

# 城市规划委员会,为何、何为、何去?\*

## Objectives, Functions, and Orientation of Urban Planning Committee

袁奇峰 唐昕 李如如 YUAN Qifeng, TANG Xin, LI Ruru

**摘要** 随着2018年的机构改革,在全国推行设立城市规划委员会这个任务历史性地落到新组建的自然资源部的肩上。只有在市、县设立城市规划委员会,依托其落实国土空间规划督查,才可以把国家和省域空间规划所确定的资源保护、开发、配置的底线控制真正落实下来,在制度上建立管控的刚性边界。以珠三角代表性城市的城市规划委员会为例,认为“半官方”的城市规划委员会制度最大的好处是可以把地方知识带进决策过程,在规划编制、审批、调整中把“公众参与”作为决策程序必须经过的一环,连接政府与社会,形成政府与社会的共识,并在利益相关方的博弈中作为冲突裁决机构,同时保持一定的制度弹性,而规划督查的一个重要任务应该就是维护规划委员会的独立性。

**Abstract** The institutional reforms of 2018 makes the responsibility of implementing the Urban Planning Committee institution in the country historically fall on the shoulders of the newly formed Department of Natural Resources. This paper holds that only by setting up Urban Planning Committees in cities and counties and relying on them to carry out the supervision of territorial spatial planning, can the bottom line control of resource protection, development and allocation determined by national and provincial spatial planning be truly implemented, and the rigid boundary of management and control be established institutionally. The article takes the Urban Planning Committee institution of the representative cities of the Pearl River Delta as an example. This paper holds that the greatest advantage of the "semi-official" urban planning committee system is to bring local knowledge into the decision-making process, take "public participation" as a necessary part of the decision-making process in the planning preparation, approval and adjustment, connect the government and society, form a consensus between the government and society, and act as a conflict ruling body in the game of stakeholders, while maintaining certain institutional flexibility. An important task of planning supervision should be to maintain the independence of the Urban Planning Committee.

**关键词** 城市规划委员会 | 自然资源部 | 城市治理 | 地方事务

**Keywords** Urban Planning Committee | Department of Natural Resources | City governance | Local affairs

文章编号 1673-8985 (2019) 01-0064-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190111

### 作者简介

#### 袁奇峰

华南理工大学建筑学院  
亚热带建筑科学国家重点实验室  
教授,博士生导师

#### 唐昕

华南理工大学建筑学院  
硕士研究生

#### 李如如 (通讯作者)

华南理工大学建筑学院  
博士研究生

中国内地的城市规划委员会制度源于香港。1986年,深圳在学习香港经验的基础上,成立城市规划委员会,但其并非常设机构,成员也仅局限于政府官员。1998年,参照香港做法,深圳市城市规划委员会被确定为常设机构,并吸纳社会人士加入,使规划管理决策走向民主化<sup>①</sup>。2004年《广东省控制性详细规划条例》的颁布使城市规划委员会成为省域城乡规划管理领域的一项制度创新,其规定控制性详细规划需由城市规划委员会审批。

2016年2月发布的《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》明确了国家“全面推行城市规划委员会制度”。随着2018年的机构改革,这个责任历史性地落到了新组建的自然资源部的肩上。

### 1 城市规划委员会,为何?

改革开放40年,社会主义市场经济逐渐成型,城市建设从政府一家的责任变成与个人、社会、市场共同的事业,城市规划也从简单地

\*基金项目:国家自然科学基金资助项目“基于创新网络演化视角的创新空间绩效评估与规划技术研究——以珠江三角洲创新型科技园区为例”(编号51878284)。

注释 <sup>①</sup> 1995年《上海市城市规划条例》规定,市人民政府负责全市城市规划的制定和实施,市规划委员会负责重要城市规划方案和规划管理事项的协调。1995年上海市城市规划委员会的实质与1986年深圳市城市规划委员会基本相同。

落实经济计划的任务转变为推动城市经济发展和社会治理的工具。

### 1.1 从计划经济到市场经济

在计划经济时期,在涉及国有土地的开发利用问题上,政府起到主导作用,城市规划是国民经济计划的继续和具体化,城市规划决策主体、城市建设资金和所有制均是单一的,均是由各级政府完成<sup>[1]</sup>。我国的城市规划体系也基本是在全民所有计划经济时代完成的制度设计,其理论基础是在空间上落实国民经济和社会发展计划。城市规划管理的权力根源是上级政府行政审批通过的城市规划方案,大城市总体规划则通过国务院审批成为国家事务<sup>[2]</sup>。

随着市场化改革的不断推进,政府全额投资和控制城市建设不复存在,多元主体共同经营城市的局面逐步形成,主要包含政府、国有企业、事业单位、集体组织、个人、外商及市场资本<sup>[3]</sup>。多元的城市建设主体必然会因为互为外部性问题而导致利益冲突。因此,城市规划必须成为分配空间资源、推动城市经济发展、平衡社会矛盾、调节社会利益机制的重要公共政策。但是,现行城市规划体系仍然沿用全民所有计划经济时代自上而下“安排”与“控制”的静态思维方式,与市场经济条件下的城市发展现实脱节,大量规划不是被城市发展的现实突破,就是随着5年一届的市长任期被随意修改,往往使城市规划管理成为“无水之井”<sup>[2]</sup>。因此,城市规划除了要有好的技术方案储备,还必须具备有效的体制机制,才能够及时、妥善地处理好各利益主体的矛盾,以及空间资源分配和调整中的效率与公平的关系。

### 1.2 从城市管理到城市治理

在计划经济时期,城市规划可以归类为管理型范式,以执行为主要特征,管理主体是一元的,即城市政府<sup>[4]</sup>。为应对城市建设中日新月异的变化,我国的“强势政府”素来享有运用广泛的自由裁量权以避免既有的法律法规或条例带来的僵化约束<sup>[5]</sup>。然而,过度的自由裁量权会导致权利的滥用,权力寻租,滋生腐败,丧

失社会公平、正义,导致政府公信力下降等问题,例如:在决定地块开发中的容积率、建筑高度、配套公共设施等重要指标时,若无行之有效的监督机制,规划行政主管部门的管理人员就有较大的权力寻租空间。在反腐倡廉的背景下,如何适度控制自由裁量权以规避政治风险是各地政府部门考虑的重要内容之一。针对自由裁量权失控,最直接的对策就是“限权”和“控权”<sup>[6]</sup>。

城市规划本质上是地方事务,其不应该是垂直的、刚性的制度,而应是上下互动的过程,是能使政府、社会组织、利益群体和公民个体都能因此增进公共利益,进而共同管理公共事务和公共资源<sup>[7]</sup>。因此,弱化政府自上而下的管理,强化规制、协商、合作并存的新型治理方式成为必然选择<sup>[8]</sup>。

在利益多元背景及空间决策负外部性难以回避的情况下,通过集体裁决推动城市建设是决策制度的创新。而城市规划委员会制度则改变由政府单方面主导城市规划编制、审批、实施的传统做法。因为城市规划委员会是一个由非政府成员参与的决策机构,可以在行政机关的城市建设决策过程中代入地方智慧。集体裁决的方式让专家和市民代表可以参与到规划制定和管理的过程,取代过去行政首长个人决策的方法,以规避技术决策的政治风险。这实质是合作治理理念的体现。

## 2 城市规划委员会,何为?

目前,有关城市规划委员会的研究大多集中在以下几个方面:①香港城市规划委员会制度的引进和借鉴<sup>[9-10]</sup>,②关于城市规划委员会的分类研究<sup>[11]</sup>,③关于城市规划委员会解决具体案例方面的研究<sup>[12]</sup>,④关于城市规划委员会决策效能的研究<sup>[13]</sup>,⑤关于改善城市规划委员会的政策建议研究<sup>[14-15]</sup>等。

### 2.1 香港城市规划委员会制度

香港政府一直以来都奉行积极不干预政策,采用“小政府、大社会”的管理模式,实行“决策”和“执行”相分离的现代管理理念;

注意控制政府的职能,充分发挥市场、社会组织的自我调节能力,形成政府提供公共产品、市场主导资源配置、多元利益主体共赢的经济发展环境。回归后,“一国两制”的香港政府在“港人治港”的背景下仍然拥有高度的自治权和独立的财政权。

#### 2.1.1 咨询委员会制度

咨询委员会制度起源于英国,是在政府部门架构以外,提供公共服务的半自主非官方机构——“半官方组织”(Quangos<sup>②</sup>)。在英国,最高管治或决策单位都采取“委员会”的组织形式,成员均由官员和社会人士共同组成,其职责是为某特定事项及其他相关事宜向政府提供决策意见及建议<sup>[16]</sup>。

英国在整个1980年代通过私有化、公司化及合同外判等方式将50%的公营部门转为私营,另一方面成立众多“半官方组织”,使得政府公共领域的管理分散到各级政府和“半官方组织”等组织,政府的职能从管理变成监督和协调,因此以往对公共领域的管理变成公共治理。

政府咨询委员会制度是香港公共行政管理体制的重要支柱,体现了政治的包容精神,通过招揽不同背景的社会人士参与政府决策,以实现解决城市问题的“非政治化”<sup>[17]</sup>。早在香港回归之前,港英政府就已经将咨询委员会制度提升到宪制程度。回归后更是在《香港特别行政区基本法》中规定:“原有行政机关设立咨询组织的制度继续保留。”

香港政府通过咨询委员会的制度实现“权力下放”,可促进决策的民主化、科学化和透明化。在某种意义上来说,香港政府可以称作“讨论式政府”,公众在政府面前有很大的话语权,其政府在做重大决定之前,都会咨询各方、各界的意见,甚至有时候还会直接请公众发表意见。

#### 2.1.2 香港城市规划委员会

英国是世界上最早实行城市规划立法的国家。1848年英国的《公共卫生法案》允许政府干预私人产权,1909年颁布的《住宅与城镇规划法》确立了现代城市规划体系<sup>[18]</sup>。

注释 ② Quangos在历史上早已存在,英皇亨利八世就曾成立与政府分开的机构去管理社会,其是“被赋予执行一个或多个公共政策为其主要任务的一些组织,它们由公共财政支持但运作上与政府保持距离,且与部长或主管部门并无上下层级关系(P11)。亦有人称之为“fringe bodies”,即边缘组织。荷特和舒胡伯则称之为“para-government organizations”,即半官方组织。

香港土地资源稀缺,其特别关注土地的有效利用和利益平衡。为达成这一目标,香港政府部门各机构都强调行政立法。考虑到香港城市规划体系与英国一脉相承,因此香港试图通过法律体系的完善来解决土地利用与开发过程中带来的利益冲突。这也就使得城市规划的制定、管理与实施有法可依。

根据《香港法例》第131章《城市规划条例》(以下简称“《条例》”)第2条成立的法定机构——城市规划委员会(Town Planning Board)负责香港行政长官指定地区的城市规划设计研究及咨询工作,审查全港发展策略、分区图则和法定图则。全港发展策略和分区图则都是概念性和弹性的,但是“法定图则”必须通过公众参与程序,才能由“规划委员会”审批。因此,只有在公开、公平、公正前提下审批通过的“法定图则”,才是真正法定性质的操作性文件,而所有经过批准的法定图则都对社会公开,让市民监督,“法定图则”既管开发者也约束管理者<sup>[2]</sup>。

按照《条例》,香港政府行政部门的规划署是城市规划委员会的执行机构,负责制定、监管及检讨规划图则、规划政策和城市设计,并负责处理全港、次区域和地区各层面的规划事宜,绘制详细规划草图方案,进行公众互动,听取社会各领域意见,并为城市规划委员会提供服务。任何规划如果涉及“法定图则”的修改,必须经城市规划委员会投票表决后才具有法律效力(图1)。

香港城市规划体系目前采用“政府在两头、法定机构在中间”的协同治理模式,政府负责顶层决策及事务性执行工作,法定机构负责管理决策之后的规划编制、公众咨询过程,让其在利益博弈中发挥居中协调的功能。“政府—城市规划委员会—政府”这一套治理运作模式,让法定机构——城市规划委员会向政府决策机构(行政长官和行政会议)负责,政府执行部门——规划署向法定机构(城市规划委员会)负责<sup>[19]</sup>。

## 2.2 城市规划委员会在珠三角的演化

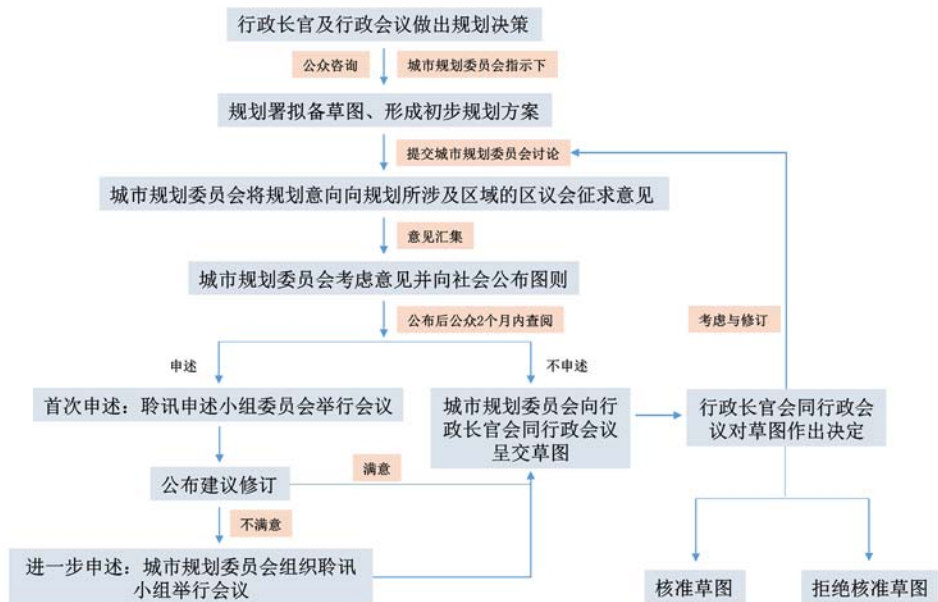


图1 香港城市规划委员会的运作流程  
资料来源:笔者根据资料绘制。

### 2.2.1 深圳“先行先试”

1987年7月1日,深圳市政府借鉴香港土地批租制度,正式提出以土地所有权与使用权分离为指导思想的改革方案,确定了可以将土地使用权作为商品转让、租赁、买卖;并于同年12月1日以拍卖形式出让国有土地使用权,揭开中国土地使用权制度改革的序幕,直接促成1988年《中华人民共和国宪法》的修改。

长期以来,我国城市规划行政管理基本上是一个封闭的工作系统,规划从编制、修改、审批到通过以及开发项目的规划申请过程,都被视为一个行政部门内部的操作过程,以规划部门内部有效的规范性文件和技术规定作为依据,往往都缺乏必要的透明性。现代的城市管理理论已经认识到,政府不是履行公共事务职能的唯一组织,城市规划作为一个重要的公共政策,除了政府机关外,还需要公众社会的参与和各种利益集团及组织的介入,从而保障公众的决策参与权,同时,也能取得公众对于规划政策的理解和关心,便于规划的实施<sup>[20]</sup>。

深圳市政府和城市规划行政主管部门为使土地批租政策有法可依,平衡各方利益,避免相关部门及审批人员“寻租”,非常重视制

度建设。1986年,在借鉴香港规划决策的基础上,第一个在内地设立“深圳城市规划委员会”,负责研究城市规划和建设中的重大方针政策,指导和监督总体规划的实施,协调规划编制中各有关方面的关系。但是这个委员会的成员主要由政府有关部门负责人组成,机构也仅拥有议事权而无决策权<sup>[14]</sup>。

为进一步协调各方利益诉求,深圳城市规划管理开始尝试从技术路线转向法制路线,探索城市治理模式。1998年深圳借落实《中华人民共和国城市规划法》之机,以《香港城市规划条例》为原型,制订《深圳市城市规划条例》,把城市规划委员会确定为常设机构,并吸纳社会人士加入,赋予深圳规划委员会对法定图则的终审权,确立了城市规划委员会的法定地位,使城市规划决策和管理逐步走向民主化<sup>[21]</sup>。

### 2.2.2 广东全省推进城市规划委员会制度

为规范控制性详细规划,推进城市规划管理的法制化,各地迫切需要制定更加公开、公正的制度以防止不法开发商为求得较大的利润而向拥有自由裁量权的城市规划管理者行贿,从而出现权力寻租<sup>[22]</sup>。广东省作为经济快



速发展、多元利益格局交织的先行地区,在城市规划管理法化方面有更迫切的需求。

作为城市治理的有效尝试,深圳市城市规划委员会制度较为成功的运行经验给了广东省推动改革的信心。在学习、总结《深圳市城市规划条例》实施后的经验教训基础上,2004年广东省第十届人民代表大会常务委员会通过了我国第一部规范控制性详细规划的地方性法规——《广东省控制性详细规划条例》(以下简称“《控规条例》”),成功地将城市规划委员会制度推广到广东全省范围。

《控规条例》要求推行公众参与和信息公开制度,变更规划的法定程序制度和监督检查制度等。为此制定了3个配套的文件:《广东省城市规划委员会指引》《广东省城市控制性详细规划信息公开指引》和《广东省城市控制性详细规划管理条例技术规范》。

《控规条例》第三条明确规定:“控规实行城市规划委员会审议制度;城市规划委员会是人民政府进行城市规划决策的议事机构;城市规划委员会委员由人民政府及其相关职能部门代表、专家和公众代表组成,其中,专家和公众代表人数应当超过全体成员的半数以上。”这无疑是新千年以来中国城市规划管理制度建设最具革命性的进展之一<sup>[22]</sup>。

### 2.2.3 广州城市规划委员会

为保护干部,规范规划审批的自由裁量权,规避潜在政治风险,第一届广州城市规划委员会于2006年成立。城市规划委员会的委员由与城市建设有关的政府各局、办主要领导,及城市规划、建筑、环保、生态和文物保护等专家,以及公众代表共同构成。城市规划委员会是城市政府和规划行政主管部门进行城市规划决策前的议事机构,以集体决策来取代过去的行政首脑个人决策。

广州城市规划委员会成立标志着规划管理进入“政府主导、专家论证、公众参与”的新阶段。同时设立由主管副市长主持的“发展与策略委员会”,作为控制性详细规划审批、规划调整的专责常设会议,使得城市规划管理和项目审批有了基本的标尺。

借筹办2010年广州亚运会,广州以建设“亚运城市”的口号大力推进2000年确定的城市战略规划。面对大量市政工程和体育设施工程的规划审批工作,第二届广州城市规划委员会为提高审批效率,废黜了“发展与策略委员会”常设会议,按需要临时挑选专家开会决策,以保障规划调整的通过率,在一定程度上重新恢复政府部门在城市规划决策上的自由裁量权。本来许多在审批中有争议的案件,可以通过规划委员会常设会议投票的方式来决定,但是由于城市规划行政管理部门挑选“合适”的专家,因此以规划委员会名义的决策一旦在社会上出现争议,就必然同时受到市长、市民和市场的质疑。这项制度的调整虽有利于提高规划局审批效率,但降低了规划委员会的公信力<sup>[22]</sup>。

为符合城市设计和存量规划的时代发展需要,第三届广州城市规划委员会新增地区规划及城市设计专业委员会和城市更新专业委员会2个分委会<sup>[23]</sup>。为使城市规划委员会成为公众参与、科学规划的智囊平台,第三届广州城市规划委员会保留2/3票数通过的票决制,坚持会议全公开以保证决策的公开性和透明性,并要求法定规划草案在提交城市规划委员会审议前,须进行为期30天的公示;各项会议原则上全过程公开,应依据公众代表、人大代表、政协委员、党代表、行业代表及城乡规划义务监督员的申请安排会议旁听<sup>[23]</sup>。

## 2.3 香港、深圳、广州三地城市规划委员会制度的对比分析

### 2.3.1 对当前规划委员会的共性评判

继深圳、广州两地探索实行城市规划委员会制度之后,南京、厦门、武汉等内地城市也相继开展起来。不同城市的规划委员会形式和功能都不同,主要分成3类:顾问咨询型、管理协调型和管理决策型<sup>[11]</sup>。亦有学者根据城乡规划委员会的地位和决策权限的差别,将规划委员会划分为非法定的咨询协调机构、法定的审议机构和法定的决策机构3种类型<sup>[3]</sup>。然而,不管哪种分类方式,我国大部分城市的规划委员都

存在权力界限不清晰的问题。以深圳和广州两地为例,其城市规划委员会虽均是法定组织,但其法律支撑分别来自于《深圳市城市规划条例》和《广东省控制性详细规划条例》,其审批权也只属于地方性法规之下,权力界限缺乏清晰界定,法律地位未得到上位《中华人民共和国城乡规划法》的认可<sup>[3]</sup>。而香港城市规划委员会作为法定机构,其票决结果拥有法律效力(表1)。

另外,香港在整个规划编制、审批、实施阶段设置了多层次、多渠道的公众意见申诉途径,如在法定图则草案的公示期间会征询公众意见,市民可对此提出申诉,如若再不满可进行再次申诉;对于最终公布的图则不满则可以继续向独立于城市规划委员会外,与城市规划委员会平级的上诉委员会提出上诉。深圳城市规划委员会在法定图则或控规编制过程中也借鉴香港的经验并征询市民意见,但公众缺少直面城市规划委员会的机会,且仅限于建议权,而城市规划委员会的决策为最终决策,其在公布最终图则之后缺乏救济途径,尚未成立上诉委员会,如修改法定图则或控规则需要向规划行政主管部门提出申请,同意后报市规划委员会审定,再按照制定法定图则或控规的程序再次审批。其他内地城市的城市规划委员会亦是如此,并未设置上诉委员会<sup>[24]</sup>。

最后,城市规划委员会成立的初衷是作为地方城市规划事务的议事机构,审议城市重大发展问题,但从抽取的上报深圳城市规划委员会的53项法定图则修改申请中,有88.7%涉及用地功能改变或容积率调整<sup>[12]</sup>,广州亦是如此<sup>[25]</sup>。总体上,当前我国城市规划委员会的工作更多的是集中在用地功能、容积率等利益开发指标的调整上,在城市发展战略以及城市重大发展问题上则鲜有涉及。

### 2.3.2 对审批型与审议型城市规划委员会的个性分析

目前,我国大部分城市的城市规划委员会没有决策权,属于咨询型机构,其只具备审议权,规划决策主体仍然是行政个人,无法达到决策、监督与执行的分离。这就违背了城市规

表1 深、广、港三地城市规划委员会制度的比较

	香港	深圳	广州
是否拥有决策权	审议权	终审权	审议权 <sup>③</sup>
主要职能	议事、监督和咨询	咨询、审批和监督	议事、咨询
有无法律效力	有	无	无
有无上诉委员会	有	无	无
下属机构	都会规划小组委员会、乡郊及新市镇规划小组委员会、聆讯申诉小组委员会	发展策略委员会、法定图则委员会、建筑与环境委员会	第一届：大规委会、发展策略委员会、建筑与环境艺术委员会； 第二届：主任委员会、规委会、城市交通及市政设施委员会、建筑环境与文化艺术委员会； 第三届：主任委员会、规委会、城市交通及市政设施专业委员会、地区规划及城市设计专业委员会、城市更新专业委员会
人员构成	共35名成员，包括1名主席、5名副主席为官方成员，另有29名非官方成员	共29人，其中14名官方成员，15名非官方成员	成员总数应为不少于21人的单数，其中专家和公众代表委员人数应当超过总数的1/2

资料来源：笔者根据各地资料绘制。

划委员会制度集体决策规划的初衷。

由于宏观经济和政治环境的影响，以广州城市规划委员会为代表的我国各地城市规划委员会制度，只具有审议权而不具备审批权，实行委员议事制度，受市政府委托对规划草案及城市规划建设的重大问题进行审议及表决。

而对于内地唯一拥有审批权的深圳城市规划委员会，在现实运作过程中，其审批权并非如设想一般具有法律效力。毕竟根据我国《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国城乡规划法》，城市规划委员会并不是合法的规划审批主体。政治体制改革的滞后性，也导致深圳城市规划委员会对于法定图则的审批权只能局限在地方性法规内发展。同时，由于拥有审批权的深圳城市规划委员会不具备独立法人资格，也不是合法的行政复议主体，所以在其行使决策权后承担决策责任方面存在权利和责任不清的状况<sup>[3]</sup>。因此，深圳城市规划委员会的审批权并未如其成立初衷一样“名副其实”，在实施过程中亦存在诸多问题。

### 3 城市规划委员会，何去？

在机构改革前，城市规划委员会的设置可以说与我国的法制环境有所不符，这也使得其在运行过程中举步维艰。在机构改革的背景下，我国的规划治理体系、各规划的作用会是如何？是否可以给予城市规划委员会一定的顶层制度支持，以发挥更大的作用，是值得思考的问题。

#### 3.1 机构改革，实现治理体系的现代化

按照2015年12月“中央城市工作会议”要求：统筹生产、生活、生态3大布局，提高城市发展的宜居性；特别是“第六，统筹政府、社会、市民3大主体，提高各方推动城市发展的积极性。城市发展要善于调动各方面的积极性、主动性、创造性，集聚促进城市发展正能量。要坚持协调协同，尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。政府要创新城市治理方式，特别是要注意加强城市精细化管理。要提高市民文明素质，尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理，真正实现城市共治共管、共建共享”。

2018年3月《深化党和国家机构改革方案》“将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责……整合，组建自然资源部，作为国务院组成部门”。笔者认为，这一轮的机构改革以及因机构改革而带来的国土空间规划体系，应致力于实现城市规划治理体系的现代化。

过去40年的发展，“中央—地方”博弈推动了中国改革开放以来的各种“规划”。城市规划有用，是地方推动经济发展的有效工具；国土规划有效，是中央政府用于保护耕地、维护国家粮食安全的主要手段；主体功能区规划有理，是领土资源保护、开发和配置的区划工具，但是没有相关立法支持；而恰恰因为政出多门导致了“条条”和“条块”之间的诸多尴尬。

不同部门、中央与地方之间关于空间的规划冲突，应该因为自然资源部的设立而内部化，而中央与地方博弈的关键点仍将聚焦在“城市发展规模”和“城乡建设用地边界”。国土空间规划是一定时期内国土资源保护、开发、配置的总体安排，是公共政策的集合，必须兼顾资源的保护、开发与配置，构筑统一而又有弹性的规划体系，因此要重点处理好以下几个关系：中央和地方、城市和乡村、政府和市场、城市不同系统间的关系。

##### (1) 中央与地方的关系

国家、跨省大区、省域和跨市大区的国土空间规划，首先要明确相对应尺度的自然资源保护底线的“一张图”；然后明确相对应的区域城镇化战略，提出自然资源保护、开发和配置的“一个战略”，其重点应该是划定主体功能区。如果经济发展的主体还是地方政府，那么土地资源分配应该遵循经济发展效率的原则；如果生态保护和经济发展发生冲突，则国家和省级转移支付理应要平衡生态保护和维护社会公平。

因此，在国家、大区和省域层面应坚守国土指标底线，不应该有超出耕地、生态保护线之外的刚性约束，应根据各地发展需求合理分

注释 ③ 广州市城市规划委员会虽只是拥有审议权，但实际上是充当审批权的角色，因为城市规划委员会投票不通过的项目，最终均不通过，而城市规划委员投票通过的项目，最终均通过。对于矛盾较为突出的项目，也付诸城市规划委员会会议。广州城市规划委员会是市长、主管副市长主动运用城市规划委员会进行民主决策、集体决策的工具，以规避政治风险。



配各地建设用地图标。

(2) 城市与乡村的关系

地级市辖区、县(县级市)域总体规划(国土空间规划),在落实上层次主体功能区规划、刚性的生态和耕地保护红线的同时,结合自身城乡统筹和城市发展战略,确定自然资源的保护、开发与配置方案,划定一定时期(20年)内生产、生活和生态空间管控的“一张图”。

因此,市、县域(国土空间)总体规划应管住建设用地图标,并且应帮助地方政府建立有利于提高资源使用效率、维护社会公平、保护环境的体制机制。

(3) 政府与市场的关系

在城区,城乡规划是对城市和乡村建设的总体安排,由城市总体规划、详细规划、镇规划和村规划组成,是市、县地方政府合理开发、配置城区空间资源的工具。

未来的制度设计应有利于地方政府在不违背建设用地图标、不侵占耕地以及生态保护线的基础上,根据其发展需要而进行建设用地图标坐标的调整,形成政府与市场间的良性互动。

(4) 城市不同系统间的关系

通过城乡规划配置城镇和乡村各类设施用地,特别是落实公共设施、基础设施用地图标,保护历史文化和自然资源,协调城市各类基础设施系统的建设,保障人居环境的有效运行。因此,城市的支撑系统方面应由各类专项规划统筹规划。

为切实处理好以上关系,应在这一轮机构改革时,做好规划管理范式的转变,改变传统政府“决策”与“执行”一肩挑的角色。政府不能既做“运动员”又做“裁判员”,应实现“决策”与“执行”的分离,实现治理体系的现代化。而城市规划委员会正是可以承担“裁判员”的角色,这有利于实现中央管控和地方治理的过渡,资源的最大化保护和最大化开发,实现资源分配的公平与效率问题。

3.2 机构改革后,各类城市规划的作用

城市规划管理职能转移到了自然资源部,

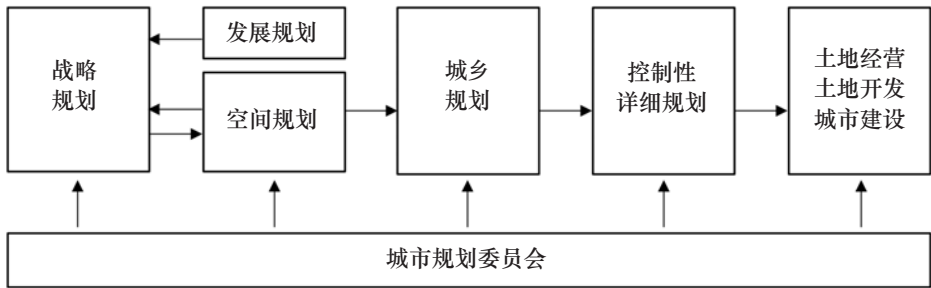


图2 机构改革背景下城市规划委员会与各规划间的关系  
资料来源:笔者自绘。

笔者认为,城市规划究竟是国家还是地方事务的争论可能因此告一段落,因为城市规划本质上就是地方事务。未来,在强调对自然资源自上而下的保护外,还应关注对自然资源自下而上的配置需要。为提高对自然资源进行配置,各类城市规划应各司其职。

(1) 城市发展战略规划:将成为连接发展规划和空间规划,成为地方政府说服上级、形成地方共识、争取发展空间和用地指标的重要工具。

(2) 城乡规划:在空间规划划定的用地边界确定的前提下,不同尺度的城乡规划将成为用规划和设计的方式协调利益相关方,协同不同城市工程系统,并通过政府、市场和市民的博弈形成空间使用共识。

(3) 控制性详细规划:在空间规划边界内,控制性详细规划将成为传递、落实城市发展战略、城乡规划的共识,形成城市用地开发和建设控制的法定刚性内容。

(4) 土地经营、开发、城市建设规划:是直接面向开发的规划,类似目前的修建性详细规划或建筑设计(图2)。

因此,为加强城市治理,如何在权力下放的情况下,构筑一个利益博弈的协调、调解和裁决机制就显得十分重要。根据空间规划体系比较完善的国家的经验可知,这些国家往往具有健全的制度化协调机制,通过高层次部门协调与利益整合,极大地提高了体制效率,有力保障了空间规划体系的科学性、可行性<sup>[26]</sup>。在我国,城市规划委员会制度就是一个连接政府、社会与市场,并展开博弈、形成空间决策的

重要体制。

3.3 善用城市规划委员会,实现城市治理改革

在利益主体多元的市场经济时代,中国不仅有自上而下的改革,亦有自下而上的改革成果可以转化成法定成果,如控制性详细规划即是在1980年代改革开放初期,地方政府自下而上地促使国家推动城市规划体系的完善。

现今,在反腐倡廉高压态势以及法制化不断完善的背景下,政府人员运用自由裁量权容易导致高成本的政治风险。据笔者了解,各地对重用城市规划委员会的呼声日渐增加。另外,在机构改革背景下,为解决中央的自然资源最大化保护和地方的自然资源最大化开发的矛盾,城市的治理模式应在目前的基础上得以完善,而城市规划委员会的作用在这种背景下将得到积极的体现。

(1) 城市规划委员会作为落实刚性管控的监督机构

在机构改革前,城市规划委员会的运行整体上不如人意,各地的城市规划委员会大多为审议型委员会,即使是深圳这样拥有终审权的城市规划委员会,在运行中也出现与当前的法制环境不符的现象<sup>[3]</sup>。在机构改革之后,如果中央政府能够用好城市规划委员会这个制度,通过国家和地方人大立法(条例)设立,依法宣誓履职的委员会制度,让专家和社会各界参与到规划实施监督中来,并将其作为规划实施、调整和监督的依托机构。如果进一步赋予维护城市规划委员会相对于城市政府行政权力的独立性的权力,依托市、县城市规划委员会落

实国土空间规划督查,才有可能把国家和省域空间规划所确定的资源保护、开发、配置的底线控制真正落实下来,真正在制度上建立管控的刚性边界。

(2) 城市规划委员会作为空间使用弹性管控的决策机构

在城市内部,因市场经济下土地开发的不确定性,存在各类开发用地使用条件根据市场变化调整的需要。然而,受限于我国城市规划行政管理长期以来形成的较为封闭的工作系统的影响,大部分规划从编制到审批更多的是一个行政部门内部的操作过程,缺乏必要的透明性<sup>[20]</sup>。而通过立法成立的城市规划委员会可以作为空间弹性管控的决策机构,依据上级审批的市、县域总体规划约束地方政府的行为,形成对城市自身可持续发展负责的规划制度,还可以对发展中的动态保持一定的弹性<sup>[27]</sup>。

(3) 城市规划委员会作为利益相关方博弈的裁决机构

城市规划委员会制度最大的好处是可以把地方知识带进决策过程,在规划编制、审批、调整中把“公众参与”作为决策程序必须经过的一环,通过“半官方”的城市规划委员会集中审批,在利益相关方的博弈中作为冲突裁决机构,其结果就是政府与社会形成国土空间资源保护、开发与配置的共识。

#### 4 结语

本文通过分析城市规划委员会的作用,发现城市规划委员会可以作为从计划经济到市场经济时代应对复杂矛盾的有效机构,可以实现城市管理到城市治理的优化;分析了当前以审议型和审批型为代表的广州及深圳的城市规划委员会的运作特点,结合香港城市规划委员会制度,剖析了当前内地城市规划委员会的共性及个性问题,认为当前的城市规划委员会虽然是一个较好的决策平台,但是其与我国的法制环境不符。在机构改革背景下,呼吁应重用城市规划委员会以作为落实刚性管控的监督机构、弹性空间管控的决策机构和利益相关方博弈的裁决机构,实现国家定目标,省、部委

定指标,城市政府定建设用地坐标,城市规划委员会来统筹坐标用地内土地弹性使用的合作治理目标。

为很好地实现这一民主治理的目标,在机构改革及空间规划体系重新建构的背景下,国家需要给予一定的顶层制度支持,如将城市规划委员会制度写进可能制定的《中华人民共和国空间规划法》中,以得到法律的支持和认可;并在各地的机构设置中,设立具有法律地位的城市规划委员会,以作为法定机构。**■**

#### 参考文献 References

- [1] 陈越峰. 城市规划权的法律控制——基于实然视角的考察[D]. 上海: 上海交通大学, 2010.  
CHEN Yuefeng. Legal control over city planning power: a realistic perspective[D]. Shanghai: Shanghai Jiaotong University, 2010.
- [2] 袁奇峰. 构建适应市场经济的城市规划体系[J]. 城市规划师, 2004 (12): 33-36  
YUAN Qifeng. Establishing an urban planning system adaptable to market economy[J]. Planners, 2004(12): 33-36.
- [3] 郭素君. 由深圳规划委员会思索我国规划决策体制变革[J]. 城市规划, 2009 (3): 50-55.  
GUO Sujun. Thinking over urban planning decision-making system reform from the practice of Shenzhen planning committee[J]. City Planning Review, 2009(3): 50-55.
- [4] 何明俊. 从管理到治理: 城市总体规划的转型与制度设计的思考[C]//中国城市规划学会会议论文集. 昆明: 云南科技出版社, 2012.  
HE Mingjun. From management to governance: the transition of master plan and system design[C]// Proceedings of the China Urban Planning Society Conference. Kunming: Yunnan Science and Technology Press, 2012.
- [5] 田莉. 论开发控制体系中的规划自由裁量权[J]. 城市规划, 2007 (12): 78-83.  
TIAN Li. Discretionary power in the development control system of urban planning[J]. City Planning Review, 2007(12): 78-83.
- [6] 邓小兵, 车乐. 自由裁量之“自由”——兼论规划许可的效能优化[J]. 城市规划, 2010 (5): 46-52.

- DENG Xiaobing, CHE Le. Freedom of discretion: also on performance optimization of planning permission[J]. City Planning Review, 2010(5): 46-52.
- [7] 刘新如. 从“管理”到治理意味着什么[N]. 解放军报, 2013-11-26.  
LIU Xinru. What does it mean from “management” to “governance” [N]. Liberation Army, 2013-11-26.
- [8] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014 (11): 9-16.  
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Spatial governance: political economy of China's urban and rural planning transformation[J]. City Planning Review, 2014(11): 9-16.
- [9] 侯丽, 栾峰. 香港的城市规划体系[J]. 城市规划, 2000 (5): 47-50, 54.  
HOU Li, LUAN Feng. The urban planning system in Hong Kong[J]. City Planning Review, 2000(5): 47-50, 54.
- [10] 胡建东. 站高望远脚踏实地——香港规划工作一瞥[J]. 上海城市规划, 2009 (6): 23-31.  
HU Jiandong. Standing tall and down to earth: a look at Hong Kong's planning work[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2009(6): 23-31.
- [11] 王兴平. 城市规划委员会制度研究[J]. 规划师, 2001 (4): 34-37.  
WANG Xingping. Study in the system of city planning commission[J]. Planners, 2001(4): 34-37.
- [12] 邹兵. 敢问路在何方? ——由一个案例透视深圳法定图则的困境与出路[J]. 城市规划, 2003 (2): 61-68.  
ZOU Bing. The dilemma and way out of the statutory map system of shenzhen with a case study[J]. City Planning Review, 2003(2): 61-68.
- [13] 邓小兵, 车乐. 决策效能指向的城市规划委员会制度改革[J]. 城市规划, 2012 (6): 73-78.  
DENG Xiaobing, CHE Le. A research on performance-oriented institutional reform of the planning committee[J]. City Planning Review, 2012(6): 73-78.
- [14] 施源, 周丽亚. 现有制度框架下规划决策体制的渐进变革之路[J]. 城市规划学刊, 2005 (1): 35-39.  
SHI Yuan, ZHOU Liya. An evolutionary approach towards the planning decision-making process under the current institutional framework[J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 35-39.
- [15] 郑文武. 论深圳市城市规划委员会制度的改进措施[C]//城市规划面对面——2005城市规划年会论文集. 北京: 中国水利水电出版社, 2005.  
ZHENG Wenwu. On the methods of improving the systems of Shenzhen urban planning board[C]// Urban Planning Face to Face: Proceedings of the 2005 Urban Planning Annual Conference. Beijing: China Water & Power Press, 2005.