

# 面向实施管控的城市总体风貌规划研究

——以浏阳市为例

高伦<sup>①</sup>

(湖南省建筑设计院集团有限公司, 湖南 长沙 410000)

**摘要:** 随着全球化浪潮的席卷和国内新型城镇化的迅猛发展,批量化片区开发建设导致城市建筑风貌之间趋于同化,城市特色风貌的保护与建设已成为时代发展的重要需求。本文以浏阳市主城区城市总体风貌规划为例,探索新型城镇化战略下具有多种特色资源的中小型城镇的特色风貌塑造和规划管控实施两大主题的创新规划路径。同时,为城市规划管理部门提供城市特色风貌建设管理的设计准则和决策依据,方便城市管理者对浏阳城市规划建设进行管控和引导,以彰显浏阳风貌建设,提高城市整体品质形象。

**关键词:** 实施;管控;风貌规划

**中图分类号:** TU984.11 **文献标识码:** A

## 1 引言

中国城市建设抓住了全球化浪潮和新型城镇化带来的前所未有的发展机遇,在后发赶超上已取得了历史性的巨大成果。但越来越多的城市被批量化、模式化的片区开发建设所覆盖,城市的“风”和“貌”在逐渐褪色,城市秩序感和辨识度在逐渐模糊。存量时代的到来,越来越多的城市在国土空间治理体系背景下,开始全面探索精品特色城市建设。发展相对成熟的大、中型城市开始探索如何通过城市更新行动进一步提升城市风貌品质建设,而对当前我国大量的仍具有较强地方特色的中小型城镇而言,城市风貌总体规划仍然是其走向高品质和高质量人居环境发展的重要手段<sup>[1]</sup>。

## 2 城市总体风貌规划的实践困境

### 2.1 “千城一面”与“一城千面”特色困扰

不同城市之间缺少鲜明个性特色的“千城一面”问题,同一城市不同区域风貌建设各自为政,无法建立整体有序的空间形象的“一城千面”问题,造成了城市风貌的特色危机困扰。

### 2.2 “快速发展”与“空间品质”难以平衡

浏阳现阶段也处在快速发展建设的时期,如何有效地保护山水生态资源、改善空间品质、提升城市形象,做到不以牺牲空间品质为城市发展的代价,而是以空间特色为城市发展的品质资本,则是目前规划建设需要解决的重要问题。

### 2.3 “总体规划”与“城市设计”衔接不畅

我国现行的法定规划体系下,由于缺少宏观层面的风貌规划和城市设计的环节,导致城市总

体层面总法定内容以外的设计引导控制的需求无法满足,必须以风貌规划或者总体城市设计的非法形式来弥补,以保证城市总体层面空间设计形成统一的目标及思路。

### 2.4 “远期理想”与“近期操作”缺少协调

城市风貌特色构建是个长期过程,而浏阳面临着与周边城市之间的品牌竞争与城市自身发展的实际建设需要,却要求风貌品质在近期建设中能够得到迅速改观。这种着眼于远期实现的终极理想与务实的近期形象提升的需求该如何协调,也是城市风貌建设面临的难题。

## 3 城市总体风貌规划的实践探索——以浏阳市为例

浏阳地处湘赣边界,湖南东部偏北,古为“吴楚咽喉”,是省会长沙的副中心和湘赣边区域性中心城市。同时也是湖南省重点建设的五座县级大城市之一,已连续多年进入全国百强县。2008年6月,浏阳市正式启用位于北部的新行政中心,带动了城市向北部新城区的建设。老城区由于不断发展、更新换代,逐渐出现了建设密度过高、建筑质量参差不齐、交通不畅、拥挤杂乱、传统形象被破坏等问题。而北部新城区在快速建设过程中也存在建筑高度均值化、开放空间布局碎片化、城市品质差异大等问题。从整体上看,出现了山水资源孤立低效、可达性差、城景互动不足,城市风貌杂乱无序,特色不够突出等问题。

在此背景下,浏阳市规划局积极组织编制浏阳市主城区总体风貌规划(以下简称“规

<sup>①</sup> 作者简介:高伦(1987— )男,汉族。湖南岳阳人,研究生,工程师,主要从事城市规划、城市设计。

划”），以延续历史、传承文明、凸显特色、提升品质等为原则，确立了“山水辉映、璀璨名城”的城市风貌定位。为了使规划切实有效地达到预期效果，充分考虑了与规划建设审批管理的紧密衔接，进行了实施管控导向技术方法的探索和研究。本规划以总体架构、系统规划、行动引导三大步骤有序推进。第一步主要从浏阳特色风貌认知、风貌特色研究和风貌规划价值体系三个方面搭建风貌控制总体架构；第二步则采取从显山露水、文化融城和空间活力三个方面对城市山水格局、空间形态、文化特色、建筑景观等方面提出系统性的规划指引；第三步将通过实施管理、行动计划、重点地区控制引导三个方面进一步落实浏阳风貌规划的实施。

### 3.1 强调宏观有序，打造对内统一、对外可识别的风貌形象

本规划从宏观层面出发，通过对浏阳特色风貌的认知、分析研究，对城市的山水格局、风貌规划结构、城市高度、公共开放空间、城市色彩、建筑风貌、夜景风貌、街道景观等城市风貌控制要素方面提出总体风貌通则指引，实现城市风貌对内统一。同时在通则中将全面贯彻“显山露水”策略，凸显山水格局、完善水网体系、构建风貌结构；进一步体现“文化融城”策略，策划浏阳品牌、展现多彩文化、重塑浏阳八景；通篇遵循“空间活化”策略，美化空间形象、打造绿道网络、激发城市活力，实现浏阳“生态山水绿城、世界文化名城”的规划目标。而在城市的发展过程中，不同片区由于历史发展、自然条件、空间区位、功能结构各异等原因，呈现不同的城市风貌景象，通过特征分区引导，有利于保护每个区域的地方性与传统特征，延续历史、尊重自然、凸显特色，避免“千城一面”的现代城市营建窘境。

根据浏阳市山水城市的特点，借鉴青岛、杭州、天津等城市风貌的成功实践经验，遵循总体风貌规划结构的大框架划分出的七个城市风貌分区，进行分区域引导，包括集里片区、关口片区、水佳片区、荷花片区、高铁站片区等。从空间整体风貌特征的建构及特色建筑风格形式的协调两部分出发，针对不同分区不同的自然地理、功能结构，赋予每个片区明确的风貌定位，制定不同的分区风貌策略；同时从建筑风格、建筑色彩等方面进行各具特点的引导。通过分区引导，以实现整体风貌协调、各片区风貌特色鲜明的目标。

### 3.2 突出核心价值，重构山水格局，塑造空间特色

总体上说，城市风貌特色的核心价值凸显

取决于城市自身资源的价值体现。在本规划第一步总体架构方面，便提出建立核心价值体系。而浏阳市的风貌核心价值从前期认知分析中，被提炼归纳为“洲、河、湖、山、城”五大元素，这五大元素也是构成山水浏阳的特色本底。因此，想要彰显浏阳城市风貌的核心价值体系，则应该整合生态山水资源与浏阳文化资源，为浏阳市重新构建一个富有生态活力和文化底蕴的山水格局体系，同时创造一个全新的“以山为脊梁、以水为经络、以绿为底色、以文为灵魂”的浏阳现代山水之城。就个体特征而言，城市空间的特色来源于核心价值元素的塑造。第二步系统规划中，围绕风貌特色的塑造，系统性的规划指引分两部分出发：一部分以基本的风貌控制元素为条件编制；另一部分则从其核心价值元素出发，有针对性地提出关于临山临水界面、山城景观视廊、浏阳新“八景”景点等方面的通则性规划导控和指引的技术方法<sup>[2]</sup>。

同时在第三步实施计划部分，提取出脱胎于核心价值元素的重点地段（包括门户节点、重要街道、浏阳河沿岸区段等）进行详细设计，并作为对通则性规划指引在特色塑造方面的补充完善。

### 3.3 重视实践操作，引导管控相结合，使风貌塑造成为城市规划实施的重要手段

风貌规划虽不具备法律效力，但可以成为城市规划管理部门制定城市形象特色相关条例的基础，作为城市规划管理部门对城市建设项目的审批与管理的具体工作手册，适用于指引浏阳主城区宏观层面的专项规划和乡镇总体规划，中观层面的控制性详细规划及城市设计项目，并可为微观层面的城市更新规划、详细蓝图、建筑设计项目提供具体规划设计的前提条件和参考建议。

因此，为了便于规划建设管理者在后期实施过程中的有效操作，本次规划成果的形式采用了规划说明书与规划管理手册相结合的方式呈现。通过规划管理手册，将编制成果内容中的风貌要求条例化、表格化和可操作化，用更直观的示意图、效果图等形式进行表达，这样既能更易于理解浏阳风貌规划的内涵和规划引导的内容和意图，又能充分与规划建设审批管理相结合，方便管理部门的审批操作和指导规划实施。

### 3.4 形成规划抓手，作为各层次规划的补充

在宏观规划层面上，《浏阳市城市总体规划（2001—2020）2016修订》作为指导建设的纲领性文件，侧重于城市定位、产业发展、城市空间布局、交通系统、重大基础设施等内容研究，缺乏更为详细的控制导则和实施策略，不足以指导实际操作过程中对具体项目的风貌控制。而本次风貌规划的核心意义则是立足于《浏阳市城市

总体规划（2001—2020）2016修订》确定的发展框架基础，发挥风貌规划灵活、多视角的研究特性，在城市宏观层面以不同于总体规划的技术方法和视野，从自然生态、传统文化、公共空间、空间结构等为切入点，从城市总体层面提出一系列的合理、有序、有特色的城市风貌框架，从而弥补城市总体规划在城市特色塑造、总体风貌要素控制等方面的不足，为城市空间整合发展和特色营造拟定可持续的发展思路，可为未来开展的宏观层面专项规划的编制提供规划设计依据。

在中观规划层面上，特色风貌规划统筹了目前主城区已批、待批或正在编制的所有片区控制性详细规划，并整合纳入了其所有的路网结构功能布局、公共空间、绿地系统等刚性规划内容，同时进一步深化了中观区域层面的重点风貌要素控制和引导内容，弥补控制性详细规划在城市特色风貌塑造上的不足，可为在编、未来新编和修编的控制性详细规划及城市开发建设活动，提供中观层面的规划设计依据和指引。

就微观设计层面而言，本次风貌规划详细落实了目前已批、已实施的修建性详细规划，将其各项规划设计及开发控制等成果纳入总体要素控制、风貌分区导则及近期行动计划之中。对在编和计划编制修建性详细规划的项目，应满足特色风貌规划对其所在区域提出的设计控制要求，在确保各类设计控制要素落实的前提下，可适当调整和优化其空间布局 and 形式<sup>[3]</sup>。

## 4 规划管理实施建议

### 4.1 完善管理平台

针对由不同部门牵头组织的各种规划设计、更新改造、综合整治、乡镇建设等项目缺乏风貌设计指引和统筹等问题，规划管理内容中提出进一步完善管理平台，全方位衔接各层面规划成果内容，使特色风貌规划成果成为后续宏观、中观及微观层面规划的设计前提和参考建议的策略。

### 4.2 订立制度途径

针对特色风貌规划项目非法定规划，其成果不具备法律效力的问题，提出订立制度途径，将特色风貌规划成果以城市设计条件通知书或城市设计实施备案表的形式纳入控制性详细规划、局部城市设计的审批流程和立项项目的审批流程中，将特色风貌规划的总体控制通则、分区设计导则等技术性成果纳入法定的开发控制指标，成为制度性成果，以确保成果的实施操作性。

### 4.3 设立行动计划

设立近期行动计划，将设计策略与构思转译为近期建设项目库，确保在近期城市开发建设中具体实施落实。浏阳市主城区总体风貌规划的实施并非一蹴而就，而将是一个漫长而艰辛的过

程，规划有针对性地选取近期建设条件成熟、对城市形象提升显著的建设项目库，并将特色风貌规划的设计构思转译为项目建设的具体实施指引，以保证风貌规划在近期规划建设中的实施落地并强化特色形象风貌，有效推进浏阳城市风貌的提升、改善。

### 4.4 与管理程序相结合，纳入项目立项和审批流程

本次总体风貌规划的技术成果，以城市风貌条件通知书和城市风貌实施批准备案表的形式纳入控规、局部城市设计、城市更新规划的审批流程和立项项目的审批流程，通过规划管理程序实现设计目标。同时，总体风貌规划的实施仍然需要持续通过控制、引导、激励、协调等具体执行技巧，对冲突的社会利益和社会行为加以调整和约束，并应该不断地鼓励和倡导公众参与，广泛吸引所有者、使用者参与到开放性的决策机制中来。

### 4.5 管理表格设计

城市风貌条件通知书可作为前期项目立项的设计前提输入条件，其作用是中观层面的局部地区城市设计、专项规划，微观层面的详细蓝图、城市更新规划、建筑设计等项目提供指导原则和建议，其内容主要包括项目所处区域相关的总体控制通则、分区设计导则及近期行动计划三部分内容。

## 5 结语

《浏阳市主城区总体风貌规划》的编制实施是城市设计层面与规划管理层面有效衔接的纽带，从双方面共同实现对特色城市风貌的塑造<sup>[4]</sup>。在实施过程中，应以更务实的态度，探索多元的管控途径，并进行动态的调整优化，使艺术化设计和精细化管理相互促进，在地域性和时代性的追求中提升城市品质。本文仅基于实施管控的视角，结合《浏阳市主城区总体风貌规划》的规划经验进行了风貌规划实施管理方面的探索，仅供广大规划工作者参考。

## 参考文献

- [1] 管娟. 面向实施的城市风貌特色规划实践与创新——以湖北省十堰市城市风貌特色规划为例[J]. 中外建筑, 2015(3): 105-107.
- [2] 陈渝, 朱常丽, 周全. 面向管控实施的总体城市设计——以鄂州市为例[C]. //2018中国城市规划年会论文集. 2018: 1-11.
- [3] 吴小洁. 面向管理与实施的城市景观风貌规划方法探索[J]. 福建建筑, 2019(4): 251.
- [4] 钱诗瞳. 面向实施的城市风貌规划编制方法——以山东广饶县风貌规划为例[D]. 南京: 东南大学, 2010.