

文、  
王宝强（博士，南宁市规划管理局副局长，  
华中科技大学建筑与城市规划学院讲师）  
陈姚（南宁市规划管理局）

# 城市设计的 精细化管理 实现路径

改革开放以来，我国城市建设日新月异，但随之也出现了城市建设规模失控、城市生态空间蚕食、千城一面、城市空间特色缺乏等一系列问题，对城市规划管理水平有了更高的要求。传统城市粗放化管理方式无法应对当代越来越多的城市问题的挑战，城市管理的粗糙已成为制约经济发展的重要障碍，实施精细化管理已成为现代城市管理的新要求。城市精细化管理的概念来源于企业的精细化管理，是20世纪50年代发端于日本企业的管理理念和管理技术，后被推广应用于各类社会组织。城市精细化管理就是在城市管理过程中引用企业精细化管理的理念与思路，通过规律的、高效的精细化分工，运用现代先进的流程化、准确化和高科技的手段，进而降低行政成本，并且使各个单元城市管理更加正确、更加高效地协同运作。城市精细化管理本着以人为本、高效管理的原则，注重对城市管理要素的精细化分工，对城市从不同尺度、不同要素进行协同组织与管控，其中一个重要的方面是对城市空间要素的管控。精细化管理引入我国城市管理的时间尚短，具有法律法规不配套、标准不明确，缺少先进以及完善的城市管理手段，我国当前城市管理工作队伍出现严重的断层状况等突出问题。

精细化管理相较于传统城市管理而言更强调系统的协同运作和管理要素的精细化，其中城市设计为城市精细化管理提供了依据。城市设计介于城市规划、景观建筑与建筑设计之间，是以人为中心，从总体环境出发，运用一定的规则，将城市规划、建设、发展、文化等各类元素合理排布的一个过程，是一种观察和研究城市历史、现实和预设未来城市社会空间形态的方法。自2016年初以来，中央和国务院发出了提高城市设计水平的要求，明确全面开展城市设计，抓紧制定城市设计管理法规，并完善相关技术导则。住房和城乡建设部颁布了《城市设计管理办法》，对提高城市建设水平、塑造城市风貌特色、完善城市规划建设管理制度等具有重要意义。尽管很多城市都编制了众多城市设计成果，但是城市



传统城市粗放化管理方式无法应对当代越来越多的城市问题的挑战，城市管理的粗糙已成为制约经济发展的重要障碍，实施精细化管理已成为现代城市管理的新要求。



特色消失、城市风貌失控的问题依然屡见不鲜，究其原因就在于城市管理过程中对城市设计的应用和实现路径不明确、法定地位不突出。地方规划主管部门进行城市设计控制的重点在于对编制内容的框定，而非运行机制的建构，根源于对城市设计认识的偏差，把城市当作是放大的建筑。城市设计也需要从设计导向走向管控导向。

目前国内外有许多学者对城市设计与城市管理进行了探索性研究，涉及面向管理的城市设计编制分层、城市空间风貌管控、保障空间品质的城市设计实施路径、城市设计辅助系统、城市设计管理模式等。总体来看侧重于面向管控角度的城市设计研究为主，而从城市管理角度探讨如何纳入城市设计还有待加强。鉴于此，笔者对城市设计与城市精细化管理的内在关系进行剖析，继而提出基于城市设计的城市精细化管理实现路径，为实现我国城市规划管理的不断优化提供建议。

## 一、城市设计与城市精细化管理的内在联系

### （一）城市设计是城市精细化管理的重要依据之一

城市设计是对城市三维空间的塑造和安排，是对城市规划平面布局的完善、补充和调整。在编制城市规划的各个阶段，可运用城市设计的手法，综合考虑自然环境、人文因素和居民生产、生活的需要，对城市环境做出统一规划，提高城市的环境质量、生活质量和城市景观的艺术水平。城市设计根据设计对象的空间尺度可以分为总体城市设计、片区级城市设计和地块级城市设计，不同层面规划内容也有所差异。如总体城市设计强调城市自然资源的保护、历史资源保护、高度分区、密度分区、色彩分区、整体城市空间格局、城市天际线、城市公共空间、城市景观风貌结构、城市空间形态等诸多方面。相较于法定规划体系的规划内容，城市设计对整体性、结构性、观赏性、美学等要求更高，更能体现“精细化”的管控要求。因此，城市设计是城市精细化管理的重要依据之一。



## （二）城市精细化管理是实现城市设计目标的重要途径

虽然城市设计在协调、控制城市开发建设方面的作用日益受到重视，但在编制和实施体系中尚未明确定位，理论上众说纷纭。从不同视角来看城市设计的诉求也不同。行政官员重视城市设计中城市形象塑造的手段，研究学者重视项目总体构架的系统性与逻辑性，设计师注重设计方案的空间形态及其构成关系，规划管理人员注重设计成果如何应用于规划设计条件和项目建设管理，开发者重视项目的经济回报和形象标志，市民则重视公共空间场所的营造。城市设计作为一种工作方法，尚未纳入法定规划的主干体系中，然而现行的《城市规划编制办法》规定在编制城市规划的各个阶段，都应该运用城市设计的方法综合提高城市环境质量、生活质量和城市景观的艺术水平。法规体系也并未明确关于编制方法的内容和成果，因此，实践中城市设计与城市规划编制体系的关系还很模糊。城市设计需要像其他法定规划一样，有明确的规划管理途径，以此实现规划设计的目标和要求。随着我国对城市设计工作的重视，城市精细化管理的推进也为城市设计目标提供了可行性的路径。

## （三）城市设计与城市精细化管理具有相通性

首先，两者的目标具有一致性。城市精细化管理的目标就是通过“指挥有力、运转协调；网络健全、管理到位；责任量化、指标精准；处置有措、反应迅速”的城市管理来实现城市的“清洁美观、功能完善、环境优美、文明和谐”的人居环境和城市品牌”。而城市设计的目标是为人类创造更亲

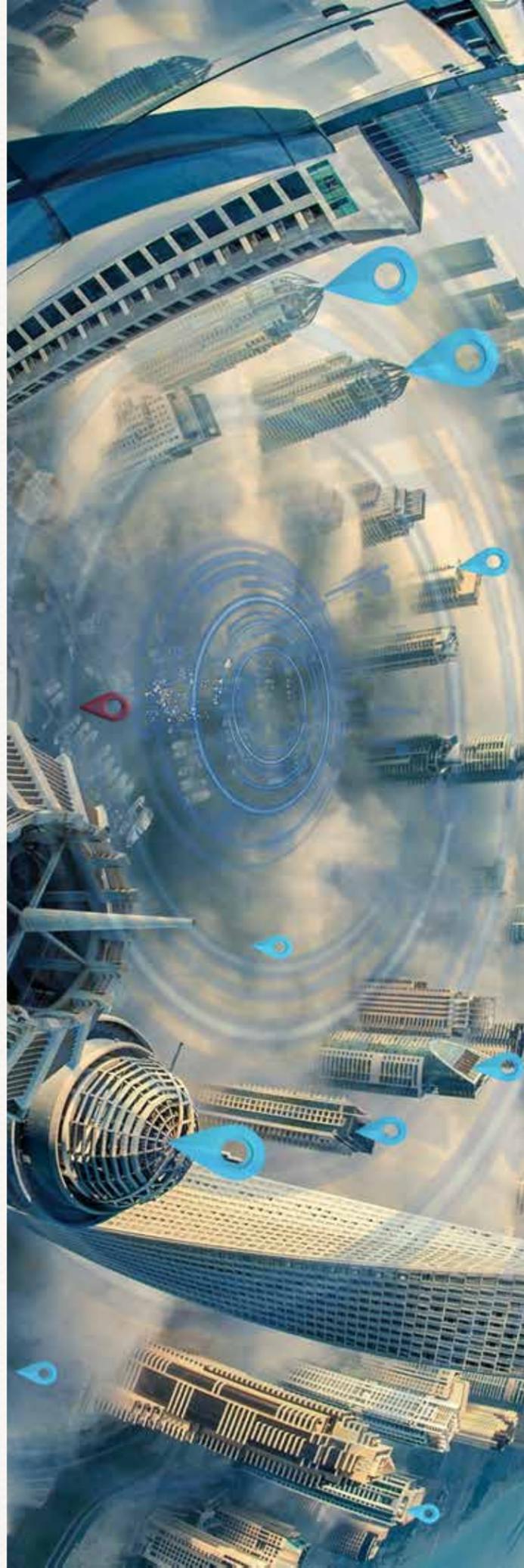
切美好的人工与自然结合的城市生活空间环境，促进人的居住文明和精神文明，并且能够通过对相关要素的控制，来突出和传承城市传统风貌。两者都是将环境品质、城市风貌塑造等作为追求的目标，且具有“以人为本”“强化特色”的共同的特征。

其次，两者均具有动态性。城市精细化管理靠的是先进的管理手段和科学的流程设计，并不时地对其加以优化和改进，从而使城市管理更切合城市系统运转的需求，不断提升城市的管理水平。城市设计不存在固定不变的清规戒律和模式范本，也不是某种先验公式的推演计算，每一个成果都是对特定城市或城市区段的独特解答；是一种可以敏感地发现、动态地研究和设计城市社会生活场所的方法，因而它须具有时代性，需要与时俱进，与变化的时代同步共振。可见两者都是在特定时间、特定地点下进行的，是动态的、不断改进的、与时俱进的。

再次，两者的研究对象具有关联性。城市设计的研究对象是人所处的城市，包括城市开放空间的空间布局、建筑群体的形态设计、道路与交通系统、景观绿化系统、市环境设施和小品等细节。城市精细化管理的管制对象是人所处的城市中那些看似不起眼却直接反映城市整体形象的细微之处。显然，城市设计的研究对象与城市精细化管理的管制对象异曲同工，两者间具有关联性。

## 二、基于城市设计的城市精细化管理实现路径探索

为充分发挥城市设计的作用，从而营造高品质的城市空间环境、实现城市精细化管理



理，如何充分落实城市设计成果，深入研究城市设计的管理实施，探索基于城市设计的城市精细化管理的实现路径成为当前规划界的热门话题之一。笔者根据城市精细化管理的阶段（规划编制阶段和规划实施管理）和相应保障（技术保障、制度保障），提出基于城市设计的城市精细化管理实现路径可以从四方面展开，即面向精细化管理需求的城市设计编制、融入城市设计的城市规划实施管理、“人—信息”互通的技术保障、法规及制度保障四个方面。

#### （一）面向精细化管理需求的城市设计编制

城市设计与城市规划分开编制，会导致城市设计和城市规划“两张皮”，两者的优势、特点和编制内容无法相互依靠、借鉴和糅合，进而难以实现城市精细化管理。面向精细化管理需求的城市设计需要将城市管理过程中的管控要素纳入城市设计。基于已有研究，根据城市精细化管理的需求，分层次、分要素、分重点的城市设计编制体系见表1。每个层次的城市设计需要考虑其作用和功能，从而确定精细化管理的重点要素。

#### （二）融入城市设计的城市规划实施管理

对于城市精细化管理而言，建设一个高品质的城市不但需要优秀的城市设计，更需要城市设计能真正起到指导建设的正向桥梁作用。城市规划管理阶段总体可分为规划编制管理阶段、规划实施管理阶段、规划监督管理阶段，每个阶段涉及的工作内容和侧重点有所不同。规划编制管理阶段主要是规划编制和规划审批工作，规划实施管理阶段以选址意见书、用地规划许可证及规划设计条件发放、建设工程规划许可证发放为主，规划监督管理阶段以建设工程验收为主。其中城市规划的实施管理阶段是城市精细化管理的核心阶段，需要融入城市设计的成果内容。

第一，选址意见书、用地规划许可证及规划设计条件发放阶段，以控规为依据，加强城市设计内容，将界面控制、建筑控制、开敞空间控制、地下空间控制等作为强制性内容，重点地区加强景观风貌、天际线、意向性建筑设计、交通组织、节点设计、场地设计、环境艺术设计、色彩设计等要求。简而言之，要将城市设计要求纳入土地出让合同。

表1 面向精细化管理需求的城市设计编制体系

城市设计层次	主要内容	精细化管理需求	精细化管理的重点要素	主要作用
总体城市设计	以总体规划为指导，明确城市的形象定位和特点，从全局把握和制定城市空间发展整体框架。	更加重视城市总体空间形态、总体景观风貌保护，重视高度分区、密度分区、色彩分区，重视公共开放空间系统规划，重视交通组织、重要片区规划。	设计性内容，包括城市目标定位、城市空间形态、功能结构、景观风貌结构、城市天际线、建筑风貌、交通组织、开放空间系统；管控性内容，包括特色意图区划定、自然资源保护、历史文化资源保护、山水格局保护、高度分区、色彩分区、密度分区等。	作为支撑城市总体规划的专项规划之一。
片区城市设计	针对总体城市设计中确定的重要区域，进一步明确区域特色，提炼城市空间控制要素，深化完善片区的空间景观、形态结构，组织公共环境艺术设计。	重视对重点地区的空间形态、景观风貌保护，重视城市天际线、建筑群体形态、公共开敞空间、交通组织、地下空间环境、视线廊道控制等。	设计性内容，包括片区目标定位、空间形态设计、功能结构、用地布局、景观风貌、天际线、开敞空间、建筑形态、交通组织、地下空间设计、公共环境艺术设计等；管控性内容，包括高度控制、视线廊道控制、界面控制、色彩分区等。	作为编制分区规划和控规导则的专项规划依据。
地块城市设计	以控规导则为依据，局部层面精细化管理要素包括空间组合、建筑群体、建筑形态、广场绿地、街道景观、环境小品以人文生活场所等。	“控规+城市设计导则”：城市控规编制单元要加强对界面控制、建筑控制、地下空间控制、天际线、空间形态设计、节点设计、场地设计、环境艺术设计、色彩设计等。	设计性内容，包括地块目标定位、空间形态设计、空间结构、功能布局、景观风貌、天际线、意向性建筑设计、交通组织、节点设计、场地设计、环境艺术设计、色彩设计等；管控性内容，包括界面控制、建筑控制、开敞空间控制、地下空间控制等。	作为修建性详细规划的指导。



第二，建设单位根据土地出让合同的要求委托设计单位进行规划建筑项目方案设计。

第三，建设工程规划许可证发放阶段，加强对建筑色彩、公共空间、界面控制等审核。

第四，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竣工验收。

上述四个环节中，城市设计的管控要求经历多次传导，而且项目设计人员、建设单位、规划管理部门能力、角度、经验不同，从城市设计到项目设计必然产生各种偏差，难以保证城市设计理念精准落地。因此，应严格把关实施阶段的项目设计环节和方案审查环节。

### （三）“人员—信息”互通的技术保障

（1）城市精细化管理需要参与其中的人员全程参与，互通来往。城市规划管理人员熟悉城市设计的内容以及如何运用城市设计内容进程规划管理。城市设计团队要全面参与规划管理各个环节，应该跟踪后期项目实施阶段，在项目设计单位进行设计前，进行良好的沟通，对规划管理部门、建设单位、专家团队、项目设计单位充分介绍该地块的城市设计理念和要求；在项目方案完成后，对城市设计成果进行反馈、评估、修正等。充分发挥专家顾问团队的智慧，建立长期

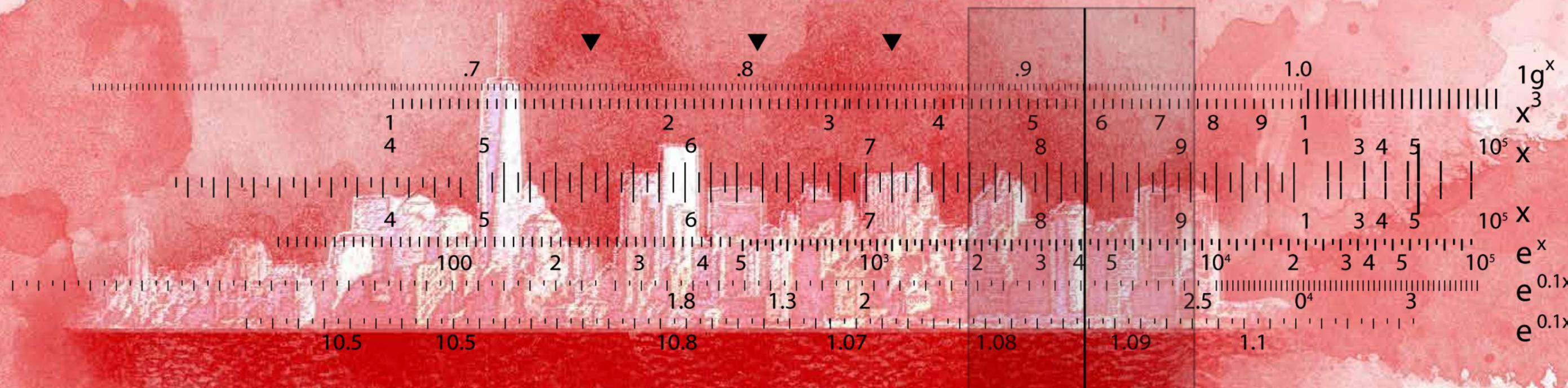
服务、相对固定的区域专家团队，形成以规划管理部门刚性审查、专家顾问弹性审查联合的审查方式。同时也要建立长期的公众参与制度，对城市管理过程中项目实施进行监督和反馈。

（2）形成长效量化管理的信息化控制平台，并将设计成果项目化，部门之间共享互通。将城市设计成果转化为量化指标，结合控规编制空间管制图则，或依托“一张图”管理平台，建立城市设计信息管理系统，将各层次城市规划成果、城市设计成果、建设项目方案等多重带有空间属性的信息数据与文字资料等都整合至同一坐标体系之下，进行数据的透明叠加与无缝衔接，并做到实时动态更新，以减少设计与审批过程中由于多种图形调取或转换带来的技术误差与工作失误，辅助城市设计管理科学有效的决策。同时，及时与日常规划管理工作相衔接，实现城市设计在城市精细化管理中真正发挥作用。

### （四）法规及制度保障

（1）推进城市设计专项立法。加强转换工作的城市设计成果应分为技术性成果和制度性成果两类，前者包括城市设计方案、城市设计准则和城市设计导则；后者则指通过法定程序将技术性成果纳入法定的开发控制





指标体系，包括条例化的城市设计准则和城市设计导则，还包括城市空间政策、公共环境政策以及城市设计执行计划等。依托城市规划法规赋予城市设计执行效力，将城市设计理念纳入规划技术的纲领性文件，作为规划管理的技术依据，指导规划编制。如《深圳市城市规划标准与准则》中规定了城市设计在城市总体风貌、城市景观分区、街区以及地块与建筑的控制内容。2003年出台的《重庆渝中半岛城市形象设计规划控制管理规定》，详细规定了适用范围、控制原则控制原则、总体控制要求、形象控制要求与重点地块控制等内容。

(2) 建立土地优惠鼓励政策与双信封政策。土地优惠鼓励政策即通过容积率奖励、减免地价、延长土地期限等途径，鼓励开发建设单位积极响应政府号召，落实城市设成果，义务提升城市公共空间

品质。双信封政策将投标者的开发方案和标价分离，只有满足了城市设计要求的项目再进入价格审议，以此保证城市设计的品质可以在开发建设中得以实现。

当前，我国城市发展处于转型阶段，城市化进程正在由重“量”的粗放式发展向重“质”的精细化发展转变，城市管理也由粗放型走向精细化。城市精细化管理、城市环境的品质越来越受到各界的重视。作为实现城市精细化管理、改善城市环境品质的重要手段，城市设计获得了前所未有的发展机会。在实践中，城市设计的实施效果往往不尽如人意，其可操作性深受质疑，但随着国家到地方层面对城市设计和城市精细化管理的重视，其作用将不断提高。🏠