

# 深化改革背景下的控规编制与管控创新实践

李婷

西安市城市规划设计研究院

DOI:10.32629/bd.v3i3.2143

**[摘要]** 控规是我国当前各城市规划管理与建设的法定依据,其通过对城市空间资源的合理调控,实现社会的公平发展、保护公共安全。在控规编制过程中需要结合其长远利益与短期利益、局部利益与整体利益、个体利益与公共利益保障控规内容的科学合理,实现利益之间的协调发展。但是近年来,市场经济深化改革背景下城市建设规模不断扩大,使我国城市建设进入了新的发展阶段,传统的控规编制方式方法逐步表现出了与当前社会现实不相适应的问题。为此,文章对深化改革背景下的控规编制与管控创新实践进行了具体分析。

**[关键词]** 深化改革背景; 控规编制; 管控创新

在市场经济发展变革中,城市规划建设与经济的发展需要始终保持同等水平,才能切实的让广大人民群众享受到经济发展创造的先进物质文明。而城市规划建设具有系统性、复杂性的特点,需要通过控规的编制指导城市建设的有效落实。而我国控规在深化改革背景下,控规编制逐步由形体设计转变为形体示意,抽象性不断提升,因此需要根据控规的变化与发展创新编制方法与管控方式,以便提升控规的全面性,满足新时期新经济形势的发展需要。

## 1 深化改革背景下传统控规编制存在问题

首先,控规编制层次性不突出。目前我国现行法律中已取消了对大中城市分区规划编制的规定,但是大部分城市仍然按照分区规划的方式进行控规编制,编制的主要依据是城市总体规划的宏观要求,从而导致控规并不能全面而深刻的对城市总体规划的要求与意义进行解读。如在功能定位、三大设施的建设中,控规编制过程中大多数通过编制人员主观分析与判断确定最终的设施规模等内容,并未采取科学的工具或技术基于客观展开全面的分析,这种情况,导致规划的可行性、合理性受到严重影响<sup>[1]</sup>。

其次,规划刚性强,缺少灵活性。传统的控规编制政府自由裁量的权利较小,规划整体刚性强、缺少灵活性,在当前复杂的市场环境中其不能满足城市发展的需要,容易导致规划管理过程中出现漏洞或严重问题。而控规编制也需要一段时间范围内完成,但深化改革背景下,社会发展瞬息万变,其要求在短期内完成控规编制,这就导致编制过程中经常出现前期准备不充分、市场考察与预测主观性强等,控规落实过程中经常出现频繁的调整,这足以表明控规编制并不严谨,内容缺少系统而科学的论证,与市场的发展情况以及发展需要并不相符<sup>[2]</sup>。

最后,缺少有力的保障推动规划的实施。在规划落实过程中,大部分地区政府为了迁就经济的发展,扩大招商引资规模,频繁的通过行政手段干预规划的实施,导致城市诸多用地发生了性质上的变化,很多规划内容难以落实,从而影响城市基础设施的建设,这种情况的出现,也表明当前控规

保障工作缺口。

## 2 深化改革背景下控规编制与管控创新探究

### 2.1 完善控规编制体系

一方面,在控规编制体系中引入控制性编制单元,从当前控规编制流程来看,其依据城市总体规划展开控制性详细规划,并不能对控制性规划的具体内容有系统而全面的把控,通过增设控制性编制单元,总结总体规划、控制性详细规划的具体要求以及内容,形成系统的控规编制体系,提升控规的指导性<sup>[3]</sup>。目前的控制规划中复杂的要求有所减少,主要以指标为准对控规编制进行控制,可以有效的提升控规全覆盖的效率与时间,并且减少因要求过多导致控规频繁调整问题的出现。

另一方面,增设控制性编制单元对于规划的落实、城市布局结构控制、规划管理都有着积极意义。总体规划对控规的指导经常出现缺陷,而且力度不足,其需要一个中间单元,提升指导的针对性;总体规划通常通过分区的方式进行编制,而空间的分区与行政分区上存在一定的差异,从而导致每个分区的规模、功能定位、建设规模在分配上存在差异,会导致控规实施中出现的问题,而通过增设控制性编制单元,为控规提供了更为详细的指导依据,能够有效减少问题的出现。同时,城市空间结构主要有城市形态、人口密度、布局等决定,实现结构的有效控制需要更为详细的控规对公共属性设施以及空间做出有针对性的规定<sup>[4]</sup>。此外,规划管理过程中为了保障控规的全覆盖,需要规避控规中存在的盲点,但是城市的规划建设是动态变化的,任何条件下都无法预测城市规划建设中全部变化,因此,通过控制性编制单元将控制范围进行合理的划分,实现单元的平衡,则更易于展开规划管理工作。

### 2.2 创新控规编制技术

首先,创新控制体系。具体来讲,增加编制单元做好整体性控制。城市规划过程中给予城市功能、空间布局要求等依据,逐一进行用地条件深化分析,并对整体层面的设计内容进行补充,形成完整的规划方案。同时,完善管理单元建设,

管理单元应从整体控制、设施控制、开发控制等角度出发,保障规划要求融入到每一个控制单元中,从而实现控制目标。此外,对于地块与街区的控制应进行重点编制,地块控制主要是针对有明确产权地块做出合理的指标体系编制,并完善地块的配套设施建设,其中包括必须建设设施以及引导性设施,以此科学的指导地块开发与建设<sup>[5]</sup>。而街区的控制主要在保障人口容量、建筑容量、环境容量合理基础上,不断提升城市服务水平与服务能力,控制好下一层地块指标能够在合理的范围内发生波动,保障城市规划建设与经济发展的平衡,这需要给予当地政府一定的自由裁量权。

其次,创新控制内容。从控规功能上来讲,每项功能都囊括着诸多子功能,而且对功能进行了具体的论述,其中应包括居住功能、公共服务设施、商业服务业设施、公用设施、道路交通设施、广场等,保障其功能的全面性与完善性。从人口规模规划上来讲,控制单元需要基于环境容量、配套设施建设情况对居住人口规模展开控制,并测算土地、设施、环境变化而对人口可能造成的影响。从总建设总量角度来讲,其需要通过了解建筑开发与保留的规模,对地块的规划面积以及允许地块建设最大规模展开有效控制。从居住用地规模角度来讲,其主要控制居住用地面积指标。从公共设施建设角度来讲,城市规划建设中主要包括两个级别,一是市级标准、二是社区级标准;城市道路建设包括次干道与次干道等级以上的道路建设、市政道路以及管道工程建设、城市轨道交通建设;公园主要包括市级标准与社区级标准两个级别,还包括防护绿地等,对于这些公共设施的功能、级别、性质都是重要的控制指标<sup>[6]</sup>。

最后,创新控制方式。实线与虚线控制,其中实线控制是将控制规划要素以及保护要素在控规文件中用实线进行界定,如地块的位置、建设的规模等,实线规定内容在无特殊情况下不可进行更改,如果有更改需求,需要通过完整的程序向原审批机关提交申请,并提交调整后的规划内容<sup>[7]</sup>。虚线控制是将控制规划要素以及保护要素在控规文件中用虚线进行界定,界定内容的建设规模、地块位置、建设要求不能更改,但用地边界需要通过分析具体的规划方案确定。此外,

电位控制也是一种重要的控制方法,将控制规划要素以及保护要素在控规文件中用点位进行界定,可以在不影响建设规模前提下,联合相邻地块展开建设。

### 2.3 构建控规实施保障机制

一方面,逐步提升控规编制与管控的法制化水平,通过严格立法避免在控规编制与管控过程中行政权力以及专家主观意识对控规编制科学性与合理性造成的严重影响,规避不合法的规划内容。同时,提升控规编制结果管控的规范性。控规编制与管控是为了保障控制功能与价值的实现,必须保障其结果的科学性、合理性、准确性,做到通过图纸或文件资料就可以对规划控制、规划引导的事项有系统的了解。

### 3 结束语

综上所述,为了满足当前经济发展的现实需要,控规编制与管控工作应结合社会的发展变化及时创新思想方以及技术手段,加强与市场经济之间的联系并提升控制强度,保障政府公共职能的实现,从而提升控规的合理性与可行性。

### 【参考文献】

- [1]陈昌勇,陈静.存量型控规的精细化编制方法探索——以佛山市控规编制实践为例[J].规划师,2018,34(1):120-125.
- [2]丁一楠.单元规划在地块控规编制中的实践意义——以泉州市江南新区单元控规编制为例[J].建筑设计管理,2018,35(8):69-72.
- [3]唐淑慧.城市发展新时期老城区控规编制的思考——泰州市老城核心区控规编制实践[J].城市建设理论研究(电子版),2017,28(16):26-27.
- [4]张卫东.基于产业选择研究的工业园区控规编制实践与探索[J].山西建筑,2017,43(25):1-2.
- [5]何允全.基于政府视觉下控规编制的反思与建议——以广州开发区控规组织编制为例[J].城市地理,2016,26(22):38.
- [6]刘生鑫,冯嘉,唐龙,等.基于景观风貌控制的开发强度划定模式研究——以西咸新区空港新城控规编制为例[J].建筑工程技术与设计,2017,31(23):13.
- [7]冯启胜.旧城区控制性详细规划编制探析——以汕头市澄海区东里镇旧城区控规为例[J].城市地理,2017,23(12):48.