

生态文明的浙江实践：创建类规划的模式演进与治理创新*

施德浩 陈前虎 陈浩

提要 首先,系统梳理浙江省生态文明思想与实践的源与流,进而基于对“美丽乡村”“特色小镇”和“美丽城镇”等浙江经验的总结提出了生态文明理念在空间规划中的实现路径并将其归纳为“创建类规划”。然后,通过进一步剖析创建类规划的核心要素:申请准入机制、评价指标体系和专班运行模式,认为创建类规划是空间规划的技术理性与中国本土的行政理性相结合的产物,实现了上级与地方的双向约束、刚性与弹性的诱发协整以及条块分割的博弈代理。最后,基于对创建类规划的再审视,指出工业文明和生态文明语境下规划的核心差异在于是否能超越“用地”来有效干预空间建设,同时也反思创建类规划过度依赖治理手段的隐忧。

关键词 生态文明;空间规划;治理创新;浙江省

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202106007
文章编号 1000-3363(2021)06-0053-08

Ecological Civilization in Zhejiang: Paradigm Evolution and Governance Innovation of Evaluation-oriented Planning

SHI Dehao, CHEN Qianhu, CHEN Hao

Abstract: First of all, this paper systematically reviews the evolution of ecological civilization in Zhejiang Province. It then summarizes a series of projects relating to ecological civilization (e. g., the beautiful countryside, the characteristic town, and the beautiful towns) into a paradigm of 'evaluation-oriented planning'. Through further analysis of the core elements of such planning, including application criteria, evaluation-index system, and specialized operational mechanism, the paper argues that evaluation-oriented planning results from a combination of technical rationality from spatial planning and China's governance rationality, and it balances the power of provincial and local governments, planning rigidity and elasticity, and vertical and horizontal intergovernmental relations. Finally, the paper points out that the essential difference between planning toward industrial civilization and that toward ecological civilization lies in the plan's capability to improve the built environment without relying on the land. At the same time, the paper also reflects on the lock-in effects from excessive reliance on administrative tools.

Keywords: ecological civilization, spatial planning, governance innovation, Zhejiang province

1 生态文明思想与浙江省创建类规划兴起

十八大以来生态文明成为人居环境建设的核心议题。得益于丰富的地方实践,诸多学科都争相探索如何运用自身理论来诠释生态文明理念进而整合吸收、铺陈出新。伊始于2003年的“千村示范,万村整治”工程是习近平总书记主政浙江时期对城乡人居环境的开创性探索,这也成为全国生态文明思想的最初实践。城乡环境整治作为“千万工程”的主体内容决定了对城乡空间的规划建设自始至终是生态文明的重要抓手,且在后续一系列实践过程中逐渐衍生出一套极具中国特色的城乡规划建设模式,然而“一手实践,二手理论”的问题在浙江省尤为明显(石楠,2019),因此从规划视角将“浙江经验”进行模式化、理论化的总结,对浙江乃至全国生态文明实践和规划理论创新都具有现实意义。经由近20年从乡村到城镇的探索与实践,浙江省生态文明初步形成由物质空间整治到人居环境提升的转译路径,其中“美丽乡村”“特色小镇”和“美丽城镇”

作者简介

施德浩,香港中文大学地理与资源管理学系,博士研究生,
dehao.shi@link.cuhk.edu.hk
陈前虎,浙江工业大学设计与建筑学院院长,教授,通讯作者,
1147396290@qq.com

陈浩,南京大学建筑与城市规划学院,副教授

*国家重大社科基金资助项目“海绵城市建设的风险评估与管理机制研究”(项目编号:16ZDA018)

等一系列“浙江经验”为业界、学界和政界提供了丰富的考察案例和研究样本，也产生了诸多经验梳理和实操建议，包括城乡融合（陈前虎，等，2019；何鹤鸣，等，2019）、产业培育（华芳，等，2017）、规划设计（赵佩佩，等，2019）、政策供给（武前波，等，2017；施德浩，等，2019；孙莹，等，2021）等。尽管不少规划研究已详尽阐述了上述各类规划的编制方法和实施路径（余建忠，等，2020），但大部分文献依然局限于将其视为面向特定目标或者问题的专项任务，并且止步于单一类型、甚至具体项目的探讨，少有研究将上述实践整体性地视作一种全新规划模式的不同演化阶段，进而对其规划目的、技术方法和治理逻辑进行系统地论述。

1960年代，简·雅各布斯（Jane Jacobs）提出的外部性概念激荡起对城市公共利益的争辩，从而引发城市规划从工程技术范畴向公共政策范畴的转变。正如彼得·霍尔爵士（Sir Peter Geoffrey Hall）对规划的广义诠释：规划旨在实现预定目标而编制一系列有条理的行动计划，而行动成功与否的关键在于规划的实施（Hall P, 1992）。空间规划，即是对人居环境的统筹安排，遵循城乡发展的客观规律，也是政府的一种核心职能，服务于国家治理和地方施政的实际需求。诚然，中国现代空间规划深受西方理论和技术的影响，但在近年来，尤其是在治理体系和治理能力现代化的进程中，各级地方政府为了落实特定的社会经济发展战略，不断探索如何将空间规划整合进本土的治理体系，从而实现规划理政的目标。上文所述的“美丽乡村、特色小镇”等均可视为浙江省为落实生态文明的发展战略而将空间规划作为一种“项目”整合进政府治理框架中的地方实践。由于这一系列规划下发的官方文件均带有“创建”的表述，本文将将其统称为“创建类规划”^①（Evaluation-oriented Planning）。实际上，类似的“创建”同样存在于西方规划实践中，如1990年代英国为推动城市更新提出类似的“城市挑战”（City Challenge）计划、综合更新预算（Single Regeneration Budget）等行动，旨在通过竞争性的资金分配方式实现的公—私—社区三方合作

（严雅琦，等，2016）。但本文提出的“创建类规划”不同于上述西方的城市创建行动，也与过去已有文献中“创建规划”所论述的具体规划类型不同，本文认为“创建类规划”是“项目治国”背景下空间规划和我国治理体制相结合的产物，其包括了浙江省一系列创建行动以及这些创建行动背后的空间治理逻辑。“项目制”被用以解释中国分税制改革以来各种政府行为的分析框架（周飞舟，2012；渠敬东，2012；申明锐，2015），即在限定时间和资源的条件下，利用特定组织形式完成具有明确预期目标的一次任务，在执行过程中对组织机构、体制机制的调整逐渐超出单个项目本身的特性，而逐渐确立了一种新的治理结构。所以，“创建类规划”并不局限于通过规划内容来实现空间治理，其提出、编制、实施、考核等一系列行动本身就是空间治理的过程，而结果也不只是美丽乡村、特色小镇等人居环境的建设和提升，更是衍生出一整套嵌入浙江省城乡规划建设过程的制度和机构。

通过对杭州、宁波、绍兴、衢州等地多个县级单元和20余个美丽城镇创建单位的实地调研，同时考察浙江省美丽城镇建设行动方案的编制过程、地方政府的实施过程以及行政主管部门组织的考核过程，发现在经过“美丽乡村”“特色小镇”和“美丽城镇”等三轮实践，生态文明理念借由“创建类规划”被有效地整合进行了空间规划的思想基础、编制内容和治理体系中，形成了一条清晰明确的“理念—实践”的探索历程，而随着“美丽城镇”的全面落实和验收，这种“创建类规划”的空间治理已经从聚焦规划内容的“浙江经验”迈向具有一套稳定操作制度和执行机构的“浙江模式”。基于此，本文梳理了浙江省如何立足于自身资源禀赋来诠释生态文明理念，并将其逐步整合进空间规划的过程，同时这也是创建类规划的模式演进历程；随后总结出创建类规划的申请准入机制、评价指标体系和专班运作模式的三种特点，并探讨由此形成的空间治理手段和治理逻辑；最后，在批驳工业文明语境下空间规划无法突破土地工具的同时也指出创建类规划存在过度依赖治理工具的隐忧。

2 生态文明与浙江实践：浙江省创建类规划的模式演进

一种（规划）范式的成熟往往是时代思潮与具体事件交织的结果，如实证哲学兴起与英国霍乱推动公共卫生运动和城镇规划（Town Planning）的诞生，现代建筑运动与纽约日照案件共同催生的区划法案（Zoning）等（吴志强，2008）。浙江省创建类规划的演化历程同样需要被置于宏观背景和地方实践之中，一方面，宏观背景形塑的规划思想需要在地方实践中不断检验，而城乡规划学科早已熟稔理念和实践的相互转换（罗震东，等，2015）；另一方面，抽离了地方特色的规划实践往往乏善可陈，独特的经济发展模式和城镇化路径为生态文明思想的具象化提供了浙江注脚。始于2003年《浙江生态省建设规划纲要》和“八八战略”，充分发挥生态优势、环境优势和人文优势被认为是浙江未来发展的主基调^②，自此也展开了基于生态文明的空间规划实践。通过具体创建内容的空间尺度可以明显划分出三个阶段，分别为“美丽乡村”的起步期、“特色小镇”的发展期以及“美丽城镇”的成熟期。

2.1 起步期（2003—2011年）：从“千万工程”的上级遴选到“美丽乡村”的申请准入

“生态”一词天然蕴含着亲自然、远人为的语义，因此乡村空间更易于落实生态文明思想。得益于十六大后“三农”问题被写入中央工作报告，如何振兴乡村成为时代命题。浙江七山二水一分田，地形地貌制约了农业现代化路径，浙中、浙南连绵的山地丘陵和河谷盆地均不适宜开展规模化和机械化大生产。此外，地理阻隔带来地域习俗的多元化和浙商市场的人格化致使农民进城和人口城镇化长期呈现“点多面广，密集小散”的特征，因此，农村的物质环境整治被浙江作为“三农”问题的前期突破口。考虑到浙江拥有近3万个行政村，且地理区位、基础条件和发展趋势各自迥异，全面铺开所有村庄的空间整治缺乏经济性和必要性，由此2003年省委省政府提

出“千村示范，万村整治”工程（简称“千万工程”），即通过5年时间对全省1万个左右的行政村进行全面整治，其中1000个左右中心村建成全面小康示范村^③。这种实施对象的遴选不仅意味着“千万工程”区别于传统规划的全面覆盖，更暗示着其底层逻辑是为特定乡村实现有限目标的一种创建式指引。此外，相较于城市，乡村的功能结构和空间组织更为简单清晰，需要防止过度规划的浪费和折腾；另一方面，“千万工程”分为规划、实施和考核过程，数量众多的乡村整治势必需要建立统一的话语体系以高效衔接各个流程，因此“千万工程”明确指出“示范村”着重物质、精神文明综合提升的农村新社区建设，“整治村”关注乡村“脏、乱、差”的基础环境整治，如水净化、垃圾处理等。鉴于“千万工程”既不属于法定规划能作为政府常设性事务，亦非战略规划能满足地方发展性诉求，需要有匹配的约束和激励机制，如浙村整治办出台6号文件建立以奖代补的资金补偿性机制^④，同时要求市、县（市、区）两级政府配套专项资金。此外，省委省政府成立“千万工程”工作协调小组办公室，同时要求各省级行政主管部门在完成规范工作的基础上，分别对接指导一个地级市的村庄整治工作。由此可见，“千万工程”重构了规划目的、编制方法和实施路径并以此奠定创建类规划的范式雏形。

历经5年环境整治，浙江省乡村建设不再止于基础性的物质空间改善。2008年浙江安吉提出《建设中国美丽乡村行动纲要》将乡村创建的内容延伸至乡村基础设施、城乡公共服务均等化和土地综合整治等内容。随后2010年发布的《浙江省美丽乡村建设行动计划（2011—2015年）》全面突破了物质空间范畴，乡村创建细分为提升人居环境的“整治村”、面向综合服务的“中心村”以及专项保护的“历史文化村”。伴随着创建目标的多样化，创建内容也愈发综合。“四美三宜”的口号涉及功能、空间、产业、文化等多个维度，尽管依然沿用03版编制导则，但用地分类、产业发展、五线划定等城市的规划思想也被整合进乡村创建行动中。面对更高标准的“美丽乡村”创建任务和更加精细

的资金补偿机制^⑤，自上而下的对象遴选转变为上下整合的自主申报和竞争准入。而这一转变极大考验了地方政府的治理能力：缺乏现代治理架构的村集体已难以独立承担“美丽乡村”创建工作，而具有一定资源整合和治理能力的县（市）、镇政府成为创建类规划的实施主体，从2016年浙江省首批美丽乡村创建以县和乡镇做为主要表彰对象（6个示范县和100个示范乡镇）就可见一斑。

2.2 发展期（2011—2016年）：从“小城市培育”的产业集聚到“特色小镇”的分类指引

1980年代，市场化改革推动乡村工业化，相伴而生的乡镇企业奠定了早期沿海地区的产业空间布局。囿于自然地理的阻隔、工业基础的羸弱和启动资金的拮据，浙江省的乡镇企业具有组织家庭化、产业特色化、分工专业化的特点，其中费孝通先生总结的“温州模式”就是其典型代表（费孝通，1986）。随着土地、劳动力等要素成本上升以及传统中小企业管理模式滞后，彼时“精、专、特”的乡镇企业彻底沦为“低、小、散”的代名词。1990年代新马歇尔产业区的兴起意味着产业空间集聚所带动的地方化经济成为创新的必要条件，因而2007年浙江省出台《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》，并将“千亿产业集聚提升工程”“引导乡镇企业向中心镇聚集”作为核心要求，随后2011年《关于支持小城市培育试点工作的实施意见》也提出推动试点镇的工业功能区与全省开发区（园区）合作，做大做强产业发展平台。随着经济转轨和改革深入，产业园区城区化趋势引起了土地资源浪费、公共服务缺失和职住严重分离等问题，浙江进而开始反思服务于工业的功能分区思想及其潜在的土地蔓延趋势。更重要的是创新经济对于三生融合的需求挑战了传统工业园区依仗规模化、聚集化带动生产绩效的空间增长逻辑（陈前虎，等，2019）。“生态化”“生活化”的理念转型催生了浙江省特色小镇的雏形，如云栖小镇前身是位于杭州转塘城乡结合部的科技园区，玉皇山南基金小镇源于杭州之江八卦新村的工业遗址改造等。

此外，《浙江省特色小镇创建导则》也明确规定特色小镇总面积控制在3km²，并在1km²建设范围内实现产城兼顾、功能混合，说明特色小镇创建已经开始探索如何摆脱增长主义的土地依赖而回归以人为本的空间营造（于涛，等，2018）。

沿袭美丽乡村的创建路径，2015年《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》提出3年创建100个左右特色小镇，在编审流程、准入机制和财政支持等方面均借鉴了美丽乡村的思路，并且明确指出“宽进严定”的创建机制^⑥。特色小镇作为一种综合空间，直接复刻乡村创建的内容难免过于简化各类产业独特的空间需求而最终流于形式，但因循产业园区规划或者城市控规的编制思路势必陷入杂而繁多的窘境，鉴于此，《特色小镇评定规范》在乡村创建的基础上进一步构建由“共性指标”和“特色指标”相结合的多级评价指标体系（吴一洲，等，2016）。顾名思义，共性指标作为所有小镇创建均需要考核的项目，主要关注社区功能、生态建设、政企合作等基础性要素，共3类17项400分；而特色指标则是将适宜创建特色小镇的产业划分为八大门类^⑦，结合具体产业的特征对专精发展、要素集聚和投产效益进行细分评价，共计9小类600分；同时预留50分自主申报项目以激励探索新的建设路径。如果说“美丽乡村”的申请准入和以奖代补是创建类规划从底层诱因上重构规划目的来激发实施动力，那么“特色小镇”搭建的分类指引和指标体系则是在顶层设计上明确有限的内容以保证有效的传导，自此创建类规划编制的正当性（为什么要编创建类规划）与合理性（如何编制创建类规划）得以确立。

2.3 成熟期（2017—2021年）：从“环境整治”的纵向传导到“美丽城镇”的横向整合

20世纪末“小城镇，大问题”的论述影响了全国城镇化路径选择，多部法律法规和政策文件均以“小城镇，大战略”作为核心思想^⑧。经过2000年小城镇综合改革、2007年中心镇培育工程，浙江省形成了一批经济发达、产业特色并具备中心地职能的小城镇。然而，伴

随着“强镇扩权”的非均衡政策供给，弱镇发展权逐渐丧失，数量仅占三成的中心镇贡献了近八成的小城镇经济总量，小城镇系统在纵向“分化”的过程中严重缺乏横向的“分工”（陈前虎，等，2019；王岱霞，等，2018），如何尊重个体差异发展又保证整体共同富裕成为新时期浙江省小城镇发展的重要议题。经过“美丽乡村”和“特色小镇”的两轮创建，浙江省摸索出一套创建类规划的实施路径：先由省市自上而下地实行基础且普惠性的环境整治，再由地方政府结合自身情况分类型、分层级地申报综合性、竞争性的创建行动。基于此，2016年浙江省委省政府印发了《浙江省小城镇环境综合整治三年行动计划》，提出通过三年对全省1191个乡镇街道开展物质环境整治；随后2019年顺势推出《关于高水平推进美丽城镇建设的意见》，明确“环境美、生活美、产业美、人文美、治理美”等综合美化作为下一步小城镇发展的目标，同时鼓励有条件的城镇通过自主申报、创建300个左右的美丽城镇，为全省提供城镇建设样板，以期形成与“美丽乡村”比肩的全国示范效应。

小城镇的整治和创建行动以县（市、区）为责任主体，建制镇为实施主体。相较于美丽乡村和特色小镇，建制镇作为我国最基层的行政单元，拥有镇一级人民政府并行行使各项法定职权^⑨，因此，小城镇的创建规划不仅在于从乡村到城镇的空间扩张，更在于如何将这一项非常设性行动整合进省、市（县）、镇等多级政府常设性工作的治理转型。2017年，省住建厅牵头成立小城镇环境综合整治行动领导小组办公室，分设综合组、督导组、宣传组以及对应综合整治分类行动等六个专项小组^⑩，同时市、县（市、区）、镇（乡、街道）三级政府在借鉴省级架构基础上结合自身情况设立本级城镇整治办，如宁波市石碶街道将综合组和督导组合并，又增设负责水体和绿化的专项七组，由此实现创建类规划从省市到乡镇的“纵向传导”。由于“美丽城镇”不再囿于单一的环境整治，生活、产业、人文、治理等综合性要素被涵盖至创建内容中，因而治理架构也需要同步拓展。2019年浙江省住建厅发函

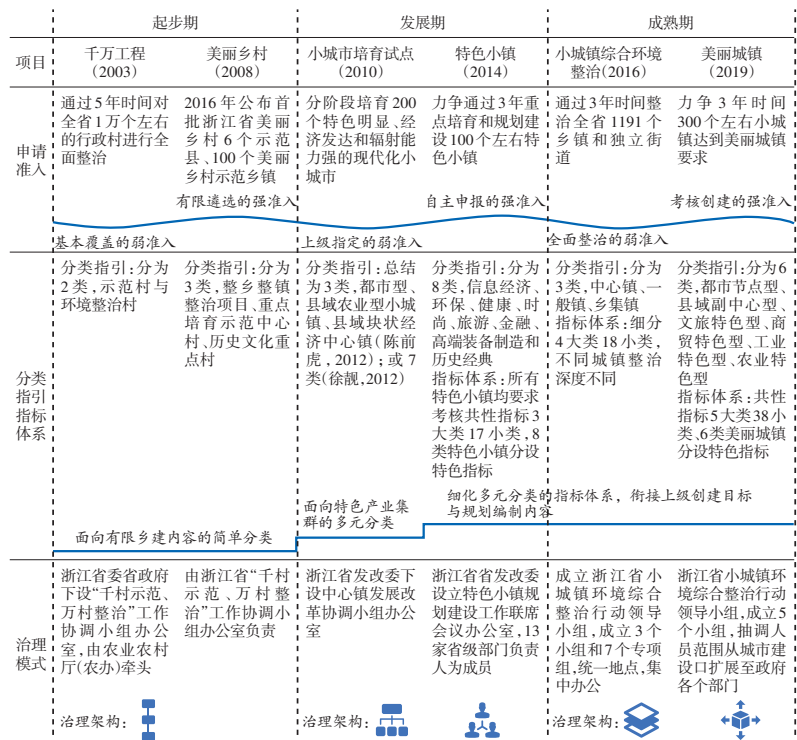


图1 浙江省创建类规划的模式演进历程

Fig. 1 The evolution of evaluation-oriented planning in Zhejiang province

资料来源：笔者自绘。

将原各级小城镇整治办整体转入美丽城镇工作专班。此外，人员构成不再局限于城建口，发改、经信、商贸、文旅等多个部门均抽调人手，在保留职位的同时暂停原职务，全职转入美丽城镇创建工作，并建立集中化办公、常态化议事等制度，实现了涵盖所有部门的“横向整合”。

回溯浙江省创建类规划的演进，“美丽乡村”的起步期为遴选数量众多的乡村并集中投放资源而搭建竞争准入机制，奠定了“创建”的思想基础；随后“特色小镇”的发展期，借助分类、多元的评价指标体系将各产业空间的个性化需求纳入规划编制的模式化语言中以框定“创建”的编制内容；最后“美丽城镇”的成熟期，通过跨部门抽调人员组建专班的“横向整合”和省市县镇多级同构的“纵向传导”来理顺“创建”的治理体系，自此创建类规划的基本形制得以确立（图1）（陈前虎，等，2012；徐靛，等，2012）。申请准入、指标体系和专班模式不仅代表创建类规划的体制创新，更在于空间规划的编审过程逐渐嵌入政府治理框架中，进而形成一套相互约束、

自我调整的制度和机构。

3 创建类规划的治理创新：基于美丽城镇的实证分析

3.1 申请准入与兜底补偿：构建上级与地方的双向约束，保证事权与财权的同步落实

通常规划编制目的有两种，一是主管部门行使职能义务，落实上位政策并依法编制相关规划，即法定规划；二是应对经济快速转轨和特定发展需求，由地方政府自行组织编制，如战略规划、概念规划等，由此引发规划运行既要遵从“上级要求”，又要表达“地方诉求”的双重目的，但由于自身制度缺陷和外部环境激变，两者往往自相矛盾、不可得兼。发轫于“美丽乡村”的“申请准入”机制重塑了创建类规划的编制目的，形成不同于其他规划的约束与激励机制。一方面，不同于法定规划的“全员尽编”，“申请制”意味着镇级政府可以自主决定是否申请并编制规划，而“准入制”则体现在并非所有编制规划的城镇均能成功创建。浙江省1365个乡镇街道中，第一批省级样板城镇申报个数为249

个,成功创建110个,分别仅占18%和8%。另一方面,有别于战略规划的“想编即编”,《县城美丽城镇建设行动方案编制参考大纲》规定以县(市、区)为编制主体并负责资金配套和补助,申报城镇为实施主体,通过主体分置遏制盲目申请^⑩。此外,《浙江省美丽城镇建设评价办法操作手册》也明确了各类美丽城镇样本创建的共性分数门槛^⑪,并分为县区自评、市级初评等多个环节,通过门槛化和分级化的考核来防止资源过度投放。

事权与财权相统一是构建稳定治理体系的必要条件,如果说“申请—准入”实现了事权上对“上级要求”和“地方诉求”的双向约束,那么,“兜底—补偿”则是在财权上的对应补充(图2)。省级政府明确县级政府作为编制主体的同时制定专项资金分配方案,并于年初向市县落实资金。县级层面对于乡镇的财税兜底则更加精细,一方面兜底对象从单个乡镇细化到具体项目,另一方面兜底范围开始涉及土地、税收等多个方面,如建德市对大洋镇提供1500万基础保障资金并明确用地复垦指标、矿产资源盘活收益(50%)、财政增收部分(65%)、各类税收实际征收额(60%)、经营性土地出让收入等均100%返还(括号内为原返还比例)。相对于“事前兜底”来保障“上级政策”的落实,“以奖代补”则是对“地方意愿”的考验。省级层面明确仅对通过省级样板创建考核的乡镇提供资金补助,大多县(市)政府也实行分段补助,如宁波北仑区承担春晓街道80%的美丽城镇建设资金,而剩余20%则需要街道先行垫付,在创建成功后才由市级资金补足。可见,美丽城镇优先理顺“上级”与“地方”的责权关系并形成双向约束,随后通过“以事权赋财权”的手段实现“约束中的激励”,以此推动创建工作的有序落实。

3.2 指标体系与分类指引:重构刚性与弹性的协整路径,诱发基础达标后的差异分工

刚性与弹性一直是规划研究的核心议题,其核心症结在于规划既要保证上位思想的有效传导,也需要兼顾规划实施的因地制宜。传统规划往往采用责任

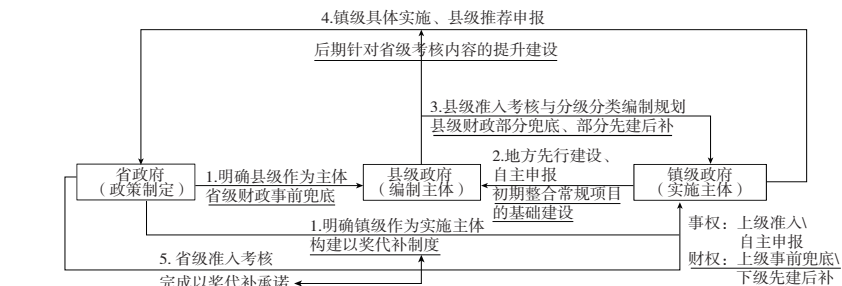


图2 创建类规划中府际事权和财权关系

Fig. 2 Inter-government administrative and financial relationship in evaluation-oriented planning
资料来源:笔者自绘。

清单的思路,优先框定强制性内容和“文本法定”以保证刚性,余下的引导性内容和“动态调整”机制则彰显弹性。创建类规划既不属于法定规划又不需要长期实施,势必无法复制常规做法。特色小镇时期萌生的“指标体系”和“分类指引”在美丽城镇阶段得以进一步完善,开辟出一条贯穿创建全过程的刚性和弹性协整思路。在创建规划编制阶段,《浙江省美丽城镇建设评价办法操作手册》(以下简称手册)依据省政府对于生态文明的“五美”解读,构建对应的三级指标体系,并将其作为创建类规划的核心内容以实现刚性传导。同时,充分考虑块状经济下小城镇发展的个体差异,《手册》总结出六类美丽城镇创建场景并针对其未来发展路径分设“个性指标”以满足各类城镇的弹性选择。

在“以评促建”“以评促管”的理念下,创建类规划的考评过程同样需要考虑刚性和弹性相结合。美丽城镇考评主要分为材料考核和现场评分两个环节,前者主要由创建城镇按要求提供台账数据和证明资料,可以看作评价指标的内容延续。现场评分则是针对美丽城镇实施效果的验收,《手册》沿袭“共性”与“个性”的思路设置了所有类型城镇均检查的“十必看”项目(城镇社区、居住片区(农房集聚区)、特色街区、公共空间、教育和文体服务设施、医疗养老设施、生态绿道、特色产业、特色乡村、智慧管理平台)以及对应六类场景单独检查的“X选看”项目。最终准入要求上,《手册》明确了共性指标的刚性门槛,但在个性指标和总分上留有弹性空间,比如浙东片区两个城镇(街道)均申报都市节点型美丽城镇,在满足共

性指标80分的前提下,A镇依托连通都市圈的高铁和地铁着重争取“环境美”中“现代化交通网络”的指标分数来提升总分,而B街道对照评分细则后发现自身的优势在于优质的公共服务设施来承接市中心溢出的人口和产业,进而在“生活美”方面做足文章。由此可见,创建类规划的“指标体系”和“分类指引”不仅能全程协整“刚性传导”与“弹性实施”的错位,更能在“基础达标”的前提下诱致性地实现“差异分工”(表1)。

3.3 专班运作与博弈代理:跨部门抽调人手缓解“条条打架”,各级专班的责权异构规避“块块分割”

不少研究指出我国条块体制下职能垂管和属地直管对城市规划建设造成了巨大的制度成本。治理现代化的语境下,浙江省经过多次的体制机制创新,摸索出“因事而设”的专班制度并将其整合进创建类规划的治理框架(图3):省委省政府从所有相关部门中抽调人手组建美丽城镇专班,统一地点、集中办公,并赋予省级专班有关美丽城镇的所有事权,包括考评奖惩的规则制定、下级专班的责权赋能等。一方面,得益于跨机构的人员组成,省级层面部门的利益博弈被转化为各部门在专班内部“代理人”制定美丽城镇评价指标及其分值权重的话语博弈,极大降低“条条打架”的制度成本。另一方面,虽然各级政府也对应设置美丽城镇专班,但地方专班仅需根据省级制定的评价指标和操作规则按图索骥,同样在形式上实现了对地方其他部门的“代理”,以此规避了“块块分割”的二次博弈。在实际调研中发现,

地方专班仅有创建类规划实施的督导之责，却无制定标准和介入（本地）考评之权，因此，与其说它是地方政府同步架设的职能机构，实现上传下，争取成功创建的治理技术，不如说是省级专班的派出机构，征用地方资源而绕开地方掣肘的治理艺术，这种“同构不同权”不失为“诺斯悖论”^⑧的规划解答。

4 创建类规划的再审视：超越用地的规划反思和过度治理的路径锁定

4.1 超越用地：工业文明与生态文明语境下空间规划的价值取向辨析

通过审视城市开发过程中的央地关系和规划角色，帕齐·希利（Patsy Healey）将规划干预城市建设的手段归为三类：①作为开发工具，利用土地来干预城市建设；②作为治理工具，不利用土地来干预城市建设；③作为财政工具来干预城市建设（Healy P, 等, 2009），但这三种工具不是齐头并进。不难看出，创建类规划主要借由治理和财政的手段来实现城乡空间更迭，而没有涉及大规模的土地扩张，这一点与城市更新较为类似。但进一步审视可以发现，生态文明语境下空间规划的价值取向迥异于过去的（后）工业文明语境。现代规划起于工业革命时期（又称产业革命），为应对资本产业化对规模生产（工业用地）和集中市场（居住用地）的渴求，在机械理性和功能分区的原则下形成对土地的综合安排，也即城市规划的雏形，所以对于空间（土地）价值的认知觉醒往往被认为是现代规划的启蒙之思，而基于土地的空间干预则被信奉为理性规划的立命之本（张京祥，等，2013）。正如大卫·哈维（David Harvey）在《Social Justice and the City》一书结尾所述：“曾几何时推动社会的工业资本现已沦为绊脚石……真正人性化的城市主义还有待形成，仍需要颠覆性的理论来勾勒出从剥削城市主义到人本城市主义的道路”（Harvey D, 2010）。尽管后续产生了诸如有机疏散、邻里社区、新城运动、混合开发、交通导向的开发（TOD）、精明增长等一系列彰显人文关怀的规划思想，但只要踟躇于工业文明的语境，产业资本的牟利必然依附于实体的土地，未能深入至资本运行逻辑的现实批判和改良

表 1 创建类规划的指标体系及其刚性弹性关系

Tab. 1 The index system of evaluation-oriented planning and its rigidity and flexibility

核心症结 解决思路	刚性传导		弹性实施							
	浙江省生态文明理念需要统一传导		块状经济下小城镇存在显著的个体差异							
评价指标	通过指标体系来落实省政府的“五美”理念		依据小城镇发展特征和路径进行分类指引							
	评价过程	共性指标	个性指标							
			都市节点型	县域副中心型	文旅特色型	商贸特色型	工业特色型	农业特色型		
			环境美	33分	22分	20分	6分	5分	9分	—
			生活美	22分	60分	62分	39分	52分	36分	31分
			产业美	10分	45分	30分	75分	87分	90分	100分
			人文美	20分	14分	27分	33分	9分	17分	20分
	治理美	10分	9分	9分	—	—	—	—		
城乡融合	5分	40分	42分	37分	38分	38分	39分			
考评过程	材料考核	资料考核打分		—						
	现场评分	十必看项目		X 选看项目						
准入要求	都市节点型、县城副中心省级样板共性指标须达到80分以上；特色型省级样板的共性指标须达到70分以上		经过资料审查、现场检查和满意度测评等多个环节考核共性指标和个性指标，综合计算省级样板创建评分							

资料来源：笔者自制。

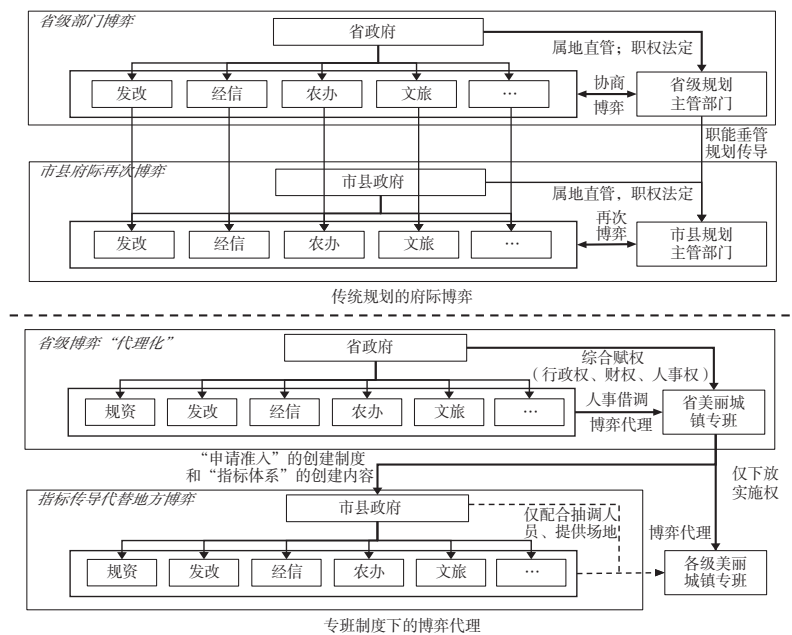


图 3 传统规划的府际博弈和创建类规划的府际代理

Fig. 3 The intergovernmental power dynamics in traditional planning and the intergovernmental transmission of evaluation-oriented planning

资料来源：笔者自绘。

难以实现“轴心突破”，城市规划也就始终因循“以地为本”的思维惯性。反观创建类规划，这种整合进本土治理体系的空间规划，尽管其没有完全脱离对土地的需求，但是可以看出其规划价值不再局限于借助土地来干预城乡建设，而是整合环境整治、财政税收和空间设计等多个方面的综合治理；其结果也不是乡村、城镇的开发建设，也就没有形成推动土地扩张的增长联盟，而是问题导向式地补足人居环境的短板，并将这种理念通过治理手段进行自我约束和动态

调整。这种转变的根本原因在于空间规划的收益不再依赖（土地）资本的增值，而是源于地方居民实际需求的满足及其带来的一系列正外部性反馈，恰好映照出生态文明思想中“以人为本”的核心要义。

4.2 治理滥觞：“项目制”的空间规划浮现出“过度治理”的隐忧

革新始于对旧有路径的创造性破坏，但随着内外环境的嬗变，新生路径势必沿着对旧语境的批判式继承，进而浮

现出对新体系的局部不适用,这正是需要不断深化改革的原因。如果说规划是对空间的治理,那么“创建类规划”的形成即是对规划的治理过程。追本溯源,“创建类规划”即是空间规划嵌入地方政府“项目制”治理,也可以视为“项目治国”逐渐介入空间规划。借鉴演化经济学地理学对事物演化存在路径依赖的警示(Martin R,等,2006)和“项目制”的系统风险(折晓叶,等,2011),本文认为创建类规划存在三重锁定(Lock-in)的隐忧:①过度依赖指标体系的技术锁定。“特色小镇”阶段摸索出的评价指标体系及其配套的规划治理手段能够有效实现府际上下传导和刚性弹性整合,而且机械式地查漏补缺也明显减少了规划编制工作量,这种甲乙双方都喜闻乐见的规划模式逐渐形成技术锁定。然而,考察编制和实施过程后发现,部分美丽城镇规划文本不甚严谨,而地方实施也是掐头去尾,只关心评价指标部分,这不但限制了规划师的专业性和能动性,也扼杀人居环境营建的多种可能性;②以奖代补制度下先建后评的优势锁定。创建类规划的核心在于“以评促建”,但“先建后评”的时序和“以奖代补”的激励势必造成城镇之间的马太效应。比如,浙东某乡镇年财政可支配收入仅6000万,在没有县政府初期补助的情况下为了争取仅1000万的创建奖励而自行投入了近3000万的建设成本,另一个同市不同县的乡镇拥有超十亿的财政支配额,且区级财政就预先拨付5400万用以支持创建工作,显而易见,“先建后评”决定了优势城镇能在前期投入更多资源来提升创建成功率,而“以奖代补”也意味着其在成功创建后可以利用财税、土地的奖励进一步拉开和劣势城镇的差距,优势锁定可见一斑;③治理模式和运行机构相互嵌套的制度锁定。专班制度是保障创建类规划实施的非常设机构,但经过“小城镇综合整治”和“美丽城镇”两轮运作后,省委省政府逐渐依赖专班来落实城乡建设,比如近期浙江省成立的“城乡风貌整治”和“未来社区”专班。然而,非常设机构的常态化运行实际是对常设部门法定职权的再分配,这种未经法理论证的责权重构必然产生不违法但也不合理的寻租空间,存

在损坏规划程序正义的风险。除此之外,作为一种新生的地方实践,依然有许多经由规划学科长期检验传承的核心价值未被整合吸收,如公共利益、公众参与等,这也将是创建类规划从“偏安一隅”迈向“经世致用”必然要面对的挑战。

5 结 语

生态文明凝结了中华民族走向伟大复兴进程中对人类社会和工业文明的再思考。本文回顾了浙江省如何将生态文明思想融入城乡建设之中,并逐渐演化出一套与之相适应的空间治理逻辑。从“美丽乡村”到“美丽城镇”,近20年的多次厘革与拓新,浙江省在践行生态文明的过程中探索出一套迥异于工业文明的空间规划治理方式,实现了中国行政理性和规划技术理性的有机结合,此间彰显出超越工业文明语境的“地本”而复归中华传统哲学的“人本”思想。诚然,通过创建类规划的再审视可以发现其未能完全跳出综合理性的范畴,由“理性”而引发的“依赖”亟待进一步突破,进而最终实现行政理念、技术理性与公众参与的妥协与善治。反观当前国土空间规划中“三线划定”和“用地指标”的争议,是否正因其自缚于工业文明的“土地”图囿以致深陷规划成果“编而无用”、规划管理“函失相攻”的泥泽?为此,基于生态文明思想的创建类规划及其在浙江的治理创新能否为国土空间规划提供有益的启示?正如横渠四句,意欲开拓中国城市规划的本土理论,必须扎根在这960万km²的沃土之中,立足于中国特色社会主义的地方实践之上,以极目前瞻的使命感和誊写历史的责任感来勇敢应对。

感谢浙江省美镇办和专家考核组成员吴岩、巫燕飞、陈坚,浙江省城乡规划设计研究院一分院詹敏院长和空间规划与国土治理分院董翊明副院长!笔者文责自负。

注释

① 包括“千万工程”“美丽乡村”“美丽宜居示范村”“小城镇培育试点”“特色小镇”

“小城镇综合整治”和“美丽城镇”等实践,目前正在酝酿推进“城乡风貌提升工程”。

- ② 详见:人民网——八八战略。http://zj.people.com.cn/GB/187016/387797/index.html。
- ③ 详见浙江推进“千村示范、万村整治”工程纪实: http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0425/c419242-29948179.html。
- ④ 详见《浙江省村庄整治建设工作以奖代补考核办法》,浙村整治办[2003]6号。
- ⑤ 详见《浙江省“千村示范万村整治”工作以奖代补考核办法》,浙农办[2008]30号,美丽乡村建设以奖代补的资金不再一次性发放,预先下发60%资金,考核通过后补发后续40%。
- ⑥ 详见《关于高质量加快推进特色小镇建设的通知》,浙政办发[2016]30号。
- ⑦ 《特色小镇评定规范》将特色小镇分为八类:信息经济、环保、健康、时尚、旅游、金融、高端装备制造和历史经典。
- ⑧ 1990年,《城市规划法》提出“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”;1998年,《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出,“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的重大战略。1999年,中央经济工作会议公报中又提到“发展小城镇是一个大战略”。
- ⑨ 详见《关于高水平推进美丽城镇建设的意见》,浙委办发[2019]52号。美丽城镇以全省所有建制镇(不含城关镇)、乡、独立于城区的街道及若干规模特大村为主要对象,而建制镇占绝大多数。
- ⑩ 小城镇综合环境整治领导小组办公室包括综合组、督导组、宣传组以及六个专项小组,即,规划设计引领组、卫生乡镇创建组、“道乱占”治理组、“车乱开”治理组、“线乱拉”治理组、“低小散”块状行业治理组。
- ⑪ 详见:《关于印发浙江省美丽城镇建设资金管理暂行办法的通知》浙财建[2020]76号。
- ⑫ 都市节点型、县域副中心型省级样板共性指标须达到80分以上,特色型省级样板共性指标须达到70分以上,基本达标型满足“十个一”要求且共性指标得分70分以上。
- ⑬ 诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯(Douglass C. North)提出国家既要构建有偏向的产权体系实现非均衡发展以寻求租金最大化,但又试图保证统一的产权体系降低交易费用以推动社会产出最大化,导致双重目标下的两难冲突。这里指省级政府既想向下赋权调动地方积极性,又想保留权力实现对地方的管治。

参考文献 (References)

- [1] 陈前虎,潘兵,司梦琪.城乡融合对小城镇区域专业化分工的影响——以浙江省为例[J].城市规划,2019,43(10):22-28.(CHEN

- Qianhu, PAN Bing, SI Mengqi. Influence of urban-rural integration on regional specialization division of small towns: a case study of Zhejiang province[J]. *City Planning Review*, 2019, 43(10): 22-28.)
- [2] 陈前虎, 寿建伟, 潘聪林. 浙江省小城镇发展历程、态势及转型策略研究[J]. *规划师*, 2012, 28(12): 86-90. (CHEN Qianhu, SHOU Jianwei, PAN Conglin. Zhejiang small-town development history, state and transition[J]. *Planners*, 2012, 28(12): 86-90.)
- [3] 费孝通. 小商品大市场[J]. *浙江学刊*, 1986(3): 6-15. (FEI Xiaotong. Small commodities big market[J]. *Zhejiang Academic Journal*, 1986(3): 6-15.)
- [4] HALL P. *Urban and regional planning*[M]. 3rd edtion. London and New York: Routledge, 1992.
- [5] HARVEY D. *Social justice and the city: vol. 1*[M]. University of Georgia Press, 2010.
- [6] 何鹤鸣, 张京祥, 崔功豪. 城市发展战略规划的“不变”与“变”——基于杭州战略规划(2001)的回顾与思考[J]. *城市规划学刊*, 2019(1): 60-67. (HE Heming, ZHANG Jingxiang, CUI Gonghao. "Constant" and "change" in urban strategic planning: review and thinking on Hangzhou strategic planning[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(1): 60-67.)
- [7] HEALEY P, MCNAMARA P, ELSON M, et al. Land use planning and the mediation of urban change: the British planning system in practice[M]. Cambridge University Press, 2009.
- [8] 华芳, 陆建城. 杭州特色小镇群体特征研究[J]. *城市规划学刊*, 2017(3): 78-84. (HUA Fang, LU Jiancheng. A research on features of characteristic towns in Hangzhou[J]. *Urban Planning Forum*, 2017(3): 78-84.)
- [9] 罗震东, 何鹤鸣, 张京祥. 改革开放以来中国城乡规划学科知识的演进[J]. *城市规划学刊*, 2015(5): 30-38. (LUO Zhengdong, HE Heming, ZHANG Jingxiang. The evolvement of urban and rural planning knowledge in China in the reform and open-up era[J]. *Urban Planning Forum*, 2015(5): 30-38.)
- [10] MARTIN R, SUNLEY P. Path dependence and regional economic evolution[J]. *Journal of Economic Geography*, 2006, 6(4): 395-437.
- [11] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. *中国社会科学*, 2012(5): 113-130+207. (QU Jingdong. Project system: a new system of state governance[J]. *Social Sciences in China*, 2012(5): 113-130+207.)
- [12] 申明锐. 乡村项目与规划驱动下的乡村治理——基于南京江宁的实证[J]. *城市规划*, 2015, 39(10): 83-90. (SHEN Mingrui. An emerging mode of rural governance driven by program and planning: evidence from Jiangning, Nanjing[J]. *City Planning Review*, 2015, 39(10): 83-90.)
- [13] 施德浩, 陈浩, 于涛. 城市要素下乡与乡村治理变迁——乡村振兴的路径之辩[J]. *城市规划学刊*, 2019(6): 107-113. (SHI Dehao, CHEN Hao, YU Tao. Urban resource flow to the countryside and the changes of rural governance: debate on the paths of rural vitalization[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(6): 107-113.)
- [14] 石楠. 善治[J]. *城市规划*, 2019, 43(11): 1. (SHI Nan. Good governance[J]. *City Planning Review*, 2019, 43(11): 1.)
- [15] 孙莹, 张尚武. 乡村建设的治理机制及其建设效应研究——基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较[J]. *城市规划学刊*, 2021(1): 44-51. (SUN Ying, ZHANG Shangwu. A research on village governance mechanism and construction performance: based on four village cases in Fenghua, Zhejiang[J]. *Urban Planning Forum*, 2021(1): 44-51.)
- [16] 王岱霞, 施德浩, 吴一洲, 等. 区域小城镇发展的分类评估与空间格局特征研究: 以浙江省为例[J]. *城市规划学刊*, 2018(2): 89-97. (WANG Daixia, SHI Dehao, Wu Yizhou, et al. The classification and spatial characteristics of regional small towns: based on cases in Zhejiang province[J]. *Urban Planning Forum*, 2018(2): 89-97.)
- [17] 武前波, 俞霞颖, 陈前虎. 新时期浙江省乡村建设的发展历程及其政策供给[J]. *城市规划学刊*, 2017(6): 76-86. (WU Qianbo, YU Xiaying, CHEN Qianhu. The development process and policy support for rural areas in Zhejiang province in the 21st century[J]. *Urban Planning Forum*, 2017(6): 76-86.)
- [18] 吴一洲, 陈前虎, 郑晓虹. 特色小镇发展水平指标体系与评估方法[J]. *规划师*, 2016, 32(7): 123-7. (WU Yizhou, CHEN Qianhu, ZHENG Xiaohong. Indices system and evaluation method of characteristic town development[J]. *Planners*, 2016, 32(7): 123-7.)
- [19] 吴志强. 重大事件对城市规划学科发展的意义及启示[J]. *城市规划学刊*, 2008(6): 16-19. (WU Zhiqiang. Significance and inspiration of mega-events to the development of urban planning discipline[J]. *Urban Planning Forum*, 2008(6): 16-19.)
- [20] 徐锐, 尹维娜. 小城镇从“镇”到“市”发展路径——对浙江首批27个小城市培育试点镇研究小结[J]. *城市规划学刊*, 2012(S1): 216-222. (XU Liang, YIN Weina. From "town" to "city" —— a brief summary of the first 27 demonstration towns in Zhejiang province[J]. *Urban Planning Forum*, 2012(S1): 216-222.)
- [21] 严雅琦, 田莉. 1990年代以来英国的城市更新实施政策演进及其对我国的启示[J]. *上海城市规划*, 2016(5): 54-59. (YAN Yaqi, TIAN Li. Studies on evolution of implementation policies of urban renewal in UK since 1990s and their policy implications for China[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2016(5): 54-59.)
- [22] 余建忠, 江勇. 基于高质量发展理念的浙江美丽城镇特色化发展路径探索[J]. *小城镇建设*, 2020, 38(12): 106-14. (YU Jianzhong, JIANG Yong. Exploration of the characteristic development path of Zhejiang beautiful towns based on the concept of high-quality development[J]. *Development of Small Cities & Towns*, 2020, 38(12): 106-14.)
- [23] 于涛, 张京祥, 罗小龙, 等. 人本视角下的城市发展动力与治理创新——基于南京实证研究[J]. *城市规划*, 2018, 42(3): 50-58. (YU Tao, ZHANG Jingxiang, LUO Xiaolong, et al. Dynamics of urban development and governance innovation from the humanistic perspective: an empirical study of Nanjing[J]. *City Planning Review*, 2018, 42(3): 50-58.)
- [24] 张京祥, 罗震东. *中国当代城乡规划思潮*[M]. 南京: 东南大学出版社, 2013. (ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. *New China urban and rural planning thoughts*[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2013.)
- [25] 赵佩佩, 胡庆钢, 吕冬敏, 等. 东部先发地区乡村振兴的规划研究探索——以杭州市为例[J]. *城市规划学刊*, 2019(5): 68-76. (ZHAO Peipei, HU Qinggang, LÜ Dongmin, et al. Research on the planning strategy of rural revitalization in the eastern developed regions: a case study of Hangzhou[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(5): 68-76.)
- [26] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. *中国社会科学*, 2011(4): 126-148+223. (ZHE Xiaoye, CHEN Yingying. The mechanism and governance logic of the hierarchical operation of the project system: a sociological case study of project entering the village[J]. *Social Sciences in China*, 2011(4): 126-148+223.)
- [27] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”[J]. *社会*, 2012, 32(1): 1-37. (ZHOU Feizhou. The problems of fiscal earmarked funds: on "governing the state through programs"[J]. *Chinese Journal of Sociology*, 2012, 32(1): 1-37.)