

城市规划的公共政策属性*

Attribute of Public Policies in Urban Planning

魏立华¹ 刘玉亭²
Wei Lihua Liu Yuting

摘要 城市规划是科学、法律和公共政策的多元组合,但自1990年以来城市规划的公共政策属性才得到关注,并伴随物权法的制定、城市转型、规划执行阻滞、城乡规划统筹等方面的变化而趋于增强。不过城市规划并不是完全转为公共政策,而是要增强其公共政策属性,应当从给予规划编制较充足的时间,增强规划编制人员专业的多样性,设定程序并确保程序公正,建立并逐步完善社区规划师制度等四个方面着手开展工作。

关键词 城市规划 公共政策属性 强化

ABSTRACT Urban planning is a diversified portfolio of the scientific attributes, laws and public policies. However, there paid little attention to the attributes of public policies in urban planning

1. 引言

规划学界对“城市规划学科本身的科学性”有过激烈的辩论,但可以确认的是,城市规划之中是有科学的,如景观生态学方法、严谨的统计数据分析和严格而苛刻的建筑与规划设计规范等,但这并不意味着城市规划本身“就是”科学,甚至认为“城市规划的基本原理是常识(张庭伟,2008)”。从城市规划的起源来看,最初是意图从工程设计的角度对种种城市问题予以解决,并最终落实在各类令行禁止的规范、法定规划等方面,旨在对不同建设主体的行为进行规治。从表层的涵义来看,城市规划指向的是各类空间,但最终是对居住于城市之中的各类社会群体进行“公共产品的再分配”,既具有指导性,又具有强制力。

将城市规划“科学”的内容转化为法律的形式,即为法定规划。但法定规划有自己的边界,只能规定城市建设与发展的一些基本规则,是城市建设的底线,其核心是“控制”,这是一种消极的态度,也是一种务实的方法(周剑云等,2006),通过强制性的权力来有效的干预城市发展,如城市总体规划中的强制性内容、各类规划设计规范标准等。但城市建设时常面临的是“特定时期、特定地块的特定人群面临的特定情况”;鉴于此,需要基于法律的原则制定相应的政策予以解决。这些政策

before the 1990s. Along with the establishment of property law, urban transformation, blocks in implementation of planning, and coordination of urban and rural planning, those attributes became much more powerful. Urban planning is not simply public policies, but strengthening their attributes. Four aspects of work should be carried out: firstly, more time should be given to the compilation work of planning documents; secondly, enhancing diversity of planning expertise in the staff who work on the compilation; thirdly, establishing a fair planning and implementation process; fourthly, establishing and gradually improving the system of community planners.

的核心是“引导”,这是一种积极的态度和理想的方法。总体而言,城市规划可视为科学、法律和公共政策的多元组合。

2. 城市规划的公共政策属性逐步得以重视的过程

1980年的《城市规划编制审批暂行办法》强调城市规划的工程技术性,由于计划经济体制下,政府是投资主体,对资源的空间配置起主导作用,城市规划实质上成为政府自上而下的“国民经济的具体化和空间化”,注重技术属性,表现为技术性蓝图,城市规划师居核心地位,属于精英型规划。1991年的《城市规划编制办法》已指出城市规划不再是纯的工程技术,规划编制需进行多方案比较和经济技术论证,并广泛征求有关部门和公众的意见;经济学、地理学、社会学、行政学等学科的相关研究人员开始进入城市规划领域,对城镇体系规划、城市职能、社区发展、法制建设等进行论证和指导。

2006年“公共政策”首次被写进《城市规划编制办法》,“城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。”更是提出了构建社会主义和谐社会,充分关注中低收入人群,扶助弱势群体等内容;在规划编制方面,从“规划

KEY WORDS Urban Planning, attributes of public policies, strengthening

* 国家自然科学基金,项目批准号:50608033;50808082);广东省教育厅人文社会科学创新团队项目(07JDTDXM84002)部分研究成果。

中图分类号 TU984.11¹

文献标识码 A

文章编号 1000-0232(2008)04-0041-03

作者简介 ¹华南理工大学建筑学院讲师;²华南理工大学建筑学院副教授;^{1&2}亚热带建筑科学国家重点实验室(广州,510640)

部门的室内”转向“多利益相关者参与的室外”,政府组织,专家领衔,部门合作,公众参与,科学决策。在编制方法上,指出“重大专题,……应当采取公示、征询等方式,充分听取规划涉及的单位、公众的意见。对有关意见采纳结果应当公布”等,削弱了城市政府“左右”规划走向的影响。公众参与的深度推进,将城市规划的编制与审批置于公众监督之下,城市规划受专业精英和政府管理者的影响在逐步减小,多方利益主体参与规划的途径被打通,城市规划的公共政策属性逐步显现。2006年《城市规划编制办法》标志着从法律层面对城市规划的社会角色进行重新定位,计划经济时期形成的城市规划体系进入全面调整的阶段,如何适应市场经济已成为调整规划体系的重要课题。

3. 社会经济转型期城市规划凸显公共政策属性的必要性

中国社会经济转型主要体现在两个方面,一是从农业的、乡村的、封闭半封闭的传统社会,向工业的、城镇的、开放的现代化社会转变,这是社会结构的转型;二是从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,这是经济体制的转型。社会结构转型和经济体制转轨同时并进,相互推动,但也相互制约,造成结构冲突和体制摩擦,

使城市社会问题日趋突出,涉及流动人口、失业、社会保障、低收入住房等方面,且城市社会问题日趋“空间化”,这是当前城市规划不得不面对的境遇,处理不当,不但非能缓解社会问题,还有可能激化社会矛盾。

3.1 城市性质由“生产性”向“生活性”逐步转型的需要

计划经济时期的城市是为“落实经济计划”而存在的,是国家(重)工业优先发展战略(林毅夫等,2002)实施的空间载体。国民经济计划决定着城市的发展重点、速度和规模,而城市规划成为“国民经济计划的继续和具体化”,是一种“被动式”的设计工作,绝大部分设计任务是为有效配合工业建设的,很少考虑居民生活上的需求。向市场经济体制的转轨,意味着资源配置方式越来越多地依靠市场,城市规划主要是调整城市开发中私人利益和公共利益之间的冲突,并通过公共干预的手段避免城市空间及环境品质受到损害;城市规划由计划经济的直接参与者,变为市场经济的服务者,更多的是处理市场经济运行过程中不同社会群体的利益协调问题,这需要城市规划踏踏实实地走进城市的各个角落,“主动”跟各类社会群体打交道,事实上这一过程就体现了城市规划的公共政策属性。

3.2 《物权法》的颁布“迫使”城市规划不得不增强其公共政策属性

城市规划的重要内容是配置空间资源,需要处理土地、房屋等财产关系,以及公权和私权的关系等(赵民等,2005)。计划经济条件下,“公有财产(而非私有财产)神圣不可侵犯”,政策制定过程中倾向于国家本位及对私人财产所有权的藐视。

随着市场经济的逐步完善和与全球经济的快速融合,要求国家和政府在政治上民主的,在行为上是法治的,在职能上是有限的,在权力上是多中心的,在公共服务上是有效的,所有这些要求的核心是保护私人的合法财产权益。但如何在城市规划中保护(或尽可能少损害)私人的合法财产呢?首先需要城市规划在编制的过程中应具有较高的公众参与度。

物权法承认和保护一切合法的财产权益。城市规划面对各种合法的权益,必须协调社会不同利益群体的诉求,同时又要维护公共利益,这要求城市规划必须既有“硬”的强制性的立法约束,更要有“软的”的指导性的政策导引。在规划立法上应摒弃原先对个人权利藐视和压制的做法;在公共利益与保障主体的确定上,应建立政府与个人之间双向的制约机制,明确双方的权利、义务以及法定责任,更为重要的是在基于政府、个人等多方利益主体“协调——共商——同利”基础上制定规划编制

和实施的政策导则。

3.3 城市规划执行存在较严重的阻滞,对利益相关者的分析不够

规划执行阻滞主要有五个方面的表征:

① 规划执行的“表面化”:规划在执行过程中只是被宣传一番,未落实到具体的、具有可操作性的措施上来,只是口头上支持上级政策,或仅以书面形式表态,规划的最终绩效要远远低于最初设定的目标,如关于扩大住宅用地供给、调整住宅供应结构,稳定住房价格等政策就遇到地方政府的“象征性合作”的抵制。② 规划的“选择性执行”:规划的具体执行者在执行规划时会根据自己的利益诉求对规划内容进行任意取舍,有利的就贯彻执行,不利的就有意曲解乃至舍弃,规划内容的落实往往残缺不全;如规划中能够马上带来经济收益的重大基础设施会优先上马,而具有社会福利性质的公益项目则推迟。这既是规划编制过程对项目建设时序的疏漏,更大的原因是规划实施过程中执行主体的主观规避。③ 规划实施的“扩大化”:规划的执行主体在执行过程中为谋取利益给规划“附加”了一些原本没有规定的不恰当内容,致使规划的调控目标不能完全实现,如开发商在具体的建设过程中会有意提高容积率,或降低公建配套的标准。④ 规划的“替换性”执行:当规划的意图与执行主体的主观意愿相背离的时候,规划在执行过程中变成“表面上与规划一致”,而事实上背离规划要求的内容。⑤ 规划执行“停滞化”:规划因与执行者所在地区或部门的局部利益发生冲突,而导致规划从执行过程的一开始就未得以贯彻执行,表现为规划执行过程中“虎头蛇尾,有始无终”,如土地利用总体规划以及控制性详细规划中对某一集体土地的性质确定为公共绿地或生态用地的话,严重影响了农村集体进行“农转用”,建厂房出租的预期收益,村集体便会抵制该规划的落实。

3.4 城市与乡村在空间管治方面进行统筹的需要

政府在社会经济发展过程中长期实施偏袒城市的政策,以利于城市生产和城市居民,而不利于农业生产、农村建设以及农民生活水平的提高(程开明,2006),简言之,就是“重城市、轻农村,重城区、轻郊区,重工业、轻农业,先居民、后农民”,将积累剩余投资到城市工业区及公共服务设施等方面,以增强城市建设,加快工业化进程;依托城市以优先发展重工业的经济发展战略(林毅夫等,2002),使农村成为“为城市发展提供廉价土地、体制外的廉价劳动力和工业品市场”的附属品。城乡长期二元发展的结果之一,是农村在土地开发方面并不遵从城市规划的种种要求,且从政令

是否畅通的角度来看,城市政府的相关政策难以被村“两委会”贯彻下去。由于村委会是由村民直接选举产生的,自然会向村民负责,在涉及村集体和村民利益的事情上大多站在村民的立场上,城市规划相关政策若对农村考虑不周详的话,基本上很难在农村推行。因而从城乡统筹规划的大背景下,城市规划向公共政策转型的一个基本判断应当是让更多的村集体、村民参与到城市规划中来。

4. 城市规划与公共政策之间的关系如何拿捏得当

城市规划应当具有公共政策属性这一点是毋庸置疑的,但这并不是表明城市规划“就是”公共政策,而是指城市规划在编制、实施、反馈、修编等环节中,应具有公共政策运作的特点。这不仅需要重新界定规划师应具备怎样的职业素质,更需要重新界定规划行政管理部门的运作流程、工作方法等等。客观地说,在当前的城市行政管理体制下,增强城市规划的公共政策属性是比较难的,但尚可以从以下几个方面着手努力。

4.1 能否给予城市规划编制较充足的时间?

公共政策的一个最基本的特点就是需要时间,用以不同利益相关者之间的谈判与沟通,不能操之过急,是一个“调查——制定——执行——反馈——调整”的较漫长的过程。在某种程度上可以说,“过程(process)”是公共政策的核心,“过程”的公共性增强了,其结果的社会认可度自然就会大大提高。但就城市规划而言,“赶工”已成为规划编制的常态,出现很多的问题,如调研不充分、分析不透彻、方案执行难、缺乏反馈渠道等等,其中最为突出的一个问题是很少对城市规划实施的绩效进行评估,或者说“总结不足,反思不够”。

城市规划要严格按照编制审批的程序进行,对于规模较大、发展就快、问题较多的大中城市,需要国务院(委托建设部)、省政府(委托建设厅)等进行编制审批,因报送的城市较多,并且报送时间也集中在一起,与各部委、厅局协调的周期较长,编制申请批复较慢;尽管部分城市采取了“边编制,边申请”的方式,申请获批之后,编制时间紧,任务重。招商引资过程中涉及到的一些重大项目选址、重大工程上马等事项,通常要求规划编制部门“限时”提出方案,规划编制的质量自然难以保证,更奢谈是否具有较高的公众参与度了。

4.2 规划师应具备怎样的公共政策能力?

城市规划师主要源于两个传统专业:建筑学和园林设计,这两个学科主要是考虑实体或景观的设计,而不太考虑社会问题。但任何一个看起来很简单的设计,其社会影响和内涵是深远而复杂的。

关注社会公平和公正问题的民权运动 (civil rights movement) 更是让建筑师认识到, 城市规划不是放大的建筑群, 微观的建筑方法理念不适宜扩展到宏观的城市规划领域, 那些居住于此, 工作于斯的各类社会群体的和谐相处才是建筑或景观设计的最终理想。优秀的规划师也应该是一个好的经济学家、社会学家、地理学家和社会心理学家 (Peter Hall), 或者说“最好和最有效的规划师是那些具有良好边缘学科知识的人, 他们不仅掌握规划的技巧, 而且熟悉规划问题与围绕这些问题的社会主导力量间的相互关系 (约翰·M·利维, 2003)”。从规划师的进入门槛来看, 规划工作应当向一些没有受过规划教育的人开放, 如经济学家、人口统计学家、社会学者、公共政策分析师等等; 通过分析财政资源、调整土地开发、提出和评估长远的增长选择、评估环境风险、教育公众等, 将潜在的冲突转化为合作的机会, 在此基础上, 再让以形态设计见长的传统规划师落实到城乡空间之中。实际上, 这需要规划编制机构“本身”应具有一定的公共性, 汲取相关学科的人员及其理论方法。

4.3 程序及程序公正是否是增强城市规划的公共政策属性的一剂良方?

增强城市规划的公共政策属性应该分两步走, 首先是建立起相应的程序, 其次是确保这些程序能被公正、公平的遵循, 并建立用以保证程序公正的行之有效的惩戒机制。市场经济体系下, 利益分布的复杂性和不均衡特征, 使城市规划在分配空间利益时要尽可能做到公正与客观。这就要求规划从简单的、垂直的指令结构走向横向充分参与的、系统的公共政策过程。政策过程独有的“程序”是保障利益客观、公正分配的唯一有效方式, 公共政策的本质在于“公共性”, 谁要修改公共政策, 必须按照严格的公共政策的程序进行。程序保障是公共政策顺利实施, 不被私人利益“篡改”的有效手段, 没有程序保障的、“简单决策式”的规划过程很可能导致对社会利益的忽略。

规划的程序保障的另一个体现是明确规划过程中的“责、权、利”, 对于违反程序的修编规划与越权审批等能够从“程序”上找到漏洞, 并找到对应的责任者, 以便确定奖惩, 这实际上是约束城市规划行政管理部门依照《城市规划法》、《城市规划编制办法》、《行政许可法》等“依法行政”的内在要求; 核心是按照法定的程序行政, 约束城市政府修改规划的动机。不同社会主体对于规划变更的程序的公正性的质疑和异议, 规划管理部门亦能够给出有关程序上的合理解释。

4.4 社区规划师制度是否可以成为增强城市规

划公共政策属性的一条途径?

社区指的是“将个体整合进某一地域范围内的社会关系 (a social network of interacting individuals, usually concentrated into a defined territory.) (Johnston, 2000, p101)”。芝加哥学派从城市化所产生的社会及行为后果来思考社区的内涵, 认为社区是: [1] 按地域组织起来的人群; [2] 他们程度不同地扎根于居住区; [3] 生活在多种多样的依赖关系之中 (R. E. Park)。城市规划主要是公共产品的再分配, 在社区层面, 涉及城市规划的沟通与协调多出现“一对多”的局面, 即需要跟社区的众多居民进行“面对面、多轮次”的谈判, 交易成本非常高, 这就需要有一个媒介, 社区规划师制度就是一个很好的尝试。

传统的城市规划属于较为刚性的控制和引导型规划, 而社区规划相对较为柔性, 是联系自上而下的发展要求和自下而上的发展需求的重要政策工具, 是规划行政管理机构与非政府组织或民间的合作纽带。在规划方法上, 社区规划师更为关注从城市问题的社会本质去理解城市空间布局。按照规划的视角或思维方式来收集民意将是社区规划师的主要工作, 而这正是增强城市规划的公共政策属性的突破口之一。另一方面, 社区规划事实上是政府与基层的利益博弈过程, 因而无论从工作需求, 还是从职业道德出发, 社区规划师都有责任为社区争取合法利益, 是社区的代言人。在某种程度上, 这一角色比较近似于律师 (钱征寒 等, 2007), 既懂规划, 又对社区负责的律师。这种来自基层的力量将是用以纠偏城市规划的有力工具。

5. 结论

尽管存在争论, 城市规划在研究方法、数据分析和设计规范等方面无疑具备科学性。法定规划的制定, 旨在确定城市建设与发展的基本原则, 强制性地实现城市空间资源的合理配置和公共产品的再分配, 从而赋予城市规划的法律属性。现代城市规划, 其内容不仅仅是空间资源的调控, 而要更多地涉及对城市发展中各利益主体的协调, 规划在内容上扩张的同时, 更加注重编制、审批和实施的过程以及这些过程中的程序公正, 这凸显了城市规划的公共政策属性。从我国历次《城市规划编制办法》的修改和制定, 可清晰看到城市规划的公共政策属性逐步得以重视的过程。

中国城市面临经济体制和社会结构的双重转型, 城市建设和发展所面临的问题更趋多样, 城市开发所涉及的利益主体多元化, 如何在城市规划过程中更好地认识问题, 并制定合理的规划措施和政策, 实现多元主体利益的最优化、最大化, 就必须

要求城市规划更加重视其编制、审批和实施的“过程”, 而不是仅仅关注规划在内容形式上的结果, 这是城市规划的公共政策属性的集中体现。中国城市性质正在发生转型, 物权法的最终制定, 城市规划在执行过程中面临各种阻滞, 城乡统筹规划等等, 凡此种种都成为城市规划凸显其公共政策属性的驱动力, 在事实上也在强化城市规划的公共政策属性。

城市规划在重视其科学性和法律属性之外, 增强其公共政策属性的必要性不断强化, 这需要城市规划在其编制、审批、实施、反馈等多个环节中, 充分体现公共政策运作的特点。如何实现? 两个层面的工作将是十分有益的。一是对于城市规划的编制过程, 给予充分的时间, 同时对于规划编制、审批和实施的过程要建立规范化的程序, 并逐步实现这些程序的公正性。二是要实现规划编制人员的专业技能和学科背景的多样性, 从而保证规划编制能充分代表多元主体的利益, 使城市规划协调城市开发多元主体利益以实现城市有序、健康发展的核心公共政策属性得以实现。■

参考文献

- [1] Johnston R. J., Derek Gregory, Geraldine Pratt and Michael Watts (eds.), 2000. "The dictionary of human geography." Blackwell Publishing: Oxford.
- [2] 程开明. 城市偏向视角下的农地征用. 农村经济, 2006 (12): 37-40.
- [3] 林毅夫, 蔡昉, 李周, 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海: 上海人民出版社, 2002 (增订版).
- [4] 钱征寒, 牛慧恩. 社区规划——理论、实践及其在我国的推广建议. 城市规划学刊, 2007 (4): 74-78.
- [5] 约翰·M·利维, 现代城市规划, 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [6] 魏立华. 城市规划向公共政策转型应澄清的若干问题. 城市规划学刊, 2007 (6): 42-46.
- [7] 张庭伟. 城市规划的基本原理是常识. 城市规划学刊, 2008 (5).
- [8] 赵民, 吴志城. 关于物权法与土地制度及城市规划的若干讨论. 城市规划学刊, 2005 (3): 52-58.
- [9] 周剑云, 戚冬瑾, 编著. 中国城市规划法规体系, 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.