

城市空间再开发中“反增长联盟”的演进特征研究

□ 肖 菲，霍子文，傅俊尧，李丹妮

【摘 要】研究以我国城市空间治理逻辑演进为基础，结合典型案例演绎，探索当前我国城市空间再开发中“反增长联盟”的组织机制及作用特征。研究指出，当前我国城市空间再开发中“反增长联盟”呈现出与城市治理逻辑相符的演进特征，其演进主要存在三种关系，即“存”与“增”、“上”与“下”、“公”与“私”。与日益壮大的“反增长联盟”相适应，规划亟需从这三组关系出发作出回应：一是协调“存”与“增”的关系，从编制空间方案转向构建平等对话平台；二是统筹“上”与“下”的关系，建立适配空间尺度的公众参与制度；三是平衡“公”与“私”的关系，推动协商式规划成为兼顾公平和效率的手段。

【关键词】反增长联盟；空间开发；空间治理；社会公平

【文章编号】1006-0022(2023)02-0046-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】肖菲，霍子文，傅俊尧，等. 城市空间再开发中“反增长联盟”的演进特征研究[J]. 规划师，2023(2)：46-52.

Evolution Characteristics of "Anti-growth Coalition" in Urban Space Redevelopment/Xiao Fei, Huo Ziwen, Fu Junyao, Li Danni

[Abstract] Based on the logical evolution of urban space governance in China, typical cases are combined to study the organizational mechanism and functional characteristics of "anti-growth coalition" in urban space redevelopment. The study points out the "anti-growth coalition" evolution characters are consistent with the logic of urban governance, and planning shall deal with three relationships in response: to coordinate redevelopment and new development, the value of planning changes from the supply of space solutions to the construction of an equal dialogue platform; in the aspect of top-level and grass root coordination, it is urgent to promote public participation in different space scales; to balance public and private interests, the planning process needs to shift towards communicative planning that integrates equity and efficiency.

[Key words] Anti-growth coalition, Spatial development, Spatial governance, Social equity

0 引言

改革开放以来，我国通过分税制改革等方式，赋予地方政府更多发展权限，地方政府以“增长”为目的推动大规模城镇化，在城市空间跃迁式扩张、城市发展格局重构的同时，也带来了诸如环境污染、生态破坏以及发展不平衡不充分等问题。依托土地财政的城市空间开发模式也受到诸多批判，以保护生态环境、

保护历史文化、追求自身发展权益的“反增长联盟”开始涌现。与此同时，国家着眼于不同的发展阶段，将空间治理嵌入制度环境建设，通过对不同阶段主要矛盾、核心任务的研判，持续调整城市政策的方向，推动城市增长从促进增长型向公共利益型、社会公平型转型。在一些典型事件之中，中央政府出于对公共价值、历史文化的维护，直接加入“反增长联盟”。由此可见，“反增长联盟”的成长及壮大是我国治理

【基金项目】 广东省基础与应用基础研究基金 (2021A1515011073)

【作者简介】 肖 菲，广州市城市规划勘测设计研究院主创规划师。

霍子文，通讯作者，广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部主任。

傅俊尧，广州市城市规划勘测设计研究院项目经理。

李丹妮，规划师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。

水平提升的体现,也是符合社会主义本质要求的必然选择。在当前对我国城市的研究中,有关“反增长联盟”的研究较少,对其发展以及我国空间治理要求的演变认识不足。基于此,本文结合厦门海沧PX项目、南京老城南拆迁和佛山地铁11号线修建等典型的“反增长”事件,探索城市空间再开发中“反增长联盟”的构成、作用机制及演进特征,为建构精细化的城市治理逻辑框架提供借鉴。

1 城市空间再开发中的“反增长联盟”解析

1.1 “增长联盟”与“反增长联盟”理论溯源

“增长联盟”(Urban Growth Coalition)是1976年由莫勒奇(Harvey Molotch)首次提出的,强调增长是城市政治的核心问题,也是地方政府制定发展战略、作出政府决策的重要考量^[1]。为了促进地方经济的增长,以土地开发为纽带,地方政府、开发商、金融机构等共同结成“增长联盟”,并作出了城市发展的相关决策。1987年,洛根(John Logan)和莫勒奇在吸纳新马克思城市理论的基础上,进一步完善了“增长联盟”的理论框架,提出增长并非符合城市中不同社区、群体的利益诉求,增长导致的环境治理、人口结构和空间布局变化将在一定程度上影响空间的使用价值^[2],这引起了社区团体的坚决反对。自此,“反增长联盟”(Anti-growth Coalition)成为“增长联盟”理论框架的重要组成部分。

“反增长联盟”一般被认为具有以下特征:以反对增长项目改变居住环境和社区利益为主要动机,以中产阶级专业人士为领导,通过影响地方规划编制和政策出台的方式实现对增长的管控^[3]。以“反增长联盟”为基础,衍生出“绿色政体”(Green Regime)、“可持续修复”(Sustainability Fix)等理论模型。而

正是因为“反增长”力量的存在,生态、文化、公平等议题得以纳入城市政治之中,避免了“增长”成为城市发展的唯一主题。由此可见,“反增长联盟”在推动城市可持续发展中发挥了重要作用。

1.2 “反增长联盟”在我国的适用性与特殊性

当前,国内研究多肯定了“增长联盟”在我国的适用性,强调以地方政府为主体的“增长联盟”在城市空间开发中发挥的重要作用^[4]。虽然有少数研究关注到拆迁过程中“反增长联盟”的出现^[5],但是认为其始终处于弱势地位^[6],对于空间治理的影响力相对有限。同时,对“反增长联盟”形成机制的解释,也停留在拆迁等空间再开发的过程中城市居民、村民为获取更大利益而与地方政府博弈这一层面,尚未认识到“反增长联盟”的发展和演进与我国空间治理转型的关系。

在西方既有研究的基础上,本文结合我国空间生产特征,将“增长”定义为地方政府为提升城市经济发展水平、城市空间品质和社会民生福祉所进行的空间再开发项目;“反增长”即公众出于对空间使用的价值观念、发展诉求的维护,发起反对相关空间再开发项目的具体举措。以我国城市空间治理逻辑演进为基础,结合典型案例演绎,本文试图深入探索当前我国城市再开发中“反增长联盟”的组织机制及作用特征,以期空间治理和规划实践提供有益参考。

2 城市空间再开发中“反增长联盟”的演进阶段与特征

2.1 我国空间治理导向演变

“反增长联盟”的演进逻辑与我国城市空间治理的逻辑具有一致性。中央政府基于城市发展的不同阶段提出政策目标、修正政策导向,地方政府在中央

政府既定目标的指引下,既需要保持经济增长的目标,又需要化解城市增长带来的生态、文化、社会等方面的风险,并在不同发展阶段对多元目标进行取舍平衡,因此我国城市增长策略具有渐进式改革特征。与之相对应,“反增长联盟”也具有阶段性特征(表1)。

2.2 促进增长型导向下,基于民生安全维护的“反增长联盟”

以1994年分税制改革为起点,中央政府与地方政府的财政管理机制重构直接导致以“土地财政”为特点的促进增长型治理模式“大行其道”。地方政府由于缺乏城市空间开发的资金,与企业结成“增长联盟”^[7],以促进经济社会发展为核心,共同推进城市空间开发^[8]。地方政府将从城市开发中获得的巨额资本用于推进基础设施、基本公共服务设施等民生工程建设,并通过产业结构转型等推动城市重点工程建设^[9]。虽然该阶段以促进增长为核心目的,但是其增长本质强调“城市的最大公平”。在该阶段,城市经济、人口快速增长,基础设施和公共服务水平大幅度提升,城市居民居住条件得到显著改善,但地方政府对公众的政治民主化认知不足,“反增长联盟”特征逐渐彰显。

以厦门海沧PX项目事件为例,海沧PX项目在2005年通过国家环境保护总局的环境影响评估,并于2006年获得国家发展改革委批准,于同年开始施工。作为“厦门有史以来最大的工业项目”,海沧PX项目据称建成后将为地方政府贡献800亿元以上的GDP^[10]。地方政府出于对城市财力提升的考虑,以推动项目快速落地为目的,未依法向社会公告并举行听证。2007年在全国“两会”期间,以赵玉芬院士为代表的105位政协委员作为公众中的社会精英,联名签署了“关于厦门海沧PX项目迁址建议的议案”,指出海沧PX项目距离厦门主城区

表 1 改革开放以来国家治理导向演变与“反增长联盟”演进特征

国家治理导向	中央政府重要会议召开及政策文件出台	核心治理目标	“反增长联盟”演进特征
促进增长型	1978 年，十一届三中全会提出社会的主要矛盾逐步转变为“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾” 1992 年，党的十四大正式确立了社会主义市场经济的建设目标 1994 年，国务院实施《关于实行分税制财政管理体制的决定》 2002 年，党的十六大提出“把发展作为执政兴国的第一要务”	由平均主义转向效率优先，聚焦土地开发、城镇发展、经济增长	聚焦经济社会快速发展下民生安全、个人利益维护
公共利益型	2010 年，十七届五中全会提出“推进基本公共服务均等化” 2012 年，党的十七大报告提出“文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉，越来越成为综合国力竞争的重要因素” 2013 年，中央城镇化工作会议提出“着力提高城市化发展质量” 2015 年，《生态文明体制改革总体方案》审议通过，我国完成生态文明建设的顶层设计 2015 年，中央城市工作会议强调“坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民” 2015 年，十八届五中全会确定“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念	由“重生产轻生活”转向“以人的城镇化为核心”，推动经济社会高质量发展，关注公共服务均等化、历史文化保护、生态保护	聚焦差异化价值理念下空间使用价值，关注历史文化保护、生态保护等
社会公平型	2017 年，党的十九大报告指出我国社会主要矛盾“已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾” 2019 年，习近平总书记考察上海，提出“人民城市人民建，人民城市为人民” 2019 年，十九届四中全会提出“重视发挥第三次分配作用” 2020 年，十九届五中全会提出“推动市域社会治理现代化” 2021 年，国家“十四五”规划提出“促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往”	进一步明确市民是城市建设、发展主体的“人民城市”思想，关注社会治理、公众参与	将空间发展的预期作为既有利益的组成部分，聚焦土地发展收益的分享

仅 7 km，这一距离远近于 20 km 的国内惯例和 70 km 的国际惯例。议案经媒体曝光后，立即引发民众对潜在环境危害的强烈关注。地方政府随即做出缓建项目的决定，并通过组织编制环境影响评估报告、召开新闻发布会和市民座谈会等多种方式为市民提供制度化反映意见的途径，企图通过公众参与的方式降低这一事件的影响。随着舆论的持续发酵，中央政府正式介入其中。2007 年 12 月，国家环境保护总局宣布对厦门全域环境评估结果，指明海沧 PX 项目布局与区域空间发展方向不符，同时该项目的排污并未达标。综合各方意见，福建省政府和厦门市政府决定停止项目并将项目迁址到百公里外的漳州古雷半岛，而迁址带来的经济损失由厦门市政府承担。

在此次事件中，社会精英与城市居民乃至地方媒体、开发商等社会主体共

同构成了“反增长联盟”。由于社会精英掌握了更为丰富的信息途径，在其了解到项目的潜在威胁后，通过尺度上移和尺度下移，同步推进了“反增长联盟”的成立：一方面，通过提交迁址议案等方式，争取上级政府乃至中央政府的关注，实现“反增长联盟”的尺度上移；另一方面，通过地方媒体宣传，形成了以城市居民为主，包括具有重大利益关联的开发商等多元利益主体，从而形成了巨大的“反增长合力”，为捍卫自身权利而表达反对意见。由此，“反增长联盟”实质上参与了海沧 PX 项目入驻与否的最终决策。这一事件标志着地方政府等城市“增长联盟”以 GDP 等既定发展目标为本位，企图通过政府意志实现对公众的“规训”已经面临瓶颈，公众的民主意识和自我意识逐渐觉醒，开始自发挥卫自身权益（图 1，表 2）。

2.3 公共利益型导向下，基于文化保护认同的“反增长联盟”

随着城市快速增长所积累的生态风险、社会风险日益突出，中央政府将“生态文明”“以人民为中心”等确立为城市发展的指导思想，强调环境保护、历史文化遗产、公共服务均等化等。在这样的政策导向下，地方政府逐渐将“公共利益”纳入城市增长的范畴之中，环境改善、品质提升、历史文化保护等成为城市空间治理的新重点。在此背景下，公众对城市空间环境品质日益重视，对“公共利益”内涵的理解日益多元，同时对以城市增长为核心的政策导向和机制存在差异化诉求。然而，由于城市政策存在制度惯性，虽然这一阶段的政策导向已经有所调整与修正，但是基于文化保护认同的“反增长联盟”等日趋壮大。

以南京老城南拆迁事件为例，由于

空间再开发与历史文化保护存在冲突，在这一事件中先后形成了两次“反增长联盟”。南京市政府企图通过建设文化型商业街区来改变老城南衰败的城市面貌^[11]，从减轻政府财政负担的角度出发，联合企业进行商业用途开发，实现拆迁与建设的资金平衡。但是，为了保留老城南的传统民居，吴良镛等院士联名上书国务院，请求保护老城南的历史风貌，中央政府随即组织召开了整改会。面对各方压力，南京市政府表示将停止老城南的拆迁工作，“增长联盟”与“反增长联盟”的第一波博弈以地方政府的暂时退让告终。2009年初，南京推出大规模危旧房改造计划，再度将老城南纳入其中。由于拆迁公司提供的补偿标准难以满足原住民的需求，71%的原住民表示不愿迁居。随后，原住民通过舆论宣传、向专家学者寻求支持等方式反对老城南的拆迁。在此背景下，南京数十位本土专家联名上书住建部、文物局和国务院。中央政府随即作出批示，要求相关部门尽快调查处理老城南拆迁事件。国务院调查组经过调研，责令停止老城南的拆迁工作。中央政府的令行禁止直接促使南京市政府组织编制《老城历史城区保护与整治规划》，并充分吸纳相关学者与当地居民的意见，最终确定了以保护为基础的复兴原则，而项目资金直接由南京市政府统筹安排，这彻底颠覆了之前市场导向下空间再开发的思路。

在此次事件中，社会精英与中央政府、当地居民共同构成了“反增长联盟”。社会精英作为“价值涉入”型参与者，其组建“反增长联盟”的目的并非是考虑具体的经济利益分配，而是强调文化保护、社会公平等公共价值导向。在行动方式上，在当地居民积极呼吁、表达反对意愿的基础之上，社会精英通过积极寻求中央政府等非地方力量的帮助，以自上而下的政治压力和自外而内的舆

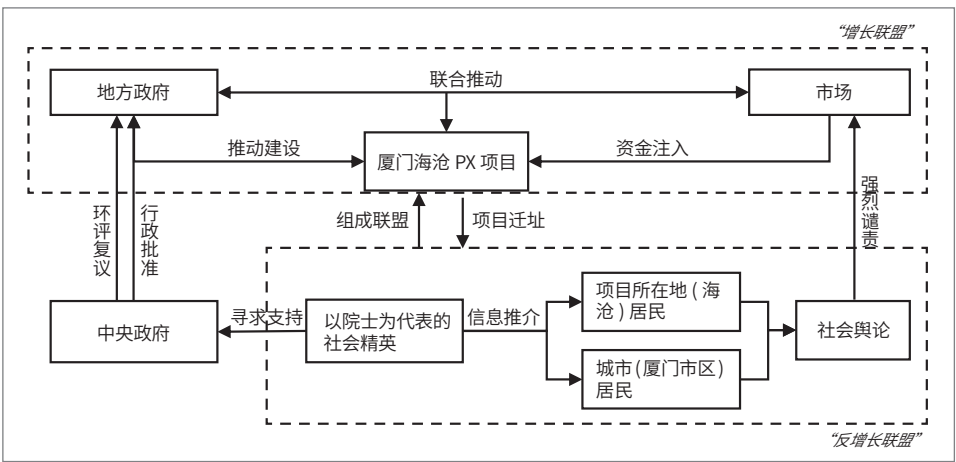


图1 厦门海沧PX项目事件中“增长联盟”及“反增长联盟”的作用机制示意图

表2 厦门海沧PX项目事件中“增长联盟”及“反增长联盟”的利益主体

	主体	角色	拥有资源	收益
“增长联盟”	地方政府	建设项目的谋划者	土地资源及组织项目落地的权力	GDP的显著增长和税收的增加等经济收益
	企业	建设项目的推动者	支撑项目投产的资金渠道	项目落成带来企业营收的增加
“反增长联盟”	专家等社会精英	积极的引导者	较高的社会影响力和舆论渠道	保护城市 and 居民的健康安全
	城市（厦门市区）居民	积极的参与者	广泛的力量和多元化反对途径	避免潜在安全风险对人身财产带来损失
	项目所在地（海沧）居民	积极的参与者	广泛的力量和多元化反对途径	避免潜在安全风险对人身财产带来损失

论压力实现对地方“增长联盟”的反抗。值得注意的是，“反增长联盟”的构成具有多元性，中央政府并非总是处于“增长联盟”的对立面，而是以大多数人的最大福祉作为政策目标，以解决当前发展面临的主要矛盾为基础，结合不同时期的城市发展需求，制定从“增长”到“公平”的政策导向（图2，表3）。

2.4 社会公平型导向下，基于土地发展权分享的“反增长联盟”

党的十九大以来，中央政府提出我国经济社会进入新的发展阶段，将社会公平提升到前所未有的新高度，“人民城市人民建”“人民城市为人民”等发展理念深入人心。同时，城中村、老旧小区等“弱势空间”受到城市政府的充分关注，“落脚城市”“包容性治理”成为城

市空间治理的新议题。在土地资源开发和价值分配方面，为进一步推进“共同富裕”，中央政府强调探索“第三次分配”并启动建立城乡统一的建设用地市场、“房产税改革试点”等，以“公平”为价值导向，推动既有利益格局的再分配。在此背景下，公民意识充分觉醒，对“公平”的理解也日趋多元化，公民不仅仅追求个人权益的表达，更将公平地享有城市增长的收益，甚至满足个体对城市增长的预期纳入“公平”的范畴。

以佛山地铁11号线修建事件为例，广州、佛山作为全国最早开展同城化建设的城市，于2019年提出建设“广佛高质量发展融合试验区”。佛山地铁11号线作为广佛同城化建设的重点民生项目，是衔接两市的重要通道之一，已由国家发展改革委批复，其战略方向受到中央

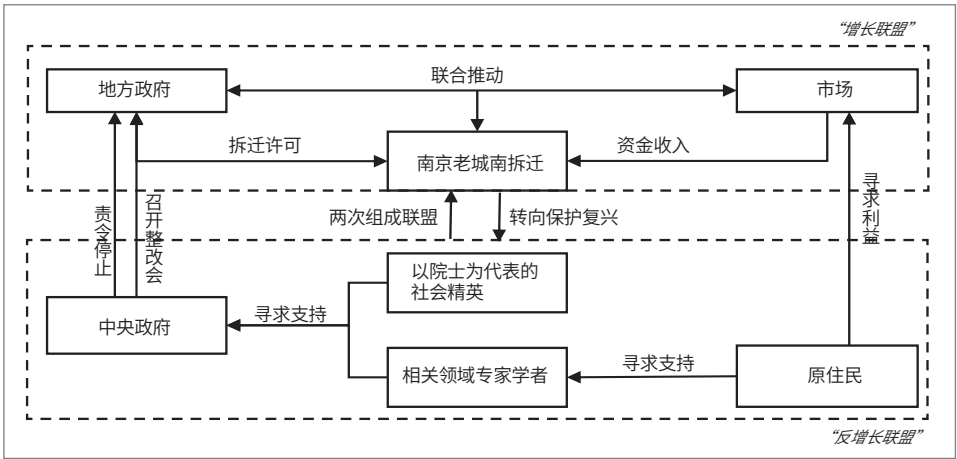


图2 南京老城南拆迁事件中“增长联盟”及“反增长联盟”的作用机制示意图

表3 南京老城南拆迁事件中“增长联盟”及“反增长联盟”的利益主体

主体	角色	拥有资源	收益
“增长联盟”	地方政府	建设的组织者和引导者	土地资源及制定规划的权力
	企业	建设的参与者	通过房地产开发等方式获得经济收益
“反增长联盟”	专家等社会精英	积极的引导者	舆论渠道与较高的社会影响力
	中央政府	公正的裁决者	确定价值导向和作出最终裁决
	社区居民	附和的参与者	周边房产的合法所有者

政府的充分认可。但在项目实施前的可行性论证阶段，广州段的沿线居民以线路走向及站点与购房时开发商提供的控制性详细规划不符、线路下穿广钢公园将会影响空间环境品质以及房产增值为理由，坚决反对佛山地铁11号线的修建，并通过联名签字、网络宣传、线上直播等多元化渠道表达反对意愿。尽管座谈会上地方政府安排了地铁设计单位对相关技术问题进行充分解释，但业主代表坚持认为佛山地铁11号线的修建弊大于利，因此一致反对项目施工。随后，广州市荔湾区人民政府及佛山市人民政府相继发声，明确在社会稳定风险分析、环境影响评估相关工作未完成前，佛山地铁11号线项目不满足进一步施工的条件，因此涉及的广州段暂无动工计划。

地铁项目作为重要的基础设施建设

项目，与拆迁、排污工程等一般城市空间再开发项目不同，一般会被沿线地区居民视为重大利好。但在此次事件中，以广州本地居民为代表的“反增长联盟”因地铁修建可能带来的不利影响而持有坚决反对的态度。在成员构成上，区别于之前两个阶段由社会精英牵头并发声的“反增长联盟”，这一阶段的“反增长联盟”以当地居民为主体，呈现出高度的自组织特征。尽管地方政府在工作流程上没有可指摘之处，且佛山地铁11号线的项目立项、线路选线等均严格符合规划设计的流程，同时轨道交通规划作为控制性详细规划的上位规划，理应在线路批复后进行控制性详细规划调整，居民所持有的控制性详细规划图纸不能作为依据，但是地方政府仍未否认当地居民的诉求合理性，体现出地方政府对

人民意愿的充分尊重（图3，表4）。

3 城市空间再开发中“反增长联盟”的再认识

3.1 “存”与“增”的关系：从被动维护权益到主动表达发展诉求

与既有认知不同，我国“反增长联盟”的弱势地位正在发生实质性改变，公众参与从以往“象征性参与”走向了“有实际权力的参与”，标志着我国城市空间治理从“唯增长论”向“公平治理”转型。同时，促使“反增长联盟”形成的动因也日趋泛化。城市空间再开发本质上是空间发展权益的再分配，涉及多元空间的多种价值，包括空间的经济价值、文化价值和使用价值等^[12]。随着公众对维护自身权益、表达发展诉求的意愿日益增强，其发声途径也日趋多元化。

我国的“反增长联盟”具备广泛的动员能力，从早期的由院士等社会精英发起到现在的公众自组织形成，从向国务院提交议案到现在结合自媒体等方式表达诉求，“反增长联盟”发起的门槛逐渐降低，发声途径的有效性逐渐提升。而随着中等收入群体的不断成长，公众参与决策的动力和能力还会不断提升。可以预见，未来“反增长联盟”的影响力将持续扩大，围绕生态环境治理、发展权益维护等重点议题，城市空间治理也将更加包容和开放。

3.2 “上”与“下”的关系：以尺度变迁作为寻求支持的重要渠道

一般而言，地方政府与商业团体共同形成的“增长联盟”因掌握着政治和经济资源而居于强势地位。“反增长联盟”为平衡地方政府的政治力量，多采取尺度上移、尺度下移及尺度平移等重构手段，以广泛吸引参与者，实现自身力量的壮大。

一是尺度上移，即寻求中央政府等

非地方力量的合作，通过跨越行政层级和地理区位的互动，以自上而下的政治压力获取博弈的成功。而“反增长联盟”可以将中央政府纳入其中，也证明了我国城市空间治理正在实现更高水平的公平正义。

二是尺度下移，即结合新闻媒体等方式，通过信息披露吸引公众加入“反增长联盟”，并结合舆论持续扩大事件影响力，从而实现间接干预地方政府决策的目的。网络等现代传媒作为司法、立法和行政之外的“第四权力”，为“反增长联盟”的发展壮大、获取信息和参与决策提供了重要的平台。

三是尺度平移，即形成横向联盟的组织模式，如在厦门海沧PX项目中，反对的群体没有局限在项目选址的海沧半岛，而是在空间距离较近的厦门市引发了更为激烈的反对和声援行动。由此可见，区域尺度的负外部性将促成“超越”本地的联盟。随着网络信息的快速发展，超地域、跨层级的“反增长联盟”将更为普遍。

3.3 “公”与“私”的关系：多元价值下的“公意”与“众意”边界模糊

从本文提及的三个案例来看，社会精英关注历史文化和生态环境的保护，中央政府关注公共价值的维护，原住民关注可获取的潜在经济收益，这实质上说明“反增长联盟”是较为“松散”的联盟。三个案例中“反增长联盟”均取得了“胜利”，“增长联盟”通过项目迁址、延期和性质改变做出妥协。中央政府、社会精英在基本需求获得满足后均退出了“反增长联盟”，而原住民关注的拆迁利益分配等问题，还需要进一步协调予以解决。

值得注意的是，随着社会意识和价值观念呈现出多元化格局，不同文化背景、不同追求的民众个体均可以基于共

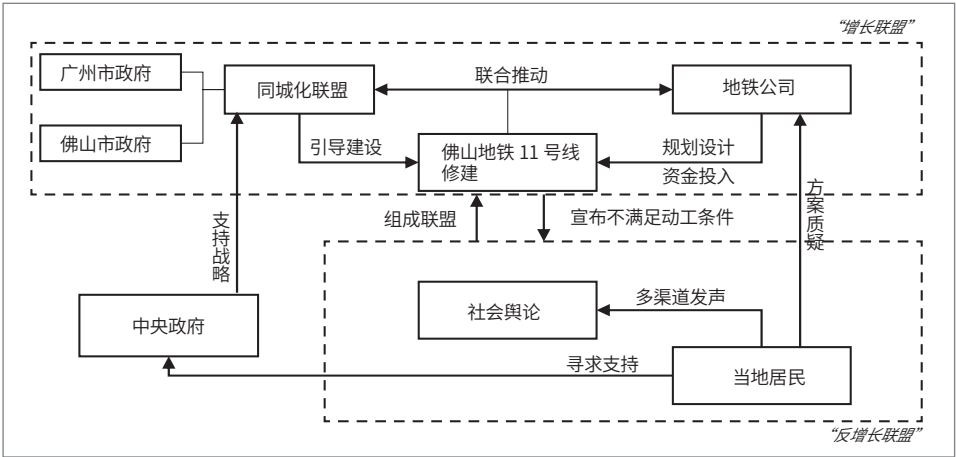


图3 佛山地铁11号线修建事件中“增长联盟”及“反增长联盟”的作用机制示意图

表4 佛山地铁11号线修建事件中“增长联盟”及“反增长联盟”的利益主体

主体	角色	拥有资源	收益
“增长联盟”	地方政府	建设的组织者和引导者	土地资源及制定规划的权力
	地铁公司	项目的规划者和实施者	充足的资本和推动资本积累的能力
“反增长联盟”	社区居民	积极的参与者与利益诉求者	周边房产的合法所有者；广泛的发声途径

同的目标形成利益共同体，以实现自身利益最大化为核心目标。在这样的背景下，“公共利益”的界定趋于模糊。例如，佛山地铁11号线建设属于重大基础设施工程，但因未能满足沿线居民的发展诉求而遭到搁置，呈现出一定程度的“私民社会”特征^[13]，这种发展意愿属于“众意”还是“公意”难以界定。因此，在公民环境意识和维权意识觉醒的当下，如何实现公众的“合意”，保证承载既有公众利益的“增长项目”顺利实施，仍有待探讨。

4 “反增长联盟”演进中规划角色的转变与思考

4.1 协调“存”与“增”：从编制空间方案转向构建平等对话平台

长期以来，规划作为空间生产的前提，其工具理性被刻意强调。将“技治”

作为规划的核心价值，通过理性的空间方案编制和技术指标引导来降低公众对规划公共政策属性的关注^[14]，可以为“增长联盟”获取更广泛有效的空间发展权提供技术支撑^[15]。随着“反增长联盟”的弱势地位得到实质性的改变，联盟成员逐渐广泛化，发声途径也日益多元化，联盟背后需要的规划权也将进一步延伸。作为引导城市走向可持续发展的关键力量，“反增长联盟”将从“向权威讲述真理”转向“向公众征集真理”。

要与“反增长联盟”形成共识，其根本在于正确认识规划编制及实施过程中存在的“经济、民生、文化、生态、低碳”等多元价值取向，扭转城市空间再生产中对经济效益的过分重视及路径依赖，平衡好经济生产与社会民生、文化传承、生态保护、绿色低碳等价值维度的关系，践行多元融合、多维互动的新价值导向。从规划逻辑出发，规划不仅要关注技术

的合理性,还需要将空间方案的编制转向平等对话平台的构建,实现从技术理性向现实理性转型;通过提供可供协商和决策的规划方案,推动多元利益主体的目标统一,最终形成面向实施的系列解决方案和政策体系,这也正是实现规划可实施、可落地的根本保障。

4.2 统筹“上”与“下”:建立适配空间尺度的公众参与制度

“反增长联盟”参与政府决策主要采用尺度上移、尺度下移和尺度平移等重构手段。因此,以空间规划改革为契机,亟需构建适配空间尺度的公众规划权保障机制。一是在立法层面,将公众参与制度提升到与专家评审制度同等的地位,重点完善规划编制和审批阶段对公众参与制度的相关要求。二是结合“五级三类”的国土空间规划体系,确定知情、建议、监督、提议、决定等规划事权范围。在总体规划、专项规划等宏观尺度,以强化公众知情权和建议权为主。在详细规划等微观尺度,则采取社区规划师、居民参与等多种形式,进一步下放规划的监督权、提议权、决定权;在保证规划自上而下传导刚性的前提下,重新划分政府、专家、公众之间的事权,通过适当的规划权让渡,既可以避免公众参与流于形式,又可以将公众参与作为一种柔性手段,消除政府政令与公众诉求之间的差异,从而实现具有共识意义的治理理性。

4.3 平衡“公”与“私”:推动协商式规划成为兼顾公平和效率的手段

在协商式规划体系中,公众意见是决定规划的核心力量,因此应强调规划的公众参与和协商共治,从“编制后提意见”变为“全过程参与”,实现规划内容与多方利益诉求充分对接。需要强调的是,规划方案并非是解决问题的主

要路径,而是经过反复探讨、最终形成共识并面向实施的技术载体。

在规划编制前,基于公开性原则,政府应积极发布相关利益主体的通知公告,对规划背景、规划的潜在影响进行说明,在充分征询公众发展意愿的基础上,协商确定规划目标及发展意向。在规划编制中,需明确政府、规划团队、公众等各主体的任务,由政府确定协商的原则及流程,规划团队负责对备选的规划方案进行介绍和宣传,公众在了解规划方案内容后,可以在讨论会上提出相应观点及合理性建议,随后由规划团队对意见进行落实并整理回复,直至协商达到基本一致。在规划编制后,在公示阶段应强化公众监督权,拓宽规划公开渠道并建立反馈机制。对于公众意见需充分考虑,由规划团队组织方案的定期修改和意见回复,对于有重大分歧的规划内容需开展专题讨论和公众宣传,以确保各主体对方案的最终成果基本形成共识。此外,规划成果应长期公示并存档。通过构建全流程、协商式的规划机制,有利于促进空间发展与保障社会公平。■

[参考文献]

- [1] Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place[J]. Cities and Society, 1976(2): 15-27.
- [2] Logan J R, Molotch H L. Urban Fortunes: The Political Economy of Place[M]. Berkeley: University of California Press, 2007.
- [3] Logan J R, Whaley R B, Crowder K. The Character and Consequences of Growth Regimes: An Assessment of 20 Years of Research[J]. Urban Affairs Review, 1997(5): 603-630.
- [4] 张京祥,殷洁,罗震东.地域大事件营销效应的城市增长机器分析——以南京奥体新城为例[J].经济地理,2007(3): 452-457.
- [5] 吴启焰,曾文.基于组织与机制的“地王”现象政治经济解析[J].地理研究,2011(10): 1847-1860.

- [6] 王宇彤,张京祥,陈浩.从产业新城PPP透视城市治理结构的变迁——基于增长联盟的视角[J].规划师,2018(12): 127-132.
- [7] 葛天任,李强.从“增长联盟”到“公平治理”——城市空间治理转型的国家视角[J].城市规划学刊,2022(1): 81-88.
- [8] 叶磊,马学广.转型时期城市土地再开发的协同治理机制研究述评[J].规划师,2010(10): 103-107.
- [9] 王旭,万艳华,宋皓杰,等.新马克思主义视角下中国新型城镇化的本质特征剖析[J].规划师,2017(2): 110-116.
- [10] 赵民,刘婧.城市规划中“公众参与”的社会诉求与制度保障——厦门市“PX项目”事件引发的讨论[J].城市规划学刊,2010(3): 81-86.
- [11] 陈浩,张京祥,林存松.城市空间开发中的“反增长政治”研究——基于南京“老城南事件”的实证[J].城市规划,2015(4): 19-26.
- [12] 陈勇,华晨.城市规划、地役权和“邻避”的关系思考[J].规划师,2015(3): 29-33.
- [13] 郎友兴,薛晓婧.“私民社会”:解释中国式“邻避”运动的新框架[J].探索与争鸣,2015(12): 37-42.
- [14] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014(11): 9-15.
- [15] 周子航,张京祥,王梓懿.国土空间规划的公众参与体系重构——基于沟通行动理论的演绎与分析[J].城市规划,2021(5): 83-91.

[收稿日期] 2022-08-26