

# 公共政策评估视角下的设计控制

## ——基于上海和香港的案例

李吉桓 唐子来

**提 要** 从公共政策评估的视角入手,选择S-CAD评估方法,通过香港和上海的两个实际案例,对比了两地规划管理部门在各自管理语境下所持的立场、设定的目标、采取的手段及得到的结果,进而分析了两个城市的设计控制政策。香港和上海分别采取了设计审查制度和程式的附加图则制度两种不同的管理手段进行设计控制。经过对两地设计控制政策各环节间的一致性、充要性和依赖性分析,研究认为:在大陆的管理语境与市场、社会环境的影响下,上海设计控制政策的公平性与弹性存在一定局限;而设计控制政策与开发模式、规划管理部门与其他政府部门也需要进一步磨合,提升政策改革的整体性。

**关键词** 设计控制;城市设计;公共政策评估;S-CAD方法

Design Control from the Perspective of Public Policy Evaluation——Based on Cases in Shanghai and Hong Kong

LI Jihuan, TANG Zilai

**Abstract:** From the perspective of policy analysis, the paper compares the design control in Shanghai and Hong Kong by analyzing two empirical cases. The research uses S—CAD approach to examine the values, objectives, strategies and outcomes of the two policy systems in their respective administrative contexts. Discretionary Design Review System and Regulatory Additional Plan System, two different methods, have been applied in Hong Kong and Shanghai. The analysis on consistency, adequacy and dependency shows that the fairness and flexibility of the design control policy in Shanghai are rather limited due to the social and economic context. In addition, the coordination between design control policy and development mode, and between planning authority and other government sector needs to be enhanced in order to promote the integrity of the administration innovation in Shanghai.

**Keywords:** design control; urban design; public policy evaluation; S-CAD approach

城市设计自诞生之初就存在多种维度的理解,目前国内外学术界均倾向认为城市设计的定义是模糊的,是一个缺乏明确边界的领域(刘宛,2000;王建国,2011),而这一学术概念的重心也不断发生着变化。Barnett(1974)提出“城市设计是一种公共政策的连续决策过程”,被认为是从公共政策视角理解城市设计的开端。城市设计往往不直接形成城市的实际建成环境,而是通过对直接设计环境的设计师施加影响来达成目的,因此城市设计实际上是一种对设计的控制(R. V. George, 1997),这一思想对城市设计理论的发展和实践产生了重要的影响。

一般认为,设计控制是由公共机构运用立法权力,通过制定关于城市物质空间形态的管理制度和控制规则,对开发建设行为实施公共干预的行为,目的是影响城市物质空间的公共价值领域的质量(J. Punter, 1999; M. Carmona, 2010; 唐子来,付磊,2002)。

设计控制作为一种政策工具,从管理特征上与开发控制的相似,可以分为两类:程式控制(regulatory control)和自由裁量式控制(discretionary control)(P. Booth, 1996),分别具有确定性和灵活性两种特点(唐子来,吴志强,1998)。这两种控制类型在法理上分别与大陆法系和海洋法系的裁决依据相通。

由于形态设计的特殊性,设计控制手段不仅存在类型上的差别,在对空间要素提出控制要求时也存在方法上的差异,分为规定性(prescription)要求和绩效性(performance)要求两类(唐子来,付磊,2002)。前者规定设计应采取的具体手段

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201806008  
文章编号 1000-3363(2018)06-0069-08

### 作者简介

李吉桓,剑桥大学土地经济系硕士生,同济大学建筑与城市规划学院硕士,  
jl2069@cam.ac.uk

唐子来,同济大学建筑与城市规划学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,教授,博士生导师

和达到的具体指标，后者则对设计提出绩效上的要求，不具体规定达成绩效的方法及具体的数字或布局指标，这类控制方法对政府审批人员的数量和专业能力都有较高的要求（张庭伟，2001）。

改革开放以来，中国经济进入快速增长的时代，但建设量增加的情况下城市空间的质量却存在明显问题。城市设计的统筹能有效影响空间质量，然而我国的设计控制工作的开展落后于建设速度。针对这一局面，2014年全国城市规划建设工作座谈会提出“要加强城市设计工作”，此后出台的各类规章对城市设计及编制实施路径提出了工作要求，强调城市设计工作需与控制性详细规划、地块出让条件衔接（魏钢，朱子瑜，陈振羽，2017）。本文采用公共政策领域的分析工具，通过对上海和香港两地设计控制政策的比较，对以上海为代表的大陆城市的设计控制政策进行分析，并提出一些建议（W. C. Lai, 1998）。

## 1 研究方法

设计控制作为规划管理工作的一部分，属于公共政策的研究范畴。因此，公共政策评估方法应用于设计控制政策的研究具有明确的适当性。本文首先在政策评估方法中进行选择，并将该方法作为贯穿全文的整理及评估政策与案例的视角。

本研究选择S-CAD方法对上海和香港两个城市的设计控制进行分析。20世纪中叶政策科学初步形成时期具有强烈的理性主义色彩（宁骚，2011），该方法继承了这一核心观念。1960年代和1970年代政策科学本着对理性主义的批判发展出“渐进派”的思维方式（戴伊，2010），S-CAD方法则通过“价值确认”的环节引入了渐进的思想以避免理性主义政策分析由于坚持政策的中立性而带来的逻辑问题（梁鹤年，2009）。

该方法将政策分为“价值——目标——手段——结果”四个环节，并展开以下四步分析：

主导观点的确认（主观性，subjectivity）：该步骤是在政策的各个参与者中

确定分析的主体及其所秉持的价值观。对主导观点的确认可以避免后续分析中由于观点游移导致的逻辑判断的失效。

逻辑的考虑（一致性，consistency）：该步骤考虑的是政策的价值、目标、手段、结果之间的逻辑是否成立，各环节之间是否存在可靠的因果关系。

经济的考虑（充要性，adequacy）：该步骤分析的重点在于效率。第一个层次是充分性，即所设定的目标能否充分体现价值、所使用的手段是否能够保证目标的实现。第二个层次是必要性，即所设定的目标对于表达价值是否是必需的、采取的手段对于实现目标是否是必需的。

法理与实施的考虑（依赖性，dependency）：该环节引入政策的其他参与方。主要任务是辨别其他有影响力的主体对政策是否认同，以及参与政策过程时愿意付出的精力，由此判断政策的合法性和可实施性。

本文基于S-CAD方法，引入“管理语境”这一要素，将政策分为“管理语境——价值——目标——手段”几个环节。管理语境可以解释规划管理者立场的来源，而语境实际上决定了管理者在实施设计控制时可选择的政策手段。

## 2 香港的城市设计控制体系和相关案例解读

### 2.1 管理语境

香港的法律制度属于典型的海洋法系制度，以司法判例为判决依据。司法与行政间相互独立。香港在政府之外设立一类机构称为“法定机构”，提供特定公共服务或执行监管职能，体现了香港

对监管决策的独立性的重视。规划事务的法定管理机构是独立于政府的城市规划委员会，负责拟定法定规划图则并对规划申请作出决定。

香港一直以来秉持小政府和不干预的自由市场理念（蔡赤萌，2015），然而在土地开发领域，政府作为土地的所有者，采取了直接干预的手段。为了达成管理的高效，政府严格控制土地供给进行高密度开发，降低管理成本并获得收益。而开发商为了获得长远的经济利益，配合政府提供优质开发的同时减轻了政府的压力。

香港市民从1980年代逐渐获得了广泛参与决策的渠道。香港的市民及非政府组织对开发事务投入了大量关注，数次采取行动对开发行为产生影响（戚冬瑾，周剑云，2005）。社会力量与政府、企业间处于稳定的平衡关系。

香港的开发控制体系非常独特（图1）。香港的常见法定规划形式为分区计划大纲图（Outline Zoning Plans, OZP），每个地块的土地用途分为两栏，开发用途属于第1栏则不需提交规划申请；涉及第2栏中的用途则开发者须申请规划许可。保障管控内容生效的关键是土地出让环节。无论该项目是否需要获得规划许可，规划条件都准确地纳入地契，规划管控的内容由此产生强大的法律效力。

### 2.2 价值与目标

香港在其官方叙述中将城市设计定义为：“通过空间设计方法和开发过程来创造高质量、可持续的建成环境，以尊重地方场所精神、满足香港的公众利益。”这一定义强调的价值是质量和公

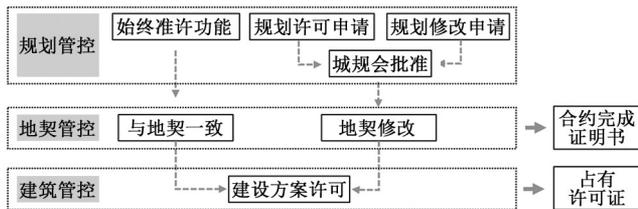


图1 香港的开发控制体系  
Fig.1 Development control system in Hong Kong  
资料来源：笔者绘制。

平，而不仅仅是特区政府一直重视的效率。

在目标层面，香港的城市设计控制所关注的对象是公共领域、城市风貌、服务与文化设施、开发的质量，改善的要求则是可持续、与周边环境协调、尊重地方精神；而管理手段上，规划管理部门则强调以保留管理弹性为目标，并强调公众参与的落实。

### 2.3 设计控制手段

#### 2.3.1 总体层面

经过两轮针对管控内容与方法的公众咨询，2003年，香港出台的《城市设计指引》是审核设计方案的纲领性文件。城市设计指引注重香港的地形条件与人文特征。在地形环境方面，山脉和维多利亚港被视为塑造空间形象的重要背景条件。在人文特征方面，针对不同区域提供不同的引导策略，涉及宏观、中观、微观三个层面的28项要素，具体分为八个议题，包括建筑体量与密度、高度轮廓、海旁用地设计、公共空间、街景、历史遗产保护、视线通廊、坡地建筑。城市设计指引以绩效性要求为主，采用简单图示与文字结合的引导方式，示意了鼓励采用的设计方法与应避免出现的状态，效果明确易于推广。

#### 2.3.2 实施层面

香港通过综合发展区（Comprehensive Development Area, CDA）这一政策区域的划定，使“可选”的规划申请环节在重要项目中成为“必选”。在这类区域的土地用途表中，所有允许用途全部出现在第二栏，所有开发必须提交申请。

规划署为每个CDA地块拟定规划大纲（Planning Brief, PB）作为项目的规划设计指引。大纲会详细地列出一系列控制要求。另外，地块规划大纲附带一张概念草图，以说明设计方案应有的特征和质量，设计师无需严格遵守，但需证明其方案质量不差于概念草图。法定规划和规划大纲中的要求都会被列入出让条件（conditions of sale/grant）中。所有有明确要求的空间布局都会在出让条件的附图中划定，随合同签订产生法

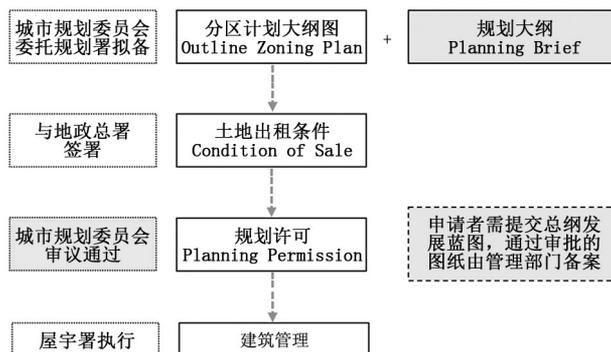


图2 香港的设计控制体系

Fig.2 Design control system in Hong Kong

资料来源：笔者绘制。

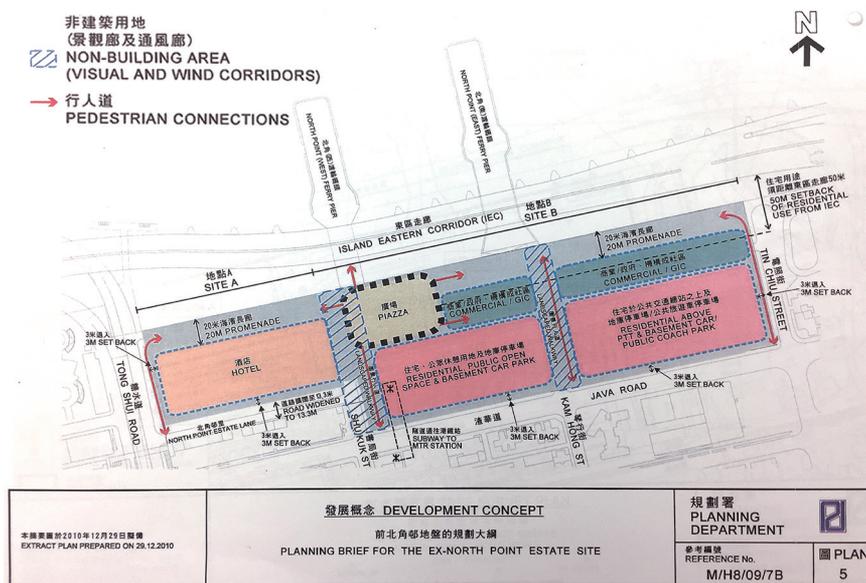


图3 前北角邨用地的的发展概念图

Fig.3 Development concept for the ex-North Point Estate site

资料来源：香港特区规划署，2010。

律效力。

CDA地块的申请必须提交总纲规划蓝图（master layout plan），须包含一套简明的设计图纸和描述方案各项指标的表格，供城市规划委员会进行审议。在方案审议之前，开发商须收集区议会和市民的意见，与总纲规划蓝图一同提交给城市规划委员会。如果委员对方案表示认可，则批准这项申请。如委员对方案有疑议，则可以决定对方案的审批进行延期，开发商将按委员会意见进行修改并重新提交方案（图2）。此外，CDA是一种暂时性的政策区域。为提升管理效率，管理部门将评估完成开发的CDA并将其改划为相应的主要土地使用类

型，其后的变更将不需要再提交总纲规划蓝图。

#### 2.4 案例解读

前北角邨用地位于港岛北角地区的海滨，面积2.928hm<sup>2</sup>，并临近城市快速路、码头、地铁站等重要交通设施，基地条件较为复杂。该地块原本为公共屋邨“北角邨”，后政府将土地回收。2010年，管理部门将该地块划为CDA并编制了相应的规划大纲，其中附带一张发展概念图（图3），按照该图经过规划署检验的方案进行设计，可免除空气流通评估的工作。

针对前北角邨综合开发，表1归纳

表1 前北角邨综合开发的设计控制要素和控制方法

Tab.1 Design control elements and control methods for ex-North Point Estate site

文件	控制要素	控制方法
分区计划大纲图	最大居住用途建筑面积、最大非居住用途建筑面积、最小公共服务设施建筑面积、最大建筑密度 最大建筑高度、最小公共开放空间面积、最小海滨长廊宽度	最大/最小值 (规定性要求)
规划大纲	公交总站和公共停车场的最小建筑面积、公共开放空间中地面部分的最小占比、海滨长廊最小面积、人均最小私人休憩用地面积、最小绿地面积 绿地中地面部分的最小占比、道路绿化最小宽度 各项公共服务设施的最小面积	最大/最小值 (规定性要求)
	沿各街道的用于绿化的建筑退界范围、两条禁止建设地上建筑的景观及通风廊道位置、基地范围内必须保护的现存树木、与邻近的港铁北角站的地下连通道位置	规定布局 (规定性要求)
	裙楼建筑设计、建筑高度变化、社区会堂布局、地面层公共空间最大化、公共空间的步行连接与景观步行道、作为公共活动中心的中心广场、裙楼和屋顶绿化、停车空间设置	布局原则 (绩效性要求)
土地出让条件	建筑间距、有创意的建筑布局和立面、有趣味性的公共空间、能使海滨长廊与建筑有机融合的景观设计、高质量的街景和街道设施设计、良好的停车场和公交总站换气系统、交通、空气流通、噪音等评估	必须考虑 (绩效性要求)
	总建筑面积下限、住宅建筑面积下限、非住宅建筑面积下限、应提供的最少住宅套数 海滨步道、景观和通风廊道、建筑退界、港铁站连通道位置、禁止进行地上建筑物建设地区、机动车出入口的位置	最大/最小值 (规定性要求) 规定布局坐标 (规定性要求)

资料来源：作者整理。

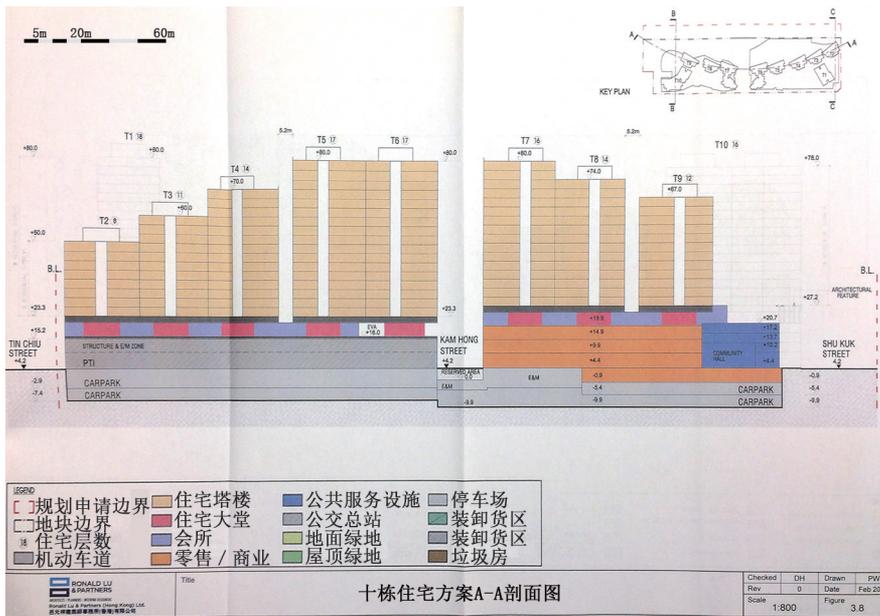


图4 十栋住宅方案剖面

Fig.4 Section plan for Ten Building Scheme

资料来源：香港特区规划署，2013。

了OZP、PB和土地出让条件三项文件所分别提出的有关设计的控制要求，仅在关键的数据指标和空间要素上进行了规定性的要求，其他均为绩效性要求，一些要素提出建议布局，可选择遵循或不遵循，其余则仅要求完成质量而不规定具体方法。

该地块在2012年完成出让。次年7月，申请人向城市规划小组委员会第一

次提交方案。如图4所示，申请人并未按“发展概念图”两排建筑布局进行设计，而是在裙楼上建造一排10栋错落有致的住宅楼，并提交了新方案的空气流通评估。委员会认为：设计思路虽与大纲不同，但设计水平有较大提升，值得鼓励；然而建筑间距过小，影响了后排现有住宅居民的视线，方案应当加以调整。委员会决定延期处理这项申请。

2013年11月8日，申请人提交了修改后的九栋住宅方案（图5）和八栋住宅方案（图6）。前者在原方案基础上去掉了一座住宅楼，将住宅楼建筑间距加大，建筑高度差有一定缩小。后者则去掉了两座住宅楼，建筑间距加大更多，但高度差不复存在。委员会认为，“九栋住宅方案”空间形态美观且解决了建筑间距问题，决定批准这一方案。目前此项目正在建设中，部分已投入使用。

### 3 上海的城市设计控制体系和相关案例解读

#### 3.1 管理语境

中国大陆的法律制度属于大陆法系，以成文的法律作为执法的主要依据。近年来，城市政府的土地出让目标变得更加长远和多元，但仍倾向于将管理主动权掌握在政府手中，而市民参与和讨论逐渐得到重视，但现阶段还没有形成有效的参与机制。上海市出台了《上海市控制性详细规划制定办法》和《上海市控制性详细规划技术准则》等规章和规范性文件，规范控规编制和审批过程。

#### 3.2 价值与目标

上海在设计控制领域的价值观念经历了一个演进的过程。从促进经济社会协调发展、实现城市现代化，到“以人为本”注重空间品质和生态文明的规划设计精神，再到呼应中央提出“共建、共治、共享”的城市治理要求，价值导向从“效率”为主的一元逻辑逐步转化为“效率、质量、公平”三者的平衡。《上海市控制性详细规划技术准则》的表述显示了政策对空间质量的追求，物质空间应当有机协调、富于地域和历史特征、富有活力。同时，对编制实施的要求显示了其对效力的重视。

#### 3.3 设计控制手段

《上海市控制性详细规划制定办法》第十七条规定，在普适图则和规划文本两项控规基本内容外，重点地区应当根据城市设计等成果编制附加图则。《上海

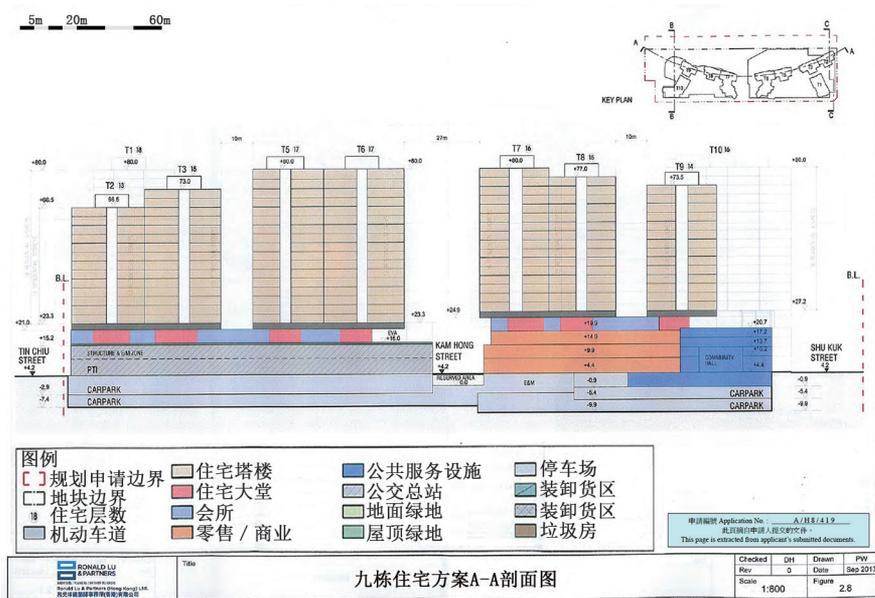


图5 九栋住宅方案剖面  
Fig.5 Section plan for Nine Building Scheme  
资料来源：香港特区规划署，2013。

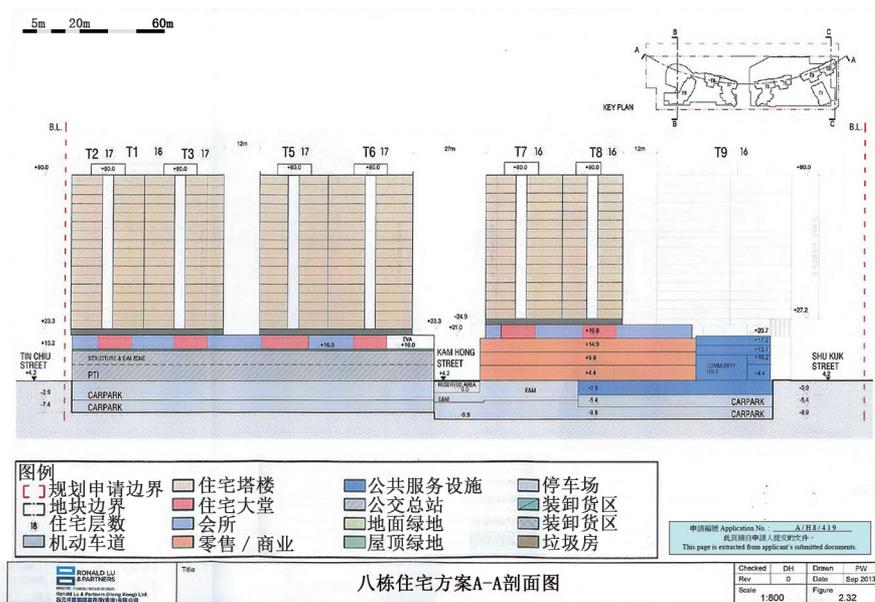


图6 八栋住宅方案剖面  
Fig.6 Section plan for Eight Building Scheme  
资料来源：香港特区规划署，2013。

市控制性详细规划技术准则》划分了各类重点地区，规定了各类重点地区的管控内容，可管控的空间要素集合被称为“工具箱”，编制具体附加图则时可以从选取恰当的要素提出相应要求。

重点地区附加图则的编制一般经过以下步骤。首先，在城市设计方案比选阶段征集并整合优质设计方案；其次，将设计方案转化为控制要素的空间架

构，从工具箱中选择恰当的控制要素，并以图面和数据的方式确定控制要求；此后经过建筑验证阶段，核查图则是否合理可行且为后续设计留有弹性；最终形成附加图则的法定成果。

### 3.4 案例解读

上海世博会地区B片区（也称央企总部集聚区）的规划用地面积约为

18.72hm<sup>2</sup>，共6个街区和16个可开发地块。B片区的空间规划体现提升城市空间质量的愿景，而设计管理手段则显示了对于规划管理工具创新的意图。B片区空间规划的主要目标包括：突出国际总部形象、完善商务功能、提高街区活力、主张“小街坊、高密度、低高度、紧凑型”的布局模式、推广节能技术等。2011年上半年，上海市规土局启动了B片区的控制性详细规划编制工作，先后进行了城市设计研究（图7）和地下空间专项研究。

设计研究被转译成控制性详细规划的普适图则和附加图则（图8），结合附加图则的说明书，对于多种空间要素进行规定，三份文件对数十项要素进行了不同方式的规定（表2）。该规划采取了非常严格的管控方式，将建筑空间形态、公共空间格局、行人和车行交通体系基本确定下来，以实现规划意图，留给业主和建筑师的弹性空间较小。

2011年7月至8月间，世博发展集团先后与13家央企签约，完成了土地出让，而小地块的出让模式、央企作为出让对象的特殊性和该片区规划理念的创新性给规划意图的落实带来了诸多困难。为促进协调协调，一级开发主体世博发展集团联合上海建筑设计研究院成立了协调平台，协调内容包括建筑形态设计、绿地率指标落实、交通和消防设计协调、地下空间一体化设计以及时间节点协调。平台编制设计导则引导单体设计，再将单体方案整合修改。代建内容则包括了基地内所有共用基坑和部分地下空间的建筑，以降低各二级开发主体协调建设的难度。目前，世博会地区B片区已经基本建成并投入使用。

## 4 基于S-CAD方法的对比分析

通过上文对政策及实践案例的描述分析，香港和上海两地的设计控制政策可以按调整后的S-CAD方法拆解成如下的要素关系（图9，图10），对于各环节间关系进行逐项分析，可以识别两地设计控制政策设计的差异，从中得出有益的借鉴。



图7 世博会地区B片区城市设计方案  
Fig.7 Urban design scheme for EXPO Block B  
资料来源：上海市城市规划设计研究院，2011。

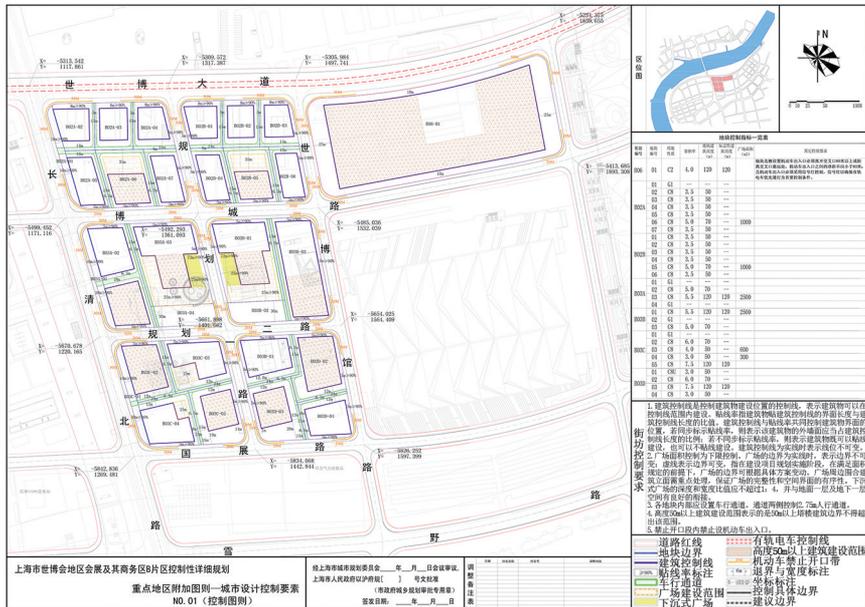


图8 附加图则：城市设计控制要素  
Fig.8 Additional plan (design control elements) for EXPO Block B  
资料来源：上海市规划和国土资源管理局，2011。

#### 4.1 充要性分析之一：公平性的支撑

动用政府力量对开发行为进行控制本身就是对公平的追求，然而，政策目的的公平性与政策过程本身的公平性还存在区别。这一点上两地存在明显的区别，政策过程呈现出不同的权力集中程度。

在香港，“法定机构”的设置保证其工作不以行政意志为转移，设计控制的每个环节都有多元主体的介入。尽管上海近年提出了“开门做规划”的口号，然而居民的实质性介入规划编制活动还

有待完善，实际影响开发活动还是有限的。从机构的设置来说，各方面事务几乎都集中在政府主管部门，从规划的编制、审议到批准，基本由同一个主体完成。虽然已经将公平视为重要的价值导向，但上海目前的政策设计还并不足以支持其完全实现。

#### 4.2 充要性分析之二：有限的弹性

上海采取程式化控制范式和规定性的要素控制方法，为追求确定性而牺牲了一部分弹性。图则编制中的建筑验证环节显示了上海对设计弹性的重视，然

而在案例中，城市设计研究及图则已将建筑空间形态格局确定，附加图则说明书中的建议内容也通过总控设计平台落实，后续设计的发挥空间较小。这样的制度设计保证了城市空间质量的基本水平，但在某种程度上，对建筑单体和城市空间特色的形成产生了一定制约。

#### 4.3 依赖性分析之一：开发模式与开发主体

设计控制的对象是城市空间形态的公共价值领域，其内涵和外延实际上超出公共物品的范畴，会影响到许多私有产权的领域（王世福，2005），因此政策实施高度依赖开发模式与开发主体。

开发模式方面，B片区采取的小地块出让模式使得规划管理部门与一级开发商需要同时面对15家开发主体，这与地上地下大范围互联互通的设计目标并不匹配，导致空间设计意图难于实现。据了解，总控设计平台仅与一家业主针对一项问题就进行了33次会晤沟通。再如，紧凑的布局要求相邻开发地块共用地面机动车道，然而由于二级主体间缺乏沟通，导致同一条道路采用不同的面层材质和色彩，视觉效果怪异（图11）。

开发主体方面，香港的房地产市场经过长时间的积累，形成了比较健全和成熟的机制，地产商有意愿和能力配合管理部门的要求。北角的案例中，开发商愿意超越管理部门提出的要求进一步提升设计质量，并且进行额外的环境影响评估。当然，这种行为的首要目的是提升产品在市场上的表现，以期在短期和长期内都能获得更好的收益，但确实促成了政府、社会公众的共赢。

相比之下，世博会地区B片区面对的开发主体缺乏配合意愿。附加图则中B03A和B03B两个街坊的下沉广场，由于业主表示该位置是地下金库和档案室，下沉广场的操作不可行，最终被取消，改为了地面广场（图12，图13）。总控设计阶段方案进行了修改，管理部门将划示为弹性边界的下沉式广场认定为“建议项目”，未进行控规修编，导致部分设计控制条款的实施受到阻碍。

表2 B片区综合开发的设计控制要素和控制方法

Tab.2 Design control elements and control methods for EXPO Block B

文件	控制要素	控制方法
普适图则	用地性质、容积率、建筑高度	最大/小值
附加图则	建筑控制线、车行通道、广场建设范围(弹性)、下沉式广场位置、高度50m以上建筑建设范围、机动车禁止开口带、建筑退界、立体公共空间系统垂直通道位置、二层步行联系通道、二层天桥、地下空间边界	刚性边界规定布局
	广场建设范围、地下一层步行联系通道	弹性边界规定布局
	贴线率、标志性建筑高度、地块的最小广场面积、内部车行通道两侧人行通道宽度、各层商业文化娱乐功能的最小建筑面积、地标性建筑标准层平面面积上下限、二层建筑和连廊的相对标高、二层步廊的宽度最小值、地下一层相对标高	最大/小值
	各层商业/文化娱乐空间建议范围、各层商业/文化娱乐空间建议功能	建议布局
说明书(设计导则)	主要公共活动轴线、街道建筑界面退台形式、广场周边建筑底层建议使用材料、建议铺地材料和颜色、建议景观设计手法、建议建筑立面主色调及材料、立面形式设计风格建议	建议布局
	非地标建筑建议层数、主要街道高宽比、外墙面玻璃部分占比、玻璃材料反射率、建议线脚和窗框比例、建议立面线密度	建议数值
土地出让合同规划条件	所有控制性详细规划普适图则及附加图则提出的控制要求要求	索引到作为附录的图则中

资料来源：作者整理。

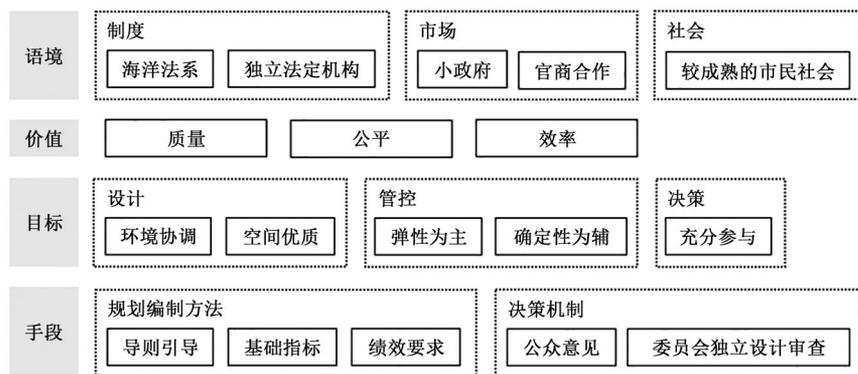


图9 香港设计控制政策要素识别

Fig.9 Components of design control policy in Hong Kong

资料来源：作者绘制。

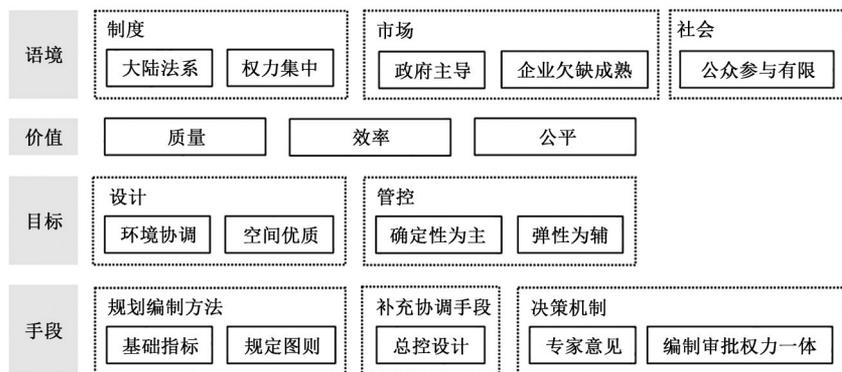


图10 上海设计控制政策要素识别

Fig.10 Components of design control policy in Shanghai

资料来源：作者绘制。

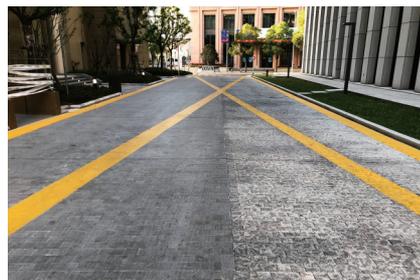


图11 公用机动车通道的地面铺装效果

Fig.11 Shared motor vehicle lanes with differently paved surface

资料来源：作者拍摄。

#### 4.4 依赖性分析之二：其他政府部门

在实际开发过程中，设计工作不仅与规划管理相关，还受到其他部门的法规制约。在香港，CDA这一政策及其前身已经历了约40年的实践，各部门间的协调已经进入稳定的状态。然而，上海的控制性详细规划中附加图则制度仅有7年时间，依然处于磨合调整过程。以世博会地区B片区为例，为了实现小街坊和高密度的空间模式，附加图则设置的控制指标和上海市现行的部分规范存在冲突，包括建筑退界、建筑密度、绿地率等。此外，为保持街道活力而设置的高贴线率间接造成了消防登高作业空间和管线敷设空间难以达到标准。规划管理部门对于这些矛盾有认识，但为了达成其空间理想，刻意保留了与规范冲突的指标要求。市政府为此出面进行了协调，项目得以按设计意图实施。但现行的规范至今仍然没有调整，B片区目前仍然是不符合规范的特例，并未得到其他部门制度上的支持，其管理责任存在一定疑问。

## 5 结论

上海的管理语境与政策依赖环境与香港有明显的差异，在转型阶段采取大量刚性指标、严格控制空间格局的思路是管理部门的必然选择。以上海为代表的大陆城市的规划管理价值取向近年逐步转向多元与兼容并包，然而由于政策创设时间较短，各方面条件不够成熟，因而部分政策价值与目标的实现受到了限制。

一方面，由于市场的不成熟，管理

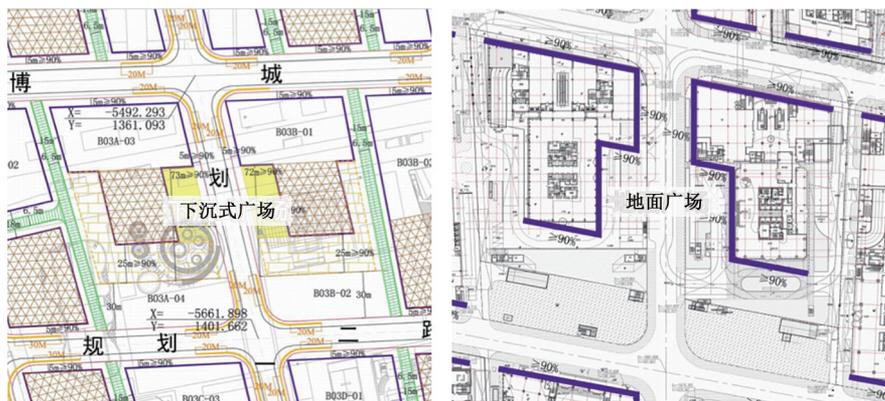


图12 下沉广场规划和实现情况对比

Fig.12 Planned sunken squares and implemented street level squares

资料来源：上海市城市规划设计研究院。



图13 B03A(左)和B03B(右)街坊已建成的地面广场

Fig.13 Street level squares in B03A (left) and B03B (right) block

资料来源：作者自摄。

部门寄希望于开发商对于设计质量的主动追求可能导致规划意图无法实现，因而政策的弹性受到一定局限。另一方面，强势政府的传统致使设计控制政策过程的公平受到一定影响。未来管理部门可以尝试培育更成熟的市场和社会力量，使其能积极参与到政策过程中来，继而形成政府、市场、社会相互平衡又相互促进的良性开发管理环境。

此外，设计控制改革面临着整体性的问题。不同部门的规范体系不能完全相互适应，个别重要地区的创新探索就可能失去其更长远的制度改革意义，不能形成常态化的进步。而在设计控制与开发模式的适应性问题上，规划管理部门应联合开发主体进行进一步的探索，有意识地在项目前期结合市场情况和空间管控目标，选择合适的开发模式，两者匹配才能保证政策有的放矢，提升公共管理的效率。

感谢案例调研过程中上海市城市规划设计研究院苏功洲先生、上海世博发

展集团席群峰先生、香港大学凌嘉勤教授表达的见解及提供的帮助。

### 参考文献 (References)

[1] BARNETT J. Urban design as public policy[M]. New York: Architectural Record, 1974.  
 [2] BOOTH P. Controlling development: certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong[M]. London: UCL Press, 1996.  
 [3] CARMONA M, et al. Public places urban spaces: the dimension of urban design[M]. 2nd ed. Oxford: Architectural Press, 2010.  
 [4] GEORGE R V. A procedural explanation for contemporary urban design[J]. Journal of Urban Design, 1997(2): 143-161.  
 [5] LAI L W C. The leasehold system as a means of planning by contract: the case of Hong Kong[J]. Town Planning Review, 1998, 69(3): 249-275.  
 [6] 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.  
 [7] 蔡赤萌. 自由市场经济体制下香港政府经济功能的定位与调适[J]. 教学与研究, 2015(10): 65-73. (CAI Chimeng. The positioning and adjustment of Hong Kong government economic function under free market economic system[J]. Teaching and Research, 2015 (10): 65-73.)

[8] 戴伊. 理解公共政策[M]. 第十二版. 谢明, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010. (DYE T R. Understanding public policy[M]. 12th edition. Xie Min, translate. Beijing: China Renmin University Press, 2010.)  
 [9] 梁鹤年. 政策规划与评估方法[M]. 丁进锋, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009. (LEUNG Hok Lin. Towards a subjective approach to policy planning & evaluation: common-sense structured[M]. DING Jinfeng, translate. Beijing: China Renmin University Press, 2009.)  
 [10] 刘宛. 城市设计概念发展评述[J]. 城市规划, 2000(12): 16-22. (LIU Wan. An introduction to the evolution of urban design concepts [J]. City Planning Review, 2000(12): 16-22.)  
 [11] 宁骝. 公共政策学[M]. 第二版. 北京: 高等教育出版社, 2011. (NING Sao. Public policy [M]. 2nd edition. Beijing: Higher Education Press, 2011.)  
 [12] 戚冬瑾, 周剑云. 透视城市规划中的公众参与——从两个城市规划公众参与案例谈起[J]. 城市规划, 2005(7): 52-56. (QI Dongjin, ZHOU Jianyun. Public participation in urban planning: two cases in mainland China and Hong Kong[J]. City Planning Review, 2005(7): 52-56.)  
 [13] 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): 1-8. (TANG Zilai, FU Lei. Urban design control in the developed countries and regions[J]. Urban Planning Forum, 2002(6):1-8.)  
 [14] 唐子来, 吴志强. 若干发达国家和地区的城市规划体系评述[J]. 规划师, 1998(3): 95-100. (TANG Zilai, WU Zhiqiang. A comparative review of urban planning systems in some advanced countries[J]. Planners, 1998(3): 95-100.)  
 [15] 王建国. 城市设计[M]. 第三版. 南京: 东南大学出版社, 2011. (WANG Jianguo. Urban design[M]. 3rd edition. Nanjing: Southeast University Press, 2011.)  
 [16] 王世福. 面向实施的城市设计[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005. (WANG Shifu. Urban design facing implementation[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2005.)  
 [17] 魏钢, 朱子瑜, 陈振羽. 中国城市设计的制度建设初探——《城市设计管理办法》与《城市设计技术管理基本规定》编制认识[J]. 城市建筑, 2017(15): 6-9. (WEI Gang, ZHU Ziyu, CHEN Zhenyu. Reflections on the mechanism of urban design in China: understandings of the compilation of urban design management regulation and urban design technical regulations[J]. Urbanism and Architecture, 2017(15): 6-9.)  
 [18] 张庭伟. 城市高速发展中的城市设计问题: 关于城市设计原则的讨论[J]. 城市规划汇刊, 2001(3):5-10. (ZHANG Tingwei. Urban design in rapidly growing cities in China: issues of the application of urban design principles [J]. Urban Planning Forum, 2001(3): 5-10.)