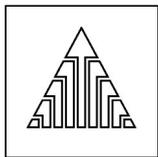


地方规划决策制度的创新与演进*

——以上海和深圳的规划委员会制度为例

侯丽 孙睿



提 要 改革开放以来伴随着土地市场化进程不断深入，地方政府与城市规划职能管理部门在详细规划决策上面临着越来越大的外界压力。通过技术规范与制度约束，中国规划体系自计划经济传统时期延续下来的较大的自由裁量权不断受到挤压。以往的研究较为关注通过规划的技术规范增强规划的刚性，然而各地在诠释国家技术标准和强制性内容上仍然拥有较大的灵活变通能力。尝试通过追溯1980年代以来上海和深圳两地规划决策制度的变迁，尤其是如何通过规委会制度创新引入专家决策，从而总结规划自由裁量权在地方分配与再分配的逻辑与发展历程。尽管深沪两地规划制度决策制度创新的程度和逻辑各不相同，但在借助规划专家巩固规划专业权威、促进审批程序规范透明上具有共通性，并且两种制度设计都有效提高了控规变更的技术和政治门槛。

关键词 规划管理；规划制度；规划委员会历史

Innovation and Evolution of Planning Decision-Making Institutions: A Comparison of Shanghai and Shenzhen City Planning Commissions

HOU Li, Saul WILSON

Abstract: As the Chinese land development system became marketized in the 1980s and 1990s, local governments and their urban planning agencies came under increasingly untenable pressure as they both imposed and modified detailed planning restrictions. As a result, many cities restricted the broad discretionary authority granted under national law through reforms to both technical guidelines and decision-making institutions. The Chinese planning literature tends to focus inordinately on technical guidelines, but in practice even the best technical guidelines leave significant room for discretion. Hence this paper focuses on the reforms to decision-making institutions adopted in Shanghai and Shenzhen, especially the appointment of expert members to city planning commissions. Although their reforms varied in logic and depth, both cities chose to borrow the authority of planning experts to deflect responsibility for planning decisions away from the planning bureau. In doing so, they reinforced control over planning decisions by the planning bureau, but did nonetheless expand participation in planning. Most importantly, by creating clear procedures for plan adoption and modification and incorporating voices outside the planning agency, these reforms substantially increased the barriers to corruption or technically flawed plan modifications.

Keywords: planning administration; planning institutions; planning commission history

中国城市规划行业具有浓厚的技术传统，重视物质空间设计和规划技术，而在制度设计上相对冷漠，反映在实践与研究上均是如此（王富海，2000；孙施文，2018）。2018—2019年全国性的机构改革提供了一个适时的契机回顾改革开放以来的规划制度演进历程。本文通过分析改革开放以来城市规划委员会制度的创新与演进，尝试总结住建系统下中国规划管理模式的某些特性：简言之，国家规划主管部门对地方约束以自上而下的技术规定及总体规划编制的审批审查为主，但为自下而上的地方规划决策制度保留了一定的创新空间；因此，各地城市在物质空间规划与设计上逐渐趋同，但不同地区的规划决策制度呈现出显著的差异——本文的研究目的即在于探究这一地方决策制度的差异化。

城乡规划在中国能够发展成为一个庞大的学术、专业技术服务和管理行业说明中国的城乡规划过程中还保留了相当大的自由裁量权，并不是一个纯科学的简单技术。从政治经济学角度看，规划管理制度的主要目标是约束和分配这一自由裁量权：无限

* 本研究受国家自然科学基金面上项目“历史制度主义视角下中国特色城市规划体系的演进与变革”（批准编号：51778427）资助

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201906011
文章编号 1000-3363(2019)05-0087-07

作者简介

侯丽，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，houli@tongji.edu.cn；
孙睿（Saul Wilson），哈佛大学政府系博士生

的自由裁量权容易产生混乱的城市建设和无序的行政管理，因而上级部门倾向于制定城市规划的标准和规范，一定程度限制了地方规划的自由裁量。技术规范不可能预见城市建设过程中发生的所有问题，因此，除了技术规范以外，地方规划决策制度分配了剩余的自由裁量权。建国以来，与城乡规划行业相关的国家法律法规，对规划编制和管理的技术标准做出了较为详尽的规定，而对此以外的制度自由裁量较为放松，地方政府长期在规划决策制度设计方面享有较高的自主权，从而形成了有着明显差异的地方规划制度。

本文以深沪两地规划委员会制度的产生和发展演进作为研究中国发达地区规划决策制度的初步成果，分析在中央留白情况下，地方政府对规划决策制度的改革探索。文中所指的“规划委员会”，是指规划决策、审议或咨询议事机构，而不包括如首都规划委员会、深圳市规划和国土资源委员会这类地方规划管理的实体职能部门。通过上海和深圳城市规划委员会（以下简称“规委会”）的制度研究，笔者对新的地方规划决策制度的诞生逻辑初步总结如下：尽管两地规划决策制度创新都或多或少得到市政府的支持，地方规划管理部门是新的规委会制度的核心支持者，希望藉此在土地市场化背景下维护和强化规划管理权威。这种权力维护一方面是由于避免上一级领导或者平级部门（如其他职能部门和区政府）的过度干预，另一方面又在于团结所有能够团结的力量共同面对市场，在开发商受自我利益激励机制要求变更规划时规划工作者拥有更大的发言权。

规划方案的不断调整，既是规划部门的权力来源，也是对其权威地位的一种挑战。尤其在控制性详细规划这一法定规划层面，以项目为引导的规划调整使得基于长期性、战略性和综合性的上位规划指导意义严重削弱；另一方面，频繁的规划调整需求也带来了严峻的腐败隐患。针对这一问题，国家层面倾向于制定负面清单式的强制规范对下面加以约束，不断增加规划中的强制性内容

和技术规范刚性，头痛医头、脚痛医脚，然而新问题总是层出不穷；规委会制度作为地方的制度创新，则希望通过一种更为系统的程序和机构设置来规范规划的编制、审批与调整。

有意思的是，同样出于维护规划权威的目的，深沪两地规划部门选择了截然不同的制度模式，并对后期其他城市的规划决策制度建设具有示范作用，这也是本文选择以这两个城市作为研究起点的重要原因。深沪两种模式的共通之处是，其规委会都同时包含了公务员及非公务员的专家委员。专家委员与城市规划职能管理部门在技术问题上具有共识，规划局可以通过专家渠道表达其作为行政部门难以发表的某些（反对）意见；而在专家与部门有异议的其他方面，由于规划专家和管理者在地方规划市场、社会网络中密切的关系，更有利于构建共识（通常——但不总是——向规划局偏好的方向发展）。因而，专家成员在规划决策制度当中的引入，成为规划部门抵制外部干扰、提高规划调整门槛、分担决策责任，同时保障决策结果可控的一个重要渠道。

规委会开始在地方城市规划管理事务中发挥切实的决策或准决策作用，与控制性详细规划在地方规划管理地位中的上升相关，也就是说始于1990年代末到2000年初。不过，本文将其制度根源追溯至改革开放初期的1980年代，这样更有助于解释为什么两地发展了不同的规委会制度。

1 改革开放之初：对城市发展战略性问题的“集体决策”

文革结束后，城市规划工作在各地逐步恢复，规划委员会作为市政府强化规划管理的一种机构创新而出现。伴随着中央向城市政府的放权、规划管理职能在地方的恢复与强调，以及适应对外开放和市场化改革的需要，规委会作为一种市长领导集体决策的制度，主要定位是协调部门意见、组织重大规划问题审议，推进规划实施。这也反映了那一时期地方规划管理的特征与需求，宏观

层面以总体规划编制报批为主要任务，微观层面以详细规划编制和建设项目管理为主要实施手段。其中，深圳率先引入了规划专家作为规委会的顾问委员。

1983年，北京市总规得到国家批复，中央同时发布了《关于成立首都规划建设委员会的决定》。首都规委会主任由北京市市长担任，其目标主要是协调中央、国务院与地方等相关部门在首都规划建设各项事务上的意见，作为首都规划建设的“最高权力机构”，从而增强北京市政府在城市规划和建设上的权威，如万里所说，“今后党中央、国务院、中央军委所属各部门，在建设方面都要尊重和支持首都规划建设委员会的工作，服从委员会的领导”^①。

上海市也在1984年向国务院上报总体规划时，申请成立城乡建设规划委员会，由市长兼任主任，统一领导上海的城乡规划工作。1985年起开始正式运行的上海规委会，具有独立编制，下辖规划局、土地管理局、环境保护局与淀山湖风景区管委会。不过，在上海，作为实体机构的规委会存在是短暂的，1988年该委员会的人员编制和下属机构被划归市建委统一管理^②。

新成立不久的深圳市在同一时期机构改革方案中提出了决策与执行分离、提高行政效率的设想。1980年代早期深圳基于精简、高效和减少层次的原则推行了几轮机构改革。升为副省级市后，1984年的《深圳市机构改革方案》提出将决策与行政分开，充实“委”的决策、审议职能^③。1986年，曾在国家建委政研室工作过的李灏^④市长成为深圳规委会第一任主任委员。李灏（2018）将城市规划视为市长管理城市的重要抓手和当然任务：

“你一个市长不抓规划，对整个发展的布局没有安排，光抓几个单项指标，那不乱套了吗？……特区规划委员会包括了市主要部门的负责人，市长就是当然的规划委员会主任。我从来不做什么工程指挥部总指挥之类的，别人能做的你去做干嘛^⑤。”

深圳规委会职能是“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”；“协调与规划和建设有关方面的关系”，以及审定分区规划、近期建设规划、详细规划以及重大建设项目。除了对总体规划的讨论，规委会早期参与审定的项目有福田新市区详细规划、罗湖口岸和火车站地区规划设计方案等^⑥。

深圳规委会一大创举是率先引入了国际国内知名规划专家担任城市规划委员会顾问，时任建设部副部长周于峙被聘任为规委会首席顾问^⑦。这些专家的聘任，如李灏市长所称，因为他们“敢说话”，而非易操控。规委会顾问专家的作用很快在1987年深圳机场选址得到证实：顾问组写信批评中央支持的深圳湾（白石洲）机场选址会“对城市是一个致命的打击，可能会造成‘一失足成千古恨’”，支持了地方规划部门主张的宝安机场的选址意见^⑧。

改革开放初期的1980年代，规委会作为一种正式的集体决策制度被（重新）引入地方政府架构，尽管各地职能定位不尽相同，但都为未来的制度变革埋下了伏笔。北京在机构设置上明确区分了宏观决策的规委会与行政的规划局；上海设立规委会作为职能机关垂直领导规划行政部门的改革非常短暂，很快成为一个从实体趋于虚体的协商平台；深圳则独辟蹊径，率先引入了顾问专家参与规划咨询和审议。这三个城市机构改革共同点是建立市政府领导下的规划建设的决策或权力机构，建立相关部门广泛参与的集体决策制度，减少部门间扯皮、提高决策效率、增强规划权威。

这一时期三地的规委会职能都以协调总体规划涉及的各部门利益和意见为主，这是改革开放初期中央与地方规划权力变更的主要节点：改革开放前，总体规划批复意味着自上而下的城市建设资源配置决策，因而对地方至关重要；伴随着中国城市的对外开放、市场机制逐渐在资源配置中起主导作用，详细规划设计对城市开发获取外部资源有了更大的影响。因此，规划问题的矛盾和协调焦点从总体规划转到详细规划。

2 深沪两种模式及演变

1980年代规委会工作主要涉及城市

发展的战略性空间安排，市政府以此为平台进行不同层级政府和不同部门之间的利益协调和专题讨论。随着中国城市开发中市场作用的增强，详细规划逐渐成为规划管理中越来越重要的组成部分。1990年代是规划制度发展一个重要的过渡时期，新的《规划法》尚未出台，国家法律还没有把详细规划定为土地出让规划条件的严格依据，大多地方依靠技术规定的基本要求提出规划条件，指标确定具有较大的弹性，分割地块以项目报批、越权审批现象时有发生（夏丽卿，1994；黄均德，等，2002）。详细规划编制审批与许可权的分散，带来了城市开发的活力，另一方面也使得规划权力博弈日趋复杂和频繁，尤其是地块的具体用途和开发强度：城市开发走向市场化使得开发商利益与规划指标息息相关，从而使得规划局和市政府面临巨大的寻租压力与腐败风险。在此发展背景下，新一代的规委会逐渐转化成为规划部门约束详细规划的制度保护工具，换言之，一个用于管理有风险的规划自由裁量权的新制度。

城市详细规划与许可管理的工作量骤增，所面临的问题具体而多变，加上涉及利益的复杂性，必然对规划制度建设提出新的要求。此外，总体规划的意义重大然而周期长、项目少，规委会尚属“非常设机构”；伴随着控规层次的出现，设立常设的审议机构变得更为必要。市场化时期的规划决策更为频繁和具体，总体规划模式的决策制度难以适用。在人员构成的变革上，规划部门如果希望通过更新机构设置强化自身的规划决策控制权，该机构成员的组成应当与行政部门具有共同的专业认识和相似的立场，就这一点而言规划专家非常合适，正如深圳规委会的早期经验一样。

3 深圳规委会：决策与执行相分离

1987年，深圳率先试行了土地拍卖。改革开放初期深沪两地的土地使用制度改革都受到香港的影响。伴随着土地使用有偿化建立起土地开发的市场机

制，深圳开始进一步学习引进香港的土地与规划管理体系以适应体制改革的需求，将决策与执行相分离的改革动议做实，从而提高行政效率。如深圳体制改革办公室主任徐景安（1988）所说：

“深圳特区实行虚委实办，对减少决策层次，提高办事效率起过积极作用，但由于传统的管理方式未根本改革，靠审批把关、行政权力运作，决策者忙于审批，执行者无章可循，决策与执行混为一体，其根源在于不能‘依法行政’。在机构改革中，‘委’应该加强、充实，成为真正的决策、审议机构，可仿效香港，建立社会经济委员会、土地发展政策委员会、城市规划委员会、房屋委员会。”

深圳规划最初的改革步伐很快：1989年，深圳提出参照香港建立三级规划体系；1990年，深圳开始试行源自香港模式的《深圳市城市规划标准与准则》（张志斌，1999）。但是这一改革最关键的环节——将法定图则及其审批机构给予立法保护，就是说参照香港模式的技术规范与规划决策制度相配套——迟迟未能建立。至1995年，深圳启动了《深圳特区城市规划条例》（以下简称《深圳条例》^⑨）的编写工作，条例在草拟阶段参照了相关香港规划条例条款，明确了规委会拥有规划审批权。对这一点，有些专家提出异议：“审议是审批权的一个程序，不能代替政府的审批。”^⑩不过，规委会设置得到了市政府的支持，如李子彬市长（2000）所说：

“建立和完善公众参与制度，深化决策体制的改革，是促进规划决策民主化的前提，决策与执行相分离是现代管理科学的基本原则。但是，在我国普遍实行的规划体制中，‘决策者’和‘执行者’是同一个主体——都是政府的规划主管部门承担。这种体制极易导致以行政指令代替依法管理的弊病。为避免决策的行政干扰，提高决策的民主性，必须建立和完善与行政执行体系相对分离的决策体系。”

在市长眼中，规委会被视为约束规划局权力、重新分配规划自由裁量权的制度创新；而从规划局角度看，规委会可以成为巩固规划部门权威的有效工具：一方面规委会主任由市长担任，市

长签字生效后对规划实施具有保障作用；另一方面，新的程序设定有利于提高法定图则调整门槛（王富海，2000）。

1998年3月，《深圳条例》正式通过深圳市人大常委会，赋予规委会审批权，并借鉴了香港规委会的设置，明确有半数以上非公务人员担任委员。《条例》第七条规定，“市规划委员会由二十九名委员组成，委员包括公务人员、有关专家及社会人士，其中，公务人员不超过十四名”，从而保证了非公务人员占多数；并且，规委会决议“必须获参加会议人数的三分之二以上多数通过”（第十条）。

1999年，深圳市人民政府向社会公布了规委会组成与议事规程，并正式任命了长期任职的固定委员^①。深圳规委会非政府部门委员实际上以各相关事业单位领导为主，但也包括了学者、建筑师、开发商代表^②，其候选名单曾在新闻媒体上向公众公布^③。关于委员任期与政府任期同步还是错开存在争议，如2002年规委会设定的内部章程提出规委会委员任期五年，应与政府换届同步，与《深圳条例》里任期三年的规定有所不同；不过，无论是哪种任期规定都未得到有效执行，尽管有过多次动议，深圳规委会的非公务员委员迄今换届仍未发生，基本维持着20年前的人选。

深圳在规划决策制度创新的同时，逐步建立了法定图则作为城市开发建设的约束性法定文件的地位。不过，1998年的《深圳条例》并未将审批后的法定图则作为特区内规划许可的必要先决条件，也就是说，与同时期中国许多城市相类似，在规委会未及行使法定图则审批权的地区，规划局仍然具有确定规划条件、发放规划许可的高度自由裁量权。在深圳规委会最初运转的两三年间，法定图则由规委会大会表决通过、市长作为主任委员签字后正式向社会公布，通过数量较为有限，集中在城市规划与设计重点地区，如福田中心区。考虑到法定图则批准工作量大、市长难以参加那么多工作，2001年《深圳条例》适当修改，授权成立规委会下属的专业委员会——法定图则委员会行使法

定图则的审批权。自此之后，深圳大规委会的活动渐趋停滞，而专业委员会成为更为活跃的详细规划决策平台。专业委员会的主任委员由市规划委员会秘书长、即市规划主管部门领导兼任；跟大规委会比，图则委专家多为规划专业，与规划局关系更为密切。这种看似轻微的调整，将深圳从一个市长直接参与详细规划审批的城市，又重新回到由规划局负责详细规划决策，从而与原本“决策与执行相分离”的设想打了折扣。

事实上，自2000年初，基于建设性的出发点，深圳规划界开始对规委会和法定图则的关系产生疑问，这也源于深圳规划决策制度改革所产生的内外部不适应性（邹兵，等，2003；郑文武，2005；黄虎，2013）。邹兵和陈宏军（2003）引用某一案例前后两次不同的修改申请的批复，对规委会决策行为的一致性提出了质疑；郑文武（2005）则从法学角度指出规委会的职责存在角色冲突，即其拥有决策权，但不具备独立的法人资格，不能承担民事责任，最终对其决策的责任追溯仍在政府，因而“有权无责”。

正如邹兵和陈宏军所注意到的，事实上，通过规委会这一平台，真正做出决策的仍是规划部门和市政府。通过对2001年和2002年法定图则修改审批（当时仍由大规委会审批）的梳理，他们观察到：

“规划行政部门的初审意见和技术依据成为整个审查工作的主要基础性依据，对于最终的决策发挥着很大的影响力。相比而言，图则委基本上只发挥着信息传递作用，对决策效果的实质性影响不大。因此，法定图则审批的决策质量实际上取决于两个关键因素：一是规划行政部门所提供的初审意见的技术合理性，二是市规委决策程序的公正合法性^④。”

在规委会会议中，“‘领导定调、大家附和’的传统官僚决策方式也为规划委员会所沿用，决策中的长官意志依旧难以避免。^⑤”尽管“拍板”的领导会受到与会专家意见的影响，原制度设计希望分离决策权与执行权的民主化初

衷无疑被打了折扣。周丽亚（2005）的研究发现，有些委员认为自己成了受政府委托的“表决机器”，并不能充分发表个人意见。深圳规委会虽为不记名投票，但众目睽睽之下举手表决方式可令持有不同意见者失去投反对票的勇气。尽管如此，通过规委会的机构设置，深圳的确建立了更为约束性的规划决策制度，尤其在维护深圳基本生态控制线上起到过切实的作用^⑥。

4 上海规委会：从协调、咨询到审议

改革开放初期，上海规划管理的主要依据为1989年的《上海市城市建设规划管理条例》和《上海市城市规划管理技术规定》。上海市总体规划在1986年得到国务院原则批复，由于那时新的开发开放计划已经进入议事日程，新一轮总规编制很快再次启动，并迟至1999年方始得到正式批复，因此，在很长时期内，具体建设项目规划许可与总体规划之间的联系较弱，上海规划部门主要依靠《技术规定》开展建管。从机构规模就可以看出，1990年代初上海市规划局的规划处编制仅十人左右，而建管处有七、八十人^⑦。跟深圳的差异是，上海作为省级城市，已有大面积建成地区，对规划自由裁量权的分配涉及到市区两级政府的博弈。伴随着城市市场经济的活跃，上海市政府选择“两级政府、三级管理”的改革举措，将规划管理权——主要是详细规划编制、审批和一书两证的审批——大幅下放至区县级甚至以下。到1994年，90%的建设项目规划管理已由区县负责^⑧。在详细规划决策权下放的同时，市规划部门一直在探索建立相应的监督与宏观调控机制，细化两级管理的分工与协同。最初以建筑规模或者用地规模门槛划分市区两级权限往往造成基层灵活变通、化整为零；划分市管和区管地区后也不乏区县越权审批的情况^⑨，市局对区局难以起到及时有效的监管，事后否定及撤销成本过高，典型的案例如万科城市花园选址在虹桥机场航线之下、噪音严重超

标,用途与规划不符,但区县仍然发放了用地和建设许可^③。黄菊市长在1993年指出:

“要进一步完善两级管理体制,进一步明确市和区县的责任和分工,克服有些方面暴露的责任不明、协调不顺、政令不通、监督不力的状况。建立一个宏观调控有力、微观管理高效的新体制。”^④

1994年,为加强宏观调控,上海市政府成立了新一届的规划委员会,采用“虚实结合”的形式,市长任主任,委员由各政府部门领导兼职,不再设独立编制,规委会办公室与规划局合署办公,规划局长兼任办公室主任。如规划局局长夏丽卿(1994)所说,“规划委是社会主义市场经济下城市建设的一个权威的宏观调控决策中心,也是完善两级政府、两级管理体制中最重要的一环”。

然而,如何发挥规委会在上海市区两级管理中的“宏观调控决策”作用,在后来的法规制定和实施细则中有所变化。上海是最早探讨以控制性详细规划引导城市开发的城市,1984年的《虹桥新区详细规划》开中国控规编制之历史先河。然而,对于设立独立机构审批和控规法定化的问题,上海的规划部门一直存在顾虑:“对法定图则问题有矛盾心情,又想定得死一点,便于对外执行;又怕定得过死,管理部门自己捆死了不好改”^⑤;1990年上海规划院在受建设部委托开展区划法规研究时,即认为控规方案通过人大常委会批准实现法定地位在中国城市中还不成熟,“难以适应区划法规特别是图则需要随时变动的要求”,因而建议将其“作为行政规章由市政府审定,并报人大备案”^⑥。

在1995年通过的《上海市城市规划条例》中,上海规委会的职能被规定为“负责重要城市规划方案和规划管理事项的协调”(第五条)。由于市政府常务会议也经常专题讨论重大规划问题,上海的规委会在总规上报之后,开会频率显著减少,规委会办公室的工作重点逐步向组织专家咨询倾斜。1997年,在徐匡迪市长任下,上海规委会设立了咨询委员会,负责城市发展与规划建设的重大方针政策、规划方案审批前咨询。与

深圳不同,上海规委会专家人数较多,更接近于专家库形式^⑦。

2000年,上海规划局课题组提出参照深圳模式加强规委会在决策方面的作用,然而顾虑上海的用地规模要远远大于深圳,深圳法定图则内容“过细”,如借鉴深圳模式可能会影响上海推进控规全覆盖的进度,引起“协调困难”,“费时费力”,最终建议简化法定规划的内容、以分区规划和详细规划之间的单元规划为法定层次,组织有一半以上非政府委员的城市规划委员会,把法定规划和重大项目的审批权赋予给规划委员会(黄均德,等,2002)。不过,规划局课题组提出的机构改革没有实现,但新的单元规划层次得以增加,2003年的《上海条例》提出单元规划由市局编制,控规除重点地段外由政府组织编制、市规划局审批,通过建立指标逐级分解的规划体系和编制与审批权的分离实现权力分配与制衡。2003年起,上海开始推进单元规划全覆盖,仅用两年时间就编制完毕;这之后至2008年,中心城区的整单元控规编制完成的接近七成^⑧。相比之下,深圳迟至2009年法定图则覆盖率还很低,提出了“法定图则大会战”,计划2年内完成全市法定图则的全覆盖编制工作,而实际的完成时间在2012年左右^⑨。

上海规委会制度建设的转折点发生在2008年,就是《城乡规划法》颁布确定控规的法定地位之后。上海在此时主要的详细规划管理工作已经转为控规调整审批,新的规定提出规委会专家审议是控规调整审批的必要前提条件,规委会专家应发挥“程序性审议”——对部门和公众意见的听取与采纳情况审议,以及“技术支持”——对成果本身进行论证和咨询——两方面的作用。从名义上市区两级共同进行控规管理,但市局通过三区划分调整、单元规划全覆盖、任务书审批和组织规委会专家审议等制度设计,大大强化了市一级决策权。在2011版《上海市城乡规划条例》中,控规规划审批前须经规委会审议的程序要求得到立法支持^⑩。

上海规委会制度设计的目的十分明

确,即通过规委会专家审议,提高控规修改的技术门槛,同时与规划专家构建共识(张玉鑫,2011)。与深圳规委会固定人员、固定人数比例的设置不同,上海规委会的专题审议会,参加的专家委员人数在一百多位专家库中仅要求有7人(一般项目5人),规委会办公室及相关职能处室掌握选择邀请专家的主动权,加上市政府仍然保留最终的审批权,制度设计相比深圳更加灵活;另一方面,这种方式也允许规委会办公室较为频繁召开控规调整的专家审议会,专家在规划条件修改中进行了更为普遍和细致的把关,例如2012年规委办共组织召开90多次专家审议^⑪。相较之下,深圳大规委会通常一年召开次数少于规定(四次),而图则委的会议次数也远远少于上海的专委会。

5 比较与延伸

在改革开放初期,上海和深圳面对不同的城市问题分别采取了不同的行动:前者向区放权、后者向市一级集权。这背后的制度改革逻辑非常直接:上海希望以此推动经济发展和城市开发活力,而深圳面临快速发展的压力希望稳定开发秩序。这种改革初期规划权力的分配差异塑造了后期两地规划决策制度不同的演进路径:深圳市规划局直接面对开发商及其支持者,在特区大建设背景下如何避免开发商的个体利益诉求损害规划实施成为制度创新的主要目的,因此希望在城市重要片区引入新的规划决策制度以约束自我的自由裁量权;上海市规划局的主要精力则用于约束面对市场的下一级区规划管理部门,规划制度的变革更关心在不伤害区一级政府促发展的积极性的同时维持市一级规划权威、以及重构一个特大城市的理想规模和空间秩序。

这两个城市有着不同的规划历史和传统。深圳特区从无到有,并与香港从制度学习到社会经济互动上都具有亲密的关系,加上对接香港的政治任务和积极环境,其规划制度很大程度上参照了香港的规划体系让社会力量参与决策。

上海则从租界起就具有独特性的规划传统，尽管在改革开放初期与香港保持了密切的交流和学学习，但主要集中在土地批租制度方面，市区两级规划管理经历了从放权到收权的过程，与深圳历程刚好相反。

最终，深沪两地规划决策制度设计都引入了非政府成员参与城市规划事务的决策咨询。深圳直接赋予规委会最终的规划审批权和决策权，并有专家和社会人士参与表决，明确规定了出席比例和表决原则（如“两个三分之二”）。上海则在主要的规划权力重新上收到市一级层面并且控规实现全覆盖之后，赋予非政府人员正式的规划审批角色。即便如此，上海采取的是行政管理部及市政府保留决策权、专家在前程序中提供审议咨询意见的模式。与深圳规委会不一样，上海规委会专家并不具有真正意义上的否决权。

有意思的是，这两个城市在近几年来再次反向而行：与上海在集权后引入专家决策力量相对应，深圳在近些年来尝试将规划决策权下放到区一级以推动城市更新的进程。然而，受限于其1990年代所建立的规划制度，深圳的区一级规划和更新管理部门尚且没有获得与上海相似的自由裁量权。

可以想见，深圳规委会制度创新所形成的权力约束在实施中会遭遇各种挑战。深圳规委会一法定图则制度的特点是能够固化规划指标，但是当法定图则接近全覆盖之后，较高的规划调整门槛与快速发展的需求存在明显的张力，深圳规委会“效率不高、权责不符”成为市领导和部分规划师对其的一个主要批评^①。从2004年开始，修改深圳规划条例几乎每年都被列入人大立法计划，其中规委会的作用成为条例修改的一个争论焦点：如2014年深圳市人民政府法制办公布的《修订草案稿》尝试取消规委会的规划审批权，重新将其定位为“决策咨询机构和公众参与平台”^②。

虽然这一修订草案迄今尚未进入人大常委会审议，但因为《深圳条例》没有禁止在未批准法定图则情况下提供规划条件和许可，在深圳法定图则全覆盖

之前，规委会对深圳城市开发的规划管理约束作用是有限的；在全覆盖之后，也仍然存在“双轨制”的现象，例如有的快速开发地区以国家《规划法》为依据通过市政府审批控制性详细规划或单元规划来代替法定图则作为出让地的规划条件依据（徐丽，等，2013）。这种双轨决策机制的存在，显示新的赋权制度一旦产生——致力于提高规划的刚性、专业化和民主化——就很难被消除，另外也说明即使正式制度建立后一时难以修改，“非正式”制度会以各种各样的形式被发明。

6 自由裁量权视角下的规委会制度

伴随着过去四十年的快速城市化发展，城市规划部门一方面享有了巨大的权威，另一方面也深切感受到这种权威所带来的对专业价值观及廉政的压力。开发商或者相关政府部门受到规划指标调整带来的利益所驱动，而规划部门和地方政府则寻找各种途径来进行自我保护，并捍卫规划方案不被“擅自调整”。

这两种集体决策机制，包括专家型非公务委员的参与，都更好地控制了规划编制的质量，避免了对规划指标的过度寻租，或者说至少通过决策人数的显著增加提高了寻租成本。尽管各地规委会规划审批（议）不通过率极低，但如果考虑到被视为条件不成熟、准备不充分而不予上会甚至被退回的案例，规委会的作用仍然是显著的。程序规定的日益严密，对维系管理的权威性起到了一定作用。

目前两地的规委会仍然高度依赖于政府行政体系，决策与执行分离的机构改革初衷并未得到很好地实现。事实上，规委会在为行政部门规避规划决策带来的风险与责难上可能更加有效：大多数非公务员委员仍然是“体制内”专家，例如市规划院等事业单位领导，或本地从业者，决策的中立性和独立性有限，对抗部门或长官意志的成本过高。这一点证实了新制度主义的发现，即新制度的诞生往往是为了更好地服务于制度设计者。不过，上海与深圳的专家相

对而言具有较高的学术界或者业界地位，因此比中小城市的专家独立性更强，更能够和乐于表达意见。即使带有制度设计的缺陷，深沪两地的规委会专家决策都不乏强硬驳回已受到政治支持的规划修改项目的先例，或者以阻止上会的方式迫使存在争议的规划项目进行更进一步的论证和咨询。

在审批程序上，《城乡规划法》的相关规定非常含糊，仅规定了批前应公示、应征求专家和公众意见，并在报批材料中附具“意见采纳情况及理由”。至于具体的审批流程要求，包括图则签章等细节，则完全由地方规定。这与国家技术规范对日照间距、建筑后退等详尽的规定形成强烈反差。

通过本文的研究可以发现，在中国城市的规划决策制度方面，各地存在着巨大的差异——规划委员会制度安排只是其中的一个方面。这显示了更多的基层设计，与技术规范自上而下的约束恰恰相反。研究还发现，进入21世纪初，建设部也曾尝试在全国推广深圳模式的规委会制度，提出“强化审批管理程序的刚性”，加强“就地监督”，“分离编制与审批”^③，该呼吁一定程度推动了有些地方规委会的制度建设，如山东、广东等地，不过在自上而下指导地方规划制度建设方面，从未达到技术规范强度的推广与应用方面的规律总结，有待更进一步的研究。

本研究建立在大量深入的访谈基础上，在此特别对深沪两地接受我们访谈的数十名专家、学者和政府工作人员表示诚挚的感谢。同时感谢沈赞和张皓协助进行了资料的收集和整理工作。

注释

- ① 万里，“城市管理要治乱散治软——万里同志在首都规划建设委员会第一次会议上的讲话”，1983年11月12日，《万里文选》，第269-277页。
- ② 1985年至1986年上海规委会陆续批复了奉贤南桥镇、南汇大团镇、桃浦工业区等总体规划；另外也对具体建设项目中的许可争议，如上海宾馆（涉外宾馆）增建商场

和音乐茶座的申请做了最终审定。参见上海档案馆B1-10沪规委(85)(86)。

- ③ 《深圳市机构改革方案》(1984年4月28日中共深圳市委颁布);《深圳改革开放史》,第38页。
- ④ 曾用名:李浩。文中统一以李灏称。
- ⑤ 李灏,“亲历深圳特区改革开放的重大决策”,329。
- ⑥ “在深圳市城市规划委员会成立大会上的讲话”,1986年5月28日,《深圳经济特区总体规划论评集》,深圳:海天出版社,1987。
- ⑦ 可参见,《深圳经济特区总体规划论评集》“附录二,深圳市城市规划委员会顾问名单”,第89-90页。
- ⑧ 深圳市城市规划委员会,《关于深圳市城市规划委员会的顾问对白石洲机场场址的意见》,1987年11月24日,081-30-13。
- ⑨ 《深圳特区城市规划条例》在1998年上报深圳人大常委会批复,更名为《深圳市城市规划条例》。
- ⑩ 《深圳市人民政府关于印发深圳市城市规划专家咨询会对深圳市城市发展几个重大课题咨询意见的通知》(深府[1996]65号)。
- ⑪ 《关于深圳市城市规划委员会机构设置及人员组成的通知》(深府[1999]129号)。
- ⑫ 有些深圳规委会的委员后来从事业部门到私营部门,从而使其组成更为多元。
- ⑬ 深圳规委会的公开性随着时间推移而逐渐减弱,后期的活动鲜有报道,名单也不再公开。
- ⑭ 邹兵、陈宏军,2003:第63页。
- ⑮ 同上。
- ⑯ 基于2018年11月杭州及2019年5月青岛访谈。可参见《深圳市基本生态控制线管理规定》(2005)《关于进一步规范基本生态控制线管理的实施意见》(2007&2015)。
- ⑰ 上海地区访谈,2018年10月及2019年1月。规划处本身在1990年代也是个新生事物,成立时间不长。
- ⑱ 上海市人民代表大会常务委员会公报,1994年:第123页。
- ⑲ 上海访谈,2019年7月21日;《上海市人民代表大会常务委员会关于〈上海市人民代表大会常务委员会关于修改〈上海市城市规划条例〉的决定(草案)〉修改情况的报告》第(六)条,http://www.spccs.sh.cn/n1939/n2440/n2536/u1ai112543.html。
- ⑳ 《上海市城市规划制定与实施的法律问题》课题报告,2003年。
- ㉑ 上海市人民代表大会常务委员会公报,1994年:第123页。
- ㉒ 《上海市城市规划制定与实施的法律问题》系列报告之一,区规划局长座谈会会议发言记录,2002年。
- ㉓ 上海市城市规划设计院,《上海城市土地使用规划及区划法规的研究》:第27页。
- ㉔ 沪规委办97第364号,“关于成立上海市规划委员会非常设咨询委员会的通知”,上海市规划委员会办公室,1997年5月15日。
- ㉕ 根据2018年访谈。上海的单元规划并没有得到审批。
- ㉖ 深圳总结部署法定图则大会战工作[J].城市

规划通讯,2010(09):10.

- ㉗ 见《上海市控制性详细规划管理规定》和《管理规程》,以及《上海城乡规划条例》。后来的《上海市控制性详细规划制定办法》(2015)也在第十五条规定了市规委会的前置审议程序。
- ㉘ 上海规划和自然资源局访谈,2019年1月28日。
- ㉙ “关于《深圳经济特区城市规划条例(修订草案稿)》的起草说明”,2014。
- ㉚ http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zwdt/201405/t20140530_5300467.htm,2019年2月18日访问。
- ㉛ 仇保兴,“狠抓落实 强化城乡规划的调控和监督——在全国城乡规划工作会议上的讲话”,2002年8月12日。

参考文献 (References)

- [1] 黄虎. 博弈下的深圳规划决策制度合理性研究——由深圳中轴线南端城市设计引发的一些思考[C]. 中国城市规划年会论文, 2013. (HUANG Hu. The Suitability of Shenzhen Planning Decision - Making Institutions for Bargaining: Considering the Southern Central Axis[C]. Proceedings of the 2013 China Annual National Planning Conference, 2013.)
- [2] 黄均德, 许健, 张玉鑫, 等. 上海城市规划制定与实施的法律问题[J]. 政府法制研究, 2002(12): 1-36. (HUANG Junde, XU Jian, ZHANG Yuxin, et al. The legal issues of Shanghai urban planning and implementation[J]. Government Legal Studies, 2002(12): 1-36.)
- [3] 李灏. 亲历深圳特区改革开放的重大决策[M]//中国经济体制改革研究会. 见证重大改革决策——改革亲历者口述历史. 北京: 社会科学文献出版社, 2018. (LI Hao. My experience on the major decisions for Shenzhen special zone reform and opening up [M]// China Society of Economic Reform. Eyewitness on major reform decisions: oral history of reformers. Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2018.)
- [4] 李子彬. 法定图则规划体制的探索与实践[N]. 中外房地产导报, 2000(8): 4-8. (LI Zibing. Exploration and practices of establishing statutory planning system[N]. Chinese and Foreign Real Estate Times, 2000(8): 4-8.)
- [5] 仇保兴. 从法治的原则来看《城市规划法》的缺陷[J]. 城市规划, 2002(4): 11-14, 55. (QIU Baoxing. Examining the flaws of urban planning act from a legal perspective[J]. City Planning Review, 2002(4): 11-14, 55.)
- [6] 孙施文. 解析中国城市规划: 规划院制度与中国城市规划发展探究[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 10-15. (SUN Shiwen. The Role of Planning Institutes in the Development Process of Urban Planning Practice in China[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 10-15.)
- [7] 王富海. 从规划体系到规划制度——深圳城市规划历程剖析[J]. 城市规划, 2000(1): 28-33. (WANG Fuhai. From planning

system to planning institution: analyzing the development of urban planning in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2000(1): 28-33.)

- [8] 夏丽卿. 关于上海市城市规划工作情况的报告[R]. 上海市人民代表大会常务委员会公报, 1994: 117-126. (XIA Liqing. Report on Shanghai urban planning works[R]. Bulletin of Shanghai Municipal People's Congress Standing Committee, 1994: 117-126.)
- [9] 许重光. 探索、改革、创新——深圳城市规划委员会制度的实践[C]. 泉州: 中国城市规划学会, 城市规划决策民主化研讨会, 2004-7-16. (XU Chongguang. Exploration, reform and innovation: the practice of Shenzhen city planning commission[R]. Quanzhou: Urban Planning Society of China, Forum on Democratization of Decision - making in Urban Planning, 2004-7-16.)
- [10] 徐景安, 郑绍林. 香港城市建设管理的启迪[J]. 特区经济, 1988(5): 39-40. (XU Jingan, ZHENG Shaolin. Inspiration from urban construction management in Hong Kong[J]. Special Zone Economy, 1988(5): 39-40.)
- [11] 徐丽, 杨天翼. 控制性详细规划新思路——深圳城市发展单元规划探索[J]. 特区经济, 2013(5): 34-36. (XU Li, YANG Tianyi. New thoughts on regulatory detailed planning: urban development unit planning exploration in Shenzhen[J]. Special Zone Economy, 2013(5): 34-36.)
- [12] 张玉鑫. 上海控制性详细规划的历程和发展认识[J]. 上海城市规划, 2011(6): 3-7. (ZHANG Yuxin. Thoughts on the development of regulatory detailed planning in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 3-7.)
- [13] 张志斌. 深圳城市规划: 体系建立与制度创新[J]. 地理学与国土研究, 1999(4): 26-30. (ZHANG Zhibin. Urban planning in Shenzhen: system building and institutional innovation[J]. Geography and Territorial Research, 1999(4): 26-30.)
- [14] 郑文武. 论深圳市城市规划委员会制度的改进措施[C]. 中国城市规划年会论文, 2005. (ZHENG Wenwu. Measures for the Improvement of the Shenzhen City Planning Commission[C]. Proceedings of the 2005 China Annual National Planning Conference, 2005.)
- [15] 周丽亚. 深圳城市规划委员会制度研究[D]. 同济大学硕士学位论文, 2005. (ZHOU Liya. Institutional research on city planning commission in Shenzhen[D]. The Dissertation for Master Degree of Tongji University, 2005.)
- [16] 邹兵, 陈宏军. 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): 61-67, 96. (ZOU Bing, CHEN Hongjun. Which is the future direction? a case study on the dilemma and outlets of statutory plans in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2003(2): 61-67, 96.)

回归: 2019-08