

基于公众参与的欧美城市设计导则历程及启示*

倪一舒, 胡燕, 高源

摘要: 在公共治理的背景下, 公民的参与意识逐渐攀升并更加积极主动的参与到与自身生活息息相关的城市设计事务中来。城市设计导则作为城市设计的重要表现形式, 随着我国城市发展由增量式向存量式的转化, 其重要性在近几年被广泛关注。本文从公众参与的视角对以美国为主的欧美城市设计导则发展历程及其公众参与特征进行了深入探讨并总结出城市设计导则发展的三个阶段——萌芽阶段、探索阶段以及快速发展阶段, 具体阐述了每个阶段的发展背景、代表导则和主要特征。结合以美国为主的欧美城市设计导则发展的成熟经验, 通过对比我国城市设计发展现状, 指出公众参与视角下我国城市设计导则现状存在的问题, 并基于公众参与视角从内容、表达方式等角度提出相关参考意见。

关键词: 城市设计导则, 公众参与, 城市设计, 发展历程

1 引言

1.1 城市设计导则的概念

城市设计导则是城市设计的重要表达形式, 其通过对城市建设中部分要素进行控制和引导来保证城市环境和空间的品质。在我国, “城市设计导则”也称为“城市设计引导”, 多依附于法定规划存在; 国外将城市设计导则称为“guideline”或“guidance”, 直译为“指南”, 通常是项目建设需要遵循的法定政策。顾名思义, 城市设计导则和“指南”就是城市建设的说明书, 通过建设要素控制以取得纲举目张的效果。

1.2 公众参与城市设计导则编制的意义

据国家统计局统计, 2017年末我国城镇化率升至58.52%, 近10年提升约11%, 城市化发展十分迅猛。近两年城市建设的速度虽有减缓但仍处于增长阶段, 城市的快速扩张带来城市面貌千篇一律、空间品质低等一系列问题。同时, 城市设计导则的重要性也日益彰显。

在城市粗放式扩张过程中, 项目从设计到实施历程短, 设计仅在获得结果后公示来征求市民意见, 公众参与只是表面文章。随着我国行政管理体制改革不断推进, 社会主义民主政治发展稳步前进, 新时期政府希望公民更多参与到公共治理中以实现共治[1]。公民参与公共治理的意识也不断增强, 积极参与到和自身利益密切相关的公共事务中。同时, 随着社会经济水平的提升和城市扩张的减缓, 城市开始从增量规划走向存量规划, 人们也开始意识到城市问题的严重性并积极发出声音。在此背景下, 公众参与城市设计导则的编制具有重要的意义:

(1) 城市设计是一项与公众密切相关的公共事务, 而城市设计导则是城市设计成果的重要形式, 同样需要公众的积极参与和关注来共同维护城市空间品质。

* 江苏省研究生科研与实践创新计划项目资助(实践创新计划项目(自然科学类)SJCX18_0060: 中国城市设计导则的公众参与研究)

(2) 设计师团队的智慧是有限的，公众参与可以降低设计导则内容的错误率，汲取群众的智慧，也可以减少导则中可能会引发的一些公众矛盾。导则的有效使用需要公众的监督才可以发挥最大的价值。

2 欧美城市设计导则发展历程及公众参与特征

2.1 发展历程

工业革命期间，欧美发达国家的大城市发展迅速并在世界范围内率先使用城市设计导则来控制城市的无序建设。其中，美国城市设计导则发展领先、效果显著且影响最为深远。以美国为主要视角的欧美城市设计导则的发展历程可以概述为萌芽、探索和快速发展三个阶段（图1）。



图1 以美国为主的欧美城市设计导则发展历程图

(来源：作者自绘)

2.1.1 萌芽阶段：19世纪40年代到20世纪初

工业革命期间欧洲资本主义国家的大城市在城市规模、经济和人口迅速增长的同时也出现了交通拥挤、卫生条件和环境恶化等一系列的城市问题，为了解决这些问题很多城市都进行了大规模的城市规划建设实践，其中以法国巴黎改建影响力最大且成效最为显著。

巴黎改建的工作主要在道路建设和建筑改造两个方面[2]。道路改造中对行道树、城市家具以及街道两旁房屋进行控制规定；建筑改造中对建筑与道路的高宽比、建筑的屋顶、立面、阳台等进行严格尺寸控制，这期间所运用的要素控制管理方法是现代设计导则雏形[3]。



图 2 巴黎改建中规定的建筑立面和屋顶形式

(来源: 百度图片)

2.1.2 探索阶段: 20 世纪初到 20 世纪 80 年代

在 19 世纪巴黎改造的影响下, 很多城市都颁布了相似的城市管理规定, 如 1916 年纽约市出台的全美第一部区划法主要从建筑高度、容积率和建筑后退等几个方面对城市进行建设控制, 这些规定本质上采用了与巴黎改建相似的管理办法[3]。由于区划法的硬性管理法规难以满足所有管控需求, 城市中许多设计要求和标准是无法通过准确度量进行说明的, 因此城市设计导则的出现填补了城市弹性控制的缺失并成为重要的区划法辅助手段[4]。在当时占经济主导地位的欧美率先对城市设计导则进行了尝试, 其中美国的相关城市设计导则影响较大并为我国学者所了解和研究。

二战后到 20 世纪 80 年代初是美国经济飞速发展, 为了构建城市形象、美化城市环境, 美国很多大城市都在城市设计上不遗余力。70 年代初, 纽约和旧金山相继提出了城市设计研究报告并分别进行了地段性和全市性城市设计导则的探索且卓有成效[5]。纽约于 1967 年成立了全美第一个城市设计小组并对城市重要地段和重要街道进行了城市设计与更新, 率先对地段性城市设计导则进行了有效的探索。较为著名的有纽约林肯中心特定管制区的城市设计, 其中有针对性的制定了四条导则来控制百老汇大道两旁的建筑高度、退后、拱廊尺寸、商业性质等要素[6]。这一时期纽约城市设计工作中所编制的导则主要关注的是重要的物质空间。1971 年《旧金山总体城市设计》是第一部涉及整个城市的设计政策, 它创新地采用“主题-构成要素-目标-控制导则”的框架, 以城市格局、建筑、历史与自然的保护、邻里环境四个主题为导向对城市物质空间的关键要素进行控制, 如城市天际线、山体视廊、街道设施等, 并取得了控制显著的控制成效。

在探索阶段, 纽约城市设计小组所编制的地段性城市设计导则多为城市设计内容的补充, 以条例形式为主。旧金山于 20 世纪 70 年代出台的两部导则《旧金山总体城市设计(1971)》和《居住设计导则(1979)》均为创新型的文本形式, 结合通俗易懂的图示与案例, 其清晰

有效的叙述模式被其他城市纷纷效仿并延续至今（见图 4）。

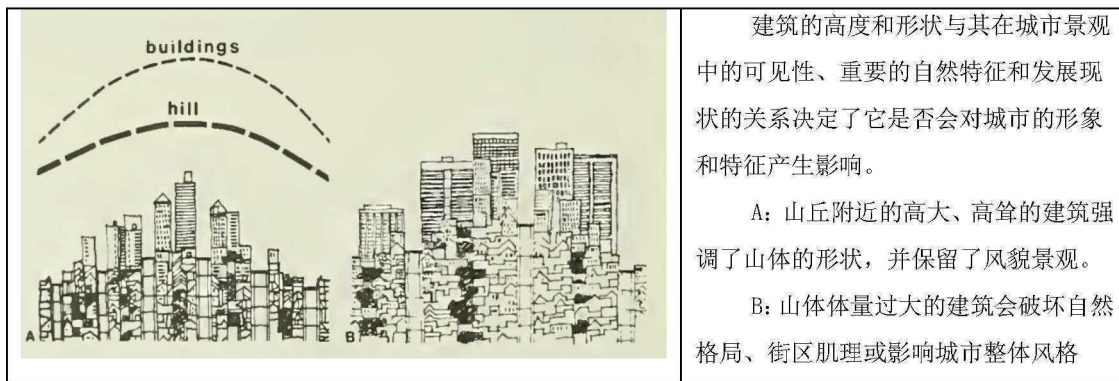


图 4 高层建筑与山体的关系

（来源：作者自译，《旧金山总体城市设计（1971）》）

2.1.3 快速发展阶段：20 世纪 80 年代以后

基于纽约和旧金山对地段性和全市性城市设计导则探索的成功经验，美国其他城市也编制了大量导则以辅助区划法的管理。20 世纪 80 年代后，经济发展较快的美国城市在导则数量上迅速攀升并逐步构成一套完整的城市设计运作体系。到 21 世纪初，城市设计导则的数量更是爆发式增加。西雅图市于 2001 年形成了明确的的城市设计导则运作体系——全市性导则与地区性导则共同作用，共编制 1 部全市性和 22 部地区性城市设计导则，并于 2013 年再次修订并增加 1 部地区性导则和 1 部中心城区导则。西雅图的城市设计导则在内容框架上也已经形成一定的模式，均以文本形式呈现并从环境、公共生活、设计理念三个主题出发，再细分次主题并于次主题下阐述具体的控制要素，如《西雅图城市设计导则（2013）》中在环境主题下细分了自然生态系统、城市格局、建筑风格三个次主题，每个次主题下包含多个控制要素（见图 5）。

在这个阶段，导则的内容不仅仅局限于控制物质空间而是更加关心人的需求和环境的可持续发展，并且不断尝试创新。纽约市出台了多部具有创新意义的优秀城市设计导则。其中《纽约活力城市（2010）》角度新颖、研究深入，从纽约市民的健康问题着眼探讨城市设计对肥胖的解决方法，导则中将肥胖问题的解决方法落到城市中街道空间、活动空间和楼梯的设计上，试图创造更好的室外空间环境鼓励人们多走路、多爬楼梯、多骑行，充分体现“以人为本”和可持续发展的观念，并为城市设计导则编制提供了新思路（见图 6）。

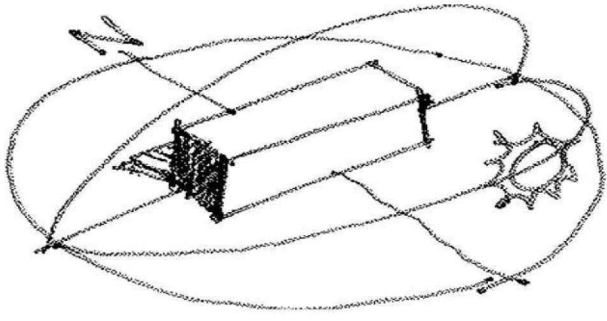

CSI 自然生态系统——利用场地自身的自然系统和自然特征以及其周边环境为基础来进行设计	
	从东到西设置较长的幕墙，使建筑物的日照和采光最为一致，为使用者提供舒适的空间和潜在的节能。
	窗户上的百叶窗有助于减少阳光直射，就像落叶树一样。

图5 自行车道的要素控制

(来源：作者自译，《西雅图城市设计导则（2013）》)

	
街道标志加强了自行车司机和驾车者的独立区域。 格兰德街，曼哈顿	沿着繁忙的道路将自行车与车辆车道分开，可以创造更舒适和方便的自行车环境。 第九大道，曼哈顿

图6 自行车道环境营造

(来源：作者自译，《纽约活力城市（2010）》)

信息技术的日新月异使城市设计导则的形式内容更加多元。城市设计导则专业网站的出现将导则内容以动态化图例展示，有趣且方便市民的阅读（见图7）。随着手机的大众化，手机版导则更是成为一种新趋势。导则的形式对公众愈加易懂易得。

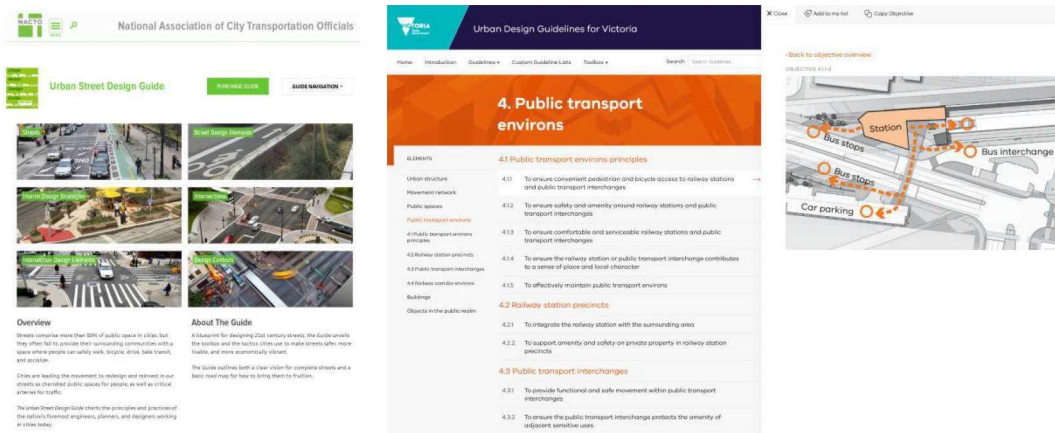


图7 城市设计导则网页

(来源: <https://nacto.org/publication/urban-street-design-guide/>;
<https://www.planning.vic.gov.au/urban-design/urban-design-guidelines>)

2.2 公众参与特征

(1) 逐步引入

欧斯曼巴黎改造在短时间内取得重大成效的同时也遭受了很多批评,其中不乏对其行政专断的指责。巴黎改造是为了适应工业革命的需求,受益人是资本家,而大量的居民则被赶到郊区的贫民窟。欧斯曼作为城市的领导者对城市行使绝对的改造权,市民对城市规划设计成果是被动接受的,这一时期的公众参与处于 Arnstein 阶梯理论中的最底层的操纵阶段 [7]。到 20 世纪 70 年代,旧金山和纽约的城市设计导则制定工作都开始基于大量的社会调查,通过听证会和热线电话等方式来寻求公众意见。公众参与从早期的操纵控制到广泛咨询意见经历了从“无”到“有”的过程。

(2) 深入拓展

《旧金山总体城市设计(1971)》制定过程中,公众更多是被咨询的对象而非积极的参与者。纽约城市设计小组的总设计师乔纳森·巴奈特认为只有使用者参与到设计中才能使城市具有真正的归属感,他极力引导公众参与到城市设计的过程中来。纽约程式设计中的公众参与相对旧金山更加深入,处于 Arnstein 参与阶梯模型中的合作关系阶段 [7]。1993 年,西雅图的《Prepare your own Design Guidelines: A handbook for Seattle's Neighborhoods》提出依靠政府提供援助让居民定制自己的社区导则,市民与政府角色交换制定社区导则,是一次开创性的公众参与尝试。公众从提出建议到参与编制再到自行编制导则。从意见咨询到与政府合作进行导则的编制、实施、管理,再发展出市民自己定制社区城市设计导则,公众参与呈现出由浅入深的特征。

(3) 规模普及

由于人力资源的限制,早期的社会调查和访谈的人数有限,多以选择市民代表的方式进行沟通交流。信息网络使市民能够广泛参与到城市设计的工作中来,在网络上可以更加方便的发表自己的看法和观点,参与门槛降低;政府征求市民意见的方法也更加多样化,从最初

的听证会、问卷调查等方式到后来出现的城市设计网络小游戏、网络投票等，市民的意见被更充分和广泛地尊重。信息技术的发展使公众参与呈现出从小范围参与到广泛参与的特征。

2.3 小结

欧美城市设计导则已有近 100 多年的发展历史，随着公众参与的逐步深入，内容上愈加体现人文关怀和可持续发展，表达形式上更加多元化以方便市民的理解，公众参与方式也越来越广泛多样化（见表 1）。

阶段	时间	特征	代表导则	公众参与
萌芽阶段	19 世纪-20 世纪初	对房屋、植栽等物质要素硬性控制规定	欧斯曼巴黎改造	无参与阶段
探索阶段	20 世纪初-20 世纪 80 年代	关注物质环境的美观和城市形象风貌	《旧金山总体城市设计设计导则》	积极征求公众意见
快速发展阶段	20 世纪 80 年代以后	数量快速攀升；内容与形式更加多样化；关注人的需求、城市的可持续发展和环境保护	《纽约活力城市》 《西雅图邻里手册》	公众深度参与到导则指定的各个阶段，并出现自行定制的社区导则

表格 1 世界城市设计导则发展历程

（来源：作者自绘）

3 公众参与视角的国内外城市设计导则的对比与启示

3.1 公众参与视角的国内外城市设计导则对比

在我国，高速发展的深圳经济特区率先遇到了城市设计中的各种问题并制定城市设计导则。1996 年深圳通过多次城市设计研究编制了法定图则，城市设计中提出了详细的立面色彩、材料、屋顶形式等控制引导[8]。随着各大城市经济快速发展，我国城市设计导则在 2005 年之后出现了爆发式增长，经济发展较快的大城市几乎都制定了城市设计导则[9]，并于近两年在上海、北京等大城市出现了多部与世界优秀水平看齐的导则。但由于我国导则发展历程较短、研究深度不足、导则质量良莠不齐，从公众参与视角出发，我国城市设计导则整体上与欧美发达国家相比仍存在以下问题：

（1）内容缺乏对人的关注

我国的城市设计导则多是对纯粹的物质空间要素的控制和引导，如建筑色彩、建筑间距等。由于公众意识的兴起，近两年的导则的内容也逐渐开始关注人的需求，如 2017 年上海颁布的《上海市街道设计导则》从街道设计为切入点激发城市活力，导则内容多从人的安全和舒适角度出发，其中候车站台设计考虑行人的安全（图 8）。国内城市设计导则中的人本思想逐步引入但并未深入贯彻。

欧美优秀的导则在内容上从人们的生活环境、活动需求甚至健康出发，充分体现“以人为本”的思想（图 9）。相较于欧美，尽管国内城市设计导则的内容已开始体现人文关怀，

但由于公众参与的不足,设计师和编制人员难以真实地了解市民的内在需求而更多地聚焦于物质空间的美观合理与否。

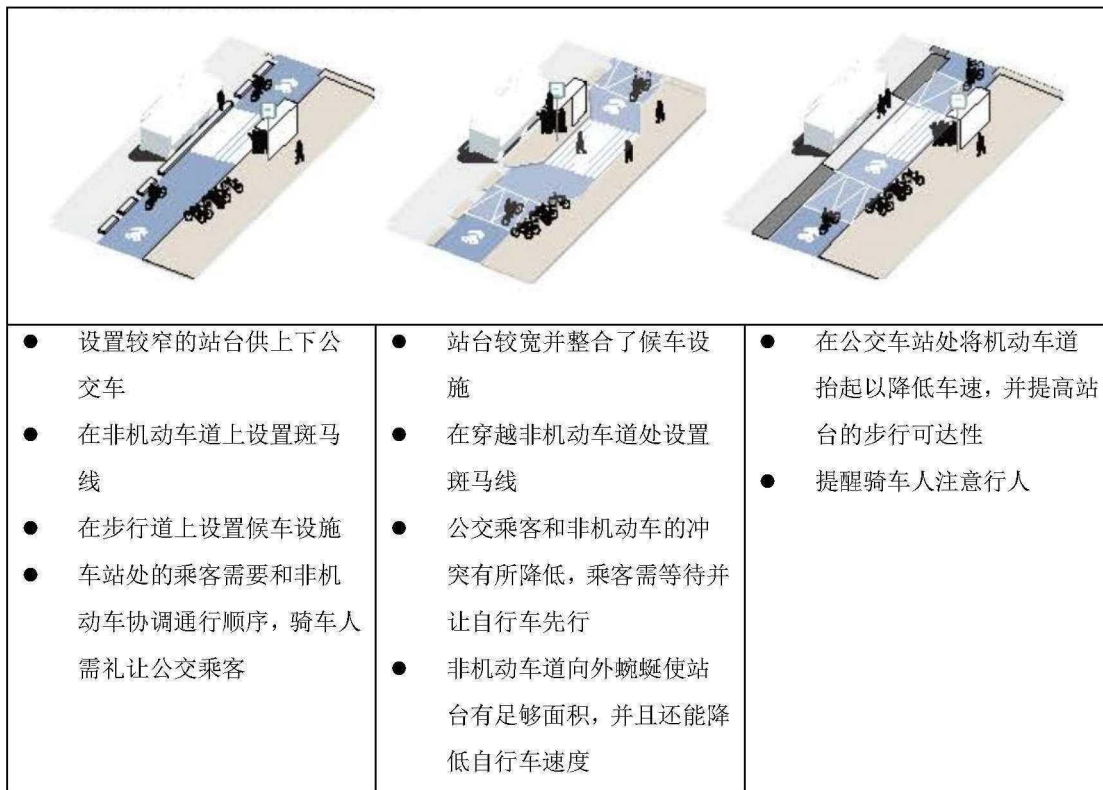


图8 公交车站设计优化建议

(来源:《上海街道设计导则(2017)》)



图8 对楼梯的设计引导以鼓励人们的使用来保持健康

(来源:作者自译,《纽约活力城市(2010)》)

(2) 忽略公众的阅读需求

我国城市设计导则多是以依附于法定规划和城市设计的技术图则形式存在,表达形式过

于技术化，对公众而言太过晦涩且导则内容难以直接获取。由于我国经济发展进入新常态，公众意识逐渐抬头，城市设计导则逐步增加了与国外相似的图文结合式，可读性有所提升但仍以技术语言和技术性图示居多（图9）。值得一提的是，上海在公众《上海15分钟社区生活圈规划导则》在借鉴国外优秀经验的基础上进行自主创新，同时发布专业版和公众版两个版本，其公众版以市民为阅读主体，通过漫画故事的方式来传达导则内容（见图10），可以说是在表达上领先于国际的开创性尝试。

在欧美，公众是导则的重要读者之一，城市设计导则多是图文并茂的文本形式，网页版和手机版导则的出现更是方便了市民的信息获取。在国内，由于公众参与的不足、鲜有考虑公众阅读需求，城市设计导则在表达上还是以技术化语言居多，导则是为后续城市建设过程中的设计工作服务，未考虑市民对城市建设的共同监督管理。公众版城市设计导则是跨越性的创新尝试，迈出了我国导则忽视公众读者的问题的关键一步，但现在仅于上海尝试还未普及。

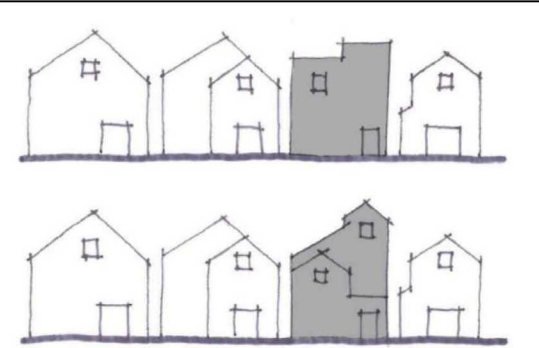
	<ul style="list-style-type: none"> ● 建筑立面宜简洁大方，宜采用现代建筑设计手法，避免过多建筑符号的堆砌和立面形式的繁琐。 ● 沿城市道路建筑立面装修应符合《江苏省城市规划管理技术规定》的有关规定。 ● 立面上露明的雨水管、空调冷凝水等设备管道尽量设置在立面的阴角，且颜色宜与立面色彩统一。
<p>如图所示，合适的屋顶线条可以加强街道特色</p>	
<p>摘录自《西雅图城市设计导则（2013）》</p>	<p>摘录自《南京建筑设计导则（试行）》</p>

图9 建筑立面设计引导对比

（来源：作者自译，《西雅图城市设计导则（2010）》；《南京建筑设计导则（试行）》）



图10 住宅需求引导

（来源：《上海15分钟社区生活圈规划导则（公众版）》）

(3) 公众参与仍是表面文章

在我国城市化快速发展期, 导则编制过程中由于公众参与的明显不足引发了一些的社会矛盾, 随着市民的参与意识不断增强, 我国的导则编制人员也开始积极地探索公众参与方式。很多城市通过发放问卷、座谈会等方式让公民参与到城市设计导则编制中来。而由于宣传力度不足, 如北京街道导则问卷调研的微信页面公布以来, 7 个月内阅读量一共仅 5000 人次, 武汉街道设计导则问卷从发布到截止阅读量仅 2000 人次, 实际网络问卷发放量则远远小于阅读量。《上海 15 分钟社区生活圈规划导则 (公众版)》鼓励居民自己制定社区规划, 为市民的自组织设计提供了可行方法, 这是国内开创性的公众参与尝试, 然而尽管给出了可行方法, 实际行动还是差强人意。

尽管公众参与从最初的“仅公示、咨询建议”增加了前期调研和访问的环节, 甚至提出自组织进行社区环境建设的创新实践, 但是由于关注度不足、缺乏立法、缺乏宣传等原因, 与欧美国家公众深度参与到从城市设计导则编制实施的方方面面的现状仍有较大差距。

3.2 启示与思考

通过公共参与视角下国内外城市设计导则的深入对比, 我国城市设计导则在很多方面还有明显的不足, 需要充分借鉴欧美发达国家城市设计导则编制和实施的经验:

(1) 导则的内容体现“以人为本”

对于与市民息息相关的内容部分, 设计师应深入了解市民的诉求, 从关注各类人群的真实体验和需求出发。

(2) 表达方式考虑公众阅读需求

城市设计导则不仅仅是设计师需要遵循的设计手册, 因其内容与市民生活息息相关, 也是市民美好生活的一个保证。为了方便征求市民意见、鼓励公众对城市建设进行监督, 城市设计导则需要充分考虑公众的阅读体验, 可学习欧美图文并茂、案例丰富的文本导则, 也可以在专业导则的基础上同时编制公众版的城市设计导则。

(3) 深入贯彻公众参与

公众参与不应是一种形式化的参与, 仅在编制前咨询建议和公示后进行告知, 而是应贯彻在“征求建议-编制-公示-征求建议-再修改-再公示”的整个过程中, 导则的实施也需要市民的共同监督。社区级导则可由政府为市民组织提供技术支撑, 引导市民自行策划和编制。

4 总结

如今我国发展进入新常态, 我国城市设计导则的编制不仅要应对快速发展期遗留的城市问题, 还要解决随着信息技术进步而不断涌入的新问题, 任重而道远。城市设计导则的编制在借鉴国外优秀的案例和经验的同时需要充分结合我国每个城市的不同发展现状和需求, 充分尊重市民的意见, 增强公众参与水平, 才能真正发挥其效用。

参考文献

- [1] 陈彬璐. 我国公民参与公共治理的问题探析[J]. 新西部, 2014(20):68-68.
- [2] 朱明. 奥斯曼时期的巴黎城市改造和城市化[J]. 世界历史, 2011(03):46-54
- [3] 高源. 城市设计导则初探[D]. 东南大学, 2001.
- [4] 金广君. 美国城市设计导则介述[J]. 国外城市规划, 2001(02):6-9
- [5] John Punter. 1999. Design guidelines in American cities: A review of design policies and guidance in five West Coast cities. Liverpool University Press
- [6] 高源. 美国城市设计导则探讨及对中国的启示[J]. 城市规划, 2007, 31(4):48-52.
- [7] [7] Arnstein Sherry R. A Ladder of Citizen Participation[J], Journal of American Institute of Planners, 1969, 35(4):216-244
- [8] 叶伟华. 深圳融入法定图则的城市设计运作探索及启示[C]. 2008中国城市规划年会. 2008:84-88.
- [9] 周梦茹, 高源. 国内片区级城市设计导则现状刍议[C]. 2015中国城市规划年会. 2015.

作者简介

倪一舒, 东南大学, 助理规划师

胡燕, 东南大学, 助理规划师

高源, 东南大学, 副教授