

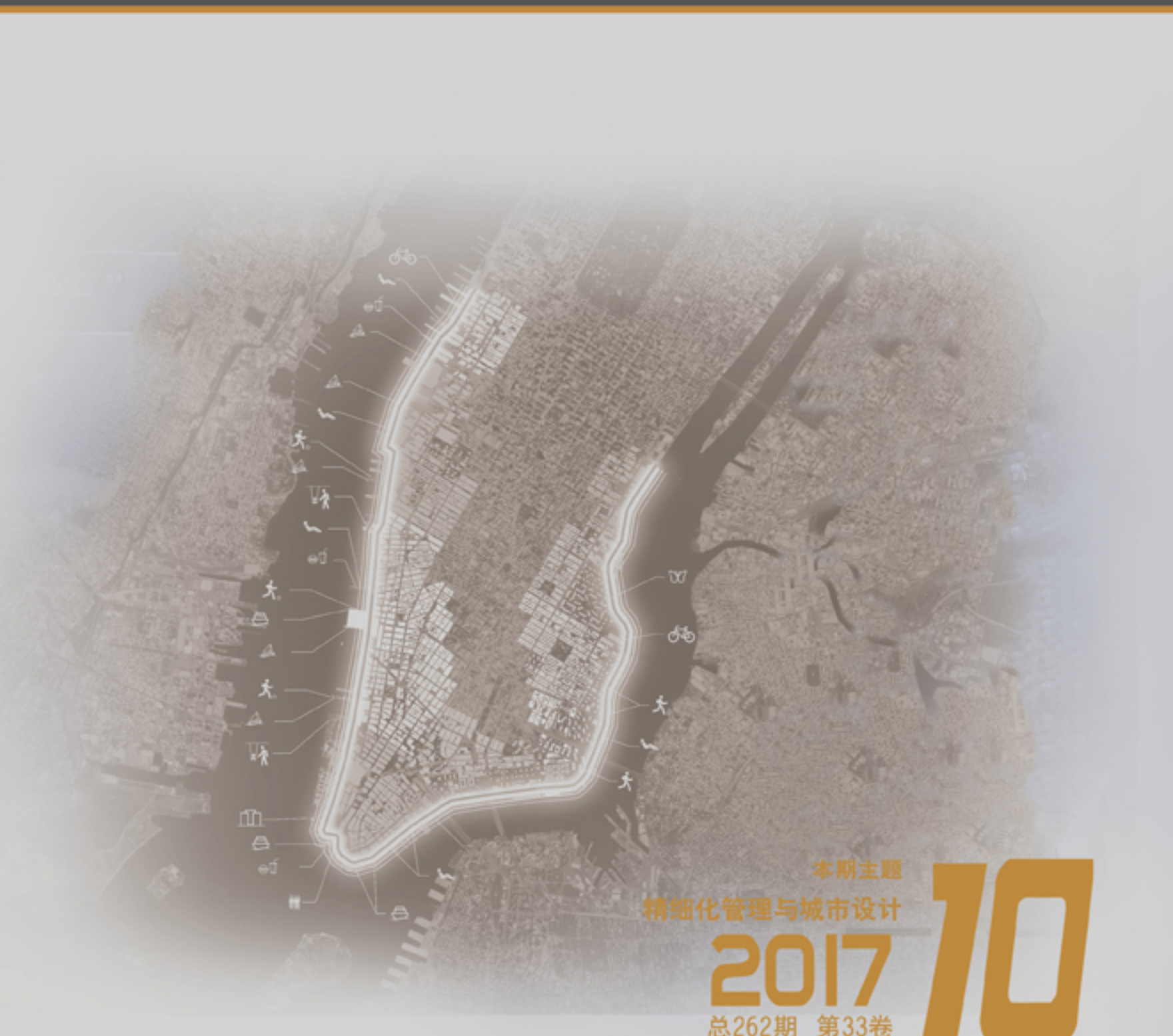


# 规划师 PLANNERS

ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU

中文核心期刊  
中国科技核心期刊  
RCCSE中国核心学术期刊

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊·中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊·《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖



本期主题  
精细化管理与城市设计

2017

总262期 第33卷

10



期刊基本参数: CN45-1210/  
TU\*1985\*M\*A4\*162\*zh\*P\*  
¥ 25.00\*15000\*25\*2017-10

顾问单位: 中国城市规划协会  
主管单位: 广西师范大学  
主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司  
承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司  
雅克设计有限公司

协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心  
武汉市规划研究院  
中国航空规划设计研究总院有限公司  
华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院  
赣州市城乡规划设计研究院  
成都市规划设计研究院  
重庆市规划设计研究院  
西安建大城市规划设计研究院

广东省城乡规划设计研究院  
沈阳市规划设计研究院  
华侨大学建筑学院  
深圳市城市规划设计研究院有限公司  
西安市城市规划设计研究院  
长春市城乡规划设计研究院  
长安大学建筑学院  
广州市城市规画勘测设计研究院

# 目次

## 规划师论坛

- 5 精益求精: 新常态下城市设计管理的应对策略 许霖峰, 戴冬晖, 王耀武
- 10 精细化管理下武汉市控规层面城市设计转型特征和实施途径 谢波, 丁杨, 张帆
- 17 新制度环境下对接精细化管理的重点地区城市设计  
——以北京中关村大街地区城市设计为例 祝贺, 唐燕
- 24 城市设计视角下城市规划精细化管理思路与策略 任小蔚, 吕明
- 29 基于精细化思维的城市绿地系统控制性详细规划编制优化途径  
李晨, 赵广英, 沈清基, 刘淑娟
- 37 精细化城市设计与公共空间更新: 伦敦案例及其镜鉴 杨震, 于丹阳, 蒋笛

## 规划管理

- 44 广州与深圳城市户外广告规划与管理研究 邓海萍, 李筠筠, 孟谦, 魏成
- 51 重庆市小城镇规划用地标准的适应性探究 蒋伟, 张亚, 库顺欢, 黄合

## “世界城市日”专栏

- 58 “世界城市日”主题征文活动综述
- 59 2017年“世界城市日”主题征文获奖名单
- 60 共享活力环: 城市更新视角下城市内向型空间活化路径 林融, 毛芸芸, 田昕丽
- 65 基于边界管控的城乡边缘区空间发展策略探索 聂晶鑫, 黄亚平, 单卓然, 谢来荣
- 70 从效率到品质: 建构公共休憩空间的珠三角村镇  
工业化地区城镇更新路径 李建学

### 本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及CNKI系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所登文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社  
地址: 广西南宁市青秀区月湾路1号  
南国弈园6楼  
邮政编码: 530029  
电子信箱: planner@21cn.net  
网址: www.planners.com.cn  
电话: 社长室: 0771-2438005  
编辑部: 0771-2437582 2436290  
发行部: 0771-2438012 2436285  
广告部: 0771-2438011 2418728  
传真: 0771-2436269

刊号: ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU  
广告经营许可证: 450106084  
账户名: 规划师杂志社  
账号: 45001604843052500696  
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行  
国内总发行: 南宁市邮政局  
国内邮发代号: 48-79  
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)  
国际邮发代号: 4750M  
定价: 25元(人民币)  
订购: 全国各地邮局  
邮购: 《规划师》杂志社

主 编：雷 翔  
副 主 编：毛蒋兴  
助理主编：陈 玉 欧阳东  
理事会理事长：侯百镇  
理事会副理事长：徐 兵  
本期责任编辑：梁 倩  
栏 目 编 辑：梁志霞  
美 术 编 辑：唐春意

社 长：沈伟东  
副 社 长：徐 兵 熊元鑫  
编辑部主任：刘 芳  
经营部主任：杨一虹  
发行部主任：郭敬锋  
设计部主任：唐春意  
办公室主任：李 颖

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕 斌 任致远 闫小培  
李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈  
张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章  
耿毓修 唐 凯 崔功豪 戴 逢 戴舜松

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日 于一丁 王世福 王涌彬 王 燕 毛 兵 毛蒋兴  
方 飞 邓兴栋 刘 臻 李守旭 李 异 李 琪 何林林  
余 颖 张 兵 陈 韦 武 联 罗 镔 周建军 赵万民  
段 进 侯百镇 顾朝林 徐 兵 黄卫东 韩高峰 曾九利  
温春阳 疏良仁 雷 翔

规划设计

- 76 多方参与的综合性城市更新策略与机制探索 张 翀, 宗敏丽, 陈 星  
82 基于骑行时空数据的共享单车设施规划研究 邓力凡, 谢永红, 黄鼎曦  
89 实施导向下的城市景观风貌规划方法探索 伍 敏, 郝辰杰  
95 四川天府新区成都直管区低影响开发规划指标体系构建  
付韵潮, 王家良, 周 波, 杨艳梅, 汪正州  
101 基于需求导向的城市公共停车场规划方法探讨 刘 曼, 黄经南, 王国恩

规划广角

- 107 中德城镇群城镇等级与发展资源差异比较研究 秦梦迪, 李京生, 杨 辰, 陈雨露  
115 基于绿色出行的城市街区影响机理及布局模式研究 郭 亮, 黄 博, 王 冠  
123 高铁站点周边地区发展与规划策略研究 马小毅, 黄嘉玲

作品赏析

- 129 绿野之州：漳州市郊野公园概念规划 张白石, 赵 越, 黄晶涛, 谢晓英

专题研究

- 135 城市更新和风貌保护的城市设计与城市治理实践 王 林, 莫超宇  
142 新时期苏南典型开发区转型发展关键问题与对策 袁锦富, 孙中亚, 梁印龙  
148 公共政策导向下重庆市主城区城市更新制度设计与空间策略 王 梅  
153 城市更新形势下日照主城区建设强度研究 韩晓明, 王 军  
158 “微更新”理念下日照市山海天民俗旅游村更新与改造探讨 丁初敏, 代玉海, 赵瑞森

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲 34 号  
云建大厦 806 室  
北京华蓝时代建筑设计咨询  
有限公司  
邮编：100037  
主任：尤 智  
电话：010-88082608

《规划师》驻西安办事处

地址：西安市雁塔区电子西街三号  
国昇设计有限责任公司  
邮编：710065  
主任：姬晓琳  
电话：13572210458

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路 19 号  
雅克设计有限公司  
邮编：570125  
主任：蔡正英  
电话：0898-68546170

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市虹口区曲阳路 800 号  
上海商务中心 39 楼  
华蓝设计（集团）有限公司  
上海分公司  
邮编：200437  
主任：陈爱民  
电话：021-55890585-8008

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道 119 号  
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼  
南京城理人城市规划设计有限公司  
邮编：210012  
主任：潘春燕  
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：山西省太原市杏花岭上肖墙  
12 号  
圣德工程有限公司  
邮编：030002  
主任：张晋平  
电话：0351-3523542

印 刷：广西地质印刷厂

出版日期：2017 年 10 月 1 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，  
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU\*1985\*M\*A4\*162\*zh\*P\*25.00\*15000\*26\*2017-10

<b>Advisory</b>	<b>Editors:</b>	<b>Editorial Board:</b>
Ma Wuding	Wang Jianguo	Ding Chengri
Wen Guowei	Lv Bin	Wang Yongbin
Yan Xiaopei	Li Changjie	Mao Jiangxing
Wu Qingzhou	Wu Zhiqiang	Liu Gong
Zou Shimeng	Zou Deci	Li Qi
Zhang Tingwei	Chen Bingzhao	Zhang Bing
Zhao Youhua	Zhao Baojiang	Luo Bin
Gen Yuxiu	Tang Kai	Duan Jin
Dai Feng	Dai Shunsong	Xu Bing
		Zeng Jiuli
		Lei Xiang
		Wang Shifu
		Mao Bing
		Deng Xingdong
		Li Yi
		Yu Ying
		Wu Lian
		Zhao Wanmin
		Gu Chaolin
		Han Gaofeng
		Shu Liangren

## Planners Forum

- 5 Urban Design Management In New Normal Xu Linfeng, Dai Donghui, Wang Yaowu
- 10 The Development Characteristics And Implementation Approaches Of Urban Design Under Regulatory Detailed Planning Level In Detailed Management Mode, Wuhan Xie Bo, Ding Yang, Zhang Fan
- 17 Central District Urban Design For Detailed Management In New Institutional Environment Zhu He, Tang Yan
- 24 Detailed Planning Management From Urban Design Viewpoint Ren Xiaowei, Lv Ming
- 29 Optimization Method For Urban Greenbelt System Regulatory Planning Li Chen, Zhang Guangying, Shen Qingji, Liu Shujuan
- 37 London Detailed Urban Design And Public Space Renewal Yang Zhen, Yu Danyang, Jiang Di

## Planning Management

- 44 Urban Outdoor Advertising Planning And Management, Guangzhou And Shenzhen Deng Haiping, Li Junjun, Meng Qian, Wei Cheng
- 51 Adaptation Of Small Town Land Use Standard, Chongqing Jiang Wei, Zhang Ya, Ku Shunhuan, Huang He

## World Cities Day Column

- 58 Essay Contest For World Cities Day
- 59 List Of Winners Of Essay Contest For World Cities Day (2017) Lin Rong, Mao Yunyun, Tian Xinli
- 60 Shared Ring Of Vitality: An Activated Approach For Urban Inward Space In The Renewal View Wang Yaping, Shan Zhuoran, Xie Lairong
- 65 Spatial Development Of Urban Fringe Area Based On Border Control
- 70 From Efficiency To Quality: A Renewal Approach Of Industrialization Area In Pearl River Delta Base On Public Rest Space Construction Li Jianxue
- 76 Comprehensive Urban Renewal Strategy And Mechanism With Multi-participation Zhang Chong, Zong Minli, Chen Xing
- 82 Bicycle-sharing Facility Planning Base On Riding Spatio-temporal Data Deng Lifan, Xie Yonghong, Huang Dingxi

## Planning and Design

- 89 Implementation Oriented Cityscape Planning Wu Min, Hao Chenjie
- 95 Planning Indices System For Low Impact Development In Chengdu Tianfu New Area Feng Chen, Wu Tianjun, Zeng Bo, Yang Yanmei, Wang Zhengzhou
- 101 Demand Oriented Urban Public Parking Planning Liu Man, Huang Jingnan, Wang Guoen

## Planning Roundup

- 107 Sino-German's Urban Administrative Hierarchies And Development Resource Difference Qin Mengdi, Li Jingsheng, Yang Chen, Chen Yulu
- 115 Influence Mechanism And Layout Pattern Of Urban Blocks Based On Green Travel Guo Liang, Huang Bo, Wang Guan
- 123 Development And Planning Strategy For High-Speed Railway Station Area Ma Xiaoyi, Huang Jialin

## Planning and Design Appreciation

- 129 Oasis: Zhangzhou County Park Landscape Planning Zhang Baishi, Zhao Yue, Huang Jingtao, Xie Xiaoying

## Topic Study

- 135 Urban Design And Governance For Urban Renewal And Landscape Preservation Wang Lin, Mo Chaoyu
- 142 Key Issues And Countermeasures Of Transformation Of Economic Development Zone In The New Era, South Jiangsu Yan Junfu, Gu Zhongya, Liang Yinglong
- 148 Public Policy Oriented Urban Renewal Institutional Design And Spatial Strategy In Chongqing Main Urban Area Wang Mei
- 153 Building Intensity In Rizhao Central District Renewal Han Xiaoming, Wang Jun
- 158 Research Of Shanhaitian Folk Tourism Village Renewal And Reconstruction With Micro-renewal Concept, Rizhao Diao Chuyin, Dai Yuhai, Zhao Ruisen

Chief Editor: Lei Xiang  
 Associate Chief Editor: Mao Jiangxing  
 Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong  
 Director: Shen Weidong  
 Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin  
 Presidents of Council: Hou Baizhen  
 Vice Presidents of Council: Xu Bing  
 Director of Editorial Dept: Liu Fang  
 Director of Business Dept: Yang Yihong  
 Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng  
 Director of Art Dept: Tang Chunyi  
 Director of Administration Office: Li Ying  
 Editor in Charge: Deng Qian  
 Column Editor: Pan Fuying

Art Editor: Tang Chunyi  
 Advisory Committee: China Association of City Planning  
 Competent Organization: Guangxi Normal University  
 Sponsor: Guangxi Media Group Co.,Ltd  
 Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group  
 Edited and Published by: Magazine Office of Planners  
 Ad.Licence: NO.07,GICAT  
 Domestic Distributor NO.: 48-79  
 International Distributor:  
 China International Book Trading Corporation(P.O.B399,Beijing,China)  
 International Distributor No.: 4750M  
 Subscribe to: All Post Offices in China  
 Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:  
 6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China  
 530029  
 Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285  
 Fax: (86-771)2436269  
 E-mail: planner@21cn.net  
 Homepage: www.planners.com.cn  
 ISSN 1006-0022  
 No: CN 45-1210/TU  
 Price: RMB ¥ 25

本期主题：精细化管理与城市设计

【编者按】城市建设要求以法律法规为依据、以提高管理效率与效益为目的，运用现代管理模式，对管理对象实施精细、准确、快捷的规范与控制。《中共中央国务院关于进一步加强对城市规划建设管理工作的若干意见》强调通过精细化管理，从精细、高效、合理有序的视角关注城市设计。为此，本期“规划师论坛”栏目以“精细化管理与城市设计”为主题，在阐述精细化管理与城市设计内涵的基础上，对精细化管理与城市设计的对接思路与方法、应对策略及实施、改善途径等展开探讨，以期为读者们提供有益参考。

# 精益求精：新常态下城市设计管理的应对策略

□ 许霖峰，戴冬晖，王耀武

【摘要】面对新常态下城市发展高质量、可持续和综合多元的新要求，城市设计管理面临着管理质量、效率和效益的挑战。以“高质量、高效率、高效益”为核心的精益思想不仅在价值取向上与新常态下的发展要求相一致，还能在过程上与城市设计管理进行对接，作为全新的观念指引城市设计管理在新时期的发展。文章在阐述新常态下城市设计管理新内涵的基础上，针对管理中的“人、事、物、律”，从组织结构扁平精干、管理过程连续并行、内容简明方法集成和机制创新持续改善 4 个方面，提出了城市设计管理在新常态下的应对策略。

【关键词】新常态；精益思想；城市设计管理

【文章编号】1006-0022(2017)10-0005-05 【中图分类号】TU984 【文献标识码】A

【引文格式】许霖峰，戴冬晖，王耀武. 精益求精：新常态下城市设计管理的应对策略 [J]. 规划师, 2017(10): 5-9.

## Urban Design Management In New Normal/Xu Linfeng, Dai Donghui, Wang Yaowu

[Abstract] Urban design management is confronted with the challenge in quality, efficiency and benefit with the new requirements of high quality, sustainability and diversification in the new normal. The concept of detailed management is not only in accordance with the development demands in the new normal, but also matches with the urban design management process. The paper explains the new connotations of urban design management in the new normal and the strategies aiming at the subject, process, object and mechanism of management. The strategies include four aspects: a flat organizational structure, a continuous process, an integrated method and simplified contents, and a mechanism for constant improvement.

[Key words] New normal, Lean, Urban design management

## 0 引言

21 世纪被称为“城市世纪”(Urban Century)。2016 年 10 月 20 日在厄瓜多尔首都基多落下帷幕的第三次联合国住房和可持续发展大会，就针对全球快速城镇化议题，通过了一份重要的政策文件：《新城市议程》(New Urban Agenda)。这份里程碑式的文件明确指出：应抓住城镇化的发展机遇，再次审视城市

和住区的规划、设计、开发和管理方法，通过城市与住区的改善促进经济包容永续增长，推动社会和文化发展，加强环境保护，助力转型发展和可持续发展<sup>[1]</sup>。可见，《新城市议程》向全球各国的城镇化提出了更高的要求，也为我国城市化下一阶段的发展指明了方向。同时，这也符合我国当前的发展现实：我国的城镇化率已在 2016 年达到 57.4%，处于“纳瑟姆曲线”中城市化加速期向成熟期过渡的重要阶段。这个阶段

【作者简介】许霖峰，哈尔滨工业大学(深圳)建筑与规划学院博士研究生。

戴冬晖，博士，哈尔滨工业大学(深圳)建筑与规划学院副教授、硕士生导师。

王耀武，博士，哈尔滨工业大学(深圳)建筑与规划学院教授、博士生导师。

不仅要继续增加城市空间“量”的积累，更要注重“质”的提高，加强对城市空间的管理，做好从城市“空间建设”向城市“空间服务”过渡的准备。

## 1 面对挑战：新常态下的城市设计管理

在过去的30年，我国的城市建设经历了一个高速的城市化发展期。这个时期，地方政府获得中央赋权，开始了以“拉开城市框架、拓展城市增量”为经营策略的“空间资本化”进程<sup>[2]</sup>。这成为自改革开放以来形成的普遍适用的城市增长逻辑，也成为稳定、常态化的城市发展路径。这种快节奏、大规模、粗放式的开发建设模式，使得如雨后春笋般涌现的产业园、开发区、大学城和城市新城新区成为一种城市增长的“常态”，也使得郊区化、千城一面、空间拼贴和结构失衡成为该时期城市空间形态的一种“常态”。造成这种失序与失态的主要原因是城市在建设思路重“增量”轻“提质”，在空间管理上重“定量”轻“定性”。归根结底是由于对城市设计的重视不足，没有充分认识到城市设计对于城市发展的重要性及其在综合形态环境塑造与管理方面的优势。

近年来，伴随着新型城镇化的启动和“城市双修”的提出，我国的城市规划已逐渐由增量向存量转型，对土地的利用模式也相应地从外延式扩张向内涵式提升过渡，向更强调以人为核心、生态节约、智慧高效和多元特色的方向转变。这些转变都标志着我国的城市发展将迈入一个以“降速、转型、多元”为特征的“新常态”<sup>[3]</sup>。“降速”意味着城市的发展速度将回归正常，在逐步放缓的建设过程中加强空间管理，推动城市在社会、资源、文化和管理体制机制等多方面的可持续发展；“转型”意味着城市的发展使命将回归本真，由“增长引擎”转向“生活家园”，更加注重城市空间质量的提升，使城市成为高品

质生活的载体；“多元”意味着城市的发展路径将回归理性，不再是经济效益至上，更加关注城市的综合效益，走多元特色的综合化发展道路。因此，可持续是对“降速”的应对，高质量是对“转型”的承接，综合发展是对“多元”的展现，这三点将成为新常态下城市发展的新要求。

面对上述新要求，城市设计与城市规划的相互配合显得尤为重要。城市设计负责空间形态的塑造与定性管理，城市规划承担城市功能的调配和定量控制。二者各有侧重，从不同的角度推动城市建设在新常态下的有序发展。这也为作为城市设计顶层设计的城市设计管理提出了在管理质量、效率和效益方面的挑战(图1)。

### 1.1 管理高质量的挑战

城市设计管理质量是城市设计实效性的基础，也是城市空间品质的重要保障。然而，我国城市设计长期以来“重设计轻管理”的情况，造成了大多数城市设计项目都陷入难以有效实施的困境。就现状而言，城市设计管理的质量并不理想。具体体现在内容层面缺乏从设计方案到管理文件的有效衔接和转译，管理内容的针对性和指向性较弱；在方法层面没有跟上数字信息时代的脚步，并且缺乏计划性和系统性；在制度层面缺乏法律和各层次制度对内容的保障，使得内容缺乏权威性和严肃性，造成项目实施存在一定的随意性。因此，唯有进一步提高城市设计管理的质量，才能保证城市设计的有效实施，才能满足新常态下对城市高品质空间的要求。

### 1.2 管理高效率的挑战

城市设计管理的效率与管理体制直接相关，体制是否具有可持续性，将影响部门间的工作关系并进一步影响工作效率。但是，目前规划管理体制由于“科层制”分而治之引起的条块分离，使得城市设计管理部门难以在规划、土

地、市政和交通等主管部门间做出协调，形成城市设计要素多头管理、交叉管理和灰色管理并存的局面。体制又进一步影响过程，使得城市设计各阶段的管理任务与流程都必须分部门依次进行，将管理过程变得异常复杂、漫长。加上组织机构自身存在一定的不稳定性，管理工作常因为人员调动而难以衔接甚至中断。这些体制上的不可持续都造成了城市设计管理的低效和行政成本的浪费。面对新常态对于管理体制可持续性的要求，城市设计管理必将进一步梳理结构、改进过程，以更高的效率迎接挑战。

### 1.3 管理综合效益的挑战

过去，我国长期将“发展”简化理解成GDP增长，将城市固化成“增长机器”。这也使得城市设计变成了招商引资、促进经济的有效工具，城市设计管理也随之落入了“唯经济效益”的价值桎梏。如今，以土地为本的发展方式已经难以为继，新常态下的城市将追求更多元化、更可持续和更具综合效益的发展。这就需要城市设计在管理观念上回归“人本”和“家园”，融合更多元的价值观念，追求管理在生态宜居、文化传承、地域彰显、智慧创新和社会公平等多方面的综合效益，为实现城市的“五位一体”综合发展做出指引。

## 2 应对挑战：城市设计管理的精益观

### 2.1 对精益观的阐释

“精益”(Lean Thinking)作为一种思想和理念最早产生于日本的汽车制造业，是从丰田公司独创的生产和管理过程中提炼出的一种思想。它是相对于当时横扫全球的福特式大量生产(Mass Production)提出的一种全新的发展思路。其革新的要点在于重新对“效率”、“成本”及“人的价值”进行审视和定义，将效率置于用户需求之上，将成本置于生产全过程之上，将人的价值置于设备

之上；强调以用户需求为导向，以杜绝一切不产生附加价值的时间、人力与资源浪费为准则，以人的智慧为驱动，通过营造扁平、透明的组织环境，激发个人自主性和集体协同性，不断地改善工作的过程和质量。可见，“精益”的实质是一种在质量和效率的持续改进中实现效益最大化的“行为过程”<sup>[4]</sup>，而“高质量、高效率、高效益”正是精益思想的精髓。

城市设计的“过程”属性为精益观念的融入提供了天然的基础，也在与过程属性对应的城市设计管理和精益观念之间建立起联系的桥梁。同时，精益观念与城市设计管理的结合既具有良好的适应性基础，又符合新常态下的发展背景。首先，精益思想于 20 世纪 90 年代末便跨出了制造业的诞生地，作为一种普遍的管理理念在政府和房地产等行业传播及应用，随后又在建筑、服务业、农业、民航、运输业、分销、服装、医疗保健和通信等众多领域开展了各具特色又卓有成效的精益实践<sup>[5]</sup>，如精益管理注重系统化、扁平化、信息化及精益观念和行为的培养；精益建造倾向于资源消耗最小化的全生命周期控制。这些实践的成功都证实精益思想具有广泛的灵活适应性，也说明城市设计管理同样有融入和借鉴精益观念的可能。其次，精益所追求的“用户价值、高效节约和多方整合”等理念，与新常态下“以人为本、可持续和综合发展”的价值取向一致，可以将其作为一种有效的发展观念对新时期的城市设计与管理进行引导。

综上所述，精益观既可以与城市设计管理有效搭接具有现实的可行性，又迎合新常态发展要求具有未来的指导性。它将改善现有的城市设计管理，使其更加适应未来的要求与挑战（图 2）。

## 2.2 精益观下城市设计管理的内涵

面对新常态下城市发展的挑战，新时期的城市设计管理将吸收精益观的价

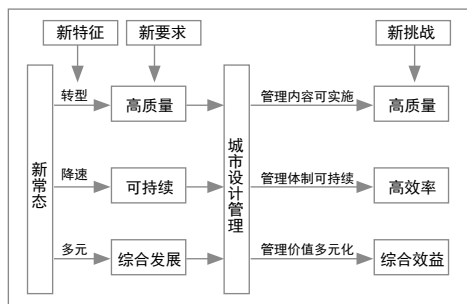


图 1 新常态下城市设计管理面临的新挑战示意图

值精髓，体现“高质量、高效率、高效益”的全新内涵。

城市设计管理的高质量是指管理可以有效地落实设计意图。这就需要从管理内容、方法和制度保障三方面做出支持与响应。管理内容是管理执行的重要依据，其涉及的要素和内容本身的清晰性与指向性将直接影响城市设计管理和实施成果的质量。管理方法是确保管理有效执行的工具，不仅包括组织机构内部涉及人员与事务等行政工作的管理方法，还包括行政机构对城市物质空间形态的动态管理。而制度则是对内容权威性和严肃性的重要保障。

城市设计管理的高效率是指在可持续的管理体制和过程下，花费更少的管理成本（人力和资金等）完成管理工作，达到预期目标。因此，管理体制、过程和成本是实现高效率的关键要素。其中，体制是管理运行的总体框架，反映组织中的权力与关系格局，涉及到各部门的权责范围与部门间的相互关系，可持续的管理体制强调的是部门间的沟通与协作。过程是对于各项工作分阶段地组织与执行，可持续的过程意味着各阶段、环节的衔接连贯顺畅。成本是为了实现管理目标所耗费的各类资源，包含时间、资金、人力和物料等。

城市设计管理的高效益是指综合效益，包含个体效益和社会效益两个层面。个体效益是高效益的根基和源点。它是从市民的需求和利益出发，为其日常生活和个人发展提供良好的环境和条

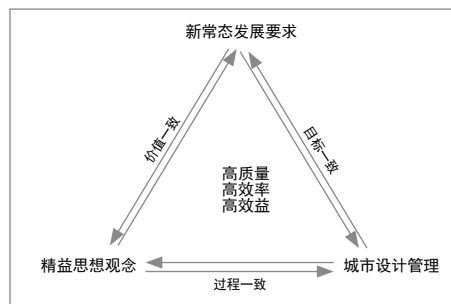


图 2 新常态下城市设计管理精益观的关系示意图

件，并兼顾其与城市的情感联系，树立市民对城市的归属感、认同感和自豪感。社会效益是高效益的主体和动力。它是从城市的发展需求出发，为城市和地区带来更多的经济发展机会，促进社会公平与稳定，同时在彰显地域特色、修复生态环境和传承当地文化等方面做出贡献。因为综合效益涉及到多方主体的利益，所以需要建立相关机制在全过程中发挥协调与制衡作用，促进城市设计的持续改善，以获得更高的效益。

## 3 精益求精：四位一体的城市设计管理策略

城市设计管理可以从“人、事、物、律”4个方面对新常态做出应对。“人”代表着城市设计管理的主体，具体指由管理者组成的管理机构，它是管理体制的重要组成部分和载体；“事”代表城市设计管理的过程和环节；“物”代表城市设计管理的对象，是基于对象进行的具体操作，包括管理内容与方法；而“律”则是贯穿在管理全过程中的规则，也就是管理运作的内在机制。这四方面内容不仅可以与精益观“高质量、高效率、高效益”的内涵相对应，还能够满足城市在新常态下的发展要求。其中，“人”和“事”与高效益对应，在组织机构和管理过程中体现；“物”与高质量对应，在管理内容和方法中体现；“律”与高效率应对，是通过机制形成多方制衡，在质量和效率的持续改善中获得更

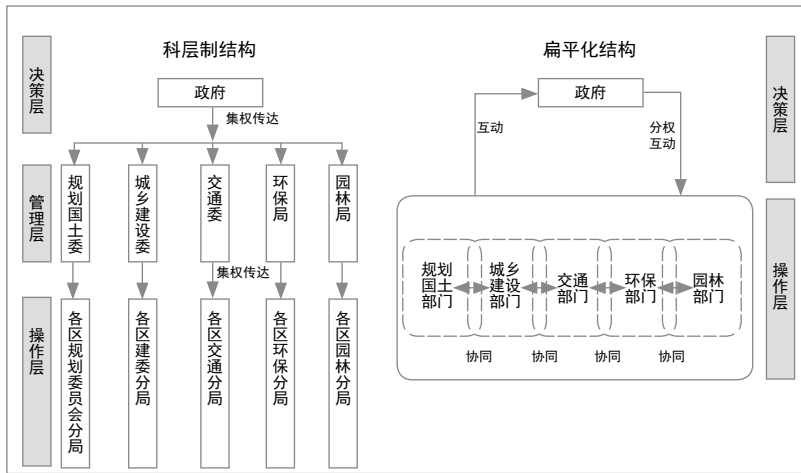


图3 传统科层制结构与改进后的扁平化结构比较图

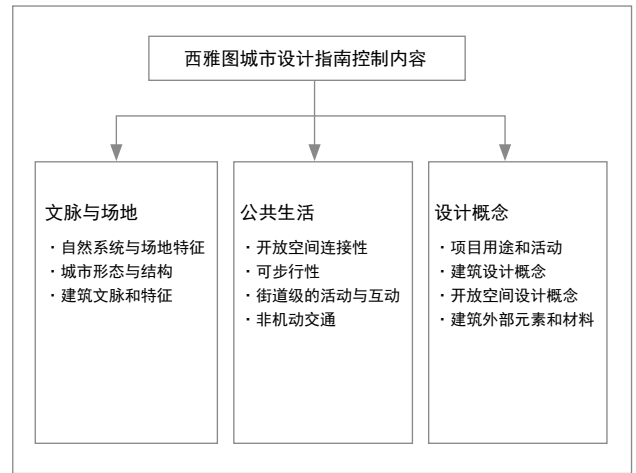


图5 西雅图城市设计指南控制内容示意图

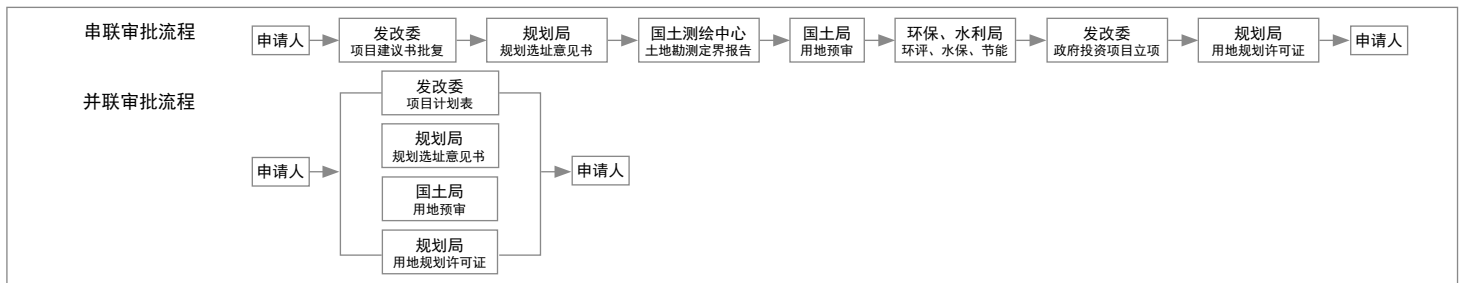


图4 传统串联审批流程与改进后的并联审批流程比较图

高的综合效益。因此，精益求精的含义就是让城市设计管理做到“人合、事畅、物明、律善”。

### 3.1 “人合”：组织结构扁平精干

城市设计作为规划的重要组成部分，其编制、审批和实施都要依附于城市规划管理体系来实现，这就决定了规划管理体制的组织结构将直接影响城市设计管理的效率。首先，采用扁平化的组织结构可以在管理层次上减少中间层级，提升信息在纵向上的传输效率，降低管理成本。其次，在决策程序上可以通过广泛授权打破等级障碍，使基层人员可以直接获取上层的信息和资源，做出权责范围内的决策和反馈，既提高了组织的透明度和灵敏度，又提升了工作效率<sup>[6]</sup>。再次，在部门关系上有利于打通部门间的信息壁垒，加强交流、渗透与协同合作，从而有效改善城市设计管理过程中规划、土地、交通等部门因分权管理而造成的“强部门”间的冲突和矛盾，化“部门性”为“公共性”，使“部门利益”回归“公众利益”（图3）。最后，

管理幅度的扩大将促进部门精简、整合，有利于组建精兵强干的队伍，大幅提升部门的综合实力。

前海管理局在扁平化组织建构方面就进行了前瞻性的创新尝试。它将规划体系压缩成两个层级：上层决策层由局长办公室牵头，进行顶层决策与控制引领；下层操作层将规划、建设、土地、市政和交通等部门整合成“规划建设处”，负责执行与协调服务。在此基础上，按照“精简、统一、效能”的原则，设立若干精干的、模块化的组成机构；广泛授权专业人士，如咨询机构、责任规划师和技术志愿者等，通过专业人员的力量提供智力支持，助力宣传科普。

### 3.2 “事畅”：管理过程连续并行

城市设计管理是对城市设计全过程的管理，大体经历编制管理、决策管理和实施管理3个阶段<sup>[7]</sup>。每个阶段都有不同的利益主体参与，并受到市场环境变化的实时影响。因此，在这个动态、持续的决策过程中，保证过程的连续性

是实现城市设计意图、提高管理效率的关键。要确保过程的连续性，首先要制定清晰明确的计划，使公、私各方在战略目标上达成共识，明确计划的时间安排和执行机构。其次要设立总协调机构（如城市设计处），并利用制度来加强机构的稳定性。例如，建立总设计师和责任设计师制度，通过向具有较高水平的专业技术人员授权，实行全程负责的“一支笔”管控，确保城市设计可以坚定不移地得到贯彻执行。另外，将管理过程中的环节进行适当合并与同步，可以合理缩减流程的周期和行政成本，使过程更加紧凑高效。合并的目的在于创造一个综合性的工作端口，将不同部门相同类型、相同阶段的工作整合在一起，打造“一站式”的服务。同步是取消管理过程中同一阶段内各环节之间的互为前置条件，把串联流程改为并联同步执行，比如将建设项目审批流程由传统的串联模式改为并联模式同步进行（图4）。

广州于2013年开展了建设工程项目网上并联审批的实践，将原有的串联式的行政审批流程改为并联式，使各审



批部门既可以独立工作，又能够在完整的流程中相互联系，在提高效率的同时实现了信息共享。最终将审批环节整合为5个阶段，审批事项由93项缩减到33项，审批时限也从原有的799个工作日大幅减少到37个，工作效率提高了21倍<sup>[8]</sup>。

### 3.3 “物明”：内容简明、方法集成

城市设计能否成功，其难点和关键在于当设计方案编制完成之后，能否将“设计语言”转译成行之有效的管理文件，通过有效的管理内容和科学的管理方法控制，保障并引导城市设计的实施。在管理内容上应做到精简清晰，抓住关键性和系统性要素，突出针对性和可操作性，避免由于管理内容面面俱到所导致的空泛和无效。美国西雅图于2014年起实施的新版城市设计指南(Seattle Design Guidelines)就体现了内容的简练与清晰，仅包括文脉与场地、公共生活和设计概念3个方面的11项控制指标(图5)。此外，管理内容在表述上还应准确到位、言简意赅、通俗易懂，具有良好的可读性和交流性。

在管理方法上应突出集成化、智慧化管理。利用数字信息技术打造开放式的综合管理平台，集各职能部门与利益相关者于平台之上。为各部门提供信息传输接口，将各自的资源、工作内容和进度在平台上进行集合汇总，这样既方便各专业、各部门之间的交流对接与协同合作，又有助于对具体项目的运行情况进行落实与跟进。例如，常州市就构建了与控规紧密对接的信息管理系统平台，将控规指标和城市设计关键性导控要素录入数字管理系统，提高了对复杂管理的整体协同把控能力<sup>[9]</sup>。另外，还可以利用数字化模拟的方法从技术层面加强对城市空间的可视化管理。例如，重庆市规划局在管理的过程中利用三维数字建模技术将项目设计方案置于城市整体现状环境之中，直观地对城市设计项目进行空间管理和研究。

### 3.4 “律善”：机制创新持续改善

城市设计要获得高效益，实现综合发展必须满足两个前提条件：一是确保多元价值和多方利益的平衡发展；二是要在运作的过程中不断地发现问题并及时改善。这就需要建立相应的双向监督和动态评估反馈机制。双向渗透的监督机制包含自上而下和自下而上两种途径，由政府和管理者对设计编制与实施过程施加约束，由社会大众、开发商和设计师对规划管理部门的决策、审批进行监督，并利用监督机构和制度保障这种机制，如组建独立的监督委员会(由管理者、投资人、设计师和公众等共同组成)负责制定监督流程和规定，并组织具体的监督工作。此外，还可以利用网络、新媒体等线上平台结合市民座谈、工作坊等线下活动的方式，提高公众参与度，扩大并加强监督的范围和力度。

动态的评估反馈机制则可以依据城市设计的运行情况和市场变化快速做出反应，并针对管理不同阶段的实际情况和工作重点(如编制管理偏重协助、决策管理侧重组织、实施管理强调监督)，动态地制定具有时效性和操作性的评估内容与标准，对城市设计的运行效果和管理效果做出评价和反馈，从中发现问题并及时对管理体制、内容和方法做出改善。目前我国的城市设计评估才刚刚起步，多以实施度和实施效果的静态评估为主(如对哈尔滨市哈西地区城市设计实施的评估<sup>[10]</sup>)。对于城市设计全过程的动态评估还有待探索，需要进一步加强评估机构、制度、方法和程序等方面的研究。

## 4 结语

“新常态”意味着我国的城市发展将进行趋势性转变，进入一个与过去30年高速建设有所不同的新阶段。城市设计管理也必然要顺应趋势，向着更高质量、高效率和高效益的方向发展。这种转变的实现，仍然需要我国进一步

明确城市设计的法定地位，通过立法从国家和地方层面确定城市设计的编制、管理与实施制度，从根本上保障城市设计管理的过程和效力。另外，还需进一步完善城市设计的组织机构，在现有规划管理体制中增设城市设计专职机构或增加相应职能，并借助公私合作(如PPP模式)和第三方中介性组织等多种形式丰富管理手段。同时，进一步面向政府和规划管理部门开展城市设计的继续教育，全面提高城市设计管理的能力。■

### [参考文献]

- [1] 吴志强. 新城市议程(New Urban Agenda)草案[EB/OL]. <http://www.planning.org.cn/news/view?id=5270>.
- [2] 仇保兴. 城市经营、管治和城市规划的变革[J]. 城市规划, 2004(2): 8-22.
- [3] 杨保军, 陈鹏. 新常态下城市规划的传承与变革[J]. 城市规划, 2015(11): 9-15.
- [4] 毛清华. 精益经营: 比对手做得更好的法则[M]. 北京: 机械工业出版社, 2009.
- [5] Kirk D Zylstra. 精益分销: 将精益生产思想应用于分销领域[M]. 王雪峰, 译. 北京: 中国物资出版社, 2010.
- [6] 俞晓波. 大都市政府结构扁平化研究——以上海为例[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2014.
- [7] 庄宇. 城市设计的运作[M]. 上海: 同济大学出版社, 2004.
- [8] 崔起勇. 广州建设工程项目网上并联审批研究[D]. 吉林大学, 2014.
- [9] 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.
- [10] 袁青, 刘通. 城市设计实施评估研究——以哈尔滨市哈西地区城市设计为例[J]. 城市规划, 2014(7): 9-16.

[收稿日期] 2017-07-28

# 精细化管理下武汉市控规层面城市设计 转型特征和实施途径

□ 谢波, 丁杨, 张帆

**【摘要】**城市设计在精细化管理背景下正处于转型阶段, 面临着设计要素复杂、法定途径不明和实施管控手段不硬等方面的问题, 城市设计与控规相结合已成为解决该问题的重要手段之一。文章通过分析现阶段精细化管理下城市设计的法定化、技术化、产品化和公共参与等方面的发展特征, 探索控规层面城市设计的目标、对象、内容及实施等方面的转型方向, 并以武汉市为例, 分析转型期武汉市城市设计的核心问题与发展思路, 提出城市设计与控规编制融合、成果转换、实施互促的可行实施途径。

**【关键词】**精细化管理; 城市设计; 控规; 实施途径; 武汉

**【文章编号】**1006-0022(2017)10-0010-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**谢波, 丁杨, 张帆. 精细化管理下武汉市控规层面城市设计转型特征和实施途径 [J]. 规划师, 2017(10): 10-16.

## The Development Characteristics And Implementation Approaches Of Urban Design Under Regulatory Detailed Planning Level In Detailed Management Mode, Wuhan/Xie Bo, Ding Yang, Zhang Fan

[Abstract] In the background of detailed management, urban design is in the transition stage, facing the problem of confusing design elements, unknown legal path, the powerless means of implementation and so on, and the integration of urban design and regulatory planning has become one of the important means to solve the difficulties. This paper analyzes the development characteristics of urban design, such as legalization, technology, product and public participation; and explores the transition directions of goal, object, content and implementation of urban design in the regulatory planning level; And then taking Wuhan as an example, analyze on the core problems and development of urban design in Wuhan during the transitional period and provide a feasible way to implement for the integration of urban design and regulatory planning, the conversion of design results, the implementation of mutual promotion.

[Keywords] Detailed management, Urban design, Regulatory planning, Implementation approaches, Wuhan

### 1 研究背景

随着城市建设重点的转移, 原本大规模、高速度的粗放型发展模式逐渐向集约高效、宜居适度、山清水秀的集约型发展模式过渡<sup>[1]</sup>。城市建设的转型带动了城市管理方式的转变, “精细化管理”理念逐渐运用于城市规划管理工作中<sup>[2]</sup>, 它依托数字化和信息化的手段, 使城市规划管理实现了程序化、标准化, 打破了传统管理责任不明、环节不清、深度不够和把控不强的问题, 城市规划管理开始进入协同高效、精确

持续的“科学化”新阶段。控规是城市建设管理的主要法定规划, 为了加强法定规划对城市空间形态的精细化管控, 改变控规“重指标、轻空间”的困境, 业内学者就城市设计依托控规共同“控制与引导”城市建设的思路日益达成共识。《城市设计管理办法》(住建令第35号)的颁布, 更是将城市设计作为提升控规管理水平, 进而提升空间品质的重要抓手。

武汉市的城市设计经历了从借鉴经验到自成一体, 从经济驱动到对空间品质的自我追求, 从专注物质空间到统筹城市营造<sup>[3]</sup>, 从理论认知、实践探索、

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目 (51308423)、教育部人文社会科学研究青年基金项目 (17YJC840045)

**【作者简介】** 谢波, 博士, 武汉大学城市设计学院副教授。

丁杨, 武汉大学城市设计学院硕士研究生。

张帆, 通讯作者, 武汉市规划设计研究院规划师。

体系编制到试点创新的发展历程。其中，在《武汉市总体规划(2006—2020)》修编工作完成后，武汉市启动了关于历史风貌、用地强度、立体空间和建设高度的专项城市设计研究，为武汉市城市设计编制体系的建立奠定了前期研究基础。2008年后武汉市逐步建立了“总体—分区—局部—街坊”四级城市设计编制体系<sup>[4]</sup>，城市设计对控规的深化和反馈作用、对建筑审批的指导作用在业内基本形成共识。2012年后，武汉市开始以“地区试点创新”的方式面向城市设计的管控与实施，如何更高水平地产生城市设计作品，以及如何更规范地将城市设计管控要求纳入用地、建管两个环节，是该阶段城市设计工作的核心。然而，全国范围内城市设计与法定规划的结合还存在技术路线偏差、内容与成果泛化、难以管理和落实等问题<sup>[5]</sup>。为了使城市设计在法定规划的框架内更具有操作性和实效性，使其作为“技术支撑”提升规划管理的科学性<sup>[6]</sup>，本文从精细化管理背景下城市设计的发展趋势分析入手，思考控规层面城市设计的转型方向，并以武汉市为例，探索城市设计的编制方法、成果转化与实施管理的途径。

## 2 精细化管理下城市设计的转型发展特征

### 2.1 精细化管理下城市设计的发展趋势

增量规划时期，城市设计由于自身的操作性不高、法定性不强和外在环境的制约，在城市建设与管理中大多无法或彻底实现。而没有城市设计介入的控规聚焦于单纯的“指标管理”，缺少对引导性指标的深化和落地，忽略了城市品质与地域个性的营造，导致城市空间的均质化发展、“千城一面”等问题日益凸显。存量规划时期，城市规划关注

的重点转向旧城更新、环境整治、基础设施提升、历史风貌保护、产业升级和拆迁安置等方面，由于无法回避“既有产权人”的问题，使得原本“依托于控规，以城市规划许可程序的形式来进行强制性实施”<sup>[7]</sup>的城市管理手段已显得力有不逮。为了面对新时期城市规划管理精细化的要求，城市规划管理者围绕城市设计的法定化、技术化、产品化及公众参与等核心要点问题进行了积极探索。

#### 2.1.1 趋势一：城市设计的法定探索

城市设计作为非法定规划，成果形式、内容深度与实施机制均缺少法制保障，难以直接指导城市建设与管理。面对规划制度的缺陷，国内城市设计的合法性途径主要包含两类：一是整合法定的控规，将城市设计作为控规的成果形式之一，并与建设审批程序结合。例如，上海以控规附加图则的形式确立了城市设计的法律地位，并在重点地区绑定设计方案作为出让土地的附加条件，核心要素包括“功能定位、建筑方案、基础设施/地下空间”<sup>[8]</sup>，为上海的城

市规划精细化管理奠定了基础。二是依托政府编制地方性规章，促进城市设计成果转化为管理通则，如武汉市通过制定《武汉市城市设计导则成果编制规定(试行)》，体现城市设计的法定地位；并通过开展专项城市设计工作，制定《武汉主城重点地区建筑高度导则》和《武汉市主城区建筑色彩和材质管理规定》等管理通则，为局部地段的城市设计和控规管理提供科学依据，能够有效地调控城市天际线、建设强度及城市特色空间的营造。

#### 2.1.2 趋势二：城市设计的技术尝试

大数据环境使城市设计的技术手段有了新的内涵，新技术的引进使得控规层面的城市设计能更好地贴合城市发展的需求。在城市设计过程中，制图(Mapping)技术能动态反映城市居民的生活规律，对交通流线的组织、公共空间的布局具有重要指导意义；而空间模拟分析技术(VR/AR)的应用，便于城市规划者、市民群众能够直观地感受城市设计带来的空间变化；在城市设计的成



图1 城市设计的技术尝试

注：a 图片来源于 <http://www.gpsoo.net/>；b 图片来源于 <http://www.vrp3d.com/article/overseasnews/364.html>；c 图片来源于 <http://www.tyvim.com/web/>。

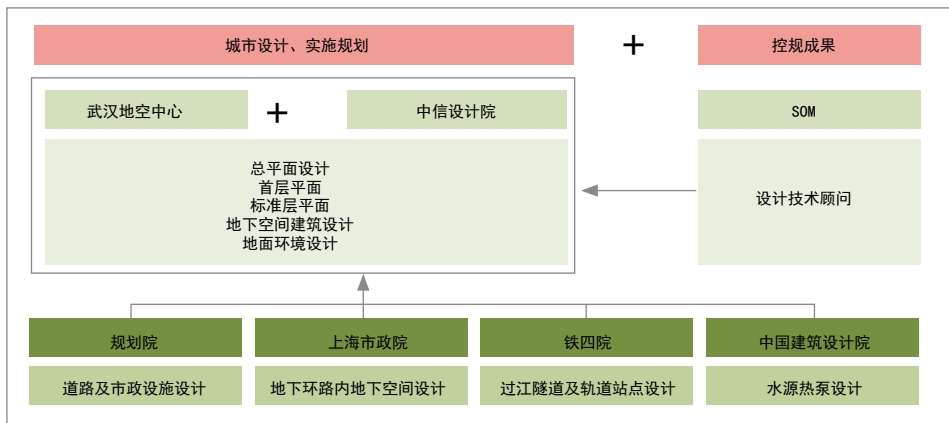


图2 武汉市二七商务区城市设计“本地机构+国际团队”的开发机制

果管理中，城市信息模型(CIM)在3D城市模型的基础上，将城市设计导则入库，明确了三维空间的管控等级、规范表达形式与管控方式等属性，形成了制图规范，为城市设计成果的信息化建设与管理奠定了重要基础(图1)。

### 2.1.3 趋势三：城市设计的产品考量

精细化管理背景下，城市设计具有产品化发展趋势。在开发前，城市设计需确定地块的整体定位和总体控制框架，并寻找能够进行城市开发的目标客户进行有效设计。在项目确定后，可结合分工明确的专业技术团队，包括建设方、设计机构与施工团队等，共同确定城市设计内容。以武汉市二七商务区城市设计为例，通过采取“本地机构+国际团队”的运作机制(图2)，合理高效地编制了城市设计<sup>[9]</sup>。此外，城市设计的“产品”考量不仅局限于设计过程中的流水线生产组织，由于其本身是一个不断臻于完美的过程，城市设计完成后的产品升级和产品追责趋势也日益突出。

### 2.1.4 趋势四：城市设计的公众创新

精细化管理对城市设计的公众参与提出了新的要求，从城市设计前期的民意调查，到中期的城市设计审议，再到后期的城市设计监管反馈，公众参与应贯穿控规层面城市设计的全过程。目前我国城市规划的公众参与较为滞后，居

民对城市设计的关注不够，更不用提及相互集结成立公民社团<sup>[5]</sup>。中国的公众参与虽然起步晚，但在大数据时代，公众正尝试以“数据平台”的方式而非“公民社团”的方式介入城市设计，实现公众参与的创新。例如，武汉众规平台上线的首个规划项目《环东湖绿道实施规划》<sup>[10]</sup>，立足于多层次、全方位的民意反馈和市民在线自主规划路径这一核心环节，实现了公众对设计结果的被动反馈向引导公众主动参与城市设计的转变；长江主轴专题网站的上线，通过事前设计内容与责任的全落实，实现了从事后公示向全透明城市设计过程的转变(图3)。这类实践将城市设计的目标和服务对象向社会各阶层人群进行了延伸，是一种“自下而上”的城市内生动力的彰显<sup>[11]</sup>。

## 2.2 精细化管理下控规层面城市设计的转型方向

随着城市设计逐渐向“法定、技术、专业、公众”方向发展，其与规范系统的控规融合有了重要的对接基础，这使控规层面的城市设计朝着“定位精准、研究对象明晰、设计内容深入、实施保障有效”的方向发展，以解决城市设计“研究领域宽泛性、研究对象不确定性”的内在缺陷<sup>[12]</sup>，并满足控规“易操作、易实施”的固有要求。

### 2.2.1 全面的设计目标向精准化方向转型

控规层面的城市设计应坚持并围绕主要目标，通过“问题指认—问题转译—问题分析—设计构想—目标归纳”的路径进行全面梳理，对设计目标体系按时间序列、横向内容和纵向层次进行精准化解<sup>[13]</sup>(图4)。在目标精准化过程中，需要明确城市设计立足于控规定性、定量、定位和定界的核心要求，其目标的选择应符合以下条件：①需要明确选定的目标重点管控什么、引导什么；②城市的性质、分区的目标、地块的功能均要突出特色差异并分类指导，避免同质化；③城市设计目标需要顾及地方实际能力和民生服务配套，避免过高的城市设计定位，造成巨大的资源浪费及潜在的系统性风险。

### 2.2.2 模糊的设计对象向精确化方向转型

城市设计在某种程度上可以概括为“从空间角度探讨人类的行为活动”，以强调城市空间作为居民日常活动的容器和社会交往的作用<sup>[14]</sup>。因此，典型人群的确定在城市设计中具有重要的意义，在明确城市设计的目标后，首先需要明确主要服务对象，以实现城市设计对人群空间属性的精确化把握。例如，以城市更新为设计重点的旧城区，需要重点考虑当地原住民的需求；以旅游开发为导向的地区建设，需要考虑的则是游客的吸引需求。其次，需要明确设计对象的空间特征并展开精确化设计，而“分区设计”是控规层面城市设计实现这一目标的重要手段。例如，以生态敏感性为主的地区，城市设计需要确定建设强度的不同阈值；以经济发展为主导的地区，可将公共利益敏感性与城市地价进行叠加，对公共利益敏感性强、城市地价高的地区进行重点区域的城市设计；对于国有土地和集体土地混杂的地区，更是需要明确土地权属，确定城市

设计的控制范围，提供不同类型的城市设计方案。最后，城市设计需要对城市生产、生活等功能进行精确化引导。通过城市设计手段完善基础设施配套、延续城市文脉，改善居民生活方式；通过城市设计手段加强产业承接、产城融合，优化城市生产方式；通过城市设计手段实现低碳减排、缓解城市内涝、城市热岛，保护城市生态环境。

### 2.2.3 宽泛的设计内容向精深化方向转型

一方面，为实现城市设计的精细化管理，控规层面城市设计的控制要素将更为精深化。以景观系统的视线通廊为例，传统的做法是以重要景观节点和景观制高点来确定视线通廊的线型。为了加强对视线通廊的导控，新一轮城市设计的设计内容将进一步定位视线通廊风格、明确呈现形式、框定视线范围。以管控要素为例，武汉市将土地利用与地

下空间、公共空间、景观环境、综合交通、建筑、城市设施和可持续性7个大类共87项管控要素整理成为要素库，建立了包含基本控制要素X、提升控制要素Y和特色控制要素Z的分区分级管控模式(图5)<sup>[15]</sup>。另一方面，设计内容精深化的背后，还隐含着设计标准精准化的要求。城市设计对控规的“定量、定位和定界”具有重要的指导意义，因此容积率、建筑密度、人口容量和千人指标等定量指标需要通过科学化的城市设计手段进行重新验证，以实现控规对各类空间要素的控制，避免因缺乏技术支撑，导致控规指标的科学性欠缺。

### 2.2.4 失序的设计实施向精明化方向转型

控规层面的城市设计面向城市建设的实施与管理，在精细化管理背景下，城市管理部门需要朝联合监管、主动寻找建设主体及明确实施方式的精明化管

理方向转型。①联合实施的监管部门。城市设计所涵盖的内容是综合的、全系统的，但具体的实施监管部门却是分散的，由于实施监管部门的行政壁垒，仅由城市规划人员判断城市设计是否可行缺少科学性，在某种程度上直接造成了城市设计的过度理想化。因此，城市设计转变为控规管控要素时，在项目的初审、会审及专家审议阶段，都应该汇集环保、农业、交通与国土各部门的意见，就其可行性达成共识。②寻找建设主体。规划管理部门应与有能力完成设计意图的开发商和集团主动进行洽谈，并通过政府激励或抑制手段将能够实现城市设计目标的开发商纳入选择范围，保证城市设计的可实施性。③明确实施方式，包括制定前期城市设计实施的政策和法定依据，制定城市设计评估的标准；中期评价融资方式的合理性，确定实施时序并评价其对周边土地的影响；后期评

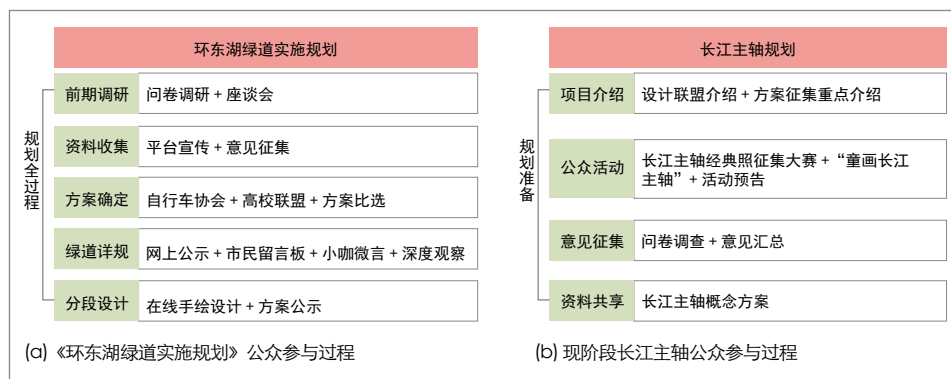


图3 依托“众规武汉”的城市设计“公众”创新

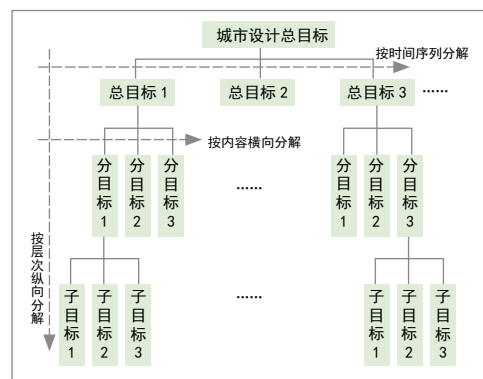


图4 城市设计目标精细化示意图<sup>[3]</sup>

A 土地利用与地下空间	B 公共空间	C 景观环境	D 综合交通	E 建筑(群体及单体)	F 城市设施	G 可持续性
A01-X 街坊细分 A11-X 用地兼容性 A21-X 地上建筑面积及细分 A22-X 地块容积率 A31-Y 地下空间的位置、边界 A32-Y 地下空间的层数、建筑面积 A33-Y 地下空间的功能 A34-Y 地下空间的交通组织与出入口 .....	B01-X 公共空间的面积(比例)、类型 B02-Y 公共空间的数量、结构 B03-X 公共空间的位置 B04-Y 公共空间的联系性 B05-Y 公共空间与周围街区的联系 B06-Y 公共空间的可达性 .....	C21-Y 视线通廊的主要视点 C22-Y 视线通廊控制的范围 C23-Z 视线通廊控制的强度分区 C24-Z 景观节点 C31-Y 景观绿地的地形塑造、剖面设计 C33-Z 地面铺装 C34-Z 植物配置 .....	D01-X 地块机动车出入口 D11-X 慢行交通系统的类型、位置、长度 D12-Y 慢行道的宽度、断面设计 D13-Z 慢行道的材质 D14-Z 慢行道的休憩节点 D15-Y 慢行道与道路交通的联系 .....	E01-X 建筑密度分区 E02-X 建筑空间布局 E03-Y 建筑底层空间与街道的联系 E21-X 建筑高度分区 E22-X 地标建筑 E23-Y 建筑体量、尺度 E24-Y 城市天际线 E31-X 建筑退线 E32-Y 建筑界面 .....	F01-X 信息与通讯设施 F02-Y 体育健身设施 F03-Y 休息设施 F11-X 安全设施 F12-X 无障碍设施 F21-Y 地名标牌 F22-Y 方位指示牌 F23-Y 广告 F31-X 照明设施 F32-Y 公共艺术 .....	G11-X 城市安全与防灾 G21-X 风环境优化 G22-X 热环境优化 G23-Y 声环境优化 G31-X 能源利用 G41-Y 雨水收集与利用 .....

注：I级城市设计管控地区，管控要素对应X+Y+Z  
II级城市设计管控地区，管控要素对应X+Y  
III级城市设计管控地区，管控要素对应X

图5 武汉市城市设计核心管控要素<sup>[15]</sup>

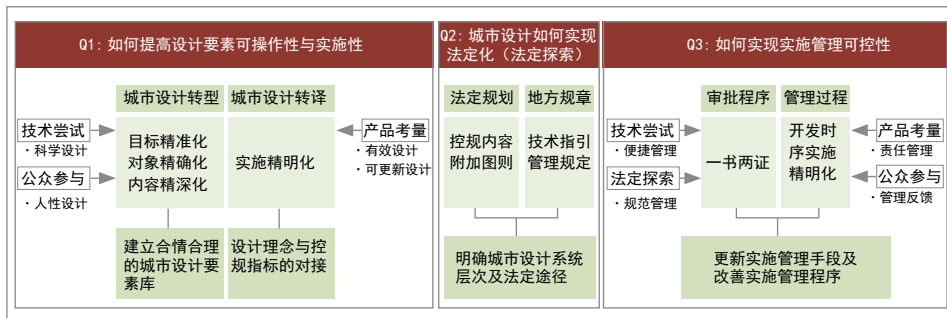


图6 武汉市控规层面城市设计的核心思路

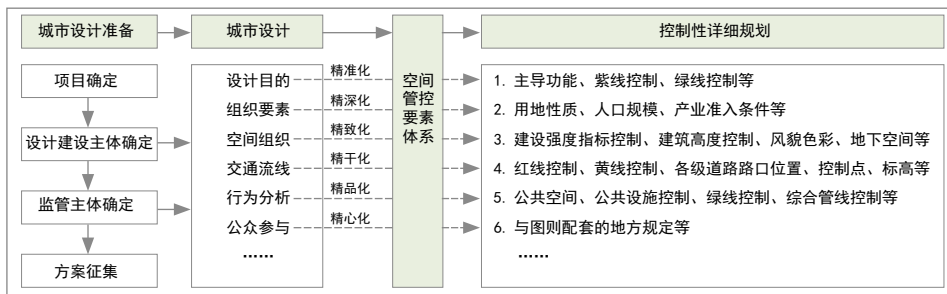


图7 城市设计与控规编制的对接与转译

表1 武汉市特色的空间管控要素体系构建

空间管控要素体系	空间管控具体要素	管控意义
总体空间格局导引	开放空间体系导引、街区网络导引、城市风貌特色导引、高度分区导引	保证市民对城市感知的重要空间格局特征得到有效的管控与引导
重要开放空间设计导引	重要广场、街道、城市入口、绿地、滨水区和建筑综合体	通过保证这类空间的公共性与开放性，确保展示城市形象的外部空间要素得到有效的设计与控制
建筑设计导引	群体建筑的空间肌理、界面特点、建筑群体轮廓、整体色彩与风貌、单体建筑空间形态、体量、高度与入口等	要求对接建设项目和建筑方案的审批工作，为规划审批提供技术支持
交通组织与设施导引	高架路、立交桥、步行天桥、地道、停车场、公交站、交通枢纽与道路等交通相关设施	形成高效便捷、美观大方、可达性强、安全舒适的交通体系和高品质的街道生活模式
生态环保设计导引	涉及建筑、道路交通、绿化与水系等城市设计的多个系统	体现地方自然生态特色，突出生态、环保、节能和减少污染源目标，形成良好的城市自然山水和优越的城市景观环境
环境设计导引	街道家具、景观小品、户外广告、城市照明等	细化城市空间品质，改善城市功能，提高城市使用性能

价城市设计的实施情况，并建立城市设计监督反馈机制等。

### 3 转型期武汉市城市设计存在的核心问题与发展思路

当前，武汉市城市设计还处于从“点状突破”向“面上开花”的探索发展阶段，存在设计要素可操作性不高、设计成果难以指导具体规划建设与管理、缺乏有

效评估与实施机制导致管控要求无法落地等核心问题。在精细化管理背景下，城市设计的内涵发生了重大变化，为了适应新时期城市设计的发展趋势与转型要求，武汉市城市设计应围绕以下3个方面实现精细化发展转型（图6）：

#### 3.1 控规层面城市设计控制要素的发展思路

如何提高设计要素的可操作性？第

一，城市设计过程的精细化，包括了目标精准化、对象精确化和内容精深化，最终实现城市设计控制要素的精细化。其中，控制要素的确定需要以明确的目标、具体的研究对象和深度的设计内容为基础，并以可靠的技术支撑、全面的意见收集和理论验证为保障，以解决武汉市空间管控要素设计深度不足、内容空洞泛化导致的成果针对性不强等问题，从而彰显城市特色，落实对建筑设计的具体指导。第二，从产品考量角度增加城市设计成果的可转译性。当前，武汉市城市设计理念过于理想化，无法对接实际管理的现象常有发生，一些城市设计由于编制人员缺乏一线规划管理经验，其成果常关注空间自身而无法准确地转译成法定规划及建设管理的语言，针对这一问题需要全面贯彻实施精明化的相关内容，可通过产品化组织设计，规范城市设计内容，使城市设计的成果能够直接面向实施。

#### 3.2 控规层面城市设计的法定化发展思路

控规层面的城市设计如何做到法定化？第一，明确城市设计体系，确定其与法定规划的对接系统，缓解武汉市同一区域宏观尺度的总体城市设计、中观尺度的城市设计引导管控方案、微观尺度的可实施性城市设计方案并存的现象。第二，确定城市设计成果法定化方式，将城市设计与法定规划或地方政令挂钩能够提高其法定地位，从而指导相关规划建设与管理，保障设计方案管控引导的落实效果，从而能够缓解武汉市城市设计编制成果与法定的城市总体规划、控规无法形成有效对接的问题。

#### 3.3 控规层面城市设计的实施管理发展思路

如何实现城市设计实施管理的可控性？第一，通过升级管理手段，减少城

市设计实施漏洞。武汉市城市设计的成果灵活多样，但由于缺少具体可实施路径，往往在现实工作中更多只是墙上挂挂的蓝图。面对这一问题，需要以技术手段简化管理步骤，并与审批程序挂钩以增强管理规范性，多样的管理手段能有效地将管控要求与实际建设结合。第二，重视城市设计管理的全过程，实现城市设计实施管理精明化。在城市设计的推进过程中，公众作为实际使用主体的利益与声音常被忽视，导致管控方案缺乏有效的评估和反馈，且由于空间管控要素方案缺少负责单位，无法针对具体落实情况得到及时的修正和调整。武汉市需要对整个城市设计管理过程进行再梳理，为控规层面城市设计实施的全过程提供有效的管理程序。

#### 4 面向精细化管理的武汉市控规层面城市设计的实施途径

##### 4.1 城市设计与控规编制融合阶段，提高城市设计要素的可操作性与实施性

在城市设计与控规编制融合阶段，重点在于建立城市特色的空间管控要素体系、城市设计理念与城市管理的对接。

(1) 建立武汉市特色的空间管控要素体系。形成标准化、清晰化、规范化的城市设计管控要素成果内容，并依托“分类型、分区域、分要素”的思路，针对不同的区域、不同的阶段与不同的尺度提出不同的控制指引、要求及示例。在满足城市设计管控要素体系搭建目标的基础上，形成由总体空间格局导引、重要开放空间设计导引、建筑设计导引、交通组织与设施导引、生态环保设计导引、环境设计导引六大方面构成的精细化管控要素内容库(表1)。

(2) 地块城市设计理念与控规指标的对接。以空间管控要素体系为中介，衔接现有控规体系和城市设计成果，依

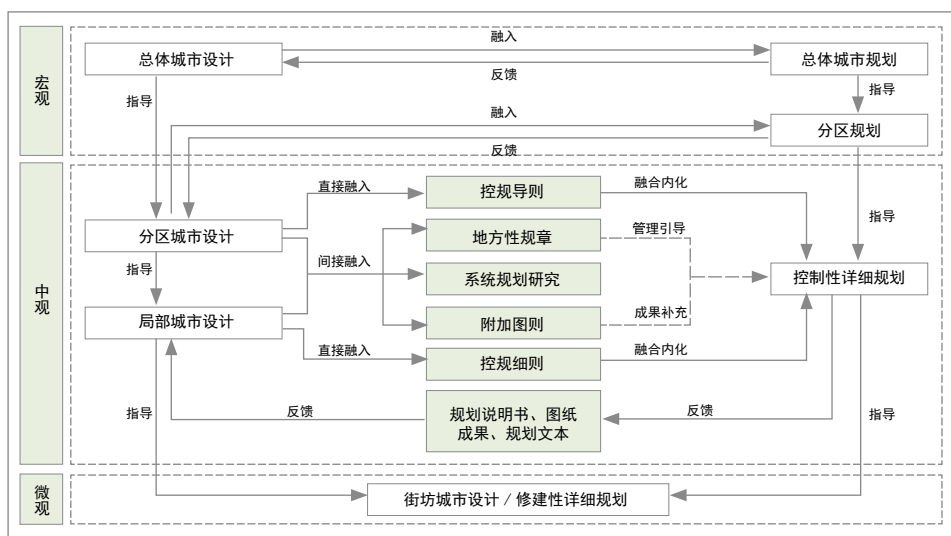


图8 城市设计与控规成果的转换途径

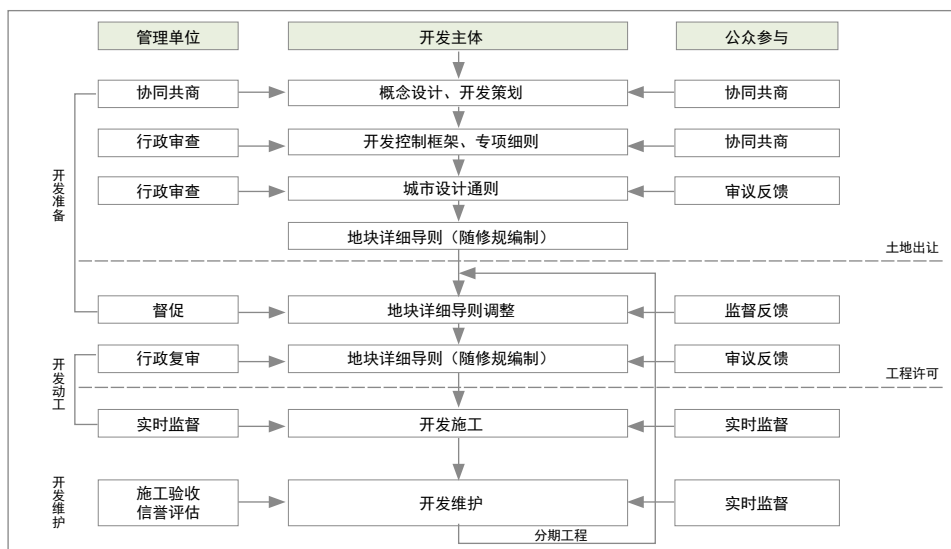


图9 城市设计与控规管理的实施途径

托刚性条件确定城市设计的内容。可通过“主导功能、四线控制、建设强度、建筑高度、风貌色彩和地下空间”等控规指标对接城市设计的具体内容，并配合地方规定进行管控。同时，城市设计与管理人员与市民、专家成员应该积极融入监管主体，在具体设计阶段加强对城市设计技术应用、理念创新的理解，提高对城市设计成果转译的能力，形成弹性化的城市设计管控要素调整路径。设计建设主体可采用“本地机构+国际团队”、“设计团队+实施顾问”、“开发主体+本地机构+市民大众”等多种组合形式以提高城市设计的可转译性和

可操作性与实施性，使其成果涵盖众多专业与非专业人员的思想智慧，保证管控要素可快速更新与优化(图7)。

##### 4.2 城市设计与控规成果转换阶段，明确城市设计法定化途径

在城市设计与控规编制融合阶段，重点在于城市设计与城市规划的层次衔接及城市设计法定化途径的确定。武汉市的城市设计分为总体城市设计、分区城市设计、局部城市设计和街坊城市设计四层体系。分区城市设计与分区规划衔接，局部城市设计与控规衔接。在各层次中，城市设计与法定规划不断融合、

反馈,最终带来城市设计与城市规划系统的循环。其中,分区城市设计的控规导则与局部城市设计的控规细则均为控规的重要内容,且在城市设计与控规编制融合阶段应该基本实现,直接内化为控规的管控要素。对于武汉市城市设计的其他成果,目前主要是以地方性规章形式管理引导,以管理手册具体实现,建议以附加图则形式对控规进行成果补充(图8),实现其法定地位。

### 4.3 城市设计与控规实施互促阶段,提升控规管理的可控性

随着控规层面城市设计日益丰富的要求,亟需一套简明完整的管理程序保障城市设计的实施(图9):①结合“一书两证”的行政程序,明晰可实施路径。与“一书两证”的结合,将城市设计作为土地出让时的规划许可,即用地规划许可证、工程规划许可证发放时的必要条件,以强制性的行政力量促其成为城市建设的原则性重要事项<sup>[16]</sup>。②将开发时序作为管理全过程评判标准,城市设计离不开对城市开发过程的解析,与开发时序结合,以实际的开发时序对城市设计进行审议,杜绝某些地块未经城市设计进入实质开发阶段<sup>[17]</sup>。当出现分期开发的情况时,在实施互促阶段需要在程序上适当进行循环,以保证城市设计的时效性。在这过程中应预留公众参与反馈空间,城市设计要始终贯彻多方协商、互相监督的机制,围绕多方认可的共同利益进行商洽,尤其在城市设计与控规实施互促阶段,需要提供全面可靠的对话平台。

## 5 结语

为了使城市设计与控规能够有效结合,在现行的城市规划管理体制下,首先需要使城市设计的成果具有可转译性,聚焦于核心设计要素,并在时间、

空间双重维度下进行合理合法的创新提升;其次,需要控规以控制要素体系为落脚点,主动接纳城市设计成果,对接城市规划体系,提供系统、全面、坚实的法律基石、行政支持,从而实现城市设计法定化管理途径;最后,将城市设计真正落地,需要通过把控审批程序与开发过程,以提高控规的管理可控性。当然,公众参与也应贯穿城市设计的全过程,它是实现城市规划精细化管理的重要基础与途径。随着全国城市设计试点城市名单的逐步公布,精细化管理背景下的城市设计将迎来重大机遇与挑战,其成果形式、内容深度、实施与管理方式将为精细化城市规划管理提供重要参考价值。□

### [参考文献]

- [1] 陶亮. 以城市设计成果法定化为重点,探索详细规划附加图则管理的思路和方法[J]. 上海城市规划, 2011(6): 75-79.
- [2] 姚燕华, 鲁洁, 刘名瑞, 等. 精细化管理背景下的广州市重点地区城市设计实践[J]. 规划师, 2010(9): 35-40.
- [3] 司马晓, 孔祥伟, 杜雁. 深圳市城市设计历程回顾与思考[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 96-103.
- [4] 刘奇志, 祝莹, 刘李琨, 等. 武汉市城市设计体系的构建与应用[J]. 城市规划学刊, 2010(2): 86-96.
- [5] 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, 86.
- [6] 王建国. 21世纪初中国城市设计发展前景[J]. 建筑师, 2003(1): 19-25.
- [7] 林颖, 李梦晨, 柳应飞. 美国城市设计实施体系及其启示——强化城市设计的诱致性实施路径[J]. 规划师, 2017(5): 143-149.
- [8] 周建非. 精细化管理模式下城市设计和附加图则组织编制的工作方法初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 91-96.
- [9] 盛洪涛, 殷毅, 陈伟, 等. 武汉重点功能区规划编制与实施一体化模式研究——以武汉二七商务功能区为例[J]. 城市规划学刊, 2014(1): 92-98.

- [10] 熊伟, 周勃. “众规武汉”开放平台的建设思考[J]. 北京规划建设, 2016(1): 100-102.
- [11] 王建国. 新型城镇化: 城市设计何去何从?[J]. 南方建筑, 2015(5): 4-5.
- [12] 赵亮. 从“失效”到“实效”快速城镇化背景下的我国城市设计体系研究[J]. 城市规划, 2011(12): 91-96.
- [13] 常兵. 论城市设计目标体系的建构[J]. 规划师, 2006(1): 17-20.
- [14] 丁旭. 城市设计的三要素与城市设计效用的发挥[J]. 浙江大学学报: 工学版, 2009(10): 1897-1901, 1930.
- [15] 姜梅, 姜涛. 武汉市城市设计核心管控要素库研究[J]. 规划师, 2017(3): 57-62.
- [16] 黄智冠, 王霖, 柯漪灵, 等. 城市设计实施中多元利益博弈的协调研究——以广州番禺万博商务区城市设计调整为案例[J]. 规划师, 2014(增刊3): 181-187.
- [17] 陈晓东. 耦合城市开发程序的新加坡城市设计控制体系[J]. 规划师, 2013(2): 93-98.

[收稿日期] 2017-07-22



# 新制度环境下对接精细化管理的重点地区城市设计 ——以北京中关村大街地区城市设计为例

□ 祝 贺，唐 燕

**【摘 要】**文章反思了近期我国城市设计制度变革面临的挑战，以及城市设计编制技术对接管理的方法缺陷，在借鉴国际城市设计精细化管理经验的基础上，以北京中关村大街地区城市设计为例，探讨了重点地区城市设计编制的方法改进与管理对接策略，包括形态控制导向的图则转译、从“设计管理”到“设计治理”、多专业支持与跨学科整合等，以期对规划师有所借鉴。

**【关键词】**重点地区；城市设计；精细化管理；技术创新

**【文章编号】**1006-0022(2017)10-0017-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**祝贺，唐燕. 新制度环境下对接精细化管理的重点地区城市设计——以北京中关村大街地区城市设计为例 [J]. 规划师, 2017(10): 17-23.

Central District Urban Design For Detailed Management In New Institutional Environment: Zhongguancun Area, Beijing Case/Zhu He, Tang Yan

[Abstract] The paper concludes the challenges of China's urban design institutional innovation and the shortage of technical responding. With international experience of detailed management, the paper takes the urban design of Zhongguancun avenue area as an example, explores the connection of urban design technical innovation and management for urban key areas, including the form-based design guidelines, from design management to design governance, multi-professional support and interdisciplinary integration.

[Key words] Urban key area, Urban design, Detailed management, Technical innovation

## 1 我国城市设计管控现状：制度、技术的突破与挑战

长期以来，我国的城市设计成果多停留在单纯的物质空间塑造层面，并桎梏于城市设计作为非法定规划的模糊地位而难以付诸实践<sup>[1]</sup>。近五年来，从中央到地方对城市设计的高度重视，推动着城市设计制度建设的全面变革，开辟并奠定了城市设计运作的新制度环境。在2016年中央城市工作会议召开后的一年多时间内，城市设计的地位无论在理论研究、实践开展还是制度建设上都呈现出新的变化：国家住房和城乡建设部成立城市设计处对全国范围内的城市设计事务进行专业化管理，各地方城乡规划主管部门也纷纷设置相应的管理机构；2017年6月国家颁布施行《城市设计管理办法》，《城市设计编制技术导则》也已

处于意见征求与最终修改阶段；各省市积极编制、修编或出台城市设计技术规范和地方法规；各类城市设计实践活动在地方政府的主导下如火如荼地开展着……然而，种种繁荣景象之下，城市设计运行环境的改变与未来发展仍然喜忧参半，既表现在城市设计具体实施途径的依旧模糊上，也表现在编制成果无法有效对接管理实施困境上。

### 1.1 城市设计实施途径依旧模糊

新出台的《城市设计管理办法》（以下简称《办法》）使城市设计在顶层设计中迈出了制度化保障的第一步，《办法》指出“重点地区城市设计要求应融入控制性详细规划”，初步确定了重点地区城市设计实施的具体管理途径；《办法》还规定“单体建筑设计和景观、市政工程方案设计应符合城市

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目 (51408332)、教育部人文社会科学研究青年基金项目 (14YJCZH140)

**【作者简介】** 祝 贺，清华大学建筑学院博士研究生。

唐 燕，通讯作者，博士，清华大学建筑学院副教授、博士生导师。

设计要求；以出让方式提供国有土地使用权，以及在城市、县人民政府所在地建制镇规划区内的大型公共建筑项目，应当将城市设计要求纳入规划条件”，为实际项目在操作层面的许可管控指明了方向。但是，由于《办法》没有明确城市设计在国家公共政策与空间规划体系中的整体定位，导致城市设计与城乡规划、建筑管理依旧缺乏系统性的体系

建构与整体融合途径。未来，城市总体规划、城市设计、控制性详细规划和重点地区城市设计等之间的从属关系、开展时序及工作协调方式还亟待进一步明确。显然，由于缺少更加详尽、具体、明晰的操作途径，城市设计实施管理可以依托与作用的对象仍相对模糊<sup>[2]</sup>，城市设计的管理实施依旧存在很大的不确定性。

## 1.2 城市设计成果编制与管理实施缺乏对接

在国家层面城市设计管理基本制度的建设摸索中，城市设计编制的技术方法与实践项目并没有对相关制度改革做出及时而又必要的回应。城市设计如何对接管理？城市设计编制过程中的控制要素、技术方法及成果形式如何助推项目实施？缺少对这些问题的解答，城市设计难免会徘徊在迷惘中<sup>[3]</sup>。长久以来，由于城市设计编制的技术人员往往并不关注设计成果落实与城市建设管理等后续行为，对城市土地开发机制及项目市场运作的相关知识也了解不深，导致以功能和美学为导向的城市设计成果占据主流<sup>[4]</sup>，甚至很多以导则或设计控制等为形式的城市设计成果，究其原因，也未走出这样的困境<sup>[5]</sup>。显然，城市设计技术层面的改良与创新并没有以便于管理、增强实施效果为目标；相反，在尚不完善的市场竞争环境下，编制方往往以中标或接受委托为目标，利用概念与手法竞相“炫技”<sup>[6]</sup>。在热闹的城市设计项目竞标与成果展示之后，常常是设计文本、模型等的束之高阁。

综上所述，当前城市设计实践急需对新制度变革做出有效回应，研究便于管理、可操作的城市设计编制方法，以推进实现城市设计“技术层面”与“制度层面”的双向对接。因此，本文在分析我国城市设计制度环境变革及技术对接需求的基础上，借鉴国际上城市设计精细化管理的经验，以北京中关村大街地区城市设计为例，探讨重点地区城市设计对接管理实施的技术要点与方法创新，探索我国城市设计走向实施管理的变革途径。

## 2 城市设计精细化管理的国际经验借鉴

### 2.1 形态控制导向的“设计—管理”对接

美国的形态设计准则 (Form-Based

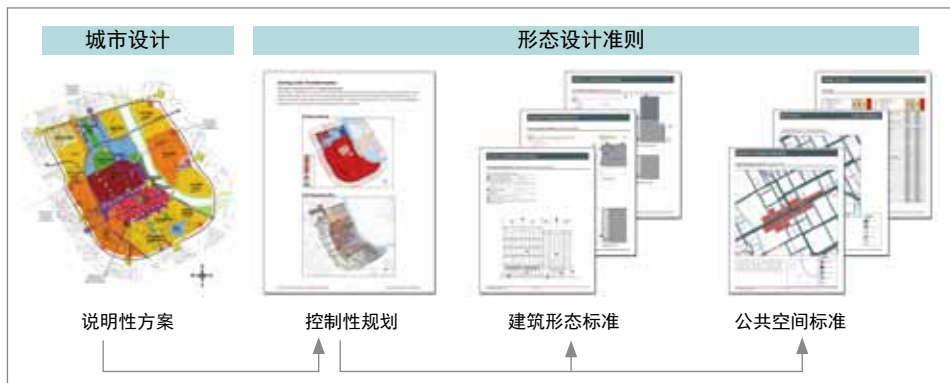


图1 美国形态设计准则的工作流程  
资料来源：<http://formbasedcodes.org/codes/downtown-code-nashville-tennessee/>.

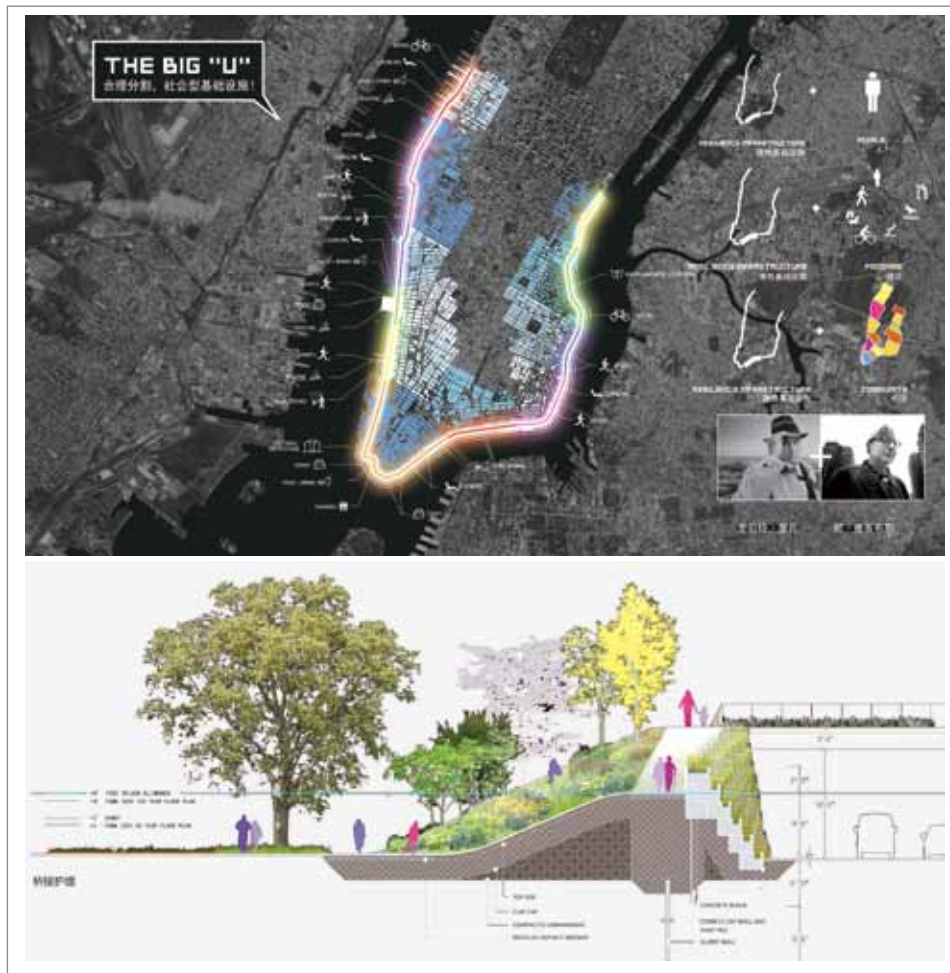


图2 “Big U” 方案设计范围（上）与沿海堤岸剖面具体做法（下）  
资料来源：<http://www.rebuildbydesign.org/resources/book>.

Codes) 是一种通过调节土地利用与开发以达到预期城市形态的技术手段与管理方式, 其技术形式和相关保障制度已发展得相对成熟。形态设计准则是介于早期美国城市设计与区划条例之间融入“关系”的城市设计工具, 既有依托区划的指令性标准, 也有独立编制的文件, 还有叠加于区划的浮动分区。形态设计准则通过确定物质形式的组织规则来提高城市形态的可预测性和公共空间的质量, 要求在区划条例更多关注形态, 用更加直观的设计要求保证城市设计构想的落实。从形态设计准则的工作流程看(图1), 城市设计从编制到实施与管理, 通常有一个转译的过程: 首先, 最初的城市设计方案主要是说明性方案(Illustrative Plan), 会对设计的目标、理念和愿景等进行研究; 其次是将说明性方案转换为规定性方案(Regulating Plan)——它是形态设计准则的前置文件, 会对不同类型的形态设计进行分类、分区, 明确不同分区的不同设计标准, 便于管理。具体标准通常包括建筑形态标准与公共空间标准两部分。借助该转译过程, 概念性的城市设计方案中面向实施与管理的部分被分离出来, 并被赋予法律效力。

在我国现行的城市设计编制中, 城市设计成果多为描述性内容, 因此探索如何将物质空间设计成果转化成“以形态设计为导向”的图则语言, 是我国城市设计对接控制性详细规划的改革关键。

## 2.2 从“设计管理”到“设计治理”

从国际上看, 实施与管理是城市设计产生实质作用与价值的关键环节, 该领域的认知与发展经历了从“设计控制”、“设计管理”到“设计治理”三个阶段<sup>[7]</sup>。“设计控制”阶段经过了第二次世界大战后近半个世纪的实践与理论探索, “设计控制”作为城市设计发挥作用的本质特征逐渐获得认可, “二次订单”理论<sup>[8]</sup>形象地指出城市设计实质上是“对设计的设计”。此后, 对“设

计控制”中控制力从何而来的思考催生了公权力下的“设计管理”发展, 马歇尔<sup>[9]</sup>认为城市空间先天性的公共利益动机决定了在城市设计领域实行国家干预的必要性。近十年来, 随着城市治理理念的深入以及城市设计制度建设与管理实践中暴露的种种不足, “设计治理”思想应运而生。2016年, 卡莫纳<sup>[10]</sup>甚至提出将“设计治理”扩展成为城市设计研究次级领域的构想。亚当斯和泰斯德尔<sup>[11]</sup>指出单纯的自上而下的政府层级式管理或放任市场的调节方式都不能保证城市设计在城市治理中发挥应有的作用, 因此需要促进公共领域、私人领域及非利益方(Voluntary Sector)通过综合手段实现“设计治理”。共同治理有助于提升城市设计管理的全面性与有效性, 使城市设计成为城市精细化管理的重要延伸手段。

在市场经济体制下, 我国参与城市发展建设的主体愈发多元, 对于不同群体的利益协调也越来越复杂。因此, 深入挖掘城市设计在城市治理中的地位、作用及工作原理, 确定城市设计参与者的诉求与责任是推进我国城市设计运作与实施的突破口。

## 2.3 多专业支持与跨学科整合

在不同尺度的空间范围内, 城市设计的管控要素越发复杂化与专业化, 早已突破传统的“物质设计”范畴, 涉及城市的经济运作规律、社会发展机制和道路市政专业技术支撑等多个领域——只有集成多学科知识的城市设计工作团队, 才能胜任当前实施性城市设计的综合性工作。2016年, 瑞典B.I.G团队在由美国住房和城市发展部所举办的Rebuild by Design设计竞赛中拔得头筹, 其提出的城市设计方案“Big U”涉及纽约曼哈顿长约16km的滨海岸线地区(图2), 旨在促进本地发展并提升城市应对极端天气的韧性。具体的专业论证与学科融合是该设计方案获胜的基础: 一方面, 利用气象学与地理信息系

统、遥感技术的结合, 量化确定雨洪影响范围与强度; 另一方面, 环境工程与市政学科对方案提出了可行的工程做法咨询建议。而传统设计人员则运用扎实的专业知识进行跨学科的整合工作, 在充分考虑社会经济与空间美学需求的基础上做出最终决策。可见, 关键性的、微观具体的专业论证对于面向实施与精细化管理的城市设计至关重要, 为设计成果在现实中的转化厘清了思路。

目前, 我国大多数地方的城市设计编制缺乏多方专业技术力量的参与, 一方面是受限于传统城市设计工作方法的思维定式, 另一方面则是因为缺少寻找新的专业合作伙伴的有效途径, 或者设计者没有建立起有效的跨专业组织融合能力。

## 3 面向精细化管理的中关村大街地区城市设计

以形象整治为基本出发点进行中关村大街地区城市设计是北京市海淀区政府举办的一项为期四个月的城市设计国际竞赛, 设计地段为中关村大街两侧可视范围内的所有地区。在国家创新驱动发展、首都建设全国科技创新中心的部署下, 海淀区政府希望借助中关村大街的空间改造提升, 加强区域创新发展能力, 使中关村大街成为宜居宜业的世界级科技创新街区。

中关村大街总长度为7.2km, 从19世纪的皇家御道到20世纪初的高校聚集地, 再到20世纪末21世纪初的科研单位和电子零售店面的聚集地, 直至今日互联网零售新业态冲击下的转型之地(图3)——中关村大街在城市中扮演的角色随着时代的发展不断变化, 外显的空间形态也不停更新重塑。如今的中关村大街已然是成熟的建成区, 科技创新企业与高素质人才汇聚, 但稀缺的空间资源、错位的服务供给、缺失的场所环境、复杂的权属关系, 以及超级机动化的交通、封闭无趣的公共空间和

缺乏识别性的街道景观等，都阻碍了中关村大街继续成长为一条引领时代创新的世界级城市街道。

对此，设计方案提出“重塑大街空间形象、激活街区内部资源、拓展城市创新动力”三大核心策略，分别对应着街道主轴、核心地块与周边范围地区的问题与诉求，并在此基础上将中关村大街划分为四个特色区段分别进行城市修复和活力提升：①最北侧依托北大、清华、中科院等高校和科研院所形成的知识创新区；②中北段依托中关村西区形成的科技创新区；③中南段围绕商务商业、创业培训等建立的服务提升区；④最南

段结合艺术院校、紫竹院公园、国家图书馆和首都体育馆等设施打造的文化拓展区。在传统的现状问题分析、策略应对、形态设计的基础上，设计方案探索了如何通过形态设计图则、明确实施主体与协作进程、专项研究为设计构想提供专业化决策支撑等一系列技术变革，搭建起了重点地区城市设计编制与后期管理实施之间的桥梁。

设计方案勾勒了一幅未来15年完成实施的愿景（图4），对中关村大街空间及承载活动的形态、模式等进行了详尽的设计，以求有效缩短设计实施的进程。在项目的纵向运作进程上，方案设

置了实施经济合理、实施周期合理、实施主体明确、管理主体明确、监督主体明确、主体协作可行六项基本目标；在对接设计管理的横向探索上，方案通过优化与提高成果的可读性与约束力来实现成果向设计管控语言的转译，同时借助深度分析与跨学科专业合作减少项目的不确定性。除此之外，方案还为甲方提供了包括协作平台、智慧管理工具、分期策略和项目包等在内的一整套管理与实施办法。

### 3.1 形态控制导向的图则转译

方案借鉴美国形态设计准则的相关经验，编制了实施管理型的城市设计技术文件——核心成果文件以明确的模式图、定量指标及定性条目来呈现，配以简洁的文字加以说明；传统的关于城市设计构想和意图的说理性、展示性成果内容，仍采用说明文字、示意图和效果图等形式进行全方位的综合表达。其中，核心成果在内容顺序和形式表达上符合设计审批部门的日常管理工作流程，以打通和简化日常管理环节。以中关村大街最为核心的中关村东、西区地段为例（图5），形态控制图则针对不同空间对象，通过刚性与弹性相结合的多元表达形式，明确了城市设计的重点管控内容与操作要点：①依据存量更新型城市设计的工作特点，建立起“用地/地块—建筑—公共空间”的三层级形态控制体系；②按照实施力度不同，将管控要求分为“强制性”要求与“导引性”要求，包括适用于全域的通用导则与针对具体地块的特殊导则；③在导则的表达形式上，有选择地通过定性定量要点示意图、形态意向图、空间范围图、模式说明图及工程做法图等，准确传达精细化管控信息。

值得注意的是，现有研究发现，通常管控严格、要求严谨、要素量化程度高的城市设计编制成果，更加适用于小范围的具体城市设计项目；而大范围、远期的城市设计管控与引导，应更加弹性与灵活。在同一空间层次的城市设计

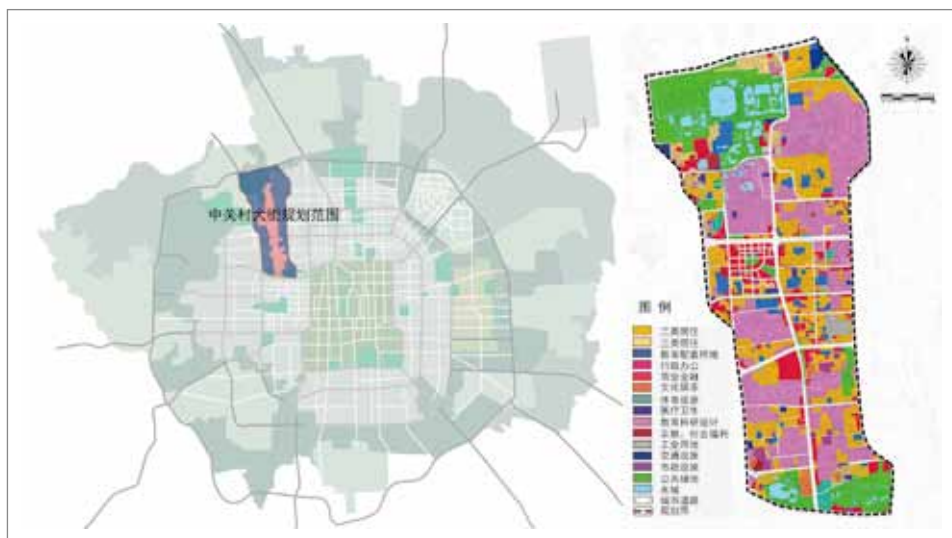


图3 中关村大街地区的地理区位（左）与发展现状（右）  
资料来源：清华同衡规划设计研究院中关村大街城市设计项目组。



图4 中关村大街地区改造提升的城市设计愿景  
资料来源：清华同衡规划设计研究院中关村大街城市设计项目组。

编制过程中，刚性导控较适用于公共设施的形态控制，而私有产业部门占有土地的空间导控则应以更具弹性的要求来更好地保证市场导向下空间营造的自由权<sup>[12]</sup>。在新的城市设计制度环境下，如何依据《办法》，将城市设计与现行控制性详细规划体系进行良好融合，在技术层面仍存在着不小的障碍<sup>[13-14]</sup>，若处理不好技术瓶颈，将本身模糊的设计要求融入限制性的控制性详细规划语境中，则可能会加大管理上的操作难度和实施难度，因此本次设计方案的形态控制导向的图则编制还有很大的深化研究空间。

### 3.2 设计治理：主体与责任

城市设计策略在落实之前，就需要对可能的不同参与主体及其利益诉求、潜在利益冲突等进行详实的研究与预判，并积极加以处理、协调或规避。针对中关村大街地区存量更新、利益主体复杂、诉求多元等特点，设计方案通过明确参与主体及其责任，建立了一个协作平台、一套智慧管理工具、一系列目标养成分期策略与工程实施计划、一个项目包，设定了城市设计管理的实施主体、实施路径和实施计划（图6）。

(1) 设计策略与责任主体。设计方案在分析确定了“重塑大街空间形象”“激活街区内部资源”“拓展城市创新动力”三项核心设计策略之后，从宏观、中观、微观三个层面提出更为精细的分项策略及管控要求（表1），为设计方案的实施提供明晰的权责分配与管理方式建议。

(2) 多方参与与利益协调。项目组采取了多方参与的治理工作方式：与城乡规划、园林景观和道路交通等主管部门多次协调沟通，通过促进不同政府部门的参与达成建设共识，有效避免未来项目实施中潜在的责任推诿和管理混乱危机；公众参与主要采取访谈和调查问卷的形式进行，不只从使用者，即空间需求方的角度思考设计，还充分考虑以开发者与土地业主为代表的空间供给方的实际诉求（在很多情况下，这些群体

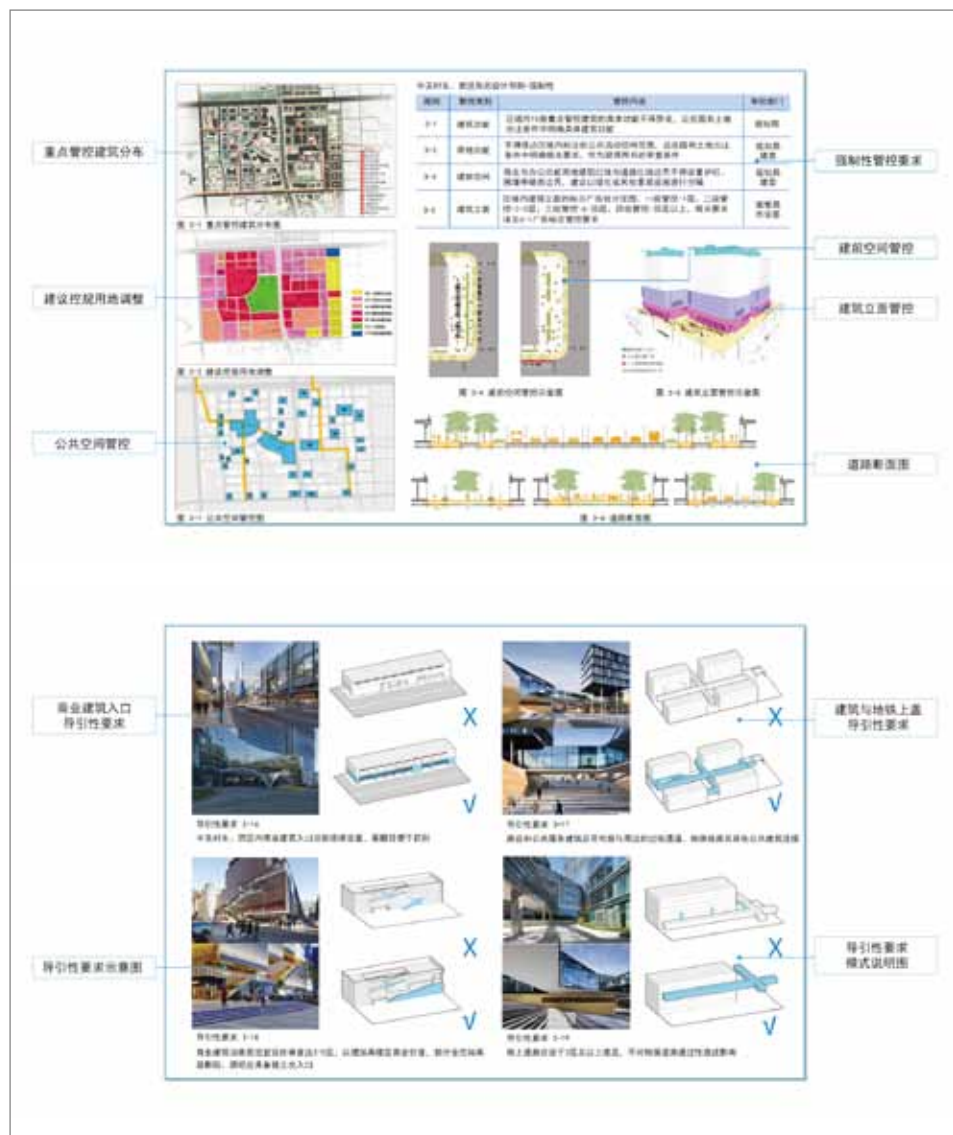


图5 中关村东、西区的形态设计导则示意  
资料来源：清华同衡规划设计研究院中关村大街城市设计项目组。

是城市设计重要的实施主体)。

(3) 协作平台与智慧管理工具。设计方案提供了以GIS等信息系统为依托的协作沟通平台和智慧管理辅助工具，其实质是针对城市设计运作主体之间缺乏合作与信息交流的情况而建立的信息传达与多方参与平台，以求在一定程度上降低城市设计在运作过程中的信息成本与不确定性<sup>[15]</sup>。

(4) 工程实施计划与项目包。设计方案运用经济指标核算、模拟仿真、工程进度与环节优化等方法制定了工程实施计划，这不仅可以验证城市设计实施在周期、工程技术等方面的可行性，为后续工程管理提供指导，还有助于明确

工程实施的先后次序，以较短的时间与较小的投入快速实现城市设计目标。在此基础上，城市设计实施项目包针对近期建设项目，根据民生优先、条件成熟、政府激励、形象突出四方面需求对亟待开展的实施项目进行进度划分和实施归类，明确各项目的具体推进单位、落实方向、配套政策及活动策划等，以提升项目的可操作性，方便项目运营管理及实时跟进。

### 3.3 多专业参与的跨学科专项研究与工程实施说明

在设计方案的编制过程中，除了城市规划、建筑和景观三大传统核心专业

部门的参与，环境工程、道路交通、夜景照明系统和广告专业部门也贡献了自己的力量，形成了丰硕的专项研究（含工程实施说明）成果。专项研究与工程实施说明的编制目的便是将城市设计成果确定的复杂系统分解成交通、建筑和景观等子系统，并对某一类子系统的空间要素做进一步的深入研究，提供详实的实施方案和要点说明——这种对城市

设计在特定领域的细化，可验证方案的可行性，方便项目审批，便于后续实施管理对重点领域要求的解读。

如图7所示，五个重要专项研究分别是公共空间与景观改造、道路交通与停车系统、建筑风貌与立面改造、广告标识与街道家具、夜景照明系统。这些专项研究从属于城市设计整体策略，是从各专业角度对城市设计成果进行的详

细分析、设计、管控和计量。作为面向精细化管理的专业化深化设计文件，各专项都由现状研究、案例借鉴与规划目标、设计方案与提升指引、工程实施说明四个部分构成。以中关村大街夜景照明设计为例，根据整体城市设计的分段风貌定位，专项研究从照明方式、照明强度、照明色温、工程造价与周期、日常能源消耗等角度对城市夜景进行了专



图6 中关村大街城市设计的实施与管理平台  
资料来源：清华同衡规划设计研究院中关村大街城市设计项目组。

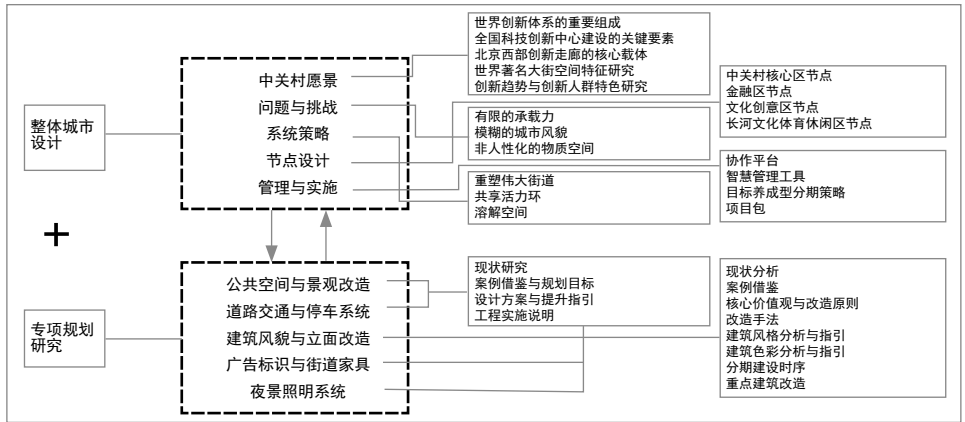


图7 中关村大街地区城市设计的整体框架  
资料来源：清华同衡规划设计研究院中关村大街城市设计项目组。

表1 核心设计策略指引下的管控要求与部门责任

空间范围	核心策略	分项策略	子项内容			管理方式	协调方式	责任主体
			宏观	中观	微观			
重要街道主轴	重塑大街空间形象	功能重塑	整体功能体系	分区功能引导	功能模块化更新	选择性审批；招商引资引导	上级政府主管；多部门协调	海淀区政府；城乡规划部门；市容市貌部门；建筑管理部门
		交通重塑	—	整体路权重塑	道路断面；建前空间	政府主导实施	部门主管；个别部门协调	城乡规划部门；道路交通部门
		街景重塑	整体风貌体系	分区风貌引导	形态模块化更新；重点建筑改造	规则性审批	部门主管；多部门协调	海淀区政府；城乡规划部门；市容市貌部门；园林绿化部门；建筑管理部门
核心地块	激活街区内部资源	城市意向重塑	共同空间体系	四大核心场所	八个核心建筑物	政府主导实施；选择性审批	上级政府主管；多部门协调	海淀区政府；城乡规划部门；市容市貌部门；建筑管理部门
		共享链接	共享活力环规划	共享活力环分段设计	活力环周边功能与形态设计	政府主导实施；招商引资引导	部门主管；个别部门协调	城乡规划部门；道路交通部门
		快速联动	—	共同空间体系链接	功能对接节点；交通接驳节点	政府主导实施	部门主管；个别部门协调	城乡规划部门；道路交通部门；建筑管理部门
周边范围	拓展城市创新动力	多彩体验	—	节点体系	差异化功能节点	选择性审批；招商引资引导	上级政府主管；多部门协调	海淀区政府；城乡规划部门；市容市貌部门；建筑管理部门
		小规模渐进式更新	—	分区更新策略	分期模块化更新	规则性审批；招商引资引导	上级政府主管；多部门协调	海淀区政府；城乡规划部门；市容市貌部门；建筑管理部门
		三级道路控制区	道路控制体系	分区控制要求	—	政府主导实施	部门主管；个别部门协调	城乡规划部门；道路交通部门
		公共空间多维拓展	功能混合规划	功能混合空间策略	对接功能混合的形态设计	政府主导实施；选择性审批；招商引资引导	上级政府主管；多部门协调	海淀区政府；城乡规划部门；市容市貌部门；园林绿化部门



图 8 中关村大街地区城市设计夜景照明专项研究  
资料来源：清华同衡规划设计研究院中关村大街城市设计项目组。

业设计和实施论证 (图 8)。

#### 4 结语

在新的制度环境下，以重要街道为代表的城市重点地区城市设计的技术改良，仍需要从自身技术内容结构与思维导向、实施难点出发，围绕实施主体、实施方式、管理主体及管理方式等关键内容开展研究，全面提升设计编制的明确性、可行性、真实性与专业性。在北京中关村大街地区项目的竞标组织中，当地政府仅将目标锁定在街景美化上，对设计内容与管理建议上的诸多延展均由编制单位自发探索。设计方案编制采用多种手段，针对不同实施主体的管理习惯将设计内容进行分解与转译，建立便于城市建设审批等部门理解与执行的综合文件与动态管控平台，在对接制度和管理方面与传统城市设计成果相比，有着明显优势，得到了评审专家与当地政府的认可，展示了将合理可行的技术创新形式上升为编制标准的潜力。

由此可见，从技术层面实现我国重要街道城市设计实施效果的精细化管理，首当其冲应构建对接实施与管理的基本技术方法体系：一方面，在持续的

技术创新与制度创新进程中，设计者和研究者应加强城市设计对接精细化管理的技术方法总结，并不断构建和丰富本土化的基本理论与实践经验；另一方面，管理层应投入人力、物力对切实可行的技术手段进行论证和推广，制定法规机制等将成功做法标准化，以不断更新政策管理的工具箱。

#### [参考文献]

[1] 王建国. 中国城市设计发展和建筑师的专业地位 [J]. 建筑学报, 2016(7): 1-6.

[2] 童明. 拓展领域中的城市设计与理论 [J]. 城市规划学刊, 2015(1): 53-59.

[3] 蔡震. 关于实施型城市设计的几点思考 [J]. 城市规划学刊, 2012(7): 117-123.

[4] 姜梅, 姜涛. 武汉市城市设计核心管控要素库研究 [J]. 规划师, 2017(3): 57-62.

[5] 王耀武, 柳颢, 郝健秋. 走向集群化的城市设计管理制度建设 [J]. 城市建筑, 2015(5): 27-30.

[6] 林隽. 面向管理的城市设计导控实践研究 [D]. 广州: 华南理工大学, 2014.

[7] 程海帆. 西方现代城市设计的设计控制研究综述 [J]. 国际城市规划, 2012(6): 91-95.

[8] George R V. A Procedural Explanation

for Contemporary Urban Design[J]. Journal of Urban Design, 1997(2): 143-161.

[9] Marshall S. Urban Coding and Planning[M]. London: Routledge, 2011.

[10] Carmona M. Design Governance: Theorizing an Urban Design Sub-field. Journal of Urban Design[J]. 2016(6): 705-730.

[11] Adams D, Tiesdell S. Shaping Places: Urban Planning Design and Development[M]. London: Routledge, 2013.

[12] 林颖, 李梦晨, 柳应飞. 美国城市设计实施体系及其启示——强化城市设计的诱致性实施路径 [J]. 规划师, 2017(5): 143-149.

[13] 苏茜茜. 控制性详细规划精细化管理实践与思考 [J]. 规划师, 2017(4): 115-119.

[14] 唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.

[15] 吴远翔, 徐苏宁. 当代中国城市设计的非正式制度探讨 [J]. 规划师, 2011(10): 149-152.

[收稿日期] 2017-08-10

# 城市设计视角下城市规划精细化管理思路与策略

□ 任小蔚, 吕明

**【摘要】**精细化管理是当下城市规划的必然趋势,也是城市发展的必要需求。城市让生活更美好,但粗放式的城市管理方式很难实现这一愿望。城市设计对提升城市空间品质具有积极的作用,城市设计的发展与城市规划精细化管理仍处于相互促进的时期。城市设计在管控要素、方式及机制等方面均可促进城市规划的精细化管理。

**【关键词】**精细化;城市设计;城市规划;管理

**【文章编号】**1006-0022(2017)10-0024-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**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(10):24-28.

## Detailed Planning Management From Urban Design Viewpoint/Ren Xiaowei, Lv Ming

[Abstract] Detailed management is a new trend of urban planning and demand of urban development. traditional extensive model is no longer fit for "Better City, Better Life". Urban design has a positive effect on urban spatial quality, its development and detailed planning management are interactive at present. Urban design may improve the detailed planning management on control elements, pattern, and mechanism.

[Keywords] Detailed, Urban design, Urban planning, Management

精细化管理是20世纪80年代初欧美等国家掀起的新公共管理运动,为提高公共管理部门的管理绩效,主张政府借鉴企业精细化的管理方法。在城市规划领域,精细化管理即为以法规制度为依据、以提高管理绩效为目的,对城市规划及建设实施精细、准确、快捷的规范与控制。目前,我国已步入城市化高级阶段,城市规划也已从过去的增量规划阶段发展为存量及提升品质阶段。精细化城市规划管理是当下城市规划的必然趋势,也是城市发展的必要需求。

### 1 当前城市设计在精细化管理方面存在的问题

(1) 重方案缺要素的编制方式,未能有效指导城市建设管理。当前的城市设计成果普遍重视方案设计而轻视对精细的城市公共空间管理要素的研究,有关城市精细化建设的要素(如城市风貌、建筑风格与环境设施内容等)常常无法落实管控,导致不少地方的城市风貌被诟病“千城一面”。古海波认为,上海、武汉等城市的地方性规划设计管理规范对于城市设计控制规定一般体现于建筑面宽、建筑高度、建筑间距

与建筑退让等方面,内容不够系统全面,无法全面有效地指导城市建设。

(2) 规划编制缺乏针对城市形态的量化控制,城市形态难以控制。我国在过去一段时间内的城市规划实践以增量规划为主,二维的管理维度一定程度上符合了上一时期的城市发展需要,但面临城市空间形态失控、城市天际线失控等情况。虽然近几年大力提倡以城市空间形态设计为主要内容的城市设计,但现行的、普遍的编制内容却多以定性控制为主,缺少定量控制,出现了城市设计管控操作性不强的困局。

(3) 管理要素与多元化建设要求不相适应。现行的城市规划技术管理的体系构成,是以技术规定为主,配套面积计算、日照计算的规定,以及对一些实际问题的普适性约定。普适性约定的方式在管控中使用较为普遍,其具有编制周期短、可在短期内使用的特点,但长期使用却有一定的隐忧。例如,部分城市的城市设计要素里面基本上都包含了贴线率等指标,但如果要将城市设计的这些指标作为强制指标去执行,具有一定的争议性,实际建设中操作性并不强。郝辰杰认为,由于对要素重要程度判断的不明确,导致了要素

**【作者简介】**任小蔚,高级工程师,注册城市规划师,广东省建筑设计研究院城市设计与规划研究所副所长。

吕明,工程师,现任职于广东省建筑设计研究院城市设计与规划研究所。



在实际建设时难以落实。

(4) 缺乏实施的途径及手段。城市设计虽然是提升城市品质的有效方法，也是城市规划管理的手段之一，但无独立的法定地位，较少有规章制度对城市设计的实施流程进行明确，导致城市设计缺乏实施的途径及手段。比较突出的现象是由于缺乏明确的审查审批管理机制，单独编制的城市设计的技术成果难以通过行政管理程序转化为相应的法定规划管理依据。

## 2 城市设计实现精细化管理的思路探索

### 2.1 可管控要素、量化标准和可执行的程序等是实现精细化管理的基础

在西方各国长期以来的城市管理实践中，将精细化管理归结为效率、效益与竞争力的提升。泰勒认为，要实现精细化管理，需建立明确的、可以量化的工作规范，并且将这种规范标准化，以“精密性”和“规范性”途径为核心的“效率导向”作为重要的研究对象。怀特等人作为公共管理的代表，认为必须运用科学的方法得出某些规律性的东西，进而建立相关的原理、法则和知识体系。

在编制技术层面，姚燕华提出实现精细化管理的技术编制体系，应从城市设计编制内容、信息管理系统建设与管理实施机制方面进行改革。周建非提出面对规划精细化管理的要求，城市设计附加图则应明确编制的目标、编制的内容与阶段的要求。郝辰杰认为，应关注影响城市设计目标、公众利益实践的最关键要素，进行精细化的设计、控制与管理。在规划管理层面，古海波提出需要进一步厘清城市设计与规划和建筑设计各自的工作边界，确定城市设计重点控制要素，并以标准和准则的形式，借助法规化、行政化的通则手段，对建设环境进行干预，通过设计控制标准和设计通则的“底线”划定，将城市设计控制要素法定化，以期守住空间品质的底线。

### 2.2 国外实践：城市设计指导下的精细化管理

(1) 精细化的城市设计要素理念融入的精细化管理。英国通过城市设计理念和方法的融入，指导设计和规划的精细化。自 20 世纪 90 年代以来，英国政府致力于搭建一个政策框架，即人们的出行方式选择能够与环保目标保持一致，强调在各个层面对交通与土地利用规划关系的审查。在此背景下，英国出台了《伦敦街道设计导则》(以下简称《导则》)、《步行环境改善计划》及公共空间改善等一系列策略。《导则》基于现有的一系列街道设计及交通相关政策文件和标准规范，通过对上层政策文件和指引性文件的补充，将各层级对街道设计的要求有效衔接。《导则》是伦敦总体控制街道建设效果的指导文件，将道路设计的理念纳入法定审查环节。

(2) 城市设计量化指标引导的精细化管理。从香港的城市操作实践看，《香港规划标准与准则》(以下简称《准则》)中专门设置“城市设计指引”专章，从宏观和微观两个层面的规划上对设计空间、景观、环境与自然保护等多个方面的内容加以指引。其中，《准则》不但根据各地区的发展类型设定了不同的发展密度控制标准，还对建筑高度轮廓线、市区边缘地区和乡郊地区的结集程度与密度、海边用地的要素进行量化控制。

(3) 城市设计成果法定化的精细化管理。促进城市设计与城市规划管理衔接的有效方法是将城市设计成果的应用制度化。日本的城市设计内容通过法规固定下来，新加坡的城市设计内容则是纳入了法定管理平台，美国、英国的城市设计则是在审查环节介入法律体系中。美国的设计审议程序以区划法及城市设计导则为参照标准，对开发项目的设计进行审议，是对一些难以度量的、与设计质量相关的要素进行控制，并纳入到具有法律效应的管理程序中。

### 2.3 国内实践：探索设计全过程及要素管理的精细化

我国各地积极探索精细化的城市设计管理，如上海和杭州等城市通过部门规章等形式，统一导控要素的图例及内涵，规范城市设计要素的落实情况，使得要素使用与建设管理紧密衔接。对重要地区的景观效果进行把控，主要是通过详细规划实现，重要地区要求增加附加图则。附加图则是城市设计的技术语言转化为管理语言的手段，通过类型和级别两个层面，锁定特定地区的城市设计管控要素，分类应对地区的关键特征，分级区分地区管控深度。详细规划的一般内容及附加图则纳入到土地出让合同的约束性条款中。制定关于地方特色的规章，引导具体地段城市设计和建设项目的实施，为核定规划条件、规划方案设计和审查、实施建设后监督检查各个环节提供方向引导，确保设计意图和审美导向符合城市规划的要求。

## 3 城市设计与精细化管理的对接思路

一个好的城市设计成果通过管控得以发挥作用，需要考虑控制方面的技术、方法、手段及实施管理的策略。因此，依据城市设计及精细化管理的主要内容及特征，笔者认为可以在精细化、数据化、系统化及信息化 4 个方面进行对接，借鉴国内外经验并结合笔者实践经验从精细化的城市设计要素、量化标准、刚弹结合及系统化的城市设计管理机制几个方面提出精细化规划管理的策略。

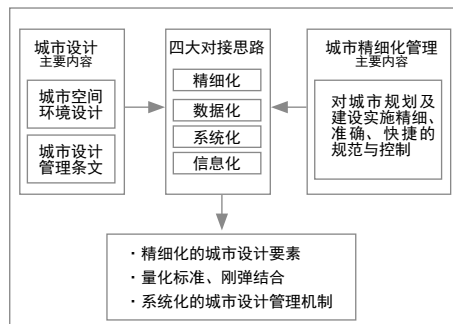


图 1 城市设计与精细化管理对接模式图

表1 城市设计精细化控制管控要素一览

类型	设计内容	管控要点	精细化空间管控要素
总体城市设计	确定城市风貌特色, 保护自然山水格局, 优化城市形态格局, 明确公共空间体系	城市风貌特色	城市风貌、地域特色、山水格局
		城市空间景观	城市总体形态、城市景观结构、城市整体天际线、城市眺望系统、城市重要地标、建筑景观
		城市开敞空间	山体与公园、广场空间、街道空间、交通枢纽空间、城市风廊
		其他	市民公共活动空间、海绵城市要素、智慧城市要素
重点地区城市设计	塑造城市风貌特色, 组织城市公共空间功能, 提出建筑高度、体量、风格与色彩等控制要求	城市空间形态	特色空间布局、群体形态
		街道与公共空间	绿地系统、广场系统、街道系统、慢行系统、公共交通、静态交通
		建筑控制要点	建筑风格、建筑高度、环境色彩、建筑体量、建筑材料、街墙、塔楼
		夜景与公共环境艺术	环境设施、城市夜景
其他	地下空间、历史建筑保护、海绵城市要素、智慧城市要素		

表2 梅州芹洋半岛风貌分区建筑色彩指引示意

分区	色彩说明	红色调	灰色调	黄色调	白色	蓝色调	其他颜色
传统客家文化风貌区	以灰白色调为主, 青砖灰瓦白墙为主, 色彩低调	○	✓	○	✓	○	×
新客家都市风貌区	主体为灰白色调, 沉稳大气, 整体色彩协调	○	✓	○	✓	○	×
现代宜居风貌区	以灰白色调为主, 少量添加鲜艳色彩	○	✓	○	✓	○	○
生态自然景观风貌区	少量灰白调, 色彩相对活跃, 现代简洁	○	✓	▲	✓	▲	○
新客家商贸风貌区	少量灰白调, 可考虑适量加入鲜艳色彩	▲	✓	▲	✓	▲	○

注: 必须为“✓”, 鼓励为“▲”, 控制为“○”, 禁止为“×”。

要素主要是对管理体系问题的考虑。城市设计作为辅助城市规划的手段, 明确城市设计的体系一直以来都是重要议题。很多涉及城市集中建设区与城市周边区域的空间要素无法独立考虑, 这些要素必须从地区层面自上而下地进行整体管理与协调, 这也是精细化管理首先需要解决的议题。

量化的标准聚焦的核心要素, 包括城市天际线、水岸、建筑、裙楼、街道、道路、广场与公园等内容。这些要素带来的突出问题主要是市场的“突破”行为, 比如说对单个地块的设计条件的调整。量化的标准强调可度量要素发挥的作用, 需加强政府对市场行为的引导。

系统化的城市设计管理机制, 包括管理的流程和管理的方法。每个城市所

处的经济发展阶段和城市建设状况各不相同, 管理实践中面临的问题也不尽相同, 城市与乡村之间、发达地区与欠发达地区之间的差别非常显著。城市设计在保证社会公平的前提下, 要保持地区定位、目标、策略与空间形态一致, 提高空间要素的落实度, 并赋予城市设计系统化的管理机制(图1)。

#### 4 提升精细化管理的策略

##### 4.1 构建多层次的精细化城市设计空间控制要素体系

城市设计主要分为总体城市设计、重点地区城市设计及专项城市设计。参考国内外城市设计内容, 笔者认为总体城市设计主要管控要点应包括城市风貌

特点、城市空间景观与城市开敞空间等内容, 相应可细化为18个空间管控要素。重点地区城市设计主要管控要点包括城市空间形态、街道与公共空间、建筑控制要点、夜景与公共环境艺术等内容, 可细化为21个空间管控要素。空间管控要素需要在城市设计文本及导则中加以落实。

采取多层次控制要素的一个重要出发点, 就是在考虑整体空间形态各要素的基础上划分不同阶段聚焦的要素, 让政府发挥引导与控制的作用。各要素之间互补增援, 突出关键的设计内容, 管控城市形态的发展。在实际的设计工作中, 还会依据当地具体特征对以上内容进行研究设计及落实。以梅州芹洋半岛城市设计为例, 其根据梅州市“依山傍水、客家名都”的特色, 提出由3个层面构成的18个城市设计要素。其中, 建筑形态从6个方面总结为“素墙灰瓦、坡屋顶、五行山墙、凹门廊”。建筑风貌细分为4类, 建筑色彩要求细化为“遵循客家建筑素雅、稳重的特征”: 主色调为白色、浅灰色和浅黄色, 次色调为暗红、沙土及赭石色, 点缀色可为明黄、水蓝等明度较高色调; 次色调和点缀色不可超过建筑滨水立面的15%, 并绘制风貌分区建筑色彩指引表详细指导建设。梅州芹洋半岛未来的城市公共空间、建筑形态及环境景观建设将按照上述要素进行详细设计及管理。这也将作为梅州市复兴客家建筑文化、重塑城市特色的突破口, 同时带动梅州形成世界客都的城市风格和特色(表1, 表2, 图2)。

##### 4.2 树立“量化标准、刚弹结合”的城市设计管控思路

城市设计成果内容庞杂繁琐, 长期的实践表明, 如果刚性不足, 城市设计仅仅是一种原则性的规定或概要的、描述性的说明, 主观性较大, 并不利于城市设计的有效管控; 但刚性过强则不利于在市场经济条件下的项目建设。基于以上考虑, 笔者认为有必要对控制要素

的刚性及弹性控制内容进行适当把握。刚性控制要素主要为核心要素或可度量要素，弹性控制要素为提升型要素或不可度量要素。政府层面将可量化的重点集中在刚性要素上，将可提升的弹性要素交给市场，在规划管理中相应地为市场角色留出足够的空间和弹性，激励开发商主动优化地块内公共空间的建设，在城市空间景观层面实现了资源配置的最优化(表3)。

在广州南沙区明珠湾 C2 单元城市设计项目中，研究地块详细导则时，项目团队在细分出针对地块特征的导控类型后，决定摒弃城市设计导则一般仅仅作为引导性条件的做法，尝试将导则内容依据核心及可量化的特性区分为刚性控制要素及弹性控制要素，同时通过专项研究对刚性控制要素进行科学量化，使得城市设计导则具有较高的可实施性。该城市设计提出了具有控制要求的 6 个类型，并细分为 14 项可量化的刚性控制内容及 9 项弹性控制内容。以可量化的指标取代之前主观性过大的引导性描述，加强政府对空间的管控，这种可量化的城市设计导则已被采用并落实在部分地块设计条件中(表4)。

### 4.3 明确系统化的城市设计管理机制

系统化的管控机制是体现精细化管理的重要内容。目前，城市设计相关法规、规章与标准仍不完善，城市设计未能法定化。理顺城市设计的管控机制可进一步促进城市规划的精细化管理。在公共空间的管控上，明确划定公共空间的边界，将城市设计的控制要点纳入地块出让条件，确保城市公共空间依法建设；针对城市公园广场、城市街道等传统公共空间，加强设计审查和实施评价，确保城市设计的控制要求在景观设计和施工建造中得到贯彻落实。在实体建筑的管控上，应考量设计方案对上层次城市设计的落实情况。把城市设计的审查审批管理纳入相应的城市规划中，并作为报送审批的重要条件，是目前城市设

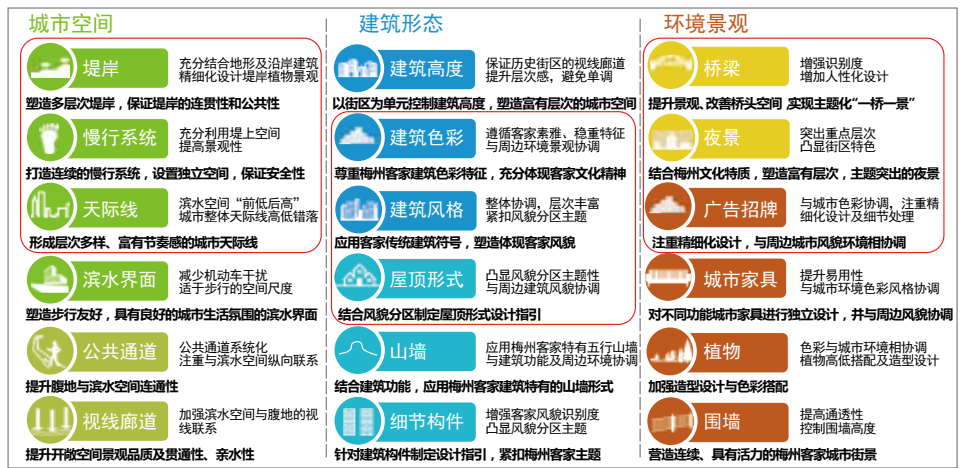


图 2 梅州芹洋半岛城市设计要素细分示意图

表 3 城市设计刚性及弹性控制内容特征

城市设计类型	刚性控制要素特征	弹性控制要素特征
总体城市设计	核心要素或可度量要素，如城市整体格局、整体景观结构、城市整体天际线和城市眺望系统等	提升型要素或不可度量要素，如城市夜景、海绵城市部分要素、智慧城市部分要素等
重点地区城市设计	核心要素或可度量要素，如特色空间布局、城市绿地、广场、街道系统，建筑高度、风格与色彩等	提升型要素或不可度量要素，如城市夜景、海绵城市部分要素、智慧城市部分要素等

表 4 广州南沙区明珠湾 C2 单元某地块城市设计刚性及弹性控制内容一览

类型	刚性控制内容	弹性控制内容
功能规模	用地性质为商务设施用地 (B2); 用地面积约为 9 728 m <sup>2</sup> ; 容积率 ≤ 4.0; 建筑密度 ≤ 40%; 计容总建筑面积 ≤ 28 912 m <sup>2</sup> ; 绿地率 ≥ 30%	本地块无兼容功能
绿色低碳	地块绿化覆盖率 ≥ 40%; 裙楼屋顶绿化率 ≥ 50%, 覆土深度满足广州市地方性规范《屋顶绿化技术规范》; 室外透水铺地比例宜 ≥ 10%, 下凹式绿地占总绿地面积宜 ≥ 50%	使用适应岭南气候条件的植被, 减少灌溉用水; 室外场地宜设置顶部步行连廊
建筑形态	建筑高度 ≤ 90 m; 街道空间比例: 沿沙嘴东路的 D/H 比例约为 3, 潭洲路的 D/H 比例约为 1 ~ 1.5; 沿潭洲路、规划纵二路设置强制性骑楼界面	地标塔楼布局于地块东侧, 采用单塔楼形式, 突出地标形象; 裙楼立面设计应与塔楼建筑相结合, 建筑首层应具有活跃的功能、通透度及清晰明显的入口
城市景观	沿沙嘴东路、潭洲路、规划纵二路保持连续的商业界面, 且街墙连续度应不小于 70%	光环境方面, 不宜采用全幕墙, 需加以考虑光污染因素, 减少眩光及反射; 商业步行街面需考虑风格的连续性
地下空间	主导功能为商业及停车; 地下步行公共通道的布局、宽度须符合对应图则要求, 且净高不得小于 4 m; 潭洲路与沙嘴东路交叉口处设置半地下广场, 面积不小于 600 m <sup>2</sup> , 设计标高应与沙嘴东路公共地下空间充分衔接	地下空间建议与周边以通道相连; 地下商业以零售、餐饮和专业服务等公共服务功能为主, 控制在地下一层

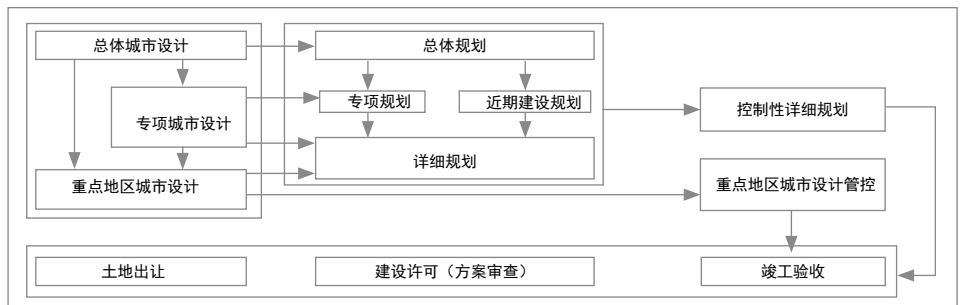


图 3 城市设计纳入城市规划模式图

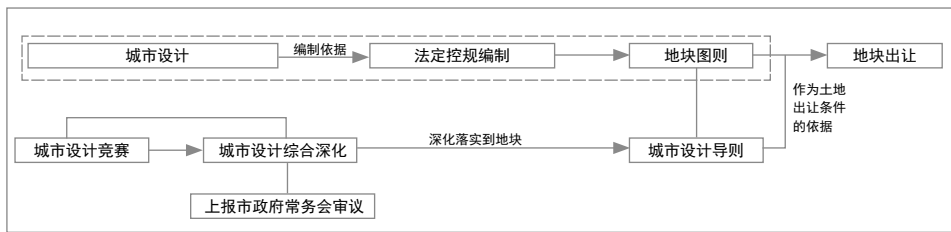


图4 广州白云新城城市设计纳入规划模式图

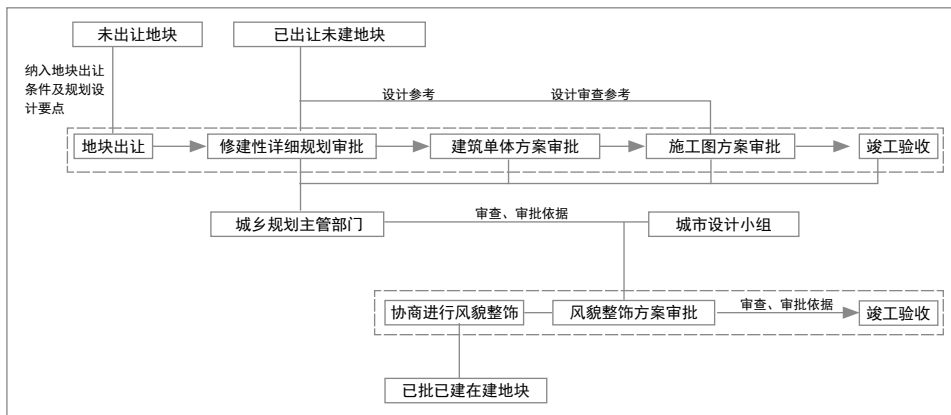


图5 梅州芹洋半岛城市设计纳入规划模式图

计管理机制系统化、法定化的有效方法。这对于发达地区和欠发达地区，其实践则显示出不同的特征。

一体化管控方式是整体上通过城市设计考虑各个政府部门的战略、规划和计划，建立彼此理解与支持的途径，确保空间形态在整体与部分之间、区域与地块之间、战略与行动之间的连续性。这基本上是一个循环往复的过程，依照相对固定的理性程序开展，其中也融入了多方的价值判断和利益关系的权衡。广州白云新城城市设计及控规在城市重点地区城市设计纳入控规方面取得较好的实践经验。项目的工作流程包括4个阶段：城市设计竞赛—城市设计综合深化—法定控规编制—地块图则（含城市设计导则）。竞赛之后，对城市设计地区开展深入的现状调查和专题研究，明确地区发展定位、发展策略和空间形态等。对城市设计综合深化成果进行审查，并上报市政府常务会议，在此基础上编制控规。项目在控规成果中增加了城市设计指引方面的内容，尤其是在地块控制图则中增加了城市设计控制要素。有别于其他控规引导的建设区域，广州白云新城是在城市设计的引导下进行开

发建设的，其环境及城市空间更加精细化、品质化。城市设计对城市品质的设计与提升，通过法定化及系统化得以实现。

相对于经济发达地区的一体化管控方式，城市设计小组审查制度则更适合于欠发达地区。通过成立城市设计小组，集体式参与设计及管理，整合规划、国土、交通、市政与产业等各专项规划。在土地招商、出让、修建性详细规划及单体项目的报批中起先行审查作用，保障各专项内容的精品化实施。在梅州市芹洋半岛的城市设计管控中，设立由设计团队及专家组成的城市设计小组，依据已审批的城市设计成果，对修建性详细规划、建筑单体方案与施工图方案等环节提出的城市设计进行专章说明、实体模型等，同时进行技术咨询把控，协助城乡规划主管部门进行前置审查，落实建设项目与城市设计的对接，保证导控的落地实施（图3~图5）。

## 5 结语

城市规划的精细化管控与城市设计的发展在未来一段时间内将是一个共同

发展、相互促进的过程。尽管目前我国城市设计学科仍然处于初步发展阶段，仍需一定时间的发展才能达到完善期及精细化时期，但城市设计在编制内容、设计手法及管理机制等方面已开始不断完善成熟，城市设计在信息化、定量方法研究等方面起到了辅助城市规划管理的作用，提高了规划决策的科学性及规划管理效率。在国内一些先进的城市，城市设计已成为土地收储、产业规划、产业招商与土地出让的对接基础，城市设计起到在空间上整合城市规划、市政工程、交通规划与建筑的作用。未来的城市设计在探索全过程引导管控、信息化管理平台、公众参与及可持续发展等方面将进一步发展完善，引导城市规划的精细化管理。

## [参考文献]

- [1] 黄雯. 美国的城市设计控制政策——以波特兰、西雅图、旧金山为例[J]. 规划师, 2005(8): 91-94.
- [2] Michael R Gallagher, 王紫瑜. 追求精细化的街道设计——《伦敦街道设计导则》解读[J]. 城市交通, 2015(4): 56-64.
- [3] 姚燕华, 鲁洁, 刘名瑞, 等. 精细化管理背景下的广州市重点地区城市设计实践[J]. 规划师, 2010(9): 35-40.
- [4] 陈晓东. 市场机制视角下的地块城市设计控制要素——对30个新加坡案例的统计分析与理论探讨[J]. 规划师, 2015(11): 139-145.
- [5] 任小蔚, 吕明. 广东省域城市设计管控体系建构[J]. 规划师, 2016(12): 31-36.
- [6] 周建非. 精细化管理模式下城市设计和附加图则组织编制的工作方法初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 91-96.

[收稿日期] 2017-08-12

# 基于精细化思维的城市绿地系统 控制性详细规划编制优化途径

□ 李 晨, 赵广英, 沈清基, 刘淑娟

**【摘要】**城市绿地系统规划作为城乡规划的核心专业规划之一,其编制技术随着经济社会形势的不断变化而渐趋成熟和完善。然而,在现实管理中,作为绿地管理依据的绿地系统控制性详细规划很少单独编制,且由于在绿地系统规划编制过程中对精细化的考虑不足,造成绿地系统规划管理及实施与相关规划衔接不到位、约束力不强、利益矛盾突出和生态品质低等问题。基于此,文章以长沙星沙新城为例,以精细化的思维方式针对性地提出了其绿地系统控制性详细规划编制的改进措施,并试图从对接相关法规及法定规划内容、细化现状绿地系统调查内容、建立三维绿量管理数据库以及制定刚性与弹性结合的绿地管理措施等方面进行了一些探索,以期使绿地系统规划得到更好的落地实施。

**【关键词】**绿地系统;控制性详细规划;编制;精细化;绿量;刚性;弹性

**【文章编号】**1006-0022(2017)10-0029-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**李晨,赵广英,沈清基,等.基于精细化思维的城市绿地系统控制性详细规划编制优化途径[J].规划师,2017(10):29-36.

Optimization Method For Urban Greenbelt System Regulatory Planning/Li Chen, Zhang Guangying, Shen Qingji, Liu Shujuan

[Abstract] As one of the core domains of urban-rural planning, the compilation of Urban greenbelt system planning is getting mature with socio-economic development. However, it rarely is carried out as a single plan. Traditional extensive compilation has caused problems such as the improper interaction and constrain of planning, interest conflict and poor ecological quality. The paper takes the greenbelt planning of Xingsha new town of Changsha as an example, puts forward the optimization method for urban greenbelt system regulatory planning, and explores assessment survey, hard and soft measurement and three-dimension green quantity management.

[Keywords] Greenbelt system, Regulatory planning, Formulation, Detailed, Green quantity, Rigidity, Elasticity

自1991年颁布的《城市规划编制办法》提出将绿地系统规划作为总体规划的专业规划以来,绿地系统规划在法定地位、管理制度和政策标准等方面趋于规范,研究和编制技术渐趋成熟。然而,在我国法定的城乡规划编制体系中,并无绿地系统控制性详细规划这一规划层次,相关的管理规章制度文件里也没有明确这一概念。目前的绿地系统控制性详细规划多作为控制性详细规划的一个子项进行编制。笔者分别以“绿地系统”和“控规”、“绿地系统”和“详细规划”

为关键词,在中国知网(www.cnki.net)上进行跨库检索(检索日期为2015年10月12日,检索方法为篇名),共检索出与绿地系统管理相关的论文16篇,其中4篇为历年中国城市规划年会等会议论文,而关于绿地系统控制性详细规划、绿地系统详细规划的研究论文则没有。同样,以“绿地”和“精细化”为关键词的检索结果共有11篇,其中有9篇论文的内容涉及绿地的精细化养护和管理。可见,绿地系统控制性详细规划少有人关注,而精细化思维下的绿地系统

**【作者简介】**李 晨,教授级高级规划师,深圳市城市规划设计研究院有限公司总师室主任、副总规划师。

赵广英,工程师,现任职于深圳市城市规划设计研究院有限公司。

沈清基,同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

刘淑娟,广东白云学院讲师。

规划方法的研究更为匮乏。面对当前急剧的城镇扩张，城市规划管理也愈来愈凸显出精细化的需求，如何为城市预留足够的绿地、为绿地空间制定可行的管理依据意义重大，因此对绿地系统详细规划进行精细化研究非常必要和紧迫。

所谓“精细化”，本指企业管理者在调整产品、服务及运营过程中使用的一种技术方法，“精”是对关键点的控制，“细”是强调每个技术环节。精益管理咨询研究中心的创始人马书彦认为：精细化管理就是以专业化为前提、技术化为保障、数据化为标准、信息化为手段，把服务者的焦点聚集到被服务者的需求上，以获得更高的效率、效益和竞争力；就是要由过去的粗放型管理向集约化管理转变，由传统的经验管理向科学化转变，用具体、明确的数量化标准取代笼统、模糊的管理要求。城市绿地系统规划编制过程中的精细化思维就是要以“精”“细”为导向，对接相关法规、规划内容，强化管理依据，量化现状绿地系统调查、评估体系，建立便于查询、具有管理弹性的管理文件，提高规划成果的可操作性。

## 1 绿地系统规划管理与实施中存在的问题辨析

### 1.1 与相关规划衔接不够，管理主体混乱，未进行绿地系统详细规划编制

绿地系统规划一般采用与总体规划一致的统计口径，在落实总体规划意图、控制绿地总量方面衔接较好。然而，绿地系统规划对控制性详细规划、修建性详细规划的影响力较为薄弱，控制性详细规划作为用地规划许可的管理依据，对绿地系统的考虑和落实相对粗放，绿地控制与相关规划的衔接有待加强。绿地系统规划的管理与实施存在区域性以及专项性绿地详细规划编制不及时、不深入等问题。现阶段绿地空间的管理主

体有规划、水务、城管、环保、土地、农林和交通等多个行政主管部门，各部门之间各自为政，分别对相应的绿地空间制定管理规划，难以形成统一、便于无缝对接的综合管理平台。城市绿地建设项目审批和管理职责不清，强化专项性绿地详细规划、明确政府职能部门的职责、规范配套建筑的审批管理权限及加强城市绿地的监管是当务之急。以长沙为例，其多年来一直未开展绿地系统详细规划编制工作，多头管理、职责不明、工作程序不严谨、干预无力等造成了产权不明、绿化执法不力、规划绿地被侵占和现状绿地被蚕食等现象。

### 1.2 规划缺乏约束力

尽管《城市规划编制办法》(2006年)已经确定了绿地系统规划作为总体规划专项的法定地位，但绿地系统规划并没有像其他一些城市规划专项(如道路交通规划、历史文化保护规划等)一样具有主导性，而是处于一种被动状态。针对这一状态，仇保兴等人明确提出在总体规划中加强绿地系统规划的份量，重视绿地系统规划修编等要求。绿地系统规划需要通过分区规划、控制性详细规划等下层次规划落实其内容，才能发挥其实际的管理功能。但是，在建成区空间资源紧缺的情况下，规划绿地难以落实，下位规划在贯彻落实绿地系统控制指标过程中“打折”的现象十分普遍，导致多数绿地系统规划面临实施不严肃的问题，编制后就被束之高阁，对城市开发建设的实际约束力不强。例如，自《长沙县县城绿地系统规划(2005—2020)》实施10年以来，长沙县被建设用地侵占的绿地图斑达92处，绿地图斑调整189宗(含街旁绿地)。绿地空间实施效果与原规划设想出入巨大。同样，根据《长沙市城市绿地系统规划》数据，2003版绿地系统规划提出，从近期到2008年，都市区绿地率达35%，

绿化覆盖率达40%，而2011年统计数据 displays，长沙市内五区的绿地率只有32%，绿化覆盖率仅为37%，此时已超过原计划时间3年，现状绿地指标与规划要求仍存在较大差距。

### 1.3 规划实施过程中利益矛盾突出

绿地系统规划在一定程度上保障了城市公共空间和生态资源的布局，维护了城市公共利益，带有很强的计划色彩。在市场化导向的开发建设过程中，用地的市场属性与公共属性之间存在着较大的矛盾，开发建设既要追求土地开发效益的最大化，不断调整容积率，又要保障城市生态环境品质，导致绿地系统规划管理被迫迁就土地财政的需要，再加上利益分配过程中，话语权集中体现在政府与开发商之间，而与公众的利益矛盾无法调和，从而造成中心地段的绿地不断减少，只能在近郊区进行总量上的指标性弥补，结果是以森林为主的自然生态系统不断被“肢解”或“蚕食”，林地、农田面积锐减，绿地分布失衡。城市绿地作为一种公共产品，很难为政府和开发商带来直接的经济收益，在市场化环境下，政府和开发商往往会选择牺牲绿地来发展其他用地。已建成的公园绿地、街头绿地、居住绿地和道路绿地等被侵占的情况较多，如重要地段的街头绿地常被随意改变成其他经营性用地，道路绿地由于道路拓宽、管线加设等而被侵占，老居住区、工厂区的绿地往往被地面停车位覆盖。以长沙星沙新城为例，星沙文化公园临街四周先后有8宗绿地被调整为商业、文化等其他功能用地，原规划的中心公园也因文化中心项目的建设而减少了近一半的面积和多半的临街界面。

### 1.4 绿地系统控制粗放，绿色空间锐减

常见的绿地系统控制措施为对平面

面积的控制,对绿地品质的控制无法得到体现,这势必会造成绿地指标居高,但生态效益上不去,使绿地失去了存在的根本意义。我国现阶段社会经济发展的特殊性决定了绿地的管理长期缺少质量控制措施,繁重的规划编制任务和相对薄弱的技术力量使得规划主管部门无暇实施绿地的精细化管理。控制性详细规划对绿地的具体控制长期依赖于绿地率这一单一指标,造成绿地空间面积与生态效益脱节,生态效益没有得到保障。另外,绿地系统规划多侧重于建成区,较少在区域层次上协调城市与乡村、人与自然的联系。来自 Google Earth 2005~2015 年的数据显示,长沙县城的地形以低缓丘陵为主,平均高差为 10~15 m,经过十余年粗放型的开发建设后,山体(高差 > 10 m)数量减少了 90%,丘陵城市变成了平原城市;城市调蓄水面锐减,水面率从 12% 减少至 4.2%,低于《水系设计导则》对湖南地区 5% 的最小水面率要求;城市现状绿地率仅为 30.6%,原有的自然山体、水

系生态格局不复存在,生态空间锐减。

因此,绿地系统规划管理与实施过程中存在的问题,其根本原因是绿地系统规划的精细化考虑不足,没有在规划之初通过精细化思维统筹安排各种矛盾的处理措施。

## 2 国内外城市绿地系统规划研究相关动态辨析

### 2.1 国外绿地系统研究中的类精细化观念

英国、德国、意大利、匈牙利、新加坡、日本等国家分别从指标体系、控制体系及标准方面完善绿地系统规划体系。西方国家虽然未明确提出绿地系统规划的“精细化”概念,但是在绿地系统控制体系、政策制度设计以及复合空间中的绿地建设等方面已经体现出了类精细化观念的相关内容元素,其核心是通过细致化的考虑,在绿地评估、规划、建设及管理过程中做出精细化安排,以解决绿地系统规划实施过程中潜

在的矛盾(表 1)。

### 2.2 我国绿地系统研究中的精细化思维雏形

我国绿地系统规划编制的思路多种多样,较为常见的编制思路是在总体规划层面进行结构性布局研究,确定具体建设范围、指标和期限,明确指导思想和绿地建设管理原则。我国将精细化理念引入绿地系统规划的代表性研究有:金云峰等人提出了城市绿地系统布局的精细化调控方法;肖希等人对澳门半岛高密度城市中的微绿空间进行了增量研究。但对于精细化思维指导下的规划编制方法等方面的研究,我国仍较为薄弱,未形成体系,上述研究在一定程度上只能算是一种精细化思维雏形(表 2)。

一般意义上的精细化强调具体实践措施,而精细化思维更多强调的是规划编制和管理的全过程。绿地系统规划作为城市决策、管理及动态维护过程中的关键环节,必须以精细化思维对全过程中可能存在的矛盾作出预判。然而,我

表 1 国外绿地系统研究中的类精细化观念

时间	研究学者 / 机构 / 国家	研究内容	研究方法	特点
2000 年	Garvin A	挖潜增绿和提高绿地使用效率	美国一些城市在用地较为紧张的城市中心区,常常通过在停车设施、公路设施及市政设施上建设绿地来增加绿地,为居民提供游憩休闲的场所;通过城市绿地与文化展览设施、体育活动设施甚至是科普类公共设施建筑混合布置的方式来加强绿地与公共设施用地的混合使用;通过改造利用工业废弃地、滨水荒废弃置土地及保育自然山体坡地来建设城市绿地	复层利用土地以增加城市中心区绿地,引导城市绿地与公共设施用地的混合使用
2004 年	ICC(URGE-Team)	绿色空间评价指标体系	指标体系涉及生态学、经济学、社会学和规划管理等学科,共分 4 级,一级为目标层,即城市绿色空间综合评价;二级为准则层,包括数量、质量、使用以及规划、发展与管理 4 项;三级为指标层,共 35 项,包括面积、物种多样性、体育设施、政策和法律背景等指标;四级为次指标层,共 64 项,更为具体详细,主要是针对三级指标层提出具体的度量方法,包括绿地率、鸟类及维管束植物数量等	涉及多学科的城市尺度(ICC-city Level)指标体系,从社区和城市尺度角度建立 4 级评估体系
2008 年	日本	市民参与、绿地配置标准、防灾减灾功能	以现状调查为基础,从环境保护、休闲、防灾和城市景观构成四个方面分析、评价绿地,根据分析和评价结果设定绿地的配置形态;通过对各个绿地系统的具体配置方式的不断探讨和相互间的调整,将各类绿地连成紧密的有机整体	重视市民参与、绿地配置标准和绿地的防灾减灾功能
2011 年	新加坡	规划管理导引	通过规划内容与技术标准、管理与运营手段,从宏观、中观、微观 3 个层次有效引导绿地的建设;通过分级组织架构,明确各个部门的责任与职能;通过完善的运行机制与支撑体系,确保绿地绿化规划在编制、审批、实施与公众监督等阶段能够有效实施	构建分层次的规划控制引导、管理运营体系,强化公共决策过程
2011 年	英国	国家规划政策框架草案	从绿带概念、绿带政策功能转变、绿带划定、绿带实施等方面强化对城市生态绿地的规划建设和管理;在绿地的划定程序、划定原则方面做出了精细化的规范,并通过利益责任捆绑等规划管理手段强化绿地的实施	进行规范化、制度化的绿地布局、设计和管理,可操作性强

表 2 我国绿地系统研究中的精细化思维雏形

时间	研究学者 / 城市	研究内容	研究方法	特点
20 世纪 80 年代	上海等各大、中城市	规划编制内容和制度创新	通过绿地系统规划实践，调整并发展规划编制内容	起步阶段，从无到有，主要解决绿地空间布局指标和均衡问题
2000 年以后	—	绿地标准、绿线管理办法等制度	将绿地系统作为控制性详细规划编制的刚性控制内容，使绿地系统管理真正实现有法可依、有章可循	逐步重视绿线管理制度和规划执行中的问题，逐步凸显法治化特征
2005 年以后	各大城市	基本生态控制线	绿地空间的制定、调整程序等制度建设日趋完善	生态管控立法，形成生态保护区域（大部分是绿地）准入和退出机制
2007 年	李昌浩	景观安全格局	在专项规划层面建立以“斑块—廊道—基质”等空间要素为基础的景观格局，在此基础上从生物多样性保护的角度探讨动物、植物生存空间保护方法和实现途径	点、线、面相结合的布局方式，突出底线思维，并注重生态敏感性
2008 年	—	以总体规划层面为主的绿地系统规划	通过区域绿地空间布局、绿量的分配及规划实施过程中绿地建设总量的控制，实现城市绿地空间的有序发展	以指标、结构布局为主体，较少考虑精细化管理的需要
2014 年	金云峰、周聪惠	城市绿地系统布局的精细化调控方法	以佛山城市中心组团中区域性公园布局分析和调控为例，解析集约用地导向下城市绿地系统布局精细化调控方法的应用特点，从用地特征、主导功能类型和空间形式 3 个角度对城市绿地涵盖的要素进行类型梳理，进而将其综合并建构城市绿地复合型分类框架	出现精细化思维的方法论，并进行初步的实践，尝试建构精细化思维的绿地类型、复合化分类框架体系
2015 年	李敏、肖希	高密度城市中微绿空间的增量研究	探索新增绿地的布局规律，提出结合人口密度规划布局绿地、优化道路绿化、拓展微绿空间及“见缝插绿”提升街区空间绿量等发展策略	突破传统规范、分类范畴，探索微绿空间的形成、布局和建设思路

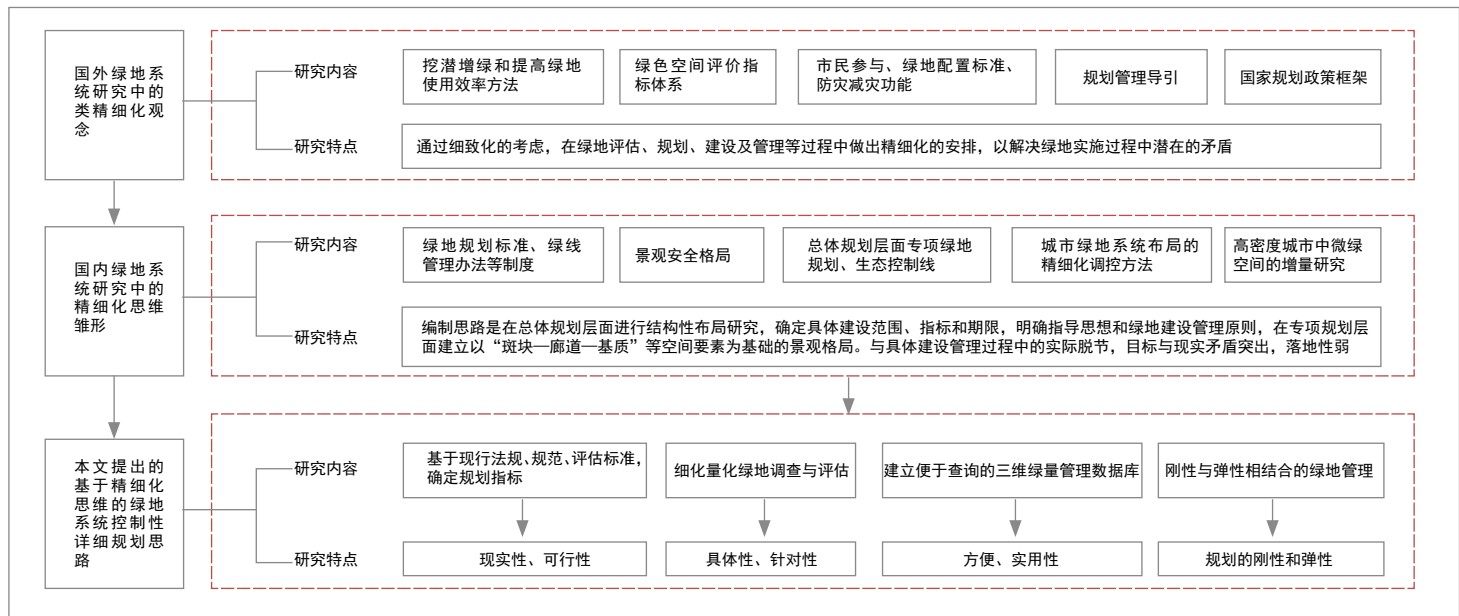


图 1 国内外城市相关研究中的精细化观念对照分析

国内绿地系统规划编制的精细化思维尚在探索期，现有研究集中体现在规划实践中的经验总结和绿地系统规划编制制度的逐步健全等方面，与具体建设管理过程中的实际脱节，目标与现实矛盾突出，落地性弱。因此，在绿地系统详细规划中，需要考虑如何运用精细化思维

开展现状评估、协调绿线的决策机制与实际管理需求之间的矛盾和量化绿地空间体系，以及如何解决绿地控制指标和建设主体的利益平衡机制等问题。基于此，本文拟从精细化思维和城市绿地系统控制性详细规划编制优化途径的角度展开研究（图 1）。

### 3 基于精细化思维的长沙星沙新城绿地系统控制性详细规划编制

星沙新城作为长沙中心城区东部的重要组成部分，具有强大的地方经济实力和都市区充足的发展动力，同时也具有相对富足的规划管理技术力量和较好



的绿地管理基础，初步具备了建立绿地系统精细化管理体制的条件。基于精细化思维的绿地系统规划编制目标是在现有的规划体制下，尝试制定编制周期短、便于管理操作的规划管理文件，而绿地系统控制性详细规划则是对具体空间地块的控制和引导，作为绿地规划管理的依据，在规划管理过程中可以明确规划的法定地位，解决规划衔接问题，提高规划约束力，调和利益矛盾，有效控制绿地建设，遏制生态环境的进一步恶化（图2）。

### 3.1 对接相关法规及法定规划内容，建立有效的管理依据

控制性详细规划编制首先要协调好与总体规划的矛盾，统筹整合公共服务设施、交通和市政等城市资源，因此绿地系统规划与控制性详细规划结合编制，可以为绿地系统专项规划落地实施提供直接的依据，落实《城市蓝线、绿线管理规定》的具体要求，同时减少绿地多口径管理的矛盾。绿地系统控制性详细规划编制要明确上位专项规划对本区域的总量控制指标和结构性生态框架，在此基础上结合片区的发展基础和生态自然禀赋，制定可行的绿地建设目标，同时还应对接国家的绿地评估政策、标准，建立长效持久的蓝线、绿线管理秩序。

星沙新城绿地系统控制性详细规划是在长沙县已明确提出建设“‘两型城市’和国家生态县、全国生态文明示范城市”目标的基础上提出来的。规划基于目标导向，以长沙县申请国家生态园林城市、生态县的要求为契机，整合上层次规划、政策和相关标准要求，确定合理的建设目标；在综合参考国家“园林县城”、“园林城镇”、“园林城市”、“生态园林城市”、“生态县”以及城市总体规划、绿地系统专项规划等上层次政策、规划文件的基础上，依托星沙新城的资源基础，制定合

乎其发展需要的规划控制指标和绿地建设目标。

### 3.2 细化现状绿地系统调查内容，建立以量化为主的评估体系

一直以来，对现状绿地的评估常采用定性评价和面积汇总的方式。针对绿地空间建立全面的评估体系，客观真实地了解绿地布局中存在的问题，找出绿地建设质量的短板，对于反思绿地建设存在的问题、制定新的绿地发展计划意义重大。因此，规划结合《城市园林绿化评价标准（GB/T 50563—2010）》（以下简称《标准》），在规划编制前对绿地空间进行定量和定性相结合的评价，以提高规划的实操性及严肃性；在现状调查阶段和规划要素控制阶段，结合评估结果及《标准》的相关要求，指导规划

编制。

在星沙新城绿地系统的现状调查方面，规划借鉴《标准》对建成区综合管理、绿地建设、建设管控、生态环境和市政设施5个层面55项指标进行量化评价，按照城市园林绿化I级的要求，找出与国家生态园林城市标准之间的差距，重点针对与城市园林绿化紧密相关的42项内容进行修复性建设，从城市整体绿地建设方面进行全面评估，检讨自身建设过程中存在的不足。结果表明，星沙新城现状绿地建设管理虽然达到了园林城市标准，但是以生态园林绿化I级的标准测评，基本项和一般项均存在不小的差距，具体表现如下：①在综合管理方面，《标准》要求满足基本项9项，实际满足基本项8项，《绿地系统规划编制》项欠缺；②在绿地建设方面，《标

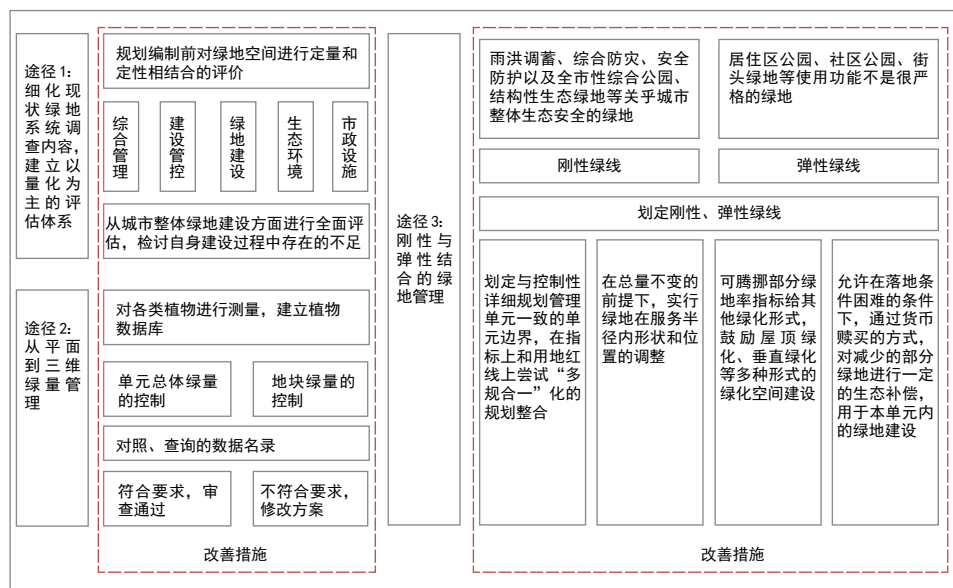


图2 绿地系统控制性详细规划精细化管理的改进措施

表3 星沙新城园林绿化I级评价

评价类型	要求满足基本项数量 / 项	实际满足基本项数量 / 项	要求满足一般项数量 / 项	实际满足一般项数量 / 项
综合管理	9	8	0	0
绿地建设	9	4	4	3
建设管控	7	1	3	1
生态环境	5	3	1	1
市政设施	4	4	1	1

表 4 疏植范例绿量统计

名称	植物类群	月平均叶体积指数 / ( $10^{-3} \text{m}^3/\text{m}^2$ )	数量 / ( $\text{m}^2$ 或 $\text{m}^3$ )	绿量 (叶体积总量) / ( $10^{-3} \text{m}^3$ )
女贞	常绿乔木	0.89	1 908.52	1 698.58
银杏	落叶乔木	1.55	1 055.58	1 636.14
鸡爪槭	落叶乔木	1.37	552.92	757.50
枫杨	落叶乔木	0.30	628.32	188.50
红花檵木	灌木	2.75	52.20	143.55
火棘	灌木	0.45	128.87	57.99
海桐	灌木	16.71	111.42	1 861.83
洋常春藤	草本	5.45	622.41	3 392.15
总计	—	—	—	9 736.24

表 5 中植范例绿量统计

名称	植物类群	月平均叶体积指数 / ( $10^{-3} \text{m}^3/\text{m}^2$ )	数量 / ( $\text{m}^2$ 或 $\text{m}^3$ )	绿量 (叶体积总量) / ( $10^{-3} \text{m}^3$ )
香樟	常绿乔木	6.80	863.94	5 874.78
女贞	常绿乔木	0.89	452.39	402.63
鸡爪槭	落叶乔木	1.37	804.25	1 101.82
枫杨	落叶乔木	0.30	549.78	164.93
红花檵木	灌木	2.75	87.00	239.25
红叶石楠	灌木	6.54	90.51	591.94
火棘	灌木	0.45	568.37	255.77
海桐	灌木	16.71	18.57	310.30
金银花	草本	5.53	42.07	232.62
洋常春藤	草本	5.45	408.00	2 223.60
野蔷薇	草本	1.37	195.28	267.53
总计	—	—	—	11 665.17

表 6 密植范例绿量统计

名称	植物类群	月平均叶体积指数 / ( $10^{-3} \text{m}^3/\text{m}^2$ )	数量 / ( $\text{m}^2$ 或 $\text{m}^3$ )	绿量 (叶体积总量) / ( $10^{-3} \text{m}^3$ )
女贞	常绿乔木	0.89	1 081.49	962.53
广玉兰	常绿乔木	5.08	1 844.90	9 372.09
鸡爪槭	落叶乔木	1.37	603.19	826.36
枫杨	落叶乔木	0.30	863.94	259.18
红花檵木	灌木	2.75	156.60	430.65
火棘	灌木	0.45	1 064.13	478.86
海桐	灌木	16.71	389.97	6 516.40
紫藤	草本	0.55	800.12	440.06
凌霄	草本	1.26	150.89	190.12
野蔷薇	草本	1.37	221.38	303.29
总计	—	—	—	19 779.54

准》要求满足基本项 9 项、一般项 4 项，实际满足基本项 4 项、一般项 3 项，绿地指标总量和达标率较低；③在建设管控方面，《标准》要求满足基本项 7 项、一般项 3 项，实际满足基本项、一般项各 1 项，可见星沙新城绿地系统在建设管控方面与《标准》的差距最大，这需要在绿地品质提升和特色塑造方面下大功夫，全面提升绿地品质和植被质量；④在生态环境方面，表现为对热岛控制和湿地保护的不足；⑤在市政设施方面，需要提升道路平峰期的车速，减少车辆拥堵现象 (表 3)。

### 3.3 建立便于查询的三维绿量管理数据库

绿量即“绿”的“量”，是绿色空间在平面或三维空间中的数量，是实现绿色空间平面管理转向三维管理的关键，同时也是提高绿地实际生态价值的有效工具。绿量控制可以有效保障区域生态环境，提高绿地空间品质效果，结合绿地率的弹性控制，还能对屋顶绿化、垂直绿化空间产生积极的影响。

目前绿量的测量方法以“体积说”“叶面积说”为主，以“平面量模拟立体量”或以“叶面积总量来衡量植物的绿量”的方法对各类植物进行测量，建立植物数据库，用以管理城市绿量。星沙新城绿量控制思路体现在单元总体绿量的控制和地块绿量的控制两个层面，规划拟通过建立植物数据库的方式来简化绿量管理的技术难点，整理常见乔木、灌木和草本植物不同冠幅下的绿量测算数据，建立便于查询的数据名录<sup>①</sup>。通过方案平面中植物的平面投影面积和植物种类，快速生成地块绿量指标，以满足便捷、简易管理的需要。

如何赋予地块合适的绿量指标同样是实现合理控制的关键。规划选取一块街头绿地的规模进行布局实验，建立由疏到密的绿地景观设计模型，取胸径为



图3 松雅湖片区01单元城市蓝、绿线控制图则

40 cm的成年乔木、规格为2 m×2 m的灌木和高度为30 cm的草本为研究对象,分别查询相应的植物名录所对应的月平均叶体积指数,测算密、中、疏3个等级的单位面积内的月平均绿量。测算数据显示,每平方米的三维绿量分别是4.65(10<sup>3</sup> m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>)、2.74(10<sup>3</sup> m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>)和2.29(10<sup>3</sup> m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>),具体而言,一般性疏密程度的景观园林建议取中等绿量值2.70(10<sup>3</sup> m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>),植被空间层次复杂的森林公园、郊野公园可以酌情提高该参数,植被类型相对均质的苗圃、广场等可以根据主要的植被类型修正这一参数,以适应多样的用地类型中月平均绿量的测算,增加控制导则的适应性(表4~表6)。

由于三维绿量的测算过程中可能出现多种取值口径的误差,规划尝试整合常见植物的三维绿量参数,分别对常见的乔木、灌木和藤类进行数据整理,在城市规划管理过程中通过简单的查询便可估算地块内的绿量情况,配合一定的弹性控制系数,指导并影响用地的审批建设。

### 3.4 制定刚性与弹性结合的绿地管理措施

为保障规划实施的严肃性,需对绿地制定足够的刚性管理措施,但由于城市是个复杂的综合系统,各方利益矛盾复杂,绿地管理又必须有足够的弹性。因此,应对绿地采用刚性与弹性结合的管理方式,其思路是在规划管理单元或地块内总绿量不减少的前提下,弹性控制绿地布局,允许指标的腾挪和调整。

对于居住区公园、社区公园和街头绿地等使用功能不是很严格的绿地,在总量不变的前提下,可以对绿地在服务半径内的形状和位置进行自由调整,减少不必要的审批环节与流程;在总绿量不减少的前提下,可腾挪部分绿地率指标给其他绿化形式,鼓励屋顶绿化、垂直绿化等多种形式的绿化空间建设;建立绿地率弹性调整机制,允许在落地条件困难的条件下,通过货币赎买的方式,对减少的部分绿地进行一定的生态补偿,用于本规划单元内城市更新过程中的建筑拆除和绿地建设。

规划的刚性控制指标主要体现在雨

洪调蓄、综合防灾、安全防护以及全市性综合公园、结构性生态绿地等关乎城市整体生态安全的绿地上,必须严格控制用地边界和绿地建设质量,从管理上保障绿地实施的严肃性;通过与控制性详细规划对接,划定与控制性详细规划管理单元一致的单元边界,在指标和用地红线上尝试“多规合一”化的规划整合,调和矛盾,对单元内的总体指标实行严格管理,杜绝各种变相侵占、减少绿地的情况发生,刚性控制各指标总量。

此外,规划尝试从指标,蓝线、绿线和导控说明三个方面落实刚性与弹性结合的绿地导控措施。在指标方面,规划实行单元总体绿量控制,控制要素有公园绿地总面积、人均公园绿地面积、绿地率、绿化覆盖率、月平均绿量、绿地服务半径覆盖率、乔木覆盖率和开放空间总面积,同时对各类绿地实行总量控制。对于具体地块,规划结合《长沙市城市规划技术管理规定》,根据不同性质用地的绿地率要求测算地块绿量,弹性控制绿化形式,刚性控制绿量总量。在蓝线、绿线边界控制方面,规划同样

尝试刚性和弹性两种绿线控制方式,通过严格的审批程序实现对刚性边界的修改,同时简化弹性绿线的修改和变更手续,在总绿量不突破图则规定的下限时,允许对其进行调整和修改,并配合单元总体导控说明,明确片区整体管理意图和结构,指导城市开发建设活动走向合理、有序(图3)。

#### 4 结语

基于精细化思维的绿地系统控制性详细规划编制的核心是建立易于操作的规划管理文件,控制关键的指标和要素。这需要对接相关政策、规划,建立多部门管理的协作平台,有效解决绿地建设过程中的诸多利益矛盾。本文通过长沙星沙新城绿地系统规划实践,在相关法规及法定规划内容对接、现状绿地系统调查、三维绿量管理和绿地管理等方面进行了一些尝试,希望能够为绿地的精细化管理以及提高绿地系统控制性详细规划编制的可操作性提供参考和借鉴。值得注意的是,绿地系统规划管理涉及管理平台搭建、管理主体协调、绿地周边地块社会经济性评估以及绿地管理的政策、决策、机制等多方面的协调问题,不同的城市在特定的社会经济发展阶段都存在不同的解决思路,并无通则可言,单一的项目实践也不具备普遍的参考性,这方面的研究尚需进一步的完善。

#### [注 释]

①通过对中南地区常见的乔木、灌木、草本及蕨类植物的月平均叶体积指数的梳理,统计出26种常见乔木在不同胸径、冠幅下的月平均叶体积指数,15种常见灌木在相同体积下的月平均叶体积指数,以及9种藤类植物在单位体积内的月平均叶体积指数,同时还考虑了数据库的局限性,增加了多种相似植物的参考数据,以实现规划管理的快速查询。数据来源于参考文献[25]。

#### [参考文献]

- [1] 国务院关于加强城市绿化建设的通知(国发[2001]20号)[EB/OL]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content\\_60905.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60905.htm), 2016-12-10.
- [2] 金云峰,刘颂,李瑞冬,等.城市绿地系统规划编制——“子系统”规划方法研究[J].中国园林,2013(12):56-59.
- [3] 姚水洪,陈仕萍.现代企业精细化管理实务[M].北京:冶金工业出版社,2013.
- [4] 马书彦.管理精细化的中国难题[EB/OL]. [http://www.rs66.com/a/11/36/guanlijingxihuadezhongguonanti\\_41460.html](http://www.rs66.com/a/11/36/guanlijingxihuadezhongguonanti_41460.html), 2016-12-10.
- [5] 游俊霞,朱骏.转型期城市规划精细化编制与管理的实践探索——以深圳法定图则为例[J].城市规划学刊,2012(7):12-18.
- [6] 顾斌,方先丽.促进城市绿地规划实施,完善城市绿地规划管理[J].规划师,2006(9):11-12.
- [7] 齐增湘,江林祥,王治国.长沙市中心区绿地规划浅析[J].安徽农业科学,2009(21):10281-10282.
- [8] 罗玉雯,母少辉.城市绿地系统规划可操作性的思考及编制策略——以杭州绿地系统规划编制为例[J].城市规划学刊,2010(7):137-143.
- [9] 中国城市规划设计研究院.长沙市城市绿地系统规划(2003—2020)(2013年修改)[Z].2013.
- [10] 徐本鑫.论我国城市绿地系统规划制度的完善[J].北京交通大学学报:社会科学版,2013(2):15-20.
- [11] 刘滨谊,温全平.城乡一体化绿地系统规划的若干思考[J].国际城市规划,2007(1):39-43.
- [12] URGE-Team. Making Greener Cities——A Practical Guide[R]. Leipzig: UFZ Centre for Environmental Research Leipzig-Halle, 2004.
- [13] ICC-city Level(Interdisciplinary Catalogue of Criteria)[EB/OL]. [http://www.urge-project.ufz.de/CD/icc\\_city%20level.htm](http://www.urge-project.ufz.de/CD/icc_city%20level.htm), 2016-12-10.
- [14] Urban Redevelopment Authority of Singapore. Development Control Parameters for Non-residential Development[EB/OL]. <https://www.ura.gov.sg/uol/publications/technical/dc-handbooks/dc-parameters-for-non-residential-development>, 2017-06-30.
- [15] Urban Redevelopment Authority of Singapore. Handbook on Gross Floor Area[EB/OL]. <https://www.ura.gov.sg/uol/publications/technical/dc-handbooks/handbook-on-gross-floor-area>, 2017-06-30.
- [16] 许浩.日本绿地规划与保护[J].城市环境设计,2008(9):68-71.
- [17] Department for Communities and Local Government. Draft National Planning Policy Framework[Z].2011.
- [18] 高翔伟.借鉴新加坡经验,加强上海城市绿化管理[D].上海:复旦大学,2005.
- [19] Garvin A. Parks, Recreation, and Open Space: A Twenty-first Century Agenda[M]. Washington: The American Planning Association, 2000.
- [20] 李昌浩,朱晓东,潘涛,等.面向生态城市的绿地系统规划研究[J].城市发展研究,2007(14):39-43.
- [21] 周聪惠,金云峰.集约用地导向下城市绿地系统布局的精细化调控方法[C]//2014中国风景园林学会年会论文集(下册),2014.
- [22] 周聪惠,金云峰.“精细化”理念下的城市绿地复合型分类框架建构与规划应用[J].城市发展研究,2014(11):119-124.
- [23] 肖希,李敏.澳门半岛高密度城市中微绿空间的增量研究[J].城市规划学刊,2015(5):105-110.
- [24] 王婷婷,杨学军,胡松竹,等.绿量测算方法比较研究[J].中国城市林业,2010(4):36-37.
- [25] 郭雪艳.南京市常见园林植物的绿量研究[D].南京:南京林业大学,2009.

[收稿日期]2017-08-15

# 精细化城市设计与公共空间更新： 伦敦案例及其镜鉴

□ 杨震，于丹阳，蒋笛

**【摘要】**精细化城市设计是将现代企业的精细化管理理念融入现代城市建设中，以成熟的管理体系、广泛的社会常识和有效的技术手段为基础，重点关注城市公共空间的更新改进，从而提升城市空间的品质。在城市复兴的大背景下，伦敦更新与建设了许多标志性公共空间，为转型期的中国城市建设提供了镜鉴：精细化城市设计应作为城市整体更新战略中的一个有机环节；精细化城市设计与公共空间更新必须以解决实际城市问题为导向，应适度摒弃“理想主义”，追求“实用主义”等。

**【关键词】**精细化城市设计；公共空间更新；伦敦

**【文章编号】**1006-0022(2017)10-0037-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**杨震，于丹阳，蒋笛. 精细化城市设计与公共空间更新：伦敦案例及其镜鉴[J]. 规划师, 2017(10): 37-43.

## London Detailed Urban Design And Public Space Renewal/Yang Zhen, Yu Danyang, Jiang Di

[Abstract] Detailed urban design integrates modern entrepreneurial detailed management with urban development; and it is based on mature management system, social common sense, and effective technique. it focuses on urban public spatial renewal for spatial quality improvement. Under the background of urban regeneration, London has renewed and built many symbol spaces. Detailed urban design should become the organic link in urban renewal strategy; detailed urban design and public spatial renewal should solve practical problems, and turn from idealism to pragmatism.

[Key words] Detailed urban design, Public spatial renewal, London

## 0 引言

美国管理学家、经济学家泰勒最早提出“科学管理思想”，后经美国、欧洲传至日本，在20世纪50年代与日本现代企业的“精益生产思想”结合而最终形成“精细化”的管理理念、技术和方法。它强调通过对管理对象实施精细、准确、快捷的规范与控制来提高管理效率、降低管理成本<sup>[1]</sup>。最近30年以来，“精细化”理念被广泛引入发达国家的城市建设领域，以促进城市规划、设计与管理等各个环节的科学发展，推动城市建设从量的扩充转向质的提升。

英国首都伦敦作为全球城市，是精细化城市设计

领域的积极践行者——自20世纪90年代以来，中央与地方政府发布的一系列政策均强调：城市设计需要从程式化的设计过程转变为对公共领域“人性化、个性化、地域性”等维度的精细化塑造；其中，城市公共空间由于“承载着城市居民的日常生活和社会交往、协调着人类社会与自然环境的关系、具有强烈的可识别性和标志性”，“是构成城市总体框架、体现城市的历史文化内涵和城市特色的重要组成部分”，其设计与管理的精细化程度直接关乎城市的“综合竞争力”和“公众满意度”，因此是精细化城市设计的核心<sup>[2]</sup>。在此政策理念引导下，伦敦在城市战略制定、规划政策引导、项目设计开发和管理体系

**【基金项目】** 国家自然科学基金资助项目(51778076)、中央高校基本科研业务费资助项目(106112015CDJXY190004)

**【作者简介】** 杨震，重庆大学建筑城规学院、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室副教授。

于丹阳，重庆大学建筑城规学院硕士研究生。

蒋笛，重庆市规划设计研究院规划师。

设置等多个方面均将公共空间作为重要内容，积累了大量的公共空间更新与建设实例，具有很强的研究价值及参考意义。基于此，本文将以精细化城市设计为主要视角，对伦敦的相关实践展开阐述与分析，希望由此形成对当前中国城市建设的镜鉴。

## 1 城市设计在公共领域的策略性介入

### 1.1 明确公共空间的核心地位

伦敦的当代城市转型始于 20 世纪 80 年代保守党政府执政时期。中央政府大力消减地方政府职能，让市场发挥主导作用，推动金融服务业取代制造业及港口贸易成为伦敦新的支柱产业。与此同时，政府在城市建设领域体现出相当程度的“放任主义”倾向 (Laissez-faire)，削弱规划控制和公共设施方面的财政投入，让私人资本广泛“接管” (Takeover) “公共领域”的责任与义务，造成了公共空间品质衰败、数量下降及普遍的私有化等问题<sup>[3]</sup>。1997 年新工党执政以后，一方面继续推动伦敦城市转型，在金融服务业之外更是大力推动文化创意产业的发展；另一方面主张“第三条道路”，即寻求政府与市场之间的平衡与合作，倡导通过公私合作的方式提升“公共领域”的品质<sup>[4]</sup>。

在此背景下，重新强化城市规划的引导作用、通过精细化城市设计及管理来促进公共空间的建设与更新，成为政府城市政策的核心议题之一。建筑师理查德·罗杰斯受政府邀请领衔组建“城市工作组” (Urban Task Force)，完成了影响深远的研究报告《迈向城市复兴》，明确提出应将“以公共空间为核心的城市设计”作为一种“动态的发展策略”，贯彻到城市的复兴过程中<sup>[5]</sup>。这一战略思想被广泛结合到一系列的行动纲领及规划政策中，包括大伦敦市政府制定的《大伦敦规划》 (The London Plan, 2004)、《市长交通发展战略》 (Mayor's Transport Strategy)、《机会地区发展框架》 (Opportunity Area Planning Framework) 等。

### 1.2 建立城市设计控制体系

在精细化城市设计的贯彻层面，伦敦形成了涵盖宏观、中观与微观 3 个层面的控制框架：宏观层面包括确立城市定位、城市发展战略、城市整体风貌和城市级景观保护视廊等；中观层面包括功能片区轴线、片区制高点等；微观层面包括功能分区、公共空间、建筑布局、高层及标志性塔楼等。这些内容在《大伦敦规划》中得到了详细的说明，形成城市设计控制的“纲领性文件”<sup>[6]</sup>。在总体纲领指引下，又制定了

发展规划 (Development Plan)、设计策略 (Design Strategy)、地方设计标准 (Local Design Standards)、发展框架 (Development Framework)、开发要点 (Development Brief) 等一系列互相联系和作用的“操作性制度”<sup>[7]</sup>。此外，还时常采用设计导则 (Design Guidance) 作为城市设计控制政策的非法定补充性手段，通常以某个专题 (如街道空间、广场空间等) 为研究对象，如街道手册 (Manual of Streets)。设计导则虽不具备法律效力，但具有很强的针对性和可操作性，尤其适用于从设计流程、设计指引与设计细节等各个方面为具体方案设计提供精细化的指导和参考，部分成果也可转化为具有法律效力的政策、法规<sup>[8]</sup> (图 1)。

### 1.3 行政首长主推公共空间建设

伦敦先后两任市长利文斯通 (2000 ~ 2008 年任职) 和约翰逊 (2008 ~ 2016 年任职) 均十分重视公共空间的发展。利文斯通在伦敦中心区征收“交通拥堵费” (Congestion Charge)，使机动车交通量减少了 15%，交通拥堵减轻了 30%，提高了中心区公共空间的步行适宜度；利文斯通还推行“100 个世界广场计划” (100 World Public Spaces, 2002) 和“伦敦步行计划” (The London Walking Plan, 2005) 等充满雄心的城市战略来提高伦敦的公共空间供给<sup>[9]</sup>。在此基础上，约翰逊进一步强调伦敦的公共空间建设要涵盖从中心区到城郊的范围，提出建设“开敞与清晰的”公共空间网络，为此启动了“50 条更美街道计划” (50 Better Streets, 2009)<sup>[9]</sup>。2010 年以来保守党重新执掌中央政府，2016 年伦敦新市长上任，但迄今为止伦敦的城市发展战略并未发生重大调整，公共空间的建设仍在继续 (2008 年的金融危机造成了一定影响，但 2010 年以后房地产业回升则进一步助推了城市公共空间的更新)。

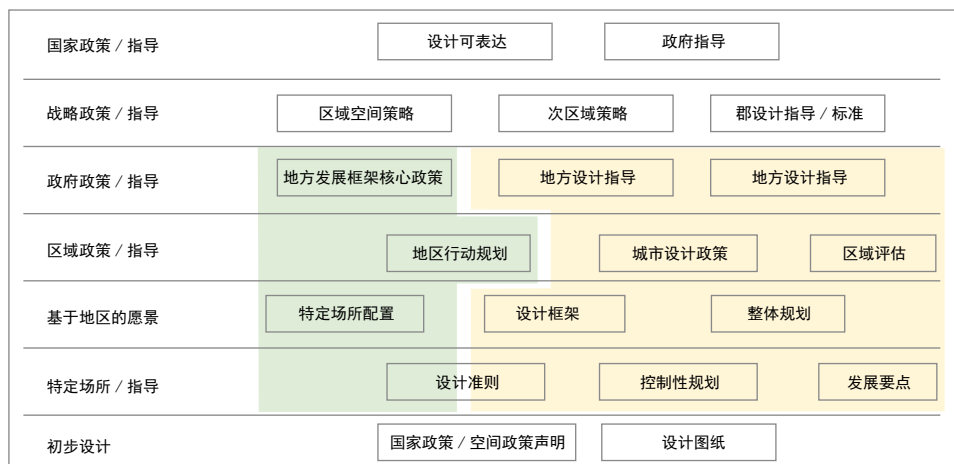


图 1 英国城市设计控制体系  
资料来源：CABE. Preparing Design Codes: A Practice Manual[M]. London: RIBA Publishing, 2006.



图2 根据形态划分的公共空间类型<sup>[10]</sup>

## 2 精细化城市设计背景下的公共空间特征解读

### 2.1 形态多样化

在政府的持续引导下，经过近 20 年的建设与更新，伦敦的公共空间类型已经十分多样化，包括广场、街道、滨河空间、步行桥、公园绿地、建筑骑廊和半开放的建筑庭院等。即使在建筑密集的中心区域，也形成了清晰可辨的公共空间网络，如在伦敦中心区的伦敦金融城，其公共空间体系包含了 6 种空间类型：广场 (36%)、庭院 (18%)、附属空间 (16%)、花园广场 (13%)、前区空间 (9%) 及其他 (8%)<sup>[10]</sup> (图 2)。通过城市设计的精细引导，上述 6 种类型的公共空间互相关联又体现出不同的形态特征：广场及花园广场通常规模较大，与街道联系紧密，公共性强；庭院通常规模较小，较为封闭，可控性强；公共艺术是广场的必要要素，前区空间也通常有鲜明的主题性等。

### 2.2 功能复合化

在功能方面，新的公共空间大多以一两种功能为主导，复合其他多种功能。有研究者根据主导功能将伦敦公共空间

分为 8 种类型：社区空间 (45%)、企业空间 (23%)、未定义空间 (17%)、室内空间 (13%)、市民空间 (13%)、消费空间 (8%)、服务空间 (5%) 和交通空间 (4%)<sup>①[10]</sup> (图 3)。在伦敦中心区内，金融城和哈姆雷特塔区拥有最多的企业空间，威敏斯特区拥有最多的市民空间；与此相比，内城区和外城区拥有更多的社区空间和室内空间；消费空间则遍布伦敦各处。

一系列的实证研究表明，伦敦公共空间的类型与社会表征之间存在较强的关联性，体现出精细化的功能区分。例如，消费空间、市民空间和交通空间的临街区域往往最具活力；社区空间和企业空间通常承载与社区、企业背景相关的活动，具有高活力、且呈现瞬时爆发特点；室内空间和未定义空间则通常十分安静，甚至空无一人<sup>[10]</sup>。精细化的城市设计为各类型功能空间提供了适应性的物质优化策略：以上空间的共同特征是都有较多绿化（除了市民空间）；社区空间提供了最多数量的座位，供使用者休息；企业空间、市民空间和消费空间内通常有极具吸引力的公共艺术；社区空间通常使用砂岩铺设人行道，企业空间通常混合使用花岗岩和砂岩铺设地

面，消费空间和交通空间则多使用花岗岩铺设地面<sup>[10]</sup>。

### 2.3 社会权属混合化

由于政府倡导通过公私合作方式增加公共空间的供给，使得伦敦公共空间的权属（广义权属，包括所有权、使用权、经营权和管理权等多重内涵）呈现出混合多元的特征。许多空间在本质上是所谓的“私属化公共空间”，即土地所有权、设计、建造、运营与管理的权力都属于私人企业，但向公众开放并提供公共用途；许多社区空间、企业空间与消费空间均属于这个范畴<sup>[11]</sup>，如泰晤士河滨水空间的建筑骑廊就属于向公众开放的“私属化公共空间”。也有一些公共空间的土地产权属于政府，但由私人企业投资营建后供公众使用，经营权和管理权则属于私人企业；一些市民空间、交通空间属于这个范畴<sup>[11]</sup>。一般而言，私人资本的优势在于设计、经营管理更为精细，如空间品质、安全度与清洁度更高，但同时也为伦敦的公共空间赋予了较多的“社会控制”、“商品化”和“符号化”等色彩<sup>[11]</sup>。例如，许多“私属化公共空间”限时开放，配备有专属的使用规章和管理人员，潜在地限制了公众

的可达性和社会活动的多样化；而一些市民空间和交通空间则被“圈占”用于商业活动（如举办商业演出、布置室外咖啡座等），如 Central Saint Giles 广场。

### 3 伦敦标志性公共空间更新实践案例分析

在上述各类型空间中，一些典型案例由于位于伦敦的核心地带，具有极高的可达性，同时在精细化的设计与管理之下呈现出鲜明的物质与社会特征，从而变得广为人知，成为伦敦的标志性公共空间，如泰晤士河滨水空间、金丝雀

码头区、特拉法加广场和展览路等。这些标志性公共空间被视为伦敦“城市性”的抽象、浓缩和升华，在激烈的全球城市竞争背景下，成为传递伦敦城市形象的“城市名片”；它们被等同于伦敦的“毕尔巴鄂效应”（Bilbao Effect），是精细化城市设计提升城市竞争力的佐证<sup>[3]</sup>。

#### 3.1 案例一：泰晤士河滨水空间更新

英国的“母亲河”——泰晤士河从伦敦市区穿流而过，是伦敦整个城市景观、环境、交通、经济与社会发展的重要组成部分；它见证了伦敦的城市建设历程，被称为“一部流动的历史”。泰

晤士河及其沿岸地带被看成是最能体现“伦敦场所精神”的地带<sup>[12]</sup>。从 20 世纪 50 年代开始，伦敦政府进行了若干次河水整治，将泰晤士河从一条工业经济时期的“死河”改造为“世界上最洁净的城市水道之一”，并主要通过以下设计策略实现沿岸地区的活力复兴：

(1) 系统化的总体设计。在宏观的城市设计控制层面，泰晤士河被纳入整个伦敦的空间发展与功能定位框架中：以泰晤士河为中轴，伦敦城区两岸区域被划分为风格有别、主题各异的 5 个文化景观保护开发区（段）——历史古城保护区、宗教与历史建筑保护区、南岸近代建筑文化区、科技文化功能区和码头现代滨水景观开发区；各个文化景观区（段）都有特色鲜明的标志性公共空间或景观节点，通过泰晤士河滨水空间这一“纽带”连接起来，形成完整的公共空间与景观系统<sup>[13]</sup>。

(2) 片区风貌与空间尺度控制。在中观层面，城市设计的重点是通过沿岸新建建筑的选址和建设高度进行精细控制，以形成协调的片区风貌、良好的沿岸城市天际线及适宜的空间尺度。伦敦政府颁布了《伦敦景观视线管理框架》（London View Management Framework, 2012），作为《大伦敦规划》的一项“补充规划指导”；明确规定泰晤士河沿岸景观作为伦敦战略性眺望景观之一，并提出建筑高度管控分区及 27 个保护视廊（其中，13 个具有最高法定效应）<sup>[14]</sup>（图 4）。这些政策引导控制了伦敦中心区高层建筑的分区布点，维护了重要历史建筑区域的“领空意向”，如圣保罗大教堂、伦敦塔和议会大厦等；同时，在局部区域也出现了超高层标志性建筑的集聚，在总体水平舒展的城市天际线中形成“戏剧性的”竖向对比效果，如泰晤士河北岸的金融城区域及南岸的“碎片大厦”区域（the Shard）（图 5）。

(3) 人性化的内部设计。①系统性。



图 3 根据功能划分的公共空间类型（部分）<sup>[3]</sup>

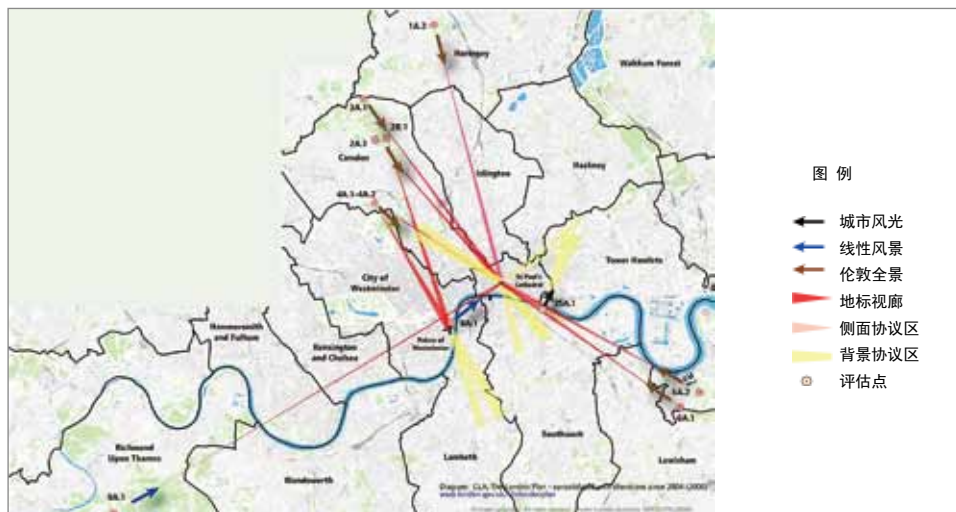


图 4 大伦敦地区指定的视觉走廊<sup>[14]</sup>



在微观层面，城市设计侧重控制滨水空间的系统性和景观配置的完整性。目前，已在伦敦中心区的泰晤士河两岸形成总长约4.8 km的公共岸线，将滨水步行道、滨水广场、公园、建筑骑廊、步行桥和游轮码头等多种形态连接为一体，串联起沿岸若干重要的历史、文化、市政建筑，如圣保罗大教堂、伦敦塔、议会大厦、伦敦市政厅广场、泰特艺术馆与莎士比亚环球剧场等，形成一个系统完整的滨水步行与游憩系统。②开放性。在整个滨水岸线中，广泛存在上文所述的“私属化公共空间”：大量的建筑骑廊、边庭与住宅前岸线等实际上是私人土地产权，但在城市设计的精细化控制下，保证了其与整个滨水空间体系的有机衔接及较高的公共开放度。③可达性。在可达性方面，滨水空间实现了人车分流，将宝贵的岸线资源留给步行者，同时沿线接入若干地铁站点及自行车道，确保与公交系统和慢行网络的联接。④舒适性。滨水空间内提供了较多的公共座椅、景观眺望点、小型集聚空间和口袋绿地等，提升了公共空间的尺度适宜性和使用舒适度。

### 3.2 案例二：展览路“共享空间”改造

伦敦中心区的街道肌理总体上保留了中世纪时期形成的“紧凑和蜿蜒复杂的形态”，即使在1666年伦敦大火之后仍然逐渐重建恢复到这种格局，体现出与一些欧洲大陆城市（如巴黎、柏林等）的差异。在城市转型过程中，伦敦政府提出将街道作为一种宝贵的“资产”，成为伦敦向世界“集中展示历史文明与现代繁荣的公共窗口”，因此也是城市设计精细化控制的重点。位于伦敦中心区南肯辛顿区域的展览路即是街道空间精细化改造的典范项目。

(1) 政策引导及设计指引。2004年，受伦敦交通局委托，伦敦城市设计顾问扬·盖尔提出将伦敦塑造成一座“适宜



图5 泰晤士河南岸碎片大厦（左）与北岸金融城（右）天际线



图6 展览路改造前后实景图

资料来源：<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2094939/Britains-longest-clutter-free-street-unveiled-make-things-SAFER.html>。

步行的世界级城市”，并推动《伦敦街道设计导则》等策略的出台<sup>[15]</sup>。随后，在中央政府层面，交通部门会同英国建筑及建成环境委员会发布了《街道设计手册》，成为伦敦街道空间设计与更新的标准指引<sup>[16]</sup>。2009年，时任伦敦市长的约翰逊启动“50条更美街道计划”，投资2.2亿英镑全面提升伦敦的街道空间品质，有力推动了街道空间更新的实施。

(2) 城市设计措施创新。改造的目标是让展览路“从传统的交通载体回归到人性化的步行街道”，但不给城市的

交通系统造成颠覆式的影响。为此提出一项创新式的城市设计措施：“共享路面”（也称为“共享空间”）。具体内容是首先将人行通道平均拓宽一倍，超过3.5 m，马路宽度相应“减肥”；随后移除一切传统街道具有的标志警示牌、红绿灯以及行人、自行车、机动车之间的路障，将马路与人行道融为一体，形成一个宽敞、平坦、延续的“共享空间”；采用大理石铺就路面，并设计成纵横交错的棋盘图案，强化整个公共空间的领域感，使机动车驾驶员进入后形成“心理预警”；在交通管理上，限制机动车

辆的行驶速度(每小时20英里,比其他街道慢1/3左右)(图6)。

### (3) 精细化的维护管理及效能评估。

展览路的“共享空间”改造耗时3年完成。在建成后,政府强化了精细化的后期维护与管理,主要工作划分为两个层面:①伦敦市交通局及市属公共设施公司负责保障道路系统性运行,对道路进行定期维护和修复,确保道路各功能设施的正常运作;②区政府则提供街道日常的安全、卫生清洁服务。实证调研显示:机动车在这条没有警示牌和红绿灯的路上必须谨慎驾驶,时时刻刻礼让行人;与改造前相比,展览路的交通事故发生率降低了60%;而由于机动车的通行路径仍然畅通,同时消除了红绿灯的等候时间,整体交通效率并没有降低(这当然也得益于整个区域密集的次级道路网络)<sup>[15]</sup>。如今展览路每年吸引游客1150万人次,成为10年来伦敦新兴的标志性公共空间之一。

## 4 促进伦敦精细化城市设计的其他因素

### 4.1 完善的管理架构

对城市公共空间实施精细化城市设计需要完善而高效的管理体系的支撑。从城市管理架构看,涉及伦敦大都市区的行政层级大致可分为3个<sup>[17]</sup>:

(1) 第一层级是1个伦敦金融城和32个自治市镇(London Boroughs),构成最基层的行政管理单元,可制定辖区内的城市设计控制政策及设计导则,但需在《大伦敦规划》的整体框架之内进行。

(2) 第二层级是大伦敦市政府及其组成部门,辖区为整个伦敦大都市区,由市长领导,负责制定《大伦敦规划》等战略性政策。这一层级也包括一些中央政府垂直任命的委员会(类似于中央政府派驻伦敦机构),参与伦敦大都市区具体事务的管理工作——某些区域可

成立特别机构行使地方当局职责,如负责金丝雀码头区整体更新改造的伦敦码头区开发有限公司。

(3) 第三层级是中央政府及其各部委,主要进行宏观性的政策指引。可以看出,这种管理架构体现出精细化的职能区分,行政重心集中在第一和第二个层级——尤其是大伦敦市政府及市长,对整个城市的城市设计与更新的战略导向起到举足轻重的作用(伦敦两任市长利文斯通和约翰逊在此方面的作为就是典型的例子)。但是,在英国现实的政治生态中,这种管理架构仍然较为复杂——大伦敦市政府的运作资金主要来源于中央政府财政拨款,少量来自地方税收,而市长却是由选民直选,而非由中央政府任命;市长要接受大伦敦议会的监督,而市长和多数议员有可能来自不同的政治党派(如约翰逊是保守党,而时任议员多数是工党)。这种局面导致利益错综复杂,使得许多城市设计和更新政策(尤其是大都市区层面)不能很好实施。

### 4.2 发挥地方自主效能

尽管如此,英国的规划与城市设计法规体系仍然较为简明清晰。除了核心法及核心法系由国会制定,新时期英国政府有意减少国家层面制定的规划政策的总量,鼓励充分发挥地方效能及公众参与。例如,在现有规划体系中(2012年后),废止传统“区域空间战略”(Regional Spatial Strategies);取消基础设施规划委员会,将重要基础设施项目议案的最终决定权交给社区与地方政府,使地方和社区在规划方面拥有更大的自主权,而非贯彻传统的“集权式中央发展规划”<sup>[18]</sup>。在这种体系下,地方政府能够根据城市的特点因地制宜、具备弹性的城市设计管理(如上文所述的伦敦三级城市设计控制框架),并且赋予规划师和城市设计师一定的自由裁量权。这种管理体现了英国人基于

尊重经验和惯例的“实用主义”风格,在很大程度上契合于精细化城市设计作为一种场所营造的“过程性”特征。

## 4.3 公众参与及技术支撑

“公众参与”也是精细化城市设计与管理体系的重要组成部分。1968年英国的《城乡规划法案》就确立了公众参与的法定地位,提出公众参与是规划法规体系的“骨架”<sup>[19]</sup>。1997年新工党进一步倡导规划与城市设计要促进广泛的“多层面合作伙伴关系”,以实现促进社会融合、达到多方利益共赢的目的;为此相继制定了“地方战略伙伴”(Local Strategic Partnership, 2001)、“携手共建”(Together We Can, 2004)、“活跃公民”(Active Citizens, 2005)等鼓励公众参与的政策。近年来,政府还推动电子化公众参与(E-Participation),利用互联网和数字媒介来展示城市设计愿景及收集公众意见,这些新技术代替了传统的调查问卷、公示板演示与社区会议等方式,使得公众参与方式更加广泛与多样化<sup>[20]</sup>。除了事前行为以外,英国城市设计的公众参与还包括项目使用后评价,包括调查城市设计本身的实施品质(如功能效用、文化性及艺术性)及项目对周边的影响(如社会效益、环境影响)等,如展览路“共享空间”改造项目就开展了充分的使用后评估。

值得一提的是,城市设计中的公众参与并不意味着以“社区”或者“公众”利益为唯一导向,而是一种寻求多方利益的“协调机制”(Reconcile),包括政治、资本与社会的协调、公共利益与私人利益的协调、美学需求与功能需求的协调、使用者与管理者的协调等。上文所述的伦敦公共空间的权属错综复杂,但总体上能够形成完善、连续的空间体系,与精细化城市设计管理中存在“公众参与”这一“润滑剂”、促进各利益方的“协调合作”密不可分。

## 5 总结：伦敦经验对中国的镜鉴

总体而言，在精细化城市设计与管理引导下，伦敦过去 20 年的公共空间建设卓有成效，在很大程度上成为全球城市中公共空间更新的“标杆”<sup>[3]</sup>。目前中国许多地区正进入“后城市化时期”，城市建设从增量扩张转向存量更新。在此背景下，利用精细化的城市设计策略与手段来提升公共空间品质、促进城市发展转型，成为新时期城市治理中的一个重大需求及挑战。伦敦经验对中国城市的镜鉴意义包括：

(1) 城市设计应当服从城市整体发展战略。精细化城市设计不能作为一种“孤立和隔离”的技术性操作而存在，而应该成为城市整体更新战略中的一个有机环节，服从城市社会、经济、文化层面全面提升的整体愿景。例如，伦敦始终将城市设计与公共空间更新与塑造城市形象、提高经济竞争力、传递全球城市雄心的战略紧密结合，由此在意识形态和政策贯彻层面都能输出持续不断的实施动力。

(2) 在“动态的设计过程”中兼容多维需求。精细化城市设计与公共空间更新不能视为单纯的物质环境的“美化”或者一种浅显的空间场所的“外观主义”，而必须以解决实际城市问题为导向，通过空间策略满足社会需求（也即“要做有用的城市设计”）。进一步而言，精细化城市设计不应该是一种“一步到位的解决方案”，而应该视为一种“动态的过程”。例如，伦敦的城市设计就较好地兼容了公共空间更新与生态环境修复、步行系统优化与历史建筑保护等多方面需求，同时在较长时间跨度以内（两任市长，16 年任期）做出持续的、渐进式的努力。

(3) 注重“实用主义”而非“理想主义”。精细化城市设计和微观层面的公共空间更新有别于传统的“宏大叙事或者终极蓝图式的规划”，由于面临存

量环境中错综复杂的利益关系，必须适度摒弃“理想主义”以及破除不必要的“专业成见”，而更多专注于达成各方利益的有效协调，伦敦的案例就展现了显著的“实用主义”特征。例如，泰晤士河沿岸的天际线控制及广泛存在的“私有化公共空间”，尽管带有值得争论的“符号化”和“社会控制”等色彩，但总体上形成了政治、资本、社区的相互平衡，促进了城市“公共领域”的正向提升。

(4) 建立“完备”与“弹性”的管理体系。精细化城市设计与公共空间更新需要在有效的管理体系内进行，英国的体系体现出一种兼具“整体框架的完备”和“操作策略的弹性”的特点，中央政府层面主要进行“战略指引”，地方政府拥有充分的自主空间，能够高效应对市场与社区的即时需求，同时城市设计管理更多体现为一种“因地制宜、因事而异的主动策略”，其间赋予规划师和城市设计师自由裁量权，而非墨守僵化的被动式法定程序——这对我国转型期规划与城市设计体系的变革尤其具有借鉴意义。□

### [注 释]

①部分空间具有一种以上属性。

### [参考文献]

- [1] 汪中求, 吴宏彪, 刘兴旺. 精细化管理 (一)[M]. 北京: 新华出版社, 2005.
- [2] 李伦亮. 城市公共空间的特色塑造与规划引导[J]. 规划师, 2007(4): 5-9.
- [3] 杨震. 城市设计与城市更新: 英国经验及对中国的镜鉴[J]. 城市规划学刊, 2016(1): 88-98.
- [4] 曲凌雁. 更新、再生与复兴——英国 1960 年代以来城市政策方向变迁[J]. 国际城市规划, 2011(1): 59-65.
- [5] Urban Task Force. Towards an Urban Renaissance[M]. London: Office of the Deputy Prime Minister, 1999.
- [6] Mayor of London. The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London[R]. 2011.

- [7] 陈楠, 陈可石, 姜雨奇. 英国城市设计准则解读及借鉴[J]. 规划师, 2013(8): 16-20.
- [8] 申利. 城市公共空间设计导则研究[D]. 华中科技大学, 2005.
- [9] Carmona M. The Place-shaping Continuum: A Theory of Urban Design Process[J]. Journal of Urban Design, 2014(1): 2-36.
- [10] Carmona M, Wunderlich F M. Capital Spaces: the Multiple Complex Public Spaces of a Global City[M]. London: Routledge, 2012.
- [11] 杨震, 徐苗. 消费时代城市公共空间的特点及其理论批判[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 87-95.
- [12] Terry Farrell. Shaping London——The Patterns and Forms that Make the Metropolis[M]. Hoboken: Wiley Publisher, 2009.
- [13] 郑伯红, 汤建中. 伦敦巴黎河岸景观带建设的实践与经验[J]. 城市问题, 2002(1): 71-74.
- [14] Mayor of London. London View Management Framework[Z]. London: Greater London Authority, 2012.
- [15] Gallagher M R. 追求精细化的街道设计——《伦敦街道设计导则》解读[J]. 王紫瑜, 译. 城市交通, 2015(4): 56-64.
- [16] Chartered Institution of Highways and Transportation. Manual for Streets[R]. UK: Chartered Institution of Highways and Transportation, 2007.
- [17] 马祖琦. 伦敦大都市管理体制研究评述[J]. 城市问题, 2006(8): 93-100.
- [18] Stationery Office. Localism Act 2011[EB/OL]. www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted.
- [19] Domack, Dennis. The Art of Community Development[D]. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin-Extension, 1981.
- [20] 汪军, 陈曦. 公众参与在规划决策中的有效实现方式: E-Participation 在英国的实践与应用[C]// 城市规划和科学发展——2009 中国城市规划年会论文集, 2009.

[收稿日期] 2017-07-15