

MODERN URBAN PLANNING THEORIES

现代城市规划理论

孙施文 编著

中国建筑工业出版社

现代城市规划理论

孙施文 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市规划理论 / 孙施文编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2005
ISBN 978-7-112-07681-9

I. 现... II. 孙... III. 城市规划—研究 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 095303 号

本书依据现代城市规划发展的历史进程和城市规划中所涉及的理论主题两个方面对现代城市规划理论及其发展进行了较为全面的介绍。在对现代城市规划及其理论进行概说的基础上, 本书的第二、第五部分, 结合社会经济的历史发展详细介绍了现代城市规划的形成、发展和演变的历史进程, 揭示了现代城市规划理论发展的基本脉络, 并对当今城市规划理论的主要议题进行了深入阐述。本书的第三、第四部分, 针对城市规划的对象和城市规划本身对城市发展、土地使用、城市形态以及城市规划的作用、规划类型、规划政策和规划评价等方面的理论作了较为全面的介绍, 基本覆盖了现代城市规划理论的主要内容。

责任编辑: 陆新之

责任设计: 赵力

责任校对: 刘梅

现代城市规划理论

孙施文 编著

*

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

印刷厂印刷

*

开本: 880 × 1230 毫米 1/16 印张: 39 字数: 1234 千字

2007年3月第一版 2007年3月第一次印刷

印数: 1—3000册 定价: 128.00元

ISBN 978-7-112-07681-9

(13635)

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.cabp.com.cn>

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

目 录

第一部分 现代城市规划理论概说

概论	3
第一节 理论的含义与运用	5
第二节 城市规划及城市规划理论	13
第三节 本书的内容与结构安排	18
第一章 城市规划的合法性	22
第一节 规划是否需要：经济领域	23
第二节 为什么需要规划：实践领域	27
第三节 规划是否可能：知识领域	37

第二部分 现代城市规划的形成与发展

第二章 现代城市规划理论的早期探索	49
第一节 现代城市规划产生的社会历史背景	50
第二节 现代城市规划产生的思想基础	66
第三节 现代城市规划产生的技术基础	73
第四节 第一个比较完整的现代城市规划思想体系：霍华德的田园城市	87
第五节 勒·柯布西耶的现代城市设想	92
第六节 现代城市规划早期的其他探索	96
第三章 现代城市规划的发展历程（一）	113
第一节 20世纪20年代至二次大战时期的理论准备	113
第二节 二次大战后至20世纪60年代的全面实践阶段	142
第四章 现代城市规划的发展历程（二）	158
第一节 对现代建筑运动的批判	160
第二节 系统科学及其在城市规划中的运用	181
第三节 政策研究与城市管理的转型	184
第四节 城市发展和城市问题的政治经济学研究	189
第五节 后现代城市规划研究	193

第三部分 有关城市的理论

第五章 城市发展理论	209
第一节 城市的概念与城市的发展	209

第二节 对城市特质的认识	224
第三节 城市化理论	234
第四节 城市发展的理论解释	239
第六章 城市土地使用研究	255
第一节 城市土地使用的特征	255
第二节 城市土地使用的构成关系	258
第三节 城市土地使用布局的理论基础	260
第四节 城市土地使用的布局模式	284
第七章 城市空间理论	290
第一节 空间与空间的认识	290
第二节 城市空间的意义	298
第三节 城市空间形态构成的特质	305
第四节 空间认知与空间行为	316
第五节 城市空间的组织	322
第八章 城市发展形态研究	360
第一节 城市的集中发展与分散发展	360
第二节 城市发展的区域关系	374
第三节 城市发展的内部演化	380
第四节 大都市地区的发展	391
第四部分 有关规划的理论	
第九章 规划的本质意义	403
第一节 规划的本质特性体现在规划的未来导向性	404
第二节 规划目标是建构统一的规划过程的关键性因素	410
第三节 规划行为的特征就是选择	414
第四节 规划是针对普遍的未来不确定性而展开的工作	416
第五节 规划在本质上是规范的而非实证的	421
第十章 城市规划的作用	425
第一节 作为国家宏观调控手段之一的城市规划	425
第二节 作为政策形成和实施工具之一的城市规划	431
第三节 作为城市未来空间架构和演变主体的城市规划	434
第四节 城市规划作用的有限度性	441
第十一章 城市规划的类型	444
第一节 综合理性规划	444
第二节 渐进主义规划	453
第三节 中间型规划理论	457
第四节 倡导性规划和公众参与	460

第十二章 城市规划政策研究	467
第一节 政策研究概要	468
第二节 城市规划的政策研究	473
第三节 城市规划的政策内容	475
第四节 城市规划所确立的主要政策方面	479
第五节 城市规划的具体政策手段	484
第六节 城市规划政策的准则	486
第七节 城市规划政策制定的理性过程	490

第十三章 城市规划的评价	499
第一节 城市规划评价概论	499
第二节 城市规划评价的类型	501
第三节 城市规划评价的方法	506

第五部分 新的理论维度与主题

第十四章 世纪之交时期的城市规划研究	519
第一节 全球化条件下的城市发展与规划	521
第二节 知识经济和信息社会的城市发展及其规划	533
第三节 以城市创新为核心的城市竞争力研究	541
第四节 市民社会的治理与城市规划的转变	551
第五节 可持续发展与城市规划	561

附录	
现代城市规划理论史录	577

主要参考书目	612
--------	-----

后记	616
----	-----

第一部分

现代城市规划理论概说

概 论

“城市规划理论”是一个相对模糊而且容易引起混淆的名词。在当今的西方学术研究中，“城市规划理论”（相对应的英语是“Urban planning theory”）好像已经是不常用的术语了，原因在于研究领域的分化，对这个词组已经有了更加明确的进一步的划分，即要么是“城市规划中的理论”（相应的英语是“theory in urban planning”），要么是“城市规划的理论”（相应的英语是“theory of urban planning”）¹，更有甚者，如坎贝尔（Scott Campbell）和法因斯坦（Susan Fainstein）则索性直接采用“城市理论”（urban theory）和规划理论（planning theory）的说法来区分以上这两种类型的理论²。英语中的这种划分，其意义也非常显然，所谓“城市规划中的理论”，是指在城市规划过程中所运用到的各项理论，通常是指以城市为客观对象的理论成果，比如，城市发展理论、区位理论、城市空间理论等等，这些理论关系到在城市规划领域中各项行动的内在机理，它们贯穿在城市规划实践活动的全过程；而“城市规划的理论”则是要回答城市规划是什么以及有关城市规划的作用、过程与方法论和城市规划发展等方面的理论，是对城市规划这门学科和这项实践活动本质的研究，这些理论通常是对规划本身的研究成果。这两者之间在所涉及的内容、观念以及研究的手段和方法等方面存在着根本性的差别，已经不能混为一谈了。经过这样的区分之后，可以非常清楚地知道在不同的话语领域中所讨论的应该是个什么问题，应当采用什么样的研究策略和什么样的陈述等等，从而可以避免不必要的重复界定和阐述，使城市规划领域的理论探讨可以更为直接地进入主题。编著者在充分认知这两者之间存在区别的情况下，最后仍然选定《现代城市规划理论》作为本书的书名，是在种种权衡之下所做出的权宜之计。首先，在中文的语境中或依据中文的构词法，“城市规划中的理论”和“城市规划的理论”都可以简化为“城市规划理论”，至少前面的两种说法在中文中并不通用，而且直接拿来运用就会显示其突兀性，因此，编著者以为，使用

“城市规划理论”这个词组作为书名或许更符合中文名词使用的规范，也更容易被接受。其次，从学科本身而言，在中文的语境中，“城市规划理论”之所以成为约定俗成的习惯用语，一个很重要的原因是在专业人员甚至更为广大的学界和社会民众的心目中存在着这样的想法：既然城市规划作为一门相对独立的学科，也就必然有“城市规划理论”的存在，这种想法本身并没有什么不对，但由于在绝大多数的实际使用中，“城市规划理论”往往是被用来指代“城市规划中的理论”的，因此，编著者也想借此机会阐述一下，如果真有“城市规划理论”这样一说，那么其中不仅有“城市规划中的理论”，也有“城市规划的理论”，而且从城市规划作为一门学科和社会实践来说，“城市规划的理论”更具有核心的地位。此外，如果从编著者个人的心愿出发，“城市规划理论”所指称的内容要在“城市规划中的理论”和“城市规划的理论”中作出选择的话，编著者以为还是以后者为好³。第三，编著者本人从20多年城市规划研究和实践的亲身体会中感觉到，从城市规划本身发展的需要和我国城市规划的状况出发，我们尤其缺少对“城市规划的理论”所进行的探讨，正是由于缺乏了对城市规划本质的认识与理解，导致了我国城市规划在发展过程中的诸多问题，因此现在尤其需要有这方面的借鉴与补课。但从实际工作出发，也仍然需要有对“城市规划中的理论”的介绍，而且在中文文献中也同样缺少对这些理论的系统介绍。从这一点出发，本书作为一本概论性质的、带有综合性的、以介绍西方论述为主的论著，以能够将两者统括在其中的“城市规划理论”这样的书名就具有了一定的合理性。最后，编著者也非常清晰地看到，以上的这种两分法，作为理论的陈述具有其自身的意义，但这种截然的划分也有其局限性存在，在实践的意义上这两者也不是能够完全分开的，张兵博士在其论著中对此也作了相应的分析⁴。因此，在本书的组织中，编著者一方面将这两者的内容尽量地包容进来，以符合“城市规划理论”这一书名在中文语境中

的兼容性,另一方面,也力图对它们的内容有所区分,并能够充分地展示这两者之间内在的不同,同时在内容上也力争兼顾两者的相对均衡。

从这样的意义出发,本书的核心主题就是“城市规划理论”。为了明确本书所讨论的内容的基础,也为了对本书内容的取舍标准作一交代,这里有必要对此主题进行一些解析。首先需要明确的是,本书讨论的重点是“理论”。书名中的“现代城市规划”,实质上都是用来修饰“理论”这个词的,也就是用来说明“理论”所指涉的对象的,对理论的内容作一个领域的划分。而“理论”则是一个运用得非常广泛的词,在所有的学科中都有其存在的位置,这就需要解释清楚“理论”究竟是什么,究竟意味着什么,什么样的论述才能被称为“理论”,这不仅对我们在工作过程中使用“理论”这个词有着指导性的意义,而且也决定了本书将要讨论或应当讨论些什么内容,哪些内容可以或者应当列入,哪些内容可以不列入,标准的设定即是由此而决定的。当然,理论本身离不开实践,而且按照加达默尔(Hans-Georg Gadamer)的论说,理论本身就是一种实践(其论述见后),因此在本书的很多章节均会将两者结合在一起讨论,尤其是在有关城市规划发展历程的几个章节中。但就整体而言,本书更注重的是有关理论的言说以及理论言说本身,而不只是在现实的城市中具体做了什么和怎么做的。

其次,本书所涉及的领域是“城市规划”,即上述的“理论”是有关城市规划的或是在城市规划中运用的。“城市规划”本身由于其本质上的综合性而难以划分出一个界限非常明确的领域,这在本书以后各章的展开中就可以非常清楚地看到,而这种现象的产生又是与“城市规划”这个词的组成有关。从构词的角度可以看到,“城市规划”是由“城市”与“规划”两个词组成的复合词,构词法的原理明确了其中“规划”作为核心、“城市”作为对象的基本结构,这与“企业管理”指的是对企业进行管理、核心是管理的道理是一样的。但城市作为规划的对象并不是不重要的,相反,规划必须以此为依凭,而城市是一个巨大的庞杂体系,几乎涵盖了人类社会的所有领域,这就给对“城市规划”的研究和实践对象的界定带来了巨大的困难。而另一方面,城市规划本身的构成及其在现代社会中所担当的多重角色又加剧了这种困难。《简明大不列颠百科全书》将城市规划看成是一项专门技术,同时又是一项政府行为和社会运动,美国国家资源委员会曾

将城市规划定义为“是一种科学、一种艺术、一种政策活动”,都将城市规划的知识领域界定得几乎全面覆盖了人类社会所有的知识和实践领域。当“城市”和“规划”这两项在内容上都可以界定得接近无限的领域组合在一起时,城市规划内部所具有的复杂性及其张力就显而易见了。但作为本书的核心论题,为了集中所论述的范围就有必要对此进行界定,这当然是需要建立在对城市规划学科的去、现在和未来发展的认识的基础之上的。

第三,当把“城市规划”与“理论”组合在一起时,我们已经涉及到本书论题的主体,同时,在城市规划理论中也就存在着需要进一步阐释的内容,正如前面已经说到的问题一样,城市规划理论仍然需要有进一步的界定,此外,还应包括城市规划理论的体系结构等。

最后,书名中还有一个词是对“城市规划理论”进行限定的,这就是“现代”,这个词则相对容易界定一些。根据编著者的理解,它既是一个时间性的界定,同时也是观念性的。当然,在现在提到“现代”一词也就必然地会涉及到“后现代”。在最近的20多年时间里,“后现代”已经成为了一个非常显在的词语,并且也成为了一个热门的话题,因此要在这里讨论“现代”,就不得不对“后现代”有所交代,何况“后现代”又是时时与“现代”的话语针锋相对。为避免在本书中进行无谓的抽象的哲学论争,这里把编著者本人的观点提出来,而不再予以论证。编著者以为,“后现代”是现代的发展,尽管它批判和否定现代主义,但它毕竟只是以“后”来表述自己的言说,并没有直接抛弃“现代”,只是想去修补它,在可能的情况下去超越它。从学理上讲,后现代主义对现代的批判确实具有范式转换的征兆,但从另一方面来看,它基本上是批判的成分多而建设的内容少,而其批判所确立的或其所期望建设的也往往是在现代的知识库里增加现代主义所漏缺的内容。因此,在本书中,对“现代”这个词的认识是比较宽泛的,也同样包括了被称之为“后现代”的内容。尽管与历史学上的分期有所不同,本书采用在城市规划领域普遍接受的对现代城市规划的时代界定,即1898年霍华德(E. Howard)提出田园城市概念的《明天:通往真正改革的平和之路》(Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform)一书的出版,标志着现代城市规划的形成,霍华德的田园城市(Garden City)理论同时也是第一个比较完整的现代城

市规划的思想体系⁵。因此,本书主要阐述的就是在此阶段引发的并在20世纪中得到全面发展的城市规划理论体系及其主要内容。当然,为了能够阐释清楚现代城市规划的形成,就需要对此前的发展脉络有所回溯,进而揭示出现代城市规划形成和发展的动力机制;为了与当今城市规划发展相衔接,也就必然要对新的世纪转换之际的城市规划理论探讨进行总结与展望。

这里对本书的主要领域内容和相关主题作了一些最基本的界定,接下来就有必要对这些概念进行探讨。首先,我们从“理论”这个词开始。

第一节 理论的含义与运用

一、理论的概念与特征

1. 理论的概念以及理论与实践的关系

理论,是“指概念、原理的体系。是系统化了的理性认识”(《辞海》)。而在对理论的认识上,这个词具有特指性,这不仅指其本体内容方面必须符合一定的规则,而且在其确立的程序方面也有相应的规定,即所有能够被称为理论的内容,至少是经过全面论证的,是为事实所证实的,同时是能够被专业团体所接受的。在这样的意义上,“理论是科学家解释大自然行为的主要工具,不过理论一词在这里并不含有与猜想相关的意思,这种暗含的意思是使许多非科学家排斥科学的某些部分,说‘那不过是个理论’。当牛顿有力地宣称我不需要假设时,他认定自己没有沉迷于推测中。诚然,科学家提出的某些猜测性解释只不过是有所根据的猜测,但是在至少取得合理数量的事实证据支持之前,这些还不能冠之以理论”⁶。因此,理论作为一种知识形态,它是通过对某一领域普遍性规律的揭示,以科学的和合乎逻辑的方式进行构造,从而成为认识这一领域和发展某方面知识的媒介,而科学认识的成果也就是建立起来的理论。在科学范畴内,理论是科学的最基本组成内容,并且也是科学内容的集中体现。因此,美国20世纪最著名的社会学家帕森斯(T. Parsons)指出:“一门学科成熟与否的最重要标志是它的系统理论水平。”所谓的系统理论水平主要就是针对理论知识的完整性和体系化而言的。从更严格的意义上讲,任何理论都可以运用科学的方法使之体系化,“……所谓科学达到了系统化,是指在变量与极限值之间的相互关系已经确知了、基础原理已经发现了这个意义上而言的”⁷。

对“理论”这个概念的认识和使用经常是与“实践”紧密关联在一起的。无论人们是否将它们看成是对立的一对词组,“理论”这个词在实际的使用中似乎总是与“实践”相分离的,这种分离在“理论与实践相结合”的普遍说法中体现得一览无遗,尽管这种言说看上去是期望两者能够得到相互结合,但其所暗含的意义却是两者在根本上或者说在本质上是相互分离的,否则为什么还要再结合呢?在这样的语境中,理论研究似乎是与实践无涉的,而“理论家”的称谓则多少带有一点嘲讽或者是只能说不能做的意味,这极大地影响了我们对“理论”的完整认识。如果我们在这两者之间不能建立起良好的关系,那么,对于本书的主要论题而言,就会出现这样的问题,究竟这里所谈到的城市规划理论与规划实践有什么关系,实践者为什么还要去认识甚至去学习所谓的“理论”呢?当然,这个问题所涉及到的内容极为广泛,而且很明显是一个哲学问题,以编著者个人的学识也难以在这里对此进行详尽的说明和充分的论证,因此,希望通过引用一位哲学家的一个观点和一段论述,依靠他对理论与实践关系的阐述来帮助我们对此进行理解。当然,编著者也希望通过这种方式可以有助于我们对此类问题进行更加开放也更加深入的思考。

哲学家加达默尔(Hans-Georg Gadamer)从解释学的角度对“理论”一词的解释,对理解“理论”的含义以及理论与实践的关系提供了一个很好的框架。他从希腊文的“理论”(theoria)这个词出发,考证了“理论”在希腊人的观念中的含义,提出,“理论”的原初意义是“作为团体的一员参与那种崇奉神明的祭祀庆祝活动。对这种神圣活动的观察,不只是不介入地确证某种中立的事务状态,或者观看某种壮丽的表演或节目;更确切地说,理论一词的最初意义是真正地参与一个事件,真正地出席现场”⁸。从这样的意义出发,“理论”所反映的是“观察力,它所受的严格训练足够使它识别不可见的,经过构建过的秩序,识别世界和人类社会的秩序”。加达默尔认为,在理论的发展过程中,“理论”一词的含义却发生了根本性的变化,这种变化在现代理性主义思潮对任何问题都进行两分法的过程中愈演愈烈,并运用科学方法而使之固化。这种变化最终导致的结果是走向了其原初含义的对立面,这就为我们真正理解“理论”带来困难甚至是误解,而在其中反映得最为典型的的就是“理论”与“实践”的关系。在这种误解下,“理论”就成为了“根

据建立于自我意识上的理论结构的那种优越地位所意指的,指与存在物的距离,那种距离使得存在事物可以以一种无偏见的方式被认知,由此使之处于一种无名的支配下”。其作用也随之发生了重大的变化,理论“已变成了一种用来研究真理(真实)和搜集新知识的工具性观点”。而人们在用“实践”这个词时往往“有着一种反教条的意味,怀疑自己对某些还没有任何经验的东西仅有理论和生搬硬套的知识”。加达默尔认为,实践本不该与理论相对立,实践的概念本身也不是从与理论的对立中获得的,“构成实践的,不是行为模式,而是最广泛意义上的生活”,因此,“实践与其说是生活的动力,不如说是与生活相联系的一切活着的东西,它是一种生活方式,一种被某种方式所引导的生活”。加达默尔从亚里士多德那里找到了理论的基础:“亚里士多德的一段精彩论述可以使这一问题更加清晰。它的大意是这样的:在最好的意义上,只有那种活动于思想领域,并且仅仅为这种活动所决定的人,才可以被称为行动者。在这里,理论本身也就是一种实践。”

在我们思想意识的深处,可以很辩证地认为,理论源自于实践,又指导实践。在某种意义上,这种认识或许并不能说错,但我们也应清楚地看到,这种说法所建立的基础就是前面所说的理论与实践的两分法,加达默尔的“理论本身就是实践”的论断揭示了其中的诡异,应当说,没有实践确实不会有理论,同样,没有理论也不可能有实践,加达默尔已经提示了这个问题,而贝尔(Daniel Bell)在对社会理论的论述时尤其强调了这一点。他认为,理论其实都不是现实,都是产生在人的头脑中的概念性的图示,是人的头脑产生的意识,但任何实践必然是从这里开始起步的。如果不是在自己的头脑中先植进了相关的理论,那么他就不可能有所行动,因为他根本就不知道自己究竟在何处,他所面对的是什么,因此,也就不可能采取任何的行动。正如同他在讨论社会结构时提出的:“社会结构不是一种社会现实的‘反映’,而是一种概念性图式的‘反映’。历史是实践的变迁,而社会是许多不同关系织成的网,这些关系是不能只靠观察来认识的。如果我们承认事实问题和关系问题的区别,那么,作为两者结合体的认识,就有赖于事实顺序和逻辑顺序之间的正确序列。对经验来说,事实顺序是第一位的;对意义来说,逻辑顺序是第一位的。思想靠发现一种表达基本格局的语言来认识自然。因此,知识就是我

们用以建立各种关系的范畴作用,正像在艺术领域内,感性就是我们为了‘正确地’观察事物而接受的那套常规现象的作用。犹如爱因斯坦曾经说过的:‘理论决定着我们能观察的问题’。”⁹ 爱因斯坦(A. Einstein)“理论决定着我们能观察的问题”这种带有结论性的判断在现代社会学的创始人孔德(Auguste Comte)那里,就已经清晰明了地予以了说明。他在《实证哲学》(Positive Philosophy)一书中写道:“如果一方面,每一种实证理论都必须以观察为根据,那么另一方面,同样也可看出,为了进行观察,我们心里需要有某种理论。如果我们在考查现象的时候不把它们同某些原理联系起来,那么我们就不能把这些孤立的观察结合起来,并且由此得出任何结论来。而且,我们甚至无法在我们的心里安排它们。通常情况下,我们对这些事实会视而不见的。”¹⁰ 其实,理论和事实之间的关系本身就是相互交织的,正如科学哲学家们所指出的那样,“许多所谓的事实都是‘渗透着理论的’事实,它们的呈现方式,乃至它们的真正含义,都依赖于理论解释”¹¹。在没有理论解释的情况下,人们就无以认识自然和社会。当然,这里的论述并不是要否认理论的言说与实践的行动之间在对象、过程或其方法论等方面的不同,相反,我们强调,正是两者是同一体的不同侧面,因此尤其需要在认识论和方法论方面予以重视,而且通过这样的认识,建构起两者之间的密切关系,从而在城市规划的发展过程中互不偏颇。这既是本书编写的出发点与目的,也是对学科发展的愿望,同时也是编著者今后将努力前行的方向。

2. 理论是客观世界普遍规律的总结

任何理论都是客观事物的反映,但仅仅是对客观现象的描述并未真正把握理论的实质。康德(I. Kant)从纯粹理性的角度揭示了科学理论是理智对知觉经验进行整理的结果,或者说,是这种结果的逻辑形式的表达,从而为理论作为事物普遍规律性的理性认识提供了哲学基础。而人类对客观事实的认识总是源于观察、实验,也即所谓的经验方法,物理学家玻恩(M. Born)曾经说过:“科学仅仅承认能够用观察和实验加以证实的依赖关系。”在科学的意义上,经验知识是科学知识的基础和来源。通过对事物直观的、具体的认识,经过一番抽象提炼,进而把握住事物的本质特征和内部联系,并通过概念等的建立和陈述,形成为我们所说的理论。科学理论就是通过这样的过程得以建立起来,同时也只有通过这一过程,理论才能真正

反映客观规律以及事物间的普遍性关系。从理论本身的意义出发,爱因斯坦则更为明确地指出:“一个希望受到应有信任的理论,必须建立在有普遍意义的事实之上。”但也正由于理论是具有普遍意义的,因此它并非就是客观现实,它是主观的,是从现实世界中抽取和提炼出来的,是人类思维的创造物。一个真正的科学理论应当是主客观方面的统一,也就是说,理论是人类通过对客观事实进行理性思维后取得的对其本质和规律性认识的陈述。例如,物理学中的运动定律或完全弹性碰撞定律等等,这些规律并非只是在某时某地发生的,而是具有广泛的普遍性,是在对客观世界的现象进行提炼和抽象后总结出来的普遍规律。它们也许并不能和具体的事件完全一一对应,也不是对具体事实的描述,而是对其本质性关系的揭示。这就是说,任何理论都是建立在对现实简化和抽象的基础上的,而且只有经过了简化和抽象才能真正提炼出具有普遍性的规律。正如20世纪最伟大的哲学家之一的罗素(Bertrand Russell)在《人类的知识》中所指出的那样:“科学知识的目的在于去掉一切个人的因素,说出人类集体智慧的发现。”¹²因此,“为了建立理论,特别是为了建立那些使我们能够据之推理的理论,我们要对现实进行简化。我们不是试图捕捉真实世界的每一个复杂因素,而是紧紧抓住其中最重要的因素,并且小心防止使我们从理论中得出的推论,超越理论本身对现实的近似界限”¹³。

当然在理论体系中还存在有另一类理论——规范性理论,所谓规范性理论是指这种理论带有更多的主观愿望和价值判断。其实,实证性理论也多少受到观察者和理论建构者的个人背景、判断、价值取向等的影响,所谓完全中立的观察和理论都是不存在的,但在规范性理论中这种影响更为明显,而且其本身的成立也就依赖于此。在规范性理论中,一般是先通过对现实世界的认识,发现其不合理的地方,然后纯粹通过在思想中建立模型,设想对这些不合理的内容进行改造,并在思想中对其中所涉及的关系进行论证,从而建立一个符合其理想及价值观的世界。规范性理论同样也是要揭示和描述这个世界中各要素间的普遍性关系。相对于实证性理论,规范性理论中的这个世界是想像的,而不是经验的;这种关系是应该存在的,而不是实际存在的;它们的联系是能够的或可能的,而不是必然的。

3. 理论是对客观事物及其发展的解释

任何理论都不仅仅是对现象和事实的经验概括,

它必须经过抽象和提炼,才能上升为理论,并且在经过理论性证明后,才能得到确立。因此理论不仅是对客观规律和普遍性关系的描述,同时也是对这些规律和关系的解释。理论的解释具有双重的功能:一方面,理论是对现有的、已观察到的现象的因果关系的解释,为这些现存的事物发现合乎逻辑的原因,即揭示其中具有普遍意义的规律。按照爱因斯坦的看法,理论的解释就是理论的整体结构或者说思想体系的相统一,这就是说,“科学是这样一种企图,它要把我们杂乱无章的感觉经验同一种逻辑上贯彻一致的思想体系对应起来。在这种体系中,单个经验同理论结构的相互关系,必须使所得到的对应是惟一的,并且是令人信服的”。另一方面,理论在对现实世界的各类关系提供解释的基础上,应当能对事物在现有状态中继续向前发展的可能前景作出解释,或者说根据理论所揭示的事物发展规律来预计事物的未来状态。这是理论对未来发展的预言作用,同时也是对理论进行检验的重要方面。理论揭示的是普遍性的规律,因此对一事物的发展提供了预期的方向、作用及其强度,这是事物发展规律的继续延伸。其实,所谓的预言,也就是对现象和事实的未来状态进行解释,它所依据的是事物过去发展变动的客观规律性,在目前运动和变化的状态下,对其未来可能出现的趋势和可能达到的水平及其潜力的综合认识。理论的预言性是检验理论可靠性与正确性的重要工具和尺度之一,正如特拉斯特德(J. Trusted)所提出的那样:“一个理论不仅能作出真实的预言来解释世界,而且还能将熟悉的已观察到的事件与较不熟悉的或许是非常陌生的表象背后的实在联系起来。理论可使我们将已观察到的和未观察到的相互联系起来,从而使我们获得对周围世界更深刻的见解。”¹⁴这是理论的主要效用的体现。

4. 理论的有效性与发展演变

理论的有效性是由其内、外部的关系所决定的。通常而言,理论在其内部是符合逻辑的,在其外部则是与事物的发展相一致的。科学哲学对此作如此的归纳:“……当一个思想体系综合了两个特点时,我们就可以认为它是‘科学的’:一个是抽象性,这个特点是关于体系之内部组织的;另一个是可检验性,这是关于体系与外部事实之关系的。抽象性意味着体系内部组织的逻辑方面已经区别于体系的事实内容:就是使命题之间所包含的逻辑关系已经得到明确的阐述,体

系中大部分一般性命题是属于那种在假设性的情况下而不是在具体的真实的情况下可以使用的原理或定律。可检验性意味着体系为预言可观察的结果提供了一个基础,因而它要依靠它预言的精确性而受到评估。”从严格意义上讲,抽象性和可检验性两者之间存在着一些矛盾,尤其是在实践的意义上讲更是如此。“……事实上,抽象性和可检验性是比较难于结合的,因为抽象性意味着如果一个体系想成为可检验的,它只能在一般必须是人为地构造的特殊环境下接受检验。特别地,抽象性和可检验性的结合标志着—个体系是‘科学的’,这意味着体系不是在通常的或自然的条件下,而是在观察或实验控制的理想条件下,比如是‘在一个完全的真空里’,‘没有摩擦的’,‘无杂质的’,‘在特定的方面等同的两组中’,预言某些可以观察的结果而不是别的什么东西”¹⁵。

理论的效用首先是要经受科学界或学科内部的检验,也就是要为科学共同体所接受,因此,这些理论必须具备“内部的一致性”和“合理性”,“就像这些特点是任何知识体系要得到社会之普遍承认所必不可少的一样”。但仅有这些显然还是不够的,至少在理论的内容和形式上,作为有效的理论还需要具备其他的一些条件。这其中包括:“如果一个体系是抽象的,考察一下这个体系具有简单性特征的程度就变得有意义了。换句话说,抽象性提供了一个条件,在这个条件下简单性就成为评价一个体系之有意义的指标。与此相关,如果一个体系是可以检验的,考察一下它通过相关的检验的程度,也就是它在什么样的程度上具有精确的预言而不是仅仅提出合理的回顾性解释的能力,就变得具有意义了。因此,与评价科学体系相关的简单性和预言能力这两个标准,具有两个对科学进程具有重要意义的特点。第一,这两个标准为根据一般情况下的相对可接受性来对彼此竞争的体系进行比较性评价提供了基础。第二,这两个标准不为那种认为某一特定体系在有关方面永远优于所有可能的竞争者的看法提供基础。因此,科学体系最好也永远只有试探性的可接受性。”¹⁶当然,这些理论本身的内容并不直接作为理论有效性评价的关键性因素,只要它满足这些结构性的要求,就可以认为这些理论是有效的。因此,“这个关于科学体系的定义是与体系的内容无关的,就是说,不涉及到它所包含的实际思想。相反,定义所指的是严格限于结构的特点。这就是说,一个体系只要具有必需的结构的特点,即使它的内容是一种

基本上与非科学的文化相联系的思想,在目前的意义上它也可以是‘科学的’”¹⁷。

随着社会经济和科学技术的不断发展,理论本身也在不断地进步,任何理论都不可能一劳永逸地解决问题。新的理论不断出现,这些理论有的是对原有理论的充实完善,有的则证伪了原有的理论,从而在整个科学或学科体系中发挥作用。但应该看到,即使是被证伪了的理论也并不一定就是要被淘汰的,在社会科学中这种现象尤为明显。在自然科学中,也同样存在这样的现象,如在物理学中,量子力学、相对论冲击了牛顿力学和古典物理学的基本框架,改写了现代物理学的基本图景,但牛顿力学和古典物理学的基本理论仍然具有其自身的意义。正如科学哲学家所说的那样,“来自现代物理学的新的宇宙概念并不意味着牛顿物理学是错误的,或者量子理论和相对论是正确的。现代科学开始认识到所有的科学理论都是对实在的真正本质的逼近,每一种理论只对一定范围内的现象适用。超过这个范围,这一理论便不再能够对自然给出令人满意的描述。这时便需要找到新的理论来代替旧的理论,或者通过进一步的逼近来扩展原有的理论。由此,科学家建立了一系列有局限性的和近似的理论或‘模型’,每一个理论或模型都比前一个更精确。然而,却没有一个是对各种自然现象全面的、终极的描述。L·巴斯德讲得十分精彩:‘科学进步就是暂时回答一系列越来越深入到各种自然现象的实质中的各种越来越细微的问题’”¹⁸。

二、理论的形式构成

任何学科中的理论都是对该领域中普遍规律性的反映,并且采取理论的形式来把握研究对象的普遍规律性,任何理论都不是将其所涉及的要害进行累积和堆砌就可能形成的,它们之间有着一种更为紧密、更为有机的关系,这种关系既可在其形式中有所反映,也即通过语言表达上的独特关系而建立,但更多的却并不是明显的,有时甚至是深藏着的,也就是通常我们所说的逻辑关系。理论是对客观事物的一种理性认识及其表达,因此也就同时要求包含这两方面的内容。

任何科学理论都是有形式的内容,如果没有形式,便流于无形,严格来说,也就不成其为理论,而且,科学理论的形式有其特殊重要的意义。现代科学知识达到高度的抽象和精密,在科学发展中发挥出巨大的认识和实践作用,是同所谓的“知识的形式化”

(formalization of knowledge)分不开的。根据对现代自然科学和社会科学理论的分析 and 理解,可以发现所有比较成熟的理论都由共同的或相似的形式结构组成,也就是由概念、变量和陈述三部分组成。

首先是概念。概念是表示某种事物或现象的术语,是理论的形式的最基本单元(构元)。只有运用概念才能进行科学思维,瓦尔托夫斯基(M. W. Wartofsky)说:“我们可以说,科学概念是从事科学思维的工具。它们是这样一些方法,科学家运用这些方法已学会了理解复杂现象,认识它们的相互关系,并以可交流的形式把它们表达出来,它们实际上是科学思维和对话的尖端工具和高超技术。”¹⁹《辞海》则更为明确地表达为:“科学认识的成果,都是通过形成各种概念来加以总结和概括的。”因此,理论的形成往往是以概念完善为基础的,缺乏明确的概念界定也就不可能建立理论;同样,任何对理论的认识与把握也必须从概念开始。概念表示某种事物或现象,其语言形式是词和词组。尽管科学概念和日常生活有可能使用了相同的词或词组,但是它们也可能有不同的含义。因此,为了使概念所表示的现象具体化、明确化,使所有的研究者能够从中看到相同的东西,并理解其确切的所指,就必须以定义来界定概念,定义使被定义的概念在实际使用中避免多义性和歧义性,使所有使用它的人都能知道它传递的意思。概念虽然表示了某种具体的、现实的事物或现象,但在理论范畴内,它是抽象的,这里有几层含义:(1)任何概念就其所表示的对象而言,已经从现实的诸关系中分离出来;(2)概念是作为一种认识的成果,是从现实中提取出来的对其客观本质的认识;(3)概念是一种语言符号,而且是经由定义而界定的,它是一种意识的归结而不是经验的实存。之所以需要有这样的抽象性,关键就在于只有经过了这样的抽象,才能真正揭示其本质,同时才能确立起这一概念的惟一性。罗素(Bertrand Russell)指出,“我们越是接近逻辑上的完全抽象,不同的人的理解一个词的含义上所出现的无法避免的差别也就越小”²⁰。

而变量,从根本上讲也是一种概念,是一种说明对象变化程度的概念。如果说前面我们只讲了概念定性方面的内容,那么变量就是概念定量方面的内容,它揭示了对象变化之间的相关关系。变量在科学研究中,是定量研究的基础。在定量研究的过程中,首先就是要确立变量的意义,然后才有可能建立起变量的关系。我们并不指望也不希望将城市规划变为一门自

然科学,进入完全量化的演绎之中。但是我们也应看到,任何学科的发展都将不可避免地引入数学知识,马克思曾认为,一门科学只有在成功地运用数学时,才算达到了真正完善的地步。现在各门科学都越来越广泛地应用数学,不仅在自然科学,而且在经济学、社会学、政策科学,甚至在生物学、历史学等学科中,也引入了计量研究的方法,数学几乎成为各门科学的共同语言,并作为一般的科学思维方法和思维内容而进入各个领域。数学的引入而形成的数学模型和计算机的运用,也已成为科学研究重要手段和工具,城市规划也是如此,这是科学发展的必然过程。城市规划不能在实验室、也不能在现实中进行试验,在一定程度上只能通过抽象思维、通过模拟分析来进行研究。过去我们习用的“试错”(trial-and-error)方法,凭借的是个人的、直接的经验 and 想像,缺少动态的和多方案的比较和优选。而城市规划定量研究的最大优势就是通过数学模型的建立、电子计算机的运用,可以进行大量的模拟运算,使多方案研究、比较、优化和优选成为可能,为城市规划提供精确的数据和方案。

第三个内容是陈述。在城市社会的现实中,许多现象和事件是相互联系着的,它们只有在相互联系中才会发生和存在,它们也只有在相互作用的过程中,才具有意义。一旦我们在表达这些现象和事物的概念之间建立起某种联系,并将这些联系揭示、描述出来,就已基本上具备了理论的形式。孔茨(H. Koontz)和奥唐奈(C. O'Donnell)在《管理学》一书中指出,“科学解释现象。它以相信自然的合理性为依据,即相信在两组或两组以上的事件之间一定能够找到它们之间相互联系的观点为依据。科学的本质特点是:知识可以用科学的方法而使之系统化”²¹。理论作为陈述既要说明概念所指的事物之间相互联系的方式,又要解释这些事物现象之间是怎样和为什么有相互作用这样的问题。当然,并不是所有对两种(或更多)概念之间关系的陈述都是理论,但至少形式上,已经完成了对理论的陈述或建立起理论假设的陈述。不同的理论要求有不同的陈述方式,形成不同的形式结构。实证性理论与规范性理论的形式结构是并不一样的。实证性理论陈述的是不同概念之间直接的、客观的相关关系,当概念是变量时,能够揭示出这种关联的量上的些微区别,其语言形式通常是肯定判断,而且在大多数情况下,是全称判断,即使是概率判断,它也必须指出概率的强弱程度。而规范性理论陈述的往往是一种出

于愿望、价值断定及可能性的相关关系。当概念是变量时，它也只能提供这些变量的期望量值及其区间，其语言形式有较强的主观性和推测性。在规范性理论中，还有一类理论剔除了影响核心概念的多种作用因素，将其置于一种纯粹状态中，继而揭示在这种状态中的不同事物或事件的相互关系。这种理论同样是很难以甚至无法用事实来验证的，韦伯（Max Weber）将之称为理念型(ideal type)理论，并对此进行了全面的阐述。其实，在自然科学中也有许多理论是属于这一类型的，如真空条件、理想气体、完全弹性碰撞等由于这些理论中已经“净化”了概念本身的作用，因此容易建立起一组概念之间的相互作用关系，并能很清楚地推导出这些概念之间的作用关系和程度。因此，在陈述的语言上往往也使用肯定判断。

所有的理论陈述都应当遵守形式逻辑的规则，保持语言的完整性、严密性，同时也应追求简单性(simplicity)。在科学理论中，简单性有着多种含义，一种是指理论前提的简单，也就是从最少、最简单的前提出发来解释事物才更为有效。中世纪哲学家奥卡姆(Ockham)的名言是：“包含较少假设的解释，优于有较多假设的解释。”另一种含义就是在语言表达上要尽量地简单，在自然科学（尤其是物理学）领域，科学家们追求的是数学方程式的简单性，物理学家更在这种思想指引下，提出了“简单性原理”。而事实也正是如此，形式越是简单的理论越能为人们所接受。

有关理论陈述与理论体系或者理论框架之间的关系，我们引用徐崇温在评述阿尔蒂塞(Louis Althusser)思想时的论述来予以说明。这一论述不仅可以提供给我们一个有关理论陈述与思想体系之间关系的整体性认识，也可以加深我们认识理论的实践意义以及理论评价方面的知识。他说：“所谓理论框架，就是使得一种理论能够以特定方式提出某些问题而排斥另一些问题的被提出的潜在结构。一种理论的理论框架，把它的各种基本概念置于彼此的关系之中，并通过它在这种关系中的地位和功能决定着每个概念的本质，这样地给予每个概念以特殊意义，它不仅支配着它所能提出的‘解放’的方法，而且支配着它所能提出的问题以及它们必定在其中被提出的方式。”“所以，在阿尔蒂塞(原书中译为亚尔都塞，下同)看来，理论框架是一个丰富的和有启发性的观念。根据这种观念，一种思想观点的意义和统一，不是在于它所作出的回答，而是在于它所提出的问题，一个理论框架包含一些思想的客观内在关联和各种

问题的体系，它决定着一种意识形态所能提供的回答。因此，它是一种基础性结构，不能把它同一种思想观点所明确表述的公开宣言等同起来，而且，一个理论框架其本身就是对现实问题的回答，但尽管它是对现实作答，却并不必然符合于现实，所以，作为阐明各种思想运动的内部融贯性，以及把这些运动之间的亲密关系统一起来的一种手段，‘理论框架’是一种潜在的分析工具，阿尔蒂塞认为，一种理论框架的本质不在于其内部功能，而在于其同现实问题的关系。”“由于一个学说的理论框架，不仅很少以明显的形式存在于它所支配的理论中，而是一种埋藏在这种学说的无意识的结构，而且，一种学说的理论框架还往往是复杂的和矛盾的，包含着不同方面的位置错乱的，而这种矛盾有时被原文表面的种种作为复杂结构的‘症状’的沟壑、沉默、缺乏等等所反映出来，因此，在阅读包含马克思著作在内的理论著作时，就不能仅仅通过对其写在白纸上的黑字的明白表述，去做文字上的简单、直接的阅读，而必须把它同构成作为原文的必要补充的‘沉默’的谈论，埋藏在原文中的无意识的理论框架的许多症候，即无、空白、沉默连接起来阅读，这才能把一种学说的‘理论框架’‘从深处拖出来’。”²²

阿尔蒂塞从哲学的意义上揭示了单个理论与理论体系之间的关系，而库恩(Thomas S. Kuhn)在《科学革命的结构》一书中，以“范型”(paradigm)对此进行了总结²³。他认为，在常规科学(normal science)阶段，理论的提出，首先必须符合范型的基本规则，是在范型的约束下寻求发展；其次通过新的理论的提出而充实、完善或修补既有的范型，使这一范型具有更广泛的解释能力。当然，在这时期也会出现与既有范型不相符的理论，但由于其对特定现象的解释具有生命力而得以存在，但它会在既有范型中受到排挤。随着这些与既有范型不符甚至冲突的理论的不断累积，就有可能导致范型的转变，而所谓的科学革命其实就是这样一种范型转变。根据库恩的研究，一旦这种范型转变得以实现，人们对同一事物的认识就会与过去完全不同，这是在新的理论框架下对同一事物的重新审视，这也同样会表现在理论的陈述方面，其中既包括了对概念本身的重新解释，也包括了对概念之间关系的重新解释，甚至还会体现在叙事的方式与风格上。

三、理论的学习与运用

理论提出的意义或者说理论的认识意义在于认识

世界及其现象，也就是以理论作为工具来揭示世界及各类现象的发生及其原因、构成、发展和演变等等方面的知识，进而决定了对世界及各类现象的深层次的认识，并通过行动的过程而达到改造世界的目的。因此，从一定意义上来说，认识世界的目的在于改造世界，理论的根本使命在于理论在实际行动过程中的被贯彻并成为行动的组成部分。其实，任何人的行为都受到一定的思想理论体系的影响，只是自己是否是有意识的，或者是否有意识地表达出来而已。城市规划理论和城市规划的实践之间一直存在着相互分离的状况，从事于城市规划编制或城市规划实施管理工作的人往往将城市规划理论研究看成是没有实际效用的工作，但实际上，每一个人都在一定程度上受到理论的影响，并在一定的理论框架之下才能采取行动。德国著名诗人海涅曾以生动的笔墨叙述了伟大的思想家和政治上的行动者之间的关系，从而揭示了理论与实践之间的相互关系：“记住吧，你们这些骄傲的运动者！你们不过是思想家们不自觉的助手而已。这些思想家们往往在最谦逊的宁静之中向你们极其明确地预示了你们的一切行动。马克西米安·罗伯斯庇尔不过是卢梭的手而已，一只从时代的母腹中取出一个躯体的血手，但这个躯体的灵魂却是卢梭创造的。使让·雅克·卢梭潦倒终生的那种焦虑，也许正是由于卢梭在精神里早已预料到他的思想需要怎样一个助产士才能降生到这个世界上来，而产生的吧？”²⁴当然，如果说这种影响并不是来自于当下正在进行的理论研究，那么，这种影响则是来自于过去的甚至过时的理论研究。20世纪最伟大的经济学家之一的凯恩斯（John Maynard Keynes）以经济学和政治学理论为例来说明理论知识对政治实践家的作用，他说：“……经济学家和政治理论家的思想，无论是正确还是错误，他们的威力总是比一般人能想像到的还要强大得多。诚然，世界是由别的少数人统治着。讲求实际的人，他们自信自己并没有受到知识界的影响，其实，通常都是受某些已故的经济学家支配的奴仆。”²⁵正是这样一些理论知识，影响并决定着他们采取什么样的决策和行动。

从理论的学习与运用来讲，理论的学习是所有学科或科学学习的起步，同时也是学科知识学习的关键。对于任何一门学科的学习来说，只有通过理论的学习才能真正把握学科的研究对象、研究内容和研究方法等等，缺少了对理论的学习也就不可能真正把握这门学科。但很显然，这样的学习并不仅仅是将理论的结

论或其条条纲背熟、记住了就算是学好了，也就是说，理论的核心也许并不仅仅在于理论所揭示的现象及其结果，而在于揭示这些理论的过程，也就是说，要把握的是理论考虑问题的方式及其内在的思维方式，这对于理论的运用来讲也是如此。

在前面的论述中，已经一再地强调，理论是抽象的，是以普遍性的规律作为其存在的最终归结的。尽管理论最终是要在实际的行动过程中被运用的，但从严格意义上讲，也并不就是可以直接运用的。抽象的事物只有与现实的条件相结合之后，才具有可运用性。卡普拉（Frigjof Capra）曾指出，“由于理性思维的根本局限，我们不得不接受这样一个事实，正如W·梅森堡所指出的：‘每一个词或概念，看起来似乎明确，但都局限于一定的应用范围。’科学理论决不能对实在提供一个完整的、确定的描述。它们总是近似于事物的真实本质。直言不讳地说，科学家并不是和真理打交道，而是和对实在的有限而近似的描述打交道”²⁶。正是由于理论是一种近似的、抽象的描述，因此在具体运用理论时必须首先从对理论的检测开始，考察其在特定的时间、地点和条件状况中的确切性，然后才能更好地予以运用。另外一方面，理论的建构是建立在理性的抽象的基础之上的，因此，任何理论都是片面的，它们所揭示的普遍性规律并不等于就是实际本身；而人们在实践的过程中，与理论建构不同，一般都必须直接面对现实，它不会像理论那样要求有统一的逻辑结构，允许矛盾的存在，或者要求协调、综合两种甚至多种不同的理论，并在此基础上作出行为的抉择。徐长福通过对理论思维和工程思维之间区别的讨论，分析了理论建构和理论运用之间的差异，雄辩地证明了实践过程的逻辑结构与理论建构的逻辑结构完全不同。他指出，理论思维强调内在逻辑的一致，因此就缺少客观的约束效力，而且其本身的建构也无需以客观性来约束自身；而工程思维则强调非逻辑复合，需要全面考虑实践所涉及的方方面面，并在综合的基础上对具体行动进行筹划²⁷。因此，理论的运用需要对理论进行再创造后才能予以运用，这是由实践的规定性所决定的。而且，在实践的过程中使用理论建构的思维方式，或者以实践的思维方式来进行理论建构，也就是徐长福所谓的理论思维和工程思维之间的任何僭越，都会导致所进行活动的最终失败。正如加达默尔所说的那样，实践本身有着它自身的逻辑，在其展开的过程中，理论必须通过对其已被抽象的内容进行

再具体化,然后才能正确地指导行动的开展,否则就会被看成是出于人类愿望的一厢情愿。这无论在政治、社会、经济的发展过程中,还是在城市规划的历史中都有许多例证可予以说明。加达默尔说:“人类具有愿望并试图寻找各种方法满足这些愿望,这是人类的创造能力,但这并不能改变愿望不是意志的事实。愿望不是实践,因为实践包括选择和决定做某事(而不做其他事),在这样做时,实践的反思是有效的,它本身有着最高程度的辩证性。当我有意志要做某事时,那么反思就介入了,靠它我用一种分析程序的方法在我眼前带来可以做到的事情;如果我有意这样做,那么我必须先那样做;如果我想要有这个,那么我就不得不先有那个……;直到最后我回到我自己的情境,在那里我自己亲手把握住那些事物。按亚里士多德的观点说来,有关实践的推演和对实践考虑的结论是决心。然后,这种决心和从对目标形成意志到要做那个事情的整个反思过程一起,同时就成为意志所指的目标本身的具体化。实践理性并不简单包含在人们对自己认为好的结果进行可行性的反思,然后再做可做事情这样的环境里。……对于后者(实践理性)来说,它与一切技术理智的区别点在于,目的本身、‘普适性’的东西是靠独一无二的东西获得其确定性的。……任何普遍的、任何规范的意义只有在其具体化中或通过其具体化才能得到判定和决定,这样它才是正确的。”²⁸

其次,我们也应看到,任何理论是有条件的,理论确实具有揭示普遍规律的含义,但任何理论的建立都是有一定前提条件限制的,哪怕是假设的条件。因此,理论的检验也就必然是有条件的,即必须与原假设的条件是一致的,如果条件不同所得出的结果肯定也是不同的。即使是在自然科学中,对相应理论的检验也必须符合理论建立时的条件,否则这样的检验是不能得出结论的,如真空条件下的钟摆现象,在非真空条件下是不存在的,或者说,在非真空条件下的钟摆现象并不符合该理论的结论,在这样的状况中,就很容易得出该理论是不成立的结论,而其本质则在于前提的不同。而对于建立在社会背景之下的理论的检验,更具有其独特的复杂性。这是在城市规划领域中经常出现的对城市规划理论误解的主要原因。因此,在学习和运用各种各样的理论时,需要对理论的条件及其适用性予以充分的认知。有些理论的前提条件是非常明显地结合进了理论本身的陈述中,这就相对比较容易辨别;但也有许多理论是将其前提条件或限制

条件隐含起来的,而且是与其研究目的结合在一起的,这就需要在学习与运用这些理论时将这些前提条件甄别出来,并与具体的实践活动结合起来进行全面的考虑。同时,也需要对实践的具体状况有清醒的认识,“实践当然不仅仅依赖于对规范的一种抽象意识。它总是已经受着具体事物的驱使,带着先入之见肯定事物,而且受到对各种先入之见进行批判的挑战。我们总是受着各种惯例的左右。在每一种文化中,一系列事物被认为是司空见惯的,但是人们不能完全清楚地意识到它们,甚至在传统形式、习俗和习惯最大程度的解体中,人们习以为常的东西决定每个人的程度仅仅是被掩盖住了。黑格尔有关规定及否定的理论从根本上确认了这一点。但是对我来说,这是一种相当重要的洞察,只不过在我们时代里历史主义和各类相对理论一直掩盖着这种洞察而已”²⁹。

当然,城市规划的活动所涉及到的各种各样的利益关系更加加剧了实践过程的复杂性。而这种种利益关系具有明确的时间和地点的特性,这些特性直接规定甚至决定了规划实践的状况,而城市规划理论正由于它所具有的相对普遍性,因此也就不可能在这方面具有具体性,这是在学习和运用城市规划理论的过程中需要特别明鉴的。其实,任何实践活动都具有这样的特征:“人们不是在人们自由实施自己认真考虑过的计划的意义上‘活动’,相反,实践和他人有关,并依据实践的活动共同决定着共同的利益”³⁰,而城市规划的实践活动就更为明显了,这就需要将普遍性的理论与具体的活动及利益关系结合起来。城市规划既不可能是一项客观性的活动,也不可能与具体的利益关系相脱离,如果我们将汤因比(Arnold J. Toynbee)所称的国家改为城市来看待,将他所说的文化模式看成是理论体系及其运用来看待的话,那么他在论述世界各国的文化模式时所得出的结论也具有同样的意义。他说:“发生作用的种种力量,并不是来自一个国家,而是来自更宽广的所在。这些力量对于每一个部分都发生影响,但是除非从它们对于整个社会的作用做全面的了解,否则便无法了解它们的局部作用。一个同样的总的过程,对不同的部分发生不同的影响,因为不同的局部又以不同的方式反应和促进这个总的过程发生运动的动力。我们可以说一个社会在它生存的过程中不断地遇到各种问题,每一成员都必须采取最好的办法自己加以解决。每一个问题的出现都是一次需要经受考验的挑战,在这样一系列的考验中,社会里

的各个成员就不断地在前进中彼此有了差异。在这全部过程当中,如果要掌握在一个特定的考验之下的任何一个特定成员的行为的重要意义,而不多或少地考虑到其余成员的相同的或不不同的行为,并且不把后来的考验当作整个社会生命里的连续不断的的事件的话,那是不可能的。”³¹

第二节 城市规划及城市 规划理论

一、规划的含义

正如前面已经阐述的,对于“城市规划”这个概念,我们可以说,相对于“规划”而言,“城市”的概念相对比较容易理解,对象也比较确定。当然,对城市也有各种各样的认识,在城市规划领域中对城市的认识范围要相对狭窄一些,但无论如何,相对“规划”而言,城市作为一个实在的概念,可以有比较清晰的界定。另一方面,也有大量的学科在对城市进行研究,如经济学、社会学、地理学等等,可借鉴的内容要多得多,对城市及相关组成要素以及它们发展规律的解释也要透彻得多。而“规划”的概念是城市规划的核心所在,它所涉及的更多在于思想方法,是一种建立在思维方式方法和操作手段基础上的概念。这里,我们在讨论“城市规划”这一概念之前,有必要先讨论一下“规划”这个概念的本身,这对于我们理解城市规划、理解城市规划理论以及真正把握城市规划的实质,有着重要意义。

汉语中的“规划”这个词有两种不同的使用方式:一种是作为名词使用,如长远的规划、战略的规划等;一种是当动词使用,如“规划规划,明天(年)做什么”。与此相关,“城市规划”这个词,也就有了两种不同的含义,一种是指规划的成果,如规划图或文本,因此可以指着一堆图纸和文件说这就是城市规划;另一种就是将规划看成是一个过程,也就是指城市规划编制和实施过程,而这一切都指向了规划的行动。这两种不同的含义在中文中难以在字面上有所区别,因此相对比较容易混淆或无法显示在谈到“规划”这个词时究竟在说哪种含义^①,这就需要对此进行必

要的界定,否则,尽管大家都在谈“规划”,但实际上含义上可能就不相同,因此这样的讨论也就会沦为“聋子对聋子”式的对话,表面上看这样的讨论热闹而激烈,但实际上是不可能有任何进展的。我们在本书中主要指的是作为过程的“规划”,在需要指规划的成果时会予以特别指出,或以“规划成果”或“规划文本”来指代。

规划作为一项普遍的活动,并不仅仅只存在于城市规划,而是遍布于各个领域之中,而且也是日常生活中的重要组成部分。此外,经济规划(或计划)、社会规划、环境规划等等在世界各国的政府工作中也占有重要地位,规划在各种企业中也是必不可少的经营管理手段,甚至有一些政府规划的内容和方法就是从企业管理当中借鉴过来的,比如战略规划等。从广泛的意义上讲,规划就是为实现一定目标而预先安排行动步骤并不断付诸实践的过程。这一概念从20世纪60年代开始已经逐步地建立了起来,并在城市规划等领域中得到了广泛的认同,而且在理论探讨中也已就此建立起了基本的过程框架。在具体的内容上,有关规划的定义略有不同,但其基本的精神却是一致的,这些不同的定义从不同的立场和出发点“规划”这个概念进行了深化,可以为我们认识规划过程中的思想和方法提供更多的思考,现举几例予以说明:

(1)“规划作为一项普遍活动是指编制一个有条理的行动顺序,使预定目标得以实现”³²。霍尔(Peter Hall)的这一定义强调了作为一个工作过程的规划,也就是制定一个实现目标的行动方案,这个行动方案是有明确的方向选择的,是指向未来和目标实现的。同时,作为规划的对象是此后的具体行动,因此要确立行动的步骤,这些行动本身也是有目的导向的,是为了实现预定的目标。

(2)“我们知道个人和团体,为了本身的利益所采取的行动,能够引起社会经济和景观方面的问题。这些问题均与土地使用有关。规划就是建立一系列内容广泛的和具体的目标,并据此对个人和集团的行动施加管理和控制,以减少其不利影响并充分发挥物质环境的积极作用”³³。麦克洛克林(J.B. McLoughlin)直接针对城市规划的内容提出规划的定义,他认为规划是一个结合了规划的制定和实施(即对个人和团体的

^① 在西语中至少可以从字面上予以区分,如英语中的 plan 和 planning 等。

建设行为进行管理与控制)的完整过程,而不仅仅只是规划的制定;规划具有较强的问题意识,是以目标和对问题的解决为出发点的,并通过管理和控制性的行为来达到这两方面的目的的。

(3)“规划系拟定一套决策以决定未来行动,即指导以最佳的方法来实现目标,而且从其结果学习新的各种可能系列决定及新追求目标过程”³⁴。德罗尔(Y. Dror)作为政策研究的专家,把规划看成是一种决策,并从系统论的角度,提出了规划与实施过程中的循环往复的过程。他认为,规划既决定了实现目标的未来行动,并从行动的结果中不断地学习完善,以不断地调谐和完善规划的内容和过程,所以规划的过程是一个循环往复的过程,通过这样的过程不断地向前推进。

(4)“规划本质上是一种有组织的、有意识的和连续的尝试,以选择最佳的方法来达到特定的目标”³⁵。沃特森(A. Waterson)的这一定义提出了规划过程的一个非常重要的特征,即规划是有组织和有意识的行动,而且具有非常强烈的目的性。因此,规划的过程实际上就是以这样一种有组织性和有目的性的方式,选择最有效的方法来实现预先确定的目标,当然在具体方法的选择上仍然是需要在行动的过程中进行不断试验的。

(5)“规划是将人类知识合理地运用至达到决策的过程中,这些决策将作为人类行动的基础”³⁶。沃特森引用Sociedad Interamericana de Planification对规划的这一定义,强调了对人类知识进行运用的过程,因此,规划也就是要将知识通过决策的过程运用到行动的过程中。理论是各种人类知识的集中体现和升华,或者可以说,人类的知识最终都将以理论的方式得以表达和归纳,因此,这里的定义或许可以转换为,规划就是将理论知识运用到实践中去的过程³⁷。从严格的意义上讲,理论知识的运用就不仅仅是一个理论问题,而且更重要的则是一个实践的问题。

(6)“规划是通过民主机制集体决定的努力,以作出有关未来趋势集中的(intensive)、综合的和长期的预测……提出并执行协调的政策体系,这些政策设计得具有连接预见的趋势和实现理想的作用,预先阐述确实的目标”³⁸。默达尔(Myrdal)的定义提出了规划过程的内容及其特征,他秉承了德罗尔对规划就是决策的理解,认为,规划的过程就是一个政策的过程,因此,规划就是提出并执行相互协同的政策体系,这些政策必须是建立在预测的基础之上的,并且这些政策应当既是适应未来发展趋势的又体现了对理想的实现,因

此,对未来发展的现实基础的认识和对未来目标的追求具有同样的重要性。

有关规划的定义还有很多,在这里举出这样的几个例子,目的在于说明规划本身的内在特质。从以上这些定义中,可以看到各自的描述有所不同,但它们仍然具有一些相同的特质,这就是,规划最基本、也是最重要的特征是它的未来导向性。它既是对未来行动结果的预期,也是对这些行动本身的预先安排,并且在针对目标达成的行动过程中不断地将知识转化为行动。有关规划的本质意义及可能面对的问题,将在本书的第九章中予以详细讨论。

二、城市规划的含义

城市规划的历史也许可以一直追溯到两千多年以前甚至更早。在西方的文献中,古希腊时期的亚里士多德就已经非常明确地记述了以米利都的城市布局为典型的希伯达姆(Hippodamus)模式,并阐述了之所以这样做的原因。这是在西方保存下来的文献中有关城市规划的最早的文字记载。但根据20世纪的考古发现,在公元前7000至前5000年之间的新石器时代,在许于克(Çatal Huyuk)就已经发现人类有意识规划居住地的痕迹³⁹。在中国,成书于春秋战国之际的《周礼·考工记》也已经详细地记述了关于周代王城建设的制度,并对此后的中国古代都城的布局和规划起了决定性的影响。这些都可以说明作为人们有意识、有目的地安排城市建设活动的规划行为具有非常悠久的历史,当然,这些有关城市规划的理念与本书所讨论的现代城市规划的理念本身还是具有明显的不同,现代意义上的城市规划显然是在19世纪中后期才初步形成的。霍华德的田园城市理论建立了现代意义上的城市规划的第一个比较完整的思想体系,在此前后经过近半个世纪左右的理论探讨和初步实践,才真正确立了现代城市规划在学术和社会实践领域中的地位。20世纪20、30年代,在现代建筑运动的推进下,现代城市规划得到了全方位的探讨和推进,到二次大战结束后在世界范围得到了最广泛的实践,形成了相对完善的理论基础并在全世界的主要国家建立了各自的城市规划制度。到20世纪的60、70年代,在新的科学技术方法和城市研究的推进下,对原有的城市规划体系进行了全面的改进,无论在理论基础方面还是在实践过程中促进了城市规划的完善,架构了当今城市规划的基本范型。

由于各个国家社会经济和政治制度的不同,城市规划在国家和社会、经济、政治体系中的作用和地位不同,因此有关城市规划的定义以及对其的理解也就有所不同。在我国,国家标准《城市规划基本术语标准》将城市规划定义为“对一定时期内城市的经济和社会的发展、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”。这一定义很显然是一个实质性的定义,是对城市规划所涉及到的内容的一种界定。它告诉了我们城市规划是做什么的,涉及到哪些方面,但很显然它并没有告诉我们城市规划的性质是什么,也没有告诉我们城市规划的基本属性。美国国家资源委员会则认为城市规划“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”,这一定义主要是从方法论和规划的目的与作用的角度对城市规划进行了定义,它揭示了城市规划的主要属性,也提出了城市规划的核心目的。如果我们能够将以上这两种定义综合在一起,应该说是可以揭示出城市规划的主要方面,可以为我们理解城市规划提供比较完整的内容。从学术研究的角度,《简明不列颠百科全书》提供了一个相对比较全面的有关城市规划的定义,它的内容也基本上将这两者的含义结合了起来。它提出,城市规划是“为实现社会和经济方面的合理目标,对城市的建筑物、街道、公园、公共设施,以及城市物质环境的其他部分所作的安排。是为塑造和改善城市环境而进行的一种社会活动,一项政府职能,或一门专业技术,或者是这三者的融合”⁴⁰。尽管这一定义强调了城市规划工作的内容集中在物质环境方面,要比我国国标所界定的内容狭窄一些,但其通过对目标的强调和运用较为宽泛的“城市环境”一词,也并没有排除掉其他的方面,而其对社会活动、政府职能和专门技术的明确,则揭示了城市规划的属性及其在社会领域的地位。另外,《简明不列颠百科全书》在另外的词条中还提出了现代城市规划的主要目标,将其对城市规划的定义和具体内容进行了细化,揭示了城市规划与社会经济目标以及城市规划职能之间的相互关系。根据其描述,现代城市规划的主要目标包括:

(1) 合理安排城市的居住、商业、工业等各部分的布局、用地和设施,使之各自实现其功能,互不干扰,并节约投资;

(2) 有一个高效率的城市对内、对外交通系统,使所有的交通方式都获得最大的便利;

(3) 使城市各个部分居住区的用地大小、日照、绿地以及商业区的停车场和建筑间隔,都能达到最适宜的标准;

(4) 提供多种类型的、能满足所有家庭需要的安全、卫生和舒适的住宅;

(5) 提供在规模、位置和质量上都属于高标准的文体、教育、娱乐和其他社会服务设施;

(6) 提供足够而经济的供水、排水、公用事业和公共服务设施。

根据以上有关城市规划的定义及相关讨论以及我们对城市规划实际开展的工作的认识,我们可以看到,就整体而言,现代城市规划是建立在以城市土地和空间使用为主要内容的基础之上的,城市的土地和空间使用以及广泛的“城市环境”就构成了城市规划研究和实践的主要对象。在这样的基础上,城市规划的学科领域集中在对城市土地使用的综合研究及在土地使用组合基础上的城市空间使用的规划。因此,城市规划通过对城市土地使用的调节,改善城市的物质空间结构和在土地使用中反映出来的社会经济关系,进而改变城市各组成要素在城市发展过程中的相互关系,达到指导城市建设和发展的目的。在这样的基础上,现代城市规划在其发展的历史中,其核心内容主要集中在以下几个方面:

首先是土地使用的配置。土地使用的配置直接反映了城市的社会、经济和政治关系,要理解城市土地的分布状况或者要进行土地使用的配置,就必然地需要将城市中的社会、经济和政治关系纳入到思考的范围,否则就不可能真正把握到土地使用状况的本质。同时,土地使用的配置也与城市发展的阶段及影响城市发展的要素密切相关,这就需要认识与掌握城市发展的状况与趋势以及城市中各项组成要素的发展状况,而城市的发展又会涉及到城市所在区域或更大范围的地区的发展等等。

其次是城市空间的组合。这种组合既反映了不同土地使用之间的相互关系,它们的功能匹配以及它们的演进变化,这些不同的土地使用之间既相互分离又相互联系的互动关系,又塑造了地区性的空间结构与形态,同时也架构了城市整体的空间结构与形态。城市空间的组合既涉及到不同土地使用之间的社会经济关系,也涉及到这些土地使用之间的交通通信联系,同时还涉及到空间组合之间的美学关系等等。

第三,要实现土地使用配置和城市空间组合,就

需要有不同的方式与手段,这些方式与手段也就构成了城市规划操作的主要内容。而要在现代社会中实践也就必然地与整个社会体制以及政治经济社会等因素糅合在一起,彼此不能脱离,正如李允铎所揭示的:“不论任何时代,城市都主要是为那一个时代的社会制度服务,体现出那一个时代的社会的精神。且城市规划的理论,一切城市规划的技术和艺术,无一不是在这个大前提下产生。”⁴¹

这些就是我们对现代城市规划的理解,同时也是构成本书在理论内容上进行取舍的依据。

三、城市规划理论⁴²

在本概论的一开始即已对本书使用“城市规划理论”这个词的含义有所说明,因此,在本书的范围内,城市规划理论既是关于城市的也是关于其规划的,在这样的意义上,城市规划理论可以被理解成是有关城市发展和城市规划过程的普遍的、系统化的理性认识,是理解城市发展和规划过程的知识形态。

由于城市规划的性质,城市规划理论在性质上可以分为两类:一类是实证理论,这类理论与自然科学中的理论相似,它依据对现实的观察和提炼,忠实地反映和解释经验世界的现实活动,摆脱(或部分摆脱)价值判断,并能根据仔细观察到的经验来修正理论本身;另一类是规范理论,这类理论根据不同的价值观,提出并解释在经验世界里什么是应该的,什么是不应该的,并将主观愿望融会在理论的要素和结构之中,这类理论不能纯粹地以实验的方法、在不考虑人的个体因素的条件下放现实社会中进行检验。对于广泛接受了现代科学教育的当代城市规划师而言,我们可能对实证理论的陈述比较熟悉,或者从自然科学借鉴的角度比较容易产生偏好,但是,城市规划恰恰并不如自然科学那么纯粹地排除研究主体,规范理论往往构成了城市规划最为重要也最为根本的内容。我们发现,如果要对城市规划理论进行分类的话,那么有关“城市规划中的理论”较多的是实证性的,而有关“城市规划的理论”则大部分是规范性的。当然,这种两分法实际上是从知识形态的角度所做的相对比较绝对的划分,在所有的城市规划理论中,或多或少地,这两者之间有着非常多的兼容性,这与社会科学的理论状态有着非常强的相似性。

由于城市规划本身的复杂性和综合性,它由多种要素和不同过程组成,而且涉及不同价值基础,因此

城市规划理论也必然具有多样性和多元性。每一种理论都会从不同的角度、不同的范围来考察其对象,并提出自己的观点。在具体的实践中,由于城市的多样性,社会组成和背景不同,尽管其中有一些普遍性规律,但这些规律由于其他条件改变而发生大小不同的变异,因此并不存在完全意义上普适的城市规划理论,这是我们在研究城市规划及其理论的过程中所必须时刻注意的。即使是针对同一内容的所有理论也并不都是同样有用或有效的,它们必须经过选择,在解决具体问题的过程中发挥不同的作用,这也加剧了城市规划的复杂性。严格来讲,城市规划理论可能永远也达不到自然科学理论那样的连贯、精确,除了证明研究发现外还能建立起抽象概念和规律组成的理论样式及其体系,但我们可以确信,城市规划理论至少可以达到“一系列理论活动的观点和指针”,如许多社会科学理论所已经达到的那样⁴³。这也是城市规划兼容着自然科学、社会科学、工程技术和人文学科的内容与方法的必然结果。

任何理论体系都有一定的层阶结构。每一个理论都处于不同的层次上,它们在不同层次上针对不同范围的对象发挥作用。通过对自然科学和社会科学的类比研究,通过对现有城市规划的分析,我们可以将城市规划理论划分为三个层次:哲学层次、科学层次和技术层次。每一层次上的理论都是相互关联的。从整体而言,科学层次的理论是城市规划理论的主体,是关于城市规划所涉及的各项内容的抽象和理性研究;哲学层次的理论是对科学层次理论的综合和普遍化,是对城市规划本质的揭示;技术层次的理论是对科学层次理论的演绎和具体化,是城市规划处理实际问题的手段和工具。

(1) 哲学层次的理论

哲学是人类理智认识客观世界的一种形式,是关于世界最一般本质和规律的认识。在城市规划领域内,这部分的理论主要是对城市规划最基本问题的研究。在城市规划中既包含着关于城市也包含着关于规划这样两部分内容,而且这两部分内容在城市规划理论中是不可完全分离的,因此,在哲学层次的城市规划理论既是对这两者的最根本内容的认识,也建立起这两者之间的最基本的关系。在哲学层次上,可以将其划分为三项内容,即本体论、认识论和方法论。

在哲学的意义上,本体论就是关于存在及其本质和规律的学说,本体论通过对存在的确立,为认识和

实践活动规定对象,并在此基础上揭示对象的本质联系。因此,在城市规划领域,哲学层次的理论研究需要确立城市规划作为一门学科和一项社会实践在知识体系和社会体系中的合法性及其地位,从而保证城市规划存在和发展的基础。同时,哲学层次的理论还要通过对城市的本质和规律以及规划的本质和规律的认识,建立起城市规划自身的总体框架,确立起城市规划的研究对象和实践领域,并进而确立城市规划与城市发展建设之间的关系。城市规划是关于城市发展的规划,它要对城市发展起作用,就要遵循城市发展的客观规律,采取一定的方法手段才能进行。因此,城市规划的合理性并不仅仅在于其自身的完整性和逻辑性,而且还在于其是否与城市的发展相匹配。另一方面,城市规划的作用也必须通过具体步骤内在于城市发展过程,因此城市规划哲学层次的理论尚需研究如何保证城市规划成为城市发展的一个组成部分或成为其内在动力之一这样的问题。

认识论就是关于人类知识的来源以及认识发展过程的学说,就认识论的本质而言,城市规划理论是经验认识和思辨认识、规范判断的综合。城市规划与纯粹的科学尤其是自然科学并不相同,它不能完全依据于客观事物的经验认识,也不能提供完全确实的城市未来发展的知识。更具体地说,城市规划中关于城市发展、城市空间运行的认识基本上是经验性的,是客观的,它们是从城市发展历程中不断认识和发展的,但关于对城市未来的运行和进程、城市空间的再组织的认识则基本上是思辨的和规范性的,带有明显的主观性,它们既有源自于对过去规律的认识,又有对未来发展的想像和推测,同时,受城市发展状况、人类认识能力和对城市进行改造能力的制约。但这两部分内容并不是相互脱离的,它们相互交织在一起,即使是城市的现状也是过去城市发展的自然进程和过去的城市规划的人为干预的协同作用的结果,因此,将这两种认识方法进行完全的分离,或者排斥任何一种认识都是同城市规划的本质相背离的。

方法论就是认识世界和改造世界的根本方法,也是对方法本身所进行的研究,城市规划方法论包含着两大类,一类是逻辑方面的,一类是非逻辑方面的。从逻辑方面讲,强调的是合理性,即涵盖人类思想、活动以及人类与社会、自然关系的合理性,城市规划的合理性关键在于建立起城市规划与城市发展的相互关系。城市规划理论体系、城市规划理论,作为各自完

善的统一体,有着其自身内部的完整性和逻辑一致性。在最普遍层次上,城市规划方法论也包括归纳与演绎,分析与综合(还原与整合)的基本方法,依循的是从经验世界出发再回到经验世界接受检验的道路。城市规划的作用就是要实现对城市发展的促进,也就是说它是对城市社会现实的一种改进过程。但是城市规划并非是一个自在自为的过程,因此,所采取的任何方法和手段都必须合乎城市发展过程中各类要素相互作用的关系,同时也必须合乎城市发展的客观规律,以此来预防、消除或减弱城市自然运行过程中的负面影响,并加速某些有利状况的实现,或将其引导至更符合人类需求的状态。因此,强调此过程中各类关系的合理性是不容置疑的。从非逻辑方面讲,强调的是多种思维方法的共存。由于城市规划中涉及大量的价值观、判断力、文化背景、社会结构等方面的因素,这些因素并不能完全以逻辑的方法来处理,它们之间互相交织在一起,又没有统一的评判标准,它们都是一定社会背景、一定历史条件之下的产物。城市规划在任何社会背景和历史条件下,都难以成为城市发展过程中最根本的作用因素,因此,就要研究决定和影响城市发展的各项因素,只有在具体条件下,与这些因素的运行过程充分结合,城市规划才能起到真正的作用。

(2) 科学层次的理论

科学层次的理论是城市规划理论中数量最多的,而且直接影响到城市规划运行的质量。它所揭示的是城市规划领域范围内涉及到的所有内容的以及它们之间相互关系的本质特征和规律。依据城市规划研究和工作的内容,科学层次的城市规划理论大致可以划分为三大方面。

一是关于城市、城市发展以及城市各项组成要素及其发展的理论。城市是一个综合的复杂系统,涉及各种因素,要对这些要素本身进行研究,不仅城市规划而且还有许多其他学科也在进行有关的研究,而城市规划所担当的是关于城市综合性的、整体性的研究,其中最重要的则是城市发展理论。除此之外,城市规划更关心其中的物质空间方面,其中以城市土地使用和城市空间结构的研究最为直接。而要研究这些方面,必然地要研究到不同土地使用的各项活动本身,它们的需求及相互之间的关系。这些理论的获得将借助于其他学科的研究成果和方法,另一方面也须以极敏锐的眼光和精致的方法来建立其中的相互作用关系,并在此基础上建立起各要素间的相互作用及其

作用方式之间的关系,而且可以说,这些要素的任何一方面的变化都会影响到城市的发展。

二是关于城市规划过程中所涉及的各项内容之间的相互关系及协同安排的理论,其中也包括了如何规划这些要素的理论。研究城市的目的是要通过规划来引导城市的建设与发展,因此就需要通过对城市未来发展的预测来作出事先的安排并确定未来行动的纲领。因此,这就涉及到对未来进行预测的理论框架,并建立一套在现在与未来可能性之间联系的规则;各项要素未来运行的模拟理论,即各项内容在规划的条件、在合理运行的状况中的未来发展走向、相互关系及可能后果,建立对实际操作进行解释的模型;对规划内容的评价理论,这其中既包括对规划内容即城市发展中的各项要素之间关系的合理性评价,也包括城市规划内容与城市发展目标、未来发展需求等方面的评价,而且还涉及到经济性(如可行性评价)、社会性(如社会的可接受程度评价)、工程性以及美学性、艺术性等方面的评价。

三是关于城市规划实施的理论,城市规划实施是城市规划的作用得以实现的过程,其最根本任务就是建立起如何将规划编制的成果转化为规划实施行动之间的相互关系,并建立起城市政府管理、社会公众参与等方面的协同关系。因此,在城市规划实施理论中,最为关键的是揭示城市规划从编制成果到行动的转化机制,并与城市政府的政策体系、行政管理和法制建设等统一起来;针对于规划实施的对象,建立各项城市建设活动之间的协同关系;针对规划实施自身的过程,建立规划控制理论;针对城市规划实施的效果,建立城市规划实施后果的评价理论。

(3) 技术层次的理论

城市规划技术层次的理论,是城市规划操作过程的依据,也是城市规划技术方法的基本原则和方法。它们主要来源于两方面:一是科学层次理论的演绎、具体化和深化;二是对实践活动的经验概括。

任何理论都是对现实抽象的结果,因此它总是蕴含着大量的现象,这些现象尽管在具体表现上并不相同,但在本质上具有一致性。但由于理论是抽象的结果,因此它忽略或者剔除了许多在本质作用过程中的其他因素和条件,在具体操作中,理论是不可能直接运用的。因此任何理论都需要逐步地转化为可直接操作的、具体的技术和方法,在此过程中首先就需要建立影响和决定这些技术操作和方法运用的基本原理,

也就是我们这里所说的技术层次的理论。从科学理论演绎而来的原理,增加了许多理论中隐含的或已被删去的成分,考虑了更多城市发展的实际情况以及城市规划操作过程中的具体要求,因此其普遍性和抽象性程度要远低于科学层次的理论。

城市规划的许多工作是在实践过程中不断学习和摸索,这需要对城市发展变化状况作出快速反应,另一方面城市规划中有许多知识是凭以往的经验所进行的,不存在真与假的辨别。因此,经验概括在城市规划的实际操作中又起着极为重要的作用。其中有些经验概括经过科学抽象和提炼,经过论证和检验是可以成为理论的,但是有一些则只能成为实际经验的总结而影响以后的工作,它们缺乏广泛普遍性的意义,尚无规律的基本特征,但却对具体的个案具有一定的指导作用,在城市规划理论体系之中,它们也理应占有一席之地。但它们此时并不仅仅是具体操作的方法和技术,而是带有对同样问题进行指导的概括,具有一定程度的共性和普遍性。例如不同类型城市中各类土地使用的分配结构,各类土地使用的容积率限度等等。

技术层次的城市规划理论,还有一个内容就是为城市规划的具体工作制定原则,这些原则连接着规划原理与具体的实际工作,限定了规划工作的范围、内容及深度,同时也为各项规划工作提供了逻辑框架。这些原则依据城市规划理论的整体框架,针对城市规划工作的具体内容,综合城市社会对规划的要求而制定,它们是对城市规划工作中的问题进行理论性研究的结果,是理论的普遍性与实际操作的具体性的结合。

第三节 本书的内容与结构安排

根据以上对城市规划理论的分析与探讨,基本上已经廓清了在本书中所探讨的城市规划理论的范畴。当然,城市规划理论非常众多,尤其是当我们将产生于相关学科、在现代城市规划发展过程中发挥了比较重要的理论以及对我们理解城市和城市规划有着重要意义的理论也同时纳入进来一并考察的时候,必须进行相应的选择。这种选择,既基于上文的一些考虑和界定,同时也通过对现代城市规划发展历史的回顾,从中检索出一些对城市规划的发展起着重要作用的理论。此外,在对理论的叙述中,除了在介绍城市规划发展历史时有所例外,基本上都是介绍相对比

较成型的、叙述比较完善的理论，对于其中的发展和演进过程的全面揭示则有待于在城市规划理论发展历史、城市规划思想史等专著中进行。因此，我们这里所遵循的研究路径有点类似于恩格斯所指出的这样的路径：“历史从哪里开始，思想的进程也应当从哪里开始，而思想进程的进一步发展不过是历史过程在抽象的、理论上前后一贯的形式上的反映；这种反映是经过修正的，然而按照现实的历史进程本身的规律修正的，这时，每一个要素可以在它完全成熟而具有典范形式的发展点上加以考察。”⁴⁴根据这样的一些界定，本书将所涉及的内容共划分为五个部分。以这些部分的内容作为主题，在每个主题的具体内容安排上适当地考虑时间先后的因素。

第一部分是现代城市规划理论的概说。这一部分共包括本概论和第一章。“概论”主要是对“现代城市规划理论”的总体性的解释，为以下各章的论述在内容上建立一个基本的框架。第一章主要探讨城市规划的合法性，也就是城市规划成立和发展的基础。该章既探讨了城市规划作为一项社会实践和作为一门学科存在的可能性与必要性，同时也界定了城市规划的社会意义及其限定的范围。之所以要将该章安排在第一部分，原因在于有关城市规划的任何讨论都必须从城市规划范围的界定出发，并在此范围内进行研究和发展的。因此，要讨论城市规划的理论和实践，这是其最为基本的“元理论”。

第二部分共包括三章，主要是从现代城市规划发展历程的角度描述了现代城市规划的形成与发展过程的总体面貌。第二章从社会经济背景和思想、政治、技术基础等方面探讨了现代城市规划形成的历史渊源，并对现代城市规划形成期间的各主要思想和理论进行了介绍，这些理论及各项基础对此后城市规划的发展产生了深远的影响，并且直接确立了现代城市规划发展的基本格局和进一步发展的方向。第三章和第四章对20世纪城市规划的发展进行了一个全景式的描述，揭示了其中的基本格局，为以后各章对理论的分述提供了一个基本线索和宏观框架。其中第三章主要集中在20世纪60年代以前在现代建筑运动主导下的城市规划的发展，在这个时期，现代城市规划作为一门学科和一项社会实践逐步成熟，到二次大战结束后的城市快速发展时期，城市规划引导控制着城市中

的所有发展活动。第四章则主要集中于描述20世纪60年代至20世纪80年代之间的城市规划发展，在这一时期，城市规划开始逐渐摆脱现代建筑运动的影响，并通过对新的思想和具体方法的探索，与各项社会科学和政策研究等相结合，逐步形成了当代城市规划的基本框架。

第三部分共四章，主要集中在对“城市规划中的理论”的介绍。第五章是有关城市发展的理论探讨，主要介绍了城市的基本概念及其特征以及对城市发展进行解释的理论，从而建立起对城市及城市发展的全面认识。第六章介绍了有关土地使用的相关理论，土地使用是城市规划研究和实践的最主要内容，在这一章中着重于对影响和决定土地使用布局的因素的相关理论研究；第七章是有关城市空间的理论，着重介绍了有关城市空间的构成、意义以及空间组织的理论；第八章则主要介绍了有关城市发展形态、影响城市形态发展演变的主要因素和机制的理论探讨。

第四部分共五章，主要集中在对“城市规划的理论”的介绍。第九章探讨了规划活动的本质意义以及在此条件下城市规划本身内在的困境，规划是城市规划作为学科和实践的关键所在，也是城市规划认识论和方法论所系，因此对规划活动的本质意义的认识是认识城市规划的核心。第十章探讨了城市规划的作用，集中讨论了城市规划发挥作用的层次及其表现。第十一章探讨了现代城市规划发展过程中的主要规划类型，第十二章主要介绍了有关城市规划政策的研究，探讨了城市规划通过公共政策进行实施的具体手段与方法，第十三章针对城市规划评价实践的特性和具体内容，概述了城市规划过程中所涉及到的规划内容和规划实践的评价理论和方法。

第五部分即第十四章，主要是对当今、主要是在20世纪末和21世纪初的转换时期城市规划领域的发展历程及对一些重要主题的理论探讨的综述。

在本书的最后，附录了一份现代城市规划理论发展的史录，这是编著者通过对19世纪末及整个20世纪有关城市规划理论发展的主要著作和重要事件进行整理的成果，其中所记载的主要是经编著者选择过的认为对现代城市规划产生过重要作用和影响的理论和事件，希望对了解现代城市规划理论的发展提供一个整体的框架，同时也有利于我们认识西方城市规划发展的脉络。

注 释

- 1 关于“theory of planning”和“theory in planning”之间区别的讨论可参见法吕迪（A. Faludi）编辑出版的《A Reader in Planning Theory》（1975, Pergamon）一书之前言。
- 2 见：法因斯坦（Susan Faninstein）和坎贝尔（Scott Campbell）主编《Readings in Urban Theory》，坎贝尔（Scott Campbell）和法因斯坦（Susan Faninstein）主编《Readings in Planning Theory》（两书均由 Malden: Blackwell Publishers 于 1996 年出版）。
- 3 在英文文献中，当出现“urban planning theory”时，通常也是来指代“theory of urban planning”的，如泰勒(Nigel Taylor)在讨论“城市规划的理论”时，使用的也是 urban planning theory 这个词组，见其《Urban Planning Theory Since 1945》一书（London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 1998）。
- 4 张兵. 城市规划实效论. 北京：中国人民大学出版社，1998
- 5 见：李德华. 中国大百科全书(建筑、园林、城市规划). 田园城市. 中国大百科全书出版社，1988
- 6 Roger G. Newton. The Truth of Science: Physical Theories and Reality. 武际可译. 何为科学真理. 上海：上海科技教育出版社，2001. 54
- 7 引自孔茨（H. Koontz）和奥唐奈（C. O’Donnell）. Management（6th ed）. 1976. 中国人民大学工业经济系译. 管理学. 贵州人民出版社，1984. 12
- 8 Hans-Georg Gadamer. Reason in the Age of Science. 1981. 薛华等译. 科学时代的理性. 北京：国际文化出版公司，1988. 15
- 9 Daniel Bell. The Coming of Post-Industrial Society. 1973. 高铨等译. 后工业社会的来临. 北京：商务印书馆，1984
- 10 引自：Philipp Frank. 科学的哲学（Philosophy of Science: The Link Between Science and Philosophy）. 许良英译. 上海人民出版社，1985. 19
- 11 Roger G. Newton. The Truth of Science: Physical Theories and Reality. 武际可译. 何为科学真理. 上海：上海科技教育出版社，2001. 94
- 12 Bertrand Russell. Human Knowledge: Its Scope and Limits. 1948. 张金言译. 人类的知识. 北京：商务印书馆，1983. 9
- 13 西蒙(H.Simon). 现代决策理论的基石：有限理性说. 杨砾，徐立译. 北京经济学院出版社，1989. 前言
- 14 J.Trusted. The Logic of Scientific Inference. 1979. 刘钢等译. 科学推理的逻辑. 科学出版社，1990
- 15 Maurice N. Richter, Jr.. Science as a Cultural Process. 1972. 顾昕，张小天译. 科学是一种文化过程. 三联书店，1989. 71 ~ 72
- 16 Maurice N. Richter, Jr.. Science as a Cultural Process. 1972. 顾昕，张小天译. 科学是一种文化过程. 三联书店，1989. 78
- 17 Maurice N. Richter, Jr.. Science as a Cultural Process. 1972. 顾昕，张小天译. 科学是一种文化过程. 三联书店，1989. 71 ~ 72
- 18 Frigjof Capra. The Turning Point: Science, Society, and the Rising Culture. 1982. 卫飒英，李四南译. 转折点. 四川科学技术出版社，1988. 85 ~ 86
- 19 引自周昌忠. 西方科学方法论史. 上海人民出版社，1986
- 20 Bertrand Rusell. Human Knowledge: Its Scope and Limits. 1948. 张金言译. 人类的知识. 北京：商务印书馆，1983. 11
- 21 H.Koontz, C.O'Donnell. Management (6th ed). 1976. 中国人民大学工业经济系译. 管理学. 贵州人民出版社，1984. 12
- 22 徐崇温. 结构主义与后结构主义. 沈阳：辽宁人民出版社，1986
- 23 Thomas S. Kuhn. The structure of Scientific Revolution(2nd ed). Chicago: The University of Chicago, 1962/1970
- 24 引自俞吾金. 康德哲学的当代意义，文景: 2004(7)，8
- 25 引自 John M. Levy. Contemporary Urban Planning. 2002. 孙景秋等译. 现代城市规划. 北京：中国人民大学出版社，2003. 371
- 26 Frigjof Capra. The Turning Point: Science, Society, and the Rising Culture. 1982. 卫飒英，李四南译. 转折点. 四川科学技术出版社，1988. 30
- 27 徐长福. 理论思维与工程思维：两种思维方式的僭越与划界. 上海：上海人民出版社，2002
- 28 Hans-Georg Gadamer. Reason in the Age of Science. 1981. 薛华等译. 科学时代的理性. 北京: 国际文化出版公司，1988. 71 ~ 72

- 29 Hans-Georg Gadamer. Reason in the Age of Science. 1981. 薛华等译. 科学时代的理性. 北京: 国际文化出版公司, 1988. 72
- 30 Hans-Georg Gadamer. Reason in the Age of Science. 1981. 薛华等译. 科学时代的理性. 北京: 国际文化出版公司, 1988. 72
- 31 Arnold J. Toynbee. A Study of History. 1956. 曹未风译. 历史研究. 上海: 上海人民出版社, 1966. 4
- 32 Peter Hall. Urban and Regional Planning. 1975. 邹德慈, 金经元译. 城市和区域规划, 北京: 中国建筑工业出版社, 1985
- 33 J. B. McLoughlin. Urban and Regional Planning: A Systems Approach. 1968. 王凤武译. 系统方法在城市和区域规划中的运用. 北京: 中国建筑工业出版社, 1988. 40 ~ 41
- 34 转引自于明诚. 都市计画概要. 台北: 詹氏书局, 1988
- 35 引自 A. Waterson. Development Planning: Lessons of Experience, Johns Hopkins, 1965
- 36 转引自 A. Waterson. Development Planning: Lessons of Experience, Johns Hopkins, 1965
- 37 弗里德曼 (John Friedmann) 1987年出版的一本书《Planning in Public Domain》(Princeton University Press) 的副标题就是“From Knowledge to Action”, 对此问题有非常详尽的解释。
- 38 转引自 I. Bracken. Urban Planning Methods: Research and Policy Analysis. Methuen, 1981
- 39 见 Jane Jacobs. The Economy of Cities. New York: Random House, 1969 以及 Edward W. Soja, Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions. Blackwell, 2000
- 40 简明不列颠百科全书.“城市规划和改建” 词条. 上海: 中国大百科全书出版社, 1985. 271
- 41 李允铎. 华夏意匠: 中国古典建筑设计原理分析. 香港: 广角镜出版社, 1984. 396
- 42 本节中的一些内容, 引自拙作: 城市规划哲学, 北京: 中国建筑工业出版社, 1997
- 43 Jonathan Turner. The Structure of Sociological Theory (3rd ed.). Homewood: Dorsey Press, 1982
- 44 马列著作选读·哲学. 北京: 人民出版社, 1988. 196

第一章 城市规划的合法性^①

这里所指的“城市规划的合法性”问题，当然不是指法律意义上的城市规划是否合法或在国家法律体系中是否合法的问题，而是指知识本身的合法性，也就是对城市规划作为一门知识和一项实践能否成立、是否可能等问题的解答。这是关系到城市规划能否存在和发展的根本性问题，有关城市规划的一切讨论都有必要首先由此开始，只有解答了这样的问题才有可能来展开其他有关城市规划的讨论。而这种讨论也就必然要从理论的认识角度和通过理论性的证明才能得到确认。但是很显然，要对城市规划本身的合法性进行讨论，从科学哲学的角度讲，这是属于“元科学”层次的工作，是不可能运用学科本身的知识来进行的，也就是说知识本身并不能证明自己的合法性，因此，要讨论城市规划的合法性问题，就不能仅仅依赖于城市规划本身的知识，而是需要从整个知识体系、从社会的可接受性、从社会所需要的依赖程度等角度来论证其合法性。这一类的讨论对于我们的意义，并不仅仅在于确证城市规划作为一门知识学科的合法性，由此也确证城市规划作为一项社会实践的合理性，从而确立起从业者的地位，增强我们对城市规划的信心，而更为重要的是，在这样的讨论的过程中，我们可以清楚地看到城市规划可能的知识范围，城市规划能够发挥作用的领域，城市规划适用的知识的限度，以及城市规划职业的社会含义。这些内容同样也是在城市规划知识的范围之内所无法解决的，但同时又是对城市规划的知识、城市规划的行动所预置的结构框架，从而成为城市规划得以生存与发展的基础。

关于城市规划是否可能及社会是否需要规划等等问题，在学术讨论中历来有两种截然不同甚至是互相对立的观点。这两种观点基于不同的学术传统和思想意识，在学理上并不一定存在谁是谁非的最后结果，也不必指望有这样的结果。如果一定要寻找到最后的

惟一结果，必然就会涉及到意识形态的先验假定，这种假定的介入也就必然地将问题的讨论引向相对封闭的状态和不必要的意气用事，不仅不利于讨论的正常开展，而且不利于对知识的全面认识和把握，同时，科学知识的发展过程已经揭示，一味地拥护某项知识并且避免去探讨其缺陷或困境就会阻碍该项知识的发展。相反，知识的进步是在发现其缺陷和困境的基础上不断地解决问题，只有这样才能真正地推进知识的发展。从这样的角度出发，对城市规划的合法性和知识基础提出的批评同样有助于城市规划整个学科和实践的发展。而且在下面的论述中，我们同样可以看到，在一定的条件下，这两种不同的观点和认识在某种程度上确实是可以得到统一的。既然可以看到两种观点在一定程度上的统一，那么这种争论还有什么意义呢？我觉得，正是由于有了这样的一种统一，此时，值得关注的问题就转移为规划的边界在哪里，而这类关于规划合法性的争论其实就是围绕着规划的边界所展开的拉锯战。通过这样的争论，可以使我们明了规划的底线在哪里，要达到规划的有效需要满足的条件是什么等等问题，从而对规划行为作出相应的界定。

在这一讨论中所涉及的范围非常广泛，这是由于城市规划本身的知识体系首先是建立在规划的知识体系之上的，而规划本身既覆盖了整个社会的大量领域，从个人的日常生活到企业的经营活动到政府的行政管理等等，同时又包含了各种知识形态和实践的方式，因此各种各样的知识和行为都需要囊括其中。但很显然，限于知识和时间以及本书的论题和篇幅需要，我们不可能作如此广泛的探讨，只是选择其中最为关键和核心的部分领域和内容进行。但这也并不意味着仅限于我们这里讨论的重点——城市规划，而是针对于规划的整体概念和行动，当然关注的重点仍然是城市规划。并且正如前述，这一讨论的内容主要是有

^① 本章第一、二节中的部分内容是由深圳市规划局资助的、与深圳城市规划设计研究院城市规划研究所合作进行的课题“城市规划政策与城市经济运作研究”成果的组成部分。在研究过程中，研究生周宇和奚东帆帮助收集并整理了部分资料。现已作全面的补充与修改。

关社会、政治和经济等方面的。笔者引入这一讨论的目的在于我们必须对规划的知识状态应当有一个完整的和理性的认识，而不再受某些先验假定的困扰，真正地推进规划知识的进步。

第一节 规划是否需要：经济领域

关于规划合法性的争论核心在于如何看待在社会运行的过程中，究竟是社会中的个人自发行为过程还是人类有意识行为才是决定社会发展的关键性因素，也就是，社会的发展究竟是自发性的行为还是有意识行为导致的结果。规划显然是一种有意识的行为，而且是对自发性行为的一种干预过程，因此其合法性的建立必然要证明这种行为是社会有序发展所必不可少的组成部分。有关这方面的讨论在经济学中进行得最为充分，而经济学中的两种不同理论思想体系两个多世纪来的争论所具有的理论形态也具有最充分的说服力。

现代知识意义上的经济学是建立在亚当·斯密（Adam Smith）所论述的自由市场经济学原理的基础之上的。亚当·斯密在他著名的论著《国富论》（*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776）一书中，详尽地阐述了自由经济的形成、意义及其机制。他认为经济活动的效率源泉主要是分工，人类社会越进步，分工也就越细致。而在高度分工的社会里，个人要获得自身的生活资料，就必须通过交换。最顺乎自然的交换方式就是通过市场。市场经济就是人们自愿交换产品和劳务的社会系统，在这里没有人命令谁该生产什么、谁该购买什么，每个人追求的只是自身的经济利益，他根据市场上的价格信号决定自己的行为。在市场机制（亚当·斯密形象地称之为“看不见的手”）的引导下，每一个人通过为自己谋福利而促进了社会整体的进步和发展。“人人想方设法使自己的资源产生最高的价值，一般的人不必去追求什么公共利益，也不必知道自己对公共利益有什么贡献。他只关心自己的安康和福利。这样他就被一只看不见的手引领着，去促进原本不是他想要促进的利益。他在追求自身利益时，个人对社会利益的贡献往往要比他自觉追求社会利益时更为有效”。在他看来，在市场经济中，虽然没有人统筹计划安排全社会的生产、交换、消费和分配，人民却可以丰衣足食。这种观点在城市发展问题上的阐述，以卡内基

（Andrew Carnegie）在1886年所说的一段话中得到了最彻底的体现。他说：“美国人……不必担心城市的不健康或不正常发展。……充分地发挥经济法则的作用会使一切安然无事。……人类只要让自然界力量的这些庄严的、不变的、无所不知的法则听其自然地发展，那么这些法则便能完善地发挥其作用。”¹从这样的观点出发，在西方的政治理论中确立了“最小政府理论”，其含义就是政府只履行守夜者或交通警察之类的功能。此后的古典经济学家及至20世纪50年代以后的新古典主义（也称为新自由主义）经济学家都坚持了斯密的观点和理论，并且力图使他的理论精确化、规范化，并运用数学工具来证明自由市场经济的有效性。其中，最有成效并最具有说服力的是“瓦尔拉斯（Walrasian）均衡”和“帕累托（Pareto）最优”。所谓瓦尔拉斯均衡就是自由买卖、自由交易所形成的价格通过对各类商品的供给和需求进行调节，从而使多种商品的市场同时达到均衡。此时，社会中的每个人在追求自己利益的驱动下发挥了最大的效率，同时也为社会的福利作出了最大的贡献。在市场处于这样一种均衡的状态下，经济学家继续发问，此时的资源配置是否同样处于最优状态？所谓资源配置的最优状态，就是对于交易结果优劣的判断必须不是从交易的某一方来进行，而必须从社会整体来具体界定。根据这种界定，在一定的资源配置状况下，如果某一经济变动改善了某些人的境遇，同时又不使其他任何人蒙受损失，那就标志着社会整体福利状况的改善，或社会福利的增进。如果社会经济福利已经不能在不牺牲其他人的经济福利的条件下得到进一步的增进，这就标志着社会经济福利达到了最大化的状态，即帕累托最优。以上两种状态代表着不同的意义，“瓦尔拉斯均衡”表示了自由市场在交易运作过程中所可能达到的状态，而“帕累托最优”则是在对交易结果的评价中所抽象化的最优化状态，那么，这两者之间的关系如何，也就是说，经过“瓦尔拉斯均衡”能否达到“帕累托最优”？经济学家经过全面的论证后指出，在几个重要的条件得到满足之后，自由市场交易所形成的“瓦尔拉斯均衡”就可以达至“帕累托最优”。这几个条件其实也是达成“瓦尔拉斯均衡”的前提：经济信息完全和对称；市场是充分竞争市场；规模报酬不变或递减；没有任何外部经济效应；交易成本可忽略不计；经济当事人完全理性。这些条件的提出，预示了市场作用的有限性。但不管怎么说，经济学已经严谨

地论证了市场经济达到最优资源配置的可能性。

哈耶克(F. A. Hayek)在某种程度上继承了亚当·斯密的思想路径,更为详尽而全面地探讨了资本主义的本质特征和自由主义的底蕴,并且将他在经济学领域的思考推广到社会领域和对社会制度的考察之中。他认为,市场作为一种过程,最重要的功能在于它解除了任何个人去了解他人的主观价值的困难或不可能完成的任务,每个处于分工中的个人,只要他了解自己,并观察市场就可以与其他人的行为达成某种和谐。这种和谐是从市场的竞争之中逐步形成和演进的。他使用“自发秩序”(spontaneous order)这一概念来描述这样一种社会发展的机制,他认为,没有人能够预先知道竞争的结果是什么,人们只是通过参与市场竞争才得以知道必要的信息,并且通过市场竞争随时修正自己的偏好。他认为,至少在这个意义上也可以说明,任何事前设计都是不可能的,因为设计者根本不可能知道这种向着无限的未来开放的主体间相互作用的结果。他还以罗马帝国的衰落和中国封建社会经济的停滞来说明任何人为的整体设计都会破坏这种社会机制,因为,任何政府或者社会精英都不可能了解社会成员之间分工合作的无限复杂的细节,从而不可能设计人类合作的秩序。他通过论证说明那些被长期实践证明对人类福利意义重大的社会制度,虽然都是人类行为的产物,但绝对不是人类设计的产物。而为了保证这种自发秩序的正常运作所需要的仅仅是产权的分立,然后通过竞争达到合作,因此社会制度的真正意义在于提供这种竞争能够展开的背景。

在亚当·斯密和哈耶克等人以及古典主义和新古典主义(新自由主义)者看来,在自由竞争的市场经济中,是不必存在任何形式的规划和计划的,每个人只要从他自身的利益出发,追求自身利益的最大化,那么社会就能像亚当·斯密所言的那样,“他在追求自身利益时,个人对社会利益的贡献往往要比他自觉追求社会利益时更为有效”,这也是哈耶克“自发秩序”观点的起点和直接目标。

亚当·斯密和哈耶克等人对自由竞争市场经济的论证,满足并解释了人们对日常市场经济生活的理解和认识以及对自由理想的追逐,但很显然,在现实的市场机制下所呈现出的周期性的经济波动,所经历的“繁荣—衰退—萧条—复苏—繁荣”的循环现象等等仍然无法得到解释,而且,按照自由竞争市场经济的许诺,这类现象是不会出现甚至是不可能出现的。那么

问题出在哪里呢?现代经济学从两个方面进行了揭示。

首先,在微观方面,也就是从自由竞争市场的基本条件及其理论假设出发,揭示了该类理论本身所存在的缺陷。这些基本条件和理论假设其实就是古典主义和新古典主义经济学家建立自由市场概念的基础,也就是前面已经提到的有关“瓦尔拉斯均衡”得以成立并达到“帕累托最优”的前提条件。

(1)充分自由竞争的假设:古典经济学认为市场上有许许多多厂商和客户,每个经济行为者只能被动地接受市场价格,而不能以任何手段操纵价格。那么,在这样的条件下,个别的经济行为者对市场价格的形成起不了决定性的作用,价格在竞争的压力下接近于成本,从而提高市场交易的效率。但如果市场上只有数量较少的供应者,甚至形成独家垄断的局面,那么垄断者就有可能操纵价格,此时的市场就难以形成均衡或者形成的均衡是效率低下的。在现代经济中,垄断现象并不少见,原因在于聚集经济和规模经济效益的直接作用。在这样的状况下,充分自由竞争就不可能实现。而在垄断经济的状况下,市场已经发生了极大的变形,从而导致了原有的市场自由竞争的理想无法得到实现。

(2)经济信息完全和对称的假定:所谓经济信息完全和对称就是指在交易过程中买卖双方对商品的质量、价值及衡量标准均有完全对等而全面的了解,并保持一致,从而保证交易是在互相情愿的基础上完成。但实际上,这种信息既不完全也不对称。比如,交易双方对价值的认识完全有可能不一致,对商品的质量也各有看法,对市场上同类商品的价格也不会完全清楚等等,在这样的情况下,要达成双方都可接受的交易也就有困难了,即使达成其效率也是非常低下的。

(3)没有外部经济效应的假定:古典经济学假定经济当事人的生产和消费行为不会对其他人的福利造成任何有利或不利的影晌。这一点在现代社会中几乎难以实现。外部经济效应其实是普遍存在的。不利的影晌,如生产过程中的污染、运输过程造成的交通拥塞等。而有利的影晌的典型例子是公共物品(public goods),也就是具有“非排他性”和“非占有性”的物品。这些物品社会上的每一个人都能使用,而且都能从使用中获益,但在市场上很少有人愿意提供。如果仍然按照市场商品的方式供应,效益非常低下,甚至出现得不偿失的现象。

(4)经济行为人的完全理性假定:即个人在作

出经济决定时总是能够最大限度地增进自己的福利。这一点已经为现代经济学研究所证明是不可能实现的。现实生活中的任何人都可能是完全理性的,他们更可能是就事论事地作出判断或只注意眼前利益而难以顾及长远利益,因此寻求的也就并非真正的最大利益。

(5) 其他的假定:当然,在古典经济学中还有几个假定也同样面临着各种各样的困难,比如交易成本可以忽略不计的假定,但是在实际市场交易中,任何交易都是有成本的。

正是由于这些假定本身所作出的限定在自发的市场体制中是难以全面实现甚至是不可能实现的,从而使“瓦尔拉斯均衡”难以形成或者即使形成也无法达到“帕累托最优”,也就是说,尽管在市场交易中有可能达成供需双方的均衡,但这种均衡难以达到社会资源配置和社会福利的最优状态。而这里的关键问题是自由竞争的市场并不是最有效的机制,因此,经济学家将此称为“市场失效”(market failures)。但这一讨论并非指出市场的无用,而是说如果要使其有效还需要社会提供古典经济学所要求的种种条件。

其次,从宏观方面,凯恩斯(John Maynard Keynes)则从另一方面提供了市场失效的例证。凯恩斯并不否定古典经济学关于个人理性选择的假定,而是强调个人理性选择的交互作用的结果也有可能导致集体性的非理性行为甚至灾难,这就是“合成谬误”的作用。他认为,市场经济中的许多事件从个体行为上讲可以说是合情合理的,但从整体上看却是会使人人遭殃的。比如当经济前景不好时,投资者减少投资,消费者减少消费,这些都是个人行为理性的反应,但正由于每个人都如此想如此做,总储蓄急剧增加,总投资急剧减少,总需求不足的危机就真的爆发了。同样,在经济前景看好时,投资者乐观,争相投资,扩大生产,消费者无忧,花钱如水,借贷无度,于是总储蓄减少,总投资增加,生产能力过度膨胀,为下一轮的生产过剩埋下了祸根。因此,自由市场经济在个别的领域(市场)、个别的产业中可以有效地调节供求关系,但它本身就具有内在的不稳定性,在国民经济总体中则显得尤为突出。因此就需要政府进行调节,在经济开始出现过热倾向的时候通过政府干预来减少总需求,在经济开始衰退时通过政府干预来刺激总需求,从而达到相机抉择的宏观调控效果。

正是由于市场本身存在着失效的状况,而且这种失效的可能性是市场机制与生俱来的并且依靠其自身是无法予以克服的,所以就需要有市场之外的干预力量来进行修正,以弥补市场的可能失效。这就是需要政府的干预的原因。经济学家认为,政府之所以对自由市场进行干预的理由是:①减少其不完善以使得市场能够更加有效地发挥作用,并比以前更好地分配稀缺资源;②考虑外部性使得私人和社会成本和利益能够相符合;③对稀缺资源进行再分配以使得弱势者能够获得较大的机会来共享社会的产出。前两个干预的目的是为了影响分配的效率,而第三个干预的目的则是要创造分配的公平²。当然,政府的干预还会遇到许多其他的问题,并也会出现“政府失效”的现象,这是需要在进行政府干预时特别注意的,但这本身并不影响到市场本身对政府干预的需要,而是如何干预、在什么地方进行干预以及干预的程度与方式是否恰当的问题。而城市规划是政府干预的一种方式。通过城市规划的作用,政府掌握着实体安排(土地使用)和权利安排(土地开发权)的手段,以对市场经济在某些方面进行调控,城市规划从而成为政府调控的重要手段(详细论述见本书第十章“城市规划的作用”)。

在这样的意义上,即使是主张在经济发展问题上市场高于一切的自由主义者也并不完全反对或否认城市规划。如,当代自由主义的最杰出代表哈耶克(F. A. Hayek)在他的文献和论述中也不绝对地反对城市规划,他所反对的是不顾市场机制的运作或完全取消了市场机制的城市规划。在他的思想体系的集大成者《自由秩序原理》³一书中,哈耶克专门列出了一章来讨论“住房与城镇规划”问题。哈耶克认识到,“从许多方面来看,城市生活的紧密纷繁,使得原有的种种构成简单划分地产权之基础的假说归于无效了。在城市生活的情况下,那种认为地产所有者不管如何处理他的地产都只会影响他自己而不会影响其他人的观点,只能在极为有限的程度上被认为是正确的。经济学家所谓的‘相邻效应’,即一人因对自己地产的处理或使用而对他人的地产所造成的种种影响,在此具有了重要意义。城市中几乎任何一块地产的用途,事实上都将在某种程度上依赖于此块地产所有者的近邻的所作所为,而且也将在某种程度上依赖于公共的服务——如果没有此种公共的服务,则分立的土地所有者就几乎不可能有效地

使用这块土地”。在这样一种以外部性效应占据主导和公共物品具有举足轻重地位的经济现象中，“私有财产权或契约自由的一般原则，并不能够为城市生活所导致的种种复杂问题提供直截了当的答案”。针对这样的问题，哈耶克对经济学家提出了批评，并对他们不顾这一事实而采取的态度表示了不满，即使其中涉及到了其思想来源的亚当·斯密。他说：“我们必须承认，就是在不久之前，经济学家还很少关注城市发展中各个不同方面的协调合作问题，此事令人深感遗憾。……就都市生活中的那些重要问题而言，他们长期以来一直效法亚当·斯密，然而斯密对于这些问题所采取的基本上是一种不屑一顾的态度；……经济学家既然忽视了对这样一个高度重要论题的研究，所以也就没有什么理由抱怨说，这个问题仍未得到应有的关注和解决。”

而在直接针对城市规划是否需要的问题上，哈耶克直截了当地说：“因此这里的关键问题，并不在于人们是否应当赞成城镇规划，而在于所采纳的措施是补充和有助于市场还是废止了市场机制并以中央指令来替代它。”从这段话中可以看出哈耶克的基本认识，他认为核心问题原来就不在于是否需要城市规划，对是否需要城市规划的问题并不是需要争论的问题，因此可以判断他认为针对城市中普遍存在的外部性和公共物品的状况，城市规划肯定是需要的，但这种城市规划应当是有一定限度的，这是哈耶克所认为的关键性问题，也就是城市规划应当补充市场，并且有助于市场的运行，而不是用城市规划来替代市场的作用。此外，城市规划也存在着除此之外的自身的问题，他接着论述道：“在这个领域，政策所引发的实际问题极为复杂，因此也不可能期望这些问题会得到彻底的解决。一项措施是否具有助益，乃取决于它是否有助于某种可欲的发展，然而，这些发展的细节，却又在很大程度上是不可预知的。”正是由于这种不可预知性，也就必然地带来了作出判断的困难，而要消除这种困难可以有多种方法，哈耶克的论证显示了，城市规划在整体上是必需的，但在具体的方法和手段上以及在具体问题的处理上，必须充分地运用市场的手段来进行，并且需要全面地考虑市场运作的具体情况。对此，他提出了一些具体应对的手段，比如，在针对由于城市规划的影响而导致土地价值变化时，就需要政府对此进行调节。他指出：“主要的实际困难源于这样一个事实：即大多数城镇规划的措施在增进某些个人地产的

价值的同时，却降低了其他一些个人地产的价值。如果城镇规划要成为（对市场）有助益的措施，那么它们就必须使收益总额超出亏损总额。如果要使损益达致有效的抵消，那么有关计划当局就必须能够承担这样一种责任，即对那些地产价值得到增益的个别所有者课收费用（即使那些课收费用的措施被认为是违背了某些所有者的意志），并对那些地产价值蒙遭损失的地产所有者进行补偿。要达成这个目标，只需授予权力当局以基于公平市场价值进行征收费用的权力即可，而无须授予它以专断且不受控制的权力。一般而言，这种解决办法已足以使权力当局既能够获取因其行动所致的地产增值部分，又能够买下那些借口这项措施减损了其地产价值而反对此项措施的人的全部产权。在实践中，权力当局通常无须购买产权，但由于它有强制购买权作为后盾，所以它能够与有关所有者经由协商而达成双方同意的支付额或补偿额。只要基于市场价值的征收费用权力是政府当局惟一的强制性权力，那么所有的合法利益就都会得到保护。”因此，从中可以看到，哈耶克并不否认城市规划在城市发展管理中的重要性，政府可以拥有一定的强制性权力，但政府拥有这种强制性权力的目的仍然是保证市场更好地运行，由此也可以看到，哈耶克认为在城市规划的具体方法中不应放弃市场的作用，城市规划应保障市场作用的更好发挥。

在讨论到建筑管理规定的问题时，哈耶克指出：“准许对城市中的建筑进行某种管理之所以被认为是完全可欲的，主要有下述两项理由：第一，当下的人都具有这样一种忧虑，即城市建筑物可以说是引起火灾或危害健康的隐患因素，因此有可能对其他人造成侵害；在现代社会的条件下，所谓的‘其他人’，包括某一栋建筑物的邻人以及所有使用此建筑物的人；这些人并不是该建筑物的居住者或占用者，而只是该建筑物的占用者的客人或消费者，他们需要有人对他们所进入的建筑做某种安全的保证（或至少是某种能证实安全的保证）。第二，就建筑而言，实施一定的建筑标准，可能是防止建筑者进行欺诈和蒙骗的惟一有效的方式：因为建筑条例所规定的建筑标准，不仅为解释建筑契约提供了可资依凭的根据，也向人们保证了建筑者将在建筑过程中使用人们通常所认为的那种适当的建筑材料和建造技术，除非有关建筑契约对此作了其他的明文规定。”对于这样两种主张对建筑进行管理的论证，哈耶克予以了支持，而且他认为对

此事无需作进一步的反驳,他接下来说:“尽管对建筑作此种管理的可欲性已无需论证,但在其间的少数领域中,政府的管理措施仍存在着被滥用的可能性,或者在事实上已被滥用,……”这里已经透露了哈耶克关心的焦点在于尽管对建设的控制是必需的,但这种权力应避免政府的滥用。因此,哈耶克的出发点并不在于管制的严格与否,而在于对政府权力滥用的限定。而这可以从他接下来对建筑管理中有关实施规章和技术规章的讨论中看到。所谓的“实施规章”是指政府的管理措施“要求建筑物符合某些条件或检验标准”,而“技术规章”则是“规定应当采用某些特定技术”,他认为,“只需做一简单分析,我们就能发现,恰恰是‘技术规章’更符合我们的原则,因为它们授予了权力当局较少的自由裁量权;而‘实施规章’所授予当局的自由裁量权则是那种不能反对的自由裁量权。在‘技术规章’的情形下,某一特定的技术是否符合一项规则所规定的实施标准,可以由独立的专家所确定;如果发生争议,甚至还可以由法院加以裁定”。

从以上的讨论可以看出,市场经济在运作的过程中会出现其失效的时候,而这种失效就有可能带来市场的衰退甚至崩溃,进而影响到社会的不稳定乃至国家的动乱等等,因此,就需要国家通过政府在市场发生衰变之前进行适当的干预,以弥补市场的效用与效能,并促进市场有效、有序地运行,进而保证社会的稳定和持续发展。因此,在任何社会经济体制下,政府都会将对市场经济的干预作为其合法手段予以运用,而且政府的调控与管制是市场经济运作过程和持续发展不可缺少的重要组成部分,因为支持政府干预的理论是从自由市场经济理论的前提条件中提出疑问并针对这些问题而提出解答的。而政府在调控的过程中所能运用的手段主要有两部分内容:根据微观分析,就是要提供信息和制定市场运作的规范;根据宏观分析,则需要在国民经济上进行社会资源调配,并运用财政和货币政策进行直接操作。这两部分内容的综合在相当程度上可以体现出城市规划的内容及其作用(见本书第十章)。所谓规划,就是组织一种有条理的、连续的行为过程,并选择最佳的方式来达到预定的目标。从这样的意义上讲,规划为市场的运作建立最基本的行为框架,提供有组织的信息作为经济行为者决策的背景和基础,保护社会公共利益不受到市场运作消极面的冲击,通过社

会资源的配置并提供公共物品以保障社会的有序发展。通过规划这样一个整体性的框架,提供了市场运作的规范,在其日常的运作中则需要依靠市场本身的运行规律,在自由竞争的条件下展开。规划的作用并不是要否定市场机制的作用,而是针对“市场失效”而建立起来的,是为了保障市场能够克服其自发运作过程中所可能带来的、对其自身机制产生破坏性的不利方面,因此,规划是保障市场运行长期有效的一种机制,它本身作用的施行并不应当损害到市场机制的作用。当然,城市规划的出发点相对于市场运作一切从效率的考虑出发不同,需要更多地从社会公平和公正的角度来进行权衡,正如弗里德曼(John Friedmann)所说,市场的运行依赖于“市场理性”,而城市规划的原则则更多地来自于“社会理性”,因此两者之间在出发点上存在着差异。正如生态学家所揭示的:“……相当清楚地表明,假如人民有不仅仅作为消费者的机会,那么他们就会超越自身的经济利益,而对公众利益献出远虑和情感。但是他们需要了解他们所做事情的重要性。由于同样原因,规划不应受经济过程的摆布,因为有很多经济方面的决定是自私的和未进行深谋远虑而作出的。”⁴

第二节 为什么需要规划:实践领域

对于规划是否需要的问题,仅仅有学理上的回答显然是不够的,规划本身是一项实践性的活动而非纯粹思辨性的研究,因此尤其需要在实践意义上也获得支持。也就是说,通过规划的运用能够推进社会、经济、福利的发展,是社会发展必不可少的手段和工具,从而使得规划能够在社会中生存和发展下来。既然是从实践的角度来探讨规划的合法性,这就需要针对具体的规划形式,从本章的议题出发,这里主要讨论城市规划方面,尤其是城市规划实践中所涉及的主要方面,但其中的分析也很显然是适合于其他类型的规划的。

城市规划制度始终是一项有关社会、政治、经济等方面的社会制度的一个组成部分,而且都是在历史的发展过程中形成和发展的。这种历史的发生学也就意味着城市规划总是要满足于一定历史时期的社会需要,是社会选择的综合体现,因此实践领域始终是城市规划存在和发展的根本所在。从规划实践的角度讲,城市规划的过程只有在实践的过程中发挥了作用,在

社会发展的历程中实现了社会所赋予的职责，那么城市规划无论作为一门科学学科还是作为一项社会实践才具有存在的合法地位，也才能够继续得到发展。对于政府行为与市场或社会的相互之间的关系，各个国家的政治制度都有各自的选择，这种选择都源自于各自的政治、历史、社会等方面的境况。以美国为例，美国开国之初，对于社会制度的认识基本上是奠基于人人平等和社会民主的思想观念之上的，但对于政府的作用及其实际操作的运行其实也同样存在着两种完全不同而且相互对立的认识和行为，其中最为典型的是汉密尔顿（Alexander Hamilton）和杰斐逊（Thomas Jefferson）之间的认识和实际操作之不同了。汉密尔顿在任财政部长期间，通过建立国民银行以及政府的各种辅助政策来调节和引导国家经济发展的方向。他将税务负担压在了种植园主和农场主的身上，并补助了投资于制造业、商业和公债券的人，从而基本延续了英国的国家经济活动制度，政府牺牲农民利益来帮助资本家。与此相反，杰斐逊则相信，追求私利的私有企业体系的自然运转本来是有益的，政府一般不应当加以干扰。他认为政府干预是一种不公平的手段，对汉密尔顿所实行的经济制度极为不满，称之为“约略的一知半解的英国思想”。他认为，政府没有改变经济秩序的任务，对于经济事务政府只能是听其自然。杰斐逊在首次总统就职演说中要求“政府明智而简朴，除应防范人们相互伤害外，无需多加干涉，应任其自主各营其业并谋求改善，并且不应当剥夺劳动者挣得的收入”。他在第二次总统就职演说中列举了政府应做之事，主张政府应维持“财产的现状，无论其均等与否，这是每个人或其祖辈勤劳程度的结果”。这一类的争论和政府行为的发展，一直延续到近现代和当代，并形成了美国两党制背景下的不同政府的政策取向。

早期的城市规划努力都发生在缺少必要的规划制度的时期，而主要是通过政府的常规权力的运用才得以运作的。这种常规权力的运用主要有两种方式：一种是通过政府所拥有的强权而将财富集中在政府手中，然后由政府进行组织建设；另一种方式是对政府想要建设的项目通过降低税收和提高奖励的财政措施等来保证社会投资有实现这些项目的愿望。而现代意义上的城市规划则源自于19世纪一系列社会事件的形成和发展。现代城市规划的出现和产生，并不仅仅是由于理论探讨的结果，而且更重要的是在城市发展过程中为解决城市中所发生的种种问题

以及政府和管理过程中的实际需要所导致的。19世纪中，由于工业革命的后续效应导致了人口的快速集中，由此而引发了各种社会问题。而人口的过度集中所带来的最为严峻的是城市中的卫生和健康问题，当时已经开始发达起来的医学知识认为拥挤的、不卫生的城市地区往往是传染病的发源地，这类传染病的大面积流行有可能导致社会经济的全面崩溃，这是19世纪30、40年代霍乱以及之前的肺结核等疾病在英国和欧洲大陆流行所已经告诉人们的。在政治上，由于破产农民大量涌入城市，而当时的工厂生产条件极差，工人生活条件低下，贫富差距极为明显，这些与人口过度集中的贫民窟相结合，使社会和政府极为担心社会动乱的发生，而风起云涌的工人大罢工又促使了政府对工人收入与生活状况的关注；在这样的状况下，与城市发展和改革相关的社会思潮和实践活动得到了进一步的发展，由此而奠定了现代城市规划的形成，并在此基础上影响和规定了现代城市规划的发展。

在现代城市规划的发展中，规划之所以能够为社会所接受并且得到较大的发展，在很大程度上同样也是基于对社会整体利益的认识之上。无论是以发展规划（development plan）为主体的英国体系，还是以区划法规（zoning）为主体的美国体系，或者是以发展规划和区划控制相结合为主体的欧陆体系，规划的合法性主要在于其对社会公共利益（general welfare）所提供的保证。对于社会公共利益，各国有不同的理解，而且其内容和范围是相当广泛的。就一般而言，可以包括公共安全、公众健康和卫生、道德、和平与安静、法律和秩序等，同时还包括了社区的特征、对美学特征的考虑等等。而在物质设施方面还可以包括如下种种：减缓道路上的交通拥挤，保证避免火灾、恐慌及其他危险时的安全，通过提供适当的日照和空气而促进民众的健康，防止土地使用的过度拥挤，避免人口不适当的集聚，推进充足的交通、供水、污水处理和其他诸如学校、公园、游戏场所以及其他各种市政的和文化的设施的供应⁵。无论在哪个国家，政府如果不能对土地的使用实施控制，那么，城市规划的实践就会截然不同并且会受到很大的限制。因此，在现代城市规划制度中，一个最为重要和关键的问题是，政府能否使用公共权力来对私人财产进行必要的控制。通过立法和执法来保护全体人民的利益的权力被称为“行

政权力”(police power)^①。这是一种内在的固有主权,当公共部门为了整体的利益和获得适宜的社区生活而有必要对经济条件进行管理时,行政权力就是公共部门进行管理的权力并且也是它们的任务。行政权力的施行,应当是为了有价值的目的并且要有明确陈述过的目标。在行政权力名义下实行的管理对私人财产者所带来的损失,是不必进行赔偿和补偿的。此时的公正性体现在:所有的人都有责任来维持他们的社区达到一定的社会标准而不能损害到他人和社区的整体利益。这样,对于那些有可能伤害到社区利益的行为,政府就可以使用行政权力来予以制止或中止而无需支付任何补偿。因此,行政权力的实质是政府代表广大公众的利益而对各类私人财产的使用权力进行管理。对于为了公共的目的而建设的有些项目,由于地产主不愿出售时,政府就可以在法律允许的范围内以政府收购的方式来予以实现。例如,在美国,政府有权在支付公正的补偿条件下,为了公共和半公共的需要而征用有关地产,即“国家征地权”(eminent domain)。这种权力的行使与政府“行政权力”的运用是有所不同的,至少后者是不用支付补偿和赔偿的,而“国家征地权”的行使则需要按土地的市场价格支付补偿的。

在描述美国19世纪末、20世纪初现代城市规划的兴起及有关土地使用的政府控制在内容上不断扩张的做法时,一本有关房地产开发的经典教科书从房地产市场发展需要的角度描述了城市规划出现的背景⁶。“19世纪末和20世纪初,当城市变得越来越大也越来越复杂时,政府开始增加提供市政服务,促进公共基础设施的发展,规范私人房地产开发。工业化的来临加强了城市从‘步行城市’中转变出来的趋势,朝着工作场所和居民区分离的方向发展,因此通勤、交通堵塞和运输技术都成为更重要的公众关注对象。随着更多的人移居到城市,从过于拥挤到污染,到公共健康与安全,到对阳光和空气的需要以及应当采取的正确对策——这一切事务都成为激烈争论的主题。对这些事务的关注导致了不同的解决方案的提出,出现了国家干预私人市场的新形式以及城市规划管理”。那么,“为什么房地产业主们同意削减他们的权利,改变放任自由的法律,实行更加严格的政府管理呢?”这

本书给出的解答是:“有些情况下他们(指房地产业主)当然不同意,出现了大量的抗议和争论。但总的来看,私营部分——包括社区集团以及许多房地产公司对于管理城市开发以及土地使用的公共法律和规范的不断增多持赞赏的态度。他们支持用规划来稳定房地产市场,增加物业价值以及鼓励私人投资,因为他们知道这些限制使得他们能够在更低的风险状况下建造或者购买房地产,这些风险来自周围地块或者建筑的各种不受欢迎的变化。他们欢迎土地细分方面的控制,因为这引进了一种协调机制,使得民间的开发商和当地政府在计划、融资以及建设新的基础设施以及公共设施方面更加有效率,这对房地产开发项目的成功来说非常必要。”这种解释站在房地产市场的立场上,从房地产发展和市场经济发展的角度揭示了城市规划控制的必要性以及房地产开发对城市规划的“可欲性”。但实际上,在作为制度的城市规划真正发挥作用之前,城市规划的一些控制因素及其方式就已经在社会系统中自发产生,并在社会实践中发挥了作用。在该本有关房地产开发原理的教材中,描述了在城市政府对土地使用和开发采取正式的控制之前就已经存在着一些私人之间的、自发的相互约束。“即使在规划以及其他类型的政府控制引进之前,房地产业主和开发商已经有了他们自己的民间限制系统,主要是写进房地产契约的合同条件限制。19世纪发展起来的契约限制作为土地管理的一种民间形式,为后来公共部门决定对开发进行控制提供了先例和模式。一些州和地方政府都以在民事法庭公开执行的形式,来支持这些民间协商的对房地产业的限制。房地产业的领导者们开始认识到,地方政府应当拥有更大的权力和灵活性,来对城市的物业和土地进行管理,这比民间的努力要有效和广泛得多,因此在20世纪出现了更加直接和广泛的公共干预”。从这样的角度来看,城市规划的控制手段本身是从房地产发展中自发产生的,而不是从外界整体性引入而强加到房地产市场中的。政府采用这样的方式进行干预,其目的是使已经采用的民间方式更加全面、更加有效率地发挥作用。

房地产开发的教科书从市场发展的角度给出了市场需要城市规划的总体解释,接下来就有必要围绕着

^① “Policy power”这个词,从字面上直译可译成“警察权力”,但从意义上理解,该词的含义要比现代意义上的“警察”(police)的职责要广泛得多,通常包括维护公共秩序、执行法律、预防和惩治犯罪、保护社会福利等方面的权力。因此,从意义上翻译成“行政权力”或“政府权力”似为更妥。

现代城市规划实践中直接调控的主要内容,来探讨这些主要控制内容存在的必要性。为了论说的方便,我们选择了城市规划与房地产开发有关的内容来进行论述,主要的考虑是由于房地产具有极为明显的市场倾向,其对利益的追逐愿望非常强烈,而且房地产的产品具有非常的广泛性,相当多的内容直接涉及到城市中的所有居民,而且正如默洛奇(Harvey Molotch)所指出的那样,城市中的各种关系都可以看成是以土地为基础的利益关系(land based interests)。此外,城市规划对房地产开发具有极强的而且也是极为明显的制度性规约,两者之间的互动关系非常突出,因此如果我们能够证明房地产开发的具体行为与城市规划控制之间存在着依赖性,或者如哈耶克所说的房地产本身的发展对城市规划控制的“可欲性”,那么城市规划就具备了其存在和发展的合法性。

(1) 为什么需要对土地使用进行控制?

城市规划的最基本内容就是对土地使用的组织与控制,现代城市规划中的功能分区和土地使用的区划控制就是由此而起的,因此,土地使用的控制是否必需直接关系到城市规划的立身之本。而土地使用本身又是城市社会、经济活动在城市用地上的直接反映,因此,城市规划对城市未来发展的设想也可以通过对土地使用的控制得到最为明确的表达,与此同时,这就为房地产开发商提供了关于城市发展的相对确定性的信息。社会之所以需要对土地使用进行控制,主要的原因由两方面组成。

首先,如前面一再提出的,城市规划对土地使用进行控制的理由在于经济活动外部性的存在,而通过对外部性的控制可以避免社会福利的损失。对土地使用进行控制的主要原因在于对单项土地使用所产生的外部性进行控制。城市土地使用的一个最大的特点就是哈耶克所说的“相邻效应”,即任何土地的使用价值在很大程度上会受到周围土地使用状况的影响。相邻土地往往会相互产生外部影响,土地使用对相邻地块造成的负面影响会导致土地价值的下降,而且有时是极大的下降。在房地产领域,某一物业的价值与周边其他物业业主的行为有紧密的联系。如一些特定用途的土地——诸如机场和重工业工厂——在正常工作时会产生噪声和空气污染,这样就会对周边的土地使用产生负面的影响。20世纪70年代初,有大量的经济学家定量地研究了这类设施对附近物业价值的影响。研究的总体结果表明,空气质量差使居住物业的价值降

低约15%。飞机飞行产生的中等噪声会使航线下的居住物业的价值降低约5%~10%,而机场附近的严重噪声对物业会有20%~30%的负面影响⁸。因此,为了保证多方利益都能得到实现,并且能够获得相互之间整体上的最大利益,这就需要在不同的土地使用者之间形成相互的协调,避免新的建设对现有的设施产生不利的影 响。对于土地的使用者而言,尽管现在的土地使用状况是能相互接受的,但也不能保证若干年后其中的某一方对使用方式的改变,比如,在住宅用地中建设工厂或开设商店,而这些用途的改变却会对周围住宅的使用产生负面的影响,如工厂产生污染,原料与产品的运输带来交通量和交通安全的问题;如果改变为商业性设施,则会增加进出该地区的人的数量、交通以及由此产生的安全、污染问题等。即使土地使用的用途不发生改变,由于对建筑物不进行适当的保养,形成破败的形象等,也会对周边地产产生负面影响。因此,对于任何的土地使用来说,不仅要针对看得见的、现状的或者是短期内的周边土地使用的状况,而且,从土地、房产的价值来说,还涉及到今后长远的周边土地使用的状况及可能的变化。只有确认了这一点,无论是开发商,还是业主才能作出最后的决策。这就是说,土地的价值并不仅仅是由它的现状用途所决定的,而且也是由它的未来用途所决定的,同时,也是由其周边的土地的未来用途所决定的。

在缺乏城市规划等制度保障的条件下,为了解决某个地块与周边地块在空间和时间上的协调问题,会出现一些零星的和个别的方法来解决这样的外部性问题,如前面提到的《房地产开发》一书中所描述的房地产契约中的合同条件限制。其通常的做法是在相邻用地的业主之间签订一些有限制性的合同或协议,通过业主之间个别性的契约来协调不同业主的行为,这种方法在美国一些政府对土地管制较少的城市中比较普遍。这些契约约束通常就住宅保养的最低限度、防止不适当行为、限制变更土地使用等方面加以限定。这是在市场机制下为维护业主自身的长远利益及保证土地市场未来确定性和土地交易的有效运作而自发且是内生形成的,体现了相邻的不同地产之间的相互制约。这样一种制约对维护地产的价值方面具有作用,有一项20世纪80年代末对美国休斯敦市的研究显示,有契约约束的土地价值要比没有任何控制的土地价值高⁹。但很显然,私人之间签订合同这种途径所存在的问题是不能应付有众多参与者的情

况,因为多个参与者的价值取向不同而导致对同一块土地的期望也就不同,因此,要在多人条件下达成一致有相当的困难;任何一个条件的改变都会具有连带性,对所有的契约都要进行全面的修改;相互之间的协调成本非常巨大,而且成功的可能性极小。因此,这一类的契约往往是在非常有限的规模上进行。例如在休斯敦,通常只有在那些自己拥有土地并在开发后自己使用的业主之间才会建立起这样的契约关系。一项更早一些的研究还发现,让大量业主去签订原来由一个开发者独自确立的合同非常困难¹⁰。从这个例子可以看出,即使在没有城市规划对土地使用进行控制的情况下,土地的使用者为了保障其长期的利益,也会使用一些其他的方法来实行小范围的自我与相互管制。但当这种规模扩大,业主的数量急剧增加,要在他们之间建立起这样的关系几乎是不可能的,即使可能,所需要的交易成本也非常巨大,效率很低。而随着市场经济运作的不断深化,市场的发展就需要有一定的机制来提供这样的保障,避免市场在较大范围上的运作出现低效甚至无效。城市规划也就是在这样的背景中应运而生。这也可以解释,为什么现代城市规划往往是在老牌的、相对较发达的实行市场经济体制的国家产生,为什么在市场经济体制最为完善、对经济行为管制相对较松的被称为自由经济的国家中对土地使用的规划管制却往往是极为严格的¹¹。城市规划通过对土地使用的事先规定,使土地使用者知道在自己的土地上哪些是可以做的,哪些是不可以做的,使某个业主不产生对周围土地使用不利的活动,从而达到了对地区利益的保障;同时通过对土地使用的预先控制,使土地的使用者也清楚周围相邻土地上将来会发生哪些变化,这些新的土地使用不会使其受到损害,减少了在此后建设和使用过程中进行不断的相互协调,从而减低了多次出现需要进行协商的可能,这就降低了此过程中在时间、精力甚至金钱等方面的交易成本,提供了未来发展的确定性。当然,也有人对此持反对意见,比如在美国就有人曾认为政府对土地使用的规定是剥夺了业主对土地使用的权利,实际上是剥夺了私人的财产权、违反了美国宪法,并向法院起诉政府行为的合法性。经过层层上诉,最后美国联邦最高法院1915年在裁决Hadacheck诉Sebastian一案时在判决书中明确指出,政府对土地未来用途的限定是为了保障社区的利益,是政府的应尽职责,而不是无偿使用私人土地。从而在“案例法”的体系中

确立了全国范围内城市政府运用土地使用控制的权力。

在另一方面,城市规划通过土地使用的控制,不仅可以防止消极的外部效应,同时也可以更好地运用积极的外部效应来为城市的居民提供整体福利。其中,最主要的是可以为城市或一定社区范围内的居民提供社会公共物品,并以此来增加社会福利。这种做法的目的,既保证了社会利益的实现,又使周边的土地价值得到了保护甚至提升。城市中存在着一系列的公共事业,这些公共物品为所有土地使用者共同享用。由于这些公共物品的消费是共有的而不是排他的,所以,如果土地使用者各行其是就很难建设出这些公共物品。因此,个体决策虽然是形成土地市场的基础,但它却无法适用于公共物品,这有大量的经济学文献可以予以证明。公共物品是社会发展的必需,但纯粹的市场经济本身却是不会提供的,而公共物品的增加往往会对土地使用价值提供正面的外部效应。下面借用一个运用经济学分析的例子来说明公共物品的价值是如何形成的并如何影响周边的物业价值的,这一案例同样来自于房地产经济学的教科书,从中可以看到,房地产市场需要这样的公共干预机制,同时公共物品的提供则需要有一定的机制才有可能形成¹²。

假设某一街区有 n 位业主,每位业主都拥有一块已开发的土地,这些土地面积相同。同时在街区中心还有一块尚未开发的地块,各位业主从自己的利益出发均希望能够将该地块保留下来作为开放空间,这样就可以使他们每户的物业价值都提升 MV 元(拥有开放空间带来的边际价值)。实际上, MV 就是这 n 套物业因为毗邻开放空间而产生的增加值。如果这个未开发地块卖给私人用于物业开发,那么它的市场价值是 p 元。因此,如果业主们想要保留该地块作为开放空间,就需要按照该市场价值购买下来。这里假设,如果该地块作为开放空间的话,其带给每位业主的价值小于购买该地块的价格(即 $p > MV$);而带给所有业主的价值的总和要大于购买该地块的价格(即 $p < nMV$)。根据这些假设,可以得到以下两个结论:

第一,没有任何一位业主愿意单独购买这块土地并将其作为开放空间;

第二,如果他们愿意共同出资购买这块土地,那么每位业主分担的费用仅为 p/n ,但是每位业主都想逃避这种义务(只要有 $p > MV$),希望是由其他业主分担费用进行购买。

因此,短期的个人利益和长期的集体利益之间就

存在着这样一个基本分歧。从这个简单的例子可以看出，这种分歧来源于以下三个方面：首先，根据已有的假设，将这块土地用作开放空间所带来的好处是非排他性的——该街区任何一位业主都能享受到开放空间的好处。第二，将这块土地用作开放空间给每一位业主带来的利益是非损耗性的——这与多少业主来分担购买费用无关。第三，在这个决策中，没有使用任何契约性的、法律性的或者机构性的机制来强制这 n 位业主执行。

假设这个街区的物业的所有者们采用多数通过的机制进行决策，而且针对“所有业主均出资 p/n 来购买该土地”这一决策，每位业主仅限于“接受或者离开”两种选择。如果给定 MV 和 p 代表值（有 $p > MV$ ）而且所有业主对开放空间的估价一致，那么这种投票的结果必然是一致同意购买该土地作为公用。而显然，如果业主面对的不是这种“所有业主均出资 p/n 来购买”的决策，而是可以单独地逃避参加该购买，那么共同购买该土地的结果就不会出现。这种公用设施问题的本质在于每位业主都希望搭别人的便车（附带收益）。如果不存在强制参与的机制，要想使所有 n 名成员都参与创造公共物品，虽说不是不可能的，但也必将非常困难。

针对这样的例子，我们可以设想另外一种情形：如果这个街区的 n 套物业在销售给各业主之前就已经确定了这个关于开放空间的决策，那么问题可能会简单得多。假设这个决策最初是一个将要开发 $n+1$ 块地块的土地所有者在进行开发前所面对的，即，如果只开发 n 块地块，留下来一块作为开放空间（这样做带来的价值与前面的假设一样），那么这 n 块地块的总价值就会增加 nMV ；而如果对当中的一块地块进行物业开发，能够获得的价值只有 p 。由于 $p < nMV$ ，这位自有开发者自然会决定保留这块土地为开放空间。由此可以看到，这位土地所有者在进行开发时可以在一定范围内从总体受益情况即整体利益出发来进行权衡，从而可以决定提供这一范围内的公共物品，以避免此后出现的多方协调，提高了效率，并且也可以获得更高的经济收益。但这是在局部有限的地段中可能发生的，如果当所需要涉及的范围和相关联的领域扩大之后，这一问题仍然存在而且更为复杂，尤其当这个范围扩展到整个城市，由于人数众多，不可能存在单一的拥有者和决策者；或者由于地产的拥有者众多，价值观念多元，搭便车的诉求更高，要达成某一方面的

一致就相对更为困难；此外，由于分散的地产权和相邻地块的开发时间会各不相同，难以依靠个体的力量为这些地产进行全面的事先统一决策，因此要达成这样的结局就非常困难而且基本上是不可能的。这就需要通过制度性的事先安排来保证所有个体的利益也就是公共利益的实现。

（2）为什么需要对土地开发强度进行控制？

与对土地使用的控制密切相关的是对土地开发强度的控制。土地开发强度与经济利益是直接相联系的，在一定的范围之内和一定的条件下，随着开发强度的提高，开发的利润同时得到提高。在完全的自由经济中，开发商在获取最大利润的刺激下，会出现倾向于高强度开发的可能。这种高强度的开发有可能会造成一系列的负面影响，如一幢高强度开发的建筑物就有可能影响相邻建筑的采光、通风，造成进出交通数量的增加而导致地区道路的拥挤，也会导致城市基础设施的超负荷运行等等，这对周围相邻地产的使用与发展带来影响，从而损害到相邻地产的价值，在更大的范围内则会影响到地区的整体利益。这种个人追求最大利益的行为就会造成地区整体利益的损失或者低效率、无效率甚至负效率，那么为了维护市场的有序和整体的高效，就需要有适当的规划干预。从另一方面讲，对土地开发强度的控制源于对市场下多元化的私人利益的维护，协调相关者利益，在对某项利益进行追逐的同时不能影响到其他人对同样利益的追逐。美国纽约市的区划法规的诞生其实就充分地反映了这样的一种状况。

尽管在美国的一些城市中区划技术在 19 世纪末就已经得到了部分的使用，但由于对土地使用的规定性缺乏法律的支持而难以在城市整体的范围内得到普遍化，而只是在局部的地区尤其是在高级居住区作为限定特殊用途而使用的。但由于城市建设的快速推进和土地的高强度使用已经出现了许多人们不愿看到的状况，因此，人们开始寻找有效的控制手段来获得更为有序和公正的发展权利。1915 年，在纽约派恩街（Pine Street）和百老汇（Broadway）街的转角处建造的公平大厦（Equitable Building），成为了纽约市进而是全美国绝大多数城市建立区划法规的导火索。公平大厦高 42 层，它的建成导致了邻近一幢 21 层大楼的阳光全部遮掉，致使大楼的租户由于缺乏阳光以及视野受到阻碍而纷纷搬迁，使该大楼的房租大幅度下降。显然，由于公平大厦的建造，降低了邻近地区土地上

的建筑物的价值,损害了他人的利益。这就违背了市场经济和自由主义的最基本准则。但很显然,如果没有适当的控制,这样的事件会经常出现,而一旦出现其社会的成本和经济的成本都会很高,而且很多情况下这种损害是不可恢复的。从纽约城市发展的实际状况和公平大厦的案例中所暴露出来的关键性问题是,是否需要对建筑物的高度进行控制以及如何控制的问题。在建筑物高度控制上,历史上存在着两个相互矛盾的原则:一个是根据土地的权利概念,任何一块土地都可以允许在该土地上建造的建筑物不受限制地向高处发展,即土地所有者有权任意将其建筑物向上建造;另一个是根据权利的义务概念,任何对权利的运用都不能损害到他人对同样权利的使用。因此,12世纪末英王理查一世就规定了“古采光法”,此法规定某建筑物如被邻近新建建筑物所阻挡,那么其所有者就有申诉的权利。这一对矛盾在低密度开发中表现得并不明显,但在现代城市的高密度、高强度的开发中则尤为突出,而针对个案的个别分析则会花费大量时间和人力,而且由于开发的先后秩序也就会对不同地块间造成不公平,因此需要针对地区建设的实际状况进行统一的界定。在针对这样的案例的广泛争论之后,在律师、房地产经纪人和城市规划师的共同努力下,美国纽约市在1916年通过了覆盖全市的区划法规。根据这个法规,一个土地拥有者可以百分之百地利用土地面积,但建筑物的高度要受到限制。它规定建筑物达到某些特定高度时,就必须从正面后退一定的距离再往上建造。特定的高度和后退的距离根据不同的土地和街道宽度而各有规定。除了高度的控制之外,纽约的区划法规还对土地使用、建筑物的位置等进行了规定,初步形成了现代区划法规的基本架构。此后在美国许多城市中建立了类似的区划法规。但这些法规的合法性仍然受到许多人的质疑,最后官司一直打到了美国的联邦最高法院。联邦最高法院接受了区划法规作为地方法规的合法性的观念,1926年该法院在审理俄亥俄州 Village of Euclid 诉 Ambler Realty Co.一案时,最后裁定区划法规是“市政府建立有关公共健康、安全、道德和公众基本福利的法律权力的正当扩展”。纽约的区划法规可以说是在市场经济运作的过程中逐步形成和发展的,而其主要的作用者是律师和房地产经纪人,城市规划师只是提供了一些技术性的手段。区划法规与当时所有的城市规划理念的一个重要区别在于:当时的城市规划更多的是建基于对社会不

合理现象进行改造、对社会不合理体制进行改革的思想基础之上的,以创造美好的社会整体环境使城市的发展能够更合理、更优美、更有秩序为主要诉求的,而纽约的区划法规是从法律技术出发,以保护现有状况和私人财产的价值为基础的。作为一项地方性法规,区划法规更加强调以保护现有的地产价值为准则;在对待发展和未来建设的问题上,强调新的建设不能损害到周边土地的现有价值。在经过20世纪20、30年代的发展和完善后,区划法规逐步与现代城市规划的体系相结合,并建立起了城市综合规划与区划法规之间的有效衔接,从而成为了城市规划进行土地开发控制的重要手段。

城市规划对土地开发强度的控制,除了保护地区内各项用地不会因为新的建设而在日照、采光等生活环境质量方面受到不利的影 响,同时也能够实施相应的合理的设施配套,其中包括公共设施和市政设施等。比如,在居住区建设中提高开发强度,就意味着居住区的居住人口会有所增加,这样的增加就会对一些设施提出新的要求。原来地区中已有的如中学、小学、幼托等公共设施和市政公用设施等就会显得不足,需要有新的增加。而这些设施大部分属于公共物品或具有准公共物品的性质,增加开发强度的开发商并不会直接投资建设这些新的公共设施,这就会带来一系列的问题:随着居住人口的增加,就需要增加学校的规模,如果增加的量很大,足以支撑一个学校,那么就需要建设一个新的学校,而增加学校就需要有土地进行安排,在适当的位置能否获得符合学校布置要求的用地就成为一 个问题,此外还有谁来建设,什么时候建设等问题需要解决。如果增加的人口数不足以支撑一所新的学校的规模,如仅需要增加几个班级,那么无论是新建学校还是利用原有学校扩大规模都会有一个合理规模问题,都会影响到学校的日常经济运行。当然,这不仅仅只是学校设施的问题,涉及到其他的公共设施和市政公用设施也是如此。因此,通过城市规划对土地使用开发强度的控制,可以比较有效地保证这些设施经济而有效率地运行。

(3) 为什么需要对城市结构的控制?

城市结构是城市功能活动内在的关系的反映,体现了城市各组成部分在运作过程中的相互关系。在对城市结构进行的控制中,实质上包含着两部分的内容:一是对城市土地使用在不同用途的数量上的控制,也就是数量结构的问题;二是对不同的土地使用

在城市空间中分布的控制，即空间结构的问题。

所谓土地使用的数量结构，也就是城市中各类用地的供应总量及其比例关系。城市的各项土地使用之间具有相互的依赖性，城市的有效率运转需要各项用地之间形成相对合理的比例配套关系，任何一项用地的比例不足或缺少，都会影响城市活动的正常开展。比如在居住区建设中，住宅都已建设完成，但由于缺少必要的公共设施或市政公用设施，这些已经建成的住宅就无法投入使用，即使大部分的设施也已经建成，但缺少任何一项设施都会制约这些住宅的使用或者即使投入使用也会带来不良的后果。比如缺电、缺水，居住生活就不可能进行，即使不缺电缺水，居民也可以住进去，但如果缺少排水，也同样不能在其中很好地生活，或者就会向外随意排放，对周围环境造成破坏，影响整体的生活环境质量。即使这些设施都已得到提供，但由于在一定的范围内没有相应的学校或其他公共设施，尽管居民已经可以居住在这些住宅之中，但生活就会有所不便，生活质量就会降低。同样，从整个城市角度讲，各项用地之间也有相应的比例关系，如就业用地和生活用地以及市政基础设施用地等之间。比如，城市的道路交通用地不足，或停车场不足，就会影响到城市其他功能的发挥，城市各项活动之间的联系就会减弱，城市运行的效率就会受到很大的影响。城市的整体运行是一个系统工程，缺少其中的任何一项或任何一项的不足都会影响到城市的整体运行质量，这也是著名的“木桶原理”所揭示的：城市整体运行的效率与质量是由其组成要素中供应量最低的要素所决定的。而这些因素是单个的房地产开发时所难以全面考虑甚至顾及的，因为在没有城市规划的情况下，任何的开发商都不可能充分获知周边地块（更不要说在更大的范围内的）开发的内容或强度，他也无从完整掌握各项设施的可供情况，而等到他及周边的开发建设完成并投入使用，其问题就会爆发出来。或者由于开发项目之间不同的时间序列，先前的开发都没有使这些问题爆发出来，而某一项开发突然超出了某个临界点，使问题凸显出来，并影响到先前的已开发地区的活动，从而导致整体性的问题。无论是哪种情况出现，都对城市整体的有序运行带来困难。

城市规划对数量结构的控制，是从城市整体市场的层面考虑各类土地的供给与需求，按照对城市发展的预测和规划，对各类土地的供应进行规定，使

之满足社会需求，避免由于某一类用地的缺少而影响其他用地的发挥作用，或由于某一类用地的过度供应而导致房地产市场的崩溃。从理论上讲，市场可以根据价格变动关系对社会的需求作出反应，从而协调各项不同用地之间的比例关系。但由于房地产市场普遍存在的而且非常严重的信息不对称，没有人能充分掌握房地产开发的总体数据，而房地产的内部结构又趋向于过度生产，从而会出现某一个特定时期对某类产品的过度供应，再加上，房地产开发的结果在时间上有很大的后滞性，开发投资的结果要到若干年后才能反映出来，这样，投资者在作出投资决定时就难以甚至无法预计到建成时的市场，因此在完全市场化的发展中会出现周期性盛衰的趋势¹³。城市如果由于某一类型房地产产品的过度建设而导致大量空置，积压大量资金，会导致市场的衰退甚至崩溃，而一旦出现这样的状况，则在此后的相当长时期内房地产市场难以恢复其活力。在城市间竞争日趋激烈的当今，这样的局面的出现会对该城市此后的整体发展带来极大的负担。因此房地产市场相对于其他市场更需要有一定的宏观调控，这种调控也是市场本身的发展所需要的。经历了20世纪80年代房地产市场大起大落的英美等国的房地产商有着最切身的体会。由于进入20世纪80年代后，新自由主义思潮占据着政治经济的主流地位，英美等国的保守党政府以放松管制的方式来促进经济发展，在伦敦和纽约等城市出现了大规模的办公楼建设，到20世纪80年代末开始导致了整体经济的萧条。英国的房地产商悲叹当时在伦敦缺少规划当局整体的调控，并且认为房地产业可以在协调而有限制的开发中获得利润，英国房地产商协会在20世纪80年代末发表报告，总结了10多年的房地产发展历程，认为房地产的健康发展需要政府进行宏观的战略性的调控¹⁴。在美国，房地产商们并不希望政府来对开发进行限制，但认为政府应当保护市场，并且，他们通过对环境团体的资助来限制开发的总量，而且在美国城市发展过程中形成的适度控制特定社区发展的“增长管理”（growth management），经常可以看到房地产商们在其中的作用¹⁵。而在有些城市，由于采用了一些控制性的手段来限制某些类型建设的过度进行，保证了房地产市场的繁荣而持续的发展。如美国旧金山在20世纪80年代中期通过法案，规定每年将办公楼开发面积限制在一定数量的范围之内（每年

100万平方英尺^①), 这项议案最初遭到了政府和商业行业的激烈反对, 但最后被采纳。而作为这项对新建设进行控制的法规实施的后果却显示, 在20世纪80年代末英美等国房地产全面萧条的时期, 其办公楼的空置率不断下降而租金则略有上升¹⁶。从而使房地产市场处在了有序而持续的发展之中, 没有遭受大起大落的冲击, 在进入20世纪90年代后避免了先修补市场再寻求大发展的阶段而直接进入了较快的发展行列。

所谓土地使用的空间结构反映的是土地使用在城市空间位置和城市地区间的分配问题。土地使用的空间分布关系到各项用地在空间上的相互关系, 如中心区和居住区的关系, 就业与居住的关系等等, 直接关系到这些土地使用之间的便利性和相互联系的有效性。城市的空间结构集中地反映在各类土地使用在城市中的布局以及联系他们的交通联系方面, 这在前面的内容中已有所涉及, 这里举一个例子来说明土地资源在空间上配置的优化问题, 即空间布局上的调节如何实现城市的整体利益¹⁷。

在一个单中心的城市中, 假设该城市的形状是一条有一定宽度的线 (这是为了讨论问题的方便而进行的假设, 是经济学理论研究中常用的方法。本书第六章在有关土地使用的区位理论的介绍时会经常碰到), 即该城市处在一块狭长的土地上, 标记在该地带上位置为 d 。该城市所有的家庭都是一样的 (为了讨论问题的方便, 假定该城市中的家庭具有均质性), 都在城市中心 d_0 工作, 并假设城市东边的居民通过汽车和道路网络去市中心, 而西边的居民则使用快速公共交通的地铁系统。正如运输系统中常见的状况一样, 假设西边的地铁系统的承运能力远远超过需求, 这样, 无论乘客数目增加多少, 每位乘客每年每英里付出的费用都是固定的, 为 k_w 。要保证家庭在位置方面的平衡, 城市西边的土地租金梯度线为斜线, 对城市西边的开发扩展到 d_w 英里。在城市东边, 使用道路系统进行交通会遇到一些拥塞现象, 拥塞程度与使用者的数目成正比, 这依赖于城市向东扩展到的距离 (位置 d_e)。这样, 对于城市东边, 每英里的交通费用就不是一个常数, 每英里的交通费用依赖于开发的数量, 也就是说, k_e 是 d_e 的函数。城市东边在位置平衡状态下, 土地租金随着远离城市中心而下降。根据城市东边和西边在交通技术上存在的这种不同, 以及由此带来的每英里

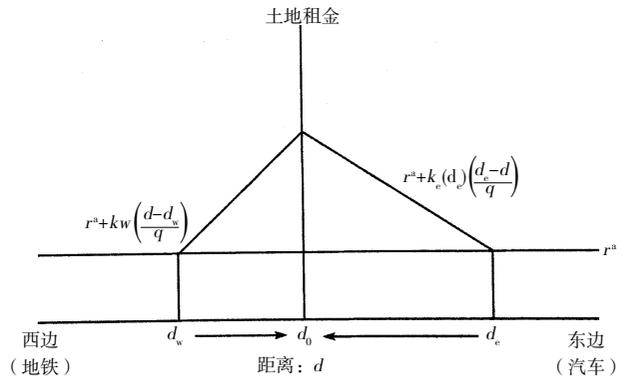


图 1-1 两种交通模式下的土地市场平衡

资料来源: Denise Dipasquale, William Wheaton. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002.368

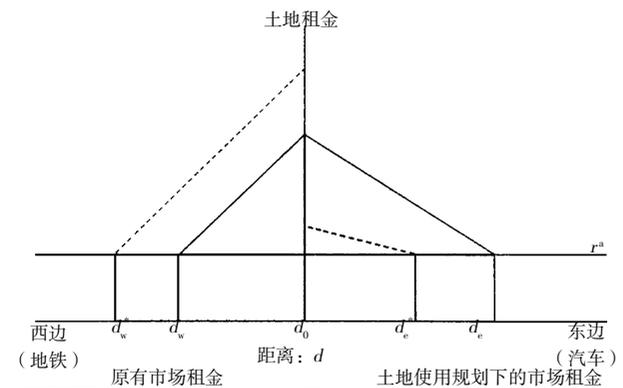


图 1-2 城市规划者开发解决方案的市场平衡状态

资料来源: Denise Dipasquale, William Wheaton. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002.369

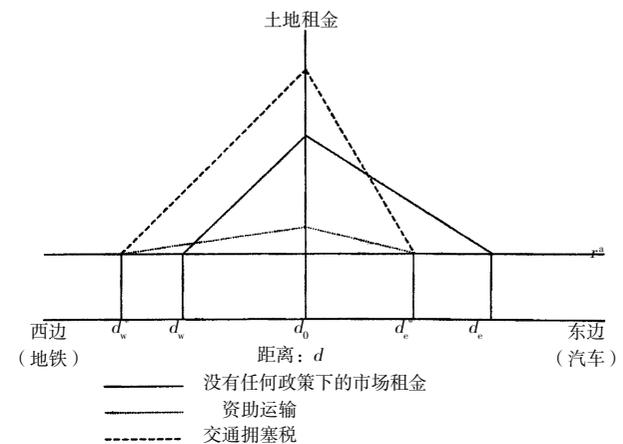


图 1-3 达到城市规划者开发方案市场平衡状态的几种政策

资料来源: Denise Dipasquale, William Wheaton. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002.370

① 1 平方英尺 = 0.093m²

交通费用的差异,可以知道城市东边的土地租金斜率与西边不同。假设城市东边已有相当量的开发,道路已经存在一定的交通拥塞。由于空间上已经达到平衡,这意味着人们在城市东部范围内不可能通过迁居而改善自己的生活条件。然而,可以试想这种迁居却可能会改善其他人的生活条件。在这个模型里,整个城市的利益由全部交通费用所决定。基于这种情况,城市的规划者可以降低城市总的交通费用,从而提高整个城市的利益,是指超出已经建立的平衡状态下的水平。规划者可以试着将一户家庭从东边迁移到西边,这样 d_w 会有微小增加, d_e 会有微小减少(因为已假设处于空间均衡状态,因此人口数量的改变可以通过用地的扩张和减缩来予以表示)。西边交通的增加会使总交通费用增加 kd_w ,而在东边,由于少了一户家庭,总交通费用不仅会有 $k_e(d_e)d_e$ 的减少,还会使所有其他东边的居民在道路上遇到的汽车减少一辆。这样,东边总交通费用的减少会大于西边总交通费用的增加,这个交换使整体利益得到了提高。最初的空间平衡状态意味着,家庭迁居到哪一边对其自身是无所谓的,然而这种迁居却会给东边其他家庭都带来好处。

设想规划者继续这种转换,将居民从东边迁移到西边,增加 d_w 和减少 d_e 。伴随着这种变化,西边边界处的交通费用增加,而东边边界处的交通费用减少。这时,尽管迁居会造成东边居民条件改善,但迁居的居民利益却开始受到影响。从城市整体利益的角度看,只要东边居民得到的利益大于个人迁居付出的代价,这种迁移就会持续下去。那么到什么时候规划者会停止这种移动呢?最终,西边边界的扩张和东边边界的收缩都会大到这样的程度,使得移动带来的损失会大于东边剩余居民的利益的增加。这时,由于这种转换不再会使城市整体利益得到提高,规划者会停止该过程。

在这个例子里,形成最初的平衡状态的基础是:个人仅仅考虑自身的交通费用,而没有考虑由于共享道路会加大其他人的交通费用,而城市规划者迁移居民就是由于全面考虑了所有人的交通费用。

(4) 为什么需要对城市环境进行控制?

城市环境包括城市建成环境和自然环境,二者共同的特征是公共性和开放性,即环境的好或坏不仅仅关系到所有者或使用者自己,更影响到相邻使用者以至于全体市民,因此城市环境涉及到城市社会整体的利益。在城市环境的控制中所涉及到的内容很多,这里先从对环境污染进行控制方面来予以解释。对环境

污染所进行的规划控制一方面是现在讨论比较多的,并且在经济学和城市规划之间存在着不同的观点,另一方面,通过对环境污染的规划控制这样的例子可以解释很多规划控制的现象,其基本原理具有一致性。

城市规划在对付环境污染方面主要是通过功能分区来缓解环境污染问题,因此,城市规划并不能直接减少环境污染物的总量,更不能被用来解决环境污染问题,它只能使污染源迁移,也就是将污染源与潜在的受害者相分离。相对于收取排污费的政策而言,城市规划就显得缺乏效率,因为,城市规划没有提供激励措施来使生产厂商降低污染。那么对于这样一种措施,城市规划为什么还要进行这样的控制?或者说,为什么现在大部分的城市仍然希望通过城市规划的方法来进行环境污染方面的控制,而以收取排污费作为辅助性的方法?经济学家对此作出如下的解释¹⁸。

从经济学的角度讲,如果有污染的生产厂商将生产厂安排在居住区附近,这样可以减少职工上下班的距离及由此产生的通勤交通的费用,但治理污染的要求较高,由此导致的成本也较高;如果将生产地安排在与居住区分离的较远的地方,治理污染的要求下降导致治理成本下降,但交通的成本会上升。因此,从经济学上进行考虑这其实就是一个在两者之间寻找平衡的问题。相对而言,经济学家更加注重收取排污费的政策,因为收取排污费政策要比规划的功能分区方法更为有效。首先,经济学家可以通过数学公式和模型来证明,该政策的实施可以使厂商将生产地点选择在其制造总成本最小处。从全社会的角度来看,在生产综合成本最小处进行生产,工人节省的上下班交通成本大于污染成本的增加,所以这样的生产地点更有效率。其次,收取排污费政策迫使厂商为污染付费,使污染降低到最佳水平。但收取排污费的政策也仍存在一些问題,而这些问题的存在使得许多城市仍然使用城市规划的功能分区替代收取排污费的方式来控制工业污染。首先,相对于收取排污费政策,采取功能分区划定工业区相对简单易行。为了设定排污费,政府不得不评估城市内部不同地区的污染边际成本,这部分的工作相当繁复,而且不同的产业和不同类型的污染需要进行不同的计算,而得出的结果很可能导致各种类型的工厂与城市的其他功能相混杂;另外,为了收取排污费,政府不得不对污染厂商进行监管,增加了政府的执行成本。而把所有污染者集中到一个工业区的做法相对要容易得多。其次,收取排污费政

策会加重某些地区的污染。虽然在收取排污费政策下,厂商产生的污染会减少一些,但是厂商的位置可能离住宅区更近,因此,会加重其邻近地区的污染。收取排污费的政策在减少污染方面具有一定的效率,给全社会带来净收益,但对周围的居民而言却有可能使他们受到更多的污染影响。理论上,可以通过补偿的方式使这些居民的福利受到弥补;但实际上,无论是厂商还是政府都很少尝试着去补偿这些居民,而且补偿的计算也是困难的。因此,就总体而言有效率的政策在局部方面会造成部分人的福利损失,而这之间的均衡就涉及到公平与效率的问题。此外,收取排污费可以更为有效地降低污染,但并不能够保证将所有污染予以消除,这样就仍然会对周围的居民带来卫生和健康方面的损害,这种损害用经济补偿是难以弥补的。从这样一些方面可以看到,城市规划通过使用功能分区的方式尽管并不能直接减少环境污染的程度,但可以减少对居民的直接危害。当然,这里的讨论并不是要否认收取排污费政策的无效性,也不是说城市规划只关注功能分区而对减少实质性的污染就不关注,而是想说明,城市规划对环境污染的控制主要是尽量地减少对居民的直接影响,城市规划本身的手段也许并不足以提供从根本上降低环境污染的手段与愿望,这些污染源通过功能分区集中后也仍然需要运用其他手段来激励其减少污染的排放。

除了将产生环境污染的这些土地使用隔离开的做法之外,城市规划还会为了保护特定的环境而采取一些控制的方法,这些控制往往会限定在一些特定地区内不能进行建设或者对建设有严格的要求,这些方法在纯经济学的意义上会被看成是缺乏效率的,但对于资源与环境的保护却有着重要的意义。而在另一方面,正由于有了这样的控制,使得周边的居民能够获得更多的公共福利。如前面所介绍的公共绿地的建设就是其中的一个例子。弗雷什(Frech)和拉弗蒂(Lafferty)在20世纪80年代研究了美国加利福尼亚海岸委员会对海岸地区进行控制所导致的对周边的房地产价值的影响。加利福尼亚海岸委员会从保护海岸地区的生态环境出发,提出禁止在大潮海岸线1000码^①范围内进行任何开发建设活动。由于这样的限制,该地区内可用于开发的土地供应减少,由此而导致了周边土地价值增加,此外,临近开放空间的土地的所有者还可

享受到这种特殊的公共物品。弗雷什和拉弗蒂估计,该委员会的开发控制造成该处土地价格由于土地供给的减少而提高了4%,另外由于公用空间的增加而提高了4%~9%¹⁹。同时,也有越来越多的证据表明,建筑设计和土地开发的整体风格能够在很大程度上影响房地产的价值。在通常的情况下,如果房屋建筑风格别致,家庭就愿意因此而支付更多的价钱,企业也愿意支付更高的租金来入驻建筑设计被业界认可的房屋。实际上,建筑物的设计水平不仅是居住者的个人利益,而且也是附近环境的公共物品。这样就提出一个问题,消费者是否愿意出钱让周围其他房屋设计或规划得独具特色呢?有研究结果发现,如果用一条蜿蜒的街道风格布局从而创造视觉上的多样性和绿地空间的话,那么与简单的网格状布局相比,这种物业的价值能够提升25%。此外,针对著名历史区域(那里对建筑整体设计有严格限定)住宅价格的研究表明,消费者会对建筑物之间的协调性进行估价,并在价格上愿意为邻近的优秀建筑风格进行补偿²⁰。

以上对城市规划实践过程中所涉及到的主要控制内容,从城市社会发展的角度探讨了其存在的必要性和合理性,从而也说明了城市规划之所以被需要的理由。当然,城市规划所涉及的内容还包括很多方面,这里不可能一一予以论证,而且有些内容也可以包括在以上的讨论之中。比如,对基础设施安排的布置,可以看成是对城市环境控制的一个方面,也可以看成是城市公共物品的组成部分,尽管其中也有一些差异,但就总体而言,同样可以沿用以上的分析框架来作进一步的论证。

第三节 规划是否可能: 知识领域

在知识领域对规划合法性的讨论主要是希望能够回答这样的问题:规划知识在本质上是否可能?或者说,有没有哪种知识在规划过程中是可运用的并且是可靠的?而知识可否运用的直接前提是我们能不能认识社会的发展,也就是,知识能否揭示社会发展的规律以及未来的进一步发展?这些问题的实质在于社会的未来是否是可预测的。针对这样的问题,在西方的思想体系中,有两种不同的思想观念进行着长期的争斗。一种思想认为,社会的发展和进步均是一个合乎

^① 1码=0.9144m

规律的必然过程,这个过程是不以人的意志为转移的。在传统的观念中,世界万物都是由上帝创造并已经被全部安排好的,任何人都无法予以改变。在现代科学革命之后,世界则被看成是一架组装好的机器,只要给它最初的动力就可以使其按照规则运作,在其运作的过程中任何人都不能改变它的运行轨迹。在这样的思想下,只要找到了其运行规律和作用方式,世界的发展就是可以预测的,并且可以确切地知道在特定时间它的精确的状态。另一种思想则认为,社会的发展进步都是由人的理性和合目的性的行为所推进的过程,但这一过程是由无数个人的理性和自由意志的随机努力而最终造成的,既然无法揭示所有个人的思想、愿望及其判断的依据,那么社会的发展也不可能是可预测的,社会也不存在所谓的规律。在这样两种思想的影响下,对于规划在知识领域是否可能就有着极为不同的结果。

近代社会对于社会发展的知识是奠基于牛顿力学对物质运动现象进行总结的基础上的,也可以说,牛顿力学定律不仅影响并决定了现代物理学和自然科学的发展,而且也影响并决定了现代社会研究和社会科学的发展方向,而更为重要的是其对我们思考问题方式的规定,正如有评论说:“历史告诉我们,在具体科学领域所取得的认识世界的成就总是起着改造我们关于世界的一般观念的作用。”²¹ 牛顿力学指出,宇宙中的一切物质实体的运动及其相互作用都遵循着少数比较简单的定律。根据这些定律,如果知道某一瞬间一组物体的地点、质量以及速度的话,那么人们就可以确定这些物体是如何相互作用的甚至相互碰撞后会发生什么样的结果。拉普拉斯(P. Laplace)将这一认识合乎逻辑地加以推广,得出了这样的结论:如果宇宙中的一切大小物质的位置和速度一旦得知,如果各种力的一切定律都已得知,那么在将来的任何时间一切这类物质的位置和速度都能得到计算和预言。因为一切将来的结果都来自于它的早期原因,也就是说,“就一切现存事物而言,都有其为人所知,或不为人所知的先决条件;这些先决条件规定了现存事物只能如此这般”²²,因此,只要我们能确定出它们目前的状况以及它们的作用方式,那么,它们的未来运动甚至其最终的结果都是可以预测的。这就意味着,宇宙是以事先确定的方式,按照自身的规律,随着时间的推移而进化。这就如同宇宙是一个巨人或一架精巧的机器,在以可以被解释的方式进行工作。

牛顿用几条非常简单的定律便对曾经认为是支离破碎而且毫无联系的各种运动现象作出了科学的总体性解释,从而在科学上获得了巨大胜利,这种胜利极大地鼓舞了此后的科学家们,在每一门自然科学学科中都期望通过几条简单的定律来解释整个学科现象。同样,在当时社会对科学所取得的成就的认同下形成了对科学方法的重视和广泛运用,促进了此后在社会问题的研究过程中对自然科学方法的运用。社会科学的确立也就是在这样的社会氛围中形成的,而其目的就是要促进对支配人类行为的规律的研究。孟德斯鸠(Montesquieu)将科学中的“规律”(law)一词推广到对社会现象的解释上,他在《论法的精神》一书的开始就明言:“规律是由事物本性中产生出来的必然关系”,从而提出了历史和社会现象的决定论,并把无数种人类社会的政权组织归纳为四种形式。他的后继者、被誉为社会学之父的孔德(Auguste Comte)在社会学领域的创始性研究中,就充满着对以牛顿力学为代表的科学思维的崇敬,积极尝试将其运用到对社会研究之中,并将他所创立的社会学称为“实证社会学”,并出版了《实证哲学教程》、《实证政治体系》等著作。从“实证的”这个词的运用上就可以看到他对自然科学尤其是物理学方法的认同和自觉地在社会研究中的运用。在孔德的思想中,“按照惟一的一种目的,合理地协调人类各种事件中的基本系列”是他一生的奋斗目标,他的理论论述全面地体现了他的这一观点。他认为,社会现象取决于一种严格的决定论,这种决定论是以人类社会不可避免的变化形式出现的,而人类社会的变化又是受到人类理性的进步所支配的。在这样的思想基础上,社会的发展是由其发展的内在规律所决定的,尽管这种规律并不是外显的,但它们是社会发展的决定性因素,而且,任何人都无法去改变它们。而人类一旦发现了这种规律,就可以知道社会的未来发展及其演进的轨迹。如果我们能够依据这样的规律,发现其中对人类有利或不利的各个方面,事先做好谋划,就可以尽早实现我们想要的结果并减缓和减弱不利方面的影响,甚至改变这些不利方面的性质。应该说,对社会发展的这种思想观点,正是各类规划能够存在的基础。

但很显然,正如前面已经提到的那样,在思想观念层次上,还有另一种思想是与此针锋相对的。这种思想认为,社会的发展并不是由前定的任何内容所决定的,而是社会中每一个人的理性和自由意志以及人

与人之间的相互作用所直接创造的。这种思想的根源也可以追溯到基督教神学。基督教神学中有一个概念叫作 Kairos, 指的是不能以线性的方式来对历史进行考察, 而应根据重大事件(当然, 首先是基督降临的时间)来对历史进行安排。Kairos 每次都作为人的决定降临, 它是突然的、不可推测的和不可预测的, 反映的是历史是如何以一种不能预先设计, 而作为一个突然来临出现的方式创造与重新创造的。这些事物出现的主要意义在于它在自己的事实性和重要性中发生, 而不在于什么明确突出的内容在它那儿实现, 或它作为历史的总体关系的一个阶段出现。在认识论上, 英国经验主义哲学的代表人物休谟(David Hume)坚持: “我们只能相信我们已经感觉到的东西”, 因此, 所有不可感觉的或尚未感觉到的任何东西都不能成为合法的知识。从这样一个观点出发, 他认为, 在对人及其社会的研究过程中, 不可能运用从自然科学中所获得的方法来获得社会的知识以及社会发展的知识, 因为, 我们无法进行有目的的实验, 也不可能按照事先制定的计划和方法去对付可能发生的每种具体情况。对此, 狄尔泰(Dilthey)曾经论述道: “在历史世界中没有自然科学的因果性, 因为自然科学意义上的‘原因’必然要根据规律产生结果, 而历史只知道影响和被影响, 行动和反应的关系。”“在历史进程中寻找规律是徒劳的。”因此, 社会的状态及其未来发展都是由人类的日常生活和活动, 通过人际的交往、事务和娱乐等活动, 在不同的条件和情况下所产生的具体结果。就是说, 社会发展的过程是具体的人在现实世界中各项有目的的活动的结果。

20世纪以来, 自然科学, 尤其是相对论及随后的量子理论的发展也揭示了另外一种科学景观。量子理论对经典牛顿物理学的严格的因果性提出了其不可解释的现象, 从而规定了其有限性。“Heisenberg 原理”即著名的“海森伯格测不准原理”(或称不确定原理)指出, 不可能以无限的精确性同时测量、预言或知道一个粒子的位置和动能。这就在物理世界的最为基本的层次上使自由意志的概念也成为可能, 因为自由意志的决策肯定是不可预言的。这并不是说个体的电子将“选择”以一种不可预言的方式进行, 而是说非物理学的影响(如人类意志的干预)有可能会影响到物质世界的行为。而在量子力学中之所以会出现这种现象的原因在于观测者在此过程中的参与, 这种参与成为描述和研究的必要条件, 如果不考虑这种参与的实

际状况, 也就不可能理解量子现象。

波佩尔(K. Popper)在其《历史决定论的贫困》(The Poverty of Historicism, 1957)和《开放社会及其敌人》(The Open Society and Its Enemies, 1945)等论著中, 以“纯粹的逻辑理由”证明了“我们不可能预测历史的未来进程”。在他的证明过程中, 其核心思想是任何科学都不可能用科学方法来预测它自己未来的结果, 原因则在于我们不可能在现在就预先知道我们明天才会知道的事情。而人类社会的发展在相当程度上是受到人类知识增长的强烈影响, 在这样的意义上, 人类社会的未来进程就难以预测。同时, 要对社会发展过程中的各类关系进行全面的控制, 实际上是不可能的, 因为, “只要对社会关系进行新的控制, 我们就创造了一大堆需要加以控制的新的社会关系。简言之, 这种不可能性是逻辑的不可能性”。因此, 他认为, “只有少数的社会建构(social institutions)是人们有意识地设计出来的, 而绝大多数的社会建构只是‘生长’出来的, 是人类活动的未经设计的结果”²³。在这一点上, 他和哈耶克从不同的路径达成了一致。正是由于这种生长性, 随着社会的变化, 所有的条件都发生了变化, 而这些条件的变化在事前是不可能获知的, 因此事前的规划必然会不适于变化了的条件。

20世纪80年代发生的一场关于科学认识论和方法论的争论有着异乎寻常的意义, 这一场争论甚至可以看出上述两种观点和思想的正面交锋。争论的一方是耗散结构理论的创立者普里果金(I. Prigogine), 另一方是突变论的创立者汤姆(R. Thom)。耗散结构论提出了任何系统既可以在熵的增长过程中不可逆地走向绝对平衡, 也可以在远距平衡态的地方由于扰动和不稳定因素的作用而出现偶然的分叉, 从而形成耗散结构, 使一个系统开放, 并通过摄取负熵构成现代复杂组织, 借此保持生命力。这一理论证明了, 有序来自于无序, 稳定产生于混乱。而突变论则是研究事物发展过程中所存在的间断性现象, 它揭示并解释了这样的事实: 间断产生于连续, 偶然产生于必然。争论的双方依据自己科学研究的成果, 都承认世界是无序和有序、变化和稳定共同组成的, 分歧点主要在于何者是更为根本一些的因素。科学的传统承认世界是有序的、稳定的, 受统一规律的支配, 科学就是要揭示并解释这种规律, 并对世界的进一步发展作出预测。汤姆坚持这样的看法, 认为世界首先是有规律的而不是混乱的, 所谓的偶然性只是未知的代名词, 科学和

技术发展的目的就是要揭示这些未知，建立普遍的解释公式，从而推动社会的进步。而普里果金则认为，在新的科学研究和发现中已经证明，“偶然性”、“无序性”、“不稳定性”等具有更为重要的意义，我们已经不可能把自然的全部复杂过程归结为几条基本规律，而需要对此进行特殊化的个案研究和解释，并且通过对该点的揭示可以强化人对社会发展过程的责任，这种责任性包括了人的理性和自由意志必须为社会的未来发展担当起自己的职责。社会的发展确实具有强烈的不确定性，但这并不意味着人类对于未来就可以无所作为或胡作非为，相反，正是在这样的状况之下，人类必须对自己的行为有清醒的估计，从而使未来的行动能够保证人类社会的持续发展。这一争论并没有最后的结果，因为难以在这两者之间或在更多讨论的基础上建立起一个能够包容这些现象的统一的理论框架，因此相关的争论还会持续下去。但这也并不意味着这两者之间就必然是绝对对立的，它们之间在一定的条件下仍然有相互共通内容存在。正如普里果金和汤姆都强调的，要对事物的发展进行研究需要从具体的事例和具体的节点上展开，这样才能解释清楚相互作用之间的真正原因。按照他们的观点，宏观上的研究都具有不确定性，需要从具体个案上进行研究，以深入地研究其内在的运作机制。

针对现代科学所面临的实际问题，尤其是关于不确定性的客观存在以及运用以前的科学方法无法予以解释的状况，或者如一些科学家所说的“确定性的终结”²⁴，现代科学必须新的基础上建立起新的科学方法来应对这样的现实，并提供新的解释。因此，“20世纪是科学全面向复杂性进军的时代。在这个进程中，科学发现了自己的界限，粉碎了确定性追求的梦幻。但科学并没有消极地对待自己的局限性，它不仅欣然接受了自己的局限，逍遥于其中而体会了命运的极致，并且迅速修正被近代科学成就铸造而成的确定性的思维模式，发展出一套处理复杂事物的‘科学范式’。如各种不确定性推理（隐含、递归、类比等），建立‘启发式规则’，创立出新型的几何学——分形几何学、重整化群方法。提出了一整套新的概念，如涨落、分叉、反馈放大、失稳、自组织、自相关等等。当我们用这些新的科学方法和概念重新思考复杂系统问题，如社会经济系统和生态系统时，便会发现，新的科学思维为我们提供了完全不同的理论和处理方法。例如，从新科学的观点看，社会是一个极为复杂的、包含着巨

大数目的潜在分叉（可能的质变）的系统。这种系统在某些特定条件下（如社会过渡、不稳定状态）对涨落异常敏感。社会系统中这种有影响的涨落往往可能是处在特定位置上的个人或小组的思想、情感、个性、偏爱。这既引起希望，也是一种威胁。说希望是因为，在这种特定条件下，个人的创造力有可能被整个社会所吸收，从而产生出不同于以往的生活样式。在一定意义上可以说，真正的创造力存在于组成群体的个体之中，个性对共性的突破才能促进发展和进化；说威胁是因为在这种特定条件下，社会整体对个体行为特别敏感，使社会的发展充满了由个人或小组的行为、思想所导致的曲折。生活于其中的人会有一种不安全感”²⁵。科学运用这些新的方法就有可能更好地解释自然和社会发展的状况，同时也通过立足点的转变更好地促进了科学的发展。正如柳延延所指出的那样：“仔细分析20世纪的科学成就可以发现，科学在引导我们的思维定势‘从存在走向演化’。现代科学并不热衷于构造确定的完美体系，它往往着眼于某个系统可能发生怎样的变化。因此，尽管确定的追求已成奢望，人类世界的预测能力却由于这种研究获得了提高。例如，科学已宣布了人类对长期天气预报的不可能性。但气候作为一种混沌现象，它背后的某些动力学机制已被科学家知晓。目前我们的天气预报不仅仅建立在统计得到的观测数据上，而且还能根据这些数据‘重建’它的动力学规则。这使得近期预报的质量显著提高，并在很大程度上改进了长期预报。……另外，科学家目前正在计算机的帮助下确立诸如预测森林火灾蔓延的数学模型、地形地貌模拟系统、基因突变规律，以期对这些过去认为不可预测的事件在一定范围内给出预测。并且取得了可喜的结果。”“所以，科学承认自己的局限性绝不意味着科学改变自己的初衷，去追求模糊、朦胧，乃至主观的东西了。科学期望教会人们与社会和自然的不确定性相处（学会如何提出目标，如何改进猜测——学会在明知对信息的拥有不充分的情况下进行预测），用精确性、决定论去逼近模糊性、随机性。20世纪的科学实践表明，科学的努力是成功的。”

从思想观念上看，科学领域所面临的问题实际上是对事物之间联系进行认识的“范型”转变，这种转变就要求运用新的方法来重新认识所有的关联。从社会研究的角度，我们可以从现代科学中学到许多方法论思想上的内容。物理学家对物理学的描述可以为我们提供

一些借鉴,而且也可促进我们对此问题的深思,同时也可以对社会联系的不可知论提供一个回应。“原子物理中非局部联系和概率的重要作用意味着一个有可能对所有的科学领域产生深刻影响的新的因果概念。古典科学是采用笛卡儿的方法建立起来的,这种方法把世界分解成要素来研究,并按照因果定律来安排这些要素。这种决定论的世界图景与把自然看成一架时钟装置的想像有很大关系。在原子物理学中,这种机械论的、决定论的图景不再成为可能。量子理论向我们揭示出世界不能被划分为相互分离、独立存在的各种要素。分离要素的概念——例如原子或亚原子粒子——只是一种逼近真实的理想化。按照古典意义上的因果律,这些要素是不相联系的”。“在量子理论中,单独的事件总没有一个明确的原因。例如,一个电子从一个原子轨道跳到另一个原子轨道,或者一个亚原子粒子的解体等都可以在没有任何单独事件引起的情况下自发产生。我们决不可能预言出这种现象将在何时并且以怎样的方式发生,我们只能预言它的概率,这并不意味着原子现象是以完全任意的方式而产生的,而只意味着它们不是局部原因造成的。任何一个要素的行为都是由它与整体的非局部联系所决定的。由于我们不能精确地知道这些联系,所以我们不得不用广义的统计因果论概念来替代狭义的、古典的因果概念。原子物理学的定律是统计的定律,原子事件的概率是由整个系统的动力学来确定的。在古典力学中,要素的特性和行为决定了整体的特性和行为,而在量子力学中情况正好相反,整体决定了要素的行为”²⁶。正由于这样的状况的存在,量子力学更加强了宏观研究的可靠性。量子力学认为,虽然作为个体的原子、分子的具体行动有可能无法预言,但是产生于构成一简单生物细胞的天文数字的原子和分子的统计是具有充分的说服力的,以至于生物细胞中大量原子的平均行为在相当大的程度上是完全可以预言的,重要的偏差很少发生。这种状况也同样适用于对社会发展状况的分析。哈耶克指出,“我们对产生这些社会现象所依据的原理的了解,往往不能使我们预测任何具体情况的准确结果”,但这并不意味着对社会发展的预测是完全不可能的。波佩尔的论证提出了对历史决定论的批判,但同样他也并不认为这是对社会进行预测的可能性的反驳,而是认为,通过预测某些发展将在某些条件下发生而来检验社会理论的这一方法,是与他的论证完全相容的。他指出,社会发展的趋势是始终存在的,但是这类趋势

的存在是有条件的,过去我们只认识这种趋势的必然性而不顾及这些条件的可能性,从而使得这些趋势是被架空的。如果要尽量完善地解释趋势就必然要“尽可能地判明趋势持续所需要的条件”,从而可以在无数的可能情况下把握这些可能性,尤其要关注在什么样的条件下这种趋势将会消失。“有限理性论”的创立者西蒙(H. Simon)在否定了完全理性和充分理性的基础上,并没有认为人对社会发展的控制是无效的,而是从另一方面确认了对社会发展规划的可能性,并且论证了要取得大规模社会规划的成功,就必须对设计的目标和内容在真实情形的基础上进行必要的选择。所以,他仍然将“社会规划——设计发展着的人为事物”作为他论述“人为事物的科学”中的一个重要组成部分²⁷。

当然,我们也很清楚,对社会的研究并不能依赖于纯粹科学方法的使用,尤其是在对未来发展进行研究时,通常情况下也不可适用纯粹科学的要求来衡量这些研究,这里的原因是多方面的,但可能其中最主要是在于:(1)社会现象与自然现象有一个最大的区别在于社会的事物和事件都是非独立因素作用的结果,在这里难以与其他事物与事件进行彻底的分离;(2)在复杂的社会系统中,一般没有再生现象,并且控制外部因素的可能性极为有限,与自然科学中的实验室条件有极大的区别;(3)在针对社会系统的研究中,人的个体性因素占据着重要地位,尤其是对事件发展有着决策权的个体的因素往往起着决定性的作用。社会系统的未来发展对人类决策和某些时候对“新”变化原因有着极强的依赖性。所谓“新”,在这里是指那些过去尚未形成,或者即便过去已形成但并不突出的原因;(4)人类的干预。由于人类的干预,事件的发展就会以多种方式偏离早先的情形,很多科学的规则和规律就会发展改变。但这些原因的存在并不意味着科学方法在社会研究中就没有用武之地,至少在观念层面上,自然科学有关不确定性的研究方法将全面改观社会研究的整体结构。也就是说,在对社会进行的过程中,也同样需要在转变观念的基础上实现方法的改变,而不是用确定性下的方法来对付和处理不确定的状况。正如柳延延在对不确定性和决定论的讨论中所提出的那样:“对于当代的社会学者来说,他们好像终于领悟到,他们原则上并不能完全把握‘历史的必然性’。社会学研究的真正使命在于让人们学会与不确定性相处,因此,发展掌握复杂性和不确定性的

手段是现时代最迫切的需要之一。”²⁸针对社会发展尤其是涉及到未来发展的不确定时,规划和社会研究都有必要发展新的立场和方法。经济学家在论述经济规划发展状态时也同样认为,规划的思想方式应当适应这种未来的不确定性,而不是用未来是确定的这样的思想来指导规划及规划的实践。经济学家约翰·罗宾逊指出:“如果我们没有认识到这种非确定性的存在,或是更该死地制定预测方案,把这些不确定的因素看成是确定因素,我们就可能犯根本性的错误。事实与愿望往往相悖:如果我们自以为是可预料的,那么结果却将是难以控制的;如果我们认识到未来是不可预料的,反而能妥善地处理问题。大多数规划都假定未来是可以预测的,而好的规划则设想未来是不可预测的。”²⁹当然这里所说的不可预测是说未来是不可完全准确地预报的,所得出的结果是并不确定的。那么,既然未来是不确定的,究竟为什么还需要对未来进行研究?此外,在未来不确定的情况下,如何做好未来的研究?这是在开展规划工作之前就需要解决的问题。布莉塔·史沃滋等人³⁰在讨论情景评估法时所总结的内容为我们提供了一些讨论的基础和前景,但其前提显然是对未来的预测是可能的,只是我们去应对的方式方法必须得到改变。

(1) 我们不能预示未来,但通过设计若干关于假设的未来发展或情形的可能而连贯描述(即情景评估),我们就能给研究手头问题时予以考虑的不确定领域划定界限。

(2) 如果我们打算预见问题,并且改善我们未来的状况,我们就不应该仅仅假设目前的趋势将会继续;相反我们应当设计我们所期待的未来(情景评估),识别变化的转折点和机制,从而发现某些能在一个合目的的方向上影响发展的行动。

(3) 如果我们关心某个特殊系统或计划对象的未来发展(如商业公司、能源系统等),那么作出关于系统环境未来发展的明确假定(一组情景评估),则是十分有用的(反之没有任何变化的隐含假设常常被作出)。

(4) 综合片面、分散同时又是暧昧不清的知识而形成一幅关于未来发展和状况的整体性、一致性的蓝图(情景评估)或许是有用的。当各个不同领域中的发展之间有相当大的交互影响效应,并且这些影响不能够单个地考虑时,这一工作显得特别重要。

(5) 为了在作为特定事件及其作用结果而出现的

非连续性和变化趋势的领域中,获得关于未来发展的现实图画,试图描述若干个因各种人物的决定和行动而产生的假设发展是十分有益的。

(6) 某些未来发展被认为是不太可能但却是危险的。通过致力于这种发展如何出现的较为详细的想像,我们就能作出准备,以减少其出现的概率,或者降低其危险程度。

未来或许真是不能在现在真正把握的,对它的了解也是有限度的,但可以通过决策及由这些决策所指引的行动而导致事物发展的轨迹发生变化。我们应当清楚,现在的决策和行动是形成未来的关键,这也是规划以及未来研究能够成立的基础。在这样的状况下,规划的目的或目标并不是对未来发展状况的预报,尤其不是精确地预报未来,但其仍然是具有作用的。正如美国未来协会在1966年的简介上指出的:“未来不可预料和未来不可避免的宿命论观点正被抛弃。存在着大量可能的未来,适当的干预会在它们出现的可能性上造成不同,这样的观点正在为人们所接受。这就形成了一个重大社会责任:探索未来,并且探索影响未来方向的途径。”³¹规划学者也同样建立了这样的观念,并在此基础上提出了规划方法的可能方向。在讨论规划未来发展方向时,有学者提出:“规划与科学分析活动之间存在着一个根本的区别,这就是:规划的目的是要预见未来可能发生的事态,并善于对它进行管理。规划失败的原因,大都是由于注意力主要集中于预测,而对怎样解决预测结果所提出的问题却重视不足”³²。而20世纪60年代系统方法论在城市规划中运用的倡导者麦克洛克林(J. B. McLoughlin)则在论述城市和区域规划思想体系时,非常推崇米切爾的系统观点,并从米切爾的观点中推导出他对城市规划动态过程的认识。米切爾认为“规划是连续的,因此不存在什么确定的规划”,“规划的目的在于影响和利用变化,而不是描绘未来的、静态的图景”³³。在20世纪60至80年代,曾经出版过第一版至第四版的《变化的规划》(The Planning of Change)一书,全面探讨了对社会变化进行规划的问题,并且揭示了如何实现规划的变化(planned change)的思想体系、知识框架以及具体方法³⁴。在这样的思想体系下,我们可以更清楚地理解E·培根(Edmund Bacon)所说的一句名言“你不能够制造一个规划(make a plan),你只能培植一个规划(grow a plan)”³⁵的真正含义。

注 释

- 1 见: C.H. Exline, G.L. Peters, R.P. Larkin.1982. 从历史角度看城市规划. 卢野鹤译.现代外国哲学社会科学文摘, 1984 (6).48
- 2 Michael Goldberg & Peter Chinloy. Urban Land Economics. New York: John Wiley & Sons, Inc.,1984. 302
- 3 Friedrich A. von Hayek.The Constitution of Liberty, 1960. 邓正来译. 自由秩序原理. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997
- 4 M. J. Greenwood and M. B. Edwards.Human Environments and Natural Systems, 1979. 刘之光等译. 人类环境和自然系统. 北京: 化学工业出版社, 1987.494
- 5 Arthur B. Gallion & Simon Eisner.The Urban Pattern: City Planning and Design (fifth ed.). New York: Van Nostrand Reinhold,1986
- 6 Mike E. Miles, Gayle Berens, and Marc A. Weiss. 2000. 房地产开发: 原理与程序 (第三版). 刘洪玉等译. 北京: 中信出版社, 2003.139
- 7 Harvey Molotch. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place, 1976. 载 Nancy Kleniewski 编. Cities and Society. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell, 2005
- 8 见:Denise Dipasquale,William Wheaton 著. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- 9 见:Denise Dipasquale,William Wheaton 著. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- 10 见:Denise Dipasquale,William Wheaton 著. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- 11 现代城市规划从整体结构上可以认为是在英国形成了最早的、最全面的完整体系, 而在美国形成了控制要素最为刚性的土地使用控制的结构。
- 12 见:Denise Dipasquale,William Wheaton 著. 龙奋杰等译.城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- 13 详见:S. S. Fainstein.The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York.Blackwell,1994. 此书对伦敦和纽约 20 世纪 80 年代房地产繁荣与萧条原因有详细分析。
- 14 见: Patsy Healey. The Reorganisation of State and Market in Planning, 1993. 载:R. Paddison, B. Lever & J. Money(eds.). International Perspectives in Urban Studies I. London: Jessica Kingsley Publishers, 1993
- 15 John M. Levy.Contemporary Urban Planning (5th ed.). 2002. 孙景秋等译. 现代城市规划. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- 16 见: S. S. Fainstein.The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York.Blackwell,1994
- 17 这一例子选自:Denise Dipasquale,William Wheaton著. 龙奋杰等译. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社,2002
- 18 详细分析见:Arthur O'Sullivan.Urban Economics(4th ed.).2000. 苏晓丽等译.城市经济学. 北京: 中信出版社,2003.285 ~ 287
- 19 见: Denise Dipasquale,William Wheaton 著. 龙奋杰等译.城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- 20 见:Denise Dipasquale,William Wheaton 著. 龙奋杰等译.城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- 21 柳延延.概率与决定论. 上海: 上海社会科学院出版社, 1996.5
- 22 美国哲学家 R. Taglor, 引自柳延延. 概率与决定论. 上海: 上海社会科学院出版社, 1996.10
- 23 K. Popper. The Poverty of Historicism, 1957. 杜汝楫和邱仁宗译. 历史决定论的贫困. 华夏出版社, 1987
- 24 如 Ilya Prigogine.The End of Certainty, 1996.湛敏译.确定性的终结: 事件、混沌与新自然法则. 上海科技教育出版社, 1998; Morris Kline.Mathematics: The Loss of Certainty. 1980. 李宏魁译. 数学: 确定性的丧失. 长沙: 湖南科学技术出版社, 1997; 等等。
- 25 见: 柳延延.概率与决定论. 上海: 上海社会科学院出版社, 1996.290 ~ 291
- 26 Frigjof Capra.The Turning Point: Science, Society, and the Rising Culture, 1982. 卫飒英,李四南译.转折点.四川科学技术出版社, 1988.69 ~ 70
- 27 H. Simon.The Sciences of The Artificial.1969. 杨砾译. 关于人为事物的科学.解放军出版社, 1988
- 28 柳延延.概率与决定论. 上海: 上海社会科学院出版社, 1996.294
- 29 约翰·罗宾逊. 规划中的悖论. 陈荃礼译. 见: 经济学译丛, 1988 (1).71 ~ 72

第一部分 现代城市规划理论概说

30 布莉塔·史沃滋等著,陶远华等译.未来研究方法:问题与应用.武汉:湖北人民出版社,1987

31 引自布莉塔·史沃滋等著,陶远华等译.未来研究方法:问题与应用.武汉:湖北人民出版社,1987.116

32 I. H. Stewart 著,尹淑清译.规划理论的未来.国外建筑文摘·建筑设计,1984(2).4

33 见:J. B. McLoughlin.Urban and Regional Planning: A Systems Approach, 1978.王凤武译.系统方法在城市和区域规划中的应用.中国建筑工业出版社,1988.67

34 Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne,Robert Chin (ed.).The Planning of Change (第一版至第四版).Fort Worth: Holt, Rinehart and Winston, Inc.,1961/1969/1974/1984

35 见:Walter Bor. The Making of Cities. 倪文彦译.城市的发展过程.中国建筑工业出版社,1981

