

面向规划管理的城市设计导则编制思路与实践

——以山东省威海市东部滨海新城为例

□ 杨 嘉, 项顺子, 郑 宸

[摘要] 城市设计的主要目的是构建一个城市未来发展的蓝图,但由于不具备法律效力,其成果蓝图也常常面临难以实施的局面,因此需要通过城市设计导则的形式来落实设计理念,实现规划预期目标。文章以山东省威海市东部滨海新城为例,对面向规划管理的城市设计导则编制思路与方法进行了探索,提出基于解决实际规划管理问题的控制要素、对接法定规划的控制框架、新城层面的通则控制体系以及单元与地块层面的导则控制体系等,以期促进城市设计与法定规划体系的衔接,实现城市规划的精细化管理。

[关键词] 城市设计导则; 规划管理; 编制思路; 方法

[文章编号] 1006-0022(2016)07-0058-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

Urban Design Guideline For Planning Management: Weihai City, Shandong Province/Yang Jia, Xiang Shunzi, Zheng Chen

Abstract The outcome of urban design is a blueprint of a city's future, but is difficult to realize since it is non-statutory. The paper takes Weihai coastal new city as an example, studies the compilation of urban design guideline, puts forwards control elements and framework, general control system, and unit and parcel control system, to improve connection of urban design and statutory planning system, and realize detailed planning management.

Key words Design guideline, Planning management, Compilation concept, Method

0 引言

传统城市设计比较偏重“设计”,重点关注广场、街道和滨水地带等公共空间的具体形态,编制的成果也往往需要进行整体开发才可能得以实施。城市设计在具体的管理实施中,由于不具备法律效力,其成果蓝图也常常面临难以实施的局面。

如今,城市设计的重要性逐渐凸显,成为精细化管理管控城市风貌、塑造城市特色的有力手段,在城市规划管理中发挥着重要作用。其中,城市设计导则是城市设计法定化的重要途径。当前,国内外许多城市已经开展了城市设计导则编制工作,并且取得了一定的实践成果,然而部分城市设计导则在编制与实施的过程中,却不能实现预期目标。因此,如何选取城市设计导则控制要素,如何将各类要素与当前规划体系进

行衔接,如何通过不同层次的管理方式落实城市设计导则,是将城市设计法定化的过程中需要解决的重要问题。

1 国内外城市设计导则借鉴

1.1 城市设计导则的理论基础

一直以来,学术界对于城市设计有着深入的研究,已经形成了十分丰富的理论基础。从城市意象学的角度看,凯文·林奇认为城市的空间意象主要由五要素构成,分别是道路、边界、区域、节点和标志物,这些要素的结构越清晰,人们对城市的认知也越明确^[1]; Sue McGlynn提出了十大城市设计原则,包括可达性(Accessibility)、多样性(Variety)、创造性(Creativity)、渗透性(Permeability)、可识别性(Legibility)和文脉

[作者简介] 杨 嘉,高级工程师,注册城市规划师,广东省城乡规划设计研究院规划三所副所长。

项顺子,现任职于广东省城乡规划设计研究院。

郑 宸,现任职于广东省城乡规划设计研究院。

性 (Context) 等, 旨在营造出一个宜人的城市开敞空间, 英国政府已将这些原则纳入法定文件, 作为城市设计工作的原则。从公共空间营造的角度看, 杨·盖尔认为城市设计的重点在于公共空间, 因为公共空间是城市中充满活力的人性化场所, 承载着人们的公共生活^[2]; 迪特·福里克认为城市的可持续发展需通过多层次、多阶段来实现, 他提出通过不同的指标控制要素来达到各项子目标, 同时通过不同的尺度来划分城市可持续发展的层次^[3]。

1.2 国内外城市设计导则案例分析

目前, 国内外主要城市都开展了城市设计导则的研究, 并取得了较好的效果。例如, 新加坡^[4]、伦敦^[5]、洛杉矶^[6]、多伦多^[7]、北京市和天津市等都已经形成了不同层次的城市设计导则, 并将其与当地的规划体系进行了充分衔接(表1)。通过对这些城市设计导则的分析, 本文总结出以下特点:

(1) 城市设计导则与法定规划进行衔接, 可以分为总体城市设计导则与地块城市设计导则两个层次。总体城市设计导则以结构控制为主, 对控制要素进行划分, 一般采用通则式的条文管理。重点地区的城市设计导则主要强化地块层面的城市设计管控体系, 以判例式管理为主, 采用定性定量相结合的方式对控制要素进行管控。其中, 定性是指增加城市设计导则的引导性, 以符合城市设计多样化的需求; 定量则是指强化城市设计管控的强制性, 以规范城市建设。

(2) 在城市设计导则控制要素中, 对于涉及到公共利益的要素, 主要采取定量强制化的方式进行管控, 而对于不涉及公共利益的要素, 则更多的是进行定性的引导。此外, 公共空间质量的提升也是城市设计导则首要考虑的方面, 因此也需要对公共空间的组成要素进行导控。

表1 国内外城市设计导则规划层次与控制要素一览

地区	规划层次	控制要素
新加坡	概念规划层次的城市设计、总体规划层次的城市设计	修订土地利用、步行交通、照明系统、户外美观及商业活力、设施遮蔽、激励政策、公示法定机构及修订申请程序
伦敦	总体规划层次的大伦敦规划、地区层次的城市设计、地块层次的城市设计	①总体层面: 发展策略、重点地区划分、住房政策、公共服务设施、产业发展策略、气候应对策略、伦敦交通、公共空间 ②空间策略、重点地区、文化与遗产、可持续环境、城市社区 ③土地使用、街道形态、公共空间、街区设计规则、建筑类型与功能、停车策略(包括自行车)、环卫规划、可持续建设、开发时期
洛杉矶	功能性分区、中心区设计、其他专项设计	①理念层面: 发展方向与政策、土地利用、基础设施系统、公共设施和服务要素 ②功能性分区: 通过场地、建筑、道路与停车、开敞空间、公共设施五个方面, 对市域居住区、商业区和工业区进行分类设计导控 ③中心区设计: 中心区设计导则、中心区街道设计标准、中心历史城区设计导则、中心区社区计划
多伦多	总体市域通则层面、重点地段细则层面	①联排别墅、多层建筑、低层建筑、高层建筑、街道控制、绿色停车设施、免下车设施规划、自行车停车设施、鸟类保护规划、公共艺术项目导引、无障碍设计导引 ②针对4个片区总共63个地块进行针对性的地块设计导引, 设计要素包括可达性、公共空间体系、慢行系统、建筑形态与体量等
天津市	中心城区总体城市设计、各分区城市设计、重点地区城市设计、区县新城总体城市设计	①“设计总则”对单元层面的整体空间要素进行控制, 主要分为整体风格、空间意向等控制要素 ②“设计分则”对地块层面的要素进行控制, 包括建筑退线、建筑贴线率和机动车出入口位置等15个要素
北京市	总体层面城市设计通则、地块层面城市设计细则	①公共开放空间、公共交通、公共建筑形态、公共环境设施 ②根据城市不同的地段和项目, 落实通则的各项政策, 提出本地段适用的具体要求

2 面向规划管理的城市设计导则编制思路

借鉴国内外城市设计导则经验, 本文提出面向规划管理的城市设计导则编制思路, 即通过详细的设计, 提出精细化的控制要求, 突破传统定性、定量的控制方式, 达到定位的要求, 便于更加精细化的管理; 通过完善的法律形式, 形成严谨的条文形式, 并运用图则将条文空间化, 便于管理部门进行管控; 同时, 在市场开发的前提下, 如何保证公共利益是最为关键的问题, 在刚性的具体数值及弹性的空间形象指引的框架体系下, 应对约束性的要素进行控制, 以保证公共利益的底线。

2.1 对接法定规划, 采取定性、定量与定位相结合的控制方法

结合现有的法规体系, 本文试图建立一套上下衔接的城市设计导则控制体系, 采用定性、定量与定位相结合的方法进行规划管控和引导, 保证城市设计成果成为一张可操作的蓝图。定性即定原则, 如城市整体风貌定位, 以及对建筑色彩、形体、空间组合及建筑轮廓线的引导等; 定量即定指标, 如对具体开放空间节点的宽度和建筑后退距离进行细化控制等; 定位即定位置, 如标志建筑物在详细图则中的塔楼尺寸与坐标控制等方面。

根据上述方法, 在总体规划层面应通过定性的控制指标, 打造城市整体的

风貌特色；在控制性详细规划层面，应通过定量的控制指标，严格控制城市建设；在近期开发及详细建设中，应通过具体项目定位，确保城市建设按照城市设计导则的相关要求来落实。

2.2 根据规划管理需求，形成“条文+图则”的城市设计导则控制内容

城市设计的根本目的是发挥其引导作用，这个作用必须通过规划行政主管部门的规划管理工作来实现。因此，城市设计导则控制内容应当是在现有控制性详细规划的基础上适当增加规划条件，充分考虑开发主体的合理化诉求，并通过土地出让合同将控制指标固化下来^[8]。

针对一般以文字为主的土地划拨、出让所涉及的设计条件，未来城市设计的成果要与之对应，形成统一、简化的控制内容。具体而言，城市设计导则控制内容分为两个部分：一是条文，即规划部门按照已批规划成果将专业术语转译为管理语言，条文应明确“控制性详细规划+城市设计导则”的内容模式，在用地性质、容积率、建筑限高、建筑密度、绿地率、公共服务配套设施和市政设施等控制性详细规划指标的基础上，增加对空间形态的要求，如对空间布局、建筑形态、材料及颜色等进行定性和定量的控制，形成城市设计通则；二是图纸，即将条文内容在空间位置上进行直观表达，同时可根据部分重点地区的实际规划管理需求，在条文通则的基础上附加部分具有空间属性的特定规划条件，如地下空间、二层连廊等，作为城市设计通则的重要补充内容。

2.3 平衡市场开发与公共利益，遵循“刚弹结合”的城市设计导则控制原则

城市设计导则控制要素很多，如何通过“刚弹结合”的手段，将约束性要素和指导性要素在不同层面的规划管控

中有效分离，兼顾效率与公平，体现城市设计的权威性和灵活性是城市设计面临的关键问题。

城市设计的刚性控制可以从三个方面进行强化：①科学规划道路、市政等基础设施，以精细化的公共产品作为市场开发的前提条件；②加强结构性控制，对于城市重点地区予以更多刚性控制，保证城市节点和标志物的特色风貌，形成独特的城市意象；③加强街道与开放空间网络的精细化控制，营造出高品质、人性化及连续化的城市环境和趣味空间，以满足城市居民不断增长的生活需求。

对于规划地块内部的半公共开放空间、建筑形体及风格等难以通过定量方式进行控制的内容，应提出原则性的引导，通过后续实施阶段的弹性控制来实现规划意图。特别是对于建筑高度、建筑密度和绿地率等涉及规划管理中“开发强度与形态控制”的核心控制要素，应在城市设计方案的基础上，从兼顾公共利益与市场利益的角度出发，预留一定弹性，采取范围值控制或者相关补偿奖励的措施，保证城市设计方案的适应性与引导性。而对于在预留弹性范畴内的规划调整，应简化规划审批流程，使规划更好、更快地适应市场与外部环境的变化，真正做到“服务发展”和“为人营城”。

3 威海市东部滨海新城实践

威海市东部滨海新城位于威海市经济技术开发区，总面积为86.07 km²，海岸线长8.3 km，是威海市打造中韩自贸先行示范区的核心区域，同时也是威海市优化城市结构、进一步提高经济发展水平和实现转型发展的重要区域。威海市东部滨海新城城市设计目标为：①突出滨海特色，强调优质海岸线的公共使用；②突显生态优势，充分利用现有山水资

源，构建“城在园中，绿在身边”的绿色发展新模式；③强调功能复合，建设以人为本的宜居新城，实现公共服务、人群交往与生态景观的有机交融；④塑造精致形象，延续威海市现有“小巧秀雅”的地域特色，结合新城功能，增加标志性节点和区域，营造出现代化、多元化的新城风貌，打造更具标识性的新威海形象（图1）。

本次城市设计导则控制的重点是将威海市东部滨海新城整体城市设计的成果转化为日常规划管理的要求与内容，因此城市设计导则编制思路应重点突出以下三点：①基于规划管理的实际问题，在有限的资源条件下迅速塑造良好的城市形象，并调控市场建设，在纷繁的利益主体要求之中守住底线，维持城市公共空间和谐风貌；②基于规划管理的步骤与阶段，形成多个层次的城市设计导则体系，每个层次的控制内容要符合不同管理阶段的工作特征；③城市设计导则的成果应包括条文和图则，其内容和表达重点要符合威海市规划管理的实际情况。

3.1 基于解决实际规划管理问题的城市设计导则控制要素

在选择城市设计导则控制要素时，应基于威海市东部滨海新城规划管理面临的实际问题。首先，威海市东部滨海新城在开发初期通常会伴随着政府大量的公共投资建设项目，建设内容包括公共建筑、生态景观、骨干道路和广场公园等，这些内容应被纳入城市设计导则控制体系之中，以此形成良好的公共空间。其次，威海市东部滨海新城未来发展面临着数目众多的、由市场主导的开发地块，为了在市场自发性建设背景下保证城市空间和谐有序，景观不显凌乱突兀，就必须将城市风貌形象等要素纳入城市规划法定内容及土地管理出让条件之中，以塑造和谐统一的城市形象。

3.2 对接法定规划的城市设计控制框架

城市设计的法定化并非是构建新的法定管控体系，而是将城市设计的相关内容纳入现有的法定管理体系之中。基于国家法律规定，威海市目前形成了“总体规划—控制性详细规划—修建性详细规划”三个层次的法定规划体系。

为了更好地适应威海市的法定规划体系以及城市开发建设的市场变化，避免城市设计导则失效，威海市东部滨海新城城市设计导则也从宏观、中观和微观层面提出“新城—单元—地块”三个控制层次。其中，新城和单元层面的城市设计导则主要对应城市规划管理中的规划编制阶段，规划控制内容以定性、定量的范围值弹性控制（上下限控制）为主；地块层面的城市设计导则主要对应城市规划管理中的土地出让阶段和方案审查阶段，规划控制要满足定量、定位的刚性要求。

3.3 新城层面：以定性、定量及弹性条文为主的通则控制体系

在新城层面，规划从公共空间和城市形象两方面出发，构建“3+3”的控制要素框架，即公共界面、公共节点和公共廊道三大公共空间控制要素，以及建筑外立面、建筑高度及标志性建筑三大建筑风貌控制要素；在此基础上，以“建体系”为主，着重搭建覆盖全域的城市设计通则控制体系（表2）。通则控制以定性、定量为主，确定若干弹性的纲领性控制要求，以“条文+图示”的方式形成对下一层次城市设计导则的指导（图2，表3）。

在新城整体层面确定的“3+3”的控制要素体系将贯穿于整个新城规划导控过程之中，层级不同，其管控内容和特色也有所不同，从宏观至微观，公共空间控制逐渐强化，从弹性走向刚性，以保证实际建设中的落地实施；而建筑



图1 威海市东部滨海新城城市设计总体鸟瞰图

表2 威海市东部滨海新城城市设计通则

城市设计控制目标		通则控制要素	控制通则
总目标	子目标		
公共空间	保证城市重要景观界面的公共性和活力；在城市内部融入自然景观	公共界面	临山、滨水（海）界面城市设计通则
	促进多层次的城市公共活动；构建点、线、面结合的城市公共活动网络	公共节点	邻里中心设计通则；小型开放式的本地控制通则
	提高城市重要区域的可达性；实现地块内部开敞空间和街道空间的共享	公共廊道	城市街道设计通则
城市形象	新、旧城区肌理与风貌的和谐统一；在人的活动尺度上展现丰富多元的城市形象	建筑外立面	城市风貌分区及风貌形象控制通则
	在瞭望尺度上构建显山露水、优美有序的城市立面	建筑高度	城市天际线设计及控制通则
	在城市节点形成令人印象深刻而又富于威海市特色的视觉焦点	标志性建筑	城市门户与标志性建筑分区及设计控制通则

表3 威海市东部滨海新城公共界面控制通则条文

公共界面类型	控制范围	控制要求	控制条文
滨水公共界面	城市自然水体两侧的相邻街区	置入多样化的城市功能	滨水居住界面应布置商业裙楼，商业裙楼界面长度不超过200m
		形成开敞的滨水建筑界面	滨水街道界面长高比（D：H）应大于1；临水高层建筑后退距离应超过20m，采用点式高层建筑，高层建筑间口率小于或等于70%
		形成舒适连续的公共空间	在滨水地块应设置不小于400m ² 的开敞空间；对滨水界面超过200m的地块，应设置与周边地块相连的公共步行空间，宽度不小于20m
临山公共界面	城市临山街区	适宜慢行的街区尺度	滨水地块支路间距控制在150~300m，以减少滨水地区的街区尺度
		临山地块形成过渡空间	临近山体附件的居住建筑至少应退离用地红线10m；距离用地红线15m以内的临山建筑，高度控制在20m及以下；距离用地红线15~50m的临山建筑，高度控制在40m及以下
		形成通透的山体视线关系	临山地块建筑的通透率应大于或等于35%；应选用点式建筑，同一地块内应至少出现两种层次的建筑高度，且各层次建筑的数量不少于总数量的20%，建筑高差不宜小于15m

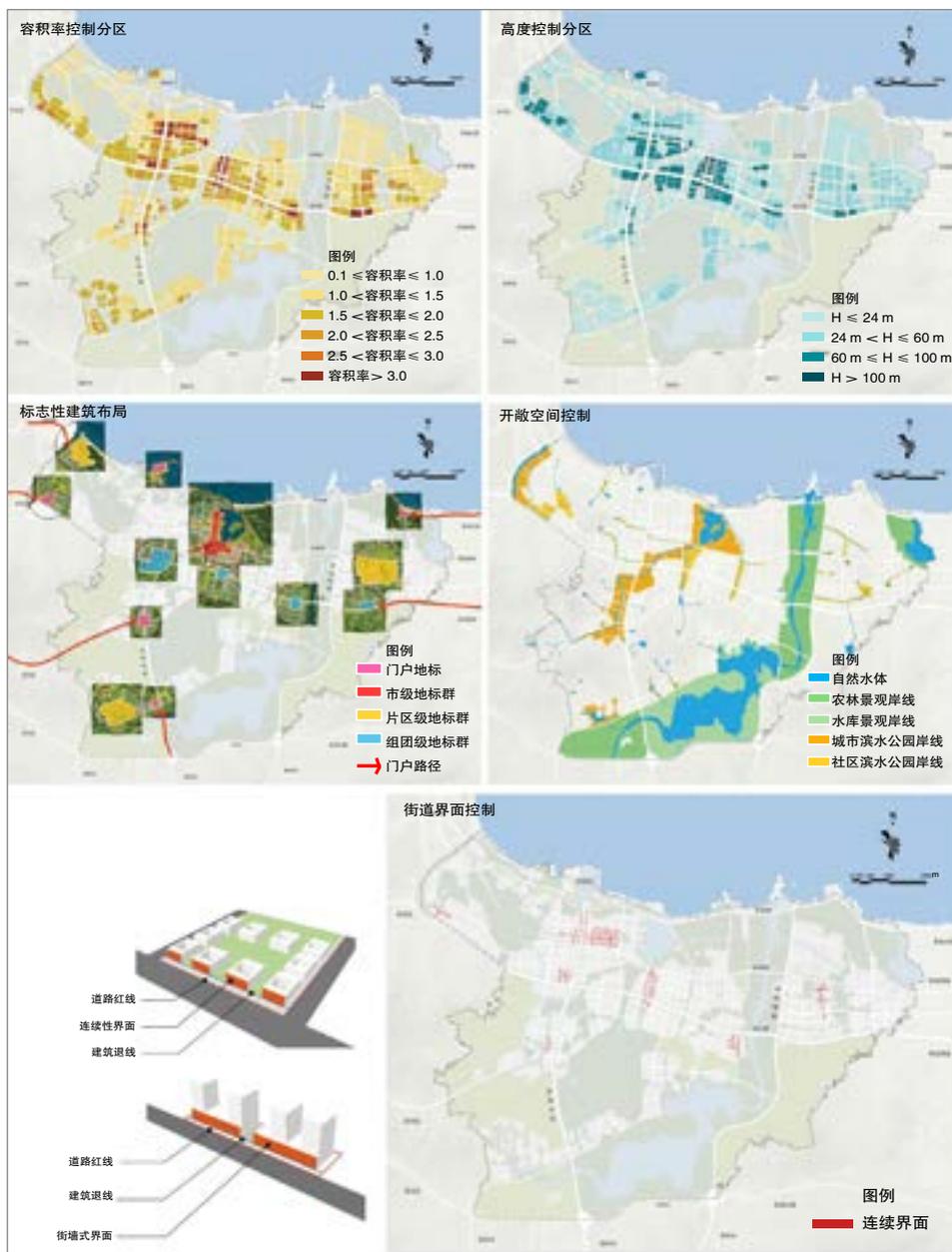


图2 威海市东部滨海新城控制通则范围及图示



图3 威海市东部滨海新城健康产业单元城市设计导则(条文+图则)

风貌控制则从宏观至微观逐步弱化, 保证未来建筑设计的灵活性。

3.4 单元和地块层面: 以定位为主, “刚弹结合”、“条文+图则”的城市设计导则控制体系

规划形成单元(分区)及地块(街坊)层面的城市设计导则, 以对接法定规划的控制性详细规划和修建性详细规划两个层面。

单元层面的城市设计导则要求全覆盖编制, 重点在于“明结构”, 在衔接上述城市设计通则的基础上, 进一步提出定位要求, 通过编制单元控制图则, 确定控制的点、线、面结构, 形成具体可控的系统。基于此, 规划将新城按照不同主导功能划分为8个单元, 着重细化公共空间系统, 形成了点、线、面结合的公共空间体系网络, 并对公共空间的规模进行了下限控制; 同时, 明确标志性建筑的具体位置, 根据单元主导功能进一步细化控制要求(图3, 表4)。

地块层面的城市设计导则主要针对近期有明确开发意向的地块编制, 在内容和体系架构上承接片区城市设计图则, 通过“刚弹结合”的图则和条文, 为规划管理部门出具规划条件与审批修建性详细规划方案提供详细依据和参考。因此, 地块层面的图则要进一步细化要求, 以达到适用于规划管理的定位(确定控制点位或四周控制线位)及定量(面积、宽度和高度)的深度, 同时在条文方面应进一步与规划管理部门的要求相衔接(图4, 表5)。

4 结语

目前, 我国城市化已进入由“量变”向“质变”转型的时期, 加强城市设计编制, 实现城市规划的精细化管理, 无疑是政府提高服务水平与管理效能的重要途径。城市设计对城市空间形体与环



图4 威海市东部滨海新城 CDB-10 街坊地块城市设计导则(图例)

表4 威海市东部滨海新城城市设计导则(单元层面)

控制要素	控制内容	控制指标	控制类型	
公共空间控制	公共界面	进一步明确单元内滨水(海)、临山地块的范围及控制要求	①确定建筑开敞界面(贴线率小于50%) ②确定建筑连续界面(贴线率大于80%)	▲ ▲
	公共节点	确定单元内一级公共节点和二级公共节点,控制公共节点间距及面积,提出设计建议	①公共节点间距不大于500m ②一级公共节点面积大于4000m ² ③二级公共节点面积大于400m ² ④提出公共节点绿地/铺地比例及景观小品的设置建议	▲ ▲ ▲ △
	公共廊道	确定单元内公共廊道的位置,控制公共廊道间距,提出设计建议	①公共廊道间距不大于500m,连接滨海的公共廊道间距不大于300m ②公共廊道宽度不小于10m	▲ ▲
城市形象控制	标志性建筑	确定标志性建筑的位置,提出形态及立面建议	对高度、功能、立面色彩和造型要求提出设计建议	△

注:“▲”表示刚性控制内容;“△”表示弹性控制内容。

表5 威海市东部滨海新城城市设计导则(地块层面)

控制要素	控制内容	控制指标	控制类型	
公共空间控制	公共界面	落实通则中的公共界面要求,细化单元导则内容	地块内建筑贴线控制(线位控制)	▲
	公共节点	细化单元导则控制内容,强化公共节点控制	①确定公共节点控制的类型(强制性控制、引导性控制) ②确定公共节点的位置(实线控制、虚线控制) ③确定公共节点的面积和尺寸(长度、宽度)	▲ ▲ ▲
	公共廊道	细化单元导则内容,加强地块间重要工程要素的协调	①确定过街廊道的位置 ②明确过街廊道的类型(斑马线、天桥和地道等)	△ △
城市形象控制	建筑外立面	细化通则要求,加强建筑形体、形态控制	①建筑后退线 ②推荐建筑形态	▲ △
	建筑高度	细化通则要求	明确裙楼及塔楼的位置	△
	标志性建筑	细化通则及单元导则要求,提出刚性的控制内容	①标志性建筑位置(线位控制) ②标志性建筑高度 ③标志性建筑形态要求	▲ ▲ △

注:“▲”表示刚性控制内容;“△”表示弹性控制内容。

境所做的控制和引导,可使建筑群体形态和城市的外部空间环境更加满足人们行为活动、文化美学、生理及心理等方面的需求。随着现代城市规划的发展,城市设计将逐渐由技术型文件向公共政策与法定规划转型。

本文结合威海市东部滨海新城城市设计编制实践,面向规划管理的城市设计导则编制思路进行了探索,通过城市设计分层、分级地与现有法定规划体系进行有机融合,从控制方法、内容体系和城市设计控制要素法定化方面提出了初步的设想,以期在守住公共空间品质底线的同时,提高城市设计的艺术性和创造力。当然,上述编制思路和方法仍有待于在实践中检验,同时本文对于相对应的法律法规、管理实施机制以及与城市设计相关的工程设计内容涉及较少,今后有待于开展更深入的研究,以提出更具体的措施与建议。■

[参考文献]

[1] 凯文·林奇. 城市意象[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
 [2] 扬·盖尔. 交往与空间[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.
 [3] 迪特·福里克. 城市设计理论——城市的建筑空间组织[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.
 [4] 陈可石, 傅一程. 新加坡城市设计导则对我国设计控制的启示[J]. 现代城市研究, 2013(12): 42-48, 67.
 [5] Great London Authority. The Great London Plan[Z]. 2015.
 [6] Los Angeles City Council. Downtown Design Guide[S]. 2009.
 [7] Toronto City Council. Urban Design Guidelines[S]. 2013.
 [8] 林隽. 面向管理的城市设计导控实践研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2015.

[收稿日期] 2016-04-15;

[修回日期] 2016-06-12