

区域规划评估理论与方法研究进展

郭 垚^{1,2}, 陈 雯¹

(1. 中国科学院南京地理与湖泊研究所, 南京 210008; 2. 中国科学院研究生院, 北京 100049)

摘 要:区域规划作为统筹区域资源,协调区域发展的重要手段日益受到重视。而实际上,区域规划在实施阶段却面临困境,已经确定的规划在实施过程中不断被修改甚至瓦解。规划在发挥更大作用的同时,也受到更多的批评。这是由于规划及其实施是一个长期过程,充满了种种不确定性因素的影响。为了使规划达到最佳效能,必须时刻结合实际情况对规划进行评估,从而不断对规划产生反馈,进行必要调整。因此,规划评估是确保区域规划有效实施的必要环节,不仅在宏观意义上有助于区域规划社会地位的建立和巩固,还有助于理解既有规划的不足,了解失效的原因,对区域规划的有效推进无疑具有现实意义。然而当前区域规划评估的研究与应用相对滞后。基于此,本文在回顾国内外规划评估大量研究文献的基础上,指出区域规划评估经历了从“当作终极蓝图的规划编制成果”到“整个决策到实施的过程”的转向,同时结合评估价值观的演变归纳了当前最为流行的评估方法,以及影响规划实施效果的因素,并对今后的研究提出了设想。

关 键 词:区域规划评估;评估内容;评估方法;影响因素

1 引言

随着经济全球化进程的加快,要素在城市间的快速流动,城市联系日益紧密,经济活动开始集中在以城市为中心的区域,资源的配置也由单一城市拓展到区域,单纯依靠城市规划的体系和思路,无法适应经济活动按区域组织的要求。特别是当区域成为参与全球竞争的基本单元,区域规划就显得尤为重要。

而实际上,区域规划在实施阶段却面临困境。社会对于规划工作仍不满意。规划成果的表现形式和水平难以达到人们的期望值,已经确定的规划在实施过程中不断被修改甚至瓦解。规划在发挥更大作用的同时,也受到更多的批评^[1]。这是由区域规划本身的特性所导致。规划是试图对未来进行控制的工具,而未来必然充斥了大量的不确定性。Pearman认为如果没有不确定性,规划就是不必要的,而有了不确定性,规划就是空洞的^[2]。因此,规划无论作为一门学科或是一种职业,都需要能够证明其存在的必要性,更需要通过评估的反馈来探求影响规划效应的因素,从而提高规划的有效

性。这唯有通过系统的规划评估才能实现。可见,无论从理论角度还是实践角度,评估与规划都是不可分离的^[3]。因此,规划评估无疑是确保区域规划有效实施的必要环节,对其实施效果做出评价,公正地评述区域规划的成败,不仅在宏观意义上有助于区域规划社会地位的建立和巩固,还有助于理解既有规划的不足,了解失效原因,对今后区域规划的有效推进无疑具有现实意义。在《长江三角洲地区区域规划》的编制过程中,国务院也明确要求发改委加强对规划实施情况的跟踪分析和监督检查。

但是一直以来,大部分城市处于快速发展的城市建设阶段,区域规划对资源的分配更侧重于指导区域未来的发展,而规划实施效果如何,则较少顾及。一方面是规划实效性的提高迫切需要规划评估的有效开展,另一方面却是规划评估研究的相对滞后,难以支持实践的需要。国外学者首先对此展开了研究,国内规划评估研究则开展滞后,为数不多的规划评估均集中在对城市总体规划、十一五规划、土地或环境等专题规划的评估。真正意义上的区域规划评估严重缺失。

基于此,本文在阅读国内外大量文献基础上*,

收稿日期:2011-11; 修订日期:2012-01.

基金项目:中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCY2-YW-339-2)。

作者简介:郭垚(1983-),江苏扬州人,博士研究生,研究方向为区域与城市发展研究。E-mail: abbey-911@163.com

*由于区域规划是在城市规划的基础上发展起来的,两者在很多方面极为相似。因此本文引鉴了部分城市规划评估方面的文献。

结合规划评估价值观的演变,从区域规划评估的内容、评估方法以及影响规划效果的因素等方面来阐述区域规划评估的研究进展,以期能够梳理区域规划评估的发展脉络,为区域规划评估理论的实际应用及未来发展提供借鉴。

2 区域规划评估理论研究进展

区域规划的评估始于区域规划诞生之初。任何区域规划在编制时,都会面临着在多种方案中进行选择的问题,此时便是区域规划的最初评估。而规划的特性在于其是一个从决策到实施的连续统一体,是一个多因素共同作用的过程。因此,规划评估的内容也经历从“当作终极蓝图的规划编制成果”到“整个决策到实施的过程”的转向,其重点分别是规划编制评估、规划实施结果与规划实施过程评估,相应的区域规划评估理论也经历了“基于一致性”至“基于表现”的转向。

2.1 规划编制评估

对规划编制的评估是指在规划编制过程中以及将规划方案付诸实施之前,针对规划编制的成果所做出的评估,这种评估主要为规划方案的选择以及为其付诸实施提供政策依据。其中可分为:

(1) 备选方案评估。对于备选方案的评估研究伴随着区域规划发展的整个过程,是规划评估研究领域的关注重点之一。许多学者对如何将备选方案进行量化分析从而准确的评估其价值进行了探讨^[4-6]。对备选方案的评估主要通过建构各类数学模型(如就业、人口预测、土地使用等)来解释和预测开发活动或城市管理者的未来行为,或推导出备选方案的多种效用^[7]。在此意义上,土地使用规则、交通改善措施以及其他的政策都将被模拟以便在规划实施前评价它们未来的可能影响。由于评估过程中涉及到多个利益相关集团,规划人员通常会使用多属性评估法来检测各备选方案并判断其对区域的最终价值^[8]。

(2) 规划文件分析。许多规划人员认为,只有当规划已确定会被付诸实施时,才有对规划文件进行分析的必要^[9]。基本上会从内在有效性评估和外在有效性评估两方面进行。内在有效性评估是规划文本自身内容的完整性和承接性,如规划行动是否能促进规划目标的实现。外在有效性评估有以下3个层面的含义:①“垂直级”(即上下层级)相关规划的协调评价,如美国区域、州、城市各级规划之

间是否能够很好的承接与协调;②“平行级”规划的协调和配合程度的评价,如检验产业规划和环保规划之间是否存在矛盾等;③职能部门的各自职责是否能在规划文本中体现并协调一致的评价等。

这实际上是一种对规划可操作性的评估。但需要注意的是,在规划文件分析中讨论的规划实施可操作性,是规划所设想的实践活动,而不是真实的规划实践,因此只具有表面意义,与实际的规划实施过程并没有联系。规划文件分析是一个静态的、单向的行为,是无法反映连续的、动态的规划实施过程的。因此,试图以规划文本分析来联系规划与实施的设想并不可行,对规划实施的评估必须建立在实际的规划成功之上^[8]。

现阶段,中国规划编制问题也十分突出,规划中编制的内容往往不具有可操作性,规划方案表达不到位,文本质量不高,难以保证规划的具体实施。

2.2 规划实施效果评估:“基于一致性”的评估理论

Wildavsky曾说过“规划是控制我们行动结果的尝试”^[10],规划是对未来的控制,未来大量不确定性因素的存在使得规划方案再完美也不能很好地控制未来。因此,评估规划落实的结果,考量规划的实施情况必然是一个无法回避的问题。相比对规划内容的研究,联系规划与实施的研究非常之少。而且学者们对规划是否成功实施的理解也各不相同,呈现两极分化的趋势^[8]。

其中一极,以Wildavsky为代表,主张以规划实施效果作为评估规划是否成功的依据。这一观点受到了早期机械理性和公共行政管理思想的影响,以规划作为终极蓝图,区域规划的实施即是将已经绘制完成的蓝图在空间上的照搬。由于区域规划需要涉及到区域内各个部门、各个地区,这就需要对于一个整体按不同的职责进行划分,并且对它们所要完成的内容进行具体的规定,各部门按照这样的规定分头工作,不得有任何逾越,保证全面完全地完成各自的任务。在这一分部门、分地区实施的基础上,最终保证规划按原设想完全实现。Wildavsky^[10]认为规划与实施之间是存在线性关系的,规划实施越接近规划的构想,就越成功,反之则是失败。他分析认为,规划或政策都将在未来某一设定的时间内完成,而对于实施的评价是依据结果与规划方案的契合度为标准的,亦即规划最终实施结果与最初方案设计的一一对应性。这种方法十分强调对规划最终结果的评价,目标性很强,它要求可供操作的决策、实施的步骤和具体的结果与规划

中相应的表述完全一致,并且认为规划实施一旦获得成功,那么整个规划以及规划程序都是成功的。

Sabatier 也支持这一观点,并进一步指出比较规划实施所达成的目标与规划所设定的目标,便可评估规划的实施效果^[11]。美国密西西比河流域委员会一份报告中的图示可以清晰地看到该理论的影响^[12]。当时参与密西西比河流域治理的经济学家 Person^[13]对这种评价方法做了理论性的总结。他认为,规划实施的过程分为若干组成部分,每一部分具有多层次、模式化和自上而下的分层;在“制度化思维”(institutional mind)的作用下,这些组成部分将按照既定的策略如期实施,并最终合成为预想的规划目标。这种以规划实施结果为主要评估对象的评价方法,即用规划编制的成果为标准对规划实施的结果进行评价在 20 世纪上半叶主导了对现代区域规划实施和评价。

但是,Wildavsky 的理论遭到了 Alexander 和 Faludi 的批评。他们认为,由于规划决策过程本身所具有的不确定性,规划和实施效果之间不可能存在严格的线性关系,因此比较规划与实施效果并不是一个可靠的评价规划是否成功的标准^[14]。对规划评估中的不确定性,Pearman 分析到,由于不确定性的存在,规划实际上是空洞的。对规划是否成功实施的评估实际上变成了对规划中不确定因素的考量^[2]。不确定因素的存在迫使评估者不能执着于原有规划的设计,而应当更多考虑实际的环境与背景。

2.3 规划实施过程评估:“基于表现”的评估理论

在批判 Wildavsky 的基础上,Alexander 和 Faludi 提出了两极中的另一极,即没有实施的规划也可能成为一个成功的规划^[14]。他们认为,由于不确定性因素的影响,规划实施的结果与规划方案之间的偏差并不必然地表示规划是失败的。他们提出仅仅对规划实施的结果进行评估不足以认识规划的本质,对规划是否成功的判断应当从简单的分析规划与结果之间的线性关系转变成对规划实施过程本身的分析。

Alexander 和 Faludi 进一步指出,对成功的定义应当建立在结果是否让相关利益者受益,而是否背离最初的规划是不重要的^[14]。在此基础上,他们认为 Wildavsky 针对规划与效果一致性的评估理论是狭隘而简单的,更实际的方法是评估规划理念与规划实施间的转换过程,对于规划实施不应以简单的成功与否来定义,而应当分析具体实施的过程并解

释其影响。原先在规划中比较确定的环境条件以及区域内部各组成要素之间的相互关系,必须还原到现实中相对不确定的境况之中。在此过程中还可能遇到社会经济形势的变化、各类利益相关者偏好、价值观的改变以及现实环境中的其他因素变化,当规划实施行为由于这些不确定因素的存在而偏离甚至背离了规划确定的范围时,问题不在于规划本身,而在于规划实施的过程之中。

总的来说,从 20 世纪 60 年代以来,规划界已经将规划理念从对规划图(plan 和 plans)的编制转向对规划过程(planning)的重视,认为规划的关键在于规划(plan 和 plans)的实施^[15]。人们意识到对规划实效的研究仅停留于规划方案本身以及规划前后的对比是远远不够的,应在现有的基础上继续拓展视野,从规划实施的全过程甚至背后的更深层次来进行规划评估。

3 区域规划评估方法研究进展

区域规划评估的开展,始于规划编制中方案的比较评估,此后着力于对规划实施结果的评估,随着规划理论与实践的发展,进而转向对规划实施过程评估的重视。从而形成了完整的对编制方案—实施效果—实施过程进行评估的体系。另一方面,任何评价都无法逃避对价值问题的发问,从 20 世纪 70 年代初开始,以 Harvey 为代表的激进的政治经济学学派秉承了现代规划的基本理念,更为强调价值判断层面的评价^[16]。与此同时,评估方法也随之不断演变。

3.1 规划方案的评估方法

主要指在进行备选方案选择时,针对规划中所涉及到的土地使用、各类公共设施的配置的合理性所进行的评估。这些评估往往是从经济学的角度进行的,因此在评价方法上,主要通过计算成本和效益,然后进行比较得出结论。自 1955 年以来,主要有以下几种方法在规划界广泛运用。

(1) 投资—收益分析(cost-benefit analysis)。这是采用经济权衡的方法。通过将政策的货币成本和总的货币收益进行量化并进行比较,进而作为选择的依据。由于政府提供的服务往往没有价格,因此投资—收益分析试图创造“影子价格”(shadow price),如一项道路投资的价值按节省的汽油、司机和乘客的时间、事故减少量来确定;事故的价值按丧失赚取工资的能力来定。它是一种强调对不同

投资方案作出经济论证,并根据最大经济效益来选取方案的方法。McAllister总结了投资收益分析的主要优点:①它是基于一个被广泛承认并接受的理论;②它反映了群体的价值观;③它的理论与评估标准易于理解;④对这一方法的研究相当透彻^[17]。但是,投资—收益分析存在着本身的局限:①成本与收益的数字是否精确。一些事物并不存在实际的交换市场,因此并不能准确的对其成本和收益进行定价,比如噪音、幸福感等。②即便采用影子价格,也很难正确评估一些事物的社会价值,如劳动力。③规划的收益多指未来的收益,计算未来收益,必然涉及到折算率的问题,如何确定折算率仍然存在争议。④高收益的规划往往也意味着高风险,如何将风险与不确定性纳入成本收益的计算中仍是一个问题。⑤由于它采用的评价标准时全面经济效率,只要方案的净收益最高时,它就被认为是最佳的。这样绝对强调经济效率意味着公平标准是无意义或不适用的。⑥货币化的过程不能体现出不同群体的利益诉求,因为收入的实际价值因人而异。如把人的时间或事故的危险性用工资额来衡量,可能意味着穷人的价值低于富人^[18]。即使投资—收益分析方法考虑了社会公平问题,它也还是离不开用收入来进行衡量。因此,这种只考虑净收入的方法常常妨碍我们对备选方案的伦理或道德基础进行合理的推断。规划中的许多重要因素,如一所古建筑的价值几乎是不可估量。若勉强将其货币化,按古建筑可能损坏时的保险额来估量,许多人认为,在这种情况下运用商业判断标准,在伦理上是错误的。坚持投资—收益分析的结果是不可能保有古建筑,只要有一个合适的经济理由就可以将其毁掉。

随着经济发展与社会进步,对规划的目标从最初的追求经济利益转向对人的关注,规划中公平公正的价值强调愈加凸显,投资—收益分析在社会公平方面评估的缺陷也愈加明显。在此背景下,另外两种评估方法在对投资—收益分析进行修正的基础上应运而生。这两种方法都更加重视真实收入的重新分配以使弱势群体获利,而减少对整体净收入的关注。

(2) 规划平衡表(Planning Balance Sheet)。Lichfield^[18]针对投资—收益模式的弊端而设计的评估方法。它实际上是一种改进的投资—收益分析,并不具体计算所有的价值,也不计算投资回报率,而是评估成本和可能的成效。相比投资收益分析,

规划平衡表至少在2方面有优势:①它整合了一些无法量化的因素的影响,如噪音、环境等,并将其与货币化的其他因素做比较;②它能记录各个不同利益群体的诉求,并分析他们各自的成本与收益^[19]。对规划平衡表,Hill批评认为其评估标准太过抽象,并且使用了大量带有主观价值观的概念单位。对个人利益的评估基于“常识”,缺乏广泛认可的理论依据^[20]。Shefer和Kaess则指出现实中某类人群可能同时属于多个群体,规划平衡表并未对这类人群给予足够的考虑。并且总体而言,规划平衡表是一个相对保守的理论框架,并不认同将规划者与区域内的居民纳入规划评估团队,一定程度上影响了评估的实际效果^[21]。

目标达成矩阵(Goals Achievement Matrix)。Hill^[20]在批判规划平衡表的基础上提出的理论。主要通过具体方案在实现规划所提出的目标方面的可能成果来作出评价。具体来说,是从已确立的目标出发,首先对不同目标进行重要性甄别,建立它们之间的先后顺序以及重要性程度,以此来对各个方案符合目标的程度进行进一步的定量评价。和Lichfield^[18]的方法一样,Hill^[20]的矩阵承认各个群体可能有不同的价值体系,因而它可能定出相差很大的价值。与规划平衡表不同,目标达成矩阵不再单纯以经济效益为评估标准,而是融合了包括政府、民众、当地居民、规划人员等在内的各个团体的利益诉求,将无形的事物,如噪音,幸福感,安全感等概念纳入了评估体系,极大的拓展了评估的范围。然而批评者认为目标达成矩阵太过重视目标而忽略了规划本身,很多所谓的规划影响是由目标推演而来,影响了评估的客观性。Chadwick指出由于目标达成矩阵相当复杂,对权重的分配成为了这一方法的最大缺陷^[21]。但相比规划平衡表,目标达成矩阵在灵活性以及开放性上都有明显优势,特别是它允许规划人员和当地居民参与到评估的过程中来。

(3) 多属性分析法(Multi-criterion Analysis)。该方法诞生于20世纪60年代的法国。严格意义上来说,这不是一种评估方法,而是由目标达成矩阵衍生出来的一个系列。简单来说,这一方法通常以矩阵形式出现,列出各类备选方案及其对应的目标和评估标准。对不同的评估标准事先分配权重并最终计算结果来得出结论。这一方法与目标达成矩阵有着密不可分的联系,也是当前应用最为广泛的评估标准^[19]。

现在,大多数的规划都采用某些类型的系统规

划方案评价方法(systematic plan evaluation technique),严格地说它们都不超出上述几种方法。许多规划满足于采用简化了的目标达成矩阵方法,即各种方案都采用一张简单加权方法的任务检查表来判断^[23]。此外,许多规划还试图让群众参加评价过程,力争获得有代表性的群众对权衡不同规划目标的观点,以及他们对各种方案的倾向性意见。这种让群众参与的方法易受反对,理由是许多群众不能轻易鉴别各种规划中的专业概念,尤其当这些概念体现在公众不大熟悉的较大范围的区域规划中时。但是,这代表了当前从规划评估到规划编制中对不同群体的关注,对社会公平的强调。

3.2 规划实施效果的评估方法

对规划实施效果进行评价,其核心在于考察规划实施结果与规划方案之间的相互关系,从而确认规划实施的效果。另一方面,也对规划效果所产生的经济社会效应进行评估。这种研究主要是分离规划与其他领域之间的相互关系,并在此基础上揭示他们之间的相互作用。

总的来说,对规划实施效果的评估,一般都是通过案例研究和建立模型来进行的,其中除了上述的投资—收益分析等几种方法亦可在此阶段运用外,还有着大量的其他评估方法可对此进行研究,包括数据统计分析、社会审计、回顾性结果评价、价值评价以及包括3S在内的各种技术方法等,主要可分为两大类:

(1) 非定量的(Non-quantitative)研究方法。一般而言是指定性的分析方法,是对规划问题本质属性的分析,是整个分析过程中最基础的部分。只有通过大量的定性分析后,才能在掌握规划实施、运作规律的基础上,作出对规划实施效果正确而全面的分析判断。非定量的研究方法最早是由Reps在1965年提出的^[24]。很多批评家认为这种评估方法相当主观,对评估标准的定义十分薄弱,结论也相当模糊。如Smith提出的“规划态度”作为评估标准就被指没有客观性^[25]。Wolman等认为非定量方法下做出的规划效果的评估通常都值得怀疑^[26]。

(2) 定量的(Quantitative)研究方法。对事物的认识在质的了解基础上还需要通过量的分析来获取更为准确和深刻的认知。规划实施结果的定量分析就是通过选取一定数量、引入相关模型的实证分析,来获得对于规划实施效果的量化评价。尽管定量的方法被认为能够有效的提高规划效果评估的可信性,事实上目前几乎没有现成可用的定量评

估方法^[27]。Alterman和Hill通过一致性比较的方法来评估规划土地使用与实际土地使用的偏差^[28]。Calkins设计的“规划监视器(plan monitor)”利用计算规划内的改变与规划外的改变来评估整体的变化,从而考量规划与实际效果的出入^[29]。Bryson等则利用数学模型考察一些相关变量,如问题识别能力,和当地居民沟通效果等与最终规划实施效果的线性关系,来定量分析规划的实施效果^[30]。Intriligator和Sheshinski利用最优化模型比较时间规划与事件规划在不确定性及成本上的差异,并且从该模型中推导出5个规划的定理,以说明何种规划在不同的不确定性与成本条件下最佳^[31]。龙瀛等运用基于Logistic回归和GIS的时空动态的规划实施评价方法,对五版北京市域城市总体规划进行了时空动态的实施评估^[32]。总体来说,规划评估领域的定量研究进展较为缓慢,Healey认为最主要的原因是在规划评估中想要获取可靠而合适的数据是十分困难的。他总结到,评估人通常缺乏获取数据的渠道,同时很多规划评估需要的信息也并不以量化的形式存在,而缺少系统化的数据收集和处理,使得获取的数据本身也缺乏一致性与可信性^[33]。与此同时,不少学者对定量化研究的价值仍然持怀疑态度。Briassoulis批评定量化研究只是在解释一些最显而易见的东西,非定量化的研究才能真正分析问题的本质^[34]。Fox也认为定量化研究方法太过狭隘,并不能为实际规划实施带来益处^[35]。

3.3 规划实施过程的评估方法

对实施过程进行评估,其核心是从规划的实施机制角度出发来进行评估。由于规划属于政策工具,一般通过对政策的评估来进行,即探究政策所产生的作用。通常,这类分析关注的是政策内在的行政管理过程以及这个过程是否发生偏差的原因。同时,政策实施评估也包含了对管理者行为策略、相关利益者接受能力以及它们产生的直接或间接地政治、经济、社会效应的分析。评估方法包括帕累托准则、希克斯准则、可行性评价等多种评价方法,但融合各种观点的整体性、系统化的理论框架较少。PIIP(policy-plan/programme-implementation-process), MEANS(methods for evaluating actions of a structural nature)和PIE(plan implementation evaluation)是目前比较流行的3种方法。

(1) “PIIP评价”模型。是由Alexander和Faludi在20世纪80年代末提出的^[14]。这一模型否定了结果决定一切的评价方式,强调对规划过程和决策条

件的评价更为合理,其实质是对规划过程中作出的不同选择的评价。根据运作过程中不同决策要素间的本质区别,设立政策、规划、计划或项目3类从抽象到具体、从一般到特殊的评价要素,并依此选择不同的标准和方法进行评估。借助这个模型,将政策、规划、项目、计划、可操作的决议、实施、实施的结果和实施的影响等多项因素一并考虑,通过设立“一致性(conformity)”、“合理的操作过程”、“关于最佳性的事前分析”、“关于最佳性的时候评价”以及“有用性”5个评价标准,融合“传统性”、“主观式”以及“以决策为中心”3种不同的规划思想方法,建立规划与政策的评价框架体系。在进行评价的过程中,针对所提出的5项标准,Alexander和Faludi在评价过程的各个阶段的关键点上设置了不同的问题,通过对这些问题的回答并沿着所设计的评价路径进行,就可以对规划实施的过程进行完整的评价。这样的过程虽然复杂且费力,但是构建了一个令人信服的过程性评价的框架体系。由此可以较少地收到来自主观性、重构规划决策和实施过程的历史情境的局限。但从Alexander和Faludi提出这一方法直至今日,这一方法从未被应用于实践中。

(2) MEANS。20世纪90年代,欧盟委员会(European Commission)为引导和评估各类社会经济计划而设计了这一方法^[36]。其主要基于4类核心评估标准:关联度、效率、有效性、效用,以及3类辅助评估标准:目标清晰度、目标的内在一致性(项目本身所涉及的各个目标间的一致)和外部一致性(该项目与其他项目及国家政策等外部环境的一致)。MEANS设计了一整套的信息处理体系用来监测和评估实施的过程。

(3) PIE。是由美国与新西兰南学者共同设计,对规划实施过程进行量化、系统化评估的方法。这一方法选取了新西兰的6个城市规划,通过对土地开发许可审批的研究考察规划实施过程相对于原有规划的程度,并从“宽度”与“广度”评估规划的实施,从而对规划实施过程进行检测与分析^[37]。

4 对影响区域规划效果因素的研究

区域规划是一个决策—实施的连续统一体,在此过程中的任何一项因素都有可能影响到规划的最终实施效果。孙施文等认为城市规划作用的发挥,实际上是城市规划系统与社会系统相互作用的运作过程,其实质是权力运作的过程,也是政治的

过程^[38]。因此,规划的效果必然依赖和受制于社会系统政经体制的运行,规划内部运作机制与外部实践环境的契合与冲突程度,成为规划实践能否发挥出有效作用的基础。

由于规划属于公共政策的范畴,往往需要通过政府的相关政策工具而得以实施。而在此过程中,又牵涉到多元利益主体的博弈。因此,对影响区域规划效果因素的研究目前主要集中在政策引导以及规划的实施机制等方面^[39-41]。研究方法则主要通过案例来进行研究。国外学者已进行了大量的工作,从规划体系本身、实施过程等层面识别了影响区域规划效果的因素^[6,25-28,42]。国内学者在此方面的研究,主要集中在城市规划层面,区域层面的较为缺乏。体制架构被多数学者认为是影响效果的最主要因素^[38,43]。

结合国内外的研究来看,总的来说,影响规划效果的因素主要包括:

(1) 规划是否有实时更新机制。当前国外规划体系中,包括美国、英国、德国、荷兰等多个国家均将规划评估纳入了规划体系,不断通过对评估结果的学习,确保规划与变化同步发展^[44]。

(2) 规划是否具有灵活性。既能适应当地具体条件,又不损害总体的规划目标。国外的区域规划是政策性文件,主要体现了一个引导作用,并不硬性规定,而是交由市场决定。在具体操作时,某些方面也给予当地主管部门一定的灵活性。如柏林的土地利用规划中规定大面积区域要有较大容积率。这些具体的密度规定基于广泛的区域范围,而城市在制定具体开发措施时,可以允许略低于规定的楼面面积比率。更重要的是,在住宅区的组合使用上,规划十分灵活。

(3) 规划是否具有有效沟通能力。一方面,20世纪70年代兴起的公共规划征询、多元利益的凸显使得公共利益、多元主体成为影响西方规划实施的主要因素。规划是否能与相关利益者进行有效沟通,反映他们的利益直接影响了规划的效果。另一方面,也体现在撰写规划时,使用最简单的语言,让所有人能看得懂。如大伦敦规划中,政府就采用了伦敦地区的主要方言书写总结性文件。

(4) 规划是否具有协调性。主要体现在是否能与地方、部门层级的规划相协调,即规划横向、纵向的整合能力。如大伦敦规划中,与交通部门的横向整合是较为成功的,直接导致了规划在此方面的成功,而柏林规划却恰恰相反,致使了规划在交通规

划方面的失败。在纵向整合方面,大伦敦规划中缺乏与纵向层级的整合,伦敦地区与郊区间缺乏整合机制,难以适应地方条件,导致大伦敦规划在指导地方实践时,难以发挥很大的作用。

5 结语

规划评估研究在国外开展较早,研究成果较为成熟。从最初仅仅针对规划编制方案及其决策的技术手段进行评价,发展为结合规划实施环境中的各种不确定性因素的评价方法。时至今日,规划评估已经从一种单纯的技术手段演化为规划实施和规划管理的重要保障机制和规划编制链条中的重要环节,广泛运用于城市规划与区域规划的评估过程中。相比较而言,国内规划评估研究起步较晚,虽然有所探索但开展得并不充分,主要借鉴国外的评价理论与方法在城市规划领域展开实证研究,区域规划层面的规划评估极度缺失。且目前所进行的讨论,也主要停留在规划编制体系及技术规定等技术层面,集中在所要编制的规划类型和具体内容等方面。

从近期国内规划评价理论和评价实践的研究情况来看,国内规划界已经逐步认识到规划评估作为一种实施规划目标和规范规划行为手段的重要性,但是大量研究都停留在通过规划实施结果与目标的一致性对比而定性评估规划成功或失败的阶段。虽有少数学者开始意识到应将实效评价贯彻到规划实施的整个过程中研究,但是研究的深度和广度还有待进一步提高。

与此同时,虽然城市规划领域的评估理论与方法对区域规划评估有着许多有益的经验,但区域层面的规划评估与之相比,从规划目标到规划实施的机制等各方面侧重点不一,且更为复杂。因此,在现有研究基础上,区域规划评估的有效开展至少有3方面的问题值得深入探讨:

(1) 针对规划过程的评估

区域规划评估开展的最终目的是为了确保持续的实效性。现有规划的编制总是在基于对过去经验的认识与总结的基础上,而对未来进行预测。区域规模越大,规划做出准确预期判断的把握就越低,规划实施的不确定性增加,有效性也随之降低。区域规划是一个决策——实施的连续统一体。仅仅通过对区域规划编制方法与内容、规划实施结果与规划目标对比的评估,显然不能满足有效

规划评估的要求。那么区域规划在实施过程中,究竟发挥了什么作用,是如何发挥作用的,这两方面的研究极为不足。这需要将评估贯穿于整个规划决策——实施的过程,并且从区域规划实施作用机制的角度作出解释性研究,搞清楚规划在实施过程中如何发挥作用,影响区域规划实施效果的因素是什么,从而提高规划实效性。

(2) 针对规划结果的评估

在规划评估过程中,规划效果的评估是无法回避的一环。目前的主流观点,首先是基于一致性的评估。即评价实施效果与规划蓝图的一致性。这种方法已经相当成熟并被许多学者所认可^[45-47]。Alexander提出了另一种基于表现的评估方法,对规划的实施以其是否能发挥应有的作用来评定规划是否成功^[48]。该方法近年来也被许多学者所应用^[49-51]。Alters比较了这两种评估理论,指出两者不存在相关性,有时候与规划高度一致的实施效果却不能发挥应有的作用,反之亦然^[52]。如何在两种方法中进行取舍,从而准确评价规划的实际效果,有待进一步的研究。

(3) 评估方法的选取

从区域规划的发展历程来看,经历了一个从最初的以经济开发为导向到以人为本为导向的过程,目前的区域规划更为注重效率与公平的协调,区域规划的目标导向产生了较大变化。从现有研究可以看出,西方区域规划理论的发展历程是在探寻如何更合理、更公平地保证社会公平。社会公平的界定必然要涉及价值观,西方社会已走过单纯由技术专家决定的过程,尝试更民主的公共参与从而达成一致的意见。随着中国社会的转轨,个体利益多元化倾向日益明显,在此背景下,又应如何对区域规划效果进行评估?这就需要在进行评估时,结合评价价值观的演变,对不同背景不同目标导向的区域规划,采用不同的评估方法,才能对规划效果做出更有效地评估。

从现有研究进展来看,无论是区域规划的编制还是对规划实效的评估,西方始终在寻求一种既能让市场发挥效率,又能保障社会公平的方法。理论上来说,中国的社会主义市场经济体制在效率与公平兼顾方面创造了比西方更为优越的政治经济框架,如何在这一框架下找到具体可行的操作方案应是今后区域规划评估研究的重点所在。

参考文献

- [1] 孙施文. 试析规划编制与规划实施管理的矛盾. 规划

- 师, 2001(3): 5-8.
- [2] Pearman A D. Unvertainty in planning: Characterisation, evaluation, and feedback. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1985, 12(3): 313-320.
- [3] Khakee Abdul. Evaluation and planning: Inseparable concepts. *Town Planning Review*, 1998, 69(4): 359-74.
- [4] Masser I. Evaluating Urban Planning Efforts. Hampshire UK: Gower, 1983: 37-45.
- [5] Lichfield N Kettle P, Whitehead M. Evaluation in the Planning Process. Oxford, UK: Pergamon, 1975: 28-31.
- [6] Young R C. Goals and goal-setting. *Journal of the American Institute of Planners*, 1966, 32(2): 76-85.
- [7] Talen E. Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. *Journal of Planning Literature*, 1996, 10(3): 248-261.
- [8] Whelan J. Assessing urban planning schemes by means of multi-criteria evaluation techniques: The case of pedestrianisation. *Urban Studies*, 1994, 31(2): 309-329.
- [9] Innes J E. Group processes and the social construction of growth management. *Journal of the American Planning Association*, 1992, 58(4): 440-493.
- [10] Wildavsky A. If planning isn't everything, maybe it's nothing. *Policy Science*, 1973, 26: 83-89.
- [11] Sabatier P A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 1986, 6(1): 21-48.
- [12] 孙施文. 城市规划实施评价的理论与方法. *城市规划汇刊*, 2003(2): 15-27.
- [13] The Mississippi Valley Committee. Conservation and planning in the early new deal. *Historian*, 1970, 32(3): 449-469.
- [14] Alexander E R, Faludi A. Planning and Plan Implementation: Notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1989, 16(2): 127-140.
- [15] Hall A C. Generation Urban Design Objective for Local Area: A methodology and case study application to Chelmsford Essx. *Town Planning Review*, 1990, 6: 279-291.
- [16] Harvey D. The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory Capitalist Urbanization. The USA: The Johns Hopkins University Press, 1985: 57-83.
- [17] McAllister, D. Evaluation in environmental planning. Cambridge MA: MIT Press, 1982: 36-44.
- [18] Lichfield, N. where do we go from here?//Voogd, H. Recent developments in evaluation. Groningen, Netherlands: Geopress, 2001: 91-109.
- [19] Oliveira V, Pinho P. Evaluation in urban planning: Advances and prospects. *Journal of Planning Literature*, 2001, 24(4): 343-361.
- [20] Hill M. A goal-achievement matrix for evaluating alternative plans. *Journal of the American Institute of Planners*, 1968, 34(1): 19-29.
- [21] Shefer D, Kaess L. Evaluation method in urban and regional planning: Theory and practice. *The Town Planning Review*, 1990, 61(1): 75-88.
- [22] Chadwick G. A System View of Planning. Oxford: Pergamon Press, 1971: 25-28.
- [23] Hall P. Planning and urban design in the 1990. *Urban Design Quarterly*, 1995, 56: 101-110.
- [24] Reps J. The Making of Urban America: A History of City Planning in the United States. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965: 103-108.
- [25] Smith H. Planning America's Communities: Paradise Found? Paradise lost? Chicago: Planners Press, 1991: 71-79.
- [26] Wolman H L, Colt C F, Edward H. Evaluating the success of urban success stories. *Urban Studies*, 1994, 31(6): 835-850.
- [27] Talen E. After the plans: Methods to evaluate the implementation success of plans. *Journal of Planning Education and Research*, 1996, 16(1): 79-91.
- [28] Alterman R, Hill M. Implementation of urban land use plans. *Journal of the American Institute of Planners*, 1978, 33(3): 274-285.
- [29] Calkins H W. The planning monitor: An accountability theory of plan evaluation. *Environment and Planning A*, 1979, 11(7): 745-758.
- [30] Bryson J M, Bromiley P, Jung Y S. Influences of context and process on project planning success. *Journal of Planning Education and Research*, 1990, 9(3): 185-195.
- [31] Intriligator M D, Sheshinski E. Toward a theory of planning//Heller W R, Starr D Starrett. *Social Choice and Public Decision Making*. UK: Cambridge University Press, 1986.
- [32] 龙瀛, 韩昊英, 谷一桢, 等. 城市规划实施的时空动态评价. *地理科学进展*, 2011, 30(8): 967-977.
- [33] Healey P. Emerging directions for research on local land-use planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1986, 13(1): 103-120.
- [34] Briassoulis H. Letter to the editor. *Journal of Planning Education and Research*, 1991, 10(3): 175-177.
- [35] Fox C. Implementation research: Why and how to transcend positivist methodologies//Palumbo D J, Calista D J. *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Westport Conn: Greenwood Press, 1990: 171-190.
- [36] European Commission. MEANS Collection: Evaluating Socio-economic Programmers. Luxembourg: Official Publications Office of the European Communities, 1999: 18-25.
- [37] Laurian L, Day M, Backhurst M, et al. What drives plan implementation? Plans planning agencies and developers.

- Journal of Environmental Planning and Management, 2004, 47(4): 555-577.
- [38] 孙施文, 王富海. 城市公共政策与城市规划政策概论, 城市规划汇刊, 2000(6): 1-7.
- [39] Healey P. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 1992, 63(2): 14-33.
- [40] 张兵. 城市规划实效论. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 31-35.
- [41] 施源, 周丽亚. 对规划评估的理念、方法与框架的初步探讨: 以深圳近期建设规划实践为例. *城市规划*, 2008(6): 39-43.
- [42] McLoughlin J B. Center or periphery? Town planning and spatial political economy. *Environment and Planning A*, 1994, 26(16): 1111-1122.
- [43] 宋彦. 北美城市规划评估实践经验及启示. *规划师论坛*, 2010(3): 51-68.
- [44] 雷翔. 走向制度化的城市规划决策. 北京: 中国建工出版社, 2003: 44-56.
- [45] Baer W. General plan evaluation criteria. *Journal of the American Planning Association*, 1997, 63(3): 329-344.
- [46] Brody S, Highfield W E. Does planning work? Testing the implementation of local environmental planning in Florida. *Journal of the American Planning Association*, 2005, 71(2): 159-175.
- [47] Burby R. Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *Journal of the American Planning Association*, 2003, 69(1): 33-49.
- [48] Alexander E R. Evaluations and rationalities: Reasoning with values in planning//Alexander E R. *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects*. Aldershot, UK: Ashgate, 2006: 39-52.
- [49] Driessen P. Performance and implementing institutions in rural land development. *Environment and Planning B*, 1997, 24(6): 807-813.
- [50] Faludi A. The performance of spatial planning. *Planning Practice & Research*, 1997, 15(4): 299-318.
- [51] Mastop H. Performance in Dutch spatial planning. *Environment and Planning B*, 1997, 24(6): 807-813.
- [52] Alters W K. Stagnation in housing production: Another success in the Dutch planner's paradise? *Environment and Planning B*, 2006, 33(1): 97-114.

A Literature Review of Progress in Regional Plan Assessment Theory and Methodology

GUO Yao^{1,2}, CHEN Wen¹

(1. Nanjing Institute of Geography and Limnology, CAS, Nanjing 210008, China;

2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: Regional planning has been increasingly regarded as an important way to manage regional resources and coordinate regional development. Practically, regional planning is in face of severe challenges in its implementation stage. Plans are always revised or even collapsed during the actual implementation process. Presently the work of planning is attracting more and more concerns, as well as criticisms. One of the reasons that planning fails in implementation lies in the reason that planning is, by nature, a long-term procedure, which involves a lot of uncertainties. Plans should be evaluated according to the real situation to generate feedbacks and carry out necessary adjustments, so that plans could achieve their best efficiency. Therefore, evaluation is considered as an indispensable process that can ensure the plans will be implemented successfully. Evaluation is not only necessary for building up and stabilizing the social status of regional planning, but also helpful for understanding the defects and the failure of plans so that evaluation would practically promote the progress of planning in the future. However, research and application of evaluation falls behind regional planning presently. This paper, by reviewing a large amount of past literatures, advocates that the evaluation of regional planning is experiencing the shift from "planning outcome as blueprint" to "the process of planning decision and implementation". The paper also summarized the most popular evaluation methods and issues affecting plan implementation based on the evolution of evaluation theories, and proposed ideas for future studies.

Key words: regional plan evaluation; evaluation content; evaluation method; relevant issues

本文引用格式:

郭焱, 陈雯. 区域规划评估理论与方法研究进展. *地理科学进展*, 2012, 31(6): 768-776.