

# 城市设计的规范化和法定化之路 ——以《新疆维吾尔自治区城市设计技术规程》为例

Standardization and Legalization of Urban Design: A Case Study of Technical Urban Design Regulations of Xinjiang

张 威 ZHANG Wei

**摘 要** 城市设计在提升城市公共空间品质和塑造城市特色风貌上可以有效弥补当今法定规划的局限与不足。为了提升城市建设水平,提高城市设计编制和管理的科学性,新疆在全国率先完成了城市设计的规范化和法定化工作,发布了《新疆维吾尔自治区城市设计技术规程》<sup>[1]</sup>。从《新疆维吾尔自治区城市设计技术规程》编制者的视角,研究城市设计规范化和法定化后所带来的问题及应对策略,以更好地指导城市设计的编制与管理工

**Abstract** Urban design can improve the quality of urban public space and shape the characteristics of the city, which can effectively make up for today's statutory planning limitations and shortcomings. In order to improve the level of urban construction and the scientific nature of urban design and management, Xinjiang took the lead in completing the standardization and legalization of urban design and issued the Technical Urban Design Regulations of Xinjiang. This paper tries to study the problems and strategies of urban design standardization and legalization from the perspective of compilers to guide the compilation and management of urban design.

**关键词** 城市设计 | 规范化 | 法定化 | 新疆 | 技术规程

**Keywords** Urban design | Standardization | Legalization | Xinjiang | Technical regulations

文章编号 1673-8985 (2018) 01-0121-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

## 作者简介

张 威

上海市城市规划设计研究院  
工程师,硕士

我国当前以控制性详细规划为核心的规划管理体系偏重对建筑高度、密度、容积率等技术指标的管理,而城市设计更强调对城市和建筑空间风貌的整体管控,强调对建筑、交通、开放空间、绿化体系、文物保护等要素相互关系的空间协调和景观控制,是对城市景观和特色风貌的精细化管理手段<sup>[2]</sup>。随着当前中国越来越多的城市面临着特色丧失、文脉断裂、空间品质低下等困境,人们对城市精细化设计与管理的的需求日益加剧,对城市设计的关注度逐年增强,迫切需要运用城市设计手段来提升城市品质。

在我国多年来的城市建设过程中,城市

设计作为法定规划的重要补充,在完善城镇风貌、发掘地域资源、延续城市文脉和激发城市活力方面起着重要的作用。但由于城市设计在我国的规划体系中并无法律地位(城乡规划法第三十八条规定:“在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的,在国有土地使用权出让前,城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划,提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件,作为国有土地使用权出让合同的组成部分”),不能作为直接指导和管理城市建设的法律依据,造成城市设计成果及实施始终游离于主流规划体系之外。

同时城市设计本身也存在着系统性和规范性不足的问题。当前城市设计编制多以设计项目为载体,由于设计类型、面对对象、规模范围等五花八门,没有形成统一的规范性文件来规范其成果体系、评判其成果质量,也没有建立一个从城市的全域城市设计到局部重点地区、重点地段或者针对某一单项要素的城市设计系统,这就使得城市设计难以纳入法定规划之中。

针对当前城市设计既无详尽的编制标准、又无明确的审批与实施管理规定的问题,通过地方立法程序,建立城市设计管理体制,明确城市设计的法定地位,规范城市设计的编制成果,规定城市设计的审批流程,使得建设项目的规划许可能够符合城市设计的要求,愈发显得重要和紧迫。

随着中央对城市设计工作提出新要求,也给城市设计的法定化、规范化提供了宏观指引,因此制定一套科学的城市设计编制和管理办法具有重要意义。作者曾全程负责《新疆维吾尔自治区城市设计技术规程》(以下简称“《规程》”)的研究和制定,后续又参与了依据《规程》所开展的乌鲁木齐、伊犁、喀什、库尔勒、博乐、铁门关、布尔津等8个城市设计试点实践案例的编制或评估,本文结合《规程》编制过程中的主要思考、解决对策和实施进展,对城市设计的规范化和法定化进行相应的探索。

## 1 协调好“规范化”与“灵活性、创造性”的关系

现代城市设计的传统思维目标就是为人们创造舒适、有序、和谐的城市空间<sup>[3]</sup>。城市设计规范化所需面对的首要问题,就是如何协调这一思维目标与法定技术规范的方法的矛盾。城市设计不管是作为Sitte和Le Corbusier认定的“视觉艺术”,是Jane Jacobs和Christopher Alexander认定的“社会使用”,还是Peter Buchanan认定的“制造场所”,都难以避免其艺术创作属性,而《规程》则希望通过客观规范标准来优化城市环

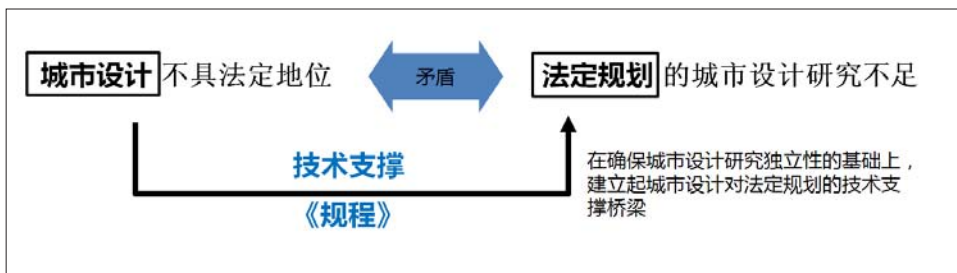


图1 当今城市设计与规划管控体系的矛盾  
资料来源:作者自绘。

境。因此,编制城市设计技术规程要明确其究竟应该控制和不控制什么。如何既能提高城市设计编制质量,规范各类城市设计的技术要求和编制管理,使城市设计有规范可循,同时又留给设计师可供创新的弹性<sup>[4-5]</sup>?

事实上,美国在20世纪已经对城市设计管控体系产生了质疑<sup>[6]</sup>。Mcglyrn (1993)认为“那些怀疑建筑师和规划师的权威的人们”,“开始不信任他们改进现代城市空间和外观的能力”,认为当代城市环境质量低下的一大原因是“好心办坏事的公共规章”以及在“不完整的认知基础上做出的全面控制与标准”。Jon Rose (1998)为了阐明“为什么我们总是不能在城市设计上达到一个更好的水平”,提出了城市设计的7大限制,其中之一就是“僵化的规则之限制”：“在错误的时间和错误的地点,再正确的规则也会扼杀创新、创造与机会。开发过程需要更大的灵活性,以便与设计质量的更强控制相平衡<sup>[7]</sup>。”因此,《规程》提出的准则不应当是简单的控制,而是通过整体认识形成的“灵活”控制。比如对于城市不同的环境和场所,所需要的设计力度往往也不尽相同。特色鲜明的地区通常需要更谦卑的设计应对,而环境质量较低的区域却需要较大力度的城市设计来提供更多创造新品质的机会,城市的大部分地区则处于这两个极端之间<sup>[7]</sup>。

在当前国内形势下,城市设计需要思考自身如何与法定规划、与规划技术管理规定、与建设审批程序结合,才能将目标和控制引导要求落实到具体建设控制中,同时建立起专家评审、部门评审和公众参与制度,最大化

地保证其科学、有效。这些都是规范化需要思考的核心内容。为了避免规范化后对灵活性、创造性的扼杀,本次《规程》主要是针对城市设计编制和管理工作提出底线和程序要求,而不针对技术问题和学术问题做出具体规定。

## 2 明确城市设计的法定地位

城市设计作为一个独立的规划类型,在当今规划体系中不具有法定地位,但是作为一种研究方法和一项研究内容,又一直存在于法定规划中。在城市规划中采用城市设计方法,不管是总体规划阶段还是详细规划阶段,都已成为规划编制和管理的重要手段,但也存在着研究深度和内容不足的问题。《规程》希望能够化解“城市设计不具法定地位”与“法定规划的城市设计研究不足”这一矛盾,因此主要目标是加强法定规划中的城市设计(图1)。

在国内的一些地区已有的城市设计管理规定中,存在着城市设计与法定规划关系界定不明的现象。一些地区将城市设计内容全盘纳入法定规划,在提升城市设计地位的同时却干扰了法定规划的原有秩序;而一些地区未给予城市设计应有的法定地位,造成城市设计成果难以实施。

在中国城市规划发展历程中,城市设计一直是城市规划的一个组成部分,并非一个新增的独立的规划阶段或层次<sup>[8]</sup>。我国《城市规划基本术语标准》中提到“城市设计贯穿于城市规划全过程”,实质上是将城市设计当作一种设计思想应用于不同层面的城市规划中,因而其成果最终也应体现在城市规划之

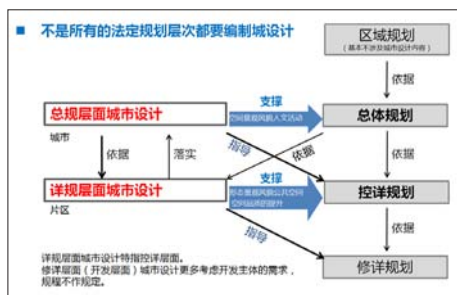


图2 城市设计的层次  
资料来源：作者自绘。

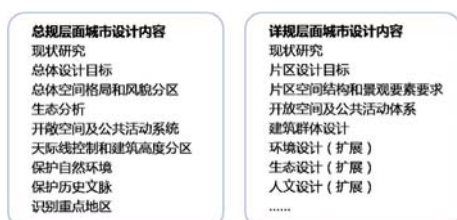


图3 两个层次城市设计的主要内容  
资料来源：作者自绘。

中。在不建立独立于城市规划之外的城市设计体系情况下，比较现实可行的方法是在城市规划编制与管理体制中增设城市设计内容，走城市设计和城市规划一体化融合之路<sup>[9]</sup>，从根本上确立城市设计的法律地位，这也是城市设计与现行城市规划体系相衔接的一个创新过程。

简而言之，城市设计法定化并不是将其方法法定化，而是给其内容一个法定的地位，是把原来抽象化、符号化的城市设计语境转化为具体的设计导则、技术规定或者控制指引，充实和深化城市设计成果内容，并作为各层面城市规划的重要组成部分，从而使城市设计获得法律地位。

### 3 划分城市设计的层次

在国内各省市城市设计的管控体系中，对于城市设计层次类型的划分较为多样，如总体城市设计、控制性详细规划阶段的的城市设计、单项城市设计、实施性城市设计、地段城市设计、地块城市设计等。而在《规程》的制定中，考虑到保障城市设计的可操作性和实效性，必须与法定规划充分衔接，才能使城市设计在编制和管理操作层面上得到法定规划体系的有力支

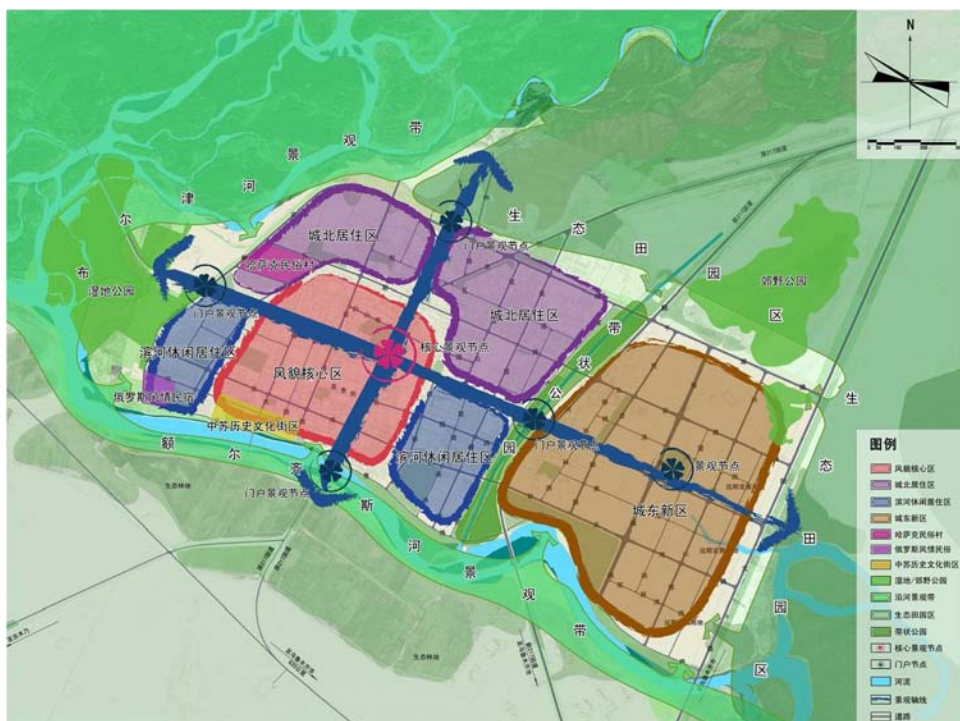


图4 总体规划层面的城市设计偏重对城市总体格局的考虑  
资料来源：布尔津县县城风貌总体规划。

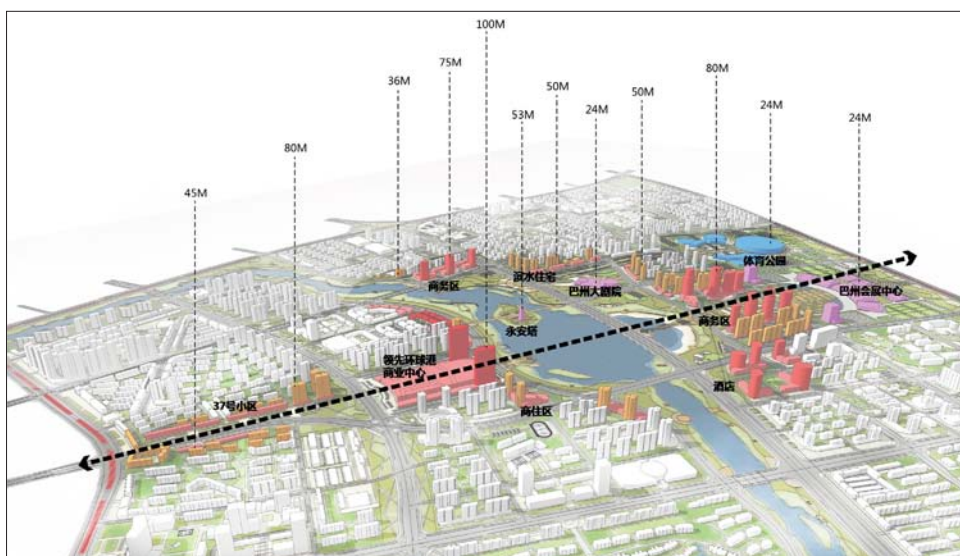


图5 详细规划层面的城市设计偏重对空间设计的考虑  
资料来源：库尔勒市生态城城市设计。

撑，因此将城市设计分为两个层面：总体规划层面和详细规划层面。两个层面分别对应总体规划和控制性详细规划两级法定规划。两个层面一体继承，各有侧重，强调两者的目标一体化、内容继承化、方法针对化和重点差异化（图2）。

两个层面的城市设计编制对象范围不同，研究内容和深度不同，成果形式的要求也不同，制定这些不同要求的核心在于，弥补该层面法定规划在涉及城市空间品质、景观、公共活动等方面的研究内容和研究深度的不足，使之纳入

法定规划后,形成一个完整、科学、有效的规划体系(图3)。总体规划层面的城市设计主要是为了确定城市整体景观及活动系统,识别重点地区<sup>[10]</sup>(图4)。详细规划层面的城市设计主要是为了系统细化,提出控制规则并进行意向性设计(图5)。

#### 4 城市设计纳入法定规划的程序

城市设计纳入法定规划涉及两方面的问题:一是城市设计是否都纳入法定规划;二是城市设计纳入法定规划的流程。在这两个问题上,不同时间编制的城市设计所面临的实际操作情况不同。

法定规划层面的城市设计如果与法定规划同步编制,应将成果相关内容纳入法定规划,为了保障城市设计的有效实施,衔接法定规划的组织、编制、审批和实施各个阶段,规定了“城市设计的编制应与同一层面的法定规划同步推进。经提炼的城市设计核心成果纳入相应法定规划,作为法定规划的一部分一并审批”。其中部分内容作为规定性内容,部分内容作为引导性内容。

而针对已编制法定规划的地区城市设计如何实施,如果将其内容纳入已审批的法定规划,则面临修改法定规划的难度和周期问题。考虑到既要保障法定规划的完善性和严谨性,同时又不会对现有的规划实施秩序造成太大影响,《规程》给此情况下的城市设计编制预留了两个方面的操作弹性:一是对是否单独编制城市设计不做统一规定,交由所在地县级以上人民政府根据当地城市建设和规划管理的实际需求、动态情况来定夺;二是单独编制的城市设计成果是否纳入同一层面的法定规划,也不做统一规定,具体定夺权可交由法定规划原审批机关或该机关同级规划主管部门定夺。如需纳入法定规划,应依照法定规划修改的法定流程进行;如不纳入的则可以作为技术性文件,指导下一层次城市规划或建筑设计方案的编制(图6)。

#### 5 体现新疆不同地域和地区的特色

新疆幅员辽阔,地域特色鲜明,不同地域的历史文脉和自然资源差异巨大,不仅塑造了各个城市的“人、地、物”显性形态,也形成了包括经济、历史、文化、社会习俗等因素在内的隐性形态。因此编制城市设计应当深刻解读所在地域的独特性,将空间和地域文脉相结合,实现城市文化的延续、资源的保护,才具有高于物质层面的文化和精神的属性,体现城市独特的内涵和个性。

总体规划层面的城市设计,要从城市总体层面充分考虑如何凸显城市的特色,包括水资源的合理利用,少数民族文化的传承,干旱地区建筑特色的体现、植物造景的特征等。同时新疆幅员辽阔,南疆北疆不同地域自然环境、城市肌理、空间形象、整体面貌之间差别巨大,因此本《规程》对不同地域的城市提出了分类引导要求,将自治区所有市、州分为天山北坡地区、天山南坡地区、南疆三地州、北疆北部地区和兵团城市,并对不同地区的城市提出设计要求。

比如兵团城市的城市设计就提出了应注重兵团历史建筑的保护、纪念性场所的建设,与垦区绿洲景观有机结合,充分利用好林、田、渠、路等绿洲景

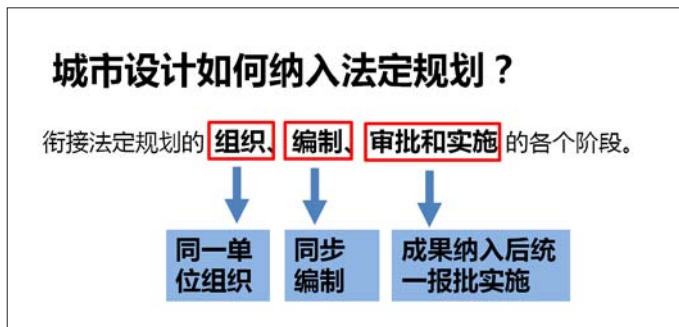


图6 城市设计与同层次法定规划同步推进  
资料来源:作者自绘。

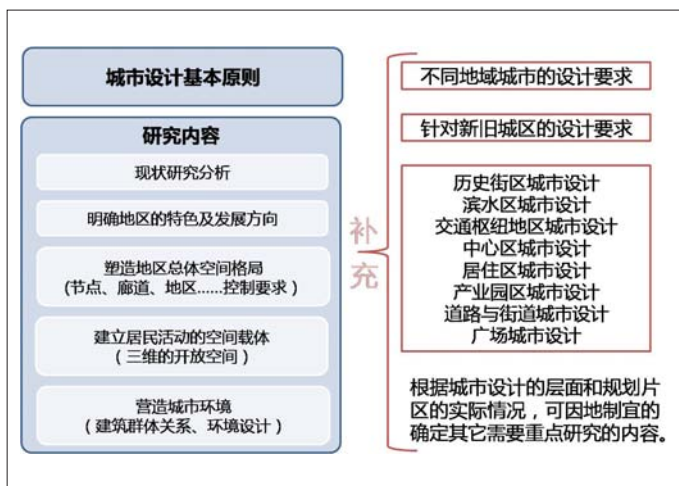


图7 城市设计的基本要求和分类引导要求  
资料来源:作者自绘。

观要素,创造规整有序、开敞大方的景观风貌格局。

详细规划层面的城市设计,针对几种具有代表性的功能区的城市设计提出应重视的问题和编制过程中应提出的特殊要求,以保证城市设计的编制与管控更有针对性。针对相应的功能区,城市设计编制面对的问题也有所不同。比如特意针对新疆当前城市设计的类型对新老城区分别提出了设计要求,针对历史街区、滨水区、交通枢纽地区、中心区等提出了不同的城市设计要求(图7)。

#### 6 建立城市设计工作的公众参与和实施的机制

城市设计关注的是城市公共利益,城市设计方案应体现公平、公信的原则,在编制和实施过程中涉及政府、单位、开发商、社区居民及公众等各个方面的利益,是一个复杂多变的决策和形成过程。因此,如何建立一个开放性的城市设计公众参与机制,保证各个利益群体都在设计过程中拥有自己的发言权以最大化地体现公共利益,也是《规程》编制的重点。

城市设计具有一定的专业性和特殊性,需要制定一个专门的审

查制度,评审制度一般采用议事会议或专家意见书面征询的形式。应组织规划、国土、建筑、文化、社会和经济等方面的专家,建立城市设计专家委员会,作为临时性或固定性的审查机构,进行城市设计方案的技术审查,辅助政府决策。另外,为了满足地方各部门的实际管理需要,有效衔接各专项规划,还应组织有关部门对城市设计方案进行审查。

专家审查和部门审查应通过评审会的形式召开,就所提交的城市设计方案进行论证后作出通过、不通过或要求修改的决定,采用书面“评审意见”的形式明确意见。评审意见是编制单位组织城市设计的调整优化、验收城市设计成果的重要依据。编制单位根据评审意见修改后提交城市设计成果时,评审意见及采纳情况还应作为城市设计成果的附件。

为了保证城市设计的科学性和有效性,规定验收通过、政府批准的城市设计成果,才能纳入法定规划。

城市设计控制作为一项公共政策,必须建立在社会共识的基础上。在城市设计制定的各个阶段,必须包含广泛的公众参与。

城市设计关注的是城市公共利益,城市设计方案应体现公平、公信的原则,在其编制和实施过程中涉及政府、单位、开发商、社区居民及公众的各个方面的利益,是一个复杂多变的决策过程和形成过程,受到各种各样因素的影响。因此,必须建立一个开放性的城市设计公众参与机制,这一机制应该保证政府、组织、开发商和公众都有发表自己意见的机会,以各种形式听取公众意见,在最大程度上体现公众利益。尤其是在少数民族地区和多民族聚居地区的城市设计过程中,应通过各种方式,充分征求和听取各族人民的意见、建议,提高公众参与度,鼓励当地民族干部和群众的全过程广泛参与。

城市设计的公众参与,应参照《中华人民共和国城乡规划法》中第二十六条有关“公众参与”的规定执行。《中华人民共和国城乡规划法》第二十六条中规定:“城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。公告时间不得少于三十日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见,并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。”

## 7 规范城市设计的内容成果

在城市设计的成果要求上,为适应当今设计市场情况,同时保证城市设计成果易于管理,将城市设计的成果分为城市设计研究报告和城市设计导则两部分(图8)。

城市设计研究报告是指独立成册的城市设计成果,包括文字说明和必要的示意性图纸,可根据具体情况灵活制定成果内容,宜采用图文混排的模式,阐述城市设计的研究过程和设计内容,《规程》对其内容不做具体限定,以发挥设计师在具体城市设计实践中的主观

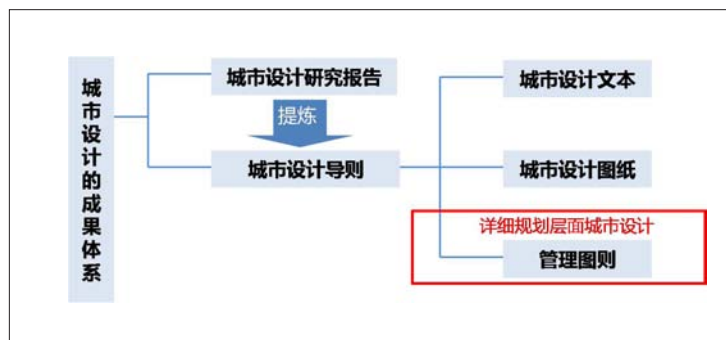


图8 城市设计的成果体系  
资料来源:作者自绘。

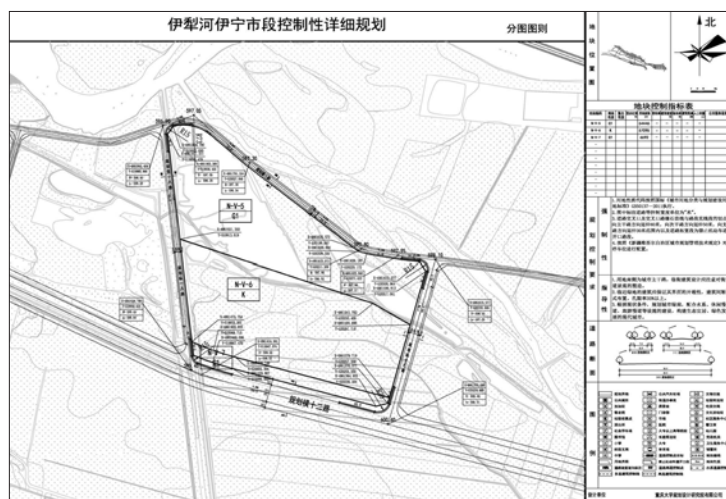


图9 管理图则的控制内容  
资料来源:伊犁河伊宁市控制性详细规划。

能动性。

城市设计导则是需要纳入相应层面法定规划的城市设计成果,是在城市设计研究报告内容的基础上进行提炼和归纳的,以文字、图表等方式表达城市设计的总体目标、原则和对策,提出体现城市设计意向的导引体系和实施措施。导则的内容包括文本和图纸,详细规划层面的城市设计还包括管理图则。

管理图则是指以分幅图则的形式将城市设计的管理要求落实到建设地块,设定规定性要素和引导性要素,作为规划管理的依据<sup>[11]</sup>。规定性控制要素一般包括:地块边界、用地性质、用地兼容性比例、地块面积、容积率、建筑密度、绿地率、视廊位置、建筑限高、重要建筑界面位置、公共步行通道走向、高多低层建筑退界、地下空间退界、交通与市政设施控制线等。引导性控制要素一般包括:公共步行通道位置、广场位置、绿化布置、建筑风貌、重要建筑界面设计要求、天际线控制原则、标志性建筑的位置、高度和体量、开放空间分布、驳岸形式、道路和街坊的标高等(图9)。

## 8 实践、总结与展望

《规程》发布后,自治区住建厅要求正在进行的8个城市设计试点项

目按照规程的内容要求对现有项目成果进行优化完善。根据试点项目完成的最新情况,针对《规程》在各试点实施过程中的一些共性问题,对今后的城市设计工作提出以下建议。

#### (1) 落实“以人为本”

城市设计不仅要关注“物”,更要关注“人”。把人的活动作为设计的根本出发点,关注人对空间环境的感知以及对城市空间的使用要求。在完成空间结构的理性规划的基础上,加强对空间使用的感性设计。

#### (2) 坚持“生态优先”

新疆生态环境整体相对脆弱,城市设计过程中对于山林水体等自然资源的“保护修复”要先于“开发利用”。不仅要有生态保护的设计概念,更要有落实到空间上的生态保护措施和具体的生态技术研究。

#### (3) 突出城市设计目标的“地方特色”

城市设计要加强对气候特征、自然风貌、历史遗迹、民族风俗等地域特色的现状调查以及对城市发展过程中主要城市问题的现状分析,以此作为支撑依据,提出具有针对性的城市设计目标。根据地区特色营造的需要,制定重点设计的内容。

#### (4) 注重城市设计的“控制引导”作用

从总体的结构规划到具体的形态设计过程中,城市设计需要起到的作用是引导和控制城市向更高质量的空间环境和更具魅力的城市形象发展。通过确定原则性的设计内容和指标性的控制要求,引导城市建设能够具体落实最初的规划愿景。

#### (5) 加强城市设计成果的规范化表达

总体规划层面的城市设计和详细规划层面的城市设计在成果表达上的主要内容和设计深度要有所差别。总体规划层面的城市设计要规范重点地区的详细设计成果,详细规划层面的城市设计要规范城市设计引导图则的具体编制。

《规程》的编制,是在新时期城市建设和规划工作对城市设计更为重视的背景下进行的。通过赋予城市设计明确的法定地位,规范城市设计的编制标准和管理制度,加强城市

设计与相关法定规划层次的有序衔接。另一方面,针对新疆独特的地域风貌和差异化的城市特色,提出了具有新疆特色的城市设计原则和分类设计引导,保证了城市设计的灵活性。

随着《规程》在自治区的深入推广,落实到各地州的规划建设之中,以及城市设计实施类型的扩展丰富和城市不同阶段发展需求的变化,需要在实践中不断补充完善城市设计的工作方法,提高城市设计的水平。

### 参考文献 References

- [1] 新疆维吾尔自治区住房和城乡建设厅.新疆维吾尔自治区城市设计技术规程[M].北京:中国建筑工业出版社,2015.  
Department of Housing and Urban-Rural Development in the Xinjiang Uygur Autonomous Region. Technical urban design regulations of Xinjiang [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015.
- [2] 赵光育.避免千城一面需完善城市设计管理[N].人民政协报,2016-04-11(5).  
ZHAO Guangyu. To avoid the thousand city side, we need consummating design management[J]. People's Political Consultative Conference reported, 2016-04-11(5).
- [3] 秦军.加强城市设计,提升城市品质[J].北京规划建设,2016(2):116-119.  
QIN Jun. Strengthening urban design and improving urban quality[J]. Beijing Planning and Construction, 2016(2): 116-119.
- [4] 姜梅,姜涛.武汉市城市设计核心管控要素库研究[J].规划师,2017(3):57-62.  
JIANG Mei, JIANG Tao. Key elements control in urban design, Wuhan[J]. Planners, 2017(3): 57-62.
- [5] 林颖,李梦晨,柳应飞.美国城市设计实施体系及其启示——强化城市设计的诱致性实施路径[J].规划师,2017(5):143-149.  
LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. American urban design implementation and its enlightenment[J]. Planners, 2017(5): 143-149.
- [6] 石春晖,赵星烁,宋峰.基于规划委员会制度建设的城市设计实施路径探索[J].规划师,2017(8):44-50.

SHI Chunhui, ZHAO Xingshuo, SONG Feng. Approach research on urban design implementation based on the urban planning committee[J]. Planners, 2017(8): 44-50.

- [7] KANAMO M, HEALTH T, OC T 著.城市设计的维度[M].冯江,袁蓁,万谦,等译.南京:江苏科学技术出版社,2005:30-42.  
KANAMO M, HEALTH T, OC T, et al. Dimension of urban design[M]. FENG Jiang, YUAN Yue, WAN Qian, et al, translate. Nanjing: Jiangsu Science and Technology Press, 2005: 30-42.
- [8] 张艳明.基于中国现行城市规划体制的城市设计再思考[J].地域研究与开发,2010(5):17-21.  
ZHANG Yanming. Re-thinking of urban design based on China's current urban planning system[J]. Research and Development in Geography, 2010 (5): 17-21.
- [9] 田宝江.城市设计、城市规划一体论[J].城市规划汇刊,1996(4):48-49.  
TIAN Baojiang. Urban design & urban planning integration[J]. Journal of Urban Planning, 1996 (4): 48-49.
- [10] 田宝江.总体城市设计理论与实践[M].武汉:华中科技大学出版社,2006:27-28.  
TIAN Baojiang. Overall urban design theory and practice[M]. Wuhan: Huazhong University of Science and Technology Press, 2006: 27-28.
- [11] 周建非.精细化管理模式下城市设计和附加图则组织编制的工作方法初探[J].上海城市规划,2013(3):91-96.  
ZHOU Jianfei. A preliminary study on the working method of urban design and organizational programming of additional plans under the fine management mode[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(3): 91-96.