

段进 / 主编

空间研究7 URBAN SPACE

城市规划中空间利益调控的政策分析

Policy Analysis of Spatial Benefit in Urban Planning Regulation

著者 何子张 导师 段进

东南大学出版社



段进/主编

城市规划中空间利益调控的政策分析

Policy Analysis of Spatial Benefit in Urban Planning Regulation

著者 何子张

导师 段 进

东南大学出版社

· 南京 ·

内容提要

中国城市空间迅速发展的同时,出现了城市规划对于城市空间发展的调控作用失效。本书内容主要分三部分:第一部分用事实描述的方法,总结城市规划建设中出现的各种空间利益失控现象,指出现有城市规划未能发挥有效的空间利益调控作用;第二部分用解构分析的方法,借用公共政策学的理论框架,以利益分析方法为主导,结合城市规划的特征,将城市规划作为公共政策系统,建立以空间利益为核心的政策分析框架;第三部分用建构研究的方法,提出以规划制度和公共政策工具创新来改进城市规划的空间利益调控作用。

本书可供城市规划设计人员、城市政府领导人员、城市建设管理人员阅读,也可供相关专业师生学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划中空间利益调控的政策分析/何子张著. —南京:
东南大学出版社, 2009. 5

(空间研究/段进主编)

ISBN 978-7-5641-1512-8

I. 城… II. 何… III. 城市空间—空间规划—研究
IV. TU984. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 018639 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编:210096)

出版人:江 汉

网 址:<http://press.seu.edu.cn>

电子邮件:press@seu.edu.cn

全国各地新华书店经销 扬州鑫华印刷有限公司印刷
开本:787mm×1092mm 1/16 印张:19.5 字数:436 千

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-1512-8

印数:1~2500 册 定价:59.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真):025—83792328

空间序

空间研究的内容很广泛,其中人与其生存空间的关系问题是涉及城乡空间的学科和研究的基本问题。在原始社会,这个问题比较简单,人类与其生存空间的主要关系仅发生在相对隔离的族群与自然环境之间,因此古代先民与生存空间的关系直接体现为聚落社会与具有“自然差异”的空间的相互关系,人类根据需求选择适合生存的自然空间。随着技术的进步和社会的发展,这种主要关系不断发生变化。技术的进步使改造自然成为可能,自然界的空间差异不再举足轻重;而劳动分工使社会内部以及社会之间的相互依存性和差异性得以强化。因此,普遍认为,现代人类生存空间最重要的是空间的“社会差异”,而不再是空间的“自然差异”;同时,现代人与生存空间的主要关系也不再是人与自然界的关系,而变成了人与人之间的关系,现代人的生活时时刻刻处于社会的空间之中。这种转变使人与生存空间的关系变得错综复杂,自然的、历史的、文化的、政治的、经济的等等各种力量交织在一起。

现代人与生存空间的这种复杂关系,使我们很容易产生这样的判断,即:空间本身不再重要,空间的形态与模式只是社会与经济的各种活动在地域上的投影。这个判断受到了普遍的认同,却带来了不良的后果。在理论研究方面,空间的主体性被忽视,研究的方法是通过经济和社会活动过程的空间落实来解析空间的形式,空间的研究被经济的和社会的研究所取代,客观上阻碍了对空间自身发展规律的深入探讨。由此导致了一系列的假定:空间使用者是“理性的经济人”;空间的联系是经济费用的关系;经济是城市模型的基础;空间的结构与形态就是社会与经济发展的空间化;人类的行为是经济理性和单维的,而不是文化和环境的;物质空间形态,即我们所体验和使用的空间,本身并不重要;等等。不可避免,根据这样的假定所建立的空间是高度抽象的,忽视了空间的主体性,与现实中物质空间的需求也相去甚远。并且由于缺乏对空间发展自身规律的认识,对空间发展与经济建设、社会发展的关系研究等,使城市规划学科的空间主体性与职业领域变得越来越模糊,越来越失去话语权。在城市建设实践中,空间规划的重要性不能受到应有的重视。理论上学术界的简单判断,为社会、经济规划先行的合理性提供了理论依据,形成了空间规划在社会发展、经济建设和空间布置三大规划之中的被动局面,空间规划成为社会发展与经济建设规划后的实施落实。最终,空间规划与设计不能发挥应有的作用,空间发展规律得不到应有的重视,在城乡建设实践中产生许多失误。

因此,人与其生存的空间究竟是什么关系,简单的社会与经济决定论不能令人满意,并有可能产生严重的后果。尽管在现代社会中,社会与经济的力量在塑造生存空间中起着重要作用,但我们决不能忽视空间本身主体性和规律性的作用,只有当我们“空间”地去思考社会发展和经济发展,达到社会、经济和空间三位一体有机结合时,人类与其生存的空间才能和谐、良性地发展。这就需要我们进行空间研究,更好地了解空间,掌握规律。

需要进行研究的空间问题很多,在空间发展理论方面,诸如:什么是空间的科学发展的观;空间与社会、经济的相互关系;空间发展的影响因素和作用方式;空间发展的基本规律;相对应的规划设计方法论等等。在空间分析方面,诸如:空间的定义与内涵是什么;空间的构成要素是什么;空间的结构如何解析;人们如何通过空间进行联系;如何在空间中构筑社会;建成的物质空间隐含着什么规律;空间的意义、视觉和行为规范的作用;采取什么模型和方法进行空间分析等等。在空间规划与设计方面,诸如:什么是正确的空间规划理念;空间的规律如何应用于规划设计;规划与设计如何更有效地促进城市发展和环境改善;规划与设计的方法与程序如何改进等等。

这些问题的探讨与实践其实一直在进行。早在 19 世纪末 20 世纪初,乌托邦主义者和社会改革派为了实现他们所追求的社会理想,就提出通过改造原有的城市空间来达到改造社会的目的。霍华德的“田园城市”、柯布西耶的“光明城市”和赖特的“广亩城市”是这一时期富有社会改革精神的理论与实践的典型。二战后,由于建设的需要,物质空间规划盛行,城市规划的空间艺术性在这期间得到了充分的展现。同时,系统论、控制论和信息科学的兴起与发展为空间研究提供了新的分析方法,空间研究的数理系统分析与理性决策模型出现,并运用于实践参与控制和管理城市系统的动态变化。这期间,理性的方法使人们认为空间规律的价值中立。随后,20 世纪 60 年代国际政治环境动荡,民权运动高涨,多元化思潮蓬勃发展,普遍出现了对物质空间决定论的批判。尤其是 20 世纪 70 年代,新马克思主义学派等左派思潮盛行,它们对理想模式和理性空间模型进行了猛烈的抨击,认为在阶级社会中,空间的研究不可能保持价值中立,空间研究应该介入政治经济过程。对于空间规划实践则成为一种试图通过政策干预方式来改变现有社会结构的政治行动。这促使 20 世纪 70 年代末空间规划理论与实践相脱离,一些理论家从空间的研究转向对政治经济和社会结构的研究。空间研究的领域也发生了很大的变化,它逐渐脱离了纯物质性领域,进入了社会经济和政治领域,形成了很多分支与流派,如空间经济学、空间政治经济学、空间社会学、空间行为学、空间环境学等等。进入 20 世纪 80 年代,新自由主义兴起,政府调控能力削弱,市场力量的重新崛起,促使空间公众参与等自主意识受到重视。20 世纪 90 年代,全球化、空间管治、生态环境、可持续发展等理论思潮的涌现,使空间研究呈现出更加多元化蓬勃发展的局面。空间研究彻底从单纯物质环境、纯视觉美学、“理性的经济人”等理想主义圈圈里走出来。20 世纪空间研究的全面发展确定了现代城市空间研究的内涵是在研究了社会需求、经济发展、文化传统、行为规律、视觉心理和政策法律之后的综合规律研究和规划设计应用。空间研究包含了形态维度、视觉维度、社会维度、功能维度、政策维度、经济维度等多向维度。空间的重要性也重新受到重视,尤其在 20 世纪末,全球社会与人文学界都不同程度地经历了引人注目的“空间转向”,学者们开始对人文生活中的“空间性”另眼相看,把以往投注于时间和历史、社会关系和社会经济的青睐,纷纷转移到空间上来,这一转向被认为是 20 世纪后半叶知识和政治发展的最重要事件之一。

尽管空间研究的浪潮此起彼伏,研究重点不断转换,但空间的问题一直是城市规划学科的核心问题。从标志着现代意义城市规划诞生的《明日的田园城市》开始,城市规划从物质空间设计走向社会问题研究,经过一百余年的发展,西方现代城市规划理论在宏

观整体上发生过几次重大转折,与城市规划核心思想和理论基础的认识相对应的是从物质规划与设计发展为系统与理性过程再转入政治过程。经历了艺术、科学、人文三个不同发展阶段和规范理论、理性模式、实效理论和交往理论的转变,城市规划师从技术专家转变为协调者,从技术活动转向带有价值观和评判的政治活动。但从开始到现在,从宏观到微观始终没有能够离开过空间问题。不管城市规划师的角色发生什么变化,设计者、管理者、参谋、决策精英还是协调者,城市规划师之所以能以职业身份参与并具有发言权,是因为规划师具有对空间发展规律、对规划技术方法、对空间美学原理的掌握。只有具有空间规划方面的专门知识,才可以进行城市规划的社会、经济、环境效益的评估,才能够进行规划决策的风险分析和前瞻研究,才能够真正地或更好地发挥规划师的作用。现代城市规划的外延拓展本质上是为了更完整、更科学地掌握空间的本体和规律,通过经济规律、社会活动、法律法规、经营管理、政治权力、公共政策等各种途径,更有效、更公平、更合理地进行空间资源配置和利用,并规范空间行为。城市规划的本体仍是以空间规划为核心,未来城市规划学科的发展方向也应是以空间为核心的多学科建设。目前中国城市化快速发展阶段的实践需求更应如此。

在国内,空间研究也一直在不同的学科与领域中进行,许多专家学者在不同的理论与实践取得了重要成果。多年来,在东南大学从建筑研究所到城市规划设计研究院,我们这个小小的学术团队一直坚持在中国城市空间理论与城市规划设计领域开展研究工作。我们将发展理论与空间研究相结合,首先提出了在我国城乡建设中城市空间科学发展观的重要性和七个城市发展新观念[城市发展研究,1996(05)];提出了城市空间发展研究的框架和基本理论,试图以空间为主体建立多学科交叉整合的研究方法[城市规划,1994(03)];出版了《城市空间发展论》、《城镇空间解析》等专著。并先后完成国家自然科学基金重点项目、青年科学基金、面上项目、回国人员基金以及部省级科研等十多项有关城市空间的科研课题,同时结合重要城市规划与设计任务进行实践探索。在这些研究、实践与探索过程中,我们取得过一些成绩,曾获得过国家教委科学技术进步一等奖、二等奖,国家级优秀规划设计一等奖、银奖,省部级优秀规划设计一等奖多项,在市场经济竞争环境中,在许多重要国际、国内规划与设计竞赛中获第一名。我们同样也面对着研究的困惑与挫折、实践的失败与教训。我们希望有一个交流平台,使我们的研究与探索引起更多人的关注,得到前辈、同行和关注者的认同、批评和帮助;我们也需要通过这个平台对以往的研究探索进行总结、回顾与反思;我们更希望通过它吸引更多的人加入空间研究这个领域。

2005年东南大学城市空间研究所的成立为该领域的研究和探索组成了一个新的团队,这个开放性的研究所将围绕空间这个主题形成跨学科的研究,不分年龄、不分资历、不分学派、不分国别,吸纳各种学术思想,活跃学术氛围,开拓学术领域,深化研究成果,共同分享空间研究探索的苦乐。这套丛书正是我们进行学术研究与探索的共享平台,也是我们进行交流、宣传、争鸣和学习的重要窗口。

段 进

2006年5月8日于成贤街

前言

什么是城市规划？城市规划的作用是什么？城市规划是如何发挥作用的？又该如何加强城市规划的作用？以上这些问题作为城市规划学科或职业的基本问题，似乎是不言自明的，事实上又是一下子难以说清的。在多年的学习和工作生涯中，笔者主持或参与了一系列大大小小的城市规划编制和研究项目。这些项目有的得到较好的实施，有的不了了之。规划过程的不同角色总是以或明或暗的方式对规划实施影响，他们对规划的期望和追求、在规划过程中的所作所为，耐人寻味。同时，规划项目的命运总是与规划主体和特定的制度环境有着千丝万缕的内在关联。所有以上这些促使笔者思考，并冀望从现有的文献中寻求答案，由于缺乏系统的整理，获得的只是只言片语的感悟。

2004年开始的博士论文写作提供了一个将零碎感悟系统整理的机会。最开始的想法是从历史研究的视角分析改革开放以来中国城市空间规划的实效性演进，很快发现该命题过于宏大，关键的问题在于，该命题所隐含的核心问题——城市规划作用与空间的关系，本身还没有得到系统的解析。因此，笔者决定将论文研究的焦点回归到中国当代背景下，城市规划究竟是如何对空间发展产生作用的。当时，规划界已经重新开始探讨城市规划的基础理论问题，“什么是城市规划”、“再论城市规划”、“城市规划方法论”等在学会、年会上成为论坛讨论的专题。此外，“城市规划作为公共政策”的观点也已被提出，并被界定为转型时期城市规划发展的走向，但我们尚未对该命题作出深入系统的研究。从2005年开始，笔者就尝试从公共政策分析的视角解析城市规划对空间发展的作用。笔者希望本研究能为以下问题找到解答：① 作为公共政策的城市规划，其核心功能是什么？② 城市规划作为公共政策的系统构成是什么？③ 是否可以建立一个适用于城市规划的政策分析框架？④ 如何提高作为公共政策的城市规划的作用？⑤ 城市规划的政策体系如何建构？等等。

本书紧扣城市规划的作用对象——城市空间和城市规划的基本属性——公共政策，从政策分析的视角研究城市规划的作用。研究指出：作为公共政策的城市规划，核心功能是空间利益调控；借用制度性理性选择理论，建立城市规划的政策分析框架，分别对规划主体、规划过程和规划制度展开分析；改进城市规划空间利益调控作用的根本途径是制度与政策体系创新；初步建立了基于空间利益调控的规划制度创新和政策创新体系。

通过本书的写作，笔者深刻体会到，越是基础理论的命题，越是需要扎实的理论积淀和实证研究的支持。在写本书时笔者尚在高校从事教学工作，这使得笔者难以直接深入到规划实践的第一线（尤其是规划管理），直观观察规划动作的生动过程。因此，本书的

写作更多的偏重于理论演绎,实证研究方面还比较薄弱。正是为了弥补以上缺憾,笔者自 2009 年开始调到规划编制单位工作,半年来的工作和观察使本书的结论在实践中得到检验,也体会到当时研究的许多不足和缺憾。希望本书的撰写能为更好地发挥城市规划作用提供有益的启示,为中国城市规划制度和政策体系的创新提供些许参考。同时,本书作为探索性的工作,希望得到同行的指教和批评。

何子张

2009 年 3 月 2 日于厦门

目 录

0 绪论	1
0.1 研究视角与创新点	1
0.2 核心概念	2
0.2.1 空间利益	2
0.2.2 规划调控	3
0.2.3 政策分析	5
0.3 技术路线与研究方法	6
0.3.1 技术路线	6
0.3.2 研究方法	7
0.4 论文内容与研究框架	8
0.4.1 论文内容与章节安排	8
0.4.2 研究框架	9
1 城市规划与空间利益失控	10
1.1 空间利益失控的主要问题	10
1.1.1 主体之间空间利益冲突加剧	11
1.1.2 底层群体的空间权益受损	19
1.1.3 社会公共利益受损	22
1.2 城市规划的空间利益调控作用失效	28
1.2.1 城市规划作用的认识误区	28
1.2.2 城市规划的空间利益调控作用失效	31
2 空间利益与城市规划的政策性	36
2.1 空间利益与西方城市规划的政策性	36
2.1.1 价值中立的空间利益观与西方城市规划的工具性	36
2.1.2 空间利益观的转变与西方城市规划的政策性	40

2.2	制度环境变迁与中国的空间利益主体演变	44
2.2.1	计划经济体制下的空间利益格局	44
2.2.2	制度环境变迁与空间利益主体分化	45
2.2.3	转型期城市规划的困境与反思	52
2.3	建设和谐社会与中国城市规划的政策性	55
2.3.1	建设和谐社会与城市规划的政策性	55
2.3.2	我国城市规划政策性的研究进展	59
3	空间利益为核心:城市规划的政策分析框架	65
3.1	公共政策的基本理论框架	65
3.1.1	公共政策的概念及其发展	65
3.1.2	公共政策的功能	70
3.1.3	公共政策系统	72
3.1.5	公共政策过程	75
3.2	城市空间与利益分析	83
3.2.1	利益与利益分析	84
3.2.2	城市空间与公共利益	86
3.2.3	城市空间的利益分析	90
3.3	空间利益为核心:城市规划的政策分析框架	93
3.3.1	城市规划的政策功能与权域	94
3.3.2	城市规划的政策分析	98
3.3.3	制度性理性选择分析框架	101
4	规划主体的政策分析:主体的空间利益行为分析	104
4.1	主体利益行为的理论假设	104
4.1.1	新古典经济学关于主体利益行为的假设	105
4.1.2	公共选择理论关于主体利益行为的假设	106
4.1.3	新制度经济学关于主体利益行为的假设	107
4.2	规划主体的空间利益行为分析	109
4.2.1	主体利益行为的分析层次	109
4.2.2	政府的空间利益行为	114
• 2 •		

4.2.3	开发企业的空间利益行为	118
4.2.4	市民的空间利益行为	121
4.2.5	规划师的空间利益行为	124
4.3	规划主体利益结构的政策分析	128
4.3.1	“三个政治市场”中的规划主体行为分析	128
4.3.2	规划主体的利益结构:政策网络与政策共同体	132
5	规划过程的政策分析:主体的空间利益互动过程分析	135
5.1	规划过程与利益分析	135
5.1.1	规划过程的政策分析	135
5.1.2	规划过程的利益分析框架	142
5.2	规划制定过程中的利益选择	144
5.2.1	规划议程确立过程中的利益表达	144
5.2.2	规划方案编制过程中的利益整合	150
5.2.3	规划合法化过程中的利益确认	157
5.3	规划实施过程中的利益分配与落实	162
5.3.1	规划实施的开发许可:空间利益的分配	162
5.3.2	规划实施的监督检查:空间利益落实的监控	165
6	规划制度的政策分析:规划制度的空间利益调控功能分析	169
6.1	规划制度的政策分析	169
6.1.1	规划制度与空间利益交易	169
6.1.2	制度主义与公共政策的制度分析	176
6.2	制度环境变迁下的规划制度功能	178
6.2.1	规划制度环境及其构成	179
6.2.2	经济环境的变迁	179
6.2.3	政治环境的影响	180
6.2.4	社会环境的影响	186
6.3	规划制度对规划主体行为的规制	189
6.3.1	现行规划制度有关主体行为的规则	189
6.3.2	行政主体主导的规划制度缺陷	197

6.4	规划制度对规划过程的规制	201
6.4.1	现行规划制度有关规划过程的规则	201
6.4.2	行政管理过程主导的规划制度缺陷	206
7	改进城市规划的空间利益调控:制度与政策体系创新	210
7.1	城市规划的空间利益调控及其实现途径	211
7.1.1	空间利益调控的内涵	211
7.1.2	改进城市规划空间利益调控的根本途径:制度与政策体系创新	214
7.2	规划制度创新的路径选择与价值取向	215
7.2.1	规划制度创新的路径选择	215
7.2.2	规划制度创新的价值取向	220
7.3	基于空间利益调控的规划制度创新	224
7.3.1	以主体组织创新培育多元平衡的“政策网络”结构	225
7.3.2	主体空间利益行为的制度激励与约束	233
7.3.3	以规划制度创新调控空间利益交易过程	248
7.4	基于空间利益调控的规划政策创新	257
7.4.1	宏观的空间规划政策指引	259
7.4.2	中观的城市空间政策框架	266
7.4.3	微观的空间利益调控政策	274
8	结论	280
	主要参考文献	284
	后记	298

0 绪 论

0.1 研究视角与创新点

改革开放以来,伴随大规模城市建设的是城市规划实践的空前活跃。在这段时期内,随着整个社会制度环境的变迁,无论是城市规划的编制水平,还是城市规划的实施管理都得到了很大的提高,规划本身的制度安排也在不断完善。另一方面,大规模的城市建设推动了城市的空间发展,在此过程中也出现了城市规划失效的问题,主要表现为城市规划对于城市空间发展调控作用失效,比如:规划主体中行政权力与资本结成“权钱联盟”导致的空间利益分配不合理;规划过程中,公众的空间权益缺乏有效的表达和维护渠道;随意修改城市规划导致对公众的空间权益和相关利益主体的损害,更缺乏相应的规划监控机制和规划救济机制;城市规划的制度安排既不能有效发挥保障公共空间资源和提供公共空间产品的作用,也不能为城市空间开发和使用提供明确与稳定的规则,城市规划的权威性和规划师的职业面临危机;规划制度创新滞后于整个制度环境的变迁等等。在这样的背景下,为了更好地发挥城市规划的作用,近年来规划界开始对城市规划理论的本质进行深入探讨,这些理论探讨是多维度的,本书并不是也不可能对这些探讨进行全景式的分析,而仅仅是从特定的角度入手,将相关的关键点进行有效的链接,以展开对城市规划作用的研究。

本书的基本研究目标与现有的城市规划理论一样,都是试图在认识规划运作机制的基础上,探索如何有效地促进规划作用的发挥,但是在考察的视角上突出了城市规划的公共政策属性,借鉴了公共政策科学的理论方法。城市规划是一项综合性很强的社会实践,规划效用的发挥受到多种因素的影响。本书从城市规划作用的分析入手,紧扣城市规划作用的两个关键要素,即城市规划的作用对象——城市空间,和城市规划的基本属性——公共政策,展开对城市规划作用的研究。由于公共政策的重要功能是利益分配和利益增进,作为公共政策的城市规划对空间发展的调控作用是围绕与城市空间发展相关的利益分配和利益增进展开的,因此,本书选择从公共政策的视角分析城市规划对空间利益的调控作用。从公共政策视角看待城市规划,与将公共政策看作影响城市规划的环境影响因素是两个不同层面的理解。前者注重对城市规划行为主体和行为过程的考察,也就是将其作为一种社会实践来考察,这种研究并不特别关注这一行为处理的具体内容和对象,而是将注意力集中在对行为本身的解释,并希望找到一种规范性的解释。本书的研究属于前一种研究,城市规划作用是本书研究的出发点。

从城市规划学科发展历程看,城市空间一直是城市规划最主要的研究领域和研究对象^①。随着相关学科被不断引入城市规划,规划学科对空间的认知也在不断升华,从艺术角度处理空间的观念逐步过渡到从经济、生态、社会、政治等各个角度来认识城市空间形成的原因、研究分布城市空间的技术、完善管理城市空间的手段^②。城市规划是一种将知识和行动结合起来的职业实践,空间研究是构成有关空间资源分配和使用的行动的知识基础。城市规划作为一种空间实践,其核心就是研究规划主体有关空间资源分配和使用行动的规律,而主体的空间行为与主体的社会关系紧密相关,主体有关空间行为的过程就是一种空间—社会过程。本书认为规划主体有关“空间—社会”的互动过程本质上是围绕有关空间开发和使用所产生的利益而展开的。因此,本书研究的视角之一就是以空间利益为核心,分析规划主体的空间利益选择的差异,并将规划主体对空间利益选择的行为纳入规划过程中进行考察,分析规划主体如何围绕空间利益进行博弈,分析规划制度和制度环境如何影响主体的空间利益选择,并提出基于空间利益调控的制度与政策工具创新的思路。因此,空间利益是本书的研究焦点。

公共政策学的研究表明,公共政策的本质是利益分配和利益增进。因此,城市规划要增强对空间利益的调控作用,必须强化城市规划的政策属性,按照公共政策的属性重新建构城市规划。因此,本书在借鉴公共政策学基本理论的基础上,结合城市规划学科的特点,建构了一个以空间利益为核心的政策分析框架,分别对规划主体、规划过程和规划制度进行政策分析。因此,政策分析是本书的理论视角。

0.2 核心概念

0.2.1 空间利益

要解析空间利益的概念必须先回答:什么是利益?所谓“利益”,就是主体在实现其需要的活动过程中通过一定的社会关系所体现出的价值。从这个概念中可以得出构成利益的内在要素是:① 主体;② 需要;③ 活动;④ 社会关系;⑤ 价值。(张江河,2002)

空间开发作为一种经济活动,是以城市经济和社会发展为背景,必须满足各种主体对于城市活动的空间需要。政府所进行的开发称为公共开发,公共开发代表公共利益,主要提供市场无法提供的公共产品,如公共绿地、基础设施和公共服务设施等。政府的公共开发保证了城市经济和社会发展的整体利益和长远利益,构成了城市空间的发展框架,为各种非公共开发既提供了可能性又规定了约束性。对于政府官员而言,通过空间开发所带来的城市发展和城市形象是表达其政绩的重要手段,因此,他们对于空间开发的需要主要体现为空间开发所带来的政治利益。由非公共部门主体(如开发商)所进行的空间开发为非公共开发,它归根到底追求的是自身利益,特别是空间开发所带来的经济利益。非公共开发提供的主要是非公共物品,但是政府也可以通过企业化运作的模

① 段进,李志明. 城市规划的职业认同与学科发展的知识领域——对城市规划学科本体问题的再探讨[J]. 城市规划学刊,2005(6)

② 吴志强,于泓. 城市规划学科的发展方向[J]. 城市规划学刊,2005(6)

式,让非公共部门提供公共物品,比如吸引私人资本投资参与基础设施建设 BOT(即建设—经营—转让)等多种方式。无论是公共开发还是私人开发,它们所提供的空间产品为市民提供了更丰富的公共空间产品和消费选择的机会,也改善了城市环境和城市形象,提高市民生活的品质,给市民带来社会利益。因此,空间开发活动满足不同主体的需要,也就体现为不同的利益形式。

空间开发不仅是经济活动,更是一种社会活动。一方面空间开发可以通过调整主体与空间的关系来改变主体间的社会关系,另一方面不同主体之间的社会关系对空间开发活动和结果构成重要的影响。也就是说主体间的社会关系与空间开发是一个互动的“社会—空间”过程。微观的建筑土木工程主要处理人与自然的关系,宏观的城市空间结构、布局和土地利用等主要处理人与人之间的利益关系。实际上,作为现代城市规划“核心内容”的城市空间布局与土地利用,并不取决于“科学性”,而是取决于“利益冲突”和“价值判断”^①。因此,对城市的“规划”,从根本上说既是处理人与自然的关系,又是处理人与人之间空间利益关系的规则和制度。

利益的表现形式即为价值,主体对于空间利益需要的表现形式可以概括为交换价值和使用价值。使用价值是作为空间开发活动结果的物质空间为人所使用,至少是可感受的这部分价值,它满足广大使用者的需要。城市空间开发需要投入大量的资本和劳动力,作为空间开发成果的空间产品,与市场中的其他产品一样具有交换价值。由于空间资源的稀缺性,空间的使用价值和交换价值无法满足所有主体的需要,这就必然产生利益冲突。既然城市空间开发和使用存在巨大的利益和利益冲突,就需要有相应的调控手段将利益冲突控制在可控的范围之内。另一方面,空间的利益分配具有一定的刚性,利益分配的结果难以调整或者调整的代价过高,因此,其分配需要充分的权威性。城市规划的作用就是对主体在城市空间开发和使用活动中,通过一定的社会关系调节他们之间的利益冲突,即发挥对空间利益的调控作用。

0.2.2 规划调控

规划调控包括规划控制、规划引导、规划协调三个方面,主要应用在管理科学领域。我们为了方便深入解析,可以在概念上将一个整体分解为几个部分,分别进行抽象的、孤立的考察,但是在规划实践中还应该将这些孤立的部分还原为整体,综合运用。

所谓“规划控制”,是针对具体开发项目提供具体的规划条件,并实施建设管理^②。从控制论角度看,控制的含义为:为了改善或发展某个或某些受控对象的功能,通过获得并使用信息,以这种信息为基础而选出的并加于该受控对象上的作用。一个完整的控制作用包括施控主体、控制目标、控制内容和控制对象四个基本要素。按照《城乡规划法》规定,城市规划的施控主体为城市规划管理部门,城市规划的控制对象则为城市空间,具体控制目标和控制内容通过编制城市规划来确定,规划控制的具体手段为“一书

① 魏立华. 中国城市规划理论应立足国情[J]. 城市规划学刊,2005(6)

② 陈友华,赵民. 城市规划概论[M]. 上海:上海科学技术文献出版社,2000:539

三证”^①。

如果说规划控制是对城市发展的被动控制,规划引导则是对城市发展的主动引导。引导具有荐举、劝导、指导、建议、提倡、鼓励等方面的意思。城市规划管理引导,是指城市规划管理部门在其职责、任务及其管辖范围内,基于有关法律原则,为适应复杂多变的环境的需要,适时灵活地采取导向性的非强制手段,以有效地实现管理目标,并不产生法律效果的行为。规划引导按照其作用的性质可以分为促进性引导和限制性引导。前者如在旧区改造建筑工程,能为社会提供对公众开放的绿地、停车场地的,可以相应的增加建筑面积;后者如在文物保护单位的建设控制地带内建设工程,根据环境特点,可以提出对某些建筑色彩的限制要求等。

城市规划作为公共政策,其重要职能之一就是协调各方利益矛盾。协调即协商、协同、和谐、调节的意思。规划协调是指城市规划管理部门或管理人员,运用各种措施和办法,以便实现城市规划管理目标的行为^②。沟通与协调密切联系,沟通是达到思想上的一致,协调则是取得行动上的一致。由于城市规划管理是一个综合性很强的工作,在规划编制和实施中需要协调各个方面的要求,包括技术要求和利益要求。规划协调主要分为空间协调和时间协调两个方面,规划编制涉及各类用地的安排,规划实施涉及建设用地界线的确定、建设用地调整、建筑的空间距离等等,都涉及空间的协调。时间的协调与空间冲突密切相关,比如建筑物施工中如涉及地下轨道交通工程施工,要确保两者的施工安全,需根据具体情况,协调前后施工时间。

正是由于城市规划具有利益调控的功能,城市规划已经成为国家对城市发展进行宏观调控的重要工具,并体现到住房、产业、城市化等政策制定和实施之中。如《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18号)第五条提出:改进规划管理,调控土地供应。其主要内容为充分发挥城乡规划的调控作用,加强对土地市场的宏观调控。文件要求在城市总体规划和近期建设规划中,合理确定各类房地产用地的布局和比例;严禁下放规划审批权;要健全房地产开发用地计划供应制度,土地供应过量、闲置建设用地过多的地区,必须限制新的土地供应。2004年6月6日国务院办公厅发出《关于控制城镇房屋拆迁规模,严格拆迁管理的通知》(国办发〔2004〕46号),文件第二条就要求城镇房屋拆迁规划和计划必须符合城市总体规划、控制性详细规划和建设规划,以及历史名城和街区保护规划。

城市规划对城市发展的调控作用主要是通过对城市空间开发的干预实现的。城市空间开发的内容则由规划设计条件具体规定,而规划部门制定规划设计条件的法定依据主要有规划法规体系中的有关技术规定、控制性详细规划。其中,已编制控制性详细规划的地区,主要以控制性详细规划内容为主;未编制控制性详细规划的地区则以规划法规体系中有关技术规定为主。

① “一书三证”指《建设项目选址意见书》、《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》和《建设工程规划验收合格证》。

② 耿毓修. 城市规划管理与法规[M]. 南京:东南大学出版社,2004:65

0.2.3 政策分析

政策分析开始于二战之后,发端于西方发达国家的公共事务研究,发展于各行各业和许多国家及地区的一个综合性、应用性、实证性比较强的新的研究领域,也是二战后,西方社会科学领域发展最迅速、影响最大、应用领域最广泛、试验性最强、社会效用最明显的学科之一。政策分析具有明显的跨学科的特点,它并不是一个或几个学科的简单的集合、发展或更新,而是一个几乎全新的集成学科,并被广泛应用于各个领域。政策分析之所以能在较短的时间内迅速兴起和发展,主要是基于现代社会发展的现实需求。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的和基本稳定或一再重复出现的社会矛盾和问题,而是大量相互关联、相互制约、极其复杂的各种社会矛盾和问题。与此同时,社会公众也更加关注与切身利益密切相关的公共政策问题,如犯罪与社会安全、公平与经济发展、污染与环境保护,以及住房、公共卫生、教育、社会保障、公共交通等。这些问题的解决需要丰富的知识,许多专门的人才就被吸收到政府部门之中,为决策者的政策制定、实施提供政策分析。

美国匹兹堡大学威廉·邓恩教授认为:政策分析是针对整个政策制定过程并在政策制定的各个环节创造知识的一项活动^①。在规范的意义,政策分析构成了公共政策的方法论或技术工具,贯穿于公共政策的全过程。政策分析的基本功能在于应用人类社会一切可能的知识、理论、方法、技术以及直觉、判断力、创造力等能力和潜能,正确地制定和有效地执行公共政策^②。政策分析不仅强调对构成政策的要素和过程环节进行分解式的单体研究,而且要求对要素和过程环节之间的关系及其作用力,以及由此而产生的特质进行整体性的分析。与此同时,政策分析十分重视政策系统本身的研究和改进,也就是对政策适用者或社会对象的分析、政策主体及其系统的优化。

传统上的政策分析是在西方经济学主流的理性主义学术传统的影响下,试图为政府决策提供一整套科学的政策分析工具,用一系列科学的方法来安排政策规划、设计公共政策,以提高政府的决策能力。但是作为政府履行公共服务职能、治理社会的一种核心活动,政策制定和执行过程从来就不是一个科学的过程。政策过程本质是一个政治过程,是各种社会主体运用其掌握的政治资源,表达其利益要求和愿望,影响政府决策,以期在最后的政策结果中,使自己的利益偏好得到照顾,实现自我利益最大化的过程;是决策者运用其掌握的政治权力,对各种社会利益需求进行折中和平衡,进行社会价值权威性分配的过程。科学的政策分析,只是在一定的条件下,有关的决策者和决策参与者为了更有效地运用权力,更好地扮演自己在政策过程中的角色,在各种力量的较量、各种利益的博弈过程中取得主动和优势,所加以运用的一种斗争工具。

狭义的政策分析是运用各种研究手段和技术方法对政策问题的产生、政策形成以及政策效果作全面分析以解决政策问题的全过程。本书所指的政策分析是指借用公共政策分析的理论与方法,将城市规划作为公共政策,按照城市规划系统(主体、客体和环境)

① [美]威廉·邓恩.公共政策分析[M].谢明译.北京:中国人民大学出版社,2002:1

② 张国庆.公共政策分析[M].上海:复旦大学出版社,2004:5