

从认识论探讨城市规划的伦理问题

On the Ethics of Urban Planning from the Perspective of Epistemology

刘志
LIU Zhi

摘要：本文从认识论的视角探讨我国城市规划实践中，尤其是智慧城市规划所面临的伦理问题。城市规划总体上是向善的，但在规划过程中往往要面对“两难选择”问题，规划的实施也有可能导致一些个人或群体的利益受损。因此，规划师要遵循某些伦理原则尽量避免这些个人或群体的利益损失。从认识论的视角看，规划师同感的缺乏、规划知识的局限和规划中容易出现的谬误都有可能对规划实施对社会局部产生意外的负面影响。这些影响在智慧城市规划实施中尤其突出。笔者认为，规划师应该在交往理性的基础上增强同感，在规划中识别受损者并尽力避免其损失。但因规划知识的局限性，现实中往往不可能作出既不伤害任何人的规划。因此，规划和实施需要补充相应的安全保障政策，以有效保护弱势或受损群体的利益，从而实现规划伦理。综上，城市规划既要有理性，也要有感性和交往理性，还要有配套的安全保障政策。

Abstract: This paper discusses the ethical issues in urban planning in general and smart city planning in particular from the perspective of epistemology. Although the overall objective of urban planning is for human good, planners in practice often face difficult choices between alternatives that involve winners and losers. Some ethical principles should be applied to minimize the loss of individuals or groups as much as possible. We should recognize from the epistemological perspective that planners' lack of sympathy, limits of planning knowledge, and planning fallacies could result in unintended and undesirable consequences. The problem is especially conspicuous in the planning and implementation of smart cities. This paper suggests that planners should strengthen the sense of sympathy based on communicative rationality, and safeguard policies should be adopted in the urban planning system to ensure that the interests of disadvantaged groups are protected, and the ethics of urban planning are upheld. Urban planning requires reason, sensibility, communicative rationality, and safeguard policies.

关键词：规划伦理；两难选择；认识论；智慧城市；安全保障政策

Keywords: planning ethics; choices over dilemma; epistemology; smart city; safeguard policy

作者：刘志，博士，北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心，主任，研究员；林肯土地政策研究院，资深研究员，中国与亚洲业务部主任。zliu@plc.pku.edu.cn

0 引言

本文从认识论（epistemology）的视角探讨我国城市规划实践中面临的伦理问题，这个问题在当前的智慧城市规划研究和实践中越来越突出。伦理指人与人的关系和处理这些关系应遵循的道德和准则。规划师及其服务人群之间的关系涉及伦理，规划伦理和相关的规划公正问题在国内外学术界已有诸多讨论^[1-3]。然而，国内学界很少探讨规划师面对规划方案“两难选择”时的伦理问题，更没有从认识论的视角讨论规划伦理。认识论是哲学的一门分支，研究知识的本质、起源和范围，涉及人的思维与现实的关系。对于城市规划而言，如果规划师对不同人群的需求或诉求认识不足，作出的规划导致有人得益、有人受损，如何处理好这个伦理问题呢？认识论可以帮助我们思考规划知识如何获得、是否可靠和存在什么局限性，从而帮助我们判断规划会涉及什么样的伦理问题。笔者试图通过讨论得出如下结论：城市规划实施会对规划服务的人群产生得失，规划师应该运用规划伦理原则，识别受损者并尽力避免其损失；但因规划知识的局限性，现实中往往不可能作出既不伤害任何人的规划；因此，城市规划和实施需要有相应的安全保障政策补充，以有效保护弱势或受损群体的利益，从而实现规划伦理。

从认识论来探讨我国城市规划伦理问题，至少出于两个现实原因。第一，在“人民城市人民建、人民城市为人民”的政策引领下，城市规划界正在积极探索如何规划人民城市。有些具体问题值得深入探讨，比如：人民是谁？规划师如何知道自己是否真正了解人民的需求？规划出来的解决方案有效吗？“有效”如何衡量？人民群众满意度怎么衡量才客观和公正呢？这些问题是严肃的，因为规划师处理的是“他人”的问题。我怎么知道他人的感受？我有多大的信心相信我自已知道他人的需求？城市规划界常用的社会调查方法可

靠吗？如果不可靠怎么办？在城市高质量发展阶段，规划师必须面对这些问题。第二个原因来自当前智慧城市的规划和建设。随着信息技术的快速发展，智慧城市建设成为城市政府的一项政绩，学术界努力探索和开发智慧城市技术，城市规划界也积极寻求规划实施的途径并付诸实现，商界更是投入资本试图掌控未来智慧城市的市场和技术高地。在这个研究、规划和试验的过程中，参与者都相当乐观，充满信心地把技术作为解决城市社会问题的有效且可靠的光明途径。然而，乐观之下是否更要强调审慎的态度呢？一项智慧城市新技术的引进真的能让所有人都得益吗？有没有人群受损呢？规划上如何对待受损者呢？这些实践中碰到的规划伦理问题还没得到足够的重视和深入的讨论。在政策层面上，尚未出台任何具体的规定，以防止在智慧城市技术应用过程中对社会或社会局部产生不良的后果。

笔者从当前智慧城市规划实施中凸显的伦理问题出发，先在我国规划语境下探讨规划为谁服务的问题，然后从知识论视角讨论理性、同感、规划知识局限性和规划谬误对规划和实施的影响，接着针对智慧城市规划实施中已经和可能产生的伦理问题提出配套的安全保障政策建议。

1 城市规划的伦理问题

古希腊哲学家亚里士多德在《尼各马可伦理学》开篇中就说到：“人的每种技艺与研究，人的每种实践与选择，都以某种善为目的。”同样，城市规划应该是向善的，目的是改善人的福祉（或福利）。然而，在总体向善的目标之下，规划师会面临许多两难选择：效率和公平先满足哪个呢？资金资源有限时，先建设人才房还是低收入住房？拥堵的路面分配应该公交优先还是小汽车优先？如此这般的选择往往使一部分人群受益而另一部分人群受损，为了一个总体善的目的可以牺牲少数人的利益吗？显然，这些都是很现实的规划伦理问题。

以智慧城市为例。当前我国智慧城市建设的进展很快，一些智慧城市技术应用已给城市社会带来福祉^①，但也涉及突出的伦理问题。实践表明，社会上总有一部分技术弱势群体跟不上信息智能技术发展的步伐，他们不具备足够的认知能力或经济能力去适应。比如：那些没有或不会使用智能手机的老年人，出行越来越困难，他们在城市生活的一些基本权利由于新技术的应用而丧失。因此，以智慧城市技术应用为基础的“智慧城市规划”也必然面临着不容忽略的伦理

问题。

近十几年来，我国城市规划界对规划伦理道德的讨论越来越多，总体上认为城市规划应该遵循基本的伦理原则和价值取向，尤其是在维护公共利益、社会正义和生态环境等方面。有学者认为，符合伦理性的城市规划应当是以公共利益优先性原则、公平正义原则和以人为本原则作为基本的价值取向，它们是判断和评价城市规划正当性、合理性和有效性的基本价值标准^[2]。这些讨论符合“规划应该向善”的基本理念。然而，这些讨论基本上聚焦在解读“规划应该向善”的内涵，尚未深入到规划如何对待两难选择的问题上。一项针对规划管理者、学者、设计师和学生的问卷调查显示，人们在抽象层面对于社会公正问题的共识较高，而问题越具体，分歧越大^[4]。

城市规划的核心任务是为各种活动或土地利用提供空间结构^[5]。土地利用的功能分区和交通连接是城市空间结构的最基本形式，它直接影响城市中人的活动、行为和福利。随着现代城市经济的发展和城市规模的增大，城市功能增多，空间结构也变得庞大和复杂。空间结构是为空间秩序而建立的，以避免城市高密度人群活动中可能产生的各种冲突，但同时它也约束人的部分自由。换句话说，人通过让渡部分无序空间中可得到的自由，换来一种共赢的空间秩序。城市街道网络就是一种空间秩序，人们必须沿着街道并遵守交通规则行走，不像在大自然中可以随意漫步游走。

从动态上看，人与空间结构的关系随着城市发展而演变，也随着收入的变化而出现分化。现代工业和城市时代到来之前，人居聚落规模小，城市功能不多，社会化生产与服务尚未形成，空间结构或建成环境对人的约束较少，人依然保持着相当的独立性和自由度。到了工业化和城市化的大社会分工时代，人越来越被动地接受和适应一个“给定”的城市空间格局，其适应能力越来越取决于收入水平或可支付能力；尤其是在小汽车交通出现之后，收入水平成为交通方式选择的一个重要因素，城市也因此出现了因收入差异而产生的空间不平等问题。到了信息时代，智慧城市出现，人与建成环境之间的关系发生了质的变化：在人与建成环境之间，出现了一个新角色支配和控制人对建成环境的适应和使用，这个新角色就是智慧城市规划和服务的提供者。由此引出一个严肃而具体的规划伦理问题：作为新角色的智慧城市规划怎样才能公正地为不同收入、不同年龄、不同身份的人群提供服务呢？

① “智慧城市”有许多实际应用，如以高效能治理为目的的城市大脑、以节能减排为目的的智慧电网、以节水为目的的智慧水务管理系统、以帮助出行者作出合理选择的公共交通出行平台等，还有各种智能手机上的商业平台，给公众提供多样性、个人化的服务。伦理问题的讨论主要与智慧城市直接为人服务的应用相关。

中国的规划语境一直强调“人民”概念。人民作为一个由“个人”组成的集体概念，与“人”的概念是有区别的。加拿大城市规划学者梁鹤年以一个规划师的眼光对规划服务的人作了如下阐述：“‘人’是种‘身份’的理念——通过聚居去追求空间接触者。‘人’可以是‘个人’，也可以是‘个体’（例如家庭、企业、社团等）……规划研究需要把焦点放在‘人’。这是基础，也是开始。如果不认识‘人’以及他对空间接触类别和素质的需要和追求，我们就无从入手去做‘以人为本’的规划”。梁鹤年还进一步针对城市的各项活动提出“典型人”的概念，即作出同样选择的大多数人，并建议我们在规划中要“聚焦于‘典型’（大多数），但不能忽略‘非典型’（少数，甚至极少数）。合情理和合逻辑的做法是‘典型’的诉求得到最大优化，‘非典型’的诉求得到基本满足。”^①

对典型人和非典型人的含义还可以作进一步的解读。城市社会中，个人或不同群体的行动很少是步调一致的，个人选择取决于自身的需求和能力。以概率统计学的眼光看，群体的行动特征往往服从某种概率分布。比如：以正态分布刻画的不同收入人群的行为，集中在均值周围是倾向于选择“典型”行动的典型人群，而正态分布两端的“尾巴”刻画的是“非典型”的少数人。俗话说，经济学家关注为什么绝大多数人做同样的事，心理学家关注为什么极少数人做不一样的事。规划师不仅要关注绝大多数人，还要关注极少数人。如果城市规划力求满足正态分布中集中在均值两边的90%的人群，从功利主义的视角看，以给定的公共资源满足绝大多数人的需求，似乎是合理的。问题是，得不到服务的10%的人群怎么办呢？也许处在高收入端的非典型人群不会在乎，他们有足够的经济能力获得个人所需的服务。但处于低收入端的非典型人群怎么办呢？

在一个多元而复杂的城市社会中，任何一项规划的实施都可能涉及得益者和受损者，比如：大拆大建的城中村改造会导致空间绅士化，原来安居乐业的外来租客被迫迁移到外围地区，取而代之的是高收入阶层——那个不需要公共政策支持也能安居乐业的阶层。也许城中村改造是为了提升土地使用的经济效率和增强城市竞争力，或优化城市空间结构，但为了一个更高层次的公共目标而牺牲一部分人当前的利益，伦理上对不对呢？如果一个规划带来的净效益可以衡量并足以补偿受损群体，而且存在一种受益群体补偿受损群体的机制，则上述问题可以通过利益交换来解决。但当现

实中不存在这种交易机制时，怎么办呢？梁鹤年的建议——“典型”的诉求得到最大优化，“非典型”的诉求得到基本满足——尽管表述略欠严谨，但在实践层面是有指导意义的，是符合基本的规划伦理。从社会正义理念出发，城市规划应该关注低收入人群的“非典型”诉求。如果我们的规划实施能够遵循这项原则，规划伦理的实践将会有有一个长足的进步。

笔者认为，相对于梁鹤年的建议，一个更为严谨的规划伦理原则应该是：在规划实施的行动中“对任何人都不要伤害”（do no harm to anyone），或“不让任何人掉队”（leave no one behind）^②。当然，在现实社会中，要让城市规划做到这一点是几乎不可能的，因为城市规划是为各种活动或土地利用提供空间结构，而土地利用具有排他性，一方得到或占用，另一方就没有机会，存在着两难选择问题，除非有一个公平的利益交换市场机制。当不具备这样一个机制时，城市规划就需要配套相应的安全保障政策（如对规划实施中的受损者的补偿政策），才能有效实行上述更为严谨的原则。这一点对于我们有效实施“人民城市人民建、人民城市为人民”的政策是必要的，因为“人民”的概念包括“典型人”和“非典型人”。如果我们在规划中不识别这两类人群及其利益诉求、不了解他们在规划实施中的得失、没有补偿受损者的措施，我们很难证明我们的规划和实施真正做到了“人民城市人民建、人民城市为人民”。

2 从认识论探讨城市规划伦理问题

我们在规划和实施中如何充分体现伦理原则呢？如前文所说，规划师处理的是“他人”的事情。在操作层面上，首先碰到的具体问题是：我怎么知道他人的城市感受？我有多大的信心相信我自己知道他人的需求？我怎么知道自己所知是真的？城市规划界常依赖的社会调查方法可靠吗？如果不可靠怎么办？我的规划知识有哪些局限性呢？这些局限性会带来什么社会影响呢？这些与规划伦理相关的问题可以从认识论的视角来讨论。

认识论是一门古老而又深奥的哲学分支。哲学家对人类知识问题的讨论非常严谨和较真，刨根问底，用常人的话说，就是严谨到钻牛角尖的地步。但在城市规划这样一门入世的应用专业学科里，认识论的一些概念、思维方式和关于认知如何形成的规律可以帮助我们更为专业、更为严谨、更为可靠地认识和帮助解决“他人”的问题^③。知识本身具有内在价值，人类出于好奇和求知而追求知识；知识也有工具般的

① 详见：梁鹤年，《梁鹤年的思维——典型“人”》（<https://mp.weixin.qq.com/s/LNsIq7ogWAK1KV9MNtr7VA>）。

② 世界银行等国际开发机构在支持包括中国在内的发展中国家的建设项目中采用这条原则。尽管在实践中这条原则也许得不到充分和完善的运用，但坚持这条原则在道义上是必要的。

③ 在知识领域，孙施文讨论过规划的合法性问题^[6]。

价值，它帮助我们解决现实问题、达成目标。

认识论告诉我们，知识总是有局限的。认识论告诉我们，知识总是有局限的。我们必须认识到，在科学发达的今天，人类对世界上许许多多的事物依然知之甚少。孔子名言——“知之之为知之，不知为不知，是知也”——也是这个意思。在已知的范畴里，没有一项知识是尽善尽美的，任何知识都存在漏洞和缺陷。此外，我们观测现实时总是戴着信念和价值观的有色眼镜，而且你我对于相似的情景可能会有截然不同的反应，因为想法不一样，价值观也不一样。人的性格也影响人对未来情景的预判，有人乐观，有人悲观。当把有局限性的、有可能出错的知识应用到影响他人的事情上时，尤其是对待那些依然有争议、尚未达成共识的关于人的福利事情时，我们必须慎之又慎。

2.1 规划的理性和感性

规划师的工作多以问题导向、面向未来、运用规划知识，力求创造一个满足人类空间活动需求的建成环境。这与发明家为人类创造有效用的新产品有相同之处，都是为他人而创造。但规划师与他人的伦理关系和发明家与他人的伦理关系有本质上的区别。在竞争市场中，新发明的产品（如智能手机）摆在货架上供他人选择，他人有自由根据自己的嗜好和支付能力决定买不买。而在一个规划的城市里，他人（尤其是新市民）只能被动地接受周围的建成环境，除非离开这个城市。因此，规划师与他人（或公众）之间的关系是独特的，两者之间信息不对称，地位也不对等。规划师掌握专业技术方面的知识，行动倾向于理性^①。我国的规划师还代表政府，属于强势一方，在规划实施过程中掌握一定的主动权。他人则是非专业的，相对感性的，倾向于凭个人认知、感受和生活经验判断某项规划对自己的影响，被动地接受和适应给定的建成环境。尽管规划过程有公众参与的机制，公众面对的选择是有限的，参与程度也往往不够充分^②。

规划师必须要认识他人的真实需求和感受。做到这一点，需要有同感和同情心^③，这是规划“温度”的来源。人与人之间会存在同感，它是相对于“他人”而言的，是以第一人称的形式对另一个心灵、意识或精神的经验生活的深入感受^[11]。规划师的同感对规划的成功很重要，城市规划工作总体上是理性的，包括调查、思考和筹划，通过运用专业知识以达成规划目标^④。然而，他人与自己生活和工作的环境之间会形成一种恋地情结^[13]，对面临的问题和对规划的反应往往是感

性的。规划师的同感不仅是连结理性和感性的一条纽带，也是获取感性认识的一种途径。而同感的缺乏，会限制规划师的认知能力和知识的获取。认识论告诉我们，理性认识和感性认识是密切关联的，理性认识建立在感性认识的基础上，而感性认识又往往验证理性认识的真假。

更重要的是，同感是产生同情心的前提。苏格兰哲学家大卫·休谟（David Hume）认为，同情心是人类的一种自然情感、人性的一个基本原则和人们进行道德判断的基础，它可以从人的动机上引发道德行为；同情不仅是获知他人感受的唯一来源，而且也是道德情感的唯一来源；对社会有用的德性，其价值是以同情原则为基础的；只有同情，才能使我们敬重“公共的善”的价值，从而去关心公共的善和人类的善，或公共利益和社会利益；行动的动机并非来自理性，而是来自情感^[14]。休谟关于情感的基本观点经过后人数百年的讨论和实践检验，尽管依然有争议，但在实践层面上已被普遍接受。

规划师和规划研究者往往采用社会调查方法了解城市各类人群的状况和诉求，以及他们对规划方案的选择。但我们也要认识到，任何方法都有缺陷和漏洞，而且人人都满意的社会选择几乎不可能。对于英国社会，英国著名规划学家彼得·霍尔（Peter Hall）抱怨道：“公众本身形成各种观点截然不同的集团，他们的价值观念几乎很不一致，要区分这些集团是有困难的，因为许多人在不同的问题上分属于不同的集团；他们有多种兴趣和价值观念；他们在家中是家庭的成员，在工厂或办公室是工作人员，或是民间团体的成员，或是消费者，而这些集团的价值观念往往是相互矛盾的。民意测验和其他调查对于方案优选往往无济于事，甚至会引入歧途，因为许多人难以考虑与他们不直接有关而高度概括的目标，而且他们很难想象和超越直接经验范围以外的远期景象。由于观点不一，即使想在某种程度上综合各集团之所好，提出一个普遍满意的福利事项，也几乎是不可能的”^[15]。美国经济学家肯尼斯·阿罗（Kenneth Arrow）用数学证明，在一个由许多人组成的社会中，如果每个成员都具有不同的嗜好，通过民主投票选择多个备选方案，不可能得到令所有每个人都满意的结果^[15]。这一公认的理论是笔者提出与规划配套的安全保障政策的主要依据。

2.2 规划知识局限性和规划谬误

除具备同感和同情心之外，规划师还要对规划知识本身的局限性保持清醒。任何专业知识都有其局限性，规划知识

① 我国城市规划界对规划理性和理性规划有许多富有成果的讨论^[7]，本文不再赘述。

② 西方城市规划界很早就认识到理性规划的局限性，并提出了倡导式规划理念^[8]和基于哲学家哈贝马斯的交往行为理论的协同规划理念^[9-10]。

③ 同感和同情不是一样的概念^[11]。A对B有同感并不一定会产生同情，而建立在同感基础上的同情则更为合理。

④ 张兵不仅讨论了城市规划编制的技术理性，而且讨论了实施工具的制度理性^[12]。

也不例外。城市规划史就有许多因规划知识的局限性而出现失误，有些是出于好意（或向善的目的）却导致意外的反面结果。从认识论的视角看，规划出现这样那样的错误并不奇怪。奥地利哲学家卡尔·波普尔（Karl Popper）就认为，科学是容易出错的，科学家也像其他人一样会犯错误，在科学上根本没有能称得上绝对权威的科学知识之类的东西^[16]。

城市规划涉及许多学科领域，如工程、建筑、地理、经济、社会、环境、管理、政治等，但城市规划面对的和试图解决的实际城市问题本身并没有学科领域边界^[17]。每门学科都具有工具理性，即通过学科知识达成某个预设的目的。但目的由谁决定呢？如果仅由规划师决定，与“他人”希望达成的目的有偏差吗？如何减少偏差呢？在此，德国哲学家尤尔根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）提倡的交往理性——即通过具有语言结构有效性的交往行为来达成共识——就显得重要了^[9]。此外，任何一个规划师都不可能面面俱到、样样精通，规划专业团队应该是由多学科构成。但阿根廷城市经济学家威廉·阿隆索（William Alonso）认为由多学科构成的规划团队中，不同领域的专家素质和权威参差不齐，实际上很难有效地平等合作，结果是有形无实；最好的情形应该是规划团队的领军人物或权威人物具备多学科的认识和运用多学科规划的能力和经历^[17]。

此外，规划实践中还存在一个常见的问题——“规划谬误”（planning fallacy）^[18]。规划师由于在专业上过于自信，对未来过于乐观，从而低估规划实施可能遇到的各种风险，而且遵从技术理性的规划过程往往受到各种政治因素的干预，最后出现规划预期与实施结果大相径庭，主要反映在实际实施时间过长，实际成本过高，社会负面影响过大，实际效益过小^[19,20]等方面。因认知不足和对未来过于乐观所造成的规划谬误现象在我国城市规划实践中屡见不鲜，许多规划缺乏对风险的认识和重视，极少做风险分析，规划方案的选择缺乏底线思维，缺乏对最坏可能情形的分析。

城市规划界可以从失误或失败的经验中吸取教训和获得新的知识，但规划往往涉及人的切身利益，有的失误带来的代价太大，损失难以挽回，如超前开发导致的“鬼城”和农地的浪费、城中村改造导致许多低收入租户的生活更加艰辛。也有一些时候，因为人具有一定的可塑性，受损人群慢慢适应新的环境，默默承受利益的损失。为了避免难以挽回的局部人群的利益损失，规划师必须深思熟虑，识别不同规划方案可能涉及的受益者和受损者，并多采用渐进的、小范围的实施过程，以便在试错中减少损失并改善规划。而最后一道止损的防线应该是与规划配套的安全保障政策。

3 如何构建与规划配套的安全保障政策——以智慧城市规划为例

智慧城市规划是城市规划实践中的一个新兴领域。由于智慧城市技术仍然处在初级发展阶段，城市规划界尚未对智慧城市规划的定义、范畴和任务形成共识。目前智慧城市规划的实践主要体现在城市公共服务领域，如智慧城市交通一体化规划和智慧城市防灾规划等。然而，智慧城市技术已显示出广泛的商业应用前景，商界努力把金融与技术结合起来，积极推进智慧城市业务，“走马圈地”“占领高地”。智慧城市规划研究也方兴未艾，总体上呈现出相当乐观的倾向。同时，有的地方政府急于出政绩，疏于行业监管，在人的利益上其实只关注“典型”的大多数。这种情形是有风险的，因为智慧城市不仅给社会带来巨大效益，也改变了许多人的生活方式，增加了人们对种种智能系统的依赖性。过于强大的依赖性导致系统的垄断性和单一性，使人们的依赖性演变成一种脆弱性，试想一下支付平台突然停止运作会给城市生活秩序带来什么样的影响。面临这些可能性，智慧城市规划能做什么呢？

我们看到的一个倾向，就是智慧城市技术提供者往往过于理性、过于乐观、过分自信。他们通过收集大数据，研究每个人和人群的行为特征，并对其归因，以使其得到解释而具有可预见性，使一切都尽在信息系统的掌控之中。个别技术至上派的研究者甚至宣称，技术将是解决城市问题的终极方案。这种说法已受到诸多质疑——你也许可以把城市变成一个AI控制的机器，让人生活在机器中，完全受机器的支配，但这符合伦理道德吗？人们会轻易接受吗？

技术至上派忽视了城市是一个丰富多样、充满情感和创意的公民社会系统。国外有学者批评道：“数据驱动的城市主义的核心是通过计算机运算来理解城市系统，并在工具理性和实在认识论的基础上，将城市生活简化为逻辑和计算的规则和程序”^[21]。我国也有学者尖锐地批评某个著名智慧城市应用平台的做法：“行人或消费者在云计算平台上留下的数码踪迹通过手机平台而被捕捞，先被参数化，转而被用来控制行人下一步的行为和活动。大多数人在城市中的活动规律由此又被加强到每一个人身上，使得我们每一个人的行为必须尽量靠近大多数人，共时化、均质化和中人化^①。我们就这样被大数据永远黏附，不知不觉地越来越从众，越来越被操纵和摆布。这就是用大数据来管理城市的基本套路和必然后果。它必然导致每一个人行为的这种‘从众’，失去主权，也就是，被自动化”^[22]。基于对上述问题的担忧，国际上有

① 即从众化，不走极端。

学者明确提出“足够智慧的城市”理念，让技术回归辅助工具的地位，而不成为我们未来城市的主导^[23]。

从目前的实践中我们可以看到，智慧城市的应用并不都是普惠的。社会上总有一部分人群跟不上技术进步的步伐而被排除在外，而目前能够从容适应新技术的人群也面临未来掉队的可能性。也许未来人机接口等高级智能技术能解决掉队人群的实际问题，但主动掌控和被动接受有着天壤之别，直接冲击做人的价值和自由。任何人的能力都是有限的，如何认清人们掌控技术的能力限制和人群之间的差别，是必须研究并要达成社会共识的重要问题。我国城市规划界对智慧城市的研究也已直接或间接地关注到伦理问题，如一项研究关注弱势群体的线上线下零售空间的需求^[24]。也有学者认为，智慧城市的发展可能会带来一种基于技术乌托邦的想象，表面上很智慧，实质上充满了不平等和不公正。因此，需要采用适度技术，建构一个足够智慧的城市，而不是超级智慧的城市^[25]。

除了被数码排除在外的群体，智慧城市的实践还暴露出一些其他涉及伦理的问题，比如：个人隐私被侵犯，个人选择被操控，智慧城市系统出事故时法律责任不清，信息科技巨头公司的垄断，故意危害公众的数码恶行等^[22]。有学者总结了国际上关于智慧城市学术论文的内容，发现国际上人们担忧智慧城市的如下消极结果：增长技术官僚式城市治理，城市治理公司化，忽视城市社会与加剧冲突，强化城市控制，增加城市脆弱性^[25]。智慧城市规划必须重视和应对这些不良后果和公众担忧。

一个应对方法就是构建相应的安全保障政策制度，以防止和减轻规划对公民利益造成的不当损害。这种做法在国内外常见于以社会经济发展为目的的公共基础设施投资项目设计和实施中。世界银行就有一整套安全保障政策，以防止和减轻其贷款支持的建设投资项目实施过程中对人类及其生态环境的不当损害。这样的政策应该适合城市规划实施。规划是刚性的，如果没有刚性，规划将失去其应有的严肃性、引领性和约束力。但刚性的规划需要靠配套政策的支撑，才能有效地、柔性地发挥作用。

针对智慧城市规划，笔者提出如下配套的安全保障政策建议。首先，在战略层面上，要采取审慎、渐进、包容的智慧城市发展路径；在政策层面，要认识并牢记数据驱动的城市主义是有局限性的，政策上既要鼓励技术研发部门大胆创新，又要提醒规划决策部门慎重推进。此外，根据本文对规划伦理和规划知识局限性的讨论，笔者提出以下原则上、方向性的政策建议。

(1) 坚持“对任何人都伤害”的原则，针对智慧城市规划建设出台相应的保障政策，保护技术弱势群体；

(2) 作为一个努力方向，考虑在公平的城市权利基础上，

建立一个公开透明的受损者追索（recourse）补偿机制；

(3) 针对智慧城市服务市场的供给出台反垄断政策，增强市场公平竞争，减少垄断对公共利益和个人利益的侵害；

(4) 放慢智慧城市技术应用的步子，给社会足够的适应时间；

(5) 关注智慧城市技术对数码弱势群体享受公共服务的负面影响，并在一定阶段中保留数码弱势群体的传统服务方式；

(6) 保留公众对不同公共服务方式的选择，给予足够的新技术适应时间；

(7) 采用小范围、局部性、自愿参与的智慧城市试点，以在试错过程中逐步完善和推广（如北京通州区行政办公区正在试运行中的无人驾驶出租车服务）；

(8) 构建智慧城市良治体系，包括公众参与、公众听证、技术审议委员会、倡议式规划、协同规划、项目后评估，以及上述的受损者补偿等机制；

以上政策建议仅是原则上和方向性的。因篇幅限制，在此不展开讨论其可行性。下一步还需要对这些政策的具体内容和可操作性作深入的研究和讨论。

4 结语

作为工具理性的城市规划知识，如其他专业知识一样，有其局限性。不同的是，城市规划指导人的行动，改变空间物质环境，直接影响人的福祉，而且为达到总体向善的目标，有可能会使部分人群的利益受损。我们可以用更多的同感和同情，更多的城市实证研究来减少规划知识的局限性。但认识论告诉我们，没有尽善尽美的知识。一个规划很难满足所有人的需求，总要面临因失误和考虑不周而导致部分人群受损的风险。

这样的风险对处于初级发展阶段的智慧城市规划尤为突出。城市规划界应尽可能不断深入研究和开发新技术和新应用，并在研发中更多地考虑如何满足技术弱势群体的需求；决策层必须在社会伦理道德的基础上，考虑构建安全保障政策机制，保护现在和未来的技术弱势群体，限制技术垄断，保证社会与技术的相适应发展。

总而言之，城市规划作为一种工具理性，是建立在大量城市实证研究的知识基础上。但知识总是有局限的，规划师会因同感缺失或过度乐观而出现谬误，为大多数人的利益服务的规划本身也会导致利益分配不公平。因此，让规划完全避免出错，是几乎不可能的。对此，我们必须换一个角度去思考，构建一套安全保障政策制度。在利益分配格局未明晰时，规划不宜启动实施；同时完善兜底性的补偿机制，保障所有利益受损者都有机会依法获得合理补偿。这种审慎的做

法不仅符合规划伦理道德，也符合我国高质量发展阶段中实现共同繁荣、共同富裕的政策诉求。**UPI**

本文写作过程中得到傅军、吴缚龙、陶然、乐阳、孙贵博等学者的有益建议，也得到两位匿名审稿专家既犀利又富于建设性的评审意见，受益匪浅，特此致谢！

参考文献

- [1] MARCUSE P. Justice[M]// WEBER R, CRANE R, eds. The Oxford handbook of urban planning. New York: Oxford University Press, 2012: 141-165.
- [2] 秦红岭. 城市规划：一种伦理学批判 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2010: 56.
- [3] 周恺，熊益群，虞法. 规划师职业伦理中的道德责任归属 [J]. 国际城市规划，2025, 40(2): 95-101, 116.
- [4] 周恺. 当前规划界在社会公正价值观上的认识分歧 [J]. 城市规划，2019, 43(5): 53-60.
- [5] 彼得·霍尔，马克·图德·琼斯. 城市与区域规划（原著第五版）[M]. 邹德慈，李浩，陈长青，译. 北京：中国建筑工业出版社，2014: 278.
- [6] 孙施文. 现代城市规划理论 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2007: 37-42.
- [7] 中国城市规划学会学术工作委员会. 理性规划 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2017.
- [8] DAVIDOFF P. Advocacy and pluralism in planning[J]. Journal of American Institute of Planners, 1965, 31(4): 331-338.
- [9] 尤尔根·哈贝马斯. 交往行为理论 [M]. 曹卫东，译. 上海：上海人民出版社，2014.
- [10] HEALEY P. Collaborative planning: shaping places in fragmented societies[M]. London: Palgrave Macmillan, 1997.
- [11] 张浩军. 同感、他人与道德：从现象学的观点看 [M]. 上海：生活·读书·新知三联书店，2024.
- [12] 张兵. 城市规划实效论：城市规划实践的分析理论 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1998: 146-153.
- [13] 段义孚. 恋地情结 [M]. 志丞，刘苏，译. 北京：商务印书馆，2019.
- [14] 大卫·休谟. 人性论 [M]. 关文运，译. 北京：商务印书馆，2017.
- [15] ARROW K. Social choice and individual values[M]. New Haven: Yale University Press, 1963.
- [16] POPPER K. The poverty of historicism[M]. London: Routledge & Kegan, 1957.
- [17] ALONSO W. Beyond the inter-disciplinary approach to planning[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1971, 37(3): 169-173.
- [18] KAHNEMAN D, TVERSKY A. Intuitive prediction: biases and corrective procedures[R]. Perceptrics, 1977.
- [19] HALL P. Great planning disasters[M]. London: Weidenfeld and Nicholson, 1980.
- [20] PEATTIE L. Planning: rethinking Ciudad Guayana[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1987.
- [21] KITCHIN R. The ethics of smart cities and urban science[J]. Philosophical transactions of the royal society a: mathematical, physical and engineering, 2016, 374(2083): 20160115.
- [22] 陆兴华. 人类世与平台城市 [M]. 南京：南京大学出版社，2021: 57.
- [23] 本·格林. 足够智慧的城市：恰当技术与城市未来 [M]. 李丽梅，译. 上海：上海交通大学出版社，2020.
- [24] 罗震东，柴彦威，王德，等. 数字时代的城乡新空间 [J]. 城市规划，2020, 47(11): 20-24, 100.
- [25] 孟凡坤，吴湘玲. 重新审视“智慧城市”：三个基本问题——基于英文文献系统性综述 [J]. 公共管理与政策评论，2022(2): 148-167.

(本文编辑：王暄)