

城市规划公共政策特性分析

宋健

天津市市政基础设施建设服务中心

DOI:10.32629/bd.v4i1.2982

[摘要] 城市是人类文明进步的象征,经过百年的现代城市规划发展史,人们越来越发现城市规划需要更多地关注广泛的社会问题,城市规划更应该强调实现目标的过程和时间顺序。城市规划是政府的重要公共政策之一。随着对于城市规划公共政策的讨论日渐增多,其与城市规划的关系更是不得明晰,所以我们需要对公共政策的内涵和特征从理论上进行界定,明确其与城市规划之间的潜在联系,并探索规划编制向公共政策转化的途径。

[关键词] 城市规划; 公共政策; 转化

1 “公共政策”的内涵及特征

1.1 公共政策的内涵。“公共政策”的内涵是以政府为主的公共机构,为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展,通过广泛参与的和连续的抉择以及具体实施产生效果的途径,利用公共资源达到解决社会公共问题,平衡、协调社会公众利益目的的公共管理活动过程。

1.2 公共政策的特征。基于不同的视角和研究目的,不同的学者对于公共政策的特征有不同的理解。陈庆云(2006)认为公共政策的特征有:阶级性、整体性、超前性、层次性、多样性和合法性;刘玉等(2005)认为公共政策具有权威性、阶级性、广泛性和动态性;张金马(1992)认为公共政策具有阶级性、价值相关性、合法性、权威性、强制性、功能多样性和过程性。在上述所列出的众多特征中,公共政策所具有的最基本特征有三个,即权威性、动态性、层次性。

2 公共政策与规划的关系

规划是公共政策制定活动的一种方法论,它反映了公共政策制定这一过程的重要逻辑特征。当规划和特定的领域相结合时,则形成了一种具有预测特征的特定公共政策(并非所有的公共政策都具有预测特征),城市规划正是这样一类特定的公共政策。

规划是人类理性活动的一个重要方面,它反映了人类应用理性的力量对未来所进行的一种预测和探求,是人类构建未来的重要方法论,是人类社会发展中的重要活动。规划是一种具有预测特征的思维和逻辑活动,作为一种特殊的思维活动,规划渗透到社会的各个领域。在以改善自身状况、促使自身利益最大化的私人领域中,规划得到了广泛的应用,如企业的战略规划、个人的发展规划等,大大提高了私人领域活动自身的效率。而在关注广泛集体目标、政府为主体的公共领域中,规划活动也同样大量存在着,规划活动是现代政府公共活动的重要组成部分,是一种重要的政府公共行为。

综上所述,公共领域中的规划本身是一个涉及非常广泛的政府行为,其对象多种多样,内涵丰富,城市规划则构成了规划政策的一个子集,是政府重要的公共政策之一。

3 城市规划本质上属于一种公共政策

3.1 城市规划的权威性。在西方发达国家,由于法规制度较为完善、社会民主程度高,城市规划一般都不仅具有法定效力,而且本身就是一种法律,因而城市规划具有较强的权威性。在我国,随着政治体制的改革以及公民社会的日益兴起,城市规划的权威性也在不断地得到加强和显现。作为空间方案的城市规划一旦经过批准以后,就不再是一个纯粹的技术性文件,而是一个政府与其他相关利益主体协商后形成的政治协议,成为了所规划区范围内所有建设开发行为的利用准则,规范着所有人的行为(也包括政府自身的行为)。

3.2 城市规划的动态性。与权威性相对应的是城市规划具有普遍的动

态性。城市规划是基于城市现实的公共问题以及对城市未来的发展态势所作出的统筹安排,城市规划必须依据城市发展的需要而进行及时的调整。我国的城市空间正处于快速发展阶段,城市规划更显示出动态性的特征:城市总体规划每隔5-10年就要进行调整或修编,而控制性详细规划更是在不断的调整中才得以实施。

3.3 城市规划的层次性。从城市规划的等级结构来看,具有明显政府职能特征的城市规划,其体系结构与政府部门的行政体制架构有着极强的对应关系,各国家、各地区也都建立了基于政府事权的不同层次具有不同职能和不同作用范围的城市规划体系。城市规划对应于政府事权的层次性在我国当前的发展环境下有所不同展现。

3.4 城市规划向公共政策的转化。城市规划本质上属于一种公共政策,近年来我国关于“城市规划向公共政策转化”成为一个热门话题,一方面因为现阶段空间资源越来越成为城市政府掌控的核心资源,城市发展需要发挥城市规划的综合调控作用;另一方面也是因为城市规划的公共政策职能发挥得还远远不够,其内容、形式和实施机制制约了其公共政策属性的实现。而在西方国家,将城市规划作为一种公共政策或者通过政策措施保证城市规划的实施,早已得到广泛实行,城市规划已经将规划理念从对规划图的编制转向对规划过程的重视,认为规划的关键在于规划的实施。

4 结语

城市规划作为公共政策,意味着从公共政策的角度来编制城市规划,必须将城市规划视为一个政治过程,以价值理性为导向,关注城市规划的价值判断、决策机制及权力运行,关注每一个与之相关的城市规划参与者的利益,从而实现城市规划编制的科学化与民主化。实现规划的公共政策属性,不能仅停留在理念层面,更要从城市规划作为重要公共政策的角度,从方法上和 content 上对城市规划进行系统的反思。城市规划应根据所能发挥作用的领域和范围,整合可利用的社会各项资源和政府资源,积极融入到市场运作和政府运作过程之中,成为市场运行和政府职能发挥过程中的重要组成部分。

随着社会主义市场经济体制的逐步成熟,土地越来越成为城市政府调控城市发展的“闸门”。政府现行操作体系中必须增加空间资源配置及空间政策的内容,对项目筛选及其建设时序安排应更多地考虑空间配置要求,与之相呼应,城市规划也必须通过自身的改革创新逐步淡化部门技术文件的色彩,实现向政府公共政策的方向转变。

[参考文献]

- [1]薛辉.城市规划的公共政策属性思考[J].规划师,2006,22(11):25.
- [2]吴胜东.城市规划的公共政策属性解析[J].科学技术创新,2013,(31):186.
- [3]高王磊.公共政策属性导向的城市总体规划实施评估研究[D].苏州科技学院,2014,(03):69.