

STUDY
ON PROCESS SUPPORTING SYSTEM
OF URBAN DESIGN

城市设计过程保障体系

■ 王 卡 曹震宇 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

城市设计过程保障体系

STUDY ON PROCESS SUPPORTING SYSTEM
OF URBAN DESIGN

王 卡 曹震宇 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市设计过程保障体系 / 王卡, 曹震宇著. —杭州:
浙江大学出版社, 2009. 9
ISBN 978-7-308-07063-8

I. 城… II. 王… III. 城市规划—建筑设计—研究
IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 168868 号

城市设计过程保障体系

王 卡 曹震宇 著

责任编辑	杜希武
封面设计	刘依群
出版发行	浙江大学出版社 (杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	杭州好友排版工作室
印 刷	德清县第二印刷厂
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	16.25
字 数	327 千
版 次	2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-07063-8
定 价	39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

序

城市设计的运行实施问题在我国城市建设中逐渐突出也越来越受到重视,有学者和城市管理者试图用城市设计的“过程性”来审视分析和解决上述问题。然而如何对待这种过程性,在目前尚处于“试错”阶段,缺乏足够的科学理论作支撑。国外固然有经验可供借鉴,但囿于国内体制与城市发展进程的不同,终究难以适合中国的国情。

本文作者通过理论研究和实证经历,提出从技术性干预和社会性保障两个维度来认识面向实施的城市设计过程。在此基础上,提出了城市设计过程保障体系的概念,认为目前我国城市设计过程中缺乏的不仅仅是高质量的设计和管理技术,还包含了系统性的设计和运行环境,也就是城市设计过程保障体系。体系的四大要素——法规体系、机构组织、评价体系、公众参与的普遍缺失,以及他们之间组织机制的不完善,已经影响了我国城市设计的发展,并直接反映在城市建设中。

城市设计过程保障体系及其组织机制的构建和完善,需要很长一段发展过程和经验积累,与城市设计的技术方法相比不可避免地具有一定的滞后性,并且体系涉及的机构组织也具有相当的广泛性。作者认为试图单纯依靠“自下而上”或者仅仅是部分机构进行努力的方式是不足取的,应当充分理解和发挥我国特有的规划优势,走城市设计和规划“一体化”之路,才是我国城市设计的解决之道。

本文作者是浙江大学建筑系的教师,是浙江大学建筑设计研究院·城市设计工作室的骨干,长期的课题研究与设计工作,促成他们从城市设计师的角度出发,理性地探索我国城市设计的运行实施过程。因此反映最新走势的学术观点与大量设计案例的结合可称本书的特点,尽管未达高屋建瓴的境界,却希望能够唤起城市建设参与者的共同关注,携手完成我国城市设计过程保障体系的建立和完善。

王欣

09.9.14

摘 要

在我国城市设计进入纵深发展的新时期,“城市设计成果无法实施到位”是目前我国城市设计理论和实践都面临的重大现实问题。本文基于多年城市设计的实践与理论探索,尝试在城市设计过程理论的基础上提出城市设计过程保障体系理论,期望突破专业的束缚,在运行环境方面为城市设计过程提供一个相对完善的支撑体系。

第一部分是导论,首先明确城市设计的定位属性,在对国内外城市设计理论和实践进行比较并发现问题后,提出城市设计过程保障体系的概念。

第二部分(第2~3章)是对城市设计过程保障体系概念的理论定位,认为城市设计是物质性过程和社会性过程的综合,凸现社会性要素对城市设计过程的重要影响,并在这个二维过程理论基础上,明确过程组织机制在其中所起的重要作用及其方法论特征。

第三部分(第4~7章)针对城市设计过程保障体系的四大组成要素——法规体系、机构组织、评价体系和公众参与展开论述,在分析其概念内涵的基础上,结合大量的实证,总结我国在该领域存在的问题并提出解决的策略。

第四部分(第8章)结合大量实证,探讨在我国目前条件下,城市设计过程保障体系的可操作性,并在此基础上重新认识“城市设计与城市规划一体化”策略。

关键词: 城市设计,城市设计过程保障体系,法规体系,机构组织,评价体系,公众参与

ABSTRACT

The new development of urban design in China is meeting a very important problem on theory and practice that is “the design of urban can’t make it effecting”. Based on years of design experiences and theory exploration on urban design, this paper put forward the theory of process supporting system of urban design. The promotion is root in the process theory of urban design. The aim is to provide a good supporting system for the process of urban design on its running environment.

In the first part this paper is prefaced by the definitude on attribute and location of urban design in city development. On this point, the theories and practices on urban design are compared between China and western countries. Based on these analyses, with questions on urban design process, at the end of this part the concept of is put forwarded.

The second part of this paper is theoretic location for theory of process supporting system of urban design. It is put forwarded that urban design has two dimensions of process-corporality and sociality. The latter is acting a very important but hidden role on the stage of city developing. Based on this two-dimensions-process theory, the importance of organization for process supporting system of urban design is realized. At the end of this part, the methodology of process organization is discussed.

The third part of this paper is divided into four chapters which corresponding to the four important elements of the process supporting system of urban design. They are Statute Guarantee System, Organization System, Assessment System and Public Participation. Their concepts, contents, organization, problems in practices and countermeasures are discussed with kinds of experiences in China.

The fourth part of this paper is analysis on maneuverability of process supporting system of urban design with large numbers of designs and practices in China. Based on it, the strategy of “urban design combined with city planning” is reconsidered. It is put forwarded and discussed that the process supporting system of urban design can be organized effectively in comparatively short time in China with this strategy.

Key words: Urban design, Process supporting system of urban design, Statute guarantee system, Organization system, Assessment system, Public participation

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 城市设计的定位属性	1
1.2 课题研究背景	4
1.3 研究内容与篇章结构	17
1.4 研究方法与技术路线	20
第 2 章 城市设计过程保障体系的理论定位——城市设计两维过程理论	22
2.1 城市设计过程理论	22
2.2 城市设计过程的两个纬度	25
2.3 城市设计过程保障体系概念	30
2.4 小结	32
第 3 章 城市设计过程组织机制	33
3.1 城市设计过程组织机制的概念	33
3.2 城市设计的方法论发展	34
3.3 现代城市设计过程组织机制的方法论特征	36
3.4 过程组织机制举例分析	41
3.5 小结	48
第 4 章 城市设计过程保障体系之一——法规体系	50
4.1 城市设计与法律制度	50
4.2 城市设计法规体系保障体系初析	53
4.3 国外城市设计法规体系刍议(以美国为代表)	57
4.4 对建立完善我国城市设计法规体系的建议	68
第 5 章 城市设计过程保障体系之二——机构组织	83
5.1 机构组织的概念	83
5.2 国外城市设计机构组织的相关经验	88
5.3 机构组织的现状和面临的问题	91

5.4 机构组织建设的策略	99
第6章 城市设计过程保障体系之三——评价体系	118
6.1 评价体系的初步认识	118
6.2 城市设计评价体系过程理论	131
6.3 国内外典型评价体系过程	151
第7章 城市设计过程保障体系之四——公众参与	160
7.1 概述	160
7.2 公众参与城市设计的概念认识	161
7.3 公众参与城市设计的内涵解析	165
7.4 公众参与城市设计的应用探索	176
7.5 当前我国公众参与城市设计的难点与对策	197
第8章 城市设计过程保障体系的可操作性探讨	
——促进城市设计和城市规划的一体化	207
8.1 城市设计和城市规划一体化的理论根源	207
8.2 城市设计过程保障体系与“一体化”策略	209
8.3 小结	224
第9章 结 语	225
图片来源	226
参考文献	231
附 录	239
附录1 城市设计实证一览表	239
附录2 舟山临城城市设计过程	242
附录3 城市总体规划、城市风貌规划与总体城市设计内容比较	250
致 谢	251

第1章 导论

1.1 城市设计的定位属性

进行城市设计研究首先要明确的是,城市设计在现行的城市建设技术与管理过程中所处的位置,城市设计承前启后的对象以及在这个过程中发挥的作用和作用的方式这些基本问题,即城市设计的定位属性。

1.1.1 理论形态的城市设计与应用形态的城市设计

“城市设计”作为控制城市形态发展的技术手段,在概念上包含着两个层面的意义:其一,是作为一种思维的理念,由此引导下进行的城市设计研究是一种理论形态的城市设计;其二,是作为一种应用技术方法,由此引导下进行的城市设计研究是一种应用形态的城市设计。^①

理论形态的城市设计可以是纯粹的学术性研究,也可以作为一种思维的方式,以理念的形式贯穿于从城市总体规划直至开发项目设计等一系列对应具体城市对象的技术环节,研究的是“设计”本身。

应用形态的城市设计与前者的最大区别在于其目的。后者以解决具体现实的都市问题为价值取向,成果明显具有“内容现实性、目标针对性和实施可行性”的特点,研究的是“设计”的实施过程,关注更多的是“设计”以外的社会多元因素的综合影响和制约。

综观国内外城市设计的发展,都经历了最初的城市设计需求到城市设计理论发展又到城市设计开始面向实施这三个阶段,即城市设计正逐渐从强调理论形态走向强调应用形态(表 1-1)。

应用形态的城市设计是本文研究的主要对象,在以下的论述中凡出现城市设计的概念,均特指应用形态的城市设计。

^① 徐雷. 管束性城市设计研究, 博士论文. 2003, P20

城市设计过程保障体系

表 1-1 国内外城市设计发展阶段对比

国家	现代城市设计理论产生(引入)		对城市设计需求的活动时间	城市设计开始面向实施		备 注
	城市化水平	时间		时间	发展状况	
美国	40%	1900 年	1900 年以后	50 年代以后	许多城市开始进行城市设计,以纽约为代表	发源地,从兴起到成熟相对城市化略滞后
日本	40%	1955 年	1955 年以后	60 年代以后	开始城市创造运动	
中国	30%	1980 年	1980 年以后	90 年代中期	理论学术研究日益广泛,城市设计向实施纵深发展	理论引入相对城市化水平略超前

1.1.2 城市设计的运行体系

开展城市设计必须形成一个相对稳定的体系用于管理与实施,避免出现工作方法、内容、深度和操作方式的差异以及管理尺度的摇摆与变化,使设计与管理都有章可循,以保证城市设计实施的连贯性与整体性,得到良好的实施效果。

1.1.2.1 我国现行城市规划设计运行体系

在我国,城市规划的职能层级由总体规划到控制性详细规划再到修建性详细规划,各层级的职能关系清晰,编制主题明确,成果格式规范。

城市总体规划是最高指导性成果,其意义是确立城市发展的目标,保证在实现目标的过程中最佳地利用城市资源,同时保证城市利益整体与公平地分配。城市总体规划由国家立法(《中华人民共和国城市规划法》)维护其成果及其编制过程的严肃性和权威性,编制主体是各级地方政府并由上一级政府负责审批。

城市控制性详细规划是在总体规划之下,面向开发的规划控制阶段。它由城市政府所属的职能部门代表政府进行委托,由技术专家编制完成,落实如何通过城市资源、特别是土地资源的分配实现城市总体规划确定的目标,重点是制定工程技术层面控制开发的定性法则和量化图则的编制并以此直接衔接具体的项目设计,其成果直接成为开发项目的指导性文件。

城市修建性详细规划则在控制性详细规划之下对控制性详细规划确定的定性法则和量化图则进行二维空间形态层面的分解,并确定形态的三维控制性法则。

由总体规划到修建性详细规划的过程是一个城市发展由理念与策略逐步向实施和形态的转换过程,各环节都有明确的编制规范和审批程序,下一级的成果直接向上一级成果负责,因此是一个典型的自上而下职能层级分明的过程。

同时,作为技术工作,城市由总体规划到修建性详细规划的各规划控制环节技

技术规范系统严谨,成果刚性强,评价标准统一,政府作为成果的责任方责任主体明确。因此,规划成果的管束性特点在我国十分突出,经常体现出强烈的法律或法规的效应。

但城市的发展目标在通过资源的分配,特别是土地资源的分配,转化为城市形态得以实现的过程是一个典型的物化过程,以规划的技术手段控制形态生成的方式随着形态生成过程的逐步深入,在技术上的缺憾就会逐步显现,特别是修建性详细规划的环节,在计划经济体制下有其存在的基础和发挥作用的空间,而在市场经济体制下当城市形态的各个细节必须依赖市场行为的介入以及形态生成法则的技术属性方能实现时,明显失去了其存在的基础。此时,在上承规划成果,下连项目开发设计的关系链中,城市设计的作用开始凸现。

1.1.2.2 城市设计的运行体系

对我国而言,城市设计与城市规划的特殊关系决定了其对城市规划的策动是首要的,在相对高速发展的城市形态演变阶段,维护城市设计策动城市规划的作用是十分重要的,否则城市设计与城市规划的区别将很难分清,导致城市设计在技术内涵上无法界定,成果很可能成为形而上的产物,结果使城市设计与城市控制性详细规划没有什么区别。(吴良壖,1983)同时,只有明确城市设计首先是对城市规划,特别是对控制性详细规划的策动,城市设计与开发项目设计的区别才能显现,否则城市设计将会因过于追求形式的细节而使开发项目的设计失去创作的空间,结果要么城市设计成果在面对开发项目的设计创作要求时其设计引导的作用丧失殆尽,成为单极的刚性控制,要么因开发项目的设计创作要求而使城市设计的成果被扬弃,再回归城市规划控制下的形态生成的轨道。事实证明这两种结果在我国屡见不鲜。在耗费巨大的人力和财力后城市设计成果的这两种结果都是我们所不愿意看到的。

显然,城市设计的运行体系不应该像城市规划一样是一种自上而下的运行机制,相反,在发达国家,城市设计是一种典型的自下而上的运行机制,而且常常显示出比城市规划更大的作用,甚至替代城市规划成为控制城市形态生成过程的主要技术手段。参考发达国家的经验,分析我国的现状,可将城市设计的运行体系概括如图1-1所示的图解。从图解中可以看出,城市设计的运行体系包括保障系统、设计编制系统和过程管理系统三个组成部分,贯穿其中的是各系统间的互动与反馈机制。在保障系统中,理论上讲,公众参与是基础,由公众参与自下而上形成保障系统,通过过程管理系统指导城市设计的编制,在城市设计形成成果后,再经由过程管理系统的过程保障其成果有效地贯彻与执行。

很明显,这是一种在发达国家较成熟的城市设计运行体系,在我国眼下正在进行的城市设计项目的过程中,较为成熟的部分是设计编制系统,最不成熟的部分是保障系统,因而导致了过程管理系统的迷失与混乱。

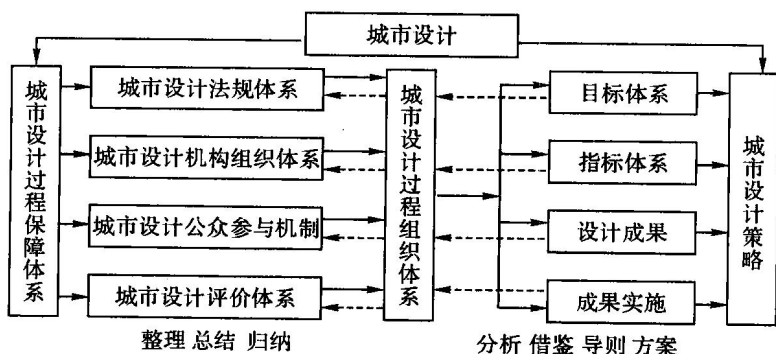


图 1-1 城市设计运行体系(来源:徐雷博士论文《管束性城市设计研究》)

1.2 课题研究背景

1.2.1 国外城市设计实践发展

1.2.1.1 美国——区划发展

美国城市设计作为公共政策登场以来,至今已有一千多个城市实施了城市设计制度与审查许可制度。美国各城市并没有城市设计的专门法规,有关城市设计的法令大多包括在“土地利用区划管理规则”(Zoning Control)以及“土地细分规则”(Land Subdivision)中^①。

“土地利用区划管理规则”(Zoning Control,简称区划法)是美国城市设计控制的一大特色,它见证了美国城市设计发展的历史,体现了自下而上的地方自治型模式。

1916年区划法在纽约诞生,解决了城市无序膨胀和城市美化的问题,规定相对简单,主要包括建筑高度与建筑后退控制,以及土地使用用途的相容性规定。

1926年,美国最高法院确立区划的地位和作用:保护公众健康、安全和福利,必须随时间和形势的变化不断调整,体现历时性特征。

1961年,纽约市经过长达20年的研究和公众听证,采用新的区划法,引入了“容积率”概念,以决定每块用地上的最大建筑面积。

60年代到70年代,乔纳森·巴奈特成为美国城市设计的领军人物,他于1967年在纽约市组成美国第一所城市设计机构——城市设计工作小组,进行了广泛的城市设计实践,对区划法作了创造性的补充和发展,提出了“设计城市而不是设计

^① 吕斌. 国外城市设计制度与城市设计总体规划, 国外城市规划. 1998. 4

建筑”的著名城市设计理论和方法,认为城市的产生和发展是受到社会多种力量综合影响的结果,倡导城市设计师接受广泛的多学科教育,完全摒弃了理想主义的理论,认为社会文化背景、经济政治、时间连续、各阶层的合作等社会性要素才是决定城市设计实施的关键。

1974年,根据纽约城市设计实践成果,对区划法开展了又一次修订,增加了容积率奖励的内容,如果开发商能提供公共空间,如广场、剧院、行人通道、地铁站等,将会获得容积率奖励,随着区划法的改进,开发权转移(Transfer of Development Right)、规划整体开发单元(Planned Unit Development)以及分区管制特别区(Zoning Special District)等逐步引入区划,区划的灵活性逐步加强。

90年代美国的城市设计又显现出从对环境质量的长远考虑转向强调短期效益,以及是否体现了竞争力和市场的合理性,城市设计已经成为政府和个人经济的一个不可分割的组成部分,私人企业已成为政府的合作伙伴,现代资本主义进入一个更灵活的时期。

不难看出,美国城市设计有以下突出特点和趋势:

- 1) 协调城市设计纳入区划体系,获得法律地位;
- 2) 认为城市设计是政治、经济、文化等社会要素综合作用的产物;
- 3) 城市设计不仅是形体空间的设计,而且是一个连续决策的过程,具有更大的自由度和弹性。

一方面,区划从最初的保障城市环境的基本要求——日照、通风、采光等发展到现在的引导和塑造城市环境特色和空间品质,经历了从僵化到弹性的完善过程;另一方面,城市设计的思想需要区划这一法定管理手段来实现,空间研究和设计必须转译为管理策略,才有可能实现目标。同时也必须看到,由于区划法所造成的社会分化(Social Segregation),对经济发展的影响和对弱势群体的漠视等负面问题也慢慢暴露,这需要根据我国的国情尽早避免^①。

1.2.1.2 日本——“城市创造”

日本在二战以后受美国影响很大,大约在50年代中期引入“城市设计”概念,几十年来,城市设计在日本经历了输入——繁荣——总结——日本化的“城市创造”理论的产生和实践。

日本从60年代后期开始,城市设计方案在实施上暴露出很多问题^②:

- 1) 设计作品体现建筑师个人的意图,缺乏行政介入和居民参与
- 2) 图纸是一种构想,没有可行性和法律地位

^① 特别是在城市的郊区,区划比中心区严格得多,如只允许建设独立式住宅,不允许建设联立式或多层公寓的规定排除了低收入家庭的介入。在某些情况下,区划甚至成为种族歧视的代名词。蒙特劳累尔(Mount Laurel)的区划条例就是一个典型的案例。详见田莉,美国区划的尴尬,城市规划汇刊,2004.4

^② 详见国外城市规划编辑部,关于美国的城市设计,日本的城市创造和中国的城市规划与设计的探索,国外城市规划1993.4

3) 土地绝对私有化,要成片统一设计和开发几乎不可能

4) 无法满足城市日益变化的各种需要

1968年“城市创造”理论创始人田村明先生指出,城市是由“硬件”(如道路、景观、空间)和“软件”(社会要素、管理机制等等),即“物质空间、社会组织系统和市民生活系统”三部分组成。后两部分属于“软件”,它应包含实现城市构想的步骤以及实践中排除实施障碍的系统建设;反映市民意见和推动市民参与、培养市民意识的系统建设;缓和市民生活矛盾、协调市民生活体制的系统建设以及综合管理、评价和监督的系统建设等。

日本的城市设计没有独立的法律基础,只是在如依据城市规划法的“地区规划制度”、依据建筑基准法的“综合设计制度”和“建筑协定制度”中包含了城市设计的概念与内容,这点和我国十分相似,而且还有土地绝对私有的不利情况,但正是由于“城市创造”理论创造性地把西方理论和实际相结合,才使日本依靠非正式的审议制度、民间组织形式将城市设计真正实施到位。

80年代以后,在日本,城市设计以“城市景观形成规划”的形式得到了很大的发展,20余年来日本城市设计的实施范畴可概括为以下几类:

- 大尺度的城市开发
- 城市总体规划设计
- 城市景观的改善与设计
- 公共空间的经营与规划设计
- 城市设计作为公共政策的立法
- 城市未来发展的构想规划
- 建筑与城市规划的评论

经过20余年城市设计的实践,城市设计在日本已成为城市规划管理的重要手段。1992年在日本横滨市成功地召开了一次大型的“城市设计国际研讨会”,会上针对日本城市设计制度未来的展望,提出了以下新的目标^①:

1) 确认城市设计的目标在于提高城市公共环境品质、塑造适宜人居的城市空间,其中除了应维护地方风格特色外,还须为创造适应国际化与信息化社会的未来城市形态早作准备;

- 2) 城市设计应与城市发展策略结为一体;
- 3) 在地方政府中设置城市设计推进与管理机构;
- 4) 不断提高城市设计的技术手法与加强城市设计的行政立法机制;
- 5) 将城市设计与地方文化、社会内涵密切结合;
- 6) 将城市设计的纲要提升为城市发展的指导方针;
- 7) 通过城市设计策划城市未来发展构想;

^① 吕斌. 国外城市设计制度与城市设计总体规划, 国外城市规划. 1998. 4

8) 通过城市设计推进公众参与城市规划。

日本同中国一样,属于城市设计“被输入”国家,并不是在自己的土地上萌芽生长的,同时又面临着本国国情的特殊问题,他们的实践成果更值得我们从“战略”上借鉴和学习。

1.2.1.3 西欧——历史保护

二战以后,西欧发达国家面临着城市重建和历史保护的问题,传统的平面城市规划已经无法解决日益复杂的三维城市空间的现实问题,于是城市设计伴随着历史保护开发控制成为欧洲城市建设的主流。

比如英国,传统的城乡规划体系中没有“城市设计”的法定用语,1947年的城乡规划法为英国的现代城市规划体系奠定了基础。规划许可制度(Permission System)沿用至今,其中包含了城市设计的内容。城市设计控制方法和技术的逐渐完善是与历史保护地区开发控制紧密相关的,在50年代中期,越来越多的公众对于在现代主义规划思潮下城市传统肌理和历史文脉的消亡感到失望,逐渐形成了历史保护运动。1967年的《城市公共景物法》(Civic Amenities Act)将历史保护范围扩大到整个城市,授权地方政府界划“具有特殊建筑或历史意义的地区”,并且明确了在历史保护地区内实施更为严格的设计控制原则^①,还引入了公众参与的控制过程。

作为英国现行规划体系的核心——1990年的城乡规划法再一次明确了地方发展规划作为开发控制的主要依据。1992年的规划政策指导文件又强调了在发展规划中制定城市设计政策(Design Policies)的重要性。在1994年和1995年,环境部推行了城乡环境品质(Quality in Town and Country)和城市设计运动(Urban Design Campaign)两项计划,城市设计政策成为新一轮地方规划中最为令人关注的议题之一。一些地方政府开始制定各类设计导则乃至整体的城市设计政策,随着城市设计的广泛实践,所关注的议题从美学意义的城市景观扩展到社会意义的公共领域,规划教育也更多地开始注重社会科学和管理科学。

在法国,城市设计基本依靠传统城市规划立法执行。现代城市规划立法在第一次世界大战结束时就开始了,但现行的主要法律文件是1967年的土地利用法和1976年的规划改良法,前者引入了两种类型的发展规划,分别是战略性的总体规划和地方性的土地利用分区规划(简称POS),这些就是开发控制和设计控制的法律基础。

法国十分重视历史保护,很多立法涉及各种保护地区。最早的是1913年的历史建筑法,经历重大修改后今天仍然有效,影响着法国相当部分地区的设计控制。1962年的法律又将保护范围扩展到具有历史与建筑特征的整个区域。其他的立

^① 英国的城市设计控制是开发控制的组成部分,因而受到规划体系基本特征的制约。设计控制采取双重标准,历史保护地区的城市设计控制比较严密和详尽,其他地区的设计控制比较薄。

法相应地涉及国家公园(1960年)、海岸(1975和1986年)、自然(1976年)、山体(1985年)和森林(1985年)的保护,或者诸如广告设置(1979年)。所有这些法律都对于美学控制产生影响,在有些情况下它们甚至完全禁止在历史保护街区内的任何建设活动。但过于详细和规定性的条例,影响了城市设计的弹性控制,令人惊叹的如此整齐划一的巴黎城市建筑景观、强烈的城市空间轴线是设计控制的完美作品(图1-2),但同时也引起了相当大的争论。



图1-2 巴黎埃菲尔铁塔鸟瞰城市轴线
(来源:徐雷拍摄)

在德国,城市设计与城市规划关系密切,城市规划中关于设计议题的立法分为联邦、州和市镇三个层次。其中联邦建造法典(The Federal Building Code)第1章规定:城市规划分为二个层面,分别是概略的土地利用规划(简称F-Plan)和具有法定约束力的建造规划(简称B-Plan)^①。大比例的F-Plan作为设计思考的战略基础,确定整个市镇的未来土地利用格局、提供交通设施投资的确切线路、公共和私人设施的区位、绿地系统、自然保护区,以及由于自然危害和污染等原因而限制开发的地区。如同区划条例那样,小比例的B-Plan为管制各个地块的用途和开发容量提供了依据。它包括建筑密度、建筑体量、附属建筑和停车空间、公共设施、住宅数量、限制开发或配置特定设施的空间、自然环境保护措施、公共通行权和游憩空间、种植区域、树木和水体的保护等。所以城市设计控制主要由B-Plan提供法律依据。

在城市设计实施过程中,还要依靠以下几点:

- 1) 开发商、设计师和地方当局之间的协商,通过协商,增加设计控制弹性
- 2) 公众参与。根据联邦建造法典,各种开发方案及其可能影响应当及早地告知公众,并使之有机会对于规划进行评议
- 3) 美学委员会许多市镇当局都设置了美学委员会,对于相关的规划项目进行评议并提出改进建议。一般来讲,美学委员会的组成包括规划、建造管理和纪念建筑保护部门、地方规划师协会和建筑师协会的设计专业人员、独立的规划师和非专业人士
- 4) 举办形式多样的设计竞赛,德国的设计控制是完整的和灵活的,目的是使

^① 详见吴志强,德国城市规划的编制过程,国外城市规划,1998.2

“城市功能在最佳的城市形态中得以实现”。法定的建造规划包含了开发控制和设计控制的各项详细要求,设计竞赛则为编制高质量的建造规划提供了有效途径。建造规划与建造法规、设计指南和设计导引一起,构成了完整的设计控制体系,而规划当局和开发者之间协商环节又使城市设计的实施过程具有一定的灵活性。

综上所述,国外发达国家在二次大战以后,城市设计开始作为城市规划的一个分支出现,随着社会、经济、文化的发展,城市设计越来越明显地受到社会多元因素的综合影响与制约,并直接关系到城市设计实践的成败。城市设计理论和实践又取得了很大的发展,表现出很多新的趋势,其中很多方面是共通的:

- 强调城市规划与城市设计一体化,城市设计贯穿城市建设全过程;
- 强调与开发控制相统一,城市设计开始面向实施过程;
- 强调城市设计立法和相应的管理政策、机构设置;
- 强调公众参与机制的健全,引导多元主体的介入;
- 强调结合不同城市/地区的环境发展状况,因地制宜;
- 强调政治、经济、文化、组织等多种社会性要素的融合。

1.2.2 国内城市设计实践现状

“城市设计”这一概念在 80 年代初期引入我国,1986 年起,教育部、建设部、国家自然科学基金会开始逐步立项研究,国内理论界开始对其概念的表述、与城市规划的关系、城市设计目标以及其对象、要素、方法、成果表达等进行了激烈的争论。当时的建设部部长叶如棠指出:“当前我国建筑师的知识发展和观念更新有门重要课题是城市设计。”

城市设计真正作为一项城市建设实践中的重要技术手段是在 90 年代初,特别是 1995 年以后,以沿海发达城市进入高速城市化为契机,各地纷纷进行“城市美化运动”,这与尚在理论界“纸上谈兵”的“城市设计”一拍即合,为大多数仍困惑中的规划和建筑专业带来了大量“城市设计项目”。1997 年在上海举办的中国建筑学会年会和 1998 年在深圳举办的中国规划学会城市设计会议中所交流的众多城市设计方案和论文,也表明了城市设计作为一种实实在在的设计活动已在我国许多大中城市展开。

1.2.2.1 深圳——城市设计的制度化和法规化

深圳是国内第一个明确地把城市设计纳入地方法律文件的城市。《深圳福田中心区法定图则》率先把中国的城市土地和空间微观管理纳入了制度化和法规化的轨道,《深圳市城市规划条例》(1998)确立了城市设计在深圳城市规划体系中的法定地位,对城市设计的编制、审批制度做出了规定,确定了城市设计分为整体和局部两个层次和阶段,对城市设计的范围区域做出了规定,对单独编制的城市重点地段城市设计,由城市规划主管部门审查,并报市规划委员会审批。城市设计获批准后,要对涉及的工程建设具有约束和指导作用,即工程建设案须经市规划主管部