

□孙玉波

# 加强对房地产开发的规划干预

房地产业在我国已取得很大发展。但在房地产业蓬勃发展的过程中,由于相应的政策、法规等管理手段没有及时跟上,更是由于缺乏有效的规划干预手段,在房地产开发过程中暴露出一些问题,理应引起我们的注意和深思。房地产开发活动如何在城市规划的指导下进行,并规范其约束机制,对房地产业的健康发展有着重要意义。本文试就此问题,阐述一些个人见解。

## 一、房地产开发中缺乏规划干预产生的消极影响

房地产开发商的经营目标就是获得最大利润,如果缺乏有效的干预手段,单纯由市场调节其经济活动,难免会出现“市场失灵”现象,对房地产开发产生消极影响。

1. 过度开发。在一定条件下,开发经营活动的收益与开发量成正比,在追求最大利润的经营目标的驱动下,往往造成一些地段的过度开发,直至投资的边际收益为零。常见的现象是在居住区或改建过程中,开发部门为提高出房率,总是尽可能地增加建筑密度,压缩住宅的间距,出现了“握手楼”、“贴脸楼”,导致居民的居住环境质量严重下降。

2. 开发的随意性和背离规划。不同用途的土地进行开发时其收益水平并不同,这就往往导致开发部门的开发行为在一定程度上的随意性,总是趋向于选择收益高的用途进行开发,如在居住用地的开发中增大商业用地的面积,蚕食居住用地等,这些行为,必然使规划难以真正实施、落到实处,同时破坏规划的整体要求。

3. 忽略城市的公共开发。市政基础是城市赖以生存和发展的物质“载体”,重视对城市开发中的公共开发是十分必要的。但以市政设施、绿化、道路等公用设施为主体的公共开发,没有直接的经济效益,或利润水平较低,难以激起开发部门的开发热情。目前个别城市在居住区的开发中,只建房子,不重视道路和其他配套设施建设,造成居民生活不便,就是很明显的例子。

## 二、规划滞后、执行不力产生的问题

城市规划明显滞后于房地产业的发展,以及规划制订后不严格执行,给房地产开发带来一系列问题。具体表现为:

1. 开发区热、圈地热冲击了城市的合理规划。一些城市盲目兴办各种形式的开发区,相互攀比,规模越来越大,数量越来越多,不少开发区的兴办缺乏科学论证,缺乏统一的周密规划,与城市总体规划不符,有的距城太远,有的沿公路两旁长距离延伸。

2. 规划权分散下放,使总体规划和地区规划不能统一,长期利益和短期利益不能兼顾。有一些大城市中,如果一支笔审批、一个门办手续,面对房地产业迅猛发展的形势,会在一定程度上延缓土地

使用制度改革的深化,因此市政府把制定规划、土地使用权限下放到区县政府,各区县政府均建立了相应机构。这种做法固然是出于形势的需要,但毕竟也带来了不少“后遗症”。各区县从自己的利益出发,利用自己掌握的规划权为一些开发项目放行,没有考虑到城市总体规划的要求和城市的长远利益,人为地造成了大量浪费,违章建筑时有发生。

3. 房地产开发选址的盲目性和房地产开发超前,给城市综合开发建设带来很大后遗症。在房地产开发过程中,有的中小城市总体规划和近期建设脱节。有的开发单位不顾总体规划和近期建设的要求,盲目选址,抢口岸、占临街,却一再忽略城市基础设施和配套设施建设,开发规模小、遗留问题多。房地产开发超前带来的问题也令人担忧。房地产开发超前主要指某些地段道路、电力、通讯、给排水管线等尚未做出专业规划,基础设施尚未完成,便在这些地段上大动土木,开发建房。在一些居民小区,楼房建好了,但煤气迟迟不能供应不能供应,道路没有铺设或拓宽,给居民生活带来很大不便。

4. 保护历史文化名城与开发改造关系处理不当,城市形体景观控制不力,历史文化遗产、生态环境遭到一定程度的破坏。有的城市在旧城市改造中盲目大拆大建,只管开发,不管保护,致使一些文物、名胜古迹、古树古林等遭到严重破坏,有的开发单位为追求利润,擅自将名胜古迹挪为他用,在建设过程忽视城市的形体景观,造成了不可挽回的损失。

### 三、加强规划干预的几条原则

加强规划干预,不是压制房地产业的发展,而是为其服务,使其更规范、健康地发展。因此,加强规划干预应遵循以下原则:

1. 城市规划超前化。在城市发展中,地面上的一切建筑活动都要经过规划局的批准,所以规划的设计和管理在经济发展中应有一定的超前性。由于目前我国房地产业的速度出乎意料地快,规划部门从人员数量、素质到工作的速度和范围,都无法也不可能完全适应形势的需要。大部分城市只有一个正在修编或刚刚完成修编的总体规划,而少有控制性详细规划和专业规划,这种规划滞后的现状,是达不到规划干预目的的。

2. 城市规划法制化。众所周知,光靠行政命令和笼统的规定是很难规范房地产开发行为的,要根据各地的实际情况,以市场经济为前提,以《城市规划法》为依据,对房地产开发中经常出现的问题,有针对性地制定地方法规和管理办法,使城市规划具有法律效力。但目前城市规划中更重要的问题是不按规划办事,即有法不依。地方决策人物面对许多复杂的现实问题凭个人的理解拍板定案,出现“规划、规划,图上画画,墙上挂挂,不如领导一句话”的现象。

3. 规划权集中化。规划部门的职能只能加强,不能削弱,在一个城市只能设一个城市规划行政主管部门,规划管理审批权必须集中统一,不能分散下放。前些时期在各地开发区热、房地产热的形势下,再加上受政府机关转变职能放权基层的影响,规划权分散下放的现象在各城市中不同程度地存在着。这种做法的弊端在上文中已经提及,因此在新形势下,必须收回下放的规划权,切实坚持规划一张图、审批一枝笔、建设一盘棋的方针,房地产开发等一切城市建设活动才能健康发展。

4. 城市规划弹性化。在市场经济的引导下,城市规划应当十分注意保持适当的弹性及适应能力。房地产既然成为商品进入市场,它随着整个经济的发展而发展,其价格会有波动,因此城市规划中的用地性质和控制强度,必须注意在坚持原则和符合全局利益的前提下,留有回旋余地。事实上,随着城市的发展和规划水平的提高,城市规划方案每隔一段时期也要进行修改,使其更为规范和科学。同时,城市规划方案在一定时期内又是稳定的,对房地产开发活动的规划干预是强有力的,将这一原则理解为边建设边规划、规划服从建设的看法也是错误的。

#### 四、对策建议

鉴于目前房地产开发活动缺乏规划干预的现状,根据规划干预应遵循的原则,特提出以下建议:

1. 加强城市规划的建设和管理,增强规划的科学性、合理性、先导性和权威性。政府应及时将社会经济长远发展计划中有定量依据的重要指标向规划部门传递,并组织力量将其转化为形态规划的主要技术经济参数,以消除形态规划无据可依、编制滞后的现象。形态规划的编制和审批应提高透明度和群众性。目前各地的城市规划多是在计划经济体制下产生的,观念滞后,内容呆板,手段陈旧,已远远不能适应市场经济的要求。因此对城市规划方案的修改或编制新一轮的城市规划方案已成为当务之急。制定时应吸收社会、经济方面有见地的专家学者参加,审批前要公开展示,广泛征求社会各界意见后再进行修改;审批时要报市“人大”表决立法;立法后未经同级“人大”批准调整,任何人无权擅自变更。

2. 增强规划行政主管部门的职能意识。规划权只能集中统一,不能分散下放,建议规划部门收回下放的规划权,在各区成立规划分局,作为市规划局的派出机构,对市区房地产开发等城市规划建设实施集中统一的管理;加强对开以区的规划管理,鉴于目前许多开发区在规划上缺乏科学论证,与城市总体规划、分区规划不符;因此将开发活动有效地纳入到总体规划和分区规划之内,协调好各种基础设施的配套,实是当务之急;在土地使用权出让过程中,必须制订控制性详细规划,出让转让地块必须附有规划设计条件和附图。

3. 采用正确的干预方式,具体制定规划干预的内容。规划干预主要有两方面:一是已定出的规划如何实施,二是开发前期规划控制内容要求的具体制定。对于前一种干预,综合各国实践,主要有三种方式:区划方式、行政职能管理方式、协议契约方式。区划方式是一些土地完全私有化的国家多采用的方式,是以法规的形式出现,通过指定特定地区以特定方式加以利用来消除互不相容的用途。这种管理方式保证了城市规划意图的实现,但同时存在着过分期板、不够灵活的不足。行政职能管理方式是我国目前较多采用的方式,主要是政府行政主管部门通过发放规划许可证,将规划的意图强制贯彻到开发活动中,并一直监督开发部门执行,必要时予以行政干涉。这种方式容易产生控制不力、管理不严的弊病,而且较多地受管理者意志的影响。协议契约方式是指在出让开发的土地时,由城市政府部门与开发者签订土地协议契约,在以后的开发活动中,开发部门必须遵守契约中规定的有规划条例,不得违背。这种方式对于城市局部地区规划要求的实施是比较有效的,具有较好的灵活性。笔者认为,这种方式在我国应进一步推广应用。

规划控制内容要求的具体制定主要包括三方面:确定开发用途、确定开发强度、形体景观控制。在确定地块用途的规划中,对土地用途的规定留有一定的弹性,即对土地用途之间的相容性作出说明;必须抑制高收益用途的过度开发,保证低收益用途的落实。确定开发强度时,建筑容量的确定是其关键,它主要有三个指标因素:容积率、建筑密度、建筑高度控制。三者之间相互关联,容积率与建筑密度、高度均成同方向变化关系。形体景观的控制,主要是通过城市设计的手段、方法,对开发活动从景观构成的角度提出控制要求。而这一点是我们在实际工作中最容易被忽视的。

4. 利用城市规划对地价的决定作用,建立合理的土地出让价格体系,完善各级土地市场。地价的决定取决于城市规划确定的土地使用性质、城市土地的使用条件,以及城市规划确定的土地开发强度。因此有效地利用合理的城市规划,可以调整扭曲的土地价格,同时对属于公共开发的土地可以通过规划得到有意识地调配,有利于应用宏观调控地价,而不局限于眼前的局部利益,使地价大起大落,造成城市土地资源的浪费和收益流失。