

论镇规划的决策特征与约束效力

张美亮, 张金荃

(宁波大学 建筑工程与环境学院, 浙江 宁波 315211)

摘要:镇规划是新型城镇化过程中引导小城镇人口集聚、产业发展和土地利用的公共政策工具,也是政府必须编制的法定规划。现行规划决策体系的内循环特征,尤其是技术审查的主观性和公众参与的模糊性,常常导致决策失误和规划失效。通过显现各个评价主体的权利和责任,实现规划编制模式创新和成果评价体系优化,是切实增强镇规划约束力的有效途径。

关键词:镇规划; 技术理性; 组织决策; 约束效力; 咨询服务

中图分类号: F292

文献标识码: A

文章编号: 1001-5124(2014)01-0092-05

城镇化中后期的大城市空间结构已基本形成,小城镇的整合转型成为城乡演变的重要特征。在城乡规划编制和评审实践中,常有地方部门领导和专家讲,“规划就是地方的法律,尤其是对于乡镇而言,总体规划和控制性详细规划就是你们唯一有权制定的法律”。在城市化建设和拆迁改造过程中,常见公安、法院等部门配合的清除“两违”建筑专项行动,对不配合的人员“依法”采取强制措施。诚然,镇规划属于我国《城乡规划法》明文规定的城乡规划体系范畴,^①是法定规划。但法定规划就是法律吗?如果是,规划能否作为强制拆迁的法律依据,又如何解释各地普遍存在的“规划失效”和“频繁修改”问题;如果不是,那法定规划的约束效力如何?又怎样保证法定规划的公平、公正和具体实施?

一、镇规划的发展过程回顾

(一) 相关空间概念的规划释义

规划是引导和调控城乡建设的重要政策工具。正如学科研究和管理实践中有法定规划和非法定规划之争论,乡、镇、小城镇等空间概念也常引起公众对城乡规划的认知混乱。乡、镇作为国家管制五级体系的基层单元,既有基本一致的行政管理架构(建制),也有相对稳定的空间边界,二者的差别主要是人口规模、经济实力和公

共服务水平,^②但在农民工数量庞大的现实背景下,这些指标的测度弹性很大。从规划角度来看,乡与镇有显著差异,村、乡是城镇化进程中人口流动的“源”,而城市、镇则属于“汇”。《城乡规划法》给予镇规划特别的重视,镇不仅要编制总体规划和详细规划,而且有专门的《镇规划标准》,当然乡规划也可参照执行。镇在体系规划中按规模等级和空间功能有中心镇和一般镇之分,在经济区域中又有专业镇、重点镇等分类,主要体现分类指导、重点发展的决策特征。

小城镇是一个约定俗成的地域名称和规模描述,是传统中国城、乡聚落空间的中间状态,当前主要是一个政策概念,特指乡集镇、镇建成区,如费孝通先生的“小城镇大战略”。而浙江省新型城镇化改革实践中将部分省级中心镇“提升”为“小城市”,正是基于城乡体系结构,经济发展水平,以及小城镇特殊的集聚特征。

(二) 镇规划的阶段性与编制特征

从规划编审的角度来看,镇规划的发展基本上分为自主规划、落实规划和综合规划三个阶段。20世纪90年代,改革开放释放出巨大的地方发展动力,最初是一些乡镇工业发展势头强劲的乡镇,主动邀请高校规划教师或上级业务部门编制总体规划,围绕工业化、城镇化主线,划分

收稿日期:2013-01-05

基金项目:宁波大学学科项目(sk112011)

第一作者简介:张美亮(1974-),男,山西原平人,副教授,主要研究方向:城乡规划设计、规划环境影响评价。E-mail: zhangmeiliang@nbu.edu.cn

居住、工业、商业等功能区，主要是落实招商引资、建设工业小区的产业发展愿望。规划审批部门出于经济发展的共性要求，积极支持地方的土地扩张、谋求发展的主动规划行为。

然而物极必反，在各乡镇独立谋划、自行扩张的过程中，规划逐渐丧失了理性分析、科学决策的本性，“假、大、空”也到了极致，基础数据失真、用地规模过大、建设目标落空，最终导致规划失效。从2003年7月开始，国家不得不开始清理整顿各类开发区。此后，规划审批部门在乡镇规划成果审查中，强化了人口和用地规模控制、上位规划中基础设施布局的落实，以及乡镇建设规划与土地利用总体规划的衔接。

新农村建设成为乡镇规划的重要组成部分。随着科学发展观、五个统筹、生态文明等重大发展理念的转变，尤其是《城乡规划法》对规划体系的重新界定，乡镇规划在传统的镇区建设规划基础上，不仅要充分表达自身的发展愿望和地域特色，更要落实上位规划的空间管制要求和区域协调发展，而建设资金来源的多元化和农民就业方式的多样化，也不断冲击着领导决策与专家评价为基本特征的线性封闭规划体系，广泛引导公众参与成为综合规划的决策反馈特征。

二、规划决策的技术理性与政策属性

（一）规划的政治属性与技术理性

中国传统的规划思想和技术方法主要存在于国家礼制、风水理念、城郭营造和乡规民约中，着重处理人工要素与自然环境的协调关系，根本目的是实现人与人之间的和谐相处。现代城市规划主要基于西方工业革命以后的环境污染控制和卫生条件改善行动，以后不断拓展到经济促进、市场调节和社会改造等领域。^[1] 无论中国传统文化，还是西方现代规划，带有明显产权控制特征的规划手段，本质上属于管制思想和政治决策的范畴，也就是利益调整的工具。^[2] 规划过程的直接功能是确保利害攸关的各种利益都能被考虑到，其结果符合普遍的“公共利益”，而通过法律赋予公共部门控制发展的权力，以及政府干预与市场因素的合作机制则为城市公共环境的发展提供了相应的体制保障。

城乡规划的直接调控对象是空间资源，也就是土地的使用方式和强度，而其间影响则是人地

关系、人人关系，充分体现了道与器的辩证、法与理的结合、技与艺的统一。规划的制定过程包含着理性分析与价值取向的科学思辨，显化的技术特征与隐性的利益调整赋予规划天然的权威性，在传统中国表现为礼、制、约，市场经济的典型体表现为英国的法案（Act）、美国的政策（Policy plan）。规划从业人员需经严格的专业教育，取得规定的执业资格，并组成相应的行业组织，如美国规划师协会（APA）、英国皇家城镇规划协会（RTPI）、香港规划师学会（HKIP）、中国城市规划学会（UPSC），等等。

（二）法定规划及其强制性内容

从社会治理的角度看，规划表现为“谋”和“制”两种脸谱，谋是未来发展的目标设定和行动策略，强调预测性和引导性；制是空间使用的具体规定和责任机制，注重管治性和许可性，基于谋与制的侧重点不同，实践过程中分为法定规划和非法定规划两大类。法定规划是依据法定程序编制的城乡规划，^[3] 这里的法定程序，主要由国家城乡规划建设领域的部门大法——城乡规划法、地方立法机关结合当地实际进一步细化的地方性法规——城乡规划条例，以及国家规划行政主管部门（住房和城乡建设部）的相关细则和实施办法等做出具体规定，表现为“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”的组织决策模式。针对城市化快速发展的不确定性，实践中出现许多针对特定类型区域、特定发展阶段的研究性报告，多冠以规划之名，业界称之为非法定规划，或称为谋划或策划更符合中国文化传统。

谋与制的统一，充分反映了现代城乡规划的科学与公共政策属性并存的学科属性，所以在法定规划中又会列出强制性规划内容。^[4] 总体规划的强制性内容主要基于耕地、水等资源和生态环境保护，以及公共服务和市政设施的区域平衡配置，在原则和理念上体现了国家和区域层面上的公共利益，尽管容易理解和接受，但却难以落实，即谋有余而制不足；控制性详细规划的强制性内容强调地块开发或再利用的特定用途和具体强度，又有规划工程许可证和建设工程许可证等行政管理手段做后盾，相对具有较强的社会约束力，不仅是城乡建设行政许可的技术依据，也是违法建设和违章建筑行政执法和司法认定

的参考标准,使维护公共利益的谋与管治开发建设

(三) 规划的内循环特征与自由裁量权

规划的技术理性导致“精英规划”成为不可避免的方法论现象,符合中国传统“圣贤理政”、“智者治愚”的文化心理。设计单位的资质等级、规划专家的“名气”大小、设计理念的国际化程度,先入为主地决定了规划成果的质量认定。而规划成果主要向甲方负责、设计方案由主要领导拍板、公众参与的路径不畅、规划公示的形式主义等,最终导致规划行为主要在规划行业系统内运行。如果说,在计划经济体制下国家作为投资主体,内循环式的精英规划有助于提高效率,那么在社会主义市场经济体制改革不断深化的今天,建设投资的主体多元化、利益主体的价值差异性、产权保护意识的持续增强,必然导致精英规划模式的全面失效,^[3]内循环式的规划不仅无助于维护公共利益,而且不可避免地引发更多的社会冲突,开放、协商、共识、契约等将成为城乡规划变革的关键词。

法定规划的法律效力主要表现在四个方面:首先,规划编审遵从一定的法定程序;其次,规划成果是城乡建设行政许可的技术依据;第三,规划实施过程中存在一定的自由裁量权;^[4]最后,法定规划是违法建设司法实践的仲裁参考。自由裁量权的使用是影响规划决策权威性的决定性因素,严格来讲,自由裁量权仅限于规划的实施管理过程,而且只能针对法定规划的非强制性内容,但在规划实践中,自由裁量权的认识和使用非常模糊。空间使用规则要求刚性与弹性的统一,弹性的存在自然对应着自由裁量权。从规划的作用特征来看,基于公共利益的多元化,^[5]建设权的调整意味着多元利益主体的博弈,自由裁量权就成为博弈的平台。

三、镇规划的决策评价与模式优化

(一) 镇的空间演变与规划作用机制

描述空间特征的建设用地构成、公共空间基底、建筑功能和体量,既反映了镇与村的差异,也是镇与城市的差距。在城乡二元结构背景下,四轮国家设镇标准的演变,基本反映了镇作为城、乡节点的空间特征。镇的原型通常是农村,建设用地演变通常是在宅基地基础上,增加行政

管理、文化教育、卫生体育等公共设施,而工业用地的多寡,不仅决定了地方的财政收入和人口构成,最终影响到道路交通、商贸服务、公园绿化等建设用地的比例,也成为城镇功能多元化、景观多样化、转型差异化的基础。与城市相比,大中型商业公共活动空间缺乏足够的需求支持,建筑功能的单纯性、体量的相似性导致城镇景观单一、特色不明。尤其是传统院落式居住用地比例大、背街小巷环境复杂、原初主路占道经营现象严重,制约着城镇功能提升和结构优化。

规划作为行政许可的技术依据,在引导土地使用和调控建设强度的过程中,主要作用于新增建设用地开发和存量建设用地改造的建设权申请。也就是说,对于现存建设用地,即使其用地性质、建筑功能、开发强度与规划内容不符,只要保持现状,规划就不具备实质性的影响。在镇的发展过程中,规划能够控制的主要是房地产开发、工业企业建设和财政投资的公共设施建设项

(二) 镇规划的决策主体与评价特征

规划具有组织决策的基本特征。镇人民政府是法定规划编制和实施的责任主体,镇人大负责规划批前审议和实施监督;县级人民政府是镇规划的审批主体,县级规划行政主管部门承担技术审查和监督检查的相应责任。除此之外,具备相应资质的规划编制单位以市场主体的身份,通过协议或竞标的方式参与规划方案的编制,是规划成果的提供者;县级国土、交通、水利等职能部门参与规划方案的协调性审查;被邀请的规划行业专家协助县级规划行政主管部门,审查规划成果的科学性,专家组意见作为规划技术审查的书面结论;而社会公众作为规划的主要约束人,在规划决策过程中有一定的参与权和知情权。由此可见,法定规划的决策程序设置非常周到,既考

虑到规划决策的技术理性,又照顾到公共政策的相互衔接,还有公众参与的契约属性,似乎不该出现“规划失效”这种结果。

分析各规划主体的价值差异和决策特征可以发现,不同主体对规划的评价基准不同,规划领域的自我评价结论与建设主体对规划的期望和要求存在重大偏差。通过土地合理使用保障公共利益和可持续发展,既是城乡规划的普世价值,也是规划师的职业追求,但面对具体设计项目时,公共利益和可持续发展难以具体落实,规划蓝图与建设实际脱节严重。和谐社会建设、产业经济发展、生态环境保护是镇人民政府的三大职能目标,而财政收入、工程落实则更为实际,规划的长远目标与领导任期考核存在一定的错位。县级规划行政主管部门的法定职责是规划成果的技术审查和规划实施的监督检查,但城区、乡镇、村等各类规划编制任务的完成与否才是部门年终考核的量化指标,规划技术审查过程中的专家评审、部门论证难以真正发挥“把关”作用。社会公众的角色定位模糊,公众参与的被动性特征更为明显。综上所述,镇规划成果即使完成了法定的报批程序,实际上难以保证规划的科学性和可操作性,在随后的土地使用和空间管制实践中,依然存在诸多“不适”,必然面临再次修编。

(三) 评价体系优化与主体权责显化

法定规划的约束效力有赖于规划决策的有效性论证和实施过程的反馈机制。现行的镇规划决策程序不仅仅是重编制轻实施的问题,而是既难保证规划成果的有效性,更无视规划实施的反馈性,根本原因在于缺乏针对规划决策和评价主体的责任显化和追究制度。业界对于规划实施评估和反馈机制的研究尚未形成规范性的操作程序,《城乡规划法》仅有对不依法编制镇规划(含应编而未编和委托不具备资质等级的单位编制两种情形)的责任人给予处分的规定,而对于规划决策和评价主体的过错并无相应的处罚规则。规划单位提交了规划成果,主管部门组织了技术评审会,相关部门派员参加会议,并提出“个人”的意见和建议,专家们就城镇性质、空间结构、交通组织等泛泛而谈,多数结论是“原则通过”,规划的评价过程几近完美,只有少数人会私下说,“这样的评审不要也罢”。

优化规划的决策体系,增强规划的约束效力,关键在于革新规划的编制模式,并显化评价主体的权利和责任。首先,规划设计单位以咨询顾问的角色负责镇规划的编制论证和实施评估,不仅要完成数据采集和分析、目标选择与设定、空间优化与表达、设施规模与定位、管制要求与措施等常规设计产品内容,还要提供多方案比选、规划实施重点,以及公众参与的相关材料。其次,要明确各评价主体的审查重点,上级规划部门主要审查规划的纵向衔接,相关部门着重审查规划的横向协调,而评审专家则要对规划内容的目标可行性、逻辑一致性、多方案比选等技术性问题进行论证。第三,为保证各评价主体的客观、公正,规划成果必须提前送达评审人员,部门代表才有时间就评审对象广泛征求本部门的意见和建议,不至于只是参会个人的意见。规划专家最好能实地考察,增加感性认识。最后,要建立规划评价的阳光档案,公布各部门和专家的评价意见和结论,接受社会公众的监督和评判。

(四) 基于决策反馈的镇规划编制模式优化

实践是检验真理的唯一标准,作为公共政策的城乡规划决策,基于法定程序编制规划成果仅仅只是提供了土地使用和开发管制的工具箱,政策工具的真实有效性需要经受城镇建设的实证检验。在三十多年的城镇化进程中,不难发现,资本是土地使用调整和城镇空间演变的决定性因素,无论是工业园区、科技产业区、创意产业区,还是房地产开发、农房拆迁安置、基础设施配置,投资主体的选择权和话语权都深刻影响着规划的目标设定和实施调整。镇作为基层一级政府,虽然具有一定的财权和事权,但落实上级政府的发展意图却是其基本和重要的责任,所编制的空间规划必然受到上层发展方向调整的左右。而现行的规划编制是成果(更确切的说是产品)购买模式,即一次性支付设计费,设计结果要管15-20年(法定的总体规划期限),规划失效不可避免,修编规划又有诸多约束。

无论中国传统的谋士,还是西方现代规划师,本质上提供的是咨询服务。编制法定规划是镇政府和县级行政主管部门的法定责任,规划编制常常列入年度考核项目,导致规划最终沦为一次性的事务。而对于规划设计单位而言,规划成

果一经报批程序,就不再承担后期修订的义务。要想真正解决规划实施过程中的失效反馈,规划编制必需放弃成果购买方式,而采用咨询顾问模式。具体而言,就是镇人民政府与具有一定资质的规划设计单位签署一份咨询合同(取代现行的工程合同),合同期限可以是五年(主要考虑近期建设规划的时限),设计单位不仅要提供规划设计成果,而且负责规划的实施评估。这既可以解决乡镇规划技术业务能力的不足,又可以减轻镇政府一次性支付设计费的财政压力。

四、结语

“最大的错误是决策的失误,最大的浪费是规划的浪费。”近年来镇规划编制的文本越来越厚重、装订也越来越精美,而社会公众的认同却没因规划的华丽外衣而与日俱增,反之,不论交通拥堵、城市积水,还是环境恶化、房价高涨,城市规划总是站在被责的前台。事实上,很多时候,规划已经沦为逐利的工具,而失去公共政策的尊严。反思规划的决策特征和评价过程,既是探求城乡规划科学化的重要切入点,更是业界对美丽中国的向往和新型城镇化的追求。

注释:

①《城乡规划法》第2条第2款:城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村规划。城市规划、镇规划分为总

体规划和详细规划,详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。第7条:经依法批准的城乡规划,是城乡建设和规划管理的依据,未经法定程序不得修改。

- ② 新中国分别于1955年、1963年、1984年颁布过设镇标准,其中1984年的标准比1963年还低。2002年国务院办公厅下发“关于暂停撤乡设镇工作的通知”,2003年10月民政部在昆明召开工作座谈会调整《设镇标准》,按总县域人口密度350人/平方公里分两类,提高总人口、政府驻地居住人口规模,增加财政收入、公共基础和社会服务设施配置要求,不再提非农业人口。
- ③ 《城乡规划法》第3条,第12-16条具体规定了法定规划的组织编制和审批程序。
- ④ 《城乡规划法》第17条、《城市规划编制办法》第42条分别列出了总体规划和控制性详细规划的强制性内容。
- ⑤ 公共利益是个宽泛的概念,现实生活中存在各种类型、有时又相互冲突的利益主体,尤其是为了多数人的利益而侵害少数人或个人的正当权益时,则与公平、公正等社会理念相冲突,如公众对道路交通建设过程中的拆迁“钉子户”既有谴责又会同情。

参考文献

- [1] 尼格尔·泰勒. 1945年后西方城市规划理论的流变[M]. 李白玉, 陈贞, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011: 21-24.
- [2] 菲利普·伯克, 戴维·戈德沙克. 城市土地使用规划[M]. 吴志强, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.
- [3] 米歇尔·米绍, 张杰, 邹欢. 法国城市规划40年[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 4.
- [4] 巴里·卡林沃思, 文森特·纳丁. 英国城乡规划[M]. 陈闽齐, 周剑云, 译. 南京: 东南大学出版社, 2011: 2.

Decision-Making Characteristic and Restraint Effectiveness of Town Plans

ZHANG Mei-liang, ZHANG Jin-quan

(Faculty of Architectural, Civil Engineering and Environment, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: Town plans are not only a public policy tool to guide and control population clustering, industry development and land use of small towns in the process of the new urbanization, but also the statutory plans that the town governments have to make. The internal circulation characteristic in the current decision making mechanism often causes errors and loss of effectiveness, because of the subjectivity in technical review and the fuzzy of public participation. To increase the effectiveness of town plans, the rights and duties of appraisal subjects should be clarified, the way of the plan making should be innovated and the evaluation system should be enhanced.

Keywords: town plan; technological reason; organizational decision; restraint effectiveness; counseling service

(责任编辑 王抒)