

街道城市设计导则中“以人为本”的理念体现

——以我国北京、上海、南京、广州四城市为例

胡燕,倪一舒,高源,刘叶琳
(东南大学建筑学院,江苏南京 210096)

摘要: 街道是最贴近市民生活的公共空间,街道城市设计导则作为街道设计的重要成果,应充分体现“以人为本”的理念。文章归纳了国内外街道城市设计导则的发展历程,得出导则向步行友好、图文并茂转化的发展趋势,并从导则内容、形式和编制实施过程三个角度,对我国北京、上海、广州、南京4个城市的街道城市设计导则中的“以人为本”理念,在使用需求、图文表达、成果传递、公众参与等方面的体现进行具体论述和归纳,以期对未来其他城市导则编制工作提出建设性意见。

关键词: 街道城市设计导则;以人为本;导则发展历程;导则内容;导则形式

[中图分类号] TU984

[文献标识码] A

Reflection of the Concept of “People—Orientation” in Urban Street Design Guidelines

—— Cases of Beijing, Shanghai, Nanjing and Guangzhou

Hu Yan, Ni Yishu, Gao Yuan, Liu Yelin
(School of Architecture, Southeast University, Nanjing Jiangsu 210096, China)

Abstract: Street is the public space closest to citizens' life. As an important achievement of street design, streetscape guidelines should fully reflect the concept of “people-orientation”. This paper summarizes the development process of urban street design guidelines at home and abroad, which draws a conclusion that the development of streetscape guidelines shows a trend to be more pedestrian friendly and more photographic. From three perspectives of content, form and process of compilation and implementation, this paper concretely expounds and summarizes the reflection of the concept of “people-orientation” in the guidelines for urban street design of Beijing, Shanghai, Guangzhou and Nanjing in terms of demand for use, expression of pictures and texts, transmission of results and public participation, and so on. Finally, some constructive suggestions on the content, form and process of compiling street guidelines for other cities are put forward.

Key words: urban street design guidelines; people-oriented; development course of guidelines; content of guidelines; form of guidelines

1 “以人为本”的理念背景

随着21世纪经济全球化发展加速,我国传统的粗放型发展建设方式导致的城市问题日益突显。回顾总结改革开放以来的发展经验,2003年中国共产党首次提出科学发展观的核心是“以人为本”,强调发展应从以物为本转向以人民群众的需要和利益为基础;2007年胡锦涛同志提出“真诚倾听群众呼声,真实反映群众愿望”,反映共产党治国理政的人本准则;2012年十八大报告“两个凡是”再次诠释“以人为本”的科学发展观;2015年习近平同志提出“以人民为中心”的发展思想;同年,中央城市工作会议指出,以“人民城市为人民”为城市建设的基本标准。

综上,“以人为本”理念已全面渗透到国家治理的各个层面。城市设计作为城市治理的重要工具,其成果应充分体现“以人为本”的思想。

2 街道设计导则的概述与发展

2.1 概述

专项型城市设计是城市设计的一种重要类型,主要研究城市核心的公共空间,如城市街道、广场等。城市街道是市民日常交往活动最频繁的场合,街道设计目的是在满

足交通设施职能的基础上,关注将街道作为生活交往场所时人的体验与对感知的优化^[1]。由此可见,街道设计是城市设计中体现“以人为本”理念的重要窗口。从街道城市设计成果的表现形式——街道城市设计导则(简称“街道设计导则”,下同)出发,研究其中“以人为本”的理念体现。

2.2 国内外发展历程

街道设计导则的编制始于城市化发展较快的欧美发达国家。萌芽阶段始于19世纪40年代法国奥斯曼主持的巴黎改建,街道设计导则以视觉美观为准则,内容上重视街道尺度和景观;探索阶段始于20世纪70年代,以美国为代表的发达国家开始出现独立成本的城市级城市设计导则,街道设计导则作为重要部分被纳入其中,关注与车行交通相关的照明设施和视线景观;2004年,英国伦敦发布第一部城市级街道设计导则《伦敦街道设计导则》^[2],标志街道设计导则走向成熟阶段,之后各国的街道设计导则数量迅速增加,在内容上扩展到物质空间、可持续发展、公众参与等多个方面,表达形式愈加易于公众理解,特征上表现为关注营造将街道作为人的生活交往场所的氛围。

我国早期《上海市新市镇道路规划导则(2007)》《北京城区行人和非机动车交通系统设计导则(2010)》等多为

基金项目:江苏省研究生科研与实践创新计划项目(SJCX18_0060)。

作者简介:胡燕(1994-),女,硕士研究生在读。研究方向:城市设计。

通讯作者:高源(1974-),女,博士,副教授。研究方向:城市设计、城市规划设计及其理论。邮箱:591768802@qq.com。

条文文本形式,内容旨在保证机动车交通的安全和效率^[9],对于人的公共交往空间体验鲜少涉及,是我国街道设计导则的雏形。2016年《上海市街道设计导则》颁布,这是我国第一个城市级街道设计导则^[2],内容上强调将街道作为城市公共空间和人的活动载体,表达形式图文并茂、通俗易懂,阅读对象也从专业技术人员转向公众。此后,南京、广州、北京也相继颁布了城市级街道设计导则,推进了我国街道设计导则的发展。

总体而言,国际视野下城市级街道设计导则的内容呈现从关注车行交通设施向以人为本、步行友好的出行方向发展^[1];表达形式上从规范条文向图文并茂的大众读物转化。

3 我国四城市街道设计导则中“以人为本”的理念体现

3.1 四城市街道设计导则概况

北京、上海、广州、南京4个城市的街道设计导则在结构上总体一致,可分为五个部分。第一部分为引言,指出导则编制背景、意义和应用指南;第二部分说明街道分类及划分依据;第三部分阐述街道设计理念和目标;第四部分是街道设计的具体引导,指出针对街道空间要素和物质要素的详细设计措施;第五部分是导则实施策略。

纵观4个城市的街道设计导则,“以人为本”理念总体体现在导则的内容、形式和过程3个方面。其中“内容”指街道设计导则需要控制的要素及要素的具体引导,“形式”指导则的理解方法和获取途径,“过程”指导则的编制和实施。

3.2 内容体现

3.2.1 设计引导因人而异

导则是针对相关要素做出的设计引导,在街道设计导则中,要素并不是笼统的概念,而是根据人在街道中扮演

的角色定位,区分出针对性的控制要素,进而提出要素的设计措施。这一做法有助于在控制要素的遴选时,针对不同的使用者角色进行梳理,不产生遗漏。同时,在其后的设计措施制订时也能根据不同角色的需求进行细致化和人性化考虑。

以北京街道设计导则为例,将人在街道的角色分为行人、骑行者、公共交通乘客、机动车使用者和运营服务者5类,分别提出设计要素及相关设计引导(见表1)。这5类使用者对街道的功能需求存在差异,如行人更关注步行空间和过街空间的安全性,继而针对行人提出人行道、过街设施等控制要素;而公共交通乘客更关注搭乘公共交通的便利性,故而针对公共交通乘客提出公交车专用道、公交车等候区等控制要素。

3.2.2 设计引导因时而异

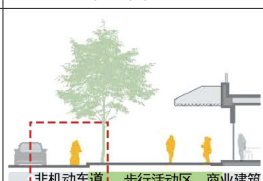
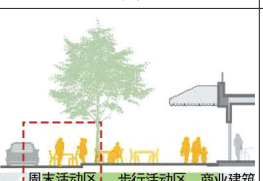

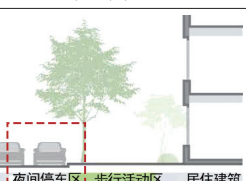
在同一条街道中,会出现不同类别的使用者,即便是相同的使用者,在不同时段也可能呈现不同的行为方式,从而具有不同的街道空间功能需求。因此,街道设计导则中提出了分时利用的方法,即针对同一条街道,根据时间变化考虑不同的功能需求,形成不同时间状态下的空间组合形式,进而寻求与之相匹配的控制要素及要素设计措施。

以上海街道导则为例,商业街道在工作日主要承担通行功能,将控制要素设定为非机动车道和步行活动区;而周末时,街道增加休闲活动场所功能,控制要素相应地调整为周末活动区和步行活动区,并且对调整的周末活动区提出设置休闲座椅、禁止非机动车通行等设计引导。再如,生活服务街道,其在白天主要承担交通出行功能,夜间则要额外承担周边住区停车功能,因此控制要素从原先的非机动车道和步行活动区转变为夜间停车区和步行活动区(见表2)。

表1 北京街道导则控制要素表

使用者	使用者功能需求	街道控制要素
行人	安全性	空间要素:人行道、交叉口、过街设施、安全岛 设施要素:标识、交通信号、座椅、照明、建筑底层界面、绿化景观
骑行者	安全性	空间要素:非机动车道、隔离带、非机动车优先等候区、街角分流岛 设施要素:非机动车立体过街设施、停车架、非机动车信号灯、停车区
公共交通乘客	便利性	空间要素:公交车专用道、公交车站 设施要素:登车区、等候区、站牌、公交信号、到站时刻牌、自行车接驳
机动车使用者	通畅性	空间要素:机动车道、街边停车带 设施要素:信号灯、地面标识、停车线、减速设施、停车收费器
运营服务者	美观性	空间要素:专用售卖空间、贮存空间、进出货专用停车位 设施要素:咖啡座、水源、垃圾回收、照明、标牌、特殊铺装、减速带

表2 上海街道导则关于街道空间分时性设计的内容节选

街道类型	商业街道		生活服务街道	
	工作日	周末	白天	夜晚
时段	工作日	周末	白天	夜晚
功能需求	通行	通行、休闲活动	通行	通行、停车
控制要素	非机动车道、步行活动区	周末活动区、步行活动区	非机动车道、步行活动区	夜间停车区、步行活动区
				

注:表格参考《上海市街道设计导则》中相关内容进行绘制

3.2.3 设计引导全龄化和全民化

目前,街道设计导则的内容凸显了设计全民化和全龄化的目的,呈现出更多的适老性、适幼性和适残障性特征,鼓励弱势群体走向街道,共享城市公共空间,改善自身生活质量^[4]。

导则中涉及弱势群体需求的设计内容条目不断增加,其在4部导则中的总量已达到50条。引导内容从控制要求上较之以往也更加细致和具体,如考虑轮椅、婴儿车停放的安全岛尺寸,以及其通行对步行道铺装材料的要求,残障人士对过街信号灯时长和提醒方式的需求,无障碍机动车停车位置及低位收费桩设置,公交车站设置轮椅使用者登车通道等。

3.3 形式体现

3.3.1 图片示例对比化

较之街道设计导则雏形阶段采用的条文成果形式,目前4部导则中对图片的使用频次上涨。若将附有图片的导则页数占总页数的比例定义为导则图片率,则这种上涨的图片率从导则雏形期的20%提升至目前的90%,而在广州和北京的街道设计导则中,图片率几乎达到100%,即导则每一页都附有一张甚至多张图片对文字内容进行补充解释。

究其原因,从视觉心理学角度,图形带来的视觉愉悦性和趣味性使导则内容对于一般市民更具有吸引力^[5]。从日常生活经验角度,图片示例相对文字表述更为直观,对于非专业人士也更容易理解与接受。所以,通过增加导则内容中图片的比例,4部街道设计导则正趋向市民感兴趣并且可以理解的大众读物。

在使用图片的基础上,导则进一步对其中接近50%的图片采用正反例图片对比的形式,即同时列举出正例和反例,以明确街道设计理念的倾向性和目的性,使最终设计需要达成的和避免的空间形式一目了然。在北京街道设计导则中,大部分平面图、分析图和实景照片都采用了正反例图片对比形式(见表3),确切表现出街道导则希望达成的街道空间形象。

公开获取渠道。

且随着当今信息技术的发展,微博、微信等新媒体迅速普及,手机版导则逐渐成为成果公开的重要形式。对比上文提及的3种导则获取方式,其虽然都是公开化渠道,但仍需要市民主动索取或下载。手机版导则通过新媒体将导则推送至手机,主动引导市民进行阅读。由此可见,街道设计导则改变了往日被动获取的形象,积极地进入市民日常生活,受到市民广泛关注,并且手机版导则成为一种高效率的导则公开形式。基于上述原因,4部城市街道设计导则相继推出手机版的导则成果形式,截至目前,推送阅读量均高达上万人次。

3.4 过程体现

在导则编制和实施过程中,“以人为本”内容主要体现在“公众参与”环节。总结4部导则,大致可以归纳为线下会议型、线上交流型和社区引导型3种类型。

3.4.1 线下会议型

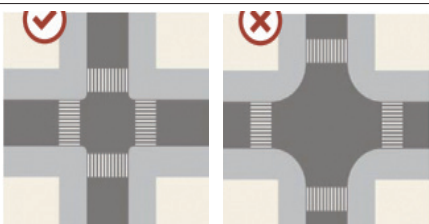
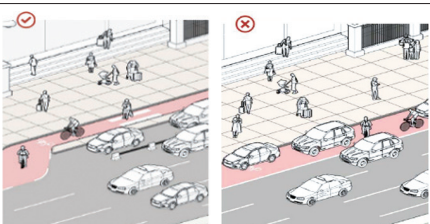

线下会议型是市民通过会议或会面与编制单位进行交流并反馈意见的模式。在广州街道设计导则的编制过程中,项目组将设计方案带入社区,向市民讲解并邀请他们点评与修改方案。通过这种模式,市民直接和编制单位进行“面对面”地讨论与沟通。通过沟通,使各种疑问能够获得权威专业人士的解答,各种意见也能够有效地传达至编制单位,使导则的编制过程能够真正体现市民所愿所想。

3.4.2 线上交流型

线上交流型是公众借助新媒体平台,如微信或微博等手机应用,在编制过程中反馈自身的想法和需求。随着经济发展和生活水平的提高,人们的生活节奏加快,长时间阅读的机会越来越少^[6]。根据《亚马逊中国全民阅读报告(2018)》数据,高达74%的调查者养成了碎片化阅读的习惯,其中手机阅读占比最高^[7]。因此,线上交流型充分利用碎片化阅读特点,促使市民运用手机随时、随地浏览导则并发表建议。

上海街道设计导则在编制过程中大量采用了这种模式,通过网络和手机App发送与导则相关的线上调查问

表3 北京街道设计导则中图片对比内容节选

平面图	分析图	实景照片
 <p>路缘石抹角半径不宜过大;人行横道与步行通行区应保持是一条直线上,避免弯曲流线或绕行</p>	 <p>通过局部断面优化设置公交和出租车落客空间,确保非机动车流线不受干扰</p>	 <p>在通行空间狭窄的区域,尤其要注意减少建筑前台阶对人行空间的侵占</p>

注:图片参考《北京街道更新治理城市设计导则》中相关内容进行绘制。

3.3.2 成果公开化与推送新媒体化

2008年《中华人民共和国政府信息公开条例》施行后,政府信息逐步公开,导则不再是局限于专业人士的内部资料,而是面向市民大众提供了多种公开获取方式。4部导则提供了网页电子版下载、实体书购买和图书馆借阅3种

卷,共计回收问卷1万多份^[2],这些数据真实地反映了上海市民对街道的看法和希望,为导则最终编制提供了实用的参考建议。

综合两种模式,线下会议特点在于市民与编制单位交流过程更加直接与生动,双方都能更明确地表达意图倾向,

但是收集数据的效率较低；线上交流特点是市民可以随时随地参与编制过程，效率较高，但是准确性和生动性有所下降。因此，导则编制过程中常常将两种模式结合使用，相辅相成。在上海街道设计导则的编制过程中，不仅组织了多场街道设计沙龙和座谈会，同时也大规模利用新媒体平台收集市民数据，大力推进了街道导则的编制进程。

3.4.3 社区引导型

社区引导型是以社区为单位，组织市民参与导则的编制和实施过程，包括街道空间环境的规划设计、街道设施和空间品质的监督维护等。这种模式借助社区号召力，鼓励和引导市民介入街道导则编制和实施的相关过程，从而使公众参与具有了组织性与便利性的优势，提升了参与的积极性。

因此，北京街道导则中提出“培育街道管理人员、完善‘小巷管家’和‘街巷长’制度”，即在社区中安排专业人员或团队，宣传街道设计导则的相关事宜，协助市民和政府部门、设计师等多方联系与对接，组织市民参与导则编制或者街道设计讨论。

理论上，上述三种模式同时适用于导则的编制和实施过程。但是由于4部导则制定的时间距今较近，对于实施过程的相关资料目前收集得并不齐备，所以有关实施过程的研究基本来自于对导则成果内容的梳理，即编制成果中预定的导则实施途径而非真正的实施情况，有关实施反馈的真实环节数据还有待后续进一步地收集和分析。

4 结论与启示

笔者通过上文对4个城市街道设计导则中“以人为本”环节的梳理，结合近期我国规划领域在思想、技术等层面的探索与趋势，对未来街道设计导则编制提出如下建议。

(1)作为编制出发点，导则内容呈现明确的“人的需求”导向，具体包括三方面。其一，不同类型的人的需求，包括不同年龄、职业、身体健全程度、交通工具使用情况等，形成全龄化、全民化覆盖范畴；其二，不同时间维度的需求，即人在白天、夜晚、工作日、周末等不同时段因活动差异性而产生的需求影响；第三，人的不同层次需求，目前4部城市导则内容以满足人的生理和安全需求为主，依据马斯洛需求层级理论，社交需求将成为未来导则编制的核心考虑目标。

(2)作为编制成果的最终呈现，街道设计导则呈现出从专业人员恪守的规范，向传递专业思想、提升全民素质的介质方向转化，易于获取和轻松理解的公众读物将是未来导则的成果表现形式。因此，导则表达应趋向平民化与全龄段，善用对比图片、形象图片，提高易读性和通俗性。同时，5G时代的来临促进了手机平台升级，能够随时随地查看和具有主动推送功能的手机版导则，将成为未来导则

成果表达的重要趋势，如何运用动态图片展示、相关信息链接等多媒体技术提升可读性和趣味性可能会成为导则成果的重点努力方向。

(3)导则编制实施过程中，公众参与形式与平台建设至关重要。在参与形式上，数字时代的来临使线上参与形式愈加普遍，但也引发了如何提升全民素质、调动民众参与积极性的问题。对此，大数据技术可以提供部分帮助，即通过主动获取手机等媒体平台留下的市民信号数据，客观反映人的时空出行规律等信息，以大数据方式实现一定程度的公众参与。在管理实施上，社区与街道平台的建设是有效的努力方向，通过这一中国特色的组织机构，带动社区居民参与导则的编制实施工作。同时，大数据技术与社区平台组织结合的产物——智慧社区平台，是近几年社区管理的新思路，也可将其作为未来导则编制实施中公众参与的重要路径。

毋庸置疑，目前我国街道设计导则在“以人为本”方面进行了一定的尝试并初具成效，但仍存在进一步完善与提升的空间。“以人为本”作为城市设计的永恒主题，未来学界仍将对此进行持之以恒地探究，更好地推进以人为本的城市建设与发展。

注释：

两个凡是：凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。

中华人民共和国住房和城乡建设部编制的《城市设计技术导则(报批稿)》中，“1.4编制类型”一节明文指出：“城市设计编制分为总体城市设计、区段城市设计、地块城市设计和专项城市设计。”

参考文献

- [1] 姜洋,王悦,解建华,等.回归以人为本的街道:世界城市街道设计导则最新发展动态及对中国城市的启示[J].国际城市规划,2012,27(05):65-72.
- [2] 葛岩,唐雯.人本视角下的上海街道设计导则及编制探索[J].《规划师》论丛,2018(00):172-184.
- [3] 谭源.试论城市街道设计的范式转型[J].规划师,2007(05):71-74.
- [4] 张祎.城市街道的老年适宜性设计研究[D].重庆大学,2016.
- [5] 于佳佳,伊延波.视觉传达设计中的视觉形态[J].艺术教育,2010(02):20,22.
- [6] 任梓萱.浅析网络时代的碎片化阅读[J].科技传播,2019,11(06):181-182.
- [7] 喻拓.碎片化阅读成主流,中国人并没有放弃阅读[EB/OL].http://baijiahao.baidu.com/s?id=1598622677414020637&wfr=spider&for=pc,2018.