

# 后社会主义转型：爱沙尼亚城市规划体系的市场化改革

## Post-socialist Transition: Market-oriented Reform of Estonian Planning System

赵文宁  
Zhao Wenning

**摘要：**爱沙尼亚于1990年代苏联解体后恢复独立，成为中东欧后社会主义国家之一。为适应迅速变化的政治、经济、社会需求，其城市规划体系经历了市场化改革，从苏联时期中央计划体制转为1990年代的“专案式规划”，又于2000年代建立了市场化的法定规划体系。本文剖析了爱沙尼亚规划体系改革的主要制度基础：地方自治的行政体系、以私有化和地方化为核心的产权改革，以及基于所有权的土地税制度。在此基础上，依据其2003年颁布的《规划法》对改革后的规划体系进行梳理，并深入讨论了其中具有显著市场化特征的政策安排，包括上下调整的规划等级体系、基于“产权所有者协商制度”的详细规划简化程序，以及临时建设禁令和部分采用规划等。对爱沙尼亚规划体系市场化改革的研究，有助于开拓研究视野，理解中东欧后社会主义地区城市规划发展问题，从而为我国规划体系发展提供启示。

**Abstract:** After the disintegration of the Soviet Union in the 1990s, Estonia became one of the post-socialist countries in Central and Eastern Europe. In order to adapt to the rapidly changing political, economic and social needs, its urban planning system experienced market-oriented reforms that from the central planning system of the Soviet Union to “ad hoc planning” in the 1990s and then established a market-oriented statutory planning system in the 2000s. This paper analyzes the institutional basis of the reform of Estonian planning system: the administrative system reform towards local autonomy, privatization and localization in land reform, and the ownership-based land tax policy. Furthermore, based on the Planeerimiseseadus (Planning Act) adopted in 2003, the reformed planning system is sorted out, and several typical market-oriented policy are discussed in depth, including the two-way adjustment of the planning system, detail plan simplification procedures, temporary building bans and partial adoption of plans. The research on the market-oriented reform of Estonian planning system could help to understand the development of urban planning in post-socialist countries in Central and Eastern Europe, thus providing inspiration and references to Chinese planning system.

**关键词：**爱沙尼亚；城市规划体系改革；市场化；地方自治；产权改革

**Keywords:** Estonia; Reform of Planning System; Marketization; Local Autonomy; Property Reform

国家留学基金(201506210111)资助

作者：赵文宁，清华大学建筑学院，博士。wenningzhao@hotmail.com

规划体系改革和制度建设是城市规划领域的重要研究内容之一，近年来受到了国内学者的普遍关注，2014年城市规划年会即以“城乡治理与规划改革”为主题进行了广泛的讨论<sup>[1]</sup>，2018年城市规划年会也组织了关于“城乡转型下的治理重构”的专题会议。国内已有相关研究主要关注以英国<sup>[2]</sup>、德国<sup>[3-4]</sup>、法国<sup>[5]</sup>、荷兰<sup>[6]</sup>等为代表的西方发达国家，对拉美地区和日韩等亚洲国家也有一定的涉及，但对中东欧转型国家的研究则相对匮乏。

1990年代苏联解体以后，中东欧及独联体各国从中央计划体制迅速转向自由市场体制，成为“后社会主义国家”，爱沙尼亚是其中的一个典型代表。它在恢复独立后短期内进行了包括产权改革、土地财税、地方自治在内的整体制度安排，在此基础上建立城市规划体系，并经历了从初期“专案式规划”到重建市场导向法定规划体系的转变。基于这一独特的发展历史，其转型历程对我国的规划体系改革工作具有一定的参照意义。

爱沙尼亚的国土面积和人口规模较小，在国内城市规划领域的过往研究中很少受到关注，已有研究仅针对中东欧整体的社会分异、空间结构转型进行了评述<sup>[7-8]</sup>。鉴于此，本文对转型期爱沙尼亚规划体系的市场化改革进行分析，并与其更广泛的制度基础相联系，以期为我国城市规划和区域治理体系改革工作开拓视野，提供新的视角和启示。

### 1 爱沙尼亚及其早期城市规划建设

爱沙尼亚位于波罗的海沿岸，中东欧北部，国土面积约4.24万km<sup>2</sup>，总人口约130万。1940年爱沙尼亚被苏联吞并，实行中央计划体制；1991年苏联解体后恢复独立，建立议会制民主国家；2004年加入欧盟。后社会

主义阶段,爱沙尼亚是市场化转型最为彻底的中东欧国家之一,经济发展良好,人均GDP超过1.7万美元<sup>[9]</sup>,被誉为“波罗的海之虎”。

恢复独立前,爱沙尼亚在苏联统治下实行中央计划体制,战后土地收归国有,港口、机场、高速公路也归中央政府所有,经济发展和城市建设由中央政府统一安排。在此背景下,自上而下的等级性是城市规划体系的一个重要特征,中央政府成为规划的唯一决策者,其他社会部门和地方机构仅作为中央计划的执行者<sup>[10-11]</sup>,因此当时并没有必要专门立法来建立法定规划体系,规划主要靠政府指令、通告等形式进行。出于发展生产力的目的,苏联式规划主要关注大规模工业生产设施、公共服务设施和基础设施的层级性安排和空间布局,通过城镇规划(town planning)及相关文件得以实行,并与经济社会发展计划相结合,从而在空间上落实中央机构的经济发展决策<sup>[12]</sup>。这种城市规划为经济发展计划服务的模式是苏联式规划的另一个重要特征,并进一步体现为大型工厂、大规模劳动力和住房以及公共服务设施在空间上的高度集聚,促使了以工业生产为核心的城市建设和发展实践。

在苏联统治期间,由于上述以工业为主的经济政策和发展政策和乡村土地强制征收政策,爱沙尼亚的工业化和城市化水平迅速提升:1945—1957年间,在苏联式规划体系下建立了20多个新工业城镇,由于地缘因素的影响,这些工业城镇大多位于爱沙尼亚东北部地区<sup>[13]</sup>;首都塔林的城市规模也显著扩大。

## 2 爱沙尼亚规划体系改革的制度基础

独立后,爱沙尼亚实行了全面的市场化改革,其中以地方自治为核心的行政体系改革对中央地方的事权划分和地方政府的治理逻辑产生了深远影响;以地方化和私有化为核心的产权改革与土地开发和城市建设密切相关,并在此基础上建立了土地税制度。上述因素共同奠定了规划体系改革的制度基础。

### 2.1 从中央集权到地方自治的行政体系改革

1991年,随着苏联解体,爱沙尼亚恢复独立并建立议会制民主国家,宪法采取立法、行政、司法三权分立原则:公民四年一度选举产生拥有立法权的国家议会(Riigikogu);议会选举产生总统,此后组建作为行政主体的中央政府;最高法院和地方法院拥有司法权。

全国范围内建立了“中央—县—地方”三级行政体系,全国共15个县,初期240余个地方行政单元至2010年调整为227个,包括33个城市单元(linnad)、194个乡村单元(vallad)<sup>[14]</sup>。

县长由中央政府任命,负责执行中央政府的环境保护、经济发展政策,协调统筹地方政府的各项安排。根据爱沙尼亚《地方政府组织法》<sup>[15]</sup>,地方当局拥有自治权,本地居民四年一度选举产生地方议会,议会再进一步选举产生地方长官并组建地方政府,因此地方当局是依法独立运行,负责管理地方事务。

地方自治是后社会主义时期爱沙尼亚行政体系的最主要特征,与苏联时期中央集权体制存在根本性的区别。在此框架下,地方总体规划和详细规划的制定均属于地方事权,由地方政府全权负责;中央政府和县政府可以在国土均衡和区域可持续发展等方面进行引导,并通过在环境保护、历史保护等方面的立法进行原则性的监督和约束,但在具体建设层面并无直接的管辖权。值得注意的是,私有产权保护是后社会主义时期爱沙尼亚立法的核心原则之一,产权所有者在规划体系中拥有很大的话语权,因此中央政府也可凭借所持有的土地影响地方的规划建设实践,但从这一角度而言,中央政府、地方政府和私人部门在规划体系中作为土地所有者的权利是平等的。

### 2.2 以地方化和私有化为核心的产权改革

独立后,爱沙尼亚中央政府接管了苏联的土地和建筑物,并立即通过了《土地改革法》<sup>[16]</sup>,此后又陆续颁布了《产权法》<sup>[17]</sup>和《土地登记法》<sup>[18]</sup>,进行全面的产权改革和确权登记。其基本原则是纠正苏联时期国家强制征收导致的土地和房产所有权变更,恢复1940年以前产权所有者和此后使用者的权益;主要目的是通过产权私有化和地方化建立土地出让和交易市场化的制度基础。

根据法律规定,在城市建成区,房产所有权是土地所有权确立的基础,也就是说房产的所有者可以依法申请获得该建筑所占土地的所有权。产权私有化有三种主要途径:归还,即将苏联征收的房产归还给1940年以前的所有者或其继承者;出让,指将(主要是)1940年以后建设的房产通过“优先受让权”以极低的价格出售给其长期的承租者或使用人;拍卖,指在上述两种方式之外,还可以通过市场拍卖的形式将房产出售给个人投资者。

产权地方化是将国有土地相关房产——主要包括地方政府机构、公共设施等——的所有权从中央政府转移到地方政府的过程。地方政府也可以向中央政府申请转移对本地发展具有战略意义的房产和土地的所有权,这部分土地成为此后地方政府进行土地拍卖、开发商参与城市建设的重要空间。

在实践中,转型初期的房产私有化较为迅速,但受地籍划分、行政程序等因素的影响,以房产私有化为基础的土地私有化相对滞后。到2005年,私有土地的确权登记

基本完成，此后国有土地的重新确权继续推进，到2014年，爱沙尼亚全国超过92%的土地完成了产权改革，约60%为私人所有，其中约2/3是通过“归还”途径完成了产权转移（图1）。

### 2.3 基于所有权的土地税制度

在产权改革的基础上，爱沙尼亚颁布《土地税法》<sup>[19]</sup>，其基本原则是产权所有者有纳税义务，土地税收收入归地方政府所有（中央政府负责征收，之后100%返还地方政府），税率也由地方议会决定。在法律规定的禁止或限制开发权的地区，土地税将被减免，例如限制发展区按面积的50%纳税，外事用地、军事用地、宗教用地和公共设施用地等免税，居民的自住型住房有0.15 hm<sup>2</sup>的免税额度。

因此在政府部门与土地所有者的协调过程中，税收影响也成为划定自然保护区、文化遗产保护区等规划决策的考量因素之一。在保护区的划定过程中，针对自然或历史资源往往存在着“保护”与“利用”的博弈，房产或土地所有者通常存在开发利用的诉求，而中央政府则更注重自然或历史资源的保护<sup>[20]</sup>。由于土地税收100%被收归地方政府，因此在上述博弈环节中，地方政府出于增加税收、促进土地开发和城市建设的考量，时常支持产权所有者或开发者的诉求——城市建成区详细规划的重要内容之一，就包括申请将地块内的某建筑移出历史保护目录<sup>[21]</sup>，从而避免受到建设指标方面的约束。但另一方面，土地税收并不属于中央政府财政收入，因而从更广泛的社会利益保护出发，中央政府往往更倾向于

天秤的另一端。实际上由于城市规划和建设管理属于地方政府事权，自然保护和历史保护是中央政府监督和介入开发活动的法定权力和最主要手段。例如：首都塔林的港口及沿海区域由于其优越的区位条件而成为城市再开发的热点地区，塔林地方政府出于增加税收和促进城市发展的考量，自1991年起就向中央政府申请获得相关土地及房产的所有权，希望引入开发商进行大规模改造建设。这期间经历了复杂的协调环节，1996年塔林市政府终于与持有土地的国有港口公司达成一致，但随之1997年中央环保部行使了法定监督权，根据自然环境保护要求终止了产权转移过程，地方政府和开发商的再开发计划至今也没有实现<sup>[22]</sup>。与之相对，也存在着土地所有者为了税收减免而积极将土地划为自然保护区的个别案例。例如在西县（Lääne）的林纳梅（Linnamäe）保护区，土地所有者为了保护自然资源，保护个人隐私，获得土地税减免，主动要求在沿海地区划定了相当规模的自然保护区<sup>[23]</sup>。

总体而言，在地方自治的行政体系下，土地税的制度设计通过市场化手段取代直接的行政命令，制约和协调着中央政府、地方政府与私人部门在产权转移和城市规划建设中的关系。中央政府需要为未进行产权改革且无人使用的城市建设用地纳税，以此推动中央政府所有土地的产权私有化和地方化改革，避免城市国有土地低效率闲置；此外由于中央财政与土地税收收入不相关，因此更注重自然和历史资源保护。包括居民和投资者在内的私人部门虽然可以在承租等情况下以较低价格申请获得产权转移，但此后需要持续缴纳土地税，从而避免大规模的产权过度私有化索偿。地方政府在税基、

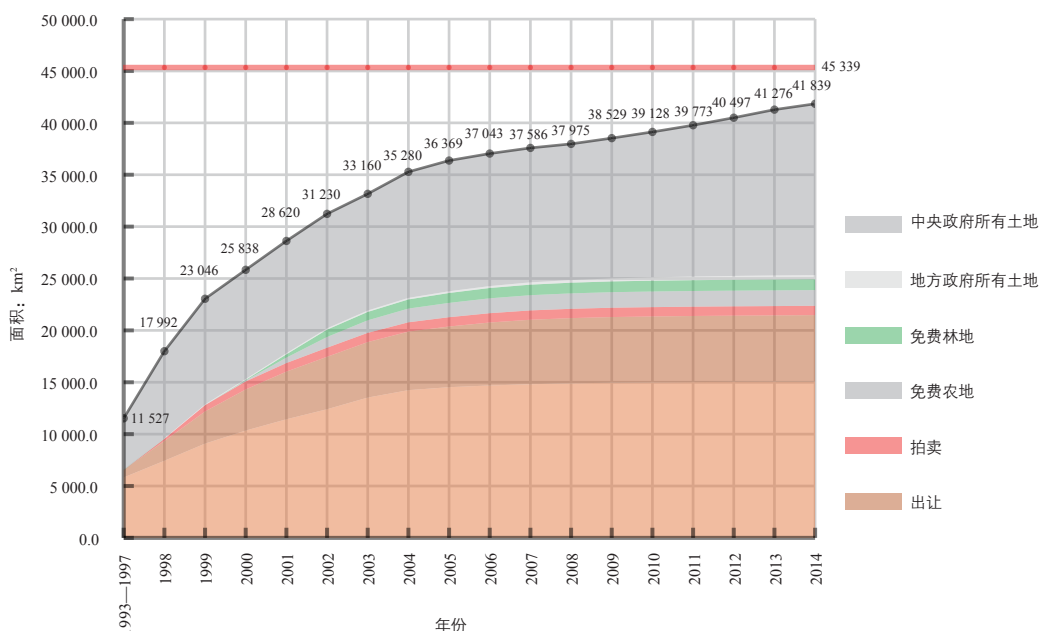


图1 爱沙尼亚土地改革进程

资料来源：作者根据爱沙尼亚土地局数据绘制

税率等政策安排方面具有一定灵活性，但在居民自由流动的情况下也面临着地方竞争压力，需要平衡土地税收和财政支出，提升公共服务效率，同时接受中央政府在自然资源和历史文化遗产保护方面的监督。

### 3 转型初期的“专案式规划”

转型初期，自上而下的苏联式综合规划体系被废除。由于爱沙尼亚全社会对中央计划体系持有普遍、绝对的反对和批判态度，城市规划作为一种公共干预手段也受到舆论的广泛质疑<sup>[24]</sup>。在这一背景下，新的法定规划体系并未马上建立，城市建设活动基本在地方政府制定的地方条例和程序性审批下自由开展。

1995年随着国民经济恢复发展，爱沙尼亚颁布了《规划和建设法》，此后各层级规划陆续开始编制，但进展缓慢，直到2000年颁布《爱沙尼亚国土空间规划2010》(Estonia 2010 National Spatial Plan)之后，各县规划和各地的地方总体规划才随之逐步编制完成并颁布。也就是说，各地方行政单元在整个1990年代均没有有效的总体规划，在此期间，土地所有者和开发商仅仅通过申请详细规划许可进行建设活动。以塔林为例，虽然原则上总体规划是审订详细规划的基础，但由于实际上没有总体规划可遵循，根据《塔林临时建设条例》<sup>[25]</sup>，地方规划部门审批产权所有者或开发者的项目规划方案时所采用的评估标准存在极大的自由空间，并没有统一的明确规定，因此这一体系被称为“专案式规划”，而这也是爱沙尼亚全国乃至其他一些中东欧国家在转型初期的普遍情况<sup>[26]</sup>。

在实践中，出于对私有产权和土地发展权的保护，主要以地块周边已有建筑的情况作为参照，只要新建项目的高度、密度、层数等指标不超出周边建筑的范围，规划部门通常没有理由否决。在现存建筑质量较为良好的片区，这种方式基本能够维持相对合理的城市风貌；但在现存建筑不尽人意的情况下，就难以实现对私人部门开发活动的有效规划管控。

## 4 2000年以来的规划管理体系改革

随着国民经济的快速发展，以塔林为代表的大城市及周边地区成为城乡人口集聚的主要地区，郊区化趋势显著；与此同时，房地产价格快速上涨，开发活动愈发活跃，城市建设管理压力增大，塔林的交通拥堵问题加剧<sup>[27]</sup>，引发了社会舆论的普遍关注。在此背景下，城市规划的价值和合法性得到了一定的再认识。此外，1995年《规划和建设法》颁布后，在各地的规划编制和实践过程中，也遇到了央地协调、公私博弈等种种问题；而2003年中央政府机构改革也将规划建设活动的管理事权从环境部转移到了内务部。藉此契机，2003年《规划和建设法》得以修编，被拆分为《规划法》<sup>[21]</sup>和《建设法》<sup>[28]</sup>，建立了比较完整的规划管理体系。2003版《规划法》体现了爱沙尼亚规划管理体系市场化改革的主要成果，虽然此后个别条款经历数次修订，但整体框架和核心内容延续至今。其中，若干政策安排具有显著的市场化特征，包括上下调整的规划等级体系、基于“产权所有者协商制度”的详细规划简化程序，以及临时建设禁令和部分采用规划等。

### 4.1 爱沙尼亚法定规划体系主要内容

根据《规划法》，爱沙尼亚的规划体系包括国土空间规划、县规划、(地方)总体规划和详细规划等四类规划(表1,表2)，大致对应“全国—县—地方行政单元—建设地块”的空间尺度。规划范围具有很大的灵活度，若干地方行政单元可以共同制定(地方)总体规划或县规划，地方单元内部的局部片区也可以制定(地方)总体规划或详细规划，这主要取决于规划的目的。

详细规划为城镇建设提供短期内土地利用的约束条件，主要内容与我国的详细规划类似，包括规划用地的地块划分，开发权(用地类型、建筑数量、覆盖率、限高)，交通组织，绿化原则和公共设施，基础设施条件，环境保护条款(必要时要求进行环境影响评估)，保护建筑，重要的建筑设计原则要求，地役权，有时还包括针对总体规划的调整提案。(地

表1 爱沙尼亚规划体系的主要内容

规划类型	主要内容
国土空间规划	建立国土范围内可持续、均衡空间发展的原则；建立区域发展、自然系统和生物群落的基础网络；引导城镇体系、区域交通体系和基础设施发展；确定县级单元的定位；评估空间发展的环境影响
县规划	建立县域范围内可持续、均衡空间发展的原则；协调央地利益诉求；保护和利用土地、水域、矿产资源；确定主要道路和基础设施的选线；确定机场、港口、垃圾处理等设施的选址；新建、扩建或取缔自然和文化保护区，划定旅游区和国防区域
(地方)总体规划	建立地方单元可持续、均衡空间发展的原则；确定整体层面土地利用和建设活动的约束条件，划定非强制详细规划区；确定道路、轨道、港口、机场选址，规划道路网络和市政设施；对具有较高环境价值的地区建立保护和发展规则，划定限制建设区和禁止建设区
详细规划	完成地籍划分；确定详细的土地利用和建设规则；确定每个地块的开发权及相关指标；确定植被、公共服务、市政设施的配置；建立规划实施的环境影响要求；划定自然或文化保护区具体边界和保护建筑物名录

资料来源：作者根据参考文献[21]整理绘制

方) 总体规划在地方行政单元(城市或乡村)的空间范围内规划整体土地利用(图2),在非强制编制详细规划的地区,(地方)总体规划就是建设活动的约束条件。因此《规划法》建议地方政府在编制(地方)总体规划的同时配套制定行动计划,包括主要实施项目、负责人员、规划期限、资金来源等内容。县规划是土地利用方面最高层次的规划,对县域范围(或部分县域范围)的空间发展、城镇体系和重要基

础设施进行整体安排;地方单元和县域层面上,还可以基于上述(地方)总体规划和县规划编制岸线发展、生态网络、交通设施等方面的专题规划。国土空间规划不再是传统的土地利用规划,而是主要制定全域空间发展策略,建立国土空间均衡和可持续发展的共识与愿景。

对详细规划和(地方)总体规划而言,土地利用图是规划的核心内容;县规划中的县域城镇体系和基础设施规划图

表2 各类规划程序主体及其特点

规划类别	国土空间规划	县规划	(地方)总体规划	详细规划
空间范围	国土全域	一个或若干县级单元的全域或部分区域	一个或若干地方行政单元的全域或部分区域	地方行政单元内的小规模片区
提案 (proposal)	任何公民都有权提案发起规划编制流程			
启动 (initiation)	中央政府	县政府	地方议会	地方议会或地方政府
审批 (prerequisites)	—	内务部	县政府	地方议会或地方政府
颁布 (adoption)	中央政府	县政府	地方议会	地方议会或地方政府
评估 (review)	国家议会选举后一年内进行实施评估	—	地方议会选举后6个月内实施评估	—
修订 (amendment)	—	(地方)总体规划或专题规划可以提议调整县规划	详细规划或专题规划可以提议调整(地方)总体规划	详细规划不可修订,必须重新编制
法定效力	指导下级规划	指导(地方)总体规划,对产权所有者没有直接法定约束力	指导详细规划;在非强制编制详细规划的地区,为产权所有者的建设活动提供约束条件	是地籍划分的法定依据;开发权相关指标对产权所有者具有法定约束力

注：“—”代表该项不涉及。

资料来源：作者根据参考文献[21]整理绘制

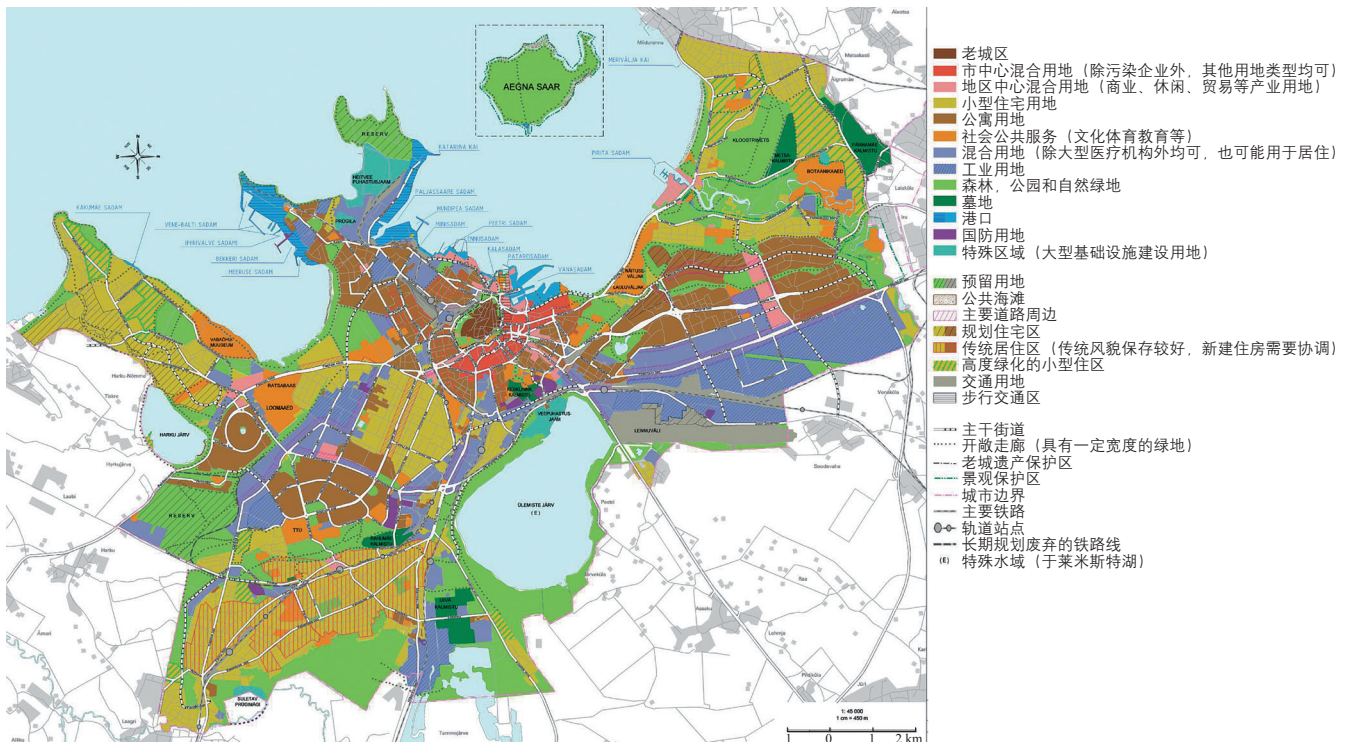


图2 塔林2000年城市总体规划中的土地利用规划图

资料来源：作者根据参考文献[30]翻译绘制

是核心内容，规划文本是对图纸的解释和说明；而对国土空间规划而言，文本是核心内容，相关图示只是为了更形象地传递相关信息。由于国土空间规划以文本而非规划图为核心，下文对其做了详细说明。

转型后爱沙尼亚分别在 2000 年和 2012 年颁布过两次国土空间规划，最新的《爱沙尼亚 2030+ 国土空间规划》<sup>[29]</sup> 包括六章主要内容及一个针对规划实施建议的附录。六章主要内容分别为：(1) 影响国土发展的主要趋势；(2) 爱沙尼亚 2030 愿景展望；(3) 均衡和可持续的人居空间发展；(4) 良好、便捷的交通联络；(5) 能源基础设施的可获性；(6) 绿色网络融合和珍贵景观特征的保护。以其中的空间均衡发展内容为例，其规划目标是“在现状城镇体系结构和发展趋势的基础上塑造人居环境和经济环境；通过‘日常活动空间’及其联系保障就业、教育和公共服务的可达性”。规划文本指出，长期以来爱沙尼亚城镇体系基本维持稳定，乡村人口向城镇地区集聚以及城市周边的人口扩散是普遍趋势，因此空间发展规划的重点“并不是某个城镇如何发展或推翻当前的城镇体系空间结构，而是在各个城镇聚落之间建立和加强联系”。国土均衡发展的主要挑战在于随着居民整体要求提升，低人口密度背景下的县级中心无法为腹地内的乡镇提供充分的就业岗位和服务，因此为了提升人居质量，应当以居民通勤空间范围所形成的“日常活动空间”为基础，通过改善公共交通、区域道路设施、全域电子服务和远程通信工作设施，来提升这一范围内的就业、教育、公共服务可达性，并在“日常活动空间”之间加强联系，从而实现国土范围内城镇空间发展和人居环境质量的整体提升。国土空间规划文本的重点即在于阐明上述原则，并配套了相关图示以帮助理解（图 3），但并没有划定具体的空间边界，而是要求县规划对相关“日

常活动空间”的范围和规模进行划定，并要求在编制县规划和（地方）总体规划时考虑“日常活动空间”的影响。

## 4.2 具有显著市场化特征的政策安排

### 4.2.1 上下调整的规划体系

在上述四类规划中，一方面存在自上而下的等级性——原则上，上位规划对下位规划具有指导作用；而另一方面，根据《规划法》，下位规划编制过程中，由于随着时间发展会带来新需求等原因，产权所有者、开发者和相关方协调一致后有权申请修改和调整上位规划，但不能跨级执行。

这种“上下调整”的制度安排是爱沙尼亚规划体系的典型特征，体现了自下而上的市场导向原则，能够更加弹性灵活地协调各层次具体情况。但这种制度安排在实践中也受到了一定的批评：地方政府过于轻易地根据详细规划调整（地方）总体规划，规划调整权力被普遍甚至过度使用，损害了（地方）总体规划的权威性和对公共利益的保障<sup>[31]</sup>。

根据《规划法》，对产权所有者而言，只有最低一级的规划（即详细规划）具有法定约束力。这意味着上位规划仅仅对于下位规划编制有指导作用，对产权所有者的实际建设开发活动来说，（地方）总体规划及以上各级规划并没有直接的法定约束力；而与此同时，详细规划编制过程中又可以申请调整（地方）总体规划。这导致了在实践过程中，地方层面上“详细规划申请调整（地方）总体规划”成为普遍现象<sup>[32]</sup>，产权所有者在公私博弈中具有更强的话语权，对私有产权的保护在规划管理体系中得到更多的关注。这反映了市场导向下的规划体系具有很强的“自下而上”特征，在制度安排上存在自由主义倾向。

### 4.2.2 详细规划及其简化程序

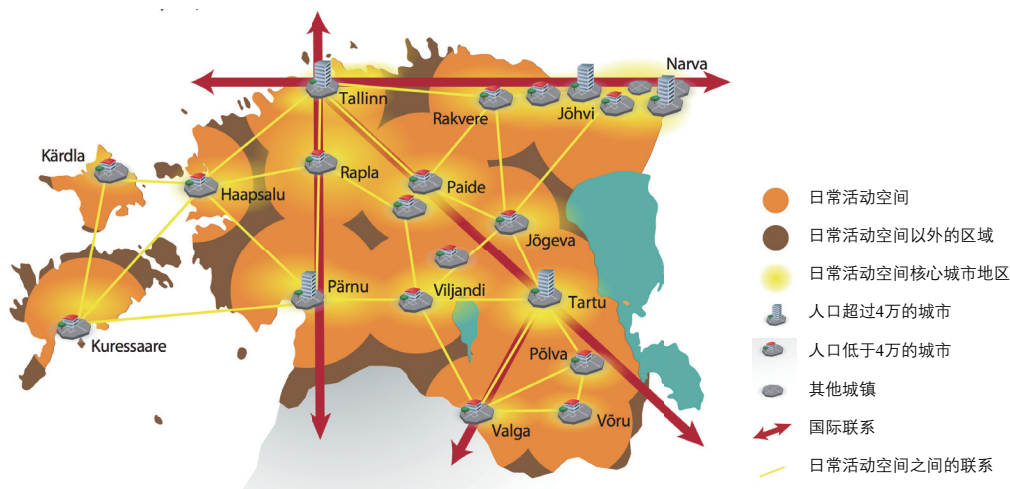


图 3 《爱沙尼亚 2030+ 国土空间规划》中的日常活动空间规划示意图  
资料来源：作者根据参考文献 [29] 翻译绘制

根据《规划法》，任何个人均可以针对某一项目或地块发起编制详细规划的提案，由地方政府（或地方议会）对提案进行评估，之后同意或拒绝启动规划程序（若拒绝需要明确告知提议者原因）。

确定启动详细规划编制之后，地方政府将通知公众、县政府和相关的产权所有者，公布规划初始条件（initial plan outline）并确定详细规划的编制方式。通常编制方式包括三种：地方政府自主编制、委托规划咨询单位编制，以及授权利益相关方（通常是开发者）委托规划咨询单位编制。在规划编制过程中，将针对规划启动条件和规划草案（draft plan）组织相关产权所有者和基础设施提供方（包括针对同一地块竞争的开发商、规划发起者和原本的产权所有者等）交流讨论，进行各方利益的博弈与权衡。编制过程中是否进行了充分的意见沟通，直接关系到规划颁布后能否顺利实施，因为相关方可以未在规划编制过程中获得充分信息为由向法院起诉，推翻详细规划。

此后，详细规划进行到协调环节，主要是在涉及生态环境保护、文化遗产保护、中央政府所有产权，尤其是修订（地方）总体规划的情况下，与相关的中央机构、县政府部门等进行沟通和协调。

在规划编制基本完成并进行了协调之后，地方政府将进行至少两周的规划公示，如果期间收到了正式的修改建议或反对意见，地方政府需要在公示后组织公众讨论。此后地方政府（或地方议会）对详细规划进行审批、颁布，并提交至中央地籍登记处。至此，详细规划法定程序完成并生效。

根据《规划法》，详细规划在若干情况下可以执行简化程序，称为“产权所有者协商制度”，这些情况包括：（1）详细规划建设项目是在城市建设区范围内规划建设不超过5户的联排住宅或夏季度假屋；（2）详细规划建设项目选址位于建成建筑之间的空闲地块，且用于居住或办公用途，建筑尺度不超过周边地区已有建筑；（3）详细规划内容是为建成建筑确定和划分地籍边界。在简化程序下，详细规划遵循“产权所有者协商”原则，即规划地块的产权所有者发起提案，经地方政府同意启动详细规划程序后，只要编制完整的规划文本并就规划方案与周边地块产权所有者协商，形成书面同意文件，就可以省略上述的协调、公示、审批环节，直接提交地方政府颁布并生效。

转型后，由于产业结构调整和社会集体审美偏好的变化，大量苏联时期建设的军事和工业设施被废弃，这部分用地的改造、重建和周边空闲地块承载了大量建设项目，加之早期内城木质传统住宅的衰败和重建、郊区独立住宅的蔓延，分别满足详细规划简化程序的几种条件，共同形成了城市建设的重要组成部分。上述制度安排下，所有者的协商意见对详

细规划具有决定性作用，再次反映出对私有产权的保护和发展权平等的重视，这也是爱沙尼亚市场化规划体系的重要制度基础。

#### 4.2.3 短期建设禁令和部分采用规划

另外值得一提的规划政策是“短期建设禁令”（temporary building ban）和“部分采用规划”（partial adoption）。转型初期，“专案式规划”体系下建设许可审批很少受到公共干预；《规划法》颁布之后，大规模的详细规划编制逐步推行，可能涉及对无规划地块的新编规划和对现行规划的修订。针对这种情况，地方政府可以颁布“短期建设禁令”，禁止在此地块根据现行规划和现状条件审批建设许可，禁令期限不超过两年，从而避免了开发商趁相关规划尚未通过审批之时突击进行建筑项目立项报批。

“部分采用规划”是指在规划编制末期或审批期间，如果发现个别内容条款需要调整或局部方案存在争议和反对意见，规划审批机构可以根据《规划法》提议先期通过并颁布规划的主体部分，搁置争议内容，避免拖延整个规划的实施进度。

## 5 总结与讨论

爱沙尼亚转型发展的历程表明，规划管理体系与包括行政体系、产权体系在内的整体制度安排息息相关。在以私有产权保护为核心的自由市场导向下，爱沙尼亚地方自治的行政体系、私有化和地方化的产权改革、基于所有权的土地税制度共同形成了规划管理体系市场化改革的制度基础。在此基础上，市场化导向的爱沙尼亚规划体系形成了自上而下与自下而上互动相结合的规划调整机制、基于一系列“产权所有者协商制度”的详细规划简化程序，以及临时建设禁令和部分采用规划等具有特色的政策手段。

改革后的规划体系，一方面在央地关系方面依托于地方自治的行政体系架构强调地方政府自主权，国土规划关注全域生态保护和空间均衡发展，城市规划建设则明确划为地方政府事权范围，并且通过下位规划可以申请调整上位规划的政策设计进一步加强了地方政府的话语权；另一方面在公私关系上，基于私有化和地方化的产权改革，通过“产权所有者协商”的详细规划简化程序，有效鼓励了市场力量积极参与甚至主导城市建设，对2000年以后的大城市快速发展起到了关键作用。但与此同时爱沙尼亚的实践也表明，自由主义导向下，规划的作用更多在于为所有者与相关方之间的利益博弈提供协调机制，对社会公共利益的保障和对城市整体发展的战略引导作用则相对有限。

爱沙尼亚是中东欧后社会主义国家的一个代表，它在

苏联解体以后为了适应迅速变化的政治、经济和社会需求, 规划管理体系经历了从自上而下的中央计划到自由主义的“专案式规划”, 再到自下而上为主要的市场导向的转变。然而, 虽然它形成了具有较大灵活弹性的市场化规划体系, 但在经济效率与社会利益保障、公共干预与私人部门的博弈等方面还存在很大改进空间。本文通过对爱沙尼亚规划体系改革的研究, 对后社会主义转型国家加以关注, 也为进一步的相关研究奠定基础, 以期为我国的城市规划体系建设提供启示。UPI

### 参考文献

- [1] 孙施文, 刘奇志, 王富海, 等. 城乡治理与规划改革[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 81-88.
- [2] 徐瑾, 顾朝林. 英格兰城市规划体系改革新动态[J]. 国际城市规划, 2015(3): 78-83.
- [3] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 19-25.
- [4] 吴唯佳. 德国城市规划核心法的发展、框架与组织[J]. 国际城市规划, 2000(1): 7-9.
- [5] 仇保兴, 戴永宁, 高红. 法国城市规划与可持续发展的分析与借鉴[J]. 国际城市规划, 2006, 21(3): 1-5.
- [6] 于立. 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例[J]. 国际城市规划, 2011, 26(5): 56-65.
- [7] 李志刚, 吴缚龙, 薛德升. “后社会主义城市”社会空间分异研究述评[J]. 人文地理, 2006, 21(5): 1-5.
- [8] 王丹. 中东欧“后社会主义”转型城市空间结构研究述评[J]. 国际城市规划, 2011(2): 60-66.
- [9] Statistics Estonia. GDP at current prices per capita, year[EB/OL]. (2018-05-31) [2018-07-22]. <https://www.stat.ee/68594>.
- [10] HAAS V. A review of urban planning in Tallinn, Estonia: post-Soviet planning initiatives in historic and cultural context[D]. University of Michigan, 2006.
- [11] MART H, NELE N. Spatial planning in Estonia—from a socialist to inclusive perspective[J]. Transylvanian review of administrative sciences, 2016, 12(47): 63-79.
- [12] VANAGAS J, KRISJANE Z, NOORKÕIV R, et al. Planning urban systems in Soviet times and in the era of transition: the case of Estonia, Latvia and Lithuania[J]. Geographia polonica, 2002, 75(2): 75-100.
- [13] SULTSON S. Replacement of urban space: Estonian post-war town planning principles and local Stalinist industrial towns[J]. Journal of architecture and urbanism, 2016, 40(4): 283-294.
- [14] Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2015[M]. Tallinn: Statistikaamet, 2016.
- [15] Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus[Z/OL]. (1993)[2018-08-05]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112013003>.
- [16] Maareformi seadus[Z/OL]. (1991)[2018-08-05]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018029>.
- [17] Asjaõigusseadus[Z/OL]. (1993)[2018-08-05]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018006>.
- [18] Kinnistusraamatuseadus[Z/OL]. (1993)[2018-08-05]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018016>.
- [19] Maamaksu seadus[Z/OL]. (1993)[2018-08-05]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017102>.
- [20] MACURA B, NAYAK B P, SUŠKEVIČS M, et al. Local manifestations of international conservation ideologies and biodiversity conflicts in developing economies[J]. Student papers Thor Heyerdahl Summer School in Environmental Governance, 2012(2): 1-29.
- [21] Planeerimiseseadus[Z/OL]. (2015)[2018-07-22]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/114022013003>.
- [22] EPL. Tõke: Tallinna city projekt seikunud[N/OL]. (1997-11-15)[2018-10-19]. <http://epl.delfi.ee/news/eesti/toke-tallinna-city-projekt-seikunud?id=50747331>.
- [23] AHAS R. Impact of land reform on the nature conservation system in Estonia[R]. Estonia: University of Tartu, 1999.
- [24] SXELENYI I. Cities under socialism—and after[M] // ANDRUSZ G, HARLOE M, SZELENYI I, eds. Cities after socialism: urban and regional change and conflict in post-socialist societies, 1996: 286-317.
- [25] Tallinna ajutise ehitusmääruse kinnitamine[Z/OL]. (1993)[2018-08-01]. <https://oigusaktid.tallinn.ee/index.php?id=3001&aktid=9949>.
- [26] RUOPPILA S. Establishing a market-orientated urban planning system after state Socialism: the case of Tallinn[J]. European planning studies, 2007, 15(3): 405-427.
- [27] ALAS J. Tallinn may introduce traffic ‘congestion tax’[N/OL]. (2007-01-10) [2018-10-19]. <https://www.baltictimes.com/news/articles/17100/>.
- [28] Ehitusseadustik[Z/OL]. (2015)[2018-07-22]. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018010>.
- [29] Siseministeerium (Estonian Ministry of the Interior). National spatial plan Estonia 2030+[R/OL]. (2012-08-30) [2018-10-22]. [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/estonia-2030\\_en.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/estonia-2030_en.pdf).
- [30] Tallinna Üldplaneering[R/OL]. Tallinn: Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Amet, 2000. [2018-07-22]. <https://www.tallinn.ee/est/ehitus/Tallinna-uldplaneering>.
- [31] MARK U, AHAS R. Creation and planning of space. who creates the city? [M] // PAE K, AHAS R, MARK U, eds. Joint space: open sources on mobile positioning and urban studies. Positium OÜ, 2006: 96-102.
- [32] JULEGINA A. Institutional and political constraints to planning sustainable settlements in suburban municipalities: case of Tallinn, Estonia[D]. University of Bergen, 2007: 125.

(本文编辑: 王枫)