

文章编号 :1009-6000(2007)09-0021-05
中图分类号 :TU984 文献标识码 :A

作者简介 郝娟(1956-),女,上海市浦东新区规划设计
研究院,院副总工程师,院城市规划研究中心主任,高级
规划师,主要从事城市规划理论研究



解析我国推进公众参与城市规划的障碍及成因

Analysis on the Barriers and Causes in Development of Public Participation in Chinese Urban Planning

郝娟
HAO Juan

引言

公众参与城市规划的思想在1980年代末至1990年代初引入国内规划界。引入这一概念是为了协调我国的经济体制由计划经济向市场经济转变而城市规划决策仍然以政府决策之间产生的矛盾。推动这一思想继续运作的主要动因是社群主义观念民主民权思想的觉悟。

计划经济时期国家的经济体制是公有制和集体所有制,城市规划的唯一主体是政府,政府一统天下的行为并未造成利益分配矛盾的激化,所以公众参与规划行为的缺失所产生的问题并不复杂。

这个问题的复杂化是计划经济转向市场经济之后。

国家市场经济体制确立后,城市建设的主体由一元转为多元,规划本身固有的经济性特征(例如规划利益分配、规划创造价值、规划决策影响利益集团和个人财产变化)等,使城市建设的主体(政府,利益集团、市民)出于对自身利益的保护,要求参与规划的决策以维护城市空

间资源分配的公正性。

但是,在引入公共参与这一概念大约20年不到的时间里,各城市在公众参与城市规划方面采取的措施和推行的力度并不呈积极有力的征兆,我们的公众参与仍然停留在事后参与和被迫参与的层面,公众参与城市规划的程度,按照Arnstein, S. R. 建立的市民参与梯级理论,尚属没有参与阶段,公众参与长期滞留在新闻发布会、规划公示会、规划展示会等形式主义上。

造成我国公众参与城市规划始终处在初级阶段的主要原因,一是市场经济体制确立后规划决策并未由原来的政府一元制转向政府、利益集团和市民的多元制,政府只认可经济结构构成的多元,但在规划决策方面还是维护一元的状况。二是由于过多的公众参与存在降低工作效率和增加行政成本,因此,政府在理论上承认公众参与是社会的政治民主化过程中必然存在的环节,但是对公众参与城市规划决策缺乏法律支持和实践机制。

1 公众参与城市规划的障碍及成因分析

1.1 公众参与城市规划行为在法律上的被认可问题

我国城市规划法第10条、第28条都对公众参与城市规划作了规定,但是缺乏可供操作的程序性规范,如公众参与的范围、参与方式、参与途径及其保障等。规划法第10条强调的是任何单位和个人(公众)有权对违反城市规划的行为进行检举和控告,公众拥有的权利只是对违反已经制定完成了的、或正在实施的城市规划的行为进行检举和控告。第28条规定更是明确公众参与行为发生在规划完成之后,其目的不是让公众参议规划和决策规划,而仅仅是局限于了解规划和对规划实施的支持上。公众参与城市规划决策的行为缺乏法律依据。这是我国各级政府城市政府对公众参与城市规划不积极不主动的根本原因。

1.2 公众参与城市规划的组织机制长期缺失

公众参与要求达到决策阶段并保证其行为正常开展,就要有一个稳定有效的组织机构和仲裁机构,但是我们现实中的公众参与城市规划行为常常是以一种零散的、不统一的、随意的特征进行的。没有一个受法律保护同时又不受政府控制、干涉的正式的组织机构来全过程地负责全部的城市规划整个过程的公众参与,这也是造成公众参与长期收效甚微的原因。

规划编制阶段因为需要现状调研所召集的公众群体是规划涉及范围内的市民,目的仅仅是帮助规划师了解现状,市民并不被要求对规划的预期想法提出意见,即使市民有这方面的要求,市民也无从验证这些想法有多少最终纳入规划,因为市民并不跟踪规划的全过程,法律和政府也不认可给予在规划调研期间的公众群体以规划后期的决策权。等到规划完成公布后实施时,按照现行的城市规划法规定,一般市民只有被告知权和执行权,公众是被动的。只有当实施的规划出现严重的侵权行为,市民才会去反映情况,以致提出行政诉讼。规划审批阶段的公众主要来源于学术研究机构(规划及相关专业的专家)和地方的政界人物(地方人大)构成。

1.3 规划师对公众参与城市规划的认识

规划专业侧重工程技术,强调城市规划是用专门技术手段解决公共事务问题。这类专门技术知识现阶段只有少数人可以通过高等级的教育途径才能够获得,规划师在做规划决策时使用的技术知识、专业教育是普通市民不具备的,普通市民也很难达到这个专业水准,要全过程的参与规划、特别是参与规划的决策是有其无法回避的障碍,甚至因此会导致负面效果,例如,决策效率低、准确度差、城市建设也可能发生混乱。

因此普遍认为,市民可以参与规

划但是要有一个范围限定。只能限定在不需要专门规划知识的初级阶段,例如,规划的被告知、规划宣传、规划通报、规划初级阶段的现状调研等等。而规划师却一直以来被社会公众认为是被政府授权、法定的、可以全方位参与城市规划全过程的专门学者,规划专家的分析判断是公正的科学的。加上规划师又常常以规划保密为由,在已封闭的空间里制作,即使有参与的需求,也往往是附带许多限定规定的前提下,应付走过场,不涉及本质或要害内容和程序。

此外,规划师的知识结构和工作经历是其与生俱来地缺乏社会活动能力(规划师被认定为是专业技术的工程专家而不是社会活动家),这也导致规划师对公众参与在本能上消极。

因此,规划师对公众参与城市规划行为的态度,从理论上是赞同的但是在技术操作上持有疑惑。所以规划师一方面借故拖延市民参与,同时加快技术解决问题的规划工作,当问题基本得到解决后才去征询市民的意见。也就构成了所谓的事后参与。

1.4 推进市民和利益集团参与城市规划的障碍

政府、规划师、利益集团和市民由于视角的不同、所接受的教育不同、价值观念不同、利益需求不同,政府官员和专家与市民利益集团之间对规划的价值判断会产生差异分

歧,且又因协商弥补差异分歧所耗的时间过长而致使规划编制时间延长从而降低政府部门的工作效率。其次,利益集团唯利是图的利益观会使规划丧失全局性公平公正而导致利益集团的独断专行,也更加加剧了社会矛盾。

实际操作过程也是这样,公众参与与行为更多的是反映感性的问题而缺乏全局的技术的观点。例如,社区居民都很关注自身居住地的绿化多少,但是很少居民会考虑单纯的增加绿地会引起的一系列问题,例如房价问题、容积率问题、建筑密度问题、土地资源问题、市政管线问题等等。而这些恰恰是规划和政府部门必须要考虑的问题。因为规划的某一指标提高就会引发大量的一系列的技术经济指标的变动。

所以,缺乏规划信息且又不具备规划专门知识的市民要全过程地介入规划并参与规划决策客观上一直存在技术障碍,这也是市民参与城市规划长期以来停止徘徊在初级阶段的主要原因之一。

2 公众参与城市规划的思考

我国公众参与城市规划的政治基础是存在的。中华人民共和国宪法、各个历史时期党和国家领导人的讲话、中央政府和地方政府多次强调的政治民主化、政务公开化、从中央到地方的民主选举制度等等,都体现出让公众参与讨论和决策公共事务。其他,如产权所有制的多元

化、各种非公有制经济的利益被法律保护、土地制度改革、住房商品化的推进等。另外,各城市的城市政府也制定颁布了相关的地方法律和规定。

但是在城市规划领域有效的推进公众参与还应该从完善客观环境和公众自身参与能力提高两个方面同时努力。

公众参与的客观环境的改善包括完善公众参与的立法内容以形成法律制度(Institution)。构建一个独立于行政组织之外的、又受到法律保护和支持的、且又关心城市建设的公共组成的团体(不论是地方社区组织或全国性的非政府组织),例如,城市规划公众参与委员会。

此外,观念和知识结构的改变是推进公众参与城市规划的重要方面。市场经济体制之后,规划行为变得复杂起来,更多地强调了规划的系统性、复杂性、综合性的特征,组成公众的主要4类团体的各分类团体都不可能单独在如此错综复杂的经济体制、利益集团、政治行为等多方面共同参与的情况中做好平衡,并做出准确的判断。引入公众参与概念的目的就是期望城市规划的过程是一个相关人员共同互动的过程,但是要使这个互动过程顺利进行,则要求参与互动的人群共同构建的平台的水准要处于相等的状况,这一点正是我们所缺乏的。

在目前的状况下外部环境的改善相对简单易行,因为国外已经有

了比较成熟的经验,而人的思想理念、文化素质和知识结构的改变则比较困难,特别是对规划最初判断、决策,它不仅仅是一个经验的判断,还需要知识。

2.1 政府的观念转变

城市政府应该认识到,公众参与是社会政治民主化过程发展必然出现的一种社会活动,也是衡量民主化程度的一个重要标志。公众参与城市规划是政府行政民主决策的一种表现形式,它是一种合法的行为,所以要以法的形式赋予公民获得公务活动公开的主体权利。或者说,政府只能通过规划决策权利下放和立法才能保障公众参与的实施。

参与的基本观点是官僚体制内的专家无法获得制定政策所需要的全部信息,甚至得不到正确的信息,因此,如果排除公众对重要决策的参与,将造成政策上的失误。

2.2 规划师的角色转变

有关规划师角色转变的讨论在保罗·戴维多夫(Paul·Davidoff)的倡导性规划和尤尔根·哈贝马斯(Jurgen·Habermas)的交流行动(Communicative Action)概念内都有过较多的阐述。这些观点都强调规划师的人际交流能力、协商能力;强调规划师和公众之间的沟通;强调规划师需要的技能是听和沟通的技能;强调规划师的责任是组织市民参与规划并设法将他们的规划意见结合到规划决策中去;强调新时期的规划师的角色应该从过去的技

术角色转向管理、联络而不应该把自己看成是专业技术人员或政府的技术工具。这些理论同时还认为,规划师要相信公众参与规划可以提高规划过程中的规划决策的准确性。规划师要从群众那里学习社会脉络和价值观,群众从规划师身上学习技术和管理,二者共同发展城市规划。

规划的过程是选择和判断,任何一个规划的选择判断都表现为一种价值的判断。规划师单方根据自己的学识经验作出的判断或选择并不意味着一定是正确的,因为规划师的认识水平是有局限性的,尽管规划师有很好的技术专能,但他们的价值判断也要受到他自己的价值观的限定,规划师自身的判断和选择只是反映规划师的价值观,它不能以自身的判断取代社会的判断,社会大众的判断。

2.3 市民及利益集团规划知识的培训

在市场经济中,市民及利益集团通过房地产开发及其他投资方式协助建造城市,他们也是公众的一部分,他们也希望不断了解并参与城市规划和城市开发有关决策。但是他们的参与缺乏全局的观念并且因为他们的判断只是在权衡自身利益之后的判断而不是公众利益的判断,所以并不完全代表公平公正。同时因为受到规划知识的限制致使规划判断能力也有限。因为这两个突出的原因使他们在参与规划的过程中,

只在那些感性的、经验的环节上起作用,而对于那些需要运用理性知识做出决策判断的环节,更多时候是规划师和政府官员在起作用。这是我国市民及利益集团参与规划长期以来处于徘徊不前的状况的本质原因。

市民利益集团要在参与规划的每一个阶段都能起到作用,或者说他们能够在公众参与城市规划的过程中全方位地起到更为积极的作用,以彻底的改变目前这种初级的被告知阶段状况的参与(无参与行为),那么他们自身有一个“门槛”需要跨越。这个门槛就是对规划理论知识的掌握和对自身利益观的自觉制约。

跨越“门槛”的手段方法可以是多种类型。比如将规划知识融入国民教育体系;比如采用报刊舆论和专家讲座这样的市民规划普及教育;比如电子化宣传和网上咨询互动的现代化技术手段的运用等等。

跨越门槛的目的是使市民利益集团与规划是政府官员之间建立一个平等交流的平台。这个平等交流平台涵盖了相同的专业知识和相等的判断能力以及相等的公众利益观等内容。缺乏这个平台,就不可能使构成公众的4类人群平等交流,公众参与的状况就只能滞留在初级水平阶段。

注释:

公众参与是指公民或单位不通过国家代表机关直接参与处理社会公共事务。

公众参与应着眼于如何高效、公正和准确地解决公共领域内的事件性决策问题。

公众参与有广义与狭义之分。从狭义上讲,公众参与即公民在代议制政治中参与投票选举的活动,即由公众参与选出代议制机构及人员的过程,这是现代民主政治的一项重要指标,也是现代社会公民的一项重要责任。广义上的公众参与除了政治参与以外还必须包括所有关于公民的公共利益、公共事务管理等方面的参与。城市规划作为一种公共政策的制定也包含在其中。

在城市规划领域内,公众参与概念首先是作为一种公共政策、一种协调建设中争议的手段被提出来的,城市规划中的公众参与包括与公众切身利益相关的规划方面的政策和法规的制定、决策、实施和监督的全过程。

1969年 Arnstein, S. R. 建立的市民参与梯级理论(《A Ladder of Citizen Participation》)为衡量规划过程中公众参与成功与否提供了基准,明确了公众参与应该是一个从无权利参与逐渐向权利参与转变提升的过程。

该规划阶梯理论把公众参与,根据规划决策权力大小分成3个层次8个阶段,并明确无参与和权利参与之间的不同特征。初级层次的无参与是以市民在政府官员、规划师和其他重要的社会相关人员掌控之下的参与为特征,而最高等级的权利参与是以所有当事人(包括市民、规划师、政府官员)在规划项目全过程内以平等协商的状态共同工作为特征(表1)。

委员会是处于规划管理局和建委等市政府部门之外的一种非官方、有体制保障的独立机构。委员有当选代表、市政

表1 Arnstein S. R. 的公众参与8梯级图示

公众参与3阶段	英文	中文
没有参与	Manipulation	政府操纵
Nonparticipation	Therapy	政府教育
象征参与Tokenism	Informing	提供信息
	Consultation	共同协商
	Placation	政府按抚
市民权利	Partnership	伙伴关系
Citizen Power	Delegated Power	权利代表
	Citizen Control	市民控制

资料来源: Arnstein S. R. ,美国规划师学会会刊,第35卷,1969年7月。

官员、规划专家人员组成。委员会的职责就是最大限度地提高公众参与的范围和推进城市民主政治进程。实现公共利益、各私人利益最大化。

构成公众主体的一般可以认为有4类。一般市民及有关非盈利、非政府集团(包括规划所涉及到的区域内居民、城市中的志愿社团、非赢利组织、非政府机构、社区互动组织等)、利益集团及盈利性的非政府集团、规划师及相关规划专业的专家、政府官员等4类。目前情况,有更多机会参与高层次的公众主要是后两类人员,而这其中占主要份额的是规划师和政府官员。

Davidoff的倡导性规划主张:规划师一方面要成为他们的政治倡导者,另一方面又为他们提供规划的技术支持;规划师应该正视社会价值的分歧,并选择与社会底层人士相同的价值观。

参考文献:

[1]李东泉,韩光辉.我国城市规划公众参与缺失的历史原因[J],规划师.2005,(11):12-15.

[2]王柱国,王爱辉.城市规划:公共利益、公众参与和权利救济 - - - 兼论修订《中华人民共和国城市规划法》[J].国外城市规划.2004,(3):37-39.

[3]罗小龙,张京祥.管制理念与中国城市规划的公众参与[J].城市规划汇刊.2001,(2):59-62.

[4]陈锦富.论公众参与的城市规划制度[J].城市规划.2000.(7):54-57.

[5]何丹,赵民.论城市规划中公众参与的政治经济基础及制度安排[J].城市规划汇刊.1999,(5):31-34.

[6]大卫·马门.规划与公众参与[J].国外城市规划.1995,(1):41-50.

[7]Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation[J], Journal of the American Institute of Planning, 1969.35.

摘要:

我国公众参与城市规划的问题一直是一个长期被关注但又推进迟缓的问题。本文在对西方国家公众参与城市规划的理论与实践的深入研究基础上,重点解析我国在推进公众参与城市规划方面存在

的主要障碍以及形成障碍的成因,文章同时对加速我国公众参与城市规划的进程提出建设性政策建议。

关键词:

公众参与;城市规划;利益集团

Abstract: Public participation in urban planning is always the question that is paid attention for a long time, but advances slowly, in China. On Base of the studying the theory and practice of participation in the urban planning in the western nations, this article analyzes the main barriers in the advancement of public participation in urban planning in China, as well as formations the barriers come. At the same time, this article puts forward the constructive policy proposals on public participation to accelerate its application in our country's urban planning.

Key words: public participation;urban planning;special interest group