

美国规划协会最佳规划获奖项目解析 (2000~2010年)



Selected APA National Planning Awards 2000~2010: An Analysis



张庭伟 于洋 罗巧灵 刘宇辉 宁云飞 黄超 编著
Tingwei Zhang, Yang Yu, Qiaoling Luo, Yuhui Liu, Yunfei Ning, Chao Huang



中国建筑工业出版社

美国规划协会最佳规划获奖项目解析

(2000 ~ 2010年)

Selected APA National Planning Awards
2000 ~ 2010: An Analysis

张庭伟 于 洋 罗巧灵 刘宇辉 宁云飞 黄 超 编著
Tingwei Zhang, Yang Yu, Qiaoling Luo, Yuhui Liu, Yunfei Ning, Chao Huang

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国规划协会最佳规划获奖项目解析(2000~2010年)/
张庭伟等编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 6
ISBN 978-7-112-14315-3

I. ①美… II. ①张… III. ①城市规划—美国—
2000~2010 IV. ①TU982.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第094286号

本书介绍和分析了美国规划协会从2000年到2010年十年内评选出的最佳规划案例。作者对其中7个案例作了详细介绍, 而且重新访问了这些案例所在城市, 收集资料, 拍摄照片, 进行分析, 以供中国规划师们参考。所选的案例力求具有多样性、代表性, 涵盖了多种类型的规划, 包括总体规划、详细规划、城市设计、交通规划及景观规划; 在空间层面上, 也包括了城市、社区、街道、公园等不同层次, 希望对从事不同规划工作的规划师们有用。

本书可供城市规划工作者、城市规划管理者及有关院系师生参考。

* * *

责任编辑: 吴宇江 许顺法

责任设计: 董建平

责任校对: 刘梦然 赵颖

美国规划协会最佳规划获奖项目解析(2000~2010年)

张庭伟 于洋 罗巧灵 刘宇辉 宁云飞 黄超 编著

*

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

北京京点设计公司制版

北京方嘉彩色印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 14¼ 字数: 435千字

2012年9月第一版 2012年9月第一次印刷

定价: 135.00元

ISBN 978-7-112-14315-3

(22376)

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)

Preface

前言

1990年以来,中国的城市建设突飞猛进,城市面貌发生巨变,虽然也存在不少问题,但是成绩是突出的,是举世瞩目的。城市建设取得的成绩,与城市规划的贡献密不可分。为了肯定、表彰规划师的工作,中国规划界有几个重要的全国性评奖活动。其中由中国城市规划协会主办,每两年举行一次的“全国优秀城乡规划设计奖”(National Award for Outstanding Design of Urban and Rural Planning)评选活动,以城市规划、城市设计实践为主要内容,对已经实施或完成了的规划设计项目及规划文件进行评比,侧重于规划设计,参加者是全国的规划设计院。由中国城市规划学会和“金经昌规划基金会”主办,每年一次的“中国城市规划优秀论文奖”(National Award for Best Planning Articles),以规划研究为主要内容,侧重于规划理论,参加者是所有在中国城市规划期刊上发表学术文章的学者。这些评奖活动无疑提升了中国规划工作的水平,促进了中国规划行业的发展。

与中国相似,美国规划协会(APA)每年也评选最佳规划奖(National Planning Awards)。其奖项分成三大类,即全国杰出规划奖(National Planning Excellence Awards)、全国规划成就奖(National Planning Achievement Awards)和全国规划领导奖(National Planning Leadership Awards),这些奖项主要关注规划实践。同时,美国规划院校联合会(ACSP)则每年评选优秀规划论文奖(ACSP Best Planning Article Awards),主要是已经发表的规划研究和规划教育的学术论文。两者的分工和中国的情况相似。

中美两国国情不同,规划工作的社会角色也不同。美国规划协会的奖项设置反映出当代美国规划工作的一些特点,例如更加注重规划工作的社会性及政策性,而不是设计质量及物质性。但是,各国的城市规划工作面对的是相似的城市问题,所以仍然具有一定的相似性。介绍美国规划界的工作,特别是分析他们获奖的规划成果,可以帮助中国规划界了解当代美国规划工作的动态,提供借鉴。为此,我们查阅了美国规划协会2000~2010年十年内评选出的全部最佳规划案例,从中选取7个案例,对每个案例作了详细介绍,而且重新访问了这些城市,收集资料,拍摄照片,进行分析,供中国规划师们参考。

美国规划协会每年评选的奖项很多,本书选择案例的原则是:首先,必须对当代中国的规划实践有借鉴意义。城市规划作为一种公共政策,和所有公共政策一样,必然集中于当前的城市问题,表现出政策的阶段性特点。当代美国规划工作更多强调社会性而把空间性、物质性放在后面,在客观上反映了美国城市基本完成了物质建设,转向社会问题的发展阶段特点。美国规划协会的评选标准当然是建立在美国国情的基础上,并不能完全适用于其他国家,其选出的最佳规划案例也并不一定完全可以供其他国家参考。中国城市,尤其是大部分中西部城市,正在经历着大发展、大建设的

高潮，物质性规划仍然是当代中国规划工作的主要内容，所以本书的案例偏重于物质规划，没有选择纯粹社会规划的项目。但是规划的社会功能体现在规划工作的全部过程中，所以在物质性规划的案例中，我们依然可以看到明显的社会价值导向，关注规划行为的社会后果。事实上，这正是这些案例值得借鉴的重要特色。其次，所选的案例力求具有多样性、代表性。本书的案例涵盖了多种类型的规划，包括总体规划、详细规划、城市设计、交通规划及景观规划。在空间层面上，也包括了城市、社区、街道、公园等不同层次，希望对从事不同规划工作的规划师们有用。最后，所选的案例必须具有回访的可操作性。一些很好的案例，由于回访的费用、时间等限制，未能进行，是个遗憾。

本书是伊利诺伊大学芝加哥分校（UIC）亚洲和中国研究中心（ACRP）与武汉市规划研究院合作的第三本书，由 UIC 亚洲和中国研究中心的张庭伟、于洋，武汉市规划研究院 2010 年在伊利诺伊大学芝加哥分校进修的罗巧灵、刘宇辉、宁云飞、黄超合作完成。全书由张庭伟组织统稿并执笔第 1 章，于洋协调各案例并执笔第 2、4 章，罗巧灵执笔第 3、5 章，刘宇辉、宁云飞、黄超分别执笔第 6、7、8 章。书中的地图、照片、表格等除了注明外，均为作者的成果。在此向支持本书出版的武汉市规划研究院、中国建筑工业出版社及各位参加者致谢。书中的不足之处，当然主要应由我负责。

张庭伟

2011 年 11 月

Contents

目录

第1章 美国规划协会的最佳规划奖及规划工作的评价问题

1.1 关于美国规划协会的最佳规划奖.....	1
1.2 最佳规划评奖的专业意义及社会意义.....	3
1.3 规划工作的评价标准.....	4
1.4 美国规划协会的评奖标准及其借鉴意义.....	6
1.4.1 美国规划协会的评奖标准.....	6
1.4.2 对中国规划工作的借鉴意义.....	12
1.5 对本书最佳规划奖案例的解析.....	13
1.5.1 圣迭戈:《圣迭戈市 2008 版总体规划》.....	14
1.5.2 华盛顿:《美国首都华盛顿城市设计和安全规划》.....	15
1.5.3 费城:《南布罗德街愿景规划》.....	16
1.5.4 印第安纳波利斯:《印第安纳波利斯区域中心设计导则》.....	17
1.5.5 伯纳比:《大学城绿色社区发展规划》.....	18
1.5.6 纽约:《纽约高线公园规划》.....	19
1.5.7 波特兰:《波特兰公共交通导向发展计划》.....	20
本章参考文献.....	21

第2章 圣迭戈市总体规划

2.1 项目背景.....	22
2.1.1 城市概况.....	22
2.1.2 规划沿革.....	25
2.2 规划内容.....	26
2.2.1 基本规划理念——“乡村都市”.....	26
2.2.2 土地利用与社区规划.....	28
2.2.3 交通规划.....	34
2.2.4 城市设计.....	46
2.2.5 经济发展.....	48
2.2.6 公共设施与公共安全.....	50
2.2.7 城市开放空间.....	51
2.2.8 环境与历史保护.....	52
2.2.9 噪声控制.....	53
2.2.10 实施评价.....	54

2.3	启示.....	55
2.3.1	内涵集约型城市发展模式.....	56
2.3.2	为人服务的交通规划.....	56
2.3.3	重视公平的均衡发展.....	56
2.3.4	程序正义的规划过程.....	57
	本章参考文献.....	58
 第3章 美国首都华盛顿城市设计和安全规划		
3.1	项目背景.....	59
3.2	规划内容.....	62
3.2.1	规划范围.....	62
3.2.2	规划目标.....	63
3.2.3	规划编制的主要内容.....	64
3.2.4	城市设计框架.....	64
3.3	案例分析.....	68
3.3.1	关联区的处理.....	68
3.3.2	纪念性街道的处理.....	73
3.3.3	纪念设施的处理.....	76
3.4	启示.....	84
3.4.1	分层次的规划编制体系.....	84
3.4.2	多组合的设计策略.....	84
3.4.3	具体到项目的实施方式.....	85
	本章参考文献.....	87
 第4章 费城艺术大街规划与实施		
4.1	项目背景.....	89
4.1.1	城市概况.....	89
4.1.2	规划沿革.....	89
4.2	规划内容.....	93
4.2.1	规划目标与优劣势分析.....	93
4.2.2	规划重点地段.....	94
4.2.3	分区规划 I: 栗树街地段.....	95
4.2.4	分区规划 II: 基梅尔演艺中心地段.....	96
4.2.5	分区规划 III: 华盛顿大街地段.....	103
4.3	融资计划与实施管理.....	106
4.3.1	融资计划.....	106
4.3.2	实施管理.....	108
4.4	启示.....	113
4.4.1	多元化的融资策略.....	113
4.4.2	“规划先行, 循序渐进”的发展理念.....	113
4.4.3	统一的管理体制.....	113

4.4.4 “依托于人、服务于人”的文化艺术区建设.....	114
本章参考文献.....	114

第5章 印第安纳波利斯区域中心设计导则

5.1 项目背景.....	115
5.1.1 城市背景.....	115
5.1.2 编制背景.....	116
5.1.3 编制区域概况.....	117
5.2 设计导则内容.....	119
5.2.1 控制主题.....	119
5.2.2 编制过程.....	120
5.2.3 表达形式.....	126
5.2.4 设计导则特征.....	128
5.3 实施流程与效果.....	135
5.3.1 管理流程与特点.....	135
5.3.2 实施效果.....	136
5.4 启示.....	141
5.4.1 编制为公众服务的规划.....	141
5.4.2 编制本身——走出编制误区.....	141
5.4.3 实施机制——强化法律地位.....	142
本章参考文献.....	143

第6章 加拿大伯纳比市大学城绿色社区规划

6.1 项目背景.....	144
6.1.1 社区概况.....	144
6.1.2 社区发展理念的形成.....	146
6.2 规划内容.....	147
6.2.1 社区组织的构成.....	147
6.2.2 社区总体规划.....	148
6.2.3 绿色社区发展导则及要求.....	154
6.3 实施评价.....	160
6.3.1 绿色社区理念的贯彻.....	160
6.3.2 紧凑的空间组织形式.....	160
6.3.3 步行友好型的慢行交通系统.....	161
6.3.4 高效的新能源利用系统.....	161
6.4 启示.....	161
6.4.1 建立有操作性的绿色社区管理体系.....	161
6.4.2 制定一套便于指导建设的发展导则.....	162
6.4.3 绿色生活方式是绿色社区生存的基础.....	162
本章参考文献.....	163

第7章 纽约高线公园规划

7.1 项目背景.....	164
7.1.1 项目概况.....	164
7.1.2 历史沿革.....	164
7.1.3 形成原因.....	167
7.2 规划内容.....	168
7.2.1 规划概况.....	169
7.2.2 设计特色.....	171
7.2.3 垂直交通.....	180
7.3 实施机制与效果.....	181
7.3.1 实施机制.....	181
7.3.2 实施效果.....	184
7.4 启示.....	191
7.4.1 成功应对经济转型、交通方式转变后城市空间的再开发.....	191
7.4.2 提出“棕地”(Brown Field)利用的新模式.....	191
7.4.3 周边区域联动发展和先期控制.....	191
7.4.4 “自下而上”的公众参与.....	192
7.4.5 关注社会效益.....	192
7.4.6 可持续性设计理念的植入.....	192
本章参考文献.....	193

第8章 俄勒冈州波特兰公共交通导向发展计划.....195

8.1 项目背景.....	195
8.1.1 城市概况.....	195
8.1.2 城市远景发展规划.....	197
8.1.3 城市增长边界.....	198
8.2 规划内容.....	199
8.2.1 TOD的概念.....	199
8.2.2 波特兰的公共交通系统.....	199
8.2.3 案例介绍.....	200
8.3 规划分析.....	214
8.3.1 成功要素.....	214
8.3.2 发展展望.....	216
8.4 借鉴及启示.....	216
8.4.1 TOD内涵的再认识.....	216
8.4.2 注重政策的制定.....	217
8.4.3 建立公私合作的实施机制.....	217
本章参考文献.....	217

第 1 章 美国规划协会的最佳规划奖及 规划工作的评价问题

1.1 关于美国规划协会的最佳规划奖

美国规划协会（American Planning Association，简称 APA）是美国规划师的职业组织，每年评选一次最佳规划奖（National Planning Awards）。其奖项分成三大类，即全国杰出规划奖（National Planning Excellence Awards）、全国规划成就奖（National Planning Achievement Awards）和全国规划领导奖（National Planning Leadership Awards）。之所以在奖项上冠以“全国”，是因为美国规划协会下属 47 个规划分会，各个规划分会也颁发自己分会的年度奖，为了和地方颁发的奖项区分，美国规划协会颁发的奖项于是加上“全国”以示区别。众所周知，美国有 50 个州，而美国规划协会有 47 个规划分会，这就意味着基本上每个州有一个自己的分会，个别的州（如纽约州）有两个规划分会（纽约市和纽约州），有的州则尚无规划分会（如北达科他州、南达科他州）。

在上述三大类全国性规划奖中，每项又分成若干分类，每年奖项的分类有细微不同，但是奖项的基本构成不变，以 2010 年美国规划协会发出的征求 2011 年全国规划奖提名的通知来看，其分类如下：

1) 全国杰出规划奖——共有 10 个分类奖项

(1) 伯纳姆最佳综合规划奖：以美国历史上著名规划师丹尼尔·伯纳姆（Daniel Burnham）命名的最高综合性规划奖项（图 1-1）。



图 1-1 芝加哥市中心的 State 大街

注：《芝加哥大都会 2020 规划》（Chicago Metropolis 2020）获得 2004 年的伯纳姆最佳综合规划奖（2004 Daniel Burnham Award）。

(2) 美国住房和城乡建设部(HUD)部长最佳扶贫帮困奖:代表政府表彰为改善弱势阶层生活状况作出贡献的规划项目。

(3) 最佳实践奖:表彰由于规划工作而对城市发展实践起到积极作用的奖项。

(4) 最佳草根创新奖:表彰自下而上的规划行动的奖项。

(5) 最佳规划实施奖:表彰落实得最好的规划项目。

(6) 最佳推广奖:表彰可供推广的规划工作理念和方法。

(7) 最佳可持续发展实践创新奖:奖励提出了可持续发展创新理念和方法的规划。

(8) 最佳规划事务所奖:表彰作出了突出贡献的规划事务所。

(9) 国家规划典范奖:对美国历史上杰出规划项目的表彰。

(10) 最佳灾害救助和防止奖:表彰对于灾害救助及防止灾害发生作出贡献的规划。

2) 全国规划成就奖——共有3个分类奖项

(1) 朗方最佳国际规划奖:以18世纪法国规划师朗方(Pierre L'Enfant)命名,奖励美国规划师在海外的杰出规划项目。

(2) 最佳克服难题成就奖:奖励克服了对规划工作的挑战而取得成绩的项目。

(3) 达维多夫(Davidoff)最佳促进多元化及社会交往奖:继承已故美国规划师达维多夫提倡的社会公平、公众参与的精神,奖励促进多元化及社会交往的规划项目。

3) 全国规划领导奖(个人成就奖)——共有5个分类奖项

(1) 规划倡导奖:奖励支持规划工作或者领导了重要规划项目的个人或政府领导人。

(2) 学生规划师奖:奖励优秀规划学生。

(3) 美国注册规划师协会(AICP)规划先行者奖:奖励优秀的注册规划师协会会员(必须是APA成员)。

(4) 杰出规划服务奖:奖励在地方规划机构工作的优秀规划师(必须是APA成员)。

(5) 杰出规划贡献奖:表彰为规划事业做出贡献的规划师(必须是APA成员)。

此外,美国注册规划师协会(AICP)设立有AICP最佳学生规划项目奖(学生作业)、AICP杰出规划学生奖(学生参与规划实践的贡献)、美国规划协会最佳记者奖,以及最佳学生组织奖。

基于美国社会经济的发展阶段和规划工作的现状,美国规划协会的奖项设置及评选方法有一些明显的特点。

1) 奖项的设置反映出当代美国规划工作的公共政策性及社会性两大特点

在市场经济高度发达,政府体制上采用直接选举的美国,经济发展主要依靠市场而非政府的投入和直接干预,地方政府领导人关注的中心重在市民的满意度(因为这直接影响选票)而不是经济发展的GDP指标(因为这对选举仅有间接的影响)。更重要的是,美国的城市化程度已经很高,城市建设包括基础设施建设已经基本完成,故物质建设的项目有限,所以美国城市规划的基本功能主要体现了政府“重新分配”的公共政策,而不是“促进增长”的经济目的。这无疑和中国当前仍然以经济增长为中心的国情有相当大的差别,我们在讨论美国最佳规划奖时,对这个大背景应该有充分的认识。

美国规划协会的奖项中没有把设计性规划(例如城市设计)及技术性规划(例如市政规划)单独列出来颁奖,这反映出当代美国规划工作更多体现了其公共政策的本质,具有更强的社会性而不是物质性。特别是,即使是城市设计或市政建设规划,规划评奖所注重的也不完全是它们的本身,而是它们带来的更加广泛的社会效益及规划决策过程。当然,带有设计性、技术性的规划工作也是美国规划师的重要工作内容及职责,但是其申请评奖的渠道或者是包含在“最佳综合规划奖”等奖

项内,或者是通过各自其他的专业协会(例如美国建筑师协会、美国景观设计师协会、美国工程师协会等)参加更加专业化的评奖。因此,我们也许更应该注意其规划设计理念的创新及实施的过程,尤其是其社会影响,而不仅仅是设计形式、手法上的创新(虽然从设计手法上来说也有很多创新,例如本书介绍的纽约高线公园规划)。

同时,从美国规划协会设立的名目众多的奖项可以看出,评奖力求包括当代美国城市规划工作的所有方面。从编制规划文本、公众参与、规划实施、规划创新,到从事规划工作的规划事务所及规划师个人,再到参与规划过程的社区组织,以及执行规划的政府规划机构及其领导人,都有可能获得奖励,得到规划界同仁的认可与表彰。值得我们注意的是,获奖项目的设置给规划工作的各方面、各阶段、各层面以相同的关注及鼓励,因为认识到规划的编制及实施不仅仅是规划师的事,必须依靠全社会的努力,所以规划奖应该面向社会各界。当前中国规划界的评奖工作基本上局限于规划界内部,美国规划界的做法也许可以借鉴。

2) 评审委员的组成反映出评奖更加关注规划的实践效果而不仅仅是规划的研究成果

最佳规划奖的评审委员通常包括从事实践工作的规划师、政府官员及规划教授,但是以实践规划师为主。例如已经公布的2011年评审委员会中有7名委员:5名从事实践工作的规划师,1名规划教授,加上1名中央政府(美国住房和城乡建设部)官员。7名委员中有5名评审委员为美国注册规划师协会(AICP)会员(包括3名资深会员)。7人中有4名男性,3名女性(包括评委会的女主席,1名规划女教授及1名黑人女官员)。

评审委员会的这个结构明显反映出美国规划协会的最佳规划奖以推介、评价规划实践工作为主,而不是以规划研究工作为主的宗旨,也再一次表现出规划协会力求包括社会各方面代表的努力。在美国,城市规划理论研究的工作主要由美国规划院校联合会(ACSP)承担。美国规划协会(APA)和美国规划院校联合会(ACSP)各自独立,互不隶属,但是分工合作。前者的成员以从事具体规划工作的规划师为主体,后者的成员则以规划教授及规划学生为主体,所以美国规划院校联合会每年颁发规划研究、规划理论和规划教育方面的最佳论文奖、最佳规划学生奖及规划教授的终身成就奖,正好和美国规划协会的奖项互补。这与由中国城市规划协会主办,每两年举行一次的“全国优秀城乡规划设计奖”,以及由中国城市规划学会和“金经昌规划基金会”主办,每年一次的“中国城市规划优秀论文奖”的分工合作十分相似。

1.2 最佳规划评奖的专业意义及社会意义

最佳规划评奖有专业意义和社会意义。不仅仅是规划专业,对专业工作的评奖是所有专业协会常用的激励自己成员的方法。美国规划协会提出:“我们以我们的会员们以及他们所服务的社区的成功作为衡量我们成功的标准。”^①这个衡量标准反映了评奖的专业意义。更重要的是,由于规划协会评委会由一批具有相近价值观和职业信仰,主张采用相似技术途径、规划过程的成员组成,他们往往代表了当时美国规划界的主流,故获奖项目体现了一个时期美国规划界的主流价值观,起着全行业的示范作用。所以,评奖活动实质上是一个专业教育活动,对所有规划师有重要教育意义和引导意义。

最佳规划评奖也有重要的社会意义。通过媒体介绍、政府活动等方式,美国规划协会大力把最佳规划奖的评选活动向社会介绍,特别是在获奖城市中宣传推广。评奖并向广大社会各界宣传获奖的规划理念及规划成果具有重要的社会意义。由于规划工作往往强调公共利益、公众参与,与某些

^① APA 网站: <http://www.planning.org>。

政府官员、开发商的利益不合,一些美国城市的开发商、政府官员对于城市规划的社会作用,对于规划师的社会贡献往往产生怀疑甚至颇具微词(这与中国一些城市的情况有某些相似)。在一些比较保守的州(例如亚利桑那州),甚至发生过要取消大学中城市规划专业的呼声,并受到一些保守居民的附和。同样由于对规划工作的疑虑因而导致规划工作不普及,美国一些州里甚至没有建立美国规划协会的地方分会(如北达科他州、南达科他州)。所以,美国规划协会每年的评奖活动既是为了激励规划师们的工作热情,向规划师进行再教育,也是为了向广大社会各界宣传规划工作及规划师在经济、社会、环境保护方面的贡献,争取得到更多的支持,同时也为了宣传规划作为保障公共利益的公共政策本质(图1-2)。在这一点上,中国规划界同样显得不足。



图1-2 华盛顿的联邦最高法院

注:《国家首都城市设计与安全规划》获得2005年“当前话题奖:安全增长”(The National Capital Urban Design and Security Plan, 2005 Current Topic Award: Safe Growth)。

1.3 规划工作的评价标准

规划界一致同意,规划评价应当作为整个规划过程的一个重要部分。因此,建立获得大家公认的规划评价标准就极其重要。

由于规划工作从现状调查、公众参与、编制文本、方案审批,到贯彻落实,内容十分庞杂,不同的阶段有不同的要求和标准,故在建立评价标准时首先遇到的问题就是如何根据规划阶段对规划工作进行分类。美国规划教授埃米莉·塔伦(Emily Talen)对于城市规划评价的分类,在总体层面建立了一个评价框架(Talen, 1996; 引自孙施文, 2007)。

他认为有四种不同规划类型的评价：

- 1) 规划实施之前的评价 (Evaluation prior to plan implementation) —— 评价规划文件, 包括备选方案的质量。
- 2) 规划实践的评价 (Evaluation of planning practice) —— 评价规划师的工作过程, 以及规划过程及形成规划方案时的影响。
- 3) 政策实施分析 (Policy implementation analysis) —— 评价政策执行的过程及对各方面的作用。
- 4) 规划实施结果评价 (Evaluation of the implementation of plan) —— 比较规划实施的结果和规划的意图, 评价规划是否有效。

由此可见, 对规划的评价可以大致分成“对规划成果的评价”及“对规划过程的评价”两大类。两者都包含了西方规划理论界对规划工作评价的基本依据: 价值理性和工具理性。工具理性重视规划、设计文件本身的质量, 价值理性则延伸到规划的社会性、规划过程及程序的公平性。西方规划理论界对于规划评价存在着不同意见——一些规划理论学者认为规划过程应该成为关注的重点, 他们认为良好的规划过程 (通过参与、听证会等动员城市各界参与涉及城市未来的讨论, 以建立政府、企业、社会的互动及共识) 才是对城市发展最有影响的途径, 例如“联络性规划”的倡导者及支持者。另一些规划理论学者则强调规划结果的重要性, 他们认为规划的质量是看它产生的结果而不完全是其过程, 因此评价最后的成果更加重要, 例如“实用主义规划理论”及“现实批评主义规划理论”的倡导者及支持者。在美国, 关于规划理论的讨论迄今仍在进行, 但是理论问题不是本书关注的中心。

对于规划工作重点的不同理解, 也影响了不同的评价方法。重视规划结果的评价方法往往采用基于经济学的方法: 包括成本—得益分析 (cost-benefit analysis)、有效性分析 (effectiveness analysis) 等方法来计量规划实施后的成果, 他们比较倾向于定量分析。

相反, 重视规划过程的评价方法反对对仅仅以规划结果为评价标准, 他们强调规划过程的重要性和决策中不同选项造成的影响, 例如亚历山大和法吕迪 (Alexander & Faludi, 1989) 提出 PPIP (Policy-Plan/Program-Implementation Process) 即“政策—规划/项目—实施过程”的综合评价模型, 更加关注对规划的实施过程作出评价, 其方法在采用定量分析的同时, 更多借鉴社会学的定性分析方法。

我们认为, 规划评价应该包含三个层面: 技术评价、实效评价、价值评价, 经济学和社会学的方法都应该采用。

最基本层面的评价是规划的技术评价。从理论上说, 规划的技术评价主要基于规划的工具理性, 评价的是规划工作本身作为一种工具的科学性、技术性、规范性。从实践上说, 技术评价包括了从规划技术标准体系的建立到评审时对规划技术水平的考核。

其次, 规划的实效评价主要关注规划和城市发展实践的关系, 即在多大程度上规划能够引导城市发展、城市建设符合规划的意图。规划如果有效, 城市空间发展应该基本符合规划的引导, 呈现一个比较合理的发展态势。同时, 也必须注意规划工作的动态性和弹性, 因为规划方案不是建筑蓝图, 不应该简单地用规划图纸和城市建设结果机械地一一对照, 并以此作为评价标准。

规划的价值评价是最困难的问题。在今日的多元化社会里, 价值观是多元的甚至冲突的, 评价时难以界定共同的价值基准。在实践中, 规划方案的选用往往以决策者或者规划师的价值观代替了不同社会群体的价值观, 由此造成对于规划工作的不同评价。无疑, 规划理应有明确的价值取向, 在规划时通过公众参与而尽可能建立社会共识, 这是当前美国规划界努力的方向。这个方法本身也具有价值取向。

必须看到,一般在进行规划评价时往往偏重于技术评价而忽视价值评价,把规划的价值理性置于工具理性之下,有意无意地模糊了规划“保护公共的长期利益”的根本价值观。公共利益的界定是一个复杂的问题。就城市发展而言,确定公共利益有短期利益和长期利益、群体利益和整体利益、局部利益和全局利益的平衡问题,规划对于这些利益的处理反映了规划的价值取向,这是规划价值评价的主要内容,也是难点。

规划作为公共政策,规划工作作为政府行为,规划师作为公职人员,其价值取向不仅涉及保护公共利益的根本目的,也涉及规划师的职业道德。规划的价值取向和规划师的职业道德是两件大事,它们互相关联,直接影响到规划师的名誉和规划部门的公信力。弗里德曼(J. Friedmann)在《规划理论的用途》一文中提出,应该把规划的人文精神作为规划价值评价的重要内容。当前,部分规划师把规划仅仅当作一门行当,把规划当作一个谋生职业,忽视了规划的价值理性,因此提倡关注规划的人文精神尤其重要。

技术评价、实效评价、价值评价三种评价有不同的时间轴:

技术评价一般在规划编制完成后就立即进行,它关注的是当前规划文件本身的质量:规划方案的合理性、科学性,规划在经济上、环境上、技术上、政策上的可行性等。

实效评价在规划编制完成,并且经过一段时间的实施后进行,衡量规划是否反映了城市发展的需要,因而能够发挥引导作用,得以实施。

价值评价则需要更长时间的检验,不但超出一位规划师的工作时期,而且有待于一代人甚至几代人的检验。我们今天认为正确的一些理念和做法,在我们的子孙后代看来可能显得愚蠢甚至谬误。“时间”和“实践”一样重要,都是检验真理的根本标准。只有在历史的长河中经过实践检验的理论、政策,才有一定的真理性。

正因为价值评价具有长时期的影响,所以价值评价是最重要的评价核心,整个规划评价必须以价值评价贯穿全过程,从编制规划开始,就体现出价值取向,最终体现在规划实施上。美国规划协会的评奖标准同样反映了这样的努力。

1.4 美国规划协会的评奖标准及其借鉴意义

1.4.1 美国规划协会的评奖标准

按照美国规划协会的三个评奖分类,其评奖标准分别如下。

1.4.1.1 全国杰出规划奖,共有10个分类奖项

首先是代表了全国杰出规划奖最高奖的“最佳综合规划奖”及“住房建设和城市发展部部长最佳扶贫帮困奖”,它们的评奖标准分别是:

1) 伯纳姆最佳综合规划奖的评奖标准

本奖项以美国著名的规划师丹尼尔·伯纳姆命名,奖励对规划学科的科学性及艺术性的提升作出贡献的综合性规划或总体规划。

(1) 原创性、创新性。对于客观需要,提出了具有远见性的解决问题的途径,或者创新性的理念。说明了在这个案例中,如何应用规划过程来促使规划原则获得更加广泛的支持。

(2) 可推广性。说明本规划的做法为何潜在地可以在其他城市推广应用,本规划的理念和方法如何可以推动更多优秀规划的出现。

(3) 质量。不论编制规划时预算的大小,获奖规划具有出色的思想、分析、文字表达及图纸质量。

说明如何以深思熟虑、具有专业道德的方式充分利用了可用的资源。

(4) 综合性。说明了本规划如何遵循规划的基本理念,特别是规划原则如何结合、促进了其他公共目标的实现。

(5) 公共参与。说明了规划如何涵盖了各种公共利益,以及公共参与的程度。特别应该说明,如何经过努力,吸收了历史上向来被边缘化的人群的意见。说明本规划如何得到了公共、私人方面的共同支持。

(6) 规划师的角色。说明了规划师的角色及其重要性,规划师的参与程度。说明如何通过本规划的成功,向社区证明了规划师及规划工作的贡献。

(7) 实施战略。介绍了落实规划的步骤,如何以此构筑规划实施的动力,获得了公众的支持。

(8) 有效性及成果。说明了规划如何反映需求或有待解决的问题,特别是规划如何为受到影响的市民带来了积极的改变,说明本规划在未来的有效程度。

2) 美国住房和城乡建设部(HUD)部长最佳扶贫帮困奖的评奖标准

本奖项奖励那些改善了低收入社区、低收入居民生活质量的规划成果;特别关注在社区发展规划中具有创造性的住房建设、经济发展、私人投资等方面的理念和方法,强调可见的改良结果,也强调把规划学科及规划技术当作一种社区发展战略。

(1) 规划工作方面。说明在实现目标时规划师以及规划过程所起的作用;本规划如何和现有的规划(综合规划、区域规划、社区规划)结合;社会各界(私人机构、非营利机构、民意代表,尤其是弱势阶层)如何参与规划。

(2) 成果方面。说明本规划如何以高效率而且公平地使用资源(政府投资、基金会投资、银行贷款等)的方法,在中低收入社区内增加就业机会,提升教育质量,解决住房问题。将对项目的资金使用及结果进行定量分析。

(3) 创新性。说明本规划在应对需求时,如何提出了具有远见性的解决途径,或者创新性的理念。在某个特定的规划领域内,在地方层面、全国层面具有创新性。

(4) 可推广性。说明了本规划的做法为何潜在地可以在其他城市推广应用,本规划如何以独特的方法反映并且克服了普遍存在的规划问题。

在全国杰出规划奖的名下,还有8个方面的奖项:最佳实践奖、最佳草根创新奖、最佳规划实施奖、最佳推广奖、最佳可持续发展实践创新奖、最佳规划事务所奖、国家规划典范奖(历史上的优秀规划)、最佳灾害救助和防止奖。这8个奖项有一些共同的评奖标准,此外,不同奖项还有一些特殊标准。它们的共同标准包括:

(1) 原创性、创新性。对于客观需要,提出了具有远见性的解决问题的途径,或者创新性的理念。在这个案例中,说明了如何应用规划过程来促使规划原则获得更加广泛的支持。

(2) 可推广性。说明了本规划的做法为何潜在地可以在其他城市推广应用,本规划的理念和方法如何可以推动更多优秀规划的出现。

(3) 质量。不论编制规划时预算的大小,获奖规划具有出色的思想、分析、文字表达及图纸质量。说明了如何以深思熟虑、具有专业道德的方式充分利用了可用的资源。

(4) 综合性。说明了本规划如何遵循了规划的基本理念,特别是规划原则如何结合、促进了其他公共目标的实现。

(5) 公共参与。说明了规划如何涵盖了各种公共利益,以及公共参与的程度。特别应该说明,如何经过努力,吸收了历史上向来被边缘化的人群的意见。说明本规划如何得到了公共、私人方面的共同支持。

(6) 规划师的角色。说明了规划师的角色及其重要性,规划师的参与程度。说明如何通过本规划的成功,向社区证明了规划师及规划工作的贡献。

(7) 实施战略。介绍了落实规划的步骤,如何以此构筑规划实施的动力,获得了公众的支持。

(8) 有效性及成果。说明了规划如何反映需求或有待解决的问题,特别是规划如何为受到影响的市民带来了积极的改变,说明本规划在未来的有效程度。

3) 最佳实践奖的附加评奖标准

本奖项为了奖励对于规划工作中的某个要素作出贡献的规划工具、规划实践经验、规划项目或规划过程,特别重视所产生的积极结果,创新性的规划方法及规划实践如何推进了规划的实施。

实例:新的规划法规或条例,税收政策及税收奖励条例,增长控制或规划导则,可转移的开发权项目,土地征用模式,公私合作模式,技术应用,规划手册,社区规划中公众参与的培育等。

4) 最佳草根创新奖的附加评奖标准

本奖项为了表彰社区如何超越了传统的规划模式而利用规划过程来反映社区的需要,特别关注在新情况下规划如何获得成功。

实例:社区安全,毒品预防,社区推广活动的创新,为特殊人群的规划设计,公共艺术及文化项目,社区节日活动,环境保护及历史保护,夏季为儿童的休闲活动,提升社区旅游的项目等。

(1) 教育性。本规划促进社区领导人改变了对于规划过程以及规划应用的想法,规划的作用超出了直接和规划项目有关的人群,对大众产生积极影响。

(2) 协作性。规划说明了如何在领导人和不同利益集团中的成功协作,也提供了如何将他们组合进规划过程的经验。

5) 最佳规划实施奖的附加评奖标准

本奖项为了表彰规划如何促成某个社区或某个区域的积极变化。特别强调长期的、可以计量的正面效果,这些正面效果应该至少已经有了5年的有效性。

实例:精明增长规划,广告控制规划,农田保护,城市设计,湿地维护,节约资源,基础设施,公众参与,社区改良,交通管理,可持续经济发展规划等。

(1) 持续性。必须证明本规划具有持续的有效性,它们所达到的水平,记录下所发生的变化,或者在执行期间出现的各种改进。

(2) 资金来源。说明资金筹集遇到的挑战或者支持的程度,说明政治层面的变化如何在正反两方面影响了长期资金的来源。

(3) 社区支持程度。说明规划的长期性如何增加了社区公众对规划工作的支持度,并且表达出对相似规划工作的期望。特别是规划工作如何超出了直接的人群而影响到更多的公众。

(4) 环境规划及其影响。说明本规划的实施如何对于周围环境带来了潜在的好处,使环境影响发生了逆转。

6) 最佳推广奖的附加评奖标准

本奖项为了表彰规划师个人及规划项目以信息传播、教育等方法,通过介绍城市规划的价值,提升公众及社会中某些特殊群体对规划工作的认识。奖项也为了庆祝规划工作如何改善了一个社区的生活质量。

实例:通过广大社区的努力显示了规划工作的作用,为儿童设计的特别规划课程,社区赋权(Empowerment)项目,应用技术途径扩大公众参与。

(1) 原创性。说明本规划如何应用新理念或组合不同的规划工具满足了社区公众对于规划信息、规划教育的需求。