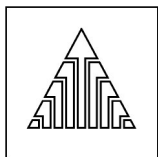


行政法视阈中的“规委会”制度及新规划体制下的建设探讨

——基于对15个城市的案例研究



高捷

提 要 我国的城市规划委员会（规委会）是实现城市治理现代化的一项制度创新。从行政法学的视角，以15个城市的规委会成文规则为样本，对制度法源、主体性质、职能权限和组织机构等重点问题进行系统性梳理。研究发现我国规委会制度存在着法源多样、主体对政府依附性强、规划事务复杂性等特点。在分析了规委会的运作特征和困惑后，探讨新规划体系框架下规委会制度建设的若干思路。

关键词 规划委员会；规则；决策机制

The Institutionalization and Reshaping of the Urban Planning Committee in China's New Planning System—A Case Study of 15 Cities

GAO Jie

Abstract: The Urban Planning Committee in China, which originated as an institutional innovation of some cities, aims to optimizing the planning decision-making mechanism. Based on fifteen regulations regarding the Urban Planning Committee in China, this paper analyzes the legal basis, administrative subject, nature of the institution, administrative power and scope, and the organization and operation of the institution. The paper finds that the Urban Planning Committee in China bears several characteristics, such as the diversity and informality of legal basis, strong dependence of the subjects on the government and the complexity of planning operations. The paper also discusses existing "local experience", the requirements of the new planning system, and the direction of reform to improve the Planning Committee.

Key words: urban planning committee; regulations of urban planning committee; planning decision-making mechanism

我国城市（乡）规划委员会（以下简称“规委会”）始于1980年代地方政府对规划决策模式的创新实践^①，目的在于以“群体决策”代替以往行政“首脑决策”，即通过将规划决策与执行相分离，提升规划决策的科学性和民主性。在“政府主导、专家领衔、公众参与”政策背景下，规委会制度已成为许多省、市在城市规划管理中的一项重要机制。随着各地相关法规和规范性文件的相继出台，规委会制度逐渐稳定，在实现规划决策公共性和正当性的过程中发挥着重要作用。2016年2月《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》明确提出“全面推行城市规划委员会制度”，体现了中央层面对规委会制度的重视和肯定。

在“重构统一的国土空间规划体系”的新时代，政府也在重新定义与社会、市场的关系。新的规划治理体系要求探索“上下结合、社会协同、公众参与的组织方式”^②。而规委会制度在这一方面已积累了较为丰富的本土经验和制度基础。在新的规划框架中进一步充实和完善规委会制度，不仅有助于新的规划体系的顺利运作，而且以现有实践经验为基础，能更好地提升空间治理机制的有效性和社会认同度。

目前，针对规委会制度的讨论多以国内地方实践为基础，通过对比和类型化的方法，分析各地方经验（王兴平，2001；郭素君，2006，2009；谢安坤，2013；许重光，2004；刘丹，等，2007；张维功，2008；陈越峰，2009；戴军，2011）；或援引相关理论与境外案例，为健全国内规委会制度提出建议（潘国城，1995；宋家明，2004；周丽亚，2006；邓小兵，等，2012；李绍岩，2013；等）。此外，还有文章从立法角度对

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201906012
文章编号 1000-3363(2019)06-0094-07

作者简介

高捷，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生，jade_g@tongji.edu.cn

国内规委会制度现阶段整体发展状况进行了总结(赵星烁,等,2016)。但迄今,相关研究成果的深度和覆盖面仍还不够,研究案例多集中在深圳、上海、青岛等少数城市,尤其是对规委会定位等基础性问题缺乏更为深入的分析。

规划的编制、审批、调整以及许可等都属于政府依法行政的管理职能,与行政权力紧密相关(赵民,2000)。在高层级法源空缺,而低层级法规文件的规定又含糊的现实情境下(赵星烁,等,2016),各城市规委会主要借助章程和规则等规范性文件来引导和约束其参与行政事务的方式。因而,本文基于对规委会相关规范性文件进行系统性梳理,以行政法学的视角解读规委会制度的主要内涵,分析其运作特征和困惑,探讨新规划体系下的建设思路,以期对规委会制度进一步规范与创新提供些许基础性的支持。

1 行政法学视角下的“规委会”制度解读

本文以15城市为案例,基于其规委会的章程文本,从行政法学为视角解读我国目前的规委会制度。^③

1.1 设立依据和法源

“依法行政”要求任何行政职权的授予、委托和实行都须具有法律依据。依“法”设立是规委会获得行政行为合法性的首要条件。规委会经“授权”参与行政活动,理应以稳定性较强的成文法规或政府规章为依据。然而,目前规委会的设立较多是由地方政府以“成立通知”的形式宣告于众,而这些通知发文或未明确其法律依据,或仅表明是应对实际需要所做出的某种决定。

就章程样本中所述的设立依据,有相当数量是国家“政策”、“通知”,或是上级政府“相关意见”等文件,其自身合法性均有待评估;也有部分采用“根据国家、省城乡规划有关法律法规”的含糊之词,而进一步梳理相对应的上位法,则发现还存在制定依据和法源空缺的现象。^④

1.2 主体性质与定位

在我国行政法学上,除国家行政机关外,其他行政主体可以分为两类组织^⑤:一是经法律、法规和规章授权的机构,以自己名义行使被授权的行政职能时,具有与行政机关基本相同的法律地位。二是其他社会公权力组织,可以依照相应组织的章程或组织性质、功能行使一定公共管理或公共服务职能。^⑤

据章程,规委会的设立既有“依授权”也有“受委托”。前者如深圳和大连^⑤,分别依地方条例或由政府授权获得行政主体资格;后者是目前大多数城市规委会的情形,即,作为“非常设”议事协调机构参与规划决策活动。

严格意义上,“经授权”的规委会可以对被授权的行政行为承担法律责任。而“受委托”的规委会只能以地方政府的名义行使职权,它是“非常设”机构,其本身不是法律意义上的行政主体。那么,“非常设”委托机构的定位也就意味着规委会只能作为常规治理手段的辅助,其主要职责是为政府提供公共服务,通过强化部门沟通和信息联系,为决策在实施过程中提供组织保障,其作出的决定也就不具有强制约束力。

从规委会发展现状图景来看,一方面,规委会在不同区域和城市中的制度安排和完善程度具有较大的差异。例如,广州、上海、青岛等城市因实践时间较早,已形成一套具有地方管理特点的制度模式。另一方面,对于如何界定和划分与行政机关的权责关系、机构日常工作程序及其法律效应等问题,在缺少法律依据或制度保障的情况下,容易导致规委会按惯例或经验来运行,造成制度设计的随意性。

1.3 职能核心与范围

规委会权责的制度化和具体化是保证其影响力和发挥效用的一项关键。我国规委会现阶段的行政职能早已超出“提供咨询和建议”的范畴,涉及审议/审查、审定、审批、协调、组织、统筹/协调、研究/决策、论证、监督/指导、咨询、协商/讨论、下达相关规划工作等多项工作。^④

根据机构享有的权限高低,可以将各案例城市的规委会制度分为三个层次:第一个层次为深圳规委会,享有部分规划事务的最终决策权(其章程明确规定深圳规委会承担“审批法定图则并监督实施”、“审批专项规划”,以及下达法定图则编制的任务);第二层次如宁波、成都、宜昌、兰州、长春等地,享有“准规划决策权”^⑥。即,规委会审议结构直接影响规划审批后续环节,是规划决策过程中的必经程序。其中,宁波等城市在其章程中,更加明确地规定“经审议未通过的,政府不予批准”;第三层次的城市,如廊坊、咸阳等,在章程中笼统地表述为“提出审议意见”,作为“政府及相关部门决策的依据”。

根据章程的一般表述,规委会的核心职能是“对城乡规划的重大问题、重要事项进行审议(审查)”。但各城市对于“重大问题”和“重要事项”的界定虽有趋同,却差异甚大(表1)。在案例城市中,“审议/审查”的内容有:“总体规划”、“控制性详细规划”、“专项规划”等法定规划的事项,也有:重点地区或地段的“城市设计”,以及涉及规划指标、设计方案等“调整”的规划管理中的热点。其他较常见的还有:“风景名胜区总体规划”、“近期建设规划”、“建筑(设计)方案”、“城镇体系规划”、“分区规划”、重要区域的“修建性详细规划”。另外,“发展战略规划”、“重大基础设施规划”、“项目选址”、“年度编制计划”、地方标准和政策文件制定等事项,在多个城市规委会的工作职责中也有所体现。

1.4 组织结构与运行

根据章程,无论是“依授权”还是“受委托”设立的规委会,其成员基本上由三个部分构成:一是由当地党政领导班子成员根据业务分工组成领导层(通常由市长任规委会主任,常务副市长或分管副市长任副主任),规划主管部门负责人任秘书长,负责决策、统筹、协调等工作;二是成员单位,由十几个或数十个常设职能部门和行政管理机构,负责执行、落实、配合;三是

表1 在15个城市的规委会的章程中设立的“审议/审查”事项统计

Tab.1 Statistics about reviews in the 15 regulations on the urban planning committee

序号	规委会行使权力的事项内容	频次	城市名称
1	城市总体规划	13	大连 长春 佛山 廊坊 宜昌 兰州 宁波 青岛 淄博 咸阳 成都 丰县 普洱
2	重点片区控制性详细规划及相关事务	12	大连 长春 佛山 廊坊 宜昌 兰州 青岛 咸阳 成都 黔西南州 丰县 普洱
3	城市专项规划	11	大连 长春 深圳 廊坊 宜昌 兰州 宁波 青岛 成都 黔西南州 普洱
4	重点地区城市设计	10	大连 佛山 佛山 廊坊 兰州 青岛 成都 黔西 南州 丰县 普洱
5	重大建设项目选址	9	佛山 廊坊 宜昌 兰州 青岛 淄博 成都 丰县 普洱
6	城镇体系规划	8	大连 长春 佛山 廊坊 兰州 青岛 淄博 普洱
7	城市近期建设规划	8	大连 兰州 宁波 青岛 咸阳 成都 黔西南州 普洱
8	历史保护街区、风景名胜、自然保护区、城市主要道路、出入口和广场等重要地区建设项目的规划设计方案	8	大连 长春 佛山 宜昌 青岛 淄博 咸阳 丰县
9	风景(名胜)区总体规划	7	宜昌 兰州 宁波 咸阳 成都 黔西南州 丰县
10	城市建设方针、政策、法规、公共政策及有关管理程序	5	长春 廊坊 兰州 宁波 淄博
11	城乡发展战略规划	5	长春 佛山 宁波 青岛 成都
12	地方性规定、标准及其调整方案	5	佛山 宜昌 青岛 成都 普洱
13	监督规划实施管理发展动态	5	佛山 宁波 成都 丰县 普洱
14	县城和重点镇总体规划	5	兰州 青岛 咸阳 成都 丰县 普洱
15	分区规划	5	长春 佛山 宁波 宜昌 普洱
16	重要地块修建性详细规划	4	廊坊 青岛 黔西南州 普洱
17	省级以上历史文化名城保护规划、历史街区保护规划	4	大连 宁波 咸阳 黔西南州
18	次区域规划	3	深圳 宁波 青岛
19	市域重大基础设施项目规划设计	3	大连 廊坊 普洱
20	涉及规划强制性内容或重要规划内容的较大修改、变更	3	青岛 丰县 普洱

注：梳理样本中的“工作职责”，审议/审查的具体内容共30项事务，该表列出其中词频前20项。因所有章节均有“市政府授予/交办其他职责”、“其他重要事项”原则性表述，即便该项词频最高，在此也不计入。

办公室，作为具体办事机构设于规划主管部门之内，负责规委会日常工作，以及会前准备、议题筛选、会议组织、起草工作文件、督促落实审议结果等事务。

可见，规委会委员可以分为公务委员和非公务委员两大群体。其中，公务委员的委任常采用部门责任制，一般为部门的主要负责人。非公务委员又可以分为专家委员和公众代表，由政府聘请来自文化、经济、法律等方面的专业人员或地方代表。

对于规委会非公务委员的规模和参会人员占比，现有三种不同的态度。第一种是全部由政府公职人员承担，如，大连、长春、廊坊等地；第二种是对非公务委员的规模和委任有一定限制，例如，宜昌规委会章程规定非公务委员“不超过”7名，普洱强调非公务委员中的专

家“不少于”1/5；第三种是对非公务委员的参与表现出积极的态度，如宁波要求非公务委员数量“应超过”1/3，青岛则认为应控制“公务委员比例不超过50%”。

案例城市中，共有10个城市的规委会下设专家（咨询）类型委员会，负责专业技术性较强的议题。在日常议程设置上，大多由规委会办公室审议议题，再由领导层批准。对于议题的表决方式也有不同选择，包括：“合议制”、“举手表决”、“无记名投票”、“票决制”、“议决制，重要事项采用票决制”、“分歧事项采用票决制”或“召集人决定需要采用票决制的议题”等多种类型。

2 “规委会”的运作特征与困惑

在制度解读基础上，分析规委会的

运作特征与困惑，简要探讨其成因和对策。

2.1 权宜之举的非正式法源

实际上，中国特色的“机构文定”和基于非正式法源的设立方式与所处的发展环境和制度基础有密切关系。首先，我国规委会实际是先行有实践，再试探性地加以规范化，进而再优化调整规则。因而，对于那些规委会成立时间较短，制度运作尚未成熟的城市来说，还需要经历试探性过程，在实践检验的基础上，再不断完善制度建设。

其次，在社会急速转型的背景下，成文的法律法规常常难以及时覆盖社会生活方方面面。通常，出于保持法律法规的权威性和稳定性要求，这种供给的滞后性也需要借助其他形式的法源进行补充，而政策和规范文件具有应时之需，为积极行政提供行动准则的优势。

但是，这种依“政策”行政的运作特征显然也产生了一定困惑。虽然在短期内有助于制度创新和积累地方性经验，但由于缺少法律法规的正式规制，规委会设立的正当性、权威性和有效性都会受到质疑，对于推动规划决策机制向现代治理模式转型便无从谈起。换言之，在法制建设滞后的情形下，规委会的审议/审查、审批等与行政相关的活动，实际上均无法证实其法律效力。

2.2 非独立主体的依附性

从案例城市的分析中可以看出，政府的正式组织序列在规委会内部结构占据着主导性的地位。党政负责人“挂帅”更让规委会在规划决策环节具有举足轻重的地位。

借助领导成员的职务权威，可以集结和调动政府各部门行政资源，以提升规划决策效率。部分城市的市委书记出任“名誉主任”或“第一主任”更是增强了这种行政权威。当然，这也反映出，规划与建设在城市发展与管理工作中的受重视程度。规划主管部门可以根据会议议题，通过规委会办公室召集参会部门和专家，组建不同议题的决策群体，与议题相关联的成员单位也为保障

规委会的运转提供了行政资源。进而言之,领导成员、规划主管部门和规委会办公室(秘书处)在规委会议事过程中发挥着中枢的作用。或者说,只有取得“领导成员”和“成员单位”切实支持的议题才能及时地启动和持续推进。

在一定时期内,我国“善治”模式囿于政治体制改革进程和整体法律环境,依然是一种政府主导的治理框架。规委会这种依附于政府正式序列的“协调议事机构”^②运作特征,对应于充满不确定性的经济快速发展时期,可以灵活应对各类非经常性的、任务重大,或需要跨部门的公共事务(谢延会,等,2014;陈赵峰,2009),因而在客观上有其必然性和积极意义;但随着规委会制度在规划管理中的地位不断提升,应有高阶位的法律依据和深入的制度建设,以明确其定位,理顺与正式序列机构事权、职责等关系,同时也可避免影响正式序列的行政活动,转变依托行政权威的“人治”模式。

2.3 规划决策过程的知识类型与制度设计

就行政的客体而言,可以将其大致分为“战略性”和“实施性”两类。前者通常具有纲领性特点,带有政策性判断,例如,城市发展战略规划、城镇体系规划、城市总体规划以及城市发展方针、地方法规和相关政策制定等。后者一般以前者为依据,为具体项目建设和地块开发提供技术规定,例如,城市专项规划、详细规划、项目选址等。这两种类型的决策行为均为对未来事项的的安排和选择,并不直接构成客观事实,属于行政规范制定活动或可视为抽象行政行为。但是,这种决策结果和过程或多或少地会对行政机关后续的行政裁定(规划审批)和未来的“具体行政行为”(微观层面的规划实施)产生间接的和潜在的影响。

理论上,规委会参与的规划决策活动是一个由多元主体通过表达、交涉、沟通、协商,让各种价值竞争和利益冲突达成妥协和平衡,最终影响行政裁量的规范和标准的过程。这个决策过程兼

有技术性、与政治性双重特征,至少需要系统性的专业技术和地方性的经验判断两类知识。现实中,规划事务中的“重大问题”和“重要事项”存在不同的界定,同时也给地方政府对于规委会工作职责、权限范围、参与决策的深度,留有一定的自由裁量空间。在某种程度上,这也暗含了基于地方规划管理经验与规划技术性要求的解决办法。概言之,如何将规划事务技术要求与地方经验智慧相融合也是规委会制度设计中的一个关键。

2.4 行政权有限“让权”的有效举措

规委会机构的运作终究与规委会的各位委员的行为方式有关。在以政府正式序列为依托的情况下,规委会的公务委员在规划决策阶段很难逾越所处的行政层级和业务职责。对此,不少学者认为非公务委员对于规委会的决策工作具有深远意义,是“还权于民”的重要举措^[17],可以有效制约政府部门的垄断性决策。

但是,绝大多数的规委会在没有“三定”方案(无机构、无职能、无编制)的情况下,只能依托现有政府的正式组织序列来履行工作。对于是否吸纳非公务委员,以及非公务委员的规模、比例和委任方式在各地存在不同的认识,具有较大的差异。因此,有学者提出,为避免非公务委员角色被压制或边缘化,应重视非公务委员产生和委任的制度设计与安排,让决策过程中的信息充分公开,而不是仅仅是增加人员数量和比例。例如,在实践中可以将深圳模式作为范本,依法享有独立的行政职能(周丽亚,2005;葛孝明,2007);改变委员产生方式,应采用市民选举或人大(或常委会)委派,不能由行政机关聘任(唐绍均,2008;刘丹,等,2007);减少政府部门对规委会的干预,保持规委会“超然于政府的中立立场”(陈越峰,2009),推动规划决策与执行相分离。

事实上,规委会作为一个制度化的管理层次,已经让原有职能部门权限或权力格局发生了改变。在缺乏上位法律依据,又非统一安排“规定动作”时,无论是规委会的制度设计还是运行

效果,都是作为行政主体的地方政府,根据自身发展的特定需要而采取的策略性选择和自由裁量。而要使规委会在政府“让权”后能够承担相应义务和责任,以提升规委会对决策的实质影响力,必须在法治轨道上继续推进制度化的改革和创新。

3 国土空间规划体系下的“规委会”制度建设探讨

我国基于“多规合一”的国土空间规划体系的建立和监督实施,既对规委会制度建设提出了新的要求,同时也带了契机。在前文分析的基础上,提出以下思路。

3.1 延续规委会制度的价值与意义

综合而言,规委会制度尽管还存在种种不足,但已经在“促进规划决策科学化、民主化和法制化”等方面发挥了重要的作用,已从“融入技术审查职能的准行政决策机构”发展为推动多元社会“合作治理”的重要平台(施源,等,2005;胡媛,2018)。

传统的规划行政体制中,政府(国家)及主管部门是唯一的法定决策主体,管理规划事务长期视为属于主要职能部门的内部行政活动;因此,规划决策往往采取封闭的、单向度的“官僚”模式。随着我国社会转型加速,这种行政模式已无法适应日趋复杂的规划管理事务和多元的利益诉求。实现国家治理现代化的战略目标,要求社会管理方式逐渐从单一的政府行政管控向政府、社会与公民等主体参与的多元治理模式转变。而社会治理方式深受历史文化、政治体制和行政传统等多种因素的影响和制约,如何让现代治理理论契合中国本土语境是一个不能回避的理论和现实问题^⑧。

我国的规委会制度和运作为构建空间治理体系提供了良好的实践范本和社会认同基础。一方面,通过统筹协调政府各部门的利益与诉求,减少各部门在规划事务中的冲突与矛盾;另一方面,以沟通、协作、商议等方式,提升规划决策水平,是实现多元主体参与规划治

理行为“制度化、规范化、程序化”的有效机制。并且,已有不少城市在规委会的委员构成中,引入了一定比例的非公务委员,推动规划向开放的公共管理行政转变。可以说,规委会这种议事方式和价值判断争议的问题”(苏苗罕,2007),已经初步体现出重要价值。

如前文所述,规委会制度现有的不足并非制度本身的问题,而是受制于快速发展时期的准备不足和制度建设滞后,其初衷与当前的治国方略重大目标基本一致。在新的发展时期,理应延续规委会制度的价值与意义,将既有的改革成果纳入到新的法制框架和管理体系之内,并充分发挥其功效。

3.2 契合新规划体制的治理要求

本次规划改革是构建国土空间治理体系的重要探索,为了从根本上解决“政出多门”及部门之间争夺“话语权”所产生的矛盾创造了条件。根据“自然资源集中统一综合管理”要求,重新组建的规划管理部门成为当前统筹规划、建设、管理三大环节的行政主体。新规划体系要求,在全国国土空间开发保护的“一张图”中落实国家管控要求,一经批准必须严格执行,真正实现“多规合一”。

确保规划“科学性”和“权威性”是检验新体系治理能力和治理水平的重要内容。现阶段的部门整合仅仅是政府内部行政机构和事权结构的优化调整,真正意义上的现代治理体系尚待进一步建设。并且,将行政权集中于一个超大的管理部门,仍面临部门权力能否得到有效监督和制约的难题。对此,面对诸多具有高度技术性、专业性和地域性的规划事务,健全空间治理体系的根本落脚点应是“以人民为中心”,并引入实质性的公众参与。

在规划编制中要广泛听取各方意见,切实提高规划质量,尤其是涉及公众重大关切的公共事务,需选择一个合适的程序和制度平台,形成专家、行政主体和利益相对人等多方意见交换的机制。“谁组织编制,谁负责实施”也并非意味着规划的实施与管理,是一个自

上而下的政府内部行政过程,应当在“放管服”改革过程中,激发和鼓励政府、社会团体、公众等多元主体参与其中,形成稳定的互动关系。充分利用“一张图”的技术基础,实现政府与社会之间的信息共享、交互,进而构建新的监督和反馈制度。让新的规划体系满足未来永续发展的整体要求,同时,也能及时回应地方和社会的多种发展需求。新规划体系的运行,有赖于科学的运作体制和机制。规委会应是沟通政府、社会的平台,在新规划体系运作中有着不可或缺的作用。

3.3 进一步完善规委会制度建设的若干探讨

3.3.1 于法有据推动制度建设与创新

现行制度框架下,绝大部分规委会是以政府的非常设主体身份,依据章程或规则而运作。规委会有审议权及一定的决策权,因而其设立应有法源依据,在高位阶立法上给予明确回应。同时也需注意,行政权限的划分和重新配置应该是一个循序渐进的过程,避免因操之过急而陷入困境。

因此,就授权主体和法源来说,完善规委会制度也可以分为三个阶段。一是,依托规划行政管理机构改革,经由行政法规和部门规章来授权,在顶层设计明确规委会作为多元主体参与空间治理的制度化平台,并进一步对行政行为的思维和方式进行探索;二是,总结实践经验和分析遇到的问题,支持地方人大及时通过法定程序进行制度创新;通过明确期限、范围和定期评估等方式,逐渐将部分规划决策权和实施监督权等职能授与规委会机构;其后,在法治环境日渐改善、社会治理能力逐步提高的基础上,在更高阶位法律的背景下,将规委会上升为国家的制度安排。

3.3.2 依法构建新的空间治理关系

构建新的空间治理机制除了发挥政府主导作用,还需要推动多元治理主体之间的共识与合作。随着政府对于规划管理的“自我改革”告一段落,政府之外的主体建设应根据新的治理任务和要求,重新调试与政府的治理边界,以形

成新的主体关系。规委会应作为独立行政议事主体,不能简单地授予行政职权,而是要保障其相对独立于正式行政机构的法定地位。

因此,让规委会在地方性的空间治理活动中发挥积极作用,除了在立法层面解决形式上和程序上的合法性外,还要授予规委会的实质性资源。可考虑在政府——社会之间进行空间治理权限的初始安排,在此基础上调适中央(部门)——地方的权限配置和治理关系。据此,规委会作为治理体系中具社会性的主体,在规划编制、决策、监督等过程中均享有参与公共议题的权限,将政府自我体系中自上而下的管控——执行关系,变为多方主体协商、合作的治理机制。换言之,规委会可作为中央(部门)——地方关系的第三方,对政府内部权力行使进行监督和制约;同时,提升规委会的行政能力,建立起政府——社会的信任机制,为社会机构、城市居民和政府部门良性互动提供稳定的制度化平台。

提升规委会作为相对独立于正式行政机构的主体地位,并不意味着是要成立一个庞大的实体机构,而是充分发挥规委会制度在空间治理中的枢纽性作用,根据规划、建设和管理事务的特点,组织、指导和督促各专项或专业委员会,建立起一项长期有效的治理机制。

另外,鉴于规委会审议活动过程中常常蕴涵着复杂的价值判断和技术选择,规委会作为独立的主体也要在法律的框架内承担相关责任。在明确行为边界的基础上,建立责任分立和追究机制。另外,需要完善和加强法律法规以外的制度建设,如机构章程和规则的完善、非正式规范的遵守、第三方监督等。

3.3.3 以规则优化规委会内部结构

提升空间治理能力除了要在各层级的规划中体现、落实国家意志的“刚性”管控要求,还须解决规划管理中对于行政衡量权的合理限定与规范形式这些难题^⑨。即,在法律拘束之外,以规则之治形成行政的自我拘束也同等重要。因此,规委会制度建设今后的着手点应在于对规划行政裁量权的约束和分享。例如,规划编制成果的审议/审查/审定等

权限规划实施过程的监督与反馈等的具体方式。

另外,还需要结合各地域现实基础与行政文化,在法律框架内探索和明规委会制度的运作方式和程序。例如,在地方性的现有实践中,对于委员遴选条件、专家库建设和论证机制等都已有一定比较完善的规定,可以在现有经验的基础上,阐明专家委员和大众委员的作用和行政限度,满足知识专业性与利益多元的要求;依托各城市已有的专家委员会或专项(业)委员会等内设小组,灵活地采用“固定”成员和“专项”特邀成员的模式,以扩大参与成员的范围;梳理“重大”和“一般”的规划管理事项,通过设立激励和问责机制,提升行政的能力;依托现代信息基础和网络平台,通过透明、规范的程序,让不同观点和知识充分沟通、交流、竞争,并形成对规委会行政活动的监督与约束,等等。

4 结语

规委会的成文规则只是现实运行的前提,规委会制度的意义和逻辑秩序还须从具体的事实,以及文本与实践的相互关联中去考察和理解,尤其是从规则预期与运行效果之间的现象和冲突中,梳理出制度创新和试验中的种种问题,以为优化和提升规委会制度提供下一步研究的“切入口”。

规委会制度作为地方性改革成果,在现有的规划编制和实施管理中发挥了积极的作用,同时亦存在一定不足和困惑。从法治视角来看,构建新的规划行政体制也是相关行政法律制度发生重大变革的过程。将规委会制度纳入新的规划治理体系,是政府正式序列完成“自我”调整之后,实现空间治理现代化的必要举措。同时,在法律框架下重新界定规委会与政府及社会之间的关系,对于回应国家治理现代化的时代要求和重塑空间治理秩序具有重要的现实意义。

感谢同济大学建筑与城市规划学院童明教授、赵民教授的建议与支持,并感谢匿名审稿人对本文提出的建设性意见。

注释

- ① 处于改革开放前沿的中山、深圳、上海等城市为应对市场经济的发展率先尝试在城市管理和规划决策中引入规委会制度。其中,中山市城市规划委员会成立于1984年,由建委等11个政府部门负责人担任委员会委员;深圳市于1986年设立城市规划委员会,主要承担部门协调和咨询职能;1986年,上海市规划委员会参与上海市城市总体规划编制的审议。
- ② 参见:《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm。
- ③ 鉴于各城市信息公开程度不同,笔者通过门户网站和搜索引擎收集了18个省份共30个城市规委会制度规范性文件。其中,文本多以规划委员会“工作章程”或“工作规则”命名。有些地区在工作章程基础上,又辅之以相关配套规定,如兰州出台了《兰州市城乡规划和国土管理委员会工作章程》,还辅之以主任委员会议事办法、专题会议议事办法、专家委员会工作规则;南阳市颁布《南阳市城乡规委会工作制度》的同时,辅以《南阳市城乡规委会无记名表决制度(试行)》、《南阳市城乡规委会技术审查委员会工作制度(试行)》。因同一地区的规则文本内容较为相似,经对比、筛选,尽可能让研究案例涵盖不同地域、层级和规模,最后以颁布时间较新,内容较完整,具有一定代表性的15个城市作为研究对象,包括:辽宁大连、吉林长春、广东佛山、广东深圳、河北廊坊、湖北宜昌、甘肃兰州、浙江宁波、山东青岛、山东淄博、陕西咸阳、四川成都、江苏丰县、贵州黔东南、云南普洱。
- ④ 案例城市中有4份章程未提及制定依据,但在其所属省份或城市的城乡规划地方条例里,可以找到关于规委会设立的规定,因而可以将这些地方性条例视为规委会章程的法源。也有章程文本或其上位地方法规、条例中尚未作相关表述。
- ⑤ 关于行政法主体,国内学者存在不同的认识。许崇德和皮纯协将行政法主体定义为:行政法主体,也即行政法律关系主体,包括国家行政机关、国家公务员、被授权人、被委托人,以及其他国家机关、社会团体、企事业单位和公民个人。(参见许崇德,皮纯协主编:《新中国行政法研究综述》,法律出版社1991年版,第63-67页)。章志远认为行政法主体通常由两类组织构成:一是国家行政机关,即行政管理正式序列的“职权行政主体”;二是经法律、法规和规章授权的组织,即“授权行政主体”(参见:章志远,《行政法学总论》,北京大学出版社2017年版,第128页)。本文此处对

行政法主体的界定参见:姜明安著,《行政法》,北京大学出版社2017年版,第190-194页。

- ⑥ 《大连市城乡规划条例》第九条规定“大连市人民政府设立规划委员会”,“规划委员会的组成形式、议事制度等由大连市人民政府制定”。同时,在《大连市人民政府办公厅关于印发大连市城乡规划委员会章程的通知》的文号为“大政办发[2018]60号”,通知中明确指出该章程“经大连市第十六届人民政府第八次常务会议审议通过”。
- ⑦ 另有陕西延安、湖北十堰、江西安福三个城市,未纳入15个研究案例,但在这三个城市的规委会章程中也有:未经规委会审议通过的项目,“政府不予审批”的明确表述。
- ⑧ 议事协调机构是中国所独有的一种组织模式,是对正式序列组织和常规治理手段的一项有效补充,在解决或完成临时性、综合性尤其是正式序列机构无力独立完成或解决的问题及任务,保证政府正常运转、管理活动的正常有序等方面发挥着重要的作用。在其独具特色的组织结构模式下,议事协调机构通常由更高层级的领导负责,多部门参加,牵头部门承办,协调各方,集中力量,形成了“领导重视、齐抓共管、联动协调”的典型操作方式。参见:周望.借力与自立:议事协调机构运行的双重逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5):13-18.;谢延会,陈瑞莲.中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究[J].学术研究,2014(10):50-55。
- ⑨ 社会治理根植于治理理论。作为一种理论范式和工具,治理的兴起对人类的公共生活产生了巨大的影响,揭示出全球化时代公共事务和社会事务治理的新变化。但与此同时,有很多学者对治理理论的中国适用性提出质疑,他们认为,治理理念与中国的官本位文化和政府管制型行政模式存在着严重的错位、中国缺少成熟的多元管理主体和民主协作的精神等。参见:麻宝斌.《公共治理理论与实践》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第71-73页。

参考文献(References)

- [1] 陈锦富,罗文君,于澄.基于科学与公正的双轨制城市规划委员会探讨[C].中国城市规划年会,2009.(CHEN Jingfu, LUO Wenjun, YU Cheng. The dual system of city planning committee based on the standards of science and justice[C]. Annual National Planning Conference, 2009.)
- [2] 陈剩勇,赵光勇.“参与式治理”研究述评[J].教学与研究,2009(8):75-82.(CHEN Shen-yong, ZHAO Guangyong. A review on the studies of "participatory governance"[J]. Teaching and Research, 2009(8): 75-82.)

- [3] 陈越峰. 我国城市规划正当性证成机制: 合作决策与权力分享——以深圳市城市规划委员会为对象的分析[J]. 行政法论丛, 2009, 12(1): 380-405. (CHEN Yuefeng. The justification mechanism of urban planning in China: cooperative decision-making and power sharing——based on the analysis of Shenzhen city planning commission[J]. Administrative Law Review, 2009, 12(1): 380-405.)
- [4] 戴军. 浅谈上海市规委会审议及专家在控制性详细规划制定过程中的作用[J]. 上海城市规划, 2011(6): 64-69. (DAI Jun. Discussion on Shanghai planning commission consideration and the function of expert in the process of regulatory planning regulation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 64-69.)
- [5] 邓小兵, 牟乐. 决策效能指向的城市规划委员会制度改革[J]. 城市规划学刊, 2012(6): 73-78. (DENG Xiaobing, CHE Le. A research on performance-oriented institutional reform of the planning committee[J]. Urban Planning Forum, 2012(6): 73-78.)
- [6] 葛孝明. 关于完善城市规划行政决策体制的思考[J]. 现代城市研究, 2007(1): 4-8. (GE Xiaoming. Reflecting on the perfect city planning administrative policy decision system of thinking[J]. Modern Urban Research, 2007(1): 4-8.)
- [7] 谷志军. 我国行政决策模式转型与新型智库建设——基于行政决策程序的分析[J]. 党政研究, 2015(3): 78-82. (GU Zhijun. Transition of administrative decision-making model and construction of new think tank in China——analysis based on administrative decision-making procedure[J]. Studies on Party and Government, 2015(3): 78-82.)
- [8] 郭素君. 对深圳市规划委员会身份的认识及评价[C]. 中国城市规划年会, 2006. (GUO Sujun. Recognition and evaluation of the identity of Shenzhen planning committee[C]. Annual National Planning Conference, 2006.)
- [9] 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.)
- [10] 胡媛. 审议型城乡规划委员会制度及运作机制探讨[J]. 农村经济与科技, 2018(2): 211-212. (HU Yuan. Discussion on the system and operating mechanism of the deliberation-pattern of urban and rural planning committee[J]. Rural Economy and Science-Technology, 2018(2): 211-212.)
- [11] 姜明安. 《行政法》[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017年. (JIANG Mingan. The administrative laws[M]. Peking University Press, 2017.)
- [12] 李绍岩. 芝加哥规划委员会制度探析及对我国的启示[C]. 中国城市规划年会, 2013. (LI Shaoyan. An analysis of Chicago planning commission system and its enlightenment to our country [C]. Annual National Planning Conference, 2013.)
- [13] 刘丹, 唐绍均. 论我国城市规划的审批决策以及城市规划委员会的重构[J]. 社会科学辑刊, 2007(5): 90-93. (LIU Dan, TANG Shaojun. Study on the approval decision of urban planning in China and the reconstruction of urban planning commission [J]. Social Science Journal, 2007(5): 90-93.)
- [14] 骆梅英. 行政审批制度改革: 从碎片政府到整体政府[J]. 中国行政管理, 2013(5): 23-27. (LUO Meiyang. Reform of administrative examination and approval system: from fragmentary to entirety[J]. Chinese Public Administration, 2013(5): 23-27.)
- [15] 潘国城. 香港城市规划与管理[J]. 城乡建设, 1995(2): 41-42. (PAN Guocheng. Urban planning and management in Hong Kong[J]. Urban and Rural Development, 1995(2): 41-42.)
- [16] 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. The way of gradual change of planning and decision-making system under the framework of existing institutions[J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 35-39.)
- [17] 宋家明. 香港城市规划委员会成员的利益申报制度[J]. 北京规划建设, 2004(2): 80-82. (SONG Jiaming. The system of declare benefit in Hongkong municipal planning commission[J]. Beijing Planning Review, 2004(2): 80-82.)
- [18] 苏苗罕. 行政法视野中的规划咨询委员会问题研究[J]. 行政法论丛, 2007, 10(1): 308-334. (SU Miaohan. Research on planning advisory committee from the perspective of administrative Law[J]. Administrative Law Review, 2007, 10(1): 308-334.)
- [19] 孙贵斌. 委员会制行政机关法律制度浅析[J]. 西部法学评论, 2006(3): 49-51. (SUN Guibin. A brief analysis of the legal system of the administrative institutions of the committee system[J]. Western Law Review, 2006(3): 49-51.)
- [20] 唐绍均. 论我国城市规划审批决策体制的正义与效率[J]. 城市规划, 2008(2): 50-54. (TANG Shaojun. On the justice and efficiency of city planning examination and approval decision-making system in China[J]. City Planning Review, 2008(2): 50-54.)
- [21] 王锡锌. 公众参与和中国法治变革的动力模式[J]. 法学家, 2008, 1(6): 90-100. (WANG Xixin. Public participation and the motive model of China's rule of law reform[J]. Jurists Review, 2008, 1(6): 90-100.)
- [22] 王锡锌. 依法行政的合法化逻辑及其现实情境[J]. 中国法学, 2008(5): 63-76. (WANG Xixin. The legalization logic and the reality of "administration in accordance with law" [J]. China Legal Science, 2008(5): 63-76.)
- [23] 王兴平. 城市规划委员会制度研究[J]. 规划师, 2001, 17(4): 34-37. (WANG Xingping. Study on the system of city planning commission[J]. Planners, 2001, 17(4): 34-37.)
- [24] 谢安坤, 刘雅萍. 城乡规划委员会制度及运作机制探讨——以江苏省丹阳市规划委员会为例[J]. 江苏城市规划, 2013(12): 33-37. (XIE Ankun, LIU Yaping. Discussion on the system and operating mechanism of urban and rural planning committee——based on Dan-yang city planning committee of Jiangsu province [J]. Jiangsu Urban Planning, 2013(12): 33-37.)
- [25] 谢延会, 陈瑞莲. 中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究[J]. 学术研究, 2014(10): 50-55. (XIE Yanhui, CHEN Ruilian. Study on the logic of establishment and operation of local government deliberation and coordination organizations in China[J]. Academic Research, 2014(10): 50-55.)
- [26] 章志远. 行政法学总论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014年. (ZHANG Zhiyuan. General introduction to administrative law[M]. Peking University Press, 2014.)
- [27] 赵民. 城市规划行政与法制建设问题的若干探讨[J]. 城市规划, 2000(7): 8-11. (ZHAO Min. Discussion on urban planning administration and legal system[J]. City Planning Review, 2000(7): 8-11.)
- [28] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. Discussion on the logic and operational strategies of the construction of land spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)
- [29] 赵民, 罗震东. 改进城市规划评审制度的探讨[J]. 城市规划学刊, 2005(1): 31-34. (ZHAO Min, LUO Zhendong. Discussion on improvement of evaluation system of planning proposals[J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 31-34.)
- [30] 赵星烁, 胡斌, 石春晖. 论我国城乡规划委员会的立法现状、困境与对策[C]//规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(10城市治理与政策研究). 2016. (HU Xingshuo, HU Bin, SHI Chunhui. On the legislative status, difficulties and measures of urban and rural planning committee in China [C]//Proceedings of Annual National Planning Conference, 2016.)
- [31] 中共中央、国务院. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm. (The Central Committee of the CPC, the State Council. Opinions on the establishment and the supervision of territorial spatial planning system, http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm)
- [32] 周丽亚. 深圳城市规划委员会制度研究[D]. 上海: 同济大学硕士学位论文, 2005. (ZHOU Liya. Study on the Shenzhen urban planning board system[D]. Shanghai: The Dissertation for Master Degree of Tongji University, 2005.)
- [33] 周望. 借力与自立: 议事协调机构运行的双重逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 13-18. (ZHOU Wang. Leveraging and self-reliance: the dual logic of the operation of the deliberative and coordinating bodies[J]. Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2017(5): 13-18.)
- [34] 周望. 议事协调机构改革之管见[J]. 中国机构改革与管理, 2016(2): 22-23. (ZHOU Wang. Opinions on the reform of the deliberative coordinating body[J]. Institutional Reform and Management in China, 2016(2): 22-23.)
- [35] 周望. 中国政府机构中的弹性要素——基于议事协调机构的分析[J]. 理论导刊, 2011(10): 33-35. (ZHOU Wang. Elastic elements in Chinese government institutions——analysis based on proceedings coordinating body [J]. Journal of Socialist Theory Guide, 2011(10): 33-35.)