

管控、协调与监督：深圳市梅彩片区城市总设计师工作机制研究

□ 朱 骏

【摘 要】我国城市总设计师制度是为解决城市设计无法精细化落实这一问题而产生的一种城市设计实施机制，旨在保障公众利益，实现城市设计的精准落实。深圳市梅彩片区城市总设计师工作是我国首个针对存量地区的动态统筹实践，其在福田区建立的“全区统筹工作指引—重点片区统筹规划—更新单元专项规划”的三级管控体系的基础上，从规划管控、协调统筹、监督反馈 3 个方面着手，完善了城市总设计师工作机制，实现了全流程精细管控。

【关键词】城市设计；城市总设计师制度；全流程；深圳市梅彩片区

【文章编号】1006-0022(2023)01-0091-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】朱骏. 管控、协调与监督：深圳市梅彩片区城市总设计师工作机制研究 [J]. 规划师, 2023(1): 91-95.

Work Machine Exploration of Chief Urban Designer of Meicai Area, Shenzhen/Zhu Jun

【Abstract】 Chief urban designer is meant to deal with the refined implementation of urban design for public interests. Chief urban designer of Meicai area in Shenzhen is the first case of dynamic practice in redevelopment area in China. Based on the three levels of planning governance system: urban renewal plan and the 14th five-year land reorganization plan—major area renewal integration plan—renewal unit plan in Futian district, chief urban designer system is integrated from three aspects: planning control, coordination and integration, supervision and feedback, to realize whole process refined governance.

【Key words】 Urban design, Chief urban designer system, Whole process, Meicai area, Shenzhen

0 引言

城市设计是一个复杂、动态的过程，其中包括一系列公共性、整体性、艺术性的问题^[1]，城市设计编制与实施无法有效衔接的问题一直以来都制约着城市设计的精细化、高品质发展。为解决这一问题，近年来各地逐渐实施重点地区城市总设计师制度，这是在城市建设进入新阶段后，城市规划实现精细化管理的重要路径。深圳市政府于 2018 年颁布了《深圳市重点地区总设计师制试行办法》，深圳市的总设计师工作逐步在多个重点片区展开。2020 年启动的深圳市福田梅林—彩田片区（以下简称“梅彩片区”）城市总设计师制度是我国首个针对存量地区的城市总设计师制度，对未来存量时代的城市规划建设具有示范意义。总设计师制度虽然已在

多个城市进行试点，但是还没有形成完善的制度，尚处于探索阶段。本文以深圳市梅彩片区城市总设计师工作为例，从规划管控、协调统筹、监督反馈 3 个方面分析梅彩片区城市总设计师的工作机制和创新举措，并对未来的城市总设计师工作提出意见与指导。

1 城市总设计师制度概述

1.1 城市总设计师制度的产生与发展

过去粗放的城市设计实施和管理往往导致实施结果与规划意图产生割裂。城市总设计师制度试图从机制角度加强规划编制与实施之间的连续性^[2]。20 世纪 60 年代以来，类似的城市总设计师制度在国内外已经有诸多实践，城市总设计师制度经历了从社区规

【作者简介】 朱 骏，高级规划师，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司副总规划师、城市设计二所所长。

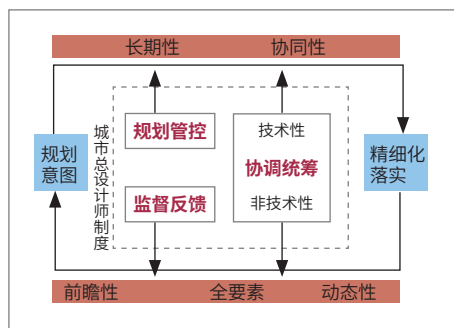


图1 城市总设计师制度概念框架

划师制度到地区规划师制度，再到总设计师制度的发展过程。

20世纪60年代，英国、美国等发达国家出现了社区规划师，其专门从事社区规划工作，工作内容包括物质规划、经济和社会发展规划及组织公众参与等。我国台湾地区的社区规划师主要为当地社区居民提供专业咨询服务，参与地区环境改造、都市更新项目研究，是社区与政府沟通的桥梁；深圳市于2005年建立了社区规划师制度，由政府主导、社区聘请社区规划师，主要负责协调技术问题^[3]。2012年开展的广州国际金融城项目是国内首个真正落实地区城市总设计师制度的实践，该项目设立了“顾问城市总设计师制度”，由顾问城市总设计师承担个案地块的建筑设计把关工作^[4]。2015年，广州市政府在琶洲西地区正式建立“地区城市总设计师”制度^[5]。

借鉴其他城市的经验，深圳市在城市总设计师制度方面进行了充分的实践。2018年，深圳市率先实施“双总设计师负责制”，即“1名总规划师+1名总建筑师”，为深圳国际会展中心、深圳超级总部项目提供技术支持。2018年，深圳市政府颁布了《深圳市重点地区总设计师制试行办法》。2019年，深圳市重点区域开发建设总指挥部办公室将总设计师试点纳入年度绩效考核要求，目前深圳市城市总设计师主要承担重点片区的全过程规划实施工作，以及实施过程中的动态优化工作。

城市总设计师制度经过多年的发展，工作目标发生改变，制度的实施方式也逐渐成熟。早期的城市总设计师制度以解决特殊问题为导向，关注个别地块的规划实施，规划编制与规划实施分别进行，具有一定的局限性。而聚焦片区统筹的城市总设计师制度，强调从未来视野来进行全要素管控。城市总设计师制度下的城市设计实施过程不再是单一的线性管控，而是一个循序渐进的变化过程，是城市设计从理论走向实践的关键^[1]。

1.2 城市总设计师制度的作用

城市总设计师制度是保证城市规划意图精确落实的重要依据，通过城市总设计师在城市设计实施中的全过程介入，在一定程度上保证了不具备严格法律效力的城市设计得以精细化实施^[2]。城市总设计师制度在地区规划建设过程中具有长期性、动态性、协同性、前瞻性和全要素的特点。其中，长期性即长期、持续对某一片区进行规划设计研究，并提供伴随式服务；动态性即城市总设计师需要进行常态的、不定期的城市设计维护和优化工作；协同性即多专业、多部门协同工作，城市总设计师需参与协调各种矛盾；前瞻性即在明确城市未来发展方向的基础上，为现阶段城市优化设计提供指引；全要素即城市总设计师需兼顾设计、施工、运营等方面的工作^[6]。城市总设计师工作的特性决定了城市总设计师在规划管控、协调统筹、监督反馈3个方面发挥作用，这三个方面的内容共同构成了城市总设计师的内涵（图1）。

1.2.1 城市总设计师的规划管控作用

在规划管控方面，城市总设计师可划分为设计延续型和管理介入型两种^[2]。设计延续型城市总设计师会对项目进行全流程的把控，从项目启动之初便提出明确的定位和思路。管理介入型城市总设计师是在已经形成城市设计编制成果或完成一部分存量建设后，在建设管理

阶段介入项目，主要工作是统筹地区的发展建设情况，如项目建设进展情况、公共服务设施建设情况、交通市政设施建设情况，以及空间形态与城市风貌等，并提出具有前瞻性的规划建议。城市总设计师以公共利益为导向，关注街道、公共空间、慢行系统、景观环境、交通组织和地上地下立体空间等方面的设计，对具体建设项目的城市设计进行整体管控，同时对土地出让以及实施项目的核查、审批、咨询提出决策意见，以实现公共利益平衡。在规划管控过程中，城市总设计师制度保证了规划意图的精细落实，发挥了“深化”和“补位”的作用，促进了城市规划建设从粗放型到精细化的转变。

1.2.2 城市总设计师的协调统筹作用

城市总设计师的协调统筹作用体现在技术层面和非技术层面。在技术层面，城市总设计师负责协调各专业团队的研究成果和政府意见，保障城市设计导控语言的一贯性，避免影响实施效果。在非技术层面，城市设计实施涉及政府部门、技术部门、开发商、公众等多个主体，协调好各方利益和诉求是保证规划准确落实的关键。城市总设计师扮演了在各利益方之间保持中立的技术咨询角色，通过搭建完整的工作平台和机制，在建设实施过程中为各利益相关方提供可协商的时间和空间，实现以公共利益为根本的多方利益平衡^[7]。

1.2.3 城市总设计师的监督反馈作用

城市建设具有不确定性，因此需要城市总设计师团队提供全过程伴随式的城市设计实施动态优化服务，及时对建设实施进行监督与反馈，分阶段进行“城市体检”，以解决上一阶段遗留的问题。同时，城市总设计师需要及时针对实施过程中出现的问题进行应变，将自上而下的管控和自下而上的反馈相结合，通过弹性的空间发展策略、全过程的伴随服务，满足城市未来发展的需求^[8]。

2 深圳市梅彩片区城市总设计师工作机制分析

2.1 梅彩片区概况与实践背景

2.1.1 梅彩片区概况

梅彩片区位于深圳市福田区北部,是深圳市 18 个重点建设区域之一,是深圳市实施中轴提升战略的重要支点。梅彩片区面积为 1.48 km²,其中梅林片区面积为 0.85 km²,由中康路、北环大道、彩田路、梅坳八路围合而成;彩田片区面积为 0.63 km²,由彩田路、笋岗西路、皇岗路、北环大道围合而成。梅彩片区现状用地以旧工业用地和旧住宅用地为主,土地权属复杂,空间设施品质不高,基础设施供给、公共服务品质、城市形象塑造都亟需提升,是典型的综合型+旧城更新型区域,片区存量更新改造面临许多挑战。

2.1.2 实践背景

自 2016 年以来,梅彩片区城市总设计师制度以深圳市福田区建立的“全区统筹工作指引—重点片区统筹规划—更新单元专项规划”的三级管控体系为基础,旨在建立融合统一、公平有序、科学高效的存量空间统筹利用体系。梅彩片区作为存量地区,具有一定的规划基础和建设基础,然而随着片区建设的推动,出现了以下新要求:①上位战略目标需尽快落实,各层次规划需协同融合、有效传导;②大量更新项目需统筹协调;③快速更迭的更新政策需得到迅速反馈与落地;④政府、开发商、原有业主之间的利益亟需平衡;⑤人本化及动态化的诉求。

为满足上述需求,梅彩片区开展了城市总设计师实践。梅彩片区是我国首个在存量地区开展城市总设计师实践的地区,其通过全周期管理,逐步建立了“一个区域、一套体系、一张蓝图”干到底的创新机制。梅彩片区城市总设计师制度是为了解决城市设计管控问题而诞生

的新兴制度,是现代城市治理体系治理能力提升的重要举措。

2.2 规划管控:全流程、全要素、高品质的规划导向

梅彩片区城市总设计师在规划技术方面重点关注公共利益优先的全要素管控、注重技术创新的高品质设计两个工作要点,主要通过技术审查和专业咨询的方式完成。梅彩片区城市总设计师的工作具体包括在城市更新项目计划审批、专项规划审批、用地规划许可、用地方案审批、建筑方案设计、建设工程规划许可、建设工程施工图修改备案等重要审批环节出具较详细的技术报告文件,并提供专业的意见和建议(城市总设计师团队提供的专业意见将作为行政审批和决策的重要依据)。同时,城市总设计师还要解答政务咨询、技术配合、专家评审、技术论证、公众咨询等环节提出的问题。

2.2.1 公共利益优先的全要素管控

梅彩片区城市总设计师的工作以维护公共利益和人本化设计为价值导向。针对梅彩片区居住人群高学历、高消费、年轻化的特点,梅彩片区城市总设计师团队提出在片区内打造适合此类人群的城市空间和公共活动。在进行公共空间设计时,更加注重激发社区活力、活化街道空间,尤其注重 24 m 以下人的视线范围内的空间塑造,以打造人文氛围浓厚、充满活力的城市空间。在以街坊为单位推进更新项目时,从人的视觉体验和行动感知出发,对街道设计、公共空间、社区风貌、景观环境、交通组织、地上地下立体复合空间等的整体品质提升提出技术意见。在建筑设计阶段,通过三级规划管控实时反向校核,并在方案意见核查、建设工程规划许可、建设工程规划验收等关键节点精细化查验规划要点的落实情况。通过这些措施营造人本尺度的社区人居环境,塑造有辨识度的社区风貌特色,构建共享融合的公共空间体系,为片

区的高品质提升打下坚实的基础。

2.2.2 注重技术创新的高品质设计

城市总设计师应以未来视野引领城市高品质发展。梅彩片区城市总设计师的工作以智慧化、绿色化、先进性为导向,以未来城市的前瞻性研究为基础,为现阶段城市设计优化提供指引。除了基本的设计要素,城市设计还应将未来场景、智慧市政、智慧交通等内容纳入统筹的范围,以满足未来城市发展的诉求。梅彩片区在建筑设计、交通设施、市政设施、运营管理中引入了数字化、智慧化、绿色化的设计手段。在建筑设计方面,广泛运用了“海绵城市”技术、建筑节能技术和新能源技术,以保证建筑低碳环保。在交通设施上,建立“轨道—中运量公交—常规公交—微循环公交”的多层次公交体系,构建“地下道路—联络道—车库”的逐级分流交通系统及区域二层慢行连廊系统,提升慢行品质,同时充分运用物联网、云计算、互联网、人工智能、自动控制等技术,打造绿色、共享、智能的交通基础设施。在智慧城市方面,梅彩片区开展了未来社区课题研究,以智慧城市新兴技术为支撑,定制空间模块和新型基础设施作为物质载体,构建了一套适用于福田未来社区的“7+3”场景体系(生活场景+生产场景),围绕创产生活圈,按照领跑型、示范型、基础型三个层次,分级推进梅彩未来社区建设,打造 1 个全球领跑型未来社区、2 个全国示范型未来社区、3 个个性化基础型未来社区,并建立三维实时数字平台。

2.3 协调统筹:梅彩片区城市总设计师的平台保障与工作机制

2.3.1 高效的组织架构和工作平台

城市总设计师工作实现了规划管理由政府主导的一元规划决策机制向多元共治转变,通过政府和各规划部门的赋权,形成一套协同统一的管理模式。在

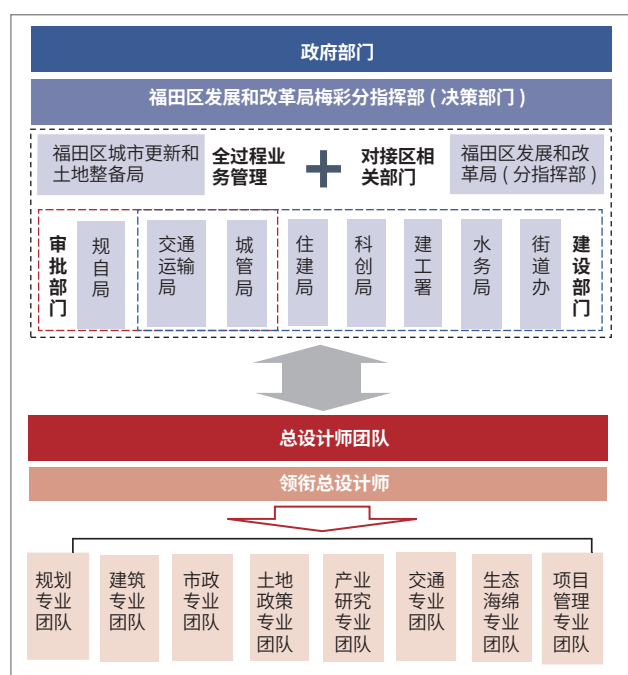


图2 梅彩片区城市总设计师组织架构

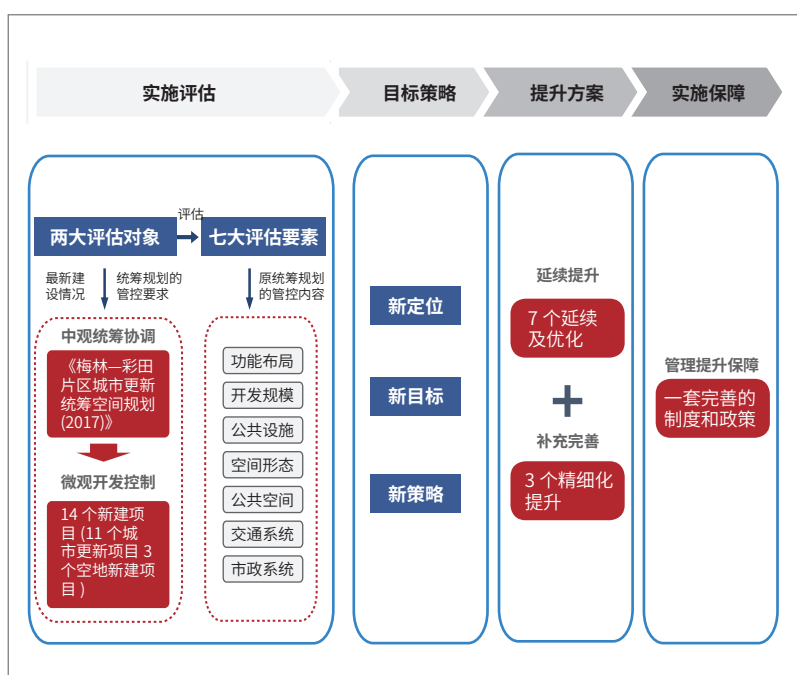


图3 梅彩片区城市总设计师规划评估体系

组织架构方面，梅彩片区总设计师制度采用“1+8”的架构（图2），包括多个政府部门和城市总设计师团队。其中，政府部门包括福田区发展和改革委员会（牵头单位）、福田区城市更新和土地整备局、规自局福田管理局、交通运输局福田管理局、福田区城管局等相关职能部门，城市总设计师团队由规划、建筑、交通、市政、生态海绵、项目管理、产业研究和土地政策8个专业团队构成。这一多方参与的工作平台是城市总设计师的工作基础。城市总设计师团队统一协调各建设项目和各建设管理部门的要求，促进各部门在总体规划统筹、交通运输系统、水务系统、绿化景观系统、信息化网络系统等方面实现对接和协调，能最大限度地协调各项目之间的矛盾，统一工作界面，从而真正实现多方利益协调和公众参与。

2.3.2 多方参与的沟通协调机制

统一的工作平台和组织架构为各主体的交流对话提供了有效的平台，在此基础上建立政府部门、城市总设计师团

队、业主之间的全流程跟踪协调会机制，针对城市设计、城市更新单元规划、用规证审批、工规证审批等环节进行沟通协调。当各主体在行政审批、项目推进等环节出现冲突和矛盾时，城市总设计师团队作为技术牵头方，需协助政府部门组织开展政府部门协调会、审批协调会、项目推进协调会，与业主、政府部门沟通，协调矛盾。2020年，梅彩片区的城市总设计师共进行了153次服务工作，其中会议协调36次。协调会机制能够有效协调各方发展诉求，促进公共利益落实，推动各主体在意识、目标和行动上达成共识。

2.3.3 城市总设计师工作规范机制

城市总设计师制度作为一项庞大复杂的规划建设管理制度，需要协调统筹大量近远期项目，且由于城市总设计师工作涉及的设计团队和政府部门较多，需要构建完善的城市总设计师规范机制，对各部门的工作进行考核和指引，确保规划精准管控。梅彩片区主要从以下两方面完善城市总设计师工作规范。

(1) 量化工作清单，明确权责情况。

梅彩片区城市总设计师团队协助政府部门制定了《福田梅林—彩田片区总设计师制工作指引》，明确了工作机制；编制了年度目标清单和《梅林—彩田片区开发建设大纲及时序策划报告》，将片区百余项近中远期城市建设和研究项目进行归类，统筹协调片区开发建设总体进度，并明确了建设开发关键节点及关键路线，以动态调整开发建设时序及节点；根据片区进度节点，提前划分工作界面，理清建设时序及责任单位，明确了权责情况，最终实现规划—建设—管理的全流程咨询服务。

(2) 双向考核反馈。

梅彩片区针对城市总设计师的责、权、利等内容制定了较为清晰的考评机制。例如，制定《城市总设计师技术服务工作表》和《城市总设计师技术服务工作指标考评表》，详实记录城市总设计师团队的工作内容，通过各政府部门对城市总设计师的各项工作打分的方式，促进政府部门与城市总设计师团队的双向考核和反馈，

保证各项工作的有效落实。

2.4 监督反馈：首创规划实施评估体系，确保规划精准统筹

城市在不同的发展阶段会面临不同的建设情况和发展需求，这增加了城市建设的不确定性。尤其是在梅彩片区这一存量地区，其规划与现状、建设与反馈之间的矛盾更加突出，因此梅彩片区的规划需要实施动态统筹，将自上而下的管控和自下而上的反馈相结合，在不同阶段解决不同的问题，分阶段进行“城市体检”评估优化。

2.4.1 全要素规划实施评估

福田区建立了“全区统筹工作指引—重点片区统筹规划—更新单元专项规划”的三级管控体系，逐级对片区的规划建设进行管控。梅彩片区的建成度高，更新项目集中且实施进展快，原有的梅彩片区更新统筹空间规划无法达到指导具体项目开发建设的深度。梅彩片区既定项目和未来项目的衔接条件复杂，急需重新梳理评估才能确保规划有效落地。在此背景下，梅彩片区总设计师制度采取微观的、面向实施的“城市体检”机制，从功能布局、开发规模、公共设施、空间形态、公共空间、交通系统、市政系统七大方面着手，对《梅林—彩田片区城市更新统筹空间规划(2017)》的落实情况开展评估，逐一对比14个更新项目的统筹规划和现阶段建设情况，着重关注阶段目标的实现效果、控制要素的落实情况和管理审批的实际问题(图3)。梅彩片区规划评估工作考察了统筹规划的传导效果，并从实施情况和上位规划的差异性着手来分析目前建设实施的短板及优势，从而更加精准地引导片区的开发建设。

2.4.2 反馈与优化提升

规划评估是梅彩片区城市总设计师为后续建设提供规划建议的基础。首先，通过评估发掘功能布局、公共设施、交通系统等要素存在的问题，保证规划的

传导落实。其次，从“多维度人性化立体系统”“空间品质的精细化引导”“创新智慧的场景塑造”三大方面提出深化建议，包括地上、地下和地面空间一体化、建筑分级管控、空间治理数字化平台应用等7个方面15条精细化提升建议。最后，根据提升建议，形成《梅林—彩田片区规划评估实施方案》和梅林—彩田片区规划实施“一张图”，构建包含建筑设计元素的规划实施空间系统模型，通过一个空间模型、N张导控图则、一个导控说明落实单元—地块设计意图，并将动态监管作为梅彩片区各类项目后续规划设计及建设的总体指导原则。梅彩片区的规划评估和反馈优化工作本质上是精细化、针灸式的全过程管控，保证了上位规划的逐层传导，逐步实现了梅彩片区的“一张蓝图干到底”，创新性地探索了在存量地区推进城市统筹更新、城市科学治理和城市建设转型的新路径，为后续的规划统筹引领提供了支撑。

3 结语

城市总设计师制度是城市治理的有效手段，全国范围内已开展多个片区城市总设计师实践。深圳市梅彩片区城市总设计师吸收了既有城市总设计师实践的经验，并在此基础上，从存量地区发展特点出发，针对性地建立了较为完善的城市总设计师工作机制。梅彩片区城市总设计师制度有以下4个创新点：①梅彩片区城市总设计师是首个存量地区的城市总设计师实践，对于其他存量地区城市更新建设有一定的借鉴意义。②梅彩片区城市总设计师制度首创了针对片区的、微观的、全要素的规划评估体系和反馈优化机制，实现了存量地区动态统筹。③梅彩片区城市总设计师制度确立了严谨、全面的工作机制和规范，确保了城市总设计师工作有序进行。④梅彩片区城市总设计师延续了福田区“全区统筹工作指引—重

点片区统筹规划—更新单元专项规划”的三级管控体系，在规划、实施、评估、反馈全流程中，坚持“一张蓝图干到底”，保证了原始规划意图的准确落实。

城市总设计师制度作为一种新兴的城市设计管理制度，还有许多内容需要探索。梅彩片区城市总设计师实践也存在一些值得思考的问题。例如，城市总设计师在规划管理中如何把握技术与行政的边界？如何明确技术团队与政府部门的工作界限？城市总设计师工作如何适应国土空间规划的新形势？这些问题还需要在未来的研究中进一步探讨。

[参考文献]

- [1] 金广君, 吴春花. “城市总设计师制度”——城市建设法制化的组成部分[J]. 建筑技艺, 2021(3): 10-11.
- [2] 匡晓明, 吴春花. “城市总设计师制”——城市设计实施的协作化管理路径[J]. 建筑技艺, 2021(3): 20-21.
- [3] 熊婕. 论我国城市规划中的公众参与[D]. 武汉: 华中科技大学, 2007.
- [4] 刘利雄, 王世福. 城市设计顾问城市总设计师制度实践探索——以广州国际金融城为例[J]. 城市发展研究, 2019(8): 13-17.
- [5] 孙一民. 总设计师制与城市设计实施[J]. 建筑技艺, 2021(3): 6.
- [6] 庄惟敏, 吴春花. 三问“城市总设计师制”[J]. 建筑技艺, 2021(3): 8-9.
- [7] 孟建民. 关于地区总设计师制的思考与实践[J]. 建筑实践, 2019(3): 11-17.
- [8] 程哲. 重点地区城市总设计师制度初探[D]. 广州: 华南理工大学, 2018.

[收稿日期] 2022-02-15