

城市 和 区域 规划

[英] P.霍尔 著
邹德慈 金经元 译

中国建筑工业出版社

城市 和 区域 规划

[英] P.霍尔 著
邹德慈 金经元 译

中国建筑工业出版社

本书按历史顺序系统地介绍了英国城市和区域规划的理论
论和实践的演变过程；并介绍了自产业革命以来，西方城市
规划思想的产生和发展，美国和西欧各国的城市和区域规划
的概况，以及现代规划理论的发展趋势。本书可供我国从事
城市和区域规划的工作人员、科研人员，以及有关大专院校
师生参考。

全书共分十章；前言、第一章、第四章、第五章、第八
章、第十章由金经元译，第二章、第三章、第六章、第七
章、第九章由邹德慈译。

Urban and Regional Planning

Peter Hall

Penguin Books-1975

城市 和 区域 规划

邹德慈 金经元 译

中国建筑工业出版社出版(北京西郊百万庄)
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
中国建筑工业出版社印刷厂印刷(北京阜外南礼士路)

开本：787×1092毫米 1/32 印张：9 1/4 字数：206 千字

1985年5月第一版 1985年5月第一次印刷

印数：1—12,600册 定价：1.45 元

统一书号：15040·4745

前 言

开卷之初有必要强调本书是什么，不是什么。它不是一本规划教科书，现在不乏这方面的佳作，如：麦克洛夫林（J.B.Mc Loughlin）的《城市和区域规划：一种系统的研究》（Urban and Regional Planning: A Systems Approach），查德威克（G.Chadwick）的《规划的系统观》（A Systems View of Planning），以及查宾（F. Stuart Chapin）的涉猎广泛的巨著《城市用地规划》（Urban Land Use Planning）。然而，本书是为初学者和一般读者编写的一本规划入门书。我希望这本书对学习应用地理和城市规划的学生有所裨益；对探求现代规划历史地位的大学和学院的学生有所帮助；对欲知规划如何演变的广大读者有所贡献。

本书在处理上力求做到两点。首先，严格地按历史顺序描述自产业革命直到今天的有关城市和区域规划、规划哲理、技术和立法等方面问题的演变。其次，以英国的观点来撰写，为英国的读者服务。通观全书，大部分着重介绍英国的经验，但在第二章中对早期规划思想的论述是国际性的，第八章和第九章则对比了其他先进工业国家的经验。在这几章中，有意回避了发展中国家；对此，无疑是要另外写书的，而本书确实没有更多的篇幅来描述这个主题了。

本书是近十年来，先在伦敦经济学院（London School of Economics），后在雷丁大学（University of Rea-

目 录

前言

第一章 规划、规划师和规划方案	1
在城市和区域规划上的运用	3
“规划”的业务范围	6
规划的简单任务和复杂任务	9
本书的结构	12
参考读物	13
第二章 1800到1940年城市发展的沿革	14
产业革命前的规划	14
工业主义的影响	17
城市扩展的现象	26
防止蔓延的对策	34
参考读物	37
第三章 预言家们：从1880到1945年城市	
规划的先驱思想家们	38
英美传统	40
欧洲传统	67
对预言家们的评价	76
参考读物	77
第四章 1930到1940年区域经济问题和巴罗报告	79
区域经济问题的实质	81
1937~1940年巴罗委员会及其报告	85
参考读物	94

第五章 1940年到1952年战后规划机构的建立	95
基础报告	96
立法	103
小结	115
参考读物	117
第六章 1945到1972年的国家/区域规划	118
1945~1970年区域变化的型式	118
1960~1972年的政策演变	133
对1960~1972年区域经济政策的评价	144
参考读物	147
第七章 1945到1972年城市及城市地区的规划	148
战后英国发展变化的现实	149
50年代的规划: 城市与郡的对峙	154
60年代的主要区域研究	160
1965~1972年新的区域结构和地方政府的改革	164
1965~1972年的城市地区规划与地方政府	168
规划内容的改变	178
参考读物	191
第八章 1945年以来的西欧规划	192
法国的战后规划	196
联邦德国的经验	206
意大利的区域开发	213
斯堪的纳维亚的城市地区规划	218
荷兰: 兰斯塔德和区域开发	226
小结: 欧洲的经验	232
参考读物	234
第九章 1945年以来的美国规划	236
经济发展问题	237
经济发展的体制	240

大城市的增长和变化	244
规划权力和规划政策	251
一些结论	256
参考读物	260
第十章 规划过程	261
规划是一个连续的过程	261
目标、任务和对象	266
预测、建立模型和规划方案设计	268
规划方案的设计和评价	273
规划方案的实施	279
参考读物	284
译后记	286

第一章 规划、规划师和规划方案

本书的主题——“规划”（planning），是一个非常模棱两可、难下定义的词。对于各行各业的人来说，规划可以是各种不同的事情。我们必须先给我们要讨论的事情下一个明确的定义。

“规划”（planning）通常兼有两种含义：一是指刻意去实现的某些任务，一是指为实现某些任务把各种行动纳入到某些有条理的顺序中。实际上，一种是说规划所包括的内容，另一种是说规划通过什么手段来实现。

问题在于，尽管人们认识到“规划”（planning）有较普遍的含义，他们仍然把规划方案当作一种形象表述或设计。的确，许多类型的规划必须做具体设计，并且得益于具体设计：物质产品，如汽车、飞机、建筑物和整个城市等的规划，就需要有一张以形象体现的蓝图。但许多其他对象的规划，则要求以文字或图表的形式通过书面来表达，并不需要用形象来体现。

今天，“规划”（planning）这个词被用于各种不同的人类活动。有人需要一个发动战争的规划，外交家则制定维持和平的应急规划。我们谈论教育规划，只要学生达到一定年龄，需接受某种教育，就需要教室、图书馆和教师，就需要预先做规划；我们谈论拟订经济规划，以尽量缩小暴涨、暴跌，减轻失业之苦；我们也听到过制定住房规划和社会服务设施规划。现在，工业也需要编制庞大的规划：如生

产一种新型汽车或打字机，必须在投入市场以前做多年的工作。无论什么样的经济体制，情况都是如此。不管是自由企业的、社会民主的、东欧社会主义的、还是中国社会主义的，当今世界上没有一种社会向人民提供商品和服务，或者向儿童提供学校而可以不做规划的。有人为此而遗憾，希望有那种无须预先规划而安排各种事物的、较简单的时代；如果曾经有过那种时代，那么它已一去不复返了。

众所周知现代社会在技术、社会关系上比过去的社会复杂得多。几百年前，当教育只不过是向人们简单、重复地传授一些通俗易懂的法则时，建立学校并不需要精心的筹划，也不需要训练专业教师。当生产工序比较简单时，譬如木材采自森林，就地制成器具，供附近的人们使用，那也就无须过多地筹划。但是在今天，如果没有精心的规划，整个物质文明的复杂结构就会紊乱；食品供应将停止，必不可少的水、能源供应中断，传染病瞬即蔓延。这种情况在地震、战争等天灾人祸以后，都很容易发生。

以教育规划为例。首先必须确定目标。这个目标可能是由于适应某种外界情况——今后十年的预计要求而提出的。或者，可能是一种更积极、主动的目标；例如，使大学毕业的科学家人数翻一番。第一步是慎重地预测从现在到未来预定日期间的逐年情况、在校学生的人数，以及为适应规定的任务需要设置那些课程。据此，可以描述出有关的建筑、教师、设备等需要情况。例如，可能需要一个用预制构件快速装配的校舍建设计划；一个新的教师进修计划；一套在闭路电视上用的新教课书或试验。这些都需要时间去付诸行动和取得成效。在规划过程中还将面临若干比较方案。譬如增加教师数量还是着重通过电视网提供更多的教学才更经济而

有效？是否能作较好的全面调整，以便更充分地利用现有校舍而不需新建校舍？必须寻求选择最佳方案的方法。然后，在计划执行的全过程中，要加强检查、监督，密切注意意外的失败、背离规划方案的因素和情况的变化。在整个规划的复杂顺序中，需要表述具体形象的东西可能是新校舍的设计或电视系统的设计，以及其他细节的设计——它们只占总体的一小部分，而且是在计划大纲确定以后，规划过程的后期进行的。

总之，规划作为一项普遍活动是指编制一个有条理的行动顺序，使预定目标得以实现。它的主要技术成果是书面文件，适当地附有统计预测、数学描述、定量评价以及说明规划方案各部分关系的图解。可能还有准确描绘规划对象的具体形象的蓝图，但是，它不是必不可少的。

在城市和区域规划上的运用

现在，当我们把上述论点用于本书的主题——城市和区域规划（通常亦称城乡规划）——这种特定规划时，就遇到了难题。“城市和区域”规划通常意味着是一种空间或地域的规划，其总任务是为各种活动（或土地利用）提供空间结构。这种规划亦称“物质环境”（physical）规划，也许称为“空间”规划更贴切、更准确。

如果这种规划的核心是一种空间要素，那么，它最终只能以空间的形象来表述。首先，它在某种程度上必须是一个含义较为确切的“规划方案”。换言之，城市或区域规划必然包括制定方案或表述形象的内容。

在实践中，城市和区域规划进程往往是从一般的带有图解性的地图开始，然后以具体的表述形象的地图或蓝图结

束。这一过程的最终成果是实现物质环境开发。以建筑形式表现的物质环境开发，还需要一个准确的设计方案。

近几年来，大量的探讨和争论却倾向于否定这种情况。在第二次世界大战前后的多年，大多数国家的实际情况是把空间规划或城市规划做得很细：往往包括非常精确的大比例尺图纸，表示出各种用地、活动项目和建议开发项目的分布状况。1960年以后，这种精确的规划方案遭到许多非议：其论点是，规划需要更多地注意广泛的原则，而不是细节；应该强调实现目标的过程或时间顺序，而不是详细地表述希望达到的最终状态；在任何时间都应该从一般的空间分布图形着手，只是在必要时才一点一点地补充详细内容。这些论点正是英国1947年城乡规划法规定的地方城乡规划体系和1968年城乡规划法规定的取代体系之间的本质区别。

可是，这类规划，无论在规模上和顺序上，基本上仍然是空间性的。它涉及各种不同问题在空间方面的影响，以及各种政策在空间上的协调。例如，经济规划师往往研究国家级的，有时甚至是国际级的，宏观的经济发展问题。他们考察：各行业的经济结构的演变，促进商品和劳务流通的各种生产要素的组合，所产生的收益如何再转换为生产要素，以及交换问题等。而区域经济规划师在考察同样的事物时，往往以它们的特定空间影响为出发点：他要考虑这些现象的地理空间和距离等变量的影响。同样，社会规划师研究个人和集体的需要；人口的社会结构的变化，职业流动以及这种流动对生活方式和住房形式的影响；由年龄、职业、教育程度等因素所决定的家庭结构，家庭收入及其变化，以及导致个人或家庭崩溃的社会因素和心理因素等。而城市规划部门的社会规划师在研究同样的事物时，看问题的角度往往带有空

间成分：例如，他们要研究职业流动对内城（相对于新的城郊区而言）家庭结构变化的影响，而这种变化又影响着城市中心附近的住房市场；要研究低收入家庭在就业岗位迁往城郊后，交通费等支出对家庭经济的影响。

从上述实例看，城市和区域规划与其他各类专业规划之间的关系和地理学科与其他相关的社会科学学科之间的关系很相似。地理学也是分为许多不同的方面，每一个方面着重与一门相关学科有着空间上的关系：经济地理学分析地理空间和距离对生产、消费和交换机制的影响；同样，社会地理学阐明地理空间对社会关系方式的影响；政治地理学注意的是位置对政治行动的影响。根据上述情况，可以认为，空间规划或城市和区域规划实际上是把上述不同方面的人文地理学应用于实际行动，以实现某一特定任务。

许多规划学院的教师激烈反对这种看法。他们认为，他们所讲授的规划课程必须有许多在地理课程中（即使是着重应用的地理课程中）未能包括的内容，例如有关土地的法律、土木工程和市政设计等。这是事实，尽管规划学科内部和外部有许多人认为这些内容并不都是规划课程所必须的。然而与地理有关的，而且其空间方面被当作人文地理学的一部分来讲授的、社会科学的主体——经济学、社会学、政治学和心理学——的确也是构成城市和区域规划的主题。所谓“主题”，意思是这些都是实际的规划内容。在规划教学中还有另外的，不包括在这些社会科学主体中的重要成分：那就是研究规划方法自身，也就是人们为实现预定的结果，施加于物质、人文事物的控制手段。根据这种“规划方法”的共性，确定对各类规划师——教育规划师、工业规划师、军事规划师或其他规划师——的共同教育内容。

“规划”的业务范围

那么，规划教育的这个核心——研究“规划方法”——包括哪些内容呢？这是一个很根本的问题。它应该成为规划教学中激烈争论的主题。然而长期以来却没有争论。显然，原因在于规划教育被认为是训练编制物质环境规划方案，而不是训练规划方法。第一个认真提出这个问题的不是教物质环境规划的教师，而是美国商业学院的工业或企业规划的教师。直到1945年前后，那里的管理教育(education in management)往往以很窄的应用工程和应用计算的专业技术为基础，其目的在于使工厂的运行在工程上和计算上取得最大效益，而很少注意复杂情况下的决策问题。但是，部分由于受C·巴纳德(Chester Barnard)、P·德拉柯克(Peter Drucker)和H·西蒙(Herbert Simon)等基础理论家的工作成果的影响，管理教育发生了转变。首先，它广泛吸取了哲学和政治学的概念，发展成为一种决策科学，构成了学术研究的一个新分枝；其次，它运用了经济学、社会学和心理学等许多社会科学的思想。大约在1960年以后，这种协同规划(corporate planning)的新传统，开始影响了物质环境规划教育的方向和内容。

然而，从那时起，管理教育又有了新的发展。随着各种管理和规划的计算机化的发展，能自动控制机器的智能控制系统的发展日益受到重视。随着50年代较复杂的计算机的迅速发展，这方面的进展也突飞猛进。在这以前，一位有创见的著名思想家，哈佛大学的N·维纳(Norbert Wiener)，已经预见到这种发展。在1950年出版的《人类对人的使用》(The Human Use of Human Beings)一书中，他已提

出，自动化将把人类从必要的日常事务中解放出来。后来他进一步指出，研究自动控制系统只不过是控制论这门较大学科的一部分。这门学科的定义就是1948年出版的一本书的名称——《对动物和机器的控制和交往》(Control and Communication in the Animal and the Machine)。根据维纳的观点，动物，尤其是人类长期以来有着许多复杂的交往和控制的机制——计算机只不过是模仿了这类行动。维纳还认为，可以把人类社会看作另一种需要交往和控制的现象。

于是，就诞生了一门新的学科。这门学科在50年代末和60年代迅速发展，它对管理的，尤其是对规划的研究和教育有深刻的影响。因为，如果把人类进行的计划安排当作复杂而有内在联系的系统，那就可以在计算机中建立对应的类似系统，用以监督发展并给予适当的调整。

最好的比拟是载人宇宙飞行。在飞向月球的征途中，对宇宙飞船的大部分调整不是由宇航员进行，而是由地球上的德克萨斯州休斯敦的一个非常复杂的计算机控制系统来进行的。这个系统并不是有意识地“看着”飞船来导航的；它通过电子仪器接受来自飞船的信息，并作出反应，把这个信息输入与地球和月球运动相关的飞船航线的人工模拟模型，然后处理这个信息，计算出要施加的校正性控制，并自动地施加这些控制。同样，有人认为，城市 and 区域的发展也可以由计算机控制。计算机接受了某个特定地区发展进程的信息，把它与规划师已经制定的最近几年的发展任务相对照，然后产生出一系列适当的调整，使城市或区域在预定的“轨道”上更好地发展下去。

实践证明，这种认识对于我们搞物质环境规划或空间规

划的思路是非常有用的。在本书后面几章中可以看到，这种认识深刻地影响着规划师对他们工作的见解，以及他们编制规划方案的方法。实际上，它导致了抛弃那种把规划当作编制某一地区未来的理想蓝图的旧概念，而走向把规划当作对某一地区的发展施加一系列连续管理和控制的新概念，并借助于寻求模拟发展过程的手段，使这种管理和控制得以实施。这就引起了规划师的工作顺序发生彻底的变化。

1920年至1960年前后这段时期，给规划专业学生讲授的经典顺序是调查——分析——规划方案[这一顺序首先由著名的英国规划的先驱者P·格迪斯(Patrick Geddes)创立和传授；关于他的工作在第三章中作较详细的探讨]。顾名思义，首先，规划师进行调查，以搜集各种有关城市或区域发展方面的资料。然后，分析这些数据，力图尽可能地推测未来，以便弄清这个地区是如何变化发展的。第三，编制规划：编制一个充分考虑到调查和分析所揭示的各种事实的规划方案，力图根据合理的规划原则诱导和控制发展趋势。几年以后（英国1947年城乡规划法规定的时间应该是每五年一次）重复这一过程：再一次调查事物发展的新情况，分析和检查原规划的内容要作多少修改，并进一步作出相应的调整。

① 新的规划顺序着眼于控制论规划(cybernated planning)，它迅速取代了旧顺序。这种规划顺序难以用文字表达，因为它是不断循环的，通常用流程图来表示。开始，罗列有关地区开发的目标(goals)和任务(objectives)。这些目标和任务应该在规划的循环过程中不断地修订。针对这种情况，规划师研制了一种信息系统，它可以随着区域的发展和变化而不断调整。利用这种信息系统还可以编制今后不

同时期不同政策形成的各种区域状态的比较或模拟方案（其目的是使这个过程尽量灵活多变，从而有可能考察该区域增长和变化的各种途径）。然后，按照从目标和任务引伸出来的准则对各方案进行比较和评价，以便产生被推荐的策略性控制系统，每当对目标和信息系统进行复核而证实有新的发展时，这个被推荐的控制系统要作相应的修改。尽管很难象旧顺序那样用一串文字来说明新顺序，但仍然可以简洁地表示为目标——连续的信息——各种有关未来的比较方案的预测和模拟——评价——选择——连续的监督。

规划的简单任务和复杂任务

如上所述，这是一个巨大的改进，并意味着整个规划过程的节奏更为明确、更合乎逻辑。规划师从开始就充分地讨论他们力图争取的目标是什么，而且在整个规划过程中都继续这项讨论；并对编制出未来的各种比较方案，进行坦率的讨论和评价；强调用某一确定的准则进行专门的评价。这样的规划具有灵活性，可以对大量的信息作出反应，因而就更合理了。

然而，新体系引起许多新问题。计算机化的发展，使规划变得更自动化，但是未必使规划变得更容易。可能有许多自动化辅助手段消除了繁琐的过程，如详细的计算；但是，它并未缩小需要人类作出决策的职责范围。根本的困难在于，把控制论用于空间规划问题比用于完成载人登月的任务更困难，因而最终也更缺乏可行性。

登月航行虽然显示出许多技术问题，但有两个特点使它基本上是单一的。第一，任务是明确无误的：只有载人登月一个目的。第二，它所包括的过程几乎都是物理性的：它们都