荷兰空间规划体系的改革及启示

The Reform of Dutch Spatial Planning System and Its Inspirations

周静 沈迟

Zhou Jing, Shen Chi

摘要: 本文重点分析了荷兰规划体系从 2008 年前后开始的一系列重大改革措施。中央政府启动大手笔改革的主要目的是简政放权, 减少控制性规划对市场能动性的限制, 整合和简化与空间和环境相关的所有法律法规, 缩短规划编制和审批的程序, 以求促进经济发展。文章首先总结了荷兰新的社会经济背景和城市发展阶段对原有体系提出的挑战; 之后详细阐述了国家级空间规划的最小化实践、政府层级间规划制约和审批关系的简化措施, 以及目前仍在探索和试点中的多法合一、多规合一、多证合一改革等重点方面。荷兰规划体系的改革成效仍需拭目以待, 但对于同样在推进简政放权改革的中国社会无疑有重要的借鉴价值。

Abstract: In this paper, a series of big changes of Dutch spatial planning system since around 2008 is introduced and analyzed. The main purpose of Dutch central government for commencing thorough reforms is to decentralize powers to local levels, reducing restrictions to market-driven development caused by passive planning, integrating and simplifying regulations, shortening the process of plan-making and approving, thus stimulating economic growth. The first part of the paper summarizes the challenges the traditional Dutch spatial planning system is facing under current socio-economic background. Then, several major reform actions are analyzed in detail, including minimization of national spatial planning, simplification of the relations of different government levels, integration of spatial and environment-related laws and regulations, as well as integration of sectoral plans into one environment vision/plan. Although the effects of the reforms in the Netherlands are still waiting to be seen, several useful tips can already be concluded for the reference of Chinese spatial planning system.

关键词: 规划体系改革; 简政放权; 多法合一; 多规合一; 环境愿景/规划; 介入性用地规划

Keywords: Reform of Spatial Planning System; Decentralization; Integration of Spatial Laws; Integration of Spatial-related Sectoral Plans; Environmental Vision/Plan; Imposed Land Use Plan

作者: 周静, 博士, 中国城市和小城镇改革发展中心规划院, 规划师。
zhoujing@ccud.org.cn
沈迟, 中国城市和小城镇改革发展中心规划院, 副主任, 院长

1 荷兰规划体系构架的政治文化背景

最早的荷兰空间规划因二战后城市重建和解决住房短缺的需要应运而生。经历了从 20 世纪 60 年代到 21 世纪初的城镇化蓬勃发展阶段, 荷兰国家空间规划体系逐渐成熟稳定, 形成了完善的系统^[1]。前后五次的国家级空间规划培育出若干国际知名的重大空间概念^[2,3], 在各政府层级和各大部委中得到了良好的应用, 有着近乎完美的实施效果。该规划体系关注的是空间协调而不单纯是经济发展^[4], 使得它在国际上享有盛誉^[5], 被称为最详细的全面综合规划方法的典型。

荷兰规划体系的构架与其政治、文化传统密切相关。从政治制度角度看, 荷兰属于分权制国家; 从国家空间规划宏观调控力度看, 荷兰又被列入集权强控型国家。这个矛盾的统一主要源于荷兰特色的地缘政治。荷兰素有“七个不联合的省组成的共和国”的昵称, 尽管拿破仑时期君主制席卷欧洲大陆, 但对荷兰政体的影响较为轻微。荷兰政府分为国家、省和地方三级, 省级政府是自治的独立体; 除了某些权力保留给国家和省级政府, 地方政府也是自治的。荷兰是世界上最早推行市场经济的国家之一, 二战后大力构建福利社会。引导性的集权管理和广泛的民主政治是荷兰政权体系的最根本特色, 而国家空间规划体系也反映了这一特征, 强调横向和纵向的沟通、协商和共赢的原则。由于历史上频繁受水灾、海水倒灌等自然灾害的困扰, 受土地资源稀缺等因素的制约, 生活在低地的民族在与不利自然环境抗争的过程中培养出了设计好、管理好每寸国土的国家文化。填海造地运动以及战后住房和城市更新大潮所形成的集体性造就了荷兰传统的空间规划体系。作为欧洲的农业大国, 对乡村田园的喜爱和自然环境的保护信念深植民心, 促成了各级政府、民间团体和群众自觉抵制无序城镇化、拥护理性规划和可持续发展理念的态度。荷兰社会有着遵纪守法、按规矩和计划办事的民风。

因此, 市民社会传统也从一定意义上加强了规划体系实施的可行性。近半个世纪以来, 空间规划的传统得到了很好的贯彻和延续, 培养了学界、政府、非政府组织以及民众的共同语言 and 价值观。

随着整个欧元区的经济发展速度放缓, 欧盟的区域空间发展政策更倾向自由市场发展导向。自由派政府上台, 荷兰的政治经济体系变化和英国卡梅伦政府推出的“大社会”改革方向异曲同工。社会环境也发生了变化, 民众对政府和专家权威的信任正在减弱, 社会多极化, 重视个体价值的表达和实现。随着城市和基础设施建设的成熟化以及住房市场的不景气, 城市扩张的必要性越来越受到质疑。特别是 2008 年开始受经济危机影响, 中央政府采取财政紧缩政策, 对公共事业和城市建设的投资明显削减。以政府开发为主导, 强调规则和控制的空间规划体系已不能适应新的发展需要。

2 规划体系的主要改革方向

尽管规划体系在荷兰城市化高速发展时期起到了很好的作用, 但是荷兰规划界对传统模式的反思和批评从未停止, 主要诟病包括: 编制周期长、法规过于繁杂、强调控制、被动式发展。这种模式在城市化发展高速期可以比较有效地控制非理性的行为, 政府部门制定规则, 清楚界定权责和各参与方的角色, 以战略和土地利用规划为依据严格地审查, 以保障项目建设不损害公共利益。进入 21 世纪, 荷兰国内要求空间规划向更灵活、更综合、更刺激经济发展的方向变革的呼声越来越多^[6]。2000 年左右, 荷兰国家行政政策科学委员会 (National Scientific Council for Government Policy) 提出了新的国家发展方向: 政府不应该通过法规来控制发展, 而应该积极地促进发展。第五次《国家空间规划》报告之后的“空间备忘录草案 (2004)”提出的核心概念就是“创造发展空间: 下放一切可以下放的, 集中一切需要集中的”^[7]。

虽然自 1965 年《空间规划法》颁布以来不断有内容调整, 但 2008 年以来推行的改革可以说是颠覆性的。新修订法重新划分了政府层级之间的职责, 改革的主体思路是以分权为主兼有集权, 以信任机制作为先决条件, 减少规则, 建立以沟通和鼓励为基础的多方合作模式, 推动物质空间的可持续发展^[8]。一方面大力简政放权、精简合并政府层级和分工、减少法规的复杂度, 加速规划编制进程, 激励主动规划; 另一方面也赋予了国家级和省级政府直接进行土地利用规划项目审批的规划工具和法律依据, 加强了上级政府的直接干预能力和话语权。具体变化方向可以总结为如下几点:

- (1) 促进经济发展为导向——鼓励市场化发展, 规划体系特征从“综合型”向“经济发展型”转变;
- (2) 最小化国家级空间规划——减少上级政府的规划干

预, 更多的决策权留给省级、市级政府, 开发商和民众;

(3) 审批权放收兼顾——由“软性的协商关系”转向“硬性的层级关系”, 中央不再审批地方规划, 但中央和省级政府可以通过介入性用地规划直接干预地方的土地利用规划;

(4) 简化法律法规, 统一各类准建证——将与空间和环境有关的法律法规简化整合为一部《环境和规划法》, 将准建证、环境许可证、排污证等多种证件合并为一;

(5) 尝试多规合一的新规划类型——环境愿景 / 规划 (Environmental Vision/Plan);

(6) 鼓励自下而上的城市开发模式 (以居民为主导的、小规模的和建设项目)。

3 2008 年至今的重大变化

荷兰近期规划体系的改革可以说有三个标志性事件。其一是 2008 年《空间规划法》(Spatial Planning Act) 的重大修编, “国家重大规划决策报告”被“结构愿景” (Structure Vision) 替代, 赋予了国家级和省级政府直接干预地方的“介入性用地规划”工具。其二是 2010 年荷兰住房、空间规划和环境部的正式解体 (图 1), 空间规划从部委名称中消失, 职能被合并到新的基础设施和环境部, 后者于 2012 年颁布了新的《国家级基础设施和空间愿景规划》, 简化了与国家利益直接相关政策的清单, 取消了上级对下级规划的审批。其三是从 2011 年开始探索至今的新《环境和规划法》和“环境愿景 / 规划”。这次大胆、彻底的改革将同时实现多法合一、多规合一、多证合一, 替代三级政府传统的结构愿景和地方的土地利用规划。

3.1 国家级空间规划的演变: 结构愿景替代国家重大规划决策报告

2008 年《空间规划法》改革之前, 荷兰一共编制过五次国家级空间规划 (1960, 1966, 1974, 1988/1991, 2004): 前

图 1 2010 年 11 月, 位于海牙的荷兰住房、空间规划和环境部 (VROM) 正式摘牌

资料来源: www.archined.nl

两次是独立空间规划报告,1973年之后融入了“国家重大规划决策报告”(National Planning Key Decisions)。该决策报告包含四种重大规划决策类型,分别是国家级空间规划(及环境影响报告^[9])、局部国土的空间规划、各个部门规划中与空间结构有关的方面,以及特定重大项目规划。国家重大规划决策报告原则上是非法定的,却必须遵循一套严格的编制、协商、审批、监督程序^[10]。“报告”由内阁责成空间规划属/局起草初步方案稿;初稿发布后进行广泛公示;之后内阁需与省市市政府及区域水务局一同讨论草案及公众意见,并通过部长联席会议(ministerraad)的讨论确定递交议会第二院(Tweede Kamer)的送审稿;第二院通过后再呈交议会第一院(Eerst Kamer)^①,后者作出最终审批决定。引入这套复杂程序的目的是通过增加中央政府与省市市政府、区域机构以及公众之间多方的对话和协商,使下级政府的政策执行者更清晰地理解国家重大决策,最大限度激发群众参与讨论和谏言国家政策,使国家政策更加准确有效地“接地气”。这套程序自提出到1986年正式写入《空间规划法》经过了10多年的调整和磨合。

2003年,当时的住房、空间规划和环境部(VROM)提议起草简化的《空间规划法》,该建议在2006年11月通过了第一院的批准,2008年7月新的《空间规划法》颁布生效。自此,“结构愿景”(Structure Vision)取代“国家重大规划决策报告”。这意味着国家空间规划的编制审批程序也相应简化,内容更加战略化。新修订法更加强调规划、策略与执行的整合模式^[8]。所谓整合模式,是指国家层面的结构愿景所提出的概念和目标,相对地辅以政府政策(policy)、实施策略(strategies)、可操作的具体项目,以及基于当前和未来社会经济条件的可行性评估。这一套完整的“目标—策略—评估”蓝图有助于中央政府和地方政府更好地沟通,规划可落地性强。此外,传承传统规划体系,新修订法继续强调规划过程中和内容上的既有广度也有深度的多方合作模式,也就是通过参与,“诱导”(seduction)合作伙伴从规划编制伊始产生合作的动机,提出他们的想法和见解,为规划的执行和落实奠定基础。

2010年部委重组,原国家住房、空间规划和环境部被拆分,空间规划的字眼彻底消失,其职能被归并到新成立的基础设施和环境部下属的空间规划和水务管理总局(Directorate-General for Spatial Planning and Water)。这标志着国家空间规划的地位和重要性的弱化,以及向以可持续发展为主题的环境和交通类部门规划靠拢。为了进一步落实规划等事权下放,

国家政府与省、市级政府于2011年签订了一份“政府间管理协议”(bestuursakkoord),其中规定中央政府有划分三级政府事权的决定权,并负责保证地方政府有与事权相匹配的财权;国家政府不再划定城市发展边界(即荷兰规划图中的红线界定的范围)或把限制建设区(规划图中的绿线)强加给地方政府,这些责任逐渐交由省政府承担^②。随后,基础设施和环境部于2012年3月颁布了《基础设施和空间结构愿景(2040)》报告(图2),综合替代了上轮国家空间规划报告、重点区域规划《兰斯塔德规划2040》、《国家交通战略与政策》等若干中央政策性文件^[9]。在未来的30年里,荷兰的空间发展战略将与经济增长与竞争力、交通可达性、环境的宜居性和安全性这几个概念紧密结合^[11]。新报告的主要目的是刺激经济增长,诸多的经济概念代替了空间概念,并尽可能地扫平一切阻碍经济发展的障碍。这意味着荷兰空间规划体系的性质正从“综合型”规划向“经济发展型”规划转变^[12]。

新愿景报告进一步体现了国家规划下放事权的姿态,主要界定和阐述了所谓的与国家利益相关的政策方面以及未来重点发展的区域。之前几次国家空间规划报告里提出的已形成传统共识的重大国家级空间发展理念都未在新的国家政策中提及或延续。列入国家利益清单的内容由原来的39项缩减为19项,内容大多围绕交通设施、能源设施、水体安全、历史文化和自然环境质量,只有“城市可持续发展的阶梯”一项与空间有关,空间质量这个传统概念不再是国家利益。不同于其他“区域经济类”的欧洲国家地域均衡发展模式,荷兰国家政策和投资仍集中在几个最有竞争力的区域和城市。新报告只在全国主要空海港经济城市(阿姆斯特丹、鹿特丹、埃因霍芬)提出了新住房增长的国家层面计划,而且不再具体指定项目选址,只提出了新增住房量的规划建议。报告明确指出,中央政府只有在国家利益受到威胁时才会采取行动,最小化国家级空间规划,最大程度上减少干预,给下级政府、市场主体和民众的主动性留有足够空间。新的结构愿景在流程上简化了中央与下级政府协商、部门间沟通和公众参与等诸多环节,旨在缩短编制时间。

除了以战略性为主的结构愿景报告外,所有国家级的空间、基础设施和(公共)交通方面的具体项目统一收录在“多年项目计划书”(MIRT)中^[13]。该项目书每年在固定日期由内阁呈交议会第二院。内阁负责协调各类国家级项目和规划,特别是道路建设、公共交通、住房和环境保护方面的投资计划的一致性;第二院每年两次开会讨论MIRT计划书

① 议会第一院的75名成员由省政府推举;议会第二院的150名成员由公众选举,主要职责是监督和辅助内阁制定法律法规。

② 2004年编制的《第五次国家级空间规划》中提出了红线和绿线控制的概念:红线是城市建设活动的控制范围,要求所有省级空间规划必须画出红线;绿线是农村地区限制建设的范围。红线和绿线轮廓之间的区域叫做均衡区域,允许部分有利于提高农村质量的小型开发活动^[11]。

中各项的进展情况。

尽管空间规划更向部门规划回归，但协调决策的机构和代表社会公众声音的咨询机构仍然存在。2010 年部委调整后，协调和监管机构为常设在第二院的基础设施和环境政策委员会，该委员会由 26 名固定委员和 26 名轮值委员组成^[14]。2012 年颁布的愿景报告并不是静态的，委员会负责定期与基础设施和环境部部长、秘书长等有关人员就愿景规划里的空间规划、交通、环境等方面的一些具体问题和项目实施进展进行讨论（至少一年两次），并对外发布会议日程及会议报告。愿景规划的咨询机构——环境咨询理事会（Rli）是设在基础设施和环境部下的独立智库机构，其 12 名核心成员由国家政府直接提名（任期最高 4 年），荣誉会员有 60 多人。他们是有着丰富社会经验和学识的政府部门官员、企业管理者和大学教授，每年都会发布有关空间、能源、环境、交通等领域社会关注问题的分析评估和发展建议。

3.2 新纵向关系：简化审批，增加介入性用地规划

新的国家《基础设施和空间结构愿景》报告宣布，国家政府放弃对下级政府土地利用规划的审批。地方规划只要符合国家制定的《总体空间发展条例》并通过地方政府议会自

己的审批即具备法律效力。自 1965 年以来，荷兰的《空间规划法》始终秉承一个中心思想，那就是规划主要是一项统筹协调活动^[15]。经过重大修订出台的 2008 年版《空间规划法》调整了荷兰空间规划体系的原则、规定、职责、编制过程和编制工具；保持了三级政府的独立性，赋予它们同等的规划权力和工具。修订法案表达了中央政府试图减少规则对发展的限制，以沟通和信任的态度和合作的模式支持市场主导的建设项目的建立和实现，共同促进城市和经济的活力。

2008 年修订的《空间规划法》对现有的法定规划文件有所增减（表 1）。三个层级的政府都有两大类规划工具。一种是指导性的“结构规划”——设定针对整个辖区的愿景构想和空间政策的具体内容。三个层级政府都必须制定结构规划，它替代了之前国家级的国家重大规划决策报告、省级的区域战略规划和市级的结构规划。该规划具有综合性，不仅指导土地利用规划和政府投资计划，也是协调各部门规划的框架。国家级和省级的结构规划对市级规划也有一定约束作用，是对地方制定的严重偏离国家和区域利益的政策提出质疑的根据。但是该类规划并无法定性，即不能强制要求法定土地利用规划或下级战略规划策略服从。另外一种规划工具是法定性的以实施为目的的“土地利用规划”（land use plan）和“项

资料来源：Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, I en M, 2012

目规划”(project plan)。改革之前,只有地方市政府能够编制法定土地利用规划;现在新修订法赋予了各个层级政府使用法定用地规划这个工具的权力,只是编制管辖范围有明显区别。国家级和省级的土地利用规划只针对具体项目的小范围用地,目的是为了长期以来上级政府对地方政府土地利用规划没有直接影响力的尴尬,例如无力防止地方政府默许大型企业在国家生态环保区域选址建设。通过应用所谓“介入性用地规划”,上级政府可以将偏离市级土地利用规划较大的方案强加给市级政府执行,而且具有直接获得准建证的权力^[16]。市级的土地利用规划需覆盖全辖区,也可以为某些地区和新项目制定小范围的补充性用地规划,作为整体规划的“补丁”使用。这样做避免了修改全局土地利用规划耗时久、开销高的问题。

2008年《空间规划法》的年度评估报告显示,“介入性用地规划”这个新型工具的使用次数逐年增多^[17],此类规划干预目前集中在与空气质量有关的环境项目和高速公路等基础设施类项目;此外,放松审批权后,上级政府对地方规划的反馈指导意见也增多。这都反映了放权后各方意见的多样化和下级政府独立性的增强,符合信任型政府关系的改革目的。

3.3 多法合一与多规合一

新的《环境和空间规划法》(Omgevingswet,以下简称“新法”)是荷兰政府继2008年《空间规划法》重大修编后又一项大胆改革提案。新法将合并并且简化目前关于空间、住宅、交通、自然环境以及水资源管理等方面的35部法案(包

括2008年修订完成的《空间规划法》)和240部法规(表2)。中央政府改革的意图是着眼于可持续发展,协同全社会之力共同创造安全、健康的物质空间和良好的环境质量,实现对空间的有效管控、利用和发展。因此大幅简化决策程序,松绑政府干预,简政放权,更好地激发市场主体主导的主动性,促进社会经济的良性发展^[18]。

表2《环境和空间规划法》所整合的法律法规

完全整合的法律法规	
空间规划法 (Spatial Planning Act)	物业法限制 (Restrictions on Property Act)
环境法一般规定 (Act on General Provisions in Environmental Law)	危机与复苏法 (Crisis and Recovery Act)
开采法 (Extractions Act)	土壤保护法 (Soil Protection Act)
交通和运输规划法 (Plan Act Traffic and Transport)	噪音扰民法 (Noise Nuisance Act)
基础设施轨迹法 (Infrastructure Trajectory Act)	城市与环境手段暂行法 (Interim Act City-and-Environment Approach)
道路拓宽法 (Expedition Act on Road Broadening)	气味扰民和牲畜饲养法 (Ordour Nuisance and Livestock Breeding Act)
洗浴场所和游泳设施的卫生和安全法 (Act on Health and Safety of Bathing Establishments and Swimming Facilities)	
部分整合的法律法规	
环境管理法 (Environmental Management Act)	历史建筑和文化遗迹法 (Historic Buildings and Ancient Monument Act)
水法 (Water Act)	矿业法 (Mining Act)
自然保护法 (Nature Protection Act)	住房法 (Housing Act)

资料来源:作者绘制

表1 荷兰国家空间规划体系框架图:三个层级及主要规划工具,2008规划改革前后对比

等级	主要规划文件			法定性质	
	1965—2007	2008—2017	2018 年以后	1965—2007	2008—2017
国家级	国家重大规划决策报告（包含国家空间规划报告）	结构规划	环境愿景	选择性编制；指导性；非法定（部分政策为法定）	硬性；非法定
	总体行政条例	介入性用地规划或项目规划		选择性；法定	选择性；法定
	国家水资源管理规划			硬性；法定	
省级	战略空间规划	结构规划	环境愿景	选择性；非法定	硬性；非法定
	管理条例	环境条例；环境政策规划		选择性；法定	硬性；法定
	水资源管理条例	水资源规划		硬性；法定	选择性；法定
	乡村土地调整规划	介入性用地规划或项目规划		硬性；法定	选择性；法定
市级	结构规划	结构规划	环境愿景	选择性；非法定	硬性；非法定
	土地利用规划	土地利用规划	环境规划	硬性；法定	硬性；法定
	重大项目豁免权	项目规划		选择性；法定	选择性；法定
	水评估规划 2003—			硬性；非法定	
水务管理局	水资源管理规划；防洪涝灾害规划			硬性；非法定	

注:由于荷兰是低地国家,长期受到海水倒灌等水灾的威胁,水务管理具有保卫国土安全的重要意义,是荷兰最早出现的区域管理机构之一。目前该机构是根据地理条件划分的管辖范围划分,管理权也相对独立。

资料来源:作者绘制

改革的意图虽然明确、合理又创新，但着手将 4700 多条法律法规条款缩减整合到一部只有 350 条条款组成的新法案中是个非常复杂的挑战。在初始阶段，举国上下对未来荷兰规划体系会如何改变一片迷茫。新法从 2011 年开始启动编制程序到 2016 年 3 月草案通过议会审核花了 5 年的时间。其中 2011—2013 年是草案编制阶段；2014—2015 年间国家和相关组织对草案进行了评估和讨论；2016—2018 年该法案将在不断修改的同时进行地方试点，直到在各方满意的前提下正式实施。这个过程充分体现了荷兰民主协商的传统体制特色，中央政府广泛收集各方意见，反复推敲修改。2013 年 2 月政府颁布了测试版草案，在征求了多方反馈意见后于 2014 年年初将概念版草案呈交到国家最高智库机构——国家事务咨询委员会（Raad van State）^[19]。又经过半年左右的修改，新法提案最终于 2014 年年中提交到议会第一、二院。第二院的基础设施和环境委员会^①根据内部讨论、外部专家咨询（咨询机构、各级政府代表、企业代表、学术专家），以及委托格罗宁根大学完成的专题研究的成果^[20]，两次向内阁政府^②呈交书面意见和建议，基础设施和环境部部长代表政府作出了相应的书面反馈。第二院于 2015 年 6 月通过辩论的方式完成了对新法提案的最后讨论，7 月 1 日正式通过审核^[21]。议会第一院于 2015 年年底就新法提案组织了专家讨论会^[22]，并责成独立智库机构——环境咨询理事会（Rli）

对提案进行了技术评估^[23]，最终于 2016 年 3 月投票通过了新法草案^[24]。自此，各种准建证等也将多证合一为“环境许可证”，以提高项目工程的启动速度。

从 2015 年开始，国家、省和地方政府的空间规划也开始尝试一种新的规划类型——“环境愿景/规划”：在国家级和省级层面叫作“环境愿景”（Omgevingsvisie），在地方层面称为“环境规划”（Omgevingsplan），分别替代原来的结构愿景和土地利用规划（图 3）。《环境和空间规划法》规定国家和省级层面必须编制“环境愿景”，地方上则自愿。省级政府层面的环境愿景主要是多部门、多领域管理条例（空间、环境、地表水、地下资源、开放空间景观）的多规合一，为市级的环境规划做出引导。省级政府也可以根据自己的意愿在新法要求的范围外添加整合的政策领域。为节省管理资源，新法废除地方上现行强制编制的“结构规划”。新规划类型顺应新法的主旨，在专业化的部门政策和研究基础上，强调整合空间规划以及交通、自然环境、水务、土壤等多项部门规划相关内容，将规划和管理条例合并，实现一级政府一本规划管理蓝本，以减少管理上千头万绪的问题。对于多核结构的都市，新法允许地方政府制定多个环境规划。正如之前的结构规划，环境愿景/规划也不要求三个政府层级规划间保持严格的等级关系和一致性。中央政府希望各级政府以互相信任为基础协调上下级环境愿景/规划战略内容，而环境

图 3 三个阶段荷兰空间规划体系主要规划类型演变

资料来源：作者绘制

① 议会第一院和议会第二院都设有与部委设置对应的政策委员会，主要任务是负责与部委领导通过交换书面文件和会议的方式一起完善新法律法规的起草。委员会成员由委员会主席提名，代表各个党派以及专业领域。

② 内阁即中央政府核心领导小组，由各部部长（13 名）和秘书长组成，主席由总理担任。2012 年 9 月的选举结果使得内阁由两个执政党（VVD, PvdA）联合组成。

愿景/规划里所遵循的部门政策和规划往往是统筹上下级规划关系最直接的方式。这些方面往往包括生态边界、安全防护、水务管理、重大交通基础设施等。中央政府一边推进新法的完善和修改,一边尝试在地方政府展开若干主题的试点项目,这些主题包括从公众参与、文化变迁、多规合一以及信息化的角度编制新型的环境愿景/规划。中央政府给每个试点项目安排一个项目指导和两个专业指导,地方政府则抱着大胆尝试创新的态度做出自己的探索。目前这些试点项目已经总结出相关的经验和教训供其他城市参考^[25]。从2014年10月开始,已经有至少28个地方政府和省级政府参与了如何编制新类型规划的讨论和学习过程。可以说,政府主导的规划体系改革给了荷兰规划界一个调整、再生、重新回到社会热点的机会,创造了许多政府机构、学界和社会团体的活动机会,一定程度上也活跃了城市经济。

4 当前规划改革的主要争议点

荷兰基础设施和环境部主导的多法合一是一项大刀阔斧的改革。其最初的提案和2013年的测试版广泛地征求了政府相关附属机构、独立智库以及学者的意见,其中以国家事务咨询委员会两次较有批判性的评估^[19],以及荷兰地方政府联盟关于是否保留地方土地利用规划^[26]方面的意见最具代表性。

4.1 “效率”和“民主”之间的矛盾

新法的出发点之一是实现“简单高效”,提高规划和管理程序的透明度和可操作性并降低开支,简政放权,鼓励市场化和自下而上的城市开发模式。但是,观察者指出,强调以“效率”为出发点实际上是受到“新公共管理”理念的影响^[27],该理论认为公共管理应采取私营企业的运行方式,提高效率,以结果为导向,提高下级机构和市场主体的主动性,政府的角色转向以引导和促进多方参与为主。批评者发现,此次改革提出的提高效率的手段和操作方式有悖于初衷,甚至会导致民主的缺失。比如为了提高决策速度,新法提出可以在环境利益不受损害的情况下,把环境因素和城市发展类的决策分开考虑,但这与强调可持续发展和整合空间和环境规划的目标不符。再者,新法提出缩减规划决策有关研究^[28],即减少政府开支,但这将导致决策很可能不能周全地考虑各种未来发展的可能性,这对于一向以研究为文化的荷兰规划界来说并不容易接受。国家事务咨询委员会更是严厉地指出新法改革提出的初始就缺乏对已有法律表现的研究。他们认为在空间和环境发展方面平衡各方利益本身是个非常复杂的问题,不宜过分简化,很难只通过一个决策就解决所有问题^[29]。第三,新法意在促进市场主体参与城市发展决策,进一步放权给下级政府,但实际上,

批评者认为新法的制定非常以政府(特别是基础设施和环境部部长)的意志为中心,尤其是编制初始阶段完全可以更好地征求各方意见。国家事务咨询委员会认为新法测试版没有明确市民和企业所应遵循的规则;没有充分划定国家、市政府和省级管理机构之间的法律责任和职权。

4.2 “确定性”和“灵活度”之间的平衡

新法另一个出发点是试图调解规划内在的双面性矛盾,即规划能否或如何以确定的方式表达未来的不确定。长期以来,荷兰的地方土地利用规划采用强调法定性的、强控型的欧洲大陆体系,并在一定程度上兼具开放式的战略开发导向。但逐渐,被动服从式为主的模式被认为限制了发展。新法改革者认为增加规划的灵活度和弹性是适应新社会经济形势所必须的,但也会增加用地和产权方面的法律不确定性,降低规划的控制管理能力。新法提议解决这个矛盾的方式是彻底将规划的城市开发功能和区划(zoning)功能分开:市级的土地利用规划被取消,缩减为单纯描述城市现状的法定图则;而城市开发归属到非法定的战略规划的职责范畴。没有了框定未来发展的法定土地利用规划,城市开发实际上交给了市场。如同英国模式,城市管理者必须根据个案的具体情况判断是否授予规划许可。该提议遭到了荷兰地方政府联盟和国家事务咨询委员会的强烈质疑和反对。地方政府认为这实际上剥夺了他们城市开发的权利、手段和协商的话语权。如果没有法定的控制性土地利用规划作为参考,政府也很难判断私人开发项目是否符合城市各方面的整体利益。所以尽管不能解决规划赶不上变化的尴尬,但是它一定程度上可以实现的控制和引导功能不应被废弃。多方博弈的最终结果是政府向地方政府联盟妥协,在推进环境规划和空间规划融合的前提下,保留了地方土地利用规划的城市开发功能。

5 对我国规划体系改革的借鉴

荷兰近期规划体系的改革经过艰难的探索,目前已完成新法草案的编制,通过了议会的审批,并完成了一批多规合一的地方城市试点。令人感叹的是,这一意在整合碎片、加速规划编制审批程序的改革却是在用荷兰传统的慢速推进着,在改新法新规编制过程中让新事物内容本身和可能带来的问题在社会各界得到公开、充分的讨论,计划完成周期长达8~10年。我们看到,荷兰规划体系改革的推动力是社会经济条件的变化,而改革的可行性与这个国家的政治文化背景密切相关。分权(decentralization)并不意味着去政策化(deregulation);“市场化”的改革有长期以来社会对市场的有效制约,政府和民众对规划和规则的认可和自觉遵守等因素作前提。这种法律体系的修改完善与规划体系的重大变

革同步进行、分权（地方空间规划）与集权（介入性用地规划）相结合激发市场活力等做法显然我们现在还难以做到。经验不能照搬，要以全面分析为基础，结合当前我国规划体系改革的瓶颈和诉求，从荷兰的案例得到启迪。具体改革借鉴总结如下。

（1）激发以市场为主体的城市发展活力

大胆地缩小国家空间规划和政策管辖范围，通过建立国家利益清单明确有所管和有所不管。在刺激经济发展的大方向下，国家空间规划放弃了原有对城市发展边界和一些国家级保护区的生态红线的控制，以及对下级政府的规划审批权。但是这并不意味着放任和放弃，这些任务一方面逐步交给省级政府负责；另一方面，国家和省政府可以通过“介入性用地规划”直接干预地方政府的某些决定，在放权的同时赋予了自己更直接有力的规划工具。

当前我国也正在实行管理体制的改革，提倡发挥市场在资源配置中的决定性作用，这当然也包括空间资源的配置。如何在空间规划领域减政放权，激发城市活力，荷兰的做法可资借鉴。

（2）系统地实施第三方评估监管机制

规划体系改革的重点任务之一是简化编制和审批程序，但是体现荷兰特色的监管机制依然保留。首先在国家层面，代表政府的议会第一院和代表民众的议会第二院都设有部委

规划的监督委员会——在国家规划报告编制完成后仍不断地讨论空间热点问题，对规划报告的内容提出质疑或新认识，对规划项目的实施进行监督。其次，通过独立智库机构，负责提供环境、自然和空间领域的战略性政策研究年度报告。第三，由来自学界、政界和商界的成员组成的独立规划咨询机构，代表社会对国家空间规划、环境、能源、交通等议题进行分析评估。多角度多层次的咨询和监督机构促使规划能够在一个公开的环境下不断更新进步和落实。

我国各类规划编制审批制度的矛盾与繁杂人所共知，而独立的第三方评估、及时的矫正制度更付阙如。厘清各级政府、机构和公众在规划审批、评估中的分工与作用，建立公开公正的评估监管机制是当前建立健全空间规划体系的一项重要内容。

（3）立法为先，推进多规合一的新规划类型

荷兰国家级空间规划经历了从“国家重大规划决策报告”到“结构愿景”，再到“环境愿景/规划”三次重要转变，实际上从始至终都是多个部门规划整合协调的统筹型“多规合一”规划（图4），每次变化都是多规融合的推进升级。简言之，结构愿景相对重大决策报告更加强调战略性，减少了直接具体的（住房和交通设施方面的）项目选址，简化了编制审批程序；而环境愿景/规划则是在多法合一的基础上，将空间规划和管理条例合并为一本蓝图，进一步缩减

图4 基础设施和空间结构愿景的多规合一表现形式

资料来源：Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, I en M, 2012

取代部门规划,并最终实现多证合一,可以说是提高规划和管理效率的最高形式。

无论是荷兰还是中国,推行多规合一的目的是类似的:为政府提供一个多要素整合的、简便有力的规划管理工具,扫清规划重叠矛盾,去除繁琐的审批程序,确保开发项目符合各方利益。荷兰政府不惜花较长的时间,通过多方咨询、广泛参与的方式先行修编规划法,为新规划类型提供必要的法律支撑,给多规合一合法的地位和编制执行的依据。荷兰的新法修编注重协调国家各部委、各级政府的权责,以及企业与民众的作用等等,并不是武断的、自上而下的一刀切行政命令,而且此后还对环境愿景/规划的多规合一试点城市的经验进行了总结和推广。所谓磨刀不误砍柴工,建议我国的规划体系改革也能集各个部门和各级政府之合力和智慧,在明确新规类型的法律依据的条件下,探索一套既统一又能够反应差异性的多规合一工作方法。**UPI**

参考文献

- [1] Van der Valk A. The Dutch Planning Experience[J]. Landscape and Urban Planning, 2002, 58(2-4): 201-210.
- [2] 张书海,冯长春,刘长青.荷兰空间规划体系及其新动向[J].国际城市规划,2014(05):89-94.
- [3] 约斯特·斯赫雷思,苏航.逐步形成的荷兰大都市:荷兰空间规划及发展的远景与项目[J].国际城市规划,2009(02):27-29.
- [4] CEC: Commission of the European Communities. The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Regional Development Studies[R]. Luxembourg: Office for Official Publications of the EU Communities, 1997.
- [5] 文辉,钟笃粮,王大伟.荷兰规划特点及对我国的启示[J].宏观经济管理,2012(11):82-84.
- [6] Zonneveld W, Evers D. Dutch National Spatial Planning at the End of an Era[C]// Reimer M, Getimis P, Blotvogel H, eds. Spatial Planning Systems and Practices in Europe; A Comparative Perspective on Continuity and Changes. New York, Oxon: Routledge, 2014, 61-82.
- [7] Vink B, Burg A, et al. New Dutch Spatial Planning Policy Creates Space for Development[J]. DISP-online, 2006, 164(1): 41-49.
- [8] 王秋元,汉克·欧文科.承前启后发展荷兰整体性长期规划——专访荷兰住房、空间规划与环境部国土规划司司长汉克·欧文科[J].国际城市规划,2009(02):14-19.
- [9] 梁江,穆丹,孙晖.荷兰国家基础设施与空间规划战略的评估与启示[J].国际城市规划,2014(06):72-80,86.
- [10] Needham, B. Dutch Land-use Planning: The Principles and the Practice[M]. Surrey, Burlington: Ashgate Publishing, 2014.
- [11] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig[R]. Den Haag, 2012.3.
- [12] Zonneveld W. Planning in Retreat: The Changing Importance of Dutch National Spatial Planning[C]. Conference of the European Group of Public Administration, 6-9 September 2006, Università Bocconi, Milan, 2006.
- [13] MIRT. Overzicht[OL]. (2017) [2017-03-14]. <https://www.mirtoverzicht.nl/documenten/publicaties/2016/09/20/mirt-2017>.
- [14] Vaste commissie voor infrastructuur en milieu. Verslag van een algemeen overleg over Ruimtelijke Ordening[OL]. (2017) [2017-03-14]. <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/im>.
- [15] Hajer M, Zonneveld W. Spatial Planning in the Network Society—Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands[J]. European Planning Studies, 2000, 8(3): 337-355.
- [16] Needham B. The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in Which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning[J]. Planning, Practice and Research, 2005, 20(3): 327-340.
- [17] PBL: Planbureau de Leefomgeving. Ex-Durante Evaluatie Wet Ruimtelijke Ordening[R]. Den Haag, 2012.
- [18] De Omgevingswet in het Staatsblad[OL]. (2016)[2016-04-29]. <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad>.
- [19] Raad van state. Samenvatting advies Omgevingswet[OL]. (2014)[2016-04-29]. <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekst-samenvatting.html?id=245>.
- [20] De Graaf K J, et al. Het wetsvoorstel Omgevingswet: een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State[R]. Rijksuniversiteit Groningen, 2015.4.
- [21] Het Wetsvoorstel voor de Omgevingswet[OL]. (2015) [2016-04-29]. <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/infrastructuur-en-milieu/omgevingswet>.
- [22] Vaste commissie voor infrastructuur, milieu en ruimtelijke ordening IMRO[OL]. (2011)[2016-05-04]. <https://www.eerstekamer.nl/commissies/imro>.
- [23] Rli. Vernieuwing Omgevingsrecht: Maak de Ambities Waar[R]. Den Haag, 2015.12.
- [24] Omgevingswet. (2014) [2016-05-04]. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet.
- [25] Bouma G, Duijn M, van de Klundert M. Eindrapportage: Pilots Omgevingsvisie[R]. BNSP, 2016.1.
- [26] Willem K. Korthals Altes, Planning Reform Beyond Planning: The Debate on an Integrated Environment and Planning Act in the Netherlands[J]. Planning Practice & Research, 2016, 31(4): 420-434.
- [27] Padt F J G. Regional Environmental Planning in the Netherlands: An Unstable Settlement of Policy Arrangements[M] // Arts B, Leroy P, eds. Institutional Dynamics in Environmental Governance, Dordrecht: Springer, 2006: 203-224.
- [28] Hollemans D. A Discourse Analysis of the Debate About the Dutch Environment and Planning Act[R]. Master Thesis of Wageningen University, 2015.

(本文编辑:王枫)