

法定规划体系下目标导向的城市设计管控 ——以英国为例

The Target-oriented Urban Design Control and Management in Statutory Planning System: A Case Study of UK

张弛 ZHANG Chi

摘要 随着社会经济的发展,城市规划与建设开始进入品质时代,市民对空间环境品质的要求不断提高。城市设计管控作为塑造城市空间特色和提升文化自信的重要手段,得到越来越多的重视。法定化、政策化已成为城市设计的发展趋势,如何在刚性控制与弹性引导之间进行取舍是当前我国城市设计管控面临的主要问题。以英国为例,总结了其城市设计管控的发展历程,并从政策制定、实施与监督3个方面介绍了法定规划体系下英国城市设计管控的特点。最后,文章探讨了英国经验对我国的启示。

Abstract With the development of our society and economy, more values have been put on the quality of urban environment. There are growing concerns about urban design control due to its important role of building place identity and enhancing cultural confidence. Becoming legal and policy-related is the current trend. The key challenge of delivering effective urban design is how to make balance between rigid control and flexible guidance. This essay makes case study of UK to explore the features of urban design control in aspects of policy-making, implementation and supervision. In the end, it discusses how we can learn from the experience of UK.

关键词 城市设计管控 | 规划体系 | 公共政策 | 目标导向

Keywords Urban design control and management | Planning system | Public policy | Target-oriented

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0119-04 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

张弛
上海市规划编审中心
助理工程师,硕士

0 引言

每个城市都有一些特定的场所和文化景观构成其独特的空间印象,这些特征赋予了一座城市不同于别处的风格和气质,也是人们体验和感知城市的重要线索。作为塑造城市空间特色的重要途径,城市设计提供的不仅仅是设计作品本身,更是一种关注城市建成环境的公共政策^[1],借由对物质形态和空间秩序的营造反映出不同地区差异化的景观、文化与特色。因此,如何通过有效的管理和控制来发挥城市设计对空间品质的积极作用,是当前规划管理工作者的所面临的重大挑战。

国内对于城市设计管控已开展了一定的探

索。北京、广州、南京、成都等城市自2010年起相继发布了城市设计导则,深圳、上海则将城市设计的内容纳入法定图则,并与土地出让管理相挂钩。近年来国家对于城市设计管控也愈加重视,2017年3月住建部发布了《城市设计管理办法》,从法规层面明确了城市设计的地位、作用、类型及编制实施等管理规定。城市设计管控的法定化已逐步形成共识和趋势。但对于管控方式,仍存在一定的争论和困惑:一方面,城市设计导则较为灵活,但缺乏法律效力,难以确保得到有效实施,管控力度较薄弱;另一方面,法定图则的管控力度和深度均较强,但通常在编制时开发主体尚未明确,因而面临刚性有余、弹

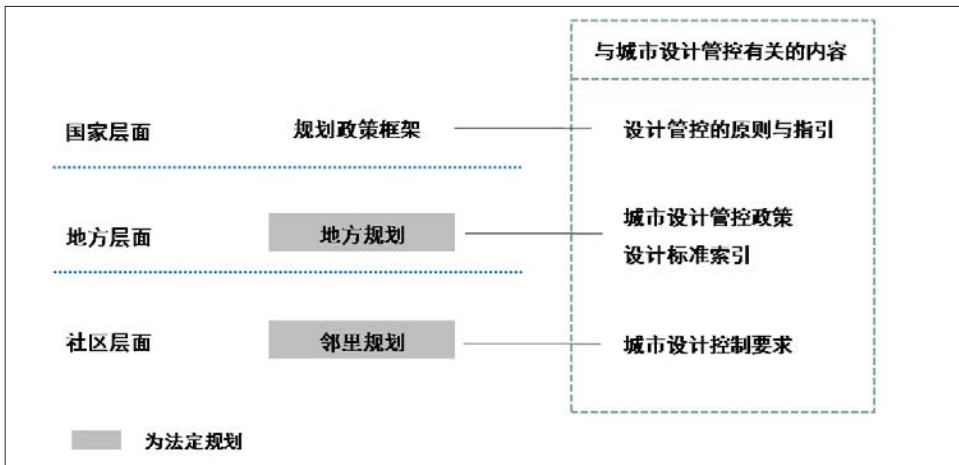


图1 英国2011年新规划体系下的城市设计管控框架图
资料来源：作者自绘。

性不足的质疑。

作为一个规划基础良好、长期注重环境品质的国家，英国在1990年代就已开展了有关设计控制的系统研究，认为城市设计管控是“保障城市建成环境质量的有效途径”^[2]，并基于大量的实践和经验总结，制定了多个设计政策指南。另一方面，英国的城市设计始终贯穿于规划体系之中，这个自1947年起就开始建立的法制化城乡规划管理体系，为城市设计的管控提供了成熟且灵活的制度保障。本文主要从政策制定、实施和监督的角度总结其城市设计管控的特征，在此基础上，形成有关管控理念、体系和方法上的启示与借鉴。

1 英国城市设计管控的发展与控制体系

1.1 从传统景观保护走向公共空间政策的发展历程

二战后大规模的城市更新和现代主义运动，对英国城市的传统建筑和景观风貌造成很大破坏。1950年代起英国政府在历史保护地区实行严格的设计管控，开发活动如何与周围建成环境保持协调是当时评判设计品质的基本准则。1967年《城市公共景物法》出台，将历史保护范围扩大到整个城市，并引入了公众参与的环节。与此同时，政府部门开始制定针对不同区域类型的设计导则，如1973年的Essex郡居住区设计导则。到了经济全球化背景下的1980

年代，撒切尔领导的保守党政府推行强化市场机制、减少公共干预的体制改革，以开发为导向的规划发展策略使得这一时期的城市设计管控滞后于开发过程。至1990年代，查尔斯王子提出城市设计的10项原则，强调开发活动与周围环境的协调、空间尺度的人性化、地方特色的保留与延续等要点，重启了政府对于城市设计管控的重视。以1992年的规划政策指南（PPG）为开端，英国政府开展了近10年有关城市设计政策和制度的理论研究、规划实践以及系统归纳，并相继形成了《从设计政策到设计质量：一个设计政策框架》《经由规划体系中的城市设计：通向更好的实践》等多项研究成果和实践总结^[3]。英国城市设计管控的范畴逐步从传统的城镇景观扩展至公共空间领域，近年来更加从可持续发展的角度强调环境文脉的延续，以及场所的舒适、安全和活力。

英国早期的城市设计管控重在建筑的风格与形式等美学特性，历史保护地区的设计管控较为详尽，一般地区则较为宽松。随后城市设计范畴向公共空间领域延伸，更强调公共价值，以及与地方环境的协调，认为好的设计是促进城市的公共领域成为“有机的、多样化的、符合人的尺度的、有吸引力的环境”^[4]。

1.2 与规划体系紧密结合的城市设计管控体系

英国的城市设计管控是规划管理的组成部分，以规划目标下设计管控政策的形式纳入各层级规划文件，并贯穿整个规划体系。在2011年《地方主义法案》的基础上，当前英国的规划体系主要包括国家层面的规划政策框架（NPPF：National Planning Policy Framework）、地方层面的地方规划（Local Plan）和社区层面的邻里规划（Neighborhood Plan），其中两者属于法定规划。与之相对应，英国城市设计的管控也分为3个层级（图1）。

在国家层面的NPPF文件中，高品质的城市设计作为规划战略目标之一，重点阐述城市设计管控的基本原则。例如2012年NPPF第7章“追求好的设计”（Requiring good design），通过13项条文明确了城市设计的地位和作用、设计政策的覆盖范畴、地方和邻里规划中设计管控应关注的要点、地方规划部门的职责与设计管控原则等。同时，还强调城市设计的管控不应干预细节，而是关注新的开发项目在整体的规模、体量、高度、材质、布局设计等方面与相邻建筑或环境的相互协调^[5]。

在地方规划中，城市设计的管控政策源自不同的规划发展目标，并包含相关的设计标准索引作为技术参考。以英国西南地区的第一大城市布里斯托为例，其地方规划由核心战略、中心区规划、新增场地布局规划等一系列政策型文件组成，其中的城市设计管控针对不同地区类型和设计要素，提出目标、要求，以及适用哪些设计标准等^[6]（表1）。

社区层面的城市设计管控更加具体，主要基于项目或政策试点提出设计目标和要求，必要时辅以图示和简要说明。在布里斯托老市场片区邻里规划（Old Market Quarter Neighbourhood Development Plan，2013年）的附录中，还包含了具体的设计标准，如关于公共空间氛围、街区尺度、建筑风格、材质等内容的老市场街区设计指南等^[7]。

2 英国城市设计管控的主要特点

2.1 目标导向的管控政策

英国采用的是自由裁量的规划体系，规划

内容主要是对发展目标和政策的概况性阐述,具体的管控措施和实施方案结合后续的开发管理来制定^[6]。城市设计作为其中的一项公共政策,既具备法律效力,也带有较大的灵活性。

在地方规划中,国家层面宏观的设计原则通过与地方发展目标相结合,因地制宜地形成更具针对性的设计管控政策,并可随着发展阶段、方向、目标的变化而灵活调整,产生不同侧重的政策倾斜,具备较强的适应性。在邻里规划中,城市设计管控更多地聚焦在与社区生活关系密切的公共空间方面。在布里斯托市老市场片区的案例中,城市设计策略主要针对当地居民较关心的优先改善项目(Priority projects)而提出。例如老市场街的改造项目(图2)主要聚焦步行环境的改善和街道人性化设计,在设计政策“T1-T3”中明确提出步行通道、沿街建筑前区、交通宁静措施等方面的设计导向,并在附录中有专门的设计标准供参考使用。

2.2 与开发项目相挂钩的实施机制

1947年的《城乡规划法》规定,所有的开发项目必须取得规划许可。法定规划是规划许可审批的主要依据,城市设计政策作为法定规划的组成部分,同样对开发项目具有约束和引导作用。

对于城市设计管控政策的实施,主要以设计审查的方式纳入规划许可的审批程序中。设计审查聚焦两方面:一是关于建筑与环境是否相协调,如总体布局、与周边统一协调性、立面、街巷格局等;二是建筑形态设计的审查,如建筑体量、高度、材质颜色、细部特征等。建筑和环境委员会(CABE)是官方的设计评审机构,在设计审查过程中为开发项目提供建议,确保设计品质。CABE对于设计方案是否通过享有一定程度的否决权,但规划许可申请的最终决策权在地方规划部门。除了国家机构CABE之外,还可引入区域或地方的专业机构,例如在布里斯托地方规划中提出,开发项目的许可审批需综合考虑CABE、西南地区设计评委会、布里斯托城市设计论坛等机构的意见。

规划许可申请较常见的结果是有条件批

表1 地方规划文件中城市设计标准索引(英国布里斯托市)

规划文件编号	设计标准的名称	类别
补充规划文件1 SPD1	高层建筑设计指南 (2005年1月)	地方标准
补充规划文件2 SPD2	房屋改扩建设计指南(2005年10月)	地方标准
规划建议要点8 PAN8	商铺前区设计导则(1997年)	国家政策文件的 附属内容
规划建议要点15 PAN15	关于地方特色的设计指南(1998年)	国家政策文件的 附属内容
—	最佳实践案例(2008年)	建筑和环境委员会(CABE) 发布的行业文件
—	街道手册(2007年)	由社区—地方管理部和交通部 联合发布的设计导则

资料来源:《布里斯托地方规划》(2011年)。

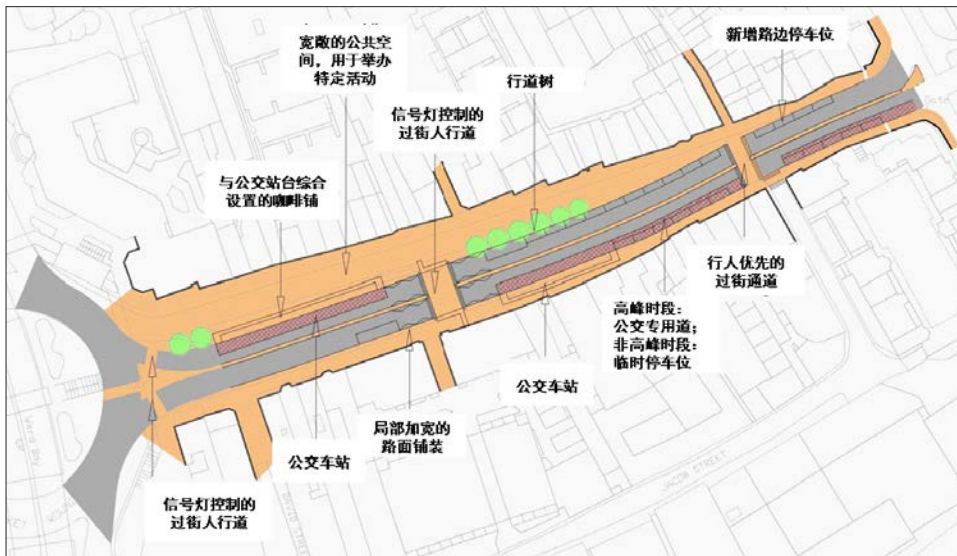


图2 老市场街道改造项目的方案示意图(英国布里斯托市)
资料来源:《老市场片区邻里规划》(2013年)。

准,即伴随项目的开发建设必须执行一定的“附加条件”^[9]。例如,对于一些小型的房屋改扩建项目,附加条件可以对建筑墙体的颜色与外观、拓建房屋的窗体大小等建筑设计细节提出控制要求。一般来说,附加条件是为协调开发项目与周边环境、公众利益,以及其他管控政策之间的关系而专门明确的开发控制要求,经常涉及城市设计的管控。

2.3 规划督查和公众参与相结合的监督机制

在规划许可的审批过程中,开发主体提交的方案即使符合法定规划,也不能够100%确保获得规划许可。除了法定规划,规划官员还需

考虑其他因素,包括其他地方法规、当地环境特征、社会经济条件等。当遇到规划设计政策冲突或出现管控政策未覆盖的问题时,规划官员需基于自身经验和知识作出审批决策,因而具有灵活的自由裁量权。为避免对权力的不当使用,地方规划部门受到上级部门和公众的监督制约。

从自上而下的角度,主要通过规划督察和司法审查共同形成对规划权力的救济。如果开发主体或者相关权益人对规划许可的审批结果不满,可向国家层面的规划督查部门提出申诉。中央政府将委派官员介入审批过程,并取得地方部门作出规划决策。若仍不服,可向最高法院继续上诉,但最高法院仅对审批程序的合法性

进行审查和判决^[10]。

从自下而上的角度,公众参与能够有效约束自由裁量的权力,保障规划的公正性。不同层级的规划均有专门章节用于明确公众参与的原则、方法和程序要求。一般来说,规划范围或项目规模越小,公众参与的程度越深入、成效越显著。在邻里规划中,当地居民还能够参与到社区公共空间的设计中;在开发项目的规划许可审批中,任何公众都可在公示期间对开发方案提出意见或建议。地方规划部门应在确认所有的公众反馈都经过考虑的基础上作出规划决策。

3 启示

3.1 多元协调的管控理念

英国的城市设计管控带有明显的公共政策属性,涵盖了中央和地方政府、专业机构、开发主体和公众等多元化的价值考量。对于什么是好的设计,并没有固定的标准,而是通过规划引导和多元协商形成具备共识基础的公共价值。同时,英国整体的社会风尚钟情于古朴的、人性化的街道和建筑,城市设计管控十分注重对既有空间环境的尊重,以及地方文脉的延续。

相比之下,国内的城市发展建设过多地注重开发效率,却忽视了建成环境的品质和对城市文脉的保护。但令人欣慰的是,近年来王澍等一批本土建筑师的崛起,引发了对中国传统美学和建筑文化的复兴。一方面,随着历史风貌保护的不断加强、规划管理趋向精细化,我国的城市设计师应当去深入挖掘地方文化、提炼地区特色,探索本土设计中好的风格和品位。另一方面,好的城市设计应更多地向公众宣传与推广,并可在城市设计过程中引入形式丰富的公众参与(尤其是与日常生活关系密切的公共空间、公共建筑等项目),提高公众对城市设计的认可度。

3.2 灵活开放的管控体系

英国的城市设计管控层次清晰,系统地贯穿在规划体系的各个层面。其中,法定规划(包括地方规划和邻里规划)由一系列的规划文件组成,其实质是一种开放性的政策框架,可根据

需要对其中的部分政策进行调整或修订,也可以通过补充规划文件对政策进行解释和细化,因而具有较高的灵活度和开放性。此外从内容上来看,城市设计的管控政策以阐述目标和原则为主,并不规定细节,而是在实施阶段结合开发项目明确具体的设计要求。

当前国内的城市设计尚未建立完整的体系,多数地区在总体规划或分区规划中缺乏系统的空间景观构架和宏观的城市设计指引,使得控规层面的城市设计缺乏上位指导和依据,城市设计在规划体系中缺乏整体性、延续性。此外,我国法定的城市总体规划和控制性详细规划具有严格的编制、审批和修订的流程,面对实际规划建设的问题难以做出及时的回应。因此,一方面应逐步完善城市设计的系统架构,将其纳入我国规划体系的各个层次;另一方面,可将城市设计的控制要求以通则条文的形式纳入法定控规文件中,提供开发指导但不规定具体指标,为后续的规划建设留有弹性。

3.3 制度手段与技术手段相结合的管控方法

英国的城市设计管控是规划控制的一部分,完善的管理体系和政策机制提供了有效的制度保障。以项目开发为导向的规划许可制度、设计审查制度,以及规划申诉和介入制度等从各方面有力确保了城市设计管控的合理性和公正性。此外,各类设计政策指南和设计导则的应用为城市设计的品质提供了可靠的技术支撑。

我国当前的城市设计管控多局限于技术文件层面,法律效力有待提升,管理制度尚处于发展初期,还需合理借鉴国际经验,结合国情逐步完善。与此同时,国内大多数的城市设计导则以综合性内容为主,类型较为单一,缺少针对诸如步行系统、滨水空间等方面的专项城市设计导则。目前上海市已开展了相关的探索,试行了《上海市街道设计导则》《上海市15分钟社区生活圈规划导则》等文件,但整体来说仍处于探索阶段,有待进一步的深化实践与应用。

参考文献 References

- [1] 唐子来,付磊. 发达国家和地区的城市设计控制[J]. 城市规划学刊, 2002(6):1-8.
TANG Zilai, FU Lei. Urban design control in developed countries and regions[J]. Urban Planning Forum, 2002(6):1-8.
- [2] 林隽. 面向管理的城市设计导控实践研究[D]. 广州:华南理工大学博士学位论文, 2015.
LIN Juan. Research on the practice of urban design guidance based on coordination and discretion for the improving of administration[D]. Guangzhou: The Dissertation for Doctor Degree of South China University of Technology, 2015.
- [3] 苏海龙. 设计控制的理论与实践[D]. 上海:同济大学博士学位论文, 2007.
SU Hailong. Theory and practice on design control[D]. Shanghai: The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 2007.
- [4] 邹德慈. 当前英国城市设计的几点概念[J]. 国际城市规划, 2009(S1):104-106.
ZOU Deci. Some concepts of current British urban design[J]. Urban Planning International, 2009(S1): 104-106.
- [5] Department for Communities and Local Government. National planning policy framework [DB/OL]. (2017-04-11)[2017-07-05]. <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2>.
- [6] Bristol City Council. The Bristol development framework[DB/OL]. (2017-04-14)[2017-07-05]. <https://www.bristol.gov.uk/planning-and-building-regulations/local-plan>.
- [7] Old Market Quarter Neighbourhood Planning Forum. Old market quarter neighborhood development plan[DB/OL]. (2017-04-15)[2017-07-05]. <https://www.bristol.gov.uk/planning-and-building-regulations/neighbourhood-planning-old-market-quarter>.
- [8] 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.
YU Li. Regulatory and discretionary planning and way forward of planning system: cases of the Netherlands and the UK[J]. Urban Planning International, 2011(5): 56-65.
- [9] 于立,杨睿. 英国规划控制管理制度与规划咨询业的作用分析[J]. 规划师, 2011, 27(6):20-24.
YU Li, YANG Rui. Planning control management and role of consultation in the United Kingdom[J]. Planners, 2011, 27(6):20-24.
- [10] 于立. 规划督察:英国制度的借鉴[J]. 国际城市规划, 2007(2):72-77.
YU Li. Planning inspectorate: experience of UK mechanism [J]. Urban Planning International, 2007(2):72-77.