文章编号：1673-9493（2020）04-0001-04　中图分类号：TU98　文献标识码：A　DOI：10.19830/j.upi.2020.316

空间规划研究的新视角：历史制度主义的缘起和应用

A New Perspective for Spatial Planning Study: The Origin and Application of Historical Institutionalist

罗震东
Luo Zhendong

1 打开真实世界的历史制度主义

打开真实世界的方式有很多，历史研究无疑是最重要的方式之一，历史视野也是几乎所有人文社会学科必须具备的能力。人文社会学科无法像自然科学那样进行可重复的实验验证，因此知识的最大来源便在于对历史上已发生事件的剖析和总结，以及尤其重要的，寻找到深层次的因果关系。从这个角度讲，发掘、考证史实固然非常重要，但不是历史研究的最终目的。如果不能发现串联起众多史实的因果关系，不能建构起众多史实发生的逻辑链条，那么我们打开的只是史实的宝箱，看到的只是珍贵的片段，依然不是真实的世界。所以，历史很重要，但最重要的不在于知道历史发生了什么，而在于知道历史为什么发生。这就需要加深对于特定历史时刻以及身处其中的行动者行动逻辑的理解，从而对特定事件形成更为精确的解释[1]。

真实的世界纷繁复杂，即使在记录手段非常发达的当今社会，依然不能确信记录下来的就是真实的历史，那么对于更加久远的时空，如何进行深入的历史研究？又如何建构特定历史时刻行动者行动的真实逻辑？当然，这一方面需要米尔斯所谓的“社会学的想象力”——一种能够帮助人们利用信息增进理性，在大量不同的环境中捕捉事物彼此间联系的品质，从而看清世事以及或许就发生在他们之间的事情的清晰全貌[2]；另一方面则需要合适的视角和理论工具。众多的研究业已证明，制度是探索历史发生逻辑的最佳视角[1]。20世纪70年代末80年代初，当许多政治科学家对宏大的理论感到失望，又对行为主义的技术化取向感到厌烦，开始切实比较真实世界的案例而不是“变量”，并更加关注真实世界的结果及其解释时，历史制度主义便诞生了。对历史制度主义学者来说，历史不是一连串独立的事件，认真对待历史就是从根本上怀疑“变量间彼此独立的观点”，进而对多重因果变量间相互依存所产生的交互作用作出描述和解释[1]。

历史制度主义既是当代西方以经验为基础的政治科学的主要分析范式之一，也是新制度主义政治学内部的一个重要流派[3]。自1980年代以来，西方政治学研究中最为突出的一个现象就是新制度主义政治学的兴起。而真正从政治科学的传统中生发出来，最早成为方法论意义上的新制度主义并产生重大影响的就是历史制度主义学派。历史制度主义通过对旧制度主义的继承和对新资源的吸纳，在以经验为基础的政治科学内部，形成了一种不同于从个体主义方法论出发的行为主义和理性选择理论的、以历史为基础的结构性大事件分析方法[3]。它的分析范式主要体现在它的结构观和历史观中。在结构观中，历史制度主义一方面强调政治制度对于公共政策和政治后果的重要作用，另一方面极为重视变量之间的排列方式；在历史观中，历史制度主义注重通过追寻事件发生的历史轨迹来找出过去对现在的重要影响，强调政治生活中路径依赖和制度变迁的特殊性，并试图通过放大历史观角来找出影响事件进程的结构性因果关系和历史性因果关系[3]。因此，历史制度主义既非一种特别的理论，也非一种具体的方法，最为恰当的理解是一种研究政治的取向[1]。

对于历史制度主义的准确理解需要结合另外两种新制度主义流派，即理性选择制度主义和社会学制度主义[1,4]。三种制度主义学者都将制度视为塑造行为的规则，但分歧在于对制度性质的理解。理性选择制度主义者主张人类在面对选择时是会计算成本和收益的理性个体，制度的重要性仅仅在于它们框架化了个人的策略性行为。社会学制度主义者认为，

国家自然科学基金项目（51878329）资助

作者：罗震东，南京大学建筑与城市规划学院，教授；南京大学空间规划研究中心，执行主任；中国城市规划学会总体规划学术委员会委员。
luozhendong@nju.edu.cn

遵循规则不是为了最大化自身利益，而是因为人类通常遵循一个“适宜性逻辑”，因而重要的制度（规则）是支配日常生活和社交活动的社会规范。历史制度主义者的观点则处于这两种观点之间，认为人类既是遵守规范的规则追随者，也是自利的理性行为者，一个人如何表现取决于个人、环境和规则的综合[1]。在历史制度主义者看来，先验地假定人类的政治行为受理性或者文化的驱使都有可能存在某种缺失。在某些场合下，行动者可能受理性所驱使，但是在另外一些场合之下又有可能由特定的世界观所决定。而决定人的行为到底是受理性所驱使还是受特定的文化模式所驱使，则要视特定的制度背景而定[3]。历史制度主义这种看似不可知论的观点，其实更接近真实世界中人的行为特征，并将人的能动性整合进分析当中，从而具备更好地解释真实世界的能力。

2 将历史制度主义引入空间规划研究

历史制度主义的概念和方法已经被政治学、社会学、经济学、地理学等多个学科广泛应用于城市的相关研究中，是研究规划史的良好工具。根据被广泛引用的定义，制度即“政治或政治经济组织结构中嵌入的正式或非正式的程序、条例、规范和协议”[4]，显然城市是多种制度的密集集合，城市规划、建设和治理则是一种或多种城市制度的组合[5]。城市规划史可以被称为城市制度建构的历史，包括决策规则、共识、规范和负责管控城市建设的组织等多方面系统的发展[5]。因此研究规划实际上都是在研究制度，尤其是产权制度和公共空间及基础设施的建设管理制度这两套紧密关联的制度[6]。而且随着社会日趋复杂，制度不断变化，能够提供研究历史性因素及其演变过程的概念框架和研究方法的历史制度主义，尤其适合研究不断创制和改变的城市规划和城市治理[6]。国际规划史学界也已接受历史制度主义的研究，权威的规划史研究杂志《规划展望》（*Planning Perspectives*）在 2018 年第 4 期就出版了历史制度主义研究专辑，全面呈现运用历史制度主义对欧洲空间规划进行比较研究的成果[7]。

当今中国的城乡规划正处于巨大的变革期，历史制度主义的引入具有非常重要的理论价值和现实意义。首先，国土空间规划体系的建构亟须深刻的国际规划史比较研究。那些无法深入到制度演化过程和运行逻辑的、简单的、望文生义的国外空间规划体系引介，远不能解决新的国土空间规划体系建构所面临的诸多难题。其次，新中国成立 70 年尤其改革开放 40 多年来的城乡规划历程亟须深刻的历史研究和理论建构[8]。揭示中国城乡规划发展深层次的制度逻辑和演化机制，对于当前国土空间规划体系的建构无疑具有重要的参考和借鉴价值，可使规划改革少走弯路，形成真正跨越陷阱的能力。再者，中国规划史的研究亟须超越史实发掘和描述的阶段，大胆地进行演化规律梳理和理论建构尝试。没有理论建构的学科不是成熟的学科。规划史研究是城乡规划学科进行理论建构的主要途径之一，历史制度主义的引入将加速这一进程。

历史制度主义方法为理解制度、路径依赖、公共政策中的正反馈效应以及制度变迁的模式化过程提供了一个强有力的理论框架，以及一套有价值的、用于分析公共政策的连续性和变化的工具[5]，但如果不能准确地掌握相关概念的定义和内涵，就会停留于表象的描述和简单的套用，不仅无法理解历史制度主义真正的研究取向，也无法发挥出这一工具的巨大价值。典型概念如路径依赖、关键节点、渐进增长等，已经被越来越多地应用于城市研究并得到广泛讨论，但大量研究往往缺乏严格的界定和检验，形成的结论因而缺乏较强的说服力。将历史制度主义引入空间规划研究，首先必须避免这种表面的、肤浅的套用，因此有必要指出研究的重点和误区，为更好的学术积累奠定坚实的基础。

（1）需要正确理解和应用路径依赖的概念。显然，路径依赖是比历史制度主义更为人熟知的概念。正是由于被更广泛地认知和使用，因此常常会出现泛化的倾向，将其简化为早期事件会影响后来事件的通俗定义。鉴于此，在历史制度主义框架中使用路径依赖，需要采用更为严格的定义。路径依赖过程应该是“表现出正反馈的社会过程，从而产生历史发展的分支模式”①。正反馈效应是产生路径依赖的原因，也是形成不同制度发展形态的原因，也被称为正向激励效应或者自我加强效应[6]。同时“路径依赖具体地刻画了那些由偶然事件引发、具有确定性特性的制度模式或事件链的历史序列”②。偶然性的重要意义在于，必然存在多种可能的可替代方案，而路径依赖必须建立在存在其他可选方案的基础上，并且必须能够解释产生连续性的正反馈效应[5]。也就是说，如果过程初始时不存在多个可选方案，过程发展中不存在正反馈效应，那么路径依赖的概念就不能成立。

（2）需要正确理解关键节点的概念，并准确识别关键节点，进而进行发展阶段的划分。根据多位学者的定义，关键节点是指发生重大变化、新制度建立的时刻[5]。由于路径依赖的存在，重大变化通常由外生力量引发，可能是一种新技术，一个变化的经济环境，一次突破环境承载阈值的污染等等。外生力量所导致的危机常常使得现有制度丧失合法性，

① 皮尔森（Pierson, 2004）的定义，本文转引自参考文献 [5]。

② 马奥尼（Mahoney, 2000）和皮尔森（Pierson, 2004）的定义，本文转引自参考文献 [5]。

进入制度约束松弛期，从而为行动者提供了重塑现有制度并创造新制度的重大机遇[5]。因此，识别关键节点必须围绕制度的废立展开，一方面寻找旧有制度失去合法性或解决问题能力的时刻，另一方面甄别新制度真正建立并发挥效力的时刻。这也是进行阶段划分的重要依据。当然，关于关键节点的研究不仅要聚焦制度的废立，还需要关注特定规划制度的发展时序以及主要行动者、利益相关者的治理博弈。大量研究表明，制度建立时的城市化程度、繁荣程度、技术发展程度、经济背景，制度安排的时序以及行动者的构成都将对新制度的发展具有长远的影响[5]。因此，在历史制度主义框架中进行发展阶段研究，关注的重点不是阶段中的路径依赖过程，而是阶段转换时刻的环境、制度与个体的激烈互动。

（3）需要准确把握制度变迁的类型，并具体情况具体分析。路径依赖不应被简单地理解为制度被锁定，而应被理解为力图保护其利益的制度获益者持续活动所导致的连续性。如果支持制度连续性的力量弱于支持改变的力量，权力平衡就会被打破，进而引发制度变迁[5]。根据制度变迁的两个结构性要素，即解释和执行制度的自由裁量权的大小和否决力量的强弱，制度变迁可以形成四种可能模式："替代"（displacement）、"层叠"（layering）、"漂移"（drift）和"转换"（conversion）[5]。其中"替代"主要通过正式改革、替换或取消现有制度或规则，是制度变迁的"正常"模式。其他三种模式——层叠、漂移和转换则属于不太"正常"的、渐进的制度变迁模式。城市是复杂巨系统，城乡规划系统也是由若干制度组成的，是历史、政治、经济和社会力量通过长时间的制度建设和演变过程形成的。因此，在进行制度变迁分析的过程中，一方面需要根据结构性要素力量强弱的组合情况识别特定制度变迁的模式；另一方面需要充分认识到制度之间的相互依赖和共同演进关系，不能孤立地看待制度变迁，而需要形成更加系统性和整体性的判断。

3 基于历史制度主义的空间规划理论创新

长期以来中国的城乡规划理论研究缺乏深入的制度演进考察，为数不多的规划历史演进研究也主要关注不同发展阶段本身特征的总结[9]，往往忽视对于不同阶段转换的关键节点的研究，也即忽视对于制度变迁逻辑的解析和追踪。诚然，清晰的分期和特征总结对了解中国城乡规划理论和实践的发展具有积极意义，然而也常常会造成阶段"突变"或者"断裂"的错觉，一方面将宏观经济社会制度的变迁等同于规划制度本身的变迁，另一方面掩盖了中观的城市尺度规划制度本身发展的连续性和渐进变迁的细节。基于历史制度主义的空间规划理论创新需要将目光重新聚焦于关键节点，聚焦于制度变迁的重大时刻，聚焦于这一时刻的环境、制度与个体（部门）的激烈互动，从而建构影响城市规划制度变迁的理论框架，并重构中国空间规划史的阶段和分期。

关键节点的分析不仅要关注正常的制度变迁，更重要的是关注渐进的、非正常的制度变迁。作为单一制的中央集权国家，中国正式的规划制度变迁均来源于中央政府自上而下的安排。中央政府根据城镇化阶段以及特定时期的国民经济、社会发展的需要统筹考虑兼顾全国的制度设计，也常常会通过对地方成功案例的总结、提炼形成适用全国的公共政策。但中国国土幅员辽阔、区域差异巨大，涉及空间规划的部门和层级较多，因此当中央政府正式的制度变迁在不同部门和不同层级传导的过程中，必然会结合部门的博弈和地方发展的实际发生"适应性调整"。而恰恰是这些调整蕴含了渐进制度变迁的基因，最终塑造了地方的规划制度。比如从发改、国土、住建三个部门的博弈到发改与自资两个部门的博弈，以及部门博弈关系变化在省、市、县三个层级中的传导，都将出现多种可能的渐进制度变迁。历史制度主义提出的渐进制度变迁模式，即层叠、漂移和转换，贴近真实的地方规划制度变迁过程，为深刻揭示制度变迁机制提供了称手的工具。可以预见，这一领域的开辟将极大丰富对于中国规划制度演化的认知，甚至改变固有的对于中国规划体系和制度运作逻辑的认知，进而为更好地思考规划制度改革提供有益的参考。

基于历史制度主义研究地方规划制度变迁，需要关注特定的案例城市和特定的制度。一方面，历史制度主义总体上是一种中观视角的研究取向，处于宏观与微观之间的城市和区域尺度显然是观察规划制度变迁的最佳层次。另一方面，由于历史制度主义是以经验和历史为基础的、旨在解释真实世界的结构性大事件分析方法，因此对重要的和相对罕见的事件更感兴趣[1]。历史制度主义这两个方面的特性为新中国成立 70 年来典型城市和特定制度的研究提供了方法论方面的支撑，比如三线城市[10]、沿海开放城市[11]等不同时代的代表性城市在宏观制度变迁过程中的中观制度变迁机制和模式，以及控制性详细规划、战略规划等不同时代的代表性规划类型的制度化过程。相信对于这些特定城市、特定规划制度的研究，将大大丰富城市史和规划史的内容，也将更新城市发展和规划制度演进的认知。

4 专辑的设计

关注历史的目的在于服务当下。随着中国城市规划实践的蓬勃发展，学术界关于规划史和规划理论的研究需求日益增长，近年来已经出现研究的热潮，急需相关研究理论和方法的支撑。基于此，本专辑尝试引介历史制度主义，通过对这一国际规划学前沿的研究方法的全面解读，为中国空间规

划研究提供新的理论工具。尤其在规划史研究领域，通过对国际前沿理论的引介，进一步提升中国规划史的研究水平，形成与国际同行的沟通对话。本专辑除本篇导读外选取了六篇学术论文，其中中文论文和英文译文各三篇。专辑的内容构成从原创理论引介到跨国比较研究、特定制度实证研究，最后提出中国研究的议程，希望能够系统地向读者呈现历史制度主义的理论和方法。

《重视路径依赖：规划史中的历史制度主义研究议程》是将历史制度主义引入规划史研究的代表性学者安德烈·索伦森（André Sorensen）教授发表于 2015 年《规划展望》上的一篇系统性的历史制度主义理论论文。它全面地呈现了历史制度主义研究的主要术语、理论和重点，为实证研究提供了坚实的理论基础。这篇论文既是激发《规划展望》2018 年专辑的基础性论文，也是激发了本专辑策划的经典论文。

《城市化、制度变迁和制度化：复合关键节点的城市转型》是索伦森教授专为本专辑撰写的论文，旨在将历史制度主义的研究方法应用于城市化的研究当中，进而对城市化的概念以及研究方法提出创新性的观点。论文中提出的很多观点都非常富有启发性，如“历史制度主义提供了一个研究城市化进程的新角度，强调了制度形成过程中的偶然性和随时间不断自我强化的结构化进程的重要作用……当代城市化的过程，从本质上说，是一个空间逐渐制度化的过程”；又如“由于时间、顺序和速度的不同，城市化会在不同的行政区域产生差异化的结果……城市化进程不仅产生于城市形态和城市基础设施差异化的过程中，也产生于不同地区之间制度和治理能力差异化的过程中……城市化不仅是经济和社会的变革，而且是空间、地点和治理体系的转型”。这些观点相信可以为中国的城市化研究提供新的视角。

《中东欧战略空间规划的发展：以路径依赖、欧洲影响和国内政治为研究视角》是《规划展望》2018 年专辑中的一篇跨国比较研究，重点阐述波兰、捷克共和国和匈牙利这三个欧洲中、东部国家的空间规划体系演变历程。三个国家自 1990 年代初期（后共产主义时期）引入战略规划。论文以历史制度主义来解释三个国家实施空间战略规划的过程，特别分析了产生路径依赖的关键节点及其随后的影响。其实在《规划展望》这期专辑中有多篇运用历史制度主义对欧洲空间规划进行研究的论文，但我们重点选择了这篇。一是因为论文很好地呈现了历史制度主义的研究方法；更为重要的原因是这三个国家都经历了剧烈的制度转型过程，案例研究对于中国的相关研究具有很好的借鉴价值。

《传统、路径与影响——日韩近代城市规划体系发展与形成的比较研究》是专辑中另一篇运用历史制度主义开展跨国比较研究的论文，重点梳理日韩两国近代城市规划体系的形成和发展。众所周知，日韩两国近代以来的发展与中国更是具有紧密的关系，因此这一案例与中东欧三国的案例可以一起为中国研究提供非常好的参照。

《空间战略规划与中国规划制度——制度变迁与关键节点》是聚焦中国的实证研究。论文以对中国当代城市规划产生深远影响的空间发展战略规划作为研究对象，揭示制度变迁的过程和关键节点，是将历史制度主义应用于中国特定规划制度演化研究的最新尝试。

《借鉴历史制度主义的中国规划史研究方法》基于对历史制度主义的路径依赖、关键节点和有限理性等概念的剖析，深入思考中国的规划理论研究，提出中国研究的相关议程。作为本期专辑的最后一篇论文，它不仅呼应了索伦森教授的全球研究议程，同时为中国规划史研究指出了方向和重点，堪称专辑的完美结尾。UPI

参考文献

[1] 斯文·斯坦莫 . 什么是历史制度主义 [J]. 比较政治学研究 , 2016(2): 70-92.

[2] 米尔斯 . 社会学的想象力 [M]. 陈强 , 张永强 , 译 . 北京：生活·读书·新知三联书店 , 2010.

[3] 何俊志 . 结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式 [J]. 国外社会科学 , 2002(5): 25-33.

[4] HALL P, TAYLOR R. Political science and the three new institutionalisms[J]. Political studies, 1996, 44(5): 936-957.

[5] SORENSEN A. Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history[J]. Planning perspectives, 2015, 30(1): 17-38.

[6] 安德烈·索伦森，徐南南 . 安德烈·索伦森：历史制度主义和城市与规划研究 [J]. 北京规划建设 , 2018(4): 188-194.

[7] DĄBROWSKI M, LINGUA V. Introduction: historical institutionalist perspectives on European spatial planning[J]. Planning perspectives, 2018, 33(4): 499-505

[8] 罗震东 . 经验、规律与知识：新时期国际规划历史研究的任务 [J]. 国际城市规划 , 2018(4): 1-3. DOI: 10.22217/upi.2018.136.

[9] 张京祥，罗震东 . 中国当代城乡规划思潮 [M]. 南京：东南大学出版社 , 2013.

[10] LUO Z D, ZHU B Y. Local adjustment with path-dependence: the governance structure shift and spatial responding in Chinese third-front city since 1980s[J]. Looking at the world history of planning, 2018, 18(1): 461-469.

[11] 侯丽，孙睿 . 地方规划决策制度的创新与演进：以上海和深圳的规划委员会制度为例 [J]. 城市规划学刊 , 2019(6): 87-93.

（本文编辑：王枫）

本文更多增强内容扫码进入