

郅艳丽◎著

城市规划管理制度研究

非外借

中国建筑工业出版社

城市规划管理制度研究

郅艳丽◎著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理制度研究 / 邹艳丽著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017.6

ISBN 978-7-112-20749-7

I. ①城… II. ①邹… III. ①城市规划—城市管理—研究 IV. ①TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 088058 号

责任编辑: 杨虹 刘晓翠

责任校对: 李欣慰 刘梦然

城市规划管理制度研究

邹艳丽 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京君升印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960毫米 1/16 印张: 17³/₄ 字数: 318千字

2017年8月第一版 2017年8月第一次印刷

定价: 56.00元

ISBN 978-7-112-20749-7

(30406)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

P 前言

REFACE

城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一，城市规划是特殊的公共政策，核心是公共利益，载体是城市空间，而法律制度则是维护公共利益的必要条件。城市规划政策的制定和实施是一个政策本身与政策客体、政策环境之间不断博弈的动态过程。我国城市规划作为公共政策在不完全产权环境的物权制度和复杂垂直科层体系的行政管理体制下运行，有中央（省）政府、城市政府、企业和城市公民四个主要相关利益方。城市规划的合理性不再只建立在工程技术是否合理的基础上，而是越来越受到城市规划利益方的选择和选择偏差的影响。城市规划对城市空间的形成和更新实施有效管理，不同层级的规划，包括法定和非法定规划都在现实世界中对城市发展从时间维度施以空间维度的引导、管制以及管理，构成了城市规划空间管理制度的框架体系。城市综合交通系统管理与城市市政基础设施管理系统是保障城市安全的基础支撑系统，其规划、建设和运营过程中，城市规划管理起着协调、整合和调整的作用。我国城乡规划的法制体系不断完备，但仍存在产权制度下的实施困境，城乡规划权利救济也存在制度性缺陷。在快速城镇化背景下，新问题、新需求不断涌现，不断修订和完善制度体系成为立法实践的重点。

本书是基于《城市规划与公共政策》的教学及科研实践总结形成的，试图构建城市规划公共政策视角下的基于空间、设施的分析框架，通过概括规划管理特征、发现规划管理问题，提出制度破解之道，实现规划治国理政。

邹艳丽

2017年1月11日

C 目 录

CONTENTS

前 言

第一章 公共利益与公众参与制度

第一节 公共利益的一般内涵和法律界定	002
第二节 城市规划中的利益主体与现实解释	009
第三节 城市规划中的公共利益实现基础	021
第四节 公众参与的理论基础与实践探索	027
本章小结	033

第二章 城市空间管理制度

第一节 城乡土地调控制度	036
第二节 城市平面空间管理制度	055
第三节 城市立体空间管理制度	064
第四节 城市地下空间管理制度	073
本章小结	083

第三章 城市综合交通系统管理制度

第一节 城市交通系统现状与制度演进	086
第二节 城市交通体制特征与综合管理应对	098
第三节 城市综合交通发展经验借鉴	110
第四节 城市综合交通管理对策	128
本章小结	140

第四章 城市市政基础设施管理制度

第一节 城市市政基础设施概念与发展历程	142
第二节 城市市政基础设施管理制度特征	164
第三节 城市市政基础设施投资运营管理制度特征	177

第四节 城市市政基础设施管理制度经验	193
第五节 城市市政基础设施管理制度建议	204
本章小结	211

第五章 城市规划法律制度

第一节 城市规划失灵的特征与对策	214
第二节 城市规划法制历史与现实	229
第三节 城乡规划法制困境与钳制	247
第四节 城乡规划法律属性与缺欠	261
本章小结	278

第一章 | 公共利益与公众参与制度

城市规划的目的是通过城乡规划管理协调城乡空间布局,改善生态环境,促进资源、能源节约和综合利用,保护耕地等自然资源 and 历史文化遗产,保持地方特色、民族特色和传统风貌,防止污染和其他公害,改善人居环境,维护社会公平,保障公共安全,促进城乡经济社会全面协调可持续发展,城市规划的核心是公共利益,实现公共利益的基本途径是公众参与。

第一节 公共利益的一般内涵和法律界定

一、公共利益概念内涵

公共利益的界定和内涵解读是城市规划决策和管理的基础。

(一) 公共利益的概念

1. 公共

《辞源》曰:公共,谓公众共同也。公共这一概念本身是不确定的,因为人们无法知晓究竟多少私人之集合方能称之为公共,在古希腊语中有两个起源:① pubes 或 maturily,其强调个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益,同时意味着具备公共精神是一个人成熟并且可以参与公共事务的标志;②缘于古希腊词汇 koinon、英文词汇 common(共同),意味着人与人在工作、交往中互相照顾关心的一种状态。即公共蕴含两个内涵:①对自我利益的超越;②公共具有共同的涵义。美国行政学家德怀特·沃尔多从三方面阐述了公共的含意:①可以根据国家之类的词给公共下定义,这就涉及主权、合法性、普通福利等方面的问题;②可以按照某种社会中人们对于某些公共职能与公共活动的认识,简单地从经验方面给公共下定义,由于人们的认识不同,很难有统一的规定;③可以根据政府所执行的职能或活动的常识性方式来定义,但许多政府行为是不稳定、不确定的。

2. 利益

与公共相比,利益本身的内涵更加丰富,它是不同主体对同一客体的价值判断。而判断则有所不同,其中包含了欲望说、客观说、主客观统一说、关系说等,利益具有客体性、主体性、过程性、时间性和空间性等多种含意,因此这种价值所形成的利益概念仍然具有现实性、变化性及相当大的不确定性。

3. 公共利益

当我们“公共”及“利益”两者的定义组合、对比时可以得出三个结论:

①利益含意的多样性使得公共利益的界定变得十分复杂;②公共利益不限于

物质利益增加了其界定的难度；③公共利益蕴含着事实判断与价值判断的对立关系。德国学者洛厚德于1884年发表的《公共利益与行政法的公益诉讼》一文认为，公共利益是任何人但不必是全部人们的利益，并提出把地域基础作为界定人群的标准。罗斯科·庞德认为利益即是人们个别的或通过集团、联合或亲属关系，谋求满足的一种需求或愿望，并将其分为三类：①个人利益（individual interests），是指直接涉及个人生活并以个人生活名义提出的主张、要求或愿望；②公共利益（public interests），是指涉及政治组织社会的生活并以政治组织社会名义提出的主张、要求或愿望；③社会利益（social interests），是指涉及文明社会的社会生活并以这种生活的名义提出的主张、要求或愿望。这种思想无疑是认为人们需要永远地对不同利益做具体衡量，不可能有一个一劳永逸的标准明确地将公共利益区分出来。个人利益、社会利益、公共利益等的区分又是相对的，如人格方面的个人利益又可归入一般安全（社会利益），家庭关系中的个人利益又可纳入社会体制安全（社会利益），公共利益中的国家人格统一又可视作社会政治体制安全（社会利益）等。

根据上述分析，公共利益首先是一种个人利益与社会利益平衡的秩序关系。依据法治原则，解决这种利益冲突的方式是限制或放弃较小价值利益的权衡规则，在结合某一情景时应当有其内在的正当性与合理性，否则就会导致权力的滥用。

（二）公共利益的内涵

1. 公共利益的学术之争

公共利益存在多种学术争辩：①不存在说。以布坎南为代表的公共选择理论从理性经济人的假设出发，运用经济学方法研究政府过程，得出了公共政策取向是个人利益的观点，认为根本就不存在公共利益这种东西^①。杜鲁门用集团概念来解释政治生活，因此所谓的公共利益不存在，政治生活中只有集团利益。罗斯认为社会生活是个人体验，人类社会作为整体并没有自身的利益，所以就没有所谓的公共利益。美国经济学家 K. J. Arrow（阿罗）曾提出著名的不可能性定理，认为在自由平等的市场体制下，满足个人利益不等于满足社会整体利益，社会整体利益不可能由市场主体行为来满足，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；②私人利益总和说。这种观点承认了公共利益的存在，但认为公共利益是一种个人利益的总和。如方法论个体主义认为公共利益必须

① 张彩千，吕霞：公共利益：公共政策的出发点与最终归宿[J]，前沿，2005（1）：81-82。

以个体利益为基础,并最终落实到个体利益之上。公共利益是个人效用的函数。亚当·斯密的自动公益说认为人们在追求个人利益最大化的同时,能够带来意想不到的结果即实现公共利益,因此所谓公共利益是个人利益最大化的副产品。托马斯·潘恩认为正如社会是个人的总和一样,公共利益也是个人利益的总和;

③公民全体利益说。德国学者纽曼提出界定公共含义的开放性标准,任何人可以接近、不封闭,但也不专为某些人保留,这也包含着对个人超越的意思,按照现代主流经济学观点,个人利益用个人效用函数表示,公共利益则用社会福利函数表示。这种理论类似于代数中提取公因式,即公共利益来源于个人利益又独立于个人利益,是全体成员享有的普遍的利益,因此公共利益是公民中的整体利益而不是局部利益,是普遍利益而不是特殊利益;

④数量说。作为公共利益主体的“公共”比社会学所谓的“群体”、政治学所谓的“阶级”更广泛。公共利益不一定是全体社会成员的利益,社会中大多数人的共同利益也是公共利益。此理论强调数量上的特征,以过半数(多数人)的利益作为公共利益的基础,符合多数决定少数、少数服从多数的民主理念,是目前广为接受的观点。但是数量说面临最大的挑战是“谷堆辩”,在到底增加或减少多少人后构成或不构成公共利益成为数量说面对的一大难题;

⑤目的性价值说。美国政治学教授 Sorauf 指出,公共利益中的公共性是指公共理性和公共价值,它代表的是道德、效率、正义和传统。公共利益的正当性并不取决于受益者的数量,而是取决于优先的他利性或明智的要求。比起其他学说,正义说在“质”上的认识更加深入,是一种抽象的目的价值,但在关于数量的“量”的考虑方面却有所欠缺,很难具体描述;

⑥地域说。德国学者洛厚德以地域性的标准出发,认为公益是一个相关空间内关系大多数人的利益。这个地域空间就是依地区来划分,且多以国家的行政组织为单位,所以地区内大多数人的利益足以成为公益。但地域说本身也存在一个很大的问题,即这种行政区域到底是省、市、县、乡还是村?同时存在着很大的问题是,当某个公共利益的决策涉及一个省、市或县的利益,但会伤害到另外几个县的利益,那么这种利益还算是公共利益吗?

2. 公共利益的基本属性

虽然公共利益的概念有如此的不确定性与多变性,但其基本属性是得到共识的:①公共受益性。纽曼(F-J. Neumann)在其所发表的《在公私法中关于税捐制度、公益征收之公益的区别》一文中认为“公共性”即为范围的开放性和受益人的不确定性。公益是一个特定多数人的利益,这个不确定的多数受益人也就符合公共的意义,而且该项利益需求往往无法通过市场选择机制得到满足,

需要通过统一行动有组织地提供。因此,只要大多数的不确定数目的利益人存在,即属公益,也符合民主多数决定少数,少数服从多数之理念;②社会开放性。公共利益的受益群体并没有确定的界限,地域范围的模糊化又削弱了公共利益受益群体的划分范围,这也是它直接区别于私人利益、特殊群体利益的关键所在。由于公共利益涉及全体社会公民,因此实现过程需要公共、公开参与,在决策和执行过程中需要做到公开透明,依法保障行为相对人的知情权、听证权、陈述权、申辩权等程序权力和民主权力的有效行使;③客观存在性。虽然利益的概念具有很强的不确定性,但实际上还是存在某种客观利益以及独立于其自身之外,由他人所设定或承认的“客观评价标准”,以此衡量的价值就是客观利益;④制约补偿性。运用公共权力追求公共利益,强制克减和限制公民权利必然存在代价,因此应进行有效的监督和制约,方能建设法治政府。同时有损害就要有救济,特别损害给予特别救济,方能符合公平正义的社会价值观。

公共利益是一个既牵涉私权行为限度的问题,也是一个涉及公权行为正当性的问题。当前界定公共利益面临如下困境:①从范围角度,公共利益的概念难以表达清楚,特别是公共利益与集体利益、社会利益及国家利益如何进行区别;②从体制角度,由于体制转型使得国家利益结构、权利保护范围、社会形态以及治理方式等方面发生变迁,这为公共利益的实现带来阻碍;③从文化角度,由于缺乏公共精神,在有关公共利益与私人利益的认知上产生偏差,并导致一种私人利益的道德低评价,这在无形之中造成了公共利益与私人利益间的对立。

二、公共利益法律界定

(一) 公共利益立法模式

公共利益概念的宽泛性、内容的不确定性、认识的主观性、利益层次的复杂性决定法律无法准确界定其概念和范围,因此判断标准和立法模式存在差异。

1. 判断标准

民法学家梁慧星认为违反公序良俗的行为主要有危害国家公序、危害家庭关系、违反性道德、射幸、违反人权和人格尊重、限制经济自由、违反公正竞争、违反消费者保护、违反劳动者保护的行为以及暴利十类行为。何种事项违反公共秩序及善良风俗,确实难以一一列举,盖以社会之一般秩序、一般道德为抽象的观念,其具体的内容随时代而变迁,应按照时代需求而个别具体决定^①。

^① 史尚宽.民法总论[M].北京:中国政法大学出版社,2000.

依日本判例、我国民法判例及台湾地区判例提出下列判断标准：①违反人伦者；②违反正义之观念；③剥夺或极端限制个人自由者；④侥幸行为；⑤违反现代社会制度或妨害国家公共团体之政治作用。

2. 立法模式

国内外关于公共利益有两种立法模式：①概括式。指在宪法或土地征收等法律文件中，仅原则性地规定征收必须符合公共利益目的性，对公共利益的概念、内涵或公共利益的内容范围未作详细描述立法形式，一般由议会会议或法院判例对公共利益作出界定，有界定公共利益的完善法律机制，也有较为成熟的私人财产保护机制。美国、法国、加拿大属于此类，该列举设置兜底条款；②模糊式。既没有在法律中明确规定公共利益概念和内容，也没有相关的公共利益认定和私有财产保护机制的规定。这类模式的国家往往由行政主体在土地征收等情形中对公共利益作专断的认定，行政主体的解释权易被滥用，我国属于此类。

案例：新伦敦原来是美国的一个潜艇基地，当地经济一直靠这个军事基地拉动，1996年军事基地关闭，该市经济一蹶不振，两年后失业率猛增为州平均失业率的两倍。市政府为振兴经济，决定征用河边住宅区，改建为辉瑞制药公司的研发基地。当地民众普遍认为应该招商引资来改善就业，而且住户质疑政府征地的目的是否真正为了公共利益，向法院提起诉讼，最终联邦最高法院判决，征地源于发展城市经济，符合公共利益，市政府动用国家征用权合法。

（二）国外法律界定

1. 表述形式

各国宪法对公共利益的表述有以下三种形式：①为了公共使用而征用。如美国宪法第5条修正案规定，没有正当补偿，任何人的私有财产均不得被征用为公共使用。日本宪法第29条第3款规定，私有财产，在正当补偿之下可收归公共使用；②为了公共福利而征用。如德国基本法第14条第3款规定，公益征用，惟有为公共福利故，方可准许之；③为了公共利益而征用。如意大利宪法第42条第3款规定，为了公共利益，私有财产在法定情况下须有偿征用之^①。

2. 应用范围

公共利益概念不独存立于公法之中，在私法尤其是民法当中公共概念也被

① 周杏梅. 公益征收征用补偿制度研究 [D]. 郑州大学, 2006.

广泛地使用。公共利益是私法自治的前提,从立法角度而言是贯穿始终的基本原则。民法中的公共利益更多地被称之为公序良俗,是现代民法中一项重要的法律概念和法律原则。如《法国民法典》第6条规定,个人不得以特别约定违反有关公共秩序和善良风俗的法律,第1128条具体规定公序良俗,第1133条规定,如原因为法律所禁止,或原因违反善良风俗或公共秩序时,此种原因为不法的原因。此外,《日本民法典》中第90条规定,以违反公共秩序或善良风俗的事项为标的的法律行为无效,而在《德国民法典》中只有善良风俗概念,而无公共秩序概念,这是德国法与法国法、日本法的不同之处^①。

(三) 国内法律界定

我国现阶段使用公共利益的法律法规有50多部,涵盖了《宪法》、《立法法》、《民法通则》、《合同法》、《专利法》等多部重要法律和法规。

1. 普遍特征

有些法律规定了为公共利益可进行的行为(表1-1),但关键的公共利益定义问题没能明确地体现在法律的条文中。

我国法律法规相关公共利益条款

表 1-1

法律名称	条款
《宪法》	我国宪法第十条规定,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。 第十三条第二款规定,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿
《土地管理法》	第二条第四款规定,国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿
《物权法》	第四十二条规定,为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产
《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合法权益
《城市房地产管理法》	第六条规定,为了公共利益的需要,国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋,并依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。第十二条规定: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》	第四十二条规定,在特殊情况下,根据公共利益的需要,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

^① 刘莘,陶攀.公共利益的意义初探[A].修宪之后的中国行政法——中国法学会行政法学研究会2004年年会[C],2004.

2. 其他表述

有些法律没有直接出现公共利益一词,但有和公共利益相关说法的法律规定,如《世界人权宣言》第29条第2项规定,人人在行使他的权利和自由时,只受法律所确定的限制,确定此种限制的唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重,并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要。我国于1998年签署加入(尚未批准)的《公民权利和政治权利国际公约》第12条规定迁徙自由、第18条规定宗教信仰自由、第19条规定发表意见自由、第22条规定结社自由时均强调,上述权利,只受法律所规定并为保障国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或者他人的权利和自由所必需的限制。有些法律采用列举法规定公共利益,如《信托法》第六十条^①、我国台湾地区的《土地法》第208条^②、《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条^③等。

(四) 土地征收中的公共利益

1. 土地征收的公共利益核心

土地征收在美国称为最高土地权的行使、英国称为强制收买、法国及德国和我国台湾地区称为土地征收、日本称为土地收用,而我国香港地区称官地收回。这些私有制国家和地区,土地征收通常定义为国家为了公共利益的需要,依据法定程序,强制性地取得私人土地的相关权利并给予补偿行为,是公权力对于私人财产的一种割舍行为。因此法学界将土地征收定义为以公共利益为目的,依法定程序运用公共权力从其他民事主体获取土地权利的行为。经济学界则认为土地征收是国家为了社会公共利益的需要,按照法律规定批准权限及程

-
- ① 《信托法》第六十条规定,为了下列公共利益之一而设立的信托,属于公益信托:(一)救济贫困;(二)救济灾民;(三)扶助残疾人;(四)发展教育、科技、文化、艺术、体育事业;(五)发展医疗卫生事业;(六)发展环境保护事业,维护生态环境;(七)发展其他社会公益事业。
- ② 《土地法》第208条规定,因下列公共事业之需要,得依本法之规定征收私有土地。但征收之范围,以其事业所必需者为限:(一)国防设备;(二)交通事业;(三)公用事业;(四)水利事业;(五)公共卫生;(六)政府机关、地方自治机关及其他公共建筑;(七)教育学术及慈善事业;(八)国营事业;(九)其他由政府举办以公共利益为目的之事业。
- ③ 《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条规定,为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定:(一)国防和外交的需要;(二)由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要;(三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;(四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要;(五)由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要;(六)法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

序,并依法律与农民集体经济组织和农民个体补偿后,强制将农民集体所有转变为国家所有的一种行政行为。

2. 土地征收的公共利益基础

公共利益是作为所有权实现社会义务的重要体现。在近代民法中,所有权是一种法律权利,具有政治、经济及法律的丰富含义,是决定国家政治目标的实现和对社会事务的干预力量,也是实现经济、社会资源配置的前提和交易目的。早在罗马时期所有权就是一个受私法及公法调整的权利,而土地正是所有权的重要客体。土地征收具有五个基本特征:①为了公共利益的目的;②要有法律依据;③要依据法定程序;④要具有强制性;⑤体现国家的意志。其中公共利益的需要是土地征收的唯一的基礎,并成为土地征收依据的通行准则。

第二节 城市规划中的利益主体与现实解释

一、利益主体角色与利益交织

在单一制政府体制下,央地关系是利益博弈最重要的维度,中央政府是经济转型过程中最主要的市场规则的制定者,中央政府和省(市)政府主导国家和省(市)域的大空间尺度的制度建设和公共利益维护,国家战略和政策(法律规则、财政体制、行政体制)直接影响地方的发展环境;而地方尺度上,城市政府及部门、企业和城市居民是主要利益博弈主体,而城市规划师以专家的身份作为城市空间的技术分配者参与各利益主体的利益分配。

(一) 利益主体角色

1. 城市政府及部门

城市政府及部门主要是指具有政策制定权、决策权的政治主体。新制度主义基于国家(政府)的行为有税收最大化假设、发展型国家理论、公共选择理论和寻租理论四个理论学说。基于上述理论,城市政府不完全是价值中立的参与者。美国学者 Jean C. Oi 认为,中国的地方政府是一个羽翼丰满的经济行动者,而不仅仅是一个行政服务的提供者。同时,政府和企业结成联盟分享共同利益,这种联盟形成的重要原因是地方政府能在推动地方经济发展过程中获利,并以此为治下人民提供福利和公共服务。在城市规划和城市建设领域中的政府主要有两个身份:①城市政府是中央政府的执行者,解释国家政策在地区的适用性并制定实施细则;②作为国家权力的代理人,城市政府主导地方发展战略、

地方规则 and 政策的制定及执行，主导城市公共产品的提供和分配，掌握土地和空间资源的配置。

2. 企业

由于市场经济的存在，导致企业作为市场中的基本单位，为了在竞争中获得优势，保证自身的优化发展，必然存在逐利性，即在确保较少投入成本的情况下追求利益的最大化，希望得到高收益率和高资本回报率。因此企业多会通过抢占市场的方式，逐步扩大自己的市场份额，企图影响甚至控制市场，甚至不惜通过侵害社会公共利益的方式，降低自身生产成本，扩大产品市场占有率。

3. 规划师

在城市规划运行当中，城市规划师是掌握专业知识的职业人员，作为精英知识分子，具备强烈的社会责任感，在方案制定过程中具有公利性，通过采用科学、合理的方式和手段，按照自身的价值判断、独到的规划理念以及政府制定的目标完成技术服务内容，奉技术合理、政治可行行为宗旨，向权力讲授真理。但规划师并不生活在价值观的真空带之中，他们也具有一定的自利性，而且这种自利性是需要附着于其他利益团体之上才能得以实现的。在目前的体制下，规划师个人的自利性得到极大的调动，处于一种公共利益价值观与个人私利追求的矛盾之中，这也导致该群体在一定程度上缺乏“中立”，不能很好地担任起协调各方利益、权衡各方得失、维护公共利益的责任。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。

4. 社会公众

社会公众也就是生活在城市中的普通市民，经过逐步了解，已开始从对城市规划的漠然不视转变为积极主动参与其中。在对城市规划关注度不断提高的过程中，其维权意识也在不断加强。事实上，社会公众对于城市规划的专业性了解并不深入，他们追求的只是一个良好的生产生活环境，真正关心的问题多局限于规划实施之后对于自身的生活会带来何种影响，对于规划方案的反馈更多是表达自己在生活中的民意诉求。随着社会的信息化，公民可以越来越多获得有关公共管理方面的信息，公众和非政府组织的参与也逐渐成为现代政府治理的组成部分。

(二) 利益交织空间

1. 空间稀缺

城市化的快速推进促使大量的人口和经济活动在有限空间内快速聚集，这种集聚过程导致城市发展中普遍的外部性和公共产品问题的出现，使得城市空

间成为最稀缺的公共资源和公共资本。美国学者G·哈丁(Garrett Hardin)提出的“公地的悲剧”概念,描述了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,直至毁灭。其结论是无限扩张的人性欲望会使无人保护的公共利益最先受到侵害。城市空间即是典型的“公地”,不同主体均利用自身的便利性通过各种方式侵占城市空间。

2. 利益属性

从城市空间角度城市规划中的公共利益体现在三个方面:①经济利益角度,土地空间是有使用价值的,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法律权益角度,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,因此决定了与土地相关的一系列其他权益的归属;③社会地位角度,土地空间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^①。

二、利益主体博弈背景与特征

(一) 利益主体博弈背景

种种的社会制度不健全与社会资源分配的不公平造成了目前中国社会存在以下问题。

1. 城乡整体失衡引发的社会争议

目前我国城乡建设存在三个维度的失衡:①层级维度。存在宏观、中观和微观的结构失衡,宏观结构失衡体现在公共资源在城乡、地区之间分配差异太大,中观结构失衡体现在按照身份制、单位制和等级制进行公共资源分配,个体结构失衡体现在大多数人保证不足而少数人超额需求,基本公共服务均等化目标难以实现;②均衡维度。存在保障性与享受性的失衡,如富人的豪华医院与贵族医疗、重点学校与贵族学校、豪华别墅,穷人不敢进医院、无钱上学、排队购买经济适用房等;③全局维度。存在局部和整体的失衡,体现于形形色色的政绩工程下,更关注示范、关注局部、关注形象和好大喜功。“挤车效应”中社会资源的分配制度是协调社会冲突的关键因素,在我国经济转型初期关于社会公平与资源分配并没有像今天一样上升到全社会的大讨

^① 石楠. 试论城市规划中的公共利益[J]. 城市规划, 2004(6): 20-31.