面向应用的总体城市设计探索与实践

高 珊　冯 刚　袁 牧

摘　要：随着中央城市工作会议的召开，在城市建设中城市设计工作被赋予了更重要的地位，而总体城市设计在城市设计工作中占据着城市空间价值观承载的统领地位。在新的工作使命来临之际，笔者不禁回顾自改革开放以来，总体城市设计随我国国情发展阶段所展开的设计思路与轨迹，并在回述思路变迁的基础之上，以山西运城市总体城市设计为例，为以后总体城市设计工作的开展提出基本构思建议。

总体城市设计工作的作用和意义随着时代背景更迭不断演变，同时，总体城市设计一直存在着缺少成果标准和控制力的基本问题。本文力图从总体城市设计工作使命、发展脉络和工作意义的根源问题入手，建立总体城市设计的成果标准和管理方法，为城市空间的顶层设计寻找解决方案。文章从城市价值观的科学提取角度出发，针对城市特色进行科学化提炼，追述城市特色价值观的根源，并达成公众的普世认知。同时，规划加强城市价值观的有效延续，在寻找价值观物理空间载体的基础上，提出城市空间承载的导向管控方法，以此来提高总体城市设计的应用效率和指导效果。

关键词：总体城市设计　发展脉络　机制改革　“工匠”精神

引言

在我国基于空间发展与管理为核心的城市规划体系中，总体城市设计在宏观空间层面起到重要的作用，它所具有的大尺度和多系统的特点，使其成为宏观空间决策的首要规划。同时，因为它具有可视性，易解读的特点，使其相对更容易受到公众检验，它是对城市执政水平的考量手段之一。

城市建设的形象风采综合反映了城市管理的水平。这一管理的过程中也面临着管理目标的复杂性、管理部门的多样性以及管理流程的确定和不确定性等特点。在整个管理的需求过程中，追求价值观输出的更好“成效”是城市管理的核心诉求。

当下的总体城市设计存在和管理环节脱节的问题。总体城市设计更多体现为愿景和理想而缺少实际操作对象，总体城市设计面对很多的管理部门，但是却没有量身定制的分工协同机制，总体城市设计多数表现为静态的蓝图而很难应对城市的动态发展。现实中需要目标明确的、更具有实际推动力、责权更明了、思路更具一致性的总体城市设计，为当前局面解困。

总体城市设计发展脉络

在从事城市规划工作的实践中，笔者体会到总体城市设计类型项目的发展，经历了国家的两个时期，即“城镇化发展时期”和“新型城镇化发展时期”，并衍生出设计思路的四个阶段，即面向城市发展的宏观愿景阶段、面向快速发展中的城市管控阶段、面向行政与技术管理的深化和细化阶段，以及面向城市动态发展的策略与机制构建阶段。

面向城市发展的宏观愿景阶段

十一届三中全会将我国的国家战略定位为以经济发展为中心，

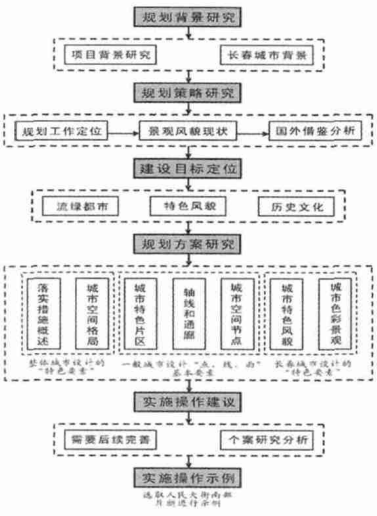

图1 长春整体城市设计技术路线

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在此之后，我们经历了改革开放所带来的经济异常活跃的37年。在改革开放前20年进程中我们所解决的是“成长积淀”层面的问题，并以“积极发展”为主要的城市发展导向，提出城市的总体发展构想。但是，这一阶段也滋生出多样的城市问题，困扰着城市的特色化和可持续发展。因此，在面向城市发展的宏观愿景阶段，总体城市设计形成了以树立形象目标，完善规划编制体系为特点的技术思路。

长春市整体城市设计就是具有上述特点的项目，它是针对整个空间规划领域的空缺补足。这个项目展现了以下技术特色。

其一，构建城市空间规划编制框架。形成了以策略研究—方案专题研究—实施操作建议为脉络的技术路线，并从空间层面对城市的宏观、中观、微观，以及相应空间内要素进行统筹；其二，深度挖掘城市的特色资源。从文脉与空间的对位角度以及生态持续特色的保护角度，均进行了格局保护界定，延续城市旺盛的生命力；其三，建立了一套成果标准样本。形成了针对城市总体系统要素和特色要素的管理导引守则，指导城市体系化建设。其四，提出管理的技术保障手段。为保证城市后续运行，从技术角度提出对深化规划设计和个案研究的建议。

面向快速发展中的城市管控阶段

城镇化战略实施之后，发展重心向城市转移，新、旧城市发展问题在逐步暴露，城市管理的复杂性凸显，管理难度增大，城市管理部门需要具有直接作用力的管理手段来加强工作的效力。因此，强化多因素影响对城市的作用，强化管理依据的权威性和实操性，是这个阶段总体城市设计需要解决的核心问题。

武威市总体城市设计项目对回应管理需求做出了进一步的尝试。首先，在总体城市设计构思之初，从可操作性的角度对相关要素进行分类梳理，衡量更多因素尤其是现状建成因素对城市空间的影响，并在设计中就相关因素进行空间叠加，增加了多类型限定条件对空间开发的影响评测。其次，确保主要管理技术要求的可行性，将城市形象化和特色化的特点进一步融合到可操作性的成果中，以特色导引、地块补充说明等方式，为多地段实施以及开发条件的设置提供宝贵的依据。

面向行政与技术管理的深化和细化阶段

进入新型城镇化发展阶段以来，城市发展强调以人为核心和合理配置资源，从执行层面可以看到从国土资源角度、产业空间角度都在强调存量发展，城市形象角度提出更加务实的经济、实用、绿色、美观的方针。城市规划面临的是为解决“效果提升”而需要达到的“精细发展”的方法尝试。重新审视规划行业应有的作为，笔者认为总体城市设计领域“精细发展”的思路，一方面体现在设计谋划应更具科学合理性，为

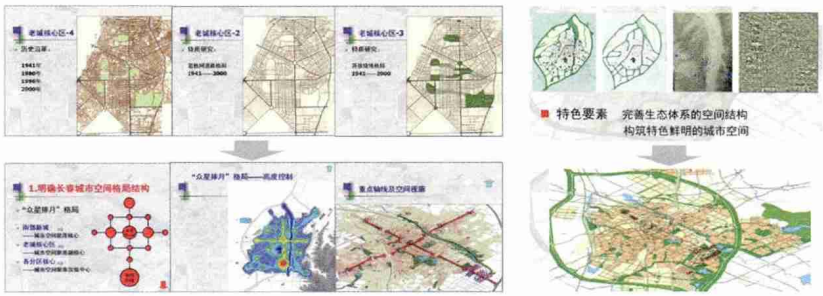

图2 长春市城市文脉研究

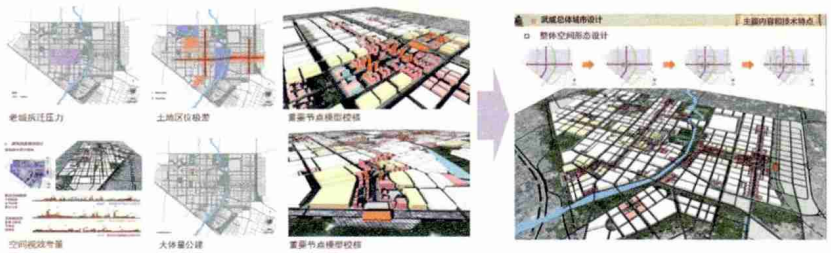

图3 武威总体城市设计多因素影响评测图

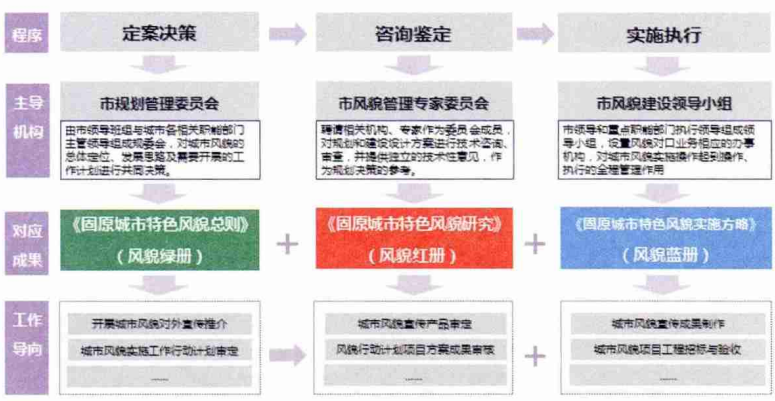

图4 固原城市特色风貌项目管理机制图

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

城市塑造精致的空间，另一方面体现在行政管理中应促进管理机制对实施环节的细节掌控，因此，这个阶段的总体城市设计展现的是设计内容的高度完整和管理机制健全化的特色。

在笔者负责的固原市特色风貌研究项目中，上述特点得到了集中体现。

固原市特色风貌研究项目是对固原市域空间总体形态、风格的总控。项目以全空间、全要素设计的方式提出对城市特色延续的构想，并从对接管理需求的角度提出相应的编制成果，尤其是针对城市管理工作具有长时延续性的特点，此项目中对管理机构的设置、责权分工、流程设置等方面均进行了系统考虑，以促进总控层面能够有效进行后续实施。

固原项目从技术开展上，首先，结合对生存空间、活动空间进行空间完整性和要素完整性的相应梳理；其次，针对提取的要素，从行政管理角度进行全域化的控制引导。

项目的管理控制引导主要体现在以下几个方面：第一，从空间角度进行全要素导引。从市整体、县域镇村和中心城区角度完成要素的分布，同时按照要素重要性、类型、性质和管理手段的不同，在空间上形成多样化的组合；第二，从管理角度进行控制引导。加强成果应用的目标性，项目强调成果对规划管理的分级应用，在整个成果设计内容上提出了红、绿、蓝三本手册的成果形式，分别用于辅政决策、专家鉴定和面向实施操作；第三，从行政角度提出管理程序的完善建议。在固原项目中强调管理机制的建立，提出“决策－鉴定－执行”机制，使我们的成果对位于城市管理部门的相应需求。

随着总体城市设计应用诉求的加强，规划执行中的一些问题也逐步浮现出来。在城市开发的过程中，总体城市设计一方面需要对城市形态进行约束，另一方面又需要给予建筑设计灵活发挥的宽容度，因此，规划与建筑设计的顺承结合是当前规划管理路径上的关键瓶颈。平谷新城总体城市设计项目在解决上述这一困扰中，提出了切实可行的管理建议。

平谷新城总体城市设计以确立公众共识并细化实施环节的方法为主导思路。在城市建设当前时期，人文认知对城市整体效果的影响尤为重要，由此规划提出确立公众共识，并且能够补充实施环节的方式，促使项目完成落实。

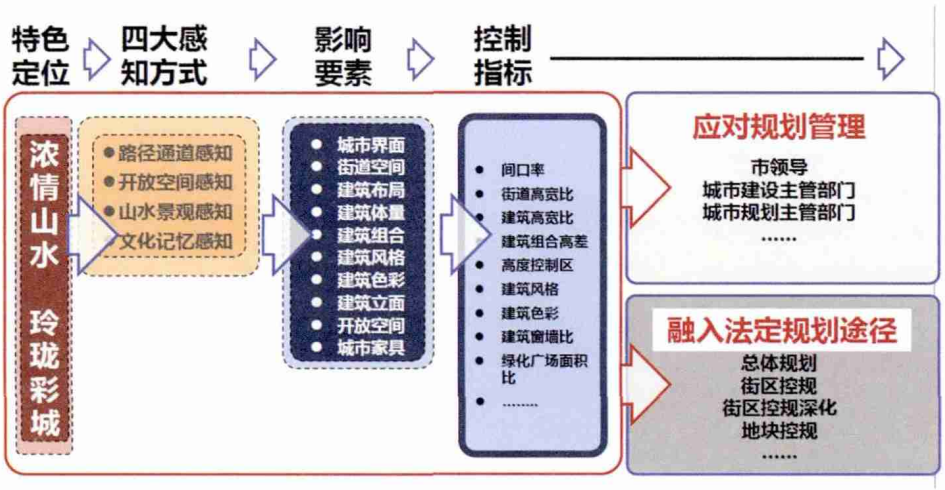

图5 平谷新城总体城市设计项目技术路线图

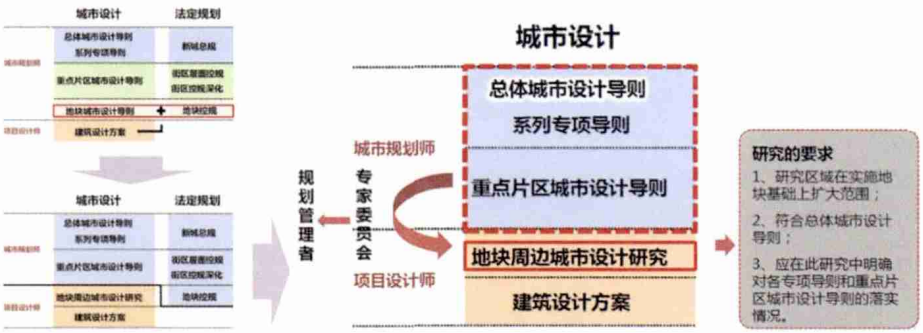

图6 平谷新城总体城市设计项目管理流程调整图

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

首先从整个技术路线来讲，规划强调从人的认知角度塑造城市空间。强调自然山水和文化记忆，以及对城市的特色物理空间的相应认知，并且在这些认知基础上，形成城市空间塑造的基本思想，能够在城市管理主体、设计主体的层面达到延续性认识。

在整个空间识别的角度，构建以人的视角为出发的特色空间系统。并且对这些空间要素进行系统提取，提出每个系统的策略引导。在策略的基础上针对系统内的重要要素进行相应筛选，并且结合要素提出具体的控制方法，最后整合贯穿于从宏观到微观的设计方案始末。

从落实环节补足的角度来讲，规划讲求的是从实施推进角度进行管理盲点的补足。在管理的整个工作脉络过程当中，为应对地块相应影响区域的设计管理缺位现象，规划针对设计责权内容进行划定，具体设计人员承担相应衔接环节的工作内容，并且在工作内容过程中，接受专家委员会和规划管理委员会等机制的检验，促使城市管理所有环节保持思路上的完整性。

面向城市动态发展的策略与机制构建阶段

2015年末，中央城市工作会议以及相关政策的出台，对城市风貌改善和特色塑造提出了更为具体的要求，可以感受到城市设计的地位日趋重要。本阶段总体城市设计的价值观导向是解决新型城镇化的实践问题，以“实效发展”为核心。因此，当前的总体城市设计寻求更合理的应用方式，在强调以人为本的同时提出实效管理的相应方法，以实现新型城镇化的有效验证。

在面向城市动态发展的过程中，本阶段重点强化的是通过合理的设计策略和管理机制的构建，促使城市价值观保持一致性和延续性。首先，必须达成城市所有人对城市价值的全方位共识，实现人思想认知的统一；其次，要形成彰显特色，以人为本的技术辅助手段方法；最后，要构建一个刚柔有序、上下衔接的设计管控方法。通过以上三方面来保证设计的落实。

运城总体城市设计项目运用了上述技术思路，即科学提取城市的价值观，并将这一价值观进行有效延伸，融入到城市的管控方法中。该项目在以下方面进行了重点尝试。

第一，加强城市价值观的科学提取。

首先，确定城市价值观的根源。从历史渊源、公众认知、物理空间的承载三个方面展开对城市价值共识的探讨。历史渊源是价值观的根源，应该尤其注重城市的历史脉络的梳理，通过数据化的指标评测方式得到更科学的评判结果。

其次，确定公众认知的价值观。采用网络线上线下等不同方式开展

图7 运城总体城市设计项目编制要点

图8 运城总体城市设计项目管理方法示意

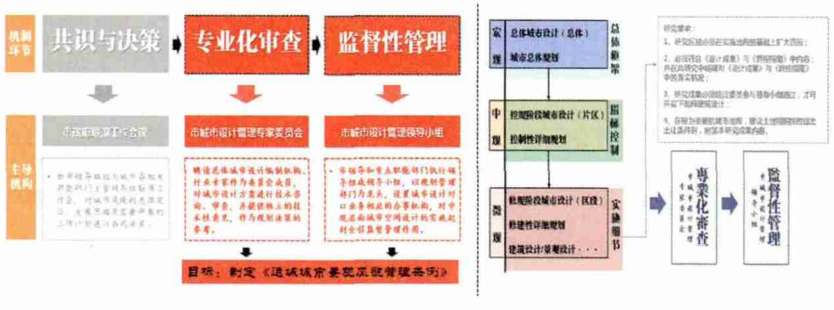

图9 运城总体城市设计管理保障机制建议

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

多元化的公众参与，以实现对城市当世价值观的普遍认知。

再次，寻找价值观的物理空间承载。进一步结合城市整体的空间特色，让价值观共识得到有效的空间系统承载和直观的空间要素展现。

第二，加强城市价值观的有效延续。

首先，进行城市空间承载的价值导向的确定。在城市空间营建过程中，总体城市设计首先应采用分层次的空间建构方式，即在宏观层面应面向公众实现全社会认识，在中观层面应为城市定制更多样的特色化感知系统，在微观层面应从市民人性化的角度出发，去整合塑造极具认知度的印象场所。

其次，进行城市空间承载的价值导向的管控。在城市空间营建过程中提出“分区分级”的管控方法。在管控过程中建立以城市“地—管—人”三个方向为体系的管理构架，为城市的每个地块建立具体的可查坐标。在可查坐标基础上，设立每一项坐标下的管理内容明细和管理力度要求，实现地块与管理条目明确对应的有效管理手段。

最后，加强城市空间承载的价值导向的传承。提出步骤清晰、内容明确的建议在管理层面形成行动共识，保证城市建设行动的一致性和连贯性，具体可从三方面开展。

一是提出行动计划。在空间管理过程当中强调城市建设工程开展的抓手和脉络，并要与政府的工作内容进行相应的对接，达到计划目标的一致性。

二是提出重点项目库。每一项政府重要的行动计划都转译成为空间实际的工程项目包，并针对不同管理部门和内容进行具体实施和跟踪，同时设计完整的项目推进流程，达到分工协同认知的一致性。

三是提出保障机制。建立一整套保障机制实现设计成果的有效落实，总体城市设计层面应更强调协调监督、审查立法的方式，并且通过专业化审查机构和监督性管理机构的介入，实现对下一步详细设计质量的严格把控，以达到行动组织的有序。

对总体城市设计工作的思路建议

以机制改革的创新应对人的城镇化

一要明确总体城市设计的需求定位。对总体城市设计的职能需要新的认知。总体城市设计应该是有延续性的城市营造。顶层规划设计的需求是跟着国家的宏大战略主脉展开的，因此，我们技术的思路也将进一步应对宏观时政的具体要求，总体城市设计应从顶层空间决策逐渐走向科学与人文决策的空间落实。

二要加强对城市空间的多意性理解。因为总体城市设计涉及到城市营造和建设的方式，将会有更多参与者参与到营造过程当中，因此，总体城市设计后续发展思路也会逐渐从技术主导转变到对时政、社会、投入主体需求的关注中去，在这样的演变情况下，城市空间将承载更多不同利益群体的诉求，规划设计也需要从多角度的更新对空间进行理解和定义。

三要确立应对多元化的空间保障机制。城市有限的空间资源将会展现出多样化的使用方式，随着使用主体的变化和权益的更迭，如何有效保障城市共同权益的维系是总体城市设计工作的核心使命。在城市领导班组同样更迭的过程中，通过建立稳固的管理机制，实现共同决策，共识延续，来保障城市发展思路的延续性传承，不失为一种有效的选择。

以“工匠”精神应对城市的建设与维护

一是从管理实施角度理解规划技术方法。总体城市设计的设计成果需要从管理角度进行相应考量，规划师要梳理出更适合管理需求的规划成果。城市管理是多环节、多部门，在不同的组织方法上协同工作的架构，规划师要从以前的提供技术方案，逐渐过渡到要进一步提出合理架构的组织执行方式，以此来提高城市设计的行事效率与落地效果。

二是从城市营造事件角度去展开思路。总体城市设计是城市营造事件的总计划。规划师应感受到我们自身是城市营造的参与者和谋划者，总体城市设计是在帮一个城市确立做事的方向，找到突破做事瓶颈的方法，也是在帮助一个城市理清做事儿的脉络。

三是从“匠人营城”到“独具匠心”。随着时代的发展，未来的城市建设也许将面临更加不可预期的发展局面。规划师所要解决和回答的，是如何将城市不可复制的空间资源得以最优利用，给每个城市带来生机和活力。在这个过程中，规划师还会面临更多的挑战，因此，精深但不拘泥于专业角度，分析并拟定关键问题的多角度、系统性的解决方案，将是规划师对城市的用心体现。

参考文献

1 任致远.中国城市规划六十年. 规划师，2009年 第9期 第25卷.

2 段进，季松.问题导向型总体城市设计方法研究. 城市规划，2015年 第39卷 第7期.

3 海燕. 城市发展顶层设计浮出水面. 中国商报，2015年12月29日第P03版

4 张咏梅. 行动规划视角下的总体城市设计方法——以安吉县城总体城市设计为例. 规划师，2012年 第5期 第28卷.

作者单位：清华同衡规划设计研究院有限公司

责任编辑：文爱平

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net