

转型时期中国的规划理论和规划改革

伊利诺斯大学城市规划学院亚洲和中国研究中心主任

张庭伟

[提要] 本文提出把规划理论分成规划范式理论，规划程序理论和规划机制理论三部分，并分析了中国规划理论的这三部分受到的中国传统哲学，50年来社会主义理论在中国的实践，以及现代西方规划理论三个源泉的影响。文章讨论了转型时期中国城市规划的改革问题，认为可以把规划改革分成职能范围的改革和行政能力的改革两方面。现阶段的规划改革首先应该分清规划的基本职能、中等职能和积极职能，规划工作应该集中于基本职能，减少其它职能的内容，同时改进、加强在执行基本职能时的规划行政能力。

Planning Theory and Reform in Transitional China

Tingwei Zhang

[Abstract]

The paper provides a framework for the construction of the Chinese planning theory. The author suggests that the planning theory should consist of three parts: the normative theory (planning values), the procedural theory (the planning process), and the institutional theory (planning institutions). The author further argues that the Chinese planning theory is fostered and influenced by the traditional Chinese philosophy, the legacy of China's socialist practice in the last fifty years, and the west planning theory and practice introduced to China after the economic reform.

The article also analyzes the planning reform in the transitional period. Experienced misled planning practices in many Chinese cities, the reform in the transitional period should focus on two tasks: to return to planning's basic distribution function, and to strengthen planning implementation capacity.

1. 导言

众所周知，应用学科和基础学科的不同之处之一是应用学科必须及时依照社会的变化而与时俱进。由于应用性学科是把知识应用于特定的社会实践，随着时代变化，社会对学科的知识需求也相应变化，学科本身当然必须变化。城市规划也不例外，规划必然、也必须与时俱进。城市规划是一门应用性学科，其存在的意义是通过公共政策，运用公权力和各界协作，来应对、解决当代的城市问题，并防止、减少可以预见的未来的城市问题，最终目的是保护长期的公共利益。事实上，一部城市规划的历史，就是一部与时俱进的历史。我在《规划理论作为一种制度创新：论规划理论的多向性和理论发展轨迹的非线性》一文中，力图证明的是：城市规划理论，包括所谓“经典规划理论”，不是一成不变、放之四海而皆准

的绝对真理，而是“断片式”的，多方向的，根据当时当地情况调整因而有相当发散性的相对真理。由于社会变化的多元性，社会发展方向的多向性，以及社会发展受偶发事件影响而出现的曲折性，作为应对的城市规划理论也反映出多向性和发展过程的非线性。犹如绝对真理是全部相对真理的总和一样，完整意义上的“规划理论”是具有相对真理性的规划理论“断片”之和，不能希求一个完全通用的规划理论来整合所有规划理论的“断片”。因此，研究规划理论应该更加注重社会变迁的大背景，探求彼时彼地的社会背景，理解当时当地主流规划理论出现的缘由和变化的轨迹，以构筑当前的规划理论。

显然，规划的与时俱进乃出自于时间及地点变化两个层面的原因。在时间方面，二十一世纪后工业城市面临的问题不可能和十九世纪工业化初期现代规划诞生时的城市一样。在地点方面，中国的城市问题不可能和现代规划诞生地的英国城市一样。即使在当代中国，1980年代以前计划经济下的城市问题和今天的城市也十分不同。当代中国正经历着一个转型期，从一个城市化程度低、相对贫困、自给自足、封闭的农业型社会转向一个具有中等城市化水平、相对开放、小康、以工业生产为主的世界经济的一员。因此，当代中国的城市规划不但在时间、地点两方面都大大有别于起源于工业化初期英国经验的“经典”城市规划，也有别于中国在计划经济时期的城市规划。新时期的规划工作面对新的情况，需要新的理论，必须对“常规”的规划工作进行改革，而源于西方的传统规划理论显然无法提供答案。

事实上，西方传统的规划理论甚至也无法回答今天西方城市面临的问题。因为不仅中国正在转型，整个世界正经历着一个转型期。在经济上，百年以来传统的经济发展模式——资源高消耗、劳动力高密度、追求数量上的高增长、以制造业为基础的无限扩张型模式已经难以为继。全球自然资源和环境负担的极限迫使人类寻求可持续发展的新模式。同时，全球化整合的国际经济网络已经替代了单一封闭的国家经济体系，全球市场的控制力已经部分取代了单一国家在经济上的控制力。在社会上，民族同质性高、阶级圈层明显、由相对封闭的社区构成的传统社会，正让位给成员异质性、利益多样化、冲突多层面、同时又由无所不在的电子通讯网密切连接着的“新世代”社会。因此，世界各国的城市都面临着经济、社会转型的挑战。当代西方城市的经济转型和西方规划界对规划理论的探索也证明了规划理论变革的必要性。中国的转型是世界转型的重要部分，西方规划界的变革也给构筑、发展中国自己的城市规划理论提供了借鉴。

本文提出的观点是，第一，作为应用科学的城市规划理论有阶段性，理论发展必须与时俱进。第二，当代世界和当代中国都处于转型期，中国转型期的规划面临着特定的城市问题，需要新的规划理论来指导。规划是政府行为，规划工作的主要功能是制定并实施政府

的公共政策，因此讨论规划理论无法和政府的定位理论分开，必须把当代规划理论的构筑放在中国转型期政府职责转变的大背景中来理解。转型期政府职责的定位（政府和市场及社会的分工），政府干预市场的力度和方式，政府在效率或公平之间的倾向，都决定着规划工作的内容和方法。所以规划理论是一种制度创新，即在政府，社会，市场三者之间的制度安排。在一定程度上，规划理论是关于政府定位的理论。第三，我们可以把规划理论分成规划范式理论，规划程序理论和规划机制理论三部分。中国规划理论的这三部分受到中国传统哲学，50年来社会主义理论在中国的实践，以及现代西方规划理论三个源泉的影响。三个源泉在范式理论方面有相似性，但它们在其他方面的差异甚大。转型期规划理论在理论的三方面都表现出阶段性及局限性的特点。由于这是一个特定阶段的理论，因此转型期规划理论具有、也只具有相对的真理性，只是宏观意义上“中国规划理论”体系的一部分，其局限性有待于未来阶段规划理论的修正和补充。第四，为了适应转型时期的城市发展，规划工作必须改革。犹如政府的一切行政行为包括“职能范围”和“行政能力”两方面，规划工作也包括职能和能力两方面，在这两方面都需要改革。现阶段的规划改革首先应该划分规划工作的职能层次，分清规划的基本职能，中等职能和积极职能。当前的规划工作应该集中于基本职能，减少其它职能的内容，以减轻“城市规划不能承受之重”，同时改进、加强在执行基本职能时的规划行政能力。规划改革不是一劳永逸的，因为不同时期、不同城市需要不同的规划功能，有不同的规划职责，所以规划工作永远面临着改革的要求，不可能不变地依照一个固定的模式进行。和一切应用科学一样，改革和创新也永远是规划学科的一部分。

2. 规划理论的构筑和规划范式理论的阶段性问题

关于规划理论的著作浩瀚如海，而且对于规划及其理论的定义各不相同。当代美国规划理论领袖人物之一的曼德堡（S. Mandelbaum）指出：“理论不等于实践的简单汇总，不是统计得出的分布模式，不是规范的教义手册，也不是一套政策建议。”理论是由一组命题组成的原则和决策依据，可以把我们从单凭感性获得的观感混乱中带领出来，从而找到隐藏在现象背后的规律。（Mandelbaum, 1996）意大利规划教授马采（L. Mazza）认为规划理论为规划师指明了规划工作的社会意义和工作依据。在他看来，“城市规划不是为了设计未来，而是依靠基于对过去的知识来管理当代。”根本而言，“当代”才是规划工作的中心，“过去”是经验参照系，而“未来”是待证的愿望。（Mazza, 1996）著名教授弗里德曼把近200年的美国规划理论分成四个学派：政策分析，社会学习，社会改革，和社会动员。总的趋势是，规划和社会生活越来越接近，社会学习和社会改革学派的影响越来越大。

(Friedmann, 1987) 密西根大学的坎贝尔和哈佛大学的范斯坦认为规划理论包括“程序性理论”(procedural theory)和“实质性理论”(substantive theory)两部分。程序性理论受到政治学、公共政策、法律、决策理论的影响;实质性理论和城市社会学、地理学、经济学、历史学有密切关系。规划理论主要关注程序性理论,而城市理论则关注实质性理论。他们认为城市规划是位于政治经济学(涉及程序性理论)和历史学(涉及实质性理论)的交叉口,是“在城市和区域舞台上的一种人类行为”。(Campbell and Fainstein, 2003)马采指出:规划理论的核心是“两个关系”问题:知识和权力的关系;知识和行动的关系。由于规划是政府行为,所以规划理论首先必须回答政府在多大程度上、如何来干预社会生活,因此涉及权力和社会经济活动的关系。又由于规划是应用科学,所以规划理论必须回答如何把规划知识应用到改善城市质量的行动中的问题。(Mazza, 1996)荷兰教授法鲁迪认为,规划理论可以分成“规划的理论”(theory of planning)和“规划中的理论”(theory in planning)两部分。(Faludi, 1973)前者讨论规划价值观和规划过程,是规划自身的理论或“纯规划理论”;后者是规划工作中的理论,指导专项规划,带有较多的技术成分,当然也无法脱离价值观问题。

综合这些观点,本文建议在“规划中的理论”(具体的专项规划理论)以外,可以把“规划的理论”本身再分解成规划范式理论(normative theory),规划程序理论(planning procedural theory)和规划机制理论(planning institution theory)三部分。规划范式理论是为了建立规划自身的价值观,讨论规划工作的目标“应该”是什么,好的城市“应该”符合什么标准。林奇(Lynch)在《好的城市形态》(Good City Form)一书中提出的五条物质性和两条非物质性的指标(效率和公平)就是一个规划范式理论的样板。规划程序理论关注规划编制和实施的过程,特别是公众和规划师在规划过程中各自的角色和参与的途径,以及公正合理的规划编制、实施程序。在美国,规划程序理论历经了理性模型(rational model)、倡导性规划(advocacy planning)、联络性规划(communicative planning)、和协作性规划(collaborative planning)等阶段。规划机制理论讨论中央、区域、城市和社区各个层面规划工作的职责和规划立法问题,特别是规划实施中的公众监督机制问题。美国在2002年提出的“精明的增长”可以被认为属于规划机制理论,因为它主要讨论在区域层面上协调地方城市扩展的机制(行政手段,政策手段,经济手段,法律手段)以及各级政府在调节发展时的立法问题。

在以上三方面的规划理论中,笔者认为只有范式理论的长期目标才具有时间上的稳定性和地域上的普适性。例如,范式理论提出规划的公平,效率,提升社区生命力等,可以

认为是持久不变的规划价值观，因为其基础建立在自然和谐，社会公正，社区健康，历史延续等人类的基本普世价值观上。这些普世价值无论在中国或外国，无论在历史上或当代，都得到广泛的认同。其他两方面的理论问题，即规划程序和规划机制，则受到不同时期、不同地域的政体、经济、文化、公众教育水平以及该时期外部社会主流思潮（哲学、社会学等）的影响，因而有更加大的变异性。这些变异性的实质是不同时代、不同民族在实现普世价值最终目标时采用的途径和方法的差异。因为途径和方法由政体、经济、文化等国情民情所决定，所以途径和方法无法、也不应该有统一的模式。规划理论的多向性，主要体现于此。

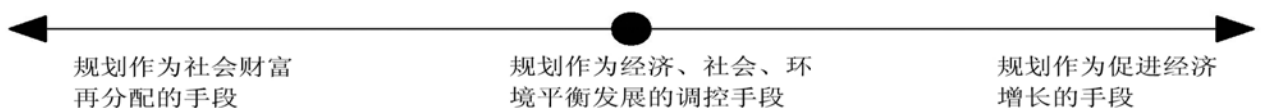
然而，即使是范式理论即规划的价值目标，也有阶段性的问题，因为规划目标受一定阶段内政府定位和公众水平的影响。无论在发达国家和发展中国家，规划都是政府行为。原则而言，政府存在的根本理由是保障社会公平，保障社会公平无疑也是规划存在的主要理由。在实践中，和一切政府行为一样，规划行为的目标包含了效率和公平两方面的考量，两者同时体现在规划的外部职能和内部组织两个方面。在外部职能方面，规划工作通过干预社会资源的调配来保证资源长期、高效的利用，目的是提高整个社会的生产效率。在市场经济中，市场是调配资源的主力，但是市场有其盲点，需要政府干预作为调节和补充。例如，众所周知，市场注重土地的交易价值而忽视土地的使用价值，为了赚取利润，可能出现短视的市场开发行为。规划部门通过规划法规保护土地的基本使用价值，调控开发行为，来保证全社会的长期利益。这是规划外部职能的效率因素。与此同时，在内部组织方面，规划机构和其他政府部门一样，必须提高自身的工作效率。表现在公平方面，规划通过介入社会资源的分配，特别是通过弥补市场盲点，保护公共利益，以体现社会公正，这是规划部门和一切政府部门的基本职能。同时，规划机构内部必须公平透明地处理各种事务，反对以权谋私，表现出机构自身的公平。因此，规划工作在外部职能和内部组织两方面都涉及效率和公平问题。简而言之，效率更多地和社会资源的投入、配置有关，公平更多地和社会资源的产出、分配有关。然而，在一定的发展阶段，政府的政策有倾向性，可能更关注资源配置以提高效率，也可能更关注资源的分配以体现公平。政府政策在效率或公平之间的不同倾向制约着规划工作，使规划的范式理论在不同阶段也出现不同倾向。在规划实践中，规划部门可能在公认的价值体系（包括效率和公平）中排列先后，在一定阶段内优先关注某些价值，例如效率或公平。因此，讨论规划理论无法和政府的定位理论分开，规划理论的本质是一种制度创新，即在政府、社会、市场三者之间的制度安排。在一定程度上，规划理论是一种关于政府定位的理论。正如马采所说，规划理论的核心之一是知识(规划)和权力(使用规划权力)的关系

(Mazza, 1996)。归根结底，必须把当代规划理论的构筑放在中国转型期政府职责的变化

这个大背景中来讨论，转型期政府职责的定位（政府和市场及社会的分工），政府干预市场的力度和方式，政府在效率或公平之间的倾向，都决定着规划工作的内容和方法。一个城市规划工作受到的贬褒当然和当地规划部门有关，但是更多和当时当地政府的决策有关。在极大程度上，规划部门不过是政府决策的执行人而已，对于规划的成功或失败，规划部门都只有部分的功过。

抽象地看，我们可以把规划的社会目标理解为一个水平坐标轴，规划的主要功能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调控手段。规划调控的对象是谁？坎贝尔和范斯坦认为，规划的对象或“对立面”包括自由市场，无序发展，和短视自私的决策三方面。（Campbell and Fainstein, 2003）这些问题的共同的特点是过分偏向个体或小团体的私利而忽视社会公利，过于注重效率而缺乏公平考量。前已述及，效率和公平体现在规划工作的全过程，两者都是规划的目标，这个定位可以看作为规划的基本功能，因此位于坐标轴的中点。然而，在不同发展阶段，受到政府方针的制约，规划的重心可能在效率和公平两者中偏移。我们往往把经济发展的阶段比喻为蛋糕问题。存量经济大的发达国家已经有较大的蛋糕，面临的主要问题是蛋糕的公平分配。存量经济小的发展中国家则首先要将蛋糕做大，然后才可能讨论分配问题。规划部门是政府众多的部门之一，有自己的中心职责和功能。在发达国家，规划的中心功能是“再分配”，即以公共政策的形式来减少自由市场和自私决策的负面影响，以体现社会公正，保障社会稳定，同时兼顾资源配置的效益。在坐标轴上，这个定位偏向于“再分配”或公平一端。另一方面，在很多发展中国家，规划的主要功能是通过资源调配来促进经济增长，同时考虑公平问题。在坐标轴上，这样的功能定位偏向于“促进经济发展”或效率的一端。（参见图 1）在中心点左右两侧的两种定位反映了规划目标的一定偏移，这种偏移是由经济发展水平、政府政策、社会监督等因素决定的。

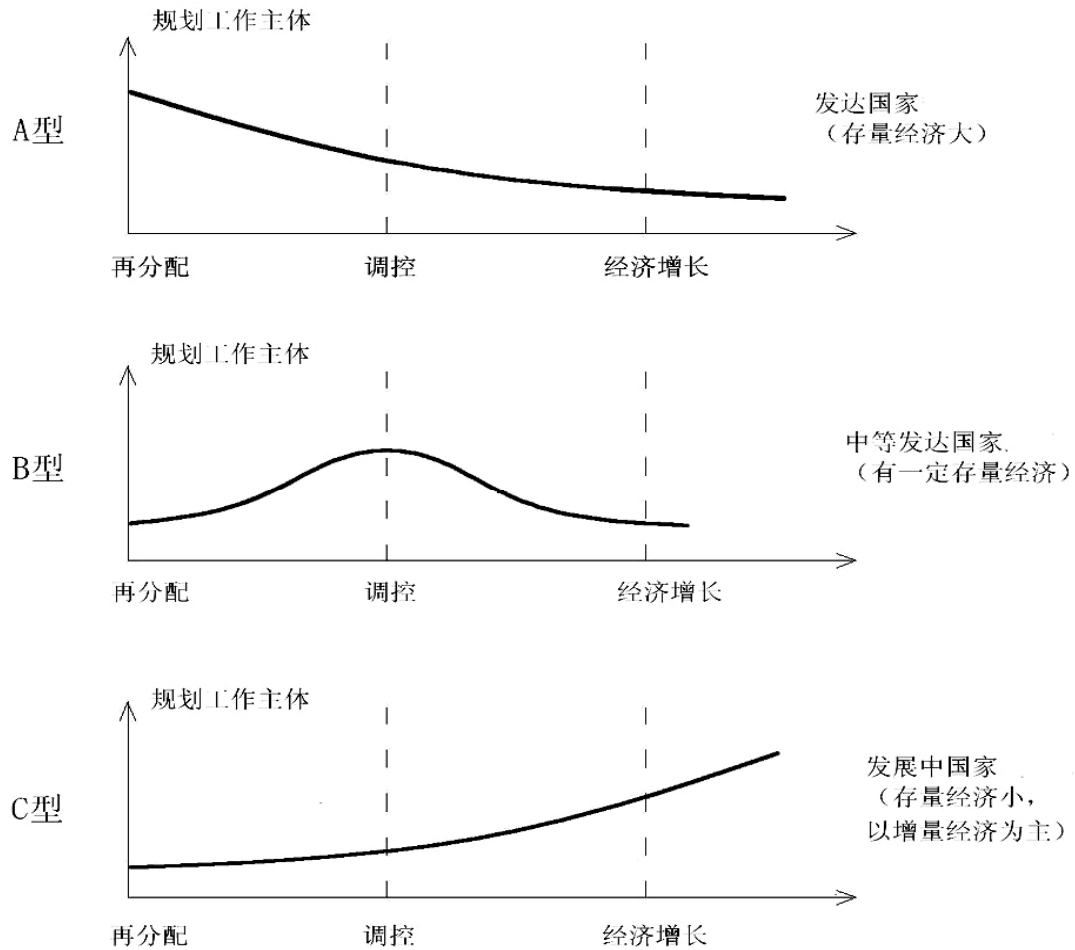
图 1 不同发展阶段时城市规划的功能定位



以经济发展的程度区分，我们可以把发达国家、中等程度发达国家和发展中国家指定给规划部门的主要工作内容分成三类，可以初略地以图 2 表示。A 型是存量经济大的发达国家，规划工作的主体以再分配为主，当然也有调控、继续促进经济增长的内容。C 型是存量经济很小的发展中国家，必须依靠扩大增量经济才能应付就业、公共开支等问题，因此政府指定给规划部门的工作重点是促进经济增长，同时加上出于公平考量的再分配问题。B 型则是位于两者之间的中等发达国家，规划工作的中心是调控，既考虑经济增长，也考虑公平分配。通过城市规划来促进经济增长，调控经济活动，对社会财富进行再分配，这三者并非互相排斥，而是连续和互补的关系，因此可以用连续线来表示。（图 2）

重要的是，不但在国家层面，而且在城市层面上同样可以应用上述的理论构架：在经济发达程度高的城市，政府的经济政策重点是调整存量经济（反映在规划上，表现为调整现有存量土地的使用）而不是无限扩大增量经济（表现为不断扩大城市面积），再分配和调整就成为规划的主要内容。在经济发达程度较低城市的规划工作，则以促进经济增长（表现为扩大城市面积，增加建设项目，追求增量的扩张）为首要任务。规划工作在效率和公平问题上的阶段性，和经济发展的阶段性以及政府决策的阶段性相对应，体现了转型期规划理论和转型期政府职责的大背景的密切关系。

图2 不同经济发达程度国家规划工作的重心



3. 中国城市规划理论的组成部分

迄今为止，中国是否已经有了自己的城市规划理论？严格地说，也许尚未形成，尚在建设、完善过程中。但是如果把规划理论理解为指导规划实践的价值观、准则和工作程序，则中国规划师早已有一套自己的规划理论。世界各国的城市规划有地域性，并受到各自经济发展阶段的影响，因此有特殊性。同时，各国城市规划工作的基本价值，面对的基本城市问题，规划的工作内容和手段等又具有相似性--规划工作都是以政府行为为主体，以公共政策为主要工具，以保护公共利益为目标的政府工作。中国的规划同样有其特殊性，同时又具有相似性。相似性在于中国规划工作的基本规范性价值目标和工作方式和其他国家相似。特殊性表现为，中国规划是在中国这个特定的地域，受到中国经济发展阶段和文化特点制约

的规划工作。在转型期的中国规划，则表现为既有中国社会的特点（地域性），又有转型期政府定位和经济发展阶段的特点（阶段性）。

前已述及，“规划的理论”可以分成规划范式理论，规划程序理论和规划机制理论三部分。我们讨论中国转型期的规划理论，也可以同样的分成三方面。作为价值观反映的中国规划范式理论特别受到中国传统哲学和文化的长期影响，以及当时政治运动的短期影响。规划程序理论和规划机制理论则更多受到中国社会传统结构和当时当地经济发展阶段的影响。改革开放以来，中国规划理论界也受到当代西方规划理论和实践的影响。

《城市规划》举办的“求是理论论坛”，提出以中国传统哲学，1949年以来社会主义理论在中国的实践，以及现代西方哲学作为影响中国现代规划理论的三个主要源头，反映出海内外华人规划师对建立中国特色的城市规划理论的深入思考和责任感。

讨论这三个主要源头对规划的影响，首先涉及两大问题：作为大背景的关系和社会的关系，以及政府政策在效率和公平中的倾向问题。规划工作是政府工作，故在极大程度上，规划理论的核心问题首先是政府和社会的关系问题，即，规划工作（一种政府干预）存在的必要性，合法性，及其方法与机制。其次，如果以效率为导向的市场是经济活动的基本动力，而以公平为导向的政府行为（包括规划）只是市场的补充，那么政府政策（包括规划政策）在效率和公平中的倾向问题（包括规划工作的价值目标和实现目标的手段）就成为同样重要的内容。

上述的三个主要源头对两大问题的理念有相当大的差异甚至有很大的冲突，它们对中国规划理论的影响，在内容、程度、权重，特别是发生影响的时期上十分不同。如何认识它们对中国规划理论的影响？为了便于讨论，我们可以建立一个矩阵，从宏观上分析中国规划理论的三个组成部分和影响规划理论的三个主要源头之间的关系。（表1）

以中国传统哲学而言，历史上的诸子百家，特别是儒家，道家，法家三家对国家治理和城市管理都曾有很大影响。简单地理解，儒家主张一个有明确等级、各司其职的社会，政府管理社会，通过施仁政来引导社会发展并“教化”普通百姓，因为他们认为国家在明君清官的领导下可以大治，而人性本善，可以通过教育来提升百姓的素质，如孔子孟子。道家主张尽量减少政府干预，“无为而治”，因为他们认为人类作为自然界的一部分，和其他生物一样，可以依照、效法自然法则生存而无需外部干预，自然法则超过了任何的人类管理能力，如老子庄子。法家主张加强政府管理，严格法规，因为他们认为人性有极大的弱点，甚至人性本恶，必须依靠法律体制加以约束，如韩非子。不但三者之间的观点明显相异，而且在这三者各自的内部，又分成众多学派。例如同属儒家，孟子提倡“民贵君轻”，政府的决

策“有仁义而已，何必曰利”，富于理想主义和民本主义；墨子主张“兼相爱，交相利”，提倡仁政，但认为“言利”未必不对，互利而交是社会生活的一部分，更具现实主义；程朱理学则将他们认为规范性的“天理”和现实中普通人的“人欲”对立，主张“去人欲，存天理”，以期维护刻板的名教伦常，维持现有秩序而反对变革。在不同的历史阶段，这些不同的哲学派别对中国政府的行政理念、城市管治方式，也对普通人民的基本理念和社会风尚都产生过巨大影响。回顾历史，儒家哲学无疑在中国历史上占统治地位，虽然儒家内部有不同派别，然而作为儒家的共性，通过清官廉政自上而下的有效控制实现“世界大同，盛世大治”的理念，是中国历史上的主流。同时，儒家主张一个等级有序，各级政府各司其职，各社会阶层各就其位的等级社会。虽然儒家的影响在今天已经大大削弱，但是在中国社会深层，仍然能看到这些传统的痕迹。事实上，它们是中华民族文化的基本组成部分之一，今天中国的城市规划从理念到实践仍然留有它们的烙印。这些传统，一方面在基本价值上相似于社会主义的“共同富裕”和西方传统的“社会公正，人民富足”等理念，体现出人类普世价值的共同性；另一方面在政府行政理念上既有别于社会主义的无等级社会，也有别于现代西方理念（起码在形式上和理论上）的公民社会、分权制约、由下而上的决策等社会管理模式。

社会主义理论在中国的实践同样是一个复杂的概念，在五十多年中“社会主义理论”本身就经历了多样的变化，对城市规划的理念和实践产生了不同的影响。虽然“发展社会经济，实现共同富裕”一直是社会主义的核心理念，同样反映出普世价值的共同性，但是在实践中对社会主义有不同解释，不同的政策。1950年代的社会主义建设理论以城市发展为中心，以苏联模式为样本，通过中央计划经济整合国家资源，围绕工业化和国有化、集体化，发展工业城市，推进工业项目建设，政策同时强调经济效率（工业化）和社会公平（国有化、集体化）。规划作为落实中央政策、调配资源的重要手段，主要功能是促进城市经济增长，扩大城市规模和提升生产效率。1960年代初的“调整，巩固，充实，提高”方针转向兼顾工业和农业，社会主义建设重点转向农业的恢复和发展，提倡控制城市扩展，规划的主要功能也转为调整经济结构（减少工业项目，增加农业投入）和进行再分配（参与人口从城市疏散到农村的人口再分配，和土地回归农业使用的土地再分配）。由于重点转向农业，城市规划在促进城市经济增长中的作用下降，地方政府对规划的社会功能产生疑问，甚至出现了“三年不做城市规划”，“取消城市规划专业”的偏向。1960年代后期到1970年代前半期的文革时期，社会主义理论被曲解为“阶级斗争为纲”，轻视经济建设，完全否定了城市规划的社会功能，对城市采用近乎“无为”放任的管理方式，加剧了城市基础设施缺

乏的问题。1980年代改革以后出现了经济发展的势头，社会主义理论回到关注经济建设的轨道，农业发展使农村城市化开始露头，社会对城市规划的需求上升，规划重新被赋予促进经济增长和城市扩展的使命，提高效率成为政府关注的中心。1990年代起，“发展是硬道理”成为社会主义建设理论的中心，出现了高速城市化和大规模城市建设的高潮。一方面规划进一步成为拉动经济增长的工具，规划成为一种生产力和“建设的龙头”，另一方面出于公平考量的规划的再分配功能则被忽视，在某些城市出于公共利益考量的规划内容（例如坚持环保原则，综合平衡等）甚至被当作“拉了经济发展的后腿”。同时，规划体制推行了分权化，地方政府对城市建设和规划的重视和控制空前提高。中国城市规划学科进入黄金时代，自身经历了极大的发展。2003年以后，社会主义建设理论的中心转向和谐社会和科学发展观；社会公平，协调发展成为政府政策的基本主题，也成为城市规划工作的重要目标，公平开始成为和效率同样重要的规划价值观。

回顾50年的历史，中国社会主义理论和经济政策的多变性充分反映在城市规划理念和实践的多变性中。同时，50年来社会主义理论在中国的实践也留下了一些相对共同的特点，主要表现为：在实现理想社会时，政府担负了极大的职责，政府取代了市场和社会，成为城市发展的主要动力。规划工作的主要功能是落实政府提出的政治目标和建设目标，特别是促进经济增长的目标。在一个经济相对落后的国家，政府对经济效率的追求往往大于对社会公平的考虑，这也长期影响了规划理念。在规划过程中，保持了自上而下的决策结构，保持了五年计划的社会经济管理模式。在规划实施中，规划部门以落实政府目标（由五年计划规定）为主要考量，规划不但是裁判员，而且是运动员，直接参与城市开发活动（例如土地批租，设计招标等）。

二次大战后的现代西方哲学和规划理论也一样流派众多并处于变化之中。（由于篇幅，不再展开。）简言之，从1950年代提倡理性主义、实证主义哲学转向1980年代的后现代主义和2000年代的后实证主义哲学，哲学理念的变化引起规划师对规划社会作用的反省。规划理念随之从希望通过实证，建立放之四海而皆准的一统模式来实现社会公平和富足，转向重视当时当地（“Context”）因地制宜的后实证主义，对多元化更加接受和肯定。在规划过程和实施上，从自上而下的政府强势规划（特别在战后恢复期的城市更新时期）转向由下而上的联络性规划和协作性规划，对城市问题的表述更加谨慎，对产生问题根源的研究更加深层，规划师也从高度自信转为谦虚低调，越来越倾向于邀请各界共同协作来寻求解法，而不是武断地提出所谓“规划的”解法。这些都反映出当代西方哲学和规划理论变化对规划实践的影响。当代西方规划理论也有一些共同特点，

表1 中国规划理论的三个组成部分和影响规划理论的三个主要源头

规划理论的源头	对规划范式理论的影响	对规划程序理论的影响	对规划机制理论的影响
中国传统哲学的影响（以儒家为主）	<ul style="list-style-type: none"> -对理想社会的定义：偏重公平而不强调效率，主张互助和谐的“大同世界”，国强民富的“盛世大治” -政府、社会、个人三者关系的社会定位：“天地君臣父子”在等级社会中各就其位，各司其职；政府对人民施仁政，人民服从政府的管理 -社会价值规范：重读书轻实践，重农工轻商贸，重情义轻规则，重理想轻物质（“学而优则仕”，“士农工商”的社会等级；反对“玩物丧志”） -官本位的统治方式：“劳心者治人，劳力者治于人” -社会风尚：刻苦耐劳，鄙视享受（“必先劳其筋骨……”，“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”） 	<ul style="list-style-type: none"> -自上而下的官本位式决策过程，政府对经济社会活动进行训导和控制 -教化人民服从政府，政府则以“明君清官”的决策体系和“盛世大治”的实施成果来回应，并证明统治的合法性 -百姓：“有了问题找官” 	<ul style="list-style-type: none"> -以政府为主，在经济上政府和市场合作，但政府有终决权。 -缺乏所谓“社区”的理念，但是政府依靠士绅和商会处理城市建设事务。 -认为“明君清官”可以代表人民的根本利益，主要决策者的英明决策可以实现“盛世大治” -中央政府分派各级政府各就其位，各司其职，决策的职权大小按职位高低而定，但以落实中央政府（皇帝）的决策为最终依据 -百姓被要求服从并按照政府的决策而行动，在决策系统中地位最低，无法参与决策
社会主义理论在中国的实践	<ul style="list-style-type: none"> -对理想社会的定义：共产主义和社会主义，共同富裕的理想 -强调公平而忽视效率的平均主义倾向（全面覆盖的社会福利和社会保障，低水平的大锅饭） -政府和社会的关系：政府承担无限职责（大政府，小社会） -生产重于消费的理念（把城市从“消费性”改造为“生产性”） -社会风尚：提倡理想主义，艰苦奋斗，物质生活节俭 -依赖政府解决问题而不是依靠自己的大众思维方式 	<ul style="list-style-type: none"> -政府通过自上而下的计划和规划对经济活动、社会资源进行指导和控制 -编制“五年计划”是指导经济和城市建设的基本方法 -在编制计划时注重中央的决策方针，缺乏由下而上的社会参与过程 -百姓：“一切问题找官” 	<ul style="list-style-type: none"> -完全以政府为主，严格控制市场活动的经济管理模式 -政府行为是城市发展的主要动力 -规划的社会作用和功能：落实规划期间由中央政府一元化领导下提出的建设目标 -严格按照中央/省/地/市/区不同层级编制发展计划和建设规划 -规划部门直接参与城市开发，组织项目设计，参与项目建设 -公众参与极少
现代西方规划哲学的影响（以美国为主）	<ul style="list-style-type: none"> -对理想社会的定义：自由民主平等的普世价值 -市场，而不是政府是经济活动的主体。政府保护私有制。 -对政府、社会、个人三者关系的定位（政府的权限有限，目的是保护自由市场及个人利益--小政府大社会） -个人主义：对自己负责而不是依靠政府的社会理念 -注重效率，支持与与众不同和标新立异 -重视物质享受，提倡消费，注重生活质量，同时讲求实际的社会风尚 -重视决策的科学性，法治性和制度化 	<ul style="list-style-type: none"> -由下而上的社会活动为主，自上而下的调整为辅 -通过民意代表（社会力）对政府决策制约、修正 -通过立法保障公众参与决策的过程，但过于强调公平的决策过程可能导致决策效率降低 -百姓：“自己依靠自己，需要仲裁时才找官” 	<ul style="list-style-type: none"> -市场是城市发展的主要动力，政府作为市场的补充 -大部分规划工作以再分配为基本导向 -规划部门作为“裁判员”，不直接涉及城市开发 -城市规划和城市管理是地方政府的职权，“各自为政”，上级政府难以干预 -中央政府对城市发展有宏观指导，无强制性指令 -区域层面政府的调控作用弱化，城市协作薄弱

它们既带有西方传统社会文化的烙印，又反映了当代的社会思潮。例如，当代西方规划界都承认市场力（企业）和社会力（社区）是城市发展的主要动力，政府的角色则是市场的补充和社会的协调；发达国家的规划工作大部分以社会公平而不是经济效率为考量，以再分配和社会服务为基本内容，而不是直接参与以经济增长为目的的建设活动；规划部门基本作为游戏规则制定者、“裁判员”和协调者，极少直接涉及城市开发操作。

4. 中国转型期的规划理论问题

中国转型期的城市规划理论受到上述三方面源头的影响，又是在当前中国政治经济发展阶段的规划理论，受到转型期政府定位的制约。因此，转型期规划理论表现出特殊性和相当的局限性。

其特点之一是，在规范性理论方面，由于中国仍然是发展中国家，必须依靠增量经济解决政府收入和就业问题，故增长是地方政府工作的中心，“发展是硬道理”仍然是地方政府行政及决策的基础。规划部门接受“政府积极干预社会经济发展”的政府定位，作为地方政府部门之一的规划部门也必然被要求扮演促进经济增长的角色，规划工作的内容相当于图2中C型国家，即规划以促进经济增长作为主要功能，而不是体现社会再分配；规划不完全具有调控功能，或者其调控功能受到地方政府的制约；规划工作对效率的考虑多于对公平的考量。这是因为在分权改革后，地方政府几乎完全掌控着城市发展建设，地方规划部门被动地成为实现地方政府政治经济发展目标的工具，使中央政府出于公平考量的城市调控政策（例如经济宏观调控，严控土地批租等）受到地方政治经济体系的制约而弱化甚至变形。

转型期中国的规范性理论表现出中国传统哲学和社会主义建设理论中“通过政府干预促进经济增长”理念的延续性，也反映了当前中国政治经济发展阶段的需要，有某些合理性。这个阶段的理论和发达国家规划工作主要作为地方政府的再分配手段相当不同。虽然部分前瞻的中国规划师对发达国家的规划理论和实践表现出兴趣，希望中国规划工作在理论上和功能上能更多和当代发达国家的规划工作接轨，即更加关注再分配和社会公平问题，但讨论仅局限于规划界内部，无法获得地方政府的共鸣，难以在规划实践中得以体现。

值得注意的是，这种转型期的规范性理论正面临挑战。2003年以来，中央政府提出了和谐社会和科学发展观，表明中央政府的政策开始从强调效率转向关注公平。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，这将在一定程度上影响地方政府的城市发展政策和地方规划部门的工作定位。虽然目前在规划实践中出现的变化仍然有限，但是已经有越来越多的规划理论工作者对“规划作为经济增长的工具”

提出疑问，希望重新定位政府（包括城市规划在内）和市场在经济活动中的各自地位。（孙施文，2006）可以推测，未来阶段规划的规范性理论将更多体现其再分配功能和调控功能，而中国传统哲学提倡的，也是50年来社会主义实践所实施的“政府包揽一切”的做法可能有所减少，现代西方规划理论和实践关于“公平规划”的影响会相对增加。

转型期城市规划理论的特点之二是，在规划过程理论上，政府仍然自上而下实行决策，但是决策权已经从中央政府移交到地方政府；五年计划仍然是政府管理经济的主要方法，但五年计划的内容已经从指令性转向指导性；规划的编制和执行仍然高度集中，但公众参与规划咨询（至少在形式上）已经被接受，专家参与重大项目决策已经普遍。这些变化既体现了中国传统哲学和社会主义理论在中国实践的延续，又反映出改革开放、实行分权后的新现象，也折射出现代西方规划过程理论由下而上的决策模式对中国城市领导人和规划界的影响，可以认为是具有中国特色的转型期的规划过程。

然而，目前绝大多数城市的规划过程仍然不够透明，项目的决定都是从上而下，公众参与以教育性、咨询性、形式性为主（例如建造规划展览馆组织公众参观，进行规划建设项目的问卷调查等）而不是实质性的公众参与（例如给与代表公众的人大规划委员会和社区组织对开发项目的否决权）。公众在初期可能对形式性的参与表示出热情，但随后会不满足于被动地接受已定的规划决策的“形式参与”。事实上，公众已经通过各种方式表示出对城市发展的不同意见（例如通过媒体提出批评，出席听证会表达意见等）。可以预期，经过深入改革以后，中国特色的规划过程理论将进一步发展，其方向是，明确并落实“以民为主”的规划理念，参照发达国家的做法，在地方规划法规中加入公众参与、听证、公示作为必要的法律程序，建立有法规保证、对城市发展有实际作用、可操作的公众参与的规划过程。目前应该在条件较好的城市进行试点，再总结提高。

转型期城市规划理论的特点之三是，改革开放为规划机制的变革创造了条件，从而可以根据中国的国情建立自己的规划机制理论。首先，在中央和地方的关系上，分权改革的推行已经为城市建设职责分工带来了根本性的变化，中央政府对地方城市建设的控制大大减少，地方政府已经成为城市发展的主要决策者。这和改革前中央政府通过对大部分项目“立项”的方式干预地方建设的做法相比是很大的进步。其次，在政府和市场的关系上，随着经济改革的深化，完全以政府为主、严格限制市场开发活动的管理模式，正在让位给政府牵头，市场投资为主的开发模式。虽然政府行为仍然是城市发展的主要动力，但是市场在城市开发中的地位越来越上升。第三，由于以上的变化，规划的社会作用和功能也发生了变化。规划从落实由中央政府一元化领导提出的建设目标，严格按照中央/省/地/市/区不同层

级发展计划来编制建设规划，转向按照地方政府的发展目标而编制规划。火红一时的以扩大规模为主要目的的战略规划正是地方政府对于中央政府调控政策的对应，“战略规划”的实质是地方和中央博弈的“战略对策”。同时，规划也成为政府意愿和市场意愿的中介，表现为：代表地方政府意图的规划部门直接参与城市开发策划，组织项目设计。这些特点，同样都体现出转型期规划机制和职能理论的过渡性特点。

由于决策的分权止步于城市层面，也由于地方政府仍然在根本上控掌了城市建设活动因此难以充分发挥市场的积极性，转型期的规划理论也必然有待于进一步改革。其可能的方向是，规划部门的建设发展规划将更加反映公众的意愿而减少政府色彩；规划工作更加转向再分配，让市场成为城市发展的主要动力而政府作为市场的补充；规划部门更加作为“裁判员”而不直接涉及城市开发活动；同时建立区域协调机制，积极提倡、并以法规保证区域层面的协作。地方规划部门和地方计划部门可能合并，因为地方计划部门越来越从直接指导经济活动转向间接调控，其功能已经弱化，故有可能并入赋予了更多调控功能的城市规划部门。

5. 转型时期城市规划改革的方向：规划的职能范围和行政能力

世界银行在1997年的《世界发展报告》中提出：根本而言，国家的职能是应对市场失灵和促进社会公平。国家职能可以分成三个等级：最小、中等、和积极职能。（表2）最小的国家职能是保证基本公共物品的供给（制定社会活动法规，提供安全保护，救灾等）；中等职能是应对经济活动外部性，提供社会保险；积极职能是参与、协调经济活动，包括资源的再分配。政府在三种职能的中的分量不同，基本职能最大，中等职能居次，积极职能最小。

著名美国学者弗朗西斯-福山（Francis Fukuyama）据此在《国家构建》一书中提出了一个影响很大的观点：在讨论政府改革时，应该分清政府职能两方面的内涵--职能范围和行政能力。他在分析了一些非洲国家面临的困境后指出：这些国家政府面临的问题不是一般认为的政府过大而需要向“小政府”的方向改革，而是相反，那些国家政府的行政能力严重低下才是问题的根源。例如，国际上对这些国家的援助往往被利益集团中饱私囊而政府却无能力保证把援助分给穷人。因此，他认为政府改革的方向应该在两方面进行：职能范围应该集中，行政能力必须提高。（Francis Fukuyama, 2004）

根据他的理论，笔者进一步认为，政府的职能是有等级的。大家都很熟悉马斯罗的人类需求等级理论：他把人类活动分成四个等级，以生存需求为基本需求，自我成就满足为

最高需求。在基本需求没有满足以前，上层需求无法得到满足。于此相似，国家职能也有等级问题，上级职能是建立在基本职能的基础上的。在基本职能没有完全做好以前，不应该过多涉及、也无法做好上级职能。主要行政能力应该用于基本职能。图3中以线段的长短表示政府行政能力的大小及职能的轻重，基本职能应该有最强的行政能力，故线段最长。

表2 世界银行对国家职能的划分

职能	应对市场失灵		增进公平	
最小职能	提供纯公共物品			保护穷人
	国防			济贫计划
	法律与秩序			救灾
	保护财产权			
	宏观调控			
	公共卫生			
中等职能	应对经济活动外部性	反垄断	克服信息不对称	提供社会保险
	教育	公共设施管理	保险	养老金
	环境保护	反托拉斯	金融监管	家庭补助
	职业教育		保护消费者	失业保险
积极的职能	协调私人领域的活动			再分配
	建设市场			资产再分配
	产业政策：集群战略			

资料来源：世界银行，1997

图3 国家职能及政府行政能力

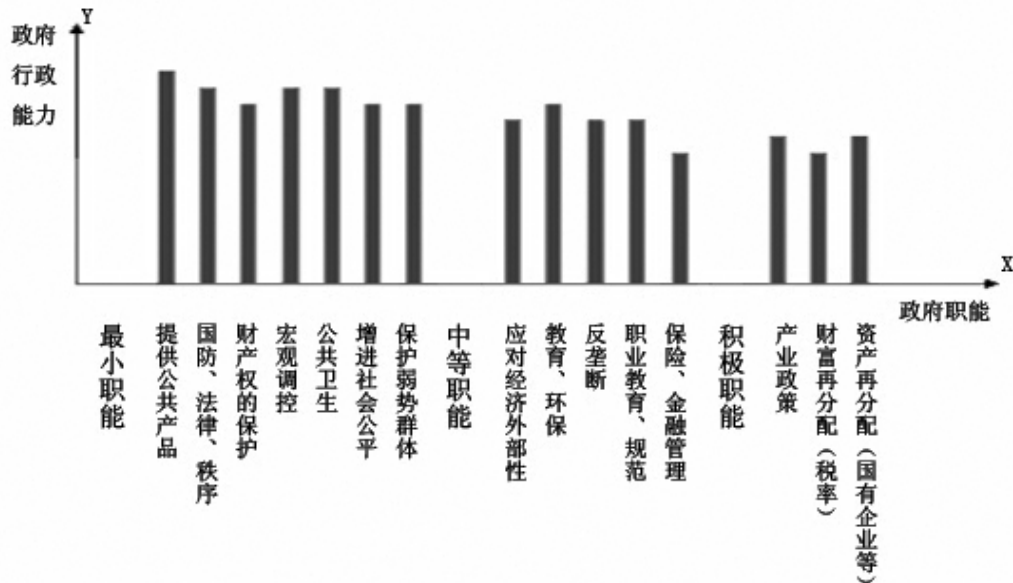
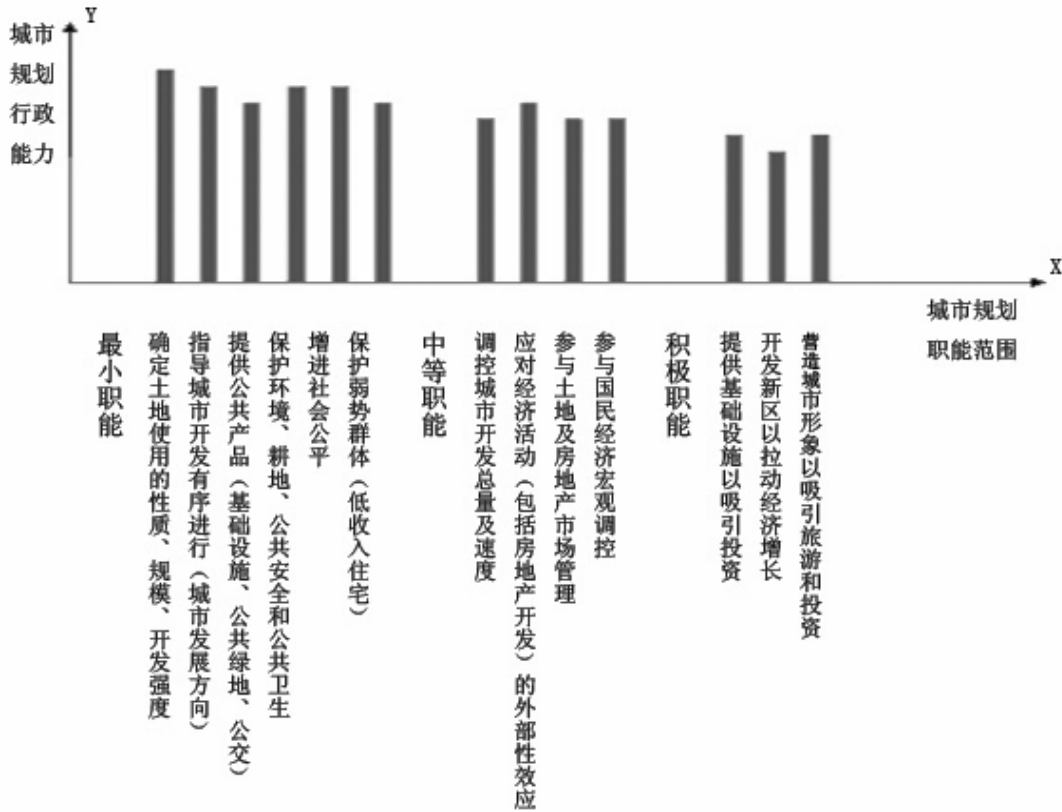


图 4 规划工作的职能和行政能力



作为政府一部分的城市规划同样也有职能范围和行政能力两方面的问题。当前规划改革的第一个问题是改革规划工作的职能范围，可以把规划职能分成基本职能、中等职能和积极职能三部分。（当然，规划职能的分级需要公众和学术界广泛讨论，笔者在此无意作定论。）一般公认，通过规划法规确定城市土地使用的性质、规模和建设强度；确定城市发展的方向；提供以基础设施和公共空间为主的公共物品；保护自然环境和耕地；帮助弱势群体等工作应该是规划的基本职能。基本职能的决策基础是长期的公共利益和社会公平。（图 4）

为了保障公共利益作出的调控应该是规划的中等职能，包括应对市场开发外部性效应的调控；对建设开发的总量及速度的调控；参与土地及房地产市场的调控管理等。城市规划作为政府的调控工具，在执行中等职能时的基础理念是公平和效率，但更倾向于公平考量。

规划的积极职能应该在基本完成了上述两项职能以后，或在上述职能已经完全展开后再涉及，执行积极职能的基础理念是通过规划来提高经济效率，促进经济增长。例如，政府直接介入经济活动——介入完全以拉动经济增长为目的的新区开发，完全以吸引投资为目的的城市形象营造等。

规划改革在对规划工作的职能进行分类，分清职能的轻重缓急时，可以学习公安部门的经验。众所周知，警察的基本职能是保障社会安全，但实际上他们往往被要求介入其他事务。在改革中，公安部门提出减少警察参与非基本职能的事务，例如帮助开发工程驱赶钉子户之类的杂事，这样不但可以减少工作量而集中在主要职能，而且可以大大减少卷入社会矛盾。政府部门的规划师同样应该减少帮助开发商、投资商的具体项目等非基本职能的事务。

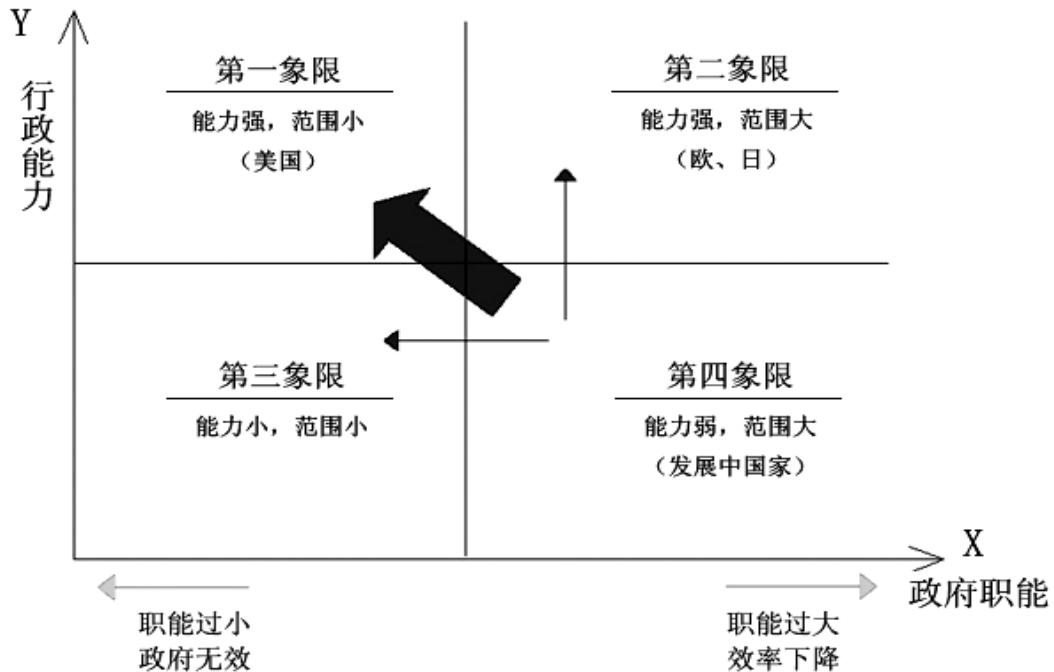
规划改革的第二个问题是提升规划部门的行政能力。佛朗西斯·福山对政府行政能力的改革提出了一个框架，分别把政府职能范围和行政能力作为坐标系统的XY轴。他把各国政府按照职能范围和行政能力简化成四种模式（事实情况肯定复杂得多，福山对此有详细讨论）。我们可以用图5说明福山的理论。第一种政府的职能范围小而行政能力强，处于第一象限，以美国为代表。第二种政府的职能范围大但行政能力也强，处于第二象限，以欧洲日本为代表。第三种政府的行政能力虽小但职能范围也小，处于第三象限，如塞拉里昂。第四种政府的职能范围似乎很大但行政能力却很小，处于第四象限，以一些非洲发展中国家为代表。他认为从行政效率而言，第一象限的模式最好，一个能力强而事务集中的政府肯定比较强大而有效。第四象限的模式最差，因为政府铺开了一个大摊子，似乎样样想管却无能力管理，必然造成政府无能，社会混乱。他建议，处于第四象限的国家应该向其他象限转变，目标是第一象限的那种小而精的政府。同时，他也指出，政府的职能并非越小越好，政府职能过小则等同于无效管理，政府职能过大则表现为无力管理。

我们可以在同样的理论框架中讨论规划改革问题，首先理清规划的职能范围，明确规划的核心职能，而后研究如何加强规划核心职能的行政能力。当前可以先展开讨论，研究规划基本职能、中等职能、积极职能的划分问题。除了通过终身教育提高规划师的素质，引入现代化的办公设施之外，在具体工作中，应该优先将规划部门的主要行政能力用于规划的基本职能，“集中兵力作战”，在此基础上再考虑参与其他职能的事务。

归根到底，规划改革的真正意义是决策理念的变革。在经济正在转型的今天，必须将规划决策从强调增长的“效率考量”，转向强调再分配即共同分享增长成果的“公平考量”。而规划编制的分类、审批的过程等具体问题，都会随着理念变化而变，理念变了，创

新的大门就打开了，具体问题也就迎刃而解。这样的理念转变，看起来似乎可能影响经济增长速度，其实对于国家的长治久安有着十分重要的意义。如果城市建设政策不能体现社会公平，如果城市规划部门无法向全体市民证明自己的最终工作目标是实现社会公平而不是帮助某些利益集团，那么对规划工作的批评，对规划部门的抱怨就永远不会减少。

图5 政府行政能力的改革方向



一个城市在经济发展的起步阶段，必须依靠扩大增量经济来积累资金，需要动用各种政策工具和手段，包括利用城市规划和城市建设项目来拉动经济增长，这具有合理性。但是高速的经济增长肯定会有代价，支付代价的往往是普通百姓。为了经济高速增长，百姓可以、而且应该承担一定的代价。然而当城市发展经过了依靠增量经济积累资金的阶段，如果继续要求普通百姓为已经得到好处的利益集团再承担代价而未能得到补偿，就可能引发社会不安定。当前一些经济发达城市虽然已经进入了存量经济的阶段而不必再完全依靠增量经济，却仍然把城市规划单纯当作拉动经济增长的工具而忽略规划的调控和再分配功能。正是片面强调经济增长而无视规划的调控功能及再分配功能，导致了今天很多的城市问题，例如住房问题（地方政府为了扩大基础设施投资，要求从高地价中取得收益，结果导致高房价），交通问题（规划部门过多考虑小汽车的通行顺畅而忽视公交便利和步行安全）。因

此，当前规划工作改革的目标是回归到规划以调控及再分配为基础的基本职能，减少涉及其它职能，以减轻“城市规划不能承受之重”。特别值得注意的是，2003年以后，中央政府的大政策已经发生了变化，科学发展观推出了一套新的理念，规划改革正是在这样的大背景下进行的，也必然应该反映新的理念。

当然，由于中国幅员广阔，东部、中部、西部各地城市经济发展的阶段不同，规划工作的改革也不可能完全相同。很多中、西部的城市仍然处于增量经济的发展阶段，规划工作必然以促进经济增长为主要内容。只有经过了这个阶段，有了一定的积累，才谈得上再分配。

规划改革不是一劳永逸的，不同时期、不同城市需要不同的规划功能，有不同的规划职责，所以规划工作永远面临着改革的要求，不可能不变地依照一个固定的模式进行。和一切应用科学一样，改革和创新也永远是规划学科的一部分。

引文书目

1. Fukuyama (佛朗西斯-福山), 2004, *State-Building*, 《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社
2. 孙施文, 2006, 《城市规划不能承受之重》，《城市规划学刊》2006-1
3. Campbell & Fainstein, 2003, *Readings in Planning Theory, 2nd Edition*, MA: Blackwell
4. Faludi, 1973, *A Reader in Planning Theory*, New York: Pergamon
5. Friedmann, 1987, *Planning in the Public Domain*, Princeton: Princeton University Press
6. Mandelbaum, Mazza, & Burchell, 1996, *Explorations in Planning Theory*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Center for Urban Policy Research