

# 城市设计融入控规的广州实践与建议

黄甥柑 李文龙 刁海晖

广州市城市规划勘测设计研究院

**摘要：**城市设计是我国城市规划重要的研究范畴，但其并非法定规划，需要通过融入控规将城市设计控导内容转译为控规指标，才能指导城市建设。本文通过分析广州的实践案例，总结出城市设计融入控规的广州模式，并对广州城市规划管理提出改进建议。经研究，广州实践模式有“因地制宜、内容全面、可操作性强”等优点，但同时也存在“缺乏操作细则、成果表达无标准”等问题。今后广州市应通过“完善重点地区开展城市设计的要求、规范化控规成果中的城市设计表达模式”等措施，来进一步增强城市设计对广州城市规划建设的指导作用，同时给国内其他城市带来启示。

**关键词：**广州；城市设计；融入；控规；模式

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.04.012

## 一、研究背景

城市设计是我国城市规划重要的研究范畴，但由于城市设计在我国并非法定规划，因此其在运作过程中需通过融入控规，将城市设计的内容转译为控规指标后，才能指导城市建设<sup>[1]</sup>。因此，做好城市设计与控规进行衔接的研究，是提高我国城市设计的实效性，增强城市设计对城市建设指导作用的一个重要手段。城市设计类型众多，为了体现城市设计的管控本质，本文研究的城市设计类型仅限于政府部门组织编制的城市设计，这类城市设计反映了政府意志，编制内容聚焦公共空间和发展模式，编制范围涵盖“宏-中-微观”多种尺度。

近二十年来，广州相继开展了珠江新城、大学城、白云新城、白鹅潭、国际金融城、广州南站核心区等重点地段城市设计，较好地指导了广州重点地区建设，实现对中心城区及外围地区的优化提升。在这个过程中，广州在城市设计融入控规方面作出了很多实践探索，积累了具有广州特色的实践经验。

通过文献检索发现，关于城市设计融入控规内容，国内学者已进行过多次研究。叶伟华于2009年介绍了深圳城市设计成果双轨制的实施运作模式，周晓娟于2011年对上海的附加图则模式的实践探索进行了介绍，杨慧祎于2019年对控规编制模式进行比较研究，认为“普适图则+附加图则”具有较高的可操作性以及较强的针对性<sup>[2]</sup>。在广州实践方面，林隽在2014年发表的博士论文中，对广州几个历史时期的代表性城市设计以及其融入控规的形式进行了分析，并提出应保证控制要求传输的“信道”畅通的要求<sup>[3]</sup>。从综述中发现，深圳、上海、广州等一线城市的城市设计实施模式各有特色，但关于广州实践的具体模式、存在的问题和改进策略研究仍较薄弱。因此，深入研究广州实践，对广州下一步的控规管理工作和丰富地方实践案例，均具有较高的意义。

## 二、研究内容

本文将广州控规实践为案例，着重分析城市设计

融入控规的广州实践（下文称“广州实践”）模式。广州市控制性详细规划的编制以《广东省城市控制性详细规划编制指引（2005）》（下文称“指引”）为依据，该指引规定控规成果应包括“法定文件、管理文件、技术文件”，本研究将重点分析城市设计在法定文件和管理文件的融入内容和表达形式。

在此背景下，本文挑选了四个不同规模、不同时期、不同区域的控规成果案例（如图1所示），即“《白云新城控制性详细规划》《国际金融城起步区控制性详细规划》《白鹅潭控制性详细规划》《广州南站核心区控制性详细规划》”（下文简称“白云新城控规、国际金融城控规、白鹅潭控规、广州南站控规”），详细分析在这四项控规中，城市设计在法定文件和控规文件中的内容和表达方式，从中挖掘出存在的问题，并提出改善的建议。



图1 控规案例分布图

来源：国际金融城控制性详细规划

## 三、具体模式和内容

研究发现，由于法定文件的内容以强制性内容为主，因此城市设计较少融入。在四个案例中，只有白鹅潭控规将城市设计融入法定文本，其余三个案例均未融入法定文件。相比之下，四个案例都将城市设计内容大量地融入了控规管理文件。在融入的内容方面，以“建筑形态”等中微观城市设计要素为主；在融入形式方面，各案例城市设计融入管理文本的形式较为一致，主要以“建筑管制、环境艺术管制、城市设计引导”等章节形式融入。但在城市设计融入管理图则的形式方面，无论在形式或数量方面都存在较大差异。

因此，根据管理图则的差异，本文从“图则层级、地块图则、管理分区”三方面将以上的广州实践进行探索分析。

### （一）在图则层级方面

#### 1. “单层图则”模式

“单层图则”模式指的是在控规中，仅融入地块层面的城市设计图则。这类控规的用地规模不大，普遍不超过两个规划管理单元，在其控规成果中只融入地块层面的城市设计图则，而无需融入规划管理单元层面的图则。例如，国际金融城控规范围只包括两个规划管理单元，其控规只融入地块层面的城市设计图则（如图2所示）。

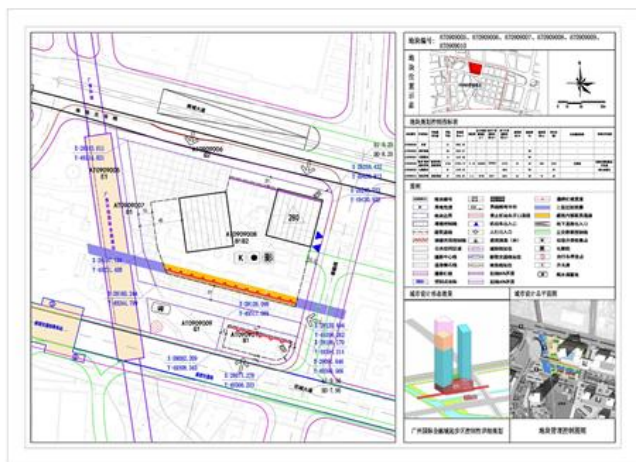


图2 地块层面城市设计管理图则示意示例

来源：国际金融城启动区控制性详细规划

## 2. “双层图则”模式

“双层图则”模式指的是在控规中，同时融入了规划管理单元和地块两个层面的城市设计图则。这类控规的用地规模较大，其范围大于或等于两个规划管理单元。例如在广州南站控规中，城市设计图则包括了管理单元层面的城市设计控制图则和地块层面的地块管理控制图则（如图3所示）。管理单元层面城市设计图则的表达形式以定性、底线性、意向性为主，不做过于具体的控制要求。而地块层面城市设计图则的表达形式以定量、规定性、具体性为主，与管理单元层面的城市设计图则形成对比与互补，因此通过“单元层+地块层”能完善规划管理单元层面的规划管控。

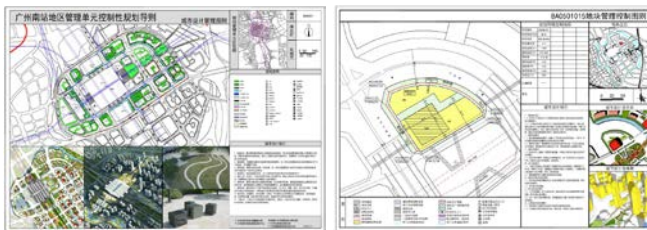


图3 规划管理单元层面城市设计图则示例

来源：广州南站核心区控制性详细规划

## （二）在地块图则数量方面

在广州实践案例中，城市设计以多张图则的模式融入控规成果，除了用地形式控制外，还包含地下空间、建筑特色引导、绿色建筑、立体空间等内容。例如，白云新城控规的地块图则包含了“普世图则、场地和建筑设计控制图则、景观设计图则、城市设计指引、道路交通规划图则、地下空间与市政设施规划图则”6张图则，国际金融城控规包含了“地块城市设计图则、地上

城市设计图则、岭南建筑特色引导图则、绿色建筑控制图则、地下空间控制图则”等9张<sup>[4]</sup>图则，简称“1+8图则”（如图4所示）。



图4 国际金融城控制性详细规划地块城市设计图则示例

来源：国际金融城控制性详细规划

## （三）在重点分区方面

### 1. “分级”模式

“分级”模式指的是根据地段的重要程度，将规划范围分为重点控制地区和一般控制地区，再分别纳入不同层级和精度的城市设计图则：在重点控制地区中纳入地块层面城市设计图则，在一般控制地区纳入管理单元层面城市设计图则。采取“分区”模式的的城市设计范围往往较大，因此须根据地段重要性进行分级管控。如在35Km<sup>2</sup>的白鹅潭控规中，将核心地段4.5Km<sup>2</sup>的商业商务核心区划为重点控制地区，其余地区为一般控制地区（如图5所示），在重点控制地区的成果中纳入“建筑设计图则、地下引导图则”两张图则，在一般控制地区的成果中纳入“规划管理单元城市设计导则”。该模式实现城市设计图则全覆盖，保证了一般控制地区虽然缺少地块层面的城市设计图则，但仍能得到有效的城市设计指引。



图5 白鹅潭地区控制性详细规划管理分区图

来源：白鹅潭地区控制性详细规划

## 2. “非分级”模式

“非分级”模式指的是未将规划范围进行重点程度分区，如白云新城控规、国际金融城控规、广州南站控规。这类城市设计普遍位于城市重点发展地区范围内，规模介于街区和片区之间，面积普遍在5Km<sup>2</sup>以内，因此无需对规划范围进行重点分级。

### 四、实施问题

总体上看，近十几年来，广州的城市设计融入控规的实践具有“因地制宜、内容全面、可操作性强”等优点，对广州城市建设和城市风貌起到了较大的指导作用，多个重点平台也在城市设计的指导下紧密建设，城市面貌和环境品质取得了显著的成效。但广州实践目前仍存在着一些问题，具体如下。

问题一：有顶层设计，但缺操作细则。广州于2019年发布了《广州城市设计导则》，对城市设计的编制提供了“设计目标、管控方法、总体城市设计导控、重点地区城市设计导控、地块城市设计导控”等技术指引，为城市设计的编制提供了有效的技术指引。但在管理层面，什么地区控规编制需要编制城市设计，城市设计以何种形式在控规成果中体现，如何开展城市设计内容审查等具体的管理层面操作细则仍需进一步完善。

问题二：导则成果缺乏标准和规范。从广州案例分析可见，城市设计融入控规图则的表达形式差异较大。具体体现在：不仅图则形式和数量不一致，且图则内的表达形式也不一致。没有统一的表达范式，不仅不利于城市设计技术成果的表达，也容易造成城市规划管理的混乱。因此，亟须统一广州控规城市设计图则的标准和规范。

#### （一）完善重点地区开展城市设计的要求

广州于2019年发布了《广州城市设计导则》，将市域范围划分为“历史文化风貌区、现代轴线风貌区、珠江景观风貌区、公共门户风貌区”四类城市设计重点地区。该导则从宏观角度，明确了总体城市设计的内容，包括“生态景观区、景观视廊和重点地区”等城市整体层面的城市设计要求和内容；从中微观的角度，明确了重点地区和地块城市设计的“街区尺度、建筑管制、开放空间、交通设计”等城市设计管控内容。然而该导则未对城市设计进行重点分级，因此未能根据项目重点级别来相应地融入不同的内容。建议参考并学习上海市的五类三级重点地区划法的管控方式，对不同类型和层级地区的城市设计提出不同的管控内容和管控深度，以实现更加精细化的城市规划管控。建议广州在《广州城市设计导则》规定的“历史文化风貌区、现代轴线风貌区、珠江景观风貌区、公共门户风貌区”四区基础上，根据区位和重要性对“四区”进行进一步的等级划分，最终形成“四区三级”的分级分区。在此基础上，明确“四区三级”地区分别适用哪些研究内容和深度，以及相对应的管理主体与管理要求。

建议参考国内先进经验，城市设计成果应融入控规

的附加图则。结合广州的控规成果规范以及广州的实践案例，本次研究提出广州的城市设计附加图则成果应分为两个范围层次，分别为“管理单元层面”和“地块层面”，分别纳入控规编制范围内的重点控制地区和一般控制地区。当控规编制范围过大，或已超出广州城市设计导则规定的重点地区范围时，建议对规划范围进行管理分区，划分为重点控制地区和一般控制地区。

其中“管理单元层面”融入“管理单元附加图则”，“地块层面”融入“地块总控制附加图则”，同时可选做若干专项图则，如“地块分层控制附加图则”“文化风貌保护区控制附加图则”和“建筑特色引导附加图则”等。如果控规范围未划分管理分区，则“地块层面附加图则”在控规范围中全覆盖。如果控规范围划分了管理分区，“地块层面附加图则”只覆盖重点控制地区，而“管理单元层面附加图则”覆盖一般控制地区。

#### （二）应尽快编制出台广州市的城市设计导则成果编制规定

城市设计导则是城市设计成果的重要组成部分，同时也是城市设计融入控规的纽带，因此建议尽快出台适应广州市的城市设计导则成果编制规定，以明确城市设计导则的编制条件、表述要求、包含内容，以及对各类城市设计导则提出编制要求。该规定将对广州市城市设计导则编制成果的内容和表达作出规范化要求和技术支撑，弥补广州在城市设计导则成果编制方面的不足，加快城市设计审批效率，提高城市设计的实施效率，进而更好地发挥城市设计对广州城市建设的作用。

### 六、结语

广州城市设计融入控规的实践模式多样、立足广州实践、可操作性较强，对广州以及我国其他城市有一定的借鉴和启示意义。但同时还存在诸多不足，今后可通过优化制度建设和规范技术规范，加强和统一广州城市设计融入控规的表达内容和形式，尽快出台统一城市设计导则编制要求的文件，以加快城市设计和控规的审批效率，以提高城市设计的实施效率，进而更好地发挥城市设计对广州城市建设的作用。

#### 参考文献

- [1] 黄翎柑等. 城市设计与法定规划对接度评估——以常州市为例, 2016中国城市规划年会2016: 中国辽宁沈阳. 第10页.
- [2] 杨慧祯. 控规编制模式比较研究[J]. 城乡建设, 2019(07): 第29-32页.
- [3] 林隽. 面向管理的城市设计导控实践研究[D]. 华南理工大学. 2015, 第342页.
- [4] 黄大明与赵红红. 从开发控制谈结合城市设计的控制性详细规划编制——以广州国际金融城起步区控制性详细规划为例[J]. 城市地理, 2015(16): 第37-39页.