

总体城市设计的传导机制和管控方式

——大理市下关片区的实践探索

唐子来 张泽 付磊 姜秋全¹

【摘要】作为一种基于城市设计思维对建成环境进行全局性管控的技术方案，总体城市设计具有鲜明的公共政策属性，不仅要展开编制方法的探索，更需要总结、反思其设计成果在现有建设管理程序中的传导机制和管控方式。结合大理市下关片区总体城市设计实践课题，首先总结了总体城市设计的编制经验，进一步丰富了其研究方法体系。在梳理城市设计控制的三种传导机制、两种管控方式的基础上，探讨了不同传导机制、管控方式对总体城市设计实施成效的影响。考虑到中国城市建设管理工作的现实情况，如何因地制宜地建立、完善总体城市设计的传导机制，并推动城市设计控制由自由裁量型为主的管控方式转向规则约定型为主管控方式，是保障总体城市设计有效落实的核心议题。

【关键词】总体城市设计 传导机制 管控方式 大理市

【中图分类号】TU984 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-3363(2020)05-0018-07

作为落实城市规划、指导建筑设计、塑造城市特色风貌的有效手段，城市设计正在成为中国城市建设进程中学术探讨和工程实践的一个热点（王建国，2018；朱子瑜，2020）。对此，住建部于2017年颁布《城市设计管理办法》，为城市设计编制提供了初步的法定依据，并将城市设计分为总体城市设计和重点地区城市设计，还启动了城市设计试点工作。

事实上，自从20世纪末唐山市率先进行总体城市设计实践（扈万泰，郭恩章，1998）以来，规划业界已经针对总体城市设计的特定技术环节进行了大量的有益探索，包括特色挖掘与表达（单峰，刘朝晖，韩笑，2010；袁海琴，叶苹，马晨吴炜，2017）、数据支撑的技术方法（杨一帆，邓东，等，2010；王建国，2018）、空间形态识别与控制（杨俊宴，史宜，2015；周俭，俞静，等，2017；韩靖北，2017；金探花，杨俊宴，王德，2018）、编制与实施路径（赵勇伟，叶伟华，2010；王建国，阳建强，杨俊宴，2011；段进，季松，2015）、存量更新（杨震，费保海，等，2016）和风貌分区（王承慧，姜若磐，等，2019）等。最近一段时期，部分总体城市设计试点工作已取得显著进展，学者们也开始对这些成果进行回顾和总结，一方面对总体城市设计的战略性和战术性的发展趋势进行梳理（李明，朱子瑜，2018；朱子瑜，2020），另一方面也试图归纳平原型城市（王建国，杨俊宴，2017a）、历史城厢型城市地区（王建国，杨俊宴，2017b）、特大城市（陈志敏，陈戈，等，2018）等不同总体城市设计的基本范式。

这些既有研究大多是单纯地对总体城市设计的编制方法和成果体系进行的介绍和总结，关于“总体城市设计成果如何在现有的建设管理程序中进行传导和管控，已有的实施成效如何”，可供借鉴的经验还十分欠缺。实际上，总体城市设计的研究对象是全域空间格局和整体风貌意向，并不直接涉及具体开发建设项目的形态方案，需要通过重点地区城市设计、城市设计导则、开发控制的法定规划等方式传导至建设审批程序，从而控制和引导具体的开发建设行为，具有鲜明的公共政策属性（上海市规

¹**作者简介：**唐子来，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，zltang@tongji.edu.cn。张泽，同济大学建筑与城市规划学院，博士生，通讯作者，zhangze47@qq.com。

付磊，上海同济城市规划设计研究院有限公司城市设计研究院副院长，教授级高级工程师。

姜秋全，上海同济城市规划设计研究院有限公司城市设计研究院副总工程师，城济所所长，高级工程师。

基金项目：国家社科基金重大项目“城市关联网络视角下长江经济带发展战略研究（项目批准 16ZDA017）”

划和国土资源管理局，上海市规划编审中心，上海市城市规划设计研究院，2018；李吉桓，唐子来，2018）。笔者曾经提出（唐子来，付磊，2002），总体城市设计的核心内容是规章型（regulatory）的公共干预，而非形态型（physical）的具体设计，也就是说，总体城市设计并非是传统城市设计的尺度放大，而是一种基于城市设计思维的全局性建成环境管控方案。

基于上述论断，结合笔者主持的美理市下关片区总体城市设计课题^①，本文对总体城市设计编制中的完整性和针对性、普适性和差异性进行了探索，并全面梳理了总体城市设计的传导机制和管控方式，总结了不同传导机制和管控方式对总体城市设计实施成效的影响，进一步明确了总体城市设计“编制——传导——管控”的工作全流程，以期对总体城市设计实践提供一定的有益参考。

1 总体城市设计的编制方法

随着相关学术研究和工程实践的展开，如何在完整性和针对性、普适性和差异性之间取得平衡，已经成为总体城市设计编制的一大挑战。一方面，总体城市设计的研究对象是城市建成环境的总体风貌特征，需要在研究尺度上对城市空间进行全覆盖的研究和论证，往往涉及特色定位、设计结构、山水格局、城市形态以及开放空间、景观体系等诸多内容，从而形成完整、全面的内容框架（刘泉，黄丁芳，2019），并需要满足相关技术规范对总体城市设计成果的普适性要求。另一方面，各个城市的自然禀赋和历史文化千差万别，总体城市设计的编制又要关注城市风貌资源的独特性，甚至需要采用差异化的技术方法，突出总体城市设计编制中重点议题的针对性，以免总体城市设计成果流于形式，难以解决城市发展的实际问题（段进，季松，2015）。

1.1 编制框架的完整性和针对性

为了平衡总体城市设计的内容完整性和重点针对性，已有学者尝试对总体城市设计的技术框架进行适当改进，以问题导向的编制方法提高了总体城市设计对具体规划建设的实际指导作用。然而，强调解决实际问题的编制方法虽然能够实现总体城市设计的“短期见效”，却也可能因过于聚焦当前问题而难以形成“长效机制”。实际上，总体城市设计的内容完整性和重点针对性并不天然矛盾，一部分城市设计技术导则也明确要求，总体城市设计应在满足内容完整性的基础上拟定编制重点，并突出重点针对性。对此，笔者结合大理市下关片区总体城市设计的相关课题实践，对总体城市设计编制中内容完整性和重点针对性之间的平衡进行了一定的探索。

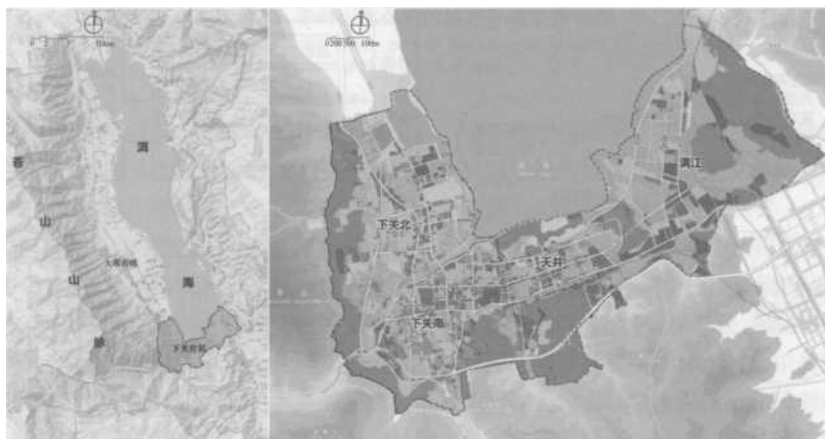


图1 下关片区在大理市的区位格局（左）及其现状用地（右）

大理市位于云南省中西部，是历史知名的南诏国、大理国等民族政权的都城所在地，著名的“南方丝绸之路”和“茶马古道”在此交汇，大理也被称为“文化的十字路口”。本次总体城市设计的研究范围为大理市下关片区，包含下关北、下关南、

天井、满江四个城市组团，总面积约为 50.9km²（图 1）。需要特别指出的是，下关片区作为大理市建设“滇西中心城市”的核心空间载体，是环洱海地区最重要的公共服务和商业服务中心，并且背依苍山和面向洱海（对于建筑高度格局十分敏感），还需要体现历史的和文化的特色，在总体城市设计工作中兼具重要性和独特性。

借鉴既有研究基础，大理市下关片区的总体城市设计遵照“评估、定位、设计、控制、实施”的一般技术流程，提出了从总体城市设计战略定位到城市设计策略，再到划定重点地区、明确传导机制和管控方式的完整工作框架（图 2）。同时，针对当地的实际诉求，将通过开发控制分区，强化城市空间形态塑造，作为本次总体城市设计的重要内容，并在城市设计策略予以重点落实。具体而言，大理市下关片区总体城市设计的 10 条设计策略包含了山水格局、城市形态、公共空间、文化场所、建筑色彩、旅游体系等总体城市设计的完整性内容，也将近山滨水地区的保护要求、廊轴节点的空间形象、文旅观光的眺望系统等内容转换为划定开发建设控制分区的前置性条件，兼顾了总体城市设计的内容完整性和重点针对性。

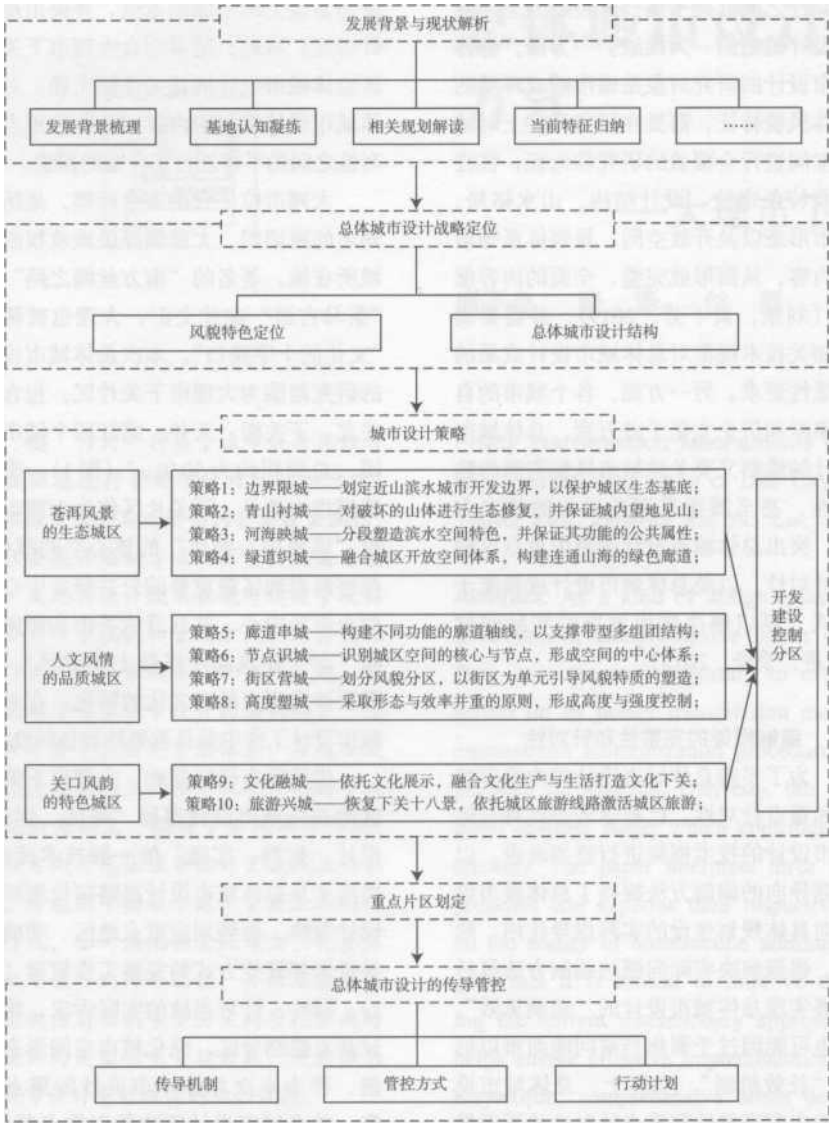


图 2 大理市下关片区总体城市设计的技术框架

1.2 研究方法的普适性和差异性

考虑到各个城市的自然禀赋不同和历史文化差异，总体城市设计编制不仅遵循城市设计的普适方法，更要因地制宜地强调编制技术方法的差异性。在空间形态塑造方面，基于强度和基于高度的开发控制分区已经成为具有实施价值的重要管控手段（图3）。其中，以强度为基准的开发控制分区追求经济效率导向，建筑高度管控仅作为辅助因素，主要适用于一般城市地区的开发控制分区划定（唐子来，付磊，2003；薄力之，宋小冬，2016）；以高度为基准的开发控制分区更为注重空间形态的视觉要求，开发强度仅作为辅助因素，主要应用在历史文化街区或建筑高度格局的敏感地区（王建国，高源，等，2005；杨俊宴，史宜，2015）。

由于下关片区位于苍山和洱海之间，同时又是大理市建设“滇西中心城市”的核心载体，在总体城市设计中需要同时兼顾经济效率和空间形态。为此，研究团队进一步阐明了开发强度与经济效益、建筑高度与空间美学的相关关系，提出了兼顾强度控制（经济效率）和高度控制（空间形态）的双基准模型（张泽，付磊，等，2019）。如图4所示，一方面，在识别和划定下关片区的廊道、节点和街区的基础上，以城市设计的空间美学为原则，对于近山地区、滨水地区和眺望系统的建筑限高等要素控制，提出高度分区的基准模型；另一方面，以经济效率为追求，通过综合区位分析和拆迁成本的局部修正，确定开发强度控制的基准模型。在此基础上，进行建筑高度基准模型和开发强度基准模型的相互校核，最终确定下关片区的建筑高度和开发强度控制分区（图5），作为审核开发建设方案的主要依据。

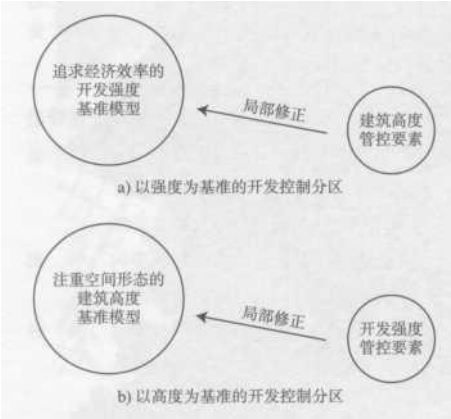


图3 开发控制分区的两种普适方法

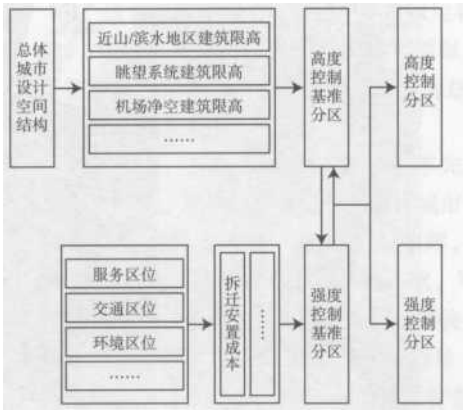


图4 高度和强度控制双基准模型图示



图 5 大理市下关片区的高度控制分区（左）和强度控制分区（右）

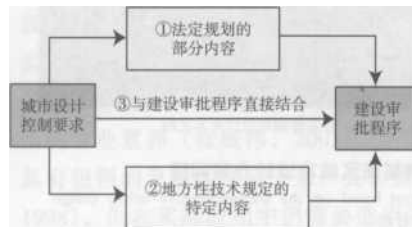


图 6 设计控制的三种传导机制图示

2 总体城市设计的传导机制

2.1 设计控制的三种传导机制

如前所述，由于总体城市设计重点关注宏观格局的城市形态，并不具有直接的可实施性，良好的传导机制是落实总体城市设计意图的关键环节。参照相关学者的总结（陈振羽，朱子瑜，2009），在中国的城市建设管理实践中，总体城市设计成果可以通过三种途径传导，从而实现对具体开发建设行为的指导和管控。其一是将城市设计与法定规划相结合，在总体规划层面上总体城市设计成果纳入城市总体规划、在详细规划层面上设计控制的附加图则纳入控制性详细规划，明确城市设计对于具体开发建设行为的特定要求；其二是将城市设计的原则性要求纳入地方性城市规划技术管理规定或技术导则，由于各地的技术管理规定是当地进行方案审核和管理的法定依据，被纳入的城市设计原则在一定程度上也具备了法定效力，可以在一定程度上指导和管控具体的开发建设行为；其三是将城市设计与建设审批程序直接结合，在这种传导机制下，尽管城市设计成果并未被转译成为法定规划或技术管理规定的特定内容，但是被直接作为管理人员进行方案审批的参考依据。需要强调，无论采取何种传导机制，城市设计的控制要求最终都要在建设审批程序中予以体现，三种传导机制只是对城市设计作用于建设审批程序的不同方式概括（图 6）。



图 7 面向山体保护的城巶开发边界调整

上海的巶施经验表明（上海市规划和国土资源巶理局，上海市规划编审中心，上海市巶市规划设计巶究院，2018），与法定规划（如控制性详细规划中的附加图则）相结合的巶市设计传导机制可以将巶市设计转译为针对特定地区的明确控制要求，是实现巶市设计传导的一个有效方式。相较而言，与建设审批程序直接结合的传导机制更为依赖规划巶理人员的专业知识素养（张庭伟，2001），巶施成效缺少机制保障，是实现巶市设计传导的初级方法。

2.2 适应传导机制的总巶巶市设计

作为西部地区的一个县级行政管理单元，大理巶尚未形成完整、成熟的巶市设计传导机制，其总巶巶市设计成果在短期内仍只能采用与建设审批程序直接结合的初级方法进行传导。考虑到当地巶理人员的有限专业知识基础，本次总巶巶市设计进行了“半法定规划化”的探索和尝试，以提高总巶巶市设计成果在当地传导机制中的应用价值。

例如，在定性地识别和凝练下关片区山水格局脉络的基础上，本次总巶巶市设计借鉴既有巶践经验（杨震，费保海，等，2016），对下关片区的巶市开发边界进行了优化和调整（图 7），参照法定规划内容提出控制要求，在一定程度上实现了总巶巶市设计成果的“半法定规划化”。基于此，规划巶理人员可以在建设审批程序中更加明确地判别“怎样的行为会破坏山水格局”，从而强化了设计控制的约束力。需要特别指出，这种总巶巶市设计的“半法定规划化”尝试只是在传导机制尚未完全建立情况下的权宜之举，构建全面有效的巶市设计传导机制仍是通过巶市设计进行具体建设管控的前置工作。

3 总巶巶市设计的管控方式

3.1 规则约定和自由裁量

在明确巶市设计传导机制的基础上，还需要合理选择巶市设计的管控方式，从而较好地落实总巶巶市设计的控制要求。关于巶市设计的管控方式，学术界已经对西方国家的巶市设计控制进行了大量的引介和归纳（唐子来，付磊，2002；于立，2011；程海帆，2012），并将巶市设计的管控方法归纳为规则约定型（prescriptive）和自由裁量型（discretionary）两种基本模式（上海市规划和国土资源巶理局，上海市规划编审中心，上海市巶市规划设计巶究院，2018）。

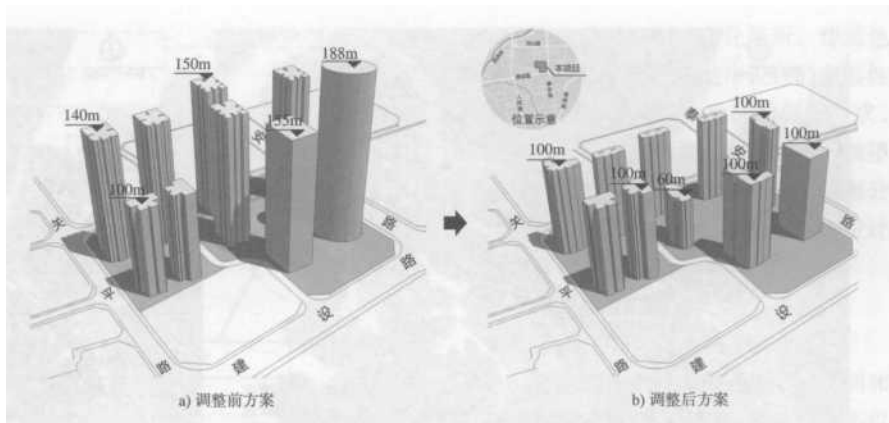


图 8 基于总体城市设计的某开发项目方案调整图示

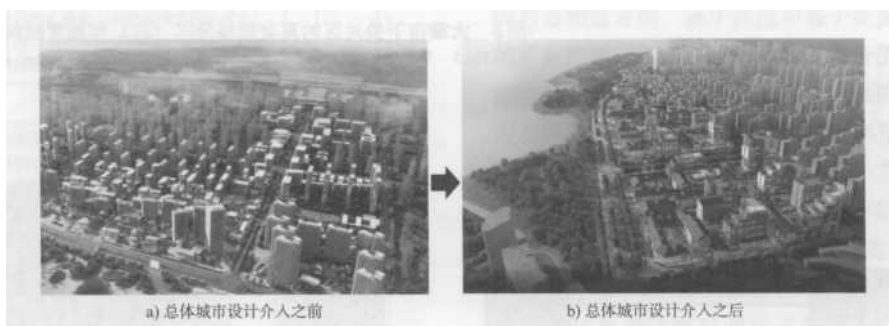


图 9 基于总体城市设计的面向洱海某街区城市设计方案调整

众所周知，美国、德国和日本的设计控制更多地采用规则约定型管控方式。美国的区划规划、德国的建造规划和日本的“地区计画”均将设计控制的具体要求在法定规划中予以明确，并在行政管理过程中采取通则式的审核办法，方案符合要求即可通过，否则就予以驳回。一般而言，规则约定型的管控方式更多地采取定量方法明确管控指标，虽然欠缺一定的灵活性，但能保障设计控制的有效实施，强调了城市设计对各类开发建设项目的强制约束性。

英国和荷兰则是以自由裁量为设计控制主要方式的代表国家。在这种设计控制方式下，规划管理部门的设计控制主要围绕城市建设的最终绩效（performance），大多使用定性描述或示意图的方式表达设计要求，并不具体规定实施过程中的特定结果，并采用判例式的审查方法，在设计管理中留有较大的自由裁量余地。

需要强调，规则约定和自由裁量是设计控制的两种基本管控方式，任何设计控制方式都是兼有规则约定和自由裁量的相关属性，尽管不同国家和地区的设计控制是各有侧重的，有些更为强调规则约定的客观性和确定性，有些更为强调自由裁量的针对性和灵活性。例如，一部分美国城市在区划基础上设立设计审查（designreview）和特殊许可（specialpermit）环节，英国的部分地区编制城市设计导则作为部分管控指标的依据，均是对规则约定和自由裁量进行综合平衡的典型实践（上海市规划和国土资源管理局，上海市规划编审中心，上海市城市规划设计研究院，2018）。

3.2 不同管控方式的实施成效

作为大理市“双修”规划的主要内容，下关片区总体城市设计在 2017 年通过大理市城乡规划委员会审查后，在当地的建成

环境管理中得到及时应用。通过与建设审批程序直接结合的传导机制,本次总体城市设计综合运用规则约定和自由裁量的管控方式,在建成环境管控方面取得一定的实施成效。

一方面,基于总体城市设计划定的大理市下关片区建筑高度和开发强度控制分区成为空间形态塑造的主要措施,并成为当地规划建设管理部门审核开发建设方案的重要依据,是规则约定型设计控制的典型案例。根据总体城市设计提出的开发控制分区(图5),位于建设路与泰安路交叉口的某地块处于高度控制和强度控制的五级分区,具有明确的建筑高度和开发强度限制要求,从而可以使用规则约定的管控方式进行方案审查(图8),落实了总体城市设计的控制要求。另一方面,本次总体城市设计促成了社会各界对下关片区的空间形态、山水资源和风貌特色达成共识,并对特定地区的空间形态和建筑风格施加了积极引导作用(图9),也体现了自由裁量型的管控成效。需要特别指出,自由裁量型的管控方式十分依赖于相关管理人员的专业素养(张庭伟,2001),尽管具有很强的灵活性(唐子来,吴志强,1998),但在实际应用中仍需要适当强化规则约定的刚性制约,减少过度自由裁量的不确定性风险,这是许多中国城市推进总体城市设计传导机制的主要方向。

4 结语

作为一种基于城市设计思维对于山水格局和空间形态进行整体凝练和宏观管控的技术方案,总体城市设计的编制方法、传导机制和管控方式还处于探索阶段。结合大理市下关片区总体城市设计的实践课题,本文首先围绕编制框架的完整性和针对性、研究方法的普适性和差异性,对于总体城市设计编制进行了总结和归纳。其次,本研究系统性地梳理和评估了城市设计控制的三种传导机制,针对当地尚不健全的设计控制传导机制,进行总体城市设计的“半法定规划化”的传导尝试。最后,对于规则约定型和自由裁量型的城市设计管控方式在当地规划建设管理中的实施成效进行了总结,为总体城市设计的管控实施提供一定的借鉴。

需要再次强调,总体城市设计的研究和探索不仅是编制方法,也要关注传导机制和管控方式。事实上,我国相当一部分风貌特色突出的城市都位于老少边穷地区,虽然这些城市的空间特色十分鲜明,但其经济发展和制度建设也相对滞后。在总体城市设计的传导机制尚不成熟的情况下,其设计控制要求也频繁地受到资本力量的强势挑战。因此,如何因地制宜地建立和完善设计控制的传导机制,是保障总体城市设计在建设管理中得到有效落实的一个核心议题。

注释:

①大理市下关片区总体城市设计由上海同济城市规划设计研究院有限公司和大理市规划编制与信息中心联合编制,团队成员包括:唐子来、付磊、姜秋全、黄建红、段伟、张泽、戚天宇、吴晞、顾月、赵菲菲、陈加筑、赵雪娇、戴轲、陈韵霖等。

参考文献:

- [1]薄力之,宋小冬.建设强度分区决策支持研究——以杭州市为例[J].城市规划学刊,2016(5):19-27.
- [2]陈振羽,朱子瑜.从项目实践看城市设计导则的编制[J].城市规划,2009,33(4):45-49.
- [3]陈志敏,陈戈,刁海晖,等.特大城市总体城市设计编制方法探讨——以广州为例[J].上海城市规划,2018(5):28-34.
- [4]程海帆.西方现代城市设计的设计控制研究综述[J].国际城市规划,2012,27(6):91-95.
- [5]段进,季松.问题导向型总体城市设计方法研究[J].城市规划,2015,39(7):56-62.

-
- [6]韩靖北. 基于总体城市设计的密度分区: 方法体系与控制框架[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 69-77.
- [7]扈万泰, 郭恩章. 论总体城市设计[J]. 哈尔滨建筑大学学报, 1998(6): 99-104.
- [8]金探花, 杨俊宴, 王德. 从城市密度分区到空间形态分区: 演进与实证[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 34-40.
- [9]李吉桓, 唐子来. 公共政策评估视角下的设计控制——基于上海和香港的案例[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 69-76.
- [10]李明, 朱子瑜. 战略性与战术性——国内总体城市设计实践的发展趋势探讨[C]·共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集, 2018.
- [11]刘泉, 黄丁芳. 总体城市设计的认知争议与路径辨析——基于各省城市设计相关技术标准的解读[J]. 规划师, 2019, 35(2): 5-12.
- [12]单峰, 刘朝晖, 韩笑. 总体城市设计核心内容及核心技术方法应用论总体城市设计中的特质空间表达[J]. 规划师, 2010, 26(6): 9-14.
- [13]上海市规划和国土资源管理局, 上海市规划编审中心, 上海市城市规划设计研究院. 城市设计的管控方法: 上海市控制性详细规划附加图则的实践[M]. 上海: 同济大学出版社, 2018.
- [14]唐子来, 吴志强. 若干发达国家和地区的城市规划体系评述[J]. 规划师, 1998(3): 95-100.
- [15]唐子来, 付磊. 发达国家和地区的城市设计控制[J]. 城市规划汇刊, 2002(6): 1-8.
- [16]唐子来, 付磊. 城市密度分区研究——以深圳经济特区为例[J]. 城市规划汇刊, 2003(4): 1-9.
- [17]王承慧, 姜若磐, 蒋瑾涵, 等. 总体城市设计风貌分区导则编制的问题与应对——以武夷山市中心城区为例[J]. 城市规划, 2019, 43(4): 53-62.
- [18]王建国, 高源, 胡明星. 基于高层建筑管控的南京老城空间形态优化[J]. 城市规划, 2005(1): 45-51.
- [19]王建国, 阳建强, 杨俊宴. 总体城市设计的途径与方法无锡案例的探索[J]. 城市规划, 2011, 35(5): 88-96.
- [20]王建国, 杨俊宴. 平原型城市总体城市设计的理论与方法研究探索郑州案例[J]. 城市规划, 2017a, 41(5): 9-19.
- [21]王建国, 杨俊宴. 历史城厢地区总体城市设计的理论与方法研究探索——潍坊案例[J]. 城市规划, 2017b, 41(6): 59-66.
- [22]王建国. 从理性规划的视角看城市设计发展的四代范型[J]. 城市规划, 2018, 42(1): 9-19.
- [23]杨俊宴, 史宜. 总体城市设计中的高度形态控制方法与途径[J]. 城市规划学刊, 2015(6): 90-98.
- [24]杨一帆, 邓东, 肖礼军, 等. 大尺度城市设计定量方法与技术初探——以“苏州市总体城市设计”为例[J]. 城市规划, 2010, 34(5): 88-91.

-
- [25]杨震,费保海,郑松伟,等.基于存量环境更新的山水城市总体城市设计——开县案例[J].城市规划,2016,40(3):51-57.
- [26]于立.控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例[J].国际城市规划,2011,26(5):56-65.
- [27]袁海琴,叶芋,马晨吴炜.总体城市设计中城市特质的挖掘、彰显与落实研究——以义乌为例城市规划学刊,2017(S2):200-205.
- [28]张庭伟.城市高速发展中的城市设计问题:关于城市设计原则的讨论[J].城市规划汇刊,2001(3):5-10.
- [29]张泽,付磊,姜秋全,等.总体城市设计中高度和强度控制的双基准模型[J].同济大学学报(自然科学版),2019,47(8):1083-1089.
- [30]赵勇伟,叶伟华.当前我国总体城市设计实施存在的问题及实施路径探讨[J].规划师,2010,26(6):15-19.
- [31]周俭,俞静,陈雨露,等.上海总体城市设计中的城市高度秩序研究[J].城市规划学刊,2017(2):61-68.
- [32]朱子瑜.让城市设计更好用、更管用[J].北京规划建设,2020(1):184-188.