

总体城市设计指南与设计控制

周剑云

导读：2017年7月19号在广州举办的第二期注册城乡规划师继续教育培训班上，华南理工大学建筑学院教授周剑云与学员交流总体城市设计指南与设计控制，主要介绍城市发展两种管制工具即城市规划与城市设计的对象、手段的差异，通过解说国内外城市设计实施途径、设计成果形式的典型案例，指出总体城市设计指南与设计控制的目的与意义。

一、研究背景

1. 设计审查

设计控制比设计方案审查具有更广泛的形式，而设计审查仅仅是对方案本身作出行政审批和认可的一种方式。规划师是给设计审查提供一个法理的依据和技术依据，所以法治国家特别注重保护私人利益，那么设计审查在审查一个基本依据就是基于公共利益，对建设项目实施干预，是规划干预一个手段，但在设计审查里面涉及很多的内容是涉及到美学和空间品质的问题，美学和空间品质是公共利益。

设计审查的实质是公共权力对私人权利的干预。因此，设计审

查的两个核心问题是：1) 公共与私人的权利边界，2) 公共利益的实质内涵；

2. 中国土地使用权

中国土地使用权实际上是通过两种方式来确认的。第一是规划，但是规划获得的指标并不是实质的权益。第二是建筑形式的审查，就是工程设计方案审查，重要的在广州来说规定地方的什么重要地段的大马路的广场边的就是建筑审查也就属于艺术的范畴，属于审美和艺术的范畴，这个审查在大多数城市重点地段都采取了审查的方式，这种审查方式慢慢地制度化。

土地使用权的具体权益及内涵不是法律赋予的，而是依法定程序由城乡规划赋予的，特别是控制性规划确定的土地开发的实质性内容，比如：使用性质、开发强度（高度、密度和容积率）、场地设计要求（绿地率、交通组织等）、公共配套与市政配套。控制性规划的实质是配置土地开发权，但是我国控规仅仅配置的土地开发指标，还没有将土地开发权赋予土地所有人（或使用者），这就是与美国区划的本质区别。我国是通过规划许可证将土地开发权赋予土地所有人或使用人，但是规划许可证的有效期限更短，仅仅有 2 年时间，当然，许可证限定的是开工时间，开工之后的完工时间就没有规定，出现几十年的烂尾楼。

二、城市发展管制工具转型

1. 关于环境的艺术品质的问题

毫无疑问来说，建筑形式属于公共领域，建筑形式和公共空间的品质，与人的心理感受文化习俗和环境行为有关，理应应该纳入到公共管理和公共管理干预的范畴。

设计审查在全世界各个国家都建立这个基本的制度，有它的这个基础就是建筑的公共性。但是现在的问题是公共空间的复杂性和层次性，很明显城市的公共空间的公共领域具有明显的层次性，很容易界定一个公共区域具有公共性，但是这个公共性的层次和公共性的方式就比较难界定，这个主体就很难界定它，公共性这样一种管理和设计的控制都非常困难。

在规划里面特别强调的就是公众参与，因为城市是公众的，最高层次就是由公众来控制，而不是由这些项目来进行控制。规划是强调公众参与的，但是设计控制不一定公众参与是最好的。比如说贝聿铭做的法国罗浮宫的金字塔。密特朗总统直接委托贝聿铭做。在建之前的时候，整个社会和专业界都是反对，但是建成之后获得了基本上是全部的认同。

2. 设计控制的目的

设计控制的目的是促成优秀设计还是说保证一个最基本的工作空间的品质和质量。在学术世界很难有一个定论，但由谁来决定它是一个比较重要的问题，转向了一个决策机制问题，其实这就是城市设计的管理机制。城市设计能够为城市的空间品质和决策机制提供一个理论的支撑，但是没有一个普遍模式。

3. 城市设计

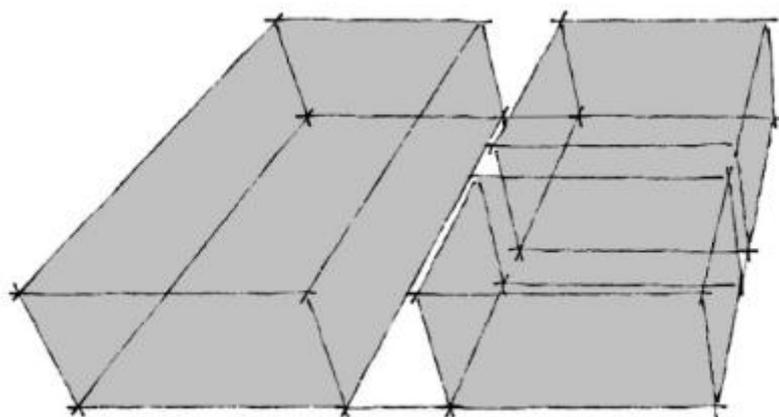
从设计品牌和规划管理的角度去探讨城市设计的问题，城市建设大量的投入，个体建设形式都很有标志性，但是中国城市风貌的确不太令人满意。有一个结论就是有新屋无新村，房子都是新的，城市是旧的，村庄是旧的，也就是有新建筑没有新城市。只是个体建筑形式变化了，但是整个的城市空间，无论是广场的空间，街道的空间，从美学和使用角度去看，都没有任何的改善，这就是建筑和城市之间的关系。

城市设计是一种管制工具，是管理城市的，在中国它管理的就是城市的空间形态和城市的空间品质，但是有些国家的城市设计，是从经济性、设计性、形态统一的一体化控制。在这个意义上，毫无疑问城市设计在中国就是用总体规划为主导的，控制性详细规划为核心的一个体系，以土地管理、用途管理为核心，对于建筑形式进行管理，而不是对于城市形态进行管理。按照传统的管理来说，

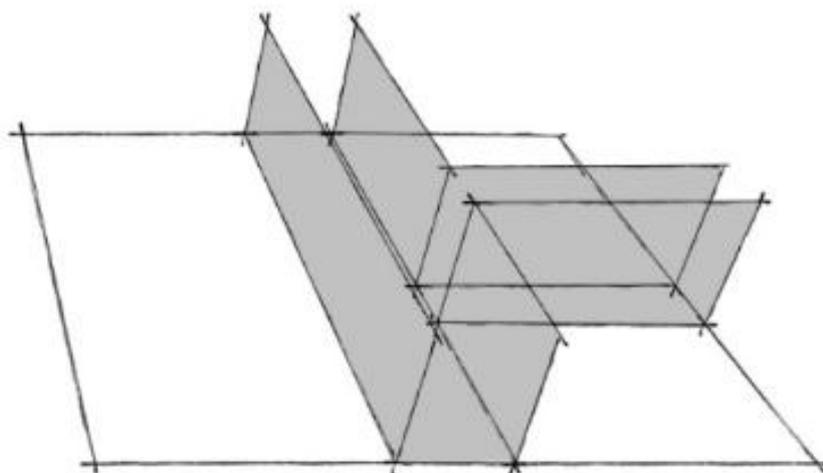
没有城市空间管理，只有建筑的方案审查。但是建筑方案审查仅仅是从建筑本身审查，没有从城市的需求和角度来审查，所以不够成城市空间的管理和需求。

真正的城市设计，只聚焦在城市的总体特征和城市公共空间的品质两个层面。狭义的城市设计理解很简单，塑造有特色的城市形态，和营造有活力的城市场所。

4. 城市规划与城市设计的关系



城市规划对地块和建筑进行控制



城市设计对公共空间进行控制

城市规划与城市设计。市场经济下，城市规划是弥补市场失效的手段，实践证明：用市场机制配置土地资源是失效的，城市发展过程中市场也不会主动提供教育、医疗、基本住房等公共产品；道路、市政基础设施、网络型基础设施具有天然的垄断特征，难以形成市场竞争也就难以形成市场效力，因此，市场经济下，城市规划是必须的，这是基本的共识。在这个基本共识的基础上对城市规划的目的、作用的认识分歧非常大，自由市场的观点认为，城市规划犹如政府，仅仅是一个守夜人的角色，只是弥补市场的实效，在城市发展过程中城市规划就是一个配角。规范的经济假定，纠正“市场失灵”的政府干预行为本身是善意的，而且政府也有能力纠正“市场失灵”。强调城市的主导作用和市场引领作用，显然，规划主导的开发是城市发展的主流，也正是市场的资本主义的生产方式内在的要求城市规划。在这个意义上，城市规划的目的是维护公共利益，然而什么是公共利益？迄今为止还没有一个准确的统一的定义，我国规划体系的公共利益几乎就是公共部品，道路、公园、学校、医院等公共设施是规划的目标；但是，城市作为生活的场所仅仅具备基本的设施是不够的，生活于活动的空间，也就是建筑围合与构成的生活空间决定生活的品质，城市外部空间就成了公共利益的组成部分，针对城市公共空间的形态及其品质，传统城市规划的

土地开发控制手段就显得有所不足，以城市公共空间为管治对象的城市设计就显现出来。特别需要说明的是，城市设计不是城市规划的深化，而是与城市规划平行的规划管治工具。简单的概括就是，城市规划将城市分为私有的部分和公共的两个部分，并对私人开发的地块进行详细的控制，而忽视了街道、广场、公园等公共空间的品质，城市设计就是以城市公共空间为管治对象，提出具体的管治目标和管治要求。

三、总体城市设计成果形式——设计指南

建筑作为城市空间的构成要素，只有构成城市公共空间要素的建筑才作为设计审查的对象，设计控制的目的是不是保证建筑的品质，而是保证城市公共空间的品质。因此，城市设计为设计审查提供评价的依据。城市设计作为设计审查的依据存在两种不同的形式：政策与法规。英国采取设计政策的形式，通过设计政策来引导建筑设计，同时也成为设计审查的依据；美国采取法规的形式，法规是基于城市设计的成果，也就是城市设计指南，英美体系的差异在于法治主导与行政主导的差异。

1. 城市设计指南的特点

城市设计是综合规划的一部分，城市设计指南是城市设计的成

果形式。城市设计纳入区划里面成为法律，这是开发的先决条件，不属于形势审批的范畴。城市设计的目的是塑造城市的特征和改善公共空间的质量，但每个的城市设计差异特别大。

街道就是圣迭戈城市的空间特征，也是提升整个城市空间品质的核心。所以城市设计基本上就属于街道设计指南，它提供的全部都是和街道设计相关的东西。

美国三个城市的城市空间结构是不一样的，但是它的目标和思想性的方法都是一样的。所以在寻求和塑造城市独特性方面，每个城市的设计内容和工作框架是不一样的，但是都是建立在城市问题和城市特征的基础上的。城市设计的共同目标是为了改进城市公共空间的质量。

2. 设计指南的目的

第一，它强化一系列现有的政策目标和价值观，不是新建的，城市设计指南是一个实施性的文件。第二个合并和整合了现有的政策和指南。第三个目的就是促进优秀设计和新项目的兼容性。

设计审查规定了城市设计指南在改变可支持住房的需求、改变最大的停车量、更改许可的使用、指定建筑风格这几方面是不插手的。

四、圣迭戈和旧金山城市设计指南

城市设计是综合规划的一个组成部分，城市设计指南是城市设计的成果形式；美国已区划为主要管理手段，城市设计成果或纳入区划，或相对独立形成城市设计指南。由于城市设计的目的是塑造城市特征和改善公共空间的质量，因而，美国的城市设计既存在极大的差异，也有极大的共性；也就是说，没有统一的模式和框架，却有着共同的工作实质与内涵；第一，为寻找和塑造城市的独特性，每个城市的城市设计的内容和工作框架都不同，然而都是建立在城市问题和城市特征的基础上；第二，城市设计的共同目的又是改进公共空间的质量，公共空间的分类基本相同，评价标准或设计标准比较相似，城市设计的模式比较类似，只是每个城市的重点不同。

圣迭戈的城市设计指南：圣迭戈的城市特征是街道，城市设计以街道为设计提升的对象，系统地提出街道设计导则与建筑设计要求。街道和绿色开展空间化公共领域是圣迭戈城市设计需要关注的。块和建筑，块就是由街道围合的这个地，建筑只是块里面的一个。与总体城市设计息息相关的小品街道家具是城市设计的内涵。对城市设计的研究和认识，要运用到我们中国的规划实践里去。要做一个空间规划，把空间规划分成两大块，一块是常设计，一块是控制详细规划。要把这个空间规划转化成一个可以操作的和管理的

内容，所以使用了控制详细规划，但管理这个土地管理的问题，这个城市的综合发展问题，很难涉及到城市具体的空间品质，所以在为提高空间品质，就做了总体城市设计。

旧金山的城市设计草案于城市设计指南：1) 旧金山城市设计指南编制指南的说明；2) 旧金山城市设计指南；

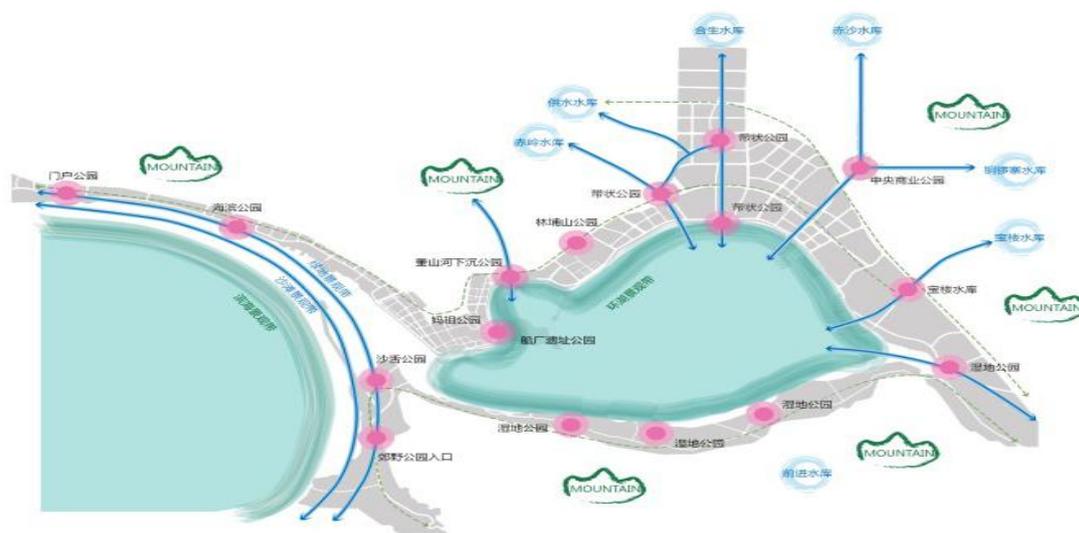
五、汕尾的城市设计方案及设计指南的编制实践

汕尾是一个发展中的城市，它建城区的规模非常小，而发展的区域规模非常大，汕尾总体城市设计有两个关键点，一个是寻找和塑造汕尾城市的总体特征。第二个是提高和改善城市公共空间的品质。我们把城市总体风貌定义为城市的格调和分区风貌的分区，用了分区就是就把它还原成建筑的纹理，没有去探讨更广泛的文化和社会的东西，就只探讨分区风貌的分区，就是建筑物的纹理。

城市的总体风貌应该是由这些城市的特征区域，就是由独特的特征区域来组成和定义的，由这些特征区域的结构关系尺度关系和布局关系决定的，所以把这个城市风貌专题就定义为城市的总体格调和分区。

总体城市的方案，需要解读汕尾就汕尾的现状特征和自然特征，要把城市和自然特征关联起来。

汕尾还在发展，不是一个已经成熟的一个城市，它2/3的空间还是需要发展的，所以要有大量的关于规划的引资，其中包括功能分区，从这个维度来对整个的城市公共空间要素进行了一个规划，还提供了一个综合性的地段的的城市设计的方案，这方案主要是拿来解释这些设计思想设计目标的。



汕尾城市设计编制框架

总体城市设计与总体规划的关系：我国总体规划的核心成果土地利用规划，表现为二维的平面图；总体城市设计的第一个目标是将土地利用规划提升到总体风貌的控制，城市总体风貌就设计到建筑功能、形式与布局，但是城市风貌控制不是修建性规划，也不是地段城市设计，不能够对个体建筑进行控制，而是整体性考虑建筑之间的关系，也就是建筑群的形式与结构问题，即城市的纹理问题；

第二是提升城市公共空间的品质，主要是依据公共空间的功能分类进行设计和控制，简而言之，就是城市土地利用规划中不出让的部分进行空间设计，或者说是政府保留的部分进行空间设计，主要包括：公共中心与广场、街道与道路、绿色开敞空间等规划中的公共空间。总体城市设计与总体城市规划是平等的、互补性的关系，不是等级性的从属关系。

总体城市设计指南，如果说总体城市设计是城市发展目标的观念显形，那么，总体城市设计指南就是促成实体显形的措施。设计指南的成果有两个部分：供建筑师和开发商使用的“设计指南”；以及供设计审查人员使用的“审查清单”。设计指南类似城市公共空间的设计标准和要求，审查清单实质是送审的设计方案的实质审查程序和要求。

汕尾品清湖总体城市设计已经提高城市规划委员会的批准，总体城市设计指南还是研究性的成果，是借鉴美国城市设计指南与管理制度的产物，尚有待规划管理的实践检验。

六、总结

我们在持续的基础上就能够形成针对我们发展中的城市，不是一个已经建成的城市，一个发展中的城市，大部分是个空白的区

域，怎么样预留公共设施，保证公共设施空间的品质和控制公共空间的一个特征。我们更多的是目标的表述，而不是现状的概括，所以这个难度是比较大的，所以这些东西还有待我们去探讨。