

国土空间规划体系下上海城市设计管控机制优化初探

Preliminary Exploration on the Optimization of Urban Design Control Mechanism in Shanghai under the Territorial Spatial Planning System

何瑞雯 HE Ruiwen

摘要 在当前国土空间规划体系语境下,城市设计的内涵和外延不断拓展,体现出横向融合、纵向贯通、综合运作的发展趋向。上海一直高度重视城市设计工作,特别是在推动城市设计法定化方面形成了具有特色的机制和方法。新时期,上海围绕3方面持续开展城市设计探索:一是全过程管理,将城市设计融入规划体系各个层次,注重体系性、适应性和可实施性;二是高品质设计,探索不同尺度、不同类型空间设计的模式和方法创新;三是高效能治理,以城市设计为平台引导多元主体协作参与,激发更大范围的价值认同。

Abstract In the context of the current national territorial spatial planning system, the connotations and extensions of urban design are continually expanding, showing a trend of horizontal integration, vertical connectivity, and comprehensive operation. Shanghai has consistently placed great importance on urban design, particularly in developing unique mechanisms and methods for promoting the legalization of urban design. In the new era, Shanghai continues to explore urban design through the following three avenues: (1) Carry out whole-process management, integrating urban design into all levels of the planning system, and emphasizing systematic, adaptive, and implementable approaches; (2) Conduct high-quality design, innovating models and methods for spatial design at different scales and various types of spaces; (3) Implement high-efficiency governance, using urban design as a platform to guide multi-stakeholder collaboration and participation, and fostering broader value recognition.

关键词 国土空间规划体系;城市设计;上海;设计管控机制

Key words territorial spatial planning system; urban design; Shanghai; design control mechanism

文章编号 1673-8985 (2024) 03-0052-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20240308

作者简介

何瑞雯

上海市规划编审中心

工程师,硕士,331779239@qq.com

0 引言

城市设计是塑造城市风貌特色、营造美好人居环境的重要公共政策^[1]。在长期实践中,城市设计领域积累了大量的理论经验和 技术方法,在提升空间环境品质方面有重大的应用价值^{[2][24]}。在获得广泛共识的同时,城市设计的内涵、归属、法定化的讨论日益激烈^[3],城市设计在“少衔接缺传导、强设计弱管控、重局部轻全域”等方面的困境亟待破解^[4]。

新时期,随着“横向到边、纵向到底”的国土空间规划体系的建立^[5],城市设计凭借其灵活丰富的技术方法,开展与规划体系重构相呼应的技术革新,成为国土空间治理的重要手段^[6]。2021年,自然资源部出台《国土空间规划城市设计指南》(以下简称“《设计指南》”),将城市设计界定为“重要理念与方法”,“贯穿国土空间规划、建设、管理全过程”^[7]。如何发挥好城市设计在国土空间高质

量发展中的支撑作用、全方位助力“美丽中国”建设,是当前各界广泛关注的议题。

上海的城市设计工作起步较早,以1982年虹桥新区规划为起点,在国内率先引入城市设计概念,并逐步建立以“附加图则”形式开展城市设计法定化管控的特色机制和方法^[6]。当前,上海不断深化响应国土空间规划体系下城市设计工作新要求,面向超大城市存量发展和精细化管理的特征,围绕城市设计管控机制的优化提升开展了一系列创新探索。

1 国土空间规划语境下城市设计发展新趋向

1.1 国土空间规划体系下城市设计工作新要求

“五级三类”的国土空间规划体系覆盖国、省、市、县、乡全域尺度,包含总体规划、详细规划和专项规划3大类型,体现出鲜明的系统性和层次性。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出,要“运用城市设计手段,改进规划方法,提高规划编制水平”,城市设计亟需在新的制度语境下审视自身的角色定位,形成与国土空间规划体系相匹配、相协同的管理体系和技术体系,更好地发挥提高规划科学性、提升空间品质的重要作用。在此背景下,自然资源部《设计指南》应运而生,明确了国土空间规划体系下城市设计的内涵定位、工作对象、衔接方式和方法运用等新要求。

(1) 横向融合:多层次、多情景、全过程下的作用发挥

长期以来,城市设计由于其“非法定性”特征,在规划体系中的角色定位较为模糊,与法定规划之间的关系不明确。各地在实践中主要形成了“独立型”和“融入型”两种典型关系^[9],但也存在着独立程度各异、融合路径不明、管理效力不清等问题^[10]。《设计指南》指出,新时期下的城市设计应作为贯穿国土空间规划、建设、管理全过程的“重要理念和方法”,全面融入国土空间规划体系。其中,总体

规划层面的城市设计重在协同构建国土空间开发与保护的整体格局,提出重要管控边界和大尺度空间的结构控制要求;详细规划层面的城市设计划定“重点控制区”和“一般地区”,开展不同深度的差异化控制和引导;专项规划层面的城市设计重点针对特殊地域和特定领域两类,将城市设计方法融合运用到选址选线、设施建设等各类专项工作中。此外,区别于以往面对主要由建设要素构成的城市开发情景,国土空间规划体系下的城市设计要求转向人与自然生命共同体的整体视角,面向山水林田湖草沙海等自然资源全要素交织而成的新情景,发挥城市设计的技术灵活性,以新时代适应性“理念和方法”的角色定位,介入各级规划、各类情景的空间营造中,在处理好各类要素彼此关系的同时,重构并激发全域空间的潜在价值。

(2) 纵向贯通:“编制—实施—反馈”动态优化的闭环逻辑

传统城市设计面临着上传导脱节、难以实施落地的困境,宏观层面的城市设计往往难以深化,而微观层面的城市设计又聚焦具体空间安排,其纵向传导路径不清晰。《设计指南》在理顺国土空间规划的编制、审批、实施、评估等程序后,提出构建依托“五级三类”国土空间规划体系并桥接用途管制程序的城市设计运行机制^{[2]27}。在此框架下,新时期下的城市设计应在融入规划体系的基础上,对宏观、中观、微观层面的管控要素逐层分解,实现“量—形—质”的空间管控要求在纵向上准确传导、有效实施。同时,打通“编制—实施—反馈”全流程,在落实各层级传导要求的同时,通过对城市设计质量和成效的跟踪评估,将存在问题与对策建议反馈至规划优化和标准维护中,体现城市设计管控的动态优化作用。

(3) 综合运用:“技术—管理—治理”耦合协调的多维支撑

随着内涵和外延的不断拓展,城市设计不再囿于二维或三维空间“形态设计”的技术工具,而是通过系统性的政策设计,实现向

“设计治理”的转型。《设计指南》强调,要将“形态组织和环境营造”与“规划传导”“政策推动”充分结合,共同推动美好人居环境的塑造。技术体系上,通过前瞻性、高水平的技术标准、导则、规则的制定和综合运用,推动空间塑造保底线、提品质、促特色。管理体系上,理顺城市设计融入法定规划的管理要求,将城市设计的管控引导措施纳入国土空间规划的编制、实施、评估体系。治理机制上,以城市设计为抓手,搭建多方利益主体、多元技术力量协同参与、共商共治的平台。反思规划体系发展过程中多龙治水、多元博弈、各自为政的痛点,只有通过上述维度的耦合协调和互相支撑,才能最大程度发挥新空间语境下城市设计的综合效能。

1.2 国内相关实践探索

(1) 健全顶层制度设计

在顶层体系构建上,浙江省出台《浙江省国土空间设计技术指南》,提出“国土空间设计”的概念,构建相互融合又各有重点的城市设计和乡村设计体系;北京出台《北京市城市设计管理办法》,将城市设计分为管控类、实施类和概念类,与北京国土空间规划体系相衔接;重庆出台《重庆市城市设计编制技术指南》,提出“全域设计、场景营城”,构建贯穿“总体层面—详细层面—专项层面”的城市设计体系和导则体系。在规划资源部门职能设置上,北京、郑州等地设城市设计处,独立承担城市设计管理和政策研究工作;深圳设城市和建筑设计处(雕塑办公室)、天津设名城保护处(城市设计处)、青岛设城市设计处(城市更新规划处),将城市设计与建管、风貌、城市更新等职能相结合。

(2) 探索城市设计法定化路径

各地在实践中形成了两种主要的法定化管控途径。一是条文约定型,如北京在街区控规阶段形成“规划设计导则”、综合实施方案阶段形成“城市设计导则”,以图则形式明确管控要求;深圳以《深圳城市规划标准与准

则》实现对城市设计的通则管控,法定图则阶段在重点地区的核心地段编制“地块开发细则”,明确具体的城市设计控制要求。二是程序保障型,如天津基于“一控规两导则”(土地细分导则、城市设计导则)的编制体系,将城市设计要求纳入建设项目审批流程,以程序保障城市设计落地。

(3) 强化城市设计精细化管控

一是丰富城市设计技术引导体系,如北京研究出台了类型多样的城市设计导则,涵盖街道设计、滨水空间、城市色彩、第五立面等多领域、多条线。二是充分发挥专业力量支撑作用,如北京、雄安、深圳等地探索责任规划师、总师团队等工作机制,全程把控城市设计实施落地。三是运用数字技术赋能设计、审查和管理,如青岛、珠海等地探索建立城市设计三维辅助决策系统和管理平台,推动城市设计精细化、动态化管控。

(4) 激发多元参与和治理

多地以城市事件为媒介,撬动空间更新、激发公众参与,如深圳的“深港双年展”“趣城美丽都市计划”“山海连城计划”“小美赛”,广东南海的“大地艺术节”,厦门的“城市设计周”等城市活动的举办,使城市设计成为链接公众、促进城市活力的平台。

2 上海城市设计工作历程回顾

改革开放以来,上海持续探索城市设计的编制和管控方法,根据工作方式和重点的转变可划分为3个阶段。

(1) 第一阶段(2011年之前):城市设计管控方法的初步探索

上海早期的城市设计工作主要围绕重点地区项目展开。技术内容上,强调对空间序列、景观视廊、空间形态结构的整体研究^[11]。管控方式上,地区层面以虹桥新区规划设计(1982年)、陆家嘴中心区城市设计(1990年)和创智天地大学路城市设计(2003年)为典型,城市设计管控方式逐步从二维规划指标管控到城市设计方案引导,再到城市设计导则管控演变;地块层面主要通过修建性详细

规划的编制,指导项目落地实施。这一阶段初步奠定了上海在城市设计中关注人本、传承历史、塑造特色等方面的理念基础,也在众多典型项目中取得一定的成效。但在此阶段城市设计成果尚未进行法定化管控,存在着控制内容不清晰、空间目标量化和指标化不足等问题。

(2) 第二阶段(2011—2019年):城市设计成果的法定化及差异化管理

2011年,上海建立了包括办法、准则、规范、规程在内的“四位一体”控详规划管理体系。其中,针对重点地区建立了“五类三级”城市设计管控体系,通过在附加图则中落实城市设计管控要求并纳入土地出让条件,推动实现城市设计成果法定化。这一时期上海开展了大量的重点地区城市设计和附加图则编制,如世博AB片区、徐汇滨江、前滩地区等,在城市整体空间品质塑造、地区开发协调方面发挥了积极作用。但与此同时,城市设计在有效衔接开发实施、提升精细化管理水平等方面仍存在不少瓶颈问题。

(3) 第三阶段(2019年至今):国土空间规划体系下的优化提升

2019年起,上海围绕国土空间规划体系下的城市设计新要求,不断完善工作方式方法,包括:在国土空间规划体系的各级各类规划中全面融入城市设计;推进城市设计全覆盖,探索全域全要素的城市设计模式方法,完善分级分类管控;强化城市设计实施性,提升城市设计管控的弹性适应;将城市设计融入治理,探索政府、专业力量、社会市民多元参与的工作机制等。2023年,在自然资源部的指导下,上海联合全国55个城市共同发布了《关于“践行人民城市理念,加强城市设计工作,全面推进美丽中国建设”的工作倡议(城市设计·上海倡议)》,持续推动城市设计工作的高品质开展。

3 新时期上海城市设计管控和实践

新时期,上海城市设计工作围绕全过程管理、高品质设计和高效能治理,开展了一系

列管理和实践探索。

3.1 全过程管理:贯穿规划、建设、管理全流程

按照城市设计与国土空间规划相融合的关系架构^[12],上海将城市设计理念和贯穿于规划编制、管理和实施的全过程,将城市设计成果充分纳入“总体规划—单元规划—详细规划”3个层次^[13](见图1)。

3.1.1 总体规划层次:构建景观风貌格局,形成分区管控要求

在技术定位上,《上海市城市总体规划(2017—2035年)》编制过程中,总体城市设计以专项研究形式开展,以独立章节纳入总体规划成果中,作为下一层级规划设计的依据^[15]。在管控深度和内容上,总体规划层面重在明确市域空间结构,强化战略引领:一是统筹整体空间格局,保护独具上海特色的自然山水格局,塑造国际化大都市和江南水乡风貌特色;二是明确市域风貌分区,划分“都会风貌区、水乡风貌区、滨海风貌区、崇明三岛风貌区”,形成针对性的分区管控要求;三是提出大尺度开放空间导控要求,对标识地区、城市空间轴线和景观廊道、特色肌理地区、蓝绿空间网络等方面提出宏观层面的管控要求,塑造高品质的城乡景观风貌和公共空间体系^[16]。

此外,重视郊野地区的空间特色和肌理特征,在总体规划层次开展了《特色村落风貌保护传承专项规划》编制,以郊野乡村“滩水田林湖草”蓝绿空间为基底,提炼具有典型辨识度的沪派江南水乡风貌,构建了“六域、八脉、十二意向”的上海乡村风貌空间结构^[17],为后续详细设计和实施落地进行系统指引。

3.1.2 单元规划层次:深化重点地区空间景观设计,明确核心要素管控策略

单元规划是“总体规划—详细规划”之间承上启下的规划层次,统筹协调生态空间、公益资源和文化风貌等底线内容,强化空间引导和落地管控^[18]。该层次的城市设计重在

深化重点地区空间景观架构,明确差异化的尺度管控要求,提炼核心要素设计策略。在管控内容上,一是构建地区空间框架结构,识别差异化地区类型,明确各类空间边界和空间尺度引导策略,提出地区高度分区、强度分区方案;二是识别骨干道路、骨干水系、重要公共活动联系通道、风貌保护道路、大型开敞空间等核心管控要素,分类明确城市设计策略和要求。

以上海五个新城总体城市设计为例:2021年3月,按照上海“十四五”规划纲要明确的“新城发力”战略部署,上海印发《新城规划建设导则》,围绕“活力、便利、生态、特色”四个维度,在功能格局、空间格局、形态格局等方面形成对新城地区空间营造的技术指引^[19]。7月,上海市新城规划建设推进协调领导小组办公室印发《嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇新城总体城市设计成果》,明确五个新城的空间格局和布局要求,突出交通骨架引导,演绎独具特色的新城空间意向,并将核心管控要求纳入后续新城单元规划的编制与实施中。

3.1.3 详细规划层次:强化法定性、体现实施性

(1) 推进城市设计全覆盖条件下的分级分类应对

在城镇地区,从过去以重点地区为核心开展城市设计,走向城市设计“全覆盖”。一是优化分级管理,将一般地区纳入分級管控体系,实现城市设计在空间范围上全覆盖。其中,一级地区是全市整体空间格局中最具重要性的市级节点,鼓励开展国际方案征集、多方案比选,通过附加图则落实管控要求,并作为土地出让的前提;二级地区是作为城镇空间“基本面”的一般地区,重点针对城市设计核心系统开展研究,提炼核心控制要求纳入普通图则管控;三级地区涉及的城市设计要素相对简单,包括产业基地等,主要依托城市设计研究开展建筑高度等核心指标论证(见图2)。二是强化分类施策,在地区类型上,将居住区、产业社区纳入分类管控,实现城市设计在空间类型上全覆盖。针对不同地区类型,提出差异化的地区空间塑造的目标原则,通过对各类地区

城市设计研究的“必做要素”和“选做要素”进行引导,形成精细化的城市设计管控要求(见表1)。

在乡村地区,通过郊野单元规划对上承接上位国土空间规划刚性管控要求,对下通过开展村落格局、聚落肌理、建筑及景观节点设计,统领乡村保护、开发、建设、整治工作,提升乡村美学价值^[20]。

(2) 强化面向实施的弹性应对

一是强化时间弹性,探索“分阶段”编制城市设计的工作方法。对于开发意向尚不明确的一级地区,第一阶段城市设计重在搭建空间框架,明确地区层面系统性城市设计控制要求,纳入普通图则表达;待地块开发需求明确后,再行开展第二阶段的实施性城市

设计,基于第一阶段已明确的整体性控制要求,充分对接地块实施意向,形成与实施紧密衔接的附加图则管控内容(见图3),确保城市设计控制要求兼顾系统性和实施性。

二是强化管理弹性,形成管控并重、刚弹相济的管控方式。一方面,强化城市设计目标意图的表达和传导。通过将“目标导向”与“指标控制”相结合,在附加图则条款中准确提炼城市设计要素的核心控制原则,叠加具有弹性的指标控制要求,在确保城市设计目标理念有效传导的同时,为后续建筑设计和建筑管理留有自主空间。另一方面,与实施机制相契合,差异化规定刚性和弹性控制要求。例如多个开发地块由不同主体开发的,侧重对地块之间相互衔接要求进行刚性控制,确保地

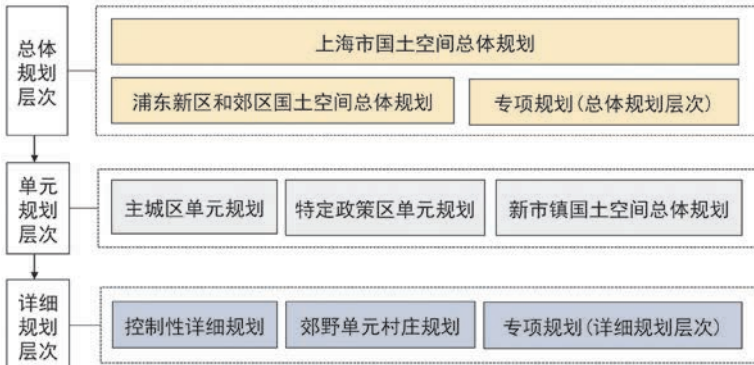


图1 上海市国土空间规划体系
Fig.1 Shanghai territory spatial planning system

资料来源:《中共上海市委、上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见》(沪委发〔2020〕13号)^[14]。

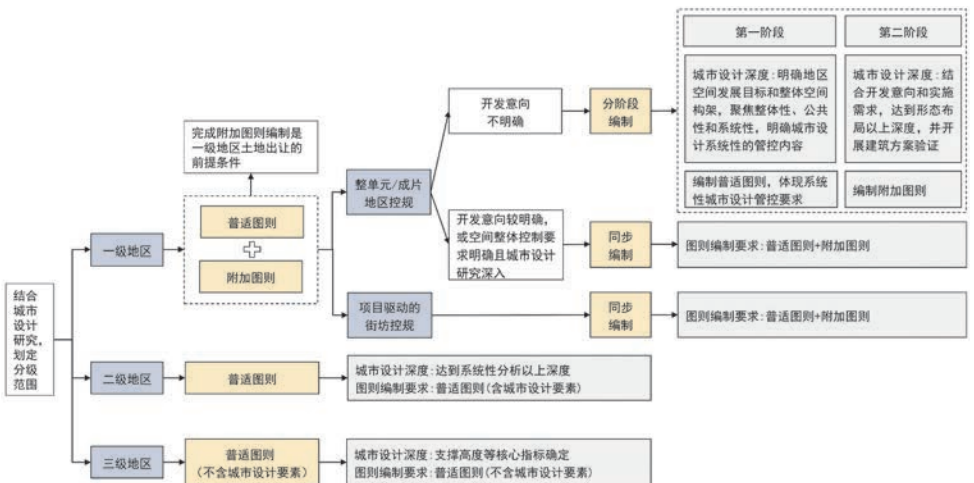


图2 控详规划中各级地区城市设计工作要求

Fig.2 Work requirements of urban design in regulatory detailed planning at areas with different grades

资料来源:《上海市控制性详细规划编制审批管理市区一体操作手册》。

块之间的系统性和协调性,减少后续沟通协商成本(见图4a);多个开发地块由同一主体整体开发的,除了整体形态和与外部地块对接的刚性要求外,其他内容均鼓励弹性引导

(见图4b)。

3.1.4 规划实施层面:确保“一张蓝图管到底”

在城镇地区,一方面,上海构建“建设项目规划实施平台”制度,整合开发、设计、建

设、运营、管理力量,统筹地区建设管理要求、协调相邻项目设计方案,实现一张总图绘到底、管到底。例如,杨浦滨江南段在建设实施过程中,通过建立规划实施平台,开展规划范围内整体统筹、相邻项目协调和跨系统整合,以此协调解决复杂问题、把控开发细节,确保地区建设品质。另一方面,在土地出让中,将控详规划及建设项目规划实施平台的相关城市设计要求纳入土地出让合同。例如北外滩地区在地块出让时拟定了土地出让特别约定条款,对控详规划明确的城市设计要求逐一提炼纳入,确保城市设计的有效实施。在乡村地区,重点围绕“规划一项目一资金一时序”整合各类国土空间要素,实现“三生”空间布局合理的国土空间新格局^[21]。

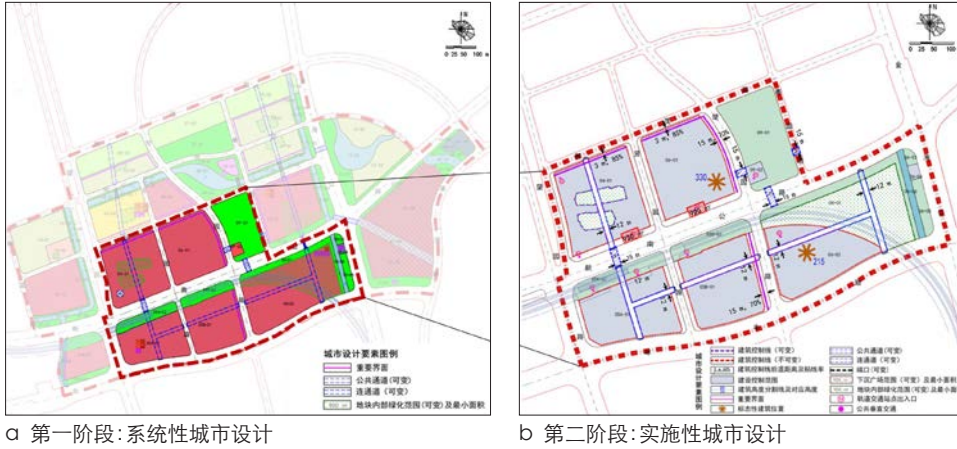


图3 “两阶段”编制方法示意

Fig.3 Schematic of the "two-stage" compilation method

资料来源:笔者根据奉贤区望园路生态商务区控制性详细规划普通图则和附加图则改绘。

表1 城市设计要素一览表

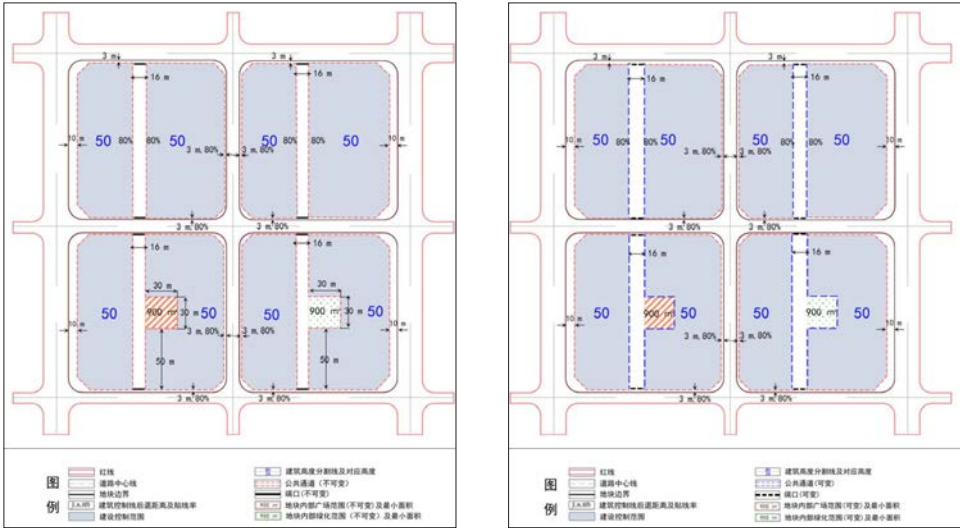
Tab.1 Overview of urban design elements

类型	空间目标	基本要素	选做要素
公共活动中心区	标志性的城市空间形象	建筑塔楼控制范围、标志性建筑位置	地块高度分割线及对应高度、建筑色彩
	连续活力的街道界面	重要界面、贴线率	底层功能
	塑造标志性的城市空间和活力宜人的公共空间	地块内部广场和绿化、下沉广场	分层地块内部广场和绿化
	连续舒适的慢行网络	公共通道	各层连通道、慢行优先道路
历史风貌地区	紧凑集约的地下空间开发	地下连通道	地下各层空间建设范围、地下各层商业设施空间范围、地下其他设施空间范围(体育、文化等)、公共垂直交通
	保护整体风貌格局和历史建筑风貌,促进历史建筑活化利用,提升风貌地区整体品质	风貌保护道路、风貌保护河道、肌理保护范围、主要弄巷、沿街建筑限高、街坊内建筑限高	重点保护风貌界面、贴线率和建筑控制线、底层功能、屋顶形式、建筑材质、建筑立面
	分类保护的建筑更新方式	历史建筑身份,保护建筑(优秀历史建筑、文物保护单位、文物保护单位)、需保留的历史建筑	历史建筑的更新方式(保留修缮、更新改造、优化复建)
重要滨水区与风景区	塑造协调有序的天际轮廓线,尺度宜人、活力开放的滨水空间	建筑塔楼控制范围、标志性建筑位置	地块高度分割线及对应高度、建筑朝向、连续建筑长度(滨水第一街坊)、建筑色彩
	开放亲水的公共空间	地块内部广场和绿化范围(滨水)、下沉广场	分层地块内部广场和绿化
	滨水可达的慢行网络	公共通道、桥梁	各层连通道、慢行优先道路
交通枢纽地区	高效畅通的交通流线	机动车出入口、轨道交通站点出入口	地下车库出入口、公交车站、出租车车站
	塑造高效便捷、功能复合、活力宜人的交通空间	复合活力的空间功能	分层地块内部广场和绿化、地上/地下各层商业设施空间范围、地上/地下其他设施空间范围(体育、文化等)
	互联互通的立体空间	地上/地下各层公共通道、各层连通道、公共垂直交通	—
其他地区	塑造协调有序的空间基底和活力宜人的社区空间	整体协调的住区风貌	建筑塔楼控制范围、地块高度分割线及对应高度、建筑立面
	舒适宜人的社区空间	—	公共通道、地块内部广场和绿化
	活力开放的街道界面	重要界面、贴线率	底层功能
	空间廊道和标志性节点	建筑塔楼控制范围、标志性建筑位置	地块高度分割线及对应高度、建筑色彩
产业社区	塑造协调有序的空间基底、开放共享活力的交流互动空间	开放共享的交流空间和慢行网络	地块内部广场和绿化、公共通道、下沉广场
	连续活力的街道界面	重要界面、贴线率	各层连通道、慢行优先道路
			底层功能

资料来源:《上海市控制性详细规划编制审批管理市区一体操作手册》。

3.2 高品质设计:多尺度、全要素、高标准

在城市设计整体管控体系框架下,近年



a 多地块由不同主体开发
 b 多地块由同一主体开发
 图4 不同开发机制下的弹性适应和图则表达
 Fig.4 Flexible adaptation and regulation expression under different development mechanisms

资料来源:《上海市控制性详细规划成果规范》。

来上海开展了面向全域全要素的城市设计实践,着力推动制度设计和模式探索。

3.2.1 区域层面:探索运用城市设计思维,协调区域生态生产生活要素

在区域层面,上海近年来开展了长三角生态绿色一体化示范区、三水交汇地区、大吴淞地区等大范围跨界地区的城市设计工作,通过对自然山水格局、人文风貌特征等开展系统性谋划,识别地域空间基因,提出共识性的设计规则,形成和谐统一、特色突出的“一张蓝图”。例如在长三角一体化示范区城市设计中,通过对江南水乡空间基因识别提取和传承设计^[22],塑造具有“江南韵、小镇味、现代风”的特色风貌。

3.2.2 城镇地区:着力统筹好新建和更新地区,开展全要素设计

(1) 更新地区:开展“三师”联创,以设计引领提升空间价值

为了强化城市更新设计赋能,上海在2023年出台《关于建立“三师”联创工作机制推进城市更新高质量发展的指导意见(试行)》,建立责任规划师、责任建筑师、责任评估师“三师”联创机制。“三师”各自发挥专业所长、集成共创。例如在外滩第二立面“三师联创”单元试点中,责任规划师团队整体谋

划,全程统筹协调,明确“打造为上海最具标志性的世界级金融文化中央活动区”的整体目标;责任建筑师团队精细设计,破解瓶颈,重点关注高品质城市空间打造、高水准历史风貌保护和特色公共空间体系构建,提升街区的活力和吸引力;责任评估师团队协助政府研判经济可行性,通过探索多元化的更新方式,实现成本把控、价值提升。

(2) 社区营造:着力推广社区规划师机制,提升社区设计品质

近年来,上海着力推动“15分钟社区生活圈”行动,应对存量社区中复杂多样的实际需求,推动建立“社区规划师”机制,为社区提供在地化技术支持。例如普陀区曹杨新村街道建立了由总规划师团队牵头,建筑、景观、生态等多专业团队联席共创的机制,搭建了“美好生活设计联盟”,推动了一系列项目设计与实施落地,包括:推动曹杨环浜的水岸整体贯通,将原高架铁路改造为复合立体的“百禧公园”,整体提升了公共空间的开放性和环境品质;以“留房留人”模式开展旧住房成套改造和综合修缮,完整保护保留了工人新村风貌,并极大改善了社区居民的居住品质。

(3) 专项设计:多领域覆盖、精细化设计面向因地制宜、提升品质的精细化城市

设计管控要求,上海着力探索不同类型空间的城市设计新理念、新方式和新要求。公共空间方面,上海长期以来高度重视街道空间、滨水空间的城市设计工作,先后出台了《街道设计导则》《河道设计导则》,持续推进黄浦江、苏州河沿岸地区的公共空间贯通和规划提升,通过整合行业部门力量,提升公共空间的设计、管理和运营水平。公共设施方面,上海在五个新城规划工作中选取了一批文化教育公共建筑开展方案征集,突出公共服务设施设计中的人民性,探索面向人民需要和未来需求的空间设计理念、策略和手段。基础设施方面,出台了《关于推进高质量发展,全面提升基础设施品质的指导意见》,引导市政设施从空间布局、功能复合、文化风貌、生态景观、色彩体系等方面整体提升设计品质、有机融入城市环境,从“千篇一律”的邻避空间、灰色空间转变为市民愿意亲近的“城市艺术品”。

3.2.3 郊野地区:关注生态文明建设、助力乡村振兴

生态空间方面,上海在五个新城推动“一城一绿环”设计,探索生态开放空间建设发展的新模式。新城绿环是上海市域生态网络的重要结构空间,其规划设计涉及田、林、水、路和建设用地全要素,贯穿规划、建设、运营管理全流程。在设计工作中,最大程度保护生态本底,强调多自然、少人工;彰显蓝绿交织,推动蓝绿廊道与慢行网络融合;强调城乡融合,关注绿环与新城的交融,为市民提供独特的绿色休闲体验。

乡村振兴方面,一是建立乡村设计标准体系,近年来上海出台系列乡村设计导则、乡村设计师手册,全方位指导乡村设计、建设和治理;二是注重乡村风貌普查,对上海乡村传统建筑元素进行大规模普查和提炼,构建了认知乡村的价值体系;三是构建乡村设计和实施体系,在《上海特色村落风貌保护传承专项规划》的指导下,形成“片区、单元、村落”分层次的规划控制和设计指引体系,通过划定典型风貌单元,对自然风貌、村落风貌、环境景观进行指引,并选取试点村落开展

实施方案设计,推动乡村风貌保护的格局、目标、任务逐步传导和落实;四是在乡村责任规划师制度的基础上,进一步探索“乡村版”的“三师”联创工作机制,通过提供陪伴式驻村服务,为乡村营建活动提供全面的技术保障。

3.3 高效能治理:跨领域共治、多主体协同

在治理能力现代化背景下,好的城市设计不仅有赖于好的城市设计方案和城市设计管控,更需要发挥城市设计“社会性”的价值属性^[23],推动多领域、多主体协同共治。上海以城市设计为平台,激发更大范围的公众参与,引导多元主体协作,促进形成“最大公约数”。此外,借助城市事件策划、城市设计“众筹”等方式,创新规划管理和治理模式。

(1) 拓宽渠道,激发全过程的公众参与

秉持“开门做规划”理念,通过问卷调查、论坛讲座、现场展示、媒体宣传、公众活动等方式,拓宽市民公众参与渠道,形成“众创众规”的参与式规划。例如,在上海黄浦江东岸公共空间贯通规划设计中,综合运用线上线下一问卷调研、市民访谈、国际方案征集、青年设计师竞赛、专家及公众评审、网络自媒体宣传互动等方式^[24],引导社会各界表达意见诉求、了解规划动态、共同激发创意,达到公众广泛参与的效果。

(2) 发挥合力,引导多元主体参与

一方面,鼓励邀请企业、园区等多元主体共同参与规划编制和方案设计,将规划、建设、实施、运营有效衔接。例如,虹口区17街坊创新实施主体遴选机制,通过实施主体和意向主体的前期介入,共同研究确定更契合市场需求和开发设想的方案,提高可落地性。另一方面,上海在“15分钟社区生活圈”行动、公共空间微更新等工作中,发挥社区规划师、社会组织等力量,让在地企业、小区居民共同参与社区营造,探索形成“一图三会”工作机制,即形成居民看得懂的“一张社区蓝图”,事前以“征询会”汇集民意、事中以“协调会”形成各方满意的方案、事后以“评议

会”深化后评估,保障了社区项目的高品质实施落地。

(3) 搭建平台,以城市事件为触媒探索共治新模式

近年来,上海以城市空间艺术季(SUSAS)、城市设计挑战赛为主要载体,探索城市设计治理新模式。其中,上海城市空间艺术季以“文化兴市、艺术建城”为理念,自2015年起已举办五届。城市空间艺术季将地区更新、空间营造、艺术设计和社会公众活动有机融合^[25],在激活城市空间的同时,以公共艺术的方式为政府、市民、艺术家、专家学者多方主体创造城市治理的对话平台,激发价值认同^[26]。上海城市设计挑战赛自2016年以来已举办六届,每年选择若干个具有影响力的公共性、民生类项目,在全球范围内征集城市设计构思和创意。赛事不设门槛,鼓励跨领域、全社会共同参与,探索了“设计众筹”的创新模式;赛事作品提供了许多具有启发性的设计创意,极大丰富了城市设计编制和管理方式。

4 结语

当前,上海以响应国土空间规划体系重构的规划管理和实施要求,围绕全过程管理、高品质设计和高效能治理,探索适合超大城市发展方式的城市设计制度,推动城市设计水平不断提升。面向城市更新背景下多元交织和动态变化的发展需求特征,城市设计作为综合统筹的空间治理工具,未来可着重在以下方面持续深化研究:一是以更大视野、更高水准深化推进城市设计工作,把城市设计放在自然资源资产保值增值的大背景下提高认识,寻找城市空间基因的生成逻辑、传承机制,围绕“全框架、全要素、高价值”,以城市设计助推地区综合价值提升。二是推动高品质设计的机制探索,突出城市更新背景下面向实施的特点,深化“三师”联创、社区规划师、乡村规划师制度建设。三是持续提升城市设计的弹性适应,结合精细化管控要求和地区动态发展需求,不断探索弹性思维、实施思维、运营思维在城市设计中的体现。四是推动

数字技术、智慧手段在城市设计工作中的运用,以数字技术能力提升城市设计的精准化和精细化管控。

参考文献 References

- [1] 段进,范拯熙,蔡天怡.新形势下城市设计制度建设的思考[J].时代建筑,2021(4):16-20.
DUAN Jin, FAN Zhengxi, CAI Tianyi. Reflections on the construction of urban design system under the new situation[J]. Times Architecture, 2021(4): 16-20.
- [2] 段进,殷铭,兰文龙.中国城市设计发展与《国土空间规划城市设计指南》的制定[J].城市规划学刊,2022(5):24-28.
DUAN Jin, YIN Ming, LAN Wenlong. Urban design in China and the formulation of *Urban Design Guidelines for Territorial Spatial Planning*[J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 24-28.
- [3] 段进,刘晋华.中国当代城市设计思想[M].南京:东南大学出版社,2018.
DUAN Jin, LIU Jinhua. Contemporary urban design thought in China[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2018.
- [4] 程超,牛曙晨,潘悦,等.高效能全域空间治理的城市设计管控体系研究[J].规划师,2023,39(8):102-109.
CHENG Chao, NIU Shuchen, PAN Yue, et al. Research on urban design management and control system for efficient and global spatial governance[J]. Planners, 2023, 39(8): 102-109.
- [5] 周敏,林凯旋,王勇.基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J].自然资源学报,2022,37(8):1975-1987.
ZHOU Min, LIN Kaixuan, WANG Yong. Research on transmission system and path of territorial spatial planning based on full chain governance[J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(8): 1975-1987.
- [6] 周琳,孙琦,于连莉,等.统一国土空间用途管制背景下的城市设计技术改革思考[J].城市规划学刊,2021(3):90-97.
ZHOU Lin, SUN Qi, YU Lianli, et al. Some thoughts on the reform of urban design under the background of unifying territorial spatial development regulation[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 90-97.
- [7] 中华人民共和国自然资源部.国土空间规划城

- 市设计指南 (TD/T 1065—2021) [S]. 2021.
Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China. Urban design guidelines for territorial spatial planning (TD/T 1065-2021)[S]. 2021.
- [8] 戴明,李萌. 国土空间规划体系中的城市设计管控:上海控规附加图则的新探索[J]. 城市规划学刊, 2022 (6):95-101.
DAI Ming, LI Meng. Urban design control within the territorial spatial planning system: new exploration of supplementary regulatory plans in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2022(6): 95-101.
- [9] 刘海燕,卢道典. 我国4种典型城市设计体制比较及优化对策[J]. 规划师, 2018, 34 (5):102-107.
LIU Haiyan, LU Daodian. Compare and optimizing strategy of four types of urban design system[J]. Planners, 2018, 34(5): 102-107.
- [10] 唐燕,刘畅,刘泓显. 存量时代城市设计对接详细规划的路径转型与制度创新[J]. 规划师, 2023, 39 (6):11-19.
TANG Yan, LIU Chang, LIU Hongxian. The path transition and institutional innovation of urban design integration with detailed planning in the era of urban redevelopment[J]. Planners, 2023, 39(6): 11-19.
- [11] 张玉鑫,金山. 新形势下上海“提升城市品质、加强城市设计”的挑战与对策[J]. 上海城市规划, 2015 (1):20-25.
ZHANG Yuxin, JIN Shan. Challenges and countermeasures of "enhancing urban quality and strengthening urban design" in Shanghai under the new situation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(1): 20-25.
- [12] 申晨,韩靖北. 国土空间规划背景下“融入式”总体城市设计的设想与架构[J]. 规划师, 2023, 39 (4):86-92.
SHEN Chen, HAN Jingbei. The conception of integrated overall urban design in territorial space planning[J]. Planners, 2023, 39(4): 86-92.
- [13] 徐毅松,熊健,范宇,等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊, 2020 (3):57-64.
XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 57-64.
- [14] 中共上海市委上海市人民政府. 关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见[R]. 2020. Shanghai Municipal Committee of the Communist Party of China, Shanghai Municipal People's Government. Opinions on establishing Shanghai's territorial spatial planning system and supervising its implementation[R]. 2020.
- [15] 周俭,俞静,陈雨露,等. 上海总体城市设计空间研究与管理引导[J]. 城市规划学刊, 2017 (s1):101-108.
ZHOU Jian, YU Jing, CHEN Yulu, et al. Spatial analysis and management guideline in the general urban design of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(s1): 101-108.
- [16] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年) [R]. 2018. Shanghai Municipal People's Government. Shanghai master plan (2017-2035)[R]. 2018.
- [17] 上海市规划和自然资源局. 上海市特色村落风貌保护传承专项规划[R]. 2024. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Special planning for the protection and inheritance of characteristic villages in Shanghai[R]. 2024.
- [18] 凌莉. “体系衔接与治理创新”——上海市单元规划的演进与探索[J]. 上海城市规划, 2018 (4):80-85.
LING Li. System cohesion and governance innovation: the evolution and exploration of Shanghai unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(4): 80-85.
- [19] 上海市规划和自然资源局. 上海市新城规划建设导则[R]. 2021. Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Shanghai new town planning and implementation guideline[R]. 2021.
- [20] 顾守柏,沈高洁. 关于上海构建乡村地区国土空间规划体系的实践与思考[J]. 小城镇建设, 2023, 41 (9):15-21.
GU Shoubai, SHEN Gaojie. Practice and reflection on the construction of territorial spatial planning system in rural areas in Shanghai[J]. Development of Small Cities & Towns, 2023, 41(9): 15-21.
- [21] 顾守柏. 上海:引领郊野单元空间治理精细化[J]. 资源导刊, 2023 (3):57.
GU Shoubai. Shanghai: leading the refinement of spatial governance of countryside units[J]. Resource Herald, 2023(3): 57.
- [22] 季松,段进,薛松,等. 基于空间基因传承的城市设计方法探索——以长三角一体化示范区水乡客厅为例[J]. 城市规划, 2023, 47 (12):4-12.
JI Song, DUAN Jin, XUE Song, et al. Urban design methods based on space gene inheritance: a case study of water-town public center in the demonstration zone for integrated development in the Yangtze River Delta Region[J]. City Planning Review, 2023, 47(12): 4-12.
- [23] 王世福,梁潇沅. 中国城市设计的治理转向[J]. 城市规划, 2024, 48 (2):38-44.
WANG Shifu, LIANG Xiaoqi. The governance turn of urban design in China[J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 38-44.
- [24] 黄斌全. 城市更新中的公众参与式规划设计实践——以上海黄浦东岸公共空间贯通规划设计为例[J]. 上海城市规划, 2018 (5):54-61.
HUANG Binquan. Planning and design with public participation in urban renewal project: a case study of east bund open space renovation project in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(5): 54-61.
- [25] 徐毅松, DONG Wanting. 空间赋能, 艺术兴城——以空间艺术季推动人民城市建设的上海城市更新实践[J]. 建筑实践, 2020 (s1):22-27.
XU Yisong, DONG Wanting. Empowerment to the space, art promoting city—Shanghai urban renewal practices of urban spatial art season to facilitate city development[J]. Architectural Practice, 2020(s1): 22-27.
- [26] 支文军,王欣蕊,张懿文. 从标志性到公共性与日常性——存量语境下上海城市公共空间有机更新[J]. 建筑师, 2023 (1):37-44.
ZHI Wenjun, WANG Xinrui, ZHANG Yiwen. From iconicity to publicness and everydayness — organic renewal of Shanghai urban public space in stock urbanization[J]. Architect, 2023(1): 37-44.