

以城市设计导则引导多元开发主体的整体城市设计 ——以纽约巴特雷公园城为例

Urban Design Guideline Model for Diverse Subjects Block Development: A Case Study of New York Battery Park City

徐文烨

文章编号1673-8985 (2017) 07-0174-07 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 通过分析以具体的城市设计导则引导片区整体开发模式在纽约巴特雷公园城的实践,探索如何在城市整体设计开发过程中,维持整体统一的建筑风貌,以保证公共空间为例,从分区规划、设计导则、实施进程、基于实际建设的实施评估几个方面入手,反思整体成片开发中用城市设计导则把控空间的优劣势,在此基础上分析国内整体开发的城设计导则的现状 & 发展,并结合上海城市设计的发展现状及问题,思考未来上海城市设计的发展潜力。

Abstract The urban design includes the characters of systematicness and integrality. In China, the design progress is much more quickly based on the management and government policies. Otherwise, to make a whole aim by using a series of urban design guidelines is not a completely good idea. So this paper sets Battery Park City as an example to research how the zoning plan design guidelines works on this area, evaluating the project to find the relationship between the integrality design concept and the real construction situation.

关键词 多元开发主体 | 城市整体设计开发 | 城市设计导则 | 纽约巴特雷公园城

Keywords Diversity subjects | Construction development | Urban design guidelines | Battery park city

0 引言

“十三五”期间,在全国住房城乡建设工作会议上,对城市规划提出了新要求,要加强城市设计工作,编制符合实际的高水平城市设计导则。其中,正在编制中的《城市设计管理办法》对城市设计提出了最新的要求。当前“千城一面、万楼一貌”的情况时有发生,这种情况的出现除了有决策机制、公众审美、文化思潮、设计市场管理等方面的原因外,也与规划和城市设计有关。

目前,住建部已就法规层面,通过《城市设计管理办法》和《城市设计技术导则》对城市设计进行管理,而技术层面城市设计的相关规定借鉴了英、美、新加坡等发达国家的法规、政策、做法。本文着重讨论美国如何通过区划、城市设计导则、控制性规划、开发设计准则等,保证地块及建筑风貌质量。

1 城市整体开发概述

在城市的开发建设过程中,常常会出现具备一定规模的需成片开发的街区项目,这些项目除了一部分是由政府相关的公共机构作为投资主体进行整体性开发外,往往是将街区划分为小地块并引入多个开发商来共同开发建设。这种情况下,如果仅用土地性质、容积率、建筑高度等相关指标来规范整个街区的规划设计,可能难以保证最终成果和设计初衷相符^[1]。相比于战略性城市设计的“天马行空”,整体城市设计更强调可实施性,其设计成果必须便于理解和操作,因此在设计过程中,需要平衡多元开发主体的不同利益冲突^[2]。所以,它是一个动态的操作过程,包含了一定程度上的不确定性。一方面由于其时间跨度较大,随着新情况与新事件的出现,初始的设计目标不可避免地 & 变化的现状和新要求存在

作者简介

徐文烨

上海市城市规划建筑设计工程有限公司
助理工程师,硕士

差距;另一方面,设计方案的指导方针由于在实施过程中与各方利益博弈并相互妥协,从而使得设计初衷无法有效实现。

但是整体开发带来的价值确也是零星开发建设无法达到的,在用地日益紧张的现状下,整体开发可以降低建设成本,并通过开发奖励机制,增加开发主体的使用面积。尤其是地下空间的整体开发,可以更好地布置供电、通讯和给水等综合管线,也方便未来使用的管理和维护。同时先期导控的立体化的公共空间,可以减少各地块各自为政的出行或者公共空间需求。

在西方发达国家中,美国的城市规划以体系完整、结构严谨、控制力强而著称。在美国,城市设计是城市规划过程中在综合规划(Comprehensive Plan)之后落实规划内容的核心部分。其目的是采用人工化的手段进行调节,最终达到改善城市各个方面的环境质量,提高城市生活质量的目的,在美国的规划体系中,城市设计虽然是独立的部分,但是作为一种规划思想的具体落实方式,其与当地各州政府的法定及非法定规划条例是紧密结合的。

巴特雷公园城始建于20世纪80年代,到21世纪初才作为一个完整的街区基本建成。对当代城市设计方法的发展进行了先驱式的探索,对后来的城市设计理念产生了深远的影响,本文希望通过从公园城项目的策划过程,到设计与实施成果之间的对比分析来阐述城市片区整体化开发设计策略,并对其实施进行评估,为今后城市设计方法的借鉴提出意见和建议。

2 以设计导则引导整体开发模式案例: 纽约巴特雷公园城

2.1 项目背景

巴特雷公园城位于纽约曼哈顿西南角,西临哈德逊河,东侧隔西部大道与原世贸中心相对(图1)。它建设在从1967年至1976年逐步形成的人工填埋地面上,区域占地37 hm²。它是美国最成功的滨水项目,也是应对大规模高密度城市再开发的参考原型,另外作为旧城

改造计划,巴特雷公园城还成功地完成了公共不动产向私有化的转变^[3]。整个项目的操作是由“巴特雷公园城开发管理局”具体把控的,这个机构由纽约州组织建立并代表公众的利益^[4]。为了突出该片区在纽约城中的重要地位,先回到2001年的9·11恐怖袭击,那次事件在造成巨大伤亡的同时也使得周边成百上千的小型商业撤离或歇业,而更重要的是,袭击对城市交通系统造成了巨大的影响。这是一个对交通系统进行升级改造的重大机遇,因为纽约下城的交通系统自从1932年以来就没有再改变过,9·11之前,纽约下城是全世界密度最高的商务区之一,一点点城市结构的变化都会产生巨大影响。9·11以后,人们惊奇地发现了数条被世贸中心阻断几十年的新景观通廊。通过他们,可以从百老汇看到冬日花园,并且巴特雷公园城似乎也不再孤立了,这是重新开发纽约下城而使其成为一个更为高效、更有吸引力街区的好机会^[5]。

2.2 整体开发模式

巴特雷公园城的规划强调的是完整街区的整体开发设计模式,这种模式开创性地将街区作为一个整体整合到现存的城市环境中,这有助于公共资源的整合,促进了积极城市空间的形成。比如现在推行的“立体城市”理念其实就只有在整体开发设计的模式中才可以充分实现,这是整体开发设计模式中不可忽视的优势。

众多学者对该项目都予以积极肯定。霍夫曼(Kirsten Hoffman)曾评价巴特雷公园城是一次成功的城市开发尝试,这次城市设计的各个部分都灵活地满足了公众需求,甚至可以说是为纽约城的滨水规划做出了巨大的贡献。再如高德博格(Paul Goldberg)认为巴特雷公园城是纽约最精彩的规划设计,不仅仅是因为这里的公园与建筑设计质量非常高,更因为项目本身所强调的公共空间的重要性,在最后的成果中,公园、街道、公共艺术与建筑都实现了高度的和谐^[6]。

2.3 整体开发设计效果



图1 巴特雷公园城区位
资料来源:作者自绘。

最终的总体设计是基于1969年发展规划而来的,其中有0.56 km²的商业区域和两个包含12 000—16 000个居住单元的城市街区。在1969年的土地使用性质规划中,办公区从南边移向正对世贸大厦的中心地带是一个最为重要的改变。而在1979年的最终开发方案当中,对曼哈顿下城传统道路和街区的延伸与拓展是其最主要的空间设计理念(图2)。

2.3.1 分区规划原则

(1) 曼哈顿地区分区原则

由于曼哈顿地区高层居住建筑所引起的采光和新鲜空气的缺失以及社会对于土地利用方式系统组织的需求,传统静态刻板的规划原则已经不再适用,当前的分区制度通过以下几个要点来重塑城市:

一是由单一目标向处理多目标的发展方向以保证纽约街区可持续发展的精明增长。

二是适当提高步行社区范围内的密度,这些社区可以提供零售、基本服务设施和工作场所,使得城市功能与资源易于步行到达从而减少机动车的使用。

三是经济型住房刺激计划被更为广泛地推行,功能混合的分区规划被用于创造街道活力与活跃的社区。

(2) 巴特雷公园城分区设计原则

该片区的设计被分成A、B、C 3个区块(图3)。分区设置4条规则,即使用性质、开发密度、配套设施和建筑体量。该规划已经获得政府批准,并且设立奖励机制来促进整个区域城市开放空间的开发,这使得规划方案在政策



图2 巴特雷公园城总平面图

资料来源: Battery Park City Authority, 2013。

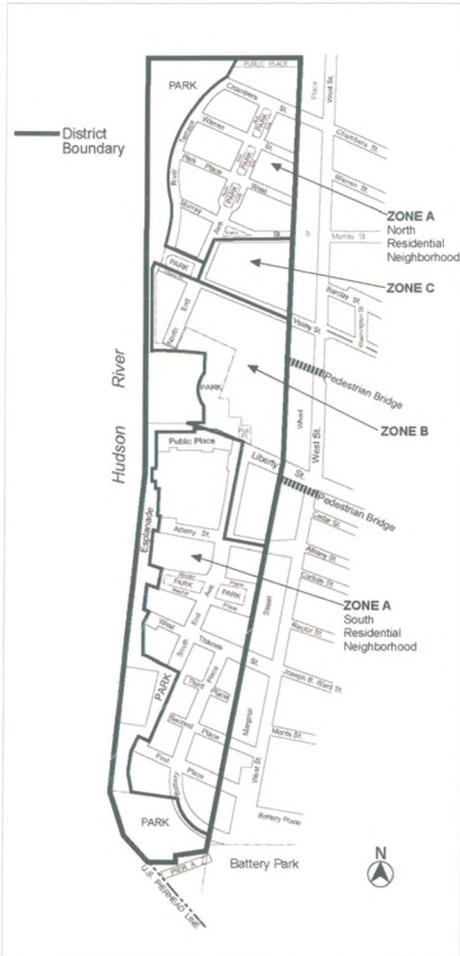


图3 巴特雷公园城分区图

资料来源: Battery Park City Authority, 2013。

规定,建筑底层应设置拱形游廊以供人们遮风挡雨,并起到组织人行交通的作用,游廊下面的建筑沿街面被划定为零售和商业用途。其中A区块被设定为居住性质,辅以零售和公共服务设施并被分为6个次级区域A1—A6;B区块被设定为商业区与混合发展区并与片区外部城市商务功能联系起来;C区块被设定为商业区与混合发展区,包含停车场、零售和公共服务设施。其详细的控制导则如下(图4)。

2.3.2 巴特雷片区整体开发设计准则

设计准则比分区条例更具体,它们专注于街道空间体验、地块详细划分和基础设施的设计。设计指导准则将那些分区规划无法处理的诸如具体设计措施和密度控制等问题落实下去。这些指导原则建立起一套质量评价体系并借此形成标准,来提高土地资产的价值和保护开发商的投资效益。从覆盖面来讲,这套设计准则可谓面面俱到,从公共空间形态到建筑与街道的关系,从建筑体量、高度到立面特征都进行了详细的梳理与规定。在这个设计导则中有多个控制因素来限制建筑体量,比如周边既有建筑的高度和容积率现状,依据材料、颜色、开窗与其他方面来识别建筑的特征,并与标准进行对照比较以保证设计的整体性(表1)。

具体有以下8个设计准则:

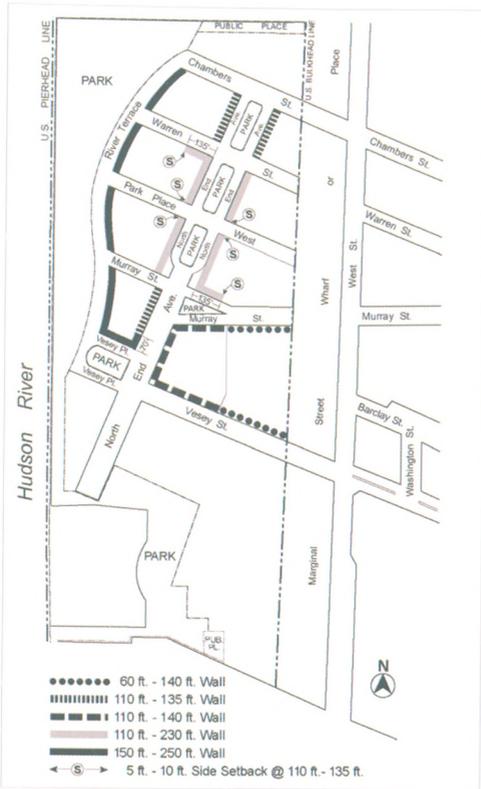
- (1) 巴特雷公园城不应成为自我独立的城中之城,而应成为曼哈顿下城的一部分。
- (2) 巴特雷公园城的布局与方向应成为曼哈顿下城街区系统的延伸。
- (3) 巴特雷公园城应提供一系列丰富多样的滨水公共设施。
- (4) 巴特雷公园城的设计形式应尽量规整,并且具有更高的可识别性,易于理解。
- (5) 城市流线应重新强调地面层的作用,交通地面化。
- (6) 巴特雷公园城应该重新激发并提倡什么是纽约邻里关系中最好部分。
- (7) 巴特雷公园城的商业中心应成为项目关注的焦点。
- (8) 对于土地使用与发展的控制应足够灵活以适应未来市场需求的调整。

表1 巴特雷公园区设计准则

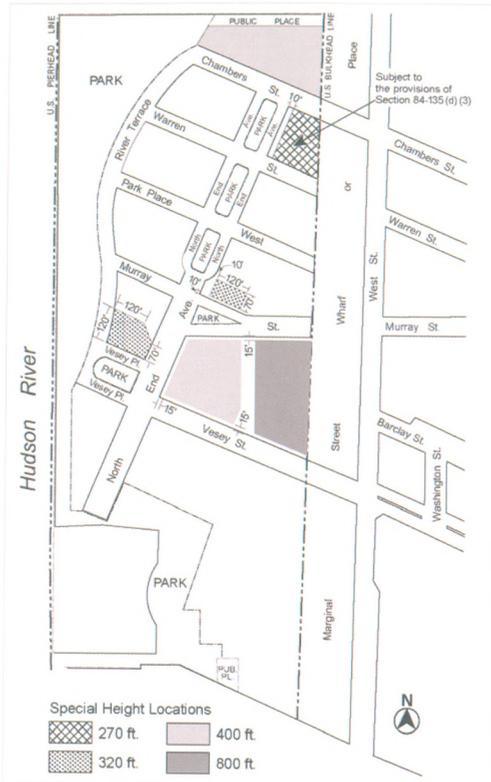
地面土地使用	停车与无障碍设计	建筑体量控制	建筑特征
在居住区内,地面首层设置零售和商业(包括旅馆和室外咖啡)	限制沿街停车,在满足分区要求的前提下,开发商可以建筑内部建设停车空间	密度	材料:要求使用传统纽约的石材与砖材建筑材料来获得建筑之间的连续性体验
		建筑布局,沿街面,高度和退界 沿街面应保持连续性,同时应在立面处理上具有一定的联系,有适当的变化来保证个体的表达与不同建筑之间的差异	颜色:颜色必须设定在一定范围的暖色调限制内使用超过一定限度的对比色是不被允许的
			屋顶和女儿墙设计
			建筑轮廓 游廊设计
			立面比例 阳台

上得到支持。建筑体量与布局设计的指导规则关注于怎样使得塔楼的阴影对城市公共空间的影响减到最小。在巴特雷公园城内,塔楼自道路线向后退,并在街道与公园网络中通过建筑形体强化场所的重要性,塔楼的位置不应阻

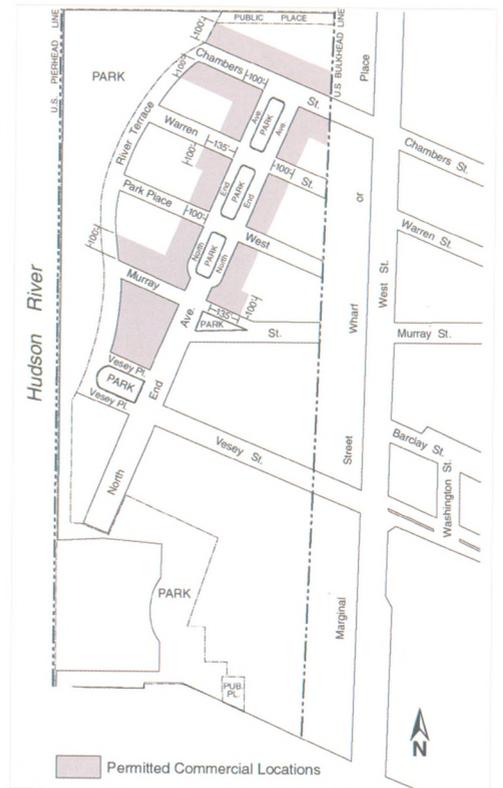
碍面向港口的视线。为了提高行人的安全及舒适度,道路网络设置了很多无障碍设施并形成系统。道路系统允许人们在人行道、停车场和公共服务区域自由穿越。另外,配套停车场被景观绿化覆盖起来并远离公园和街道。按照



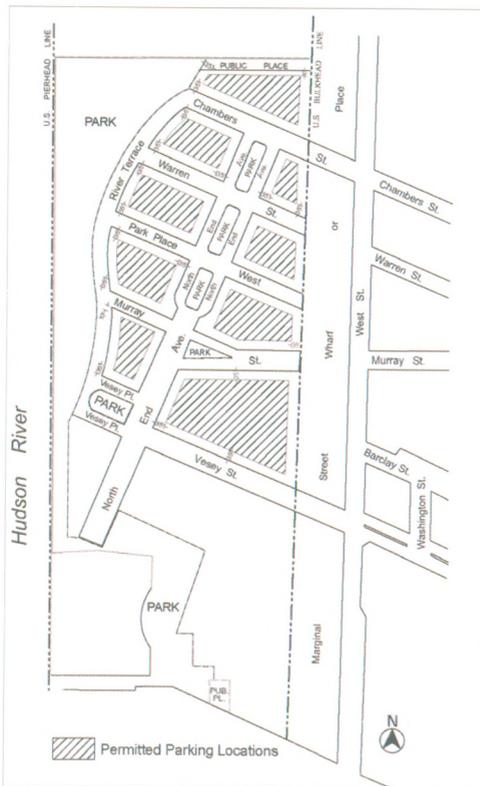
a) 强制性沿街面设计条例



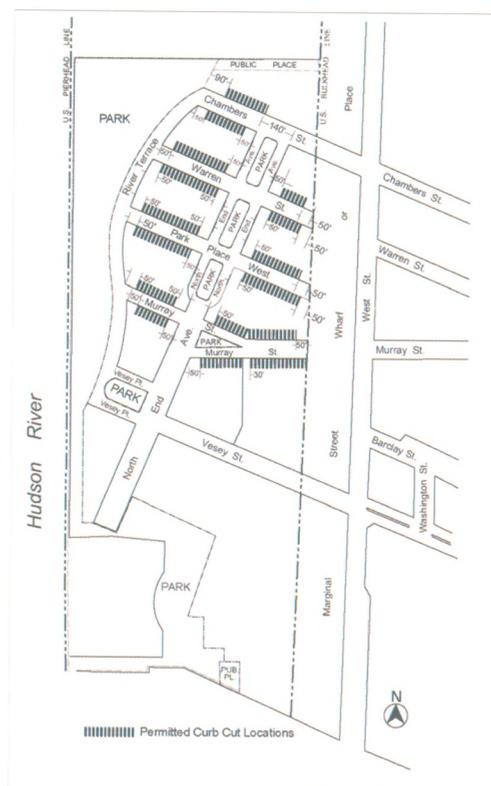
b) 高度限制条例



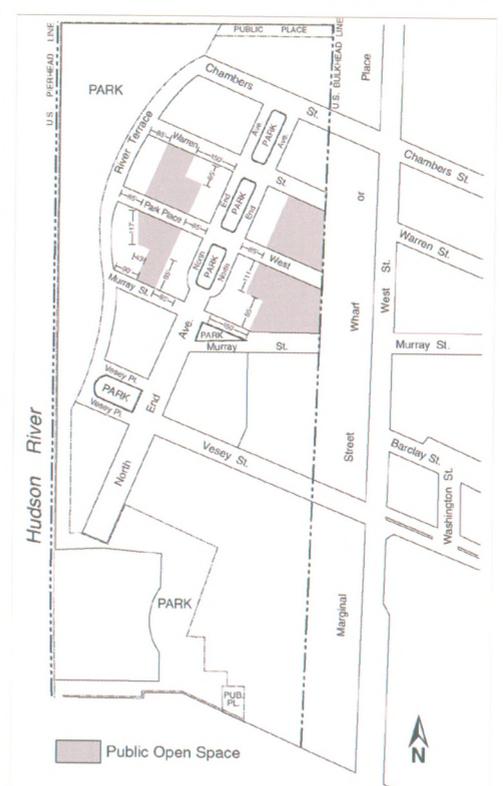
c) 商业选址限制条例



d) 停车设施退界要求



e) 无障碍设计条例



f) 公共开放空间规划条例

图4 巴特雷公园分区规划条例
 资料来源: Battery Park City Authority, 2013.



图5 巴特雷公园城与上位规划关系
资料来源:作者自绘。



图6 巴特雷公园城建成对比
资料来源:作者自绘。

规划开始着手于1963年,1979年开始建造。因此在巴特雷公园城设计的这段时期,纽约州区域规划已经出台,但是纽约市总体规划尚未能出版。这就解释了为什么巴特雷公园城的居民不能更好地理解最后实施的规划方案与纽约城总体规划的关系。这种政策上的时间差,使得巴特雷所执行的公共政策与当下的真实生活之间存有一定的鸿沟。比如一开始的定位中,巴特雷公园城希望成为纽约重要的旅游景点,最后在纽约市总体规划的调整中,却没有得以实现。

3.2 项目完成度评估

总体来说巴特雷公园城的建设实施严格遵循了规划方案。规划方案的深度也不同于一般的城市设计项目,暂且不说轴线、道路、街区划分等方面,甚至绿地的形式、大小的完成度都非常高。规划方案中公共建筑的形体都被严格限定,而对于住宅部分,在实施中都做出了调整。调整体现在划定的地块范围内回应不同的城市环境。

A处的住宅在保留后续开发用地之后,落实时用曲线与对面建筑的前区空间互动共同围合形成了城市开阔广场。B处根据建筑所处的不同城市环境在原有的区块内选取了不同的建筑形体。面积较大的区域成为了典型的围合式住宅,面积较小但面对水面的区域则选取了U字形的体量保证较好景观朝向。C处大片的硬质铺地取代了原有规划中的绿地,以解决路边停车与住宅出入口问题。

实际上,这3个地块(图6)可以看到的差异相对于整个规划上都都很微小,可以说巴特雷公园城是一次严格按照城市设计导则来规范、引导街区的规划设计及建设的尝试。

3.3 规划设计目标与现实实施的差异

尽管巴特雷公园城从策划到设计一直都保持着一一种严谨的态度和规范的章程,但还是可以在实际建设与使用当中发现一些在规划设计阶段所始料未及的问题与差异。这些差异不仅来自设计本身,也受到诸如经济运作模式

3 巴特雷片区整体开发设计模式的实施评估

为了确定项目是否很好地达到原先设定的目标,有必要设立一个全方位的评估体系来进行分析。在巴特雷公园城规划中,整体开发设计模式不仅体现出自身优势也存有很多问题。以下通过上位规划与项目衔接、项目完成度、设计目标与现实差异这3个方面进行评估。

3.1 上位规划与项目衔接

巴特雷公园城是在3个层级的规划条例控制下得以实现的,它们分别是:纽约市总体规划、区域规划以及城市设计导则(图5)。

政策时间差导致与纽约市总体规划不完全匹配。

纽约大都市地区规划开始于1921年,2008年纽约市总体规划出版。巴特雷公园城



图7 公共空间使用现状及愿景
资料来源:google网站。

和社会组织结构等非设计因素的影响。总的来说,这些差异大致可以分为以下4点:

(1) 公共空间的利用率与使用人群配置不一致

规划导则通过控制容积率来创造舒适的公共空间,但是因为巴特雷公园城实际上地处于曼哈顿下城最昂贵的区域,从空间角度而言,这些土地本身就有极高的价值。尽管在分区阶段,它曾提出了一种奖励机制来鼓励公共空间的建造,但因为这个区域本身就是高密度与快节奏生活区,而在上班时间内上班族们对公共空间的利用率非常有限,因此奖励机制在实施阶段并没有得到认真制定(图7)。

(2) 滨水空间使用率受到建筑布局的影响
巴特雷公园城的设计导则曾经提出“充分依托哈德逊河来设计滨河步道,港口以及绿色公共空间来吸引人流。然而在实施阶段,城中的绿色公共空间被高层隐藏在其后,而且是外人很难发现的区域,这在一定程度上削弱了滨水城市的亲水性。

在城市设计中,滨河区域具有巨大的经济价值。因此该区域的容积率、开发强度往往较高,然而高层、大体量建筑与滨河公共空间的可视性有矛盾,不仅阻碍了滨河环境向城市内部渗透,也阻隔了通向水边的气流、视线、阳光,影响了使用者对滨河步道的感知。严格控

制高层建筑的形式,预留观海视线通廊和开敞活动空间,增强滨河步道的可视性,是巴特雷公园城规划需要完善的问题。

(3) 规划条例过于严格与城市多样性的矛盾

导则中同样提到依据导则来控制建筑物的体量、尺度以及材料,并同时保持灵活性^[7]。然而在现实情况中很难在类似的建筑要素中保持活力与辨识度,比如建筑的色彩和材质一旦确定就很难使每一个建筑有所突破。而且巴特雷公园城所处的城市环境非常复杂,这里既有不同社会阶级的冲突又有新的城市发展契机,对于这样的一个原本拥有复杂性与多样性的城市而言,太过严苛的控制则无法回应这个城市独特的氛围与活力。

(4) 理想型保障性住房政策对于经济利益的妥协

最开始时的住房计划中,巴特雷公园城规划管理委员(BPCA)会决定建造20%的低收入人群保障性住房,60%的中等收入住宅和20%的高收入住宅。保障性住房被设置在场边界处而最终的实施情况中保障性住房却被放在了巴特雷公园城以外。而且,大多数的租赁房屋都非常昂贵,远远超出市场平均价格。在巴特雷公园城的规划中,保障性住房的取消,并不仅仅是出于经济和规划难度的考虑,

更多的是政策问题。

当时纽约市的保障性住房的政策与制度并不完善。根据纽约总体规划规定,纽约的居住社区应该是负担得起的并且保证一定的可持续性。曼哈顿下城开发策略其中一条就是保持现有的保障性住房比例,并推动新的保障性住房的开发。但是如之前谈到的政策的时间差导致与纽约市总体规划不完全匹配,巴特雷公园城的规划早于纽约总体规划的出台。

4 反思与借鉴

巴特雷公园城作为以城市设计导则引导整片开发的先驱,在以整街坊为单位融入城市周边环境、鼓励和保证公共空间的形成、营造整体和谐统一的空间环境特色等方面确实探索了城市设计方法的突破。但是其对建筑形式过于严格的控制,不仅形成了一种略显刻意的空间统一感,也限制了设计师的创作思路。

4.1 国内整体开发的城市场设计导则的发展现状

国内大部分的整体成片开发的城市场设计是以政府等大型机构作为主要投资主体,但也不可避免要考虑在市场导向下的实施机制,对于土地价值极高的区位,很大程度上会形成整地块的再次划分,不同的开发主体对于地块的

开发都有各自不同的诉求和理念,为了保证最终实施的整体效果,有的通过将地块划分为多个单元进行,希望通过单元规划突破原有控规和法定图则的规划模式,综合运用控规、城市设计、产业策划等手段整体把控片区开发,落实总体的城市设计目标^[6],通过空间增量奖励机制和多维组群造型,如地标首位度、多因子框定塔楼建设边界、整体界面的引导以及多样化立体化地公共空间系统等具体的设计导则控制,形成空间高效利用、标识鲜明且具有多元活力的城市空间。

4.2 上海城市设计导则的发展现状及潜力

自改革开放以来,我国社会经济迅速发展,城市建设快速推进,城市生活空间品质成为城市竞争力标准之一,上海作为率先引入城市设计概念的城市,其城市设计理念的发展从初期的对城市开发建设进行空间上的管控,强调空间序列、视线景观与整体空间形态研究,到近期设计理念吸收国际上新的理念和规划思想,开始向多元化发展。项目类型也在不断丰富,如在嘉定和奉贤南桥等新市镇尝试较大尺度上的总体城市设计的方法,在虹桥、前滩等综合商务区尝试中观尺度上的城市设计,世博和迪士尼等大型项目是在城市设计的基础上指导开发建设,还有其他重要的开放空间如滨水地区、历史风貌街区等项目在城市设计领域的应用。在2014年5月,上海正式启动总规修编,整体城市设计成为总体规划的重要组成部分,并通过明确城市设计在控规层面的法定地位,加强城市设计在城市规划中的作用,推行精细化的城市规划管理,提高城市建设水平,改善了城市形象和居住品质^[9]。但在开发过程中,也依然存在城市缺乏整体形象目标、整体城市设计涉及面广、实施难度大等问题。

通过之前的分析论述看到:尽管巴特雷公园城通过建立完善的控制体系来保证城市设计方案的顺利推进,然而在实际建成效果来看依然出现了一些问题。这体现出了城市设计中整体性与多样性的矛盾,一方面希望能够在大的城市语境下保持设计自身与周边肌理、空间

结构和功能布局的关联性与一致性;另一方面又希望获得一定程度上的识别性与特征性。事实上在大多数的城市设计实践当中,由于不同地块的开发业主在利益问题上的各自为政,而建筑师又想通过项目实现自身的理想抱负,从而使得城市空间结构分散杂乱,城市形象缺乏整体性。从这个角度来讲,巴特雷公园城是一个优秀范例并值得学习和借鉴。

然而,如果城市设计导则过于细致、苛刻,脱离了实际情况与条件所允许的可行范围,一方面会导致城市空间缺乏多样性与可能性,另一方面也会打击建筑师在具体建筑项目的操作中所能展现出来的积极性与灵活性,削弱建筑布局设计对于城市空间体验的微调作用。另外,影响项目最终实施成果的因素也并不局限于设计的合理性,还包括政治导向、经济规律、社会问题等其他方面的制约,如果无法提高对于设计外因素的开放性思考,必然会造成方案推进实施的困难甚至流产。因此,这个问题的关键在于怎样把握一个“适度”的定位,毕竟对于片区整体开发设计来讲,在短时间内“自上而下”地由一个或几个机构完成兼顾整体性与灵活性的方案是很困难的,或者说,城市作为一个动态的发展体系是无法用一个方案来概括的,它是“自下而上”的,并需要经历长时间的调整与自我更新。

这不是否定整体的控制引导设计,当今上海的城市规模与复杂程度需要从宏观上进行控制,希望在保证城市整体性与连续性的同时能够为后期的建筑布局、街道空间的调整留有一定的余地,但是针对上海城市设计中,如城市缺乏整体形象目标、设计区域覆盖面小、对大范围建成区设计经验不足,以及总体城市设计涉及面广、实施难度大等问题^[10],更应该通过把握整体开发引导的重点,针对不同的开发方式,落实具体导控的内容;对重要公共资源进行重点控制、保证各个地块开发的公平性和完善整体开发的实施机制等措施,实现普适性的规划设计导则在市场经济发展的推动下,转变为更有针对性的导控指标。同时加强各专业的对接与协调;增强公众参与明确贴近需求;

加强分区统筹,在大空间尺度的基础上,划分不同单元,进行中观尺度上的分层次整体城市设计,并与总规线条相协调等策略,使城市设计方案在面向未来各种可能出现的情况时具有系统开放性与灵活适应性。

参考文献 References

- [1] HUANG Datan. An urban design guideline model for large-scale block development: battery park city, New York example[J]. Planners, 2011(4): 91-94.
- [2] YAN Shuxin, GUAN Yetong. Implenentary urban design for multi-developers [J]. City Planning Review, 2007(11): 22-27.
- [3] Gordon D L A. Battery park city: politics and planning on the New York Waterfront [M]. Canada: Gordon and Breach Publishers, 1997.
- [4] Goldberger P. 6 Builders chosen for housing at battery park city [EB/OL]. (2010-07-29)[2014-03-18]. <http://www.nytimes.com/1981/08/19/nyregion/6-builders-chosen-for-housing-at-battery-park-city.html>.
- [5] Jacquemart G. Getting lower Manhattan moving again[J]. Planning, 2002, 4 (1):1-7.
- [6] Margaret K. The production of space in battery park city[EB/OL]. (1994-03-25)[2014-03-20]. http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/1/8/pages59187/p59187-9.php.
- [7] Authority B P C. New York's battery park city. [EB/OL](2012-02-15)[2014-03-20].<http://bpca.ny.gov/>.
- [8] ZHONG Kai. The urban design guideline adapt to the market demand[C]//Rural governance and planning reform: 2014 urban planning conference proceedings (11 planning implementation and management). Beijing: China Architecture & Building Press, 2014.
- [9] ZHANG Yuxin, JIN Shan. Challenges and countermeasures of 'Enhancing the Urban Quality, Strengthening the Urban Design' in Shanghai under the new situation [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(1): 20-25.
- [10] JIN Shan. Germany overall urban design enlighten Shanghai urban design[C]// Rural Governance And Planning Reform——2014 Urban Planning Conference Proceedings (06 Urban Design And Control Planning). Beijing: China Architecture & Building Press, 2014.