

中国城市规划学会学术成果

中国城乡规划实施研究 3

——第三届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编

张 佳 张 磊 副主编

中国建筑工业出版社

中国城市规划学会学术成果

中国城乡 规划实施研究

3

——第三届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编

张 佳 张 磊 副主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡规划实施研究. 3, 第三届全国规划实施学术研讨会成果 / 李锦生主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016.9
ISBN 978-7-112-19649-4

I. ①中… II. ①李… III. ①城乡规划—研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第183698号

责任编辑: 李 鸽 毋婷娴
责任校对: 李欣慰 张 颖

中国城乡规划实施研究3
——第三届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主编

张 佳 张 磊 副主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京嘉泰利德公司制版
北京建筑工业出版社印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 24 字数: 682千字
2016年10月第一版 2016年10月第一次印刷
定价: 81.00元

ISBN 978-7-112-19649-4

(29129)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

本书编委会

主 编：李锦生

副 主 编：张 佳 张 磊

编委会成员（按姓氏汉语拼音排序）：

陈 锋	陈锦富	耿慧志	郭 海	何明俊	李春梅
李东泉	李锦生	林 坚	孟兆国	缪 敏	施卫良
史育龙	孙 玥	谭纵波	唐 震	王 伟	王 正
王富海	魏定梅	魏后凯	文超祥	吴志诚	许 槟
叶裕民	殷 毅	余 颖	俞滨洋	俞斯佳	曾九利
张 磊	张 佳	张 舰	赵 民	赵燕菁	赵迎雪
周 捷	朱子瑜	邹 兵			

编 辑 单 位：中国城市规划学会

中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会

新型城镇化协同创新中心

成都市规划管理局

成都市规划设计研究院

目 录

分论坛一 城乡规划实施理论与机制

多重制度约束下的组织结构创新及其运行效果研究

——以常州市规划局新北分局为例..... 李东泉 002

基于规划督察视角的城乡规划实施问题反思..... 王凌云 010

新中国建立以来中国城市规划行政体系发展阶段研究..... 李越 017

城乡规划协同行动框架和实施技术平台的探索

——以广州市“三规合一”规划实践为例..... 王建军 邓木林 聂婷 026

从社会学角度论城市规划建设与管理..... 樊琛 032

“新机遇”与“新常态”

——中德沈阳高端装备制造产业园规划实践思考..... 李晓宇 高鹤鹏 盛晓雪 林秀明 刘福星 039

“法治规划”背景下规划实施管理反思..... 杨龙 耿虹 052

历史文化街区的海绵城市体系构建

——以厦门市鼓浪屿风景名胜区为例..... 王泽阳 吴连丰 057

“多规合一”实施与保障机制探索及成都启示..... 郑玉梁 李竹颖 067

分论坛二 存量规划实施机制与案例

厦门市城中村整治改造的困境与对策研究..... 何子张 洪国城 何雪婷 076

面向规划实施的城市更新规划探索

——以武汉市重点功能区规划编制与实施为例..... 傅倩 方可 085

深圳存量土地规划与开发机制创新

——以坪山新区“整村统筹”土地整备模式为例..... 赖伟胜 仝兆远 孙志龙 091

微公园在城市旧城更新实施中的应用研究..... 马司琦 邓向明 098

利益均衡视角下的旧厂改造模式探讨

——以广州市国有企业旧厂改造为例..... 刘泓 宋立新 108

开发强度体系构建对策与思考

——以广州与国内外典型城市开发强度对比为例..... 李贤 饶利林 118

分论坛三 乡村规划实施机制与案例

关于“美丽乡村”工程规划实施机制研究..... 姜红 132

乡土文化主导下的乡村景观规划方法探索..... 谢启旭 139

智慧型乡村旅游发展模式探究——以江西婺源为例..... 程俊刚 夏青 曹紫佳 147

经济欠发达地区“美丽乡村”建设的难点与对策

——以内蒙古兴安盟扎赉特旗 15 个村庄的建设为例..... 赵格 梁双 李超楠 158

遗址型村庄乡村旅游运营管理模式探讨——以博峪村为例..... 成亮 171

实施为导向的乡村规划实践探索

——以成都市郫县三道堰镇青杠树村新农村项目为例..... 邓薇 178

创新理念 完善机制	
——着力推进成都乡村规划管理转型升级·····	张佳 191
分论坛四 城市增长管理实施机制与案例	
国家新区规划与实施评估的若干思考	
——以四川天府新区总体规划实施评估为例·····	刘继华 196
城市总体规划实施评估的思考与实践	
——以天津市总规实施评估为例·····	安童鹤 沈锐 205
寻求界线与规模双重控制的结合	
——四川省城市开发边界划定的探索·····	何为 唐鹏 216
基于“两规合一”的城市开发边界划定初探·····	姚南 范梦雪 225
基于轨道可持续发展的存量用地再开发策略研究	
——以厦门市为例·····	陈芳莉 231
分论坛五 规划实施的技术工具与保障机制	
由一宗投诉案例引发对工业用地分类的反思与探索·····	陈敦鹏 240
城市色彩规划与管理探讨	
——以湘潭市城市色彩专项规划为例·····	樊源 游兮 曾勇 248
成都城市设计机制创新实践研究	
——以武侯区环城生态区规划和科华国际中心城市设计为例·····	付雅艺 伍州 何兵 黄楠琦 261
以规划实施为导向的北京规划“一张图”建设与维护研究·····	王海洋 李晓烨 周志强 喻文承 276
分论坛六 面向“以人为本”的城镇化规划实施	
村庄规划中的法秩序：国家法与民间法的协同·····	何明俊 284
食为天，如何落地？	
——浦东新区菜市场规划及其实施·····	罗翔 293
从保障房到保障房综合体	
——厦门近 10 年保障房规划实施历程浅析·····	李佩娟 蔡莉丽 302
大数据时代下众人规划全方位参与方法研究·····	朱霞 周阳月 310
风景名胜区村庄移民搬迁中利益相关者的利益共赢对策研究	
——以五台山风景名胜区台怀寺庙集中区为例·····	张晓鹃 李喜民 李卓辉 317
共同缔造工作坊：参与式社区规划的新模式·····	黄耀福 郎崑 陈婷婷 李邨 326
新形势下新疆塔城市城市转型发展的新思路	
——一位援疆人的小建议·····	田冬林 宋文静 334
玉树地震灾后重建规划实施的政策评价与制度思考	
——以称多县为例·····	邹艳丽 张一品 342
新型城镇化与灾后重建背景下农民新型社区规划探索	
——以邛崃天台山镇青岗岭“小、组、生、微”新型社区规划为例·····	唐登红 陆大明 唐明健 364
基于实施的城市总体规划评估：理论框架与案例分析·····	张磊 田若敏 宋海泉 程星星 368
会议交流论文目录·····	375

城乡规划实施理论与机制

城乡规划实施理论与机制

多重制度约束下的组织结构创新及其运行效果研究 ——以常州市规划局新北分局为例

李东泉*

【摘要】本文以常州市规划局新北分局为研究对象,通过问卷调查,获得了全体工作人员之间关于“工作联系”的关系数据,并通过社会网络分析中的密度和子群分析,描述了该规划分局组织运行中的整体特征和各部门之间的关系。在此基础上,利用组织理论对新北分局组织结构创新及运行效果之间的关系进行了深入分析。研究发现,身处经济发达地区的地方政府规划管理部门,在外部经济发展和区域竞争环境的压力下,积极寻求组织结构创新的空间,以提高管理效率,多项改革措施在组织运行中取得成效。但由于基层组织受到的多重制度环境——包括政府中的行业垂直管理体制和地方政府的横向管理体制的交叉制约,组织结构的改革还存在一些问题。本文通过这一案例剖析了地方政府在中国特色的体制之下所表现出来的独特应对之道及其效果,希望给今后的制度设计和规划管理改革提供有益借鉴。

【关键词】制度理论,合法性,社会网络分析,规划管理

1 引言

作为政府的一项重要职能,规划管理是城市规划编制、审批和实施等管理工作的统称^[1],主要目的是实施城市规划,促进城市协调发展^[2]。其中城市规划的实施管理,主要由各级人民政府和城乡规划管理部门依法对本级行政区域内的土地使用和各项建设进行组织、控制、协调、引导、决策,以及对实施过程依法进行监督和对违法行为进行查处的过程^[3]。中国的城市规划实施管理制度是一个逐步完善的过程,核心是所谓的“一书两证”制度。1989年的《城市规划法》颁布之后,建设部于1990年下发了《关于统一实行建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的通知》,1991年,建设部与国家计委又联合印发了《建设项目选址管理办法》,对选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的核发依据、程序、内容等作了详细的规定。“一书两证”制度的确立,统一了我国建设项目的规划管理方式,为我国建设项目的规划管理提供了法律依据,从此,我国建设项目的规划管理走上了法制化轨道^[4]。

但是,“一书两证”为核心的规划实施管理制度实际上带有很强的计划经济时代的色彩,在市场经济的大潮中,不断碰到新问题。各地政府,特别是经济发达地区的规划管理部门,为了适应地方发展的需要,不断进行改革。本文即以常州市规划局新北分局为研究对象,对于该分局所采取的一系列组织结构创新举措,运用社会网络分析方法进行了实证分析,描述了该分局组织运行中的整体特征和各部门之间的关系。然后运用组织理论中的相关内容对该规划分局的组织结构创新及其运行效果进行剖析,从

* 李东泉(1970—),女,理学博士,中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系副教授,博导,中国人民大学城乡发展规划与管理研究中心副主任。

制度与组织关系的角度分析了个体组织和制度机制在规划管理改革中的规律,探索中国规划管理实践的有效路径。在新的发展形势下,传统的城市规划管理部门面临新的挑战,规划管理制度改革迫在眉睫。地方政府在实践中探索的规划管理创新如何从理论和科学方法上进行深刻认识,以推动我国城乡规划的深化改革,本文的研究希望对此有所贡献。

2 常州市规划局新北分局的发展历程及其规划管理工作特点

近年来,在中国社会经济的转型过程中,各地政府的规划管理部门为适应新的管理要求,不断进行改革,常州市规划局新北分局即是其中之一。

常州市新北区的前身是常州国家高新技术开发区,成立于1992年8月28日。建立之初的管委会将高新区的规划和国土部门整合在一起,成立了规划国土局,下设规划处承担高新区的规划管理职能。

2002年4月,常州市进行了行政区划调整,在原高新区基础上建立新北区,成为常州市下辖的5个行政区之一,辖区总面积439.16平方公里,下辖3个街道和6个镇,共150个行政村和27个社区居委会。同年9月,规划国土局分离为常州市规划局新北分局和常州市国土局新北分局。常州市规划局新北分局受常州市规划局委托,履行新北区范围内的规划管理工作,承担了规划研究与编制、规划实施与管理、规划监察执法等职能。同时根据市编委的规定,新北分局内设四个职能科室:综合科、规划技术科、规划管理科和规划监察科。

常州市规划局新北分局自成立至今,针对管辖区域大、事务多、人手少的现实条件,围绕“提高行政效率,简化办事流程”这一目标,多次进行内部组织结构调整,优化人员分工与管理程序,主要的规划管理工作改革包括:

(1) 在内部组织机构设置上,于2003年首先推出窗口一站式服务制度,将对外受理的报建事项加以集中,免去了报建单位在不同部门之间来回奔波的麻烦;2005年进一步增加了窗口的职能,对零收费区内的工业项目“一书两证”和方案审批由窗口直接办理,不再转入相关科室经办,实现了分段管理中的分类管理。前期窗口的工作属于规划技术科的职责范围,2008年窗口独立,相当于又设置了一个科室。

(2) 在管理方式上,从最初按分段管理模式进行“一书二证”的核发,到将工业项目单列出来实现分类管理,再到2007年开始尝试建立区域分片、人员分片、管验分片的“三分片”管理模式,不断优化上一层次和下一层次的无缝对接,使规划管理信息传递距离缩短,以便有效减少审批时间。

(3) 在管理流程和管理内容方面,提出“重心前移”,即通过加强规划研究工作,突出规划管理在城市发展决策中的地位。为此,在分局成立之后的短短时间里,组织编制了大量非法定规划和规划研究项目,涉及领域已经从传统的空间规划走向研究如何与新区的社会经济发展相结合,为规划促进城市发展、寻求科学的规划管理依据奠定了基础。

3 对新北分局组织运行情况的社会网络分析

所谓社会网络,是对“社会行动者及他们之间的关系的集合”^[5],而社会网络分析(Social Network Analysis, SNA)则可以对各种关系进行精确的量化分析,从而为理论的构建和实证命题的检验提供量化工具^[6]。组织是由人及其相互之间的关系构成的,或者说,组织的存在是由人们之间相互作用以完成目标的基本活动所界定^[7]。可见藉由组织成员之间工作联系而形成的关系,能够真实反映组织的实际运行结构。所以有学者认为,社会网络分析自诞生伊始,就扎根于组织背景的研究中^[8]。当社会网络分析用于

组织研究中时，一般是研究组织中诸如咨询、信任、友谊、情报、沟通和 workflows 等关系的网络，以解释组织内部的决策、沟通、人事变动和组织冲突等问题^[9]，并帮助人们了解那些影响工作效率，但在组织结构图上找不到的“无形的”网络^[10]。社会网络分析在国外的组织研究与实践中，已经被证实是一种非常实用的评估方法^[11]，对中国的规划管理研究也同样具有良好的应用前景^[12]。本文即是在上述认识基础上，运用社会网络分析方法，对新北分局组织内部的运行情况进行分析。

3.1 数据的获取

社会网络分析主要对关系数据进行分析，关系数据的获取有多种途径，包括访谈、文献研究、问卷调查、观察等^[13]。本文通过问卷调查共获取 3 组关系数据^①，分别是：

(1) 全部工作人员对他们彼此之间有无直接工作联系的评价。该数据为二分数据 (binary data)，即，有直接工作联系的赋值为“1”，没有直接工作联系的赋值为“0”。根据问卷调查获得的数据，构建如表 1 所列的矩阵（文中人名均以拼音首字母代表）。

新北分局全体工作人员的工作联系矩阵（局部）							表 1
		1	2	3	4	5	...
		LJH	GKG	LYZ	FZL	LGL	...
1	LJH		1	1	1	0	...
2	GKG	1		1	1	0	...
3	LYZ	1	1		1	1	...
4	FZL	1	1	1		1	...
5	LGL	0	0	0	1		...
6	JH	0	0	0	0	0	...
7	HSF	0	0	0	1	1	...
...	...	...	...	...	...	...	...

(2) 全部工作人员对分局 5 个科室之间工作联系的密切程度评价。该数据为赋值数据 (valued data)，即按照工作联系的密切程度，赋值分别从 5 到 1，赋值越高，说明工作联系越密切。同样可以建立一个基于各个科室的矩阵（表 2）。

(3) 全部工作人员选择 5 个与自己工作联系最密切的人，并对密切程度给予评价。该数据也为赋值数据，评价方式与第 2 组数据相同，但矩阵形式与表 1 类似。

用上述关系数据，本文对新北分局内部的组织运行情况进行了分析。

3.2 整体特征

(1) 网络密度和平均结点度的分析显示新北分局工作人员的工作联系较为紧密。

用第 1 组关系数据，通过社会网络图法，可以直观地表达全体工作人员的工作联系密度（图 1），还可以进一步通过网络密度计算，进行量化分析。图 1 为无向图，密度计算方式是图中实际拥有的连接数与最多可能拥有的线数之比，取值范围为 [0, 1]，数值越趋向 1，说明网络密度越大（约翰·斯科特，2007）。密度反映的是社会网络关系的密切程度，密度越大，表明网络成员之间的关系越密切，是社会网

① 在社会网络分析中，主要是由矩阵和图来表示网络中各节点之间的关系。矩阵通常用数值的形式描述网络，而网络关系图则更为直观形象。在网络关系图中，节点表示社会网络中的个体，而点之间的线段则表示个体之间的联系。在此基础上，通过线段的方向和宽度可以进一步表示网络联系的方向和强度。

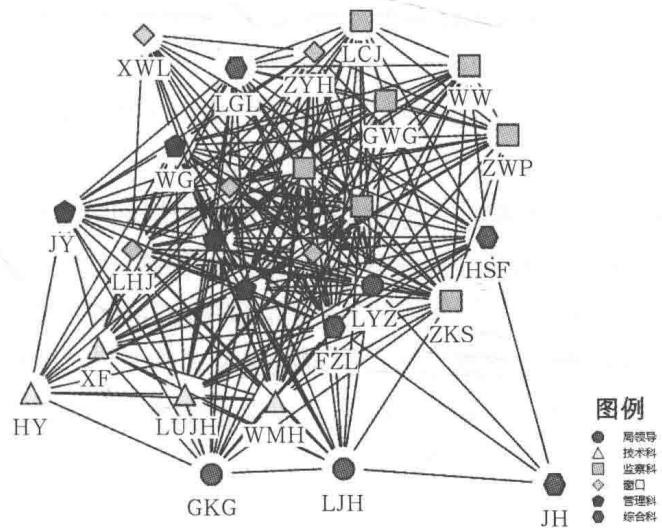


图1 规划分局工作人员的网络关系图（根据工作人员之间关系的方向性，可以把网络图分为有向图和无向图，本图为无向图，只测量工作人员之间有无直接的工作联系。图2为有向图。）

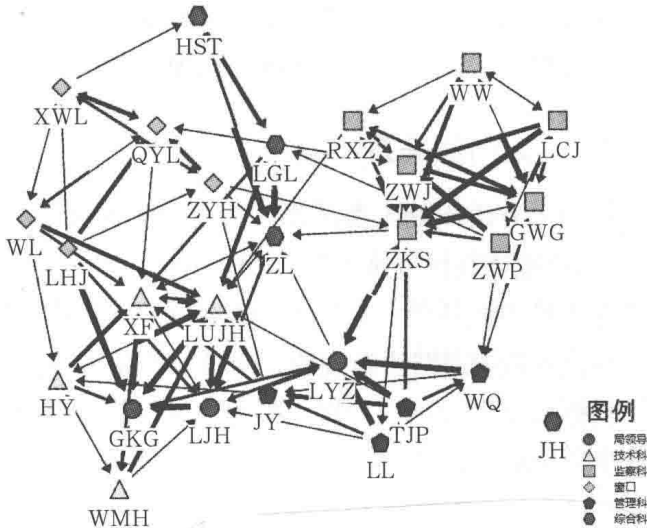


图2 全体工作人员工作联系赋值图

络分析最常用的一种测度（张合军，等，2009）。计算结果显示，新北分局整体网络密度为0.507，表明该分局工作人员的工作联系较为紧密。

(2) 子群分析揭示了新北分局各科室正在融合的结构形态。

社会网络分析中，特别关心对某些关系密切的子群（subgroup）的研究，因为构成社会网络的基本元素就是行动者及其群体。如果网络中存在较多的凝聚子群，并且这些凝聚子群间缺少交往，这样的关系结构不利于整体网络的发展（侯赞慧，等，2009）。因此，子群分析对于今后组织结构和流程的调整，具有重要意义。对新北分局来说，其机构设置中的5个科室，就是理论上该组织的网络子群体，但实际组织运行中形成了怎样的子群体呢？

我们用第3组数据，根据赋值结果和工作联系方向，绘制出分局内部的工作联系图，结果如图2所示。图中结点与结点间线段的粗细代表联系的密切程度，箭头代表工作联系的方向。该图为有向图，A、B两人之间是双向箭头时，说明工作联系是双向的，即两人都认为跟对方有密切的工作联系；当箭头是从A指向B时，说明工作联系是单向的，即只有A认为跟B有密切的工作联系。

这一结果，对该规划分局组织结构的现状特点进行了进一步的描述：

①从图2中可以看出，新北分局内部从工作联系角度看，存在两个大的一级子群体，分别是右边的监察科与管理科，以及左边的技术科、综合科和窗口。这一结构形态，与该组织的领导分工和机构设置基本符合，如图3所示。

②规划技术科、管理科和局领导之间的工作关系较为紧密，部门界限不明显，共同形成了一个二级子群体。说明在这三个部门之间，信息传递距离较短。

③监察科是相对独立的一个二级子群体。在监察科中，部门成员的去向联系大多指向部门领导，而与其他部门联系较少。

④窗口作为后设的机构，有相对独立的一面，这一点与监察科类似；另一方面，可能由于设立初期隶属于技术科，所以与技术科的工作联系看上去更为密切。

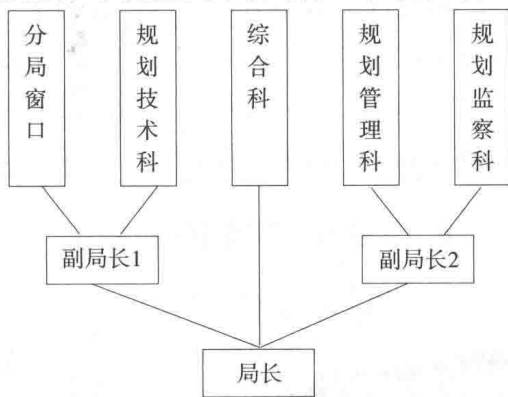


图3 新北分局现状组织结构示意图

⑤技术科的 LJH、监察科的 ZKS 和综合科的 FZL 是分局内部网络中的关键人物。相应的结点度和中心度分析进一步分析验证了这一认识。

3.3 部门间关系

每一个有组织的人类活动，都提出了两大基本而又对立的要求：一是把劳动分工成有待执行的不同任务；二是把这些任务协调起来，完成该活动。这就是组织结构的本质。因此，可以把组织结构简单定义为：劳动分工成不同任务，并在各种任务中实现协调的方式之总和^[14]。目前规划管理部门的组织结构大多按照分段式管理的思路进行设置，对部门关系进行的社会网络分析可以展示各段之间的关系。

根据第 2 组数据，构建了如表 2 所列的关系矩阵，表中数据为全体工作人员对科室之间工作联系密切程度评价的均值。

新北分局科室之间工作联系矩阵					表 2
	规划技术科	规划管理科	监察科	综合科	窗口
规划技术科	0	4.63	3	2.87	3.91
规划管理科	—	0	4.5	3.18	3.41
监察科	—	—	0	3.1	3.67
综合科	—	—	—	0	2.81
窗口	—	—	—	—	0

注：平均关系密切程度=3.51，表中深色大于此值，浅色小于此值。

部门关系的分析可以作为获知该分局组织内部运行情况的补充。从表 2 可以看出：

- (1) 规划技术科与规划管理科联系最密切，规划管理科与监察科的联系次之，说明“规划编制—实施管理—监督检查”的三段式规划管理模式依然是该分局的主要特征。
- (2) 窗口与规划技术科联系最密切，与监察科和管理科的联系次之，但总的说来，与这三个科室的联系基本平衡，说明窗口的设置，体现了一站式服务的精神，部分实现了分类式管理的设计初衷。
- (3) 综合科与其他各个科室的联系密切程度都不高，但也基本平衡。说明综合科作为分局的综合服务部门，其职能得到了很好的体现。

4 对新北分局组织变迁的进一步解释

新北区的规划管理工作，脱胎于开放的开发区体制，又受制于计划经济思维下设立的典型的三段式规划管理模式。在实际工作中，为了适应地区经济发展需要，分局结合自身的管理权限，先后实施了多项改革措施，以提高规划的科学性和管理工作的效率。改革之后的成效，在上一节中已经通过社会网络分析方法予以揭示。接下来，本文将运用制度学派的理论框架对其一系列改革作为及成效进行进一步解释。

4.1 组织理论的分析框架

按照组织理论的观点，组织设计与管理的实践是随着整个社会在历史进程中的变化而相应地发展演变的^[15]。传统管理思想的核心是效率就是一切，并为此进行了相应的组织设计。这一原则在今天依然有效，普遍存在于各种组织的科层制体制，实际上就是为了更有效地传达命令，组织生产，实现目标。但实践中发现，组织并不都是相似的，如果将所有的组织都设计为同一类型显然会产生许多问题。为此，盛行

于1960、1970年代管理学中的权变理论(contingency theory)做出的解释是:组织的最佳结构取决于一个组织的具体的环境条件、技术、目标和规模等等。即如果环境条件变了,组织结构也应该相应变化^[15]。

20世纪80年代以来,互联网和信息技术的发展,以及随之而来的全球化、迅速的社会和经济变革甚至员工对工作意义和个人职业发展机会的期望等,都给组织变革带来挑战。人们发现,在千变万化的组织环境中,不论处于何种环境条件下的组织,它们的组织结构却存在趋同性。为什么会出现这种现象呢?组织理论中的制度学派认为,组织面对两种不同的环境:技术环境和制度环境。技术环境要求组织要有效率,制度环境则要求组织服从合法性机制,即采取那些在制度环境下广为接受的组织形式和做法,而不管这些形式和做法对组织内部运作是否有效率。合法性(legitimacy)也被译为“正当性”,特指环境对组织行为的影响。合法性机制的基本思想是:社会的法律制度、文化期待、观念制度成为被人们广为接受的社会事实,具有强大的约束力量,规范着人们的行为,也同样规范着组织的行为。可见,技术环境与制度环境对组织的要求常常是矛盾的^[15]。本文将在上述组织理论指导下,分析新北分局的组织结构变迁。

4.2 相对宽松的区域行政管理体制

新北区作为一个国家级高新技术产业园区,与其他开发区一样,从1992年成立至2002年之前,采取的是管委会的管理体制,规划管理职能下设在高新区的规划国土局,对属地的规划管理业务采取的也是相对简单粗放的方式,核心管理目标是为开发区招商引资提供服务。2002年常州市区划调整之后,新北区成为一个独立的行政区,规划管理职能与常州市政府的机构设置对应,成立了规划分局,并仿照一般规划局的职能构成,设置了三个主要职能部门——规划技术科、管理科和监察科。但由于新北区作为开发区的独特地位,常州市规划局给予了新北分局较大的自主权,比如新北分局享有规划编制权力,区域内规划建设项目“一书两证”的颁发也享有实质上的自主权,常州市规划局只有名义上的行政许可权。

新北区行政体制的发展历程,简单概括了开发区这样一种先行先试区域在经历了初期的效率为先的发展阶段之后,逐步走向合法化的过程。但与其他城区相比,至少在规划管理方面,由于常州规划局充分下放事权,并没有对其具体工作进行过多的行政干预,而地方所处的经济发展压力继续发挥着激发新北区政府规划管理主动性的作用,因此才有了其后的一系列改革措施。这是新北分局组织结构创新的重要制度背景。

4.3 区域经济增长压力激发组织的效率机制

进行改革的主要动力机制是为了提高组织管理的效率,激烈的区域竞争环境则是促使新北分局通过改革以提高效率的直接原因。由于地处竞争激烈的长三角特别是苏、锡、常地区,又是被看做地区经济增长极的开发区,其规划分局对组织机构和 workflow 进行改革的主要目的是提高工作效率,以满足区内工业和开发商的需求并吸引新的投资。新北分局所采取的窗口一站式服务制度、对审批项目实施分类管理、不断加强规划编制工作等改革措施,都是出于提高效率、更好地服务地方政府招商引资的原因。

通过前面的社会网络分析结果,我们可以更客观地评价这些努力的成效,这就是:(1)该组织网络密度较高,是一个工作联系较为紧密的组织,也体现了该组织长期以来致力于提高工作效率、减少不同层次之间信息传递距离的努力;(2)“规划编制—实施管理—监督检查”的三段式规划管理模式依然是该分局的主要特征;(3)试图打破“三段式”模式的“三分片”的努力或许加强了片区管理的责任制,但在管理效率和内部交流互动的流程改造方面,并没有突出的体现;(4)规划技术与规划管理互动频繁,表现的是“非法定规划内容和规划项目”的活跃,这是创新努力的体现;(5)窗口服务对部门服务的替代性不强,窗口只是起了联系的作用,没有有力的一线处理问题的能力。社会网络分析的结果显示,总

体上没有表现出制度性创新和变化的活力。这一结果说明新北分局在改革的进程中还面临着相当大的阻力,需要通过合法性机制予以进一步解释。

4.4 多重制度约束下的组织合法性机制

作为镶嵌在社会环境中的组织,内部权力格局会受到环境制约要素的影响(金淑霞、王利平,2012)。对新北分局这样的基层政府规划管理机构来说,其组织运行受到多重制度环境的约束,简单说来可以分为两个方面,一是纵向的专业化的规划管理体制的影响,二是地方政府本身的行政管理体制的影响,而且这两种体制之间还存在冲突。那么既有的体制环境如何影响到新北分局的组织运行呢?进一步的解释必须与制度理论的合法性机制结合起来。

首先,新北分局是一个相对专业化的政府组织——主要负责地方政府的规划管理工作,为新区发展建设提供专业化服务。虽然身处开发区相对宽松的制度环境中,但新北分局的组织结构无法彻底摆脱行业管理的固有制度约束。众所周知,中国政府的行政管理体系具有明显的条块特征,作为隶属于规划建设领域的政府部门,新北分局的组织结构受到体制内自上而下的垂直管理的制约,这就是中国城市规划管理制度确立之初所确定的三段式结构。新北分局的四个业务性分支部门中(综合科除外,如图3所示),除了窗口是为提高管理效率而新设置的部门之外,其他三个部门——技术科、管理科和监察科,其职责分别对应的正是中国规划管理工作的三块主要内容:规划编制、规划实施管理和规划监督管理。这种垂直结构下的职责划分,在组织的运行中影响了不同部门之间的横向交流,有碍组织内部信息传递,进而影响组织效率的实现。

其次,作为基层政府的规划分局来说,不仅受到中国纵向规划管理体制的影响,也直接受到地方政府自身官僚结构的影响。所以我们可以看到,新北分局的规划管理改革依然受制于原有的科层制的组织结构,典型如组织内部领导权力的划分。如图3所示,分局领导采取的是分管科室的领导方式,本来是为了明确事权,但由于并没有按照规划管理工作的三段式结构进行划分,而是每个分局领导平衡科室配置,使得专业部门之间关系上也明显存在两个子群的现象(参见图2)。这样的权力配置方式,显然不是出于效率的考虑,也影响了部门之间的有效联系。一站式服务的方式,也是一种明显从众的改革努力。大多数的地方政府一站式改革,有十分严重的路径依赖现象,只是增加了一个前台部门,管理程序和服务方式、质量都没有大的变化,工作人员之间的网络关系也没有根本意义上的改进。

可见不同层次的外部制度环境,对其组织运行都不同程度地发挥了影响,而高层次的制度约束,特别是条条框框上的制度设计,从合法性机制来说,地方政府部门很难突破,这可能是中国规划管理工作在体制机制改革方面所面临的最大难题。

5 结语

本文是使用社会网络分析方法对地方规划管理部门的工作关系和组织结构创新结果分析的一个初浅的梳理,力求寻求一种客观标准,来审视主观改革创新努力的成果。研究展示,在中国快速的社会经济转型过程中,像常州市新北区这种处于经济发达地区和激烈区域竞争格局下的地方政府,更能敏锐地捕捉环境的变化,并作出回应。由于是开发区这种市场经济下的新生事物,宏观制度环境给予其相当大的自主权力,也同时对其提出了不断改革创新的要求。但就改革的成效来说,新北分局的组织运行效果同时受到了多重制度结构的影响。一是从开发区转变为常州市的一个行政区,虽然管辖范围扩大、管理职能增加,但纳入到传统的行政管理体系之后,上级地方政府对其约束力也显著提高,其原有的组织自主权力和灵活开放的制度环境受到一定程度的制约。二是自20世纪90年代建立起来的城市规划管理体系,

作为行业的基本管理制度,不仅是地方规划局存在的依据,同时也是地方规划局不能突破的制度障碍。第三,更重要的是,由于各级政府在纵向和横向的管理方式之间没有建立有机衔接,甚至存在冲突之处,使得新北分局这样的基层地方政府规划管理部门的改革处于重重约束之下。总之,新北分局的实证研究说明,地方规划管理部门出于区域竞争的压力,通过组织结构改革,提高效率。但同时由于合法化机制的存在,又深受中国固有的政治体制和行政管理体制的制约,组织变革的空间有限。这一点可以说是中国地方政府各部门改革中普遍存在的特点。

但制度理论还告诉我们,组织也在不断适应并影响着迅速变化的环境,组织发展方向制定的过程一般始于对外部环境的机会与威胁的分析^[7],新北分局即如此。而且,制度演进是一个结构与参与者的互动过程,即参与者个体或群体受制度结构约束,同时也通过日常活动对制度结构进行不断修正^[16],也就是说,制度环境对组织的影响并不是单向的。因此,这一案例剖析还带来如下启示:当前这种自上而下的正式的城市规划管理制度在多大程度上吸收了地方政府规划管理创新?面对区域差异巨大的发展现实,如果中国各地的规划管理主要依赖自上而下的约束,缺乏地方规划管理者的参与,那么这样一种缺乏充分参与的制度体系,是否对行业发展形成制约而不是促进?

我们希望看到的是这样一种良性循环:微观层面的制度增量(如新北分局为应对区域发展的竞争压力而进行的规划管理工作创新)会从结构上影响宏观的、正式的制度安排(如国家制定的规划管理的法规和政策等),而宏观层面的制度变革也会促进微观制度的有效变迁。这将是我们所乐见的制度变迁。

参考文献

- [1] 建设部. GB/T 50280—98 城市规划基本术语标准[S]. 北京:中国标准出版社,1998.
- [2] 陈晓丽. 社会主义市场经济体制条件下城市规划工作框架研究[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2007.
- [3] 全国干部培训教材编审指导委员会编写. 城乡规划与管理[M]. 北京:人民出版社,党建读物出版社,2011.
- [4] 韩志荣. 对我国规划管理“一书两证”制度实施中有关问题的思考[N]. 中国建设报,2002-08-05.http://www.chinajsb.cn/gb/content/2003-09/26/content_25049.htm.
- [5] 刘军. 整体网络分析讲义[M]. 上海:格致出版社,2009.
- [6] (美)约翰·斯科特. 社会网络分析法[M],2版. 刘军,译. 重庆:重庆大学出版社,2007.
- [7] (美)理查德·L. 达夫特. 组织理论与设计[M],(第9版),王凤彬等,译. 北京:清华大学出版社,2008.
- [8] (美)马汀·奇达夫,蔡文彬. 社会网络与组织[M]. 王凤彬,朱超威等,译. 北京:中国人民大学出版社,2007.
- [9] 裴雷,马费成. 社会网络分析在情报学中的应用和发展[C]. 图书馆论坛,2006,26(6):40-45.
- [10] (美)罗布·克罗斯,安德鲁·帕克. 人际网络的潜在力量——工作在组织中究竟是怎样完成的[M]. 刘尔铎,杨小庄,译. 北京:商务印书馆,2007.
- [11] Milward, H. Brinton & Provan, Keith G. Measuring Network Structure[J]. Public Administration, 1998, Vol. 76 Summer: 387-407.
- [12] 李东泉,黄崑,蓝志勇. 社会网络分析方法在规划管理研究中的应用前景[J]. 国际城市规划,2011(3):87-91.
- [13] 林聚任. 社会网络分析:理论、方法与应用[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009.
- [14] (加)亨利·明茨伯格. 明茨伯格论管理[M]. 阎佳,译. 北京:机械工业出版社,2007.
- [15] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003.
- [16] 陈晶,张磊. 城乡接合部农村居民点演变机制与案例分析:新制度主义视角的研究[J]. 城市发展研究,2014(9):18-23.

基于规划督察视角的城乡规划实施问题反思

王凌云*

【摘要】本文从我国城乡规划督察工作实践入手,结合实例总结归纳当前城乡规划实施中存在的问题,提出健全城乡规划管理体制机制的对策和建议,为提高城乡规划管理工作水平提供支撑。

【关键词】城乡规划实施,城乡规划督察制度

1 前言

城市规划是对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理,是政府引导城市健康发展的重要手段。为加强对城乡规划实施情况的监督,住房和城乡建设部借鉴英国、法国等西方发达国家经验,从2006年开始,向由国务院审批总体规划的城市派驻城乡规划督察员。目前,已分7批向103个城市派驻了百余名城乡规划督察员,基本实现了由国务院审批城市总体规划城市的全覆盖。

部派城乡规划督察员实行异地派驻,通过列席派驻城市政府相关会议、查阅资料、踏勘现场和卫星遥感监测等方式,重点督察城市总体规划、国家级风景名胜区总体规划和国家历史文化名城保护规划的编制执行情况;重点建设项目和公共财政投资项目规划审批情况;包括“三区四线”在内的城市总体规划强制性内容的确定和执行情况等。针对发现的各类违反规划的行为苗头,督察员及时向住房和城乡建设部报告,发出督察建议书和意见书,督促城市政府予以纠正。由部向各城市派驻规划督察员,是在部的直接领导下,督察各地方执行规划的情况,通过不隶属地方事权范围内的另一条监督渠道,去维护各地城市规划、风景区规划的严肃性、权威性,在地方出现违法苗头时能及时制止。这种督察的工作思路、处理问题的方法,具有层级监督、实时监督、专家监督的特点。八年来,城乡规划督察工作取得了积极成效,有效扭转了地方有法不依、以人代法、以权代法的认识,已经得到了地方政府及规划主管部门的认可。对重大项目的审批,分管副市长总要求督察员参加,并且认真听取督察员的意见。

城乡规划督察制度作为规划实施监督机制的重要组成部分,通过督察工作这个窗口,可以了解国务院批复总体规划后实施的实际情况,从中发现规划管理中的问题。本文试图将这些问题进行总结归纳,对产生问题的原因进行分析,提出完善规划管理体制机制的建议,力图对完善规划管理有所借鉴和参考。

2 城乡规划督察工作中发现的相关问题

通过深入一线,督察员发现了大量规划实施中的问题。这些问题表明,在多元化的利益格局面前,当前规划实施仍面临严峻挑战,可以说是有了蓝图难坚守。各地超越经济社会发展阶段和资源环境承受能力,

* 王凌云(1973—),女,工学博士,国家注册城市规划师,住房和城乡建设部稽查办处长。

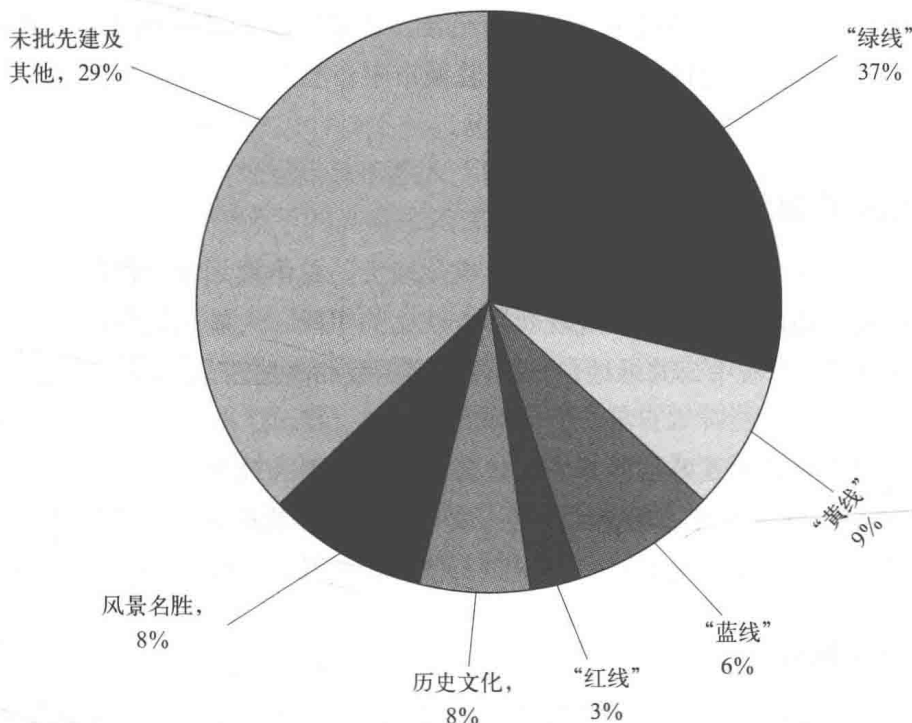


图 1 派驻督察员城市侵占强制性内容情况

突破规划约束搞建设的冲动仍然强烈，不按法定权限和程序调整规划用地性质、突破建设用地规模、对历史文化名城和风景名胜区重开发轻保护等问题仍然突出，造成了城市空间无序开发和自然历史文化资源遭到严重破坏。以 2014 年为例，部驻 103 个城市的 116 名督察员在事前事中制止违法违规行为 548 起。督察员反映的涉及规划实施的问题大致可以分为三类。其中，违规行政行为占 2/3，未批先建行为占 1/3（图 1）。

2.1 违反规划做出行政许可

城市总体规划确定的强制性内容包括“禁建区”、“限建区”、“适建区”空间管制区和中心城区内“黄线”、“绿线”、“蓝线”、“紫线”四线等强制性空间管理两个层面。其中，市域内必须控制开发的地域包括：风景名胜区，湿地、水源保护区等生态敏感区，基本农田保护区，地下矿产资源分布地区，大多是由相关法律法规确定明确边界的保护地区。中心城区的“四线”等强制性空间则包括：市政基础设施、绿地、水系、历史文化保护、道路交通、行政管理与公共服务等用地类型。对此，住房和城乡建设部出台了“黄线”、“绿线”、“蓝线”、“紫线”管理办法，力图实现严格的空间管控。

但是，在规划督察中发现，作为地方土地开发既得利益集团与地方政府的寻租交易结果，随意侵占四线土地作其他用途，是近年来督察工作发现的最多的违法规划建设行为。比如，在城市禁建区建设垃圾焚烧发电厂，在水源地选址建设兵民训练基地等。上述这些行为严重影响了城市规划的实施，威胁城市公共安全。其次，是以生态功能保护、生态修复或农林业产业项目等名目在总体规划确定的城市规划建设用地范围外实施圈地的行为，不利于城市集约发展，造成城市空间的无序蔓延和土地资源的浪费。

2.2 违规变更用地性质

一是基于现行政绩考核体制与多方经济利益诉求，地方政府往往无视生态环境保护、宜居品质营建等要求，违反法定权限和程序，通过自行审批的控制性详细规划对总体规划确定的“三区四线”内容随意进行调整修改，架空城市总体规划，以实现自己的城市开发冲动。