

国土空间规划过渡时期控规编制的实践探索

——以溆浦县城控制性详细规划为例

张鹏

湖南大学设计研究院有限公司

摘要：国土空间规划过渡时期规划体系建设尚未完善，如何做好过渡时期控制性详细规划编制工作对于城市发展有这至关重要的影响。本文基于以往控制性详细规划编制存在的问题，以溆浦县城控制性详细规划为例，从如何实现总规到详规的传导、如何打破用地容积率确定的主观性视角出发，探索国土空间规划过渡时期新的控制性详细规划编制方法，以期为同类型城市控规详细规划编制提供可借鉴的指导。

关键词：过渡时期；控制性详细规划；传导；容积率

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.10.039

引言

在十九届三中全会通过新的《深化党和国家机构改革方案》中，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责并入国土部组建新的自然资源部，从此，开启了规划改革新征程。2019年5月中共中央国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的18号文，对规划的科学性、总体规划与详细规划间的协调性提出了更高的要求。新的国土空间规划体系建立需要较长的时间，在这过渡时期的控规编制也必须有新的应对措施，一方面要积极调整思路总结以往中小城市控规编制方法存在的问题，另一方面要创新性地探索新的规划编制方法以面向未来规划的要求。

一、规划背景

（1）小城市控制性详细编制的问题

过去的规划体制下，控制性详细规划作为直接用于规划管理的工具和手段其科学性和操作性一直是被批判的焦点，例如，控规中容积率指标确定方法的主观性和随意性较大，致使控规偏离市场需求且缺乏多方利益的平衡考量；而总体规划对控规指标的传导-反馈机制缺失，最终出现控规频繁修改且开发指标的总和远远超过总规约定的城市容量的窘境，以致威胁到了整个规划体系的权威性。正因如此，自然资源部在《关于全面开展国土空间规划工作的通知》中要求，省会城市、直辖市等特大城市，在其总体规划中需明确城镇发展重点地区的开发强度分区、容积率及建筑密度等空间容量控制要求和建筑高度、风貌等空间形态控制要求，但对于中小城市，没有分区规划的情况下，如何运用城市设计、大数据等手段，改进规划方法，强化总规对控规的引导，提高控规规划编制的科学性和质量是本文探讨的重点。

（2）溆浦县城是我国广大中小城镇的典型代表

溆浦县位于湖南省西部，属怀化市管辖，是大湘西地区的东部门户。溆浦是屈原文化重要载体，但很多人却不甚了解，屈原入溆浦并留下来生活9年多，深入研究、广泛收集当地民俗风情，创作了《离骚》《九歌》《涉江》等诗歌，更有“入溆浦余惆怅兮，迷不知吾所如”的地方名句，如今溆浦的楚文化特色已经被城镇化的进程所淹没。从溆浦县城的基本情况来看，溆浦县城与我国广大中小城市面临的控规问题类似，都亟待解决如何避免千城一面、如何高质量城镇化、打造宜居城市、挖掘山水人文价值、强化设计和管控、留住人口与就业等问题，因此，对溆浦县城控制性详细规划编制方法的探索与创新，将具有代表性和广泛应用价值。

二、规划思考

过渡时期的《溆浦县城控制性详细规划》应以面向国土空间规划指标合理传导为目标，采用“研·续”的规划构思，用研究的思路保障科学性、实用性；用续写的思路延续小城的历史与山水特色，以强化总规与控规的传导、明确量化赋值地块容积率的确定方法，从传导与协调性、科学性、特色与个性、实用可操作性四个方面开展规划编制。

1、提升总规与控规的传导性与可控性

基于《溆浦县城市总体规划（2017年修改）》的目标定位及核心理念，对总规进行全面的评估。对总规中强制性内容及可落实的内容进行细化与完善，对需要调整的内容进行可行性论证。（1）城市整体空间结构上，细化“一带五轴、七区多点”的总格局。重点理顺老城区、城南城北新区、长乐坊半岛文化休闲区及工业物流园区的发展关系，厘清各功能区自身发展症结和问题所在，加强各功能组团之间的协同协作，形成各具特色、互为支撑的发展格局。（2）用地规模上，保证总建设用地规模不变，开发强度与总人口预测规模相适应。（3）用地性质上，遵循强制性控制的要求内部占补平衡，绿地总量、市政基础设施、道路等强制性内容不减少的原则，对于布局进行结构优化：城南南北中轴线进一步细化与优化、不符合自然水文规律的东西向水系取消、集中绿化带轴线打散。（4）各类基础设施及公共服务设施上，遵循公平性与共享性的原则对空间布局进行落实与优化。完善优化路网结构，加强与城南组团的联系。打造县城文化休闲公共服务中心，规划建筑

严格控制高度，优化县城的通透性。（5）针对近期重大项目选址及布局的问题进行分析与优化。

2、容积率定量确定研究，强化控规强制性指标的科学性

从总体规划传导到控制性详细规划的内容有人口规模指标和居住用地指标，但人口规模传导往往失真，误差较大，基本形同虚设。如果由居住用地的数量、容积率、人均居住用地面积和人均居住建筑面积指标反推人口规模，将会远远超过总规预测的人口规模。因此，在溆浦县城控规项目中，采用多源数据和定量分析技术，构建符合中小城市的理想模型与修正方法技术路线。

首先，基于交通、区位、自然地理条件等因子，运用GIS建立各个因子影响力的原始数据库，得到各要素对城市空间容量的影响分布栅格图像，并进行重分类，基于评价结果将各类用地总建筑面积规模进行初步分配。然后，分各类修正因子对理想模型进行容积率的限定，修正因子和过程包括：基准地价修正、城市现状建筑修正、设施承载力修正、基础设施投入修正、城市住宅空置率修正、城市设计修正。

3、因形就势，重绘山水特色；因地制宜，续写小城文脉

溆浦县整体以丘陵地形为本底，呈现独具特色的青山秀水，而县城围绕溆水而建，挖掘重塑屈原文化和湘西少数民族文化交织的小城魅力。因此，本次控规的城市设计，以规划以自然山体景观显现、延伸、连通为目的，结合北侧山峦与南侧山体，营造“灵翠山翠、梁家坡绿、中轴线串联”的绿色生态城市格局。依托现有水系、冲沟及地势，构建一个水安全、水景观系统，疏解雨洪压力，保障城区安全，在此前提下，通过水道和湖泊的营造，营造生态景观，开发游憩公园，打造城水相依的水环境格局，形成良好的人居环境。

挖掘湘西少数民族聚落文化，提炼溆水之魂，续写屈原文化之精髓，联而串之，加之溆浦闲适多元的城市旅游形象定位，将溆浦县城建设成为大湘西东部门户城市，怀化市域重要的商贸物流中心，并逐步塑造出以山水风光、屈原文化与湘西少数民族风情为特色的小城个性。

4、围绕民生日常，完善生活圈、打造高质量宜居小城

在容积率定量研究和城市设计的基础上，聚焦控规实用性与小城功能的实用性两个方面，确保控规的可用、实用、管用。首先，在从居民日常需求出发，重点提升医、学、住、职、憩设施和用地的合理布局，提升居民生活圈质量，进而提高城市整体的空间效率。在城市15分钟生活圈、10分钟生活圈、5分钟生活圈三级体系的基础上，以分级布设需求差异化的公共服务设施，满足不同人群的服务需求，同时考虑适宜的服务距离，

以提升小城功能上的完善与高效。其次，以控规的强制性指标和图则，分管控单元进行道路交通规划与竖向设计、公共服务设施、绿地景观、市政设施规划、环境保护、城市综合防灾规划，保障规划意图的最终落实。

三、规划策略

1、控规对总规的深化与完善

用地规模上，本次溆浦县城控制性详细规划规划要求做到县城全覆盖，规模1991.27公顷，与总体规划确定的城区范围保持一致。随着路网的调整，为保证地块的完整性，规划范围界限局部进行了细微的调整，但也保证了总建设用地的平衡。

规划结构上，基本延续总规的功能结构，重点加强三大县区级中心，结合生活圈理念打造多中心结构，缓解老城压力。规划形成“一带五轴、七区多点”的功能结构。

道路交通体系上，《总规》中的部分道路在落实中存在困难，需根据实际地形地貌、征地拆迁情况、用地权属、工程造价、开发建设的需要，以及路网和交通的整体性等因素，对部分道路、桥梁以及路网进行调整与完善。

本次控规要求强制性条文内容的公共管理与公共服务设施用地、绿地广场用地、市政基础设施、道路交通用地等做到结构不大变、总量不减少，功能不降低、用地位置适当调整，且调整有依据，主要解决总规方案中实施性不强的问题，并深化完善。

2、容积率定量研究

研究目标：定量方法确定容积率，强化控规强制性指标的科学性。采用多源数据和定量分析技术，构建符合中小城市的理想模型与修正方法技术路线。基于交通、区位、自然地理条件等因子，运用GIS建立各个因子影响力的原始数据库，得到各要素对城市空间容量的影响分布栅格图像，并进行重分类，基于评价结果将各类用地总建筑面积规模进行初步分配。然后，分各类修正因子对理想模型进行容积率的限定。

理想模型的目的是基于总规及调整落实后的内容，对城市整体的强度进行判定，因此，其影响因素的选取应具有全域性和普遍性的效应。其中，全域性是指影响因素影响的范围是覆盖总规层级空间全域的；普遍性是指因子在各个城市皆具有适用性。通过对现有相关文献的整理，主要可归纳总结为土地区位因素、服务设施因素、空间环境质量相关的因素三种。

以理想模型为基底，通过叠加分析，将基准地价、现状拆迁成本、交通承载力、基础设施、城市设计、空置率等因子进行修正，得出最终的容积率模型。

3、城市设计论证

本次城市设计与控制性详细规划工作同步进行，互相校核。通过城市三维模型的构建，有效协调政府、城

市居民及开发商等各方利益，引导片区控制性详细规划控制指标的确定，既能弥补控规在建筑高度、城市公共空间、景观廊道等详细空间、形态和风貌控制上的不足，又能在一定程度上提升城市设计的实施性。

从理脉、塑形到筑魂，从城市整体的山水林田等要素统筹考虑，分析溆浦县城发展格局，并从三维的角度设计溆浦整个县城。主要是合理利用绿地山体、水系支流、文物古迹等资源，通过点线面的设计手法串联成系统。采用低影响开发理念，构建生态廊道与慢行绿道系统有机结合，打造高端品质山水城市。

规划取湘西少数民族聚落之意，溆水之魂，屈原文化之精髓，联而串之，加之溆浦闲适多元的城市旅游形象定位，将溆浦县城建设成为大湘西东部门户城市，怀化市域重要的商贸物流中心，并将逐步建设成为以红色文化、屈原文化、民族文化与自然山水文化为代表的特色中心城市。

4、土地开发控制

规划城区内用地布局结合功能分区，考虑现状开发情况及与周边区域关联发展的特点，总体上形成功能明确、分区相对独立分区内部又功能混合的科学合理的用地布局。

考虑控规作为政府土地开发的管理职能，依托城市的功能分区和主要轴线、主要干路及山水本底，划分为9个管理单元和49个街区，每个街区根据不同的用地性质划分为不同的地块。结合《湖南省城乡规划管理技术规定》《怀化市城乡规划管理技术规定》等要求，对各地块的用地性质、容积率、建筑限高、建筑密度、绿地率等提出具体的控制要求。

结合管理单元，控规层面生活圈细分为十五分钟，十分钟及五分钟生活圈，布置相应等级的配套设施，包括社区服务、文化体育活动、中小学教育、社区卫生医疗、养老福利等设施。

四、规划创新

(1) 强化总规与控规的传导与落实

将总规中的用地规模、人口规模在控规中进行落实，以往分片区的控制性详细规划，主要立足片区内的用地规模，无法宏观地考虑城市总体的人口和用地规模。本次溆浦县城控规有效地回应总规的人口与用地规模，并将之落实在开发强度中。在综合考虑中小城市住房空置率、土地经济成本、城市现状建筑、设施承载力、基础设施投入、高度与美学控制等因素后，仍然保证城市总容量与预测的人口用地规模相适应。

(2) 创新丘陵地区中小城容积率定量确定方法

本项目针对中小城市，特别是丘陵地区的中小城市，创新地提出了基于理想模型与修正因子容积率定量确定方法。该方法是在系统地梳理了相关前沿研究的基础上，总结出的影响容积率的定量因子，包括建设成

本、土地价格、道路交通条件，市政基础设施载荷容量等，并采用多源数据的整合，运用统计分析和GIS分析技术，最终确定各控规地块的容积率，提高控规强制性指标的科学性。

(3) 基于生活圈理念、围绕民生日常，打造布局合理功能实用的小城格局

以溆水为轴，城北打造为两大15分钟生活圈，城南可划分为5大生活圈。县城共设有5个城市级绿地公共开放空间，依据生活圈级别布局公共空间，形成等级树状结构，层次清晰，服务半径划分明晰。在现行总规的基础上，在城南西北侧新增商业开放空间，新增核心轴线旁的商业开放空间。

(4) 小城市的个性重塑

溆浦县城作为特色并不突出的中小城市，打破千城一面的现状则需要尊重当地的自然山水特点，挖掘历史文化、民风民俗。本项目提取屈原放逐途径溆浦这一历史事件、结合当地建筑特色和民俗中遗存的屈原文化、楚文化，以及混杂的花瑶文化等元素符号，以屈原大道为主轴串联起南北山体景观轴线，经由屈原二桥联系溆水南北，沿线布局工业物流服务中心、灵翠山公园、屈原文化园、城南医院、鹿鸣学校、体育中心、芙蓉学校、梁家坡公园等重要节点，形成文化记忆轴与城南新区建设的生长轴线的交织与延续。

五、结语

本文梳理分析了新时代国土空间规划体系下控制性详细规划指标体系和设施传导的思路框架。从问题导向的思路出发，以湘西小城溆浦县为例，整合分析中小县城地块容积率定量确定方法、公共服务设施布局格局、地域个性塑造等现实问题，探索性提出了对应的策略，以期通过以上创新性的思路框架、方法策略的提出，以助力溆浦县城建设成为一个有历史文化底蕴和地域特色的新型城镇化进程中的县域中心，也对其他中小县城的新时期控制性详细规划阶段编制提出有价值的指导与建议。

参考文献

- [1] 王强鹏, 王贺, 李少卿, 汪其航. 洪水危机下的长乐坊滨河空间重构策略研究[J]. 城市建筑, 2022.
- [2] 刘君健, 卢毅. 小城市交通管理规划方法及应用研究[D]. 长沙理工大学, 2009.
- [3] 刘博, 许乙青. 自然水系影响下的南方丘陵城市空间布局研究[J]. 湖南大学, 2017.
- [4] 陆泉麟, 胡海波, 曹华娟. 控制性详细规划更新优化研究[J]. 现代城市研究, 2022-05-28.

作者简介: 张鹏(1982-), 男, 汉, 高级工程师, 国家注册城乡规划师, 主任工程师, 2005年华中科技大学毕业后一直在设计院一线主要从事国土空间总体规划、详细规划、城市设计、概念方案等工作。