

规划公权力：制度逻辑与价值取向的再审视

□ 王国恩，陈道远，袁子薇，余惠灵，王 鲜

[摘要] 从公权力单一角度出发，重新审视新中国成立以来不同时期空间规划的制度特征及其价值取向，阐释顶层设计下我国空间规划“依据性—组织性—操作性”3个层次制度体系的运作逻辑，梳理、分析我国不同发展时期规划公权力选择的价值取向及背后动因，明确“公平”与“发展”是我国空间规划的价值轴心，并指出我国在规划实践探索中所形成的“依据性—组织性—操作性”3个层次的制度体系赋予了国家依据时代发展需求动态调整空间规划价值取向的能力。

[关键词] 规划公权力；制度逻辑；价值取向；空间规划制度

[文章编号] 1006-0022(2023)06-0142-06 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** A

[引文格式] 王国恩，陈道远，袁子薇，等. 规划公权力：制度逻辑与价值取向的再审视 [J]. 规划师，2023(6): 142-147.

Public Power of Planning: Re-examination Institutional Logic and Value Orientation/WANG Guoen, CHEN Daoyuan, YUAN Ziwei, YU Huiling, WANG Xian

[Abstract] From a single perspective of public power, the institutional characteristics of spatial planning and its value orientation in different periods since the founding of the P.R.China are re-examined. The logic of the operation of the three-tier spatial planning system in China under the top-level design is explained. Based on an analysis of the value orientation and motivation behind the choice of public power of planning in different development periods in China, it is clear that "equity" and "development" are the value axes of spatial planning in China. It is concluded that the three-level system of "basis-organization-operation" formed in China's planning practice has empowered the state to dynamically adjust the value orientation of spatial planning according to the development needs in different eras.

[Key words] public power of planning; institutional logic; value orientation; spatial planning system

1 问题的提出

城乡规划是一门面向实践的应用学科，学界十分重视空间规划制度体系相关的研究。21世纪初，吴良镛院士^[1]就基于我国城镇化发展水平和社会主义市场经济建设的基本形势对规划体制问题进行了学术思考，提出了“战略规划—行动规划—城市总体设计”的规划制度完善建议。随后，王国恩^[2]借助大卫·休谟和孟德斯鸠等人的哲学理论，深入论证了将城市规划制度作为秩序控制的必要性，指出规划制度是社会各利益群体共同选择的结果；高中岗^[3]进一步借用制度经济学的理论辨析了城市规划制度的内涵；孙施文^[4]梳理了我国城市规划发展历程，认为我国现行的规划制度是借鉴了苏

联的建设规划，改革开放后又借鉴了英国的发展规划体系。

在国土空间规划体系确立后，对空间规划相关制度的研究如雨后春笋般涌现。诸多学者^[5-14]对规划制度改革背景下的体系架构、规划立法、行政许可、用途管制、城市设计、公众参与等进行了广泛的研究与讨论，已有相当数量的成果可供参考。但既有研究普遍从全知视角检视空间规划制度的功效与短板，缺少深入揭示空间规划制度建构的顶层设计逻辑的研究。全知视角下的制度研究往往因观察、讨论对象涉及的立场过多，在篇幅有限的情况下只能将“时代挑战”与“体系应变”建立直接的因果联系，很难识别出清晰的制度设计逻辑，也易忽略贯穿始终的政治理念与

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目 (51878516)

[作者简介] 王国恩，武汉大学城市设计学院教授、博士生导师。

陈道远，通信作者，武汉大学城市设计学院博士研究生。

袁子薇，武汉市自然资源保护利用中心空间规划研究部助理工程师。

余惠灵，武汉大学城市设计学院硕士研究生。

王 鲜，武汉大学城市设计学院硕士研究生。

制度价值观。具体而言,不能简单地将规划制度的变化看作一个受不同时期宏观政策影响被动地“因时而变”的附属角色。如此,即使是将其作为边缘化的客体来研究,也难免会导致相关研究滞后。需要注意的是,政府在制度演变的过程中扮演着前瞻性的角色,它常通过设定相关公权力的结构与目标来落实国家空间战略,这使得国土空间规划制度体系的发展围绕国家整体利益呈现出螺旋式的上升趋势。

因此,本文认为对规划制度的研究必须以中国特色社会主义制度为逻辑前提,超越私利甚至是城市利益的视界局限,以人民利益为出发点;超越具体城市或省份的行政边界,以全域国土空间为对象进行宏观分析。只有满足这些条件,才能有效聚焦、考察我国空间规划体系在制度设计上的独到考量与路径特征,推动我国空间治理水平的全面提质。

基于上述思考,本文选择以规划公权力作为单一立场,尝试梳理我国对空间规划领域进行制度安排的抓手,分析归纳制度顶层设计的逻辑与层次,提炼出我国空间规划体系锚定的制度轴心,并识别不同发展时期我国空间规划的价值取向。在此基础上,回应我国空间规划制度研究需要重点关注的两个问题:一是我国空间规划制度体系如何延续国家根本政治制度;二是在数次国家发展与治理目标切换的过程中,我国空间规划的制度价值取向中哪些内容是恒定的、哪些内容是变化的。

2 规划公权力的概念辨析

2.1 什么是公权力

什么是公权力?它和空间规划有什么关系?“在人之上,存在着一种巨大且监护的力量,此一力量凭靠自身的意志而确使人们获得满足,并监护他们的命运。”^[15]这是弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克在《自由秩序原理》中引用的

阿历克西·德·托克维尔的一段话,本意是描绘西方福利国家时期,政府通过对经济、社会及政治领域的全面干预来缓解自由资本主义下的“市场失灵”危机。随后经济学家在此基础上提出了“庇古税”等理论,论证了资源配置失效情况下政府公权干预市场的合理性与必要性。社会主义国家通常将这种“公权力”描述为公共组织根据公共意志组织、协调和控制社会与个人的力量,或保障人类社会和群体组织有序运转的指挥、决策、管理能力。西方国家对“Public Power”的解释是:公权力指赋予个人作为国家代理人或工具行使国家立法、司法和行政职能的权力。二者的解释大同小异,公权力本质上来源于私权,是个体或社会群体向公共组织让渡的一种私权。

本文结合我国国情,从狭义上将公权力视作国家机关及其授权机关为维护国家和社会的公共利益,对政治、经济、社会领域中的各参与主体的利益分配实施干预与协调的权力和能力^[16]。国家公权力是国家权利的表现形式。这种权利是由国家特殊地位所决定的,以法律制度进行固定,并承担和行使公共管理、提供公共产品与公共服务的职责,具有很强的影响力和强制力。这也是空间规划之所以成为一门学科、一项政府职能、一种公共政策工具的理论原理。事实上,城市规划的编制、审批、实施都与公权力息息相关。公权力决定了规划体系的结构、内容与运作模式,既像有形的手——塑造或改变城市物质空间系统;也像看不见的手——无时无刻不在控制或影响着城市非物质空间系统,左右城市未来发展的方向。

2.2 规划公权力的内涵

城市空间具有经济稀缺性,城市空间的生产与分配不仅是一个经济过程,还是一个政治过程。政府需要对社会群体围绕空间资源分配展开的利益博弈进行治理,这类治理行为和治理过程要求

政府高效且合理地行使相关权力。城市规划作为城市中各建设主体共同遵守的行为准则,是公共管理的重要抓手,其空间规划行为是公权力的一种表现形式。

因此,本文综合上述分析,得出“规划公权力”的定义:国家针对空间管治做出统筹性制度安排的权力和能力。它是嵌构在国家政治经济制度中的一项特殊权力,其实质可从法律内涵、功能对象、组织结构3个方面进一步解析。

从法律内涵上看,规划公权力产生于保障空间使用私权利的需要,体现为对私有产权的干预和制约^[17]。保护公民和各类组织的合法财产权利是公权的责任,但出于对城市发展全局和长远利益的考虑,空间规划可能会通过划分或调整土地使用性质、对控制建设地域做出强制性规定等手段对私有财产处置进行某种限制。空间规划行为本身不是法律,规划公权力通过法定的程序将空间规划表现为公众意志,以此获得土地管制和财产权限制的法定权力。规划公权力具备两个强制性的特征:一是关于建设活动的限制性规定是作为社会共同遵守的准则而存在的;二是政府依法根据空间规划做出的决定具有法律效力^[18]。

从功能对象上看,规划公权力具体涉及3项主要功能与四大作用板块。3项主要功能源自政府对城市空间管控的职能要求:一是对土地等城市社会资源的配置;二是对公共物品的保障、提供和管理^[15];三是对外部性的干预及控制。四大作用板块则是出于对空间规划过程中相关公权力的行使进行约束的目的,以规章制度的形式限定规划公权力只能通过对空间规划的编制、审批、实施监督、相关行业法律与规范的制定这四大板块进行引领和管控,以实现多维度调控。如此,相关部门的行政流程与权限边界得以明确,避免了规划公权力的过度膨胀。

从组织结构上看,政府是行使规划公权力的主体。为了维护公共利益、保障

社会长远福祉，政府须在土地利用、基础设施建设、保护历史文化遗产等方面行使相关公权力，以建立合理的预期，减少土地市场的不确定性，降低交易成本，促进公平分配。《中华人民共和国城乡规划法》规定了组织空间规划编制的主体是各级人民政府，施行层级审批的主体是政府，组织规划实施、修改、监督检查的主体还是政府，这保障了公权力贯穿规划行为的所有环节。同时，通过制度安排使公权力的层级分配与规划审批制度的层级严格对应，确保了空间分配相关权力牢牢掌握在国家机关手中。

3 规划公权力的制度逻辑与价值取向

针对空间管治进行制度安排的权力和能力就是规划公权力。但这种制度安排是局限在空间规划领域的“小制度”，它会受到国家经济与社会领域“大制度”的影响。那么如何对这些“大小制度”进行分析从而理清其内在关系呢？政治学是一个很好的参考范例，与政治学相关的制度理论研究已经形成了基本的研究框架，对制度生成设计的分析一般从政体设计、程序设计和政策设计3个方面进行^[19]。借鉴这一思路，可以认为理解空间规划的依据性制度（即政体设计）是理解我国空间治理逻辑的前提，空间规划的制度体系本质上可分解为3个有序串联的制度层次，即“依据性制度—组织性制度—操作性制度”。

3.1 制度逻辑的核心：空间规划的依据性制度

必须承认，城市空间的生产与治理始终是牵涉无数复杂关系的难题，我国空间规划的发展离不开以下3个依据性制度的影响，它们从法律内涵、功能对象和组织结构方面对规划公权力进行了赋能。

第一个依据性制度是人民代表大会

制度^[20]。一个国家的政治制度是研究一个国家制度体系时首先要关注的制度，它反映了这个国家社会制度的阶级本质，也反映了这个国家的道路选择。在规划公权力的产生上，人民代表大会制度保障了各级人民代表大会的组成具有极其广泛的代表性^[21]。因此，人民代表大会所制定的法律法规、做出的重大空间决定，能够充分反映人民的真实意愿、兼顾社会各方面的利益诉求，也从法理上为规划公权力对私权利的干预提供了正当性支撑。在规划公权力的集中上，人民代表大会制度既能保证贯彻中央的领导思想，又能充分发挥地方的能动性。这得益于我国宪法赋予了省、自治区、直辖市人大及其常委会制定地方性法规的权限，使相关法规在符合国家总体利益的同时兼顾各地方发展的不平衡性，进而保障各地空间治理实践的个性与弹性。

第二个依据性制度是土地的社会主义公有制。我国的土地相关政策与法律经历了数次修改与完善，但计划经济时期建立的城市土地国有制与农村土地集体所有制始终稳固，这为政府控制土地供应市场创造了条件。通过对土地“权力束”中所有权与使用权的剥离，国家作为公有土地所有者不仅可以利用土地计划对土地配置进行宏观调控，还可以借助地方政府及其代表机构直接进入土地一级市场，最后再利用市场机制将土地隐匿的财富快速转化为启动城市化的资本^[22]。如此，“土地财政”的路线虽给我国经济与社会留下诸多问题，但不可否认其推动了我国城镇化的发展^[23]。

第三个依据性制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。空间规划是公共政策重要的组成部分^[24]，党作为公共政策的决策者、执行者和监督者，毫无疑问在空间规划权力结构中处于绝对核心地位。在党的领导下，中央政府以“高位推动”的方式^[25]，在横向上充分调动地方政府的积极性，加强各职能部门的协作以治理城市空间；在纵向上

积极深入基层、密切联系群众、团结各方力量，强化治理能力，最终突破空间壁垒、整合各方资源共同促进经济增长和维持社会总体稳定^[26]。因此，可以说党的全面领导保障了规划公权力在行政上的连贯性与权威性，决定了我国实行空间非均衡发展战略与空间治理模式转型的能力。

3.2 制度逻辑的主体：组织性与操作性制度

在理解了依据性制度（政体设计）之后，借鉴政治学的制度分析框架进一步分析发现，我国空间规划的制度群中还有其他两个层次的制度作为制度逻辑的主体构成了完整的规划制度体系框架，即组织性制度（程序设计）和操作性制度（政策设计）。

具体来说，组织性制度就是以《中华人民共和国城乡规划法》为核心的泛空间规划体制。之所以称之为“体制”，是因为将组织性制度当作一种中层制度时，其可以作为延续国家某些依据性制度的载体，也可以为一系列操作性政策提供制度框架和依据。操作性制度在空间规划领域可称为“专项制度”，指代为了某个具体的功能性目标而专门出台的政策条例，它常常具备极强的针对性与可操作性，同时还灵活多变，可因地制宜地调整。

罗震东^[27]指出，作为单一制的中央集权国家，我国正式的规划制度变迁均来源于中央政府自上而下的安排。本文认为这种安排自市场经济体制改革后发生了改变——中央政府不再自上而下地寻求对全尺度空间规划进行全方位的刚性管控，大多仅对制度体系的上游与中游（即依据性与组织性制度）严格把关，对下游（操作性制度）则刻意留下了地方自主诠释与安排的弹性空间。形成这种制度现象的原因一是客观事实的限制，我国国土面积辽阔、人口规模大，区域之间的文化、习俗、发展情况存在着差异，

中央政府统一决定的空间制度无法顾及所有城镇的具体需求；二是考虑到地方的压力，在我国多层级的治理体系中，地方政府不仅要对上负责，还要兼顾所辖区域的实际需求，导致制度在不同部门、不同层级传导的过程中易遭受各利益集团的压力不得进行“适当的应变调整”。

地方自主诠释的“弹性”程度显然需要加以约束。为预防地方政府因“短视”或“路径依赖”而产生方向上的偏差，中央政府必须对地方政府在制度推行方面的权力加以引导和限制。本文正是出于这种考虑设计了前两个层次制度的权力抓手：通过依据性制度来规范政治权力的正当性、规范系统共同认可的基础价值与目标、锚定走中国特色社会主义道路的政治理想^[28]；通过组织性制度来确立执行空间规划相关活动的各类制度与机构体系、明确规划公权力的组织模式与运行程序，并以法律或行政法规条文的形式来确保下游制度延续政治与空间治理的基本原则和主张；通过操作性制度，在满足中央刚性管控约束的情况下，实施符合地方发展实际需求的规划。

3.3 不同发展阶段下空间规划的价值取向与制度安排特征

空间规划作为政府进行公共资源配置的重要手段，一直受到致力于探索资源配置最优解的福利主义经济学的影响。早期福利经济学代表人物亚当·斯密提出的“社会福利最大化的前提是自由竞争的经济制度”的思想一度成为规划学科的基本共识，但“阿罗悖论”打破了将社会发展全权托付于“市场之手”的幻想^[29]。为了维护社会公平，使“获得利益者”资助“遭受损失者”，公权力很多时候需要主动下场对资源配置进行必要的调配，以发挥社会利益调节的作用。

我国拥有极具主观能动性的政府，政府可基于经济发展所处的阶段适时地调整部分发展价值取向、完善或修正相

关制度的安排，从而改变阶段性的政策偏向与治理机制。尼尔·布伦纳^[30]曾运用“国家空间选择”概念来解释西欧国家在去工业化和福特主义冲击下的空间政策的动态变化。同样的，我国空间规划制度的演变中也存在着类似“国家空间选择”的逻辑。自新中国成立以来，中央政府曾经3次主动调整空间规划的价值取向与制度安排。据此，在宏观上可将国家发展划分为4个阶段（表1）。我国空间规划的价值取向从早期“先生产后生活”逐渐转变为当前“以人为中心，共同富裕”，3个层次的规划制度也逐渐从“不成熟的建设管理指令”进化为“空间治理能力提升的抓手”。

3.3.1 第一个阶段：百废待兴抓生产，鸿蒙初开立制度

1949—1978年是工业化时期。该时期我国的主要任务是迅速恢复国民经济、从农业国变成工业国。在1956年底社会主义改造基本完成后，我国确立了计划经济体制，并在全国推进工业化建设。在这一时期我国面临内忧外患的局面，不得不暂时采用“先生产后生活”的价值取向来加速完成国家的工业化战略目标。

该阶段3个层次的规划制度安排尚不成熟，未形成体系。城市规划主要为大规模的建设计划服务，规划公权力高度集中于中央，制度结构扁平、中央垂管特征明显，常以行政指令的方式直接干预建设管理事务。可以说，该阶段规

划核心制度基本缺失，仅有部分操作性制度为公权所用。为配合重点项目的建设，各类规划制度不断完善，形成了以城市规划为指导、以国民经济计划为依据、配合重点工程的建设、全面组织城市生产和生活的制度安排^[3]。

3.3.2 第二个阶段：经济建设勇探索，制度安排显雏形

党的十一届三中全会确定了党和国家的工作重心是经济建设，《中共中央关于经济体制改革的决定》指出社会主义初级阶段的根本任务就是发展生产力^[31]。随着土地有偿使用制度及市场经济体制的建立，城市土地的价值与作用得到彰显，城镇化进入快速推进阶段，期间出现了“开发区热”“房地产热”现象，导致城市发展失控。针对这些问题，1996年国务院发布的《关于加强城市规划工作的通知》明确了市场经济体制下城市规划的目的、作用、地位、原则等，强调了城市规划维护公平、保障公众利益的作用^[32]。

在该阶段，规划公权力的运行愈发规则化，3个层次的制度安排逐步走向正轨。随着经济社会的发展，城市和城市规划越来越被重视，国土规划、区域规划被视作落实国民经济发展的载体。1984年通过的《城市规划条例》拉开了规划全面走向法制化的帷幕，规划领域的制度体系不断完善。在管理制度方面，国家尝试通过设立地方规划建设委员会等机构确保规划公权力的权威性；在技术制度方面，国家颁布了《城市规划编

表1 我国不同发展阶段的空间规划价值取向与制度特征

国家发展阶段	挑战与任务	空间规划价值取向	制度安排特征
国家主导的工业化时期(1949—1978年)	迅速恢复国民经济，进行社会主义改造	国家工业化，先生产后生活	尚不成熟，未成体系
经济发展探索时期(1979—2003年)	以经济建设为中心，发展生产力	快速城镇化，效率优先	逐渐丰富，走向正规
构建和谐社会时期(2004—2012年)	融入全球化，转变经济增长方式	科学发展，以增长促进转型与改革	愈发精细，制度建设双向延伸
全面建成小康社会、全面深化改革开放奋斗期(2013年至今)	稳增长、调结构、防风险，生态文明体制改革	生态优先，重公平同富裕	寻求转变，核心制度被全面重塑

制审批暂行办法》《历史文化名城保护规划编制要求》等一系列操作性制度；在土地制度方面，成立了国家土地管理局（已于1998年撤销）来统一管理全国土地，并逐步推行城市土地有偿使用制的改革；在职能制度方面，1998年建设部成立了城乡规划司，在中央政府层面完成了城、乡规划管理职能的统一。

3.3.3 第三个阶段：城市经营白热化，规划制度精细化

2004—2012年是构建和谐时期。加入WTO后，全球化的激烈竞争迫使我国转变经济增长方式，同时前期城镇化、工业化遗留的环境污染、资源耗竭和分配不均等问题也亟待解决。党的十七大提出了科学发展观，并指出要走“生产发展、生活富裕、生态良好”的文明发展道路，然而增长主义的巨大惯性在短期内很难扭转，地方政府仍在大搞空间发展以寻求“更好看”的社会经济指标。此阶段，我国实质上秉持着“推进城市不断增长”的价值取向，并利用空间开发过程中获取的资金反哺城市产业升级与社会改革。

该阶段3个层次的规划制度均处于正常的制度演进过程，在制度不断发展、逐步精细化的同时表现出明显的路径依赖特征。高速城镇化带来了社会各类数据的正向反馈，进一步坚定了中央沿着既定制度道路前进的决心，同时也强化了地方政府干预经济发展的意愿。但此时各地也开始面临空间发展模式从增量型向存量型的根本性转变，既有规划体制的缺陷逐渐暴露。规划制度的优化被迫呈现出双向延伸的趋势：在组织性制度层次“向上突破”，试图以类似空间战略规划的非法定规划突破法定规划制度的时限与范围局限^[33]；在操作性制度层次“向下延伸”，通过近期建设规划、年度实施计划等行动规划加强公权力推进规划实施的“主动”能力，通过城市更新单元、社区规划等新型规划编制模式尝试盘活存量用地、形成制度突围^[34]。

3.3.4 第四个阶段：发展理念大转变，规划体系大重塑

2013年至今是我国全面建成小康社会、全面深化改革开放奋斗期。随着我国经济步入“新常态”，中央对资源配置的宏观调控提出了“稳增长、调结构、防风险”的要求，并提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。这促使空间规划价值取向不再仅强调城镇化率，而是关注以人为中心的新型城镇化；不再坚持“以需求定空间供给”，而是强调生态优先的刚性约束；不再坚持“保发展、促增长”，而是选择“重公平，同富裕”。

该阶段规划制度体系迎来制度断裂的关键节点，空间规划核心制度正被全面重塑。这是由于在原空间规划体系的实践过程中，国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用规划的主管部门相互之间持续博弈，各类型规划的内容重叠、价值逻辑和管控方式互相冲突，影响了整体行政效率。面对日益严峻的外部环境，对原有制度的小修小补已无法满足治理能力现代化的要求。针对寻求适宜公权力整合方式的制度改革需求，“三规合一”或“多规合一”成为国家空间治理能力提升的必然选择。党的十八届三中全会首次提出健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护体制机制的要求，2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》提出组建自然资源部、建构国家空间规划体系，“统一行使对所有国土空间的用途管制，着力解决空间规划重叠等问题”。这些都是从顶层设计上对规划公权力结构进行重塑与再分配。

3.4 恒定的制度价值目标

综上所述，在3个层次的制度体系中，依据性制度实际上并没有发生很大的转变，由它确立的“制度价值观”在不同阶段被具体、延伸为一系列“价值目标”来指引空间规划制度的调整方向。具体而言，空间规划依据性制度确立的“制度价值观”在抽象的层面描绘了理想的

空间秩序，明确了规划公权力的终极目标。因此，这些价值目标必然是作为恒定的共识被置于空间规划的组织性制度与操作性制度之前，是最高级别的制度规范，也是公权力正当性的来源。

那么空间规划制度领域内在、恒定的价值目标是什么呢？本文通过总结不同发展时期空间规划价值取向的内在共性、结合国家在各发展阶段面临的挑战与任务，最终提炼出空间最相关、永不改变的两个目标——“公平”与“发展”。

空间规划的基础目标是“公平”。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。空间规划作为政府进行空间治理的主要工具，天然的具有代表公共利益属性。面对我国空间发展不平衡不充分的问题，维护公共利益、保障社会公平正义成为空间规划制度最显著的价值目标。

空间规划的支撑目标是“发展”，城市空间生产是创造预期的权力工具，也是社会经济运行的主导模式。党的八大就已明确提出，国内主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾，全国人民的主要任务是集中力量发展社会生产力。我国通过城市空间生产的方式，不断提高城镇化水平、扩大市场需求、增加社会投资，创造并维持经济正增长的预期来实现社会整体的“帕累托改进”。或许吴缚龙^[35]关于我国是“为增长而规划”的结论已不适用，为了在全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期从容应对各种风险与挑战，持续推动高质量发展才是关键，这也是我国空间规划制度应该长期坚守的支撑目标。

4 结束语

本文从规划公权力的定义与内涵出发，重新审视了新中国成立以来空间规划

制度体系内在的建构逻辑与价值取向,指出我国空间规划最重要的3个依据性制度分别是人民代表大会制度、土地公有制及中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,它们决定了我国空间规划制度体系的特殊性与优越性;借鉴政治学的制度分析框架,进一步将我国空间规划制度体系划分为3个层次,分析了中央政府如何利用制度的层次性同时兼顾顶层意志落实的制度刚性和应对地方实际挑战的规则弹性。最后得出结论:“公平”与“发展”是蕴藏在空间规划繁杂制度体系中恒定的价值目标,公权力会根据社会各发展阶段面临的不同挑战主动对空间规划外延的价值取向进行调整和修正,同时这些价值取向的转变过程也反映在具体规划制度的变迁中。

本文受单一研究视角的局限,对我国空间规划制度体系的观察主要以代入各级政府利用规划公权力进行空间管治的思维方式进行,较少考虑空间相关制度实践中各级政府、市场主体及社会其他利益集体的广泛博弈过程,对自下而上推动的制度改革相关效用的研究不足。面对空间中更为复杂的权属关系,规划公权力的角色定位是否应发生变化?制度是否要从面面俱到无所不包的主导型转变为协商型?如果确要转变,是全面转变还是部分转变?这些问题都值得进行进一步的研究。□

[参考文献]

[1] 吴良镛, 武廷海. 从战略规划到行动计划: 中国城市规划体制初论 [J]. 城市规划, 2003(12): 13-17.
 [2] 王国恩. 城市规划社会选择论 [D]. 上海: 同济大学, 2006.
 [3] 高中岗. 中国城市规划制度及其创新 [D]. 上海: 同济大学, 2007.
 [4] 孙施文. 解析中国城市规划 [J]. 城乡规划, 2017(1): 12-21.
 [5] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望: 对规划编制及学科发展的思考 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
 [6] 魏成, 张俊, 约翰·梅利格拉纳. 基于

城市政治生态学视角的规划制度重塑与展望: 从“多规演义”到“大部制”国土空间规划 [J]. 城市与区域规划研究, 2018(3): 13-24.
 [7] 段进, 赵民, 赵燕菁, 等. “国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈 [J]. 城市规划学刊, 2021(2): 6-14.
 [8] 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.
 [9] 何明俊. 国土空间规划体系中城市规划行政许可制度的转型 [J]. 规划师, 2019(13): 35-40.
 [10] 何明俊. 国土空间用途管制的特征、模式与制度体系 [J]. 规划师, 2020(11): 5-10.
 [11] 林坚, 武婷, 张叶笑, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考 [J]. 自然资源学报, 2019(10): 2 200-2 208.
 [12] 何冬华, 袁媛, 刘玉亭, 等. 国土空间规划中广州存量建设用地审批制度与策略研究 [J]. 规划师, 2021(15): 23-29.
 [13] 段进, 范拯熙, 蔡天怡. 新形势下城市设计制度建设的思考 [J]. 时代建筑, 2021(4): 16-20.
 [14] 徐瑾, 王川, 石肖雪. 国土空间规划体系中公众参与的法律制度研究 [J]. 规划师, 2020(23): 18-25.
 [15] HAYEK F A. The constitution of Liberty: The Definitive Edition [M]. Chicago: University Of Chicago Press, 2020.
 [16] 陈秀平, 陈继雄. 法治视角下公权力与私权利的平衡 [J]. 求索, 2013(10): 21, 191-193.
 [17] 王向东, 刘卫东. 土地利用规划: 公权力与私权利 [J]. 中国土地科学, 2012(3): 34-40.
 [18] 冯俊. 论城市规划中的公权制衡及私权保护 [J]. 建筑学报, 2004(5): 74-75.
 [19] 马雪松. 制度设计的逻辑前提、路径选择与意义评析: 政治制度生成的学理阐释 [J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2012(6): 37-41.
 [20] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2014-09-06.
 [21] 聂月岩. 坚持实行人民代表大会制度不能照搬西方的“三权鼎立”制度 [J]. 思想理论教育导刊, 2002(5): 30-34.
 [22] 赵燕菁. 土地财政: 历史、逻辑与抉择

[J]. 城市发展研究, 2014(1): 1-13.
 [23] 杨宇振. 权力, 资本与空间: 中国城市化1908—2008年: 写在《城镇乡地方自治章程》颁布百年 [J]. 城市规划学刊, 2009(1): 62-73.
 [24] 王勇, 李广斌. 对城市规划价值观的再思考 [J]. 城市问题, 2006(9): 2-7.
 [25] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79, 220-221.
 [26] 王海荣. 空间理论视阈下当代中国城市治理研究 [D]. 吉林: 吉林大学, 2019.
 [27] 罗震东. 空间规划研究的新视角: 历史制度主义的缘起和应用 [J]. 国际城市规划, 2020(4): 1-4.
 [28] 王正绪. 秩序与繁荣: 政治学原初问题的制度主义解释 [J]. 学术月刊, 2022(3): 110-123.
 [29] 罗超, 王国恩, 孙靛雯. 我国城市空间增长现状剖析及制度反思 [J]. 城市规划学刊, 2015(6): 46-55.
 [30] BRENNER N. Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000 [J]. Journal of Geographical Science, 2010(60): 153-185.
 [31] 洪银兴. 中国共产党百年经济思想述评 [J]. 东南学术, 2021(3): 1-22, 246.
 [32] 张京祥, 陈浩, 王宇彤. 新中国70年城乡规划思潮的总体演进 [J]. 国际城市规划, 2019(4): 8-15.
 [33] 曹康, 章怡. 空间战略规划与中国规划制度: 制度变迁与关键节点 [J]. 国际城市规划, 2020(4): 44-49.
 [34] 邹兵. 行动规划·制度设计·政策支持: 深圳近10年城市规划实施历程剖析 [J]. 城市规划学刊, 2013(1): 61-68.
 [35] 张京祥, 陈浩. 增长主义视角下的中国城市规划解读: 评《为增长而规划: 中国城市与区域规划》 [J]. 国际城市规划, 2016(3): 16-20.

[收稿日期] 2023-01-03