

城市 规 划 概 论

郭 彦 弘 著
陈 浩 光 编 译

中 国 建 筑 工 业 出 版 社

城市 规 划 概 论

郭 彦 弘 著
陈 浩 光 编 译

中 国 建 筑 工 业 出 版 社

(京)新登字 035 号

责任编辑: 杨永生

城市规划概论
郭彦弘 著
陈浩光 编译

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)
新华书店经销
中国建筑工业出版社印刷厂印刷(北京阜外南礼士路)

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 7¹/₂ 字数: 192千字

1992年4月第一版 1992年4月第一次印刷

印数: 1—3,300册 定价: 6.10元

ISBN 7—112—01492—1/TU·1113

(6528)

本书主要内容是介绍西方城市规划的理论，作者也谈及自己的认识和观点。

城市规划是一门涉及多门学科的综合学科，还关系到政治制度、经济体制乃至社会经济的诸多方面。因此，我们对西方城市规划理论，既不能照搬照抄，也不能不闻不问。了解它，研究它，去其糟粕，取其精华，来推动我国城市规划的理论研究和实践，尚属必要。

本书作者郭彦弘，1963年毕业于英国伦敦理工学院建筑学专业，1967年获英国建筑协会热带研究文凭，1969年获美国纽约哥伦比亚大学建筑学硕士和城市规划学硕士，1973年又获该校哲学博士学位。在1972~1980年间，先后在哥伦比亚大学任讲师、助教、副教授、国际事务经济与政治专业导师，发展国家规划课主任，城市规划系代主任。1980~1989年间，在香港大学任城市研究与城市规划中心主任、教授。现任美国夏威夷大学城市及区域规划系主任。

郭彦弘教授长期在国外从事城市规划教学与理论研究工作。近10余年来，多次到清华大学、同济大学、中山大学、北京大学、东南大学、西安冶金建筑学院等院校讲学、交流。对国内城市规划的教

第一篇 城市规划的社会经济构架

- 第一章 政府干预的理论基础…………… (2)
- 第二章 政府部门与私人部门的关系
…………… (9)
- 第三章 社会价值观和社团参与…………… (20)
- 第四章 规划的合法性和规划师
的作用…………… (29)

第二篇 经济发展与城市发展

- 第五章 第三世界城市化…………… (40)
- 第六章 城市经济与城市规划…………… (54)
- 第七章 城区关系与规划…………… (64)
- 第八章 规模经济与土地价值…………… (76)

第三篇 城市规划的手法

- 第九章 城市规划准则…………… (94)
- 第十章 城市规划目标 …………… (101)
- 第十一章 城市规划类别 …………… (111)
- 第十二章 城市规划决策程序 …………… (119)

第四篇 形体规划

- 第十三章 城市建设与形体环境 …… (134)

第十四章	人类空间行为	(146)
第十五章	环境与形体范例	(157)
第十六章	城市形态：历史保存和自然保护	(173)

第五篇 理论演进与城市规划教育

第十七章	新城市研究与城市规划	(184)
第十八章	现代城市规划趋势	(188)
第十九章	现代城市研究趋势	(201)
第二十章	关于城市规划教育的 几个问题	(209)
主要参考文献	(217)

城市规划的社会经济构架

作为建制手段之一的城市规划，其背景怎样？为什么要制订政策和规划来干预社会经济的自然发展？这些都是理论上最基本的问题。城市规划与政府部门和私人部门（企业）的关系怎样？城市规划者在这两个部门中起什么作用和扮演何种角色？这些都是城市规划者必须首先了解的问题。否则，城市规划便是一种毫无目标的政府活动，而且显然也就没有必要了。

城市规划的对象是城市社会，并为其服务。因此，城市规划者还必须明瞭城市社会的需求是怎样构成的。换句话说，在多元社会中，怎样把社会的各种价值观综合成反映社会需求的公共利益？在明瞭社会需求之后，又是谁来受命予规划者开展这项工作？在规划过程中需要得到哪些权威的支持？这些也都是城市规划者所必须弄清的问题。

这一部分就是分析和讨论城市规划中的这些根本性问题，介绍城市规划最重要的基础理论。

第一章 政府干预的理论基础

在西方，政府是干预社会的机构，政府干预社会靠政策。从这个意义上说，政府干预即是政策。

以私有制为基础的欧美资本主义国家的政府，是通过制定政策来干预私人部门的。政策是管理社会的手段之一，要使政策对社会起到良好的作用，决策者在决策前就必须了解社会的变化过程及其本质。

城市规划涉及许多政策问题，而且它本身就是一种体现政策的工具。它和政策一样，都是干预社会的手段。因此，城市规划者也同样要认识和处理好有关政策的问题。

一、干预社会原理 (PRINCIPLE OF SOCIAL INTERVATION)

1. 干预社会的缘由与方法 (REASON AND METHOD OF SOCIAL INTERVATION)

社会在不断前进。在人类社会，随着生产力的变化，生产关系也发生变化，人与人之间的关系、人类本身及其创造的各种文化同时也都发生变化。许多人认为社会的自然或自发的变化，其结果有的对人类有利，有的对人类不利。因此，需要有一个政府来组织、安排这个转变过程，促成社会朝理想的方向发展。这就是为什么要有政府对社会的干预。

这里所说的社会，包括社团、团体、协会等社会性的群体，并不是指人群中的个别成员。因此，对社会的干预也应根据社团

的数量、规模和性质等作出必要的干预。

通过制定合适的政策或规划对社会进行干预，使之向改善方面发展。因此，干预社会的本质就是有目的地改造社会。实际上，城市规划就是干预城市社会的手段之一，它的任务是协助设计新的城市社会。它涉及面很广，包括经济、建筑、生态环境等方面的问题，这些任务仅依赖建筑师来解决是远远不够的，需要有完善的专业智囊团，还需要有完善的决策组织和决策手段。

过去的状况，不论是合理的还是不合理的，也不论是值得庆祝的还是应该受到谴责的，都是属于历史的。这是历史的不可规划性。而规划是展望未来和设计未来，创造理想的未来。

在城市规划中，规划和政策属同一类的问题，即都是为了干预社会，它们的目的都在于改造社会。规划和政策与社会的关系如下图所示：

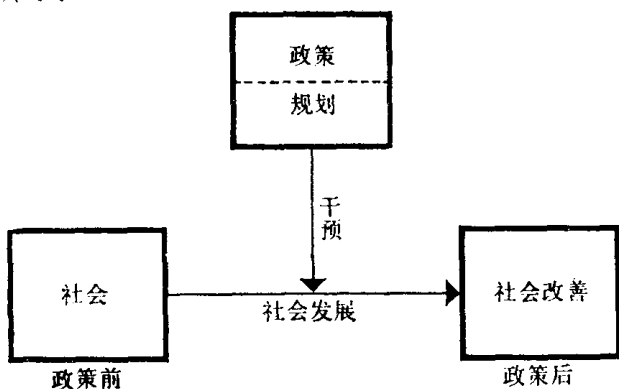


图 1-1 规划、政策与社会干预的关系

规划和政策，将对整个社会进行干预，社会上的每个成员也都会受其影响。规划和政策都是集中的活动，需要知识与行动的结合，有集中的构思和统一的实施。尽管目前对这个问题的认识还比较模糊，但规划和政策要确定社会变化方向和转变重点，要弄清社会变化的价值和各种条件，却是已经肯定了的。

现代社会的特征之一是多元化。当分清社会变化的有利和不利方面时，便涉及到价值观问题。一个社会中存在许多不同的意

见和各种相异的价值观，各种集团和个人的行为所要达到的目的也千差万别，因而常会发生冲突。西方学者认为，决策者就要在这多元社会中分析各种不同意见，研究各种不同的价值观，从中确定出理想的社会变化方向和转变重点，并依靠规划和政策，使之被整个社会接受，变为全社会的行动。这是城市规划中的重要问题。

城市规划中的重要课题之一是决策。依靠谁来决策呢？社会上有多种意见，各种意见又往往分歧很大，又如何统一这些意见呢？这是一个相当困难的问题。决策者愈多，意见分歧愈大，也愈难决策。因而，往往要减少决策者，以提高统一意见的效率。但是，这又可能出现缺乏代表性，犯片面性错误。因此，为了做好规划决策工作，首先要选择好决策者；其次是选择决策手段。

在城市发展过程中，会出现诸如交通阻塞、住房紧张和环境污染等“大危机”，规划者要善于识别，善于分析，抓住这些改进城市发展的机遇，作出动员整个社会采取一致行动的决策。

对社会干预的种类，主要的有如下两个：

一是思想性干预或展望性干预（IDEOLOGICAL TYPE）。在西方，这种干预是设想大范围的重大变革，属远景性或战略性的干预，是乌托邦式的干预，常常以目标形式表现出来。

二是补救性干预（REMEDIAL TYPE）。这是一种发现当前问题并解决问题的方法，属适应性或策略性的干预。这种干预讲求实际效果，需考虑不同社团的利益。这种干预虽然容易立竿见影，但对社会不能产生重大的变革。

上述两种干预并不相互冲突，也不能相互替代或抵消，而是相辅相成，可同时采用。

2. 执行政府政策中的矛盾（CONFLICT IN PUBLIC POLICY）

在欧美资本主义国家里，政府的政策常常为了照顾一部分人的利益，而影响了另一部分人的利益；照顾了长远利益，影响了

暂时利益，比如为确保重点项目的实现，政府在分配资源时给予照顾，因而就减少对非重点项目的投资。又如，确定能源和交通为建设重点，这些方面的投资就要多些，而在公共住宅和娱乐设施等方面的投资便要缩减。这些都是执行政策中的矛盾。

政策多是绝对性的，它强制社会各个方面走同一条路。但这与一些人的行动自由不协调。如果要保证一些人的行动自由，政策就不可能是绝对的。这种政策和规划与一些人的行动自由之间的矛盾，是客观存在的。

政策是长期性的，需要在长时期以后才能起作用并取得效果。要长期地实施某一政策，就需要长期安定的社会政治结构。为了取得民众长期支持某一政策，西方决策者和规划者往往采取如下的办法：一是通过宣传，影响群众；二是对最大的或最有权威的社团实行让步政策；三是用强制性手段压制持不同意见的人们。

3. 资源的限制因素 (RESOURCE CONSTRAINT)

用制定政策和规划实现对社会的干预，常常受到资源和资金的限制。

首先是受知识的限制。城市规划者比其他人对城市问题的认识深刻，由他们来作城市规划决策理所当然。然而，专业人员的知识本身是有限度的，专业人员对其本领域的知识仍有许多未知数，所以不断提高专业人员的业务素养是很重要的，它毕竟是搞好城市规划工作的基础。

其次是时间的限制。长期规划，由于时间长，可变因素多，加上知识有限，难以把握，常有失误。短期规划由于时间短，可变因素少，易于把握。所以，长期规划不同于短期规划，强调不宜做得过细，要有弹性。因此，对社会干预的规划内容，常受时间因素的制约。

再次是资金限制。任何社会要想满足所有的人无止境的不同要求，只有在人力、物力、财力等无限的条件下才能办到。但这是不可能的，因为任何社会的资金都是有限的。因此，政策和城

市规划只能满足社会部分的需求。

社会需求多种多样，不能把有限的资金平均地分配，要照顾需要量最大的和最值得供应的社团，因而这又涉及到均等与否的问题。

二、涉及社会变化的理论 (THEORY OF SOCIAL CHANGE)

1. 总述 (GENERAL ISSUES)

政策是社会变化的机制，是维护社会安定的手段，是促进社会改革的工具，规划者应吸收社会有益的价值 观作为决策的 依据。为了寻找了解社会变化的途径，西方规划者近年来又提出了两种主要理论——均衡论和冲突论。

2. 均衡论 (EQUILIBRIUM THEORY)

均衡论即结构功能论。这种理论的代表人物主要有韦伯 (WEBBER)、帕森 (PARSON)、吉布雷思 (GIBRAITH) 和阿伦索 (ALONSO)。均衡论认为，社会是一个系统。社会系统全是观念性的，观念和价值观决定了社会结构特征；社会系统维护这种观念和价值观。

社会由各机关、团体、组织等各要素组成一种结构，各要素在社会里均有一定的功能作用，彼此之间有一定的联系。各要素有来自内部的或外部的干扰，要素之间的相互干扰促成它们之间的相互交流，然后加以调整，最后尽量恢复或保持到原来的安定系统，各要素也尽量返回到原来的位置上，保持原社会结构的不变。

在均衡论者看来，在人类社会里，引起社会各要素平衡的有三个方面的原因：

一是法律制度：维护社会上的各种权威；

二是经济活动和联系：它受生产技术左右，维护社会生产的运转和现存的生产关系。

三是社会联系：它决定于机构及其行为类型，维护社会结构。

均衡论是一种保守的理论，它主张现存的社会系统保持不变，即使改革，也只能是边缘改变或小的改变，并不是质的改变或主要方面的改变。均衡论对政策的影响，主要引导政府部门和私人部门之间的平衡。

3. 冲突论 (CONFLICT THEORY)

冲突论即辩证理论，主要是西方所谓新马克思主义者的理论，其代表人物主要有弗兰克 (FRANK) 和戴维道夫 (DAVI-DOF) 。冲突论认为社会是个开放系统，与外界存在多种交往关系，并认为社会存在两种不同类型的矛盾，即一是社团之间的矛盾或内部矛盾，二是社会与外界的矛盾或外部矛盾。内部矛盾是社会变革的内因，是主要的，它表现在统治者与挑战者之间的冲突和旧思想和新思想之间的斗争。旧思想企图维护社会的现状，保存旧制度，而新思想则要改革，促进社会变革。内部矛盾虽是社会变革的主因，但要实现改革，还必须要有外部条件。也就是说，社会结构的变革，主要动力是内部矛盾，而外部矛盾为这种变革提供了适当的环境和条件。

冲突论对政策影响很大。这种理论认为，社会冲突在社会变革过程中是推动力量。冲突的解决，由胜利者当权，新思想统治，促进社会前进。而后，又会产生新的不同类型的冲突，不断推动社会改革和前进。

这种理论认为，决策者的作用在于发现和解决矛盾。冲突产生的基础，在于观念和价值观的不同。决策者的主要工作是怎样衡量或评估不同观念和价值观，以及采用那一种观念和价值观。决策者必须与某一阶级、某一社团一起工作，用他们的观念和价值观作为规划决策的原则 (戴维道夫) 。

4. 结合理论 (COMBINATIVE THEORY)

上述两种理论之间是不是完全对立、相互排斥？社会转变是不是只有其中一种理论解释？这两种理论相互间有没有联系？它们是否在互为补充？这些问题引起了西方学术界的重视，而且又出现了一种新的理论。这种新理论总特点是在解释社会变化时结合使用均衡论和冲突论，故称之为结合理论。由于篇幅所限，下面只介绍其中的两种观点。

一是舒蒙佩德 (SCHUMPETER) 的不稳定增长理论。舒蒙佩德认为，经济增长过程是不平衡和不稳定的，而且是周期性的。它的变化过程，如图1-2所示。

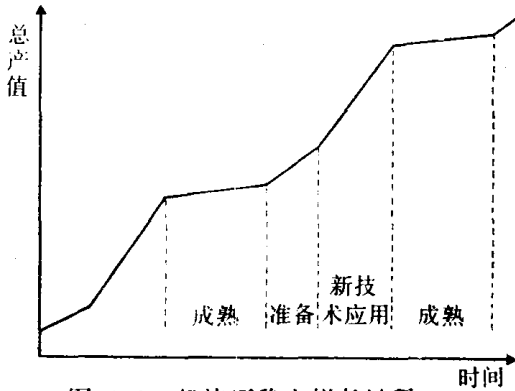


图 1-2 经济不稳定增长过程

舒蒙佩德认为，经济增长主要的推动力是新技术的出现和应用用于生产，并分准备阶段（酝酿期）和快速增长阶段（新技术应用于生产）；然后转入成熟期的经济增长缓慢阶段。此后，更新的技术的出现和应用用于生产，又转入另一增长周期。其中，前两个阶段为冲突论所支配，后一个阶段则符合均衡论。

二是鲁宾逊 (ROBINSON) 的不稳定和 不均衡理论。鲁宾逊认为，所有经济增长都是不稳定和不均衡的。快速的 增长由于竞争而缓慢下来，因而出现消费平稳，生产随之平缓。增长是打破均衡的结果，而不是倒回原来均衡状态。所谓均衡，只不过是 指平缓的阶段。

第二章 政府部门与私人部门的关系

城市规划工作者务必了解政府部门和私人部门以及它们之间的关系，并掌握处理这种关系的方法。政府部门和私人部门之间最为关键的问题是公共利益，寻找、识别和处理好公共利益是城市规划工作的前提。处理政府部门和私人部门之间的关系靠政策，在多元化和不同利益社团并存的社会中如何制订政策，又怎样使社会接受政策，是决定城市规划工作成败的一项重要因素。

一、相互依赖和外在经济 (INTER DEPENDENCE AND EXTERNALIES)

1. 市场体系与计划体系 (MARKET AND PLAN SYSTEM)

一般说来，在西方私人部门要求政府部门实行两个准则，即效率准则和平等准则。所谓效率准则，就是希望政府对社会的干预能够较多地增加私人福利，以便私人部门用较少的投资获得较大的效益。所谓平等准则，就是希望政府能造就一个公平的社会，成立必要的机构并采用适当的途径处理社会问题，维持社会的和谐与公平。为此，政府部门务必制订出各项政策，借以实现对各种管理和控制。

处理社会问题，不同经济体系有不同的办法。在市场体系里，社会组织原则是自由主义的，私人部门的权力很大。市场既是物质交换的场所，又是私人之间竞争角逐之地。人们可以自由

进入市场，可以在那里尽自己最大的努力增加自己的收入。在这种体系里，政府部门对私人部门只能通过法制实行间接的控制，而私人的自由度却很大，他们对任何法制都有一定防备，并希望尽可能减少法令。

在市场体系里，社会的主要目标是保障市场功能的运转。由于社会效率和社会平等之类只能靠政府部门保证，私人部门不用考虑投资问题。私人所考虑的只是谋求获得短期的最佳利益，而不是整个社会的、长远的目标。短期不能获利的、大宗的、亏本的项目，诸如社会基础设施和公共服务设施等，私人是不太问津的，虽然希望多些但需由政府部门提供。私人要求开放式发展。在政策方面，他们十分关心其手段、形式、条例和信用等方面的具体内容。

计划体系则不同。在这个体系里，政府通过组织机构和制订有关政策或规划来管理和控制社会，促进社会的公平和安定，保障经济的较快发展。在计划体系里，政府要预测社会的所有需求，并设法满足这些需求。为此，政府需确定目标（近期的和远期的需求），制定方法（即寻找达到目标的措施），实行管制（即根据事先制定的程序加以管理）。

在计划体系里，政府在社会经济方面的主要作用是制定发展战略来反映群众的利益，动员和组织有关部门为实现这个发展战略而奋斗。

2. 市场法则 (RULES OF MARKET)

要使市场体系合乎理想，市场必须依赖政府所制订的法律或条例实行对社会的管理和控制。

就条例而言，有些是根据社会观念和社会结构而用法律形式体现出来；有些则是社会观念的反映或社会观念所规定的，并不是由政府部门拟定的。

观念可转化为条例，条例也能变成社会观念。这是因为，条例实施一定时期后，已约定俗成，为大家自觉遵守而成了社会观

念。以法律形式体现的条例可以决定参与权问题，因而条例往往对某些人有利，而对另一些人不利。社会最重要的观念是所有权制度，各种社会的条例和法律也都有关于保障财产所有权的規定。由于财产所有权的具体内容在各历史阶段有所不同，因而社会观念也会随之变化。在市场体系里，为使市场健康运转，也有一系列与之相适应的条例。例如，在市场体系占绝对优势的社会里，必然存在贫富悬殊现象。因此，为了维护其体系，有些条例就规定如何补偿失利者，就要考虑如何安排穷人或丧失劳动能力者的生计问题。

市场法则在理论上是说要使社会中的每一个人都有同样机会进入市场或离开市场，都有同等的条件在市场上参与竞争。在市场体系里，市场决定社会，但社会也要保证市场运转。

根据市场法则，每个人进入市场初期都有同等的机会，这不过是个假设，事实并非如此。这是因为，进入市场意味着参与竞争，各人的背景条件不同，客观上不同的人存在不同的竞争能力。要满足均等原理，就需使每个人都具有同等的能力和同等的财富。但是，现存的社会观念并没有提供平等的机会、能力和财富的条件。实际上，各人的知识和能力不同，所拥有的财富也不同，各人进入市场时就处在不平等的地位上进行竞争，而且有些人甚至无法进入市场参与竞争。此外，权力对市场的影响也很大。有权势者可以发号施令而左右市场，使之利于他们在竞争中取胜，因而没有权势的人在市场竞争中处于劣势地位。也就是说，由于各人拥有的权力大小不同，因而在进入市场后是在不平等的条件下竞争的。

根据市场法则，政府的法律和条例应维护市场的合理发展，所制订和实施的政策应能为每个人提供平等进入市场的机会，至少在他们刚开始参与市场竞争时具有同样的条件。但是，要完全实现平等准则，目前任何西方国家也是做不到的。