

# 空间规划—政府与市场

SPATIAL PLANNING: GOVERNMENT AND MARKET

王富海 袁奇峰 石楠 赵燕菁 林坚

WANG Fuhai; YUAN Qifeng; SHI Nan; ZHAO Yanjing; LIN Jian

## 王富海

(中国城市规划学会理事，学会学术工作委员会副主任委员，深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司董事长，教授级高级城市规划师，本论坛主持人)：



多年来，我国城乡规划的创新与改革一直在进行当中。“新常态”形势的到来令其由过去的“量变积累”走到了“质变突破”的关口，为此，业界围绕变革已经进行了多角度、多路径的探讨。党的十八届三中全会提出了“建立空间规划体系”和“市场在资源配置中起决定性作用”两个重要概念，对城市规划工作来讲，可谓一上一下的“双冲击”，是否成为城市规划变革的关键切口，对规划会造成什么样的影响，我们又该如何应对，正是本次自由论坛要讨论的核心问题。

首先，来自“空间规划体系”的冲击。

实际上，是否应从“多规协调”转向国家建立一套自上而下的空间规划体系，以及如何建立，多年来在各部委中已有多次研究和探索。三中全会后，建立“空间规划体系”成为定论并纳入全面深化改革工作，这套体系的思路和办法已逐步成形，即将进入实质性操作。具体方向是，国家(省)层面需要整合各系统形成综合性的“一张蓝图”，再分解为各系统的实施性规划。

我先抛砖引玉，提些自己的想法。(1)一个前提：我认为三规不可能合一，硬合出来的不是规划，而是最大公约数即短时期内的操作计划，不具备“干到底”的蓝图属性。(2)一个需要：在社会经济发展的要素中，空间要素的价值逐步被认知，国家需要有一个纲领性的空间战略规划(一张蓝图)，有了纲领性规划，各系统规划打乱仗的状况才能遏止。(3)一个平台：在国家层面(并可深化到区域、省层面)，建议以“国土规划”作为平台，体现国家空间治理的统一意志，遏制部门扩权企图，避免政出多门相互干扰，提高国家的行政管理效能；城市(圈)层面，用城市

总体规划作为一张图。(4)一个介入：一方面，城镇是空间发展的关键要素，城镇体系规划应当是国土规划的主要内容之一；另一方面，城市规划专业拥有空间规划的技术优势。这两个特点使得城乡规划应当深度参与国家层面的“国土规划”，发挥出更大的作用。(5)一个主体：城市时代，城镇发展是国家发展的另一极主体，城镇空间规划的统筹也十分重要，同样需要“一张蓝图”，这张蓝图无需另起炉灶，现行的城镇总体规划即可充当。一旦城镇总体规划取得这个地位，也需要进行内容、方式和制度上的变革。(6)两规互校：“国土规划”和“城市总体规划”作为国家和城镇两个层面的“一张蓝图”，前者是后者的前提和依据，这毋庸置疑，但后者也具有前者主要用户的特征，城市一方面执行国家建设交给的任务，另一方面也对国家规划提出反向要求，即政令统一、各系统协调，勿使城市受到不同系统的撕扯。

其次，来自“市场决定作用”的影响。

“市场在配置资源中的决定性作用”已被市场经济国家所证实，也是中国社会主义市场经济体制发展的方向。这一点通常被定义在经济领域，延伸到城市建设方面，市场化机制也已成形。今天我们讨论的问题是，这个论断对于城市规划制度会不会、应不应该产生影响，可能产生怎样的影响。

我的初步看法是：(1)规划与实施错位：改革开放以来，中国城市的大发展，是在社会主义市场经济形成过程的作用下实现的，“市长”(政府)和“市场”(企业)的合作，成为城市发展的主要推动力。但是，同期的城市规划机制，却始终是政府单方面主导，全面掌握，市场力量只能在规划实施中通过各种博弈手段发挥作用，导致规划建立的系统秩序得不到有效维持，城市建设问题迭出。(2)政府单方面制定规划遏制城市活力：规划由政府编制、审批并作为管理依据，主要透过规划师和规划管理者实现，自上而下，事无巨细，过于追求全覆盖、全过程和全

要素管控，管理规则越来越细致，越来越严格。但规划成果作为预先设定发展结果，越细致越不能适应变化，越严格越不能反映需求，市场的活力诉求无法做出正规化常规性的表达。(3)应当建立市场参与规划的机制：城市发展要素的宏观配置应当由政府主导，引导市场积极参与；在微观上，政府以保证公共服务与公共秩序为主，而在开发建设方面，应当由市场主导要素配置。(4)规划要用“二八原理”使政府与市场形成合力：政府调控城市结构框架，管好20%的重点，营造环境，建立制度，让市场在城市建设中依时依势多做决定。在总规层面要将其作为综合协调的平台，控规层面应加强对法则、规则、图则的制订管理，在微观层面尤须将城市设计作为多方“协商规划”的有效工具。(5)由此看来，“市场决定论”至少适用于城市微观层面，规划制度应当做出积极反应。

## 袁奇峰

(中国城市规划学会乡村规划与建设学术委员会主任委员，中山大学地理科学与规划学院教授)：



2014年中国大陆城市化率54.77%，城市以不到1.2%的国土面积贡献了90%的国内生产总值(GDP)、100%的国家财政，城市发展问题已经成为中国社会的主要矛盾。

空间规划在国家层面应该就是“主体功能区规划”，如何才能落实国家意志、调控国土空间资源配置？跨境的区域性基础设施建设面临的问题就是彼此的谈判的交易成本很高，美国政府是利用联邦基金，通过提供一部分费用补贴降低城市间协作的成本。

空间规划在城市层面应该还是“城市规划”。近年提出的“新型城镇化”，本质上是要让国民能够分享改革开放30多年来中国社会经济发展的红利，缓解单一强调经济发展带来的社会、经济和环境冲突。回顾世界城市规划学科的发展历程，工业革命初期资本原始积累阶段残酷的社会问题引发了对理想社会的憧憬，其中一些国家从空想社会主义走向列宁式的暴力革命，最终造就了问题更多的以公有制为基础的计划经济体系；另外一些国家则沿着社会改革的道路走向了福利资本主义，诞生于英国的现代城市规划积极参与了这个进程，将复杂的社会问题转化为技术问题，主动成为社会改革和财富再分配的重要工具。问题是，我们是否已经有足够的财政能力维持起西方福利国家如此巨大的福利支出？应该看到中国现阶段的核心问题还是发展问题、经济

转型升级的问题。

城市规划本质上是城市事务，但是我国自上而下的行政体制决定了只能由上级来约束城市的领导集体。经过了30多年分权改革，分税制背景下的县和城市政府是财政意义上的完全责任政府，所谓“上面千根线，下面一根针”。千根线的好处是部门、上下级之间相互监督，一根针怎么扎都摆在明面上；坏处就是摩擦多、效率低。“三规合一”其实是源于地方的制度创新，是预先协调部门、上下级之间的关系以提高效率的事务性工作，是为了保障城市领导班子实现任期行政目标的行动规划。五年一届的政府任期，集中资源突破主要矛盾总比什么不做强。但是我认为想借“三规合一”搞一张蓝图、一劳永逸是不可能的。

## 石楠

(中国城市规划学会副理事长兼秘书长，教授级高级城市规划师)：



为什么要设置这个论坛？因为我们觉得不能只埋头做项目，需要对规划的一些最基本的问题进行思考，那就是政府与市场的关系，哪些该政府管？哪些交由市场去做？政府管的事怎么落到空间领域？

其实中间有过很多讨论。在今天的《城乡规划法》制定之前，我曾经牵头承担过一个课题，专门研究城乡规划与相关规划的法理关系。我们梳理了我国各式各样的规划，重点是分析了空间规划，得出了一系列结论，其中一个很重要的结论，就是要建立空间规划体系，成立国家层面的规划委员会。在国家层面要以国民经济和社会发展规划为主体，综合全国城镇体系规划、土地利用规划的内容，形成一个面向未来、给人民愿景的国家发展战略；在地方层面，应该以城乡规划作为主体，吸纳其他规划的内容，具体规范、指导城市发展和建设活动，因为到了地方层面，都是老百姓关注的开门七件事，都是要具体落地、解决实际问题的，而解决这些问题很重要的一个抓手是土地和空间。这些结论当时我们也是反复斟酌，交给建设部，部长觉得非常好，然后也就没有然后了，问题没有得到解决。

这么多年来我们一直在思考这个问题，忽然发现中央政治局研究这个问题了，而且是把它放在生态文明建设的大框架下面来研究，某种角度说明我们10年前的研究结论是正确的，也就是妥善处理政府与市场的关系，离不开规划，离不开空间这个重要的角度。所以我们现在强调的是建立国家空间规划体系，不强调建立国家社会经济规划体系。

现在大家常说，市场化改革到了深水区。我看难就难在哪些事儿该由政府去做。中央关于全面深化改革的决定提出来要让市场起决定性作用，讲的是资源配置，没有说土地和空间除外，也就是说土地资源、空间资源的配置，也应该由市场机制起决定性作用。但是，前面说了土地资源和空间资源又是政府管理的主要抓手，这就有一个究竟抓哪些、怎么抓的问题。

要讨论这些问题，我觉得还是要有一个基本的形势判断，也就是我们所处的城镇化的阶段。虽然我们还有贫困人口，但总体上讲现在的一个重要问题是社会融合的问题，比如农民工如何得到公平的认可和接纳？不同收入阶层、社会背景的居民如何在空间上和谐共处？现在我们经常看到媒体报道各地有各种社会矛盾、甚至是社会冲突。比如全国各地普遍发生的物业纠纷，很多小区都存在，民众要维护他的基本权利，这种诉求不仅仅是一种物业的财产权利，更重要是一种参与权，参与公共事务管理、社会治理的权利。再比如，各地发生了很多的PX项目、垃圾处理场等设施无法落地的问题，民众对这些设施有抵制情绪。再比如农民工在城市生活中所处的地位，与他们给城市所做出的贡献，是不匹配的，城市的住房、医疗、教育等并没有考虑他们的需求，但他们总是要使用这些设施的，于是就有矛盾。又比如，我们开发建设过程中对于市政路采取的是代征的方式，由开发商统一征地、统一建设，未来交给城市，问题是这些路的产权属于谁？政府说是市政路，属于全体市民，小区业主说，代征成本摊在房价里了，当然应该我们说了算。这样的案例很多，以往我们那套规模预测、空间构图、人均指标、服务半径的思路，已经难以完全满足市场化的需要了，研究空间规划不能大而化之，简单的自上而下的平均数的做法受到很大质疑。面对诸多社会诉求、社会矛盾、甚至是社会冲突，如何从空间规划的角度，更好地发挥政府的作用，需要我们创新思路、创新理念。

除了这些理念层面的思考，还有空间规划怎么做的问题。现在都讲“多规合一”，我并不反对，事实上10年前的研究就得出了一些结论。最关键的是为什么要“多规合一”？当时我们统计有70多种法定规划，大部分是计划经济的东西，没有用，设立一个机构分一部分财政的钱，很难起到好的效果，好些规划连基本的调查研究都没有，一帮笔杆子关着门在那儿写文件、编规划，文件哪里是写出来？是基于大量社会实践和研究以后大家的共识。所以规划太多了，要合并。但是合一了就能解决问题吗？我觉得最关键不在于规划是不是合一，而是协调。有一种现象值得注意。过去存在部门立法的问题，公共利益部门化，部门利益立法化，现

在是借助规划，把公共利益肢解到某一个部门、某一个群体，通过一系列制度，将这些利益固化下来。改革就是应该破除这些肢解公共利益的做法，但我们的理论研究、技术探索都支撑不了，值得深入的研究和讨论。比如公共利益的问题，我多年前写过文章，讲到公共利益有个范畴的问题，是符合大家的利益？还是公众的利益？或者本地的利益？需要系统的研究，过去我们讲集体意志，现在讲平台、共识、最大公约数等等，既要有操作层面的探索，也要理论上的创新。

所以，应对我们正经历的转型，规划要学会守住底线，响应全体民众社会实现的诉求，从空间设计的角度来解决社会矛盾，这是我们今天面临的巨大挑战。

## 赵燕菁

(中国城市规划学会理事，学会城乡规划实施学术委员会副主任委员，厦门大学教授)：



谈到建立一个统一的空间规划体系，或者说所谓的

“多规合一”，我们首先要问的，就是规划是什么？在我看来，规划就是工具。如果是工具，我们紧接着要问的就是，有必要把所有的工具合并成一个万能的工具吗？如今社会高度分工，每个部门各司其职，需要不同的工具。把所有的规划画到一张图上，就好比把木匠的工具和瓦匠工具整合到一起，这有意义吗？

我不是说空间管理没问题，但问题不是出在规划，而是出在规划权与事权不对应。美国人很简单，联邦花钱的地方，就联邦做规划；除非地方政府想拿中央的补助，否则地方政府的事权，地方政府规划。我们的总体规划也好，详细规划也好，都是地方政府的事权。但规划中央政府却要过问。你不管修房子，但却把别人的锯拿走。

像欧盟做战略规划，目的很清楚，就是如何花欧盟的钱。我在英国看过地方规划，规划会告诉政府每个片区房子要建多少，精确到个数，钱从哪里来。规划乃是事权的一部分。事权不清，规划权就不可能“统一”。比如美国的国家公园属于联邦政府，园区里面的管理、预算全是来自联邦。公园管理局甚至有自己的骑警。而我们的国家级风景名胜，吃喝拉撒，计划生育，所有的事权都是地方负责，但规划却由中央政府批准。类似的空间区域还有生态保护区、国家森林公园、基本农田、生态林地、港口等等中央不同部门拥有规划权的空间地理区域。这些区域的重叠、交叉，必然导致空间管理的矛盾。

显然，靠规划来解决事权混乱，就像是通过降烧治疗炎症，乃是本末倒置。规划合到一张图上，也解决不了谁管的问题。不用说别人，建设部就这个观点，一同他说审批权下放，他就说如果你不审，国土部就会拿去审。道理很简单，除非你告诉工人干什么，否则谁也说不清工具应当在谁手里。

有人说，中国不是联邦制，地方也不是国外的自治体。因此，不可能照搬国外的事权划分。同一事权，分属中央和地方是不可避免的。当然，也不是说地方政府一点都不能做，厦门过去一年就做了一些很有意思的探索。但是我们要明白，不是说不能做，靠地方政府把规划统一起来是不可能的。现在的改进只能是边际的，不可能一劳永逸彻底解决问题。

现在规划界真正应该问的是，统一空间规划体系是当下最急迫的工作吗？即使是对的事，也有轻重缓急。城市规划不能独立于国家经济之外，自我选择学科的优先。现在我们国家经济形势多紧张，房地产市场、金融市场、财政危机、债务爆发……这些都和规划密切相关。我们现在忙活“多规合一”就像汽车脏了需要擦一擦，事实没错，但现在发动机都熄火了，你着什么急去擦玻璃？把宝贵的资源、时间用到错误的地方，对的事，也一样是错的。

现在股票市场跌，全国震动。其实，股票市场在个人配置里面占了不到10%。个人资产里最大头是什么？是住宅，不动产，占了城市居民的80%。政府、企业也一样，不动产是最大资产。为什么很多企业已经不盈利了，还可以撑着？因为他们的地皮、不动产还在升值。银行还愿意贷款给他。那么支撑国家经济的不动产价值，谁在负责？是公信部？发改委？都不是，是规划和土地，特别是地方规划局和土地局。其中，规划局又更为重要。规划和国土就好像会计和出纳，钱是在国土进出，能不能“报销”确实规划说了算。但领导并不懂。以为房地产是土地部门管。一汇报房地产就找土地房管局汇报。其实这是望文生义。不动产的价值关键取决于供地规模。而供地的数量、区位、功能、容积率，规划是第一关。

去年底，全国的房地产市场几乎崩盘。但有的城市为什么站住了？关键是看土地供给的规划闸门谁能把住关。如果我们把房地产看作一个城市自己的“股市”，规划局的位置，就相当于股票市场上的证监会。但我们自己并没有意识到我们自己的位置，领导也没意识到其实城市规划已经站在了经济舞台的中心。毫不夸张地说，规划好坏可以决定一个城市的生死。我们一直在让别人意识到规划有多重要，强调规划就是财富。可到真的上了舞台，灯照下来我们却一直躲，心里想我不是主角。其实你就是主角！

我们以为房地产管理职能都在建设部，房地产一出问题，就骂建设部。其实建设部一个证也发不了。真正的权利和责任都在规划局。这同上市审批权在证监会的股票市场完全不同。现在中国的金融几乎完全依靠不动产作为终极信用。一旦不动产市场崩盘，金融系统也会随之崩盘。我们规划局一起犯错误，可以把国家搞垮，到时候我们还不知道是我们干的。

为什么会这样？这是因为我们学科的视野存在“盲区”。我是在厦门规划审批时，发现了规划局在战场全局中的位置。但政府职能里并没有赋予规划监管房地产的职能。仗打起来了，站在这么重要的位置，你说守还是不守？过去5年，厦门规划收紧商品性供地，特别是“三旧改造”的变相供地，使的厦门房地产在其他经济部门不景气的周期里保持坚挺。目前厦门税收中，房地产税收占了45%。可以说，房地产一个部门扛起了厦门一半的经济。这是规划局的成绩吗？不是。在给各部门去年工作打分时，所有项目，规划部门都是倒数第一。规划局同国土局一起扛住了厦门经济半壁江山，但规划局自己却跨了。原因就一个，人家根本不知道你规划局在干什么，你和经济有什么关系。

不仅地方政府不懂规划。中央一样没有意识到规划的意义。中国经济如果下滑，首先就死在房地产上，其他都是次要的。什么简政放权，审批提速，互联网+，大众创业，都救不了中国经济。起码远水解不了近渴。

听说现在有人建议在中央成立一个规划部，把所有空间规划权都弄过去。这个部能把全国的活都干了吗？如果不能，成立这个部有什么意义。规划是工具，是武器，是为了打仗用，你把武器都拿走了，让士兵赤手空拳上战场吗？你现在把打仗的东西收走了，你还要不要这个国家的经济发展？事权划清后，你中央把该拿走的拿走，该留下的留下，空间管理问题自然解决了。

当然，我并不是说权力越下放越好。在厦门，我就反对市规划权下放区里。规划局相当于证监会，你能想象证券会的权力下放到各省吗？如果下放，各地一定竞争性放本地企业上市，结果就是市场垮掉。城市规划也是如此。

## 林坚

(中国城市规划学会城乡规划实施委员会副主任委员，北京大学城市与区域规划系系主任，教授，博士生导师)：



探讨空间规划中政府与

市场的关系，是一个很有意思也很困难的议题，我想谈以下3点看法：

第一，健全市场机制，更好地发挥政府功能。在空间规划体系中，政府与市场的关系应该如何处理？这个空间规划问题的提出，是伴随着中央“五位一体”建设和生态文明建设的部署而提出来的。我们的生态文明建设中，空间管理秩序和空间治理出现了问题，不同规划间的矛盾带来一系列体制、机制问题，因此要把空间规划放到生态文明体制改革中去考虑。十八届三中全会提出，要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的功能。政府对市场的干预，经历了从无所不管到有限监管、从过度干预到适度干预的变化。而对于公共服务，政府则要从缺少干预转变为加强干预。在生态文明建设领域中，会强调更好地发挥政府作用。

第二，空间规划体系改革是生态文明体制改革的重要组成部分。站在生态文明体制改革的视角看，空间规划体系改革的大方向是清楚的。要认识到“绿水青山就是金山银山”，树立“山水林田湖”生命共同体的新理念，坚持以人为本，人与自然和谐相处，围绕国土空间的开发和保护，构建统一协调、分级管理的空间规划体系。近年来，城乡规划做了很多有益的拓展，但从现行的管理实践来看，还是侧重属地管理，基于地方的考虑较多。在规划体系改革过程中，城乡规划需要结合自身发展特点，处理好整体与局部的关系。

第三，城乡规划的变革要实现左右统筹和上下统筹。第一个是左右统筹。城乡规划涉及到规划管理、编制和教育，这三股力量要相互协调和统筹。做规划、教规划、学规划的人，一定要理解用户需要什么，并在能力范围内引导用户创新。第二个是上下统筹。区域规划要找到抓手，确立好目标、明确具体事项。总体规划在整个规划体系中发挥承上启下作用。今后总规既要“强

身”，又要“精细”。一方面，总规在区域层面要抓生态保护红线、基本农田保护红线和城市开发边界“三线”，在城镇地区抓蓝绿紫黄“四线”。另一方面，随着增量规划向存量规划转变，规划的精细化要求会进一步提高，规划要能体现出空间财产价值。现阶段，规划已经具备可视化特性，今后还要进一步增强可监管性。

## 王富海：

通过大家的讨论，我们可以得出这样几个初步的认识：一是国家“空间规划体系”可能引发对城乡规划的重新定位。宏观层面，城镇体系规划有可能成为国家宏观体系规划的重点内容，给城镇良性发展创造更好的条件。地方层面，城乡规划有望成为城镇发展的综合规划，在地方“一张图”中占据主导地位，并引发重大的制度变革。二是“市场决定论”对规划管理提出了更为切实的变革要求。一方面要求城乡规划加快适应社会主义市场经济体制，在城乡建设领域，要让市场在建设资源配置中发挥最大作用。同时规划作为公共政策，必须建立起有效的调控机制和高效的协调机制，在市场机制有效性的大前提下加强对参与城市建设活动的市场主体的引导、协调和调控作用，发挥政府维护市场秩序、弥补市场失灵的职能。另一方面要求规划管理结合形势发展调整思维和内容。目前我国城镇化正处于向存量发展阶段过渡的重要时期，空间权益格局发生巨大变化，同时又面对剧烈变革中的社会经济环境，需要进一步厘清政府在规划建设中的权责边界，让“市场决定”发挥更大的作用。规划管理内容也要从“政府全包”走向“市场主体、政府调控”的方向性变革。

大家的讨论中有争论也有共识，许多交锋的问题还需要我们日后更多的思考和研讨，谢谢大家。

(上接第101页)

规划的再一个概念是学科。学科是一个相对独立的范畴，是一组有内在联系的知识体系，跟行政体制、机构设置有关系，但并没有想象的那么大。学科体系在发展，一帮教授、科学家天天在那儿琢磨，部门领导重视不重视，他们反正在那儿研究。清华大学就明确说要距离。的确，从学科发展角度来讲，要从各个部门吸收营养。

我们强调规划的权威性，其实有两层含义，一层含义是规划本身的权威性，法定的规划图，是不是“一张蓝图干到底”，按规划进行建设？第二个是指规划部门的行政权威性，以往规划部门的权威性很强，现在受到挑战，甚至受到部门的挤压，觉得冬天来了。不过，从规划行业来讲、从学会来讲，我并不觉得真的是冬天来了。

我一直在想，我们在新常态下讨论这个话题，新常态就是不折腾，过去是超常态、非常态。回到常态下平平淡淡地过日子，我们应该怎么做，这才是关键。我的基本观点，一是要做到极致。行业、企业的规模可能有大小，但如果人无我有、人有我强、人强我精，我们的设计机构就好办多了。二是要在部门职能和学科之间找一个平衡，最重要的就是人，规划院不是靠电脑、相机等设备，我们是卖脑子、卖点子的，关键是人的素质。新常态下规划机构除了能够找准定位，更重要的是人。院不在大而在强。要为政府做好服务，但不是简单地跟着领导的意见走，做好参谋是关键。所以要发挥科研优势，适当的市场储备和人才储备是最重要的。