

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

PEARSON

Prentice
Hall

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Contemporary

Urban Planning

现代城市规划

(第五版)

[美] 约翰·M·利维 著

John M. Levy

中国人民大学出版社



公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

现代城市规划

(第五版)

[美] 约翰·M·利维 著

John M. Levy

孙景秋等 译 杨吾扬 校

图书在版编目 (CIP) 数据

现代城市规划 (第五版) / (美) 利维著; 张景秋等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2003
(公共行政与公共管理经典译丛·经典教材系列)

ISBN 7-300-04326-7/D·731

I. 现…

II. ①利…②张…

III. 城市规划-教材

IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 009346 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

现代城市规划 (第五版)

[美] 约翰·M·利维 著

张景秋等 译

杨吾扬 校

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

本社网址: www.crup.com.cn

人大教研网: www.ttrnet.com

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州星河印刷厂

开本: 787×965 毫米 1/16 印张: 27.75 插页 2

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

字数: 431 000

定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗里德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

总策划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨

王浦劬

毛寿龙

刘 晶

任宗哲

孙柏瑛

吴爱明

陈庆云

陈振明

竺乾威

周志忍

郭小聪

高培勇

彭和平

董礼胜

董克用

程远忠

潘小娟

薛 澜

薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共

财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工



作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

译校者序



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

城市，从它的词义解释是作为防御和交易的场所。城市的产生，按照马克思主义的观点是社会生产力发展到一定阶段的产物。因此，城市的发展是与社会进步密切相关的。

规划是一种科学的预测。它是为有关单位、部门和地区制定措施服务的，故在国外有时也将其称为“公共政策”（public policy）。城市规划即是按照城镇的性质、规模和条件，确定各个功能区的布局和城市各要素的布置，为城市建设的各个方面制定措施服务。从这种意义上讲，公共政策是城市规划的重要组成部分。

早期城市规划的产生，无论其社会、经济、政治背景及意义如何，至少反映了人类对于自身居住场所的一种美好追求。以《芝加哥规划》为标志的现代城市规划的产生，将经济增长、功能分区、绿化美化、场地设



计……这些基于城市建设的微观方面最终都由城市总体规划统一起来。对现代城市规划产生深远影响的《雅典宪章》和《马丘皮克丘宣言》，推动城市从注重功能性向注重人和居住环境的和谐发展，前者明确城市规划要将城市与其周围影响地区作为一个整体来研究，其目的是为了保证居住、工作、游憩和交通四大活动的正常进行；后者强调城市的有机组织，以及生活环境和自然环境的和谐。城市，不再只是一种功能性的空间物质，它正在成为与自然环境相融合的人类文化主体。特别是随着人类社会的不断进步，科学技术的日新月异，人类生产、生活空间的不断延伸和扩展，城市不再局限在某些特定的空间范围内。城市内部、城市之间的联系日益紧密，大都市区和大都市带的形成带动区域化、全球化活动加强，这些都要求现代城市规划不仅是一种技术性的工作，更是一种政策性的工作。

公共政策在一定意义上讲，是由一系列法律法规条例组成的为公民和政府所接受的决策性方案和措施。城市规划不是城市规划技术人员的专利，不是政府部门的专利，而是由公众、政府与规划技术人员相互结合，形成的公共政策。而政策的空间落实是由规划技术人员实现的。

中国的现代城市规划在取得长足进步的同时，在规划观念、规划的法律保障以及规划管理等方面仍需要不断完善和加强。一是，我们的城镇规划往往只注重技术，注重形式，忽略了公众、政府与经济利益问题，忽略了重大规划决策的风险分析和前瞻性研究，造成一些华而不实或不切合实际的规划出台；二是，我国的城镇规划只注重规划的过程，而忽略了更为重要的管理阶段，一个城市运转效益的高低在很大程度上取决于这个城市的经营管理水平，而城市规划管理是城市管理的核心，是基于经济和法律规则指导下的城市决策管理。

作为“公共行政与公共管理经典译丛”中的一本，约翰·利维的《现代城市规划》（第五版）展示了公共政策与城市规划的关系。在本书中，作者以美国城市规划实例为主线，以规划新观点为核心，旁征博引，深入浅出，全面分析了美国现代城市规划的方方面面，特别是针对规划的观念问题、规划的法律保障问题以及规划管理问题，这三个在我国城市规划建设进程中亟待解决的问题，进行了全新解释和经验总结，这在国内其他同类书籍中是很少涉及的，因此，本书具有很高的学术水平和学术价值。当然，由于国家性质不同，意识形态、政治体制和土地制度的差异，本书内

容的许多方面难以为我们所接受,但本书的主题思想,即“人不一定懂得规划历史本身,但他一定要将规划放在历史和意识形态的背景下来分析”是很值得我们借鉴的。

此外,本书还具有以下三个特点:

第一,观点新、指导性强。本书第一次出版是在1988年,当时西方国家已经完成了从工业社会向后工业社会的转变,城市发展进入一个新的阶段;从1969年到1988年,作者不仅经历了西方城市发展的问題阶段,也亲身实践并寻找解决问题的办法。可以说,作者亲历美国城市规划与发展的重要历程,其规划的社会政治观点、经济观点、法律观点以及综合观念均源于实践,对我国未来城市发展和城市规划管理工作具有很强的现实指导意义。

第二,系统、全面,可读性强。本书全面、系统地回顾了美国城市发展和规划历史,揭示了城市发展及规划中出现的各种问题和弊端,并有针对性地提出解决问题的办法;同时,作者也就世界其他地区和国家的规划进行了总结,对规划理论进行了回顾和补充。本书作者以标题、专栏和章节末小结的形式,对全书进行编排,信息量大,重点突出,用词简洁,可读性强。佐以相应图片,增强理解力和生动性。而这种以标题、专栏和小结形式的体例,重点突出,易于阅读,这对我国一些专业出版物,特别是教材的编写具有很好的借鉴和指导作用。

第三,读者对象宽泛。作者认为,规划不纯粹是技术工作,更多是社会工作,作为规划者必须了解和掌握多方面的知识,了解社会现实,才能做好规划以及规划管理。因此,本书不单纯是一本规划专业书,也是一本很好的城市规划管理普及读本,面向多层次读者,有益于政府部门对规划的决策和管理,有益于公众对规划的理解、认识和参与。这一点正是我国目前城市规划和城市管理中所要加强的。

译者对本书的翻译过程,也是一个学习的过程。由于译著涉及的方面较广,社会、政治、经济、法律、建筑、交通、意识形态等等,加之对美国社会认识的局限,译文中不足或错误的地方在所难免,请广大读者不吝赐教。

2002年8月

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《现代城市规划》一书自 1988 年第一次出版以来，一直在美国大学本科和研究生的规划导论课程中广泛使用。我希望中文版也会在规划、建筑和城市设计等领域对中国学生大有裨益。我知道中国城市人口以每年上百万的速度在增长，农村人口大规模向城市迁移，同时人均国民生产总值增长迅猛。所有这一切美国都曾经历过，并对美国大都市区产生主导性影响。因此，我希望美国的经验——既包括成功经验，也包括失败教训，正如书中所描述的——都会对中国的学生和实践者有所帮助。这本书贯穿始终的一个主题就是美国私人小汽车的普遍拥有对居住模式和规划工作的巨大影响。实际上，如果一个人想对美国 20 世纪的规划找到一个核心题目的话，那么汽车就是关键词。而 21 世纪的中国将经历上个世纪美国所经历的由于私人交通增长所带来的、现



在仍然能看到的一切。如果能从这个方面审视一下美国的经验将是有益的。

我十分荣幸地获悉本书将被译成中文。我希望中国读者能发现这本书的可读之处和有用之处。

前 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

ix “规划”(planning)是一个被普遍使用的术语。有城镇规划师,也有公司规划师。五角大楼(The Pentagon)雇用为数众多的军事规划师。一艘太空飞船的发射是一项极致的巨大合成项目和周密的规划过程。而那些希望给子孙留下更多财富并尽可能减少对国家税收贡献的富人们,同样需要财产规划师的服务,如此等等。

因此,规划就其本义而言是一项无处不在的活动。纵观规划的全部类型,肯定有其共同点。一般来讲,规划是一项有意识的系统分析过程,通过对问题的思考以提高决策的质量。本书讨论的规划只代表美国全部规划活动中非常小的一部分,尤其关注州级以下由城市、县、镇以及其他地方政府承担的公共规划。同时,我们也将简要涉及大都市区、州域规划以及国土规划的问题,还包括一章对其他部分国家规划的评述。



对于那些至少读过其他规划书目的读者来讲,将会注意到本书在政治、经济、观念、法律以及通过特殊决策导致的谁受益谁受损问题等方面给予特别侧重。这种侧重源于我作为一名职业规划师的经历。我是1969年进入规划界的,当时我没有经过专门的规划培训,但我具有经济学和新闻学的专业背景。面对这一陌生领域,我最初的认识是如果桥梁工程师规划设计桥梁、建筑师规划设计楼房的话,那么,城镇规划师在进行城镇规划时基本上应该用同样的方法。实际上,我用一种夸大的想法将规划等同于工程或建筑。

没用多长时间我就认识到规划是一项高度政治化的活动。它不仅隶属于政治学,而且它与法律密不可分。很多规划争论的最终仲裁者是法院,并且对每一个庭审案件而言,大多数规划决策被附加了条件,即如果这个事情不得不上法院解决的话,那么,这一过程参与者的想法即是决策。

x 规划决策经常涉及巨额资金。在一些案件中,大量公共资金是以资本投资的形式表现的。但是,即使不涉及公共支出流向,规划决策也将使一些人享受巨大收益,另一些人承受巨大损失。因此,一个人要了解规划,他就必须要了解一些存亡攸关的经济和财政问题。

一个人进行规划研究时很快会涉及观念学。它包括规划问题和不可避免地由对政府的适当作用以及公众需求和私人权利间的矛盾引发的问题。什么应该由政治决策?什么应该由市场决策?规划会产生这些不易解决的问题。而规划师是绝对的理想主义者,经常为公众利益服务。一旦陷入一些公众争论,规划师会怀疑这是公众利益的事吗?因为如果是的话,公众应该在关于它是什么的问题上达成一个一般性的意见。但是,一个在规划界呆了很长时间的规划师,也始终没有看到关于这个意见的、哪怕是简单的实例。

在这本书中,我试图提供一些规划实证以及事件背后隐藏的问题。我希望读者不会发现这个幻灭的事实,即在一个开放的民主社会里规划也不是简单平稳的。规划,正如它具有诸如涉及政治争论、通过司法决策过程进行推委、无法摆脱对经济问题的依赖以及相关的思想意识问题等特征,因此,它较之被简单地夸大为是建筑学或工程学而言更有意义。

本书涵盖了相当数量的历史和技术资料,因为规划所关注的问题大多数是由于政治、社会和经济变迁所引发的前沿问题。例如,在20世纪60年代和70年代,对美国城市产生最大影响之一的是第二次世界大战结束

后开始的农业机械化的飞速发展。这一事件是经济和技术力量共同作用的结果，它导致人口的大量迁移。直到今天，迁移的影响在美国城市中仍然能够感受得到。我希望这本书将帮助读者建立和发展这类关联性分析问题的习惯。

尽管这本书是关于规划的，但我还是假设大多数读这本书的人不一定将成为规划师。因此，我在写这本书时除去传授规划知识外，还试图对大学文科教育课程提供一些有价值的东西。我复习这些内容有点像做联邦项目的细目（任何案例的信息都会很快过期），重点是要把规划与理念以及与大的社会事件主流相联系。

最好和最有成效的规划师是那些具有良好边缘学科知识的人，他们（她）们不仅掌握规划的技巧，而且熟悉规划问题与围绕这些问题的社会主导力量间的相互关系。我努力将这一观点写入书中。本书的基本框架与第四版的一样，但是增加了相当多的新素材。大都市区规划这一章完全是重写的，增加了关于当局和政府联合会（COGs）的新资料。为了拓展本书的范围，提供与美国规划实践比较的基础，本书增加了一章关于其他国家规划的内容。正如前几版一样，本书修订了法院案例、法规等等。

插图说明*

p.12 纽约，贝特曼档案馆。

p.26 哈罗德·M·刘易斯（Harold M. Lewis）的萨瓦纳规划，参见 *Planning the Modern City*, John Wiley & Sons, 1949。佐治亚州萨瓦纳的景色，经纽约城纽约历史社团同意转载。费城地图，经康奈尔大学图书馆同意转载。

p.31 经纽约公共图书馆地图室，阿斯特、伦诺克斯和蒂尔登基金会同意转载。

p.35 来自埃弗里建筑和艺术图书馆，哥伦比亚大学，纽约。

p.36 来自埃弗里建筑和艺术图书馆，哥伦比亚大学，纽约。

* 所标页码为原书页码。——译者注



p.41 源自克拉伦斯·斯坦 (Clarence Stein) 的规划, 参见 *Towards New Towns for America*, MIT Press, Cambridge, MA, 1951。

p.44 区域规划协会, *Regional Plan of New York and Its Environs*, New York, 1929。

p.47 经麻省理工学院出版社 (剑桥, 马萨诸塞州) 同意转载。

p.90 马克·弗盖瑞 (Mark Vergari), 甘尼特郊区报。

p.139 地图经弗吉尼亚理工学院和州立大学建筑学院图书馆同意转载。照片来自罗伯特·W·卡梅伦 (Robert W.Cameron), *Above Paris*, Cameron and Co., San Francisco, 1984, p.51。

p.141 劳伦斯·哈尔普林 (Lawrence Halprin), *Cities*, copyright © 1963 Van Nostrand Reinhold, New York, p.19。版权所有。

p.142 经巴特瑞园林城市管理局同意转载。

p.151 区域规划协会, *Regional Plan of New York and Its Environs*, New York, 1929。

p.156 图片来自安德拉斯·杜安尼 (Andres Duany) 和伊丽莎白·普拉特-齐伯克 (Elizabeth Plater-Zyberk), 建筑师。

p.159 插图来自 *The Radiant City* by Le Corbusier. Translation © 1967 by Grossman Publishers, Inc., and Faber and Faber, Ltd. All rights reserved. Reprinted by permission of Viking Penguin Inc. 照片由查尔斯·W·斯蒂格 (Charles W.Steger) 提供。

p.160 保罗·索莱尔 (Paolo Soleri), *Arcology: The City in the Image of Man*, MIT Press, Cambridge, MA, 1969, p.62。

p.171 经 F.D. 里奇房地产 (斯坦福, 康涅狄格州) 同意转载; 照片由桑蒂·维萨里 (Santi Visalli) 提供。

p.187 地图由拉曼·迪 (Ramen De) 提供。

p.267 经纽约和新泽西港务局同意转载。

致谢

对在本书写作过程中给予我帮助的每一个人表示感谢是不现实的。尽



管如此，我仍然十分愿意向我以前的三个同事表达我的诚挚谢意，他们是城市事务与规划系的拉兹·安德森（Larz Anderson），C·戴维·洛克斯（C.David Loeks）和罗伯特·斯图尔特（Robert Stuart），他们对本书的草稿进行评论并提供了有帮助的建议。由培生（Prentice Hall）出版的第一版得到北卡罗来纳大学的爱德华·凯泽（Edward Kaiser）、艾奥瓦大学的戴维·J·福肯布罗克（David J.Forkenbrock）以及加州理工州立大学的威廉·A·霍华德（William A.Howard）的评论。目前这一稿在许多方面借鉴了他们的意见。第二版采用了南缅因大学的丹尼斯·E·盖尔（Dennis E.Gale）和威斯康星-麦迪逊大学的哈维·M·雅各布斯（Harvey M.Jacobs）的许多建议。我还十分感谢对第四版进行评论的一些不知名的评论人。

在我成为一名大学教师之前的十年，我在纽约韦斯特切斯特县的规划部门做过各种各样的工作，那里给我提供了一个学习规划实践的好机会。因此，在这里我非常感谢我以前的同事们，特别是彼德·Q·埃施韦勒长官（Commissioner Peter Q.Eschweiler）和规划组组长威廉·卡瑟拉博士（Dr.William Cassella）。本书所有观点均为个人观点，如有错误，由作者本人负责。

约翰·M·利维

John M. Levy