

公共财政和美国城市规划教育的历史演变与教学模式

Public Finance and American Urban Planning Education: History and Training Modes

刘婧一
Liu Jingyi

摘要: 现阶段我国城乡发展要求城市规划专业从业者拥有更完整、更多元的知识背景。研究城市规划与财政学等基础学科的交叉建设对我国城市规划的发展具有重要意义。本文首先从三个阶段回顾了20世纪初至今美国城市规划和公共财政及其教育的发展;接着以10所美国规划院校硕士项目为例,总结了其城市规划专业目前的学科体系和课程设置,展现了美国主流规划教育的发展方向;最后讨论美国经验对我国城市规划教育和实践的启示,希望我国的规划院校能健全学科体系,拓宽教育渠道和完善城市规划人才培养。

Abstract: The current stage of China's urban and rural development requires practitioners in urban planning to have a broader and more diversified knowledge base. It is important to understand the intersection of urban planning with finance for the future development of planning in China. This paper first reviews the development of urban planning and public finance and their education in the United States from the early 20th century to the present in three stages. Then it summarizes the current disciplinary systems and curriculums of the U.S. university urban planning programs by taking ten graduate programs from the U.S. planning schools as examples, so as to observe the future trends of mainstream planning education. Finally, this paper discusses the implications of the U.S. experience for China's urban planning education programs. It is hoped that planning universities in China can improve the disciplinary systems, broaden educational paths and enhance the training of urban planners.

关键词: 城市规划; 公共财政; 学科建设; 专业教育; 城市规划史

Keywords: Urban Planning; Public Finance; Discipline Construction; Professional Education; History of Urban Planning

自美国哈佛大学1909年开设第一门城市规划课程——“城市规划原理”以来,城市规划学科在美国蓬勃发展。城市规划专业一直具有多元和复杂的特点。20世纪初期城市规划学科初步成型,在之后的100多年间,美国各时期社会运动和思潮、不断转变的政府职能与更加精细的专业技术都塑造着城市规划的学科发展和教育体系。1930年代至今,城市规划在美国城市与社区经济发展中一直发挥着不可小觑的作用。本文从规划院校如何教授公共财政课程视角出发,追溯城市规划学科的发展历史,并以美国10所院校为例详细分析了现今的规划院校硕士项目如何设置课程体系。

1 公共财政与美国城市规划教育发展

1.1 1930年代以前:城市规划教育发展初期——以建筑、景观为单一内容的学科

19世纪末20世纪初,美国城市空前发展,城市化率持续提高,但人口拥挤带来的卫生、公共服务问题也愈加显著。美国进步运动(Progressive and Reform Movement)试图通过改革,从地方住房、分区制到市政体制改革等诸多方面来解决这些问题^[1]。这一阶段的城市规划主要关注三个方向:(1)“城市美化运动”(the City Beautiful Movement),由奥姆斯特德(Frederick Law Olmsted)为代表的建筑师、景观设计师所提倡,是当时的主流;(2)城市增长带来的社会问题,以亚当斯(Thomas Adams)和查尔斯·芒福德·罗宾逊(Charles Mulford Robinson)为代表的群体对此较为关注;(3)关注大尺度乡村形态^[2],以新成立的赠地大学(land-grant colleges)为代表。从法律层面来看,城市规划和公共财政在此阶段也都有了突破性的进展。1926年,美国最高法院通过“欧几里得案”裁定地方政府拥有对土地利用途径的监管权。从财政角度看,1908年,纽约市推出了历史上第一份现代意义的政府预算。截至1929年,除阿拉斯加州以外,美国各州都已经通过预算法^[3]。

作者: 刘婧一, 硕士, 北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心, 政策研究员。liujy@plc.pku.edu.cn

这一时期，美国“经济自由主义”盛行，地方政府未将城市规划纳入政治范畴，而更多地将其视为商业活动。很多规划行为由当地的规划机构在地方赞助商资助下进行，这种地方自治型（home rule）规划也是此后的规划机构和委员会迫切在规划过程中填充政治元素的原因。与此同时，国家和联邦政府在规划上的作用仍模糊不清^[4]。此时的城市规划与公共财政的关联相对较少，两个学科本身也各自处于发展的萌芽阶段。

1909年5月，美国第一届全国城市规划会议在华盛顿召开，这次会议标志着过去以积极市民组织和艺术家为主导的城市规划转由专业的城市规划从业者接手^[5]，城市规划发展步入正轨。1909年，哈佛大学景观建筑学院开设了首个城市规划课程。1923年，哈佛大学的城市规划项目与景观建筑专业分离，成为美国第一个规划硕士项目^[6]。1928年，在哥伦比亚大学召开的研讨会上，城市规划教育界的领军人物一致认为城市规划也应关注其他领域，如政治经济学和各级政府间的行政科学^[7]。1929年，哈佛大学第一个成立城市规划系^[6]，该系以奥姆斯特德为核心，团队均为奥姆斯特德的学生和合伙人^[8]，课程主要围绕土木工程和景观设计开设。到1930年，已经有33所学校开设城市规划课程。1930年以前，城市规划的根基仍然是建筑学、工程学和景观学，教学内容主要是设置研究规划原理、理论和历史的讲座，思考实践和应用的课程，研究技术细节（诸如基础设施、工程建设、科学技术等方面）的课程，以及极少学校开设的关注特殊主题（比如住房、经济和城镇规划）的课程^[9]。

1.2 1930—1970年代：政府主导的规划发展阶段

1929年10月，美国进入大萧条时期。美国政府面临经济停滞及其引发的一系列社会问题，因此以带动经济发展的名义发布“罗斯福新政”等一系列措施直接干预经济。凯恩斯经济学开始流行，财政问题与刺激需求、稳定就业直接挂钩。地方政府不再仅将城市规划看作单纯的土地利用手段，还赋予其促进经济发展，提升城市形象和展开公共工作的行政职能。罗斯福新政等一系列项目直接带来了公共工程数量和规模的扩大，这些项目与地方政府的收入支出直接挂钩。“新联邦主义”运动的兴起也使联邦资金大规模通过转移支付等手段用于城市公共领域^[3]。1948年，新古典综合经济学诞生，为美国的财政学建立了经济学的学科基础^[10]。之后，以“公共产品理论”等为代表的微观财政学逐渐发展起来^[11]。

二战结束后，一方面美国践行“福利国家”政策，政府承担了更多的社会责任；另一方面美国城市需要大规模重建和更新，快速推进城市化进程，几乎每个城市，甚至社区

层面都设立了城市规划咨询机构或聘请了私人规划顾问^[12]。1950年代，很多规划项目都是在依靠公共财政获得土地的基础上进行私人投资建设。联邦政府的公共工程要求更高，限制更多^[12]。联邦政府的财政收入被大规模地投入国民公共工程建设，因此城市规划专业关注的问题由环境设计变成社会行政和多重资源的综合利用；聚焦范围由当地社区变成范围更广的郊区、地区甚至国家；评判标准由之前较为单一到兼顾实现社会经济等多重角色^[8]。

哈佛教授高斯（Gaus）将城市规划划分为五类：（1）城市（city）规划，指规模相对小的区域和利用当地土地政策的传统规划；（2）都市（metropolitan）规划，指对周边影响较大的都市地区的规划；（3）地区（regional）规划，指在空间和社会意义上更复杂、规模更大地区（如罗斯福新政下的项目）的规划；（4）行政（administrative）规划，指将科学管理原则应用于一般政府员工活动，以分析问题、设计项目并整合业务的规划；（5）社会调查（social research），指应用正式的社会科学以评估问题、评价政府活动表现和制订政策^[7]。罗德里格斯-巴奇列尔（Rodriguez-Bachiller）将这一时期的城市规划学科总结为“千层蛋糕模式”（layer-cake model）^[13]，即城市规划学科是一块体积固定的千层蛋糕，新主题在一层一层地增加，而旧的主题一直保留，最终导致每一层越来越薄，整个蛋糕融为一体难以分割^[8]。但是学生们十分喜爱此类城市规划教育，他们所学知识范围广，不仅能够快速将所学技能应用到各种规划中，也能更灵活地更换自己的职位。

在公共财政方面，从业者主要学习的课程是财政理论、资产预算、长期财政规划和如何做好单独项目的财政预算^[14]。1947—1956年，芝加哥大学曾经短暂地设立一个城市规划项目，项目发起人、著名建筑与规划专家哈维·佩洛夫（Harvey Perloff）呼吁经济学家、社会学家和政治家参与到城市规划过程中，他认为地方政府应该将城市规划置于更核心的位置^[12]。虽然这个项目持续的时间不长，但哈佛大学、麻省理工学院（Massachusetts Institute of Technology）、加州大学伯克利分校（University of California, Berkeley）和宾夕法尼亚大学（University of Pennsylvania）都沿用了其授课方式，加入了经济学等课程^[1]（表1）。

1960年代—1970年代，“伟大社会”运动和公民权利运动兴起，夹杂着种族平等、社区发展、贫困地区复兴等议题。城市规划作为改变地区发展模式的手段在政治层面逐步变得敏感，不再是无党派行为^[14]。与此同时，美国的社会科学调查发展进入一个爆发期^[8-9]。计算机技术的应用也极大地改变了城市规划教育和财政学科的教育模式。1960年代地理信息系统初步建立。1965年哈佛大学开设了相关的实验室^[15]。

政府可以使用更准确的数据开展行政工作。城市规划学和财政学都开始利用数据和可视化分析做研究，财政学也走上计量的路径，成为一门更科学的学科。

20 世纪中后期，随着州际公路的普及，美国城市郊区逐渐发展起来，规模更大的区域规划不仅是地方政府取悦选民和当地利益集团的手段，也是协调区域内经济增长的主要抓手^[4]。大规模公共工程仍需要政府税收支撑，因此城市规划专业的学生需要学习有关经济发展和地方财政的知识。

在这个时期，城市规划既不完全由政府职能，也不完全是私有资本的利益体现，在规划项目中这两种特性难分伯仲、互相牵制。财政学作为研究政府收入和支出的主要学科得到很大发展，但它仍属于经济学或者行政学序列，没有形成分支。

1.3 1980 年代—21 世纪初：财政方向与城市规划联合教育的多元发展阶段

自 1970 年代以来，凯恩斯经济学和原本的国家干预政策不再被大众认可，“新凯恩斯学派”兴起，强调“适度”国家干预^[16]。国家层面的规划项目逐渐减少，福利政策和大规模规划项目不再得到往日的支持。地方规划也进入一个尴尬的局面：一方面，社区的衰退需要规划扭转颓势；另一方面，地方利益集团经常左右规划的方向和内容。非政府组织在 20 世纪中期已经初具规模，且在 20 世纪后期至今快速发展并成长为间接影响规划和地方政府政策的中坚力量^[4]。这个转变抑制了规划项目中政府的作用，推动了社会参与和资本参与。此时，规划和经济发展又体现出回归资本化和私有化特征的趋势。

罗格斯大学（Rutgers, the State University of New Jersey）的克吕克贝格（Krueckeberg）教授认为规划专业“过载”了太多复杂的知识，1960 年代后，与规划相关的公共管理学、经济学等学科人数一直上升，而规划专业的学生数量却在下降^[14]。他认为规划与社会科学一直紧密相连，让渡了核心的技术、工程和设计功能^[17]。1972 年，已经有 6 个院校（伊

利诺伊大学、密歇根州立大学、弗吉尼亚大学、辛辛那提大学、加州州立理工大学）开设了由美国规划师协会认证的本科生城市规划项目。1975 年后，城市规划专业毕业生的数量有所减少。1980 年代后，城市规划项目的研究方向增多，划分也更细致，没有划分专业方向的硕士项目屈指可数（表 2）。1982 年，霍金斯（Hakins）等人的问卷调查研究发现，规划专业本科生的课程组成中，有 30.7% 为环境和社会科学，最受欢迎的研究方向为城市政策和管理^[18]。1980 年，哈佛大学将城市规划项目一分为二，部分保留在设计学院，部分从设计学院转移到肯尼迪政府学院，从后者毕业的学生获得城市与区域规划、公共政策双硕士学位，然而这种拆解自身融入公共政策专业的城市规划项目仍然与正规的公共政

表 2 1984—1988 年开设不同研究方向的规划院校数量（单位：个）

规划院校数量	1984 年	1986 年	1988 年
开设城市规划硕士学位学校总数量	77	80	78
分类开设城市规划研究方向学校总数量	69	75	76
规划院校研究方向类别	1984 年	1986 年	1988 年
住房与社区发展（housing & community development）	45	51	51
环境规划（environmental planning）	40	42	45
土地利用 / 综合性规划（land use/comprehensive planning）	33	31	44
城市设计 / 物质空间规划（urban design/physical planning）	30	34	37
经济 / 资源发展 / 财政（economic/resource development/fiscal）	37	42	38
政策规划 / 管理 / 行政（policy planning/management/administration）	30	35	37
公共事业 / 社会工作（human services/social work）	32	37	31
交通（transportation）	28	30	30
国际规划研究（international planning research）	16	17	22
保护规划（preservation planning）	12	13	16
计算机应用（computers in planning）	3	4	6

资料来源：作者根据参考文献 [1] 整理

表 1 1893—1956 年城市规划从业者教育背景

历史阶段	规划教育主要关注重点 / 背景	城市规划从业者教育背景
1893 年（芝加哥世界贸易博览会举办）—第一次世界大战	“城市美化运动”	建筑学、景观建筑学专业
第一次世界大战—1920 年代晚期	公共事务和土地利用规划，“城市实用主义”（city practical）	建筑学、景观建筑学、土木工程专业、法律专业；也有零星的从业者会在建筑院校接受少量城市规划教育
1928 年（或 1929 年）—1939 年	不断涌现的社会问题和城市规划作为行政手段的新功能	建筑学、景观建筑学、土木工程专业、法律专业或者社会科学、城市规划学（少量学校开设课程）
1940—1956 年	城市规划活动不断扩大；联邦政府援助在城市重建和城市再发展中愈加重要	城市规划学（很多人拥有城市规划学位）、建筑学、景观建筑、土木工程专业、法律专业或社会科学

资料来源：作者根据参考文献 [12] 整理

策专业有一定差距，最终无法获得足够生源而停办^[8]。

城市规划研究生项目的核心课程也形成了固定的模式，基本由一门统计类课程、一门规划理论课程、一到两门社会科学类课程和一到两个实践项目组成。萨维奇等(Sawicki et al.)在1984年的调查研究中发现，课程中与经济相关的研究方向是最热门的，而且在调研的77所学校中开设城市政策和行政方向课程的也将近半数^[13]。1960年代—20世纪末，美国共有68个新的城市规划硕士项目，其中44个都与社会科学和公共政策研究方向密切相关^[19]。

从1930年代至今，一直有学者用调查问卷的方式总结研究城市规划专业学科的发展轨迹和形式。2007年，伊利诺伊大学香槟分校的助理教授玛丽·爱德华兹(Mary Edwards)给美国114所规划院校的讲师或系主任发放了调查问卷，旨在研究城市规划学科如何教授公共财政相关议题，最终收到71位讲师或系主任回复。林肯土地政策研究院以该问卷和另一个针对规划从业者的调查问卷为基础，形成了工作报告——《公共财政与规划：规划学校的调查》(Public Finance and Planning: A Survey of Planning Schools)，反映了当时公共财政与北美城市规划教育的交互关系^[21]。根据已收集的问卷结果，超过半数的规划专业开设了公共财政课程，这些课程接近半数均为必修。从课程内容来看，税收来源、地方政府预算流程、地方财政支出和债务融资为热点话题。一些分析方法比如成本效益分析和财政政策分析也在很多课程中涉及。该报告的另一部分结合规划从业者的实际应用经验，详细论述了美国规划院校应如何开展公共财政的教学，作者通过问卷调研了一些社区规划主管(community planning director)，他们规划设计的社区从1万到30万人不等。96%

的受访者认为学习地方政府预算流程是非常必要的，但是只有23%的受访者认为他们的员工掌握这方面知识。86%的受访者认为应该了解成本效益分析法，82%认为应该了解财政政策分析，但是约2成受访者认为他们手下没有员工能熟练运用成本效益分析法(21%)和财政政策分析(20%)。该报告还列举了一些规划专业必读的书目，并以伊利诺伊大学香槟分校为案例详细分析了一节公共财政课程的目标、内容和开设方式。此研究提供了十分珍贵的一手材料和真实反馈，对我国城市规划专业开设财政学课程具有指导意义。

2 体现公共财政的城市规划硕士教育学科体系——以10所美国规划院校为例

2.1 10所规划院校培养方案概况

整体来看，美国规划院校的城市规划硕士项目多为两年，课程体系上需要完成必修课、专业课、选修课并参加讲座或工作坊(表3,表4)。各学校从学分设置到课程安排均体现了各自的特点和主流的市场需求。相同的是，住房和经济发展方向作为核心议题基本出现在所有学校的规划硕士项目里，公共财政课程也多为该方向的主要课程。财政学课程被细化至不同的领域，如城市公共财政、房地产财政和公共部门财政等。

2.2 各院校规划专业培养方案中的公共财政相关方向及课程

(1) 哈佛大学

哈佛大学的城市规划与设计系属于哈佛设计研究生院(Graduate School of Design)，成立于1923年，它的城市

表3 10所院校城市规划硕士项目概况

院校名称	硕士学位名称	项目总学分	普通课程学分*	毕业时长**
哈佛大学	城市规划硕士(Master in Urban Planning)	80	4	2年
麻省理工学院	城市规划硕士(Master of City Planning)	150	不适用***	2年
	城市研究与规划理学硕士(Master of Science in Urban Studies and Planning)	66(需有定向导师,且已有清晰的研究论文计划)	不适用	1年
加州大学伯克利分校	城市规划硕士(Master of City Planning)	48	3-4	2年
宾夕法尼亚大学	城市规划硕士(Master of City Planning)	18	1-2	2年
康奈尔大学	区域规划硕士(Master of Regional Planning)	60	3-4	2年
罗格斯大学	城市与区域规划硕士(Master of City and Regional Planning)	48	3	2年
加州大学洛杉矶分校	城市与区域规划硕士(Master of Urban and Regional Planning)	72	4	2年
佐治亚理工学院	城市与区域规划硕士(Master of City and Regional Planning)	55	2-4	2年
南加州大学	城市规划硕士(Master of Urban Planning)	48	2-4	2年
北卡罗来纳大学教堂山分校	城市与区域规划硕士(Master of City and Regional Planning)	51	3	2年

注：*普通课程学分指核心必修课等主要以传统上课方法进行的课程，不包括工作坊、讲座、论文等形式。**此处的毕业时长为最短毕业时间，并不是强制毕业时间。***麻省理工学院的学分由三部分组成：上课时间、习题课或者实验课时间、课下准备时间，在课程描述时会用类似3-0-9标注，学分由老师设置，差异很大，因此不适用。

表 4 10 所院校公共财政相关研究方向和课程一览

院校名称	相关研究方向	相关课程
哈佛大学	住房、社区和经济发展；房地产与城市发展	公共和私营机构发展
		房地产财政和发展
		经济发展：理论和实证
		城市经济政策
		公共经济学：设计政府政策
		房地产财政与投资
		规划者的公共财政：创建公平和可持续的社区
		州及地方经济发展
		规划者和政策制定者的城市经济学
麻省理工学院	—	住房、社区和经济发展入门
		房地产财政与投资
加州大学伯克利分校	住房、社区和经济发展	规划经济分析方法
		城市与区域经济学
宾夕法尼亚大学	住房、社区和经济发展；公共和私营机构发展	公共财政与公共政策
		市中心开发
		城市经济开发技术
康奈尔大学	社区和区域的经济发展规划	城市经济学
		面向规划者的公共和空间经济学
罗格斯大学	社区发展与住房政策；城市设计与开发/再开发	非营利机构与社区发展
		州和地方财政
		住房经济与住房市场
		城市再发展
加州大学洛杉矶分校	社区经济发展与住房	社区经济发展
		房地产开发与公共财政
		区域经济发展理论
		城市公共财政
佐治亚理工学院	经济发展；住房与社区发展；土地利用规划	规划经济分析方法
		公共政策定量分析
		地方经济发展规划与政策基础
		经济发展分析与实践
		社区发展以及政府与住房市场
		城市政策分析与规划
		城市发展政策
		房地产财政和发展原理
		公共部门财政和预算
		规划和经济发展财政
南加州大学	住房与房地产开发；经济发展	地方经济发展：理论与财政
		规划和经济发展财政
		社区及经济发展
		房地产经济分析与社区及经济发展
		公共/私人及混合公司制规划
		城市发展系列讲座
		面向规划政策的微观经济学
北卡罗来纳大学教堂山分校	经济发展；住房与社区发展	住房与公共政策
		微观经济学和公共政策分析
		基于公共政策和规划的公共财政

注：“—”表示没有与财政学紧密相关的研究方向。

与区域规划项目是美国第一个正式的城市规划项目^[22]。在2022—2023学年城市规划硕士项目核心课程中，公共与私营机构发展是专业必修课^[23]；与财政学相关的2个研究方向的专业课由哈佛的设计学院、商学院和肯尼迪政府学院以及麻省理工学院共同提供。

为了应对城市财政近年出现的挑战，城市规划者需要获得公共财政学的基础知识和技能，并要基本了解城市领导人如何使用经济学工具来筹集资金以资助基础设施、社区重建计划和其他新的投资项目。设计学院讲师洛德丝·赫尔曼（Lourdes Germán）开设的课程“规划者的公共财政：创建公平和可持续的社区”，向学生介绍城市、州和地方政府可用的一系列公共财政战略和方法。该课程的目标是让学生学会将公共财政原则融入城市规划过程的具体方法，学习如何通过财政方法为城市规划项目获得更多资金，经济得到更好的发展，实现包容性增长。这个课程也结合各种教学方法，包括讲座、讨论和练习，让学生们挑战作为城市领导者顾问的角色。在整个学期中，通过检查实际城市规划和建设项目，学生学习如何评估和解决城市规划者可能遇到的投资和公共财政问题。

(2) 麻省理工学院

麻省理工学院是最早开设城市规划教育的几个院校之一，其城市规划系成立于1933年^[24]。目前开设城市规划硕士、城市研究与规划理学硕士。城市规划硕士项目核心必修课程中涉及规划经济学。其他相关课程还有房地产开发工作坊，可持续的房地产，国际住房经济与财政，规划、经济发展与公共财政。

(3) 加州大学伯克利分校

加州大学伯克利分校的城市与区域规划系成立于1948年^[25]，城市规划方向跨度很广，但是有关财政学的课程多围绕房地产和住房问题展开，如城市社区发展和初级房地产投资。根据2022—2023学年的要求，其城市规划硕士项目核心必修课中包括城市经济，研究方向中与财政学相关的是住房、社区和经济发展，但该项目涵盖范围包括住房、人权、地区发展和地区可持续化等诸多问题，财政相关课程类型略显不足。

(4) 宾夕法尼亚大学

宾夕法尼亚大学的城市与区域规划硕士项目设在斯图尔特·韦茨曼设计学院（Stuart Weitzman School of Design）^[26]。其中与财政相关的专业方向为住房、社区和经济发展以及公共与私营机构发展。公共财政与公共政策是城市规划专业的核心必修课。在这两个研究方向的课程设置中有很多涉及公共财政的课程，如市中心开发、城市经济开发技术。

(5) 康奈尔大学

康奈尔大学的城市与区域规划系（Department of City

and Regional Planning) 隶属成立于 1871 年的建筑、艺术与规划学院 (College of Architecture, Art and Planning), 成立于 1934 年。1935 年, 该系开设城市与区域规划课程^[27]。1940 年代, 康奈尔大学设立规划硕士学位。该系硕士课程中对城市经济类课程有要求, 可选择的课程有城市经济学和面向规划的公共经济学。康奈尔在研究方向上强调经济方向, 如经济发展规划: 社区和区域^[28]。该方向重点研究经济和公共政策, 许多课程都涉及财政学。例如: 米尔德里德·沃纳 (Mildred Warner) 教授开设的分权、私有化和新型公共管理以及经济与社区发展工作坊, 旨在提高学生对公共财政的认知。同时, 康奈尔鼓励学生跨院系选择与自己领域贴合的课程, 城市规划专业的学生可以选择康奈尔公共政策研究院或政策分析和管理学系等其他院系的课程。

(6) 罗格斯大学

罗格斯大学的城市规划项目设在伯劳斯坦规划与公共政策学院 (Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy)^[29], 与其他几个规划院校不同的是, 该学院涵盖了从公共健康到公共政策、城市规划、城市设计等项目, 是一个非常庞大的体系。城市和区域规划硕士的 6 个研究方向中与财政学关联紧密的有社区发展与住房政策、城市设计与开发/再开发。在每个研究方向中, 罗格斯大学又实行多轨制, 将研究方向进一步细分。其中, 社区发展与住房政策研究方向有三个分支: 基于社区的城市规划, 社区、住房、土地与财政, 社区健康与公平。在三个分支的必修课程中均包含非营利机构和社区发展。城市设计与开发/再开发研究方向的课程设置分为城市设计分支和开发/再开发分支。城市开发/再开发分支主要关注房地产, 推荐课程包括国家与地方的公共财政、城市发展、住房经济与住房市场。

(7) 加州大学洛杉矶分校

加州大学洛杉矶分校的罗斯金公共事务学院 (Luskin School of Public Affairs) 成立于 1994 年, 虽然成立时间不长, 但该学院的城市规划硕士项目已经受到广泛认可^[30]。城市与区域规划硕士学位的 5 个研究方向中与财政学有关的是社区经济发展与住房。与罗格斯大学的分轨制类似, 加州大学洛杉矶分校也在不同研究方向下另设了分支。选择社区经济发展与住房方向进行研究的学生可以选择住房或者经济发展分支, 财政学主要体现在经济课程中。选修课中有房地产开发与财政、高级房地产、城市公共财政等。

(8) 佐治亚理工学院

佐治亚理工学院的城市与区域规划硕士项目设在城市与区域规划学院^[31], 其核心课程包括规划经济分析; 另外, 方法论方面的必修课程包括公共政策定量分析。该硕士项目有 7 个研究方向, 与财政学息息相关的是经济发展、住房与社

区发展和土地利用规划。经济发展方向的必修课包括地方经济发展规划与政策基础、经济发展分析与实践, 此外, 学生们还需额外选修经济类课程, 如房地产财政和开发原理、城市发展政策等。住房与社区发展方向也有很多与公共政策和财政学相关的课程: 核心必修课包括房地产财政与开发原理、社区发展以及政府与住房市场; 选修课中还包括城市发展政策、城市政策分析与规划以及社区经济发展相关课程。土地利用规划方向的选修课与上述研究方向的选修课一致。此外, 佐治亚理工学院的学生也可以从佐治亚州立大学选择自己感兴趣的课程, 与财政学相关的有城市经济学、城市政治经济学、地方政府及治理等。

(9) 南加州大学

南加州大学的城市规划专业开设在普赖斯公共政策学院^[32]。除了城市规划, 该学院还开设了公共政策、房地产开发、公共管理、公共健康等专业, 学院非常鼓励学生进行交叉学科学习。城市规划硕士项目有 6 个研究方向, 其中住房和房地产开发、经济发展两个方向与财政相关。这两个发展方向的必修课程都包括规划和经济发展财政, 选修课程包括城市发展系列讲座、地方经济发展理论与财政、公共/私人混合公司制规划、房地产经济分析和社区及经济发展。

(10) 北卡罗来纳大学教堂山分校

北卡罗来纳大学教堂山分校 (UNC) 的城市规划系建立于 1946 年, 其城市规划项目在美国一直颇受赞誉^[33]。项目成立之初的目标是成为一个社会科学、设计和工程学的集合。如今, 该项目已经发展成不仅包含传统的城市、国家和社区整体规划, 还关注新兴的囊括经济和自然的新尺度的项目。城市规划硕士必修课程包括微观经济学和公共政策分析, 涉及财政学和政府行为分析。城市规划硕士项目有 4 个研究方向, 其中与财政学相关的有两个: 经济发展、住房与社区发展。该系提供的课程中有基于公共政策和规划的公共财政、房地产开发、社区更新、房地产投资与保障性住房、住房与公共政策、财政与社区发展、公共投资理论等。

2.3 各院校城市规划—公共政策类双学位开设情况

城市规划和公共政策的双学位多由规划院系和公共政策院系共同开设 (表 5)。哈佛大学设计学院与肯尼迪政府学院设有两个三年制联合培养的双学位硕士项目: 城市规划—公共政策/公共管理双学位 (Urban Planning-Public Policy/Public Administration), 攻读双学位的学生入学的头两年需要分别在设计学院和肯尼迪政府学院各学习一整年^[23]。麻省理工学院的建筑与城市规划学院、工程学院、经济系和斯隆商学院共同开设了房地产开发理学硕士 (Master of Science in Real Estate Development), 该硕士项目关注公共财政和经

济、设计与发展、可持续发展及技术^[34]。宾夕法尼亚大学菲尔兹政府研究所 (Fels Institute of Government) 和威兹曼设计学院共同开设了城市规划—公共管理双学位 (Master of City Planning/Master of Public Administration)^[35]，不过该学位目前只面向公共管理的全日制学生开放。康奈尔大学的城市与区域规划系与房地产系共同开设了三年制的区域规划—房地产双学位 (Dual Master's Degree in Regional Planning and Real Estate)，学生需要完成房地产硕士项目的课程要求，这个双学位与财政学关系紧密，学生需要学习很多关于财税、地产、公共部门架构和政策制定的知识^[36]。罗格斯大学提供城市规划—公共政策双学位 (Dual Degree Program in Public Policy)，时长为3年。公共政策学位要求学生学习财政学内容，课程有财政学、财政预算与公共政策、国家及地方公共财政^[37]。佐治亚理工学院的伊万艾伦文学院 (Ivan Allen College of Liberal Arts) 开设了城市与区域规划—公共政策双学位 (Master of City and Regional Planning and Master of Science in Public Policy)^[38]。南加州大学普赖斯公共政策学院提供城市规划—公共管理 (Master of Urban Planning/Master of Public Administration)、城市规划—公共政策 (Master of Urban Planning/Master of Public Policy) 和城市规划—房地产开发 (Master of Urban Planning/Master of Real Estate Development) 三个双学位：公共管理的核心课程有公共政策经济、公共财政管理与预算、非营利组织的财务管理；公共政策的课程有公共政策经济，选修课程有公共部门财政；房地产开发的核心课程有政策、规划与发展经济学，房地产开发与财政，房地产财政实践，房地产市场分析等^[39]。北卡罗来纳大学教堂山分校的公共政策—城市与区域规划双学位 (Master of Public Policy & Master of City and Regional Planning) 由城市规划系和政府学院共同开设。

3 启示

财政学在中国的学科分类中是一门独立的学科，但其

内涵横跨公共管理学、政治学和经济学^[40]，主要研究以国家为主体的财政分配关系，主要研究对象为国家财政。在我国，国家财政是国家治理的基础和重要支柱，国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据，两者息息相关，因此跨学科研究对于我国的城市规划专业建设有着重要意义。在美国，公共财政学与城市规划的交叉部分并不是非常明晰，仅作为经济学的分支出现在城市规划学科教育中，但城市规划专业需要学习多个相关学科的知识，包括财政学，学生也可选择双学位进行交叉学科研究。从现阶段我国城市规划专业的课程设置来看，城市规划仍是工具属性，而非政策属性。城市规划从业者的专业技术已达到要求，却缺乏在微观政策上的认知。整体来看，财政学等学科还未进入我国规划院校的视野。笔者结合美国经验和我国院校情况给出以下几点建议。

3.1 完善学科体系

城市规划具有公共政策属性，因此除了传统的规划原理、方法等知识，还需补充对社会、经济、管理等方面的学习和研究，以完善学科体系。基本方法就是在城市规划高等教育的培养计划中加设相关学科的基础课程。就公共财政与城市规划的交叉融合而言，首先，规划院系应聘请公共财政相关专业的老师或与相关院系合作，开设公共财政学的核心课程；同时，为了使公共财政学的知识有效融入城市规划的培养体系，应将财政学的核心课程设为必修课。其次，为了扩大学生的知识面，可以减少跨学院选课的限制，比如放宽选课范围，将其他学院的公共财政学相关课程纳入规划专业的选修课并计入学分。最后，学院应探索跨学院双学位硕士的培养模式和机制。

3.2 拓展教育渠道

美国的城市规划专业普遍设置在硕士阶段，与强调通识教育的本科阶段不同，学生既可以学习研究方法也可以专注

表5 各院校公共财政相关双学位开设情况

学校	双学位名称	双学位联合培养学院
哈佛大学	城市规划—公共政策、城市规划—公共管理	肯尼迪政府学院、设计研究生院
麻省理工学院	房地产开发*	城市规划系、工程学院、经济系、斯隆商学院
宾夕法尼亚大学	城市规划—公共管理	斯图尔特·威兹曼设计学院、菲尔兹政府研究所
康奈尔大学	城市与区域规划—房地产	建筑、艺术与规划学院、房地产系
罗格斯大学	城市规划—公共政策	伯劳斯坦规划与公共政策学院
佐治亚理工学院	城市与区域规划—公共政策	城市与区域规划学院、伊万艾伦文学院
南加州大学	城市规划—公共管理、城市规划—公共政策、城市规划—房地产开发	普赖斯公共政策学院
北卡罗来纳大学教堂山分校	公共政策—城市规划	城市规划系、政府学院

注：* 房地产开发在麻省理工学院官网上被描述为双学位 (dual degree)。

专业技能。多样的研究方向和短时间的学习时间能够吸引大量需要提升自身学历和经历的在职人士。除此以外，部分学校还会为在职人士提供兼职的教育项目，这些项目针对在职人员的需求，将课程安排在晚上进行，且不要求毕业时间，学习内容偏应用而非方法论。毕业证书也与全日制学生一致。这些项目的老师也经常由在职人士兼任，他们能够提供更多实践案例和更详细的操作方法，也能用更通俗易懂的方式解答疑惑，既利于学生系统性学习，提高自身水平，也利于在职人士学习的同时进行有效社交。

以美国林肯土地政策研究院为例，近年来，该院与芝加哥大学哈里斯公共政策学院合作开设了一个线上继续教育项目——城市财政专业认证（Professional Certificate in Municipal Finance）。项目提供与城市规划和经济发展紧密相关的公共财政基础课程，学员多为高级规划师和在土地开发相关领域工作的人员，包括社区、经济发展方向和房地产行业的从业者。学员在课程完成后能提高对财政、城市经济学与城市规划相关公共政策的交互理解，并可得到城市财政专业证书。该项目还可为美国注册规划师提供美国规划协会认证的继续教育证书。

3.3 开阔学生视野，提升综合素质

城市规划专业教师在教学过程中，可以通过不同话题引入财政学内容，如城市更新、土地财政、基础设施投融资等，它们都与财政学息息相关。这不仅易于让学生理解城市发展所需的经济学工具，也会让学生拥有更多新视角，了解更多学科。在美国，业内人士被学院聘为兼职教授并开设特色课程是很常见的现象，而这在我国还不普遍。另外，教师们也可适当扩大案例分析的范围，加入一些跨学科背景知识，从而引导学生们自己探索实际应用场景中更多的情境可能性。

以北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院为例，学院曾邀请北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心原主任、北京大学经济学教授满燕云开设公共财政与公共政策课程。课程沿用美国城市规划教育的教学方式，授课内容不仅涵盖公共财政的基本理论，也包含基础的政策分析工具，还将中美不同的政府角色、政府财税政策和各级政府间关系等问题进行了对比，能够使规划专业的学生较为深入地理解财政学并理解政府的行为逻辑——城市规划不应仅作为城市布局的工具，而应成为推动城市发展的有效措施。UPI

注：文中未注明资料来源的表格均为作者绘制。

感谢哈佛大学设计学院洛德丝·赫尔曼（Lourdes Germán）老师对本文结构和部分内容的建议，感谢北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任刘志和原主任满燕云、北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院仝德副教授对本文的贡献。

参考文献

- [1] ALONSO W. The unplanned paths of planning schools[J]. The public interest, 1986, 82: 58.
- [2] ADAMS F J, HODGE G. City planning instruction in the United States: the pioneering days, 1900-1930[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1965, 31(1): 43-51.
- [3] 刘畅. 美国财政史 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [4] TEITZ M B. Progress and planning in America over the past 30 years[J]. Progress in planning, 2002, 57(3): 179-203.
- [5] MECK S, RETZLAFF R C. A familiar ring: a retrospective on the First National Conference on City Planning (1909)[J]. Planning & environmental law, 2009, 61(4): 3-10.
- [6] FRANK A I, SILVER C. Urban planning education: beginnings, global movement and future prospects[M]. Cham, Switzerland: Springer, 2017.
- [7] GAUS J M. The graduate school of design and the education of planners[M]. Cambridge, MA: Graduate School of Design, 1943.
- [8] GARCIA R B. Changing paradigms of professional practice, education, and research in academe: a history of planning education in the United States[D]. Michigan: UMI Dissertation Services, a Bell & Howell Information Company, 1993.
- [9] GARCIA R B. Changing paradigms of professional practice, education and research in academe: a history of planning education in the United States[M]. University of Pennsylvania, 1993.
- [10] 傅娟. 德国财政学、英美财政学与中国财政学 [J]. 财贸经济, 2022, 43(2): 18-38.
- [11] 钟晓敏, 高琳. 现代财政学的发展历史、现状和趋势 [J]. 财经论丛, 2009(1): 13-21.
- [12] PERLOFF H S. Education of city planners: past, present and future[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1956, 22(4):186-217.
- [13] RODRIGUEZ-BACHILLER A. Town planning education: an international survey[M]. Brookfield, Vt.: Gower Publishing Company, 1988.
- [14] BURNS L S, FRIEDMANN J, SPRINGERLINK. The art of planning: selected essays of Harvey S. Perloff[M]. New York: Springer, 1985.
- [15] History of GIS | Timeline of Early History & the Future of GIS[Z/OL]. [2022-08-31]. <https://www.esri.com/en-us/what-is-gis/history-of-gis>.
- [16] 杨志勇. 20世纪西方财政学的发展与演变 [J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2000(3): 82-88.
- [17] KRUECKEBERG D A. Planning and the new depression in the social sciences[J]. Journal of planning education and research, 1984, 3(2): 78-86.
- [18] HANKINS W, WUBNEH M, REIMAN R. Guide to undergraduate education in urban and regional planning[M]. Tallahassee, FL: Association of Collegiate Schools of Planning, 1988.
- [19] ADAMS F J. Urban planning education in the United States[M]. Cincinnati, OH: Alfred Bettman Foundation, 1954.
- [20] PATTON C V. Recent trends in graduate planning education[J]. Journal of planning education and research, 1989, 8(3): 215-20.
- [21] EDWARDS M. Public finance and planning: a survey of planning schools[M]. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- [22] The Department of Urban Planning and Design[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://www.gsd.harvard.edu/urban-planning-design/>.
- [23] Current MUP Degree Requirements[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://www.gsd.harvard.edu/urban-planning-design/master-in-urban-planning/degree->

- requirements/current-mup-degree-requirements/.
- [24] The Department of Urban Studies and Planning at MIT[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://dusp.mit.edu/about>.
- [25] Master of City Planning Berkeley[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://ced.berkeley.edu/city/degrees-admissions/master-of-city-planning>.
- [26] City & Regional Planning: Public & Private Development, MCP[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://catalog.upenn.edu/graduate/programs/city-regional-planning-public-private-development-mcp/>.
- [27] About the City and Regional Planning Department[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://aap.cornell.edu/academics/crp/about>.
- [28] City and Regional Planning[Z/OL]. [2022-12-15]. https://courses.cornell.edu/preview_program.php?catoid=41&poid=19824#core_159987.
- [29] Master of City and Regional Planning (MCRP)[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://bloustein.rutgers.edu/graduate/uppd/mcrp/>.
- [30] Master of Urban and Regional Planning (MURP)[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://luskin.ucla.edu/urban-planning/our-degrees#toggle-id-6>.
- [31] Master of City and Regional Planning[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://catalog.gatech.edu/programs/mcrp/>.
- [32] Urban Planning (MUP)[Z/OL]. [2022-12-15]. https://catalogue.usc.edu/preview_program.php?catoid=16&poid=21797&returnto=6417.
- [33] CAROLINA PLANNING Department of City and Regional Planning[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://planning.unc.edu/>.
- [34] Master MIT[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://dusp.mit.edu/masters>.
- [35] Dual Degree Programs[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://www.fels.upenn.edu/academics/dual-degree-programs>.
- [36] Dual Master's Degree in Regional Planning and Real Estate[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://aap.cornell.edu/academics/crp/graduate/dual-mrp-re-degree>.
- [37] Urban Planning Joint and Dual Degrees[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://bloustein.rutgers.edu/graduate/uppd/joint-degrees/>.
- [38] Masters Dual MSPP / MCRP Degree[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://spp.gatech.edu/masters/dual-degree>.
- [39] Programs by School USC[Z/OL]. [2022-12-15]. <https://catalogue.usc.edu/content.php?catoid=16&navoid=6417>.
- [40] 杨志勇. 财政学科建设刍议: 结合中国现实的研究[J]. 财贸经济, 2007(12): 28-33,140.

(本文编辑: 高淑敏)