

我国控制性详细规划的困惑与出路

——一个新制度经济学的产权分析视角

田 莉

【摘要】在对我国控规的缘起、框架和现有问题的分析上,借助新制度经济学的产权分析视角,对控制性详细规划的本质——土地发展权进行了解析,指出控规是土地利益分配的重要工具。提出转型期我国控规改进的思路,不应是成果形式上的法定化,而应是尊重土地发展权基础上的市场化。为此,不仅要改变目前视控规成果为“终极蓝图”的做法,引进动态的“过程规划”,而且要注重建立和控规配套的政策体系,强调规划的实施和可操作性。

【关键词】控制性详细规划;新制度经济学;产权

REGULATORY DETAILED PLANNING IN CHINA: DILEMMA AND SOLUTION

TIAN LI

ABSTRACT: This paper presents the origin and framework of the regulatory detailed planning in China, and examines its problems. Through the analytical framework of the new institutional economics, it discovers that the nature of regulatory detailed planning is the development rights of land and it plays a critical role in interest allocation of land. It suggests that the improvement of regulatory detailed planning in the transitional period should not be the hasty legalization of planning documents, but the introduction of marketization approach. Therefore the “ultimate blueprint” plan should be replaced by the dynamic “procedural plan”, and related policies should be formulated to enforce the implementation and feasibilities of the plan.

KEYWORDS: regulatory detailed planning; new institutional economics; property right

控制性详细规划(以下简称控规)的引进,为政府控制和引导城市土地开发提供了最直接的工

具,是我国城市规划体系建立以来最重要的贡献之一,为推进我国城市管理的规范化起到了一定作用。然而,其面临的困惑与问题,尤其是规划师理想与经济发展现实的冲突,也引起了社会各界的强烈关注。对控规(包括法定图则)的讨论,集中在控规是否应法定化,控规的编制和审批是否科学,控规编制和审批过程中的公众参与是否能真正落实,控规修编的权力是否应受到监督等(梁江、孙晖,2000;张留昆,2000;邹兵、陈宏军,2003)。对这些问题的讨论,随着深圳1998年以法定图则为核心的城市规划体系的建立,一度在城市规划领域沸沸扬扬。然而,七八年过去了,当时在全国奉为领先的法定图则体系,并没有在除深圳之外的其它城市推广开来。深圳自身法定图则的实施,反倒面临着来自各方的批评,常陷入自我否定的怪圈,某种程度上违背了法定图则的法制精神。那么,究竟是控规法定化这一体系本身存在问题,乃至不能适应我国转型期高速的城市发展与建设?还是我国目前的政治经济环境,还不足以成熟到直接引进法定化的控规体系呢?控规之所以重要,最根本的原因,在于控规直接界定了土地的发展权,也就决定了土地的市场价值,因而对房地产市场乃至经济发展起着举足轻重的作用。脱离了对控规经济和社会属性的认识,而局限在所谓“功能合理性”“程序合法性”等方面的讨论,无异于缘木求鱼。本文的意图,绝非否定和怀疑控规对土地开发控制与引导的价值,而是试图借助新制度经济学的产权分析框架,通过对控规的法律和经济属性的探讨,研究如何建立适应高速发展的转型期的控规体系,使之既适应经济的快速发展,又保障公众利益。

1 我国控制性详细规划的缘起及框架

控制性详细规划是具有中国特色的“舶来

品”。它的原理和控制手段类似美国的区划、英国的发展规划和香港的法定图则,但内容、法定性和实施框架又不完全相同。

20世纪初产生的美国区划,是为了保护土地的财产权且避免对相邻的物业价值造成损害。如1916年纽约市区划法的主要意图是控制摩天楼高度的无序增长而导致的大量住户搬离和税收流失。从产生到现在,美国区划已经历了近100年的时间,其目标也逐渐从保护私人财产权发展到“保障公众的健康、安全和福利”(Singer, 2001)。美国的区划体系是典型的市场经济体制下的产物,由于顺应了城市与经济发展的需求及其法定性特点,为房地产开发提供了市场确定性,因而时至今日,仍是城市管理最为重要的工具之一。

英国的发展规划的内容比区划概括得多,主要规定土地利用类型及土地开发强度。和美国区划的最大区别在于,如果开发商提出的开发计划符合区划的规定,他将自动获得规划许可。但发展规划认为由于城市的多样性,规划编制时很难考虑到各个方面,因此即使符合发展规划的开发计划书也不一定获得规划许可,还有待于规划管理部门进一步审定。换言之,美国的区划是法定图则,而英国的发展规划却不是,只是规划管理和审批的依据之一。区划体系的市场确定性强,尤其是对开发商而言风险较小,但灵活性不够;相比之下,英国的发展规划控制体系灵活性较强,对不同开发计划的反应较为敏感,但政府自由裁量权大,对开发商而言不确定性强。主要原因之一是英国的国土面积只有美国的1/38,人口密度高达美国的8倍,因而对土地利用的控制极为谨慎。

谈到控制性详细规划的缘起,不能不提到香港的法定图则,因为大陆的城市规划体系,很大程度上借鉴了香港的体系。作为全世界人口密度最高的地区之一,香港对土地使用的控制是相当严格的。在规划体系上,历史上曾沦为英国殖民地的香港并没有简单照搬英国的发展规划体系,而是结合了英美两国开发控制体系的特点,形成了兼具确定性和灵活性的法定图则体系。香港的法定图则涵盖全港约一半的土地。每一份法定图则显示建议的土地用途和主要道路系统,并同时附有一份“注释”,列明在各个用途地带经常准许的用途(即第一栏用途)以及其他必须先取得城规会的许可才能进行的用途(即第二栏用途),以达到兼具确定性和灵活性之目的。法定图则是政府监管公共发展和私人发展计划的重要依据,多年来对香港的城市建设起到了重要作用。

我国的控规产生于1990年代初期,最早的实

践在温州、深圳等经济发达城市。其内容主要借鉴香港的法定图则体系,但除深圳的法定图则体系外,其它地区的控规并没有法定化。控规的指标体系就其属性来说分为两部分,一是刚性指标,如土地使用性质、容积率、建筑高度、建筑密度、停车泊位、配套公共设施要求等,是必须执行的指标;二是弹性指标,属于指导性而非强制执行的指标,如建筑的体量、色彩、风格等。从理论上讲,控规一经审批通过,即具有法律效力,应经过相应的程序才能进行修改。然而,由于我国转型期城市高速发展带来的不确定性,控规在我国的城市建设中并没有起到预期的作用。

2 我国控制性详细规划面临的问题与困惑

2.1 编制科学性与成果法定性的矛盾

控规的编制由于受到信息来源、编制技术方法、时间限制、公众参与有限等方面的制约,常常存在诸多问题。控规的强制指标尤其是容积率等重要指标的确定,至今在规划界仍是心照不宣的拍脑袋的结果。很多指标,如建筑密度、停车泊位等,均沿用计划经济体制下的技术规范。由于我国目前的规划实践很大程度上还停留在物质规划层面,因此参与编制控规的规划师更多关心的是技术合理和空间美观的问题,尚未意识到控规是利益分配的重要工具。很多城市委托的控规编制要求在几个月甚至更短时间内完成,有些城市更雄心勃勃地提出短期内控规或法定图则“全覆盖”的目标,规划师根本无暇顾及错综复杂的现状问题,连现状的土地权属都没有摸清,就开始在图上拉齐地块边界,然后拍拍脑袋,给出控制指标和绘制几张设计意象图了事。可想而知,这样编制出来的带有缺陷的成果如果以法律的形式确定下来,在实施过程中会产生多少问题!而美国区划、英国发展规划和香港法定图则的编制,往往经过多次公众听证会或公众展示,规划委员会也会派规划师在社区工作生活一段时间(有些甚至长达四五年),因此在编制过程中已解决了大量问题。此外,这些国家或地区已经过了高速发展期,发展速度比较平缓,信息系统的建设比较成熟,因此有足够的条件和时间来对地区发展进行“精雕细琢”式的研究。而我国正处于经济高速发展的时期,市场化程度较发达国家低,政府干预多,市场不确定性强,如果简单照搬其成果形式,却不了解其编制方法或编制过程,最终必然使控规成果流于形式,难以对我国的城市建设起到指导和调控作用。

2.2 规划理性和市场效率的矛盾

由于宏观政治和经济体制的影响,我国长期以来缺乏民主意识,因此控规的实施常受到来自上级领导和相关利益部门的压力,使控规的实施经常陷入自我否定的尴尬境地。然而,控规编制和审批本身所存在的问题,如缺乏对地块经济和社会属性考虑随意给出的指标、冗长的审批程序等,也是导致控规被人诟病的原因之一。正如邹兵和陈宏军(2003)所言:“每次召开规划委员会面对大量复杂而繁琐的修改申请,规划委员会成员根本不可能有足够的时间进行认真审查,甚至未经过申辩就按照规划部门的意见举手通过,导致审查流于形式,既无法保证决策质量,也影响决策的效率。难怪有人感叹:‘早知今日,何必当初?’”在经济高速发展时期,如果仍固守陈规,不能找到与时俱进的管理方法,势必使规划成为经济发展的束缚。

2.3 刚性与弹性的矛盾

控规的核心意图,是达到刚性控制与弹性引导的统一。通过刚性指标尤其是容积率、建筑高度、配套公共设施等的规定,保护土地使用者的发展权和公众利益。理论上讲,这些与地块使用者经济利益密切相关的指标一经确定,不得随意修改。然而,在我国城市高速发展的转型期,市场经济瞬息万变,即使再高明的规划师也无法预测未来的投资商是谁,对地块的使用有什么要求(尤其是新区开发的地块)。因此,仅凭规划师的主观臆想将地块的使用条件以法律形式确定下来,无异于作茧自缚。在经济高速发展时期,规划的弹性和刚性同样重要。但目前我国控规的编制在弹性方面明显不足,除了所谓的“用地兼容性”外,再无其它考虑。弹性的缺失使得规划管理部门在实际操作中,或忽视控规所制定的指标而根据个案情况重新确定指标体系,或收到大量涉及关键性指标的调整申请,不仅使得控规的权威性受到挑战,而且滋生管理过程中的寻租现象,使得指标的调整成为某些管理者谋取自身私利的工具。

3 控制性详细规划的产权解析:土地发展权

控规编制和实施中存在的诸多问题,是我国城市高速发展转型期的各种矛盾,如效率与公平、经济高速增长与管理水平不足等的集中反映。目前规划界对控规问题的探讨,很多还是就控规本身论控规,没有从其本源——界定土地产权尤其是土地发展权的重要手段这一点上去分析,因而

天真地以为控规如果严格法定化和进行所谓的公众展示就会解决所有问题。这种未理解控规本质、罔顾我国经济政治现状的做法,会妨碍我们对于控规编制和管理存在问题的真正理解。

土地产权是指存在于土地之中的排他性的完全权利,是土地所有权、使用权、开发权、租赁权、抵押权等多项权能组成的权利束(汪莉娜,2004)。土地的价值取决于交易中所包含的产权束。例如,位置、面积相同的地块,如果土地使用性质、容积率和配套公共设施要求不同,其市场价值就完全不同。以科斯(Coase, 1960)、诺斯(North, 1990;1993)、巴泽尔(Barzel, 1989)等为代表的新制度经济学家认为,产权的界定对经济发展具有重要作用。明确的产权界定会促进资源分配的效益最大化,从而激励经济发展。反之,模糊的产权界定会使人们无序追逐产权中定义不清的部分的收益,从而引起资源的浪费。然而,新制度经济学家同时认识到,在并不完美的现实世界中,界定完全清晰的产权会产生高额的交易成本,从而使建立清晰产权的努力付之东流。因而,产权的界定(制度设计)应使交易成本最小化。典型的例子如前苏联和东欧社会主义国家的激进式改革进程,在经济体制改革之前试图建立起类似西方私有化产权的制度,导致社会动荡和分裂。而我国的渐进式经济改革,由于充分考虑了国情和各方利益,虽然没有建立起完全市场化的产权,反而获得了成功。

在我国,土地的所有权属于国家。1998年建立的土地有偿使用制度,将土地的使用权实现了市场化,由此促进了我国房地产市场的高速发展。控规各项指标的确定,事实上是政府动用了公共部门的规划权而赋予土地使用者的发展权。土地发展权的确定,应同时考虑土地使用者投资的积极性和公众利益的需要,换言之,应在经济发展和公众利益之间取得平衡,单纯强调任何一方而忽略另一方,都会带来问题。英国1947年的城乡规划法曾将土地的开发权全部国有化,理由是当时的土地私有带来拥挤、环境污染、房价上涨等一系列问题,因此要求土地所有者在土地流转时,必须向政府交纳相当于开发权权益100%的开发税,此举使英国当时的房地产市场交易近乎停滞,1953年保守党上台时废止了这一开发税,才使得房地产市场逐渐复苏。这是片面强调公众利益而忽视经济发展的后果。美国的区划,特别强调私人财产权的保护,长期以来将其奉为美国经济发展成功的原因和动力,但近年来出现的越来越多的“NIMBY(not in my backyard)”问题,也令政府头疼不已,这是强调经济发展而

忽视公众利益的后果。因此,控规的编制与实施,必须兼顾经济和社会效益。

4 转型期我国控制性详细规划改进的思路

4.1 “终极蓝图”式的规划转型为“过程规划”——强调动态规划

如果将在技术主义和物质性规划基础上编制的控规以法律的形式确定下来,事实上是将控规视作“终极蓝图”,难以适应市场经济瞬息万变的需求。尤其是在编制新区的控规时,投资主体尚未明确,这时控规的弹性要求高于刚性要求。控规的编制更象一份策划文件,首先应进行市场调研和分析,如该区会吸引什么性质的产业,哪一种类型的居住,然后大致给出比较重要的指标,如土地使用性质和开发强度,作为招商引资的参考。在投资主体明确后,可以对之前制定的指标进行深化和调整,并给出更为详细的规划设计条件。在投资主体发生变更时,应及时调整既定的控规指标。城市旧城区控规的编制则采用不同的方法。规划师应将大量的时间花费在现状,尤其是与土地产权相关的各种信息的调查上,熟悉现有土地使用者的各种权益,避免形成控规编制侵权的纠纷。在此基础上,根据制定的战略(如旧区改造还是历史保护),提出相应的指标体系。如为达到历史风貌保护之目的,刚性的指标要加强。如希望引进开发商来进行旧城改造,则要注重弹性的指标体系,在进行成本效益测算后给出具有吸引力的指标,以达到设定的规划目标。

将控规由“终极蓝图”式的规划调整为“过程规划”,要求对目前的控规编制内容和审批过程进行精简,并迅速地对市场的变化做出反映。在投资主体不明朗的情况下,应改变那种动辄上百页图纸(包括大量的图则)内容大而全的控规编制方法,可以制定大地块的控制指标,而非细化到每个地块。投资主体明朗之后,在大指标的指导之下,再进行各个地块详细指标体系的编制。这样,将原来一次性完成的控规分解为若干次“过程规划”,可以使控规更好地适应经济发展的要求,对土地开发真正起到调控作用。

4.2 建立和控规编制配套的制度政策体系——强调规划实施

目前我国控规的编制和实施,主要从技术合理角度出发,靠行政性手段强制推行,未能将土地的发展权、经济权益和社会效益统一考虑。正如赵燕菁(2005)所指出的,城市规划编制多将规划实施假设发生在交易成本为零的世界,而忽

视了现实生活中各种利益群体对规划实施的影响,因此技术上合理的方案常常难以实施。在控规编制和管理过程中,通过制定一系列的配套政策体系建立权利流转的市场机制,让市场发挥资源配置的基础性作用,辅以行政调控,才是解决单纯靠技术和行政管理困境的根本出路。一个典型的例子是美国区划中的“发展权转移”。对历史建筑、农田或其它环境保护用地由于区划而损失的开发权,通过建立发展权转移制度及交易市场,这些用地的所有者可以将他们拥有的土地发展权出售给其它发展商,这样,发展商就可以在政府的许可下在指定区域内进行高密度的开发利用,而被限制发展权的土地所有者也通过这种转移间接地实现了自己的权益,实现了经济效益和环境效益的统一。

上述实例说明,和控规编制确定的各项指标相比,配套政策的制定,涉及到各主体的利益分配,对规划的实施起着同等(某些情况下可能更为)重要的作用。其次,考虑到我国经济高速发展时期对控规的灵活性要求更高,可以通过经济手段而非单靠行政手段建立兼具灵活性和公平性的规划管理体系。控规指标的修改本质是发展权的转移,会引起土地权益在使用者和社会之间的重新分配。禁止控规指标体系的修改从目前来看显然并非现实的做法,但如就修改的部分进行经济与社会评估,要求土地使用者交纳由于指标更改引起的土地增值的部分收益,反而可视为市场主体对规划的积极修正机制。这就要求政府各部门尤其是国土和规划部门密切协作,并通过整合土地产权信息系统,建立起对规划审批、实施权力的经济制约和监督机制。

5 结语

新制度经济学家 Barzel(1989; North, 1993)认为,在未建立起适当的市场机能环境(functioning market)前,建立清晰产权的交易成本十分高昂。李(Li, 1996)指出在信息不完全、政府干预经济活动较多时,激进的产权明晰化并不适应中国转型经济的发展。张维迎(2000)进一步强调,运用法律的成本非常高。如果把法律不能写清的行为交给法律去管,会产生很多问题。控规法定化,实质上明晰土地发展权的过程,是建立城市规划法制化管理的方向。然而,忽视中国转型期高速发展的不确定性及宏观经济与政治环境的影响,僵化地照搬发达国家、地区的做法和经验,将所谓的规划理性强加于市场理性之上,会使规划在现实中处处碰壁。在西方发达国

家并不乏这样的先例。在美国规划界盛行的模仿欧洲城市的“新城市主义”，由于试图将规划师的偏好强加于社区居民，而漠视居民工作、生活等实际需求，被经济学家和其它学者无情地讥讽为“神话”（Jarvis, 2003）。20世纪70年代中期经济危机以来，英美城市规划的重点从规范开发逐步转变为激励开发，规划师认识到只有充分兼顾经济和社会效益，才能使规划真正在城市发展中起到重要作用。在我国经济超常规高速发展的时期，规划师应该采取一种更为灵活和务实的态度，积极了解经济和社会机制，而非整日埋头于图板和计算机前闭门造车地编制各种指标及绘制海市蜃楼般的设计意象图。将控规的问题归结于成果形式不能法定化和流于形式的公众参与，难免有掩耳盗铃之虞。只有真正理解控规的经济、法律和社会属性，建立起尊重土地发展权基础上的市场化政策体系，同时推进政治体制的进一步改革——建立高效、廉洁、透明的政府，才能使控规真正地实现引导和控制土地开发、建构科学化的规划管理体系之目标。

注释 (Notes)

常见的例子有位置、面积类似的地块在容积率规定方面有显著差异，对公共配套设施的要求也明显不同，导致房地产市场的不公平性。

根据孙弘（2004）的研究，土地发展权是指改变土地现状用途和强度等利用方式，进行非农建设开发过程中动态的权利归属与利益分配，是落实土地用途管制、耕地与环境保护政策的基础性产权与制度设计。

根据张五常（1982）、Oi（1996）等人的分析，中国虽然没有建立起类似西方的私有化产权体系，但经过经济体制改革，产权的市场化程度已逐步提高。

直译为“不要建在我家后院里”。由于对私有财产权强有力的保护，公共设施的建设在美国面临越来越多的征地、建设、谈判等方面的难题。

当然，并非所有用地指标都可进行调整。对环境和历史风貌保护具有重要意义的刚性指标不应进行调整，但前提是规划成果的编制要具有科学性，并设计相应的政策体系来保证规划实施。

包括信息的公开化、法律制定完善、实施机制顺畅、靠市场机制而非政府行政调控来配置资源等。

事实上，英国至今未建立起法定化的开发控制体系，但这并不意味着其规划管理的手段落后。相反，其具有灵活性的管理体系，保证了诸如历史风貌保护、绿带政策等的成功。但与我国相比，其规划的透明性和高效、廉洁的政府，一定程度上保证了规划的公平性。

参考文献 (References)

- 1 李广兵. 土地保护立法：土地权、发展权与环境权的平衡[EB/OL]. <http://www.riiel.whu.edu.cn/show.asp?ID=263>, 2006/1/20.
- 2 梁江, 孙晖. 规划管理体制改革的關鍵——审批程序的法制化[J]. 城市规划, 2000, (7).
- 3 孙弘. 中国土地发展权研究：土地开发与资源保护的新视角[M]. 中国人民大学出版社, 2004.
- 4 汪利娜. 中国的城市土地所有制变革[EB/OL]. <http://www.cass.net.cn/jingjisuo/yjllw/01.asp?id=287>, 2004/4/25.
- 5 张留昆. 深圳市法定图则面临的困难及对策初探[J]. 城市规划, 2000, (8): 28-30.
- 6 张维迎. 法律：通过第三方实施的行为规范[J]. 读书, 2000, (11): 76-81.
- 7 赵燕菁. 制度经济学视角下的城市规划[J]. 城市规划, 2005, (6, 7).
- 8 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.
- 9 Barzel Y. Economic Analysis of Property Rights[M]. 2nd ed. Cambridge University Press, 1997.
- 10 Cheung S N S. Will China Go 'Capitalist'? An Economic Analysis of Property Rights and Institutional Change[M]. The Institute of Economic Affairs, 1982.
- 11 Coase R H. The Problem of Social Cost[A]. The Firm, the Market, and the Law[C]. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1988. 95-156.
- 12 Jarvis H. Dispelling the Myth That Preference Makes Practice in Residential Location and Transport Behaviour[J]. Housing Studies, 2003, 18(4): 587-606.
- 13 Li D D. A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies: The Case of the Chinese Non-State Sector[Z]. William Davidson Institute Working Papers Series 8, William Davidson Institute at the University of Michigan Stephen M. Ross Business School, 1996.
- 14 North D. Epilogue: Economic Performance through Time [A]. Empirical Studies on Institutional Change[C]. The Cambridge University Press, 1993. 342-355.
- 15 North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance[M]. Cambridge University Press 1990.
- 16 Oi J C. The Role of the Local State in China's Transitional Economy[A]. Walder A G. China's Transitional Economy[C]. Oxford University Press, 1996. 170-187.
- 17 Singer J W. Property Law: Rules, Policies and Practices [M]. 3rd ed. New York: Aspen Law & Business, 2001.