

论城市总体规划实施的激励与约束机制

文超祥，马武定

通过有效的激励和约束机制保证城市总体规划实施，是当前城乡规划制度改革的方向之一。城市总体规划属于战略层面的指导文件，其实施主要体现在指导近期建设规划、年度建设计划、控制性详细规划、专项规划，以及土地储备和出让计划、下级政府的近期建设计划等的编制，其规划行政权与公民权直接展开利益博弈的机会较少，因此城市总体规划激励与约束的对象主要是政府部门中的各类实施主体。从城市总体规划实施的实际情况看，其实施主体主要包括以下三种类型：城乡规划专业部门，包括城乡规划行政主管部门、城市规划委员会及城乡规划编制单位；主要相关部门，包括综合经济部门、国土部门、环保部门、基础设施部门和文教卫体部门等；下级政府，包括城市规划区内的市辖区政府及建制镇政府。在总体规划实施中，应当针对不同类型的实施主体可能出现的违法或不作为等问题制定激励和约束机制，同步提升激励和约束机制的有效性。只有这样，才可能在现有的制度背景下，尽可能地改善城市总体规划的实施环境。

本文根据城市总体规划实施中不同类型实施主体的特点，在分析激励和约束机制的现状问题、经验教训以及可能出现的违法行为的基础上，探讨相应的对策。

1 城乡规划专业部门的激励与约束

城乡规划专业部门对于推动城市总体规划的实施至关重要，自然也应当成为激励和约束机制设计的主

要对象。然而，从城市总体规划的地位和作用看，城乡规划行政主管部门没有能力也不应当单独作为总体规划的实施主体。城乡规划委员会和城乡规划编制单位也应是城市总体规划实施的重要主体，承担起相应的职能。

1.1 城乡规划行政主管部门：逐步建立规划主管部门的考核垂直评价体系，完善决策公开、过错追究及上级督察等制度

由于长期存在的错误认识，城市总体规划作为部门规划的法律地位并没有得到根本改变。这样，规划实施的任务自然也就落到了规划行政主管部门的头上。

城乡规划行政主管部门作为城市总体规划最直接的实施主体，其可能出现的违法或行政不作为的主要情况有以下五种：在组织下层次规划上消极应付。未按要求组织编制近期建设规划及年度城市建设计划、控制性详细规划，或者未会同有关部门编制专项规划。对下级政府制定近期建设计划或实施方案缺乏指导。下级政府具有强烈的发展诉求，对城市总体规划实施的影响力不容忽视，充分满足其发展诉求并引导其积极实施城市总体规划是规划行政主管部门的重要职责。违反法定程序修改和调整城市总体规划，或未能及时调整城市总体规划。前者的违法性一目了然，而后者则不容易受到关注。实际上，城市总体规划必须根据社会经济发展状况进行动态调整，否则就容易引起对其整体合理性的质疑。违反城市总体规

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0122-04 [中图分类号] TU981 [文献标识码] J

[作者简介] 文超祥，博士，高级规划师，注册城市规划师，厦门大学城市规划系副主任、教授。

马武定，厦门大学城市规划系全聘教授、博士生导师。

划实施行政许可。这种情况包括在确定的禁止建设区实施规划许可、违反规定在限制建设区实施规划许可、违反“四线”制度的行政许可,以及违反城市总体规划的要求审批控制性详细规划或规划条件。在与相关规划衔接方面消极应付。相关规划包括国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、环境保护规划及江河流域规划等,城乡规划行政主管部门应当积极与这些相关部门衔接,共同解决其存在的矛盾与冲突,否则,必然产生相互掣肘的局面。

目前的规划制度缺少对于城乡规划行政主管部门的激励机制,导致城乡规划主管部门实施城市总体规划时的积极性不高。建议逐步建立城乡规划行政主管部门的考核垂直评价体系,由上级规划主管部门建立科学的考核制度,同时赋予规划行政机关对相关部门,以及区、镇级政府一定的监督和约束权力。

在约束机制方面,虽然《中华人民共和国城乡规划法》第六十条对关于镇人民政府或者县级以上人民政府城乡规划行政主管部门违反本法所应承担的法律责任进行了规定,但约束力度还不足,且可操作性不强。建议通过完善决策公开、过错追究、损害赔偿、信赖保护及上级督察等制度,逐步加强约束力度。

激励和约束制度的完善方向具体有四个方面:完善执法机构,充实从事行政救济、调解与咨询的专业法律人员,加强与人民代表大会、政府法制部门、司法行政、人民法院的协调和沟通。完善公众参与机构,促进城乡规划实施部门与新闻媒体、社区、社团等组织的良性互动。建立“联络人制度”。目前我国规划主管部门的机构划分均是以职能为依据,实际上规划主管部门属于综合协调部门,因此管理机构和制度也要体现这一特点,即改变单纯内部职能分工的标准,而根据事权的不同划分内部管理机构;建立与相关部门的固定“联络人制度”,便于对口管理,并协

助相关部门制定符合城乡规划要求的部门实施方案。此外,还应当建立地区“联络人制度”,协助下级政府制定规划实施方案。结合注册城市规划师执业制度,在规划许可制度中建立“主办规划师负责制”,其目的在于促使城乡规划实施主体的组织责任向个体责任转变,因为个体才能够真正有效回应制度刺激。

1.2 城乡规划委员会:建立主办委员制度等相应的责任制度,完善相应监督制度

我国城乡规划委员会的形式多样,其职责范围也有很大差异。这种松散型的审议机构在城市总体规划实施中可能出现的违法情况主要有两种:一是审议通过的城市总体规划严重冲突的控制性详细规划或专项规划;二是在审议这些规划时消极应付或失当。

城乡规划委员会是科学民主决策的重要方式,也是规划实施的重要保障。尽管规划委员会制度在运行中出现了各种各样的问题,但这并不是制度本身的原因,而是制度的优势未能充分发挥出来。笔者认为,城乡规划委员会作为规划审议部门,应当与城乡规划行政主管部门相对分离,理想的模式是将其作为人民代表大会下属的专业委员会进行设置。如果这种设置模式暂时实现不了,也应当由人民代表大会授权政府成立,并接受人民代表大会的监督。建议城乡规划委员会由专业委员会、地区委员会(区级)和街道特派员组成,同时设立城乡规划监督委员会,负责对严重违反规划的事件进行认定和处理。

由于缺乏有效的激励和约束机制,城乡规划委员会对规划议题的审议效果并不理想。发挥城乡规划委员会作用的关键在于明确集体决策与个人责任的关系,并构建相应的责任制度,使得委员的决策行为与责任相统一。例如,建立主办委员制度,某项议题中与决策相关的事务由主办委员承担,主办委员负责初步审查、在城乡规划委员会上汇报项

目情况并提出初步意见,使其在充分享有权力的同时也承担相应责任。此外,还应当完善相应的监督制度,实现城乡规划委员会对规划主管部门、相关部门和下级政府的监督。

1.3 城乡规划编制单位:逐步实现编制队伍准公务员化,完善过错追究、损害赔偿、信誉记录等方面的制度

城乡规划编制部门作为技术服务机构,在城市总体规划实施中本不应承担直接责任。但由于规划管理体制的历史原因,大多数规划编制单位都或多或少地承担了部分规划主管部门的职能。在经济发展相对落后、规划技术力量欠缺的地区,规划编制单位的实际作用更是不容忽视。在实施城市总体规划方面,规划编制单位违反城市总体规划强制性内容编制控制性详细规划或者选址论证报告等现象并不少见。

控制性详细规划的编制队伍应当逐步准公务员化,而不能完全由市场化的规划服务机构完成。控制性详细规划改变城市总体规划内容的,必须由规划主管部门出具书面调整意见后,规划编制部门方可进行调整。《中华人民共和国城乡规划法》对城乡规划编制单位建立了一定的约束机制,但在实践中还欠缺有效的措施,难以落实,需要进一步完善过错追究、损害赔偿、行业自律和信誉记录等方面的制度。

2 相关部门的激励与约束

城市总体规划成为全社会共同纲领的必要条件有二:一是其自身具备了充分的合理性并达成共识;二是有相应的激励和约束机制促使相关部门积极实施。

2.1 综合经济部门:加强对应的监督、审核制度,加强上级规划部门的督察作用

综合经济部门包括发展改革、财政、

经贸等。目前,在城市总体规划的実施中,综合经济部门的作用还没有得到充分发挥。如果发展改革部门在国民经济和社会发展规划重大项目立项时与城市总体规划产生冲突,或者经贸部门在制定产业布局规划时与城市总体规划存在矛盾,又或者财政部门不按照规定将城乡规划编制经费纳入本级财政预算、年度投资计划,与城市总体规划要求不符等,都必然造成城市总体规划实施不同程度的落空。

当前针对综合经济部门的激励和约束机制都很欠缺,建议加强发展改革部门根据国民经济和社会发展规划要求实行监督城市总体规划实施的机制;加强经贸部门对产业用地布局的监督机制;加强财政部门对规划编制经费的审核和监管制度。同时,在《中华人民共和国城乡规划法》第六十一条的基础上完善对综合经济部门的约束机制,特别是加强上级规划部门的督察或效能监察的作用。由于我国的城乡规划没有与政府财政投资计划紧密结合,对公共投资的引导作用十分微弱,并且因此对民间投资起不到应有的引导作用。这就使得城市总体规划的实施失去了最重要的保障。因此,在实施规划中必须促使规划与财政投资计划的结合,并藉此引导非公共投资的方向,使得规划的实施具有坚实的经济保障。在这方面,国外的CIP制度值得借鉴。

2.2 国土部门:赋予其监督城乡规划部门审批下层次规划是否合法的权力,可采取上级规划部门对其进行监督的办法

由于行政体制的原因,城市土地管理由国土和规划两个部门共同行使,而国土部门有时甚至占据了主导地位,这是因为城市总体规划的实施有赖于国土部门的密切配合,否则必然举步维艰。笔者曾担任地方规划行政主管部门领导多年,其中一项重要的工作便是与国土部门建立一种相互理解和信任,甚

至相互妥协的工作机制。在认真研究国土部门的相关政策法规后,笔者发现规划制度本身就存在诸多问题,而并非完全是国土部门的不配合。当前,城市总体规划与土地利用总体规划相互脱节的现象十分普遍,城市发展在很大程度上受制于土地利用总体规划,城市建设只能在土地利用规划的夹缝中“拼贴”和“插花”。由此可见,在某种程度上土地的供应对城市发展的引导力度远远高于城乡规划。哪里好用、好征地,哪里就迅速发展。遗憾的是,城乡规划部门主要精力仍然集中在城乡规划编制审批领域,对于规划实施的实际问题关注甚少。现实中,土地管理中一个简单的用地指标就对城市建设起到了重要的控制作用,而在发展多年的城乡规划领域,一直沿用的用地许可制度的控制力度客观上不断降低,以至于城乡建设常常被土地部门所左右。

国土部门在城市总体规划实施方面可能出现的违法情况包括:土地利用总体规划没有与城市总体规划衔接;土地储备和出让计划不符合城市总体规划要求;出让或划拨土地严重影响城市总体规划实施。由于部门之间的法律缺乏充分沟通,国土与规划部门之间的摩擦由来已久。目前城乡规划法律制度还缺乏有效的激励机制,无法促使国土部门充分关注城市总体规划的实施。笔者认为,完全可以赋予国土部门根据土地利用总体规划监督城乡规划部门审批控制性详细规划和专项规划的权力,从而提高其参与规划实施的积极性。目前开展的违法改变容积率和规划条件的检查,基本抓住了规划实施难的要害,对相关部门具有警示作用。而对国土及其相关部门的约束,采取上级规划部门监督的办法具有一定的实际意义,包括明确土地利用总体规划与城市总体规划的衔接的职责、土地出让计划应当经规划部门审议、追究违反城乡规划要求出让或划拨土地的相关人员法律责任等三个方面。

2.3 其他相关部门

2.3.1 环境保护部门:赋予其依法监督城市总体规划实施的权力,建议城市环境保护规划与城市总体规划同步编制

环境保护部门的地位随着人们环境意识的提升而日益重要,在项目主导型建设项目中,环境影响评价和土地预审一样有着严格的审批制度并受到更多的社会关注。就目前城市总体规划实施情况而言,环境保护部门存在的主要问题体现在环境保护规划与城市总体规划的衔接不够、环境影响评价对建设项目的影 响不大两个方面。在激励机制方面,建议赋予环境保护部门依法监督城市总体规划实施的权力,使其有权要求规划主管部门就实施情况作出说明并更正实施中的错误。而在约束机制方面,建议城市环境保护规划与城市总体规划同步编制,并符合城市总体规划要求,其主要内容可纳入城市总体规划。在总体规划确定的建成区内,环境影响评价应当尽量简化,而一旦超出规划建成区范围,则应当慎之又慎。总之,如何借助环境保护这一有力武器促进城市总体规划的顺利实施,既是规划立法者应当思考的问题,也是地方规划主管部门对环境保护部门应当切实加强交流、协调的目的。

2.3.2 基础设施和文教卫体等部门:赋予相应专项规划法定地位,实行城乡规划部门对其进行考核的制度

城市基础设施部门在城市总体规划实施中的作用不容忽视,特别是在一些重点建设项目的具体实施方面。如果这类部门消极会同规划部门编制城市对外交通、给排水、园林绿地和供电等专项规划,或者所编制的专项规划严重不符合城市总体规划要求,又或者其建设计划与近期建设规划不符、建设时序不同步,都会影响城市总体规划的实施,如重要交通线路的选线、场站布局,乃至通道预留等。

文教卫体部门与市民生活关系密切,由于历史原因,这些部门与规划部门的衔接并不紧密。特别是在一些经济

落后的地区，文教卫体部门在城乡规划中的话语权还十分微弱，在编制文教卫体专项规划或会同规划部门编制历史文化名城保护规划等方面也显得消极，有些专项规划与总体规划可能还存在严重冲突。

缺乏激励机制必然导致基础设施和文教卫体等部门不会自觉接受城市总体规划的指导，建议赋予符合城市总体规划要求的专项规划法定地位，重要设施用地或路径的规划控制由专业部门负责监督，同时赋予专业部门根据重大变化要求修改或局部调整城市总体规划的权力。在对基础设施和文教卫体等部门的约束机制方面，虽然《中华人民共和国城乡规划法》第六十一条有原则性的规范，但力度仍显不足，建议赋予城乡规划部门对基础设施和文教卫体等部门进行考核的权力，进一步完善过错追究和公众监督制度。在专项规划的编制组织方面，将由规划部门牵头、专业部门配合的方式，逐渐转变为专业部门牵头、规划部门把关的方式。

3 下级政府的激励与约束：建立与城乡规划部门的利益协商机制，采取城乡规划主管部門审核制度

不同地区往往有不同的利益诉求，一味强调所谓的“理想蓝图”必然导致规划难以实施。城市总体规划在制定过程中，往往倾向于技术理性的思维模式，对不同地区的切身利益没有足够的关注，更没有研究切实可行的利益平衡机制，致使因城市总体规划的内容而受到限制的区级和镇级政府对城市总体规划的支持不足，实施规划的积极性不高。例如，某些城市的市辖区内有大量山体、水面、历史文化保护区域等用地被划为禁止或限制建设区，而城市发展的方向和布局却明显对本地区不利。凡此，都会导致下级政府之间的“苦乐不均”，从而阻碍了城市总体规划的顺利实施。我国一贯强调城乡规划的高度集中，这

固然具有一定的现实意义，但如果城市规划区内的市辖区或建制镇对于城市总体规划漠不关心甚至持排斥态度，从而消极制定本区域不符合城市总体规划要求的近期发展计划或近期建设计划，都势必影响城市总体规划的实施效果。

因此，有必要尽快完善对于区、镇两级政府的激励机制，鼓励其积极参与城市总体规划的实施。建议规划部门建立利益协商机制，充分听取其利益诉求。规划部门应当更多地关注两级政府的实际问题，如农村发展、基础设施和招商引资等。只有将城乡规划与其利益衔接，才能促使其更加支持规划实施。此外，区、镇两级政府应当具有本区域内或者有影响的相邻区域内的规划布局的监督权，以及根据变化要求调整或修改城市总体规划的权利。在加强约束机制方面，建议区或镇级与城市建设相关的近期发展计划应当经过规划主管部门的审核。

4 结语

城市总体规划的实施是一个复杂的系统工程，但如果我们不研究在实际中如何落实，则其编制也就成了徒劳之举。笔者针对不同类型主体，提出同步加强激励与约束机制的对策，以期在现既有的制度框架内尽可能地改善城市总体规划的实施困境。□

[注 释]

有学者认为城市总体规划是战略层面的规划，是通过指导下一层次规划而得以实施的，因而城市总体规划没有实施性。笔者认为，广义的实施包括城市总体规划战略意图的实现，并不一定非要操作层面的规划才有可实施性。

根据《中华人民共和国城乡规划法》的原则，各级人民政府是城市总体规划的实施主体，而人民代表大会则是城市总体规划实施的监督主体。由于在目前的国家政治体制上，对上述两类主体的制约还有赖于上位法的健全，因此本文不将其作为研究对象。此外，城市发展中的投资主体（包括各类开发商、财团或生产机构），及社会公众，都是城市总体规划实施的主体，对其进行激励和约束同样重要。鉴于本文主要探讨行政管理体制内部的制度构建，是现有体

制条件下具体操作层面中的各类实施主体，因此也没有将投资主体和社会公众纳入研究范围。

尽管从形式上看，城乡规划委员会是政府的决策审议机构，但目前多数城市实际上还是由规划行政部门进行运作，因而本文暂时将其纳入城乡规划专业部门。

厦门市根据规划单元的划分，由责任工程师负责长效管理，取得了较好的效果。

CIP(Capital Improvements Programming)是在西方国家规划领域中已经实行了近半个世纪的投资计划方式，是一种联系长期性物质规划和城市年度支出预算的方式。其重要特征在于清楚地指出了政府在未来几年中城市投资建设的倾向，因此私人开发商和政府其他部门可以更好地计划他们的投资，从而保证规划对城市建设和发展的引导。CIP的基础是一种财政支出，主要针对于城市的基础性物质设施，如道路、给排水系统等项目都是高成本的，也是长久性的。对于规划部门而言，在城市总体规划的基础上分析财政资源是一项非常重要的基础性工作，也是CIP工作的立足点。

[参考文献]

- [1] 宋功德. 行政法的均衡之约[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [2] 同济大学课题组. 武汉市城市总体规划实施机制与法制化研究[Z]. 2005.
- [3] 道格拉斯·G·拜尔. 法律的博弈分析[M]. 严旭阳译. 北京: 法律出版社, 1999.

[收稿日期] 2013-02-28