

当代城市规划理论与实践丛书

走向制度化的城市 规划决策

雷翔 著

中国建筑工业出版社

国家自然科学基金重点资助项目 (批准号: 59838290)

上海市重点学科建设项目资助 (沪教科 2001 - 41)

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

走向制度化的 城市规划决策

雷翔 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走向制度化的城市规划决策 / 雷翔著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2003

(当代城市规划理论与实践丛书)

ISBN 7-112-05790-6

I. 走... II. 雷... III. 城市规划—研究

IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 027763 号

责任编辑: 黄居正 陆新之

版式设计: 陆新之

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

走向制度化的城市规划决策

雷翔 著

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 16 字数: 350 千字

2003 年 6 月第一版 2003 年 6 月第一次印刷

印数: 1—2,500 册 定价: 32.00 元

ISBN 7-112-05790-6

TU·5086 (11429)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

总 序

1898年英国E·霍华德《田园城市》问世象征了现代城市规划理论的诞生。过去的一百年，世界在城镇化的重大发展时期里，城市规划理论得到重大的发展。

由于城市规划毕竟是一门应用性的学科，要把城市规划的理论赋之实践，要把理论落实到地上，必然需要得到工程技术学科的支持。霍华德亲自领导，于1903年在距伦敦中心56km的赫特福德郡（Hertfordshire）购置了1545hm²乡村土地，创建的第一座田园城市莱奇沃斯（Letchworth），是请建筑师R·昂温和B·帕克负责编制城镇规划方案。

也许正是在城市规划的日常实践中，建筑师的工作是大量的，所以导致城市规划学科的技术层面，物质形态的部分内容逐渐占据了突出的地位。于是《田园城市》中城市物质形态（Physical）的部分被一代又一代地强化，而作为城市规划理论更本质的部分，城市规划、建设、管理中的社会目标、经济分析、经营管理、社会团体的参与，等等，却逐渐被淡忘了。“把城市看成是一种扩大形式的建筑学，那就是建筑师设计单幢建筑，城市规划师设计建筑群”（I·帕金森）。^①

然而在城市规划工作者中，毕竟有些人看到了在物质形态的背后更本源的东西，“我们同行们逐渐了解到，最根本的社会和经济的力量，它是形成我们环境的最重要因素，任何成功的城镇设计，必须以

① 英国皇家城市规划学会原主席

他们的社会和经济力量为出发点。”(W·鲍尔)^①,包括许多建筑师也看到了,“在当代条件下,建筑继续存在于城市之中,是城市的一部分,使城市生活的某些空间得以物质化。然而,今天更胜于过去者,就是我们意识到城市要多出于它的建筑物和建筑学。……所有这些,都不仅是完全逃出了建筑师日常职业实践的范围,而且,我们习以为常的分析手段和建造项目都无法对这些条件提供答案”(I·S·莫拉勒)^②。

《当代城市规划理论与实践丛书》不是对霍华德开创的现代城市规划理论的否定,恰恰相反,而是对当前尤其是我国在向市场经济体制转轨中,城市规划、建设和管理遇到的许多问题,对《田园城市》所包含的许多被淡忘了的内容的追回。我们是力图立足于城市规划,由此走出去,从史学、哲学、系统工程学等获得思想武器,从经济学、社会学、管理学、法学、地理学等科学中汲取养料,最后要走回来,解决城市规划当前所面临的问题。

城市规划主要是政府行为,随着我国加入WTO之后,政府职能将更进一步转变,本丛书将从技术层面转向政策层面,以政府的作为为主要内容。

城市规划学科是一个综合体,也是一个多面体,《当代城市规划理论与实践丛书》是力求从更多视角来观察、分析城市 and 城市规划。它绝非否定以往的视点,而是一种补充。因为单纯的形态设计已经不能使我们达到霍华德田园城市理想的彼岸。丛书是献给新世纪城市规划的第三个春天。

陈秉钊

于2002年1月

① 英国利物浦城市规划处原处长,城市的发展过程,中国建筑工业出版社,1981

② 第十九届世界建筑师大会主题报告,现在与未来:城市中的建筑学,Ignasi de Sola-Morales. 张钦楠译,建筑学报,1996(10)

序

我国城市规划正面临着我国经济，社会发展和城市建设所带来的机遇和挑战。随着经济，社会和政治体制的改革，愈来愈多的新问题摆在城市规划工作者面前。尤其是城市规划对于城市物质形态和空间变化规律的预测和把握，更加依赖于城市规划决策者对于城市发展的经济、政治和文化因素的认识。城市规划越来越超出单纯工程学科的范畴，而应吸收决策科学、管理科学等的理论，充实和完善城市规划学科。雷翔同志所著《走向制度化的城市规划决策》一书，正是为此所作的努力之一。

雷翔同志不仅了解这项研究的重要价值，而且具有完成这项研究的条件——既积累了丰富的规划行政管理实践经验，有着切身的体验，又有相当广泛的知识面和足够的理论素养。经过他的努力，《走向制度化的城市规划决策》这本内容丰富、观点鲜明的学术著作，终于呈现在读者面前。我认为，该书具有以下特点：

第一，针对城市规划决策这样一个当前我国城市规划工作中亟待解决的实践和理论问题，本书选择影响城市规划决策的关键因素——城市规划决策制度作为主题，较为集中和全面地探讨了城市规划决策机制的缺陷和完善途径和方法，在某种程度上填补了城市规划理论研究中的一项空白。

第二，在我国从计划经济向市场经济转型过程中，城市规划决策在推进城市发展和建设中发挥了重要作用，但也出现了许多失误，为此付出了沉重代价。然而，该书并未将城市规划决策失误简单视为决策者的个人原因所致，而是力图揭示这些失误的环境因素和社会原因。尤其是作者运用经济学的理论和方法，结合我国城市政府的规划

决策过程，通过分析城市规划决策主体及其博弈关系、委托—代理关系和城市规划中的寻租现象等，努力去把握城市规划决策主体行为的经济学原因。

第三，本书注重对于城市规划决策这样一种公共权力的分析，归纳出城市规划决策机制中的权力结构、程序控制、信息沟通等方面的问题、机理和制度因素。作者关于规划委员会制度、上诉委员会制度、城市总规划师制度和城市规划研究信息机构的范式设计、选择和政策建议，对于城市规划决策理论研究和实践具有重要的参考价值。

当然，雷翔同志的有些观点和判断需要在城市规划决策的实践中加以检验，需要在进一步的理论研究中加以完善。尤其重要的是，城市规划决策问题需要更多的决策者、学者的重视，在实践中进行积极的理论探索。作为一本关于城市规划决策系统研究和论述的著作，无疑将为城市规划的民主和科学决策提供有益的帮助，为城市规划学科的发展作出积极的贡献。

陈秉钊

2003年1月19日于上海

引言

改革开放以来,我国城市迅速发展,城市建设取得了举世瞩目的成就。这其中城市规划发挥了重大作用,功不可没。然而,我们的城乡建设也存在许多问题,主要表现在八个方面:第一,不顾城市建设和发展的客观规律,盲目扩大规模;第二,违法建设屡禁不止;第三,旧城区超强度开发建设,环境恶化;第四,交通规划和建设管理滞后;第五,城市发展与区域发展不协调,基础设施重复建设严重;第六,村镇建设散乱,区域环境恶化;第七,历史文化风貌和自然景观受到严重破坏;第八,许多城市的新建筑缺少整体意识,片面追求高楼群、宽马路、立交桥,盲目追求玻璃幕墙,建筑和城市形象缺乏文化品位。^①进而言之,城市规划本身也存在一系列问题:如城市规划对于城市发展失去调控作用;城乡规划体制分割,城郊结合部建设混乱;开发区建设与城市总体规划脱节,自成体系;历史建筑、城市风貌受到空前破坏;规划监督约束机构软弱,违法建筑严重泛滥;城市建设时序混乱,城市基础设施严重不足和重复建设浪费并存;区域化规划或协调机制不健全,传统的大而全、小而全思想仍占上风;城市建设风格雷同、千城一面;等等。^②导致以上问题的原因有多方面。但是不难看出,城市规划决策失误的影响是全面而又深远的,它直接影响着城市建设乃至经济发展的过程和结果,在城市建设的成败得失中起着决定性的作用。

城市规划决策理论与城市规划决策实践的发展理应同步,理论甚至应该超前于实践。但即使到了城市规划决策实践已经十分丰富的今

① 温家宝:切实加强城乡规划工作 推进现代化建设健康发展,城市规划,2000,(2).7

② 仇保兴:追求繁荣与舒适——转型期间城市规划、建设与管理若干策略,北京:中国建筑工业出版社,2002.2~11

天，人们仍然难以正确回答如下问题：城市规划决策是什么？谁来决策？怎样决策？为什么这样决策？如何保证决策的正确性和有效性？仍然无法回答为什么尽管决策科学早已有之，关于决策的思想、理论和方法亦十分丰富，而我们的许多城市政府在进行城市规划决策时却仍然无章可循、因人而异、失误迭出；专家学者也难以对城市规划决策过程中不断出现的新问题和新矛盾作出令人满意的理论解释。人们有理由认为，城市规划决策不仅常常在实践中陷入困境，而且在理论上也陷入了矛盾之中。这种困境和矛盾在客观上源自城市规划决策环境愈来愈具有复杂性和动态性，主观上则源自城市规划决策理论研究的薄弱。而造成理论研究薄弱的原因则在于城市规划决策实践和理论存在如下脱节、矛盾和困难：

第一，在城市规划决策究竟能起到什么作用的问题上，理论和实践出现脱节。城市规划决策属于公共政策范畴，“但从根本上说，政策分析是一项‘实践的’而不是‘科学的’工作”^①。“实践的”基本涵义在于追求社会效果，“科学的”基本涵义在于追求真理，在于追求真实、客观、合理、公正。自然，任何城市规划决策都应当尽可能地遵循科学原则——科学的方法、科学的标准、科学的程序。但是，城市规划决策的现实社会功能在于其能够直接面对并有效地解决城市问题，故现实性、可行性、有效性等标准亦为城市规划决策所必需。然而，影响城市规划决策的因素是多方面的，其许多因素无法量化，许多因素的发展方向和趋势令人捉摸不定，许多因素互相之间的此消彼长变化无常、难以找到规律。这些常常使科学变得力不从心。城市规划决策的理论难以及时、有效地指导城市规划决策实践。这就形成了城市规划决策的理论与实践的脱节：城市规划决策的理论在城市规划决策实践中不一定行得通，相反，实践中行得通的也许又没有科学的理论依据。因此，人们难免对城市规划决策的理论产生怀疑。

第二，在对于城市规划决策的特性的认识上，产生简单与复杂的判定困难。决策是人的基本生活技能与行为，穿什么衣、购什么物、住什么房、走哪条路，都需要决策。而城市规划涉及每一个人的衣、食、住、行，这就使得城市规划决策没有神秘感，谁都可以说三道

^① 叶海卡·德乐尔著，王满传等译，逆境中的公共政策分析，上海：上海远东出版社，1996.135～161

四，谁都有发言权。然而，实际上却是谁也难以真正说清楚。这是因为城市规划虽然非常贴近人们的日常生活，但它毕竟涉及公共利益，需要进行复杂和综合的思考方能进行决策，绝非“日常决策”的简单延伸。同时人们对于城市规划本身的认识陷入“似是而非”的境地，科学？技术？政治？经济？行政？艺术？解释愈来愈多，愈来愈难以把握，看上去似乎是简单的东西并不简单，似乎是复杂的东西实际上并不复杂。因此，人们可能产生两方面的看法：一是城市规划决策理论过于复杂，不如经验更为实用；二是城市规划决策无理论可言，不需要研究。这就是城市政府常常自觉不自觉地将城市规划决策与其他的决策等同起来，而忽视了城市规划决策的特殊性和复杂性的认识上的原因。城市规划及其决策本身具有的简单与复杂的矛盾性，构成了城市规划决策研究的难点。

第三，在城市规划决策方法的选择上，存在各种决策理论模式的相互矛盾。从西方引进的和在我国城市规划决策实践中积累的决策模式，一方面为解决城市规划问题提供了有效的工具，另一方面也使我们陷入了各种模式的相互矛盾之中。如精英决策和公众参与决策模式、理性决策和渐进决策模式的矛盾等等。

当然，这些矛盾并不都是完全对立的，有些仅仅是在某些方面存在差异。然而“世界上的每一差异中就已经包含了矛盾，差异就是矛盾”^①。这些矛盾和困难正是课题研究的价值所在。

江泽民同志指出：“正确决策是各项工作成功的重要前提。要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化民主化。各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性。”^②我国已经进入新一轮的城市建设高峰期，投入巨大，规模空前，领域广阔，城镇化进程已经进入快车道。人们有理由希望和要求，21世纪中国的城市建设和城镇化不再像过去“短缺经济”下那样片面追求量的快速扩张，而应追求数

① 毛泽东：《矛盾论》，北京：人民出版社，1968.282

② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，2002-11-8

量和质量、速度和效益、规模和结构的统一；不应该再出现大起大落，而应实现可持续的发展。在这样的背景下，城市规划决策实践和理论追求面临的矛盾就变得更加复杂、更加深刻，而研究这一问题的必要性和紧迫性也就显得更加突出。

在亟待解决的众多的城市规划问题中，本书选择了城市政府的城市规划决策机制问题作为研究的重点，这是因为：

(1) 在中国的行政体制框架内，中央、省、市、县和镇的各级政府都承担着城市规划决策的职能，而之所以主要从城市政府（主要是地级市政府）的层面论述城市规划决策机制，是基于三个原因：①我国城市政府运作的制度框架已由有关的法律如宪法、组织法等确立，但市级政府如何进行有效的城市规划决策，仍然有许多问题需要研究。②市级政府在中国政府体系中属于承上启下的一级政府，是整个行政网络中的关键节点。城市规划和建设固然需要中央、省级政府的宏观决策和区（县）级政府的微观信息作为依据，但直接左右实施和操作的决策行为更多地集中于市级政府及其规划行政主管部门。上级政府及其城市规划行政主管部门的责任主要在于指导和监督市一级政府的规划决策，而市一级政府的规划行政主管部门主要负责规划决策的执行，真正作出城市规划决策的是市一级政府。因此，市级政府理所当然成为城市规划决策行政体系中最为关键的层次。由此可以推出，市一级政府的决策机制在相当程度上反映了中国地方政府的城市规划决策机制的特点，它的某些运作的基本框架折射了整个中国政府系统的城市规划决策状况，因此它具有代表性、典型性和关键性。③笔者较长时间从事城市规划工作，并有在地级市政府和城市规划决策职能部门负责城市规划工作的经历，对市一级政府的城市规划决策过程、作用和问题有切身的体会和了解。

(2) 机制问题是城市规划决策的基本问题、关键问题和紧迫问题。机制问题是城市规划决策过程的内在机理和作用原理，包含着人与事物、人与人的基本的和内在的联系。只有弄清了这些原理和内在联系，才能找到城市规划决策的规律，才能找到减少或避免决策失误的有效途径。

城市规划是对未来城市发展的预测和选择，这种选择可能是技术性的，也可能是方法性的，还可能是制度性的。方法和技术固然重要，但只能被动地供决策者选用，而制度不仅可以影响决策者的行为

后果，更可规定决策者的行为过程。

大量出现的城市规划决策失误已经使我们付出了巨大的代价，使我们面临着既要向前发展、又要回头处理遗留问题的困境。经济全球化和中国城镇化高潮既是机遇，更是挑战。欲使我国的城市发展和建设水平与发达国家的距离缩小，就不容许再出现大的失误而付出过于高昂的成本，而良好的机制（包括制度）恰恰应该是决策成本最小化的道路选择。

国外学者，尤其是美国等国家的有关专家，对城市规划决策问题进行了大量研究，他们的成果值得借鉴。但是，由于该问题不仅涉及城市规划的专业技术，同时更是一种制度安排，与国家的政治体制、经济体制、文化传统、经济实力和政策取向有密切联系，所以外国专家的研究成果带给我们的只能是方法上的帮助。如何在具有中国特色的社会主义前提下解决中国的城市规划决策的理论和实践问题，则必须依靠我们自己努力。国内近年来也有学者开始关注这一课题，但是目前深入研究者不多，尚未看到对城市规划决策机制的专门和系统的研究成果。

本书较多地从权力结构和权力运行的角度，而不是从城市规划决策方法和技术的角度来观察分析城市规划决策机制，是因为城市规划是政府行为，城市规划决策本身既是一种法律授予的行政权力，又是一种公众委托的公共权力。离开了对权力的研究，城市规划决策研究就无从谈起。正如法国学者让·P·拉卡兹（Jean - Paul Lacaze）所说：“人们可以对城市规划进行更深入的理论分析，但是为此必须同意将它作为权力行为来研究，以便理清政治管理上的决策、意识形态和专业实践经验各个范畴之间的关系。”^①

本书力求对城市规划决策机制问题作一次较为系统地探讨，主要是想回答三个问题：

第一个问题是：在计划经济向市场经济转型过程中，影响城市规划决策的社会原因是什么？本问题的潜在意义在于，市场经济体制下各种利益集团的形成及其利益和价值取向的多元化，迫使城市政府在运用城市规划手段平衡和协调各利益集团利益的过程中，承担着比计划经济体制下更为艰巨和复杂的决策职能。探讨计划经济向市场经济

① 让·P·拉卡兹：《城市规划方法》，香港：商务印书馆，1996.5

体制转变对城市规划决策的深刻影响，成为本书的任务之一。

第二个问题是：导致城市规划决策失误的深层原因是什么？改革开放以来，我国的城市建设成就是巨大的。与此同时，我们也感受到了目标与效果的巨大偏差。搞好城市规划，加快城市建设，赶超世界城市发展的先进水平，这是许多城市规划、建设和管理工作者的理想。但是，结果往往是事与愿违，我们在城市建设和发展水平方面与发达国家的差距并没有按照我们所期望的速度缩小。不难发现，在我国很少有城市能够严格按照城市规划实施建设，城市规划与城市建设的脱节，城市规划目标与实施效果的背离是我国城市发展中的普遍现象。这里既有决策目标定位的不准，也有决策执行的偏差，还有实施能力的局限，但是这些都与决策失误密不可分。城市规划决策失误是一个沉重的话题，系统地研究它确实并不轻松。面对大大小小的不胜枚举的城市规划决策失误的现实，我们应取什么样的态度呢？是直面还是回避问题？是警惕还是麻木不仁？是承担还是推卸责任？

任何一个与城市规划有关的社会问题的形成和发展，都有一定的原因：内部的或外部的，个人的或社会的，历史的或现实的，方法的或制度的……城市规划决策失误，也有其复杂的社会背景和根源，但这毕竟是外部的因素。就城市规划决策过程本身来说，什么是最关键的原因呢？找出并分析这个深层原因，是本书的任务之二。

第三个问题是：减少和避免城市规划决策失误的根本途径是什么？既然对城市规划决策失误的内外部因素有所认识，剩下的问题便是如何避免和减少城市规划决策失误。我们有许多途径可以选择：如提高决策者素质、构建制度、完善机制、改善环境等等。但究竟什么是根本途径呢？认识并探求解决这个问题的途径是本书的任务之三。

目 录

总序	陈秉钊
序	陈秉钊
引言	
1 城市规划决策过程	1
1.1 城市规划决策过程概要	3
1.1.1 城市规划与决策	3
1.1.2 城市规划决策问题的特征	6
1.1.3 市级机构城市规划决策过程	12
1.1.4 城市规划决策的演变趋势	19
1.2 城市规划决策主体分析	22
1.2.1 决策主体的多元化	22
1.2.2 城市规划决策博弈	27
1.2.3 决策主体的委托—代理关系	34
1.2.4 城市规划决策中的“寻租”现象	39
1.3 城市规划决策失误及其代价	42
1.3.1 决策失误界定	43
1.3.2 决策失误的代价	48
1.3.3 决策成本分析	52
2 城市规划决策失误的制度因素	57
2.1 结构失衡：决策的中心化	60
2.1.1 中心化的含义	60
2.1.2 中心化中的主角凸现	63

2.1.3 决策者面临的矛盾	71
2.2 功能缺陷之一:激励与约束的不足	79
2.2.1 激励的欠缺:正确决策的制动力	80
2.2.2 约束的欠缺:精英决策的无序性	84
2.2.3 人格张力制衡的局限	87
2.3 功能缺陷之二:信息不对称	89
2.3.1 信息失真	90
2.3.2 委托—代理失灵中的信息问题	93
3 城市规划决策的机制构建	99
3.1 权力转移:城市规划决策的结构调整	101
3.1.1 权力转移:必然的选择	101
3.1.2 决策结构形式:从线形到网络	105
3.1.3 分级决策:权力的纵向转移	107
3.1.4 分类决策:权力的横向转移	118
3.1.5 还权于民:权力的体制外转移	121
3.2 城市规划决策的程序控制	130
3.2.1 城市规划决策的程序性要求	131
3.2.2 “自由裁量权”与程序	136
3.2.3 程序控制下的“试错”	139
3.2.4 违反决策程序的责任追究	142
3.3 价值沟通:城市规划决策的信息机制	148
3.3.1 价值判断:决策的前提和准则	148
3.3.2 辩论式规划:价值信息沟通的有效方式	151
3.3.3 网络化:价值信息沟通的技术方法保障	154
4 城市规划决策的制度选择	157
4.1 制度选择的 思想基础	159
4.1.1 权力运用与法治精神	159
4.1.2 权力制衡与行政控权	164
4.1.3 权力分离与决策监督	169
4.2 城市规划决策制度的构成与功能	175
4.2.1 城市规划决策制度的构成	175

4.2.2 城市规划决策制度的功能	181
4.2.3 城市规划决策制度中的产权问题	185
4.3 若干制度选择与设计	193
4.3.1 城市规划委员会制度	194
4.3.2 城市总规划师制度	204
4.3.3 城市规划上诉委员会制度	211
4.3.4 城市规划研究信息机构	219
结论	225
参考文献	231
后记	

1 城市 规 划 决 策 过 程