

多极、分异、治理 ——瑞典规划体系演进及其中观规划工具的作用与特征

Multipole, Differentiation and Governance: Evolution of Swedish Spatial Planning System and Analysis of Role and Characteristics of Mid-level Planning Tools

吴松涛 王婧媛
WU Songtao, WANG Jingyuan

摘要：2014年前后，瑞典进入规划体系转型阶段。为了重新调和“开发主导”与“规划主导”的空间发展模式，瑞典于总体规划与详细规划之间引入了创新程序“分区规划”，完善并形成了一套中观规划工具体系，既作为承上启下的规划传导层，更是中左翼社会民主党在国家政策持续右倾30余年重新执政后用以引导空间发展价值体系转型的关键支点。本文基于政治经济与社会思潮剖析瑞典规划体系的演进，从技术工具的视角总结瑞典在优化规划传导和提升地方治理能力两个层面的经验，最后通过中、瑞两国对比分析，提出对我国大中城市在国土空间规划体系改革阶段如何优化中观工具的思考。

Abstract: Around 2014, the development of the planning system entered a transition phase in Sweden, to reconcile the Development-led and the Planning-led spatial development models, an innovation procedure "Area Planning" was introduced. It works as a conduction tool and is the key to guiding the transformation of the value system of spatial development when SAP returns to power after the whole country continues to lean to the right for more than 30 years. This paper analyses the evolution of the Swedish planning system, summarizing the experience from the perspective of technical tools in two dimensions, one is to improve planning conduction, the other is to enhance the local governance capacity. Finally, it puts forward the consideration about how to improve mid-level planning tools during the reform stage of the planning system in China.

关键词：分区规划；中观规划工具；空间治理；规划传导；编管体系；瑞典

Keywords: Area Planning; Mid-level Planning Tool; Spatial Governance; Planning Transmission; Compilation and Management System; Sweden

黑龙江省重点研发计划指导类项目“黑龙江省边境城镇特色风貌建设规划”(GZ20230068)

作者：吴松涛，博士，哈尔滨工业大学建筑与设计学院，寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室，教授，博士生导师。
wusongtao@126.com
王婧媛（通信作者），哈尔滨工业大学建筑与设计学院，寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室，博士研究生。
wangjingyuan7513@yeah.net

引言

瑞典一直是一个独特的欧洲国家，从政治、经济、文化、社会、生态等各个方面看都是如此^[1]。它是世界上第一个在1969年就通过《环境保护法》并于1979年实现了碳达峰的国家^[2]；也是受1992年联合国环境与发展会议影响，于1997年就声明致力于向生态可持续转型的国家^[3]。它所建构的社会福利制度在1970年代就消灭了极端贫困^[4]，一系列保障福利制度运行的改革和政策受到许多国家的长期跟踪与研究。

瑞典从1930年代开始长足发展的福利制度及其背后的驱动力，即以社会民主党为核心，坚持“实现充分就业，收入公正分配，共同富裕，人人价值平等”这一社会主义倾向明显的政治理想，产生了一系列与我国类似价值体系驱动下的规划政策与改革实践；瑞典在1952—1974年间将自治市数量从2 498减少到277个，在更有利于自由价值观的多而小的城镇体系与更有利于社会民主价值观的少而大的城镇体系之间^[5]选择了后者；并于1930—1970年代围绕“人民家园”的目标理念开展了大规模空间规划实践^[6]。以上这些经验都值得我们重视与研究。

2014年社会民主党在经历了从左到右、左右对等的社会思潮之后重新执政。彼时自由市场经济盛行20余年，市场主导的城市开发模式进入瓶颈期，城市进入存量时代，面临空间治理需求。在央地之间、政府与市场之间的空间发展权亟待重构之际，社会民主党适时提出“分区规划”(Områdesplan)这一中观规划工具^[7]，作为中左翼党派尝试调和矛盾、保障空间资源以及对社会资源合理再分配、再赋值的抓手，通过对中观规划工具体系的完善，实现了一定程度的公共利益再平衡。

1 瑞典政治经济与社会思潮背景下的规划体系发展

1.1 政党更迭与社会思潮演进

理解瑞典近代城市的形成和发展、规划体系的建设和演进，离不开对瑞典政党更迭及其过程中社会思潮倾向的深度剖析。当前瑞典主要参政党有8个（表1）。首先，最为重要、对瑞典影响最大的是1889年成立的瑞典社会民主党（Swedish Social Democratic Party），其成立之初代表工人阶级利益，参与发起的组织中有2/3来自工会^[8]，是执政时间最长的瑞典第一大党。其次是1979年成立的瑞典大资产阶级政党^[9]——温和党（Moderate Party）。目前的多党格局主要以这两党为核心，形成两个联盟展开竞争，在争取执政权的过程中，同时带动或顺应着社会思潮经历了“左倾—逐渐右倾—趋于对等”的转变（图1）。

1890年代瑞典进入工业化第二阶段，电力技术和内燃机的使用极大改善了交通条件，城市在经济发展中的作用被极大增强。1872—1912年间，瑞典工人数量增加了7倍并涌向城市，使贫富差距迅速扩大。工人阶级开始组织起来要求改善其经济地位^[8]。在左倾思潮中以工人阶级为主体的瑞典社会民主党正式成立，主张由国家 and 工人组织对经济进行民主理性的调控，以优化社会生产成本^[11]，并自1932年起开始了长达44年的连续执政。

20世纪末，苏联解体、东欧剧变，世界格局发生巨大变化，同时受新自由主义思潮影响，社会思潮逐渐右倾，右翼党派不断崛起，瑞典这一时期国有化的工业和服务业（如邮政、铁路和通信等机构）被不同程度地迅速私有化^[1]。2010年，尽管以温和党为首的右翼联盟在大选中击败了以瑞典社会民主党为首的红绿联盟，但并未能获得议会的绝对多数席位，以此为标志，左右思潮趋于对等^[9]。

城市的发展建设和规划政策也在这一大的政治背景和社会思潮变迁中经历了重大改革，其中以左倾思潮下瑞典社会民主党推动的“市政区划改革”（The Municipal Division

表1 瑞典参政党及其立场倾向

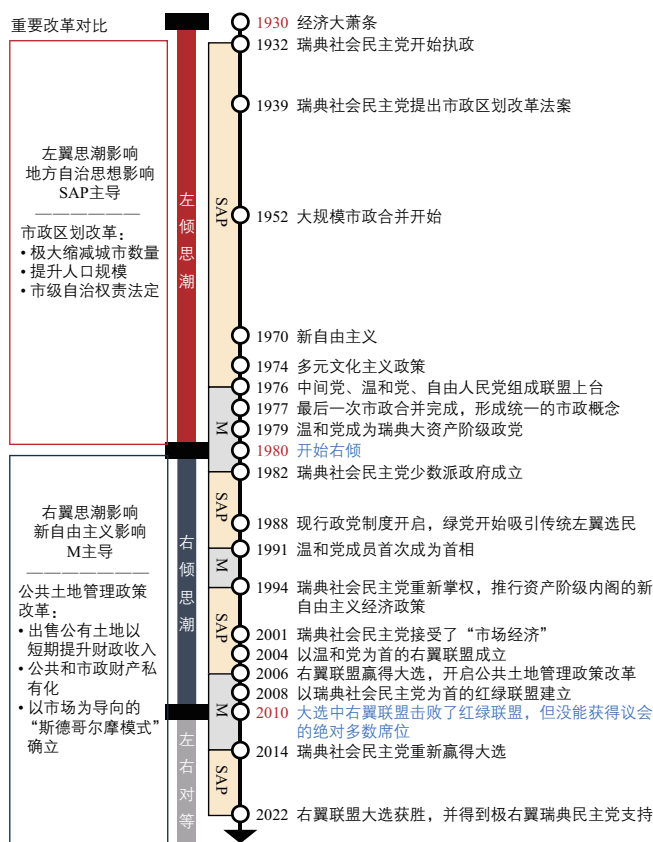
序号	党派	立场倾向	联盟		
			成立年份	联盟核心	联盟名称
1	左翼党	左翼	2008	瑞典社会民主党	红绿联盟
2	瑞典社会民主党	中左翼			
3	绿党	中左翼			
4	瑞典民主党	右至极右翼	独立		
5	温和党	中右翼	2004	温和党	右翼联盟
6	中间党	中右翼			
7	基督教民主党	中右至右翼			
8	自由人民党	中右至右翼			

Reforms) 和右倾思潮下温和党推动的“公共土地管理政策改革”（Public Land Management Policy）最具代表性。前者对从教区行政单元转向更科学、更适应城市发展阶段的现代城市行政体系意义重大，为整合形成满足福利制度运行的城镇体系等奠定了根本基础；后者对瑞典当前国土空间管理制度、城市开发的多主体结构、城市形态和风貌引导等方面都产生了深远的影响。

1.2 现行政府架构改革与行政区划的形成

1.2.1 市政区划改革的动因及意义

19世纪中期，面对工业化发展带来的城市扩张和人口增长，传统以教区为行政单元的市政区划方式已无法匹配城市化背景下基于人们自由经济和社会关系而形成的城市发展需求，规模零散的市镇更是无力承担不断扩大的社会福利制度负担。因此区划改革的核心目的在于：调整区划，以重新实现行政系统（合法固定的领土边界）与自发系统（功能性劳动力市场区域）之间的统一，提高城市的管理能力和效率；



注：SAP为瑞典社会民主党简称，M为温和党简称；标红年份为关键转折时间点，标蓝文字为思潮倾向的重要转折。

图1 1930年以来瑞典党派更迭和思潮演进

资料来源：作者根据参考文献[5,9-10]绘制

通过大规模的市政合并，形成足够规模的市政治理机构，以承担新的社会福利任务^[12]；满足能够支撑福利制度运行的劳动力市场规模，实现福利国家的扩张（表 2）。

市政区划改革是一次由社会主义意识形态领导的、在资本主义社会制度下完成的宏大改革，为当下瑞典的市政机构体系形成、市级规划核心地位确立、福利体系运行等奠定了根本基础。

1.2.2 现行政府架构与市政区划

当前瑞典的政府架构分为国家级、区域级和地方级（图 2）。市政区划改革深刻影响了瑞典现行的区划系统。区域级包含 20 个郡，行政级别上相当于我国的“省”，当前每个郡都有一个郡议会负责郡内的行政事务，此外还有郡行政委员会和郡政府机构作为中央政府的代表，负责郡内的国家行政工作。地方级自改革完成以来又有一些市镇被拆分，目前自治市数量共 290 个^[13]。

1.3 受新自由主义影响的自由市场经济及发展困境

1970 年代，随着石油危机爆发，瑞典经济的内外部环境发生了重大变化^[8]，瑞典社会民主党在国际国内都压力重重。国际上受到经济全球化和国际资本流动的影响，新自由主义思想蔓延^[14]。国内对高福利背后高税收的担忧从政治右翼群体蔓延到普通民众^[11]；在进入工业化第四阶段应对产业与就

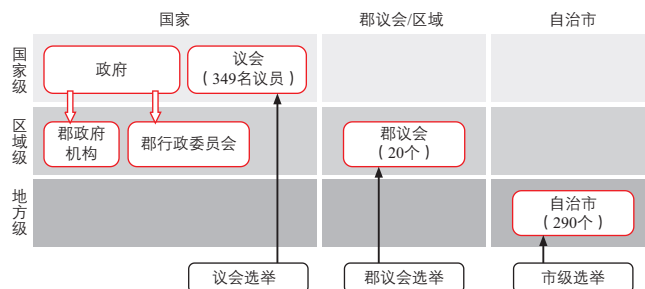


图 2 瑞典的三级政府体系

资料来源：瑞典地方当局和区域协会部（<https://skr.se/skr.25.html>）

表 2 市政区划改革与城市规模发展进程

城市规模与区划演进示意	时间	区划改革发展及其动因		
		动因	进程	描述
	1850 年前	前工业化时代，无扩张动力	教区边界 = 行政边界 = 城市功能边界	在市政区划改革前，教区作为组织共同事务的权力机构，是地方自治的早期雏形。但教区的作用并未正式化和立法规定，主要负责管理商业和轻工业、穷人的救济和教育等 ^[12]
	1851—1861 年	城市规模扩张	教区边界 = 行政边界 < 城市功能边界	工业化和人口增长导致工人增多、通信手段改进、交通更加便捷，增加了城乡之间、城际之间的人口流动。1864 年颁布的商业法案开始允许商业自由，多方因素导致城市自发系统的地理分布不断扩大，使得教区作为行政区划不再匹配城市的经营和管理
	1862—1951 年	为重新统一行政区划与城市自发系统边界，第一次市政区划改革开始	自治市边界 = 行政边界 = 城市功能边界	1862 年首部市政条例中取消了教区作为行政边界，并依据“中心地理论”划定自治市边界，设立了 3 种类型、共 2 500 个自治市。教会事务在很大程度上与国家事务分开，自治市获得了决定城市共同秩序性事务的权力
	1952—1977 年	为进一步推行均衡再分配的福利制度，第二次市政区划改革开始，即大规模市政合并	自治市边界 = 行政边界 ≥ 城市功能边界	1977 年，市政合并完成，自治市数量从 2 500 个下降到 277 个，此后又有一些城市被拆分，自治市数量增加到 290 个。这一过程体现为重新适应平衡的过程

注：□ 教区边界 □ 城市自发系统 □ 市政区划改革形成的自治边界

业结构调整的过程中,战后一直奉行的凯恩斯主义充分就业政策也反复失灵^[15],甚至选民将一部分发展问题的原因归咎于社会民主党的一党独大^[1]。在这一背景下,社会民主党人从凯恩斯主义的国民经济调控和民主社会主义转向 1970 年代中期以后的新自由主义、新社团主义和新国家主义经济调控,接受了资本市场自由化^[16]。

1976 年的大选,瑞典社会民主党失利,40 年来首次成为在野党^[11],而以温和党为核心的右翼政府上台,社会思潮在新自由主义的影响下持续右倾。1994 年起公共和市政财产被大量私有化,尤其是 2006 年开展的公共土地政策改革导致公共土地被大量出售,市政住房存量私有化大量涌现^[10]。虽然市政财政短期收益较好,但造成了中央政府权力下放、经济发展不平衡和社会两极分化日益加剧等问题^[17]。新自由化的城市表现出对社会集体主义和城市空间再分配的排斥,它赋予经济自由更强的动力,却未能给民主政治提供更多指导^[14]。在市场化的治理体系中,规划及其背后的力量逐渐失去主导权,公共预算不断被缩减,公共利益相关空间无法布局,城市问题也得不到及时解决。

1.4 规划法规演进与现行空间规划体系

瑞典的政治经济与社会思潮嬗变同样体现在空间规划体系发展上。本文以法规体系演进为线索,总体梳理其规划体系的发展进程,呈现出“两条主线,三个时期,四个阶段”的脉络(图 3)。两条主线,即关注空间建设的建筑与规划法规发展主线和关注空间环境的环境法规发展主线;三个时期,即瑞典的空间发展模式经历了“规划主导”时期与“开发主导”时期,如今进入了“重构与重塑”时期;与之对应,空间规划发展呈现相对清晰的四个发展阶段,具体如下。

(1) 规划体系起步阶段

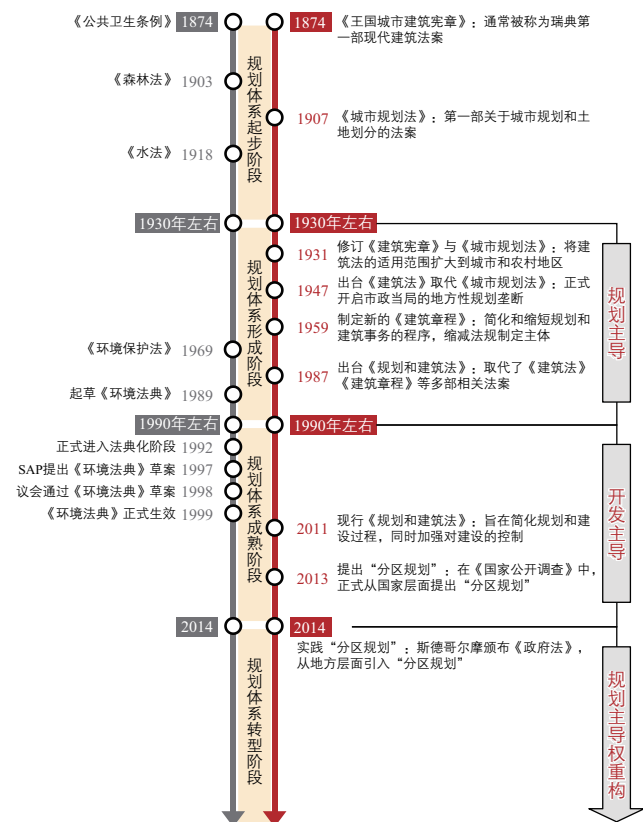
1874 年瑞典第一部现代建筑法案《王国城市建筑宪章》^[24]与第一部关注环境的《公共卫生条例》颁布,自此开启了规划体系的探索阶段。随后两条发展主线并行,1907 年第一部关于城市规划和土地划分的法案《城市规划法》颁布,作为《王国城市建筑宪章》的深化和补充;环境层面,《森林法》和《水法》先后于 1903 年和 1918 年颁布。

(2) 规划体系形成阶段

1930 年代随着经济大萧条,瑞典社会民主党上台执政,在左倾思潮中推动规划体系建设进入形成阶段(1930—1989 年),围绕社会福利制度的推行,这一阶段即为“规划主导”的空间发展模式。其间重要的进展有三:规划范围从城市向乡镇渗透和全覆盖;伴随这一阶段市政区划改革的推进,规划权责进一步向自治市的市级政府转移;基本确立了“市级总体规划—详细规划/分区法规”的规划体系。

(3) 规划体系成熟阶段

1990 年代社会思潮逐渐右倾,大资产阶级政党温和党上台,自由经济迅速发展,城市建设进入“开发主导”阶段(1990—2014 年),大量市政设施和公共土地被私有化。1992 年处于在野党地位的瑞典社会民主党开始酝酿推动环境保护法典化,并于 1997 年正式开启《环境法典》的立法进程。1999 年《环境法典》正式生效,2011 年现行的《规划和建筑法》颁布,自此主导瑞典现行规划体系的两大法律基础文件确立,规划体系正式形成^[25](图 4)。



注：SAP 为瑞典社会民主党简称；灰线为环境法规发展主线，红线为建筑与规划法规发展主线。

图 3 瑞典规划法规与规划体系的演进

资料来源：作者根据参考文献[7,15,18-23]绘制

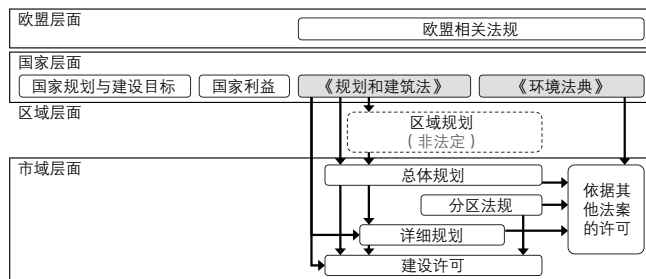


图 4 瑞典规划体系

资料来源：瑞典国家住房、建筑和规划委员会 (<https://www.boverket.se/en/start/>)

(4) 规划体系转型阶段

2014 年社会民主党重新赢得大选，政治多数再次转向红绿联盟，不仅迎来了一个旨在建设更加平等的社会和经济包容性的城市发展新议程，还引入了一系列行政改革措施，其中最重要的是一项标志着“规划主导”适应性回归的政策工具——“分区规划”^[10]，旨在实现“规划主导”与“开发主导”的重新调和，重新调动规划主体的积极性以解决开发主导期遗留下来的种种问题。这标志着瑞典空间规划体系进入了转型阶段——向综合的环境可持续、经济可持续与社会可持续发展全面转型，面向韧性与气候应对、创新与循环经济、包容与社会公平等议题展开承上启下的制度设计与传导路径探索。

2 瑞典中观规划工具体系发展的特征、功能和地方实践

2.1 “规定 + 规划”的双轨模式

当前作为中观层的分区级规划是一个体系（下称“分区规划体系”，区别于“分区规划”工具本身），包括两种形式的工具：一是《规划和建筑法》中明确的“分区法规”，以法规条款的规定形式呈现，作为与详细规划相互补充的技术工具在全国范围内使用；二是纳入了总体规划的一套文字描述加图示文件，即“分区规划”，已在 2019 年由斯德哥尔摩市政府颁布实施，并纳入市级总体规划，同时与详细规划协同。在“分区规划”这一名词正式引入之前，许多城市就将以“分区法规”名义编制的规划公布为“分区规划”。

(1) 分区法规

早在 1959 年，《皇家第 168 号提案》中便提出一项“计划外法规”，用以管控当时建筑规划不覆盖的区域^[26]，并纳入《建筑条例》^[27]。1987 年《规划和建筑法》出台，提出所有自治市政府都有义务制定涵盖整个市辖区的总体规划，以“详细规划”取代过去意义的“城市规划”和“建筑规划”，并赋予当局在详细规划不覆盖的区域编制“分区法规”的权力，以确保实现总体规划的目的或符合国家利益^[21]。分区法规取代计划外法规，协同详细规划，形成向上衔接总体规划与国家利益、向下指导开发建设的技术工具。

(2) 分区规划

2013 年一项国家公开调查中提出，“总体规划是保护和利用土地、水域更合适的方式，如果在总体规划中有了能够清晰阐明用地方式和性质的用地布局，则可以绕过详细规划层级。为了省去详细规划，总体规划必须在比例和内容上满足特定要求，出于这一原因，我们提出引入‘分区规划’”^[7]。可见，分区规划是国家层面提出的一项“协同性详细规划”，

服务总体规划的同时并向上传导。分区规划的引入，将中观规划工具体系主动延伸向总体规划，形成分区法规与分区规划并行、以“规定 + 规划”双轨模式来协同详细规划的“分区”层级中观规划工具体系（图 5）。

2.2 分区规划体系在市级规划体系中的位置和功能

2.2.1 与详细规划相互协同、相互补充

分区法规和分区规划均与详细规划在规划管理上存在一定的替代关系。《规划和建筑法》中规定：“如果分区法规进行了充分的监管，则无须制定详细规划来进行监管”^[22]。《政府法》中也明确：“尽管市级政府必须制定详细规划，但如果与公布过的分区规划不冲突，则不需要详细规划。”^[23]此外，《规划和建筑法》规定分区法规主要运用于详细规划不覆盖的区域，它对建筑许可审查具有约束力，但不能授予正式的建设权，由此便形成了与详细规划相对差异化、相互补充的监管范围。

总结分区法规在实际应用过程中与详细规划的协同作用主要在于三点：（1）分区法规协同详细规划实现管理全域覆盖；（2）分区法规等同于中观尺度详细规划；（3）分区法规被纳入详细规划电子化平台。

2.2.2 从中观层面实现“总—详”规划传导和衔接

分区规划被引入之前，分区法规在相同层级上与详细规划相互配合、补充，实现空间管理全覆盖。2014 年的《政府法》明确规定“分区规划是总体规划的一部分”^[23]，并由斯德哥尔摩市在 2019 年新编制的总体规划中正式纳入“分区规划”专门篇章^[28]，自此分区规划成为详细规划层面主动向上延伸、与总体规划衔接的工具。

此外，分区规划的引入在总体规划与工程实施之间提供了一条更高效的审查路径。尽管市级政府需依据详细规划审查土地或水域是否适合进行建筑和施工活动，并对需要建筑许可且对环境有重大影响的建筑环境设计活动进行监管，但

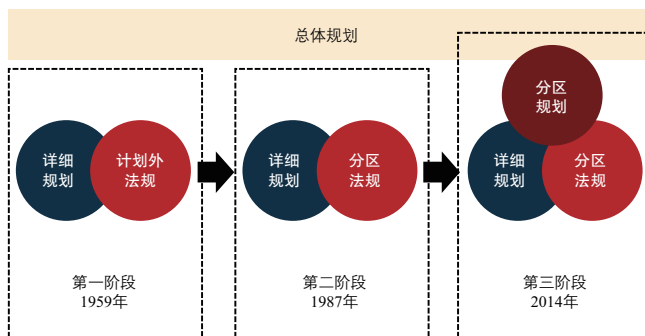


图 5 分区规划体系（中观规划工具体系）的形成与演进

如果该建设活动符合获批的分区规划要求，则报建许可时不必再编制详细规划^[23]。由此使得总体规划意图与国家利益向下传导到建设工程的机制更为灵活高效，形成了一个服务上下传导的中观规划工具体系，以及“分区法规+分区规划”并行的双轨模式（表3）。

2.2.3 创新表达方法，将规划转化为全面治理的社会性规则

瑞典城市治理方式的一大亮点是将管理视角的城市建设、治理政策拆解转化为市民友好的社会性规则，将涵盖规划相关城市导控要求的治理政策、法规、规定与民生服务结合，整合成为一套全面的、兼具科普性和规范性的市民指南，并以手册形式表达。笔者整体梳理涵盖城市治理方方面面的内容要素（包括城市公共空间的使用规则，食品、卫生、环保法规等），提取其中与规划管理相关的规则进行内容展开，可以看到来自环境保护局、城市规划局等部门的地方法规和地方规划与城市其他治理内容的高度融合（一般地方法规整理图可扫文后二维码查阅）。例如：“环保法规”中的“地方法规”会直接纳入“遮阳棚、旗帜和标志立于人行道时高度不得低于3.0 m，立于车行道时高度不得低于4.5 m”这类城市风貌导控的相关规则。

通过这一去专业化的规则供给方法，市民和企业可以更

表3 中观规划工具的地位与作用分析

作用对比		分区法规	分区规划
对于详细规划	可替代	●	●
	协同实现市域全覆盖	●	●
	可替代作为报建依据	○	●
对于总体规划	落实总规目标	●	●
	纳入总体规划	○	●

注：●代表是；○代表否

表4 分区规划体系的法定内容

名称	分区法规	分区规划
依据	2011年《规划和建筑法》	2014年《政府法》
范围	政府可通过分区法规来管理在某些方面未包含在详细规划中的城市区域，以确保总规目标的落实、符合国家利益与《环境法典》	每个市可以编制一个或多个分区规划，并作为总体规划的一部分
内容	分区法规可规定： (1) 用于开发或安置娱乐设施、交通流线等用途的用地用水； (2) 公共用地的利用和设计； (3) 规范度假屋的建筑及用地规模； (4) 可作为没有详细规划的区域开展规划管理，进行挖掘、填土、砍伐和植树造林需要土地许可证时的依据； (5) 地块、建筑、设施等的布局、设计和实施，此外还包括一定区域内的植被设计和标高，以及屏蔽周围环境干扰的保护装置； (6) 在规划和实施过程中保护建成区的历史、文化、环境和艺术价值，管理建筑物的改造和加建以保护风貌特征； (7) 不得污损在历史、文化、环境或艺术方面特别有价值的建筑物	分区规划必须显示： (1) 该分区内公共场所、生活用地（neighborhood land）和水域的主要划分； (2) 公共场所、生活用地和水域的主要利用； (3) 开发计划和交通供应的原则； (4) 分区内建筑物的最大高度

直接地获取在城市中生活、经营所必须要遵守的城市管理规则，更可以使一系列围绕城市治理的规划、法规以更灵活的途径得到落实。

2.3 分区规划体系的法定内容要求

《规划和建筑法》对分区法规的管控内容有详细规定，主要包括一定范围和用途的用地用水规范，部分建筑、景观实施层面的管控，以及历史文化等价值层面的管控。2014年的《政府法》明确规定了分区规划的基本内容要素，包括分区内的基本用地用水规划，开发计划和交通供应的原则，以及分区内建筑物的最大高度（这些是分区规划必须包含的法定内容，在实际编制中会更加广泛深入），具体内容如表4所示。

2.4 分区规划的地方编制实践

自2013年分区规划在国家层面提出并引入后，次年在新德哥尔摩市率先颁布实施，由城市规划部门主导这一管理性程序。其具体工作由城市规划部门专门组织的一个“分区战略专家团”（area strategists，由6人全职高级规划师组成）承担，任务是对斯德哥尔摩市下辖13个市政管理分区^[29]的在地条件、需求和限制进行整体而深入的研究，进而引入更积极的城市发展策略。2019年新版城市总体规划正式公布，13个分区规划作为其中的独立篇章，规划范围覆盖全域。

3 瑞典分区规划体系的作用分析和经验思考

3.1 从技术工具视角分析瑞典中观规划工具体系的作用

尽管我国与瑞典在规划发展的缘起和动力方面差异较大，但聚焦工具理性这一应用逻辑，分析中观规划工具客观实现规划目标的技术方法与手段，进而从技术工具视角探讨

中观规划工具的优化思路,是我们研究瑞典分区规划体系的目的。

从城市规划发展进程看,瑞典同样经历了带有计划经济底色的“规划主导”空间发展阶段,随后被市场经济冲击,出现了“斯德哥尔摩”模式,即由市场主导的城市开发阶段。引入分区规划,健全中观规划工具体系,从价值理性层面分析,是为了引导价值体系向经济公平与社会公平方向转型;从工具理性层面分析,是为了通过完善中观规划工具体系实现对空间价值的引导。笔者通过分析总结发现,瑞典引入分区规划主要作用有以下两个方面。

第一,解决规划传导阻滞问题。受“开发主导”发展期影响,主导瑞典的空间发展的主体在“央—地”之间向地方倾斜,在“地方—市场”之间向市场倾斜,公共管理部门式微,导致自上而下的公共利益安置受阻,规划传导问题显著。瑞典于2019年修改现行《规划和建筑法》的一份提案显示,当前各城市在总体规划向下传导的过程中,偏离总体战略的现象愈发严重^[30]。由此,推出分区规划工具并确立将其纳入总体规划的实施机制,意在增强总体规划与详细规划之间的衔接,更好地安放公共利益,并解决规划传导过程中的阻滞问题。

第二,提升地方治理能力。瑞典先于我国进入存量时代,更早面临住房供过于求、存量空间如何治理的问题。一方面,快速城市化和“开发主导”发展期宽松的监管为土地和住房市场的广泛投机敞开大门,导致了建设过度拥挤、卫生条件糟糕和城市棚户区蔓延。另一方面,空间规划的市场化导致咨询公司日益占据主导地位,许多城市使用咨询公司来执行多项空间规划任务^[31],这种围绕空间规划市场化而在政府、开发商、咨询公司之间构建的权利关系对政府提出了更高的要求,但许多中小城市的政府没有足够的知识水平来评估咨询公司提供的解决方案^[32],由此造成了无用、无效规划的产生或政府规划把控力的削弱。引入分区规划的官方文件承诺,在实现与生态和社会可持续性有关的各种政策目标的同时,将提供一个更便捷的规划过程管理机制^[10],通过构建去中心化的多元参与,提升地方的治理能力。

由此,从技术理性的角度看,瑞典的中观规划工具体系,尽管受体制和政策的牵引和推动,但其作用本质是将中观层面作为规划改革的切入点之一,对进入存量时代的城市发展问题进行的技术回应。

3.2 我国规划体系改革阶段的中观工具优化思考

我国的空间规划体系改革更为宏大,涉及范围更广,但一个清晰的特征便是规划空间尺度的调整,体现在从中观的城市尺度向上跃升至国土空间宏观战略实施、向下沉到

微观地区更新规划的两端分化^[33]。在这一改革过程中,中观规划工具的优化调整是重要的切入点之一。

分区规划与单元规划作为我国规划体系中有代表性的中观层级规划工具,在新时期均被赋予了新的作用和期待。一方面,《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(2020年)规定了“各地可根据实际情况,在市级总规基础上,大城市可依行政区或规划片区为单元编制分区规划”,使分区规划工具的使用更灵活。另一方面,2023年自然资源部发布《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(下称《通知》),要求各地结合功能需求在2023年底前完成详细规划编制单元的划定工作,此后单元详细规划作为规划编制与管理的中观工具,必然要承担起规划传导与管控的重要作用。由此,笔者结合国土空间规划改革进程,提出对我国中观层级规划工具的优化思考。

3.2.1 区分城镇开发边界内外,形成差异化编制技术体系

在重建“全域全要素”秩序的国土空间规划背景下,规划管理依据应全域覆盖,但未必需要全域编制详细规划。城镇开发边界外是广域的农业、生态空间,无论在尺度还是密度上,都应与城镇开发边界内复杂多元的存量空间运用不同的管控方法,这便要求作为中观规划工具的分区规划、单元规划等在技术体系上形成差异化的创新协同。

当前我国动辄上百页的分区规划、单元规划和中观详细规划既没有形成中观层面有效的配合与协同逻辑,也没有在成果形式层面形成差异互补。李鹏等提出“在规划编制层面做减法,减少不必要的重复性内容”^[34],王新哲等提出“构建‘图则、导则加规则’三位一体的编管模式”^[35]。综合来看,中观规划工具的核心应在于其机制效用,通过丰富技术成果体系、纳入时空要素,实现以下两点:在编制阶段,作为地方政府、开发商、专家、社区等各方诉求的集成化运作与协商平台;作为规划成果,在实施阶段发挥法定约束作用,在规划编制与规划管理阶段发挥双重效用。

瑞典“规定+规划”双轨模式的技术形式和技术内容,为我国提供了一个深化多维技术体系的思路。在“规定”层面,通过对各分区提出一般性的规划管理规定,实现低成本、高效率的规划管理全覆盖。针对重要空间,以单元为单位,编制必要的详细规划来指导实施;次要空间则可依据规定直接进行用途管制。在“规划”层面,图文形式的分区规划或单元规划将作为一项参与性的管理程序,成为中观工具中的灵活部分,向上携在地诉求对接总体规划,向下作为分区或单元内部开发建设环节的协商平台,从中观层面把控指标调控。未来其亦可作为区级政府与各类总师协作的规则与制度平台,从而形成一种“规定+规划+规则”的多极化编制技

术体系,区分重点区域与一般区域实施差异化管控,以应对“全域全要素”的开发保护新格局。

3.2.2 从规划工具向治理工具转变

我国国土空间规划体系改革逐步进入中微观阶段,《通知》中强调,“加强单元之间的系统协同,作为深化实施层面详细规划的基础”,以及“准确把握地区优势特点,找准空间治理问题短板”,要求中观单元承担起精细化治理的职能,进一步厘清权责,使各级管理依据更清晰。由此,笔者提出以下两点优化思路。

(1) 细化管理空间网格,提升城市治理精度

在相似的城市空间尺度上比较我国与瑞典的规划管理空间网格(表5),斯德哥尔摩市域面积近188 km²,下辖13个分区,每个分区有独立的分区规划作为管理依据,分区向下又进一步分为132个街区,规划管理空间网格细化到了5~25 hm²左右,网格尺度更小,更利于精细化管理。

由此可见,第一,我国部分大中城市在分区层面亟待进一步细化管理体系。以深圳南山区、西安雁塔区、厦门海沧区等尺度上与斯德哥尔摩市域相近的分区为例,深圳市依托标准单元和法定图则积极探索分区之下的单元管理体系,而西安雁塔区和厦门海沧区在当前分区规划之下尚无明确的中观规划体系支撑,显然未来区政府应更多承担起中观层级的规划职能,完善中观规划工具,优化空间管理体系。第二,我国目前城市空间管理网格精度不够,行政的精度和广度还要提高。比如斯德哥尔摩市的总体规划能够包含每个分区(相当于我国分区下辖区县、街道)达到详规深度,年鉴统计单元能够以分区为单位,更加深入、精度更高。

(2) 规划管理权责适当收口,不宜随规划层级逐级让渡

分析瑞典地方层面的规划管理权责划分可为我国中微观分层管理提供一定思路。瑞典市一级垄断规划权,既意味着横向上能够消解分区行政边界,在市域范围内统筹配置空间资源,更意味着纵向上空间管理权和治理权不再逐级让渡,即不再放权。尽管城市网格可以更细(如瑞典围绕社区建立了“一分钟生活圈”^[39]),但主要应提升的是服务精度,况且即便有分区规划,分区一级政府也没有空间发展权。

表5 中瑞相似尺度下的城市层级对比

指标	斯德哥尔摩市	深圳市南山区	西安市雁塔区	厦门市海沧区
面积/km ²	188	185	151	184
人口/万人	97.3	181.40	208.66	61.5
下辖行政区、街道数/个	13	8	10	4

资料来源:作者根据参考文献[29,36-38]绘制

总之,国土空间规划体系的建设,规划层级势必要清晰、完善,但规划管理权责应适当收口,不宜随规划层级逐级让渡。

4 总结与展望

瑞典过往城市规划发展的决策和进程,本质上是传统的西方价值体系框架下,受政治经济与社会思潮影响,在左倾还是右倾的二元观念中所经历的辗转探索。

而今世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开^[40],任何惯性的、守旧的发展观念都无法套用于新时期和新阶段。自20世纪末结束了“规划主导”发展期以来,瑞典又经历了30余年的“开发主导”发展期,同样受困于一系列空间治理问题而亟须规划主导权的重构。2014年瑞典社会民主党重新执政,标志着“实现充分就业,收入公正分配,共同富裕,人人价值平等”^[15]这一具有“社会主义特征”的政治理想得以再次巩固。在此背景下,“分区规划”作为城市规划的政策性工具,成为实现政治抱负的有效抓手,推动城市在新的发展阶段,向基于空间治理需求的、“规划主导”的空间发展模式转型。笔者在深入研究瑞典分区规划体系的基础上,从技术工具的视角总结——中观规划工具在存量发展阶段主要作用于解决规划传导阻滞与提升地方治理能力两个方面,并结合我国实际提出了中观规划工具的优化思考,希望未来能通过规划手段探索出响应时代需求的创新发展路径,并在国土空间规划体系重构的窗口期,落实这一中观技术工具体系。UPI

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

感谢匿名审稿专家对文章提出的宝贵意见,极大提升了文章质量。

参考文献

- [1] KENT N. A concise history of Sweden[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [2] THEWS B, HÖJDING P, JANSSON B. Swedish Environmental Law: an introduction to the Swedish legal system for environmental protection[R]. Stockholm: The Swedish Environmental Protection Agency, 2017.
- [3] 瑞典环境法典[M]. 竺效,译.北京:法律出版社,2018.
- [4] BJÖRKLUND A, FREEMAN R B. Generating equality and eliminating poverty, the Swedish way[M]. Studieförb. Näringsliv och samhälle (SNS), 1995.
- [5] ERLINGSSON G Ó, ÖDALEN J, WÄNGMAR E. Understanding large-scale institutional change: social conflicts and the politics of Swedish municipal amalgamations, 1952-1974[J]. Scandinavian journal of history, 2015, 40(2): 195-214.
- [6] 吴松涛,王婧媛.瑞典“人民家园”理念下的新城规划实践及社会影响研究[J].城市规划学刊,2023(5): 110-118.

- [7] GREGE S, HJALMARSSON J, SVENSSON L, et al. En effektivare planoch bygglovsprocess: Betänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013: 34)[S]. Stockholm: Elanders Sweden AB, 2013.
- [8] 高峰. 瑞典处理劳资矛盾和工资问题的启示 [J]. 当代世界与社会主义, 2011(2): 75-79.
- [9] ARKADY R, MARINA S. The transformation of the Swedish political party system in the late 20th/early 21st century[J]. Baltic region, 2013, 5(3): 107-116.
- [10] ZAKHOUR S, METZGER J. From a “planning-led regime” to a “development-led regime” (and back again?): the role of municipal planning in the urban governance of Stockholm[J]. DisP: the planning review, 2018, 54(4): 46-58.
- [11] OUTINEN S. From democratic socialism and rational planning to postmodern identity politics and market-orientation: ideological development of the social democrats in Sweden and Finland in the late 20th century[J]. Työväentutkimus Vuosikirja, 2020, 34: 6-20.
- [12] LIDSTRÖM A. Asymmetriskt ansvarsfördelning på kommunal nivå[R]. Umeå: Kommunutredningen, 2017.
- [13] LINDBLAD S, HÖRNSTRÖM L, TYNELIUS U, et al. Starkare kommuner—med kapacitet att klara välfärdsuppdraget: Slutbetänkande av Kommunutredningen (SOU 2020:8)[S]. Stockholm: Elanders Sweden AB, 2020.
- [14] SAGER T. Neo-liberal urban planning policies: a literature survey 1990-2010[J]. Progress in planning, 2011, 76(4): 147-199.
- [15] 费瑞霞. 瑞典 [M]. 第2版. 北京: 社会科学文献出版社, 2020.
- [16] KETTUNEN P, PELLANDER S, TERVONEN M. Nationalism and democracy in the welfare state[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.
- [17] HARVEY D. Neoliberalism as creative destruction[J]. The annals of the American Academy of Political and Social Science, 2007, 610(1): 21-44.
- [18] BERGSTRÖM A. Byggnadsstadga och Brandstadga för rikets städer[S]. Lund: Håkan Ohlssons Boktryckeri, 1874.
- [19] PETERSSON A. Lag angående stadsplan och tomtindelning (1907: 67)[S]. Stockholm: P. A. Norstedt & Söner, 1907.
- [20] SKOGLUND G. Byggnadsstadga (1959: 612)[S]. Stockholm: P. A. Norstedt & Söner, 1959.
- [21] Socialdepartementet. Plan-och bygglag (1987: 10)[S/OL]. (1987-01-08)[2023-03-26]. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-198710_sfs-1987-10/.
- [22] Swedish National Board of Housing, Building and Planning. Planning and Building Act (2010: 900)[S]. Karlskrona: Boverket, 2011.
- [23] ATTEFALL S. Regeringens proposition: Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (2013/14: 127)[S]. Stockholm: Klimat- och näringslivsdepartementet, 2014.
- [24] KHAKEE A. Town planning in Sweden: national officials versus local politicians[J]. Long range planning, 1984, 17(6): 82-93.
- [25] PTICHNIKOVA G. Current trends in planning system in Sweden[C] // 48th ISOCARP Congress 2012, 2012: 1-10.
- [26] SKOGLUND G. Kungl. Maj:ts proposition nr 168 år 1959[S]. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner, 1959.
- [27] ADOLFSSON C, KAPLAN WIKSTRÖM A-K, SUNDBERG G. Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021: 47)[S]. Stockholm: Elanders Sverige AB, 2021.
- [28] City Planning Administration. Stockholm city plan[R]. Stockholm: Nordic Ecolabel Printed matter, 2019.
- [29] Stadsdirektör i Stockholms stad. Statistical Year-book of Stockholm 2022[EB/OL]. 2022[2025-07-15]. <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/utredningar-statistik-och-fakta/statistik/statistisk-arsbok/>.
- [30] LÖFVEN S. Regeringens proposition: En utvecklad översiktsplanering (2019/20: 52)[S]. Stockholm: Finansdepartementet, 2019.
- [31] BUITELAAR E, GALLE M, SOREL N. Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of Planning Law[J]. Environment and planning a: economy and space, 2011, 43(4): 928-941.
- [32] KOGLIN T, PETTERSSON F. Changes, problems, and challenges in Swedish spatial planning—an analysis of power dynamics[J]. Sustainability, 2017, 9(10): 1836.
- [33] 周岚, 丁志刚. 中国规划重塑期的转型和创新应对思考 [J]. 城市规划学刊, 2022(5): 32-36.
- [34] 李鹏, 马灿. 国土空间详细规划技术逻辑重塑与创新 [J]. 规划师, 2021, 37(9): 5-9.
- [35] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施 [J]. 城市规划学刊, 2023(2): 96-102.
- [36] 深圳市南山区统计局. 深圳市南山区统计年鉴 [EB/OL]. 2022[2025-07-15]. https://www.szns.gov.cn/xxgk/qzfxgkml/tjxx/tjnj/content/post_10446101.html.
- [37] 西安市统计局. 西安市 2022 年统计年鉴 [EB/OL]. 2022[2025-07-15]. <http://tjj.xa.gov.cn/tjnj/2022/zk/indexch.htm>.
- [38] 厦门市海沧区统计局. 2022 厦门市海沧区统计年鉴 [EB/OL]. 2022[2025-07-15]. <https://www.haicang.gov.cn/xx/zdxxgk/jbxxgk/tjxx/tjnj/>.
- [39] O’SULLIVAN F. Make way for the ‘One-Minute City’ [N/OL]. 2021-01-05[2023-03-26]. <https://www.bloomberg.com/news/features/2021-01-05/a-tiny-twist-on-street-design-the-one-minute-city>.
- [40] 全球安全倡议概念文件 [N]. 新华社, 2023-02-21.

(本文编辑: 高淑敏)



本文更多增强内容扫码进入