

上海城市设计管控方法的演进与优化

Evolution and Optimization of Urban Design Management in Shanghai

周 偲 ZHOU Cai

摘 要 城市设计作为优化城市空间品质的重要手段,分为编制与管控两个层面。上海作为城市建设较快的城市之一,较早地开展了关于城市设计管控的研究和实践。分析各国家与地区的城市设计管控方法,总结条文约定与程序保障两种类型,探索管控方法与国家法律体系以及发展阶段的关系,梳理上海在改革开放后、高速发展、转型发展3个时期的城市设计管控方法的演进历程,介绍上海城市设计法定化管控的特征。在此基础上,思考上海未来城市设计管控的优化方向。

Abstract As an important way to optimize urban space quality, urban design is divided into two levels: design and management. Shanghai, as one of the cities with fast development pace, has long been engaged in research and practice of urban design management. This article attempts to research the methods of urban design management, and elaborates the evolution of urban design management in three periods in Shanghai. On this basis, this article reflects on the optimization of Shanghai future urban design management.

关键词 城市设计 | 管控方法 | 附加图则 | 条文约束型 | 程序保障型

Keywords Urban design | Management | Additional plan | Clause restriction type | Procedural guarantee type

文章编号 1673-8985 (2018) 02-0092-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

周 偲
上海市规划编审中心
工程师,硕士

1 城市设计管控的两种类型

各国家和城市一般通过两种方式赋予城市设计法定地位^[1]:一是通过法律法规指导约束规划编制,城市设计成果应用和体现在相应法律条文中,如美国的区划法规和德国的建造规划;二是法律(规划法)明确城市设计法律地位,并通过法定程序保证工作的开展,如英国的城市设计导则。

1.1 条文约定式的管控方法

一般在规划标准和规范下,根据发展目标,通过城市设计手段,确定具体控制指标,如确定建筑高度、贴线路、退界距离等。管理者因为明确的审查依据,能更好的予以执行^[2]。但

同时,不可避免的,会在一定程度上影响到建筑师的创造发挥。总体而言,此类管控更注重设计内容的法律地位。

美国各城市采用的方式不同^[3]。纽约的城市设计控制是将城市设计要求纳入法定规划区划法规^[4]中,在建设项目管理阶段予以核查,属于条文约定型。城市设计的内容以城市设计条例的方式纳入区划法规中。条例具体包括标准分区、特殊目的区、一般性设计规范3个层面的内容^[5]。标准分区以不同的建筑形式为单位,围绕特定建筑形式设定城市设计标准,按类型整体管控。特殊目的区的城市设计更加有针对性,往往以几个街区、某个街区或每条街道作为单位,对其具体区域进行细

分 (Sub-district), 提出更细的设计要求。一般性设计规范, 针对特定空间与特定功能物品的城市设计规范以其细节性的要求, 为公共空间的实用性及公共使用权提供了保障, 并设定了空间品质及相应产品的最低标准。实际上, 纽约的城市设计管控深度在一般地区与特殊目的区是不同的。一般地区是通则式的管控, 它受到区划标准分区中的要求及一般性设计规范的要求约束。而特殊目的区是方案式的管控, 是在城市设计方案的基础上, 增加有针对性的设计要求。

德国城市设计管控体系与城市规划体系相一致^[6], 城市设计的控制要素及具体控制要求纳入法定规划建造规划^[7]。建造规划是建设项目审批的依据, 依据城市设计形态规划, 规划师将用地之上的规划建筑扣除, 再抽象化为建造窗口和相关控制指标^[8], 属于条文约定型。具体涉及到城市设计要素的包括: 楼层数、容积率、建造方式 (开放、封闭、偏离)、屋顶形式/屋顶意向、屋脊方向、建筑高度等^[9]。

1.2 程序保障式的管控方法

在法定文件中表述的是发展目标与政策, 设计必须达到的特征与效果, 一般没有详细的管控图则, 用定性或示意图的方式表达。鼓励使用多种途径达到设计目的, 不限定采用的手段。此种管控方式给设计留有较大的弹性空间, 但也有很大的不确定性, 在建设项目管理阶段, 管理者的执行弹性较大, 判断方案是否符合定性的目标, 管理者需要依据专业的知识和判断, 同时通过规范化的程序来确保其公平合理。总体而言, 更注重决策时设计程序的法律地位。

英国无论是区域发展规划、地方发展规划还是邻里规划, 其中涉及的城市设计内容均通过明确目标政策的方式进行控制^[10], 而非明确具体的指标管控要求, 亦没有管控图则, 属于程序保障型。设计控制的主要手段是设计评审, 这一环节包含在建设项目许可审批的过程中^[11]。当审批过程中遇到规划相关政策文件未涉及的问题时, 开发控制则有赖

于规划官员的个人专业能力。这形成了英国规划系统自由裁量的特征。也正是这一点, 使得英国的规划审批需要与各利益团体进行咨询和协调。因此, 英国的规划决策是一个协商式的谈判过程, 政治属性高于技术属性。

荷兰主要是通过指导性的规划, 在具体项目建设管理阶段, 由具有自由裁量权的委员会进行管理, 一些城市会通过指定城镇建筑师的方式进行设计管控, 属于程序保障型。各个城市通过编制形象设计规划 (Image quality plan) 来对城市的未来空间形态和空间质量提出引导和建议, 这个规划并非强制编制, 其中包含的内容深度也不尽相同, 主要取决于市政府的需求。在进行具体的项目建设管理时, 会由专门的空间质量委员会来把控项目中涉及到空间形态的部分。该委员会属于市政府的一个组成部分, 成员通过社会招募构成。对大多数项目而言, 获得空间质量委员会的同意是得到建筑许可的必经程序, 设计单位必须对空间质量委员会汇报自己的项目, 该委员会成员就建筑外观、建筑与周围环境关系等方面提出修改意见, 并决定是否同意该项目, 具有较大的自由裁量权。

1.3 城市设计管控类型的影响因素

各国选择了不同的法定化类型, 形成管控方式上的差异。影响因素主要包括法律体系、发展阶段等各个方面。

法律体系方面, 各国可分为大陆法系与海洋法系两种类型, 两者的法律条文内容形式、形成过程和执行程序均存在较大差异, 这种差异进而会影响到各专项法律条文内容形式和执行方式。大陆法系旨在以明确的法典条文来保障法律的有效执行, 因此大陆法系国家往往采用条文约定型的管控方法, 将管控要素与具体要求在法定规划中予以明确, 在建设项目阶段进行审核, 符合要求即通过, 不符合则退回。海洋法系是“遵循先例”的司法审判原则, 以往的判例对其后案件的审判具有法律约束力, 因此海洋法系国家往往采用程序保障型的管控方式, 当审批过程中

遇到规划相关政策文件未涉及的问题时, 审批部门具有自由裁量权。

发展阶段方面, 规划需适应不同的社会经济发展阶段、政治环境和管理体制, 通过不断调整来平衡经济利益和公共利益的博弈。追求高速发展的阶段, 管控为发展放行, 以提高审批效率为出发点, 选择相应的管控方式与管控深度。平稳发展阶段, 经济发展不是优先的目标, 为了达到更好的城市空间品质, 管控倾向选择更为严格的方式。同时, 发展阶段关系到管控方式的可行性, 可行性中包括对应发展要求的审批效率以及对行政管理的廉洁要求。英国2009年以来, 经济持续低迷, 产业发展疲软, 保守党与自民党组成的联合政府上任, 提出复苏经济、授权于民等执政宣言^[12]。规划方面的具体手段包括简化规划审批程序, 削弱规划控制。以发展为要务, 进一步强化权力的地方化, 重视地方自主性, 社区有权自主制定邻里规划。限制公众参与的条件, 缩小公众参与范围, 以提高项目落实的效率等^[13]。

2 上海城市设计管控的演进历程

上海的城市设计工作始于20世纪改革开放初期, 在国内率先引入城市设计概念, 并在80年代至90年代进行了大量的城市设计方面的探索工作。政府部门对于城市设计的管控分为自发应对、自觉修正与法定化管控3个阶段。

2.1 改革开放后城市设计管控的自发应对

在计划经济向市场经济转变的过程中, 土地出让方式由划拨向出让进行转变。城市设计的概念相应地被引入上海, 以应对土地出让时核提出让条件的要求。1982年, 虹桥新区为解决涉外使领馆的需求进行了规划编制, 上海市城市规划设计研究院首次运用了城市设计的手法, 明确了用地性质、地块面积、建筑后退、建筑密度、建筑限高、出入口方位、停车车位数等要素的管控要求, 并落到规划图则中, 经市政府批准, 要求出让地块在实施方案中严格执行 (图1)。

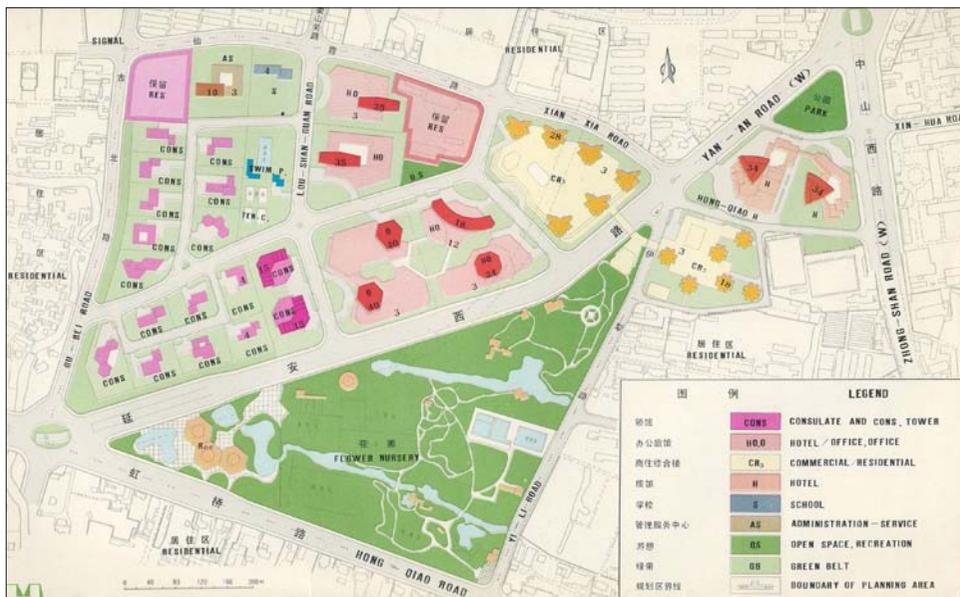


图1 上海虹桥新区详细规划图
资料来源:上海市城市规划设计研究院。



图2 陆家嘴中心区规划总平面图
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

在应对经济发展方式转变的时期,城市设计管控方式以二维规划指标为主,考虑的空间要素较少,并且,当时控规编制并非土地出让的必要条件,因此规划阶段对后续建筑设计引导不足。为应对以上问题,20世纪80年代末,上海研究制定了《上海市城市规划管理

技术规定》(以下简称“《技术规定》”),具体规定了规划编制和建设管理中关于土地使用、建筑管理等方面的各项指标要求,并随着城市的建设发展进行了多次修订与更新^[14]。《技术规定》是全市层面普适性的要求,建管部门的专业人员可依据《技术规定》和方案的实际

情况,重点考虑地块开发的相关控制指标,对地块核提出让条件,管理工作的重点在单一项目管理。

总体而言,改革开放后到1980年代末期,上海城市设计的管控具有程序保障型的自由裁量特征,但尚无明确程序保障城市设计的法定地位。

2.2 高速发展时期城市设计管控的自觉修正

20世纪90年代初到21世纪初,上海进入两位数经济增长率的高速发展阶段。上海城市设计管控做了以下4方面的修正。一是在《技术规定》的普适性要求基础上,针对重要的地区,开始进行大量城市设计,增加个性化要求。二是以城市设计的手段推进二维规划指标管控向三维空间指标转变。1990年,陆家嘴地区中心区开启整体的城市设计工作,运用国际方案征集的方式,邀请法、意、日、英、中5国设计公司参与国际设计竞赛,增加了“韵律界面”、“开敞界面”、“标记重点处理的入口与转角”等空间管控要素(图2)。三是增加建设方案阶段专家的决策咨询环节,为审批者提供技术力量。2004年,对于上海市历史文化风貌区,建设项目审批程序中明确要求增加专家特别论证环节。四是探索城市设计导则的管控方式,设计师尝试将城市设计方案进行理性梳理,制定独立且系统性的设计导则,并将其作为建设项目实施阶段管理和落实城市设计的方法。2003年,瑞安集团对创智天地进行概念性总体设计,并针对大学路及周边地块单独编制了设计导则,包括城市设计导则、建设设计导则和分地块控制导则。大学路地区设计导则明确了道路断面、人行道空间尺度、外摆位位置等控制要素,对影响街道空间的多个要素提出建议,包括连续街墙贴线率、地块建筑体量及高度、建筑立面等。同时,强调大学路两侧建筑的功能混合,对沿街商铺进行规范指引,并取得了富有成效的建设成果(图3)。实际上,城市设计导则并无法定地位,尤其对于多元开发主体的建设区域,无法强制要求开发主体后续照

此实施。如何能在有众多开发主体共同参与城市建设的过程中,满足城市设计中提出的系统性空间目标,是城市设计管控中的关键问题。

总体而言,在城市高速发展时期,上海在城市设计管控方面做了修正与创新,增加三维管控内容,通过设计导则,逐渐向条文约定型的管控方式转变。

2.3 转型发展时期城市设计的法定化管控

十八大后,上海提出守住人口规模、建设用地、生态环境和城市安全4条底线。如今,上海的城市发展已进入以存量规划为主的转型期,本市的城市发展逐渐转向以底线约束、内涵发展、以存量空间的更新利用来满足城市发展需求的阶段,不断提高精细化程度成为城市规划的必然选择。因此,为创造更好的城市空间,上海市在城市设计管控方面进行深入研究,在控制性详细规划层面将城市设计法定化,以较为严格的方式提升城市公共空间的品质。

2008年,《城乡规划法》中明确了控制性详细规划作为土地出让的必要依据,具有法定地位。2011年,上海开始推行附加图则的设计管控制度。在颁布的《上海市控制性详细规划技术准则》中,首次提出将附加图则作为法定图则的组成部分,明确重点地区除形成普适图则外,还需要通过城市设计或专项研究提出附加的规划控制要求,使空间管理进一步精细化,满足城市设计、历史风貌保护等特殊规划控制要求,形成附加图则。在《上海市控制性详细规划附加图则成果规范》(以下简称“《附加图则成果规范》”)中将城市公共空间归纳提炼为包括建筑形态、开放空间、交通空间、功能空间和历史风貌5种类型,共约50个要素,作为城市设计重点关注和管控的内容。另外,在《技术准则》中明确了重点地区分级分类的要求。针对地区差异性,将重点地区分为“五类三级”,通过功能类型和重点管控级别两个维度,锁定不同重点地区的城市设计管控要素。



图3 大学路规划总平面图
资料来源:瑞安房地产公司。

经过不断优化,上海详规层面城市设计管控逐步形成了两大特点:一是依托控详确立了城市设计的法定地位,包括本市城乡规划条例和控详编制办法,明确城市设计以附加图则的形式纳入控详法定图则,成果内容纳入土地合同等方式,确保了城市设计成果的应用及实施;二是建立了管控体系,依托控详的管理办法、审批流程、技术导则和成果规范等“四位一体”的规范性文件,确保了城市设计成果的转化以及法定文件的严肃规范性。

城市设计方案是附加图则的基础,附加图则是城市设计成果的提炼以及法定化的成果。附加图则作为控制性详细规划的组成部分,是控制性详细规划普适图则的一种补充^[15]。《附加图则成果规范》中提供了一整套“工具箱”,从附加图则控制要素的选取、概念定义以及表达方式研究各方面贯穿系统性、规范性和直观性的工作原则,形成一套控制要素概念界定及图例表达系统,便于设计者和管理者理解和使用。

总体而言,上海附加图则的设计管控制度已是较为典型的条文约定型管控方法。

3 上海城市设计管控的优化方向

无论采取条文约定型或程序保障型的管控方式,均需兼顾管控条款的客观性、确定性、针对性和灵活性。在前文分析的各国案例中,美国与德国属于条文约定型的设计管控方式,英国与荷兰采用的是程序保障型的设计管控方式。但这些国家在近期也都在探索着兼顾控制与开发的第三条管控路径。例如,美国在区划法规的管控基础上,增加了“特殊许可 (Special permit)”程序,是规划委员会拥有自由裁量权去改变现有区划法规中建筑功能、体量与停车规范的法律程序,经过统一土地使用审议程序 (ULURP),增加了管控的灵活性,为单个项目的特殊性与独特性提供法律上的窗口与可执行性。英国虽然整体属于程序保障型的管控方式,但在部分地区编制了城市设计导则,并在规划法中确

定了城市设计导则的法律地位,作为建设管理阶段的审核指导文件,确保部分管控指标的落实。

6年来,上海已进行了百余项附加图则的编制。虽然在条文约定型的城市设计管控方式中,包含着各种弹性控制的方法,但在实践中,仍面临着不得不思考的问题,包括附加图则的编制水平在很大程度上依赖城市设计师对城市空间风貌体系的认知,以及对空间发展意图的理解和判读。目前城市设计的整体质量仍处于尚待提高的阶段。如果将不完善的城市设计落到附加图则中进行管控,容易被诟病。部分城市设计受到研究范围的尺度限制,对地区发展理念目标在宏、中观层面不能开展统筹和富有前瞻性的解读、应用及创新,过于注重细节和要素管控。反之,当开展较大范围的城市设计时,开发主体往往尚未明确,方案缺乏自下而上的诉求反映,在项目实施阶段,附加图则中的管控内容不被接受而引起修改。

对此,上海正开展相关研究工作,在新的规划体系中引入单元规划层面的城市设计,有条件在宏、中观层面指出地区城市设计的总体目标,并为街坊间的空间关系处理提出了管控要求,因此,各街坊的附加图则编制可单独开展,使得控详层面将具备适应开发诉求的条件。为使城市设计能体现实际的建设发展需求,研究提出可通过土地出让前开展城市设计方案遴选的方式,选出符合城市设计要求的开发主体,基于获胜的方案编制控详层面的城市设计附加图则,并以此作为出让条件纳入土地出让合同,从而实现精细化的管理。

上海将进一步理清政府与市场的关系,以公共空间为城市设计的关键管控对象,在附加图则条文约定型管控的基础上,增加原则和目标类的内容,通过增加专家的裁量机制,实现从“指标管控”向“目标管控”的转变。■

(感谢上海市城市规划设计研究院张帆院长对本文的悉心指导。)

参考文献 References

- [1] 唐子来,付磊. 发达国家和地区的城市设计控制[J]. 城市规划汇刊, 2002 (6): 71-77.
TANG Zilai, FU Lei. Urban design control in developed countries and regions[J]. Urban Planning Forum, 2002 (6): 71-77.
- [2] 于立. 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例[J]. 国际城市规划, 2011, 26 (5): 56-65.
YU Li. Regulatory and discretionary planning and way forward of planning system: cases of the Netherlands and the UK[J]. Urban Planning International, 2011, 26 (5): 56-65.
- [3] PUNTER J. Design guidelines in American cities: a review of design policies and guidance in five west coast cities[M]. Liverpool: Liverpool University Press, 1999.
- [4] 孙施文. 美国的城市规划体系[J]. 城市规划, 1999, 23 (7): 44-47.
SUN Shiwen. Urban planning system in the United States[J]. City Planning Review, 1999, 23 (7): 44-47.
- [5] Department of City Planning of New York. Zoning Resolution Article XIII: Special Purpose Districts[EB/OL]. (2014-2-11).<http://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/zoning/zoning-text/art08c01.pdf?r=1>.
- [6] 吴志强. 德国的城市规划体系[J]. 国外城市规划, 1999 (4): 2-5.
WU Zhiqiang. Urban planning system in German[J]. Urban Planning International, 1999(4):2-5.
- [7] PANTEL G. Design control in German[J]. Built Environment, 1994, 20 (2): 104-112.
- [8] German City Planning Department. Der Bebauungsplan-Praxisinweiser fuer Architekten und Ingenieure[EB/OL]. <http://www.darmstadt.de/standort/stadtentwicklung-und-stadtplanung/stadtplanung/aufgabengebiete-uebersicht/aufgabengebiete-flaechennutzungsplan/index.htm>.
- [9] 殷成志. 德国城乡规划法定图则: 方法与实例[M]. 北京: 清华大学出版社, 2013.
YIN Chengzhi. Deutsche Bebauungsplanung: Verfahren und Beispiele[M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2013.
- [10] 唐子来,李明. 英国的城市设计控制[J]. 国外城市规划, 2001 (2): 3-5.
TANG Zilai, LI Ming. Urban design control in UK[J]. Urban Planning International, 2001 (2): 3-5.
- [11] Department for Communities and Local Government. National planning policy framework[EB/OL].(2017-04-11)[2017-07-05]. <http://gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework—2>.
- [12] 苏海龙. 设计控制的理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.
SU Hailong. Theory and practice on design control[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2009.
- [13] 徐瑾,顾朝林. 英格兰城市规划体系改革新动态[J]. 国际城市规划, 2015 (3): 78-83.
XU Jin, GU Chaolin. New reforms of English planning system[J]. Urban Planning International, 2015(3): 78-83.
- [14] 徐毅松. 新形势下切实推进上海控制性详细规划发展的认识和思考[J]. 上海城市规划, 2011 (6): 14-20.
XU Yisong. Knowledge and thinking of the development of Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011 (6): 14-20.
- [15] 陶亮. 以城市设计成果法定化为重点,探索上海控制性详细规划附加图则管理的思路和方法[J]. 上海城市规划, 2011 (6): 75-79.
TAO Liang. Put emphasis on the legal urban design outcomes, explore the administration ideas and methods of Shanghai regulatory planning additional drawings[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011 (6): 75-79.