

城市设计全过程管理的若干思考 ——以上海为例

Some Thoughts on the Whole Process Management of Urban Design: A Case Study of Shanghai

薛文飞 朱晓玲

文章编号1673-8985 (2016) 02-0072-05 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 随着上海的城市发展由速度优先向品质优先转型,为了使规划管理能更有效、更科学地指导城市建设,除了利用城市设计研究加强控制性详细规划的编制水平,也需要加强从城市设计到项目建设的全过程管理水平,尤其是需要重视后续的建筑设计与城市设计的有效衔接。从建筑设计方案审查机制、建筑设计方案专家评审机制,城市设计的全过程衔接机制、城市公共空间协同管理机制4个层面提了若干建议和设想。

Abstract Shanghai's urban development is transferring from the speed priority to quality priority. In order to make the planning management more effective and more scientific to guide urban construction, in addition to studying urban design to strengthen the regulated planning, We must improve the whole process management of urban design, particularly paying attention to the effective connection of architectural design management and urban design is effective satisfied at project level. In this paper, we put forward some suggestions and ideas from four aspects, namely architectural design management mechanism, expert review mechanism, the whole process of urban design service mechanism, and collaborative management mechanism of urban public space.

关键词 城市设计 | 管理机制 | 规划管理 | 建筑设计管理

Keywords Urban design | Management mechanism | Planning management | Architectural design management

作者简介

薛文飞

上海市松江区规划和土地管理局 规划建筑管理科副科长

朱晓玲

上海市规划和国土资源管理局 总规处主任科员,硕士

0 引言

自《上海市城乡规划条例》(2003)颁布以来,结合上海市规划和土地管理的实际情况,上海市规划和国土资源管理局通过创新规划编制的管理方式,加强了规划编制的严肃性和权威性,改变了以往规划变更过于随意的现象,解决了规划的底线控制的诸多问题。同时,通过编制高水平的城市设计,在控规阶段创新附加图则的管理模式来对城市发展重点地区进行更加明确有序的引导、管控,但从目前的规划落地实施的情况来看,仍与预期存在一定差距。究其原因,除了城市设计本身合理性和科学性的问题外,一个往往被忽视的重要问题就是目前的管理体制尚无法实现从城市设计到项目实施的有

效衔接,缺乏全过程管理,导致城市设计的规划理念难以在项目实施阶段精准落地。

1 城市设计全过程管控的若干思考

1.1 重点地区强化建筑设计方案审查,实行城市设计实施评估和验证

对规划管理部门而言,建设一个高品质的城市不但需要优秀的规划设计或城市设计,更需要规划设计能真正起到指导建设的正向桥梁作用,简单地说就是如何从规划的设计语言变成指导项目建设实施的管理语言。根据上位法的要求,目前上海城市规划管理环节从城市设计到具体的建设行为主要经历5大环节:一是规划设计单位接受规划管理部门委托进行城市

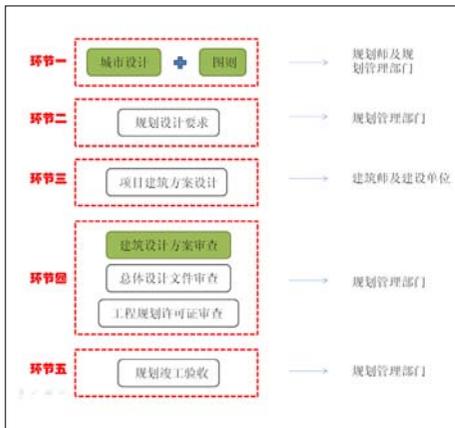


图1 城市设计规划管理全过程示意图
资料来源:笔者自绘。

设计并编制控制性详细规划图则及附加图则；二是规划管理部门根据图则核提规划设计要求并纳入土地出让合同；三是建设单位根据设计要求和出让合同的要求委托建筑设计单位进行建筑设计；四是规划管理部门对建设单位提供的建筑设计方案进行审查并核发工程规划许可证；五是建设单位根据工程规划许可的要求进行施工并由规划管理部门根据许可进行规划竣工验收。5个环节经历多次信息传导，由于对前期规划层面的了解程度不同，规划师、管理部门、建设单位、建筑师的经验、能力、角度不同，从城市设计到项目建筑设计必然产生各种偏差，难以确保城市设计理念的精准落地。因此强调城市设计全过程管理的核心是强调在众多环节中找到一个可以作为管理抓手的关键点，来减少和纠正可能产生的偏差，从管理的实践来看，这一抓手无疑就是建筑设计方案审查。建筑设计方案对于建设单位而言是项目实施的核心，对规划管理部门而言同样是城市品质管控的重点，而方案审查之后的诸多环节如总体设计、工程规划许可、规划竣工验收均是建筑设计方案的细化和执行实施。

目前上海市的项目方案审查环节，往往根据控规普适图则、附加图则、《上海城市规划管理技术规定》《土地合同》的各种约定作为审查的依据和标准，强调的是刚性要素的管控。但根据实际经验来看，刚性要素作为城市规划项目管理的底线，只能保证城市建设按照既

有规划实施达到60分及格线。从实际管理工作中不难发现，市场天然逐利最大化注定了开发商往往关注自身项目的环境和经济效益最大化，而忽略对地块外围城市空间的负面影响(少数优秀项目例外)。如屡禁不止的居住项目“高低配”现象；再如一些开发商为了更好销售，将商业或办公建筑设计成住宅却标注为商业用房玩文字游戏；再如各种各样的“偷面积”方法等，“法无禁止既可为”的底线管理方式在极端情况下已经成为开发商追求极致利益的法定参照物和突破口，这些做法某种程度上确实“满足”规划的指标和底线，但却显然违背了规划的初衷。规划管理部门必须意识到，城市空间和建筑项目开发不同于一般的市场行为，其负面的影响会对城市和市民产生长期且难以消除的影响。同时，随着老百姓维权意识越来越强，很多合法但并不合理的做法已经越来越难向居民进行有理有据的沟通，最后必然损伤规划部门的公信力。

为了加强规划的管控质量，近年来不断提倡通过城市设计制定各类设计导则或附加图则，无疑是希望通过在规划设计层面进行更深入的研究和统筹，从而对后续建筑项目实施提出更多的指导原则和控制要素，以期实现规划管理80分或更高的目标。但必须意识到，无论制定多么优秀的城市设计方案或导则，若无法在方案审查阶段进行有效的评估和验证，难免会使城市设计这一技术手段沦为空谈，从而使规划管理部门陷入难以掌控城市建设局面的尴尬境地。因此，对于已完成城市设计的重点地区必须在建筑设计方案审查时进行城市设计的实施评估和验证，在底线指标管理的基础上加强弹性控制要素的审查和评估。一方面需要评估评判建筑设计方案是否落实和执行了城市设计阶段确定的各种导则和控制要素。如设计方案与相邻地块之间的建筑体量关系，建筑高度和色彩与周边的协调度，建筑布局对城市公共空间的友好度，是否有利于城市活力的塑造、街道景观的营造、步行体系的衔接、车行交通的组织等诸如此类影响城市公共界面和影响市民体验的诸多要素的评估。另一方面在评估的同时也要

对原城市设计进行验证，通过项目方和建筑师的智慧对于原设计中明显不合理或需要改进方面进行优化，并对城市设计进行动态调整，避免规划教条主义的僵化思路^①。当然，在强调和突出方案审查机制的同时，也必须适应目前上海简政放权的大趋势，考虑在制度建设上进一步统筹方案审查、总体文件（扩初）审查和工程规划许可3个建筑管理阶段的审查内容，有保有压，突出重点，避免重复审查，从而总体上实现效率的提高。

1.2 重点地区成立“地区风貌及品质顾问委员会”，创新专家参与新机制

如果强化建筑设计方案审查，加强刚性指标和弹性内容的并行审查和城市设计评估及验证，仅仅由规划行政管理人员进行操作，由于其经验、知识和精力等原因难以独立胜任，同时也容易造成建筑设计管理自由裁量权过大不利于监督。另外行政管理人员天然地由于职级、职位的影响，既难以对上级领导协调，也难以与越来越寡头化和专业化的大型开发企业协调，形成共识。因此有必要利用外脑——即专家和专业顾问来加强和完善这些内容的审查，形成行政管理部门以刚性审查管理为主，专家顾问团队强调弹性控制的联合审查形式。总体而言，专家相对行政管理部门在行业内有一定权威，又相对中立，易于向上和向下协调形成统一，在国际其他城市的管理经验上也是如此。

著名的德国汉堡HAFENCITY项目案例，在上一层次城市设计和规划完成后，对地块内所有土地开发都进行公开竞标，竞标获胜的依据是，建设方案是否能带来最佳价值。竞标文件包括设计方案和投资计划，不仅是空间的设计，还包括经济利益的考量，这些文件由该地区的一级开发企业HHG公司组建的评审团来评定，如果开发商的方案被选中，不意味着马上可以开始建设，还有12个月的交接期。中标方需要和HHG公司组建的顾问团密切合作，力图让整个方案满足各方利益，产生最大价值。这个顾问团包括不同方面的专家，如市场顾问、规划师、建筑师、环境组织、社区组织等。实际上，这是一个

注释 ①在实际管理过程中，城市设计阶段由于研究尺度较大确实存在某些需要在建筑设计层面进一步优化和完善的情况。

优化方案的过程,经过一年的优化,中标方案才能开始建设。而这个优化过程只能是运用专家和顾问团队的知识经验和影响力来尽可能保障各方利益的平衡,同时又能达到规划预期的效果。从目前的开发实践来看,该地区的建设也确实在国际上取得了一致的好评。

在上海的规划管理实践中,也一直尝试和运用了专家机制,以期获得对建筑方案更好地控制和管理,实现更大的公众价值。如上海历史风貌区十几年来通过比较稳定的专家顾问团队的协助,对全市风貌区内的设计方案进行评审,也取得了非常积极的管控效果。在浦东临港地区,为更好地保障临港地区前期城市风貌设计理念的落地建设高品质的城市,也建立了相对固定的专家顾问团队对区域内的建筑方案进行评审并形成了与管理部门互动的机制,为行政管理部门和领导决策提供了较强的技术支撑。这些成功的案例都证明了专家制度本身是行之有效的,目前在专家运用方面出现的流于形式等诸多问题是因为尚未形成一个完善的管理制度保障。因此,政府部门当务之急是结合城市设计后续方案审查制度的完善,在专家的运用上形成好的管理制度,形成优秀人才乐于当专家、敢于当专家的社会氛围。对重点地区尤其是已经制定城市设计导则的片区组建长期服务的、相对固定的专家团队,探索“地区风貌及品质顾问委员会”制度,对地区内的各种设计方案和工程项目提供涵盖从建筑到景观甚至是到公共艺术的专业咨询和审查服务。

在专家制度的建设上,借鉴国内外优秀的管理经验提出以下几点建议:一是要创新专家选拔和任用的路径;二是通过长期和固定的服务形成容易评价和追责的体制。具体来说可以尝试以下几点措施:(1) 除部分特别权威的领军专家外,部分顾问专家在全市甚至全国竞聘,通过主动报名,选拔既有能力又有热情的专家和顾问为政府服务,改变以往单一的由政府指定专家的自上而下的路径,使专家也化被动为主动,积极参与地区建设;(2) 借鉴政府智囊和政府法律顾问的形式,与专家签订顾问合同,设定较长的服务期、设定约束和激励条款,保证



图2 德国HAFENCITY 实景
资料来源:网络。

专家服务的质量。定期评估专家服务能力和服务质量,建立能进能出的竞争机制;(3) 探索建立专家重大失职行为和廉洁责任追究制度,对任期内产生的重要失职行为和腐败问题进行追责,并和其职业注册资格、行业声誉挂钩;(4) 建立专家与公众和媒体的联系机制,一方面充分发挥专家作为意见领袖的作用,做好与公众和媒体的沟通,另一方面通过相对固定的专家团队的建设也有助于强化公众和媒体对专家的监督,如敏感项目的专家意见通过媒体向公众公开^②。一旦专家制度的顶层设计形成并运行良好,将极大解放管理部门的工作压力和工作难度,同时又可以通过管理部门与专家的互动,培养和提高政府建筑管理部门的专业人才的技术水平。

1.3 重点地区聘请专业技术团队,进行衔接城市设计到项目建设的全过程的、动态的跟踪服务

分析当规划管理的几个主要环节,一般而言规划师或设计单位往往在第1个环节用了大量的时间和精力,但由于设计构思难以准确翻译成指导项目开发规划设计要求,只能通过有限的法定形式如控制线、指标体系、导则表达设计构思。进入第2个环节后,根据现在的管理方

式,规划设计要求核定人员往往只摘抄规划成果的法定内容。在第3个环节中,项目开发单位拿到设计要求便开始关门做方案,也缺少与前期规划理念的有效沟通,凭借规划设计条件的文字表述确实也很难全面理解前期规划设想。进入第4个环节中的建筑设计方案审查时,审查部门的人员往往也未参与前期规划而难以评估建设单位提供的地块建筑方案是否落实原城市设计规划理念。几个环节的衔接由于规划设计单位不介入后续管理,规划管理部门又存在部门分工,自然产生一定的信息衔接问题。另一方面规划的实施往往时间周期很长,在实施过程中会产生一些更新和调整内容,需要引入一个专门的专业技术团队或部门全过程参与规划和项目实施的动态跟踪和长期服务。这与目前上海正在试点的地区规划师制度的初衷完全一致,但由于规划建设顾问服务是一件知识综合性高、投入精力大、时间跨度长的工作,目前的地区规划师往往以兼职的状态参与地区建设,在时间、精力、知识结构等方面存在客观的困难,因此如果由一个专业机构来进行类似的咨询服务会更有利于工作的开展和推进。

比如在HAFENCITY案例中,荷兰的KCAP设计公司通过国际竞赛赢得了规划层面的国际竞赛,同时也赢得了一份25年长期服务合同,

注释 ②目前浙江部分地区公共建筑方案评标专家评审意见已通过网络对公众公开。

KCAP设计公司的工作既包含常规的城市设计内容,比如制定地区结构规划(structure plan)和该地区空间设计的指导原则,同时还包括协助HHG开发公司进行长达25年的长期顾问和管理工作,除了参加每年多次的顾问会议,当这个地方有需要时,公司就会投入工作。目前浦东临港地区核心区为促进城市品质,也参考这一模式,聘请栢诚建筑设计公司担当地区规划的总体服务,长期服务,动态跟踪。具体做法如下:

- (1) 担当地区总体风貌总协调,土地出让后、方案设计前为建设单位介绍和提供风貌规划的相关要求。
- (2) 该地区的项目进入方案专家评审前按照管理部门的要求将单体方案模型并入总体地区模型,并作为第三方出具总体风貌方面的评估报告。
- (3) 在方案评审会召开时,由该公司负责介绍地区风貌规划的总体要求、介绍已完成的风貌评估报告的主要内容,并向专家展示直观的整体模型成果。这些服务的内容不但保证了与会的专家和部门在评审阶段全面理解上位规划意图,同时让他们非常直观地在三维模型中了解单体方案和地区整体的衔接关系,保证了专家评审的质量。地区风貌专家顾问和专业技术团队的协同服务,不但为规划管理部门提供了重要的技术支持,缓解了大量的审批压力,也为地方领导更好地决策提供了更多意见和建议,值得在重要地区进行推广。

1.4 重点地区的公共空间建设要探索建立跨部门沟通平台和协调机制

公共空间是市民体验城市空间的主要载体之一,也一直是规划管理部门非常重视的设计领域,但也恰恰是现有规划管理中的管理盲区^③。公共空间主要包含各类公园、绿地、广场、滨水空间以及街道。公园、绿地、广场、滨水空间等类型的公共空间项目往往作为公共产品,由政府相关部门负责实施,因此相对容易实现政府规划意图。但由于实施主体并非规划管理部门,同时开发主体具有不确定性,即可能是地区一级开发商也可能是地方政府或其他职能部门,规划部门要将最初的规划理念落地,需要与开发主体保持积极有效的沟通和衔

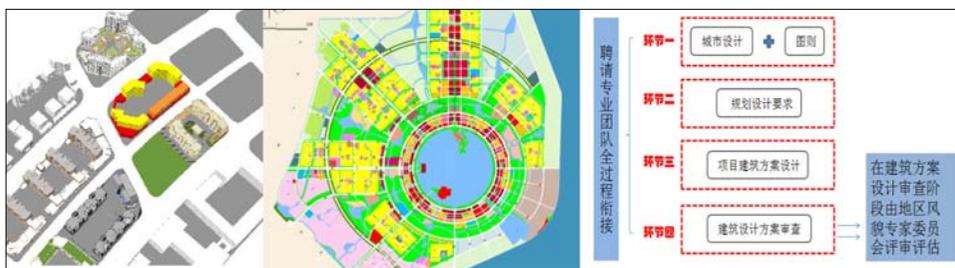


图3 临港地区城市设计风貌管控体系探索
资料来源:上海市规土局青年干部培训班的课题调研。



图4 德国HAFFEN CITY 滨水广场
资料来源:网络。



图5 德国HAFFEN CITY 滨水步道
资料来源:网络。

注释 ③该部分内容作为景观设计的内容不纳入建筑设计方案审核。

接,一旦在理念上难以统一,将不利于公共空间在实施时延续既有城市设计层面的设想。在HAFFENCITY案例中,地区一级开发企业聘请的KCAP设计公司既作为地区的总体规划设计单位,同时又承担主要滨水空间的景观方案设计,进一步实现了城市设计理念到公共空间项目实施的有效衔接,因此该案例中富有特色的滨水公共空间体系确实也成为了该地区独特的魅力空间。

除此之外,另外一个非常重要的公共空间类型就是街道。“以车为本”的城市发展模式在当今讲求低碳、低耗能、低排放及可持续发展的社会环境中,变得不合潮流,步行与自行车等非机动化交通方式逐渐得到都市人的认同。街道的步行体验燃起活力,能够吸引旅客和展现城市魅力,保持街道的活力,既可改善社区生活空间,也能提高社区的凝聚力,降低犯罪率,营造一个安全的人行环境。因此街道不仅是交通要道,更可以成为社交场所,培养小区和社会的连接性,无论是从城市规划和设计角度来看还是从市民的体验来看,街道是已成为最重要的城市生活空间之一。许多大城市如纽约、伦敦和巴黎市已将街道发展为公共空间,很多优秀的城市设计方案也把街道设计作为非常重要的一个部分。但在目前的城市管理体制下,街道空间存在于不同的地块,各地块往往是分开出让,开发主体不一,开发时序不同。同时街道界面一方面包含属于公共部门的部分(道路红线内的人行道),另一方面也包含属于私人开发企业的部分(地块内道路红线到建筑退界的部分),甚至有时候会包含三维层面的空中步行系统,产权复杂、管理的政府部门众多,规划管理部门进行协调的难度非常较大。因此基于发展具有魅力的公共街道空间的目标出发,对于重点的街道空间,需要不同政府部门进行配合,理清和整合关于街道空间各部门的角色和责任,形成跨部门的统一管理平台,以便有效开展与城市设计内容相关的协调和管理工作。

目前街道空间的协同开发往往是以下3种做法:第一种是对建成区的重要街道建立一个统一的管理主体,进行建筑、景观和业态的统一

整合和美化,如在原卢湾区进行的“武康路街道综合整治项目”。第二种是对重要街道景观和周边的建筑在一个开发主体的管理下进行设计和运营管理,古北的黄金城道就是一个典型的成功案例。第三种可以说潜在的运用价值更大,即在新建地区探索政府和开发商进行联合的协调管理机制。这种方式虽然国内尚没有成熟的借鉴试点,但类似的做法在瑞安房地产公司开发的五角场创智坊项目的大学路中已被部分实践,沿道路的若干地块的街道界面经过开发商统一设计和协调管理,建成后已经成为一条非常有魅力和影响力的城市街道。虽然该项目的协调管理主体依旧是开发商而非政府部门,但证明了分地块的开发也可以通过统一协调和管理使街道空间呈现出比传统分割开发模式更加大的优势。如果各相关部门能统一认识,对于重点街道沿线的地块开发,在土地出让前就有所约定,保障某个特定公共部门对于街道相关界面拥有统一协调的权力并形成制度保障,一定能对街道产生非常积极的影响。

2 结语——加大宣传和引导,形成共同价值导向

无论是优秀的城市设计还是完善的管理机制,在当前的城市发展背景下,要建设一个高品质的城市单靠规划管理部门的努力是不够的,需要不断加大相关理念和知识的宣传和引导,形成政府各部门管理和行业发展的共同价值导向。在大多数发达国家,规划理念往往也是通过立法或多种方式成为指导城市各个相关部门建设的纲领性文件和核心价值导向,并为多部门所遵守,这才有可能确保其实施。目前的管理体制下,各个部门往往只注重项目实施层面的控制性详细规划和相关规范法规的刚性约束,而忽略共同价值导向的理念协同,是无法形成合力塑造高品质的城市空间的。特别是分散在不同部门的各类城市公共空间的建设和管理,需要市政府在顶层设计进行宣传和引导,而不能仅仅停留在规划管理部门内部。另一方面,就规划管理部门而言,必须要加强全过程管理各环节的衔接,尤其是加强建筑方案管理与规划设

计的衔接。另外也有必要通过与建管委协同,进一步发挥现有规划和建筑两个行业协会的行业引导作用。通过结合现有的注册建筑师和注册规划师再教育制度,将上海城市空间发展提倡的理念、做法加大宣传力度,使其逐步成为在上海地区从业的专业人员的指导思想和职业操守。同时应该逐步探索具有操作性的职业诚信和责任制度,纳入行业监管。只有通过以上各种层面的努力,才有可能真正将建设高品质的城市从规划设想变为有利于城市居民的城市空间公共福利。

(本文部分观点和论据基于上海市规土局青年干部培训班的课题研究成果,同时感谢同济大学建筑城规学院庄宇教授给予本文的启发和指导。)

参考文献 References

- [1] Jon L. Urban design: A typology of procedures and products [M]. Architectural Press, 2005.
- [2] 庄宇. 城市设计的运作[M]. 上海: 同济大学出版社, 2004.
ZHUANG Yu. The operation of urban design [M]. Shanghai: Tongji University Press, 2004.
- [3] 黄大田. 以详细城市设计导则规范引导成片开发街区的规划设计及建设实践——纽约巴特利公园城的城市设计探索[J]. 规划师, 2011(4): 90-93.
HUANG Datian. An urban design guideline model for large-scale block development: Battery park city, New York example [J]. Planners, 2011(4):90-93.
- [4] 戴慎志, 刘婷婷. 面向实施的城市风貌规划编制体系与编制方法探索[J]. 城市规划学刊, 2013(4): 101-108.
DAI Shenzi, LIU Tingting. A study on cityscape planning system and planning methods from the view of administration and implementation [J]. Urban Planning Forum, 2013(4):101-108.
- [5] 冯婧. 一份25年的设计合同: 汉堡海港城是怎么营造的[Z]. 上海发布微信公众号, 2015-06-08.
FENG Jing. A contract for the design of the 25 years: how to build Hamburg Harbour city[Z]. Shanghai WeChat public number, 2015-06-08.