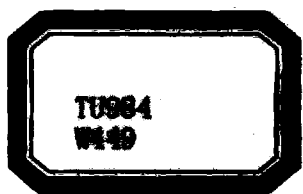


国际视野下的 城市规划管理制度

——基于治理理论的比较研究

王郁 著

中国建筑工业出版社



国际视野下的城市规划管理制度

——基于治理理论的比较研究

王郁 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际视野下的城市规划管理制度——基于治理理论的比较研究/
王郁著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009
ISBN 978-7-112-10937-1

I. 国… II. 王… III. 城市规划-城市管理-制度-研究-
世界 IV. TU984 F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 062981 号

**国际视野下的城市规划管理制度
——基于治理理论的比较研究
王郁 著**

*

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
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 16 字数: 388 千字
2009 年 10 月第一版 2009 年 10 月第一次印刷
定价: 39.00 元

ISBN 978-7-112-10937-1
(18183)

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)

西方发达国家自工业化和城市化初期开始,在经过了不同经济社会发展阶段的理论探讨和实践积累的基础上,逐步建立了较为成熟的城市规划管理制度,制度内容和实施运行具有各自鲜明的特点,同时又具有某些共同的特征和发展趋势,其理论和实践经验为研究中国城市规划管理制度建设的方向、手段和途径提供了极好的参照指标和借鉴对象。本书运用治理理论的基本视角——主体间关系及其互动过程作为理论框架,对美、英、日三国具有代表性的规划管理制度体系,从制度背景以及法律体系、行政体系、规划体系和实施体系等方面入手,分析影响制度形成、运作的政治社会经济环境条件和背景因素,系统总结各国规划管理制度的主要特征,辨清制度形成和发展的主流趋势,以求为我国城市规划管理制度研究提供理论依据和实践基础。

本书可供广大城市规划师、城市规划管理人员、建筑与城市规划学院师生学习参考。

* * *

责任编辑:吴宇江

责任设计:郑秋菊

责任校对:兰曼利 王雪竹

自序

本书研究的立意开始于五、六年之前。那时刚从国外归来，看到国内随着城市化的快速发展，城市规划日益受到各级政府与社会的高度重视，房地产开发的市场化也直接带动了规划设计行业的一片繁荣。在各级地方政府，规划管理部门从过去的一个纯技术性部门，一跃成为众人眼中的重权部门、强势部门，政府决策、项目立项等等都需要到城市规划中寻找依据和支撑；而对于老百姓来说，有越来越多的人像寻求股市信息、投资信息一样探寻城市规划的政策信息，城市规划对于资产保值增值的意义开始为越来越多的人所认识，因此，也有越来越多的人开始从过去对城市规划的漠不关心，转为对规划的任何一点细微的变化都会高度关注，并通过各种方式发表自己的见解。但是与此同时，我也深深感到 20 世纪 90 年代自己刚进入城市规划领域时就暴露出来的种种问题并未随着规划的受“重视”而得到解决；相反，在社会转型与经济高速发展的双重压力下，规划问题无论在体制内还是在体制外都表现得更为严重了。从表面上看，城市规划不过是“墙上挂画”的、令专业人士沮丧的处境已经得到了极大的改变，但是，深入观察之后却发现，城市规划的“工具性”本质并未得到根本的改变，甚至可以说，城市规划已经不仅仅是“权力”的工具，市场经济使得城市规划也成为“资本”的工具。这一状态只能令人更为沮丧，因为在这一状态下，规划的技术理性使得规划不仅会和权力、资本发生冲突，同时也难以得到社会的认同，城市规划陷入了“四面楚歌”的境地。对于规划管理人员而言，工作的难度不仅在于要面对上级领导的朝令夕改和过度干预（以“重视规划”的名义），而且随着规划投诉事件的上升，还要面对来自公众的责难和质疑，规划的大笔一挥就可描绘城市发展蓝图的优越感不断地被所谓“刁民”的投诉而打得四零八落。城市规划希望高举“公共利益”的大旗来赢得社会的认同，但无论是在诸如地铁、磁悬浮等重大公共项目，还是在诸如社区卫生中心和菜场等小型公共项目中，居民也大多不买账地对项目可能造成的日照、噪声、卫生等方方面面的问题表示不满，进而采取各种方式进行阻挠。可见，抽象的公共利益并不能获得社会的认同。那么，究竟应该如何来界定城市规划中的公共利益呢？这些公共利益如何才能通过城市规划管理得到充分的实现呢？市场经济和产权社会中的城市规划如何才能有效运行呢？

规划问题从来就不是单纯的技术问题，或者说，任何规划技术问题的背后都隐含着深刻的经济、社会和政治因素的复杂影响。在这样的认识基础上，为了更全面

深入地理解城市规划管理中复杂的经济、社会、政治逻辑，我开始选择制度研究为切入点，对于国外具有代表性的规划管理制度及其发展演变的历程进行比较研究，希望从中能够得到一些启示，有助于剖析中国城市规划管理中的核心问题，进而从制度建设的角度来寻求解决这些问题的出路和方向。

有幸的是，在研究过程中，先后得到了上海市哲学社会发展基金以及上海市城市规划管理局的资助，从而使得该课题的研究得以顺利进行，在此深表感谢。在这数年时间里，我对上述问题的认识开始逐渐变得清晰，在一定程度上已经能够对研究起步阶段提出的若干问题进行回答。因此，虽然在这方面的研究还远未结束，已完成的成果中也还有诸多疏漏不足之处，我还是想将此书作为前一阶段研究成果的阶段性总结呈现出来，希望获得批评和指正。

王郁于 2008 年岁末

目 录

自 序	4
第一章 导论——问题的提出	1
第一节 城市规划管理制度的现实困境	1
第二节 城市规划管理制度研究的现状和趋势	3
第三节 城市规划管理制度研究的视角和理论框架	6
第四节 城市规划管理制度研究的范围和内容	8
第二章 背景环境与制度理念的国际比较	11
第一节 财产权的法律保护与产权观	11
第二节 地方行政制度	29
第三节 地方财政税收制度	41
第四节 比较与总结	49
第三章 城市规划法律体系的国际比较	54
第一节 规划法律体系的结构与内容	54
第二节 规划立法机构的职能	72
第三节 司法机构的作用	78
第四节 比较与总结	83
第四章 城市规划行政体系的国际比较	89
第一节 规划行政部门的职能	89
第二节 规划行政监督机制	106
第三节 规划的公众参与	109
第四节 比较与总结	125
第五章 城市规划运行体系的国际比较	133
第一节 规划体系的结构与形式	133
第二节 规划的内容	142
第三节 比较与总结	153

第六章 城市规划实施体系的国际比较	156
第一节 开发许可的基本程序	156
第二节 开发控制的目标和方针	164
第三节 开发控制的手段和内容	182
第四节 比较与总结	201
第七章 我国城市规划管理制度的现状特征	206
第一节 经济、社会背景环境的现状特征	206
第二节 制度建设的现状特征	209
第八章 结语——经验、启示和发展方向	218
第一节 美、英、日规划管理制度模式的基本特征	218
第二节 经验与启示——价值取向的建立和制度实现	219
附录 A 美国标准区划授权法译文	222
附录 B 美国标准城市规划授权法节译	226
附录 C 英国城乡规划法节译	231
附录 D 美国纽约市城市宪章节译	236
主要参考文献	245

导论——问题的提出

第一节 城市规划管理制度的现实困境

促进城市化健康发展是我国“十一五”规划的六大重点工作之一。随着经济全球化、市场化、城市化的快速发展,处在竞争最前沿的大城市面临着日益复杂的环境变化和巨大的发展压力。我国经济、社会快速转型和城市化的快速发展过程中,宏观规划失调与城市无序扩张过程中造成的土地资源浪费、生态负荷超载、城市功能紊乱、人居环境恶化等种种问题,深刻影响着城乡统筹协调发展、区域资源环境的合理利用以及城市功能空间均衡结构的形成,这些问题已经引起政府和全社会的高度关注。这些现象与矛盾暴露出空间规划、土地管理、公共投资、环境保护等领域之间在制度与政策等方面缺乏衔接,政府与社会之间缺乏有效互动等各种管理体制和制度性问题,反映出原有的城市化管理体制和制度已经难以适应经济、社会发展的实际需要。可以说,在经济市场化、权力分权化、政治民主化、城市问题综合化的现实背景下,城市规划作为政府城市化管理与宏观调控的龙头与核心,现有的城市规划制度和管理体制面临着应对社会转型和城市化发展高峰期的双重挑战。

城市规划管理是政府进行城市化管理的重要手段之一,城市规划管理的制度建设和政策制定,通过对各类城市经济、社会活动空间布局的政策性宏观调控,影响着区域与城市发展的基本方向。具体来看,城市规划管理通过对各类城市开发活动的控制和引导,发挥对土地、空间等资源的市场分配机制的干预作用,从而起到促进社会资源公平分配、协调城市发展的作用。进而,城市规划管理的实施和运行,通过对微观层面的土地开发活动和建设项目的控制和引导,使得宏观层面的政策意图得以实现,城市发展的空间秩序得以建立。在市场经济体制下,房屋、土地、空间与环境不仅是经济、社会发展的重要公共资源,同时也是个人与社会财富的载体和来源。因此,对于房屋与土地利用的政府管制和政策影响,从本质上不仅意味着对个人财产权这一公民基本权利的干预,也意味着运用公权力对土地开发进行政策调控、对城市发展收益进行重新分配。在这一意义上,城市规划管理的意义,很显然并不仅仅是在建筑与空间形态的物质环境层面上为城市发展建立有序的轨道,进一步来看,城市规划管理具有更深刻的经济、社会与政治含义。

在传统的计划经济体制下,政府作为城市规划管理的主体,与企业等开发建设单位之间,处于整体利益一致的关系之中,城市规划的实施也在体制内主要通过行

政手段来推进,使得政策意图和目标得以实现。但是,随着向市场经济体制的转型,计划经济体制下城市规划管理中利益一元化的主客体关系发生了明显的变化,政府与企业、社会之间,乃至不同政府部门和管理层级的各类管理主体之间,对于利益的追求和目标的认识并不总是一致。随着中央向地方分权的推行,城市以及基层政府对于土地开发的掌控能力明显增强,这使得中央与地方政府之间、不同的职能部门之间,对于城市发展目标和实施途径、方式的选择和判断出现了明显的分歧。不同政府层级间和部门间利益分化导致的管理目标不一致,使得城市规划对各类开发活动的控制和引导并不总能体现宏观政策意图;而程序和手段的不规范更助长了政策性冲动与权力寻租的产生,也使得规划管理中出现更多不确定性。

可以看到,随着土地、空间、住宅等资源分配的日益市场化和个人产权意识的不断提高,建立在国家本位和行政权力本位基础上的传统的规划管理制度已经难以适应社会经济发展多元化的需求;城市规划管理中宏观政策失控、微观管理失灵等种种矛盾和问题日益突出,进而影响了城市的持续发展和社会的稳定。近年来,各级政府越来越多地强调要以规划为龙头,推动区域开发与城市化建设,促进经济、社会协调发展,城市规划似乎成为政府工作的重心;但是另一方面,在城市化快速发展过程中,战略规划、概念规划、都市圈规划等规划形式的翻新并未有效地抑制住城市的无序扩张,围绕着房屋土地的各种权益纠纷和矛盾日益激化;在此背景下,对于城市规划管理工作的社会评价并未因为政府对这项工作的重视而得到提高,反而随着城市化的冒进式发展而受到了诸多诟病,城市规划被指责为“政府圈地的工具”,乃至规划师的职业道德也开始受到质疑^①。从现实状况可以看出,城市规划管理工作越来越多地处于一种被动尴尬的境况之中,或者被权力、市场所左右而难以独善其身,遭受社会公众的诸多指责而无以辩白。

可以说,城市规划管理已经陷入了体制和现实的双重困境。是什么原因导致了城市规划管理困境的形成?在中国发展的现阶段,城市规划管理在经济、社会、政治生活中应扮演什么样的角色、发挥什么作用?能够适应中国转型社会发展需要的规划管理制度模式和管理运行机制是什么?这些问题成为破解城市规划管理困境形成的原因和寻找走出困境的出路,而必须要思考和回答的重要问题。要回答这些问题,不仅需要分析规划技术手段所造成的政治、经济、社会效果,更需要对城市规划的政策工具的形成和发展进行追本溯源的探究,进而从制度的形成和运行、政策的制定和实施等层面,厘清技术选择对于城市规划管理在社会治理中的功能和价值定位形成的重要意义。从这一角度出发,对于城市规划管理制度和运行机制中各类问题的思考,就不能仅仅局限于空间规划的政策工具与技术手段等的讨论,而需要

^① 张立. 权威专家数次上书国务院 直陈城市化“大跃进”隐忧. 南方周末, 2006-7-13; 陆大道院士: 遏制“冒进式”城镇化和空间失控的严峻态势. 中国科学院网, 2006-12-31; 秦亚洲, 武勇. 城镇化“冒进”违规修建豪华办公楼愈演愈烈. 经济参考报, 2007-6-5.

在对制度形成的经济、社会、文化的宏观背景和环境条件进行充分的把握基础之上,对于制度以及运行机制的整体结构和基本特征进行条分缕析的系统解构和细部剖析。

对于城市规划管理在市场经济环境下各种制度和运行问题进行追本溯源的探究和思考,就必须参考和借鉴国外的经验。城市规划作为一项社会治理的政策性工具,最早出现于19世纪的英国;在西方市场经济体制国家,现代城市规划管理制度的形成和实践的发展,紧紧伴随着近代自由资本主义国家向现代民主国家转型、基本制度建立和社会治理形态的演化过程。19世纪的英国以及其他西方国家处于工业化发展的初期,近代产业的快速发展使得城市规模快速膨胀的同时,贫民窟泛滥、瘟疫蔓延、环境恶劣等各类经济、社会、政治矛盾十分尖锐。在社会公众对于城市社会问题的广泛关注之中,城市规划的出现为解决这些城市问题提供了一种具有可操作性的政策工具和物化的手段。在同一时期,在当时的新兴工业化国家——美国也开始了城市规划的理论和实践的探索,尤其是20世纪初纽约市区划制度的诞生,标志着一种新的现代城市规划管理手段的诞生。从这一时期开始,现代城市规划管理迈入了制度形成和逐步完善的发展阶段。尤其是第二次世界大战之后,西方国家在经济、社会快速发展过程中,英国提出了建设福利型国家的基本导向,而美国则坚持了自由竞争型市场经济的发展方向;与此同时,在亚洲,随着日本作为世界经济强国的崛起,日本特色的城市规划管理制度和运行模式也成为学者关注和研究的焦点之一。因此,在不同的国家政策和基本制度环境中,各国城市规划管理的理论研究、制度建设和管理实践逐渐形成了各具特色的模式。

在世界范围内来看,美国、英国和日本这三个国家的城市规划管理制度,经历了不同的经济、社会发展阶段,分别代表了三种极具特色而又较为成熟的规划管理的制度体系和运行模式。这三种模式的代表性和典型性,不仅在于其不同的社会文化环境和制度背景,也在于在不同的经济、社会发展阶段各自所采取的不同的对应方式和解决手段。这些成功与失败参半的经验和教训,正是在思考我国城市规划管理的问题和解决途径中,需要参考和借鉴的对象。通过对这三个国家城市规划管理制度的比较研究,能够帮助我们理解在不同的社会文化和制度环境下,城市规划管理所具有的经济、社会和政治意义及其在各个制度层面的实现途径,理解城市规划管理的经济、社会和政治意义在不同的经济、社会发展阶段中的变化和调整。因此,通过对这三种规划管理制度模式的比较研究,有助于对制度的形成和发展建立一种全景立体式的深度理解,进而有助于剖析我国规划管理困境的本质与核心问题,有助于找出破解困境的方向和途径。

第二节 城市规划管理制度研究的现状和趋势

城市规划管理制度的研究并不是一个新的课题,在国内与国外都积累了大量的研究成果,相关研究广泛分布在规划学、地理学、行政学和法学等多种学科领域之

中。相比较而言,国外在城市规划的理论和实践方面具有丰厚的成果和经验的积累,规划管理的制度已较为成熟,运行已较为规范,因此,对于规划管理制度的研究更侧重于经济、社会发展背景下规划管理的新问题和新方法及其对制度体系的影响等方面的研究;而在我国,规划管理制度模式的建立在理论和实践层面都还处在摸索探讨阶段,从基础理论、制度体系和模式到实践问题等各个层面的相关研究都层出不穷。

近年来,国内外关于城市规划管理制度的研究,从研究的主题来看,主要可以归纳为三个方面,即关于制度体系本身的研究,关于规划管理的制度背景和经济、社会环境影响的研究,以及关于制度运行和相关政策的新问题、新手段等方面的研究。

有关制度体系的研究主要集中于规划学和地理学领域,国外学者对于美国、英国、日本等各自国家城市规划管理制度的形成、发展的历程及演化特征,进行了全景式的总结和研究,从制度的历史演化的角度,全面地分析了制度模式形成的经济、社会和政治背景及环境特征。其中最具权威性的成果主要包括美国的 Cullingworth (1997)、John Levy (1999),英国的 Cherry Gordon (1996)、R. Prestwich (1990),日本的石田赖房 (2004) 等学者的研究成果。其他关于法律法规、管理体制、运行模式等规划管理制度各个层面的研究成果也十分丰富。

规划管理的制度背景和经济、社会环境影响方面的研究广泛分布于行政学、法学、社会学等多个领域,主要包括了对于基本国家制度和政府运行体制(如托克维尔, 1988; 约翰·格林伍德、戴维·威尔逊, 1991; M·J·C·维尔, 1997; Lawrence R. Johns & Fred Thompson, 1999; 佐佐木信夫, 1990; 村松岐夫, 2001; 文森特·奥斯特罗姆等, 2004……)、立法与司法制度(Matthew P. Harrington, 1980; M. Grant, 1982; Richard Epstein, 1986; 芝池义一, 1994; 约翰·穆勒, 2007)、地方行财税制度(理查德·D·宾厄姆等, 1997; J. J. Harrigan & R. K. Vogel, 2000; Aaron Wildavsky & Naomi Caiden, 2001; David J. Wilson, C. Game S. Leach & G. Stock etc., 2004; 升秀树, 1992; 本田弘, 2003) 等各类制度和体制环境的基本特征及其对规划管理的影响,城市发展历史中经济、社会环境的形成和演化等等(M. Orfield、Bryan T. Downes, 1970; Charles N. Glaab, 1983; So. Frank S. & Judith Getzels, 1988; Bernard H. Ross, 1991; 铃木广, 1997; 有末贤, 2005)。这方面的研究重心在于从政治、经济、社会等各个角度描绘出立法、行政、财政等各项基本制度和经济、社会环境的主要特征,有助于把握规划管理形成的整体背景环境。

对于规划管理制度运行和相关政策的新问题和新手段的研究,主要包括了城市蔓延、成长管理与精明增长、公众参与这三个方面的研究。从20世纪70年代开始,城市蔓延已经成为发达国家和城市化发达地区出现的普遍问题,因此,从其地理特征、经济影响和社会影响等各个方面对城市蔓延进行研究,成为规划管理制度研究的一大重要领域。这一领域的研究主要包括了城市蔓延的地理特征及其经济社会影

响、政策效应等方面的内容,其核心内容在于把握这一城市问题对于规划管理制度基础和环境条件的影响,明确在城市蔓延治理中规划管理手段的应对方向。例如,R. Prestwich & P. Taylor, 1990; M. Tewdwr Jones, 1996; Raw Rhodes, 1997; H. Meller, 1997; James R. Cohen, 2002; R. Lopez & H. P. Hynes, 2003; 大西隆, 2004; 小林重敬, 2008 等。

在治理城市蔓延问题的过程中,成长管理作为一种新的城市治理政策体系,最初出现于美国,而后逐渐发展演变,至 20 世纪 80 年代后期开始提出精明增长的政策理念,其影响范围扩展到欧洲以及亚洲地区。成长管理与精明增长的研究主要包括了城市治理的新政策体系、治理形态的变革、开发控制手段等方面的研究,其核心内容在于总结在新的城市发展理念和实践影响下城市规划管理制度和政策层面的新动向和新内容,把握未来发展的方向和趋势。例如,G. L. Gaile, 1984; Donald Hagman & Dean Mischynski, 1978; Innes & E. Judith, 1992; E. Robert Merritt & Ann R. Danforth, 1994; Jr. Williams Norman, & M. Taylor John, 1995; K. Blowers & B. Evans, 1997; K. Thomas, 1997; Zovanyi Gabor, 1998; 五十嵐敬喜、小川明雄, 1993; 水口俊典, 1997; 小林重敬, 1999 等。

公众参与从 20 世纪 60 年代后期开始成为“城市治理”和规划管理领域的一个新命题,对于“城市治理”理论的形成和发展、规划管理制度和运行机制的改革产生了深远的影响。城市规划公众参与的研究主要包括了对公众参与的制度环境、程序以及对城市治理形态、结构的影响等方面的内容,其核心在于总结公众参与的发展进程,厘清对公众参与对制度运行的社会环境以及现有规划管理制度的改革,城市治理政策议题、手段的发展方向等的影响。例如,John J. Kirlin & Anne M. Kirlin, 1982; F. Ennis, P. Healey & M. Purdue, 1993; N. Bailey, 1995; John Friedman & Douglass Mike, 1998; William Miller, 2000; P. Jenkins, K. Kirk & H. Smith, 2002; C. Hague & P. Jenkins, 2004; 白石克孝等, 2002; 原科幸彦, 2005 等。

在国内的相关学科领域,有关美、英、日三国城市规划管理制度的研究大多集中在规划的技术手段、特定的制度层面和领域、城市政策新议题等方面的经验和进展的介绍与总结。例如,孙晖(2000)、唐子来(1999)、张俊(2005)、谭纵波(2000)等的研究着重于介绍国外城市规划体系的制度框架和技术性手段的主要特点。吕斌等(2005)、张忠国(2006)、吴冬青与冯长春(2007)等对于国外成长管理政策经验进行了简要介绍,初步总结了国外经验对中国的借鉴意义。顾朝林(2003)、沈建法(2003)、吴缚龙(2007)等的研究,在总结、介绍国外治理理论概念和研究成果的基础上,运用治理理论分析中国城市管理的制度性问题,并对如何建立中国城市治理的理论框架进行了初步的探讨。

从国内已有研究的范围、内容、视角和方法来看,大多数的研究或主要关注于新理论概念的介绍,或关注于规划技术体系的研究,或关注于规划管理制度的局部断面和某个领域的体制、机制及政策分析。从整体来看,国内对美、英、日三国规

划管理制度的研究较为分散,多为对某个特定制度层面(如法律法规、行政或规划实施等)的技术手段和管理模式的介绍,或者是对于某一阶段的政策问题及政策手段的介绍和分析,因此,一方面,还需要对制度模式的整体特征以及各个制度层面之间的内在联系进行深入的整体性探究和分析,进而揭示其制度模式形成的内在支撑与核心理念;另一方面,对于政策的研究,也需要更为动态地将政策分析置于城市经济、社会发展的历史进程中进行全景式扫描和解析,剖析政策背后的社会背景与发展环境,进而将政策分析与制度研究相结合,揭示政策演化对于制度发展的内在与外在影响。因此,对于美英日三国城市规划管理制度的动态全景式的比较分析和系统性研究,将有助于帮助我们更深刻地理解规划管理制度形成发展的内在支撑和核心理念,探明规划管理制度的内在与外在的环境条件和背景因素,把握规划管理制度未来发展的走向和趋势。对于这些问题的回答和思考,对于分析我国当前城市规划管理的制度建设与实践管理中存在的关键性问题和矛盾,探讨解决的可能途径,将提供十分重要的理论性基础和实践经验的启示。

第三节 城市规划管理制度研究的视角和理论框架

20世纪90年代以来,治理(Governance)理论已经成为公共管理和城市治理领域最核心的论点之一。治理理论对公共管理的关注焦点——组织和行为主体进行了重新定义。在治理的视角下,位于公共行政核心的是一套更为复杂、更为动态的组织机构和行为主体。传统公共行政在具体组织内关注政治与行政二分带来的管理挑战,以及这些组织内部的政策制定、预算和实践;治理视角则认为大量存在于组织和行为主体间的复杂关系也应该是关注的焦点。治理视角强调这些组织不能再通过简单的科层制连接在一起。现代治理面临着权力依赖的严重挑战。权力依赖意味着致力于集体行动的组织必须依赖于其他组织,并且不能通过命令的方式迫使对方回应,而只能通过资源交换和基于共同目标的谈判来实现^①。

具体来看,治理的概念绝不是指那种依据国家强制性权力以维系的统治形态,而是指社会政治共同体成员,以公益(Public Interests)为基础,以共同参与、民主协商的方式形成的决策机制、社会政治管理方式,以及由此而构成的社会政治体制。它既体现政治共同体内部成员之间的权力关系,也反映共同体成员对社会、法律规范的自觉遵从。

20世纪90年代以来,以文森特·奥斯特罗姆为代表的制度分析学派提出了多中心治理的概念,表明了一种新的理念和制度安排。该理论强调公共服务的多元化,强调公共部门、私人部门、社区组织都可提供公共服务,从而把多元竞争机制引入

^① L. Salamon. The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

到公共管理过程中。多中心意味着在社会公共事务的管理过程中,并非只有政府一个主体,而是存在着包括中央政府部门、各级地方政府部门、各种政府下属实体、各种非政府组织、各种私人机构及公民个人等各类主体在内的许多决策中心,它们在一定的规则约束下,以多种形式共同行使主体性权力。所谓多中心治理就是这种主体多元、方式多样的公共事务管理模式,它强调在公共事务管理中要建立国家与社会、政府与民间、公共部门与私人部门的互相依赖、互相协商、互相合作的关系^①。1992年联合国成立了“全球治理委员会”,该组织发表的《我们共同的地球》(Our Global Neighborhood)的报告中提出,全球治理是指“通过社会和私人的组织形式对一系列共同问题采取管理措施的多种方式的总和”。

国内学者将治理的内涵简要地总结为以下四点:“①在治理主体上,超越企业治理的界限,也突破一国治理的氛围,存在着一个由来自不同领域、不同层级的公私行为体(如个人、组织,公私机构,次国家、国家、超国家,权力机构、非权力机构,社会、市场、国家)、力量和运动构成的复杂网络结构。②在治理的基础上,超越国家权力中心论,国家对内已不再享有唯一的、独占性的统治权威,国家仍然发挥主要作用,但必须和其他行为体合作;对外,国家主权或自主观念也逐渐受到各类超国家体制概念的挑战和削弱。③在治理的方式上,既实行正式的强制管制,又有行为体之间的民主协商和谈判;既采取正统的法规制度,有时所有行为体都自愿接受并享有共同利益的非正式的措施、约束也同样发挥作用。④在治理的目的上,各行为体在互信、互利、互相依存的基础上进行持续不断的协商谈判,参与合作,化解冲突和矛盾,在满足各参与行为体利益的同时,最终实现社会发展和公共利益的最大化。”^②

从治理理论的主流及其分支中可以看出,公共行政面临着全球化影响下经济、社会前所未有的复杂化、多元化和多样化的挑战。在此背景下,治理理论提出的解决困境的思路主要建立在两个基本视角之上,即治理过程中的主体间关系及其互动的过程。可以说,治理理论所提出的公共管理的改革方向和实施途径,都是建立在调整治理主体(Stakeholder)间关系,完善其互动过程的基础之上的。在治理理论中,对于社会治理中主体的界定超出了传统行政学的概念,不仅包括了影响治理目标的制定和实施的各级政府和公共组织,还包括了在治理目标实施过程中受其影响的个人、群体和社会团体。例如,联合国城市治理项目组结合发展实践,归纳认为治理主体或称利益相关者是:①利益受到问题影响或者其行为极大地影响着问题;②拥有信息、资源,以及战略规划形成和执行所需要的专家;③控制相关执行工具的人。建立在这一概念的基础之上,社会治理的内涵得以大大地拓展,社会治理的过程也就成为各类主体间通过各种途径和方式进行利益博弈的互动过程;社会治理

① 文森特·奥斯特罗姆,帕克斯,惠特克.公共服务的制度建构.上海:上海三联书店,1999:11-12.

② 楼苏萍.治理理论分析路径的差异与比较.中国行政管理,2005.4:82-85.

的效果和目标的实现,则取决于治理过程中相互制衡的主体间关系和良好有效的互动机制的建立。

在治理理论的影响之下,在城市治理领域中,有别于原有的强调自上而下的控制性城市管理(Urban Management,或Urban Administration),新的城市治理(Urban Governance)概念则强调了政府、公众、企业、非政府组织、非营利组织等各种主体的共同行为以及“自下而上”的协调、参与、协商的持续性过程^①。这一理论为分析我国转型期出现的种种城市管理问题、探讨管理制度创新的途径和方法提供了新的思路和视角。

城市规划管理作为公共治理的重要政策性工具之一,通过对个人财产权的制约和对开发利益分配格局的干预,使得城市规划管理制度的形成凝聚了在特定经济、社会和文化环境下形成的社会价值观,直观具体地体现了社会治理中各主体间的关系,反映了特定环境下社会治理形态的基本特征。在城市规划管理的制度运行和实践中,城市规划作为政府治理的公共政策,规划的形成、决策和实施就是社会治理中各类主体以利益博弈为目的的重要互动平台,规划目标和手段的选择无不体现了主体互动的过程特征和利益博弈的结果。进而,城市规划管理体制的演进和政策发展,也体现了城市经济、社会发展环境变化的背景下,社会治理主体间关系的相应变化以及互动方式的调整。因此,从治理理论的这两个基本视角出发,分析和探究城市规划管理制度体系、运行实践及其演化发展,使得对于各个制度层面的分析建立在统一的逻辑框架的基础上,有助于厘清制度形成的整体性特征及其内在结构,剖析制度运行实践中各类经济和社会问题、规划管理实施的动态发展与制度模式静态结构之间的相互联系,把握社会治理形态发展过程中制度演化与政策发展的脉络和趋势。

第四节 城市规划管理制度研究的范围和内容

西方发达国家自工业化和城市化初期开始,在经过了不同的经济、社会发展阶段背景下的理论探讨和实践积累基础上,逐步建立了较为成熟而又各具特色的城市规划管理制度,在规划管理制度的基本价值取向、规划管理体制的基本特征、规划技术手段的形式和内容、公众参与和行政监督机制等方面,制度内容和实施运行都具有各自鲜明的特点,同时又具有某些共同的特征和发展趋势。尤其是各国在不同制度环境条件下形成的不同模式特征及其在不同的经济、社会发展阶段中制度体系、管理方法、运作机制的调整和转变,说明在相似的制度设计下由于不同外部因素的影响,其运作机制和实际效果都将产生极大的差异,其理论和实践经验为研究中国城市规划管理制度的发展方向、手段和途径提供了极好的参照指标和借鉴对象。因

① 顾朝林等.城市管治:概念、理论、方法、实践.南京:东南大学出版社,2003.

此,对于西方发达国家具有代表性和典型性的美、英、日三国城市规划管理制度体系进行比较研究,分析城市规划管理制度形成与运行中不同的经济、社会、制度、技术等因素的相互影响,总结其具有代表性的制度模式和运行机制的特征,辨清制度形成、发展的主流趋势,对于分析、研究中国现阶段城市规划管理中面临的重大制度性和政策性问题具有极为重要的借鉴意义和参考价值,有助于探讨我国社会转型期城市管理制度建设和有效的运行机制,为研究中国城市规划管理制度提供重要的理论依据和实践基础。

本书在国内外已有研究成果的基础上,运用治理理论的基本视角——主体间关系及其互动过程作为理论框架,对美、英、日三国具有代表性的规划管理制度体系,从制度背景以及法律体系、行政体系、规划体系和实施体系等方面入手,分析影响制度形成和运作的政治、社会、经济、环境条件和背景因素,系统总结规划管理制度模式的主要特征,判明在不同制度环境条件和背景因素下影响规划管理制度模式选择与运作机制形成的社会性、制度性、技术性关键要素与作用机制,从而为我国城市规划管理制度的模式选择及制度创新提供理论指导和实践基础。

本文主要由八个章节组成。第一章为导论。第二章的中心内容为规划管理制度形成的背景环境特征分析。主要从财产权的法律保护与产权观、地方行财政制度、社会环境与文化传统等角度,总结城市规划管理制度形成、发展的环境条件和背景因素,把握特定环境背景下社会治理形态的主要特征及其对规划管理制度形成和运行的影响。

第三章的中心内容为规划法律体系的分析。在收集、整理国家(包括城市规划的核心法律及相关法律法规)以及城市层面的规划法律法规(以案例城市的规划法规为主)的基础上,把握各国规划管理相关法律制度的框架、功能作用、内容特征,明确立法与司法机构在规划管理中的职能作用,分析城市规划在相关法律体系中的定位,辨明规划管理法律体系的结构特点及其对规划管理中主体间关系定位的影响。

第四章的中心内容为规划行政体系的分析。通过对国家及城市层面相关法律法规的梳理,从政府间关系、部门职责划分、规划形成与决策中的组织运行等方面把握规划行政体系的构成和管理结构特征,分析规划行政的监督制约、公众参与与协议协商等管理体制与机制,总结规划行政过程中各利益主体间博弈的主要途径、方式和手段,辨明影响体制内外各主体间制衡关系和有效互动机制形成的主要因素和形式。

第五章的中心内容为城市规划体系分析。根据城市规划及相关法律制度规定,厘清各国规划体系的构成和结构特点,辨明各层次规划的内容、形式和功能,把握经济、社会发展各个阶段城市规划体系的变革与发展,剖析规划技术手段和形式对治理主体间互动方式、途径和效果的影响,以及规划体系发展中治理形态的演进特征。