

[德] G.阿尔伯斯 著

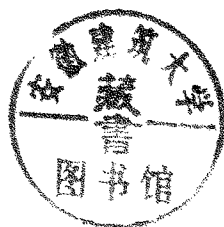
城市规划 理论与实践概论

科学出版社

城市规划理论与实践概论

〔德〕G. 阿尔伯斯 著

吴唯佳 译 薛钟灵 校



科学出版社

2000

图字：01-98-0347 号

内 容 简 介

从上世纪末开始，城市规划发展成为集科学、技术、社会政治、艺术于一体的专门学科。本书在论述城市规划学科历史发展的同时，介绍了城市规划政治、法律环境条件的变迁；研究了城市规划与社会、经济、生态的现实要求之间的相互关系的演变；探讨了德国城市规划的社会目标、社会目标在空间发展设想中的转换、城市规划实施的法律手段、规划原则和方法，以及包括城市开发、更新、城市功能与形式在内的城市规划主要工作领域。

本书适合于城市规划理论和实际工作者、城市规划建设管理工作、政府有关领导部门及有关大专院校师生阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划理论与实践概论 / [德] 阿尔伯斯 (Albers, G.) 著；吴唯佳译. - 北京：科学出版社，2000. 1

ISBN 7-03-008032-7

I. 城… I. ①阿… ②吴… III. 城市规划-理论 IV. T
U984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 65963 号

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

新 蕾 印 刷 厂 印 刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

2000 年 1 月第 一 版 开本：850×1168 1/32

2000 年 1 月第一次印刷 印张：8½

印数：1—2 000

字数：227 000

定价：22.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换〈杨中〉)

前 言

如果是 25 年前，在当时的潮流下，本书或许会着力描写我们这个社会的理想前景，充分肯定规划在促进经济增长、社会发展和技术进步中的重要作用；或许也会利用大量已经完成的或正在建设的新型城市规划，来反映塑造城市未来的充分信心。确实，当时在规划师、建筑业主、专业工作者和批评家们之间，对这些新型城市环境的结构与形式有着相当广泛的赞同意见。

近 20 多年来，这种一致的声音已经消失；建设已被看作是“破坏环境”。一种日益流行的看法是，环境具有自然资源的有限性和容易受到侵害的敏感性，但工业社会的生产和消费过程正在以肆意消耗原材料和制造废弃物的方式不负责任地对待环境。显然，人们已不再追求在建筑、交通工具和生产流程领域的技术完美性，转而更多地探索与环境交往的新的方式。这种变化不是经过朴素的趣味改变，而是通过思维的根本转变而达到的。

由于本书以城市规划的实践为重点，所以必须要面对上述这些状况。城市规划的实践不能只限于探讨城市空间设计的发展和采取何种适当的方法，它还必须不断地提出问题，评价和权衡不同的需求，分析所要采取的规划措施的效果，有时甚至是那些无意识的负面效果。

因此，本书将不仅讨论城市规划的专业技术，而且还要讨论有关的规划目标的价值标准。本书将着重阐述今天的城市规划目标将建立在什么基础上，理想的城市场环境的具体模型设想将向何处发展，以及在实施规划时需要采用什么方法、面对什么条件和克服什么困难等等。当然，本书也将适当介绍城市规划的具体手法，但前提是不影响对问题的认识。

在城市面临的种种矛盾冲突中，不应期望能够找到一种简单有效的解决方法或者“药方”。即使作为社区政治之一的城市规划，也与马克斯·韦伯关于政治的定义相一致，它是一种以热情加个人经验从事的持之以恒的工作。

格尔德·阿尔伯斯 (Gerd Albers)

1919 年生于德国汉堡市。参加第二次世界大战后，在德国汉诺威和美国芝加哥从事建筑和城市规划专业的研究与学习。1958 年获亚琛理工大学博士学位。1952 年起作为规划师分别工作于德国乌尔姆市和特里尔市，曾任达姆斯塔特市城市规划管理处主任。1961~1988 年担任慕尼黑理工大学城市规划与区域规划教研室主任。1965~1968 任慕尼黑理工大学校长。1985 年当选为德国城市与乡村规划协会主席。1986 年获卡尔斯鲁尔大学名誉博士。共出版 3 部专著并发表了大量有关城市规划的学术论文。

1. 城市规划——社会秩序的组成部分

1.1 城市规划的实质

1.1.1 生活空间中的城市

人的生活空间包含不同的层次。住宅是最基本、与人的生活最密切的层次，它提供了居民根据个人爱好进行美化装饰的可能。住宅的周围环境，像院落外面的田野、村镇、繁华的街坊等等，都是居民容易熟悉的领域，即便是儿童在日常生活中也很早就接触了它们。

城市居民驾车上班、办事或购物，度假后匆忙返回城里或离城而去，沿途看到的或许只是一组毫无关系的景象，但是可以从中获得城市作为一个整体的印象。

这只是认识城市空间的开始，人们还会在更大的空间范围内识别城市。总的来说，人的空间记忆是通过同时回忆许多不同的经历，或者通过阅读抽象的地图而得到的。

所有这些都要求我们对城市空间方位有恰当的了解，因此需要认识组织城市空间秩序的基本原则。对此最简单的当然是住宅了。住宅是按照一定的规划设计方案建造的，在使用中或许又进行了改造。不过不管怎样，住宅首先要经过建筑师的设计，然后才能由工匠们按图施工。

与此相反的是乡村景观。乡村景观是在上千年的演化中自然形成的，由于人类的开垦、种植和聚居，最终刻上了斧凿的印迹。根本说来，乡村景观是无形中形成的，不是哪个人能够一手设计的。

城市位于这两个极端之间。城市是许多人的智慧和劳动的结 2

晶。经过上百年的变迁，一些形式元素被保存下来，其他的则被迅速淘汰。但是，城市又总是被许多同时代的人看作为一个整体，以新的观点来观察和重新规划，强迫它屈服于新的秩序。正由于城市是长期多种不同努力的结果，所以城市一会儿被攻击为混乱的建筑群体，一会儿又被赞美成整体的艺术作品。

所有这些评价都坚持认为：就我们能够追溯的历史而言，城市发展总是反映出整体空间秩序意象的影响，总是不能允许城市居民个人决策的放任自流。城市人口的密度以及相对有限的空间，迫使人们采取一定的城建措施，诸如预先设计道路网络，规定建筑地段宽度，限制建筑高度等。尽管建筑之间的距离有时可以松散一些，有时可以紧密一些，但是无论如何都不能放弃这些规划管理措施。

因此，文献中关于“规划的”城市和“自然生长的”城市这种分类是不正确的。根本说来，就是“自然生长的”城市也是在有规划的步骤中形成的，只是这些步骤之间的差异很大，在时间上是间断的，内容上是互不协调的。事实上，从一个模子里倒出来的“规划的”城市几乎没有。即使是最初统一形式的城市，随着后来的发展受到其他空间布局原则的影响，也很快地发生了变化。

但是在城市之外，在更大的空间范围里，这种空间约束的问题直到本世纪初还很少出现。那里更多的是另外一个问题：不是空间的不足，而是发展和建设所需要的条件不足。由于居民点的开拓、建造、垦植以及修建道路所需要的人力、资金、技术条件往往有限，所以确定合适的居民点位置和选择交通路线需要一个有远见的、深思熟虑的规划。半个世纪以来，在欧洲国家一些人口密集的城市外围空间里，各种功能要求相互抵触的现象越来越明显，那种类似于城市的规划方法也就得以推广应用。

1.1.2 规划的概念

规划是一个具有多种含义的概念：它指的是一种“规划”的

过程，也经常指这种过程的结果，即在实际工作中要贯彻的“计划”。这种计划又可以服务于不同的意图，比如绘制需要建造的物体（装置、住宅、居住区），确定能顺利实施的工作流程（制造程序、旅游计划、建筑计划），策划在有限条件（资源）下的消费，以避免过早地消耗或者浪费资金、原料和空间资源等等。

城市规划涵盖了上述规划的不同概念。例如，为了开发一个新区，一方面需要有一个规划来反映实施后的状况，使新区将来的功能、结构、形式可以按照某种“模式”表达出来；另一方面又必须制订一个配套的实施计划，解释经济上如何运转、如何征用土地、如何连接街道和管道、采取何种建设措施、怎样沟通与公共交通网的联系，以及其他许多在时间和内容上必须交错处理的事情。

制定一个这样的规划或许需要 5 年时间，中间也可能经过多次修改。不管怎样，有一点是肯定的，即它是为了未来的状态而规划的。但是，如果人们想更进一步看到整个城市地区最终建成的状态，那只会事与愿违。只要城市生存着，就不可能最终建成，也就不可能有最终状态。以 15 年或者 20 年为期限制订的城市规划蓝图（发展规划，预见规划）只是一种建设的设想和推测，所依据的一些条件在几年之内就可能发生变化，以至于必须重新修正这些设想。回顾 40 多年来城市发展中种种规划设想的变迁，就可以证实这一点。所以，规划根本说来只能通过制订生产以及新建和改建的计划，确定和分配必不可少的资源、资金和空间，精打细算，为将来的发展敞开大门。城市规划的显著特征正在于，它处于侧重大范围的州域规划和空间秩序规划以及侧重建设的建设计划这样两种规划之间。

即便将具体的、很快就要付诸实施的规划与建筑设计和施工计划相比，两者也只能作有限的类比。根本说来，只有当某个营造商既是规划者又是投资者，既负责整个建设地区的建造又承担相关的城市建设规划的时候，这种类比才能成立。可是，这种情况在今天也只是极少数的例外。多数情况下，许多房地产所有者

和投资者都参与了城市建设,他们的愿望必须在规划中得到统筹兼顾,协调平衡。对于规划者来说,能像在技术方面或者建造房屋方面那样掌握影响规划实施的全部要素,还是像在城市建设发展方面那样必须极力策划那些远非他能够掌握的可能因素,是有明显区别的。许多公共、私人投资者和使用者的目标不一定非要和规划当局的城市规划一致,但是不能由此忽视他们的个人利益,因为城市最终还是要依靠他们投入的资金来建设。如果规划过于背离他们的利益,就会打击投资者投资建设的积极性,规划也会变成一纸空文。

1.1.3 城市规划的作用

城市规划可以大致定义为:在城市或者镇、区的层次上,致力于组织与人的需要相一致的、和睦共处的空间秩序。在更大的空间范围中,这种任务属于区域和州域规划,在单体建筑中则属于建筑学。然而流行的城市规划“Stadtplanung”这个概念(德文中也经常使用 Städtebau)是不够准确的,它通常还包括不属于城市的居民点。如果利用较少使用的“地方规划(Ortsplanung)”这个词,在内容上可能会更贴切一些^①。

5 问题的关键是,规划工作的实质究竟是什么?毫无疑问,规划是一种专门的事业,即从事将来环境变化的设计。规划必须建立在对环境内部相关事物广泛理解的基础之上。规划的实施还依赖于政治决策以及法律和管理程序。早在本世纪初就有人就将城市规划解释为既是科学又是艺术^②。30年代的一个美国人的定义明

① 在英国,正式使用的是“城市和区域规划”(town and country planning),也就是说乡村空间也被包括在内,在口语中,人们往往只使用“城市规划”(townplanning)。在美国“城市规划”(city planning)较为流行,但也使用“都市规划”(urban planning)和“社区规划”(community planning)。在罗马语族的语言中其概念是从拉丁文的词汇城市 urbs 中派生出来的。法语称 urbanisme,意大利语称 pianificazione urbanistica,西班牙语称 urbanización,荷兰的专业术语中 stedebouw 指地区的建设,也就是“地区建设”(Ortsbau)。

② 特奥多尔·格克,《城市规划》杂志的前言,城市规划,1904,1(1)。

确表述了这样的理解：

“城市规划是一门科学，一种艺术，一项政治努力，它致力于创造和引导与城市的社会、经济需要相一致的城市物质空间的发展和秩序。我们像科学研究那样从事城市规划，是为了探求对城市结构、城市公用服务事业以及它们各部分之间的关系和交通运行的认识；像艺术创作那样探讨规划，是为了确保土地调整、土地利用和道路网格以及建筑设计等方面在有序、健康和经济的方针下顺利进行；作为政治努力，则是为了使我们的方针能够有效地贯彻。”^①

对此，或许规划的艺术概念要受到非议。规划工作的成果更多地受到各种各样的、有时完全是偶然的限制，以至于无法和自由艺术相比。事实上建筑设计就拥有比城市规划广阔的艺术天地。可是，只要不用上世纪末、本世纪初那种夸大的尺度，而是用类似于医疗艺术那种概念来衡量工作质量，艺术的概念对城市规划又是相称的。城市规划的艺术性在于因地制宜，善于处理^②。这种说法在今天仍然有效。科学对完成规划设计并没有直接的作用，但提供了检查规划想法能否实施所不可缺少的方法。从科学的观点来看，规划工作者必须核查他的创造性劳动能否真正解决问题。其实这也不是什么新鲜的想法，特奥多尔·菲舍尔在1917年提出的要求，对城市规划工作者就极有针对性：

“另一方面我要求建筑师不应是空想家，也就是说，他不应为了一时的激情，一种时尚，一个艺术的念头而蛮干到底。”^③

为了要处理好这一点，必须首先搞清楚，什么可以称之为技巧，以及规划引进科学的主要目的是什么。一个同样来自美国方面的说法极好地表述了这两者的结合：“规划是一种运用科学方法

① 托马斯·亚当斯，城镇规划纲要，纽约，1935，21页。

② 威廉·R·莱塔比，根据雷蒙德·昂温实践中的城市规划，伦敦，1909。

③ 特奥多尔·菲舍尔，关于城市建筑艺术的六个报告，第2版，慕尼黑和柏林，1922，8页。

改善技巧的艺术。”^①

规划工作自然也涉及到影响空间发展、城市或镇区的建设用地和其他土地利用，以及建筑、街道、广场和其他设施的功能和形式等方面的建设措施。之所以要求采用这些措施，是因为如果任何人都按照个人的意愿建设和利用他自己的地产，就可能会对其他居民造成不利影响，就可能会相互损害，浪费资金。这是百年多来的经验所证明的。

7 另一方面，尽量不限制个人决策自由恰恰又是自由社会政治生活的基本准则，因此，规划必须寻找一条中间道路，既要保证社会整体的幸福，又要允许每个人在功能利用和艺术创造领域的愿望都能得到满足。这也就产生了城市规划的核心概念：面向公共利益的社会幸福。准确定义社会幸福的内涵不太容易，尤其在不同的政治倾向下，它可以有不同的理解。或许有人会指责，建立在社会幸福目标基础之上的规划企图，并不能使所有的人都能够享受同等的权益。相反，被公认为建立在公共利益基础之上的规划措施往往会有利于某一个社会群体，如汽车驾驶者；而不利于另一个社会群体，如当地的居民。而最终这些社会幸福又都是由纳税者创造的。

1.1.4 城市规划与法律

贯彻社会幸福的概念必须依靠立法，并通过城市规划的措施限制个人利益。但是在一个法制国家，只有制订了明确的法律法规，确定了法律允许的干预范围，并设定了相应的法律程序来决定这类干预，才能采纳和实施这些限制措施。这也就是规划法既作为规划工作的框架，又作为实施规划的工具的重要意义所在。由于法律一般是规范人们公共生活的重要手段，所以上述这种理解是很自然的。同时，规划法的发展也反映了对规划的社会作用、规

^① 约翰·W·迪克曼，规划理论的实际运用，美国规划师协会学报，1969，300页。

划的具体任务和规划的法规条款理解的不断变化。

长期以来,人们一直认为,城市规划措施主要包括一些限制
8
房地产所有者权益的法律规定,要求他们服从规划的管理和建设。
只有受规划影响的居民才有权利提出异议。本世纪 50 年代以后,
人们认识到,镇、区的空间发展涉及所有居民的利益,为此颁布
了新的法令,使得任何居民都有权力赞成某个规划或者提出异议。

60 年代人们又进一步认识到,不应该在规划完成之后再请市
民发表意见,而应该较早进行,以便在规划制定过程中能够采纳
市民的意见。今天实施的有关公众参与的规定(参阅 4.2 节)就
建立在这样的认识基础之上。

1.1.5 关于城市规划的任务

法律同时还规定了由谁下达城市规划任务,也就是由谁负责
综合提炼本章开始提到的那些人的需求,并转化为政策目标。像
大部分欧洲国家一样,这项任务在联邦德国是由城市的政治代表,
通常情况下也就是市议会或镇、区议会承担。议会随后委托专业
人员进行规划。在形式上,一般城市都设置固定的城市规划局,作
为城市管理机构的一个组成部分,负责规划事务;此外也可以聘
请相应的规划事务所完成规划编制任务。有关的组织问题,以及
根据空间秩序设想形成的规划目标和规划内容,将在以后章节进
一步讨论。本书还将说明,随着时间的推移,规划的目标和内容
已经有了很大的变化,将来还会继续发生变化。

那么,上述“秩序”究竟是什么?显然,这种秩序决不可能
9
像建筑那样,是一种完整的、最终确定的形式规律,而可能是一
种沿有序轨道的运动发展。但是,发展决定了变化,因此也可以
将“有序的发展”解释为没有矛盾的、相互协调的变化过程。不
过这是一种要求过高的想法,因为在一个城市中,并不是所有的
矛盾都能避免。矛盾主要产生于城市本身的特点,产生于一个密
集的空间里拥挤在一起的不同功能和行业。这样,我们最终只能
在细致而有远见的基础上,为尽可能地减少矛盾而努力;或者从

积极的方面来说,为权衡人们对城市空间的需求,尽可能公平地补偿由此造成的损失而努力。

这些“秩序”在不同层次上都有可能出现,比如在与人们最接近的居住环境中,在街区中,在城市的结构中等等。所有这些层次都要求进行规划,但是每个层次的内容都会有所侧重,例如住宅外部空间的定义和处理,包括建筑体量、屋顶形式、植物配置和道路铺装等等,就与城市街区和城市结构不同。在街区中要处理住宅、商业网点、学校、公交汽车站等的关系;而城市结构则要处理城市中心与其他主要功能地区、主要道路系统、市政设施系统以及城市外部环境等之间的整体关系。

10

1.1.6 关于城市规划的技巧

显然,这些层次的区别并不明显。在多数情况下,它们是相互关联的。例如,有关城市结构问题的分析讨论就离不开街区布局的设想。可是这些层次又都有各自的特点,它们都可以发展出一些宜人的环境模型设想。这些模型设想并不是泛泛的示意图式,而是一些例子,说明如何满足安静的居住环境、便捷的街区道路、邻近易达的休闲绿地等要求。从这些模式及其实践运用采取的基本原则中,同样也可以看出城市规划的技巧方法。它涉及从用地要求、不同功能利用的交互配置等结构问题到与建筑直接有关的城市建筑群体和空间布局这样的三维空间形式问题。对于后者,类似于单体建筑,可以制定精确的计划并在规定的期限内实施。对于较大范围的城市结构关系,如城市的远期规划,则要求考虑时间的变化,必须为变化的条件和新的设想留有余地。因此,城市规划的工作方法必须要兼顾远期计划和近期实施、结构布局 and 空间形式的特殊关系。这些规划任务的不同广度和深度也要求制定不同类型的规划。一类是对发展城市新区、节约不可再生的“土地”资源和保护健康的环境作出粗略的长远设想;另一类则是为道路和建筑制定明确的规定,以确保规划的实施。当然,这两类规划也存在着区别:前者记录规划中提出的发展目标和可能,

并作为共同讨论的基础，向政治家和社会提出，以寻求共识；后者则是具有法律效应的正式文件，确定了政府机关与市民之间的特定关系。

制订这些规划需要一定的、相互衔接的工作步骤。首先是调查现状，明确规划的目标以及确定规划的操作余地，即可供选择的规划方案的范围等等。对此需要了解和掌握规划对环境的影响，以及实施的可能。¹¹

因此，规划的制订或多或少像是按照程序对规划方案进行筛选。寻找和权衡不同的规划方案则成为规划的核心。多数情况下，规划方案的确定会受到许多不同看法的影响，为此需要慎重斟酌。最终总有一些方案会被采纳和实施。通常，规划的实施也需要法律、经济和技术等方面的支持。

有关规划方法的问题我们将在第3章讨论，与此有关的法律和组织问题将在第4章讨论，第5章将按照规划的不同工作范围论述城市规划的工作内容，第6章是对未来发展的展望。

1.2 概念解释

1.2.1 城市与乡村

在我们的语言中，城市和乡村的概念是紧密联系在一起的，“城市与乡村”是一个经常使用的词组，但是它现在已经不再切合实际了。城市和乡村这组概念来自于农业社会。那个时候，只占整个社会少数的人口住在城里，住在通常被城墙包围、有明确边界的聚落里，占据了微不足道的少量土地；它们犹如岛屿，散落在已经开垦的、由农业和林业经济造就的广阔乡野之中。这些村庄似的聚落有大有小，居民几乎全是农民、樵夫、渔民和手工工匠。他们不同的生活方式决定了不同的聚落形式，直到农业和手工业分离之后，还长期延续下来。

回忆这些景象就可以发现，那些聚落根本不同于今天的聚落¹²

结构。今天的城市早已拥挤不堪，无边无际地向乡村腹地蔓延；城市之间的建设用地相互交错，以致于城市的行政边界再也无法与聚落的边界相吻合。因此也就不难理解，为什么城市的概念再也无法与今天的聚落结构特征相一致。也正因为如此，1965 年的空间秩序法（Raumordnungsgesetz）没有使用城市这个概念，转而采用“密集型空间”和“农村型空间”这两种分类。总的说来，密集型空间是由一个或多个中心城市，加上包围它们的、已经“城市化”的较小城镇组成。在形式上，密集型空间是指大规模“城市的”、或者至少是“近郊的”建成区。

同样，有关村庄和“乡村”建筑的概念也与今天的实际情况不符。农业生产的进步大大减少了农业人口的数量。农业经济也从过去农业社会的主要成分不断转换为建立在劳动分工基础上的工业社会的一个组成部分。这样，村庄也就失去了它的传统特征。因此，在今天的描述和分析性文章中更多地使用农村聚落，或更准确一些，使用农村空间中的聚落这样的概念也就不足为奇了。

如果从空间发展以及不同范围的空间规划中出现的问题出发，可以看出在这两大分类中有必要再作更小的分类。比如说，密集型空间有着大小不同的等级，一个 50 万人的城市与一个 15 万人（人口规模下限指标）的小型密集型空间相比，面临的规划和技术设施问题要更加复杂和困难一些。同样，农村型空间也不能看做是统一的。尽管农村型空间中的中心城通常具有独立的城市特征，但是按照 15 万居民这种城市人口规模的定义，还不能把它们称为城市；另外，即使是那些真正农村地区的居民点，它们的居住特征和变化趋势也会由于是否处于一个密集型空间的影响区而显示出明显的差别。受密集型空间影响的农村地区，由于城市移民，经常导致人口增长和建设区扩大，很容易造成不同功能要求的冲突，因而也就需要更加缜密的规划。相反，那些远离城市密集区的农村大都没有这种聚居的压力，而更多面临人口流失的危险。

13 因此，今天的聚落景观不再像从前那样，存在明显对立的城

市和农村地区。人们更多地观察到城市—乡村这样的连接体，它们由许多不同的聚落形式，包括从高密度的大城市中心到具有特殊功能的城市扩展区（比如居住区和中小型工业区）、再到由城市和农业地区随机混合而成的密集型空间边缘区等相互连接在一起。

取消城市与农村的对立是社会理想的一个古老议题，这从托马斯·莫鲁斯的乌托邦，到19世纪的社会改良主义者威廉·莫里斯和他的同乡埃比尼泽·霍华德，都可以发现这样的理想。霍华德将他鼓吹的田园城从理想变成现实^①。然而我们今天却忧虑地看到，这个过去由环境造就的多样性正在迅速消失，并且被几乎毫无重点的大片聚落景观淹没。

1.2.2 规划与市场

城市规划的主要任务为，寻求城市不同使用功能的合理安排和恰当分布，并使之成为现实。因此，规划从事的是安排功能分区这样的任务。规划的完成依赖于政治决策的支持。政治决策必须明确遵循一定的社会目标和价值取向。一般说来，这些目标中最重要、最显著的两个方面，一是要保证居民的安全、健康和适宜的生活条件；二是要在城市这个经济载体中组织良好的功能关系。

与这种规划决策相对立的是19世纪以来一直起着重要作用的另一种空间分配机制——市场，即经济力量的自由竞争。人们期望通过市场达到一种社会经济学中的“资源的理想分配”，也就是经济、合理地分配各种财富。即使在土地使用中，这种市场的自我调节机制也包含着相当高的理性。谁有能力从某一块土地中获取高额利润，那么他就准备以高价来收购这块土地的所有权或者使用权。社会经济学的原理称之为“土地流向高价处”。

只要人们还同意亚当·史密斯的观点，只要这种社会经济学

^① 埃比尼泽·霍华德，明天：一条迈向现实改革的和平之路，伦敦，1898。

的理论还能更好地为促进社会和睦幸福服务，那么市场机制就可以被认为是不受限制的。1874年，德国建筑师和工程师协会发表的《城市发展的原则》^①一文还仅仅将功能利用的法规限制在清除有危害的工厂企业这些方面。显然，当时人们相信，市场在其他方面能够合理地组织功能分区。

然而，那时已经清楚的是，市场并不能满足城市的重要需求，即保护不断受到城市建成区吞食的开敞空间。为此要求通过政府行动采取措施进行保护。正是卫生方面的原因造成了对土地利用的限制，继而发展成为功能分区的法律规定。

这样一来，由于这些联系，土地市场受到了多方面的制约。另外，城市还像以前那样，存在着大量以投机形式出现的市场影响，它们骚扰了规划秩序，阻碍了规划的实施。这方面特别有意思的是一些土地升值的投机，它们针对的是那些预期的、有时甚至是那些通过一定渠道就可以施加影响的镇、区规划措施。

15 因此也就不足为奇，为什么人们一直考虑消除这些影响，要么完全消灭房地产的私人所有，要么至少设法抵消由于规划因素造成的地价升值。有关这些建议的具体细节将在其他章节（参阅4.1节）予以讨论，这里只例举一个其实最浅显的反对意见就足够了：所有这些为争取社会高度平等的努力，到最后都由于难以扼制的官僚主义泛滥而付之东流。官僚主义造成的问题比它解决的要多得多。事实也正是如此。迄今为止提出的各种代替市场自我调节机制的方法，都以这样的结局而告终。尽管如此，人们仍然无法放弃努力，去建立市场和规划的协调关系。考虑到越来越有必要限制新增建筑用地，不仅仅偏袒（尽管不是规划者故意的）房地产所有者的特权在社会平等的观点下行不通，同时这种偏袒也使规划政治中夹带了利益成分，从而经常干扰做出正确的具体决策。

进一步讨论这种复杂问题将超出本书的范围，但是有一点必

^① 载于：约瑟夫·施蒂本，城市规划，达姆斯塔特，1890，533页以后。