变与不变之间： 二战以来美国土地使用规划的演进及其对中国的启示

Changing and Sustaining: The Evolution of Land Use Planning in the USA Since World War II

罗震东 宋彦
Luo Zhendong, Song Yan

摘要: 美国的土地使用总体规划作为指导城市综合发展的全局性规划, 在二战以后逐步发展完善, 形成集规划设计、公共政策与增长管理于一体的综合规划。土地使用规划在 70 年的时间里经历了规划理论巨变、支持系统基本不变以及规划编制方法渐变的历程。进入 21 世纪, 随着全球气候变化、金融危机以及恐怖主义等各种威胁的加剧, 可持续发展的重要性日益提升, 土地使用规划开始出现新的发展趋势。韧性、系统思维、社区参与、公平、适应以及关注实施等理念开始成为土地使用规划追求的目标。梳理美国土地使用规划的演化过程与趋势, 对于思考中国城乡规划转型以及“多规合一”的实施具有积极意义。

Abstract: As the comprehensive urban planning in the USA, land use planning was gradually improved and came into be a Hybrid Plan which integrates design, policy and management since World War II. In the past 70 years, there are different kinds of development in the constituent parts of land use planning. Dramatic changes appeared in the part of planning theory, and gradual improvement continued emerging in the part of planning methodology, but none basic adjustment has happened in the part of planning support system. In the 21st century, the importance of sustainable development increasingly arises, coupled with the aggravation of global climate change, financial crisis and terrorism, then some new trends come to emerge in the field of land use planning. The concepts of resilience, systems thinking, community engagement, equity, implementation and adaptation begin to be the targets which land use planning pursuits. Therefore, this research intends to give some implications to the transformation of urban planning in China, based on the revisiting to the evolution of land use planning in the USA.

关键词: 土地使用规划; 学科知识; 演进; 美国

Keywords: Land Use Planning; Disciplinary Knowledge; Evolution; The USA

国家自然科学基金 (51478216) 资助

引言

作为一门实践导向的应用型学科, 城乡规划的发展与国家经济、社会的发展密切相关。随着中国经济粗放的高速发展时代的结束, 以增量扩张为主要特征的快速城镇化阶段也即将结束, 开始步入城镇化率 60% 以后的稳定发展阶段^①。虽然健康城镇化、人的城镇化已经成为当前的共识, 然而如何在经济增速放缓的稳定发展阶段真正实现健康的、以人为本的城镇化, 中国既有的城乡规划理论与实践并没有给出出现成的答案, 迫切需要知识的创新。知识创新固然是一个不断建构的过程, 然而对于城乡规划学科而言, 其实践导向的特征决定了创新的基础必然根植于知识积累的历史与空间的逻辑之中。透过历史的、全球的视野寻找影响、推动城乡规划学科知识积累的真实逻辑, 不仅是历史研究的重点, 也是比较研究的要义, 唯如此才能真正推动转型之际中国城乡规划学科的进步。

纵观全球城乡规划学科的发展历程, 美国二战后的发展与中国改革开放以来的历程有着很高的类比性和借鉴价值。美国二战以来已经完成相对完整的城镇化历程, 期间出现的很多政策和发展特征, 与改革开放以来尤其是 1992 年以来的中国存在着广泛的“相似性”。在美国, 战争结束与婴儿潮释放了长期被压抑的需求, 带来了持续的增长和繁荣; 联邦政府的三大措施——住房资助、高速公路网和其他基础设施建设以及军工产业的发展, 或直接或间接地推动了美国城

作者: 罗震东, 南京大学建筑与城市规划学院, 教授; 北卡罗来纳大学教堂山分校访问学者; 中国城市规划学会城市总体规划学术委员会委员。
luozhendong@nju.edu.cn

宋彦, 北卡罗来纳大学教堂山分校城市与区域规划系, 教授; 北卡罗来纳大学教堂山分校中国城市研究中心主任; 国际中国城市规划学会 (ICPA) 主席

① 2016 年国内生产总值 744 127 亿元, 按可比价格计算, 比上年增长 6.7%; 城镇常住人口 79 298 万人, 比上年末增加 2 182 万人, 乡村常住人口 58 973 万人, 减少 1 373 万人, 城镇化率为 57.35%。参见中华人民共和国统计局. 2016 年国民经济实现“十三五”良好开局 [EB/OL]. [2017-01-20]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfh/201701/t20170120_1455942.html

市化的进程^[1]，进而推动美国区域科学与综合性都市区规划（comprehensive metropolitan planning）进入全盛期，区域性规划和大尺度都市基础设施项目对战后的现代化形成了至关重要的影响^[2]。在中国，改革开放释放了长期压抑的经济发展需求与活力，住房商品化改革与土地有偿出让制度的建立，高速公路、高速铁路、机场、港口以及宽带网络等基础设施的大规模建设，外资、国资、民资多元推动的产业发展，共同推动中国经济和城镇化进入高速发展时期，直接造就了中国规划的繁荣^[3]。中国的规划教育也经历了与美国规划院校1950年代中期至1970年代中期非常类似的阶段^[4]。虽然中美之间存在着制度、文化、环境等诸多差异，但经济社会发展对于城乡规划学科的影响却有着近乎相同的机制和规律。因此，研究美国城乡规划学科二战以来的演进对于判断中国城乡规划的转型方向有着非常重要的参考价值。

对于规划学科的历史研究，笔者倾向于聚焦直接反映规划实践或服务于规划实践的核心知识^[5]。基于此，本文聚焦于城乡规划学科最为核心的知识构成——土地使用规划。在梳理美国土地使用规划发展阶段与类型的基础上，本文深入分析土地使用规划学科知识演进的特征与逻辑，总结21世纪以来土地使用规划的变革动因与演进趋势，进而透过美国土地使用规划的转型逻辑，探讨中国规划转型的可能方向以及多规合一的可能路径，为当前城乡规划改革提供借鉴。

1 美国土地使用规划的发展与知识演进

虽然美国土地使用规划的家族树（图1）根植于20世纪前50年的理论与实践^[6,7]^①，但学科知识的真正形成始于20世纪50年代，也即二战以来的知识生产和实践总结。

图1 美国土地使用规划的家族树

资料来源：参考文献[6]

1.1 土地使用规划的发展阶段与类型

美国二战以来的土地使用规划大致可以划分为三个阶段，1970年代和1990年代是两个主要的转型时期。1970年代以前，以物质形态设计为主的传统总体规划（general plan）是规划的主流（家族树的树干）。源于19世纪的经典城市形态设计，如郎方的华盛顿、佩恩的费城、奥格尔索普的萨凡纳，以及伯恩汉姆的服务于城市美化运动的芝加哥规划，奠定了土地使用规划的基础。聚焦于长期的物质空间发展成为二战以前对于规划的一致概念。战后经济的繁荣与人口的快速增长催生了大量土地使用规划需求，1954年颁布的联邦住宅法案的第701条款对于地方政府必须正式通过一项长期的总体规划才能获得联邦政府贷款的要求，大大推动了地方土地使用规划的编制。701条款对于综合发展规划应当包含的内容所进行的详细说明，与肯特的城市总体规划（T. J. Kent's Urban General Plan）以及查平的城市土地使用规划（F. Stuart Chapin, Jr's Urban Land Use Plan）共同构成了美国土地使用规划的基础理论与方法。受其影响，这一时期形成了一个清晰、明确的概念，即规划的目的就是为私人和公共的物质开发以及城市再开发进行综合政策的决策、沟通与实施。

1970年代之后，美国的城市规划开始转型。一方面，大规模的基础设施建设接近尾声，高速公路建设、清除贫民窟和城市更新运动引发了广泛的社会冲突，当时几乎所有美国社会爆发的严重问题都可以从城市的发展中找到根源^[4]。简·雅各布斯的《美国大城市的死与生》的发表，对于城市规划产生了深远的影响。另一方面，随着科学技术的发展，定量方法和手段开始大量引入城市规划领域，推动了城市规划技术与方法的进步。美国的土地使用规划开始出现新的类型，除了传统的以物质形态设计为主的土地使用设计规划（land use design plan），文字型政策规划（verbal policy plan）、土地分类规划（land classification plan）以及开发管理规划（development management plan）等新的分支开始出现。这四种规划类型基本上构成了美国在1970年代—1990年代末主要的土地使用规划类型。土地使用设计规划是对未来土地使用的详细安排，包含详细的未来土地使用规划图，提出了城市商业、办公、居住、开放空间、公共土地使用及流通系统未来长期的发展模式，在城市政府一级广泛编制。土地分类规划对土地使用进行分类，确定开发的优先权，规定开发的进度，选择开发时间。由于其更专注于开发战

① 爱德华·凯泽（Edward J. Kaiser）和大卫·戈德沙尔克（David R. Godschalk）的这篇经典论文《二十世纪土地利用规划：一个树形谱系》（Twentieth Century Land Use Planning: A Stalwart Family Tree）曾被查志强先生编译在《上海城市规划》1997年第6期，毛其智教授也曾将其节译在《国外城市规划》2001年第1期。国内关于“家族树”的图示即源自毛其智教授的版本。

略，因此深受各个县、大都会地区及区域规划机构的偏爱。文字型政策规划主要是关于目标和政策的书面文本，没有专门的图纸来表示土地使用形式或实施战略，它要比其他类型的规划更具灵活性，特别适于非物质形态的开发政策。文字型政策规划可用于各级政府，但通常是在州政府一级。开发管理规划是一项行动协调计划，由地方政府的专门机构承担，强调特定的行动过程而非一般的政策。四类规划各有侧重，土地使用设计和交通的关系最紧密，文字型规划和公众参与更紧密，土地分类规划侧重环境保护，开发管理侧重实施（表1）。

四类规划在1990年代以后开始融合，形成整合设计、政策和管理的综合规划。这一综合规划当中有文字型规划，会把一些政策变成法定的文本。规划设计的前面也一定有一个和政策相关的土地分类规划，把各种政策和环境保护的内容整合进去。至于土地使用还是需要规划设计的，以协调各种土地之间的关系，因此规划仍然会有一张总图。文字型政策规划部分关注环境、社会、经济、住房和基础设施等内容，但回避空间规划细节和物质形态；土地分类规划确定空间增长政策，虽然图示表达，但更强调开发政策而非城市形态，关注开发管理和环境保护，但不涉及交通、设施以及内部土地的使用安排；土地使用设计规划强调长期的城市形态、服务设施和交通系统，用图示和政策表达，规划图明确特定土地用途的区位；开发管理规划服务于政府正在运行的增长规划行动，为引导和资助增长确立标准和程序。

1.2 土地使用规划学科知识的系统演进

美国土地使用规划学科知识的系统演进最为直接地反映在五版《城市土地使用规划》^①教材的发展与更新上。这部在西方国家被誉为规划界的“圣经”的著作，从1957年由斯图尔特·查平教授^[8]编著以来，分别在1965年、1979年、1995年和2006年进行了四次更新^[9-12]，目前正在编著第六版。通过分析五版的内容可以看出，查平教授从一开始就为城市土地使用规划的学科知识奠定了基础性框架，规划理论、规划支持系统与规划编制方法三大板块的学科知识构成在五版中始终保持^②。正是这种良好的结构性和连续性，为观察美国土地使用规划学科知识，尤其是方法论的演进提供了极好的素材。

规划理论板块基本随着时代背景的变迁而变化，而且巨大的时代变迁必然引致巨大的理论变化。《城市土地使用规划》的最初两版中，规划理论便超越了“物质空间决定论”的思想，将土地使用规划置于复杂的社会经济系统中进行研究，强调决定土地使用的经济、社会和公共利益因素。在计量革命时代出版的第三版则是全部五版的分水岭。一方面，大量借鉴了系统规划理论和理性过程规划理论的内容，以确保规划的“科学性”；另一方面，强调规划过程中兼顾自上而下的政府影响和自下而上的多元草根影响，反映了土地使用规划政策视角的转向。1995年出版的第四版沿着第三版的思路充分赋权多方利益，鼓励自下而上的土地使用诉求，并强调土地使用规划是多方利益博弈的产物，尤其关注公众参与过程和弱势群体利益的倡导。2006年出版的第五版则

表1 美国四种土地使用规划类型的比较

规划特征	1950年代的总体规划	1970年代—1990年代四种规划原型				1990年代混合的设计—政策—管理规划
		土地使用设计	土地分类规划	文字型规划	开发管理规划	
土地使用图	详细	详细	总体	没有	仅在增长地区	总体的、特定地区的
建议的性质	总体性社区目标	土地使用政策和目标	增长区位和激励	各种社区政策	特定的管理行动	政策和行动
时间范围	长期	长期	长期	中期	短期	短期和长期
与实施的关系	非常弱	由弱到适中	适中	适中	强	由适中到强
公众参与	形式上的	积极	适中	适中	积极	积极
资本改良（设施改造）	咨询	建议	建议	建议	要求	从建议到要求
土地使用与交通的联系	适中	强	弱	不确定	强	强
环境保护	弱	适中	强	不确定	不确定	强
与社会政策的联系	弱	弱	弱	由适中到强	弱	适中

资料来源：参考文献[6]

① 同济大学吴志强教授在《城市土地使用规划》（第五版）中文版的译者序中简要介绍了五个版本的主要内容。
② 三大板块的构成同时深刻地影响了中国的《城市规划原理》（第四版）的编著。吴志强教授在第四版前言中坦言《城市土地使用规划》（第五版）是《城市规划原理》（第四版）的重要对照读本和参考文献。仔细比较可以看到，《城市规划原理》（第四版）五篇的构成逻辑与查平教授的逻辑一致，甚至前三篇就是对《城市土地使用规划》（第五版）三大板块的学习和模仿。但中国的“规划原理”总是试图囊括一切的企图，使得教材的结构虽然相似，但内容的庞杂一定程度上冲淡了逻辑上的严谨性。

超越了第四版单薄的博弈视角，强调为自然、为全体、为后人的可持续规划。随着土地使用规划日益关注公共利益和多元协同，从第四版开始，规划师的角色逐渐从前三版中所认为的资料调查者、问题分析者、方案制定者，向沟通者，博弈参与者和管理者，公众利益倡导者和共识构建者转变。第五版则进一步要求规划师要做可持续规划的倡导者和公众教育者。规划师角色演变的过程不是后一种角色否定和替代前一种角色的过程，而是不断完善和丰富前一种角色的过程。

规划支持系统板块主要为规划的相关知识，内容构成基本稳定，具体知识点则随着相关学科的发展呈现出逐步替换和丰富的特征。第一版《城市土地使用规划》构建了包括城市经济学、就业研究、人口研究、城市土地研究、交通和土地使用在内的规划支持系统，将人类活动模式作为土地使用规划的理论基础，奠定了土地使用规划支持系统的基本格局。1960年代初期，社会科学得到极大的发展，经济学和地理学越来越关注城市、空间和土地使用对社会的影响^[4]。受这些学科的影响，查平教授开始研究影响人类行为活动和行为选择的因素，从而对居住区、商业空间和其他设施进行更好的空间组织。1965年出版的第二版中将城市活动系统研究纳入了规划支持系统中。随着规划向社会科学领域发展的趋势更为明显，规划实践过程中需要涉及多个层面的研究分析，并强调使用的情景模拟，因此在第三版中引入了规划信息系统以整合城市人口、城市经济、土地使用者等多方面的数据。同时加入了自然环境现状分析、问题分析、目标分析、多情景分析等内容。随着信息技术的不断发展，第四版在上一版的基础上进一步完善规划信息系统，增加环境信息、基础设施信息等多种内容。同时随着倡导式规划、参与式规划研究的深入，社区规划开始产生新的活力，如何构建社区共识、吸引居民持续参与成为社区规划工作主要的分析内容，第五版因此加入了社区发展报告说明（State of Community Report）这一内容。

规划编制方法板块则体现出渐进的演进过程。二战后至1960年代，大量城市建设需求决定了物质空间的规划设计在当时的美国规划实践中占据主导地位。深受进步运动（Progressive Movement）时期技术精英推动社会转型发展的影响而兴起的美国城市规划，在该段时期内具有政府自上而下的强话语权和社会精英强意志力的双重特点，这在第一、第二版《城市土地使用规划》中体现明显。20世纪六七十年代间，大量的城市复兴建设用充满政府和精英理想的城市再开发方案取代很多老旧的“贫民窟”，对城市底层百姓的利益造成了巨大的伤害，引起了社会各界对城市规划的抵制。

与此同时，在社会科学领域，定量统计分析方法、数理模型、计算机应用等取得了重大进步。时代思潮的变迁与科学技术的进步对于规划方法的演进形成强有力的推动，1979年出版的第三版在规划方法一章明确强调编制阶段需要考虑政府自上而下和市民自下而上的利益诉求，同时引入了大量数理模型对土地使用分配建模，强调土地使用决策的科学性。进入1990年代，随着城市发展带来的生态环境问题日益恶化，1995年出版的第四版删除了大量数理模型，详细介绍了土地分类规划和开发管理规划，强调了实施阶段的开发管理和具体实施技巧。2006年出版的第五版则是对上一版中相关内容的进一步丰富。在编制阶段引入了对土地分类规划进一步完善的区域土地政策规划，同时加入了重点关注规划管辖权范围内具有重要战略意义的地段规划，比如交通廊道规划、邻里规划、商业中心复兴规划、历史风貌区规划等。经历五个版本的不断演化，城市土地使用规划的编制与实施成为市场、社会、政府多元主体共同参与、相互制衡以寻求可持续发展的过程。

从规划教育的角度梳理整个土地使用规划学科知识的演进，可以看到一条很清晰的脉络。规划理论或曰思潮随着时代的变迁而进步；规划相关知识的构成保持稳定，并随着相关学科的发展而逐渐丰富；规划编制方法则随着学界和实践领域对于城市规划理解的演进，不断改进、调整。进一步详细分析《城市土地使用规划》第五版的规划编制方法部分，可以深入地了解所谓的综合规划的构成与特征。其主要阐述四种不同类型的规划：区域土地政策规划（areawide land policy plan）、城乡土地使用设计规划（communitywide land use design plan）、地段规划（small-area plan）和开发管理规划（development-management plan）^①。相比于“家族树”中的四类规划，学科教育角度的分类将文字型政策规划和土地分类规划整合为区域土地政策规划，同时将土地使用设计规划根据空间尺度拆分出更为详细或专业的地段规划。这一分类一定程度上呼应了城乡规划体系宏观、中观和微观的三个尺度构成。同时反映出中观和微观两个尺度的以物质形态设计为主的规划依然是美国土地使用规划教育的主体，而且规划教育已经将设计、政策和管理整合为一体，区域土地政策规划和开发管理规划，作为土地使用设计规划的基础和实施，已经不可分割。事实上，在实践中四种规划类型也常常结合在一个规划当中。区域土地政策规划关注土地分区以及空间增长政策，土地使用设计明确特定土地用途的区位，开发管理规划为引导和资助增长确立标准和程序。从教育和实践可以看到，虽然美国城市规划从物质形态向公共政策转型的特

① 相关规划名称的翻译借鉴《城市土地使用规划》（第五版）中文版中的翻译。字面上虽然存在一定出入，但内涵上更为准确。

征非常鲜明,但物质形态设计依然是规划实践和规划教育的主要组成部分。

2 21 世纪以来土地使用规划的新发展

2.1 土地使用规划实践的挑战

21 世纪以来,美国的土地使用规划对于可持续发展予以高度关注。气候变化、生态压力、廉价能源的终止以及全球经济转变都以新的、更加消极的方式影响着地方的发展。有意识地可持续发展的原则,扩大并建立这些概念的社会基础,日益成为规划师的责任和下一步的工作重点^[13]。尤其“9·11”恐怖袭击、卡特里那飓风等一系列重大不确定事件的发生,在给美国城市带来巨大创伤的同时,对城市规划也造成巨大影响。面对天灾人祸,尤其巨大的不确定性,城市规划领域开始反思,规划究竟能够做什么,应该怎么做?于是,可持续发展、韧性发展得到高度重视^[14,15],为可持续性规划被认为是 21 世纪的决定性挑战^[13]。

这一变革过程中,土地使用规划领域一直面临着直接的机遇和威胁。一方面,它是被广泛地依靠和期望的实现可持续发展和宜居社区的手段。另一方面,它必须解决与这两个迷人的愿景相关的价值观方面的严重冲突。可持续规划植根于增长管理议题,即引导发展朝向期望的城市结构和形态,而不是简单地回应个人的发展需求,一定程度上还要限制个人的发展需求。这和美国既有的低密度、蔓延式土地使用传统存在冲突,因此美国土地使用规划的未来取决于它如何解决这些冲突并创建既宜居又可可持续的聚居模式。精明增长(smart growth)和新城市主义(new urbanism)被认为是美国规划界的两个积极的、示范性的尝试,它们的兴起一定程度上就是试图转变常规的规划实践,从组织社区物质增长转变为制定关于资源使用、美学和生活质量的完备、公正的决策^[12]。然而这两个尝试依然是有局限的,可持续发展需要土地使用规划提出更具整体性和整合性的思路。

面对变革和挑战,美国规划学界进行了积极的回应。劳斯等^[16]在论述 21 世纪综合规划的模式时指出,新的模式应当是价值驱动、协作、基于主题、连接过程与产出、具有区域视野并超越文本的成果。综合规划不应是聚焦于土地使用和物质空间发展的一般性政策文件,被分割为单独的要素,通过自上而下的过程完成。新模式要求规划处理问题的同时体现出社区所表达或追求的价值,规划过程围绕跨领域的主题,有意义地纳入市民、机构、工商企业和其他社区利益相关者,将社区价值与清晰界定的行动议程连接起来,使用数字技术、可视化和其他科技来克服书面文件的传统局限,以区域的视角解决问题。戈德沙尔克^[15]在《美国规划协会会刊》(JAPA)上明确提出解决可持续发展与宜

居社区愿景之间冲突的“可持续棱锥模型”(Sustainability/Livability Prism),并在《城市土地使用规划》第五版的编写中着重强调“可持续发展”主题^[12]。基于可持续发展三角模型基础的“可持续棱锥模型”,将“3E”(公平、经济、生态)与宜居的价值观整合起来,构成了新的土地使用规划分析框架。

2.2 土地使用规划理念的重构

经过 21 世纪初十余年的学术研究和实践探索,美国土地使用规划领域主要的变化依然体现在规划理论或曰思潮板块。为了更好地指导规划实践,美国规划协会(APA)委托戈德沙尔克教授于 2012 年和 2015 年主持完成了两份研究报告,《让空间可持续:综合规划的角色》(Sustaining Places: The Role of the Comprehensive Plan)和《让空间可持续:综合规划的最佳实践》(Sustaining Places: Best Practices for Comprehensive Plans)。报告在重申可持续和宜居理念的基础上,提出一个“6+2+2”框架,即六项原则、两个过程和两点属性,全面阐述 21 世纪美国土地使用规划编制的理念和方法论^[13]。这些原则、过程和属性以及支持性的最佳实践界定了迈向空间可持续的综合规划应该做什么和怎么做^[17]。

原则(principles)是目的的规范性表述,它是构成一项规划全部战略的基础,包括目的、目标、政策、图件和其他内容。新时期综合规划的六项原则是:(1)宜居建成环境(livable built environment):确保建成环境的所有要素,包括土地使用、交通、住房、能源和基础设施,互相协作以提供可持续的绿色场所;(2)与自然和谐(harmony with nature):确保自然资源对于人类幸福的贡献是被明确组织和重视的,同时保持自然的健康是首要的;(3)韧性经济(resilient economy):确保社区已经做好应对积极和消极的经济健康变化的准备,同时做好发起可持续的城市开发和再开发战略的准备,依赖地方资源培育绿色增长;(4)交织的公平(interwoven equity):确保公平、公正地向所有公民和团体提供住房、服务、健康、安全和生活;(5)健康的社区(healthy community):通过健康食品、体育活动、休闲可达性、健康护理、环境正义和安全邻里的提供,确保公共健康需求被识别和重视;(6)负责的区域主义(responsible regionalism):确保所有地方建议能够衔接、支持相邻辖区和周边区域的规划,并对其负责。

过程(processes)指发生在综合规划准备和实施期间的活动。两个过程的要求:(1)真正的参与(authentic participation):确保规划过程积极邀请社区的所有群体参与问题分析、愿景创设、方案制定和效果监督等环节;(2)负责的实施(accountable implementation):确保实施规划的责

任以及评估实施进展的指标都是清晰说明的。

属性 (attributes) 指塑造综合规划内容和特征的规划编制的设计标准。两条标准的要求是：(1) 内容一致 (consistent content)：确保规划包含一套一致的、基于社区现实条件、主要问题和影响而形成的愿景、目的、政策、目标和行动；(2) 特征协调 (coordinated characteristics)：确保规划包含创意和创新的战略和建议，它们在内部相互协调，同时纵向上与联邦和州的要求相协调，横向与相邻辖区的规划相协调。

从上述 10 条原则或标准，可以看到美国土地使用规划若干显著的发展理念或趋势，它们将显著地影响 21 世纪的综合规划实践^[17]。首先是韧性 (resilience)，随着自然灾害以及经济不景气日益增加的发生频率和影响，获得从干扰和变化中快速恢复的能力，成为更加韧性社区的需求将日益增长，对于韧性城市规划和设计的倡导和推动也将日益增强。其次是系统思维 (systems thinking)，应对复杂系统的更为复杂和整体的思维将取代单独的局部要素的传统思维。与此同时，数字技术的快速进步正在变革市民参与综合规划过程的方式，社区参与 (community engagement) 能够也必须纳入传统上在这一过程中经常被忽视的群体。而与日俱增的不平等，不仅体现在经济地位上，也体现在基本的生活质量方面，如健康状况和应对灾难的脆弱性，使得公平 (equity) 已经成为国家和全球关注的重点。最后，对于土地使用规划，实施 (implementation) 和适应 (adaptation) 始终是至关重要的。在一个财政有限并质疑政府角色的时代，成功的实施对于建立规划的价值意义重大，这意味着规划要更加清晰地确立优先次序、责任和时间表，有效地分配资源，开发新的实施模式，运用目标和标准去监测进展，并积极交流成功的经验。与此同时，过去被认为是稳定的条件，如气候、资源可用性和成本以及地方就业基础，正日益受制于超出地方政府控制能力的力量，巨大的不确定性需要适应性 (adaptive) 方法，即利用监测和反馈机制在持续前进的基础上灵活有效地调整实施计划。

3 中国城乡规划的转型与多规合一的思考

3.1 城乡规划学科知识的发展与教学

通过对美国土地使用规划发展历史的梳理可以看到，规划学科知识的构成中，三大组成部分的演进程度并不一致。规划理论或曰思潮随着时代的变迁常常出现显著甚至剧烈的变化；规划支持系统或曰相关知识的构成保持稳定，虽然随着相关学科的发展还在不断的更新和丰富，但主要是在具体知识点层面；规划编制方法则随着研究和实践的发展不断改进、调整。三大板块，巨变、小变与渐变的总体特征，美国如此，中国大体也是如此。规划理论方面，当代中国的不同

时期，对于城乡发展关系的认识都是不同的。尤其作为一门与政治、经济、社会生活紧密相关的“显学”和活跃的实践活动，中国城乡规划理论的发生常常是被动的、输入的、衍生的，规划思潮也往往在内生与外生、自上而下和自下而上的多重二元交织语境下，呼应时代脉搏的波动。而规划相关知识的构成则保持稳定，比如经济分析、人口分析，即使在大数据时代，测度方法、工具更加精细和准确，但测度的目的和内容总体一致、变化很小。规划编制方法则不断渐进调整、创新，方法上的积累和迭代为中国快速城镇化进程中的巨大发展建设需求提供了有效的支撑，渐进的、边缘创新的特征非常明显。

对于学科知识构成的不同演进特征的认识，为思考学科知识发展乃至转型提供了讨论的基础。学科知识的发展和进步必然是全面的，但不同知识构成的发展是有各自规律的，而且它们之间似乎并不存在必然关系。从这个意义上讲，所谓的“转型”更多地其实发生在规划理论或者思潮层面。比如从物质形态主导向公共政策主导转型，体现的就是工具理性向交往理性、价值理性的转型。这一转型在规划相关知识层面就淡化很多，一般体现为与公共政策相关的学科知识的加强和补充，并不构成转型。至于规划方法层面，如果不理解这一转型的意义就会产生误解，以为从物质形态主导向公共政策主导转型就是放弃或削弱物质形态设计方法了，殊不知没有物质形态设计，公共政策附着在哪里呢？在方法层面，这一转型恰恰不是从一端走向另外一端，也不是对立和否定，反而是积累、迭代，走向更综合、更强大的设计—政策—管理的混合体。

从学科知识角度理解中国城乡规划的转型有助于澄清教学的方向和重点。转型期规划教育的方向必定是更加综合，理论上转变认识，知识上扩展补充，方法上渐进积累。同时，更综合、更强大的设计—政策—管理的混合体要求规划师必须具备三方面的核心技能：理性分析、交流协商和整体设计，而落脚点在设计。作为解决问题的方法，设计必须得到足够的重视。事实上，从物质形态主导向公共政策主导转型绝不意味着放弃甚至弱化设计，绝对不意味着放弃解决问题能力的培养。而且从演进的视角看，新的设计教学，也必然不仅仅包括物质形态方面的设计，还包括政策设计乃至制度设计的内容等，但宜居环境的建设和空间的可持续发展是土地使用规划始终聚焦的重点。

3.2 多规合一的可能模式与总规转型

从二战后美国土地使用规划的演进历程，可以清晰地看到一个“多规合一”的过程。美国土地使用规划领域的四类规划经过二三十年的发展逐渐开始融合，在 1990 年代中后

期开始形成整合设计、政策和管理的综合规划。这一融合不仅有功能上的融合,还包含了尺度上的整合。文字型政策规划和土地分类规划整合为区域土地政策规划,土地使用设计规划根据空间尺度拆分出更为详细或专业的地段规划,一定程度上呼应了城乡规划体系宏观、中观和微观的三个尺度构成。作为一个发展趋势,多规合一已经成为综合规划的应有之义。在学科知识层面,美国土地使用规划多规合一的重点是多个规划在职能和适用尺度上的融合。规划职能不一样,尺度不一样,应用的范围也就不一样。如果不能整合职能和尺度,各取所长,只是整合形式,就是缘木求鱼了。当然在美国,土地使用规划主要是一种地方事务,尽管某些重要情况下可能会出现例外,但从土地使用规划的范围和特征来看,主要还是由地方决定,规划的执行变化范围很大^[1]。因此,综合规划的学科知识虽然是清晰的,但地方实践的过程则更多地根据自身的需求,呈现出普遍的多样性。

中国对应领域的主要规划与美国土地使用规划领域的四类规划在功能和内容上有着很高的相似度。以物质形态设计为主的土地使用设计规划以及开发管理规划类似于中国住建系统的城市总体规划,文字型政策规划类似发改系统的发展规划,而土地分类规划则接近于国土系统的土地利用总体规划。无论美国还是中国,不同功能规划的出现基本有着相似的分工需求,而从分工走向整合一定程度上也符合事物发展的规律。人类思考问题的角度和方式并没有太大差异。因此,仅仅从学科知识角度,中国多规合一实践的发展方向其实是清晰的,具体的模式大体可以归纳为两种。模式一,构建战略导向的多规合一规划,重点定战略、定分工和协调机制,其他部门各自的规划依然发挥各自的职能和优势,但必须统领于这一战略之下。模式二,基于城市总体规划构建集设计、政策和管理于一体的综合规划,进一步区分发展规划和土地利用总体规划的政策引导和实施管理职能,有效地在前端和后端衔接城市总体规划,推动多规在职能和尺度上的整合,形成优势互补。从学科知识角度,两种模式并无太大差别,然而在制度设计上则截然不同。模式一是在不改变现有部门规划本身的基础上进行的协调策略,相对温和、渐进和结构性;而模式二则是整合部门规划基础上的规划编制改革,相对剧烈、彻底和实质性。由于不涉及制度变革,前者已经在地方层面有效地实施起来,而后者则更多地依赖于制度调整和顶层设计。目前,自然资源部的设立已经在中央层面开启了制度调整的进程,相信城市层面的制度变革也将很快推进。

基于多规合一发展的需求和可能趋势,当前城市总体规划一味试图简化或“瘦身”的思路似乎并不合理,一级政府一级事权的国家空间规划体系的建构或许才是破解困境的出路。事实上,简化或“瘦身”主要应针对的是自上而下的审

批。城乡规划作为一项地方性事务,自上而下的引导和规范只能是原则性和建议性的,过于细节的规范和统一可能都是城市特色的杀手。更加综合、整体的思考和内容构成应当是城市总体规划编制发展的趋势。当今世界城市发展日趋复杂,面临的不确定性挑战日益加剧,可持续与宜居的理念也要求城市规划与管理不断提升综合性、过程性和实效性。因此,在不区分政府事权的情况下,简化和综合只会成为一对不可调和的矛盾。如果从服务于地方特色发展的角度,国家空间规划体系应当下放与城市总体规划相匹配的事权,从而更加有利于中国城市总体规划向综合规划的发展,真正实现多规合一。

4 结论与讨论

梳理美国二战以来土地使用规划的发展与学科知识的演进,可以清晰地看到土地使用规划从较为单纯的物质形态规划设计向综合性的设计—政策—管理混合体发展的过程。随着城镇化进程的推进,城市的复杂性日益增加,面对的问题和挑战也不断增多。新的不同职能规划的出现既是对问题和挑战的应对,也是对城市规划实践和知识体系的不断丰富和发展。而这种丰富和发展可能在一段时期体现为相对独立的规划类型,然而随着知识的交流和碰撞,最终会整合在一个更为综合、强大的知识体系内。因此,如果从强调知识的创造与分化角度,土地使用规划的“家族树”是准确的,但如果从呈现知识演进的长期规律、发展趋势角度,“家族树”可能就会显得无法持续。可能“流域”的概念能够更为清晰地反映知识生产与演化的长期过程,那就是知识支流的持续涌现、持续合一和持续壮大。

城市总体规划作为中国城乡规划学科知识体系最核心的组成部分以及实践的主体,为中国的城市发展和城镇化进程做出了巨大的贡献,也面临着巨大的、多方面的挑战。然而,在这些挑战或冲突中,最根本的并非来自知识体系内部。从知识演进的角度,多规合一不仅不是对城市总体规划的否定和替代,恰恰是推动和促进。城市总体规划的根本性问题是规划制度的问题,尤其是规划审批权与政府行政事权的严重脱节^[18]。因此,在城镇化进程不断深入、学科知识不断生产和丰富的过程中,走向更加综合、整体的城市总体规划必将不可避免地遭遇治理体制的瓶颈^[19],这才是总体规划改革不可回避的问题。从尊重城镇化和学科知识发展的趋势和规律角度看,集权和简化的思路可能是不可取的。以尊重地方发展权、鼓励地方发展多样性为导向的现代化治理转型和事权匹配,可能更有利于规划转型的成功,到那时“多规合一”作为一种阶段性的思潮也将自然地消逝在历史的长河里。UPI

衷心感谢大卫·戈德沙尔克教授和张京祥教授对于本文写作给予的热忱帮助!

参考文献

- [1] CULLINGWORTH B, CAVES R W. Planning in the USA: policies, issues, and processes[M]. 4th ed. London and New York: Routledge, 2014.
- [2] ROSEMARY W. Rethinking postwar planning history[J]. Planning Perspectives, 2014, 29(2): 153-163.
- [3] 张京祥, 罗震东. 中国当代城乡规划思潮 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2013.
- [4] 侯丽. 美国规划教育发展历程回顾及对中国规划教育的思考 [J]. 城市规划学刊, 2012(6): 105-111.
- [5] 罗震东, 何鹤鸣, 张京祥. 改革开放以来中国城乡规划学科知识的演进 [J]. 城市规划学刊, 2015(5): 30-38.
- [6] KAISER J E, GODSCHALK R D. Twentieth century land use planning: a stalwart family tree[J]. Journal of the American Planning Association, 1995, 61(3): 365-385.
- [7] KAISER J E, GODSCHALK R D, 毛其智. 美国 20 世纪的城市土地使用规划 [J]. 国外城市规划, 2001(1): 13-16.
- [8] CHAPIN F S Jr. Urban land use planning[M]. New York: Harper & Brothers, 1957.
- [9] CHAPIN F S Jr. Urban land use planning[M]. 2nd ed. Urbana: University of Illinois Press, 1965.
- [10] CHAPIN F S Jr, KAISER J E. Urban land use planning[M]. 3rd ed. Urbana: University of Illinois Press, 1979.
- [11] KAISER J E, GODSCHALK R D, CHAPIN F S Jr. Urban land use planning[M]. 4th ed. Urbana: University of Illinois Press, 1995.
- [12] PHILIP R B, GODSCHALK R D, KAISER J E, et al. Urban land use planning[M]. 5th ed. Urbana: University of Illinois Press, 2006.
- [13] GODSCHALK R D, WILLIAM R A. Sustaining places: the role of the comprehensive plans[R]. American Planning Association, 2012.
- [14] GODSCHALK R D. Urban hazard mitigation: creating resilient cities[J]. Natural Hazards Review, 2003, 4(3): 136-143.
- [15] GODSCHALK R D. Land use planning challenges: coping with conflicts in visions of sustainable development and livable communities[J]. Journal of the American Planning Association, 2004, 70(1): 5-13.
- [16] ROUSE D C, CHANDLER T M, ARASON J. The 21st Century comprehensive plan[R]. American Planning Association National Planning Conference, Seattle, 1999.
- [17] GODSCHALK R D, DAVID C R. Sustaining places: best practices for comprehensive plans[R]. American Planning Association, 2015.
- [18] 赵民, 郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨 [J]. 城市规划学刊, 2012(3): 1-9.
- [19] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识 [J]. 城市规划, 2016, 40(3): 9-14.

(本文编辑: 秦潇雨)