

简明土地利用规划

第二版

[加] 梁鹤年 著
(~~勾韵云原编 梁鹤年译~~)

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; 谢俊奇等译援- 北京: 地质出版社, 2004

书名原文: 简明土地利用规划(加)

梁鹤年 著 谢俊奇 译

I ①简... Ⅱ ①梁... ②谢... Ⅲ ①土地利用规划 Ⅳ ①K91

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 000000 号

著作权合同登记号: 图字: 09-2004-1000

地质出版社 北京 地质出版社

责任编辑: 郑长胜

责任校对: 李瑶玫

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 29 号, 100029

电摇摇话: (010) 68993333 (邮购部); (010) 68993333 (编辑室)

网摇摇址: <http://www.geopress.com.cn>

电子邮箱: zhangli@geopress.com.cn

传摇摇真: (010) 68993333

印摇摇刷: 北京京科印刷有限公司

开摇摇本: 32 开本 10.5 厘米 × 14.5 厘米

印摇摇张: 15.5

字摇摇数: 300 千字

印摇摇数: 1-1000 册

版摇摇次: 2004 年 1 月北京第一版·第一次印刷

定摇摇价: 15.00 元

地质出版社 北京 地质出版社

(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

二〇〇二年 苑月 员日

致摇摇谢

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（~~珍妮特·尼维斯~~）和特伦斯·梁（~~特伦斯·梁~~）协助研究，感谢祖-安妮·威廉姆森（~~祖-安妮·威廉姆森~~）和杰克·贝尔（~~杰克·贝尔~~）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（~~凯文·林奇~~），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1994年源次重印，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 Mumford）的《简明城镇规划》（《简明城镇规划》）、萨博斯蒂安·罗维（Stebbins Rohe）的《地方规划》（《地方规划》）、查宾（Charles Booth）和凯瑟尔（Katharine Post）的《城市土地利用规划》（《城市土地利用规划》）以及凯文·林奇（Kevin Lynch）的《场地规划》（《场地规划》）。我希望这些作者能认为我的努力是值得的。

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（译自《城市设计》）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（译自《城市设计》）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（译自《城市设计》）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（译自《城市设计》）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（译自《城市设计》）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，因而把它定位为了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（译自《城市设计》），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。

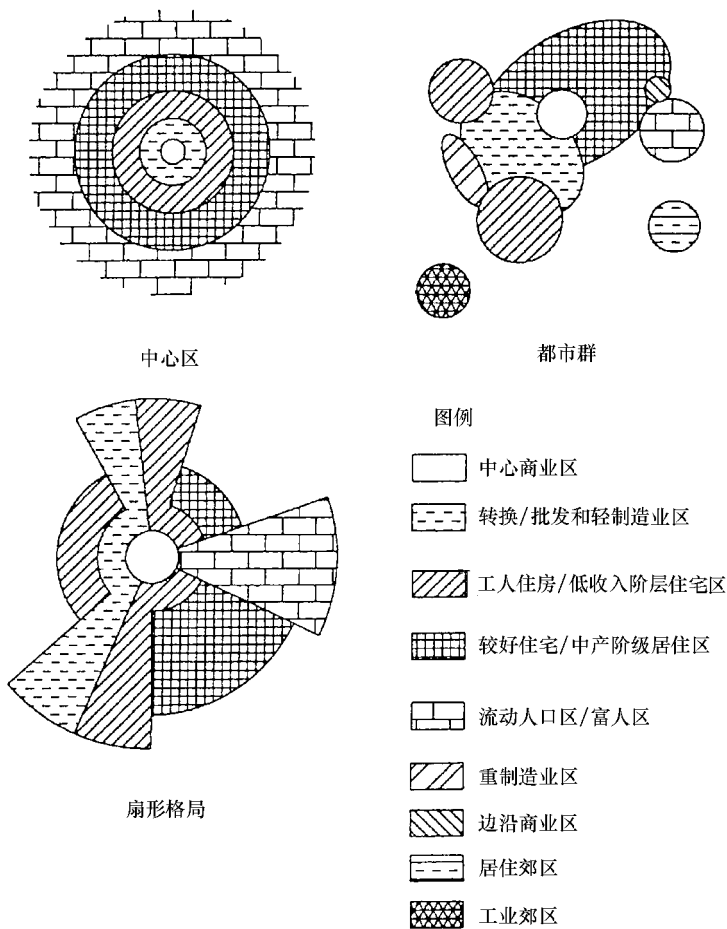


图 1 1 员摇经典的城市空间结构解译
资料来源：引自哈里斯和乌尔曼（1945）《城市形态设计》，员译

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（宰漢學則員宛原）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（怨譽社火燠宅夥象帶高而嘉刺城当增樂/因譽社責春春译，漢社黨署中歐控製城火燥社責春黨/因譽社火燠宅夥象帶高而嘉刺城当增樂）。

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（参见图 1.1）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（参见图 1.2）、向公众说明的义务（参见图 1.3）、办事效率（参见图 1.4）和对用市场方法解决社会问题的信任（参见图 1.5）。

(员) 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。

(圆) 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。

(猿) 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。

(源) 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 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 20 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。

源

下列美国公共卫生协会住房卫生委员会所用的清单可以作为最低要求的指标：

- 防止突发灾难；
- 预防传染病和保持清洁；
- 提供足够的日照、阳光和通风；
- 防止过多的噪音；
- 防止大气污染；
- 防止过劳和提供足够的清静场所。

从这些原则中推导出健康、卫生、住房和建筑规则去规范和控制个人建筑物以保护使用者和整个社区。范围可以从要求每个住宅单元有冲水马桶和冷热水洗浴设备到要求旅馆和公共集会场所所有防火安全出口；从食物处理的控制到窗户采光的最小面积。

在土地利用规划中对位置、密度、用途、容积、建筑形式和建筑物的入住或使用形式（~~建筑形式~~）等的控制，其目的在于保障使用者和公众有一个健康和安全的环**境**。一个特别重要的考虑是车辆和行人的安全。事实上，小心地疏导、分流车辆和行人是现代规划的一大成就。安全的另一个考虑是预防自然灾害和防止犯罪。因为人们发现城市街道不但是**一种流通的渠道**，而且还是社区生活和歇息的地方，现在有更多的想法在考虑如何使街道更安全、更放心和愉快，尤其是妇女、老人、小孩和残疾人的安全已成为规划的一个重要议题。

为了健康和**安全而作的规划**也可采取直接的行动措施，诸如市政工程的改进和城市的再开发。这些措施常常会涉及其他公共利益要素，诸如社会住房的供应、某个地区的恢复活力，或者收回由社会（有别于个人）创造出的土地升值。

便摇摇利

有两种便利形式：①有足够而又适宜的活动空间；②服务和设施的选择和交通通畅程度。前者能通过诸如有效率的地段设计（~~地段设计~~）、足够的楼面面积和停车位等措施来达成。后者能通过减少诸如住所到工作地点、家庭到学校、工作地点到娱乐场所、购物到工作地点之间的时间和距离来达成，或者，对货物流动，通过减少批发站到零售点、零售点到工厂之间的时间和距离来达成，如此等等。

土地利用规划关注不同区位之间的时间和距离的关系。便利是受土地开发密度或紧凑程度所影响。土地利用的密度越高，土地用途间的时间和距离越短。但这也意味着对土地使用者更堵塞的场地、更多的建成区，而更小更不适宜的空间，或许有更大的健康和安全问题。寻找这种平衡是土地利用规划的重要任务之一。

效摇摇率

在土地利用规划中效率一般是从公共费用，尤其是城市政府开支（财政效率）来考虑的。如果开发新地区，需要建造新基础设施时，这种考虑尤其重要。

开发商和公众对公共费用的看法是不一样的。对于新开发支付它所使用的基础设施的“真实”成本已有日益增长的共识。同理，要更有效地使用已具备公用设施的土地，就意味

着更拥挤和高密度的开发。这对市政府和开发商都有吸引力，但已在的邻里对此就不喜欢。

一个新出现的问题是已被污染的、荒废的或未充分利用的商业、工业和机关设施（土地）的再开发或再利用。这些“棕地（~~遭破坏的沼泽地~~）”往往位于通常有足够的服务设施的好地上，但同时有着严重的环境问题。

方便和效率常常有联系。前者与使用者时间和花的钱有关；而后者则是针对公众成本的问题。对于两者，关键问题都是开发位置和开发密度。例如，一个杂乱而又低密度的土地利用格局常包含较多的道路和较长的公用线路。这要花更多的钱去建造、经营和养护它们，但与之相平衡的是健康和有时是环境质量的利益。要记住，重要的是城市全面的效率和现在与未来的成本和节约之间的平衡。为了这个目的，我们需要有将城市发展同基础设施供应协调起来的长期规划。

公摇摇平

涉及两个问题：公平与选择。第一个是关于谁付钱和谁受益；第二个是关于谁被摒弃。

一条道路的升级可能会改善沿线许多人生活、工作的通道，但有些人可能因增加的交通量和噪音而受到相反的影响。另一些人还可能因道路工程而被迫迁移。还有，一些行业，像酒吧、殡仪馆和加油站的选址可能为某些人提供所需的服务，但也可能造成邻里的紧张。在这些情况下，某些人的得便是另一些人的失。好的规划要保证促进社区的最大利益而不偏袒当地或个人的利益。

社会公平也涉及生活必需，诸如工作、住房、教育和医疗卫生的平等机会。住宅区密度的控制和社区设施的配置对选择有直接的影响。例如，由于坚持大的地段规模，低收入家庭可能被排除在一个地区之外。事实上，规划应该不仅要避免不平等机会的问题，更应弥补过去的欠账，尤其是住房和社区设施方面。自 20 世纪 70 年代以来，社会对规划的多文化内容已有了持续的认可，也有不断在增加的为民请命的团体去为不同的少数人群（少数民族、土著居民、老人、残疾人等）反映他们的情况、需要和期望。这些要求和期望包括穷人买得起的合适的住房、为残疾人的服务、对妇女安全的环境、公共改善工程费用和收益的公平分配等等。女权主义也针对城市环境对妇女们在“服务、平等对待、支配和权力”（安德鲁和米罗伊 ~~等书增译译译译译译~~ 员）等重要领域上所受的歧视作出反应。然而，令人啼笑皆非的是为民请命也被强大利益集团用来保护现状或改进他们的利益。

环摇摇境

在 20 世纪 70 年代出现了来自基层的广泛的环境运动。现在土地利用规划包含了更广义上的关于土地利用活动与环境保护和改善的相互关系的观点。经济和人口增长对环境有害的影响已使许多社区反思他们过去对大规模经济增长的态度，并接受了经济增长管理政策。

在传统的土地利用规划中，对于诸如洪涝、滑坡、土壤侵蚀与类似的自然灾害已有很好的认识。而对于诸如空气和水污染、城市里过高的噪音水平、脆弱生态的破坏等环境退远

化问题现在也受到极大的注意。最新的问题还有废物处理设施、垃圾堆填场的选址和有毒、易燃或其他有害物质的运输问题。

在关于空气和水质的补救和预防活动方面，环境保护立法的进展可能是最迅速的。现在当决定运输设施的位置和不同土地用途的分布时，土地利用规划必须考虑有关空气质量的环境保护标准。这不但适用于传统冒烟工业的部署，也适用于那些可以带来大量交通以至导致显著增加空气污染的非工业用途，如地区购物中心、大型零售店、大学甚至公寓楼群等。

关于水质，净水标准限定了水系吸纳沿岸废物处理设施排出物的能力。这些，连同公众对保护生态环境和敏感地区日益增长的要求一起，限制了滨水区土地的开发。

另一个新问题是城市径流的数量和质量。除了传统的侵蚀和洪涝问题之外，径流对受水的健康和环境影响也正成为一个主要的规划问题。

保护农用地和其他资源

重点是防止被城市用地蚕食。保护农用地免遭非农业用途蚕食有两个主要理由。①许多城市位于或邻近基本农田。城市扩展毁了有价值的农地。②城市利用（使用者）常常与农业利用（使用者）矛盾。城市扩展破坏和取代了周围的农业经营和农用地。

在城市郊区需要用土地利用规划和管制规则来管理城市的发展以制止对农用地的蚕食，并保护当地居民所喜爱的农村情调。假如城市用途是不可避免的，则要控制地段大小和分隔距离使它的影响减至最小。

矿产资源（如沙石、矿物、石油）可能需要保护以免城市活动妨碍它们的开采或利用。开采之后的挖损地要复垦来供给以后的继续利用。

能源源源

与环境保护的同时，能源保护也成为公共利益要素。几千年以来，能源保护是通过小心地选择建筑物的位置和朝向来实现的。建立在大量廉价能源供应基础上的现代土地开发和建筑技术忽视了许多保护能源的简单和常识性的教训。在 20 世纪 70 年代能源危机时，社会“重新发现”了节能的土地利用格局的重要性，但是我们的城市已被搁置在依赖汽车的低密度扩展的土地利用格局里了。

在北美，我们在运输方面用了四倍于欧洲的人均能源。大部分是由于我们普遍的低人口密度。在过去十年里，尽管有了更多的节能汽车，石油消费量并没有下降。各地的公共交通乘客人数也在下降。上下班方式发生了非常显著的变化。许多郊区到郊区的上下班，替代了传统的从郊区到市中心的上下班。怨点到缘点的工作日制度也不再是准则了。

应当指出，尽管能源保护导向高密度的土地利用，一个挨一个的紧凑的高密度开发，并不一定如一般想象中的与保护和提高环境质量相冲突。对环境敏感性的开发并不一定意味着低密度的、宽间隔的开发。事实上恰巧相反，高密度的、成簇的开发不但节约能源，而且能够节约土地，并可避免环境危险和敏感的地段。

遗产（文化、建筑、天然）保护

我们必须在一般的环境、能源和历史的保护和保存的气氛中，来体会遗产的保护。规划从城市再开发和再更新转向遗产保护上来有几个理由。首先，最差的住房现在大部分已经不存在了。第二，城市再开发和再更新已经被冠以分裂社区和制造高楼层贫民窟的罪名。第三，没有被城市更新触动的老建筑物已获得一种稀有价值，并被视为城市标志。富裕的人们现在已迁到先前由比较穷的人所居住的地点。

遗产保护可适用于单幢建筑，也可适用于整个地区。通常要求这些建筑物或建筑群具有特殊的建筑学上的或历史的价值，值得保护或加强。实际上，只是其临街面被保存下来。其内部或甚至于其结构本身将被改造，来满足与建筑物原来设计时完全不同的新的需要。保护工作的人工造作和高成本已开始引起注意。

“自然遗产”特色和地区的保护是为了避免遭到不协调的开发和改造的破坏。这包括“有重要意义的”湿地和濒临灭绝的物种。有些栖息地也要保护。有时，如果开发会对自然特色或自然地带的生态功能带来负面影响的话，邻接之地也不能开发。

交摇摇头

过去，解决诸如交通拥挤等问题是通过加宽道路、道路建造和改线来进行的。这样的做法吸引了更多的车辆，造成了更大的拥挤。在过去 100 年，人们认识到允许私人汽车无限制地增长是一件蠢事。各个不同的社会阶层现在开始对此作出反应并奔走游说反对这种无约束的增长。他们特别关切私人汽车持续了社会的不平等及其对环境的负面影响。

公共交通和其他运输方式有了新的推动力。在土地利用规划中，交通的考虑被重新强调，从减少污染到避免车祸，从改进人行道的舒适性到增加公共交通乘客人数。我们还可以看到一种卷土重来的把运输规划同土地利用规划结合起来的努力，特别是在减少对私人汽车的依赖和增加公共交通、骑自行车和步行的可行性。

电信通勤（即通过电脑工作，可以不用到办公室上班）是一个新出现的现象。连同电信购物，可能对交通（交通量、方向、时间等）以及土地利用（人们在哪里工作和他们需要什么设施和服务）产生深刻的影响。

基础设施

大多数“现代”基础设施，诸如下水道、公路和街道是在 100 年前建造的。它们现在已是中年了。经过多年的忽视、过度使用和滥用，许多城市的基础设施，尤其在老城区，已经恶化到成为一个影响健康与安全的问题。其中许多需要更换和彻底大修，而不是小修和凑合的修补。基础设施的再现代化涉及到巨大的成本。

这涉及许多规划问题：管理需求和能力扩展之间，以及修复和替换之间的选择；一个可以保证城市生活不被严重影响和公共资金能够最有效地使用的维修和更换计划；基础设施再现代化与其他公共利益诸如能源保护、环境保护和改善等的结合；基础设施再现代化重新组织土地利用以反映新的生活和工作方式的机会等等。

经济适用房

这是公共利益要素之一，它已改变了原来的意义或是经过一段时期的沉寂之后又重现出来。规划专业的根子就在于“工人的住房”问题上，而住房供应问题又总是规划师们全神贯注的中心。

经济适用房涉及几个方面，一个方面是改善和更好地利用现存的住房，并改进社区设施和邻里环境。对规划师的挑战是：制定住房改善区的适当界线，同时在不迁徙居民的原则下制定改善住房质量的规章和增加住房数量。

另一个方面是特殊群体的住房供应。传统的为低收入家庭提供住房现转向到为老人、残疾人和单亲家庭这样一类下层社会群体提供适宜而又经济的适用房。这些人群对住房的区位和空间要求向规划师提出了新的挑战。

第三个方面是通过设计较高密度的住房并供地（高密度化）以影响住房成本。其道理是通过减少用地和提高基础设施使用效率来减低住房成本。然而，这种方法主要是针对中等和中下等收入家庭而不是针对赤贫户的。对规划的挑战是要预测廉价房的市场需求，把这种需求转换为对土地（区位和规模）的需求，并把土地和基础设施要求公平地分配给区域里的不同城市。

视摇觉摇美

这是指城市环境作为生活、工作和消磨闲暇时光的场所应提供的舒适愉快。作为一个公共利益要素，城市的美学曾引起许多争论。一般情况下，不可能达到同一品味。因此，很难制定出控制措施来实现一个有吸引力的愉快的城市环境。在多数情况下，视觉美是与其他“已经确定的”公共利益要素连带考虑的（也就是说，视觉美很少被单独考虑）。

然而，日益认识到心情愉快是公共健康和精神安康重要的一面。不幸的是，虽然城市规划曾一度与建筑学相连，而现在却高度地面向社会科学。由此之故，大多数规划师很少有准备能对城市设计提出好的意见，或者能懂得和分析群众对建筑环境的群体感觉。

很多时候，市民反对一个开发建议是因为他们不喜欢它的外观，或者因为他们偏爱现在的外观。但是没人敢这样说，因为有成见的人认为审美观点是任意和任性的。我们也许会惊讶地发现我们的口味并不全都是任意的，而是对环境有一种共同的感觉，因为城市环境是许多人共同经历的。不幸的是一般人不能公开地处理美的感觉，因而往往把它隐藏在诸如对建筑高度、遮荫、交通量等事情的考虑中，这些可能看来比较“客观”，但却不是他真正的关心所在。

其他公共利益因素

下面是一些次要的因素或者新出现的公共利益问题。

(员) 以保护公共道德为基础规划决策。假设是公共道德能通过控制某些设施如赌场、成人商店的位置而得到保护。有两个办法：把这些设施集中在一个地方使它们的集聚影响能得到控制；或者把它们分散到整个社区使它们的个别影响降到最小。

(圆) 以避免投资者破产作为规划决策的基础。例如，规划可能以商业风险过高为理怨

由，在紧挨着一些加油站的地方兴建又一个加油站。这是一个有很大争论的公共利益要素。有人争辩说公众无权干预某些人愿意作出一个不明智的选址决策（这里是假设规划师确是明智的）。另一些人则指出若是经营失败，建筑物会空起来，改做别用，或者拆掉再开发。允许这样的开发会造成浪费。大量的和相邻的商店经营失败会带来城市衰退。因此，这论点认为好的规划应当防患于未然。当然，一个常是隐藏在背面的考虑是由商业竞争的压力，诸如上述例子中现有加油站的经营者，会对规划师施加压力，来拒抗新的竞争者。

（獭）规划是为市政府赚钱。这能以出售开发权、征收开发费、强迫开发商或使用者接受某些开发条件、由市政开发公司储备土地等形式进行。不同的政府按它们不同的目标去给予不同的规划理由：保护社区以免无意地补贴私人开发；为社会依法收回它帮助创造的地价增值；保证社区分享新的（尤其是大规模的）开发的利益。这个公共利益因素与防止破产，通常归入于经济效率的辩论中。

（源）一个正在出现的、已抓住公众注意的问题是土地利用与经济重组的关联。人们谈起后工业增长，它对城市生命和城市形态的影响以及地方政府在经济重组中的作用，有两个既有区别又有联系的思路。由高科技工业和精致的服务业的发展而带动的经济重组可被看做当地经济增长的一个机遇。土地利用规划师的任务是要通过正确的土地利用配置和改进物质和社会基础设施来吸引和留住这些工业和商业。但是经济重组也意味着某些工业辮业或生产辮易方式要被淘汰或失去竞争力。这导致工厂开工不足或关门和失业。这些影响可以是局部化或扩散的。地方政府要阻止这种下降，重新激活这些地区，或者把工人留下来。土地利用规划师就被请来为城市的重建或美化、建筑物的再利用以及建立职业培训和咨询服务中心等事项编制规划。

（缘）过去 源年政府精简运动空出了许多公共建筑物和造成了公共土地“过剩”。它们常常位于战略性的地点。它们将来的使用能对地产市场和城市土地利用格局起非常重大的影响。各级政府可能需要一起工作来保证它们有序地再利用、转让或开发辮开发。

土地利用规划的参与者

规划过程的开始，是因为有些人、组织或政府有实施规划的愿望。今天，通常是政府启动这过程，因为规划所需要的立法权力和资源都很大。当然，第一件要做的事情是要通过适当的立法。在北美，规划立法授权由地方政府来执行。但加拿大的省政府和美国的州政府都会直接做规划。一般来说，规划编制和开发控制权力是委托给地方政府的，而上级政府则保留对运用这些权力的监督作用和对纠纷的裁定作用。

本书着重在城市政府一级的规划，而把上级政府的政策和活动作为地方规划的外部因素来处理。其范围能从环境保护和资源利用政策到国家辮区域的运输和就业区位政策，从工业发展到能源保护战略，从住房计划到区域发展计划。从上面下达的政策落实会造成持续的紧张局面，因为在协调城市基础设施和土地利用系统方面市政府要调节自己的理念和这些政策之间的分歧。然而，通常随上级政府的计划而来的可观的援助可能会影响甚至歪曲地方的重心。例如，源年以来加拿大联邦政府为了创造就业机会实施了一项《基

基础设施工程计划》。它用一个三方出资的公式，即联邦、省和市政府各出三分之一资金。这三分之一的钱的诱惑力使市政府乐意调整它们的基础设施计划以符合联邦政府的创造就业的目的。

上级政府为各个部门诸如运输、环境、公园和住房部门以及各种计划定下了程序、管理要求、政策、标准和规程。所有这些都影响地方一级的规划编制和开发控制。同时，这些政策和计划累积的结果对私人开发的成本和使用者的性质和大小也会产生重大影响。

在市一级，土地利用规划和开发控制的功能通常由规划机关来掌握，但是这功能也受执行他们自己的工作职责的其他政府部门和机构，诸如公共工程、公园和休闲、教育、公共交通和公路部门的影响。这些部门和机构间权力和资源分配的不平衡，部门间的对立或单是互不通气都会影响规划的进行。

还有当地的选民，诸如工作和生活在社区里的居民、开在这里的工厂、在此营业的商号以及有组织的利益集团。这些团体，诸如纳税人团体、各种商业团体、不动产业工会和商会也许是地方性的。但也有超越地方性的组织，像环境团体、贸易和工业协会、种族和少数民族以及特殊群体如老人和残疾人。市民特别关心产业的所有权。假如人们觉得他们的产业权益受到公共控制的威胁，或因别人产业的提案而被威胁，他们会强烈地感觉到，并作出激烈的反应。对他们来说，在他们自己的土地利用上有太多的限制，而在别人的土地利用上就很少限制。就商业团体的影响而言，大多数城市将继续实行旨在吸引商号的政策。他们的假设是经济增长是好的，而这种增长能用城市如何吸引和留住新的商号衡量出来。这将会继续影响当地的土地利用决策。特殊利益群体，新的民权组织和传统的财产、商业利益两者都会加强它们的压力，使土地利用决策多元化。以上所有这些因素会使参与方激增，把所有不同观点带进土地利用的研究、审议中来。不像来自上级政府的影响，当地选民的影响来源非常分散，不大正规而且更难协调。

没有开发商，什么都不会发生。典型的开发过程包括五个阶段：形成意向、可行性研究、设计、签合同与建造和交易、经营与出售。开发商在每一个阶段都起着决定性的作用：作为与管制和审批当局以及与开发项目有关的其他各方的倡导者和谈判人，作为市场分析者和经销代理人，作为财务融资人，作为项目雇用的专业人员的雇主和总管，作为创造产业然后把它卖掉来取利的企业家。开发商提供了资本、设备、劳动力和经营才能，把土地从一种用途转成另一种。对于他们，一项土地开发，当预期利益的现值等于或大于为获得这些利益所付出的成本时，便证明这种开发是正确的。他们是风险的承担人，包括利率风险、商业风险、市场风险和财务风险。但开发商常被开发过程中的其他人看成纯粹的逐利者。在开发商和政府官员之间存在着一种紧张关系。例如，开发商为经济利益所驱使，对管制过程的长短特别敏感，而政府官员则因有保护公共利益职责，要行动十分谨慎和前思后想。大多数开发商认为管制和控制比实际需要的多得太多了。在有些开发商和市民之间也存在紧张关系。在郊区和内城，那里存在着明显的开发压力，而居民则需要稳定和财产的价值，保护环境和文化遗产的团体就想维持现状。他们都把开发商看成威胁。规划师常常发现自己也被卷进开发商、政府和市民的谈判中。

公众意见，在政治意义上，是重要的。但是规划师，在他们的专业能力中，必须对这