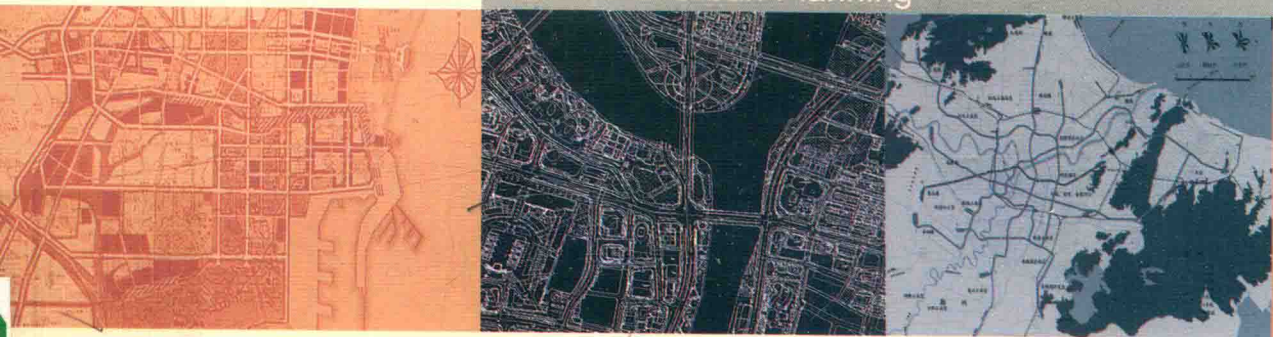


城市规划决策咨询理论与实践

赵艳莉 著

Decision-making Consultation Theory and
Practice in Urban Planning



中国建筑工业出版社

城市规划决策与实践

赵艳莉 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划决策咨询理论与实践 / 赵艳莉著; — 北京:
中国建筑工业出版社, 2017. 2
ISBN 978-7-112-20250-8

I. ①城… II. ①赵… III. ①城市规划—决策—咨询
—研究 IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第004841号

责任编辑: 孙书妍

责任设计: 谷有稷

责任校对: 王宇枢 张 颖

城市规划决策咨询理论与实践

赵艳莉 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销
北京京点图文设计有限公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12 $\frac{3}{4}$ 字数: 242千字

2017年6月第一版 2017年6月第一次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978-7-112-20250-8

(29500)

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)



序

城市规划在城市发展过程中发挥四层职能：城市发展规律的研究、城市未来目标的制定、城市实施途径的设计，以及城市运行政策的管理。

本书聚焦于城市规划的后两个职能，探索城市在制定战略目标之后，如何选择实现其发展目标的有效实施途径，如何在城市政府管理运行中发挥政策职能的行为模式，从政策视角研究规划决策的有效咨询运行机制。即从战略目标设定的技术文本向规划建设实施的公共政策转化过程。

这个过程研究的假设前提是，规划者在城市发展中并不是决策者，但对于城市的未来战略目标的实现又具有职业职责。如何在个人威权决策体系中，坚持在城市决策过程中完成专业咨询者的职业操守，在自觉地不断动态对比城市战略目标与城市现实之间的差异之后，创造性地提出政策议题、政策方案有效设计、政策决策精准选择等三个环节。

我国现代城市规划建构以来，上部需要系统积累城市发展规律研究成果；下部有大量规划师出身，又在政府系统和政府决策辅助系统就业，直接和间接参与城市规划实施途径决策设计的咨询实践，参与城市建设运行政策管理实践，亟需对他们的实践进行系统的总结梳理。对其工作的有效性的理论总结，不仅影响了城市规划的整体有效性，影响了城市发展的可持续性，也同时影响决定了规划师的职业成就与职业幸福度。

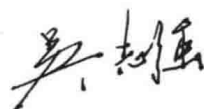
一个完整的规划工作体系必须包括政策转化，必然形成“政策议题设立、政策方案选择、决策前协同、正式决策、政策执行、政策评价”这一完整的政策决策链条。规划决策咨询要发挥作用，需要探索其中的运行机制。

作者穷其五年年华，专研于城市规划的政策咨询有效性的模式与理论研究，运用社会学的质性研究方法，触碰规划决策咨询的黑匣子，此于一工科背景的规划师极富挑战，也见证了作者在探索和研究过程中的艰辛与勇气。

作者从踏实肯干的态度开始，认认真真地完成基础调研底板，访谈了不同城市不同层级的规划实践人物，她的这些努力终于有所获得，本书反应了这样一个探索认知并科学研究的过程。从案例的研究到理论的归纳和思考，是城市规划学科实证研究的重要途径。

本书是规划师对规划师实践的理论性探索的一项最新开拓性成果，其出版有助于规划师在转型年代认清规划工作本质，提升对规划政策决策咨询职能的理论认识。本书开创性地搭建了规划决策咨询有效运行机制的理论解析框架，其中鲜活的实践案例为规划师提供了大量可供借鉴的方法，是一本可读、可用、可思的佳作。

欣然为序。



2016年10月初稿

2017年4月16日凌晨定稿

于北京通州

目 录

序

导言	1
第 1 章 城市规划决策咨询失效实践分析	6
1.1 规划决策咨询失效案例描述	6
1.2 规划决策咨询失效原因分析	11
第 2 章 城市规划决策咨询有效运行理论框架	22
2.1 政策视角的理论基础研究	22
2.2 规划决策咨询案例的经验研究	34
2.3 城市规划决策咨询有效运行的理论解析框架	50
第 3 章 城市规划决策咨询有效运行“四要素”	55
3.1 知识传播：社会协同的信息基础	55
3.2 价值沟通：社会协同的核心行动	61
3.3 协商网络：社会协同的政治结构	68
3.4 公共治理：社会协同的制度基础	73
第 4 章 城市规划决策咨询“三模式”	81
4.1 我国城市规划领域政策决策模式变迁	81
4.2 基于政策网络的城市规划决策咨询模式类型	83
4.3 政策压力视角的决策咨询模式适用性分析	89
4.4 小结与思考	92
第 5 章 城市规划决策咨询有效运行的实践案例	94
5.1 政府一元决策的单极说服模式——日照案例	94
5.2 专家、部门参与决策的多极协商模式——宁波案例	108
5.3 社会主体参与决策的多元网络治理模式——深圳案例	115
5.4 比较与思考	123

第 6 章 城市规划决策咨询有效运行机制的设计	126
6.1 目标与任务	126
6.2 机构与职能	127
6.3 机制与制度	130
6.4 素质与技能	136
第 7 章 结论与展望	140
7.1 研究结论	140
7.2 研究创新点	142
7.3 进一步研究的设想和展望	143
附录 A 决策参谋角色认知与规划决策咨询要素	145
附录 B 日照市城市总体规划 (1994 年) 案例	157
附录 C 宁波 2001 年和 2010 年两轮战略规划的比较研究	162
附录 D 日照市万平口地区的规划建设历程	165
附录 E 宁波市政府行政组织关系架构	168
附录 F 规划决策咨询运行要素评价方法及评分标准	170
附录 G 相关概念界定	177
参 考 文 献	180
后记一 相关问题的答辩	193
后记二 致谢	195
作者简介	197

导 言

城市规划工作是一项事关城市整体发展和全局利益，具有很强的技术性、综合性和政策性的工作。城市规划咨询就是围绕城市规划建设的方方面面问题的政策咨询活动。宏观来讲，为决定城市未来发展方向和目标定位开展的城市发展战略咨询；中观层面如轨道交通建设专项规划技术咨询；微观层面对一个公共建筑的选址讨论也属于决策咨询。规划决策咨询就是一项服务性的社会活动，是辅助决策的重要手段，科学合理的决策离不开决策咨询，决策咨询成为现代决策体系中重要的环节。政策决策的科学化、民主化一直是国家政治改革的方向，中央和地方政府都高度重视城市规划决策工作机制的完善。近年来，广州（1996年）、武汉（2004年）、天津（2008年）、昆明（2009）等特大城市纷纷出台了《市人民政府重大行政决策程序规定》、《重大行政决策专家咨询论证办法》。《武汉市人民政府重大决策程序规定》指出，“不组织专家调查研究，不开展决策咨询，不经过咨询论证，不进行决策”。各大城市的重大行政决策内容都包括城市建设与城市总体规划^[1]，还有不少城市专门出台了《城市规划项目专家咨询制度》。

在经济社会发展步入新常态的背景和形势下，优化规划咨询工作机制已经成为一个时代的命题，为适应新时期城乡规划转型的需要，存量规划、协同规划、社区营造、乡村建设，这些规划概念的出现标志着规划工作面临新的问题与矛盾，传统的思想方法和工作方法都需要转变。不断提高的社会治理水平和法治水平将是城市规划实践工作面临的社会环境，城市规划仅仅设计物质空间已经远远不能适应社会发展的需求，城市规划公共政策属性的凸显是发展的大势所趋，应该深刻认识到现代城市规划是专业技术和社会实践统一的政治决策。^[2]

本书研究的是“城市规划决策咨询运行过程”，即从政策视角考察规划决策咨询建议如何从技术文件转化为公共政策的政策制定过程。研究目的是提高规划决策咨询运行的有效性。这个研究选题来自于我的博士生导师陈晓丽老师的建议，她长期在规划管理岗位的实践工作，积累了大量城市规划决策咨询经验。特别是

[1] 广州市规定的重大行政决策项目包括：区域经济与产业发展、工业经济发展、农业与农村发展、商贸与现代服务业发展、交通运输业发展、电子信息业发展、对外经济贸易、金融财税、依法治市、城市规划设计、城市建设与管理、科技教育与人才、劳动就业与社会保障、公共卫生。

[2] 孙施文，城市规划的实践与实效[J]，规划师，2000，(2)：78-82。

20 世纪 90 年代曾在山东省日照市主政城建工作，期间她主导的一系列政策咨询活动深刻地影响了日照城市的发展。尤其突出的是她领导编制的日照市总体规划（1994 年版）得到很好的贯彻实施，经过 20 年的历史检验，日照市取得了较为突出的城市建设成就，成为 2009 年我国获得联合国人居环境奖的唯一城市。联合国的颁奖词中提到：日照获奖是由于好的规划及实施。更值得称道的是，从 1992 到 2012 年的 20 年间，11 任市长严格执行 1 版规划，这在当今中国堪称奇迹。日照市案例说明了城市规划决策咨询对城市发展产生了重要的影响作用，然而更值得进一步探究的是：这些规划决策咨询建议是怎么生效的？相应的，我们看到太多被束之高阁的研究报告，大量不被决策采纳的失效咨询活动。这些现象引发我的研究兴趣？如何当好规划决策参谋一直是我们的规划实践工作者们苦思无解的沉重话题，既缺乏理论指导，也缺乏有效的经验总结。

为什么要研究规划理论？规划理论是一个规划师角色反省的平台，是规划专业的方法论。康奈尔大学著名规划理论学者简·佛瑞斯特（J.Forester）说：“为了反对、纠正传统规划行业中存在的一些误区；改变某些规划实践，有些问题在实践中有办法，但是在理论上却无法解释这些办法；也有些问题在理论上提出了解决的办法，但在实践中却无法实施。它们都需要研究，重构理论基础”。本研究希望将留存于优秀规划师头脑中的经验上升为理论概念，这些概念连接着规划理论与具体的实际工作，因此，从政策视角研究规划决策咨询的有效运行机制，具有理论及实践意义。

探究城市规划决策咨询有效运行的机制，要分析影响规划决策咨询有效运行的关键要素和内在运行规律。可以把规划咨询研究看作是对政策议题的方案建议，然后这些政策建议要获得政府决策的采纳，成为政府指导城市建设行动的文件，才完成了政策制定全过程。从政策理论视角来看，政策必须是符合社会公共意愿，经过公共决策后，政府所要采取的行动计划文件，因此，必须要符合 2 个原则：一是合理，二是合法。怎么算合理？这里不单指规划编制的科学性，而主要是指规划思想的社会传播过程，所提出的规划建议达到的社会分享程度，即得到社会的认同，达成价值共识，这是形成政策的前提基础。并且，城市规划不是规划部门的规划，而是全社会的规划，城市规划建议要转化为社会共同遵守的契约，还需要经过社会协同，也就是要实现合法化。怎么算合法？这里也不单是指符合法规，而是指得到社会大多数人的接受，从政策角度看，获得社会认可的规划才能得以执行，才是合法的，因此规划必须实现社会协同，在政策制定过程中，参与制定政策的各种力量形成政策网络，通过协商互动，形成共同遵守的行为准则，以统一的规划政策引领全社会的城市建设活动。

本书围绕“规划咨询有效运行”的问题,沿着“为什么失效——怎么才能有效——有效运行机制的设计”的逻辑主线展开论述。

为什么会失效?从失效的案例切入,运用政策过程理论模型分析规划决策过程,通过决策咨询失效案例事实的描述认清规划决策的环节和要素,看到决策咨询失效的直接原因。并进一步分析原因,通过问卷调查和访谈,寻找深层次的思想认识、行动能力和制度环境层面的原因。

怎么才能有效?从理论研究和事实研究两条线索展开研究。事实研究从失效的决策咨询案例研究切入,并把多个有效和失效的案例进行比较,结合对多位参谋者和决策者深度访谈,从中总结归纳我国城市规划决策咨询运行的关键要素和环节。深度访谈了20位决策者和资深规划师,设计了12个问题,包括决策咨询应该考虑哪些内容?怎么进行传播?等等,运用社会学的质性研究方法对决策咨询要素进行归纳。接着,选择了若干有效和失效的决策咨询案例进行要素影响力比较研究,探寻决策咨询活动过程最为关键的影响要素。分别从5个层面27个要素进行准量化评价,得到的结论是:在技术基础和知识共享层面,成功与失效案例的绩效差距不大;在沟通协调、社会协同层面,成功与失效案例的绩效差距很大。再通过正反案例的比较研究,归纳提炼出规划决策咨询有效运行的关键要素在于价值沟通和社会协同。

理论研究这条线:从宏观和微观两个层面寻求理论支撑。宏观层面把政策过程理论作为基础理论模型。社会协同理论则揭示了系统间协调对效率影响的原理;公共治理理论阐述了政府、市场和公众对公共事务共同管理的理论模式。微观层面用行为理论解释决策咨询活动中行为人的社会行为规律,本书借助了布坎南的公共选择理论和哈贝马斯的交往行动理论。之后,从认识论层面、行为分析层面和政策环境层面对基础理论进行体系化梳理。通过研究认为影响规划决策咨询社会协同效果的四个关键要素分别是:知识传播、价值沟通、协商网络和公共治理。“知识传播”主要研究咨询者的知识扩散和传播能力,“价值沟通”研究政策过程中咨询者与其他参与主体之间的思想沟通能力,“协商网络”主要考察政策参与者结成的联盟和行动逻辑,“公共治理”主要阐述社会治理结构的基础性作用。

在理论和经验研究基础上,建立了城市规划决策咨询有效运行的理论概念框架:作为政策的城市规划是以“价值共识”为目标,以“价值沟通”为核心行动的社会协同过程。社会协同是目标,公共治理是基础,知识传播和协商网络是支撑,核心是价值沟通行动。

决策咨询模式研究从我国决策模式的变迁引入,具体研究决策权力分布和政策制定过程中相关主体形成的网络关系,参与主体在政策决策博弈过程的行动逻

辑,总结归纳出三种基本模式。并从政策压力视角对各种规划决策咨询模式进行适用性分析。从我国政策决策模式变迁的认识变化趋势:决策权力从集权到分权;参与主体从一元到多元;决策机制从统治到治理,研究城市规划决策咨询活动中咨询与决策的互动关系模式,决策的机制是影响咨询活动的关键决定性因素,城市规划决策的所有参与者因为权威、资金、信息和知识等资源相互依赖,结合成行动联盟,重点分析政府与其他利益者之间的关系,总结有三种基本模式:政府一元决策的单极说服模式,专家、部门参与决策的多极协商模式和社会主体参与决策的网络治理模式。单极模式体现了集权的政治结构,政策倡导者和政策决策者之间的信任关系成为关键性要素;多极模式展现了权力结构的变化,参与主体根据利益需要进行权力结合,寻求建立有利于自己的政策网络;网络治理模式中的主体受到网络中各种力量的钳制,也是权力互相强化的过程。上述三种决策咨询模式都有发挥效力的适用范围,什么情况下适用什么模式,主要看规划决策过程中的主体间权力互动的压力,这种推动权力偏移的压力来自于知识、权力、行政和舆论。

理论概念框架深入研究之后,选择日照、宁波和深圳开展实证。通过对案例项目多位当事人的访谈和工作笔记的解读,还原规划决策咨询过程,关注过程中具体的人和事,展示决策咨询活动的全过程,深度解析内在机制。

具体以1992年的日照市总规为例,这版总规是日照市升级为地级市后真正意义上的城市规划,发挥了指导城市科学发展的重要作用,日照市城市建设在总规的指导下取得令人欣慰的成就。这版总体规划前瞻性地确立城市发展目标和建设思路;构建了适应城市长远发展需要的空间架构;调整了对城市发展影响重大的钢铁厂选址;为市民保持了“万平口生活岸线”等建议。这些咨询建议为什么能够得到决策者认同,是怎么取得的共识?在咨询活动的过程中有什么样的互动?通过对规划参与者的访谈和基础资料的整理,运用四要素理论分析框架进行解析。此外,又选择了宁波城市轨道交通规划和深圳法定图则规划进行实证分析。通过日照、宁波、深圳三个不同时期规划决策咨询案例的解析,从纵横两个方向考察了社会协同过程的机制。横向上,规划要转化为政策,需要知识传播过程,价值沟通过程和协商网络及治理结构的保障。三个案例都印证了政策转化过程的“四要素”必要性。纵向上,三个不同历史时期的案例,反映了规划决策咨询四项要素历史演进的特征,规划知识的传播由单向传输到知识共同体,进而发展到社会网络学习共同体;价值沟通由理性说服决策者发展到部门、利益集团、公众共同参与的价值协商过程;政策协商网络由规划师-政府单极网络到政府-企业-专家-部门的多极协商网络;规划决策由政府一元集权决策发展到社会力量共同参

与的公共决策；城市规划政策的背景舞台也在发生转变：从政府集权的统治管理方式，发展到协商管理的公共治理方式。

有效运行机制的设计。为了更加直接地搭建理论和实践工作的桥梁，尝试提出城市规划决策咨询有效运行机制的设计。在分要素和分模式研究之后，用系统的思维去进行整体综合，完善作为政策的规划决策咨询活动的有效运行机制。从思想层面、制度层面、个体层面提出规划决策咨询有效运行的整体机制优化建议。重点建构一个“需求导向”的规划决策咨询全过程管理模型，面向决策需求深度挖掘规划目标，规划咨询活动从内向的产品生产为核心转向为外向的决策需求导向的协作生产过程，管理好过程中关键人物和关键环节，建立一个基于社会协同目标的“6C规划决策咨询全过程管理模型”，6C分别指：Customer（顾客）、Cost（成本）、Co-operation（合作）、Core-person（核心人物）、Connection（联络）、Communication（沟通）。

随着社会民主化改革进程持续推进，市民社会正在逐步形成，中国社会治理结构和治理水平将不断提升，城市规划决策咨询活动的内外部环境都趋向更为开放、包容和民主。城市规划部门作为城市发展的重要参谋部门之一，需要积极主动地提出关于城市发展的咨询建议，参与规划决策，影响规划决策；这对规划师社会活动组织协调能力也提出了更高的要求，需要做好城市规划的社会协同工作。

本书顺利出版首先要感谢我的博士导师陈晓丽女士和吴志强先生，他们为此书稿的形成付出大量心血；还要感谢宁波市城乡规划研究中心的领导和同事们，以及中国建筑工业出版社的孙书妍编辑，他们给予我很多修改建议和信念上的支持。限于笔者研究水平和投入的时间精力，本书难免存在谬误纰漏，还请读者不吝赐教。

第 1 章 城市规划决策咨询失效实践分析

1.1 规划决策咨询失效案例描述

决策咨询的主要目的就是为决策者提供有关城市发展战略和重大问题的政策方案建议，帮助决策者择优决策。咨询者都希望咨询建议得到决策者采纳。但是，现实中有很多失效的案例，那么到底是技术层面的原因，还是非技术层面的原因影响了最终结果？只有深入了解规划决策咨询活动的全过程，才能找到真正的原因。下面以宁波一项规划决策咨询为例剖析规划决策咨询活动的全过程。

（一）《宁波市三江口新江桥建设方案规划咨询决策》案例概述

新江桥位于宁波市三江口核心区，根据市委市政府关于加强“三江六岸”的规划建设，全面提升中心城市品质的战略部署，市规划局自 2010 年底开展“三江六岸核心区改造提升规划和城市设计”工作。通过方案征集、多方案比选、专家咨询、问计于民和方案综合等过程，市政府于 2012 年 3 月批复该规划。因为现状新江桥连接的道路紧邻江岸，压迫滨江空间，沿江的通过式交通割裂“城市”与“江”的联系，江夏街的商业功能逐渐衰落。因此，提高滨江空间活力，提升景观品质是主要的规划目标，提出了“还江于民，扩大滨江空间场”的总策略和若干举措，而新江桥西移重建是扩大滨江空间场所构建的关键工程。



图 1-1 现状三江口道路与滨江空间关系



图 1-2 三江口“滨江空间场”规划概念

这个规划咨询建议在总体概念规划阶段获得广泛的支持，市委、市政府、市人大、市政协一致赞成西移新江桥的方案，市政府批准执行该规划。这个方案也受到专家的高度评价，全国知名专家参与的评审会议认为：滨江空间场的概念很好。

但是，到了工程实施阶段，出现了不同的声音，既有来自于交通和建设部门的反对意见；也有来自于社会组织对于拆迁影都^[1]的抗议；市民意见征求结果也没有压倒性的优势支持迁建方案。市长感受到来自多方面的政策压力，开始怀疑规划的可实施性。综合上述因素，市政府专题会议上，最终做出了原址重建新江桥的决策，放弃了最初的西移方案，这就宣告“滨江空间场”计划的失败，原来总体阶段的规划决策被否定。

(二) 政策制定过程分析

——政策议题的提出。这个规划议题是在市委市政府提出“提升城市品质，重塑三江六岸”的战略部署下启动的，政策议题直接来自于市政府决策层，规划咨询任务目标明确。

——多方案政策选择过程。规划局关于新江桥建设方案一共提出了 7 个方案，方案技术方面考虑可谓详尽，认真考虑了配套的停车系统组织，周边道路的优化，以及二层步行道的建设。并且专门组织召开了两次交通规划专家论证会议，专家们对于方案也给予了肯定。进一步分析方案技术决策中不同主体考虑问题的角度，不同部门有不同的侧重点，方案选择考虑的要素有滨江空间、商业影响、交通组织、出行习惯、工程造价以及拆迁量。规划部门和交通，建设等部门对这些要素的重要性有着不同的考量。

供决策选择的 7 个设计方案综合比较 表 1-1

	原址桥梁	原址隧道	先建设交通桥，后步行桥	开明桥（隧）	接车轿街	接日新街	接日新街和车轿街
滨江空间							
交通组织							
工程造价							
商业影响	无	无	无	无	有	有	有
出行习惯							
拆迁	无	无	无	无	拆“影都”	拆“影都”	拆“影都”
供决策选择的 7 组咨询方案的综合比较				差 一般 较高 好	推荐	推荐	

交通部门重点考虑交通组织问题和出行习惯的改变程度；建设部门考虑造价及拆迁；规划部门更关注滨江空间场的设计和对商业活动的影响。因此，如果没有明确深入地价值沟通，那么大家还是各执己见，规划部门推荐的方案（最后两个方案）未能获得其他部门的一致支持。

[1] 宁波影都：宁波影都为一座知名的近现代建筑。

——规划决策过程回顾。



图 1-3 三江口新江桥建设方案规划决策过程回顾

从上述规划决策过程的梳理可见，新江桥规划决策的过程可谓“一波三折”，最终结果“急转直下”。最初总体概念规划阶段，市政府的决策意见是赞成西移方案的。但是，随着规划建设方案的深入，到了新江桥的工程实施方案阶段，不同的意见出现了。由于没有统一好其他部门的意见，最终在市政府常务会议决策阶段，规划局陷入孤军奋战的局面，最终市政府决策否定原来的西移方案，改为原址重建的保守方案。

三江口规划咨询方案工作阶段及主要内容

表 1-2

工作阶段	主要内容	决策结果
总体概念规划	以打造“国际知名三江口”为目标，提出了“滨江空间场”、“交通改善”、“区域轴线”、“改造提升潜力区块”、“城市地标”、“步行与绿色网络”、“三江口公园”等七大主要改造提升策略	赞成新江桥西移方案，扩大滨江空间
深化交通专项规划	通过城市设计与交通规划工作的互动测试和微观仿真模拟，对包括“新江桥西移”在内的主要交通改善措施进行了细致、深入的分析。 同时，我局也在同步跟进新江桥的规划深化工作，特别是对新江桥的南接线片区的交通组织方案进行了进一步的研究	交通、建设等部门反对新江桥西移方案
实施工程规划	具体新江桥建设的工程桥隧比较，工程线位，竖向衔接，拆迁费用，工程造价	决策按原址重建新江桥

(三) 规划决策参与者的行动逻辑

城市规划是典型的公共选择事项。规划方案涉及各方利益的调整，既然规划是多元社会主体

的共同选择，那么，我们就需要理解政策过程中的参与者的行动逻辑，大家都是依据什么规则去影响决策的，根据政治经济学的公共选择理论框架分析决策过程中各参与方的行动逻辑。

参与决策者在不同工作阶段的行动逻辑 表 1-3

工作阶段	各方意见和态度			
	市政府	其他部门	市民	社会组织
总体概念规划	高度赞成还江于民的指导思想，赞成扩大滨江公共空间，提升滨江活力的对策。市政府批准《三江口核心区改造提升规划》	接受提升公共空间城市品质的总价值观，基本支持西移方案	对总体概念方案比较认可，市民参与度较高。对新江桥建设方案有不同的意见，没有绝对支持哪个方案	赞成支持三江口品质，提升改造的宏观策略都同意
交通专项规划	赞成交通规划方案，要求深化细化交通组织方案，补充新江桥西移后道路交通组织的近远期方案	基本同意详细交通设计方案，对工程问题比较担心	无参与	对改线方案要拆迁宁波影都引起较大反响，宁波城市科学会强烈反对拆迁影都
桥梁工程规划	态度审慎，多方征求意见，现场调查，最终改变决策，不采用西移方案	交通部门对交通组织有反对意见，建设部门对工程可行性提出质疑，工程造价和拆迁量较大，难以实施。反对西移方案	无参与	无参与

通过上表分析，各方在公共政策选择过程遵循统一的行动逻辑，即追求各自利益的最大化。下面具体分析各参与决策主体的利益风险。

市政府：在首长负责制的行政体制下，市政府决策实际为市长决策，决策者考虑的因素比较综合，包括经济利益，即决策方案的可行性、政府财力可承受度；政治利益，部门间的协调和利益平衡；社会风险包括社会舆情，市领导都相当重视社会舆情。一般进行重大规划决策时，市长需要听取相关部门的意见，如果意见非常不统一，则较难做出决策。在新江桥案例中，部门意见不一致，市民也不是大力支持，社会组织也有不同意见，在这种情况下，市长定会倾向于保守方案，降低他的政治风险。

交通部门：交通效率是他们最关心的事情，因此，如果采取西移方案，必然带来交通习惯的改变，交通流的稳态将被打破，而且西移连接的两条街道本来交通情况就不乐观，因此，加重拥堵风险是显而易见的，所以，交通部门肯定不愿意冒风险，而选择原址重建的风险是最小的，即使交通还是拥堵的状况，但是，市民已经习惯如此，不会有大的反应。

建设部门：西移方案涉及 3 处拆迁，其中宁波影都的拆迁建议已经引起社会反响，实施难度肯定很大。而且，从经济利益角度分析，原址重建方案也是最为经济的方案，在原址采用隧道形

式的方案虽然最为理想，能够满足多个目标，但是经济投入巨大。

社会组织：社会组织的行动逻辑也是利益最大化，尽管很多社会组织是公益性的非营利机构。但是，任何组织和个人的社会行为动机都倾向于自利。新江桥案例中，同济校友会反对拆迁宁波影都，主要理由：一方面影都是宁波具有代表性的近现代建筑，拆迁补偿高达9亿元，而且这个建筑获得过国家奖，另一方面，设计师是同济建筑系毕业的背景也是一个因素。

市民团体：团体是一个模糊的概念，实际是由一个个市民组成的，每个人的价值观和价值判断不同，因此，市民集体的意见很难统一。住在三江口周边的市民和不住在三江口周边的市民对待这个方案的意见就大相径庭。个体行为更以自利为行为准则，对建设方案的支持与否都与自身利益增减有关。更多的市民不愿意改变交通习惯，因此支持原址重建方案。

（四）规划的社会协同过程分析

规划方案要成为社会主体共同的行动指南，需要最大程度做好社会协同的工作，仍以新江桥案例来分析社会协同过程。

1. 规划编制内部的技术协同尚可。

本项目邀请了4家国际著名的设计公司参与规划设计，规划编制技术力量过硬。特别是概念规划阶段西班牙规划大师提出的“滨江空间场”的理念得到了社会各个层面的广泛支持。深入阶段的工程设计方案也进行了多方案比较，每个方案的技术论证也基本做到了有理有据。规划方案编制过程内部的技术协调工作做得比较完善，召开多次技术研讨会和审查会，最终针对推荐方案还组织了全国知名规划专家和交通专家参加的专家论证会，与会专家对规划方案给予高度肯定。

2. 与相关部门的沟通协作失效。

规划思想的价值沟通深度不够，规划技术部门提出的“滨江空间场”理念还没有深入人心，成为各方行动决策的首要准则。因此交通部门依然从自身部门角度考虑问题，建设部门还是关注资金投入，这样的思维方式自然倾向于选择保守方案。其次，部门协作关系流于表面，非主要责任部门少有担当，在前期阶段参与规划编制方案并不积极，仅表达了浅层次的建议，缺乏对实施阶段可能遇到的问题和困难的深入考虑，甚至存在没有表达真实意思的可能。

3. 与社会利益群体协商博弈不充分。

方案中涉及的企业等相关利益群体的利益调整，利益博弈不充分，对规划实施的可行性考虑深度不够。缺少与相关利益主体的直接面对面对话和沟通，规划设想扩大滨江空间，提升城市品质，满足公共利益的理念宣传不充分，没能得到社会大众广泛的支持和理解，以至于遇到为公共利益需要拆迁个别建筑时，业主单位较少从公共利益角度考虑，还是从个体私利角度阻挠规划实施。

4. 与市民群体的社会协同不深入。

本规划开展了网络“问计于民”的活动，市规划局从2011年8月24日开始，通过电视、