

城市规划

The Planning Game: Lessons from Great Cities

从四座伟大城市理解城市规划

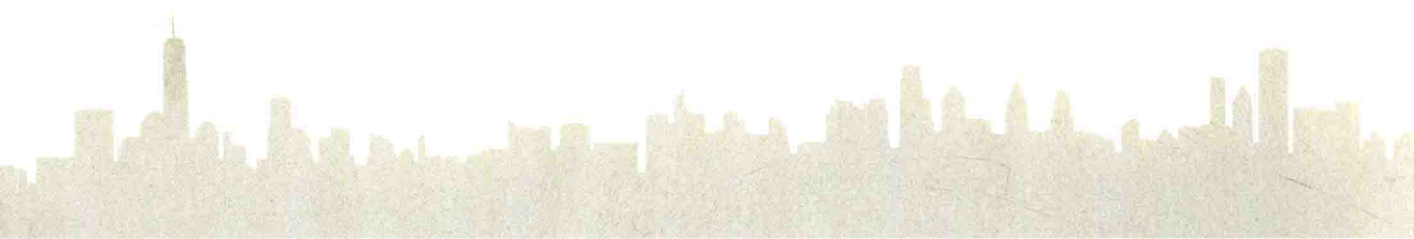
[美] 亚历山大·加文 著

Alexander Garvin

曹海军等 译



The Planning Game: Lessons from Great Cities 从四座伟大城市理解城市规划



[美] 亚历山大·加文 著
Alexander Garvin
曹海军等 译

The Planning Game: Lessons from Great Cities

Copyright © 2013 by Alexander Garvin

Simplified Chinese translation copyright © 2014 by Beijing Times-Chinese Press

Published by arrangement with W. W. Norton & Company, Inc.

Through Bardon-Chinese Media Agency

博达著作权代理有限公司

ALL RIGHTS RESERVED

图书在版编目 (CIP) 数据

规划博弈：从四座伟大城市理解城市规划 / (美)
加文著；曹海军译. — 北京：北京时代华文书局，
2015.2

书名原文：The planning game: lessons from
great cities

ISBN 978-7-5699-0059-0

I. ①规… II. ①加… ②曹… III. ①城市规划
IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第297564号

北京市版权局著作权合同登记号 字：01-2013-8763

规划博弈：从四座伟大城市理解城市规划

著 者 | [美] 亚历山大·加文

译 者 | 曹海军 等

出 版 人 | 田海明 朱智润

选题策划 | 陈 溪

责任编辑 | 武 学 陈 溪

装帧设计 | 刘 明

责任印制 | 刘 银

营销推广 | 赵秀彦

出版发行 | 时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

北京时代华文书局 <http://www.bjsdsj.com.cn>

北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际大厦 A 座 8 楼

邮编：100011 电话：010-64267120 64267397

印 制 | 北京顺诚彩色印刷有限公司 010-69499689

(如发现印装质量问题，请与印刷厂联系调换)

规 格 | 889mm×1194mm 1/16

印 张 | 14.5

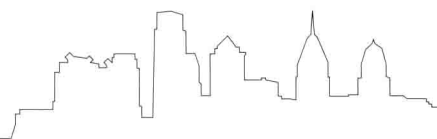
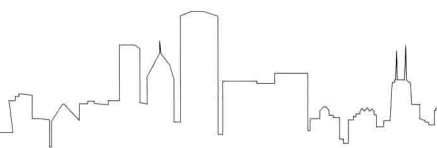
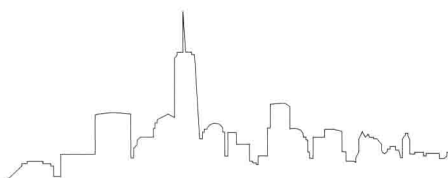
字 数 | 322 千字

版 次 | 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

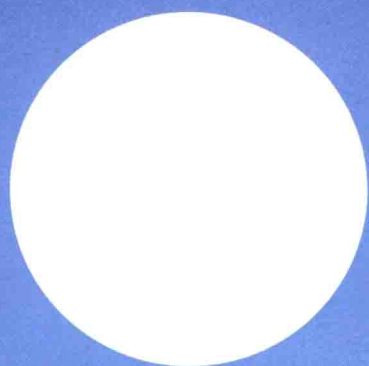
书 号 | ISBN 978-7-5699-0059-0

定 价 | 78.00 元

版权所有，侵权必究







The Planning Process Resembles a Game

规划过程如同一场博弈



PHILADELPHIA



CHICAGO



NEW YORK



PARIS





市场街，费城（2010年）。

致 谢

1996年的秋天，我结识了本书第七章的主要人物——埃德蒙·培根。我立刻就知道自己想要写一本关于他和他作为现代费城杰出规划者这一角色的书。之后九年，我每年数次前去费城，只为能与他共度一道漫步费城，畅叙已见的时光——他对于城市规划的洞见令我不能自拔。他指引了我的工作，而且我确定，使用指引一词绝不过分。

其他对这本书做出贡献的个人，包括在我任教于耶鲁逾四十年的时间里，数以千计参与到我发明的模拟规划博弈当中的学生，以及成千上万名在现实生活中投身于对纽约、佐治亚、田纳西、得克萨斯、佛罗里达、内布拉斯加和马里兰的规划人。我感谢他们，感谢他们教给我的关于规划街区、城市、郊区及大都会地区的一切。正是他们凝聚起来的智慧成为了这本书的脊梁。

鲍伯·布吕格曼（Bob Bruegmann）和里克·鲁宾斯（Rick Rubens），我两位对于规划有着大相径庭见解的朋友，给予了我每个人写书时都必需的支持、建议和批评。鲍伯告诉我应抛开那些“伟大参与者”的“方法进路”，里克则鼓励我重视个人观点，他们截然相反的建议帮助我以一种恰当的视角，来总结在本书中占重要地位的四位杰出人物（乔治·欧仁·奥斯曼、丹尼尔·伯纳姆、罗伯特·摩斯与埃德蒙·培根）对规划的贡献。

我受惠于约书亚·普锐斯（Joshua Price）良多，他帮忙绘制了许多单靠文本不能诠释也无法解释给读者的原创地图、示意图和图表。

我同马修·戈尔茨坦（Matthew Goldstein）、兰斯和卡罗尔·利布曼（Lance and Carol Liebman）、大卫·麦克乔治（David McGregor）、乔伊·罗斯（Joe Rose）、吉姆·施罗德（Jim Schroder）、罗伯特·斯特恩（Robert A. M. Stern）、瑞恩·萨尔瓦托雷（Ryan Salvatore），以及我所有

在耶鲁的助教们一起探讨这本书的若干部分。这些人当中，在我为第二章咨询求教的人中有查尔斯·纽曼（Charles Newman）、吉尼·伯奇（Genie Birch）、南卡罗来纳州查尔斯顿市市长乔伊·莱利（Joe Riley）、前印第安纳波利斯市市长威廉·赫德纳特（William Hudnut）、佛罗里达州奥兰多市的格伦达·胡德和迈阿密市的曼尼·迪亚兹（Manny Diaz）；第三章则受惠于以下几位：布鲁斯·亚历山大（Bruce Alexander）、简·汤普森（Jane Thompson）、马特·雅各布斯（Matt Jacobs）、我的兄弟乔治·加文（George Garvin）、约翰·阿尔舒勒（John Alschuler）、亚瑟·科波拉（Arthur M. Coppla，Macerich公司董事长和首席执行官），以及兰迪·布兰特（Randy Brant，Macerich公司的执行副总裁）；至于第五章，对其做出贡献的则为丹尼斯·麦克伦登（Dennis McClendon）；第六章的顾问是蒂姆·门内尔（Tim Mennel）、欧文·古特弗兰德（Owen Gutfriend）、杰克·布朗斯顿（Jack Bronston）和约翰·奥尔兹（John T. Olds，罗伯特·摩斯的孙子）；第八章则要感谢格雷格·海勒（Greg Heller）、约翰·梅格斯（John Meigs）和保罗·利维（Paul Levy）；此外还有扎克·施奈德（Zak Snider）和他在索赛蒂希尔地段规划的工作。我感谢他们当中所有人，至于书中的种种谬误，则当归咎于我一人。

如果没有我长期以来的经纪人亚瑟·克林波诺夫（Arthur Klenbanoff），和任何作家都梦寐以求的最好的顾问编辑南希·格林（Nancy Green），这本书原本无法面世。书中文本经由编辑雷切尔·埃布拉姆（Rachel Abram）和文字编辑弗雷德·维默尔（Fred Wiemer）处理，被极大地提高。本书绝妙的结构则归功于乔纳森·利平科特（Jonathan Lippincott）。



公众会议，德卡布县，佐治亚州（2007年）。

目 录

致谢.....	1
第一章 规划策略：引言.....	1
第二章 参与者.....	9
第三章 博弈规则.....	39
第四章 公共领域之路：让巴黎成为巴黎.....	57
第五章 改变芝加哥的规划进程.....	89
第六章 成长中的纽约大都会：不全是摩斯的功劳.....	115
第七章 重塑费城中心.....	157
第八章 参与21世纪的规划博弈.....	189
译者后记.....	197
注释.....	199
索引.....	209

第一章 规划策略：引言

人们总是试图改变事物。日复一日，市与州政府、商会、私人开发商和当地居民都在提出改善城市与郊区的想法。并非所有的想法都会引起变革；在很大程度上，正是那些我们称之为规划的过程，决定了哪些方案能成功地改变社区，而哪些方案最终付诸东流。规划将政府、商业、金融、政治活动和民意（以及所有代表它们的个人）聚集起来，产生变革。

我思索规划过程，时日已久。1967年9月，我正准备执教生涯的第二节课。我想讨论一系列的参与者：贷方、经纪人、小租户、关键承租人、官僚、社会活动家、当选官员、开发商、建筑师、工程师、律师等，是如何塑造商业开发的，并寻思着如何能使得一屋子的耶鲁本科生对此产生兴趣。这一问题的答案就在规划过程本身的特点之中。我将课堂变成了一场游戏，学生们在游戏之中扮演那些参与设计并资助购物中心的人士或机构。

两小时里，教室之中充斥着谈判、战略磋商、表态、愤怒和愉悦之声。课程结束前，学生们已经制定出一项协议、一个选址方案甚至一些租约。表现更为出色的学生甚至预计到了反对者所

试图对变革采取的举措，而这些学生要么调整其活动以避免反对，要么制定策略以最大限度地减少或战胜其反对者。学生们学着在决定如何继续前进之前，仔细考虑可能出现的后果——包括那些令人遗憾的后果。下课时，他们不只学到了购物中心是如何被开发的，更为重要的是，学生们还学到了竞争、企业家能力和技能是如何在以市场驱动为核心的经济体制中运作的。从那时起，已有数以千计的学生参与了我关于处理住房、分区、街区复兴设计的规划博弈。每年，总有一群新的学生印证着我最初的观察：规划过程如同一场博弈。

如象棋、棒球或其他任何游戏一样，规划博弈中也有设计行动和策略以达成实际成果的参与者；同时，像其他博弈一样，规划策略有赢家，有输家，还有落选者。然而，与那些博弈不同，规划策略有着重大的长远影响。它影响着作为个体的人，也影响着人们所居住的更大范围内的环境。规划时常带来困苦，它或许会破坏人们的生活并伤及无辜的旁观者。此外，不同于其他博弈，规划涉及大量有着不同角色和目标的人，胜利对他们而言意义迥异。任何时刻，参与者都可能包

括社区群体、公民组织、当选的和委派的公务员、银行家、律师、建筑师、工程师、空想家、改革批评家、开发商、私有企业和公益企业、文化部门，等等。这一名单无穷无尽。这些参与者中的大多数不会称自己，或者根本不会认为自己是策略制定者。但他们的确是规划者。

我将规划博弈引入课堂之后不到六个月，我受邀帮忙设计一个方案来保护布什威克（Bushwick）——一个位于布鲁克林的饱受贫困之苦、几近焚毁的街区。倡导式规划是一种风靡城市规划界的理念，¹ 而我认为该理念是为贫困街区奋斗的良机。但是我成为倡导式规划师的梦想不久就撞上了南墙；我身无分文，无法独自资助任何项目，并且无权代表他人行事。我独木难支。布什威克的现实情况与我为学生们构造出的博弈大相径庭。现实世界中，我无法为必要的政府参与者指派角色。相反，我期待茫然无知的政府会带来我所期待的变革。

事实上，政府总是规划策略中的积极参与者，调控着人们完成什么事情以及怎样完成这些事情，并激励其他参与者以使其采取令人满意的行动，以及最重要的：进行公共投资。较之投资，政府官员经常倾向于调控和刺激投资，因为这样的话他们不需要预算拨款。但是调控仅仅导致某些眼下或未来政府控制下的活动；这些活动并不一定会产生效果。

下面这个例子会清楚地显示政府调控的局限。1931 年南卡罗来纳州的查尔斯顿市（City of Charleston）颁布了全国首个“保存和保护具有悠久历史或建筑学价值的建筑物及古社区”的规定。² 尽管有了这些开创性的规定，但位于查尔斯顿市安森巴勒（Ansonborough）社区的内战前的迷人建筑，在接下来的四十年里却持续恶化，直至其中许多建

筑都被遗弃。政府的调控并没有阻止那些优美古老建筑的衰退和被遗弃，而查尔斯顿市的居民坚信这些建筑值得被保存。直接行动是保护这些财产的最佳方式——但其并不来自政府。

1972 年，查尔斯顿历史基金会——一个非营
利性保护组织——开始了一项复兴安森巴勒社区的方案。该基金会采取了诸多形式的直接行动。它购得并拆除了 7 座与所在社区无法相容的建筑。它买下了其他 58 处建筑，转移了其中的 4 处，复原了 8 处，并将其余的建筑出售给了同意修复它们的新东家。该基金会说服当地银行提供按揭贷款，截至 1980 年，该街区已经被修复。³

就像查尔斯顿市的经验所表明的那样，通过



南卡罗来纳州，查尔斯顿市，安森巴勒（1975 年和 2011 年）。查尔斯顿历史基金会的不断努力使安森巴勒社区复兴。

直接行动变革事物总是比较容易的。然而，既然以变革为导向的公共或私人单位无法承担一切费用，务实的参与者就要努力做出他们所认为的最划算的支出。对划算支出的渴望为规划提供了根据。

规划中的有效支出不仅仅是购买质优价廉的商品和服务的问题；它还被支出产生的影响所决定。1919年，芝加哥规划委员会首席常务董事沃尔特·穆迪（Walter Moody）对此做出了无出其右的解释。他说道，规划是一项凭借智慧与“洞察力”，投资于市政工程，“以使得环境更加宜居的简单、常识性的过程”，而非采用“偶然”、不协调的方式达到这一效果。⁴穆迪不认为市政工程中的每一项计划都能被称之为规划。他指出“与其他任何改善事业或目的毫无干系的拓宽街道活动”，或者建造市政大厦而不考虑城市中其余因素，这些都不是规划的结果。他称那种类型的发展是“无规划的”。⁵

由规划引起的变革必须满足目前对更好的宜居性的需求。但是如果希望这些变革是可持续的，它们就必须同时满足其他要求。变革必须引起私人市场的反应，必须为未来持续的变革提供框架，必须具备灵活性以备不时之需。一个世纪之前，芝加哥规划委员会的首任主席查尔斯·瓦克尔（Charles Wacker）解释道，真正的规划“通过使各类生意更容易、更廉价地开展来促进城市发展；通过消除无规划建房的不利因素来增加并确保房地产价值；通过节省商品和人力运输的时间和金钱而使得每一个市民成为高效的工人。”⁶

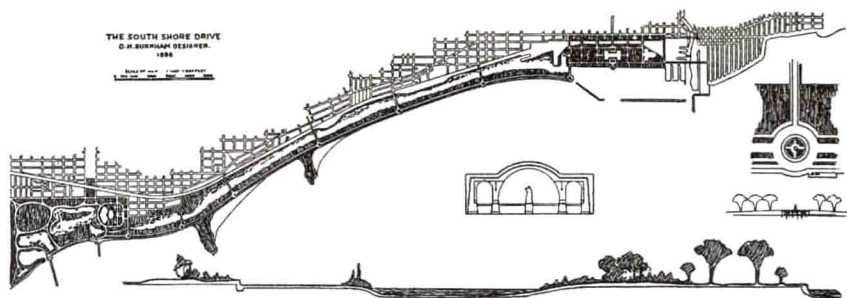
本书提供了一个审视规划的全新视角，这一视角来源于在这一领域四十余年的实践和教学经验。书中反映了我目前对规划策略，尤其是对规划过程普遍性的意见、看法。第二章调查了一大

批规划策略的参与者。尽管由于规划的重要性，其影响着人们的社区、日常生活和总体幸福感，但是大多数规划策略的参与者——即便是跻身于最成功参与者之列的人们——既身无分文，没有以个人名义资助任何活动，也没有参与到公共工程的执行中去。他们启迪、游说、劝诱、怂恿并“无所不用其极”地促使他人将自己的想法转化为现实。

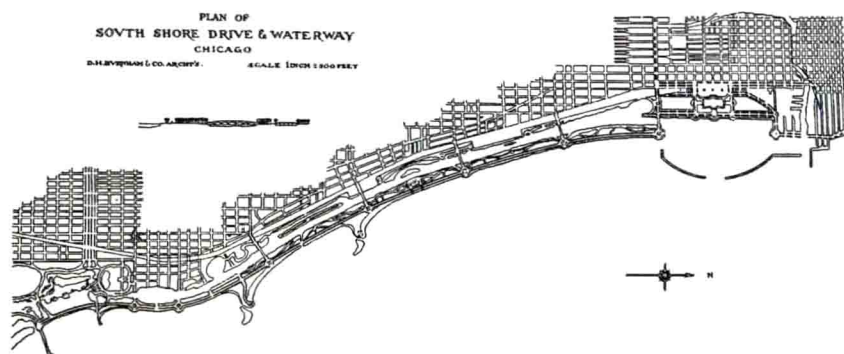
第三章考察了支配规划过程的经济与政治规则。这些规则限定了参与者运营的条件，它们不断调整以适应供需上的变化、政治目标的转变和参与者构造的变化。这一章表明了规划过程是如何被那些基本的规则和对规则做出的调整所影响的。

虽然前三章通过举例阐明了观点，但其中一些例子是值得拓展的。在掌握了巴黎、芝加哥、纽约和费城的经验之后，我将四章（每章对应一个城市）的内容用做讨论规划要素。对这四座城市的著述已是卷帙浩繁。再次研究它们的过程中，本书将展现规划过程的普遍性，并且对人们熟悉的事例做出不同的阐释。

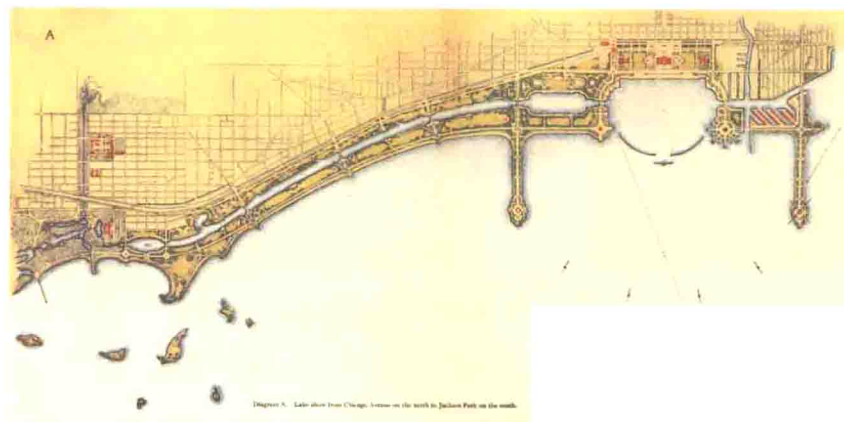
本书大部分内容聚焦于公共领域的规划方法：一种强调公共投资在决定我们未来拥有与掌控之物——街道、广场、公园、基础设施和公共建筑——中重要性的方法。这是我们共同的财富。这个所有事情赖以发展的框架是任何社区中的根本性要素。采用公共领域规划方法的城市，使得经商更加容易、廉价，使得居民，用瓦克尔的话说，“通过节省商品与人力运输过程中的时间和金钱，成为高效的工作者”，并提升居民的生活质量。通过将公共投资合并为一个连贯议程，这些城市提供了相应手段以获取并指导私人投资在公益领域运行，并且在这一过程中改善整个社区、行政区、城市乃至地区的状况。



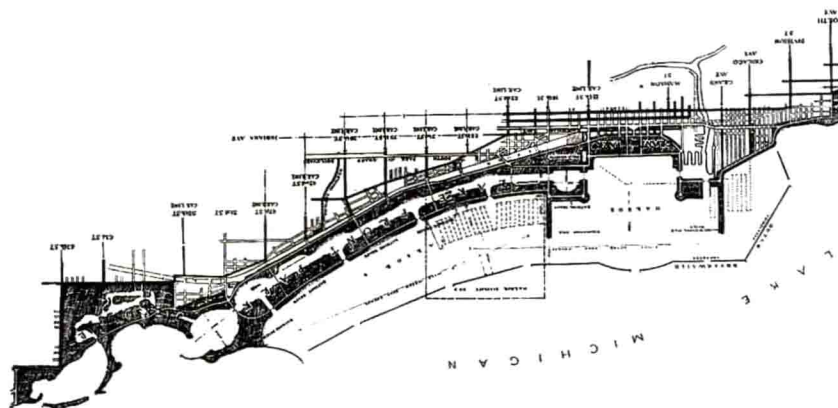
1896



1904



1909



1918



1892



2010

前页与上方图：芝加哥湖畔。丹尼尔·伯纳姆用未来湖畔的视角将城市呈现出来。他和芝加哥规划委员会根据逐渐完善的信息不断做出调整，同时改变环境，直至该湖畔转变成一处包含公园、沙滩、船港和车道的出色综合设施。

该议程并非尽是美玉无瑕之物，我们还要考虑到这一议程的优先性和可行性。它由可以被采取以及将会被采取的行动组成；若不考虑这些因素，变革便无从谈起。本书认为唯一重要的规划是完全以实施为导向的规划。

本书的每一章节都讨论了设计的问题。还没有普遍认可的准则来决定社区、城市或地区设计。设计总是充满争议的。诸如勒·柯布西耶（Le Corbusier）和简·雅各布斯（Jane Jacobs）这样的重要人物，在设计方面尚各持己见。费城最著名的规划师埃德蒙·培根（Edmund Bacon）不再与该市最著名的建筑师路易斯·康（Louis Kahn）共事，因为他不同意康的设计方式，这种方式被培根驳斥为“在此处放一座小塔……在彼处放一座精细蜿蜒的楼梯和一片树木”。⁷ 鉴于如此广泛的分歧，虽然设计对成功的规划十分重要，我们也无法确定适用于任何情况、任何时间和任何地点的普遍设计规则。

第四章到第七章讨论了公共领域规划方法、规划过程和实施以及规划者的角色问题。每一章节专门讨论了一个不同的城市（巴黎、芝加哥、纽约和费城），并分析了从根本上改变这些城市的极为普遍的规划过程。在每个案例之中，规划都满足了特定城市的需要。在19世纪的巴黎和20世纪的芝加哥，规划帮助这两座城市满足了现代工商业经济的要求和居民的需求。1920年到1960年之间，纽约选择的规划战略认为作为国际经济动力源，实现持续增长的最好方式就是在提升城市本身的生活质量的同时，促进一大部分劳动力郊区化。费城采用和纽约相似的战略以适应大城市的发展：建造高速公路以促进郊区发展。虽然郊区化耗尽了两座城市的劳动力，但纽约的劳动力

被来自海外和国内其他地方的移民所补充。费城的情况有所不同，所以其被后工业化深深地影响。但是费城成功地实现了救赎。与其他经历了类似的中产阶级郊区化和经济后工业化并举的美国城市不同，费城采用的规划战略将其中央商务区转化成全国最成功的中心城区。

读者们或许想知道19世纪或20世纪伊始，甚至是20世纪中叶的规划与当代规划的联系。我的观点如下：一个地方的优良规划与其他地方的优良规划极为相似，这种相似性可以从不同时间与地点的事例——如19世纪中叶的巴黎和20世纪中叶的纽约——中窥得一二。规划者面对的议题并没有因地点或时间而改变：完善整个大都市地区的功能，提升自然环境的质量并改善人们的日常生活。在所有地方和任何时代，规划者所承担的任务都是相同的：提供必要基础设施和社区设施，改善公共服务并鼓励私人开发的资本投资；改变土地使用和交通模式以改善城市和郊区运行方式；为偿付投资筹款；获取并保持公众对那些活动的支持。所以，明白了过去的规划在哪里、如何、为什么成功，有助于我们的成功。

其他人可能会对我所选的城市有异议。谈到规划，他们想到的是整个设计体系：布杂艺术构建的一群对称建筑和轴向远景的提议；由现代主义零星的高层建筑所点缀着的连绵、葱郁、开阔的现代绿洲的提议；或者是建造有着新都市主义面孔、尖头栅栏和人字形屋顶的古雅房屋的提议。就像简·雅各布斯半个多世纪前写到的那样，这些观念也许能解释为“稍纵即逝，如同一个简短的广告”，但对城市是如何运作的却谈及甚少；它们也没有解释如何改善城市。⁸

仍有一些人对于我使用“规划”这个词却没有加入城市、地区、郊区或街区等修饰语而耿耿