

# 新发展理念下，控制性详细规划编制路径初探

## ——以中新嘉善现代产业园控制性详细规划为例

侯俊娜

深圳市城市规划设计研究院股份有限公司上海分公司一所

**摘要：**随着城市发展方式由“增量”向“提质”转变，规划建设也越发科学化、特质化、精细化、智慧化。作为与城镇建设休戚相关的控制性详细规划（以下简称“控规”），在城镇发展建设中的地位举足轻重。新发展理念下，现行控规编制技术已无法满足新时期要求，亟待更迭。文章从控规编制现存问题着手，探究新发展理念下控规编制技术与方法，并在中新嘉善现代产业园控制性详细规划项目中实际应用，定制一套有新意、有效力、能落地的建设纲领，助力嘉善高质量参与长三角一体化战略，高标准建构“双示范”。

**关键词：**控制性详细规划；新发展理念；创新特色；以人为本；实施管控

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.002

城市建设要深入践行“人民城市人民建、为人民”重要理念，着重人本空间与设施的管控和引导，并在规划中落位。从“顶层设计”到“落地实施”需以控规为施展平台，传导和落实上位规划，引导和管控修规设计，可见在整个规划体系中控规作用至关重要。另外，发展理念不断更新，城市规划要融入创新协调、绿色开放、精明增长、紧凑开发等理念；科技不断进步，城市建设要构建智慧化、数字化城市管理运营体系，这些举措都需在控规层面加以引导落实。就控规而言，如何改革创新，将新理念和技术应用规划编制中？如何立足人本，满足多层次、多样化配套及空间需要？如何战略传导，将宏大叙事的战略目标转化为具体建设项目和量化指标落地建设？如何弹性管控，高效应对城市发展动态性与复杂性？将是新发展理念下控规编制面临的问题与挑战！

### 一、当前控规编制现存问题

#### （一）前期分析及规划预见性不足

前期分析大多仅对编制区块现状进行剖析，缺乏区域整体层面分析，不能真正了解城市究竟缺什么、在哪补、如何提升的发展诉求，就会造成区块发展定位普适、总量失控、配套不足或资源过剩、空间缺乏特色等问题，对城市发展预见性不足，不能很好地适配城市未来发展。

#### （二）与其他规划衔接脱节

控规编制进程中需充分有效地衔接各层次规划，但受编制背景、主体、时间等因素影响，与各层次规划之间尤其是与平行体系的专项规划之间衔接不够，导致在后期实施建设中冲突不断，造成用地功能组织混乱，土地使用效益低下。

#### （三）缺乏灵活性与弹性指标引导

多以法规与地方标准对用地划分、规模容量、开发强度等进行限定，缺乏对实建经验研究。过于强调容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度等刚性指标管控，欠缺建筑形态、交通方式、绿化覆盖率等弹性指标引导，以至于应对发展变革、规划变动显得过于死板，欠缺灵活性与弹性，会造成土地低效、配套不均、空间乏味等。

#### （四）忽视城市设计对控规编制的作用

城市设计可以塑造精美空间形象，彰显地域内涵特色。当前控规编制重指标而轻空间，城市设计手法体现薄弱，易忽视空间特色营造，不够关注人本场所，不能很好地引导与刻画城市特色，造成千城一面。

## 二、新发展理念下控规编制路径探索

### （一）新发展理念下控规作用及内容

控规属于国土空间体系“五级三类”中的详细规划，有承上启下作用。承上，运用全局思维战略衔接国空规划，自下而上提出城市发展诉求、发展目标、建设指标等重要内容反馈到国空规划中，保障上下协调一致；启下，作为管控依据指引建筑设计、景观设计等修规；协调落实交通、绿化、市政等专项规划。同时与城市设计相互融合校核，对建设容量、建筑形态、公共空间等进行引导控制。并以实施为导向，以条文、图式等简明形式将规划要求转化为施政方针，指引新时期新发展理念下城市建设与发展。图1。



图1 控规与其他规划的关系

### （二）新发展理念下控规编制原则

#### （1）以人为本、品质开发

控规编制应以满足城市健康发展和人本需求为出发点和落脚点，重视城市空间品质，构建适宜空间尺度、

优美环境及便捷配套等，来满足人们获得感、幸福感、安全感等多样需求，建设有温度、有颜值、有内涵、有人情味的品质城市。

(2) 绿色开发、彰显特色

树立绿色发展思维，依托现有生态本底构筑拥绿亲水公共空间。并以绿色空间为引擎，实现生态价值的多元转化。深入发掘城市历史人文，提炼最具代表性的文化元素，融入建筑设施及公共空间中，营造扑面而来的文化气息，塑造领导标新的城市形象与品牌IP。

(3) 节约集约、紧凑开发

以紧凑开发满足土地利用经济性要求。对医疗教育、文体养老等社会福利性设施优先考虑规划布局，严控居住、商办、工业、绿化等用地建设指标，盘活各类闲置土地，鼓励城市立体复合开发，提升土地使用效益，构建经济增长新动力。

(4) 刚弹结合、灵活导控

控规编制不仅需要“刚性”来保证规划工作规范运行，而且要以“弹性”灵活变通实际建设中的突发问题，制定刚弹结合的规划体系以适应城市的动态多变，统筹安排近、远期建设时序，进而全方位管理与调控城市建设。

(5) 数字化、智慧化

创新探索规划成果数字化、智慧化路径与方法，重点研究5G、大数据、人工智能等技术在控规编制与实施中的应用，搭建城市规划数字化信息管理平台，提升控规编制科学性和精准性。

(三) 新发展理念下控规编制路径初探

(1) 创新——探索新理念

格局创新：站位顶层战略视角，运用综合规划思维，谋整体而思片区，从差异带动谋划价值定位、功能业态与空间特色，精准识别空间，精细设计亮点，实现空间与人、产业的高适配，避免拼贴式规划。谋长远而思近期，制定务实的近期行动计划及面向长远的管控路径，形成一套有效管控、动态更新的施政纲领。

思路创新：从对城市发展带动作用、区域示范效应、彰显城市特色、提升城市品质四个维度出发，运用GIS、大数据等技术对多维要素叠加分析选择建设空间；统筹协调多层次规划，构建支撑系统；综合人的行为和需求特征，创新精细化、人性化“生活圈”配套；坚持城市设计引领，融合空间设计与项目策划，对建筑风貌与公共空间管控；并从城市运营角度出发，侧重规划落地实施，探究智慧健康城市应用。

特色创新：深入发掘其生态、文化、产业等资源特色，用特色做设计，量身定制发展策略，策划重点和亮点项目，为城市营销提供助力。并使用控规图则与城市设计导则“双图则”的创新方法，对规定性、引导性、特色性等三类指标刚弹引导，制定一套看得懂、能落地、可持续的设计方针，保证规划实施不走样。图2。

(2) 理据——多标准结合

以集约节约用地为原则，结合技术规范与标准，基于实建经验科学确定居住、商办、公服、工业等用地规

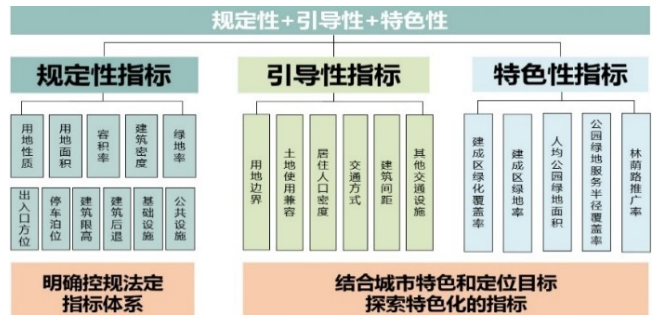


图2 三类刚弹指标

模、地块大小、混合模式等，利用城市设计三维模型推演反算、实际案例研究类比、规范要求等多方式综合确定地块开发指标。并对功能需求、配套交通、开发时序等综合考量，合理划分“分区—单元—街区—地块”四级体系，保证规划可操作性。

(3) 精准——细节落位

加强对道路断面、展宽、交叉口形式、围墙退让线等细节精准落位管理，如针对人的出行特征及活动密度对生活区与工业区道路采用差异化断面设计。并优化各类市政设施位置、规模、管线要求，加强对建筑形态、色彩材质、空间环境等特色引导，使规划理念有效传导。

(4) 弹性——灵活应对

在不破坏整体规划原则前提下，结合市场导向灵活切分地块大小，保障地块兼容性。重要区块尽可能采用混合用地模式，高适配城市不同时期发展与建设。此外，道路断面设计可灵活弹性，近期交通量不大的情况下可预留车道做绿化，远期结合发展需求进行车道拓宽，个别地块可预留弹性支路，有效应对交通和具体项目建设需求。

三、案例应用——中新嘉善现代产业园控制性详细规划

项目对多重战略机遇及区域现状深入解析，综合研判空间选择，协调多个专项规划，延续上位规划整体理念与格局，确定“新嘉善·未来城”为总体目标定位，构建花园式生态环境、高品质配套体系、人性化公共空间和开放创新产业平台，打造集聚新兴产业和创新人才的绿色智慧产业园。

(一) 五大核心思路

(1) 基于多维要素综合研判进行空间选择

运用大数据及GIS综合分析重大设施、重要文保区、重点企业、已建在建区块、已出让用地红线、富硒区分布以及其他拆迁难度较大区域等多维要素，综合研判进行空间选择作为方案布局的前提，保障方案科学合理。

(2) 基于嘉善整体产城融合搭建园区布局框架

统筹考虑老城、新城、西塘关系，通过交通、生态、功能融合搭建园区布局框架。交通融合：重点考虑与外部区域交通衔接及内部新老城跨铁路衔接。同时考虑近期实施可操作性，保证能快速与周边区域对接及内

部迅速形成网络。生态融合：基于嘉善整体城区梳理构建生态水绿网，使产业园区生物通道、休闲慢道、公园系统与城区形成完整生态体系。功能融合：纵向融合老城、新城与西塘，打造城市纵轴；横轴融合生活与产业片区，形成产城融合、组团生长模式。图3。

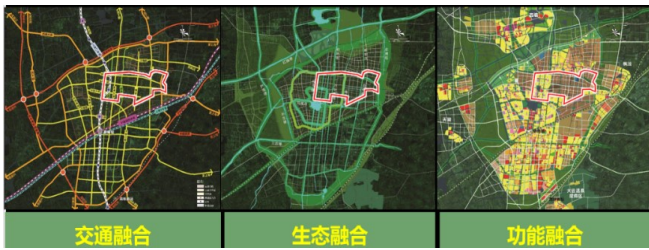


图3 交通、生态、功能融合构建园区布局框架

(3) 基于实际建设经验科学确定用地指标与规模

对中心区商办区块、商业中心、邻里中心等项目案例研究确定公共配套量级，基于实建经验合理确定用地规模与指标，如建议商办地块控制在0.8-1公顷为宜。针对“智能传感产业”主导产业链不同环节与能级的企业空间需求确定工业地块大小。研究不同容积率与舒适度的关系确定居住地块开发强度，保障方案布局符合市场开发规律。

(4) 基于17个专项规划协调统筹构建支撑系统

编制控规的同时，协调统筹综合交通、绿地系统、地下空间、管道综合、智慧城市、绿色公用、产业发展等17个专项规划，共同构建支撑系统，保障园区基础设施科学布局 and 高效建设。

(5) 基于多层次精心设计营建“双高”品质园区

围绕人才产业需求精心擘画商住区、商业中心区、商务中心区等详细城市设计及水绿空间景观设计、工业风貌研究设计，综合确定园区配套布局、空间形态和风貌特色，营建双高品质园区。

(二) 面向实施的四项创新

(1) 创新1：生态园区——低碳特色

推窗见绿、出门即景：融入新加坡花园城市理念，以高标准人均公园绿地、绿化覆盖率、林荫路推广率等，实现300米进绿、500米进园，整体营造推窗见绿、出门即景的绿色生境。

掇文拾遗、原乡特色：保留14座现状人行桥、3座废弃碉堡及48棵名木建档管理，结合公园绿地打造景观节点，大量使用乡土树种，最大限度保留嘉善原乡的文化记忆。

清洁能源、双碳示范：综合利用新能源微电网、多能互补集中供冷供热、污泥干化再利用等清洁能源，探寻生态绿色产业园的双碳示范。

(2) 创新2：人本园区——人文关怀

项目建构双环双廊、云谷绿芯空间骨架。双环双廊建构花园住区生态环境，提供多元人性化场所。云谷绿芯承载产城服务核心功能，面向招商、待客、交流打造共享空间。打造5.5公里无忧学道环，建设儿童友好、安全舒适的特色绿道，解决亲子教育的后顾之忧。环湖

构建2公里云道环，串联商业、酒店、主题公园、文体中心等，打造立体、智慧、趣味的空中步道。并精心设计9大特色公园，为青年人才提供休闲学习、激发灵感的创新空间。

(3) 创新3：数字园区——智慧运营

整体建构包含BIM工程管理系统、数据中心、运营指挥中心等智慧运营平台，构建全园一体化的智慧城管、智慧交管、智慧安防、工程管理、市政养护等智慧体系，致力打造长三角一体化区域的智慧城市建设典范。

(4) 创新4：弹性管控——适配开发

结合建设时序对重要道路预留弹性空间，匹配园区不同发展阶段的容量规模。并结合招商需求对工业地块弹性管控分割，保障开发建设的灵活性，且在重要节点预留创新型产业用地，提高功能兼容性，进一步丰富产业配套。图4。

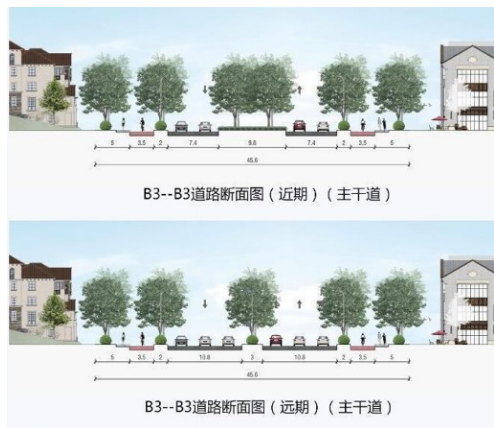


图4 弹性道路断面设计图

通过生态园区、人本园区、数字园区、弹性管控四项创新策略，整体构建绿色智慧的生态产业园区，打造新发展理念下控规编制技术范本。

四、结语

城市发展理念、规划技术等不断更新与进步，控规编制也应与时俱进，在集约节约用地前提下，要更加关注人本需求设施配套、营造创新特色空间、制定有效管控体系，做到创新、理据、精准、弹性，高效引领城市建设与开发。城市动态性和复杂性导致控规编制会面临一些棘手问题，需不断地探索与创新路径，任重而道远！

参考文献

[1] 夏双. 城市设计视角下控规阶段土地使用强度研究[D]. 长安大学, 2014.  
 [2] 王正海, 安平. 控制性详细规划“分类控制”的探讨. 中国城市规划年会, 2016.  
 [3] 北京城市副中心控制性详细规划公示版.  
 [4] 河北雄安新区启动区控制性详细规划公示版.  
 作者简介: 侯俊娜(1989.10-), 女, 汉族, 河南开封, 中级职称(规划设计工程师), 本科学历, 研究方向: 概念规划、城市设计、法定规划等。