

关于《水乡功能区城市设计管控通则》的 编制说明

我单位拟定了《水乡功能区城市设计管控通则》，根据重大行政决策以及规范性文件的相关要求，现就文件编制有关事宜说明如下。

一、工作背景

（一）国家层面对城市设计工作的日趋重视。城市设计作为城市开发建设精细化管理的重要手段，日趋受到重视。2016年颁布的《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》指出“城市设计是落实城市规划、指导建筑设计、塑造城市特色风貌的有效手段，鼓励开展城市设计工作”。2017年住建部颁布《城市设计管理办法》，确定了城市设计编制和管理的总体要求，明确城市设计应全过程贯穿规划管理，全方位覆盖城市空间，实现城市设计的法定化、系统化、规范化。2020年4月《住建部、发改委关于进一步加强城市与建筑风貌管理的通知》强调必须完善城市、街区、建筑等相关设计规范和管理制度，加强对重点地段、重要类型建筑风貌管控。

（二）东莞市对城市高品质发展的要求。2019年，我市颁布的《东莞市人民政府关于拓展优化城市发展空间加快推动高质量发展的若干意见》（东府〔2019〕1号）提出要推动山水生态空间景观形态和功能品质提升，加快提升包括

水乡新城片区河网在内的一系列地区城市品质。2020年我市颁布的《东莞市人民政府关于坚持和完善民生保障机制建设高水平小康社会的实施意见》（东府〔2020〕1号）提出要着力提升城市精细化管理水平，加强环境建设，打造魅力小城示范片区，营造示范性优质生活圈。2022年，东莞市自然资源局发布《关于进一步加强我市城市设计管理工作的通知》（东自然资〔2022〕64号），对建立系统化、精细化的城市设计管理标准和工作体系提出了新的要求。

（三）水乡功能区高质量统筹发展的需要。水乡功能区水系发达、生态资源丰富，但河涌水系与工厂、民居混杂交错，产城生态风貌粗放化、破碎化，亟需提升城市品质与形象。2023年初，省、市相继召开高质量发展大会，水乡功能区相应提出要抓住“科技创新+先进制造”主线，坚持五镇深度融合、坚持莞穗深度融合、坚持产城深度融合，建设更高质量的现代化产业体系、城市配套功能、基本公共服务和生态人居环境，打造具备水乡特色的高品质城市空间。而目前，水乡功能区缺乏系统的城市设计管控体系，城市开发与建设管理工作缺乏充足的依据，仅局部重点地段有城市设计，城市整体风貌、开放空间等缺乏有效管控，项目设计建设水平参差不齐，不利于高品质水乡特色城市的打造。

二、编制依据

- 1.《中华人民共和国城乡规划法》；
- 2.《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理

工作的若干意见》（中发〔2016〕6号）；

3.《城市设计管理办法》（中华人民共和国住房和城乡建设部令第35号）；

4.《住房和城乡建设部 国家发展改革委关于进一步加强城市与建筑风貌管理的通知》；

5.《国土空间规划城市设计指南》；

6.《中共广东省委广东省人民政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》（粤发〔2016〕14号）；

7.《东莞市人民政府关于拓展优化城市发展空间加快推动高质量发展的若干意见》（东府〔2019〕1号）；

8.《东莞市城市规划管理技术规定》；

9.《东莞水乡特色发展经济区城乡风貌管理规定》；

10.《关于进一步加强我市城市设计管理工作的通知》（东自然资〔2022〕64号）。

三、制定程序说明

自2021年初开展《水乡功能区城市设计管控通则》（以下简称《管控通则》）研究工作以来，我单位会同专业机构，对国内外先进城市的城市设计管控要素及机制、东莞市及水乡功能区城市设计工作等内容进行了深入研究，多次开展调研座谈，并征集了水乡管委会各部门、水乡五镇、开发商代表、设计院代表等意见，于2021年11月形成了完整的《管控通则》研究成果，并通过了专家评审。2022年，我委在《管控通则》研究成果的基础上，制定了相应的管理文件，并结

合《建设用地规划条件》核发工作，进行了初步试点应用，通过应用反馈进一步深化管理文件的相关控制标准及要求。2022年11月，进一步征求了水乡五镇意见，结合意见形成《管控通则》文件。

四、预期效果和影响

通过建立整体性、系统性、刚弹结合的城市设计管控通则标准，实现城市设计在水乡功能区范围内最低限度的全覆盖，全面支撑水乡特色高品质城市空间建设：

（一）守住城市底线，突出水乡特色。针对水乡城市空间粗放破碎、特色资源未得到保护和突出等问题，重点立足水乡自然、历史人文和建设现状，识别和评估水乡特色资源，强调与全市其他区域的差异化发展，塑造具有特色和比较优势的空间格局，实现向水发展、打造绿美水乡。

（二）强化规划引导，提升空间品质。针对水乡城乡风貌混杂、品质的问题，划定重点区域和一般区域，区分重点滨水区域、重点沿路区域、城镇核心区域，区分底线性管控和鼓励性引导，建立系统化、精细化的分类规划设计引导体系，打造差异化、有辨识度的高品质城市空间。

（三）完善管理体系，做好项目服务。针对城市设计管理依据不充分、不清晰，影响市场主体办事确定性和效率的问题，突出管控通则的政策属性，量化管控指标，优化与日常规划管理的衔接，为地块出让时设计条件的拟定以及建设工程设计方案的设计、审查提供清晰明确的依据和支撑，消

除不确定性，提高项目审批服务的效率。

五、主要内容

《管控通则》共分六章，分别为总则、基础管控、重点滨水片区管控、重点沿路片区管控、城镇核心区域管控、附则，主要内容如下：

(一)通则适用范围和工作机制。在《管控通则》的适用范围方面，明确适用于水乡功能区范围内的地块城市设计（地块包装、TID 规划、城市更新前期研究报告和单元规划）研究、项目规划设计条件的拟定、项目建设工程设计方案。工作机制方面，明确地块城市设计和建设工程设计方案以专项说明方式落实管控内容，建设用地规划条件以设计要点中明确管控区域的方式落实管控内容。

管控机制方面，明确位于一般地区的项目应符合基础管控要求；位于重点管控区域的项目应同时满足基础管控要求和重点管控要求；同时位于两个或以上重点管控区域的，相关管控要求应叠加满足。

为适应项目实际，明确特殊情况的处理方式：因项目客观条件不允许、存在更优方案的，应进行专项论证，并报送业务审查会集体讨论；涉及突破刚性控制条款的，专项论证还应征求专家意见；涉及调整建设用地规划条件的，按《东莞市建设用地规划条件管理暂行规定》要求执行。

(二)面向水乡整体的基础管控。按照城市设计在水乡功

能区范围内最低限度全覆盖的目标，在《东莞市城市规划管理技术规定》规定条文和《东莞水乡特色发展经济区城乡风貌管理规定》的内容基础上，构建面向水乡功能区整体范围的基础管控体系。主要包括建筑布局、建筑高度、建筑体量、建筑立面、建筑色彩、建筑屋顶、建筑街墙、建筑退缩等八个方面的管控内容。

其中，建筑布局主要通过控制建筑间距、建筑形态、建筑排列，引导形成疏密有序、错落有致、间距合理、形态丰富的城市形态；建筑高度主要一方面落实国家对于严控新增超高层建筑的要求，保障节能环保和消防安全，另一方面要求高层建筑组群形成阶梯式高度变化，丰富城市天际线；建筑体量主要要求尊重城市肌理、与功能相协调，按类型、分高度控制最大连续面宽，保证通透感和开敞度，避免过于厚重压抑；建筑立面主要明确立面风格宜简约、现代，避免零碎、散乱和过度装饰，立面细部鼓励创造性发展岭南传统建筑元素，立面材质宜安全、耐久、节能，立面附属设施应采用整体式、隐蔽式设计，保证立面效果的整体一致；建筑色彩主要提出“浅色底、点缀红”和“高浅低深”的总体原则，形成现代简约明快与抽象传统元素融合的“新岭南”风格；建筑屋顶主要提出“高层收分、低层坡顶、平坡结合、色彩素雅、屋顶绿化、设施遮挡”的原则；建筑街墙主要控制街墙高度和封闭性，鼓励设计骑楼等形式、共享架空层等开放

空间，打造空间连续、风貌协调、尺度宜人、活力开放的街道界面；建筑退缩主要优化细化退缩要求，提出退缩空间优先用于绿化景观和公共活动用途。

(三)重要水系沿岸的重点管控。明确重点滨水片区管控范围为《东莞市城市规划管理技术规定》划定的重点海岸、河岸两侧以及华阳湖岸线向外扩展 300 米范围内的第一排建设用地。在基础管控要求的基础上，针对上述重点滨水片区，在建筑布局、建筑高度、建筑体量、建筑退缩等四个方面提出重点管控要求。

其中，建筑布局主要对滨水一线底层空间及界面的公共性和开发性、高层建筑的视觉通透性进一步细化要求，如滨水一侧优先布置公共建筑、滨水高层建筑以点式为主、沿水岸的高层建筑之间留出不少于一条 15 米宽以上的视线通廊等；建筑高度主要提出“前低后高，逐级跌落，高低错落，平缓变化”的原则；建筑体量通过进一步细化建筑投影面宽和面宽率，保证滨水空间的舒适度；建筑退缩方面进一步强化滨水空间的公共性和开放性。

(四)主要交通廊道的重点管控。明确重点沿路片区管控范围为水乡功能区范围内重点交通线路的中心线向两侧扩展 300 米范围内的第一排建设用地。在基础管控要求的基础上，针对上述重点沿路片区，在建筑布局、建筑高度、建筑体量、建筑立面等四个方面提出重点管控要求。

其中，建筑布局方面，提出要强化城市形象的公共性，沿重点交通线路均应优先布置商业、办公、科研、公建等公共属性较强的建筑，形成良好开放的城市界面；建筑高度方面，主要把控“前低后高，逐级跌落，高低错落，平缓变化”的原则；建筑体量方面，重点控制沿路第一排建筑的体量，避免压抑的空间感；建筑立面方面，强调高层住宅建筑进行公建化处理，打造现代化的城市界面。

(五)城镇核心区域的重点管控。明确城镇核心区域管控范围为水乡五镇的传统生活片区及其适当外延的居住发展片区。在基础管控要求的基础上，针对上述城镇核心区域，在建筑街墙、建筑退缩两个方面提出重点管控要求。

其中，建筑街墙方面，要求延续并强化生活服务功能，沿低等级生活性道路的建筑功能应以商业和公共服务设施为主，保证街道空间的生活气息和氛围，避免各个地块成为城市孤岛；建筑退缩方面，重点通过新建、改建项目在适当位置局部加大建筑退缩，形成口袋公园或者开放内部庭院的方式，增加城镇核心片区公共活动空间的供给，充实丰富城市公共空间的微细胞，增强城市空间的宜人度和亲切感。

六、水乡管委会会议审核情况

2021年11月，《管控通则》研究成果通过水乡管委会办公会议审议。

七、相关职能部门征求意见采纳情况说明

2022 年 11 月起向水乡五镇进行了意见征求，共收到意见 8 条，采纳 3 条，解释说明 2 条，暂不采纳 3 条。

八、公开征求意见采纳情况说明

暂无。

九、专家咨询论证、听证的意见采纳情况等其他需要说明的情况

2021 年 11 月，召开《管控通则》研究成果专家评审会议，专家评审通过，相关意见均已采纳修改。

综上，《水乡功能区城市设计管控通则》的制定实施，制定主体、制定程序、制定权限和内容的合法性严格按照规范性文件要求规定。