

# 控制性详细规划在城市建设中的实用性分析探究

屠平

常州市武进规划管理服务中心

**摘要：**本文针对控制性详细规划、城市设计等基础概念展开分析，结合分层控制实用性、分区控制实用性、分类控制实用性、通则控制实用性、美学控制实用性分析等内容，通过研究优化内容的细分程度、提高规划用地兼容性、提前预留出弹性用地、参考整体开发性原则、做好强度分区控制、加强区间控制处理、做好容积率置换工作、重点片区的控制优化等内容，其目的在于提升控制性详细规划的作用，加快城市建设速度。

**关键词：**控制性详细规划；城市设计；城市建设；分类控制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.024

现阶段，我国城市经济发展已经进入到新的阶段，城市建设覆盖范围也呈现快速增长的趋势。与此同时，城市用地存量也在不断减少，如何在现有存量背景下，规划满足城市可持续发展的应用方案，也是社会发展期间关注的焦点话题。通过将控制性详细规划应用到城市建设当中，不仅可以优化各环节之间的关联性，而且对于完善城市建设体系也有着积极的意义。

## 一、基础概念分析

### （一）控制性详细规划

依据《城市规划基本术语标准》（GB/T50280—98），控规是指“以城市总体规划或分区规划为依据，确定建设地区的土地使用性质和使用强度的控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划要求”。《办法》中规定，控规是“城乡规划主管部门做出规划行政许可、实施规划管理的依据；国有土地使用权的划拨、出让应当符合控制性详细规划”，其重要性不言而喻。随着社会主义市场经济体制的建立和发展，我国一些大城市对控规进行着不断地改良，方法不一，但均取得了一定的良好成效，促进了各大城市的有序发展。

### （二）城市建设

城市建设是城市管理的重要组成部分。城市建设以规划为依据，通过建设工程对城市人居环境进行改造，对城市系统内各物质设施进行建设，城市建设的内容包括城市系统内各个物质设施的实物形态，是为管理城市创造良好条件的基础性、阶段性工作，是过程性和周期性比较明显的一种特殊经济工作。城市经过规划、建设后投入运行并发挥功能，提供服务，真正为市民创造良好的人居环境，保障市民正常生活，服务城市经济社会发展。因此，城市建设是以城市规划为依据最终服务于城市运行。其中分为城市精神文明建设和建筑实物建设。

## 二、控制性详细规划在城市建设中的实用性分析

### （一）分层控制实用性分析

在城市建设过程中，分层控制属于经常使用到的控制方法，该方法的应用可以把控制规划的作用更好地发挥出来，并且把重要的控制要素融入不同层次的规划应用当中，从而在确保公共利益不受侵害的基础上，可以提升详细控制规划内容在城市建设中的应用地位。总结以往的使用经验，分层控制一般应用于分层简单的中小型城市建设，主要原因在于，中小城市的整体结构相对简单，相比大型城市，其功能多元化程度相对较低，更加方便使用分层控制模式。在具体应用中，分层控制

的应用重心应该放在存量优化处理方面，改变传统连片式的开发模式，采用动态维护的方法，对于中小城市进行有序建设。需要注意的是，在分层控制应用期间，也需要对规划自上而下指导作用进行适当性弱化，从而使控制性详细规划的反馈作用得到充分体现，进而起到优化城市建设体系的作用。

### （二）分区控制实用性分析

在多元化发展理念的影响下，在城市发展过程中，也需要秉持着差异化发展需求，将已有旧城区和新城区进行分开发展，借此来满足城市建设的应用需求。而且旧城区也会在后续应用中进行重新规划，使其可以满足城市经济整体的发展需求，基于发展过程中的财政条件，在对其进行应用发展时，会让许多单位参与到任务分配当中，同时在应用中也会依托于多单元编制的基础情况来完成设计任务分配，以划分的分区为基础条件，依次完成相应的规划设计任务。该方式在实际应用中，能够在确保编制任务顺利完成的基础上，对于系统的规划深度进行深入，使其详细化程度得到有力保证。从实施步骤来看，在规划设计中，会采用招投标的方式来完成合作方的选择，同时依托于合同管理制来保护双方的合法权益，在方案通过审批后，合同终止。因为该控制模式不具备重复性，编制单位提供的后续服务较少，因此在应用中应当适当减少分区数量，提升后续服务内容的有效性。

### （三）分类控制实用性分析

分类控制也是详细性控制规划中的重要分支，在城市建设过程中有着很好地应用。该控制方法在实际应用中，能够基于不同项目应用类型，提出相应的管控要求，如城市建设中应用到的基础设施都可以依托于该控制模式来完成规划，借此来维持城市的基础运营。例如，武汉市在控详规划中提出“虚实控制”模式，将各类用地之间的布局依托分类控制来进行灵活布局，这样也在很大程度上提升了控制内容的实用价值。尤其是在现阶段城市人口密度、社会老龄化人数不断增多的背景下，城市用地存量也在急剧下降，而幼儿园、养老设施作为刚性需求，也是统筹规划的重点内容。基于此，采用分类控制模式，将其和其他规划内容结合在一起，借此来提升设施用地合规性，满足社会的应用发展需求。

### （四）通则控制实用性分析

在控详规划当中，通则控制的主要作用在于，对于已经规划完善的体系内容进行完善，降低简单规划内容所带来的主观理念干扰，同时也可以降低重复性内容的应用价值，提升具体的应用效果。该控制模式主要适用于一些中大型城市，原因在于中大型城市已经具备了比较完善的发展体系，而且在城市建设方面已经积累了较多的实践经验，依托于此可以采用高质量通则文件来辅助整个城市经济的运营发展。而对于部分中小型城市而言，在采用通则控制方式对其进行处理时，也需要考虑到当地的实际应用情况，以此为基础来完善设计内容，从而提升所设计内容的实用性和可靠性。

### （五）美学控制实用性分析

除了上述提到的控制内容外，在实际应用中还需要做好美学控制工作，该控制方式最大的应用价值在于，可以对城市服务形象进行美化，借此来提升城市形象内容的美化价值。从应用难度上来看，美学控制在中小城市发展中的应用效果较好，

因其面积相对较小,对其进行美学控制的难度相对较低,有利于局部均衡设计的体现。但是该模式在应用中也存在着千城一面的问题,这对于城市特色化发展是非常不利的。基于此类情况,在实际应用过程中,也需要从多个设计角度出发,从而提高城市空间发展过程中的应用水平,而且在设计过程中也需要提前明确城市规划设计中的核心区域,并以此为基础来优化结构的应用设计,从而将城市的特异化特征进行充分体现,使我国城市建设能够沿着多元化方向发展。

### 三、控制性详细规划的优化措施

#### (一) 优化内容的细分程度

优化内容的细分程度,可以提升控详规划内容的针对性,提高规划内容的实用价值。在具体的应用过程中,可以依托于规划设计内容,对于用地类别进行细化处理,借此来提高城市发展期间用地的灵活性。例如,某城市在翻新建设期间,考虑到当地人口密度较大、部分居住区内的居住者以中老年为主,因此在用地分类时,在此类区域内增加了公益用地面积,并且将设施用地的建设过程进行落实的,这样可以将公共政策的内容顺利落实,并且还可以帮助居民向区域内靠拢。不过对于那些非公益性的建设用地,在应用中暂时不需要对其进行过度细化的处理,这也是为后续开发项目的进行预留出弹性,从而确保了用地过程的灵活性。

#### (二) 提高规划用地兼容性

通过提高规划用地兼容性,有利于城市建设用地保留较大的应用弹性,为后期的应用发展奠定良好的应用基础。现阶段,国内针对用地兼容性的研究相对较多,很多大型城市在该方面已经形成了良好的应用体系。在控详规划当中也需要将兼容性作为建设发展中的重要内容,借此来提高城市建设规划内容的实用价值。在具体的落实应用中,主要通过以下两方面来进行建筑内容的优化处理:一方面,在建设过程中,对于地上建筑物密度、类型、高度等内容进行控制,使其能够满足当地规划设计要求,提升发展过程的契合度。另一方面,对于用地情况进行兼容,除了部分特殊用地需要明确划分外,其他的建设用地可以酌情进行兼容处理,这样也可以充分满足城市的建设要求,加快城市的发展速度。

#### (三) 提前预留出弹性用地

通过提前预留出弹性用地,能够提高城市建设过程的灵活性,从而提高设计内容的实用价值。从目前的城市规划情况来看,在城市建设过程中所使用到的用地主要可以分为两种类型,其中一种是一些公共服务类用地,其管理者主要是地方政府,另一种则是商业用地,由开发商或企业来进行管理。无论哪一类用地,管理者在对其进行规划设计时,都需要依托于控详规划内容来提前预留出弹性用地,并且以此为基础来完善反应机制,从而为城市发展提供可靠数据。

#### (四) 参考整体开发性原则

在应用发展中参考整体开发性原则,有利于提升城市发展过程的灵活性,提高城市开发建设效果。受到历史遗留因素、规划因素、建设因素的影响,在部分建设地区会存在一些独立的建筑物,这些建筑物数量较少,如果采用传统的划分方式将其进行单独划分,那么也会增加控详规划期间的工作负担,降低规划过程的灵活性。基于此,在改进过程中,需要采用统一规划布局的应用方式,将这些独栋建筑和周围片区关联在一起展开整体规划,而在开发过程中这些地块管理者的归属,则采用协商的方式来进行,从而提高了整体开发过程的合理性。

#### (五) 做好强度分区控制

通过做好强度分区控制,有利于提高控详规划内容的可

操作性,同时也有利于区域规划灵活度的提升。在强度分区当中,主要是依托于容积率来展开分配,并且城市的整体布局也是建立在城市基底空间上的应用体系,同时依托于容积率控制条件来确保总体分布格局内容的合理性。总结以往的规划经验,在具体应用中可以将城市用地分为三类地区,分别是高强度规划地区、中强度规划地区和低强度规划地区,不同强度的规划地区其控详规划的细致度、改造强度均存在较大差异。需要注意的是,这些强度区域的划分并不包括一些特殊性管理地区,借此来提升管理结果的实用价值。

#### (六) 加强区间控制处理

通过加强区间控制处理,可以减少土地资源的浪费,提升土地资源的利用效率。在区间规划的过程中,包含了容积率的极大值和极小值,介于两者之间的范围,也是在控详规划设计中能够活动的区间,利用该基础性内容,能够对一些等级较差的土地进行合理管控,这样也可以有效减少土地资源应用期间的浪费,提高城市建设的应用效果。此类优化工作在一些存量紧张的城市中有着非常好的应用,并且在规划设计中也可以对目前土地的规划参数进行梳理,结合城市发展阶段归类,来完善控详规划内容的具体参数,从而提升规划设计结果的实用性<sup>[1]</sup>。

#### (七) 做好容积率置换工作

通过做好容积率置换工作,有利于该地块规划时容积率的提升,从而为企业逐利化追求提供更加便利的条件。在具体的应用过程中,地方政府可以参考“奖励容积”的管理模式,拟定获取容积奖励的标准和要求,这样在应用过程中也能够对开发权进行顺利转移,并且将开发建设部分进行更加优化的处理,使其能够顺利达到置换应用的要求,并且在应用过程中,也需要满足控详规划的相关性要求,这样也可以在满足投入量较低的作用下,有序的完成城市内建设任务<sup>[2]</sup>。

#### (八) 重点片区的控制优化

重点片区的控制优化,能够为城市建设发展提供参考,从而提高建设结果的使用价值。在实际应用管理的过程中,可以借鉴上海市“五类三级”的经验,建议中小城市通过城市设计管控强度分级的方法,确定不同片区在城市设计层面的管控强度,从而实现了对中小城市重点片区的精准管控<sup>[3]</sup>。

### 结束语

综上所述,优化内容的细分程度,可以提升控详规划内容的针对性,提高规划用地兼容性,有利于城市建设用地保留较大的应用弹性,提前预留出弹性用地,能够提高城市建设过程的灵活性,参考整体开发性原则,有利于提升城市发展过程的灵活性,做好强度分区控制,有利于提高控详规划内容的可操作性,加强区间控制处理,可以减少土地资源的浪费,做好容积率置换工作,有利于该地块规划时容积率的提升,重点片区的控制优化,能够为城市建设发展提供参考。通过做好控详规划设计方案的应用工作,对于优化设计内容的实用性有着积极的意义。

### 参考文献

- [1] 胡幸,陈卓.探讨城市设计对控制性详细规划的支撑与引导——以淳化新市镇控制性详细规划为例[J].工程建设与设计,2020(21):109-111.
- [2] 王瑶.分单元编制控制性详细规划的协调问题探讨[J].中国住宅设施,2020(09):60-61.
- [3] 区鹏,孙国然.广州市轨道交通线路控制保护区规划图则编制应用探讨[J].广东科技,2020,29(09):46-50.