

霍普金斯规划行为理论评述——兼论规划制定和使用

A Review of Lewis D. Hopkins' Theory of Planning Behavior: The Recognition of Making and Using Plans

陈璐 周剑云 戚冬瑾
Chen Lu, Zhou Jianyun, Qi Dongjin

摘要：通过引介霍普金斯规划行为理论，本文解释了规划行为相关现象以及规划的制定与使用逻辑，为丰富规划理论研究和认识国内规划提供了一个新的视角。基于该理论，笔者进一步辨析了蓝图式规划与行动规划的制定与使用逻辑差异，并从规划与管制的行为区别角度，揭示我国控制性详细规划与美国区划的管制思想差异。规划理论的研究要回归规划本身，关注规划自身制定的逻辑，从使用的角度制定规划，而规划的法治化转型需要回归法律的逻辑。

Abstract: This paper introduces Lewis D. Hopkins' theory of planning behavior. The theory explains the phenomena related to planning behavior and the logic of using and making plans, providing a new perspective to enrich the study of planning theory and understanding of planning in China. Based on this theory, this paper further identifies the differences in the logic of making and using blueprint plans and action plans. In addition, from the perspective of the behavioral distinction between planning and control, this paper reveals the differences between the control ideology of the regulatory plan and zoning. The study of planning theory needs to focus on the logic of planning itself, and planners need to make plans from the perspective of using plans. Finally, the transformation of the law-based management of planning needs to focus on the logic of the law.

关键词：规划行为理论；信息生产；规划使用；规划逻辑；

路易斯·霍普金斯

Keywords: Theory of Planning Behavior; The Production of Information; Using Plans; The Logic of Planning; Lewis D. Hopkins

国家自然科学基金面上项目 (51978273)，广州大学科研基金项目 (PT252022006)

作者：陈璐，广州大学建筑与城市规划学院，讲师。

472833596@qq.com

周剑云（通信作者），华南理工大学建筑学院，亚热带建筑科学国家重点实验室，教授，博士生导师；中国城市规划学会，理事

戚冬瑾，华南理工大学建筑学院，亚热带建筑科学国家重点实验室，教授；荷兰代尔夫特理工大学，访问学者

引言：规划理论研究的困境与引介霍普金斯规划行为理论的意义

“规划是什么”往往缺乏明确的定义，理论界也一直众说纷纭。如果说规划者参与的活动就是规划，那规划涉及的领域几乎无所不包：经济学、社会学、政治学、法学、生态学、管理学……由于规划的复杂性，规划理论的研究范畴也十分广泛。源于西方的规划理论主要可以分为“规划中的理论”（theory in planning）和“规划的理论”（theory of planning）^[1-2]。“规划中的理论”大多是其他学科的基础理论，如城市发展的经济学理论、城市社会的社会学理论等，运用这些理论可以实质性地解释城市现象，预测城市发展，因此这些理论又被称为“实质性规划理论”；“规划的理论”是关于“规划”本身实质与特征思想和观点，可观察的“规划”是人类行为，因此此种理论是关于“规划行为”程序与规则的规范性理论，又称“程序性规划理论”。即，“规划中的理论”从各个学科中广泛吸纳概念和理论构建方法，并非规划本身特有的理论；“规划的理论”在西方更多受到哲学、社会学的影响，具有明显的人文科学属性，但较为抽象，往往与具体的城市问题脱节^[3]。当前城市规划理论呈现多元、破碎的情况，已成为大多数学者的共识^[4]。

然而，从国内现有文献来看，对于“规划的理论”，即解释规划自身思想、行为和程序，但不依赖相关学科的“纯”理论进行阐述的研究非常少。目前城乡规划学的众多研究成果大多为外延式一交叉型研究，真正强化本学科核心的学术贡献并不多，学科核心理论空心化现象明显^[5]。

尽管城乡规划是一门应用型学科，具有实践导向的性质，强调在具体场景中解决问题，但是忽视属于认识论范畴的“纯”规划理论研究，将对规划实践产生不利影响。一是缺乏对规划的内在运作逻辑和自身特性的研究与反思，只能在实践中不断试错和总结经验，但城市发展具有的不可逆性，决定这种实践往往需要

付出较高的试错成本。在实践中,规划者往往注重规划编制的具体技术和方法,较少考虑规划成果如何影响行动,不少规划通过审批就意味着成果的验收,规划过程通常被表达为理性决策过程而不是理性行动过程。这样的逻辑使得规划者过度关注编制程序或方法,而忽视规划实施,规划编制与实施之间的脱节进一步导致“规划无用”。二是,我国当前的规划评估研究主要以“事后”规划实施评估为主,对“先验”规划评估少有研究^[6]。三是,作为信息的规划与作为管制工具的规划是两个概念,但二者在使用中常常被混淆。例如:我国控制性详细规划(下称控规)与美国区划(zoning)常被混为一谈,尽管两者在管制内容与方式上的确有一定的相似性,但两者的制定逻辑、立法逻辑截然不同。讨论缺乏共识,言语就失去了有效沟通的基础。

为丰富规划理论研究和认识规划提供一个新的视角,本文通过引介路易斯·霍普金斯(Lewis D. Hopkins)自1985年便提出的“规划行为逻辑”(the logic of planning behavior)核心思想,以及后续展开的相关理论研究,尝试解释规划行为的相关现象以及规划的制定与使用逻辑。引介该理论主要有以下几个原因。

(1) 该理论可被视为规划“元理论”。它不是建立于其他学科基础之上,抱着某一理论或概念的典范(如制度经济学、最优化及沟通理性等)加以发挥^[7],而是将规划放入世界状态中,观察与规划相关的各类实体及其之间的相互关系,其立论唯一赖以依据的是米勒的科学哲学^[7],因此可以说,该理论具有“回到事物本身”的现象学精神。

(2) 该理论将规划作为核心的研究对象,注重规划自身运作的逻辑研究。目前已有的大量相关研究或关注被规划的对象,或关注如集体行动、市场失灵、政府管制等过程,几乎没有研究关注规划本身,而霍普金斯规划行为理论讨论如何制定和使用规划,并创建了规划标记语言和规划数据模型,清晰区别了规划行为相关的各实体要素及相互关系,为讨论规划及相关行为提供了语言基础,使部分易混淆的概念得以澄清,有利于学术讨论和交流。

(3) 该理论与实践联系紧密。西方部分学者埋头于“象牙塔”的理论讨论,以致忽略了规划的实质性内容——归根结底,规划是一种实践行动,而不仅仅存留于理论研究。霍普金斯规划行为理论关注制定规划的逻辑,规划的使用与评价,以及面对风险和不确定性时的城市行动及其后果,而对以上议题的讨论,有利于解答城市快速发展所致的我国规划实践并未充分重视的许多问题。其构建的规划数据模型在实践中也已有直接应用。

本文首先梳理霍普金斯数十年来与“规划行为”有关的核心思想,为认识规划提供一个新的视角。其次,基于此理论,

笔者将进一步辨析蓝图式规划与行动规划的逻辑差异,以及规划与法规管制两个核心内容,重新审视我国规划理论与规划实践中的一些问题。

1 霍普金斯规划行为理论将规划本身作为核心研究对象

1.1 规划作为信息生产行为

霍普金斯曾任伊利诺伊大学厄巴纳-香槟分校(University of Illinois at Urbana-Champaign)城市和区域规划系主任13年之久,以他为代表形成了规划思想独特的伊利诺伊学派,该学派区别于其他流派的一大特征在于,认为规划不仅仅是研究城市现象、政治过程、政策制定、政府管制或投资的理由,其本身就是一个重要的研究对象。规划要通过影响未来的行动来有意塑造未来,而不仅仅是通过适应人口、预测经济或纠正市场失灵^[8]。霍普金斯的早期研究集中在规划过程的语义上,试图建立和定义规划相关行动术语,包括规划、行动者、资产、行动、决策情境、法规等,在此基础上建立了一个关系系统,为讨论规划提供了统一的基础定义。

霍普金斯将狭义的规划定义为一种信息生产行为,即通过产生新的信息减少不确定性,并将信息作为决策的基础^[9]。这些信息可能是关于环境、价值观或相关行动的陈述,也可能是替代方案;可以通过许多方式产生,如制定环境预测,调查,与参与相关行动的个人交谈,或委托规划单位协助制定等。这种信息产生的行为可以为了公共机构、社区或私人公司的利益而进行,由内部专家或聘请的顾问来执行。规划的本质是行动前的思考,考虑相互关联的决定和行动以使之与意图和特定目标相匹配的行为就是规划的过程^[10]。

规划是生产信息的行为,这是国内学术界目前还没有意识到并且很少提到的观点。从生产信息的角度而言,规划实际上是一种非常普遍的人类行为,每个人都可以从事实的角度预先对未来进行考虑与安排,而城市规划涉及的随时间变化对空间格局的安排往往是集体行为。规划过程创造意图,规划文本呈现规划意图的相关信息。

1.2 规划成果本质上具有公共产品的特性

在一个权力分散的世界,不同组织针对不同问题在同一空间进行多重规划几乎是不可避免的。如果将被规划的空间看作由多个层(layer)组成的整体,那么不同的规划就对应不同的层。城市规划是多层规划,是一个协作生产信息的活动,且涉及许多参与者。

据此,霍普金斯认为,规划成果本质上具有“集体/公共产品”(collective or public goods)的特性,具有使用上的

非竞争性和受益上的非排他性^[7]，即一个人使用规划成果不会降低它对其他人的价值，且允许许多人同时使用。诚然，现实中往往有许多人为限制因素，使得规划并非一个严格意义上的公共产品。当规划信息不公开、不对称时，便有了竞争性，容易滋生寻租现象。

综上,霍普金斯规划行为理论是基于规划是生产信息的行为,以及规划成果本身只是信息且具有公共产品特性的假设展开的深入论证和推导。

1.3 规划标记语言与规划运作方式

1.3.1 规划标记语言

在审议、制定城市发展决策时,需要面对多种信息来源的内容。为了能够使不同参与者获取和使用规划的内容,霍普金斯构建了一套规划标记语言(planning markup language),以便进一步表达规划中存在的各种现象,以及不同实体之间的语义关系,成为讨论和交流规划内容与含义的语言基础^[11]。

标记语言分为三个层级。第一层级描述了现在的世界状态（图1），改变这个状态的行动和关于行动的规划，以及作为行动结果的未来世界状态。其中，未来世界状态改变分两种状态：一种情况是，行动和结果可能仅仅是预设的，没有实现，即仅发生规划过程；另一种情况是，行动和结果都实现了，如同在监测世界的变化过程。区分规划行为与具体行动是有意义的——当立足现在时，未来的世界状态有无数种可能，但当未来到来时，只有具体行动所产生的实际结果带来的唯一世界状态。

第二层级描述了规划现象涉及的主要实体之间的关系, 强调整体结构。如图 2 描述, 整个系统是一个世界状态, 其中右半部分描述了规划与行动根植于世界状态并改变世界状态的过程^[12]。

第三层级则是对系统中每个实体展开的进一步定义与阐述,包括参与者、资产、行动、活动、决策情境与规划^[12](图2)。由于角色和能力(包括权力、技能、倾向和资源)的不同,参与者会产生不同的行为,包括:制定规划,感知特定问题,提出行动建议,面对问题和选择时作出行动决策,在决策情境中使用规划。

显然,规划是整个系统的核心,将许多参与者的不同行为连接在一起,以影响未来行动。图2中区分出了规划的三种主要使用情形。第一种为“规划→行动/法规→改变能力”,表示将规划信息转换为法规,法规改变了参与者的能力,从而约束了参与者的(投资)行动。第二种为“规划→行动/投资→改变资产”,即依据规划来行动,从而改变资产,影响参与者的资产活动。第一种情形可视为法规管制,第二

种即规划实施。值得注意的是,参与者也可以在没有规划的情况下制定法规和投资行动。第三种是使用规划进行决策,也是最频繁的使用情形。前两种用于管制与实施目的的规划,一般也是集体选择/决策后的最终规划成果。

区分信息生产行为、集体选择/决策与法规管制这三种行为是有必要的。规划只产生信息，不会直接解决问题，是通过用信息影响其他人决策的方式解决问题；集体选择/决策（如选择哪种目标、哪个方案或哪条行动路径等）是一种政治行为；法规管制不仅限制了选择范围，还约束了个体行动：虽然以上三种活动都与规划者密切相关，但直接影响公共产品生产行为的是行动/法规和行动/投资，而不是规划^[13]。

规划不仅是控制的工具,更是促进交叉协作的工具,而语言的统一为规划协作奠定了基础。规划标记语言的构建意味着具有不同内涵的同一对象可以在规划数据模型中得以分类,规划中的各类属性能够被数据库识别和编码。霍普金斯后续为规划信息系统(ISOPl: Information Systems of Plans)开发了共享数据模型,用于访问在不同时间创建的、来自不同机构的、不同范围的“规划网络”中的意图和行动。ISOPl的创建不是为了专注于制定和达成一项规划,而是使多方参与、不断制定的规划得以有效运作,从而支持多规划推理以及基于规划的决策,这与规划作为一种多方协作的信息生产活动

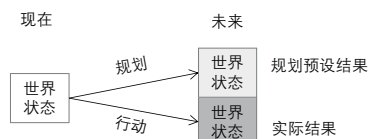


图 1 规划标记语言的第一层级：基础概念示意

资料来源：作者根据参考文献[11]绘制

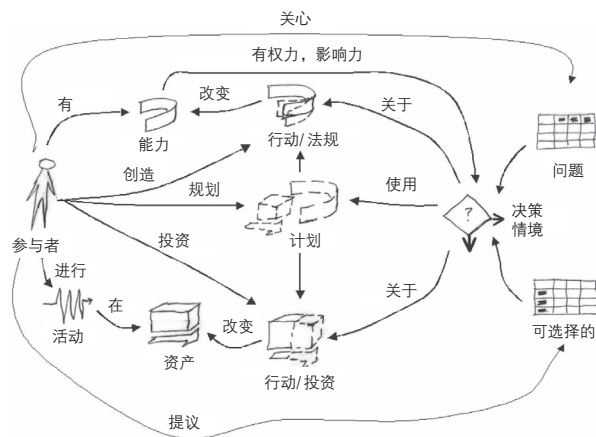


图2 规划标记语言的第二层级:城市发展过程的本体论框架示意

资料来源：作者根据参考文献[12]绘制

而不仅仅是一种政府决策的理念是一致的，因而在实践中也得到成功应用^[14]。

1.3.2 规划的五种运作方式

对于规划通过何种机制或因果过程影响行动这一问题，霍普金斯定义了规划的5种不同运作方式进行阐释。为避免混淆不同意义的“规划”，针对每一个意义，他采用了一组含义最接近的名词予以说明：议程（agendas）、政策（policies）、愿景（visions）、设计（designs）与策略（strategies）（表1）。值得注意的是，这5个名词在相关领域具有更丰富的含义，但在解释规划的运作方式时，它们仅仅定义了行动之间或行动与结果之间的特殊关系。议程记录了承诺的行动；政策为同样的情况采取同样的行动，符合“如果—则”（if-then）的规则；愿景是通过信念激励行动；设计处理行动之间的相互依赖和互补性；策略能够处理行动和结果的不确定性。以上5种方式是规划影响世界的机制，任一规划都能以其中一种或多种方式运作。

2 规划行为理论与西方其他规划理论的内在联系与差异

霍普金斯规划行为理论的核心在于它将行动与结果联系起来——制定规划的基础是认识到城市发展中的不确定性，要实现不同的结果则需要采取不同的行动；而作为信息的规划仅仅是一个中间产品，它改变了决策所依据的信息，从而影响行动和结果。霍普金斯从规划现象本体论中提取出了评估规划的两个视角，即制定规划与使用规划^[10]（图3）。依

据此框架，我们可以简要地辨析不同规划理论之间的内在联系与差异。

纵观西方规划思想演变史可以发现，规划经历了从“设计”到“分析”再到“政策”和“沟通”的转变。20世纪早期，西方城镇规划顺着建筑设计的思路发展，规划图被视为描绘城镇未来发展的终极蓝图。1960年代，源于对蓝图式规划的批判，“系统规划理论”和“理性过程规划理论”出现，标志着现代主义思想的高潮^[1]。总体而言，以“实体—

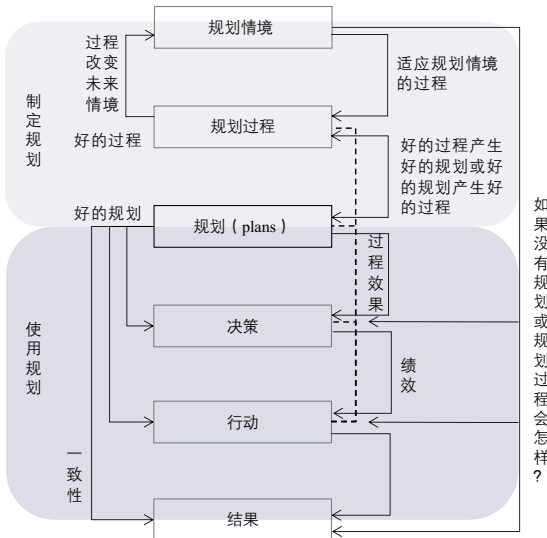


图3 规划的评估视角框架
资料来源：作者根据参考文献[10]绘制

表1 规划运作的5种方式

运作方式	议程	政策	愿景	设计	策略
图示					
定义	所作事项的列表，不是结果	行动“如果—则”的规则	未来可能性的意向（image），结果（outcome）	目标（target），描述成熟完整的结果	视情况而定（权变）的行动（决策树中路径）
例子	设施改善方案的列表	如果开发商支付道路成本，那就允许开发	社会平等，美丽城市	建设规划或都市总体规划	视有多少土地、何时开发、何地开发的道路兴建方案
如何运作	提醒：如果公开，则必须承诺去执行	将重复决策自动化，以节省时间；相同情况采取相同行动，以求公平	激励人们采取行动，并相信它们会导致所想象的结果	显示相关决策的完整结果	何时何地，采取何种决策，取决于采取行动当时的状况
何时运作	许多行动须记住，且需要获得受影响人们的信赖	重复决策的制定，须有效率、一致性和可预测性	能提升愿景或激发动力	高度相关行动，行动无不确定性，且只有少数行动者参与	许多行动者对长时间和不确定事件，拟定相关行动
效度度量	列表的行动是否执行了？	规则的应用是否被不断重新考虑，或规则是否被一致应用？	信念是否改变了？这是由信念直接引发的还是在行动中表现出来的？	设计是否兴建或达成了？	权变的相关性，在行动中是否维系下来，以及信息是否在适当时机被使用？

资料来源：作者根据参考文献[7]绘制

程序”的规划理论划分最为基础^[15]。实体理论关注规划的内在属性，侧重于解释规划自身具有的属性，包括愿景（理想蓝图）、价值取向（如鼓励功能混合）、特定的发展模式（如紧凑城市）等；程序性理论包括制定规划和使用规划两个阶段，侧重于程序合理性、公众参与和共识建立等规划制定阶段的问题，或者关注制度设计、权力机构和实践机制等影响决策和行动的问题。

目前西方主流的沟通规划理论根植于后现代的社会和哲学背景，其内核是在多元主义的思想前提下，将规划看作一个为建立共识而促进社会合作的过程^[16]。霍普金斯的规划行为理论在根基上虽可归为程序理论，但其最大的特点在于区分了规划过程涉及的行为与概念，将作为信息生产的规划行为与集体决策行为区分开，使得规划这一实体成为连接两种行为的核心，围绕规划的运作方式和逻辑，将目标、行动与结果关联起来。

我国以往规划理论的研究多将重点放在如何制定规划而不是如何使用规划上^[17]，应更多关注规划的执行，即当已有一个规划时，该如何行动或管理。相比之下，霍普金斯提出的规划逻辑是先考虑如何使用规划，再制定规划^[7]。他曾将规划比作在河川上划舟，“必须持续进行，必须预测，必须适时采取行动，且必须考虑相关的行动。规划无法改变水往下流的系统基本特性，我们能做的是利用这些基本特性达到我们的目的”^[7]。因此，更重要的是从可用行动的决策观点检视规划，以辨识使用规划的机会，而不是从规划的角度去执行。

3 讨论与反思一：蓝图式规划与行动规划的逻辑辨析

3.1 规划的两种主要逻辑

从执行的角度制定规划和从使用的角度制定规划实则对应了两种不同的规划逻辑。传统的蓝图式规划主要是基于城市发展的规律性，分析预测可能的结果，结合期望的未来结果，用方案详尽描述理想未来，从而反推、回溯需要实现该目标的行动（图4）。结果一旦得到认同，便会激励行动。对该结果的认同度越高，行动的动力越大，规划中呈现的结果实现的可能性越大。

20世纪中期以后，针对蓝图式规划的种种弊端，国外规划理论发生范式转变，出现系统规划理论、连续性规划理论、行动规划等。与传统规划相比，以上几种规划理论把规划看作一个过程，而不是结果^[18]。其中，行动规划最早出现于1960年代的美国，被定义为“以解决问题和实施为导向的规划”^[19]。

行动规划与蓝图式规划不同，其重点是如何组织行动^[20]，

逻辑是依据规划实施主体的行动能力来确定城市发展目标，为达成目标明确各个实施主体的角色和作用，以及行动的组织安排等（图5）。简而言之，蓝图式规划的逻辑是“目标—实施”，行动规划的逻辑是“行动能力/实施—目标”。然而，现实的规划运作程序是目标与实施的循环，蓝图式规划与行动规划的本质差异是规划起点的不同^[21]。

在霍普金斯定义的5种规划运作方式中，策略和设计最为重要。两者可在一定程度上对蓝图式规划与行动规划作进一步解释。

霍普金斯定义的设计是指在尚未采取任何行动之前，拟定一个详细的已经解决问题的结果，并以此结果为决策信息。当这一系列紧密关联在一起的行动结合时，就会达到理想的效果。当规划情境相对简单且确定时，从现在到理想中的未来，往往只需要呈现一个可能的结果以及一条行动路径，即行动的实现具有确定性（图6）。有学者认为，我国传统的规划都是将相关决策的结果一次性确定为蓝图式规划，属于典型的“设计型规划”^[22]，是从执行的角度制定规划的逻辑。

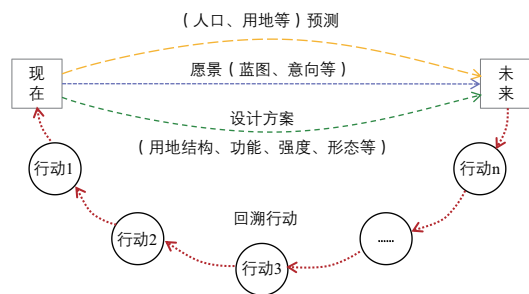


图4 “目标—行动”逻辑示意图

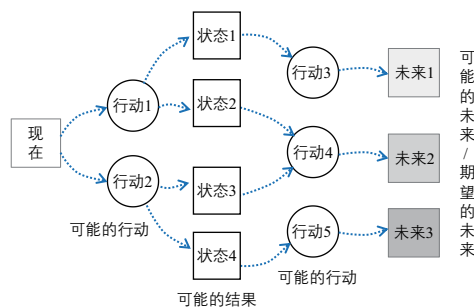
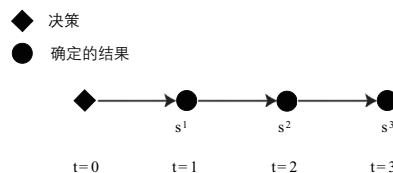


图5 “行动—目标”逻辑示意图



注：s是情境（situation）；t是时间（time）。s¹为t=1时的唯一确定情境。
图6 规划中的设计运作方式

然而,当规划面临多重矛盾和目标诉求,涉及众多行动者,并且事件的发生呈现不可预测的形态时,从执行的角度制定规划就很难适应市场环境的不确定性——要么是僵硬的控制,要么是无法实施,这容易导致规划无用。一旦在行动过程中出现预算限制、政府轮替或权力关系变动等影响因素,原有规划就面临失灵问题,新的规划被提出来,作为原有规划的替代或延续。

对于这类复杂且极具不确定性的规划情境,立足行动的规划较易获益。如图7,制定策略前,首先需要考虑每个决策节点上决策者可以采取的可能的行动的选择,以及每个选择的不确定后果;其次,根据问题、目标和标准,基于每个决策节点的首选预期结果,确定首选行动选择。诚然,列出所有可能的结果是不现实的,因此策略也不总是完整的,但是它能够处理行动和结果的不确定性,可彻底解决城市发展过程中的相关性、不可分割性、不可逆性和不完全预见所造成的困难^[23]。

虽然在实践中,规划的运作通常不止包含一种方式,往往是蓝图式规划与行动规划的结合。然而在规划的成果表达上,现有实践大多更倾向建构实质空间的结果或属性,很少表达为可采用的行动,建立行动与后果的联系以表达行动之间、不同决策之间以及行动与结果之间的关系。在快速变化、不可预见的城市发展过程中,规划也需要类似的将行动与结果联系起来的表达工具,以便更好地从决策的角度使用规划。

3.2 城市更新中的“目标—行动—后果”规划决策成果表达模型构建

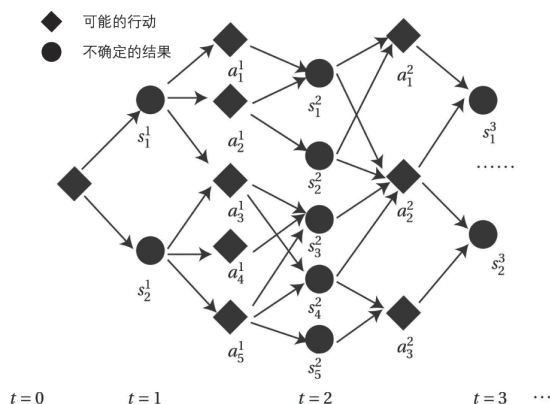
相比增量规划,城市更新本质上是一种对公共资源再分配的政策制定,以政府行政力为保证加以实施,其决策过程是一种公共权力的行使过程,涉及公权力与私权利的相互博弈^[25],其规划更具过程性、渐进式等特征。相比之下,传统以设计为导向的蓝图式规划很难有效协调多元利益并应对不确定的市场环境,因此亟须从“结果型”转向“过程型”。笔者基于上述理论,在所参与的《中山市石岐区莲塘路周边片区项目策划及概念规划》项目实践中,采用了规划运作中的策略这一表达方式,即将行动与后果联系起来,从决策的角度制定和使用规划,更多考虑编制的“规划文件”如何被用来推理和选择行动。在此,结合项目成果,将其中的规划逻辑进一步提炼,以供讨论。

随着城市化发展,规划片区城市环境日渐难以满足现代城市生活的需求,老旧住区衰败、公共设施配套不足、功能布局不够合理、道路交通拥堵不畅、周边商圈氛围衰退等一系列问题逐渐凸显,导致居住人口外流、片区老龄化严重、城市活力不足等,亟须通过城市更新的方式来改善片区人居

环境和重新激活片区活力。

总的来说,此功能混杂片区涉及交通设施、公共空间、经济发展、公服设施、历史文化5个方面的提升诉求和更新目标。各类目标取向上没有绝对的价值优劣,但目标之间可能存在一定的冲突。在政府的组织与行动能力、社会和市场力量不清晰的情况下,此类规划成果的核心在于目标选择与利益协调,并为决策提供信息基础。

在规划成果表达上,需要考虑行动之间的相关性,并将行动与后果联系起来,在协调过程中不断进行决策,从决策的角度制定和使用规划,更多考虑编制的“规划文件”如何被用来推理和选择行动。基于上述分析,笔者提出“目标—行动—后果”规划决策分析的初步框架(图8,图9)。



注： s 是情境（situation）； a 是行动（action）； t 是时间（time）。因此，策略就是要根据目标，考虑不同时间点的情境和可能的行动及结果，以此应对未来的不确定性。例如： s_1^1, s_2^1 表示 $t=1$ 时刻下的不同情境， a_1^1, a_2^1, a_3^1 则表示 s_1^1 情境下可能采取的行动，要实施哪种行动需要在规划过程中不断进行决策。

图7 规划中的策略运作方式

资料来源：作者根据参考文献[24]绘制

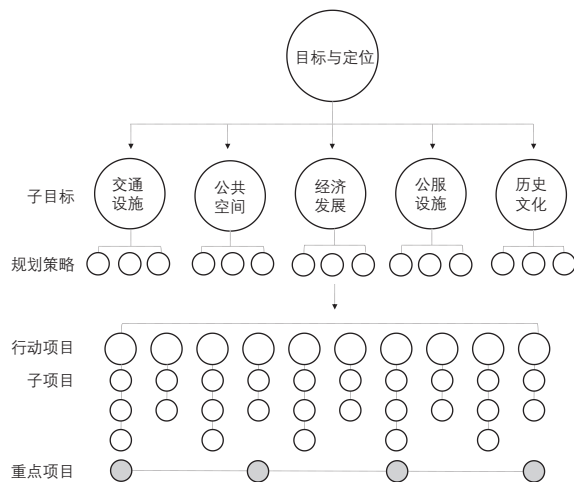


图8 目标与行动项目的关系构建

首先,需要构建一套目标与行动项目的关系体系,并选出重点项目作优先实施计划。其次,根据项目性质,将行动项目分为公共设施提升项目与开发性项目两大类,前者为改善片区公共设施、提升服务水平的投入性项目,如道路与交通设施、绿地与开敞空间类项目等;后者主要为开发回报型项目,是片区经济平衡的主要收益来源,如融资住宅类开发项目。再次,根据项目的组合确定几个目标等级,如高目标为落实所有规划的公共设施提升项目,次目标为仅优先落实片区内的重点项目等。最后,根据目标与行动项目的关系,通过经济测算,建立起“目标—行动—结果”的决策树图。根据需要,还可以增加需要决策的情况,如实践中还联合了安置方式决策,分了就地安置与异地安置(政府有安置房)两种形式,建立了不同的目标选择与经济平衡分析。

尽管行动的结果并不只是经济效益,还有如社会效益等无法定量描述的结果,策略的选择也无法穷尽,但是“策略树”的表达方式可以将相关决策及其后果、意图、不确定性与结果之间的关系清晰呈现出来,为相关利益主体、决策者、管理者作出集体决策提供信息基础,帮助明确核心行动路径与更新方向,进而指导后续实施计划的推进。

规划提供确定性的决策框架、决策程序和决策需要考虑的因素,但并不提供确定性的成果,具体决策成果是选择与平衡的结果,规划决策的实施内容和发展目标只是规划文件的可选择项和策略发展的建议之一。

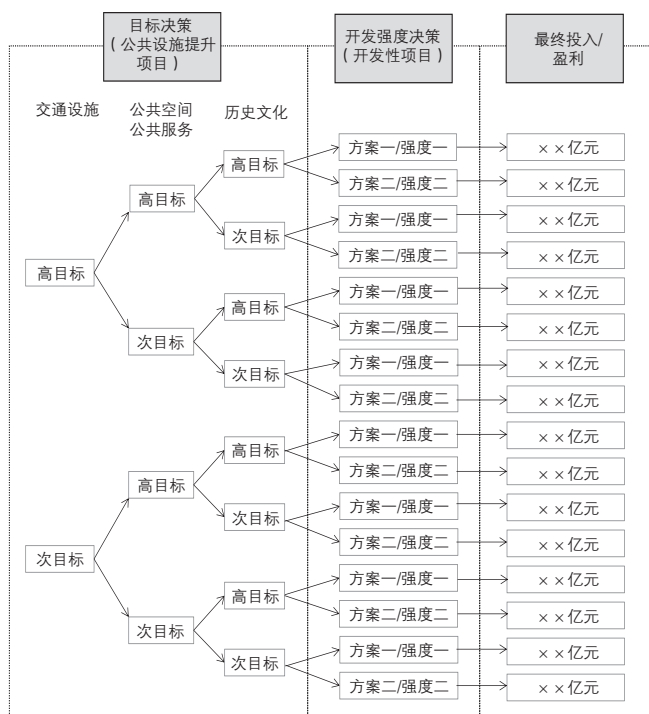


图9 目标选择与决策分析示意图

4 讨论与反思二：规划与法规管制的区别与联系

4.1 作为信息的规划与作为管制的规划

霍普金斯将狭义的规划定义为一种减少不确定性的信息生产行为,以更好地区分与规划者密切相关的几个活动。很多情况下,由于“规划”一词没有清晰的界定,易产生概念混乱。作为信息的规划、作为承诺的规划和作为管制的规划涉及不同的行为,不能混为一谈(图10)。

信息生产作为行动前的思考,涉及价值判断,即什么是好的(目标、行动、方案等)。规划涉及许多利益相关者、行动者,因此制定规划的过程是一个沟通协调的过程,其中规划师扮演协调者。规划成果是集体选择的信息基础,但集体选择本质上是一种政治活动,与信息生产的行为逻辑不同。

决策前的信息仅仅是行动前的期望,政府或公共机构可以宣布通过这个规划,以表明对未来行动的承诺。当规划信息被审批通过并向公众开放时,规划便具备公共产品的特性,这一承诺很大程度上影响市场中的个人决策,如商业投资、房产购置等。事实上,规划的有效性很大程度上取决于政府和人民对该规划的承诺程度。如果政府和人民认同目标规划,则政府可以使用市政当局的权力来控制土地使用,实现该规划中所包含的目标;如果政府和人民若对规划的承诺不那么坚定,这个规划可能成为仅在纸上存在的形式文件,几乎不可能实现。

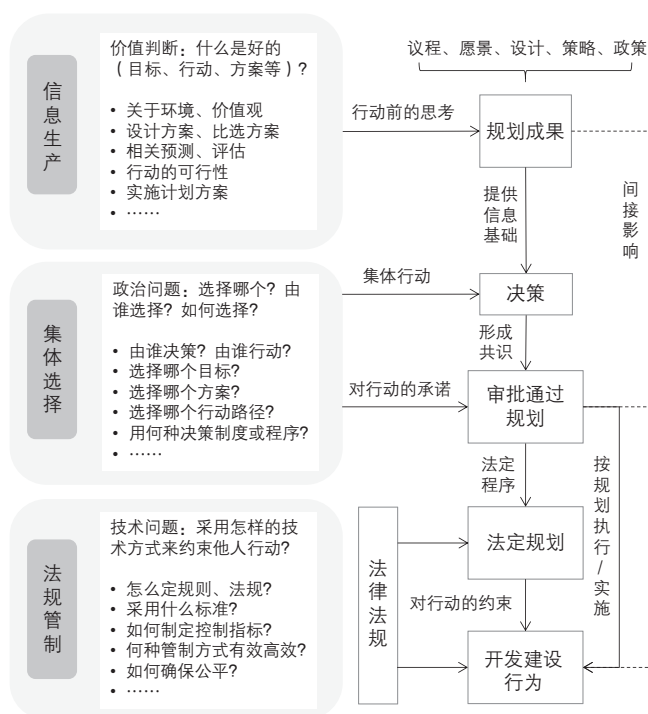


图10 三种“规划”相关活动概念和行为逻辑比较示意图

法规管制则更侧重技术问题,即采用什么技术工具和管制方式能够有效约束个体行为。当规划经过法定化程序成为法定规划或是法律规则时,具备法律效力的规划才对具体开发建设行为产生约束。法规管制与上述两种行为逻辑也都不同,是管制的技术逻辑。

规划成果是预期行动的信息基础。例如规划一条道路,仅仅是一种信息呈现,对未来是否修建这项行动没有约束力,也并不等于真正修建了一条道路。但是规划中的愿景和议程可以激励行动,经过集体选择后可以直接指导实施行动,也可以将规划中呈现的信息转换为行动指南和法律,其本质是共同契约,从而实现对其他个体行动的约束。

4.2 对控制性详细规划与区划的再认识

如上所述,作为信息生产的规划与管制概念不同,但密切相关。正如我国控规与美国区划常被拿来比较,部分学者甚至将后者译为“分区规划”^[26-27],极易引起控规与区划内涵的混淆。

两者容易混淆的主要原因之一在于规划与管制两种活动并未得到明确的区分。控规在规划制定过程中产生了信息,但这些信息不仅包含价值判断的内容,如蓝图式规划所具有的预测(如人口、交通)、愿景(规划定位、蓝图、意向)、设计(路网设计、用地设计、基础设施)等关于意图和行动之间关系的内容,还包含法规管制的技术内容,如开发要求、控制指标和指导原则等实施法规管制的技术问题。值得注意的是,也可将法规管制的技术内容视作规划运作方式中的政策。狭义的政策指行动与结果的一种特殊关系,即“如果—则”的规则。政策与法规不同,却容易混淆。此处的政策仅仅是提供信息以影响决策的一种方式,规划本身不会限制开发行为;但法规隐含着强制性,形成明确的权利或改变权利,尽管也可以视为“如果—则”的规则。

因此,控规的使用逻辑是“信息生产→集体选择→法规管制”的混合模式。其实质是将规划的效用与规划的权力联系起来,通过提高规划的权力,并以上升到“法”这个权力最高层次来提高规划的效用^[28],以规划的手段发挥规则的作用^[29]。相比之下,美国的区划不是规划,而是美国土地使用的典型法律,其使用逻辑为法规管制。区划不仅可以限制(包括规划、开发)行动的选择范围,同时可以限制决策的范围,例如《1961 纽约市区划决议案》中对城市规划委员会与标准以及上诉理事会的具体权力、行政裁量行为的具体条件有详细的规定。这两个机构可以依据区划决议案的具体规定批准特殊许可,也可以对决议案中的规定进行解释、变通或修正^[30]。

在对具体行动的管制层面,可将法定规划与法律的约

束作用区别为“模式工具”和“框架工具”^[31]。从上述分析可知,规划是为实现特定目标的一条或一组可能的预期行动路径,因此,法定后的控规是以一种“模式化”的方式为约束——通过对人口规模预测,结合规划愿景对规划范围的所有地块作出特定的安排,指定每个地块的具体用途、建筑高度、容积率等指标——也就是一套“基于图的规则”,具有定向性,是一种面向未来的“塑形装置”。

而法律是行为的框架,界定了权利边界,权利影响了行动。与模式工具相反,法律具有关系性而非定向性。例如早期区划的目的是“排除那些不受欢迎的土地类型,从而对现状加以保护”,区划是对一组具有共同特征的地块进行分区管制,而非控规的特定地块。区划的容积率、高度等控制指标也是建立在关系规则上,如高度指标并非控规的“一刀切”,而是在地块与街道的关系或地块之间的关系上设置的^[32],纽约容积率的数值就是根据开敞空间率计算出来的,权衡的是公共利益与私人利益之间的关系^[33]。框架工具不是面向未来,而是面向当前的,不需要具体的预测,只需要一般的定性预测;它也不是一种塑形装置,而是一种“过滤装置”,避免一些负面影响。

因此,控规与区划的根本差异在于“规划”与“法律”的类型区别^[21],由此在管制层面形成了模式化的定向管制和框架式的非定向管制。

5 结语

5.1 规划理论研究回到规划现象本身

人类通过语言思考,在语言中碰到的问题也反映着真实世界的问题。“规划”似乎无处不在,但又难以捉摸,难以定义。正如学者阿伦·维尔达夫斯基(Arron Wildavsky)表述的那样,“如果规划什么都是,也许它什么都不是”^[34]。也许,真正需要的不是对规划的定义,而是一种新的认识方式。霍普金斯的规划行为理论将规划放置于世界状态体系中,使得规划过程得以独立,观察者可以将规划行为与决策行为、管制行为等不同的规划行为关联起来。从某种意义上讲,规划行为理论具备了胡塞尔现象学“回到事物本身”的认识方式,即不带偏见的描述意识的数据,排除所有形而上学和科学理论^[35],在事物“显现”或在形式概念化之前对事物展开研究。现象学关注的是当我们经历某种情境时事物是如何显现的,在它适用的语境与环境中,按照人们对它的理解,成为它本来的样子^[36]。

传统的规划理论大多建立在其他学科基础上,如从外部性和市场失灵中出发建立的规划理论,将规划视为一种公共干预,实则已经先入为主地将规划放置在经济学或政治语境中分析,而没有认识到规划与集体行动之间的差别,这种方

式不足以解释或帮助理解观察到的规划行为。规划并非天然就是政府的行为，个人或团体的规划也是一种规划。霍普金斯的规划行为理论以规划本身为核心，从规划的制定与使用的逻辑上解释规划相关现象，在某种程度上说，该理论是关于规划本身的元理论，有助于我们认识和理解规划行为本身的问题。

5.2 从规划使用的角度制定规划

任何一种实践行为的背后总是有一种理论，理论与实践的脱节问题症结大多在于是哪种理论指导了实践。我国规划界受西方 20 世纪上半叶第一代规划理论影响较大，出现误区，而对于修正误区具有重大意义的第二代、第三代的“纯”理论引介研究较少^[37]。这也导致我国规划实践仍然更多地受到综合理性规划理论的影响，过于注重规划成果的完美合理，以执行规划的思路来制定规划，忽视规划对于行动的影响以及规划自身的运作逻辑。

在霍普金斯的理论中，规划的 5 种运作方式都是影响世界的机制。每一种规划都能以其中一种或多种方式运作。如果将规划视为一种化合物，那么议程、愿景、设计、策略和政策则是化合物的主要成分。不同类型、不同目的的计划需要不同的成分配比才能发挥更大的作用。尽管规划不是万能的，但从使用的角度制定规划，将目标行动与后果联系起来，选择合适的成分配比，能够使我们在面对相关的，但不完全预见、不可分割和不可逆的城市发展进程中，利用制定规划的能力，通过有意的行动塑造未来。

5.3 规划行为的反思与规划管制工具的法制化转型

规划行为的复杂性主要在于，信息生产、集体选择和法规管制这三种行为往往是相互关联、密不可分的。试想当人们批判某个地区的规划时，究竟针对的是规划的价值判断、政治选择，还是管制技术问题？美国区划自 20 世纪中期以来也受到许多批判，同样面临区分作为信息的规划与管制技术工具这一基础性概念问题——究竟批判的是区划技术本身，还是区划试图实施的公共政策和规划？

美国区划在经历了 100 余年的发展后，仍然是美国进行土地使用管制的主要法律工具。从技术工具的角度而言，区划的普遍性与持久性无疑证明了其技术价值所在。我国控规正是吸收了区划的管制技术，但二者的管制逻辑存在本质差异。以霍普金斯规划行为理论为基础，能够区分规划管制与法规管制这两种管制的逻辑——控规与区划的管制思想是法律工具论与法律框架论的差别，即控规是以法管制（rule by law），而区划是依法管制（rule of law）^[38]，这是法律角色的根本差异。作为工具还是作为依据，就逻辑关系而言，法律

是主体行为的前提，还是行为的工具。区划用简单、抽象且普遍的方式建立规则，针对一般情况或具有共同特征的行为类型，而不是具体情况或特定行为，这使得区划能够在不确定的城市发展中仍然具有高度的确定性与稳定性。

规划面向未来，而管制面向现在。因此，对于国土空间规划管制，若要实现城市建设行为的普遍约束，有必要区分开控规中的“规划”和“管制”行为，将控规从国家法定规划的链条中分离出来，从法律的逻辑上对控规的制定和使用进行法治化转型，使控规成为一种独立的规划管制工具。UPI

注：文中未注明资料来源的图片为作者绘制。

参考文献

- [1] 尼格尔·泰勒. 1945 年后西方城市规划理论的流变 [M]. 李白玉, 陈贞, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.
- [2] 曹康, 吴殿廷. 规划理论二分法中的本体理论和程序理论 [J]. 城市问题, 2007, 145(8): 2-6, 31.
- [3] 张庭伟. 梳理城市规划理论——城市规划作为一级学科的理论问题 [J]. 城市规划, 2012, 36(4): 9-17, 41.
- [4] 史树, 吴志强, 孙雅楠. 城市规划理论类型划分的研究综述 [J]. 国际城市规划, 2009, 23(1): 48-55, 83.
- [5] 杨俊宴. 凝核破界——城乡规划学科核心理论的自觉性反思 [J]. 城市规划, 2018, 42(6): 36-46.
- [6] 高煜, 张京祥. 澳大利亚“先验”规划评估的理性、实践及其借鉴——以悉尼市为例 [J]. 国际城市规划, 2022, 37(2): 128-135. DOI: 10.19830/j.upi.2020.064.
- [7] 路易斯·霍普金斯. 都市发展——制定计划的逻辑 [M]. 赖世刚, 译. 北京: 商务印书馆, 2009.
- [8] HOPKINS L D, KNAAP G. The “Illinois School” of thinking about plans [J]. Journal of urban management, 2019, 8(1): 5-11.
- [9] HOPKINS L D, SCHAEFFER P V. The logic of planning behavior [EB/OL]. Department of Urban and Regional Planning, University of Illinois at Urbana-Champaign, 1985 [2022-03-10]. https://www.researchgate.net/profile/Lewis-Hopkins-3/publication/337903892_The_Logic_of_Planning_Behavior/links/5df1a7c0a6fdcc28371a3496/The-Logic-of-Planning-Behavior.pdf.
- [10] HOPKINS L D. Plan assessment: making and using plans well [M] // The Oxford handbook of urban planning. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- [11] HOPKINS L D, KAZA N, PALLATHUCHERIL R V G. Planning markup language: representing the meanings of plans and regulations [C/OL] // Proceedings of the AESOP/ACSP Joint Conference. Leuven, Belgium: Citeseer, 2003 [2022-03-10]. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.2556&rep=rep1&type=pdf>.
- [12] HOPKINS L D, KAZA N, PALLATHUCHERIL R V G. Representing urban development plans and regulations as data: a planning data model [J]. Environment and planning b: planning and design, 2005, 32(4): 597-615.
- [13] SCHAEFFER P V, HOPKINS L D. Behavior of land developers: planning and the economics of information [J]. Environment and planning a, 1987, 19(9): 1221-1232.
- [14] KAZA N, HOPKINS L D. Intentional actions, plans, and information systems [J]. International journal of geographical information science, 2012, 26(3): 557-576.
- [15] 王丰龙, 刘云刚, 陈倩敏, 等. 范式沉浮——百年来西方城市规划理论

- 体系的建构[J]. 国际城市规划, 2012, 27(1): 75-83.
- [16] 胥明明. 沟通式规划研究综述及其在中国的适应性思考[J]. 国际城市规划, 2017, 32(3): 100-105. DOI: 10.22217/upi. 2016. 033.
- [17] 赖世刚. 城市规划实施效果评价研究综述[J]. 规划师, 2010, 26(3): 10-13.
- [18] 王富海, 孙施文, 周剑云, 等. 城市规划: 从终极蓝图到动态规划——动态规划实践与理论[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 70-75, 78.
- [19] 罗勇. 行动规划编制和实施的有效路径探索[J]. 城市发展研究, 2014, 21(4): 8-11.
- [20] 丁雯娟. 里水镇沙步片区政府行动规划编制探讨[D]. 广州: 华南理工大学, 2015.
- [21] 周剑云, 黎淑翎, 戚冬瑾, 等. 《1961 纽约区划条例》立法目的及其实施路线[J]. 城市规划, 2020, 44(10): 102-113.
- [22] 韩昊英, 赖世刚. 构建以复杂性为基础的城市规划与管理体制[J]. 城市管理与科技, 2017, 19(1): 22-25.
- [23] KAZA N, FINN D, HOPKINS L D. Updating plans: a historiography of decisions over time[J]. Journal of information technology in construction, 2010, 15: 159-168.
- [24] KAZA N. Reasoning with plans: inference of semantic relationships among plans about urban development[D]. Champaign-Urbana: University of Illinois at Urbana-Champaign, 2008.
- [25] 胡娟. 旧城更新进程中的城市规划决策分析[D]. 武汉: 华中科技大学, 2010.
- [26] 魏莉华. 美国土地用途管制制度及其借鉴[J]. 中国土地科学, 1998(3): 43-47.
- [27] 蔡玉梅, 高延利, 张建平, 等. 美国空间规划体系的构建及启示[J]. 规划师, 2017, 33(2): 28-34.
- [28] 周剑云, 戚冬瑾. 控制性详细规划的法制化与制定的逻辑[J]. 城市规划, 2011, 35(6): 60-65.
- [29] 黄明华, 赵阳, 高靖蓀, 等. 规划与规则——对控制性详细规划发展方向的探讨[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 52-57, 87.
- [30] 黎淑翎, 陈璐, 于萍萍. 1961 纽约市区划决议案[M]. 广州: 华南理工大学, 2018.
- [31] MORONI S. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: towards nomocracy[J]. Planning theory, 2010, 9(2): 137-155.
- [32] 陈璐. 居住地块控制指标体系研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2019.
- [33] 陈璐, 周剑云, 黎淑翎, 等. Open Space Ratio 的译名、概念辨析与适用价值[J]. 城市规划, 2020, 44(8): 98-106, 111.
- [34] WILDAVSKY A. If planning is everything, maybe it's nothing[J]. Policy sciences, 1973, 4(2): 127-153.
- [35] LIM G, ALBRECHT J. A search for an alternative planning theory: use of phenomenology[J]. Journal of architectural and planning research, 1987, 4(1): 14-30.
- [36] ELIAS M V. Phenomenology in public administration: bridging the theory-practice gap[J]. Administration & society, 2020, 52(10): 1516-1537.
- [37] 张庭伟. 20 世纪规划理论指导下的 21 世纪城市建设——关于“第三代规划理论”的讨论[J]. 城市规划学刊, 2011, 195(3): 1-7.
- [38] 陈璐, 周剑云, 李建军, 等. 从管制到规划: 详细规划的法治化方式探究[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 4-14.

(本文编辑: 顾春雪)

>>> 城市研究经典文献摘编 ——摘自《城市化、生物多样性和保护》

叶齐茂 译

城市化是许多环境问题迅速加剧的原因。城乡梯度研究的相关文献详细记录了城市化的影响。这些研究表明, 物种丰富度和物种构成沿城乡梯度的变化是一致的。

沿城乡梯度, 从乡村到城市, 许多生物群的物种丰富度往往会下降, 城市核心区的物种丰富度最低。随着城市向外扩张和自然栖息地的改变, 城市规划师应该找到保护生物多样性的方式。最有可能的方式是尽可能多地保护残存的自然栖息地, 这一点与目前流行的土地开发技术是对立的, 这类技术无非是在建设前先清除掉大部分天然植被。

在那些已经进行高强度开发的地方, 可以通过增加本地植物种类来恢复植被, 从而提高本地动物物种的多样性。避免这些更新的栖息地不受干扰, 延续生态更替, 不仅能提高植物和动物的多样性, 还能减少非本地物种的多样性。遗憾的是, 现在大部分景观设计往往采用非自然空间布局的方式, 使用非本地植物来恢复植被, 并通过对这些生态系统的管理

抑制其演替(往之还耗费巨大的经济成本)。

沿城乡梯度, 我们也看到了物种构成的变化。最明显的是, 城市核心非本地物种的比例越来越高。城市逃避者(urban avoiders)包括本地物种, 如大型捕食者和森林内部的食虫鸟类, 它们在郊区扩张的最初阶段会迅速消失。当然, 如果我们保留大片本地物种栖息地, 并减少人类对物种的干扰, 情况会很不一样。UPI

摘编自迈克尔·L. 麦金尼. 城市化、生物多样性和保护[J]. 生物科学, 2002, 52(10): 883-889.



本文全文已发布于本刊公众号, 请扫码查看