

# 浅谈城乡规划实施评估与社会公平

罗舒曼

(山东建筑大学, 山东 济南 250000)

**[摘要]** 城乡规划作为调控社会资源分配的重要手段, 是社会分配制度的一种具体表现形式, 其公平正义与否所带来的影响不仅仅体现在城市的发展。本文通过分析国内规划实施评估内容与方法的现状, 认为应当在评估过程中重视规划实施的社会公平问题, 在探讨了公平的表达方式以及西方主要几种社会公平理论的观点后, 提出规划实施应当同时考虑程序公平与结果公平两方面内容, 并在此基础上探讨了从社会公平视角出发规划实施评估的内容。

**[关键词]** 效率; 公平; 实施评估

## 1 引言

党的十八大报告指出“必须坚持维护社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。”“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系, 努力营造公平的社会环境, 保证人民平等参与、平等发展权利。”在《国家十三五规划纲要(2016—2020年)》中也提出要“维护社会公平正义, 保障人民平等参与、平等发展权利。”2005年底颁布的《城市规划编制办法》将维护社会公平, 特别是关注中低收入人群、弱势群体的利益作为重要的指导原则, 充分说明城市规划作为一项公共政策对于维护社会公平正义的重要性。不论是从国家政策还是规划本身的编制倾向上来看, 城市规划已经渐渐超越了工程技术领域, 将解决城市社会矛盾、维护社会公正、调节公共利益等职能纳入进来。因此在对城市规划相关内容进行探讨时, 应当兼顾效率与公平, 考虑居民对资源平等享受的权利, 并且向弱势群体倾斜, 保障城市弱势群体的合法权益, 体现并维护社会的公平正义。

## 2 实施评估中社会公平的重要性

### 2.1 实施评估的研究现状

规划实施评估是衡量规划编制科学性、内容实施有效性的重要手段, 通过规划实施评估可以对规划内容的调整改善提供依据, 更好地保证总体规划的

实行。在规划评估的内容上, 国内外专家学者的看法不一。E.Talen在1996年对关于规划评估的众多研究文献进行综述的基础上作了一个全面的阐述, 将规划评估划分为规划实施之前的评估和规划实践的评估。孙施文等人(2003)通过对相关理论的综述研究, 认为规划的实施结果与实施过程应当成为评价的主要内容。还有许多学者认为规划评估不仅要关注规划本身, 对于影响规划实施的政策环境也应当纳入评估的范围中去。蒋婧(2013)在研究中认为评估应当涉及三个方面, 即规划实施前评估、实施过程评估以及实施结果评估。

### 2.2 评估应当兼顾效率与公平

现阶段规划实施评估的内容日趋完善, 由注重结果评估慢慢发展为注重规划的形式、过程与结果三方面评估, 评估的方法也呈现多样化的局面。但是不论是评估的内容还是方法, 其重心仍然是从空间发展、用地布局、设施建设情况等方面进行实施结果与规划编制内容的一致性和吻合度评价, 在一定程度上可以看作是对城乡规划编制内容实施的效率评价。然而效率并非是规划实施的唯一目的, 通过规划实施提高城市空间发展的合理性与公平性, 使城市居民平等地享受城市发展带来的益处, 保障城市弱势群体的利益也应当被看作是规划实施评估的重要内容之一。因此, 规划实施评估不应当局限于探讨实施是否实现了城市发展的目标、空间扩张与用地建设等方面, 也应当评价规划实施中

的社会公平问题, 评价实施建设是否满足了城市居民的基本诉求, 规划实施在促进城市居民平等享受城市各项资源的权利方面的影响。

在社会公平评价上, 专家学者们主要将其归纳于城乡规划的绩效评价中<sup>①</sup>。唐子来教授在研究中指出“城市规划中的社会绩效更加强调社会公平正义。”解瑶(2016)在规划实施评估研究中引入社会绩效<sup>②</sup>的概念, 并将社会公平正义与社会满意度两方面纳入到社会绩效的评估中来。不论是将社会公平单独作为评估主体的一部分来进行评估, 还是在规划的绩效评估概念下进行, 社会公平都应当也正逐步获得人们的重视。

## 3 实施评估的社会公平理论基础与评估内容

### 3.1 社会公平理论基础

在探讨规划实施评估的社会公平问题时, 首先应当明确社会公平理论的内涵及追求, 然而至今也未有被规划学界统一认可的社会公平理论。目前被学者们探讨的社会公平理论来源于西方社会, 在西方古代社会, 公平正义作为衡量人们道德品质与行为德行的标杆, 是维系西方社会发展的基本道德规范, 具有一定的道德伦理性。但是在社会公平的衡量标准以及实现路径等方面, 西方社会时至今日仍在进行着思辨。其中罗尔斯主义是现今主流的理论之一。罗尔斯主义认为应当差别化的通过人为补偿在一定程度上促进结果公平的实现, 是

对过程公平调节作用的强调。从规划的主要作用来说,规划可以被看作是为了实现社会公平这一结果而用来调整和修正现有形式与结果的过程手段,而规划实施评估则是对规划这种调整作用的效果进行评判,从而优化规划在过程公平中的作用,促进社会公平的实现。

### 3.2 从社会公平来看实施评估的内容

笔者认为规划实施的社会公平更偏向于罗尔斯主义提出的兼顾程序公平与结果公平的理念。在规划实施的过程中既应当尊重社会、市场、资源竞争自由下的程序公平,也应当重视城市居民机会平等、弱势群体需求、建设需求等方面内容结果公平的实现。因此在进行结果评估时,也应当从程序公平与结果公平两方面出发考虑。评估的内容可以被分为以下几点:

#### 3.2.1 保障性资源<sup>③</sup>

冯雨峰(2010)在文中提出城市规划应当兼顾程序公平和结果公平,分门别类地合理配置城市空间资源。并且认为城市中的竞争性资源应当按照程序公平的原则分配,而保障性资源的分配则应当从结果公平的角度进行。竞争性资源的程序公平是促进社会发展的动力,是对规划中实现效率目标的肯定,而保障性资源要实现结果公平则是“以人为本”的体现,是在尊重人类生存权益的基础上提出的,是对实现社会公平的追求。

规划实施评估通过结果来判定规划的优劣缺失。在促进社会公平实现的进程中,规划的过程公平作用也是通过具体结果的实现而展示出来的。因此结果的公平与否直接影响到结论的判定。如果将城市资源分配按照竞争性资源与保障性资源进行分类,那么规划实施的结果也体现在这两方面:1)城市的用地增加、人口增长、产业发展等等是竞争性资源在市场自由的程序公平下进行的,这方面内容的评估是对规划实施的效率评价。2)公共服务设施、公园绿地、保障性住房等等属于城市保障性资源的范畴,是社会公平实现的重要载体,而具体的设施空间布局与规模、建设需求量等则是具体物化的表现形式。因此在评估实施中的社会公平问题时,应当从保障性资源入手评价规划实施的

效果。

#### 3.2.2 建设时序

规划实施的本质是一个动态的过程,具有时间与空间的双重属性。规划实施评估除了侧重在城市空间上进行城市空间结构、发展方向、用地建设等方面内容评价之外,在评估时也应当将时间维度纳入进去。时间维度并非仅仅指向实施结果的超前或滞后,同时还包括了实施建设时序的概念。近远期规划伴随着城市建设发展的空间扩张时序产生,是对于规划建设时序的统筹安排。而实际的实施建设时序是在城市的现实条件下进行的,对于这种建设时序是否满足和调整了城市的具体需求,如教育、医疗等公共服务设施的建设需求,弱势群体的保障福利设施需求等等,也需要通过技术手段进行科学合理的测评,为规划的进一步调整提供参考。

#### 3.2.3 公众参与

城市规划不是为政府服务的工具,是为了城市居民更好地生活而进行的重要举措。虽然在编制城乡规划的过程中,政府起到了强有力的支持作用,并在有些时候演化为引导角色,但是城市居民同样具有为城市发展与自身需求发声的权利。然而现实情况却往往不能如我们所愿,在规划实施的过程中,公共参与的缺失问题依然严重,政府与民众在参与规划的权利上存在着地位不公平的现象。因此在实施评估中应当将对于公众参与机制的实施、社会民众满意度等纳入进来。

## 4 总结

城市总体规划实施评估作为城市规划运作体系中的关键步骤,能够客观全面考量实施效果,为规划编制、相关公共政策的制定和规划实施管理机制的完善提供建议,促进城市总体规划的编制、管理和实施进入良性发展轨道。在评估的内容和方法上不断有所思考与进步,对于规划的发展也具有良好的促进作用。城乡规划不仅要做到锦上添花,更应当为城市的发展需求雪中送炭。社会的现实情况纷繁复杂,要解决社会的公平问题也不是能够仅仅依靠规划师这一特殊群体就能解决的,但是规划师们依然能够通过努力贡献出自己的力量。

注释:

① 在评估研究视角上看法有很多不同,在空间绩效评估视角中,社会公平评价是其中的重要内容之一。

② 将“社会绩效”(Social Performance)定义为对城乡居民日常生活、人与人的关系以及人的全面发展的影响和效果。日常生活、人与人的关系、人的全面发展仍然是宽泛的概念。在操作层面,日常生活主要通过收入、消费、文化教育、医疗卫生、休闲娱乐、心理状态加以反映;人与人的关系通过对不同社会群体地位的描述加以反映;人的发展通过人类福利加以反映。

③ 保障性资源指的是教育、医疗、保障性住房等内容。

参考文献:

- [1] 孙施文. 城市规划不能承受之重——城市规划的价值观之辩[J]. 城市规划学刊, 2006(1).
- [2] 赵守谅. 论城市规划中效率与公平的对立统一[J]. 城市规划, 2008(11).
- [3] 秦红岭. 试论城市规划应遵循的普遍伦理[J]. 城市规划, 2005(05).
- [4] 赵民. 论城市规划的实施[J]. 城市规划汇刊, 2000, 4.
- [5] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划汇刊, 2003, (3).
- [6] 陈锋. 在自由与平等之间——社会公正理论与转型中国城市规划公正框架的构建[J]. 城市规划, 2009(01).
- [7] 韦江绿. 公平正义视角下的城乡基本公共服务设施均等化发展思考[A]. 规划创新: 2010中国城市规划年会论文集, 2010.
- [8] 冯雨峰. 程序公平兼顾结果公平——城市规划师社会公平观[J]. 规划师, 2010(5).
- [9] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划汇刊, 2003, (03). 建

[收稿日期] 2016-11-22