

# 社会治理视域下城市规划随意性中的利益浅析

余伟

(贵州师范大学 历史与政治学院, 贵阳 550025)\*

**摘要:** 城市规划本来是协调不同利益关系的一种工具,以实现公共利益的最大化为目的。然而,在现实的城市规划过程中很少有人考量“公共利益”,导致了城市规划的随意性,严重影响社会公共利益并浪费了社会资源。城市规划关系到多方利益关系,从地方政府、开发商、社会公众三个利益主体出发分析城市规划随意性的原因,从社会治理视角来调和三者的利益关系,实现城市规划的公共利益最大化。

**关键词:** 城市规划;社会治理;随意性

**doi:** 10.3969/j.issn.2095-5642.2017.05.102

**中图分类号:** TU984

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-5642(2017)05-0102-04

城市是由人类自己设计的,一个文明的城市,必须具有舒适性和方便性。为此,要将城市各项基础设施制定完善,并与自然环境相协调。城市规划应富有人情味和适应城市生活规律,通过规划使居民生活和各种业务活动能够顺利地进行。<sup>[1]</sup>城市里的居民是城市主人,城市规划的好坏应该由城市居民来评价,城市规划应该倾听居民意见,让城市居民真正参与到其中。这样既满足了公众意愿、考虑了居民的需求,也达到了城市规划追求公共利益的要求。在现代城市规划所关心的诸多问题中,利益问题已经成为一个极其重要的问题,它贯穿于城市规划的全过程,而且在很多情况下主宰着规划的走向和决策。<sup>[2]</sup>然而,当今城市规划随处可见“短命建筑”“翻烧饼”现象,这不仅有碍城市化进程,而且造成不必要的资源浪费并影响公共利益的实现。需要国家法律、社会道德等多方面对城市规划过程中的地方政府、开发商和社会公众这三方的利益的制约,还原城市规划的本心,真正实现规划为公共利益的目的。

## 一、利益的形成及表现形式

我国最早对利益问题展开系统论述的是管仲。他认为“夫凡人之情,见力莫能勿就,见害莫能勿避”。马克思主义观点认为,人的利益形成是一个从人的需要到人的劳动再到社会关系的逻辑过程。“一切人类生存的第一前提,也就是一切历史的第一个前提,这个前提就是:人们为了能够‘创造历史’,必须能够生活。但为了生活,首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。”<sup>[3]</sup>所以,人的利益首先起源于人的基本需要。需要是人类自身存在的必然性,也就是说“他们的需要即他们本性”。<sup>[4]</sup>因此,“需要”形式上是人们对于外部环境的生理和心理的求取趋向,而内容上则表现为人们对于外部环境的能动反映。<sup>[5]</sup>人类想要实现需要的满足就必须进行生产。然则在具体的生产活动中,人的需要还受到生产力发展程度的制约。人们只能通过改进自己的社会联系等方面来提高生产力水平。逐渐形成了由以血缘关系为纽带的经济关系到政治、法律、文化等为核心的社会关系的转变。阶级是社会关系中的基本形式,影响和制约着其他关系的形成和发展。以上综述,可以得出利益的形成过程包括三个方面的因素:

### (一)人的需要是利益形成的基础

从管理学的角度也可以理解为什么需要是利益产生的基础。马斯洛需求层次理论把人的生理需求归结为人的最低层次的需求。只有在满足最低层次需求的基础上才会有更高层次的需求或者是欲望。利益是需要的社会形态。由于人的需要是无限的而且是广泛的,所以说人们对最低层次的生理需求就构成了物质利益的基本内容。

\* 收稿日期:2017-01-15

作者简介:余伟(1990—),男,苗族,贵州镇远人,硕士研究生,研究方向:民族政治学。

## (二)生产能力和生产力水平是和利益保持一致的

我们知道,生理需要的物质资料是通过人们的生产活动来生产提供的。然而,生产能力的高低又受到生产力的制约,所以,任何超越人的生产能力和社会生产力的需要是不现实的,都是主观上的虚幻需要。因此,需要的多少、质量的高低受到生产能力和社会生产力的制约,必将影响人的利益。使得利益和生产能力和生产力呈正相关,保持一致。

## (三)人与人的社会关系映射利益

在需要的生产过程中,一个人的生产活动是不可能存在的,人只有在一定的社会联系中才能不断提高生产技术、提高生产力。这就使得人不可能单独从事生产活动,而必须进行共同生产,而“为了进行生产,人们必须发生一定的联系和关系;只有在这些社会联系和社会关系范围内,才会有他们对自然的联系和关系”。<sup>[6]</sup>因此人的需要只有在特定的社会关系中才能得以实现,也只有这样,才产生出人的利益,也就是说利益反映了一定社会的人与人的关系。

# 二、城市规划的利益主体分析及其行为表现

## (一)地方政府强烈的政绩冲动,一届政府一个主意

政府是一个地方的主管领导部门,地方政府决策方针的正确与否关系到整个地区的发展方向。而城市规划的实施依赖于多个政府主管部门和专业管理部门协调进行,每个主体都代表着一种利益诉求。城市的一把手也许具有强烈的政绩冲动,希望通过展示城市形象来证明自己的政绩,所以,一把手的意志往往能左右城市规划的进行。尽管城市规划有相关的法律规范,也有相应保证其科学性的程序,但是在具体的实践中,政府长官的意志总是盖过这些法律法规和科学的程序,甚至一届政府一个主意,也许换一个领导,有时连垃圾箱都得换。

从表面上看,不同领导对于城市发展有不同思路很正常,但其中实际上包含了通过大兴工程建设换取政绩的个人诉求,有时候这种个人诉求还可以转化为权力的“租金”。越是敢于越界搞城市建设,权力寻租的空间也越大,由于这种权力交易难被确认,也给了一些想换取权力利益的人突破制约的动能。<sup>[7]</sup>所以,在城市规划的过程中往往出现这种现象,铺摊子、宽马路、高楼房、大广场,动不动就要搞第一区政府、最大广场、最高标志性建筑等等。

## (二)开发商追求利润,改变原始规划

城市建设是由不同利益主体进行的,不同利益主体在完成他们的基建设施后,对他们的设施就有日常维护、经营管理以及所有和使用权利的要求。一般百姓在购买房屋后,对他们的房产以及附属的公共服务配套、基础设施配套等都有所有或者使用的权利。<sup>[8]</sup>所以,为了利益这个需求,开发商在项目安排、建设过程中,必须满足这些条件,有必要在原有的规划基础上进行修改或者是重新规划。

为了利益需求,开发商有时会给予不同的利益相关主体一定的利益比例。对于政府这一利益主体做出的原有规划的改变是很支持的。

## (三)社会民众用土地换取一时的暴富

城市规划基础是要有土地,而民众手中掌握这一部分土地,很多是为了实现一夜暴富而通过政府的收购来获得大笔财富。随着市场经济的发展和全面实现小康社会的推进,对于现在农村或者是城乡结合部的农民来说,种地已不再是维持生活的途径。比如,根据贵州省的气候条件和多山的地理状况,靠种地已经不能够养活一家人的基本生活。农村有一个共同意识就是宁愿在附近的市县打工做点苦力都比在家种田的收入好,在这层面来说,土地对农民的重要性是在不断递减。

在国家推进城市化过程中,城市规划需要征收民众的土地时,除了一些为了赔款少的问题而产生纠纷外,其余基本上都是同意被征地的。所以很多人都在说现在有钱的都是农村的。很明显,这些都是在城市规划中被政府征收或者是开发商购买土地的农民,一夜暴富是让农村人根本想不到的。新闻很多次都报道一些环卫工人上班都是开着豪车来的。所以在城市规划过程中,作为可以获取暴利的社会民众这一利益主体,对城市规划的随意性是支持的。

### 三、社会治理视角下调和利益主体的措施

《十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定》在第十三条要求创新社会治理体制,其中第四十七条强调要改进社会治理方式,具体要求做到坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。<sup>[9]</sup>社会治理不同于社会管理,是指在社会领域中,从个人到公共或私人机构等各种多元主体,对其利益攸关的社会事务,通过互动和协调而采取一致行动的过程,其目标是维持社会的正常运行和满足个人和社会的基本需要。<sup>[10]</sup>解决好城市规划随意性的问题,应该要协调好政府、开发商和民众的利益关系,所以,对于在城市规划随意性中的利益主体,应该在兼顾多元的基础上通过互动与调和来引导社会形成利益共识,相互协商和沟通形成社会共识。实现社会公共利益最大化。

#### (一)对于地方政府

##### 1.完善有关城市规划法律法规,有效限制一把手权力

有部分刚上任的一把手,为了形成自己的政治理念,喜欢编制一些城市战略规划、新规划、总规划等来争取国家的项目,但是一旦争取到手之后,这些规划的“任务”完成了,之后的实施就按照规划进行修改。只有把可能出现“寻租”的情况用法律的形式明确下来,一把手的意志才不会影响法定的科学规划。即使人们一切行为的直接驱动力就是利益,但是我们可以用法律法规来约束人们的行为。最好的方法就是通过立法的方式把规划给定下来。2007年全国人民代表大会公布的《城乡规划法》,规定了允许修改法定规划的几种情形,包括上位规划发生变更,要求修改下位规划;行政区划调整;国务院批准重大工程需要;规划评估认为需要修改以及规划审批机关认为应当修改等。<sup>[8]</sup>我们是否发现了没有对一把手的权利进行制衡,所以这一方面应该得到完善。

##### 2.完善晋升渠道,多指标考量政绩

当今我国考核官员政绩的指标中,GDP的衡量占有很高的比重。晋升渠道的单一性就使得官员的升迁也只靠政绩或者是提高GDP来实现。特别是地方政府管理职能的分解,在政绩和经济指标要求下,寻求新的发展动力或经济增长点成为他们最上心的着力点。然而,城市规划是一项综合性项目,很难预见每一年、每一个政绩要求并做出具体反应,但政府可能将其中的问题归罪于城市规划,只能强行调整规划来满足要求。<sup>[8]</sup>为此,可以把靠政绩和经济指标晋升的通道给“缩小”,适当增加一些整体性较强的途径,比如适当考量绿色环保、节约资源、整体性规划等指标,把唯一渠道变成多元渠道。

##### 3.避免政出多门、建立部门责任追踪制度

城市规划的实施依赖于多个行政主管部门和专业管理部门协调进行,减少规划的审批部门,建立相应的法律规范进行约束,为借机修改城市规划杜绝机会,即使修改也得通过合法的途径。加强相关审查审批部门的沟通,避免政令不一,重复命令。建立对审批相关主体的责任追踪机制,对于以后出现规划与实施不一致、重复建设的行为要追究相关审批部门的责任。

#### (二)对于开发商

##### 1.建立相应法律规范对其制约

一些开发商在项目建设实施过程中,为了获取高额利润,降低建材等级,偷工减料,以次充好,致使“豆腐渣”工程出现,造成极大安全隐患。为此,地方政府应该出台相应的法规来制约开发商的这种行为。

##### 2.地方政府加强对开发商的监督与过程追踪

政府相关主管部门应该加强对开发商建设过程中的监督,对违反规划的行为予以提醒或者是强行制止,并对在规划建设过程中出现随意更改规划方案的公司给予实质性的惩罚。现今,我国的城市化在不断深入推进,在一些大中城市乃至中小城镇都不断涌现出高楼大厦,商品房、写字楼层出不穷,开发商在追求利益的同时,在具体实施过程中对城市中的环境和一些有价值的历史遗迹不注重保护,导致很多城市的古迹不复存在。当地政府应该加强文化遗产的保护,对在城市化过程中有这些行为的开发商予以及时的规劝直至吊销资格等方面的处罚,做到规划城市、建设城市的同时更好地护好历史文化遗产,才能体现一个城市的文化积淀,否则城市建设得再美、规划再合理也只是物质层面的东西,对我国弘扬文化传统和精神文明建设只会起到阻碍作用。

### (三)对于社会民众

#### 1.民众应保持理智,不能只顾自己的利益诉求

近年来,我国的城市化建设在逐渐地深入,不断产生出很多大城市和特大都市,城市规划就需要从人民群众中征用土地。由于城市规划用地的补偿金额比较高,几乎所有的群众对于被征用土地是非常愿意的,甚至有些群众极其希望自己的土地能够被征用。我们看到,当今社会上部分“暴发户”,就是由于被征地而产生的。所以百姓在对待城市规划用地方面应该保持理智,不能只顾自己的利益诉求,应该学会理智对待利益诉求,在对国家的治理妥协、让步的同时应该思考自身的长远发展。

#### 2.树立群众的长远意识,要有前瞻性

大力对民众进行宣传,让百姓在支持国家政策的同时树立长远的意识。出现城市规划随意性,有地的群众的“配合”也起着相应的作用,向广大人民群众进行有效的宣传劝导,让城市规划回归合理,让城市规划真正地方便于民,在城市发展注重速度的同时更加的兼顾科学性和长远性。

## 四、结语

十八届三中全会提出的创新社会治理体制不同于以往的社会管理,社会治理是一个过程,主张利益主体的多元化,强调通过“调和”与“互动”的方式来解决社会利益冲突。我们知道,城市规划是一项综合性工程,在城市规划之前,应该进行科学研究,使规划具有科学性和长远性,制衡一把手对规划的意志作用,避免规划为迎合上级等意图。一方面,编制规划的单位应该对城市发展的具体情况开展研究,找到规划的根源所在,而不是把注意力放在研究领导心理等与科学规划目的无关的方面,避免产生规划随意性问题。另一方面,城市规划应该是一个延续性问题,杜绝“一届领导,一个主意”,需要相关的法律规范来制约长官意志。要想根本解决城市规划随意性这一问题,需要很好地协调在城市规划中的利益主体之间的关系,让利益主体达成利益共识,才能最终形成社会共识,真正让城市规划方便于民、服务于民。

### 参考文献:

- [1] 秋山政敬.城市规划[M].广州:华南工学院出版社,1986:1.
- [2] 陈俊.城市规划中公共利益的分析[D].武汉:华中科技大学,2006.
- [3] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:78-79.
- [4] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1960:514.
- [5] 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,2006:46.
- [6] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第6卷[M].北京:人民出版社,1965:486.
- [7] 徐立凡.城市规划为何成短期政绩粉饰物[J].新城乡,2015(7):13.
- [8] 吴唯佳.城市规划:改来改去为哪般[N].人民日报,2013-10-22(020).
- [9] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[DB/OL]. [http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm),2013-11-15/2017-05-02.
- [10] 唐钧.社会治理的四个特征[DB/OL].(2015-03-02)[2017-01-01].[http://bjrb.bjd.com.cn/html/2015-03/02/content\\_260561.htm](http://bjrb.bjd.com.cn/html/2015-03/02/content_260561.htm).

## On the Interests of Randomness of Urban Planning from the Perspective of Social Governance

YU Wei

(School of history and Politics,Guiyang Normal University, Guiyang 550025,China)

**Abstract:** Urban planning is a kind of tool to coordinate different interests to maximize the public interest. However, in the process of urban planning, there is limited consideration of the "public interest", which leads to the arbitrariness of urban planning, affecting the social public interest and wasting the social sources. City planning is related to multiple relations and interests. This paper analyzes city planning arbitrary reasons from the aspect of three interests of local government, developers and the public, to reconcile the interests of the three social relations from the perspective of social governance and realize the maximization of public interest in city planning.

**Key words:** urban planning; social governance; randomness

(实习编辑:王崛兴 责任校对:金玉)