

城市治理转型下的北京城市设计思考

郭婧 叶楠

Reflections on Urban Design under the Urban Governance Transition in Beijing

GUO Jing, YE Nan

(Beijing Municipal Institute of City Planning & Design, No.60, Nanlishi Road, Xicheng District, Beijing 100045, China)

Abstract This article reviews Beijing's urban design work since 1949, and sorts out the main tasks and its development and transformation from four aspects: the capital's major planning and construction project, historic protection and renewal, important area planning and construction, management mechanism exploration and related standards research. From all these works, we have drawn a lot of valuable experience, and also recognized the lack of normalization and coordination mechanisms, and a series of problems brought by the government being as the absolute core of management, which have constrained the effectiveness of the urban design and are especially reflected in the construction of public space. In the new era of urban governance transformation, urban design is based on public interests and particularly requires the coordination of multiple administrative departments and the coordination of multiple participating entities. Therefore, there are three major dilemmas worth paying attention to, including segmentation and intertwining of departmental management responsibility, the game between public rights and individual rights, and the absence of rules in the delivery and implementation among different planning levels. Based on this cognition, this paper proposes three transformations of future urban design work in development concept, work method, and implementation path.

Keywords urban design; development review; governance transformation; work dilemma; three transformations

作者简介

郭婧、叶楠，北京市城市规划设计研究院。

摘要 本文回顾了1949年以来的北京城市设计工作，从首都重大规划建设工程、历史保护与更新工作、重要地段规划建设、管理机制探索与相关标准研究四个方面梳理了主要工作内容及其发展转变，从中总结出诸多宝贵经验，也认识到以往缺乏常态化的统筹协作机制、政府为绝对管理核心而带来的一系列问题制约了城市设计工作成效的发挥，在公共空间的建设中体现尤甚。在城市治理转型的新时期，城市设计立足公共利益，尤其需要对多个行政管理部门进行统筹、对多元参与主体进行协调，由此暴露出值得引起重视的三大困境：部门管理权责的切分与交织、公共利益与个体权利的博弈拉锯、上下层级传递实施中的规则缺位。本文在此认知基础上，从开展理念、工作方法和实施路径三个方面提出未来城市设计工作的导向转变。

关键词 城市设计；发展回顾；治理转型；工作困境；三个转变

“城市设计”一词的内涵非常广，国内外诸多学者均对城市设计的内涵概念提出过自己的见解。“城市设计是指为达到人类的社会、经济、审美或者技术等目标在形体方面所做的构思”（《不列颠百科全书》）；“城市设计的关键在于如何从空间安排上保证城市各种活动的交织”（Lynch, 1981；转引自 McHarg, 1995）；“城市设计作为城市规划的组成部分，主要任务是构想建筑空间布局并确定其目标，同时对建设行为进行协调与调控”（Frick, 2011）；“城市设计主要研究城市空间形态的建构机理和场所营造，是对包括人、自然、社会、文化、空间形态等

因素在内的城市人居环境所进行的设计研究、工程实践和实施管理活动”（王建国，2018）。作为国家首都和历史文化名城，北京的城市设计工作有其特殊之处，面临更繁重的使命和更复杂的环境，应更加关注首都建设、历史文化名城保护和塑造一流人居环境的要求，对城市景观格局与空间形态做出整体安排，对建筑风貌和开放空间进行精细营造，协同交通、市政、景观园林、气象等各领域并加强对设计研究、建设实施和管理维护的全过程参与。本文围绕上述理解展开论述。

1 北京城市设计发展回顾

1949年以来，北京城市建设先后受到苏联城市规划、西方现代城市规划与设计等思想的影响，城市设计工作的理念和方法也在此过程中不断发生变化。本文从首都重大规划建设工程、历史保护与更新工作、重要地段规划建设、管理机制探索与相关标准研究四个方面梳理相关工作和进展情况。

1.1 首都重大规划建设工程中的城市设计

1949年以来，首都先后历经了多次重大规划建设工程，主要聚焦在长安街和中轴线沿线，既有聚焦长安街和天安门广场开展的多次改造与整治工程、传统中轴线保护规划和整体城市设计、南中轴城市设计等整体性工作，也有民族饭店、外交部大楼、世纪坛等重要建筑选址建设，永定门复建、奥森公园等重大项目建设。伴随着城市的发展，长安街和中轴线两条重要的城市轴线不断延展，分别从最初的7千米^①、7.8千米^②延长到现在的54千米^③、88.8千米^④，对当今的城市格局产生了深远的影响。除此之外，还有围绕着中华人民共和国成立50周年大庆、2008年北京奥运会、2014年APEC峰会、2022年北京冬季奥运会等开展的各项综合规划与建设工程等。首都各项建设工程往往备受关注，规划设计工作的延续性很强，从他们在多次建设工作中的一些变化，可以窥见首都建设中城市设计理念和方法的转变。

以长安街为例，1949年之后的多次改造与整治工作，其出发点从中华人民共和国成立初期展示现代化建设水平，逐步转变为塑造庄重得体、民族气质鲜明的建筑风貌，又在近十多年开始重点塑造安全优美的公共环境和宜居宜人的绿色开放空间；工作重点也逐渐从新建筑选址与建设，转变为街道尺度考量、南北建筑布局优化及建筑高度与风格整治，后又开始侧重空间环境和绿化品质的提升以及西单、东单开放空间节点的营造，尤其在近两次长安街与天安门广场的环境整治中，对建筑立面、电力电信设施、广告牌匾等进行净化处理，露出了天空和建筑天际线，使长安街的公共环境有了很大提升，这些“在今天看来，还是很成功的”（赵知敬，2018）。目前，长安街为迎接中华人民共和国成立70周年，正在开展新一轮的整治提升工作，提出统筹设计街道和两侧建筑前空间，在长安街两侧形成一条宽敞、连续的景观林荫漫步空间带，塑造一个各类交通顺畅、景观风貌得体、公共空间宜人的长安街。

长安街以及奥运会、APEC 峰会等重大国际活动，是北京作为全国政治、文化、国际交往中心最为集中的形象展示界面，往往面临非常复杂的综合环境和紧迫艰巨的实施任务，其规划建设汇聚了众多规划师和建筑师的心血，体现了国家最高层面的统筹组织与协调水平，也离不开各部门的协作配合与支持体谅。其城市设计出发点、设计理念和重点的转变，都与其所处时代的政治、经济和文化背景相关，也与国家实力的不断提升、发展理念的不断转型密切相关，是北京城市设计工作开展的重要风向标。

1.2 历史保护与更新工作中的城市设计

北京于 1993 年被列入第一批国家历史文化名城，历史保护一直是城市设计的重要内容之一。老城、三山五园、传统中轴线等作为北京千年古都历史精华之传承象征，无疑是历史保护与更新工作的重中之重，北京历史文化保护区保护规划、北京旧城整体保护、北京皇城保护规划、中心城控制性详细规划、北京旧城控制性详细规划等重要规划也在不断完善历史文化名城保护的内容。在新总规中，历史价值完整的文化带、历史特色鲜明的建筑遗产和一些有历史价值的重要大街等也都纳入了历史文化保护工作内容，构建了四个层次、两大重要区域、三条文化带、九个方面的历史文化名城保护体系。随着保护理念的不断完善和保护内涵的不断丰富，控规在技术范式和管控机制上的局限性使其难以达成历史保护的核心目标，而城市设计技术手段在建筑风貌管控、公共环境提升和交通发展协调等方面所展现的优势越来越明显。

在城市建筑风貌管控方面，从中华人民共和国成立初期学习苏联的民族形式、出飞檐支斗拱建大屋顶，到工业化起步时期反对建筑浪费和批判复古主义、摘掉大屋顶，到 1990 年代“夺回古都风貌”，再到反对搞奇奇怪怪的建筑，“留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等‘基因’”^⑤，城市建筑风貌的思潮几经变迁，城市设计手段一直是其落实的重要抓手。在公共环境提升方面，由于长期以来受到忽略，留下了较大的工作缺口，在近期引起了市政府及全社会的重视，一系列城市设计工作逐步开展。如皇城根遗址公园、元大都遗址公园和玉河公园的建设，烟袋斜街、杨梅竹斜街等的整治提升，以及西城区的街区整理、东城区的胡同提升等系统性工作，都大大提升了老城整体环境。

相比之下，历史保护与交通发展协调问题一直以来都是老城里矛盾较为集中和尖锐的领域。老城有着独特的胡同四合院肌理，历经半个多世纪的道路交通建设，曾经遍布京畿的 3 250 余条胡同目前仅存 1 000 余条，多条城市干路在 1999 年控规中拓展到 70 米，在建设过程中拆除了大量四合院，对老城风貌带来较大影响，尤其是平安大街和两广路两条东西向干道的改造引发了不小的争议^⑥。尽管在 2006 年控规^⑦中对道路红线宽度进行了适度回缩，并通过《北京旧城内道路红线管理方法研究与实施规划方案》对两次控规中的红线矛盾进行了判定和协调，在实际的道路交通发展建设与老城保护协调工作中仍旧存在诸多棘手的问题。正在推进的《北京街道治理城市设计导则》，试图通过城市设计的手段细化道路建设的各项规范标准，优化街道空间配置，如对地面红线和地下城市基础设施红线进行

双线管控，缩窄过宽的机动车道以将空间留给绿化和公共空间，在过宽的道路上增加林荫带从而营造亲人的尺度感等手段，以期提升街道空间环境，协调好风貌保护与交通发展的关系。

在不同的时期，基于不同的发展背景和社会环境，城市保护更新理念并不是一以贯之的，从改建到保护，从建筑风貌拓展到公共环境领域，从重视交通保障到促进保护与交通的协调发展等的转变，以及在此期间涌现出来的基于保护考量的设计思潮或典型案例，都记录了城市历史保护更新中城市设计理念方法的不断完善。

1.3 城市重要地段规划建设中的城市设计

从重要地段的类型和规划背景来看，北京已有的多项综合规划建设实践大致可以分为五类：第一类是城市功能区的综合规划建设，如金融街商务区、北京商务中心区、中关村科技园区等；第二类是大型城市更新建设，如首钢、焦化厂等工业遗产的再利用；第三类是城市大型公园规划建设，如奥森公园、南苑森林公园等；第四类是城市新区的综合规划建设，如城市副中心、北京新机场航空枢纽中心地区等；第五类是特殊地区的更新与规划建设，如绿隔地区。

这些重要地段的综合规划建设，往往伴随着独立的城市设计方案征集，能够汇聚各专业的高水平规划设计力量。同时，由于有着较为完善的管理组织架构和强有力的统筹协调力度，往往可以在新理念应用、多专业协调、理顺管理机制等方面做出很好的探索和示范。可以说，在一定程度上是城市各类建设中城市设计工作的典范。

以王府井为例，20世纪末，在房地产开发的高潮时期，王府井商业街率先反思了“推土机式”的改造模式，依托城市设计的指导，利用景观设计与整治手段为市民营造了一个没有路缘石、处处有座椅、景观小品遍布、文化氛围浓厚的步行公共空间，成为国内首个按照步行街进行规划设计的商业街之一；随后在二期整治工程中亮出了王府井天主教堂广场、拓展了商业街“金十字”[®]的空间架构，在三期整治工程中突出文化功能、建设完成了皇城根遗址公园。在新一轮的地区整治提升工作中，还将针对王府井商业区更大的范围进行整治，拓展步行街区的步行范围，通过城市设计全面对接历史文化保护与文化价值发掘、道路交通专项建设、产业发展与提升规划等各项专题，营造一个风貌得体、生态宜居、多元活力的步行街区。无疑，在王府井地区的成功改造历程中以及未来的街区提升工作中，城市设计都是至关重要的。

城市设计在城市重要地段的示范建设中发挥了至关重要的作用，这既离不开城市设计手段本身的优势，也离不开相关指挥部/管委会的大力组织协调与合理的管理机制。而一般地区往往缺少一套适用的管理机制，基层政府亦缺乏有力的管理抓手来协调各项建设管理，因此很难将这种好的经验进行推广使用。

1.4 城市设计的管理机制探索与相关标准研究

在住房和城乡建设部成立城市设计处、颁布《城市设计管理办法》的大环境下，2017年，北京市在规划和国土部门合并的契机中，成立了城市设计处，负责城市特色景观风貌塑造和公共空间环境品质提升等城市设计工作，以及此类工作的组织编制、审查审批和相关政策措施研究。在此之前，城市设计在城市规划体系中的地位并未得到明确，《北京市城乡规划条例》中仅要求相关规划行政主管部门“可以依据控制性详细规划组织编制重点地区的修建性详细规划和城市设计导则”。

在城市设计管理机制方面，目前尚未形成一套成熟的制度，主要依托具体的规划项目开展一些探索。在中央商务区核心区的规划建设中，城市设计的具体要求被转化为管理语言纳入控规图则，作为CBD管委会审批的依据，保障了城市设计理念的落实，例如在核心区相邻的四个地块之间，确保各地块内绿地的整体设计、统一实施和开放管理，以保证在核心地区形成一个规模较大、连通性强的绿色开放空间。

在相关标准的研究方面，北京市规划委员会印发的《关于编制北京市城市设计导则的指导意见》（2010年）首次明确城市设计是控规的重要组成部分，划定城市设计的重点地区，对重点地区和一般地区分别提出管理要求；同期开展的《新城城市设计导则》研究（2010年），也为新城城市设计工作提供了标准和依据。可惜的是，彼时城市设计的管理机制尚不明确，这两个文件未能得到很好地贯彻执行。除此之外，各专项领域都开展了众多城市设计标准和导则研究。在建筑风貌领域，有《关于北京市规划建筑高度部分调整的请示》（2001年）、《北京中心城超高层建筑选址研究》（2010年）、《旧城建筑设计风貌控制图则》（2013年）、《北京中心城高度控制规划方案》（2016年）等；在公共空间领域，有《城市公共空间设计建设指导性图集》（2016年）、《北京城市道路空间合理利用指南》（2009年）等。近几年的专项研究中，更是表现出明显的多学科融合研究的趋势，如《北京市水环境整治与两侧土地开发规划统筹》（2012年）是城市设计与市政河湖、给排水等专业的融合研究，《北京城市公共环境艺术规划编制导则研究》（2013年）是城市设计与公共艺术专业的融合研究，《北京市绿道系统规划》（2014年）是城市设计与园林专业的融合研究，《北京市中心城区通风廊道系统构建与规划控制策略》（2015年）是城市设计与气象专业的融合研究，《北京街道治理城市设计导则》（待发布）是城市设计与交通、市政专业的融合研究。

在新的发展时期，面向城市存量地区，城市设计在多学科融合、跨领域协调中逐渐开始发挥重要的作用，在与交通、市政、河湖、气象、园林等学科的融合研究过程中，城市设计手段由于其综合性、灵活性而展现出巨大的优势。

综上所述，不难看出，1949年以来，北京城市设计的运作始终与国家首都建设、北京城市发展、人居环境改善息息相关。总的来说，城市设计在多年的探索试错中已经向前迈出了一大步，给我们留下了诸多宝贵的经验。在不断的转型发展中，城市设计在理念导向上更加注重人的感受，在工作对象上有了多元化的扩展，在技术方法上正在转向强调多学科融合，在管控手段上更加重视规则制定。

然而，以重大工程、重要地段为拉手的城市设计运作，往往要借助上级部门的有力协调方能实现各建设和管理部门的协调协作，同级部门之间尚没有形成常态化、可持续的良性协作机制。同时，在以政府为绝对管理核心和单一业主的城市设计运作中，存在着利益协调困难、管控尺度和范围难以把握等难题。这些问题无形中桎梏了城市设计运作成效的发挥，使得诸多优秀的城市设计方案得不到实施或在实施过程中发生变形，这一点在公共空间建设中尤为明显。例如，奥体中心区通过城市设计方案在中轴沿线塑造了一个精彩的城市大型公共空间，并在奥运期间营造了独具魅力和活力的公共氛围，在奥运会结束后，却因种种原因设置了层层叠叠的栏杆，将公共空间与城市隔绝开来，实为可惜（图1、



图1 奥体中心区城市设计方案平面图

资料来源：SAKAKI 建筑与环境设计事务所。

图 2)。在城市治理转型的新时期,公共空间的精细化建设是体现公共利益、提高人民满意度的关键所在,因此是治理转型的重要内容,只有深刻认识其背后存在的困境,才能明晰未来城市设计的转型发展之路。



图 2 水立方、鸟巢周边的栏杆

资料来源:辛萍拍摄。

2 城市治理转型时期开展城市设计的困境

在设计阶段,城市设计工作涉及非常广泛的各行业技术标准、规范规程,多专业参与的设计工作本身就是一个复杂的协调过程;在管理和使用阶段,则面临更为复杂的外部环境和更多的不确定性。当前在城市治理转型过程中,城市设计工作面向建成环境,立足公共利益,尤其需要对多个行政管理部门进行统筹、对多元参与主体进行协调,由此暴露出非常值得引起重视的三个困境:部门管理权责的切分与交织、公共权益与个体权利的博弈拉锯、上下层级传递实施中的规则缺位。

2.1 部门管理权责的切分与交织

城市作为一个复杂的巨系统,各管理部门之间有着非常精细化的职责切分,职责切分往往以要素切分为主要方法,缺少对整体性效能的把控;对同一要素的标准制定、建设实施和管理维护权责又分属不同部门,有时会带来管控尺度和评判标准的模糊性。

对于城市公共空间,管理权责的切分与交织带来尤为普遍的问题。公共空间往往由诸多公共管理部门共同建设、管理和维护,以街道空间为例,其建设与管理涉及近 20 个行政主管部门,如街道上的各类标识标牌同时涉及市交通委、交管局、旅游委、城管委等部门,架空线杆涉及市交通委、交管局、公交集团、电力公司、电信公司等部门。各部门职责之间有着非常紧密的联系,但介入建设管理的方式和时序不尽相同。在如此复杂的城市管理过程中,不可避免地在某些环节出现各部门权责的交织或

断档等问题。若在城市建设中得不到合理的统筹和有效的协调，不同专业技术之间的壁垒、各项建设时序上的衔接不畅等问题就会被放大，在空间上多会表现为空置浪费、重复占用、人为割裂等诸多现象。

西城区阜内大街的整体改造提升城市设计方案是统筹协调街道上各管理部门的一次有益探索。阜内大街曾是老舍笔下的京城最美大街（图3），在几十年的城市建设和更新改造过程中，各类基础设



图3 阜内大街历史照片

资料来源：北京市城市规划设计研究院历史图片。



图4 2015年阜内大街线杆分布

资料来源：王京京拍摄。

施的线杆逐渐树立在街道两侧, 据统计在短短 550 米的路段上就有 183 根线杆, 分别由交通委、城管委、路政局、交管局、旅游委、电信公司、电力公司、公交集团等不同的部门机构进行建设和维护管理。这些线杆全部安排在人行道上, 占用了行人通行空间, 给街道风貌也带来了负面影响(图 4)。在这条街道的城市设计改造方案中, 西城区政府和北京市规划委希望基于街道整体风貌的考虑, 对现有的线杆进行整理, 拔除废弃/备用杆并结合地下管线的整理和地面街道标识系统设计的需要, 设立综合杆来整合现有各类杆线。整治后, 该路段上的线杆数量从 183 根减少到 54 根, 减少了 70%。

表 1 阜内大街(路段)线杆情况

类型	总计	综合杆	电线杆	灯杆	废弃/ 备用杆	监控 线杆	指路牌	交通类 指示标识	地铁站 指示牌	旅游 标识	公共厕 所标识	交通 信号灯
职责部门		—	电力/电 信公司	城管委	—	交管局	城管委	交管局	地铁公司	旅游委	环卫局	交管局
现状标牌	183	—	31	31	31	15	26	27	4	3	4	11
整合后	54	36	0	0	0	0	2	5	0	1	0	11

2.2 公共利益与个体权利的博弈拉锯

与城市公共空间不同, 城市产权明确的地块往往可以对地块内各项建设进行很好的统筹, 也因此产生了诸多优秀的案例, 如华贸新光天地、金融街购物中心、芳草地等地块。但是, 也正因为地块产权主体拥有较强的自主性, 导致城市管理部门对其建设行为缺乏有力的协调和管控。除了地块高度、容积率、绿地率和建筑密度等基本控制指标外, 对于建筑风貌、地块建筑贴线率、开敞空间使用方式、与外部环境的衔接呼应等与公共利益紧密相关的内容, 管理部门在行使公共权力时却缺少管控抓手, 对于一些突破既定规则的做法常常缺乏有震慑力的惩罚措施, 对于高水准的建筑设计和高品质空间营造也缺少激励机制。

在公共权力法无规定即违法和个体权利法无禁止即可行的背景下, 地块主体往往会着眼于短期利益最大化, 做出最有利于自己但可能会不利于城市公共利益的选择。在北京, 一个非常普遍的现象是, 很多公共建筑, 包括博物馆、美术馆、剧院等, 往往出于多种考虑将建筑前空间用作停车场或备用场地而非市民广场。如中国美术馆在其产权红线处设置了伸缩门, 又在门前的道路空间内设置了多处高低不同的栏杆, 这种处理方式虽然便于对人流的引导和管理, 但无疑使城市损失了一处潜在的富有生机活力和文化氛围的高品质公共广场(图 5)。相比之下, 美国艺术博物馆前供人小憩与交流的大台阶, 开放的界面不仅亮出了气势如虹的建筑界面, 也为市民提供了宝贵的文化公共场所(图 6)。



图5 中国美术馆

资料来源：冯斐菲拍摄。



图6 美国艺术博物馆

资料来源：<https://www.mnh.si.edu/>。

更有甚者，部分情况下，地块业主还会侵占城市公共空间作为己用。以南礼士路为例，在道路改造过程中，因为缺少对两侧地块业主的协调与管控，导致街道公共空间失序（图7a）。2004年，为了满足交通量的增长需求，南礼士路进行拓宽改造，压缩了人行道宽度，增加了一条机动车道。道路扩建方案仅保障了机动车空间的扩展，并没有确保人行道的完整性与连续性，道路一侧某大厦前的内部停车场和景观绿化带一直未让出道路空间，导致此路段扩建后长期缺少人行道（图7b、图8）。

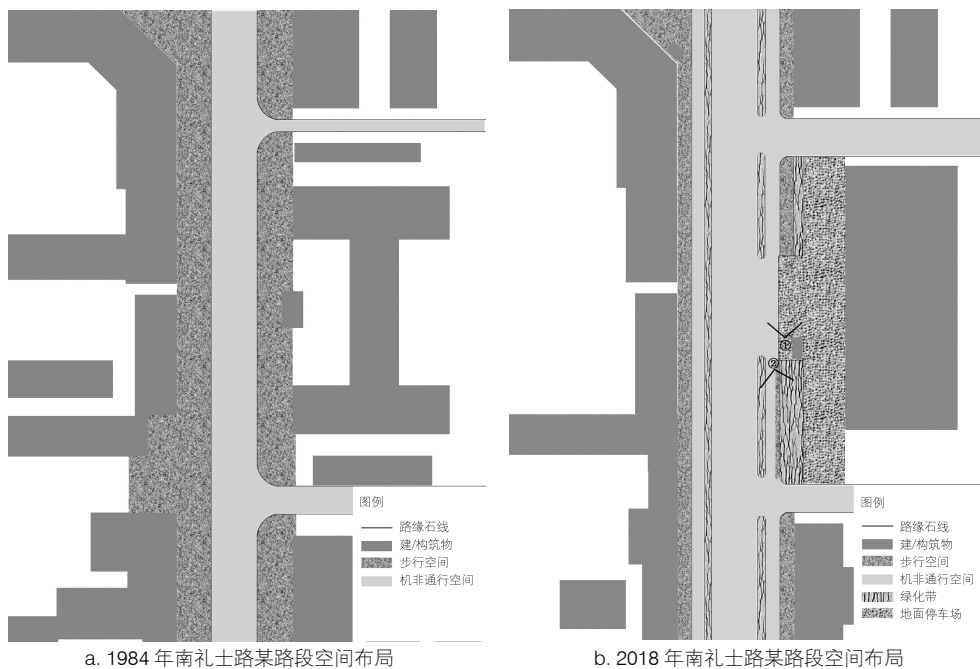


图 7 南礼士路扩建前后街道空间布局

资料来源：依据北京市规划院影像图资料绘制。



图 7b 角度①拍摄的实景照片



图 7b 角度②拍摄的实景照片

图 8 南礼士路扩建后实景照片

资料来源：郭婧拍摄。

实际上,纽约在私有地块的空间管理上有着非常好的经验,其公共空间交易政策^⑨自1961年开始施行后,在曼哈顿岛上取得了很好的成效,到目前为止,已经形成500多个、共5.3公顷的公共空间,涵盖了城市广场、微型花园、展览空间、室内座椅空间、人行通道、驻足雨篷等多种类型(图9)。非常遗憾的是,北京囿于特殊的考量因素,类似的政策激励手段没有得以应用,对于地块内部公共空间的管控也一直缺乏有力的机制抓手或政策手段。



图9 纽约私人产权的公共空间类型展示

资料来源: <https://apops.mas.org/>。

2.3 上下层级传递实施中的规则缺位

长期以来,北京城市设计一直未纳入行政审批流程,与各层级规划的衔接关系并不清晰,因此,城市设计尽管做了大量的精细化空间设计工作,但大部分得不到落实或在落实中产生变形,少数得到落实的实例往往借助于管理审批者和组织实施者对城市设计方案的深度理解与共识。

究其原因,这主要是由于城市设计在与规划、审批、土地出让、建设施工和监督验收等各个环节中的规则缺位。规则的缺位使得很多城市设计的理念和要求无法在多专业协调层面、多部门管理层面、主体建设层面等取得共识。以商务中心区的核心区建设为例,城市设计方案提出对四个相邻地块的公共空间进行整体设计,从而共同形成一个规模较大、开放共享的城市公共开敞空间。但地块公共空间的位置并没有纳入控规强制性要求,也没有纳入土地出让条件,而四个项目主体分别请来的四家景观设计也很难将其方案拼合为一个整体,城市设计意图的落实困难重重。在这种情况下,商务中心区管委会通过管理审批手段对四个主体提交的场地设计方案进行把关和协调,最终实现了城市设计意

图。但换一种更为普遍的情境，当没有管委会的力量来统筹协调，或管理人员缺乏对城市设计意图的深入理解而无法做出合理协调工作的时候，城市设计的落实就非常困难了。

此外，城市设计语言的不统一和不易读也是导致其在上下层级传递过程中不断失真的原因。在具体传递实施中，城市设计向上缺乏与管理衔接的语言表达，哪些要素需要进行控制，哪些要素需要进行刚性管控，哪些内容需要量化控制，管理者面对城市设计成果往往很难明确管理审批工作的尺度和标准；同时，向下缺乏对建设实施的具体指导，一方面城市设计所表达的精细化建设要求不像规划控制指标那么明确和单一，另一方面又不像建筑设计那样可以通过施工图来具体指导建设行为，因此面对城市设计的抽象意图表达，出现“一万个读者眼中有一万个哈姆雷特”这种情况就不足为奇了。

3 城市设计未来导向的三个转变

2015年，中央城市工作会议提出“完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力”等城市工作的指导思想，并指出“坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民”是做好城市工作的出发点和落脚点。城市设计，作为城市修补的重要手段，是完善城市管理和和服务的重要抓手，也是体现以人为本发展理念转变的重要领域。

2017年，《北京城市总体规划（2016~2035年）》（以下简称“新总规”）得到中共中央、国务院的批复。新总规所提出的四个中心定位对北京未来建设提出了更高的要求，不仅要优化提升首都职能，还要着力建设国际一流的和谐宜居之都，强化首都风范、古都风韵、时代风貌的城市特色。同时，新总规也标志着北京城市建设进入存量发展时代，可利用的建设用地资源越来越宝贵，存量用地的设计条件越来越苛刻，城市正式进入治理转型期。

在城市治理的新时代，服务首都建设、历史文化名城保护和塑造一流人居环境仍旧是城市设计的三个重要目标，不可偏废。本文认为，未来北京城市设计若要充分发挥工作成效，应在理念导向和工作重点上取得共识，在治理方法上加强协同，在实施路径上加强政策保障。

3.1 从满足城市快速建设需要转变为全面服务于城市公共生活

新总规批复中指出要着力治理“大城市病”，增强人民群众获得感。这意味着城市设计各项工作正在转变为全面服务于城市公共生活。同时，在存量治理的大背景下，城市建设的量级在减小，城市更新的任务越来越繁重，城市设计内容将更加偏重于公共空间的提升。因此，未来的城市设计应重点致力于营造以人为本的公共空间。在技术方法上，关注城市各类人群，加强多元化手段的应用，如利用社会调查和大数据分析了解人的空间使用行为特征，通过社区营造引导居民充分地参与到城市设计中；在技术标准上，不断优化各类相关地方规范、标准，细化、优化更新改造的相关技术规程，推动

各类技术标准在规划设计层面不断向精细化、人性化的转变；在政府导向上，从管理思维向服务思维转变，做好空间资源配置、事权财权划分、体制机制创新、评价考核体系等顶层设计。

在这方面，目前已经有了一些值得关注的城市设计实践。第一，在城市更新过程中，政府优先将土地资源用于建设公共空间、服务公共利益。如西城区菜市口西北角停滞多年的工业项目地块，现今重新启动，在政府的协调下建设成为广阳谷森林公园（图 10），弥补了该地区绿地公园的缺口；东城区王府井步行商业街区在拆违工作中整治出来的多处存量用地被用来建设成为口袋公园，为当地居民提供了绿色休闲场所。第二，在具体更新设计中，主体更加注重满足人的活动行为习惯和文化体验需求，营造精细化、艺术化的公共环境。比如，北京齿轮厂更新改造项目，通过保留老工业厂区的老厂房、库房、植被和特色设备，再现了具有时代感的文化记忆，依托历史空间和历史故事，关注企业及地方居民的情感和生活需求，打造出多个精细化、人性化的城市公共空间节点，并通过城市设计协调这些保留遗存与城市道路设计的矛盾。第三，一些私有产权地块也开始注重营造面向公众具有开放性和公共性的空间，如侨福芳草地充分迎合了城市年轻一代和高知群体对趣味空间与文化内容体验的热



图 10 广阳谷森林公园

资料来源：叶楠拍摄。

情，在建筑综合体中营造出丰富多变、嵌入艺术作品的公共空间，从东南到西北对角斜穿的步道桥更是刻意模糊了室内外的界线，为城市提供了一个极具公共性的斜穿通道，连接了多个室内外的公共空间节点。

此外，在技术标准的优化方面，也在依托城市设计手段逐步启动研究工作。例如，《城市道路交通设施设计规范》（GB 50688—2011）对城市道路交叉口展宽抹角的规定，实际上是基于快速机动化时代以车为本的理念而制定的，旨在保障机动车转弯时保持较高的速度，提升机动车使用的体验，这种导向有着明显的阶段性社会背景。最新的《北京街道治理城市设计导则》研究，则着眼于降低机动车转弯速度、保障行人过节安全的考虑，缩减交叉口展宽抹角的数值，在确保安全的同时，缩短行人过街距离，提升人的过街体验。

3.2 从政府单方管理转变为多方协同共治

着眼于治理“大城市病”，城市设计工作必须加强问题导向，而城市问题往往充满复杂性，涉及经济、文化、社会等诸多方面，其关注度也越来越高，政府部门作为单一管理主体的解决模式，其局限性也越来越明显。为了更好地应对治理的复杂性，应当搭建一个合理的协同框架，政府负责搭建平台统筹资源，制定规则和标准；创新确立治理实施主体，鼓励责权下放，强化属地责任，减少基层扯皮、提高协调组织效率；保障沟通渠道，确保多专业在一定的共识基础上共同介入设计过程；建立多样化的公众参与机制，提高公众介入城市治理的积极性和效率。建立多元主体介入的治理方式，将有利于形成多方共赢的方案，更易于快速达成共识、推进实施。在这个过程中，政府并没有置身事外，而是积极组织协调，作为多方信任的纽带，搭建协商平台，凝聚社会各界的共识；同样，在这个过程中政府避免了无限责任，应当遵循市场规律，引入一定的市场调控手段，并制定相应的管理和监督机制。

在东城区的停车治理工作中，协同治理思路已取得了很好的成效。近几年来机动车停放占用城市公共空间的问题越演越烈，尤其在老城的历史文化街区及平房区、老旧小区等区域矛盾尤甚，对城市空间秩序和景观风貌都带来恶劣的影响。这源于城市快速机动化过程中城市配建的停车设施满足不了实际的需求，在这个过程中，政府加强违停执法则会引起民众的严重抵抗情绪；而政府出资补贴停车设施的建设则会扰乱停车收费市场，较低的停车成本又会带来更大的停车需求，造成恶性循环。停车治理一度陷入了“不管就乱，一管就过”的困境。在协同共治的工作思路指导下，东城区率先通过城市设计，对公共停车资源和居民停车需求进行了空间匹配研究，形成了停车共享方案。在街道、城管和交通部门的协同组织下，与居民和企业协商，通过公共建筑、写字楼等夜间面向社区低价租用空置停车位的形式，已经为 6 500 位当地车主解决了停车难的问题（截至 2017 年年底），释放出大量的公共空间，若按照这种共享模式进行推广，未来将能解决近 60% 的居民停车需求^⑨。一次简单的协同治理试验，真正通过盘活存量、资源共享，解决了居民停车问题，同时还大大改善了静态交通环境，找

回了老城风貌，解决了困扰政府多年的问题（图 11）。



图 11 朝阳门 SOHO 写字楼地下停车场入口

注：两座 SOHO（朝阳门和银河）地下停车位约 1 500 个，其中 40% 的车位通过价格协商确定夜间面向周边社区居民开放。

资料来源：《北京日报》。

3.3 从物质空间设计转变为空间、管理与治理联动的政策规则制定

以往的城市设计没有纳入审批流程，偏重蓝图设计，其技术成果缺少与实施和管理的互动，对实际建设活动的约束力不强，难于保证落地实施。城市治理时期，政策和规则将是落实新的发展理念导向、协调多元主体和多个行政管理部门的重要工具，对物质空间设计意图的落实至关重要。城市设计工作一方面应该对空间设计方案与管理、治理的互动进行过程性考虑，预判可能出现的问题，并基于多部门协调和多主体利益平衡提出解决方案，避免推诿和拉锯；另一方面还应在有条件的时候将设计意图直接转化为政策规则，如以图则或文本的形式明确下来，纳入控规指导后续一系列管理审批工作，或形成导则和负面清单，供各项设计、实施和管理工作参考。

北京金融街的城市设计可以说是一个非常典型的案例，由 SOM 主导的金融街城市设计工作提出了两个非常重要的理念：一个理念是对各项目范围内零散的绿地指标进行集中，在金融街的核心地带形成一个大型中心绿地，结合金融街购物中心的建设在中心绿地周边形成了非常开放有活力的城市界面；另一个理念是在地下形成互联互通的网络联系，并设置了充足的地下停车位，以期将地面空间更多地留给绿化和公共活动。北京市城市规划设计研究院通过区域绿地率的整体核算方法以及明确各层地下空间的竖向标高等规则制定手段，将这两个理念落实到控规方案中并最终付诸实施。目前，金融街中心绿地形成了极具商业活力和景观品质的公共空间，地下空间也具备了互联互通的条件（图 12）^⑧。



图 12 金融街中心绿地夜景

资料来源：北京市城市规划设计研究院历史图片。

随着我国住房和城乡建设部《城市设计管理办法》的发布和实施，各地城市设计工作开展与规划管理的关系不断明晰，北京的城市设计管理办法也即将明晰，无疑将会促使城市设计与管理、治理的关系越来越紧密，逐渐转向政策规则制定。

4 结语

卡莫纳（Carmona，2017）在《设计治理：CABE 的实验》中提出了“设计治理”的概念，即“通过重塑国家许可前提下多元主体介入设计控制的方式和过程，使建成环境符合公共利益”。当下，城市治理转型聚焦于建成环境和公共利益，变建造为重塑，无疑会大大改变现有的规划管理模式。作为技术工作者，也应以治理思维来应对城市设计的转型，在城市管理治理机制和政策规则框架下，将城市设计转化为能与各项管理衔接互动的语言，制定行动框架和治理规则。在此过程中，一方面，应加强交叉学科融合探索，注重城市设计与交通、市政、景观园林、公共艺术、生态环境、经济、社会等多学科和领域的融会贯通，提升解决复杂问题的能力；另一方面，应加强过程性思考，不断探索多样化的设计控制途径、为多元化主体的介入提供条件，保障方案的可行性和外部适应性。唯有如此，才让城市设计真正成为连接人与空间、现实与愿景、技术与管理的全过程治理工具。

致谢

本文写作过程中得到北京市城市规划设计研究院石晓冬副院长的悉心指导与帮助，特此鸣谢！

注释

- ① 历史上的长安街形成于明代，指东单到西单一段 3.7 千米的道路，到 1940 年代，建国门与复兴门被拆除后，形成近代长安街的雏形，长约 7 千米。
- ② 传统中轴线南起永定门，北至钟鼓楼，长约 7.8 千米。
- ③ 根据新版总规，长安街及其延长线，向西延伸至首钢地区、永定河水系、西山山脉，向东延伸至北京城市副中心和北运河、潮白河水系，长约 54 千米。
- ④ 根据新版总规，中轴线及其延长线，向北延伸至燕山山脉，向南延伸至北京新机场、永定河水系，长约 88.8 千米。
- ⑤ 2015 年 12 月 20~21 日，中央城市工作会议上提出。
- ⑥ 尽管出于当时交通组织和市政管线引入的考虑，打通和展宽这两条道路确有必要，但过于追求机动车道数、展宽过大以及道路断面不够合理，都对老城空间尺度、风貌肌理等带来负面影响。“‘通’是必须的，但不能过于‘畅’”（董光器，2006）。
- ⑦ 作为规划行政主管部门备案参考使用，未批复。
- ⑧ 金十字包括南北向的王府井大街和东西向的东安门大街、金鱼胡同。
- ⑨ 指产权主体通过将产权用地内的公共空间开放给市民使用，而向政府获得更多的建设指标。
- ⑩ 数据来自《北京日报》。
- ⑪ 遗憾的是，在当前的管理中，各地块主体对其地下空间进行封闭管理，未能实现真正意义上开放共享的地下空间。

参考文献

- [1] Carmona, M. 2017. Design Governance: The Cabe Experiment. NY: Routledge.
- [2] Frick, D. 2006. Urban Design Theory: Architectural Spatial Organization of Cities.
- [3] Garvin, A. 2016. What Makes a Great City. London: Island Press.
- [4] McHarg, I. L. 1995. Design with Nature. Wiley-IEEE Press.
- [5] The New York City Department of City Pla. 2000. Privately Owned Public Space: The New York City Experience. New York: Wiley.
- [6] 北京市人民政府. 北京城市总体规划（2016~2035 年）[Z]. 2017.
- [7] 边兰春. 历史城市保护中的整体性城市设计思维初探[J]. 西部人居环境学刊, 2013, (4): 7-12.
- [8] 董光器. 古都北京五十年演变录[M]. 南京: 东南大学出版社, 2006.
- [9] 蒋晨锐. 北京阜内大街将大变样: 取消马路牙子, 重现老舍笔下韵味[N]. 北京日报, 2017-8-7.
- [10] 刘可. 北京东城为 6 500 车主找到共享车位[N]. 北京日报, 2018-1-15.
- [11] 刘宛. 总体策划——城市设计实践过程的全面保障[J]. 城市规划, 2004, (7): 59-63.
- [12] 王建国. 从理性规划的视角看城市设计发展的四代范型[J]. 建筑设计管理, 2018, 35(1): 7-11.