

# 第一部分

## 现代规划的背景和发展



# 第1章 概述

## 1.1 规划的必要性

也许在一部关于规划的书籍里首要回答的问题就是“我们为什么需要规划？”规划的必要性可以总结为两个词，即“相关性”和“复杂性”。如果我们人数极少，并且我们赖以生存的技术相对简单，那么本书所描述的规划就几乎没有必要。我们可以互不干涉、各行其是，并不会从通常的规划工作中受益。然而，事实并非如此，我们不仅人口数量庞大，而且涉及的技术也相当复杂，因此，这个假设几乎是不成立的。

我们来考虑这样一个具有“相关性”的简单例子——关于几亩城市土地的利用问题。地块的开发强度和使用性质将决定其产生的交通量。开发独户住宅会产生与开发公寓迥然不同的交通流量，而开发公寓产生的交通量又不同于开发邻里购物中心。因此，一块土地的开发决策实际上也是交通决策，将影响到该区域的每一个人。该区域铺装场所的数量以及铺装所使用的材料，将直接影响到这一地区的雨水排放速度，进而影响到该地区数英里之外下游的洪水和径流状况。这一地区的商业类型、规模以及居民的活动，还将影响到空气质量、噪音等级、水质以及该区域的视觉效果和社会品质。

土地居住用途的相关决策将影响到房价、租金和空置率——简言之，将影响到在此居住的人们。这些决策反过来又对社区经济以及社区对于教育、社会和其他服务的需求造成影响。

社区土地利用决策塑造了社区自身特征——哪些场所适宜步行穿越？哪些场所适宜机动车通行？能够提供哪些类型的工作和商业？自然环境是否完好？这是一个吸引人的还是糟糕的社区？在某种程度上，这些决策将直接影响到人们的生活和健康，例如，交通模式是安全的还是存在危险的。

土地利用决策还会影响到社区的财政健康。每一项开发活动都将会使社区担负诸如教育、治安、消防、娱乐服务、社会服务等义务，相反，每一项开发都将直接或间接地通过财产税、营业税或者收费和其他费用等为财政收入的增加做出贡献。因此，土地开发模式将影响社区居民的税赋程度以及社区可提供的公共服务水准。

如果该土地是私有的，则要通过监管程序来实现公共控制；如果土地是公有的，则由直接的公共投资决定其用途。但无论何种情况，土地的开发使用都存在明显的公共利益。这种相互关联的事实证明了公共规划工作存在的必要性。

“复杂性”是规划作为一个专门职业以及一项专门的政府行为的必要条件。假如所设定的各类关系都很简单，那么它们就可以被简单而非正规地处理；抑或社区规模较小，那么私人社团之间的直接协商就够了；假使社区规模较大，那么或许通过市政业务的一般流程也可轻松处理这些关系。但是，现代社区的复杂性已使这些简单而直接的方法不能满足要求。

社区的复杂性也意味着许多在较为简单的地方能够私下完成的事情必须公开进行。例如，在人口稀少的地区，供水和垃圾处理可由单个家庭就地解决，没有必要做出共同决策。然而在大都市区，这些功能可能是跨越多个社区、涉及上亿美元资本投资的系统工程。交通、教育、公共安全、娱乐等方面亦是如此。

因此，在美国的上千个社区中，规划是政府的一项正规而独特的程序。对于规模相对较小的社区，规划职责可以交给一个无偿兼职的规划委员会来承担，由一名规划顾问负责技术工作；对于较大的社区，其规划职能一般由专门的规划部门负责。根据社区规模不同，规划部门的工作人员可以从一人到几百人不等。在一个很小的部门，规划师可能是身兼数职的多面手，可以在一天之中处理土地使用问题，另一天处理资金预算问题，第三天处理经济发展问题等。在一个较大的规划机构，可能会有相当专业化的人员分工，一个部门专攻区域问题，一个部门侧重总体规划问题，一个部门进行规划相关问题的研究，还有专注于环境问题的部门，等等。

## 1.2 规划所关注的

通过规划，社区可以达到怎样的预期目的呢？在不断发展的社区，规划师可能会更加注重其增长方式，以实现明智而具有吸引力的土地利用模式。这种关注不仅意味着要避免过于密集也要避免过于分散、零星的发展模式，同时也意味着鼓励这样一种发展模式，使其居民易于享用娱乐、文化、学校、购物以及其他设施的便利；意味着拥有这样一种街道模式，方便使用和通过而不至于交通拥堵；意味着将不兼容的土地用途以及互相影响的行为活动分离，譬如，将高强度的商业活动从居住区中分离出来；也意味着在一个现代的、经过规划的社区里，会提供这样一种路径系统，实现行人、自行车交通与机动车交通的分离。

社区的规划师同样关注学校和社会服务中心等公共设施的布局，既要方便居民使用，又要有利于加强土地预期使用模式的发展。如果社区预期或希望进行重大工业或商业开发，规划师关注的是有足够的、适宜的街区地块可供使用，并且该用地具有满足要求的道路、给水和排水等设施。

在一个没有增长且预计不会增长的老旧社区，规划师首要考虑的是对现存事物的保护和改善。规划师会把重点放在保护和改善房屋质量的举措上。在很多社区，规划师也关心住房成本问题，特别是为社区低收入者提供住房的问题。在很多较古老的社区，规划师将大量精力投入到历史建筑和其他地标的保护上。如果社区十分关注商业中心区的良性发展，规划师可能会参与到实施街道改善以及其他改进措施的设计中，以帮助中心区商业成功对抗外围地区的竞争。

在一个面临严重失业问题或者税收严重不足的社区，规划师的首要任务是促进经济发展，他们的大部分工作可能致力于支持现有产业持续发展并扩大，以及为新公司在社区内入驻创造条件。

近年来，许多规划工作已经在关注环境问题：如何指导和管理开发建设活动，使其对环境的危害降到最低。例如，规划师可能就垃圾填埋和市政固体废弃物焚烧之间进行

环境评估以及财务评价，并据此进行最优选址。

那些受雇于区域规划组织的规划师也许更加关心如何改善区域内的道路网，关心区域性公园和开放空间系统土地的获取或开发，关心区域污水处理和供水系统的改善。并且他们还将关心鼓励该区域内各城市规划工作之间的协调，以避免基础设施的重复建设和互相干扰（例如，A社区在与B社区居住区交界处设置垃圾填埋场）。

以上这些还远远不是规划全貌，仅仅是给出对规划所涉问题的一些感受而已。

### 1.3 规划师是谁

规划师来自各种各样的背景。最常见的单一背景就是接受过正规的规划学习与培训，这些人中的大多数具有硕士学位——城市规划硕士（MCP）或城市与区域规划硕士（MURP）。但是在这个领域，特别是大型机构和咨询公司，也吸收了很多其他背景的人士。如果机构大到足以开展独立的研究活动，可能会雇用具有经济学或统计学教育背景的人员；进行交通规划的机构，可能会雇用土木工程特别是交通工程专业方面的人士；大型机构经常会做大量的数据分析，可能需要一些具有编程和数据处理专业背景的人员；从事大量环境规划的机构，可能需要雇用生物、化学、环境科学、遥感专业方面的人才；规划还不可避免地需要绘图以及空间数据的组织，这样地理学者和制图师也会在此领域找到一席之地；规划涉及诸多法律问题，特别是在土地利用和环境保护方面，因此，许多律师以及接受过法律和规划联合培养的人士会涉足规划领域，事实上，已经有几所大学开设了四年制的法律和规划联合培养学位课程。

大多数规划师受雇于政府部门。其中，绝大部分受雇于地方政府——城市、镇、县以及州政府管辖之下的其他地方政府，还有少部分受雇于州政府、政府间组织（如政府委员会COG）以及各种权威机构和专业机构。联邦政府也会雇用一些规划师，特别是像住房和城市发展部（HUD）这样的部门，它为地方政府的相关规划活动提供经费以及进行管控。大多数受雇于政府的规划师为公务员，但还有一定数量的是公务员体系之外的政治委任。多年来，不少规划师通过各自途径进入政府管理部门，在那里，规划所提倡的、发展的“全局观”似乎更能发挥作用。

极少数的规划师就职于私人企业部门。这些人中的绝大部分从事规划咨询工作，为政府也为各类私人客户服务。还有一定数量的规划师直接被私人组织雇用，如土地开发商和房地产企业。也有一些规划师为特定群体工作，这些群体需要规划师的专业技能，帮助其在公共论坛上提出自己的观点，这些群体可能是邻里或社区团体、环境组织以及其他各种类型的公民团体。

### 1.4 规划专业组织

美国规划协会（APA）是全美最重要的规划师组织。除了国家协会之外，还设有各州分会以及上百个地方分会。该协会出版有两份杂志。一份是《美国规划协会会刊》（*Journal of the American Planning Association, JAPA*），每季度发行一期，是两者中更具

学术性的期刊，主要发表关于当前规划研究和一些理论问题的文章。还有一份《规划》(Planning)，每年发行 11 期，是美国的行业性杂志。如果你想获知当前规划界最新事件——名称、地点、过程、争议、法庭案例等，它是最佳来源。除了这两份期刊，美国规划协会通过其规划咨询服务部门(Planning Advisory Service, PAS)，为执业规划师发布大量学术及实践报告。

规划师的工作在一个复杂的法律框架之内，并且受到公共资金的极大影响。因为公共投资的比例最大，如果不是最大，公共资本投资也是开发模式的主导者。因此，APA 会游说国会，有时是州立法机构负责处理各种问题，本书后面会讨论其中一些实例。它比任何其他组织都更能代表国会和州立法机构的意见。因为法律不仅仅包括被立法机关立法通过的，同时也包括那些在诉讼中的判例，APA 在庭审案件中取得席位，不时在土地使用控制、环境法规、土地征用以及其他相关案例中积累卷宗，成为协助判案的法庭之友。

第二个国家组织是美国注册规划师协会(AICP)，该组织对规划师进行认证。规划师只要满足协会专业经验要求并通过书面考试就可注册，并可在其名字后面冠以协会名称。

## 1.5 满意和不满

规划既具预见性又具反应性。有时，规划会对一些尚未出现的问题进行预测并制定发展对策；有时，规划会对那些已经发生的问题寻求解决而做出反应。不论哪种情况，规划都尝试为那些难以琢磨和具有争议又非常重要的“公众利益”提供服务。这是一个可以让规划师在为公众利益做出贡献后而极具成就感的领域。因为大多数的规划项目针对的是物质环境，规划师因此会常常看到其努力的结果在土地上变为现实后感到满足。

尽管如此，这个领域有时也会让人充满挫败感，因为规划师仅仅是一个建议者而已。有时他们会受到重视，有时则不会，并且有时规划师的智力成果会在从画板走向现实的漫长过程中被改得面目全非。一般而言，对于那些不能坚持且抗挫折能力差的人来说，这不是一个适宜的领域；同时，对于那些不能忍受模棱两可的人来说，这也不是一个好的领域，因为很多问题远看时非黑即白，逐渐接近时则会沮丧地发现其变为了灰色。这个领域同时也会使那些思想敏锐的实践者陷入道德困惑，例如，兼具 APA 和 AICP 职业道德规范的规划师既为公众利益服务，也忠诚、勤奋地为客户服务，然而，当公众利益和客户忠诚度出现冲突时，他们中的很多人陷入两难境地。

对于一些打算从事规划职业的人来说，薪水是一个需要考虑的因素。APA 每年对其成员进行电子邮件调查<sup>[1]</sup>。2010 年，年薪的中位数为 70 000 美元，被调查者中位数的年龄为 43 岁、具有 14 年的规划从业经历；大约 19% 的成员年薪超过 10 万美元，律师事务所、开发公司和联邦政府聘用人员薪水最高；工资水平最低的是受雇于大都市区之外较小城市的规划人员。三年或三年以下经验的规划师，其年薪的中位数为 45 000 美元，这表明该行业的入门级薪资在 4 万美元左右。大约 70% 的受访者受雇于公共机构，约 23% 的人自主创业或受雇于咨询公司。

## 1.6 规划需具备的技能

当然，规划师需要为其面临的特定任务而具备适当的知识和技能，并且每项工作之间可能存在很大差异。例如，做城市设计与模拟交通流的工作需要不同的知识和技能。然而，一些基本的能力在整个规划过程中是非常重要的。

一项基本的能力就是要能够理解自己周围的政治环境，这不是在教育中能学到的。规划与政治密不可分，在规划中得到提升的人通常具有政治智慧。

规划最终是一个说服的过程。优秀的规划成果如果不能被很好地表达和呈现，往往会被束之高阁<sup>[2]</sup>。因此，在公众面前具备良好的表达能力——中肯而具有说服力，能对问题和批评做出妥善回应是非常重要的。无法做到这一点的规划人员，如果继续从事规划工作，最终会为具备说服这一能力的人工作。

好的写作能力也是非常重要的。规划师不需要具备很高的文学天赋，但要有能力把事情以一种用户接受的方式解释清楚。同时，表达和书写能力应具有恰当的高度也是很重要的，你肯定不希望你所讲的超出听众的理解能力，或者用专业术语把他们绕晕，但是也不能够太简单而有侮辱别人智商之嫌。总之，政治智慧和良好的沟通能力在整个规划职业生涯中极为重要。

## 1.7 本书内容安排

本书的主体内容从美国城市化历史（见第2章）开始。在很大程度上，美国的规划史是对其城市化进程中出现的一系列问题做出的应对，因此该章是其余章节的一个背景。第3章和第4章是在第2章所呈现的历史背景下对于美国规划历史的回溯。

规划以法律为前提并受法律制约，且发生在一定的政治进程中，因此，规划最终是一种政治行为。在第二部分中，第5章和第6章构建了规划所在的法律和政治框架。第7章列举了一些规划中存在的主要社会问题。社区总体规划（community master plan）或综合规划（comprehensive plan）的概念在规划的制定过程中占有核心地位，制定和实施这样的规划往往是规划机构的一项主要任务。第8章介绍总体规划的编制过程，随后的第9章介绍土地利用规划的一些工具，以使读者对于社区如何实施总体规划有一个了解。

本书第三部分，从第10章“城市设计”到第16章“大都市区规划”，涵盖了当代城市规划实践的各个方面。如果第一部分和第二部分的材料能够被吸收理解，第三部分的每一章皆可独立成文。

第四部分提供了一个更大的视野。第17章“美国的国土规划”，讨论了事实上美国国土规划的范围和程度。

第18章“其他国家的规划”，通过对其他国家规划的一些大体介绍，使读者在更广阔的视角下审视美国规划——美国的规划实践实际上只是众多可能的规划方式之一，并突出强调了社会基本制度和意识形态对于规划实践的影响。

第 19 章“规划理论”是本书较早提到的很多观点的总结和扩展。将其安排在本书最后，是希望读者在具备一定背景知识后能够更好地理解这些理论，同时希望大家能够不吝赐教，进一步丰富该理论和思想。

## 注释

[1] 参见美国规划协会网站 [www.planning.org](http://www.planning.org)。

[2] 有关更好的介绍以及相关的问题，见 Michael P. Brooks, *Planning Theory for Practitioners*, Planners Press, American Planning Association, Chicago, 2002, chaps. 12 and 13.