

体系化规划引领政府治理现代化的理论价值

◎李瑞昌（复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433）

[摘要] 既有研究对于规划与政府治理现代化的关系主要有两种观点：一是职能论，认为规划是政府职能的组成部分；二是依据论，认为规划是政府职能履行的依据。本文提出“引领论”的观点，主张以体系化规划引领政府治理现代化。我国五年规划由国家发展规划、专项规划、区域规划和空间规划四类规划构成，是独特的国家治理现象。通过构建“体系化规划-规定政府作用-推动政府治理现代化”的分析框架，从体系化规划通过任务项目确定发展目标和安全约束两项大事来规定政府作用出发，揭示体系化规划从目标、过程和效果三个维度引领政府治理的对象、体系和能力现代化的内在逻辑，研究认为：体系化规划引领政府治理现代化的实践模式不仅吸收了战略管理、政策过程等经典理论的精髓，也突破了已有计划理论的局限，超越了自由市场调节理论的狭隘，由此形成体系化规划引领政府治理现代化的理论价值。

[关键词] 五年规划；体系化规划引领；政府治理对象；政府治理现代化

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2025.06.010

[中图分类号] D616;D63-3

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-460X(2025)06-0026-11

2025年10月，党的二十届四中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，标志着“十五五”国家发展规划的内容框架基本确定。从规划管理流程而言，中国共产党先通过党内规定的程序制定五年国家发展规划建议，中央人民政府再根据五年国家发展规划建议制定五年国家发展规划并提请全国人民代表大会审议通过后，再由中央人民政府根据五年国家发展规划制定专项规划、区域规划和空间规划，同时地方各级人民政府在与中央政府互动过程中制定地方五年发展规划，最终形成规划体系。未来五年，中央与地方政府将逐一落实国家发展规划中的任务项目，发挥好政府作用，推进政府治理现代化。

一、问题提出

以规划引领经济社会发展，既是中国共产党治国理政的重要方式，也是中国特色社会主义发展模式的重要特征。自2005年用“十一五”规划替代了五年计划以来，一个又一个五年规划接续制定和实施，“十五五”国民经济和社会发展规划即将出台。经过多年摸索，中国已经形成“战略-规划-政策”的统筹协同机制^[1]，即远期有战略、中期有规划、年度有部署的三者联动^[2]，其中五年国家发展规划备受实务界和理论界关注。随着经济社会的发展，中国国家规划体系日趋成熟、规划关系更加清晰。2018年，中

[收稿日期] 2025-09-08；**[修回日期]** 2025-10-27

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“基于大型调查数据的城市复合风险及治理研究”（23&ZD143）

[作者简介] 李瑞昌，复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系主任，教授，博士研究生导师，从事政府治理和应急管理研究。

共中央、国务院印发的《关于统一规划体系 更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》，对理顺规划关系、统一规划体系、完善规划管理作出了重要安排，提出要建立“以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家、省、市县各级规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系”。根据《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》规定，国家发展规划是政府履行职能的依据，专项规划和区域规划是制定相关政策的依据，空间规划是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据。横向上四种类型主要规划和纵向上三个行政层级(国家、省、市县)规划相互关联、共同作用，形成具有中国特色的体系化规划，引领政府治理现代化。

在中国实践中，体系化规划对推进国民经济和社会全面发展具有重要作用。经过经济学、政治学、管理学等学科的努力，体系化规划在国家发展中的作用机制研究已取得理论上的突破，但对于体系化规划何以推进政府治理现代化的研究仍相对不足，尤其是专项规划、区域规划和空间规划作用于政府治理现代化的机制，尚未见到比较有说服力的研究。简言之，具有中国特色的体系化规划为何能引领政府治理现代化，值得重点关注，这不仅对于提升体系化规划作用的合力具有重要实践价值，而且对于发展和完善规划理论以及政府治理现代化理论具有学术意义。

二、文献述评与分析框架

(一) 文献述评

已有关于规划研究文献主要集中在规划与计划的区别、规划类型、规划功能、统一的规划体系、规划关系、规划过程等方面。具体而言，规划依托市场经济体制，是资源配置的一种方式；而计划与高度集中的计划经济体制相关。我国五年规划可分为国家发展规划、专项规划、区域规划和空间规划四种类型，每种规划都有着不同的功能，其中国家发展规划主要有四种功能，即社会共同的行动纲领、引导资源配置的工具、政府履行职责的依据和约束市场行为的“第二准则”^[3]。在横向上，国家发展规划是战略性、前瞻性、导向性的公共政策^{[4] 8-9}，其他三种规划则是领域性或区域性的公共政策。规划过程包括编制、实施和评估等环节，既是专业化过程，也是一个集思广益的民主过程^[5]。

现代国家系统高度复杂，规划的实施在很大程度上有赖于政府的落实。政府治理现代化是政府治理体系适应社会环境变迁，有意识推进系统变革，持续提升政府治理能力与效能的过程^[6]。对于规划与政府治理之间的关联研究可以归纳为两种观点：一是职能论，即规划(或计划)是组织常见的职能。例如，西方管理学家古利克提出管理的七项职能，即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting)。延伸到政府领域，可以认为规划是政府运营职能的组成部分。这种观点将规划作为一个动词，即政府治理行动的组成部分。二是依据论，即规划是政府职能履行的依据^[7]。依据论将规划当作名词，强调规划文本的重要性，认为规划是人民政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的依据。但是，这两种观点都未将规划与政府治理现代化联结起来。

已有成果为深入研究规划对政府作用提供了一定的知识基础，但仍有很多值得进一步研究的空间。一方面，缺乏讨论专项规划、区域规划和空间规划与政府治理现代化关系的研究。现有研究大多只关注在市场经济体制中国家发展规划与政府作用的关系，较少研究规划体系中的专项规划、区域规划和空间规划与政府治理现代化的关系，其原因在于现有政府治理的研究多倾力于政府治理体系和治理能力现代化，而这方面的内容在规划文本中比较少。另一方面，缺乏对体系化规划与政府治理现代化的衔接研究。现有研究对规划体系与政府治理体系间的衔接关注较多，而对体系化规划作用于政府治理现代化的前提条件、机制和理论贡献等方面缺乏深入思考。

(二) 分析框架

本文提出“引领论”，即体系化规划引领政府治理现代化。具体而言，由国家发展规划、专项规划、区域规划和空间规划构成的体系化规划，提纲挈领地规定着政府作用的对象范围；继而，在实施规划过程中，政府根据规划确定的作用对象，推进政府治理体系和治理能力现代化。这个框架背后有两个基本理论问题：一是规划与市场关系理论，二是政策过程理论。在中国特色社会主义市场经济体制下，规划具有非常重要的作用，明确规定了政府作用的对象范围，避免政府作用越界。中国是单一制国家，权力集中于中央政府，规划权属于中央政府，地方政府在落实国家规划过程中制定地方规划，形成了中国特有的政策再设计过程^[8]。

“引领论”拟在三个方面扩展已有的研究：一是从国家发展规划到体系化规划，体系化规划更强调各种规划作用的相互协同。二是从“发展目标、任务项目和安全约束”三个层面研究政府作用，其根据在于发展与安全是中国政府必须统筹好的两件大事。三是增加“政府治理对象”维度，将政府治理现代化从政府治理体系和治理能力现代化的二维结构，扩展为政府治理体系、政府治理能力和政府治理对象的三维结构。之所以如此扩展，是因为基于两个方面的考虑：一方面，政府治理对象（规划中的任务项目）现代化对于实现中国式现代化至关重要；另一方面，政府治理对象现代化并非一蹴而就，而是分阶段性目标进行的，并在目标指引下由不同的行动有序推进。

在体系化规划中，国家发展规划全面明确了政府治理对象现代化的发展目标、任务项目和安全约束，而专项规划、区域规划和空间规划则是对国家发展规划更为细化的落实工具。体系化规划规定了政府作用，推动政府治理现代化，如图 1 所示。无论是规划制定，还是政府治理，都是在中国共产党的全面领导之下进行的。因此，中国共产党的领导既是体系化规划引领政府治理现代化分析框架的常量，也是根本性变量；如果中国共产党领导国家发展的思路发生变化，那么必然引发规划指导思想、内容和作用等方面的调整。本文主要侧重于研究体系化规划何以引领政府治理现代化。

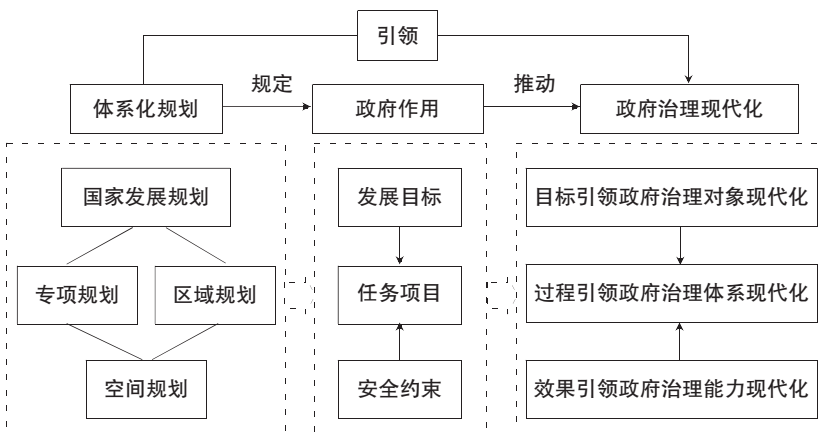


图 1 体系化规划引领政府治理现代化的分析框架

在体系化规划在发展目标与安全约束的统筹基础上，更倾向于规定政府作用，以有利于更充分地发挥市场的功能。

(一) 政府作用的形式表达

发展是硬道理，安全也是硬道理。体系化规划通过明确政府在发展和安全中的双重作用，规定各个领域的发展目标，并将这些目标分解为各阶段、各领域的子目标，又将子目标细化为具体的任务项目，同时明确安全约束，在发展目标、任务项目和安全约束三个层面为政府治理现代化提供了引导和支持。

1. 明确发展目标。从本质上看，规划既是对未来发展的前瞻性布局，也是设定发展目标并将目标转化为行动方案的动态过程^[9]。在政府治理中，规划通过明晰治理目标，为治理主体提供了任务导向和行

三、体系化规划规定了政府作用

体系化规划首要解决的问题是明确资源配置中市场与政府的关系。在中国特色社会主义市场经济条件下，国家发展规划表明既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要更好发挥政府作用。因此，体系化规划在发展目标与安全约束

动方向,从而更有效地应对治理对象的复杂性与治理环境的不确定性。概言之,规划的首要功能是确定国家发展目标,推行目标治理。首先,五年国家发展规划必须明确某个五年期间经济社会发展的主要目标。主要发展目标既包括定量指标,如国内生产总值增长率、国民总收入、森林覆盖率等,也包含定性的战略方向,如城乡区域发展协调性明显增强等,为治理主体在资源配置和治理行动中提供了重要抓手。其次,目标规划不仅是方向性的设定,还具有统筹性和系统性,为政府“做什么”“先做什么”提供科学依据。体系化规划对目标进行分类和分层,从宏观目标到微观目标、从战略目标到战术目标,形成了系统的目标框架。此外,国家还引入了预期性指标与约束性指标的分类设计:预期性指标是国家期望的发展目标,主要依靠市场主体的自主行为实现;约束性指标则是在预期性指标基础上进一步明确并强化政府责任的指标,是中央政府在公共服务和涉及公众利益的领域对地方政府和中央政府职能部门提出的工作要求;预期性指标和约束性指标为政府治理提供了更为明确的目标导向。

2. 确定任务项目。体系化规划依据长期、中期、短期来确定任务项目,通过确立发展的时间框架,以分阶段落实任务项目的方式来对接战略目标。一是长期战略任务,强调目标的前瞻性,通常包括国家发展大计。例如,“三步走”长期发展战略是以解决温饱问题、实现小康和迈向现代化为目标指引的,为国家发展提供清晰的时间表和路线图。二是中期任务项目,通常包括国家发展大计中的重点任务。中期任务项目以长期战略任务为基础,五年国家发展规划中设定的重点任务就是中期任务项目的体现^[10]。三是短期任务项目,通常包括现阶段的具体治理任务,是长期战略任务和中期任务项目落地的具体表现,即通过年度计划将中长期战略分步实施^[11],实现任务项目的可操作化。长期、中期、短期的规划任务划分,不仅为政府治理提供了清晰的任务清单,也为具体的行动策略提供了看齐长远战略的标杆。这种多阶段的任务项目设计,为实现发展目标明确了政府行动的节奏、增加了协作治理的动力。

3. 规范安全约束。规划在规范治理对象的资源安全约束方面具有重要功能,特别是空间规划。空间规划的核心是以总体国家安全观为指导原则,通过对不同层次、功能和类型的空间进行统筹安排,明确哪些空间可以开发,哪些空间禁止开发,以促进资源合理配置,为政府治理提供空间上的支持与保障。国土空间是自然资源的载体,建立空间规划体系的初衷是完善自然资源监管体制^[12]。因此,国土空间规划本质上是空间与功能优化配置的过程,旨在实现资源高效利用与生态文明建设的统一。这种空间上的统筹安排既为政府治理提供了重要保障,也为治理对象的资源使用设定了清晰边界和约束条件。具体而言,空间规划通过明确不同空间的用途和功能定位,优化了城镇、农业和生态布局,确保土地、水体、林木、矿产、能源、生物等空间资源得到合理分配,从而统筹城乡发展,推动实现国土空间的综合优化^[13]。近年来,“多规合一”改革在功能空间的优化中发挥了关键作用,系统性地解决了因部门职能交叉、标准不统一而导致的空间利用矛盾^[14]。“多规合一”整合了不同规划体系,有效提高了空间资源利用的科学性与精准性,进一步规范了政府作用方式,确保了安全的底线。

(二) 体系化规划引领政府治理的政治基础

体系化规划在推动政府治理现代化进程中发挥着重要作用。作为一项治理工具,体系化规划的功能能否有效发挥,关键在于其是否与治理结构的运行逻辑相契合。事实上,体系化规划与国家治理结构高度适配,为其引领政府治理现代化提供了可能。

1. 中央统辖权。中国是单一制国家,国家权力集中在中央政府(也被称为中央统辖权),地方政府受中央政府委托形成地方国家权力。中央统辖权是规划能够引领政府治理的关键前提。这种统辖权在日常工作中体现为中央政府拥有统辖的行政权力,能推行其政策指令和政策意图自上而下实施,并做到权力和资源自下而上地集中^[15]。因此,中央政府在规划编制和实施过程中能发挥强有力的主导作用。首先,中央统辖权确保规划在全国范围内的统一性与权威性。中央政府通过顶层设计的方式,确立规划

的基本原则和方向,为地方政府提供明确的行动框架;为地方政府编制规划设定规范,避免地方规划偏离国家整体战略目标。其次,中央统辖权为执行规划提供资源支持。中央政府拥有对全国资源调配的权力,可以根据规划目标向关键领域或区域提供资金、人才和技术支持,从而为规划的实施提供坚实保障。最后,中央政府通过人事权对地方政府形成激励与约束。中央统辖权意味着中央政府在人事安排上拥有法定的权力,可以根据地方政绩进行人事任免,将规划目标的落实纳入政绩考核体系中,形成对地方政府官员的激励与约束。

2. 地方治理权。尽管中央政府拥有统辖权和地方政府受中央政府委托行使国家行政权力,但地方治理权也是政府治理体系的重要组成部分,地方政府在各自辖区内仍拥有解决问题的权力和能力,为体系化规划引领政府治理提供了灵活性与创新性。首先,从央地关系来看,规划并非“一刀切”,地方政府可以根据自身资源禀赋编制地方规划,为规划的落地注入地方特色。近年来,国家强调简政放权,赋予地方政府更多自主决策的空间。地方政府可以结合本地的资源禀赋与地方治理实际,制定适合自身发展的规划,体现了中央顶层设计与地方实践探索的良性互动。其次,从地方政府间关系来看,各级地方政府形成了上下衔接、分工协作的多层次治理框架,为中央战略规划的落地实施提供了保障。省级政府将中央规划与本省实际结合,市县政府对省级规划的内容细化,乡镇政府则更关注微观层面的实施细节,由此国家体系化规划被逐级细化,构成一个相互交织、数量庞大的规划网络^[16]。

3. 超稳定结构。超稳定结构赋予体系化规划引领政府治理现代化的独特优势,核心在于政治体制和制度安排与规划体系的运转紧密相连,保障了规划目标的稳定性和规划实施的持续性。首先,与以利益交易为主导的掮客型政党不同,中国共产党是有崇高使命的政党。中国共产党的目标使命超越了短期的利益分配,更注重为人民服务和实现国家长远发展^[17]。中国共产党长期执政为五年国家发展规划的落实提供了稳定的政治环境,确保政策目标不会频繁变更或无法落实,为规划编制和实施奠定了坚实基础。其次,五年规划周期与政府任期不同步,强化了政策的连续性与稳定性。每届政府换届通常发生在五年规划的中期,由此有效约束新一届政府不偏离五年规划的政策目标,形成政府换届但不换政策的局面,保证了政府治理的连续性。规划周期与领导任期交叉的制度设计,确保了政治环境的稳定,为体系化规划引领政府治理现代化提供了良好的制度环境。

总之,中央统辖权、地方治理权和超稳定结构共同构成了规划引领治理的核心前提,使体系化规划与治理体制能够高度契合并有机融合。因此,有学者将中国的治理模式概括为“目标治理”(Governance by Objective)^[18]。中央通过规划引导使地方的目标与中央的目标趋于激励相容,并将政策目标逐级“发包”给地方政府,确保国家的宏观战略目标能够得到落实^[19]。

四、以政府作用推动政府治理现代化

体系化规划规定的政府作用是政府治理现代化的推动力,政府治理对象现代化、体系和能力现代化都在政府作用下推进;与此同时,体系化规划通过目标引领、过程引领和效果引领,既从对象、体系和能力三个层面推进政府治理现代化,也为推动中国式现代化提供了科学的路径。

(一) 目标引领政府治理对象现代化

政府治理对象不仅包括国家发展大事,而且涵盖了人们生产生活的具体事务。国家大事作为政府治理对象的关键组成部分,是通过国家发展规划确定的。首先,国家发展规划确定发展的国家大事,一般是综合性事务,也称之为“块”的事务。自“十一五”以来,国家发展规划内容已经从以经济领域为主,逐渐拓展到经济、社会、文化、环境、生态等多个领域,不仅阐明了国家战略意图,也明确了政府在各个方面工作的重点^[20]。其次,专项规划确定国家发展规划统领下具体领域性事务,是政府职能部门主管

的大事,也称为“条”的事务。在国家层面,专项规划有旅游规划、农业规划、水利规划、工业发展规划、文物保护规划、基础设施规划、能源发展规划、交通运输发展规划、城市建设专项规划、生态保护规划、体育发展规划、产业规划等。再次,区域规划确定跨行政区的国家大事,涉及“块”与“块”之间的国家大事;区域规划有长江经济带发展规划纲要、京津冀协同发展规划纲要、黄河三角洲高效生态经济区发展规划等。最后,国土空间规划明确了发展的资源约束,国土空间规划与国家发展规划相匹配,按照行政管理三级政府编制,为政府治理提供许可与约束指导。

从纵向维度来看,体系化规划不仅包括中央层面的国家发展规划、专项规划和区域规划,也涵盖了地方各级政府在本地区域内根据实际情况编制的规划,简称为地方规划。地方各级政府依据国家级规划,编制更适用于辖区发展的地方规划。地方政府不断具体化国家大事,使之成为贴近地方实际和人民生活的具体事务。总之,中央政府、省级政府、市县级政府都编制自身的发展规划,引领政府治理对象现代化。

在规划目标设计中,要区分事务的轻重缓急。一是目标设计的主次分明。不同目标有重要性之分,以平衡不同领域的需求。五年国家发展规划聚焦国家发展的重点领域和重要内容,将有限资源投入亟待发展的关键领域^[21]。这种主次分明的设计体现了对资源合理分配的要求以及服务国家长期发展的战略。二是以目标分解实现宏观目标的具体化。国家发展规划中的宏观目标立足于全局,其落地需要分解和细化为各职能部门、地方各级政府可执行的目标。目标分解和细化的过程,本质上既是治理对象具体化的过程,也是政府治理实现的过程。

(二)过程引领政府治理体系现代化

规划任务项目的落实有赖于政府治理,规划过程引领政府治理对象的现代化。规划编制实施过程中的科学性和民主性,不仅使任务项目具有时代先进性和广泛认可性,而且提前为落实项目任务汇聚了治理力量,推进了政府治理体系和治理能力现代化,减少了治理成本。

1. 多主体参与规划设计推进政府治理体系现代化。规划的编制过程兼具科学性和民主性,是民主参与和政治动员的过程。由于规划在前,治理在后,规划的民主过程提前凝聚治理力量并达成共识,因此形成了多元合作共治,改变了政府单一治理的结构,推动了政府治理体系现代化。首先,从规划编制主体演变来看,政治治理体系支撑政府治理体系现代化。规划编制流程经历了由党中央直接制定,到党中央提出建议、国务院编制纲要、全国人大审议的规范程序的演变。事实上,早在“十二五”国家发展规划编制过程中就经历了前期研究、中期评估、后期形成《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的基本思路》,党中央起草和通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,国务院制定《国民经济和社会发展第十二个五年规划的纲要》,国家规划专家委员会论证、征求内外部意见,全国人大审议并批准等若干阶段,充分体现了规划编制流程的制度化、规范化和程序化^[22]。此外,在规划编制过程中还涉及各级党委、人大、政府、规划主管部门、行业主管部门等,且不同主体有着明确的职能分工。这一规范化的程序反映了党内民主和人民民主相结合的治理逻辑,保障项目能受到广泛认可。其次,从规划编制的参与主体来看,社会治理体系助力政府治理体系现代化。规划编制过程是一个群策群力的决策机制。规划编制部门通过广泛吸取社会各界人士意见、政府上下反复沟通,编制出科学与民主相结合的规划^[23]。从“七五”计划开始征求地方政府、职能部门、民主党派和无党派人士意见,到“八五”计划编制中重大的政策措施和建设项目都要广泛征求有关方面专家、学者和企业的意见,并择优选用不同的意见^[24],显著提升了政策的科学性和针对性,再到“十五”计划首次通过征文方式征集意见建议、“十一五”规划多渠道公开征集意见以及“十四五”“十五五”规划开通了网络征求意见,直接“问计于民”的环节设计和体系内容的不断深化,使规划编制参与主体不断扩大,规划编

制的民主性和参与性不断提升^[25]。最后,多次反复的民主集中过程,既能反映国家战略意图,又能充分表达人民群众的利益诉求^[22],展现政府治理的民主性、开放性和包容性。这种参与式设计机制既能全面地吸纳多样化的利益诉求,也能确保任务项目制定的科学性,还能充分发扬民主,进而提高政府治理能力。

2. 层级化的规划设计促进上下级政府治理合力。体系化规划编制和实施既是一个多层级政府系统设计及协作行动的过程,也是一个从规划内容到治理行动转化的过程。规划内容设计与政府治理体系职责相适配,推动规划设定的任务项目从抽象文本转化为具体行动,保障了资源有效配置和治理行动的开展。因此,体系化规划编制和实施过程不仅能保证规划的实施效果,而且能提高政府治理的有效性。首先,在纵向维度,通过层级联动实现了国家规划的具体落实。体系化规划进入实施阶段后,目标和任务被分派给地方政府和国务院各部门,各主体根据上级规划起草详细的实施计划并负责具体执行^[16]。各级地方政府基于上级的规划,不断对规划内容进行细化,由此形成纵向上的三级规划体系,即国家规划-省级规划-市县级规划。纵向的三级规划体系实现了规划的上下贯通,在各层级对规划的细化过程中,规划的可操作性不断强化。在此过程中,任务项目被逐级分解,确保了各项任务的有效执行。其次,在横向维度,不同类型规划有机整合,覆盖了政府治理的各区域和各领域,促成了条块协作。国家发展规划主要确定经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的综合性事务,由国家与地方政府治理体系共同承担,也称块治理体系;专项规划主要规定专项事务,由政府职能部门承担,也称条治理体系;区域规划主要规定跨行政区的综合性事务,由跨行政区的政府治理体系承担,也称区域治理体系;空间规划主要规划行政区划内的资源约束,由行政区划内的安全治理体系负责,也称安全治理体系。由四类规划形成的四大治理体系相互协作,构成整体性治理体系。最后,在纵向与横向的规划中,多层级政府的系统设计规划,实现了规划内容对各领域、各区域的治理对象全覆盖,为各层级政府及其政府各职能部门设置了任务项目及相应责任,激发了各级政府及其组成部门提升治理能力的动力,促进多元治理主体在规划实施中形成合力。

(三) 效果引领政府治理能力现代化

资源的可支配性是影响政府治理能力的最重要因素。空间规划所确定的国家发展效果引领资源的合理配置和功能优化,既增强政府某些治理能力,也减弱政府某些治理能力,从而使政府能力结构与资源的可支配性相协调。

1. 调整治理要素关系。空间规划的核心在于优化空间资源的分配,旨在实现资源高效利用与生态文明建设相统一。尽管空间规划主要针对物质资源的分配,但它在更深层次协调了不同治理对象之间的关系,尤其在平衡集聚开发与均衡发展之间的矛盾方面发挥了关键作用。一方面,在资源配置过程中协调不同治理对象的关系。空间规划能协调政府、市场和社会多主体的诉求,综合分配空间资源的使用和收益,确保资源使用的公平性和高效性^[26]。空间规划不仅涉及对不同区域、不同部门的资源划分,而且要避免某一领域或地区的过度开发,确保各个治理对象的均衡发展。另一方面,通过资源的合理配置,推进政府治理目标的整体实现。空间规划体系的构建本质上是对纵向政府间关系与横向“政府-市场-社会”间关系的重新调整,确保对空间环境战略性引领。通过空间规划,政府将国土开发规模与资源环境承载力相匹配,既能防止空间开发分散化,也能避免空间开发只追求效率的误区^[27]。空间规划兼顾效率与公平,确保资源分配在不同的空间维度取得平衡。

2. 提高可持续发展能力。空间规划着眼于长远的可持续发展。与国家发展规划、专项规划、区域规划相比,空间规划的突出特点是约束性和基础性,在生态环境保护和资源利用的可持续性方面起到了重要作用。空间规划的核心出发点是可持续发展,保障生态安全,致力于平衡开发与保护任务。国务院

在批复各地市国土空间总体规划(2021—2035年)时,反复强调“筑牢安全发展的空间基础”“划定洪涝、地震等风险控制线以及绿地系统线、水体保护线、历史文化保护线和基础设施建设控制线,落实战略性矿产资源等安全保障空间”等,其目的是降低资源开发中的风险,确保资源可持续利用。

五、知识贡献

规划研究并非公共管理知识体系中的独立存在,而是深植于战略管理、政策过程等经典理论之中。体系化规划引领政府治理现代化的关键在于借鉴这些理论核心内容的同时,实现理论与实践的双重超越(见表1)。

表1 体系化规划引领政府治理现代化的理论贡献

角度	表现	理论贡献
目标引领	规划作为宏观战略构想指导政府治理多元目标	整合了市场灵活性与政府调控力,突破了单纯依赖市场调节以及完全依靠计划的局限
过程引领	多主体参与规划和动态调整与政府治理互动	强调了多主体和多层级的协同与循环反馈,突破了围绕单一主体和单一层级静态分析的局限
效果引领	规划评估统合了分散的政策过程	系统性的规划安排(中长远战略、年度目标)突破了碎片化政策和短期目标的局限

(一)超越战略管理

规划作为实现国家中长远发展目标的一种战略安排,是战略管理思想在公共部门的应用。战略管理思想的引入,引导公共部门管理者将注意力焦点由内部事务转向外部环境,系统考虑组织的未来愿

景、长期目标和近期目标^[28]。与之类似的是,规划注重政府治理与内外部环境的关系,立足长远的战略眼光,通过确立发展的时间框架(长期战略任务、中期任务项目、短期任务项目),为国家发展提供清晰的路径指引。我国国家规划不仅吸纳了战略管理的核心理念,在实践过程中也超越了波特的竞争战略与国家竞争优势理论。

1. 从关注经济目标到多元目标。迈克尔·波特提出以“钻石体系”打造国家优势,包括生产要素、需求条件、相关产业和企业战略等^[29]。这一理论高度关注国家在产业结构方面的优势,以提升经济实力的竞争性为核心目标,强调国家在经济上的竞争优势。与之相比,规划的目标更为多元,党的二十届四中全会公报提出的“坚持人民至上”,是“十五五”时期经济社会发展必须遵循的“六个坚持”重大原则之一。规划试图塑造的是国家全方位的竞争力,既重视国家在全球竞争中的地位,又通过满足民生需求、维护社会稳定、保护生态环境等,推动可持续发展。

2. 对政府作用的预期不同。战略学者波特认为,政府行为会影响“钻石体系”中的四个要素,相当于起到一个调节变量的作用。与此同时,他也明确指出,“政府并不能控制国家竞争优势,它所能做的就是通过微妙的、观念性的政策影响竞争优势”^[30]。换言之,政府政策在国家竞争优势的塑造中影响力极其有限,而发挥市场主体的自觉性和能动性是经济前行的重要一环。我国规划体系突出了政府的统筹协调作用,即“规划战略-发展要素-国家优势”的作用路径,而非“发展要素-规划战略-国家优势”的影响关系,旨在通过规划明确政府应该达到的目标,发挥其在产业布局、资源分配等方面的牵头作用,有为政府的作用不可或缺。

3. 从“竞争优势逻辑”转向强化优势与优化劣势并重的逻辑。总体来看,竞争战略与国家竞争优势理论都重视组织或国家的相对优势,在一定程度上则忽视了相对劣势的影响,只是通过“扬长避短”构建持续性的竞争力。我国体系化规划不仅重视巩固已有的相对优势,还着眼于“补齐短板”,避免木桶效应。无论是规划纲要还是规划中期评估,补齐短板与巩固优势处于同等重要的地位,政府尤为关注如何采取措施来攻坚克难。因此,体系化规划通过强化优势和优化劣势双管齐下的路径,提高了国家的竞争优势。例如,党的二十届四中全会公报进一步强调“建设现代化产业体系”“构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”“引领发展新质生产力”,同时明确提出“推动科技创新和产业创新深度融合”。

总之,体系化规划在目标设计、行动路径等方面超越了传统的战略管理理论。规划作为连接战略管理与政府治理间的桥梁,为政府治理现代化提供了新的理论变量。

(二)超越市场调节

规划的新定位并非传统意义上“要求生产什么、生产多少、为谁生产”的指令性计划,而是“引导市场配置资源的预期性与约束性相结合”的宏观战略^{[4] 35}。规划的新定位不仅避免了传统计划经济的僵化,而且超越了仅依靠市场调节的不足。规划将市场的灵活性与政府的战略性结合,体现了有效市场与有为政府。例如,预期性指标主要依靠市场主体的自主行为,约束性指标更强调政府规制,以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用。

从理论层面来看,哈耶克提出的“扩展秩序”概念为分析市场机制的自发性提供了有益启发。他认为,文明的起源和发展取决于在人类合作中不断扩展的秩序,这种扩展秩序是一种自发的产物,不是人类设计或意图造成的结果;市场也是从扩展秩序演变而来的产物,是自发的且不能被干预的^[31]。值得关注的是,市场虽然具有自发调节的功能,但也存在信息不对称、外部性等固有缺陷。与此同时,规划的核心作用并不是政府干预或计划,也不是依靠政府意志来重塑自由市场秩序,而是通过前瞻性、整体性的战略调控,为市场提供稳定的预期。规划通过多主体参与式设计和多阶段系统设计,减少了市场运作中的不确定性,能够实现比市场自发调节更优的效果。

体系化规划引领政府治理现代化超越市场调节的表现在于:规划既不同于传统计划经济中计划分配机制,又超越了自由市场经济中的市场机制调节方式。一方面,规划以高屋建瓴的方式帮助市场主体识别中长期发展方向;另一方面,规划通过设置约束性指标,纠正市场机制在资源分配中的短期性问题,实现国家战略与市场机制的有机结合,为政府治理提供有效的工具。

(三)超越政策过程

体系化规划的制定、实施和评估是多主体、多阶段的循环反馈过程,既遵循政策周期理论的一般规律,又超越了政策过程理论的特殊成因。规划过程是顶层设计与基层探索互动的结果,顶层设计注重规划整体架构的协调性,基层探索则强调规划局部落地的变通性,从而推动规划整体刚性和实施中局部柔性相结合,超越了传统政策过程理论中过于强调某项政策特殊成因而不能随机而变的局限。

1. 体系化规划将分散的政策过程整合为统一的治理框架,超越了政策过程理论关注微观层面和短期目标的局限。政策分析往往关注的是非国家层面的过程,而忽视建立治理体系或制度安排的公共选择^[32]。因此,政策过程理论通常聚焦个别政策,而忽视碎片化政策在整体治理中的作用和地位,导致政策之间难以协同。规划则以前瞻性的方式,统合分散的政策过程,使各项政策相互补充,成为治理过程中的有机组成部分。

2. 体系化规划通过明确多主体的角色与分工,超越了政策过程理论局限于单一主体和单一层级的不足。传统政策过程理论忽略了政策制定主体之外的其他重要参与者;同时,仅仅以时间为元素对政策循环圈或一个特定层级政府进行平面式的分析,忽视了不同层级主体的参与^[33]。相比之下,规划明确了治理对象及其优先级,并以治理对象的优先级为导向,将不同层级、不同性质的治理主体纳入制定、实施和评估的全过程,继而明确了多主体的分工。至此,规划不再是功能单一的治理工具,而是应对复杂问题的治理工具包;规划的功能也从被动应对已知问题转向主动迎接未知挑战。

3. 体系化规划引入动态调整机制和构建总分结构体系,超越了政策理论侧重政策动态分析而忽视治理结构的局限,实现了规划的整体性与灵活性的有机统一。一方面,规划在实施过程中动态地调整目标和工具,以适应环境的不确定性;另一方面,体系化规划的总分结构可以系统整合治理对象、治理主体、治理工具和治理过程,从整体上优化政府治理的逻辑链条。在实践中,体系化规划不仅整合了分散

政策,而且明确了政策实施分工,进而推动政府治理体系的系统性优化和功能性升级。

六、结论

本文以“体系化规划—规定政府作用—推动政府治理现代化”的逻辑链条为核心,分析了体系化规划引领政府治理现代化的理论价值。研究发现:体系化规划规定了政府在国家发展和国家安全中的作用,在发展目标与安全约束的统筹基础上形成发展的任务项目,将政府作用具象化;进而,具象化的政府作用为政府治理现代化提供了强劲的动力;同时,体系化规划从目标、过程和效果三个维度引领政府治理对象、体系和能力现代化。因此,推动了政府治理体系和治理能力现代化,引领政府治理现代化。进一步讲,规划行动作为兼具战略高度与政策属性的综合管理,与战略管理、政策过程等经典理论密切关联,在实践中不仅突破了经典理论的局限,而且形成了体系化规划引领政府治理现代化的中国理论。

尽管规划并非中国独有的治理手段,但我国一直在锲而不舍地完善规划机制^[34],且坚持用规划引领经济社会发展以及中国式现代化,是一个极具中国特色的国家治理现象。体系化规划引领政府治理现代化的实践经验在联邦制、多党制等不同体制国家治理场景中可以被部分借鉴,能够为其他治理场景和制度体系下的国家治理提供经验参考,但其理论贡献仍未具普适性。

体系化规划是由横向上四种类型主要规划和纵向上三个层级体系规划构成的庞大规划文本库和复杂的规划体制,体系化规划能够引领政府治理现代化的关键在于规划体制中的共识达成机制与冲突调解机制的完备程度。事实上,在规划目标设计、多主体参与以及多阶段的系统设计过程中,不同主体因其立场和需求的差异,对政府治理对象及其优先级也产生了诸多分歧。因此,无论是在任意体制中建立管理制度或治理体系,还是针对任意治理对象设计公共政策,都需要考虑涉及多重利益的诸多行动者在互动环境中公共选择问题。由于在权力、利益、关系共同塑造的复杂治理场域冲突是不可避免的,因此调解冲突和达成共识既是国家治理走向稳定和良善的关键,也是体系化规划有效引领政府治理对象现代化的重要原因。在中国治理场域,中国共产党领导制度在调节冲突和达成共识中的关键性作用值得未来深入研究。

[参考文献]

- [1]本书编写组.党的二十届三中全会《决定》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2024:72.
- [2]尹汉宁.中国当代经济发展学[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2024:327.
- [3]杨伟民.改革规划体制更好发挥规划战略导向作用[J].中国行政管理,2019(8):6-8.
- [4]杨伟民,等.新中国发展规划70年[M].北京:人民出版社,2019.
- [5]王绍光,鄢一龙.中国民主决策模式:以五年规划制定为例[M].北京:中国人民大学出版社,2015:159-165.
- [6]张成福.论政府治理现代化[J].公共管理与政策评论,2023(1):3-18.
- [7]杨永恒.发展规划:理论、方法和实践[M].北京:清华大学出版社,2012:30-143.
- [8]李瑞昌,林华旌.高质量公共政策的设计逻辑[J].公共行政评论,2024(1):103-120+198.
- [9]胡鞍钢,刘珉,赵海兰.中国治国理政的重要方式:五年规划实践(1953—2020年)[J].北京工业大学学报(社会科学版),2022(3):1-22.
- [10]鄢一龙.五年规划:一种国家目标治理体制[J].文化纵横,2019(3):76-86+143.
- [11]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+33.
- [12]林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [13]严金明,陈昊,夏方舟.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学,2017(1):21-27.

- [14]张楠迪扬,张子墨,丰雷.职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例[J].公共管理学报,2022(2):23-32+166.
- [15]周雪光.中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:19.
- [16]韩博天,奥利佛·麦尔敦.规划:中国政策过程的核心机制[J].石磊,译.开放时代,2013(6):8-31.
- [17]唐皇凤.使命型政党:新时代中国共产党长期执政能力建设的政治基础[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(3):37-47.
- [18]鄢一龙.目标治理:看得见的五年规划之手[M].北京:中国人民大学出版社,2013:59-61.
- [19]吕捷,鄢一龙,唐啸.“碎片化”还是“耦合”? 五年规划视角下的央地目标治理[J].管理世界,2018(4):55-66.
- [20]杨永恒.发展规划定位的理论思考[J].中国行政管理,2019(8):9-11+16.
- [21]殷冬水,周光辉.国家规划引领国家发展——基于国家五年规划的政治学分析[J].政治学研究,2022(5):99-112.
- [22]胡鞍钢.中国特色的公共决策民主化——以制定“十二五”规划为例[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2011(2):43-50.
- [23]中国社会科学院经济研究所课题组,黄群慧.“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究[J].经济学动态,2020(4):3-14.
- [24]全国人大财政经济委员会办公室,国家发展和改革委员会发展规划司.建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编[M].北京:中国民主法制出版社,2007:230.
- [25]原超,赵勇.规划国家:一个理解“中国之治”的概念性框架[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(4):68-82.
- [26]张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019(10):2040-2050.
- [27]董祚继.新时代国土空间规划的十大关系[J].资源科学,2019(9):1589-1599.
- [28]马克·H.穆尔.创造公共价值:政府战略管理[M].伍满桂,译.北京:商务印书馆,2016:134.
- [29]迈克尔·波特.国家竞争优势:上[M].李明轩,邱如美,译.北京:中信出版社,2012:64-66.
- [30]迈克尔·波特.国家竞争优势:下[M].李明轩,邱如美,译.北京:中信出版社,2012:140.
- [31]哈耶克.致命的自负——社会主义的谬误[M].冯克利,等译.北京:中国社会科学出版社,2000:1.
- [32]迈克尔·莫兰,马丁·雷恩,罗伯特·戈定.牛津公共政策手册:下[M].臧雷振,等译.北京:人民出版社,2024:770.
- [33]王春福,陈震聃.西方公共政策学史稿[M].北京:中国社会科学出版社,2014:233-234.
- [34]韩博天(Sebastian Heilmann).红天鹅——中国独特的治理和制度创新[M].石磊,译.北京:中信出版集团,2018:115.

[责任编辑:温美荣 鹿海洋]