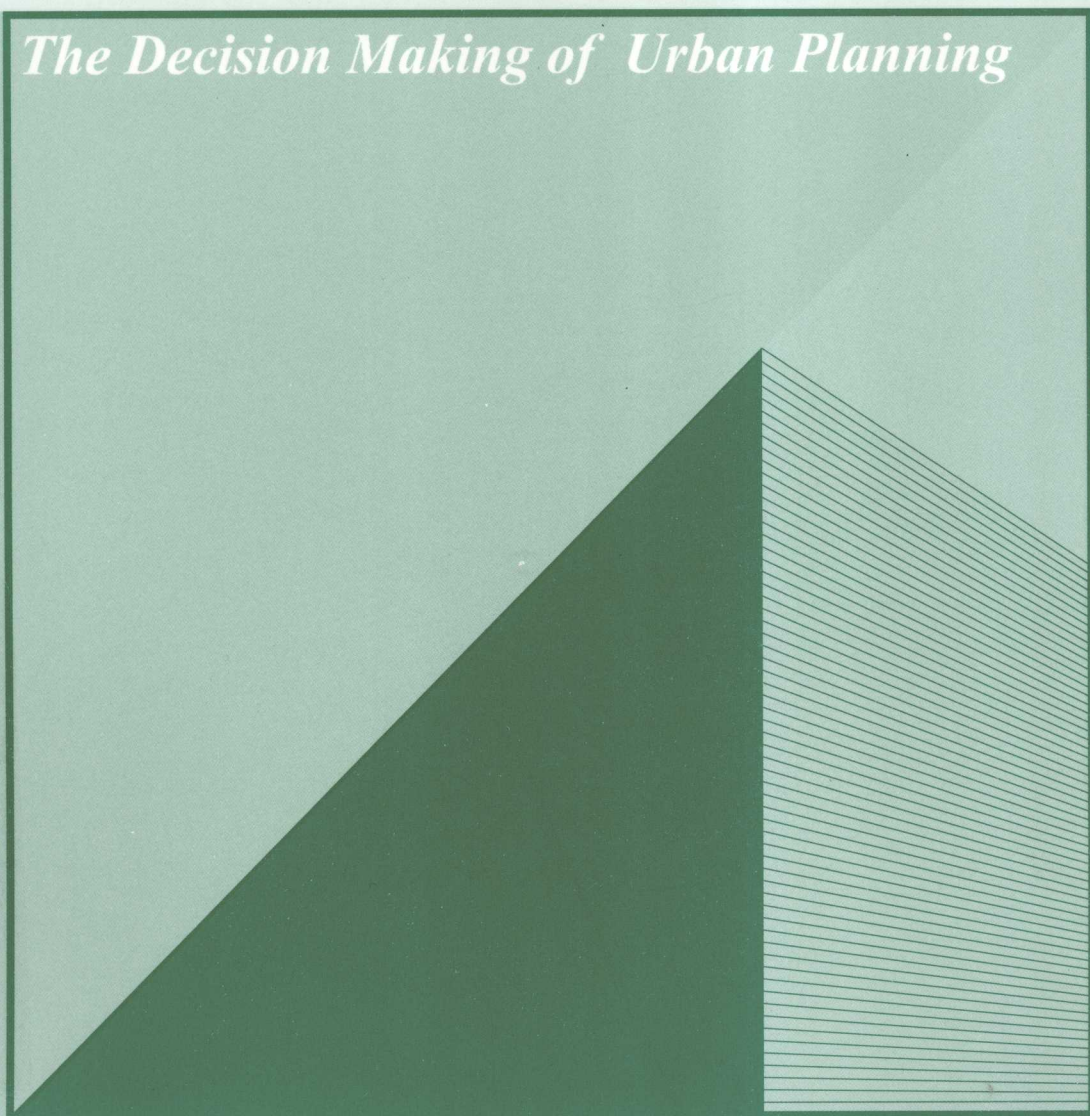


城 市 规 划 原 理 丛 书

城市规划决策学

刘贵利 等著 东南大学出版社

The Decision Making of Urban Planning



城市规划原理丛书

城市规划决策学

刘贵利 李 铭
侯 铮 莫 懼 著
孙心亮

东南大学出版社
• 南京 •

内容提要

城市规划决策是一项多学科交叉、多部门协作的系统工程。本书主要讨论了城市规划决策的理论基础、城市规划的法定程序、城市规划决策机制、城市规划决策方法、城市规划决策的指标体系、城市规划决策的优化设计;书末通过不同案例分析,展示了城市规划的决策过程。

本书系几位高级规划师长期从事城市规划编制与管理工作的理论与实践之总结,可供城市规划师、城市规划管理人员阅读,亦可作为高等院校城市规划专业本科生的教学参考书。

注:本书为“十一五”国家科技支撑计划重大项目“城镇人居环境改善与保障关键技术研究”的部分成果。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划决策学/刘贵利等著. —南京:东南大学出版社,2010.3

ISBN 978-7-5641-2045-0

I. 城… II. 刘… III. 城市规划—决策学
IV. TU984-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 016914 号

出版发行:东南大学出版社

社 址: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

经 销:全国各地新华书店

印 刷:江苏兴化印刷有限责任公司

开 本:700 mm×1000 mm 1/16

印 张:19.25

字 数:342 千

版 次:2010 年 3 月第 1 版

印 次:2010 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-2045-0

印 数:1~3000 册

定 价:49.00 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

前 言

本书由中国城市规划设计研究院的一些规划师和从事城市规划管理的人员共同完成。对城市规划决策的理解是:由规划方案转变为建设依据的过程,这个过程也是一系列程序、方法的综合体现。

在本书结稿修改阶段,曾送给一些业内专家阅读,他们提出了一些宝贵意见,并提议将原书名改为《城市规划行为决策学》。作者将这些意见反馈给出版社编辑,出版社编辑将书稿相关内容送业内专家审读,斟酌书名,最后仍定为原书名——《城市规划决策学》。

尽管如此,作者心中始终有一个结:城市规划决策到底该如何定义?希望借此书起到一个抛砖引玉的作用,欢迎同行及各界人士的评论与指正。

此外,本书的完成十分感谢我的同事们无私提供一些案例(他们的名字在案例中都作了注明),也感谢在这里实习的学生付出的辛勤劳动,尤其是郭秀丽在实习期间协助作者完成了一些基础分析工作。

作 者

2010. 1

目 录

- 1 城市规划决策的理论基础..... (1)
 - 1.1 城市规划决策的相关概念..... (1)
 - 1.1.1 城市规划决策含义 (1)
 - 1.1.2 城市规划决策特点 (5)
 - 1.1.3 城市规划决策的价值取向 (7)
 - 1.1.4 城市规划决策失误分析 (9)
 - 1.2 国内外城市规划决策研究..... (15)
 - 1.2.1 国外城市规划决策研究 (15)
 - 1.2.2 国内城市规划决策研究 (20)
 - 1.2.3 主要决策模式在城市规划中的应用 (21)
- 2 城市规划的法定程序..... (26)
 - 2.1 城市规划的类型..... (26)
 - 2.1.1 非法定规划 (26)
 - 2.1.2 法定规划 (46)
 - 2.2 城市规划的法定程序..... (52)
 - 2.2.1 管理主体 (52)
 - 2.2.2 组织编制主体 (52)
 - 2.2.3 审批主体 (53)
 - 2.2.4 规划管理 (54)
 - 2.2.5 城乡规划的修改 (56)
 - 2.2.6 监督检查与法律责任 (56)
- 3 城市规划决策机制..... (58)
 - 3.1 城市规划决策的依据与原则..... (58)
 - 3.1.1 决策理念 (58)
 - 3.1.2 法律框架 (60)
 - 3.1.3 公众参与 (62)
 - 3.1.4 西方城市规划决策机制的借鉴意义 (65)
 - 3.2 城市规划决策的主体..... (67)

3.2.1	我国城市规划决策现状	(68)
3.2.2	我国城市规划决策中存在的问题	(73)
3.2.3	我国城市规划决策机制新环境	(75)
3.3	影响城市规划决策的内在原因	(78)
3.3.1	决策主体的多元化	(78)
3.3.2	决策权力的分离化	(84)
3.3.3	决策程序的法制化	(87)
3.3.4	决策制度的先进化	(91)
3.4	现行城市规划决策的缺陷与改良建议	(95)
3.4.1	现行城市规划决策的缺陷	(96)
3.4.2	城乡规划决策的改良建议	(97)
4	城市规划决策方法	(100)
4.1	城市规划的技术决策方法	(101)
4.1.1	技术决策的原则	(101)
4.1.2	技术决策的特征	(102)
4.1.3	技术决策的过程	(102)
4.1.4	技术决策的方法	(103)
4.1.5	技术决策的影响因素	(105)
4.2	城市规划的审批决策方法	(105)
4.2.1	审批决策的原则	(106)
4.2.2	审批决策的特征	(107)
4.2.3	审批决策的过程	(108)
4.2.4	审批决策的方法	(108)
4.2.5	审批决策的影响因素	(110)
4.3	城市规划的实施决策方法	(110)
4.3.1	实施决策的原则	(110)
4.3.2	实施决策的特征	(111)
4.3.3	实施决策的过程	(112)
4.3.4	实施决策的方法	(113)
4.3.5	实施决策的影响因素	(113)
5	城市规划决策的指标体系	(115)
5.1	城市规划决策的目标	(115)
5.1.1	更好地体现和发挥公共政策的作用	(115)

5.1.2	更好地推进资源节约型、环境友好型社会的建设	(115)
5.1.3	实现经济与社会协调发展的目标	(116)
5.1.4	更加促进城市规划编制理念、方法的丰富和创新	(116)
5.1.5	更加有效地指导城市规划的实施,更有效地发挥其综合调控作用	(116)
5.2	城市规划决策的指标选择	(116)
5.2.1	以往规划编制成果中常用的指标体系	(116)
5.2.2	城市规划审批管理常用的指标体系	(120)
5.2.3	相关部门规划管理与决策的指标选择与评价	(121)
5.2.4	现状城市规划指标选取的问题与未来趋势	(127)
5.3	构建城市规划决策的指标体系	(129)
5.3.1	影响城市规划决策指标体系构建的主要因素	(129)
5.3.2	城市规划决策指标体系构建的思路与原则	(129)
5.3.3	城市规划决策指标分类	(132)
5.3.4	城市规划决策分类指标构建	(134)
6	城市规划决策的优化设计	(142)
6.1	城市规划决策中的问题研究	(142)
6.1.1	科学决策意识不足	(142)
6.1.2	决策系统存在缺陷	(144)
6.1.3	决策程序不完善	(148)
6.1.4	规划决策与管理中存在“寻租”行为	(150)
6.2	城市规划决策中的约束体系	(152)
6.2.1	市场约束体系	(152)
6.2.2	政府约束体系	(153)
6.3	城市规划决策系统优化设计	(154)
6.3.1	优化城市规划决策方法	(155)
6.3.2	建立科学规划体系	(156)
6.3.3	科学规划操作的建议	(158)
7	案例分析	(160)
7.1	区域规划的决策案例	(160)
7.1.1	调研阶段	(160)
7.1.2	分析评价阶段	(163)
7.1.3	协调与综合阶段	(166)

7.1.4	总结行文阶段	(168)
7.2	总体规划的决策案例	(172)
7.2.1	案例一:保定市总体规划案例分析	(172)
7.2.2	案例二:锡林浩特总体规划的决策案例分析	(200)
7.3	详细规划的决策案例	(223)
7.3.1	案例一:生态融合观念在保定府河片区控制性详细规划竞赛中的 应用	(224)
7.3.2	案例二:滨水地区城市详细规划案例	(232)
7.3.3	案例三:城市新区详细规划案例	(236)
7.3.4	案例四:中心城 CBD 详细规划案例	(240)
7.4	专项规划的决策案例	(243)
7.4.1	案例一:生态专题研究的决策案例——唐山南部沿海地区空间 发展战略研究之生态专题研究为例	(243)
7.4.2	案例二:城市基础设施工程规划决策案例——以《唐山海港经济 开发区总体规划》之市政工程规划为例	(253)
7.4.3	案例三:城市水资源专题的规划决策案例——以《锡林浩特城市 总体规划(2008—2020 年)》之水资源专题研究为例	(273)
7.5	概念规划决策案例分析	(285)
7.5.1	概念规划的产生	(285)
7.5.2	概念规划应遵循的原则	(286)
7.5.3	几种概念规划案例的研究方法	(287)
7.6	城市规划评审的决策案例	(291)
7.6.1	某居住小区修建性详细规划专家评审案例	(291)
7.6.2	某城市总体规划评审案例分析	(291)
7.7	城市规划实施的决策案例	(293)
7.7.1	会议组织	(293)
7.7.2	决策过程	(293)
7.7.3	决策内容	(294)
参考文献		(296)

1 城市规划决策的理论基础

1.1 城市规划决策的相关概念

1.1.1 城市规划决策含义

1) 城市规划

城市规划曾经一度被认为是一种空间形态规划设计,其关心的是物质空间环境,并因此被描述为物质空间形态规划,以与社会、经济规划相区别。正如刘易斯·吉伯勒所说的:“城乡规划可能被形容为整顿土地使用、调整建筑控制与通信通道……规划的一种艺术与科学。在这个意义上,我们对规划认识主要涉及土地利用问题,而与经济、社会或政治规划关系不大,虽然它可能对这些规划相关目标的实现有很大帮助。”¹ 对城市规划的这种认识在二战前后的很长一段时间里都占据着主导地位。

然而,这种观点是带有明显缺陷的。因为“对土地如何利用与发展的决策,牵涉到在不同方面对不同团体的利益的影响上做出选择,并且从这个意义上看,这种选择带有‘政治色彩’”²。因此,随着经济社会的发展,人们对城市规划的认识也不断深化。

《不列颠百科全书》中关于“城市规划”的条目指出:城市规划是“为达到某些社会与经济目标而从事的计划,其重点在于为世界上日益增多的城市居民创造和改善生活环境”³。

美国国家资源委员会认为:“城市规划是一种科学、一种艺术、一种政策活动,它设计并指导空间的和谐发展,以满足社会与经济的需要。”日本一些文献中提出:“城市规划是城市空间布局,建设城市的技术手段,旨在合理地、有效地创造良好的生活与活动的环境。”⁴

《城市规划基本术语标准》曾经把城市规划定义为“对一定时期内城市的经济和社会发 展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”,并于 2005 年将其修改为:“是政府确定城镇未来发展目标,改善城镇人居环境,调控非农业经济、社会、文化、游憩活动高度聚集地域内人口规模、土地使用、资源节约、环境保护和各项开发与建设行为,以及对城镇发展进

行的综合协调和具体安排；依法确定的城市规划是维护公共利益、实现经济、社会和环境协调发展的公共政策。”⁵

城市规划的本质意义在规划界讨论已久，最新的认识为：城市规划是国家宏观调控手段、政策形成和实施的工具、未来城市空间构架。基于这种理解，城市规划不仅仅是作为一门学科或一门技术，更主要的是作为一种社会实践活动体现其价值，它本质上是通过土地、空间等资源的安排来进行利益分配。由此可见，城市规划是政府调整利益分配的权威性的方式之一。

作为一种社会实践，作为政府调整利益分配关系的权威性方式之一，城市规划的主要任务：一是根据城市的具体条件，确定城市在一定时期内发展的方向、目标和规模；二是根据城市发展的目标，从城市的整体利益和长远利益出发，合理和有序地配置城市空间资源；三是通过空间资源配置，提高城市的运作效率，促进经济和社会的发展；四是确保城市的经济和社会发展与生态环境相协调，增强城市发展的可持续性；五是建立各种引导机制和控制规则，确保各项建设活动与城市发展目标相一致。

2) 决策

自有人类以来就有决策。决策在过去、现在和将来都是人类进步与发展的动因。决策改变着自然界，改变着人类社会，也改变着人类自身。我国早在秦汉时代，就出现了“决策”一词，楚汉之争过程中，韩信曾就战争战略提出过有名的“越过鸿沟、决策向东”的思想。此外，中国古代也多有“智者决策愚人”一说的提法。但现代管理学所说的决策一词及其含义，却是从外文翻译而来的。

现代决策是一门称为决策学的自然科学与社会科学相结合的综合性、实践性极强的专门学问。它作为一种具有独特领域的理论和方法，与领导科学、管理科学、行为科学等众多学科相互渗透、彼此交叉，共同为实现人类社会的无数目标服务，同时在实践的过程中不断丰富和更新自身。归纳起来，目前国内比较趋于一致的看法，一是由科学管理学创始人之一、世界经济学家、美国科学家赫伯特·西蒙(Simen)提出的“管理就是决策”；二是由我国学者于光远提出的“决策就是做决定”，这恐怕也是“决策”一词的最初含义(“决策”一词是英文 decision making 的意译，意译为“做出决定”)。以上两种看法从不同角度揭示了决策的基本内容。从决断层面上看，决策是人们对未来实践的方向、目标、原则以及选择达到目标而应采取的方法、途径、策略所做出的决定。因此可以认为决策就是做决定，决策是行动的选择，行动是决策的执行。从组织管理层面上看，决策是管理工作的核心。这主要是对于决策过程的理解，认为决策是管理，是选择，是个人或群体为实现其目的、改变环境而进行的设计、

选择和决定活动及其成果。这类看法将决策视为一种行为和过程。实际上,决策既表现为管理者的功能和能力,也表现为管理的过程和行为,从相对的意义来说,领导者就是管理者,管理者就是领导者。所以一般来说,决策可以理解为是一定的行为主体为实现既定目标或价值观而做的选择。选择是决策的核心,没有选择就没有决策。

从认识论的角度来讲,决策在本质特征上是人们的创造性思维活动,是人们在认识客观存在的前提下,为实现一定的目的而进行的抉择思维。其哲学意义乃是在主观与客观、理论与实践的矛盾对立统一体的不断发展变化过程中,能动地改造自然、改造社会和控制事物发展的能力。决策是与认识相联结的思维的第二序列。认识只是关于客观对象的描述和揭示,决策则包含着极强烈的目的性。作为思维的一个序列,决策是认识与行动之间的中介环节,由此可以认为,没有决策就没有行动。

3) 城市规划决策

城市规划决策是由规划方案转变为建设依据的过程,它的合理性直接影响着城市规划成果的科学性。城市规划通过预测和指导城市的发展并管理各项资源,以使城市的发展进入可持续发展的轨道,其前提是城市规划决策的科学合理性。

(1) 定义

城市规划决策是决策主体针对城市规划过程中已经发生、正在发生和将发生的问题,收集信息、判断性质、选择方案、制定并实施政策的活动过程。同时由于城市规划还是一种政府行为,规划决策的决定权主要掌握在政府手中,也可以说城市规划决策是政府在城市建设领域的公共行政行为,是对城市建设的领导、干预和管理。科学的城市规划决策是合理、有效地运用城市资源的重要保证。

(2) 本质特征

首先,城市规划决策与其他类型决策在本质特征上的共同之处,在于它们都是人们的创造性思维活动,是人们在认识客观世界的前提下,为实现一定的目的而进行的抉择思维。所以,我们可以说,没有城市规划决策就没有国家(政府)在城市建设中的公共行政行为,也就不可能实现国家(政府)对城市建设的领导、干预和管理。

其次,城市规划决策活动具有公共选择的特性,它主要是一种行政决策。城市规划决策,是指城市规划行政主体在城市规划、建设和管理领域,针对城市发展过程中所面临或即将产生的问题,制定与选择城市建设与发展战略的活动。不同于其他企事业单位的管理决策,它带有鲜明的政治性和公共性,具

体表现为：

① 城市规划直接决策者是负责城市规划工作的城市政府及其职能部门。《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)第十一条明确规定：“国务院城乡规划行政主管部门主管全国的城乡规划管理工作。县级以上地方人民政府城乡规划行政主管部门主管本行政区域内的城乡规划管理工作”，并赋予城乡规划行政主管部门以城市规划编制权、审批权和调整权、修改权，以及立项参与权、建设用地选址权、建设工程规划批准权、用地规划调整权、监督检查权、行政处罚权、复议裁决权等十项权限。主体的义务主要有履行职务，不失职；遵守权限，不越权；符合法定的，不滥用职权；遵循程序，避免瑕疵；行政合理，避免失当；行为义务的核心是“依法行政”。

② 城市规划决策的对象是整个城市的公共建设事务。尽管“城市规划的对象主要是城市的空间系统，即在城市土地使用基础上的各类城市组成要素的相互组合关系”，但空间系统的处理本身属于公共建设事务，空间系统的处理涉及公共利益。城市规划应该代表城市政府和市民的意志与利益，处理城市发展过程中的整体与局部、长远与近期、集体与个人的关系，站在城市公共利益的高度协调经济、社会、环境、效益的关系，并使它们达到统一。

③ 城市规划决策的结果属于公共政策的范畴。一般说来，公共政策是由政府机构和行政主管部门制定的，表达了他们的行为目的，反映了他们的行为过程和效果。城市规划决策结果同样如此，它是城市政府和城市行政首长关于城市发展政策的具体化，它表现在：一方面，城市规划决策应该反映城市决策主体在城市发展过程中的政策取向，这必然反映决策者的价值偏好；另一方面，城市各个方面的未来发展都应处于城市规划决策所确立的基本框架之中。

④ 城市规划决策过程是一个政治过程。城市规划的作用之一在于分配利益和配置城市资源，而此项任务的完成必须依赖于权威。事实上，城市规划的许多决策是在政治舞台工作中做出的。无论是中国古代的城市、中世纪欧洲的殖民城市，还是古罗马的军事城镇、文艺复兴时的“理想城市”，以及美国的新兴城市，无不受到政治形态的制约和影响，无不反映了统治者的意志。如中国古代大多数都、州、府城的建设首先要满足“辨方正位、体国经野”的政治要求，使城市结构形态严格遵循由上到下、由大到小的社会礼制秩序，能够体现统治者至高无上的地位。正如英国学者莫里斯在其名著《城市形态史》中指出的那样：“所谓规划的政治对城镇形态曾有过决定性的影响。”

⑤ 城市规划决策以国家权力为后盾，通过行政方式作用于社会，具有强制力，决策者也要承担相应的政治责任和法律责任。城市规划本身就是一项政府行为，是政府在当时城市发展背景(如政治和经济环境)下提出的，城市规

划带有时代特征。城市规划决策是政府意志的体现,有很强的政策性。

1.1.2 城市规划决策特点

城市规划决策除了一般决策的共性外,还有自身的一些特点。

1) 关联性

城市规划问题可以说包罗万象,大致可分为:政治问题、经济问题(如利益分配、重复建设、土地闲置)、社会问题(如就业问题、老人问题、民族问题)、文化问题(如文化遗产、文化保护、多文化融合等问题)、法制问题、环境问题、资源问题、城市交通问题、居住问题、城市形态问题、城市风格问题、城市管理问题、城镇化问题、城市防灾问题等。城市规划决策所涉及的问题,通常表现为复杂的问题系统,而少有单一问题。这意味着问题与问题之间相互关联、相互依存。所谓相互关联,问题本身是一个复杂的整体性系统,难以分解为相互独立的问题元素。例如,战后美国的高速公路发展很快,极大地影响了城市发展。从表面上看,修建高速公路的选线似乎只是个交通规划问题,可是“从地方政府的角度出发,修建高速公路不但可解决市中心交通 congestion 的问题,还可以借中央补贴来达到改建旧区的目的。其中隐藏的动机:战后大批黑人士兵复员入城,他们多数在市区定居。凡有黑人迁入的街区,白人纷纷迁离。为了阻挡黑人蚕食市区街坊,代表白人利益的市政府企图以高速公路来充当黑白居住区之间的界线,高速公路成了保护白人街区的屏障。所以表面上看来是纯技术问题的高速公路建设,包含着深层的政策意图,反映了决策者的政治动机”。由此可以看出,规划所涉及的技术问题、经济问题和政治问题常常会纠缠在一起,表现出极大的关联性和相互依存性,需要系统和整体地思考才能有效处理。所以,规划决策的结果最终将取决于城市所产生的核心问题,而不仅仅是技术。

2) 多目标性

多目标决策是相对于单目标决策而言的,当对单个目标进行决策时,称之为单目标决策;而综合考虑决策系统所能达到的多个目标时,就构成了多目标决策。

城市规划不仅要满足城市经济功能的需要,而且要创造和谐统一的城市景观和优美的城市环境。城市规划决策的多目标性与城市本身的多功能性相一致,又与城市规划决策者思维的多维性互为因果。主要表现为以下几点:一是思维指向的多样性。从城市规划的发展过程可以看出,城市规划发展变化的一个主要模式就是由过去单一的以建筑为主体的建筑规划发展到现在的包括社会规划、经济规划、物质规划等诸多内容的综合规划。城市是一个复杂

的多系统构成的社会有机体,现代城市规划应是以研究和解决实际存在的多种城市问题为前提的社会规划、经济规划和物质规划相结合的综合规划。这就要求城市规划决策者不仅要考虑城市的空间布局,解决人们的居住、工作、游憩、交通问题,同时还要谋求经济、政治、文化教育以及科学技术的共同发展,协调和解决好各种社会矛盾。二是多种思维进程。城市规划的综合性决定了城市规划不单单是规划师的事情,而且还需要经济师、建筑师、社会学家等等各领域的专家共同参与。城市规划决策是群体决策。城市规划决策主体不同的知识背景、经验和认识,决定了城市规划决策思维是在多起点、多角度、多原则的背景下进行的,从而产生了不同的思维认知结果和实现目标的多种途径。多目标性是现代城市规划决策的主要特征。

3) 动态性

世界上的一切事物都是运动的,城市更是如此,它每时每刻都处于动态发展的过程中。城市就是一个不断发展变化的动态系统。从霍华德的“田园理论”到盖迪斯的“调查——分析——规划方案”的规划模式,尽管城市规划产生了巨大的飞跃,但仍满足不了城市发展的需求。其中一个重要的原因就是忽略了这样一个事实:城市规划不仅仅是对城市未来的预测,为城市设计一个可接受的未来,更重要的是应指出城市现在到未来变化的轨迹。早期城市规划曾是改良主义者改造社会的一种“梦想”,而现在的城市规划已成为管理、控制城市的一种手段。城市在快速的发展,城市规划以城市土地和空间为研究对象,也必须用变化和发展的观点去认识、研究和规划城市,并解决发展中出现的一系列问题,整个规划过程就是不断进行决策和实施决策的无限循环往复的动态过程。规划决策的动态性不仅表现为决策过程中的动态性,还表现为决策速度的加快。现代科学技术日新月异,信息技术、能源技术、交通技术使城市的功能形态变化更新的周期越来越短,而且不断给城市居民以新的生活方式和价值观念。这就使得规划决策的问题不断变化,不确定因素越来越多,决策者不得不频繁地在各种可能性中迅速做出选择,决策节奏加快。这同时也给规划决策带来诸如决策落后需求、决策缺乏可操作性等问题。

4) 复杂性

现代城市是以人为主体的多要素、多因子、多层次、多变量的复杂而庞大的系统,包括社会、经济、生态等多个子系统。这些子系统相互独立又相互制约和影响,具有高度的复杂性。随着城市现代化的发展,城市的开放性越来越明显,城市与周围环境的作用和影响也越来越大,内容也越来越复杂。因此城市的发展具有高度的复杂性,其发展道路不是线性的,而是一个不确定的过程。这种不确定性导致了城市未来的不确定性,随着未知因素的增多,人们对

未来也越来越难以预测。由于人力、物力的限制,规划决策者不可能占有规划所需要的全部信息量和知识量,也不可能穷尽一切被选方案及每种方案的可能后果,再加上决策者本身的主观任意性,决策主体的多样性,决策目标的动态性和城市系统的模糊性,都使城市规划难以准确地决策城市未来的发展问题,城市规划决策的科学合理性是有限的。因此现代城市规划决策更倾向于战略性、关键性问题的决策,使我们在规划中更多地注意到原则性问题,而不是细枝末节;更注重描述城市由现状走向未来的轨迹,而不是描绘一幅详尽的未来的理想构图。

5) 综合性

现代系统观从总体出发,认为系统是相互联系、相互制约的若干部分组合在一起的并具有特定功能的有机体,而各个要素孤立的特征和功能的总和不能反映整体的特征和功能,它更注重整体的效果,追求整体最优而非局部最优。城市这个庞大的复杂系统更是各个要素相互依赖、相互制约、共同作用的结果,一旦某个因素或某个环节出问题就会影响整个城市社会的正常运转。城市规划决策的综合性从本质上说是系统观在城市规划中的运用,主要体现在以下几点:一是城市功能的结合。规划必须将经济、社会、物质规划看作一个整体,在城市自然生态环境容量的基础上协调人与自然的关系,使城市发展走一条人口、经济、社会、环境和资源相互协调的可持续发展道路。二是区域发展的观念。不能就城市论城市,把城市放在区域的大背景下分析,指出城市发展的潜力。三是地域、时间和功能的结合。决策者应将城市功能的变化、空间的需求在时间轴上表现出来,使空间布局、功能和时间序列相协调。四是以公众利益为根本。控制协调人的行为和观念,权衡不同社会阶层、集团的利益,不同群体的社会心态、价值观念等。

1.1.3 城市规划决策的价值取向

如同许多理论所分析的那样,一个决策过程最为核心的内容应该是目标的价值确定及实现,它是决策的前提和准则。城市规划作为一种干预、控制城市建设发展的行为,必然具有一定的理想目标,城市规划行为同时也就是将这种目标物化、实现的过程。城市规划决策从问题认定——决策目标确定——方案的选择——决策的实施——决策评估每一个阶段都是一个价值判断的过程。

随着我国市场经济建设的不断发展,在政府促动下,除了公有制经济之外,个体经济、私营经济等非公有制经济成为国民经济的重要组成部分,以国营企业、民营企业和私营企业等为主体的市场机制开始形成。相应地,在

城市建设的市场中,投资者和参与者不再只有国家,而是趋向多元化,开发商所代表的集团利益和个人利益逐渐凸现,并开始成为独立的利益主体。同时,城市建设中的社会公共利益日益受到关注。鉴于市场主体都具有首先追逐自身效益的本能,城市建设中政府、开发商和市民就形成了存在冲突的复杂利益结构,即多元化的利益结构。开发商是城市建设中最活跃的主体,其集团或个人的利益取向,在没有制约的情况下,势必不断扩张,并存在对其他利益取向潜在的侵损;市民的权利意识开始觉醒,但由于处于分散状态的个体,不具备影响资源分配的能力——权和钱,更缺乏将个体利益整合为社会公共利益的制度化途径,以及能代表他们共同利益的社会力量和社会组织,市民个人的权益和公众的共同利益常常得不到维护,甚至受到损害。而政府运用城市规划的决策过程,就是在个人、集团和社会之间进行利益协调和利益平衡,并且这种协调是依靠规划法规来规范和保障的。而从配置资源的意义上讲,城市规划决策过程则是另外一种运用公共资源(不能进行买卖的资源,如空气、阳光、公共绿地等)的方式。人们通过市场机制得到牛奶和面包,通过规划过程得到居住、工作和游憩的空间和环境。诺贝尔经济学奖得主布坎南(James M. Buchanan)认为:在市场里,人们会基于自利而追求自己的福益;就是在推崇民主和公正的政治过程里,这一规律也同样适用,因为谁都不希望垃圾堆放在自己家的后院!因此,市场机制下的规划决策过程,无论是市民、开发商,还是地方政府,多基于自己的或地方的利益,而不是难抓实体的“公共意志”和社会公众利益。因此,在市场条件下的城市规划过程,以公众利益为准则追求社会公正应该是规划决策的价值取向。

但是公众利益是一个内涵非常宽泛的概念,到目前为止,对公众利益还没有一个统一的界定,公众利益本质上反映了社会公共利益的取向。当前法学界普遍认为,社会公共利益是公众对社会文明状态的一种愿望和需要,它包括:第一,公共秩序的和平与安全;第二,经济秩序的健康安全及效率化;第三,社会资源与机会的合理保存与利用;第四,社会弱者利益(如市场竞争中的消费者利益、劳动者利益等)的保障;第五,公共道德的维护;第六,人类朝文明方向发展的条件(如公共教育的发展)等方面。

但社会公共利益在不同的社会领域各有侧重,也各有其不同的内涵表现。在城市规划决策过程中,公众利益表现为,相对于城市政府的地方利益、开发商个人或集团的利益和市民的个人利益而言,公众在城市土地和其他资源(如水、空气、绿地等)利用上的价值取向和利益选择——当然,这一利益选择必须代表了社会文明发展的需要和方向。所以,城市规划决策中的公众利益有特定的主体和内容,具有整体性和普遍性两个特征。公众利益和利益主体是指

公众整体,而不是部分人;公众利益的内容是公众普遍的利益,而不是特殊的个人利益。城市规划中的公众利益既不是国家所能代替的,也决不是全体市民个人利益的简单相加,不是边沁所宣称的“社会公共利益只是一种抽象,它不过是个人的利益的总和”。因为市民个人也存在价值观念的差异,并且同一个人在同一问题上可能分属不同的组织和集团(如在一个社区中规划一块公共绿地,作为社区的居民,某成员因环境改善而持赞同的意见,但他同时作为开发公司的经理就可能因降低了开发利润而持反对意见)。因此,公众利益只能是城市建设和发展中公众普遍的价值取向和利益选择。

城市规划决策过程强调公众利益取向,并不意味着否认国家利益的存在,只是在市场经济下国家不再是社会各种利益的唯一代表,国家的职能表现在,从公众利益出发行使权力,既以公众利益为理由,又以公众利益为归宿,从而平衡各种利益矛盾,保障公众利益的实现;同时,城市规划法规中的公众利益取向,也不是意味着对个人权利和个人利益的抛弃,而是在人类面临进一步发展的社会危机和环境危机的时代背景下,将个人利益同社会公共利益及城市发展的长远利益结合起来考虑。因此,城市规划决策的价值取向在于,除了要保障城市公共资源的分配效率外,更应该保持城市规划的公正性,保证公众的权利和利益不受侵害。

1.1.4 城市规划决策失误分析

城市规划不仅是技术行为,也是行政行为,同时还是政治行为、经济行为。规划的技术性部分都是在政策的指引下进行的,都有复杂的经济、政治等非技术因素的背景。因此,规划失误往往不可避免,而且不仅仅是规划本身的失误,而更是规划后面政策及措施的失误。

1) 衡量标准

周农建在《价值逻辑》一书中提出了“正确”的四条标准:合逻辑、合对象、合约定、合需要。⁶ 反之就是错误或失误。就城市规划决策而言,所谓“合逻辑”就是城市规划决策要符合规律——社会经济发展规律、城市发展规律;所谓“合对象”就是符合城市规划本质、意义、任务;所谓“合约定”就是合法,遵守城市规划这样一个“社会契约”;所谓“合需要”就是符合城市规划目的,达到城市规划的效果。所以,我们可以从城市发展的规律,城市规划本质、意义、任务和城市规划法律法规及其决策效果,来找到衡量城市规划决策失误的标准。

判定城市规划决策是否失误,总的来说必须回答如下两个方面的问题:

(1) 城市资源,如土地、空间、水、资金、人才、历史文化遗产的利用是否合理,社会物质财富是否浪费?