

北 京 市
哲学社会科学规划项目优秀成果选编
(第二辑)(上)

北京市哲学社会科学规划办公室 编



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

北京市哲学社会科学规划项目优秀成果选编. 第2辑 / 北京市哲学社会科学规划办公室编. —北京: 首都师范大学出版社, 2013. 1

ISBN 978-7-5656-1299-2

I. ①北… II. ①北… III. ①哲学社会科学—研究成果—汇编—北京市
IV. ①C121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 012501 号

BEIJINGSHI ZHAXUE SHEHUI KEXUE GUIHUA XIANGMU YOUXIU
CHENGGUO XUANBIAN (DIERJI) (SHANG)

北京市哲学社会科学规划项目优秀成果选编(第二辑)(上)

北京市哲学社会科学规划办公室 编

责任编辑 马 岩 张成水

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100048

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 www.cnupn.com.cn

印刷

全国新华书店发行

版 次 2013 年 1 月第 1 版

印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 18.25

字 数 340 千

定 价 80.00 元(全二册)

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

目 录

哲学学科	1
论城市规划中的公共利益问题	3
全球化时代的文化认同与国家认同	13
科社·党建·政治学学科	21
进一步加强首都公民道德建设的几点思考	23
建立健全北京市领导干部作风建设的长效机制研究	28
中国和平发展与构建和谐世界研究	35
健全和完善提高党的执政能力的领导体制和组织制度研究	42
北京市基层社会管理创新：社会建构理论视角的建议	49
北京市中青年领导干部心理健康状况调查与心理调适能力研究	58
以量化评价指标体系推进首都市民社会主义核心价值观建设	66
社会主义的历史经验与中国特色社会主义政治研究	73
建设世界城市与北京城乡结合部党建工作问题研究报告	80
党的十七大以来北京市深入贯彻科学发展观新实践研究	91
新时期基层思想政治工作的根本目标和主要任务	99
经济·管理学科	109
国际金融危机对首都经济社会发展的影响研究	111
基于知识管理的企业创新实践	121
北京市行业协会发展的现状、问题与对策	129
北京老字号企业创建强势品牌的对策研究	149

北京市公共产品的供给与融资问题研究	159
北京市新能源与可再生能源开发利用政策与立法研究	169
北京市对周边水源区的生态补偿机制与协调对策研究	177
北京市食品追溯体系的利益主体与监管机制研究	188
北京大型农产品批发市场交易模式演进研究	196
北京现代物流发展的历史追溯	204
北京市城镇居民收入分配制度改革研究	212
北京创意农业发展研究	220
北京市中等收入群体动态变迁及提高中等收入者比重路径研究	236
北京加快转变经济发展方式研究	251
法学学科	261
京郊被征地农民的权益保护问题研究	263
教育学学科	275
有效促进农村中小学生发展的校本研究模式的构建与实践 ...	277



哲学学科

项目名称：城市规划中的伦理问题研究

项目编号：06BaZX017

项目负责人：秦红岭

项目信誉保证单位：北京建筑工程学院

论城市规划中的公共利益问题

目前我国城市规划中存在不少失序现象。例如，城市建设中“见物不见人”，缺乏人文关怀，忽视对普通市民生活状况的全面关注；一些城市搞劳民伤财的“形象工程”或“政绩工程”；城市土地及空间资源配置不当，城市优质空间和景观资源方面存在排他性占有等问题。这些问题的产生，并非单纯规划技术偏差所致，实质上更多是由于政策偏差和伦理缺失所致，症结就在价值观上出了问题，甚至在很大程度上可归因于对城市规划公共品性的漠视。城市规划的基本任务是为合理分配及配置城市空间和土地提出方案。这在其规划编制和实施过程中受到现实利益格局的深刻影响。其中，如何正确处理公共利益与私人利益的问题，是确保规划公正的关键问题。

一、公共利益的内涵及其与私人利益的关系

虽然对于公共利益的内涵，学界有不尽相同的看法，但对公共利益的基本特征，判断公共利益的标准，以及公共利益与私人利益的关系等问题，还是有一些基本的共识的。

第一，公共利益具有公共性和广泛性，其目的是使公众普遍受益。

在错综复杂的社会利益关系中，公共利益的外延最为宽泛，它是社会中最广泛、最普遍存在的利益关系，其受益主体具有整体性和不特定性，既不是个人利益的简单相加，也不是特定的、部分人的利益。美国学者潘恩(Thomas Paine)指出：“公共利益不是一个与个人利益相对立的术语；相反，公共利益是每个个人利益的总和。它是所有人的利益，因为它是每个人的利益；因为正如社会是每个人的总和，公共利益也是这些个人利益的总和。”^①理解公共利益的概念时，必须要把部门利益、行业利益、集团利益与公共利益区别开来，不能曲解公共利益，将本集团利益贩卖成“公共利益”。特别要强

^① [英]史蒂文·卢克斯著，阎克文译：《个人主义》，南京：江苏人民出版社，2001年版，第46页。

调的是, 尽管公共利益的最重要代表者是政府, 但同样不能将公共利益与政府利益, 尤其是政府部门利益简单地画等号。公共利益作为一种价值追求, 是一个整体, 不能被分割成一个个具有共同体性质的部门利益。

第二, 公共利益具有客观性与社会共享性。

公共利益不是虚幻和抽象的, 它通过现实社会多层次的公共事务得以具体体现, 包括公共物品的产出、供给和公共服务的运作过程。一般而言, 公共物品是指那些能够同时供许多人共同享用的产品和劳务, 并且供给它的成本、享用它的效果, 并不随享用它的人数规模的变化而变化。城市规划所涉及的城市基础设施、道路、桥梁、公共交通、公共空间(绿地、市民公园、广场等)和公共福利设施便是基础性的公共物品, 其基本特征是不直接与经济利益挂钩, 能使城市市民公平、合理、无排他性地平等享用。

公共利益的客观性, 使法律上以列举的方式界定公共利益的具体内涵成为可能。2008年1月1日起施行的《中华人民共和国城乡规划法》中并没有明确界定公共利益的立法内涵。2010年1月29日, 国务院公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》(征求意见稿)首次以列举的方式对公共利益进行了界定。^①当然, 仅仅依靠列举的方式界定公共利益仍是不完善的, 还需要一个有效的民主程序或公共参与机制来讨论并确认公共利益的真实性。

第三, 无论从现实还是学理角度出发, 相对于私人利益而言, 公共利益都具有不可或缺性, 具有逻辑上和事实上的优先性。

公共利益具有全局性和长远性, 关注的是一个社会的整体稳定和发展, 它为私人利益的满足和实现提供了前提、基础和保证。从长远利益的角度来看, 公共利益往往将个人利益包括其中。因而, 没有公共利益得以首先实现的前提与保证, 社会的发展会受到制约, 私人利益的满足也可能落空。于是, 当合法的私人利益与公共利益发生冲突时, 在二者之间存在一种相对优先的利益, 这就是公共利益。

当然必须强调的是, 这种优先性是有合理限制的, 并不是任何时候公共利益都高于个人利益, 要警惕社会以公共利益的名义对个体自由和权利进行可能的侵害。在一般情况下, 公共利益应当优先于个人利益, 但这种情况不能绝对化, 如私人利益属于基本人权的范畴时, 则应当优先保障。诚如美国

^① 《国有土地上房屋征收与补偿条例》(征求意见稿)第三条指出, 本条例所称公共利益的需要, 包括: (一)国防设施建设的需要; (二)国家重点扶持并纳入规划的能源、交通、水利等公共事业的需要; (三)国家重点扶持并纳入规划的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要; (四)为改善低收入住房困难家庭居住条件, 由政府组织实施的廉租住房、经济适用住房等建设的需要; (五)为改善城市居民居住条件, 由政府组织实施的危旧房改造的需要; (六)国家机关办公用房建设的需要; (七)法律、行政法规和国务院规定的其他公共利益的需要。

政治哲学家罗尔斯所言：“每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性，这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越。”^①

第四，尽管公共利益与私人利益有时相互排斥与冲突，但两者本质上具有一定的重合性和一致性，是一种有机统一的关系。

实际上，没有私人利益就没有公共利益，不存在与私人利益无涉的公共利益。因而，要实现公共利益，必须首先重视和尊重私人利益。英国功利主义哲学家边沁认为，公共利益决不是什么独立于个人利益的特殊利益，“不理解什么是个人利益，谈共同体的利益便毫无意义”^②。因之，城市规划中的公共利益不正是在于通过良好的规划，创造条件，让每一位市民都能过上富有人的美好生活吗？同样，私人利益也不是完全脱离公共利益的纯粹私人利益。没有公共利益，也就没有私人利益。在实践中，公共利益与私人利益也并非泾渭分明，而是经常存在“公中有私，私中有公”的现象。在一种良好的制度安排下，公共利益和私人利益之间的关系是一种相辅相成的互生关系。绝大多数情况下，人们追求个人正当利益的行为，往往都有利于公共利益的增进；而人们促进公共利益的行为，也推进个人利益的稳步实现。

第五，在公共利益与私人利益相互排斥与冲突之处，应当建立起一种良性的协商制度和协调机制，使两种本质上一致的利益都获得较好满足。

事实上，公共利益就是各种相互冲突利益进行协商、妥协的产物，或者说是公共理性与多元化利益对抗后的一种平衡状态，即达成了共识，这是公共利益得以明确显现的关键。因此，政府在面对日益多元化的利益主体的不同诉求时，理性地找出这些不同诉求的相同点，形成让不同利益群体都能接受的利益分配格局，既是缓解利益冲突的有效方法，也是确认公共利益的一种现实路径。

总之，公共利益的公共性、普遍性和共享性等特征，决定了维护公共利益的优先性和重要性，由此也决定了城市规划应当遵循的基本伦理原则是维护和实现公共利益。这既是公共政策的本质诉求，也是城市规划伦理的首要原则，是对城市规划活动中的各种行为进行伦理甄别的最高原则。

二、城市规划中公共利益何以被伤害

从理论上讲，在城市规划中，以公共利益为重的伦理价值取向已成为共识。然而，相对于私人利益来说，公共利益更容易受到侵害，实现起来也更加困难。在现实的城市规划编制和实施过程中，公共利益被忽视和伤害的原

^① [美]约翰·罗尔斯著，何怀宏等译：《正义论》，北京：中国社会科学出版社，1988年版，第1页。

^② [英]边沁著，时殷弘译：《道德与立法原理导论》，北京：商务印书馆，2000年版，第58页。

因主要表现在以下几个方面:

第一,利益诉求的矛盾性、利益表达渠道的不畅性和利益表达能力的失衡性,导致城市规划对公共利益的偏离。

城市空间和土地资源是巨大的财富,在市场经济条件下,作为特殊商品,是不同利益集团争夺的目标。作为城市开发资本拥有者的开发商、投资商,其所追求的基本目标是城市物质空间及土地经济价值的最大化。从普通市民的立场出发,城市空间并不仅仅具有经济价值方面的意义,他们的利益诉求更多的是通过良好的规划,使城市这个市民的生活空间更加宜居,更加满足人性化需求。这可以说是一种有别于经济利益诉求的“生活环境利益”诉求。显然,这两种不同的利益诉求在相当程度上是彼此矛盾的。

因此,城市规划必须充分关注到不同利益诉求的存在,尤其是普通市民对生活环境的利益诉求,任何与市民公共利益相冲突的规划都应让位于公共利益。政府应在规划制度建设中建立起在实现公共利益基础上充分听取、吸纳和平衡这些不同诉求的机制。尤其是对于那些无视民意、侵犯公共利益的行为,政府应建立有效的机制、出台相关的法律法规,从源头上杜绝。

在具体的城市规划实践中,对利益的确认与整合需要以利益诉求的畅通为前提。只有畅通的利益表达渠道才有助于政府规划部门广泛听取和吸纳各种利益诉求,在政策制定过程中将各种利益诉求整合,促成合乎民意的公共政策的形成。目前,在我国公共政策制定过程中,利益表达渠道是多样的,如社会团体、群众自治组织、大众传媒、信访、听证会、座谈会等。但是,由于许多市民对于制度化的利益表达渠道不甚了解,利益表达在自下而上的传递过程中环节较多、效率较低等,公众的利益诉求仍不能实现完全畅通及有效表达。

另外,转型期的中国社会分层加剧,并随之产生了许多不同的利益群体,公共利益的实现正是要依靠这些不同利益群体的相互博弈。然而,应当承认,由于资源占有的不平衡性以及不同利益主体发育的不均衡性,当前不同群体在表达利益要求上已经产生了较大的权利失衡,即社会不同利益群体的话语权不平等。一方面,弱势群体“诉求难”已成为一个影响社会和谐的重要问题;另一方面,强势群体具有相当大的社会能量,他们可以利用手中掌握的社会资源,影响公共政策的制定和执行过程。因而,从一定意义上说,地方政府对于公共利益的判断常常不得受制于强势的社会利益集团,在此基础上形成的城市规划方面的公共政策自然会出现对这些利益集团的倾斜。

第二,地方政府职能部门及政府官员片面的政绩导向与官员的私利结合,导致城市规划对公共利益的偏离。

城市规划是政府公共政策的一部分,政府在城市规划的制订和实施中起着相当重要的作用。公共政策是政府为解决社会公共问题而制定的行为准则,

是政府用来调控社会利益的基本工具。在一般情况下，公共政策的制定与执行必须从公共利益出发，以实现公共利益优化为根本目标，这是政府的伦理使命。具体在规划行为中，政府与开发商最大的不同便是，政府的行为目标是整合社会各阶层的利益诉求，调节社会各方利益冲突，实现公共利益最大化。

完全实现代表公共利益的价值目标，政府应当同时具备三个条件：第一，政府是社会公共利益的忠实代表，其行政干预行为的目的是使社会公共利益最大化；第二，政府具有完全理性，谙熟市场经济规律，能够对市场经济的运行做出科学、准确、理性的规制；第三，政府没有谋求私利之心，处理任何公共事务都遵循公平、正义之理念。^①显然，这是一种理想状态。现实的情况是，政府是相对独立的社会组织，其内部有不同的部门或机构，每一部门又有若干行政人员，他们与其他利益团体和社会成员一样，都有自利动机。在现实的城市规划与城市开发过程中，一些地方政府或政府部门片面追求经济效益，忽视政府所应承担的其他功能，有的地方政府机构直接参与营利性的经营活动，与开发商共同分享城市开发所带来的巨大利益。这样，政府在制定公共政策时，有时就难免在政府内部的团体利益、政府成员的个人利益与公共利益发生冲突时偏离公共利益导向，成为某些特殊利益集团的工具。

城市规划中出现的一些“政府失灵”现象，主要表现为政府的无效干预和过度干预。

无效干预主要指政府职能缺位，政府能力弱化，权力行使不到位，调控的范围和力度不足，以及政府在管理公共利益的分配时受到强势利益集团的影响。近些年来，很多地方对官员的政绩考核以当地的经济增长和财政收入增长速度为主要指标。在这种片面政绩观的激励下，地方官员自然会倾向于采取“亲商”的势利政策，并以获取土地增殖收益为行为取向。偏重于经济发展指标的政绩导向与官员的私利结合，导致某些地方官员在房地产开发商与普通民众发生利益纠纷的时候可能偏向房地产开发商一边。此外，规划监督约束机制软弱，导致违法建筑泛滥，也是无效干预的一种表现。据报道，我国 660 多个城市中不同程度地存在违法建筑的蔓延现象。因此，避免开发商对城市规划的不合理干扰，治理城市违背规划的乱拆乱建，必须要维护城市规划的严肃性，强化城市规划的刚性约束机制。

过度干预是政府公共权力不适当扩张和政府权力异化的一种体现，它主要表现在两个方面：一是政府干预的随意性较大，导致有些地方“换一届领导，换一个规划”；二是对所谓政绩的强烈需求导致干预的方向不对路、形式选择失当，比如，热衷于修建大型豪华城市广场、景观大道等形象工程。我

^① 何文强：《经济自由与国家干预》，《云南社会科学》，2007 年第 1 期，第 46 页。

国城市规划界早就有这样的说法：“城市规划，纸上画画、墙上挂挂，不如领导一句话。”其结果是造成一些制订得不错的有利于老百姓利益的规划，因不符合领导的意志而成为废纸一张。更有甚者，某些领导为了谋取私利，盲目干预开发过程及城市布局，搞“关系规划”、“人情规划”和“金钱规划”，结果背离了维护和实现公共利益的价值目标。

第三，城市规划师的个人私利因素和规划师利益集团的自利性，导致城市规划对公共利益的偏离。

作为城市规划方案的直接制订者，规划师在维护公共利益方面扮演着重要而特殊的角色。政府规划师所应具备的素质，除了专业知识和技能外，还必须包括正确的关于规划工作及规划道德的价值观念，其核心理念就是规划师应当以公共利益为重，保障规划的公平公正。从西方国家五十多年规划思想的变化可以看出，由于自20世纪60年代中期开始，公众参与成为城市规划的法定程序或行政制度，规划师的角色就不仅仅只是开发商和政府官员的“代言人”，还应成为公众即公共利益的“代言人”。

然而，我国规划师普遍存在的问题是过于偏重物质规划和图纸设计，忽略规划的社会属性和价值属性，这使得在实际工作中产生了一些忽视社会公平性的规划方案。同时，现实的规划过程中，隐藏在规划背后，干预或迫使规划师违背公共利益价值观的“无形”力量又是多方面、多层次的。例如，地方领导的政绩利益、个人私利的膨胀等因素，都可能损害规划师全心全意为公众服务的职业责任。

总之，以上三种因素都可能导致实际的规划活动偏离公共利益的价值取向。因此，城市规划要实现公共利益，首先必须要克服以上三种因素对公共利益的侵蚀。

三、城市规划中保障公共利益的伦理对策

为了减少并有效制约上述城市规划中忽视、损害公共利益的现象，从伦理学的维度上说，至少应当从以下几个方面着手建设：

第一，切实加强规划行政机关的行政伦理建设。

首先，规划行政伦理指的是规划行政的制度或体制的伦理化，具体包含两个方面的内容：其一，在规划行政制度的安排中应有伦理化的合理规范，包含道德实现的保障机制，使一切规划行政行为都能够在这一伦理化的条件下有规可循、有据可查、有法可依；其二，已经确立的制度应当有利于伦理因素的生成，能够使城市规划政策制定体现出公共利益最大化，不被特定利益集团所操纵，同时能够对规划行政人员的职业道德修养的提高起激励作用。

在制度安排与体制设置中，如何保证始终遵循公共利益优先的道德原则是规划行政伦理的基础工程。一般说，良好的制度和法律是促使政府或个人

把追求自身利益与促进社会公共利益有机结合起来的保证，也是比道德更为可靠的一种力量。例如，城市规划过程中的腐败、官僚主义、政绩工程等问题，有关行政官员的自利追求、公共利益意识淡漠和职业责任感薄弱固然是重要因素，但更重要的原因是我们的城市规划行政、管理体制和监督、约束机制本身存在种种漏洞、缺陷和不完善之处。例如，没有完善的以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度，规划行政过程中的公众参与机制不健全，行政监督与制约缺失和对公民正当权益的保护不力，等等。正如奥地利裔英国经济学家哈耶克所说：“真正的问题不在于人类是否由自私的动机所左右，而在于要找到一套制度，从而使人们能够根据自己的选择和决定其普遍行为的动机，尽可能地为满足他人的需要贡献力量。”^①

其次，规划行政伦理还包括规划行政人员的道德化，即规划行政人员的职业伦理。规划制度的设计永远不可能周详地考虑到制度操作中所面临的各种社会环境和公众意见，也不可能解决制度运行中出现的全部问题。只有规划行政机关的日常工作，规划行政人员对公共权力的行使，才能使规划制度的设计和安排获得实现的可能。在规划制度的设计与运行之间，作为公共行政主体的规划行政人员，是极其重要的中介因素，或者说是不可或缺的桥梁。进一步说，规划行政人员的专业素质和道德素养又是关键性的因素。因为从一定意义上说，规划行政部门的行政过程是不是体现公共利益，就是通过其行政人员在工作中的具体表现而“展示”在老百姓面前的。因而，他们应当以自己的职业行为证明，他们是在为老百姓的利益、为公共利益谋取福利的。进言之，如果规划行政人员有良好的专业素质和职业伦理，就能在公共权力行使中的复杂环境中保证公正性；也才能够弥补规划制度设计上的不足，最起码可以将制度运行过程中的弱点和不足反馈到制度的修正与再设计中。

规划行政人员的职业伦理，最根本的问题就是正确处理个人利益(包括局部利益)以及“长官意志”与公共利益之间的关系。可以说，行政伦理建设是以公共利益为出发点，又以公共利益实现为目的的。从一般意义上说，普通人总是从自我的利益出发，去处理与他人和社会利益的关系，这本无可厚非。但是，在公共行政的领域这样则不应如此。行政人员对公共利益应当有比普通公众更深刻的理解。以公共利益为重，是由其特殊地位和角色所决定的。每一个行政人员都必须明确，在任何时候、任何情况下，都不能把部门利益、个人利益凌驾于广大民众利益、社会公共利益之上。如果每一个行政人员都把满足个人利益作为自己行政行为的价值取向，或者任由资本与权力“牵着规划的鼻子”侵蚀公共利益，那么社会的公平和正义势必失去重要的支撑力量。

^① [英]A. 哈耶克著，贾湛、文跃然等译：《个人主义与经济秩序》，北京：北京经济学院出版社，1989年版，第13页。

因此,“在公共管理方面,行政官员除了社会的公共利益,没有自己特殊的利益,其公务活动的首要目标就是实现公共利益。这就要求行政官员树立正确的行政价值导向,以社会公共利益为重,并作为衡量个人行为的伦理尺度,道德地行使公共权力进行公共事务的管理活动”^①。

第二,有效推进城市规划师的职业伦理建设。

总体上看,有效推进规划师的职业伦理建设无非两条途径,一是自律(内部控制)的途径,二是他律(外部控制)。只有使自律的要求与他律的约束相辅相成、相互补充,才能有效推进规划师的职业伦理建设。

所谓自律,即规划师自我学习、自我感悟、自我教育、自我修养与自我提升。规划行业是具有公共性质的职业类别,规划师不仅要有胜任城市规划工作所需的专业认知、职业判断力和技能素质,还要具备敏锐而正确的价值判断力,以及以维护公共利益为重的社会责任感和道德信念。尤其是公众利益优先性的基本伦理原则,应该成为每个规划师职业活动中的一种内在约束。在规划师的职业训练与职业活动中,对这条原则的领悟、认同和内化是不可或缺的。

所谓他律,主要指一些外在控制手段对规划师职业行为进行约束。规划师进行职业伦理建设,除了需要提升职业自律水平外,还需要在工作环境中寻找到稳固的支撑点,需要适宜于规划师职业道德成长、促进规划职业伦理规范有效性的各项制度保障,如健全规划师职业伦理的制度规范,建立起对规划师违反职业道德现象的监督惩处机制和保障规划师职业道德实现的激励机制。

第三,健全以公众参与为核心的城市规划利益诉求机制。

西方有一句法律谚语:“正义不仅要实现,而且要以看得见的方式实现。”公共利益也是如此,只有通过公开公正的程序才能够在具体的公共政策中呈现出来,才能够得到真正的实现。因此,要在城市规划中体现公共利益,确认公共利益之合法性,就必须注重规划过程的程序公正,这是实现公共利益的重要途径。

所谓程序公正,是指一种行为过程的公正,即在实现公正的理念和规则时所必须采取的程序或途径,其基本出发点是寻求最终结果的正当性与合法性。具体到城市规划过程,“公正规划意味着建立一个真正的规划程序——这个程序应该是以互动的、有建设性的对话机制为载体,系统地、自始至终地贯穿于整个规划决策过程的各个层面,政治家、决策者、开发商、居民、学者,无论老少和贫富,都有均等机会参与。一个优质规划程序要求建立制约

^① 马永庆:《公共利益:行政伦理建设的根基》,《山东师范大学学报》(人文社会科学版),2004年第5期,第15页。

与制衡机制。这样的规划体制将明确全社会共享价值，并确立一个反映这种价值的公民决策程序”^①。

从本质上看，程序公正的核心是公众参与，因为公众参与作为一种主要的利益相关者参与机制，是确认公共利益合法性的必要条件之一。它不仅在形式上和实质上赋予公民表达自己利益和意愿的机会，而且能够以最有效的方式认定公共利益，确保公共政策的公共利益取向，保证在规划决策有可能背离、侵害公共利益时，公众有说“不”的权利和机会。

城市规划的公众参与属于公共决策层面的参与，即政府和公共机构在制定公共政策过程中的公众参与。它是公众参与概念在城市规划中的应用，目的是通过公众对规划制定、修订、实施、监督等过程的参与，对政府的规划行为产生一定的影响，使规划能够切实体现公众的利益需求，保障规划决策的透明度、民主化和科学化。

在西方国家，公众参与是从 20 世纪 60 年代中期伴随民权运动和城市规划理论变革而逐步发展起来的，如今已成为城市规划决策过程的基础环节和城市规划行政体系的法定环节。例如，英国 1968 年在对《城乡规划法》的修订过程中，出台了一份关于公众如何参与地方规划的报告，即著名的《斯凯夫顿报告》(the Skeffington Report)，它被认为是公众参与城市规划进程的里程碑。近年来，英国的公众参与逐渐发展到运用“前置程序”(front-loading)的方法，努力使公众尽早参与到规划程序之中，并成立了规划援助机构，帮助公众尤其是弱势群体克服规划参与的各种障碍。在美国，公众参与规划的方式多种多样，常见的有问题研究会、邻里规划会议、机动小组、公众评议会以及公众听证会等，更关键的是，这种参与过程都有法律保障和一整套详细的操作程序，从而最大可能地杜绝了人为的恣意。

西方公众参与城市规划的理论与实践，给我国城市规划的发展与改革以有益启示。20 世纪 90 年代开始，随着市场化和快速城市化引发的社会问题增多，公众对城市规划的关注热情开始高涨。在我国一些经济较发达的城市，公众参与城市规划有了实践层面的探索。例如，1999 年青岛市规划局举办了“青岛市城市总体规划展览会”，2001 年率先提出“阳光规划”的概念。与此同时，一些相关法律法规的颁布和政府执政理念的转变也为公众参与的开展创造了有利的外部环境。如 2004 年 7 月 1 日起施行的《中华人民共和国行政许可法》、2007 年 10 月 1 日起施行的《中华人民共和国物权法》都对推进城市规划的公众参与进程有重要作用，尤其是 2008 年 1 月 1 日起施行的新《中华人民共和国城乡规划法》，使城乡规划公众参与首次有了明确的法律保障。然

^① [美]苏解放(Jeffrey L. Soule):《北京当代城市形态的“休克效应”》，《瞭望》，2005 年第 33 期，第 55 页。

而,总体上看,我国相关法律法规中有关公众参与的条款,规定得仍过于原则性,操作性不强,没有规范性和详细的程序性要求。因此,我们应结合我国国情,适当借鉴国外公众参与城市规划的许多行之有效的机制和方法,完善我国城市规划中的公众咨询制度、听证制度、信息公开制度、规划评价制度等公民参与机制,使公民参与规划做到制度化、规范化和程序化。

总之,在城市规划过程中实施有效的公众参与,既可以使规划更加“透明”,更加“阳光”,获得市民的理解与支持,又可以在协商互动的基础上,尽可能达成规划过程中各方利益的相对均衡,从而最大限度地实现公共利益。

(作者:秦红岭 北京建筑工程学院文法学院教授)

项目名称：全球化时代的文化认同问题研究

项目编号：06BaZX023

项目负责人：韩 震

项目信誉保证单位：北京师范大学

全球化时代的文化认同与国家认同

全球化是当代人类社会发展的基本特点和总体趋势，伴随着信息技术、交通手段的发展，特别是人类交往方式的改变，全球化进程已经是不断推进的历史必然。与此相关，全球视野成为观察问题不可缺少的背景。对于中国社会来说，一方面是全球视野下的格局变化和多元文化的参照，另一方面是中国的快速发展和社会转型。市场化、现代化、全球化必然造成对民族传统的冲击以致断裂，给当今中国的文化认同和国家认同都产生了深远的影响，烙下了深刻的时代特征。

一、全球化进程深化并激化了认同问题和认同危机的出现

全球化的发展趋势是一个客观事实。马克思早就预见到全球化的趋势及这一趋势带来的许多后果，在马克思看来，创造一个世界市场的倾向，本来就是资本概念的固有内涵之一，是推动资本主义经济发展的长期动力的一部分。资本主义的发展从一开始就紧密依赖着市场的扩大，全球化是这一趋势的基本特征。第二次世界大战之后，特别是20世纪80年代以来，全球化有了新的发展。它典型地表现为传统的民族国家正让位于一种由全球参与者构建的“世界经济”，而全球资本一体化又进一步打破了生产体系的国家界限，把各个部分重构为一个全球生产体系。然而，从亚洲“四小龙”到中国和印度的崛起，同时表明了现代化发展道路的多样性。全球化进程并不是以单一形式消弭差异的过程，实际上，这一进程与世界发展道路的多样性并行不悖。全球化进程不是某种单一社会理想或模式的普及化，而是多元模式之间的相互对话和相互作用。

在这种情况下，任何国家都不可能在无视国际形势的情况下选择自己的发展战略和策略。尤其在冷战结束之后，经济全球化加上信息网络化，人员、信息与货物的跨国之间的流动日益频繁，这使人们的身份认同、文化认同和国家认同日益成为一个必须时刻思考和作出选择的问题。可以说，在某种意义上，正是全球化加剧了认同问题的凸显。