

# 基于区域协同下城市边缘区老城控规编制

王璐瑶 祝莹  
沈阳市规划设计研究院

**摘要：**苏家屯老城区作为浑南主城区西侧的城市边缘区，沈阳南部重要的城镇化基地，其在沈阳城市发展中的地位也愈加提升。在区域协调的视角下，以苏家屯老城区的控制性详细规划作为实证，研究其内部统筹规划、优化布局，外部功能互补，联动发展，实现城市边缘区老城的更新具有重要意义。

**关键词：**区域协同；城市边缘区；城市控制性详细规划；苏家屯老城区

## 一、苏家屯老城区编制背景与面临困境

### （一）区位聚焦，职能转变——升级为“浑南主城重要板块”

在《沈阳振兴发展战略规划》中确定沈阳市“东山西水、一河两岸、一主三副”的城市空间结构，明确城市向南发展的总体战略目标。苏家屯老城区正处于浑南主城西部，随着沈阳市政府南迁浑南主城和浑南滨北主城“一体化”发展，沈阳市南部各类城建利好政策不断，城市发展重心逐步南移，为老城区的建设发展提供了新机遇。该区域定位已经从城市外围“孤岛”转变为“浑南主城”的重要板块，区域发展应与城市职能契合。



图1 苏家屯老城区在城市中的位置

### （二）老城印象，特征凸显——承担“沈阳南部城镇化主阵地”

在《沈阳市城市总体规划》确定了“浑河新城是主城区西南部以商贸、会展、物流及新兴产业等功能为主导的综合性新城。”苏家屯老城区正处于浑河新城的范围内，是浑河新城的综合服务中心，也是沈阳市浑河以南唯一历史悠久、设施齐全、现状人口密集、生态资源丰富的老城区，沈阳南部重要的城镇化基地。区域发展应承担完善苏家屯区服务功能，提升环境品质，积极拓展会展、物流、生态居住等。

### （三）自身问题，接待解决——存在“老城区”典型的现实问题

目前苏家屯老城区存在着发展不均衡，配套设施不足，对外联系不畅，环境品质不高的现实问题。整体来看雪松路两侧各项设施与环境质量建设情况较好，南北两端建设环境较差，工业居住混杂；存在城中村现象，差异明显。区级公共服务设施相对完善，但服务品质有待更新提升，缺少居住区级别的公共服务设施，服务体系尚未形成。内部道路网骨架基本形成，但对外交通联系不便，部分地区存在断头路，路网体系有待完善。为居民提供休闲、游憩服务的公园绿地较少。

### （四）周边板块，统筹建设——可成为“区域协调发展的实践地”

苏家屯老城区东部紧邻沈苏路地区，西部紧邻沈水新城，北部紧邻满融曹仲地区，南部紧邻金属园地区，随着周边重要板块的规划建设，区域对其发展的诉求日益增强，如何从“孤岛”走向“协同”发展，成为本次规划的重点和难点。

## 二、区域协同视角下的控规编制理念

### （一）项目概况与规划定位

沈阳市苏家屯老城区位于沈阳中心城区南部，浑南主城区西部，面积26平方公里，总体呈现功能混杂、更新演替基本特征。在区域协同理念下，本次控制性详细规划打破行政区壁垒，将苏家屯老城区周边功能板块视作一个整体，实现联动发展，并在功能、产业、文化等方面实现差异化发展。依据沈阳战略需求，以优化发展空间、完善城市功能、提升城市品质，展现城市特色为目标，将苏家屯老城区打造成为沈阳南部门户区，浑河新城现代服务中心区，生态宜居城区。

### （二）规划策略

（1）提高土地效率、推进城市更新。强化低效用地腾让与棚户区更新改造，整合闲置零散用地，盘活土地存量空间。重点对用地布局、公服设施、绿地总量、道路交通、市政配套等方面进行调整优化，形成“一轴、一带，三心，多点”功能结构。依托雪松路区政府、体育中心、区中心医院等行政办公、文体、医疗等功能，形成公共服务轴。依托河道沿线优越的滨水环境，完善区域性慢道系统，形成特色鲜明、富有活力的公共休闲活动空间，打造区域绿色、连续休闲健身带。依托苏家屯区政府形成行政中心；依托苏家屯火车站前枫杨路打造区级的商业中心；围绕客运站形成的区级商业服务中心。按照15分钟步行可达范围，设置生活所需的基本服务功能与公共活动空间，打造的居住区级公共服务中心，形成安全、友好、舒适的具有认同感的完整社区。

（2）保护城市文脉、塑造特色形象。保护和利用有历史文化价值的建筑和构筑物，重点保护和延续火车站前传统的街区格局和肌理，打造以枫杨街为主轴苏家屯站前特色商业街区，对城区内最主要的三条街路，雪松路、枫杨路、桂花街进行更新改造，形成“一区，三街”城市特色风貌区，更好的展示城市形象。

（3）保护生态环境、发展现代产业。保护和利用现有沈抚灌渠、浑南灌渠两条城市水系，对其进行河道岸线、水质等整治，打造良好的滨水景观，生活活动空间。充分利用沈大高速的交通优势，保留污染小、高就业的工业设施，改造和提升传统生产企业，减少对生态的影响。

（4）增加公共绿地，提高绿化质量。针对老城区土地资源有限人口密集，利用闲置的空间，提高城区绿化服务水平和覆盖率，同时，提升水系沿线绿化质量和景观化处理，打造城绿水互融的带状环境。规划依托沈抚灌渠、浑南灌渠两条城市水系，突出滨河公园的生态职能。

（5）增强区域联系，提倡低碳出行。强化对外交通纵横网络，构建层次分明、骨架清晰、密度合理的路网骨架，实现板块互动。建立“高速路、快速路—主干道—次干路—支路”四级体系，并优化内部路网，构建便利、快捷的道路网系统。结合轨道交通站点，进行TOD模式开发，对主要的站点，进行站城一体综合开发，轨道交通站点与周边物业开发、地下空间、停车场、公交枢纽换乘与高度耦合。

（6）增加公服设施，满足生活需求。按照“15分钟生活圈、10分钟服务圈、5分钟服务圈”三个服务圈层，设置生活的基本服务功能与公共活动空间。通过补齐设施，提升公共服务品质，形成具有认同感的邻里社区。

### 三、大城市边缘区域控规的协同布局

以“问题研究”为导向，提出针对性地发展策略。规划以老城区既有建设问题与挑战为切入点，提出五大的基本规划协同策略，以指导苏家屯老城区提升改造，走出一条可持续就地新型城镇化发展之路。

#### （一）区域一体化的功能布局协同

基于“区域一体化”，在两种不同尺度下，采用双重视角，破解“发展不平衡”。在浑南主城区区域功能一体化视角下，落实发展需求，从协同区域发展，分析老城区周边重要板块的规划建设情况，协调相互关系，进一步确定老城区发展的



图2 规划功能结构



图3 规划用地



图4 绿地景观系统

重心，有效指导老城区的功能布局，推动打造休闲健康城、品质宜居城、高效活力城。在浑河商务城产城融合视角下，解读上位规划，分析老城区与邻近的雪松经济产业区融合关系，从生态保护、配套服务、功能互补、空间互融，文化特色、交通便捷六方面落实，引导用地布局，为开发建设提供有效的控制与引导，促使产业区与老城区共生、共融，有机生长，推动了产城融合，增强了老城区区域活力和高质量发展，破解了发展不充分的问题。

**(二) 设施共建共享的配套协同**

苏家屯老城区内公共服务设施、市政设施及景观设施与周边区域基于共建共享原则，在满足市民使用需求前提下，能够最大程度提升经济性。在老城区范围内以“城市双修”为突破，修补城市肌理，按照分类、分层、分级的增加各类公共服务设施，完善城区配套服务功能。修复绿地水系资源，提高城区绿化覆盖率和人均公共绿地指标，突出两条水系滨河公园的生态职能，构建“中央公园+南北水脉+景观绿廊+活力节点”的生态格局，在老城区内形成带状生态通廊，逐级渗透到各个复合社区中，实现300米见绿、500米见园。

**(三) 城市边缘区的交通体系协同**

苏家屯老城区毗邻城市重要对外交通设施及主要道路，规划对外快速疏导规划区内部交通，远期向西控制6处跨沈大高速公路通道，向东控制6处横穿长大铁路通道，近期沿沈大高速设置辅道与城市道路形成环线，实现近远期实施控制，与周边区域便利联系。

在区域协同发展视角下，以沈阳地铁建设为契机，探索主城边缘区TOD开发模式。分析不同地铁线路所连接的城市功能板块差异性，针对沈阳主城区边缘的老城区，根据其站点周边土地的不同特征，采用不同的开发策略。按照三种类型，有效引导站点地区的土地开发利用，促进老城区改造升级。完善织补型站点周边以建成环境为主，几乎没有土地储备资源，亟待以地铁建设为契机激活，并完善公交、自行车等低碳化接驳换乘设施。存量更新型站点是“站城互动”的潜力，借助地铁站点建设可能为老城区带来更新契机，站点周边存量开发存在较大潜力，具备以地铁建设实现城市更

新的巨大潜力，须预留衔接条件与接驳设施。同步开发型站点是“站城互动”的重点，站点选址恰位于储备地块内或邻近储备地块，站等用地开发必须与地铁建设同步，须提出一体化规划设计方案，并控制地铁与开发地块的联合开发或衔接条件，促成地铁上盖或旁盖物业开发，配套综合性换乘接驳设施。

**(四) 实现“多规合一”的各类规划协同**

本次苏家屯老城区控规编制注重与各类规划之间的协调，注重和上位总体规划以及下位各专项规划的衔接，整合协同土地规划、绿地系统规划、公共服务设施专项规划、重点街路环境景观整治规划等，确保土地资源、经济发展与城市建设的一致性，并增强了控详规划的可操作性。

**(五) 提升时效性的分类管控协同**

现有控规未合理区分公益性与管理性、不确定性与强制性的管控方式，在实施过程中与市场脱离，为促进控规实施，本次采用创新性控规编制方法，根据区域发展和规划内容的明确程度进行差异化管控、预留弹性管控，推进单元控规与地块控规的协同管控，提升规划的时效性。

根据区域发展的明确程度进行差异化管控，基本确定开发主体的地块进行小地块控制，强化控制公益性内容。对发展不明确的区域进行大地块控制，预留地块细分弹性，在明确项目意图后动态编制地块控规，详细规定建设地块的各项控制指标和其他管理要求。根据建设的确定性程度预留弹性，控规以控制方式确定强制性程度，对于明确的内容应强化刚性，不明确的内容应预留弹性。针对用地控制的不同要求，在用地控制手段中分别采用实线控制、虚线控制、点位控制、指标控制等方式进行规划控制。

**四、结语**

本次苏家屯老城区控制性详细规划的编制实施，在区域协同发展的理念下，试图打破行政区划壁垒，在功能布局协同、配套设施协同、交通体系协同、各类规划协同、分类管控协同等方面做了探索，以促进苏家屯老城区在空间结构优化、城市品质提升、生态环境改善和交通设施完善等方面的协同发展。

**参考文献**

[1] 孙洋, 严文复. 中国城市边缘区发展现状及对策[J]. 天津城市建设学院学报. 2004 (01)  
 [2] 关于, 阳建强. 城市空间重构影响下城市边缘区更新研究——以常州清潭片区为例[J]. 现代城市研究. 2012 (05)  
 [3] 朱烈建, 陈侃侃, 张建波. 区域协同视角下的张江长三角科技城总体规划[J]. 规划师. 2014 (10)  
 [4] 张波, 于姗姗, 成亮, 廉政. 存量型控制性详细规划编制——以西安浐灞生态区A片区控制性详细规划为例[J]. 规划师. 2015 (05)  
 [5] 杜立柱, 杨韞萍, 刘喆, 刘珺. 城市边缘区“城市双修”规划策略——以天津市李七庄街为例[J]. 规划师. 2017 (03)

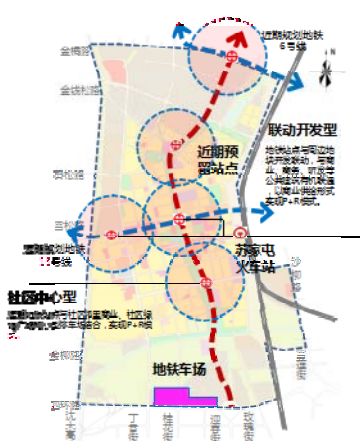


图5 绿地景观系统