

“纽约 2050”总体规划的公众参与范式及其启示

黄柔柔, 杨骏

摘要: “纽约 2050”总体规划将民众力量深入到规划决策与实施全过程, 形成了体系化的公众参与路径, 实现了技术性方案向公共政策的角色回归。研究分析“纽约 2050”规划中公众参与与工作顺利推进的社会条件基础, 分阶段解读“纽约 2050”规划决策与实施中公众参与的关键措施, 在辩证看待中美城市公众参与规划差异的基础上, 围绕公众行动框架、政府理性组织和社区交流平台三个方面提出“纽约 2050”公众全程化参与规划的经验启示, 以期为我国国土空间规划转型时期下公众参与范式优化提供借鉴。

关键词: 纽约 2050, 城市规划, 公众参与, 规划编制, 规划实施

1 绪论

城市规划具有公共政策属性, 是政府引导下公众利益诉求表达的集合。公众参与作为城市空间多元主体治理的具体表现, 是推动城市规划从技术性方案向公共政策转变、使规划传递和实现民众意愿的关键途径^[1]。20 世纪中后期, 美国进入存量更新时代, 规划活动的重心从“宏伟蓝图”下的城市开发建设, 转向解决与市民利益密切相关的社会问题^[2-3]。美国纽约城市管理者 and 规划师一直以来都十分重视公众力量在规划中的作用, 从 2007 年纽约出台的第一部代表城市总体部署的综合规划 (PlaNYC2030) 以来, 就一直延续着公众参与规划的范式。直至 2019 年的“纽约 2050”总规 (OneNY2050) 出台, 纽约市在综合规划层面, 已经形成相对成熟的公众参与程序与框架。因此, 本文将通过详细剖析“纽约 2050”总体规划编制和实施过程中公众参与的关键举措和推进节点, 在明确我国规划公众参与现状问题的基础上, 提炼“纽约 2050”公众参与的经验启示, 旨在为我国新时期国土空间规划更好地落实公众意愿、实现公众利益提供有益借鉴。

2 “纽约 2050”总体规划公众参与的基础条件

2.1 联邦政体下的“控权”行政范式

城市空间管制模式受国家政治体制类型主导。作为联邦制国家, 美国社会崇尚个人主义和自由主义, 城市的规划管理有着明显的“控权模式”, 即民众在对政府执政能力的不信任的前提下, 存在对政府行政权力进行干预控制的要求。在“控权模式”的主导下, 公众参与成为化解“行政约束”的重要力量^[4], 从而使规划的职责发生转变——地方性综合规划以政策指导性为特征, 通过制定规则引导资本对城市建设进行投资^[5]; 在拥有充足的社会资本支持的条件下, 城市发展的目标交由社会公众去决定^[6], 政府更多是作为规则制定和引导者的角色, 确保社会资本在发展总指标约束的市场交易活动中高效流动。

2.2 社会问题导向的规划逻辑

规划的归宿是解决社会问题,使建设受益者回归到市民本身。纽约市总体规划实施遵循“规划—任务研究—预算体系”的预算绩效制度(Planning-programming Budgeting System)。预算绩效制度的特征是“面向实施”和“面向盈利”。规划行政部门在此制度下构建起“愿景—倡议—行动”的规划编制框架,使城市规划围绕核心任务展开,直接解决市民最关心的问题。通过制定符合民众意愿的规划框架获取民众的支持,当社会各方参与的力量越多,城市建设的成本就被分摊得越低,政府就能以最低的建设预算来实现最优的建设成果。除了预算绩效制度因素以外,社会关系的复杂化还唤起了人们对公正平等的诉求,兼顾可持续发展、经济平衡和社会公正成为城市空间发展目标的价值指导。因此,解决社会问题导向下的城市规划,无论是从城市盈利视角还是公平视角,都离不开公众力量的介入。

2.3 完备的法律与政策保障

完善的法规建设能推动规划中的公众参与有序开展。早在1966年,美国国会就政府信息公开颁布了《信息自由法》,确保民众在政府各项行政事务的知情权。1970年,国会制定了《国家环境政策法》,将公众评议作为建设环境评价的重要考察指标,还详细规定了民众在环境影响评价的实施中的参与程序。2012年,纽约市议会通过《开放数据法案》,要求各行政部门必须如实对公众公开所持有的数据信息,并建立相应的数据管理和开放平台,便于市民实时掌握各类与生活密切相关的动态信息。同时,纽约市市长办公室官网还会发布“市长行政命令”以指导规划活动,其中有一项是关于要求定期编制和公开“社会指标报告”用以评估规划落实的进度,便于民众对规划实施效果予以监督和反馈^[7]。

2.4 民众参与共治的能力

成功的公众参与除了需要有完备的外部条件满足公众的知情权、决策参与权、监督权和表达权,还要求参与规划的群众具备一定的规划素养,并且懂得利用合理的途径来表达自己的诉求。群众不能真正了解自身需求和社会所需,无法对规划结果做出准确的预判,往往成为公众参与效果不佳的重要原因。因此,在组织公众参与的过程中,政府是否有意识地培养市民参与规划的能力,成为判断参与模式是“象征性”还是“实质性”的依据之一。为了提升民众参与规划的能力,纽约市政府通常的做法是以简洁明了的语言和生动的图示将规划成果转化为公众读本,提高市民对各项政策和建设活动的理解程度。同时,政府部门还会将治理权力下放到社区中,通过积极调动市民参与社区自治的方式,实现培育市民规划素养的目标。

3 “纽约2050”总体规划编制和实施中公众参与的关键措施

3.1 需求评估阶段——基于民意调查确定发展愿景

包容性是需求评估的价值指引,“纽约2050”需求评估阶段确定愿景的前期步骤如图1所示。在展开民意调查之前,市政府会就与市民生活质量息息相关的基础信息进行收集分析,

这些信息一部分来源于普查，另一部分来自部门针对规划编制开展的专项调查，包括人口增长、就业、财政支出、交通可达、环境质量等内容。收集到的基础信息用于确定纽约市现阶段面临的挑战。在确定了挑战和困境后，政府将开展广泛的民意调查以进行建设需求评估。基于包容性理念的指引，“纽约 2050”编制部门邀请了超过一万四千名、涵盖各类社会属性的纽约人接受线上、线下调查，并利用互联网和大数据技术，收集市民在网络媒体上的评论，从三百六十万条的网络信息中提取民生热点。整个调查过程强调参与主体的广泛性，只有通过系统性地展开调查，才能形成包容性的规划成果。

前期需求评估不仅关注当地问题，同时还重视区域协作，以区域合作的方法将需求评估上升至区域乃至国际视野，使规划目标的制定更加立足长远。首先，纽约政府通过建立规划咨询委员会和区域研讨会，共同讨论面临的全球发展趋势和区域社会问题。这些协作组织的人员组成包括附近区域如新泽西州北部、康涅狄格州西部的政府官员、非营利组织，以及其他社会服务部门中的代理合作伙伴、政策倡导者和专家等。接着，基于社区单元、非营利组织和其他服务机构建立网络伙伴关系，进而将关系网络投射至空间网络，发动对应地点的志愿民众对规划前期工作进行公共宣传，扩大规划的普及面。



图1 “纽约 2050” 需求评估阶段确定愿景的前期步骤

图片来源：根据“纽约 2050”规划报告整理

3.2 共同协商阶段——预算编制行动与“参与式”情景规划

围绕“社区领袖”(Community leader)开展“全民参与式预算编制”计划行动(Participatory Budgeting)与“参与式”情景规划是共同协商阶段中公众参与的突出手段。首先，“全民参与式预算编制”计划由市议会组织推行。市议会在建设项目公共预算中预留出约 2.1 亿美元，这批资金的投资领域和投资项目会由市民通过投票决定，具体实施形式是按一定的资金额度划分给每个社区，市民们根据自身的需求就社区中的公共服务如学校、公园、图书馆等设施的建设进行投票表决。接着，社区领袖通过组织参与式情景规划的方式，以通俗易懂的方式引导居民参与到规划项目当中，增加居民在规划中的话语权，帮助居民明确自己在公民参与中的身份和作用^[8]。基于对过去和未来的发展推敲，共同协商阶段的参与式情景规划可包括

两个方面：一是带领其他居民去以前规划改善过的场所，让居民体验和了解城市规划师的日常工作；二是组织多方规划参与者形成利益团体，利益团体中各代表群体具有均衡的决策权利，这个团体就环境、就业、住房、健康等问题商议出基本符合自身利益的规划方案。

此外，“纽约 2050”在推行参与式情景规划中还强化了虚拟社区网络的支撑技术，将“实地式”公众参与延伸至“智能化”公众参与。“纽约 2050”总规不只是物质空间上的规划，还涉及对社会精神文化层面的“民主”维护。为了推动民主，必须通过网络打破“公众参与”在地域上的参与限制，让“民主”成果惠及全社会。对此，政府对公众参与进行了“数字化”转型，推出“数字优先策略”（Digital-first Tactics），打造建设能呈现开放式规划情景的网络平台，如图 2 所示。



图 2 “纽约 2050” 开放式规划参与网络平台

图片来源：改绘自 NYC Open Data Program 网站 <https://opendata.cityofnewyork.us>

3.3 行动计划阶段——基于社区驱动构建体系化志愿者行动网络

基于社区驱动（Community-driven）模式，“纽约 2050”以多样化的社区为空间网络单元打造志愿者行动网络，令整个城市形成完整的服务空间和人力资源网络，如图 3 所示。志愿行动网络使分散的市民力量能通过志愿组织得到集约利用，它的实践模式可分为两种。第一种模式是非营利组织主导下以社区委员会和市民为构成主体，通过特定的社区志愿者网络平台进行信息登记和整合。平台包括了以社区为基础的八百多家的非营利组织和城市服务机构，这些组织机构能在平台上自由招募和管理志愿者，志愿者可以通过在线平台寻求自己感兴趣的领域和团队。招募而来的志愿者成为规划行动计划的补充力量，被非营利组织和服务机构委派去管理规划项目，共同解决环境清洁、健康养老、公共安全等社会问题，推动项目建设进度和指标达成。

志愿者行动网络的第二种模式以政府引导为特征。纽约市服务部（NYC Service）是市长办公室管理的分支部门，负责通过组织城市志愿服务来将纽约市打造为一座“服务城市”（City of Service），并配合其他项目部门调动志愿者资源参与到具体的规划当中。在志愿行动网络中，服务部配合其他行政部门、社会服务机构、非营利组织形成跨部门合作伙伴关系

(Cross-sector social partnerships), 根据行动计划对居民提出自愿性的行为倡议。行为倡议在“纽约 2050”规划文本各个愿景章节的末尾都以独立单页体现, 相当于塑造居民文明行为的指引, 并确保每一条行为指引建立在居民能力可达范围之内。

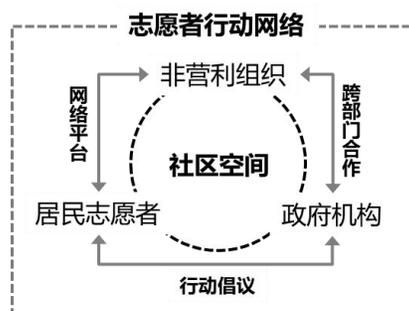


图3 “纽约 2050” 行动计划阶段志愿行动网络架构

图片来源: 作者自绘

3.4 落实监督阶段——第三部门专类监督与科普引导式监管相结合

公众参与行为延续至“纽约 2050”规划的落实监督阶段, 并以第三部门专类监督与科普引导式监管两种方式进行。在第三部门专类监督的参与模式中, 第三部门如非营利组织和其他社会服务机构与政府部门形成“跨部门合作伙伴关系”^[9], 就规划的专项内容和具体公共服务项目开展监管工作。开展监管工作的种类取决于第三部门的事务范围, 第三部门会集合自己专门的组织宗旨去制定考核规划项目落实情况的标准。例如, 区域规划协会 (Regional Plan Association) 倡导以区域合作提升纽约州与相邻区域的综合实力, 对此, 协会将围绕经济、公平和环境三个方面构建出对应的评价指标体系, 并根据此体系评估规划实施情况, 为工作的后续改进提供建议^[10]。

落实监督阶段中第二种公众参与的主要举措为科普引导式监管, 其做法体现了“授之以鱼, 不如授之以渔”的理念价值观, 使规划参与有明显的教育意义, 成为提高居民规划素养的一种渠道。这种方式的公众监管通常围绕于社区居民生活息息相关的议题, 以政府部门为主导进行。“纽约 2050”中的社区安全行动计划 (Mayor’s Action Plan for Neighborhood Safety) 和“公民科学工具箱”行动 (Citizen-science Tool Kit) 正是科普引导式监管的典型例子。在环境安全中, 为了推行社区安全行动计划, 纽约房屋局 (New York City Housing Authority) 首先通过环境设计向居民传递了预防犯罪的技巧, 接着引导受训者学习如何制定有效降低犯罪的方案, 以解决诱导犯罪的物理空间问题以及存在的不安全条件。当设计的方案被成功采纳并对社区安全产生了积极影响后, 设计方案者就会获得相应的奖励, 以此激励市民参与至社区环境监督中。再如, 在环境卫生方面, 纽约健康与精神卫生部 (New York City Department of Health and Mental Hygiene) 联合当地科研机构共同创建“公民科学工具箱”网络平台, 平台上的环境卫生数据资料通过环境监测项目进行收集, 精神卫生部会在各社区中广泛地宣传和推广这一工具箱, 带领居民了解所处社区的环境健康和污染情况, 发挥居民对涉及环境

质量的能源使用、交通出行和垃圾回收等情况的监督作用，还会鼓励居民在平台上积极提出建议并参与到数据收集团队当中。

4 “纽约 2050”总体规划公众参与对我国的启示

4.1 设计公众行动框架，推动参与由浅入深

“纽约 2050”总体规划中的公众参与覆盖从规划决策到规划落实的全过程。“纽约 2050”遵循“明确问题—确定愿景—提出任务—制定策略—指标管控—实施管控—进展评估”的内容编制体系，在内容体系对应的各类规划活动中，公众参与的介入程度由浅至深。公众参与的作用不仅在民众对规划参与权的行使，还包括了对政府和建设方合理落实规划的监管^[11]，而后期的项目落实阶段比前期的决策、编制阶段对公民的规划素质要求更高。对此，纽约的做法是将规划参与的公众主体从分散的个体公民集中成以社区或第三方部门主导的团体公众，并按照规划的流程设计出体系化的公众行动框架。在公众行动框架中，公众介入规划的程度可参照“公民参与阶梯”^[12]进行提炼概括：决策前期和中期分别对应着“非参与式的参与”（Nonparticipation）和“象征性参与”（Tokenism）的层次，公民的参与心理和行为变化沿着“判断与认知事实—信息沟通—分配任务”转变，决策后期和执行监督期则对应着“实权参与”（Citizen Control）的层次，公民的心理和行为则往更深层次的“关系互动—事务参与—研判修正—认同结果”过程发展。

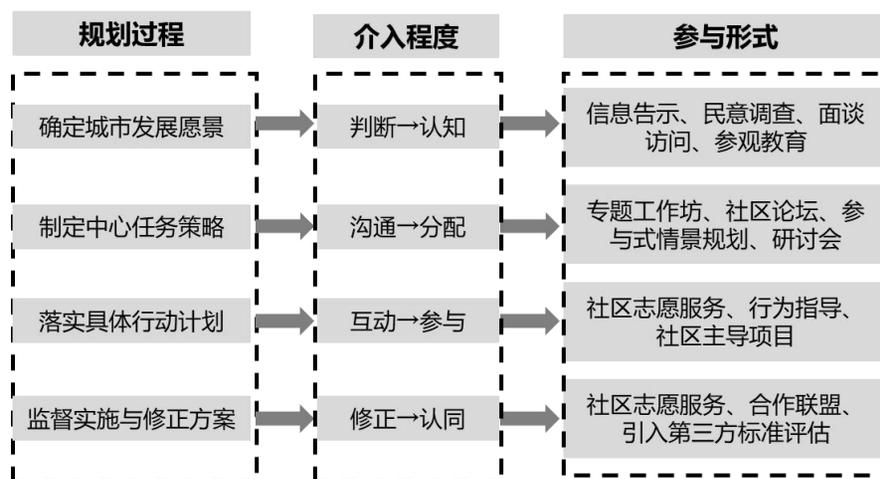


图 4 “纽约 2050”总体规划公众全程化参与框架

图片来源：作者自绘

4.2 兼顾上位引导约束，实现政府理性赋权

在多方参与规划的角色中，政府是“自上而下”布局谋划的起点，也是“自下而上”民意信息传递的终点。如图 5 所示，政府作为公众参与的上位谋划者，把握着公众参与的幅度，为公众行为创造行动空间，推动了规划技术文件向公共政策转变。从权利文化层面来解释，推动纽约政府赋权民众的原因基于对“天赋人权”价值观的确信，肯定公众天生具有应有的

权利，政府的任务就是保证人人能顺利行使“生而具有”的权利。但在我国公众参与的实际情况中，政府对市民的参与能力持保留态度，对公众的赋权也是步步谨慎。此外，公众参与的流程构建涉及多元群体的利益协调和纠偏，但我国城市政府角色的权限范围尚缺乏明确的界定，使规划赋权的过程中容易出现权利行使的偏差。

不过，尽管中美公众参与规划中的政府行为具有差异，但是也存在着共性的认识，即政府应从上位的角度兼顾引导和约束从而实现理性赋权。引导和约束公众参与行为应从制定参与机制的角度着手。一方面，在制定引导型规则上，不仅要教育公众通过合适的途径表达自己的利益诉求，还包括让公众明确自己在规划的各阶段中自身所代表的身份以及身份背后的社会责任。因为有许多民众尽管是利益相关者，但是在规划中却往往处于被动状态，而这种被动正是源于对自己的规划身份不明确。另一方面，政府还需要制定约束型规则。首先，这是因为规划本身具有建设控制性的要求，如土地使用、设施投资、生态环境改造和财政预算等，公众参与实际上是绝对范围内的相对民主行为。政府对公众参与的约束，还涉及民权和行政权的关系问题。尽管提出“公民参与阶梯”理论的安斯汀认为公众掌握越多实权，参与规划的效果就会越好，但实际上在分权的过程中，由于涉及到社会背景、公众素质等问题的考虑，民众意愿并非是绝对的正确，它从本质上来说其实是个人意愿的集合，当意愿偏离了规划的目标导向，政府就容易面临社会管理风险，如资源分配不平衡引发的群体性事件。



图5 政民行为和规划公众化的关系
图片来源：作者自绘

4.3 搭建社区沟通平台，畅通民意传达路径

在纽约与我国城市规划领域中，公众诉求传递路径与参与程序有着共性和异性。在共性点上，两者在市域层面中都是政府掌握规划结果的裁决权，而在社区规划层面则是政府和市民共享决策权。尽管中美双方的民众权利幅度在社区层面都有所扩大，但社区中多元参与主体之间的信息传导路径却有所区别。在中国城市中，民众参与规划的前提是政府已经制定好基本规划草案，接着由政府部门联合设计单位在方案所涉及的社区中进行方案公示，并与社区代表进行座谈商讨和修改方案，这些社区代表一般是街道办事处或社区管委会的管理人员，最后的方案结果由社区代表传达给社区公众。相反，纽约的做法则是从社区中诞生初步方案，再通过“第三部门（社区领袖）—市民（社区居民）—政府”之间的信息来回传递以完善方案：规划编制部门首先准备好背景材料、现状图纸等资料，接着联系社区领袖或第三部门，由他们来开展规划的意见收集和成果的初步设计，主要途径是通过公开展示和设立工作坊；在工作坊中，规划方案在团队主导人统筹和居民参与中实现“从无到有”，随后由社

区领袖将初步设计方案反馈回政府，由政府再接着修改完善。

由此可见，搭建好以社区为中心的沟通平台，才能确保民意传达路径的顺畅。在“纽约2050”公众参与的范式中，社区沟通平台的搭建正是需要处理好“第三部门（社区领袖）—市民（社区居民）—政府”之间的协作关系，其具体步骤如图6所示：一是以社区为单元凝聚分散的力量，制定出社区参与战略（Community-engagement Strategy），相应成立社区内部的公众参与委员会（Civic Engagement Commission），负责评估社区居民参与规划活动的程度与质量；二是寻找适合社区合作的第三部门，公众参与委员会通过与第三部门沟通联系，查找社区资源缺口和居民参与的不足之处，确定适合当地的最佳公众参与实践模式；三是政府在社区范围中寻找有能力的青年领袖，社区领袖作为社区民意代表者，在第三部门内部接受能力培养；四是社区领袖借助第三部门的资源，以先前确定的公众参与实践模式，对所负责地区的具体事务进行改善优化。



图6：“第三部门（社区领袖）—市民（社区居民）—政府”协作路径
图片来源：改绘自网站 <https://ghcorps.org/why-were-here/leadership-practices>

5 结论与讨论

如何集众人力量于规划的全过程中，促进政府、市民、社区和第三部门形成合力，是优化公众参与工作的关键，也正是“纽约2050”带来的重要启示。构建公众参与规则相当于构建多方利益协调机制，并在利益协调机制的作用下实现公共产品服务的多元化供给，政府通过规划决定财政资金的流向领域，市民决定需要补充和完善的公共产品内容，其他部门和组织进一步配合政府与市民对具体项目进行建设优化。尽管“纽约2050”总体规划的公众参与已经比较成熟并取得了较好的成果，但在我国“本土化”应用上还需要考虑更多方面，例如规划“效率”与公众“控权”之间如何平衡才能获得最大的规划效能、公众参与模式将令城市规划师角色出现怎样的转变等，这些问题还需在未来相关研究中进行深入探讨。

参考文献

- [1] 唐文跃. 城市规划的社会化与公众参与[J]. 城市规划, 2002,(9): 25-27.
- [2] 张庭伟. 告别宏大叙事:当前美国规划界的若干动态[J]. 国际城市规划, 2016, 31(2): 1-5.

- [3] 孙施文, 殷悦. 西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展[J]. 国际城市规划, 2009, S1(24): 233-239.
- [4] 刘扬, 徐苏宁. 从控制到参与:现代城市空间设计模式的转换[J]. 建筑学报, 2017,(8): 21-27.
- [5] 蔡玉梅, 高延利, 易凡平. 发达国家空间规划的经验启示[J]. 中国土地, 2017,(6): 36-39.
- [6] 文超祥. 基于“平衡模式”法治理念的城市规划实施制度研究[D]. 同济大学;同济大学建筑与城市规划学院, 2008.
- [7] 黄建欣, 宋彦, 高文秀, 等. 纽约包容性城市规划经验对我国的借鉴[J]. 城市发展研究, 2019, 26(6): 45-51.
- [8] 章征涛, 宋彦, 阿纳博·查克拉博蒂. 公众参与式情景规划的组织 and 实践——基于美国公众参与规划的经验及对我国规划参与的启示[J]. 国际城市规划, 2015,(5): 47-51.
- [9] 谷海洪. 由“第三部门”主导的区域规划的成功范例——纽约大都市区规划[J]. 国际城市规划, 2007,(5): 36-41.
- [10] 武廷海. 纽约大都市地区规划的历史与现状——纽约区域规划协会的探索[J]. 国外城市规划, 2000,(2): 3-7.
- [11] 李稷, 张沛. 行为经济学视角下公众参与城市规划的动力机制优化[J]. 现代城市研究, 2018,(6): 44-50.
- [12] Arnstein S R. A Ladder of Citizen Participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.

作者简介

黄柔柔, 科研助理, 厦门大学湾区(大鹏)规划与发展研究中心

杨骏, 科研助理, 厦门大学湾区(大鹏)规划与发展研究中心