

城市规划科技情报资料
研究类(3)87005(总005)

深圳的城市设计政策

——英国专家咨询报告摘要

陈占祥 译

中国城市规划设计研究院情报所

一九八七年六月

前 言

中国城建传统历史悠久，举世无双；在城建艺术成就方面，中国有着伟大遗产。同时，中国正在进行现代化运动和执行开放政策，实施历史性的变革。本咨询团在工作之始就提出学习吸收海外经验必须谨慎，不重复代价极高又无法弥补的错误。其中特别是由于机动车盲目发展和高层建筑充斥城市环境的错误。这些必须防止。

在一个具有全国性意义的地区内，建设一座新的大型城市，既是良机又是挑战。姑然近年来，无论是在发达或发展中国家，有不少新城镇建设起来，但极少新城镇具有如此优美的环境，如此之大的规模，如此速度以及如此崭新条件进行建设。而能有象深圳经济特区在这样短期内取得如此之大成就，则更是凤毛麟角。

1980年创建深圳经济特区，以加速经济开发速度并吸引海外投资；为中国建设师，工程师和规划师提供良好机会进行前所不敢设想的试验，探索新的设想和造型。具体的表现就是这座由三万人口在六年时间内增加到拥有五十万人口的新城区。这是令人惊奇的成就；这里有各种各样的建筑物，工业区，宽敞的新辟道路，还有令人叹服的绿化建设。

就视觉质量而言，不可避免地有些不街之感，但其质量标准却在逐渐上升。我们认为建设环境的这些缺点主要是由于对视觉要求尚未制订政策；城市设计尚无指导方针所致。

现在是考虑制订适当的城市设计政策与指导方针的时候，以帮助开发者去实现有意义的城市型体并保持经常的高水平视觉质量。具有引人入胜的城市型体环境将大大有助于吸引外资来深圳，同时对工作、居住在深圳的人民和来自各地观光的人们提供方便与享受。

第一部分 战略性的城市设计政策

1.1 深圳城市结构与城市体型

深圳城市体型大受其地理的影响。深圳经济特区在其沿北部界线的山脉，其东端有高达944公尺的梧桐山，与位于西南的深圳湾之间。此间有98平方公里的土地可供建设使用。

我们认为深圳所拟定的线型结构是开发所需的有效框架，完全与其自然环境及特区现有条件相适应。以下所提的粗线条的建议是为了发展并加强这一构思的。

保持北面山脉，永不要在此建筑并万分注意不让高层建筑挡住山峰景色。

清楚划清区间界线并保护好市区间的隔离绿带，决不允许在此建设。

要加强三条东西向主干道上的林荫特征；特别要注意中间的那条干道。

城市主要入口处应以高质量的建筑物和绿化处理突出之。

这里有入口处的三条进市区的道路；人民路，落马渡和南头北的高速公路入口处。搭火车来的旅客，其入市区的路线也要有良好的绿化处理。

1.2 道路与交通战略

基本道路网是与特区的线型结构相适应的，但是三条东西向主干道的不同职能应该有更明确的规定，中间的那条东西向干道应能与区内各中心有出入的联系。

应当拟定车辆停泊政策，包括综合设计标准；管理与执行的机制与责任规定。

如有可能，广州—深圳高速公路有一段对红杉自然保护区和沙头村有不利影响，应将此

段路线向高处稍移,走向改由北向东。为了充分发挥道路网的全部潜力,应当利用交通管理技术。在没有对道路网的承载能力进行综合的运转与经济评价之前,在管理方法使各交叉口达到最高通过量之时,不应当轻率采用立体交叉。

应制定一项全面的公共交通战略性政策,具有如下概念:服务水平、轻轨政策,在对各现有可用的系统进行全面评估之后,各种交通方式的分工职能,包括轻轨运输,大客车,小型公共汽车及出租汽车;机关用车安排与规章;以及公共交通改进与扩展的分期实施计划。

与此同时,应当采取短期措施去改进公共交通体系,包括公共汽车终点站和公共汽车停车场和车站乘客等候棚以及乘车服务。

1.3 人口与人口密度

估算居住用地和居住单元需要在人/户居住率假设下是有不少解释的,然而到2000年,很显然,预计人口840,000人是可以实现的,并不致于超过最低用地数量,也不会超过所拟定的人口密度分配规划。

人口密度不是简单的层高的函数,特区某些新建住宅区成功地证明采用中、低层建筑混合的住宅区也可取得较高的纯居住密度。应探索其它途径去实现所求的人口密度而无需修建高层建筑,从而保证维持人的尺度和个性并促使1.4节内的高层建筑政策的实施。

临时住房的位置与类型以及其有关公共设施应当作为开发项目总体的一个部份予以规划。

建设全过程的一切方面须有密切和经常的监督并对建设计划进行定期修订。

1.4 高层建筑政策

由于高层建筑对城市总的体型以及其周围地段有强烈的影响,必须制定高层建筑政策作为建筑定点与外型控制的依据并达到管理的统一。为此提出深圳高层建筑政策,并按此将市区分类加以如下处理:

a)市区位置重要地点应鼓励盖高层建筑,例如市政与商业中心,主要道路及城区主要入口处和城市入口处。

b)凡高层建筑可能对地区不利应禁止修建,这些地区包括保护市区,传统居住点,沿海滨地段以及一些高层建筑会挡住景观的地点。

c)凡不属上述两地段上修建高层建筑,只在证明该建筑物对城市环境能起积极贡献才能得到批准。

从环境而言,高层塔式建筑比高层板式建筑更为适宜;要建高层建筑,设计与施工必须符合最高建筑艺术与工程标准。

1.5 工业开发战略

目前的工业区设计做法需要重新考虑并要探索更能适应多种工业生产活动多样不同要求的其它型式以及特区内投资者的需求。

现在特区许多地方工业与居住土地使用混杂的做法应加停止;工人应住在附近居住区内享有各种公共设施的便利。

1.6 绿化与环境规划政策

今后城市扩展必对城市边缘地区的绿地和文娱用地增加造成威胁,包括农业用地以及丘陵(可能作为填海造地的填料),所以必须制定长远的绿化与环境保护政策以维护和利用各

项地区特性。如果还有可能要再研究即将修建的广州至深圳的高速公路以防止红树林自然保护区和其附近农村的破坏,具体建议请见1.2节。

位于东部的大鹏湾拟建深水港对环境和生态将有不影响,所以建议在付诸实施之前应从更大区域范围内对此项策略深入进行评估;为本设施所引出的问题及其需求程度有所评议以及同在这里开发旅游与相关事业的代价与效益分析进行比较。

有必要为利用山坡地段和与之相连的水资源制订维护、保护和管理政策,为深圳人民留出重要的文娛游憩资源。

1.7 旅游开发策略

目前远不存在明确的综合旅游建设,可是特区具有生命力充沛的地区与国际旅游事业的巨大开发潜力。所以制定这一策略是很有必要以便充分发挥这里的海上旅游资源 和 城市 旅游,山地体育旅憩,主题公园以及游乐场的作。用。

如果深水港港口付诸实施,大梅沙小梅沙要成功地建成为本地区中一个主要海洋旅游活动中心就成了不可能。

第二部分 城市设计指导方针

本节内指出有关城市设计的一般途径,接着是较详细的关于特区公共事业建设计划中某些具体项目的设计问题的建议,这些指导方针大多数是在1987年2月到3月之间进行本项城市设计研究时所见到的现有实例加予评估后而得出的建议,包括居住和工业建设,道路与交通系统以及广告板控制等等。

2.1 基本设计指导方针

在特区建设中应尽一切努力保护和培植一个明了易辨的城市型体,表现出地区 和 地方 个性,凡是可能利用传统建筑型体和特色都组织到设计中。在这样的人造环境的引人入胜之处和丰富多采应来自尺度与对比的运用;这一条重要的城市设计指导方针,在这一人造环境自身中要使之具有灵活伸缩性来保障其组成部分适应今后使用与开发中的变化。不同的城市设计元素如街道,广场和绿化以及城市交通体系应当充分反映出现有的气候,地形地貌,传统以及市内在视觉效果上起重大作用地段的影响。

2.2 居住建筑指导方针

近年来,特区居住建筑表现出幅度广泛的多种型体,对某些典型居住区进行评议结果清楚地说明规划中人口目标与密度是可以不同型体的组合而取得的。今后居住建筑的开发应将重点放在中,低层建筑上。这样做总的说来是与传统价值和保持地方特色有一致性的。滨河新村的中高层建筑群与渔民新村在这方面可能是今后发展方向,本报告中第四节提出的老深圳城改建规划建议也是今后居住区建设一个重要参考。

在特区有限数量的高层住宅建设是可以接受的,这类高层建筑应是塔式的,放在商业中心地区来加强城市型体并保障商业设施旺盛生命力与使用。

目前正在施工的高层高密度居住区建筑的型体和个性,如白沙岭住宅区是不合适的,作为今后特区内住宅区开发的模式是不能接受的,这一建设与特区城市型体是不相容的,长长的多层板式建筑会阻挡附近地区遥瞻山景,同时在居住地面上也令人感到不舒服。鉴于这不良作用,建议在此地区完成此项目应予以认真研究。

鉴于高层居住建筑往往位于中心地段,在景观上显得特别突出,因此它们的设计与装饰必须具有高质量,可是建筑外表的优劣不能牺牲建筑内部使用空间或采用低劣装饰和装置来决定的。

在居住区内设置社区绿地是重要的,特别在中心地区,儿童与老年人能去游憩公园又不方便,更要设置此类绿地,可是,为了能监视在绿地上游玩的儿童们以及加强社区中心感觉,要特别注意绿地周围建筑物有合适的朝向。居住区内公共绿地的规划与设计要尽量使地方机构的长期管理与维护职能减轻。要做到这点可以通过个别地或集体地把居民组织起来承担管理居住区职能从而使公共绿地无人过问的局面限制起来,还有可以通过在绿地设计中尽量种植一些便于维护的植物。

在居住区内,重要的是将车辆与人行分隔开来,但要采用经济的手段来解决设计出入口与流通道路网要避免通过交通并使之降速,还要便于车辆通过。应当设有恰当的停车场地和装卸场地;路旁停车不宜鼓励,绿化预留停车用地应当预留出来以便将来使用。

居住区内设置当地零售商店的数量和种类应当从现有的和计划中的市中心商业设施远近出发予以研究。

居住单元,尤其是多层高密度的居住区内,应当设有充分的储存空间和阳台供种植花卉和晒衣服之用。如果没有,在住宅底层应设有个别储存室。

2.3 工业区开发指导方针

特区内到今天为止,工业区设计大部分采取单一的高密高开发类型。这种局限的做法从可预见的广泛的生产活动项目来看,是不合适的,可能在今后工业投资方面成为一种障碍。从大部分工业生产活动类型来看,典型的七、八层标准工业厂房是不恰当的,无论是对高技术工业或是维修车间都不合适。建筑设计也存在不少缺陷,包括朝向不良,通风不佳以及与装卸车场地和车流向有冲突。改进的建筑类型更进一步与将来的厂房使用者的需要配合起来,仍需加以推敲。目前,工业区内的出入口和交通流动的标准是不够的,工业交通量是要按着估计量增加的,这些要求需要进一步研究和改进,步行者和骑单车的人们的需要也应加以特别注意。

特区内工业区位置要从周围土地使用情况,环境影响和一些工业生产活动对交通出入方便要求等各方面来进行评议。工业区的详细规划与设计要在对将来可能使用厂房者的需求有明确的了解后进行,这包括厂内面积,储藏与扩展面积,停车和装卸车场地面积等等。如果不能做到,要尽量使工业区留有伸缩余地。

工业区开放代价要在某一水平以允许政府通过在投资者有能力可支付的议价政策重新调整支出栏目。

在特区内为改进短期内现有工业区的效率可以对这些工业区进行一些改动:给某些挑出的建筑物进行局部的或全部的改动。(除了加宽道路与外立面稍加处理之外)

2.4 在特区内道路和交通系统不断发展的情况下,应当制定综合的设计指导方针以保证设施与最大经营效率两者间相应的标准,还有必要将决定系统运转的企业间的安排加以清楚规定;不同的有关公共部门的职责和任务规定出来。当前问题应是将高速公路的从红树林的一段重新定线,将其移到东北的高地上。这样修整线路非但对环境有利而且还可降低造价。

对某些标准道路断面应进一步加以研究,主要是为了改进东西向北面主环路职能效率以及三块板的合理应用。考虑中的轻轨交通运输系统应采用什么类型,如何走线和实施步骤以

及与主要道路如何接联，都需要予以立即研究。现在，主干道交叉口一般说来工作得不错，目前车辆还不太多，交叉口仍有不少无用的路面，因为道路往往太宽。从改进效率出发，对标准交叉口设计作审议是有益的。

目前采用的交通信号灯系统不是国际通用的，有些信号是多余的，要研究采用其它系统，较为普遍采用的，更为高效的管理技术。在主要路口交通信号位置要改进，要使驾车人便于看清又保护行人与自行车免受机动车威胁，主要道路上行人过路与自行车穿过在某些地方由于规划师改进交通流向，有所解决，鉴于人口与交通流量迅速增长带来交通安全问题，交通管理重点应当反过来，更要注意行人与自行车的管理。

公共汽车站和乘客候车棚设计不理想，应当在详细估计实际需要基础上加以重新考虑。

2.5 广告管理指导方针

政府当局应当对广告牌大小，设计与竖放地点以及照明等有所规定并制定一套全面的管理办法。

第三部分 开发建议—福田中心

为开发福田中心准备了具体城市设计建议和指导方针以便指导开发人之用并作为制定详细开发的一个基础。这些可以说明在本报告中第一与第二两部分所提到的某些城市设计政策与指导方针如何具体应用。

福田中心建议总的构思是一个严整的道路方格网系统，其正中是一个线型广场作为焦点，南北两端有山峰为对景，广场四周围有独立的围廊，廊外为公共建筑，两座塔式摩天大楼耸立在广场入口处，建议这一构思加以采纳。

深圳市规划局应承担起按此开发规划把福田区土地与四周保护起来的责任确保今后按计划开发以及将这一构思和指导方针进一步发展。

尽早地开始与公私方面的开发者举行讨论以便落实第一阶段建议。

第四部分 旧深圳改造建议

旧深圳有很大的旅游潜力。具有丰富想象力的城市管理加上一项积极的维护政策而不是重开发，可以创造出一个对居民和旅游者具有吸引力的环境，这就可挽救某些幸存的特区传统，出现一个具有自己个性的胜地。

改造老城非但能解决特区内的住房问题而且还能增加与旅游有关的收入和投资。

老城应当正式宣布为一特别地区，在这里要确定那些是维护地段，那些是保护地段并明确那些历史性建筑要列入保护之列。

现有的居住建筑通过自助（或自理）加以改进，此外设置一个“核心”或者说地段和服务行业简易屋宇等应看作为特区住房总策略的一个必要组成部分，这些简易屋宇设施就居民需要而言非但更为合适而且还能最大限度利用有限公共资金和现成的居民劳动力和财力。

为使深圳市人民政府建立起机制，利用自助或自理建设，合资和海外投资改进居住区，需要对此特殊的筹资建房进行研究。

市政府应考虑一个特别落实组织负责改造本地区。

要明确指定一个第一期的‘行动地段’和一个可行性研究报告，可能以历史旧城为中心，进行这两项工作时要结合试点工程早日实现。

第五部分 罗湖区商业中心开发建议

建议深圳规划局采纳（原则上）本节中各项建议作为再开发与改进罗湖商业中心的基础。在建议的基础上，深圳市规划局要为全部罗湖商业中心拟定一项全面行动规划，包括此地区一切有关的公私两方面已批准的开发项目以及开发协调工作细则，其注意力焦点都应联系到本区内深圳旧城的改造上。为了自始至终在全部商业中心保持高标准的规划与设计与特区及其地区的主要商业与文艺中心要求相适应，深圳市规划局必须对中心开发的一切方面保持密切与经常的管理，尤其要注意与拟建的市政广场和人民路步行商业街。在开始实施再开发项目之前，有些现有建筑物需要拆除，某些现在住户需要迁居，重新安排这些居民的全部工作量必须估计准确并在合适地点建好拆迁用房。

第六部分 绿化及环境指导方针

6.1 背景

深圳市高速发展带来不少绿化规划环境问题。随着城市扩展与巩固，这些问题需要及时解决。有些问题关系到管理问题的日益积累，而有些则关系到详规中不同土地使用的适宜性。

6.2 开发控制与绿化带的管理

必须阻止绿化带不断被破坏的情况，必须更严格地控制绿化带上的临时性构筑物。维护绿化带应当从新在此恢复农地并予以保护以及在此进行大规模造林。

6.3 居住区内绿化管理

居住区内绿地维护与管理的责任越来越多落在市府身上，应当把绿地更多的分配给居民以减轻市府责任，这样政府可更多致力于特区创建和管理大型公园与游憩场地。

6.4 道路绿化

应当采用更多的不同树种与不同密度的植树从而在全市内创造出多变的景观并突出不同地段与邻里单元的个性。

与主干道平行的人行道与单车道应稍高出于路面以削弱机动车的干扰与汽车排气。

6.5 河水污染

城市化过程的后果之一是河水污染加重，溢水，和河岸损坏；因此应当制定深圳市全面保护和管理水资源政策，特别要注意深圳河的保护

6.6 农村的维护

特区内现存传统农村和居民点应当予以维护，改善并组织到城市机体中去，这样可以在新深圳中保证有历史见证和趣味并避免在老的和传统的社区产生不必要的社会/经济骚扰。

6.7 荔枝园的维护

现有荔枝园应当组织到特区的森林公园与绿地网中，与行人和单车专行线结合起来。在此项计划实现之前，这些地区应当用铁丝网围起来以防止破坏和倾倒垃圾。

6.8 蛇口海岸维护

蛇口海岸从现在的码头起到旧渔港应当加以提高,包括路面铺装设计,植树和改造目前污染严重的海滩,使之成为一个城市主要景点和旅游胜地。

6.9 深圳大学内湾公园

建议中建设东西向南环路在深圳大学造成一个内湾,这样产生很好机会可好好加以利用:创建一个包括内湾在内的海滨公园作为水上运动中心,还有海滩,绿地和大学村都应开发成为本市的一个重要文娛游憩胜地。

6.10 东部海岸开发旅游事业

东海岸旅游开发与港口及工业开发有重大冲突,这需要解决。东海岸香港东北新界一起研究其旅游潜力是项刻不容缓的工作,从而对此间开发旅游与港口开发作一比较。

盐田渔村发展成为一重要旅游点是具有极大潜力的并能增加在大梅沙与小梅沙兴建旅馆的价值。

为了充分发挥东海岸高质量的天然环境,今后在此地区建造旅游旅馆应宜建低层的,选址要靠海滩最端处,设计要与附近景观协调。

6.11 山坡地与水库开发文娛游乐活动规划

特区应拟定一个区内山坡地与水库地区全面管理政策,先明确文娛游乐活动区划及土地使用类别及范围并对其开发为文娛游乐提出控制管理意见,在此基础上制定全面管理政策。

东海岸山坡地带及蛇口后面地带的管理应予以特别注意,还有在市区边缘地带上的废弃采石场要修复其环境破损,也需重视。深圳水库及其附近开发成为市区主要城市公园是有很大潜力的,也应加以探索。

第七部分 实施先后次序

7.1 前言

自从1980年深圳市人民政府取得巨大成就之后,在今后年代特区政府政策将要以巩固完善现有成就为主,这一时期内、为了巩固和完善不免要对现有机机构体制作一番评议,以便探讨一下如何更有效的使用有限的公共资源、制定全面的开发管理政策作为今后扩展的纲领也是明显地必要的。

7.2 机构体制

规划局权力

自从特区建设以来,深圳市规划局取得相当成就,然而局的权力和资源却是有限的,有迹象说明,有时有些重大建设项目的修建,规划局与之无关甚至一无所闻。作为城市规划唯一机关,掌握特区开发规划的全部必须赋予它更大权力去控制与指导项目实施过程中的一切方面。

城市当局的管理与维护责任

城市开发是项不断的过程,从设计到施工延伸到管理和维护、公房数量到2000年预估到的增长,再加上其它公共设施的增加意味着市政府要承担巨大的管理与维护责任。必须要找到可能减轻这些责任的途径,包括:

- a) 一项对设计标准与使用性能说明书的全面评议:
- b) 更多的重视公房出售办法:

- c)减少公房居住区尚未经分配的公共绿地的数量。
- d)总的降低维修工作量，在公共发展项目要审议设计标准与使用性能说明书；
- e)继续把点上的管理和维护责任下放到居民组织。

土地开发程序

目前特区审批工程项目的开发管理章程使开发者等候时间很长，如果简化一下看来会有很大方便，譬如说限制投资者与审批机关的联系，将手续都集中到特区开发公司的某一部门。

土地使用费与租赁期限

现在的开发管理立法的另一方面也需要加以审议以促进更佳投资环境：那就是向各种投资项目征收的标准年租金（土地使用费）。同样地也应审议一下各项开发的最长土地租用期限以鼓励工商企业作更长期和更多的投资。

7.4 开发控制与设计指导方针

目前特区开发控制指导方针看来似乎在内容上有些一般和不平衡。深圳市规划局可按本报告中的建议应当首先拟定一整套规划与设计指导方针概括开发的一切方面。

7.5 具体规划政策

除了总的设计指导方针外还有许多具体规划政策需要制定并执行之，这些都在优先之列，这些政策要与下列项目有关：

- a)高层建筑（特别要重新考虑白沙岭住宅区）
- b)工业区建设
- c)交通
- d)绿化与环境规划
- e)旅游开发
- d)住宅建设

7.6 战略规划先后次序

由于对特区今后开发有可能产生不利影响，有两项主要规划策略问题首先需要指出：

- a)广州至深圳高速公路定线问题：

目前的定线威胁红树林自然保护区并切断蛇口与其腹地的联系。鉴于高速公路施工已在进行，应从速着手考虑线路一段的修改。

b)关于大鹏湾建立海港及其有关工业开发：这项建议的经济上重要性是清楚的，但是不可避免的生态与环境破坏以及开发规模之大，可能在此区域内产生海运设施过多的严重情况，这使人不安，所以，必须在实施之前要从区域规划角度对此项目进行详细评估，弄清真正问题所在以及需求程度，为了提出其它开发的选择需要有详细研究作业与环境有利的旅游开发能取得效果的比较评价。