

解析公众参与城市绿地建设的基本模式

彭璐 (仲恺农业工程学院, 广东广州510225)

摘要 归纳总结了公众参与城市绿地建设的发展趋势, 立足城市绿地建设各个阶段的特点, 解析公众参与城市绿地建设的基本模式, 指出公众参与是未来城市绿地建设研究的重要内容及发展方向。

关键词 城市绿地; 公众参与; 基本模式

中图分类号 S688.4 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)05-02258-02

Analysis of the Basic Model of Public Participation in Urban Green Space Construction

PENG Lu (Zhongkai University of Agriculture and Engineering, Guangzhou, Guangdong 510225)

Abstract The development trend of public participation in urban green space construction was summarized. Based on the characteristics of various stages in urban green space construction, the basic model of public participation in urban green space construction was analyzed. It was pointed out that public participation was an important part and development direction of the future research on urban green space construction.

Key words Urban green space; Public participation; Basic model

中国城市化的快速发展将城市建设的诸多问题推向风口浪尖, 如: 劳民伤财的形象工程, 急功近利的规划变更, 恣意侵占的圈地运动, 脆弱资源的过度开发, 杂乱无章的城郊用地和屡禁不止的违法建筑等现象^[1]。公众参与是公民的一项重要基本权利, 公众参与理论的发展, 以及公众参与意识的萌发与伸张, 必将引发城市绿地建设的巨大变革。现阶段对公众参与研究中, 主要有两大板块: 一是侧重于公众参与城市规划、城市设计的体制、方法、方式等方面, 带有整体调控的属性; 二是侧重于公众参与城市环境管理、环境影响评价等方面, 大多是针对某项目的建设影响的研究, 尚未形成较系统的公众参与城市绿地建设的研究。笔者着重讨论公众参与城市绿地建设的基本模式。

1 相关概念的界定

建设部《园林基本术语标准》将城市绿地(Urban green space)界定为: 以植被为主要形态, 用于改善城市生态、保护环境、为居民提供游憩场地和美化城市的一种城市用地。笔者研究的“城市绿地”主要是指建成区范围内被植物覆盖的土地、空旷地和水体形成的绿色空间, 研究内容主要集中于城市绿化的过程管理与成效分析。

公众参与城市绿地建设是指公众依法以各种形式和渠道参与城市绿地建设的决策与过程, 这其中主要包括公众自身意识的提高, 督促行政机关积极充分地履行自己的职责。城市绿地建设经常穿插政府、集体及利益团体的牟利行为, 参与制度的建立要求给予公众及社会团体表达其各自利益要求的机会, 从而有助于绿地建设相关利益集团寻求利益的平衡点。另外, 作为民主法治的一项基本要求, 公众参与、监督机制的设立可以防止因政府行政机关的违法和不当行为引起的城市绿地建设中的重大失误。

2 公众参与城市绿地建设的趋势

在经济飞速发展, 物质生活水平不断提高的同时, 城市绿地建设得到前所未有的发展, 优秀的风景园林作品层出不穷, 极大地改善了人们的生活环境。城市绿地建设正在经历一场平民化和大众化的历程。

2.1 目标明确, 以实施为导向 城市绿地建设目标分为阶段性目标和总体目标两大类。前者强调建设过程各个阶段的成效, 务实并富于针对性, 公众参与绿地建设应分解落实到具体目标, 以便实现绿地建设议定的决策和解决办法。总体目标的明晰, 则更着重于生物多样性和环境系统功能的整体性等, 公众参与绿地建设就应提高到实现人与自然的和谐, 以利城市绿地系统功能的综合性与整体性更好的发挥。

2.2 过程科学化, 灵活机动 遵循自然规律、社会规律、经济规律与基本原则, 并相互协调才能实现对绿地建设全过程的科学管理。城市绿地建设应考虑当地条件, 以现状分析为基础, 把本土知识作为城市绿地可持续利用的重要组成部分。应充分认识、理解和考虑绿地建设中的冲突与矛盾, 使公众及各职能部门充分认识到绿地建设是自我负责、自下而上的过程。公众参与凭借其人力资源优势, 实施全过程的管理, 显然胜过为数有限的管理部门仅对几个环节的管理。

2.3 方法日趋合理, 多学科合作 绿地建设的生态、社会、文化、经济和技术特性, 决定了需要采用多学科综合的方法, 避免片面的观点。方法的选择必须为目标和管理过程服务。首先, 对目标而言是否合理, 总体目标体现于全局性和全过程, 阶段目标应具有更强的针对性, 而且两者应合理配置。其次, 对公众参与的过程, 也要注意全过程的各个环节是否相辅相成, 协调互补, 目的是达到全过程协同有序。第三, 就建设对象而言, 方法选择要有针对性, 即视对象特点而取最合理的方法。第四, 就问题性质而选方法, 绿地性质及服务对象差异甚大, 故应分别选择不同而相对合理的方法。最后, 还应顾及公平性, 借公众参与而达到公平合理, 以防由于不公平而出现新的矛盾。

2.4 注重学习, 操作强调可行性 公众参与注重提高所有参与者的技术和组织能力, 并把这种能力应用到行动当中。这种能力的培训过程可提高当地群体的自我决策能力。对于参与过程中选用的方法, 其操作所要求的前提或条件应该是明确的、已经具备的, 至少是经过努力可以达到的, 否则便难于实施操作。要使操作可行, 还必须要有规程标准可循, 或者比较容易制订操作规程而且便于调整其流程。

3 城市绿地建设中的公众参与模式

城市绿地建设涵盖绿地规划设计、规划设计实施、绿地

建成后的养护管理及绿地的用后评价4个阶段,各个阶段的公众参与模式各不相同。

3.1 规划设计阶段的公众参与模式 规划设计是绿地建设的重要环节,一般包括资源调查、总体规划、详细设计、施工图设计4个阶段^[2-3]。根据规划设计不同阶段的工作特点,公众参与绿地规划设计应在资源调查中广泛征求居民的意见,避免以规划与决策者个人的意志强加于人;应在总体规划中根据调查充分考虑居民的特点、工作类型和生活习惯;应在详细设计中预留出一定的空间,便于公众直接参与。由于施工图设计主要是在详细设计的基础上,对复杂工程结构的设计,专业性较强,需要多专业共同合作完成,公众参与存在较大的难度。

3.1.1 资源调查。建设项目立项后,规划者必须对建设用地范围内及周边的现状地形、水体、建筑物、构筑物、植物、地上或地下管线和工程设施进行调查;必须对建设单位、社会环境及建设项目涉及利益团体与个人进行调查;撰写报告说明建设项目的内容、方法和重点,得出评价结论;并提出处理意见提交专家审查。政府、建设方及规划者应及时将调查内容及审查意见公布于受影响实体,将信息公开发布在公众可以获取的地方,如互联网、宣传栏、海报、广播、电视等,也可发放传单或采用座谈,互动式双向交流。如旧城改造中的城市绿地建设,涉及到原有居民的安置、拆迁等问题,受影响的公众会对所关心的问题提出自己的看法。公众可以采用信件、来访、诉讼等形式发表自己的意见,由政府职能部门依法进行行政干预,或与建设单位交换意见,予以解决。另外,公众之间可以研讨会形式就涉及到自身和整个社会利益问题展开讨论,并将意见反馈给管理部门,也可和经济学家、政府官员等就可持续发展与政府强制行为、眼前利益问题深入广泛地交换意见,其结果可为政府决策提供参考。规划者应收集各方意见,分析研究后,采纳合理意见,对报告进行修改,同时编写计划任务书,明确规划设计的原则,明确项目在城市绿地系统中的地位与作用、地段特征、四周环境、面积大小和游人容纳量,明确功能分区和活动项目,明确建筑物、公用设施的基本要求,明确规划布置上的艺术风格要求等,为总体规划把握方向、提供依据。

3.1.2 总体规划。规划者在充分熟悉规划地区调查资料的基础上,根据计划任务书进行总体规划,要认真组织规划各个功能区,从占地条件和限制条件等分析,划分功能单元,确立合理的功能结构。一般在这个过程中,会组织多个规划师同时进行,集体讨论并修正,以期得到较好的规划效果。总体规划成果须经由评审通过,成为详细规划阶段的指导性文件。设计过程中,可以邀请公众代表直接参与规划,或者收集公众所憧憬的风景给规划师,规划师将其最有代表性的场景记录下来,以体现到规划中。方案评审决策阶段,总体规划成果也可以图纸或模型的形式向公众展示,公众通过媒体或直接投票表决,间接参与;或者评审委员会成员由专家、公众和政府代表组成,政府代表的人员少一些,只起主持会议的作用,公众代表由能代表公众利益的具较高文化素质的人组成,直接参与方案评审决策。

3.1.3 详细设计。在总体规划的基础上,对公园的各个地

段及各项工程设施进行详细设计,主要包括公园出入口设计、各分区设计、植物的种植设计、水体设计、竖向设计、管线设计等内容。对于主要景物的造型,可选在某一引人注目的公共集会地点,用具有许多照片的文件,将现状条件和详细设计效果直观地、对比地展示出来,建设部门和设计师可现场解答公众的提问,以让公众获得更多的信息,方便公众更准确的判断。根据公众讨论的要点归纳出简练易懂的问卷,请参与者书面回答,再进行投票,请参与者选择自己认为最佳的答案供设计师参考。技术设计部分由各专业技术人员协同完成。

3.2 绿化实施阶段的公众参与模式 根据公共产品的定义,不同的绿地属性不同^[4-6]。“纯公共产品”型绿地具有非竞争性和非排他性,只能由政府主导建设和管理;“集体产品”型绿地具有排他性和非竞争性,其建设和养护费用可由享受此绿地的公众支付,由物业公司进行管理;“共同资源”型绿地具有非排他性和竞争性,主要由政府主导建设与管理,门票及社会捐助对绿地建设也是有效的支持手段。总的来说,绿地建设是一项公益事业。我国很早就提出“植树造林、绿化祖国”的全民植树号召,于是荒山野岭、大街小巷都种了树木,这是我国较早的公众参与园林绿化形式之一,如白云山风景名胜公园、越秀公园、流花湖公园等绿地建设之初,“植树造林”运动中留下了普通市民的身影。国内许多公园或街旁绿地中开辟纪念林,在专业人员的指导下,把树苗出售给公众,再由公众栽到公共绿地中,如诞生林、爱情林、敬老林等。2005年,在广州开发区科学城开泰大道东侧、开源大道北侧的东部,规划面积89.73 hm²的广州义务植树公园,计划分3期建设^[7]。市民的积极参与为今天的广州留下了宝贵的绿色财富,为实现“青山、碧水、绿地、蓝天”总目标做出了不小贡献。这些形式都有效调动了公众参与绿化实施的兴趣与责任感,让公众真实地体验到参与绿地建设的权利。另一方面,建设项目施工过程中,公众可以对项目进行监督,通过正式或非正式组织建立内部与外部相结合、多种监督手段综合运用的监督机制,在建筑工地设置监控机构,在公众场合设置大屏幕,由公众监督施工进展情况,还可借助新闻媒体的力量,对施工进展情况追踪。

3.3 养护管理阶段的公众参与模式 园林绿地的养护管理难度较大,却是城市绿地建设不可或缺的环节,不管规划设计如何推陈出新,绿化实施如何美轮美奂,如果管理跟不上,再好的设计也只是昙花一现。绿地养护上,应加强环境教育,鼓励公众自觉遵守环境行为准则,积极参与绿地环境管理。另外,有些城市尝试充分发挥离退休人员的作用,受到了社会各界的广泛赞扬。

3.4 使用后评价阶段的公众参与模式 对建筑环境进行非正式或主观评价自古有之。20世纪60年代,现代建筑之后的建筑观出现了人本回归,促就了人类行为与建筑和环境设计的关系这一研究领域的产生和发展,该研究主要关注基于人类行为的建筑与环境研究、设施规划等几个方面的内容,最重要的是使用后评价(Post-Occupancy Evaluation,以下简称POE)的研究。POE应用社会学、人类学、行为学、心理学等人文学科以及数学、统计学等技术性学科和建筑学、城市规划

易,少纳一些税款。民国时期,“凡为绅士者非劣衿败商,即痞棍恶徒以充,若辈毫无地方观念,亦无国计民生之思想,故媚官殃民之事到处皆然”^[28]。很显然,品性决定着绅士乡村治理活动的绩效。

5 讨论

长期以来,学界解释传统国家权力没有渗透到基层社会的原因,一种认为在乡土社会中,宗法关系约束了机会主义行为,不需要皇权政治;另一种观点认为,国家权力下沉成本过高。实际上,在传统乡村社会,接受了儒家教育以及被帝国政权荫护的绅士,代替国家对乡村进行了有效治理,正是这种独特的治理方式,在漫长的历史岁月中成功地维系了一个地域辽阔、人口众多的农业社会的整合。所以,国家没有必要把政权下沉乡村。清末,国家政权之所以不断渗透乡村社会,关键在于传统绅士的衰落,基层整合力量阙如,国家权力下沉乡村是不得已而为之。

另一个问题是乡村自治。20世纪早期研究者,多毫不迟疑地强调中国乡村的自主特征。如马克斯·韦伯认为,中国的村庄是“一个没有朝廷官员的自治的居民点”^[29]。然而,笔者通过对绅士乡村治理分析发现,绅士经理乡村公共事务大多是在志愿和非正式的基础上行使,这就决定了绅士乡村治理的弹性。绅权作为一种社会性权力,是法理权威和个人魅力权威的结合。绅士既与国家官僚体系休戚与共,而同时又与基层民众保持着密切联系,成为官与民之间的缓冲与中介。作为官系统触角的延伸,绅士配合官府向人民征收赋税,维持地方治安;与此同时,作为基层民众的代言人,绅士在一定程度上又是地方利益的代表。正是绅士在官民之间上下沟通,并形成一种良性互动关系,在一定程度上维持了传统国家与社会的整合。所以说,传统乡村并不是一个独立的自治体。

可以说,传统社会的绅士是帝国王权制度与社会宗法制度相互联系的中枢和纽带,他们一身兼二任,在朝廷辅助君

王统治天下,在乡野为道德表率和地方精英领导民间,古代中国以绅士阶层为重心,实现了社会与国家的浑然一体。

参考文献

- [1] 秦晖. 传统中华帝国的乡村基层控制: 汉唐间的乡村组织 [C] // 黄宗智. 中国乡村研究. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [2] 吴理财. 民主化与中国乡村社会转型 [J]. 天津社会科学, 1999, 112(4): 75-79.
- [3] 王先明. 近代绅士 [M]. 天津: 天津人民出版社, 1997.
- [4] 费孝通. 中国绅士 [M]. 惠海鸣, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [5] 吴晗, 费孝通. 皇权与绅权 [M]. 天津: 天津人民出版社, 1988: 119-120.
- [6] 赵秀玲. 中国乡里制度 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [7] 费正清, 刘广京. 剑桥中国晚清史 [上卷] [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1985.
- [8] 张仲礼. 中国绅士: 关于其在19世纪中国社会中的作用的研究 [M]. 上海: 上海社会科学出版社, 1991.
- [9] 汪辉祖. 学治臆说 [卷上] [M]. 北京: 中华书局, 1985.
- [10] 沈延生. 自治抑或行政: 中国乡治的回顾与展望 [C] // 徐勇. 中国农村研究 2002 年卷. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [11] 费正清. 中国: 传统与变迁 [M]. 张沛, 译. 北京: 世界知识出版社, 2002.
- [12] 马克斯·韦伯. 儒教与道教 [M]. 王容芬, 译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [13] 张仲礼. 中国绅士的收入 [M]. 上海: 上海社会科学出版社, 2001.
- [14] 徐栋. 牧令书 [M]. 兴国李氏, 清道光28年(1848).
- [15] 素尔讷, 等. 钦定学政全书 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 1995 版本: 影印本.
- [16] 杨景仁. 筹济编 [M]. 江苏书局, 清光绪5年(1879).
- [17] 杜赞奇. 文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村 [M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2004.
- [18] 周荣德. 中国社会的阶层与流动——一个社区中士绅身份的研究 [M]. 上海: 学林出版社, 2000.
- [19] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.
- [20] 吴金成. 明代湖北农村的社会变化. 与绅士 (上、下) [J]. 食货月刊复刊, 1988, 17(1/4): 21-44.
- [21] 森田明. 清代水利与地域社会 [M]. 福岗: 中国书店, 2002.
- [22] 小岛淑男. 清末乡村的日常管理 [J]. 史潮, 1964, 66(8): 12-16.
- [23] 大谷敏夫. 清代江南水利惯行与乡董制 [J]. 史林, 1977, 60(1): 38-46.
- [24] 夫马进. 同善会小史 [J]. 史林, 1982, 65(4): 7-11.
- [25] 森正夫. 中国社会福祉政策史研究——清代赈济会的机构设置 [M]. 江户: 国书刊行会, 1985.
- [26] 余子明. 从乡村到都市: 晚清绅士群体的城市化 [J]. 史学月刊, 2002, 94(8): 63-70.
- [27] 川胜守. 张居正改革的内容和特点——以明末江南地主制的发展为例 [J]. 史学杂志, 1971, 80(3/4): 12-34.
- [28] 刘大鹏. 乔志强标注. 退想斋日记 [M]. 太原: 山西人民出版社, 1990.
- [29] WEBER MAX. The religion of China: Confucianism and taoism [M]. Gencoe, Illinois: The Free Press, 1951: 91.

(上接第2259页)

学等进行交叉研究的方法,对建筑环境进行评价,并通过对设计预期目的与实际使用情况进行比较,提出反馈意见和标准,为将来更好地建设提供可靠的依据^[8]。从西方实践看,POE有3大论题:科学性论题,以专家(设计)的价值为基点,须参照业界标准;社会性论题,主要考虑环境使用者、管理者的价值判断,是主观评价的中心论题;经济性论题,更多的是依据开发者和业主的利益^[9]。第2论题是公众参与评价的主要内容。在城市绿地建设中引入POE概念应突出满足使用者价值需要这一最终目标并能适应多种应用目的,这里强调使用者在绿地建设中的本体价值,以人们的主观感受的平均趋势作为评价标准。

4 结语

从公众参与城市绿地建设各种模式来看,其目的在于提高公众参与的效率,使公众的意愿更加快速有效地得以表达,实现在绿地建设的过程中各个利益集团的利益均衡。

从目前的实际情况来看,我国城市绿地建设中,绿化实施、养护管理阶段的公众参与方法简单有效,并已取得不少成果,规划设计及使用后评价阶段,由于过程复杂,尚未形成成熟的定量化标准,还有待进一步深入研究。

参考文献

- [1] 仇保兴. 中国城市化——机遇与挑战 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004: 13-17.
- [2] 杨贵丽. 城市园林绿地规划设计 [M]. 北京: 中国林业出版社, 2006: 228-230.
- [3] 胡长龙. 园林规划设计 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2002: 234-241.
- [4] 平狄克, 鲁宾费尔德. 微观经济学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 582-586.
- [5] 高鸿业. 西方经济学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 430-435.
- [6] 吕恒立. 试论公共产品的私人供给 [J]. 政治学研究, 2002(7): 1-2.
- [7] 佚名. 广州今年建义务植树公园 又添一森林氧吧 [EB/OL]. (2005-03-03) <http://www.gz.gov.cn/vfs/cortert/newcortert.jsp?cortertId=141861>.
- [8] PREISER W F E, RABINOWITZ H Z, WHITE E T. Post-occupancy evaluation [M]. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1988.
- [9] 朱小雷. 建成环境主管评价方法研究 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2005: 20-21.