

多元利益诉求下的垂直管理优化研究

——以深圳市为例

林强 王卫城 王婷

摘要：本文以深圳为例，在规划国土合一的背景下，对规划国土管理部门外部行政环境分析，阐述市政府、区政府、社区等对规划土地管理的不同利益诉求。同时从规划国土管理系统内部运行角度，分别以管理框架、决策执行效率、监督管理过程等多种角度切入，深入系统地检讨现行规划国土管理中存在的问题。此外，本文借鉴管理学理论，结合国家规划土地管理要求，对规划国土管理组织架构的演进趋势进行研判。最后，分别从外部反馈机制建设、管理权限设置以及规划土地管理执行力强化等方面提出管理体制的改进与完善建议。

关键词：规划国土管理；垂直管理；组织架构；深圳市

1 研究背景

近年来，规划国土部门的整合成为地方政府职能优化的一种趋势。目前我国已经采取规划国土合一的方式组建规划管理部门的城市有深圳、武汉、上海、沈阳等。规划和国土合一，不仅有助于推进规划实施，而且有助于解决城市发展和耕地保护之间的矛盾。作为我国行政组织体系中基本的结构性关系，垂直管理和属地管理是我国政府间关系模式的基础，它在各个不同的层面和领域影响和制约着整个政府的行政管理体制的运行。就规划管理和国土管理来说，目前在省以下层面，规划部门大部分采用属地管理模式，而国土部门则大部分采用垂直管理模式。

深圳市建设 30 年来，在垂直管理和属地管理之间，结合深圳城市发展的实际，逐渐走上一条规划国土垂直管理的道路。总的来说，深圳规划国土管理经历了四个阶段：第一阶段是特区成立之初至 1994 年的规划国土合一属地管理阶段，深圳经济特区与关外的宝安县分

别采取不同的土地管理体制，特区内实施“五统一”管理机制，特区外则由原县政府直接管理。第二阶段是1994至2004年的规划国土合一的垂直管理阶段，1994年深圳成立深圳市规划国土局并实行垂直管理，下设罗湖、福田、南山、龙岗、宝安五个分局和十八个国土所，形成三级垂直管理体制。第三阶段是2004至2009年的规划国土分设的垂直管理阶段，深圳市规划国土局被分拆，成立市规划局和市国土与房产管理局，并撤销所有国土所，实行两级垂直管理。第四阶段是2009年至今的规划国土合一垂直管理阶段，成立深圳市规划和国土资源委员会（以下简称“深圳市规划国土委”）。

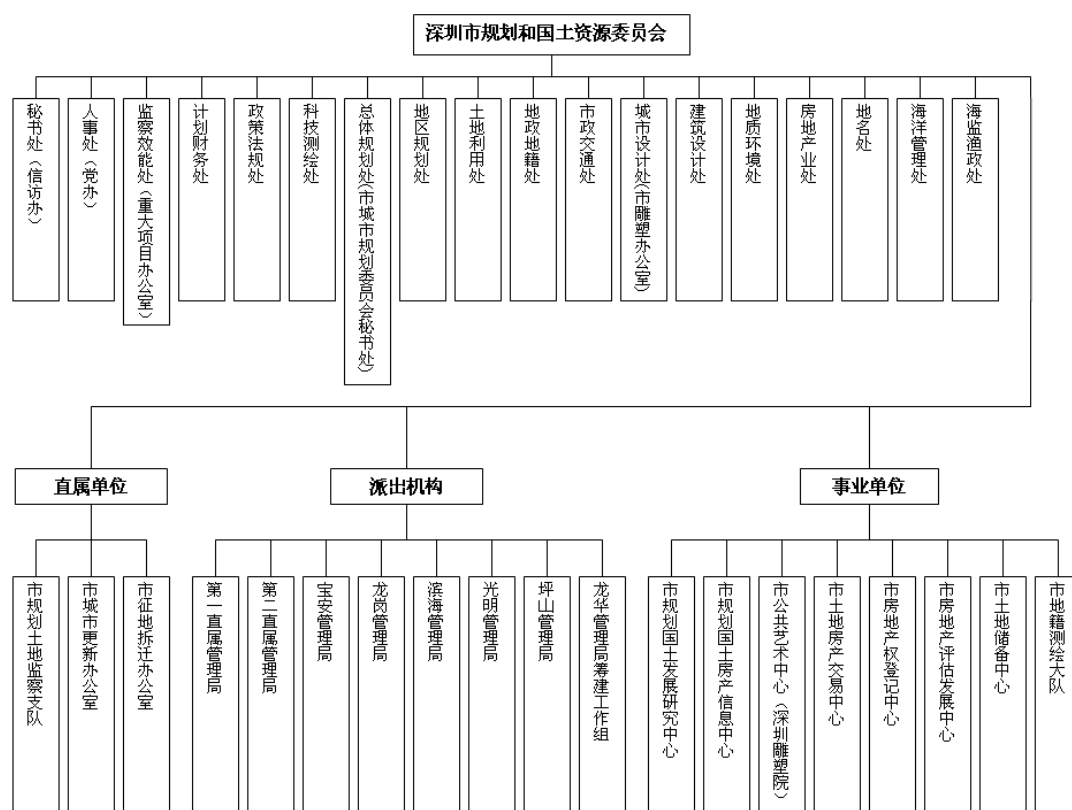


图 1 深圳市规划和国土资源委员会现行机构设置图

当前深圳市规划国土垂直管理的外部环境发生了变化：一是约 390 平方公里原农村集体建设用地游离于全市统一的规划土地管理范围之外，导致垂直管理的规划国土管理横向不到边，执行不到位，从基层社区角度要求规划国土的垂直管理体制进行优化；二是深圳相继成立了光明、坪山、龙华、大鹏四个新型功能区，在属地层面上对规划国土的垂直管理服务提出了更高的要求；三是 2011 年深圳市启动第四轮财政体制改革，进一步强调事权和财权下放，而从区政府角度，也寄希望将部分规划土地管理权限下沉到区政府层面，而不仅仅是仅停留在市规划国土部门的管理局。四是经过 30 年高速发展，深圳城市开发建设由以增量土地为主向存量空间转变，规划国土管理的工作重点也从增量开发向存量优化转变，因此客

观上也要求规划国土垂直管理进行优化以适应城市发展方式的转变。基于以上几个因素，有必要针对深圳规划国土垂直管理机制的运行、管理效果等进行检讨，结合新时期规划国土特点进行管理系统优化研究。

2 组织架构分析

2.1 从外部看，“两级管理架构”与“三级管理主体”不对应

深圳市规划国土垂直管理主要面对三个圈层的管理环境：第一个圈层是规划国土垂直管理内部，包括委层面和管理局层面两个层次；第二个圈层是政府管理系统，涉及到对上，包括深圳市委市政府和国家机关层面的住房和城乡建设部、国土资源部，省级机关层面的住房和城乡建设厅、国土资源厅；第三个圈层，规划国土垂直管理体制也镶嵌在整个的社会系统中，尤其是深圳的社会环境中。

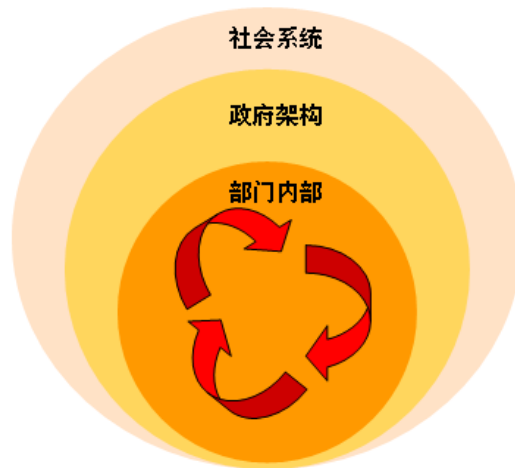


图 2 垂直管理体制的外部环境

按照现阶段深圳市机构设置，深圳市政府主要采用“一级政府三级管理”的行政管理架构，具体而言包括市政府（市职能部门）、区政府（区职能部门）和街道办。而目前深圳市规划国土委的架构设置主要为两级垂直管理，包括市规划国土委（委机关）和各区规划国土管理局（受市局垂直管理）。“一级政府三级管理”的行政管理架构与规划国土“两级垂直”的管理特征不对应。市规划国土部门直接行使管理权限，作为一个整体，服务市政府、区政府和街道办。而在规划国土所撤销的背景下，整体上呈现出“两级垂直，服务三级管理主体”的管理特征。此外，由于街道层面规划土地管理服务的滞后，约 390 平方公里原农村集体土地，实质上游离于全市规划土地垂直管理范围之外，主要包括违法用地、城市化遗留问题土地等没有纳入城市化管理的统一轨道，导致垂直管理的规划国土管理横向不到边，执行不到

位。

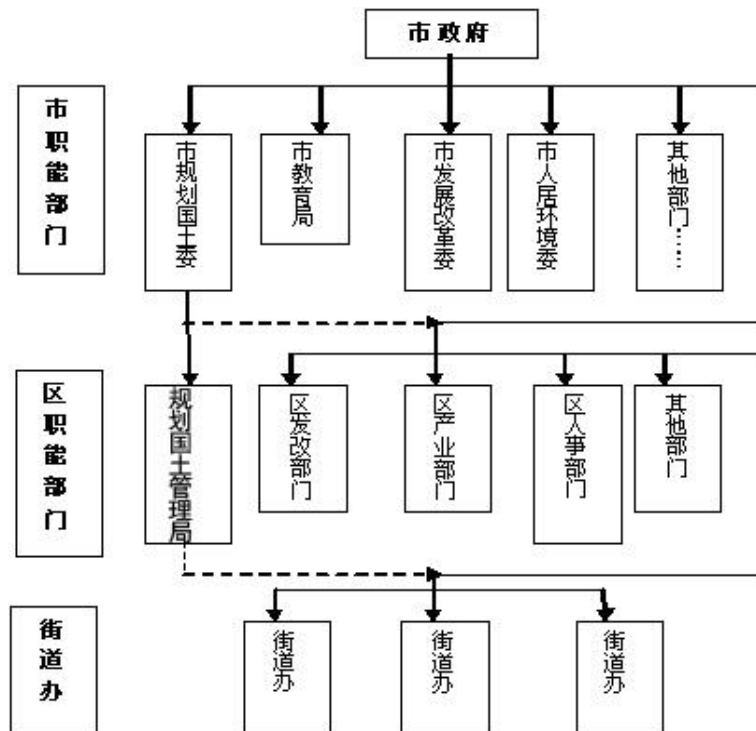


图3 政府管理架构中的规划国土垂直管理体制

2.2 从内部看，管理架构设置与重心下移、事权下沉行政改革思路不一致

公共组织各要素包括组织目标、组织成员、财政经费、物质条件、决策结构、监督管理等要素。按照管理学中“结构追随目标”的基本原理，对规划国土管理部门来说，组织架构的核心内容就是组织目标，而组织成员、财政经费、决策结构和监督管理都是围绕组织目标安排。现阶段深圳市规划国土工作的目标是走向基层、服务基层，以更好地服务城市发展、提升城市发展质量。从规划国土管理系统看，目前组织架构与管理目标不一致。

一方面，人员配置、财务安排等均向市机关倾斜，从而使分局工作开展相对被动。目前，无论是委机关处室、管理分局还是事业单位（法定机构），人员交叉现象较为普遍，比较常见的是从事业单位（法定机构）中抽调技术人员到行政机关从事行政工作，这一做法能够缓解行政机关用人机制不灵活、人力资源不足的问题，但非公职人员（公务员）从事行政审批工作也会带来一定的行政风险。另一方面，但委机关处室从管理分局抽调人员的情况比较常见，这一方面与“重心向下、工作下移”的思路相违背，也使管理局的工作陷入相对被动的局面。从财政经费来看，在规划国土系统内部，自上而下的财务制度，与规划国土的垂直管理相契合。这一方面有利于统筹安排规划国土工作，但另一方面也使管理局更依附于委机关处室，削弱其工作主动性（较少独自策划和开展结合区实际情况的有针对性的研究）。

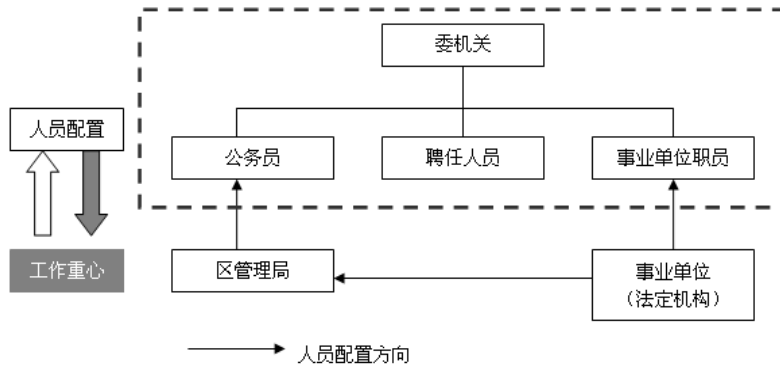


图 4 规划国土系统人员配置流向图

另一方面，系统决策与执行分离不到位，造成系统内部运行效率不高、衔接不顺、执行力差。内部沟通成本高（会务繁多）、决策效率低（议而不决）、权责不对等是主要表现。目前大部分行政事务其决策权仍然集中在委机关，名义上“一书三证”已经下放，但许多事宜仍然需要通过各种会议，如业务会议、办公会议、技术会议、审查会议等进行定夺，大大增加委机关工作量。另一方面，一些来自区政府、社区、普通市民等的规划国土服务诉求，往往需要通过管理局、事业单位（法定机构）层层上报到委机关（决策中心），不仅大大增加沟通成本，也降低决策效率，同时也给委机关带来巨大工作量。规划国土工作走向基层，与基层组织（区政府、社区、企业、居民等）对规划国土服务日益强烈的需求相契合，但是现阶段规划国土自上而下的决策和执行系统与这一趋势并不适应。

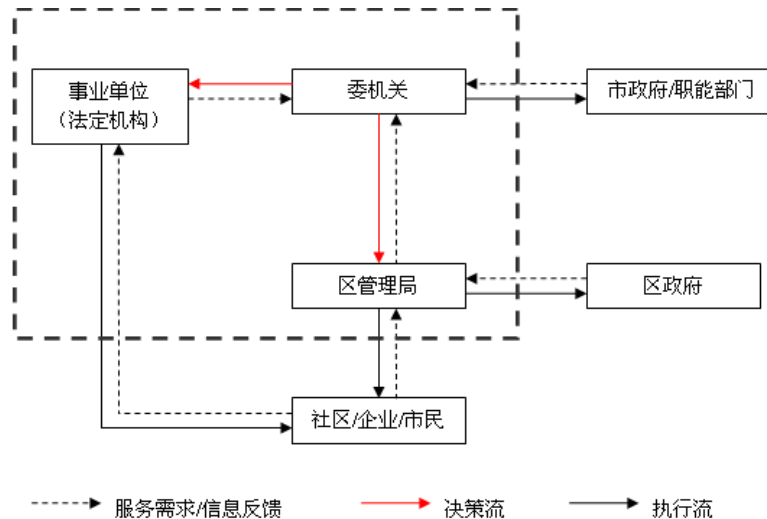


图 5 内部决策执行流示意图

2.3 从链条看，管理服务终端“缺腿”

社区是城市建设的基本单元，是城市居民生产生活的载体。1993 年深圳市规划国土管

理体制由过去的市区分级管理调整为市派出机构直接管理，并以此为基础成立了“市局-分局-国土所”三级管理架构；2001年原特区内国土所被撤销；2009年，规划国土重新合一后原特区外国土所也一并撤销，由此规划国土管理体制转变为“市局-分局”两级管理架构。国土所撤消以后，规划国土垂直管理体制在街道办层面失去依托，在社区层面推动规划实施、落实土地管理政策缺少必要的机制与平台。

规划国土管理链条的“扁平化”是趋势，但必须与城市发展阶段相结合，在名义上“城市化”，实际上只属于“半城市化”的原特区外地区，提前撤销基层服务机构，将不利于原农村集体历史遗留问题的处理，也与重心下移、事权下沉的改革思路相违背。

3 组织架构发展趋势判断

3.1 组织架构上，结合工作重点继续优化

“结构追随功能”，组织架构必须与当前的工作重点相结合，不断优化调整。规划国土管理架构的优化应当与规划国土的工作重点和工作内容相结合。

目前深圳市规划国土委的职能式结构，主要是围绕规划国土的业务门类（各业务处室）和规划国土工作的地域性（各管理局）进行组织，这种架构职能交叉较大，行政效率较低。一方面，规划国土管理部门需要集中精力，重点研究和解决当前阻碍城市转型的制度性因素，策划城市发展的重大事件；另一方面，随着社区自治趋势加强和财政进一步向区倾斜，基层组织和对发展权的诉求越来越强烈，而规划作为地方发展权的重要体现，也需要进一步与基层政府发展意愿相结合。因此，规划国土组织架构应结合形势要求，进一步优化组织架构，推进决策和执行分离，一方面将事务性工作进一步下放，将委机关从事务性工作中解脱出来，另一方面在原特区外的垂直管理架构设置上，也应该进一步与属地政府的行政管理架构对接。

3.2 管理权限上，规划有收有放，土地垂直优化

深圳市规划国土组织架构的设置还必须与国家规划土地管理权限的演进趋势相契合。

就规划管理而言，规划管理往往与中央的城市发展政策方针相一致，在平衡中央政策及地方发展冲动的过程中，其管理权限也呈现波动式的发展，即规划管理权限收放相伴。例如，在加强区域合作、推进城乡一体化等阶段规划管理权限适度上收，在促进地方经济发展、推进新区建设等阶段规划权限适度下放。总的来说，地区规划作为地方发展和自治权的体现，

规划管理权适度下放、属地化管理是趋势，也有助于契合地方利益诉求并促进规划实施。

就土地管理而言，实行垂直管理体制是当前国土资源管理的基本要求。一方面，受限于国家耕地保护的刚性要求，严格的耕地保护制度和农转用报批制度仍然将继续执行并不断强化；另一方面，随着中央干预地方经济和进行宏观调控趋势的加强，土地供应作为宏观经济调控的重要手段，也有实施垂直管理报批的需要。此外对于地方政府来说，建立统一的土地供应市场，有助于加强市政府对各区经济的调控和约束，并且有利于落实市政府的建设发展战略。因此，国土管理将在现有垂直管理的基础上继续优化和完善。

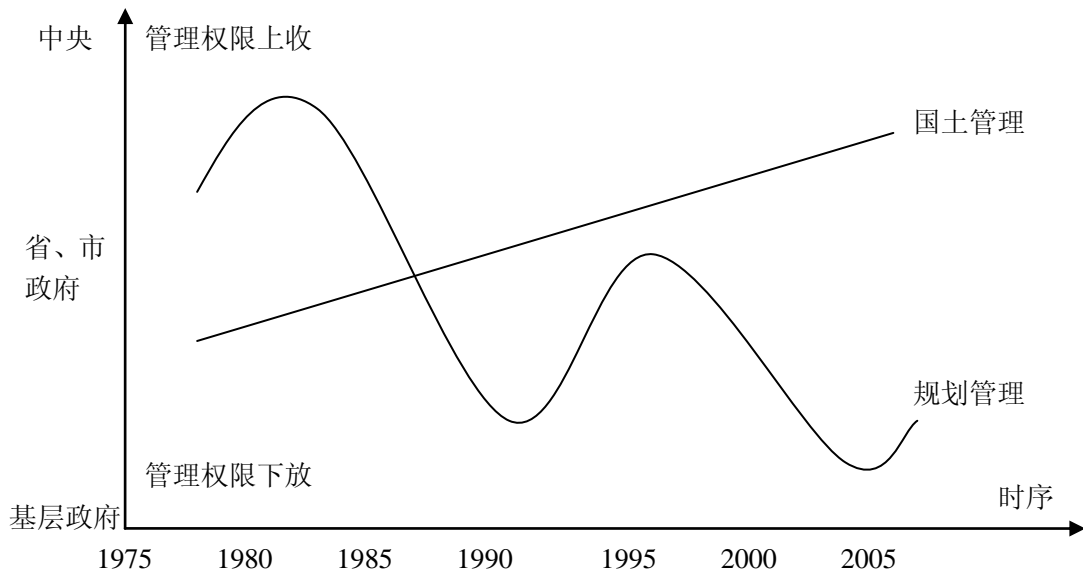


图 6 规划国土管理权限演进历程

3.3 资源配置上，进一步向社区和基层组织倾斜

当前深圳处于城市发展转型和特区一体化的关键时期，众多城市发展问题根源于社区，而城市转型的最终落脚点也在社区。因此，近期规划国土工作重点也将围绕社区这一城市基础单元展开。但是现行规划国土管理制度安排缺少推动社区发展转型的平台与机制。一方面，现有的人力资源配置、事务性决策权限、财务安排等均向委机关集中；另一方面，社区等基础组织，尤其是原特区外的原农村集体组织，对于自身的发展，特别是规划土地服务仍然有较大诉求。因此有必要加大对社区和基层组织的倾斜，优化原特区外垂直管理体制，加大对社区发展的支持，特别是在规划编制和实施方面，充分调动社区积极性。

4 垂直管理优化的对策建议

为建立内顺外和、提效增速、决策科学、执行到位的管理体制，一方面需要进一步理顺规划国土管理的外部 and 内部关系，对外关系实现与区政府、其他职能部门、社会团体和居民的有效沟通，内部在深化垂直管理的同时充分调动管理局和基层组织的积极性；另一方面需要进一步提高决策和执行的效率，市规划国土委（委机关）主要负责决策，各管理局主要负责执，两级管理机构上下联动，分工合理，互为支撑。

4.1 建立定期与外部沟通的渠道和反馈机制

规划管理工作专业性相对较强，在对外解释和沟通时应采取较易理解的标准化机制；土地管理工作涉及利益较为复杂，在对外协调时应尽快做出决策和反应。市规划国土委、管理局均可成立与其他职能部门、区政府和居民沟通的专职部门，并使这些部门有清晰的互相协调的机制。这些部门应可打破原有的逐步上报的机制，建立直接向规划国土委领导层和市政府领导层上报的渠道。

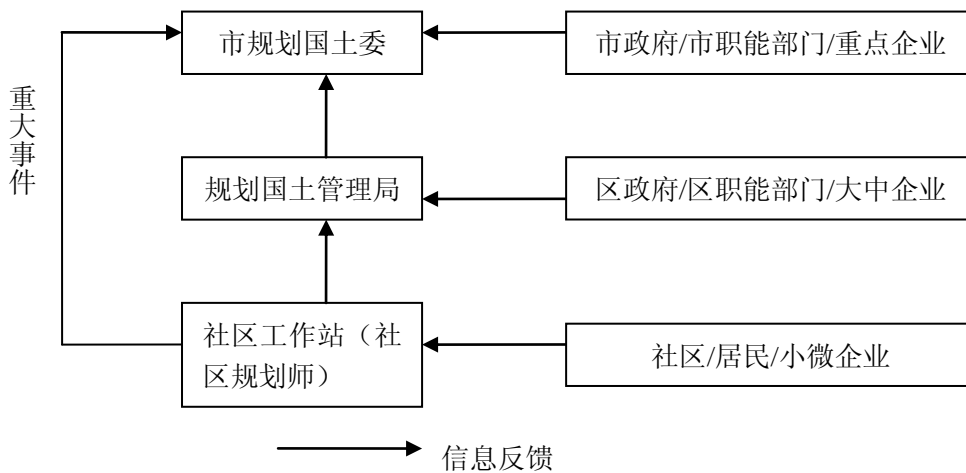


图7 外部沟通渠道与反馈机制图

4.2 适度放权管理局，加强与各区政府的横向协调力度

将人、财、物、事务管理适度向管理局倾斜，同时将部分事务性工作下放至管理局。一方面有利于进一步将决策与执行相分离，减少委机关事务性工作，使其“集中精力干大事”；另一方面，也可依托管理局，建立与区政府畅通、高效的沟通渠道，提高规划国土系统横向协调力度。

具体而言，可尝试将法定图则、城市更新和城市发展单元部分管理权限下放至管理局。

深圳发展速度较快，在保证规划严肃性和法律地位的同时，应适当加强规划对市场反应的时效性，将法定图则的微调（不涉及到总体开发强度突破）、较小规模的城市更新、城市发展单元规划特别是子单元规划的管理权限下放到管理局。管理局更积极的参与法定图则、城市更新和城市发展单元的编制和管理过程中，有利于提高规划的可实施性。

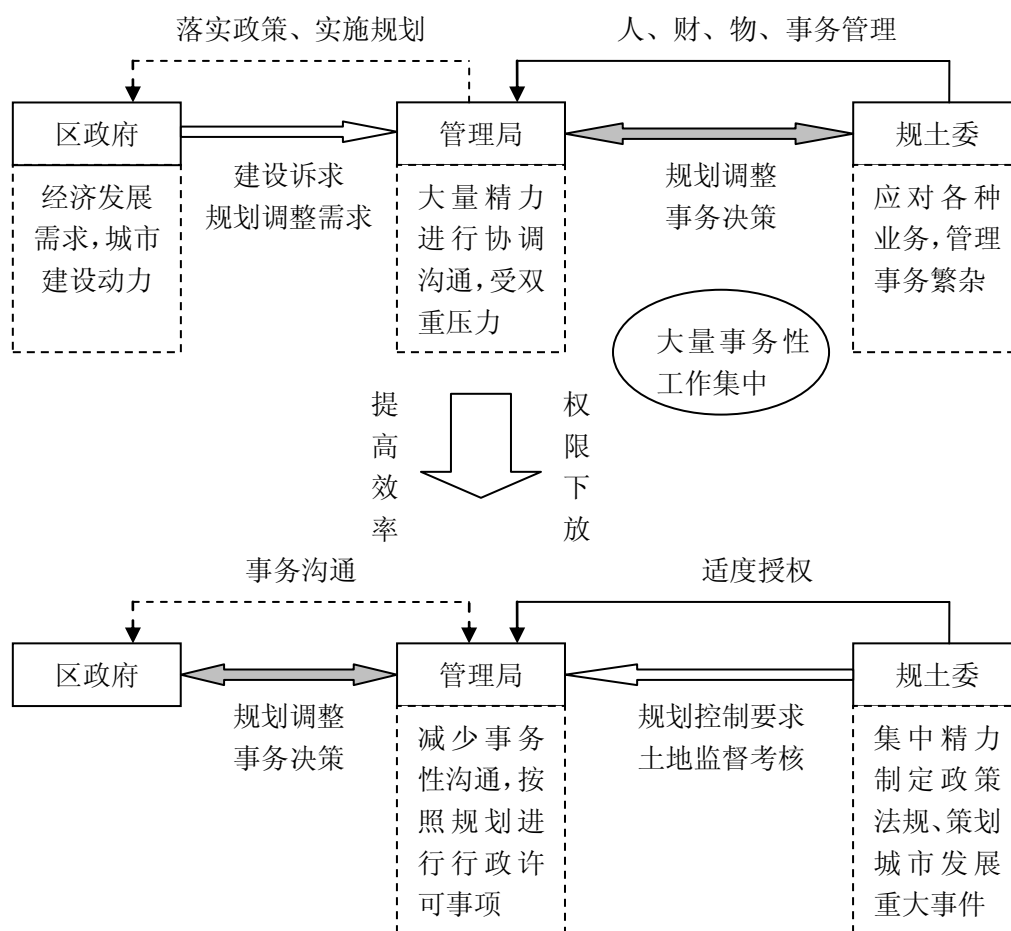


图 8 基于行政效率提升的机构调整构想

4.3 加强基层规划土地管理工作，推进社区工作站建设，推行社区规划师制度

国土所的撤销有助于减少管理层级，提高行政效率，但对于特区外大量仍然存在产权不清、补偿不到位等历史遗留问题的土地，采用原特区内产权清晰的两级土地管理模式，必然会产生用地管理不到位、项目无法推进、规划难以实施等一系列问题。因此应进一步加强对基层组织土地的引导，从源头上扭转土地管理的混乱局面。而社区工作站的建立能够弥补国土所撤销带来的社区规划土地管理缺失。以社区工作站架起社区和管理局行政许可的桥梁，不仅有助于强化对街道办和基层社区的规划国土服务力度，而且能够促进社区发展，破解规划实施终端缺腿的难题。

对管理局而言,由于管辖范围相对较大,原农村集体经济组织仍然扮演较为重要的角色,因而许多规划国土政策的执行效果不仅取决于管理局,更与相关社区的执行与配合情况密切相关。因此需要进一步在深圳市范围内推进社区规划师制度,并开展处级干部挂职和聘请专业规划师一起成立社区规划师工作室的方式,即保证了行政的通达新,又保证了规划的专业性。以社区规划师为纽带,强化社区诉求在规划编制和实施中的反馈力度。

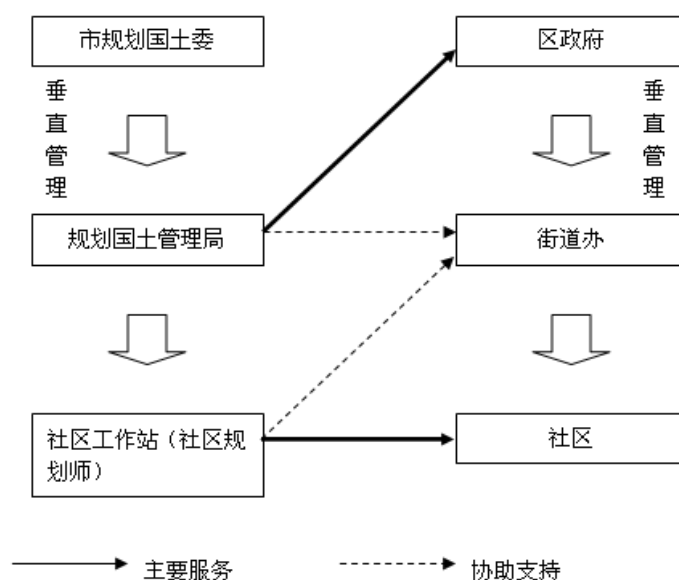


图9 社区规划工作站服务管理架构示意图

参考文献：

- 1 陈秉钊. 论城市规划的分级管理、综合管理与垂直管理, 城市规划汇刊, 1999 (5): 20-21
- 2 田莉, 论我国城市规划管理的权限转变——对城市规划管理体制现状与改革的思索, 城市规划, 2001, 25 (12): 30-35
- 3 施建刚, 黄晓峰, 陈英存, 对土地垂直管理体制的经济学思考, 土地市场, 2009, (9): 45-48
- 4 夏书章, 王乐夫, 陈瑞莲, 行政管理学 (第四版), 中山大学出版社, 2008
- 5 深圳市规划和国土资源委员会. 深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实全市城市发展工作会议精神的意见, 2011.7

作者简介：

林强 (1984—), 男, 硕士, 深圳市规划国土发展研究中心, 规划师。

王卫城 (1978—), 男, 博士, 深圳市规划国土发展研究中心, 高级规划师。

王婷 (1982—), 男, 博士, 深圳市规划国土发展研究中心, 规划师。

论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文，是本人及团队独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

论文标题：规土合一的管理体制优化研究—以深圳为例

林强（1984 - ），男，硕士，深圳市规划国土发展研究中心，规划师；

王卫城（1978 - ），男，博士，高级规划师；

王婷（1982 - ），男，博士，规划师。

通讯地址：深圳市福田区红荔西路 8009 号规划大厦 803 室，518040

联系电话：13824302619

E-mail: demondatou@126.com