

行政行为视角的规划导控逻辑思辨

——兼论强制性内容与刚性管控

Reflections on the Logic of Planning Guidance and Control from an Administrative Action Perspective: With a Concurrent Discussion on Mandatory and Rigid Control Specifications

赵广英 刘淑娟

ZHAO Guangying, LIU Shujuan

关键词 行政行为；强制性；刚性；诱致性；弹性

Keywords: administrative action; mandatory; rigidity; inducement; flexibility

提 要 规划领域对强制性内容、诱致性内容，刚性、弹性管控的讨论由来已久，探索以“强制性”内容为主，“诱致性”内容为辅，刚性、弹性相结合的管理模式，对完善国土空间规划体系尤为重要。运用逻辑思辨的方法，从行政行为视角对强制性内容、刚性管控制度的设定背景、行政逻辑和制度设计方面展开讨论，研究认为：强制性内容、刚性管控要求体现空间规划的底线约束思维和公共利益保障逻辑，而诱致性、弹性引导体现战略引领思维和结构引导逻辑；高水平治理导向下规划行政行为应强调外在维度的刚性、内在维度的弹性和综合维度的系统性；“制度—技术”二维框架下，应采用“高结构弹性—低规则弹性—高内容弹性”的阶梯型制度设计；强制性内容及刚性管控要求可通过约束性指标、强制性界限以及刚性管控要求区分规划要素，而诱致性内容及弹性引导要求可通过预期性指标、结构关系以及弹性引导要求区分规划要素。

Abstract: Debates in planning regarding mandatory content, guided content, and the distinction between rigid and flexible control have persisted for a long time. To improve the territorial spatial planning system, It is crucial to explore a management approach that integrates both rigidity and flexibility through mandatory and guided measures. Using logical analysis from the perspective of administrative action, this study examines the background, administrative logic, and institutional design of mandatory content. The study concludes that mandatory content and rigid control requirements reflect the logic of spatial baseline constraints and the protection of public interest, while inducement, flexible guidance reflects the logic of strategic orientation and structural guidance. Under high-level governance, planning as an administrative action should emphasize the rigidity in its external dimensions, elasticity in its internal dimension, and systemic integration across dimensions. Within a "system-technology" theoretical framework, a tiered institutional design of "high structural flexibility—low planning flexibility—high content flexibility" can be adopted. Mandatory content and rigid controls can be distinguished from planning elements through binding indicators, mandatory boundaries, and rigid control requirements, while inducement content and flexible guidance can be distinguished from planning elements by anticipatory indicators, structural relationships, and adaptable guidance requirements.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202505004
文章编号 1000-3363(2025)05-0031-08

作者简介

赵广英，哈尔滨工业大学（深圳）建筑学院研究员，高级工程师，注册规划师，120668639@qq.com
刘淑娟，广东白云学院建筑工程学院副教授

* 广东省基础与应用基础研究基金面上项目“土地发展权视角下特别合作区城乡空间重构机制与协同规划技术方法研究”（项目编号：2025A1515011915）

2019年《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《若干意见》)初步建立了国土空间规划体系,并对规划“强制性内容”“约束性指标”“刚性管控”“战略引领”“指导性要求”进行了规范,强化了事权的横向整合和纵向协同治理。事实上,规划领域对强制性、诱致性内容,刚性、弹性管控的讨论由来已久^[1-2]。而强制性内容和刚性管控的探讨,不可避免地存在着诸多疑惑,如:“强制性”以外的内容需不需要刚性管控?诱致性内容如何作为行政行为的依据?强制性和刚性,诱致性和弹性有何内在的关联?要回答这样的问题,需要从强制性内容、刚性管控制度的设定背景、行政逻辑和制度设计方面展开讨论。因而,对此类复杂的概念进行逻辑思辨,准确界定其内涵及管控逻辑,是完善国土空间规划体系的客观要求,也是当前主要城市的总体规划基本完成编制,各地普遍开展详细规划编制的迫切要求。

“强制性”(mandatory)在《辞海》中解释为“强迫、迫使执行”,相关的概念主要有 compulsory 和 rigidity。mandatory 强调法律、法规、政策的强制性要求,较严肃,compulsory 侧重行为活动的强制性,均对应“诱致性^①”(inductive);而 rigidity 多译为“刚性”侧重于规划指标、内容的权威性、固定性^②,对应“弹性”(flexibility)。规划设计领域,常用“强制性内容”“引导性内容”区分规划内容的重要性,用“刚性”“弹性”区分规划管控措施的差异^[4-5]。经济学领域多从“强制性”“诱致性”角度描述制度变迁^[6-7],在公共管理领域政策执行手段也区分强制性、诱致性^[8]。

在《若干意见》中,规划内容的表述使用了“强制性内容”“约束性指标”,而管控要点则使用了“刚性管控要求”和“指导性要求”等。从规划制定、行政审批的效率而言,规划中底线性、结论性的内容应该是强制性的内容。作为“各类开发保护建设活动的基本依据”,规划的内容应该是确定的、具体的,是可以作为规划管理“依据”进行刚性管控的。但是,开放的市场经济环境下,未来是不确定的^③,作为“国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图”“空间

和时间上作出的安排”,规划内容无可避免地涉及不确定的非强制性内容,需要通过“引导性要求”贯彻实施。“作为一定时期内城乡社会和经济发展的、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”,规划具有主动性,非强制性内容同样是规划意图落实的重要组成部分,因而具有诱致性。相应地,从规划实施、监督检查的角度而言,规划的管控严格程度也应有所区分,实现刚性、弹性管控的统一。规划应在编制中“明确规划约束性指标和刚性管控要求”,同时提出“指导性要求”,进而发挥规划的“战略引领和刚性管控作用”。刚性管控内容应该是约束性的、无条件贯彻落实的;而弹性管控内容则可以是有前置条件的、指导性的要求。

本研究旨在探讨行政行为视角下的规划^④制度建设层面的内容。因此,从规划制定、实施和监督检查的本体性而言,将规划的内容区分为强制性内容和诱致性的内容。从规划行政行为要求下规划内容的语言性出发,区分规划管理、实施过程中的刚性、弹性管控措施。强制性内容中需要刚性管控的内容主要有总体规划的约束性指标、底线性质的控制线,详细规划中的地块用途、建筑密度、高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套规定等指标;而总体规

划中的结构性布局要求、生态系统保护格局、底线性要素的布局要求、详细规划中地块指标的自由裁量约定等虽然是强制性内容,但多是无法量化或直接执行的,因而具备弹性管控的条件;诱致性内容中仍然有大量的事项,需要规划的刚性管控予以落实;而诸如总体规划中的城市性质和发展目标、开发保护战略、建议性指标、国土整治和修复目标、城市更新重点区域及机制、乡村振兴要求、近期行动计划与指引等内容往往是诱致性的,需要通过弹性管控要求予以指导落实。见图1。

1 规划发展过程中的强制性、刚性

1.1 规划强制性内容、刚性管控的渊源

新中国成立后,我国在借鉴苏联经验的基础上,建立了“蓝图式”规划体系,后逐步发展成战略引领、总规统筹、专项深化、详规落实、近期规划实施多维度的规划体系,形成了涵盖城乡建设、经济、社会、公共服务、生态等多维度的“综合规划”。随着城市空间治理矛盾的复杂化,规划的内容趋于庞大,出于提高行政效率的考虑,必须对规划管控的内容进行适当的区分,以确保规划底线及核心意图的传导、落实。同时,为

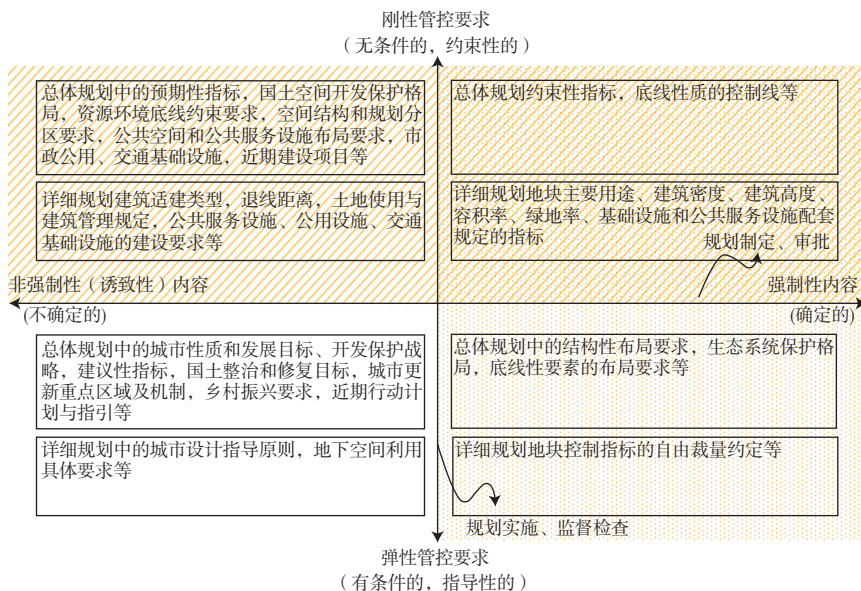


图1 强制性、诱致性、刚性和弹性的逻辑关系

Fig.1 Logical relationship between planning mandate, inducement, rigidity, and flexibility

规避各地快速城镇化过程中频现的城镇盲目扩张、规划随意修改、曲解实施等“乱象”，规范规划制定、实施、监督、检查秩序，2002年《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》首次^③明确提出“强制性内容”的概念和要求，随后主管部门据此制定了《城市规划强制性内容暂行规定》（以下简称《暂行规定》），明确“涉及区域协调发展、资源利用、环境保护、风景名胜资源管理、自然与文化遗产保护、公众利益和公共安全等方面的内容”需要“在图纸上有准确标明”“在规划文本中明确、规范地表述，并提出相应的管理措施”“作为规划实施监督检查的基本依据”等要求。同年，《招标投标法》《国有土地使用权出让法》也为强制性内容的设置提供了制度出口。在随后颁布的《城市规划编制办法》（2006）、《城乡规划法》（2007）等法律法规文件中，“强制性内容”的概念得到了沿用，规划的“刚性管控”制度设计得到了强化。《暂行规定》实施后，湖北、苏州、杭州等多地陆续出台了对应的规范性文件，不同程度地延展了强制

性内容的要求。此后，在各地的总体规划、详细规划编制过程中，约定强制性内容成为规划编制、审批的焦点，成为强化规划刚性管控的主要措施（图2）。

此外，2003年原建设部探索建立的规划监督员制度，2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》建立的国家土地督察制度，以及中共十八届三中全会提出的政府职能精简、明确事权的要求，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》^④都不同程度地规范了强制性内容和规划督察之间的关系，强化了规划强制性内容。随着2015年“放管服”改革，简政放权进程加快，规划领域中“强制性内容”得到了空前的重视。可见，2019年《若干意见》对规划“强制性内容”“约束性指标”“刚性管控”“战略引领”“指导性要求”的强调，是对“强制性内容”治理经验的继承，也是对相关概念的整合要求，是完善国土空间规划体系的需要。随后，2020年自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》再次强调了“强制性内容”“约束性指标”等编制要求。

1.2 存在的问题

尽管经过长期探索，规划领域已经形成了“强制性”内容为主体，“诱致性”内容为补充，刚性、弹性相结合的管理模式。但是，强大的“计划”惯性，仍然制约着规划应对市场不确定性的能力^[10]。“强制性内容”的刚性管控不强，造成管控底线失守；“诱致性”失灵，造成规划可实施性差，目标、定位不准^[11]；过度的“弹性”削弱规划的公信力等问题客观存在^[12]。规划强制性内容、刚性管控要求主要存在管控体系传导不力^[13-14]，指标刚性、坐标弹性带来的建设秩序失控^[15]，内容过细、过多，规划审查、督察难度大^[16-17]等问题，严重影响了规划的科学性、严肃性，不利于国土空间规划体系的完善^[3]。

2 西方国家的规划经验

英国形成的规划、行政许可相结合的规划治理体系，具有裁量式管控特色，规划确定的用地功能和控制要求多作为诱致性材料，不具备刚性管控特征^[18]。规划需要通过协商，区规委会^⑤审议、投票等手段影响规划许可（planning permission）。规划涉及公共利益内容的传导意图多通过规划申诉（planning appealing）、规划督察员（planning inspector）、社区规划师制度得以保障^[19-20]。而国家规划政策框架（national planning policy frameworks）作为强制性的政令，仍需要通过规划督察（planning inspectorate）及邻里规划（neighbourhood plan）等形式完成刚性审查生效^[21-22]。相似地，荷兰的规划决策也不依赖自上而下的权力传导，而是分权协商的“共识政体”（consensus state）^[23]。市镇层面的土地使用规划具有刚性管控要求，国家和省层面规划的实施需要依赖于经济投资或区域基础设施建设，规划内容的纵向传导更依赖于规划督查制度^[24-25]。但在环境许可方面具有刚性实施的特点^[26-27]。

美国的区划（zoning）制度在刚性管控方面具有代表性^[28-29]，其空间形态控制准则以及变更程序均体现刚性管控特征，同时提供了诸多变通性的管理工具^[30-31]。区划的特点表现为确定管控要求的刚性和特殊情形调整、深化程序的

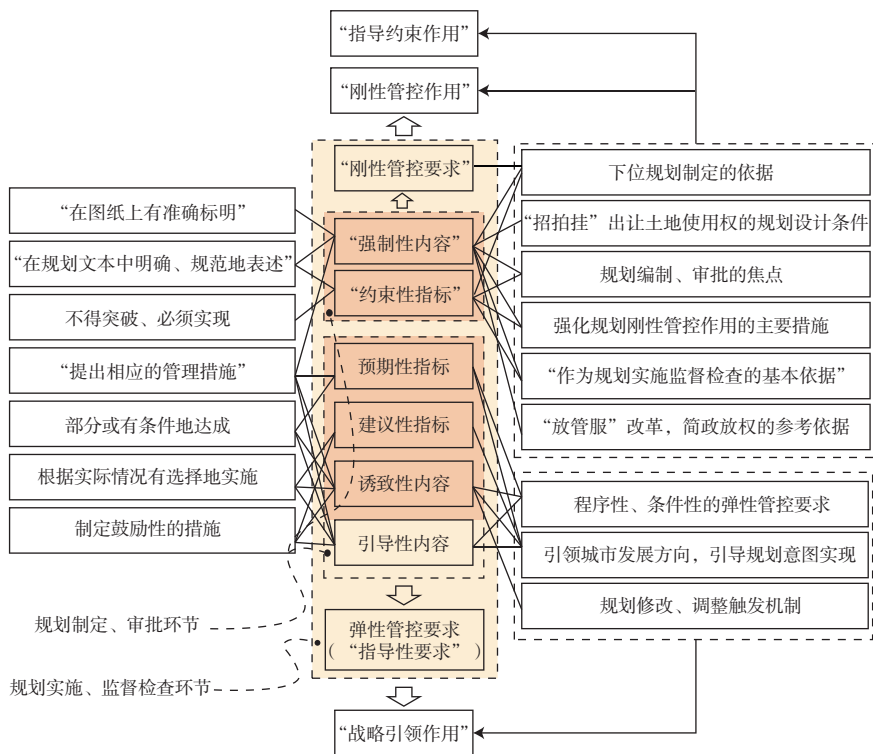


图2 规划强制性、诱致性内容和刚性、弹性管控要求的作用机制

Fig.2 Current action mechanism, mandatory content of planning, rigid and flexible management

注：带双引号的内容和要求是《若干意见》中提及的

弹性^[32]。城市设计实施也具有刚性与弹性并重的特征^[33]。日本的地区规划对土地利用、小型公共设施的建设、建筑物的开发、绿地规划等约定详细,强制性内容要求明确,刚性依赖于法律体系的支撑作用^[34-35]。德国的《空间秩序法》(Raumordnungsrecht)通过文本和图件的方式对地方的空间管理进行规范,空间秩序的目标(ziel)具有刚性管控特征,而原则(grundsatz)多是弹性的^[36-37]。瑞典的分区规划(area planning)可以作为报建的依据,可代替详细规划^[38-39],而分区法规(area regulations)则主要覆盖详细规划未覆盖区域,均对规划许可有刚性约束作用^[40]。

总之,英国、荷兰等国普遍强化了规划放权和地方自治特色,规划刚性主要通过政策框架和配套法规、督察制度体现;而美国、日本、英国、德国、瑞典等国多通过规划层级简化,将宏观层面的战略性、框架性要求落实到特定层次的规划中,体现规划许可的刚性。由于国家治理体制不同,各国规划的强制性内容、刚性管控要求多结合其行政体制的需要,制定了差异化的实施途径。就当前我国国土空间规划的编制审批、实施监督、法规政策和技术标准体系初步建立,国土空间开发保护制度初步形成的阶段性治理矛盾而言,通过深入研究规划强制性内容、刚性管控的行政逻辑,有利于辩证地吸收西方国家的治理经验,提出合理的规划体系完善建议。

3 规划内容、管控要求的行政行为逻辑

规划行政行为指规划主管部门行使行政权力,对特定的公民、法人和其他组织作出的有关其权利义务的单方行为,主要包括行政强制措施、行政奖励、行政裁决、行政契约、行政损害赔偿、行政指令、行政征收、行政许可、行政确权认证以及行政惩戒处分等。规划强制性内容、刚性管控要求体现行政行为的主体、客体和方向性要求。主体源于权力机关、法律法规对规划主管部门的授权或确认,客体包括行为或规划要素,规划的强制性内容指向主体和客体都具有主观能动性且需要通过行政强制力进

行规划约束的行为。因而规划需要界定强制性内容与刚性管控要求的逻辑关系。要素体现本体性,绿地、耕地、水源保护区、生态红线、公共利益等要素本身客观存在,在价值导向下存在不同程度的保护、开发要求,从而具备保护、利用或消除等行为活动要求;内容则是基于行政权力和行为的语言,体现对要素的开发、保护、建设活动要求,是行政契约的主体。强制性内容、刚性管控要求的确定应关注对城市发展具有重大影响,仅依靠市场力量无法健康可持续发展,且有空间属性的要素,立足法律基础和行政行为规范制定。

3.1 差异化规划导控要求的生成基础

从现代城市规划的起源可知,规划源于对工业革命以来市场驱动下城市自组织发展带来的环境卫生、住房保障等问题,是基于公共利益需要的城镇建设公共政策,体现底线约束的“刚性”管控基因。市场经济环境下,规划表现为对宏观社会经济发展的调控和引导,因而,规划编制内容多表现为负面清单“强制性”和正面清单“诱致性”的统一。

就我国而言,鉴于规划内容日趋庞杂、内容与事权界定不清、刚性约束不力、弹性应对不足等问题,住房和城乡建设部2016年召开了全国城乡规划改革座谈会,对总体规划“编审督”制度提出编审分离要求,提高审批效率^[15]。次年《城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)》发布,对总体规划的强制性内容做出了适当的延展,增加了城镇开发边界、约束性指标、生态保护红线、生态隔离地区管理要求等内容。随后,关于“编审分离”“分级管理”的改革得到了广泛实践,基本围绕事权和强制性内容的分层设置展开^[17,41]。

与此同时,土地利用规划也逐步探索指标刚性、空间布局弹性的控制体系,新增建设用地规模 and 建设用地总规模、永久基本农田、耕地保有量、土地整理复垦开发安排等强制性内容常被进行不同程度的修改^[42]。而国民经济和社会发展规划多以五年为单位编制,并配套年度计划实施。“六五”以前多以指令性规划为主,之后逐步兼具预期性,目前

已转型为预期性、约束性相结合的发展规划^[43],主要通过约束性指标体现发展目标和管控意图,需要通过年度计划不断地进行评估、反馈,实施保障性强,但预期性指标多作为辅助因素加以考量^[44]。环境规划领域也制定了类似的刚性管控内容,如“三线一单”^⑥以及环境功能区划中的水、大气、土壤、生环境质量标准等,其环境影响评价结果具有“一票否决”的刚性管控特征^[2]。

可见,无论是“强制性内容”“刚性”“弹性”管控要求,还是“约束性”“预期性”指标,其核心均是通过差异化的管控手段,落实规划意图,同时预留应对市场“不确定性”。规划领域的制度设计本身遵循制度变迁的“诱致性”和“强制性”特征,实质是一种政府“供给主导型”制度设计模式^[45]。

3.2 规划行政行为的空间治理逻辑

规划的强制性内容、刚性管控要求可作为行政行为的主要依据,而诱致性内容、弹性管控要求多以行政契约、行政指令等渠道发挥作用。因而,需要转变“技术—行政”单向架构,重视规划作为政府、市场和公众共同作用的“社会契约”所体现的行政契约行为。处理好刚性管控与“管理效率”的关系,将“战术”“战略”意图分步骤地融入具体的管控措施中。

高水平治理导向下的空间规划治理逻辑,需要考虑行政行为的外在、内在和综合空间维度^[46]。其中:依法行政,保持法治思维优位是行政行为的外在维度;以形式法治为思维主导,以实质法治为必要补充,构成行政行为的内任维度;坚持以合法性为底线,强调行为正义性、程序正当性、可操作性的综合维度。规划空间治理应强调外在维度的刚性、内在维度的弹性和综合维度的系统性。在规划制定、实施、监督、检查的过程中,外在维度的刚性旨在转变以技术治理为核心的思维,强调法治思维、制度思维,形成以制度建设为核心的规划行政体系。内在维度的弹性旨在形成以制度形式为主、制度实质为辅的思维框架,立足行政行为的特点,创设制度思维秉持一般合规、形式合规、程序合规优先的价值取向。而综合维度的系统

性旨在以制度治理为基础，制度实质为目标，以形成制度形式为保障的综合约束体制。

3.3 规划行政行为的管控逻辑

3.3.1 强制性内容、刚性管控要求的行政逻辑

学界对强制性内容、刚性管控要求的研究，一直侧重于“有用”^[16]。因而，决定规划是否能够顺利实施，是否能够遏制违法行为，“关乎公共利益”成为是否需要体现“刚性”管控的关键。在法定的规划语境中，体现“程序正义”表现为“有用”“管住”“执行”的刚性。规划作为公共政策，公共性体现在“干预”的出发点以及行政行为的“正义性”^[47]。

强制性内容、刚性管控要求是规划行政行为的主体内容，是规划许可、管理、监督检查等活动的主要依据，是协调各类空间关系、维护公共利益的关键，体现底线思维，回答“不能做”“必须做”“如何做”的问题。强制性内容一般以指标、坐标、控制线、保护区等形式出现，刚性管控要求以定性、程序等形式出现，作为规划主管部门行政行为的依据。

强制性内容、刚性管控要求体现空间底线约束思维和公共利益保障逻辑。一方面，规划确定的各类自然保护地、生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界以及城市蓝线、紫线、绿线、黄线等，均属于国土空间安全、健康、持续发展的底线控制要求，是应当严格控制的内容，体现“底线思维”。另一方面，规划在各类公共服务设施用地、指标的确定，市政公用设施布局和道路基础设施建设方面的要求，各类建筑退线、建筑密度、限高、日照等要求，均属于保障居民基本公共服务和公共利益的控制要求，同样是需要严格保障的内容，体现“公共利益保障”逻辑。见图3。

3.3.2 规划诱致性、弹性引导要求的行政逻辑

作为一种应对社会经济环境变化的技术手段，“弹性”在规划领域得到了广泛实践^[1]。如“灰色用地”“留白用地”“发展备用地”等用地，结构式空间引导，阈值化指标，动态修编机制，市场

奖励机制，“自上而下”和“自下而上”的规划体系互动机制等均属此列^[48-49]。

诱致性内容、弹性管控要求是规划行政行为的参考依据，是保障“强制性”内容顺利实施的重要支撑。体现战略引领思维，回答“可以做”“有机会做”“什么条件下做”的问题。诱致性内容一般以定性描述的形式出现，弹性管控内容多以目标定位、发展策略、导则要求等形式出现，多作为规划意图落实的补充措施。

诱致性内容、弹性管控要求体现战略引领思维和结构引导逻辑。一方面，城市在区域中的竞争合作关系中的定位、发展方向，空间资源利用、转型方式，产业空间布局，城市公共资源的配置等内容，均属于实现城市高质量发展的战略性要求，是规划的核心价值，体现战略引领思维。另一方面，市场经济环境下，对城市空间结构优化，各片区主体功能布局，城市产业结构等内容的规划，是规划配套的重要规则、制度，体现结构引导逻辑，多需要侧重对“结构”“骨架”的描述，避免空间形态具体化，为城市空间演变预留更多的可能性，以保障城市高质量发展的结构引导要求。见图3。

4 “制度—技术”二维框架下规划制度设计建议

技术向制度转化的可能性源于技术自身的逻辑结构和技术应用所需的组织

结构^[50]。从技术治理到制度治理，需要转变技术决策活动中“人治思维”和“强者思维”，强化规则意识，将具体的、实质性的规划行政行为和规划管控措施上升为抽象的、一般意义上的行为准则，并强化技术、制度对行政行为的作用逻辑和调节机制建设。整体而言，应改变“技术—行政”单向架构，突出行政行为对技术的支撑需求；探讨将部分刚性、弹性管控要求抽象为一般规则，进行制度化转化，为行政行为提供制度性管理依据；而技术成果的强制性、诱致性内容，则可通过直接的行政行为转变为规划制定、实施、监督检查等行政行为的技术、管理依据。见图4。

4.1 “制度—技术”二维框架的调节机制建构

“制度—技术”二维框架下，可采用“高结构弹性—低规则弹性—高内容弹性”的阶梯型调节机制，以界定规划的强制性、诱致性内容，实现刚性、弹性管控的平衡。

首先，高结构弹性调节。为避免“一管就死”“一放就乱”规划治理“松紧两难”的情况，在规划治理经验和能力富余的地方，实行定制化制度弹性调节机制，允许在保障基本底线的前提下放活技术向制度转化的渠道，活化制度结构并进行程序的严格监管。其次，低规则弹性调节。通过总量控制、杜绝加码、软化指标的方式，强化规划绩效评估的底线约束，突出对强制性内容设置

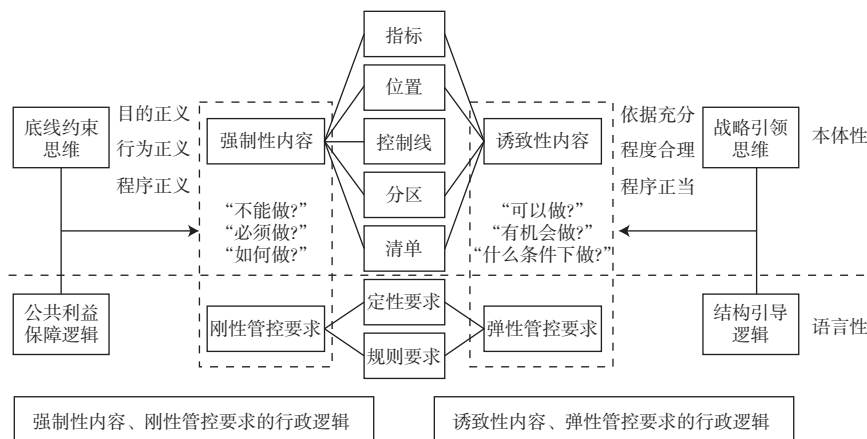


图3 差异化规划导控要求的行政逻辑

Fig.3 Administrative logic of differentiated planning and control requirements

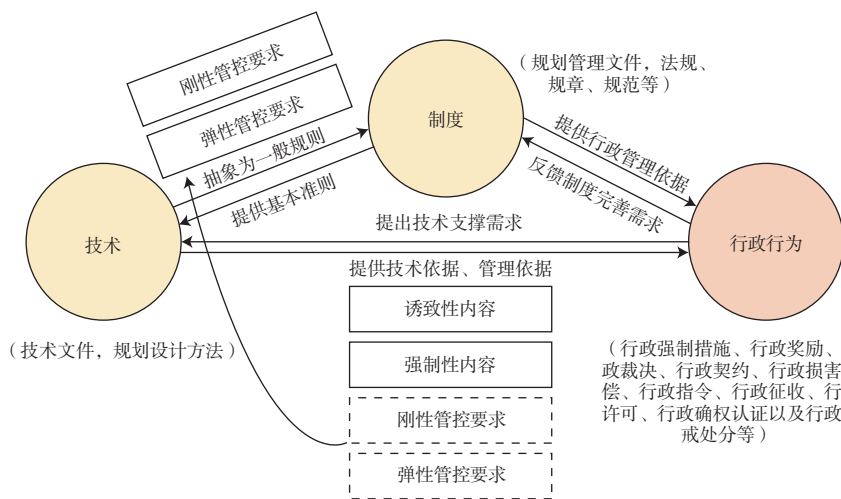


图4 面向行政行为的技术—制度作用机制

Fig.4 Technical-institutional mechanism for administrative behavior

规则的设计，注重技术向制度转化的留痕^[51]。最后，高内容弹性调节。规划治理面临复杂性和科技手段的迭代性环境，不断出现新的技术手段和多元的技术处理方案。因而，在规划管控内容的选择上，选择方式、原则均无法做到一成不变，需要建立适应性创新的合法化机制，为技术治理工具的制度化提供更多渠道。

总之，“制度刚性”可能会强化、放大技术治理，技术治理同样会强化制度的刚性，应严格技术性制度设计程序，避免陷入“技术决定论”的误区。因而，有必要适当强化“制度弹性”的设计，对制度的运行环境进行定制化的授权，强调更为全面和细致的制度设计并做出帕累托最优配置。值得注意的是“制度弹性”并不等同于降低制度的严肃性，更不是只关注顶层设计、纲领性制度设计，相反，制度弹性更注重对制度配套措施的设计，强调程序的刚性。

4.2 空间规划体系下规划制度设计建议

前述可知，规划本身具有公权力的属性，区分“强制性”“诱致性”内容是在规划制定阶段，基于行政效率和行为选择作出的技术区分^[42]。如在法定规划实施过程中，无论是“强制性”内容，还是“诱致性”内容，都需要通过“项目准入”的行政许可进行甄别，作出禁止、允许等行政行为^[52]。强制性和诱致性内容、刚性和弹性管控要求仅作为行政行为判断的依据之一，与相关法律法

规、技术规范制度体系共同发挥作用^[53]。

对于国土空间规划制定而言，“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”。实际上，市县国土空间总体规划作为一级地方政府进行空间用途管制的纲领性文件，其战略性需求客观存在；分区规划也一定程度上承担着总体规划协调性的作用；总体规划本身是战略性、协调性及实施性一体的特殊规划层次；而详细规划体现实施性无疑。战略性发展目标和管控要求，多作为刚性管控内容和约束性指标出现；而协调性内容则应立足诱致性内容方式，预留足够的弹性管控机制，以适应市场经济规律和发展的不确定性。实施性内容则采用强制性内容与刚性管控、诱致性内容与弹性管控相结合的方式，实现底线、发展机会的协同治理。见图5。

4.2.1 强制性内容及刚性管控建议

对于边界清晰，体现规划核心意图的领地空间，可施行刚性管控，明确其强制性内容及刚性管控要求。以市县国土空间总体规划为例，可将值、规则、控制线、分区、正负面清单、结构等管控要求，区分为约束性指标、强制性界限以及刚性管控要求三个主要类别。

第一，约束性指标。主要包括城乡建设用地规模、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。第二，强制性界线。主要包括镇开

发边界、生态保护红线、永久基本农田等控制线；城市集中建设区城市绿线、城市蓝线、城市紫线、城市黄线的控制要求。第三，刚性管控要求。主要包括：国土空间开发保护目标、结构与布局；中心城区结构性路网体系、重要公共服务设施体系与布局要求；综合防灾减灾目标、设防标准、防灾分区；县域内重点工程、项目及管控要求；历史文化资源保护名录，包括县域范围内历史文化名城、名镇的保护名录；县级以上文物保护单位名录；规划用途分区及管制规则；等等。

4.2.2 诱致性内容及弹性管控建议

对于边界模糊、无法具体量化的关系空间，可通过弹性管控，纳入诱致性内容。以市县国土空间总体规划为例，可将值、规则、控制线、分区、正负面清单、结构等管控要求，区分为预期性、建议性指标，结构关系以及弹性管控要求三个主要类别。

第一，预期性、建议性指标。主要包括约束性指标之外的、能够体现规划意图和目标的指标。而部分地方特色的发展要求有条件通过法定的程序列入约束性指标进行刚性控制。预期性指标的确定应根据规划目标和城市发展基础确定，而建议性指标则结合地方规划治理的核心矛盾确定，不可将控制指标泛化。第二，结构关系。主要包括绿地系统结构、城市界面、主要视线通廊、景观廊道等体现空间结构完整性的管控内容，需要在落实的过程中保持结构和系统的完整性，灵活管理具体坐标。第三，弹性管控要求。主要包括无立法基础，且价值导向正确，具有行为正义性的管控要求，此类要求往往需要通过定性的规则实现控制，引导城市健康可持续发展。

5 结语

本文运用逻辑思辨方法，从行政行为视角对强制性内容、刚性管控制度的设定背景、行政逻辑和制度设计展开讨论，旨在以行政行为视角，思辨规划管控逻辑，规划强制性、诱致性内容，刚性、弹性管控要求的行政行为逻辑。

研究认为强制性内容、刚性管控要求是规划行政行为的主体内容，是规划

制定、实施、监督检查等活动的主要依据,是协调各类空间关系、维护公共利益的关键,体现空间底线约束思维和公共利益保障逻辑;诱致性内容、弹性管控要求是规划行政行为的参考性依据,是保障“强制性”内容顺利实施的重要支撑,体现战略引领思维和结构引导逻辑。高水平治理导向下规划行政行为的空间治理逻辑,需要强化行政行为外在维度的刚性、内在维度的弹性和综合维度的系统性。“制度—技术”二维框架下,可采用“高结构弹性—低规则弹性—高内容弹性”的阶梯型制度设计。对于边界清晰、体现规划核心意图的领地空间,通过约束性指标、强制性界限以及刚性管控要求,突出以制度约束为核心的效率导向;对于边界模糊、无法具体量化的关系空间,可通过预期性指标、结构关系以及弹性引导要求,突出其以技术决策为核心的目标导向模式

值得注意的是,强制性内容并非意味着刚性管控,诱致性内容也并非都需要弹性管控。规划要素还存在值、规则、控制线、分区、正负面清单、结构等多元的管控形式差异,对于特定的规划要素,强制性内容的表达仍需要明确是强制实施还是强制编制,并界定其管控形式和严格程度。对于诱致性内容,同样也需要区分不同的引导形式所带来的实

施差异,并着重研究对其进行刚性管控的前置条件。对于地方性国土空间规划治理,规划治理水平和发展阶段差异、社会治理矛盾的差异客观存在,各地仍需要结合地方管理实际,甄别强制性内容和刚性管控要求。

注释

- ① 也称引导性或指导性,社会学、政治经济学领域普遍称“诱致性”,概念相对正式。林毅夫先生曾指出制度变迁有强制性、诱致性之分,本研究使用诱致性代指引导性或指导性。
- ② 本研究只讨论法定规划中的强制性、诱致性内容和刚性、弹性管控要求。
- ③ 1980年的《城市规划编制审批暂行办法》第十九条,可被视为强制性内容的最早表述。
- ④ 明确“健全国家城乡规划督察员制度,以规划强制性内容为重点,加强规划实施督察,对违反规划行为进行事前事中监管”。
- ⑤ 多由当地政务委员会委员、中央政府指定的法定咨询机构等组成。
- ⑥ 生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、环境准入负面清单。

参考文献

- [1] 段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体

系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(2):6-14.

- [2] 曹春,陆晓喻,陈亚辉.中观层次的城市设计管控方式探讨:以舟山市千岛中央商务区城市设计为例[J].城市规划学刊,2019(1):82-90.
- [3] 刘堃.社会主义市场经济背景下韧性规划思想的显现与理论建构:基于深圳市城市规划实践(1979—2011)[J].城市规划,2014,38(11):59-64.
- [4] 张友安,郑伟元.土地利用总体规划的刚性与弹性[J].中国土地科学,2004(1):24-27.
- [5] 林颖,李梦晨,柳应飞.美国城市设计实施体系及其启示:强化城市设计的诱致性实施路径[J].规划师,2017,33(5):143-149.
- [6] 丰雷,蒋妍,叶剑平.诱致性制度变迁还是强制性制度变迁?中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究[J].经济研究,2013,48(6):4-18.
- [7] 胡军,盛军锋.强制性、诱致性制度变迁及其它:兼论中国改革方式的理论基础[J].南方经济,2002(9):19-22.
- [8] 孔繁玲.论制度创新中电子政务发展的强制性逻辑与诱致性逻辑[J].北京行政学院学报,2009(6):1-4.
- [9] 吴志强.论新时代城市规划及其生态理性内核[J].城市规划学刊,2018(3):19-23.
- [10] 邵亦文,徐江.城市韧性:基于国际文献综述的概念解析[J].国际城市规划,2015,30(2):48-54.
- [11] 黄明华,刘煦,王奕松,等.“强制性”与“可能性”:国土空间规划背景下的“城市总体规划”探讨[J].城市发展研究,2020,27(9):42-48.
- [12] 仇保兴.市场失效、市场界限与城市规划调控[J].城市发展研究,2004,11(5):1-7.
- [13] 陈谦,李彦林,赵玲军.城市详细规划编制方法的探讨:强制性内容图则+控制性详细规划+详细城市设计[J].城市规划,2005(5):59-60.
- [14] 戴明,李萌.国土空间规划体系中的城市设计管控:上海控规附加图则的新探索[J].城市规划学刊,2022(6):95-101.
- [15] 胡滨,曾九利,唐鹏,等.成都市城市总体规划强制性内容分级管控探索[J].城市规划,2018,42(5):94-99.
- [16] 蒋伶,陈定荣.城市总体规划强制性内容实效评估与建议:写在城市总体规划编制审批办法修订之际[J].规划师,2012,28(11):40-43.
- [17] 刘继华,胡章,王新峰.城市总体规划“编审督”制度改革下的成都创新[J].规划师,

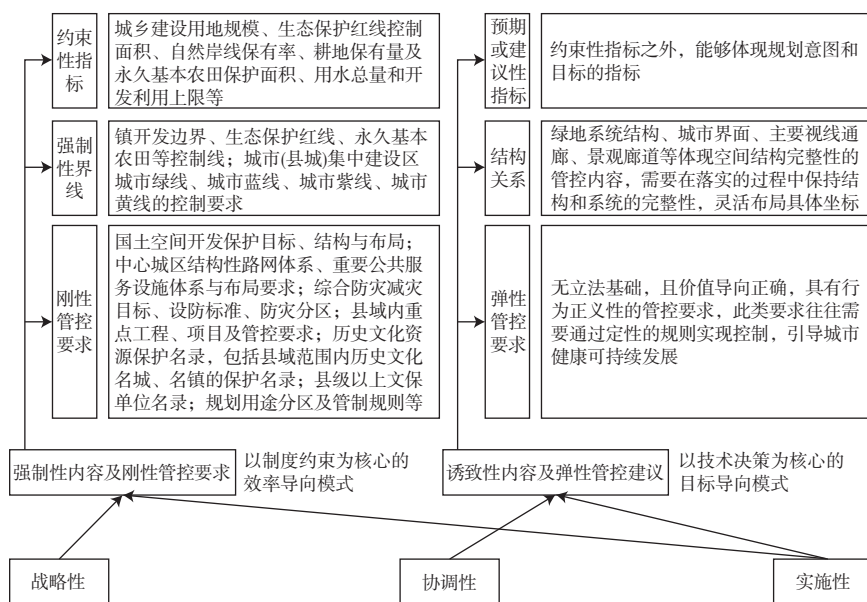


图5 市县国土空间总体规划的规划导控优化建议

Fig.5 Proposed optimization of planning guidance and control in the territorial spatial master plans

- 2017, 33(12): 11-17.
- [18] BOWES A. A practical approach to planning law[M]. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- [19] CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK[M]. 15th ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.
- [20] CHETWYN D, MRTPI, IHBC, FlinstLM. Neighbourhood Plans Roadmap Guide[R/OL]. London: Locality, 2018. <https://www.ramsgatetown.org/upload/docs/Neighbourhood%20Plan%20Roadmap%20Guide.pdf>.
- [21] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National planning policy framework [EB/OL]. (2024-12-12) [2025-01-05]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/675abd214cbda57cacd3476e/NPPF-December-2024.pdf>.
- [22] Ministry of Housing, Communities & Local Government. Plain English guide to the planning system[EB/OL]. (2015-01-05) [2025-01-05]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/955850/Plain_English_guide_to_the_planning_system.pdf.
- [23] TOONEN T A. The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands[J]. Public Administration, 1990, 68(3): 281-296.
- [24] BLANC F. Inspection reforms: why, how, and with what results[M]. Paris: Oecd, 2012: 54.
- [25] Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Supervision developments in the Netherlands[EB/OL].(2016-02-09) [2025-01-05]. <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/leaflets/2016/02/09/supervision-developments-in-the-netherlands/supervision-in-the-netherlands.pdf>.
- [26] NEEDHAM B. The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning[J]. Planning Practice & Research, 2005, 20(3): 327-340.
- [27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Environment and Planning Act: explanatory memorandum[EB/OL]. (2017-02-28) [2025-01-05]. <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/reports/2017/02/28/environment-and-planning-act-%E2%80%93-explanatory-memorandum/EnglishtranslationExplanatoryMemorandumEnvironmentAct.pdf>.
- [28] FISCHER W A. Zoning and land use regulation[J]. Encyclopedia of Law and Economics, 2000(1): 403-423.
- [29] HIRT S A. Zoned in the USA: the origins and implications of American land-use regulation[J]. Journal of American History, 2016, 3(32): 1239-1240.
- [30] 李强,王珊. 纽约的分区制及其启示[J]. 城市规划学刊, 2005(5): 95-97.
- [31] The Department of City Planning, New York City. Zoning maps[EB/OL]. (2014-04-29) [2025-01-05]. <https://s-media.nyc.gov/agencies/dcp/assets/files/pdf/zoning/zoning-maps/map23c.pdf>.
- [32] 吴之凌,胡晓玲. 芝加哥城市规划与管理机制研究[J]. 城市规划, 2009, 33(8): 70-75.
- [33] 林颖,李梦晨,柳应飞. 美国城市设计实施体系及其启示: 强化城市设计的诱致性实施路径[J]. 规划师, 2017(5): 143-149.
- [34] 総務省. 国と地方の役割分担[EB/OL]. (2022-04-23) [2025-01-05]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000467822.pdf.
- [35] 千叶县. 都市計画決定[EB/OL]. (2020-09-10) [2025-01-05]. <https://www.pref.chiba.lg.jp/tokei/toshikeikaku/kaisetsu/06kettei.html>.
- [36] Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesamts für Justiz. Raumordnungsgesetz (ROG): Germany[EB/OL]. (2017-07-20) [2025-01-05]. https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ROG.pdf.
- [37] Der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften [EB/OL]. (2017-01-18) [2025-01-05]. <https://dserver.bundestag.de/btd/18/108/1810883.pdf>.
- [38] Swedish National Board of Housing, Building and Planning. Planning and Building Act (2010: 900) [EB/OL]. (2016-08-01) [2025-01-05]. <https://www.orkel-ljunga.se/download/18.6f23ce3e157b26e63c625f/1476344311984/Plan-+och+bygglagen+p%C3%A5+engelska.pdf>.
- [39] ATTEFALL S. Regeringens proposition: Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov [EB/OL]. (2013-03-25) [2025-01-05]. <https://data.riksdagen.se/fil/ACB5B89C-323E-40DE-A42E-0C0EADD1B7E6>.
- [40] City Planning Administration. Stockholm city plan[R/OL]. [2025-01-05]. Stockholm: Nordic Ecolabel Printed matter, 2019. https://vaxer.stockholm/siteassets/stockholm-vaxer/tema/oversiktsplan-for-stockholm/urban_development_map_stockholm_city_plan.pdf.
- [41] 赵广英. 导控结合与编审分离的城市设计编制逻辑: 以湖南健康产业园核心区城市设计为例[J]. 规划师, 2019, 35(5): 38-45.
- [42] 张鸿. 刚性规划下的弹性利用[J]. 中国土地, 2009(9): 55.
- [43] 赵广英,杜雁. “十四五”规划与近期建设规划的协同治理研究[J]. 规划师, 2020(19): 14-21.
- [44] 杨庆育. 关于五年规划实施机制的探讨[J]. 宏观经济研究, 2006(8): 20-21.
- [45] 林毅夫. 关于制度变迁的经济理论: 诱致性变迁与强制性变迁[M]// 胡庄君. 财产权利与制度变迁: 产权学派与新制度经济学派译文集. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [46] 史凤林. 行政管理体制创新的法治困境与维度[J]. 行政法学研究, 2015(5): 19-27.
- [47] 孙施文. 解析中国城市规划: 规划范式与中国城市规划发展[J]. 国际城市规划, 2019(4): 1-7.
- [48] 唐爽,张京祥. 面向弹性治理的城市留白空间系统管控研究: 基于中国和新加坡的比较[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 29-36.
- [49] 王震,杨忠伟,张承. 一种协调开发区近远期产业布局的弹性控制方法: “灰色用地”规划方法[J]. 国际城市规划, 2014, 29(2): 105-110.
- [50] 邱泽奇. 技术与组织的互构: 以信息技术在制造企业的应用为例[J]. 社会学研究, 2005(2): 115-126.
- [51] 吴志强,刘晓畅,赵刚,等. 空间效益导向替代简单扩张: 城市治理关键评价指标[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 15-22.
- [52] 王国恩,郭文博. “三规”空间管制问题的辨析与解决思路[J]. 现代城市研究, 2015(2): 33-39.
- [53] 周子航,张京祥. 管制并轨: 国土空间规划强制性内容的整合与重构[J]. 规划师, 2020, 36(14): 24-32.