

# 北京城市设计导则编制的优化策略探讨\*

## ——基于对编制人员和执行人员的分析

Analysis of Optimization Strategies for the Preparation of Beijing Urban Design Guidelines: Based on the Research on Preparers and Implementers

蒙小英 杨昊飞 刘彦琢 MENG Xiaoying, YANG Haofei, LIU Yanzhuo

**摘要** 以北京公布并执行的15个市级城市设计导则的编制人员与执行人员为对象,通过问卷调查、访谈、IPA分析和矩阵算法分析,对导则要素的重要性排序、编制人员对执行环节的关注度、执行人员对导则实施的满意度,以及存在的问题展开研究。结果表明,除交通要素外,编制人员和执行人员对界面、景观、设施和服务对象这4个要素的重要性排序较为接近;编制人员对导则执行环节的关注度与执行人员对导则执行环节的满意度呈正相关;执行人员对导则编制的满意度与导则涉及的如执行弹性与刚性的尺度、导则术语的专业化程度等执行问题呈正相关。最后针对上述正相关要素,提出导则编制的优化策略。

**Abstract** This paper is carried out by questionnaire survey and interview with the compilers and executors involved in working for the 15 guidelines published and implemented in Beijing. Methods of IPA and matrix algorithm are applied to analyze the correlation of the surveyed datum and interviewed questions, including the importance ranking of the guideline elements, the attention of the compilers to the implementation phase (referred to attention), the satisfaction of the executors to the implementation of the guidelines (referred to satisfaction), and the feedback of existing problems. The research results show that the ranking of interface, landscape, facilities and service objects between the compilers and the executors are relatively close except the circulation. There is a positive correlation between the attention to the implementation phase paid by the compilers and the satisfaction of the executors applying the guidelines. Another positive correlation is demonstrated between the satisfaction of the executors with the formulation of the guidelines and those problems mentioned to be encountered during the implementation (such as the scale of the flexibility and rigidity of the implementation, the degree of specialization of the terms, and promoting the overall coordination of the departments). The execution-friendly strategies of guideline formulation are put forward correspondingly according to the results.

**关键词** 设计导则;编制要素;关注度;满意度;执行友好

**Key words** design guidelines; compilation elements; attention; satisfaction; execution-friendly

文章编号 1673-8985 (2024) 01-0073-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240111

### 作者简介

蒙小英

北京交通大学建筑与艺术学院

教授,硕士生导师

xymeng@bjtu.edu.cn

杨昊飞

北京交通大学建筑与艺术学院 硕士研究生

刘彦琢

北京市市政工程设计研究总院有限公司

景观专业副总工程师,硕士

### 0 引言

作为城市空间管理的一种手段,城市设计导则在现代城市的精细管控中发挥着越来越重要的作用。近年来,对城市设计相关导则的研究主要集中在导则编制方法和编制内容方面。如对美国采用典型断面作为城市设计控

制手段的介绍,提出可借鉴精明准则的方式直接从形态入手进行城市空间管理的导则编写思路<sup>[1]</sup>。在对城市设计相关导则编制的规范化体系探索中,有学者提出统一城市设计导则编制格式,将城市设计与城市规划各个阶段结合,建立城市设计控制要素体系等建议<sup>[2]</sup>。在

\*基金项目:国家自然科学基金项目“城区铁路交通廊道绿地响应生态系统文化服务功能的空间支持体系及评价研究”(编号52078026)资助。

总体城市设计导则内容方面,有学者借鉴美国、日本和英国相关导则编制的核心内容,提出总体城市设计导则可由编制框架、编制思路和编制核心的导控策略(包括总体布局、开放空间、街道景观、建筑设计、细部设计、特殊场所等)组成<sup>[3]</sup>。《上海市新城规划建设导则》将建设和运营管理写入编制内容<sup>[4]</sup>。针对城市设计缺乏可操作性等问题,总体城市设计导则的编制人员探索了将管控要素直接落位到地块的“城市设计系统拼叠法”的编制方法,实现城市设计管控内容与地块的挂钩<sup>[5]</sup>。国内对城市设计导则研究文献最多的是街道设计导则,范围从城市到市属的某个区或重点地段,甚至是某条主街,内容从现状反思、案例研究、发展趋势、方法建议到项目实践,其中案例研究占比最高,占38%<sup>[6]</sup>。

城市设计导则是城市精细化管理的工具,有学者指出,实现精细化管理的基础是可管控要素、量化标准和可执行的程序<sup>[7][25]</sup>;现阶段大部分导则成果仍然停留在要素设计阶段,对相关运作机制及管理制度提及较少<sup>[8][58]</sup>。既有城市设计导则的研究缺少对可执行程序等的研究,重编制轻实施是现阶段导则普遍存在的现象。现有城市设计相关导则编制的内容95%以上是关于管控的条款,不到5%的内容是关于导则执行和实施的,且这不到5%的内容又多是概括性、程式化的条款,使得导则执行人在执行过程中面临条款执行的弹性尺度、导则专业化术语难理解等问题和挑战。服务于精细化设计与管理的导则中的“人本位”,不仅是使用者视角下的城市公共空间创建,也包括导则执行人员视角下城市管理工具的应用。针对目前导则执行过程中面临的困难和挑战,同时基于编制人员和执行人员的视角,开展对导则编制内容的研究,增强导则的落地性和可执行性,探索导则编制的优化策略。

本文对北京市公布的15个城市设计相关导则<sup>①</sup>的编制人员和执行人员进行点对点的定向问卷调查和访谈,通过分析问卷数据和整理访谈内容探寻问题。研究内容包括:比较编

制人员和执行人员对导则编制要素的重要性排序;针对导则编制中的执行问题分别对编制人员和执行人员进行相关性分析;运用矩阵算法对导则编制人员的关注度与执行人员的满意度数据进行相关性分析,探究具有可操作性的导则编制优化方式,以期对相关城市设计研究和导则编制提供参考。

## 1 导则的选取及问卷设置

### 1.1 导则选取

本文选取《北京街道更新治理城市设计导则》《北京历史文化街区风貌保护与更新设计导则》《北京市河道规划设计导则》《北京城区行人和非机动车交通系统设计导则》等15个导则作为研究载体。这些导则均属于北京市颁布的区域导则,在交通及地域文化等层面上有同一特征,且方便问卷和访谈的进行;此外这些导则在2010—2022年间陆续出台或更新,有12年的时间跨度,在行业及社会上有较高的知名度和影响力。其中,《北京城区行人和非机动车交通系统设计导则》于2010年出台,执行广泛;《北京市河道规划设计导则》《北京街道更新治理城市设计导则》等导则于近2年出台,编制内容更加完善,也反映了现行编制模式。

### 1.2 问卷对象选取

问卷的研究对象设置为导则执行人员和编制人员,并比较两者对导则理解的异同。当前导则的编制人员主要为科研院所、设计院等专业技术人员,其往往从自身专业角度出发组织导则的编制,同时导则编制负责人的意见也是行政审批、导则出台的重要依据。而导则执行人员通常是街道办事处城建科、城管队或交通队等基层人员,他们是导则执行落地的具体负责人。在导则执行中,时常出现对导则内容沟通不畅、缺乏部门统筹等情况。本文假设编制人员对导则执行人员需求的了解程度是决定或影响导则能否有效执行的关键。因此,问卷对象选取编制人员和执行人员两方。

### 1.3 问卷设计及基本信息

问卷填写采取网络填写方式,内容包括3部分。第一部分是导则编制人员和执行人员的基本信息。第二部分为编制人员和执行人员对导则要素重要性的排序。本文在城市设计导则编制文献研究基础上,将导则要素分为交通要素、界面要素、景观要素、设施要素、服务对象要素和执行要素6大类(见图1)。其中,前5类参考王嘉琪<sup>[9]</sup>对7个街道设计导则的研究成果,属于“空间布局”类要素。进一步将

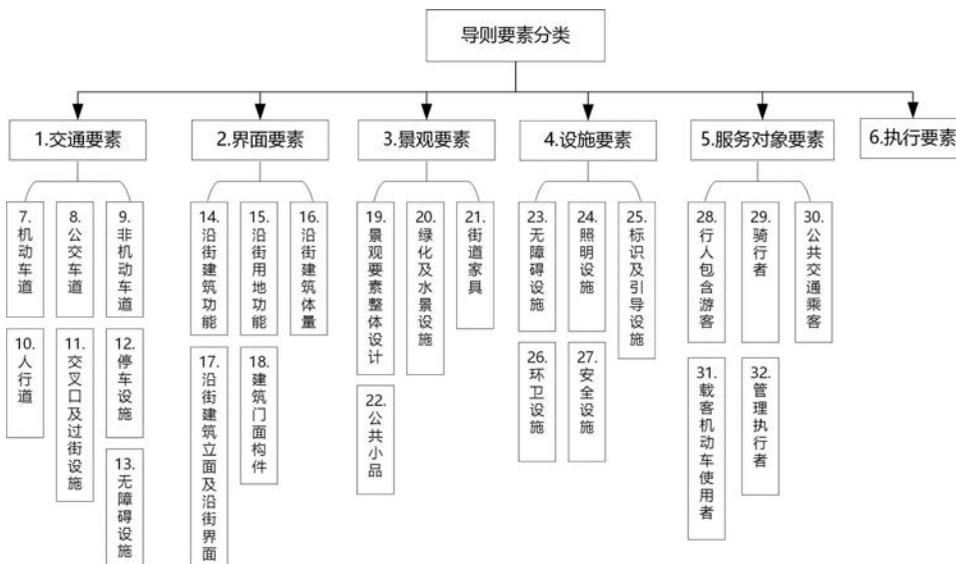


图1 问卷导则要素及其评价子项框图  
Fig.1 Guidance components mentioned in the questionnaire

资料来源:笔者根据相关文献整理。

注释: ① 15个城市设计导则分别为:《北京城区行人和非机动车交通系统设计导则》《南锣鼓巷历史文化街区风貌保护管控导则(试行)》《百街千巷——东城区街道环境提升十要素设计导则》《核心区背街小巷环境整治提升设计管理导则》《北京西城街区整理城市设计导则》《北京城市副中心规划设计导则(规划管理版)》《朝阳区街道设计导则》《北京历史文化街区风貌保护与更新设计导则》《北京市河道规划设计导则》《北京滨水空间城市设计导则》《北京街道更新治理城市设计导则》《北京第五立面和景观眺望系统城市设计导则》《北京城市色彩城市设计导则》《北京无障碍城市设计导则》和《北京市重要市政场站城市设计导则》。文中单独提到的导则均指城市设计导则。

5大类空间布局要素细化为26个评价子项,最终形成问卷的32个评价指标,以对比编制人员与执行人员在不同要素重要程度评价上的异同。第三部分是对导则中涉及的执行内容的调查,即编制人员对执行环节的关注度以及执行人员在执行中对导则的满意度。在问卷问题的选择上主要结合既往研究中对导则编制、导则执行过程中的问题进行归纳,包含执行弹性与刚性、导则中术语的专业化程度、部门统筹协调的方式方法等<sup>[10]30</sup>,分析编制人员、执行人员对导则内容中执行问题所呈现的内部相关性,以及编制人员对执行环节的关注度和执行人员对导则的满意度之间的相关性。本文采用调查问卷与主观访谈相结合的方法,共访问

了18名导则编制人员。其中,导则控制对象尺度为城市级的11人、分区级的5人、地段级的2人。同时,线上访问了17名导则执行人员,其中,导则控制对象尺度为城市级的6人、分区级的8人、地段级的3人。

#### 1.4 问卷信度分析

用SPSS 25.0软件对收集的问卷进行信度检验,编制人员和执行人员填写的问卷的克隆巴哈系数(Cronbach's alpha)分别为0.674和0.848(见表1),问卷信度均大于0.6,分析的结果满足信度要求,可以进行深入分析。

### 2 问卷内容分析

#### 2.1 编制人员和执行人员对要素重要性的排序

在要素的重要性排序中,要素越重要,其数值越大。编制人员和执行人员对交通要素的重要性排序差异较大(见图2),编制人员

认为人行道最重要,非机动车道次之,机动车道排在最后;执行人员认为人行道最重要,非机动车道第二,无障碍设施排在最后。在界面和景观要素中,编制人员与执行人员对要素的重要性排序相似(见图3-图4)。两类人员对设施要素的重要性排序差异较大(见图5),编制人员认为标识及引导设施最重要,安全设施次之,环卫设施最不重要;执行人员认为安全设施最重要,标识及引导设施第二,环卫设施排在最后。两类人员对服务对象要素的重要性排序差异较小(见图6),两类人员均认为行人(包含游客)最重要,但对最不重要的要素的排序不同。

#### 2.2 编制人员和执行人员指标满意度IPA模型分析

根据满意度指标IPA分析模型(见图7),将分析结果分别落入4个象限。落入第I象限的指标共14个,要素分布类型比较平均;这类因子是编制人员重点关注的,且执行人员关注度也较高。落入第II象限的指标共4个,占总评价指标的12.25%;这些指标虽未得到执行人员关注,但编制人员对其关注度高,建议继续维持。落入第III象限的指标共10个,主要分布在景观要素、设施要素,以及服务对象要素的机动车使用人员和执行人员3个方面;对于这类指标,后期可以进行有针对性的更新与改善。落入第IV象限的指标共4个,这些指标虽然执行人员比较重视,但编制人员重视程度低,主要集中于交通的机动车、公交车、

表1 编制人员和执行人员的信度分析  
Tab.1 Reliability analysis of compilers and executors

项目	克隆巴赫 Alpha
编制人员信度分析	0.674
执行人员信度分析	0.848

资料来源:笔者自制。

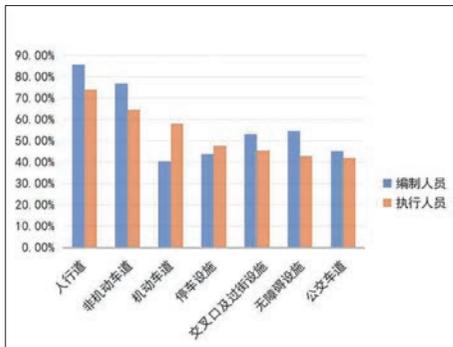


图2 交通要素重要性比较  
Fig.2 Importance ranking of circulation  
资料来源:笔者自绘。

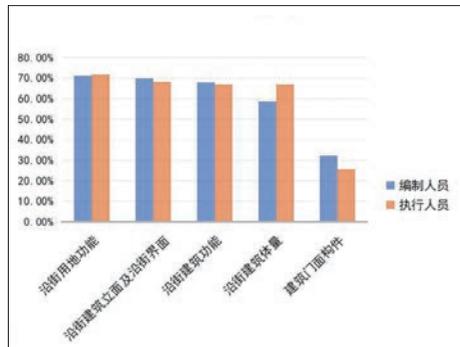


图3 界面要素重要性比较  
Fig.3 Importance ranking of interface  
资料来源:笔者自绘。

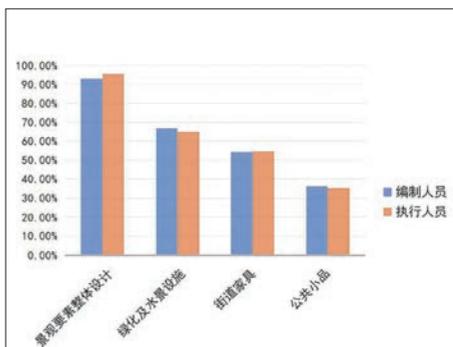


图4 景观要素重要性比较  
Fig.4 Importance ranking of landscape  
资料来源:笔者自绘。

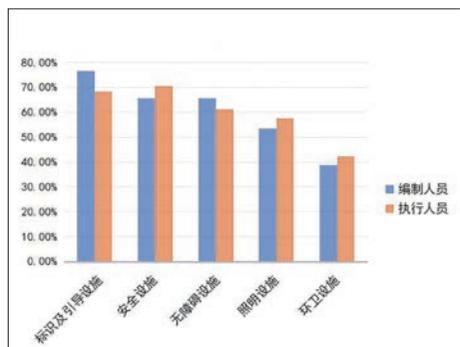


图5 设施要素重要性比较  
Fig.5 Importance ranking of facilities  
资料来源:笔者自绘。

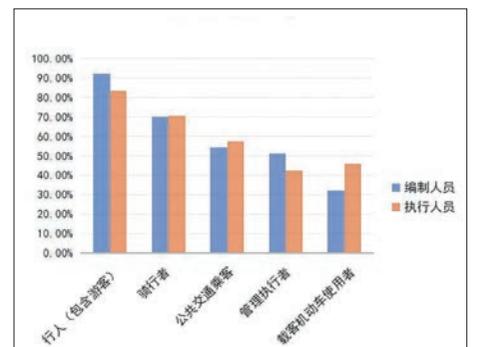


图6 服务对象要素重要性比较  
Fig.6 Importance ranking of service objects  
资料来源:笔者自绘。

停车设施等要素部分;建议将这些指标作为提升导则要素整体满意度的切入点,予以足够的重视。总体而言,编制人员与执行人员对指标的评价与各要素重要性排序较一致,大部分要素评价指标处于 I、III象限中,重要性与满意度基本一致。导则编制时应把握编制人员关注度低而执行过程中执行人员关注度高的要素,对其进行重点改进,从而提高执行

人员对导则编制的满意度。

### 2.3 编制人员对导则编制中执行问题的关注度分析

从编制人员角度分析导则编制中执行问题的5个方面内部是否存在相关性。从调查分析来看,导则执行弹性与刚性的尺度与导则要素内容的量化程度、导则落实的程度之间

存在显著相关性,达到 $P<0.01$ 的显著水平(见图8)。这说明当编制人员在关注导则的弹性与刚性尺度同时,还关注了导则要素的量化程度;而编制人员对于导则编制中各执行问题的关注度没有明显关系。

### 2.4 执行人员对导则编制中执行问题的满意度分析

从执行人员角度分析导则编制中执行问题的5个方面内部是否存在相关性。从调查分析来看,导则要素内容的量化程度与导则编制中执行环节的各个问题的满意度之间存在显著相关性。执行人员对导则内容编制中执行弹性与刚性的尺度的满意度及执行人员对导则中术语的专业化程度的满意度、执行人员对导则编制的关注度之间存在显著相关性。同时导则执行的满意度与导则编制中执行环节的各个问题均有相关性(见图9)。这说明执行人员认为导则要素内容的量化程度会影响导则执行中对遇到问题的解决;执行人员对导则弹性与刚性内容的满意度受导则术语专业化程度和对导则编制的关注度的影响;导则编制中对执行问题的有效解决能提升执行人员对导则的满意度。

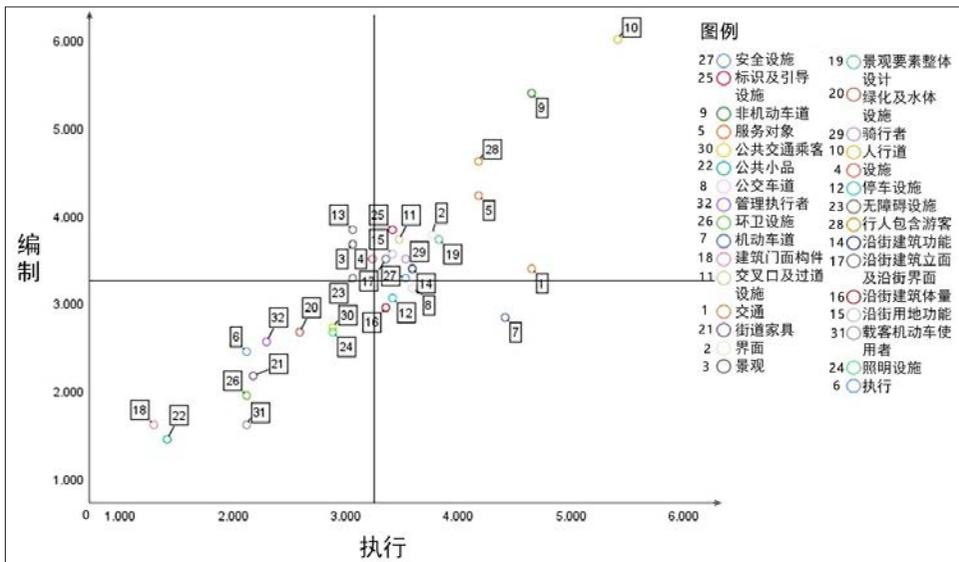


图7 满意度指标IPA分析模型  
Fig.7 Satisfaction items by IPA analysis

资料来源:笔者自绘。

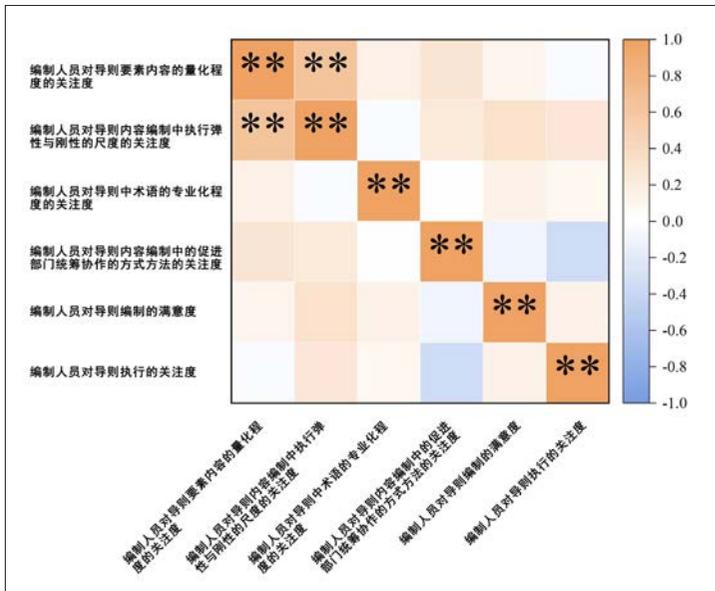


图8 编制人员对导则编制中执行问题和执行的关注度及对导则编制的满意度分析  
Fig.8 Compilers' attention heat and satisfaction

资料来源:笔者自绘。

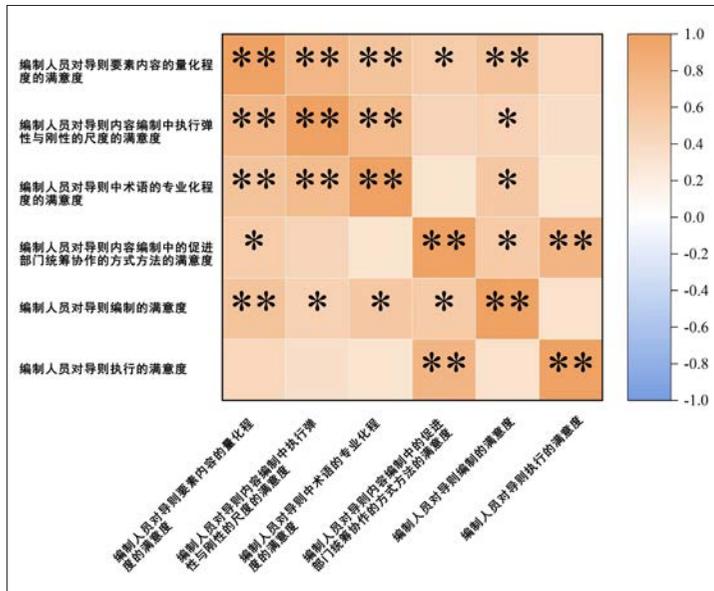


图9 执行人员对导则编制中执行问题及对导则编制和执行的满意度分析  
Fig.9 Executors' satisfaction on the execution process

资料来源:笔者自绘。

## 2.5 执行人员满意度和编制人员关注度的相关矩阵研究

问卷同时涉及导则内容执行的相关问题,如导则编制内容中对执行的刚性与弹性的关注度和满意度、导则术语专业化程度的关注度和满意度等,以及编制人员对导则执行的关注度和执行人员对导则执行的满意度相关性分析(见表2)。结果表明,编制人员对导则执行环节的关注度和执行人员对导则执行环节的满意度具有相关性,相关性具有统计学意义( $R=0.582$ ,  $P=0.039$ )。即编制人员在编制时如果对执行环节有较高的关注度,其所编制的导则在执行中的效果会相应更好。

## 2.6 小结

综上所述,在导则要素中编制人员和执行人员对交通要素的重要性评价差异明显。导则要素内容的量化程度影响着编制人员对导则编制中执行弹性与刚性的尺度的关注度,同时也影响着执行人员对导则执行问题的满意度。这个结论与任小蔚等<sup>[7]25</sup>对导则内容要有量化标准一致。导则编制中对管控内容的执行弹性与刚性的尺度也影响执行人员对导则中专业术语的满意度,也就是明确的刚性尺度能增加执行人员对导则的理解和执行,满意度随之升高。这里的刚性尺度等同于量化的或可操作性极强的手段、措施等,与满意度呈正相关。

从导则执行角度分析,刚性的管控内容可以直接照搬执行,减少了对其涉及的专业术语的多义理解,这是其与满意度呈正相关的原因。有受访者表示并不一定所有导则管控内容都要有弹性尺度与刚性尺度。不同执行人员在执行中遇到的实际情况有差异,应刚弹相济,适地而生。前文分析数据也表明,执行人员对导则编制的满意度与导则执行中所遇问题的有效解决呈正相关。这说明导则编制时若能回应执行中的实际问题,并将其纳入编制内容,则执行人员对导则编制的满意度就高。这一分析结果可为导则执行篇章的内容提供参考,建议将执行人员在执行弹

性与刚性的尺度、导则术语的专业化程度、促进部门统筹协调等方面的需求纳入编制内容中。根据相关矩阵分析,编制人员对导则执行环节的关注度与执行人员对导则执行环节的满意度呈正相关。从编制人员与执行人员的满意度差异性看,如果在导则编制过程中,编制人员同执行人员进行有效沟通,将沟通成果纳入导则内容(如非机动车道、公交车道等交通要素,以及内容的量化程度、执行弹性与刚性的尺度等相关问题),将有利于提升执行人员对导则执行的满意度。

## 3 导则编制优化策略:基于对编制人员和执行人员的调研

结合问卷内容分析结果和对编制人员与执行人员的访谈内容的整理归纳,可发现定量和定性的分析都客观地反映出“个体”(身份不同的编制人员与执行人员)对导则的影响和认知的差异性。因导则部分要素管控原则缺少执行人员和管理人员,所制定的工作流程也与相关决策部门脱节,增加了导则管理工作的难度<sup>[8]59</sup>。要用好导则这一城市管理的利器,对导则执行中的执行人员的关注是必要的且不可或缺的。本文研究显示,导则编制过程中对执行人员和执行环节给予更多的关注,可大力提升执行人员对导则编制和执行的满意度,从而提升导则对城市建设的指引和精细化管控成效。

本文提出的导则编制优化策略以问卷和访谈结果为依据,具体涉及导则编制方法、内容、导则易读性等方面。

### 3.1 重视执行环节和可操作性的考量

实施执行是导则编制内容的必要组成部分,是导则落实和产生成效的关键步骤。本文所研究的15个导则几乎都有机制保障与专项治理篇章,针对实施执行给出条款,但内容多为宏观机制建构,对执行人员实施时的指引程度和作用各不相同。研究表明,编制人员在编制时若对执行环节有过深入思考或较高关注度,其所编制的导则在执行中的效果

也会对应更顺利,且问题少,也就是编制时对执行环节的关注度与导则执行成效呈正相关。导则编制总体思路中增强对导则可操作性和执行成效的考虑,是优化导则编制方法的策略。

#### 3.1.1 增加与执行部门或潜在执行人员的交流,聚焦执行问题,提升管控成效

目前多数导则编制主要是审批单位和编制组织单位与编制人员之间的交流,缺少编制人员与未来可能的执行人员之间的对话。为获得编制人员和执行人员对导则在执行中存在问题的关注是否趋同,笔者对其访谈问题的回复进行词云分析。导则、部门是出现频次最高的词汇,其次是设计、协作等次高频词汇。部门协作是编制人员和执行人员共同关心和重视的问题。这一结果中的“部门”“协作”与相关文献<sup>[10]31</sup>对导则编制与执行存在问题的关键词是相似的。此外编制人员考虑的内容更加全面,风貌、设施、场景等关于导则编制内容的词语会出现,也会有政策、审查、模式化等关于导则运作方式问题的提出(见图10)。相较之下,执行人员处于导则实际应用的环节,更关心导则的落实情况(见图11)。其中有语境、用语、专业化等词语在词云中出现,又有大量针对部门协作的词汇,如部门、权益、权属、协作、对接等。

#### 3.1.2 对导则刚性与弹性认识的统一

导则管控内容的刚性与弹性是导则编制端与执行端都面临的难题,各说不一,各有其词。对北京市15个导则问卷与访谈的分析显示,现阶段执行人员对导则刚性与弹性的满意度确实影响执行人员对导则编制的满意度,但这并不意味着刚性越高越满意。对于刚性与弹性内容在导则中的适宜比例,编制人员与执行人员的看法也不一致(见图12)。总体上,执行人员身份的被访谈者支持导则内容弹性高。但编制人员和执行人员双方对于刚性与弹性的界定并不一致。在访谈中,有四成人员(包括编制人员和执行人员)认为导则制定过细、管控缺乏度与量的弹性;而另外六成人员认为管控的弹性边界模糊且导则在



执行环节;或者导则编制团队中加入有经验的执行人员参与,从而使城市精细化设计与管理真正落地。■

(感谢问卷调查和访谈中每部导则的编制人员与执行人员给予本文研究数据收集的大力支持,以及对导则编制与执行关键问题的指导和建议。)

## 参考文献 References

- [1] 侯鑫,王绚,丁国胜. 精明准则对我国城市设计导则编制的启示[J]. 国际城市规划, 2018, 33(4): 35-41.  
HOU Xin, WANG Xuan, DING Guosheng. The enlightenment of smart code for urban design guidelines in China[J]. Urban Planning International, 2018, 33(4): 35-41.
- [2] 施微娜. 城市设计导则编制规范化初探[D]. 上海: 同济大学, 2008.  
SHI Weina. A preliminary study on the standardization of urban design guidelines[D]. Shanghai: Tongji University, 2008.
- [3] 钱辰丽,吴晓,马俊威,等. 总体城市设计导则的编制——国际经验及其本土启示[J]. 世界建筑, 2021(9): 125-129, 137-138.  
QIAN Chenli, WU Xiao, MA Junwei, et al. Compilation of master urban design guidelines: international experience and its local inspirations[J]. World Architecture, 2021(9): 125-129, 137-138.
- [4] 黄普,张逸,蔡颖,等.《上海市新城规划建设导则》编制的思路与方法[J]. 上海城市规划, 2021(4): 7-13.  
HUANG Pu, ZHANG Yi, CAI Ying, et al. Thoughts on the compilation of *Shanghai New Town Planning and Implementation Guideline*[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2021(4): 7-13.
- [5] 王宏杰,纪叶,刘力飞. 总体城市设计导则编制的困境及方法探索——“系统拼叠法”在抚松新城总体城市设计中的应用[J]. 城市发展研究, 2018, 25(9): 125-132.  
WANG Hongjie, JI Ye, LIU Lifei. A study of predicament and method of comprehensive urban design guidelines: system puzzle method in Fusong New Town comprehensive urban design[J]. Urban Development Studies, 2018, 25(9): 125-132.
- [6] 马强,韦笑. 城市街道设计导则编制进展评析与优化思考[C]//面向高质量发展的空间治理——高质量发中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 93-115.  
MA Qiang, WEI Xiao. Review, analysis and optimization on the development of compilation of urban street design guidelines[C]//Space governance for high-quality development: proceedings of 2021 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021: 93-115.
- [7] 任小蔚,吕明. 城市设计视角下城市规划精细化管理思路与策略[J]. 规划师, 2017, 33(10): 24-28.  
REN Xiaowei, LYU Ming. Detailed planning management from urban design viewpoint[J]. Planners, 2017, 33(10): 24-28.
- [8] 边泓濂,陈楠. 中观层面城市设计导则40年: 回眸、反思与展望[J]. 规划师, 2020, 36(15): 55-60.  
BIAN Hongzhen, CHEN Nan. Intermediate level urban design guidelines: review, reflection and outlook[J]. Planners, 2020, 36(15): 55-60.
- [9] 王嘉琪,吴越. 基于全要素设计的街道导则——七部导则精细化程度测评及启示[J]. 城市建筑, 2021, 18(30): 166-170.  
WANG Jiaqi, WU Yue. Street design guidelines based on complete street elements - study on the elaborate degree of seven street design guidelines and its inspiration[J]. Urbanism and Architecture, 2021, 18(30): 166-170.
- [10] 张晓莉. 北京市城市设计导则运作机制思辨[J]. 规划师, 2013, 29(8): 27-32.  
ZHANG Xiaoli. Beijing urban design guideline operation mechanism[J]. Planners, 2013, 29(8): 27-32.