

■ 当代城市规划著作大系

城市规划与 城市社会发展

黄亚平 著

中国建筑工业出版社

当代城市规划著作大系

城市规划与城市社会发展

黄亚平 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划与城市社会发展/黄亚平著. —北京: 中国
建筑工业出版社, 2009
(当代城市规划著作大系)
ISBN 978 - 7 - 112 - 10588 - 5

I. 城... II. 黄... III. ①城市规划 - 研究 - 中国
②城市发展 - 研究 - 中国 IV. TU984.2 F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 211025 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 安 东 关 健

当代城市规划著作大系

城市规划与城市社会发展

黄亚平 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

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 850 × 1168 毫米 1/16 印张: 19 字数: 462 千字

2009 年 3 月第一版 2009 年 3 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 49.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 10588 - 5

(17513)

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)

出版前言

城市化进程的加快和城市经济的高速发展，是当代中国城市两个最鲜明的特征。城市发展问题也越来越受到社会各界的重视。在当今这个快速发展的特定时期，许多城市都面临着前所未有的机遇，也都有着强劲的发展动力。如何应对这些机遇，如何实现科学规划、协调发展，无疑是摆在每一位城市规划、建设、管理工作面前需要认真研究和探索的重大课题。

中国建筑工业出版社是建设部直属的中央一级专业科技出版社。50多年来，我社一直肩负着整理、保护、弘扬中华民族优秀的建筑文化，促进中国建筑业科技进步，宣传中国建设成就的历史使命，为我国广大建设工作者奉献了大量优秀的建筑精品图书。

近年来，在城市规划领域，我社集中出版了一大批学术著作，为总结城市规划实践经验，推介城市规划研究成果，促进城市规划学术交流，作出了重要的贡献。

为更好地服务读者，服务行业，我社通过对图书选题的细致研究和对作者的认真筛选，精心策划了这套“当代城市规划著作大系”。

之所以命名为“当代城市规划著作大系”，一方面是因为这套书的内容十分丰富，囊括了城市规划研究中的众多领域，涉及经济学、社会学、管理学等多个学科，力求用多学科、多视角的方法来指引当代城市规划实践，充分体现城市规划实践内容与研究领域不断丰富与延展的特点，实践性与综合性并重的学科特征；另一方面是因为这套书的作者涵盖面非常广，既有业界著名的专家学者，也有行业内崭露头角的中青年学者，完全反映了我社既重视知名专家学者又关注中青年学者，不拘一格遴选作者的出版方针。

在如今这个大变迁的时代，“当代城市规划著作大系”中每本著作的作者，都是在不断实践、不断探索、不断提高的基础上，怀着一种不拘泥、不盲从、不妄断、不迷信的真正的科学态度，凭借着自身不寻常的智慧、勇气和毅力，孜孜不倦，笔耕不辍，才最终完成这一部部的心血之作。寄望于这套“当代城市规划著作大系”，能够进一步丰富当代城市规划理论研究，能够更好地指引当代中国城市规划实践，能够为更多的读者所喜爱。如此，才无愧于作者漫漫长灯下的孤诣与苦心。

中国建筑工业出版社

2009年2月25日

摘要

针对我国城市规划与建设中“社会效益”虚化的现状,本书以城市规划的社会发展作用为主题,以城市规划与城市社会发展的交互关系为联结点,以适应社会发展要求的城市规划调控机制构建为重点,系统地探讨了如何增强城市规划的社会发展作用这一核心问题。

本书主要运用多学科融贯的综合研究方法,借鉴运用社会学、经济学、地理学、政治学、管理学等学科理论及相关研究成果,多层次、多侧面、多视角地分析城市规划与城市社会发展的关联,剖析城市规划社会绩效弱化的原因,并为城市规划调控策略的提出提供理论支撑。

全书按照“提出问题—分析问题—解决问题”的技术路线设置了“城市规划与城市社会发展的关系”、“城市规划社会发展作用弱化的原因”及“城市规划调控策略”三个板块进行研究。

在第一个板块“城市规划与城市社会发展的关系”研究中,作者以社会科学领域的研究成果为借鉴,界定了社会发展、社会发展目标的概念内涵,提出了现阶段中国社会发展的目标体系,并且根据空间与社会相互建构、相互融合的关系,提出与城市规划建设相关的社会发展目标。文中揭示了城市规划的社会性特征及社会作用机理,归纳总结了城市规划对相关社会发展目标的影响。

在第二板块“城市规划社会发展作用弱化的原因”研究中,作者通过分析中国当代城市规划技术(工具)理性的主导地位及其片面化发展、价值理性及制度理性缺失的特征,以及转型期城市规划制度框架中激励与约束、利益补偿与社会监督机制的缺失,制度环境与社会发展目标偏离的特征,揭示了城市规划社会绩效弱化的认知原因及制度原因。文中特别强调指出,城市规划制度机制的缺失是城市规划社会绩效弱化的根本原因。

在第三板块“基于社会发展目标的城市规划调控策略”研究中,作者重点探讨了有助于实现社会发展目标的规划调控机制构建及策略措施。研究认为,增强城市规划社会绩效的基本途径可分为两个层面:在技术层面,规划应在辨析城市各种空间环境的社会促进或社会损害作用基础上,就城市空间环境建设的各主要领域制定并实施相应的技术性调控策略;在制度层面,针对转型社会中普遍的制度短缺及制度设计不足问题,规划应根据当今社会整体制度变化的趋势,建立起能体现规划核心价值、有助于社会发展目标达成的规划制度框架,并加强规划制度环境的塑造。

结语部分总结了全书的基本观点,并指出本研究可以从社会发展视角,为亟待进行的中国城市规划改革提供技术及制度两条改革路径的指引。

目 录

1 导论	1
1.1 问题的提出：城市规划与建设中“社会效益”虚化的现状	3
1.2 需探讨的主要问题	5
1.3 理论及实践意义	7
1.4 国内外研究现状及不足	8
1.4.1 中国当代城市规划中的社会研究	8
1.4.2 城市规划的社会性特征及社会作用研究	12
1.4.3 城市规划制度及制度环境研究	13
1.4.4 已有研究的不足	15
1.5 本书的内容框架	16
2 社会发展、社会发展目标及城市规划的社会发展作用	19
2.1 社会发展：内涵与外延	21
2.1.1 社会 (Society)	21
2.1.2 发展 (Development)	22
2.1.3 社会发展 (Social Development)	24
2.1.4 科学发展观及中国当代社会发展的主要问题	26
2.2 社会发展目标	28
2.2.1 社会发展目标的特征	28
2.2.2 社会发展目标的构建	30
2.3 城市规划的社会发展作用	37
2.3.1 城市规划的本质	37
2.3.2 城市规划的社会作用机理	41
3 近现代城市规划中的社会发展思想	45
3.1 社会思想背景与城市规划的总体演进	47
3.1.1 社会思想与社会理论	47
3.1.2 西方近现代城市规划的总体演进	50
3.1.3 规划中社会思想发展的阶段性划分	53
3.2 理性的综合规划模式与社会改良 (1880's ~ 1960's)	54
3.2.1 理性的综合规划模式产生的社会发展背景	54

3.2.2	规划理论与实践中的蕴涵的社会思想	55
3.2.3	理性的综合规划模式中的社会思想及其局限	59
3.3	多元规划模式与社会改革（1960's ~ 1980's）	63
3.3.1	多元规划模式产生的社会发展背景	63
3.3.2	规划理论中蕴涵的社会思想	64
3.3.3	多元规划模式中的社会思想及其与实践的分离	68
3.4	合作性规划模式与社会合作（1980's ~ 2000's）	72
3.4.1	合作性规划模式产生的社会发展背景	72
3.4.2	规划理论与实践中的蕴涵的社会思想	75
3.4.3	合作性规划模式中的社会思想及其嬗变	77
3.5	规划中社会思想演进历程及其启示	80
3.5.1	近现代城市规划中社会思想演进的总体概括	80
3.5.2	对中国当代城市规划发展的启示	82
4	与城市规划及建设相关的社会发展目标	85
4.1	城市空间环境规划建设与社会发展目标之间的关系	87
4.1.1	城市空间环境规划与建设会影响到社会发展目标的实现	87
4.1.2	合理的社会发展目标导引是塑造良好城市空间环境的重要条件	90
4.2	与城市规划及城市空间环境建设相关的社会发展目标	94
4.2.1	社会平等及社会公平	95
4.2.2	社会稳定及社会安全	98
4.2.3	良好的生活质量	101
4.2.4	多样选择与自由	106
4.2.5	公众积极参与的社会	110
4.2.6	和谐的人与自然的关系	113
5	理性认知偏差：城市规划社会发展作用弱化的认知原因	117
5.1	技术·理性·制度：城市规划存在与发展的三维结构	119
5.1.1	作为城市规划存在和发展规则的“理性”	119
5.1.2	作为城市规划存在和发展基础的“技术”	122
5.1.3	理性与技术的社会构成——“城市规划制度”	124
5.1.4	理性、技术、制度三位一体的基础——城市规划实践	125
5.2	城市规划技术（工具）理性的突出与不足	126
5.2.1	城市规划技术（工具）理性的主导地位	126
5.2.2	城市规划技术（工具）理性的片面性	128
5.3	城市规划价值理性、制度理性的缺失	130
5.3.1	城市规划的核心价值	131

5.3.2 城市规划价值理性的缺失	134
5.3.3 城市规划制度理性的缺失	137
6 机制缺失：城市规划社会发展作用弱化的制度原因	141
6.1 制度与社会发展的关系	143
6.1.1 制度因素是社会发展的内生力量	143
6.1.2 制度设计与社会发展的互动关系	146
6.2 城市规划制度及制度变迁	147
6.2.1 城市规划制度	147
6.2.2 制度变迁理论	148
6.2.3 中国城市规划制度变迁	150
6.3 转型期城市规划制度的社会绩效保障作用之不足	153
6.3.1 社会发展及社会制度变迁大背景的影响	153
6.3.2 城市规划制度短缺与制度设计不足	155
6.3.3 城市规划制度环境及其与社会发展目标的偏离	160
7 城市规划的技术性调控策略	167
7.1 城市功能组织及空间资源配置	169
7.1.1 理论基础	169
7.1.2 主要问题	169
7.1.3 规划调控策略	171
7.2 城市人口分布及居住组织	172
7.2.1 理论基础	172
7.2.2 主要问题	173
7.2.3 规划调控策略	177
7.3 城市公益设施布局	181
7.3.1 理论基础	181
7.3.2 主要问题	183
7.3.3 规划调控策略	184
7.4 城市旧城更新	186
7.4.1 理论基础	186
7.4.2 主要问题	186
7.4.3 规划调控策略	191
7.5 城市开敞空间塑造	195
7.5.1 理论基础	196
7.5.2 主要问题	197
7.5.3 规划调控策略	198

7.6 城市地域发展平衡	202
7.6.1 理论基础	202
7.6.2 主要问题	203
7.6.3 规划调控策略	204
8 城市规划的制度调控措施	207
8.1 城市规划制度安排的理念创新	209
8.1.1 突出核心价值	209
8.1.2 追求程序正义	212
8.1.3 保障规划民主	214
8.2 城市规划制度安排的规则设计革新	215
8.2.1 强化规划法制的社会绩效保障功能	216
8.2.2 完善公平公正公开的规划行政操作规程	220
8.2.3 构建规划社会监督的制度化渠道	225
8.3 城市规划制度环境创新	230
8.3.1 营造规划的法治环境,重在完善规划的法律法规体系	231
8.3.2 加快政府改革,关键是要建立规划管理权力的约束机制	232
8.3.3 明确规划组织的价值导向,加强行业管理与行业自律	234
8.3.4 加强与城市规划相关的城市化制度建设	235
9 结 语	237
9.1 本书的基本观点	239
9.2 对城市规划改革与创新的启示	239
附录 武汉案例研究	243
1 案例研究的背景	245
2 1990年代以来武汉城市土地开发情况分析	246
2.1 城市土地开发基本情况分析	246
2.2 城市土地开发基本特征	253
3 社会发展视角下的检视——1990年代以来武汉城市发展的主要问题	255
3.1 城市功能组织不当及空间资源不公平配置问题	255
3.2 城市社会分化及居住隔离问题	257
3.3 城市公益设施建设不足及配置不公平问题	261
3.4 城市旧城更新中的问题	262
3.5 城市开敞空间营造中的问题	267
3.6 城市地域发展的不平衡问题	268
4 社会发展目标引导下的武汉城市规划技术性调控措施	270

4.1 合理组织城市功能,注重空间资源的公平配置	271
4.2 推动人口分布与居住组织重构,减少居住地域空间环境 质量差异,促进社会融合	274
4.3 加强城市公益设施建设及社会共享,促进社会公平	275
4.4 推进旧城的和谐更新	277
4.5 营造完善的城市开敞空间系统,促进社会交流与融合	280
4.6 合理确定优先发展地域,注重地域发展平衡,促进公平发展	281
参考文献	283
后 记	292

1

导论

1.1 问题的提出：城市规划与建设中 “社会效益”虚化的现状

我国现阶段正处在城市化快速发展时期，城市发展和现代化建设面临两项根本任务：经济持续快速发展及社会全面文明进步。取得经济效益、社会效益和环境效益的整体最佳一直是城市规划与建设的基本目标。但 20 余年的改革、开放，我国走的是一条以追求经济增长为主线的发展道路，以经济增长“硬发展”为目标指向的发展观，使发展的本来目的——改善和提高人的福利——反而被忽视，社会发展目标错位导致社会整体价值错位，效率的价值受到空前重视，而社会的基本价值规范如公平、正义却日渐式微，道德的正义感、约束性严重减弱。在城市规划的实际运作及建设实践中，由于部分社会类目标的笼统、含糊、难以度量，很难被充分考虑，使得城市规划与建设中的“社会效益”虚化。城市政府自觉或不自觉地倾向于采用以城市开发为动力的发展政策，即支持市场力，特别是房地产投资，以城市经济增长为优先目标，而把社会公平放在其次，导致我国城市在经济持续快速增长，城市物质环境及景观日益现代化的同时，城市社会层面的问题日益凸现：

——城乡二元体制进一步固化和发展，城乡之间、地区之间的差异增大。

——城市土地及空间资源的不公平配置突出。如一些贵族化的高尚住区、高档休闲娱乐设施低密度占用大量土地资源，成为投资的新宠；城市开敞空间的分布失衡，优质开敞空间资源的排他性占有突出。

——城市社会分化及居住空间分异现象日趋明显，住区服务水平及景观环境质量差异突出，封闭型住区不断涌现。

——一些城市超越经济和资源承受能力，盲目攀比，随意扩大建设规模；一些地方在居民住房条件和居住环境尚未得到根本改善的情况下，把大量财力物力投入到不适当的“形象工程”和豪华办公楼的建设上，而对与老百姓居住生活直接相关的经济适用房建设和危旧房改造，却重视不够，投入不足，社会弱势群体聚居的破旧住区长期得不到改造，弱势群体生存状况恶化，新城市贫困化现象开始出现。

——城市各地域设施配置完备程度及服务水平差异突出，地域发展差距扩大。

.....

城市让谁的生活更美好？

城市改造、城市更新无疑是今日中国城市发展的最重要的内容。在这个过程中，在 20 世纪 80 年代以来的社会分化中经历了向下流动的社会成员，雪上加霜地又遭遇了城市空间结构变动中的边缘化命运。由政府主导的城市更新，将城市的空间重新打造成从中心到周边、由高及低的地价/房价的同心圆格局，极为成功地实现了地产/空间效益的最大化。而这个格局得以逐步形成的背后，一

方面是随着政府公共资源的集中投入,中心城区形成商业、文化设施的新高地。另一方面,是权力与资本合力,将低购买力的市民迁离中心城区,然后把高档的住宅、美好的景观、奢华的生活设施等留给了具备高消费能力、能够让城市开发的主导者与参与者实现投资效益最大化目标的特殊社会群体。

这样的城市发展,无论是从公平原则出发、还是从大多数市民的立场出发,都不能笼统地说,它是符合让市民生活更美好这一宗旨的。

谁应该是城市开发的获益者?

谁应该是城市开发的获益者?作为开发的主导者,城市政府本身不应以获益为其宗旨。而其他的利益相关者,开发商与市民谁更多地从开发中获得了好处?

“房地产业是最大的暴利产业”,这在当今中国差不多已成了一种常识。这常识中所蕴涵的问题,令人堪忧。在土地国有的中国城市,政府拥有着房地产资源的处置大权,而同时,政府还主导着开发,并握有城市规划的决策权。在目前,这些权力还少有来自社会的制衡。这些无疑是中国的城市开发能够创造出效率神话、速度奇迹的重要的客观因素。但与此同时,我们也看到了另一方面的引人注目的状况:城市开发中利益关系的严重失衡——这种失衡状态已经构成了当今中国城市中一个最突出的社会矛盾。

作为开发的主导者,出于效率/政绩的需要,这些年来,城市政府实际将“发展是硬道理”这一口号阐释、演绎成了“开发是硬道理”。在这样的宗旨下,城市政府的一系列相关政策明显向开发商倾斜。此外,各级政府部门对开发效益的依赖,以及部分官员对于房产经济利益的觊觎,更使得公共权力在城市开发过程中实际扮演了开发商的共同利益人角色以及为开发商保驾护航的庇护者角色。

由此,城市开发的另一方利益人——市民,其获益可能、生活权利等等,就失去了相应的保障。无论是作为与城市融为一体的市民、社会居民,还是作为待开发地区的房产所有者、使用者,他们对于城市的变动都会有参与愿望和利益期待。但是,在利益结构失衡的情况下,在城市开发的各个环节,从城市规划的确立到动迁政策、动迁方案的制订和实施,市民的利益诉求影响政府决策的可能性都十分有限。而一旦市民的利益要求与政府及开发商的开发利益相冲突,市民往往成为弱势的博弈者和最后的输家。不难看到,随着城市开发背后的利益格局的逐渐彰显,市民的权利意识越来越清晰,随之而来的被剥夺感也越来越强烈。在这种情况下,政府如不及时调整利益结构,重新制定利益博弈的相应规则,那社会矛盾的加剧是可以预见的。

陈映芳. 城市与市民生活. 长江日报, 3月30日, 第12版(求知版)

日益凸现的城市土地及空间配置的不公平,城市公益设施配置的不平等,城市社会空间的隔离,城市地域发展差距的扩大,已经使广大民众质疑我们这种城市发展方式的公平正义性;城市规划与建设过程中对弱势社会群体利益的损害,也已开始影响到社会

稳定及社会安全。

应该说,在我国改革与发展的过程中,没有建立一种有效的利益均衡机制,使全民分享到改革与发展的成果,是城市社会问题丛生的主要原因。城市社会发展问题的解决,虽非城市规划之力所能决定,但规划在某些方面,如城市土地与空间资源公平配置等方面,还是能起到举足轻重的作用。

自1990年代以来,伴随着我国经济体制转轨、社会结构转型的“双重”转型过程,城市社会阶层分化加剧,社会差距扩大,社会公平、社会安全等社会发展基本目标受到严重威胁,而城市规划与城市建设系统自身并没有建立适应社会发展目标要求的“匡正”机制。转型期城市规划制度短缺与制度设计之不足,规划法制保障社会公平的主旨弱化,规划行政运作的功利化倾向,规划组织的目标及价值偏离,规划社会监督的边缘化及其缺位,使城市规划难以充分发挥其对城市社会发展的促进作用。

1.2 需探讨的主要问题

城市规划具有社会性特征及社会作用,它主要通过控制城市土地使用及空间环境变化来达成其社会意义;同时,城市规划作为一项重要的社会建制,关系到城市发展的各个方面,其自身的建立与施行,都是一定政治行为的结果,规划所具有的公共政策、公共行政特征,使其不可避免地对城市社会发展产生影响。但我国目前主流规划思想及规划实践,仍然是重物质和经济、轻社会和制度,对规划的社会性本质及社会作用的认识仍停留在意识层面,规划的社会效益仍流于形式与口号,甚至被相当部分城市规划决策者及从业人员所忽视。究其原因,主要有以下几点:

首先,是理论认知上的模糊。社会发展的内涵宽泛,影响城市社会发展的因素众多,城市规划只是城市发展的公共干预工具之一,且其关注的重点是城市的物理要素。因此,它在多大程度上影响着城市社会发展,影响到城市社会发展的哪些领域,如何影响着城市社会发展,在理论认知上没有一个肯定的答案。

其次,是服务于经济发展的物质空间规划占主导。我国城市规划长期以物质性规划为主导,规划的目的在于通过城市空间布局为经济发展提供物质支撑。在片面发展观引导下,城市规划成为地方政府发展经济和树立政绩的技术工具。许多规划内容被技术化、规范化,规划技术(工具)理性特征突出,价值理性及制度理性缺失。缺乏价值理性引导和制约的规划技术理性,只注重城市物理环境营造及美化、城市发展经济绩效提高之技术,而忽视城市发展社会绩效改进之技术。它导致规划片面追求城市建设中的功利及经济绩效,漠视规划中最为核心的价值——公平的价值,忽视物质环境背后的社会意义,结果是使规划实践经常陷于各种“误区”。诸如视觉艺术及形体秩序的规则在城市规划建设中大行其道;少数政府领导人只关注“政绩工程”、“形象工程”,而对大量性的民生问题缺乏考虑;部分城市政府甚至将大马路、大广场、大绿地的建设与城市社会发展划等号。

再次,是没有将规划领域的社会研究成果转译为具有可操作性的规划行动导引。城

市规划区别于其他学科的显著特点就是其实践性,缺乏具有实践可操作性的规划调控技术和策略,城市规划的社会发展促进作用也很难实现。规划领域的社会研究经常容易与规划本体——即围绕土地利用及空间环境控制的规划实践过程相脱离,不能指导对规划行为及其影响因素进行修正,不能使规划的价值观通过具体的物质规划操作行为得到体现,规划的社会绩效自然难以保障。

本书力求对城市规划与城市社会发展之关联作一次较为系统的探讨,主要是想在理论上澄清下列三个问题:

(1) 如何认识城市规划与城市社会发展之间的关系

城市规划是一种独特的社会实践活动,城市社会发展是一种宽泛的目标指向,辨明两者之间的关系,是探讨问题的前提与基础。为此,首先必须明晰社会发展、社会发展目标的概念内涵与外延;采用纵向历史研究的方法,考察近现代城市规划中的社会发展思想及其演进历程,可以强化城市规划与城市社会发展相关联的认识,并为确立规划中的社会发展目标提供借鉴;采用横向关联研究的方法,分析城市规划的客体对象——城市空间环境与社会发展的相互关系,并从中筛选出与城市空间环境相关的社会发展目标,作为城市规划与城市空间环境建设调控的目标指向。通过上述探讨,可以使人们建立起城市规划与城市社会发展关系的系统认识。

(2) 城市规划的社会发展作用弱化的原因是什么

近20余年来,在我国城市建设取得举世瞩目的巨大成绩的同时,城市规划绩效仍存在目标与效果的巨大反差,尤其是在保障城市发展的社会绩效方面。当然,我们可以将城市发展社会绩效弱化视为是整个国家过去片面强调经济增长及城市扩张所付出的“社会成本”,在某种意义上也确实如此,但不能以此掩盖城市规划自身的缺失。

技术、理性、制度是城市规划存在和发展的三维结构,通过剖析中国当代城市规划技术理性的主导地位及其片面化发展、价值理性及制度理性缺失的特征,可以揭示城市规划社会发展作用弱化的认知原因;城市规划作为城市发展过程中控制目标偏离的一种机制,通过分析转型期城市规划制度短缺与制度设计不足,制度环境与社会发展目标偏离的特征,则可揭示出城市规划社会发展作用弱化的制度原因,也是其深层原因。

(3) 增强城市规划的社会发展作用的基本途径是什么

有了第1、2个问题的分析,第3个问题的答案也就基本形成了:增强城市规划社会绩效的基本途径只能是构建有助于实现城市社会发展目标的规划调控机制,通过一系列技术性及制度性的措施,保障城市发展的社会绩效。

就城市规划的客体对象——城市空间环境而言,由于城市规划主要通过控制城市土地使用及空间变化来间接地对城市社会改良施加特定的影响,因此其重点是控制城市土地使用及环境建设中的外部负效应,减少城市发展社会损害的规划技术性调控措施。就城市规划的主体对象——城市规划实践而言,基于制度在保障社会发展方面的关键作用,因此其重点宜集中在当今城市社会变化背景下,能体现规划核心价值、有助于社会发展目标实现的城市规划制度创新方向及制度框架,以及相应的规划制度环境的塑造。

1.3 理论及实践意义

“城市规划是一种在城市发展前景中,为了整体利益和公共利益,围绕城市土地使用的分配与再分配,而展开的横跨城市社会诸多系统的复杂而独特的活动过程,是一种社会运动、政府行为及职业技术三位一体的活动过程”(Encyclopodia Britannica)。城市规划目标具有综合性。但现实中规划目标难以实现,规划作用难以发挥,原因无非有两方面:一是城市规划作为一种技术成果(plans),本身的合理性、科学性不足;二是规划决策—实施全过程(planning process)的运行效果问题,或某个规划系统(planning system)功能发挥的状态(规划系统主要指一般性规划过程所赖以存在的具有法律、权力、资源意义上的制度性框架),即规划运行的机制性问题。对这两方面问题的揭示及应对策略,正是本书的关注重点,其理论及实践意义主要体现在下列方面:

①1960年代以来,国外将狭窄的城市物质规划问题推广到广泛的社会政治内涵已经成为一种方向,规划理论社会科学化的趋势明显,但规划理论与规划实践呈现相互分离的状况。本书将社会学、政治学、制度经济学等社会科学领域的研究成果移植、应用到城市规划领域,从城市规划与城市社会发展之间的关系分析入手,将规划的内容与社会发展的内容有机结合,提出与城市规划相关的社会发展目标,并构建能够提高城市发展社会绩效的规划调控机制,具有理论创新性。

②在对中国城市规划的技术(工具)理性特征进行分析的基础上,系统剖析其应具有的价值规范及制度作用,并着重研究经济社会转型背景下,有利于城市发展社会绩效的城市空间环境规划调控技术,以及价值理性导引下的城市规划制度创新方向,从社会发展角度,重构城市规划的制度框架。在当前中国城市规划技术理性片面化发展,城市规划法制不健全,各种规制注重经济绩效而忽视社会绩效保障的状况下,本书可以从社会发展视角,为亟待进行的中国城市规划改革提供技术及制度两条改革路径的指引。

③在1980年代后的中国社会经历的从计划走向市场,以及具有工业经济高速增长特点的现代化转型过程中,社会公平在效率与公平的两难选择中经常被忽视,社会力在政府力与市场力的结盟中被边缘化,社会阶层分化加剧,社会差距扩大,社会矛盾有增加与激化的趋势。随着我国全面建设小康社会、和谐社会目标的提出,整个社会开始对过去20余年发展模式及改革进行反思^①。在反思改革的大讨论中形成的一个共识是:中国

① 近年来对中国改革方向的争论中,学界分歧与共识并存。1980年代的以农村家庭联产承包制为主体的改革,曾使全民普遍受益,是中国改革的黄金时代。20世纪90年代中期后,改革逐渐演变成自上而下及“内部人主导型”的方式。也就是说,改革如何改,怎么改以及改的结果其实是在改革的旗号下,由少数内部人说了算;改革的成本由社会承担,利益则由少数人获取。改革的社会共识消失,改革对弱势群体造成了伤害。在众多质疑中,有吴敬琏的《中国改革四大缺陷》,郎咸平的《我国的整个主导思想是错误的》(人物专访)等。清华大学教授孙立平则提出:“如果暂时不能做到‘为不同的社会利益主体的利益表达做出制度安排,并把新的安排建立在民众自己的利益表达基础上’,则应该选择‘暂停改革,尤其是暂停涉及重大利益调整的改革’。”“三农”问题、医保及教育公平问题、社会保障问题等都成为质疑改革公正性的热点问题。当然,更多的主流学者及政府则认为,改革固然需要反思,问题也是客观存在,但改革的大方向不容逆转;不同利益群体通过不同的渠道表达各自的利益诉求,这是一个成熟社会的表现;利益差别及社会不公平只能是通过利益格局调整的改革来逐步解决。