

城市控制性详细规划和城市设计的融合剖析

邓静¹ 周觉伟²

1 绵阳市安州区自然资源局 2 四川红艺筑建筑设计公司

DOI:10.12238/bd.v8i4.4221

[摘要] 城市控制性详细规划(以下简称“控规”)和城市设计是城市规划体系中两个紧密相关、相辅相成的重要环节。然而,在实践中,二者往往各自为政,缺乏有效的融合机制,导致规划实施效果难以达到预期目标。针对这一问题,本文从三个维度对控规和城市设计融合进行了系统剖析。一是阐述了融合的必要性,论证了二者在城市规划体系中的互补性、协同性;二是总结了融合的实践模式,从规划编制、实施、管理等环节提出了一体化、指标体系融合、部门协同等路径;三是分析了融合面临的挑战,提出了完善法规、加强人才培养、拓宽公众参与等对策建议。旨在通过对控规与城市设计融合的系统研究,为推动二者的深度融合提供新的思路和建议,从而促进城市高质量发展。

[关键词] 控制性详细规划; 城市设计; 融合; 实践模式; 挑战与对策

中图分类号: TB491 **文献标识码:** A

Analysis of the integration of urban control detailed planning and urban design

Jing Deng¹ Juewei Zhou²

1 Natural Resources Bureau of Anzhou District, Mianyang City

2 Sichuan Hongyi Architectural Design Company

[Abstract] Urban control detailed planning (hereinafter referred to as "control regulation") and urban design are two closely related and mutually reinforcing important links in the urban planning system. However, in practice, the two tend to act separately and lack an effective integration mechanism, which makes it difficult for the implementation effect of planning to reach the expected goal. Aiming at this problem, this paper systematically analyzes the integration of control regulation and urban design from three dimensions. First, it expounds the necessity of integration and demonstrates the complementarity and synergy of the two in the urban planning system. Second, it summarizes the practical mode of integration, and puts forward the paths of integration, index system integration and department coordination from the aspects of planning preparation, implementation and management. Third, it analyzes the challenges faced by integration, and puts forward countermeasures and suggestions such as improving laws and regulations, strengthening personnel training, and broadening public participation. The aim is to provide new ideas and suggestions for promoting the deep integration of control regulation and urban design through systematic research, so as to promote the high-quality urban development.

[Key words] controlled detailed planning; Urban design; Fuse; Practice mode; Challenge and countermeasure

随着城市化进程的不断深入,城市规划面临的问题日益复杂,单纯依靠传统的控规或城市设计已难以有效应对。控规侧重于技术理性,重视用地布局、开发强度等指标的精准控制,但对城市空间形态、景观风貌等缺乏系统考虑;城市设计侧重于艺术审美,重视城市形象塑造、空间品质提升等,但对规划管缺缺乏刚性约束力。二者在理念、方法、目标上存在一定差异,导致规划实施过程中出现脱节、矛盾甚至对立的问题,影响了城市空间品质和发展绩效。因此,在新的发展阶段,亟需推动控规与城市设计的深度融合,发挥二者的综合效用,为城市高质量发展提供有力支撑。

1 城市控制性详细规划和城市设计的融合的必要性

城市控制性详细规划是对城市局部地区的土地使用和建设管理的法定规划,侧重于用地布局、开发强度等指标的精准控制。城市设计则是在控规基础上,对城市特定地区的空间形态、景观风貌等方面进行专项设计和指引,侧重于对城市空间环境品质的优化提升。虽然二者在侧重点上有所不同,但在城市规划体系中却是相辅相成、不可或缺的。将控规与城市设计进行有机融合,能够充分发挥二者的综合效用,更好地指引城市高质量发展。

具体而言,控规重视“量”的管控,城市设计重视“质”的塑造,二者融合有助于实现“量质并重”,从“平面”向“立体”拓展规划的空间维度,更加全面地优化城市空间布局,塑造城市特色风貌,提升城市整体品质。同时,将城市设计理念与方法引入控规编制,以三维模拟、视觉分析等技术手段优化城市开发布局,并将控规指标体系与城市设计导则相衔接,可使规划方案更加科学合理、可操作可落地,有效提升规划的管控力和实施效果。此外,控规与城市设计融合还为规划、建筑、园林、市政等多个专业部门搭建了对话协商、资源整合的平台,有利于理顺管理体制,健全技术标准,完善人才培养,最终形成多元主体协同推进城市高质量发展的良好局面。

2 控规与城市设计融合的实践模式

2.1 规划编制阶段的融合

2.1.1 编制一体化

为实现控规与城市设计的编制一体化,规划编制部门应在控规编制的初始阶段就引入城市设计的理念和方法。在开展规划基础研究时,规划编制团队需同步开展城市设计相关研究,深入分析城市空间结构、地理特征、界面风貌等内容,挖掘地区特色与潜力,为后续规划方案的编制奠定扎实的基础。在规划方案编制阶段,规划设计人员应充分发挥城市设计的引领作用,以城市设计为抓手,统筹考虑用地布局、空间形态、开敞空间、景观风貌等多个维度,通过对规划区域进行整体设计,塑造独特的城市特色与魅力。规划成果的表达阶段,规划文本和图纸应充分呈现城市设计的内容与要求,运用三维模型、立面控制图、景观效果图、导则手册等多样化的表达方式,生动直观地展示规划设计意图,提高规划方案的可读性、可视化水平和感染力,让各个相关主体都能清晰地理解和把握控规的精神内涵及城市设计导向,进而更好地指导后续规划的实施管理。

2.1.2 指标体系融合

构建涵盖多维度的控规指标体系,并与城市设计指标有机融合,是实现控规与城市设计深度协调的关键举措。规划编制部门在制定控规指标时,应在延续传统控规指标的基础上,充分考虑地区发展特点和规划目标导向,因地制宜地补充融入城市设计相关指标。例如,在用地布局方面,可引入用地功能混合度指标,促进土地利用的多样性和复合性;可细化公共服务设施配置指标,提升社区品质和宜居水平。在空间形态方面,可通过街道高宽比、建筑退界距离、天际线控制等指标,塑造尺度宜人的街道空间和丰富多元的城市天际线。在景观环境方面,可运用绿地率、绿视率、景观结构等指标,营造生态宜人的城市环境。在建立多维度控规指标体系的同时,规划编制部门还应注重各项指标之间的关联与协调,综合运用矩阵分析、情景模拟等技术手段,科学合理地确定各项指标的参数设置,协调好不同指标之间的相互作用关系,确保指标体系能够系统性地反映城市空间品质和环境特征,增强指标体系的协调性和可操作性,为后续城市规划建设管理提供明确具体、切实有效的蓝图和抓手。

2.2 规划实施阶段的融合

2.2.1 项目策划与设计导则

在重点地区和关键项目的开发建设中,项目策划方案和设计导则的编制是实现控规要求与城市设计理念充分融合的有效路径。项目主管部门应在控规的基础上,组织编制项目策划方案,从功能布局、空间组织、景观塑造等方面入手,对具体地块的规划设计提出具有针对性的引导性要求,为项目的落地实施提供明确的指引。在项目策划方案的基础上,规划设计部门还应进一步编制设计导则,围绕建筑形态、界面风格、材料色彩、公共空间设计等方面,提出更为详细且具有可操作性的控制性指标,既包括定量指标,如建筑高度、退红线距离等,也包括定性要求,如风格定位、色彩基调等。项目策划方案重在对项目整体定位和关键要素的把控,设计导则则侧重于指导项目实施过程中各个设计要素的细化落地,二者互为补充,形成了从宏观到微观、从总体到局部、从战略到战术的全链条管控体系。

2.2.2 动态监测与调整

传统的规划实施监管主要关注用地性质、容积率、建筑高度等控规指标的落实情况,对城市设计要素的实施效果关注不够。因此,城市规划管理部门应建立健全规划实施的监测评估和动态调整机制,构建全生命周期的规划实施管理体系,加强对城市开发建设的全过程监管。在监测手段上,可充分运用现代信息技术,如卫星遥感、无人机航测、移动终端采集等,实时掌握城市建设动态,提高监测数据的时效性和精准度。在评估内容上,应围绕控规和城市设计目标,从土地开发强度、空间形态、风貌特色、公共活力等多个维度,采用定性定量相结合的方式,全面评估规划实施效果。在评估过程中,既要及时总结规划实施的成功经验,也要深入剖析存在的突出问题,形成客观准确、切中要害的监测评估报告,为规划的动态优化完善提供翔实的依据。对于评估中发现的实施偏差较大、问题较为严重的地区,规划管理部门应及时启动规划修编程序,重点聚焦控规指标和城市设计导则,通过优化调整相关控制参数,纠正规划实施偏差,推动规划实施轨迹回归既定目标。

2.3 管理机制与技术创新

2.3.1 跨部门协作机制

建立规划、建设、管理等多部门联动的工作机制,是确保控规与城市设计融合落地的重要保障。城市规划主管部门应牵头建立健全跨部门协调联动机制,促进规划、自然资源、住建、园林绿化、市政、交通等多个部门在控规与城市设计融合中形成合力。在机制设计上,应立足规划全生命周期管理,明确各部门在规划编制、审批、实施、监管等各个环节的职责分工,理顺内部管理流程,强化部门间的上下联动和左右协同。在规划编制阶段,规划主管部门可牵头成立由多部门参与的规划编制工作组,建立定期会商机制,统筹协调规划基础调研、重大议题决策、成果综合审查等各项工作,确保规划编制各阶段高效有序推进。在规划实施阶段,城市管理部门应建立联合监督检查、联合执法等工作机制,加强对重点地区、关键节点的规划实施监管,有效提升规划的权威性和严肃性。同时,应加快建设部门间信息共享和

技术协同平台,整合规划、城市设计、地理信息、项目管理等多源异构数据,运用大数据分析、可视化展示等手段,实现数据互联互通、业务流程再造,打通部门间的信息壁垒和业务藩篱,不断提升跨部门协同能力和治理效能,为控规和城市设计融合提供坚实的组织保障和技术支撑。

2.3.2 数字化与智能化

城市规划管理部门应积极顺应信息化时代发展趋势,主动运用数字化、智能化技术手段,全面推进控规和城市设计融合的数字化转型和智能化升级。在规划编制环节,规划编制团队应充分运用数字化技术,构建包含地形地貌、交通路网、人口分布、经济社会等多专业、多尺度的规划基础数据库,为规划编制提供丰富详实的数据支撑;同时,积极应用参数化设计、智能辅助设计等先进技术,优化城市总体布局,模拟不同开发建设情景,提升规划方案的科学性和合理性。在规划管理环节,规划信息化部门应牵头建立统一的规划信息平台,将控规、城市设计、项目管理等各类数据进行集成汇聚、动态更新,实现规划全过程、全要素的一张图管理;平台还应具备在线协同、并联审批等功能,推动实现一网通办、一码服务,打造高效协同的规划管理生态。在规划实施环节,城市建设主管部门应积极引入三维可视化、虚拟仿真、数字孪生等新技术,对规划方案进行建设模拟,量化评估实施效果;同时,利用物联网、移动终端等技术手段,加强对建设过程的动态监测和精细化监管,确保规划设计要求落到实处,切实提升城市建设品质。

3 控规与城市设计融合面临的挑战与对策

3.1 面临的挑战

虽然近年来,在控规与城市设计融合方面已经进行了诸多有益探索,取得了一定成效,但在实践中仍然面临诸多挑战。一是法律法规缺乏对二者融合明确规定。现行的城乡规划法等法律法规中,对控规的编制内容、深度有明确要求,但对城市设计缺乏细化规定,导致在实践中,城市设计的法律地位不明确,缺乏可操作性。二是专业人才匮乏。城市规划设计是一项综合性、系统性的工作,既需要规划编制的专业知识,又需要城市设计的艺术素养,而目前从业人员大多为单一专业背景,缺乏复合型人才,无法很好地驾驭控规与城市设计融合的工作,影响了融合工作的深度和质量。三是公众参与度不足。控规和城市设计与城市发展和民生息息相关,需要充分吸纳社会各界的意见和建议。然而受传统行政化的规划编制模式影响,缺乏行之有效的公众参与机制,难以全面、及时地征集民意,影响了规划设计方案的社会认同度。这些挑战亟须在体制机制、人才培养、社会参与等方面进行系统性变革和创新,为控规与城市设计深度融合扫清障碍、开辟道路。

3.2 应对策略

城市规划管理部门应积极采取针对性策略,应对控规与城

市设计融合面临的挑战。在法治建设方面,应完善相关法律法规,明确控规与城市设计融合的法律地位,细化融合的内容、程序和要求,夯实融合工作的法治基础。如在修订城乡规划法等法律时,可增加城市设计相关条款,明确城市设计的编制主体、成果要求、法律效力等,为二者融合提供法律依据。在人才培养方面,高校和设计企业应加强合作,采取校企联合培养、职业培训等多种方式,培育一批既懂控规又善设计的复合型人才队伍,为融合工作提供智力支撑。如鼓励相关高校开设城市规划与城市设计交叉学科,加强对学生的综合实践训练;支持设计企业为在校生生提供实习实践机会,提升学生的动手能力。在公众参与方面,规划编制部门应拓宽参与渠道,丰富参与方式,充分听取社会各界的意见建议。可整合线上问卷调查、线下实地走访等多种方式,在规划编制的不同阶段,广泛开展公众参与活动,真实全面地吸纳各方诉求,提高规划设计的透明度和认同度。如在杭州等地推行的社区规划师制度,充分发挥规划师作为“桥梁”的作用,深入社区开展调研,了解居民需求,切实提高规划设计的接地气程度。

4 结语

控制性详细规划和城市设计是城市规划不可或缺的两个重要环节,二者相互配合、有机融合,对于塑造高品质城市空间、提升城市综合竞争力具有重要意义。推进二者的深度融合,需要在理念、方法、制度等多个层面系统发力,着力破除体制机制障碍,创新规划编制模式,优化实施管理手段,充分发挥多元主体的积极性和创造性,形成政府、市场、社会协同推进的良好局面。只有规划、设计、建设、管理各个环节紧密衔接、协调联动,才能真正实现城市有机更新,不断提升人民的获得感、幸福感。

[参考文献]

- [1]黄明华,赵阳,高靖葆,等.规划与规则——对控制性详细规划发展方向的探讨[J].城市规划,2020,44(11):52-57+87.
- [2]林喆.国土空间规划背景下产业园区控制性详细规划编制的探索[J].江西建材,2023,(08):139-140+143.
- [3]张达.基于国土空间规划体系下的控制性详细规划设计研究[J].江西建材,2023,(04):114-115+118.
- [4]梁焕宜.控制性详细规划和城市设计的融合剖析[J].建设科技,2022,(24):34-36.
- [5]陆泉麟,胡海波,曹华娟.控制性详细规划更新优化研究[J].现代城市研究,2022,(05):35-39.

作者简介:

邓静(1980—),女,汉族,四川绵阳人,本科,工程师,城乡规划方面。

周觉伟(1977—),男,汉族,重庆人,本科,高级工程师,建筑设计方面。