

基于规划权博弈理论的国土空间规划 实施监督体系构建路径

□ 黄 玫

[摘要] 中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，如何构建规划实施监督体系，使其有效地发挥作用，是体现国土空间规划战略性、科学性、协调性、权威性的重要保障。文章分析了现行的城乡规划和土地利用规划体系的优缺点，采用规划权博弈理论方法从学理、法理两方面对外部博弈和部博弈进行博弈策略分析，提出从政策法规、技术标准、运行规则和反馈机制四个方面构建国土空间规划实施监督体系的路径，并得出结论，即监督主体、客体在多重均衡博弈中不断调整行动，达到帕累托最优均衡，而这一过程并非是一蹴而就的，而是根据实际外部条件、内部需求不断进行修正和完善的。

[关键词] 规划权博弈论；国土空间规划；实施监督体系

[文章编号] 1006-0022(2019)14-0053-05 [中图分类号] TU984.11³ [文献标识码] A

[引文格式] 黄玫. 基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J]. 规划师, 2019(14): 53-57.

Research on the Construction Path of the Supervisory System for the Implementation of Territorial Spatial Planning Based on the Game Theory of Planning Rights/Huang Mei

[Abstract] The 6th meeting of the Central Committee for Comprehensively Deepening Reforms, it was considered and adopted Several Suggestions on Establishing One Territorial Spatial Planning System and Supervising its Implementation. How to construct a supervision system for the implementation of territorial spatial planning and make it play an effective role is an important guarantee to embody the strategic, scientific and compatibility and authoritative of land spatial planning. This paper analyses the advantages and disadvantages of the current urban and rural planning and land use planning system, uses the game theory of planning rights to analyze the external game and internal game from the aspects of academic principles and jurisprudence. It puts forward the way to construct the supervision system of territorial spatial planning implementation from the four aspects of policies and regulations, technical standards, operational rules and feedback mechanism. It concludes that the supervisor and the object adjust their actions continuously in the multi-equilibrium game to reach Pareto's optimal equilibrium, and this process is not accomplished overnight and for a lifetime, but constantly revised and improved according to the actual external conditions and internal needs.

[Key words] Game Theory of Planning Rights, Territorial Spatial Planning, Implementation Supervisory System

0 引言

2018年3月，《深化党和国家机构改革方案》明确组建自然资源部，由自然资源部负责建立空间规划体系并监督实施，这对解决空间性规划重叠、“九龙治水”、规划“打架”问题具有根本意义。“推进‘多规合一’，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合”的定位明确了国土空间规划的实施监督体系面临重构。

2019年1月23日，中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督

实施的若干意见》，指出“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，实现‘多规合一’，是党中央作出的重大决策部署。要科学布局生产空间、生活空间、生态空间，体现战略性、提高科学性、加强协调性，强化规划权威，改进规划审批，健全用途管制，监督规划实施，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。”这意味着“监督规划实施”将作为国土空间规划体系的重要组成部分被予以明确，如何构建规划实施监督体系，使其有效地发挥作用，是体现国土空间规划战略性、

[作者简介] 黄玫，清华大学建筑学院博士研究生，自然资源部国土空间规划局副调研员。

科学性、协调性、权威性的重要保障。

1 规划权博弈理论

规划权是对空间资源的配置权，从内涵上看，它是对生产力要素的支配权；从政治经济学角度看，它反映了统治阶级的意志，体现了统治阶级对空间资源管控的需求。博弈论是研究理性的个体在相互依存时如何作出决策的理论。林坚等人 2015 年提出空间规划博弈论，对于各规划部门在“多规”博弈中选择“合作”或者“不合作”，可以构建一个简单的静态博弈模型来进行分析。通过优化目标位序，实现分类对接，推行“三界”划定，创新实施机制等对策，推进“多规合一”。

在国土空间规划体系建立的过程中，规划编制阶段的“多规”博弈逐渐结束，因此要扩大博弈论的适用范围，将其延伸至规划权实施阶段和监督阶段，这两个阶段不仅包括中央与地方政府的博弈、政府各职能部门间的博弈，还包括政府与市场、市场中主体与利害关系人之间的各种博弈，甚至包括建成区开发利用与生态环境保护的博弈。在后城镇化阶段，大量的城市建设基本完成，城市建设将更多地转向城市更新，城镇开发边界也逐步趋于稳定，“节约优先、保护优先”的生态文明建设思想成为国土空间规划体系构建的基本原则。但在转型期，开发利用与保护的矛盾、惯性扩张与理性内收的矛盾依旧十分突出，规划权在编制、审批和实施阶段的博弈更加剧烈，这也导致了规划权在监督阶段的博弈将更加剧烈。

2 旧规划体系面临的问题

2.1 城乡规划体系实施监督存在的问题

城乡规划体系在实施监督时面临的一个重要问题就是规划依据问题，按照

《中华人民共和国城乡规划法》，规划许可的依据是经批准的控制性详细规划，而控制性详细规划的编制权在城市、镇城乡规划主管部门，审批权在城市、镇人民政府，《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》第十五条明确了“城市的控制性详细规划经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案”。因此，对于中央政府来说，其并不掌握城市的控制性详细规划，那么监督的规划依据就出现问题了。事实上，多年来，国务院城乡规划主管部门对地方城乡规划实施监督的依据一直是城市总体规划。城市总体规划与控制性详细规划之间不仅存在比例尺的精度差距，还存在规划的精度差距。

城市总体规划偏重于宏观性、战略性，不同于控制性详细规划的控制性、约束性，同时控制性详细规划是对总体规划的落实，也明确了地块红线的坐标，这才能使监督落到实处。而依据城市总体规划来监督地方的城乡规划实施情况，因其精度不够或矢量图缺失等问题，无法精确到地块范围的坐标上，也使得地方政府倍感“委屈”，通常会有“就是范围线画粗了”或者“范围线画偏了”的理由。

2.2 土地利用规划体系实施监督存在的问题

土地利用规划体系在建设用与非建设用地的管控监督方面具有刚性优势。近年来，由于土地利用规划用地分类标准和规则较为简单，数字化也较城乡规划先行一步，国务院土地主管部门掌握了土地利用规划数据，这对于实施监督而言，具有天然的优势。因此，近年来土地督察的威慑力极大。

但是土地利用规划也存在两方面问题，一是用地分类标准简单，土地督察没有“进城”，关注点集中在集体土地，在城市外围的农村农用地上，特别是在

基本农田的监督上。二是规划修改频繁，土地利用规划是自上而下地分配指标规模，自下而上地汇交规划矢量数据，因此真正落实在空间坐标上的规划其实是乡镇一级的土地利用规划，换句话说，土地利用规划的审批权限最高就到市县一级。这就带来一个问题，有一些规模指标在市县一级是装在政府“口袋”里的，需要的时候拿出来落个地，之后再需要就腾挪一下位置，反正审批权都在市县一级人民政府。这种情况造成监督表面看似刚性，实际上也存在随意性。

2.3 新规划实施监督体系需着重解决的问题

法规政策体系、技术标准体系、编制审批体系和实施监督体系构成了国土空间规划体系的四大支撑体系（图 1）。其中，作为实操层面的实施监督体系需要着重解决的问题就是既要兼顾监督的法定规划依据，又要兼顾规划指标在空间的具体落地；既要有刚性的底线，又要有弹性的引领；既要监督实质问题，又要监督程序问题。此外，城乡规划监督体系与土地利用规划监督体系要取长补短。

规划权博弈理论在分析政策的优劣方面具有一定的优势，本文将从学理和法理两个方面对国土空间规划的实施监督体系进行剖析，探求监督原则和监督下的各方博弈参与者的最优策略，为监督体系的构建路径提供底层支撑逻辑。

3 基于规划权博弈理论的学理、法理逻辑

3.1 学理逻辑

博弈论是一门研究对抗冲突中最优解问题的学科，是由冯·诺伊曼和奥斯卡·摩根斯坦恩在 20 世纪中期创立的，其英文名“Game Theory”（游戏理论）正是这一理论由来的体现，它也被称为“对策论”，是研究在相互依存情况下的理性行为及其结果的学问。空间资源具有社

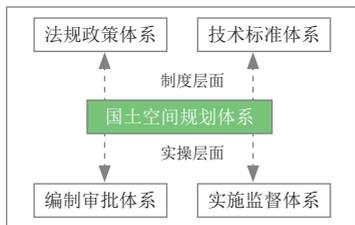


图1 国土空间规划体系架构图

会属性，也是物质生产要素的重要组成部分。对空间资源的配置和占有，一直以来都是社会经济生活中极易产生冲突的领域。引入博弈论，着眼于规划权博弈，对理清国土空间规划实施监督体系构建路径的学理逻辑具有极大的应用价值。

行政监督有两种，一种是行政机关对行政相对人的监督，具有外部性，其间的博弈属于外部博弈；另一种是在行政机关内部，上级对下级、监察部门对执行部门的监督，具有内部性，其间的博弈属于内部博弈。

3.1.1 外部博弈

行政监督的外部博弈，按照行政机关和行政相对人的关系，监督博弈的焦点主要体现在规划权实施的外部效益上，从表1的博弈策略的支付矩阵可以看出博弈结果。当行政行为的双方均按照法律法规的要求进行时，外部效益为正(5+5=10)，监督具有正效应；当行政行为的双方有一方或者双方均超出法律法规的要求进行时，外部效益为零(-5+5=0)或负(-5-5=-10)，监督具有负效应。因此，规划权实施外部博弈的最优策略就是行政行为的双方都依法依规，行政机关仅在法律法规规定的职权范围内开展行政行为，对超出职权范围的行政许可、行政处罚和行政检查等行为均应谨慎。相应的，行政相对人也应当在法律法规规定的范围内开展规划权实施行为，否则就会产生负效应。

3.1.2 内部博弈

针对规划权的监督，内部博弈主要集中在上下层级之间、中央政府对地方政府的监督上。政府间事权的划分是一种制度性分配，利益竞争是政府间事权

表1 规划权实施外部博弈

		行政机关	
		依法依规	不依法依规
行政相对人	依法依规	5, 5	-5, 5
	不依法依规	5, -5	-5, -5

表2 规划权监督内部博弈

		中央政府	
		职权范围内	职权范围外
地方政府	配合	5, 5	0, -5
	不配合	-5, 0	-5, -5

划分冲突的根源所在。本文运用博弈策略的支付矩阵分析在规划权监督方面，中央与地方的博弈关系。

规划权的监督涵盖了很多方面，本文主要讨论对规划实施的监督，即中央政府监督地方政府是否按照规划来实施。规划本身就是对城市空间未来发展的规划，那么其实施就存在一个时序问题，地方政府作为直接执行者，可以在上级政府包括中央政府审批通过的规划的基础上，制定具体的五年计划及年度建设计划。因此，从这一角度出发，规划权的实施主导在地方政府，但是很多时候这一主导权也不一定在地方政府，如国家级项目或者中央财政预算内投资的项目，其规划权就在中央政府，但是空间资源的分配权还是在地方，导致博弈比较激烈，从而规划权的监督博弈也随之激烈。

中央政府是在约定的职权范围内进行监督还是在职权范围外进行监督，以及地方政府是否配合监督，都将对博弈结果产生影响。如表2所示，背景设定为规划权监督阶段，当中央政府在职权范围内对地方政府进行监督，地方政府也配合时，博弈结果为(5, 5)，即效益为5+5=10；当地方政府不配合时，博弈结果为(-5, 0)，即效益为-5+0=-5。当中央政府在职权范围外对地方政府进行监督，地方政府配合时，博弈结果为(0, -5)，即效益为0-5=-5；当地方政府不配合时，博弈结果为(-5, -5)，即效益为-5-5=-10。因此，规划权监督阶段同样要求内部博弈的双方——中央政府和地方政府都应当在职权范围内互相配合，否则对双方的效益均为负。

3.2 法理逻辑

由于监督是与行政职权相对应的，即“一级政府一级事权”，因此也就明确了“权责对等”“批管对位”的监督原则。在一对一的监督中，上级对下级的监督多与其审批的职责对应起来；在一对多的监督中，上级对下级的监督则更具有专项性。同时，监督要把关注点放在规则上，监督的核心问题不仅是谁监督、哪一级监督，还有怎么更好地监督，按什么规则监督。如若“权责分离”，则会严重破坏下级政府的积极性，导致博弈冲突，最终公共政策执行不力，造成恶性循环。

根据法理学定义，法律是通过规定社会参加者的权利义务来确认、保护和发展一定的社会关系。因此，从法理逻辑来说，国土空间规划的实施监督体系应当首先在立法层面明确各级政府的权利和义务，包括编制、审批、实施三个环节的权利和义务。按照逻辑关系，这三个环节具有时间上的逻辑关系，而监督则是从实体上、程序上对上述三个环节进行监督的，与它们具有全流程的逻辑关系(图2)。依据这三个环节的法律规定再明确监督环节的责任主体、监督目的、基本原则和内容范畴，建立监督制度，明确监督的方式、机制。

4 国土空间规划实施监督体系构建路径

对于如何构建国土空间规划实施监督体系，应当从系统论的角度出发进行分析研究。系统论的基本思想是把研究和处理的对象看作一个整体系统，因此

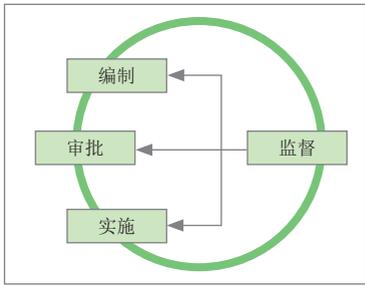


图2 规划体系的四个环节关系图

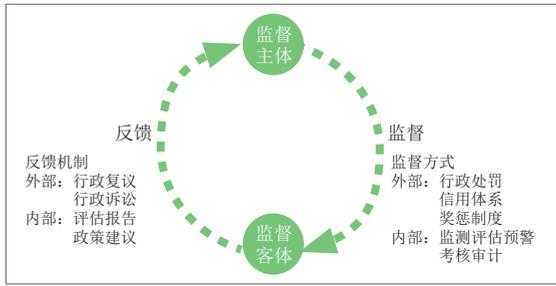


图3 监督关系图

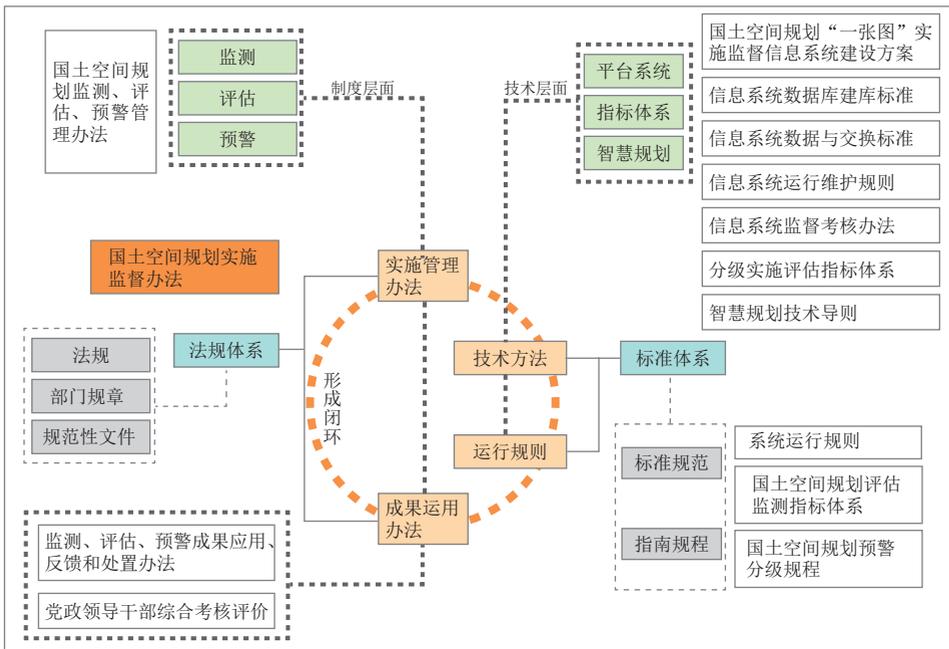


图4 国土空间规划实施监督体系构建路径图

一个完整的实施监督系统应当包括监督主体和监督客体，以及两者的关系互动。构建这个体系首先应当明确实施监督主体是谁、监督客体是谁，其次是明确监督的正向传导关系（监督主体用什么样的手段、方式开展监督）和监督的反向传导关系（监督客体对主体的反馈），最后形成一个完整的闭环系统。对于外部博弈参与方来说，监督主体对客体的监督方式主要有行政处罚、建立信用体系和奖惩制度等；监督客体对主体的反馈机制主要有行政复议、行政诉讼等，这是监督客体对主体监督结果的反馈，也是法律赋予行政相对人的基本权利，是对行政机关依法行政的约束（图3）。对于内部博弈参与方来说，监督主体对客体的监督方式主要有监测、评估、预警以及考核审计等。根据《自然资源部职能配置、内

设机构和人员编制规定》明确的国土空间规划局职责——“建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系”可知，监测、评估和预警是监督的三种重要方式，是三种不同时间维度、不同形式的监督手段。考核审计则是传统人事、组织和监察部门的监督方式，监督客体对主体的反馈机制主要有评估报告、政策建议等，对应监测评估预警机制，是对这种机制的修正建议，供监督主体制定修订政策使用。

基于规划权博弈理论，监督主客体之间的博弈都应在一个约定的范畴内进行，因此要求监督体系的建立必须做到政策法规先行，明确监督体系的各项内容，再通过建立技术标准、运行规则和反馈机制完善监督体系的各个环节，最终使各主客体博弈达到均衡。因此，国土空

间规划实施监督体系的构建路径应当包括政策法规、技术标准、运行规则和反馈机制四个部分内容（图4）。

4.1 政策法规

规划权博弈，按照“谁审批，谁监管”的原则，从规划编制审批阶段向后延伸影响到了规划监督阶段。规划监督的政策法规应当按照分级监督、上下传导的原则建立。分级监督是博弈的结果，同一层级的国土空间规划，在编制阶段哪些内容是由上级政府审批的，哪些内容是由本级政府审批的，这在未来逐步建立起的国土空间规划体系中应当重点考虑。因此，根据监督客体的不同，各级政府监督的内容也有所不同，这是规划分权的结果，也是规划权博弈的结果。政府内部不同层级之间的博弈，涉及到各级政府的利益、话语权，直接决定了谁主导规划权。政策法规应当包括监督体系的基本法规，对监督体系的原则性基本要素（包括监督内容、监督制度、规划实施监测、规划实施评估、规划实施预警、罚则、保障措施等）进行明确，同时还应当配套建立部门规章、规范性文件，作为基本法规的细化补充，以解决具体执行过程中的细节问题。各级具有监督职能的政府都应该建立起这样一套政策法规体系。

4.2 技术标准

伴随数字化、大数据时代的来临，国土空间规划实施监督体系的构建同样离不开数字化、信息化与大数据，建立国土信息化管理系统，通过信息化手段对规划实施进行监督，其中重要的一个环节就是明确其技术标准。各级国土空间规划主管部门在实施监督的过程中，将逐步利用大数据体系、信息新技术标准形成覆盖全域全要素的全国“一张图”底板，并在此基础上开展规划各阶段工作，作为相关部门实施城市管理的基础性、信息化底板。因此，统一技术标准

显得尤为重要，特别是关于各类空间数据库的汇交标准，直接决定了是否能形成全国“一张图”，也直接影响了监督的效率。

国土空间规划解决的是在空间中的人地关系，对于原国土资源主管部门来说，其强项是在地理空间上信息的精准定位。但是空间也是为人所用的，空间的规划权博弈主体是人，作为空间资源的使用者、支配者，个体人的行为方式、群体人的行为模式，对生活、生产及生态空间都会产生巨大影响。因此，规划学科也带上了社会属性，原城乡规划主管部门更多关注的是人居环境，是人对于空间的影响与营造，但是关于人的数据在很大程度上具有不确定性、无法预测性，确定的个体行动一旦汇聚成群体行动，反而会产生巨大的不确定性，甚至产生与直观感觉相背离的结果。因此，国土空间规划要素中最重要的是要解决关于人的数据。近年来，大数据在规划上的应用越来越广，诸如手机信令、人的锚点标签都可以描画特定人群流动画像，但是这并不能作为监测评估预警的指标来源，更多的是作为侧面印证的手段。因此，大数据应用是新时代国土空间规划不可或缺的手段，但并非主要手段。新时代的国土空间规划更要围绕可感知、能学习、善治理、自适应的智慧规划目标，构建国土空间数字化生态，满足国土空间规划公共服务要求。国土空间规划实施监督体系的技术标准就是促进这一目标实现的重要保障，主要包括系统建设标准、数据库标准和数据汇交标准等。

4.3 运行规则

在数字化、信息化的国土空间规划时代，规划不仅要通过平面的地块色斑明确用途管制，还需要采用一系列的指标对规划意图进行控制，或底线控制、或引导控制、或预期控制，总之，因地制宜地建立指标体系才能完善规划体系。

当然，指标体系不仅存在于规划权的编制阶段，还存在于实施监督阶段。利用实施评估指标体系，监测评估预警规划实施的效果，达到对规划实施的全过程、全方位监督。指标体系运行规则的建立则是保障指标体系能用、管用、好用的基本前提。明确规划权各阶段，特别是规划权实施、监督阶段的规划实施评估指标体系，明确监督主体实施监督时所用的指标体系，明确指标体系被运用时所指向的效能结果，对于监督这一行政行为的实施意义重大。综上，国土空间规划实施监督体系的运行规则主要包括系统运行规则、监测评估指标体系运行规则和预警分级规程等。

4.4 反馈机制

保障监督有效实施还有赖于反馈机制的建立。反馈机制是监督客体对监督主体的反馈，反馈机制的建立可以帮助监督主体修正对监督客体的监督模式、形式与方式，形成完善的监督体系。根据博弈性质，外部博弈一般采用行政复议、行政诉讼等反馈机制，内部博弈一般采用评估报告、政策建议等反馈机制。不论是哪种机制，其本质都是在博弈的基础上，当一方的筹码发生变化，静态博弈均衡被打破之后，重新根据当下各自掌握的信息量，博弈各方不断地动态博弈形成新的均衡。因此，在决策工作中，行政机关应当适时地开展评估、收集反馈信息，运用模型算法等各种手段对国土空间规划实施监督体系的政策法规、技术标准和运行规则的执行开展分析修正，再对整个国土空间规划体系进行改进和完善。

5 结语

按照国土空间规划体系建立的初衷，编制、审批、实施和监督就是一个完整的过程，作为后端的实施和监督。其要不折不扣地体现规划意图，完成“一张

蓝图”的绘制，必须靠监督体系的有效运行、不断完善。基于规划权博弈理论，可以拨开制度运行的藩篱，看清制度制定的本质，正如青木昌彦提出的“博弈内生规则”理论所总结的那样，“制度既是博弈规则，也是博弈均衡（即博弈结果）”；更如柯华庆总结的“只有当立法达到纳什均衡，立法才是有效的，自我实施的”。因此，在国土空间规划实施监督体系的构建过程中，监督的主体、客体在监督与反馈的博弈过程中，通过各类外部效益、内部效益信息的加载，主体、客体在多重均衡博弈中不断调整行动，达到帕累托最优均衡，而这一过程并非是一蹴而就的，而是根据实际外部条件、内部需求不断修正和完善向前发展的。弄明白这一点，对国土空间规划实施监督体系的构建具有现实意义，能使国土空间规划未来的工作目标、工作方式与工作任务更加明晰。■

[参考文献]

- [1] 格诺赫姆·罗珀. 博弈论导引及其应用 [M]. 柯华庆, 闫静怡, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.
- [2] 王则柯. 博弈论平话 [M]. 北京: 中信出版社集团, 2017.
- [3] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析 [J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.
- [4] 文超祥, 马武定. 博弈论对城市规划决策的若干启示 [J]. 规划师, 2008(10): 52-56.
- [5] 吴帅. 利益竞争下的政府间事权划分: 冲突与化解 [J]. 政法论坛, 2018(7): 134-142.
- [6] 佟曾, 张蕊, 胡宝娟. 完善中央与地方政府事权划分的法治化路径研究 [J]. 沈阳建筑大学学报: 社会科学版, 2017(12): 604-608.
- [7] 缪小林, 付申才, 张蓉. 国家治理视角下政府间事权配置研究——基于分工思想的公共利益最大化目标理念 [J]. 财政科学, 2018(6): 26-44.

[收稿日期] 2019-03-11