

控制性详细规划的控制功能分析

李强

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

摘要:在对控制性详细规划的控制功能进行深入研究的过程中,需要了解控制性详细规划的相关内容和实践价值。从当前控制性详细规划的控制功能的基本概念出发进行分析,掌握控制性详细规划中控制功能的具体实践途径和控制功能中控制方法的应用要点,充分发挥控制性详细规划中控制功能的积极作用。

关键词:控制性规划;详细规划;控制功能;要点研究

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.18.005

前言

在开展城市规划管理工作时,需要从技术层面出发进行详细化布局,这样才能够获取多种利益,同时提高城市规划工作的效率,保证公平性。在城市规划中,需要尊重社会多元主体和所有成员的集体利益,追求社会效益、经济效益以及生态效益统一,保障在不同的发展过程中寻求协调,构建和解机制。面对在城市规划管理中存在的不同因素,在城市规划框架建设中,需要依靠灵活的政策编制成可行性方案和不同建议,保证正式规划工作顺利开展。控制性详细规划是当前城市规划管理中的重要平台。在城市规划体系建设中,控制性详细规划占据着十分重要的地位。不同参与方经过协调后,可以处于平衡状态,使城市规则趋于和谐。控制性详细规划过程中需要对控制功能进行深入分析,利用控制功能的相关理论开展城市规划编制功能定位工作,进一步保证城市规划的合理性。

一、控制性详细规划基本内容

(一)控制性详细规划的概念

控制性详细规划指的是将国土空间总体规划作为基础,确定建设地区的土地使用性质和土地使用强度的控制指标、道路工程、管线控制、空间环境控制规划工作等^[1]。控制性详细规划在实际应用过程中需要对具体地块的使用结果和开发建设强度进行安排,是过渡空间开发、保护活动和国土空间用途管制、城乡建设项目规划许可的重要法定依据。在开展控制性详细规划时,需要对地块用地的使用和环境容量进行有效控制,对建筑建造进行管理,加强城市设计管理,保障市政工程设施和公共服务设施设置的合理性。除此之外,还要开展有效的交通管理活动、出台环境保护规定,加强不同地块建设项目的量化指标处理工作。对各项控制要素进行综合分析,利用定性、定量、定位等方式和引导。

(二)控制性详细规划的内容

目前,控制性详细规划的主要内容包括以下方面:

(1)明确城市规划过程中的具体范围内不同性质

用地的实际界限,对不同用地方法进行确定,准确划定用地内适建、不适建、有条件地允许建设建筑类型^[2];

(2)划定不同地块的建筑高度、建筑密度、容积率等具体指标,确保公共设施配套要求、交通出入口方位、建筑后退红线距离满足建设要求;

(3)对不同地块的建筑体量、色彩等进行设计指导;

(4)按照交通的实际需求明确地块的出入口位置、停车泊位、公共交通场站的用地范围和站点位置。步行交通与其他交通设施的具体位置,对不同级别套路的红线、断面、交叉口形式坐标以及标高等;

(5)按照规划建设的具体容量对市政工程管线的位置、工厂设施的用地界线开展综合管理工作,确定地下空间开发利用的实践要求。从而制定科学合理的土地使用和建筑管理政策。

二、控制性详细规划的实践价值

(一)提高城市规划的整体效率

目前,我国大多数城市在控制规划编制过程中,会通过建设用地管控保证相关要求整体落实,明确不同地块的土地使用、建筑开发、配套设施或环境引导等不同内容。例如在某城市发展过程中,对城市2009年~2030年的总体规划方案进行编制后,规划的城镇建设用地地方为达到了控制性详细规划编制的全面覆盖,该城市的控制性详细规划成果坚持了整体规划控制、编制单元规划引导、基本控制单元控制与地块控制四个模块^[3]。

(1)整体规划工作从宏观角度确定了控制性详细规划编制的具体要求,从布局结构、功能定位、市政公用设施、综合交通、城市设计引导以及综合防灾等不同角度出发,保证了方案的全面性。

(2)在编制单元规划引导过程中,可以确保其借助若干单元形式对控制范围进行合理分区,可以对用地属性、公益性公共设施等进行明确。

(3)基本控制单元主要包含建筑面积、生态以及绿地、配套设施、地下空间等各项内容。

(4)地块控制内容需要从用地面积、容积率、建筑高度等指标进行详细化控制。

在该城市中控制性详细规划方案形成后,获取政府相关部门审批,后成为城镇开发建设过程中的法定依据。如果在城市建设中进行应用,需要进行修改,要严格按照城镇规划的编制审批办法修改程序开展修改和优化工作。控制性详细规划在应用过程中,按照土地许可的具体内容进行详细规划和编制,可以做到一步到位、方便深化落实总体规划要求,确定地块控制的具体指标。规划的内容比较丰富全面,方便后期规划管理工作

顺利开展。特别是对一些规模比较小、规划管理水平相对不高的城市或者乡镇来说，控制性详细规划具有突出的实践价值。

（二）保证城市规划的适应性

在控制性详细规划中，可以发挥分层编制、分期审批的优势。在控制性详细规划过程中可以开展单元—地块两个层次规划控制工作。一些大中型城市发展过程中，单元层次的控制性规划更符合城市的发展需求。地块层次性的控制性详细规划主要是由规划主管部门负责的，在落实城市总体规划目标的同时，可以对总量进行分解^[4]。对地块层次进行控制规划的过程中由具体规划主管部门负责以单元层次控制性规划为基础对相关的内容进行优化和调整，为开发建设提供有效参考。

在中大型城市的商业发展过程中，还要加强街区控制性规划和地块控制性规划两个层次的管理工作。在较大地域的控制性详细规划管理过程中，需要按照实际情况对规划范围进行合理划分，将大范围的控制性规划区域成分若干区块，从而开展区块类的规划管理工作，编制街区规划管理方案。

在大型城市和特大型城市发展过程中开展控制性详细规划时，都是以单元控制性规划和地块控制性规划两个层次为基础完成规划工作的。单元控制性规划可以将控制单元作为载体对整体工程目标等进行明确。地块控制性规划可以对不同的用地和设施内容进行深入分析。从这一角度出发，控制性详细规划可以利用单元规划落实总体规划对区域的规划目标，保证地块控制规划的管控要求能够得到满足。

三、控制性详细规划中控制功能基本概念

在我国城市规划理论和实践发展过程中，控制性详细规划具有重要的地位，是一种比较新的规划理念，作为一种新的技术手段，可以大大提高城市规划的合理性和可靠性。在城市山详细规划过程中，我国的现有法规关于规划任务和内容的规定，但是对控制性规划的作用和功能并没有明确界定。目前，在控制性详细规划研究过程中，主要是以城市规划的原理为基础进行分析。控制性详细规划在城市规划中的具体功能表现在以下方面：

（1）具有解释功能。控规可以对城市的总体规划目标进行深化，确保规划体系的完整性，并且在单独对规划方案进行优化和调整时，可以将其作为对总体规划方案的解释和补充。

（2）规范功能。通过完善审批程序获取政府批准后，控规方案是受国家法律法规保障的传达政策意义的重要文件，其具有与法规相同的效力，可以对城市规范发展提供有效法律保障，具有一定的权威性。

（3）控制功能。在控规应用中对总体规划进行解释，具备规范功能，可以控制城市在开发过程中的规划用途，确保城市规划工作有序进行，可以提供详细规划的编制依据，为城市开发项目提供有效的规划条件。

在对控规的具体控制功能进行分析时，解释功能是

控规的主要动力，可以体现城市规划发展过程中的具体需求；规范功能是对控规提供保障的重要基础；控制功能作为控规的核心功能，可以确保规划管理的合法性和合理性。因此，可以对控制性详细规划中的控制功能定义进行明确：控制性详细规划的控制功能主要是通过合法的审批程序，确保公正性。控制性详细规划方案获取政府批准后，转变为规划编制依据，成为城市规划部门在城市规划管理过程中的合法依据，确保其具有控制城市开发在规划意图内有序进行的功能^[5]。

四、控制性详细规划中控制功能实践途径

（一）明确控制功能定位思路

在控规编制过程中加强区块功能定位必须要对控制功能定位的相关原则和出发点进行明确。根据控规的具体情况对规划方案编制中的控制功能思路进行总结具体可以从以下方面出发：

（1）确定控规编制中功能定位的实际出发点。为了确保控制性详细规划中控制功能有效发挥作用，需要对不同利益主体在城市区块发展过程中的具体要求进行了解。在城市规划中涉及的利益主体包含直接或者间接参与规划的编制审批、执行评估以及监督的个人、团队和组织。具体如下：代表国家利益主体的地方政府、代表市场利益主体的不同开发商等利益团体、代表民族利益的普通民众、有规划专业知识发言权的城市规划师。

在具体的规划功能确定中，需要了解不同主机对区块功能定位的实际要求，确保控规功能定位的合理性。还要对区块周边发展情况进行全面调查，深入挖掘区块的发展潜力，紧跟区块发展变化对区块的控制功能进行重新定位。这就需要准确掌握取关周边发展情况的实际变化，保证控制功能定位能够促进区块的长远发展。在功能定位过程中要落实到具体的区块中，对不同地块的用地性质进行明确，不能笼统地进行控制功能定位。因为分区规划和总体规划与控规的侧重点和层次之间存在一定差别。总体规划更加强调的是整体方案的编制，并没有明确的功能定位和控制，需要将功能落实到不同的地块用地性质上。因此，必须明确区块的功能定位。

（2）控规编制中功能定位的具体思路。在落实工会编制中功能定位时，需要以功能定位的出发点为基础参考不同主体对区块发展的实际要求，了解区块的具体发展变化情况，挖掘区块变发展的有利条件，并将其落实到区块的不同地块用地性质上，开展综合性定位。在控制性详细规划功能定位方面，需要以区块的城市结构和政府对区块的发展需求、市民对区块的发展意愿和区块的资源禀赋为核心，保障控制功能工作的合理性。还要对区块上位规划对区块的功能要求进行深入思考，上位区块一般是对区块的功能定位进行笼统的安排。如果区块的发展背景条件已经出现变化，但是区块的功能定位仍然保持不变。在这种情况下需要对区块的功能定位进行明确，获取最终的区块功能定位。主要是依靠区块自身的发展潜力，要从正式结构的不同层面对区块所承担的具体功能进行分析，根据政府的发展意愿和市民的

意愿确定区块的控制功能。

五、控制功能实践中控制方法的应用

在控制功能实现过程中，为了保证控制方法的有效性，需要对控制方法进行完善。例如在控制要素、控制指标选择过程中，需要进行深入分析。控制方法本身是控制功能的主要核心，包含规划编制和实施等不同环节。在实际操作过程中可以从以下角度出发：

（一）科学选择控制要素

按照综合性和灵活性相结合的原则对控制要素进行选择。为了实现工作规划的具体目标，在控制要素选择时需要强调元素的综合性，在包含不同专业行政管理部 门的基础上，对城市空间资源要素进行深入分析，确定不同地区、不同区位、不同用地、不同规划要求、不同工程目标的差异，选择的控制要素也要有不同的侧重点。城市形态类的控制要素在选取过程中还要保持灵活性，要选择合适的必要的控制要素。在这一方面要根据控制规划研究的具体要求将其落实到物质形态的载体。这样才能够保证控制体系的实践价值^[6]。例如对需要保护的城市景观、历史文物划定保护范围，根据控制建筑高度的方法进行有效规划。从这一方面出发保护范围的控制线以及全线高度控制线是主要的控制要素。

（二）明确控制指标

在控制指标选择过程中需要从科学角度出发进行分析。控制指标与控制技术方法有密切联系。建筑高度、沿路建筑高度与人的视觉规律等是在控制目标实现过程中关注的重要指标类型。地块的实际变化与地块的开发效益密切相关。在选择控制指标时，需要从地块的时间要求、建筑高度、容积率、绿地率等主要指标出发，更加强调科学化，保证可以满足控制性详细规划中控制功能的内涵和属性要求。在本次研究过程中，主要是针对用地性质以及替换时间要求进行深入分析，用地性质和地块的时间要求是地块开发过程中控制的核心指标。在市场经济条件的影响下，土地混合使用的趋势越来越明显。因此，可以利用某一类土地使用性质与其他类型的土地使用条件进行混合规划。在确定控制功能时，沿街底层空间和上层土地混合用地，可以对土地分类进行管理，利用土地限制使用规定和地块适建要求结合的模式达到控制要求。从法律角度出发对土地的使用规定与限制使用的方法进行管理。例如在城市发展过程中对土地进行分区管理，可以将城市规划区按照商业区、工业区、住宅区等进行差别化管理。根据每一地类的用地限制对建筑类型进行规定，例如在住宅区的规定中，除了标准限制的 建筑类型之外，还要对建筑用地进行限制，地块限制主要包括适合的 建筑类型、经过规划部门批准后，适合的 建筑类型以及向上级主管部门申请批准后的 建筑类型。要注意地块用地性质在发生变化后，相关的指标也需要发生一定变化，并且要确保控制功能充分发挥作用。

（三）加强城市设计方法的有效应用

在控规编制中的控制功能完善过程中，需要编制城

市规划不同阶段的方案，要利用城市设计的方法对自然环境、人文环境综合考虑，明确市民生产生活的实际需求，对城市空间环境进行统一规划，保证城市环境的质量和 生活质量以及城市景观的整体水平。因此，对城市设计方法进行应用是完善控规控制体系的重要手段。但是目前在研究过程中并没有明确的实施细则，再加上规划管理领域对城市设计的认识并不统一，这导致在城市规划编制过程中设计工作仍然存在一些不足。有少数发达城市在这一方面已经取得了优秀的成果，例如东南沿海经济发达的城市在编制城市设计方案时，规定城市规划不同阶段中城市设计的具体内容，并且会利用正式设计的方法制定规划的引导方案。但是这种城市规划与设计方法对经济欠的内城市来说并不实用，主要是因为其他城市没有充足的经济条件承担高额的研究经费。但是这种思维方式值得借鉴，在城市控制性详细规划工作的实现过程中，可以积极探索与地方发展情况下适应的城市设计发展模式。城市设计方法在控规阶段的有效应用，主要是从城市的整体形态出发明确地区地块的形态要求，从而调节地块上有关建筑形态和空间形态的控制内容和控制指标。这样可以促进控规中控制功能的完善。

六、结语

总之，在本次研究过程中对控制性详细规划编制中的功能定位进行分析，可以明确控规编制中功能定位的具体实践途径和控制方法。在控制功能定位中，需要根据城市的发展潜力、城市结构的层次对快速增长的城市指标进行明确，同时还要考虑不同利益主体对区块的发展要求，根据区块的功能定位开展控规编制，保证控规中控制功能充分发挥作用。

参考文献

- [1] 郑江涛. 以物流为主要产业的片区综合开发控制性详细规划对策及分析——以合肥岗集综合交通物流港为例[J]. 2021.
- [2] 李楠. 发挥规划引领作用 建设国际一流的和谐宜居之都的首善之区——《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—2035年）》解读[J]. 城市管理与科技, 2021.
- [3] 程东梅. 浅析国土空间规划视角下控制性详细规划编制要点[J]. 华东科技（综合），2021，000（007）：P. 1-2.
- [4] 陈杰，吕梓亮，黄鑫源，等. 非线性系统的安全分析与控制：障碍函数方法[J]. 自动化学报，2023，49（3）：1-13.
- [5] 黄颖，许旺土，黄凯迪. 面向国土空间应急安全保障的控制性详细规划指标体系构建——以应对突发公共卫生事件为例[J]. 自然资源学报，2021，36（9）：19.
- [6] 李乐宁. 控制性详细规划中对城市设计的调整与管控分析[J]. 中国住宅设施，2022（004）：000.