

存量时代城市设计对接详细规划的路径转型与制度创新

□ 唐 燕, 刘 畅, 刘泓显

【摘要】在回顾我国详细规划层面的城市设计制度建设历程与实践发展趋势的基础上,结合地方经验,从技术方法、精细运作和设计治理等角度切入,探讨存量时代城市设计对接详细规划的工作转型方向与制度创新路径。以北京昌平区回龙观、天通苑地区控制性详细规划编制为例,具体剖析存量型控制性详细规划编制中的城市设计衔接举措和机制变革,以期为详细规划层面的城市设计制度建设和未来发展提供思路借鉴。

【关键词】存量时代;城市设计;详细规划;衔接路径;制度创新

【文章编号】1006-0022(2023)06-0011-09 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】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(6):11-19.

The Path Transition and Institutional Innovation of Urban Design Integration with Detailed Planning in the Era of Urban Redevelopment/TANG Yan, LIU Chang, LIU Hongxian

Abstract With a review of urban design system construction and the urban design prospect in practice at detailed planning level, the technical method, detailed operation, and design governance based on local experience are studied, and the path transition and institutional innovation of urban design integration with detailed planning in the era of urban redevelopment are discussed. Taking the regulatory detailed planning of Huilongguan and Tongtianyuan area in Changping district of Beijing as an example, the connection measures and institutional reform of urban design in regulatory planning are analyzed, and a reference for the institutional construction and future development of urban design at detailed planning level is provided.

Key words the era of urban redevelopment; urban design; detailed planning; connection path; institutional innovation

0 引言

城市设计是破解我国法定详细规划(以下简称“详规”)普遍存在的三维空间要素管控不足、城市景观风貌引导欠缺等问题的重要工具。自20世纪90年代以来,我国逐步形成了城市设计结合详规/控制性详细规划(以下简称“控规”)的“融合式”或“衔接式”规划编制做法。然而,由于缺乏明确的衔接机制引导,各

地在实践中形成了二者独立程度不一、融合途径各异、管理五花八门等情形,时常带来城市设计实施效果不佳、政策性和过程性偏弱、管理效率低下等问题^[1]。

在迈入以“城镇化下半场”为表征的新时期,城乡规划建设的存量转型需要进一步凸显和发挥城市设计的地位与作用。同时,在2018年国家机构改革推动下的国土空间规划体系变革,也对梳理和畅通城市设计与法定详规的衔接路径提出了新要求^[2]。具体来看,

【基金项目】国家自然科学基金项目(51978363)、“十四五”国家重点研发计划项目(2022YFC3800301)

【作者简介】唐 燕,清华大学建筑学院博士生导师。

刘 畅,清华大学建筑学院博士研究生。

刘泓显,通信作者,清华大学建筑学院硕士研究生。

在从服务增量扩张转向服务存量提质的过程中,详规和城市设计均面临转型,由此也增加了二者衔接机制的不确定性。详规需适应不同地域的差异化特征,从“静态图则”转向“动态治理”,从物质形态控制转向多元协同共治^[3];城市设计也需要应对日趋复杂的在地性约束和居民空间诉求,从“蓝图式设计”转向“精细化塑造”。2021年《国土空间规划城市设计指南》出台,初步明确了城市设计与国土空间规划体系的层级对应关系,以及将城市设计核心内容纳入法定规划、将城市设计思维方式及技术方法全面介入国土空间规划编制和管理的两条对接路径^[4]。可见,在高质量、全域化、立体化的空间管制新要求下,如何立足多主体协调、多部门统筹、多因素整合等新趋势,探索城市设计对接详规的有效机制成为重要研究议题。

本文简要回顾了我国详规层面的城市设计制度建设历程,在总结城市设计发展趋势的基础上,梳理城市设计对接详规的地方经验,并详细剖析北京昌平区回龙观、天通苑地区(以下简称“回天地区”)存量型控规编制中的城市设计创新举措,为当前存量更新与国土空间规划双重变革下详规层面的城市设计制度建设提供思路。

1 详规层面的城市设计实践与制度建设历程

改革开放以来,我国详规层面的城市设计理论、实践和制度探索大致可以划分为思潮引进与先驱实验、本土开拓、制度化发展、战略转型4个阶段。

1.1 现代城市设计思潮的引进与先驱实验阶段(1978—1990年)

改革开放后,国家工作重点逐渐转向经济建设和城市发展,对城市物质空间建设、整体环境塑造和历史文化保护

等的管控需求逐渐凸显^[5],这为发达国家现代城市设计思想及经验的引介与运用提供了契机。此时期对欧美城市建设管理体系的学习和借鉴,也促使控规在我国应运而生,为城市设计介入详规提供了土壤^[6],增加了城市设计在中微观层面的运用舞台。1983年,上海虹桥新区规划创新运用了现代城市设计方法,在明晰每块宗地的使用性质、面积、密度、高度、建筑后退、建筑面积、出入口方位、停车位8项控制指标的同时^[7],也制定了建筑和建筑群的设计与布局等城市设计规定。然而,专项性的城市设计实践在这一阶段尚未出现,城市设计大多在“总体规划—详细规划”设定的体系框架内,从建筑布局、公共空间设计、风貌管控等角度发挥方法和理念作用^[8],如曲阜五马祠街规划设计、银川鼓楼—玉皇阁地段保护规划设计、黄山屯溪老街设计等。在这一阶段,城市设计的相关制度建设处于缺失状态,仅有《城市规划工作纲要》(1988年版)提出“要普遍开展城市设计工作……按照城市设计建设若干反映城市特色的环境舒适优美的街区”。

1.2 本土城市设计实践与制度的开拓阶段(1991—2000年)

1991—2000年,业界开始探索将城市设计纳入规划管理体系的路径,明确城市设计要“贯穿于城市规划的全过程”,本土化的城市设计制度建设和实践开展由此进一步推进。城市设计的政策属性在此阶段日渐获得重视,详规层面强调城市设计的控制引导作用,城市设计导则的编制方法与内容体系也逐步建立和明晰^[9]。1991年10月我国首部《城市规划编制办法》颁布,提出“在编制城市规划的各个阶段,都应当运用城市设计的方法……对城市空间环境做出统一规划”,这为详规层面的城市设计研究提供了重要支撑。1998年7月《深圳市城

市规划条例》实施,将城市设计作为单独一章纳入。该条例规定了各规划阶段城市设计的功能与内容,明确了详规层面城市设计作为法定图则配套工具的定位,是地方政府将城市设计内容法定化的首次尝试^[10]。1996年4月北京城市设计研讨会召开,提出应将城市设计的编制成果作为控规的重要附件和参考,并从旧城保护与更新、建筑控制、绿化建设、交通建设和广场布局等方面明确了城市设计在控规中的定位及编制要求^[11]。1998年8月全国城市设计学术交流会召开,探讨内容涵盖旧城保护、更新改造、新区开发、社区规划、城市整体、重点地段等各个方面。在这一阶段,城市设计的编制方法与水平不断突破,开启了从蓝图到实践、从图纸到导则、从形态到政策的转变^[12]。面向详规层面的城市重点区域和地段的的城市设计实践在各地兴起,如上海陆家嘴和静安寺地区、哈尔滨中央大街、深圳市中心区核心区等城市设计实践。

1.3 城市设计的制度化与系统化发展阶段(2001—2014年)

随着城市化的快速推进,各类型城市设计实践在我国获得巨大发展空间,从总体到局部、从概念到修建等不同类型的城市设计项目爆发式增长。随着城市设计的研究重点逐渐从设计方法转向运作与实施^[5],城市设计在我国迈入了制度化与体系化的发展探索期^[8]。城市设计作为非法定规划,在详规层面依托法定的控规,将城市设计导则与技术管理规定、建设审批程序等相结合以服务城市空间管控的做法开始成为普遍现象^[13](图1)。虽然2005年《城市规划编制办法》及2008年《中华人民共和国城乡规划法》对城市设计的表述有所淡化,但是随着控规法律地位的不断提高,详规层面的城市设计实施具备了良好的法律环境^[14]。为提高城市设计成果的法定化地位和管控

效能，学者们围绕城市设计的编制、审查及管理实施等^[15-16]，积极探讨城市设计介入控规的运作和管理机制。“城市设计结合控规”的制度建设也在各地得以实施，如2010年4月《关于编制北京市城市设计导则的指导意见》出台，在北京初步建立了依托控规的城市设计导则运作机制；《上海市控制性详细规划技术准则》也明确提出，城市重点地区需要在控规的普适图则基础上，通过城市设计等研究编制附加图则。

1.4 城市设计顶层制度建设与战略转型阶段(2015年至今)

存量时代的到来和空间规划体系的转型等系列巨变，促使我国进一步探索城市设计工作的新思路。从城市存量发展和规划体系转型的需求出发，国家日益强化对城市设计制度的顶层设计，要求城市设计向全覆盖、精细化、公众交互等方向逐步完善，其精细化工具角色得以增强^[8]。2015年，习近平总书记在中央城市工作会议中提出要“加强城市设计，提倡城市修补，加强控制性详细规划的公开性和强制性”，强调了城市设计在详规层面的管控作用和变革需求。

2017年住房和城乡建设部颁布《城市设计管理办法》，再次强调“重点地区城市设计的内容和要求应当纳入控制性详细规划”，并提出要“广泛征求专家和公众意见”，推动城市设计持续向公共政策方向转化^[17]。随着国土空间规划改革的推进，城市设计作为保障空间品质的综合性手段作用凸显，2021年发布的《国土空间规划城市设计指南》提出将城市设计作为一种思维方式和技术方法，全面贯穿于国土空间规划的各层级、全过程，并明确城市设计与详规之间形成“设计规划并行”的成果内容和关系构架(图2)，提出构建城乡全域全要素统筹、分级分类的城市设计管控体系^[20]。

综上所述，对于作为非法定规划的城市设计，依托法定规划进行空间管控始终是其关键实施路径之一。虽然《国土空间规划城市设计指南》等顶层制度设计初步勾勒了城市设计与法定规划体系衔接的轮廓，明确了详规层面城市设计的内容体系和管理要求，但是城市设计的管控措施、实施机制、运作维护等内容仍有待深化。同时，城市设计公共政策属性的进一步凸显，也使得城市设计的公共参与、监督反馈等制度完善工

作迫在眉睫。

2 存量时代城市设计对接详规的路径与方向转型

在城市从外延式扩张转变为内涵式增长的高质量发展阶段，城市设计正在向全过程、全覆盖、精细化、多维度转变，既需要成为增强法定规划科学性与体系完整性的“技术方法”^[21]，也需要转型为优化资源配置和空间品质的“精细手段”^[22]，以及完善多主体协同共建的全周期“治理工具”^[23]。

2.1 将城市设计作为技术方法

城市设计在新时期需要进一步利用多学科交叉优势，分层次、分类型、有侧重地融入法定规划体系，在空间布局与形态管控中发挥纵向串联作用^[24]，并以此提升规划的可实施性与空间治理水平。为此，上海于2020年发布《上海市控制性详细规划成果规范(2020试行版)》，细化了“五类三级”地区的控制要素、方式和深度，优化了控规中城市设计附加图则的编制内容和管理思路，将其作为土地出让和建筑方案审批的重

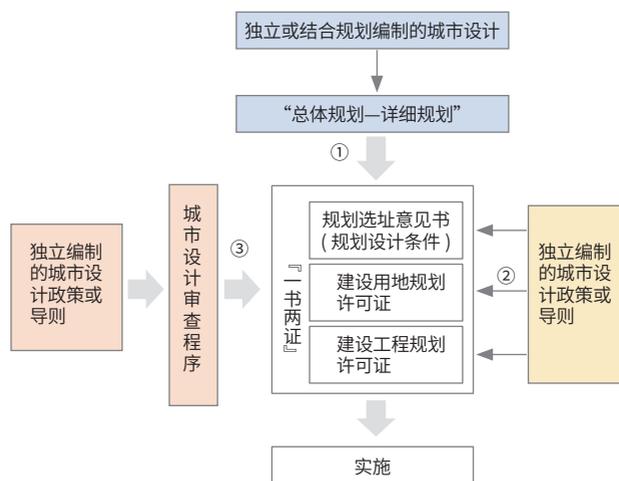


图1 城市设计运作实施的主要路径示意图^[12]

注：图中“①、②、③”分别代表城市设计运作实施的3条主要路径。“①”为纳入法定规划，“②”为直接作为许可依据，“③”为开展设计审查。

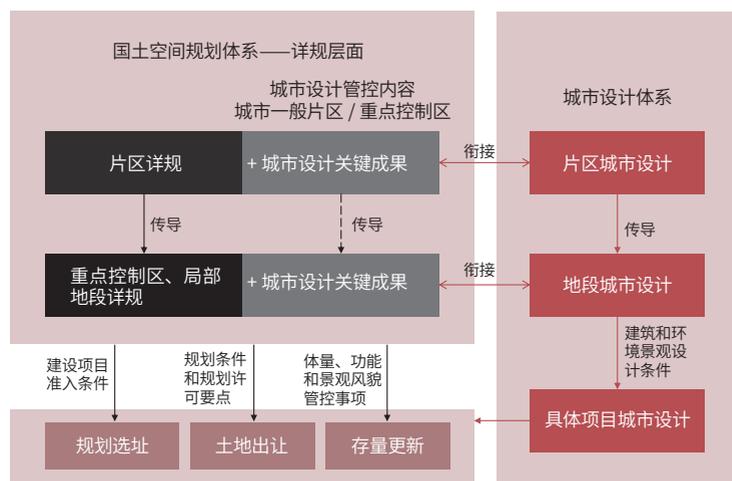


图2 城市设计与详规的衔接框架示意图

资料来源：根据参考文献[18-19]改绘。

要依据，并明晰了附加图则的编制程序（图3）。天津逐渐形成了“一控规两导则”（控规、土地细分导则、城市设计导则）的控规编制体系，明确了城市设计可由市政府授权规划局审批，以中心城区各层次城市设计的先行全覆盖为依托，开展控规阶段城市设计导则的探索与实践，在很大程度上保障了城市设计的法定地位（图4）。此外，近年来的数字信息技术发展拓展了城市设计的编制、运作与管理方式，城市设计的技术方法得以极大丰富。大数据、人工智能等推动着城市设计的成果编制、运作评估、监测反馈和实施管理走向智慧化^[25]，城市设计工作的精细度和科学性由此得到增强。例如，珠海尝试搭建城市设计数字化管理平台，探索建立三维模型报批机制，以此动态化管理城市设计成果与推进设计审查^[26]。

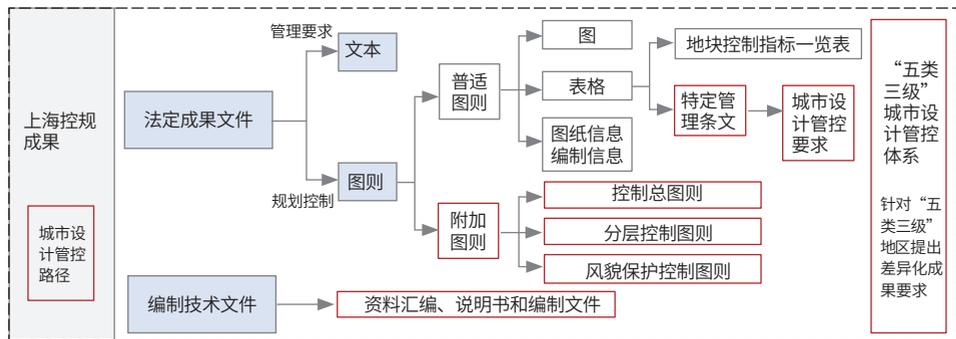
2.2 将城市设计作为精细手段

存量时代详规层面的城市设计更加注重可操作性和落地性，而非“墙上挂挂”和“大厅放放”的视觉图纸与模型。这需要不断优化上下联动的运作机制，实现对空间资源的精细化管控与设计。当前，我国城市设计表现出从“公共政策”回归“设计产品”的新趋势，呈现出“政策”属性与“产品”属性并重的新特征，从而满足城市存量空间改造和有机更新的设计落地诉求。城市设计的精细化引导包括政策性的“过程管控”与建设性的“方案设计”^[23]。从《上海15分钟社区生活圈规划导则》到《北京街道更新治理城市设计导则》和《成都公园城市有机更新导则》，针对细分领域的精细化新型设计导则不断涌现。在过程管控中，详规层面的城市设计应在底线约束的基础上，对特色化的空间目

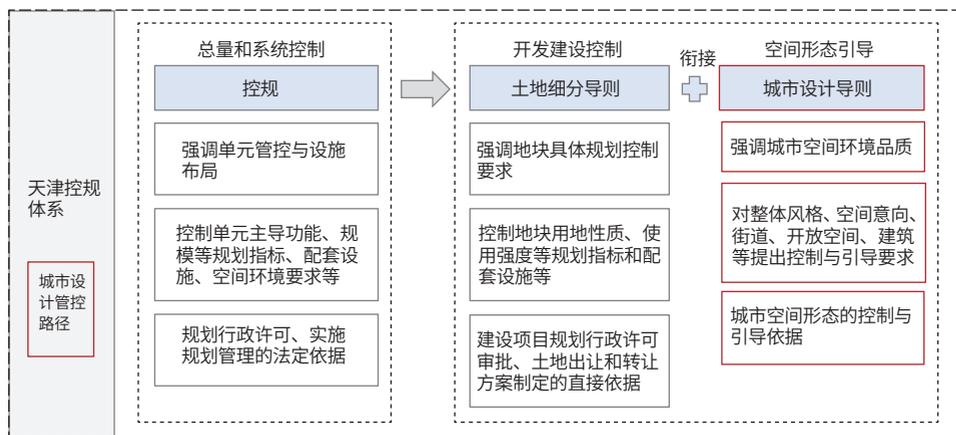
标和管控要素提出针对性要求，并保持适度的灵活性来应对市场的千变万化和需求的不确定性。面向项目实施的城市设计产品则需要充分考量社会经济与存量空间的多样性特征，统筹协调不同主体间的资源、问题和诉求，通过广泛的社会参与来形成可操作的设计行动方案。

2.3 将城市设计作为治理工具

城市设计在存量发展背景下需要应对和处理多样化的土地利用状况、复杂的利益关系和主体诉求、随处可见的资源限制等问题。对此，英国马修·卡莫纳教授近年提出“设计治理”理论，即以符合公共利益的建成环境建设为目标，在国家许可下推动多元主体介入设计控制过程，帮助破解规划实施的各类困境与建成空间的质量难题^[27]。城市设计需要从过去或宏伟、或理想、或蓝图式的设计技术工作，转变成一种“共商共建共治”的动态治理，在详规层面形成覆盖“规划—建设—管理”全周期的长效运作机制。当前，我国各地已经开始探索城市设计的治理路径，如：北京于2019年正式建立“责任规划师”制度，通过形成规划师融入基层的社会治理共同体，实现基层规划设计的品质提升和多方共赢；上海市规划和自然资源局自2016年起牵头举办了多届“上海城市设计挑战赛”，搭建起基于互联网、大数据和公众参与的规划众筹平台^[28]；深圳聘请“总设计师”作为专家持续介入，为城市重点地区提供规划设计、咨询策划、实施管理等技术支持^[29]。



上海控规中的城市设计：“普通图则+城市设计附加图则”
图3 新时期上海城市设计对接详规的机制探索示意图



天津控规中的城市设计：“一控规两导则”体系
图4 新时期天津城市设计对接详规的机制探索示意图

3 城市设计对接存量型详规的制度与机制创新：以北京回天地区为例

近几年，北京密集出台了多项城市设计引导政策，为探索存量时代城市设计与详规的衔接和磨合提供了创新沃土。

2020年,回应国土空间规划改革的《北京市城市设计管理办法(试行)》(以下简称《办法》)发布,厘清了北京城市设计的层级类型与编制方式,并明确提出将城市设计贯穿到城市规划、建设和管理的全过程之中。《办法》将北京的城市设计分为3类:“管控类”城市设计对应市、区和街区层面;“实施类”城市设计对应地块层面和专项工作;“概念类”城市设计包括概念方案和学术研究等。与同层级法定规划相衔接的城市设计可以选择单独编制、专篇纳入规划成果或与相应规划同步编制等路径开展^[30]。2021年《北京城市设计导则》发布,进一步在总体、分区、街区各层面提出设计引导^[31]。

作为率先实施减量规划的城市,北京针对存量地区开展了详规改革创新的先行探索。在严格落实用地集约和建设规模管控要求的基础上,北京建立了由“街区指引—街区控规—综合实施方案”构成的三级控规编制体系。其中:“街区指引”的核心是将总体规划和分区规划明确的人、地、建筑等重要规模指标分解到街区;“街区控规”作为关键层次和法定内容,向上承接街区指引,向下指导综合实施方案编制,通过单元管控来应对规划实施中的不确定性;“综合实施方案”负责明确具体建设项目在落地实施时的各项指标和建设要求,因需要而编。在街区控规中,城市设计是“一控两导”(管控图则、规划设计导则、规划实施导则)的核心组成内容(图5)。街区控规成果涉及文本、图纸和图则,城市设计内容贯穿这三部分并兼具刚性与弹性,主要包括:①文本中的专章论述;②图纸中有关空间结构、整体景观格局、重点地区布局、蓝绿系统、河湖水系、历史文化资源格局、特色风貌分区等的设计引导内容;③图则中的各街区单元设施落位、功能设定、景观风貌、开发强度和高度管理等管控内容^①。在存

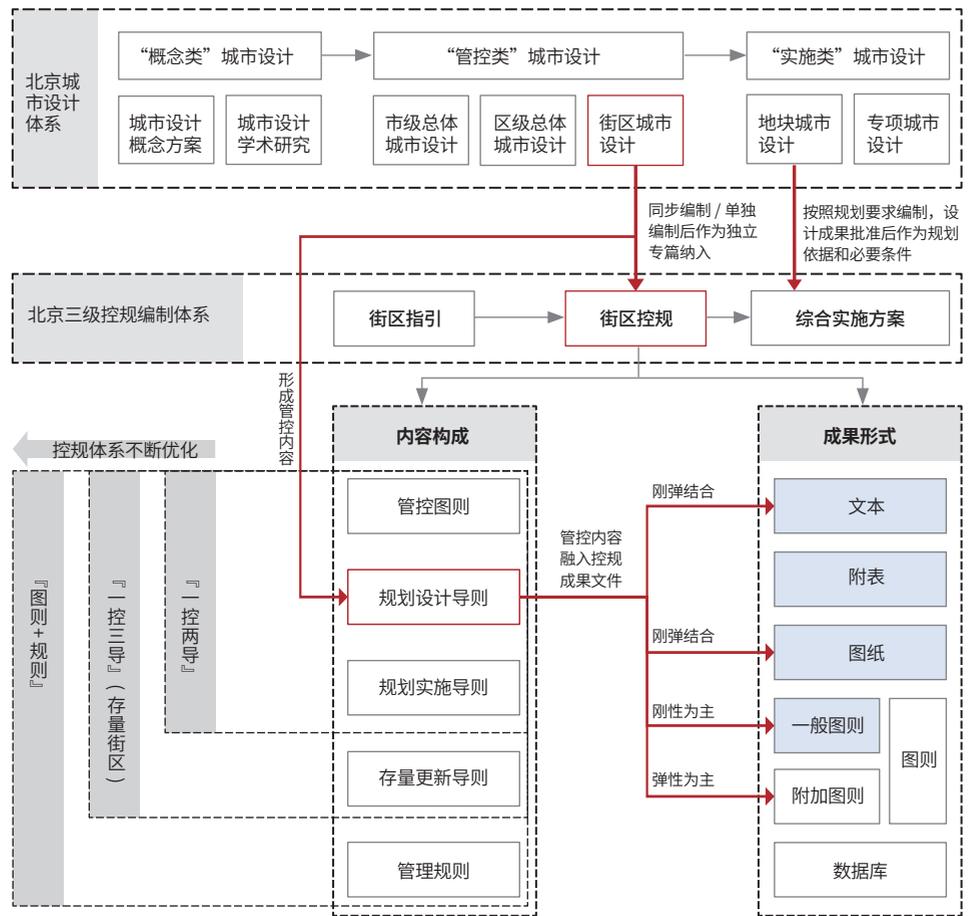


图5 北京控规编制体系与城市设计的关系示意图
注:□代表法定审批文件。

量空间占比较高的地区,城市设计对接控规的这种模式设定依然面临颗粒度较粗、问题和行动导向不明晰、多主体治理机制不完善等挑战。

3.1 北京回天地区控规编制概况

2022年3月,北京正式批复公布《北京昌平区回龙观、天通苑地区CP02-0101~0602街区控制性详细规划(街区层面)(2020年—2035年)》(以下简称“回天地区控规”),创新了“四步走”“八清单”的存量地区控规编制方法^[32]。本文以该规划为例,探讨北京如何在国土空间规划体系变革的新背景下推动城市设计与详规的衔接,优化城市设计技术方法和提高实施成效。

回天地区位于北京中轴线向北延伸的区域,面积约为49 km²,包含6个街

道乡镇,常住人口约72万。作为北京最大的两个经济适用房项目建设地,回天地区号称“亚洲最大的居住社区”,如今面临着公共服务不足、交通拥堵严重等诸多民生问题。由于住区规模大、社会关注度高、问题突出,北京将回天地区作为存量型街区控规编制试点,探索大型社区更新治理的工作范本。2018年北京启动“回天行动计划”,通过“回天有路”“回天有医”“回天有业”等专项特色行动修补城市功能。2020年回天地区的街区控规开启编制。在推进城市设计对接详规的路径建设上,回天地区控规显示出诸多特点(图6,图7):

①在技术方法上,扩大规划范围以保障宏观设计结构的整体落实,同时划定面向管理的街区边界,明确刚弹结合的管控方式,为发挥城市设计引导作用提供

体系保障；②在精细管控上，根据存量空间的复杂特征明确设计侧重点与图文表达形式，细化设计管控的颗粒度；③在治理实施上，建立多角色协同、全过程陪伴的设计参与机制，形成综合性设计指引，有效促进设计成果的实施转化和行动落地。

3.2 城市设计作为技术方法：创新编制技术模式

3.2.1 扩大规划范围，落实宏观结构

为保证空间结构体系的完整性，回天地区控规合理增加了所覆盖街区的数量，规划范围包含 19 个街区共约 49.04 km²。规划统筹面积的增加有两点好处：一是扩大规划范围，为城市设计落实宏观结构、实现区域联动提供了前提。规划立足北京城市总体规划及昌平分区规划的空间结构要求，通盘考虑回天地区与周边产业园等其他重点功能区的关系，跨区域推进公共服务资源共享、解决职住平衡问题；二是在已高度建成的城市环境中，形成涵盖更大地域范围的建设规模“容量池”，这不仅有利于街区间管控指标的转移或调整，推动落实该地区建设用地减量约 1.96 km² 的发展要求，还为城市设计中大尺度开敞空间的营造提供了可能。

3.2.2 实行单元统筹，创新边界划定

相比于控制到每个地块，以街区为基本单元编制控规有利于资源和指标统筹，增强规划的灵活性和适应性。回天地区控规在街区细分单元的划定上，改变了以往主要考虑功能分区和自然要素的划定方式，转而以行政管理边界（镇街、社区和村边界）为核心依据，再综合考虑自然要素、主要道路、土地权属、主导功能等影响进行管控分区细分（图 8）。这样既有利于形成与社会管理层次相衔接的管控体系，切实发挥存量地区的基层管理力量，保障规划工作落实的权责分明^[33]，也便于各行政辖区内的城市设

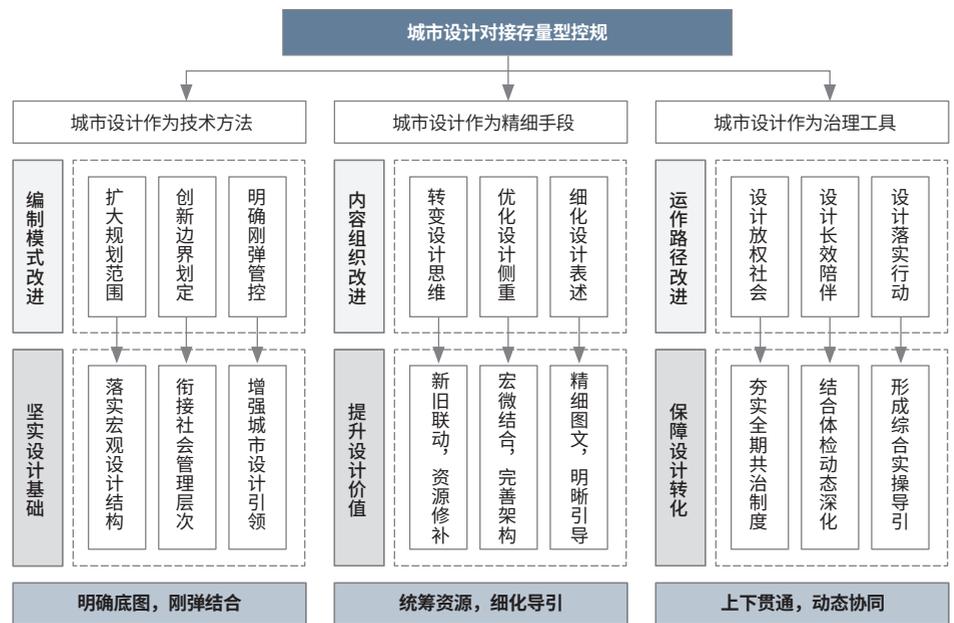


图 6 回天地区城市设计对接存量型控规的制度与机制转型示意图

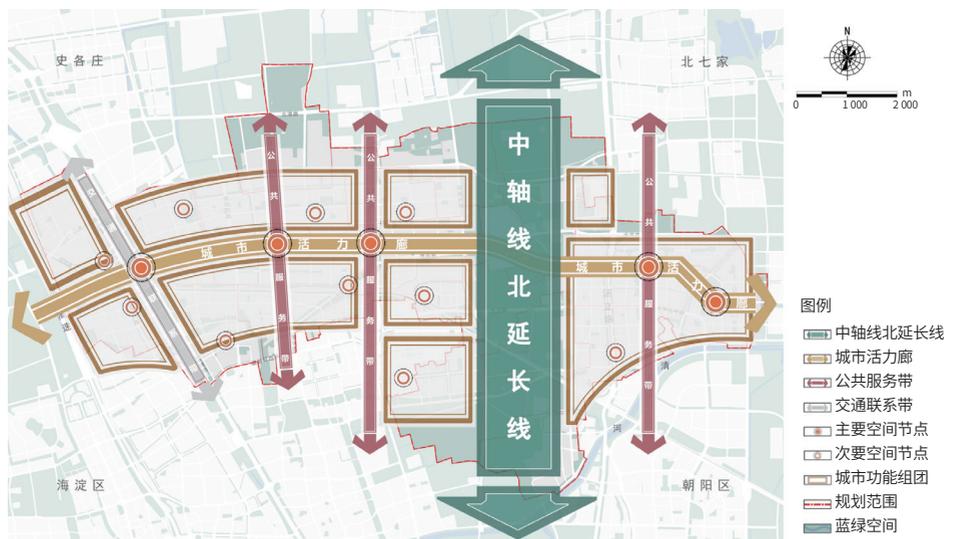


图 7 回天地区控规的规划结构图^[32]

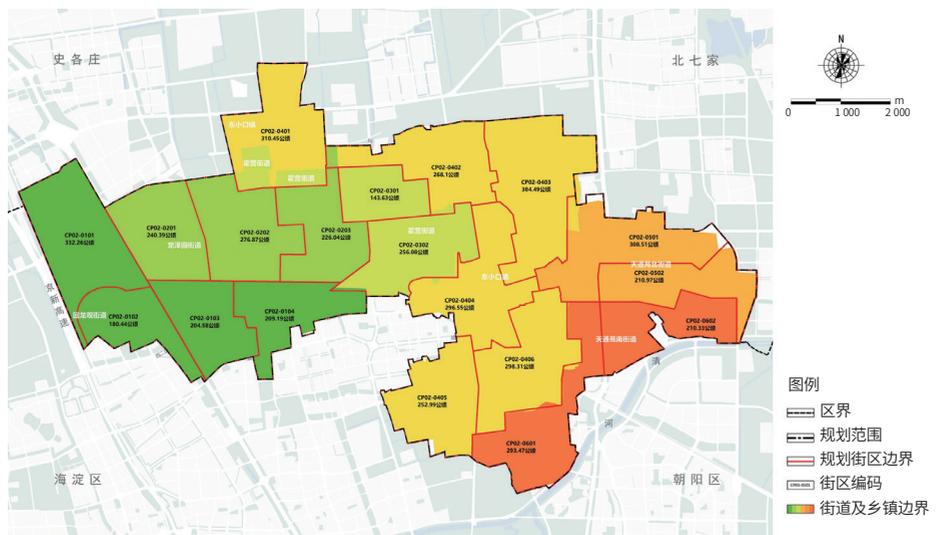


图 8 回天地区控规中的街区及行政管理边界图^[32]

计项目开展。

3.2.3 落实“一控三导”，刚弹管控并举

北京在全市划定了178个存量街区，其规划编制需要在“一控两导”管控体系的基础上增加“存量更新导则”，按存量空间的不同类型梳理闲置低效建筑和用地等资源信息，据此提出更新改造的设计引导和实施要求等^[34]。回天地区控规中的城市设计引导强调弹性引导和刚性管控的结合。例如：规划文本明确指出中轴绿廊、文物保护等城市设计内容为刚性管控要求，通过限高限建、划定重点地区等加以落实；而绿地景观、滨水空间、第五立面等内容为引导性要求，可依据规划实施的客观需要灵活采用。

3.3 城市设计作为精细手段：创新设计内容组织

3.3.1 转变设计思维，形成工作抓手

传统控规和城市设计的编制以自上而下落实上位规划要求、提出空间管控要求为主，但对于空间形态已经基本定型的机会用地和空间更新资源带动发展，急需开展自下而上的详细底数摸排。对此，回天地区探索出“清单式”“菜单式”的工作模式，通过空间体检评估形成问题和资源清单，收集形成公众的需求与愿景清单，并进一步生成规划设计策略及相匹配的政策清单。在此过程中，城市设计从以往蓝图式的空间描绘转向新旧联动的资源修补，采取“整散结合”的设计思维，既划定有条件建设区，又积极提升局部空间的存量价值，如通过复合功能的轨道微中心建设激活区域节点等。见图9。

3.3.2 明确设计侧重，优化内容架构

在回天地区控规成果中，城市设计内容渗透全篇且根据存量规划需求实现了内容架构的优化(表1)：一是注重现状研判，增设前期现状评估诊断章节来评



图9 回天地区控规的城市设计示意图^[32]

表1 回天地区控规中的城市设计相关内容^[32]

成果形式	具体章节 / 图名	条目内容 / 设计管控内容	
文本	现状评估诊断：现状摸底	开展系统的现状摸底，把握基本情况	
	规划总体要求：空间结构	强化“一轴一廊四带多片”的空间结构	
	规划总体要求：分区管控	落实全域用途管制，强化高度强度管控	
	规划总体要求：设计引导	塑造整体景观，展示特色风貌	
		延续中轴绿廊，建设奥北公园	
		传承文化格局，加强文物保护	
		优化河道功能，提升滨水空间	
		加强分区引导，管控第五立面	
		改善街道空间，提升空间品质	
		构建面向实施管理的社区—街区—街道—区域级公共服务生活圈	
规划总体要求：公共服务	规划总体要求：综合交通	结合轨道交通网络建设，设置功能一体化微中心	
		建设安全舒适慢行系统，串联多元公共活动空间	
	规划总体要求：地下空间	分类管控地下空间，明确分类分区管控要求	
	规划总体要求：指标体系	建构综合指标体系，对接体检评估推动实施	
	规划实施策略：公服增补	包括以新促老、利用闲置、改造低效、扩容提质、开放屋顶、盘活地下、功能混合、错时共享共8条内容	
	规划实施策略：交通改善	包括舒经经络、开放街区、畅通骑行、分时停车共4条内容	
	规划实施策略：品质提升	包含楼宇提质、住宅提质、绿化提质、街道提质、生态复合、见缝插绿、三维增绿、全龄友好、守护记忆共9条内容	
	近期行动计划：实施任务	包括明确腾退任务、开展土地整治两条内容	
	图纸	土地用途分区规划图	各类建设用地、保护区等土地用途分区
		空间结构规划图	整体空间结构
重点地区布局规划图		城市设计重点地区	
城市设计示意图		地区设计效果鸟瞰	
整体景观格局规划图		景观格局及视廊控制	
历史文化资源布局规划图		历史文化资源布局	
绿地系统及河流水系规划图		蓝绿空间体系	
图则	特色风貌分区规划图	特色风貌分区	
	街区管控图则	街区设施落位及建设管控	

价空间形态与风貌；二是优化设计侧重点，平衡宏观结构落实与微观局部引导的关系。控规文本将空间布局、特色风貌、专项统筹等传统内容浓缩为一章，并在街道空间提质、小微空间改造等方面提出更为具体的设计引导；三是强化可操作性，围绕后期实施形成规划实施策略、政策机制保障、近期行动计划3个章节，并着重针对民生问题细化设计引导的颗粒度。

3.3.3 细化设计表述，提升导引精度

为回应存量地区的细节治理需求，回天地区控规在图文的表述方式和内容上均进行了精细化处理。例如：将文本的整体目录细化到“节”下面的“条”一级，内容上精确描述各类设施空间的数量和面积信息；在设计引导中依据需要附上补充性说明文字，以充分描述实际调研状况和目标做法等。管控图则将公共服务设施细化为6类，通过图示让各类设施布局一目了然，并增加“未实施城市支路”等图例表达样式，提升了规划和设计管控的“分辨率”。

3.4 城市设计作为治理工具：创新规划运作路径

3.4.1 设计放权社会，倡导规划共治

城市设计的治理离不开贯穿规划全过程的制度化社会参与。在回天地区控规编制之前，北京举办了“北京公共空间城市设计大赛2018”，面向社会征集的相关设计成果有力支撑了《回龙观天通苑地区城市设计导则》的编制^[35]。回天地区控规以扎实的社会调研为基础，一方面规划编制单位与各层级政府工作人员通过座谈了解区域发展设想、资源情况与困境所在；另一方面通过访谈、问卷和电话了解居民诉求，共收集了2万余条建议信息^[33]。在责任规划师、建筑师的协助下，构建起街道、市民与专业人员之间的“铁三角”关系，将群众意愿融入规划编制的设计咨询中。为了配

合基层管理体制变革，规划在编制过程中将过大规模的社区进行拆分以提供精细指引，提升了社区议事制度实效。

3.4.2 设计长效陪伴，持续动态修补

回天地区控规强调动态性和可持续性，建立了多部门联动的更新项目跟踪协调机制。以规划师为代表的城市设计专业力量，为规划实施提供了长效陪伴以及全生命周期的管理与服务。同时，规划构建了指标体检、任务体检、领域体检3个维度的城市体检评估机制，实时监管和维护街区控规以及“回天行动计划”的实施情况。其中：指标体检内容主要包括规模结构、绿色生态、民生共享、文化景观等，部分城市设计引导内容纳入落实管理的评价体系之中；任务体检主要服务于“回天行动计划”；领域体检则是对居民重点关注内容开展的专项分析。

3.4.3 设计落实行动，多元工具融合

回天地区控规明确了6个方面的具体策略与实施机制，将空间设计与政策配套、业态引导、使用模式建议等充分融合，形成了综合性的规划引导内容，如在产业发展方面，规划提出在空间上改造批发市场和低效楼宇，在政策上设置产业准入清单、完善扶持培育链条等，共同推动区域功能升级。此外，按照“规划加策划、策划转行动、行动推项目”的思路，协同编制了《深入推进回龙观天通苑地区提升发展行动计划(2021—2025年)》，并在其中将重点设计管控内容(区域发展格局和功能组团结构等)作为首要任务进行落实^[36]。

4 结束语

综上所述，经历了理念引进、本土开拓与制度化发展阶段后，我国城市设计正面临战略转型。存量空间发展和规划体系重构要求城市设计持续完善融入和衔接法定规划的相关机制，提升制度

建设实效。迈入存量时代，城市需要实现以品质为依托的高质量发展，城市内部空间和资源急需重构升级，城市设计作为法定规划密不可分的重要组成部分，其技术方法、精细手段和治理工具的价值日益凸显。

详规层面的城市设计是推进城市景观风貌引导、提升空间要素管控、强化基层治理的重要手段。回天地区控规中的城市设计实践表明，城市设计需要在国家机构改革的背景下，进一步明确其依托法定规划体系开展管控引导的运作机制，在加强城市设计顶层制度建设与整体引导的同时，借助社会多元力量开展自下而上的制度探索与方法创新。城市设计对接存量空间的详规编制时，需要创新设计思路和衔接路径，在完整的空间资源摸底基础上，结合底线约束要求，对具体空间目标和管控要素提出精细化、可操作性的设计引导。展望未来，围绕城市设计如何衔接法定规划体系等议题，仍需要进一步推进编制方法、内容组织、运作实施等维度的改革与创新，切实发挥城市设计改善人居环境品质的重要作用。■

[注释]

①根据《北京海淀区西北旺镇HD00-0403街区控制性详细规划(街区层面)(2020年—2035年)》总结得出。该规划作为北京第一批控规试点，是北京分区规划批复后全市首个获得批复的街区控规，编制成果的相关做法被纳入《北京市城市设计管理办法(试行)》之中，在城市设计衔接控规方面具备典型示范意义。

[参考文献]

- [1] 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(5): 102-107, 127.
- [2] 杨偲，赵楠，王煦立. 城市设计在街区控规层面的作用机制解析[J]. 北京规划建设，2022(6): 79-83.
- [3] 唐燕，刘畅. 存量更新与减量规划导向下的北京市控规变革[J]. 规划师，2021

- (18): 5-10.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 刘晋华. 共识与争鸣: 当代中国城市设计思潮流变[J]. 城市规划, 2018(2): 47-60.
- [7] 边泓溱. 存量规划视角下的中观层面城市设计导则管控体系建构研究[D]. 南宁: 广西大学, 2021.
- [8] 刘晋华, 段进. “中国模式”的求索: 近百年中国城市设计发展的分期与走向[J]. 城市规划, 2022(12): 87-98, 109.
- [9] 朱子瑜, 邓东, 张播. 中观层次城市设计的实践: 以江阴市新中心区城市设计为例[J]. 城市规划, 2000(12): 27-31.
- [10] 王富海. 从规划体系到规划制度: 深圳城市规划历程剖析[J]. 城市规划, 2000(1): 28-33.
- [11] 赵峰. 搞好城市设计, 促进“控规”工作深入开展: 记北京城市设计研讨会[J]. 北京规划建设, 1996(3): 21-23.
- [12] 唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.
- [13] 段进, 季松. 问题导向型总体城市设计方法研究[J]. 城市规划, 2015(7): 56-62, 86.
- [14] 孔斌. 中国现代城市设计发展历程研究(1980—2015)[D]. 南京: 东南大学, 2016.
- [15] 潘焱. 探讨城市设计在控规中的地位和作用[J]. 上海城市规划, 2008(增刊1): 46-50.
- [16] 张晓莉. 北京市城市设计导则运作机制思辨[J]. 规划师, 2013(8): 27-32.
- [17] 边泓溱, 陈楠. 中观层面城市设计导则40年: 回眸、反思与展望[J]. 规划师, 2020(15): 55-60.
- [18] 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.
- [19] 中华人民共和国自然资源部. 自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知(自然资发〔2023〕43号)[Z]. 2023.
- [20] 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.
- [21] 葛天阳, 阳建强, 后文君. 基于存量规划的更新型城市设计: 以郑州京广路地段为例[J]. 城市规划, 2017(7): 62-71.
- [22] 梁思思. 存量更新视角下空间策划和城市设计联动机制思考[J]. 南方建筑, 2017(5): 15-19.
- [23] 唐燕. 精细化治理时代的城市设计运作: 基于二元思辨[J]. 城市规划, 2020(2): 20-26.
- [24] 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.
- [25] 杨俊宴, 朱骁, 邵典. 回眸历史: 基于知识图谱的百年城市设计技术演进脉络与趋势展望[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 20-27.
- [26] 周作江. 面向实施的城市设计管控路径研究: 以上海、南京、珠海为例[J]. 城乡规划, 2019(3): 94-102.
- [27] 祝贺, 唐燕. 评《设计治理: CUBE 的实验》[J]. 城市与区域规划研究, 2018(3): 247-249.
- [28] 刘超. 上海城市设计实践: 抓纲带目, 多元实施[J]. 北京规划建设, 2020(6): 9-11.
- [29] 高梦媛. 基于重点片区城市设计成果实施管理的实践研究[J]. 房地产世界, 2021(1): 19-21.
- [30] 北京市规划和自然资源委员会. 北京市城市设计管理办法(试行)[S]. 2020.
- [31] 北京市规划和自然资源委员会. 北京市城市设计导则[S]. 2021.
- [32] 北京市昌平区人民政府. 北京昌平区回龙观、天通苑地区 CP02-0101 ~ 0602 街区控制性详细规划(街区层面)(2020年—2035年)[Z]. 2022.
- [33] 杨浚, 张铁军, 郝萱, 等. 从增量扩张到存量更新: 北京回天地区街区控规编制思路探索[J]. 北京规划建设, 2021(4): 14-17.
- [34] 中国国土空间规划. 详规改革与实践 | 北京: 减量背景下构建详细规划编管体系[EB/OL]. (2023-02-20)[2023-04-15]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI5NzcwNTE3Nw==&mid=2247511782&idx=2&sn=d0bbc551b79f7f478ff3382c1517977&chksm=ecb3e550dbc46c46c818c7418197e2021431b7b1e65a598a8cf822ecc1bf99840522c59352fb&scene=27.
- [35] 《回龙观天通苑地区城市设计导则》编制工作座谈会在昌发展举行[EB/OL]. (2018-12-19)[2023-04-15]. https://www.sohu.com/a/282875130_100156482.
- [36] 北京市人民政府办公厅. 北京市人民政府办公厅关于印发《深入推进回龙观天通苑地区提升发展行动计划(2021—2025年)》的通知(京政办发〔2021〕11号)[Z]. 2021.

[收稿日期] 2023-04-17