

试论城市规划中的公共利益

石楠

【摘要】就空间论空间的思维模式已经不能适应市场化、多元化的社会经济进程。城市规划必须研究空间背后的社会利益机制。所有的城市规划工作实际上就是围绕着利益问题进行的。城市规划是协调社会不同利益的一种工具。城市规划的目标就在于实现公共利益的最大化,公共利益应该始终是城市规划师的基本价值观的核心内容。但是城市规划并不能自动地实现公共利益,为此需要克服来自几个方面的自利性影响。城市规划学科的研究领域不仅应该在空间上拓展,更应该在学科领域上加强交叉,尤其是注重对于决定土地与空间利用模式的利益关系的研究,应该逐渐向政策科学转变。在实际工作中应该重视规划中的利益诉求机制的建设和规划行业的职业道德建设,以及社会公益用地范围的界定。

【关键词】公共利益;公共政策;城市规划;职业道德

ON PUBLIC INTEREST IN URBAN PLANNING
SHI Nan

ABSTRACT: One ideological inclination possessed by urban planners is to focus merely on the space distribution study, which can not adapt to the social and economic progress featuring market system and social diversification. This study indicates that it is a necessity for urban planning to concentrate on the social interest system instead of space distribution alone. As matter of fact, urban planning is an instrument of adjusting social interest, the target of which is to maximize the public interest. Therefore, public interest should be the core of the value pursuit of the planner. However, public interest can not be realized through urban planning, it has to overcome self-interest influence from several aspects. The urban plan-

ning knowledge should extend not only in the space but also the interdisciplinary involvement, especially the interest system which determines the mode of land use and space distribution. It also should be a more policy-oriented science and pay much attention to the establishment of interest allocation system and the cultivation of professional ethics.

KEYWORDS: public interest; public policy; urban planning; professional ethics

1968年,美国学者G·哈丁(Garrett Hardin)在其著名的论文《公地的悲剧》中提出了“公地悲剧”的概念,描述一处牧民们可免费进入的公共牧场,牧民们为了追求个人利益,尽可能增加奶牛数量,结果导致该牧场草场退化,直致毁灭。哈丁还把这种模型扩展到对于人口增长、环境污染、资源退化等问题的解释上。他得出一个重要结论:人性都有向外拓张的欲望,无人保护的公共利益最先受到侵害。

在我国,最近几年来地方规划局被市民起诉已经不是什么新鲜事了,其中出现频率最高的是居民为了维护自己的采光权、通风权等基本权益起诉规划局,其次是业主或开发商状告规划局行政不作为。但有一种被称为公益诉讼的官司颇引人深思:2000年12月,三名市民状告青岛规划局批准建设音乐广场北侧的住宅区,侵害了他们的优美环境享受权;2001年10月,两位市民状告南京规划局批准建设紫金山观景台,破坏了紫金山的自然景观;2004年3月,一位老人状告杭州市规划局批准浙江老年大学在西湖风景区内建设2万多平方米的项目,违反了《杭州西湖风景名胜保护管理条例》。这几起案件的共同特点是:起诉方并不仅仅是为了个人的利益,而是为了社会公共利益。这三起官司分别以市民败诉和法院不

20

2004年 第28卷 第6期
VOL.28 NO.6 JUN.2004

【文章编号】1002-1329
(2004)06-0020-12

【中图分类号】TU984
【文献标识码】A

【作者简介】
石楠(1961-),男,北京大学环境学院博士研究生。

【收稿日期】2004-05-19

予受理结案。

前述“公地悲剧”发生在西方发达国家,已经是众所周知的经典,而后面这三起案例发生在我们身边,并没有引起规划师们应有的深思。其实,无论在哪一意识形态的社会,公共利益都是客观存在的,那么,该由谁来保护公共利益呢?城市规划对于公共利益应起到什么作用呢?

1 城市规划为什么要研究公共利益问题

城市规划向来标榜自己是公共利益的代表,但究竟什么是公共利益,似乎是一个既十分明了又非常模糊的问题。说它明了是因为这个问题好像人所皆知,没有必要进行解释和论述,相对于个体利益的就是公共利益,我们可以很容易地举出“公共利益”的例子。例如国防安全、社会安定、国民经济繁荣、环境保护、提高文化水平等等。说它模糊是因为在现实生活中我们很难界定它的准确内涵和外延,它时常作为一种崇高而遥远的理想出现在规划师的脑海里,同时,在城市规划工作中,我们又时刻都被这种模糊不清的命题所困扰。更有不少情况下,明明是一些人为了了一定的商业目的,却明目张胆地打着公共利益的旗号,而声称代表公共利益的城市规划常常处于下风或劣势的地位。另一方面,我们自己也无法解释,城市规划所反映出来的利益为什么就代表了公共利益,它又是怎样代表公共利益的。这多少让人感到“城市规划代表公共利益”是一句挂在嘴边的口号,而非一种制度安排。

这样一个对于城市规划十分重要的问题之所以没有引起足够的重视,有两方面的可能性:其一,大家觉得这个问题已经解决了,对于这个概念已经取得了共识,没有必要再进行讨论,即使有些只言片语的论述也无非是对现有共识的补充和诠释;其二,这个问题还没有超出传统的惯性,大家觉得没有必要按照现今的形势给予重新解释。城市规划对于公共利益问题的态度实际上兼有上述两种心态。遗憾的是,我们所看到的客观事实却经常是一些与上述两点相反的情形,规划师们既没有对于公共利益问题达成共识,甚至相当一部分规划师并没有把公共利益作为自己职业的基本价值观,也没有意识到在经济社会发生着深刻变化的中国,我们有必要对于这个问题进行深刻的思辨。

研究公共利益不仅是为了在理论上为城市规划寻找根据和出路,而且也是实际工作的需要。从实际操作层面看,以往的城市规划是以土地利用或空间问题作为其研究的核心,迄今的主流仍

然是以“空间规划”作为城市规划的旗帜,而对于土地或空间背后的利益关系不感兴趣,也说不清楚,因此,一边号称自己代表着公共利益,另一边自己也说不清究竟是代表着谁的利益。规划师们几乎把全部精力花在潜心研究空间规律上,觉得只要在理论上说清楚空间发展的规律,城市规划本身也就实现了科学化,再加上程序上的民主化,就能够保证规划的理想得到实现。但是,现实总是一次次地给规划师们致命打击,他们煞费苦心经营起来的空间秩序在政治需要、市场经济的巨大力量面前显得十分脆弱,不堪一击,政治家、企业家一次次地扮演着“规划破坏者”的角色。在规划师眼里,只有他们自己才是公共利益的化身,而政治家、企业家所代表的无非是他们的个人野心和商业目的。

一个最显著的例子就是开发区问题。开发区本来是一种城市建设、土地开发的形式和手段,从城市规划的角度分析,其基本构想就是集中一切资源,包括政策资源、资金、劳动力、技术等,集中开发城市的一片土地。如果运用得当,其本来可以成为很好的城市规划与建设的手段,但是由于城市规划对此从一开始就怀有某种抵触情绪,不理解,也不研究这种形式的特点,而是采取了两种策略:一是独善其身,开发区不是我搞的,乱了不能怨我;二是鸵鸟政策,你们搞的那一套与我的理想不符合,我不承认。然而,出于政治的考虑和经济发展的需要,这种土地利用形式在中国蓬蓬勃勃地发展起来,甚至泛滥开来,背离了原先的初衷。从最早的蛇口,到后来的浦东,再到眼下全国成千上万的开发区,城市规划基本上是处于一种想管管不了,不管又躲不掉的尴尬局面。一个最基本的事实是,官方公布的开发区面积已经超过了全国所有城市的建成区面积,也就是说,如果城市规划只着眼于建成区,那么,另外一个同样面积的地域正在悄然兴起,而且正在包围着城市,与建成区犬牙交错地纠缠在一起。于是,各地在进行城市总体规划修编的时候,无法回避如此巨大面积的空间,不得不重新考虑开发区的问题,这时候任何抱怨、怀疑、抵触都是那样无力,规划师们在顶着城市规划对开发区建设调控不力的冤名的同时,不得不着手收拾这一残局,自己原先陶醉的、以为代表着城市整体利益的、美好而完整的城市总体空间秩序不得不适应甚至是迁就开发区支离破碎的空间格局。

从这个过程可以明显地看出,城市规划就空间论空间的思维模式已经明显地不能适应社会经济发展的需要,即使在空间尺度上放大到区域的层面、全国的层面也无济于事。因为空间本身并

不是一个独立的客体,它只是复杂的社会政治经济关系的一种载体和产物。如果我们人为地剥离它与社会政治经济过程之间的这种联系,那就不可能真正科学地揭示空间秩序的科学规律。当然也就永远也摆脱不了墙上挂挂的悲剧。从这个角度说,墙上挂挂不仅仅是由于制度原因和领导不重视规划,根源还在于规划本身揭示的只是一种形式,一种表象,不是事情的本源。城市规划这种形而上的思维模式事实上正是当代中国城市规划失灵的一个主要根源。因此,要真正地实现城市规划的科学化,必须从源头上寻找原因,必须研究土地利用、空间秩序背后的东西,也就是说必须研究决定土地利用、空间秩序的利益机制,这当中的核心问题就在于公共利益。

2 什么是公共利益

公共利益往往被当成一种价值取向、当成一个抽象的或虚幻的概念。经济学家认为,公共利益的物质表现形式就是公共物品。为此,我们不妨首先了解经济学上所谓的公共物品(public goods)的概念。

简单地说,所谓公共物品是指任何个人无法排他地占有和消费的物品。通俗地说,在一部分人消费这种物品的同时,并不排斥另一部分人使用这种物品。正如世界银行的一份报告中说的,“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应。非排他性是使用者不能被排斥在对该物品的消费之外”。最常见的例证就是国防和不拥堵的道路桥梁。

对于公共物品来说,消费者常常不愿意付费,市场生产者也没有提供的意愿。消费者不愿意付费,是因为他人也同时受益,也就是存在着大量的“搭车”现象;市场生产主体不愿意提供,是因为公共物品难以独占,要收回生产成本就不可能。因此,市场无法实现公共物品的有效供给,而不得不由国家或代表国家的政府作为供应者。

关于公共物品的另一个经济学概念是诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家阿罗(K. J. Arrow)提出的“不可能性”定理,该定律论证了个人利益与社会公共利益实现方式的不同。他指出,在自由而平等的市场体制下,满足个人利益,并不意味着能够满足整个社会利益,社会整体利益是不可能由自由而平等的市场主体的行为自身满足的,应当由一个超越市场主体的“裁决者”来识别和确定公共利益。

但是,公共利益的问题并不仅仅是一个经济

学概念,还涉及到政治、法律等多个层面,不同的学科对于这个问题的看法有着很大的差异,不同的历史阶段对于这个问题的理解也有所不同,以至于迄今并没有一个为大家所公认的定义。这里我们可以考察一下其它学科的专家们对于公共利益是如何定义的,并且可以感受一下在他们这些五花八门的定义中有哪些共同的东西:

——正义说。比如,在近代启蒙思想家看来,自然法则、正义的价值标准、价值规范就是公共利益,凡是符合这类标准和规范的东西就符合公共利益,而违反这些标准和规范的东西就违反公共利益。让·雅克·卢梭就曾经在他著名的《社会契约论》中提到:“公意永远是公正的,是永远以公共利益为依归的”。

——共同利益说。比如,高家伟指出,公共利益是指一定范围内不特定多数人的共同利益。所谓“不特定多数人”是指不同级别的政府所能管辖或代表的人民。因级别不同,政府所代表的人民的数量当然也就不同。所谓“一定范围”是指不同级别的政府所管辖的地域范围,公共利益由此有国家利益和地方利益之分。所谓“共同”即是共同共有的意思,公共利益与一定地域内的每个人都直接相关。

——公众利益说。比如,张庆东认为,站在公众的立场上,公共利益是现实的,它表现为公众对公共物品的多层次、多样化、整体性的利益需求。这些需求与公众个人对私人物品的需求相区别。后者可以通过在市场中进行自由选择、自主决定而得到实现;而前者则需要集体行动、有组织的供给方式才能得到满足。

——个人利益有机总和说。比如,杨通进提出,公共利益存在于个人利益之中,且它的真实性离不开个人利益的实现,但它不是个人利益的简单总和,也不可能完全归结和还原为具体的个人利益,而是个人利益的有机总和,这种利益总和使某种普遍合理的利益得以生成和延续。只有这种普遍合理的利益才有资格成为某个社会共同体行为的目标和衡量个人行为道德价值大小的根据。

——整体利益说。比如,国务院法制办公室主任曹康泰2003年10月24日在贯彻实施行政许可法会议结束时的讲话中提到:在政府立法工作中必须维护社会公共利益,只有这样,才能维护最大多数人民的最大利益;同时,也要注意保护公民的合法权益。要把公共利益和公民合法权益放在同等重要的位置,实现公共利益和公民合法权益的平衡。

分析上述不同的论述,得出如下一些基本结论:第一,公共利益是相对于个人利益而言的;

第二,公共利益是大家共同的利益;第三,公共利益实际上代表了一种共同的价值观;第四,公共利益是公共物品的抽象反映。当然,这些所谓的共同结论,实际上只是对于不同学者的论述中共性的内容加以概括,并没有从理论上解决公共利益的范围问题,而且还会由此产生一系列问题:首先,既然公共利益是相对于个人利益而言的,那么,如何从个人的利益出发,达到或实现公共利益呢?其次,这里所讲的“大家”的范围是一个什么样的概念?对于一定的群体而言,可以认为它是大家而不是小团体,但是对于更大的范围而言,它还是大家吗?也就是说,公共利益隐含着—个范围层次的概念吗?如果是这样的话,是不是存在一个绝对意义上的公共利益呢?第三,既然公共利益是公共物品的政治学或法学表述,那么,公共物品所具有的外溢性是否也会影响到公共利益的外延呢?或者说,它根本就没有一个严格界定的内涵与外延?这些问题的解决当然需要专门的研究,已经超出了本文的范畴。但是,这给我们一点启发,在实行市场经济体制的今天,我们必须研究公共利益问题,城市规划作为国家宏观调控的手段,如果不弄清什么是公共利益,就不可能帮助政府真正承担起提供公共物品的任务,也不可能真正地弥补市场失灵。

另一方面,我们可以发现,不同的时期对于公共利益的理解是不同的。我们不妨考察一下不同经济制度下人们对于公共利益的认识是怎样的。

在计划经济时期,对于什么是公共利益的问题,确实是一个不成问题的问题。那时候,大家考虑的都是国家利益、集体利益,党的教育要求每一位公民“舍小家,为大家”;“党和国家的利益高于一切”,任何对于个人利益、小团体利益的追求都被认为是自私自利的,是资本主义的东西。当时的价值观采取的是一种不承认个体利益合法合理性的做法,压制或掩盖了个体利益的存在,因而抹煞了个体利益与集体利益的界线,人们表现出来的似乎都是一种为了公共利益的态度,公共利益是高于一切的,是始终处于主宰地位的。

对于一个从生产到生活全过程、从宏观国民经济运行到微观个人家庭生活都由计划进行安排的社会而言,存在这样一种观念有它的合理性,人们在面临着全面短缺的形势下,唯有采取同舟共济式的思维模式,才能够维持他们基本的生活需求,全社会不可能承担任何个人对于利益的无限追求,面对有限的生产能力,任何个人或小团体利益的膨胀都必然带来他人利益的损失。在这种条件下,一切分配当然只能采取平均主义的方

法,不可能按照个体的需求来进行。就拿我们经常接触到的住宅建设领域来说,也是平均主义占绝对优势,不会考虑住户对于面积、户型等具体要求,反映住宅水平的是人均面积,以一个简单的平均数来代表了全社会的需求,以一个抽象的概念代表了公共利益。其他市政设施和服务设施,如道路、自来水、学校、粮店等,则是作为一种配套,没有市场需求的概念,而是按照它们与住宅建设一定的比例关系安排投资。可以看出,城市规划领域与其他领域一样,个体的需求、个人的利益被掩盖了,代之以一种大家的需求、集体的利益。城市规划作为计划的继续、深化和具体化,是政府对于各种资源进行直接配置的手段,它所从事的各项工作,无论用地规模的预测、生产生活用地的安排,还是各种配套设施的建设,乃至城市公共形象的设计,都是为了全市人民的集体利益,城市规划自然是一种公共利益的化身。

但是,这并不能解释究竟什么是公共利益,因为即使在计划经济时期,并不因为主流意识形态对于个体利益的鄙视而使其销声匿迹,当时宣扬的实际上是一种“人民”这个抽象概念下的集体利益,也就是说,是以“国家利益”替代了“公共利益”的概念,政府作为国家利益的代表者,由它所做出的城市规划也就代表了公共利益。但是,这种所谓的公共利益实际上是以抹杀个体利益为前提实现的,是一种对于客观经济规律的否定和对于基本人性的忽略,它实际上既不能反映真正的民众个人的意愿,也无法有效地回应社会公众的集体愿望。

随着市场经济体制的逐步建立与完善,市场机制在资源配置领域的基础作用日趋明显,经济运行的主体由原先单一的公有制主体(包括国家或国有企事业单位、集体单位等)变成了包括多种经济成分、多种表现形式的市场主体。主宰经济运行的是市场经济固有的规律,而不再是政府计划。在市场经济规律下,这些原先有着完全不同社会地位的行为主体,如今有着相同的地位,他们各自的利益有着很大的差别。按照经济学的假设,他们作为一个个“经济人”,都有着追求自身经济利益最大化的天性。也就是说,在市场经济体制中,人是自私自利的,任何市场主体,不管它是自然人,还是法人,是国有企业,还是个体经营者,在经济活动中时刻追求自身私利的最大化。于是,什么是公共利益的问题就凸现出来,成为一个难以界定的现实问题。

反映在城市规划和建设领域,同样出现了多元化的局面,主要表现在利益主体的多元化、建

设活动主体的多元化、社会需求的多元化等方面,在这种背景下,城市规划的角色显然已经不是政府对于城市发展的一种直接的具体安排,而是对于城市发展的引导和规范;政府不再是建设行为的主体,而是建设活动的管理者;政府投资不再是城市建设投资的主要来源,而是要通过各种政策、措施来吸引社会投资;土地使用也不再是政府工程垄断,而代之以大量的商业开发。面对这种局面,当然不能再以一种国家利益或集体利益来涵盖公共利益的概念。

就拿城市拆迁来说,在计划经济时代,只要是城市规划确定的拆迁范围,不管它是用于建设新的工业区、商业区还是用于其它目的,由于其投资主体都是政府,建设项目是政府直接进行的工程,土地是国家所有、无偿划拨使用的,所以为此而进行的拆迁毫无疑问地是为了国家利益,也就是公共利益。如今不同了,大量的拆迁活动并不都是为了公益目的,拆迁本身也由政府工程转变为由拆迁公司等商业机构进行的一项商业活动,而由于拆迁引发的旧城区地价的显化更是各方讨价还价的焦点,于是,就在客观上存在一个拆迁是否是为了公共利益的问题,并且由此引发了大量上访和恶性事件。但是,如果我们仔细剖析一下因为拆迁引发的个案,可以发现一些很有趣的现象:首先,拆迁行为本身已经失去了计划经济体制下代表国家、集体的概念,而基本上属于一种特定形式的商业开发行为,或属于商业开发活动的一个特殊阶段,所以不能简单地说是代表公共利益。其次,从被拆迁方分析,他们的利益是否就可以用公共利益来概括呢?也很难得出这样的肯定结论。虽然在现实中经常遇到拆迁户打着公共利益的旗号,但事实上研究发现他们所追求的往往是个人或住户自身的利益,属于典型的个体利益的范畴。然而,这并不排除他们为了个人利益而在客观上提倡、维护或实现了公共利益。由此我们可以得出一个重要结论,公共利益蕴含于个体利益,要实现公共利益,必须首先重视和尊重个体利益。我国《宪法》修正案突出了对于基本人权和公民财产权的尊重,正是尊重和保护个体利益的重要制度保障。

以上这些分析只能给我们一个轮廓性的概念,而这可能恰恰正是公共利益问题的特点所在。尽管大家对此问题的看法如此不同,并不影响人们频繁地使用这个词汇,甚至国家法律法规中在没有具体定义的条件也多次采用了这种提法。我们所关心的其实并不在于理论上如何定义公共利益,而是在城市规划中如何对待这一问题,以及由此引起的对于城市规划学科性质的思考。

3 城市规划中公共利益的表现形式

如前所述,城市规划必须重视和研究公共利益问题。这其实牵涉到一个理论问题:城市规划学科的核心究竟在哪里?这个话题是一个长期争论不休的题目,从不同时期对于城市规划的定义就可以看出这种变化。1950年代,城市规划被认为是国民经济计划的继续和深化,是计划在空间上的落实。到1980年代,大家认为城市规划是一个时期城市发展的纲领和目标,是城市建设的综合部署,也是城市建设的管理依据;进入1990年代,这一概念又有了新的变化:城市规划是对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理。纵观这段历史可以看出,城市规划发生了几个方面的变化:首先,由作为计划的附庸走向独立;其次,城市规划关注的内容逐步走向综合;第三,政府在城市规划中的角色走向宏观调控。分析这三个趋势,我们可以得出以下引申:首先,城市规划的作用已经或正在从政府直接进行资源配置走向协调各方利益,追求城市整体利益;其次,城市规划的作用机制已经由政府主宰逐步走向政府、市场主体、利益群体共同推动城市发展。这一现象是与国际城市规划理论发展的历程一致的,也是与国际国内政治环境的变化历程相吻合的。因此,现代城市规划学将自己定义为:城市规划是一门科学,也是一项政府职能,同时还是一项社会活动。

从这个过程中还可以看出,在现代城市规划所关心的诸多问题中,“利益”问题已经成为一个重要的问题,不管你是否已经注意到或是否承认,利益问题事实上存在于规划的全过程之中,而且在很多情况下主宰着规划的走向和决策。那么,利益问题在城市规划中究竟处于一种什么样的位置呢?我们可以说,所有的城市规划工作实际上就是围绕着利益问题进行的,城市规划是协调社会不同利益的一种工具,城市规划的目标就在于实现公共利益的最大化。要回答提出这种推论的根据,必须明白城市规划所说的公共利益究竟包括哪些内容,城市规划是如何达成公共利益的。

个人和组织的一切行为都是缘于对利益的追求,也就是说,利益是个人和组织活动的根本动因。正如马克思所说的:“人们为之奋斗的一切,都与他们的利益有关”。所谓利益,是需要主体以一定的社会关系为中介,以社会实践为手段,使需要主体与需要对象之间的矛盾状态得到克服,即需要的满足。简单地说就是人们通过社会关系表达出来的需要,它一般包含几个方面的内涵:

(1) 利益总是和一定的主体相联系的,它来源于人们的需要;

(2) 利益产生于一定的社会发展阶段和一定的社会关系之中;

(3) 利益的产生必须借助于主体的社会实践活动以及外界对象的相互作用。

利益的一般表现方式包括实物、货币、服务、荣誉等。城市土地作为经济活动的载体,自然也承负着一定的利益,因而,仅从城市土地这个角度看,起码存在着以下几个方面的利益:

(1) 经济利益,土地是有价值的,土地使用者通过获得土地使用权,进行开发建设,从而获得经济上的回报,这其中蕴含着巨大的经济利益。

(2) 法律权益,由于土地和空间的使用具有唯一性和排他性,一旦某个使用者占据了其使用权,就将其他使用者排除在外,并因此决定了与土地相关的一系列其他权益的归属。

(3) 社会地位,市中心交叉口的土地区位,不仅仅是土地价值的一种表现,也是权力和地位的一种象征,事实上,这些区位的土地价值中本身就包含着一定的社会象征意义。

这是仅就一般意义上的利益而言的,具体到城市规划中的公共利益,它有哪些表现形式呢?我认为起码有以下几个方面:

(1) 维护法律秩序。法律秩序是维系社会安定、和谐的基本框架体系。我们是一个法制国家,依法治国是我们的基本原则,依法治国就是要求我们一切行为必须在法律的框架内进行,这是一种基本的社会秩序,任何人、任何机构都不能破坏这种秩序,否则就应该受到相应的惩罚。法律的一条基本原则就是要保证不能允许任何违反法律、破坏法律秩序的行为获益。同样,依法行政的权威也是法制社会的基本特征之一。依据《城市规划法》第二十九条规定:“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划,服从规划管理”。这是法律对于城市规划工作的直接授权。依照法律,在城市规划区范围以内,城市规划具有极其重要的地位,任何行为主体,只要它涉及到土地利用和建设活动,就必须服从城市规划。法律授权城市规划就土地利用和建设问题作出具体规定,哪些地方可以进行建设,可以进行什么建设,建设多大的面积,建什么样的形式,这些都可以认为是法律秩序的组成部分,也是法律秩序的具体实现途径。由此,我们可以得出这样一个推论,在土地利用和建设领域,只有符合城市规划,才可以被认为是维护法律秩序的,违背城市规划,不服从城市规划管理,实际上不仅是一种对于规划权威的挑战,也是对于法律秩序的违

抗。从这个意义上说,城市规划就是公共利益的代表。

(2) 倡导社会公平。在资本主义制度下,土地、资本和劳动力这三个最基本的生产要素中,资本扮演着绝对重要的角色,在土地利用和空间发展领域也是如此。如果我们放任市场决定土地利用和空间发展,那么就必然带来一系列社会不公平的问题:一方面,那些不具备资本优势的使用者将无法在一个公平的竞争环境中参与城市开发建设;另一方面,那些中低收入人群的基本需求将被忽视。由于土地开发和城市建设过程中存在巨大的利益,这种不公平就可能造成更加严重的贫富不均和社会地位的差异。因此,城市规划从一开始就十分重视社会公平问题,无论是早期的规划先驱们,还是近年来活跃在理论前沿的不同学派,他们主要还是站在大多数人的立场上,并不是以市场、资本为最基本的价值取向。

事实上,效率和公平一直是人们关注的两个最主要的问题,市场机制的效率优先原则保证以最小的投入带来最大的利益,而公平的含义则在于最大多数人获得最大的利益。在社会主义市场经济体制下,这两者并不是完全对立的,完全可能相互兼顾。这是与公共利益的实现机制相吻合的,也是城市规划工作的基本出发点和原则。

另一方面,社会公平还包含着程序民主的概念,在程序方面公正,意味着平等的政治参与权,表现为每个人平等地拥有参与政治的权利,因此,程序上的公正与否决定着民主本质上的真伪与程度上的高低。城市规划作为关系到城市整体发展前景和所有居民切身利益的政府职能,如何让居民平等地参与到规划的制定与决策过程中来,而不只是由若干具有行政权力、技术优势、资本实力的社会精英掌控,不仅仅是规划自身完善的一种姿态,而是规划的一种基本理念和原则,也是国际上城市规划学科发展的一个主要趋势。这一方面我国还有着相当大的差距,其根源正在于认识上的偏差。

(3) 追求美好环境。包括对于美好城市形象的追求、对于优良环境质量的追求、对于舒适生活的追求等,这从来就是城市规划工作的基本目标,也是城市规划学科最擅长的业务领域。对于美的追求是出于人的一种天性,城市规划是实现人们这种追求的技术手段,从这个角度说,城市规划代表了公共利益。

我们在现实管理工作中经常碰到拆除破坏景观的违章建筑的问题,如何看待这个问题有着不同的角度。从经济上讲,违章建筑本身是社会财富的组成部分,这并不因为其违法性质而有所改

变,予以拆除即意味着一种社会财富的浪费。这对于我们这样一个不发达的经济而言代价是否太大,尤其是当被拆除的建筑不是一个小棚子,而是一幢大楼时,因此有人提出了是否应该反思的问题。从法律上讲,既然是违章建筑,按照《城市规划法》的规定加以拆除是为了维护法律秩序,是为了公共利益。另外一个角度就是美好环境的问题,一个好的环境最基本的必须是协调的环境,既然是破坏景观的违章建筑,那就是对于美好环境的破坏,也就是说,违章建筑的业主的个体利益违背了全社会追求美好环境的公共利益。城市规划责令拆除是符合公共利益的。

(4)促进全面发展。要实现公共利益,必须实现公众的全面发展,以人为本、综合协调既是城市规划的基本原则和工作方法,也是城市规划代表公共利益的重要体现。在市场经济体制下,各个利益主体无不追求着自身利益的最大化,但这些利益之间并不都是统一、协调的,而经常是相互矛盾和冲突的,某一个体利益的扩大完全有可能带来其他个体利益的减少,这就存在一个利益的协调问题。从全社会来说,协调利益的手段和途径多种多样,但是不管什么样的逐利行为,事实上都难以脱离一定的土地和空间范畴,于是,土地利用和空间发展就自然成为利益协调的一种方法,城市规划正是从这个角度契入全社会的利益协调体系之中的。

当然,实现人的全面发展,必须取决于城市的协调发展,所谓城市规划的综合协调职能正是从这个角度去说的。每一个部门、每一个行业或任何土地与空间的使用者,对于城市的发展都有一定的期望或规划,城市规划的角色在于从整个城市的全局或长远考虑,协调这些个体使用者的利益,使之服从城市整体利益、长远利益。这种情况下,城市规划的作用表现为协调城市经济、社会与环境发展,协调不同行业与部门的发展,协调城市的长远发展与近期发展,协调城市的生产、居住、交通、游憩等基本功能,协调城市发展与历史保护等不同的关系等。

(5)提供公共服务。随着市场机制的进一步完善,政府的职能越来越多地转向提供公共物品和公共服务。弗里德曼曾在他著名的《公共领域的规划》一书中对于公共规划进行了分类,从中可以看出,规划的主要功能在于指导经济稳定成长,为经济发展服务;提供各种公共服务,尤其在私人投资无意经营的领域内的公共服务,如公交、公路、大型水电站等。在这一点上,城市规划的公共利益的特性是表现得非常明显的。

当然,公共利益并不总是这样原则、抽象、笼

统,在现实生活中,它可能是非常具体的,有时甚至可能是矛盾的。就以我们经常遇到的古城保护问题为例,保护历史文化遗产,符合全人类的崇高利益,是一种名副其实的公共利益。分析这种公共利益我们可以发现,首先,这是一种价值取向,是一种对于历史文化的认识和追求,因此这种公共利益是一种较高级的需求或欲望;其次,这是一种基于较大地域范围、包括全国、甚至世界范围的人们对文化的认同,因此,它实际上是一种更大地域范围的人们施加于历史文化遗产所在地居民的文化价值观。另一方面,当我们深入到一些古城之中,特别是那些经济还比较落后、生活还相当困苦的地区时,会发现一些现象:首先,当地居民主要考虑的并非文化保护问题,而是基本生存的需要,是提高生活质量的需求,对于他们来说,改善生活、增加收入是最大的目标,于是,拆除低矮的木结构建筑,改建“现代化”的楼房,是他们世代的梦想,开山、炸石、挖砂子,办乡镇企业,这些能够给当地居民提供就业、带来实实在在经济利益的举措,在一些规划师看来也许是一种对于历史文化的玷污和亵渎,但对于当地居民来说却可能是最大的公共利益;其次,当地的居民也许并没有意识到那些令外来的规划师、专家学者们陶醉、疯狂的所谓文化究竟有什么价值,他们祖祖辈辈生活在这样的氛围中,你们所说的文化多元化对于当地居民来讲无疑是一种将他们继续禁锢在一元化之中的美好借口,他们为什么就必须被剥夺享受“麦当劳”、摩天大厦、摩托车的权利,而继续在他们传统的文化中生活呢?也就是说,当地居民的价值观念与外来人员的价值观念发生了冲突,他们有着不同的公共利益观。

这里就有一个公共利益的层次问题,不仅有地域的层次,还有需求的层次。历史文化不仅是当地居民的财富,更是全国乃至全世界的财富,保护这种文化以及作为这种文化载体的古城,是当代人的责任,也是每一个规划师的基本价值观。但是,当我们强调对于形式的保护的同时,是否应该花更多的时间和精力去研究功能的更新问题?我们应该意识到这里也存在一个公平问题,即怎样才能让每个人平等地享受经济和文化的权利,不仅外来的人士有权利享受当地历史文化的精髓,当地居民也应该有权利享受经济发展的利益。对于全国乃至全世界的人民而言,保留古城的现状,就像某些专家所言,不要动一土一木,是最大的公共利益,而对于当地居民而言,改善生活质量才是最大的公共利益。当这两者相统一时,事情的发展会比较顺利,但是当这两者发生

矛盾时,孰先孰后就成了问题的焦点,也往往成为城市规划上一个重要的理论课题。其实,比照国外有关城市历史保护的历程可以发现,除去政治、法律、民众的文化素质、建筑结构形式等诸多方面的因素外,一个最主要的因素就是经济发展水平。只有当经济发展到一定阶段,人民群众普遍解决了温饱问题之后,才有可能在全体民众中真正形成自发的对于文化价值的追求,才有可能把古城保护变为当地居民的一种欲望和需求,否则,保护历史文化往往被认为是一种超越经济发展水平的奢求。另一个因素就是公共利益与公共责任的对等问题。既然这是全国乃至全世界人民的公共利益,那么保护古城的责任就不应该只落在古城居民的肩上,而应该由所有的人,包括古城以外的人来共同承担这个责任。应该建立一种不同层次公共利益的协调机制,古城以外的人在体验古城美好历史文化内涵的同时,应该承担起帮助古城居民提高收入和改善生活质量的义务,以此唤醒和换得古城居民对于本地文化的珍惜,实现古城历史文化的保护。而这一方面我们显然还差得很远,这也就是从公共利益角度考察,现阶段历史文化遗产难以很好地保护,反而大量遭受破坏的重要原因。

公共利益的层次性还来源于法律中对于这个问题的界定。如前所述,我国的法律并未对于公共利益问题给以明确的定义,但是在法律条文中已经采用了这一概念。比如《宪法》修正案第十条第三款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。《土地管理法》第二条规定:“……国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”。第五十八条规定:“为公共利益需要使用土地时,国家可以收回国有土地使用权”。《建筑法》第五条第一款规定:“从事建筑活动应当遵守法律、法规,不得损害社会公共利益和他人的合法权益”。《房地产法》第十九条规定:“国家对土地使用者依法取得的土地使用权,在出让合同约定的使用年限届满前不收回;在特殊情况下,根据社会公共利益的需要,可以依照法律程序提前收回,并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿”。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十二条明确规定:“……在特殊情况下,根据社会公共利益的需要,国家可以依照法律程序提前收回,并根据土地使用权已使用的年限和开发利用土地的实际情况给予相应的补偿”。等等。这里,公共利益虽然是一个抽象的、集合的概念,但是在具体应用中完全有可能被诠释为具体的例子。其实,

上述法律规定中的问题并不在于国家或政府能否以公共利益的名义征收或征用土地,而是哪些用地真正是用于公共利益。一般认为这主要是指国防军事用地;国家政府机关及公益性事业研究单位用地;能源、交通用地,如煤矿、道路、机场等;公共设用地,如水、电、气等管道、站场用地;国家重点工程用地,如三峡工程等;公益及福利事业用地,如学校、医院、敬老院等;水利、环境保护用地,如水库、防护林等;其他公认或法院裁定的公共利益用地等。然而,这些用地的开发也并不总是符合公共利益的。比如,当下各地兴起的政府搬家风,就很值得质疑。不少城市连教师工资都发不出来,下岗工人的最低生活保障都没有着落,却宁愿花巨资新建豪华气派的政府办公楼,与其说是为了公共利益,不如说是打着公共利益的旗号为了领导人个人的私利。

不同法律中对于公共利益的不同界定正是对于公共利益层次性的一种承认。比如,国防建设是出于公共利益的目的,城市中某一项人防工程建设也应该是符合公共利益的,但是,国防是国家层次的公共利益,而城市人防工程建设不仅是国防的载体,又是城市建设的组成部分,当考虑到后者时它未必就具有超越城市公共利益的地位。《人民防空法》第十条明确规定:“城市是人民防空的重点……城市的防护类别、防护标准,由国务院、中央军事委员会规定”。这充分说明了城市人防工程建设的重要性,与此同时,该法第十三、第十四条规定:“城市人民政府应当制定人民防空工程建设规划,并纳入城市总体规划”。“城市的地下交通干线以及其他地下工程的建设,应当兼顾人民防空需要”。这里采用了“纳入”、“兼顾”的字眼,而没有要求城市总体规划、交通和地下设施建设必须“符合”城市人防工程规划,这一方面可以理解为法律要求城市人民政府必须在规划、建设各个环节重视人防工作,另一方面,这一条文也事实上隐含着人防工程建设应该服从城市总体规划的协调。这就出现了这样一种情况,抽象的国防建设是国家公共利益的概念,而具体的国防工程建设未必符合城市的公共利益,还应该由城市总体规划进一步统筹协调。

与此同时,法律中还有一些类似于“公共利益”这一表述的条文,也可以被认为是公共利益的一种表现形式。比如《城市房屋拆迁条例》第二条中对于该条例的适用范围进行了描述:“凡在城市规划区内国有土地上,因城市建设需要拆迁房屋及其附属物的,适用本条例”。这里并没有像前面所述几个法律那样采用“公共利益的需要”的提法,而是为了“城市建设”的需要。此

外 现行《城市私有房屋管理条例》第四条规定,“城市私有房屋因国家建设需要征用拆迁时,……被征用拆迁房屋的所有人或使用人应当服从国家建设的需要……”。这里采用了“国家建设”的概念。很明显,这两项法规中的“国家建设”、“城市建设”两者之间存在着一定的相通关系,并且在内涵上具有明显的公共利益内涵,与前述几个法律中的“公共利益”具有相近的含义。但伴随着城市建设主体的多元化,大量的建设活动已经不再是“国家建设”的范畴,而属于纯粹的商业开发活动,在这种情况下,如果还把城市建设笼统地理解为“公共利益”显然是滥用这一概念。这也从一个侧面反映出我国的立法还必须适应市场经济体制的需要进行适时的修改。

4 城市规划如何实现公共利益

强调城市规划代表公共利益并不说明城市规划就能够自动实现公共利益。城市规划既是一种政府职能,又是一种职业实践,城市规划师生活在商品经济时代,他们的思想和行动不可避免地受到时代的影响。城市规划要实现公共利益必须克服几个方面的因素。

(1) 规划师个人私利的因素。在现实生活中,每个人都有一定的利益追求,这是天经地义的事情,规划师也不例外,实际上他们一直处于一种公共利益价值观与个人私利追求的矛盾之中。虽然规划教育和职业道德约束总是在培养着规划师的社会责任感,但是,人们对于自身利益的追求是一种根深蒂固、与生俱来的欲望。人首先是自利的,其次才是公利的,尤其在一个经济尚不够发达、法制还不够健全、社会价值观正处于急剧变化之中的转型社会,人们的这种自利性往往有可能会不断膨胀,乃至发展到影响他人利益和公共利益的地步。比如,一名规划师可能为了自己的经济收入或实现升迁的愿望而放弃规划原则,也有可能为了换取某种特权而不恰当地泄露某些信息,比如向开发商透露规划的某些内部决策,开发商因此获得巨大经济利益,他也因此可能得到某种形式的回报,更不用说一些规划师违反党纪国法,以权谋私,凭借手中的权力,换取个人私利,走向腐败与犯罪的不归路。

值得一提的是,随着各地规划设计院开始改制,也随着注册规划师制度的逐步推行,我国相当一部分规划师的工作性质正在悄然发生着变化。他们不再是受雇于政府、对于城市整体发展负责的专业人员,而是受雇于机构,其职业的首要目标是服务于就职的机构,他们在遵守国家有

关法律法规的前提下,致力于实现其雇主(所在规划院、规划咨询与设计公司)利益的最大化,并从中获得自身利益的相应回报。这样一种基于经济承包原则的关系既有可能带来社会公共利益的最大化,也有可能与社会公共利益相冲突。这些年来一些规划院自身的产值和利润成倍增长,而他们所编制的规划并没有真正起到应有的社会作用,这固然有客观的原因,但是不可否认的事实是,在这样一种体制条件下,规划师个人的自利性得到了极大的调动,如果没有必要的职业道德约束,公共利益极有可能被置于一个不恰当的位置上。

(2) 规划师利益集团的自利性。作为知识阶层的一部分,规划师是当今社会利益集团的一个组成部分,这个利益集团有着自身的利益追求。关于当今社会利益集团的划分,不同的学者有着不同的看法,有人将其划分为四种利益集团,即权力集团、资本集团、劳动力集团和知识集团。权力集团是指政府及公有制经济中的管理者;资本集团主要指私人及外商投资者;劳动力集团主要包括企业职工和农民;而知识集团主要指人文知识分子与专业技术人士。

具体到城市规划师而言,他们既可能是属于知识集团中的专业技术人士,又可能有一些属于权力集团的范畴。一部分规划师本身在政府部门工作,手中掌控着大量的行政资源,特别是规划审批权;也有一部分规划师虽然在技术部门或企业单位工作,但是由于其与政府行政部门千丝万缕的联系,也在客观上扮演着“准管理者”的角色,事实上属于权力集团的一员或者兼具权力集团与知识集团的优势。这样一种跨越两大利益集团的境地使得规划师经常处于一种矛盾状态之中,具有双重人格的特点。

作为权力集团的一部分,他们掌握着资源分配的权利,以一种凌驾于其他集团与利益主体之上的心态,高谈阔论公共利益,并具有实现公共利益的制度资源,自动扮演着公共利益的代表者。而作为知识集团的规划师,也难逃脱一般知识集团的特点:即把他们的利益附着在其他利益集团的利益之上。有研究表明,知识集团本身并不是一个完整独立的集团,他们中的大多数成员都依附于社会中的强势集团。一部分人依附于权力集团,为权力集团诠释与宣传主张及举措,在城市规划行业存在的唯领导命是从的现象,正是这种依附关系的表现。也正因为这个原因,城市规划在当代越来越沦为为领导人实现其政绩的技术手段。在这种背景下,规划师失去了其自身的尊严与科学追求,而成为言听计从、善解人意的

工匠 所谓的公共利益必然让位于领导人的政绩利益。还有一部分人则依附于新崛起的资本集团,为其出谋划策,帮助资本集团谋取更高的经济收益和社会地位。他们或成为开发商的代言人,或投身于开发之中,为了开发企业的利益贡献自身的才智,这时候公共利益的话题几乎就无从谈起。

(3)城市规划部门的自利性。所谓城市规划部门的自利性,是指城市规划部门作为政府行政主管部门不仅具有管理公共事务的本质属性,也有为了自身行业或组织的生存与发展创造条件的属性。在与其他政府部门的竞争中,维护本部门本行业的权威与地位。我国长期实行条块分割的政府管理模式,作为条条的规划部门,实际上一方面是政府的一个职能部门,另一方面也是一种利益共同体,是其成员的共同利益的代表者,因而,为了部门的利益与政府及其他部门争利益的情况就在所难免了。遗憾的是,城市规划部门经常在这种利益之争中成为牺牲品,比如地方政府部门领导人测评时,规划局长经常处于末尾一个梯队,一个重要原因就是这种利益矛盾在民主测评中表现出来了。这倒也从反面佐证了城市规划代表了公共利益这块“公地”。

另一个最突出的例子就是城镇体系规划的问题。城镇体系规划的诞生应该说是城市规划行业的巨大贡献,虽然地理界很早就将其作为区域规划的组成部分,但是真正大范围推广和应用是1980年代以后的事情,当时的目的主要是为了给城市总体规划提供依据,也在客观上弥补了传统的计划对于国土规划和区域规划问题的忽视。最近十多年来,随着地方经济的蓬勃发展,区域矛盾日益突出,因而,城镇体系规划的内容也走向进一步综合,不仅包括区域内城镇发展的协调,还包括区域内基础设施、生态环境保护以及社会发展领域的协调,正在逐步成为名副其实的区域规划。从严格意义上讲,城镇体系规划并不应该属于城市规划的范畴,它是一种区域规划的手段,或者说是一种以城乡居民点作为主要规划对象的专门性区域规划,它与城市规划同属空间规划系列,但属于城市规划的上位规划,对于城市规划具有指导、协调作用。由于政府的其他行政主管部门一直对这种规划手段没有给予应有的重视,城市规划行业不得不从需要的角度出发,为了做好城市总体规划而开始编制城镇体系规划,并且使之日臻完善。当传统的国民经济和社会发展规划和土地利用总体规划面临市场经济体制的挑战而转向城镇体系规划领域时,城市规划行业有一种好不容易把孩子拉扯大了却要被别人抱走

的感觉。于是,就出现了一个有趣的场面,一边是国民经济与社会发展计划堂而皇之地更名为规划,并且宣称重点抓好区域规划;一边是国土资源部门处心积虑地在一些土地、规划合署办公的城市试点,把市域土地利用总体规划悄然转向综合性的区域规划;一边是城市规划部门殚精竭虑地想方设法证明城镇体系规划本身就是城市规划的组成部分。也就是说,在城市规划行业将城镇体系规划这个技术手段普遍推广并使之日臻成熟的情况下,三个政府部门都表现出对于这项工作的热情。客观地讲,这样一种争论是否完全出于公共利益的考虑,还是存在部门利益之争的因素,是值得探讨的问题。事实上,如果我们超脱地设想一下,问题的关键似乎并不是谁抱走这个孩子,关键是在哪种环境下更适合这个孩子成长?能够让这个孩子更好地为社会做贡献?从这个例子也可以看出部门利益的影响是多么的巨大。

(4)城市政府的自利性。城市政府的自利性源于两个方面的因素:一个因素是城市政府本身生存上的压力。我国从1994年实行了分税制,分税制主要规定中央政府与省一级政府之间的分税范围,而省政府一般对地级市政府实行财政包干,地级市政府又一次将包干的压力化解到县、区政府。于是,好的税源总是层层上收,城市政府却常常处于财政困难之中,特别是县级市政府,经常入不敷出。据有关资料显示,全国50%-60%的县政府发工资都有问题。在这样一种背景下,为了维持政府的运转,城市政府必须在税收以外寻找新的财源,于是,土地变成了一座金矿,不断地扩充城市面积,以补充新的城市土地,从而弥补城市财政的拮据,而这不仅与中央政府严格控制占用耕地的原则相背,也与城市规划所强调的合理用地、节约用地的公共利益原则相左。城市规划如果从国家利益或科学合理的角度出发,坚持公共利益,那么就必然得罪现任政府,而在一个行政任命制的环境下,要做到这一点是相当困难的,结果就是牺牲公共利益,满足政府生存的需求。

另一个因素是城市政府具有天生的扩张行政权力的欲望。为官一任、造福一方是中国几千年官场文化的基本信条,也是现实政绩考核体制下城市政府所共同面临的压力。每一任市长、书记上任后,总想有一些自己的建树,由此很多形象工程应运而生:前一任领导也许是拓宽马路,接任的市长感兴趣的是旧城改造,而后任市长上任时全国正流行广场、绿化。但是城市的发展有着自身的规律,市长们的政绩需求未必就是城市发展的长远需求,甚至未必是市民们目前最大的需

求,也就是说,未必符合公共利益。只是,所有这些政绩工程都离不开城市规划部门的行政过程,也离不开城市规划设计人员的精心策划,于是,在整个过程中,城市规划所扮演的角色与其说是为了公共利益而工作,不如说是为了政府官员的政绩和自身的自利而努力。

其实,城市政府的自利性不仅表现在与上级政府争利上,还表现在城市政府与区域内其他政府争利等方面。任何城市都存在于一定的区域内,区域是城市发展的基础,城市与所在区域有着千丝万缕的联系,一个城市的发展不能以损害区域的利益为代价,而应该走区域协调发展的路子,这是我们几十年实践得出的经验,也是经典理论早已经指出的。但是,城市与区域争利的情况比比皆是。就城市自身而言,它也许考虑的是其全体市民的利益,是一种公共利益,但是,如果放在区域的层面上考虑时,这种城市的公共利益只是一种个体的、点的利益,也就是城市的自利,未必完全符合区域的整体利益。最典型的例子莫过于环境问题了,环境污染并不随着行政界线而终止,于是,不少城市为了洁身自好,就把有污染的企业安排在下风、下水,自身城市的环境是保住了,但是对于区域、周边城市的污染却依然存在。

(5)其他利益集团的自利性。这里所说的其他利益集团包括权力集团、资本集团、劳动力集团和除了规划师以外的知识集团成员,也就是说是一般意义上的社会各界,比如政府官员、企业家、普通市民等。我们可以把他们分为两大类,一大类是政府官员和企业家等,也可能包括知识阶层,他们对于城市的发展有着强烈的参与意识和决策欲望,他们不可能把城市规划的决策交给规划师进行,在他们眼里,规划师只是一群有着职业素养和专业技能的从业者,真正决定一块土地的规划还必须经过一定的政治过程和经济较量。也就是说,在这些人看来,应该由他们来决定怎么规划,然后再由规划师们在技术上予以论证、在文字上予以阐述、在图纸上予以表现。另一大类是普通市民,这一类人群的基本特点是,对于政府有着较大的依赖性,他们比较容易接受规划,但是随着民主意识的日益深入,越来越多的居民表现出强烈的参与规划的欲望,他们相信规划师的才智,但是对于规划师能否代表他们的利益表示怀疑。

可见,城市规划能否体现公共利益,不仅取决于规划师一方,还取决于整个规划过程,特别是做出规划决策的政治过程。而这个过程不只是在城市规划行业或专业领域内循环,而是一种社

会循环,能否在这种社会循环中达成公共利益,最主要的是有没有真正的程序民主。我国目前的决策程序还不能保证规划决策处于程序民主的公正环境,真正对于规划决策起决定作用的主要是权力集团和资本集团,劳动力集团基本上被排斥于规划决策程序之外。也就是说,权力集团和资本集团基本上决定了城市规划的价值走向。由于缺乏制度设计上的考虑,这样一种由一部分人决定全部社会事务的做法是很难保证其公正与合理的,因而也就很难保证这种决策能够达成公共利益的目的。在这种背景下,当城市规划决策为社会各利益集团所接受时,城市规划应该被认作代表了公共利益,城市规划自身的发展也就较为正常;当某些利益集团感到自己的利益被城市规划忽视时,便可能采取一定的利益诉求渠道,来否定或推翻规划的决策。但是,这种被否定或推翻的规划决策有时并不是城市规划师基于科学和职业的考虑做出的,而完全有可能只是一种政治妥协或经济博弈的产物,于是,城市规划却反而背上了违背公共利益的黑锅。这一点恰恰正是城市规划能否反映公共利益的一个主要制度根源,也是几十年来城市规划“悲剧角色”的制度原因。

综上所述,城市规划具有代表公共利益的自然属性,但是,由于几个方面的原因,城市规划并不能自动代表公共利益。这些原因包括城市规划学科自身定性定位上的因素,它导致城市规划在今天的中国只能是一种满足一定政治与经济目的的技术工具;也包括城市规划学科所具有的外部效应,它既是一种城市规划公共利益属性的表现,也决定了它必然的“悲剧角色”;而城市规划决策程序民主的缺失,注定城市规划在整个社会政治过程中的“替罪羊”身份;我国目前社会主义初级阶段的时代特征和转轨时期的特点决定了人们价值取向的自利性,也是城市规划难以肩负起公共利益代表者重任的宏观原因。

要转变这种局面,有赖于宏观社会环境的转变,有赖于我国社会政治、经济体制的变革,同时,也有赖于城市规划学科自身的变革。而后者应该是所有规划师的重要历史使命。

首先,城市规划必须研究社会利益机制问题,尤其是必须研究社会主义市场经济体制下的产权制度问题,社会各利益集团和各利益个体的利益需求问题。只有充分了解了社会的需求,了解了个体的利益需求,才有可能从中发现、达成社会公共利益,才有可能通过土地利用、空间开发等媒介来维护和实现公共利益。否则,仅仅从规划师自身的价值判断或理想情结出发,是难以把握社会的总体脉搏,满足社会的需求的。

其次 城市规划学科要实现从技术科学向政策科学的转变 城市规划要实现从技术性、艺术性规划向政策性规划的转变。这并不是否定原有的规划理论与技术 放弃土地利用与空间发展的擅长 而是要引进政治学、社会学和经济学的研究成果 更好地学会将城市规划放在其运行的社会经济环境中加以研究 学会从事物的本源上研究土地利用与空间发展问题 这才有可能真正实现城市规划的科学化。

第三 必须在法律上明确、在实际操作中确立城市规划中的利益诉求机制。既然规划的核心问题是利益协调问题 那么就不能按照一般的技术问题或工程问题进行规划决策 而应该按照政治学的程序进行民主决策 要从制度上保证社会不同利益群体有公平的机会参与到规划决策程序中来 必须彻底改变由少数社会精英把持城市规划的局面。

第四 应该强化规划师的职业道德 应该确保规划师为公共利益服务的职业道德底线 同时,要研究建立对规划师违反职业道德的惩处机制和因维护公共利益而遭受损失的利益赔偿机制。

注释(Notes)

由于这些设施都是由国家投资供给的 相对于一个并不发达的经济而言 尽可能地压低这些设施的比例 应该说是一种很自然的选择,所以 那时候所有的基础设施和服务设施都被视作“非生产性设施”,长期处于投资缺口、供给不足的境况。

参见:中国城市规划学会 五十年回眸 商务印书馆,1999。

参见:同济大学 城市规划原理 北京:中国建筑工业出版社,1980。

参见:中华人民共和国建设部 城市规划基本术语标准 北京:中国建筑工业出版社,1998。

参见:中国城市规划学会 城市规划读本 中国建筑工业出版社,2001。

参见:马克思恩格斯选集 第一卷 人民出版社,1995,p187。

类似的讨论参见:“烂尾楼”能被强制炸毁吗,法制日报,2001-04-30。

一些事业单位企业管理的规划院实际上就是处于这种脚踏两只船状况,一方面他们享受着事业单位 准政府机构 的优势,是一种政府职能的延伸;另一方面,他们又尽情地吸收市场的营养 属于地地道道的技术人员。对于这些人来说 实现公共利益既有他们的优势,也更有他们双重角色带来的双重人格的困惑。

《城市规划法》其实明确地说明了这一点,它规定 城镇体系规划的目的是“用以指导城市规划的编制” 这从逻辑上可以证明城镇体系规划并不是城市规划。

笔者观察到一个现象 城市规划经常处于一种“悲剧角色”的地位,有了成绩是别人的,有了问题是规划的 经济出了问题 板子会打在规划上,从“三年不搞规划”、文革期间规划被废弃、到1990年代初开发热潮后对规划的批评、以及眼下的“开发区乱了是因为规划没做好”、“交通问题主要是城市规划的问题”等,规划本身具有的外部效应是一个因素,但是这里谈到的制度原因有时候也是决定因素。

参考文献(References)

- 1 John Friedmann. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action[M]. Princeton University Press, 1987.
- 2 Michael P. Brooks. Planning Theory for Practitioners[M]. Chicago: Planners Press, 2002.
- 3 张国庆. 现代公共政策导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1987.
- 4 世界银行. 变革世界中的政府——1997年世界发展报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997.
- 5 樊勇明 杜莉. 公共经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2001.
- 6 柳新元. 利益冲突与制度变迁[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2002.
- 7 皖河. 利益集团、改革路径与政治合法性危机[J]. 当代中国研究, 2001(4).
- 8 何兴华. 规划局工作的社会满意程度分析[J]. 城市规划, 2001(10).
- 9 王伟光, 郭宝平. 社会利益论[M]. 北京: 人民出版社, 1988.
- 10 高家伟. 论市场经济体制下政府职能的界限[J]. 法学家, 1997(6).
- 11 张庆东. 公共利益: 现代公共管理的本质问题[J]. 云南行政学院学报, 2001(4).
- 12 杨通进. 爱尔维修与霍尔巴赫论个人利益与社会利益[J]. 中国青年政治学院学报, 1998(4).
- 13 岛城三百市民不满在音乐广场一侧建住宅 状告规划局, 讨要“环境权”[N]. 齐鲁晚报 2000-12-19.
- 14 紫金山顶建起“怪物”, 教师状告规划局[N]. 羊城晚报, 2001-10-20.
- 15 西湖风景区建无关项目, 市民打公益官司告规划局[N]. 青年时报 2003-03-28.