

论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划

——从“技术参考文件”到“法定羁束依据”的嬗变

赵民 乐芸

【摘要】相对于《城市规划法》的“赋权”及“管理法”取向,本文认为《城乡规划法》更多体现了“控权”的立法精神及实质性安排;相应地,《城乡规划法》条件下的控制性详细规划已经从政府内部的“技术参考文件”转变为规划行政管理的“法定羁束依据”。本文以行政法学视角为切入点,论述控制性详细规划的演进及地位与作用的嬗变;进而结合法制建设目标及现实发展条件,讨论如何完善控制性详细规划。

【关键词】城乡规划法;控制性详细规划;规划管理;控权

REGULATORY DETAILED PLANNING UNDER THE CITY AND COUNTRYSIDE PLANNING ACT: FROM TECHNICAL DOCUMENT TO STATUTORY EVIDENCE

ZHAO Min; LE Yun

ABSTRACT: This paper argues that compared with former City Planning Act, the City and Countryside Planning Act limits the discretionary administrative power of local authorities in development permission. Therefore, the role of regulatory detailed plan under the new Act has shifted from technical document to statutory evidence. This paper from the perspective of public administration analyzes the evolution and the transition of role of regulatory detailed plan. Then it presents suggestions on how to improve the regulatory detailed planning in China.

KEYWORDS: City and Countryside Planning Act; regulatory detailed planning; planning administration; development control

1 引言

具有我国特色的城市控制性详细规划(以下简称“控规”)已经有了20年的历史;“控规”的实践经验在不断丰富,对其的研究、探讨及争议也一直在进行。《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)的颁布首次在国家法律层面明示了“控规”的“法定性”,从而将“控规”的权威性提到了前所未有的高度。为贯彻落实《城乡规划法》的有关要求,一些地区展开了轰轰烈烈的“控规”全覆盖工作。然而,《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》)背景下的“控规”与现在的“控规”是不是一回事?现在应当怎样编制“控规”和怎样实施“控规”?业界对这些问题尚存疑惑,亟待回答。在新的条件下,“控规”制度“必须变”这一点已是毋庸置疑,但是到底应该“怎么变”却还没有共识。迄今各地对《城乡规划法》的解读及推出的应对策略大相径庭,其中难免存在一些“上有政策、下有对策”的情况。因而准确把握《城乡规划法》的立法精神,加强、加快操作层面的制度建设已刻不容缓。

《城乡规划法》属于行政法的范畴,城乡规划管理是各级政府的法定职能,规划的编制、审批、调整以及规划许可审批等日常管理事务都属于行政管理行为。本文以行政法学的视角,分别解读《城市规划法》和《城乡规划法》的立法背景和精神,分析“控规”的地位与作用的变迁,进而结合法制建设目标及现实发展条件,讨论如何完善控制性详细规划。

2 控制性详细规划制度的发展历程

“控规”是在我国从计划经济向市场经济转变的过程中逐步发展起来的，极具中国特色。简要回顾其发展历程，大致可以分为三个阶段。

第一阶段为1980年代初至1990年代中期，是“控规”制度的探索期。先是在借鉴美国区划法(zoning by-law)等国外开发控制制度，在以《上海虹桥开发区详细规划》为代表的一系列创新规划实践的基础上，逐步形成了以开发控制为核心的“控规”编制技术。随后，《城市规划法》以及《城市规划编制办法》、《城市规划编制办法实施细则》等文件相继出台，标志着较为成熟、稳定的“控规”编制技术框架的基本形成。

第二阶段为1990年代中期至2008年，是“控规”制度的完善创新期。在市场经济较为发达的深圳、广州、上海等特大城市，地方政府自下而上地对已有的“控规”制度作了调整和完善。主要为两个方面：一是以深圳法定图则制度、《广东省城市控制性详细规划管理条例》等为代表，通过地方立法的形式赋予“控规”法律效力；二是以上海的“控制性编制单元规划”为代表，在国家主管部门制定的城市规划编制办法的基础上调整了“控规”编制的技术体系，形成了“控规分层”、“成果分类”等创新模式。

第三阶段为2008年以来，进入了“控规”制度的改革跨越期。《城乡规划法》的出台施行无疑是“控规”发展历程中的里程碑——从国家法律的高度明确了“控规”与建设管理的羁束关系。由此，“控规”的法律地位不容再质疑；从此，无论是在中央层面还是地方层面，都将以前《城乡规划法》皈依，积极探索“控规”制度的完善之道。

从某种意义上讲，“控规”诞生于计划经济时期，成长于市场经济时期，在我国转型时期具有典型性。追溯“控规”的由来，其出现与土地出让制度紧密相连——通过编制“控规”而拟定规划条件，用以指导土地出让。所以在某种程度上，“控规”是为市场经济服务的一项新建制。另一方面，“控规”是在传统详细规划的基础上产生的。计划经济的最大特点是认为所有建设活动都是可预见和可确定的，因而传统详细规划的工作内容就是直接“摆房子”，以形态设计的方法，试图一步到位安排各项建设活动。而“控规”在技术手段上是以抽象指标为核心，与传统的规划设计明显不同，但依然希望一次性地对每一块用地的功能、开发强度，甚至场地布置等作出详尽安排，仍然是“蓝图式的控制”，留有计划经济的痕迹。“控规”在其演进过程中的路径依赖现象明显，因而

既有的“控规”欲成为“对称于”市场经济制度的法定羁束性管理依据必然需要经过调整，以克服诸多的不适应性。

3 《城市规划法》时期的控制性详细规划

3.1 《城市规划法》的立法背景与立法基础

《城市规划法》于1979年开始起草，1984年先以行政法规的形式颁布，即《城市规划条例》；在实践的基础上完成了《城市规划法》的制定，于1989年12月由全国人大常委会通过，1990年4月起施行。

《城市规划法》的起草期间，我国的社会及经济体制正处于剧烈变革之中，城市规划和建设工作正在快速恢复和孕育新的发展。在这个时期，政府和全社会已经逐步认识到社会主义市场经济下的法制建设的重要性；在经历了多年的动荡后，亟需以法律的形式来规范经济发展和城市建设的秩序；需要通过立法来确立城市规划的权威性和约束力，并构建起城市规划建设的技术平台和法制框架，为城市各项规划建设管理工作提供技术指引和法治保障。因而在当时的背景下，《城市规划法》的制定带有明显的“技术”倾向和“赋权”意味，其立法精神具有典型的“管理法”的导向，即在内容上以赋予行政机关权力和设定行政相对方义务为重心，强调政府对社会的管制，突出了行政权威。尽管在当时条件下，《城市规划法》具有“宣言法”的色彩，但其“实质性”的内涵和价值亦不容低估，其中最为重要的是定义了“城市规划区”的概念，和确立了以“一书两证”为核心的规划许可制度，即“城市规划区内的土地利用和任何建设必须符合城市规划，服从规划管理。”

由于《城市规划法》的立法之际正是我国改革开放的全面推进期，经济高速发展，城市化进程加速，城市面貌日新月异，急切需要有“空间安排”及“建设许可”的管理机制。应对城市快速发展的需求，《城市规划法》确立的以“一书两证”为核心的规划管理制度极具操作性。尽管《城市规划法》没有定义“成文规划”（即经批准的规划）以及提出“成文规划”与“建设管理”的羁束关系，但“服从规划管理”的规定明白无误；因而事实上赋予了规划管理部门相当大的自由裁量权限。这一明显基于“管理法”精神的城市规划立法，一方面，保证了较高的行政效率，顺应了经济社会高速发展的现实；另一方面，由于以行政许可权为中心，以行政效率为导向，加之对

行政程序以及自由裁量权的控制较弱,客观上必定会导致“寻租”行为的层出不穷——使得规划管理成了“腐败”的多事之地。

3.2 “控规”在城市规划编制体系中的地位不明确

当时的“控规”编制技术尚不成熟,《城市规划法》也没有明文提出“控制性详细规划”的概念,而是包含在“详细规划”之中。随后部颁文件《城市规划编制办法》(1991)也仅仅规定“根据城市规划的深化和管理的需要,一般应当编制控制性详细规划”。其措辞委婉而与法规“要件”的确定性相去甚远。这也就意味着尽管“控规”看似属于法定规划的范畴,但并非必须编制的规划;换言之,在当时的城市规划编制体系中,“控规”尚属可有可无。

此后陆续颁布的几个部门规章以及政策文件逐步明确了“控规”的地位。总结温州等地通过“控规”引导土地出让的成功经验,1992年国家有关部门通过行政规范性文件《关于搞好规划、加强管理、正确引导城市土地出让转让和开发活动的通知》,要求:“出让城市国有土地,出让前要制定控制性详细规划”;1993年出台的行政法规《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》沿用了这一规定;1995年起施行的《开发区规划管理办法》则更为明确:“开发区内土地使用权的出让、转让,必须以建设项目为前提,以经批准的控制性详细规划为依据”。至此,就城市土地出让环节而言,“控规”的法定地位及作用已确立,即国有土地出让前“必须”编制“控规”。但另一方面,这也驱使了许多城市只编制国有土地出让地段的“控规”;且按既定项目编“控规”成为了普遍现象,“控规”编制的随意性、随机性极高,导致“控规”之间的衔接性不足,整体统筹就更谈不上。

总体而言,尽管“控规”的技术体系日趋完善,但“控规”在整个城市规划编制和管理体系中的地位与作用仍不够确定和明晰;规划管理部门和规划设计机构对于是否需要全面编制“控规”、“控规”究竟需要编制到怎样的深度和详尽程度等基本问题仍感迷茫。

3.3 “控规”体现的是内部“技术参考文件”的作用

“控规”在土地出让和开发建设管理中发挥了工具性的作用。但长期以来地方政府及其规划管理部门既不可能、也不愿意将“控规”当作“法律文件”来执行。不编、不报、不批以及随意改

变或废止“控规”的情况随处可见。这其中既有“控规”编制的自身技术缺陷的原因,也有来自整个制度环境的影响。

从行政法学视角看,“控规”与总体规划、修建性详细规划等城市规划都属于拘束性行政计划,即对计划所涉及的对象具有拘束力,受到拘束力的对象既包括一般公民和法人,也包括作为行政管理施行方的政府机关。“拘束性行政计划”应当对规划管理部门的行政行为构成拘束,特别是“控规”应该成为指导土地出让及开发建设活动的法定依据,并对规划许可过程中的自由裁量权形成限制。

但是在当时条件下,《城市规划法》所设定的“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划,服从规划管理”的拘束性行政关系基本是一种基于“行政许可”的“单向行政”关系,而非依据“成文规划”的“双向羁束行政”关系。“符合城市规划”以及“以‘控规’为依据”等法律、规章的条款规定过于笼统或抽象,对规划行政主管部门的约束并不明确;加之“控规”的权威性不强,无法形成有效的拘束力。因而,在大部分情况下,“控规”所能发挥的仅是内部“技术参考文件”的作用。

3.4 “控规”拘束效力不断被强化的趋势

“权力本身存在自然腐化的倾向”;而制约机制的缺位,更是容易导致权力失控。城市规划和建设领域的侵权和腐败案件频频发生引发了各界的反思。在建设社会主义法治国家的方略下,城市规划制度的改革和完善势在必行。自1990年代中后期开始,业界已经认识到要增强“控规”的法定拘束力;探索和实践一直在进行,其中既包括地方政府自下而上的制度创新,也包括来自中央政府的自上而下的变革。

在经历了多年的“试错”后,一些省、市的规划立法逐渐摆脱了“抽象”、“模糊”等积弊,特别是强化了对规划管理中的自由裁量权的制约。1998年,改革开放的最前沿——深圳市运用国家赋予“经济特区”的特别立法权,率先拉开了“控规”改革的序幕——推出了“法定图则”制度。《深圳市城市规划条例》直接、清晰地设定了法定图则与行政审批之间的羁束关系,明文规定“违反法定图则的审批一律无效”。在省级层面,2005年出台了《广东省城市控制性详细规划条例》,规定了“土地使用性质、使用强度以及其他规划条件,应当以控制性详细规划为依据,并作为土地使用权出让合同的组成部分”;“控制性详细规划经批准非经法定程序不得变更”……

在国家层面,总结城市规划和建设实践中的经验和教训,建设部关注于城市规划中的强制性内容的控制,于2002年制定了《城市规划强制性内容暂行规定》,要求“城乡规划行政主管部门提供规划设计条件,审查建设项目,不得违背城市规划强制性内容”。这一行政法规将“控规”中的地块用途、建设总量、建设高度、绿化率、公共绿地面积、基础设施和公共服务设施配套建设等规划指标及要求都列入了“强制性”内容,力图强化“控规”的拘束效力。

4 《城乡规划法》赋予控制性详细规划的地位

4.1 《城乡规划法》的立法背景与立法基础

我国实行改革开放政策已经多年,社会主义市场经济体制已经基本建立,法制建设也日趋完善,社会生活的各方面都发生了翻天覆地的变化;同时,新的矛盾也在不断涌现。针对快速发展所引发的各种社会问题,国家适时提出了要以科学发展观统领全局,积极构建社会主义和谐社会。

作为政府行为及公共政策的城乡规划,历来都涉及经济社会发展中的复杂利益关系;而行政立法如果太抽象,且赋予管理主体的自由裁量权限过于宽泛,难免会产生种种不利的社会后果。顺应经济社会发展的新形势,中央政府适时启动城乡规划的新立法工作。1999年开始针对《城市规划法》的修订开展调研和讨论;遵循城乡统筹的原则,提出了城乡规划统一立法的目标,于2001年7月完成了《城乡规划法》的征求意见稿;经过多次修改后,2007年10月全国人大常委会审议通过了《城乡规划法》,于2008年1月1日起施行。

《城乡规划法》坚持贯彻社会主义法制原则,体现“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的精神,突出强调了行政依据、行政程序、行政管理部门的法律责任,引入了法律对规划主管部门的约束以及公众参与机制,从而更好地保障行政相对人的合法利益,并体现社会公正。

总体而言,从《城市规划法》到《城乡规划法》,其立法的价值基础有了显著变化,在一定程度上实现了从“管理法”向“控权法”的转变;与《城市规划法》相比较,《城乡规划法》的立法具有明显的“控权”价值取向,即强调对行政权力的法律控制,明确了“经依法批准的城乡规划,是城乡建设和管理的依据”。另一方面,相对于种种技术性条款,对各管理环节的“控权”规定也

更为反映行政法律的本质。

4.2 “控规”在城乡规划编制与管理体制中的重要地位

《城乡规划法》明文定义:“城市规划、镇规划划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。”从而在国家法律层面上首次肯定了“控规”的法定地位;并规定城市和镇都必须编制“控规”,这也就意味着扩大了“控规”的适用范围。同时,《城乡规划法》明确规定城乡规划主管部门必须依据“控规”确定国有土地划拨和出让的规划设计条件;此外还规定了“修建性详细规划应当符合控制性详细规划”。

解读《城乡规划法》,在城乡规划编制体系中,将“控规”位列总体规划与修建性详细规划之间,一方面可分解落实总体规划确定的宏观要求,另一方面可引导修建性详细规划的编制,发挥承上启下的关键作用。而在城乡规划管理体系中,“控规”的作用更为显现;“控规”要对各类控制要求进行整合,为规划许可审批提供法定依据。至此,“控规”已经从可有可无的“自选动作”发展为必须执行的“指定动作”,否则将导致行政违法的后果。

显然,《城乡规划法》施行后,“控规”事实上已成为了城乡规划编制与管理体制中的核心环节。

4.3 “控规”是规划许可审批的明文法定依据

审批规划许可的法定依据主要包括法律规范依据,经批准的“成文”城市规划依据,以及相关的技术规范以及政策文件。在《城市规划法》框架下,规划管理部门主要依据国家法律的授权而行使其行政权力;在行政管理过程中,各类强制性技术规范构成了约束条件,但城市规划编制所形成的文件则并非具有明文的拘束力,包括“控规”在内的规划实际上仅仅具有技术参考意义。

而《城乡规划法》则既明确定义了什么是“城乡规划”,又明文规定了“经依法批准的城乡规划,是城乡建设和规划管理的依据”;并具体规定城乡规划主管部门必须依据“控规”确定出让地块的位置、面积、使用性质、开发强度等规划条件,依据“控规”核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。其措辞具体,要件刚性,这与《城市规划法》中“符合城市规划”、“根据城市规划提出的规划设计要求”等抽象规定形成鲜明对比。《城乡规划法》还对批后调整做出了详细

规定,包括“变更内容不符合控制性详细规划的,城乡规划主管部门不得批准”。

《城乡规划法》构建了以“控规”为核心的规划建设管理机制,其有关规定大大约束了规划许可管理过程中的自由裁量权限。在规划许可审批时中,要以经依法批准的“控规”为依据,规划主管部门在确立规划设计条件方面实际上已经不再享有以往那种个案审定的定夺权,即已从“自由裁量”转为“羁束裁量”。

从而,“控规”从原先的技术参考文件嬗变为规划行政的明文法定依据,“控规”将成为公权使用的一道“界限”,在规范建设行为的同时亦将限制公权力的滥用。

4.4 强化对“控规”本身的法律规制

当“控规”成为一项法律拘束力很高的行政计划后,对其编制的要求也必然相应提高,因而《城乡规划法》在明文赋予“控规”法律地位的同时,也明显加强了对“控规”本身的法律规制,主要是程序性规制。其中包括:对“控规”的编制与审批主体的规定,将“控规”的审批权限收拢,城市的“控规”由城市人民政府审批,镇的“控规”由其上一级人民政府审批;规划管理部门不再享有“控规”的审批权限。

程序性规制还涉及审批程序、修改程序以及公开程序。《城乡规划法》在此方面的进步符合现代行政的正当程序精神。基于新的立法,“控规”的审批与修改将变得很“困难”,调整规划将耗费大量的时间、资金及人力成本;这一“制度成本”的存在有望能促使地方政府正视“控规”工作,改变以往的随意性。

至于“控规”编制的内容,《城乡规划法》并未做出具体规定。因而中央政府主管部门及地方立法机构需要及时制定配套的实施细则和规章,以确保“控规”的定位转型及功效发挥。

5 《城乡规划法》施行后的控制性详细规划实践

《城乡规划法》确定的“控规”制度富有理性及具有现实针对性,这是我国改革规划编制和建设管理制度的重大发展。但从《城乡规划法》施行后各地的情况来看,改革的路程不会平坦,或可以说是任重而道远。较普遍的看法是,在现行“控规”编制技术的基础上,要想严格按照《城乡规划法》的规定来执行是非常困难的,亦即既有的“控规”编制成果的操作性有问题。

近年来,一些城市全力展开了“控规”的全

覆盖工作,包括制定“控规”全覆盖的时间表,广泛招标,以及不断投入大量财力和人力。显然,各界对于“控规”应具法律效力是普遍认可的,这与多年来“控规”立法的呼声是一致的;而最大的争议在于“什么是‘控规’”、“什么是‘控规’编制的法定内容”。由于《城乡规划法》对“控规”编制的内容未作实体性规定,而相应的解释性规章或实施办法尚未出台,于是许多省市围绕“控规”的编制和公示程序等展开了各具特色的地方演绎。比如,有的城市将“控规”分成两个层次来分别编制和审批,有的城市将土地细分从“控规”中剥离,有的城市不将容积率纳入“控规”的法定文件,有的城市甚至编“控规”而不批“控规”。可见地方意义上的“控规”已与传统“控规”的内涵相距甚远。究其本质,有的是力图落实《城乡规划法》的要求,有的则是在尽力规避法律的规制,甚至有意、无意地走向了“愚弄”社会大众的危险境地。

在自由裁量权限大小的问题上,基本的趋势是:那些市场经济发展较成熟的城市,那些曾经“东窗事发”的地方政府及规划局,似乎更愿意放弃手中的自由裁量权限。这些城市的分管领导及规划管理人员较“害怕”拥有自由定夺的权力——希望许可审批的依据要“确定”而非基于自由裁量权。有的城市甚至制定了比《城乡规划法》所要求的更为严格的地方管理制度;比如成都市通过地方立法,对“控规”编制的依据等进行严格的控制,以“裁量基准”的形式来严格控制许可管理中的自由裁量空间,从而使规划管理部门实现自我拘束。

在“控规”编制与修改的法定程序方面,各地的贯彻情况相对较好,包括依据《城乡规划法》的要求调整本地的规划审批和修改等程序性安排,如延长公示时间等。但围绕“什么是‘控规’修改”这一问题,各地按照自己的理解进行了解读,典型做法是细分“控规”修改的类型,设置简化程序或变通程序,诸如对于地块边界线微调、两个公共设施位置互换等情况,只需要通过规划管理部门内部的简化程序即可审批。

总体而言,尽管一些城市的某些做法有悖于《城乡规划法》的立法本意,但却也反映出了操作中存在的困惑与无奈。究其原因,主要在于既有的“控规”编制技术及惯例的做法的不适用性,导致畏惧将“控规”法定化;在“审批难、修改难”的成本制约下,地方规划管理机构趋于以“规避”和“变通”之道来提高行政效率,以应对上级要求及顺应经济发展和城市建设的需求。

6 完善控制性详细规划的若干讨论

6.1 认清“控规”主要控制谁

加强法制建设,实行依法治国是我国建设社会主义市场经济的必然要求。城乡规划管理部门的所有行政权力都来自法律的授权,“法无授权不得行、法有授权必须行”。从纵向看,《城乡规划法》的颁布设定了“服从城市规划,服从规划管理”的社会义务,确立了只有获得“一书两证”才能开展建设的许可管理制度;其立法的主旨是“管住”社会的多元“建设主体”。

而《城乡规划法》则在保持对“建设主体”的许可管理的同时,建立了以“控规”为核心的制约机制,进而强化了法律对规划行政的控制,藉以提高规划管理的确定性,以及最大程度地消除权力滥用的基础;由此可见,新的立法的本质是“控权”——使规划许可行政行为不但要遵循法定的程序性依据,也要遵循“控规”这一实体性依据;所以,“控规”主要是控制“规划管理方”——政府及其规划主管部门。

认清这一点对于正确贯彻执行《城乡规划法》具有决定性意义。现在的任务是要在既定的法律框架下去完善“控规”编制与管理;在具体制度设计上,要力求体现法律精神,而不是试图规避“控权”而背离立法原则。

6.2 辨析“严格”与“宽松”

法制必然是有代价的,法律的制定与实施必须考虑到制度成本。同样,考虑到快速发展时期的规划管理效率与成本,“控规”的“控权”也并不是越严厉越好,必须的“严格”与合理的“宽松”要相结合。从制度变迁的角度看,本轮规划立法中的“控规”及“控权”的制度变革属于“强制性制度变迁”,是通过法律强制推进和实施的,强制执行必然增加制度实施的成本,而技术条件的不成熟则会进一步增加制度成本。

具体而言,在《城乡规划法》的制度背景下,如果直接沿用传统的“控规”编制技术,必然耗费大量的财力和人力,并会导致行政效率的降低而可能丧失良好的发展机会。因此,必须对现行“控规”编制方法加以检讨,作出适应性调整和完善,以降低“控规”编制与实施的制度成本。比如,对普遍性的问题似可通过制定通则的方式来减少“控规”编制的工作量,包括将建筑退界、出入口设置、功能兼容等要求纳入通则文件,同时保留在特殊情况下的调整可能性。这样既可降低成本,又可限制自由裁量权。

对“控规”编制中的许多认识需要重新辨析;

如果说作为“技术参考文件”其内容是“多多益善”,那么作为“法定的羁束依据”其规定则力求严密。归纳起来,“控规”的完善必须坚持“技术理性”、“行政效率”及“社会公正”的统一。

6.3 提倡分类指导,以增强“控规”的“控权”适用性

既有的“控规”编制基本是一个模式,即对所有地段采用近乎于标准化的编制方式,控制的内容及指标等基本同一,忽视空间对象的多元特性。缺乏针对性的“控规”在面向具体的开发活动时必然会有诸多不适。设想可对“控规”编制分类指导,即针对不同功能地域(如工业区、商务区、居住区)不同的特性地域(如新城区、老城区、历史街区)及发展的不同阶段(如确定性开发、不确定性开发),采用差别化的策略——控制要素的选择及“严格”与“宽松”不一概而论。只有保证了“控规”的“控权”适用性,才能真正有助于严格执行规划。

在这一方面,香港的实践具有一定借鉴意义。首先,香港的多种规划图则之间是相互平行的关系,比如“分区规划大纲图”和“发展审批地区图”都是开发控制的依据;其次,图则之间在空间上可以是相互叠加的,比如土地发展公司/市区重建局的“发展规划图”覆盖的地区一般都是“分区规划大纲图”覆盖的地段;另外,同一地段在不同发展阶段可以由不同的图则所控制,在发展初期由“发展审批地区图”控制,随着发展成熟改由更为详细的“分区规划大纲图”所替代,需要更新改造时再由土地发展公司/市区重建局的“发展规划图”来覆盖。

总之,开发控制层面所需的规划编制依据各有所不同,“控规”本身也应该是多元化的,不应拘泥于一种固定的模式;由于应对的主要问题有所不同,该严则严,该松则松,且可各有各的方法论基础。比如,对于中心区、滨水地区等特定地区,完全可以先开展城市设计再编制“控规”,甚至直接将城市设计与“控规”相结合,实行一体化编制;对于工业园区,核心问题是路网格局及基础设施建设,而对于开发强度、建筑高度等则可以结合产业或行业标准引入通则性规定。

根据上述思路,我国当前“控规”编制体系的革新应当从构架层面入手,在深入研究和论证的基础上,拟可以针对不同地段先行制定和试行分类编制的标准。

6.4 积极推进配套制度的建设

《城乡规划法》为“控规”制度的进一步发展

指明了方向,同时也为“控规”的效能提供了法律强制力的保障。限于国家主干法律的层级和抽象性,新的立法未能对“控规”编制与管理中的具体问题作出详尽规定;为了确保《城乡规划法》的实施,亟需中央政府及省市立法和行政主体制定相应的配套法规和部门规章。中央层面制定的配套文件,既要具有明确的、关键性的约束力,同时也要为地方规则的制定留有空间。

另一方面,即使在《城乡规划法》的“控权”原则下,我国现阶段及未来相当长时期内,规划建设实行许可管理(而非赋权管理),且保留一定幅度的自由裁量权限仍是很有必要的。这是我国城市发展速度、发展规模、发展的不确定性及整个社会的法治程度所决定的。国际经验证明,许可制度及适度的自由裁量权限并不必然导致“腐败”;关键在于对权力要有严密的程序性制约或“控权”。以此推论,单纯的“控规”编制完善并不一定能收到预期效果;只有各项配套制度建设(诸如规划公开、公众参与、听证和聆讯、规划行政争议的申诉与裁决等制度)的系统推进才有可能实现预定的目标。

7 结论

《城乡规划法》的前瞻性令人惊喜、振奋,但同时也对城乡规划工作提出了前所未有的高要求。《城乡规划法》确立了“控规”在城乡规划领域的法律地位与作用,但“控规”的问题绝不仅仅是其自身的技术问题,也不只是规划部门的问题,而是涉及国家诸多制度层面的问题。

相对于《城市规划法》的“管理法”及“赋权”取向,《城乡规划法》更多体现了“控权”的立法精神及实质性安排;相应的,《城乡规划法》条件下的“控规”已从政府内部的“技术参考文件”变成了规划行政管理的“法定羁束依据”。这一嬗变后的“控规”制度能否最终落实,取决于对“控规”本质的把握,即认清“控规”主要是控制“规划管理方”;在此基础上,还需要认真研究和改进“控规”的编制方法,以增强“控规”的“控权”适应性。此外,为了确保《城乡规划法》的实施,还需要中央政府及省市立法和行政主体制定相应的配套法规和部门规章。

注释(Notes)

关于行政法理论基础的探讨一直是法学界的热点问题之一,“管理论”、“控权论”、“平衡论”是最具代表性的观点。“管理论”强调行政权力对民众的管制、强调行政效率;“控权

论”强调法律对行政权力的控制;“平衡论”则认为在行政机关与行政相对方的权利义务关系中,权利与义务应当是平衡的。

“控规”成果分为法定文件和指导文件两部分,法定文件按照《城乡规划法》的审批修改程序严格执行,而指导文件的修改程序较为宽松,一般只需经过规划管理部门内部审批程序即可。

《成都市规划管理技术规定》经过成都市人民政府审批,对诸如容积率、土地兼容性、建筑退界、建筑间距、建筑高度、建筑色彩及道路开口等作出统一规定,每年修订一次。《成都市城乡规划条例(草案)》明确了技术规范的内容可以作为“控规”的组成部分,直接构成规划管理的法定依据。

参考文献(References)

- 1 孙宁华. 权力与制约——行政法研究[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 1995.
- 2 朱新力, 金伟峰, 唐明良. 行政法学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- 3 孙笑侠. 法律对行政的控制[M]. 济南: 山东人民出版社, 1999.
- 4 赵民. 推进城乡规划建设管理的法治化——谈《城乡规划法》所确立的规划与建设管理的羁束关系[J]. 城市规划, 2008, (1).
- 5 王富海. 期待制度性突破——2006年控制性详细规划盘点[A]. 中国城市规划协会, 中国城市规划设计研究院. 2006年度中国城市规划行业大盘点[C]. 2007.