

IDEAL SPACE

理想空间

No. **53**

主 编 宋 莉 陈智杰 顾 问 陈秉钊 陈 曦 李 峰

面向市场操作的规划实践



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

面向市场操作的规划实践 / 宋莉等主编.

上海: 同济大学出版社, 2012. 8

(理想空间: 53)

ISBN 978-7-5608-4939-3

I. ①面... II. ①宋... III. ①城市规划—研究—中国

IV. ① TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 178690 号

理想空间

2012. 08 (第五十三辑)

名誉主编 李德华 董鉴泓 陶松龄 吴志强

编委会主任 夏南凯

编委会成员 (以下排名顺序不分先后)

赵民 唐子来 周俭 彭震伟 戴慎志
郑正 夏南凯 赵辉 李懿 缪敏
张榜 张尚武 周玉斌 王新哲 王颖
王骏 江浩波 匡晓明 桑劲 秦振芝
徐峰 王静 陈河江 艾侠 赵万民
马良伟 叶树南 汤学虎 焦民 谢瑞欣
黄菲 唐凯 鲁赛

执行主编 王耀武

主 编 宋莉 陈智杰 陈曦 李峰

责任编辑 由爱华

编 辑 周海波 郭雁 管娟 李峰 夏凡

郭长升 陈明龙 邓凤鸣 季栋

责任校对 徐春莲

平面设计 陈杰 沈晨捷

网站编辑 郭长升

主办单位 上海同济城市规划设计研究院

地 址 上海市杨浦区中山北二路 1111 号同济规划大厦
1107 室

邮 编 200092

征订电话 021-65988891

传 真 021-55619588-1153

邮 箱 idspace2008@163.com

售 书 QQ 575093669

淘 宝 网 <http://shop35410173.taobao.com/>

网站地址 <http://idspace.com.cn>

<http://idealspace.cn>

广告代理 上海旁其文化传播有限公司

协办单位 上海禾木城市规划设计有限公司

北京市城市规划设计研究院

出版发行 同济大学出版社

策划制作 《理想空间》编辑部

印 刷 上海锦佳印刷有限公司

开 本 635mm x 1000mm 1/8

印 张 17

字 数 272000

印 数 1-10000

版 次 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4939-3

定 价 45.00 元

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换

编者按

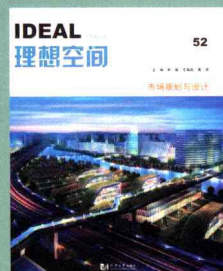
我国原有的城市规划体系基本上脱胎于计划经济体制, 在严格计划经济与上山下乡的六七十年代, 城市规划更是基本上被废黜; 改革开放以来, 随着生产资料市场化配置的改革, 城市规划发生了面向市场操作层面的演进; 在这期间, 中国城市化进程发生了井喷式的增长, 我国的城市规划也渐渐有了和西方规划理念对话的语境。特别是早期以深圳为首的珠三角市场化改革与相对应的城市建设, 最先在全国出现了法定图则标准化、城乡一体、产业空间狂飙式的增长以及城镇连绵带的发育。随后这一进程又演化到长三角与全国其他地区。市场要素的更多流动与城市化的深度发展使“规划人”需要越来越多地考虑城市规划的操作性以及面对市场要素的空间解决方案。

新城市起源于深圳, 历经三波城市化的高潮, 于 2006 年在上海成立分支机构, 参与过全国 10 余个省区的规划编制与研究工作, 多年以来在两个三角洲面向市场操作层面的规划实践中虽不能说高屋建瓴, 但却在积极扎实地解决城市化进程中的诸多落地性操作问题。特别是每当一个规划既满足了身为规划师的“技术人”从事本行业的社会理想, 又能积极促进当地经济发展的时候, 光荣与骄傲油然而生。但是, 更多的是理想和现实的碰撞; 每当理想照进现实, 我们都会积极思索, 城市规划存在的本源意义以及我们的规划体系应该的演进方向。

本期专辑以“面向市场操作的城市规划”为主题, 将新城市近十年来在相关层面的规划实践进行了介绍。这里面既有规划实践后的理论思考, 也有面对某一主题的规划解决方案, 更有不同地域面对可操作层面的空间对策。希望能抛砖引玉、促进业界对于务实规划、面向市场的操作的规划以及城市规划演进等问题进行深层次上的思考与讨论。

城市规划师是一个富有社会理想的职业, 即使知道他的“合理”建议不一定能被地方政府采纳时, 他依然怀揣着梦想积极地“向权力讲述着真理”。但是在更多时候, 我们需要考虑的是理想不变的前提下, 规划叙事外部环境的变化与空间的本质。因为只有当理想照进了现实, 理想才真正离现实不再遥远。

上期封面:



CONTENTS

目录

人物访谈

004 陈秉钊老师访谈

主题论文

- 007 面向市场操作的城市规划实践 \ 陈智杰
013 城市精细化管理的探索——从意向性城市设计走向图则式城市设计 \ 宋 莉
020 产业链全程式设计服务研究 \ 陶 涛 王 斌
025 快速城市化地区社区转型发展创新实践 \ 董金莲
031 成都建设田园城市的思考与规划实践 \ 刘飞甫

专题案例

产业类规划

- 038 工业区土地整理研究——以杭州湾新区北部工业板块分区规划为例 \ 朱玲玲
042 务实规划，产业基地“三规合一”编制方法和审批机制探索——以《深圳市新能源（核电）产业基地总体建设方案》为例
 \ 董金莲 梁炳强 马 红 苏 剑
046 探索产城融合的文化产业发展之路 \ 兰 杰 吴 凯
050 升级转型背景下高新区人性化环境建设探析——以深圳市高新区宝龙园区为例 \ 林 婷 汪小春

旧改类规划

- 053 从规划到实践操作——旧城更新工作方法探讨 \ 戚闻洁
059 以产权地块为核心的旧城区控制性详细规划编制办法 \ 沈丹凤
063 探索城市设计方法在复杂环境中的小规模地块更新规划中的应用 \ 吴鹏飞 朱玲玲
068 旧城更新中的商业改造探讨——以贵州省兴义市旧城区更新与控制性详细规划为例 \ 田椿椿 周 瑜
072 面向实施管理的历史地段保护规划创新探索——淮安市楚州区老西门大街、太清观街历史地段保护与整治规划 \ 杜 淼 危良华 魏超峰
078 面向实施的旧城区更新规划——海安县城旧城区改造与更新控制性详细规划介绍 \ 郝园园 陈 曦

新城规划

- 082 沐水流芳地，生态服务城——江苏沐阳南部新城概念规划 \ 朱家伟 杜 淼
086 淮安生态新城迎宾景观改造和提升规划 \ 张 雅
090 整合运营策划的城市设计实践探索——以慈溪乌山古韵板块城市设计为例 \ 沈高洁 季正嵘 纪 伟
095 协调整合的运河滨水空间设计——淮安市区京杭大运河两岸地区概念性城市设计 \ 魏超峰 冯馨瑶

规划研究

- 100 广东省“宜居城镇”建设规划实践与思考——以惠州市博罗县园洲镇为例 \ 黄 皓
104 基于开发的“可操作城市设计”——以海安县旧城核心区商业城市设计为例 \ 段 炼
108 城乡统筹背景下的“三规合一”研究——以成都市濠阳镇“三规合一”研究为例 \ 危良华 马 鹏
112 基于非建设用地适宜性评价的用地潜力挖掘及其控制——以象山中心城区非建设用地规划研究为例 \ 陈聪颖
118 “两规合一”背景下的上海郊区非重点乡镇总体规划编制实践 \ 王 芬
122 寻找城市规划与道路交通规划的契合点——以光明新区近期交通综合改善规划为例 \ 黄之文
126 南方城市市政道路雨水综合利用设计实践 \ 容义平

西行漫记

130 北欧圣殿斯德哥尔摩 \ 桑 劲

Interviews

004 Interview with Prof. Chen Bingzhao

Top Article

- 007 Market Operations-Oriented Urban Planning Practice \Chen Zhijie
- 013 Research of Refined Management in Urban Planning—From Image Guidance to Diagram Guidance \Song Li
- 020 Research of Whole Course Service in Industry Chain \Tao Tao Wang Bin
- 025 Innovative Practice on Community Transition Development in Fast Urbanized Area \Dong JinLian
- 031 Theories and Planning Practices of the Garden City Construction, Chengdu \Liu Feifu

Subject Case

Industry Plan

- 038 Industrial Land Consolidation Studies—An Example of Planning on Industrial Plate to the North of Hangzhou Bay New District \Zhu Lingling
- 042 Research of Pragmatic Planning, Integrated Planning Practice of Explore Compilation Method and Approval Mechanism in Industrial Base—A Case of Shenzhen New Energy Industrial Base \Dong Jinlian Liang Binqiang Ma Hong Su Jian
- 046 The Way of Culture Industry Development in City&Industry Integration \Lan Jie Wu Kai
- 050 Probe of Humanized Environmental Construction of Hi-tech Zone under the Background of Upgrading and Restructuring—A Case of Shenzhen Hi-tech Zone-Baolong Park \Lin Ting Wang Xiaochun

Old City Renewal

- 053 From Planning to Practice—Methods of Urban Renewal \Qi Wenjie
- 059 Methods of Regulatory Planning for the Old City Area Based on the Parcel \Shen Danfeng
- 063 Research of Urban Design in Small Block Renewal Planning \Wu Pengfei Zhu Lingling
- 068 Commercial Transformation in Urban Renewal—Study on Features of Urban Renewal and the Regulatory Detailed Planning of Xingyi City, Guizhou Province \Tian Chunchun Zhou yu
- 072 Innovative Exploration of the Historic District Protection Planning for the Management—Protection and Remediation Planning of the Historic District Protection Planning at Laoximen Street and Taiqingguan Street, Chuzhou, Huai'an \Du Miao Wei Lianghua Wei Chaofeng
- 078 Old Town Renewal Planning which towards Practice—An Introduction for Old Town Regulatory Planning Hai'an Country \Hao Yuanyuan Chen Xi

New Town Planning

- 082 The Conceptual Planning of New City in Southern ShuYang, JiangSu \Zhu Jiawei Du Miao
- 086 The Welcoming Landscape Reformation and Upgrade Planning of Huai'an Ecological New City \Zhang Ya
- 090 Practice on the Integration of Business Planning and Urban Design—Urban Design Strategy of Wushan Antique Area, Cixi \Shen Gaojie Ji Zhengrong Ji Wei
- 095 Coordination and Integration of the Canal Waterfront Space Design—Conceptual Urban Design for Both Sides of Beijing-Hangzhou Grand Canal in Huai'an City \Wei Chaofeng Feng Xinyao

Planning Study

- 100 The Best Practice of "Livable Towns" in Guangdong Province—Take Yuanzhou Town of Huizhou City for Example \Huang Hao
- 104 Urban Design Based on Project Operation—Take Urban Design of Commercial District in Haian Old City Core Area as an Example \Duan Lian
- 108 The Study of Three-planning United in the Context of Balancing Urban and Rural Development—An Example of Three-planning United at Mengyang Chengdu \Wei Lianghua Ma Peng
- 112 Land Control Based on the Land Suitability Evaluation of the Non-construction Land—A Case Study of the Non-construction Land Planning in the Central Area of Xiangshan \Chen Congying
- 118 A Shanghai Suburb's Master Planning Practice under the Harmonization of Urban Planning and Land Use Planning \Wang Fen
- 122 Finding the Meeting Points of Urban Planning and Traffic Planning—A Case Study of Guangming New District Short-term Planning for Improvement of Comprehensive Transportation \Huang ZhiWen
- 126 Practice of the Comprehensive Utilization Plans of Road Drainage in the Southern City \Rong Yiping

Wandering in the Cities of Europe

- 130 Cathedral of the Nordic: Stockholm \Sang Jin

陈秉钊老师访谈

Interview with Prof. Chen Bingzhao

记者：陈曦 宋莉 李峰（后简称“记”）陈老师，您作为国内最早从事城市规划专业的专业研究专家之一，见证了中国城市规划半个世纪多的发展与变迁，请简单回顾一下中国城市规划专业发展的历程。

陈秉钊（后简称“陈”）：这个说法有些不太准确，我不能说是最早从事规划专业的研究的，比如我的老师董鉴泓，就比我早许多年。但我觉得倒是可以借这个机会讲讲中国城市规划专业的发展。

我是全国城市规划专业指导委员会第一任的主任委员。当时城市规划专业是附属在建筑学专业指导委员会里面，设有一个城市规划与园林专业指导小组。整个指导委员会有二十几个人，但我们的规划与园林专业指导小组一共只有5个人，势单力薄，实际上难以对城市规划专业的发展进行研究工作。在多方努力下，总算在1998年，正式成立了城市规划专业指导委员会。我们在成立时做了一个统计，城市规划专业全国大概只有38所院校，由于我国经济的迅速发展，我国城市规划专业也因此得到蓬勃发展。到我卸任的2006年已增加到108所。现在有资料说是160所左右。

我们指导委员会成立以后，首先遇到的一个问题是规划专业具体应该怎样设置。城市规划专业的知识跨度非常大。大到宏观的整个区域，如长江三角洲、珠江三角洲、环渤海；小到一个街角、一个广场。所以城市规划专业既要有宏观的经济、政治、社会、管理等的知识，也要有微观的建筑、城市细部环境处理的能力。面对知识跨度如此大的专业，学校要办好城市规划专业应如何应对？专业指导委员会研究的结果是核心课程必须有统一要求，否则你就不能叫城市规划专业。而且教育部和建设部明确规定，凡是要参加城市规划专业评估的院校，专业名称一定统一为城市规划，而且学制必须5年的院校才有资格参加评估。最初核心课程有10门，包括建筑基础、区域规划、规划原理、规划设计、市政工程等。同时考虑到每个学校都有其特长，应鼓励每个学校办出自己的特色。如有些以经济地理为背景的学校可能宏观的方面更擅长，而许多原来以建筑专业为背景的学校则

在物质形态方面比较强。我们城市规划工作的范围这么大，就是需要依靠一个团队，有宏观的、有微观的成员合作，才能更好地解决城市规划的问题。同时我们还规定了核心课程必修学时的上下限，以保证知识比例构成的合理性。而且10门核心课程总学时只占全部学时的三分之一，让各个学校有更大的办学自主权，鼓励办出特色。后来在第二次修改专业教育计划时，核心课程进一步减少到8门，也是让学校有更多的自主办学的空间，学生可以有更多自由选读其他课程，自主学习空间。

随着改革开放越来越深入，市场经济对城市规划工作的影响更加明显。我们越来越感到城市规划不是纯技术的专业，更多的是公共政策。对城市规划专业特性认识的逐渐清晰，更对专业教育产生了重大影响。这是发展过程中我们逐渐体会到的。我在芝加哥伊利诺斯大学访问时，该校城市规划系的主任说，你要发财，应该到金融学院去，或去学建筑学专业。而你来学习城市规划，首先是要维护社会的公平和正义。这对我有很深的触动。我到英国访问的时候，他们也常讲到城市规划专业的职业道德问题，起初我觉得很抽象，后来聊着聊着就把它逐步的具体化了。比如他们很重视种族的平等，一个社区维持黑人白人等各种人群的平等，这是我们规划师的职业道德。中国规划师的培养也一定要加强社会责任心。国内目前有一部分设计师，在帮助开发商千方百计规避和违反国家政策，这是城市规划教育的失败。

我觉得城市规划专业和建筑学专业的差别应该是越来越大的，现有的教育计划，有些学校是在低年级时和建筑学一起上课的，以至于很多人认为城市规划不过是扩大的建筑学。记得有一次专业指导委员会的会议上，有一位委员提出一个问题：建筑学专业和城市规划专业都做居住小区的详细设计，它们有区别吗？这问题给大家很大的启发。实际上，建筑学专业更侧重的可能是小区中的空间设计，细部处理，绿化、庭院之类，以及住宅本身；而城市规划思考的问题可能更重于小区在城市的区位，小区的居民出行到哪里去，小孩去哪里上学，周边的环境是怎么样

等。从这些方面考虑小区的布局结构、出入口、设施配置等。这说明同样一个对象，两个专业的思维侧重点是有差别的。

有一个很重要的事情，就是注册规划师制度的建设。我们城市规划建立注册规划师制度很困难，难于城市规划工作者相当一部分是在政府部门工作。根据我们国家的相关规定，公务员不搞技术职称，这就把事情卡住了。建设部为此组织了多次出国考察。最后一次去英国，有位人事部主管执业制度的领导同志一起参团出访。在考察结束座谈时她说，执业制度主要针对事关民生重大的行业，像医生、律师、会计师等，而现在看来城市规划职业不仅关系到当代人的生活，还关系到子孙后代人的生活。注册规划师执业制度的建立，对我们城市规划专业的发展也是十分重大的。

记：请您谈一谈当前城市规划专业的发展面临着哪些问题和挑战？

陈：一个问题就是刚才讲到的注册规划师的问题，我国城市规划人才太缺，尤其在中西部地区。如果你规定规划局的总规划师必须由有注册规划师资格的人担任，大多数地方就行不通。就是在东部地区，在许多县城也难以办到。所以注册规划师这个制度还不健全。在大城市，在大规划院没有问题。我曾经在专业指导委员会上谈过，对于这些很现实的问题，我们专业指导委员会的专业教育应该怎么面对。我曾经设想，规划设计可以跨区域服务，我们的规划设计院可以跑到西部去，去承担规划设计任务。规划设计跨区域服务这没问题，但是管理一定要属地化，管理的人常年要驻守在那里才行，才能提供日常规划管理。所以我觉得专业人才的培养要有分工。像中西部地区的一些院校，包括东部的一些地方院校的培养，可偏重一些管理，这些院校的学生容易在当地就业扎根。

记：像您刚才讲到的部分地区规划管理人才的缺乏，我们的企业之所以有两年的服务期，就是这个

原因。我们工作过的部分地区，由于历史原因缺乏注册规划师，我们的企业在服务时就需要去承担解释工作，帮他们去共同管理，甚至他们做的技术管理规定，我们也要去出谋划策，去整理初步文件并帮助推动文件出台。我们设计公司在有些时候还充当了地方编研中心的角色，比如帮地方列城建项目库，让他们比较明确近几年有哪些项目要启动。合作过的地方也反映，这对他们的操作上非常便利。我们的服务还包括一个项目后期的解释，比如在我们完成的控规地块内，帮忙对一些地块的具体方案进行评审。作为一个规划师，怎样把你的图纸你的想法帮助地方政府一起去实施，后期服务是一个比较合适的方式，很多地方也有这种需求。

陈：城市设计是纸上的东西，怎么样把纸上的东西变成地上的东西，这是我们面临的一大挑战，也是规划学科一个重要的发展方向。建筑工程设计与施工往往需要整个过程跟踪服务，但规划图纸一通过评审项目就结束了，像你们新城市这样对项目还有两年跟踪服务期的公司是很少的，这个工作做得不错。这应该也是你们精细化管理的特色之一吧！怎么把规划这种纸头上的东西变成地上的东西，这有一个很复杂的过程。如果精细化管理能填补这个过程，把这个东西做得更加成熟了，又是我们规划学科的一个发展。

再一个问题是关于城市设计，城市不能总是在量的增加，而应该重视质的提高，做更加精致更加集约的城市，这一点正慢慢被越来越多的人所认识。领导开始重视城市的形象，环境质量，但他们往往寄希望于城市设计。可是城市设计是非法定规划，法律上没有地位，城市设计怎么样和日常管理挂上钩，这是当前规划研究的一个重要课题。上海市新的控制性详细规划技术准则，就规定在重点的地区要做城市设计，一旦做完城市设计，就要把城市设计的意图“翻译”成控规的语言，加一张图则，把城市设计的内容落实到法定规划的管理条款当中去。城市设计目前有一些新的指标，比如贴线率。

最后就是关于规划观念的转变，现在我们一讲到城市形象，往往要气派，要壮观。中国的新区普遍有一个通病，就是没有人气，说得形象一点就是路灯比行人多，白天是汽车城，晚上是鬼城。所以城市设计，我们规划人员需要做宣传工作，要向领导传播规划的理念，把城市建设从单纯外观的追求转变到人的需要，回归到人性上来，这需要工作。

我觉得我们城市规划如果做得好，就要使我们的城市这个区域能吸引人，有人气。我认为城市要有名气，就应抓住这样一句话——“一混两密”。所谓

“一混”，就是土地要混合使用，不仅是用地功能的混合，建筑本身也要综合开发，混合使用，一栋楼本身就是多种用途，比如你住在楼上，下来有商店。上海市新的控制性详细规划技术准则里就有要求土地混合使用的规定，其他性质用地必须占到10%以上，才认为做到了混合用地。“两密”，一是人口密度，要保证一定地区内的人口数量，上海市新的控制性详细规划技术准则里增加了住宅套数这一指标，就是要保证一定地区内有多少户人家，那房子面积就大不起来了，人口密度大，城市肯定热闹，肯定有人气。第二“密”，就是道路网要密，上海旧区，如南京路、汉口路、九江路……之间的间距不超过100m，路都很窄，南京路算是中国第一街了，红线不过24m。而我们现在动不动就80m-100m宽的城市道路，城市空间尺度很大，但是没有人气。所以做规划一定要观察生活，要以人为本，这样才能创造出有吸引力的城市。

记：经济结构转型的宏观背景为城市规划学科的发展提出了新的要求，请您从可持续发展的角度对当前低碳城市的规划建设提一些建议。

陈：经济增长方式要转变，我们城市规划同样遇到了转折的问题，这是相当严峻的一个问题，怎么样能够建设一个紧凑的节约的低碳的城市。我看了一个材料，讲北京城市总体规划，规划2020年达到人口1 800万，可是北京2010年人口就已经达到1 900万人。北京缺水，所以过量开采地下水，正常地下水的深度是8公尺，现在已经降到24公尺。很多植物就成片枯死，湿地干枯，河流断流，环境一旦破坏就很难恢复。所以我们现在必须要考虑城市可持续发展的问题。

一方面，我们要通过税收的方式提高公共资源的利用效率。我国土地财政的博弈还没有结束。土地财政对我们的国家影响很大，因为地方政府没钱，只有通过卖地获得财政收入。城市发展的症结就在土地财政上。从2003年开始调控了十年，房价始终降不下来。政府和开发商绑架了中国经济，造成房价虚高，住房资源利用率低。我认为用限购的行政手段来调控房地产只是应急的办法，根本办法是应用经济手段，用征收房地产税的方法，利用经济手段实现资源的有效率利用。安居房、保障房应该免税，但是住豪宅或者拥有三四套房甚至几十套房的就要征收高额的房地产税。通过这种经济手段的调节，用税收杠杆来调节，这是维护社会稳定和公平的最有效手段。我们的城市规划，归根到底还是一项公共政策，根本目的就是要维护社会的公平公正。国家应该通过税收来

进行二次分配，比如房地产税。国家经济增长方式的转型，就要求我们城市规划也要转型，利用自己的专业知识，承担起维护公平的社会责任。

另一方面，城市自身的建设也要走向集约低碳。上海市新的控制性详细规划技术准则中的很多内容都反映了这一点，比如说要求地铁站周边300m范围的土地要高强度开发等等。这里我有两个数据，一个是关于香港本岛的，它的地铁总长78km，分布在地铁站500m范围内的城市居民占总人口的36%，就业岗位占总数的50%，另一个数据是讲全香港的，全香港的地铁长度是156km，地铁站500m范围内分布了约70%的人口以及80%的工作岗位。这说明香港在建新镇的时候更有意识地在地铁周边进行了高密度开发。通过这两个数据可以看到公共交通在引导香港城市集约化建设方面起到的重要作用。我们现在的做法有一点马后炮，公共交通建设走在了城市开发的后面，非常被动。正确的做法应该是土地规划和交通规划同时进行，有意识地结合轨道交通引导高密度的城市开发建设，这样才能充分提高城市的运营效率。

记：您觉得当前我国城镇化发展面临的主要问题有哪些？

陈：去年，中国发展研究基金会发布了《中国发展报告2010：促进人的发展的中国新型城市化战略》，里面提出了中国“半城市化”的概念。中国现在有6亿多城市人口，其中有1.45亿是住在城里半年以上没有户籍的城市人口，还有1.4亿是住在城镇里但是在农田里干活的农民，这一部分人是“被城市化”的。加在一起接近3亿人，也就是说接近一半的城市人口没有完整的城市生活，并不是真正意义上的城市人口，所以只能说是“半城市化”。现在还遇到一个问题，就是新生一代的农民工，他们从小就长在城市里，不像老一代农民工那样还会回到农村。这些人往往就是新一代的产业工人，怎么样使这些人能够安家立业，怎么样把半城市化问题解决，这是当前我国城镇化面临的一个很重要的问题。

中国这几年的经济快速发展，农民做出了极大的贡献和牺牲，他们失去了正常的家庭生活，留守儿童见不到父母。改革开放以来，1亿多农民从中西部到沿海地区打工，使城市经济快速发展，大量产品出口，换来了大量的外汇。农村集体土地被大量征用，城市从土地财政中获得了大量的资金，城市发展了。所以现在我们应该开始强调城市反馈农村，工业反哺农业，否则对不起广大的农民，对不起广大的农村。城镇化一定要强调城乡统筹，建设好新农村。在新农村建设中，一定要做好访谈工作，规划师一定要深入

农村，弄清楚他们真正想要什么。城镇化并不仅仅是城市的问题，我们在把城市建设好的同时也要把新农村建设好。农村地区的规划建设第一要尊重农民意愿，不要包办代替。第二要讲究实施效果，不能搞形式主义。所以今天我们要搞好规划工作，越来越感到我们规划师是一份很神圣的职业，这就是我们城市规划专业创始人金经昌老先生一直讲的要“为人民服务”。

记：现在全国各地的国际招标项目很多，一些地方政府处于宣传的需要，看重境外的设计机构，过分追求时髦概念，这其中也包括一些旧改项目，对于这种情况您是怎么看的？

陈：国际招标要一分为二地看。境外的规划设计单位有长有短。比如发达国家城市化已进入成熟阶段，已经很少有大规模的新区建设，因此境外规划设计机构在总体规划方面有经验的规划师都已退休了，所以在这方面的经验反而不如国内的设计单位。但是如果要做局部小尺度的城市设计，境外有些单位见识可能比我们广，经验也比我们多，所以要辩证地看这个问题。有些地方请来世界著名的建筑大师来主持一个城市的宏观规划，他们做建筑是有名的，但他们做规划不一定擅长。所以说境外的设计单位也是有长有短，有好有劣，不能一概而论。

记：当前旧城改造、旧城更新方面的规划实践类型很多，有些是有一些历史风貌的历史地段保护和更新，有些就是一般性的城市中心区的自我更新，旧城的情况一般都很复杂，所以在更新改造过程中遇到的管理和设计上的问题也很多，请您谈一谈对当前旧城更新规划的一些看法。

陈：旧城更新的问题的确是一个非常棘手的问题。现在我们城市的发展除了重视经济的方面，还要重视文化的建设与保护。旧城改造普遍遇到的问题，就是经济效益的问题和投资的问题。旧城改造本身是个系统工程，要全盘的考虑。一个就是先建好新城，把老城疏散出去，反过来再来改造旧城，这样阻力代价就小了，你一下子就捅到了马蜂窝，拆迁的问题就很大。这需要一个系统的谋划，要根据老城的实际状况，看看保留的价值多大，该如何保留。在这点上我一直主张，保护要多种方式，多种模式。国外就有很多种的改造模式。好像国内就非得模仿原来的，稍微多点新的元素就会遭到批评，弄的很多设计师胆子越来越小，就怕人家批评。

我有一次到过浙江某地，老街的边上有个厕所是个好作品。他不模仿，比如马头墙、粉墙黛瓦，

而是铝合金窗门，墙还是灰砖墙，既没有做平顶也没有做坡顶，而是做了简单的短的斜坡，有一点像坡顶的感觉，但不是坡顶，给人感觉它跟老的建筑有一种“血缘”关系。我在外面讲课时常常用过一张照片，是在国外一本杂志上翻拍下来的，前面是一个老建筑，正对着后面是个新建筑，把新老两个建筑叠加在一起，老建筑细部很精细，后面是现代建筑，很简洁的几条线条，有个玻璃窗，玻璃窗也有些花纹，这些花纹和前面老建筑的花纹有些相似。我就从这照片中联想中出一个比方来，前头是父亲，年纪大了，穿的是中山装，后面是他的儿子，年轻力壮，穿的是西装。两代人，你仔细看看，那个儿子鼻子挺像爸爸的，眉毛也挺像爸爸的，这就是一种血缘关系，从某些细部中一种文化气质得以传承。

我觉得我们旧城的改造，要学会这样动脑筋，这种手法更高明。这样才叫做创作，才能百花齐放，才更有创新。不敢创新，不容忍创新，以简单的模仿，貌似保护，尊重历史，实际是把文化固化了。我们在旧城改造这方面要很好的思考一下，把我们中国的创作发扬光大，而且要有发展。现在很多地方都在整修老街、建设“老街”，成为一种时尚。看看周庄，看看乌镇，我发现到处都是红灯笼，看多了又是千城一面的东西。像周庄这种就是观光，没有休闲的，那么人家只能来一次而已，如果能够更开放，旧城就会更有味道。包括我前几天到张家港，那个地方完全是人工造出来的老街，不是原来真的就有那条老街，但是他的尺度，弯弯曲曲的，各种商店，还挺聚人气，所以不在乎你是原有还是新建，关键是你那个东西是不是老百姓喜欢的东西，仿古就仿古吧，作为一个旅游景点仿古也未尝不可。但是历史文物是两码事，历史文物的更新保护必须要尊重历史，关键还是看能不能把历史文化遗产下去，内涵的东西留下来，留给后代。旧城的格局和空间尺度非常重要，局部可以做一些适度的更新，要保留一些能够引起人们的回忆场景，把历史文化的传统和内涵传递给后人。

记：还有一类中心城区的旧城更新，它不是历史街区，没有任何的历史价值。经常是三五公顷小地块更新，十公顷已经是非常大了。然后现在普遍的做法就是拆迁之后按面积补给原来的居民，那么新建地块的容积率基本是原来的两倍。这样下去，对一个城市的风貌影响是很大的，而且千城一面。陈老师对这个问题有什么看法？

陈：这个也和刚才讲到的尺度和格局有关。我在英国伦敦看到过一个案例，它保留了一个老的立面，但是走到里面，完全是新的东西。在这个街道的

尺度上，这一片墙能把后面的玻璃钢架的新建筑完全遮盖住，这样风貌和开发商的容积率都能保障了。我说的这是一个案例，就是改造的手法是多样的，办法总是有的，不是一成不变的。另外，旧城改造涉及到的核心问题就是经济平衡，有些一般城市地区的城市更新项目，可以引进开发商来完成，但是一些涉及到比较多公众利益的旧城更新，特别是一些有保留价值的历史街区，那就需要政府来承担，要花点钱，开发商比较难搞，因为开发商是要挣钱的。

记：所以对这种类型的旧改，经济测算很重要，经济测算和实际的空间关联非常大。再好的空间形态设计方案，如果算不好经济帐，就意味着项目无法实施，无法落地，最终成为一纸空文。新城市针对旧改的这一问题，在做空间形态方案的同时，通过专业策划部门的配合，对整个地区以及具体地块投资回报进行经济测算，同时为甲方提供2年左右近期建设项目指引，即项目库。在两年的服务期过程中，还会结合招商引资等的建设动态，对项目库动态调整，以配合政府部门更好的完成旧城改造的过程。

陈：你介绍的我非常赞同，所以你们做的这个很有意义。多少年前我算过这个帐，拆一建二开发商不愿来，拆一建三肯定来。中间有一个幅度，二与三之间有一个讨价还价的空间。你政府心里要有数，我这块地大概怎么样，我有多少利润空间给人家，然后就和开发商谈，尽量往好的方面，比如说我的底牌不得超过3.5，那么你能做到3我就能接受。所以这里面涉及到一个观点，改革开放以后的一个进步就是控制性详细规划，控制性详细规划这个规划品种就和市场经营完全结合了。你这个地块是什么性质，开发是什么，容积率多少，根据这个就决定了不同的价格。工业用地便宜，商业用地贵，用地性质一定，也就决定你的身价了。我事先有这个控制要求就可以去和开发商谈，这个很重要。因为我们的控规借鉴美国的Zoning，Zoning，它是法律，但控规不是法，只是受法律保护的一个规划。法是要维护社会公平的，所谓维护社会公平，就是各种利益集团的利益都得到合理的照顾。所以你做的控规，不仅仅是一个技术的东西，这个技术本身是为各种利益集团的协调提供一个平台。

采访整理：陈曦 宋莉 李峰

面向市场操作的城市规划实践

Market Operations-Oriented Urban Planning Practice

陈智杰
Chen Zhijie

[摘要] 通过对我国城市规划体系的发展回顾，结合新城市20年来的城市规划实践，特别是近10年来的案例，分析针对市场需求的非法定规划体系，提出“战略型规划”、“控制型规划”和“行动类规划”的规划编制分类，探索面向市场操作的、针对原有法定规划的有效实施方案。

[关键词] 市场经济；操作性规划；规划实践

[Abstract] Combined with urban planning practice of NLT in the last 20 years, especially in the past 10 years cases, the paper constructing the development of urban planning system in China. Analysis of non-statutory planning system for market demand, the paper proposed the classification including "strategic-type plan," "control planning" and "action planning", and explored the market-oriented operation, for the effective implementation of the existing statutory urban planning system.

[Keywords] Market economy; Operational planning; Planning practice

[文章编号] 2012-53-A-007

一、引言

我国的城市规划源于计划经济时代，在计划经济体制下，我国人地矛盾与土地产权国有化状态，使得原有的规划体系在宏观上对城市建设起到很好的指导作用。然而随着改革开放的深入，特别是社会主义市场经济逐渐走向成熟，城市土地开发主体的转变和政府职能由原来的“运动员”向“裁判员”的转变，使得规划需要从市场的角度出发，用来矫正市场经济存在的“市场失效”和“外部性”行为，这就需要対原有城市规划体系在市场经济中的实践和问题分析入手，探索适合市场化操作的城市规划体系和行为。

二、从投资主体市场化度看规划

1. 现行规划体系的演进

我国自解放初期开始，无论是从政体上还是经济运行上，都是学习苏联的发展模式，城市规划体系也不例外。1956年颁布的《城市规划编制暂行办法》将规划分为初步规划、总体规划和详细规划三个阶段。改革开放以后，随着我国经济体制改革的进行，规划编制体系也在不断变革之中，1991年颁布的《城市规划编制办法》，将详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。该规划编制体系在我国20世纪90年代的快速化发展时期，对城市建设起到了很好的作用。然而，随着市场经济体制改革的不断深入，我国的城市建设体系市场化程度不断提高，也对城市规划提出了更高的要求。为适应新的经济转型时期的变革，建设部先后对原有《城市规划编制办法》和《城乡规划法》进行修订，分别于2006年和2008年颁布了新的《城市规划编制办法》和《城乡规划法》（以下简称《新法》）。

我国现行的城市规划体系是以2008年1月1日开始实施的《新法》为基本大纲衍生的规划框架。《新法》第二条规定城乡规划，包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。从规定的内容来看，该法对城市规划覆盖范围提出了更宽的要求，从原来的城市扩展到城乡的范畴；从法律地位上，更加强调了城市规划特别是法定规划的权威性。从审批程序和实施主题上，强化了政府的职能，并提出了城市规划的本质是公共政策。《新法》颁布实施四年以来，依然存在着不少面临实施层面的问题：①各地方在《新法》颁布实施后面临相关法律法规的衔接问题；该法对城乡规划制定实施全过程都给予法律性规定，并对重要的程序和方式进行了明确规定，但在具体的程序、要求等有些方面仍然比较原则，没有进一步细化，不能满足各地在具体操作执行中的需要。②《新法》强调了城市规划的法定地位，但一些地方长官依然对审批过的法定规划存在“藐视”行为，规划一改再改的现象依然没有得到很好的改观。③《新法》对法定规划的审批程序做了详细的规定，《新法》实施后的规划编制审批程序更加严肃而复杂，同时，时间也变得冗长。这同时与我国现有的城市快速发展状况存在时间上的矛盾，特别是对于总体规划更是如此。

总之，《新法》意在加强规划的法定性和权威性，长期来讲要把规划作为一种公共政策，其主要意图是对的。但是，正因为规划的编制和审批的繁杂，使得规划的时效性产生了问题，因此很难对城市发展和建设产生有效指导。

（1）总体规划：定位的疑惑

对于总体规划的讨论，一直是我国城市规划业界的核心议题。总体来讲，国内对总体规划存在偏向长远战略和偏向近期操作的两种倾向。甚至有一种呼声，要求削弱总体规划的地位，而由注重城市远期发展框架的战略规划和强化操作与实施的近期建设规划相结合的模式代替。然而《新法》更加强化了总体规划的法定性和权威性。城市总体规划编制评审后上报数年未能获批复；但城市的建设发展一天都不能停，总规以下规划城市政府自己批，该怎么干还是怎么干，实践中确实存在这种悖论，“法定”的城市总体规划似乎处在“可有可无”的境地。而学术界有另外一个观点就是总体规划偏向行动性规划的问题，即偏向于近期建设规划的行为，将近期建设规划作为提高总体规划实施可操作性的重要手段。然而，既然2006年的《城市规划编制办法》将近期建设规划独立于总体规划来编制，那么关于总体规划的远期战略指导性与近期的建设指导性定位的争论，大可休止。而就总体规划与近期建设规划的职能分工上，深圳的

规划则给业界起到了很好的榜样作用。深圳市总体规划1996年修编,而到2010年,共编制过三轮的近期建设规划,成为总体规划实施最重要的步骤和最有效的手段。

既然《新法》规定了总体规划的法律地位、编制程序和修改程序的权威性和复杂性,那么,规划师所能做的就是规划内容上保证其长远的战略性和可操作性。这就要求总体规划本身需要经得起时间的考验,需要具有长远的战略性研究,更需要有近期操作的可行性。

(2) 控规体系:操作的底线

1987年深圳市实行国有土地有偿出让制度之后,我国的土地由原来的行政划拨制度逐步过渡到市场化模式。土地制度的转变,标志着城市规划需要有对土地出让条件相适应的控制体系。而我国的控规体系的诞生,最早要追溯到1982年上海虹桥开发区的规划,为适应外资建设要求,规划首先采用了8项指标对用地建设进行规划控制。在这之后,兰州、厦门、广州、深圳等地结合各自需求编制了控制性详细规划。直到1991年,建设部颁布实施了《城市规划编制办法》,第一次明确了控制性详细规划的编制内容和要求。而控规真正管理实施阶段,要在1998年房地产改革和土地利用方式改革之后,伴随着我国房地产事业的蓬勃发展,控规在房地产土地开发中,起到很好的指导作用。

然而,回顾我国快速城市化20年以来,随着土地市场的活跃,特别是近几年房地产市场的火热,土地市场快速扩张,控规难免出现实施操作中的问题。我国的控规体系主要借鉴了美国的区划法和香港的法定图则。其主要作用是协调相邻权、校正土地市场开发“失效”,以及确定好的街区开发目标。但是,我国的控规体系在实施过程中却如“东施效颦”。比如美国的区划法,在实施过程中程序非常复杂,区划法改之又改的现象层出不穷,而我国目前的控规流程,一般编制单位评审一过,政府一审批,留给主管部门后续难以实施的尴尬境地。香港法定图则,一方面引入了土地基准价的因素,另一方面注重周边邻里的建筑协调。而我国的控规对土地的控制,由规划主管部门跟土地主管部门分别制定出让条件和土地基准价,双方经常未能取得一致意见,未能把空间利益和经济利益很好捆绑。而对控规体系的控制更是局限于对平面和指标的控制,未能对空间形象起到很好的指导作用。而从近几年的控规实施情况来看,控规指标“失效”的现象也是普遍存在,由于政府在快速发展中一味追求快速扩张,而开发商一味追求经济利益,二者“合谋”经常出现容积率一高再高、停车场一少再少

等情况,控规逐渐失去在市场中保证公共利益,协调相邻地块权益的作用,控规在实施过程的“市场失效”,也需要引起业界的重视。

(3) 修规:主体的转变

修建性详细规划在我国的城市规划体系中,溯源已久。1956年最早颁布的《城市规划暂时审批办法》中涉及的详细规划,可以认为是修建性详细规划的前身。而修建性详细规划一词的首次提出,要追溯到1991年颁布的《城市规划编制办法》。而今后几版的相关法律法规,均明确了修建性详细规划作为法定规划的地位。

然而,修建性详细规划(以下简称“修规”)是我国计划经济体制的产物。随着我国市场经济体制的改革深入,原有的修建性详细规划逐渐表现出对土地市场的不适应性。修建性详细规划逐渐淡出城市规划体系的呼声在学界颇高。在市场化发展条件下,随着土地开发主体由原来的政府向投资商的转变,原有以政府为主体编制修规的模式已经不能适应市场的需求。那么,是否就是说修规可以直接退出城市规划的舞台呢?也不见其然。2008年颁布的《新法》第四十条规定,申请办理建设工程规划许可证,应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目,还应当提交修建性详细规划。这就体现了修建性详细规划在土地市场上具有权威性的法定地位。因此,在市场经济条件下,修规的主体应该由原来的人民政府编制,逐渐转向由土地开发机构编制,政府主管部门审批。一方面,把编制权交到开发机构手中;另一方面政府从中起到裁判员的角色。这就形成了市场与政府之间编审关系。

当然,由于我国目前市场上已经存在较为普遍的城市设计,用城市设计取代修规的论调也不在少数,但毕竟城市设计还未列入我国相关法律法规条文;另一方面,城市设计与修规还存在着最大区别,就是城市设计是用来控制建设,而修规是用来指导建设,二者恰恰是“比赛规则”与“运动员”之间的关系。可见,修建性详细规划在《城乡规划法》中依然存在无法撼动的地位,辨清编制主体与审批主体之间的关系,修规依然是我国城市规划体系不可或缺的重要组成部分。

2. 现行市场体系衍生规划产品剖析

(1) 战略规划

我国的战略规划(或称概念规划),起步于1980年代,伴随着改革开放的发展,我国各大城市均在不同时期提出各自版本战略规划。对于战略规

划发展的论述和研究,已不在少数,在此不再一一赘述。而对于战略规划的实践,自2000年广州城市发展战略国际竞标以来,广州、杭州、深圳、上海等城市均在前后时期推出自身的城市发展战略。但是,由于我国的城市规划发展战略缺乏统一的规划范式作指导,导致出现千奇百怪的战略规划形式。对于早期的城市发展战略来说,其灵活的规划框架、不同的分析方法和技术解决方案,给相对古板的原城市规划体系带来了一丝新意。但是,随着战略规划在我国各地全面铺开,特别在深入到二三线城市以后,由于编制单位水平参差不齐,出现多种多样的战略规划类型。其中,一种是以国内大院或学术院校研究式的战略规划,由于存在信息资源库存的优势,该类规划对城市问题的剖析较为深刻,定位比较准确,研究方向有更多的视角;但同时也存在研究太过空洞、结论不够明确、落实无法操作等问题,最后成为学术性的讨论罢了。另一种是以外企的战略规划编制类型,大多数来讲外企编制战略规划是弱研究重形象,最后成为一个城市或者片区天马行空的远景蓝图,成为领导邀功或者展现城市形象的宣传工具。

(2) 城市设计

现代城市设计在西方起源于1930年代,而对于城市设计理论的研究要到1950年以后,包括查理士·埃布布拉姆斯、乔拿森·巴那特(Jonathan Barnett)等开始对城市设计的概念和理论开始研究。直到1980年以后,从包括凯文·林奇的《城市意象》、乔拿森·巴那特的《城市设计概论》等开始有了城市设计的系统化理论。而城市设计在西方城市也开始不同角度的实践探索,比如西雅图对高度控制、旧金山对居住社区的建筑设计导则的控制、波特兰对建筑色彩和立面的控制和圣地亚哥的城市意象控制等,开始对城市设计导则有了系统化的经验和探索。总而言之,西方国家对城市设计定义和实践是通过总体控制和设计导则实现对城市形态和空间的引导和控制。

城市设计进入我国的城市规划领域较晚,最早在国内提出城市设计的要追溯到1980年周干峙。而城市设计最早的实践要追溯到1983年黄富厢主持的虹桥开发区规划结合的实践。20世纪90年代,我国的城市设计领域无论在学术理论领域还是在实践领域,各大城市都开始进行城市设计。其中包括上海陆家嘴地区城市设计竞赛、深圳福田中心区城市设计等。同时,也引进了一些国外大型的规划和建筑设计机构,开拓了视野,推动了城市设计领域的发展。而到2000年以后,城市设计在全国更是进行得如火如荼。但是,从编制和实施效果来看,由于规划编制单

- 1.彭州战略
- 2.单元图则与地块图则
- 3.安吉灵峰山
- 4.石狮城北二区-总部区城市设计

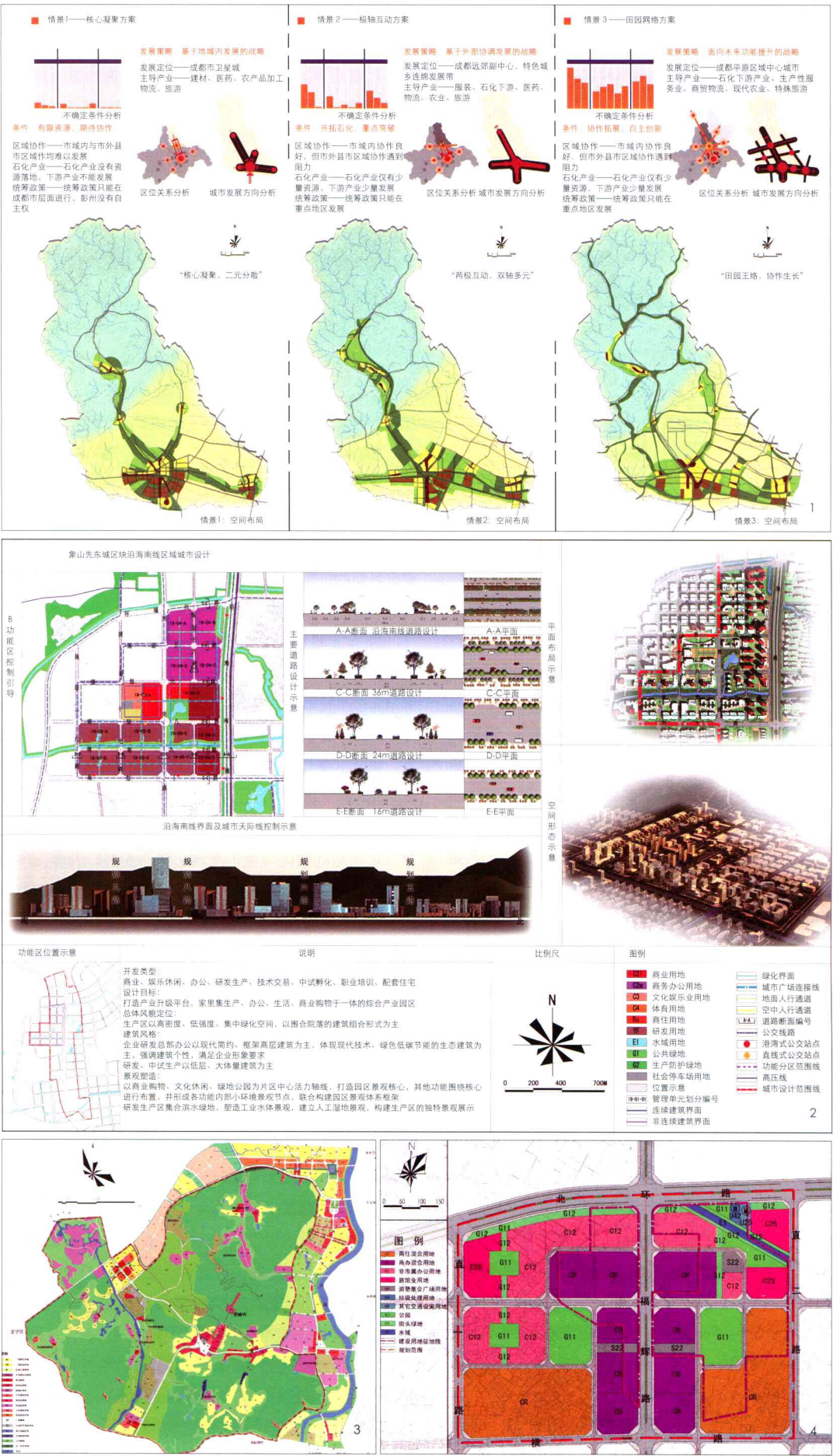
位参次不齐，更是由于缺乏上位规范的指导，形式也是千差万别。而其中出现最多的是满足地方行政长官“好大喜功”的图面表现形式。这种形式或通过所谓国际招标，或委托国际知名设计公司来设计，经常出现尺度超级夸张、以画面震撼来迎合领导所谓的高品位的情况。由于国外设计事务所是国内城市设计的主流，大部分境外事务所对我国国情缺乏了解，有些更是把我国几十平方公里的尺度，当成几公顷来做，到最后实施不下去，成为“城市规划图上挂挂”的典型，更不用提所谓的操作性和实践性。总之，我国的城市设计实践，大多倾向于大场面的不切实际的远景蓝图的规划，城市设计的发展必须从“远景蓝图”逐渐转变到“管理实践”中。

当然，还有以国内大型设计院和学术界为主不断在探索的城市设计导则，不断结合城市管理的实践，城市设计作为城市精细化管理的工具，也是发展所趋。遗憾的是，城市设计一直以来未能成为我国城市规划法律法规的组成部分，其非法定地位在实践中很难得到实施。而近期来讲，城市设计与控规结合，城市设计导则的编制等手段，不失为近期对城市形态和控制的有效手段。

(3) 行动规划

这里提到的行动计划，源起于近期建设规划。近期建设规划早期依附于总体规划，2006年颁布的《城市规划编制办法》要求在总体规划外，单独编制近期建设规划。而近期建设规划由于其编制时间短，切合地方近期发展实际，深受各地方的欢迎。国内学术界对近期建设规划的讨论也不在少数，总体来讲可分为理论类和实践类。在理论上，孙施文将近期建设规划提升到了城市规划思想方式改革的契机，提出近期建设规划的实施要有明确的施工进度表，一样也必须有“年度施工进度表”，即年度实施计划。

行动规划之所以成为市场上较为实用而受欢迎的规划形式，更多在于其“有用性”。由于规



划涉及近期的建设，与马上进行的项目能够很好结合起来；另一方面，适合我国目前地方长官对地方快速发展的诉求，深受地方领导的欢迎。但是，毕竟近期建设规划要跟地方发展“五年规划”结合起来，从这方面来讲，也体现出它机械不灵活的一面，经常有效指导一两年也就结束其使命。因此，市场又逐渐出现了各种类似建设规划的行动计划。这将在下文结合实践专篇论述。

三、面向市场操作的城市规划创新探索

既然现行法定城乡规划体系与市场需求的规划体系，都有其优势和不足的一面，那么何不将二者结合，探索出能够适合市场操作的城市规划创新产品呢？因此，根据新城市在规划市场上的实践，将规划层面总体分为战略型规划、控制型规划和行动型规划，结合案例来探讨面向市场操作性的规划的形式和体系。

1. 战略型规划：规划的长远战略

（1）全域型战略规划

这里的全域型战略规划是指覆盖某级别的行政区域的战略性规划，比如2000年的广州战略规划。该类型规划比市域城镇体系规划更加全面、研究需要更加深入。而从发展趋势来看，我国战略规划从2000年以来一直从大城市到中等城市，近几年来逐渐成为二三线城市的规划编制主体。

战略性规划来讲应该更加具有前瞻性和远见性。其表现形式、内容框架和规模约束等应该更加开放。以《彭州市发展战略规划》为例，规划从情景假设、战略对策、空间布局和城乡统筹等几个方面提出未来的发展设想，而在最终的城市发展方案上，更是提出组团布局、南部集中的空间框架。由于彭州北山南坝，规划提出城镇集群向南部平原集中发展的设想。而对于现实来讲，山区依然有不少乡镇和社区，似乎规划很不切合实际。但是，规划更多纯粹讨论未来城市框架的发展方向 and 布局，更是脱离了规模和用地指标的束缚，研究适合这个地区发展的长远发展框架。或许，未来几年几十年的发展可能未能与规划完全吻合，但是规划能做到就是万变不离其宗。而在后续编制的《彭州市总体规划修编》中的框架，只是该战略规划实施的一部分。而战略规划目前未能实施的部分，也为未来的城市发展预留了足够的发展空间。

（2）片区型概念规划

片区型概念规划，是指城市为发展一个新的片

区所做的战略性空间指导。与全域型战略规划相比，其涉及的内容、框架和规划体系相对较为简单。在新区的发展中为其找到发展的动力是其研究的核心内容。在近几年的实践中，涉及该类型规划不在少数。而从规划的框架和内容来讲，主要涉及定位、产业、空间和实施等几个方面内容。按照发展动力类型可分为行政驱动型、工业驱动型、服务业驱动型和旅游驱动型等。

行政驱动型如《石狮市永宁分区概念规划》，行政中心的搬迁带来新区的发展，带有一定的政治色彩，而其需解决的核心问题是与老城区的交通联系、新城的配套发展等，该规划更是从区域、定位、功能、空间、形态和具体实时操作上提出全面的解决方案，为区域长远发展提供了细致的研究和长远部署。

工业驱动型，更多针对开发区的规划，开发区在其发展过程中避免不了功能单一、用地过于刻板 and 公共配套不足等问题。如《杭州湾工业分区规划》，在规划中对产业门类、公共配套和用地的弹性等问题提出具体的策略，为未来招商引资、产业升级和区域转型提供了综合解决方案。

服务业驱动型，目前成为国内规划的热门类型，更是当下编制诸如总部园区、金融商务区等等的常用类型，比如《石狮总部园区概念规划》。在编制此类规划中应特别注重其功能的混合和保持街区的活力，避免出现鬼城、空城的遗憾，从而探索出如用地的混合布局、建筑空间三维功能混合等具体用地区域的微观研究。

旅游驱动型以《安吉灵峰山概念规划》为例，规划从区域分析、发展定位、功能分区、客源预测等几个方面来研究旅游开发的空间选择。由于一般旅游区范围大、建设用地分布零散，在规划中，针对怎么把土地开发和基础设施形成集约的发展模式、避免投资上的浪费等问题，提出了一些创新的具体措施。

当然，大部分规划的区域都是以上一种或者几种类型相混合，比如《慈溪新型产业区概念规划》是以工业+服务业结合驱动型。可见，概念规划根据规划的类别其内容和框架都各有不同，这就需要从片区的发展特性来分析问题，从需求的角度来确定规划的框架和内容，才能编制出一套适应市场需求的概念规划。

2. 控制型规划：全面的控制体系

（1）控规指标的刚性与弹性

规划指标科学制订一直以来是规划师头疼的难题，更多的是从传统经验来敲定涉及巨大利益价值的控规指标体系。我国的控规是从美国的区划引进的，

原本是协调老城区或者是城区中已经建设项目和新建项目的一套控制体系，核心是协调相邻权问题，反映了对土地私有和环境保护等问题的关注。而我国近几年的规划实践中，大部分控规用于新区居多。而从实际经验来看，控规对于旧城区和新区的指标制定，方法完全迥异。以旧城区为例，由于涉及现状较多，牵扯到原住民与开发商之间的利益，问题更加复杂。控规指标要从经济平衡、环境影响分析、环境容量、风貌协调等诸多方面考虑。以《海安旧城区控规》为例，规划在从地块的经济平衡、拆迁安置等方面做了大量的实际工作，为指标的制订和实施提供了较多的可靠依据。而对于新城区的控规指标制定，由于缺乏现状限制和参考的分析，对新区指标的制订更多需要从形态分析、天际线规划和环境影响分析来确定，同时也要结合地方主管部门的操作习惯。

城市规划编制办法对控规的强制性内容做了明确规定，包括用地性质、容积率（建筑总量）、建设高度、绿地率、四线控制等。而对于非强制性的内容包括交叉口控制、出入口控制、建筑退让等怎么来进行有效控制，就很考验各地方主管部门的管理水平。我国从北方到南方存在较大的差异，北方相对来讲较好管理，而南方由于历史上以自发性的建设为主，以深圳为例，居民动不动建设十几层的“炮楼”，拆迁补偿极高，一时要把市民从原有的无约束的自建理念转变为统一的界面，需要长期的过程。更有甚者，在城市建设区域，允许居民自建的模式依然存在。以《贵州省兴仁县旧城区更新规划》为例，由于当地县城区依然存在自建模式，对于规划的控制管理需要较高的要求。规划中创新性的提出居民联建的模式，由于居民建设时容易相互参照，联建共建的模式为规划局在管理上解决了很大的难题。同时，规划成果提出规划管理手册的模式，对于每个地块的指标和控制体系对应地块编成手册形式，这样管理者只要对号入座，就能够很好针对每个地块提出控制体系。

（2）面向管理：单元控制与细节引导

对于很多的城市规划主管部门来讲，地块指标控制得太死经常会导致工作中很被动，但如果规划得太松，又丧失了控规的权威性和严肃性。比如公共厕所的布局问题，如果用地控制太死，经常会给开发主体的设计带来极大的限制。而在近几年的控规的发展中，出现了单元图则和地块图则的形式，单元图则控制总体的控制体系，比如公共厕所、垃圾中转站、绿化率和公共活动空间等的控制，在单元图则内保持总量不变，具体位置可由规划主管部门在规划实施过程中来协调；而地块图则更多针对传统的指标控制。这样能够很好地把中观层面的弹性和具体地块的刚性结

表3 彭州市灾后重建规划中公共设施建设规划表

城镇名称	人口规模 (万人)	小学 (个)	初中 (个)	高中 (个)
市区	42	16	7	4
九尺新城	5	2	1 (原址部分 新建)	1
三界镇	1.5	1 (九年制、原址部分新 建)、1 (初中、原址部分新 建)		—
濛阳镇	7	3	2	1
丽春镇	4	2	1	1
桂花镇	1	1 (九年制)		—
丹景山镇	4	2 (九年制、部分新建)		1
敖平镇	2	1 (原址新建)	1 (初高中、原址部分 新建)	
葛仙山镇	4.5	1 (九年制、部分新建) 1 (新规划)		1
小鱼洞镇	0.5	1 (九年制、原址新建)		—
通济镇	5	1 (原址新建) 1 (新规划)	1 (原址新 建)	1

表4 彭州市灾后重建基础设施建设规划表

		市 区	九 尺	濛 阳	丽 春	丹 景 山	葛 仙 山	通 济	桂 花 镇	小 鱼 洞	敖 平	三 界	石 化
水 厂	现状	—	●	●	—	●	—	—	—	—	—	—	—
	规划	—	—	—	—	●	●	●	—	—	—	—	●
污 水 处 理 厂	现	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	规划	■	■ (合 建)	—	—	—	■	■	—	—	—	—	■
变 电 站	现状	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	○
	规划	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	○
电 信 局	现状	▲	—	△	△	△	△	△	△	△	△	△	—
	规划	▲	△	△	△	△	△	△	▼	▼	▼	▼	—
邮 政 局	现状	★											—
	规划	★	☆	☆	☆	☆	☆	☆	▼	▼	▼	▼	—
配 气 站	现状	◆	◆	◆	◆	◆	—	—	—	—	—	—	◆
	规划	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆

注：●水厂；■污水处理厂；○500kv变电站；
○220kv变电站；○110kv变电站；▲电信局；△电信支
局；△电信所；★邮政局；☆邮政支局；▼邮电所；◆配气
站

会、上海世博会均在借助大事件的历史机遇，改善了
城市面貌，起到了形成很好的对外宣传作用。2008
年，新城市规划建筑设计有限公司在深圳举行大运
会的历史条件下，为龙岗区政府编制了大运会行动计
划，面对城市发展现状，大运会前后城市建设需求，
提出从赛事本身到城市建设的一揽子综合解决方案，
并建立了近3年的项目信息库。同时，在计划编制过
程中，技术人员在深入到各部门的沟通中，起到了一个
部门信息汇总和任务分摊的作用，解决了单个部门

协调能力弱、相互推诿的问题，提高了整个系统的运
行效率。

总之，行动计划不仅仅是近期建设规划的翻版
或者是年度行动计划，而更多地是针对政府与市场的
需求所作的具体的行动指引。而随着城市建设系统的
发展和演进，行动计划必将在未来的发展中，受到更
多市场的青睐和欢迎。而其编制主体、编制形式和具
体操作实施策略，也需要在未来发展中不断完善和探
索。

(2) 城建指引

众所周知，我国的城市规划体系只是城建体系
的一个最初环节，却是城建系统中最重要的一环
节。一般来讲，我国的城建部门，实施一套以年度计
划、以项目为核心的城建实施系统。规划要保证实施
的可操作性，与该系统的结合在所难免。在《惠州大
亚湾的2010—2012的城建指引》项目中，规划结合
地方城建部门的项目库建设，提出了在未来每年需要
完善的规划项目、市政工程项目和道路实施项目等，
同时，结合具体的项目实施，提出每个项目综合的预
算和政策保证。对该类型项目的探索，是基于新城市
在规划、建筑和市政方面的综合性优势，为地方提出
综合解决方案的创新和探索。在过程中解决了城建相
关部门每年头疼的年度计划，推进地方城市建设项目
有条不紊进行。

(3) 地块开发指引

这里提到的地块开发指引，源于原有的修建性
详细规划体系。上文提到传统的修建性详细规划针对
自筹自建的开发模式，而对于市场经济下的地块开
发，无论是用地性质、业态开发、空间形式等都存在
变数，那么规划中，怎么把规划的不确定性变成未来
面向市场的有效弹性，就变的非常关键，也是面向开
发很重要的一个环节。针对于市场上此类需求，探索
了一套针对地块开发的全面指引。以编制的沙县东门
地块规划设计为例，规划从区域定位、商业业态、开
发主体、消费群体等方面进行全面分析，引入了策划
的思维，把纯粹的空间规划转变成策划、规划、建筑
多维专业结合，面向开发实施的地块开发指引，使得
地块开发终能面向市场，使得规划更能贴近未来的实
效形象。

表5 大亚湾城建指引项目库统计表

项目总计	145项
场地平整工程	25项
道路工程	73项
市政设施工程	19项
绿化景观工程	20项
公共设工程	4项
其他工程	4项

表6 大亚湾城建指引年度建设指引一览表

建设时序	项目数量	重点项目	计划完成投资
2010年续建	76项	73项	约30亿元
2010年新建	24项		
2011年新建	31项	19项	约29亿元
2012年新建	14项	12项	约20亿元

除此之外，地块开发指引还可以从环境影响分
析、交通影响分析、开发容量分析和开发预算等几个
方面来研究和探索，在这过程中不断调整地块的
市场适应性，也避免政府在地块开发过程中过多吃
亏，协调好地块开发中各利益方的权益。

四、结语

本文通过对我国现行城市规划法规体系的发展
历程和内容、规划体系在市场运行的问题进行剖析，
总结我国目前法定规划在实施过程中的问题；再从
我国目前经济转型期市场对城市规划的需求，结合
市场运行过程中出现的一序列非法定规划的各种形
式，探索规划目前存在的形式、问题和出路。最后，
从新城市规划建筑设计有限公司在目前市场经济运行
体制下，结合实践探索出来的城市规划新的产品体系
中，验证其在市场中的实践性。城市规划必须逐渐脱
离原有的计划经济体制的影子，根据市场的实践，逐
步完善面向市场操作的城市规划产品体系。也希望通
过类似新产品体系的探讨，来推进城市规划编制体系
的变革。

参考文献

[1] 朱介鸣. 市场经济下中国城市规划理论发展的逻辑[J]. 城市规划汇
刊, 2005.
[2] 何强为, 苏则民, 周岚. 关于我国城市规划编制体系的思考与建议
[J]. 城市规划学刊, 2005.
[3] 总规何处去. 2011年城市规划自由论坛[J]. 城市规划, 2011.
[4] 何去何从控规. 2010年城市规划自由论坛[J]. 城市规划, 2010.
[5] 金广君. 美国城市设计导则介述[J]. 国外城市规划, 2001.
[6] 郑正. 寻找适合中国国情的城市设计[J]. 城市规划汇刊, 2007.

作者简介



陈智杰, 深圳市新城市规划建筑设计有限公司上海分公司, 规划事业
部部长, 上海邑海规划建筑有限公司 执行董事。

城市精细化管理的探索

——从意向性城市设计走向图则式城市设计

Research of Refined Management in Urban Planning —From Image Guidance to Diagram Guidance

宋 莉
Song Li

[摘 要] 自1998年国家土地有偿使用制度确立以来，随着市场经济改革的深入，投资主体也呈现多元化的态势。本文从传统城市设计的误区和不足谈起，结合目前我国城市对于物质空间形态精细化管理手段的诉求，分析探讨了法定的控制性详细规划无法满足城市精细化管理诉求的原因，提出控规和城市设计导则结合的操作路径，探讨从意向性城市设计走向图则式城市设计的技术编制体系和实践路径。

[关键词] 城市精细化管理；城市设计；控制性详细规划；图则控制

[Abstract] Since the establishment of the national compensation mechanism for land and the China's economic transformation, the source of land investor has diversified. Referring to the defect of the traditional urban design, the article argues the demand of government's control in detailed urban forms and analyzes the reason why the regulatory detailed plan could not satisfy the demands. Furthermore, the means of combining regulatory detailed plan and urban design guidelines is introduced, which implied the transformation from image guidance to diagram guidance.

[Keywords] Detailed urban form control; Urban design; Regulatory detailed plan; Design guidelines

[文章编号] 2012-53-A-013

一、引言

“细微之处见精神”，细节决定城市管理的水平和成效。1991年《城市规划法》确立了控制性详细规划^[1]的法定地位，控规作为规划管理部门的管理文件，直接指导着城市的发展和建设。同时，城市设计项目的实践数量日渐增加，其中大多起着城市展望与宣传职能，其操作性和实践性一直深受垢病。近年来，一些发达地区的城市发展从外延式用地扩张为主转向城市内部更新和追求城市品质提升为主，给我国城乡规划管理提出了精细化管理的变革要求，为城市设计进入规划管理提供了契机。精细化管理的精髓在于管理的细致化和标准化，因此，如何将城市设计与城市精细化管理结合在一起，是笔者本文思考的重点。具体来说，一是制定精细化管理对城市设计编制的要求；二是在管理流程和工作目标中融入城市设计的工作方法。

二、城市设计的既往效用

1. 传统城市设计的定义

城市设计自20世纪80年代引入我国后，90年代初开始起步，到90年代末期，城市设计与我国城乡规划体系逐渐融合，并深入城乡规划各阶段和规划管理的过程中。2000年后业界开始对城市设计进行反

思。其间有很多学者提出过城市设计的概念，最早是吴良镛于1983年提出：“城市设计广泛地涉及到城市社会因素、经济因素、生态环境、实施政策、经济决策等。”王建国认为：“城市设计从广义看，就是指对城市生活的空间环境设计。”邹德慈认为：“而城市设计是战术性的、微观的、三维的，以形体环境为主，设计性和指导性的。”郭恩章^[2]、孟建民^[3]、马武定^[4]及中国大百科全书^[5]等对城市设计亦有描述，本文取《城市规划基本术语》：“指确定一个城市的活动与目标的总体空间布局，使其具有吸引力并使人感到赏心悦目。城市设计复杂过程在于以城市的实体安排与居民的社会心理健康的相互关系为重点。通过对空间及意象的处理，创造一种物质环境，既能使居民感到愉快，又能激励其社区精神。”因此，传统城市设计的定义大多是描述性的，主要方法是通过在具体物质空间的设计而使人们生活环境品质得以提升并延伸到精神诉求。

2. 传统城市设计的误区

从20世纪90年代中后期开始，在高速城市化的推动下，我国城市设计实践迅速增多，城市中心区设计、景观道路设计、文体博览中心规划设计、广场设计、滨水区设计、科技园区设计等类型众多的工程项目大量涌现，面对如此量大面广的设计任务往往抱着一种急功近利的态度，重编制轻管理，也导致城市设

计出现若干极端化倾向。

（1）以往城市设计的功效之一：解释与展望

目前，城市设计项目多为寻求城市局部或整体的视觉品质，起到对城市发展未来蓝图式的展望作用，其形成的空间效果为20年甚至是50年之后。同时城市设计也起着给无相关专业背景又参与决策的政府行政领导和市民解释各个层面规划的实际建成效果的作用。其间效果图公司如雨后春笋一般蓬勃发展，各地的规划展示馆里经常见到类似的效果图和动画宣传片。一些城市设计根本不考虑实际操作性，经常出现尺度超级夸张的设计，力求“高标准”、“国际化”，以满足政府行政长官的“好大喜功”的图面表现形式。更为严重是掀起“炒作之风”，追求国际咨询和名人效应，炒作设计理念，夸大设计成果。其缺乏实践操作性、缺乏项目实施的考虑使城市设计最终沦为“图上画画、墙上挂挂”的结局。

（2）以往城市设计的功效之二：招商与宣传

大多数新区、滨水区开发、旧城改造的城市设计项目同时肩负为城市招商和宣传的作用。各个城市的规划展览馆放置最多的为城市设计的模型、动画和效果图，以城市未来几十年后的终极蓝图作为招商宣传的基础。同时，经常有“乱提口号”和“盲目跟风”的现象，在各地的城市设计中“形象工程”泛滥、盲目追求“高”、“大”、“全”，大广场大马路营造气势，缺少使用功能，不解决实际问题；大拆

大建、破坏旧城格局的“大变样”工程宣传了领导政绩但最终破坏了城市风貌的现象更是司空见惯。

3. 传统城市设计的误区原因探讨

(1) 相关法规中城市设计缺乏法定地位

1991年《城市规划法》颁布，提出“在编制城市规划的各个阶段都应当运用城市设计的方法”，这是从城市规划角度对城市设计作用最直接、最权威的一次表述。2006版的《城市规划编制办法》和2008年出台的《城乡规划法》甚至对城市设计基本未涉及。也就是说，城市设计的成果只能作为行政管理的“参考文件”，并不具有法律效力。2008年的《城乡规划法》进一步强调了城乡规划的公共政策属性，这意味着城乡规划将从一种技术手段逐渐转向一种政策性手段，城市设计应该考虑公共政策的诉求。

(2) 控制性详细规划和城市设计编制“两张皮”

城市地段分别编制控规和城市设计的做法比较普遍，但其结果往往出现城市设计和控规“两张皮”的现象，无法在具体操作中二者有效结合。规划管理部门在实际的管理操作过程中既感到控规对城市空间形体的控制过于粗放和空泛，控制不足，同时又认为城市设计成果过于直观具体，限制过多，且无技术规范和技术指导规划的引导和制约，成果往往是感性的，控制要求是很难度量的，规划管理无从下手，缺乏实施操作可行性。城市规划和建设是一个动态的过程，永远没有“完工的一天”。在向市场经济的转轨中，投资主体走向多元化，投资渠道复杂化，控规和城市设计“两张皮”的现象不利于城市精细化管理。

(3) 城市设计成果和规划管理体制的结合度弱

城市规划管理从根本上说是行政管理的行为，由于城市设计在我国建设阶段的法律地位尚未确立，从编制到审批都没有明确的法律依据，所以编制的方法、内容、深度没有定论，有关部门也无法审批，城市设计的技术成果在规划管理上面临着“无法可依”的窘境。

最为关键的是，规划管理过程中城市设计的成果很难使用。目前大多数城市设计成果多为城市终极状态的蓝图，建筑形式直观具体，其对城市公共空间的控制大多为美学的空间最优效果，主要关注城市空间的物质属性，对于其社会经济性、分期建设阶段及城市开发实施操作主体等未加实际考虑。例如，城市大多数区域将转换为具体出让地块由开发商进行建设，规划管理部门无权要求其具体的建筑和空间设计按照城市设计成果进行建设。因此，城市设计与规划管理的衔接不够，城市设计成果对于空间的控制意义

需要重新审视。

三、目前我国城市对于物质空间形态精细化管理手段的诉求

1. 控规在城市精细化管理上的不足

“精细化管理”^[6]是汪中求先生于2005年提出的管理理念，将“精细化管理”理念运用于城市规划管理工作中，既是当前城市快速发展时期城市规划管理工作的必然选择和要求，也是科学规划管理的必然趋势。城市发展逐步进入精细化管理阶段，必然对优质化的城市空间形态有渐强的需求，但是，目前控规在城市精细化管理上存在以下问题。

(1) 控规只保“量”不保“质”，千城一面

传统控规是土地市场经济的产物^[7]，只解决基本的城市规划管理，已经不能满足当前城市精细化管理的需求。在快速城市化时期，我国的城市建设主要依据控规进行管理，“一书两证”有效解决了城市建设的土地经济性和基本建设质量控制。而控规单纯的“指标管理”缺乏对城市空间形态的探讨和研究，无法对具体城市空间和建筑群形态进行控制，导致了城市空间的同质化发展，“千城一面”的城市建设忽略了城市品质与地域个性的营造。尤其是旧城更新和对风貌有较高要求的新区建设中，独特的空间形态需求无法通过传统控规进行控制。

很多县市为了达到较好的城市建设效果，专门成立了规划委员会，针对具体建设风貌一事一批，但是实际上这种制度设立正反映了传统控规对于城市精细化管理诉求的不足；此外，最后的效果取决于行政长官的个人审美与专业水平，而不是基于对城市风貌研究的严谨性与科学性。

(2) 控规指标制定空泛化，实施性差

市场经济体制的建立，改变了计划经济体制下的城市开发模式，土地使用权的市场化以及投资多元化，大大刺激了城市发展。控规指标的合理化制定是控规进行法定化管理以及体现土地经济性的核心。但

是目前大多数控规的编制缺乏对于经济性的考虑，指标的经验性和随意性很强，“拍脑袋”定指标的现象屡屡出现，使规划的科学性无法得到保障。例如，项目组对浙江省某县中心区的关于容积率的计算做了校核。在保证经济可行性的情况下，大多数原定指标都有偏差，一定程度上反映了规划指标的随意性和空泛化（详见表1）。

(3) 更新类的控规大多未考虑经济可行性

旧城更新类规划因为涉及拆迁和经济量的测算，十分复杂，指标的制定需要考虑社会属性及土地经济性。在旧城更新中，地块现状的建设容量、产权情况、地方的拆迁补偿政策很大程度影响该地块的控规指标。同时，整个区域的建设发展时序的合理制定有利于节约政府的投资费用。一个没办法保证土地经济性可实施性的规划，空间效果再漂亮，也是无法保证操作实施，最终摆脱不了“图上画画墙上挂挂”的命运。

2. 不同物质空间对于精细化管理的不同诉求

大部分城市仍处于城市化快速发展过程中的粗放式城市管理阶段，国内的城市规划40%仍在解决“量”的问题，而非“质”的问题。但是，在长三角、上海、深圳等发达地区，在经历过一个快速发展的时期之后，面临着城市建设特色缺失的情况下，已经开始将精细化管理纳入城市规划规范管理的层面。不同地域、不同类型的空间对于精细化管理的需求不同，很难用一个标准来制定。旧城更新和对风貌有较高要求的新区建设中，独特的空间形态需求无法用同一个管理标准进行控制。城市的建成空间效果在很大程度上受制于规划管理手段，例如巴黎、曼哈顿等城市的空间控制手段，在很大程度上影响了城市风貌。

(1) 旧城更新规划的多层诉求

我国城市大规模用地扩展虽然依旧是城市发展的主要内容，但旧城的更新改造重要性也逐渐凸显。我国20世纪下半叶发展起来的城市目前大部分都面

表1 浙江省某县中心区控规容积率校核一览表

及时合理	拆迁建筑量(m ²)	地块面积(m ²)	商业拆迁补偿容积率	商业系数	居住拆迁补偿容积率	居住系数	综合拆迁补偿容积率	保留容积率	项目组校核测算容积率	规划容积率(雅克)	差值
C1-01	7 471	17 407	1.23	0.8	1.66	0.2	1.31	1.02	2.33	2	0.33
C1-02	488	4 082	0.72	0.8	1.01	0.2	0.77	0.92	1.69	2	-0.31
C1-03	951	10 007	0.67	0.8	0.96	0.2	0.73	0.82	1.55	2	-0.45
C1-04	0	4 441	-	0.8	-	0.2	-	1.28	1.28	2.5	-1.22
C1-05	1 094	6 957	0.78	0.8	1.09	0.2	0.84	1.53	2.37	2	0.37
C1-06	234	10 322	0.55	0.8	0.81	0.2	0.61	1.97	2.58	2	0.58
综合	10 238	53 216	0.84	0.8	1.16	0.2	0.9	1.25	2.15	2.04	0.11

- 015



3. 国外一些城市对于规划管理精细化的尝试

由于起步较早，城市设计相关制度、政策以及实践在欧美发达国家都比较成熟。英国、美国、德国、加拿大等国家都有比较成熟的城市规划体系，城市设计作为很重要的组成部分参与城市规划管理，对城市的开发建设进行控制。

英国的城市设计在规划管理中与开发控制是一体化的。规划管理部门根据开发控制和城市设计控制的具体要求制定地块规划要点，而法定规划只是作为控制的策略依据之一。英国城市设计在很大程度上参与了城市规划的管理，直接作为依据对城市开发建设进行控制。

美国的城市设计在规划管理中以城市设计导则(Urban Design Guidelines)为依据，以区划法为依托，通过设计审查制度对城市的开发建设进行控制。美国的城市规划体系包括综合规划、区划、土地细分、场地规划、设计审查等。城市设计必须与综合规划保持一致，主要以城市设计政策(Policies)、方案(Plans)和导则(Guidelines)的形式出现，

并且借助区划这一载体以设计审查的方式实施。因此，城市设计在美国规划体系中是作为必要的辅助性手段对城市开发建设进行控制和引导的。

欧美国城市设计制度对我国的有效借鉴：①城市设计虽然没有法定地位，但是可以借助法定规划的平台进行实施；②应当重视城市设计的公共政策属性，在编制中对城市设计导则的制定尤为重要；③城市设计面向管理，需要健全配套制度的建设，对自由裁量权进行有效监督和约束。

四、解决途径：从意向性城市设计走向图则式城市设计

综上所述，传统控规无法解决不同地域不同区域城市精细化管理的需求，而以展望、解释与宣传为特质的意向性城市设计又无法与规划的实际管理过程相结合，本章探讨如何通过“控规+图则式城市设计”共同引导地区发展的技术体系来完善城市精细化管理。

1. 实施精细化规划管理的目标和主要思路

城市精细化管理重点在于明确的编制目标和对象、规范和管理体制相衔接的规划成果形式，以及注重运作机制中的城市设计成果参与。作为城市规划管理核心的控规，将控规与城市设计导则结合是对规划管理的深化和细化，其意义在于通过与管理层的结合与反馈，将其逻辑判断和感性创作的结果形成有效的管理语言——城市设计导则，从而实施对城市形态环境的有效控制，使其成为提升城市品质的最有效手段。通过法定的图则控制和城市设计导则引导来完善精细化管理的技术体系。图则式城市设计定义：城市设计导则是城市设计项目的核心内容，是以控规为管理平台，将城市设计的内容根据不同控制区域细化研究后的图则化成果，便于一张图管理。导则是城市设计与城市建设管理的纽带，是城市设计参与城市建设管理的重要途径。

(1) 实施精细化规划管理的目标：明确以“控规+城市设计导则”共同引导地区发展的技术体系
控规编制除了按照《城乡规划法》及各地规范