



沟通式规划在济南市长清区村庄 复垦规划中的应用

韩学山^{1,2}, 张绍良², 周立新¹, 王业斌³, 王艳玲¹, 王康军⁴

(1. 山东省物化探勘查院, 山东 济南 250013; 2. 中国矿业大学, 江苏 徐州 221116; 3. 蒙阴县国土资源局, 山东 蒙阴 276200; 4. 文登市国土资源局, 山东 文登 264400)

摘要:从沟通式规划理论概念、起源、发展、作用入手, 尝试将沟通式规划引入到村庄复垦规划中, 结合规划编制的实践分析了其优势及不足, 总结出了沟通式规划理论在土地复垦规划领域具有普遍适用性, 实践中需要结合当地土地复垦规划建设的实际不断地对其进行更深入的研究。

关键词:沟通式规划; 理论; 土地复垦; 应用; 济南长清

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

城乡建设用地增减挂钩是一项有利于保护耕地、改善农民生产生活条件、保持经济可持续发展的基础性工作, 是统筹城乡一体化发展的重要抓手和建设社会主义新农村的重要突破口。2010年国务院发布《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47号)后, 全国各个省市开展了土地综合整治工作。规划编制过程中, 由于时间紧任务重造成项目规划师与规划主体之间沟通较少, 导致产生了诸如“专家式规划”、“只有规划专家理解规划”的尴尬局面^[1]。同时随着空间规划所面临的社会现实复杂多变, 传统的规划方法越来越难以应付, 面临新的挑战规划需要多人、多行业不同的规划师来协作完成。规划师们如何与各规划主体进行沟通、协调, 使自己编制的规划更符合实际。目前在世界上非常流行的规划观点——沟通式规划理论(Communicative Planning Theory), 正是解决这些问题的关键所在。

1 沟通式规划理论

沟通式规划又称为协作式规划, 形成于20世纪70年代, 起源于哈贝马斯(Habermas)的《沟通行为

理论》以及安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)的《社会的构成》。哈贝马斯在工具理性与策略理性的基础上提出沟通理性。沟通式规划一方面坚持规划是一个针对有效信息的理性过程; 另一方面通过吸收以哈贝马斯的“沟通行为理论”、吉登斯的“结构-行为”理论为代表的一批哲学和社会学理论, 对工具理性进行了修正, 出现了从建构理性向演进理性的转变, 强调规划的动态性、过程性与阶段性。

阿尔伯特(Albrechts)和德纳耶尔(Denayer)进一步明确了沟通式规划的概念: “沟通式规划是使规划师与其他利益主体和利益集团合作的一种方法。规划应当综合地反映这些主体的利益。作为规划的方法论, 沟通式规划能够更有效地反映社会各阶层的综合利益。沟通式规划的目标是关注公平和社会的权力分布”^[2]。

2 在村庄复垦规划中的作用

(1)沟通式规划在各种矛盾之间发挥了联系各种不同意见的工具作用。沟通式规划主体多元化, 关系复杂, 需要规划师搜集各方意见, 协调各方矛盾, 尤其是当地村民意见和建议。进而编制更为科学和合理的土地复垦规划, 提高规划的可操作性, 尽

* 收稿日期: 2011-11-04; 修订日期: 2011-12-20; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 韩学山(1982—), 男, 山东安丘人, 助理工程师, 主要从事土地规划与土地生态等工作; E-mail: xsh-cumt@163.com。

可能地避免“封闭规划”带来的不良后果。

(2)解决了过去将规划当成一种专门技术,认为只有专业技术人员才懂得规划,实际却又解决不了问题的尴尬局面。对以往村庄复垦规划的研究,无论是实践层面还是理论层面,都偏重于技术,规划由“工具理性”所主导,而沟通式规划理论的引入摒弃了技术因素作为评价规划好坏唯一标准的这一现状,引导规划师对社会、环境等层面的深入思考。并且,通过与多方的沟通,可以让规划师拓宽思路,充实完善规划方案^[3]。

(3)沟通式规划直接将相关利益各方引入规划,协调和交流易于发现问题,进而解决问题,利于规划顺利实施。同时,公众的参与对政府而言也是一种监督,这也是改变目前我国土地规划约束力不强、规划审批与调整随意性大、规划缺乏严肃性和科学性、容易滋生腐败现状的根本性办法之一。

3 实例应用

沟通式规划在济南市长清区孝里镇龙泉官村村庄复垦规划设计中的应用。沟通式规划的核心是追求和建立共识,是通过不同的沟通方式,让公众参与到规划的整个过程中来,变传统的封闭式规划为开放式规划,在规划的各个阶段都能反映出公众参与的方式、内容和过程,让沟通始终贯穿于整个规划过程中。沟通式规划中的沟通包括:一是规划编制承担单位与当地政府、公众(主要是项目区所在地村民)间沟通;二是当地政府和公众的沟通,让公众充分享有知情权、发言权;三是规划编制的技术交流与沟通,包括与当地的相关部门及编制单位内部编制人员之间。

3.1 规划编制准备阶段

根据省、市提出的城乡建设用地增减挂钩项目区设置条件,长清区人民政府成立以副区长任总指挥的济南市长清区农村住房建设与危房改造工作指挥部(济长政办字[2010]10号)协调农村住房建设与危房改造工作进展,通过报纸、电视、网络、公告栏等方式向公众宣布,并宣传项目的重大意义,是改善农民生产生活条件,解决农民增收的一项重要举措,对项目区今后长期快速发展具有深远的意义。龙泉官庄随即召开村民大会对是否实行城乡建设用地挂钩进行讨论、表决,村民一致同意在该村进行 2010

年度省级挂钩试点工作并形成决议,村内公示结束后,济南市长清区农村住房建设与危房改造工作指挥部、孝里镇人民政府、龙泉官庄村民委员会三方签订土地复垦协议书,由孝里镇人民政府向长清区提出立项申请,然后由市审批、省备案的这种上下结合的方式组织项目。这样公众一开始就参入到规划程序中,初步体现出沟通式规划的特色。

3.2 初步规划设计阶段

规划编制人员到区国土资源分局、区统计局、区农业局等有关部门搜集项目区人口、社会经济、交通、水利、土壤、气象等资料,并与各部门技术人员沟通座谈,了解项目区的基本情况,搜集项目区的基本资料及各相关部门针对该项目的要求和建议。在此基础上,为进一步了解并掌握项目区的第一手资料,以便使规划成果更贴近当地实际,规划编制人员深入到项目区进行实地现场查勘、测量,掌握了项目区基础设施现状和土壤、植被、地貌、社会经济等基础资料,同时通过与当地政府、项目所在地村委及村民代表座谈、沟通,了解项目区的耕作习惯以及沟路渠布置等具体情况及对该项目规划设计方面的一些要求和建议。规划编制人员根据搜集资料进行分析研究,根据技术规程、吸收各方意见编制村庄复垦规划设计初步方案,这期间如有必要还要多次进行现场查勘及补充资料搜集工作。

3.3 多方协调、规划再完善阶段

在编制完成村庄复垦规划设计的初步方案后,进一步与公众进行沟通、听取建议,并参考欧美发达国家已有经验向公众公开规划方案的内容,主要包括:①规划内容;②方案的公开日期与具体时间;③在规划草案公开期间,公众可以以任何形式表达自己的看法和建议。鉴于我国大部分公众还处于被动参与规划的阶段,主动参与规划的意识 and 意愿都不强,为此,在该阶段采用问卷调查、邀请各规划主体进行座谈、讨论以及将初步方案送至各规划主体等不同方式征求规划完善意见,从而收集和挖掘存在于公众心里的规划建议和想法。针对不同的意见和建议,规划编制人员认真研究、梳理,选取采纳了部分正确的合理化建议(图 1,图 2),并通过补充调查、专项调研予以论证^[4]。最后,规划编制人员与提交意见和建议的公众进行沟通并说明采用或不采用对方意见和建议的理由和原因。在完成了与公众的二

次沟通后,就修改后的规划方案邀请公众再次讨论,并将结果通知公众参与人员。经过多次反复协调论证,大家的意见逐步达成一致,形成规划主体满意度相对较高的规划方案。

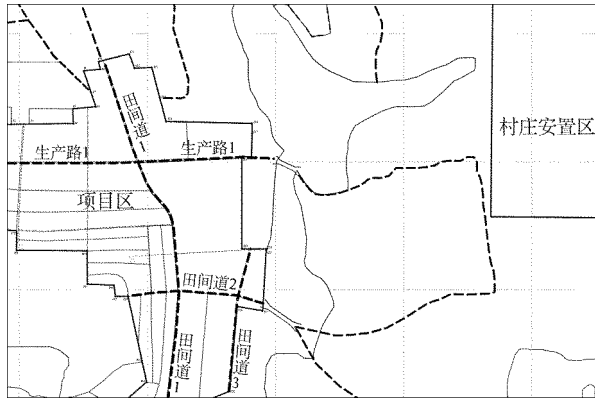


图 1 初步方案

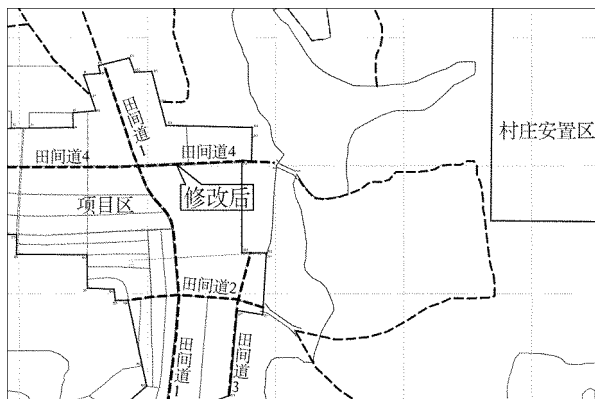


图 2 修改方案

初步方案(图 1)中,项目区设置田间道(宽 5 m) 3 条,经过与龙泉官庄村委及村民代表沟通,村庄安置区位于村庄旧址东北方向,东西向田间道较少,项目区西北部耕种村民使用农用机械需要绕道田间道 2 跟田间道 1,不利于村民进行耕种,且生产路 1(宽 2 m)与村庄安置区之间河流已有宽 5 m 桥梁,满足生产路 1 拓宽为田间道的条件;修改方案(图 2)中增加田间道 4,方便安置区村民进入项目区进行机械化田间作业。

3.4 规划的评审和审批阶段

经过专家评审通过,根据专家意见进行修改完成后,土地复垦规划方案就成为最终规划成果,土地复垦规划施工将依此方案进行。规划最终成果在长清区龙泉官庄村宣传栏公布,并给各个规划主体送

一套最终成果。最终规划方案上报政府管理机关时,一般只是纯粹的最终方案与决定,并未包括编制该规划过程中产生的基础资料和各分期阶段决定。沟通式规划理论则要求最终方案包括这些内容,即对规划过程中产生的所有沟通意见进行汇总归档,以便今后规划实施反馈意见时再次翻阅、比较。

3.5 规划的施工阶段

规划的相关主体(尤其是长清区龙泉官庄村民)有权了解村庄复垦施工情况,并对施工情况进行监督。规划变更应征询相关规划主体意见,并经论证后确定。

4 应用结果讨论

4.1 沟通式规划优势

(1)沟通式规划适用广泛。沟通式规划能够适用我国幅员辽阔的地域差异性,能够促进公众参与规划。通过沟通式规划能够将当地的地方特色、人文风情翔实有效地融入到规划当中,避免规划中的一刀切,使规划具备更强的针对性和指导性^[5]。

(2)沟通式规划的核心是通过沟通建立和追求共识。沟通式规划的目的是追求和建立共识,而这些又是通过讨论和辩论等沟通方式达成的。在一个规划中可能有几个对立的观点,在辩论和讨论的过程中,各方的利益可能不相融合,可以通过辩论和讨论、相互沟通、相互妥协,不断发掘矛盾、解决矛盾,一个规划就是在辩论和讨论过程中达成一致意见的。沟通式规划的方法也被看成是相互学习的过程。在规划中解决和体现沟通的内容是沟通式规划的核心^[6]。

(3)沟通式规划有助于各学科间的交流与合作。沟通式规划过程中的所有人和社会利益主体必然有各自不同的目标和不同的兴趣,但他们将在互动过程中寻求共识。沟通式规划有助于各学科间的相互理解、有利于交叉学科的发展,并为创造性的合作提供了前提条件。沟通式规划避免了理性规划中由于不同的理念形成不同的认识。这种方法也更具有政治的合理性,促进了各阶层之间的合作,提高了解决共同问题的能力。

(4)沟通式规划语言简练,易于理解沟通式规划是一项互动式的、高度政策性的工作,要让规划主体(尤其是当地村民)理解、参与规划,因此需要简练的

语言,而不是技术语言。简练的语言比技术数据更能使政策和建议的含义得到理解。沟通式规划将会解决只有规划专家才能理解规划的尴尬,改变了规划制定仅是一项技术任务的观点。

4.2 沟通式规划不足

(1)对权力的忽视。作为沟通规划之思想基础的哈贝马斯的沟通理性曾被如此置疑:只向人们描述了一个沟通理性的乌托邦,却不知道怎么能到达那里。沟通式规划理论希望理想的规划和规划理论是远离权力纷争的,而实际上,沟通式规划所缺乏的,正是对权力关系的理解,以及对真实政治和真实理性的理解^[7]。当人们明白了权力,就会知道,不能仅仅依靠基于理性的民主去解决人们的问题。

(2)沟通式规划实践应用的案例较少。沟通式规划所体现的具体理论与规划方法的出台,其核心思想与理性规划理论的理性思想基础在一定程度上相违背。其中,主要体现在沟通式规划理论到目前为止,还仅仅提供了如何解决争论和如何构造原则的程序标准,而真正的沟通式规划实施还很少,甚至没有出现过。

(3)沟通理论与沟通行动一致面临不少难题。沟通式规划中不可能征求所有规划主体中每个人的意见,而只能选择部分代表来进行沟通交流。一方面规划师选择谁来参入往往受个人喜好的影响,现实中规划师不喜欢寻找那种政治意识、参入意识、言语意识强的市民进行沟通,相反喜欢选择那些听话的、本分的、服从领导和专家意见的市民来进行沟通^①;另一方面规划师为了某种目的,而组织有偏向的代表来进行沟通,普通公众被排除在民主权利之外,产生具有目的性的规划结果。这种沟通就偏离了沟通式规划的本意。

(4)沟通式规划理论体系不完善。沟通式规划理论在我国还是一个比较新颖的规划理论,自提出以来已经引起众多关注,不断有学者尝试将其应用到我国的规划实践工作中,但是仅仅是停留在诸如信息发布会,座谈会之类的层面上,是既定成果的公开而远非各规划主体对规划决策过程的参与和共同商讨^[6]。沟通式规划形成完善规划体系还有很长的路要走。

5 结语

在该村庄复垦规划编制中,规划师从一个决策

制定者转变为一项共同行为的组织者和合作规划的制定者,此次规划编制的过程,不再完全是自上而下的权利要求和专家控制的过程,而是在容纳、吸收和整合各规划主体的利益、特征和目标的基础上,对参与规划各方的利益格局重新调整的过程^[8]。在此过程中,各方努力寻求利益关系的最小摩擦,最终达成整体合作的最优效果。

作为一种新的规划理论,沟通式规划在我国土地复垦规划领域具有适用性,能够解决我国土地复垦规划领域目前存在的一些问题,对于推动社会主义新农村建设具有积极意义。但是沟通式规划目前在我国农村的适用范围还很狭窄,同时这个理论本身也存在很多不足之处,需要结合我国土地复垦规划建设的实践,不断地对其进行更深入的研究。

参考文献:

- [1] 陈飞. 沟通式规划理论与方法研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2006: 19-20.
- [2] Albrechts, L. and Denayer, W. Communicative planning, emancipatory politics and postmodernism [M]. Handbook of urban studies. Paddison Ronan (edited). London: Sage Publications Lid, 2001.
- [3] 许晨, 叶霞, 万红梅, 徐目圣. 沟通式规划在采煤塌陷区土地综合整治规划中的应用[J]. 合作经济与科技, 2011, (17): 40-41.
- [4] 张晓平, 邹自力, 汤江龙. 沟通式规划方法及其在土地利用总体规划中的应用[J]. 安徽农业科学, 2009, 37(30): 14811-14812.
- [5] 陈建清. 论沟通式规划理论在农村规划中的应用[J]. 长春大学学报, 2010, 20(7): 24-26.
- [6] 阮并晶, 张绍良, 恽如伟, 马诚超. 沟通式规划理论发展研究——从“理论”到“实践”的转变[J]. 城市规划, 2009, 33(5): 38-41.
- [7] 姜梅, 姜涛. “规划中的沟通”与“作为沟通的规划”——当代西方沟通规划理论概述[J]. 城市规划学刊, 2008, 174(2): 31-38.
- [8] Friedman J. Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action[M]. Princeton University Press, 1987.

① 中国矿业大学张绍良教授《土地利用规划理论与应用进展》讲义。

Application of Communicative Planning Theory in Village Reclamation Planning in Changqing District of Jinan City

HAN Xueshan^{1,2}, ZHANG Shaoliang², ZHOU Lixin¹, WANG Yebin³, WANG Yanling¹, WANG Kangjun⁴
(1. Shandong Geophysical and Geochemical Exploration Institute, Shandong Jinan 250013, China; 2. China University of Mining and Technology, Jiangsu Xuzhou 221116, China; 3. Mengyin Bureau of Land Resources, Shandong Mengyin 276200, China; 4. Wendeng Bureau of Land Resources, Shandong Wendeng 264400, China)

Abstract: Starting with concept, origin, development, action of communicative planning theory, communicative planning has been tried to be introduced into the village reclamation planning. Combining with practices of planning compilation, advantages and disadvantages have been analyzed. General applicability of communicative planning theory in land reclamation has been summarized. During practical application, it should be related with local condition to be studied in further.

Key words: Communicative planning; theory; land reclamation; application; Changqing area