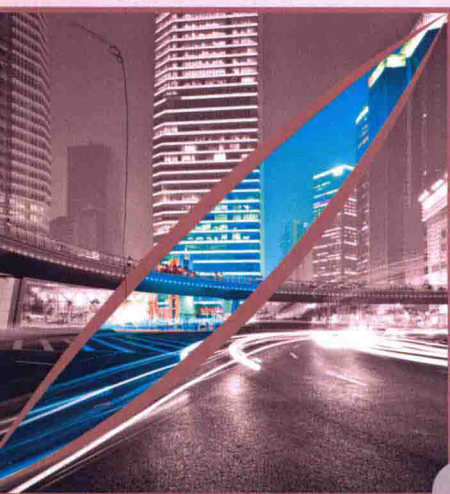




主编 彭赞 林宁 彭茜

城市的发展与规划

CHENGSHI DE FAZHAN YU GUIHUA SHEJI FANGFA

设计方法

地质出版社

城市的发展与规划

CHENGSHI DE FAZHAN YU GUIHUA SHEJI FANGFA

设计方法

主 编 彭 赞 林 宁 彭 茜
副主编 何艳冰 陈文峰 牛丽娟
樊 莹 董姝婧 贺鹏飞

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市的发展与规划设计方法/彭赞,林宁,彭茜主

编. —北京:地质出版社,2015.11

ISBN 978-7-116-09498-7

I. ①城… II. ①彭… ②林… ③彭… III. ①城市规
划—研究 IV. ①TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 275068 号

责任编辑:孙楠 唐芝

责任校对:杜悦

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 31 号,100083

咨询电话:(010) 66554587 (编辑室)

传 真:(010) 66554587

印 刷:北京亚吉飞数码科技有限公司

开 本:787mm×1092mm

印 张:25.25

字 数:646 千字

版 次:2015 年 11 月第 1 版·2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价:52.00 元

书 号:ISBN 978-7-116-09498-7

版权所有 侵权必究

维护正版 打击盗版 举报电话:(010) 66554587

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

前 言

城市的发展可以追溯到久远的过去。城市的出现是人类文明进步的重要标志,并且城市始终体现着人类社会的演化而不断发展前进。对于城市的含义及其对人类文明发展所起的作用,不同的人从不同的角度、不同的侧面有着不尽相同的认识和理解。人们创造了环境,反之,环境又影响了人。以城市生活的视角看,任何人都离不开实存的城市物质环境,也一定会从城市环境和物质形态的感知中获得体验,而与此相对应的主要城市建设专业领域之一就是城市规划设计。

当前,21世纪是人类社会发展历程中的一个充满变化的新纪元。全球范围内经济、政治、文化一体化与多元化并行的浪潮,新兴科技迅速创新,更为重要的是人们世界观、发展观的思想理念发生的变革,促使我们要自觉思考如何建设美好宜人的人居环境空间问题,如何能使我们生活、工作的城市实现协调而永续的发展问题。这就是城市规划学科最根本的目标和意义。

特别是当前我国城市发展正处在转型时期,对城市功能转变、城乡社会和谐、资源利用与环境保护都提出了挑战,对城市建设和管理提出了更深入全面的要求。城市规划设计成果作为城市建设和管理最直观的实施依据,也需要主动应对城市发展的新要求,应当更加清晰、准确地表达出规划设计者的意图、构思及做法。编者编写此书的初衷,就是希望通过实例与理论相结合的方式,将城市规划设计的思路、乐趣与广大同行交流共享、相互促进。

目前,国内已经出版的多部关于城市规划设计的译著和论著,都是从不同的角度来讨论城市设计的,也反映出作者对城市设计问题的不同认识。本书也是编者对城市规划设计的认识与理解。

本书内容共十一章,可分为四大部分。第一部分为本书的第一、二章,是对城市规划设计理论层面的分析,它包括城市与城市规划设计,城市规划设计的类型、任务、价值观、层次、过程、内容以及中西方古代、现代的城市规划设计发展。第二部分为本书的第三、四、五、六章,它是对城市规划设计具体方法的分析,包括城市规划设计的影响因素、分析方法、总体规划设计、用地规划等。第三部分为本书的第七、八、九、十章,它是对城市各专项的规划设计,包括居住区、商业区、园林绿地、道路与交通等。最后一章为本书的第四部分,它是对城市规划设计方法的补充,是对城市基础设施(工程)规划的分析。

全书由彭赞、林宁、彭茜担任主编,何艳冰、陈文峰、牛丽娟、樊莹、董姝婧、贺鹏飞担任副主编,并由彭赞、林宁、彭茜负责统稿,具体分工如下:

第二章第二节、第八章、第十章、第十一章第三节至第四节:彭赞(重庆工程学院);

第六章、第九章第一节至第三节、第十一章第一节至第二节:林宁(海南大学);

第七章第三节至第四节、第九章第四节至第六节:彭茜(华北水利水电大学);

第二章第一节、第三节:何艳冰(河南理工大学);

第三章第一节、第五章、第七章第一节至第二节:陈文峰(商丘师范学院);

第四章:牛丽娟(华北水利水电大学);

第一章第一节至第三节:樊莹(黄河科技学院);

第一章第四节至第五节、第三章第二节至第四节:董姝婧(华北水利水电大学);

第七章第五节至第六节:贺鹏飞(河南省城乡规划设计研究总院有限公司)。

本书在编写过程中,考虑到所针对的学习者的特点,力求框架明确、结构合理、知识点清晰,但城市规划设计仍然是一个扑朔迷离的问题,而且包含广袤的领域。本书仅搭构了一个不尽完善的框架,许多问题尚待充实和完善。尽管如此,编者已深深感到知识的匮乏和力不从心,渴望同行不吝赐教,以求在今后的研究和工作中渐趋丰富和提高。

编者

2015年8月

目 录

第一章 城市规划设计的基础	1
第一节 城市与城市规划设计	1
第二节 城市规划设计的类型	7
第三节 城市规划设计的任务与价值观	32
第四节 城市规划设计的层次与过程	34
第五节 城市规划设计的内容	39
第二章 城市规划设计的发展	40
第一节 中国古代城市规划设计	40
第二节 西方古代城市规划设计	49
第三节 现代城市规划设计	54
第三章 城市规划设计的影响因素	78
第一节 生态与环境要素	78
第二节 人口与经济要素	88
第三节 历史与文化要素	95
第四节 技术与信息要素	104
第四章 城市规划设计的分析方法	115
第一节 定形分析法	115
第二节 定性分析法	127
第三节 生态分析法	136
第四节 定量分析法	142
第五章 城市总体规划设计	147
第一节 城市总体规划的作用及特征	147
第二节 城市总体布局的主要内容	150
第三节 城市总体布局的功能组织	154
第四节 城市总体布局的形式	159
第五节 城市总体布局方案的比较与选择	164
第六章 城市用地规划设计	170
第一节 城市性质、城市规模及人口	170

第二节	城市用地及分类	181
第三节	城市发展方向及用地评价	190
第七章	城市居住区规划设计	197
第一节	城市居住区规划的原则	197
第二节	城市居住区规划的结构	200
第三节	居住区布局设计	202
第四节	居住区环境设计	207
第五节	城市住宅群体组合	217
第六节	城市住宅设施规划	230
第八章	城市商业区规划设计	232
第一节	城市商业规划的原理	232
第二节	城市商业网点及规划	235
第三节	城市商业用地的规划	246
第九章	城市园林绿地规划设计	258
第一节	城市绿化概述	258
第二节	城市规划的编制	258
第三节	城市广场绿地规划	272
第四节	城市绿地系统规划	284
第五节	城市公园绿地的规划	289
第六节	城市滨水带的规划	301
第十章	城市道路与交通规划设计	308
第一节	交通与土地利用	308
第二节	城市交通与城市总体布局	313
第三节	城市道路系统规划	316
第四节	以公交为导向的城市发展	334
第五节	城市对外交通规划	340
第六节	停车场的规划	352
第十一章	城市基础设施(工程)规划设计	356
第一节	城市规划中的基础设施规划	356
第二节	城市给水排水工程系统规划	360
第三节	城市能源供给工程系统规划	379
第四节	城市通信工程系统规划	393
参考文献		397

第一章 城市规划设计的基础

第一节 城市与城市规划设计

一、城市

(一)城市的内涵

城市是人类社会文明发展到一定程度的产物,是城市化过程中出现的复杂的聚居形式,综合反映着社会的发展过程和发展水平。城市设计问题是伴随着城市而出现,又伴随着城市化的发展而深入的。所以,城市设计问题“古已有之”,可以说,有了城市建设也就有了城市设计。

吴良镛先生说过:“一部城市建设史,也可以从城市设计角度来写,即写成了一部城市设计史。”可见,城市设计虽然是一门被人们刚认识不久的新兴学科,但是它却有着悠久的历史,拥有举世瞩目的优秀历史遗产。从这一点上讲,城市设计又是一个古老的学科,只是在社会发展到一定阶段之前城市建设对它的需求不及其他学科那么迫切,人们对它的认识也需要一定的过程。

随着城市的现代化进程,城市设计问题越来越突出。因此,现代城市设计逐渐为人们所认识,并发展成为一门独立的学科,日益受到人们的普遍接受和重视。

城市设计是以城市形体环境为研究对象,以设计学科的观点和角度来研究城市的发展及其发展过程中的形体环境问题的。因此,在讨论城市设计之前,我们首先对城市作一个大概的描述。

从城市发展的角度来理解,城市是社会与经济发展的集中体现。这一点我们可以借助于城市的文字含义来理解。早期的“城”和“市”是两个不同的概念,表现为两个不同的环境形态。“城”是防御性的概念,是为社会的政治、军事等目的而兴建的,边界鲜明,其形态是封闭的、内向的,如图 1-1 所示;而“市”则是贸易、交易的概念,是生产活动、经济活动所需要的,边界模糊,其形态是开放的、外向的。这两种初始的空间形态随着社会的进步和经济的发展变得丰富和扩大,并相互渗透,界线模糊,杂陈在一种新的环境形态之中,最终形成了内容多样、结构复杂的聚居形式——城市。

(二)城市的类别划分

就城市的形成过程而言,大体上可分为两类:一类是有规划的城市,即“自上而下”形成的城市;另一类是自由生长的城市,即“自下而上”的城市。

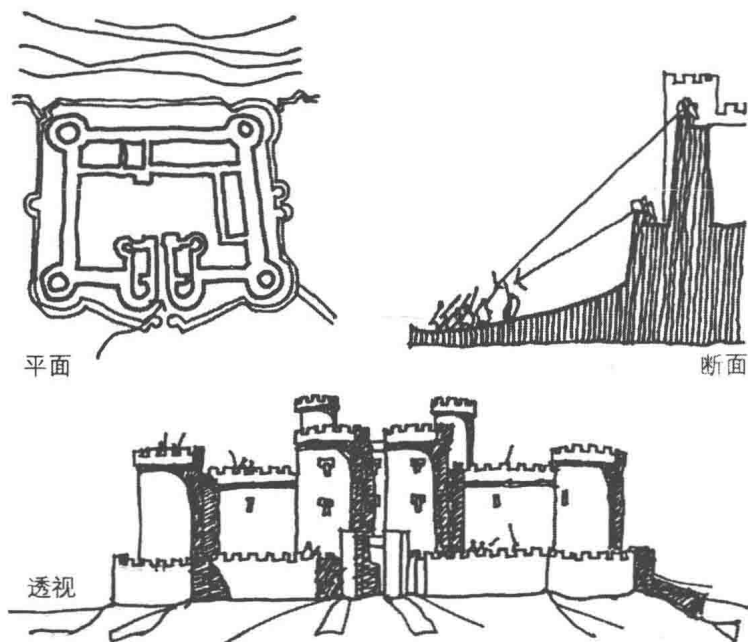


图 1-1 具有防御概念的城

1. 自上而下的城市

“自上而下”的城市是指主要按人的主观作用、思想观念、宗教信仰,或某一统治阶层的理想模式建设的城市。它通常以一种法定的设计准则,在严格的控制和要求之下进行建设实施。

“自上而下”的城市也被称为“人造城市”,它是一种控制机制下的建设方式,一般在集权统治的社会制度下“自上而下”形成的城市较多。

在城市形态方面,“自上而下”的城市表现着规则的用地、严谨的构图、鲜明的等级和全面的计划,几何形式很强。

在我国古代的一些城市中,特别是统治者所在的都城,一般是严格地按照“自上而下”的建设方式形成的。他们认为都城是“四方之极”“首善之区”,所以特别重视都城建设,并立定典章,指导建设。

如《周礼·考工记》中记载的“匠人营国,方九里,旁三门。国中九经九纬,经涂九轨。左祖右社,面朝后市,市朝一夫”的都城建设思想,这一思想对各地诸侯的都城在规模、面积、城高、门宽、宫室及道路宽度等级上也作了严格的规定。这一“自上而下”的都城建设思想反映了统治阶级在物质和精神方面的需要。因此,为后来历代封建王朝所袭用,甚至我国古代的一些地方首府在建设时也采用这一模式。

北京城的规划设计充分表达和体现了我国古代城市设计的基本精神,将城市围以城墙,使城市有明确的边界,显著的序列中轴和伦理秩序。建筑高度与色彩的控制均蕴涵着中国传统文化、伦理的空间秩序观。虽经历了多年的历史演变,但基本模式一直被保存和延续下来。

在欧洲古代的城市中,特别是古希腊、古罗马和文艺复兴时期的一些城市,“自上而下”的城市建设模式也不胜枚举。

2. 自下而上的城市

“自下而上”的城市是预先没有一个单一的目标和总体构想,主要是按自然或客观规律的作用,按发展的实际需要,多年叠合积累形成的城市,也被称为“自然城市”。其特点是在整体上没有或很少有人为影响,以发展需要、功能合理、适用经济、适合地域条件为准则,所以一般称之为“渐进的设计”。

这类城市一般以聚落为基础,从不自觉设计的自然村落发展到一定规模的城市。

但所谓“自下而上”也不是完全的自由发展,也受一定的人为、社会、经济和历史等因素的影响,个体建筑之间遵循某种约定俗成的法则。只不过是较“自上而下”来得更灵活,更具有适应性,但是也经过了一系列的设计。

在城市形态方面,“自下而上”的城市表现着灵活的用地、自由的构图、有机联系和随机应变。

虽然城市大体上有这两大分类,但大多数城市是两者兼有之,不是能够完全分得开的。特别我国一些近现代新兴城市,由聚落式的村屯“自下而上”逐渐发展,经过了一定历史阶段的发展和演变,形成了自身的体系和秩序。以后,这类城市的发展、规划与设计是以其固有的体系和秩序为前提,再发挥人为的作用,使之成为布局合理、功能齐全的现代城市。这类城市一般是“自上而下”和“自下而上”两者兼容并蓄,是符合特定条件下城市发展需要的。

无论如何,城市离不开设计。“自上而下”的城市在设计上的控制较严格,必须遵循特定的法则和模式;而“自下而上”的城市在设计上就显得灵活、自由,因地制宜和随机应变。

城市设计就是基于这样的假设,城市环境是能够被设计的,特别是现代城市尤其需要设计。无论哪类城市,只要经过良好的设计和再设计,其环境就具有“适居性”,反之不然。可见城市需要设计,也能够被设计。随着城市的发展,社会的进步,城市已经越来越离不开设计,城市设计学科也因此必然将得到发展和完善。因此,这门学科有着无限的生命力。

二、城市规划设计

(一) 城市规划的定义

英国的《不列颠百科全书》中有关城市规划与建设的条目中有这样的记载:“城市规划与改建的目的,不仅仅在于安排好城市形体——城市中的建筑、街道、公园、公用事业及其他的各种要求,而且,更重要的在于实现社会与经济目标。城市规划的实现要靠政府的运筹,并需运用调查、分析、预测和设计等专门技术。”

美国国家资源委员会则认为,城市规划的定义是这样的:“城市规划是一种科学、一种艺术、一种政策活动,它设计并指导空间的和谐发展,以适应社会与经济的需要”。

在日本城市规划专业权威教科书中,城市规划的定义是:“城市规划即把城市这个地区单位作为对象,按照将来的目标,为使其经济、社会活动得以安全、舒适、高效开展,而采用独特的理论从平面上、立体上调整以满足其各种空间要求,预测、确定土地利用与设施布局和规模,并将这些付诸实施的技术”以及“城市规划是以实现城市政策为目标,为达成、实现、运营城市功能,对城市结构、规模、形态、系统进行规划、设计的技术”。与此同时,日本的一些文献提出:“城市规划是城市空间布局、建设城市的技术手段,旨在合理地、有效地创造出良好的生活与活动环境”,强调城

市规划的技术性。

德国把城市规划理解为整个空间规划体系中的一个环节,“城市规划的核心任务是根据不同的目的进行空间安排,探索 and 实现城市不同功能的用地之间的互相管理关系,并以政治决策为保障。这种决策必须是公共导向的,一方面以解决居民安全、健康和舒适的生活环境为主要目标,另一方面实现城市社会经济文化的发展。”

计划经济体制下的前苏联将城市规划看做是“社会主义国民经济计划工作与分布生产力工作的继续和进一步具体化。它是根据发展国民经济的年度计划、五年计划和远景计划来进行的。”

我国在 20 世纪 80 年代前基本上沿用了上述定义,改革开放之后进行了一定的修改,我国的城市规划是为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 各项建设所做的综合部署 and 具体安排。

(二)城市规划的性质

城市规划为城市中的社会经济活动提供了一个物质空间上的载体。^① 因此,城市的物质空间形态规划虽不能直接左右城市活动,但却能为各项城市活动提供必不可少的物质环境。

1928 年成立于瑞士的国际现代建筑协会(CIAM)在 1933 年雅典会议上通过的著名的《雅典宪章》中,将居住、工作、游憩和交通作为现代城市的四大功能,提出城市规划的任务就是要恰当地处理好这些功能及其相互之间的关系。

随着时代的发展,城市功能日趋复杂,各项城市功能的内涵、存在方式与规划标准发生了较大的改变。例如:就工作而言,其内涵早已突破传统制造业的范围,扩展到日益庞大的第三产业,进而发展至当今迅速发展的信息产业。随之而来的是,规划中工作地点在城市中的空间分布也相应地从位于城市外围的工业区转向多元化的,甚至是分散的就业中心,如商业服务中心、中央商务区(CBD)等(图 1-2)。居住功能的要求也从满足基本居住功能转向对综合环境质量的追求。甚至由于 SOHO 等概念的出现,居住功能与工作功能之间的界限也变得不再那么明显。城市的交通功能依然重要,但未来信息时代的城市交通或许将进入比特主宰的世界。



图 1-2 上海中央商务区(陆家嘴金融贸易区)

① 如同演员与舞台的关系一样,虽然高水平的舞台并不能保证演员的演出总是一流的,但是很难设想高水平的演员能在一个糟糕的舞台上有上乘的表演效果。

(三)城市规划技术与城市规划制度

城市规划与社会经济体制密切相关,它一方面包含有面对客观物质空间的工程技术内容;另一方面又包含有作为维持社会生活正常秩序准则的制度性内容。

作为工程技术手段的城市规划,以追求城市整体运转的合理性与效率为目标,在不同国家和地区之间以及不同的社会体制下具有相对的普遍性,并且易于学习、借鉴和流传。^①

与此相对应的是,作为制度的城市规划所关注的是城市整体运转过程中的公平、公正与秩序(图 1-3)。由于其出发点建立在社会价值判断的基础之上,因此不同国家与地区之间以及不同的社会体制下往往存在着较大的差异。^② 作为制度的城市规划是现代社会中在市场环境下,城市建设与开发领域中不可或缺的相对公平、公正与整体合理的游戏规则。

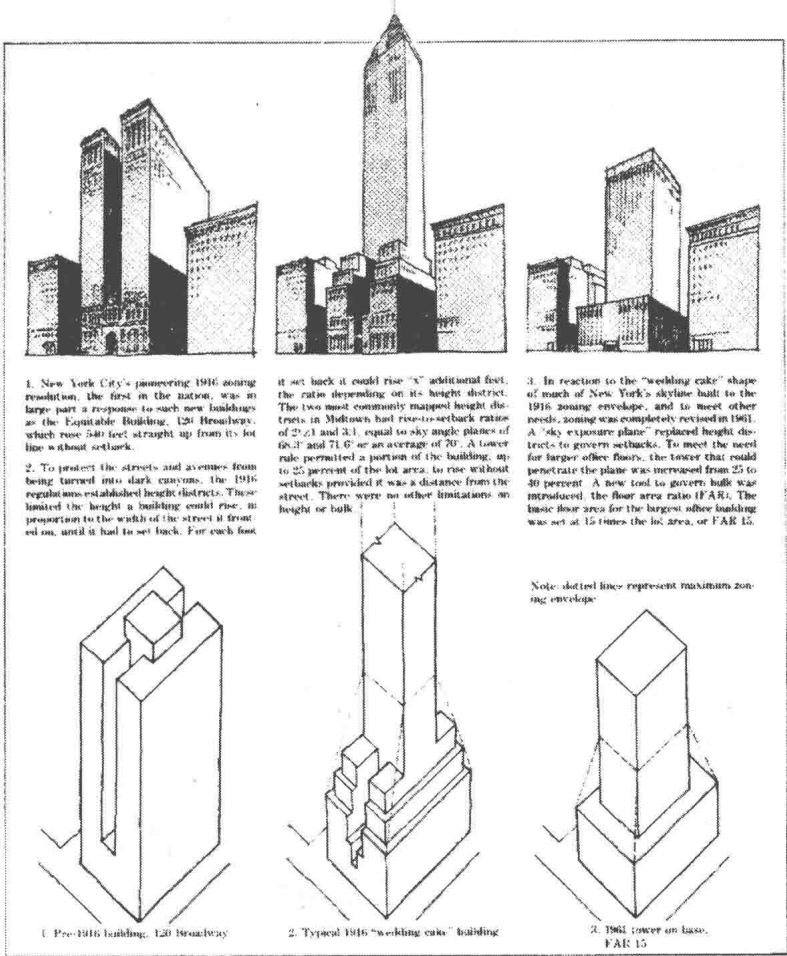


图 1-3 作为制度的城市规划设计——美国纽约的区划

① 例如,根据城市各类用地之间的相互关系而作出的用地布局、道路网及交通设施的布局,以及各种城市基础设施的规划等,均可以看作为此类内容。我国封建社会中的传统城市规划以及计划经济体制下的城市规划,通常以此为侧重点。

② 例如,在城市开发建设过程中对私权的保护与限制的方式和程度、对代表公权的城市政府规划管理部门权限的界定、城市规划本身的地位、权力的授予等,均属于此类内容。

(四)城市规划的特点

由于生产力和人口的高度集中,所以导致城市问题十分复杂,城市规划涉及政治、经济、社会、技术与艺术,以及人民生活的广泛领域。为了对城市规划工作的性质有比较确切的了解,必须进一步认识其特点。

1. 综合性

城市的社会、经济、环境和技术发展等各项要素,既互为依据,又相互制约,城市规划需要对城市的各项要素进行统筹安排,使之各得其所、协调发展。综合性是城市规划工作的重要特点,它涉及许多方面的问题:如当考虑城市的建设条件时,涉及气象、水文、工程地质和水文地质等范畴的问题;当考虑城市发展战略和发展规模时,又涉及大量社会经济和技术的工作和相关问题;当具体布置各项建设项目、研究各种建设方案时,又涉及大量工程技术方面的工作;至于城市空间的组合、建筑的布局形式、城市的风貌、园林绿化的安排等,则又是从建筑艺术的角度来研究处理的。而这些问题,都密切相关,不能孤立对待。城市规划不仅反映单项工程设计的要求和发展计划,而且还综合各项工程设计相互之间的关系。它既为各单项工程设计提供建设方案和设计依据,同时又必须统一解决各单项工程设计相互之间技术和经济等方面的种种矛盾,因而城市规划部门和各专业设计部门有较密切的联系。城市规划工作者应具有广泛的知识,树立全面观点,具有综合工作的能力,在工作中主动和有关单位协作配合。

2. 法治性、政策性强

城市规划既是城市各种建设的战略部署,又是组织合理的生产、生活环境的手段,涉及国家的经济、社会、环境、文化等众多部门。特别是在城市总体规划中,一些重大问题的解决都必须以有关法律法规和方针政策为依据。例如,城市的发展战略和发展规模、居住面积的规划指标、各项建设的用地指标等,都不单纯是技术和经济的问题,而是关系到生产力发展水平、人民生活水平、城乡关系、可持续发展等多方面的重大问题。所以,城市规划工作者必须加强法治观点,努力学习各项法律法规和政策管理知识,在工作中严格执行。

3. 地方性

城市的规划、建设和管理是城市政府的主要职能,其目的是促进城市经济、社会的协调发展和环境保护。城市规划要根据地方特点,因地制宜地编制;除此之外,规划的实施要依靠城市政府的筹划和广大城市居民的共同努力。所以说,在工作过程中,既要遵循城市规划的科学规律,又要符合当地条件,尊重当地人民的意愿,和当地有关部门密切配合,使规划工作成为市民参与规划制定的过程和动员全民实施规划的过程,使城市规划真正成为城市政府实施宏观调控,保障社会经济协调发展,保护地方环境和人民利益的坚固屏障。

4. 长期性和经常性

城市规划既要解决当前建设问题,又要预计今后一定时期的发展和充分估计长远的发展要求;它既要有现实性,又要有预计性。但是,社会是在不断发展变化的,影响城市发展的因素也在变化,在城市发展过程中会不断产生新情况,出现新问题,提出新要求。因此,作为城市建设指导的城市规划不可能是一成不变的,应当以实践的发展和外界因素的变化为基础,适时地加以调整

或补充,不断地适应发展需要,使城市规划逐步更趋近于全面、正确反映城市发展的客观实际。所以说城市规划是城市发展的动态规划,它是一项长期性和经常性的工作。

虽然规划要不断地调整和补充,但是每一时期的城市规划是建立在当时的经济社会发展条件和生态环境承载力的基础上,经过调查研究而制定的,是一定时期指导建设的依据,所以城市规划在批准之后,必须保持其相对的稳定性和严肃性,只有通过法定程序才能对其进行调整和修改,任何个人或社会利益集团都不能随意使之变更。

5. 实践性

城市规划的实践性,首先在于它的基本目的是为城市建设服务,规划方案要充分反映建设实践中的问题和要求,有很强的现实性。其次是按规划进行建设是实现规划的唯一途径,规划管理在城市规划工作中有着举足轻重的位置。规划实践的难度不仅在于要对各项建设在时空方面做出符合规划的安排,而且要积极地协调各项建设的要求和矛盾,组织协同建设,使之既符合城市规划总体意图,又能满足各项建设的合理要求。因此,要求规划工作者不仅要有深厚的专业理论和政策修养,有丰富的社会科学和自然科学知识,还必须要有较好的心理素质、社会实践经验和积极主动的工作态度等品质。当然,任何一个规划方案对实施过程中问题的预计和解决不可能十分周全,也不可能一成不变。这就需要在实践中进行丰富、补充和完善。城市建设实践也是检验规划是否符合客观要求的唯一标准。

第二节 城市规划设计的类型

一、综合理性规划

(一)城市规划中的综合规划模式

1. 城市综合规划的界定、特征

(1)城市综合规划的界定

综合规划首先可以说是一种规划形式,但此后在理性主义的影响下、结合系统方法论的不断推进而成为一种思想方法。从词语的来源上讲,综合规划(comprehensive planning)的概念是在总体规划(master plan)这个词的基础上经过几十年的演变而逐渐形成的。在20世纪初,格迪斯(Patrick Geddes)推动了规划研究的运动,他认为人类社会的发展必须与自然界结合在一起,城市规划也应当与自然发展结合在一起,并提出了“调查—分析—规划”的方法论思想以及规划的基本程序。而伯纳姆(Daniel Hudson Burnham)于1909年完成的芝加哥规划(Plan of Chicago),被称为是世界上第一份覆盖全市范围的、建立在现代城市规划基础上的总体规划(master plan),并成为美国此后城市规划的典范,奠定了现代城市总体规划的基本框架和操作模式。在随后近半个世纪的发展中,总体规划在此基础上更多地带有蓝图式(blue print)的终极状态的色彩。但由于除了作为城市整体发展的总体规划之外,在这一时期,也有相当数量的房地产开发也使用“总体规划”(master plan)这个词来表达其开发计划的总体安排。因此,从20世纪40年代

开始,为了区别私人开发和政府对城市发展的统筹安排所包含的不同意义和作用,更加明确公共规划和私人规划之间的区别,凡是由政府机构编制或供政府机构作为整体的空间发展政策基础使用的长期的、综合性规划,基本上都称为“general plan”,而“master plan”一词被主要用于房地产开发地块的总平面布局。当然,这只是一种约定俗成的使用方法,并不排除相互的交替使用。20世纪60年代以后,在系统方法思想的影响下,“综合规划”(comprehensive plan)出现在城市规划领域中,先前意义上的总体规划基本上用综合规划来指称,但是很显然,它也指出了此时的城市规划比“general plan”包含有更多的内容,同时,这类规划所包容的各项要素之间的关系也更加复杂。综合规划的提出,在一定程度上是针对之前在现代建筑运动主导下的建立在“物质空间决定论”基础上的城市规划只关注物质空间形态所进行的批判,希望将城市作为一个整体,把影响城市发展的各项因素包容进来进行统一的安排,使得物质空间的内容能够更好地得到实现。因此,综合规划一般包括了城市和区域的社会、经济等方面因素,也包容了对城市中各个组成系统或部门之间的相互关系的考虑和安排,而这些在之前的规划中是很少予以全面考虑的。当然,以上所述都还只是涉及作为规划形式的综合规划。在系统方法论的影响下,城市规划的概念和过程被重新认识。这种思想认为,规划(planning)不仅仅只是编制规划方案,也不仅仅只是通过立法程序来保证赋予规划以法律的权威,规划实际上就是一个动态的过程,是一种顺应社会发展的不断调谐的控制机制。从这样的角度出发,“comprehensive plan”和“comprehensive planning”这两个词之间是有严格的区别的,而不能加以混淆。这种区别既体现在“plan”和“planning”的区别上,这在本书的概论中已予以了说明。简单而言,“planning”是一个从目标的形成到实现的完整过程,而“plan”则是此过程中的一个阶段所完成的成果形式,也是另一阶段工作开展的依据。同时,这种区别也体现在对综合(comprehensive)这个词的认识上,从认识的角度来讲,我们首先还是需要从综合规划(comprehensive plan)开始来讨论,这样比较有利于我们渐进而完整地认识综合规划(comprehensive planning)。

(2) 综合规划的目的及特征

就综合规划(comprehensive plan)本身而言,它的目的在于引导城市的有序发展并以此来保证城市居民的健康、安全、公共福利、舒适的生活以及实现其他的社会经济目标。因此,规划就要组织和协调城市中各类组成要素之间的综合关系,尤其是它们与城市的土地使用和各项设施之间的关系。综合规划的特征主要体现在综合性、总体性和长期性三个方面:①综合性意味着规划必须包含城市的所有的地理部分和所有的功能要素;②总体性意味着规划所提出的政策和计划是概括性的,并且并不指示出具体的区位或详细的管理;③长期性意味着规划的关注点要超越于对当前紧迫问题的解答,而更关注于未来二三十年的问题和可能性的前景。在这样的前提下,根据城市规划历史发展所界定的城市规划范畴,实际运用中的城市综合规划主要表现为:①综合规划集中在物质空间的发展方面;②综合规划将物质空间的设计和计划与城市的发展目标和社会、经济的政策结合了起来;③综合规划首先是一项政策手段,其次才是技术手段。在这样的意义下,总体规划概念的早期倡导者之一的小肯特对此下了这样一个定义:“总体规划(general plan)是市政立法机构的官方陈述,它确立有关想要的未来物质空间发展的主要政策。”很显然,在实践中,由于各个国家和地区的社会、经济、政治制度等方面的原因,对于综合规划的内容及其程序的规定各有不同,但其中也有一些共同之处。

2. 城市综合规划的实施过程

在美国,虽然没有适用于全国的规划法,但各个州有各自不同的相关于规划的法律,而加州

1982 年的法律对于综合规划的理解具有充分的典型意义,它对综合规划的内容和实施这些内容的过程有如下规定:

(1)每一个县和城市应当编制一份综合的总体规划,其内容应当包括:①社区物质空间、社会和经济发展的目标、政策和计划;②提供作为这些目标、政策和计划依据的数据和分析的资料;③对县和城市实现规划方案的财政能力的评价;④联系规划方案和公共资源分配的实施计划表,其中包括资本支出、年度预算以及联邦和州对地方计划的资助。

(2)开展编制综合的总体规划的规划过程应当包括如下内容:①在尽可能的范围内结合其他相关的规划过程,包括社会设施规划;②在可行的范围内结合区域和县的规划,具体地区的规划和计划以及国家范围的目标和政策;③对备选方案潜在的物质空间、环境、社会和经济影响的评价;④市民参与规划过程的具体机制。

(3)各个县和城市应当记录和分析备选方案的发展、维持和实施的成本。

在英国的城市规划体系中,没有被直接称为综合规划的规划形式,但其基本的内容仍然可以找到相对应的形式。1947 年的《城乡规划法》建立了发展规划的体系,分为总体规划和详细规划两部分内容,其中总体规划在概念和内容上与综合规划具有相似性。1968 年的《城乡规划法》为适应城市快速发展的要求和使开发控制具有更大的灵活性,建立了结构规划和地方规划的两层次规划体系。结构规划是为未来 15 年或更长时期的地区发展提供战略性的规划框架,解决发展和保护之间的平衡,确保地区发展与国家和区域政策相符合。因此,其主要的任务就是制定具有战略意义的政策和计划,包括土地使用、环境改善和交通管理等方面,为地方规划提供指导框架。根据 1968 年的《城乡规划法》,结构规划的调查研究着重于大范围内的经济和社会因素,国家的发展政策,特别是区域的经济发展规划对于本地区的影响,以及可供利用的发展资源和机会。从内容上讲,结构规划比原先的总体规划更多地引入城市与区域的关系、空间规划与社会经济发展以及国家、城市政策之间相互关系等方面的考虑。从实际的运用上看,结构规划是将市域规划与城区规划结合,战略规划与总体规划相融通的综合产物。

3. 城市综合规划的思想

就城市综合规划在各国的实际状况和理论研究的结论来看,城市综合规划具有以下这样一些特征,这些特征构成了综合理性规划思想方法的一个方面。

(1)集中在物质环境方面

城市规划应当包括城市的所有土地(和水面)范围以及人为的和自然的环境。规划应当细致地处理好城市中四项基本物质要素:①生活区:该地区由市民的居住生活所构成;②工作区:这些地区由工业、商业场所和其他经济发展形式所组成;③城市设施:为城市整个地区或邻里服务的公共和私人设施的区位与特征;④交通:是人员和货物在生活区、工作区和社区设施之间以及在城市与区域之间移动所需要的系统和设施。

(2)长期的和未来导向的

在时间尺度上,规划是由与城市的人口、经济发展、结构的条件、公用设施和舒适环境的需求相关的要素所决定的。重要的是,对现存环境的修正、建设新的设施、公共性基础设施的获益等都需要花费相当长的时间。通常,规划的时间期限为 20 年,而且也会提出直接的目标以实现具体的项目。

(3)在观点上是综合性的

规划应当是综合的,包括了“所有物质的和非物质的、地方的和区域的所有重要的特征,它们

影响城市的物质增长和发展”。因此,规划应当处理基本的物质空间要素,也要处理城市其他重要的物质领域或特征,观点必须足够广泛以考虑城市更大地理背景的条件和趋势。

(4)在展望中是总体的和有广泛基础的

规划想要有效地作为综合手段和政策引导,就应当集中在城市的主要关系和问题上,以及广泛的物质环境发展的设计要素上。规划并不是一张蓝图,它并不应当包括所有从总体的物质设计计划 and 政策中抽取出来的细节。它基本上是确定想要的未来发展的总的区位、特征和内容,而不是提出详细的计划来进行评价。当然,为了更清晰地提出政策的内容和城市的空间意象,某些详细的深化工作也是必需的。

除了以上思想必要的特征之外,城市规划还体现了其他的一些特征。一些规划师在他们的规划报告中的特定地方会对这些内容进行考虑,这是由于这些内容在物质空间的设计与规划的政策作用以及相关的政策领域的联系中非常重要。

(5)与社会和经济目标相联系

尽管城市规划主要集中在物质环境方面,但在许多方面它仍然是实现社会和经济目标的重要载体。显然,物质空间的发展规划与这些目标不相一致会使规划不成功。在物质空间与社会、经济目标之间有着极强的联系的两个最明显的主体领域是住房和工业与商业空间的供应。城市规划过程考虑社会和经济因素并且在规划中清晰地陈述社会和经济目标并由物质空间发展计划进行推进是至关重要的。以这样的方式,城市规划集中注意力在非物质空间的规划目标方面,并指出要达到这样的成就就需要它们之间的协同。

(6)基于规划分析

对城市现状条件的分析和对未来条件的预测是构成城市规划的两个最根本的基础之一,另一个基础是城市发展的目标。对人口、经济基础和土地使用的分析,明确未来可能性的程度,主要的发现和这种分析所依据的理性在规划中表达出来是非常重要的,此外,许多分析属于非物质空间要素(如人口的年龄结构、收入、就业),这将有助于阐述清楚物质空间规划和城市社会、经济因素的关系。

(7)分阶段实施

与过去的城市规划只提出一个单一的长期概念不同,现在的城市规划通常都必须提出发展的过程。这是当今城市规划的一个重要特征,原因主要有:由于有限的市场需求,并不是所有的发展领域都可能在同一时间一起进行;如果发展是分散的,对于城市政府来说,道路和市政公用设施的扩张成本就很高;城市的蔓延式发展对于通勤者来说有可能是无效率或低效率的,对所提供的商业服务设施来说也一样。城市规划应包括分阶段的规划,将城市的意愿向土地开发者、住房拥有者、商业公司和各种机构非常清楚地表达出来。

(8)对基础设施改进的引导

当城市编制综合规划时,其大部分工作通常是预测对公共工程和其他基础设施投资的需求。大多数规划都会提供非常总体的有关需要投资的指标。例如,当一个新的地区开辟出来作为居住区开发,就会对道路、公共设施、公园和学校等进行规划。但更为详细的深化对地方议会准备基础设施项目的计划将更为有用。为了这个目的,许多城市还会结合总体规划编制基础设施改进计划(Capital Improvements Program)。基础设施改进计划通常结合城市的年度财政预算过程进行编制,并且还会按照城市规划的预期预先安排好未来几年在基础设施方面的投资。因此,它使得规划所提出的发展阶段更为现实。