

关于公共建筑项目设计管控要点探讨

闵科峰

长沙北辰房地产开发有限公司 湖南长沙 410000

摘要:随着城市建设的迅速发展,土地资源日益短缺,环境污染、交通拥堵、公共空间供给短缺等“城市病”日益突出,城市环境与公共空间的质量提高成为我国规划与设计重点。规划管理者们逐步认识到,在建筑用地的内部设置“公共建筑项目”可以减轻城市公共空间建设的压力,改善环境质量,提高居民的生活质量,并在此基础上进行相应的实践。但是,公共建筑项目的设计管控还存在着诸多问题,表明目前的设计管控方法还不完善。所以,本论文着重于公共建筑项目的设计管控要点进行阐述分析。

关键词:公共建筑;设计管控

Discussion on key points of design control of public building project

Kefeng Min

Changsha Beichen Real Estate Development Co., LTD., Changsha, Hunan 410000

Abstract: With the rapid development of urban construction, land resources are increasingly short, environmental pollution, traffic congestion, shortage of public space supply and other “urban diseases” increasingly prominent, urban environment and public space quality improvement has become the focus of China's planning and design. Planning managers gradually realize that setting “public building project” in the interior of construction land can reduce the pressure of urban public space construction, improve environmental quality and improve residents' quality of life, and carry out corresponding practice on this basis. However, there are still many problems in the design control of public building projects, indicating that the current design control method is not perfect. Therefore, this paper focuses on the key points of design control of public building projects.

Keywords: Public building; Design control

引言:

公共建筑项目是指由政府、企业或个人在建筑用地内建造的室内和室外空间,供市民自由出入和进行各种活动。虽然空间使用权是开发商所拥有的,但是其使用功能却是十分开放和公开的。有意识地进行高品质的公共建筑项目规划,可以有效地减轻城市的公共空间压力,提高城市的环境品质;另一方面,可以增强公共步行路线的连续性和舒适度,从而提高居民的生活质量。

一、国内公共建设项目设计管控的现状分析

公共建筑项目是指与都市公共空间体系的连接,骑楼、退线形成的走道拓宽、临街的小型广场等,都会对街区的界面和周围的景观产生一定的作用,因而,有关的空间规划内容在主要区域的规划中得到反映。另外,

城市总体设计、规划管理技术规范等文件也是城市层次控制的重要内容,从宏观上对公共建筑项目的有关要求进行了完善。但是,有关的政策并没有象纽约和香港那样设定特定的公共建筑项目主题,所以规划的内容仍然有很多问题,比如设计的目标战略指导性弱,空间类型混杂,设计管控要素不精细,具体要求难以落位等。

(一)设计目标策略指导性弱

公共建筑项目的规划目标和战略,在重点区域规划的结果中得到了充分的反映,并对上级规划的具体要求进行了详细阐述,包括总体规划和分区规划等。但是,在全国范围内的城市整体规划中,大多只对城市公共空间、公共道路、景观轴线以及关键节点等进行了结构总结,在规划的过程中过分注重结果的整体性和系统性,

造成关键要素不突出且控制内容过于繁复,未能有效指导关键区域构建公共建筑项目的规划目标。

(二) 空间类型混杂

目前国内还没有建立一个公共建筑项目的统一的概念,也没有规范的专用文献来界定对应的空间类别和定义。一些地方虽然已经对技术规范和公共空间的专题文献进行了补充,但是仍然有一些地方出现了一些混杂的空间类型和概念相互穿插的现象。以深圳《经济特区公共空间系统规划(2006)》为例,《城市规划标准与准则(2019)》将城市绿地广场、建筑用地内户外、建筑内的公共走廊等区域统一称为“公共场所”,并将其分为广场型、街道型和绿地型三种;《南宁市城市规划管理技术规定(2015)》从建筑架空层和空中走廊的概念出发,提出了室内绿化空间、架空绿化层、空中人行廊道等不同的概念,并对不同的设计条件进行了界定,容易产生误解。另外,空间类型及有关的需求没有纳入一个统一的主题,而分散于公共空间、建筑工程、道路交通或步行系统等不同的主题,造成了内容的混淆,难以找到。由于缺少系统的类型参考,在重点区域的规划内容中,对公共建筑项目的类型进行了片面的思考。

(三) 具体要求未合理落位

首先,国内各大城市对公共建筑项目的规划还没有进行专门的探讨,对规划的管理因素也没有进行系统性的思考,使得有关的法规只停留在形式层面,对景观和配套设施的重视不够。香港,多伦多和新加坡都以公共建筑项目为专题,对空间类型及其相关因素进行了细致的整理。其次,虽然重点区域的规划成果使各要素的分布更加完善,但是在制定要素的时候,仍然缺乏量化指标,缺乏实践性的内容,从而使规划的具体要求无法得到合理的落实。

(四) 公共建筑项目设计管控的实施方式有待完善

1. 设计要点缺失

2004年开始,国家对国有土地进行有偿使用,明确了国有土地的使用权必须通过招标、挂牌、拍卖等方式进行,并签订《土地出让合同》;土地出让后,由规划主管机关向土地持有人提交规划设计条件和用地范围。与香港的土地租赁制度相似,开发商只享有开发和利用的权利,而不享有空间的所有权,这就给了开发商必须在土地上设置公用空间的机会。然而,现行土地出让的相关文件,大多是根据控制性详细规划,对土地用途、开发强度、市政设施等进行了严格的限定,而对公共建筑项目的建设,除了红线以外,很难做到。

2. 奖励办法不严谨

1992年开始,我们试图提出公共建筑项目的优惠政策,《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》规定,通过审批的,开发商在规划规定以外的地方,可以对用地面积进行相应的补偿。自2003年以来,上海、南京和深圳相继将“不限容积”和“容许面积激励”制度引入公共建筑项目,旨在提高业主对公共空间的参与和创意。但是,在建筑的建设中,缺少对建筑空间的品质和评价指标、奖励额度的测算方法不严格等因素,导致建筑建筑空间缺少景观配套设施、分布位置随意、分散、无法与整个小区的公共空间体系相融合,导致公共利益没有得到有效提升,甚至反而成为开发商牟取高额利润的工具^[1]。

3. 缺乏咨询协调机制

公共建筑项目作为城市公共空间体系,是城市规划的一个主要组成部分,但是由于其地理位置和产权的特殊性,使得规划控制的执行常常会牵扯到多个不同的群体之间的利益冲突。比如,为了使自己的利益最大化,规划局和市民都把空间的质量和活动要求作为标准,而行政当局则要求审批的程序尽量简单、有效。但是,我国大部分的大城市都没有设立一个专业的城市设计管控机构,对公共建筑项目的变更和调整,大多依赖于国家和规划局的批准。由于其自身地位所限,其发表的结论是否具有客观和专业性质尚需进一步研究。一些地方试图增加计划理事会,以提供技术支持,但其权力和责任却不明确。而在长期的城市开发实践中,工业投资与区域经济发展、上位规划的调控、邻近工程的进度等都会直接影响着公共建筑项目建筑的发展,道路交通、景观、地下空间等各行业管理机构的建议也要从全局考虑。

4. 审批机制单一

公共建筑项目的审批往往是以“一书两证”为基础的,实行许可申请制度。行政审批制度单一,增加了实施高质量空间的困难。规划许可申请的提案大多是由市政当局审批,而行政机关对规划的概念和编制的逻辑理解较少,而涉及到公共空间的主观美学需求的裁量也很容易产生偏差。为进一步完善设计方案的技术审查,一些城市将组织专家对重点工程进行评审,与相关部门共同讨论,并将其确定为今后的审批工作。但是,在实施过程中,因为与会的专业人士都是来自不同的行业,对城市规划的研究成果也是第一次接触,加之时间有限,议题的讨论比较有限,所以评价的效果并不明显。另外,公共建筑项目是一种与公众需要紧密联系的公共价值,

应该将其纳入其中；但是，当前的参与方式主要是旁听，成果公示，这使得他们在讨论和决策方面没有话语权。

二、公共建筑项目的管控策略

（一）城市设计要点前置

国家重点区域公共建筑项目相关元素的实施，在很大程度上依赖于城市设计成果和规划管理系统之间的有效衔接。所以，在出让国有土地使用权之前，无论该区域的规划控制成果以怎样的方式表述，都应当由市人民政府授权规划主管机关将有关规定纳入规划设计条件，并将其作为土地出让合同的一部分，并对其进行具体的空间设计进行指导。以香港为例，规定必须设立POSPD，在土地竞标之前，就包含了与空间有关的内容^[2]。另外，为了让施工单位更好的了解该项目的设计目的，可以根据个别项目的设计需求，提供一套街区图册或简化模式，以供参考，并对有关规划的内容进行介绍和解释。比如，新加坡为开发单位提供了立体步行网络分析地图，以便于更好的符合设计需求，增强了区域层公共建筑项目平面与垂直的联系。

（二）完善奖励措施

容积率激励政策是纽约公共设施建设中最重要的一项措施，其目标是使私营业主和社会大众的利益得到均衡，从而提高居民对建筑空间的热情。在城市重点区域，可以采取相应的激励措施，增强各开发单位的合作，使其更加有效地执行城市规划要求。可以从下列方面来优化重点区域公共建筑项目的激励条款。

首先，通过城市设计和专项规划，对区域的承载力和城市空间形态进行分析，设定容积率的弹性区间，并确定地块的基准容积率、最佳容积率和最大容积率，以此来制定奖励限额和上限。其次，在结合城市设计与执行状况的基础上，完善空间奖赏条件，并根据地区发展趋势调整奖惩标准。在不违背现行技术法规和现行的容积率管理方法的情况下，按等级分类，建立相应的奖励措施。另外，可以在一定程度上，将其与容积率奖励相结合，提高其适用范围。比如，杭州成立了“钱江新城建设和发展专项资金”，对于根据规划要求设置的空中走廊和其他垂直交通设施，每增加1平方米的有效面积，将获得2平方米的建设工程成本，并在建设管理制度中明确相关费用从资金中上报支出^[3]。

（三）建立协调机制

在城市重点区域，人们对于公共建筑项目工程的预期越来越高，设计团队的思路也越来越积极，设计手段也越来越多样化。而在规划文件中没有涉及到的空间类

型和元素，则要在规划时进行整体的控制和灵活的指导，以确保公众的利益，同时又不会损失优秀的设计，从而更好的发挥重点区域的创新优势。另一方面，由于公共建筑项目在不同地块之间的分散，使得各地块的开发时间顺序有一定的差别，因此，还需要根据控制文件和具体的规划来进行合理的调整；特别是相邻地块之间的连廊和地下走道的连接，产权关系复杂，高度、连通性、外部形态等都要进行全面的控制。为此，可以考虑在方案设计的深化阶段，通过专家充分理解各方面的需求，对规划进行综合、优化，以避免在规划过程中出现不必要的“妥协”，从而提高设计的灵活性。以深圳前海深港现代服务业合作区为例，建设“建筑景观协同平台”，依托建筑、景观、结构、给排水、暖通专业配置齐全的设计企业，对区域核心公共空间与地块规划进行技术统筹。

（四）优化审批机制

面向公共建筑项目，本文试图从我国目前审批方式单一的问题出发，从审批主体和审批流程两个层面来探索最优审批制度。

在审批的主体层面上，可以考虑专家对方案进行技术审查。可以成立市规划局，或者以总设计师系统为依托，以总设计师为专家评审，全面梳理各区域的设计成果，对公共建筑项目要素进行核查。过去，规划、建设、审批等各部门各自独立进行的工作，都需要有专门的专家参与，确保各项工作的完整性和精确度，既能使审批的质量得到优化，又能使审批工作的效率得到提升。同时，要完善公众参与的讨论过程，提高公众的声音，规范相关部门的决策。

在审批层面上，按照不同的空间级别进行审批。对城市规划中的重点区域，或者在发展中被认为会对城市环境产生重大影响区域，都要由专业人士根据控制文件和新增加的内容，逐个进行核查。在内容方面，将强制和引导的重点区别开来，并以检查清单的形式对工作模式进行规范（图1）。对因容积率激励等原因而提供的土地，应当由开发商提供平面图、效果图等有关资料，并将图纸的内容和表达深度统一起来，按照整体性、协调性原则和其它法律法规的有关规定进行审查。

（五）落实监管程序

为了达到公共建筑项目的可持续经营，除了在规划、施工阶段对各种空间要素进行设计控制之外，还应该注意到建筑完成后的监管过程，其重点是确定监管对象和建立监管流程。

地块名称				
报送时间				
强制性审查要点（符合项●，部分符合○，未符合/为提供×）				
序号	审查要素	审查标准	审查结果	审查意见
1	位置			
2	面积			
3	...			
裁量性审查要点（符合项●，部分符合○，未符合/为提供×）				
序号	审查要素	审查标准	审查结果	审查意见
1	立体绿化			
2	可再生材质			
3	...			

图1 公共建筑项目审查清单格式参考

1.明确监管主体

政府部门、司法机关、非营利社会团体等都要积极参与到公共建筑项目的监管和管理之中。政府机构的职责是核实竣工后的现场核实，整理资料，组织日常督导检查，接受各方投诉反馈，发布奖惩通告。可以考虑设立一个专业的行政机关，或者在现有的规划管理机关的基础上，比如纽约，由市规划局和市建局分别负责监管和执行，香港则是由房宇署和地政署联合进行。通过对规划管理机关工作的监管和保证，保证了监管过程的合理性^[4]。例如，纽约私营业主对行政决定有意见时，可以向环保委员会与州法庭提出申诉，让他们作出公平的判决；香港立法会已设立专门委员会，就具体工程作出进一步的司法裁决，而审计署则有权发出通知，以推动有关工作的进展。

2.构建监管流程

建筑工程完工后，建筑工程必须在规划方案的基础上提出公共建筑项目满足性报告，并根据设计控制文件和其它评估指标进行核查，并根据竣工验收证书的签发，保证建筑工程的建成效果。在空间投入运行后，由业主按合同约定，定期对其维护状况进行自我检查，并将其上报主管机关。另外，要根据公共建筑项目的维管状况，制定合理的奖励和惩罚机制，并在现行法律中明确规定执行机关和具体的运作方式，以保证监督程序的

高效运转。

比如，由规划局或政府专门设立的行政机关，对完成维护工作和及时上报的业主，将会获得现金和公众的嘉奖；对于违法的业主，将会发出警告，责令限期改正，如不配合，将视情况采取罚款、吊销使用许可、强制拆除、收回地块、刑事拘留等不同力度的惩处措施，同时为其保留申诉的权力与渠道。

三、结语

在公共建设项目中，设计管控是不可或缺的一部分，所以，必须注重工程质量控制，建立控制体系，对工程施工全过程进行控制，从而减少工程造价，提高工程质量，增强人们对项目的满意度，为建筑企业发展起到一定推动作用。

参考文献：

[1]刘鹏坤，齐宏拓，滕越，马玉锰，刘界鹏.BIM技术在装配式建筑中的应用——以中科大厦为例[J].土木工程信息技术，2019，10（5）：67-73.

[2]李凌.公共建筑设计企业成本管控研究[J].经贸实践，2018（12）：220+222.

[3]李凌.公共建筑设计企业成本管控研究[J].经贸实践，2020（12）：220+222.

[4]刘文学，刘异航.强化设计过程管控和精益化管理[J].建筑与预算，2020（6）：59-62.