

国内外分层次城市设计指引下的建筑高度管控经验及启示

何善思

深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司

摘要：城市设计管控实城市设计与规划管理衔接的重要桥梁，建筑高度管控作为城市设计管控中重要内容，同时也是城市地域特色体现的重要内容，需要予以重点关注。目前我国城市设计层次较多，不同层次城市设计应发挥对应特点，以有效管控城市建筑高度，避免出现高度失控、人本体验不佳的情况，本文选取国内外分层次城市设计指引下的建筑高度管控内容与机制进行梳理，意在为后续以城市设计为依托、衔接规划管理的建筑高度管控提供借鉴。

关键词：分层次城市设计；建筑高度管控；国内外经验

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.21.015

城市设计管控是城市设计与规划管理有效衔接的重要桥梁，以此可以更好的对城市整体空间风貌、精细化空间品质及人本化空间体验进行引导，管控的力度和重点以及与法定规划的衔接方式则根据城市设计不同层次予以不同程度的偏重。

其中，建筑高度作为城市空间风貌形象与空间体验的重要组成部分，由其所构成的城市整体空间形态意向是协调国土空间自然山水资源、体现城市特色的重要载体，同时也是界定人本空间体验的重要要素。

然而我们目前现行的城市设计经过总体城市设计、片区城市设计到地块城市设计的层层传递，最终落实到法定管理层面的多以刚性的限高指标形式存在，管理较为粗放化，不一定能充分落实城市设计设想。且不同层次城市设计在建筑高度管控方面，也应该通过结合管控内容梳理，发挥不同层次城市设计的作用，以保证建筑高度在总体或片区层面协调国土空间资源特色、在地块层面强调以人为本空间品质体验。同时也需留有一定的弹性，给予多元空间设计落实的可能性。

本文通过梳理当下国内外城市设计在建筑高度管控方面可以发挥不同层级城市设计作用且结合机制保障弹性与专业性的管控经验，为后续依托城市设计、衔接规划管理的建筑高度管控提供一定的借鉴。

一、新加坡分层次城市设计指引下的建筑高度管控经验

新加坡城市规划的三级规划体系为“长期规划-总体规划-发展管控”。

长期规划重点研究长期发展的可能性并提出愿景，拟定长期规划空间结构，并指导未来30-50年的发展，类似国内战略规划与总体规划，对于后续建筑高度管控等重点城市设计管控有指导意义的主要在于空间结构中重要廊道及重要商业商务区节点的划定；

总体规划为详细的法定规划，规定土地用途、开发强度等内容，以及针对长期规划中确定的重要廊道及重要商业商务区节点，划定重点地块进行详细控制规划，包含建筑高度控制等内容，并且后续形成城市设计导则，作为新加坡城市开发控制的重要依据之一，并指导未来10-15年的发展，类似国内的控规或法定图则。其中关于重点片区建筑高度管控内容的制定上主要分为

三类：第一类为通用导则，主要针对居住地块的通用规则，即不同容积率居住地块的建筑限层要求；第二类为地块限高/限层导则，针对大部分重点地块明确限高/限层，其中针对部分改扩建建筑，针对建筑改扩建明确可增加的限高/限层；第三类需要进行详细设计来明确建筑限高的地块，主要分布在沿新加坡河一河两岸及重要城市公园周边地块。^[1]

发展管控主要针对近期需要开发的地块进行具体的细节管控，制定详细城市设计方案，编制发展导图，后续这些地块通过土地竞标的形式出让给开发商，详细城市设计将被转化为详细控制条款和控制图一并纳入土地竞标时市区重建局出具的《竞标技术条款及相关主管部门和公共设施执照持有人条款与要求》当中，并作为开发控制和设计审查的依据之一，类似国内部分城市推进的地块城市设计与地块包装规划管理工作。以滨海湾公园南区详细设计导则为例，关于重点地块建筑高度管控内容的制定上主要分成三个方面，首先，精细化设计重点地块的空间框架，明确未来重要的景观廊道与公共空间及人行界面；其次，在每个开发地块中结合廊道与界面体量形象控制，指定高层、中层、低层区域，创造有层次的天际线；最后，以人的使用为出发，限定临街或临公园一侧的底层建筑高度尺度，以保证人性化尺度的街道空间与公共空间塑造。^[2]

在管控机制保障方面，由新加坡重建局统一负责设计管理与建设管理，其中设有具体负责城市设计编制的部门，即旧屋保留与城市设计署，并设立设计顾问委员会与设计导则豁免委员会，由专业人士组成，进一步把控城市设计导则中的设计条款，以保证其作为政府法定文件的技术合理性。对于一般地块的建筑高度以城市设计导则为核心审查依据，对重要地块需经过进一步设计审查来保证设计合理及与后续实施管控相关的条款合理。同时，为有效确保开发建设符合城市设计要求，如上述发展管控阶段内容，将地块详细城市设计转化为控制条款与控制图，通过重建局审查并随地块共同出让，将城市设计管控条件进一步纳入法定管理流程，将城市设计前端管控与后端建设实施管控紧密结合。^[3]

在新加坡分层次城市设计下的建筑高度管控中，长期规划层面侧重于“定结构”，以指导总体规划进行详细管控的重要廊道、重要商业商务节点片区划定；总体规划层面侧重于“划分区与定导则”，形成城市设计导则政府管理文件，保障城市设计管控的法定化，其中关于建筑高度管控的部分，既给予通则及限高限层的刚性管控，也划定了需进行详细设计予以进一步高度确定的弹性管控地块；发展管控层面侧重于“定详细条件与法定管理流程”，重点结合总体城市设计划定的需详细设计的地块及近期开发地块，进行详细设计，将高度管控细化到地块不同高度分区与人性尺度高度管理上，并形成详细控制条款和控制图随地块出让，将地块详细城市设计与法定出让流程绑定。全过程城市设计与导则的编制与管理中，由重建局及专业委员会共同把控，以保证专业合理性。

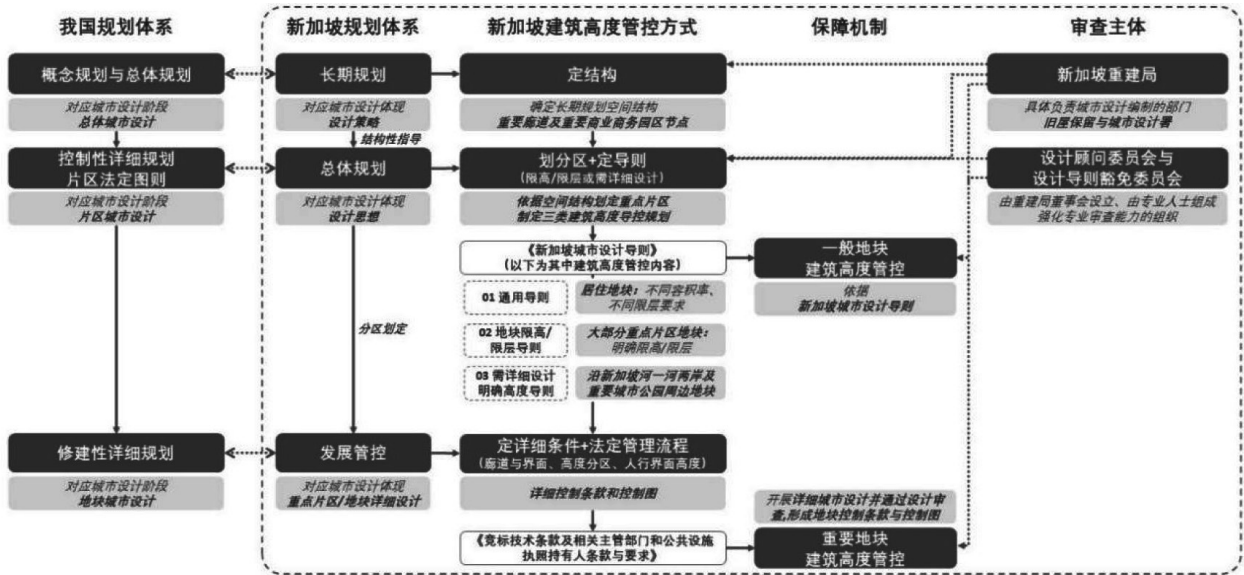


图1：新加坡分层次城市设计指引下的建筑高度管控与保障机制图

二、香港分层次城市设计指引下的建筑高度管控经验

香港建筑高度控制在总体纲领层面、片区法定图则制定层面及具体片区与地块设计审查与实施把控层面层层推进。

在总体纲领层面，《香港规划标准与准则》中的城市设计指引部分（后称“指引”），确立了香港设计方案审核的总体纲领性文件，类似于大陆的总体规划导则。其中关于建筑高度控制部分，“指引”中重点从眺望山体景观的角度，明确建筑高度轮廓与山体背景高度之间的关系，即20%山景不受建筑物遮挡地带，作为最基本的控高要求，对于个别经过社会大众认可的代表性建筑，此要求可以适当放宽，以在适当地点出现“点缀”的效果，但这些建筑不能干扰所有具有意义的山脊线和山峰，也不能影响山脊线在视觉上的美观与连续性。眺望点选择在一些重要公共建筑中，如香港会议展览中心新翼、尖沙咀文化场馆、西九龙填海区的文化艺术区等，明确需保证观看到的山脊线及观景廊道区域范围。同时，“指引”明确需避免海岸边形成“墙壁效应”，滨海地区适宜建设较低矮的建筑组群，较高的建筑物适宜建在内陆地区，这样有助于形成良好的层次关系和视线通廊。^[4]

在片区法定图则层面，遵循“指引”，综合考虑开发等要素，以城市设计思维贯穿始终，确定各个地块的建筑高度/层数限制，将限制条件落入法定图则，且在细则中针对不同开发片区与地块的建筑高度进行刚性与弹性条款制定。

同时在法定图则中划定综合发展区，综合发展区的所有开发需提交申请，在申请过程中针对其地块进行详细建筑高度等城市设计把控，后续通过审查的综合发展区地块规划大纲要求将被列入出让条件，要求中明确建筑高度限高等管控条件，地块图则成为出让条件附图，随土地出让合同同步签订，保证法定效力。

在管控机制保障层面，重点针对综合发展区的建筑高度等内容审查与把控，管理规定要求综合发展区地块详细城市设计须提交总纲规划蓝图（含图纸及指标表）予城市规划委员会审议。在方案审议之前，开发商须收集区议会和市民的意见，与总纲规划蓝图一同提交给

城市规划委员会。如果委员对方案表示认可，则批准此项申请。如委员对方案有疑议，则可以决定对方案的审批进行延期，开发商将按委员会意见进行修改并重新提交方案。^[5]此项专业审查的管控机制，既保证了建筑高度设计等城市设计内容的弹性，同时又保证了设计审查的专业合理性。以前北角邨为例，申请人向规委会提交“十栋住宅方案”，审议认为高度错落有致但间距过小，因此延期申请；后续申请人又提出“九栋住宅与八栋住宅”两版方案，审议认为“九栋住宅方案”空间形态美观且解决了建筑间距问题，决定批准这一方案。目前此项目正在建设中，部分已投入使用。^[5]

在香港的分层次城市设计下的建筑高度管控中，总体纲领层面侧重于“定规则与划分区”，其中规则的制定充分突出香港的“山海特色”，以“观山与滨水”为主要考量要素，制定建筑高度需遵守的“20%观山”与“滨海低、内陆高”的刚性规则，并划定重要视廊影响下的需重点关注建筑高度的区域，但其中也有预留弹性空间，即可存在部分“点缀”节点，但不能破坏管与连续性；片区法定图则层面侧重于“定高度管控与划综合发展区”，其中高度管控基于城市设计指引，针对大部分地块确定限高或限层，部分重点地块区域需进一步通过详细设计确定高度管控条件的，则划定为综合发展区；综合发展区内地块建筑高度等设计管控要素，结合地块详细设计制定规划大纲，并绑定地块出让法定流程，同时在后续开发方案审查中，规定规委会介入审查机制，进一步保证地块建筑高度等实施管控与城市设计要求的紧密结合。

三、国内外分层次城市设计指引下的建筑高度管控启示

结合国内外分层次城市设计指引下的建筑高度管控经验梳理，分别从总体城市设计层面、片区城市设计层面、地块城市设计层面及管控机制保障层面得到如下启示：

1. 总体城市设计层面的建筑高度管控

更关注对应总体框架的划定，突出总体层面对于多要素之间关系系统作用，并作为后续建筑高度详细设计与管控的总体纲领，其重点在于明确的通则性高度规则制定与从视觉形象角度对重点高度管控范围的划定。其

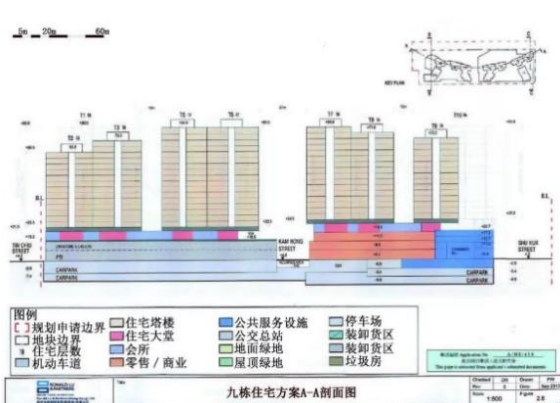


图 2: 九栋住宅方案剖面^[5]

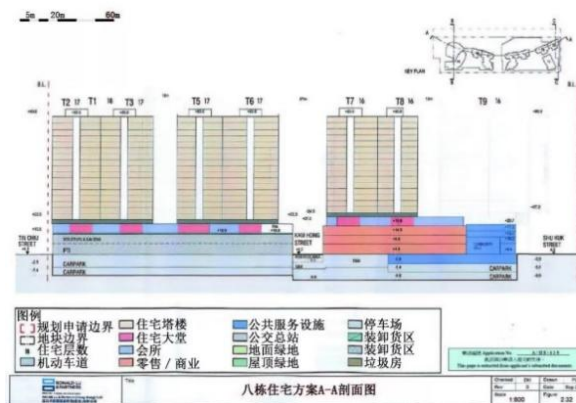


图 3: 八栋住宅方案剖面^[5]

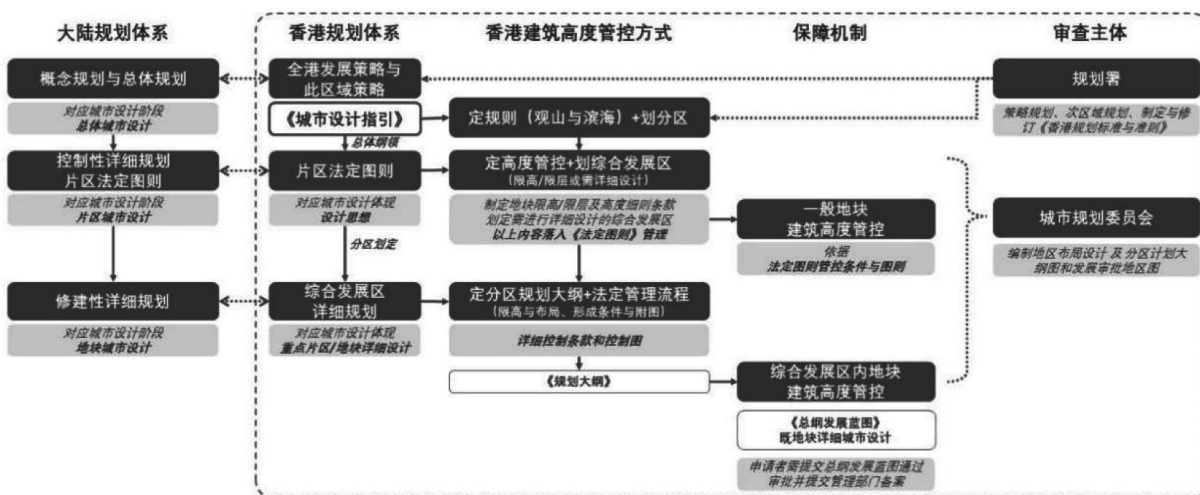


图 4: 香港分层次城市设计指引下的建筑高度管控与保障机制图

中通则性高度规则制定考量要素包含多个方面，包括与建筑功能及地块开发容量的关系，与山、水、公园、景观视廊、历史文化等重要城市特色要素之间的关系，以及城市总体划定的密度分区等；重点高度管控范围的划定考虑要素包括能体现城市形象的重要道路界面和廊道界面，或从观景眺望的角度，通过对眺望点、眺望对象的选择，划定眺望视廊面域，将面域内空间划定为主要进行高度管控的范围等等。

2. 片区城市设计层面的建筑高度管控

在遵循总体城市设计要求的基础上，通过深化设计考量具体的片区内建筑高度管控内容，管控要点注重刚弹结合。其中刚性指标方面，对片区全域或重点地块进行限高指标的制定，并结合地块边界或视廊边界明确划定限高指标管控范围；弹性管控方面，划定需详细设计予以确定建筑高度的重点地块划定，其重点集中在未来可成为展示片区形象的重要地块和重要建筑节点，为避免过严的建筑限高对城市标志形象设计产生影响，则规定在详细设计中予以进一步把控

3. 地块城市设计层面的建筑高度管控

结合地块城市设计，形成附加图则与地块条件，带图则与条件一同出让地块。其中审查地块出让条件的审查主体需由多专业人员构成，以保证审查的全面性与专业性，同时强化公众参与的部分，以保证设计的公平性。

4. 管控机制保障层面

分成技术管控机制与法定审批机制两方面，其中技术管控机制层面，组织专业化的审查小组与审查机制，保证城市设计指引中建筑高度等管控内容设计的合理性。同时设定法定审批机制，促进城市设计导则部分内容转化成法定化的地区设计准则，并与法定规划相衔接时，不仅以指标内容衔接，还需加强附加图则与附加条件衔接的法定化保障机制，以进一步精细化管控重点城市地块，以进一步体现城市特色。

参考文献

[1] Master plan 2019 [EB/OL]. [2023.12.29]. <https://www.ura.gov.sg/corporate>
 [2] Marina South Urban Design Guide. [EB/OL]. [2023.2]. <https://www.ura.gov.sg/corporate>
 [3] 朱震龙, 刘冰冰, 苏茜茜. 新加坡规划编制管理经验及启示[J]. 城市建筑, 2021, 18(20): 10-15+31
 [4] 周瀚. 他山之石: 香港城市设计导则研究[C]// 中国城市规划学会, 杭州市人民政府. 共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(07城市设计). 中国城市规划设计研究院, 2018: 10.
 [5] 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, (06): 69-76