

博弈视角下“多规合一”协调模式成本的比较研究

罗 珊

天津商业大学 公共管理学院 天津

摘要: 多规合一 的本质是规划协调,随着 多规合一 规划体系建设与协调合作实践的逐步深入,主管部门之间的协调途径成为关注焦点,不同的协调途径将带来建设成本差异,对权益分配也会产生影响。各规划主管部门同时也是行政职能机构,围绕协调模式展开部门博弈。本文运用博弈论方法比较两类协调模式的一次博弈成本与重复博弈下的长期成本,并分析其可行性以及改变条件对博弈结果的影响,以便创新部门 多规 常态化合作的实践方式,为完善规划体系服务。

关键词: 博弈 多规合一 成本比较

中图分类号:

文献标识码:

文章编号:

Research on Comparison among Costs of Collaboration Models of “Multi-planning Integration” in View of Game

College of Public Management/Tianjin University of Commerce, Tianjin

China

Abstract:

Keywords:

1 研究问题的提出

多规合一 是指以国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划为基础,综合生态建设规划、交通规划以及教育、卫生等专业规划,协调解决 多规 间的冲突和矛盾,统筹部署城乡空间资源,搭建城乡规划管理 一张图,形成各部门空间管理的工作底图,其本质是一种规划协调工作。试点城市普遍采用的协调模式包括以体制改革为主的行政机构合并模式,和以技术统筹为主的规划整合模式,两种模式均在一定程度上打破计划经济体制在规划领域固化而形成的行政壁垒,但由于 多规合一 着力构建完善的空间规划体系,以往适用于少数规划的机构合并模式不一定符合 多规合一 的管理实施要求;此外,弱正式博弈仍然作为部门交流的重要触媒,增加额外行政成本。因此,究竟哪一种协调模式更适应 多规合一 长期运行要求,是构建规划体系必须面对的重要行政问题。本文从博弈视角对比两种协调模式的成本,探究二者常态化运行的可能性。

2 “多规合一”的协调模式及其成本构成

根据黄叶君对 三规合一 的研究,国内城市和地区普遍采用的实践方式可归纳为体制改革模式和规划整合模式。本文以行政机构合并模式代替体制改革模式进行研究,强调市县层面相关机构的行政职能,凸显部门博弈过程。

2.1 典型模式探析

行政机构合并模式集中于具有行政职能的国土部门、城乡规划部门、发展与改革委员会等,合并范围较小,规划主管部门通常都具有独立的编制体系与实施办法,代表性城市有上海市、武汉市、深圳市。上海市在城市总体规划的基础上结合土地利用指标要求形成新的市级土地利用总体规划;

收稿日期:

修回日期:

作者简介: 罗 珊

女 硕士研究生 主要研究方向为城市建设与土地资源集约利用

数字优先出版

在行政管理方面，同类项合并 将内部机构简化为多个业务处。武汉市合并规划部门与国土部门，对接的三个层级分别是市（镇）级、区（村）级与乡级土地利用总体规划，规划审批权限上收至规划审批机关的同级国土部门以及原审批机关，同审同调，强化上位规划对下位规划的管控。深圳市分别按照 两规 各自的编制内容和上报要求履行报批程序。典型城市以快速城镇化为社会背景，锚固城市格局，有三点共通变化。

表 1 典型案例共同点
Table 1 The common of typical cases

组织机构	权力要素	业务关系
合并机构		业务主管部门变更（由独立的规划部门或国土部门转变为合并部门）
减少 两规 矛盾	审批权力简化与变更	
提高土地利用规划灵活性	行政流程精简	业务对接主客体发生改变
加强城市规划的政策属性		业务核心内容增加，工作重心转移

规划整合模式是指在保持行政机构独立的前提下，由新建中间组织或依靠某主导规划单位予以协调，共同完成规划标准、底图、期限、数据平台、审批流程等制定整合工作。以云浮市、广州市为代表。云浮市首先成立市 规划编制委员会，剥离并重置市国土局、城乡规划局、发展与改革委员会的规划编制职能，统一技术人员与编制平台，整合后的规划分别交由原规划主管部门执行，并在执行部门与规划编制委员会之间进行动态反馈。广州市成立 三规合一 工作领导小组并下设办公室和专责小组，建立工作领导小组会议制度解决重大问题与决策重大事项，区领导小组下设办公室制定试点区工作计划。总之，运用规划整合模式编制 多规合一 有以下特点。

表 2 规划整合模式各阶段特征
Table 2 Characteristics in each stage of planning integration model

编制阶段	实施阶段
编制、审批、实施 三权 分立 重在协调规划标准衔接、区线划分，如有争执往往通过协商解决，自愿让渡权利意愿较低，存在博弈行为	制定相应协作流程、实施要求等规章制度作为政策保障 编制完成后分别交由原规划主管部门执行，对于单个部门而言，除审批流程集中办理外，其他行政管理机制并未大幅改变，可能导致重规划叠合而轻体制创新，存在明显的路径依赖

2.2 “多规”协调模式的主体与成本构成

要确定协调模式的成本构成，首先必须明确协调主体及其关系。

表 3 模式主体分析
Table 3 The analysis of model subject

主体类型	第一类主体 地方人民政府	第二类主体 隶属于地方政府的行政管理部门	第三类主体 规划单位、高校的专家和技术人员
主要职能及其关系	空间资源规划的委托代理方，依靠其委托代理身份行使垄断性权力	水利、林业、农业、国土、规划、发改等既是行政管理部门又是规划主管部门，担负空间资源管理职责，是 多规合一 重要的责任主体	在政府委托与指导下参与编制 多规合一

由于政府用人倾向及规划单位人事任免受政府管控等因素影响，第三类主体本应具备的第三方客观立场可能发生扭曲并向地方政府意志偏移，在利益关系中逐渐被边缘化，故实质上直接承担 多规 编制、实施、修订等工作并具有主体行政意志的是第一、二类主体。

假定不存在其他创新模式，要么采用行政机构合并模式，要么选择规划整合模式，二者都必须经历规划编制及实施两个阶段，故本文将 多规合一 的成本分布于这两个阶段：

（ ）规划编制阶段，两种模式均无法避免技术成本支出，包含技术主体的人力成本、数据获取成本、平台建设成本等。合并行政机构实质在体制层面实行 一盘棋 计划，短期内合并的第二类主体在权力结构、业务事项、工作流程等各方面进行对接，需要付出大量的行政成本，优势是使外部成本内部化；规划整合模式在编制阶段需要付出一定组织成本，如果新建中间协调组织，则这部分

主要由第一类和第二类主体同时担负，如果由某部门主导多规工作，则主要由该部门承担，因涉及的工作人员和任务事项不多，所以与合并机构相比成本偏少。该时期规划部门之间尤其依赖非正式组织关系的弱正式博弈来争夺土地发展权。弱正式博弈是指通过正式的谈判与函件不能达成同级部门配合处理行政事务的现象。

() 规划实施阶段，第二类主体依照文件图例按部就班地执行，各部门对于土地发展权的争夺从暗处转移到明处。对于合并机构模式而言，既然早已合并工作机制，那么，利益一致化将消弭此类博弈，其他部门所产生的边界矛盾也会相应减少，且合并后的规划审批权限收紧，挤压了原规划部门的利益空间，阻止行政效率低下造成社会效益流失；对于规划整合模式而言，尽管新的协调管理制度降低了原部门之间的博弈成本，但权益之争在所难免，为此付出的协调成本仍然会居高不下。因此，规划协调的两种模式总成本的公式如下：

$$\begin{aligned} & \text{行政机构合并模式总成本} = \text{技术成本} + \text{短期机构合并成本} + \text{内部化成本} + \text{行政协调成本} \\ & \text{规划整合模式总成本} = \text{技术成本} + \text{组织建设运行成本} + \text{弱正式博弈成本} + \text{行政协调成本} \end{aligned}$$

3 “多规合一”协调模式博弈成本的比较分析

在决定究竟采用怎样的行政协调方式实践并最终达到决策均衡之前，职能部门尚未制定对所有参与主体都具有约束力的共赢协议，因此决策前的过程属于非合作博弈，产生于平行的第二类主体中，博弈收益取决于行政成本支出的大小。

3.1 模型假设

假定某城市多规合一的参与部门是第二类主体中的部门 i 与部门 j ，二者能够随时沟通意愿，了解对方动向，信息处于完全流通状态，且双方策略选择大致同步，属于完全信息静态博弈，该博弈可表示为 $G = \{S_i, S_j; u_i, u_j; S_A, S_B; u_A, u_B\}$ ，其假设条件如下：

() 该博弈模型中的参与主体为部门 i 与部门 j ，二者在行政管理层中均属于平行职能部门，为理性参与主体，以利己完全理性原则为决策标准，力图在项目审批权、空间管制等方面促进收益最大化，一方参与主体的策略发生变化会影响另一方的策略选择。

() 每个参与主体可以选择合并机构模式或规划整合模式，依据二者的策略集合，构造参与主体的策略空间。

() 参与主体在不同策略下得到的损益值即支付，策略选择与策略支付共同构成支付矩阵，参与主体以总支付对比后的结果作为选择标准。规划编制阶段技术成本支出为 a ，合并机构或新建组织的成本支出为 b 和 c ，内部化成本为 d ，弱正式博弈交易成本为 f ，行政协调成本分别为 m 与 n 。

3.2 一次博弈的支付矩阵

在规划联合编制阶段， a 是固定的技术成本，合并机构模式的组织成本为 b ，内部化成本为 d ，因此规划整合模式的支付为 $a + b + d + m$ ；同理可得规划整合模式的支付为 $a + c + f + n$ ；当一方选择规划整合模式，而另一方坚持与其他部门合并时，前者因另一方合并机构而节省组织建设成本 c ，比如规划部门与国土部门合并后核心两规基本完成对接，其他部门就可以免去新建组织所需的人力物力，因此单方选择规划整合模式的参与主体的支付为 $a + f + n$ 。为了方便计算，将固定值 a 省略后，相应的策略支付矩阵如下。

表 4 “一次部门博弈”的支付矩阵
Table 4 The payment matrix of "one sector game"

	部门	
	合并机构模式	规划整合模式
合并机构模式	$b + d + m$	$f + n$
规划整合模式	$b + d + m$	$b + d + m$
	$b + d + m$	$c + f + n$
	$f + n$	$c + f + n$

在一次博弈的情况下，若两个部门都选择合并机构，策略空间为 合并机构，合并机构，支付空间 $b d m, b d m$ 。如果两个部门均选择规划整合模式，策略空间为 规划整合，规划整合，相应支付空间为 $c f n, c f n$ ；当 $c f n < b d m$ 时，规划整合模式成本支出要大于合并机构模式，因此两个部门同时选择合并机构模式符合利益最大化原则；反之，若 $c f n > b d m$ ，那么两部门同时选择规划整合模式较为稳妥。

当其中一个部门选择（与其他职能部门）合并机构，另一个部门不愿意合并，转而选择规划整合模式时，由于中间协调组织往往由上级政府组织建设，下级职能部门行政成本支出较少，但能享受到组织成立之后由行政成本下降带来的收益，所以二者的支付空间为 $b d m, f n$ 。如果 $b d m < f n$ ，合并机构模式的成本支出始终大于规划整合模式，那么所有参与主体都不会选择成本高的合并机构策略，因此策略空间 规划整合模式，规划整合模式 及其支付空间 $c f n, c f n$ 便成为一次博弈的纳什均衡。

3.3 重复博弈的收益分析

多规合一 并非静态管理，实施阶段需要经常反馈信息、滚动修订，动态管理特征突出，因此本文在此引入 重复博弈，即 形式上是原博弈的重复进行，但博弈方的行为和博弈结果却不一定是原博弈的简单重复。由于规划修订长期存在，因此编制阶段的成本并不会完全消失。在行政机构合并模式中，合并机构成本 b 只存在于一次博弈之中，不会长期支出，因此重复博弈下该模式的总成本为 $d m$ ，而内部化成本 d 与协调成本 m 将逐步减少，最终保持在较低支出水平；此时规划整合模式的组织运行成本和弱正式博弈仍然存在，且部门之间的协调成本将有所下降并保持在一定水平，但显然 n 要比 m 高，其总成本为 $c f n$ ，此时支付空间的成本支出顺序为 $c f n < f n < d m$ ，显然无论部门 选择什么模式，合并机构都是部门 的严格占优策略，同样，无论部门 选择什么模式，合并机构都是部门 的严格占优策略，这说明在重复博弈及长期行政管理中，合并机构策略更具优势。

假若合并的机构数量不止两个，其可行性又如何呢？佛山市顺德区将 五规合一 与大部制改革挂钩，使发展与改革部门、统计部门、规划部门合并为 发规统局，从内部化成本来看，发规统局与镇街执行部门只有业务指导关系，并无行政隶属关联，导致内部化的外部成本短期内大量增加，并且在长期内保持在较高支出水平；从行政协调成本来看，顺德区强调分权制衡，规划编制、审批、监督三权分立，事权划分较清晰，但 发规统局 因裁汰冗员以及业务对接流程复杂等导致内部行政事务繁琐、行政效率低下，使得内部交易成本大幅增加。可见，合并多个机构在短期内没有达到均衡状态。

3.4 引入奖惩制度后的策略改变

如果在规划协调实施阶段出现 弱正式博弈 情况，参与协调的职能部门在体制分割下可能选择非正式社会关系为解决途径，其交易成本随着私交程度与利益关系复杂程度的变化而变化。面对缺乏制度引导的部门博弈，可由上级政府引入相关制度适当干预，通过设置激励惩罚机制降低弱正式博弈成本。假设上级政府适当干涉弱正式博弈过程，引入奖惩制度，具体表现为：配合协调的部门奖励值为 p ，不配合协调的部门不仅会受到惩罚，惩罚值为 q ，而且会试图通过弱正式博弈达到自身目的，为庇护关系付出交易成本 t ，并使得其他部门得不到协调带来的收益 r ，则弱正式博弈的总支付为 $r t$ 。引入奖惩制度后的支付矩阵如下。

表 5 引入奖惩制度后的行政成本支付矩阵

Table 5 The administrative cost payment matrix after the introduction of rewards and punishment system

		部门	
		配合	不配合
部门	配合	p	$r t q$
	不配合	p	$r t q$
		$r t q$	$r t q$

当 $p > r$ 且 $t > q$ ，惩罚强度较大，部门 选择配合时，配合 是部门 的占优策略，部门 不配合时，配合 仍然是部门 的占优策略，因此 配合，配合 是两个部门的均衡策略；当 $p < r$ 且 $t < q$ ，惩罚强度降低，一方选择不配合时，另一方选择 配合 将会得不偿失，其结果为混合策略，纳什均衡消失。同理，当 $r > t$ 且 $q > p$ 时，不论部门 选择什么策略，不配合 都是部门 的占优策略。因此，奖励和惩罚强度必须要到达一定程度才能发挥制度效力，使制度优势弥补规划整合模式的缺陷。

3.5 以成本分析推进“多规合一”的思考与建议

对比 多规合一 协调模式部门博弈模型的成本分析，可得出三点结论：第一，以行政协调成本、交易成本等为衡量参数，短时期内规划整合模式以低成本、高社会收益占据优势地位，而在长时序重复博弈模型中，合并行政机构模式的低交易成本优势凸显，更有利于部门实行 多规合一；但引入奖惩制度后，规划整合模式在长时期内也具备可行性。第二，合并机构模式即便在长时序内也仍然存在合并范围较小的局限性，且需要强大的区域经济实力作为支撑，并不具备覆盖全体规划主管部门进行体制改革的引导能力，因而多数相关部门并不会选择该模式，以避免将来极易产生的冲突，理性倾向显而易见。第三，由于现行相关法律法规不完善，制度化程度低，无论采用哪种模式，仍然存在因管理单位矛盾而在规划编制与实施、监督等环节产生的交易成本以及因竞争而产生的利益博弈，因此，建立全面协调的制度是控制行政成本、削弱非正式社会关系的关键。

对此，推进 多规合一 可考虑以下对策：首先，考虑 多规合一 给不同区域范围、不同经济发展状况的各地方政府和相关部门带来的显性成本和隐性成本，后者包含更多需要体制创新的要素，难以定量分析，尤其需要深入考察。其次，突破合并机构的体制创新形式，寻找解决体制分割带来的不便的新办法，创新实践机制，健全 多规合一 的配套建设。最后，在顶层设计层面加强相关法律政策的体制保障，确定规划体系中各类规划的功能位序和空间管控的范围，加强建设奖惩机制，据此界定相关职能部门的事权与土地发展权，减少弱正式博弈的机会。

4 结语

多规合一 是规划体系与行政管理转型的契机，两种协调模式在各自特定的客观环境条件下发展起来，体制先行极大推动了技术创新，技术统筹为有序衔接的规划整合提供基础，两种模式相辅相成，在部门博弈中具有不同的综合成本与经济社会效益，总体而言都有长期作用的可能性，据此推断，综合运用两种模式或许能够更好实现常态化协调运行目标。

参考文献

- 张 强 基于 多规合一 的规划体制创新研究——以莆田实践为例 福建建筑
苏 涵 陈 皓 多规合一 的本质及其编制要点探析 规划师
黄叶君 体制改革与规划整合——对国内“三规合一”的观察与思考 现代城市研究
王 清 行政执法中的部门博弈——一项类型学分析 政治学研究
范如国 韩民春 博弈论 武汉 武汉大学出版社
林 坚 陈诗弘 许超诣 等 空间规划的博弈分析 城市规划学刊