

城市设计专篇:工具·内涵·场景



■ 吴松涛

哈尔滨工业大学建筑与设计学院教授,博士生导师
国家注册城市规划师
中国城市科学研究会总师委员会委员
中国城市科学研究会美丽中国建设委员会委员
黑龙江省勘察设计大师
黑龙江省土地学会副理事长
哈尔滨新区总规划师
主要从事国土空间规划理论与政策法规、城市景观规划设计、景观建筑方面的研究



■ 王婧媛

哈尔滨工业大学建筑与设计学院在读博士
主要从事城市规划理论与政策方面的研究



■ 戴 铜

哈尔滨工业大学建筑与设计学院副教授,博士生导师,城市规划系副主任
主要从事城市设计的形态管控及治理方面的研究

“城市更新”行动是党的十九届五中全会作出的重要决策部署,是国家“十四五”规划《纲要》明确的重大工程项目。2025年5月2日《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》出台,提出“强化城市设计对城市更新项目实施引导作用,明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求,不断完善适应城市更新的工程建设实施管理制度”,必然要求将城市设计分类引导策略嵌入更新实施管理制度建设。倪虹部长指出,加强城市设计对城市更新的引导,需在确保安全的前提下,探索优化适用于存量更新改造的建设工程审批管理程序和技术措施,从而将城市设计在实施管理中的切入点进一步引向审批管理环节。2023年《北京市城市设计导则》编制完成,其中提出了一份“城市设计内容审查管理表”,作为城市设计内容合规性审查与专家评审的专门文件,尝试将城市设计作为一个独立的环节纳入城市规划管理与审查流程,以此推动城市设计的落地实施。面向实施的城市设计在城市更新背景下实现对项目的规范和引导,亟需引入一个紧密衔接城市设计技术文件与城市更新规划实施管理程序的政策性(技术)工具,形成一套保障传导转化过程的城市设计工作机制。

“专篇制度”:工程领域政策传导工具的启发

在传导工具思考过程中,工程建设领域的行业专篇制度很有启发,目前代表性的行业专篇包括:“消防专篇”“节能专篇”“卫生专篇”及“抗震专篇”等。通过系统分析各行业专篇制度形成的原因及过程,发现其具有四点综合特征:

第一,各行业专篇的形成都是落实国家某一个政策。如卫生专篇的设立是为了贯彻《国务院关于加强防尘防毒工作的决定》(国发[1984]97号),以应对改革开放后接触性职业病高发的问题;节能专篇则是为了落实《国务院关于加强节能工作的决定》(国发[2006]28号)和《关于加快推动我国绿色建筑发展的实施意见》(2012年)等政策,旨在解决经济快速发展过程中能源过度消耗的问题。

第二,各行业专篇的推行是自上而下和自下而上并存的

过程。如卫生专篇和节能专篇呈现出以中央政府为政策供给端,自上而下引导推进;消防专篇和抗震专篇作为“刚需”,呈现出由地方层面自发推广,发展较为成熟之后由国家出台政策,进而在全国范围内广泛推行。

第三,各行业专篇的政策引导内容都落在具体的工程项目上。各专篇的编制要求几乎都围绕具体的“建设工程(项目)”进行。具体的编制内容都包括“设计依据”与“工程(项目)概述”两项基本内容,便于建审人员迅速了解工程概况以防审核漏项,主体内容则是依据各领域的国家、地方标准及行业标准等进行的。

第四,各行业专篇都会在报审阶段形成一个独立文件。在涉及建设工程的可行性报告阶段(项目立项申请报告阶段)、报审阶段、初步设计阶段、施工图设计阶段等四个阶段中,各行业专篇的覆盖范围不尽相同,但最终在报审环节,都会形成一个独立文件把控方案最终的落地实施。

对标城市设计,目前从国家层面已提出《国土空间规划城市设计指南》(TD/T 1065-2021,下称《指南》),将城市设计的操作范围延伸向用途管制与用地许可阶段。基于这一目标,还应进一步从国家层面出台能够锚固城市设计内容与建设审批环节的相关政策。

具体而言,应面向实际建设工程项目许可阶段,建立以“城市设计专篇”为核心的编制审批体系。专篇的编制要与建设工程的设计阶段同步进行,编制专篇的人员要全程参与工程项目的各层级设计,最后形成面向报审环节的独立文件,便于建审人员缩短审核周期,提高审核效率,从而将城市设计学科建设与具体项目对接,夯实学科落地服务的坚实基础。

对账单式的“城市设计专篇”

通过对“专篇”工具的研究可以总结,在城市更新阶段,“城市设计专篇”这一工具应能在更新规划实施中承担两项功能,第一是在城市设

计阶段与建筑设计阶段起到全面衔接的作用,第二须能在每个具体的更新实施项目上进行落实,这一工具应是一个“订单—对账单”体系。

(一)“城市设计专篇”的目的及意义

《指南》提出应将城市设计要求纳入规划条件,作为规划许可要点。但面对建筑艺术与工程理性之间的模糊性、建筑方案审查的合法性、审查决策者与大众在判断标准上的差异性问题,如何把控建筑设计方案对城市设计要点的落实效率和效果?如果将城市总体层次的风貌和文脉引导定位比做“订单”,建筑设计实施比做“交货”,如何通过完善制度设计,强化工具建设来打通城市设计的传导路径,实现从“订单”到“交货”之间的有效传导?如何弥合城市设计管理职能与实施职能之间的“脱节”?这是我们聚焦的核心技术问题,总而言之,就是提高城市设计的有效性与可操作性。

因此,“城市设计专篇”在应用上能为“用途管制与规划许可阶段的城市设计”提出具体操作方案。围绕《指南》的要求,满足城市设计在用途管制、建设项目选址、城市设计精细化研究、规划许可等四种规划管理程序中的运用。此外,在横向上能与现有“总师制度”“责师制度”做好衔接和协同。

(二)国土空间规划框架内城市设计传导机制

在国土空间规划的大背景框架中,将城市设计导则(图则)与城市设计专篇在不同规划层次环节上相互对应(图1),既符合法制化要求,又能使城市设计各项管控与引导内容逐级在各国土空间规划管理层级上落实。使城市设计导则(图则)、综合实施方案、用途管制和用地许可阶段的城市设计条件以及进一步的建筑设计、景观设计方案,以“设计清单—对账单”的方式,围绕“城市设计专篇”产生良性互动。

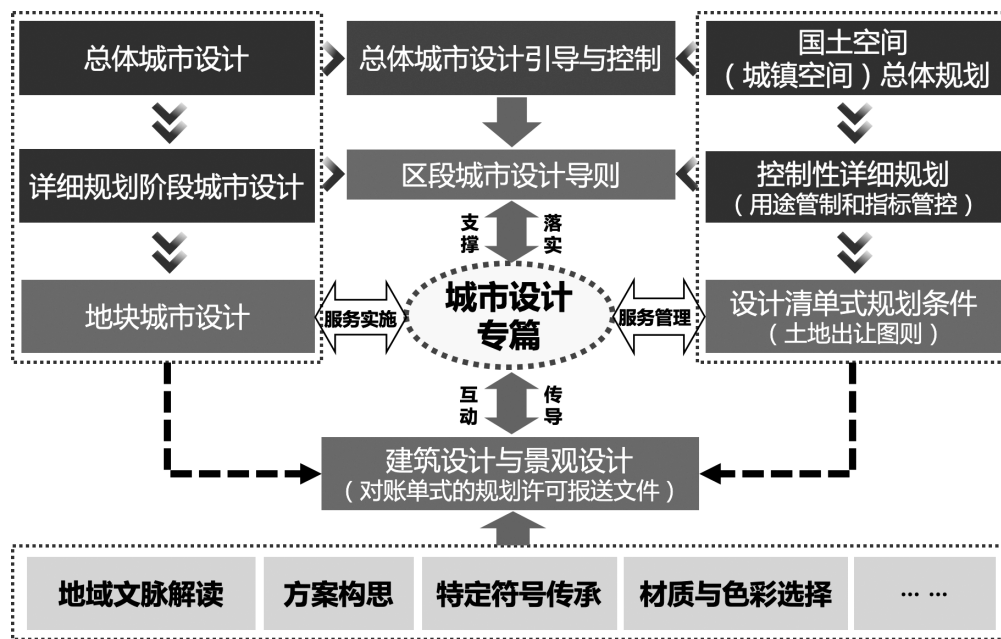


图1 “城市设计专篇”传导机制示意图

(三) 详细规划阶段“城市设计专篇”的编制要求及主要成果形式

初步构想,编制成果定位在城市更新阶段的地块控制性详细规划和设计导则框架内,是城市更新修建性详细规划总图和建筑设计方案报建文件的前置要件,主要工作层级为区段级城市设计和地块级城市设计。在具体片区中,主要构成分别为城市设计定位解析表,城市设计意图说明书及其图解组成,简称“一表一书六图解”。

城市设计定位解析表。城市设计定位解析表的主要目标是根据项目区位和功能性质确定城市设计深度,按“城市背景性项目”“城市协调性项目”和“城市标志性项目”三类,由主管部门判定,其中“城市背景性”项目不用进行城市设计专门文件制作,“标志性”项目原则上应进行一定层次的多方案比选或建筑设计方案招标,在方案比选或招标中优先体现城市设计构思与概念设计,协调性项目深度介于二者之间。

城市设计意图说明书与图解。在项目城市设计“定位”的基础上,首先应确定城市设计维度的项目实施相关的建筑风貌、景观设计、开放空间与公共艺术等风貌特色的定位,如现代风

貌、古典主义风貌、地域主义风貌等,并以“图解+文字”的方式对城市设计区域分析、平面布局、立体空间设计、群体形态设计和特定要素进行构思说明,并将主要意图以图解的方式进行表达(表1)。

(四) “城市设计专篇”应用场景

“城市设计专篇”的实际应用场景在于,同消防专篇、卫生专篇、抗震专篇、节能专篇等一起,纳入项目报建的要求文件里,完善形成一个以城市设计先导的报建内容,构成一套标准的送审文件,成为项目建设前置审核的必须环节之一。此举旨在同国家重点把控建设项目的消防、卫生、抗震与节能等方面一样,使城市设计真正成为建设许可的引领。当然,在具体实施中尚且需要对审批工作的影响进行评估。

“专篇”作为城市更新领域的一项重要技术工具,已在可行性研究、立项申请、报建审批、初步设计和施工图设计等多个环节中得到成熟应用。它通过将国家政策与地方需求转化为具体的技术要求,在抗震、卫生、节能、消防等多个工程领域发挥了重要作用,成为确保工程设计符合政策要求的有效手段。

表 1 城市设计说明与图解内容表

序号	图解名称	说明与图例表达内容	备注
1	城市设计区位分析	对地段现状、历史和区域影响范围的研究	至少表达三个街区 500m 以上内容
2	历史文化保护与传承规划	需要保护和传承的历史文化内容	本图根据地段确定是否编制
3	平面空间布局图解	以公共开放空间为中心,表达总平面设计、交通设计、视觉标志点、公共艺术布局点等	可与街景设计和鸟瞰图等相结合
4	群体空间形态体量设计	空间形体组合、街道、滨水或其他主要视点的建筑风貌与形体关系	可与街景设计和鸟瞰图等相结合
5	立体空间设计	以剖面的形式表达,从地下、地面、顶部、立体交通、内庭、室内外交融关系、街道剖面	可与案例比较相结合
6	特定要素设计	立面肌理、材质与色彩组合,特定文化符号设计、特色要素的专项说明	可与案例比较相结合

笔者提出将这一方法工具引入城市更新工作中,形成“城市设计专篇”制度,在更新项目实施管理中把控城市更新的设计条件、城市更新重点项目的设计方案等符合国家《国土空间城市设计指南》、地方相关规划中的城市设计标准和要求,以“导则清单—对账单”的形式围绕城市设计要素及内容查漏补缺,实现对存量更新改造的建设工程审批管理效能和技术措施的提升。

城市设计作为推动城市高质量发展、精细化治理的重要工具,其本身的成熟和发展也亟需抓住城市更新这一宝贵机遇,以城市更新实施管理为实践平台不断提升城市设计的技术属性、政策属性与社会属性,以城市设计为引领推动城市更新体制机制不断完善,共同促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升,成为人民群众高品质生活的空间。