

# 论控制性详细规划实施的“平衡机制”

文超祥，马武定

[摘要] 针对当前我国城市控制性详细规划存在的内容繁杂等弊端，提出划分法定性内容、指导性内容，进行分类编制、分层审批，并对控制性详细规划的编制审批程序进行了初步构想，在此基础上提出了“平衡模式”的相应实施机制，包括组织机制、监督机制、反馈机制、考核机制、救济机制等。

[关键词] 控制性详细规划；实施机制；制度改革；平衡机制

[文章编号] 1006-0022(2009)08-0066-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] C

## Balancing the Implementation of Regulatory Plans/Wen Chaoxiang, Ma Wuding

[Abstract] It is proposed that the format of regulatory plans can be improved by separating the plan structure into two sections, the components of the plan that are required by law and those that are the professional recommendation of the planners. These two sections could be prepared and approved separately. This would act as a balancing mechanism for plan implementation and would provide plan organization, supervision, feedback, review, and redress measures.

[Key words] Regulatory plan, Plan implementation, Institutional reform, Balance

控制性详细规划作为与规划实施直接联系的规划层面，从其产生之日起就受到规划界的极大关注。围绕控制性详细规划如何实施，各地进行了积极探索。鉴于当前我国控制性详细规划依然存在内容繁杂等弊端，本文提出了根据法定性内容和指导性内容分类编制、审批，并结合实际建构相应的规划实施平衡机制。

### 1 控制性详细规划的制度创新及反思

在控制性详细规划的制度创新方面，广东省取得了一些进展，首先是深圳在全国率先开始了规划委员会和法定图则的尝试，并引起国内其他城市的积极响应。作为省级地方性法规的《广东省城市控制性详细规划管理条例》于2004年9月正式出台，标志着控制性详细规

划法制化途径的重大突破。作为直接针对控制性详细规划层面的地方性法规，该条例为城市规划法律制度的构建探索了一条全新的道路。其后，针对现行控制性详细规划的编制审批制度和技术落后、可操作性弱、规划成果表达标准化不强，以及公众参与程度不足等问题，广东省建设厅于2005年7月出台了《广东省城市控制性详细规划编制指引》。该指引在规划编制方面进行了一系列制度创新。

然而，广东省控制性详细规划编制方面的创新也存在一些不足，在规划实施层面的积极作用还不明显。首先是编制内容仍然较为混杂，未能针对不同类别的内容建立编制审批制度。从《广东省城市控制性详细规划管理条例》的规定看，虽然该条例将成果分为法定文件、管理文件和技术文件，但是实际上前两者基本包

含在后者之中，因此在编制过程中，规划编制单位大多先按照国家编制办法完成技术文件的任务，再从中选取部分重要内容形成法定文件，根据技术文件改装成管理文件。因为规划编制人员大多不具备法律基本知识和必要的规划管理实施经验，所以所谓的法定文件和管理文件很难真正适合规划管理部门的实际需要。而且，过于繁杂的文件可能造成执行困难，特别是在相对落后的地区。其次，在规划实施中没有根据控制性详细规划内容的不同性质建立相应的实施机制。最后，规划编制中没有合理区分不同区域乃至城市中不同地区的控制标准问题。

## 2 控制性详细规划编制审批制度改革

根据控制性详细规划内容的重要程度，采取相应的编制审批和实施制度，已成为国内不少城市探索和改革的方向。从广东省的实践看，在完成规划编制后再考虑将重要内容上升为法定性内容的做法，会造成两者之间的关系混淆不清。笔者认为，现有的控制性详细规划从内容上可以划分为法定性内容和指导性内容，并分类进行编制审批。这也正好分别对应了法学中的行政计划和行政指导。

### 2.1 控制性详细规划内容的划分

对于控制性详细规划的成果，可以按照法定性内容和指导性内容进行划分。

由于控制性详细规划直接与利益关系人相关，法定性内容应当具备足够的刚性，其涉及面不宜过广，否则在规划实施中难以把握重点，也容易引发争议。就目前而言，法定性内容主要包括以下几个方面：规划单元的划分；建设总量控制和重要地段的建设量控制；四线的具体划定；涉及国防等重要设施、涉及公共安全问题和城市生命线系统；上一层规划对控制性详细规划的强制性要求，以及为落实上一层规划强制性要求必须采取的实施措施；控制性详细规划的调整规定。

控制性详细规划的指导性内容一般包括以下几个部分：城市风貌和高度控制引导；公共空间奖励规定；具体地段开发强度的确定和调整制度；建设项目和资金筹措的市场化运作引导。

### 2.2 分类编制审批控制性详细规划的理想

编制、审批控制性详细规划是一个长期的日常工作，因此规划部门应当有常设的编制研究机构，或者成

立技术力量较强的总工办。在编制控制性详细规划之前，应当由城市规划行政主管部门和有关研究机构共同制定规划单元划分规划，从而提高规划实施的可行性。此外，鉴于控制性详细规划的编制、审批实际上是一个技术立法过程，编制者不仅需要具有良好的专业基础，而且还要具备较好的政治和法律修养，对历史情况有深入的认识。

编制控制性详细规划之前，还应当明确总体规划层面确定的法定性内容和政策性内容(如有调整，则必须经过总体规划调整程序)。通过规划部门与区、镇相关部门沟通协调，分别召开专题会议，明确控制性详细规划中必须纳入的上层次规划的法定内容，在此基础上制定控制性详细规划的编制计划。之后，再采取招标或委托的方式，确定规划编制单位。

控制性详细规划的法定内容应当经规划委员会审议后由人民代表大会批准实施，指导性内容应根据法定性内容制定，经规划行政主管部门通过后由政府首长签发后公布实施。同时，应当以法定内容形式明确规定控制性详细规划的调整问题，划分调整的权限，严格调整的程序，确定违反调整程序的处理办法。

规划编制中应单独提交控制指标

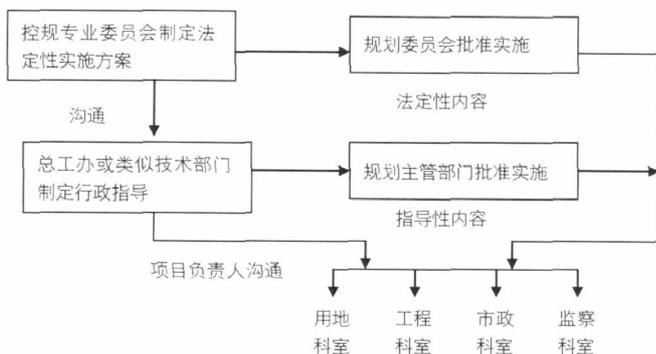


图1 实施组织机制

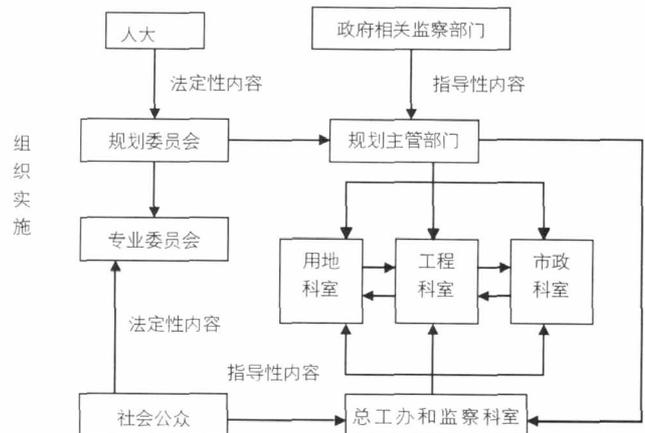


图2 实施监督机制

专题研究，经编制研究机构或总工办讨论并征询专家意见(建议采取责任专家制度)后，作为指导控制性详细规划编制土地开发强度的依据。此外，应当有法律咨询报告，对控制性详细规划中涉及的法律问题特别是权属问题作出解释，避免发生侵权现象。对于公众参与，则应视民主化的推进程度而区别对待，切忌搞一刀切，否则只会适得其反。

### 3 控制性详细规划实施的平衡机制探讨

借鉴行政法“平衡模式”的观点，控制性详细规划的实施过程应着重考虑“公民权”与“行政权”的平衡。根据法定性内容和指导性内容的不同性质，采取不同的实施方式和手段。规划实施的平衡机制包括实施组织机制、实施监督机制、实施反馈机制、实施绩效考核机制和实施救济机制五个方面，以下分别进行阐述。

#### (1) 实施组织机制。

对于法定性内容的实施，由规划委员会的专业委员会制定实施方案，经规划委员会讨论通过后批准实施。对于指导性内容的实施，则主要采取行政指导的形式，由规划主管部门制定并组织实施(图1)。

#### (2) 实施监督机制。

法定性内容的实施情况由市级人民代表大会负责监督，主要监督对象为同级政府和规划委员会。指导性内容的实施情况由规划主管部门进行监督(图2)。

#### (3) 实施反馈机制。

规划主管部门(具体由总工办或类似技术部门负责)和规划委员会作为主要的反馈信息接收部门，根据不同性质的内容向不同机构进行信息反馈。规划主管部门接收到社会反馈的信息后，由总工办与业务科室沟通。规划委员会接收反馈信息后，通过规

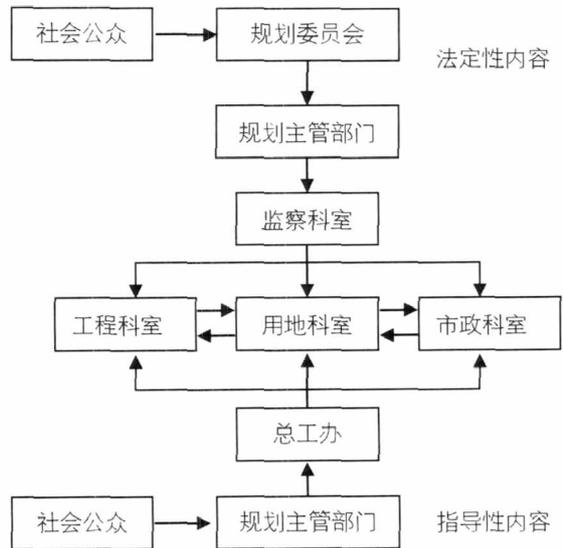


图3 实施反馈机制

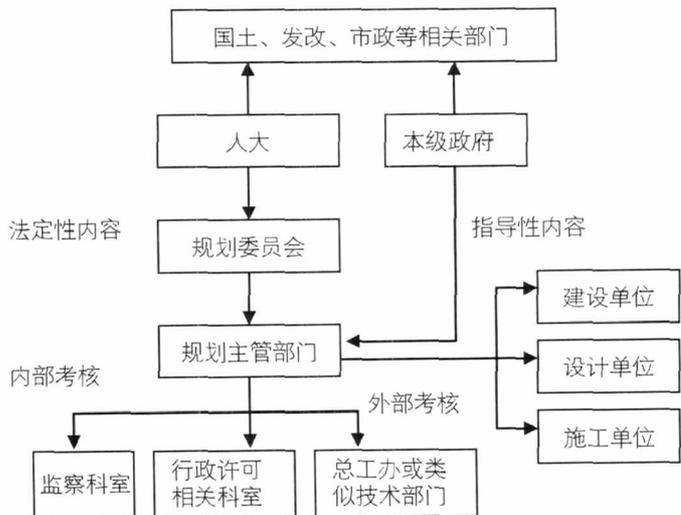


图4 实施绩效考核机制

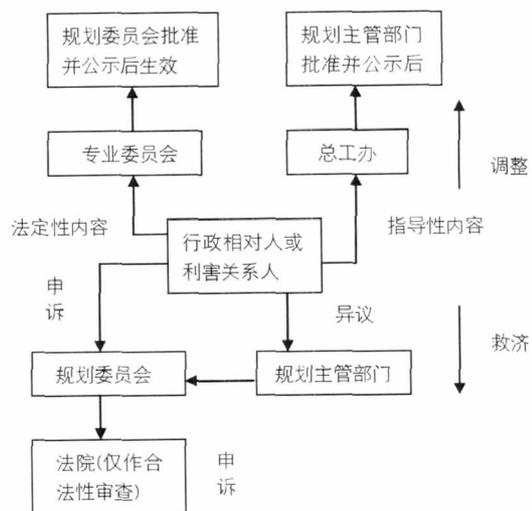


图5 实施救济机制

表1 控制性详细规划实施的激励与制约机制

实施对象及其分类	主要违法或不作为事项	激励机制	约束机制
实施主体	规划行政主管部门	现状：《城乡规划法》第五十三条进行了规范 建议：进一步加强行政执法权力，包括行政强制手段的保障	现状：《城乡规划法》第五十五条、第五十六条进行了规范 建议：加强过错追究、上级督察、依法赔偿、信赖保护和公众监督制度
	规划委员会	现状：缺乏法律规范 建议：通过地方性法规进行规范	现状：缺乏法律规范 建议：通过地方性法规进行规范
	国土部门	现状：缺乏激励机制 建议：授予国土部门监督规划实施的权力	现状：《城乡规划法》第三十七条、第三十八条、第三十九条及第六十一条进行了原则性规定 建议：完善操作层面的具体法律规范，确保土地出让转让符合用地规划许可
	规划编制部门	现状：缺乏激励机制 建议：涉及调整控制性详细规划的，必须有规划行政部门意见；规划行政部门建立执业信誉制度；改变规划编制部门经法定程序制定和批准的控制性详细规划，必须由原编制单位和现编制单位共同出具书面审查意见	现状：《城乡规划法》第六十二条确定了过错追究制度 建议：完善过错追究制度、依法赔偿制度
	设计部门	现状：缺乏激励机制 建议：涉及调整控制性详细规划的，必须有规划行政部门意见；规划行政部门建立执业信誉制度；改变规划编制部门经法定程序制定和批准的控制性详细规划，必须由原编制单位和现编制单位共同出具书面审查意见	现状：缺乏约束机制 建议：完善信誉制度、过错追究制度、依法赔偿制度
审图部门	现状：缺乏激励机制 建议：规划主管部门建立考核制度，鼓励先进	现状：缺乏约束机制 建议：建立城市规划主管部门对审图部门的监督制度；对违法审查图件行为进行信息披露，申请吊销情节严重者的资质	
相对方	政府、武警等特权部门	现状：缺乏激励机制 建议：激励机制的作用甚微，重点在于采用约束机制	现状：《城乡规划法》第六十一条进行了原则性规定 建议：完善操作层面的法律制度；完善公众监督制度；加强上级规划主管部门的监督
	企事业单位	现状：《城乡规划法》第九条进行了原则性规定 建议：赋予监督规划实施的权力	现状：《城乡规划法》第六十四条进行了规定 建议：建立单位负责人行政处分制度
	开发商	现状：缺乏激励机制 建议：建立科学的考核制度，鼓励先进；赋予就控制性详细规划存在问题进行质疑与咨询的权力	现状：《城乡规划法》第六十四条进行了规定 建议：重点加强经济制裁、信誉披露与不良记录等制度
	普通公民	现状：《城乡规划法》第九条进行了原则性规定 建议：赋予监督规划实施的权力	现状：《城乡规划法》第六十四条进行了规定 建议：公正执法，依法行政

划主管部门的监察科室与业务科室沟通(图3)。

#### (4) 实施绩效考核机制。

对控制性详细规划实施情况的评价同样应当建立有效的绩效考核机制,包括考核指标、考核程序及奖惩办法等。并且,这种机制应当与行政考核相结合,特别是人民代表大会对规划委员会在实施控制性详细规划上的绩效考核(其核心是考核法定性内容),以及政府对规划主管部门实施性内容的考核,才可能真正促使规划实施结果受到重视。规划主管部门也应逐步完善相应的绩效考核制度,其中包括内部考核和外部考核两种类型。内部考核的重点是行政许可和行政执法的相关处室。规划主管部门可以建立一套业绩考核、历史记录查询等制度,根据相关单位在规划实施中的表现,采取限制开发许可、限制设计准入的手段,对违反了控制性详细规划的建设、设计和施工单位进行监督和制约(图4)。

#### (5) 实施救济机制。

为保障行政相对方及利害关系人的合法权利,在控制性详细规划实施中,同样应当针对不同类别的内容分别采取有效的调整和救济途径。对法定性内容有异议的公民、法人或其他组织,可以向规划委员会申诉。申诉后仍然不服的,可以向人民法院起诉,但法院只作合法性审查。对指导性内容不服的公民、法人或其他组织,可以向规划主管部门提出异议,经规划主管部门处理仍然不服的,可以向规划委员会提出申诉。法定性内容的调整必须经规划委员会批准并公示后实施,指导性内容的调整由规划主管部门批准并公示后实施(图5)。

### 4 控制性详细规划实施的激励与约束

控制性详细规划是实施落实城市

总体规划的主要手段和途径,也是在规划实施上具有实际约束力的规划层面。因此,激励与约束机制的设置,必须是实施主体和行政相对方并重。控制性详细规划的实施主体很多,但其中起到实质作用的主要包括以下几类:人民代表大会和人民政府(本文不将其作为研究对象);城市规划专业部门,包括规划行政主管部门、城市规划委员会及规划编制部门;相关部门,主要涉及国土、市政园林、交通及各类基础设施管理和建设部门;中介部门,包括设计部门和审图部门。

控制性详细规划实施的相对方则主要包括政府及军警等特权部门、企事业单位、开发商、普通公众等几个类型,激励与约束机制应当根据这几类相对方的特点进行设置(表1)。

### 5 结语

控制性详细规划实施的平衡机制建构,不仅受制于城市规划体系本身,而且也受制于国家行政管理体制及法律制度,因而必然是复杂而艰巨的任务。尽管本文在具体构想上不一定完全切合各地的实际,但是针对目前我国控制性详细规划存在的弊端,提出“分层次、分类别编制审批模式”,并在此基础上提出规划实施相应的平衡机制,应当具有一定的现实意义。

#### [注 释]

关于“平衡模式”的探讨,可参见作者以下相关论文:《走向平衡——经济全球化背景下城市规划法比较研究》(《城市规划》,2003年第5期);《我国城市总体规划的改革探讨》(《城市规划》,2006年第10期);《我国城市总体规划的法理学思考》(《规划师》,2007年第3期)。

根据蔡瀛等的研究成果,该指引的制度创新主要体现在以下几点:一是控制性详细规划作为规划许可的前提条件。二是明确实行城市规划委员会审议制度。三是制定控制性详细规划编制计划的要求。四是规划编制审批程序和成果的创新。控制性详细规划的成

果包括技术文件、法定文件和管理文件。技术文件是法定文件和管理文件的技术支撑和编制基础。技术文件编制的内容和深度应符合建设部《城市规划编制办法》的要求。法定文件是规定控制性详细规划强制性内容的文件。法定文件的成果由文本和图则组成。管理文本是指对规划的各项目标和内容提出规定性要求,并明确其管理规则的规划条文,其中规定性要求是对法定文件的细化,而管理规则是实施规划的管理原则及相关管制规定。五是公众参与制度。六是信息公开制度。

#### [参考文献]

- [1] 马武定,文超祥.我国城市总体规划的改革探讨[J].城市规划,2006,(10).
- [2] 文超祥.走向平衡——经济全球化背景下城市规划法比较研究[J].城市规划,2003,(5).
- [3] 蔡瀛,等.控制性详细规划编制的探索与创新[J].城市规划,2007,(3).
- [4] 尹强.冲突与协调——基于政府事权的城市总体规划体制改革思路[J].城市规划,2005,(1).
- [5] 叶贵勋,等.上海城市总体规划指标体系研究[J].城市规划汇刊,2002,(2).
- [6] 孙施文,等.城市总体规划实施政策概要[J].城市规划汇刊,2001,(1).
- [7] 孙施文.城市总体规划实施的政府机构协同机制——以上海为例[J].城市规划,2002,(1).

#### [作者简介]

文超祥,高级规划师,注册规划师,同济大学城市规划与设计专业博士,现任职于韶关市规划设计研究院。

马武定,厦门大学城市规划系主任,同济大学兼职教授、博士生导师,厦门市城市规划学会会长,中国城市规划学会理事,国外城市规划学术委员会名誉主任。

[收稿日期]2009-05-20