

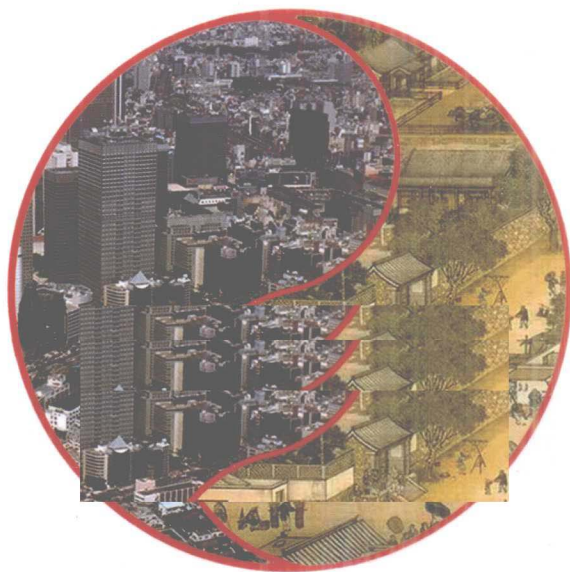


城市规划

一种伦理学批判

An Ethical Critique of Urban Planning

秦红岭 著



中国建筑工业出版社

城市规划

一种伦理学批判

秦红岭 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划 一种伦理学批判/秦红岭著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-112-12196-0

I. ①城… II. ①秦… III. ①建市规划-研究-
中国 IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 116396 号

责任编辑: 曲汝铎

责任设计: 董建平

责任校对: 刘 钰 赵 颖

城市规划
一种伦理学批判
秦红岭 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京天成排版公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 18 $\frac{1}{4}$ 字数: 456 千字

2010 年 9 月第一版 2010 年 9 月第一次印刷

定价: 46.00 元

ISBN 978-7-112-12196-0
(I9448)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

北京市哲学社会科学“十一五”规划项目
北京市属市管高校人才强教计划资助项目

引言

对城市规划的研究,更多的学者偏重于经验(或事实)分析与实证研究,本书则偏重于价值判断、伦理分析与批判性反思。其实,这两方面是相辅相成的。因为,我们必须对直接经验与客观事实有所认知,否则,我们的价值判断只能是空中楼阁。我们必须拥有某些正确的价值理念,受到价值准则的引导,否则,我们既不能梳理经验事实背后的整体意义,也无法在城市规划所面临的纷繁复杂的利益冲突中作出正确抉择,实现利益平衡与社会公平。

笔者在思考与阐述复杂的城市规划问题时,从人文视野出发,努力以一些伦理价值原则为判断标准。例如,公共利益原则、公平正义原则、以人为本原则、环境伦理原则,这些原则贯穿在笔者对城市规划许多具体问题的思考与讨论之中。需要指出的是:这些价值原则最终服务于追寻美好城市这一人类永恒的价值追求。《说文解字》曰“城,以盛民也”。亚里士多德讲:“人们为了活着,聚集于城市;为了活得更好居留于城市。”这些话值得我们铭记于心。城市之善,在其美好;城市之美,在其善,善其“盛民”。一切为了人的美好生活,这是城市规划最根本的伦理追求。

本书的主题是从伦理学和价值哲学的视角探讨城市规划中的有关问题,这是一个跨学科的研究领域。美国著名规划学者约翰·弗里德曼(John Friedmann)曾将指导规划师在工作中体现人文哲学思考的任务,视为规划理论研究的中心任务之一。若真如此,本书所做的工作将是对城市规划理论中心任务的一种探索。据笔者所知,这本书是我国第一部在城市规划与伦理之间建立联系的书,或者说是第一本尝试用伦理学的观点,系统探讨城市规划中伦理问题和价值问题的书。本书中所反映的研究成果是初步的,刍荛之言,聊作引玉之砖,以期提供一个新的视角,让更多的学者关注并探讨城市规划中的伦理与价值问题,让人们对中国城市或泛指意义上的现代城市进行人文反思,找出现代“城市病”的病根,使我们的城市能够走向生态与人文城市的发展之路。

本书除导论外,共分七章。在此对各章的重点内容赘言几句,或许能够对读者的阅读有所裨益。

导论部分旨在回答城市规划是什么的问题,尤其阐释了城市规划多重属性中有着鲜明价值特性的内涵,明确提出城市规划是一种伦理实践的主张。第一章“等级与人本:历史视野中的城市规划伦理理念”,选择性地探讨了中西城市规划思想史中一些有代表性和现实意义的精神文化特征,勾勒出城市规划内蕴的某些伦理因素。例如,都城营建作为礼制的象征、城市是为美好生活而存在的、城市规划中的理想主义与人本主义倾向等。第二章“公益与正义:城市规划应遵循的基本伦理原则”提出,对城市规划合理性的追问,在某种程度上就是对城市规划合伦理性的诉求。合伦理性的城市规划应当以公共利益优先性原则、公平正义原则和以人为本原则作为基本的价值取向,它们是判断和评价城市规划正当性、合理性和有效性的基本价值标准。第三章“活力与宜居:城市形态的人文价值追求”旨在将价值观融进对城市形态的探讨之中,除了阐释好的城市形态的一般价值标准之外,更加注重对城市形态的伦理分析,并进而提出理想的城市形态应追求的伦理目标。这就

是,一个好的城市形态是追求宜居与乐居之城,是居住空间有机融合的和谐之城,是服务于市民生活的人性之城,是人与自然环境和谐共生的可持续之城。第四章“权力与人性:城市公共空间的伦理意蕴”从人文视角出发,探讨了城市公共空间所蕴含的社会文化属性与伦理性因素,提出现代城市公共空间的伦理价值主要体现在作为人性场所,满足人性化需求这一精神功能。公共空间的人性化努力,在人文关怀、个性化与多样化、场所感、空间尺度宜人性与易交往性、公共艺术的成功介入等特征中获得鲜明体现。第五章“和谐与永续:环境伦理学视野中的城市规划”旨在将环境伦理的理论成果纳入城市规划视角,用环境伦理的基本理念和价值原则指导城市规划,促进传统的城市规划价值观和政策目标朝着更加符合环境伦理价值取向的方向转变。第六章“人道与福利:住房规划与建设中的伦理问题”主要从探讨住房问题的价值属性入手,阐述了住房规划与建设中的相关价值和伦理问题。例如,城市住房政策的价值目标、居住区规划设计与人文关怀等问题。第七章“责任与理想:城市规划师的职业伦理新探”则依据规划师职业的历史特征、行业特点和社会功能,将规划师职业的基本价值理念概括为公共利益、以人为本、责任伦理三个方面,将规划师职业的精神气质概括为理想主义精神,“向权力讲述真理”或“面对权贵,直言不讳”的道德勇气两个方面。

伦理学的一个重要功能是批判功能,城市规划要有强烈的问题意识。本书论及中国城市的现状时,更多地指出了其现实存在的,或可能面临的各种问题与挑战,但这并不意味着忽视建国60年来,尤其是改革开放30年来,我国城市规划与城市建设所取得的有目共睹的巨大成就。

本书的书名是《城市规划——一种伦理学批判》,这里的“批判”并非仅仅指对城市规划的抱怨与批评,笔者更想表达的是对现代城市规划问题的一种伦理学视角的价值反思,并试图确定现代城市规划好与坏、善与恶、正当与不正当的道德界限。

但凡学术著作,即便是最具个人独创性的作品,也离不开前人思想的支持。许多学者的工作为本书的形成铺就了道路。在这里,笔者特别要提及以下一些学者及他们的著作,他们使笔者受益匪浅。一是简·雅各布斯(Jane Jacobs)及其经典著作《美国大城市的死与生》。她基于一个普通市民的体验和观察,以家庭主妇般的细腻眼光,将注意力更多集中在城市街头真实的日常生活,对何谓美好的城市提出了既富于批判性,又富于建设性的见解。雅各布斯探讨城市规划的平民视角和独有的女性视角,对笔者启发很大。在本书中,笔者观察、调研并搜集了一些普通市民对其所居住的城市,对城市规划的看法和建议,并将其作为案例放在书中,以期引发我们对城市问题的认真思考与反思。同时,基于女性的特点,笔者特别关注城市规划、城市建设中的细节问题。人们常说,细节决定成败。其实,细节也是决定城市是否美好的重要特质,是决定城市是否真正做到人文关怀的试金石。一座城市只有充满了时时让人温暖体贴的细节,于无形中滋养着百姓的日常生活,市民才能真正产生对这座城市的认同感。二是凯文·林奇(Kevin Lynch)及其著作《好的城市形态》。此书开宗明义提出了“一个天真的问题”,即“什么能造就一个好的城市?这也是笔者一直思考的问题。林奇对城市与价值关系的创新性探讨,为本书的研究视角注入了思想源泉。他既从整体的价值视角,也从较具体的环境行为学的视角探讨了城市形态问题,揭示了人的价值观与居住形态之间的一般性关联和评价尺度。三是刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)及其著作《城市发展史:起源、演变和前景》。他在书中并非只是叙述

城市的发展历史，其宗旨是为城市发展找到一种新的出路。这种新的出路就是以人为中心，避免那种纯粹以物质形态的观点和反有机物的技术来判断城市状态，以及纯粹以追求利润、享乐和权力来规定城市发展的片面做法，而应把人们的精神生活、文化生活放到更加重要的位置。四是尼格尔·泰勒(Nigel Taylor)及其著作《1945年后西方城市规划理论的流变》，他使笔者对近现代西方城市规划理论和范式的变化有了明晰的了解，更重要的是笔者特别认同他的思想倾向，即他重视城市规划中的规范理论，将道德哲学与政治哲学看成是城市规划的当然主题。五是我国规划学者孙施文所编著的120余万字的大作《现代城市规划理论》，对于笔者这种并非从事城市规划专业的人文学者而言，是系统了解现代城市规划理论的最好的中文文献。

意大利建筑师阿尔多·罗西(Aldo Rossi)认为，体现美学意图和创造更好的生活环境是建筑的两个永恒特征。吴良镛院士认为：中国人居环境建设要立足国情，在科学发展观的指导下，实现两个基本回归，一是以人为本，面向社会大众生活；二是在生态文明指引下建设人居环境。其实，城市规划又何尝不是如此呢？

目录

引言

导论 技术与人文：城市规划的多重面孔 / 1

- 一、作为一种政治过程的城市规划 / 3
- 二、作为一种公共政策的城市规划 / 6
- 三、作为一种伦理实践的城市规划 / 8

第一章 等级与人本：历史视野中的城市规划伦理理念 / 14

- 一、礼之象征：中国古代都城营建的伦理内核 / 15
- 二、美好生活的允诺：古典时期雅典城市思想的伦理指向 / 31
- 三、理想主义与人本主义：近现代西方城市规划理论的价值诉求 / 39

第二章 公益与正义：城市规划应遵循的基本伦理原则 / 53

- 一、公共利益优先性原则 / 54
- 二、公平正义原则 / 69
- 三、以人为本原则 / 81

第三章 活力与宜居：城市形态的人文价值追求 / 94

- 一、好的城市形态的价值标准 / 95
- 二、追求宜居与乐居之城 / 108
- 三、追求居住空间有机融合的和谐之城 / 118
- 四、追求服务于市民日常生活的人性之城 / 124

第四章 权力与人性：城市公共空间的伦理意蕴 / 135

- 一、两种视野中的公共空间概念 / 136
- 二、城市公共空间的伦理价值 / 142
- 三、城市公共空间人性化的主要特征 / 154

第五章 和谐与永续：环境伦理学视野中的城市规划 / 177

- 一、环境伦理：实现人与自然和谐的道德保障 / 178
- 二、环境伦理：一种重要的城市规划价值观 / 190
- 三、环境伦理：生态城市建设中的伦理观念创新 / 198

第六章 人道与福利：住房规划与建设中的伦理问题 / 211

- 一、住房的伦理价值属性 / 212
- 二、城市住房政策的价值目标 / 223
- 三、居住区规划设计与人文关怀 / 232

第七章 责任与理想：城市规划师的职业伦理新探 / 245

- 一、城市规划师的基本价值理念 / 246
- 二、城市规划师的精神气质 / 256
- 三、城市规划师职业伦理的基本规范 / 263

图表目录 / 273

参考文献 / 277

后记 / 282

导论

技术与人文：城市规划的多重面孔

城市规划天生就是一个规范性、政治性活动。

——[英] 尼格尔·泰勒《1945年后西方城市
规划理论的流变》

城市规划学，在这十年中，到底是什么呢？它是一项庞大的、多功能的工程。它是一门不确定的学科，在寻求着它的对象与客观性，但在找到它们的地方，却没有发现它们。它是一种实践，然而科学性则是另外一回事。当然，它也是一种体制和意识形态的混合，也是一种方法，在它的总体中掩盖了都市的问题构成。

——[法] 亨利·列斐伏尔《对空间政治的反思》

对善的追求，对美好生活的追求，对人类幸福的追求，既是伦理学的宗旨和目标，也是城市规划学科内在的价值诉求。

——本书作者

美国法哲学家埃德加·博登海默(Edgar Bodenheimer)有句名言:“正义有着一张普洛透斯似的脸(A Protean Face),变幻无常,随时可呈不同形状并具有极不相同的面貌”^[1]。这句话不单单是说正义这个概念本身的复杂性,更重要的是说由于人们看问题的角度与立场不同,普罗透斯在人们心目中的映象总是片面的、局部的。其实,从一定意义上说,城市规划也长着一张普洛透斯似的脸,有着多重面孔,并随经济社会变迁而不断变化,而且人们往往倾向于从自身的学科背景和工作角度出发,强调其某一方面的“面孔”,于是,“城市规划”便成了一个宽泛而含混的概念,不易明确而完整地把握其内涵。

虽然人们一般认为,学科和职业意义上的城市规划是伴随19世纪中后期工业化、城市化进程的发展,以及为了解决由此而引发的诸多城市环境与社会问题而产生的,但是作为人们有目的、有计划地安排城市建设活动的规划行为和规划理念,中外皆是,古已有之。比如,公元前5世纪左右,中国的《周礼·考工记》中记载的王城规划模式和形态制度,成为几千年间中国古代都城规划的基本模式和指导思想;而被冠以“城市规划之父”美誉的古希腊建筑师希波丹姆(Hippodamus),则提出了影响西方城市形态两千多年的规划形制,即崇尚几何秩序的,以严整的棋盘式道路网为骨架的城市布局思想。当然,古代的城市规划概念与今天我们对城市规划概念的理解有明显的不同,古代的城市规划属于建筑学的范畴,更多关注建筑物的布置与安排,而现代的城市规划内涵更加丰富,更加具有综合性,更加重视对社会发展的控制。

根据我国推荐性国家标准《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)的界定:城市规划是“对一定时期内城市的经济和社会的发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”。这一定义主要是从我国城市规划的职能范围而界定的,而非从属性上回答“城市规划是什么”或者“城市规划的本质是什么”的问题。

总体上看,如果从学科角度界定现代城市规划,它已经从建筑学的一个分支学科,发展为一门集技术性、政策性、社会性和艺术性于一体的交叉学科,其研究领域集中在城市土地利用和空间规划上,同时也涉及更广泛意义的社会发展规划以及城市政策的设计、决策与实施。与单一学科相比,交叉学科有跨学科性、综合性等属性。作为交叉学科的城市规划要依靠建筑学、土木工程学、地理学、社会学、政治学、经济学、哲学、生态学、人类学、公共政策学等学科的知识,确立自己的学术体系和学科方法,因而呈现出“复杂的面孔”。

《简明不列颠百科全书》指出,城市规划是“为了实现社会和经济方面的合理目标,对城市建筑物、街道、公园、公用设施,以及城市物质环境的其他部分所作的安排,是为塑造或改善城市环境而进行的一种社会活动,一项政府职能,或一门专业技术,或者是这三者的融合。”^[2]美国国家资源委员会认为,城市规划“是一种科学、一种艺术、一种政策活动,它设计并指导空间的和谐发展,以满足社会与经济的需要。”^[3]《大美百科全书》指出:“都市规划乃是一种社会与支配过程,从而对都市空间组织及内涵加以评估、设计与规范。……有些人把规划看做是一门科学,也有人视之为是一门艺术。不管如何界定规划,大多数当代政府把它当做是具有理论、规则和程序的专门职业领域。”^[4]我国学者石楠等人则更为具体地阐述了城市规划包含的不同方面的含义。首先,它是一项政府对于城市发展进行引导、控制的职能,体现了政府对于城市发展过程中的一系列重大问题的具体安

排，是政府对于城市开发建设过程的具体管制；其次，它是一种作为专业人员的职业实践，城市规划是一门科学，也是一项专业技术，通过城市规划师这一职业群体的劳动，对于城市未来的目标进行科学预测，对城市发展中所遇到的一系列矛盾加以综合协调；第三，它又是一项全社会参与的公共活动，作为居住和工作在城市里的每一个市民都会对于城市发展有重大影响。因此，城市规划从来就是一个全社会参与的社会过程。^[5]

总结上述观点，城市规划至少有四幅不同定位的“面孔”：它是一种对城市空间和土地进行设计与安排的工程技术，是一项政府职能或公共政策活动，是一种社会公共性活动，尤其是政治过程，是一种建筑、园林、景观和城市设计的艺术。本书将提出并探讨城市规划另一幅人文“面孔”：即将城市规划看作一种特殊的伦理实践活动，阐释城市规划的伦理之维。可以这样说，广义的城市规划概念是由以上五种要素互动整合而成。本书主要讨论城市规划多维视野中有着鲜明价值特性的“面孔”。

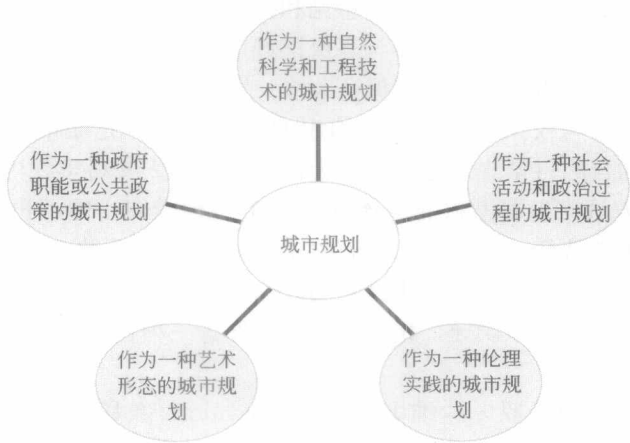


图 0-1 城市规划的多重面孔

一、作为一种政治过程的城市规划

从西方社会而言，上个世纪 60 年代以来，人们对城市规划的认知与学科定位发生了显著变化。无论是传统的以“物质空间设计”理论为主导的“物质规划”或“实体规划”(Physical Planning)，还是 20 世纪 60 年代中后期出现的崇尚系统分析方法及建立动态模型的系统规划理论，以及注重理性决策过程的理性过程规划理论，总体上都强调城市规划是一项具有技术理性特征的工程技术或科学决策过程，是具备相关知识技能或是具备系统分析和理性决策能力的规划专家的一项技术工作。因而价值中立，无需考虑价值观问题、意识形态问题或者政治纷争。英国学者尼格尔·泰勒(Nigel Taylor)指出：“的确，我们可以认为，系统规划理论和理性过程规划理论标志了现代主义思想的高潮——这是 18 世纪欧洲启蒙运动时形成的乐观主义浪潮的顶峰，它们相信使用科学和推理能促进人类的进步。”^[6]

然而，20 世纪 60 年代中期后，随着西方一些城市(主要是欧洲和北美)“大扫荡式”

的城市更新与开发(主要指公共住房建设、旧城更新、大型高速公路计划),引发了内城衰退、城市贫困、居住隔离、环境恶化等严重的社会问题,并导致振聋发聩的批判与广泛的公众抗议。美国、英国和法国一些城市都爆发了主要针对大型的住房开发项目和高速公路规划的抗议和抵制活动,“这些抗议突显了一种价值缺失:规划和规划决策依托于价值判断,即人们对希望建造哪种类型的环境的价值判断,而系统理论学者和理性过程理论学者都轻视了或完全忽略了它的存在。”^[7]人们认识到,在城市规划领域,尤其是在重大的城市规划项目的关键性抉择方面,强调技术理性的规划理论不仅常常无济于事,在很多情况下还可能陷入误区。同时,那个时期的美国社会,正是“非裔美国人民权运动”(African-American Civil Rights Movement)风起云涌之时,它使人们看到不同种族、不同阶层可以通过合法的群众运动获得民主权利、平等权利的可能,也激发了人们对少数民族的平等权利等政治及伦理问题的反思。民权运动对城市规划产生了深刻影响,它促使规划界的不少有识之士认识到,单纯依靠规划专家的意见和技术原理决策,容易破坏民主,导致社会不公,因而在城市规划过程中,公众参与是保证城市规划合法性的基础,以及规划过程民主性、公正性和平等性的重要途径,应保证公众,尤其是弱势群体和边缘群体在城市规划过程中具有发言权或参与权。“20世纪60年代的民权运动,是城市规划学的重心由以物质形体规划为核心的自然科学规划逐步转变为包括社会和人文科学在内的综合规划学的分水岭。”^[8]由此,西方城市规划思想的主流开始发生一种转向,即不再单纯强调城市规划的科学属性与技术理性特征,而是越来越倾向于将城市规划看做一种不同利益群体表达、竞争、交涉、妥协,并在此基础上达成合意的政治过程。甚至有西方学者提出,把城镇规划描述为一门“科学”是一个误导,相反,它应该作为一种旨在实现某种价值目标的政治活动形式。^[9]

这其中,美国规划师保罗·达维多夫(Paul Davidoff)和托马斯·赖纳(Thomas Reiner)于1962年提出的“规划的选择理论”(A Choice Theory of Planning)以及1965年达维多夫提出的倡导式规划(Advocacy Planning)理念,都将规划视为一个以价值判断为基础的选择过程和政治过程。达维多夫对价值中立的技术专家型规划师的角色提出了质疑,认为规划师应作为积极的倡导者,清醒地表明自己的立场,从多元主义视角出发,代表并服务于各种不同的社会团体,体现广泛的社会群体的利益,尤其应作为社会弱势群体利益的代表者和辩护士,参与到规划过程中去,让所有的社会利益团体都能够在规划的过程中追求自己的利益,从而实现城市规划的公正。

上个世纪60年代末70年代初兴起的西方马克思主义城市理论,特别强调城市规划的政治属性和社会政治功能。西方马克思主义学者认为,传统的规划理论忽视了规划的阶级内涵和民主职能,无助于实现普遍的公共价值和社会公正的目标,因而它注定是空洞的。因此,他们强调,规划理论无非是形成规划的社会力量的产物,在认识城市规划的属性时,应分析城市发展或土地使用中的阶级或利益关系。^[10]西方马克思主义创始人——法国思想家亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre),以马克思主义的理论和方法为基础,将城市空间发展过程放在资本主义生产方式下加以考察,对空间的政治性进行了反思。列斐伏尔认为空间是政治性的,空间不仅弥漫着社会关系,还是一种充斥着各种意识形态的产物。他指出:“有关城市与城市现实的问题并没有被很好地了解或认识,因为不论它是在思想(意识形态)还是在实践中,均没有认识到政治的重要性。”^[11]他认为,城市规划问题本质上是

现代资本主义社会中，城市土地如何通过阶级和国家的相互作用而被利用与管理的问题。城市空间生产过程中的基本矛盾就是剥削空间以谋取利润的资本要求，与消费空间的人的社会需要之间的矛盾，这种矛盾的政治表现就是空间抗争。于是，城市规划学科在某种程度上说越来越类似于政治经济学。另一位西方马克思主义学者——西班牙裔美国城市社会学家曼纽尔·卡斯泰尔(Manuel Castells)，也阐释了城市规划的政治性质，认为城市问题实际上是资本主义内部矛盾的结果，并指出：“①城市规划是遵循不同社会利益而形成的社会组织逻辑的一种‘城市宣言’。在最终情况下，当规划机构必须完全服从于社会政治的统治力量时，这个宣言代表着共同利益的合理化。②作为一种城市政治进程，规划是城市以及整个社会和经济组织的各种冲突和趋势谈判，并表达调节的地方。”^[12]

还有一些西方学者从其他视角阐述了规划的政治特征。例如，美国规划学者约翰·弗里德曼在1987年出版的著作《公共领域的规划：从知识到行动》一书中，认为规划在公共领域中扮演四种角色(实际上也是他以规划的社会功能为视角对规划理论的分类)，即规划作为社会改革(Social Reform)、规划作为政策分析(Policy Analysis)、规划作为社会动员(Social Mobilization)和规划作为社会学习(Social Learning)。除规划作为政策分析强调规划的工具理性特征外，其他三种规划理论范型都强调规划的价值理性，强调规划的社会引导性、社会改造性政治功能。弗里德曼还认为，回顾过去的半个世纪，规划的理论与实践发生了三大转变。首先，规划更多的成为一个全社会参与的过程而不仅是技术性的过程。与此相适应，必然带来第二种转变，即规划日益纳入政治艺术中。规划师必须敏锐地关注权力以及权力可能带来的不同。第三种转变是规划师直接参与到工作过程中，把事情办成，所谓“即时完成”的规划。今天的规划师不再仅仅是政客的分析咨询师，他们已经(或是能够)成为发挥他们自己作用的政治参与者。^[13] 美国规划学者约翰·M·利维(John M·Levy)依据美国的社会背景，认为由于规划常常关乎公众的利害关系、规划决策效果的可呈现、规划涉及巨额的财政投入，并对财产税率产生重大影响等因素，强调规划具有政治性，是在高度政治化的背景下进行的。^[14] 澳大利亚墨尔本大学教授尼古拉斯·劳(Nicholas·P·Low)认为，城市规划的政治特征与其职业化过程紧密关联。他指出：“我们不仅要显示规划是一种政治活动，更重要是要知道，现代城市规划是如何从作为政治活动和职业活动的紧密联系中产生的，城市规划的职业化是如何成为政治问题的解决方案的。”^[15]

随着上个世纪90年代以来，我国规划界对“城市规划是什么”的争论与思考，我国一些学者也涉及对城市规划政治属性与政治功能的探讨。例如，孙施文在1997年出版的《城市规划哲学》一书中提出：城市规划是政治作用过程中的一种手段、方式和途径。既然城市规划涉及公共资源的分配和重组，就会对社会经济关系产生影响。因此，也就不可避免有政治因素的作用，城市规划也只有通过政治因素的作用而付诸实施。杨帆在专著《城市规划政治学》中明确将政治作为一种分析城市规划的视角，并把城市规划纳入到政治学的范畴来讨论，认为“我们不能仅仅把政治看做城市规划的一个环境因素，而是，在某种程度上城市规划本身就是一种政治活动”；“城市规划之所以被看作是一种政治过程，是因为它反映了所涉及的错综复杂的权力网络，以及发生在这一网络中的政治交换的普遍存在。”^[16] 童明在《政府视角的城市规划》一书中虽然主要基于政府的视角探讨城市规划问题，但正如他所说，从政府的角度来看待城市规划，也就意味着城市规划作为一种政治

行为,“尽管城市规划是关于城市开发的区位,总体特征的要求,以及无数公共项目和设施的设计行为,但是它本质上应当是一项严格的政治行为。”^[17]

总体上说,现代城市规划之所以被看作一种政治过程,主要是因其包含着用技术理性或实证分析的方法不能解决的目标选择、权力博弈与利益冲突问题。本质上说,重要的城市规划决策几乎都是在复杂的社会政治结构中作出的。无论是城市规划所涉及的空间布局还是土地利用等方面,其背后都反映着错综复杂的社会利益关系和政治权力格局。城市规划作为一项具有广泛社会关联性的行动过程,或者作为政府引导并调控城市空间发展的战略工具,要协调和处理社会中不同利益群体,在空间和土地资源上的不同利益诉求,减少社会冲突与不和谐,保障公共利益的实现,维护社会公平。因而,城市规划本质上是一个利益分配问题,不可能简化为一种单纯的技术活动,而是一项具有鲜明意识形态色彩和政治性的社会实践过程,一定意义上,甚至可以说是政治意志在空间上的体现。

二、作为一种公共政策的城市规划

作为一种公共政策的城市规划与作为一种政治过程的城市规划有着内在联系。广义地说,公共政策是政府为解决特定社会问题,以及调整相关利益关系而采取的政治行动。公共政策的制定、实施和评估过程实质上也是一个政治过程。而且,从西方近现代的规划实践来看,城市规划的最终落实仅仅靠规划文本、规划图纸和规划工程技术是远远不够的,实施城市规划的主要手段,还要仰仗政府制定的相关规划法规和规划政策,以此为规划实施提供可操作的规则。因而,自上个世纪60年代以来,西方规划思想对规划过程价值属性和政治属性的强调,大体上又是规划由“关注空间形态设计”、“重视理性规划”到规划“作为公共政策”转变的过程。人们逐渐认识到:城市规划、城市设计只有融入公共政策,才能产生最好的效果。其实,这一转变过程,从一定意义上说是对规划的社会本质和社会功能认识上的某种回归。日本学者药师寺泰藏曾简明扼要地指出:“‘公共政策’的意思与其字面意思相同,即为‘公共’而制定的‘政策’”。^[18]也就是说,凡是为解决社会公共问题而制定的政策,基本上都能看成是公共政策。现代城市规划的出现,本身就是为了解决工业革命所引起的城市无序蔓延、城市环境恶化、住宅拥挤、公共设施匮乏、疫病流行等社会公共问题,而提出的各种思想方案和应对措施(包括立法手段)。也就是说,现代城市规划从一开始就具有与政府的公共行政管理行为相结合的公共目标,它最初呈现的其实是一幅公共政策的“面孔”,是政府为解决现实的社会问题所作出的决定和行动。

在我国,计划经济时代和改革开放初期,城市规划被视为国民经济计划的延续和指导城市发展的技术方案。如1990年施行的《城市规划法》第一条明确指出:城市规划的基本任务是“确定城市的规模和发展方向,实现经济和社会发展目标”。进入21世纪以来,国内规划界逐步认识到我国城市规划工作中,过于偏重物质空间规划和工程技术方法,而忽视社会问题和公共政策的局限性。城市规划作为一项公共政策或者说城市规划具有公共政策属性的观点,在我国规划界,尤其是政府层面得到了较广泛的认同。原建设部发布的2005年新版《城市规划编制办法》第三条指出:“城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。”这

表明,政府从法规层面对城市规划的社会角色进行了新的定位,强调市场经济条件下城市规划的公共政策的属性。2007年11月27日,全国规划院院长会议通过的《全国规划院院长共识》指出,城市规划属性,从过去偏重于作为经济发展的技术手段,向构建和谐社会的公共政策的转型,是新时期城市规划改革最根本、最深刻的内涵,也是当前城市规划工作者转变观念和转换工作思路的基本指导思想。

城市规划走向公共政策的主要原因,与我国改革开放以来,城市规划面临的快速市场化和城市化现实、转轨时期的社会大背景(多元化的利益群体与多元化的利益需求),以及政府职能的转变(从经济建设型向公共服务型的转变)有直接的关联。与此相联系,传统的占主导地位的单纯服务于政府的城市规划技术思维已无法应对复杂的城市利益格局。对此,有学者分析道:“回顾改革开放以来,我国城市规划走过的发展历程,可以清晰地发现,伴随快速工业化而出现并与之相互促进的快速城市化、以市场化为导向的体制转轨,不但为城市规划带来丰富的实践机会,而且也对城市规划的政策导向和运作模式产生冲击,导致城市规划观念和体制的不断更新。其中,从单纯的技术规范演变为公共政策,就是城市规划在快速城市化和体制转轨双重作用下的根本性变革。”^[19]

虽然在市场经济体制逐步完善的今天,我们已越来越充分地认识到城市规划所蕴含的公共政策属性。然而,当前学术界对于城市规划作为公共政策的内涵、特征、功能、系统等问题,尚未从理论上进行清楚的界定与系统的研究。

何谓公共政策?中外学者从不同的视角提出了各种各样的看法。如美国政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)认为:公共政策是政治系统权威性决定的输出。因此,它是对全社会价值所进行的权威性分配。^[20]这一定义突出了公共政策的价值分配功能,强调公共政策是政府进行社会性利益分配的主要形式。美国政治学家托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为:“公共政策就是政府选择做哪些事情而不做哪些事情”。^[21]这个定义强调了公共政策的选择性特征。我国学者陈庆云指出:“公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则。”^[22]这个定义强调了公共政策是政府制定的一种行为准则,其本质是要解决社会利益的分配问题。

综合以上学者对公共政策内涵及特性的基本看法,我们可将作为公共政策的城市规划看作是由政府(行政机构)为合理配置和利用城市土地与空间资源,保障和实现公共利益,对城市开发与建设中涉及的社会利益所进行的权威性分配或所制定和实施的规划行为准则。

依据公共政策的普遍特征和城市规划本身的特性与现实状况,笔者认为:作为公共政策的城市规划的基本特征除了其权威性(由公共权威机构制定,在其适用范围内具有普遍的约束力)和动态性之外,主要应强调以下两个方面。

第一,公共性

公共政策是政府对具有广泛性和普遍性的社会公共事务管理的重要手段,天然地或内在具备公共性的特征。理解城市规划的公共性,首先应强调公共政策价值目标取向上的公共性,即以维护和实现公共利益作为规划政策的根本目标。政府制定的规划政策是否致力于实现社会公共利益,以及实现公共利益的能力和程度,是判断和评价一个城市规划政策的正当性、合法性和有效性的基本标准。其次,应强调规划政策形成、制定及实施过程中的公共性。这里公共性体现为一种“公意”,实际上是强调各种利益群体,无论是强势

群体还是弱势群体,尤其是受规划决策直接影响的群体,均享有表达意见的权利,都有公平的机会,将自己的利益要求诉诸到规划政策制定系统中,由政策主体依据各种社会利益需求对复杂的利益关系进行调整。也就是说“城市规划不是城市规划技术人员的专利,也不是政府部门的专利,而是由公众、政府与规划技术人员相结合,形成的公共政策。”^[23]

第二,前瞻性或未来导向性

“尽管公共政策是针对现实问题提出的,但它们是对未来发展的一种安排与指南,必须具有预见特征。”^[24]公共政策的前瞻性特征,不仅是保证政策相对稳定性的必要条件,而且也是合理分配社会利益的重要保证。预见性、前瞻性或未来导向性特征在城市规划中表现得尤为突出。城市规划作为一种城市物质环境管理的重要手段,要提出未来一定时期内城市空间的发展蓝图,对未来城市建设和城市发展,尤其是城市土地及空间使用方式有着重要的引导和控制作用。对此,孙施文指出:规划既是对于未来行动结果(目标)的预期,也是对实现这种结果的行动的预先安排,规划的本质特性体现在规范的未来导向性,这种未来导向性至少包括两个方面的内容:一是任何规划都是以未来作为目标趋向的,二是规划的内容和过程始终围绕着未来的行动而展开。^[25]现在我国城市建设中的许多问题,往往直接暴露在城市建设后期的市政管理阶段和具体部门中,如城市规划短期行为严重,城市道路三天两头开挖与施工等等,但实际上这些问题的源头是出在前期规划上。一个城市,如果没有前瞻性的科学规划,城市发展就会呈现出一种无序和折腾状态,城市规划决策的有效性与正确性也会屡遭质疑。相反,如果我们的城市规划具有足够的前瞻性,重视公众对城市未来的愿景表达,预想城市未来发展的多种可能性及有效应对方案,有很多问题在规划的时候就可以避免。因此,城市要良性发展,眼光一定要长远,规划一定要找准最佳的超前度,既能够帮助城市政府规避风险并把握发展机遇,又能够真正为城市未来的和谐发展起到勾画蓝图的作用,而不要让今天做的规划,成为明天城市发展的障碍。

当前,我国城市规划向公共政策的转型已是大势所趋。因此,制定出科学合理的城市公共政策体系,构建本土化的城市规划政策分析模型,完善与公共政策相适应的城市规划体制,成为了未来中国城市规划领域理论创新与制度创新的重要方向。

三、作为一种伦理实践的城市规划

城市规划是人类对城市物质环境有目的、有计划的建构,是人类主体性的社会实践活动的重要组成部分。在这个实践活动中,既有科学性、技术性的活动,也有蕴含价值判断因素的政治性、政策性、艺术性和伦理性的活动。其中,作为一种伦理实践的城市规划,与作为一种政治过程和公共政策的城市规划,这三者之间有着不可分割的关系,根本目标都是为了协调与平衡各种利益关系,并最终实现公共利益最大化,只不过视角与方法不同而已。

比较明确地提出城市规划是一种伦理实践的观点,并非本书作者首创。例如,尼格尔·泰勒在探讨二战结束后50年间西方城镇规划理论领域的重大变化时指出:“从严格意义上讲,城镇规划还不是一门科学(甚至不是一门社会科学,正如有些人坚持的说法)。相