

规划治理的新内核：“最初一公里”与“最后一公里”^{*}

——以首都北京为例

石晓冬 徐勤政 曹祺文 李 嫣 武廷海

提 要 面向城市善治对规划进行再审视，推动治理理论与规划实践融合互动是复杂的动态过程。针对规划编制和规划实施脱节、规划成效和人民享有脱节等问题，指出要科学系统地认识规划与治理的整体关联性，提出规划治理理论新视野和实践新场域，明确其内核是要将以人民为中心的政府治理初衷和治理成效始终贯穿于规划治理全过程。在规划行业外倒逼的压力以及人民群众新的价值追求推动下，必须贯通和连接规划治理中的两个“一公里”，重视规划治理的能力建设与体系建设、价值整合与价值创造，发挥规划治理在促进社会权力和空间权益公平有效转换中的纽带作用。进一步，结合首都特殊性和近期规划实践探索，辨析了首都规划治理的本质内涵及其四类关键方法路径。

关键词 规划治理；最初一公里；最后一公里；人民；首都

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202304003
文章编号 1000-3363(2023)04-0018-07

作者简介

石晓冬，北京市城市规划设计研究院院长，首都区域空间规划研究北京市重点实验室副主任、教授级高级工程师，shixdd@sina.com

徐勤政，北京市城市规划设计研究院规划研究室副主任、教授级高级工程师

曹祺文，北京市城市规划设计研究院规划研究室工程师，中国城市规划协会规划编制研究中心工作委员会委员副秘书长，通信作者，cqwl7@tsinghua.org.cn

李 嫣，北京市城市规划设计研究院助理工程师

武廷海，清华大学建筑学院教授、城市规划系主任

The New Core of Planning Governance: "the First Kilometer" and "the Last Kilometer": The Case of Beijing

SHI Xiaodong, XU Qinzhen, CAO Qiwen, LI Yan, WU Tinghai

Abstract: This paper reexamines planning for good urban governance and believes that promoting the integration and interaction of governance theory and planning practice is a complex dynamic process. In response to issues such as the disconnection between planning formulation and implementation, as well as the disconnection between planning effectiveness and people's enjoyment, the paper pointed out that it is necessary to scientifically and systematically understand the overall correlation between planning and governance, and propose new theoretical perspectives and practical fields for planning governance. The core of planning governance is to integrate the original intention and effectiveness of government governance centered around the people throughout the entire process of planning governance. Under the pressure from outside the planning industry and the new value pursuit of the people, it is necessary to connect the two "one kilometer" in planning governance, attach importance to the capacity building and system construction of planning governance, as well as value integration and value creation, and strengthen the role of planning governance as a link in promoting the fair and effective transformation of social power and spatial rights. Furthermore, based on the particularity of the capital and the exploration of recent planning practices, the essential connotation of capital planning governance and its four key methods and paths were analyzed.

Keywords: planning governance; the first kilometer; the last kilometer; people; the capital region

城市是以“人”为主体、高度复杂的“人工自然世界”，城市规划则是政治、经济、社会、文化、生态等涉及“人”的多维因素在时空的投射。随着传统熟人社会向作为大量陌生人集合体^[1]的现代城市转变，解决好城市中“人”的问题面临越来越多的挑战，而规划的生命力也越来越取决于其在多大程度上能够保障人民生存和改善生活的权利。无论未来的规划形态如何变化，规划过程必须以差异化、具体化的“人”为中心，供给更多元化、更高质量的公共产品、生态产品，在保障公共利益的基础上权衡差异化的利益。

从治理视角看，中央对地方在求增长、谋发展过程中所出现的片面追求眼前利益、牺牲生态环境和有违社会公正等问题进行了全面干预。与之相应，为纠正“企业化政

^{*} “十四五”国家重点研发计划课题“城市可持续规划建设与治理的基础理论”（项目编号：2022YFC3800201）

府”的“增长机器”^[2]理念，城市规划的角色从配合地方转向对上负责、从服务于部门的平行管理转向立足于整体的系统治理，即从快速工业化背景下围绕经济增长、土地扩张、投资拉动的扩张型规划，发展到新型城镇化背景下以人为本、创新驱动、空间提质的内涵式规划。城市规划促进城市善治的基础是塑造良性的空间秩序，建立空间资源分配^[3]与城市生活共同体建设的连接，持续调整适配规划技术体系与空间治理过程，这些也正是规划理论和体系发展迭代的内在动力。

从规划角度看，基于首都城市的唯一性和特殊性，古今中外在首都治理方面都有一套区别于一般城市的组织架构和制度安排。从宇文恺规划唐长安到刘秉忠营建元大都，从豪斯曼改造巴黎到罗杰斯复兴伦敦，不同时期、不同地域首都治理的形态都有着国家意志和时代特征的深深烙印。当前，北京呈现着全世界最丰富多元、最复杂的城镇化现象，天然成为实践型城市治理研究的沃土。首都规划与中国的国家治理一样，需要在把握中国特色的基础上，对规划的知识体系、理论方法、关键技术和组织实践进行不断创新。

基于多元主义趋向向下城市治理理论与规划实践的融合发展，本文尝试提出发展和完善以规划撬动治理的本土化理论，将“规划治理”作为开展科学规划和系统治理的新视野，强调从“最后一公里”的治理实效来反推“最初一公里”的规划创新，并进一步面向首都特殊性，初步构建了首都规划治理的两个“一公里”解析框架，从权责传导、利益分配、监督实施、技术支撑等维度探讨面向新时期首都规划治理两个“一公里”的关键方法路径。

1 城市治理理论与规划实践走向融合发展

1.1 迈向多元主义的治理与城市治理理论

治理是一个源自政治学领域的话题，从统治走向治理是人类政治发展的普遍趋势^[4]。全球治理委员会^[5]在《我们的全球伙伴关系》中提出，治理是使相互冲

突或分歧的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。近年来，城市治理研究在范围上逐渐扩展到社区治理^[6]、乡村治理^[7]、区域治理^[8]、国家治理^[9]，在领域上进一步延伸到社会治理^[10]、生态治理^[11]等方向。从精英主义到多元主义、从管理主义到企业主义，从“传统区域主义”（巨人政府论）到“新区域主义”、从新自由主义到新马克思主义，从城市政体理论到城市区域政体理论^[12]，在西方城市治理理论流派演化及其对国内城市治理的影响方面，突破精英社群、走向多元主义是全球治理理论和实践发展的主要趋势。

当前西方城市治理理论发展多源于基于公共治理的理论范式，尽管在治理主体、治理价值取向、治理目标导向等方面开展了深入分析，但西式理论与中国式实践存在较大程度不一致，往往因缺乏与城市发展真实而具体问题的有效关联，导致所谓的理论创新对城市规划和治理的实践并不具有太多现实指导意义。例如，城市区域政体理论既主张权威集中主义，又倡导形态多中心主义，在我国城市群、都市圈规划建设中，这种自我矛盾是无法支持决策的。制度性集体行动理论的多元主义实为“多元精英主义”，而非面向普罗大众的人民城市和空间正义。此外，城市治理的理论脉络散落于不同学科中^[13]，加之城市规划和城市治理的具体实践又受地方化利益、部门化分歧影响，导致规划理论与治理实践或者治理理论与规划实践产生不同程度的脱节，包括规划管理体制与城市及区域发展不适应、规划技术管理创新有限而制度创新不足、规划管理体制变革与城市创新发展不协调等。

1.2 亟待发展和完善以规划撬动治理的本土化理论

空间是城市治理的基本载体，而规划恰是一种以空间为载体，具有综合目标、过程开放、衍生效应极强、刚柔并济的公共政策^[14]。因此，规划不仅是城市治理的重要工具，更是实现治理体系和治理能力现代化的重要工具^[15-16]，更为重要的是，治理已经成为当代和未来规划的最重要特质。城市规划能够在很大程度上统合战略高层的远见和社会底

层的需求，在很大程度上决定了城市治理的体系是否科学、实践是否有效、综合治理成本是否可控。党政部门、开发商、行业企业、社会组织、学术机构、基层社区、市民等不同治理主体在发生利益妥协、行政拉锯之后，往往以公共利益利益的“打折”告终，其结果就是最大实施绩效与最低治理成本的落差，这也是城市治理综合成本的体现。

为了更好地实现面向“良法善治”的规划过程，既要广泛地听取不同社群的利益诉求，兼顾多方利益，又要发挥“整体性治理”^[17-18]视域下多级政府、多个部门、多个规划的纵横协调，既要发挥技术革新在城市治理中的载体作用，又要规避公共治理中部门主义和“技治主义”的价值偏离。为了实现这一过程，规划与治理相融互馈是今后破解规划内在的集中主义和实施内在的分散主义之间矛盾的根本所在。从知识型规划向行动型规划迈进的过程中，如何融合规划、建设、管理的系统理论^[19-20]，凝聚和连接各类群体的价值取向^[21]，使用不断更新迭代的科学技术，迫切需要充分融合规划实践与城市治理，探索和发展规划治理理论体系。

2 两个“一公里”视野下的城市规划治理

规划是一个涉及内容庞杂、内涵外延广阔、影响深远的系统工程，而治理则是一个容易被泛化理解和泛化使用的概念，如何在当前的权力运行体制之下推动规划与治理双向互动，促进物质性规划向社会性治理转变，需要在实践中重新思考和阐释规划治理的内在本质和体系层次。从理论和实践的结合点来看，核心是解决规划编制和治理实施脱节、规划治理和人民享有脱节等两大问题，探索适合中国超大城市情境的规划治理体系。

2.1 规划治理：科学规划和系统治理的新视野

随着空间由增量开发向存量再利用逐步过渡，治理也将成为今后规划转型的必由之路。从社会科学的视角看，空间问题的内核是深层社会问题，仅靠工

程化、指标化的传统规划方式处理或将引发不可预知的分解谬误，规划师心中对未来愿景的描摹未必存在广泛的群体理性基础。面向善治的规划需要与之匹配的社会经济能力以及多部门、多主体在行动上的响应，然而现实中多数规划最欠缺的也恰是实施策略部门的深化。

所谓规划治理是为落实特定功能而创造社会、经济和环境基础性条件和制度条件，将规划作为综合统筹政府、市场、社会中多主体、多类型目标的重要手段，通过优化要素配置、调整利益结构、重构社会秩序，寻求内部权利组织与外部环境干预的接合点和平衡态，使规划成为提高全民福祉和空间品质的治理过程，从而撬动和促进实现善治。

因此，规划治理一方面要突破技术至上的实践理性^[21-22]，实现自身体系的结构重塑，另一方面也需要重视社会治理共同体^[23]的培育、加强规划治理的绩效管理^[24]，对新城市治理过程中产生的社会经济问题进行动态反馈，进一步审视和完善研究决策、审批管理、实施监督的全流程，在整体性的规划治理机制改革中推动链条修复和社会缝合^[25]。

2.2 新内核：贯通规划“最初一公里”与治理“最后一公里”

规划是在一定人为组织之下有意识地干预自发秩序的过程，规划源于公权力，但规划实施离不开市场主体和社会主体，也即必须使得规划编制前端与规划实施末端实现前后纵贯、首尾相连。同时，城市治理体系建设的核心在“治”，治理能力建设的核心则在于“人”，连接“治”与“人”的关键是在共同规划、共同治理的过程中凝聚价值共同体、利益共同体、行动共同体。

因此，面向多主体全流程、多尺度全要素、多维度全周期，在规划治理的全过程中必须始终坚持统筹和衔接规划“最初一公里”的决策导向和治理“最后一公里”的实践，“缩短”政府治理初衷与以人民为中心的治理成效之间的“距离”，这是当前我国转变城市治理方式、提高规划实施穿透力、提升人民主体对治理实效感应度的关键。换言之，要以人民为中心的政府治理初衷和治理成效始终贯穿于规划治理全过程，既要体

现自上而下的国家制度、国家精神、以人民为中心的执政纲领，也要自下而上凝聚基础民意、改善基础民生、做好基层工作的社会实践，实现政府领衔、市场运作、市民参与的治理过程。

新时期贯通两个“一公里”的城市规划治理在治理目标、服务对象、规划编制、治理绩效等方面与传统城市规划有着显著不同。在治理目标上，从政商联盟和精英主义之下推动经济锦标赛、晋升锦标赛，转向了多元化的现代化治理，强调统筹经济高质量发展、生态保护修复、社会民生保障等规划目标；在服务对象上，从超前投资和快速增长导向下对资本友好、大企业友好的规划工具，转向全民友好、小微企业友好、社会友好、创新友好的治理工具；在规划编制上，从功能主义、形态美学的技术工具，转向了强化责权利对等之下平衡空间权力和发展权利的公共政策。由此，在治理绩效方面，以往高速增长表象下对社会成本和生态成本的“内置化”“隐形化”，随着发展效率降低而日趋表现为显化成本，需要更加强调包容性规划、公平性发展。为贯通规划“最初一公里”与治理“最后一公里”（图1），至少需要把握以下四点核心要素：

一是规划引领城市建设，提供优质公共产品。一方面是传统基础设施的更新改造，特别是诸如都市圈轨道交通网、大城市快速通勤交通体系和现代化都市农业基础设施建设，以及智慧化市政服务设施和现代数字基础设施；另一方面则是保障基本社会公平的教育、医疗等

公共服务设施供给，以及满足新消费需求的文化服务产品。

二是规划赋能生态建设，促进生态产品价值实现。按照表现形式，生态产品分为农林牧渔和能源等物质供给类产品，气候调节、水源涵养、固碳释氧、防风固沙等生态调节类产品，以及满足休闲旅游需求、提升景观价值的文化服务类产品。以生态修复带动生态增值，结合生态资源指标和产权交易、生态产业化经营、生态补偿等方式，发挥规划促进优质生态产品供给和引领价值实现的治理作用^[26]。

三是规划运行体系建设，强化规建管过程协同。强化整体性治理与基层空间治理，通过责任（社区）规划师制度形成基层治理的专业网络和包容多元社群价值观的交流协作平台。结合城市体检评估、城市信息模型等手段，推动规划、建设、管理体系协同，建构和完善以“服务需求一审批许可一动态监管一绩效反馈一体制机制创新”为核心的规划治理全过程闭环。

四是规划体制机制建设，匹配治理的责权利关系。链接规划编制与规划实施、空间发展与人民享有。在“一级政府、一级事权”责权利匹配的基础上，体现中央战略引领、刚性管控以及地方要素配置、利益协调的事权差异性，协调处理新发展格局中的区域共同利益和地方自身诉求，深化改革政府、市场、社会的职能分工、权益关系和行为边界。

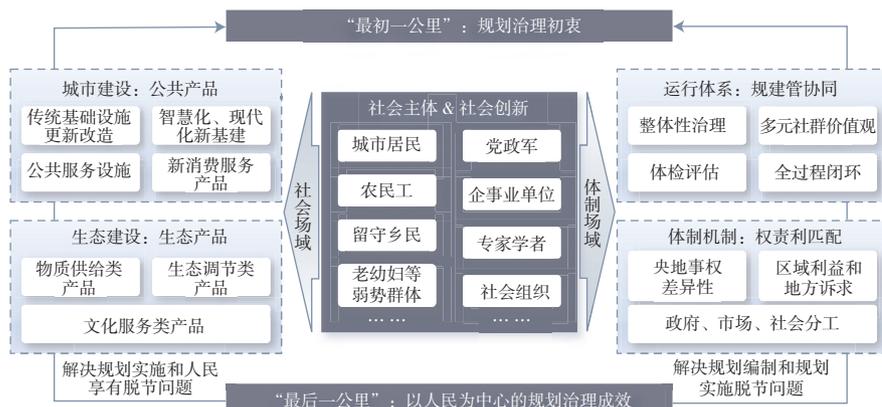


图1 规划治理两个“一公里”关系示意

Fig.1 The relationship between the two "kilometers" of planning governance

3 首都规划治理及其两个“一公里”内核

3.1 首都规划治理的本质内涵

首都都是确保国家纲维有序、高效运行的中枢，首都治理是一种特殊的城市治理^[27]，首都的规划与治理目标趋同、过程融合、机制互馈，是一套难以分割的制度体系。首都规划治理是为首都功能的落实而创造经济、社会和环境基础性条件，塑造基础性秩序，完善基础性结构，并使之同时满足彰显国家精神和改善民生的规划过程。首都规划治理的本质内涵是用空间规划的方式平衡多元社会利益、优化公共治理过程中所有能力的总和。

与一般超大城市规划治理相比，首都规划治理具有三项个性特征：一是中央是首都城市治理的重要主体，这是首都特色规划治理结构中的重要前提；二是北京城市功能必须充分体现和彰显国家治理下中央对首都提出的要求，这是首都特色规划治理功能体系中的重要环节；三是首都城市治理的目标与国家发展的阶段性目标高度契合，首都规划治理要体现国家治理的基本逻辑和意志。首都规划治理必须紧紧围绕“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”这一重大时代课题而开展，深刻把握好“都”与“城”的关系。

作为首都，北京在各阶段的规划思路始终与国家战略导向和发展需求紧密结合。新中国成立后至改革开放前，围绕工业发展和基础建设，“为建设的规划与为功能的治理”是该时期的主基调；此后，随着市场经济和全球化的长足发展，壮大首都经济成为城市规划治理的中心内容，该时期规划治理的突出特点是“为增长的规划与为市场的治理”；党的十八大以来，北京确立了强化全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心功能的战略定位，“都”与“城”关系进一步成为首都规划治理的重点，“为运维的规划与为法治的治理”为首都规划治理的制度环境转变打下基础，“为人民的规划与为创新的治理”则是进一步提升城市规划治理水平的长效动力。

3.2 首都规划治理的两个“一公里”

内核

首都规划治理的“最初一公里”来自“国”对“都”空间秩序的塑造，核心是把握国家发展大势、安排首都治理大事，需要发挥规划的战略引领作用，维护规划的严肃性和权威性。首都规划治理的“最后一公里”重在体现以人民为中心的规划实效性，核心是建构政府引导、市场运作、市民参与共同落实规划的路径。贯通首都规划治理“最初一公里”与“最后一公里”需要处理好以下四个主要关系：

一是都与城，即央地关系。历版北京城市总体规划均围绕“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一根本问题而开展。新版城市总体规划紧紧围绕首都城市战略定位的“最初一公里”谋划首都发展，立足城市转型发展的新要求，以“都”的功能谋划“城”的发展，以“城”的高质量发展服务保障“都”的功能，并通过市—区—单元—街区—项目地块“抽屜式”嵌套结构划分事权和实施责任体系，积极推进“保一拆一修一储一供一用”土地管理利用制度等手段协同发力，确保规划治理任务在“最后一公里”中得到有效下沉、无损传递。

二是京与畿，即区域关系。通过从首都到首都圈、从首都区域到京津冀城市群的转向而实现对区域空间结构规划治理战略的创新发展。促进北京与周边地区互动融合发展，构建以首都为核心的世界级城市群，从自上而下的“最初一公里”来看必须抓好北京城市副中心与河北雄安新区的整体谋划和错位发展，并强化大气污染、轨道交通、跨界地区等自下而上“最后一公里”中重点问题的规划治理，建设好以通勤圈、功能圈、产业圈为基础的现代化首都都市圈。从现代化首都都市圈的空间治理上看，撬动区域治理的关键是创新治理机制、增添区域发展动能，将雄安新区的定向支持模式、通州—北三县的行政区协调模式、大兴新机场临空经济区的联合管委会模式、冬奥会的大项目模式运用到产业、生态、交通的新型空间治理过程中。

三是城与乡，即城乡关系统筹。在讨论“建设一个怎样的社会主义现代化强国之都”时，隐含着“建设什么样的

首都乡村”的关键问题。北京超过80%的土地为集体所有，超过40%的建设用地为集体建设用地，乡村发展是首都规划治理的重要基础，也是首都和谐宜居水平全面提升亟待解决的短板问题，需要在“大城市带动大京郊、大京郊服务大城市”的格局下，切实促进城乡要素对流、城乡机会均等，从“最后一公里”的治理实效来看即要让农民充分参与到城镇化过程中，享受首都高质量发展的红利。

四是条与块，即条块关系。统筹多领域、多部门和重点区块空间，以治理为新形态的“规划过程”^[16]。在规划治理“最初一公里”的条线上即要明晰治理主体，界定好规划发展权与部门事权，着力解决多头管理或管理真空性问题。在规划治理“最初一公里”的区块上，要明晰产权关系，区别不同尺度、不同维度的治理矛盾点和空间矛盾点，以社会治理牵动空间治理^[28]，将规划实施与具体宗地、建筑、个体及其背后社会关系和利益诉求相挂钩。

4 面向新时期首都规划治理两个“一公里”的关键方法路径

城市规划治理实践中必然伴随着权力链、利益链、知识链的交织，并在一定时空中形成复杂的嵌套关系。为了有效地在各个层级之间推动价值整合，实现资源和权益等的传导、调节、控制，必须匹配适宜的城市规划治理技术工具。随着首都规划和首都治理的耦合发展，规划治理的关键技术已不再是单纯的工程技术，而是高度内嵌于规划制度的体制之内，表现出政治依附性、社会根植性等特征。为降低治理成本、提高治理效率，新时期首都规划治理系统需从权责传导、利益分配、监督实施、科技支撑等维度深化以下四种关键方法路径。见图2。

4.1 以首规委与责师制度为两端的权力—权利贯通

从分层控制^[29]的视角看，首都规划治理需进一步增强各层次的组织协调，在合理合法的前提下探索治理新路径，基于顶层协调的首都规划建设委员会制

度（以下简称“首规委制度”）与基于基层共治的责任规划师制度（以下简称“责师制度”）正是首都规划治理组织架构面向两个“一公里”的重要创新（图3）。首规委制度在顶层树立了统一权威，在中央与地方、部门与部门之间加强“权力”协同，保证组织的统一性，从而推动规划落实和监督；责师制度有效提升了基层空间治理^[30]，加强政府与社会的共同协作、平衡多方“权利”，通过注入技术力量、增强基层的规划落实与执行操作能力，主动延展规划治理边界。二者作为规划治理过程中链接两个“一公里”的桥梁和协调者，统一组织、强化协同、主动治理，对上直连中央，对下直通基层，形成首都规划纵向传导的组织架构，贯通中央与地方之间、部门条块之间、政府与社会之间的“权力”与“权利”配置，共同推动首都规划的落地实施与规划治理能效的持续提升。

4.2 以规划综合实施方案促进多元利益统筹

多元利益统筹是规划治理的关键基础，需要通过分级治理、部门分工、主体协商、时空衔接，回应规划工作由“静态蓝图”向“行动规划”转型的治理要求。规划综合实施方案（简称“实施

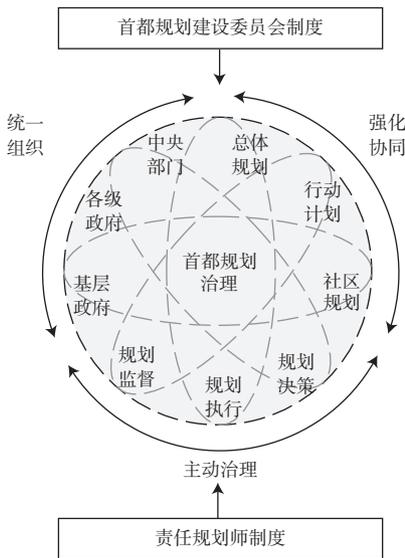


图3 复杂体系视角下首都规划治理组织机制示意

Fig.3 Organizational mechanism of planning governance for the Capital region in the perspective of complex systems

方案”）是北京国土空间规划体系的首创，是面向实操落地和多元利益博弈平衡的治理工具^[31]。作为详细规划中向上承接街区控规、向下直面项目建设的层级，实施方案由空间管制转向空间治理，统筹多规要求和多主体权益，通过“多规合一”协同平台初审、会商等环节，依托规划设计方案与各方意见而生成最终方案的流程，发挥作为“共商共治的协商平台、面向实施的行动指南、多类专项的综合抓手”等作用，保障规划实施“最后一公里”有效落位（图4）。从工程学视角审视实施方案的技术特征，通过首都规划体系的层级传导实现分层控制，通过“多规合一”、利益协商博弈协调多主体需求，通过面向多元场景和规划实施的技术内容实现综合统筹，通过时空统筹强化过程管理机制，实现政府与市场、城市与乡村、权利人与利害人、各级政府与各部门、成本与收益等要素的嵌套博弈，发挥其多任务竞速、利益均衡博弈的关键技术作用。

4.3 以城市体检评估为代表的规划实施监督

规划实施监督体系重视规划工作的反馈和迭代，城市体检评估机制是规划工作“多规合一—任务分解—体检评估—督查问责—协同共治”中的重要一环，在规划编制实施统筹机制中起到关键作用，从评估规划目标和规划结果的匹配程度方面发挥着规划修正和实施纠偏作用^[32]。北京城市体检评估工作通过系统建立“监测—诊断—预警—维护”的闭环体系，对首都超大城市规划治理作出积极响应。通过建立“1+2+14+N+X”^①多层级体检评估体系（图5）、引入“多规合一”全局视角等手段，实现城市体检评估的高效组织运行。同时，注重加强体检评估工作的内容嵌套与时间闭环，做到不漏关键事项、合理衔接时序，实现规划实施监督体系的有效运转。在具体实践中，北京坚持从国家治理、城市治理、规划治理、基层治理等多级治理角度出发，利用城市体检评估机制进

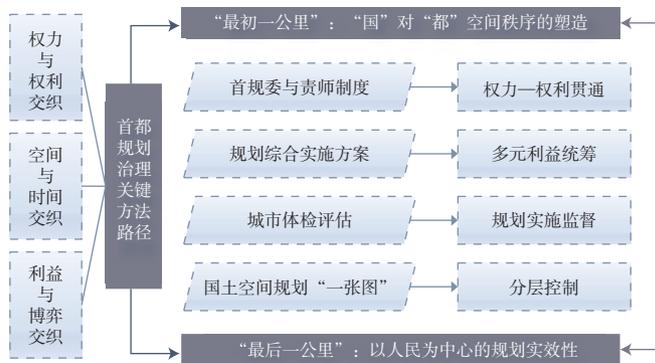


图2 首都规划治理的关键方法路径

Fig.2 Key methods and paths for planning governance in the Capital

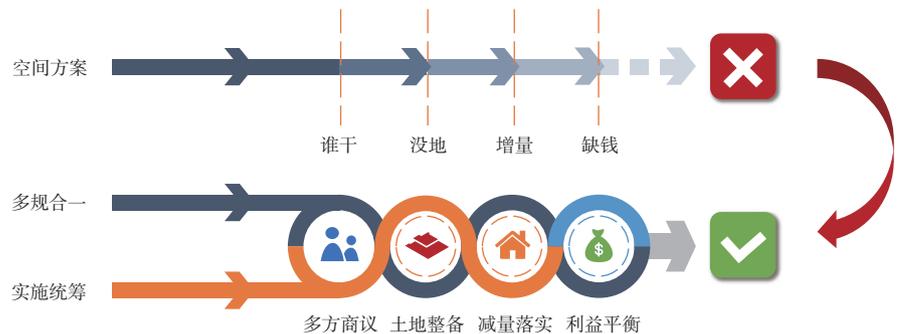


图4 实施方案通过共编共治共享促进规划实施的逻辑示意

Fig.4 The logic of comprehensive implementation plan that facilitates effective implementation through co-planning, co-governance, and sharing

行响应。针对国家治理，立足城市在国家层面的战略定位，对区域协同、城市发展、底线管控等方面实施情况展开体检评估；针对城市治理，对民生问题、支撑体系、城市品质等规划实施各领域展开体检评估；针对基层治理，将工作重心下沉至居民的真实需求，聚焦日常短板问题的体检评估和解决。

4.4 以国土空间规划“一张图”为载体的分层控制

在规划主管部门整合、政府全责体系配置背景下，基于信息化技术所形成的国土空间规划“一张图”不仅仅是整合规划要素、加强规划规范性和统一性的技术，更是为了统一空间权责划分、厘清规划事权，确保规划全责有序衔接、规划有效运行的必要支撑手段。在空间尺度嵌套下，国土空间规划“一张图”既要贯彻“最初一公里”的规划治理目标、实现自上而下的“刚性控制”，建立各级规划内容之间的具体映射和验证关系，形成“传导—分解—监督”机制，又要面向“最后一公里”的规划治理成效、实现自下而上的“弹性适应”，将微观尺度的实施动态实时反馈至宏观尺度的指标流量、空间框量，支撑整体系统调配和运行维护。基于“抽屉+岩层”顶层设计思路^[33]，形成了北京市国土空间规划“一张图”框架（图6）。其中，“抽屉”单元在行政边界的基础上，兼顾补充自然要素边界、道路或其他规划编制与实施管理需求，从而形成明确的空间范围与行政主体的对应关系，并便于单元内的统筹管理，“岩层”则是多类型数据的有效整合。多尺度、层级化空间单元体系的构建，是有效区分空间尺度特征差异、整合空间相互协调关系、实现空间可持续的关键因素。当然，“一张图”的整合不仅仅是数据集成，更应在充分理解数据特性的基础上，以技术手段护航规划工作的全流程管理和数字化高效转型，以“一张图”实现对空间、事权、数据、目标等多项工作要素的系统整合。

5 结语

城市治理运行有序的内在机制是自

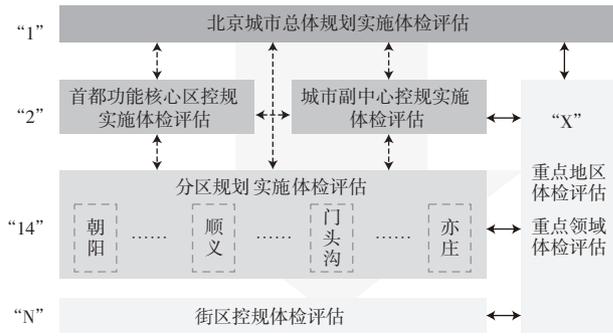


图5 北京市“1+2+14+N+X”多层次体检评估示意

Fig.5 Multi-level evaluation based on "1+2+14+N+X" model in Beijing

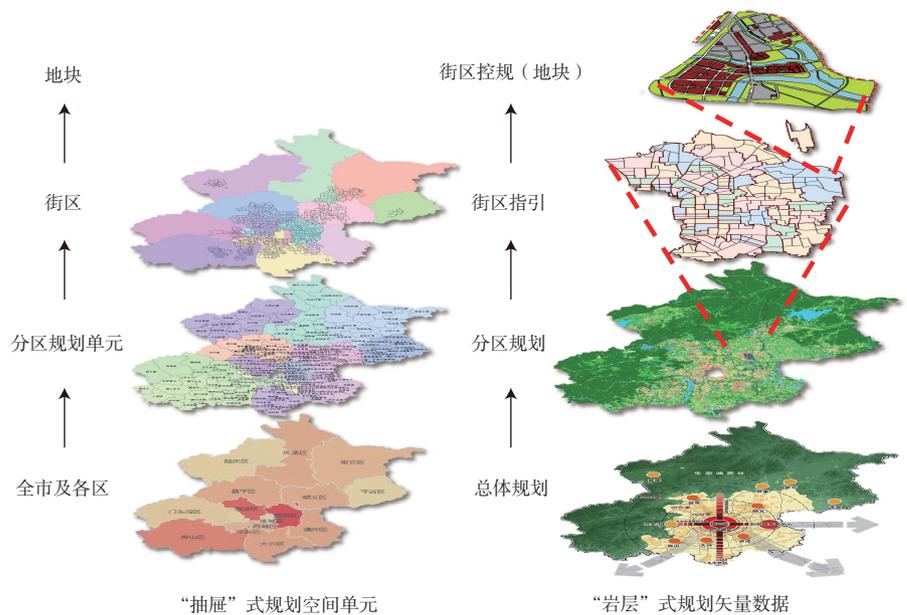


图6 基于“抽屉+岩层”单元的国土空间规划“一张图”成果管理示意

Fig.6 "One map" in territorial spatial planning based on the unit of "drawer+rock stratum"

发秩序和人工秩序共同作用，规划治理是由规划发起、推动、执行和反馈的城市治理过程，强调以“人民”需求为核心、以“善治”的秩序为目标。因此，中国特色社会主义建设语境下的规划治理，其“最初一公里”和“最后一公里”分别带有人民至上的政治立场和以人民为中心的公共政策属性。规划治理的效用来自施政的合法性与施策的合理性，这决定了规划治理必须以一个完整的治理体系为依托，并匹配合宜的工具手段。在由功能性规划向社会性治理的变革之中，首都规划治理紧扣以人民为中心的价值观，强调首都功能和城市治理的完善与提升，通过包括以首规委与责师制

度为两端的权力—权利贯通、以规划综合实施方案促进多元利益统筹、以城市体检评估为代表的规划实施监督、以国土空间规划“一张图”为载体的分层控制等在内的方法路径创新，力求衔接规划编制和规划实施、规划成效和人民享有两大环节。

面向中长期首都城市发展，首都规划治理的实践创新存在五个有待超越的场域。一是超越北京现状看首都长远，从党和国家工作大局、从全球和区域大势中探求现代化大国首都的治理路径；二是超越首都特性看一般性，剖析京畿矛盾、城乡矛盾、条块矛盾以及城镇化规模与质量的矛盾，聚焦规划治理理论

框架和实施体系建构；三是超越增长竞赛逻辑，回归提供公共产品、解决公共问题、维护公共利益的规划本义；四是超越法定规划“正规治理”的主要阵地，从“非正规治理”的土壤中逆向寻求中国式疑难杂症问题的破解之道；五是超越技术至上思维，推动规划由技术工具走向公共治理。

王吉力、赵勇健、孙道胜、谷月昆等对此文亦有贡献，在此表示感谢。

注释

- ① 目前已开展了1个城市总体规划、首都功能核心区和北京城市副中心等2个“央批”街区控规、14个分区规划、N个街区控规、X个重点领域重点地区规划实施的体检评估工作。

参考文献

- [1] 张玥. 城市碎片: 北京、芝加哥、巴黎城市保护中的政治[M]. 北京: 北京大学出版社, 2018.
- [2] 葛天任, 李强. 从“增长联盟”到“公平治理”: 城市空间治理转型的国家视角[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 81-88.
- [3] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新新局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020, 257(3): 41-47.
- [4] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5-8, 13.
- [5] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 伦敦: 牛津大学出版社, 1995.
- [6] 陈天祥, 杨婷. 城市社区治理: 角色迷失及其根源: 以H市为例[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(3): 129-137.
- [7] 刘守英, 熊雪锋. 中国乡村治理的制度与秩序演变: 一个国家治理视角的回顾与评论[J]. 农业经济问题, 2018(9): 10-23.
- [8] 张京祥. 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013, 20(5): 45-50.
- [9] 林坚, 赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同: 兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 20-23.
- [10] 李强, 王拓涵. 新清河实验: 基层社会治理创新探索[J]. 社会治理, 2017(7): 56-63.
- [11] 李晓西, 赵崢, 李卫锋. 完善国家生态治理体系和治理能力现代化的四大关系: 基于实地调研及微观数据的分析[J]. 管理世界, 2015(5): 1-5.
- [12] 吴晓林, 侯雨佳. 城市治理理论的“双重流变”与融合趋向[J]. 天津社会科学, 2017(1): 69-74.
- [13] 叶林, 周寒. 超越增长逻辑: 城市治理的多重情境与转向[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(3): 101-112.
- [14] 何流. 城市规划的公共政策属性解析[J]. 城市规划学刊, 2007(6): 36-41.
- [15] 葛春晖, 张永波, 李海涛, 等. 探索国土空间规划治理转型新路径: 以宁波市为例[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 241-246.
- [16] 段进, 张庭伟, 尹稚, 等. “中国式城乡现代化: 内涵、特征与发展路径”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 1-10.
- [17] 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.
- [18] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [19] 张国军, 程同顺. 党政统筹下的三权分工: 当代中国的国家治理结构及其调适[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(1): 138-149.
- [20] 周庆智. 地方权威主义治理逻辑及其困境[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(5): 56-66.
- [21] 彭勃. 技术治理的限度及其转型: 治理现代化的视角[J]. 社会科学, 2020(5): 3-12.
- [22] 叶裕民, 王晨跃. 城市治理研究范式转移与一般分析框架创新[J]. 城市规划, 2022, 46(2): 42-52.
- [23] 张贤明, 张力伟. 社会治理共同体: 理论逻辑、价值目标与实践路径[J]. 理论月刊, 2021(1): 61-68.
- [24] 王程伟, 马亮. 绩效反馈何以推动绩效改进: 北京市“接诉即办”的实证研究[J]. 中国行政管理, 2020(11): 117-125.
- [25] 陈玉生. 细事细治: 基层网格化中的科层化精细治理与社会修复[J]. 公共行政评论, 2021, 14(1): 74-94.
- [26] 张琪, 罗彦, 赵亮, 等. “五权”治理体系构建: 生态产品价值实现机制探讨[J]. 城市规划学刊, 2022(S1): 267-271.
- [27] 叶裕民. 首都超大城市治理相关概念解析[J]. 城市管理与科技, 2019, 21(6): 36-37.
- [28] 王伟, 岳文泽, 吴燕, 等. 到中流击水: 国土空间规划青年笔谈[J]. 城乡规划, 2021(6): 1-29.
- [29] 王新哲, 杨雨蕊, 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.
- [30] 刘佳燕, 邓翔宇. 北京基层空间治理的创新实践: 责任规划师制度与社区规划行动策略[J]. 国际城市规划, 2021, 36(6): 40-47.
- [31] 赵勇健, 徐碧颖, 王若冰. 共商共治的实施性详细规划: 北京规划综合实施方案的内涵思路与技术探索[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 15-24.
- [32] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73.
- [33] 常青, 石晓冬, 杨浚. 新时代推动国土空间规划重构的实践探索: 以北京为例[J]. 城市规划, 2021, 45(5): 61-67.

修回: 2023-07