

## >>> 专题研究 Topic Focus

主持人：董晶晶，哈尔滨工业大学深圳研究生院城市与景观设计研究中心博士研究生。  
d.jing.jing@hotmail.com  
何闯，北京市城市规划设计研究院。hemin0421@126.com

资源是人类赖以生存和发展的基础，高效、可持续的资源利用是当今世界各个研究领域的重点。景观作为人类活动与自然环境相互作用的产物，涉及历史、文化、生态、工程技术等众多复杂因素，对景观资源的合理、有效利用，是建立资源节约型、环境友好型社会的重要组成部分。

美国风景路规划以保护和提升道路沿线城乡景观资源为核心，通过整合与之相关的人力、物力、财力资源，实现了空间和资源上的多维度整合，创造了一种全新的廊道规划模式，成功塑造了与环境互融共生的道路景观，是建设“两型社会”的典范。同时，这种多学科多领域的协同工作，也为旅游发展、交通规划、市场营销等学科提供了新的研究方向。本期专题对其规划目标实现的内在机制与策略进行了探讨，希望能够对我国的城市景观建设、城乡资源整合、城乡统筹发展提供参考和借鉴。

——栏目主持人

## 美国风景路规划中的资源整合策略

### 1 相关背景

#### 1.1 《国家风景路计划》的产生和发展

美国《国家风景路计划》(NSBP: National Scenic Byway Program)是一个基于公众团体，并得到联邦公路管理局认可的计划，其目的是确认、保护以及发扬美国的优秀道路。其中，风景的含

义不是仅指视觉上的美丽，而是一个复合的概念，是对6种道路沿线环境资源品质，即风景价值、考古学价值、文化价值、历史价值、自然价值、休闲价值的综合性表述，而对于环境资源的关注是其核心所在。

该计划产生于1991年美国议会通过的《交互模式运输效率法案》(ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)，在1998年《21世纪交通公平法案》中予以强化。与早期的州风景路计划仅仅注重道路本身的改善不同，国家风景路计划帮助公共团体保护和提升道路沿线优质资源，平衡资源保护和经济发展，以促进沿线社区的发展。

可见，对道路沿线资源的关注是建立在对自然和人文环境充分尊重的基础之上，是环境友好观念的充分体现。

《国家风景计划》(NSBP)由联邦公路管理局主管，主要通过三个程序——认定、奖励及技术支持来贯彻其理念并推动计划的开展实施。道路沿线的公众团体可以通过当地交通管理部门从联邦公路管理局申请国家或州风景路基金的资助。迄今为止，NSBP已认定并资助了涉及44个州的126条国家风景路，为道路沿线优质资源保护、社区发展、旅游开发、文化教育等做出了重要贡献。

#### 1.2 风景路规划的技术路线

风景路规划工作贯穿于NSBP始终，是风景路认定的基础，是奖励基金拨款的主要对象，更是技术支持工作的重要内容。

不同于以往道路景观静态的“一层皮”规划模式，对道路沿线多样环境资

源的关注，扩展了规划研究范围，增加了不同认知和动机人群的合作潜力，由此带动了与风景路规划相关的人、物和财力资源的全面整合，形成了动态、多维度的廊道规划模式(图1)，为实现环境资源保护和提升的双重规划目标打下了坚实的基础。

在横向层面上，风景路规划作为沿线地方社区内和社区间共同关注的兴趣点，除了使不同行政辖区内的环境资源得以统筹考虑外，对社区资源的自豪感还促进了居民间的沟通和交流，激发了公众参与的热情，整备了地方层面的相关资源。

在纵向层面上，道路沿线多样的用地权属和资源涉及了众多政府管理机构，同时还吸引了大量非政府组织的参与。规划需要综合考虑这些机构和组织的相关要求和期望，以争取可能的行政、技术和资金支持，整备各层次参与主体的力量。

例如，与风景路规划密切相关的政府机构就涉及工、农、商以及旅游业中的14个部门；还有由专业协会和信托组织为主构成的社会组织，如美国景观

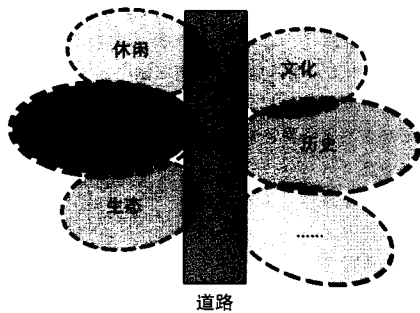


图1 廊道规划模式示意图

建筑师协会和国家历史保护信托组织等等(表1)。

由以上分析我们可以看出,通过对各个层面多样资源的整合,铸就了地利人和的风景路规划环境,这是美国风景路建设成功的关键。因此,探究规划中实现资源整合的策略是我们借鉴其经验的重点。

## 2 策略探究

### 2.1 政策引导

NSBP 中对风景路认定、奖励等内容和组织程序的相关要求,为规划中的资源整合提供了政策支撑和行动指引。

首先,该计划对沿线资源的关注,大大扩展了传统道路景观规划的研究范围,在空间上明确了资源整合的范围;同时,从风景、文化、历史、考古、休闲以及自然资源等6方面对道路景观价值的综合评价,使道路景观规划从单一视觉美化转向全面生活体验,在内容上提出了资源整合的要求。

在此基础上,NSBP 对规划评审、咨询团队组成人员的要求,则从规划实施管理的角度表明了资源整合的必要性。

例如,建议州层面的风景路规划顾问团队由认定、管理风景路的部门机构

和提升、发展风景路的非赢利团体联合构成。具体包括:州国务秘书,来自农业、经济发展、自然资源、环境保护、公园与休闲部门以及历史保护处的各个主管,来自风景、环境以及历史保护组织的代表等。这种不同专业、职业背景的人员组合,敦促了风景路规划中对不同资源的全面考虑,保证了各个州对地方风景路规划组织的有力支持。

不难看出,NSBP 对风景路规划纵向管理上的要求实际上是源于对横向道路沿线资源多样性的考虑,体现了一种因果关系,即围绕风景资源下相关人力、物力、财力资源的联动需求,为规划中的资源整合提供了一个基本指引框架。

“廊道管理规划”(CMP: Corridor Management Plan)作为申请国家风景路认定和基金资助的重要组成部分,正是该指引框架的具体体现。通过分析可以发现,NSBP 要求的必需的14点内容,反映到规划成果上主要涉及资源开发、管理策略、道路设计、游客体验和市场营销5大类,大大超出了传统规划的内容(表2)。

在此框架下,地方规划组织需要综合考虑管理、旅游、市场营销等各方面因素,这既是其资源整合能力的体现,也是

判断风景路规划组织是否具有保护和提升道路沿线特色资源能力的主要依据。

### 2.2 地方协调

地方和社区自愿参与是风景路规划开展的基础。道路沿线的地方组织除了作为资源拥有者外,更重要的角色是风景路规划的发起者,是整个规划过程中的协调和组织主体,为规划中的资源整合奠定了基础,同时保证了资源整合过程的顺利进行。

对地方协调的需求源自两方面:一是道路沿线多样的用地权属,二是规划目标的双重性。

从个体层面上看,由于大多数风景路廊道长度在50km~150km之间,更长的可能会贯穿不同的社区、县镇、州,沿线土地行政权属复杂;而在整体层面上,公、私土地的构成情况也不尽相同,西部各州风景路沿线基本有50%~70%为公共土地,而在其他地方则大部分是私有土地。行政和所有权的多样性增加了风景路规划中相关利益团体构成的复杂性,需要地方团体彼此间的沟通协调。

另外,风景路规划追求保护和提升的双重目标带来了不同的参与者,有的对资源提升感兴趣,有的则更关心保护,

表1 风景路规划相关合作机构

政府组织	其他组织
美国森林署	美国州公路及运输协会
美国鱼类和野生动植物	美国汽车协会
服务组织	美国巴士协会
国家野生动物保护体系	美国休闲联合
国家公园署	美国景观建筑师协会
印第安事务局	国家历史保护信托组织
美国农业部	美国历史旅馆
美国联邦森林管理局	风景美国
自然资源保育署	美国旅游业协会
国际贸易管理署旅游业	
办公室	
美国商务部	
美国内务部	
土地管理局	
“一站式”休闲	

资料来源: <http://www.bywaysonline.org/>

表2 CMP14点内容要求与规划成果的关系

规划类别	CMP 14点内容要求	规划条目
资源开发	图示廊道边界以及重要景观资源所在位置以及廊道内的土地利用状况 评估道路沿线重要风景质量以及它们与周边环境的关系 提出维护和加强各类沿途重要景观资源的策略 突出风景路独特资源的规划解说	• 资源评估 • 主题组织 • 开发策略
管理策略	执行该廊道管理规划的机构、组织以及个人的清单和时间安排表 廊道规划和实践中的公众参与计划	• 组织进度 • 公众参与
道路设计	道路安全评估,确定道路设计、维护和管理中可修正的错误 满足商业交通需要的同时确保小型机动车、骑车、慢跑以及步行者安全的规划 道路建设变更影响评估	• 道路安全评价 • 道路设计与维护
游客体验	最小化游客体验干扰因素,并制定提升体验的改善规划 在保护廊道特有资源的同时,加强现有开发和协调新开发的策略 通过标示规划确保标示的数量和位置有利于加强游客体验 保证户外广告管理与地方、州以及联邦法律的一致性	• 游客体验规划 • 开发建设规划 • 标志规划 • 室外广告控制
市场营销	说明如何营销和宣传风景路	• 宣传手册 • 多语言信息系统 • 重大活动组织

而这两者有时是竞争甚至矛盾的关系。因此，需要地方利益团体间的协调和全面考虑，以寻求两个目标间的平衡，共同工作以加强共同关注的资源价值。

基于地方协调，使关注风景路沿途资源的各类组织机构、商业团体联合起来共同工作，促进了各方资源利用的均衡和合理有效，这也是保证沿途风景连续性，塑造成功风景路的关键。

以俄亥俄大河风景路的规划为例，其全长942英里（约1516km），途经俄亥俄、印第安纳以及伊利诺三个州（图2）。认识到协调的重要性，同时为了确保为沿途的旅行者提供一个连续的感受，这三个州共同组建了俄亥俄大河风景路三州筹划指导委员会。在该组织的筹办下，众多沿途相关组织和机构被聚集到一起，通过均衡各方面的利益，形成了有益于三个州共同发展的建设性意见，指导风景路规划的建设实施。同时，他们还策略性地将规划项目按系统类别予以分工（三个州的标志工程由伊利诺州主要负责，印第安纳州负责解说规划，俄亥俄州则是三个州市场规划的负责人），从而公平高效地完成对沿线资源的保护和提升，并且为经过这条风景路的游客提供了一流的感觉。

### 2.3 市场推动

对市场需求的满足为风景路规划中的资源整合提供了持续的推动力。

与传统规划不同，风景路的规划过程同时也是一个市场营销的过程。

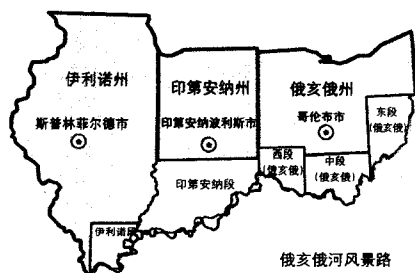


图2 俄亥俄大河风景路区位图

资料来源：<http://www.bywaysonline.org/>

NSBP的目的就是确保民众能来了解并赞赏国家宏伟美丽的风景路廊道，并且去保护和加强这些自然和文化资源。为此，联邦公路管理局专门设计了“America's Byways”的标志，并申请了商标保护，将所有经过认定的风景路作为一个品牌，在整个国家层面对其进行市场营销。

对于地方风景路规划来说，从市场需求角度进行风景路规划，带来的一个重要改变就是规划视野的扩大化。在传统规划中，研究视野往往集中在规划范围内部，以此来评估需求，并提出相应参数。而对于面向市场的风景路规划来说，规划团队必须了解其他人对地方社区以及风景路廊道资源的看法，对外部的需求和观念做出反应。

市场的引入，带来了新的问题，也带来了对不同专业技术、工具和方法的使用需求，并最终推动各专业人士、技术方法等资源的整合。“解说系统”作为风景路规划的重要组成部分，作为市场化的主要“产品”，正是这种市场推动下资源整合的结果。

风景路沿线虽然拥有丰富的风景、自然、历史或者文化资源，但是，必须给游客提供能被其接受的、吸引人的故事讲述，否则这些资源的价值是不会被深刻体验和了解的。因此，风景路的规划团队需要与地方居民，历史学者，景观设计师和生态学者，野生动物学家，地质学者以及解说专家等积极沟通、配合，以整合并抽取关联资源、形成主题，并融合到规划中。只有这样才能形成受市场欢迎的解说产品，扩大风景路的影响力，让更多的人认识并为其价值由衷赞叹。

洛根峡谷风景路（犹他州）长41英里（约66km），拥有引人入胜的美景，但是沿途对其蕴含的生态和社会历史信息介绍很少，使游客的体验感受大打折扣。为此，洛根峡谷风景路管理组织联合地方居民以及公共和私人机构组建了

一个合作小组，发展和完善风景路解说系统的规划。具体包括：道路指引、标志，14个解说牌，4个路旁场地，附加的休息房间，徒步路径以及一个详尽的路线和历史导引手册。该项规划的成功，吸引了更多的人来参观洛根峡谷风景路，促进了地方旅游经济。更为重要的是，通过公众合作参与，加强了地方社区居民的自豪感和成就感，是对地方社区建设的全面提升。

### 3 借鉴启示

美国风景路规划成功之处在于其对沿线资源的关注，以及由此带动的多维资源的整合，其借鉴意义不仅仅局限于道路景观，更重要的是作为廊道规划的典范，对线性空间创新规划模式有所启示。

结合我国城市规划和城乡发展面临的问题和机遇，借鉴美国风景路规划中的先进经验，可以从资源、需求、实施三个方面来创新我国的城市线性空间规划。

#### 3.1 关注资源

国内对线性空间的研究主要集中在城市道路、河流以及市政走廊上。

考察此类空间的规划设计可以发现，大多数还只是局限在这些线性空间的用地红线范围内，缺乏对周围环境的考虑。特别是街道空间的设计，其作为开放空间中重要的组成部分，城市生活的重要场所，承担的更多是单一的交通功能，成为交通通过性空间，而不是与周边环境互动的多功能的场所空间。近年来国内也开展了一些关于结合道路、河流等线性空间的廊道规划，但是也多是生态功能角度的研究，缺乏更深层次的对于沿线多样的人文、历史和景观价值的发掘。

从另一个角度来说，线性开放空间作为各种文化、信息和能量的重要流动和沟通空间，如果不能合理地组织统筹这些资源，各个资源载体及相关利益主体在追求各自目标或价值的同时，也就

更易造成城市资源浪费,整体价值受损。

因此,在规划中关注资源,关注线性空间与沿线资源形成的多维廊道空间,是我们亟需加以重视的。

### 3.2 整合需求

随着居民生活水平逐步提高,日常休闲活动日渐增加,城市公共空间环境的质量愈发重要起来。通过景观规划为市民提供高质量的场所空间,组织并展现其沿线的优美城市风景变得日益迫切。

与此同时,城乡一体化和区域旅游的发展更拓展了线性空间规划的传统范围,为整合城乡与城市间的资源,转变城乡经济发展方式带来了契机,近年兴起的商业和迁徙线路的历史游览观光路线正是其具体体现。加强旅游线路组织,保护和提升沿线资源价值的同时,通过结合城市近远期的发展目标,可以对沿途城镇和乡村统筹规划,使各种不同的景观资源得以互补整合,实现城乡的可持续发展。

在建设“两型社会”的大背景下,要求我们倍加珍惜并高效利用各种环境资源。美国风景路中的资源整合策略,以及保护和提升沿线风景的双重目标,正是建设“两型社会”在实践中的体现。

需求带来挑战,同时也为科学规划和规划创新提供了机遇。整合需求,反映在线性空间的规划上,就是要重视沿线多样资源,适应社会发展的要求,建立一种更加有利于资源整合的廊道规划模式来代替传统的规划模式。

### 3.3 实施策略

在政策层面,我国已通过制定标准并评定国家级园林城市、历史文化名城等途径,激励了很多城市对自然环境、历史文化资源的改善,取得了很好的效果。为了充分发挥线性空间的串联和整合作用,也可以在国家层面上通过制定国家风景路标准、国家遗产廊道标准等来加强地方对线性空间规划的重视,促

进廊道规划模式的开展。

在理论层面,建立在多样资源整合基础上的廊道规划,对它的研究和实施涉及旅游规划、市场营销、公共管理、交通、城市规划与设计等学科专业。因此,各个专业共同研究,搭建多学科交叉共融的坚实理论基础非常重要。

在实践层面,可以地方层面开展的专项规划如滨河景观规划、生态廊道规划、遗产廊道规划、旅游线路规划等为基础,尝试廊道规划模式应用,通过创新规划编制和管理机制,从实践中探索适合我国的资源整合策略,形成特色廊道规划模式。

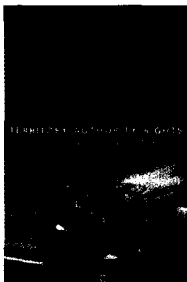
### 参考文献

- [1] America's Byways Online: <http://www.byways.org>.
- [2] William J Kelley. Scenic Byway Planning: Promoting and Preserving Rural and Small Town Assets [R/OL]. <http://design.asu.edu/apa/proceedings03/KELLEY/kelley.htm>.
- [3] American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) & America's Byway Resource Center(ABRC). The Road Beckons: Best Practices for Byways,2003[R/OL]. <http://www.bywaysresourcecenter.org/resources/specialprojects/best2003/>.
- [4] 余青,吴必虎,刘志敏,胡晓冉,陈琳琳.风景道的研究与实践[J].地理研究,2007(6):1274-1284.

## >>> 新书推介 New Books

主持人:陈秋林,同济大学城市规划系硕士研究生。chenqulin\_tj@hotmail.com

### 《地域、权威、权利：从中世纪到全球聚集》



Territory, Authority,  
Rights: From Medieval  
to Global Assemblages

by Saskia Sassen  
Princeton University  
Press and copyrighted  
(2008/09)

本书由三部分组成。第一部分“国家的聚集”：研究追溯到了中世纪属地的出现,作者认为君权神授制是维持世俗权威的先决条件。第二部分“国家的解体”：作者认为经济、政治、科学技术以及政治条件正在形成新的组织秩序。第三部分“全球化聚集的数字化时代”：作者重点研究了数字技术同地域、权威、权利的交叉。

作者通过回顾各个时代的社会中地域、权威、权利的变化及其在三个主要时代——中世纪、国家时期、全球化时期——的相互关系,认为对全球化最好的理解是去国家化,而且它正在形成之中。伴随国家的出现在我们的思想中形成的思维模式,比如法治的思想和对私人权威的尊重使全球化成为可能。同时,我们看到地域、权威和权利这些以前由国家庇护的东西正在一点点地被集中到多个高度专业化的聚集中。今天,这些聚集超越了国家范畴,正在一步一步地去国家化。(曹凯)