

城市设计与城市控规融合探讨

林奕邦

广东省建科建筑设计院有限公司

摘要:为进一步促进我国城市的现代化发展,应将城市控规有机融合于城市设计中。由于城市控规以及城市设计受其自身特点影响,各自存在其局限性,如仍将二者仅作为独立的单元,则无法适应新时期城市建设对“以法制为本”以及“以人为本”这两方面的要求,因此必须加强对城市设计以及城市控规的研究,并积极探索城市控规与城市设计相互融合的有效途径,这样才能采取科学的融合措施和方法,以推动城市社会经济的可持续性发展。

关键词:城市设计;城市控规;融合意义;融合方法

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.102

引言

所谓城市控规也就是城市详细控制性规划的简称,按照我国现行城乡规划法规的相关要求,在对城市进行规划设计时,需要以城市控规为依据来确定规划设计条件。因此城市控规是编制城市设计的重要基础。但进入新时期后,随着我国城市化进程的不断加快,城市规模迅速扩张,对城市建设也提出了新的要求。在此背景下,虽然城市控规对城市土地的规范管理存在一定的灵活性,但是弹性空间仍相对不足,难以完全满足城市高速发展的实际需要。同时,在新时期的城市设计工作中,以人为本的设计理念已经逐渐成了城市设计的指导思想,城市规划设计需要更充分地考虑人文因素。由于城市控规以及城市设计各具特点,且又因其特点而各自存在一定的不足之处,如仅从单方面入手,难以解决局限性问题,因此应加强城市控规与城市设计之间的相互融合、相互协调。

一、概述城市控规以及城市设计

(一)城市设计分析

城市设计是对城市三维形体的塑造,同时随着城市设计理念的发展,以人为本已逐渐成为现代城市设计中的重要指导思想之一^[1]。但城市设计所体现的是设计人员自身对城市规划理念的理解,并不具备统一性,在客观上加大了城市规划管理的难度。同时,现阶段的城市设计往往停留在概念层面,无法为城市建设中遇到的实际问题提供解决途径,实际作用有限。此外,城市设计由于缺乏法律效力,因此不能将作为城市规划管理部门开展相关管理工作的指导依据。

(二)城市控规分析

所谓城市控规也就是城市控制性详细规划,属于法定国家规划,是为城市开发秩序提供保障的重要依

据^[2]。城市控规的编制能够对各类用地性质界线加以明确,规范了不同用地性质中建筑类型标准,并给出了各类地块中的建筑密度、高度以及容积率等控制性标准,对城市建筑的有序发展具有十分重要的作用。但城市控规也存在一定的局限性。例如在城市控规中统筹对地块规定了单一的用地性质。然而随着我国城市建设用地资源与城市发展之间矛盾的日益突出,土地的集约化利用已经逐渐成了城市建设的重要方向。在一个地块甚至一栋建筑中往往需要承载不同性质的使用功能,这使得城市控规与现实的城市建设需要以及土地管理要求存在相脱节的问题。同时,在城市控规中所规定的用地指标也存在弹性不足的问题,导致在实际管理中需要经常对其进行修改调整,影响了城市控规的权威性。此外,目前在城市控规编制中仍主要采用的是平面表达方式,社会公众难以准确理解相关指标,且难以对地块空间环境和景观进行有效的控制,也在一定程度上影响了控规作用的发挥。

(三)有机融合城市设计和城市控规的重要意义

通过以上分析可知,城市设计以及城市控规在城市建设发展中具有其重要作用,也各自存在一定的问题,只有将二者有机融合,才能为城市建设的有序发展提供更为科学、可靠的指引。

二、有机融合城市设计和城市控规的主要途径分析

(一)采用定性融合方法促进城市设计与城市控规的融合

在编制城市控制性详细规划时,以城市规划区域的实地情况以及其与周边的关系为依据进行定性,并在此基础上确定城市布局和相关经济技术指标,对城市总体规划加以细化,是城市控规编制中的重要工作。不过这只是城市控规编制中的一个方面。空间以及建筑的相互结合才构成了城市,因此二者是相辅相成的关系。当对建筑进行定性后,其周边空间氛围也将相应地形成。所以在对用地性质进行定性规划时,应在城市设计层面对其从人文精神方面以及景观美学方面进行综合的分析,以便在城市设计中科学的提出用地内的未来建筑组织形式要求、基地建设效果要求以及空间塑造要求等。同时,在空间构思时还应从人文地理角度、基地条件角度以及活动组织角度等方面对规划设计进行完善优化^[3]。其中基地条件是形成城市规划理念的重要基础,城市的既有道路交通体系、地势地貌条件以及自然山水等因素都是规划设计中需要进行充分考虑以及科学取舍的关键性要素。这些要素中不仅体现了城市的地域特色,也为

城市实现可持续性发展目标提供了重要的前提条件。人文地理要素也是城市设计以及城市控规编制均应高度重视的要素之一。在人文地理要素中不仅包括了城市中的文物古迹等较为直观的历史人文遗迹,也包括了城市中的隐形文化元素。以文物古迹为例,其所呈现的是城市景观与历史人文之间的联系与转折,而城市为发展旅游业就需要在文物保护法律法规允许的范围内对相关用地性质进行适当的调整,并体现在城市设计和城市控规中。此外,在现代城市生活中,随着城市交通以及信息传递更加便利,很多活动的影响范围已不局限于发生地,在其相关传播范围以及交通沿线均能够获得部分场景信息,因此在城市设计以及城市控规编制中也应充分考虑活动组织在秩序以及变化方面的要求,并通过二者的有机融合来满足城市居民的需要。

(二) 采用定量融合方法促进城市设计与城市控规的融合

定量融合是促进城市设计与城市控规实现相互融合的重要途径之一。定量融合也就是对城市控规区域的环境容量以及地块划分等数值加以科学的取舍,并形成一个融合后的指标体系。根据我国所颁布的城市规划编制的相关规范,城市控规指标主要包括指导性指标以及规定性指标这两大类。而其中的规定性指标具有一定的强制性,是城市建设中必须遵守执行的标准。规定性指标一般包括建筑控制高度、密度、控制性日照间距、退让线、建筑容积率以及用地性质等,同时如绿地率、停车位、出入口交通位置和相关公共设施的配套等也属于规定性指标。城市控规指标为城市设计提供了基本标准依据,但还需要根据城市各区域、各地块的实际发展目标等有机结合,才能实现城市现代化发展目标,因此应将城市设计与城市控规有机融合。

在城市设计中,对城市空间的处理是基础性环节,也是与城市控规实现定量融合主要途径之一。城市空间的处理存在较大的弹性。在城市设计中需要首先对地块的基本定性加以明确。而在此过程中可以采用弹性处理方式,例如地块定值被确定为绿化用地或者广场用地时,在城市设计中可以采用开敞用地方式来取得空间软化效果,以便使用地性质类别更加丰富。同时,在各地块内部的规划设计中也可以按照其所处位置的不同来进行空间处理,以科学确定不同地块的建筑容积率以及密度等。在城市设计中有机结合城市控规可以对建筑群的组织形式以及空间围合效果进行更加清晰的阐释,从而为城市分区规划设计以及各层级控制性详细规划的编制提供了指引,且这种指引具有较强的法律约束力,起到了起承转合的重要作用,为城市空间的构建以及城市的建设开发提供了重要的依据。此外,在城市规划中还应有有机融入城市控规所蕴含的文化肌理。城市控规中包含了城市各个场景以及各地块中文化肌理要素的统筹规

划,不仅对城市文化肌理进行了梳理,也使得城市文化肌理更加完整连续,能够成为城市设计中的重要元素。因此在文化肌理层面的融合也是城市控规与城市设计实现定量融合的途径之一。

三、有机融合城市设计和城市控规的方法分析

(一) 促进城市设计与城市控规相互融合的具体方法分析

在现代城市的管理工作中,城市控规是重要的依据。这主要是由于城市控规具有较强的法律效力,是法定的国家规划。同时,在编制城市控规时也应充分考虑城市设计因素,确保各项规划指标以及同地性质规划的确定科学合理。此外,为进一步促进城市设计与城市控规的有机融合,城市规划管理部门还应加强控规区域城市设计导则的编制,并将其作为对城市规划工作进行日常管理的主要指导依据。

1、城市总体规划设计应优先编制

按照我国城市规划的相关要求,在对大型城市进行总体规划设计时,其城市控规应能够有效覆盖所有辖区范围,因此城市规划管理部门应以城市分区规划为基础开展规划区域范围内的城市总体规划设计工作,从而为后续的各城市区域控规的编制提供可靠的参考。编制城市总体规划设计时应首先准确把握城市总体的发展方向和目标,清晰确定规划区域内不同分区的定位,并要将不同城市分区间的关系理顺。同时,在城市总体规划设计的编制工作中应对城市辖区范围内的规划结构加以梳理,以进一步明确规划区域内部路网骨架结构以及区域对外道路和周边道路交通网络体系之间的关系。规划设计人员应对近期城市建设的总量进行科学的计算分析,以便在此基础上合理规划相关公共服务设施以及市政配套设施,为城市居民提供更为完善便捷的公共服务,从而推动城市社会经济的发展。此外,在城市总体规划设计中还应对规划区域内地块大类和中类的用地性质加以明确的规范,从而为后续的区域性规划以及各层级的城市控制性详细规划的编制提供指导依据。

2、做好城市重点地区的规划设计编制

对城市重点地区进行规划设计时,城市规划管理部门应以城市的总体规划设计为依据,对重点区域的规划结构加以明确,科学规划设计城市重点地区的平面布局结构、合理确定城市道路交通和步行交通体系建设方向。在城市重点地区的设计中还应确定城市建筑的色彩和风格特征,准确控制沿街界面以及街道断面形式等,完善街道设施,并要规划出重点地区的景观和绿化空间,合理设置开敞空间以及各镇街道设施等。城市规划部门应完成重点地区相关地块的总体规划平面图的绘制工作,并将其作为城市设计的基本导则指引。此外,在重点地区的城市设计中还应做好各地块经济技术指标的测算工作,从而为城市控规的编制提供可靠的参考依

据。

3、加强城市地块层级的控规编制

地块层级的城市控规的编制应以城市总体规划设计以及城市重点地区的局部性控规为主要依据。在地块层级的城市控规编制中应进一步对地块用地进行细化，按照用地性质的不同将其详细分到具体的小类中，以便对各地块的实际用地性质加以明显。同时，城市控规编制部门应以城市设计中通过计算所确定的相关指标为基础，按照国家以及地方性的相关法律法规来确定地块用地指标标准。如在此过程中发现有存在问题时，则应对城市设计的详细内容采取必要的调整措施。在地块层面的城市控制性详细规划中，还应对城市设计中所确定城市景观风貌框架特征等因素加以综合性的分析考虑，并应为城市详细规划设计中所提出的视觉走廊、城市广场以及绿化土地等地块景观控制性用地要求提供用地保障，从而为城市设计中的各项景观控制要求能够得到充分的贯彻落实。此外，在编制地块层面的城市控规时还应按照地块指标以及相关规划规范来为城市居民的日常生活需要配置必要的供给服务设施和各项配套设施，为城市居民提供服务功能完善、更加便利的城市环境条件，以实现打造宜居宜业型现代化城市的发展目标。

4、加强街区层级的城市控规编制

在编制街区层级的城市控规时，应以地块层级的城市控规内容为依据，全面控制地块所涉及的所有指标，以便科学确定城市街区的开发建设强度以及标准，并制定强制性的控制标准。同时，应将街区指标向地块内所涉及的所有指标进行反馈，以便使地块指标能够成为具有较强指引作用的控制标准，从而进一步确定对地块指标限值范围。在后期，可以结合实际情况来对地块内的相关控制指标进行一定程度的调节，不过其调整范围必须控制在指标限制区间内。在编制城区街区层级的详细控制性规划时，还应对控制区域内供给绿地的建设总量以及各类供给服务设施以及相关配套设施的建设规模和数量提出明确的标准，且应明确规定街区景观的建设条件、控制要求以及建设时序等相关指标，从而为城市街区的规划设计提供明确的参考依据。

5、科学处理城市控规中的弹性和刚性指标

在城市控规中一般包括刚性指标以及弹性指标这两大类。其中在处理弹性指标时，应充分考虑建设的时序性，也就是应尽量将城市建设用地近期开发中的弹性指标降低，而将城市远期用地开发的弹性适当加大。同时，城市管理部门还应加强对城市重点地块开发弹性的严格控制，而其他地块的开发弹性控制标准则可适当放宽。在城市控规的地块层面中应根据地块的实际情况合理确定控制指标的弹性。例如对于当前城市土地市场实际需求较为贴紧的地块应根据城市设计将指标弹性幅度缩小；而对于具有较大弹性的城市地块用地则可以将其

纳入弹性支路中，以便于对地块进行划分，并可以适度放宽控制指标的弹性幅度。在处理城市控规中的刚性指标时，应充分遵照产权现状，为控规的贯彻落实创造有利条件。此外，城市管理部门还应坚持在公建配套设施的刚性指标中坚持落实保障性住房以及安置区设置等公共事业的强制性指标，从而在城市控规的刚性指标中体现人文关怀精神，实现与城市设计理念的有机融合。

（二）促进城市设计与城市控规实现有机融合的有效对策分析

为了更好的实现城市控规与城市设计的有机融合，城市管理部门应加强城市规划法律法规的制定，在城市设计中明确确定城市控规的指导性作用，并要对城市控规调整所设计的相关法律程序加以梳理。在城市的总体规划设计中应有有机结合单元层级的城市控规，并要向社会公开公式相关内容，以便为城市居民提供城市控规内容的形象解释说明。为社会公众对土地出让等行为的监督提供便利条件，从而提高社会公众的参与度。城市重点地区的城市设计则应与地块层级的城市控规相互融合，并为特定地块的规划管理提供参考依据，以便科学指导城市建设的发展方向。城市政府部门应严格审批单元层级的城市控规，不得随意修改城市的总体规划设计以及单元层级的城市控规。如对城市个别地块的城市设计存在异议时，则应将现行地块层级的城市控规为出发点，与城市重点地区的城市设计相结合，以确保修改意见建议科学合理。同时应在此基础上进行详细地块规划设计的编制工作。在城市控规编制完成后，需严格按照相关程序进行审批，审批通过后才能对其加以修改调整，以确保城市控规具有较高的权威性以及稳定性。

四、结语

在现代城市的发展建设中，打造宜居宜业型新型城市，在城市建筑中体现人文关怀精神，促进城市的和谐有序发展已经逐渐成了城市设计以及城市控规的基本出发点。同时对城市建设的整体性统筹规划也提出了更高的要求。因此城市管理者应加强对城市控规以及城市设计的研究，并结合城市发展的实际情况积极探索将城市控规融入城市设计中的有效途径，从而通过二者的有机融合、相互协调来进一步促进城市建设的现代化发展。

参考文献

- [1] 陈占. 城市规划设计与城市控规融合探讨[J]. 房地产导刊, 2018(17): 6.
- [2] 陶一蕾, 饶胜波. 由“整合”到“融合”: 控规层面城市设计应用再思考——以枣阳市东城新区张湾街区控规为例[C]. 2019年中国城市规划年会论文集. 2019: 1-11.
- [3] 孙羽婷. 东山县双东湖片区城市设计与控规融合研究[D]. 陕西: 西安建筑科技大学, 2019.