



“十二五”国家重点图书出版规划项目
湖北省学术著作出版专项资金资助项目
世界城镇化建设理论与技术译丛
丛书主编 彭一刚 郑时龄

Urban Design and the British Urban Renaissance

John Punter

城市设计及英国城市复兴

[英] 约翰·彭特 编著

孙璐 李晨光 徐苗 杨震 译



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>





“十二五”国家重点图书出版规划项目
湖北省学术著作出版专项资金资助项目
世界城镇化建设理论与技术译丛
丛书主编 彭一刚 郑时龄

Urban Design and the British Urban Renaissance

John Punter

城市设计及英国城市复兴

[英] 约翰·彭特 编著

孙璐 李晨光 徐苗 杨震 译



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目 (CIP) 数据

城市设计及英国城市复兴 / [英] 彭特 编著 ; 孙璐, 等 译.

—武汉: 华中科技大学出版社, 2016.6

(世界城镇化建设理论与技术译丛)

ISBN 978-7-5680-1693-3

I. ① 城… II. ① 彭… ② 孙… III. ① 城市规划—研究—英国 IV. ① TU984.561

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第073762号

Copyright©2010 by Routledge, authorized translation from the English language edition *Urban Design and the British Urban Renaissance* published by Routledge, a member of the Taylor & Francis Group. Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized and illegal. All Rights Reserved.

本书中文简体版授权华中科技大学出版社独家出版并在中国大陆地区销售。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。本书封面贴有Taylor & Francis公司防伪标签, 无标签者不得销售。

湖北省版权局著作权合同登记 图字: 17-2016-123号

世界城镇化建设理论与技术译丛

城市设计及英国城市复兴

CHENGSHI SHEJI JI YINGGUO CHENGSHI FUXING [英] 约翰·彭特 编著; 孙璐 李晨光 徐苗 杨震 译

出版发行: 华中科技大学出版社 (中国·武汉)

地 址: 武汉市珞喻路1037号 (邮编: 430074)

出 版 人: 阮海洪

丛书策划: 姜新祺

丛书统筹: 刘锦东

策划编辑: 张淑梅

责任编辑: 王丽丽

美术编辑: 赵 娜

责任监印: 秦 英

印 刷: 北京佳信达欣艺术印刷有限公司

开 本: 787 mm × 996 mm 1/16

印 张: 18.5

字 数: 443千字

版 次: 2016年6月 第1版 第1次印刷

定 价: 98.00 元



投稿邮箱: zhangsm@hustp.com

本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

《世界城镇化建设理论与技术译丛》编委会

主 编：彭一刚 郑时龄

编 委：段 进 华 晨 黄亚平 李保峰

李振宇 刘克成 毛其智 宋 昆

孙一民 张京祥 张 明 赵万民

(以姓氏拼音为序)

序 言 | Preface

1998年，时任英国副首相的约翰·普雷斯科特（John Prescott）委派杰出的建筑师、工党同僚理查德·罗杰斯爵士（Sir Richard Rogers）出任英国城市工作组（Urban Task Force，简称UTF）的主席。罗杰斯将UTF的任务定义为“在可行的经济和法制框架下，基于优质设计、社会福利和环境保护等准则之上，建立起城市更新的新愿景”（UTF 1999a: 1）。一年之后，长达313页的报告《走向城市复兴》（*Towards an Urban Renaissance*）发表，报告中倡导通过“以设计为主导”的城市更新，使其“遵从所处的经济和社会环境”来确保城市的可持续发展，并把这作为应对英国快速增长的住房需求和主要城市及城镇复兴的核心策略（1999a: 7）。这份报告在之后的历史进程中改变了英国各地区的城市规划、住房发展和城区更新政策的面貌，着重强调了城市设计——这在城市建设中被认为是提升城区发展质量和可持续性的关键因素——所扮演的重要角色，同时也成为实现零碳排放发展和可持续性城市转变进程中的重要组成部分。

当2006年下半年这项研究开始筹划开展的时候，我们意识到全面评价英国城市复兴所带来的影响还为时尚早。英国城市的复兴至少是一个为期30年的项目，而非10年可以完成的，尤其是在英国主要城市大都在多半个世纪的时间中遭遇了人口滑坡问题的情况之下。城市工作组的一些成员在其2005年的报告《走向强有力的城市复兴》（*Towards a Strong Urban Renaissance*）中回顾了发展政策实施的过程，进而提出一份针对其发展建议的实施状况的极具批判性的报告，但他们并没有足够的时间和空间来专门探讨城市设计问题。因而我们认为，针对正在进行中的大型城市的物质空间的转变、城市规划中的城市设计视角和已经完成的城市发展和城市化进程的实际质量进行更为具体和详细的评估，将是一个有价值的研究方向。

托尼·布莱尔（Tony Blair）在新工党任期的结束似乎是一个进行评估的很好的时间点，尤其是同时期财政部长接任英国首相，而国库资金计划中驱动城市经济竞争力、解决住房供应短缺问题、加快基础设施建设和改革发展税务体制被提上了日程。然而，从2007年下半年到2008年，在作为本书出版的重要基础的学术研讨会正在筹划举行的时候，由于美国次贷危机的影响，北岩银行和布拉德福德-宾利银行的救市计划、房价的大幅下跌和房屋租售市场的崩塌都严重影响了英国，从而使当局的工作重心发生了转变。这些事件突出表明了英国的城市复兴最初正是被一场异常持久的经济增长（1993—2006）所驱动并随后被严重扭曲的，这场经济增长的特征表现为近乎疯狂的房产交易和广泛的金融投机、银行过度的借贷，以及商业、政府和家庭债务的不可持续增长。尽管如此，鉴于这个不健康的经济循环显然已走到尽头，我们依然认为此时对于上一个十年的城市复兴进程做出评估是适宜的。

学术研究背景

英国经济和社会研究委员会¹ (Economic and Social Research Council, 简称 ESRC) 的研究项目“城市: 竞争与合作” (1999—2004) 已经引导了大批研究工作的开展, 并促进了学术界对于英国当代城市理论和政策导向形成全面的理解。研究项目中设定了一种以公共 - 私有领域的密切合作为特征的城市管理的“新型传统智慧”, 一种提高城市经济水平的城市竞争意识, 以及对于旨在缩小社会经济层面的两极分化的社会合作的重视 (Buck et al. 2005)。城市设计因在上述研究项目中的缺失而被注意到, 它被认为是重塑城市形象和城市地区营销进程中的重要组成部分, 也由此对提升城市的竞争力具有意义。由于城市设计对于城市物质形态的更新所做出的多方面贡献并没有得到明确的阐述, 在其他研究中甚至引起了诸多争议, 而所谓城市管理领域的“新型传统智慧”则忽视了对于更为可持续的城市发展的紧迫需求。降低碳排放 (尤其是通过建筑设计中的能耗控制和减少私家车等手段)、创造更多步行 / 骑行线路和更为安全的城市交通空间、维持城市生态系统的多样性, 以及对于更加可持续的居住行为的普遍倡导, 都是好的城市设计可以做出巨大贡献的领域。

另一项研究则探讨了这些“城市设计的新应用”在整个欧洲的表现, 并展示了它如何成为经济发展中的关键工具 (Gospodini 2002)。这项研究使人们认识到前卫、标志性的建筑与地区区域特征之间潜在的矛盾, 并指出城市设计的应用应视城市等级体系而有所不同, 且依城市所处经济地位 (核心经济区或边缘经济区) 而做出相应调整。一些国际观察者则争论说, 城市设计在城市政策制定中正在扮演一种被过分夸大而实际肤浅的角色 (Cuthbert 2004), 迫使城市规划逐渐让位于“设计”以完成城市旗舰项目、标志性建筑设计和文化项目, 以及使大规模新建设用地被大量的“设计师空间”所充斥 (Harvey 1989a, b; Hannigan 1998; Miles and Miles 2003)。城市设计的浅薄及文化作为城市更新建设中介的现象 (Evans 2003; Julier 2005)、城市品牌的营造和“区域化”的建设 (Bell and Jayne 2003), 以及城市设计成为绅士化的手段 (Lees 2003) 等现象, 都遭到了强烈的质疑和批判。由此, 城市设计面临着一系列的挑战: 不仅要成为公共决策中必不可少的组成部分, 同时也需要在日益凸显的新自由主义的城市管理模式下维持其社会先进性和基于环境保护意识的建设力量 (Cuthbert 2006; Madanipour 2006)。我们期望通过分析具体城市的设计策略, 并对具体开发项目及其对城市形态和空间质量的累积影响加以评估, 来回答上述这些广泛的议题。

学术研究与本书的写作

在确定了本书的逻辑架构和阐述范围之后, 本书编辑邀请了 15 位城市设计领域或对该领域有兴趣的专业学者来分章论述, 章节的框架规定非常宽泛, 从而使每一位作者可以充分阐释个人的视角和关

¹ 经济和社会研究委员会 (ESRC) 是英国 7 个研究委员会之一, 为社会与经济议题的研究与培训提供资金与技术支持。

注重心。绝大多数受邀者都曾经参与过小型的研讨组和以发展/设计为宗旨的研究、论述和学术研讨会，他们之中的大部分人都以活动家、评论家、咨询顾问、设计指导或是评审会成员的身份切身参与过当地的都市设计实践，同时/或者在学术、专业期刊或其他出版物中撰写过关于其所在城市的文章。

一次经济和社会研究委员会的系列研讨会颁奖礼以系列小型会议的形式聚集了一批专业学者，来探讨作为公众决策的当代城市设计在英国各个主要城市中所发挥的作用。补充性的支持和建议则来自英国3个国家设计组织，即建筑和建成环境委员会、苏格兰建筑和设计委员会、威尔士设计委员会。在加的夫、曼彻斯特、格拉斯哥和伦敦所举办的4场为期两天的研讨会，分别讨论了4个城市/区域的发展进程，旨在针对英国最大的13个城市中所开展的“走向城市复兴”运动所带来的成效进行全面的、激烈的、跨学科及跨领域的探讨。尽管城市复兴从严格意义上讲是英格兰地区的一项城市决策，但这一决策却涵盖了苏格兰、威尔士和北爱尔兰地区最大的城市，这些城市虽然处于迥异的城市规划政策体制之中，但却经历着极为相似的城市发展压力和城市管理模式的转变。这些城市为英格兰地区的政策和城市经验提供了对照，同时也促进了全英国范围内的城市更新和城市设计的视角拓展。

在每一次研讨会中，都会先由一位当地的政府代表来介绍当地的都市复兴进程，再由一位学术作者来进行评判。3位本地的建设实践者将会对两次发言进行评价，并给出自己对于城市设计成果的认识和看法。这之后，与会者便开始进行开放自由的集体讨论，其间特别穿插由受邀的其他当地专家和活动家就城市发展的大事件及其影响发表的个人看法。研讨会最终即相当于一场生动而全面的学术讨论（会议总结见 Carmona 2008; Hebbert 2008; Punter 2008; Tiesdell 2008）。由此，本书旨在捕捉这些范围宽泛的分析和讨论中的要点，以明确它们对于现有和未来的城市设计政策和设计实践的含义和引导意义，并质询城市复兴和城市设计的未来发展方向。

本书结构

本书从结构上共分为18章，其中导论主要是对城市工作组的城市发展建议进行整体的介绍，阐述了这些建议的采纳、修补和实施状况，以及它们在城市规划、居住区建设、城市更新和地区政府政策等不同领域面临不同问题时所做出的转译和吸纳。随后是个案的研究分析，这一内容包括3部分，每一部分都有一个简短的整体介绍。我们的研究以英格兰地区的“核心城市”²——伯明翰、曼彻斯特、利兹、设菲尔德、利物浦、布里斯托尔、泰恩河畔的纽卡斯尔和诺丁汉为起点；之后便是关于伦敦各地区的4项研究，分别阐释了伦敦中心区、国王十字区、多格斯岛区、泰晤士河口区的发展状况；最后是针对4个重要的“凯尔特”城市——爱丁堡、格拉斯哥、加的夫和贝尔法斯特——的研究分析，

2 英国核心城市是一个由位于大伦敦之外的一些英格兰区域性大城市组成的协作性利益组织，成立于1995年，自筹资金、自愿结盟。经由组织结成合伙关系的8个城市包括：伯明翰、布里斯托尔、利兹、利物浦、曼彻斯特、纽卡斯尔、诺丁汉和设菲尔德。这些城市在交通与物流、创新环境与商务支撑、技能培训与就业、可持续社区、文化与创意产业、气候变化、金融、工业与公共管理等领域进行广泛的合作。

并就这些城市在相似的经济状况和稍有不同的城市政策和规划体制之下所经历的城市更新进程做出参照对比。随后的结语归纳总结了上述个案研究及 4 场地区研讨会后续的学术探讨。这一部分又重温了开篇提出的研究问题，从而整合个案研究所提供的结论，评价杰出的城市复兴议题，并对于其积极和消极的影响及仍待完成的工作予以评估。

本书读者

本书的目标读者群十分广泛，包括城市设计、城市规划和建筑学专业的大学本科生和研究生，相关领域的专业学者和从业者，以及同样参与到塑造他们所居住和工作的城市品质进程中的公务员、城市活动家和基础设施建设者等。本书对于希望学习城市复兴的背景知识，并试图理解在过去 10 年中城市复兴如何与政府决策相互作用的本科学生和研究生可能具有最大的阅读价值。阐述具体单一城市的章节提供了对于区域发展易于理解的整体描述，希望能够鼓励学生撰写当地设计和发展专题下的文章及论文，并尽可能多地参观和游览书中所提到的城市，亲自去感受其城市复兴运动取得的成就和待完成的工作。

编纂者也希望本书凭其强烈的实践导向可以在专业实践者和城市活动家中引起同样的兴趣和反响。本书全面阐释了英国城市复兴的政策发展，为从城市设计的视角理解城市复兴提供了全面的政策背景，以便读者更好地理解城市复兴运动兴起后随之而来的广泛而多样的政策倡议，并对促进了城市建设实践、发展建立起评判体系的各种政策、指南和城市研究给予肯定。即使是在城市设计这一相对有限的领域之中，实时了解政策的颁布、城市设计的倡议导向和最优的设计实践依然是一项需要全职投入的工作。因此，本书亦旨在在此信息搜集的过程中协助学术任务繁忙的学者教授。除此之外，本书也回应了部分参与研究研讨会的实践者们对于城市复兴和城市设计作为公众决策的利弊的多种多样的观点。

本书的主体部分由阐述具体城市的个案研究的章节所构成，旨在试图通过不同城市的城市设计作为公众决策的实践成果得出一定的结论。书中的每一章节都阐释了具体城市在塑造城市品质这一议题中公共和私有领域所持的相互对立的观点。虽然本书试图得出全面且信息完整的结论，但这些结论实际上必须被简化、有选择性，并融入个人观点，而且结论的得出都在政策、规划和城市发展的进程之外，以避免因各种不得已而做出的谈判和妥协对结果造成影响。希望本书所阐述的结论能够激发各地专业学者和活动家进一步的探讨，帮助城市建设实践者得出并发表他们对于城市建设事件的看法，并给予不同城市进行参照对比和彼此学习的机会，正如他们时常做的一样。

致 谢 | Acknowledgments

作为本书的编辑，我在此向所有为本书的完成做出贡献的作者致以谢意，他们接受并完成了每一次学术研讨会的文献资料整理总结任务，并就关于本书编排方面的各种建议做出了积极的回应和相应调整。我特别要感谢其中的3位同事——史蒂文·蒂耶斯德尔（Steve Tiesdell）、迈克尔·赫伯特（Mike Hebbert）和马修·卡莫纳（Matthew Carmona），他们协助完善了为本书提供素材信息而举办的学术研讨会最初的筹划方案，他们不仅完成了书中一个章节的编写，还负责协调和组织地区小型学术研讨会，并在本书的结语中做出了评论。由于每一场研讨会会有30至45位演讲者出席，会议期间需要提前预演幻灯片，协调发言人、提问者和评论者等，研讨会的组织工作是十分繁复的。在这个过程当中，我们得到了苏·琼斯（Sue Jones）、玛格丽特·罗伯茨（Margaret Roberts，加的夫）、黛博拉·怀特黑德（Debra Whitehead，曼彻斯特）、乔治亚娜·瓦尔纳（Georgiana Varna，格拉斯哥）和埃琳娜·贝茜（Elena Besussi，伦敦）的大力协助。

我们尤其要感谢经济和社会研究委员会对4场地区研讨会的慷慨赞助，使得对于13个城市的城市复兴进程的讨论得以实现。通过经济和社会研究委员会的系列学术研讨会项目，赞助了研究作者及相当数量的硕士研究生和年轻的研究者们出席这些研讨会，使我们得以从更为广泛多样的公众和个人视角中受益。我们也要感谢国家机关的各位首席执行官对于建筑设计和都市设计质量的推进，他们也从资金和实践上推动了研讨会的举办。理查德·西蒙斯（Richard Simmons，建筑和建成环境委员会）、塞巴斯蒂安·图姆斯（Sebastian Toombs，苏格兰建筑和设计委员会）和卡罗尔·安妮·戴维斯（Carol-Anne Davies，威尔士设计委员会）同样也为研讨会的举办做出了贡献，同时鼓励其员工参会。

我们要特别鸣谢：所有出席研讨会的人士（名单如下），以及与会和受邀发言的嘉宾，还有名单之外的约160位其他参会者，他们自费出席了一场或多场的研讨活动，并在讨论中做出了重要的贡献。我们也要感谢各个举办小型研讨会的高校，他们免费为研讨会提供了所有的行政管理和视频音响设备方面的支持。

谨代表本书所有作者向以下针对各个城市在经济和社会研究委员会研讨会上进行发言的嘉宾致以谢意。伯明翰：克里斯·克林（Chris Crean）、尼克·埃布斯（Nick Ebbs）、艾德里安·帕斯莫尔（Adrian Passmore）；曼彻斯特：汤姆·拉塞尔（Tom Russell）、希拉·麦金纳尼（Shelagh McInerney）、芭芭拉·麦克劳林（Barbara McLoughlin）、米克·蒂姆森（Mick Timpson）；利兹：菲利普·克拉布特里（Philip Crabtree）、约翰·索普（John Thorp）、伊雷娜·鲍曼（Irena Bauman）、乔纳森·摩根（Jonathan Morgan）；利物浦：奈杰尔·李（Nigel Lee）、比阿特丽斯·弗兰克尔（Beatrice Frankel）、特雷弗·斯肯普顿（Trevor Skempton）、保罗·谢泼德（Paul Sheppard）；设菲尔德：西蒙·奥格登（Simon Ogden）、戴维·托珀姆（David Topham）、安迪·托普利（Andy Topley）、约翰·普林格尔（John Pringle）；布里斯托尔：阿拉斯泰尔·布鲁克（Alastair Brook）、乔治·弗格森（George Ferguson）、基思·

哈利特 (Keith Hallett)、格里·希克斯 (Gerry Hicks)、戴维·法恩斯沃思 (David Farnsworth)；泰恩河畔的纽卡斯尔：哈维·埃姆斯 (Harvey Emms)、埃里克·摩根 (Eric Morgan)、迈克尔·克里利 (Michael Crilly)、托尼·怀亚特 (Tony Wyatt)；诺丁汉：奈杰尔·特平 (Nigel Turpin)、阿德里安·琼斯 (Adrian Jones)、吉姆·泰勒 (Jim Taylor)；伦敦中心区：特里·法雷尔 (Terry Farrell)、艾德里安·彭福德 (Adrian Penfold)、阿利斯泰尔·休格特 (Alistair Huggett)、吉姆·莫纳汉 (Jim Monahan)、格雷厄姆·金 (Graham King)；伦敦国王十字区：彼得·贝肖普 (Peter Bishop)；多格斯岛区：杰米·瓯南 (Jamie Ounan)、霍华德·道伯 (Howard Dawber)、威廉·罗伯茨 (William Roberts)；伦敦泰晤士河口区：托拜厄斯·格芬特 (Tobias Govert)、威廉·麦基 (William McKee)、戴维·巴尔科姆 (David Balcombe)、卡罗琳·伦 (Caroline Lwin)；爱丁堡：里卡多·马里尼 (Ricardo Marini)、伊恩·沃尔 (Ian Wall)、特里·利文索尔 (Terry Levinthal)、塞巴斯蒂安·图姆斯；格拉斯哥：约翰·伯里 (John Bury)、格里·格拉姆斯 (Gerry Grams)、斯蒂芬·塔克尔 (Stephen Tucker)、尼尔·墨菲 (Niall Murphy)；加的夫：艾伦·弗朗西斯 (Alan Francis)、马克·哈利特 (Mark Hallett)、奈杰尔·汉森 (Nigel Hanson)、帕特·汤普森 (Pat Thompson)；贝尔法斯特：玛丽-泰雷兹·麦克基维 (Marie-Therese McGivern)、比尔·莫里森 (Bill Morrison)、凯伦·拉蒂默 (Karen Latimer)。

另外，还有以下主持每次研讨会的会议主席：理查德·西蒙斯、乔纳森·戴维斯 (Jonathan Davies)、卡罗尔·安妮·戴维斯、凯文·默里 (Kevin Murray)、埃里克·索伦森 (Eric Sorensen)、汤姆·朗斯代尔 (Tom Lonsdale)。

作为本书的编辑，我要感谢莉兹·米尔斯 (Liz Mills) 对本书编辑上的协助，以及她对研讨会的论文集和欧洲城市复兴议题所提供的重要建议。特别感谢希瑟·莫尔克罗夫特 (Heather Morecroft) 对本书各个章节的整合和编辑，包括参考书目和引用文献的整理，以及简·爱德华兹 (Jan Edwards) 对书中的插图极为必要的整合、审查和修补。出版方面，我要感谢凯瑟琳·林 (Catherine Lynn) 对本书出版生产全过程的指导帮助，感谢伊芙琳·威尔金斯 (Evelyn Wilkins) 在印前筹备中对于本书的审读和文案编辑，以及利厄·古尔利 (Leah Gourley) 在排版和项目管理过程中所做的工作。

本书作者谨向所有允许我们引用其图片资料的人员致以谢意 (图片出处均在书中相关图片说明处标注)。

目 录 | Contents

导论：英国的城市复兴 / 001

第一篇 英国核心城市 / 027

- 第一章 伯明翰：将抱负转化为城市品质 / 029
- 第二章 曼彻斯特：实现城市复兴 / 043
- 第三章 利兹：重塑城市与成功复兴 / 058
- 第四章 设菲尔德：走出沉痛失望 / 072
- 第五章 利物浦：愿景和崛起的十年 / 085
- 第六章 布里斯托尔：非设计主导的城市复兴 / 099
- 第七章 纽卡斯尔：寻觅后工业化的导向 / 113
- 第八章 诺丁汉：持续而综合的都市规划探索 / 126

第二篇 伦敦和泰晤士河口区 / 141

- 第九章 伦敦中心区：世界城市中的紧张、过剩与成功 / 143
- 第十章 国王十字区：为谁复兴 / 159
- 第十一章 多格斯岛区：35 年的重建 / 172
- 第十二章 泰晤士河口区：风采依旧 / 186

第三篇 苏格兰 / 200

- 第十三章 爱丁堡：与时俱进 / 202
- 第十四章 格拉斯哥：克莱德河的复兴 / 216

第四篇 威尔士 / 232

- 第十五章 加的夫：创意建筑与标志性城市设计 / 233

第五篇 北爱尔兰 / 248

- 第十六章 贝尔法斯特：复兴城市的品牌重塑 / 249

结语：反思十年城市复兴的城市设计成就 / 262

项目团队 / 286

导论：英国的城市复兴

约翰·彭特 (John Punter)

前言

本书从城市设计的角度来探讨罗杰斯勋爵 1999 年的城市工作组报告，及其之后发生于英国 13 个主要城市中的城市设计的进展。

报告分为 4 个部分——优质设计、住宅开发和设计、城市环境管理、政策管理和实施方案。本部分介绍这份报告的发布背景、主要内容，以及围绕这份报告的发布和其后的实施在学术和专业领域展开的争论，并对报告提出的设计建议的具体实施效果进行了评估。本部分提出指导 16 个城市案例分析的研究问题，并为结论章节提供基本架构。

英国的城市复兴是由英格兰政府政策主导的，并对由中央政府主导城市规划建设的北爱尔兰产生了深远的影响。在英国的其他地区，威尔士和苏格兰，城市复兴并没有作为主导城市建设的政策，然而，对凯尔特城市，如爱丁堡、格拉斯哥、加的夫和贝尔法斯特的案例研究，可为我们呈现城市工作组报告在英国境内更为广泛的影响。实际上，苏格兰和威尔士的城市建设均在一定程度上受到了报告的影响，承受着同样的发展压力，苏格兰和威尔士政府也一直密切地关注着英格兰城市的发展和城市复兴政策的实施。

城市设计的定义及其在英国的新近发展

城市设计在过去的 10 年间逐渐成为英国城市规划、住宅开发、城市更新和环境改善等多个领域的主要力量。英格兰政府的重要政策文件，《规划政策声明 1》(*Planning Policy Statement 1*，简称 PPS1) 声称，“好的设计与好的规划是密不可分的”“高质量和人性化的设计……应该成为所有参与城市建设过程的各方的共同目标” (DCLG 2006a: paras 33–35)。本研究以英格兰政府对城市设计的定义为基础，具体如下：

城市设计是为人创造场所的艺术。它包括场所的空间功能及社区安全性等问题，以及场所的面貌。它探讨人和场所的关系、行为和城市形态的关系、自然环境和建成环境的关系，以及成功的乡村、市镇和城市的生成机理。

城市设计是可持续发展和经济繁荣的关键所在，为自然资源的合理利用和社会的健康发展提供保障。

(DETR/CABE 2000: 8)

这个定义突出了可持续发展议题，但只涉及诸如生物多样性、可持续的排水系统、公共健康和参与性设计等重要的议题，而对社会包容、社区参与和管理等正在成为重要设计要素的议题较少有清晰的提及（RCEP 2007）。

这个研究的主题是作为公共政策的城市设计（Barnett 1974, 1982），将城市设计作为发展规划 / 框架和规划控制的重要元素及规划政策发展的重要方向（正如上述援引自规划政策声明 1 中的表述）。然而，在地方政府的一系列城市开发过程中，如修建快速路、人行步道、交通降噪、公共空间改造和照明、修建公园和绿色植被保护、废弃物处理和公共设施建设等，仍应将城市设计作为“衔接”各项功能的纽带，并借此注入对设计质量和“场所营造”的关注。由此，城市设计应被视为“第二层级的设计”（George 1997），即城市设计并非直接参与建筑、城市空间和社区的设计，而是通过为参与设计过程的各方营造“决策环境”，使各专业间、设计师与开发商间、政府部门和民众间形成良性互动，继而影响设计过程及成果。正如城市工作组的报告中所写的，“设计是解决核心问题的活动，不仅关注建成环境的质量，更要为城市复兴的实施提供条件”（UTF 1999a: 39）。

修复—重建—再生—更新—复兴：英国城市政策的发展历程

如何看待城市复兴在现行的城市规划和城市政策发展过程中的位置呢？一个对战后城市发展政策的准确表述用修复—重建—再生—更新—复兴 5 个时期来划分这一过程（Roberts and Sykes 2000: 14）。这样的划分能体现出城市建设发展过程中关键的转折，却在相当程度上简化了由中央和地方政府干预建成环境而带来的复杂性。

撒切尔时代：保守主义的城市政策

在 20 世纪 70 年代晚期，随着玛格丽特·撒切尔的保守党政府获得大选的胜利，城市政策大幅度向房地产主导的城市更新策略转变，依靠城市开发公司和经济开发区来完成招商引资。然而到 90 年代初，自由主义的城市发展政策和社会更新策略的弊端逐渐显现，迫使保守党政府开始推行更加以规划为主导的政策架构，并将发展的重点重新放到城市中心区上（见 DoE 1996a 中 Planning Policy Guidance Note 6 [PPG6]），同时鼓励以公共交通系统取代以小汽车为主导的交通模式（见 DoE 1996b 中 PPG13）。另一方面，1992 年的人口预测显示 2016 年英格兰需要新建住房 440 万套，这使得城市空间集约利用和控制空间拓展等城市政策重新获得重视，50% 的新开发项目将为棕地改造项目。在更新改造过程中，社区参与、公共 - 私有领域的合作，以及地方权利的提升等目标重新获得彰显。然而有些遗憾的是，改造的目标并不总是聚焦社会需求最凸显的地区，且资金来源主要依靠招标投标来提供（Cullingworth and Nadin 2006: 366–371）。环境大臣克里斯·帕滕（Chris Patten），特别是约翰·格默（John Gummer），始终强调将城市设计作为提高城市建设质量的重要途径，并致力于推动国家层面的城市设计导则的制定（DETR/CABE 2000）。

新工党时代和第三条道路

托尼·布莱尔领导下的新工党于1997年登上了执政的舞台。新工党将“第三条道路”作为执政的主导方向，力求在保守党的新自由主义经济学和社会政治学（主要表现为去行政化、私有化和专项开发机构主导的开发模式等），以及凯恩斯主义经济学的福利国家体制之间找到一条折中的道路（Tiesdell and Allmendinger 2001: 904）。该道路目标在于施行一种更加柔和的公共政策，以平衡市场竞争和个人自由，兼顾社会公平，建设具有更高包容性和参与性的社会（Giddens 1998: 65）。正如20世纪60年代晚期当时执政的工党所做的那样，将重塑社会包容、邻里复兴和社区参与作为城市更新的主要目标，以应对日益严峻的社会公平问题。然而，这一系列举措却遭到福利支出减少和舆论对贫困问题态度的转向等因素的影响而屡屡受挫（Kearns 2003: 52-54）。

新工党的社会福利和城市政策带有强烈的共产主义倾向（Johnstone and Whitehead 2004: 10）。邻里建设作为城市更新的“基本准则”，以政府的社会排斥部（Social Exclusion Unit）为主导来解决贫困社区中普遍存在的反社会行为和恶劣居住环境等核心问题。对于整体的城市更新和“可持续社区”，实施“城市复兴”政策（Whitehead 2004: 59-66），强调城市活力、社会阶层混合及社区建设等，鼓励高收入社会阶层重归城市中心区。当然，不可避免的是，阶层对立加剧和搬迁实施困难等问题也会接踵而至（Cochrane 2000）。

新工党热衷于“大城市”，并以欧洲大陆城市为榜样（Rogers and Fischer 1992; Rogers and Power 2000）。在将首批城市政策举措定向为解决社会隔离和复兴城市中心的同时，1998年副首相主持成立了城市工作组（由工党党员、著名建筑师理查德·罗杰斯担任主席），“以优质设计、经济增长、环境保护、高效管理和社会福利为主要目标，并采取合作的方式”开展城市复兴项目的建设（UTF 1999a: 3），为规划和发展向重视城市设计方向转变提供了政策基础。

与此同时，中央政府还通过强调“公民”概念来改革地方政府施政方式并促进地方民主的提升，然而在实施中，前者（公共服务）得到了更多的重视，而后者（政治参与）相对而言被忽略了（Wilson and Game 2006: 353）。新的施政方略以绩效管理取代了过去“强制招标”的模式，采用“最佳价值指标”和随后发展而来的“综合绩效评价”来辅助决策（Stoker 2005: 86-107; Wilson and Game 2006: 353-375）。通过地方长官和政府内阁选举增加地方管理层的流动性，通过改革选举制度和促进民意征询来提高社区参与度。公民和社区的需求是多方面的，因而需要“合作”和“整合”组织各方力量完成。同时，新的权力也要加入进来，确保社区的利益得到保障，以及处理涉及犯罪和反社会行为等主要议题。

一整套涵盖多个方面的改革措施往往会造成部分政策的重叠，而使实施遇到困难，如经常变动的计划、部门名称和职责，以及由多个机构资助的国家和地区级的项目等。新的法令一经颁布，新的白皮书或绿皮书就又在推行更多的改革方案，所有这些法律和政策的发展都是在一个以绩效管理和听证为主的程序设计下实施的。就连内阁部长们也不得不承认，过去带有明显拼凑痕迹的略显无序的一揽子新政，已经在不断整合完善下渐渐变得有序和系统起来了（Lord Rooker 引自 Cullingworth and Nadin 2006: 379）。《卫报》甚至发明了一个词“初创热”（initiativitis，引自 Johnstone and Whitehead

2004: 14)，用以描述那些热情洋溢的新闻报道和新政发布会，以及通过对旧政策的重新包装和对既有资金投入的重复宣传来冒充新的资源等现象。显然，上有所好，下必甚焉，一切已在强大的政治罗盘上旋转起来了。当有着长期规划的重大项目，如 10 到 20 年（对城市复兴计划来说是 30 年）的项目，遇上需要短期效果（无论是满足选民期待或“看得见”的速效成果）的政治周期时，上述现象的发生也许是在所难免的。

然而，现在最关键的问题是工党面临着一项不可能完成的任务，那就是平衡“新右翼势力所极力推崇的有活力的资本主义经济和旧左翼势力所主张的平等城市及基于社区组织的都市理念”（Johnstone and Whitehead 2004: 15; cf. Callinicos 2001: 29）。人们看到工党“频繁地屈服于解除管制、自由主义、私有化、降低税费和小政府等各种政治主张”（Hutton 1998: 2）。到 2007 年底，这种状况已经开始危及政府的执政前景，甚至整个国家的未来走向。

面向城市复兴：城市工作组的议程

城市工作组的核心目标是解析城市衰败的原因并提出实际的解决方案，其任务是“为我们的城市描绘未来的图景，并使之建立于优质设计、社会福利和环境保护的基本原则之上，同时采取适当的实施方案、财政和法律架构”（UTF 2005: 2）。副首相认识到城市复兴计划可为预测的 2021 年前新增的 380 万套住房的建设和完成 60% 新建住宅棕地开发的目标提供更多的便利。城市工作组主席强调“创造高质量、有活力的生活，使城市生活更具魅力”，主张“城市更新需要由城市设计来主导……然而要实现可持续发展……则必须将之置于其本身的经济和社会环境中”（UTF 1999a: 7）。罗杰斯爵士清楚地认识到于城市更新目标关键的社会问题并不是单纯依靠设计可以解决的，但是他的欧洲大陆城市图景，即“好的设计、更加紧凑的城市空间和更好的通达性、整合的公共交通系统和多用途的空间功能、使人们生活在可持续和弹性可达的城市环境中”，却从来都是以社会融合为主题的。

迈克尔·基思（Michael Keith）从城市更新的定义中提炼出 4 个基本原则，表述如下：

- 通过提高建筑密度来增加土地价值；
- 通过将土地价值最大化来提高社会价值，将提升的收益直接用于保障性住房的建设；
- 用理性的规划框架来约束逐利的行为，并保障可支付性住房的公平分配和混合住区的开发建设；
- 依 106 法令条款（Section 106 agreements）而建立的可持续的市政税收机制和房地产及商业税收，可用于投资高质量的公共设施和未来市政基础设施的更新等。

对此基思言简意赅地总结道：“至少这提供了个脚本”（2008: 57-58）。

城市工作组报告共提出了 105 条建议，分为城市设计、交通联系、环境管理、城市更新、技术和创新、城市规划、土地供应、建筑循环利用和地产投资共 9 个专题（UTF 1999a）。表 1 列出了这些建议，并对应简要列出了针对每条建议完成的情况。之后发布的《城市白皮书》（*Urban White Paper*, ODPM 2000），提出了更为宏观的城市发展策略，并对城市工作组的建议逐条进行了清晰的解释。针对其中

续表

1999 年城市工作组提出的建议	截至 2007 年 1 月 1 日的完成情况
9 在每个主要城市中建立地区建筑中心；应有至少由 12 个有足够资金支持的中心组成的建筑中心网络，以满足普遍性的研究对象和地区的特殊建筑	完成
10、12 和 13 将地方的交通规划建立在法规法律的基础之上；发展建立减少私家车出行，逐年增加步行、自行车和公共交通工具出行比重的目标；优先建设步行 / 自行车 / 公共交通设施，并确保其线路的联通；将上述交通建设在总交通投资中的比例提升至 65%，允许区域发展机构支持交通建设	完成，但所有地区均未达到目标指标
11 建立与地方社区相协作的住宅区域，使其建设置于当地严谨的法律条款之下，并借用已通过验证的道路设计、已降低的最高限速和交通降噪的举措	交通行动 2000 授权地方当局。 9 个试点：3000 万英镑基金（2003）；试行通行区域建立，以缓解在更为落后的城市中心的交通压力。 较小的成就
19—20 针对所有新的城市住宅区发展项目，设定每户住宅限一个停车位的最高标准；向各种形式的非居住区的私家车停靠收取费用	规划政策导则说明 3（2000）建议每户 1.5 个停车位为最高标准。规划政策导则说明 3（2006）做出让步并提出地区停车标准建议。《街道设计手册》（2007）取代了“设计手册 32”，并倡议以设计为导向的道路平面规划；重点改善了英格兰合作组织对于停车的最优实践建议。 未完成（但设计建议有很大进步）
21—29 增加城市环境资源管理，赋予地方当局策略制定角色，建立单一的联系点，创设城镇改善区域和社区管理的新模型试点，加大制裁和处罚力度，并审查成效的指示性表征	城市资金在最初的 3 年之内提升了 3%，并通过邻里更新国家战略开展了管理实验。重新制定了成效的指示性表征。城市公园改善取得较大进展。 公共空间的综合性成就：资金不足。 不同程度的成就——从较小到显著
30—31、36—37 对于城市更新计划新的投入：结合政府支出；建立城市优先级区域和合作企业来支持城市更新；特殊推动力 / 推动因素促进社区更新；建立住宅更新公司；建立新的城市优先级区域委员会以加快决策进度	绿皮书《质量与选择：为全体民众建设合宜住宅》。 2005 年半数危房得到更新（100 万）。 住宅公司预算增加 3 倍（1997—2007）。 社会住宅投资增加（增加 57%）。 成就很小
32—35 建立城市更新公司、住宅更新公司和地方当局更新公司，以作为实施城市更新的机构	至 2005 年，城市更新公司建立起 3 个苏格兰地区的公司，以及 1 个威尔士和 1 个北爱尔兰公司，但缺乏必要的执行力。 住房和社区机构于 2009 年开始运作，将社会住宅和城市更新执行力整合于一个国家机关之内。 部分完成
41 制定具体详细的城市规划政策指南，以支持城市更新的驱动力；确保城市规划在区域空间战略、地方发展框架和规划决策中的实施；使当地社区在城市规划的进程中实现全面参与	规划政策声明 1：可持续发展的实施。 规划政策声明 3：住宅。 规划政策声明 6：城镇中心规划。 规划政策声明 12：地区发展框架。 规划政策声明 13：交通。 完成
42 在整合空间规划和可达性设计，以及棕地建设等方面加强区域规划指南的实施力度	2004 年成为法规并实施新的规划政策声明 11：整合区域性交通策略和住宅策略之下的空间发展，以及实施计划和可持续性评估；建筑和建成环境委员会针对区域空间战略设计内容的建议； 完成