

城市总规层面城市设计导控要素识别及导控方法

——以《宜昌市城市总体规划(2011—2030年)》修改为例

□ 董 博

[摘要] 城市设计在城市总规层面,目前还基本停留在以结构性表达为主的方式上,并未涉及到城市设计上需要控制和引导的要素,这会造成在上层规划层面上的导控缺失,同时也不利于指导下位规划的落实。文章在分析城市设计导控特点与要素的基础上,依据城市风貌特色,从总规层面探讨对未来城市建设起到关键作用的城市设计控制要素及其切实有效的引导和控制方法,并以《宜昌市城市总体规划(2011—2030年)》修改为例,通过建立导控要素库,实施城市设计的精细化管理,探寻总体城市设计导控要素的管理方法,以期更好地完善城市总规层面上的城市设计工作内容。

[关键词] 城市设计;导控要素;城市设计管理;宜昌

[文章编号] J1006-0022(2018)03-0113-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 董博. 城市总规层面城市设计导控要素识别及导控方法——以《宜昌市城市总体规划(2011—2030年)》修改为例[J]. 规划师, 2018(3): 113-118.

Identification And Control Method Of Control Elements Of Urban Design In Urban Master Plan: Yichang Urban Master Plan(2011-2030) Case/Dong Bo

[Abstract] In urban master plan, urban design was expressed with a structural model without dealing with control elements. It is leading to the lost control of top plans and the weak guidance of bottom plans. By analyzing the control characteristics and elements of urban design, and the characteristics of urban scene, the paper explores the design control elements which play the key role in urban development, and puts forward the control measures in urban master plan. Moreover, the paper takes Yichang Urban Master Plan(2011-2013) as an example, explores the control measures of urban design with control elements library and detailed management, improves the urban design in urban master plan.

[Key words] Urban design, Control elements, Urban design and management, Yichang

1 背景

2016年9月1日,住建部在山东省济南市召开全国城乡规划改革工作座谈会。会议强调,要建立城市设计制度,各城市要分层次、有重点地开展城市设计;既要考虑城市整体格局,又要考虑局部地区空间形态;既要研究城市风貌特色总的定位,又要谋划一些重要街道特色;要避免“铺地毯”式的工作方式,防止过度“消费”城市设计而降低城市规划的权威性和严肃性。

目前,在城市总规层面的城市总体设计基本都停

留在城市设计结构层次,即只对城市重要的节点、公共空间、公共路径及景观轴线等做出结构性归纳及预留控制,并未对设计结构中所涉及的要素内容进行引导和控制,对于城市设计管理更是少有体现。由此可见,虽然近年来国内不少城市都开始重视城市设计,编制了不少城市设计方案,甚至某些重点地区的城市设计已做了好几轮,但真正能按照城市设计方案向下落实、起到指导城市建设、实现提升城市环境质量和生活质量的为数甚少。不少城市设计方案确实堪称优秀,并在重视现状调查、结合实际方面下了不少功夫,但最后也往往成为了“墙上挂挂”的装饰品,没有得

[作者简介] 董博,规划师,现任职于中规院(北京)规划设计公司规划一所。

到真正实施,或者虽然有分阶段地逐步实施,但离预期的目标相去甚远。

近期,住建部对城市规划工作特别是对总规编制提出了新的要求,湖北省建设厅也对《宜昌市城市总体规划(2011—2030年)》的修改工作提出了要求,针对总规编制办法改革进行试点,城市设计内容的补充完善也是本次总规修改的重要内容。如何在总规层面,依据宜昌城市总体风貌特色,找到对未来城市建设起到关键作用的城市设计控制要素及切实有效的引导和控制方法,充实总规编制改革中的“一张图”,是本次研究希望达到的目的。

2 城市设计导控的引入

引入城市设计导控的目的是为政府部门在规划编制、规划审查、规划许可和规划实施的全过程规划管理中提供依据,发挥城市设计对规划建设的引导和约束作用。与以往单纯的城市设计控制不同的是,城市设计导控具有弹性控制的特点,在规划部门依法行政的框架下,最大限度地实现城市设计目标并兼顾行政效率,解决以往重设计、轻管理的通病。

目前的城市管理主要以控制性详细规划(以下简称“控规”)成果文件中的指标(如用地性质、规模、容积率和强度、密度等)为依据进行综合管理,但这些简单的数据指标调控往往会造成城市环境空间的风格迥异。因此,城市设计导控的引入显得尤为迫切。实践证明,僵硬的指标控制及缺乏导控的城市景观是无序的,城市管理也随之缺少精细化的引导法则。城市设计导控的目标是构建城市建设中高品质的公共区域,包括建筑、公共空间、交通空间、公园、山体在内的人工和自然环境。

2.1 城市设计导控的特点

(1) 拓展控制的内涵,融合开发与

设计。以往单纯的以规划指标控制为主的控制容易形成重设计、轻管理的弊端,造成管理失效。而城市设计导控加入弹性要素,与开发控制融合,共同引导建设环境的有序形成。

(2) 城市设计导控的最大特点是体现弹性。弹性应贯彻规划编制到审批直至规划实施的全过程。

(3) 城市设计导控对行政管理具有积极的指导意义。通过城市设计导控的指导,打造以城市设计为基础的多方协商平台,如公众参与、监督制度,加上社区规划师机制等的引入,可以对城市空间形态等容易偏向的内容进行指导与约束。

2.2 区分“导”与“控”

城市设计导控的要素可以分为指导要素与控制要素,两者的强制力不同。简而言之,指导要素重点是“导”,具有指导性,而控制要素重点是“控”,具有强制性。在区分指导要素和控制要素时,“定量”与“定位”的要素是最易于度量的(如建筑高度、开敞空间界面及地标位置等),而不可“定量”或“定位”的要素可采用“定性”的原则或规则来度量。一般来说,“定量”与“定位”的要素多为控制要素,采用“定性”的原则或规则来度量的对象为指导要素。

2.3 城市设计导控要素

要使城市设计导控作为未来城市管理的手段和依据,就要与控规相结合,在对城市开发强度进行控制的同时,引入对城市形态具有指导作用的要素,并对其提出导控要求,以此来提升城市管理的水平。

而在城市总规层面,城市设计导控要素主要指城市空间形态的布局,主要由两种元素构成:①城市自然景观,如山、水、林、田、湖等。要形成城市优秀的自然景观体系,就需要对各种自然

景观要素进行系统梳理,组织各要素,结合城市自然本底使其达到和谐有序。此外,还应营造易于感知的自然景观空间,挖掘城市特色。②城市人工景观,它是一个城市印象的重要感知媒介。要形成城市良好的人工景观,必须要做到城市布局的清晰化、路网结构的系统化及城市轴线的鲜明化等。同时,良好的人工景观对于城市形象的强化、城市维度的丰富及城市秩序感和美感的形成都有积极意义。因此,城市的开敞空间、空间秩序和重要节点等要素在总规层面上的城市人工景观体系中就显得尤为重要。

总规层面城市设计导控主要强调整个城市或某个重点地区,凯文·林奇在《总体设计》中提到“城市设计跨越空间和时间对开发项目加以控制”。因为总体城市设计涉及多利益方、多地块的开发控制,所以首先必须提出保障公共利益(如公共设施、公共空间、交通等)的强制性保障措施,其次要对与城市形态引导有关的要素(如城市空间序列、城市界面、天际线和标志性建筑等要素)提出导控要求。

3 宜昌总规城市设计导控要素库建立

3.1 要素库建立的目标及思路

(1) 要素库建立目标。

建立宜昌总规城市设计导控要素库的目的,主要是响应国家对城市总规改革的精神,以及对城市设计成果进行标准化、精细化管理,逐步形成要素清晰、管控合理、成果表达规范,并且能与控规层面城市设计衔接到位的编制制度的要求。因此,有必要扩展、细化城市空间设计要素库,逐步实现在用地规划条件中纳入城市设计要求的目标。

(2) 要素库建立思路。

建立导控要素库的思路,是以宜昌

总体城市设计目标为根本，提炼出对宜昌城市风貌起主导作用的特征，结合城市设计控制内容，挖掘针对宜昌的城市设计导控要素，并对要素进行精细化分类，指导后续控规的编制(图1)。

3.2 宜昌城市设计导控要素识别

宜昌总体城市设计的目标是打造“山城融合、江城相映”的宜人昌盛之地，将宜昌建设成为更具创新影响力、更具人文生态魅力的花园生态城市。因此，宜昌总规修改通过挖掘提炼地域风貌特色，将城市风貌定位为“峡尽天开，江夷城阔”。其内涵体现在以下3个方面：
 ①突显生态的滨江绿城——弘扬和开拓宜昌作为长江沿线城市的独特气质，表现为优美的山水景观资源、宜居宜业的人居环境和便捷高效的现代城市公共服务设施。
 ②面向国际的时尚新城——体现和塑造宜昌作为现代化城市的时代特质，表现为汇聚现代功能的城市中心、逐步成型的新区与活力公共空间、新功能和高新技术聚集的科技园区、体现时代精神和宜昌特色的新建筑。
 ③根植本土的活力文城——挖掘和传承宜昌作为三峡传统港埠的历史底蕴，表现为浓郁的地方文化和本土化特征、传统的城市山水格局、传统的建筑风貌、老城与新区的街道的互动。

结合城市风貌定位，宜昌的城市设计总体结构可以概括为“以江为带，环绿为廊，轴网交织”。“带”即长江景观带，城市生活客厅的展示主立面；“廊”即江北景观风貌廊，连通江北主要组团的重要公共空间和景观资源，并连通成环，成为展示宜昌多元特色的重要窗口；“轴网”指宜昌主要的景观风貌轴，它们串联起宜昌重要的公共空间。同时，规划预留出城市的“双心”，即西陵绿心、猗亭绿心，并将其重点打造成为城市生活的“绿肺”(图2)。

要实现上述宜昌城市风貌定位和城

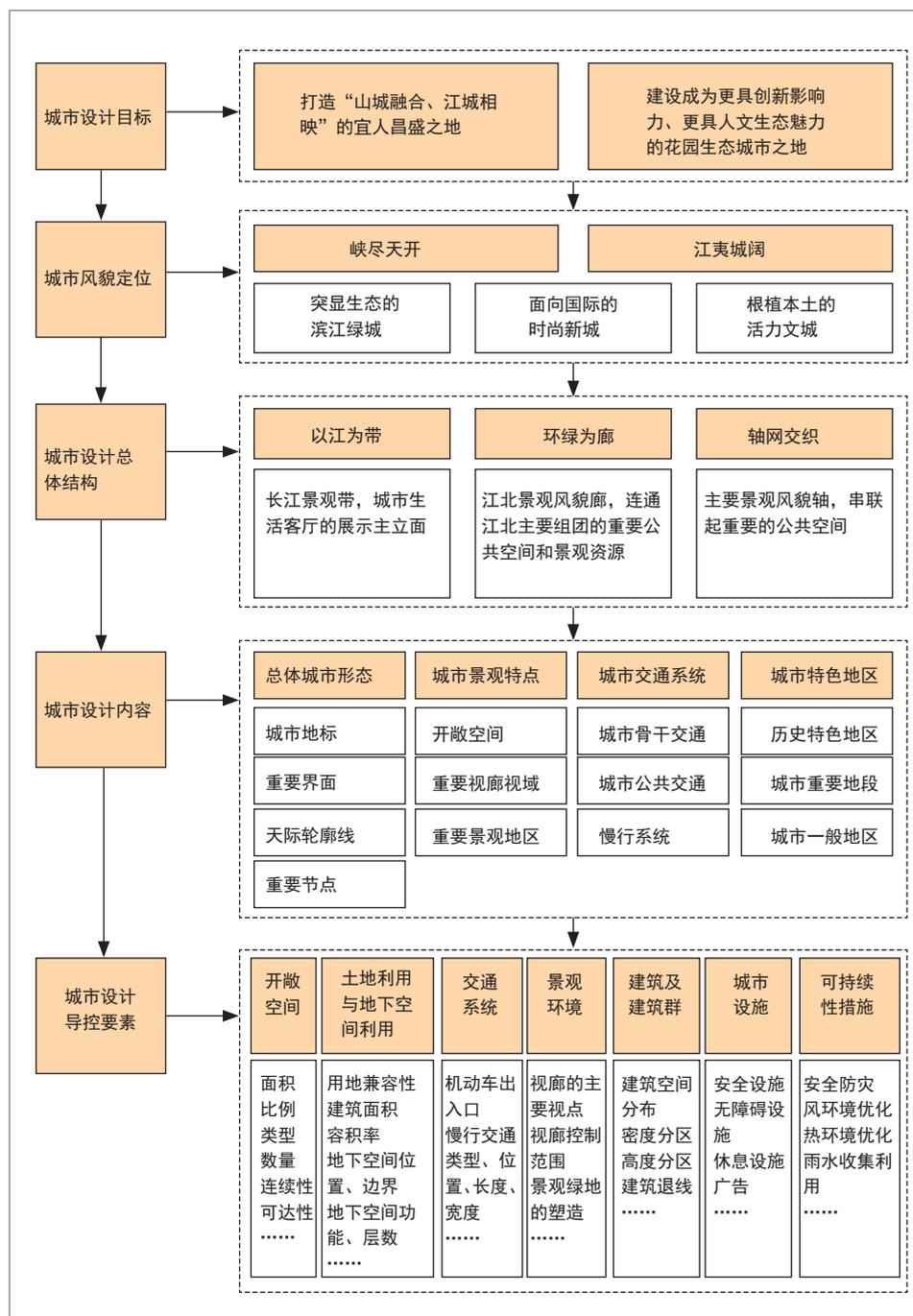


图1 宜昌总规城市设计导控要素库建立思路示意图

市总体设计结构，需要针对其中涉及到的各项内容进行指导与控制，如城市总体形态、城市景观特点、城市交通系统和特色提升等方面。以往的城市总体城市设计控制较多止于此，结构性有余而要素性导控体现不足。基于此，本次宜昌总规修改要在结构性控制的基础上，向纵深拓展导控要素，同时对各要素进行分析归纳并区分导控方式，总结出适

应宜昌的城市设计导控方法。例如，有些要素(如城市地标、开敞空间、景观视廊和城市公共交通等要素)要进行控制，具有较强的强制性；有些要素(如重要界面、天际轮廓线、重要节点、慢行系统和历史人文特色地区等要素)则要进行指导和引导。可见，控制和指导相结合，有刚有弹、有张有弛，这与总规编制改革中对规划的控制要刚弹结合



图2 宜昌总体城市设计结构图

表1 宜昌总规总体城市设计导控框架

导控内容	导控要素	导控方式	
		导	控
总体城市形态	城市地标	✓	
	重要界面	✓	
	天际轮廓线	✓	
	重要节点	✓	
城市景观特点	开敞空间		✓
	景观视廊、视域		✓
	重要景观地区	✓	
城市交通系统	城市骨干交通		✓
	城市公共交通		✓
	慢行系统	✓	
城市特色地区	历史人文特色地区	✓	
	城市重要地段	✓	
	城市一般控制地区	✓	

表2 宜昌总规总体城市设计导控要素拓展细化

导控要素	基本要素	提升要素	特色要素
开敞空间	面积及比例、类型* 可达性	数量、结构 连续性	
土地利用与地	用地兼容性	地下空间功能	
下空间利用	建筑面积* 容积率* 地下空间位置及边界*	地下空间层数、建筑面积 地下空间交通组织	
交通系统	地块机动车出入口 慢行交通系统的类型、位置、长度	慢行道的宽度、断面设计	慢行道的节点 慢行道的材质
景观环境	视廊的主要视点 视廊控制范围	视廊控制的强度分区 景观绿地的地形塑造、剖面设计	景观节点 地面铺装 植物配置
建筑及建筑群	建筑空间布局 建筑密度分区 建筑高度分区 地标建筑 建筑退线*	建筑底层空间与街道联系 建筑体量、尺度 建筑界面	
城市设施	信息和通讯设施 安全设施* 无障碍设施* 照明设施	体育建设设施 休息设施 地名标牌、方位指示 广告 公共艺术	
可持续性措施	城市安全防灾* 风环境优化 热环境优化 能源利用	声环境优化 雨水收集利用	

注：表中*前的内容表示为“控制要素”，其指标建议为强制性指标。

表3 宜昌总规总体城市设计导控要素分级管控

单元分级	单元特征	导控要素
一级城市设计导控单元	滨水、临山及历史文化风貌街区等城市设计严格导控区域	基本要素 + 提升要素 + 特色要素
二级城市设计导控单元	城市重点功能区、重要干道沿线、交通枢纽及其他重要公共活动场所等城市设计较严格导控区域	基本要素 + 提升要素
三级城市设计导控单元	新区新城、一般建设地区等城市设计适度导控区域	基本要素

的精神相契合(表1)。

3.3 响应城市总规改革和城市设计精细化管理的导控要素库扩展细化

宜昌风貌体系的构建思路可概括为“看全城、看山水、看名片、看历史”。“看全城”指的是对城市整体形态的控制与协调，具体要素包括知名公共眺望点(制高点、滨江节点的桥或者江心洲)；“看山水”指的是对地理环境特色的保护与展示，具体要素包括临山望江——结合现有山体公园、郊野公园设置的观景点，凭水观山——河道、沿江路、公园(湖)等地点；“看名片”指的是城市内部景观梳理与组织，具体要素包括城市门户——包括进入城市或片区的跨江桥梁出口和主要高速路、快速路出口，城市中的重要水系、道路转折处等；“看历史”指的是历史文化特色保护与延续，具体要素包括部分具有重要意义的国家级文保单位、省级文保单位和市级文保单位。

3.3.1 内容细化

结合宜昌城市风貌体系构建，将宜昌总规总体城市设计导控框架中的导控要素拓展、细分为土地利用、公共空间、景观环境、交通、建筑和城市设施等几类，每类还可细分为多项导控要素(表2)。

3.3.2 管理细化

城市设计导控的最大特点是弹性控制，而突破点是找到直接干预的制度模式和弹性控制的手段，在依法行政框架下，最大限度实现城市设计目标的同时兼顾行政效率，解决以往重设计、轻管理的通病。

考虑到城市设计管理亦要轻重分明、层次清晰，在城市设计导控框架的基础上，将城市设计导控要素分为3种：基本要素、提升要素和特色要素。导控管理越严格的地区，城市设计导控要素就越多；反之，导控管理较为宽松灵活的地区，导控要素就减少。同时，导控

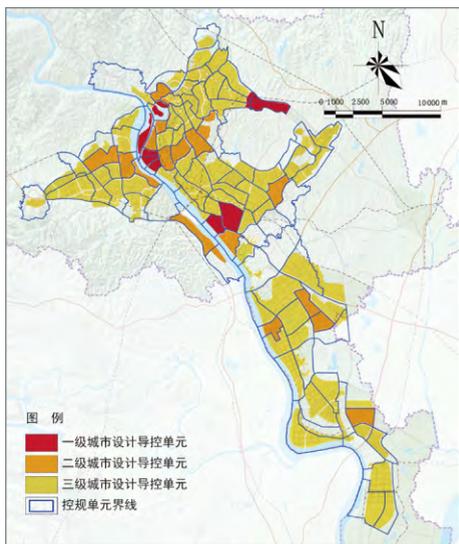


图3 宜昌城市设计单元分级图

表4 宜昌总规总体城市设计导控形式

导控内容	涉及的要素	导控方式	导控要点
城市形态	形态总控制	导	标志物位置、开敞空间、天际轮廓线、风格等
	特定空间保护	导	特定空间建筑高度、界面等
	空间序列	控	城市重要的空间序列位置
	重要节点	导	位置分布
城市景观	开敞空间	控	城市中主要的自然景观、重点景观带(区)的分布、规模
	景观视廊	控	景观视线廊道和视域的位置、导控要求
	重要景观地区	导	城市中主要的重点景观区, 特色要素导控要求
城市交通系统	骨架交通网络和公共交通体系	控	路网规划、公交体系规划
	慢行系统	导	步行系统结构
	旅游观光体系	导	城市观光旅游系统
城市特色分区和重要地区	环境特色、历史人文	导	城市环境特色、历史人文内涵的构思
	重要地段风格	导	重要地段风格导控的原则
	一般地区风格	导	一般地区风格导控的原则

要素分级与城市设计重点地区分级也形成相对应的关系。

3.4 分级导控

城市中各地区的资源条件不同, 城市设计的内容和核心管控要素也不同, 导致的城市设计目标也千差万别。为了使城市设计的管理既细致周到, 又因地制宜, 宜昌总规修改提出城市设计分级管控的思路。同时, 结合宜昌控规单元划分, 对各单元进行城市设计类别和重要级别的划分, 导控越严格的地区, 城市设计编制和导控要素就越多; 反之, 导控较为宽松(表3, 图3)。

可见, 城市设计分级导控模式更加符合城市设计的管理现状, 需要严格控制的地区必须严控, 该对开发设计进行灵活性管控的地区也要保证弹性, 如此不至于过分僵化, 也不至于影响了城市的多样性、活力和创新力。

3.5 导控形式

宜昌总规修改提出的总体城市设计导控形式为“城市设计导控图则+城市设计导控说明”二位一体, 二者的重点是对城市设计导控内容予以明确, 分别对指导性要素和控制性要素加以区分

(表4)。其中, 城市设计导控图则可包括以下几类:

(1) 城市空间结构图则。需明确城市空间结构布局, 确定重要发展空间、重要节点位置等。

从宜昌城市最初的选址看, 完全符合中国传统城市“背山面水、负阴抱阳”的格局, 也反映出古人“天人合一”的思想。因此, 宜昌的城市建设要延续其山水架构, 明确城市的空间结构为“沿江、带状、多组团”, 那么城市的重要发展空间则是在保护好山水的基础上, 围绕自然要素来布局建设, 同时要明确需要重点保护的城市永久保护山体和水体, 以及本次总规划定的城市生态控制区, 这是城市重要的生态节点; 在明确生态底线的情况下, 城市重要的公共节点则包括了城市级的公共中心、各组团的中心和重要的交通节点等。

(2) 城市空间形态图则。划分城市建筑高度分区, 明确城市天际轮廓线、地标建筑的位置及空间关系等。

宜昌的城市空间形态导控也必须结合宜昌的山水架构, 在江右岸以山体轮廓线为主, 严格控制建筑高度和建筑体量; 在江左岸则结合城市内的保护性山体和城市绿心, 以及沿江景观带视廊控

制, 有层次、有重点地布局建筑。

(3) 城市景观图则。确定城市主要的自然景观、重点景观带(区), 明确其特色要素的导控要求等。

宜昌良好的自然环境资源为形成独特的城市景观提供了良好的基础, 其景观要素包括: ①峡江。两侧左岸的城市景观和右岸的山丘景观相对而立, 是城市景观风貌和自然景观风貌交融一体的精华所在, 其导控重点以两侧天际线和建筑整体形态为主。②丘陵、河流、水库。黄柏河、柏临河、卷桥河和运河等河流自长江两侧谷地流入长江, 形成“一源置顶, 八廊达江”的鱼骨式水系, 其导控重点以临河的开敞空间、绿地、慢行系统及其之间的联系为主。③大坝。葛洲坝是宜昌城区内重要的城市名片, 也是城市景观中的标志性要素, 其导控重点是控制其周边可建设范围内的城市建设强度和协调等方面。

(4) 城市开敞空间图则。城市重要公共活动空间的结构、布局、规模、性质及导控要点等。

宜昌城市开敞空间体系包括公共空间和公共路径。①公共空间分为红核、绿核和绿心。对于红核的管控, 根据不同功能定位, 将其风貌引导划分为6种

不同类型——都市核心型、文化休闲型、历史人文型、科技创新型、组团服务型 and 工业服务型；将绿核的风貌引导划分为5种不同类型——现代地景型、历史文化型、传统园林型、活动设施型和自然生态型；绿心包括猗亭绿心和西陵绿心，是城市重要的生态功能区。根据不同类型，在管控要点上有所侧重。

②公共路径分为蓝道、绿道和红道。蓝道的风貌引导划分为游憩型和开敞型两种，其中开敞型蓝道导控以生态护岸为主，人们可以在此充分享受自然的气息；游憩型蓝道的导控在保持其生态的基础上，注重在水体沿岸布局适当的设施和停留场所。绿道的风貌引导划分为城市复合型景观道和生活休闲型景观道两种，其中城市复合型景观道导控要综合考虑兼具交通和景观展示功能的要素；生活休闲型景观道是片区生活的重要绿道，承载居民休闲生活，其导控要点体现在公共性、尺度宜人和交往更便利等方面。红道的风貌引导划分为传统城市红道和现代城市红道两种，其中现代城市红道指兼具商业功能的较为宽阔的城市景观大道；传统城市红道主要指商业界面紧凑、商业功能发育良好的传统型街道，二者在街道尺度、界面连续性、公共空间的面积比例和类型等方面的导控上有所区别。

(5) 城市交通系统图则。需明确城市主要交通布局、城市步行系统的结构，构建城市观光旅游系统。

交通系统导控以公共交通系统和慢行交通系统为主，其中宜昌的公共交通是以轨道交通、快速公共交通为骨干，以常规公交为主，以出租汽车、轮渡和水上巴士等为补充的多模式、多层次的公共交通体系，其导控要点根据不同的交通形式，在交通线路设置、站点设置、与相关城市功能的关系等方面有所不同。宜昌的慢行交通分为都市生活型、山林游憩型、滨水休闲型和城市生态型，

其导控要点在步行道的宽度、长度、与自然要素及公共空间和绿地的结合等方面有所不同。

(6) 城市特色分区和重点地区图则。需明确位置、面积、特色和导控要求等。宜昌的特色和重点地区指的是滨水、临山及历史文化风貌街区等城市设计严格导控的区域。其中，滨水地区包括沿江两岸，如黄柏河、柏临河、卷桥河和运河等滨河空间；临山地区包括城市永久性保护山体及城市绿心周边地区；历史文化风貌街区包括二马路历史文化区、西坝工业文化岛及平湖三峡小镇。以上特色地区需在开敞空间的面积、位置、类型，与慢行系统的联系，景观节点设置，以及与周边建设用地的协调等方面进行导控。

4 结语

本文所涉及到的宜昌总规目前正在开展中，对于城市设计管理的内容，力求与城市控规全覆盖的控规单元进行对接，充实控规导控要素，进而完善城市“一张图”的内容。本文归纳总结的导控型城市设计的设计理念更多地基于现有实践项目的特点，尚为一家之言，在市场化条件下，随着城市建设水平和空间品质要求的不断提高，对城市设计导控的方法研究还需要更深入的理论探讨和更多的项目实践。■

[参考文献]

- [1] 谢凌姝. 面向规划管理的城市设计——成都的思考与实践 [C]// 生态文明视角下的城乡规划——2008年中国城市规划年会论文集, 2008.
- [2] 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, 2015.
- [3] 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.

- [4] 刘晶晶, 叶冬黎. 实施管控型城市设计方法初探——以南京市汤山新城沿山路沿线城市设计为例 [J]. 江苏城市规划, 2010(12): 35-39.
- [5] 赖志敏. 开发控制——城市设计作为操作手段的再认识 [J]. 规划师, 2005(11): 98-100.
- [6] 薛文飞, 朱晓玲. 城市设计全过程管理的若干思考——以上海为例 [J]. 上海城市规划, 2016(2): 72-76.
- [7] 陈可石, 袁华. “形态完整”理念下的旅游小镇城市设计实践——以西藏鲁朗旅游小镇总体城市设计为例 [J]. 规划师, 2016(1): 45-50.
- [8] 李敏稚. 楚雄州建筑风貌城市设计导则体系建构 [J]. 规划师, 2016(2): 71-76.

[收稿日期] 2018-01-05;

[修回日期] 2018-02-15