

解读英国城市景观控制规划

——以伦敦圣保罗大教堂战略性眺望景观为例

Read the Urbanscape Control Plan in United Kingdom —— Take Strategic View Landscape Plan of St Paul's Cathedral as An Example

陈煌 魏小春

摘要: 城市景观这一概念是美学与社会学的汇合, 同时包含物质及非物质的意义, 跨越主观与客观两个世界。如何在现代大规模的城市开发建设过程中对景观进行有效的控制已经成为一个紧迫的问题。论文对英国城市景观控制规划从理论和实践两个层面进行了剖析, 结合欧美国家在城市景观控制规划方面的丰富经验, 试图反思我国城市景观控制规划存在的问题, 探讨未来发展的方向。

Abstract: Urbanscape covers both subjective and objective world. It has relatively broader meanings which cover physical and nonphysical fields. How to control the process of the formation of good urban landscape under the present wave of large-scale urban development is an urgent problem. The thesis analyses the landscape control plan in United Kingdom from theory and practice, with the wealthy experience of landscape control plan in the Europe and American countries, and tries to rethink the existing problem in landscape control plan, and discusses direction of the future development in our country.

关键词: 城市景观; 景观控制规划

Keywords: Urbanscape; Landscape Control Plan

保护独具特征的景观是人们最早萌生的关于城市景观控制的意识。在西方各国或城市中, 景观都是通过长年的文化经营而得以形成的, 多数国家的景观规划起源于对景观的控制规划。确定建筑线、建筑等级、特别指定纪念物、历史保护地区等各项工作在欧美各国虽有差别, 但这一制度大体在上个世纪60年代得以确立。在早期的风景保护方面, 英国走在了世界前列。英国于1938年开始的对圣保罗大教堂以及伦敦大火纪念碑周边建筑高度的景观规划是在景观控制规划领域中做出的最初尝试。

1 英国景观控制规划概况

1.1 景观控制规划的编制

英国的物质形态规划近年以高度关注环境问题为背景, 致力于扩大现有的制度范围, 尽可能灵活地应用各种规划管理办法或是引进新的控制手段, 向城市三维空间整体设计的城市规划转换。在这方面城市景观控制作为实现整体城市设计的关键因素之一, 发挥着前所未有的作用。但英国景观控制规划的编制并非一项完整的独立制度, 而是由数项控制手段综合形成, 其中较为重要的有: 开发控制的一般性管理、战略性眺望景观的保护、保护区制度、登录建筑保护、广告控制管理制度等五项。其中在战略性眺望景观(Strategic View)及地区眺望景观(Local View)的管理尝试中, 力求采用具体详细的方案表示控制内容, 这一规划控制方法值得关注。

1.2 景观控制规划的管理和实施

英国的景观管理一向由行政部门酌情裁定, 其权限很大, 因而几乎没有有关景观控制的总体规划和前瞻性的控制管理。在战略性眺望景观设定所涉及的数个自治体管辖范围内进行实际运作时, 需进行协商。当景观视廊内或两个协议区内的开发项目可能对眺望景观造成影响时, 负责该开发项目审查的自治体, 原则上应就该项目的可行性, 向涉及景观视廊的所有自治体进行咨询。当与其他自治体达成一致、或负责审查的自治体对该项目不许可时, 则不必签署协议。在出现主管自治体不顾其他相关自治体的反对, 试图强行通过开发项目时, 作为第三者的环境、交通和区域部部长则可强制性介入项目的审查。

探究规划的管理体系及实施方法, 会发现英国有着自己独特的管理特点。首先, 景观政策的实施既是国家的职责, 也属地方政府的职责。虽然全国有统一的法律制

作者: 陈煌, 华中科技大学建筑与城市规划学院, 城市规划专业博士研究生。

Pla_cx@126.com

魏小春, 福州市规划设计研究院规划所。
weixiaochunqq@126.com

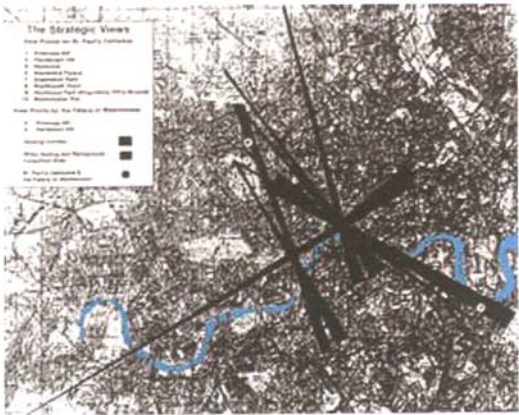


图1 伦敦已指定的10处战略性眺望景观
资料来源：city of London unitary development plan 2002.

度，但其具体运作及协商则较多委托给地方政府。其次，英国是专家资格制度最为完善的国家之一，专家职位均须通过国家考试选拔，采用终身任期制。他们在与风景相关的规划制订上起着决定性的作用，在实际工作中同样享有很大的权限。此外，在行政部门拥有较严格开发许可权的国家，为防止滥用职权，均有充分听取企业意见的平台。在英国有法定的公众审查会(Public Inquiry)制度保证公众的参与权。

1.3 城市战略性眺望景观规划 (City Strategic View Landscape Plan)

1989年由环境部倡导、1991年由国家秘书处正式颁布的战略眺望景观，成为中央政府环境、交通、区域部的政策制定依据

表1 伦敦战略性眺望景观

战略性眺望景观(Strategic View)	
本来目的	确保城市内远距离眺望景观
景观控制上的意义	确保城市内远距离眺望景观
制度化的起源	1938年圣保罗大教堂高度控制、 1976年伦敦发展规划
现行制度的依据	环境部指令1991
实现目的的方法	开发控制时的协议
实际运作中中央政府的作用	眺望景观的指定，制定开发规划的方针， 实施开发控制
实绩	伦敦指定了10处眺望景观

表2 伦敦已指定的10处战略性眺望景观

眺望点(Viewpoint)	眺望对象(Focal Point)
1. 格林威治公园(Greenwich Park)	圣保罗大教堂
2. 黑石南尖峽(Blackheath Point)	圣保罗大教堂
3. 威斯敏斯特码头(Westminster Pier)	圣保罗大教堂
4. 里士满公园(King Henry VIII's Mound, Richmond Park)	威斯敏斯特宫
5. 普里姆罗斯山(Primrose Hill)	威斯敏斯特宫
6. 威斯敏斯特码头(Westminster Pier)	圣保罗大教堂
7. 肯伍德故居(Kenwood)	圣保罗大教堂
8. 亚历克山大宫殿(Alexandra Palace)	圣保罗大教堂
9. 国会山 (Parliament Hill)	圣保罗大教堂
10. 普里姆罗斯山(Primrose Hill)	圣保罗大教堂

资料来源：Chapter 9 - DES 2: Protecting important views
(<http://www3.westminster.gov.uk/udp/adopted/full/chap9/>).

以及区域政府的规划方针(见表1)，这是英国战略性眺望景观对城市重要景观进行保护的辅助引导之始。根据中央政府的指示，地方政府为将景观保护措施体现于当地的城市规划中，需制定战略性眺望景观(Strategic View)规划。伦敦现今指定的10处战略性眺望景观的指引(见图1、表2)，其保护的对象与其说是伦敦，不如说是作为英国地标的圣保罗大教堂(10处眺望景观中，有8处眺望对象是圣保罗大教堂)和威斯敏斯特宫(即英国国会大厦)。下文以具体的战略性眺望景观的保护为例进行具体分析。

2 英国城市战略性眺望景观规划的案例分析

2.1 圣保罗大教堂

圣保罗大教堂屹立在伦敦弗利特街东口外，为世界第三高教堂，是由两座长150.5m、宽37.5m的两层十字架形大楼构成，中间拱托起一座高达111.4m的圆屋顶。圣保罗大教堂的地下室是欧洲最大的地下室，储藏了英国历代王公达官的坟墓和纪念碑。自公元604年开始，自圣保罗大教堂观看伦敦全城的风光就一直通过规划和控制的手段被保留至今，这已经成为城市居民公共精神的寄托^①。现今的圣保罗大教堂由英国著名设计师克里斯托

① 西村幸夫+历史街区研究会编著.城市风景规划——欧美景观控制方法与实务[M].张松,译.上海:上海科学技术出版社.2005(7).P21-25.
② <http://www.stpauls.co.uk/page.aspx?theLang=0011ngdef&pointerid=97320F44yHMK9hndcXZBD5sVH4m52Yc>.



图2 圣保罗大教堂早期景观

资料来源: <http://images.google.com/image>.



图3 圣保罗大教堂构建了伦敦的天际轮廓线

资料来源: London Planning Advisory Committee ADV83 March 1999 para 1.9.



图4 圣保罗大教堂控制区域和控制的视点

资料来源: city of London unitary development plan 2002.

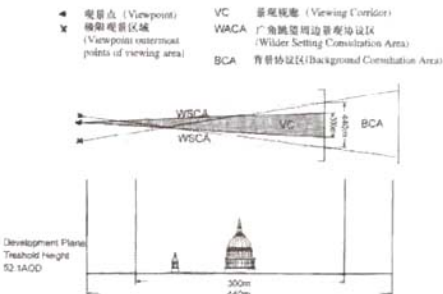


图5 圣保罗大教堂景观控制分析

弗·雷恩 (Christopher Wren) 在伦敦大火后于1675年到1710年重新设计建造 (见图2)。1976年, 伦敦开始编制圣保罗大教堂专项景观控制规划, 经过几十年的努力, 其独特的造型和优美的城市轮廓线得以保留, 成为英国标志性的建筑 (见图3)。

2.2 圣保罗大教堂高度控制历史

自1938年制定圣保罗大教堂高度控制的强制性保护以来, 从南方银行和泰晤士河方向以及一些从东、西、北不同方向视线的保护, 给英国市民和海外游客留下了深刻的印象。高度控制是由 W. Godfrey Allen (圣保罗大教堂建筑组群的发现者) 所提议的, 并对整个教堂的尺寸做了详尽的统计。同时在城市范围内调查现存的观看教堂的景点和区域, 在此区域内作了限制建筑高度的规定, 特别是在紧临教堂的地方, 恢复了原来的穹顶建筑和西侧的教堂和入口, 以及城市中可以看到的间隙视点 (Slot View)。但是1938年的提议并没有法律效应, 因此还是有很多建筑打破了高度限制。1980年重新制定了高度研究, 并于1989年纳入了伦敦城市的地方规划文件之中。不同的视点和视线对于周边区域建筑的限高不同, 由此而构建了一个不同层次叠加的控制网络, 这些控制点的高度控制都是基于1937年的地图制作而成, 标识出城市中重要的视点 (见图4)。由不同的视点到教堂的高度控制网络构建了城市建筑高度控制的综合网络, 每个网格所对应的城市用地都有相应的不同限高。处于交叉地带的区域一般取其平均值, 同时在规划制定后期, 会吸取其他相关规划对于地域的规划, 最后做出政策性的决定。

2.3 现行圣保罗大教堂战略性眺望景观的制定

始于1991年的圣保罗大教堂战略性眺望景观, 眺望点采用经纬度准确定位, 除威斯敏斯特宫一处标高相对较高, 其余均为公众可达性好的公园等场所 (见表2), 通过对眺望点及眺望对象间的建筑高度控制进行风景保护。具体来说, 将景观划分为三个分区即景观视廊 (Viewing Corridor)、广角眺望周边景观协议区 (Wilder Setting Consultation Area)、背景协议区 (Background Consultation Area), 在各分区中实行不同的高度控制管理 (见图5), 以确保市民在城市内远距离欣赏美景的眺望权。伦敦10处战略性眺望景观在景观视廊区域, 以眺望点标高与对象物标高所构成的楔形平面为建筑高度控制平面, 原则上禁止超过控制高度面的建筑。设定广角眺望周边景观协议区, 是为了保证能有相对开阔的视野对景观进行观赏。对背景协议区的控制是为了避免在景观后建造类似屏风一样的建筑, 维持景观本身所构成的天际线。

(1) 景观视廊 (Viewing Corridor) 控制

景观视廊指眺望点与设定宽度在300 m的地标之间的连接区域。眺望点标高与对象物标高 (圣保罗大教堂指穹顶以下, 海拔高度52.1m; 国会大厦指屋檐以上, 海拔高度43.5m) 所构成的楔

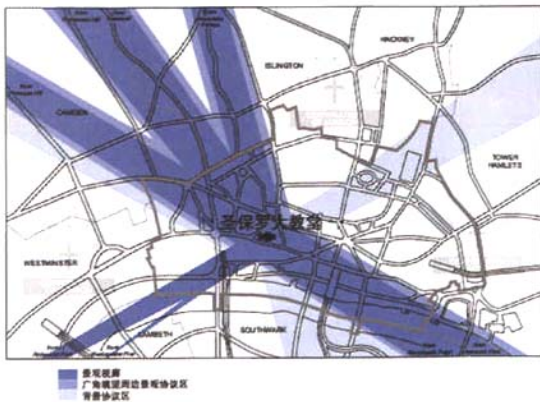


图6 圣保罗大教堂战略性眺望景观的规划控制区

形平面为建筑高度控制平面(见图6), 划定为不同高度控制的等级。原则上禁止超过控制高度面, 不符合要求的现状建筑则在改建时适用。

(2) 广角眺望周边景观协议区 (Wilder Setting Consultation Area)

广角眺望周边景观协议区指在各眺望点设定的眺望边界两端点与对象地标左右两端连接构成的内侧区域。圣保罗大教堂相关区域宽幅扩大至440m(国会大厦相关区域宽幅仍为300m)。设定广角眺望周边景观协议区的目的在于,不只是从高楼大厦的夹缝中窥见对象地标,而能有相对开阔的视野进行观赏。该区域内虽无严格的开发高度控制,但如果某项开发有可能影响景观时,一般不会得到批准。此外,在不符合要求的现状建筑投影地区开发时,同样严格控制建筑高度。制定重要的景观廊道是为了保护圣保罗大教堂不受到新建建筑的侵害。最长的一条廊道长达8km,最短的廊道也不少于1.5km(见图7)。图7中红色区域表示受到战略性眺望景观影响的区域。在划定的区域中有许多建筑经常也会超出规定的标高,但是在1950—1970年代这片区域是处于绝对保护地位的^①。

(3) 背景协议区 (Background Consultation Area)

背景协议区指从眺望点(准确地说是眺望边界点)所看到的对象物背景的所在区域。距离背景的深度依各眺望景观有所不同,一般设定为2.5~4km(上述实例为2.5km)。设定背景协议区的目的在于,避免在地标景观后建造类似屏风一样的建筑,维持地标本身所构成的天际线。该区域也无严格的高度控制,但对超越高度阈值(上述实例为标高50m)的开发一般均予以限制,为保护地标眺望景观不受破坏,通过协议进行引导。

保护城市天际轮廓线要对保护重要地带背景协议区建筑高度

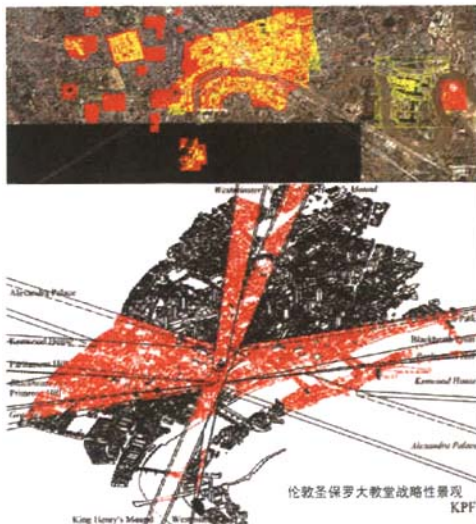


图7 圣保罗大教堂战略性眺望景观广角眺望周边景观协议区

资料来源: www.bentleyuser.org/LarsWord/larsep2002.



图8 城市范围的景观控制规划

资料来源：London Planning Advisory Committee ADV83 March 1999 para 1.9.

做出最大和最小高度的限定,这需要在城市这个更大范围的区域来制定建筑高度的控制级别。具体的点对点、点对线、点对面的景观控制应该从属于城市整体的控制体系,由此来保证视线通透(见图8)。

3 对我国景观控制规划制度的启示

3.1 我国城市景观控制规划编制的背景

我国的景观控制规划实践尚处于初探阶段,可以说只是传统城市规划编制中专项规划。这一传统途径往往先预测中长期的城市人口规模,然后根据国家人均用地指标确定用地规模,再依此编制土地利用规划和不同功能区的空间布局。从城市景观规

① www.bentleyuser.org/LarsWord/larsSep2002.htm

划的角度看有许多弊端,这些弊端来源于对以下几方面认识的不足:第一,城市和区域的整体有机性。法定的“红线”明确划分了城市建设边界和各个功能区以及地块的边界,甚至连绿地系统也是一个在划定了城市用地红线之后的专项规划。第二,城市 and 环境的图底关系。从本质上讲,传统的城市规划是一个城市建设用地规划,城市的绿地系统和生态环境保护规划事实上是被动的点缀,是后续和次生的。这在本质上违背了景观控制规划的原则:强调城市景观的公共性、城市生态系统的整体性。忽视了大地景观是一个有机体,跨越了区域、城市、单元地块……景观控制规划理论把景观过程(包括城市扩张、物种的空间运动、水和风的流动、灾害过程的扩散等)作为通过克服空间阻力来实现景观控制和覆盖的过程。

若想有效地实现控制和覆盖,必须在宏观层面上建立具有战略意义的整体景观控制规划以指导各个层次的景观控制规划。其次,在西方国家景观控制规划在国家和地方层面大部分已上升为国家法的地位,但在我国,景观规划作为法律来颁布还任重道远,相关的也只有《中华人民共和国环境影响评价法》(2002/10/28)和《中华人民共和国城市规划法》(1990)。大部分城市的景观控制规划编制目前只限定于一定的保护条例,地方对景观的管理也只是依靠临时制定的相关办法。对现存景观管理的忽视和景观保护政策的缺失使得我国景观问题日益突出。

3.2 城市景观控制规划编制层次

参照我国规划体系可将景观规划分为以下几类:具有独自规划控制体系的景观规划;对眺望景观等指定项目进行的专项景观规划;作为历史地区保护规划的一部分的景观规划;作为一般性地区详细规划的一部分发挥作用的景观规划。但景观控制规划作用并不明显存在,实际工作中大多依靠具有较大裁定权的行政部门的专家进行管理,在控制的方法和力度上也只是限于控制导则的形式。从西方国家的城市景观控制规划来看,其编制的层次平行于常规的城市国土规划、区域规划(城镇体系规划)、城市总体规划、分区规划、控制性详细规划与修建性详细规划组成的城市规划体系。但是其景观控制规划本身并非覆盖整个国土,而只限于具体的景观地带或在环境上较重要的地区,就这一点而言,它又具有与城市规划重叠的特性。但城市景观控制规划是城市规划景观管理的具体需求,应根据制定层次的不同,将城市景观规划转译为不同层次的城市管理和操作部门可以具体实施的规划(英国及大多数西方国家在景观控制规划的编制方面有着精准的技术方法和详细的控制内容),从而在不同的规划层面上进行指导和补充。

3.3 城市景观控制规划编制的效应

在西方和日本等发达国家,其景观控制规划的最终成果将形成法律文本——《景观条例》,对规划原则、权利、法律程序、景观主体(即公共的参与)、实施过程等做出详细的规定。条例不仅明确规定了国家和地方政府保护景观的责任与权限,认为美丽的景观是“国民的共同财富”;同时,市民的职责、开发者的职责、区的职责都会写入严格的法定条款。对严重违法条例的法人和自然人进行罚款直至追究刑事责任。法律文本不涉及量化指标和控制基准,景观条例与景观控制基准分离。而我国景观控制规划的成果基本还只限于技术文本——《景观控制导则》,内容一般只涉及量化指标的控制基准,尚处景观控制基准层面,还未抵达法律层面。对于国家和地方政府、市民、开发者职责等也都没有相关系统的研究。

4 结语

控制在传统观念中基本上意味着限制和禁止,而现代控制理念则来源于生物学及系统科学,是指控制主体给予对象一定的刺激和干预,使其按照预定的方向发展。J. B. 麦克劳林认为:“控制能够使偏离目标的变化,维持在可允许的限度之内^①。”基于此,景观控制的概念可以这样界定:景观控制并不仅仅意味着狭义的限制发展,而是为了更好地保护和利用,对我们并不熟知而又不可避免的新的现象和趋势进行合理的引导和管理,把地段更新开发的随意性降低到一个可以允许的限度之内,使其能够保持独特的视觉景观和内在气质,为环境和环境中的人建构一个适度的物质与心理框架,以此来保持人的自觉与空间定位的一致性。其目的在于更有效地引导和规范再开发建设,更好地维护地段的个性和特性,为人们提供一个有序的、易识别的文化环境和地段景观。

我国城市景观控制规划的编制工作尚属起步阶段,相关的著作多偏向于城市景观规划的设计理论和技法,对于城市景观控制规划内涵的研究还没有做深入的调查和研究。目前仅见的理论大都直接源于国外案例和零星的书籍介绍,实践部分更是处于少数项目的摸索期间。解读西方国家对于景观控制规划的理论 and 实践并非欲求照搬其技术方法,而是期望能从西方的发展轨迹中寻找事物发展的规律,从而警惕我国具体工作的失误。城市景观控制作为一个研究领域,尚处于探索阶段,我们对城市景观尚无法给出一套完整的控制策略和措施。但值得注意的是,直接从城市景观入手,从技术型向政策型转变从而架构一个全新的景观控制框架是城市保护与更新的关键。

① J.B. 麦克劳林,系统方法在城市和区域规划中的应用[M].北京:中国建筑工业出版社,1988.

参考文献

- [1] City of London Unitary Development Plan 2002, Department of Planning and Transportation.
- [2] 西村幸夫+历史街区研究会. 城市风景规划——欧美景观控制方法与实务[M]. 张松, 译. 上海: 上海科学技术出版社, 2005.
- [3] Hall P. The World Cities. London: Weidenfeld and Nicolson, 1984.
- [4] 吴昊. 西安城墙及周边地段景观控制的理论探讨[D]. 西安建筑科技大学硕士学位论文, 2002(6).
- [5] 戴晓晖. 城市空间的设计控制研究[D]. 同济大学硕士学位论文, 2000(1).
- [6] 蓝刚. 苏州城市景观控制研究[D]. 哈尔滨建筑大学硕士学位论文, 2000(6).
- [7] 陈瑾. 武汉东西湖区吴家山地区景观控制规划的实践与反思[D]. 华中科技大学硕士学位论文, 2006(11).