

城市设计实施管理的典型模式比较及启示¹

唐燕

【摘要】美国的“土地使用分区制”和英国的“自由量裁式规划许可制”是世界上典型的两种城市规划管理体制，与之相对应的城市设计管理模式也具有相当的代表性。因此论文以英美两国为例，通过对其城市设计发展、制度环境约束、城市设计管理模式的比较分析，探讨不同背景下城市设计实施管理的经验及对中国的启示。文章剖析了当前我国城市设计管理的特点和不足，提出通过强化“过程”管理和“诱导”机制来完善我国城市设计运作、推进社会多元对话和提升设计管理实效的方法和途径。

【关键词】城市设计；实施；管理；制度；过程；诱导

我国的城市设计运作面临十字路口（王建国，2012），其中“实施”一直是困扰我国城市设计纵深发展的门槛性难题。在各种类型和尺度的城市设计编制项目如火如荼开展的同时，那些美好的城市设计构想到底能在多大程度上指导和影响城市建设？设计成果如何从“纸上谈兵”走向“立竿见影”？城市设计的全过程，包括总体策划、设计组织、实施执行和运作维护等多个阶段（刘宛，2006），怎样才能实现从“编制”到“管理”、从“技术”到“制度”的衔接和跨越（王世福，2005）？——这无疑当前我国城市设计实施研究的重要课题。

发达国家积累的许多运用城市设计来引导和控制城市建设的经验，对我国具有很强的参考和示范价值。在经历了1990年代的启蒙引进、2000年代的实践探索、2010年代的成熟稳定之后，城市设计在我国的运作已经积累了30多年的经验。因此，我们需要在借鉴和学习国际经验的基础上，回顾和反思我国城市设计实施管理的路径与成效，从而提出有针对性的优化方法和完善途径。由于“各国对土地利用与开发管制的基本体制不同，以及各国国情与社会发展背景亦不尽一致，以至发展出个别不同的都市设计实施方式”（林钦荣，1995）。美国的“土地使用分区制”和英国的“自由量裁式规划许可制”是世界上典型的两种城市规划管理体制，与之相对应的城市设计管理模式也具有相当的代表性。所以，本文以英美两国为例，通过对其城市设计发展、制度环境约束、城市设计管理模式等的比较分析，探讨不同背景下城市设计实施管理的途径及对中国的启示，进而提出我国城市设计实施管理的改进措施。

1. 制度环境下的英美城市设计管理模式比较^①

¹ 本文为清华大学自主科研计划资助项目（编号 2012Z02121）成果。

1994年的《建成环境》杂志中刊出了一幅漫画（图1），用来描述英国城市设计控制与欧洲其他国家不同。这幅漫画也正好反映出英国与美国城市设计管理的主要差异：英国的城市设计管理准则往往没有直接告诉开发者究竟什么样的设计能够获得许可，许可与否主要由管理者依程序进行裁定，这种“自由量裁（discretion）”使得英国城市设计的实施管理是弹性、模糊的；美国的城市设计准则常常会清晰（甚至量化）地表明满足什么条件的设计就是可建造的，因此开发者可以对此提出有针对性的规划设计议案从而快速获得审批。在这种情况下，英国城市设计管理中的自由量裁权一直是颇具争议的话题，它使得城市设计控制太过灵活；而在美国，过于固化的城市设计准则常常被抱怨为创造性设计的抑制因素。因此库伦沃斯（Cullingworth）指出，两者目前的改进目标都是朝对方的方向上迈进一步，“美国是朝向更高层次的自主决定型控制，而英国在20世纪80年代的发展方向则是减少管理控制和实行某种区划”^②。



图1 两种典型的的城市设计实施管理模式（左：英国，右：美国与欧洲其他各国）

（资料来源：John Punter. Design Control in Europe. Built Environment, 1994, 20(2): 86）

1.1 美国的的城市设计实施管理：与区划相结合

1893年始于美国的城市美化运动被认为是现代城市设计的起源。美国是一个多元化的联邦制国家，城市建设工作主要由地方政府负责。虽然美国各州乃至各个城市的城市规划体制和城市设计操作方式并不相同，但总的来说，城市设计技术性地介入区划是美国城市设计管理最显著的特征。城市设计管理与区划相结合，无论对于城市设计还是区划本身的发展都是非常有益的举措：一方面城市设计可以借助区划的法定地位来引导和管理城市建设；另一方面，僵化的区划也会因城市设计要素的加入而变得更加灵活、弹性和积极。概括起来，美国的的城市设计实施管理是“以设计审查制度为核心，以设计导则为方向与依据，以区划法为依托”的管理模式，城市设计与区划相结合的途径主要有以下三种：

（1）**城市设计要求纳入区划法规文件中**。纳入城市设计规定之后的区划条例，不仅控制土地的使用性质、开发强度等传统要素，同时对开发的形式和品质进行综合管理。城市设计作为区划条例的组成内容，会对城市土地开发和空间设计提出相应的要求，涉及建筑高度、建筑体量、街区尺度、风格形式等诸多内容，甚至包括屋顶形式、墙面处理、植物配置和雨水径流等

细节规定。

(2) 在区划控制体系中加入城市设计审查制度。70年代以来，作为城市设计控制的主要手段，强制性的设计审查经常被纳入到美国区划条例的执行程序当中。在规定的地区内，只有通过了城市设计审查的开发议案才能取得相关部门发放的建筑执照。设计审查包括申请预备会、申请、审查、审议、裁决等程序(高源, 2006)，它是区划法的一部分，区划条例中会有专门的章节来说明审查的范畴、程序和依据等内容(图2)。设计审查作为区划的一个重要拓展接口，将许多不可量化的控制因素引入到法定规划控制体系当中。

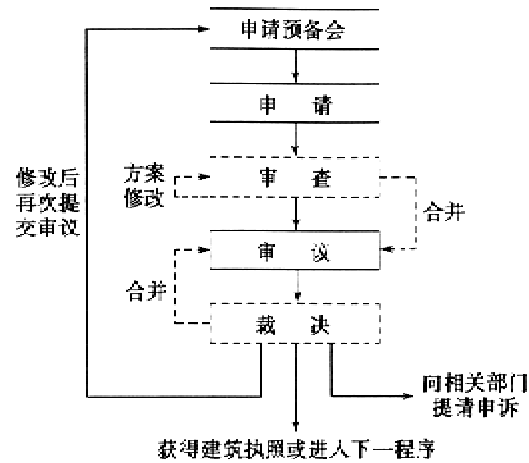


图2 美国城市设计审查的主要流程

(资料来源: 高源. 美国现代城市设计研究. 南京: 东南大学出版社, 2006: 32.)

(3) 颁布独立的约束性的城市设计政策与导则。通常，这些政策与导则还是会与区划紧密结合，区划条例会给出有关它们适用范围、目的作用、使用流程等的章节说明。由于设计导则大多体现的是一些弹性原则，因此与强调硬性规划要求的区划条例相辅相成，形成对城市空间环境既控制又引导的双重机制。政策和导则可以涵盖全市、局部地区和地段等不同层次和尺度。

1.2 英国的城市设计实施管理：逐步渗入法定城市规划体系

与美国地方政府主导城市规划管理的状况不同，英国的城市规划行政体系表现出很强的中央集权特征。以“自由量裁”为特征的“规划许可”制度是英国城市设计运作的重要依托，城市设计实施管理主要通过设计控制的审查体系来实现，对申请开发案的城市设计审查是保障城市空间环境品质的重要手段。综合来看，英国城市规划体系的基本特征对于城市设计活动的开展具有决定性的影响，城市设计的运作实施主要采取以下方式：

(1) 逐步融入法定规划的城市设计政策和导则。英国早期严格执行的城市设计控制与引导主要集中在历史保护区内，80年代以来控制范围逐步扩展到城市其他地区中。城市设计范畴从传统的视觉艺术考量向公共区域的环境创造转变，城市设计政策也渐渐渗入到法定规划体系内。一些地方政府开始制定各类城市设计导则乃至整体性的城市设计策略，并将其作为颁发规划许可证的考量内容(图3)。国家的“规划政策指引(PPG)”中增加了对城市设计管理的支持说明，法定的“结构规划(Structure Plan)”和“地方规划(Local Plan)”，两者可以整合为“发展规划(Development Plan)”，也融入了如设计区域、开发控制强度、设计区标准形

式控制等诸多城市设计规定。此外，补充性规划（Supplementary Plan）还可以具体针对特定地区或某个专项设定城市设计要求和开发建议，在设计导则和开发概要的制定方面扮演着重要角色。

(2)自由量裁为特征的规划许可制度与城市设计审查。根据英国规划法规的规定，“法定的地方规划只是作为开发控制的主要依据而不是唯一依据，开发活动与地方规划相符合并不意味着能够获得规划许可”（唐子来,李明, 2001: 3-5）。因此规划许可证的颁发会考虑开发项目的特定情况、具体的规划条件和设计要求等，由规划委员会综合评价各方情况得出最终许可结果，这其中包括对城市设计内容的评价和审查。出于对公众需求和多元利益的尊重，在规划许可的申请与审议过程中，设计方案和其他团体及邻居对该申请案的意见需要一并提交，作为地方规划局审查的参照。

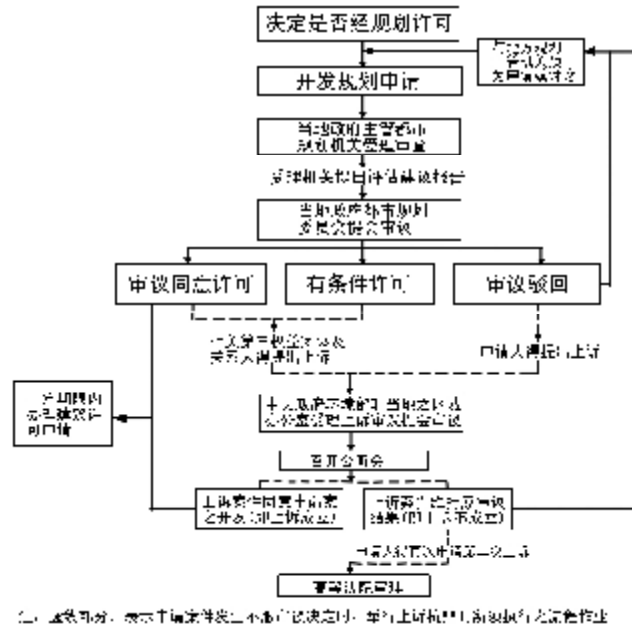


图3 英国规划许可中的开发管制审议流程图

(资料来源: 林钦荣. 都市设计在台湾. 台北: 创兴出版社, 1995: 18.)

对比英、美两国的制度环境和城市设计实施管理的特点不难发现，发达国家的城市设计活动通常结合国家已有的城市规划体系，借助“正式”与“非正式”的制度约束运作实施，城市设计导则、城市设计审查和规划许可是落实城市设计控制最强有力的工具：

- I 在地方分权、土地私有、权力制衡的美国，城市设计的实施管理主要依托具有法律效力的区划得以实现，这可以视为城市设计的“规定性”管理；
- I 在以中央集权为主、土地开发权国有的英国，城市设计策略的实现依赖于具有自由量裁特征的设计审查，通过“自上而下”与“自下而上”的互动管理过程贯彻执行，这可视为城市设计策略指导下的个案式“量裁性”管理。

2. 我国城市设计实施管理的现行模式与主要途径

我国以公有制为基础，中央集权与地方分权相结合，经济正处在逐步市场化的转型阶段，

规划管理主要依赖行政审批，即通过颁发以法定规划为依据的行政许可管理城市建设，城市设计的实施管理还处在一种缺乏法律规定和依据的“非法定”状态中（表1）。

表1 中、美、英三国城市设计运作特点及制度环境比较

| 内容 | 美国 | 英国 | 中国 |
|---------|--|--|--|
| 国家、政治体制 | 联邦制 民主共和制 | 合众国 君主立宪制 | 单一制 人民代表大会制 |
| 法律体系 | 判例法系 已有的法庭判决将影响和决定未来案件的判决。法律推理主要是类比推理。 | 判例法系 已有的法庭判决将影响和决定未来案件的判决。法律推理主要是类比推理。 | 大陆法系 法律条文和法律规范是法庭判决的根本依据。法律推理主要是演绎推理。 |
| 经济环境 | 市场经济。新自由主义思想盛行，反对政府对市场的过度干预。 | 市场经济。反对政府对市场的过度干预。 | 从计划经济向市场经济过渡的转型时期。 |
| 行政管理结构 | 地方政府具有处理地方事务的主要权利。行政管理主要分三级：联邦政府——州政府——市政府。 | 中央集权的规划行政体制，地方拥有具体规划管理权。行政管理主要分三级：中央——郡政府——区政府。 | 中央集权与地方分权相结合。行政管理主要分三级：中央政府——省政府——市政府。 |
| 土地开发利用 | 土地所有权、使用权个体私有。 | 土地开发权国家所有，所有权个体私有。 | 土地所有权国家、集体所有，使用权可通过不同途径转让为个体私有。 |
| 城市规划体系 | 城市规划活动由联邦、州、市等几个层次构成，但主要由州和自治市负责。城市规划的行政体制和职能在各个州，甚至州内各个自治市均不相同。 | 由中央统一管理的城市规划体制，城市建设要遵循法定规划及其他补充规划，地方管理服从中央要求。 | 在遵循国家、区域规划要求的情况下，由地方具体开展城市规划的编制和管理工作，实现城市规划从中央到地方的管理。 |
| 城市规划编制 | 以区划为核心，主要包括： (1)综合规划（Comprehensive Plan） (2)区划条例（Zoning） (3)土地细分（Subdivision） (4)场地布置（Site Planning） | 法定规划（Development Plan）的二级体系： (1)战略性的结构规划（Structure Plan） (2)实践性的地方规划（Local plan） | 城市规划分为两个阶段： (1)城市总体规划（部分城市还需编制分区规划） (2)详细规划（控制性详细规划、修建性详细规划） |
| 城市设计管理 | 法规性控制： 区划审查形式为主，土地细分、场地布置审查为辅；结 | 自由量裁式的规划许可： 主要通过开发许可中的有条件许可实现，基于个案 | 城市设计管理非常薄弱： 主要依靠法定规划和“一书两证”的设计审查来实现。 |

合区划的城市设计审查。 的设计审查程序。

| | | | |
|--------|---------------------|-------------------|----------------------------|
| 公众参与情况 | 注重公众参与及民主决策的法定程序要求。 | 注重公众参与及民主决策的程序要求。 | 尚处在起步阶段，城市设计的公众参与未有法律程序保证。 |
|--------|---------------------|-------------------|----------------------------|

(资料来源: 唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境. 北京: 建筑工业出版社, 2012: 96-98.)

城市设计的实施在我国通常可以分为两类, 即“建造型”和“管控型”。前者和修建性详细规划、建筑群设计等的落实具有某种共通之处, 是一个不断细化设计蓝图直至施工建造的过程。它通常包括一些具体的中小尺度城市设计(如上海静安广场和西安钟鼓楼片区设计), 大型的公共开发(如北京奥运公园和上海世博园), 以及其他特殊的实施型项目(如上海安亭新镇建设)等。而类似北川灾后重建这种短平快、自上而下为主的 城市设计项目的实施也可以归结到这种类型中(朱子瑜等, 2011)。但是对于更多的城市设计来说, 设计本身是从城市三维空间的舒适、美、可持续性角度出发, 探索建立一个可以指引城市建设的长远框架, 以引导城市在该框架设定的看不见的“网”中健康、积极、美好及有特色地发展。对于后面这种“官控型”的城市设计来说, 现行的实施途径主要有以下三种:

(1)全方位多层次的“体系管控”:

这是新世纪伊始, 一些学者对城市设计管理所持的观点, 他们建议建立一个与城市规划各个阶段相对应且相对独立的一整套城市设计管理体系(刘宛, 2003; 扈万泰, 2002等), 从而全方位、法定化地实现城市设计的整体运作。这种“大动干戈”的“体系管控”设想, 在当前城市规划管理的制度体系下面临着必要性和可行性的双重挑战, 深圳市率先开展的此类实践探索并没有得到很好的落实(图4)。

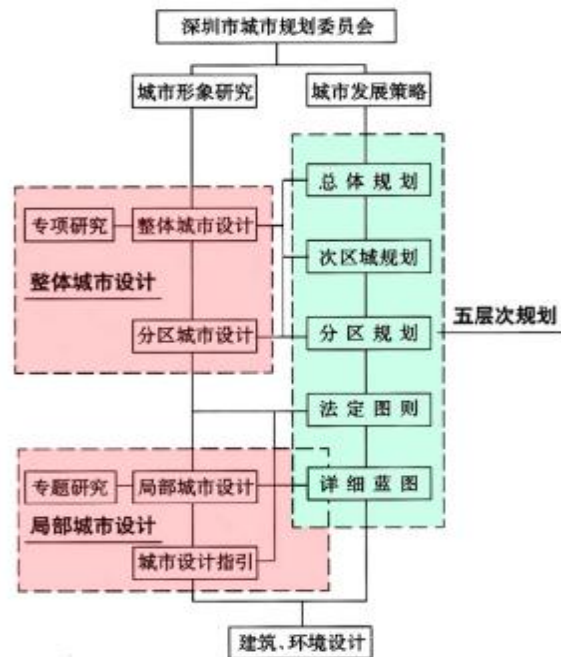


图4 深圳市城市设计体系框图

(资料来源: 深圳市规划国土局, 深圳市城市规划设计研究院城市设计研究所. 深圳经济特区整体城市设计研究报告, 1998.)

(2) **依托法定规划的“设计控制”**：城市设计编制结合法定规划开展，以及将城市设计内容纳入总体规划和控制性详细规划中，借助法定规划的实施来加以落实的做法简单可行，在我国各地都很常见，特别是结合控规编制和实施的城巿设计大行其道。这与美国“规定性”的城市设计管理具有某种相似性，可以概括为“设计控制”导向的城市设计实施。

(3) **结合“一书两证”的“许可管理”**：强调通过“一书两证”的管理来落实城市设计的做法，其实质是推行一种基于建造理念的、“规划许可”导向的城市设计实施方法，同英国的“量裁性”城市设计管理思路相近，这种做法成效比较显著，但对管理人员的素质提出了很高的要求（图5）。

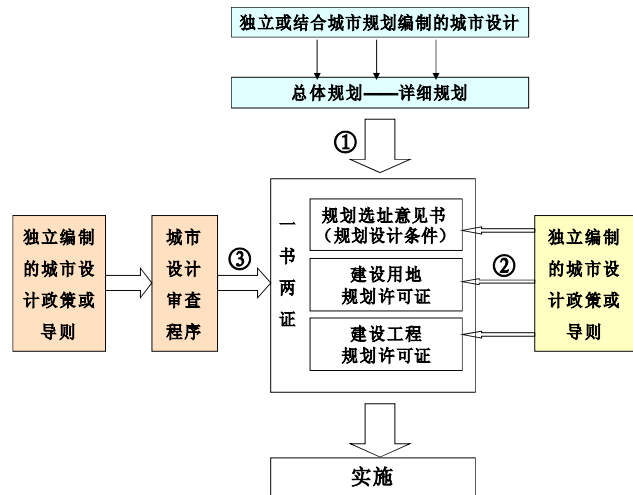


图5 结合一书两证的城市设计实施管理

（资料来源：唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境. 北京：建筑工业出版社，2012: 157.）

3. 强化我国城市设计实施管理的“过程”和“诱导”机制

虽然城市设计在我国已经通过“设计控制”和“规划许可”等途径得到了不同程度的实施，但是通过与国际经验的比较可以发现，我国这种城市设计实施方式存在着诸多不足，如“重产品、轻过程”，“重强制、轻诱导”，因此其未来改革的重点应主要集中在以下两个方面。

3.1 强调城市设计的“过程”管理

我国城市设计的“过程”管理基本还处在空白阶段。“城市设计既是程序也是产物，所以城市设计管理既可以通过程序设定对设计‘过程’施加控制，也可以通过导则对设计‘结果’进行约束。支持程序控制的人们认为，规定好‘设计程序’不仅可以带来更好的设计产品，还能减少对设计导则的需求”；支持产物控制的人们则赞成‘对设计结果进行精细化管理，通过制定严格细致的设计导则才能保证理想设计产品的出现’。^③从英美两国的实践来看，尽管其做法各有侧重，但“过程”和“产物”都应是城市设计管理中不可或缺的组成部分。城市设计实施要既注重过程控制，也要讲求结果管理。在探索我国城市设计管理的“过程”机制的种种努力中，两个关键点分别是“城市设计的公众参与”和“城市设计审查”。

(1) **城市设计的公众参与**。“事后参与”“被动参与”“政府主导”是当前我国规划领域公众参与的普遍特点，因此在城市设计管理中需要明确公众参与的项目类型、参与的程序和方法等，以此提高公众的参与程度、强化公众话语权、促进社会的多元对话——这对于以旧城改造、城市更新为特征的城市设计来说尤为重要，其公众参与的水平及效果可能会直接关系到设计实施的成败。斯多克将能够促进公众参与的各种要素划分为五类，并将之简要概括为**CLEAR**模型（表2）（Gerry Stoker, 2007），它为我们提供了一份如何激励社会各界人士参与规划设计的清单。具体的参与办法则可包括问卷调查与公众投票、听证会与展示会、规划决策机构中的公众代表、持续的市民参与和社区教育机制等。

表2 影响公众参与的CLEAR因素

| 影响公众参与的因素 | 因素如何起作用 | 相关政策目标 |
|-----------------------|--|------------------------------|
| 能够做 (Can do) | 人们需要动用和组织的个人资源（如表达、写作、技术方面的能力，以及使用这些能力的自信心）决定了他们参与能力的不同。 | 能力建设：具体的支持举措和有目标的发展 |
| 喜欢做 (Like to do) | 公众承诺参与离不开对自己作为公共团体一分子的认同感，这是参与的关键所在。 | 社区感、公众参与、社会资本和公众身份 |
| 有能力做 (Enable to do) | 团体和受保护组织的公众基础设施导致参与效果的不同，因为它们创造或者阻碍了参与的机会构成。 | 通过公众基础设施建设，使团体和机构能够引导和推动公众参与 |
| 被要求做 (Asked to do) | 通过要求人们的投入来发动他们参与，这可以取得意想不到的效果。 | 多样化、有吸引力、自发的公众参与计划 |
| 回应做 (Responded to do) | 人们表示愿意进行参与，只要他们的声音能够被聆听。这些声音并非一定要被认同，但要能够看到必要的回应。 | 具有回应能力的公共政策系统 |

（资料来源：Gerry Stoker. *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. 2007. <http://www.ipeg.org.uk>）

(2) **建立城市设计审查制度**。“千城一面”已经成为我国很多大城市的通病，因此在一些条件成熟的城市或地区建立“城市设计审查”制度，既是强化城市设计“过程”管理的重要手段，也能通过为城市建设多一道“把关”来帮助城市环境朝着更具个性特色、更加美好宜居的方向发展。虽然增加决策次数和设计审批步骤会造成项目管理成本的增加，但如果因此可以取得好的开发质量，付出这个代价是值得的。城市设计审查的办法和程序可借鉴来自英国、美国等世界各地的相关经验，并要兼而考虑制度移植的背景适应性和本土化需求。

3.2 加强城市设计管理的“诱导”机制

“诱导”与“强制”是城市管理的两大重要武器，即平时所说的“胡萝卜”+“大棒”。但我国的城市设计实施管理过于强调政府强权，几乎都是以一种“高高在上”的姿态强制性地要求城市建设不可以这样，或者必须要那样，最后经常不能取得预期的效果。“诱导”作为一种激励性措施，旨在通过外界刺激鼓励城市建设和参与者自发地去实现某种被鼓励的做法。随着市场经济的日益完善，研究城市设计管理的“诱导”机制，不仅可以优化城市设计的指引效果，还能为政府减负——通过合理的制度设计将一些事务交由市场管理。城市设计的诱导机制包括很多种类，如资金支持、政策优惠、风险共担、容积率奖励、开发权转移等等。北美各国在这方面开展了很多积极的探索，是我们可以重点借鉴和研究的对象（表3）。

表3 美国城市设计运作激励技术一览

| 名称 | 主要内容与特征 | 适用项目与场合 | 注意事项 | 性质 |
|------------------|-------------------|---|--|--------------------|
| 资 金 策 略 | 经费援助 | 划拨一定数量的公共基金用作项目开发资金 | 以政府投资完成基础设计建设，以此拉动私人投资 | 促进型 |
| | 赋税/租地 价减免 | 降低税率或者免除税收降低或免除国有土地租地价 | 客观上具有良好的公共价值，但由于缺乏明显的利润回报等客观原因，难以对私人开发构成较强吸引力的开发项目 | 促进型 |
| | 信贷支持 | 创造优惠的贷款条件 发行债券，常与税收增值筹资连用 | —— | 促进型 |
| | 赋税增加 | 增加相关税收税率 | 部分与社会投资方向不符、有损于公共利益的开发 | 把握税率增加的幅度，避免引发公众抗议 |
| 开发权转移 | 将限制性地带开发转移至其他地区进行 | 具有保护价值的建筑史迹 无法承载过度开发的城市用地，如绿地、广场、街道、农田、湿地等 | 通过对开发权的暂时持有加强操作可行性 确保开发权转移前后个人收益与社会收益的平衡 | 促进型 + 抑制型 |
| 连 带 开 | 强制性连带 开发 | 将完成相关的附加建设或缴纳金额设定为私人开发的必须条件 | 开发意向过于充足、开发商不愿轻易放弃的项目建设 | —— 抑制型 |

| | | | | | |
|---------|--|------------------------------------|---------------------------|--|-----|
| 发 | | | | | |
| 选择性连带开发 | 如果完成相关的附加建设, 项目可以获得一定的开发奖励 (主要为建筑面积奖励) | 经济增长压力强大而可用土地有限、建筑面积奖励具有相当诱惑力的开发项目 | 设置开发奖励的相关极值/设置附加建设的质量规定 | | 促进型 |
| 协商性连带开发 | 开发商与政府部门通过协商共同确定项目承担的附加任务与因之获得的奖励 | 达到一定建设规模 (建筑面积、建设造价) 或满足特殊条件的开发项目 | 设置开发协定的适用项目/执行严格的开发协定审查程序 | | 促进型 |

(资料来源: 高源. 美国现代城市设计研究. 南京: 东南大学出版社, 2006: 72.)

综上所述, 无论是美国“结合区划”的城市设计管理, 还是英国自由量裁式的“设计审查”管理, 它们都将城市设计与现有规划管理体系进行了科学合理的融合, 从而在已有的制度环境中推行城市设计的运作。我国现行的城市设计实施管理也主要采用了这种思路, 但在过程管理和诱导机制建设等方面尚需不断改革和完善。

注 释:

- ① 详尽内容可参见: 唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012: 77-98.
- ② Cullingworth, 1993; Wakeford, 1990. 转引自, 约翰·彭特著. 庞玥译. 美国城市设计指南: 西海岸五城市的设计政策与指南. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 3.
- ③ 详尽内容可参见: 唐燕, 吴唯佳. 城市设计制度建设的争议与悖论. 城市规划, 2009(2): 72-77.

参考文献:

- [1] Gerry Stoker. New Localism, Participation and Networked Community Governance. 2007.
<http://www.ipeg.org.uk>
- [2] John Punter. Design Control in Europe. Built Environment, 1994, 20(2): 86.
- [3] 高源. 美国现代城市设计研究. 南京: 东南大学出版社, 2006: 32.
- [4] 林钦荣. 都市设计在台湾. 台北: 创兴出版社, 1995: 18.
- [5] 刘宛. 城市设计实践论. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 139.
- [6] 刘宛. 设计管理制度: 促进更加全面综合的城市设计. 城市规划, 2003(5): 20.
- [7] 唐子来, 李明. 英国的城市设计控制. 国外城市规划, 2001(2): 3-5.
- [8] 唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境. 北京: 建筑工业出版社, 2012.
- [9] 唐燕, 吴唯佳. 城市设计制度建设的争议与悖论. 城市规划, 2009(2): 72-77.
- [10] 王建国. 21世纪初中国城市设计发展再探. 城市规划学刊, 2012(1): 1-8
- [11] 王世福. 面向实施的城市设计. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [12] 扈万泰. 城市设计运行机制. 南京: 东南大学出版社, 2002.
- [13] 朱子瑜, 李明. 全程化的城市设计服务模式思考: 北川新县城城市设计实践. 城市规划, 2011(增刊1): 54-60

作者简介: 唐燕(1977年-), 女, 博士, 清华大学建筑学院城市规划系副教授