

片区级城市设计导则指导下的城市更新——以重庆市下半城人民公园片区更新规划为例¹

任瑞瑶，林之鸿

摘要：城市设计导则作为城市空间塑造管控的有效方式，是决定城市设计能否合理规划、顺利实施的关键，是更好的指导城市更新的重要手段。本文通过梳理城市设计导则产生的背景、内涵和国内外实践，总结出现有城市设计导则制定和实施中存在的各层级衔接不畅、部分内容针对性不强、导则制定深度不足、缺乏有效的反馈调节机制等问题。以重庆市下半城人民公园片区为例，分别从基于历史价值的文化导则、基于立体网络的交通导则、基于公共空间的环境导则、基于社区生活的居住导则以及基于反馈调节的更新机制五个方面，探究城市片区级的城市设计导则制定方法以及城市历史地段的更新策略。

关键词：城市设计导则，城市更新，下半城，人民公园

1 总论

1.1 城市设计导则产生的背景

现代城市规划理论和实践源于 18 世纪世界各地工业化的推进所带来的各种城市问题，城市规划的本质即合理利用城市土地和空间资源，协调城市功能布局以及进行各项建设的综合部署和全面安排。传统的城市设计往往以终极蓝图的目标去凭借设计者和决策者的经验去确定城市的总体布局及各项中微观设计。但是一方面，依靠经验和审美素养的设计决策缺乏一定的科学性和指导性。另一方面，城市的发展本就是一个动态有机的发展过程，没有不变的对象、没有不变的城市问题因此自然没有一成不变的解决策略方法。因此城市设计导则运营而生，现代城市设计实践大师乔纳森·巴奈特先生在 1993 年《都市设计理论》一书中说道：“设计城市而不要设计建筑物”。城市设计导则通过定性与定量相结合、图文并茂的内容表达，应对城市片段化发展的特点和多种社会、经济、时间等因素对于设计的影响，提供了一种切实有效的管控方式。导则的出现不仅为不同层面的规划设计及建筑设计提供了有限理性，同时也保证了设计者针对不同对象的特点而自由发挥的控制弹性。

1.2 城市设计导则与城市更新

狭义的城市更新是一种将城市中已经不适应现代化城市社会生活的地区作必要的、有计划的改建活动。但在当今社会的中国，城市更新不仅仅是物质空间的翻新和修缮，不仅仅是带动政府业绩地方经济的行为，不仅仅是城市复兴的手段，它还需要兼顾社会公平和

¹ 国家自然科学基金资助（51778126）

文化内涵、需要注重社区营造和织补社会网络、需要站在以人为本的出发点带动城市走向更加多元包容共享的发展。

1.3 新时期城市设计导则的意义

进入 21 世纪以来,建设充满活力、社会和谐、可持续化发展的城市已是全球主要城市的共同努力目标。中国的城市发展也进入了关键性的新时期。中央城市工作会议提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,要求要不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力各具特色的现代化城市。因此,加强城市设计和城市设计导则的编制就是实现以上目标和要求的重要方式之一,是更好的指导城市更新及各类城市规划的重要手段。

2 城市设计导则的实践

2.1 国外实践

早在 1970 年代,美国旧金山在组织城市总体设计中就加入了城市设计控制等相关内容,并将详细的设计与街区规定的区划法相结合,城市设计的框架主要包括城市格局、城市保护、新建筑开发、邻里环境四个方面;2004 年,香港规划署在编制香港城市设计导引中主要的关注点有城市生态环境、景观及文物古迹保护三个方面,尤其在建筑高度、天际线及山脊线的控制上非常重视。新加坡在总体规划的基础上通过城市设计从而达到提升城市品质、提高城市活力的目标,城市设计导则重点关注城市公共空间的品质,例如乌节路商业街的步行交通导则增强了步行通道的整体贯通及商业空间的活力;日本的城市设计导则沿用美国的土地使用分管制,管制重点在于城市公共空间环境的提升以及活力塑造,如千叶县幕张湾城设计导则针对不同的层面协调把控,促进社区的复合化和开放共享的社区公共空间。

2.2 国内实践

我国最早期的导则制定出现在 20 世纪 90 年代,例如南京城东干道城市设计导则、上海静安寺地区城市设计导则,以及深圳市中心区 22、23-1 街坊城市开发。《深圳市城市规划条例》中提出了城市规划中应当包括法定图则;重庆市于 2007 年印发《重庆市城市设计编制技术导则》;南京市于 2014 年实行《南京市城市设计导则》;上海 2040 总体规划中专题之一的上海总体城市设计中也提出了对于城市设计的引导实施建议。2016 年《上海市街道设计导则》中重点对街道空间与人的活动相关的要素进行了设计引导,是国内近年来导则制定中针对性、系统性和可操作性都较好的实践之一。

2.3 国内外实践总结

通过对比国内外对于城市设计导则制定的目标和内涵,总结如下:

1)城市设计导则的制定大都针对城市中一些重要片区和地段以及一些城市公共空间。如拥有特殊的自然环境、丰富历史资源的城市重点地段、街道及城市中心区等。以促进建

成积极的城市公共空间为主要目标。

2) 导则的制定具有层次性和针对性的特点。层次性体现在从不同尺度规模以不同的深度和侧重点来指导城市设计，针对性体现在城市设计导则要因地制宜地针对不同片区和地段提出特定要求。

3) 城市设计导则的编制是一个需要持续完善不断更新的过程。一方面，城市建设空间在社会经济的不断变化中也在发生变化；另一方面，导则制定的科学性和可行性以及运作效果需要实践的检验，需要建立一个完善的反馈机制使得导则能够不断进行调整。

3 当前我国城市设计导则制定和实施中存在的问题

3.1 导则制定层次清晰分明，但各层次之间缺乏有效衔接。

我国众多学者依据我国城市规划体系的特点，分别从宏观、中观和微观三个层面提出总体城市级城市设计、片区级城市设计导则和地段级设计导则以及各层面的导则应控制的重点要素。但是宏观层面所控制的城市山水格局及空间格局等要求落实在微观层面就稍显指导不足、难以表达，无法体现导则对于城市设计全过程指导的作用。

3.2 为追求全面系统而针对性不强、城市特色彰显不明。

总结国内近年来各地的城市设计导则编制，多以通用导则作为基础，加以部分自选内容。各地通用导则主要包括土地利用、城市风貌控制、开敞空间和道路交通等等，自选内容包括一些针对历史街区或滨水空间的专项引导。但是通用导则内容重复率高、表述笼统，无法针对性体现不同城市或片区的核心问题和引导策略。部分看似全面细致实则难以统一落实的引导内容如植物配置、地面铺装、公共艺术、广告标牌等等缺乏精细化的考虑。

3.3 导则制定深度有限，成果表达缺乏创意。

对比美国的导则制定深度，以纽约巴特利公园城的城市设计为例，导则针对重点街角的节点、建筑墙面位置高度、各个建筑的首层平面和主要出入口位置等等都制定了详尽的引导要求，虽然在一定程度上也被质疑过分限制了设计师的发挥余地而带来了不必要的设计难度，但是其整体协调的街区环境还是具有开创性的借鉴意义。

3.4 注重导则的编制过程，轻视建立有效的反馈调节机制。

导则的生命力在于实践，且要在实践中不断得到验证和完善。美国学者 Arnstein 将公众参与分成了三个阶段，8 个阶梯。而目前我国的公众参与处在通告、咨询、安抚为主的阶段，距离更高等级的合作关系、代理权力和市民控制还有很大的差距。建立有效的导则反馈机制、加大城市决策的透明公开，将进一步促进城市的多元化、理性和人性化。也有利于政策的制定更加科学合理。

4 城市片区级的城市设计导则制定——以重庆市下半城人民公园片区为例

4.1 基地概况

4.1.1 发展背景

重庆上半城即大家都熟知的渝中区，从地理位置来看，上半城处于山城的顶端；下半城则是从解放碑边缘地带沿众多狭窄陡峭的石头阶梯往下通达长江嘉陵江江畔的旧城区，囊括了山城的半山腰到江边水码头的广大区域。

下半城从南宋时期以来，直到重庆开埠，积淀了深厚的巴渝文化和历史文化，现在被称为重庆的母城。但是，由于下半城地区历史建成环境较密集，长期以来未经过大规模改造更新，近年来愈发呈现衰落、破败之势。

4.1.2 研究范围及对象

人民公园片区位于下半城中部，南邻开埠文化展示区，北邻解放碑商圈，是联系上下半城的重要区域。基地内包含巴县衙门，鼓楼遗址在内的多处文化古迹和大量居住区域。因此本次设计，以文化焕活和社区重构为双重目标，打造下半城最重要的文化与公共空间轴线，同时整合社区，构建特色社区，实现文化与社区新生。

4.1.3 街区现状资源及要素分布



图1 基地区位图



图2 现状资源分布图

人民公园片区现状资源丰富，主要历史资源有：东华观、重庆高中旧址、巴县衙署、国民党（左派）四川省党部、市党支部、山西会馆和南宋鼓楼遗址。自然资源有人民公园。

4.2 基地现状问题总结

根据对现状问题的梳理，人民公园片区在历史记忆、公共空间、人居环境、道路交通、运行机制五个方面存在以下问题：文化资源保护表象化，文化资源缺乏有效整合，资源的利用方式粗放单一；增量空间极度有限且存量空间利用不佳，城市绿化通廊尤其以解放碑——人民公园——巴县衙门——太平门——老君洞的主要视廊未被彻底打通；人居环境方面人口压力的增大导致居住环境的恶劣，同时配套服务的低下造成生活的不便；道路交通方面主要表现在纵向的交通联系薄弱，步行系统连续性较差，公共交通较为单一；在

运行机制方面由于用地权属的不明产权不清晰导致社区改造的滞后，权利的分配不均导致更新利益分配的不公，参与主体主要以政府和开发商为主导，公众参与度低，参与主体单一带来更新模式的固化，城市更新方式粗放缺乏创新。

4.3 片区级城市设计导则制定

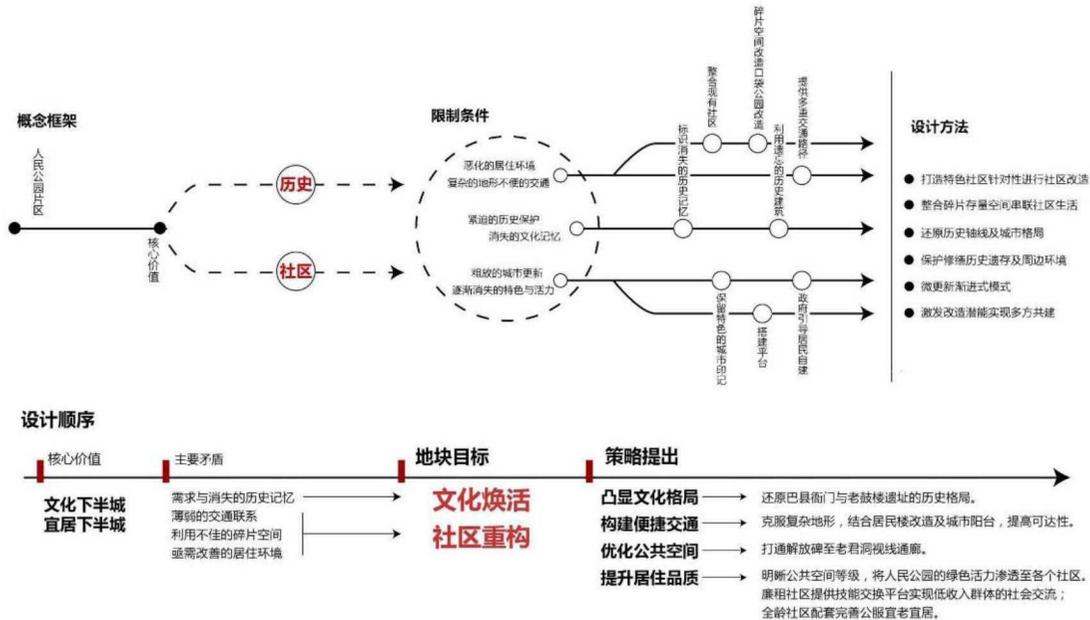


图 3 设计思路

4.3.1 基于历史价值的文化导则

历史方面通过划定保护范围，强化现状遗存，注入博物馆等文化激活点，进行文化渗透，以此构建完整文化网络，凸显文化格局。

- 1). 识别历史遗存。通过对基地历史文化建筑的识别统计：存活 5 处、存留 13 处、消失 9 处；
- 2). 标识历史资源。对基地内的存活和存留文保单位和历史建筑进行核心保护范围和建设控制地带的核定，对消失的文化资源点进行标识；
- 3). 恢复历史轴线。通过视廊控制体现历史上从人民公园到巴县衙门、太平门到老君洞的轴线关系，使得站在人民公园北部可以直接看到对岸的老君洞并且满足不少于 50% 的透山率；
- 4). 片区文化节点遴选。筛选的标准要满足以下几点要求：

表 1 现代文化节点遴选原则

序号	具体要求
1	未占用历史文化遗存位置。
2	有利于凸显文化遗产特性。
3	拥有较好的交通区位条件：500 米内有轨道交通站点，300 米内有公交站点。

4	具有公共性，优先利用社区内现有的文化设施及服务中心建筑。
5	有文化线路连接文化节点，尤其加强与重要门户节点的联系，文化线路至少对位2个小区入口。

5). 文化网络构建。在标识历史道路的基础上，进行文化线路设计，形成体验历史文化网络。

4.3.2 基于立体网络的交通导则

交通方面完善道路系统，特别是纵向步道系统，配建公共停车和公交站点等静态交通设施，以此来构建便捷出行网络。

1). 发掘现状交通问题，寻找冲突矛盾点。受制于下半城的地形，基地内部路网密度虽然不低却存在许多公共交通覆盖盲区。步行网络方面缺少必要的引导和标识，便捷度和舒适性有待提高。

2). 升级部分道路，完善路网体系。由于两道东西向陡坡带的存在，基地内车行路以东西向为主，南北向交通联系薄弱，支路网未能形成有效循环。建议在重点高差地段增设升降扶梯或恢复传统的特色交通方式如索道、缆车等，并调整部分道路等级和宽度。

3). 提升空间品质，优化步行体验。针对特殊的山城步道步行体验感较差且流线指示不明的问题，建议补充完善现有的步行体系，打通人民公园至巴县衙门的多种步行路径，挖掘消极存量空间提供行人休憩的场所。

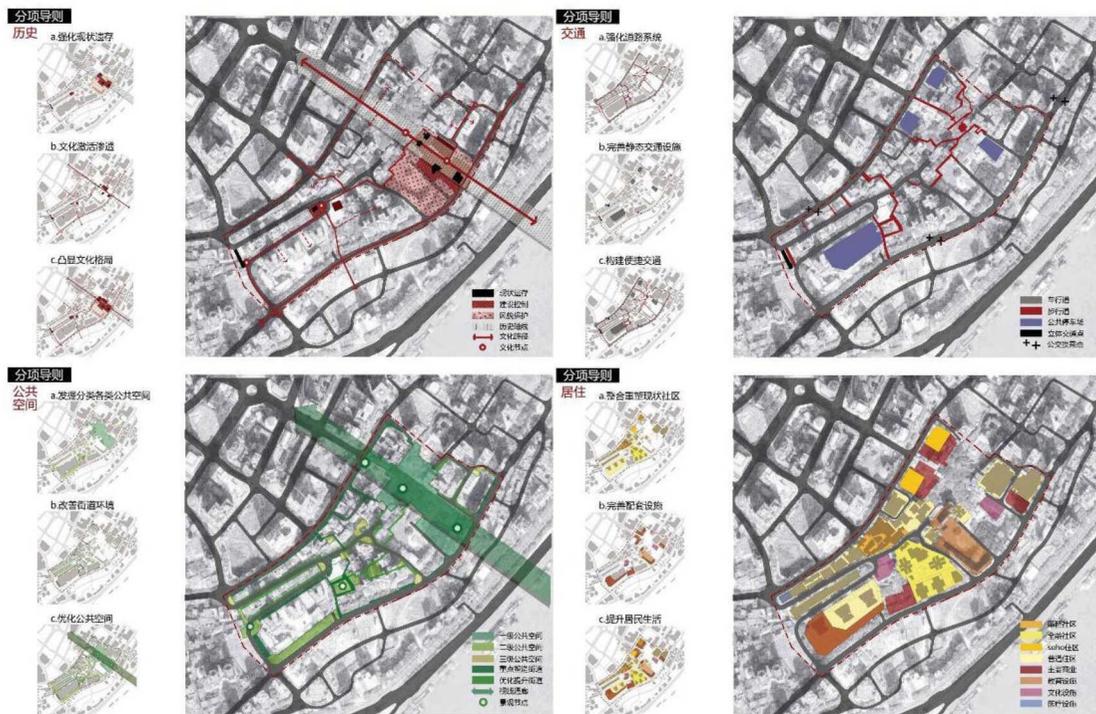


图4 城市设计分导则

4.3.3 基于公共空间的环境导则

公共空间通过发掘碎片潜力空间，分类不同空间，改善街道环境，塑造特色街道，以

此来优化公共环境。

1). 挖掘潜力空间, 提升人均绿地。整合现状人均 3.6 平方米的存量空间, 将人均绿地面积由 1.3 平方米提升至 4.9 平方米。并鼓励引导城市边缘空间改造成为适合居民日常使用的口袋公园。

2). 空间等级分类, 完善公共空间体系。各类开放空间要求如下:

表 2 基地开放空间城市设计导则

	城市公园	社区绿地	口袋公园
规模	不小于 10000 m ² 。	不小于 1000 m ² 。	不限。
位置	城市主要干道一侧, 与人行道、街道或主要建筑物入口相连。	位于社区中心或一侧。	充分利用下半城的碎片存量空间。
可达性	周围 500 米至少有 1 个轨道交通站点。	周围 300 米至少 1 个公交站点。	保证步行可达。
景观设计	提供丰富多样的景观配置, 结合基地特殊地形选择尺度亲切的植物。	不少于 50%的可进入的草坪。	提供可遮阴避雨的景观配置。
商业设施	在公园附近提供饮食设施及座位。	在绿地周围提供零售和餐饮设施。	
日照	满足一日中有 50%的区域有日照和遮风条件。	保证午餐或晚餐时段有大部分区域有日照条件。	
开放度	每天上午 7 点到下午 9 点。	全天。	全天。

3)塑造特色街巷, 控制视线通廊。主要视线通廊如人民公园至老君洞轴线覆盖区域建筑高度不得超过 24 米。

4.3.4 基于社区生活的居住导则

居住方面通过整合现状社区, 构建廉租, 全龄和 SOHO 等特色社区, 完善各层级配套建设以此来提升居民生活。

1)梳理现状小区, 重组住区边界。根据现状各小区居住的人口数量、人群构成、年龄构成居住配套及环境品质将现状小区分为历史民居、老旧小区和现代小区三类。在原有社区边界的基础上, 通过人均居住面积及各类公服设施配比量重新梳理划分社区范围, 将一些边缘小区纳入新的社区组团统筹考虑。

2)构建全龄社区, 完善廉租社区。针对基地人口老龄化和人口流动性强的问题, 通过构建全龄社区和适老社区, 一方面满足老年群体的生活需要和心理需求, 另一方面均衡社区人口构成和年龄构成, 使社区各个年龄段的人都能发挥他们的活力和优势。

3)完善配套设施，提升生活品质。通过分级布置商业设施，在居住区中心设置片区级商业中心，社区及组团结合部分底层商业解决居民日常所需。增设多种文体设施，优先利用社区原有基础服务设施和利用不充分的文保单位、历史建筑。

4.3.5 基于反馈调节的更新机制

追求多方共建的自循环更新机制、公共干预机制和意见反馈平台。自建或引入众筹众创平台，吸收更多社会资源。定期对更新导则进行公示和讨论，并组建更新委员会由多方角色和利益团体博弈制衡，共同制定评审导则实施方案。

4.3.6 分导则叠加的总导则

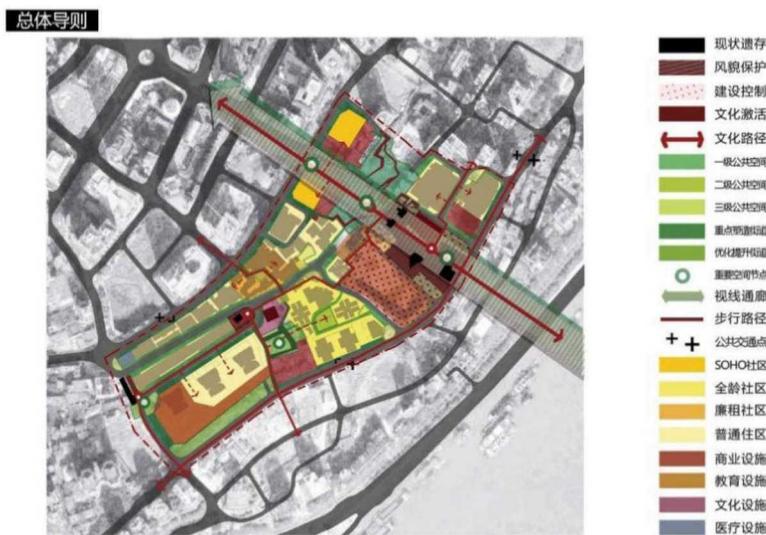


图 5 城市设计总导则

通过五个要素导则的叠加统筹，形成下半城人民公园片区总导则，为地段级设计导则提炼重点设计区域，统筹整体城市设计控制要素。并为后续的城市设计提供准确的现实依据和设计指导。

5 城市设计导则指导下的更新方案



图 6 总平面图

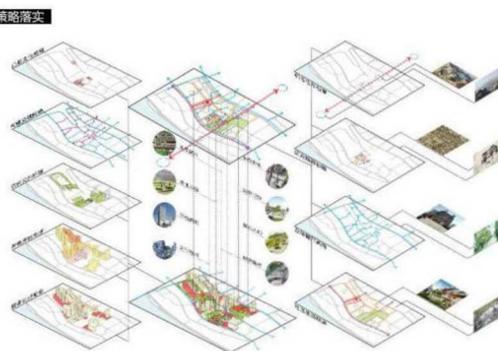


图 7 策略落实示意图

系统分析整个片区，规划结构上，多样核心带动片区发展。功能分区上，混合功能激发片区活力；交通组织上，通过完善路网体系、强化步道、构建上下城联系；绿化结构

上，一主多副、提升公共环境；文化系统上，多样设施配建、强化整体格局；人流组织上，特色节点设置、提升片区人气；最后，在立体空间中，将文化，社区等各项策略叠加落实，完善设计。

片区内以文化和社区生活为主题，拥有两条重要轴线。作为片区内最重要轴线，人民公园轴线塑造包含多样功能分区，多样空间体验与多样文化展示，承接解放碑商圈的文化休闲娱乐区以及依次展开的体现不同时期文化的国民党旧址文化主题区，巴县衙门遗址文化展示区与南宋鼓楼遗址文化广场使人们体验丰富活动的同时如在历史中行走。

多样空间与主题满足不同阶层，不同年龄人群活动需求，使之成为整个下半城最重要的公共空间轴线。第二条以社区生活为主的轴线，串联了廉租社区公共中心，结合遗存东华观的社区文化中心，社区活动广场和结合旧建筑更新改造的特色青旅区。为高密度，多类人群，较低品质的原居住片区注入新的活力，对提升片区品质，丰富社区生活，增强人群交流，吸引新鲜血液具有重要的作用。

6 总结

城市设计导则作为城市设计最具特色的成果之一，在指导城市的整体特色格局、文脉传承、重点地段的项目引导等方面起到重要的作用。在我国近 30 年的实践过程中已经形成较为系统完整的编制体系和理论框架，但仍存在着各层级导则衔接不畅、部分内容针对性不强、导则制定深度不足成果表达缺乏创意、缺乏有效的反馈调节机制等问题。本文以重庆市下半城人民公园片区更新设计为例，分别从历史价值的文化导则、立体网络的交通导则、公共空间的环境导则、社区生活的居住导则以及反馈调节的更新机制五个方面共同构建了基于城市历史地段的保护更新导则的制定方式与成果表达，为提升下半城城市空间品质、塑造人性化空间寻求更好的更新之道。

参考文献

- [1] 童本勤, 孙静, 薛丹. 《南京市城市设计导则》编制方法探讨[J]. 江苏城市规划, 2013, (11).
- [2] 黄大田. 以多层次设计协调为特色的街区城市设计运作模式——浅析日本千叶县幕张湾城的城市设计探索[J]. 国外城市规划, 2011, (06).
- [3] 高原. 美国城市设计导则探讨及对中国的启示[J]. 城市规划, 2007, 31 (04).
- [4] 高原, 王建国. 美国城市设计导则的科学意义[J]. 规划师, 2004, 16 (05).
- [5] 吴松涛, 郭恩章. 论详细规划阶段城市设计导则编制[J]. 城市规划, 2001, (03).
- [6] 金广君. 美国城市设计导则介述[J]. 国外城市规划, 2001, (02).
- [7] (美) 乔纳森·巴奈特著, 谢庆达译. 都市设计概论[M]. 台湾: 创新出版社, 1993: 10.

作者简介

任瑞瑶, 东南大学, 硕士研究生

林之鸿, 阿特金斯顾问(深圳)有限公司, 规划师