

城市设计内容纵向传导的现实困境及建议

□ 杨一帆, 常嘉欣, 胡 亮, 李 茜

【摘 要】城市设计内容有效的纵向传导是其成果充分落实到实际建设中的重要条件之一。文章通过对三种层级城市设计核心工作内容的梳理, 论证了城市设计内容纵向传导的理论可行性, 随后从设计范围的统筹、工作深度的划分、成果转译形式的规范性和针对性四个方面对我国当前城市设计纵向传导具备理论基础但现实传导薄弱的矛盾进行了初步解析, 以期促进城市设计工作更好地开展。

【关键词】城市设计; 纵向传导; 衔接; 现实困境

【文章编号】1006-0022(2020)16-0025-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】杨一帆, 常嘉欣, 胡亮, 等. 城市设计内容纵向传导的现实困境及建议 [J]. 规划师, 2020(16): 25-31.

The Practical Dilemma of Longitude Delivery of Urban Design Contents/Yang Yifang, Chang Jiaxin, Hu Liang, Li Qian

[Abstract] The effective longitude delivery of urban design contents is one of the most important preconditions of urban design implementation. This paper analyzed the major contents of three levels of urban design to prove the theoretical feasibility of the longitude delivery of urban design, then discussed the practical reatrans from four aspects, respectively is: the arrangement of design scope, the division of design depth, the standardization and pertinence of urban design deliverables.

[Keywords] Urban design, Longitude delivery, Connection, Practical restraints

0 引言

作为我国城市建设中的一种空间引导、管理手段, 城市设计在不同尺度的城市空间品质提升上发挥着积极作用。当前, 城市设计及相关工作得到社会的广泛关注。大量学者从城市、区段和地块三个层级着手, 对城市设计工作的主要内容、应用的主要方法、递交成果的表达形式和实施策略等方面开展了广泛而深入的研究^[1-20]。然而, 这些研究更多聚焦于城市设计如何在单一层级的空间上提出引导和管控要求, 对相关要求在不同层级之间的贯通和落实关注较少。部分研究虽然探讨过城市设计在不同层级之间的贯通和落实问题, 但是多局限在多个城市设计要素在两个层级间的传导落实^[21]或个别设

计要素在多个层级之间的传导落实^[22]。在实际建设中, 城市设计内容自上而下的有效传导是落实城市发展意图, 将宏观目标深化落实到具体用地, 与现实操作相匹配的重要条件之一^[22]。基于此, 本文将对不同层级城市设计的工作内容进行系统梳理, 重点关注城市设计相关内容在不同层级之间传导和落实的现状特征及问题, 具体包括工作范围的统筹、工作深度的划分、成果转译形式的规范性及针对性四个方面。

1 不同层级城市设计的核心工作内容梳理

城市设计涉及的内容广泛, 加上不同城市的发展条件和规划设计目标等因素各异, 城市设计在实践中的

【作者简介】 杨一帆, 教授级高级规划师, 中国城市发展规划设计咨询有限公司(中城规划)副总经理。

常嘉欣, 规划师, 中国城市发展规划设计咨询有限公司(中城规划)高级设计师。

胡 亮, 规划师, 中国建筑设计研究院有限公司高级设计师。

李 茜, 规划师, 中国城市发展规划设计咨询有限公司(中城规划)高级设计师。

表 1 总体城市设计核心工作内容梳理

研究学者	发展目标	自然资源保护与利用	历史资源保护与利用	特色定位	用地布局和使用强度	功能组织	地下空间利用	划分城市设计重点地段	山水格局	空间形态结构	城市边缘及入口	高度分区	天际线与高层建筑布局	建筑密度控制	城市路网	交通出行	公共空间系统	公共空间设计要求	门户空间塑造	公共活动组织	景观系统	景观分区	视觉走廊与眺望系统	景观节点	城市色彩	夜景照明	城市标志系统	城市界面	城市家具	城市道路水绿环境	主要功能区环境	建筑风貌	重点地段建筑设计	城市基础设施	重点项目构想	城市心理体系
郑正		◆	◆						◆	◆			◆				◆	◇		◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◇	◆	◇	◆		◆	◇			
孙骅声	◆	◆	◆	◆					◆				◆			◆				◆	◆		◆	◆					◇	◆		◆	◇			
扈万泰	◆	◆	◆	◆						◆	◇	◆					◆	◇					◆			◆	◇	◆	◇	◆	◇	◆	◇		◇	
熊明			◆				◇			◆	◇	◆		◆	◆	◆							◆						◆							
钟威		◆	◆									◆	◇					◇	◇			◆	◆		◆	◆									◇	
段德罡		◆	◆						◆			◆	◇				◆	◇	◇	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◇	◆	◇	◆		◆			◇	
张宇星				◆											◆	◆	◆			◆								◆			◇	◇				
卢济威		◆	◆		◇	◇						◆		◆	◆	◆	◆		◇		◆		◆	◆								◇				
王一					◇		◇					◆	◇	◆	◆	◆				◆		◆							◆							
扈万泰		◆	◆	◆						◆		◆				◆				◆												◆				
金广君	◆	◆	◆							◆		◆				◆	◆			◆								◆		◆						
宋聚生	◆			◆					◆	◆						◆	◆			◆	◆		◆		◆						◆	◇				
肖静		◆	◆							◆		◆					◆				◆	◆	◆	◆				◆								
汪坚强	◆	◆	◆	◆						◆		◇	◆		◆	◆	◆	◇		◆	◆	◆	◆	◆		◆				◆						
牟宏宇	◆	◆	◆				◇	◆	◆			◇	◆	◇							◆	◆	◆	◆	◆	◆		◆	◆	◆	◇					
许立峰		◆	◆	◆					◆			◆	◇				◆	◇	◇		◆	◆	◆	◆	◆	◆	◇	◆	◆	◆		◆				
邓慰旺		◆	◆	◆	◇					◆		◆	◇	◆	◆	◆				◆			◆	◆	◆	◆	◆	◇	◆	◆	◆			◇		
杨一帆		◆	◆	◆	◇	◇	◇	◆	◆	◆	◇	◇					◆	◇		◆			◆				◆	◆	◆	◆	◆	◆	◇		◇	
单峰			◆	◆					◆	◆		◆			◆		◆			◆		◆	◆		◆	◆	◇		◇	◆						
王建国		◆	◆	◆			◇		◆	◇		◆					◆			◆	◆	◆	◆	◆	◆											
陈天			◆		◇		◇		◆			◇	◆				◆			◆				◆	◆			◆	◇	◆		◆				
段进	◆	◆	◆	◆						◆						◆	◆				◆	◆	◆	◆				◆				◆				

注：研究学者仅列出第一作者，“◆”为对应层级城市设计工作内容，“◇”为未得到广泛认可的工作内容。

成果内容和形式也相差甚远。本文尝试以 20 世纪 90 年代以来的相关文献为基础，重点梳理多年来被业界广泛认可的工作内容，并将其作为城市、区段和地块三个层级城市设计的核心工作内容（表 1～表 3）。

1.1 总体层面城市设计的核心工作内容

总体层面的城市设计以城市整体空间为工作对象，核心工作内容是明确城市特色定位，系统梳理城市空间结构，引导城市整体建设形态的形成，是指导培育和形成城市整体风貌的“设计大纲”。

1.2 区段层面城市设计的核心工作内容

区段层面城市设计的工作对象是城市中观尺度空间，具体来说是城市中功能相对明确，且环境的整体性较好的地区^[23]，其核心工作内容是落实并深化总体城市设计的要求，如城市风貌特色、整体空间结构等，同时建立区段空间发展目标，营造特色场所，提出指导区段空间与形态塑造的管控要求。

1.3 地块层面城市设计的核心工作内容

地块层面的城市设计与建筑设计的

结合最为紧密，直接指导开发建设。这一层面的实践工作更多的是针对特定问题（或对象）的理念创新与手法探索，学术界对核心工作内容形成的系统性共识相对较少。从作用角度看，这一层级的城市设计有助于协调建筑设计融入区段整体的场所营造，同时其也是一种在市场经济环境下对地块开发进行详细策划与经济效益比较研究的重要手段。

2 理论与现实的矛盾——城市设计内容纵向传导的现实困境

城设计工作内容自上而下的有效传

表 2 区段城市设计核心工作内容梳理

研究学者	发展目标	自然资源保护与利用	历史资源保护与利用	特色主题	用地布局	功能组织	地下空间利用	规模预测	建设时序	山水格局	空间形态结构	城市边缘及入口	天际线与高层建筑布局	建筑密度控制	城市路网	交通出行	道路断面设计	街道转弯半径	地块出入口	道路交通设施设计	公共空间系统	公共空间设计	公共活动组织与设施	景观系统	景观分区	视觉走廊与眺望系统	空间景观序列	景观节点及地标	城市色彩	夜景照明	城市标志系统	城市家具	城市道路水绿环境	主要功能区环境	建筑风格	建筑界面	建筑群体形态	重点地段建筑设计	重点项目安排
吴良镛	◆				◆	◆				◇	◆				◆	◆	◆			◆	◆	◆	◇	◆		◆		◆		◇	◆		◆	◆	◆				
张闯	◆	◆											◆								◆	◆			◆		◆			◇				◆					
郑正						◆		◆									◆			◇	◆	◆	◆	◆				◆	◆	◆	◇	◆	◆	◆	◆	◆	◆		
赵健	◆	◆									◆		◆			◆										◆	◆	◆	◆				◆		◆	◆			
孙骅声			◆	◆							◆		◆			◆	◆				◆	◆			◆		◆					◆	◇			◆			
朱子瑜	◆	◆	◆	◆		◆		◆		◇	◆		◆			◆					◆	◆	◆			◆					◆				◆				◇
吴松涛											◆	◇			◆	◆	◆				◆	◆	◆					◆						◆	◆				
刘雷	◆			◆				◇	◇	◇	◆				◆	◆					◆	◆	◆	◆		◆	◆				◆		◆	◆	◆	◆	◆		◇
金广君	◆	◆	◆	◆									◆	◆							◆					◆					◆	◆	◆	◆	◆	◆			
运迎霞		◆													◆	◆		◇				◆					◆					◆	◇	◆	◆	◆	◆		
肖静													◆		◆	◆	◆			◇	◆	◆			◆		◆	◆	◆	◆		◆		◆	◆	◆	◆		◇
王一	◆	◆		◆		◆							◆			◆					◆	◆								◆	◇			◆	◆				◇
汪坚强	◆	◆	◆	◆		◆		◆	◇		◆		◆		◆	◆					◆		◆	◆		◆	◆	◆		◆		◆							◇
李哲嵩					◆	◆	◇	◆					◆		◆	◆			◇	◇	◆	◆					◆	◆	◆	◆		◆			◆	◆			
吴颂	◆	◆	◆		◆	◆									◆	◆			◇												◆	◆		◆	◆	◆			
周维思	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◇	◆	◇	◇	◆		◆		◆	◆					◆	◆	◆					◆	◆					◆	◆	◆	◆		
周梦茹		◆	◆		◆		◇								◆	◆					◆	◆			◇		◆								◆				◇

注：研究学者仅列出第一作者，“◆”为对应层级城市设计工作内容，“◇”为未得到广泛认可的工作内容。

表 3 地块城市设计核心工作内容梳理

研究学者	发展目标	自然资源保护与利用	历史资源保护与利用	特色主题	用地布局	功能组织	地下空间利用	开发强度	建筑密度	空间形态结构	城市边缘及入口	天际线与高层建筑布局	建筑密度控制	城市路网	交通出行	道路断面设计	街道转弯半径	地块出入口	基础设施配套	街道肌理	公共空间系统	公共空间设计	公共活动与设施	景观系统	视觉走廊与眺望系统	空间景观序列	景观节点及地标	建筑色彩	城市标志系统	城市家具	城市道路水绿环境	主要功能区环境	建筑风格	建筑界面	建筑形体设计
李向峰	◆	◆	◆	◆	◆	◆		◆		◆				◆	◆				◆		◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆				◆			◆	◆
孙明					◆	◆				◆		◆		◆	◆	◆	◆											◆	◆	◆			◆		
夏静	◆				◆	◆	◆							◆	◆	◆				◆															◆
李麒麟	◆		◆		◆	◆								◆	◆								◆		◆	◆	◆			◆		◆	◆	◆	◆
刘红杰	◆				◆	◆	◆	◆	◆	◆		◆		◆	◆	◆									◆	◆	◆	◆		◆	◆		◆	◆	◆

注：研究学者仅列出第一作者，“◆”为对应层级城市设计工作内容，地块层级城市设计相关文献未能就其核心工作内容形成系统性共识，因而不做区分。

导是城市设计编制成果能够落实的重要条件之一。就某一层级的城市设计而言，既要“向上”承接，落实上一层级城市设计提出的发展意图，形成本层级明确的发展目标策略和措施，又要“向下”延伸，使

下一层级的城市设计能够清晰准确地落实本层级城市设计提出的设计意图和管控要求。因此，各层级城市设计都要明确自身的工作重点和工作深度，以确保其管控要求能在相应层级的空间得到落实。

2.1 城市设计的纵向传导已有基本框架

从近 20 年来城市设计的工作实践看，各层级的城市设计工作内容可被纳入统一的工作框架，包括确定发展目标及特色定

表 4 各层级城市设计主要工作内容纵向连贯性梳理

城市设计主要工作内容		纵向传导的连贯性		
		总体城市设计	区段城市设计	地块城市设计
确定发展目标及特色定位	明确发展目标	●	●	●
	保护与利用自然、历史资源	●	●	○
	设定特色定位	●	●	○
	制定策略原则	●	○	○
明确功能与土地利用要求	优化用地布局	○	●	●
	完善功能组织	●	●	●
	测算建设规模、开发强度	○	●	●
	提出地下空间利用要求	○	○	●
确定空间形态	保护山水格局	○	○	●
	明确空间形态结构	●	●	●
	控制建设高度	●	●	●
	提出天际线设计引导	●	●	○
	优化道路格局	●	●	○
组织公共空间	明确公共空间系统	●	●	●
	提出广场、街道等公共空间设计要求	●	●	●
	引导公共空间活动使用	●	●	●
	确定公共服务设施体系	●	●	○
	组织交通系统与活动出行	●	●	●
塑造景观特色	组织景观系统	●	●	●
	确定景观分区	○	○	●
	构建景观视廊与眺望系统	●	●	●
	塑造景观节点、地标	●	●	●
	提升城市道路、水绿环境	●	●	●
	提出城市色彩控制与引导	●	●	●
	提出夜景照明控制与引导	●	●	○
明确建筑控制要求	提出城市家具、公共艺术控制与引导	○	●	●
	明确建筑风貌	●	●	●
	提出建筑界面控制与引导	●	●	●
	提出建筑群体形态、控制与引导	○	●	●
	重点建筑形态设计	○	○	●

注：●表示当前对应层级城市设计被广泛采纳的主要工作内容；○表示尚存争议的工作内容；——表示对应层级城市设计的主要工作内容中有对该项内容的直接描述或相关要求；-----表示对应层级城市设计的主要工作内容中有对该项内容的间接描述或相关要求。

位、明确功能与土地利用要求、确定空间形态、组织公共空间、塑造景观特色、明确建筑控制要求六个方面。因此，从工作体系和流程上来说，城市设计内容的纵向传导已经具备初步的基础。

基于已有框架，研究对当下各层级城市设计的主要工作内容的纵向连贯性进行梳理（表 4），发现部分定性工作内容已经能够实现相对连贯的纵向传导。

以明确发展目标及特色定位为例，三个层级的城市设计均围绕着明确设计对象空间发展目标，认知和梳理设计对象及其周边地区自然山水环境、历史文化、社会经济发展等方面的空间资源，以及挖掘城市风貌特色等重点内容展开。尤其是发展目标、自然历史资源梳理等内容均可在上一层级的城市设计工作内容中找到直接的描述和要求，可作为设计

依据并通过相应的方式方法予以落实。

此外，各个层级城市设计受制于编制目的和方法的差异，其成果内容和形式也有差别，在统一的框架下，需通过一定的转译工作才能部分实现间接地纵向传导。例如，总体层面的城市设计更关注城市整体层面的空间结构要素风貌特色、景观系统等内容，会对相应的高度控制做出要求，这为区段层面城市设计中的建设规模测算提供了依据。同理，总体层面城市设计中的景观分区可以为区段层级的视线廊道控制、眺望点选取，地块层面的建筑高度、标志性节点设计等具体的建筑控制要求提供选址、高度控制等设计依据。

2.2 城市设计的纵向传导鲜有实践案例

城市设计工作内容的纵向传导有一定的路径和基础可循，但典型案例却鲜有论及。更为常见的情形是，编制城市设计时仅将上一层级的城市设计作为参考，通过“另起炉灶”分析论证提出“优化”方案，进而“推陈出新”开展城市设计工作。例如，在总体城市设计编制阶段，需要梳理时代背景、自然环境、历史文化、城市建造传统和经济社会发展等城市特色资源禀赋，解读城市总体规划等相关规划的要求，确定城市的形态格局和景观框架，而到了区段城市设计的编制阶段，即使规划条件没有发生重大变化，规划设计人员也习惯于从社会发展背景、城市特色资源等宏观视角出发，对城市的空间特色进行重新解读分析，进而提出新的设计要求。这一过程存在大量重复性工作，导致城市设计编制的工作效率较低，也不利于上一层级城市设计编制成果的贯彻落实。

3 城市设计的纵向传导薄弱的成因

3.1 设计范围嵌套叠合，缺乏统筹

城市设计对象的范围划定并无严格依据，往往是城市政府、业主根据实际开发建设需要来确定。这导致城市设计的

范围存在大量嵌套、叠合等现象,即使在同一层次也常常出现多个尺度不一的设计范围。面对多个范围重叠、要求不一致的成果共存且缺乏统筹整合的情况,下位的城市设计尚且难以获得明确的设计要求和依据,相关管控要求的纵向传导和落实更是无从谈起。特别是“城市中功能相对独立,并具有环境相对整体性的地区”的区段城市设计,其设计范围划分方式灵活,在城市重要地段会获得诸多的关注,导致同一地段会被中心区城市设计、滨水地段城市设计和历史地段城市设计等多个城市设计项目覆盖。不同项目由于编制主体、侧重点的差异,针对同一地区提出的管控要求往往也不尽相同,甚至可能出现矛盾冲突。在缺乏有效统筹机制的情况下,这不仅使下一层级城市设计编制工作者无法获取唯一有效的设计依据,还降低了城市设计的公信力。

3.2 工作深度彼此交叉,上下层级间缺乏技术互信

不同层级城市设计间的工作目标及内容在深度上存在交叉,是掣肘城市设计纵向传导的另一重要因素。在实践中,每个层级城市设计的工作目标往往不清晰。上位城市设计“一管到底”,干扰下位城市设计工作的正常开展,或者下位城市设计撇开上位城市设计基本要求“另起炉灶”的现象比比皆是。造成这些现象的原因,一方面是不同的编制单位(主体)之间缺乏技术互信,盲目跨越工作层级,涉及其他层级城市设计核心工作内容,贪多求全;另一方面每个编制主体都希望能在自身的设计中推陈出新以彰显能力。

例如,部分总体城市设计“对下”缺乏信任,在成果中会对建筑贴线率、城市家具设计和街道小品等地块层级城市设计的重点工作内容给出详细的设计导则,设计深度过深。其出发点本是为下一层级的城市设计工作者提供技术指导,但在实践过程中,由于总体层面城市设计未深入研究微观的空间问题,提出的指导要求过于具体却并不准确,反而限制甚至干扰了

下位城市设计工作的正常开展。

此外,即使上位城市设计能够基于本层级的工作重点,对下位城市设计提出切实有效的针对性管控要求(如建筑高度控制),但下位城市设计的编制单位由于“对上”缺乏技术信任,往往“另起炉灶”开展规划设计,导致原有的要求难以得到延续和深化。

3.3 不同层级城市设计成果转译缺乏统一的技术规范

虽然各层级城市设计内容可以被纳入统一的工作框架内,但是在目前的实践工作中,其成果转译而成的设计导则并无规范的表达形式。不同层级导则控制内容的分类不尽相同,如区段城市设计导则中对建筑形态的控制要求在上位城市设计中普遍无直接对应分类,需从总体城市设计对建筑风貌、景观视廊的控制要求中寻求设计依据(表5),这给城市设计内容的纵向传导带来了不便。此外,城市设计术语也存在不统一、不规范的现象。上下层级城市设计针对同一内容的表述方式不同或所用术语内涵交叠,不利于城市设计内容的纵向传导。

3.4 上级城市设计成果针对性弱,不足以作为下位工作技术依据

重设计轻管控是我国城市设计工作长久以来的弊端^[20]。如效果图、总平面图、空间结构图等常见的成果虽然直观,但是难以直接对城市空间起到管控作用。为此,各省市借鉴控制性详细规划的技术

方法,以制定城市设计导则的方式落实城市设计的管控要求。研究对13个省市(天津市、河北省、内蒙古自治区、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广州市、云南省、哈尔滨市、南京市、重庆市、深圳市)制定的城市设计导则编制相关技术管理文件进行整理分析发现,导则中主要的内容还是空间结构、开放空间系统等设计性的引导内容,真正的管控性内容十分有限(表6)。

一方面,城市设计缺乏权威性的评估机制。当前,我国的城市规划重编制而轻评估,对于城市设计评估的实践与研究更是凤毛麟角。既有城市设计评估往往更关注实施情况,包括城市设计指导空间建设实施的完成度、与法定规划的衔接度、实施效果的公共价值等,对城市设计成果本身的评估相对较少。季松等人在对2007~2014年的18个城市设计评估进行梳理时发现,仅有4个评估以城市设计项目本身的优劣为评估对象^[24]。

另一方面,对作为管理依据的城市设计导则的研究不透,城市设计导则的针对性不强。很多城市设计导则的编制内容主要是通则式的要求,针对性的管控内容相对较少。研究梳理了2005年以来各地出台的19部城市设计导则^①,发现同一部导则中不同片区间的内容重复拷贝的情况屡有发生,如多部导则中区位、功能不同的片区的街道界面控制要求完全相同。该类控导要求看似细致却并未言明片区街道特色,难以为实际建设传达明确空间设计要求,导致城市空

表5 建筑控制内容的间接纵向传导

城市设计主要工作内容	纵向传导的连贯性		
	总体城市设计	区段城市设计	地块城市设计
明确建筑风貌	●	●	●
提出建筑界面控制与引导	●	●	●
提出建筑群体形态、控制与引导	○	●	●
重点建筑形态设计	○	○	●

注:●表示当前对应层级城市设计被广泛采纳的主要工作内容;○表示尚存争议的工作内容;——表示对应层级城市设计的主要工作内容中有对该项内容的直接描述或相关要求;-----表示对应层级城市设计的主要工作内容中有对该项内容的间接描述或相关要求。

表 6 各省市技术管理规定中管控性与引导性内容的比较

城市设计层级	管控性内容 (有管理量化标准)	引导性内容 (无管理量化标准)
总体城市设计	特色意图划定 (4); 自然资源保护 (6); 历史文化资源保护 (7); 风貌特色分区 (7); 城市色彩分区 (2); 高度分区 (7); 重点地段控制 (4); 视线廊道及眺望系统控制 (8)	目标定位 (8); 空间结构 (7); 功能布局 (3); 景观风貌结构 (7); 天际线设计引导 (9); 交通组织 (5); 公共空间系统 (7); 公共活动组织 (7); 环境设施设计 (3); 夜景照明设计 (3); 主要功能区环境 (1)
区段城市设计	高度控制 (4); 视线廊道控制 (4); 界面控制 (5); 街道控制 (3); 特色意图区 (1); 建筑控制 (6); 水体及两岸控制 (1); 城市色彩 (2)	目标定位 (7); 空间结构 (6); 功能布局 (6); 景观风貌结构 (8); 空间形态引导 (7); 建筑群体形态设计 (4); 公共空间设计 (7); 公共活动组织 (3); 建筑容量 (2); 交通组织与交通设施设计 (7); 夜景设计 (4); 环境设施 (6); 天际线设计 (4); 标志点设计 (3); 夜景照明 (4); 绿地广场设计 (5)
地块城市设计	界面控制 (7); 街道控制 (4); 开放空间控制 (6); 建筑控制 (7); 地下空间控制 (4); 视线廊道控制 (3)	目标定位 (1); 空间结构 (5); 功能布局 (5); 景观风貌 (5); 空间形态设计 (7); 开放空间设计 (4); 建筑群体形态设计 (2); 道路交通设计 (7); 绿化系统设计 (2); 夜景照明 (5); 环境设施 (8); 天际线设计 (4); 节点设计 (5)

注：括号中的数字为该内容在 13 个省市技术管理规定中出现的次数。

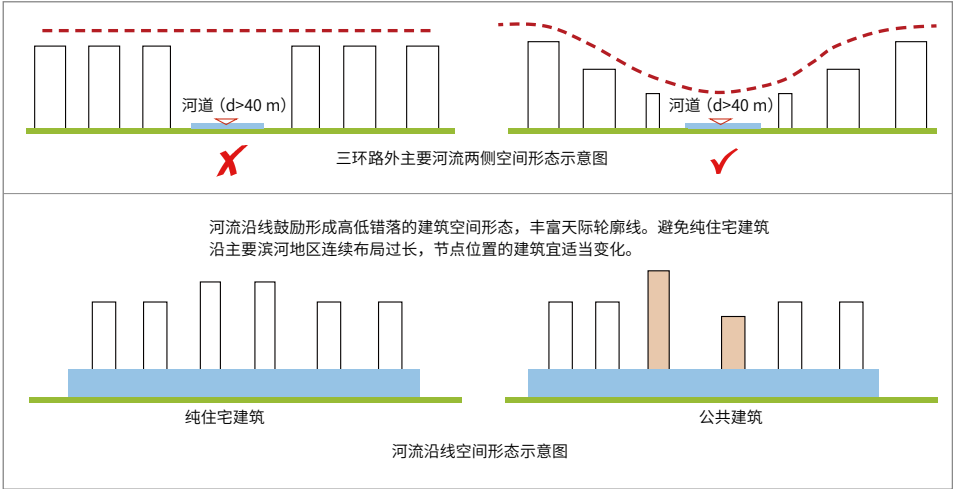


图 1 通用性的滨水天际线导则^[5]

间设计的雷同。此外, 针对不同城市的导则内容也有相仿。周梦茹等人在对提及滨水区建筑天际线及视线控制的城市设计导则进行梳理后发现, 多份不同城市的成果采用了相同或极为相似的空间形态指引图(图 1)^[5]。这种不同城市使用雷同设计导则的情况更助推了“千城一面”的恶性发展。

4 城市设计纵向传导强化建议

4.1 完善地方法规, 确立城市设计地位

2015 年 12 月底, 中央城市工作会

议明确强调了城市设计工作的重要性, 指出要加强城市设计、建立城市设计制度、推动城市规划改革。在此背景下, 住房和城乡建设部于 2017 年 3 月正式颁布《城市设计管理办法》, 提出“城市设计是落实城市规划、指导建筑设计、塑造城市特色风貌的有效手段, 贯穿于城市规划建设管理全过程”, 明确了城市设计的地位, 标志着城市设计管控工作建章立制的开始。

然而, 在实际工作中, 因没有明确的法定地位, 城市设计对城市建设的引导和约束往往力不从心。虽然各城市均在积极探索将城市设计成果纳入法定规

划或土地出让条件等城市设计实施路径, 但是在城市设计成果转化为法定规划或土地出让条件的过程中, 其内容经过多次传递、转译, 存在变形与失真, 难以准确传导落实。

因此, 建议在国家层面城市设计管理办法的基础上进一步出台城市设计技术导则, 对全国的城市设计技术规范进行进一步引导, 同时鼓励省级主管部门设立省一级城市设计专项办法, 确立城市设计方案制定、实施和评价反馈的工作规范。有需要的地区, 可根据自身发展情况, 因地制宜设立市级城市设计编制办法、实施办法, 确立适合本地的城市设计管理制度。

4.2 明确编制层级, 建立纵向传导框架

首先是编制体系从“体系不明”走向“分层明确”, 通过各地城市设计管理制度的建立, 明确城市设计与法定规划体系的衔接关系, 确定总体城市设计、区段城市设计和地块城市设计三个层级的核心内容, 注重对上一层级核心内容的深化和落实, 以及对下一层级内容的指引和管控。其次明确总体城市设计向下逐级分解落实的机制, 将总体城市设计的内容通过区段设计、地块设计在空间单元上逐级深化、细化, 重点明确空间与形态设计刚性内容的落实方法。

4.3 规范成果表达, 保障核心内容传导

在全国和地方细化的城市设计技术导则中提出不同层级城市设计成果的基本技术要点。城市设计成果需从“内容庞杂”走向“管放清晰”, 突出本层级城市设计的刚性内容, 不对下一层级核心编制内容做过多要求, 本层级不能得到细化的内容应由下一层级城市设计加以说明; 加强对公共空间的管制, 强化建筑形态控制及城市风貌空间引导, 强调底线管理, 形成可监控、可考核的成果体系; 弱化对“市场有效”领域的管控,

避免过度干预和扭曲市场规律,实现开放、包容、弹性发展。

4.4 优化审批规程,确保行政审批顺畅

建立健全城市设计分级论证审批规程,形成依据城市设计管理办法、技术指南和城市设计规范成果文件进行下位城市设计、相关规划、建筑与工程设计方案审查的机制。处理好城市设计与法定规划要求的协调性与互补性,与城市总体规划同步编制的总体城市设计,以及与控制性详细规划同步编制的区段城市设计,其内容和要求应分别纳入相应的法定规划,并与其一并审批。同时,要处理好与城市设计管控相关的行政许可在不同主管处室、科室之间的审查流转规程,简化程序,确保行政审批顺畅,落实城市设计管控。

4.5 引入新技术手段,逐步推动管理现代化

城市设计管理需要从“传统手段”走向“多维管控”,利用大数据等新技术提高管理水平。逐步建立城市设计三维信息化平台,用信息化技术和关键要素的量化管控实现城市设计管控从静态到动态、从二维到三维的转变,更加直观、清晰地体现城市设计成果上下层级间的衔接关系,提高城市设计核心要素管理的客观量化比重,从而推动城市设计管控的纵向传导。

5 结语

现状不同层级的城市设计间设计范围互相嵌套、设计深度彼此交叉以及城市设计成果本身缺乏有效、统一实施媒介等问题给我国城市设计工作内容在不同层级间的纵向传导带来了重重困难。基于此,如何合理划分各层级城市设计的工作边界和工作深度,建立起较为清晰的纵向传导基本工作框架,提高成果转译方式与基本术语的规范性并达成共

识,加强城市设计自身的公信力、可落地性,是学术界急需研究的课题。

[注 释]

① 19 部城市设计导则分别为:北京市未来科技城核心区城市设计导则、苏州市总体城市设计导则、南京河西城区整体城市设计导则、南京仙林副城白象片区城市设计图则、厦门集美北部新城城市设计导则、东莞商务中心核心区城市设计及修建性详细规划(城市设计导则部分)、成都市中心城区城市设计导则、宁波东部新城核心区城市设计导则、天津市北塘地区城市设计导则、中新天津生态城南片区城市设计导则、武汉四新新区连通港规划设计导则、重庆市万州北滨路地区城市设计导则、济南西客站核心片区城市设计导则、佛山市新中心区城市设计导则、天津于家堡金融区启动区城市设计导则、宁波湾头地区城市设计导则、广州大学城城市设计导则、杭州主城区总体城市设计导则、钱江新城核心区城市设计导则。

[参考文献]

- [1] 段德罡. 我国现行规划体系下的总体城市设计研究 [D]. 西安: 西安建筑科技大学, 2002.
- [2] 扈万泰. 总体城市设计再思考 [C]// 光荣与使命——2006 中国城市规划年会论文集, 2006.
- [3] 宋聚生, 何闽. 总体城市设计内容与方法——重庆市北碚组团总体城市设计研究 [C]// 面向和谐社会的城市规划——2007 中国城市规划年会论文集, 2007.
- [4] 牟宏宇. 我国当代总体城市设计实证研究 [D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2008.
- [5] 周梦茹, 高原. 国内片区级城市设计导则现状刍议 [C]// 新常态: 传承与变革——2015 中国城市规划年会论文集, 2015.
- [6] 张闯, 施志清. 分区规划阶段的城市设计 [J]. 城市规划, 1991(6): 60.
- [7] 刘红杰, 郝辰杰. 面向地块出让的重点区段城市设计导则编制方法——以南京河西中轴为例 [J]. 建筑与文化, 2017(11): 160-162.
- [8] 徐仁林, 陆晓焜, 李志. 从城市设计一体化出发塑造城市节点——莘庄 95 号地块方案设计 [J]. 规划师, 2005(7): 73-75.
- [9] 孙明, 秦鑫, 戴路滨. 地块·空间·控制——杭州龙港镇中心区城市设计与控制导则

- [J]. 科技创新导报, 2008(16): 87-87.
- [10] 熊明, 由扬. 城市设计的内容与主要指标 [J]. 安徽建筑, 1999(1): 20-24.
- [11] 孙骅声, 李凡. 城市设计的编制内容与方法初探 [J]. 城市规划, 1998(4): 50-54.
- [12] 郑正. 论城市设计的阶段内容和编制 [J]. 城市规划学刊, 1995(2): 26-31.
- [13] 段进, 季松. 问题导向型总体城市设计方法研究 [J]. 城市规划, 2015(7): 56-62.
- [14] 卢济威, 于奕. 现代城市设计方法概论 [J]. 城市规划, 2009(2): 66-71.
- [15] 杨一帆, 邓东, 肖礼军, 等. 大尺度城市设计定量方法与技术初探——以“苏州市总体城市设计”为例 [J]. 城市规划, 2010(5): 88-91.
- [16] 王海鹏. 城市设计“新技术”的应用思考 [J]. 城乡建设, 2017(13): 54-55.
- [17] 龙瀛, 沈尧. 大尺度城市设计的时间、空间与人 (TSP) 模型——突破尺度与粒度的折中 [J]. 城市建筑, 2016(16): 33-37.
- [18] 陈振羽, 朱子瑜. 从项目实践看城市设计导则的编制 [J]. 城市规划, 2009(4): 45-49.
- [19] 王颖楠, 陈振羽. 城市中心区城市设计导则编制实践 [J]. 城市规划通讯, 2009(5): 15-16.
- [20] 段进, 兰文龙, 邵润青. 从“设计导向”到“管控导向”——关于我国城市设计技术规范化思考 [J]. 城市规划, 2017(6): 67-72.
- [21] 许立峰. 浅析总体规划阶段城市设计的内容——以《漳州城市建设整体风貌特色规划》为例 [J]. 福建建筑, 2009(9): 1-3.
- [22] 高原, 王建国, 杨俊宴. 衔接与深化——从不同层面的城市设计实施对南京东山地区自然资源的保护利用 [J]. 中国园林, 2014(1): 79-83.
- [23] 杨一帆. 为城市而设计——城市设计的十二条认知及其实践 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.
- [24] 季松, 段进, 黄翎柑. 多项城市设计整体评估方法及其常州实践 [J]. 规划师, 2016(6): 51-57.

[收稿日期] 2020-02-27;

[修改日期] 2020-07-28