



社区规划

Community Planning

——综合规划导论

An Introduction to the Comprehensive Plan

[美] 埃里克·达米安·凯利 著
芭芭拉·贝克尔
叶齐茂 吴宇江 译



中国建筑工业出版社

社区规划

——综合规划导论

Community Planning

An Introduction to the Comprehensive Plan

[美] 埃里克·达米安·凯利 芭芭拉·贝克尔 著
叶齐茂 吴宇江 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2006-5513号

图书在版编目(CIP)数据

社区规划：综合规划导论/（美）凯利，（美）贝克尔著；叶齐茂，
吴宇江译。—北京：中国建筑工业出版社，2009

ISBN 978-7-112-11529-7

I. 社… II. ①凯…②贝…③叶…④吴… III. 社区-城市规划
IV. TU984.12

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第196114号

Community Planning/Eric Damian Kelly and Barbara Becker

Copyright © 2000 by Island Press

Published by arrangement with Island Press

Translation Copyright © 2009 China Architecture & Building Press

本书由美国 Island 出版社授权翻译出版。

责任编辑：姚丹宁 率 琦

责任设计：郑秋菊

责任校对：王金珠 兰曼利

社区规划

——综合规划导论

[美] 埃里克·达米安·凯利 芭芭拉·贝克尔 著
叶齐茂 吴宇江 译

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本：787×960毫米 1/16 印张：27½ 插页：2 字数：580千字

2009年12月第一版 2009年12月第一次印刷

定价：69.00元

ISBN 978-7-112-11529-7

(18770)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

献给我们尊敬的父母，

他们教育我们关心社区和使社区更美好。

序 言

我相信，综合规划的概念在 20 世纪已经成为解释规划过程、规划职业和规划发展的核心。早期的“规划师”都是工程师、建筑师、景观建筑师和律师，他们想像了一种公共功能，需要为城市发展作一个长期计划。这个概念超出了当时的职业定义和每种职业的日常工作的内容。于是，这些规划的实践者发明了综合规划的概念，强调计划中的不同功能要素之间的关系、现在和未来之间的关系、都市区内不同地理区域之间的关系。也许由丹尼尔·伯纳姆为芝加哥、旧金山和其他一些大城市所作的规划就是对综合这个概念最好的概括。如果这些早期的规划实践者像物理学家那样对概念做分类的话，他们可能会称这种综合规划为一种“完全统一场论”。

综合规划不仅仅是一个技术成就和方法，而且它过去是，现在也是实践地方民主的一种方法。早期规划工作仅仅由选举产生的官员和社会精英来做，现代规划则包括了来自草根的市民和街区社团的参与。在典型的当代美国社区，市民参与规划过程和参与土地使用行政管理的可能性比起参与其他地方政府的工作要大得多，因为法规和案例法都保证，市民在符合综合规划的一般土地使用决策过程中能够确认政府决策是合理的和民主的。

几十年以来，有关综合规划的会议发言和期刊上的文章不计其数，但是，有关综合规划的著作只有三本。

1938 年，鲁塞尔·塞奇基金会出版了爱德华·M·巴西特的《总体规划》。巴西特曾经在 1902 年被选举为一届国会议员，1916 年，他为纽约市制订了分区规划规则，参与了美国商务部在 1926 年和 1928 年发表的分区范例和城市规划实施法的起草。同时，他也是《分区规划》的作者。在《总体规划》中，他强调了总体规划七大要素的概念：街道、公园、公共建筑场地、未来土地储备、分区、公用设施管线和堤岸。

1964 年，T·J·肯特写了一本叫做《城市总体规划》的著作。他像巴西特一样，提出了城市总体规划因素的概念，强调了这种规划的一般性质，特别提出地方立法机关是这种规划的基本客户。1990 年，美国规划协会把这本书视为规划经典著作重新出版。

1995 年，美国规划协会出版了拉兹·T·安德森的《城市规划制订指

南》。安德森既是一名规划实践者，也是一名规划教师，而这本书是提供给综合规划制订者的一个详细指南。

现在，埃里克·凯利和芭芭拉·贝克尔教授又写成了这本著作。他们的目标是使进入规划领域的学生对综合规划有一个清晰、充分和详尽的了解。相对以上提到的这些著作，凯利和贝克尔的著作在强调书中那些方面的基础上最为综合地说明了如何制订综合规划；职业规划师、市民和民选官员们各自的角色；综合规划与土地使用管理、住宅、经济发展和许多其他问题的关系。

这本书把一些有影响的重要著作与规划领域和职业联系起来。这本书所做的规划文献汇集构成了这本书的特征，而且，这本书也最好地汇集了规划文献。因此，这本著作将会影响那些为21世纪制订综合规划的新一代的规划师。

美国规划协会会长，美国执业规划师（AICP），弗兰克·S·索

致 谢

我们写作这本书的目标之一是提供当代社区规划的实践案例和研究心得。当我们在规划学院学习时（20世纪70年代），我们学习了许多理论，理想化的模式掩盖了实践中的问题。我们之所以能够提供如此之多来自不同社区的案例，正是因为我们得到了许多老朋友、同事和新手们的帮助。我们在这里特别要感谢：

艾奥瓦州埃姆斯市的 Brian O'Connell, AICP

伯纳姆集团的 C. Greg Dale, AICP; Connie Cooper, AICP; Christie McGetrick, AICP

HNTB 集团的 David Wenzel, AICP

邓肯协会的 James B. Duncan, FAICP, Kirk Bishop; Lee Einsweiler, AICP; Clancy Mullen, AICP

堪萨斯州劳伦斯市的 Linda Finger, AICP 和她的同事

印第安纳州曼西和特拉华县的 Marta Moody

俄克拉何马州诺曼市的 Richard Massie, AICP

佛罗里达州奥兰治县的 Bruce McClendon, AICP

Pflum, Klausmeier & Gehrum 公司的全体规划小组

匹兹堡市的 Eloise Hirsch, AIA 和她的同事

普艾布罗市的 Jim Munch, AICP

普艾布罗地区政府议会的 Kim Headley, AICP

RM 规划小组, Alfred N. Raby, AICP

俄克拉何马州斯蒂尔沃特市的 John Wesley, AICP 和 Brian Brown, AICP

亚利桑那大学的学生, Jennifer Greig 和 Jeff Walsh

堪萨斯州威奇托市和塞奇威克县的 Marvin Kraut, AIA 和 Dale Miller, AICP

艾奥瓦州立大学的 Riad Mahayni 曾经在本书的开始阶段与我们一道工作，对本书的结构和内容提供了很有价值的意见。虽然他没有参与本书的全部工作，但我们尊重他不能继续参加的理由，他的工作压力太大了，其实，我们都很勉强说出这样的理由。我们还要感谢美国规划师协

会的那些同事们，包括 Sylvia Lewis; Frank So, FAICP; Ken East 和 Jim Hecimovich。Andrew Jazewski, Richard Hedman 的继承人，总是给我们以极大的帮助，允许我们使用精彩的 Hedman 漫画作品。还有那些允许我们使用照片的个人。除此之外的照片都是由 Eric Damian Kelly, FAICP 提供的。

目 录

序言 XI

致谢 XIII

导言：本书的内容和结构 1

 将综合规划作为重点 1

 使用者指南 9

第一部分 综合规划过程 13

第1章 规划导论 15

 规划过程的基本阶段 15

 社区规划的概念 18

 美国的规划传统 21

 当代民主下的规划 24

 作为规划工具的规划图 26

 结论 33

第2章 综合规划导论 39

 法律规定的综合规划：案例 40

 综合规划的发展历史 41

 综合规划的元素 43

 规划委员会的角色 46

 规划过程 48

 结论 52

第3章 社区现状分析 57

 现状分析的实践 59

 结论 78

第4章 我们能去哪儿？预测社区可能的未来 83

 决定什么是可行的方式 84

 可行性和综合规划过程 91

 结论 93

第5章 我们要去哪儿？把市民包括在制定规划的过程中 97

 实现市民参与的方法 97

规划方式和市民参与 99

市民参与的方法 103

结论 111

第二部分 形体规划 115

第6章 我们如何制定未来的土地使用规划? 117

编制未来土地使用规划图 117

结论 125

第7章 我们如何规划公用设施? 129

问题一览 130

联邦政府、州政府和区域政府的角色 131

道路规划和其他基础设施 132

人流和物流的规划 134

给水排水系统规划 141

公园和开放空间规划 144

学校、消防站和其他设施规划 145

通信设施规划 148

结论 150

第8章 完成综合规划 155

审查通过规划的过程 155

最终规划 157

被审查通过的规划的最佳格式 161

正式版的规划究竟包括什么? 164

最终规划具有内在的一致性吗? 165

结论: 通过、公布和发行 167

第三部分 实施规划 171

第9章 决策土地使用变更 173

开发怎样发生 173

规划如何改变市场 176

结论 178

第10章 管理私人土地的使用 181

规定使用 181

规定使用强度 185

规定尺度 186

分区规划的设计意义	187
分区规划图	191
分区规划规则的变更	192
组团式分区规划和规划单元的开发	194
例外	195
特例、有条件的使用、通过批准才可以使用	196
结论	197
第 11 章 管理土地开发	201
地块划分规则的概念和目的	201
土地划分的设计问题	203
土地划分的审批过程	211
结论	216
第 12 章 管理何时何地进行开发	219
适当公共设施的管理	221
定位发展计划	229
发展速度计划	229
城市发展和服务区边界	230
合并	231
控制发展	232
结论	233
第 13 章 决定何时何地建设新的公用设施	237
政策和政治问题	237
固定资产投资计划和规划的衔接	239
可持续性 or 按规划调整发展	240
固定资产投资计划	243
结论	247
第 14 章 协调计划	251
历史的角度	251
挑战和机会	256
美国的区域规划	258
结论	266
第 15 章 保护开放空间	269
公园和开放空间的分类	269
社区需求和远景	274
开放空间的价值	276

开放空间的产权和获得开放空间 279

结论 282

第四部分 专项规划和特殊地区的规划 287

第16章 特殊地理区域的规划 289

街区规划 290

社区内的区或部分的规划 293

交通走廊规划 297

街区、区和交通走廊规划 299

结论 300

第17章 旧街区的改造规划 303

联邦角色的变化 307

目前倾向和计划 309

社会公平问题 319

建成区和可持续性 321

结论 322

第18章 住宅规划 327

规划原则 328

地方政府的角色 333

州政府的角色 339

联邦政府的角色 339

结论 342

第19章 就业规划 347

经济发展原理 347

经济发展背景 350

经济发展规划 353

实施战略 354

经济发展和综合规划 355

可持续的经济发展 357

结论 358

第五部分 规划职业 363

第20章 规划师在哪里工作，他们在做什么 365

规划职业：美国执业规划师协会（AICP）的定义 365

规划师在哪里工作 366

规划师在做什么	368
初级岗位	373
工资待遇	373
工作条件	374
相关领域	375
结论	377
第 21 章 规划职业道德和价值	379
道德规范	379
价值	390
身体力行	391
结论	392
第 22 章 走进规划职业	397
什么造就了一个好的规划师	397
规划教育	399
职业协会	400
实际考虑	400
结论	401
附录 A: 美国执业规划师协会 (AICP) / 美国规划协会 (APA) 规划道德原则联合声明	403
附录 B: 美国执业规划师协会 (AICP) 伦理和职业道德规范	407
附录 C: 美国执业规划师协会 (AICP) 建议规则	411
综合参考文献	417
书和技术报告	417
文章	423
书的章节	423
地方规划	424

导言：本书的内容和结构

本书以社区规划中的综合规划为重点，介绍美国的社区规划。作为一部为大学规划课程提供的概论性教科书，学生在阅读这本书的同时，讨论书中提出的问题，完成书中的练习，必将很快地进入社区规划领域。如果进一步阅读书中建议的阅读材料，这本书也可以成为研究生课程的基本教材和教学大纲。

将综合规划作为重点

本书选择了综合规划来介绍美国的社区规划。综合规划也有一些其他的名称，如概念性规划、整体规划，甚至于地方政府规划。本书中所讨论的规划是美国政府规划的基本形式。

虽然，许多政府部门制定他们自己的工作计划或工作方案，但是，对于美国大部分地区来讲，综合规划是地方政府唯一的规划文件，它包括了多项工作计划，考虑了规划区域内所有的活动，无论这个活动是公共的还是私人的。

综合规划之所以如此重要的原因之一是，它是由地方政府制定和实施的，地方政府直接并经常与大多数市民保持联系。城市、城镇、村庄、县和教区都有它们的地方政府，正是地方政府负责建设和维护道路和人行道，负责制定分区规划和土地使用规划，给市民提供公园和休闲娱乐服务，提供社会治安服务和消防服务，提供用水和排水服务。虽然地方政府的形式各不相同，甚至于有些社会服务是由私人公司提供的，但是，以上所提到的这些服务项目都是地方政府工作的职责。这样，地方政府规划就为政府各部门的决策提供了一个基本的框架。

在美国，特别是那些正在发展的地区，大部分土地是私人拥有的。虽

然美国有着房地产私人拥有权的传统，但是，我们从来都承认，必须对每一块土地使用加以限制。例如，在居民区内设置铸造厂、屠宰场或赛车场必将会影响到居民的生活质量。自 20 世纪 20 年代以来，美国大部分州已经把大部分土地的使用决策权交给了每一个地方政府，由地方政府制订法律管理私人土地的使用，通常这种法律叫做分区规划和居住区规划。¹ 这样，地方规划也为地方政府管理私人土地的使用提供了一个框架。

考虑到这些实际情况，州政府通过法令要求地方政府制定他们的综合规划或相类似的规划。虽然有些法令允许地方政府决定他们是否制定一个综合规划，但是大部分州依法要求地方政府采用一种特定形式的规划，一些州依法要求地方政府只有在制定了综合规划的前提下才能行使他们的权利，如制定私人土地的使用规定、收取开发商的开发费用，甚至于获得州政府和联邦政府的资金。即使在那些没有要求地方政府一定要作出规划的那些州也有法律说明，地方政府应该制定他们的规划。从这些法律说明中我们可以看到，他们所说的规划类似于我们在本书中所涉及的综合规划。

有三个重要因素使得一个规划具有综合的性质：

- 包括规划区或地方政府行政辖区内的所有土地；
- 包括相关与社区空间形体发展的所有方面；
- 相对比较长的时间尺度。

关于这三个因素我们将在第 2 章中加以讨论。

法律和历史意义

自 20 世纪中叶以来，虽然社会已经发生了很大的变化，但是，美国制定地方综合规划的传统还是可以追溯到 19 世纪一二十年代的政府改革。综合规划是管理社区的重要工具，它决定了社区的需要，建立了社区未来发展的方向和目标。

美国商业部规划和分区规划顾问委员会在 1926 年的《标准分区规划法》和 1928 年的《标准城市规划法》中把我们所讨论的这种类型的综合规划以法律的形式制度化起来。正如我们在第 2 章中将要描述的那样，分区规划法要求，“按照综合规划”进行分区规划。这个规划法第一次正式地规定了我们在这里讨论的综合规划的形式。

随后，联邦政府建立了两个计划，分别由住房和城市发展部、环境保护署为地方政府制定综合规划提供资金。这两个计划分别是联邦政府住房和城市发展部的“701”规划项目和联邦政府环境保护署有关污水处理管理的“208”规划项目。² 他们要求地方政府制定一部有关他们辖区较长时期的综合规划，而把空间形体和环境置于这部规划的核心。

与其他类型规划的关系

有些规划教师认为，综合规划不过是一种规划理论。³我们认为，综合规划在内容上是超出理论的，它为许多相关类型的规划提供了一个框架。如果综合规划做得成功，那么它将统领许多其他类型的规划，例如我们常常听说的如下规划：

土地使用规划

对未来土地使用的规划是社区规划中最为直观的一种规划，它是综合规划的核心和不可或缺的组成部分。我们将在第6章中讨论它。当然，我们并不是把未来土地使用作为一个独立的规划来加以讨论。未来土地使用规划只有在综合规划框架内实施才具有现实意义。因为综合规划中涉及了道路、基础设施和城市边界等问题，所以，离开了综合规划所提供的框架，未来的土地使用规划便是无本之木。

交通规划

同样，地方交通规划也是在综合规划的框架内才能够制定出来。交通需求与土地使用模式不可分离，因此，交通规划只有在与土地使用规划结合起来时才具有实际的意义。交通规划中常常出现一些混乱，这是因为交通网络的许多部分是由州交通部门建设的，而资金又是来自于联邦政府。州际高速公路、州内高速公路和一般道路的规划常常是有区别的，现在，联邦政府修订了法令，要求增加地方土地使用规划和交通规划之间的协调。这些复杂的关系我们将在第7章中讨论。尽管地方交通规划可以使用整个章节来讨论，或者作为一个独立的因素来加以讨论，但是，交通规划无论如何是在综合规划的框架内才能制定的。

环境规划

环境规划可以在许多层次上展开。自1970年第一次严肃地提出环境问题以来，联邦政府环境保护署所制定的法律已经在全国范围内推动了空气和水质规划。⁴虽然这些法律极端重要，但是，它们已经超出了本书的范围。实际上，其他一些资料上已经详细地论述了这些法律。当然，有关环境问题的规划直接与私人土地相关，并且，始终是地方居民所关注的重要问题。环境规划在很大程度上与环境问题相关，⁵在本书中将把环境规划作为土地使用规划的一个部分来论述。本书所涉及的综合规划总是开始于对自然环

境和建筑环境的详细分析，然后在这种环境下逐步展开的。

园林和开放空间规划

公园和开放空间也是重要的土地使用方式，因此，园林和开放空间必然是综合规划了一个重要组成部分。公园和开放空间的需要与人口和土地使用模式紧密相关。公园和开放空间的合理布局可以通过综合规划的详细分析来得到。如同交通规划一样，公园和开放空间是综合规划的一个特殊要素，但是，我们不可能脱离综合规划的框架来独立制定公园和休闲设施规划。

公用设施和基础设施规划

电力、通信、有线电视和天然气的供应商通常紧随土地开发模式来安排他们的设施。未来土地使用图和实际的建设资料相结合控制了各类基础设施的布局规划。与电力、通信、有线电视和天然气的供应相反，下水道、上水和雨水排放设施通常由地方政府提供。考虑到我们在第7章中将要提出的理由，上下水设施的扩张实际上引导着未来的土地使用模式。为了有效地提供这类服务而制定的基础设施规划必然要与未来的土地使用规划和相关的交通规划相互协调；基于同样的理由，公用设施和基础设施逻辑上也成为综合规划的要素。

教育设施规划

许多地方综合规划考虑到未来教育设施的需要。在美国，学校在历史上有着它自己的管理机构，与其他的地方政府部门相分离。这些教育管理部门在所有问题上都有自主权，包括购买土地、建设教育设施、开放和关闭教育设施等等。这样，改变社区未来的教育设施规划是由教育部门指导进行的。有些教育部门紧密地与地方规划委员会和规划师进行合作，从而实现了规划上的协调。当然，有些地方的教育部门采取独立行事的办法，从而导致了与综合规划相冲突的教育设施规划。

街区规划

街区规划在许多方面与综合规划相同，但是，街区规划所涉及的区域相对狭小，因此，它比综合规划更为详尽。我们认为，在综合规划的框架内制定出来的街区规划更为合理。如果城市规划或者县域规划是街区规划的简单叠加，那么，所有的街区都会发展成为独门独院的住宅和大规模商业设施，而没有人去过问污水排放场地、重工业场地、屠宰场、广播电视发送塔和其他现代社区生活不可缺少的项目。只有在综合规划的框架下，