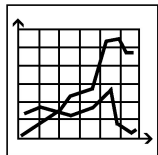


# 2008—2017年中国城乡规划实践的特征与趋势\*



张 泽 唐子来

**提 要** 规划体系变革之际,对于城乡规划发展历程的回顾和总结不能只关注学科发展和中央政府要求,也需要兼顾城乡规划实践和地方政府诉求。利用公共财政的城乡规划投入和政府规划采购数据,对2008—2017年间中国城乡规划实践的特征和趋势进行了总结。结果表明:①公共财政的城乡规划需求波动增长,城乡规划事业将面临增速逐步放缓,但城乡规划事业在公共财政支出中的占比仍将进一步提高;②非法定规划、行动规划项目需求快速增长,城乡规划需进一步强化与公共治理模式的契合;③不同地区地方政府的财政能力和对于城乡规划的投入意愿差异明显,中央政府应在规划管理监督工作中予以重视;④空间是公共事务管理的基本维度,以空间统筹能力为核心的城乡规划在多个非规划建设部门仍大有作为。

**关键词** 规划体系改革;规划实践;公共财政支出;政府采购公告

Features and Trends of China's Urban and Rural Planning Practices from 2008 to 2017

ZHANG Ze, TANG Zilai

**Abstract:** In the context of planning system reform, a retrospect of China's urban and rural planning is called for not only to advance the academic discipline and fulfilling central government requirements but also to improve planning practice and satisfy local government demands. By examining public expenditure and planning-related government procurement data from 2008 to 2017, we summarize the features and trends of China's urban and rural planning practices. The results show that: ① The growth of public expenditure in urban and rural planning has been volatile and will gradually slow down. Nonetheless, the proportion of planning-related public expenditure will continually increase. ② The demand for non-statutory planning and action planning projects has grown rapidly, indicating that the planning system needs to further adapt to China's public governance pattern. ③ The financial capacity and the willingness to spend in planning exercises by the local governments are vastly different, which should be taken into consideration in the planning supervision of the central government. ④ Space is the basic dimension to carry out public management, and urban and rural planning, with its core competitiveness in spatial coordination, will continually play significant roles in many non-planning and non-construction departments.

**Keywords:** reform of planning system; planning practice; public expenditure; announcement of government procurement

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202003002  
文章编号 1000-3363(2020)03-0024-08

## 作者简介

张 泽, 同济大学建筑与城市规划学院, 博士生, zhangze47@qq.com

唐子来, 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, 通讯作者, zltang@tongji.edu.cn

**作**为生态文明体制改革的重要组成部分,国家空间规划改革正在给城乡规划界带来一场重大的调整 and 变化,是整个规划界普遍关注的话题。值此重大变革节点,规划界已开始对过去一段时期内的城镇化(汪光焘, 2018; 吴良镛, 2019; 赵燕菁, 2019)、城乡规划学科(吴志强, 刘晓畅, 2018; 彭翀, 吴宇彤, 等, 2018; 石楠, 李百浩, 等, 2019; 武廷海, 2019; 曹康, 张庭伟, 2019)以及相关的法规制度(吕一平, 文超祥, 2018; 赵广英, 李晨, 2018; 兰伟杰, 胡敏, 赵中枢, 2019)的发展演进展开密集的回顾和总结,以求知往鉴今,对国家空间规划体系的重构提供参考和借鉴。

中国的城乡规划是一项典型的应用学科,学术引领与立足实践、中央要求和地方诉求之间的平衡也一直是城乡规划事业的重要立足点。一方面,学术研究与规划实践的齐头并进和紧密互动一直是我国城乡规划学科的重要特征(中国城市规划学会, 2018),尽管学术研究为一线实践工作提供了充分的学术引领和创新支持,但其研究重

\* 国家社会科学基金重大项目“城市关联网络视角下长江经济带发展战略研究”(项目批准号: 16ZDA017)

点难免超前于规划实践工作,甚至可能会在一定程度上脱离规划实际需求。相较于对规划学科发展的全面分析,规划界对于规划实践的回顾总结仍只能通过梳理规划实践的阶段划分(杨保军,汪科,陈鹏,2019)、历史上的重大规划项目回顾(王凯,徐泽,2019)、规划院的变革历程讨论(孙施文,2018;李浩,2019)等定性研究方法展开,但我国城乡规划实践有怎样的市场规模、发展趋势,还缺少全面、定量的统计和解读。

另一方面,作为公共政策的城乡规划虽始终受到中央政府的监督和约束,但城乡规划也具有典型的地方政府事务属性,肩负着服务于地方政府发展诉求的重担,只解读中央要求并不能充分理解中国城乡规划的运作逻辑。相较于规划界对中央要求的大量的解读和传达,地方政府对于城乡规划的实践诉求还缺少充分讨论,一部分学者已经从案例城市的规划管理工作(赵万民,孙爱庐,2018)、规划中的央地关系(林坚,赵晔,2019)和政府资本运作(赵燕菁,2019)的视角解读了地方政府在城乡规划中的行为逻辑,但地方政府对于城乡规划的资源投入有何特点、对各类城乡规划的需求有何差别,仍需要进一步的探讨。

本研究聚焦于2008—2017年的时间区间,选用定量的研究方法,以公共财政的城乡规划事务支出额代表城乡规划实践的整体规模,以政府的城乡规划服务采购量衡量地方政府对于各类规划项目的实际需求,从市场规模、类别特征、地区差异、采购部门四个方面展开,力求以“规划实践”和“地方诉求”的视角实现对城乡规划变革思考的有益补充。

## 1 数据选取与规划项目分类

### 1.1 数据选取

城乡规划具有鲜明的公共政策属性,除部分由私人部门采购的城市设计和修建性详细规划外,大部分规划项目的采购人都是各级政府机关、事业单位和团体组织,其规划编制经费也主要源自于公共财政拨款。根据《中华人民共

和国预算法》和《中华人民共和国采购法》,城乡规划编制的财政资金应纳入年度财政预算和决算,且使用公共财政资金的规划采购行为也应及时向社会发布公告。因此,《中国财政年鉴》公布的全国和各省区市用于城乡社区规划与管理支出<sup>①</sup>的历年财政支出决算额可以表征城乡规划实践市场的整体规模,而各级政府公告公开的城乡规划采购数量也可以反映地方政府对于各类别规划项目的需求差别。

由于早期的政府采购公开和公告制度尚不成熟,其数据记录也并不完整,综合考虑政府采购数据库收录的历年采购数据量以及数据处理的工作量,特选取2008—2017年作为研究时间跨度。从2008年《城乡规划法》正式实施,到2018年初全国两会期间将国家空间规划改革纳入政府机构改革方案,可以说,2008—2017年的10年间,是城乡规划实践快速成长但又日渐面临挑战的辉煌10年(曹康,张庭伟,2019)。

选取中国知网政府采购数据库<sup>②</sup>作为基础数据来源,以“规划”“设计”等作为关键词进行检索,并通过关键字段检索和人工筛选,共得到2008—2017

年间1.88万个城乡规划项目的采购成交数据<sup>③</sup>,作为本研究的数据基础。

需要强调的是,由于每个年份的政府采购公告收录率并不相同,且不同类型城乡规划项目的任务大小千差万别,本研究对规划项目采购量不展开绝对值的分析,只对比同一时间内的不同类别规划项目数量的相对值差别。即,政府采购的规划项目数量不用于探讨城乡规划实践的市场规模,只用于解读各类别规划项目的相对多寡。

### 1.2 城乡规划项目的分类

不同于学术期刊数据和《中国财政年鉴》公布的统计数据,政府的采购公告数据并没有统一的格式,且公告中对于城乡规划项目的命名并不统一,只能采取人工方法对各个公告进行逐一识别,从而明确各个规划采购公告涉及的城乡规划项目类别。

总体而言,我国的城乡规划可以分为法定规划和非法定规划两大类。借鉴相关学者对于法定规划和非法定的分类方法讨论(陈锋,王唯山,等,2005;李和平,余廷墨,张海龙,2012),本研究将法律、行政法规和部门规章<sup>④</sup>中

表1 本研究所称法定规划分类一览表

Tab.1 List of statutory planning

分类		规划内容	规划对象	主要内容
城镇总体规划	城镇体系规划	研究确定城市 and 镇的发展战略、定位、规模和空间布局等宏观性问题	区域	包括全国城镇体系规划、省域城镇体系规划
	城市总体规划		城市	包括直辖市、计划经济单列市、省辖市以及县级市的城市总体规划
	分区规划		城市分区	包括大、中城市根据需要组织编制的分区规划
	县总体规划		建制县	包括县人民政府所在地镇的总体规划和实际上以此为参照编制的县城、县城和县总体规划
	镇总体规划		一般建制镇	指县人民政府所在地镇以外的一般镇的总体规划
	近期建设规划		城市、县、镇	指城市、县、镇制定的近期建设规划
城镇详细规划	控制性详细规划	确定城镇开发建设的控制指标,提出指导建设施工的详细方案	城市和镇内的特定区域或地块	包括城市、镇控制性详细规划和实际上以此为参照编制的乡集镇区控制性详细规划
	修建性详细规划			对具体地块的建设提出具体的安排和设计的详细规划
乡村规划	乡规划	对乡村地区展开规划研究	建制乡	以建制乡为规划对象编制的规划
	村庄规划		村庄	以村庄为规划对象编制的规划
法定专项规划		—	—	专指《城乡规划法》、《城市规划编制办法》等法律、行政法规和部门规章明确提及的专项规划,包括风景区、历史文化名城/名镇/名村/街区、道路交通、给水工程、排水工程(含雨水工程与污水工程)、供电工程、电信工程、供热工程、燃气工程、环境卫生设施、环境保护、防洪、地下空间开发利用、人防等专项规划

资料来源:根据研究结果整理。

表2 本研究所称非法定规划一览表

Tab.2 List of non-statutory planning

非法定规划分类	主要内容
区域概念规划	指以宏观区域(跨城市)为规划范围编制的概念规划、发展战略规划、区域协同规划等
城镇概念规划	指以城市为规划范围的的概念规划、发展战略规划、全域规划、空间规划、新型城镇化规划、城乡统筹规划等
分区概念规划	指以城市行政分区为规划范围的概念规划、发展战略规划等
县概念规划	指以县为规划范围的概念规划、发展战略规划、全域规划、空间规划、城乡统筹规划等
镇概念规划	指以非县人民政府所在地镇的一般建制镇为规划范围的概念规划、发展战略规划、全域规划、空间规划、城乡统筹规划等
片区概念规划	指以城市特定片区为规划范围的概念规划、发展战略规划、空间规划、城乡统筹规划等
城市设计	包括以城镇建成地区为规划范围的总体城市设计和特定地区为研究对象的地区城市设计
行动规划	指为解决城乡建设中特定问题而展开编制的服务于相关行动的城乡规划,包括城市“双修”、海绵城市、综合管廊、灾后重建、移民安置、户外广告店招整治、交通拥堵整治、棚户区整治、市容美化、水系岸线整治、森林城市创建、田园城市申报等规划
非法定专项规划	指除法定规划以外的专题规划,包括建筑色彩、城市风貌、夜景景观照明、通风廊道等专项规划以及包括相关技术导则修编在内的一系列专题研究

资料来源:根据研究结果整理。

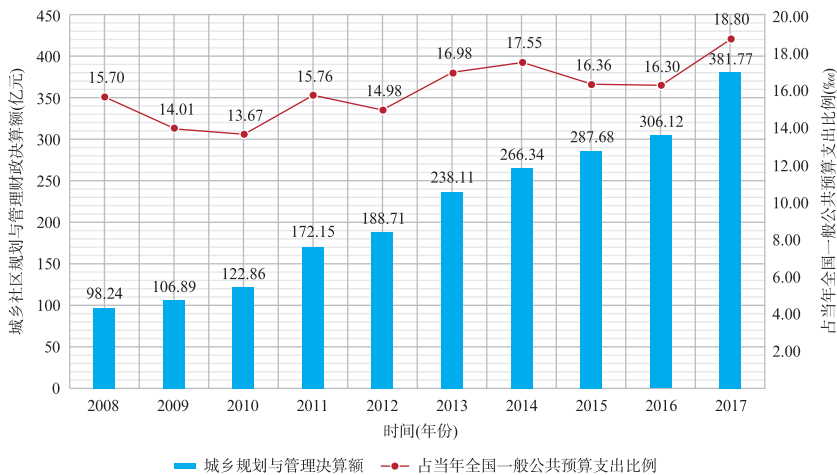


图1 2008—2017年间用于城乡社区规划与管理的全国财政决算额及占比

Fig.1 The financial expenditure for planning and management and its percentage in the national government budget from 2008 to 2017

资料来源:根据2009—2018年《中国财政年鉴》整理绘制。



图2 2000—2019年间全国一般财政支出决算额及其增长率

Fig.2 National final financial expenditure and growth rates from 2000 to 2019

资料来源:根据2001—2019年《中国财政年鉴》及财政部于2020年2月公布的《2019年全国一般公共预算收支情况》整理绘制。

明文提及的城乡规划、以及在规划实践中实际已参照法定程序展开编制或审批的部分其他规划<sup>⑤</sup>统称为法定规划,并按照规划研究内容和关注地域空间的差别,重新归类为城镇总体性规划、城镇详细规划、乡村规划和法定专项规划4个类别(表1)。相应地,对于除法定规划以外的非法定规划,本研究将近年大量实践的城市设计单列<sup>⑥</sup>,并将非法定规划分为城镇概念性规划、城市设计、行动规划和非法定专项规划4个类别(表2)。

## 2 公共财政的城乡规划需求波动增长,增速逐步放缓中仍存在发展机遇

利用公共财政的支出规模表征各类城乡规划实践项目的市场规模,如图1所示,全国财政中用于城乡社区规划与管理事业的决算额由2008年的98.24亿元增长至2017年的381.77亿元,10年间的年均增长率为16.28%,高出同时期全国GDP的11.16%的增长率,验证了2008年至2017年间城乡规划编制市场的持续增长。同时,全国一般公共预算中用于城乡社区规划与管理的决算额占比已在2017年达到18.80%,在2008—2017年间呈现出波动上升的趋势,也表明城乡社区规划与管理的工作日益受到公共管理部门的重视。值得关注的是,城乡社区规划与管理的决算额占比在2008—2010年间、2014—2017年间的下降也印证了这两个时期规划编制市场增长的短期放缓,但又迅速反弹。其中,2008—2010年间,城乡社区规划与管理的决算额占比下降主要是受到2008年全球金融危机冲击的影响;2014年起,我国国民经济发展呈现“新常态”,城乡规划市场规模增长开始明显放缓,在当时也被从事于城乡规划编制的一线人员称为“城市规划的‘冬天’”<sup>⑦</sup>。

面向未来,依赖于公共财政的城乡规划实践市场规模的增长将日趋放缓,但城乡规划编制是建设空间管理领域最主要的技术咨询服务,仍有望在中国公共行政改革进程中进一步提升自身地位与价值。一方面,全国一般公共预算增速已从2000年的20.5%波动下降至2019



年的8.1% (图2), 在“新常态”时期的增速下降已是必然 (高培勇, 2018), 可以确定城乡规划实践市场规模在未来一段时间内增长放缓的基调。另一方面, 西方国家行政部门的新公共管理 (new public management)、后新公共管理 (post-new public management) 改革经验表明, 包括规划部门在内的行政部门对各类市场化的管理咨询的需求将快速增长, 甚至被称作行政管理中的“咨询政体” (consultocracy) 现象 (SAINT MARTIN D, 1998; LOH C G, NORTON R K, 2015)。可以预期, 伴随着我国公共行政改革的持续推进<sup>⑧</sup>, 政府机构内部的行政职能和技术职能加速“两分” (孙施文, 2018), 一部分原本由规划管理部门内部负责的技术工作转为由规划编制机构承担, 城乡规划实践在建设空间管理领域中的技术咨询核心角色有望得到进一步强化。

### 3 非法定规划、行动规划快速发展, 城乡规划需强化与公共治理模式的契合

将2008年至2017年间政府采购公告中披露的城乡规划实践项目进行逐一分类, 可以对该时期各类城乡规划实践项目的数量结构展开解读。首先对比2008—2017年间法定规划和非法定规划两种规划大类的项目数量, 如图3所示, 尽管法定规划的公告项目数量始终都明显高于非法定规划, 但法定规划在城乡规划实践中的项目占比仍有明显的下降, 由2008年的84%下降到2017年的64%, 表明公共财政对于非法定规划的编制需求早已常态化, 且非法定规划在城乡规划实践中的角色也愈发重要。

进而对比8个中类别规划的公告项目数据变化, 为避免逐年分析可能产生的结果偏差, 本研究将2008—2017年分为2008—2012年与2013—2017年两个时间段, 以5年为统计单位分析这些规划项目公告数量及其综合增长率的差别。如图4所示, 2008至2017年间, 公告项目数量较多的规划类别为法定专项规划、城镇详细规划, 表明贴近公共管

理基层工作的详细规划、城市设计和专项规划仍然是城乡规划工作的主要部分 (张庭伟, 2019a)。值得关注的是, 相较于所有类别规划项目数量在此期间的平均增长率 (981%), 行动规划和乡村规划在此阶段的综合增长率分别达到了1 998%和1 478%, 而城镇详细规划的增长率最低, 为674%。其中, 乡村规划的高增长率契合了规划主管部门对于乡村地区的日益重视, 城镇详细规划的低增长率则符合详细规划面向实施的特点, 而行动规划项目数量的大幅增长则代表了中国特色的公共治理模式对于城乡规划的要求。

笔者认为, 非法定规划、行动规划的数量增长体现了中国公共治理中非常规的运动式治理逻辑的规划需求, 也是规划体系对中国公共治理模式的一种自我调整 and 适应。相较于常规的制度化治理, 运动式治理是一种非常规的治理方式, 一定程度上沿袭了革命时代的政治动员模式 (曹龙虎, 2014; 周雪光, 2017), 这种治理模式有别于科层式行政机构的常规运作, 通过类似于政治动员的方式调动资源、集中力量完成特定任务, 弥补现有的制度化治理能力的不足, 被认为是中国公共治理中的特色现象 (冯仕政, 2011; 周雪光, 2017)。尽管运动

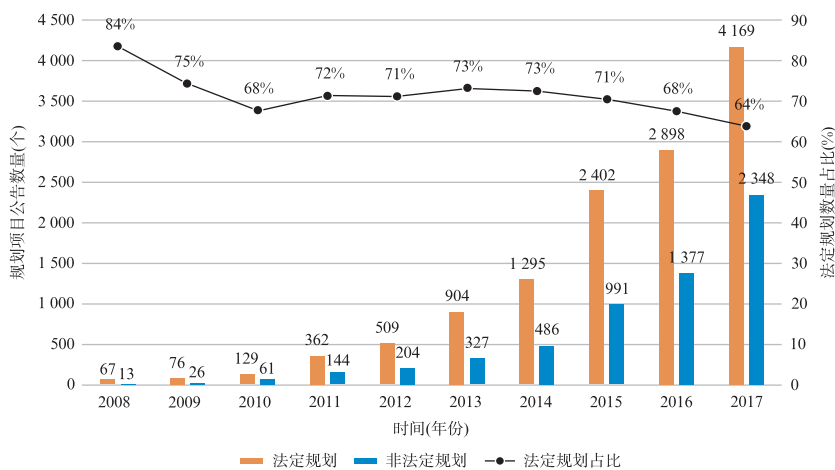


图3 2008—2017年间法定与非法定规划项目数量对比

Fig.3 Comparison of the number of statutory and non-statutory planning projects from 2008 to 2017  
资料来源: 根据研究结果绘制。

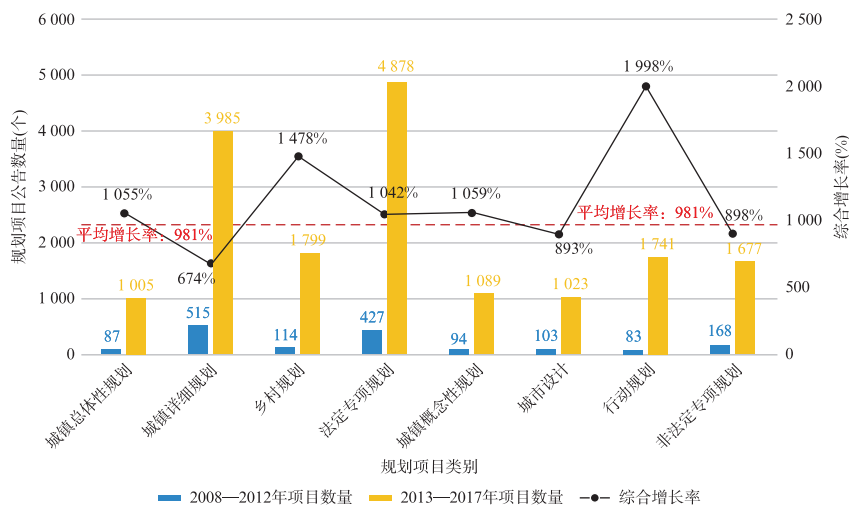


图4 各类规划在2008—2012年间与2013—2017年间项目数量及增长率

Fig.4 The number and growth rates of various planning projects between 2008—2012 and 2013—2017  
资料来源: 根据研究结果绘制。

式治理的内任缺陷已成为学者们的共识，但由于其往往在我国的治理实践中表现出极强的问题导向的治理效率，甚至能够在短时间内实现“立竿见影”的效果，而被认为具有长期存在的绩效合法性（陈恩，2015；李辉，2017），并产生了一系列“运动式治理的制度化”或“制度化治理的运动化”的有趣现象（冯仕政，2011）。

以专业技术理性为主要原则编制完成的各类法定城乡规划，是一种典型的基于制度化治理逻辑的公共政策工具。如图5a所示，常规的制度化治理模式下，城乡建成环境的发展建设应当按照既定规划内容，按部就班、好整以暇地推进，在规划期内实现城乡发展绩效的稳步提升（由规划起始年的绩效 $P_0$ 提升至规划期末的绩效 $P_x$ ）。然而，在我国的

集权型政治体制之下，地方政府或职能部门往往具有强烈的迅速提升发展绩效的意愿，通过在“政治锦标赛”中的领先获得政治职务的升迁（周黎安，2014）。出于这种强烈的绩效抱负，地方政府和职能部门利用强大的社会动员能力，以运动式的治理打破官僚系统惯例化（routinization）而产生的怠惰（图5b），推动发展绩效的快速提升<sup>⑨</sup>（周雪光，2017）。在此过程中，地方政府和职能部门往往重新编制用于指导本次运动式治理的非法规划，或者对既有的法定规划展开修编，导致了非法规划（特别是行动规划）项目数量占比的持续增长，也造成了部分法定规划被反复修改、严肃性不强的现象（孙安军，张勤，等，2018；赵万民，孙爱庐，2018）。

总之，2008—2017年的发展经验表

明，非法定规划和行动规划在规划体系中地位的日益凸显，代表了地方政府在城乡发展实践中的实际需求，也是城乡规划作为公共治理工具对我国公共治理中非常规治理模式的一种自我调整 and 适应。面向未来，公共治理中的常规制度化治理和非常规运动化治理仍将长期共存，如何逐步调整、契合中国特色的治理体系，是城乡规划体系变革和调整的一大挑战。

#### 4 地方政府对城乡规划的需求差异明显，应在规划管理监督工作中予以重视

数据表明，31个省区市一般公共财政对于城乡社区事务<sup>⑩</sup>的人均投入差别巨大（图6），但这一巨大差别不仅来源于经济发展水平导致的公共财政能力差别，也是地方政府对于城乡社区事务的重视程度和投入意愿差异的具体表现。进一步对比2008—2017年间31个省区市一般公共财政支出决算额中用于城乡社区的总支出占比和平均城镇化率，如图7所示，31个省区市在城乡社区支出占比和城镇化率存在明显的正相关关系<sup>⑪</sup>，北京、上海、天津、重庆以及江苏、辽宁、广东等高城镇化率地区将更大比例的公共财政投入到城乡社区事务中，体现了对城乡社区事务较大的投入意愿，而西藏、云南、甘肃、贵州等西部省区

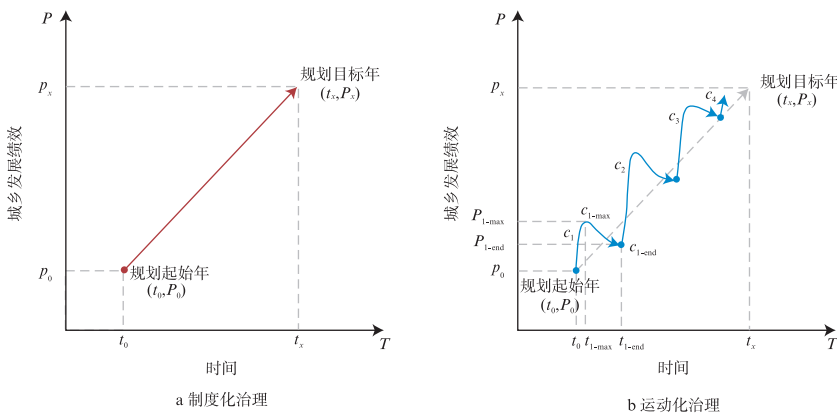


图5 制度化治理和运动化治理模式下城乡发展绩效的提升

Fig.5 Improvement of urban and rural development performance under institutionalized governance and campaign-style governance  
资料来源：根据研究结果绘制。

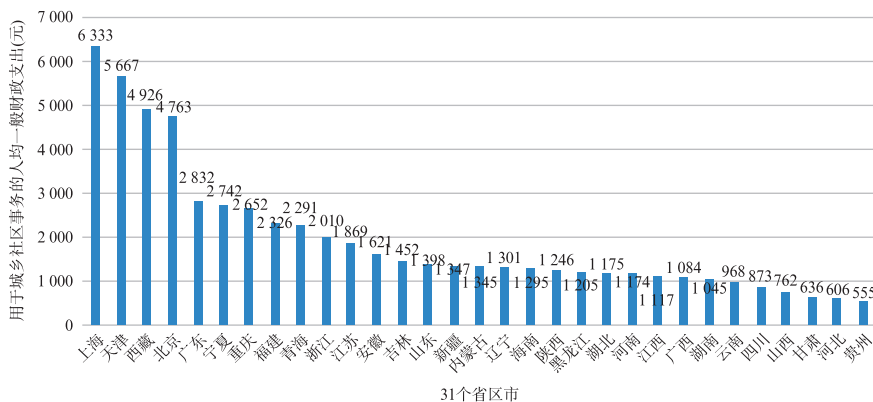


图6 2017年31个省区市用于城乡社区事务的人均一般财政支出额

Fig.6 Per capita financial expenditure for urban and rural community affairs of the 31 provincial-level jurisdictions in 2017  
资料来源：根据2018年《中国财政年鉴》、《中国统计年鉴》整理绘制。

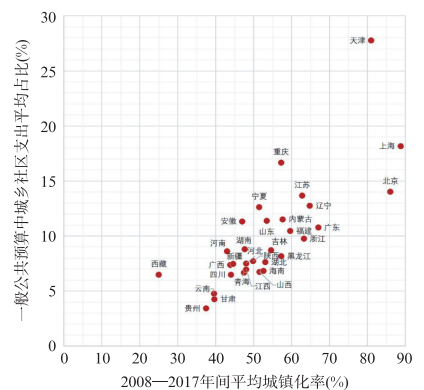


图7 2008—2017年间31个省区市的城乡社区支出占比及城镇化率

Fig.7 Proportion of expenditure for urban and rural community affairs and urbanization rate in the 31 provincial regions from 2008 to 2017  
资料来源：根据2009—2018年《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》整理绘制。

的城镇化发展仍相对滞后，公共财政对于城乡社区事务的投入占比也最低。

将2008—2017年间政府公告的城乡规划项目按照其所在地域分为东部、中部、西部和东北四大地区，对比全国四大地区在规划采购中对于法定规划、非法定规划以及体现环境品质追求的规划（包括城市设计、城市更新规划、风貌色彩规划、城乡环境整治规划和户外广告规划等）项目数量的区位熵，可以识别四大区域的地方政府在城乡规划编制中对于不同类型规划的需求差别。如表3所示，四大地区的城镇化率与这些地区地方政府对于各类规划的需求量存在明显的相关关系，在城镇化进程中相对落后的西部地区，法定规划的数量区位熵大于1，非法定规划的数量区位熵小于1，且在城乡规划编制中对于品质的追求明显小于其他地区，表明处于不同城镇化发展阶段的不同地区，对城乡规划编制的需求存在明显的差别。

经济发展的一般规律表明，在城镇化发展的初期阶段，政府往往会将公共

财政优先投资于直接生产部门，追求短期内的快速增长，尽量减少包括城乡社区事务在内的非直接生产性部门投入（李宽，2019），这也可以解释城镇化率落后地区对于城乡社区事务的较低财政投入比例。同时，较低的资源投入比例也导致落后地区的城乡规划编制需求主要集中在法定规划领域，对于非法定规划、追求空间品质的规划需求量滞后于发达地区。我国不同地区的城镇化发展阶段差别早已为城乡规划界所熟知，但处于不同发展阶段的地方政府对于城乡规划工作的资源投入意愿差别，以及不同地区对于城乡规划编制需求的差别还并未得到充分关注，这也是中央政府在未来的城乡规划管理监督工作应予以重视的方面。

### 5 空间是公共事务管理的基本维度，城乡规划在多个职能部门仍大有作为

根据采购公告中披露的采购人信息，将2008—2017年间所有城乡规划项

目的采购人重新归类为综合管理部门、规划建设部门等10类职能部门<sup>⑫</sup>，对比不同类型职能部门对于各类城乡规划项目的采购数量差别。如图8所示，规划建设部门和综合管理部门仍然是对城乡规划采购量最大的部门，分别占全部规划项目数量的52.96%和11.20%。作为非规划建设主管部门，旅游、文教体卫等七类其他部门的城乡规划项目采购数量占比较小，但仍合计采购了19.91%的城乡规划项目，且各个部门所采购的城乡规划项目也主要是与其主管核心业务直接相关，表明城乡规划的公共政策属性并不限于规划建设主管部门，并且已经成为多个职能部门的重要治理工具。

空间是认知事物的重要视角（石楠，2018），也是许多行政管理部门对其核心业务开展日常工作的基本维度。城乡规划的主要内容是从空间维度对各个层级、条线的要素进行协调和统筹，这种空间运筹能力也是城乡规划成为包括旅游、交通、文教体卫在内的多个非规划建设部门公共施策工具的核心竞争力。2008—2017年间数据表明，发改部门、国土部门的城乡规划采购量只占非规划建设部门采购量的小部分。国家机构改革中，原发改部门、国土部门和住建部门的规划管理职能的合并可能会导致规划建设主管部门的城乡规划采购发生一定变化，但其他非规划建设部门对于城乡规划的需求仍将长期存在并稳定增长<sup>⑬</sup>。作为一种以空间为核心进行事务管理的公共治理工具，城乡规划在多个公共管理职能部门仍有难以替代的作用。

### 6 结语

国土空间规划体系的建构需要对过去一段时间内城乡规划事业展开全面的回顾和总结，在这一系列的总结梳理中，过于偏重学科发展、轻视规划实践可能会导致偏离城乡规划“解决城市发展实际问题”的初心（张庭伟，2019a；张庭伟，2019b），只强调中央管制权威也可能导致城乡规划与地方发展诉求产生一定的脱离（周雪光，2017）。从规划实践和地方诉求的视角出发，本研

表3 四大地区对于不同类型城乡规划项目采购需求量的区位熵

Tab.3 The location entropy of different planning projects in the four regions

地区	2008—2017年间平均城镇化率(%)	城乡规划项目数量的区位熵		
		法定规划	非法定规划	体现品质追求的规划
东部地区	62.03	0.98	1.04	1.13
东北地区	59.56	0.96	1.09	1.04
中部地区	47.60	0.97	1.06	1.03
西部地区	45.12	1.06	0.88	0.73

资料来源：根据研究结果整理。

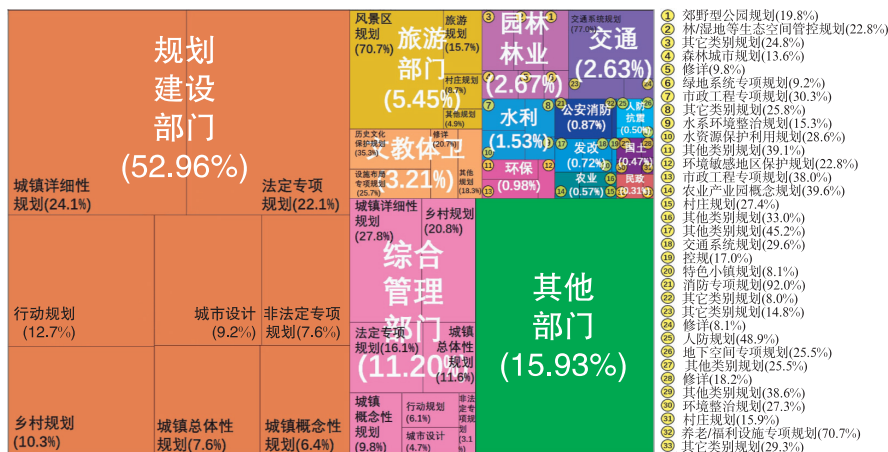


图8 2008—2017年间城乡规划项目采购部门及其采购规划类别占比

Fig.8 The proportion of planning procurement departments and the planning categories from 2008 to 2017

资料来源：根据研究结果绘制。



究对2008—2017年间全国城乡规划实践的基本特征进行了初步的总结和提炼,并基于此对中国城乡规划事业做出了发展展望。

其一,城乡规划具有显著的公共政策属性,城乡规划事业在过去一段时期的持续增长也主要是源于我国公共财政的快速增长红利。尽管公共财政增长趋缓将导致城乡规划编制市场增速的放缓,但城乡规划事业在公共财政支出中的占比仍将进一步提高,并有望在公共行政改革中进一步巩固自身作为建设空间管理领域技术咨询核心的角色。其二,法定的城乡规划是一种典型的制度化治理工具,不能满足我国公共管理中大量存在的非常规的运动化治理实际需求,非法定规划、行动规划项目需求量在2008—2017年间的快速提高体现了地方政府在城乡建设事务管理中的实际诉求,也是城乡规划体系对于我国公共治理模式的一种自我调整 and 适应。其三,处于不同城镇化阶段的地方政府对于城乡规划的资源投入意愿和规划项目诉求存在明显的差别。我国的高城镇化率地区往往具有更大的财政能力,且对于城乡规划的财政投入意愿也更为强烈,而城镇化落后地区的财政能力相对不足,且对于城乡规划这一非直接生产部门的投入比例也更少,地方政府对于城乡规划的诉求存在着需求规模极化,且关注重点迥异的特点,国土空间规划改革也需要在坚守中央统一部署的同时兼顾地区发展诉求差异。其四,空间是进行公共事务管理的基本维度,空间统筹能力是城乡规划的核心竞争力,也是城乡规划使命大大拓展延伸、并成为多个非规划建设部门施策工具的主要原因。规划建设主管部门的调整可能会给规划体系带来一定的变化,但城乡规划在多个公共管理部门的施策工具角色仍将长期存在和发展。

需要说明的是,本研究也存在一些不足。在基础数据方面,公共财政以外的单位和部门(如地产开发商)也采购了相当部分的城乡规划服务,但这部分数据并未纳入本研究;早期的政府采购公告制度尚未成熟,本研究收集的

2008—2017年间政府采购数据的代表性仍有待进一步的检验。在研究内容方面,限于精力和篇幅,本研究只对相关数据进行了相对初步的特征总结,还缺少更为深入的探讨和解读,但这也是笔者下一步拟开展的研究重点。

## 注释

- ① 参考国家财政部发布的《政府收支分类科目(财预[2018]108号)》,城乡社区规划与管理支出(科目代码21202)是指反映城乡社区、防灾减灾、历史名城规划制定与管理等方面的支出。
- ② <http://r.cnki.net/KNS/brief/result.aspx?dbPrefix=cgxx>
- ③ 对于单个采购公告公布的同时采购的多个规划项目,本研究根据公告内容对实际的规划项目进行拆分统计,但单次采购中批量采购的多个村的村庄规划仍记为1个规划项目。
- ④ 本研究只考虑法律以及全国性的行政法规、部门规章,不考虑地方行政法规和地方部门规章。
- ⑤ 例如,《城乡规划法》等法律条文并未提及县总体规划,但《城市规划编制办法》又明文规定“县人民政府所在地镇的城市规划可参照城市规划编制方法执行”,且规划实践中大量的“县总体规划”、“县城总体规划”、“县城总体规划”获批,获得了一定的法律效力,“县总体规划”事实上已成为一种法定规划;再如,《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》规定控制性详细规划只适用于城市和建制镇,但仍有可观数量的乡集镇区已参照一般镇的镇区进行管理,也组织编制了部分控制性详细规划。
- ⑥ 需要说明的是,住建部于2017年3月发布的《城市设计管理办法》作为一项部门规章,为城市设计的编制提供了法定依据,但在2008—2017年,城市设计仍应归类为非法定规划。
- ⑦ 例如,孙安军认为“城市规划的冬天来了,……规划行业必须改革才能求得一席之地,尽管我们还在冬天,但发挥优势,赢得先机,春天就不远了”,被列为2014年中国城市规划年会20金句之一。
- ⑧ 公共管理学界普遍认为,尽管中国的行政改革并非对西方新公共管理、后新公共管理的复制,但中国的行政改革是兼有新公共管理和后新公共管理特点的复杂结合体,一定程度上是对于新公共管理理论的沿袭(CHRISTENSEN T, FAN Y, 2018)。
- ⑨ 如图5-b所示,运动式治理往往难以回避“乱象—治理—再乱象”的轮回(运动式治理 $C_1$ 推动发展绩效快速上升至 $C_{1-max}$ 处,并随着该运动式治理力度的逐渐降低,其绩效会有所回落),但多次运动式治理的

效应累积,城乡发展绩效仍能快速实现跳跃式的提升。

- ⑩ 《中国财政年鉴》并未公布31个省区市的城乡社区规划与管理支出,故在省区市层面的分析中以城乡社区事业支出(科目代码212)决算额替代。
- ⑪ 经计算,两者的相关系数为0.778,在0.01水平上显著相关。
- ⑫ 包括综合管理部门(各级人民政府以及各类开发区管委会等)、规划建设部门(规划局、住建局、城市管理局、建设委员会等)、旅游部门(旅游局、旅游发展委等)、文教体卫部门(文广新局、文物主管部门、教育局、体育局、卫生局等)、园林林业部门(园林绿化局、林业局、绿化管理处等)、交通部门(交通运输局、交通委、公路局、交警大队等)、水利水务部门、环保部门、公安消防部门、发改计划部门、农业部门(农业局、农委等)、人防抗震部门、国土部门和民政部门。
- ⑬ 对比2008—2012年和2013—2017年各个行政部门的城乡规划项目采购数量的增长率,非规划建设部门对于城乡规划的需求增长率(998.32%)略高于规划建设主管部门(986.37%)。

## 参考文献 (References)

- [1] 曹康,张庭伟.规划理论及1978年以来中国规划理论的进展[J].城市规划,2019,43(11):61-80.(CAO Kang, ZHANG Tingwei. Planning theory and the progress of Chinese planning theory since 1978[J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 61-80.)
- [2] CHRISTENSEN T, FAN Y. Post-new public management: a new administrative paradigm for China[J]. International Review of Administrative Sciences, 2018, 84(2): 0020852316633513.
- [3] 曹龙虎.国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”:运动式治理再认识[J].学海,2014(3):81-87.(CAO Longhu. "Path dependence" and "paradigm shift" in national governance: recognition of sport governance[J]. Academia Bimestrie, 2014(3): 81-87.)
- [4] 陈恩.常规治理何以替代运动式治理——基于一个县计划生育史的考察[J].社会学评论,2015,3(5):63-77.(CHEN En. Why routine governance replaced campaign-style governance: based on the birth planning history of a county[J]. Sociological Review of China, 2015, 3(5): 63-77.)
- [5] 陈锋,王唯山,吴唯佳,等.非法定规划的现状与走势[J].城市规划,2005(11):47-55.(CHEN Feng, WANG Weishan, WU Weijia, et al. Status and trend of non-statutory planning[J]. City Planning Review, 2005(11): 47-55.)
- [6] 冯仕政.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代,2011(1):73-97.(FENG Shizheng. The formation and variation of China's national movement: a holistic interpretation based on political system[J]. Open Times, 2011(1): 73-97.)

- [7] 高培勇. 中国财税改革40年: 基本轨迹、基本经验和基本规律[J]. 经济研究, 2018, 53(3): 4-20. (GAO Peiyong. China's forty years of fiscal and taxation reform: the main path, fundamental experiences and basic laws[J]. Economic Research Journal, 2018, 53(3): 4-20.)
- [8] 兰伟杰, 胡敏, 赵中枢. 历史文化名城保护制度的回顾、特征与展望[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 30-35. (LAN Weijie, HU Min, ZHAO Zhongsu. Review, feature analysis and prospect of the historic city conservation system[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 30-35.)
- [9] 李浩. 中国规划机构70年演变: 兼论国家空间规划体系[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019. (LI Hao. The 70-year evolution of Chinese planning agencies: concurrently on the national spatial planning system[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019.)
- [10] 李和平, 余廷墨, 张海龙. 非法定规划的实践价值和技术策略[J]. 规划师, 2012, 28(1): 61-65. (LI Heping, YU Yanmo, ZHANG Hailong. Non-statutory planning's value and techniques[J]. Planners, 2012, 28(1): 61-65.)
- [11] 李辉. “运动式治理”缘何长期存在?——一个本性分析[J]. 行政论坛, 2017, 24(5): 138-144. (LI Hui. Why does the campaign-style governance exist for a long time? —an analysis of its origin[J]. Administrative Tribune, 2017, 24(5): 138-144.)
- [12] 李宽. 土地批租与中国的快速城镇化[J]. 文化纵横, 2019(1): 54-62+142. (LI Kuan. Land lease and China's rapid urbanization[J]. Beijing Cultural Review, 2019(1): 54-62+142.)
- [13] 林坚, 赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同——兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 20-23. (LIN Jian, ZHAO Ye. State governance, spatial planning, and "central-local" collaboration: with discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution of the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 20-23.)
- [14] LOH C G, NORTON R K. Planning consultants' influence on local comprehensive plans[J]. Journal of Planning Education and Research, 2015, 35(2): 199-208.
- [15] 吕一平, 文超祥. 近三十年我国城乡规划法学研究的进展[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 46-55. (LÜ Yiping, WEN Chaoxiang. Progress of research on urban and rural planning law in China in the last three decades[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 46-55.)
- [16] 彭翀, 吴宇彤, 罗吉, 等. 城乡规划的学科领域、研究热点与发展趋势展望[J]. 城市规划, 2018, 42(7): 18-24+68. (PENG Chong, WU Yutong, LUO Ji, et al. Discipline field, research hotspot, and development trend of urban and rural planning[J]. City Planning Review, 2018, 42(7): 18-24+68.)
- [17] SAINT MARTIN D. The new managerialism and the policy influence of consultants in government: an historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France[J]. Governance, 1998, 11(3): 319-356.
- [18] 石楠. 空间[J]. 城市规划, 2018, 42(5): 1. (SHI Nan. Space[J]. City Planning Review, 2018, 42(5): 1.)
- [19] 石楠, 李百浩, 李彩, 等. 新中国城市规划科学研究及重要论著的发展历程(1949—2009年)[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 24-29. (SHI Nan, LI Baihao, LI Cai, et al. A review of Chinese city planning researches and important treatises from 1949 to 2009[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 24-29.)
- [20] 孙安军, 张勤, 王丽萍, 等. 让城市总体规划更有用[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 19-26+33. (SUN Anjun, ZHANG Qin, WANG Liping, et al. Making city master plan more useful[J]. City Planning Review, 2018, 42(2): 19-26+33.)
- [21] 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(4): 10-15. (SUN Shiwen. The role of planning institutes in the development process of urban planning practice in China[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 10-15.)
- [22] 汪光焘. 城市: 40年回顾与新时代愿景[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 7-19. (WANG Guangtao. Chinese cities: review of 40 years' development and visions in the new era[J]. Urban Planning Forum, 2018(6): 7-19.)
- [23] 王凯, 徐泽. 重大规划项目视角的新中国城市规划史演进[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 12-23. (WANG Kai, XU Ze. Evolution of new China's urban planning: a perspective of influential planning practices[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 12-23.)
- [24] 吴良镛. 七十年城市规划的回顾与展望[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 9-10+68. (WU Liangyong. Review and prospect of urban planning in the past 70 years[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 9-10+68.)
- [25] 吴志强, 刘晓畅. 改革开放40年来中国城乡规划知识网络演进[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 11-18. (WU Zhiqiang, LIU Xiaochang. Evolution of knowledge network of urban-rural planning in china in four decades since the opening up in 1978[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 11-18.)
- [26] 武廷海. 国土空间规划体系中的城市规划初论[J]. 城市规划, 2019, 43(8): 9-17. (WU Tinghai. A discussion on urban planning in spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019, 43(8): 9-17.)
- [27] 杨保军, 汪科, 陈鹏. 城市规划70年[J]. 城乡规划, 2019(5): 11-15+19. (YANG Baojun, WANG Ke, CHENG Peng. 70 years of China's urban planning[J]. Urban and Rural Planning, 2019(5): 11-15+19.)
- [28] 张庭伟. 规划的初心, 使命, 及安身[J]. 城市规划, 2019a, 43(2): 9-13. (ZHANG Tingwei. Origin, mission, and institutional setting of urban planning[J]. City Planning Review, 2019a, 43(2): 9-13.)
- [29] 张庭伟. 空心和多心, 服务和治理[J]. 城市规划, 2019b, 43(9): 11-12. (ZHANG Tingwei. Hollowness vs. multi-core, service vs. governance[J]. City Planning Review, 2019b, 43(9): 11-12.)
- [30] 赵广英, 李晨. 基于立法视角的空间规划体系改革思路研究[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 37-45. (ZHAO Guangying, LI Chen. Research on the reform of spatial planning system from a legislative perspective[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 37-45.)
- [31] 赵万民, 孙爱庐. 城市总体规划持续调整的现象与对策研究[J]. 城市规划, 2018, 42(7): 43-51. (ZHAO Wanmin, SUN Ailu. Research on phenomenon of continuous adjustment of city comprehensive planning and the countermeasures[J]. City Planning Review, 2018, 42(7): 43-51.)
- [32] 赵燕菁. 伟大的七十年——中国城市规划演进的资本-货币视角[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 15-19. (ZHAO Yanjing. The great seventy years: urban planning evolution in China from a capital-monetary perspective[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 15-19.)
- [33] 中国城市规划学会. 中国城乡规划学学科史[M]. 北京: 中国科学技术出版社, 2018. (Urban Planning Society of China. History of Chinese urban and rural planning[M]. Beijing: Science and Technology of China Press, 2018.)
- [34] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38. (ZHOU Li'an. Administrative subcontract[J]. Chinese Journal of Sociology, 2014, 34(6): 1-38.)
- [35] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017. (ZHOU Xueguang. The institutional logic of governance in China: an organizational approach[M]. Beijing: Joint Publishing Company, 2017.)

修回: 2020-05