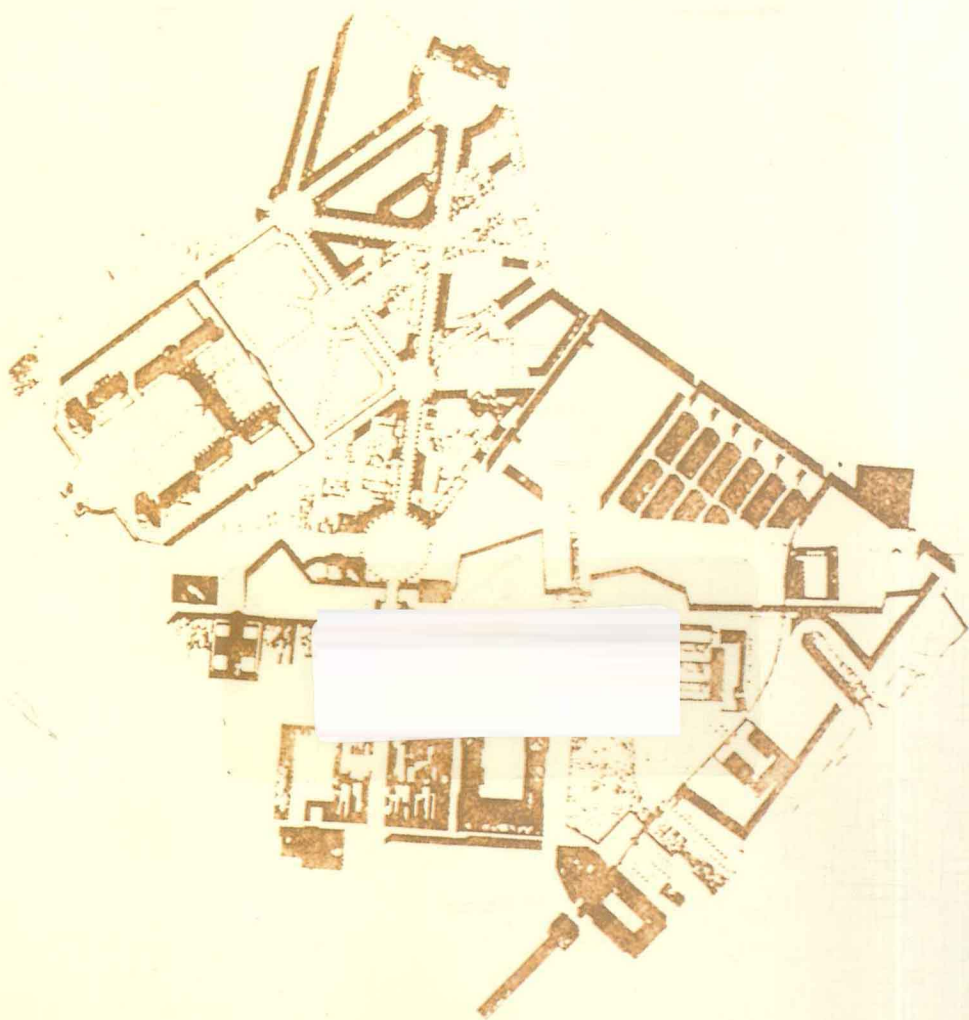


● 国外城市规划与设计理论译丛

写给从业者的规划理论

Planning Theory for Practitioners

[美]迈克尔·P·布鲁克斯 著
叶齐茂 倪晓晖 译



中国建筑工业出版社

CITY PLANNING & DESIGN THEORY

国外城市规划与设计理论译丛

写给从业者的规划理论

[美] 迈克尔·P·布鲁克斯 著
叶齐茂 倪晓晖 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2006-3822号

图书在版编目（CIP）数据

写给从业者的规划理论 / (美) 布鲁克斯著；叶齐茂等
译. — 北京：中国建筑工业出版社，2013. 10

（国外城市规划与设计理论译丛）

ISBN 978-7-112-15697-9

I. ①写… II. ①布…②叶… III. ①城市规划
IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第184239号

Planning Theory for Practitioners

Copyright ©2002 American Planning Associates.

Translation ©2013 China Architecture & Building Press

All rights reserved.

本书由美国规划协会授权翻译出版

责任编辑：程素荣 李瑞

责任设计：董建平

责任校对：王雪竹 关健



国外城市规划与设计理论译丛

写给从业者的规划理论

[美] 迈克尔·P·布鲁克斯 著

叶齐茂 倪晓晖 译

*

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

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：11¼ 字数：210 千字

2013年11月第一版 2013年11月第一次印刷

定价：38.00 元

ISBN 978-7-112-15697-9

(24508)

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）

前言

本书主要针对两类读者：一类是那些正在从事实际规划工作的人们；另一类是打算在未来从事实际规划工作的人们，即那些正在学习规划课程的学生们。这本书涉及两个论题，理论和政治，这两类读者一般对这两个论题会有些诚惶诚恐（如果几个读者同时拿起这本书，我们有可能听见集体的担忧）。

本书第一次涉及规划实践和规划理论的关系。然而，这里谈理论毫无疑问是为了应用，也就是说，这本书涉及了许多规划理论文献中的核心问题，当然，本书的重心是，规划理论文献中的那些核心问题影响专业规划师角色的方式。我将提出，规划理论对规划专业的身份感和使命感极端重要，所以，我们不应该轻视规划理论。当然，如果要引起规划实践者的关注，规划理论必须讨论规划实践者日常遇到的问题和挑战，这也是本书的一个主要目的。

本书也涉及规划和政治之间的关系。我将提出，规划师不需要对他们常常面对的政治过程忧心忡忡或感到沮丧。事实上，我们有利用这些政治过程让规划受益的各种方式。

在我职业生涯的最近这些年里，一直都在不懈地奔走着，我深切地认识到，自己有关规划专业的想法在多么大的程度上受到了成百甚至可能上千人的影响，这种影响既来自个人面对面的交往，也来自人们的著述。所以，我真不知道从哪里开始对那些影响了我思想的人们表示感谢。为了解决这个问题，我在这里提到一些可能对我专业发展影响最大的几个人：阿诺德·萧（Arnold Sio），科尔盖特大学杰出的社会学家和教师，他第一个让我接触到了一系列城市问题，让我知道了存在一个处理这类城市问题的专业；马丁·梅尔森（Martin Meyerson），一个早期的和突出的角色模范；杰克·帕克（Jack Parker），他比别人都了解如何在学生和大学规划课程校友之间建立起一个社区；拉里·曼（Larry Mann），他激励我更清晰地思考规划理论；保罗·大卫杜夫（Paul Davidoff），他是我心目中唯一的职业英雄。当然，还有许多人的观点对我也都是很重要的，但这五位构成了我的全明星队伍。

没有弗吉尼亚州立大学（VCU）给我一个学期的学术休假，这本书恐怕会永远留在脑子里了。我还要感谢弗吉尼亚州立大学城市研究和规划学院的同事们，他们

在我休假期间，代我完成了教学工作，并给予我无可数计的其他方式的支持。

最后，我要感谢我的家庭，无论是过去还是现在——在我高强度的职业活动期间，给予我的容忍和合作。最重要的是，我要深深地感谢我的妻子安娜，她为这本书做了许多看得见和看不见的贡献，这中间至少不能没有她经常的督促：“迈克，你从来就没有打算写这本书！”我想，这句话起作用了。

目 录

前言

第一部分 导论 1

第1章 规划实践和政治权力 2

公共规划 2

规划和政治权力 5

第2章 规划实践和规划理论 12

规划中的理论使用 12

理论——实践之间是否有差距? 15

当前的规划理论 18

第二部分 公共规划基础 23

第3章 规划批评的挑战 24

规划是危险的 24

规划是不可能的 26

规划是无力的 27

规划是居心不良的 29

规划是不合法的 30

规划是活跃且成熟的 33

第4章 公共规划的逻辑起点 36

- 寻找规划的基础 36
- 公共利益：现实的还是幻觉？ 39
- 结论 42

第5章 价值观念和道德规范的关键作用 46

- 价值观念 46
- 道德规范 50
- 结论 57

第三部分 公共规划不同范式介绍 61

第6章 集中的合理性：作为技术型专家的规划师 63

- 合理性的性质 63
- 基于合理性的规划策略 67
- 最新的竞争者：战略规划 69
- 合理性概念的当前状态 70

第7章 集中起来的非合理性：规划师直面政治事务 75

- 西蒙说“满足最低要求” 75
- 渐进主义 76
- 渐进主义的目前状态 78

第8章 分散开来的合理性：作为政治活动家的规划师 83

- 倡导规划 83
- 倡导规划的目前状态 88

第9章 分散开来的非合理性：作为沟通者的规划师 92

后现代主义 92
作为交流行动的规划 94
实践意义 95
交流行动的目前状态 97

第四部分 趋向更实际的策略 105

第10章 建立起这样一个阶段：观念、反馈、目标和投石问路 109

规划观念来自何方？ 109
反馈的关键作用 113
形成可以操作的目标：说来容易做起来难 114
创造性投石问路的好处 119

第11章 公共规划的反馈策略 124

作为社会实验的规划 124
有效率规划师的习惯 125
反馈策略 126
反馈策略如何与其他范式相联系 137
反馈策略的可能弱点 138

第五部分 政治环境中的有效规划 143

第12章 有着政治智慧的规划师 144

政治智慧的性质 144

政治智慧的要素	146
第13章 远景	153
远景的重要性	153
如何成为一个富有远见卓识的人，还能保持自己的工作岗位	157
参考文献	160

第一部分

导 论



第 1 章

规划实践和政治权力

公共规划

这是一本关于规划的书，所谓规划，我的定义很简单，规划是我们试图塑造未来的方法。这里，未来涉及现在没有的任何事情。有计划行动的目标可能是短期的，如在一天剩下的时间里预计要做的事；有计划行动的目标也可能是长期的，如为了后代去保护重要的自然资源。按照这种方式定义的规划明显是一个普遍的人类活动。我们生活的每一天都可以表征为一系列场所、行动，以及那些至少在某种程度上讲，已经提前计划好的结果。当然，我们的生活还是充满着意外，总有一些始料未及的事件，这也是无可争议的事实。我们难以想象，一种完全没有意外的生活会是什么样，同样，我们也很难想象一个完全规划好的社区或完全计划好的社会。幸运的是，历史表明，即使碰到了意外，风险也不大。

为了每天的生活，我们每个人一定总有某种计划，我们身处其中的机构和组织也是一样。任何具有目标或使命，消耗一定资源的组织，总会计划如何使用它的资源，实现它的目标或使命。与计划相反的是，无目的漫游，在存在其他选择的情况下，几乎没有哪一个人或组织，会把他们的未来交给这样一个无目的漫游过程。

当然，这本书并不涉及个人和组织日常活动中的计划。这本书关注的是，公共部门中那些负责指导行政辖区未来发展的人们所做的规划，这些行政辖区一般是城市、城镇、县、都市区或其他州辖区内的区域。尽管这本书中所讨论的许多原则可

能与较高层次（州的或国家的）规划相关，但是，这本书基本上还是集中在地方层次和都市层次的规划过程上，涉及城市地区规划、城镇规划、社区规划、区域规划，或这些类型规划的结合物（例如，城市地区和区域规划）。¹ 本书的中心是规划专业人士所承担的规划过程。^①

尽管不是全部，许多致力于公共规划的规划师都是由地方政府雇用的。除此之外，有一些致力于公共规划的规划师是在私人规划咨询公司里工作，这些公司以合同方式为行政辖区政府提供规划咨询服务。有一些规划师为私人非营利组织工作，其工作重心是住宅、经济发展、环境质量和其他一些社区问题。这种类型的专业人士比例正在提高，实际上，有些人还是大学的教授。当然，无论他们在哪里就业，大部分规划师所从事的公共规划，正是本书所说的公共规划，即他们正在处理公众关心的和涉及公众的问题。²

我在这里把规划看成一种专业，它果真有这个资格吗？这个问题一直争论了几十年，但是，现在看来，这个问题无可争议。需要专业训练，严格控制的成员标准，非成员（如律师和州里的律师协会）不得从事该项实践活动，如果从这些意义上来定义规划专业的话，肯定地讲，规划几乎算不上这种意义上的专业。另一方面，规划具有与专业相关的许多共同特征，如学科专业化的研究生课程、全国性的组织、杂志、会议，等等。成千上万的人在规划代理、组织或企业里工作，承担规划任务，在规划圈里与同行交流。无论我们把规划圈看成是专业的，或简单地看成一个学科或领域，都没有什么问题。在这本书里，我选择使用“专业”这个术语界定规划。

在确定规划专业的中心目的和论题方面，人们做了大量的工作。³ 规划师应该把他们的工作限制在土地使用和形体的环境上，还是应该在他们的视野里包括广泛的社会经济问题？即使大部分规划师的日常工作主要是处理土地使用问题，他们还是在工作中考虑到了广泛的社会经济问题。通过规划师使用的方法，或通过规划方法所处理的那些现象，规划师有别于其他专业人士吗？合理的答案是肯定的，而且两者均是肯定的。在这样一个特殊的领域，例如，大量涉及交通或经济发展或综合地把握这些问题之间的关系，规划师应该具有专长吗？答案依然是肯定的，当然，作为个人的规划师，可能有所侧重；也就是说，规划专业从它本身的需要出发，既有专家，也有通才。

① 本书集中讨论的是“规划过程”，而不是“规划内容”。把这两个事物区别开来很重要。按照作者的意见，规划理论主要是关于“规划过程”的。所以，他在本章结尾说，“这本书的重心是放在规划过程上，而不是放在具体规划问题的内容上。”——译者注

1997年,“大学规划学院协会战略市场委员会”发布了一份供讨论的文章,其中列举了体现20世纪下半叶规划思想和实践的“通用论题”。⁴这个委员会建议,规划领域集中关注:(1)“改善人居环境”; (2)社区各方面之间的“内在联系”(综合性论题); (3)“随时间变化的途径”,涉及目标形成、预测和未来规划编制的过程; (4)“人居环境中的多样性需要和布局后果”,反映对社会和经济公正的关切; (5)“决策中的开放参与”,包括市民参与和代议制、协商和争议的解决、清晰的交流; (6)“把知识和集体行动联系起来”,承认规划专业的实际工作部门和学术部门之间的相互依赖,以及两者产生的知识的重要性。我认为这是一个很有意义的“通用论题”一览。

当然,用比较实用的话讲,现在,规划师面临着多种紧迫问题:适当的土地利用、市中心地区的复兴、街区振兴、郊区蔓延、增长管理、不适当的交通系统、经济适用房短缺(和完全无家可归者的居所)、空气质量和水质、正在衰败的基础设施(道路、桥梁、下水道系统、公共建筑,等等)、不适当的或过时的公园和娱乐设施,如此等等。另外一些规划师走得更远,其工作涉及犯罪、公共卫生、饥饿、经济开发、公立学校的选址和质量以及其他广泛的社会问题,究竟走多远,取决于他们有组织的联系范围。很简单,规划专业的范围与当今城市和区域所面临的一系列问题一样宽泛。

如果我们能够声称,一旦规划师处理了这类问题,这类问题就会有规则地和正常地得到解决,这当然再好不过了,然而,事实并非如此。之所以并非如此的一个理由,源于这类问题本身的性质。霍斯特·里特尔(Horst Rittel)和梅尔文·韦伯(Melvin Webber)提出用“恶劣的”这样一个术语来描述规划师们经常提出的那些问题。他们提出,恶劣的问题定义不确切,而且其说不一;在这些问题出现的原因上,人们常常缺乏共识;人们缺少明确的解决办法,甚至在决定什么时候解决方案已经实现的标准上,人们也缺少一致意见;这类问题与其他问题有着千丝万缕的联系。⁵为什么我们不能解决无家可归的问题、犯罪问题或不适当的学校这类问题呢?简单的回答是,这些问题实际上都是恶劣的问题,它们大部分都在规划师的视野范围内。很少有规划师抱怨规划专业是乏味的。⁶

在提出这类问题时,规划师并非处在真空中;相反,在任何一个时代里,他们受到许多他们难以驾驭的外部力量的约束。美国的政治经济体制——资本主义民主,很大程度地影响着规划师的行动范围。空间位置十分关键,内城街区的规划与乡村型县的规划不同。美国的区域具有不同的政治文化特征,对规划的作用产生了独特的影响;实际上,在凤凰城、伯明翰、布法罗或明尼阿波利斯做规划,真的有些不同。经济周期的确对发展倾向具有重大影响,而发展倾向、地方行政辖区的增长率或衰

退率，反过来又很大程度地影响着规划师的工作。⁷地方的权力结构也是影响很大的因素，弗朗辛·拉宾诺维茨（Francine Rabinovitz）对新泽西州若干城市所做的经典规划研究，描绘了不同规划方式最可能在那些具有可以辨认出“权力精英”的社区里获得成功，而对于那些政治权力比较混乱的社区来讲，情况正相反。⁸这些因素和其他一些因素构成了一组常常涉及一个特定城市或区域的“规划文化”特征，对于那些正在寻找工作的规划师来讲，应当严肃地考虑到这些特征，再做出应聘的决定（参见第12章对这个问题的进一步讨论）。

规划师提出他们所面对的那个社区的最重要的问题，这类问题常常是最直观的；这些问题一般都是恶劣的问题，这些问题的定义、原因和解决方案都相当困难；规划师受到大量外部影响因素的约束，而这些外部因素影响着他们的角色和所要承担的责任。换句话说，规划是一个高度政治性的工作，这正是我接下来要谈的一个问题。

规划和政治权力

花上15分钟时间，与一个规划师做一次谈话，询问他或她目前正在使用大部分时间来处理的项目，我们很快就会发现，这个项目涉及了政治问题。例如，我自己所在区域的规划师们最近提出的问题如下：

- 一个城市规划师已经做了好几年的工作，试图更新这个城市的综合规划，但是，一个以街区为基础的政治体制一直都在阻挠对城市综合规划的更新，这种以街区为基础的体制，让人们难以在城市范围内的问题上达成共识。大量的市民参与凸显了有关主要问题的广泛不同的观点。这个综合规划更新终究会完成，但是，它所花费的时间超出了人们的预料。政治斗争。

- 县规划师承担了把一条交通繁忙的大街开发成为一个商业走廊的规划任务，这条大街与两条商业街相衔接。现在，这条大街所在地区主要是居住区（甚至有些段落是乡村），但是，由于交通量很大，变更成商业街面临很大压力。沿街的地产业主预计会因为这个规划变更而获益，所以他们强烈支持这个开发；相邻街区的居民则反对这项开发，并组成了一个市民抵制组织展开斗争。规划师们提出了一个妥协方案：允许在关键交叉节点地块上做商业开发，而其他地方依然保留居住特征。结果是，没有一个人高兴（除了地块处在交叉路口的那些业主们），斗争十分激烈。政治斗争。

● 一个区域规划组织领导了一个区域项目的目标确立过程，这个过程要求高度参与性。3月的一天，气候宜人，600多位各方代表聚集到地方大学校园里，听取发言，形成相关小组，寻找这个项目的关键问题。这一天的工作还是成功的，接下来，展开第二阶段的工作：在整个区域里展开一轮以街区为基础的会议。然而，始料未及的事情发生了。选择在街区层次参与进来的人们大多是对重大变革感兴趣的人。许多人很厌烦讨论区域合作，他们要求改变区域政府体制。没有什么值得大惊小怪的，这种改变区域政府体制的要求与区域机构委员们的设想不一致，这些委员们都是区域各行政辖区里选举出来的官员。所以，这个项目简单地不了了之了。政治斗争。

● 一所州立大学正面临着严重的预算压力，这所州立大学的校长决定编制一份该大学的战略规划。这项规划的中心放在课程上，而不是设施上，对于学校设施建设，另有一套规划机制。学校建立了一个由23人组成的委员会，称之为“大学的未来”（实际上是这个项目的规划委员会），由院系成员、学生和学校行政官员组成。一开始，大学社区的成员们怀疑这个项目，几乎没有在意；此类事情屡屡发生，结果是不了了之。然而，当这项规划的第一稿完成并流传开来时，人们的态度发生了改变。这项规划的核心是，列举追加资源的课程一览，称之为“提升课程一览”，而另外一个一览是要减少课时或完全终止的课程一览，称之为“缩减课程一览”，人们很快把它称之为“打击一览”。于是，顿时校园里迎来了一场轩然大波，项目的赢者支持这个规划，而项目的输家制定了许多策略（例如，争取杰出校友和捐献者的参与）以改变这个规划草案。这个规划最终得以通过，当然，第一稿上的许多内容都发生了改动。政治斗争。

● 一个大型娱乐公司试图把一个以历史为主题的公园建设在国家首都以西的富足的居住型县里。州长、县商界和大部分选举产生的官员们均支持这个项目，但是，大量市民、关心环境保护和历史的团体则反对这个项目。双方均拿出证据来推进他们的观点，专家的研究、媒体、名声显赫的国家组织和个人以及大量的资金都被拿来在这场博弈。这样一来，县里的规划师就面对一个富有挑战性的任务。因为选举出来的地方官员支持这个项目，规划师不能选择反对这个项目，但是，规划师可以（甚至受到鼓励）与这家项目公司合作，保证该项目对这个县生活的其他方面产生的影响最小。但是，随着时间的推移，支持者和反对者之间的战斗愈加激烈了，最后，几乎令每一个人惊讶的结果是，这家公司撤销了这个项目。⁹ 政治斗争。

还有另外一些能够用来说明问题的例子：让开发商与居民发生冲突的分区规划，打算给无家可归者提供食物的教会，面对着周边中等收入街区居民的反对，乐于随

处开设性用具和性录像商店的老板与周边居民的冲突。我毫不怀疑，本书的任何读者都可以列举他们行政辖区最近出现的类似规划问题一览。实际上，所有这些问题都包含着重要的政治成分。

在规划专业历史的早期，主流规划观念让规划仿佛成为一个纯技术性的工作，规划是应用科学的一个专业，实践的关键原则是合理性（我将在第6章详细讨论这个概念）。然而到了20世纪70年代，人们再也不可能采取鸵鸟政策，对规划过程强有力的政治性质视而不见。¹⁰ 按照奈杰尔·泰勒（Nigel Teyior）的话来讲，“规划行动能够严重影响许多人的生活，因为不同的人 and 群体，基于他们不同的价值取向和利益，可能对如何规划环境持有不同的观点，所以，规划也是一个政治行动。”¹¹ 批准和实施规划需要政治支持，这一点越来越明显。正如亚历山大·加尔文（Alexander Garvin）所看到的那样：

依靠自身的力量，城市规划师做不了太多的事。改善城市需要房地产业主、银行家、开发商、建筑师、律师、合同方和所有与房地产相关的人的积极参与。改善城市还要求社区团体、民间组织、选举出来的和任命的公务员和市政府就业者的认可。他们一起提供金融的和政治的资源，让规划变为现实。没有他们，即使再好的规划也不过是一纸空文罢了。¹²

现在，人们已经广泛地承认了规划的政治性质，可是，许多规划师依然对规划的政治性质存有着一种矛盾的心理。¹³ 认识到规划的政治性质是一回事，而在实际行动中具体考虑到特定的政治问题，则是另外一回事。规划师常常在他们工作的政治内容上准备不足，他们可能缺乏对政治制度的认识（忽视了），或者缺少在这个体制内有效行动的技巧（不适当的教育），或者拒绝承认他们被政治权力所左右（否认）。这一点当然是明显的，规划师与喧嚣的政治场合中的其他人有所不同。有些人依靠政治而生存[“政治型”，伊丽莎白·豪（Elizabeth Howe）和杰罗姆·考夫曼（Jerome Kaufman）谈到过这个问题]；另外一些人选择把自己的工作重点放在计算机上或图板上（“技术型”），还有一些人二者兼顾（“混合型”）。¹⁴

规划师之所以对他们的政治角色存在矛盾心态的一个原因是他们固有的脆弱性。正如查尔斯·霍克（Charles Hoch）所提到的：

官方的公共规划在地方层次上具有一个从属的组织地位。在美国，规划师被推到了市民生活和公共文化的边缘。当规划师提出来自政府官员的意见时，缺少体制上的权威性，从而妨碍了专业规划师提出政治性意见。当规划师引发了私人目的和公共利益之间的冲突时，他们几乎在体制上得

不到支持。当规划涉及一些自由的资本主义社会自相矛盾的问题时，规划师不得不自行了断这个公共规划产生的冲突。¹⁵

如果规划确有其广泛承认的政治约束，规划师也确实在这个政治制度下存在脆弱性，那么，为什么人们还要选择这个专业呢？实际上，的确有理由关心这样一个问题，规划专业的政治性质并不鼓励一些青年规划师进入公共部门就业。

1997年，我在弗吉尼亚州立大学承担规划实习讲座课程，在这个讲座中，我鼓励城市和区域规划硕士课程的学生谈谈他们的实习经历，把实习经历与他们未来的事业联系起来。基于他们有关公共服务的一些意见，我组织这些学生做了一次非正式的民意测验。那一天，有12个学生参加，9个学生说，他们希望在私人规划企业工作（即那些规划咨询公司、私人的非营利组织、建筑或工程企业的规划部门）；3个学生说，他们还不确定。没有一个人表示他们会选择去公共部门工作。我对这个结果很惊讶，于是，我开始与他们交谈，希望弄清他们产生这种看法背后的理由。他们提出了如下这些问题：

- 我们的规划课程常常邀请规划实践者到课堂里来做演讲。学生们说，他们听到了太多挫折与失败的故事：项目不成功，规划不能通过或实施，不能成功地阻止有问题的开发项目，损害项目基本目标的妥协，等等。学生们抱怨，他们几乎没有听到几个成功的故事（有人提出，如果我不再邀请这类实际工作者来做讲演，就能够解决这个问题。我倒不认为这是一个好的解决方法）。

- 第二个相关问题是，大部分规划问题似乎都存在很高程度的矛盾——这类矛盾常常导致令人不愉快的事件。学生们对这种矛盾不寒而栗，以致他们得出这样的结论，政治过程具有太多的挫折。有些学生提出，他们宁愿为客户做些技术性的工作，让客户自己去考虑政治情势。

- 学生们认为，公共规划似乎缺乏影响力。规划、分区规划法令和其他一些规划机制显现出它们异常的脆弱性，具有充沛资源和政治权力的人们非常容易规避规划或分区规划法令。规划委员会和以街或区代表为基础的市议会，似乎基本上是大城市、县或区域在开支方面保护选民利益的载体。

总之，学生们似乎是在说，“给我一套做好合理分析和编制规划工作所需要的工具，然后，给我在私人企业的方向指出一条路，这些私人企业雇佣那些能够操作这类工具的人。”到目前为止，我还不能确定这组学生的看法是否具有代表性，实际上，这12个学生中确实有几个在公共规划部门工作。我当然疑惑是否其他规划学院也发现了学生们类似的想法，我与其他地方同行的闲聊表明，他们那儿的学生的确也是