

加拿大地方政府的行政架构与规划体系 ——以安大略省为例

Administrative Framework and Planning System of Canada Local Government: A Case Study of Ontario

印晓晴 YIN Xiaoqing

摘要 以安大略省为例,系统地梳理研究了加拿大的“平行结构”行政架构,涵盖两种形式的自治市。安大略省政府与各自治市的关系在过去10年内由家长式变为了合作关系。其规划体系分为政策性和法定性两个层面,政策性规划从区域整体利益出发,在科学合理利用(土地)资源的基础之上,确定战略性的发展政策和策略;法定性规划则侧重于具体的利益对象之间在空间、环境等方面的平衡和约束。基于对加拿大行政架构和“政策性和法定性”不同层面规划体系的深入探讨,从而对中国行政架构和规划体系提出一定的借鉴与思考。

Abstract This article, taking Ontario Province as an example, systematically researches its ‘parallel structure’ administrative framework, including two types of municipality. The relationship between Ontario Province and municipalities changed from the parental relationship to cooperation in the last ten years. The planning system of Canada can be divided as policy type and legality type. Policy planning makes the strategy development policy and considers overall benefits, while legality planning balances and restrains different subjects in the development of space and environment. Based on the in-depth discussion of Canadian administrative structure and its ‘policy and statutory’ planning system of different levels, this article puts forward some suggestions to Chinese administrative framework and planning system.

关键词 规划体系 | 行政架构 | 加拿大 | 安大略省

Keywords Planning system | Administrative framework | Canada | Ontario

文章编号 1673-8985 (2018) 01-0109-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

印晓晴

上海同济城市规划设计研究院 城市开发规划

分院

高级工程师,硕士

1 概况

加拿大位于北美洲(图1),行政区划为10个省(Province)和3个领地(Territory),国土面积约为998万km²,其中水域面积约89万km²。总人口约3 300万人,其中约90%人口分布于与美国接壤的160 km范围内(图2)。加拿大有2 000个自治市(Municipality),城镇化率为98%。

2013年,加拿大国内生产总值(GDP)初值为1.89万亿加元,人均5.39万加元,同年安大略省的国内生产总值(GDP)初值为0.70万亿加元,占加拿大总额的36.74%,人均4.64万加元。

首府位于多伦多的安大略省(Ontario)是加拿大经济最发达且最具活力的地区^[1],其陆地面积为89万km²,占全国陆地面积的9%,而全省



图1 北美洲示意图

资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.



图2 加拿大行政区划示意图^[5]

资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.



图3 安大略省区位及范围图^[6]

资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.

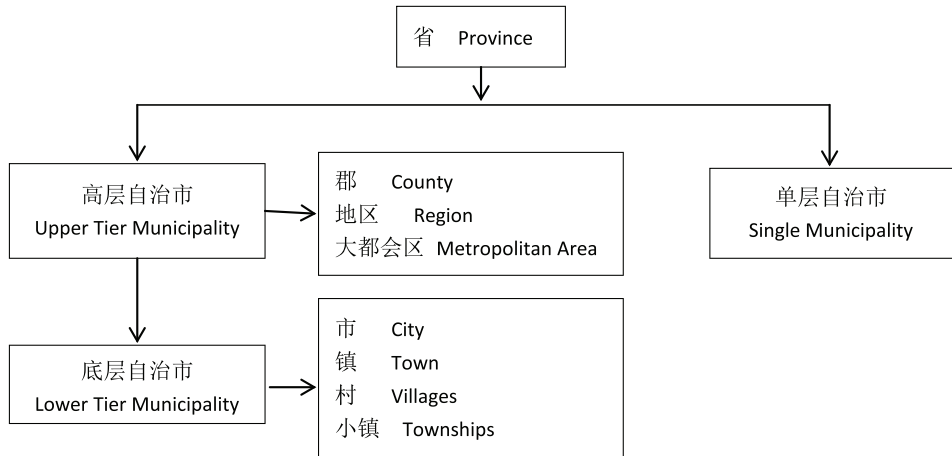


图4 地方政府行政体系示意图

资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.

人口为1 290万人,占全国总人口的39%。其中乡村农业人口自2001年以来下降了5.40%,为17.90万人,占全省总人口的1.38% (图3)。

2 地方政府

加拿大为联邦制国家,下设省和自治市两级行政管理,各级政府独立选举产生。加拿大的自治市按结构体系分为两类:一类为高层和底层组成的双层结构,所谓高层自治市 (Upper Tier Municipality),包括郡 (County)、地区 (Region)、和大都会区 (Metropolitan Area)。所谓底层自治市 (Lower Tier Municipality),包括市 (City)、镇 (Town)、村 (Villages) 和小镇 (Townships); 另一类为单层结构,单层自治市 (Single Tier Municipality) 的功能与责任是高层自治市和底层自治市的结合 (图4)。

安大略省共有444个自治市,占到全国自治市的22%。其中,高层自治市30个,底层自治市241个,单层自治市173个。城市密度平均约每2 000 km²一个自治市^[3]。

自治市是一个由联邦和省级法律赋予权力的合法机构,也是省级政府的分支机构。自治市的成立、状态变更、解散、职责等由省级法律管辖。自治市制定的条例如与任何省级和联邦法律、规定相悖,即为无效。自治市政府的组

成包括了市议会和各种职能的委员会 (如警务服务委员会、博物馆委员会、图书馆委员会等),其领导人均通过民主选举产生。自治市的主要职责是提供当地服务 (如消防、警务、交通、环境、社会服务、健康、娱乐等)、地区发展的指导和决策 (如土地利用规划和发展等)、当地的民主自治、联邦政府和省级政令方针的实施以及信息的双向流通等。

因为法律赋予以及采取了谅解备忘录和协议认可的方式,安大略省政府与各自治市的关系在过去10年内由家长式变为了合作关系。自治市的权力主要包括:行政管理权、课税权和广泛的自然人权力。

(1) 行政管理权:包括规划管辖权、批准、禁止或要求辖区内市民和机构的行为与活动。

(2) 课税权:依据评估、市政实务、发展费用等相关法律及当地的发展需求,制定预算和税率。

(3) 自然人权力:政府为当地的各项服务可以是直接的,也可以通过磋商,以签订合同或协议的方式,由省级政府或其他自治市共同提供,或从其他自治市和私人机构购买 (如共建分享、投融资等)。

在安大略省,自治市在社会、经济、环境和城乡建设与发展方面,发挥着实操、积极和灵活的作用。

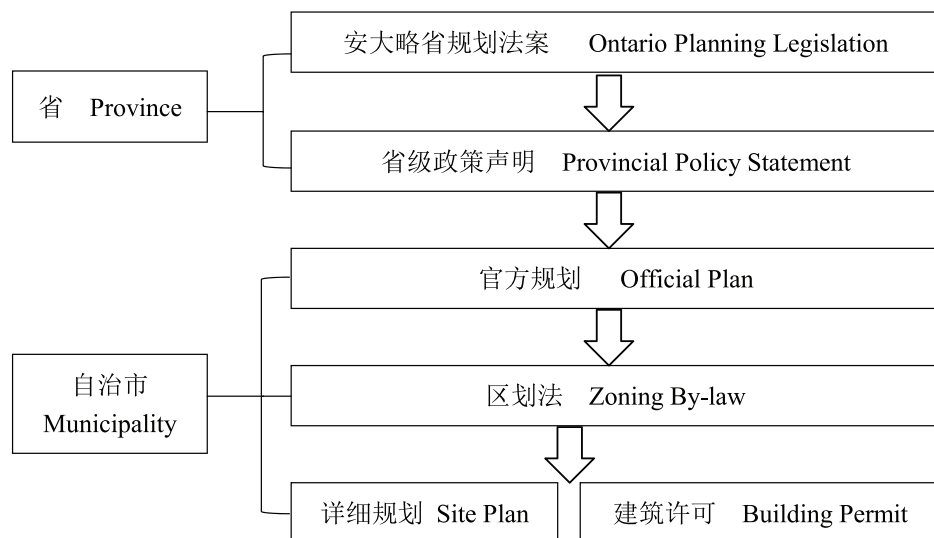


图5 安大略省规划体系示意图
资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.

3 地方财政

省、自治市作为地方政府为当地市政建设和服务的投入,主要依赖于地方税收。由于自治市结构不同,它们的预算要求也不同。双层结构的自治市,根据它们地区的责任决定各自的预算和税率;单层结构的自治市则为所有的市政建设和服务设置预算和税率。

安大略省自治市的市政收入 (Municipal revenues) 来源主要包括:财产税、用户费、发展费、融资和投资收益,2010年各自治市的市政收入总计约427亿加元^[3]。

(1) 财产税 (Property tax): 是自治市的主要收入来源,也很稳定,每年可为自治市产生约150亿加元的收入,约占当年市政收入的38%。财产税的计税方式为:由评估机构对个人和机构的财产进行估价,自治市再根据市政预算设置税率,省政府为教育预算设置税率。

(2) 用户费 (User fees): 自治市可以为他们所提供的或是由他们代理提供的服务进行收费,也有权向使用市政财产者索取费用,例如交通、污水管和给水、娱乐和文化设施及一些行政收费 (如颁发执照等)。

(3) 发展费用 (Development charges): 自治市在新开发 (住宅或非住宅) 项目上收取的费用,来帮助基础设施获得资金以支持新的发展。2009年安大略省的自治市收缴了约8亿加元的发展费用。

(4) 融资 (Capital financing): 自治市可以通过负债来作为融资的一部分。但是,长期债务的本金和利息支付的数额被年偿还限额 (ARL) 限制。ARL每年由省政府为每一个自治市计算,一般不超过自治市的年自身收入来源的25%。

(5) 投资 (Investments): 自治市可以根据规则和规定,将不是立刻需要的资金进行投资。

4 规划体系

加拿大的土地利用规划编制及管理权主要集中在省和自治市。然而,由于省与自治市的基本职能和法律所赋予的权力不同,所以就规划体系而言,包括规划的层次、内容、法律属性、规划管辖权、规划许可的范围及权力等方面所承担的角色各不相同^[4]。

安大略省政府制定和颁布《安大略省规划法案》(Ontario Planning Legislation) 和“省级政策声明”(Provincial Policy Statement),



图6 安大略省规划法案
资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.

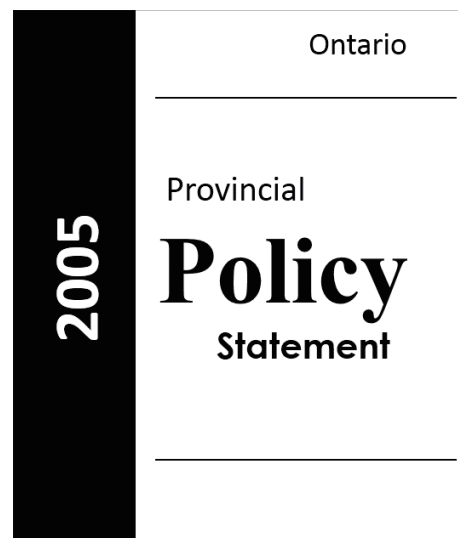


图7 省级政策声明
资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.

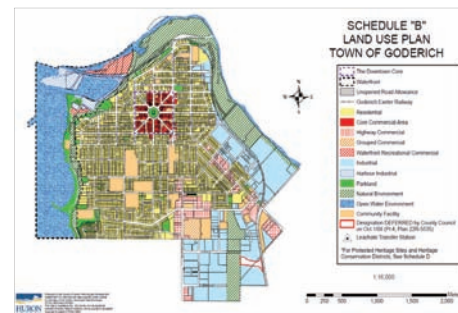


图8 休伦郡戈德里奇镇的土地利用规划图
资料来源: Huron County Planning and Development Department, 2013.

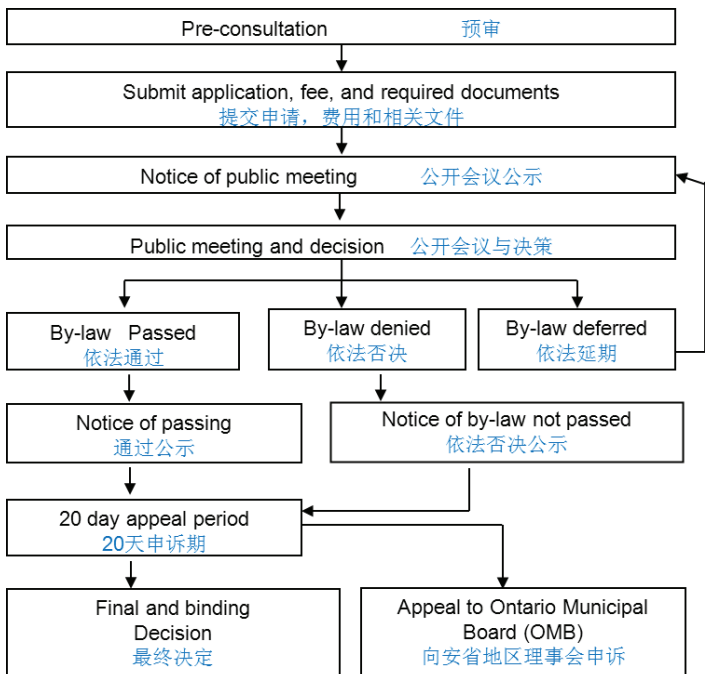


图9 区划法修正案过程示意图

资料来源: School of Environmental Design and Rural Development University of Guelph, 2013.

并对执行情况进行监督; 自治市制定“官方规划”(Official Plan)、“区划法”(Zoning By-law) 和“详细规划”(Site Plan) 或建筑许可(Building Permit)(图5)。

(1) 安大略省规划法案 (Ontario Planning Legislation) : 包括规划法 (Planning Act) 和自治市法案 (Municipal Act), 制定城乡规划体系、土地使用规划基本准则、公平的规划过程、各层次规划的合作与协调机制和省与自治市制定和审批规划的职责和权限等, 让安大略省能够在健康的自然环境中促进可持续发展的经济发展 (图6)。

与规划相关的其他省级法案还包括: 环境评估法 (Environment Assessment Act)、环境保护法 (Environment Protection Act)、水资源法 (Water Resources Act)、水源保护法 (Source Water Protection Act) 和土地营养控制法 (Nutrient Management Act) 等。

(2) 省级政策声明 (Provincial Policy Statement) : 以白皮书形式下发, 属政策性和战略性文件。其主要内容为: 划分城市与农村地区的界线, 官方规划策略, 区划法规定, 强调保护农业用地, 提高城市建筑容积率以及规划师的推荐等。安大略省政策声明主要坚持以下3条原则: ①确定一种能够促进经济强劲增长的土地利用模式; ②保护自然资源以确保其经济效益和环境效益, 其中特别强调1—2类农用地不可用于非农业用途; ③通过引导对公共健康和安全的有潜在危险的开发项目远离居住区, 来减少潜在的风险 (图7)。

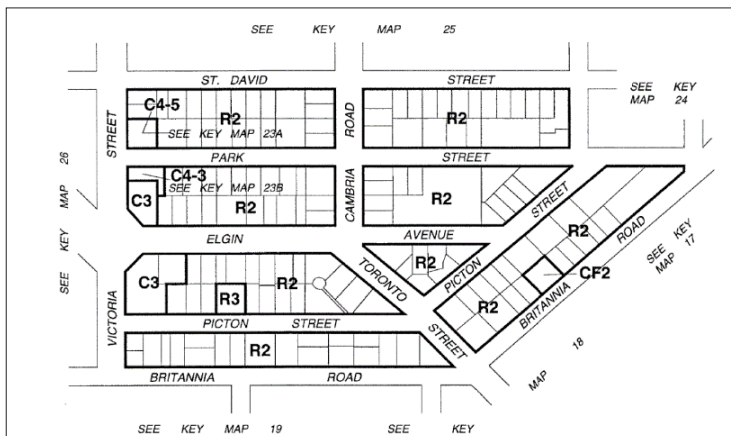


图10 休伦郡戈德里奇镇区划图则 (1)

资料来源: Huron County Planning and Development Department, 2013.

(3) 官方规划 (Official Plan) : 又称土地利用大纲或总体规划, 由省级政府授权, 自治市政府制定, 上一级政府批准。在安大略省, 官方规划的规划期限一般为20年, 5年内须复审, 它是指导当地 (自治市) 政府制定下一层次规划的政策性文件, 主要目的是在“省级政策声明”的框架内, 结合本地实际情况对辖区内土地的用途进行规划, 为制定“区划法”和“详细规划”或“建设许可”提供政策依据。对分成小地块出售的成片开发地产进行控制和管理, 并制定公共建设和基础设施计划^[2] (图8)。

(4) 区划法 (Zoning By-law) : 自治市依据官方规划 (土地利用规划), 建立有关土地利用和建筑的法案, 由图纸和规定性条文组成, 非常详细和具体。其一旦通过地方的立法程序, 执行时强制性很大, 弹性很小。若因公共意见需要调整, 则须提出申请并经相关委员会同意 (图9)。

区划法的主要内容包括: ①土地用途, 按性质分为大类和小类, 并确定每一处财产 (用地、建筑、其他设施等) 所允许的用途; ②密度, 划分地块并确定每个地块的面积; 单位用地面积上的户数和居民数; 每户的最小面积数等; ③建筑体量, 如前、后、侧院的面积和尺寸、建筑高度、建筑密度、建筑退界、建筑间距、容积率等; ④标准, 如庭院设计标准, 招牌、广告牌设置地点和设计的要求, 特别优美景色的保护措施; 建设用地最大坡度限制; 搬运货物所需场地面积; 建筑外立面要求; ⑤附加规定, 如对住宅用地中的家庭手工业的规定等^[2] (图10-图12)。

(5) 详细规划 (Site Plan)、建筑许可 (Building Permit) : 规划设计内容类似总平面设计或建筑方案设计, 非常深入和细致, 可以指导建筑、场地及绿地种植等施工图设计, 对较小地块而言, 则容许直接进行建筑单体设计。

加拿大地方行政体系相对“扁平”或称“平行结构”, 省级政府注重维护全省利益, 制定公共政策, 明确各自治市职责和权力, 除双层自治市行政审批 (包括规划审批) 权力不同外, 各自治市在省级政策框架内对于本区域经济、社会和城镇发展的责任和权力是相同的。在规划体系方

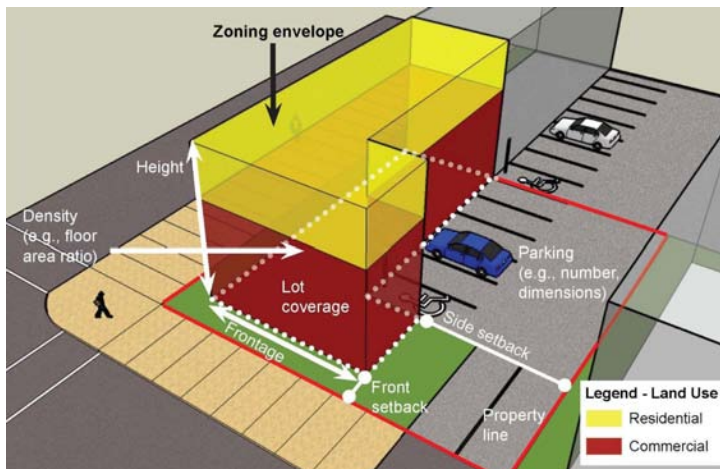


图11 休伦郡戈德里奇镇区划图则(2)
资料来源: Huron County Planning and Development Department, 2013。

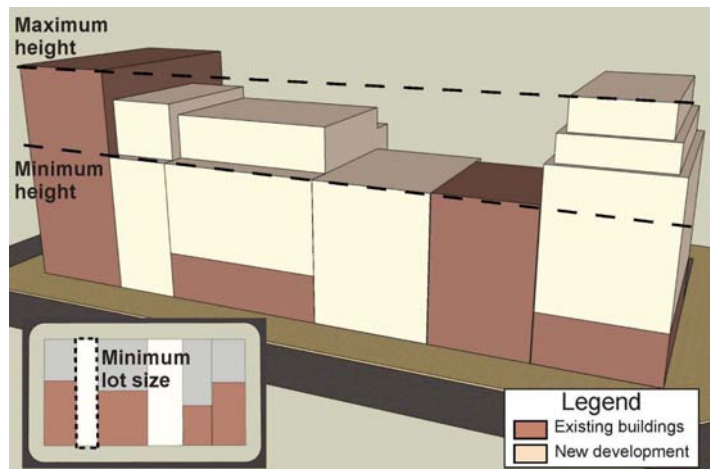


图12 休伦郡戈德里奇镇区划图则(3)
资料来源: Huron County Planning and Development Department, 2013。

表1 中央和地方部分税收分配比例^① (单位:%)

税类	中央	省级	市(区或县)
增值税	75	—	25
消费税	100	—	—
企业所得税	60	15	25
个人所得税	利息税	100	—
	其他	60	15
车辆购置税	100	—	—
营业税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花 花税、城镇土地使用税、车船税、教育费附加	—	—	100
市级地方教育附加收入	—	10	90
县级地方教育附加收入	—	—	100
地方水利建设基金	—	50	50

资料来源: 芜湖市人民政府网站。

面,将城镇规划分为政策性和法定性两个层面,政策性规划(省级政策声明、官方规划等)从区域整体利益出发,在科学合理利用(土地)资源的基础之上,确定战略性的发展政策和策略;法定性规划(区划法)则侧重于具体的利益对象之间在空间、环境等方面的平衡和约束。

5 比较与思考

(1) 我国的城镇行政层次过多,低层级政府的自治和“资源配置”权利较弱

根据1954年版宪法,我国的行政区域划分为省(自治区、直辖市)、县(自治州、自治县、市)、乡(民族乡、镇)3个基本层级,直辖市和较大的市分为区。1982年版的宪法将“直

辖市和较大的市分为区”修改为“直辖市和较大的市分为区、县”,市辖区的合法性推动了地级城市的发展与扩张,因此,行政层级增加为4个。随着1994年将“计划单列市”改为副省级城市,以及由县级市扩权而来的副地级市,我国的城镇行政层级分成了直辖市(省级)、副省级市、地级市、副地级市、县(县级市)和乡(镇)6个层级。

行政层级的高低不仅决定了事权的大小,也决定了各级政府在土地、税收和财政等方面的空间与主动性。在土地供给方面,我国实行的是生产资料的社会主义公有制,城市土地属于国家所有。农村和城市郊区属于集体所有的土地,由国家依照法律规定实行征用。在保证基本农田规模的情况下,国土资源主管部门按

计划确定每一年的城市新增开发建设的用地指标,下放各地方。在税制和财政体系方面,我国实行国家、省、地(地级市)、县4级财政(乡财政由县代管)。自1994年财政体制由包干制改为分税制以来,在财政收入占GDP的比重不断提高的同时,中央财政收入占全部财政收入的比重也有较大提高。获取经济发展要素资源,推动GDP增长和争取中央财政支持成为各级地方政府的重要工作(表1)。

对比加拿大,一般来说,消费税部分加拿大政府抽5%,省级政府在此基础上再抽10%,美国的税收也是类似的,都是以地方税为主,财权和事权高度一致。

我国城镇的建设依赖于经济的发展,资本和土地作为经济发展的“血液”和“载体”。根据《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》,国内土地出让金总额的5%应上缴中央财政,土地转让交易额和土地出租收入的5%应作为上缴中央财政的土地收益金或土地增值费;对连同地面建筑物一同转让的土地使用权,应根据房产评估价格,经财政部门核定,在交易总额中扣除合理的住房价款,其余的5%作为土地收益金或土地增值费上缴中央财政。

行政层级的高低、财权事权的大小在其中的“能效”可见一斑。因而,容易造成城镇、城乡发展不均衡。中国的乡村和小城镇由于缺少

注释 ① 企业所得税中,金融、铁路、石油、石化等部分中央跨地区经营企业税收地方不分享。另以上税收除中央、省分成后,属市区部分的,按现行市与各区财政体制,收入范围划分情况为:市级固定收入主要是部分重点企业及银行、保险、证券等金融机构税收;其他企业税收按照属地原则归属各区。同时,区级根据核定的上解基数承担体制上解。

自治的基础,土地、投资等决策权在很大程度上被上一级政府所控制,结果更容易造成城乡发展、大小城市发展的失衡^[8]。

(2) 城镇体系规划和城市总体规划编制的长周期和高成本

2008年1月实施的《城乡规划法》中规定,国务院规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划;直辖市、市、县、镇人民政府分别组织编制行政区域内的城市(镇)总体规划、近期建设规划、控制性详细规划,可以组织编制修建性详细规划;镇人民政府应当组织编制乡规划、村庄规划。就规划的法定性而言,城镇体系规划、城市(镇)总体规划、近期建设规划、控制性详细规划为法定规划;修建性详细规划、乡村规划、村庄规划为非法定规划。

改革开放以来,我国社会经济迅猛发展,城市的性质、职能、规模以及区域的城市空间格局也在不断地发生变化^[7]。与此同时,城镇体系规划和城市总体规划,由于涉及的行业广、部门多,从前期评估、现状调研到成果编制、评审报批,整个过程短则两三年,长则四五年,难以适应区域和城市发展的要求,也难以与国民经济与社会发展五年规划相衔接。而且,由于需投入大量的人力、物力,规划编制成本也较高。因此,对城镇体系规划和城市总体规划的部分内容和“程式”进行调整和简化,将重点放在确定城市发展边界、制定区域和城市发展战略、提出土地开发利用模式、保护自然资源以及制定负面清单(确定对公共健康和安全有潜在危险的工业和开发项目远离居住社区和城市),并将其作为政策性文件。同时,重视近期建设规划,使其与国民经济和社会发展五年规划高度契合。这样既保证了城镇体系规划和城市总体规划的政策性,也提高了近期建设规划的时效性和实操性;既可缩短编制周期,也能降低编制成本。

(3) 土规、城规合一,土地、城建分管

我国的土地利用总体规划与城市总体规划分别由国土资源和城乡规划两个主管部门

组织编制。城市总体规划中的土地利用规划以土地利用总体规划为主要依据,前者注重城市各项功能和设施的空间规划,后者注重城市建设用地与农、林用地以及自然资源之间的协调确定用地边界。两者在编制内容上虽有所侧重,但是在城乡一体、城乡统筹的背景下,规划的目标和编制目的基本是一致的。两规合一既有利于城乡统筹发展,又能够提高规划编制效率,减少财政支出。目前,我国部分城市已将国土资源管理与城市规划管理合并为一个行政职能部门,统一组织和协调规划编制的体制障碍已不存在。除此之外,土地使用和城市开发建设仍可分属两个业务部门监察和管理。

(4) 将控制性详细规划编制目的从以管理为导向转为以利益对象在空间和环境方面的平衡与约束为导向

控制性详细规划作为法定规划,其一旦通过法定程序,执行时强制性大、弹性小。由于控制性详细规划的编制内容又与各利益体,包括城市居民的工作生活密切相关,公众参与、成果公示等是其编制和法定化过程中的一项重要工作。因此,控制性详细规划的编制,不仅应注意在三维空间和环境上各利益方(或潜在利益方)的平衡与约束,也应在成果表现形式上尽量直观、易懂。

6 结语

本文梳理研究了加拿大地方政府“平行结构”的行政架构,以安大略省为例,展示了其与各自治市的关系为合作关系,同时梳理研究了安大略省的分为政策性和法定性两个层面的规划体系,通过以上系统的梳理和分析,针对我国行政体系层级多、权利弱,规划体系周期长、成本高,多规划重复劳动、对接难等发展难点,进行类比并从中有所借鉴和启发。

参考文献 References

- [1] 石忆邵,彭志宏,陈永鉴,等.国际大都市建设用地规模与结构比较研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2009.
SHI Yishao,PENG Zhihong,CHEN Yongjian, et al. Comparative study on the scale and structure of construction land of international metropolis[M]. Beijing: China Architecture & Building Press,2009.
- [2] Huron County Planning and Development Department. Planning in Huron County[R].2012.
- [3] Local Government and Planning Policy Division. Local government in Ontario[R]. 2012.
- [4] Canadian Institute of Planning. Planning certification in Canada[R]. 2012.
- [5] CALDWELL W. Rural planning and development: prospering with a stable or declining population[R].2012.
- [6] CALDWELL W. Progressive planning in rural Canada[R]. 2012.
- [7] 周伟林.新型城镇化背景下城市规划转型的思考[J].上海城市规划, 2015 (2): 71-75.
ZHOU Weilin. Reflections on the transformation of urban planning in the context of new urbanization[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(2): 71-75.
- [8] 刘雅君.中国城市行政管理体制的回顾与反思[J].管理科学, 2012 (8): 21-24.
LIU Yajun. Review and reflection on the urban administration system of China[J]. Management Science,2012(8): 21-24.