划体系所涵盖的内容过于庞杂。目前的新国土空间规划既包括原有主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划中的

主要内容,又要突出“生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界”三条控制线的作用。在同一个规划中,城镇化格局、农业生产格局和生态保护格局均需涉及;交通、水利等基础设施和公共服务设施、历史文脉、生态环境等都要考虑,开发、保护和建设全得强调,几乎成为一个无所不包的规划。因

此,如何避免国土空间规划各部分的矛盾冲突就成了棘手的问题。

其次,也是更为重要的,原有空间规划体系下各规划有不同的侧重,客观上起着平衡中央和地方利益、协调“从上到下”和“从下到上”矛盾的作用。但在“把每一寸土地都规划得清清楚楚”和“一张蓝图干到底”的口号下,一个统一的、无所不包的国土空间规划体系将打破已有的利益平衡和矛盾协调机制,成为上级政府、尤其是中央政府权力大幅扩张的工具。根据前述“一放就乱、一收就死”的循环规律,国土空间规划的建立,很有可能极大地压缩地方政府应有的自由裁量权,严重影响地方发展的主动性和积极性,从而将带来“一收就死”的局面。

新国土空间规划体系的建立如何破解“一放就乱、一收就死”的困境呢?关键是要遵循国家治理体系和治理能力现代化的要求,从“权责模糊的泛化治理”转向“权责清晰的分化治理”。换言之,新国土空间规划体系的构建必须在空间治理上一方面要横向整合权力,另一方面要纵向分解权力,即横向整合不同类型的规划和不同部门的职能,纵向厘清不同层级政府在国土空间规划上的权责。

一是要贯彻《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003年)、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年)和《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(2019年)等一系列重要文件的部署,在国土空间治理领域明确从中央到地方各级政府的权责关系,并按照《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(2020年)的要求,厘清各级政府国土空间规划的编制和监督实施等工作中的权责。

二是要在国土空间规划体系中实现“一级政府、一级规划、一级事权”,根据“影响范围原则”界定国土空间治理领域中不同公共事务的性质,并厘清不同层级政府在其中的权责。在国土空间规划的制定和监督实施上,做到既维护中央政府在全国性、跨区域性事务上的绝对权力,又保障地方在局部性、本地性事务的应有权限。

三是大力推进《国土空间规划法》等相关法律法规的立法和修法工作。应充分借鉴国外经验,从法律层面对各级地方政府在空间治理和国土空间规划

上的权责做出明确地规范,与此同时制定和完善配套的行政法规体系,加快修订《土地管理法》《城乡规划法》等法律,使得国土空间规划的相关工作做到有法可依、有法必依。

四是可考虑在各级人大建立国土空间规划委员会,一方面加强对本级国土空间规划编制和实施工作的监督,另一方面对下级政府、下级政府与本级政府在空间规划体系中的责权纠纷进行调解。

注释

- ①参见《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》,中发〔2019〕18号 http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm。②参见中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/01/content_5447654.htm。③参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,党的十九届四中全会,2019年10月, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。④“内轻外重”是指中央集权不足,对地方控制不力,经常导致地方势力坐大乃至割据叛乱。“内重外轻”则指中央集权的不断加强和地方权力的不断削弱,参见周振鹤(2005)《中国地方行政制度史》,第73页。⑤参见日本《地方自治法》自治法第250、251条。引自万鹏飞等(2009)《日本地方政府法选编》,第16页,北京大学出版社。⑥参见戴维·维尔逊等(2009)《英国地方政府》,第171页,北京大学出版社。⑦2003年10月14日中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过, http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content_1071062.htm。⑧2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过, http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。⑨参见《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,国发〔2016〕49号 http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm。⑩参见《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2018〕6号,2018年2月;《国务院办公厅关于印发医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2018〕67号,2018年07月19日;《国务院办公厅关于印发科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2019〕26号,2019年05月22日;《国务院办公厅关于印发教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2019〕27号,2019年05月24日;《国务院办公厅关于印发交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2019〕33号,2019年06月26日;《国务院办公厅关于印发生态环境领域中央与地方财政事权和支出责

任划分改革方案的通知》,国办发〔2020〕13号,2020年05月31日;《国务院办公厅关于印发公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2020〕14号,2020年06月04日;《国务院办公厅关于印发自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2020〕19号,2020年06月30日;《国务院办公厅关于印发应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》,国办发〔2020〕22号,2020年07月04日。^①参见《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/10/content_5525614.htm。^②参见《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》, http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/24/content_2837962.htm。^③参见《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/05/content_10554.htm。^④参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过, http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm。^⑤新闻办就《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》有关情况举行发布会, http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/27/content_5395102.htm。^⑥参见《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87号), [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/14/content_5439428.htm)

10/14/content_5439428.htm。^⑦约束性指标是为实现规划目标,在规划期内不得突破或必须实现的指标;预期性指标是指按照经济社会发展预期,规划期内努力实现或不突破的指标;建议性指标是指可根据地方实际选取的规划指标。

参考文献

- [1]林坚,李东,杨凌,等.区域-要素统筹视角下多规合一实践的思考和展望[J].规划师,2019(13).
- [2]理查德·斯科特,杰拉尔德·戴维斯.组织理论——理性、自然与开放系统的视角[M].北京:中国人民大学出版社,2011.
- [3]梅因.古代法[M].北京:商务印书馆,1959.
- [4]滕尼斯.共同体与社会[M].北京:商务印书馆,1999.
- [5]韦伯.经济与历史,支配的类型[M].桂林:广西师范大学出版社,2010.
- [6]沃尔夫冈·鲁茨欧.德国政府与政治[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [7]西尾胜.日本地方分权改革[M].北京:社会文献科学出版社,2013.
- [8]宣晓伟.治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理[J].管理世界,2018(11).
- [9]周振鹤.中国地方行政制度史[M].上海:上海人民出版社,2015.

Establishment of China's Land Spatial Planning System under the Background of the Reform of Central and Local Relations

Xuan Xiaowei

Abstract: The establishment of China's land spatial planning system has made remarkable progress, but it also faces some difficulties that can not be ignored. Because the development of spatial planning system is one of the important contents of the institutional change of central and local relations in China, the problems encountered in spatial governance are also the specific manifestation of the main contradiction between central and local relations in the field of spatial governance. Therefore, the key to the construction of the new land spatial planning system is how to solve the problem of "as soon as the management is relaxed, it will be chaotic, and as soon as the management is strengthened, the development will be limited" in the practice of spatial governance. In order to make up for the defects of the original spatial planning system and build a new land spatial planning system, it should be considered in the context of the relationship between the central and local governments. According to the requirements of promoting the modernization of national governance system and governance capacity, it should change from "generalized governance with vague rights and responsibilities" to "differentiated governance with clear rights and responsibilities".

Key Words: Spatial Planning System; The Evolution of Central and Local Relations; Space Governance Field; Generalized Governance; Differentiation Governance

(责任编辑:晓 立)