

谈控制性详细规划的调整作用

□ 陈 穗

(北方工业大学 建筑学院, 北京 100041)

[摘要] 以 1996 年~1999 年北京市石景山区控制性详细规划的设计与编制工作为例, 总结出控制性详细规划的基础、精髓及关键问题, 并指出具体工作中存在的误区, 说明控制性详细规划在城市规划建设中起到的调整作用。

[关键词] 控制性详细规划; 调查; 概念设计

[文章编号] 1006-0022(2003)01-0031-03 [中图分类号] TU981 [文献标识码] B

On the Adjustive Effect of Controlling Detail Planning/CHEN Sui

[Abstract] Taking the design of Beijing Shijingshan Area as an example, the paper summarizes the basis, nature and key issues of controlling detail planning, and points out the existing problems in work as well as the adjustive effect on city planning.

[Key words] Controlling detail planning; Survey; Conceptual design

城市控制性详细规划(以下简称“控规”)在城市总体规划(以下简称“总规”的指导下进行, 是对总规的细化和深化, 起着充实和调整的重要作用。它既有宏观性的控制, 又有实际可操作性的特点。我们应重视控规工作在城市的规划、建设管理和中, 以及城市化过程中的作用。

20世纪90年代, 在我国城市化(城镇化)高潮中, 各大中小城市(县级以上)均在不长的时期内相继完成了城市的总体规划。这些总规(1990年~2010年)在指导我国城市的发展与建设方面, 无论是在当时还是现在, 以及不远的将来, 都具有重要的意义。10年过去了, 随着城市的发展变化, 城市化过程中新的情况不断涌现, 当年总规受历史客观条件限制的各项弱点和缺陷也逐渐显露, 有的甚至严重滞后于城市发展现状。再者, 总规受规划阶段深度的限定, 本身并不能在城市化进程中起到具体而详细的指导作用, 加之总规的严肃性和法律性, 又不能经常性的修订, 所以, 近年来城市规划和建设管理部门对城市规划调整的急切需求, 使控规的

必要性越见明显。

北京市于1996年~1997年间组织开展了对八城区“东、西、文、武、朝、海、丰、石”(东城、西城、崇文、宣武、朝阳、海淀、丰台、石景山区)的控规编制工作, 作为对1994年的北京市总规的深化和细化, 并为我国大城市的城区普遍开展控规工作开辟了先河。

笔者于1996年~1999年主持了北京市石景山区(总面积约85km²)控规的设计与编制工作, 并以两个班建筑学本科毕业生为主要力量, 采用“规划、教学、科研”三结合以及与政府规划管理部门、规划设计部门相结合的方式, 于1999年得到市政府的正式批准, 并获得评审专家很高的评价, 至今仍在执行当中, 当时的经验还为其它城区控规工作作出了表率, 可谓意义重大。

1 详细的调查是控制性详细规划的基础

著名的城市规划专家吴良镛教授曾说: “从某种意义上讲, 城市规划就是调

查研究”。做详细规划则更强调调查研究的一系列基础工作。在实际工程中, 有的规划设计单位或规划师走马观花般潦草地对待一个地区甚至一个城市的规划前期调研工作, 急功近利地很快就进入规划设计和出图阶段, 这样“潇洒有余, 踏实不足”的规划作品屡见不鲜。这些“次品”一旦被批准执行, 要么使当地政府的规划管理部门无法进行实际操作, 要么错误地指导城市建设, 使之进入误区而遗患无穷——教训是深刻的。

做城市规划的人都知道: 详尽地占有基础资料应是“韩信点兵——多多益善”, “发言”也因此而有份量。现场踏勘不避寒暑, 不懈双脚, 不留“死角”。规划师的职业基本要求要做到“腿勤、口勤(勤问)、笔勤(记录)”, 特别是对待详细规划, 必需做到调查到位, 因为涉及到城市的政治、经济、文化、历史、地理、气象、军事、卫生、教育、体育、市政等社会的各个方面和各个部门, 可以说是无所不包。控规不能仅仅依赖于总规已有的调研成果, 因为阶段的不同, 调研的深度要求也不一样。

在调查过程中，要重视调查所获的第一手资料成果的保存和归档（包括现场调查人的亲笔签名）。这些城市当年的现状情况，会成为宝贵的城市历史资料。在石景山区的规划调研中，全体学生就详细地记录了1996年5月20日这一天全区主要道路交叉口高峰时间的机动车与非机动车交通流量，并据此作出了一份柱状图，为后期的道路系统规划打下了良好的基础，同时也为这一地区的城市建设史留下了一份重要的历史资料。

对控规而言，在调查城市的历史、现状与未来规划（经济、文化等其它行业的专业规划）中，重点是现状的调查。而对现状的调查（现状用地功能、道路交通、文物古迹、建构筑物、绿化古树、市政基础设施等），最重要的应是明确现状单位和地块的权属界线，因为控规的规划设计成果最终要调整和落实在每块用地上。

在调查同时或稍后于调查阶段，就应进入分析和研究问题的阶段。因为详尽调查的目的是为了分析、研究城市问题，找出解决的措施落实在详细规划中。以详尽调查为基础的分析研究，实际已融入城市规划设计的“概念设计”阶段。

2 区域性的“概念设计”是控制性详细规划的精髓

有很多人认为“概念”、“设计”完全属于总规全局性的范畴，把控规视为“细分地块”的简单工作。从而忽略了控规对总规的深化和细化作用，具体为补充完善和调整修订的功能。

囿于总规阶段的宏观和全局性质，以及此阶段调研工作的深度所限，对每个区域或局部的描述与掌握都不可能很详细和准确，甚至不可避免地出现空泛和偏差。控规介入每个局部、每个区域的分析研究，必然对以上总规进行所谓“大的原则指导下的补漏查缺”，是对总规的宏观论述进行印证的过程。所以，控规对区域性的概念设计仍然是最重要的，定位与决策仍然是控规的首要任务。

北京市1994年的总规，对石景山区一直按照“城乡一体化”的概念定位。

这个定位决定了多年来石景山区城市建设的档次及城市化水平不可能提得很高。在石景山区控规中，经过认真缜密的调研分析后，果断地提出，整个区正处在城市转折的关键期，应抓住时机及时进入城市化阶段。建议取消区域内已无保留意义的少量农田和农业户口，全部并入北京市城区的城市建设用地范围。北京市总规这一大的调整，立刻得到市区各级政府的高度重视与支持，并由此引发了石景山区整个城市化进程的加速。经过这几年的实践，石景山区已成为首都这座现代城市边缘集团的一部分。现在再回头看1996年的决策与定位，是非常正确和有意义的。

还有其它一些概念也十分重要，如：①提议石景山区的城市化建设中，摒弃20世纪50年代以来“工人村”的规划模式，引入最新的现代城市规划理论；②补充军事功能作为石景山区的城市性质之一，加强首都西部城市国防方面的建设内容；③建议调整传统的重工业经济结构，加强第三产业在城市中的经济地位；④从城市形态上指出石景山区西北部五里坨地区的发展潜力，为区政府制定重点建设区奠定了基础，等等。这些区域性的概念，在城市总规中不可能描述，是区域内的宏观概念，是局部中的全局大纲，既是原则控制性的，又具很强的实际可操作性。关键在于科学地掌握适度——这正是控规工作的魅力所在。

3 控制性详细规划的关键问题

除了以上所述控规涉及的城市主要概念问题外，还有以下关键环节需要重视：①城市的规模问题；②城市大的功能区带划分问题；③道路交通网络问题；④城市的环境（包括生态）问题；⑤城市设计与景观问题；⑥城市国防与防灾问题等。这些环节几乎囊括了总规的所有关键问题，但决不是总规的简单重复，而是总规指导下的重新论证与细化。

关于城市规模问题，主要包括用地规模与人口规模。有的城市（镇）需要在这两个方面都进行研究确定，就应该特

别重视城市规模化人口来源的论证，以及城市边缘界线的勘察研究（城市建设用地的准确界定）这两个关键。石景山区行政区划（用地规模）已定，主要精力就放在了人口规模的确定上。北京总规规定石景山区2010年人口规模为33万，推测可能是根据城市人口总量控制分配法来计算的。经过详细调研，根据国家规定的城市居民人均用地指标，以及20世纪90年代以来城市人口发展速率和现状发展趋势（1996年现状人口达30万左右），提出修订总规的33万人口为40万~50万人口规模（2010年），虽经过各方面专家的激烈争论，最后还是批准同意确定控规为45万人口规模。经过多年来的证明，当年的这一修订是正确且有预见性的，避免为石景山区的城市化建设带来城市规划中常见的年年追加人口规模的被动局面。

在石景山区控规中，概括性地规划出几个城市功能分区带：北部为西山森林绿化景区带；中北部为居住区带；中南部（旧城）为商业、行政和第三产业区带；西南部为工业区带；东南部鲁谷区与西北部五里坨区为新发展的居住与商业区带；南端部为永定河绿化区带等。大的功能区带的划分有利于宏观控制城市的发展区域，功能有所侧重且避免项目的盲目安排，这也是控规的工作内容及特点之一。

每个城市（镇）的道路交通实际状况对控规要求解决的关键问题各不相同。但总结起来还是有共性的问题：①过境交通问题；②道路的功能分区；③道路分级与网络密度问题等。而道路方面是控规对总规的修订与调整量最大的部分。总规路网一般做到主干道、次干道及支路部分即可。而控规内容深度则要求能细化到城市一般道路，甚至更详细一些，因为用地地块的功能划分大部分以道路为界。在落实每条道路（包括桥、涵等）的具体走向以及是否能行通时，控规工作中往往会对总规的道路走向进行调整，甚至出现否定的现象也属正常。

在后来的北京市门头沟中心城区（永定镇）的规划中，就大胆地提出：北

京市西中轴线即西长安街(石景山路)应直接穿过首钢东厂门厂区，作引桥跨永定河直通门头沟区卫星城的中心区域：一则便捷了北京市西部区域的交通；二则激活了门头沟区30km²的城市用地(占全区用地仅2%的所有平原用地)；三则使北京这条世界著名的东西中轴大街向西延长了数公里，并在西端头有一个秀美的小山峰作为中轴线对景景观收尾(而目前正对一个工厂大门却不得不拐弯绕行)。这个构思对北京市和石景山区总规的一条主要道路提出大的调整，得到了市政府及有关主管部门的重视。

目前有不少城市(镇)的环境问题已非常严重。这些城市(镇)的规划失控表现为自发生长型城市的趋势明显，环境失控表现为“先发展生产而后治理环境”的态势已经形成。这些城市的环境若再得不到重视和治理，将很快进入生态破坏的不可扭转的恶性循环中。我们在石景山区控规之初，就把环境问题列为石景山区的首要难题来对待。通过对环境污染总量控制，对首钢等八大厂矿企业的限产、限地和经济结构的调整等坚决的规划措施，从根本上来解决环境问题，在具体措施上来落实总规的纲要要求。多年来石景山区的环境作为北京市上风、上游的“重污染源”问题，已得到很大改善。石景山区政府最近提出新的城市建设目标为：“都市绿色、休闲、旅游度假区和适宜居住区”，可见当年的控规在环境方面所做的努力起到了良好作用。

城市控规内容与总规另一个很大的不同点，就在于城市设计的要求深度，城市节点或城市重要地段的规划设计及景观设计等方面，对于控规来说虽然仅是描述性和概念性的，但仍具有很强的策划可操作性，对城市化建设进程能起到最直接、最见效的促进作用——这也是每一个市长和市民最希望看到的。

在石景山控规中对苹果园地铁终点站——北京最西端的立体交通枢纽中心以及鲁谷中心商业区(CBD)等处城市节点，都做了详细的城市设计。可惜的是，当时许多人并不理解什么叫“城市设计”，甚至包括某些上级规划管理部门

的专业技术人员在审批时还写到：“城市设计这个词本身含义还不清楚，有项目一个个报上来给我批就是了。”时隔多年，现今美国时代华纳的规划设计人员又不得不重新对上述地段进行城市设计，但单独审批且已落成的某办公大楼却如鲠在喉，留下隐患，是拆，是卖，还是改，无论如何都将付出沉重的代价，对整个地段造成的影响已无可挽回。现在北京市已有许多很好的城市设计，包括新近举行的国家奥林匹克公园及五棵松体育中心的规划概念设计(城市设计)方案竞赛，说明重视城市设计是城市意识、规划意识增强的反映，是对“狭义建筑学”的否定。

4 控制性详细规划的“误区”

控规工作在我国开展的时间不长，1996年的控规工作也是边做边摸索，有不少教训和“误区”也应该引起注意：

(1) 把控规简单理解为分地块和定控制指标(北京地区定为8项指标)，不去抓概念及关键问题，盲从总规，做出很平庸的规划而失去控规的精髓。

(2) 不结合我国各地城市(镇)的具体情况，不作艰苦的现场踏勘及调研工作，盲目照搬所谓“国外最新规划手法”，追求形式主义的平面图案，要么无端增大拆迁量，要么大动土方扰动地形地貌等，作出劳民伤财的规划。

(3) 在城市道路系统规划中常见到以市政交通工程师为主的规划，或以建筑师为主的规划，往往盲目套用西方密格网城市道路或放射环图形道路的做法，这种做法使旧城改造拆迁量增大，使车流及道路功能混乱，使房地产开发的招商引资受到限制(划分地块过于零碎而无法进行统一有效的物业管理)等等，弊端很多。

北京市中心城区控规路网就过于密了——所谓“拓宽加密”，是对北京旧城区传统街道胡同形态及古街坊形态的最大破坏！

5 控制性详细规划的后期调整及其论证

北京市城区控规开始于1996年，获正式批准执行已经到了1999年。数年来的城市变化之大可想而知，尤其近几年要求调整控规的情况越来越多。针对这种形势，北京市的控规又随着城市发展的新需要和新情况作过几次大的调整：

(1) 对北京市中心城区25片历史文化重点地段的专业性保护规划，对当年控规进行补充和加强。

(2) 于2001年对中心城区的城市景观进行了专门性的补充规划，弥补了原有控规不足的方面。

(3) 最重要的一条措施，是对所有要求调整当年控规的地段实施专家论证制度——市政府及规划管理部门赋予参加当年控规的有资质的单位及资深专家以论证的权力，并作为城市规划的法规以及申报规划建设项目的法定程序固定下来。这个制度好就好在体现了依法行政的“公平、公开、公正”原则，以及城市规划管理和规划调整的科学性、专业性特点。实际上参照了国外的资深专家和规划师对城市的负责制、顾问制的先进经验，在执行实践中，除涉及控规中各项指标(建筑密度、容积率、用地性质、总建筑面积、绿地率、建筑限高等)的调整论证外，还增加了新的城市发展规划要求(如论证地段周边地区的交通组织、景观设计等)。专家论证制度实际上是对控规的再调整和修订，是符合“TEAM 10”以来城市“生长、变化、流动”理论的，适应了我国城市近年来快速发展的需要和首都城市建设的需求。

[参考文献]

- [1] 北京市城市规划设计院. 北京市城市总体规划[Z]. 1994.
- [2] 北京市城市规划设计院. 北京市石景山区规划管理局, 北京市石景山区控制性详细规划[Z]. 1997.
- [3] 陈秉钊. 城市规划和建设体制改革述要[J]. 规划师, 1999, (4): 12-13.

[作者简介]

陈 穗(1950-), 男, 硕士, 教授, 国家一级注册建筑师。

[收稿日期] 2002-07-30