

博士论丛

当代市政办公建筑设计理论与方法

向科 著

中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

博士论丛

当代市政办公建筑设计 理论与方法

向科 著

中国建筑工业出版社

CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

当代市政办公建筑设计理论与方法 / 向科著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2009
(博士论丛)
ISBN 978 - 7 - 112 - 10793 - 3

I. 当… II. 向… III. 行政建筑 - 建筑设计
IV. TU243.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 031428 号

本书内容包括绪论、中西市政办公建筑历史演绎与发展沿革、当代市政办公建筑设计理念建构、市政办公建筑选址布局与设计创意、结论等。全书结合当前社会背景和国内外规划、建筑理论以及相关学科的发展趋势, 将社会学、政治经济学、行政学等与建筑学相结合, 创造性地提出了普适性的市政办公建筑设计理念, 具有较强的理论意义和实践指导价值。

本书可供广大建筑师、建筑院校师生学习参考。

* * *

责任编辑: 吴宇江

责任设计: 赵明霞

责任校对: 李志立 孟楠

博士论丛

当代市政办公建筑设计理论与方法

向科 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

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 18 字数: 388 千字

2009 年 9 月第一版 2009 年 9 月第一次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 10793 - 3

(18043)

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)

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景与动机	1
1.2 研究目的及意义	5
1.3 研究对象——市政办公建筑概述	6
1.4 文献回顾与辨析	15
1.5 研究方法及其特色	20
1.6 研究框架	23
第2章 中西市政办公建筑历史演绎与发展沿革	25
2.1 中西传统市政办公建筑历史演绎	25
2.2 近现代中西方市政办公建筑发展与演进	46
2.3 小结——市政办公建筑发展动因与演进脉络分析	56
第3章 当代市政办公建筑设计理念建构	68
3.1 当代中国市政办公建筑建设倾向与分析	68
3.2 当代中国市政办公建筑不良建设倾向反思	80
3.3 市政办公建筑设计理念更新的社会背景	85
3.4 市政办公建筑设计理念的重新建构	104
3.5 市政办公建筑的功能定位	112
3.6 小结	123
第4章 市政办公建筑选址布局与设计创意	124
4.1 市政办公建筑选址	124
4.2 市政办公建筑效率与规模	134
4.3 市政办公建筑规划设计创意及方法——多元复合型市政中心	150
4.4 市政办公建筑外部空间设计创意及方法	181
4.5 市政办公建筑内部空间组合设计创意	216
4.6 市政办公建筑艺术风格与美学形式探索	249
第5章 结论	272
5.1 主要研究成果	272

5.2 主要创新点	274
5.3 后续研究	274
参考文献	276
后 记	283

第1章 绪论

1.1 研究背景与动机

市政办公建筑几乎与国家和社会的发展有着同样漫长的历史，它既是人类社会进步的文化表现，又是不同政治制度和社会文明的一种展示。在具有五千年文明及当今高速发展的中国，市政办公建筑的设计及其理论研究是在20世纪80年代才作为行政建筑的一个组成部分出现的。从那以后，市政办公建筑中所涉及的问题——无论从政治意识观念到经济关系、文化建构，从权力象征性到社会发展建设，还是从城市规划布局到功能与形象等——都随着政治、经济、文化以及社会快速发展而不断变化，市政办公建筑的设计及理论也随之不断演进和更新。引发市政办公建筑变化的因素包括了哲学观念、权力决策、历史文化背景、经济与政治改革进程等——有物质与制度的原因，主观与客观的原因，宏观与微观的原因，直接与间接原因……将这些错综复杂的关系梳理清楚并投影在市政办公建筑的空间实践中，既缺乏经验也缺乏深入的研究与实践检验。因而，社会转型期当代中国的市政办公建筑在观念不断革新、面貌不断发生改变的同时，也面临着价值观迷失的结构性困境和政治哲学观念取向转变等严肃问题。

传统市政办公建筑（包括行政建筑）的建设理论和方法无法适应当代社会的需求；而在中国现实的政治体制下笼统地将市政办公建筑归于行政建筑的范畴并不加区别的做法，显然犯了简单化的错误；现代主义以后，市政办公建筑不仅仅作为技术的物质结晶而重新寻回了人文精神，它在承担着越来越繁重的市政工作的同时，也突显出重要的城市象征意义与标识作用。因此，系统地、深入地专题研究当代市政办公建筑设计理论及方法并将其用以指导实践，这既是时代的必然要求，也是认识与完善事物特征及规律的必然要求。

当前一系列影响市政办公建筑的因素的变化正好形成了对它的价值观、设计理念及其在城市中定位、规划与建筑空间设计方法等进行深入研究的契机。

1.1.1 社会经济发展与政治体制观念变革

在人类社会活动中，经济与政治体制是影响社会发展的结构性力量，它们主导社会关系，决定都市结构，影响城市空间形式及其环境。它们是促进市政

办公建筑发展的原动力。历史上的政治、文化、宗教、社会管治方式等宏观背景及权力机构组成所影响的市政办公建筑的历史，实际上也是一部人类社会经济与政治改革的巨著。在中国社会转型期，随着政治与经济体制改革的深化，人们的价值观念发生了巨大变化，同时也引发了新的生活方式。作为人类社会生活容器的城市也悄然变革，城市管理机构和组织必然要面对变革作出调整。在物质与精神文明之后，政治文明的要求也逐渐成为全社会的共识。因而市政办公建筑被注入了“经济、务实、高效、廉明”的时代功能要求，同时也被赋予了“城市象征”以及“城市文化载体”的精神要求，它的规划、设计和建设能够综合体现一个城市的文明发展水平，是社会制度进步的表征，因为它是必须兼顾“公平”与“效率”、体现物质与精神以及政治文明的城市重要的公共建筑。

社会经济发展与体制观念变革是市政办公建筑发展变迁的宏观动因。市政办公建筑的规划、建筑与环境设计理论、实践策略和方法均需适应这种观念变化。

1.1.2 行政机构改革的深化

行政机构改革是建构政治文明以及政治体制改革中一个重要环节。当今世界，政府决策水平和管理效能之间的竞争、人才与政府服务方式之间的竞争成为影响一个国家或城市综合水平的重要因素。当前中国城市繁复的行政组织结构体系和工作流程已经不能适应市场经济的要求，往往成为制约城市经济发展的瓶颈；行政机构定位不明确，责权不分明等导致社会经济混乱和内耗。因此，建立在政府职能转变基础之上的行政机构改革的重点是努力使科学民主决策机制下的依法行政、接受广泛监督的政府由经济建设型向公共服务型转变，形成“小政府，大社会”的行政管理模式，提高适应力，提高决策的科学性、正当性，优化公共服务的质量，提高竞争力水平。同时，政府管理职能和管理方式的转变和组织机构的改革，会要求建筑空间能适应新的工作方式和有助于提升工作效率。

市政办公建筑作为中国政治体制下行政建筑中最重要的一部分，是直接为社会发展和竞争提供施政、勤政、社会服务的物质和精神产品，必须适应行政改革的要求。总之，体现当代政治文明的市政办公建筑将如何从哲学观念、政治文化、权力与民意的融合等方面深究其当代的理论意义和价值取向并与建筑设计理论和方法相参照进行系统深入研究，具有深刻的时代意义和学术启迪作用。

1.1.3 快速城市化进程中市政办公建筑的发展、改造与重新定位

继2001年中国城市化水平突破37%以后，中国城市化过程明显进入到快速发展期。^①中国城市体系也步入到一个新的发展阶段，城市功能更加多样，

^① 中国社会科学院城市与环境研究中心2003年发布的消息称，中国城市化水平已从1990年的26.41%提高到2001年的37.7%，预计到2010年和21世纪中叶，分别达到45%和65%。

城市网络更加复杂，城市经济联系更加密切。无论是内涵式发展的大城市还是外延式扩展的中小城镇，城市化的高速发展、人口的急剧增长、经济的高速运行、生产关系的错综复杂、社会观念的不断变化对于人们的生活方式都产生了全方位深刻的影响。作为人类社会生活主要场所的城市空间也随之变迁。快速城市化要求城市对其土地资源进行合理整合、找准自身的定位、明确发展方向。

伴随着中国的城市化进程，20世纪80年代的财政体制改革和20世纪90年代的城市土地使用制度改革，一方面使得地方政府对于城市发展拥有了更大的决策权力和选择空间，地方政府有能力和动力通过自身能够调动的资源在市场中寻求更有利的位置；另一方面地方城市也感受到市场经济下自身无法调动所有社会资源，通过计划对社会行为（包括城市发展控制和管理）进行全方位的控制，因而它们开始通过城市规划在一定程度上实现对城市总体投资规模、方向以及空间布局等的引导和控制。灵活性和针对性更强的战略规划及近期规划也逐渐浮出水面。许多城市进行了城市格局和功能结构的调整，以期在竞争的起跑阶段占据领先地位。^①在这些城市行为中，市政办公建筑与其他公共行政建筑成为对城市发展具有举足轻重作用的角色，它们成为城市更新的风向标，成为展示城市决策者改变城市决心的载体和城市格局调整的重要筹码。城市化进程所造成的城市空间格局的调整影响了相当多市政办公建筑的更新与重新选址，同时也促进了它的发展与变革。因而，近年来在全国范围都掀起了一股市政办公建筑（以及行政中心等）迁建、改建、扩建的热潮。

城市化进程一方面为人们提供了广泛的社会舞台，使个人人格有了不同层面的成长空间；另一方面它又强调效率、理性与自我利益，淡化了人际交往的亲密性，将所有人格和品质都转化为简单的利益关系。如何唤起人们的集体意识以便将人们的情感和诉求联系起来，在这个消费主义占据统治地位的社会里保留公共联系和自由交往的空间；如何保持城市传统特色不被侵蚀——在规划和建设决策中研究通过市政办公建筑构筑维系人们心灵之间的纽带，是十分有意义和必要的。

1.1.4 市政办公建筑因应行政区划调整与变革

20世纪90年代以来，城市化与全球化的浪潮不断推动着我国行政区划的调整。行政区划调整的目的是减少层级，增加直接管理，扩大管理的有效范围。它大体有两种趋向：第一种是层次结构的调整，即由原来的五级行政结构模式改革为三级结构模式，减少纵向层次，最终形成省—市（县）—乡、镇的

^① 包括新区开发——以获得更大的发展空间和保护旧城（苏州），大规模旧城改造——提升城市现代化水平和城市形象（成都），土地置换——城市空间合理布局争取更大经济效益（大连）等。

行政格局(图1-1)^①;另一种改革趋向是缩小省区范围,增加省区(或相应级别)的数量。行政区划层次或范围的变更,将进一步扩大城市的作用,解脱城市发展的束缚,促使城市政府摆正自己的位置,理清头绪、明确职权。行政区划的调整显然会对城市政府的内部结构和功能设置产生极大的冲击,对一定区域范围内市政建筑的布局和建设规模等造成直接影响,也对市政办公建筑设计适应性提出了更高的要求。

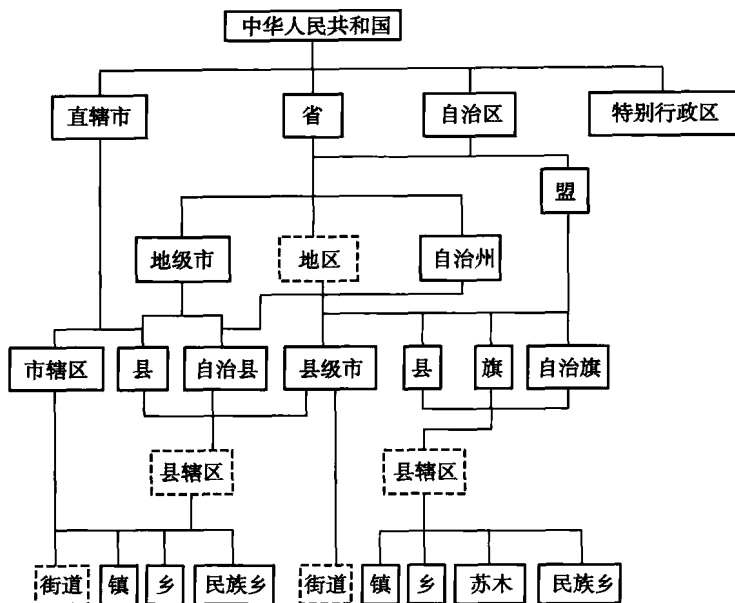


图1-1
行政机构层
次示意图

地区级和县辖区体系将不断虚化。

(来源:舒庆,周克瑜编著.从封闭走向开放.上海:华东师范大学出版社,2003)

1.1.5 我国现阶段市政办公建筑建设热潮的喜忧之鉴

近年来国内各级城市相继兴建或计划兴建市政办公建筑及行政中心,除了有行政区划与城市格局调整等外界因素外,也是市政办公建筑自身发展的一种必然行为。市政办公建筑作为市政公共事务推行和管理的核心,随着时间的变迁,其功能和角色有所改变,老旧的市政办公建筑不适应时代的需求,其功能和形象都亟待改变。

在十数年改、扩建及新建市政办公建筑(及行政中心)的热潮中,尽管出现了一些较优秀的作品,但由于缺乏对宏观现象的全面掌控和对市政办公建

^① 据国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部有关人员称,我国在“十一五”期间将适时启动行政区划试点改革,坚持大中城市和小城镇协调发展的方针,形成国家—省—县三级行政体系——中新网2001年8月31日电,引用香港《大公报》30日发自北京报道。

筑设计理念的深入理解与重新认识，缺乏对市政办公建筑价值观与功能的准确定位，缺乏系统的理论和方法指导，以至于一些作品内容苍白、形式千篇一律，并且规模趋于膨胀、叙事风格偏于宏大。它们既不能体现市政办公建筑适应时代发展的要求，也不能体现其适应政府职能转变的逻辑性，说明我们现在对市政办公建筑的理解仅仅停留在现象层面，缺乏对表象背后的内容的解读和分析。

1.2 研究目的及意义

1.2.1 反思中国市政办公建筑建设经验及教训

市政办公建筑设计这一课题在国内的研究尚处于起步阶段，许多规律尚未为人掌握，一些决策意识、理论及指导性原则、技术标准及规范等尚需专题系统的研究。近20年来，经济与社会的飞速发展几乎与城市建设的诸多弊端相并行，在市政办公建筑的实践中出现了许多理论误区与决策失控等亟待解决的问题。例如，在市政办公建筑的价值定位、功能定位、项目选址、建筑规模及标准、规划布局、空间组合、建筑语言等方面均存在一定的随意性和盲目性，集中表现为“行政中心”现象与不切实际的跨越式发展的跟风、建筑规模的膨胀、宏大的叙事风格、自我隔离、建筑形象单调与简单概念化、艺术形式追风、表现手段空洞乏味等方面，反映出其建设的决策科学性较差，建设者追求“政绩”与“业绩”导致脱离实际、官本位与享乐主义追求、滥用公共资源等社会问题。

建构系统的市政办公建筑理论，同时要检讨这些不合理的现状，分析它们产生的深层次的原因，从失误中总结出来的经验教训对于建构新的理论有实质助益。

1.2.2 探索市政办公建筑规划与设计的内在规律性及发展模式

1. 当前市政办公建筑研究的几种不良倾向

- 1) 从现象到理论——片面理论化及价值观不明；
- 2) 重理论轻实践——理论流于空泛，缺乏深度和系统性；
- 3) 由建筑而论建筑——理论具有局限性，理论真伪与学术价值取向不清。

2. 本课题研究的目的

本课题研究首先明确研究对象的范畴及特征，将其从传统的认识误区中分离出来；从理性、理论的高度去发掘和探寻市政办公建筑的深层意义和价值取向；从学理性上掌握课题的社会文化背景等理论基础；从人类历史文化积淀中寻求理论依据；从现实建设活动的具体关联中发现和提出问题，总结出具有普适性规律、原则和科学性的理论和系统方法，把握市政办公建筑发生、发展和演绎的内在逻辑意义；从当代自然科学和人文科学的最新发展中汲取营养，拓展市政办公建筑课题的理论深度和创造性思考能力；在多学科交互研究及建筑

学本体逻辑演进和样本分析的基础上，确定适应现代城市发展及行政理念需求的市政办公建筑设计的新的理念和价值定位；探索时代背景下市政办公建筑系统的设计原则与方法，研究和分析市政办公建筑的发展模式，并在实践中予以检验；演绎、归纳、总结一些有启发性、指导性和创造性的系统理论和方法，最终指导实践。

1.2.3 研究课题的针对性与现实意义

本课题研究对象是具体建筑类型的设计理论及方法，而不是普适性的基础建筑理论研究，从而使课题具有极强的针对性与现实意义。现阶段大量市政办公建筑的建设实践活动更强化了这一意义。

由于市政办公建筑是与城市历史、地域、经济、政治等有着错综复杂关系的建筑类型，决定了它的特殊性。中国社会转型时期的市政办公建筑恰似“一滴水折射出整个太阳的光芒”，通过对它的研究可以使我们更深刻认识建筑与人类社会生活的关系。

1.2.4 沟通建筑与城市关系的桥梁及样本

因为市政办公建筑所具有的重要的城市功能，在城市生活中发挥的突出作用，研究市政办公建筑就不能仅仅局限于其建筑空间功能的探讨，而要更多考量其城市意义。市政办公建筑与人们社会生活物质投影的城市空间有着无法分割的关系。在某种意义上，市政办公建筑的理论及方法研究提供了一个沟通城市与建筑、建筑与历史的桥梁，为我们理解建筑的政治性、经济性、社会性、文化性提供了一个有益的样本。它可以帮助我们哲学的、历史的、科学的、人文的角度，对市政办公建筑的理论、创作理念、思想观念等建筑现象做深入、系统、全面地探索和研究。

1.3 研究对象——市政办公建筑概述

1.3.1 市政办公建筑的归类

从建筑类型而言，市政办公建筑属于公共建筑中的办公建筑，而在办公建筑中，又从属于行政建筑（图1-2）。^①所谓公共建筑（Public building）是指供人们进行各项社会活动的建筑物。^②传统的公共建筑可以称作具有某些国家或宗教功能的所在，具有共有性（使用权共有）、平等互助、开放等特征。

^① 《建筑设计资料集》第4卷将办公建筑按性质分为：行政办公、专业性办公、出租写字楼、综合性办公四种。其中行政办公按使用对象分为党政机关、人民团体、事业单位和工矿企业。《中国大百科全书——建筑、园林、城市规划》分册中的行政建筑包括了办公楼（党政班子）、市政厅、会堂、法院建筑、监狱建筑、消防站等。

^② 定义来源于《中国土木建筑百科全书——建筑卷》，中国建筑工业出版社，1999-5。它依照公共建筑的使用功能和特点将其大致分为五类：政治性和供文化教育活动的公共建筑；行政办公、科研建筑；供游憩、娱乐、体育活动的公共建筑；供商业、旅游及其他服务事业用的公共建筑；集商业、行政办公和居住为一体的综合大楼。

市政办公建筑无论从其所具有的特征还是其所有权和使用权公有等各方面而言，无疑属于城市公共建筑的范畴。

按照建筑使用性质划分，行政（办公）建筑是办公建筑中的一种类型。行政建筑又可以分为公共行政建筑和私人行政建筑两大类，市政办公建筑是公共行政建筑中的重要组成部分。

因而，市政办公建筑是具有公共属性的政府办公空间，与行政的各种属性特征密切相关。此外，它还与城市以及市民等概念有着千丝万缕的联系。

由于市政办公建筑是城市政府推行公共行政的场所，在西方语境中，城市的市政办公基本等同于行政办公，而在中国现实政治体制下，市政与行政有密切联系但又存在着一定区别。因而，深入理解市政办公建筑的功能涵括范围需要首先认识“行政”及其相关概念。

1.3.2 “行政”及其相关概念解析

1. “行政”的含义及其“去政治化”趋向

中国的“行政”一词，来自于《纲鉴易知录》：“公元前 841 年周厉王因国人发难而遁，太子靖年幼，召公、周公行政。”此“行政”意为代行朝政，执掌管理国家全部事务的大权，与现今之意有所区别。现今“行政”一词作为社会生活通用概念，主要基于西方近代相近词汇的意译。英文中有两个不同的词表述“行政”的含义：“Administration”和“Executive”。“Administration”一词源于拉丁文 administrare，是相对“政治”（Politics）产生的，意为国家、社会公共事务的推行、执行与管理；而“Executive”则是所谓的“三权分立”（立法、行政和司法）中的一种，尤其特指执行政治决策或决断的权力。

随着时代的发展，西方“行政”的概念大致经历过三个阶段：

第一阶段是“行政吸纳政治”的观点，即行政与政治密不可分，行政就是国家政治事务的总称。“行政”重点在于“政”，“行”因“政”而不同，“政”是在国家出现之后才出现的，它标明了行政事务内容的特殊性。这一阶段倾向于将行政与政治看作同一事务的两个方面。然而也容易出现政治决断的权力凌驾于政治之上，导致行政机构（政府和国家）垄断权力，政治的权威被行政架空，人民被排斥在政治之外。

第二阶段为“去政治化”观念，认为“行政”侧重于日常和例行的管理。行政就是法律逐项目有系统地执行。这一阶段以政治与行政二分原则为主导，大多从主观上、从纯技术、纯程序和纯方法的角度给行政下定义，把

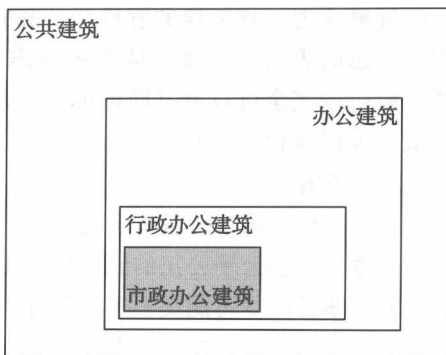


图 1-2
市政办公建筑
的归类

行政理解成为一种纯粹的管理活动和管理行为——行政与政治不同，政治是国家意志的表达，行政则是这种意志的执行；政治主要与政策的制定相关联，而行政完全可以避开政治的纷乱和冲突，可以被作为一个纯粹技术性的领域来加以建设，它在国家意志和政策的执行中，只要求合乎技术标准并追求更高的效率。^①

第三阶段是第二阶段概念的延伸，认为行政的进一步深化、行政效率的提升以及基于社会公平公正的原则将促使行政由管理向决策和服务方向倾斜，以前的管理事务则尽可能交于市场。行政是指国家和社会公共事务的决策，是为国家和社会公共事务提供服务。

在这些认识基础上产生的公共行政学（Public Administration）就是一门从技术层面研究行政及其价值取向的学科，与政治学不同，它侧重于有效运用资源为社会提供服务，而不过多关注权力分配以及政策制定等论题。在西方社会中，公共行政学对应的公务员也往往是秉承政治中立的原则，忠实地执行政府的施政方向。因此，尽管西方认为行政是一个与国家及政治相关联的概念，并且作用于国家和政府的范畴，但是有一个泛社会化与泛技术性的趋势，政治色彩在逐渐淡薄。

中国社会对于“行政”的理解除了参照西方的定义外，还受到自身政治体系的影响。根据中国宪法规定，中国的政体是人民代表大会制度，中华人民共和国的一切权力属于人民。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是人民行使国家权力的机关。国家行政机关、审判机关、检察机关都由它产生，对它负责，受它监督。^② 宪法同时规定，国务院和各级地方政府是国家权力机关的执行机关，是各级国家行政机关。^③ 因此，从宪法规定的角度分析，中国“行政”的含义趋向于政治事务的推行，具有“去政治化”的意义。而根据“依法行政”等原则也可以得出行政只是在法律许可基础上的技术行为的结论。对于城市而言，“行政”实际上就是“市政”。

随着改革发展的深入，行政理念的更新，法治的不断完善，中国目前对于

① 曾任美国第32、33届总统的伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在发表于1887年《政治学季刊》上的《行政之研究》一文宣告了行政与政治二分观点，美国人弗兰克·古德诺（Frank J. Goodnow）于1900年发表了《政治与行政》一书，对威尔逊的思想做了进一步阐发，从《政治与行政》一书开始，西方学者大多主张行政与政治相分离。

② 中华人民共和国宪法规定，人民除了选举代表组成各级人民代表大会，代表人民行使国家权力以外，还在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行；依照法律规定的权限，通过和发布决议，审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。

③ 中华人民共和国宪法规定，县级以上地方各级人民政府（行政机关）依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。

行政的理解也逐渐偏向于公共事务的决策、管理和服务的功能。^①

2. 国家、政府与行政

行政中的“政”是出现在国家产生之后，行政处理的是国家（或城市）政务或与国家（或城市）相关联的各种事务；行政被普遍认为是政府自身的运作以及对社会公共事务的管理，因此有必要就国家、政府和行政三者的概念及相互关系做一一分析。

（1）国家及政府的起源与本质

国家只是一个概念，是看不见的。政府是国家的代表机构，除了中央政府以外，国家的各级行政区域也由不同级别的地方政府来代表。政府依法行使国家的职能，因此对政府的认识往往跟国家的问题联系在一起。对于国家的本质和起源比较典型和影响广泛的主要说法有两种：

第一种是出自于古典自由主义的社会契约论。它认为在国家产生以前，在自然状态中生活的人们由于不方便或不安全，为了生活得更好，因而相互订立契约，每个人交出自己的一部分与生俱来的自然权利，由此组成了国家。这种观念下，国家实际上是自然状态的人们按照理性原则形成的社会契约。其言下之意是，国家的主权来自人民，国家应该为人民服务。但它只是一种合乎情理的假设，缺乏历史事实的根据。

第二种观点认为，国家是争夺权利的产物。最典型的是马克思主义的看法：国家是阶级矛盾不可调和的产物。在国家产生之前的原始社会末期的氏族社会阶段，氏族成员之间完全平等，实行原始民主。在氏族的联合或兼并过程中，原有的管理体系已难以适应新的形势；另一方面，私有制和阶级的出现，氏族成员之间的利益急剧分化，氏族社会原有的公共权力及其组织体系失去了权威性，社会面临解体。这时候，处于优势地位的一方（即奴隶主阶级）为了维护自己的利益，创立了国家。“为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应该缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^②

这两种观点实际上分别代表了社会科学中探讨事物本质的规范性和描述性的两种方法，前者探讨的是事物应该是怎样的，而后者说明事物实际上是怎样的。这两种观点有一个共同点，那就是把国家作为一种手段而不是目的，前者

^① 近年来，行政的定义从国家和政府所特有扩展到其他领域，学者认为行政包括公共行政和私人行政两个方面，私人行政主要是指政府部门中的内部管理方式和方法在工商企业和其他社会组织中的推广和应用。本文主要涉及的是公共行政部分，即基于政府的，与国家和社会公共事务的行为。后文中出现的“行政建筑”一词均指称公共行政建筑。

^② 马克思恩格斯选集·第2版第4卷，北京：人民出版社，P170。

认为国家是社会契约，后者则认为国家是工具。不管哪一种概念，国家（与政府）都是代表公民（或一定阶级）利益、维护国家（或城市）形象以及各级民生权利的施政机构。这也就构成了市政办公建筑设计的基本出发点。

（2）国家及政府的作用

国家的作用与国家的本质直接相连，在这个问题上，同样存在着两种观点：

一种认为国家的目的是追求至善，称为“至善论”。亚里士多德在他的《政治学》开篇中提出：“一切社会团体的建立，其目的总是为了完成某种善业。既然一切社会团体都是以善业为目的，那么，政治团体（城邦或国家），作为社会团体中最高而包含最广的一种，其所追求的善业也一定是最高而最广的。”^① 他的老师柏拉图在《理想国》中则主张由国家安排人们的一切，包括结婚和生育。

第二种观点则可称为“除恶论”。它认为国家的目的并不是为了追求至善，而应该是防止罪恶。波普尔（Karl Raimund Popper）认为：政治的目标应该是努力消除具体的罪恶，而不是要试图实现抽象的善。不要谋求通过政治手段来建立幸福，而要把目标放在消除具体的苦难上。奥克肖特（Michael Oakeshot）也说：“政治是在现有行动路线中选择最小之恶的艺术，而不是人类社会追求至善的努力。”^②

根据“至善论”，国家应该拥有极大的权力，包括为全国人民确定理想、指出方向、制定道德规范、发展经济、实现公正等，更不用说惩罚犯罪。这种观念从根本上说是把人民的幸福寄托在少数英明的领导者身上，如柏拉图主张的“哲王”统治，而对广大人民群众缺乏信心。“除恶论”则相反，他们对国家权力的行使者缺乏信心，认为权力总容易被滥用，因此主张多数事务由人民群众自己做主，国家应该尽可能少干预。他们认为国家尽管是必要的，但却必定是一种始终存在的危险。因为，如果国家要履行它的职能，那它必定拥有比任何个别国民或公众团体更大的力量；虽然可以设计各种制度使这些权力被滥用的危险减少到最低限度，但绝不可能杜绝这种危险。在这种观念下，国家相当于一个守夜人，即主要维持社会治安，最多再做一个公正的裁判，来保证规则的实施。

国家权力的作用影响巨大而深远，决定了对国家权力的运用必须理性和慎重。“至善论”容易使国家权力过大，失去制约，从而侵犯公民个人的权利。不过，“除恶论”对国家的看法恐怕又过于消极，一味依赖自由竞争，很难保证社会的全面发展及社会公正的实现。

① 亚里士多德. 政治学. 北京: 商务印书馆, 1965: P10.

② 出自奥克肖特. 政治中的理性主义. 薛巍译.

(3) 国家和政府的基本职能——行政的职能

国家与政府的职能实际上就是“行政”的职能和方向。

不管是契约论还是阶级论，不管是至善论还是除恶论，虽然国家的定义不同，国家和政府的职能也有所不同，然而国家最基本的职能却大体相近，正如亚当·斯密在《国富论》中为政府的职能划出的界限：“按照自然自由的制度，君主只有三个应尽的义务……第一，保护社会，使不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会上各个人，使不受社会上任何其他人的侵害或压迫，这就是说，要设立严正的司法机关。第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设与维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益）。”我们将其放入现代社会背景中，可以了解国家和政府最基本的职能，也就是行政的最本质的职能：

首先，国家和政府应保障公民的安全和社会的秩序，保护公民的人身及财产安全，保护每个人的人权和产权，保护公民不受无端侵扰，防治自然灾害等。

其次，国家和政府应履行提供公共物品与公共服务的职能。因为很多公共事务仅靠公民个人难以解决，而且这类事务若纯由私人来管理也难以保证公正，所以主要交由国家来做。国家应把社会安排得有利于每个公民去发展自己，除了让公民有广泛的自由权利和平等的参与权，还要求有发达的教育、文化及交通设施等公共产品。

第三，国家应履行维护社会公正的职能。包括维护经济和政治领域的公平竞争，还包括通过再分配来调节收入差距，防止两极分化。国家的社会福利政策、社会保障政策和财经政策直接影响到个人生活保障权的实现。在现代社会，国家对资源的再分配权力越来越大。不过，如果国家掌握的资源过多，国家的再分配权力过大，那就可能会抑制竞争，使个人产生依赖思想，影响经济的活力。

第四是国家的经济管理职能。实行计划经济的国家和历史上的福利国家，都将经济调控作为政府的主要职能。而深受自由主义影响的西方国家则普遍认为，由各个独立的经济主体之间进行自由竞争比由国家安排生产更有效率。发展经济主要是民间的事情，政府若致力于发展经济就是“与民争利”，会阻碍经济的长远发展。他们认为国家的经济管理职能主要应致力于为经济发展创造一个良好的环境，当好服务员和裁判员，而不是直接去当运动员。当然就中央政府而言，出于维护整个经济环境健康发展的需求，中央政府行使一定的经济调控职能是必须且必要的。尤其是在社会主义公有制为主体的中国，在引进市场作为工具的同时，显然不能够照搬西方的自由主义经验，公共财产的全民公有必然要求代表人民的公共机构承担起国有资产的管理职责。涉及公共安全、公共市政设施、公共服务的产业更需要以政府为主体加以控制，将它们完全引

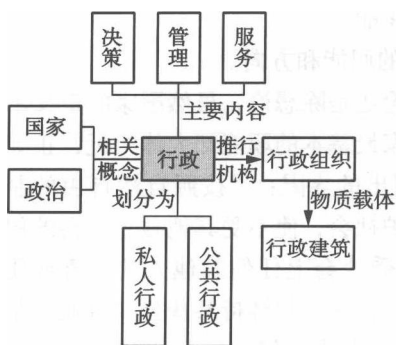


图 1-3
行政及相关
概念

向市场、扩大管理层的灵活性可能导致武断、专制和腐败。然而政府权力过大的确会干预市场行为，影响生产效率，因而在社会主义中国，传统的政府部门不应该过多介入市场运行，但必须有一个相对独立的直接对人民负责的公共机构来监督与管理公共资产的运行。

3. 小结

综合而言，切合时代发展的行政的含

义应该包括：行政的目的是政府为达到目标或完成任务，也就是公共政策的推行与服务；行政的手段是建立合理的组织，以有效的方法进行协调和指挥；行政的方法是依据职权，适应需要，制订适当的工作计划，配以足够的人、财、物力；行政的理想是为了提高服务精神，顾及施政效率、勤政为民及时空需求，进而谋求更高的效率与不断改进以往的缺失，以高效率的行政达成服务人民的理想（图 1-3）。

1.3.3 行政机构与公共行政建筑

1. 行政机构

依照“行政”概念的推演，行政机构是国家公共事务推行的机构。国家权力机构（如人大）制定的涉及国家经济、社会、科技、文化的发展，以及和人民切身利益有关的法律、决策意见，都依赖于行政机构去贯彻落实。中国宪法规定的“行政机构”是国务院和各级地方政府，这里所指称的政府包括了政府工作部门及内设部门、职能部门（专门权限机关）、直属机构、派出机关等，是一个庞大的系统。因此，行政机构是对经济和社会发展影响最大，与公民关系最密切，也是数量最多，人数最众的部门，其辐射影响面特别广。

中国当前对于行政机构（组织）还存在另一种更宽泛且广为人们接受的认识，即认为行政机构包括了城市中所有与政治相关的部门，也就是俗称的“四大班子”（执政党组织、政府、人大、政协）以及公检法部门和其他人民团体。如此，一个中等城市的“行政机构”就有上百个之多（图 1-4）。这种认识来源于中国特色的政治结构：在中国，人民代表大会是最高权力机关，居于核心地位。政协是参政议政，实行监督的机构，它在各党派和民主人士间进行沟通，使党和人民的主张成为社会各界的共识。执政党的领导是社会主义的基础，是取得社会主义事业胜利的保证，坚持中国共产党的领导是立国之本。各级执政党机关与各级政府机关则是一一对应的关系，形成了党政两座相套的金字塔式的官僚体系。其中党的组织主要是把握方向、抓大事、理思路、管干部等相对宏观层面的职责，在工作中进行思想发动、落实组织保证等，而行政