

社会公平、利益分配与空间规划*

SOCIAL FAIRNESS, BENEFIT DISTRIBUTION AND SPATIAL PLANNING

贾莉 闫小培

JIA Li; YAN Xiaopei

【摘要】社会公平问题是当前我国社会经济发展面临的一个重大问题。现阶段公众社会公平问题主要集中在以下方面：收入分配差距逐渐拉大；社会保障制度不健全；未能形成保障社会各阶层利益的住房制度；环境公平问题突出等。社会公平的实现核心在于利益的合理分配，而走向公共政策的空间规划是公权力在实现经济、社会、环境平衡发展时体现效率和公平的一种重要调控手段。它通过资源空间配置有助于缩小区域发展差距、实现城乡统筹、基本公共设施均等化以及住房公平化。

【关键词】社会公平；利益分配；空间规划

ABSTRACT: Social fairness is one of the major problems in China's current socio-economic development. At present, the problem of public social fairness mainly focuses on the following aspects: the gradually widened income distribution gap; the defective social security system; the lack of a housing system that guarantees the interests of all social classes; the prominent environmental fairness problem, etc. The core of realizing social fairness is the reasonable benefit distribution. And the primary function of spatial planning, which is developed toward public policy, is an important control measure that realizes efficiency and fairness of public power when it is used to regulate economic, social and environmental development. It may contribute to narrowing down the regional disparity, realizing overall urban-rural coordination, equalization of infrastructures, and housing fairness, through the spatial allocation of resources.

KEYWORDS: social fairness; benefit distribution; spatial planning

1 序言

改革开放30年来，随着经济的快速发展，人们的物质文化生活得到了大幅改善。然而随着改革实践的不断深入和发展，出现了社会阶层的分化和社会利益结构的变动，进入了利益冲突和社会矛盾的凸现期：无论是城乡区域发展差距还是居民收入分配差距都在逐步拉大；产业结构不合理，“三农”问题依然突出；生态环境恶化，资源环境约束加剧；社会保障制度不健全，教育、医疗、住房等关系群众切身利益的问题较多；贪污腐败现象层出不穷，反腐力度需要加强^[1]。自1994年开始，中国基尼系数就已越过0.4的国际公认的警戒线，至2006年，中国基尼系数已高达0.47，成为威胁社会安全的最大隐患^[2]。事实上，这种社会不公已经演变成成为社会的不稳定因素，并由此引发了不少的社会问题。2003年，世界银行专门对中国经济发展做了一份研究报告(China Country Economic Memorandum: Promoting Growth with Equity)，在该报告中，世界银行对中国20多年的经济改革和发展又一次作出了公正的、权威的评价，深刻分析了我国所面临的重大挑战，即日益扩大的收入不公平和贫困人口^[3]。党的十七大报告明确指出，实现社会公平、正义是发展中国特色社会主义的重大任务。中共十八大报告不仅多次提及社会的公平正义，还提出推动经济、教育、分配、社会保障等方面的公平，亦明确提出共产党人要做“公平正义的维护者”，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。

如何建立起完善的社会公平体系仍是考验党和政府的课题之一，其中，平衡不同利益诉求是关键，仅仅依靠市场来调节远远不够，政府必须通过有效的公共政策来协调利益关系和冲突。任何公共政策必然会落实到具体空间，而伴随着空间规划向公共政策的转型，空间规划在协调各

【文章编号】1002-1329
(2015)09-0009-07

【中图分类号】F126;TU98

【文献标识码】A

【doi】10.11819/cpr20150903a

【作者简介】

贾莉(1977-),女,中山大学地理科学与规划学院博士生,华南农业大学经济管理学院讲师,教学管理办公室主任。

闫小培(1956-),女,中山大学地理科学与规划学院教授,博士生导师。

【修改日期】2015-08-15

* 广东省教育厅项目“社会经济转型时期中国空间规划协调机制的构建”(209026)资助。

种利益关系，促成社会、经济、生态、文化、政治“五位一体”和谐发展中扮演着日益重要的角色。

2 社会公平核心是利益分配

2.1 社会公平的内涵

人类对公平的关注具有非常悠久的历史。早在古希腊和古罗马时期，人们就把处理人与人之间关系的基本准则纳入公平范畴。到了近现代，由于社会分化，随之出现贫富差别，各种社会不公现象层出不穷，关于公平的论争此起彼伏。古典自由主义公平理论将个人自由选择的权利置于至高无上的地位，认为自由必然导致不平等；它只承认法治规则保证的程序公平、机会平等，而反对任何结果公平。平均主义诉求的是一种绝对均等的社会秩序，推崇的是结果公平。功利主义所认定的公平是全社会个人效用之和的最大化。根据卡尔多最优标准，把社会得益者的利益增加总额大于利益受损者的利益减少总额的状态作为最优状态。罗尔斯的正义思想就是自由和平等的调和，简言之，就是“自由优先、兼顾公平”^[4]。

现代公平是一个复杂的有机体系。党的十八大提出，社会公平包含权利公平、机会公平、规则公平。权利公平是社会公平的起点和基础，要求公民都要按照宪法和法律的规定平等地行使权利和履行义务，尤其是享受健康、教育、消费水平的权利，使其在平等的起点上融入社会。机会公平是最大的社会公平，是社会公平的首要标志，要求社会提供的生存、发展、享受机会对于每一个社会成员都始终均等，实际上是一种过程的公平。规则公平是社会公平的标尺，从规则执行角度来看，要保障规则的刚性，每个人受着同样行为规范的约束，在同样规则中展开竞争，体现过程的公平。

简单来说，社会公平就是指人们在市场中的参与竞争的机会、获取收入的机会等机会的均等，享受教育的权利、享受医疗的权利、政治民主自由的权利等权利的均等以及遵守同样规则，展开公平的竞争。

2.2 社会公平是一个经验范畴，关注的重点是具体利益的分配及评价

与公平相近的概念有公正、正义、平等。正义主要关注的是更为抽象的、深层的价值观念，它被看作社会制度的首要价值。公正是以一种不偏不倚的原则，处理人与人的关系，在政治、法律、伦理道德等关系上保持社会以及社会成员之间追求权利和义务的统一。在经验的范围内，公

正的原则和核心与公平是很接近的^[5]。相对于社会正义与社会公正对于抽象的理念价值与宏观的社会制度的关注，社会公平更多地关注现实的、具体的利益分配问题，社会公平基本上是一个经验范畴，主要强调：(1)社会公平的课题核心处理的是社会群体利益的合理分配或社会资源配置的方式方法问题，这一问题具有很强的现实性和经验性，它是与人们生活息息相关的经验问题，也是与社会秩序和社会稳定息息相关的经验问题。(2)作为经验命题的社会公平会重点考察公平的社会条件、实现途径及其社会效果。社会公平始终与特定的社会状况相联系，只能被放置到特定的社会情境中才有其现实意义。中国目前社会公平问题的凸显就与经济体制改革的具体历史背景有很大关系，同时，这一问题所造成的利益格局必然对进一步的社会发展产生重大影响。因此，充分考虑到社会公平的历史背景与现实条件，是“社会公平”这一概念内涵的显著特征。

而社会平等注重人们在获取资源和利益的数量、质量大小均等的客观性维度，是能够用现代数学、经济学、统计学等等方法来检验，而公平则是一个主观的、依赖于判断主体自身固有观念的价值判断问题。“希腊人和罗马人的公平观认为奴隶制度是公平的；1789年资产阶级的公平观则要求废除被宣布为不公平的封建制度”^[6]，可见，公平是一定社会关系下的相对的公平，其标准是历史的；而平等总体上不受时代、社会制度条件的制约，其标准是永恒的。当前公众对社会公平认可度低，关键在于不同群体之间的权益失衡，它受社会权益、经济权益、政治权益等因素的直接影响^[7]。因此，社会公平问题实质上是权益失衡问题。

3 我国建国后在社会公平道路上的探索

如上所述，社会公平是个历史范畴，而不是一个永恒的范畴。恩格斯指出：公平不是先验的、决定经济关系的东西，恰恰相反，它是由经济关系决定的，人们关于公平的标准是随着经济关系的变化而变化的^[8]。

新中国在社会主义改造完成之后陷入了以绝对平均为特征的传统公平的迷雾之中。平均主义是社会公平的陷阱，在实践上挫伤了劳动者的积极性，其结果是阻滞了生产力的发展和进步，造成经济发展的低效率，导致社会成员普遍贫穷^[9]。计划经济时期实施“重工业导向”的发展战略，工农业产品的价格“剪刀差”使城乡之间的收入差距明显，明显违背了权利公平与机会公平原则。

在总结历史教训的基础上，邓小平认识到

“我们坚持走社会主义道路根本目标是实现共同富裕，然而平均发展是不可能的……打破平均主义，打破‘大锅饭’”。并提出通过“部分先富”达到“共同富裕”的途径^[10]。

“部分先富”政策的实施以及“效率优先、兼顾公平”机制的运行，一方面极大地调动了劳动者的积极性和创造性，促进了生产力发展和经济繁荣；另一方面也使得社会公平问题日益凸显，影响社会的和谐与稳定。

在卢周来所作的2010年田野调查中，15578位参与调查者79.3%非常关注社会公平问题^[2]。这表明，经过30多年的制度转型后，社会公平状况的恶化的确成为全社会普遍关注的突出问题。现阶段公众社会公平问题主要集中在以下方面：

一是收入分配差距逐渐扩大。自1980年代中期始，中国改革进入了“自上而下”的“强制性变迁”阶段，制度转型造成的损益分布具有明显的特定群体针对性。其中，主导改革的强势集团从中获得的收益远大于作为“被改革者”的相对弱势群体。这不仅仅证实了“掌勺者多占”形成的机会不平等在中国制度转型过程中普遍存在，而且也进一步证实了：制度转型与经济绩效的成果并没有为社会大众所分享，是因为机会不平等尤其是“初始权力配置的不平等”造成的^[2]。2011年12月国家发改委主任张平指出，城乡收入差距较大的局面尚未根本扭转，区域发展的相对差距有所缩小，但绝对差距仍在扩大，欠发达地区和资源枯竭型地区发展面临诸多困难^[11]。

中国的收入分配差距有其独有的特点，表现为：(1)城乡收入差距加速扩大。2011年城镇居民家庭人均可支配收入21809.8元，是农村居民家庭的3.12倍，城镇居民人均消费支出是农村居民的2.9倍，城乡收入差距依然很大。(2)地区收入差距扩大。2011年东部地区国内生产总值占全国的52%，与其土地面积接近的东北地区仅占全国的8.7%，经济活动高度集中于东部地区。(3)行业收入差距扩大。高垄断行业的存在，导致了行业之间的收入差距逐渐扩大。据统计显示，2000年我国行业最高人均工资水平是行业最低人均工资水平的2.63倍，到2011年，这一比例已惊人地增加到4.17倍，已经远远超过了国际上公认的差距合理水平3倍左右。

二是基本公共服务的不完善。由于起点不公平和发展机会、发展过程的不公平，必然造成结果的不公平。为弥补市场失灵，政府必须采取有力措施，通过税收、转移支付、社会保障等二次分配手段，尽量控制结果的不公平。基本公共服务体现了发展的社会属性。

基本公共服务的不完善表现为公共服务总量的不足以及分配失衡这两个方面。中西部地区公

共服务与东部地区有较大差距，农村居民享受到的公共服务远落后于城镇居民。统计表明，1991-2005年城市人均社会保障支出占人均GDP的比重平均为15%，而农村只有0.18%，城市人均享受的社会保障费用支出是农村的90倍之多^[12]。

经济总量高居全国第一位的广东省，努力推进基本公共服务均等化进程，卓有成效，教育资源已趋向均等化。然而，之前公共服务差距太大，短时间内难以从根本上消除差距。在医疗服务上体现得很充分。欠发达地区地方政府财力有限，卫生服务投入少，“因病致贫”现象不容忽视。社会保障在农村推行困难。广东农村养老保险试点主要有农(居)民基本养老保险、被征地农民基本养老保险、农村基层干部养老保险、计划生育对象基本养老保险。截至2008年6月，全省参加农村养老保险人数相当于第一产业从业人员总数的7%，同期城镇职工养老保险参加人数相当于第二、三产业从业人员总数的55%。农村养老保险缴费水平和待遇水平都较低，月人均仅256元(最低60元)，相当于同期城镇居民的21%。全省各地农村养老保险发展不平衡，经济越发达地区，发展越快。目前已参加各类农村养老保险的人群中，90%分布在广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、惠州等7个市，其他地区参保率低，执行情况不理想^[3]。

实际上，我们的社会的确远没有保障所有公民的基本需要。在2000年世界卫生组织对成员国卫生筹资与分配公平性的评估排序中，中国列188位，在191个成员国中倒数第4^[2]。

三是未能形成保障社会各阶层利益的住房制度。杜甫诗云：安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜。可见，在中国传统观念中，居者有其屋，是大同天下的标志。居民流离失所，涉及到基本人权，也会使民众怀疑社会丧失了基本救助功能，极大增加社会的不公平感。我国1998年开始住房制度改革取得了显著的成绩，但也暴露出一些问题。首先表现为房价收入比不合理。我国城镇房价收入比为12.07，一线城市房价收入比高达25.25，远远超过国际标准的3~5倍的合理范围，按国际标准应定性为极度不可支付的状况^[14]。其次，伴随着城市更新改造，大量“城中村”的拆除，规模庞大且迅速增加的进城务工人员对公租房、廉租房的需求强烈。保障性住房供给比例较低，难以适应新增城市人口的需要。第三是居住空间贫富差异明显。适度的居住空间贫富分化格局可满足不同收入阶层居民的多元需求，但过度的空间贫富分异不仅有损公平，更形成区域间社会排斥，增加社会不稳定因素^[15]。总的来看，住房改革过程中过度强调市场化，忽视了住房的社会性质和保障属性。

四是环境公平问题。我国粗放型经济发展方式没有根本转变,环境承载压力加大,环境保护在城乡之间、区域之间、不同社会阶层之间存在明显的宽严失当现象,环境问题引发的社会矛盾日益增多。自1997年以来,我国环境污染纠纷呈直线上升趋势,每年上升的比例为25%,凸显了当前环境公平问题的严重性和紧迫性。一些地方生态环境承载能力已近极限,重污染事件屡次发生,给居民人身和生命安全造成严重威胁。生态环境最恶化的地区往往是贫穷的西部地区,这些地区为发达地区输出资源、承担生态破坏的成本,却没有得到相应补偿^[16]。贫困人群却没有能力选择生活环境,更无力应对因污染而带来的健康损害,因而承受着更大的环境风险。

4 实现社会公平的路径之一:空间规划

面对明显不公平的利益结构,显然市场力量作用有限,依靠行政力量对利益结构进行调整的问题十分现实地摆到我们面前。为了使改革获得更广泛的支持,政府工作重心转向社会和谐以及社会公平。空间规划作为公共政策,其应有的再分配功能和调控功能正越来越得到中央政府的关注和支持。

4.1 作为公共政策的空間规划

空间规划问题,看起来是空间问题,但没有一个空间问题不是来源于社会经济问题;而社会经济资源环境等各种矛盾总以一定的形式投射在空间上,两者之间存在密切关系。通过空间规划可以有效调节社会问题。纵观空间规划一百多年的发展历史,规划作为社会公共事务的一股组织力量,在社会变革中扮演着重要的角色。空间规划在19世纪末以解决城市的环境恶化问题而出现,二战后则关注产业合理布局,致力于缓解区域发展不均衡问题;20世纪70年代后从单纯的经济开发转向社会经济环境等非生产领域;20世纪80年代后,空间规划已成为政府公共政策的一部分,作为合理利用土地、平衡区域发展、改善生活质量、保护环境等的基本工具。

中国正处于城市化加速阶段,日益稀缺的空间也成为资本逐利的目标。现行空间规划体系主要包括国民经济与社会发展规划、主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划等多种不同的规划。与国外发展趋向一致,我国的空间规划已从单纯的技术角色向公共政策转向。因此,现今空间规划不仅包括传统的物质性规划,还包括不同利益主体之间关系的协调。相应地,空间规划的作用体现在不同层面。在微观层面上,空间规划可分配土地资源,对各项具体建设活动进

行协调,使之共同处于有序的架构中,实现社会效益最大化。在宏观层面上,空间规划作为弥补市场失灵和政府宏观调控的手段,协调区域之间、部门之间等各利益主体之间的关系,有助于实现社会公平^[17]。通过空间规划在宏观层面与微观层面的作用,达到社会经济环境中效率与公平的统一。

空间规划作为一种公共政策,已成为大家的共识^[18]。然而,受到政府主导思想的影响,在不同发展阶段,空间规划重心可能在效率和公平中偏移。我国的空间规划曾长期停滞在物质规划层面,随着社会的发展,规划的社会性和政治性逐步浮现。作为公共政策的空間规划的根本目的是为了对社会公众利益进行协调和平衡,维护公共利益,在最大程度上体现社会公平。

4.2 空间规划在社会公平实现中的作用

4.2.1 空间规划对区域发展差距的调节作用

区域差距问题本质上是市场失灵的产物,需要政府加以调节。无论在我国还是在西方国家,中央政府通过对落后地区投资、综合开发是解决区域差距的最根本办法。区域规划是以土地利用为核心的空间资源及空间利益的再分配过程,而土地资源配置的本质是权利的分割、分配与交易^[19]。自1990年代以来,国家相继出台了西部大开发、振兴东北、中部地区崛起、社会主义新农村建设等一系列措施,其主要目的在于缩小地区差距、维护区域之间的适度公平。这些政策和战略本身就是区域空间发展规划的考虑。2005年以来,由国务院批复或由国务院常务会议审议通过的各种区域规划超过20个,批准的各类区域指导性意见约10个。我国区域规划战略已经在全国范围内实现布局,但东部仍然是区域规划的重点区域,同时有逐渐从东部向中西部扩展和延伸的发展趋势。纵观这类区域规划,还是以“锦上添花”类型为主,即围绕一些发展条件较好地区,给予更多的政策优势或项目、资金等的支持,促进区域更好更快地发展。按此规划,这类区域规划的实施极有可能进一步拉大东西部的经济差距,在下一级空间尺度单元上也很有可能拉大地区的经济发展差距以及城乡之间差距^[20]。

反观发达国家的区域规划,更多地是强调欠发达地区的发展,以促进国土空间均衡化发展为区域规划的重要目标。发达国家实行以市场经济为主导的发展策略,但也重视区域内部经济发展的差距问题。自二战后就已建立消除地区差距和贫困的机制,并在空间规划中予以体现。空间规划主要通过提升落后地区在市场竞争中的“核心竞争力”(主要是交通、通信基础设施、教育机会和自然资源等),逐步扭转其在市场中的不

利地位,并通过区域协调使其更好地发挥比较优势^[21]。法国以均衡化作为国土整治的基本方针,“以大区权限提升为基础,以多极城市和城市圈建设为核心”,通过规划实施,缩小地区发展差距和城乡发展差距^[22]。德国非常重视区域协调发展,其《联邦基本法》、《区域规划法》等对区域协调发展有明确规定,并通过区域规划加以实现^[23]。国外经验提供了空间规划如何在市场条件下实现平衡发展的有益借鉴。

4.2.2 空间规划在统筹城乡发展中的作用

尽管连续多年在中央一号文件中强调“三农”问题的重要性,并采取种种措施加以解决,但城乡差异依然在扩大。只有统筹城乡发展,才能破解城乡差距的难题。城乡统筹发展,首先要保证基本公共服务均等化,让基础设施和服务设施向农村延伸,缩小城乡之间的物质和文化差距;促使资源要素的合理流动,实现社会公平。空间资源是实现各种统筹的重要物质平台,统筹城乡发展中的各项内容都需要在空间上给予落实^[24]。在城乡统筹的实现过程中,空间规划必将发挥“龙头”作用,担负起引领城乡一体化发展的重担。空间规划的思想中早已包含城乡统筹的理念。霍华德的田园城市、格迪斯的城镇集聚区、沙里宁的有机疏散理论都是强调城乡融合的,芒福德也在其巨著《城市发展史:起源、演变与前景》指出:“城与乡,不能截然分开;城与乡,同等重要;城与乡,应当有机结合在一起”。这些思想主导了二战以后发达国家工业化和城市化中后期的城乡治理模式和城市建设。在日本经济进入高速发展期后,出现了大城市资源“过密”而乡村地区资源“过疏”现象。为解决这一问题,日本在1969年公布了第二个国土规划,通过改善基础设施特别是交通和通讯设施为欠发达地区创造发展条件^[25]。法国城乡地区遵循空间规划的规定,有利于整合不同空间层面、城乡之间的建设行为,促进城乡均衡发展^[22]。2008年我国颁布的《城乡规划法》以促进城乡经济社会全面协调可持续发展为根本任务,明确指出城乡规划是统筹安排城乡发展建设空间布局,保护生态和自然环境,合理利用自然资源,维护社会公正与公平的重要依据。

现阶段对大部分地区而言,统筹城乡发展的核心任务突出表现为“保护城乡地域生态、保障城乡聚落安全、保全城乡居民利益”的“三保”、“集中城镇、集聚人口、集群企业”的“三集”、“交通运输圈,基础设施、公共服务、社会管理的服务圈,城乡居民户外运动的休闲圈”的“三圈”规划的实现^[26]。城乡统筹发展具有明显的空间层次差异,需要注意的是,不同空间层次的工作重点会随着地域差异而有所不

同,也必然随着时间推移会发生变化和转移。

4.2.3 空间规划在基本公共服务均等化方面的作用

中国经济发展不均衡是我国基本公共服务供给地区不均等的根本原因^[27]。基本服务均等化是衡量国家制度道德性和合理性的根本政策和标准,通过公共财政制度对社会进行再分配,缩小市场经济体制内因收入分配或历史原因而造成的巨大差距,使多元利益主体均衡受益。它要保证社会底线公平,这是政府的托底之责。

公共服务设施作为一种重要的公共资源,一直是空间规划研究的重要内容。公共服务均等化反映在空间层面,就是要促进公共设施在空间上的合理布局与有效供给。具体操作上,可将基本公共服务均等化问题转化为基本公共服务节点相对于居民的空间可达性问题,一般可以对区域居民点分布、道路交通情况和交通方式、基本公共服务节点分布等三个变量进行调整^[28]。而随着外来人口结构的变化,医疗卫生设施(尤其社区医院、门诊所级别的设施)、文化娱乐和体育设施的人口基数应当适当提高系数。

推进基本公共服务的均等化,早已成为发达国家空间规划的核心内容。

ESDP为指导欧洲各国制定空间规划制定的原则中特别强调“机会均等”,高度重视让各国普通民众具有均等的机会来获取知识、技能和谋生手段,以及维持基本生活水准的社会保障设施,它认为这是在活跃的市场经济条件下实现真正社会公平的核心要素^[29]。

德国空间规划目标之一是保证所有社会群体都能享受到基础的公共利益服务和设施。为了实现这一目标,德国空间规划从以下几个方面进行了加强:(1)保证公共服务的供给质量。为了确保所有农村地区以及受人口减少和老龄化影响的地区都能够享受到医疗、教育以及公共交通领域的基础服务,设立可操作性和可持续性标准修正区域发展战略和规划,并根据中心区等级系统进行公共服务功能的分配。德国区域发展的优先权依据“中心区等级系统”来界定,据此来阐明在增长地区、停止地区以及缩减地区的公共和私人基础设施提供方面的区域调整过程,有利于保障在不同类型区域所提供服务的数量。在结构脆弱的农村地区保障最小值的公共服务,在都市区则提供更优良的公共服务。(2)开展不同层面的公共服务合作与对话^[30]。

法国则采取以国家综合公共服务规划为主导的空间开发模式。综合服务规划编制年限为20年,以国家为地域范围,制定九项对国土利用具有结构性影响的公共设施发展规划。大区作为一个重要的考察单元,与中央政府签订了《国家综

合服务合同》。综合服务规划采用专项规划的形式,实现公共服务的空间组织与其功能运行机制的协调,为国民提供较为均等的优质公共服务,引导国土均衡发展^[22]。

公共服务均等化的实践使发达国家在经济与社会发展上取得巨大成功,使其出现了经济与社会平衡协调、相互支撑的良好发展势头。我国将改善基本公共服务供给作为政府工作的重点来抓,未来可借鉴发达国家的经验,在空间规划中实现基本服务均等化,这是在城乡和区域的经济发展、居民收入差距无法得到根本消除的客观背景下,促进城乡和区域统筹发展、推进和谐社会建设的有效方式。

4.2.4 空间规划有助于实现居住公平化

许多国家经验表明,单一的市场机制无法解决住房问题,政府的干预显得至关重要,而政府干预的重要途径之一就是空间规划。为了防止出现过于严重的社会分层和两极分化,达到住房资源的公平化,住房建设的空间规划宜侧重于弱势群体基本居住权的实现。

空间规划可引导各类居住用地布局,满足中低收入阶层的住房需求,提升整体居住质量水平。在我国,城市总体规划根据住房需求预测确定住房政策、建设标准,重点确定经济适用房、普通商品住房等满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及标准。控制性详细规划利用居住用地的建筑密度、高度、容积率、绿地率等指标控制提升城市居住环境质量。住房建设规划是以满足不同收入阶层住房需求为导向的,重点在于满足中低收入阶层的保障性住房,规划内容侧重于各类住房建设量的计划安排,包括总量计划、结构计划(90m²和70%的控制标准,廉租房、经济适用房、普通商品房的建筑面积)、时序计划^[31]。

利用空间规划还可提升住房可支付性。直接途径是影响住房供给端,通过增加用地投入、提高开发强度、减小单位面积的方式影响总产出,来达到增加供给的目的。间接途径则通过抽取规划得益用以交叉补贴住房可支付性^[32]。

城市规划实施管理制度为调控住房供应提供了可操作的管理手段。城市规划许可制度是目前我国有关城市空间管制最有效的手段,通过“一书两证”许可管理,明确住房建设项目包括社会保障性住房的规划选址,确定住房建设项目的用地范围和土地使用条件(如土地用途、建筑密度、容积率、绿化率等)以及住房建设项目的具体建设条件(如住房套型、层数、建筑形式等),可以保证城市规划确定的住宅规划目标能够得到实现。

规划的本质在于帮助城市开发取得更高的效

率,通过控制和引导城市土地开发,避免负外部效应的产生,使城市建设变得有序,从而实现社会公正与公平。

5 结语

公平问题是转型中国的最大问题,实质上就是利益分配问题。社会公平所关涉的内容主要指向公共领域,因此作为政府重要的公共行政和公共服务职能的城市规划,势必成为社会公平诉求的主要对象。社会现象折射到空间,“空间是政治的……它是社会的产物”,“社会秩序塑造空间秩序,空间秩序又反作用于社会秩序”,这种空间上的互动折射出利益关系的变化^[17]。随着我国市场经济体制的逐步确立,空间规划作为一项规范城市开发建设行为,保障公众利益、城市整体利益的公共政策已经为公众所接受,其主要功能是公权力在实现经济、社会和环境发展时体现效率和公平的一种调控手段。空间规划通过权力和利益拥有者对城市空间和土地的处置,有助于实现区域统筹、城乡统筹、公共服务均等化和居住公平化。此外,空间规划也是不同人群就利益诉求和责任分担所达成的一种共识,不同利益群体参与是民主的象征,是在规划实施过程中得到社会支持和通过规划实现社会公平的保证。如古希腊哲学家柏拉图所言,“如果一个政体要避免社会瓦解,就不能允许在公民共同体的任何部分出现绝对的贫困和富庶,因为这两者都会引发祸乱。”

参考文献(References)

- 1 郑功成.中国社会公平状况分析——价值判断、权益失衡与制度保障[J].中国人民大学学报,2009(2):1-11.
Zheng Gongcheng. Social Equity in China: Value Judgment, Unbalanced Interest and Institutional Guarantee[J]. Journal of Renmin University of China, 2009(2):1-11.
- 2 卢周来.经济社会学视角下转型期中国的社会公平状况评价[J].开放导报,2010(4):19-25.
Lu Zhoulai. On Appraisal of Social Justice in China's Transitional Period from the Socio-Economics Angle[J]. China Opening Herald, 2014(4):19-25.
- 3 世界银行.中国:推动公平的经济增长[M].北京:清华大学出版社,2004.
World Bank. China: Economic Growth that Enhances the Fairness[M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2004.
- 4 [美]罗尔斯 约翰.正义论[M].何怀宏,何保钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988.
Rawls John. Theory of Justice[M]. He Huaihong, He Baogang, Liao Shenbai, trans. Beijing: China Social Science Press, 1988.
- 5 贾康.论分配问题上的政府责任与政策理性——从区分‘公平’与‘均平’说起[J].经济与管理研

- 究, 2007(2): 11-15.
Jia Kang. A Study of Government Responsibility and Policy Rationality on the Issue of Distribution: From the Difference Between "Fairness" and "Equality" [J]. Research of Economics and Management, 2007(2):11-15.
- 6 洋龙. 平等与公平、正义、公正之比较[J]. 文史哲, 2004(4):16.
Yang Long. On Comparing Equality with Fairness, Justice and Impartiality[J]. Journal of Literature, History & Philosophy, 2004(4):16.
- 7 [印]森 阿玛蒂亚. 论经济平等/不平等之再考察[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
Sen Amartya. Economic Equality/Inequality Reexamined[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2006.
- 8 陈辉, 熊春文. 社会公平: 概念再辨析[J]. 探索, 2011(4): 161-162.
Chen Hui, Xiong Chunwen. Social Fairness: Concepts Redefinition[J]. Probe, 2011(4):161-162.
- 9 何士青. 新中国社会公平演进的历史回顾与法学反思[J]. 学习论坛, 2010(8): 73.
He Shiqing. A History Review and Juristic Reflection of Evolution of Social Fairness in New China[J]. Tribune of Study, 2010(8):73.
- 10 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
Selected Works of Deng Xiaoping: Volume 3[M]. Beijing: People's Publishing House, 1993.
- 11 党的十八大举行第二场记者招待会: 国家发改委主任张平介绍中国经济和社会发展情况[EB/OL]. 2012-11-12. http://www.sdpc.gov.cn/xwfb/t20121112_513615.htm.
The 18th Congress of CPC Held the Second Press Conference: Zhang Ping, Director of the National Development and Reform Commission Introduced China's Economic and Social Development Status[EB/OL]. 2012-11-12. http://www.sdpc.gov.cn/xwfb/t20121112_513615.htm.
- 12 毕昌萍, 陈湘舸. 论我国社会公平问题的现状及可能性路径[J]. 学术论坛, 2010(9):38-39.
Bi Changping, Chen Xiangke. The Analysis on Present Situation and Feasible Path of Social Fairness in Our Country[J]. Academic Forum, 2010(9):38-39.
- 13 中共广东政策研究室, 广东省财政厅. 缩小广东城乡贫富差距报告[M]. 广州: 广东人民出版社, 2010:253.
CPC Policy Research Office of Guangdong Province, Guangdong Provincial Department of Finance. Report on Narrowing down the Economic Gap between Urban and Rural Areas[M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2010: 253.
- 14 樊明. 房地产买卖行为与房地产政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 16.
Fan Ming. Buying and Selling of Real Estate Property and Relevant Policy[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2012:16.
- 15 秦红岭. 大城市居住空间贫富分异与社会公平[J]. 现代城市研究, 2006(9):81.
Qin Gongling. The Residential Stratification of the Rich and the Poor and Social Justice in Large Cities[J]. Urban Research, 2006(9):81.
- 16 王晓川. 走向公共管理的城市规划管理模式探寻——兼论城市规划、公共政策与政府干预[J]. 规划师, 2004, 20(1): 62-65.
Wang Xiaochuan. On the Management Pattern of City Planning Towards Public Administration: Discussion on City Planning, Public Policy and Government Intervention [J]. Planners, 2004, 20(1):62-65.
- 17 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, 29(8): 9-18.
Shi Nan. Discussion the Influence Factors of Urban Planning's Social Function, and Analysis on the Social Status of the Urban Planning[J]. City Planning Review, 2005, 29(8): 9-18.
- 18 樊杰. 解析我国区域协调发展的制约因素, 探究全国主体功能区规划的重要作用[J]. 中国科学院院刊, 2007, 22(3): 194-200.
Fan Jie. Factors Influencing the Social Function of Urban Planning[J]. Bulletin of the Chinese Academy of Sciences, 2007, 22(3):194-200.
- 19 张京祥, 何建颐. 西方国家区域规划公共政策属性演变及其启示[J]. 经济地理, 2010, 30(1): 17-19.
Zhang Jingxiang, He Jianyi. Evolution of Public Policy Attributes of Western Regional Planning and Its Revelation[J]. Journal of Economic Geography, 2010, 30(1):17-19.
- 20 霍兵. 中国战略空间规划的复兴和创新[J]. 城市规划, 2007, 31(8): 19-28.
Huo Bing. Revival and Innovation of Strategic Spatial Planning of China[J]. City Planning Review, 2007, 31(8):19-28.
- 21 景娟, 钱云, 黄哲姣. 欧洲一体化的空间规划: 发展历程及其对我国的借鉴[J]. 城市发展研究, 2011, 18(6): 1-6.
Jing Juan, Qian Yun, Huang Zhejiao. European Spatial Planning: Prospects and Implications to China [J]. Urban Development Studies, 2011, 18(6):1-6.
- 22 刘健. 法国国土开发政策框架及其空间规划体系——特点与启发[J]. 城市规划, 2011, 35(8): 60-65.
Liu Jian. Policy Framework and Planning System of Territorial Development in France: Characteristics and Inspirations[J]. City Planning Review, 2011, 35(8):60-65.
- 23 周颖, 濮励杰, 张芳怡. 德国空间规划研究及其对我国的启示[J]. 长江流域资源与环境, 2006, 15(4): 413.
Zhou Ying, Pu Lijie, Zhang Fangyi. Spatial Planning in Germany with Its Implication in China [J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2006, 15(4):413.
- 24 宋劲松. 城乡统筹三阶段[J]. 城市规划, 2012(1): 33.
Song Jinsong. Three Stages for Urban-Rural Harmonious Development[J]. City Planning Review, 2012(1):33.
- 25 翟国方. 日本国土规划的演变及启示[J]. 国际城市规划, 2009, 24(4): 87.
Zhai Guofang. Evolution and Implication of Japanese Spatial Planning[J]. Urban Planning International, 2009, 24(4): 87.

(下转第20页)

子女大学教育奖励补贴、村民定期的米面发放”等“自治村规”在一定的经济基础之上得以实现，呈现出公民和谐自治、具备自身利益整合功能的现代公民社会景象。“村规”成为了缓解政府社保不足和应对市场过度追求利益而损伤村民权益问题的第三种治理机制。

6 结语

城市规划是政府开展法制化城市管理、培育引导开发市场秩序、扶持构建公民社会的重要抓手。建国以来，我国逐步建立了建设部、建设厅、地方规划局—基层规划部门一系列职能健全、分工明确的规划管理体系，逐步形成了完整的规划法规体系，逐步培育了成熟的规划技术队伍，是国家开展城乡治理的中坚力量。政府、市场、公民社会三元并存与互补的现代国家治理格局的初步形成，给国家治理能力优化配置与提升创造了良好的契机，同时也提出了重大的挑战，更是给城市规划提出了更高要求。城市设计控制是在规划改良过程中产生的技术工作，可以作为优化规划法制化管理的技术支撑，可以作为引导市场开发有序化开展的系统指引，可以作为公民社会和谐治理的辅助手段。在未来的发展中，城市设计控制应着力发挥从图纸到城市的桥梁作用，成为联系设计、管理、市场和公民的跨界纽带，成为推进城镇化搞好城乡微观空间治理的技术依托。

参考文献(References)

- 1 经济合作与发展组织.中国治理[M].北京:清华大学出版社,2007:21-22.
Organization for Economic Cooperation and Development. China Governance[M]. Beijing: Tsinghua University Press,2007:21-22.
- 2 景维民.经济转型深化中的国家治理模式重构[M].北京:经济管理出版社,2013:123-130.
Jing Weimin.The Reconstruction of State Governance Model in the Process of Economic Transformation Deepening[M].Beijing: Economy & Management Publishing House,2013:123-130.
- 3 习近平.中央城镇化工作会议报告[R].2013.
Xi Jinping. The Report of Urbanization Working Conference of China's Central Government[R]. 2013.
- 4 曾俊.公共秩序的制度安排——国家与社会关系的框架及其运用[M].上海:学林出版社,2005:78-79.
Zeng Jun. Institutional Arrangement of Public Order: The Frame and Application of the Relationship between State and Society[M].Shanghai:Xuelin Press,2005:78-79.
- 5 张慧君,景维民.国家治理模式构建及应注意的若干问题[J].社会科学,2009(10):9-14.
Zhang Huijun,Jing Weimin. National Governance Mode Construction and Some Related Issue[J]. Journal of Social Sciences,2009(10):9-14.
- 6 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:12-14.
Yu Keping. Governance and Good Governance[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press(China), 2000:12-14.
- 7 苏海龙.设计控制的理论与实践[M].北京:中国建筑工业出版社,2009:97-105.
Su Hailong. Theory and Practice of Design Control[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2009:97-105.
- 8 侯丽.美国“新”区划政策的评价[J].城市规划学刊,2005(3):38.
Hou Li. From Traditional Zoning to "Neo-Zoning": A Systematic Review[J]. Urban Planning Forum,2005(3):38.
- 9 巴奈特 J.开放的都市设计程序[M].第3版.舒达恩,译.台北:尚林出版社,1983:23.
Barnett J. Open Urban Design Program[M]. 3rd ed. Shu Da'en, trans. Taipei: Shanglin Press,1983:23.
- 10 彭特 J.美国城市设计指南:西海岸五城市的设计政策与指导[M].庞玥,等,译.北京:中国建筑工业出版社,2006:56-66.
Punter J.Design Guidelines in American Cities: A Review of Design Policies and Guidance in Five West Coast Cities[M]. Pang Yue, et al, trans.Beijing: China Architecture & Building Press, 2006:56-66.

(上接第15页)

- 24(4):87.
- 26 李肇娥,赵海春,李铜英.城乡空间统筹在县城总体规划中的实践——以米脂县城总体规划为例[J].城市规划,2009(7):74.
Li Zhao'e, Zhao Haichun, Li Tongying .Practices of Urban-Rural Spatial Integration in Master Plan of County Seat:A Case Study of County Seat of Mizhi[J]. City Planning Review, 2009 (7):74.
- 27 郭小聪,刘述良.中国基本公共服务均等化:困境与出路[J].中山大学学报(社会科学版),2010,50(5):150-158.
Guo Xiaocong, Liu Shuliang. Equalition of Basic Public Services in China :Dilemma and Solution [J]. Journal of Sun YatSen University (Social Science Edition), 2010,50 (5):150-158.
- 28 王宏远,林永新,胡晓华.城乡统筹中的基本公共服务均等化规划技术探讨[J].城市发展研究,2011,18(9):中彩页3-5.
Wang Hongyuan, Lin Yongxin, Hu Xiaohua. Planning Technique of Promoting Equal Access to Basic Public Services in Integrated Urban and Rural Development [J]. Urban Development Studies, 2011,18 (9):the Color Page3-5.
- 29 刘慧,樊杰,王传胜.欧盟空间规划研究进展及启示[J].地理研究,2008,27(6):1381-1389.
Liu Hui,Fan Jie,Wang Chuansheng. Progress in the Study of European Spatial Planning and the Inspiration to China[J]. Geographical Research, 2008, 27 (6):1381-1389.
- 30 谢敏,张丽君.德国空间规划理念解析[J].国土资源情报,2011(7):9-10.
Xie Min, Zhang Lijun. Analysis on the Concepts of German Space Planning[J]. Land and Resources Information, 2011(7): 9-10.
- 31 邢海峰.城市规划调控住房供应的功能及其实现途径——基于公共政策理论视角的分析[J].城市规划,2011,35(1):72.
Xing Haifeng. Urban Planning's Effect on Housing Supply from Angle of Public: Based on the Perspective of Public Policy Theory[J]. City Planning Review, 2011, 35(1): 72.
- 32 陶金,于长明.城市规划对住房可支付性的影响[J].城市问题,2011(9):44-45.
Tao Jin, Yu Changming. The Influence of Urban Planning on Housing Affordability[J]. Urban Problems, 2011 (9): 44-45.