

[加] 梁鹤年 著  
(HOK-LIN LEUNG)

# 简明土地利用规划

Land use planning made plain

谢俊奇 郑振源 译  
冯文利 郑伟元 刘 康



地 资 出 版 社

# 简明土地利用规划

## 第二版

[加] 梁鹤年 著  
(HOK - LIN LEUNG)

谢俊奇 郑振源 译  
冯文利 郑伟元 刘康

地质出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

简明土地利用规划/ (加) 梁鹤年著; 谢俊奇等译. -北京: 地质出版社, 2003.7

书名原文: Land Use Plainning Made Plain

ISBN 7-116-03877-9

I. 简… II. ①梁…②谢… III. 土地规划 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 060002 号

著作权合同登记号: 图字: 01-2003-3923 号

## JIANMING TUDI LIYONG GUIHUA

责任编辑: 郑长胜

责任校对: 李 玫

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324568 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: [zbs@gph.com.cn](mailto:zbs@gph.com.cn)

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京京科印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm<sup>1</sup>/<sub>16</sub>

印 张: 15

字 数: 360 千字

印 数: 1—4100 册

版 次: 2003 年 7 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 40.00 元

ISBN 7-116-03877-9/F·168

---

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

# 中文版序

土地是一国之本。在经济意义上，它是不可缺少的生产要素；在社会意义上，它是人民安居乐业的所在；在历史意义上，它是文化延续的见证。土地的合理利用是国泰民安之所赖。

很感谢中国国土资源部的同行和朋友的支持，使本书得以翻译和出版。同时，本书的英文版今年开始改由加拿大多伦多大学出版社出版发行。

本书综合了西方土地利用规划的经验 and 心得，可供中国同行和学友们参考。但有中国特色的土地利用规划仍待发展。我认为有三个理论源头可以带给我们灵感：社会主义市场经济对土地利用的指导力量，中国传统哲学有关仁政和养民的思路，以及西方实验哲学的科学方法。希望有志之士共勉。

梁鹤年

2003年7月16日

## 致 谢

我要感谢我的学生的支持和鼓励，以及对第一版的灼见和建议。感谢珍妮特·尼维斯 (Janet Neves) 和特伦斯·梁 (Terence Loung) 协助研究，感谢祖-安妮·威廉姆森 (Jo-Anne Williamson) 和杰克·贝尔 (Jackie Bell) 为本书打印和审阅。

最重要的是，我要把我的真诚谢意献给凯文·林奇 (Kevin Lynch)，他的专业工作和个人经历体现了对人类智慧和人类精神的坚定信心。

感谢我的母亲对我的信任。

感谢我的夫人对我的鼓励。

## 第二版前言

自从 1989 年第一版出版以来，读者给予了很大鼓励。经过 10 年 4 次重印，现在是包容新的理论发展和专业实践变化而修订此书的时候了。特别是，城市规划方面物理层面的研究正在复苏。

本版在很大程度上遵循了第一版的哲理和形式，即强调广泛的实践、平叙的方法和易懂的解释。大多数新材料和修改集中在第四章（信息）、第五章（分析）和第六章（综合）中。本版引进了一些新的内容：基础设施和交通规划、“美好城市”的哲学、规划制定的战略选择和规划师与城市未来。我希望读者能同意这些努力有些价值。

## 第一版前言

这是一本关于如何制定和实施土地利用决策的书。它从各种系统和方法中勾画出一些实用的和一般性要素，以求建立一系列有联系的原则。它为土地利用规划订立一些假设，并在现有的理论和实践中寻找出一些有用的元素。它不是一个报告或者一个评论，而是实践的指南。

在本书，规划焦点放在城市的层面。它是为以下的人而写的：制定和实施规划的规划师、规划立法和咨询的政治家和管理者、因规划而采取行动和决策的开发商及产权所有者、受规划影响其财富和生活质量的不同人群和一般公众。通过对规划目标、分析技术与实质考虑、实施的方法与手段的知识共享，规划师和被规划影响的人都能有责任地和敏感地利用我们的土地，满足更多的人类需要。

在写这本书时，我借用了四个源头的文体和主旨：路维斯·基博（Lewis Keeble）的《简明城镇规划》（Town Planning Made Plain）、萨博斯蒂安·罗维（Sebastian Loew）的《地方规划》（Local Planning）、查宾（Chapin）和凯瑟尔（Kaiser）的《城市土地利用规划》（Urban Land Use Planning）以及凯文·林奇（Kevin Lynch）的《场地规划》（Site Planning）。我希望这些作者能认为我的努力是值得的。

## 梁鹤年

香港大学建筑系毕业，麻省理工学院城市规划硕士，剑桥大学土地经济硕士，英国雷汀大学 (READING UNIVERSITY) 土地开发与管理博士，在香港和加拿大多伦多工作数年，现任加拿大女王大学城市与地域规划学院院长。学术范围包括：土地利用规划，基础设施规划，住房政策和环境政策，任加拿大联邦政府财务部顾问，以及加拿大公家不动产管理高级行政官员论坛召集人，出版四本专著和多篇论文，1984年开始回国讲学，是《城市规划》杂志专栏主持人，出版中文文章约 50 篇。



这本完整的《简明土地利用规划》修改版，保持了梁先生这样一个坚持的意图：写出一本涵盖实践的清晰的教科书。全新的有关环境、交通、基础设施、地理信息系统、混合利用的正反方面、冲突解决、公-私合作伙伴、规划师的新作用等方面，都被梁先生精辟地表达出来。这是一本出色的基础教科书。

珍妮·M·沃尔夫(Jeanne M. Wolfe)  
麦克吉尔(Mcgill)大学

…非常有水平的工作…准确地指出了关键理论和问题，提供了逻辑的、一致性的和结构完美的一系列信息。

阿兰·胡波(Alan Hooper)  
雷汀(Reading)大学

作为对土地利用规划理论和实施的指南和总结，这本书取得了巨大成功。它中肯地收集了土地利用规划中主要因素和如何使用这些因素的不同论点。本书将通常在一打书中出现的材料集中在一本书中，必将为学生和从业者提供一本有用的参考书。然而，本书不仅是一个集子，而且是用清晰的语言为从业者写的行动指南。

托尼·李(Tunney Lee)  
麻省理工学院

### **梁鹤年的其他著作**

政策规划和评价的主观分析方法：  
普通常识的组合

ISBN:0919741-52-5

在本书中，梁鹤年教授展现了一个对政策规划和评价的主观方法论，寻求强化决策过程参与者的效率，并改善决策过程中处理纷争的效率。

# 目 录

<b>第一章 为什么要做规划</b> .....	(1)
<b>土地利用和土地利用规划</b> .....	(2)
<b>规划中的公共利益要素</b> .....	(4)
健康与安全 .....	(4)
便利 .....	(5)
效率 .....	(5)
公平 .....	(6)
环境 .....	(6)
保护农用地和其他资源 .....	(7)
能源 .....	(7)
遗产(文化、建筑、天然)保护 .....	(7)
交通 .....	(8)
基础设施 .....	(8)
经济适用房 .....	(8)
视觉美 .....	(9)
其他公共利益因素 .....	(9)
<b>土地利用规划的参与者</b> .....	(10)
<b>土地利用规划职责的讨论</b> .....	(12)
物质规划(physical planning) .....	(12)
积极规划(positive planning) .....	(13)
整体规划(comprehensive planning) .....	(14)
<b>第二章 规划工作计划</b> .....	(15)
合乎逻辑的规划工作 .....	(15)
<b>第三章 目标</b> .....	(20)
问题的确定 .....	(20)
目标和具体目标 .....	(21)
参与 .....	(22)
<b>第四章 信息</b> .....	(24)
规划区 .....	(24)
信息分类 .....	(26)

使用者	(26)
人口	(27)
使用者的需求	(35)
使用者调查	(41)
土地信息	(42)
环境属性	(42)
开发属性	(45)
交通信息	(51)
机动车交通	(51)
公共交通 (transit)	(53)
步行和自行车交通	(55)
基础设施信息	(56)
供水	(57)
污水	(57)
雨水	(58)
指导体系	(58)
地图与地理信息系统 (GIS)	(59)
地图	(59)
地理信息系统 (GIS)	(62)
小结	(63)
<b>第五章 分析</b>	(65)
分析方法	(65)
规划标准	(66)
空地	(67)
选址	(68)
规模	(69)
居住用途	(71)
邻里区	(71)
住房	(76)
选址	(78)
规模	(81)
居住密度	(83)
居住用地的配置	(86)
居住区内的其他土地用途	(86)
工业用途	(88)

选址 .....	(88)
规模 .....	(89)
<b>零售与商业用途 .....</b>	<b>(92)</b>
选址 .....	(94)
规模 .....	(97)
<b>社区设施 .....</b>	<b>(98)</b>
<b>混合用途 .....</b>	<b>(99)</b>
<b>土地供给 .....</b>	<b>(100)</b>
闲置地 .....	(100)
棕地 .....	(103)
<b>交通 (运输) .....</b>	<b>(104)</b>
道路与交通 .....	(105)
公共交通 (与公交节点的开发) .....	(111)
步行与自行车交通 .....	(114)
电信通勤与电信购物 .....	(115)
新方向 .....	(117)
<b>其他基础设施 .....</b>	<b>(119)</b>
供水 .....	(119)
污水 .....	(120)
雨水 .....	(121)
<b>小结 .....</b>	<b>(123)</b>
<b>第六章 综合 .....</b>	<b>(126)</b>
<b>美好城市 .....</b>	<b>(127)</b>
现代主义 .....	(127)
新城市主义 .....	(132)
生态观点 .....	(135)
其他构想 .....	(138)
结语 .....	(140)
<b>理想环境的动力 .....</b>	<b>(140)</b>
<b>战略性选择 .....</b>	<b>(142)</b>
城市纹络 .....	(142)
选址的优先顺序 .....	(146)
分隔与混合 .....	(147)
改建与修复 .....	(148)
需求管理与能力扩展 .....	(149)

具有聪明才智和创造力的规划师.....	(151)
规划评价 .....	(152)
目标显式技术 (Goal-Explicit Techniques) .....	(153)
目标隐式技术 (Goal-Implicit Techniques) .....	(154)
冲突解决 .....	(156)
制图技术 .....	(156)
土地利用规划方案的典型内容 .....	(158)
<b>第七章 实施 (控制导向)</b> .....	(160)
美国的开发控制.....	(160)
区划法规则 .....	(162)
区划法程序 .....	(165)
区划法变更 .....	(167)
加拿大的开发控制 .....	(169)
开发控制实务.....	(170)
行政管理问题.....	(172)
小结 .....	(173)
<b>第八章 实施 (行动导向)</b> .....	(174)
工程项目计划.....	(174)
土地获取和储备.....	(175)
开发公司和公-私合作伙伴.....	(177)
社区改造 .....	(178)
开发费 .....	(180)
小结 .....	(181)
<b>第九章 土地利用规划师</b> .....	(183)
谁是土地利用规划师 .....	(184)
规划教育 .....	(185)
规划理念 .....	(188)
规划师和城市未来 .....	(190)
<b>附录 转换表</b> .....	(194)
<b>参考文献</b> .....	(195)
<b>作者索引</b> .....	(204)
<b>题目索引</b> .....	(208)

# 第一章 为什么要做规划

问“为什么要做规划？”就像问“为什么要关心未来？”一样。汉斯·布卢曼菲尔德（Hans Blumenfeld）说：“没有像规划师这样的动物，”言下之意是做规划是人类的基本特点，至少在当代西方文化中是如此。但他紧接着又说：“有些人比别人更像规划师，”意思是说在这方面有些人比别人更有创见、更有能力。

土地利用规划方案（land use plan）是土地用途的空间安排的一个概念，以及一套使它实现的行动建议。而土地利用规划（land use planning）则是确定和分析问题，确定目标和具体的规划指标，以及制定和评价供选方案的过程。

土地利用规划的经典定义应该是肯特（Kent, 1964: 18）提出的，他说土地利用规划是“阐明未来希望达到的物质环境开发的主要政策的、有法律意义的官方文件。”因此，以实用的词语来表示，可按查宾和凯瑟尔（Chapin and Kaiser, 1979: 63）的说法，土地利用规划应是：“表明工业、批发、供应和中转功能的开发分布和强度，零售中心和有关的行业的开发分布和强度，与休闲用地、交通系统和其他功能相连的住宅区的开发分布和强度。”规划的决策和执行可以是长期的或短期的、城市范围的或特定地点的、包括全部土地利用或专指特殊的土地利用方式的。

在本书中，土地利用规划定义为通过土地的合理利用和开发，在城市中保护、改进生活、生产和娱乐环境的过程。人类的行为是非常能适应环境的，而且人类在垮掉之前能承受巨大的环境压力。但是一个好的规划的主要目的是尽量不过度负累这种适应能力。规划师要谨慎地将人类活动与自然环境相匹配以减少这种压力，尽管有些社会成员总会比别人承受更大的压力。任何一个明智的规划都会最大限度地开发环境的潜力以供整个社会的使用和享用，保护所有使用者免遭不可承受的环境灾害，并以公平的方式对不同的使用者分配因土地利用而带来的好处和坏处。如此，一个有规划的环境将会增进生活的质量，并且比无计划开发更能减轻人类对环境适应能力的压力。

一般地说，土地利用决策就是决定土地利用的方式、数量和位置。那就是：“什么？”、“多少？”和“在哪里？”这些有关“选址”和“规模”的问题能用许多种方式提出来：“这种用途适合这个地点吗？”、“这种用途最好安排在哪里？”、“这些安排在同一地点或临近地点的用途是否协调？”、“这种用途需要多少土地？”等等。回答这些问题不仅对专业的规划师是重要的，对于公共开发机构、私人开发商和土地使用者，甚至每个人都是重要的。本书意欲为广大读者服务，因而把它定位为一本强调实践的入门书。它涵盖的范围从一个地点，到一个邻里区（neighbourhood），到整个城市。

本书着重介绍市镇级的城市土地利用，包括小于一个大都市（连带其卫星城），到大于一个村的城市化聚集点。一个村或是一个镇，通常是很容易分辨出来的。一个大都市则是由或多或少连续的城市发展融合而形成的，具有相当大的面积。国家和区域的人口、就业、环境、农业、资源、公园和公路政策被视为外在的因素。每个城市通常在它的行政界线内履行其规划职责，尽管这些行政界线并不总与它的社会、经济和视觉的界线相一致。

这里可用上一个经验法则，不管交通方式如何，人们一般不愿意接受朝任一方向超过45~60分钟的上下班时间。这是一个粗略的但实际的方法，可用在土地利用规划中考虑城市的功能界线。

本书采用已被广泛应用的美国、加拿大和英国的经验。这些国家在现代土地利用规划理论的发展上有类似的历史，而且有相互学习和借鉴的传统。尽管他们的物质和文化的差异会影响理论和实践的发展，但本书强调的是土地利用规划的共同经验和一般原则。为作出选择，以下是选材的准则：

- 能被使用者马上应用的原则和方法。他们没有时间在每次要作出决策时刨根究底，但是他们有足够的智慧，在需要时对基本原理作出质询。
- 能在不同的技术复杂程度上应用的分析和设计方法，通常适用于大多数规模小且资源有限的规划。
- 对于普通人，其技术和方法是通俗易懂的。

## 土地利用和土地利用规划

在城市里人们可以看到各式各样形状和大小的建筑物，街道和车辆，市民甚至有时还有动物，树木、公园和长凳，橱窗和货摊，交通标志、商店招牌、标语牌和广告牌，消防栓、灯柱和车站，纪念碑和鸽子；若是运气好，还能看到远山、海洋和天空。所有这些都是为个人、家庭、企业和机关服务的。它们之间的秩序和相互关系已经形成，并通过土地所有者、开发者、消费者、金融中介和公共机构的相互作用不断地变化着。对于城市的空间结构有一些经典的描述和解释，如图 1-1。

伯格斯 (Burgess, 1925) 把城市的土地利用格局 (land use pattern) 描绘成一系列同心圆。霍伊特 (Hoyt, 1939) 从不同收入阶层的居住位置观察到一个以城市中央商业区 (core business district) 为中心的扇形格局。麦克肯兹 (McKenzie, 1933) 及后来的哈里斯和乌尔曼 (Harris and Ullman, 1945) 认为城市土地利用应倾向于多个核心，而不是一个单一的中心。另外，霍利 (Hawley, 1950) 应用人文生态学观点观察土地利用格局是市场驱动的空间竞争的结果，其中土地使用者居住在他们最适应的位置。

阿伦索 (Alonso, 1960, 1964) 对城市土地利用格局提供了第一个有条理的解释。他提出：城市土地利用格局，即类似的土地用途和密度的归类方式，是因消费需求与土地供给的区位质量和空间数量的相互作用而形成的，而消费需求又要取决于市民的收入和偏好。温格 (Wingo, 1961) 又提出把交通畅达程度 (accessibility) 作为土地利用模式的一种解释，特别是“上下班时间”。他的理论的中心思想是居住位置的分布是交通成本（用时间和交通量来度量）与空间成本平衡的结果。这解释了为什么许多城市居民住在交通方便但空间较小的房子里，和为什么这些地区的密度会较高。

尽管分析的模拟技术变得更为复杂并且能分析公共部门干预的影响，但这些把政治-经济过程作为城市土地利用格局决定因素的观点并没有多大改变。按照鲁特尔 (Rudel, 1989) 的意见，主要是两套变量：市场（人口与市场的力量）和政治（利害关系者和选

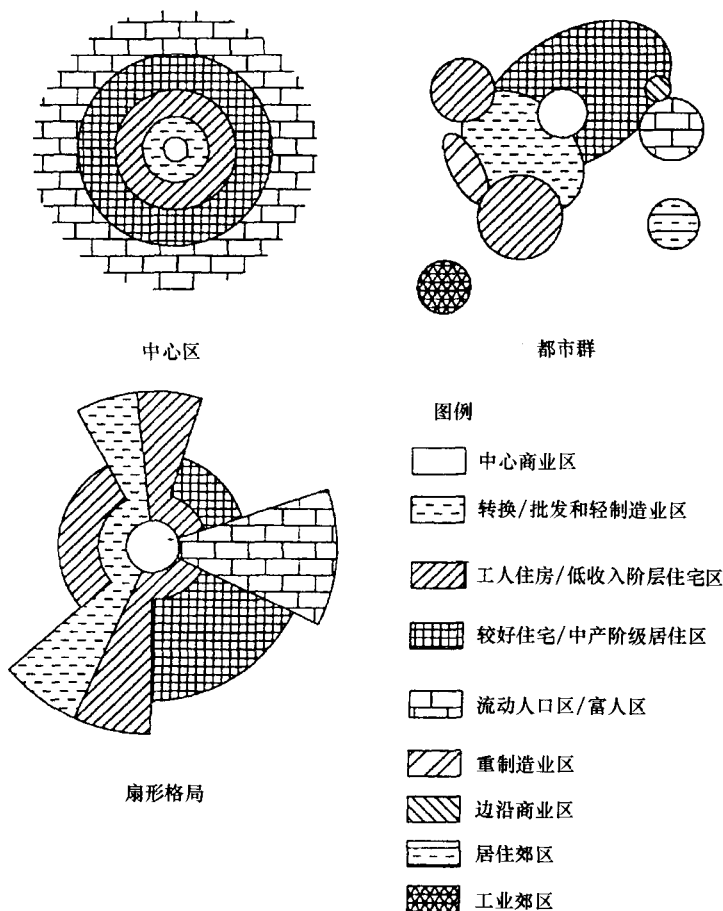


图 1-1 经典的城市空间结构解译

资料来源：引自哈里斯和乌尔曼 (Harris and Ullman, 1945)

民)。在现实中这两者结合起来创造出土地利用格局。例如，城市人口的增长创造了更多的住房需求，这与市民对独院住宅的偏好结合起来，导致了城市扩展到农村的农用地中。但是这些迟到的农村里的新居民跟着就运用他们作为当地选民的政治力量去保护他们的居住环境免受农业用途的影响，形成的土地利用格局便是低密度的扩展。于是，就有韦伯 (Webber, 1964) 的极端的观点，他把土地仅视为人们相互作用中在空间遗留的痕迹。对他来说，城市化和城市空间根本无关，因此创出了“没有场所的城市”的观念 (urban-ness may have little to do with urban places, hence his concept of non-place urban realm)。

土地利用规划理论与土地利用理论有点差别，它对土地应当如何利用有一种道德性的观点。土地利用理论旨在寻找“是什么”。而土地利用规划理论则寻求“应该是什么”。土地利用规划的主要依据是公共利益。

本书的意图不是去辩论“公共利益”应如何去建立，以及统一的公共利益是否存在，而是去讨论那些已被普遍接受作为土地利用规划指令的公共利益。



# 规划中的公共利益要素

在我们讨论不同的公共利益要素之前，也许有必要列举一些当前影响公共利益定义的现行趋势。

自 20 世纪 80 年代以来，我们对老化的人口、老化的郊区、老化的基础设施以及更新生活质量问题的兴趣和得到住房和服务的公平有日益增长的觉醒。一方面，以群体特征（如妇女、老年人、同性恋者等）为基础的政治（identity politics）日渐形成和特殊利益需求激增；另一方面，福利性国家、环境活动、公共干预在后退。新的重点是财政责任（fiscal responsibility）、向公众说明的义务（public accountability）、办事效率（performance efficiency）和对用市场方法解决社会问题的信任（reliance on market solutions to social problems）。

(1) 财政责任意指政府职责从高层“下放”给地方，放弃长期投资（尤其是基础设施）而支持短线的辅助办法，从前免费的公共服务项目改为收费的急速增加。

(2) 向公众说明的义务意指从高层向地方政府放权（但不一定包括资金），以及公共集会、意见听取会和公众质询的明显增加。

(3) 办事效率意指促进开发审批手续的简化、快速、高效，以及制定作业标准和优质管理措施。

(4) 对用市场方法解决社会问题的信任在政府里产生了新的思想倾向，他们把市民看成委托人、顾客，甚至是股东，并导致大力推动私有化（通常限于有利可图的职能或资产）、股份化（创建半官方的、政府控股的公司来执行某些公共职能，诸如空港局、公共土地公司）、解除管制、反控制和依赖经济激励。

这些倾向中许多代表着不同于 20 世纪 60、70 年代政府中环境保护主义、多元主义和乐观主义的社会价值。事实上，这些思想倾向很可能是早先过激行为的反弹。同样，他们之间也是不可以互相兼容的。这些不同“办事方式”之间的较量造成了规划实践中的不确定性。

这里所讨论的公共利益要素已经或多或少被法律所认可并作为土地利用规划所追求的合法的公共目的。它包括健康、安全和方便等核心要素，早就存在的对经济效率和社会公平的考虑，已深入人心的对环境质量和能源保护的关切，仍在争论不休的形象美的问题，以及其他一些正在出现和再出现的问题。其中许多是相互矛盾的。一个重要的规划任务就是要对它们在优先顺序中给出一定的位置。下面我们将逐个地讨论它们。

## 健康与安全

健康与安全总是土地利用规划的第一个理由。事实上，现代规划立法是根植于 19 世纪关于日照、供水、防火、排污和工人阶级的住房条件的立法。提供这些足够而又卫生的服务被认为是解决流行病和城市拥挤问题的关键。于是，现代规划的基本原则之一就是防止和减轻对人民健康和财产安全有损害和危险的情况。健康与安全的考虑已延伸到包括精神和感情上的健康，并且强调要增强和改进健康与安全，而不仅是防止危险和灾难。