

控制性详细规划中地块兼容性规定对城市功能混合的影响分析

王 淘

天津市建筑设计研究院有限公司 天津 河西 300000

【摘要】：控制性详细规划中的地块兼容性规定，直接影响土地使用边界、空间组织方式与城市生活秩序，也深刻塑造着城市功能混合的实现程度。围绕地块兼容性规定与功能混合之间的关系展开分析，从制度约束、空间效应与优化路径三个层面梳理其作用机理。地块兼容性规定能够维护用地秩序（即用地性质边界、开发强度管控与相邻功能相容性）、降低冲突风险，但在标准过严、分类过细、弹性不足的情况下，也容易造成用地割裂、街区活力下降与公共服务分布失衡。城市功能混合并非简单叠加多种用途，而是在安全、效率、公平与活力之间形成动态协调。完善兼容性规定，应强化分类引导、分级管理与情境适配，推动规划管控由单一排斥走向有序兼容，为提升城市空间品质和治理效能提供支撑。

【关键词】：控制性详细规划；地块兼容性；城市功能混合；空间治理；规划优化

DOI:10.12417/2811-0536.26.07.039

城市更新加速推进，单一功能分区导致通勤压力大、空间割裂与活力不足，功能混合成为优化城市结构的重要方向。控制性详细规划中的地块兼容性规定，直接决定不同功能在同宗或相邻地块的共存方式，深刻影响生活便利性、街区活力与空间公平。实践中，兼容性常在秩序管控与发展弹性间面临张力：过宽易引发冲突，过严则抑制复合利用。城市功能混合并非用地性质的简单叠加，而是居住、就业、服务、休闲等功能在时间（如昼夜、工作日/周末）、空间（垂直分层、水平嵌套）和使用方式（共享、错时、复合）上的有机协同，旨在提升就近服务、空间效率与社会交往。地块兼容性则是允许主导功能外其他用途在特定条件、比例与布局下共存的制度安排，是实现功能混合的关键技术接口。

1 地块兼容性规定引发的功能混合困境

1.1 用地分类刚性导致空间结构割裂

控制性详细规划中的地块兼容性规定，本意是在保障规划刚性与公共安全的前提下，提升土地利用的灵活性与功能复合潜力。然而，在以往的控规实践中，兼容性常被设定为范围狭窄、类型单一、弹性不足的制度安排，实际效果反而强化了功能隔离。当地块用途被严格限定为单一主导功能，且允许兼容的辅助功能种类有限、比例受限时，住宅、商业、办公、公共服务等功能难以在合理尺度内形成嵌合关系，城市空间便容易呈现片段化格局。其结果并不只是规划图上的分区清晰，更表现为居民日常活动链条被拉长，生活服务与就业岗位难以在近距离内耦合，街区在人流、消费、交往和公共活动上缺少持续支撑^[1]。很多地块虽然在规划意义上有明确属性，却在实际使用中缺乏应对多样需求的弹性，导致白天与夜晚、工作日与休

息日呈现明显的活力落差。由此可见，当兼容性规定过度偏向单一用途管控、忽视复合使用可能时，原本具备混合潜力的空间便被切割为彼此孤立的功能单元，削弱了城市内部的联系性与可达性，也使功能混合理念难以有效落地。

1.2 兼容标准模糊导致执行尺度不一

功能混合的实现不仅受兼容范围宽窄影响，更取决于兼容性规定是否具备清晰、可操作的技术标准。现实中，部分控规文本虽列出了允许、限制或禁止兼容的用地类型，却未明确兼容的前提条件、比例上限、空间布局要求及审查技术依据，导致在规划管理实践中，不同主体对同一混合用途的合规性认定存在显著差异。规划审批部门出于风险规避倾向从严把控，开发主体则基于市场需求争取更大弹性，而社区居民又可能因担忧环境干扰而反对特定功能引入。由于缺乏统一、透明、可量化的裁量基准，同类项目在不同区域甚至同一片区内可能面临截然不同的审批结果，造成规则适用的不确定性与公平性质疑。对市场主体而言，规则不清会增加预期不确定性，使复合开发项目面临较高沟通成本与调整成本；对社区居民而言，模糊规则也可能引发对噪声、交通、环境与安全隐患的担忧。功能混合本应建立在清晰秩序之上，而不是依赖临时协商和个案判断。兼容标准模糊，表面上保留了弹性，实际上却可能削弱制度公信力，降低规划对引导多元功能合理共生的能力。

1.3 风险防控导向压缩复合利用空间

在以往的控规实践中，地块兼容性规定常被简化为以风险防控为核心的刚性排除机制，其本应具有的弹性调节功能被弱化。虽然不同功能之间确实在环境

影响、交通组织、消防要求和人群活动特征等方面存在矛盾。问题在于，当风险防控被绝对化时，兼容性规定容易从合理隔离演变为普遍排斥，将大量原本可通过条件管理实现共存的功能排除在外。尤其在面对新型服务业、社区型商业、文化创意活动以及小尺度公共服务时，过强的防冲突思维常常把潜在问题预设为必然冲突，导致规划管理偏向静态控制，而忽视了现代城市空间对复合、灵活和近邻布局的客观需求。风险治理并不意味着只能依靠禁止来完成，很多冲突其实可以通过布局优化、时段管理、界面设计和设施配套加以调节^[2]。如果兼容性规定一味压缩混合空间，城市将难以形成步行可达、职住适配、服务便捷的街区环境，也不利于存量空间的再利用和微更新推进。由此带来的不只是功能混合不足，更是城市治理手段单一化，难以适应复杂多变的城市发展情境。

2 完善兼容性规则促进城市复合发展

2.1 建立分级分类的兼容准入体系

促进城市功能混合并非弱化规划管控，而是需构建精细的分级分类兼容准入体系。传统“允许/禁止”二元规则难以适应功能间复杂关系与空间使用动态变化。应依据影响程度、服务属性等，将兼容关系划分为三类：可直接兼容，如居住用地内配建托育点、老年照料站、智能快递柜、小型便利店等低干扰民生设施，无需额外审批——《深圳市城市规划标准与准则》（2023）明确二类居住用地可直接兼容不超过300 m²的社区便民服务设施；有条件兼容，如小型办公、社区咖啡馆、非扰民文创空间等，需满足独立出入口、噪声控制、时段管理或社区协商等条件，如上海“15分钟社区生活圈”要求轻餐饮引入须经简易环评并获相邻住户同意；不宜兼容，如高噪声工业、大型仓储、高密度娱乐等与主导功能显著冲突的业态，在居住或教育区原则上禁止，成都中心城区控规即明确创意园区不得引入产污或夜间高噪业态。通过差异化准入，兼容规则从笼统走向可辨识、可评估、可实施，在守住安全底线的同时释放复合潜力，使功能混合由例外审批转向制度化推进，提升街区活力与治理效能。

2.2 结合街区场景增强规则弹性适配

地块兼容性规定要真正服务于城市功能混合，不能停留在抽象分类层面，还应充分回应具体街区场景。不同片区在发展阶段、人口结构、交通条件、空间形态和服务短板上存在明显差异，对功能混合的需求也不相同，因此兼容性规定不能以单一标准覆盖所有地区，而应体现更强的针对性和适应性^[3]。新建片区往

往需要通过兼容规则预留多样用途的发展空间，避免形成单一睡城，使居住、服务与就业功能之间形成更合理的联系；老旧城区则更需要借助规则调整引入社区服务和公共活动，增强生活便利性与空间活力，改善原有空间利用不足或配套薄弱的问题；产业片区在转型过程中，也常常需要配置研发、商业、文化与人才服务功能，以适应功能更新和空间重构的现实要求。若兼容性规定脱离场景而机械适用，规则就容易与现实需求错位，不仅难以实现功能混合的预期目标，还可能限制街区自身优势的发挥。增强弹性适配，并不是随意放松，而是在保持总体秩序的前提下，根据街区特征设置差异化的兼容目录、强度边界和管理条件，使不同类型街区都能在适宜范围内推进复合利用。这样的规则更贴近城市运行逻辑，也更能回应居民真实需要。功能混合的价值，归根结底体现在具体生活场景的改善中。兼容性规定唯有深入街区、理解街区、服务街区，才能切实推动空间品质的可感提升。

2.3 以过程管理协调混合发展矛盾

地块兼容性规定对功能混合的支持，不应只依赖静态文本，更需要过程管理的持续介入。功能混合带来的矛盾往往在建设、运营和使用过程中动态显现，其影响随使用强度与管理方式不断变化。若仅靠规划阶段一次性判定，缺乏后续协同机制，易导致混合功能运行失序。有效的过程管理应建立“准入—建设—运营—反馈”闭环：在建设阶段强化设计方案审查，确保兼容功能的空间布局、出入口组织、设施配建符合预设条件；在运营初期引入试运行机制，由街道、物业与居民代表共同监测噪声、交通、安全等指标；对已投用的混合空间，依托城市运行“一网统管”平台或社区议事会，定期收集问题并动态调整管理措施，如优化营业时段、增设隔音设施或完善垃圾清运方案。通过制度化的全周期协同，兼容性规则才能从纸面走向实效，真正支撑活力、有序、包容的混合街区发展^[4]。

3 兼容性制度优化的实施方向与价值提升

3.1 推动兼容性制度与国土空间规划体系深度融合

控制性详细规划作为国土空间规划体系中承上启下的关键层级，其地块兼容性规定需在更高维度上与总体规划、专项规划及用途管制制度相衔接。当前部分城市在控规编制中仍存在与上位规划目标脱节、与专项系统协同不足的问题，导致兼容性规则难以有效支撑功能混合的空间落地。应将功能混合导向纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，在用地性质编码、开发强度指标、公共服务配置等要素中嵌入

兼容性逻辑。例如，在居住主导区预留一定比例的弹性用地代码，允许在满足安全与环境要求前提下动态调整为社区服务、小微商业或共享办公等功能；在产业转型区域设置“混合用途单元”，明确可兼容的研发、展示、体验、人才公寓等业态清单，并配套相应的交通、市政承载力评估机制。通过制度层面的纵向贯通与横向协同，使兼容性规定从局部技术条款上升为支撑城市高质量发展的结构性工具。

3.2 构建基于数据驱动的兼容性动态评估机制

传统兼容性规定多依赖经验判断和静态分类，缺乏对实际使用效果的跟踪反馈，难以适应城市运行的复杂性和不确定性。应依托城市信息模型（CIM）、物联网感知设备及多源大数据，建立兼容性实施效果的动态监测与评估体系。通过对人流密度、职住平衡指数、商业活跃度、公共服务使用率、投诉热点等指标的持续采集与分析，识别不同功能组合在特定空间尺度下的协同效应或冲突风险^[5]。在此基础上，对兼容目录、比例上限、布局引导等内容进行周期性校准。例如，若某居住片区内引入的小型办公空间显著提升日间人口密度但未引发交通拥堵或噪声投诉，则可适度放宽同类兼容比例；反之，若社区咖啡馆集中区域夜间扰民问题突出，则需强化时段管理或空间隔离要求。这种以实证为基础的动态调适机制，有助于实现兼容性规则从“预设式管控”向“响应式治理”的转变。

3.3 完善法律与政策保障支撑兼容性制度落地

地块兼容性规定的有效实施不仅依赖技术标准，更需

要健全的法治与政策环境予以保障。当前部分地方在推进功能混合过程中面临审批依据不足、责任边界模糊、利益协调机制缺失等制度障碍。应加快修订地方城乡规划条例或控规管理办法，明确兼容性规定的法律地位、适用程序与裁量基准，赋予规划管理部门在符合条件的灵活处置权。同时，配套出台激励政策，如对成功实施功能混合的项目给予容积率奖励、审批绿色通道或财政补贴；建立多元主体参与的协商平台，规范开发商、居民、街道办在兼容功能引入中的权利义务；探索“负面清单+正面引导”相结合的管理模式，在守住安全、环保、公共利益底线的前提下，鼓励新业态和空间模式试点。通过制度供给的系统性优化，为兼容性规则从文本走向实践提供坚实支撑，真正释放城市空间的复合价值与治理韧性。

4 结语

控制性详细规划中的地块兼容性规定作为连接宏观规划意图与微观空间实践的关键机制，深刻影响着城市功能混合的形态与效能。面对刚性管控与弹性需求之间的张力，需通过分级准入、场景适配与过程协同等路径，推动兼容性规则由排斥走向有序融合。未来，应进一步强化其在国土空间规划体系中的制度嵌入，依托数据驱动实现动态优化，并完善法治与政策保障，使功能混合真正服务于职住平衡、服务便捷与街区活力提升。唯有构建兼具秩序性、适应性与包容性的兼容性制度体系，方能支撑城市迈向高质量、可持续与人本导向的发展新阶段。

参考文献：

- [1] 王暄晴,史北祥.混合与活力：南京中心区街区用地混合发展的评价与优化[J].规划师,2025,41(03):92-101.
- [2] 张一恒,张昇永,陈威,等.珠海市控规体系“管控适应”转型的演进逻辑与升级路径[J].规划师,2025,41(09):76-85.
- [3] 本刊编辑部.“空间治理体系下的控制性详细规划改革与创新”学术笔谈会[J].城市规划学刊,2019,(03):1-10.
- [4] 王开家,徐伟铭,李楚瑜,等.空间治理视角下的城市建成区土地混合利用功能与结构[J].自然资源学报,2023,38(06):1496-1516.
- [5] 陈丹阳,栗梦悦,霍子文,等.国土空间规划体系下控制性详细规划评估的理论逻辑、框架构思与广州实践[J].南方建筑,2025,(11):56-64.