

论城市规划的公共政策导向与依法行政

金美鑫

六安市城乡规划局金安直属分局

摘要: 城市规划的公共政策导向与依法行政是宏观层面的问题, 城市规划是城市建设的一种约束方式, 以公共政策为导向, 由政府制定相关政策, 根据政策要求对城市进行建设规划, 公共政策具有法规属性。再者, 城市规划的公共政策与依法行政是紧密相关的, 公共政策是在制度化的基础上, 这就为依法行政提供了条件。随着城镇化的不断发展, 城市规划问题与公共政策广受人们关注, 城市规划可以说是政府公共政策的一部分, 随着社会的不断发展, 公共政策逐渐法制化, 那么它与依法行政的关系也更加密切了。

关键词: 城市规划; 公共政策导向; 依法行政

引言

我国城市规划的开始、发展和演变, 都有其自身的发展轨迹, 为了更好地建设城市, 需要对以往的城市规划政策进行反思, 然后进一步展望新的发展道路。依法律行政和依政策行政是不同的两个方面, 改革开放以后, 政府是通过制定政策来管理一切事物, 而随着改革开放的不断深入, 我国的法制建设也不断推进, 一切以法律为准则, 我国的城市规划在这一阶段取得了不小的成绩。我国现阶段的城市规划还存在种种不足, 要制定正确的政策引导。

一、对城市规划的公共政策的认识

(一) 从中央政府和地方政府两个不同的视角来看

中央政府和地方政府是两个不同的角色, 扮演的角色不同, 那么在诉求上就会有差别, 这两者在一些基本的观点上存在着不一致, 但是地方必须服从中央。

地方政府的权力一部分是由中央政府赋予的, 城市规划是属于宏观调控。在地方上, 城市规划需遵守国家的宏观调控政策, 同时地方政府还要为城市规划制定详细的政策及发展目标。就目前而言, 很多地方政府对城市规划的理解还有偏差, 他们的关注点仅限于技术层面, 而忽视了怎样实施规划等问题。

地方性的城市规划与以后城市的发展密切相关, 所以要求政府及各部门进行战略合作, 城市规划的重要性决定了城市规划可以承载一定的政策。

(二) 就城市规划的不同阶段而言

一般说来, 高层次和低层次的城市规划所发挥的作用是不同的, 高层次的规划为较低层次的规划提供目标, 而低层次规划的政策是高层次规划政策的体现。

城市规划是宏观层面上的, 包括好几个方面, 例如城区内的规划、城镇上的规划等, 城市规划的动工都是经由高级政府批准的, 必须严格遵守上级政府指示。宏观层面的规划要有明晰的要求和目标。

在规划的实施阶段, 要以相关政策为规划依据, 还要综合各方面因素, 协调各方面利益。在规划的开发阶段, 就是规划的施行必须要符合国家和地方的有关法律和规定, 法律是其不可触碰的底线。一般而言, 中央政府及各级地方政府制定的公共政策对具体的规划行为具有指导意义。行使规划的行政行为是有法律依据的, 一切行为都具有法律效力, 是在依法行政本质上进行的。

城市规划的实施和开发两个阶段对公共政策的理解是符合公共政策的过程要求的, 在城市规划的编制及专项政策的制定阶段城市规划是以维护社会礼仪为导向的, 以贯彻党和国家目标方针为政策指导, 以解决社会问题为己任。城市公共政策的实施是依赖政府各个部门的。

二、我国城市规划的演进

(一) 我国城市规划的阶段特征

新中国建立后, 我国实行的是高度集中的计划经济体制, 在这种制度下, 城市规划也是在国家的意志下建设落实的。在计划

经济体制下, 城市规划在客观上是具有公共政策作用的, 在“国家中心”思维的限制下, 公共政策的导向是稍显偏颇的。

改革开放以后, 我国开始实施市场经济体制, 固有的计划体制逐渐弱化。与此同时, 城市规划作为促进经济发展的手段之一的作用不断凸显。另一方面, 国家刚刚实行改革开放不久, 国家经济体制改革的目标并不明确, 而且这一阶段相关的政策法律并不完善, 政府职能也存在转换滞后等问题, 进一步导致我国城市规划发展和实施滞后。

经过多年不懈的探索, 我国最终确立了建设社会主义经济体制的目标。当时我国的中心任务是以经济建设为中心, 国家及地方政府大力追求政绩, 而城市规划被看作招商引资的工具。在以经济建设为中心的时期, 城市规划被当作了追求利益的工具, 没有发挥其“建设和谐社会”的作用。

进入二十一新世纪, 社会发展的中心不再是快速发展经济, 而是转变为建设和谐社会, 在这一社会大背景下, 城市规划的工作者也在检讨和反思。在这个时期, 城市规划的工作者已经认识到了现在城市规划中存在的问题, 在经历了很多波折之后城市规划的属性已经逐步被大家所认识, 这是一个巨大的进步。

但是, 我国依旧处于社会经济的转型阶段, 政府职能的转变也在缓慢进行。就这些情况来看, 城市规划在一定时期内不会走向主导地位, 我国现阶段城市规划的管理工作很繁忙, 即使如此, 它的地位依旧没有提高, 城市规划的运行离不开现行的社会环境。

(二) 从服务经济增长到建设和谐社会的转变

实行改革开放以来, 我国各级地方政府又有了极大的开发自主权与资源配置权利, 地方政府是地方市场经济的直接受益对象, 它追求经济利益的念头是迫切的。中央政府拥有调控经济和社会发展的能力, 并且试图把控地方的方向。中央的政策下发到地方并不能完全实施, 政策难免存在一些漏洞, 然而地方就是抓住这些漏洞, 曲解政策。

(三) “依政策行政”与“依法律行政”的联系与区别

法律法规和公共政策是相互联系又存在区别的两个范畴。当前, 城市规划的工作者与研究者对于这一问题并不明确。

政策文件和法律文件都是公共政策的实施依据, 但它们又不相同。政策文件是在政府间传递的, 而法律文件则是以法定形式颁布的, 是依法行政的依据。

政策文件和法律文件都是公共政策的实施依据, 但两者又有明显的区别。政策一旦被制度化, 就具有了法律效力。根据依法行政的原则, 依据法律文件而执行的行政行为同样具有法律效力, 非经法定程序不能改变。因此, 在现实生活中, 法律法规是不能称之为政策的。

三、结论

城市规划的公共属性自出现时就已经存在, 改革开放后, 我国发展重心的转变以及城镇化等的演变, 城市规划的工作者应该深刻理解公共政策的属性。城市规划具有战略性和政策性, 既要遵守中央政府的政策, 同时又要发挥地方的自主性, 根据地方实际情况制定属于地方的政策。在城市规划的管理方面, 地方要将公共政策法制化, 确保城市规划具有法律依据, 从而与依法行政联结起来。

参考文献

- [1] 陈为邦. 城市规划应成为重要的公共政策[N/OL]. 中国经济导报. 国土资源网, 2005-01-14.
- [2] 石楠. 试论城市规划社会功能的影响因素——兼析城市规划的社会地位[J]. 城市规划, 2005,(11).
- [3] 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京中国人民大学出版社, 2004.