

利益制约： 城市规划的社会过程

三等奖

吴缚龙

【提要】 改革的深化,冲击了传统的规划思维方式。本文从城市规划的社会过程的核心问题——利益制约出发,对规划适应商品经济体制、考察经济实力、调动公众参与、保持价值中立等问题进行思考,并由此提出若干对策性建议。

城市规划是人类对其居住的形式或目标进行空间构造的调整的过程,最终在理想和现实之间选择一条中介道路。这种空间上的更动必然折射于人与人之间的利益关系的变化。利益的表达、约束、平衡和实现是城市规划的社会过程。长期以来,城市规划被视作单一的技术过程,因此难以理解为什么技术可行、经济合理的高效方案常常无法实施,甚至遭到曲解和变形。“纸上画画,墙上挂挂”的现象绝非可用“官僚主义”一言蔽之,而有城市规划过程自身的缺陷,这正是忽视规划所涉及的利益力量而造成的苦果。

技术至上的设计道路浪漫地夸张政府的全知全能。如果说,这种缺陷在产品经济时代尚不突出的话,那么随着向有计划的商品经济的转轨将无情地展露出来。时代的剧变要求规划师更新观念、转变思维。

一、社会改革对城市规划的冲击与思考

社会改革引发了传统体制下城市规划过程的种

种局限。可以预料,由于技术变化具有相对缓慢的历程,未来二、三十年内诸如小汽车、信息产业等对中国城市的扰动尽管前途尚不明朗,但仍可把握。然而来自体制变革的巨大震动将出人意料地再塑城市景观,诸如城市土地有偿使用、住房商品化、公共服务设施由单位制转向社会化、城市规划的事务所化与规划当局分离、投资渠道多元化、经营决策多层次化,独立法人纷纷涌现等等,并由此连锁反应而涉及方方面面的利益,继而触动社会力量影响旨在控制城市变化的决策过程,从而获得利益倾斜。构想“理想国”式城市规划如不能及早顺从与响应,种种不适应性势必日趋尖锐。

随着中国社会由传统向现代的演化,单纯从技术路线出发的所谓“合理性”已远远不能适应现代社会的需要。美国规划者协会宣称:“对物质环境的操作不可避免地影响社会、经济的负担和收益的分配,因此所有公共规划都具有强烈的社会福利的隐意”。⁽¹⁾尽管中西制度截然不同,但是物质规划必然涉及社会经济利益,这点皆然。当城市规划的社会过程逐渐受到关注,如下前提势必明朗起来:

1. 社会主义国家的全民整体、根本利益是一致的,但局部和近期利益之间存在冲突和竞争;
2. 任何政策都有利益增损效应,除要求局部利益服从整体利益外,整体利益也应兼顾局部利益,因此确定公共政策中的先后次序是十分必要的;
3. 利益冲突如果不是通过公开的、直接的渠道得以平衡,那么势必存在隐蔽的、迂回的权衡和较量方式,只有明确利益表达的程序和实现的共同认可原则,才能保证社会的整体利益;
4. 实施设想的能力是有约束的。即,经济实力是有限的,信息传输是局部的,社会承受能力也是有限的。一项最终能给公众带来福利的规划,如果实施时要求暂时福利下降和受损,超过一定限度,是难以实现的。

展望变化中的中国社会,城市规划自身应迅速适应新的社会环境。城市规划者应对下列问题有所思考:

1. 城市规划如何适应有计划的商品经济体制,尤其是如何选择相应的调控手段?近年来国家直接调控的计划内基建投资在全社会固定资产投资中的比重越来越小,计划内投资每年在1000亿左右,全社会

固定资产投资却高达3~4千亿元^[2]。国家对经济的控制由直接转为间接。在这种情况下,如坚持原有的规划方式,虽然可避免盲目建设,但也抑制了活跃的增长。一旦增长成为首要目标,其中不适应的程序必然被清除,这在混合体制下的英国已有先例。再者,近年来由于中间层次的地方政府既是控制的发出者,又是经济利益的关注者,经济学称之为“诸侯经济”。为了争抢项目,往往损害规划,似有“不得已”苦衷。剖析一下,实质是组织构造使其然。因此进一步说,必须研究规划如何适应未来的社会政治体制,并从决策科学化、民主化角度提出规划的要求。

2. 城市规划是否应考察经济实力?正如家庭经济必须量入为出,或起码对实现能力有个估计。城市规划应应对经济增长和实力有所预计,在构想方案之前就应心中有数。诚然总体规划是长远的战略筹划,不必也不可能对财政的支出作详细的安排,但对空间构想的关键基础设施和工程应作粗略论证。尤其应对近年实际投资水平与基建关系予以分析,作为规划的参考。对以何种形式进行资金筹措也宜进一步开展研究。尽管我国体制正处变动时期,可以断定,一旦进入相对稳定阶段后,即使财力不构成障碍,筹措方式也会成为实现的关键步骤。因为筹措方式涉及义务与权益。事实上,即使规划不作任何设想和准备,权益也一直是塑造城市形态的非规划力量。

3. 城市规划如何调动公众参与,把利益表达与协商表现在图文阶段?当然规划也是滚动的,体现前一阶段某种利益的均衡态,而利益表达也不会因规划完成而结束。试想一下:关系到职工利益的分房方案是何等地受到关注、重视,讨论时乃至不脛而走。每户居民不可能漠不关心,到方案出台后才托人说情。而城市规划却相形见绌,大量的交易隐于事后、幕后,对坚持规划的机构产生强烈压力甚至施加行政指令。究其原因有三:

其一,软弱的恶性循环。城市规划越不关注利益分配就越易变形,也越使利益追求者在执行中运用非程序手段加以歪曲;

其二,旧体制下不存在独立于政府之外的投资过程、经济动机和决策能力,即不具备“法人”概念。加之,许多行为短期化,淡化了对城市总体和远景安排关心;

其三,宣传不够,且规划的利益关注相对而言较为抽象、间接,尤其为素质较低的一般决策者难以理解。然而对比一下房地产开发者对规划就重视得多。

英国还有房地产开发人员组织专家对城市发展动态予以研究从而判明投资的可行性。随着改革的深化,上述三条可望改变。

4. 城市规划者或编制单位能否并如何保持“价值中立”(Value-free),规划编制单位是否应该作为社会整体利益的代表者?随着经济成份多元化,一些设计单位由管理者和控制者的角色向代理者、被委托人滑动,受到强大的委托单位的利益问题和社会认同的压力,事实上诸多设计已开始迎合委托人的要求,沦为争投资、争项目的手段而淡漠了全局利益。兼之设计、审批之间明分暗合,既是律师又是法官,隐匿着巨大危害。改革前景有两条:其一,坚持“价值中立”原则,在总体层次上由掌握全局的设计院系统负责编制;其二,局部的设计事务所化,由人民代表大会下设专业委员会审批,由规划局执行。应该指出,这一领域有很多研究工作值得开展,比如政府机构与房地产开发公司的关系,规划局系统与政府的关系等等。这些关系在产品经济下似顺理成章而一旦商品经济深化后释放出的能量十分巨大。

事实上,每个有经验的规划师在设计方案时都会或多或少顾及种种社会要素,在方案评审时也常用社会的利益制约或行政的规律来说明某种方案行不通的原因,但是这些社会制约常常被视作不正常的原因,因而无法提到全面探究的高度,更无从掌握其中的规律,也无从消除非正常的一面。

二、面对“利益制约”的对策性建议

1. 建立城市规划中的利益“共识框架”。尽管因复杂的利益增损关系,社会各集团对某项规划的褒贬不一,但是其中必有人们所共同认可的原则,整个城市规划学就是旨在明确这些共识原则,其中有一些派生于技术原则,比如大型工业区应当接近交通运输枢纽,危险品仓库应当远离居住区,根据交通流量和性质确定道路形式等等。但是这些技术原则随即引发出利益原则,居民区安静与交通线路便捷孰处第一位?处于上风向的污染企业搬迁,其费用由谁承担?经过讨论的辨别,有些原则逐渐为人们认可,比如通过污染环境而获得经济增长将贻患无穷等等。城市规划中的“雅典宪章”和“马丘比丘宪章”都是这些共识原则的体现。对利益共识原则的探讨将是今后城市规划学必须重视和努力的方向。

2. 在规划的拟定和审议中,须准备“利益增损分析”报告,推测某些方案对不同社会集团可能引起的

现代文化意象点的创造

对城市新区规划结构及其个性的思考

佳作奖

邹荣

【提要】 本文通过理论和历史例证论述了城市文化意象的概念;并从城市文化关联、道路、中心、绿化、生长等方面探讨了如何创造城市新区规划结构及其个性。

利益增损及其态度,充分估计实现规划方案所需的社会成本、承受能力和跨越门槛的可能性。需要明确,对于任何社会集团不能采用“没有补偿的剥夺”,也不应通过规划将外部不经济性无偿地转嫁于某些企业,在权衡各方案时也应明确讨论从社会过程看实现的难度状况,这些难度哪些是源出于正常的、合乎社会运行规则的利益要求,哪些是根源于不正常的权力关系和体制漏洞。

3. 充分重视与规划结合的实证性研究,可以采用委托课题形式取得“价值中立”的结果。尤其高校和研究所系统应以承担实证性课题为主,而非大量参与规范性设计。然而这种局面的产生也是因为规范性设计获利较高,由此可见利益制约无处不在。在目前市场机制和计划机制尚不能完善结合,责、权、利结合失常的情况下,不宜任凭由各阶层进行利益较量,而应由学术研究提供动机和利益关系的分析框架,引导城市健康发展。

4. 在强调规划的严肃性的同时增加适应弹性,使

·城市规划·1991.3

“意象”可理解为一种形象感受的心理效应。所谓个性就是事物具有的独特性质、特征,而在城市与建筑中表现为一种独有的空间环境性格与形态。正是那些具有个性的区域构成了城市可记忆、联想、理解的意象点。城市整体风格则是这些意象点的集合,形成城市的特点。

城市的有机体一般是由保护区、更新区及新建区构成,在本文中主要感兴趣的是新区规划结构。现代城市新区建设中集中投资与开发已成为一种普遍方式,它往往注重从群体的意义上去理解城市、表现城市,因而其规划结构的重要性是显而易见的。我国现代城市建设中形成的千篇一律已成为内行和外行几乎一致的抱怨。那些赋予日常生活新的深度的可识别环境的积极价值正在消失,如感情的满足、交往的基础等。在新区规划中个性结构的组织正是为了重新建立这些价值。如何组织新区的规划,我们不妨从历史环境中去找到一些有启示的东西。

二

历史上那些多样化的著名古城总有一种或多种

诸项申请、提议、修改和审批程序化、科学化。在方案设计阶段最大限度地动员社会公众的关心和参与,了解社会的需求和倾向;方案完成后应进行广泛宣传和讨论,建立面向公众的咨询与监督机构或组织,在目前状况下可以考虑由学术机构、政府机构及编制单位、居民委员会和自发性团体、人民代表参加。

5. 规划设计须充分注意政府的决策行为的研究及实施能力的研究。不宜假定政府机构对规划有全知全能式的理解与实施能力。除要求决策依据相应程序外,也要求规划充分适应决策过程。在总体规划设计开始前,就宜进行财力的研究。对规划的实施状况也应由人民代表大会委托学术机构提供报告。

参考文献:

[1] Gallion Eisner: The Urban Pattern D. Van Nostrand Company, New York, 1980

[2] 宋启林“规划工作的改革,必须面对四个客观过程”,《城市规划汇刊》,1990.2

(作者,男,25岁,硕士;现为南京大学大地海洋科学系助教。)