

# 总体城市设计的意义及景观管理策略探讨\*

## Research on the Significance of General Urban Design and Landscape Management Strategy

张松 ZHANG Song

**摘要** 城市设计是环境品质提升和公共空间维护的有效手段,也是城市景观风貌塑造与管理的政策性工具。讨论城市设计的意义与作用,特别是总体城市设计的目标与任务,在全面介绍日本东京都景观政策和设计实践探索过程、景观规划要点和实务特征的基础上,结合我国城市设计管理实际状况,阐述了健全完善城市设计制度与景观管理政策的基本理念,作为景观风貌管控工具,总体城市设计需要通过立法确立行政地位和管控机制,专业技术人员不应满足于图纸上的方案设计而忽视参与城市社会中的设计行动。

**Abstract** Urban design is an effective means to improve environmental quality and maintain public space, and also a policy tool to shape and manage city landscape. This paper discusses the significance and role of urban design, especially the objectives and tasks of general urban design. On the basis of introducing the exploring process of landscape strategy design management and practical characteristics of landscape planning in Tokyo Metropolitan, Japan, and combining with the actual situation of urban design and management in China, this article expounds the basic idea for improving the policies and mechanisms in the urban design and landscape management, and concludes that general urban design needs to establish administrative status and mechanism through legislation. Professional technicians should not be satisfied with the scheme design on the drawings and neglect to participate in social action through urban design.

**关键词** 城市设计 | 景观政策 | 设计目标 | 东京都

**Keywords** Urban design | Landscape strategy | Design objective | Tokyo Metropolitan

文章编号 1673-8985 (2018) 05-0008-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20180502

### 作者简介

张松  
同济大学建筑与城市规划学院  
教授,博士生导师  
上海同济城市规划设计研究院  
总规划师

近年来,城市设计正成为业界、学界和政界热议的话题。当然,所谓学界主要还是集中在建筑学、城乡规划学等相关学科领域。今天,在国家要求“进一步加强城市规划建设管理工作”,并通过“提高城市设计水平”、“加强建筑设计管理”、“保护历史文化风貌”等手段来塑造城市特色风貌、营造城市宜居环境之后,如何全面提升城市环境品质,尤其是在国家城乡规划行政体制改革正在进行的关键时刻,城市设计管理再次成为众人瞩目的大事。

城市越建越大、建筑越长越高,但城市似乎越来越不“美好”。通过城市设计是否能够

解决城市特色和城市景观风貌的问题呢?这需要切实加强城市设计的理论研究并有序开展设计实践探索。城市设计与其他艺术设计最大的不同就在于它必须面对真实的生活环境,好的城市设计需要考虑满足居民的生活需求、安全需求,以及归属感和幸福感。本文围绕城市设计的意义和作用,特别是总体城市设计的目标和任务展开分析探讨,并结合日本东京都景观政策、景观规划和城市设计管理的实践案例与我国城市设计管理实际状况,就如何建立和完善城市设计与景观管理的制度机制进行粗浅论述。

\*基金项目:国家自然科学基金项目“历史城区辨识、评估及保护设计的相关方法研究”(编号51778428)、“我国砖石建筑遗产的古锈保护研究”(编号51378351)资助。

### 1 城市设计的意义及作用

1956年在美国哈佛大学设计研究生院召开的城市设计会议,是现代城市设计诞生的标志性事件。与会前辈认为:20世纪中叶的知识体系分割了“建造的艺术性”和“规划的系统性”,而“城市设计”作为规划体系的组成部分,是一个特殊阶段,“是城市规划中最具创造性”的阶段<sup>[1]</sup>。

在1956年的城市设计会议上,哈佛大学何塞·路易·塞特(José Luis Sert)指出:“城市设计的核心是人,而这并非限于某些人,而是未来所有的市民,还要与市民一起来创造。”参加过这次会议的日本建筑家横文彦提出,“以哈佛为起点,重视每一座建筑和城市之间联系的城市设计思想被不断普及和接受。另一方面,现代主义建筑被不断接受时,城市会变成怎样呢?”<sup>[2]</sup>。

1980年代,现代城市设计思潮再次传入中国。这其中,美国城市设计大师乔纳森·巴奈特(Jonathan Barnett)在《作为公共政策的城市设计》一书提出的有关城市设计的名言尤其为我们所熟悉,诸如,“城市设计是一个实际问题(City design is a real-life problem)” ;“设计城市而不是设计建筑(Designing cities without designing buildings)” ;“一个良好的城市设计绝非是设计者笔下浪漫花哨的图表与模型,而是一连串的都市行政过程”,等等。

C. 亚历山大等美国建筑学者基于长年的研究探索,发现“那些古老而美丽的城镇,过去和现在都具有明确结构特征,它们按照自身的整体法则发展起来”<sup>[3]</sup>。事实上,二次大战结束后,被称为城市设计的领域,在很大程度上就是对于建筑——特别是现代建筑——目光短浅地关注单体建筑物和景观建筑而缺乏充分处理那种问题的能力的一种回应。尽管城市设计既关注功能也关注美学,但是,这个领域在最近几十年的发展,很可能主要应归于对这样一个事实的正确评价:建筑的审美对象不应该是单体建筑物,而应该是整个街景或景观<sup>[4]</sup>。

今天,在城市设计之外更广泛的设计领域,设计理论家们的共识是:设计师不再是物的而

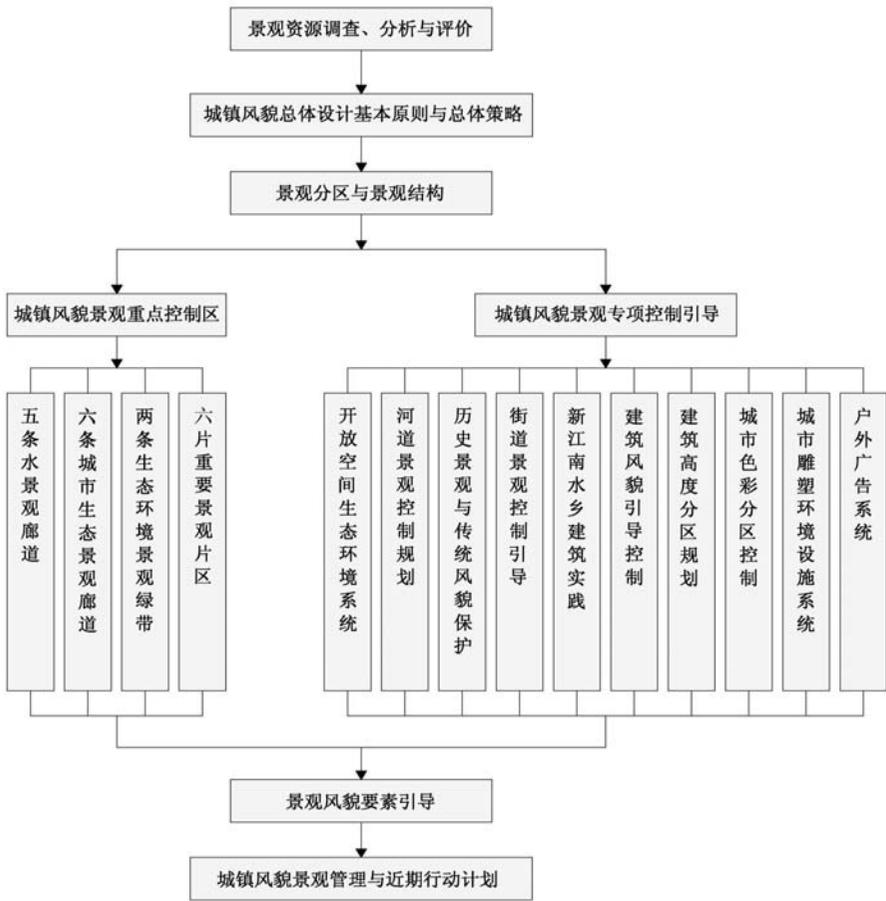


图1 青浦新城总体城市设计框架图  
资料来源:参考文献[6]。

是“环境”的创造者。设计任务是重新构思包围着人们的各种“外壳”,使人们从其在世界中所处位置获得尽可能的满意,以及得到特定品质的生活的可能性不会越来越遥远”<sup>[5]</sup>。而在城市设计方面,创建城市整体性的任务只能作为一个过程来处理,它不能单独靠设计来解决。只有当城市成形的过程发生根本性变化时,整体性的问题才能得以解决<sup>[3]</sup>。

### 2 总体城市设计的目标与任务

在国内近年来的大量城市设计实践案例中,总体城市设计成为其中的重要板块。通过总体城市设计,可以明确城市的环境形象定位,挖掘城市的历史文化内涵,突显城市的景观风貌特色。

笔者曾结合自己参与的数项总体城市设计项目,提出对总体城市设计的基本认识:总

体城市设计应当充分考虑城市景观环境的结构状况、形态格局、历史特征和文脉关系,通过对城市的环境特征的评估,确定城市公共空间的控制和引导要点,重点维持良好的风貌特色和自然景观,努力塑造形成具有时代精神的都市空间形象<sup>[6]</sup>。

总体城市设计,应确定城市景观的空间结构关系并加强规划控制和设计引导,针对重点地区和重要节点,以及景观构成要素规定,可以通过设计导则、图则的形式明确设计引导和景观管理的具体规定。设计导则、图则,可以作为具有可操作性的城市景观控制引导规范。

总体城市设计应当确定城镇风貌总体控制的重点地区和控制导则,对城区主要街道、河道等重要的通道景观进行控制引导,提出规划实施运作机制的相关建议,并将设计导则等落实到规划建设管理过程中。对江南地区城镇而言,

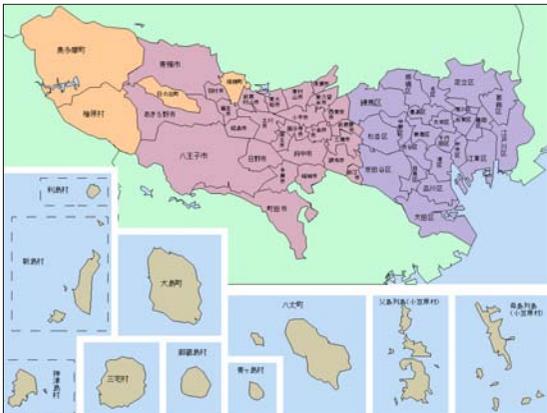


图2 东京都行政区划图  
资料来源: 维基百科。



图3 东京城市形态中的隐藏秩序  
资料来源: 网络地图。

可以从河网水系、绿地景观、开放空间、建筑高度、建筑风格、城市色彩、城市雕塑、广告标识、环境设施等方面进行城市总体设计研究(图1)。

一般情况下,总体城市设计可以分为两大类。一类主要针对新城区,在城市总体规划编制之前或与城市总体规划编制工作同步开展。总体城市设计可以基于地形地貌等自然环境状况、历史文脉关系,以及塑造空间形象的总体构想,可以适当超脱具体的功能布局、用地规模等实际问题,制定出宏观层面的形态设计方案。然后,将总体城市设计成果和主要方案构想,在城市总体规划的形态布局、路网规划和空间划分中充分考虑并吸取其中符合整体发展设想的内容,在总体规划中予以进一步落实深化和细化。

另一类总体城市设计多针对建成区展开,通常会以已有的城市总体规划布局为基础,根据城市各片区的环境特征和特色要素,塑造不同片区的环境空间特色。同时制定有助于城市景观风貌规划管理的城市设计导则,包括街道、河道、重要城市地区的设计管理指南文件等。毫无疑问,在以存量规划为主要取向的今天,所谓总体城市设计应当多为这一类型。这类总体城市设计,实际上就是包含城市景观(城市风貌)管理政策工具和设计指引文件在内的城市景观规划。

### 3 作为管理工具的景观政策:东京案例

#### 3.1 东京都景观行政的历程

东京都的行政辖区规模不大,土地面积



图4 东京都《都市美指引》封面  
资料来源: 笔者收藏扫描。

2 123 km<sup>2</sup>,其中:建设用地占31.4%、道路占11.5%、公园绿地占4.1%、水面占2.3%、农田占4.0%、森林占36.9%、荒野占4.6%、未利用地占1.8%、其他为3.4%。东京都总人口1 375.40万人,其中区部(市区)23个特别区总面积627.57 km<sup>2</sup>,人口947.90万人,中心区人口密度为1.51万人/km<sup>2</sup><sup>①</sup>(图2-图3)。

东京都是日本国的首都,是日本重要的政治、经济、文化中心,是国家“都道府县”行政区划中唯一的“都”(特别市)。在高速经济发展之后,特别是泡沫经济破灭以来,东京都在日本较早地开展了城市景观规划工作。

平成元年(1989年),东京都生活文化局



图5 “城市景观日”纪念研讨会资料册封面  
资料来源: 笔者收藏扫描。

曾制定《都市美指引》(Guide Line),该指引的目的是为了实现“让东京成为美丽而有魅力的城市”这一目标。通过对城市的地域特性、城市文脉的分析,针对东京的城市景观结构,形成美丽城市的重要地区、主要景观要素等做了指引性规定(图4)。1990年,当时的日本建设省<sup>②</sup>设立“城市景观日”,确定每年的10月4日为“城市景观日”。这是推动美丽城市景观创造面向大众开展的具有启蒙意义的活动。第一次“城市景观日”纪念研讨会,迎来众多知名城市规划师、建筑师和高级别技术官僚等人士出席(图5)。

2004年,日本通过了《景观法》,修订了实

注释 ① 东京都相关最新数据和资料来自东京都政府官网<http://www.metro.tokyo.jp/>,由笔者翻译编辑(下同,不再重复标注)。

② 相当于我国的住建部,现在已合并为国土交通省。

表1 东京都景观行政历程一览表

时间	主要事项
1994年3月	制定《东京都城市景观总体规划》
1997年12月	通过《东京都景观条例》（平成9年第89号条例）、《东京都景观条例实施细则》（平成9年第89号规则）
1998年12月	制定《东京都景观形成基本方针》
1999年4月	制定《隅田川景观基本轴 <sup>③</sup> 规划》《一般地区景观形成基本方针》《公共事业相关景观形成基本方针》
1999年12月	制定《玉川上水景观基本轴规划》《丘陵地区景观基本轴规划》
2000年7月	制定《临海地区景观基本轴规划》《神田川景观基本轴规划》
2001年5月	制定《历史性景观保护指针》《国分寺崖线景观基本轴规划》
2003年10月	通过《推进东京雅致街区形成条例》《推进东京雅致街区形成条例实施细则》，开始实行街道景观形成制度
2004年12月	国家《景观法》施行
2005年1月	东京都知事向都景观审议会上提出“未来东京的景观对策方向”咨询要求
2006年1月	东京都景观审议会提出“未来东京的景观对策方向”咨询报告
2006年10月	修订《东京都景观条例》
2006年11月	《东京都景观规划》（方案）第一次听取公众意见
2007年1月	《东京都景观规划》（方案）第二次听取公众意见
2007年3月	修订《东京都景观条例实施细则》，通过《东京都城市景观规划》
2007年4月	《东京都景观条例实施细则》施行、《东京都景观规划》施行

资料来源:据东京都官网资料翻译。



图6 东京千代田区重要景观建筑铭牌  
资料来源:笔者自摄。



图7 东京街道上的传统特色店面  
资料来源:笔者自摄。

施景观法的相关法律。《景观法》的基本理念是：良好的景观是国民的总资产，由地域的自然、历史和文化和人们的生活、经济活动等协调互动而形成，与地域的固有特性密切相关，并有利于地域的活性化发展。因此，对于景观不仅仅是保护，还需要新的创造。

《景观法》明确规定了国家和地方政府维护和塑造各类景观的职责，地方政府可以依据《景观法》制订景观条例和景观规划，划定景观地区限制相关建设行为，并有权对确定的重要景观建筑的外观实施必要的管控（图6-图7）。

事实上，早在1994年东京都就制定了《东京都城市景观总体规划》，1997年制定了《东京都景观条例》及实施细则。在国家《景观法》施行后开始制定新的《东京都景观规划》，2006年11月，规划方案公开听取市民意见。2008年以来，《东京都景观规划》已经过数次修订，2018年8月，再次修订后的《东京都景观规划》已正式施行（表1）。

### 3.2 东京都景观规划要点及特色

《东京都景观规划》是伴随《景观法》施行，以及东京都景观审议会咨询决议而制定的，以《城市规划法》和《建筑基准法》为基本准

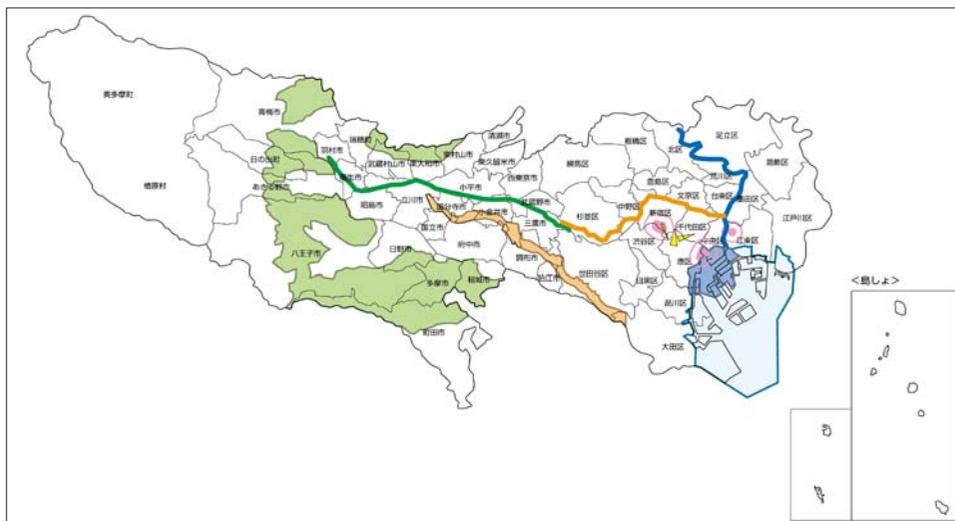


图8 东京景观规划结构图  
资料来源:东京都官网《东京都景观规划》。

则，灵活运用《户外广告条例》等地方条例而施行的具体策略和措施。其目的是通过与市民、企事业单位等的合作、协同努力，形成具有首都风范的美丽景观。

景观规划基本理念为：与市民、企事业单位等的合作形成与首都相称的景观；通过活跃的交流和新产业的创造促进东京更好的发展；通过历史文化传承和新的魅力创造，提升东京的价值。

景观规划主要内容由东京的景观形成、运用《景观法》的新机制、与城市规划相关联的景观策略等部分组成。确定了东京景观形成的3大目标：(1) 自然的复苏，(2) 历史与文化的传承，(3) 促进多样性魅力的发展。东京景观形成的基本方针包括：划定8类景观分区，确定11条景观基本轴，以及景观节点和场所，重点针对大规模开发项目、历史性建筑和公共设施开展景观管控和引导（图8）。

注释 ③基本轴不是轴线的意思，而是指重要的景观系统和构成要素。

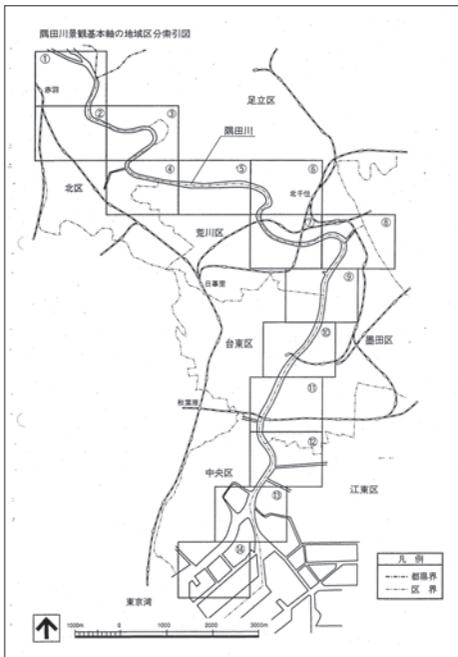


图9 隅田川景观基本轴分区索引图  
资料来源: 东京都官网《东京都景观规划》。

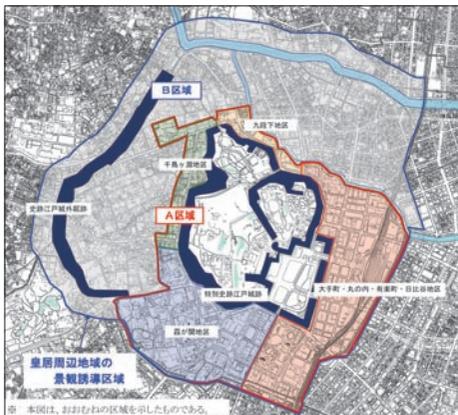


图10 皇居周边地区景观分区引导图  
资料来源: 东京都官网《东京都景观规划》。

《东京都景观规划》既注重总体景观结构的全局性把控,与以往的规划相衔接,同时对城市景观结构性要素、重要景观轴、重点地区和景观节点等有更加精细的引导指引,如皇居周边地区、东京车站地区、临海地区等。对历史性景观,登录保护建筑、景观建筑,古典园林周边地区等制定了专项管控图则(图9-图10)。在空间上,《东京都景观规划》虽然涵盖全部行政区范围,但各区、市、町可以自主编制符合地方特性的地方景观规划,并有效地推进实施。



图11 东京的主要河道景观(二分玉川地区)  
资料来源: 笔者自摄。



图13 东京主要交通道路景观  
资料来源: 笔者自摄。



图12 东京整治后的滨水河道景观  
资料来源: 笔者自摄。



图14 东京整治后的街道景观  
资料来源: 笔者自摄。

### 3.3 景观管理实践的成效及动态

需要说明的是,东京都有城市发展总体规划、国土形成规划,以及文化发展规划等不同类别的规划和政策指南,还有大量的地方性法规来确保相关规划的实施和管理。而且,东京都城市形态最大的特点就在于拼贴性,城市景观最有魅力之处就在其多样性。因此,各区围绕自身的环境特性和文化底蕴开展富有特色的城市设计实践和环境品质提升,前面介绍的相关景观政策和景观规划在各区也有不同程度和方式的开展,并取得了塑造景观和提升品质的良好实效(图11-图14)。

近年来,东京都以2020东京奥林匹克运动会为契机,又制定了一些新的规划。如2015年制定的《“东京文化资源区”构想》,是面向2020年划定的文化产业发展重点地区。这个地区集中分布着众多江户时期的历史遗存,具备文化资源活用和再创造方面的条件。通过设立“东京文化资源区”以实现历史文化资源的保护与活化利用,在2020年奥运会期间可以举办各种各样的文化活动,促进地域文化的国际交流与传播。

2016年制定的《营造市民优先的新东京——东京面向2020年行动规划》,确立了2020年要实现的3大目标。(1) 安全城市:更安全、更安心、更精神的首都;(2) 多样性城市:谁都能生活其中、自由自在的城市;(3) 智慧城市:向世界开放的环境先进城市,国际金融·经济城市。借助2020东京奥林匹克运动会,希望实现传承和传播东京优美的自然环境和独具特色的传统文化的长远目标。

## 4 小结: 比较与借鉴

(1) 早在1973年和1974年,上海就与日本横滨、大阪结为友好城市,但仅从城市结构和形态上看,上海与东京却有更多的相似性。“上海2035”城市总体规划确定了“建设卓越的全球城市”的未来发展目标,着力打造建设令人向往的创新之城、人文之城和生态之城。在对标的全球城市案例中就有纽约、伦敦、巴黎和东京。因此,了解和学习借鉴东京城市设计的实务经验很有必要。东京都通过依法推进景观管理政策和规划机制来实施景观资源管理与环境品质提升,并不是以设计效果图纸

为主要的理想愿景展示或设计理念表达。

正如日本东京大学教授、著名城市设计家西村幸夫在“城市设计思潮备忘录”一文中指出：除开极少数的例外，作为实务的城市设计，像在白色画布上作画一样随意地进行是不可能的。如何评价现存的空间结构与城市历史，必须作为城市设计的第一步。而且，只有寻找与现存城市空间的文脉关系，新的城市设计才会产生作用。从这一层意义上讲，城市设计可以成为好的社会设计的手段<sup>[7]</sup>。

(2) 总体城市设计应当高度关注地方的自然环境特色、历史文化积淀和空间—形态资源优势。而且，还需要发现和关注城市各地区的特性和差异，制定相应的景观规划和景观管理策略。总体城市设计需要在总体层面解决城市特色和景观的结构性问题，对城市的自然景观、文化景观、日常生活等有形和无形的景观资源、环境要素均应给予必要的维护与管理。

历史景观特征是人类与其所在环境长时间相互作用的结果，它也是历史变化过程的结果。文化和历史过程的时间维度是理解景观并对其变化进行管理的关键所在。城市的平面形态往往决定着它的空间形式，它代表着一个城市的成长与演变，也代表着该城市的地理与空间特色，每一个历史悠久的城市都会显示出它的独特性格。这种性格特征是城市在竭力使自身与其所处的世界相适应时的一种特殊表现方式，反映城市与环境之间的关系，是一个社会概念；同时又是城市对所处环境进行探索的品性与本质，是一种精神状态。

近年来，浙江省以及青岛、威海等城市已制定施行城市景观风貌保护管理方面的地方性条例。上海在历史风貌保护方面较早制定了保护条例，但在城市设计管理、城市景观形成与维护管理等方面还没有地方性条例，不利于适应不同地区的环境空间特性，鼓励各方力量有序参与城市精细化管理工作。如何从历史风貌保护转向更加全面的城市景观管理，需要在城市设计实践中尝试和探索<sup>[8]</sup>。

(3) 城市设计应发挥其公共政策的作

用，才能有助于塑造可持续的城市形态和高品质的公共空间。因此，城市景观的形成和维护需要通过立法建立起有效的良性机制。2017年6月1日开始施行的《城市设计管理办法》，对城市设计有如下的表述，“城市设计是落实城市规划、指导建筑设计、塑造城市特色风貌的有效手段，贯穿于城市规划建设管理全过程。通过城市设计，从整体平面和立体空间上统筹城市建筑布局、协调城市景观风貌，体现地域特征、民族特色和时代风貌”（第三条）。据此可见，人们期待的城市设计，其目标依然宏大，任务相当宽泛。“贯穿于城市规划建设管理全过程”的理念，实际上很难让城市设计作为景观（城市风貌）管理的工具上发挥实际作用。城市设计的核心领域在于城市空间的塑造和城市空间质量的提升；可持续的城市环境形态和有个性的高品质公共空间，依赖于城市景观管理政策工具的塑造和维护。

最后，需要指出的是如果“不是将设计仅作为造物的过程，而是将设计理解作为一种持续的、非工具性的理性过程，一种创造性的行为，任何人，设计师和非设计师同样可能参与这个过程”<sup>[5]</sup>。那么，专业的城市设计师如何能够发挥好作用，可能需要更多的努力，既不应该高高在上，也不应放弃技术操守，在利益攸关者（stakeholder）之间的协调能力，是需要在设计实践中不断培养的另一个方面。

参考文献 References

[1] 亚历克斯·克里格, 威廉·S.桑德斯. 城市设计[M]. 王伟强, 王启泓, 译. 上海: 同济大学出版社, 2016.

KRIEGER A, SAUNDERS W. Urban design[M]. WANG Weiqiang, WANG Qihong, translate. Shanghai: Tongji University Press, 2016.

[2] 槇文彦, 松隈洋. 槇文彦的建筑哲学——关于城市与建筑的思考[M]. 赵春水, 译. 天津: 天津凤凰空间文化传媒有限公司, 2018.

Fumihiko Maki, Hiroshi Matsukuma. The architectural philosophy of Fumihiko Maki: thinking of city and architecture[M]. ZHAO Chunshui, translate. Tianjin: Tianjin Phoenix Space Culture Media Co., Ltd., 2018.

[3] C.亚历山大, H.奈斯, A.安尼诺, 等. 城市设计新理论[M]. 陈治业, 董丽萍, 译. 北京: 知识产权出版社, 2002.

ALEXANDER C, NEIS H, ANNINOU A, et al. A new theory of urban design[M]. CHEN Zhiye, TONG Liping, translate. Beijing: Intellectual Property Press, 2002.

[4] 史蒂文·布拉萨. 景观美学[M]. 彭锋, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008.

BOURASSA S. The aesthetics of landscape[M]. PENG Feng, translate. Beijing: Peking University Press, 2008.

[5] 维克多·马格林. 设计问题——历史·理论·批评[M]. 柳沙, 张朵朵, 等译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.

MARGOLIN V. Design discourse: history, theory and criticism[M]. LIU Sha, ZHANG Duoduo, et al, translate. Beijing: China Architecture & Building Press, 2010.

[6] 张松, 镇雪锋. 总体城市设计的实践意义——基于青浦新城案例的分析与思考[J]. 城市建筑, 2011(2): 31-34.

ZHANG Song, ZHEN Xuefeng. Practical significance of overall urban design: analyses and reflections on Qingpu new city[J]. Urban Architecture, 2011(2): 31-34.

[7] 西村幸夫. 城市设计思潮备忘录[J]. 张松, 译. 新建筑, 1999(6): 6-9.

Nishimura Yukio. The memorandum of thoughts on urban design[J]. ZHANG Song, translate. New Architecture, 1999(6): 6-9.

[8] 张松, 镇雪锋. 从历史风貌保护到城市景观管理——基于城市历史景观(HUL)理念的思考[J]. 风景园林, 2017(6): 14-21.

ZHANG Song, ZHEN Xuefeng. From historical features preservation to urban landscape management: based on the historic urban landscape approach[J]. Landscape Architecture, 2017(6): 14-21.