台北市城市设计制度构建经验与启示

Experience and Enlightenment of Urban Design System Construction in Taipei

姜涛 姜梅
Jiang Tao, Jiang Mei

摘要：历经 30 年的发展，台北市已基本构建起一套较为完善的城市设计技术与管理工作并重协同的城市设计制度。本文在梳理台北市城市设计制度演进脉络的基础上，重点介绍了其城市设计准则、城市设计审议两项特色制度工具，并结合信义计划案例分析了其运用与成效。最后，文章从政策目标、配合机制、发展趋势三个方面，总结了台北市城市设计制度的经验启示，并向国内正在力推的城市设计改革推荐参考。

Abstract: After three decades of the development, a relatively complete urban design system which lays equal stress on both technology and management has been built up by Taipei city government. Urban design guidelines and urban design reviews are two distinctive regulation tools in this system. After introducing the evolution of Taipei's urban design system, the paper elaborates these tools and shows their effectiveness with case of Xinyi District. Finally, the paper highlights three aspects of this system which are valuable for reference.

关键词：城市设计；制度；准则；审议；
台北市

Keywords: Urban Design; System; Guideline;
Review; Taipei

在台北市的整个空间规划管理架构中，城市设计^①是一个不可或缺的重要组成部分，它在城市规划和建筑管理之间扮演一个“承上启下”的角色。“创造台北市地域的认同感与城市市民的集体价值，塑造以人为本、关怀人性行为的都市生活环境，促成市民适居的健康环境、提升公共领域的实质设计质量，连系不同专业领域、结合专业性与地方性，发展共同合作的城市发展模式，照顾社会的公平性，维护城市的公共利益，追求台北市经济与未来的永续发展”^{② [1]}，是台北市政府都市设计工作的目标。从 1980 年代历经 30 多年的发展演变至今，台北市已基本构建起一套适应于本土并较为完善的城市设计制度，其中尤以“城市设计准则”“城市设计审议”两项管控工具及其协同为突出。台北市的城市设计制度在以信义副都心为代表的一系列地区开发案中获得良好地运转，并进而推动了高雄、台中等城市乃至整个台湾地区的城市设计制度建立。

1 台北市城市设计制度的演进

1.1 规划母法的“空白”

与大陆《城乡规划法》并未赋予城市设计法定地位相似，台湾的《都市计划法》也全篇未出现“都市设计”一词，部分建筑控制要求如高度、退缩等都在《建筑技术规则》里制定。台湾传统的城市规划只专注于平面化的土地使用，往往抽象而制式^[2]，与地形地貌及气候等因素关联甚少，交通系统中人行空间被忽视，公共和基础设施也只求完成工程设计而不顾都市活动和景观要求，城市面貌倾向均值和单调。台北一度被《孤独星球》旅行杂志描述为全球最丑的城市之一，英国创意城市专家查尔斯·兰德里（Charles Landry）也形容其许多建筑物“没有生命、没有灵魂”。进入 1970 年代，面对台湾经济起飞、城市密集开发和大量公共工程建设的发展态势，如何维护与创造好城市空间环境开发品质，进而吸引跨国

作者：姜涛，博士，武汉市规划编制研究和展示中心，高级规划师。4232274@qq.com

姜梅，博士，华中科技大学建筑与城市规划学院建筑系，副系主任，副教授。jump_jm@126.com

① 台湾的部分规划术语与大陆不同，其“都市计划”相当于大陆的“城市规划”，“主要计划”和“细部计划”相当于大陆的“总体规划”“详细规划”，而大陆的“城市设计”在台湾被称为“都市设计”。本文为便于阅读，除涉及台湾的特定机构与文件名称外，均尽可能使用大陆习惯称谓。

② 摘自台北市都市发展局网站 <http://www.udd.gov.taipei/>。

人才资源和提升竞争力,日益成为一个重要议题。正是从这个时期开始,城市设计开始获得关注,欧美有关规划与城市设计思潮也逐步被引入台湾地区。

1975年台湾“内政部”出台《都市计划定期通盘检讨实施办法》,提出当城市规划通盘检讨时,新市镇、新市区建设地区、旧市区更新地区、名胜古迹及具有纪念性或艺术价值应予保存建筑物的周围地区、高速铁/公路及区域计划指定景观道路两侧1 km范围内等几类地区,应办理城市设计,并纳入详细规划。城市设计的主要内容包括:(1)公共开放空间系统配置及其绿化、保水事项;(2)人行空间、步道或自行车道系统动线配置事项;(3)交通运输系统、汽车、机车与自行车之停车空间及出入动线配置事项;(4)建筑基地细分规模及地下室开挖之限制事项;(5)建筑量体配置、高度、造型、色彩、风格、绿建材及水资源回收再利用之事项;(6)环境保护设施及资源再利用设施配置事项;(7)景观计划;(8)防灾、救灾空间及设施配置事项;(9)管理维护计划^①。这也是后来台北市开展城市设计作业的唯一法源依据。

1.2 城市设计制度初具雏形

台北市城市设计制度的建立,大致分成三个阶段。

第一阶段——信义计划地区城市设计阶段。1979—1981年台北市政府组织编制信义计划区总体规划和详细规划,并在规划说明书中载明“本地区之建筑物设计、景观设计、交通系统设计、广告招牌之设置及天桥、地下道之连接等有关事项,应先经本地区都市设计委员会审查同意后,始得依法申请发照或施工”。为此,台北市

政府成立“信义计划地区都市设计委员会”,并于1982年10月召开了第一次委员会。

第二阶段——扩展至台北市城市设计阶段。经过信义计划区的尝试,为了更好地应对台北市基隆河士林段更新、铁路地下化工程、各大水系整治等其他特定地区的开发管理,市政府于1988年将“信义计划地区都市设计委员会”改组扩大成为“台北市都市设计委员会”,负责全市性城市设计审议范围内的城市设计审议。截止1994年,台北市纳入城市设计审议的范围约占到全市土地总面积的4.2%,依程序完成城市设计审议案件约180余宗。台北市的城市设计审议制度开始正式运转。

第三阶段——整合城市设计审议与土地使用管制审议的阶段。随着申请审议的案件增多,规划部门暴露出人力不足、不够专业、效率低下的问题,迫使政府同业界、建筑师专业团体一起思考可能的改进方向。1990年代初,台北市政府以修订《台北市土地使用分区管制规则》(类似于美国的区划决议,后更名为《台北市土地使用分区管制自治条例》,以下简称《自治条例》)为工作契机,进一步提升城市设计作业的法定地位。在1994年新修订出台的管制规则中,明确规定了市政府得视需要设“台北市都市设计及土地使用开发许可审议委员会”(以下简称“都审委员会”),主要审议下列事项:(1)本市都市计划说明书中载明需经审查地区、大规模建筑物、特种建筑物及本市重大公共工程、公共建筑;(2)依都市计划规定指定为土地开发许可地区之开发许可;(3)经市政府目的事业主管机关核准之新兴产业或生产型态改变之产业,得申请

调整其使用组别及核准条件。《自治条例》还要求市政府进一步细化制定审议范围、管制准则、委员会具体事宜等,并送台北市议会备查^②。据此,台北市政府在2003年颁布出台了《台北市都市设计及土地使用开发许可审议委员会设置办法》和《台北市都市设计及土地使用开发许可审议规则》,前者细化规定了委员会人员、任务、会议组织、简化程序、干事会要求、人员回避、经费等内容,后者细化规定了审议项目范围、申请审议所需资料、审议程序、变更设计的处理等内容。也正是这一阶段,台北市都市发展局下正式成立了都市设计科,并主导完成了《台北市全市性都市设计纲要计划》的研定。

1.3 城市设计制度的完善

在城市设计法定地位及基本审议制度明确后,台北市政府于2000年前后陆续出台了关于公共开放空间、人行陆桥及地下道等多个专项地方法规和技术准则,同时,陆续编制和修订了一批城市副中心、历史地段、滨水地区、交通枢纽和产业园区的城市设计案,逐步构建完善了台北市城市设计的明文规范体系^[3-5]。

但同时,随着城市设计中容积率转移与奖励、都市更新等新增事务的办理,城市设计审议案情日趋复杂化,案件数量也高居不下,特别是近五年来,每年仅经委员会审议的案件平均就达150~200件,审查流程平均每案至少达1.5~2年,屡遭业界不满和指责。台北市都市发展局经多次研议后提出“都审制度应兴应革方案”,其主要方向是:首先,城市设计审议作业应进一步维护公共领域,将重点放在公共建设开发及公共工程案的审议;其次,应缩短审查流程,实行分级分层审议,

① 参见《都市计划定期通盘检讨实施办法》(2015年修订版)第九条。

② 参见《台北市土地使用分区管制自治条例》(2011年修订版)第九十五条。

并以行政审查为主、专家咨询方式为辅；最后，审查的申请材料和结论报告等均应标准化。2015年9月，新修订的台北市都市设计及土地使用开发许可审议委员会设置办法、审议规则正式实施，2016年3月，配套的新审议图件检核表、审议流程图、图件基准表、都审报告书范例，以及审议案件核定后申请变更得免办理变更设计项目一览表等一系列文件也相继出台实施^[6]。

2 台北市的城市设计准则

为了维护优良的公共环境质量与生活空间，并营造地域性的地区特性与风格，首先需要制定城市设计准则（urban design guideline），作为一种空间的基础管控。针对台北市各新开发区、更新地区及其他特定地区的地域文化特性，其城市设计准则一般包括土地与建筑物、开放空间、都市纹理、街道景观、服务系统等管控内容（表1）。

从表现形式上看，台北市城市设计准则常见有以下三种：第一种是经市议会通过的地方单行法规，如《台北市土地使用分区管制自治条例》、《台北市都市设计及土地使用开发许可审议规则》、《台北市建筑空地维护管理办法》等；第二种是地方政府职能部门依据行

政授权颁布的行政命令，如《台北市综合设计公共开放空间设置及管理维护要点》、《台北市都市设计及土地开发许可审议图件检核表》及《台北市都市设计及土地开发许可审议流程图》等；第三种是经都委会审议通过的特定地区城市设计，一般会纳入该地区的详细规划中，同步公告，同步检讨和修订，如《台北市信义计划特定专用区细部计划案都市设计》《台北车站特定专用区细部计划案都市设计》等。三种城市设计准则建立成本不同，但对于开发商而言其实效力并无大差。

目前，台北市已出台关于公共开放空间、山坡地、公园、人行陆桥和地下道等专项要素类的城市设计准则（通则）近十部，以《台北市综合设计公共开放空间设置及管理维护要点》为例，对公共开放空间的布局和衔接、类型、形状比例、最小规模、场地内的各项设施和植栽，公共开放空间的设计成果内容，以及后续管理维护事宜等，均提出了较为细致的要求。台北市特定地区的城市设计也已审批通过了木栅二期、基隆河周边等十余项，其中，信义计划区案、大稻埕历史风貌区案因编制起步早、相关学术和实务研究时间长、影响范围大，被普遍认为是分

别代表了台北（乃至整个台湾）新区、历史地区城市设计的典型案例^[7]。

3 台北市的城市设计审议

3.1 审议范围与流程

在台北，大约1/3的建筑开发案需要经过城市设计审议，它们是城市规划说明书中载明需经审议地区，以及那些达到一定规模的开发基地，或一定规模的广场、公园、立体停车场、公共设施复合利用、地下空间、高架道路、人行天桥、跨河桥梁、轨道站点，或一定条件的公有土地或公有建筑物的新建和改建，或在山坡地、保护区、古迹周边以及重要景观道路，或容积转移达到一定规模的案件^①。

2015年都审新制后，台北市要求提交都审委员会应“以公共议题有关的开发与公共工程建设案件为主要有限范畴”，并分两个阶段审议：第一阶段，各公部门主办机关在案件招标前，即将后续开发的设计准则提都审委员会审议后，纳入招标条件；第二阶段，开发商得标后制定的建筑设计方案应再提送都审委员会审议。在第二个阶段，台北市简化行政流程，分为简化流程（民间开发一定规模以下的案件）、专案流程（民间开发一定规模

表1 台北市城市设计准则一般管控内容

土地与建筑物	开放空间	都市纹理	街道景观	服务系统
<ul style="list-style-type: none"> · 最小建筑基地规模 · 土地使用强度，建蔽率及容积率 · 容积奖励及高度放宽规定 · 使用项目设定 · 院落规定 · 邻栋间隔 · 建物高度 · 建筑量体 · 建筑型态及组织 · 基地地下层开挖规模 · 开放空间的留设 	<ul style="list-style-type: none"> · 指定公共开放空间区位、规模与形状 · 指定建物墙面线退缩留设人行通道 · 指定公共人行步道宽度及连通 · 天桥及地下通道役权 · 通行步道及人行系统 	<ul style="list-style-type: none"> · 建筑物类型区位配置 · 公共建筑物配置 · 公园与广场配置 · 历史性建筑物的保存与再发展 	<ul style="list-style-type: none"> · 建筑物视觉轴线 · 街道植栽及绿化 · 街道家具配置 · 公共艺术品设置 · 标识系统 · 照明系统 · 广告物 · 屋顶设施美化 	<ul style="list-style-type: none"> · 停车空间 · 离街装卸货空间 · 垃圾存放空间 · 无障碍空间 · 主要商业活动节点间步行距离

资料来源：作者根据台北市“都市发展局”资料整理

① 参见《台北市都市设计及土地使用开发许可审议规则》第二条的适用范围，以及第三条对“大规模建筑物、特种建筑物及本市重大公共工程、公共建筑之案件”的具体解释。

以上的案件)、一般流程(公共建设开发及公共工程规划)三种情况开展都审,每种流程都包括干事会^①的行政审查、委员会^②的专家咨询、市政府的核定三个部分(图1)。

经市府核定后的都审案,若申请人提请设计变更,则应重新申请审议。但为保有一定的管理弹性空间,台北市规定了以下几种情况,在符合台北市土地使用分区管制自治条例、城市规划规定及原都审案决议前提下,无需重新申请^③。这五种情况是:(1)调整项目符合免办理变更设计元素一览表之列表事项(表2),或不影响原核定方案的;(2)用途变更不影响原核定方案及停车位配置的;(3)附属设施的变更未影响景观的;(4)绿化设施系同一种别植栽种类(树种或草种)变更的;(5)经指定留设的开放空间,未变更可视性及可达性功能的。

3.2 审议内容与标准

台北市规定都审案申请人应提交标准化的都审报告书,以利设计成果表达的完整以及信息平台操作的顺利,

从而提高审议效率。都审报告书一般包括以下五个部分:

(1)项目基本情况:申请书及委托书、切结书及咨询同意书、台北市都市设计审议建筑计划资料表、土地使用分区说明、都审建筑计划资料表等;

(2)基地及周边现状情况:区位环境特征、基地(外扩不小于500 m半径范围)的地形、地籍、绿化、道路、房屋、设施使用特征,公交、车行和人行等交通动线系统特征等;

(3)设计说明:基地(外扩不小于30 m范围)的平面配置、开放空间留设、体量配置、开放空间地坪铺面设计、户外无障碍环境、景观植栽配置、各楼层平面配置及高度、层数使用、建筑物造型及色彩材质、模拟效果图、空调主机配置、停车与交通动线、消防救灾空间及动线、受保护树木影响评估、古迹周边景观影响评估等;

(4)相关法令检核:叙明适用的上位规划名称及城市设计管控要点,并逐项查核检讨是否符合情况,同时,就涉及的容积移入、综合设计放宽、山坡地开发、捷运联合开发、都市更新奖励等,

作专章检讨分析;

(5)附录:历次审查过程及修回说明、相关文件证明等。

关于都审报告书的版面大小、页数、图文布局、文档格式以及不同审查审议阶段应提交的份数等等,也都有着明确的规定。此外,在都审报告书中还有一张《台北市都市设计及土地使用开发许可审议案审查检核表》,需要申请人就土地使用分区、都审地区城市设计管制要点以及委员会审议参考范例,逐项先完成自我检核。其中,委员会审议参考范例包括了原则性、通案性、地区性、广告物四个方面,“原则性”是对委员会历次审议决议原则的汇总,“通案性”包括开发基地周边整体景观风貌设计规范、地面层人行空间及绿化规范、交通及停车空间、建物设计规划、商业使用、公共设施容积移转、地下开挖率、公共工程等八类近百项要求,“地区性”则主要是针对一些特定地区的特定事项要求。都市发展局每年对委员会审议参考范例进行更新和公开。

图1 台北市都审新制后的审议流程

资料来源:作者绘制

- ① 根据《台北市都市设计及土地使用开发许可审议委员会设置办法》,干事会11~14人,由交通局、环境保护局、都发局、文化局、消防局、工务局新建工程处、工务局公园路灯工程管理处、工务局大地工程处、台北市建筑管理工程处、台北市都市更新处等有关机关指派9职等以上人员兼任。干事会主要审查必备图件、应适用的作业程序及有关机关各自事项、规划设计内容。
- ② 根据《台北市都市设计及土地使用开发许可审议委员会设置办法》,委员会常设23人。主任委员由都发局局长兼任;副主任委员2人,由都发局副局长兼任;其余委员20人,包括:(1)工务局副局长、交通局副局长、消防局副局长、台北市建筑管理工程处副处长;(2)建筑师公会代表、建筑开发公会代表各1人;(3)都市设计专家学者4人、建筑设计专家学者2人,都市计划、造园及景观设计、地质大地工程、交通规划、文化艺术专家学者各1人;(4)相关公益团体代表1人。另外,视案件需要,还可选聘土地开发及财务分析、法律、文化资产等专家学者作为咨询委员。委员会委员人数出席过半即可召开会议。
- ③ 参见《台北市都市设计及土地使用开发许可审议规则》第八条。

4 以信义计划区案为例

4.1 信义计划概况

台湾的城市设计始于台北，台北的城市设计始于信义^[8]。1980年代，台北市政府完成对信义地区的规划设计，并正式公告信义计划案，标志着台湾空间治理体系中首次正式引入城市设计，随后召开的第一次都市设计委员会会议，

也标志着台湾都市审议制度的开端。

信义计划区位于台北市东，用地范围约1.5 km²，原是兵工厂和眷村所在地。为缓解西区过度拥挤的发展，该片最初规划为住宅新区，后调整为副都心，现已发展成为台湾的金融、商务、办公、购物及休闲中心（图2）。在30多年的地区开发过程中，信义计划经历了台湾经济发展的跌宕起伏、社会文化和生活

消费模式的变迁^[9]，也见证了台北乃至台湾城市设计制度的一个从设立到完善的全过程，其本身也在这个过程中，多次被检讨修订以不断地调适、平衡各方的现实利益与长远需求。可以说，信义计划是了解和研究台湾城市设计的典型样本和观察窗口。

信义计划区被中部十字交叉的两条道路——信义路五段、松仁路划分为四个片区。西北片是人流和公共活动主要集中区域，布局台北市政府和市议会等机关办公用地、台北世贸中心和101金融大楼等地标性高层建筑群、新光三越信义新天地为代表的商务、商业、文娱用地以及若干广场和带状公园。通过仁爱路四段和地下化的基隆路，西北片与基地西北侧的国父纪念馆、松山文创园等形成一个连续性的空间和景观。信义东北片、西南片则主要布局住宅、配套教育和邻里公园用地，沿十字轴侧也布局了小部分商业商务用地，以与西北片形成过渡和呼应，共同强化中心商业轴线。西南一隅，原台北第一个眷村四四南村被改造成为信义公民会馆。信义东南片用地狭小，紧邻基地外的连绵群山，故布局了大型公园，兼有少量住宅，从

表2 申请变更得免办理变更设计项目一览表

项目	修改事项
楼梯	非主要楼梯之尺寸变更者
梁、柱	非主要构造之梁、柱尺寸变更者
建筑物高度	1. 建筑物各层高度调整变更，惟建物总高度不变者 2. GL认定或女儿墙计算有误，而建筑物立面未变更者 3. 建筑面积未增加而建筑物高度降低在1/10以下者
立面	1. 立面外饰及雨遮尺寸修改者 2. 阳台栏杆造型变更修改者 3. 花台位置变更或增设者 4. 阳台尺寸调整变更者 5. 立面开口尺寸、材质及色系调整在1/10以下，或不影响原核定立面风貌者
屋顶突出物、女儿墙	1. 突出物雨遮尺寸修改者 2. 屋顶通气口增减设者 3. 增设隔户女儿墙 4. 女儿墙高度变更且不影响建筑物高度或造型变更者 5. 增设相关设备而不影响立面景观者
避雷设备	1. 避雷针位置或高度变更 2. 避雷设备型式变更（如避雷针改避雷网）
防空避难设备	1. 防空避难室增减采光窗或开设门 2. 防空避难室之水箱、受（配）电室、机械房增减或位置变更者
基地之面积、地号、形状	1. 原核准之基地面积、地号等填写误植或漏列更正者 2. 基地地号变更者（仅限于因土地合并而地号减少、基地面积未变更者） 3. 开发基地尺寸调整而基地面积与建筑物尺寸不变者
建筑面积、楼地板面积	1. 原核准之建筑面积、楼地板面积、尺寸标注、工程造价填写误植或漏列更正者 2. 楼地板面积减少，或楼地板面积增加在1/10以下者 3. 建筑面积减少，或建筑面积增加在1/10以下者
地下开挖	地下开挖率减少，或开挖面积增加在1/10且未突破规定者
室内隔间	1. 隔间变更 2. 户数减少或户数增加在1/10以下者
停车空间及数量	1. 停车位位置变更 2. 停车数量减少，或数量增加少于30辆者
围墙	1. 围墙减设修改者 2. 围墙型式变更，且无增加高度或不影响透空率者
绿覆率	绿覆面积增加者

资料来源：台北市“都市发展局”

图2 台北信义计划区区位示意图^①

资料来源：作者绘制

① 副都心最初选址于东区“营边段”，后让与中正纪念堂建设，新选址调整为更往东的联勤兵工四十四厂旧址（即本图中所示），因为该地区是国防军事设施，暂作保密，故以“信义计划”为代名。

而起到将外部自然开放空间引入和融合的作用(图3)^①。信义计划区北部的忠孝东路五段、中部的信义路五段已分别开通捷运板南线和淡水信义线,全区规划建设有连续性的自行车道系统,西北片内还建有一个总长超过2 km的人行空桥系统,将捷运站和主要的公共建筑、商业办公建筑联系起来。

4.2 信义计划中的城市设计准则

信义计划地区的城市设计管控^②分别体现在“建筑物及土地使用管制规

定”和“开发奖励实施要点”两大部分之中。其中,“建筑物及土地使用管制规定”涉及规划目标、土地及建筑物的使用、土地使用强度、建筑物高度、院落规定、最小基地规模、开放空间、骑楼、人行道、架空走廊、人行通道、天桥及地下道、停车空间、围墙、指标系统、广告招牌、建筑物屋顶、照明等内容。城市设计图纸共计四张,三张关于公共空间留设,一张关于街区细分,可见这是信义计划区城市设计管控的重点。

首先,在片区主次干道的基础上,

城市设计对沿十字轴商业区、市府面向商业区、住宅区支路、人行步道及地块进行了细分,确定各自的最小基地规模(图4)。由此,在满足台北市最小基地规模^③的前提下,进一步建立起反映该地区定位的空间尺度和特征的最小基地管控要求,一方面能够让建筑物形成一定的规模且造型上能有多样性的变化,另一方面间接引导了建筑基地空地集中使用的效果,从整体上看,也保证了不同分区肌理的连续性和相似性。

图4 信义计划地区土地使用分区示意图

资料来源:参考文献[10]

- ① 信义计划中的一般商业区、业务设施区、娱乐设施区以及一部分特定业务区,是比照《自治条例》第四种商业区(即最高服务能级的供全市、区域及台湾地区商业活动使用)进行的细分;另一部分特定业务区则比照《自治条例》第三种商业区(即供地区性商业活动使用);住宅区比照《自治条例》第二种住宅区(即中等密度人口和建筑密度的环境水平较高的住宅及日常零售服务业使用)。
- ② 信义计划地区计划自1981年公告实施后,分别于1994年、2000年、2015年完成了三次通盘检讨和修订,在维持基本空间分区和路网格局上,第一次通检主要依据当时新颁布的规划设计法令进行修正,第二次通检主要对中部十字轴线的居住用地进行了调整,增加商业商务用地,提高开放空间的质量和可达性,同时规划人口从5万减至3万。最新一次通检,则主要调整增加土地容许项目使用并准予免回馈,增加部分商业区作住宅使用的限制,适当放松广告招牌的严格规范,删除开发奖励实施要点并增订增额容积相关规定等,以更好地配合台北国际化政策及促进地区产业蓬勃发展。本文分析的“建筑物及土地使用管制规定”内容主要依据第三次通检修订的规划成果,而第三次通检时认为地区开发率已达九成,原开发奖励实施要点已无再设立的必要,予以了删除,故本文“开发奖励实施要点”内容主要依据第二次通检修订的规划成果。
- ③ 《台北市土地使用分区管制自治条例》对各类住宅区、商业区、工业区的最小建筑基地宽度和深度均作出了通则性规定,不符合规定的需按照畸零地相关规定办理。

其次,在公共空间的管制上,城市设计对公共开放空间的位置、面积占比、长度、宽度、与人行步道的关系等提出了要求(图5)。公共开放空间分为带状式、广场式两种类型,有通过独立用地控制的,也有通过地块内建筑物墙面线退缩、或者结合地块内建筑布局集中留设而形成的。同时,城市设计对骑楼及无遮檐人行道的位、宽度、连通性、界面贴线率、与公共开放空间的关系等,以及人行通道、空中连廊、过街天桥或地下道的位置、宽度、功能、

与建筑物的连接处等,也提出了相应的强制性或引导性要求(图6,图7)。

此外,城市设计还明确了除规定留设的相关公共开放空间,各地块建筑基地必须全部作为建筑使用,临15 m人行步道的建筑物,地面层应以该人行步道的边界线作为墙面线,第三层或18 m以上部分,应退缩至少4 m且建筑面积不大于建筑基地面积的40%,同时,退缩形成的露天面积应至少保留80%为公众使用,并设垂直交通联系地面层的骑楼和二、三层人行通道。

“开发奖励实施要点”则主要依据台北市综合设计放宽与容积奖励规定,进一步细化关于公共开放空间、架空及地下人行步道的开发奖励实施要点。以公共开放空间奖励为例:如建筑基地满足所要求临道路数量、长度或宽度要求的,满足一定基地规模的,以及满足留设公共开放空间面积占比的,准予增加公共开放空间面积1/3倍的建筑面积(但不得超过法定容积率的20%),建筑物各部分高度也可放宽至从墙面线到道路中心线水平距离的5倍。当然,留设的公共开放空间必须符合可视性、可达性及可用性的相关要求。

图4 信义计划地区最小基地规模示意图

资料来源:参考文献[10]

图5 信义计划地区指定留设的公共开放空间示意图

资料来源:参考文献[10]

4.3 信义计划区的实施成效

信义计划第三次通盘检讨显示:区内规划人口3.2万人,已入住人口1万人。全区面积153 hm²,可建筑开发土地(不含公共设施)约70 hm²,目前开发率(已开发和开发中面积)达到了92%(图8)。商业区内除个别街区外,其余均已开发使用或在建,办公大楼的空置率仅约10%,住宅区部分多已完工,公园和中小学等公共设施服务水平符合内政部订颁的标准,捷运信义线世贸站及象山站已于2013年底通车,外部交通联系及区内交通服务水平良好,建筑物本身所衍生的停车需求已自行满足,汽车、机车及大型车停车位均超出推估需求。

今天的信义计划区已成为台北市民心目中名副其实的新CBD,同时也是全台消费服务业最具动态的经济区域,以及台湾全球化、后工业化下最具特征的都市消费空间场所。不同于传统城市规划仅以著色块简单标明用地分区和建筑的粗略管制作法,信义计划首次引入了对都市三维空间形式与品质的量化规范与控制——特别是指定最小建筑基地规模、地面层及第二层以上的骑楼及天桥连通空间形式、建筑基地内指定留设开放空间的配置、建筑高度的限制等。

图6 信义计划地区骑楼及无遮檐人行道示意图示意图

资料来源: 参考文献 [10]

图7 信义计划地区人行道、天桥 (或地下道)、捷运车站位置图

资料来源: 参考文献 [10]

图8 信义计划地区土地使用现状

资料来源: 作者根据参考文献 [10] 整理绘制

这些设计要求直接推动了区内相对大街区、商业区高密度低容积率、办公区低密度高容积率、绿意盎然、类型丰富并具高品质的公共空间、建筑功能混合且造型丰富的项目开发, 塑造出了一种有别于台北其他地区的国际化、精致化、高级化的空间景观意象^①, 并实现地区土地和物业整体价值增值。

以信义计划区中部跨越了十余个街区和建筑的“空桥”系统为例, 为强化人行空间留设与串连、营造人性化尺度的都市空间环境, 规划之初便已确定人车分离的构想, 第一次通检后正式明确立体人行通道系统设计要求, 并在此后历次通检中不断完善对沿线建筑骑楼高度宽度、骑楼之上二三层人行通道高度、人行通道与建筑的接口、临接人行通道的建筑墙面材质、人行通道与既有天桥的顺接等管控要求。沿线各地块的私人开发业主在建筑设计和实施时遵照规划执行预留, 最后政府负责加以连接, 最终于2005年完成了实质性贯通。今天的信义“空桥”系统, 将信义商圈最繁华的核心地区——自忠孝东路五段捷运站经新光三越百货、华纳威秀影城等商业建筑群, 再经台北101、世茂中心等办公展览建筑群, 至信义路五段捷运站——全部串联起来 (图9), 高架的人行天桥系统连同周边的地面人行步道、地下道、广场和绿带、建筑骑楼和出入口等, 共同构成一条兼具功能性和景观性的线性公共活动空间, 支撑了信义商圈人流的长时段高密度高活力使用。

除了城市设计准则, 城市设计审议也对信义计划区的空间塑造发挥了重要作用。以1990年代初中国信托大楼的城市设计审议案为例, 中信大楼位于台北市政府大楼东南侧的A7地块, 依据当时信义计划区都市设计审议注意事项规定, 建筑物高度限制为45 m

① 但另一方面, 也存在批评, 如信义地区的都市肌理与景观有别于台北既有的传统空间形态, 甚至有分离断裂之感等。

(市政府高度为 55 m)。开发业主委托建筑师完成了等高双子楼的设计方案(图 10 左)提交都委会,同时也提出该方案其实无法达成企业总部的形象,可否在完成更详细环境分析报告后,适当放宽高度限制,业主愿意提供一座音乐厅回馈社会。考虑到 A7 高度增加不一定会影响市政府大楼在该地区的重要性,还可与周边世贸大楼、君悦酒店等建筑形成良好关系,大多数都审委员都认为可以进一步沟通协调此事,于是先通过审议原案,再请业主依据注意事项第八章“特殊许可事项”提出都市设计审议变更建筑高度的申请。而在多次的比较和磋商过程中,业主一度希望能将高度放宽至 105 m,建筑师建议最合适的建筑高度为 85 m,最终

三方一致同意了 85 m 的建筑高度。新方案也改为一高(办公楼)一低(音乐厅)的主附楼方案(图 11 右),音乐厅高度为 25 m,与北侧松寿广场、西侧市政府大楼形成配合,建筑规模则大体保持。这座音乐厅也就是后来深受市民喜爱的“新舞台”,由中信一方出资新台币 12 亿元建造完成,并成立专门的文教基金会负责表演厅的运营工作。“新舞台”占地 1 800 多 m^2 ,可容纳近千人,是台北市第一座民营中型多功能演艺术厅,落成十多年来,承办了无数公益和艺术文化活动的举办,成为最受市民喜爱的特色空间场所之一。中信大楼都市设计审议案前后历时两年多,最终促成双赢局面,可以看到:一方面,审议机制为设计规范与市场

需求间歧异提供了协商渠道,另一方面也为市政府要求开发商额外提供公共空间和公共设施提供了机会。而为进一步配合塑造地区天际线,市政府在后续的计划通盘检讨中,对相邻编号的近十个街区高度也作了适当放宽。

5 比较与启示

总的来说,台北市的城市设计制度具有鲜明的技术与管理并重协同的特点——事前的城市设计管控(一种空间的基础管制)和事后的城市设计审议(一种开发的协商咨询)是其不可或缺的两个工作阶段。这对我们国内当前正在全面开展的城市设计改革工作具有启发参考价值:

首先,二者具有共同目标。城市设计的关注重点在于维护和创造公共领域,在于建筑外部环境整体协调与延续,并且往往通过对私人领域的限制和要求,来界定出良好公共空间的量和质。因此,城市设计“向上,弥补城市规划专注于二维空间的不足,通过城市设计准则的拟定,引导并控制城市开发形式;向下,则尝试克服建管法令无法规范联系单个建筑基地之间公共空间的缺失,以城市设计审议控制个别开发案的质量”^①,城市设计审议也绝不是建筑管理上“叠床架屋”,而是作为建筑开发计划的“架构性、基本性审议”,公共工程计划是其主轴,而非建筑细部设计的选美审查。

其次,二者形成配合机制。城市设计管控手段包括明文规范和裁量管理的交互运用,它们与用地开发许可高度融合,是一个首尾呼应并实时反馈的连贯过程。城市设计准则是开展城市设计审议的前提与依据,但市场瞬息万变无法完全预见,公共领域品质的达成也往往不限唯一答案,审议裁量制度体现了公共与私人利益的博弈过程,通过公开谈

图9 信义人行“空桥”系统的城市设计管控与实施情况对照

资料来源:(左)参考文献[4];(右)zh.wikipedia.org

1999年原始设计案为45m高的办公楼 中国信托大楼现状立面与原始设计体量比较

图10 中信大楼设计方案于都审前后的变化

资料来源:www.google.com

① 摘自台北市“都市发展局”网站 <http://www.udd.gov.taipei/>。

判来共同认定对空间使用的权利与义务,实现私人利益和公共利益的价值最大化。在城市设计审议过程中,有时会针对既有准则的模糊、缺失之处,作出解释性条文,或新增性、排除性的条文,积累为一系列审议原则,甚至在达成一定公共物品交换的情况下还可能放宽(突破)原有管控,这些都是不可避免的,历年的城市设计审议原则也会不定期地反馈回城市设计准则中,转化为法规或者政府令、或者城市设计案局部/通盘修订。

此外,二者目前发展中的一些问题及下一步走向也值得关注。受美日文化影响,台北市城市设计制度具备相当的精细化和规范化程度,这对地方政府的执行能力是一个考验,如果没有台北市这样的行政资源和技术力量,其经验就难以复制,即使是台北市自身,之所以近年启动都审兴革方案,也多肇因于审议效率令人难以忍耐。根据新的都审制度,持续整并和简化是一个大的原则与方向,而分级分类审议、“以行政审查为主、专家咨询为辅”、送审书图和审议意见的标准化等,则是几个具体关键转变,实际上这也是城市设计审议制度日趋成熟的必然现象,加之台北市政府近年着力推动都市开发审议服务平台的建设使用,通过信息化手段进一步提高城市设计审议作业的效能,并推动审议的公开透明化,这些制度对实务的改进效果,我们也将拭目以待。UPI

参考文献

- [1] 台北市都市发展局. 什么是城市设计 [EB/OL]. [2014-12-17]. <http://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=112&Page=552&Index=6>.
- [2] 张枢. 当前台湾都市环境塑造的困境与危机 [J]. 台湾建筑学会会刊, 2012(4): 4-9.
- [3] 台北市政府法务局. 台北市法规查询系统 [EB/OL]. [2017-06-14]. <https://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfHome.aspx>.
- [4] 苏毓德. 探讨都市设计及都市设计审议机制之研究 [C]. 台北: 第五届台湾建筑论坛, 2008-12-13.
- [5] 贺士熊. 台北市都市设计制度之研究 [J]. 南亚学报, 2005(12): 31-43.
- [6] 台北市都市发展局. 城市设计法令 [EB/OL]. [2015-09-24]. <http://www.udd.gov.taipei/laws/list.aspx?Node=47&Index=5>.
- [7] 徐伯瑞. 城市设计作为一种公共策略之台北经验 [J]. 城市建筑, 2011(2): 16-17.
- [8] 林钦荣. 台湾的都市设计 [M]. 台北: 创兴出版社, 1995.
- [9] 李得全, 周志龙. 全球化、后现代之都市设计与空间再结构: 台北市信义计画 30 年之回顾与展望 [J]. 建筑学报, 2012(9): 125-150.
- [10] 台北市都市发展局. 修订台北市信义计划地区细部计划(第三次通盘检讨)案(台北市政府府都规字第 10237767400 号公告) [EB/OL]. [2016-07-11]. http://www.udd.gov.taipei/pages/exhibits_bulletin_list.aspx?Node=34&Index=3.

(本文编辑: 许玫)