

他山之石：香港城市设计导则研究

周瀚

摘要：随着《城市设计管理办法》的颁布，我国城市设计工作迈出法定化的步伐。在提高城市设计管控效力、提升城市空间品质的工作中，城市设计导则越来越受到重视。在编制和实施城市设计导则的过程中，清晰明确的设计原则、科学合理的控制标准、切实有效的实施办法是控制引导城市设计落实于工程实践的关键。我国香港地区作为拥有最丰富城市设计实践的地区之一，其规划管理部门编制了基本满足上述要求的较为完善的城市设计导则类文件——《城市设计指引》，且实践效果良好，对我国其他地区城市设计导则的编制具有很高借鉴价值。本文通过对香港城市设计导则的解读与分析，分别研究其城市设计、空气流通两部分主要内容及基于此导则的多项实施案例，归纳其编制原则、主要特点和管控策略，探讨其对我国其他地区城市设计导则发展的启示。

关键词：城市设计，城市设计导则，香港

引言

中国的城市设计古已有之，早在成书战国时期的《周礼》、《管子》等典籍中，关于营国建城的内容就体现出了古典朴素的城市设计观，从很多遗留至今的古城遗址中，仍可以看出当时这些城市设计思想与建设实践的紧密结合。如今我国进入了经济发展新常态时期，推进以人为核心的新型城镇化，这对城市发展的品质提出了更高的要求。而贯穿城市规划工作始终，以城市空间、环境、景观、特色为主要研究对象的城市设计工作，显然将在推动新型城镇化、提升人居环境品质的进程中发挥极其重要的作用。

在我国既往的城市规划体系中，城市设计并非法定规划，在实际建设中的指导意义与控制力并非直接有效；但在从城市总体规划直至建筑环境设计的宏观到微观的设计领域中，穿插了大量的城市设计项目，覆盖了规划的全过程，城市设计与工程实践之间缺乏明确的关系界定，而工程项目显然需要刚性指标与原则的控制，否则不免出现建设实践偏离城市设计意图的现象。

在对城市设计实施机制的探索中，用城市设计导则来明确城市设计与工程实践关系的方法逐渐被广泛采用。城市设计导则作为城市设计管理与实施的重要工具之一，对城市设计提出了具体的编制要求，同时对工程实践提出了纲领性的建设指导，在城市设计与工程实践之间建立了直接的桥梁，使城市设计的思想贯穿于工程实践的始终，大大提高了城市设计的可操作性。同时，在城市设计公共政策属性越来越显著的今天，城市设计导则本身的政策性和灵活性也能很好的契合这种趋势。

2017年6月1日，我国开始施行《城市设计管理办法》，这是我国城市设计工作法定化的重要事件，对加强城市规划建设管理，完善城市规划技术体系具有重大意义。该规章第二十三条规定：“各地可根据本办法，按照实际情况，制定实施细则和技术导则”，这对地方规划管理部门提出了研究城市设计导则的要求。深入研究技术层面成熟、实践层面丰

富的城市设计导则案例，对编制适合我国城市设计工作环境的技术导则具有重要的借鉴意义。

在现代城市发展历史悠久和城市设计实践丰富的地区中，我国香港地区占据重要的地位。香港规划部门针对当代城市发展特点，详细研究并全面应用了城市设计导则，具有较高的参考价值。本文将从编制思路、研究内容、成果形式、实施情况等多个方面，对香港城市设计导则进行解读与分析。

1 香港城市设计发展概述

1.1 香港城市规划法规与编制体系

香港的城市规划法规体系比较健全，为城市规划编制与实施提供了坚实的基础。最核心的法规是《城市规划条例》，该条例于1939年首次颁布，之后经历了数次修订，截至本文撰稿时，最近一次修订更新于2007年。该条例包含了规划机构、规划编制、规划管理等内容，是香港城市规划的纲领性文件。在规划具体编制方面，《香港规划标准与准则》是具有政策性和指导性的法规，列明各类土地的提供标准、预留土地准则、位置及用地需求，并对城市设计、自然保育、文物保护等方面提出了具体的要求。

香港的城市规划编制内容分为三个层次，即：全港发展策略，次区域发展策略和地区图则。地区图则又分为法定图则和部门内部图则两类。法定图则具有法律效力，按照城市规划委员会的指示，根据香港《城市规划条例》制订，包括分区计划大纲图、发展审批地区图和市区重建局发展计划图。部门内部图则包括发展大纲图、发展蓝图和详细蓝图，一旦获批便对政府和地方具有法律约束力，成为政府处理土地事宜的依据。

1.2 香港的城市设计

随着香港经济社会的发展，在城市建设的过程中提高城市空间环境品质、为市民提供舒适宜人的城市环境成为规划工作的重点，因而以此为目标的城市设计工作在全香港的范围内迅速开展起来。在香港的城市规划行政机构中，专门负责城市设计相关工作的是规划署下属的城市设计及园境组，在香港三个层次的规划中，该部门均会进行对应层次的城市设计研究并提出城市设计方面的要求和引导，审批或者直接制订城市设计的具体策略与方案，实现城市设计在各个层次的全覆盖，与城市规划的其它部分相协调。同时在不同层次的城市设计工作中，重视实现各个层次城市设计的衔接。此外，香港的城市设计涉及的研究范围比较广泛。除了对城市空间组织、环境优化、景观构建等问题的研究之外，还在交通、环保、可持续发展等方面进行了大量专业性的研究，较为典型的案例有对城市空气流通问题和对城市噪声问题的研究。此类研究中核心技术问题均委托专业的科研机构进行探讨，使城市设计的方案制订更具科学性和合理性。

2006年7月，香港规划署修订完成了香港在城市设计方面最重要的研究成果之一——城市设计指引，之后这份文件在实践反馈中多次修正更新，截至本文撰稿最近一次更新于2015

年11月。城市设计指引包含规划署于2003年完成的《香港城市设计指引》和2005年完成的《空气流通评估方法可行性研究》两项研究成果，其内容被整理汇编为《香港规划标准与准则》的第十一章“城市设计指引”，涵盖了城市设计与空气流通的两项课题，是应用于全港地区的城市设计导则。

2 解读香港城市设计指引

2.1 基本思想与编制架构

提升香港作为世界级城市的形象以及改善建设环境的品质，在不同层次上缔造美感与功能兼备的城市环境，这是编制城市设计指引的初衷。引用城市设计指引中对城市设计目标的定位：

“城市设计的目标，是借着订定一套整体策略去改善公共地方、市容、文化设施和发展计划，以提升香港的居住素质，并确保发展计划与所涵盖的环境能互相配合，从而改善香港的城市竞争力，缔造更佳的安居之地。”

我国现阶段城市设计工作的主要目标也不外乎如此，提高宜居水平，优化空间结构，提升环境品质，彰显地方特色，展现景观风貌等，是城市设计工作共同的理想目标，香港城市设计指引具有端正的设计价值观。

从具体内容上看，城市设计指引全文分为引言、城市设计、空气流通三部分共十三条，附以54张图片与3个表格，系统全面地规定了对城市设计的控制要求和引导。

2.2 对“城市设计”部分的分析

“城市设计”是城市设计指引的基础部分，在2006年7月修订加入空气流通指引的研究之前，这一部分曾经是导则的全部内容，充分体现了对城市设计一般性问题的全面引导。在导则的框架设计中，列出了城市设计的基本要素并且从宏观、中观、微观三个层面对其进行了划分（图1）。进而从这三个层面对于一般的城市设计考虑因素提出了评估核对的标准，



图1 香港城市设计的基本要素

（图片来源：《香港规划标准与准则》第十一章 城市设计指引：p2.p3）

可以视为城市设计导则对城市设计在一般性层面上的要求和引导。同时，该导则对特定的主要城市设计课题单独做出了引导和规定，涵盖八个方面：市区边缘地区和乡郊地区的结集程度和密度、发展建筑高度轮廓、海旁用地、公共空间、街景、文化遗产、观景廊、建筑物的外露支柱。下文将在不同的层次中选取体现不同城市设计控制要素的实例，尤其是特定城市设计指引所涉及的实例，进一步分析城市设计导则的管控原则与具体运用。

导则在宏观层面的侧重点是城市形象。香港独特的地理环境中，绵延的山脉成为城市天然的背景，形成了特殊的视觉景观，因此宏观层面的基本要素中，山脊线是最重要的设计控制要素之一。为了保护山脊线景观，导则在发展建筑高度轮廓的特定城市设计课题指引中明确地设立了 20% 山景不受建筑物遮挡的保护地带（图 2），作为城市设计的初步控制依据。对特殊情况有所宽限，允许经过充分讨论和公众许可的地标性建筑在适当的地点对保护地带

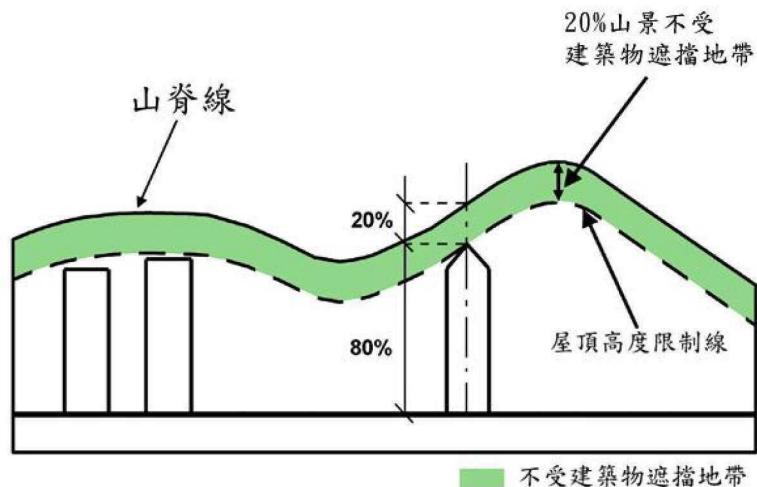


图 2 山脊线景观保护地带示意图
(图片来源：《香港规划标准与准则》第十一章 城市设计指引：p6)

有所突破，对比突出山脊线的优美姿态。而在尖沙咀、西九龙、香港会议展览中心等人员密集、视线开阔、能够全面观览香港山峦景观的特殊地点，导则中将其定为瞭望点，其望向山景的视线廊道采取了更严格的控制，保证了山脊线景观的美观与连续性。在严格的定量要求和行政机构与公众的共同监督下，山脊线的导则起到了重要的控制引导作用。以香港规划署主持的中环新海滨城市设计研究为例，将城市设计指引中对尖沙咀瞭望点望向中环地区的导则控制（图 3）与城市设计方案中的设计意向（图 4）以及实景照片（图 5）进行比较，不难看出导则对山脊线视觉控制的实施有效性是很高的。

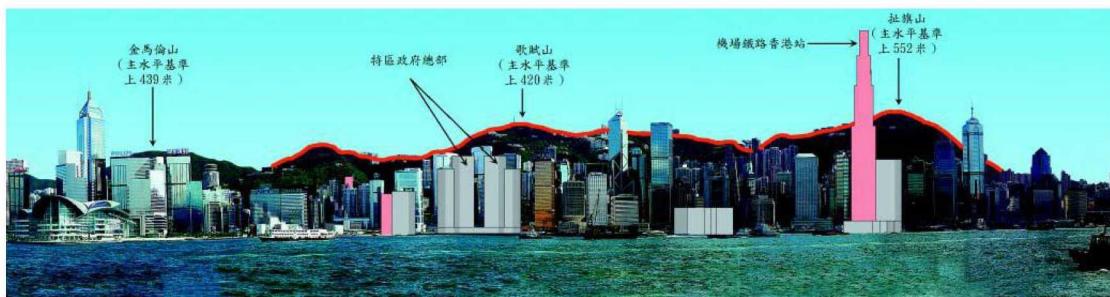


图3 尖沙咀瞭望点导则控制

(图片来源:《香港城市设计指引摘要》: p18, p19)

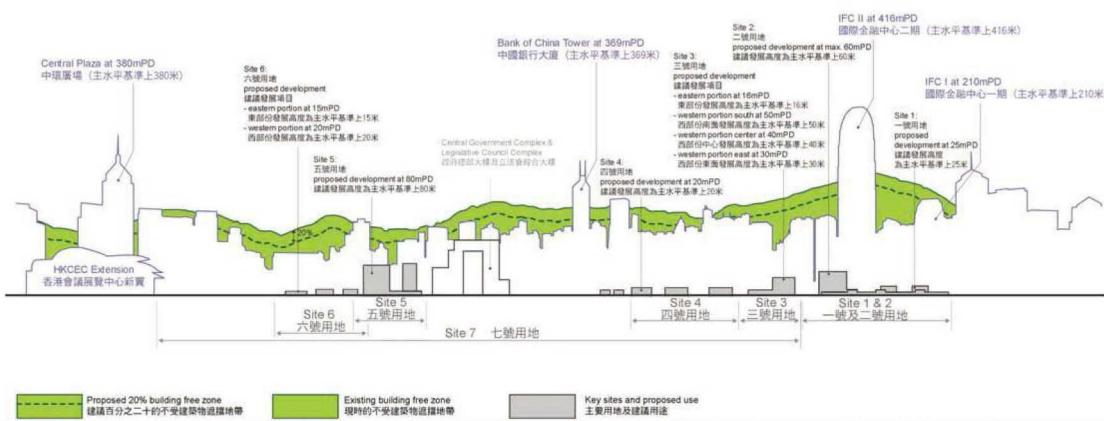


图4 中环新海滨城市设计景观廊及建筑高度轮廓图

(图片来源:《中环新海滨城市设计研究资料摘要》: p9)



图5 中环地区现状实景图

(图片来源:《中环新海滨城市设计研究资料摘要》: p8)

导则在中观层面的侧重点是建筑物与空间。海滨地区与内陆之间的观景廊是这一层面的基本要素之一。导则在海旁用地设计指引中提出应避免在海岸边形成“墙壁效应”，将较高的建筑物建于内陆地区，较低矮的建筑物建于海滨地区，控制建筑群落关系，通过开敞空间等方式使海滨与内陆之间形成观景廊（图6）。行人路和行人连接通道也是中观层面的基本要素，导则中提出应在核心区与海滨地区之间建设行人通道，尽量方便行人前往海滨地区。

(图7)。因为这两种基本要素与市民的日常生活关系非常密切,所以导则中明确提出的基本原则之一——公众参与原则在城市设计依据导则实施的过程中起到了重要作用。以红磡地区城市设计研究为例,在项目两个阶段的公众参与过程中,第一阶段居民最关注的事项之一是改善对外交通和行人通道连接,第二阶段公众的主要意见包括提供更多绿化空间,保留更多观景廊。最终出台并实施的城市设计方案中,对这两条意见表现出充分的尊重和认真的考虑(图8、图9)。



图6 海滨地区与内陆之间的观景廊

(图片来源:《香港规划标准与准则》第十一章 城市设计指引: p14)

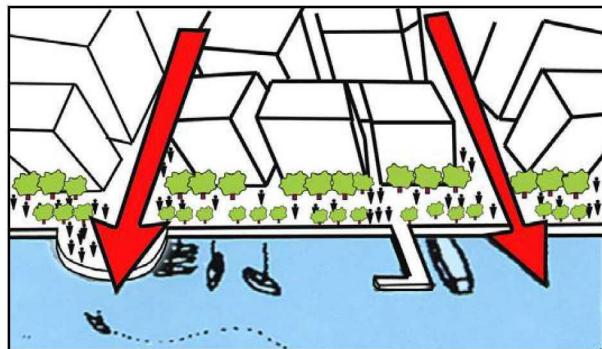


图7 尽量方便行人前往海滨地区的指引

(图片来源:《香港规划标准与准则》第十一章 城市设计指引: p15)

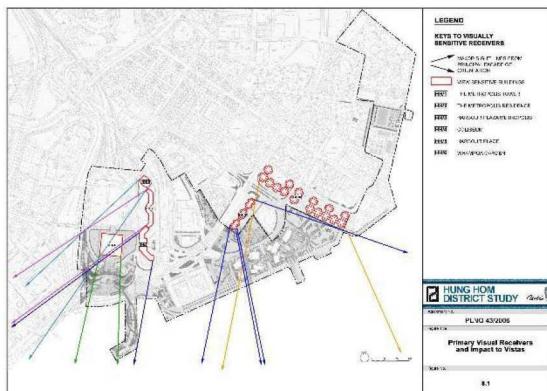


图8 红磡地区观景廊设计

(图片来源:《红磡地区研究最后报告》: 图8.1)

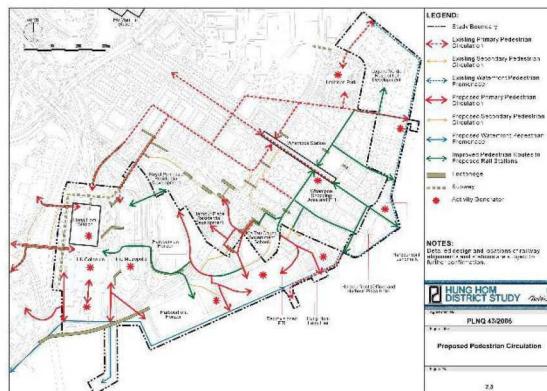


图9 红磡地区现有及拟建行人通道

(图片来源:《红磡地区研究最后报告》: 图2.5)

导则在微观层面的侧重点是使用者与环境的关系。同样,定量化的控制指标与覆盖全程的公众参与在导则管控过程中起到了重要的作用,不再举例赘述。此外,导则中还对特定功能的土地——商业地带、住宅地带和乡村、工业地带的城市设计进行了指引。

最后,城市设计指引中提到了城市设计的两种实施途径,即通过法定机制或行政机制实施。第一种法定机制是赋予城市设计明确的法定规划地位。这里有四种具体实现方式:(1)在法定图则分区计划大纲图的《注释》中规定建筑高度、占地面积、容积率等具体指标,这与我国大陆地区现行的控制性详细规划比较相似;(2)分区计划大纲图上的“综合发展区”地带进行开发时必须提交总纲发展蓝图,这相当于城市重点发展地区在建设时必须提供达到

修建性详细规划深度的设计蓝图，使此类地区的城市设计方案可以直接管制建筑物的布局和设计；（3）引用《建筑物条例》进行特别管制的建筑物设计，这是使城市设计实施与其他相关法规的结合，借用法律效力；（4）根据《古物及古迹条例》规管历史文物，即大部分历史古迹地区都需要有法定城市设计进行管控与引导，与第三种方法相类似，具体实施实例如尖沙咀水警总部旧址发展机会研究中提供的总纲发展蓝图。

第二种途径是通过行政机制实施城市设计，主要方式有两种。一是通过在地契条款中纳入城市设计考虑因素来提出城市设计要求。这种方式的土地运作基础与我国大陆地区存在较大制度差异，不详细讨论。二是在地区层面具有重大影响的发展或重建项目，可通过行政手段提出城市设计研究课题，进而制定详细指引。这种方式强调了地方行政部门对城市设计实施的重要推动作用，也对这些部门提出了重视城市设计、提高管理水平的要求。

2.3 对“空气流通”部分的分析

在上一部分中，城市设计指引已经体现出很多科学的研究的成分，比如噪声控制等，而最能体现该导则编制中科学性和专业性的技术内容是空气流通部分。因为香港高密度的空间特点和炎热潮湿的气候，导则将风环境尤其是公共空间的空气流通问题作为一个专门化问题重点关注。到目前为止的研究历程如下：（1）委托香港中文大学于2005年完成了《空气流通评估方法可行性研究》，制订了用以评估大型规划对户外空气流动影响的准则，并提出改善总体通风环境的建议；（2）委托香港中文大学于2012年完成了《都市气候图及风环境评估标准可行性研究》，通过深入研究，使香港空气流通评估系统更加完善，提供一个更科学、更客观的基础，去确定易受气候或风变化影响的地区，以及评估主要发展及规划项目对风环境造成的影响；（3）委托香港城市大学于2013年完成了《有关为进行本港空气流通评估而设立电脑模拟地盘通风情况数据系统的顾问研究》（图10），建立了覆盖全港的风环境信息数据模型，并向公众开放。以上研究的主要结论都作为技术指引写入了城市设计指引中，为城市设计指引提供了坚实的科学依据和技术支撑。

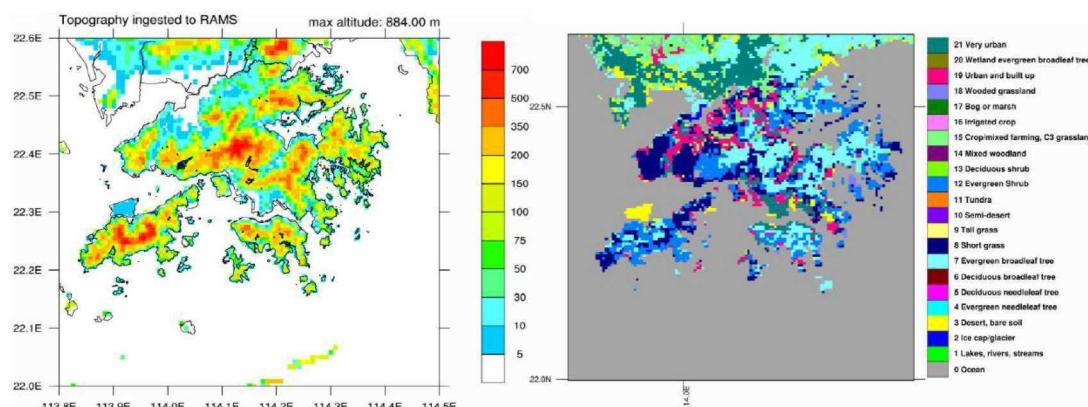


图10 区域大气模拟系统中最内层网域的地形与地表类型图

（图片来源：《有关为进行本港空气流通评估而设立电脑模拟地盘通风情况数据系统的顾问研究行政摘要》：p7）

导则从地区和地盘两个层面对城市设计的空气流通意向提出指引。地区层面主要指的是建筑组合层面，主要考虑总体布局、风道、街道模式、高度轮廓、休憩与绿化用地等因素，基于技术分析提出指引建议；地盘层面主要指的是单体建筑物层面，主要考虑裙房建筑、建筑物排列、建筑透风度、园景美化设施等因素，以期改善微观层面的小气候环境。城市设计指引规定，在每一个城市设计项目中，都必须考虑空气流通的指引并做出专门分析。而在重大项目中，必须完成专业的空气流通评估报告。如中环新海滨城市设计研究，设计过程中委托了香港科技大学和西图建筑工程公司进行了风洞测试与评价，最终提交了通过专家和公众审议的空气流通评估报告（图 11），确保了城市设计项目的良好风环境。

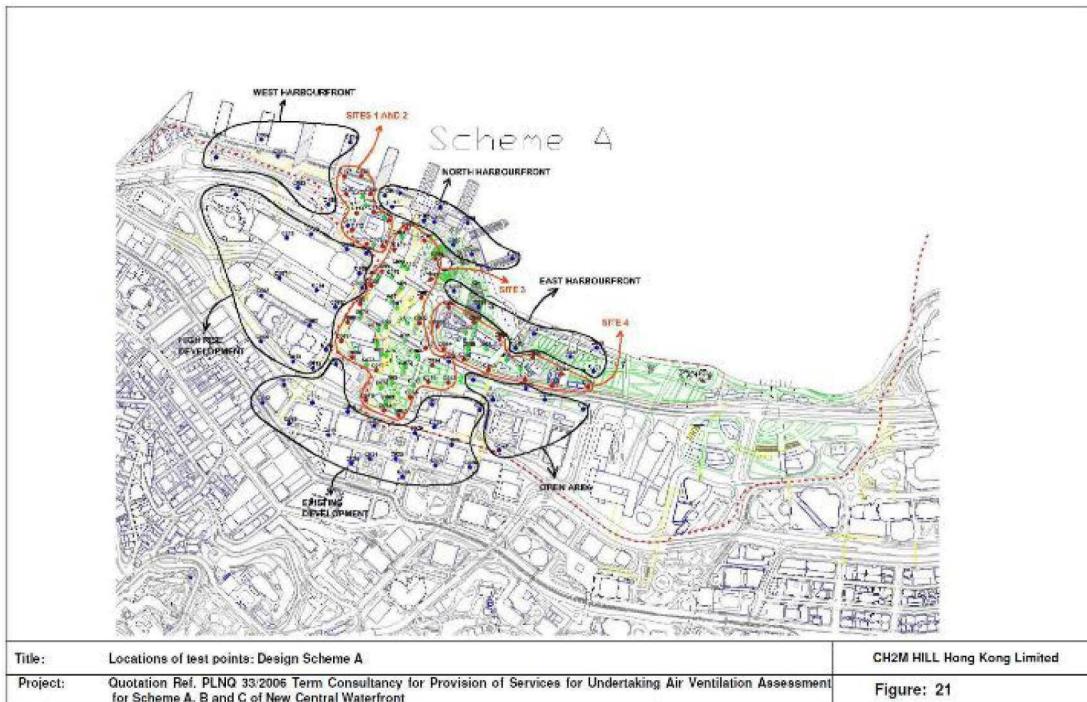


图 11 中环新海滨方案 A 空气流通测试图
(图片来源：《中环新海滨空气流通评估最后报告》：图 21)

3.总结与启示

3.1 城市设计指引的编制原则

城市设计指引作为香港地区的城市设计导则，在香港的城市设计领域发挥了重要的作用。结合城市设计指引全文，笔者归结其编制原则如下：

- (1) 以人为本的原则：导则内容多次提到与使用对象——香港市民密切相关的部分，如“公众利益”、“居住品质”、“生活便利”等，强调了人的重要性并提高对人的关注度，这也与我国当前推动实现以人为核心的新型城镇化理念不谋而合；
- (2) 可持续发展的原则：希望人工建设与自然环境相互协调形成更优质的空间，尽可能减少对自然资源的影响，同时保持城市发展的活力，这也与当前我国加速推进的生态文明

建设目标十分契合；

(3) 因地制宜的原则：导则是在对香港现实条件充分分析基础上归纳总结的，体现了对本土化设计的追求和实事求是的设计观念；

(4) 公众参与的原则：公众参与覆盖城市设计全过程，导则中多次强调其作用和必要性，这也是城市设计作为公共政策，保障其以人民为中心的本质的重要途径；

(5) 保持弹性的原则：城市设计导则作为一种引导和控制的准则，应该具有相对而言刚性和弹性的不同组成部分，刚性部分明确了最基本的设计原则与思路，弹性部分则为城市设计提供了丰富的发展空间和创新可能性，避免了对城市空间多样性的限制，同时可以结合鼓励政策为城市设计增添活力。

3.2 城市设计指引的关键管控策略

香港的城市设计指引在实践领域积极引导和充分落实的过程中，最关键的管控策略主要体现在以下几点：

以明确的定量标准控制城市设计中的关键要素。以山脊线景观保护的控制引导为代表，对于城市设计中最能体现城市与环境特色的重要内容，通过定量的标准进行衡量和控制，体现出对城市设计关键要素的严格保护与充分利用。

以严谨专业的科学研究作为城市设计导则的技术支撑。以空气流通指引、噪声控制为代表，面对城市设计特定领域中针对性和专业性很强的方面，必须通过专业科研机构的研究论证和专家及公众的审议评估，保证导则本身和在其管控下城市设计方案的科学性和合理性。

以有效而广泛的公众参与实现城市设计与使用者的密切联系。香港的《城市规划条例》保证了公众参与的法定程序，城市设计指引中多次提到公众参与的重要性。导则的确立，可以为公众在参与城市设计的过程中提供参照，以便进行比较和评价，其本身就要考虑到多元的价值观。在导则中明确公众参与的方式与做法，是使城市设计不脱离实际需求的重要保障。

此外，在城市设计中特殊而重要的领域，比如文物古迹保护、表现城市形象的重大设计项目等，可以考虑适当赋予城市设计法定地位。在这些可能产生更为重要而长远影响的城市设计项目中，仅靠容积率、建筑高度等要素进行控制很可能导致工程实施阶段出现偏差，而空间形象相对具体的城市设计可以基本反映出未来的项目状态，很大程度上满足对项目深入管控的要求。当然，赋予此类城市设计法定地位之前，需要对城市设计方案进行充分考量和详尽论证。

他山之石，可以攻玉。香港的城市设计指引可以在很多方面为我国其他地区的城市设计导则编制提供参考和借鉴。《城市设计管理办法》的颁布，迈出了城市设计工作法定化的步伐。城市设计管控体系如何建立，城市设计控制要求如何实现，仍是亟待解答的问题。认真理解、合理编制和灵活运用城市设计导则，是我国城市设计工作未来发展的重要方向之一。希望我国城市设计工作者的不懈努力，早日换来更加完善的城市设计制度。

参考文献

- [1] 香港特别行政区政府. 城市规划条例. 2007.
- [2] 香港规划署. 香港规划标准与准则. 2017.
- [3] 香港规划署. 香港城市设计指引摘要[R]. 2002.
- [4] 侯丽, 采峰. 香港的城市规划体系[J]. 城市规划, 2000, 24(5):47-50+54.
- [5] 宋家明. 香港的城市规划体系与制度(上) [J]. 北京规划建设, 2002, (6):39-42.
- [6] 宋家明. 香港的城市规划体系与制度(下) [J]. 北京规划建设, 2003, (1):59-62.
- [7] 唐子来, 付磊. 发达国家和地区的城市设计控制[J]. 城市规划汇刊, 2002, (6):1-7.
- [8] 蔡泰成. 探讨香港城市规划公众参与制度的保障体系[A]. 中国城市规划学会, 重庆市人民政府. 规划创新: 2010 中国城市规划年会论文集[C]. 重庆: 重庆市人民政府, 2010.
- [9] 香港规划署, 香港中文大学. 空气流通评估方法可行性研究最后报告[R]. 2005.
- [10] 香港规划署, 香港中文大学. 都市气候图及风环境评估标准可行性研究行政摘要[R]. 2012.
- [11] 香港规划署, 香港城市大学. 有关为进行本港空气流通评估而设立电脑模拟地盘通风情况数据系统的顾问研究行政摘要[R]. 2013.
- [12] 香港规划署. 中环新海滨城市设计研究资料摘要[R]. 2011.
- [13] 香港规划署. 中环新海滨空气流通评估最后报告[R]. 2010.
- [14] 香港规划署. 红磡地区研究最后报告[R]. 2008.
- [15] 香港规划署. 尖沙咀水警总部旧址发展机会研究摘要[R]. 2001.

作者简介

周瀚, 中国城市规划设计研究院, 城市规划师