

公共管理前沿丛书

杨永恒 著

发展规划

理论、方法和实践

清华大学出版社

杨永恒，男，1976年12月生于四川广安，香港城市大学管理科学博士，现任清华大学公共管理学院副教授、院长助理(科研)，清华大学中国发展规划研究中心主任助理。主要从事公共服务、政府绩效评估、行政管理体制、发展战略与规划等领域的基础理论研究和应用政策研究。在《经济研究》、《经济学季刊》、*Public Administration Review*、*Journal of the Operational Research Society*等刊物上公开发表中英文学术论文30余篇，其中，SSCI英文期刊论文7篇；出版中文专著2部，译著4部，参编教材1部。入选2009年度教育部“新世纪优秀人才支持计划”，主持的国家自然科学基金项目结题评审为“优”。

公共管理前沿丛书

发展规划：理论、方法和实践

**Development Planning:
Theory, Method and Practice**

杨永恒 著

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

发展规划:理论、方法和实践/杨永恒著.--北京:清华大学出版社,2012
(公共管理前沿丛书)

ISBN 978-7-302-30118-9

I. ①发… II. ①杨… III. ①管理规划-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第217852号

责任编辑:周菁

封面设计:

责任校对:宋玉莲

责任印制:

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座

邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印刷者:

装订者:

经 销:全国新华书店

开 本:155mm×230mm 印 张:14 字 数:238千字

版 次:20 年 月第1版 印 次:20 年 月第1次印刷

印 数:1~ 000

定 价: .00元

产品编号:



总 序

从 20 世纪 70 年代末开始在中国大地上进行的历史性变革到现在已持续了 20 多年。在这场变革中,中国同时经历了多重转变:从乡村(农业化社会)到城市(工业化社会)的转变;从计划经济体制向市场经济体制的转变;从内向型、自我完整的经济体系向开放型、国际化的经济体系的转变;从以个人权威为基础的集权管理体制向民主和法制并重的多元治理体制的转变。在这些变革过程中,诸多社会科学,尤其是经济学,为明确改革目标、构建激励机制、创造中国经济体制改革开放的奇迹作出了重要的贡献。

但是,从 20 世纪 90 年代中期以后,中国社会的进一步转型、市场经济的深层次改革引起了失业人数的不断增加、地区之间和内部收入差距日益扩大等社会问题。这些问题以及社会利益主体多元化格局的初步形成、加入世界贸易组织(WTO)后更加激烈的国际竞争等,都向中国公共部门的管理者提出了新的、更加严峻的挑战。

新时期中国改革的重点要从以提高效率为主转变到效率与公平兼顾,从强调市场经济体制的建设转向市场经济与民主和法制建设并重。其中一项重要的任务就是进行公共管理的变革与创新。为此,1998 年以来中国各级政府曾大刀阔斧地进行了机构改革,最近新一届政府又对国务院组织机构与运行机制进行了新一轮的改革和探索,各级各地政府部门也都着手在公共政策和公共管理方面进行形式多样的改革和创新。

这些实践的新发展向中国社会科学工作者,尤其是向公共管理领域的学者提出了许多崭新的命题。例如,怎样让我们更加民主与科学地决策,避免重大公共决策失误?怎样缩小地区差距,切实解决少数民族地区的经济和社会发展问题?怎样为城市与乡村居民建立最基本的社会保障体系?如何有效地应对各类突发性的人为事故与自然灾害?如何防止各级官员在其工作范围内的腐败行为?等等。这些问题的回答,需要公共管理领域的学者与其他社会科学领域的同行一道,进行深入的研究与

探索。

如果说经济学在中国前一时期的改革与发展中成为社会科学领域的带头学科,那么中国现实和未来的改革与发展则为中国公共管理学科的发展提供了空前的历史机遇。问题在于,中国公共管理学界能够抓住机遇、承担起时代所赋予的重任吗?

由于历史的原因,中国公共管理学科的发展曾落后于中国改革与发展的实践,甚至也曾长期落后于其他一些重要的社会科学领域,以至于在公共管理学科的基本范畴及概念上至今还有许多争议。自1997年我国在国务院学位委员会通过的学科目录中增设公共管理学科以来,对于这些问题的探讨更加频繁和激烈。显然,这种理论探讨对于一门学科的发展是十分必要的,但如果中国公共管理学术界将注意力过多地集中在理论与概念之争上,而忽略将公共管理学科的理论与中国公共管理的改革与发展实践相结合,将有可能最终丧失公共管理学科为中国改革和发展提供理论指导的机会,丧失公共管理学科从中国改革实践中汲取营养和发展壮大的机会。

幸运的是,随着公共管理专业硕士(MPA)学位教育在中国的开展,社会上更多的人开始了解公共管理这个学科领域在中国改革与发展中的重要地位与作用,开始关注这个学科的工作及成果。这样,公共管理学科的发展就不仅有上述现实社会转型和公共管理实践发展的大力推动,而且也有公共管理教育发展的有效激励,呈现出前所未有的大好发展前景。

出于上述考虑,我们与清华大学出版社合作,组织出版了这套“公共管理前沿丛书”系列论著,希望能够较为全面地反映公共管理研究与实践领域最新的理论和学术主张,在中国公共管理领域的研究者和实践者之间,搭起一座桥梁,提供一个公共管理新视点、新论题的学术交流园地,使公共管理不辱使命,肩负起历史的重任,为中国进一步的改革与发展做出应有的贡献。

薛 澜

2003年4月



摘 要

发展规划作为一种战略性、前瞻性、导向性的公共政策,在我国政府管理中具有十分重要的引领地位,在实现国家战略目标、弥补市场失灵、协调利益关系、有效配置公共资源等方面发挥着越来越重要的作用。但是,目前我国发展规划领域,理论研究落后于实践的现象还比较突出,关于规划理论和实践的论著,大部分都是在探讨城市规划等物质空间形态规划,而对经济社会发展等战略性、综合性规划关注相对较少。

经过长达半个世纪的实践探索,发展规划仍然缺乏理论基础、科学方法和学科共识,对我国发展规划实践的指导作用十分有限,因此开展发展规划编制方面的理论和政策研究非常紧迫。一方面,政府实践部门在发展规划编制的程序、方法等领域进行了大量的探索和实践创新,亟需理论层面的梳理、总结和提升;另一方面,我国发展规划编制实践中面临的一些突出问题和矛盾也迫切需要从理论上系统思考,从机制、体制上理顺。

本书对发展规划的理论和实践进行探讨,不仅仅局限于当前我国发展规划的内涵,更多地着眼于未来综合性规划的演变趋势。从综合性规划的视角讨论发展规划的编制,也使得西方发达国家的规划理论和实践对于我国发展规划的编制有了借鉴价值。

本书立足于我国发展规划的现状和未来的演变趋势,从界定规划和发展规划的概念和内涵入手,系统梳理了国内外规划理论的历史脉络和最新成果,构建了规划编制的系统框架,重点从理论、方法和实践等角度探讨了规划编制主体、编制程序、公众参与、规划评估等核心内容,并对我国规划编制的具体实践进行了分析。最后,本书剖析了以发展规划为龙头的我国规划体系的现状,探讨了未来的改革方向。



前 言

规划是人类认识和改变自身状况以及外部环境的重要手段,涵盖从设定目标到寻找实现目标的方法和手段的整个过程。早期的规划对城市空间形态的关注大于对经济社会发展的关注,更多地关注与建筑学有关的城市建设、空间环境设计等物质形态,“工具理性”大于“价值理性”。20世纪30年代,塔格维尔(1939)将规划定义为和立法、行政、司法并列的“政府的第四种权力”,认为规划是运用政府权力对国家资源进行调配,而不仅仅是设计城市。自此,规划的“价值理性”开始上升,从传统意义上的城市空间规划逐渐演变为综合性规划,更加关注经济、社会、环境和生态与城市空间的协调发展。

发展规划常见于发展型国家(The Developmental State),是国家通过积极干预和产业政策来调配资源,推动工业化进程、培育市场环境、增强国家竞争力。我国的“发展规划”脱胎于早期计划经济条件下的指令性计划,后来逐渐演变成为战略性、纲领性、综合性、指导性的规划,拓展到经济、社会、环境、生态等重要领域,而且规划的空间属性也在逐渐强化,逐渐成为国民经济和社会发展在时间和空间上的一种战略布局和具体安排,实际上正逐渐朝着综合性规划的方向演变。

在我国,当前的规划体系主要包括发展改革部门编制的发展规划、国土资源部门编制的土地利用规划以及由住房城乡建设部门编制的城市总体规划,以及其他形形色色的专项规划和部门规划。按照我国法律,发展规划是我国当前规划体系的龙头,土地利用规划和城市总体规划以及其他专项规划和部门规划的编制都必须依据国民经济和社会发展规划。可以这样认为,发展规划统领了我国规划体系,我国所有的其他规划都是发展规划的延伸或落实,都可以纳入发展规划的范畴。事实上,发展规划、土地利用规划、城市规划三种主要规划本身也呈现出互相渗透、互相融合的态势,都在朝着综合性规划的方向演变。

有鉴于此,本书对发展规划的理论和实践探讨,更多地着眼于未来综合性规划的演变趋势,而不仅仅是局限于当前我国发展规划的内涵。从

综合性规划的视角讨论发展规划的编制,也使得西方发达国家的规划理论和实践对我国发展规划的编制有了借鉴价值。

发展规划作为一种战略性、前瞻性、导向性的公共政策,在我国政府管理中具有十分重要的引领地位,在实现我国国家战略目标、弥补市场失灵、协调利益关系、有效配置公共资源等方面发挥着越来越重要的作用。但是,在我国发展规划领域,理论研究落后于实践的现象比较突出,目前我国关于规划理论和实践的论著,大部分都是在探讨城市规划等物质空间形态规划,而对经济社会发展规划等战略性、综合性规划关注较少。经过长达半个多世纪的探索,发展规划仍然缺乏理论基础、科学方法和学科共识,对我国发展规划实践的指导作用十分有限,开展发展规划编制方面的理论和政策研究非常紧迫。一方面,政府实践部门在发展规划编制的程序、方法等领域进行了大量的探索和实践创新,亟须理论层面的梳理、总结和提升;另一方面,我国发展规划编制实践中面临的一些突出问题和矛盾也迫切需要从理论上系统思考,从机制、体制上理顺。

为了加强规划理论研究和规划人才培养,国家发展和改革委员会与清华大学2006年联合成立了“清华大学中国发展规划研究中心”,并将“推动发展规划学科建设”定位为该中心的核心任务。作为该中心的主要研究人员,作者围绕规划编制的科学化、制度化和规范化展开大量的理论和实践探索。通过搜集和阅读国内外规划相关领域的理论著述,积累了大量的理论知识;通过承担国家、省、市、县、乡镇等不同层面的规划编制任务,深化对我国规划编制实践的具体认识。在清华大学公共管理学院为研究生开设“发展规划:理论与实践”课程,至今已有5年,形成了较为完善的课程教学体系。本书是在前期理论研究、实践探索和课程教学基础上,对“发展规划”的系统研究和思考,是清华大学公共管理学院“发展规划”学科建设的重要内容,对于推进符合中国国情的发展规划学科建设具有积极的意义。

本书立足我国发展规划的现状和未来的演变趋势,从界定规划和发展的概念和内涵入手,系统梳理了国内外规划理论的发展脉络,重点从理论、方法和实践等角度探讨规划编制主体、编制程序、公众参与、规划评估等内容,并对我国规划编制的具体实践进行了分析。最后,本书分析了以发展规划为龙头的我国规划体系的现状和问题,探索了未来的重点改革方向。

由于作者水平有限,难免有错误和疏漏,欢迎批评指正。

杨永恒

2012年9月于清华园



目 录

第一章 规划与发展规划 1

- 第一节 理解规划 1
- 第二节 发展与发展观 14
- 第三节 发展规划 23

第二章 规划基础理论 29

- 第一节 规划理论的演进 29
- 第二节 理性规划理论 40
- 第三节 倡导式规划理论 45
- 第四节 协作式规划理论 49

第三章 规划编制 55

- 第一节 规划编制参与者 55
- 第二节 规划编制程序 60
- 第三节 情景规划 69
- 第四节 我国发展规划编制——以“十二五”为例 76

第四章 公众参与 83

- 第一节 理解公众参与 83
- 第二节 公众参与形式 90
- 第三节 国外公众参与实践 98
- 第四节 我国规划编制中的公众参与 110

第五章 规划评估 115

- 第一节 理解规划评估 115
- 第二节 规划方案评估 123
- 第三节 规划实施与评估 142

第六章 我国规划体系前瞻 156

第一节 规划体系概述 156

第二节 我国规划体系现状 160

第三节 我国规划体系存在的问题 170

第四节 完善我国规划体系的思考 181

附录 1 国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见 190

附录 2 国家发展和改革委员会关于“十一五”规划纲要编制过程的说明 195

附录 3 温哥华城市规划中的市民参与 199

参考文献 202

后记 211



第一章 规划与发展规划

Change is the law of life. And those who look only to the past or present are certain to miss the future.

—— John F. Kennedy (1961)

变化是生活中不变的定律,那些只关注过去和现在的人注定会错失未来!

——约翰·肯尼迪(1961)

第一节 理解规划

规划的范畴既涉及私人领域如个人职业生涯设计、公司战略,又涉及公共领域如经济社会、城市环境、公众健康。约翰·利维(John M. Levy)指出:“规划是一个普遍使用的术语,既有城市规划师,也有企业规划师,五角大楼还雇用了大量的军事规划师。太空飞船的发射是一项十分复杂的工程,也需要周密的规划。而那些希望给子孙留下巨大财富,同时尽可能少缴税的富人们,同样需要理财规划师的服务。”^①本书研究的规划是指国家或地方政府编制的公共规划。

一、规划定义

规划是人类认识和改变自身状况以及外部环境的重要手段,它涵盖从设定目标到寻找实现目标的方法和手段的整个过程。在人类的发展进程中,人们不断地通过有意识的规划改造人与自然的关系,改善自身的生活状况和环境。虽然人类拥有高等智慧,并且不断地通过有意识的规划改造人与自然的关系,改善自身的生活状况和环境,但是,人类历史上的

^① Levy J M. Contemporary Urban Planning (8th Edition). Prentice Hall, 2008.

许多规划却经常事与愿违。人类对规划内涵和方法的探讨也在不断的“试错”中逐渐形成和完善。可以认为,人类的发展史也就是规划的历史。

近两个世纪以来,关于规划理论的探讨得到了迅猛发展,尤其是第二次世界大战以来,规划研究文献达到了顶峰^①,产生了多种有关规划的概念和解释,形成一个错综复杂的整体。

沃特斯顿(Albert Waterston)认为,规划本质上是选择最佳方案以达到特定目标的一种有组织的、有意识的、持续的努力。^②换句话说,规划就是在分析现状和环境的基础上,运用人类的理性知识支持决策制定,寻求解决问题的最佳途径,以指引人类的行动。通俗地讲,规划就是如何利用最少的资源实现未来给定的目标,或者利用给定的资源达到未来最优的目标,归根结底就是优化。

一些学者从过程论的角度讨论了规划的内涵。拉比诺维茨(Francine F. Rabinovitz)认为,规划是一个战略选择过程,反映了决策者或规划制定者对未来的预期以及处理非预期情况的方式。^③谢弗(Bernard Schaffer)认为,规划是一种决策制定过程,它是根据事实、资料和预期来优化决策的过程。^④利维(John M. Levy)认为,规划是一项有意识的系统分析过程,通过对问题的系统思考来提高决策的质量。^⑤

还有一些学者从方案的角度对规划进行了定义。丘奇曼(Charles W. Churchman)认为,规划是人们对于未来的设想以及为实现这些设想拟采取的行动方案。^⑥因此,规划是未来拟采取的一系列行动的指南,并通过最佳的行动和手段达到预期的目标。^⑦

公共领域的规划是一个涵盖政治、经济、社会、区域、城市空间、环境和生态等诸多范畴的术语。各个范畴对于规划内涵均有自己的说法,在某种程度上甚至还存在混淆,从而使得规划的定义和内涵更难形成一个

① Friedmann J. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton University Press, 1987.

② Waterston A. Development Planning: Lessons of Experience. Johns Hopkins University Press, 1979.

③ Rabinovitz F F. City Planning and Politics. New York: Atherton Press, 1969.

④ Schaffer B. Social Planning as Administrative Decision Making, in Apthorpe R. (eds.) , People Planning and Development Studies. London: Frank Cass, 1970.

⑤ Levy J M. Contemporary Urban Planning. 8th Edition. Prentice Hall, 2008.

⑥ Churchman C W. The Design of Inquiring Systems: Basic Concepts of Systems and Organization. Basic Books, 1972.

⑦ Wildavsky A. If planning is everything, maybe it's nothing. Policy Sciences, 1973, 4(2): 127-153; Hall P. Urban and Regional Planning. 4th edition. Routledge, 2002.

统一的口径。

弗里德曼(John Friedmann)认为,公共领域的规划就是运用科学技术知识支撑未来的行动,其作用在于引导社会发展和转变。^①梅耶(Robert R. Mayer)也指出,规划是政府、公共组织和社会团体为完成未来特定的任务,在资料收集和分析基础上,识别最佳行动方案,拟定执行程序,并针对未来可能出现的意外状况提出预防和应对策略。^②

国内有一些学者也从不同视角对规划做出了定义。孙施文认为:“规划作为人类的一项社会行动,是人类有目的地改造和利用自然与创建人类环境的具体行动,具有鲜明的社会目标导引和参与者本身的社会特征。”^③叶敬忠从资源效率的角度对规划进行了定义,他认为:“规划是一个不断选择和决策的过程,它旨在利用有限的资源来完成未来特定时间内的特定目标。”^④

由此可见,规划的定义是五花八门的。每个领域和学者都试图按照自己的理解对规划进行重新诠释。规划定义的多元性在一定程度上也引起了混乱。维达夫斯基(Aaron Wildavsky)曾经批评到:“如果什么都是规划,那么规划就什么也不是。”^⑤

为了更好地理解规划,一些规划行业协会和组织从实用的角度对规划的内涵做出了界定,主要包括:

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,以适应社会与经济的需要(美国国家资源委员会,NRC);

规划是影响社区、城市、乡村和大都市地区乃至整个国家和世界的一种系统性、创造性的手段(美国规划院校联合会,ACSP);

规划是通过创造更舒适、和谐、健康、有效的居住环境来提高社区居民的福利水平(美国规划师协会,APA);

规划是促进和管理空间变化的一种手段,也是环境保护和文化遗产保护的一种手段,其核心任务是通过规划行为使整个社会受益,并且实现经济、社会、环境等方面的目标(欧洲规划院校联合会,AESOP);

规划是以实现城市政策为目标,为达成、实现、运营城市功能,对城市

^① Friedmann J. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton University Press,1987.

^② Mayer R. Policy and Program Planning: a developmental perspective. Prentice Hall,1985.

^③ 孙施文:《规划的本质意义及其困境》,载《城市规划汇刊》,1999(2)。

^④ 叶敬忠:《参与式发展规划》,北京,社会科学文献出版社,2006。

^⑤ Wildavsky A. If planning is everything, maybe it's nothing. Policy Sciences, 1973,4(2): 127-153.

结构、规模、形态、系统进行规划、设计的技术(日本都市计划教育研究会)。

二、规划的多元学科实质

对于规划的定义和内涵,理论界和实践界进行了大量的探索,从不同角度和侧面进行了界定。事实上,规划是一门跨学科的、综合性的交叉领域,涉及管理学、政治学、战略管理、决策科学和公共政策等学科领域,理解规划的实质,必须从相关的学科领域去把握。

1. 规划(Planning)是管理中的重要环节

德鲁克(Peter Drucker)认为,管理是为组织提供指引和领导,并有效利用组织资源去完成目标的活动。管理就是通过对组织资源的计划(Planning)、组织(Organizing)、领导(Leading)、协调(Coordinating)和控制(Controlling),以有效的方式实现组织目标的过程^①,如图 1-1 所示。在管理中,规划或者计划是对组织目标的设定以及行动方案的选择,在管理中起极其重要的引领作用。

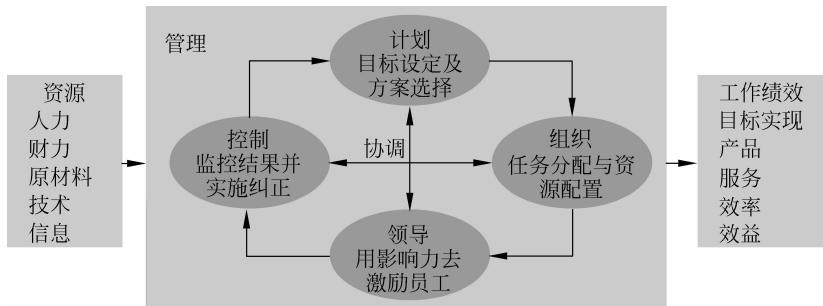


图 1-1 管理的核心要素

资料来源：理查德·L. 达夫特著，韩经纶、韦福祥等译：《管理学》，5 版，北京，机械工业出版社，2003

2. 规划是一种战略(Strategy)

在中国,战略一词历史久远,“战”指战争,“略”指“谋略”。战略即战争谋略,是对战争的大计谋,是对战争中整体性、长期性、基本性问题的计谋。计谋有大有小,小计谋是战术,大计谋是战略。在现代,“战略”一词

^① Drucker P F. Management Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Harper & Row, 1974.

被引申至政治和经济领域,其含义演变为泛指统领性的、全局性的、左右胜败的谋略、方案和对策,是为实现某种目标(如政治、军事、经济或国家利益方面的目标)而制订的大规模、全方位的长期行动计划。

迈克尔·波特(Michael Porter)认为,战略的内涵包括:①创造一种独特、有利的定位;②在竞争中做出取舍,其实质就是选择不做哪些事情;③在各项行动之间建立一种匹配。^①

战略管理就是为实现组织目标,协调组织与外部环境,而在战略制定和实施过程中的一系列决策和行动的综合。规划涉及未来的发展定位和路径选择,具有战略属性,是战略管理的重要手段。

3. 规划意味着决策

实现未来的发展目标,往往存在多种可能的方案和途径。规划中会面临着各种目标和方案的选择,决策在规划中有着十分重要的地位。规划需要在预测的基础上,谋划若干可能的情景和方案(Scenarios),在对各种备选方案进行系统、综合评估的基础上选择最佳方案,以尽可能低的代价尽可能好地实现未来的目标。

决策理论学派是“二战”之后发展起来的一门新兴的管理学派,核心是研究决策者如何在不同决策情景下进行理性的决策。一个典型的决策就是决策者如何在两个或两个以上相互排斥的方案中进行选择。理性决策是基于理性思考和分析的决策,依据实践经验、统计资料和科学论证。在现实中,根据决策的复杂性和不确定性,可以将决策情景分为确定性决策、风险性决策、非确定性决策、模糊性决策(参见专栏 1-1)。理性决策的目的是在尽可能回避风险的前提下实现收益最大化。因此,理性的决策所带来的并不一定是最好的结果,理性的决策与结果的好坏并无必然联系。换句话说,最理性的决策未必会导致最好的结果;最好的结果也不一定来自最理性的决策。

专栏 1-1 决策情景

现实中的决策情景(Scenario)大致可以分为如下四类:

(1) 确定性决策:每一个备选方案只有一种结果,比较其结果的优劣就可作出决策;

^① Porter M E. What is Strategy? Harvard Business Review. November-December, 1996: 61-78.