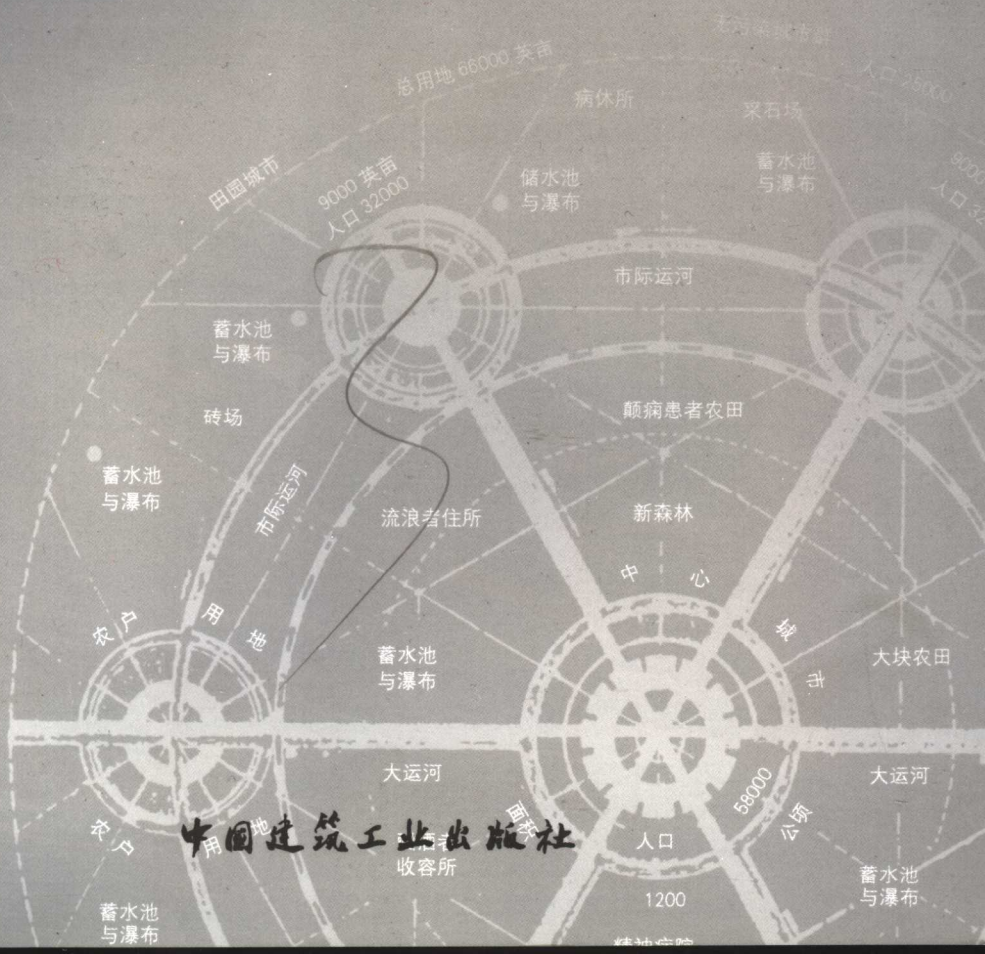


王世福 著



国家自然科学基金重点资助项目 (批准号: 59838290)

上海市重点学科建设项目资助 (沪教科 2001-41)

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

面向实施的城市设计

王世福 著

中国建筑工业出版社

总 序

1898 年英国 E·霍华德《田园城市》问世象征了现代城市规划理论的诞生。过去的一百年，世界在城镇化的重大发展时期里，城市规划理论得到重大的发展。

由于城市规划毕竟是一门应用性的学科，要把城市规划的理论付之实践，要把理论落实到地上，必然需要得到工程技术学科的支持。霍华德亲自领导，于 1903 年在距伦敦中心 56km 的赫特福德郡（Hertfordshire）购置了 1545hm² 乡村土地，创建的第一座田园城市莱奇沃斯（Letchworth），是请建筑师 R·昂温和 B·帕克负责编制城镇规划方案的。

也许正是在城市规划的日常实践中，建筑师的工作是大量的，所以导致城市规划学科的技术层面，物质形态的部分内容逐渐占据了突出的地位。于是《田园城市》中城市物质形态（Physical）的部分被一代又一代地强化，而作为城市规划理论更本质的部分，城市规划、建设、管理中的社会目标、经济分析、经营管理、社会团体的参与，等等，却逐渐被淡忘了。“把城市看成是一种扩大形式的建筑学，那就是建筑师设计单幢建筑，城市规划师设计建筑群”（I·帕金森）。^①

然而在城市规划工作者中，毕竟有些人看到了在物质形态的背后更本源的东西，“我们同行们逐渐了解到，最根本的社会和经济的力量，它是形成我们环境的最重要因素，任何成功的城镇设计，必须以

^① 英国皇家城市规划学会原主席。

他们的社会和经济力量为出发点”(W·鲍尔)^①,包括许多建筑师也看到了,“在当代条件下,建筑继续存在于城市之中,是城市的一部分,使城市生活的某些空间得以物质化。然而,今天更胜于过去者,就是我们意识到城市要多出于它的建筑物和建筑学。……所有这些,都不仅是完全逃出了建筑师日常职业实践的范围,而且,我们习以为常的分析手段和建造项目都无法对这些条件提供答案”(I·S·莫拉勒)^②。

《当代城市规划理论与实践丛书》不是对霍华德开创的现代城市规划理论的否定,恰恰相反,而是对当前尤其是我国在向市场经济体制转轨中,城市规划、建设和管理遇到的许多问题,对《田园城市》所包含的许多被淡忘了的内容的追回。我们是力图立足于城市规划,由此走出去,从史学、哲学、系统工程学等获得思想武器,从经济学、社会学、管理学、法学、地理学等科学中汲取养料,最后要走回来,解决城市规划当前所面临的问题。

城市规划主要是政府行为,随着我国加入WTO之后,政府职能将更进一步转变,本丛书将从技术层面转向政策层面,以政府的作为为主要内容。

城市规划学科是一个综合体,也是一个多面体,《当代城市规划理论与实践丛书》是力求从更多视角来观察、分析城市 and 城市规划。它绝非否定以往的视点,而是一种补充。因为单纯的形态设计已经不能使我们达到霍华德田园城市理想的彼岸。丛书是献给新世纪城市规划的第三个春天。

陈秉钊

于2002年1月

① 英国利物浦城市规划处原处长. 城市的发展过程. 中国建筑工业出版社, 1981

② 第十九届世界建筑师大会主题报告. 现在与未来: 城市中的建筑学. Ignasi de sola-Morales. 张钦楠译. 建筑学报, 1996 (10)

序

研究城市设计有许多视角和方法，王世福在博士学位论文基础上修改而成的这本书选择了一种针对时弊的研究态度，关注城市设计在规划实施中的可操作性，实际上是对传统城市规划学科内核知识的再思考。

现代城市设计在西方受到重视，是西方城市规划由物质规划转向经济及社会综合性规划，更多地研究城市经济、社会问题的同时，在一定程度上减少了对城市空间物质环境关注的背景下出现的，实质上是一种恢复和反省。

我国城市设计受到重视的原因与西方有所不同，很大程度是城市设计因三维形态的模型或图纸所展示的直观感和新鲜感而受到推崇。但是，将来一块块分而开发的基地如何与漂亮的设计模型取得一致，规划管理如何实施等核心问题都没有解决。可以认为，我国目前的城市设计是对三维形态本身的物质设计强调得太多了，在与城市规划的关系理解方面，忽视了城市设计与城市规划编制和管理体系的内在联系。

本书将城市设计置于现实的城市规划实施背景中，采用的研究方法是提取制度性因素和技术性因素，进行综合分析。在对城市开发的机制、城市设计实施的法理基础以及城市设计实施的制度进行研究的基础上，研究城市设计可作为的范围和途径，揭示了城市设计基于公共行政的行为特征，由规划管理依据法规及经审批的城市规划对各类开发行为实施专业性的控制。城市设计必须维护城市空间中不付费的公共价值领域，应该以实施最低限度的干预为主，为保证公共环境品质作最关键性的控制，不求最完美而求克服不良的开发结果，这

是一种非常务实的态度。

城市设计的真正作用应该是在研究方法上弥补现行城市规划的不足，完善规划控制的方法和依据，在规划实施过程中搭建一个交互式的城市设计操作平台，成为公共政策化的专业技术，介入复杂多变的城市开发过程，走向可操作性。

总的说来，这本书在扎实的文献阅读、理论研究和实践调研基础上，提出了相当多有见识的论点，为认识城市设计建立了较系统的框架，也对沟通城市规划编制和管理有着深刻的启示。希望本书的出版可以对城市规划新领域的开拓和研究起到积极的推动作用。

陈秉钊

2004年6月2日

提 要

本书关注城市设计面向规划管理的实践特征，以城市设计的可操作性，即如何实施城市设计为研究主题。通过对制度性因素和技术性因素的综合分析，建立基于现实、面向实施的城市设计的理论及实践体系。

实施城市设计的目标是获得城市空间秩序，因此全书从认识、寻求和建构城市空间的秩序着手，建立完整的城市空间的概念，研究城市开发和城市空间形成的过程，这构成了全书的概念基础。在研究方针上，本书将城市设计置于现实的城市规划实施背景中，研究其可作为的范围和途径，揭示了城市设计基于公共行政的行为特征，由规划管理依据法规和经审批的城市规划，对各类开发行为实施专业性的控制。

制度性因素是实施城市设计以形成城市空间秩序的基础，技术性因素通过制度性因素发挥作用，而制度性因素必须以技术性因素为操作手段。本书既讨论城市设计如何编制，更关注城市设计如何作为规划管理的依据，以及依据城市设计如何控制各项城市开发。通过分析制度性因素和技术性因素的方法，在对城市开发的机制、城市设计实施的法理基础以及城市设计实施的制度进行研究的基础上，本书提出城市设计应该成为公共政策化的专业技术，更务实地介入复杂多变的城市开发过程，走向可操作性。

同时，本书并不苛求获得最完美的城市空间秩序，而是期望通过城市设计克服不良的城市空间开发结果，尽可能地维护城市空间中具有公共价值的部分，这是本书作为一项研究所包含的重要的价值取向和基本态度。

目 录

总序	陈秉钊
序	陈秉钊

1 绪言：关注城市设计的可操作性	1
1.1 主题确定	4
1.1.1 理论研读的困惑	4
1.1.2 关注现实的责任	5
1.2 研究目标	6
1.2.1 理解秩序	7
1.2.2 目标分解	7
1.3 核心概念	8
1.3.1 城市空间秩序	8
1.3.2 城市设计的可操作性	9
1.4 研究基础	10
1.4.1 技术相关理论	11
1.4.2 制度相关理论	12
2 城市空间与城市开发	15
2.1 城市空间的概念	17
2.1.1 “空间”的多义性	17
2.1.2 作为目标的城市空间概念	19
2.2 城市空间的开发	21
2.2.1 城市开发的概念	21
2.2.2 城市土地开发与城市规划（城市设计）	24

2.2.3 城市物业开发的模式	29
2.3 城市空间的形成	33
2.3.1 自上而下	33
2.3.2 城市空间的形成: 自下而上	36
2.4 小结	43
3 城市设计的基本认识	45
3.1 城市设计的现实困惑	47
3.1.1 程序上的困惑	47
3.1.2 内容上的困惑	50
3.1.3 方法上的困惑	53
3.2 城市设计的对象系统	54
3.2.1 状态的分析	54
3.2.2 层次的分析	56
3.2.3 类型的分析	57
3.3 城市设计的目标系统	59
3.3.1 城市设计的目标: 城市空间秩序	59
3.3.2 城市空间秩序的维度和形成机制	61
3.3.3 实施城市设计的操作因素	62
3.4 城市设计的过程特征	63
3.4.1 角色理论	63
3.4.2 相关主体的角色分析	66
3.4.3 执行过程	71
3.5 城市设计的专业定位	73
3.5.1 城市设计与城市规划	73
3.5.2 城市设计与建筑设计	75
3.5.3 城市设计的专业内涵	77
3.5.4 城市设计的支撑系统	78
3.6 小结	80
4 城市设计实施的比较研究	83
4.1 美国	85
4.1.1 城市规划与城市设计发展概述	85

4.1.2	制度性因素	88
4.1.3	技术性因素	93
4.2	英国	101
4.2.1	城乡规划发展概述	101
4.2.2	制度性因素	104
4.2.3	技术性因素	107
4.3	日本	113
4.3.1	城市规划及城市设计发展概述	113
4.3.2	制度性因素	116
4.3.3	技术性因素	120
4.4	小结	125
5	城市设计实施的行政法理基础	131
5.1	城市政府的权力	133
5.1.1	政府的结构	133
5.1.2	政府与市场	134
5.1.3	自由裁量和羁束裁量	137
5.2	城市设计的法律环境	139
5.2.1	城市设计与城市规划法规	139
5.2.2	城市规划的权域	140
5.2.3	城市规划的协调域	142
5.3	公共价值域的认识	144
5.3.1	公共利益	144
5.3.2	公共价值域	146
5.3.3	使用价值和交换价值	148
5.4	城市设计与控制	149
5.4.1	城市设计与开发控制	151
5.4.2	城市设计与设计控制	154
5.5	城市设计与美学控制	159
5.5.1	美的本质的认识	159
5.5.2	设计审查中的美学控制	161
5.5.3	标识物的美学控制	164
5.5.4	历史保护的美学控制	167

5.6 小结	171
6 面向实施的城市设计	173
6.1 作为技术方法的城市设计	175
6.1.1 技术原则	175
6.1.2 工作程序	176
6.1.3 城市设计元素	178
6.1.4 成果深度和类型	179
6.1.5 成果性质：技术性成果和制度性成果	181
6.2 作为制度的城市设计	183
6.2.1 制度：秩序的基础	183
6.2.2 秩序的判断	184
6.2.3 秩序的实质：约束	185
6.2.4 约束的形式：制度	185
6.2.5 制度的作用：预期	186
6.3 城市设计法律保障	187
6.3.1 城市规划法的修订	187
6.3.2 城市规划编制办法的修订	191
6.3.3 技术性成果的法律化	197
6.4 城市设计机构设置	198
6.4.1 公共权威和运作体系	198
6.4.2 城市设计的决策机构	199
6.4.3 城市设计的管理机构	200
6.4.4 城市设计的编制机构	202
6.5 城市设计实施策略	203
6.5.1 实施特征：间接性、过程性、利益相关性	204
6.5.2 实施手段：控制与引导	205
6.5.3 实施策略：激励与协调	206
6.5.4 产权激励的运用	207
6.5.5 设计编制和管理的整合	209
6.6 城市设计公众参与	212
6.6.1 梯子理论	212
6.6.2 公众参与的社会意义	213

6.6.3 开放性的决策机制	214
结语：走向可操作性的城市设计	217
附录：城市设计相关理论	221
1 技术相关理论	223
1.1 戈斯林和梅特兰的三种模型	223
1.2 比达尔夫的4种类型	232
1.3 梁鹤年的“真善美”	233
1.4 林奇（Lynch）的3种规范理论	236
1.5 理论整理	242
2 制度相关理论	244
2.1 经济学理论	244
2.2 法学理论	252
2.3 行政学理论	262
3 小结	266
主要参考文献	269
后记	277

1

绪言： 关注城市设计的可操作性

- 主题确定

理论困惑 现实责任

- 研究目标

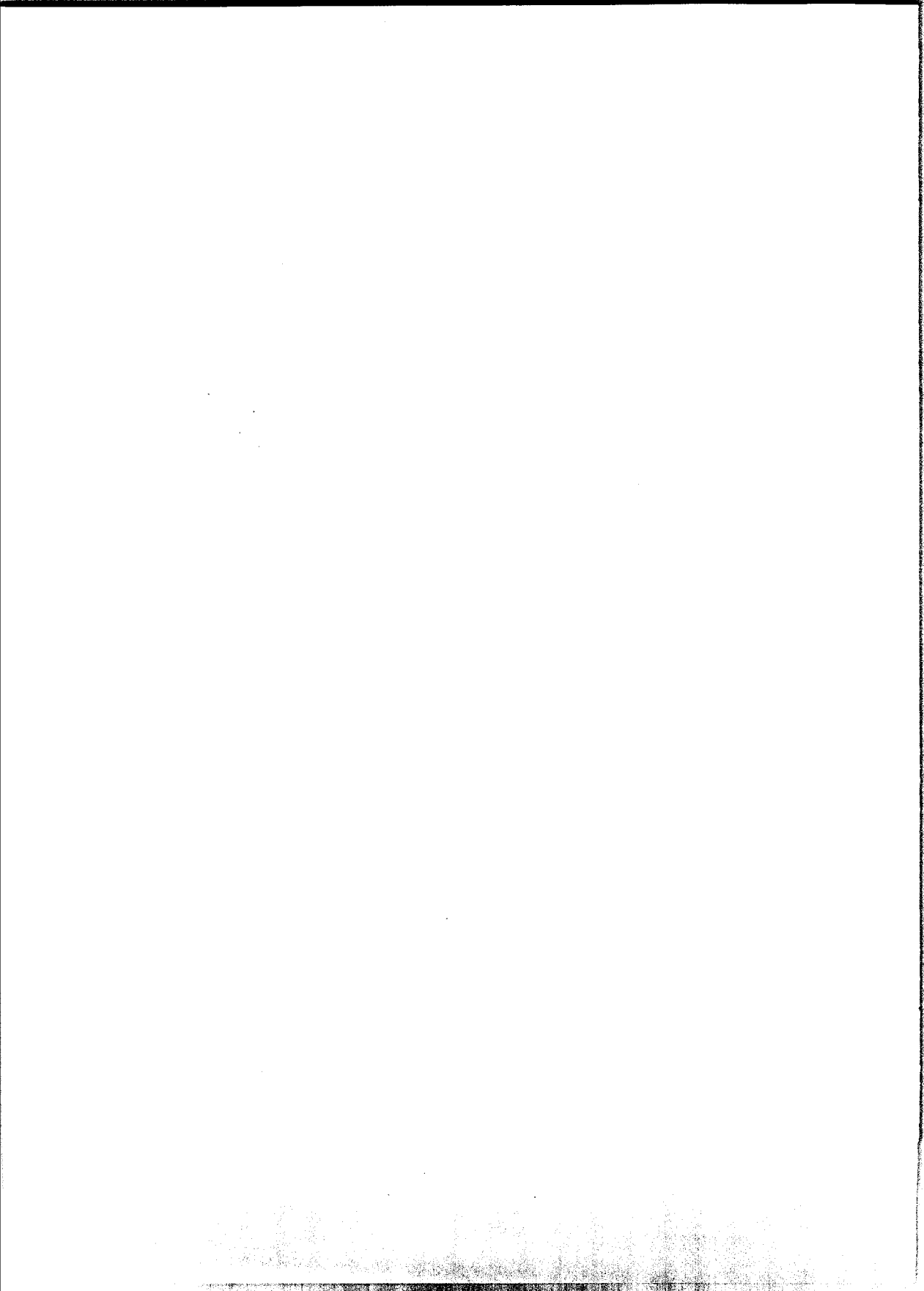
理解秩序 目标分解

- 核心概念

城市空间秩序 城市设计的可操作性

- 研究基础

技术相关理论 制度相关理论



城市设计是一个热门话题，不同的人谈城市设计有不同的理解。行政长官认为城市设计是城市形象的设计，是一种策划，也是一种对地区的宣传；规划设计人员认为城市设计是一种对城市空间形态以及环境景观进行研究和设计并转译^①成控制准则的过程，借此引导城市三维空间形态的有序化生成；规划管理部门则认为城市设计应该成为一种可操作的管理依据；开发商注重从投资效益出发来评价城市设计对地块产生的影响；而公众则大多认为城市设计是一种对地区发展的宣传，并关心城市设计给自己带来了什么。大家共同关注的主要是城市的三维空间形态，这是城市设计要解决的核心问题。

与古典城市设计不同的是，现代城市设计不仅仅关注城市中的广场、街道和建筑所形成的轴线、视线等空间设计问题，而更多地关注如何形成有特色的城市环境品质，以及如何更好地满足人们生活中的舒适性、便捷性、安全性、文化性、多样性等需求，并且与经济目标联系起来，成为振兴或复苏经济的一种手段。城市设计在维护、延续城市文脉，协调、改善投资环境，以及控制城市开发方面的作用日益受到重视。

由于缺乏规划、设计和管理之间有效的衔接，城市设计往往停留在空间设计这一层面上，强调了其“设计”的创作特征，同时却掩盖了城市设计的完整意义。因此，有必要研究具有连续决策特征的规划管理过程，以及为这一过程提供依据的面向实施的城市设计，其重要特征是在建构目标的同时，“设计”实现目标的措施，具备明显的社会—经济过程特征。

作为专业，城市设计尚没有在学院的教育体系和城市规划的编制和实施体系中明确定位，理论上众说纷纭、百家争鸣，难以达成基本的共识，更难以指导实践。城市设计的现实困惑包括对象、方法、内容、程序等多方面，与同样以城市空间为研究对象的相关学科研究，如城市社会学、城市经济学、城市规划、城市地理学、建筑学相比，城市设计仍缺乏足够的理论研究作为支撑。正是基于这样一种忧虑，本书试图制定一个广泛的论述框架来进行剖析和探索，以便建构并实

^① 实际上，这正是部分设计人员所不在意的，亦是本书所致力研究的。

现以城市空间秩序为目标的面向实施的城市设计。

1.1 主题确定

实施城市设计的目标是获得城市空间秩序。因此,认识、寻求和建构城市空间的秩序成为全书开展论述的切入点,而建立完整的城市空间的概念,研究城市开发和城市空间形成的过程,构成了全书的概念基础。本书的研究主题则是如何实施城市设计,即城市设计的可操作性,既讨论城市设计如何编制,又关注城市设计如何作为规划管理的依据,以及依据城市设计如何控制各项城市开发。确定这个研究主题的理由大致有两个:其一是理论研读的困惑;其二是关注现实的责任。

1.1.1 理论研读的困惑

理论大致可分为认识论和方法论,都可以影响和指导实践。认识论主要研究“是什么和为什么”,包括对事物本体的解释、价值的确定以及规律的发现,为方法论的研究提供基础,对实践起着拟定目标和提出问题的作用;方法论主要研究“怎么做”,即怎样去实现经由价值判断而形成的目标或寻求问题的解决方案,对实践起着直接的指导作用。

城市规划实践作为一项社会分工,主要担负着政府对城市土地使用的公共干预职能,旨在代表公共利益,以制定政策和执行政策为工作特征,迫切需要相应的理论进行指导。但是,目前的城市规划理论似乎有意无意地与实践保持着一定的距离,城市设计在物质性规划领域内孜孜不倦,在“理想城市模型”的指引下,方法论的研究多以描绘出终极蓝图为目的,认识论上则忽视了城市设计面向规划管理的实施特征而过分强调“设计”。

研究城市空间的其他学科与城市规划相比,更多有效地介入了城市发展决策。比如经济学之所以享有盛名,主要在于它能说明在市场环境中,受个人利益支配而行动的个体及组织的行动结果,如何影响、损害或促进公共利益,并对决策起到了工具性的作用。

实际上，规划理论与社会学、经济学、生态学、法学等学科的交融已经成为不可否认的巨大进步。认识论领域，已经形成了许多共识，如：城市空间是经由城市开发实现的；城市的物质表态是由复杂的社会、经济因素综合作用的结果；规划的法制研究也日趋深入等等。方法论领域，在引进美国区划（Zoning）的基础上发展起来的控制性详细规划“代表了城市规划领域已经开始了革命性的变革”^①，已经成为日常规划管理的法定依据，同时却仍存在实践中可操作性难的问题，控制结果亦有种种遗憾。引入城市设计后，强化了对形态的研究，但如何导入开发控制和规划管理仍不甚清晰。美国的设计准则（code）、设计导则（guideline）及英国的开发控制（development control）、设计审查（design review）等，有着很好的借鉴价值，但在可操作性方面又不能采取“拿来主义”的态度。

1.1.2 关注现实的责任

理论崇尚中立、抽象，追求理想，由此产生的漠视政治、远离现实等弊端也许尚可以容忍。但是，中国正经历着由计划经济体制向市场经济体制的转型，这场变革将导致利益整合，权利重置及文化转型。城市开发以主体多元化、过程法制化为变化特征，开发个体以利益为主要决策依据。政府机构正在进行着以依法行政为方向的改革，现实不仅仅要求政策创新，更呼唤制度创新，这是一个重塑与构建新秩序的良机，城市规划必须从理性的高度来认识和解释现实，提出制度变革和方法变革的对策。

中国经济的持续高速发展使城市建设空前繁荣，大规模物质形态建设呈现出新区建设和旧城改造并重的景象。城市空间充满了丰富多彩的建筑形象，新建筑在经历了革命性的现代主义和怀旧性的后现代主义之后进入一个多元化时期，建筑的个性化倾向日益显著，“创造更舒适的生活环境以及美学的意图是建筑所具有的两种永恒的特征。”^②但是，在经济力的推动下，大量缺乏沟通的建筑在城市中拼贴

① 陈秉钊. 新世纪初中国城市规划的变革. 城市规划, 2000 (1): 26

② (意) Aldo Rossi 著. 施植明译. 城市建筑. 台湾: 尚林出版社, 1996. 1