

王林 薛鸣华 WANG Lin, XUE Minghua

基于精细化治理的街道城市设计

以上海徐汇衡山路—复兴路历史文化风貌区为例

Urban Street Design Based on Delicacy Governance

A Case Study of the Xuhui Hengshan Road-Fuxing Road Historical and Cultural Area in Shanghai

摘要 面对城市管理到城市精细化治理的转型, 文章探讨了精细化治理背景下街道城市设计的发展历程与理念转变, 通过对上海衡山路—复兴路历史文化风貌区相关实践案例的研究分析, 展现了上海以精细化治理为目标的街道城市设计方法与路径探索。文章提出精细化治理的街道城市设计全要素、多层次的技术方法, 以及精细化、多元化的实施路径, 以期为新时期中国高质量发展和城市品质提升背景下, 建立基于城市精细化治理的街道城市设计方法与实施路径。

关键词 城市设计; 街道; 精细化; 城市治理; 历史风貌

ABSTRACT Faced with the transformation from urban management to refined urban governance, the article explores the development and conceptual changes of urban street design in the context of refined governance. Through the research and analysis of relevant cases in Shanghai's Hengshan Road-Fuxing Road Historical and Cultural Area, it shows the urban street design method and exploration aiming at refined governance. The article proposes the all-element, multi-level technical methods of urban street design for refined governance, as well as the refined

and diversified implementation paths. With a view to establishing urban street design methods and implementation path based on refined governance in the context of the country's high-quality development and urban quality improvement in the new era.

KEY WORDS Urban Design; Street; Refined; Urban Governance; Historical Features

中图分类号: TU984.11⁺4; TU984.12

文献标识码: A

文章编号: 1005-684X(2021)01-0056-06

1 城市精细化治理的新要求

随着城市化进程的加快, 城市迅速发展, 人口不断聚集, 城市发展的重心正在转向城市功能提升、城市空间修补和城市生态修复, 在城市中建造城市将成为今后城市规划的主题。《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出“推动发展开放便捷、尺度适宜、配套完善、邻里和谐生活街区”^[1], 习近平总书记提出“要提高城市治理的现代化水平, 延续城市历史文脉, 坚定文化自信”。《上海市城市总体规划(2017—2035)》明确地提出了到2035年基本建成“卓越的全球城市”, 成为“令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”, 着力转变城市发展方式, 通过城市有机更新实现内涵式增长^[2]。《上海市街道设计导则(2016)》提出从道路到街道是机动车交通空间向步行化生活空间的回归, 这对道路的规划、设计、管理提出了更加精细化、人性化、智慧化的新要求^[3]。基于上述背景, 加强城市历史风貌品质提升与街区精细治理工作, 尤其是加强以城市精细化治理为导向的街道空间的城市设计与实施, 是实现城市的高质量发展和市民的高品质生活的重要保障, 有助于进一步改善城市管理水平, 激发城市活力, 提升城市文化内涵和塑造城市精神。

2 精细化街道城市设计的发展背景和演进历程

街道是城市居民关系最为密切的公共活动场所、最基本的公共产品, 也是城市建设与发展状态的重要体现^[4]。一般性街道通常主要承担着城市交通联系的功能, 而风貌区内的街道由于区域的特殊性质, 除了承担一般性功能, 也要作为城市历史、文化重要的空间载体, 这在城市中尤为重要。

回顾城市对街道景观与空间的管理, 通常都经历三个阶段, 一是拆除违章搭建、治理安全隐患与沿街脏乱污损时期的街道整治阶段, 二是街道沿街建筑立面的店招店牌与广告设计、沿街铺地与各类设施的景观设计、街道各类家具设计等街道美化阶段, 三是迈向以可持续动态管理机制建立、多元主体共同实施的整体城市设计导则体系为平台的街道精细治理阶段。

衡山路—复兴路历史文化风貌区(简称“衡复风貌区”)是上海中心城区成片保护规模最大的风貌区, 占地7.66 km², 其中徐汇部分4.4 km²。从2007年开始, 就率先启动了武康路风貌保护道路的街道设计和街道整治及景观提升工作; 并且到2014年编制完成了徐汇风貌区内31条风貌保护道路的街道设计工作。2015年徐汇衡复风貌区“十三五”规划再次将风貌保护道路的整治列为重点工作之一, 正式启动岳阳

路、乌鲁木齐路等9条道路的整治工作, 并以岳阳路作为试点项目对风貌保护道路进行整治与改造^[2]。到2018年, 已经逐步探索形成由徐汇区规土局、徐汇区建交委、绿化市容局、街道社区等多个相关部门协同, 社区规划师团队与专家以对具体设计与实施品质进行严格技术把关的实施机制。

2019年上海市委市政府以“高质量发展、高品质生活、高水平管理”为目标, 在充分肯定了衡复风貌区街道精细化管理工作成效基础上, 提出打造上海全球城市衡复样本的更精细化治理的高要求^[5]。基于此, 在总结上一阶段经验基础上, 对徐汇衡复风貌区街道设计在编制、管控与实施等方面对照城市精细化治理的要求, 进行反思, 研究提出以下几方面问题。

2.1 街道景观设计编制要素不全面、不精细

首先, 街道设计编制中对影响街道空间要素的梳理研究还不够精细与全面。规划师在进行城市街道设计提升时, 通常会考虑店招店牌、建筑立面、照明、出入口、人行道板、树池铺装、出入口铺装、非机动车停车铺装、窞井盖等要素, 这是当时街道设计的惯性做法。对街道的色彩、声音等要素则更是没有列入考虑的范畴。但是精细化治理要求对街道设计各要素有更为全面的考虑, 例如街道中的电表箱、电信箱、

1. 街道整治中被忽视的要素

1. Neglected elements in street improvement



牛奶箱、架空线电话亭、垃圾箱等，这些都是影响街道景观与行人感受的构成要素（见图1）。

2.2 街道设计方案刚控有余、指导不足，无法应对动态更新

街道城市设计为了有效地指导设计的实施，规划师往往会在设计方案中给到具有表现力的街道设计效果图，这类设计蓝图对方案的实施具有一定指导意义，但它们缺乏对未来城市动态更新的应对能力。例如，规划师在蓝图中对街道店铺现状给出了一定的指导建议，但是在未来，一旦店铺更新、商家更换，这张蓝图就不再具有指导作用，因此城市街道需要更具有指导性的导则。

另一方面，街道整治设计也往往出现过分重视整齐划一的管理要求，而没有考虑和结合商家及业主个性化要求，过分统一的店招店牌，使街道风貌失去应有的丰富多元与活力特色。如何处理好整体与局部、协调与多元、刚性管控与柔性引导的关系，确实是街道精细化治理中必须解决的问题。

2.3 街道城市设计的制定与管理部门、实施主体不衔接

街道的城市设计是由建筑、绿化、市政设施等多要素构成的，各要素的管理部门和实施主体各不相同^[4]，包括了规划局、建委、房管局、市容环卫局、市政部门等多家主体。一方面，街道规划设计由规划部门编制，但各部门之间往往缺乏沟通和交流，编制完规划后束之高阁。另一方面，实施主体由于专业差异，对城市设计缺乏足够的理解，在实施过程中的标准与原则产生较大差异，导致制定的城市设计无法对城市管理起到直接的指导作用，无法有效落实城市精细化治理的实施要求。

2.4 街道城市设计的实施机制不健全、缺少长期可持续性

城市设计实施机制是街道能够被持续有效管理的保证^[5]，然而在对上海各街道进行全方位调研后，我们发现，上海的城市设计实施结果不尽如人意，大体可以归纳为以下两方面问题：一是重一次建设、轻日常管理。街道的景观整治往往是一次阶段性建设改造工作，缺少对于整治之后如何日常管理的考虑，这使得整治后的街道在完成一次整体性整改后，就会由于缺少后续日常的管理，而出现几年之后可能面临再次整治的问题。二是重问题整改、轻过程引导。街道的治理方案源于问题的出现，规划师通常会基于现状给予针对性的设计方案来提升街道景观，但是往往缺少对商家发生变化或者店面装修等未来变化状况下，对

该街道景观的控制和指导。或者有城市设计导则，却未能及时提供和告知商家，待改造完成后才发现问题。不重视对街道动态变化的过程管控和引导，造成既成事实或者面临再次整改的问题。由此可见，再好的街道城市设计，缺少长期可持续管理机制的保障，都无法真正指导街道景观。

基于上述问题，笔者在总结了上海徐汇衡复历史文化风貌区街道景观设计与景观整治十多年实践的经验基础上，提出了“精细化街道城市设计”的新思路、新方法与新路径，即以实现城市精细化治理为目标的街道城市设计方法与实施路径。新思路是指制定一个基于可实施精细化治理的街道城市设计。新方法是指搭建一个技术平台，即精细化街道城市设计的设计方法。这个技术平台的作用是系统思考、要素细化、递进引导，首先编制从街道到建筑街面的分层次的指导原则，再通过全方位的调研分析发现问题，最后对街道提出细化到每一要素的设计导则。新路径是指搭建一个实施平台，即精细化街道城市设计的实施路径。通过搭建专业化支撑、智慧化管理、多元化治理的实施平台与运作机制，让街道城市设计能够更符合高质量发展、高品质生活、高水平管理的城市精细化治理要求。

3 街道精细化城市设计方法——城市设计的技术平台作用

3.1 系统思维、递进引导：整区域、分街道到建筑的导引

精细化街道城市设计需有系统性的思维和递进式的设计引导^[6]，有利于规划师从整区域到分街道再到建筑，对不同区域的不同街道建筑给出更具有精细化、针对性的治理方案。

这种递进式的引导可以被分为三个层面。首先从宏观层面上来说，规划师在考虑街道治理时，应当先从街道所在区域开始系统性思考，把整个区域作为一个研究对象，制定“街道设计通则”^[4]，这样区域中的所有街道就会有一个共同性的指导原则。在此基础上，再根据区域内各风貌道路的特征，通过对街道的特点进行全面的分析和了解，分街道制定“一路一册”街道导则。最后，通过进一步的调研分析，对街道沿街建筑按照类型进行划分，通过精细化治理工作，对城市街道各要素进行研判，同时结合“一网统管”的网格化管理平台，在建筑层面上制定“一幢一图”建筑街面导则（见图2）。

3.2 整体思考、问题导向：地毯式、多界面、全方位的研判

每条街道都有其独特性，因此需要对它们分别做地毯式的研究。在制定宏观、中观、微观三个层面的设计导则后，需要在对街区整体考虑的基础上，对街道各界面现有问题进行全覆盖、全方位的梳理和排摸，包括空间、交通、功能、建筑保护情况、景观环境、城市家具、设备设施等内容，在此基础上研究并梳理街道风貌保护工作的实施情况，总结出目前保护工作中所存在的问题和主要难点，明确设计对象的问题清单，为后续治理工作制定相应的任务清单。

以高安路为例^⑤，我们通过实地调研，对高安路进行了深入的分析工作，包括分析现状功能分析、现状风貌分析、记录历史建筑现状信息、绘制道路典型剖面等。在此基础上，再选取其西界面，通过影像技术拼合出高安路沿街长界面，对界面现有问题进行分类和梳理，得出了目前高安路存在的问题负面清单：沿街建筑立面外露管线问题较为严重，部分门窗存在违章改建情况，围墙绿化缺失，设备箱需要转移或拆除。这份负面清单是我们后续对高安路西界面提出相应整改建议的重要参考依据（见图3~图5）。

3.3 精细思维、要素细化：分类型、全要素、更精细的设计

在列出街道负面清单的基础上，我们对街道要素进行了更为全面、精细的分类。在街道要素上，我们将街道要素划分为七大类、四十项，其中包括店招店牌、建筑立面、窨井盖、照明路灯、围墙、出入口等在城市设计中常见的控制要素，也包括电表箱、牛奶

箱、架空线、设备箱、行道树等容易被忽视的控制要素，分别对每一大类和每一小项进行现状的整体和局部的研究，并逐一判断控制引导方向，从而有针对性地制定每一类每一项的总体控制原则的分项控制细则（见图6）。

以高安路49—57号街面建筑为例。这部分街面建筑的现状主要为居住、商业功能，包括便利店、鲜果屋、地产等，通过研究现状和历史图纸，我们针对这部分建筑的店招、外墙、门窗和外立面附属物分别给出了相应的整改对策：店招应设于门楣上方规定位置，文字高度不得大于300mm，色彩不得过于鲜艳；门窗样式宜采用分格玻璃门窗，材质采用哑光金属材质，色彩宜为墨绿色；外墙应采用涂料拉毛、水泥踢脚，色彩应为米黄色、踢脚应为水泥色；管线设备应隐藏于米黄色格栅内，可增设墨绿色雨棚和壁灯（见图7）。

不同类型的建筑有相应的控制原则，历史建筑宜参照历史设计图纸，尽可能做到原材料原工艺，同时兼顾修缮施工品质，现代建筑则应当与区域整体风貌相协调。立面控制要素包括外墙、门窗、空调外机、雨棚等，对其色彩、材质、形式等逐一提出整改建议。

4 精细化街道城市设计实施路径——城市设计的实施平台作用

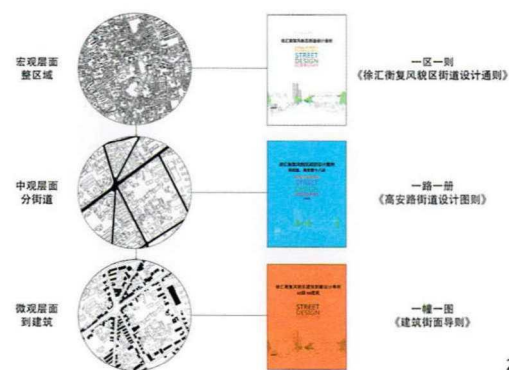
精细化街道城市设计的实施路径需要一个城市设计的技术平台。以往我们只有方案，没有相对应的机制把控，因此很多时候虽然做了精细化的城市设计，甚至是完成了从街道到街坊再到建筑的导则，但却因缺少可持续的实施机制与治理平台而无法真正落实。

因此，搭建精细化街道城市设计的实施平台是十分重要的。

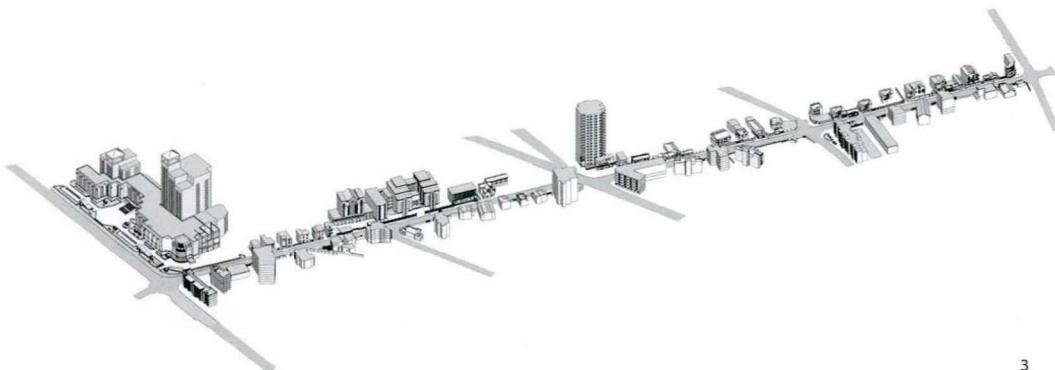
4.1 专业思维：依托专业化力量、刚性管控与柔性引导结合

专业化力量包括社区规划师制度和专业化设计团队的保障。首先，实施平台内部需要专业的城市设计团队。以往，街道店招店牌的整治设计往往是由广告设计公司来，所以设计往往缺少对街道所处的城市环境特点的整体理解和对建筑本体立面设计的研究。因此对于街道来说，整体的城市设计是需要有建筑、规划、景观综合设计能力的城市设计团队参与研究与设计，进行兼顾整体与细部的精细化设计，也需要他们参与街区的细致调查与过程研究工作，确保设计团队的专业化（见图8）。

同时，需要制定社区规划师制度。设计规划师包括了建筑师、设计师、规划师，规划师制度则是对他们在专业上的把控。在设计导则完成之后是城市的动态管理，这就需要规划师的协调力量，担负专业控制、总体把控等职责。他们的职责与作用可以分为两个方面。当我们在做管理的过程中，设计师无法与店铺店主直接衔接，因为店主往往缺乏判断能力，这种情况就需要交由规划师来判断这个设计是否符合设计导向。有一些设计可能不符合设计导向，但它们未见得不好，就可以由规划师提交规划委员会来解决。所以规划师制度不仅仅是规划师对于设计的判断，它是一个系统性的判断，有利于充分发挥专家设计师在街区规划、精细设计等方面的作用，并对街区整治起到综合统筹协调的作用。



2



3



4



5

店铺招牌整治及提升实例示意



引导方案：



提升示意：



管理控制导则：

外墙		店招	
材质	二层应保存历史的红砖材质，一层宜采用水洗石外墙，水泥踢脚	位置	应当设置在门楣上方规定店招位置以内，不得改变店招位置
	不得改变外墙及踢脚材质，不得采用其他装饰性材料包装外墙	样式	R 紧贴外墙式 R 结合门窗式 Q 外挑箱体式 Q 结合雨篷式 Q 侧面悬挂式 文字镂空置于店招位中，不得增加店招背板，不得安装霓虹灯和走字屏
色彩	外墙水洗石色、踢脚水泥色	尺寸	文字高度不得大于 300mm
管线设备	管线和空调外机置于外挑箱体中，不得在外墙上增加明线或架设外露设备	文字字体	可采用企业字体，字体应当简洁大气
门窗		文字色彩	可采用企业专用色彩，色彩不得过于鲜艳
位置	不得改变开窗位置	灯光	可增加 LED 背投灯光
尺寸	应当保持现有门窗尺寸	雨篷	不得安装雨篷
样式	宜采用分格玻璃门窗，不宜采用无框全玻璃橱窗		
材质	应采用哑光金属或木材，不得采用反光材质		
色彩	外框应为深色		



科技赋能是街区治理的重要支撑，尤其是在运行维护阶段，依托城市运行“一网统管”平台，对街区治理问题做到智能发现、智能处置，完善问题处置的闭环流程，提升治理的效能。

在智慧化管理中，我们将精细化街道城市设计也纳入上海目前正在做的一网统管制度平台。那么将来，在一网统管的平台上，将系统展示街道城市设计全要素及设计意向，结合数据管理平台，经管理人员被授权后，就能看到与社区相关所有的规划方案。未来，如果某街道发生了与规划不符的变化，社区管理人员可以运用“一网统管”平台及时发现问题并提出。比如，因店面商家更换，需要改变其店招店牌，就需要在工商局进行注册调整，而后工商局会再通知街道的管理部门，最后再审核并通知商家这一整改是否符合要求。如果此时店面已经装修好了，就需要拆除重新整改，这种管理就非常滞后，成本代价也非常大。而

现在，基于智慧管理，店面商家主一旦发生变动，工商局就能够及时从数据平台上调出该建筑的店招店牌设计导则，并给到新一任商家，让其在第一时间了解到该区域、该建筑店招店牌的要求，若他有其他想法或方案，可以再向有关部门申请。这个程序会明确提供给所有入驻商家，完成店面方案后在网上提交，规划师在网上进行审核确认并且尽快回复商家，如果有问题再提出相关整改意见，这是在理想状态下的一种智能管控。假如店家对店招店牌不满意，对其做了修改，后被发现不符合要求，管理人员可以通过网上平台立刻通知商家，及时整改。这个过程是希望通过智能化管理，提高治理的效率，避免出现整治完后再整治的问题（见图 11、图 12）。

5 结语

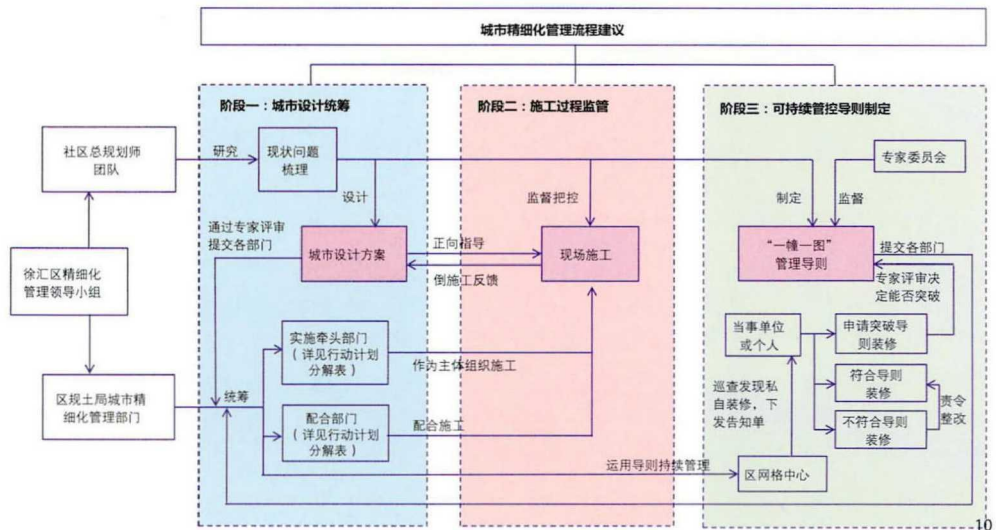
精细化治理需要一种尊重、一种协同、一种智慧，

也是一种开放。我们需要明白，城市的发展是渐进式的，是可以自我调节的，是有机生长的^[10]，这是城市精细化治理的一个核心。

基于精细化治理的街道城市设计，不仅包括设计的精细化，还包括实施的精细化。设计本身固然重要，而实施平台与实施机制更加重要。在设计层面，一是要系统思维、递进引导，二是要整体思考、问题导向，三是要精细思维、要素细化；在实施层面，要有专业思维、治理思维、智慧思维，并遵循三同原则。以实施为导向的街道城市设计是实现街道精细化治理、实现城市逆生长、提升城市发展品质的重要方法。在未来，精细化的街道城市设计需要更加重视在治理过程中的智慧赋能，利用多维度发现机制实时监测和预警治理，利用各类终端做好数据实时共享、实时更新，形成处置闭环循环，将设计与智慧管理相结合，真正实现从街道管理到街道治理的转变。

7. 淮海中路1861—1877号建筑街面导则
8. 淮海中路1879号整体与细部精细化设计前后对比图
9. 精细化街道城市设计多元主体共治过程图示
10. 城市精细化管理流程
11. “一网统管”平台实现智慧治理 (图片来源: 徐汇区规划与自然资源局)
12. 智慧化治理中的问题处理闭环流程示意

7. Street-level guidelines for buildings at No.1861-1877 Middle Huaihai Road
8. Comparison of the overall and detailed designs of No. 1879 Middle Huaihai Road, before and after
9. The process of multi-subject co-governance of refined street design
10. The city's refined management process
11. Smart governance realized through the "one unified management network"
12. Schematic diagram of the closed-loop process of problem handling in smart governance



上海徐汇衡复历史文化风貌保护区精细化治理通过制定城市设计通则、街道设计导则和建筑图则等规划的方法,搭建了各级政府、各部门与居民、经营者、开发者等多方参与的平台。这一实践结果证明,精细化的街道城市设计方法及其实施路径是可实施、可设计、可落实的,具有推广意义与价值。由此,我们也希望这样一个精细化的设计、可实施的导则和社会化的参与、智能化的管理,有助于共同实现城市街道的精细化治理,并为中国城市街道的精细化治理提供以实施为导向的城市设计理论支撑与案例实践。

(图片来源: 图片图纸均由作者提供)

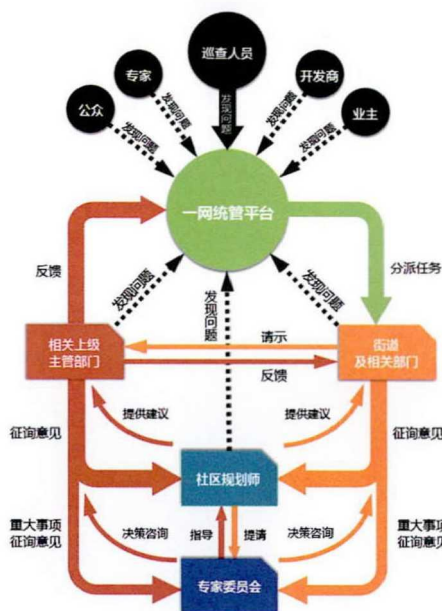
- [4] 伍江, 王林. 历史文化风貌区保护规划编制与管理: 上海城市保护的实践 [M]. 上海: 同济大学出版社, 2007.
- [5] 韩志明, 潘辰子. 当代中国城市精细化管理的实践及其反思 [J]. 秘书, 2020 (04): 22-30.
- [6] 伍江, 沙永杰. 历史街道精细化规划研究——上海城市有机更新的探索与实践 [M]. 上海: 同济大学出版社, 2019.
- [7] 唐燕. 精细化治理时代的城市设计运作——基于二元思维 [J]. 城市规划, 2020, 44 (02): 20-26.
- [8] 王林, 等. 上海历史风貌区保护更新的瓶颈与对策 [J]. 科学发展, 2016 (03): 34-42.
- [9] 李德智, 朱诗尧. 大数据时代下的城市精细化管理 [J]. 现代管理科学, 2018 (12): 30-32.
- [10] 王林. 有机生长的城市更新与风貌保护——上海实践与创新思维 [J]. 世界建筑, 2016 (04): 18-23+135.

注释:

- ① 参见:《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》。
- ② 参见:《上海市城市总体规划(2017—2035)》。
- ③ 参见:《上海市街道设计导则(2016)》。
- ④ 参见:《徐汇衡复风貌区街道设计通则》。
- ⑤ 参见:《徐汇衡复风貌区街道设计图则——高安路、高安路十八弄》。

参考文献:

- [1] 栾立欣, 谢玲, 赵欣. 精细化治理视角下的城市街道空间规划体系研究——以长春市人民大街为例 [J]. 规划师, 2020, 36 (S2): 47-53.
- [2] 王林, 莫超宇. 城市更新和风貌保护的城市设计与城市治理实践 [J]. 规划师, 2017, 33 (10): 135-141.
- [3] 王林. 用精细化管理和微更新提升城市发展品质 [N]. 中国建设报, 2018-11-30 (003).



作者单位: 上海交通大学中国城市治理研究院
上海安墨吉建筑规划设计有限公司

作者简介: 王林, 女, 上海交通大学中国城市治理研究院教授, 设计学院建筑系教授, 城市更新保护创新国际研究中心主任, 中国城市规划学会城市更新学术委员会副主任委员, 国家历史文化名城学术委员会学术委员
薛鸣华, 男, 上海安墨吉建筑规划设计有限公司设计总监

收稿日期: 2020-11-15

基金项目: 上海市人民政府决策咨询研究城市治理重点专项课题 (ZXWF520113001)
上海市“十四五”规划“平行研究”课题重大项目, (WF420161702)