

# “空间治理”理念下的崇州市白头镇规划建设实践

邓锡荣

四川新中城城市规划设计有限公司

**摘要：**在国家提出“推进国家治理体系与治理能力现代化”的战略背景下，政府职能从“管理”向“治理”转变，本文结合崇州市白头镇近年来的规划建设实践，从空间治理对角度分析其在规划、建设、运营过程中的实施成效，针对生态、生活、生产空间，分别就底线管控、用途管制、协同治理路径进行剖析，包括乡村生态景观空间、区域产业空间、居住生活空间、社会文化空间等方面的治理及其内在协同运行机制，总结未来小城镇空间治理的规划建设经验。

**关键词：**空间治理；用途管制；多元协同

## 引言

对于小城镇的规划建设，在国内已有广泛实践和探索。然而从“空间治理”理念为出发点，总结从规划到实施全过程的经验教训，对乡村地区复杂的空间要素的功能结构重组、永续优化利用，有重要的现实意义。

### 一、关于空间治理的基础分析

#### (一) 认识空间治理对象

“空间治理”概念在“国家治理体系和治理能力现代化”宏观背景下，是由空间科学和社会科学关于“空间”、“治理”概念的交织、汇集。就当前我国强调生态文明建设框架下国土空间的保护和开发而言，本文的“空间”指代“国土空间”，即国土空间规划中的生态、生活、生产空间。

#### (二) 空间治理的规划内涵

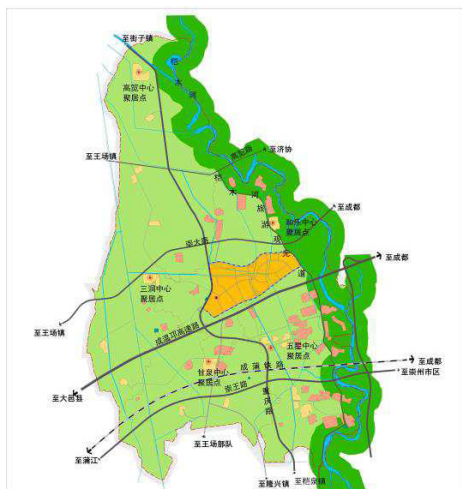


图1 白头镇域用地布局规划图



图2 水系及公共空间布局图



图3 白头镇产业布局规划图

### (二) 规划实施

在政府强有力的政策资金支撑下，规划实施得以迅速开展。白头镇在2013-2016年间，先后实施了桤木河湿地公园一期工程，完成五星村新农村建设和全村3000人口安置；镇域内近5000亩高标准农田的建设；按照高端生态循环的模式建成养殖场，建成稻蟹、蟹鱼共生立体种养示范区，以农用地流转、合作社经营的方式发展农业产业化项目及一三互动旅游项目；场镇内重点区域风貌整治、镇内道路、幼儿园等公共服务基础设施建设顺利开展，为全域土地整理及场镇建设发展奠定了良好的基础。

#### 2.1 社会资本参与共建共营（17年-今）

有了之前场镇建设的基础，白头镇力推除五星村外的其他村庄的土地整理，通过推进场镇安置区建设、林盘改造、新村建设等方式实现农村居民生活空间的重塑，进一步优化镇域土地空间利用。

#### (1) 空间治理的规划本质

“城乡规划是复杂的空间治理过程”。从城乡规划的基本职能和属性看是一项公共政策，它需要结合实际历史现状，统筹安排城镇和乡村用地、交通、各项设施的建设，涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域，横向涉及发改、国土、规划、交通、林业、水务等职能部门，纵向涉及上下政府的各个层级。

#### (2) 空间治理的规划困境

由于涉及多部门、多层级、多元利益主体的协调，规划工作本身就相当复杂。而在这个过程中，我们赖以执行的现行法律法规、技术规范体系，因条块化、部门化的限制，在现实治理过程中可能出现“矛盾”或“盲区”，需要再重新达成一个统一的执行规则。

## 二、白头镇规划建设历程简介

### (一) 整镇推进统筹城乡规划实施阶段（13-16年）

#### (1) 统筹规划

通过总体规划在全镇域层面对国土空间进行重构与布局，规划以“水敏感”规划理念为指导，锁定全域空间布局的生态安全，在总体层面对桤木河及其水系制定控制要求，围绕水的生态空间，结合有机循环农业和旅游产业发展布局镇村生产及生活空间。同时、通过公共空间体系规划、林盘保护规划等专项规划，更为深入地理解乡村空间的中生态、生产、生活属性的不同功能要求，并结合各部门管理要求制定面向实施操作的统筹规划。

依托新村建设的生活空间，一些新的功能业态逐渐丰富和完善，包括社区管理、产业发展服务等空间需求不断增加，如林盘学院、四川旅游学院马克思主义学院等。

此外，桤木河湿地公园一期的初见成效，乡村空间环境品质有了前所未有的提升。而总体规划确定的临近湿地配置的相应生产、生活土地空间资源成为吸引社会资本投资的热土，先后吸引盘古农业、天府国际慢城等项目入驻。在这个过程中，也出现一些对空间资源占有的利益矛盾，由此引发的空间治理问题也在不断凸显和演化。

### 三、白头镇空间治理的实施路径

#### (一) 建立面向全域管制的“多规合一”空间治理规划平台

##### (1) 底线管控，实现空间价值

在白头镇的空间治理中，因桤木河湿地公园建设导致湿地周边土地价值的上升，保护与开发的矛盾在规划实施过程中仍然存在。

在,但总体上,白头镇一直坚持这一底线,镇村的空间格局还是延续总体规划的结构布局。

#### (2) “多规合一”落实空间用途管制

由于面向实施,白头镇在13年总体规划编制过程中就协调了土地利用总体规划,确定了生态保护、农业生产、镇村建设的空间格局,并针对农田、湿地、林盘、居民点、产业用地等空间,通过功能布局、开发引导等方式落实建设管控要求,实现经济产业空间重构。

#### (二) 建立多元协同的空间治理体制机制

##### (1) 多元协同的机制构建

为避免各部门对空间资源要求的冲突,以及多头实施管理导致的资源浪费,白头镇从总体规划编制到项目建设实施的过程中,建立了以总体规划为发展框架的共识,在此基础上建立协同机制。

##### (2) 产业经营体系构建

通过土地经营机制的实践探索,崇州市对耕地空间治理方面探索的“农业共营制”取得成功。成立专门的土地股份合作社,并聘请职业经理人负责生产经营管理,实现农民以承包土地经营权入股,解决了农业谁来经营、农村谁来种地、生产谁来服务的农业发展难题。

##### (3) 市场资本助力治理

企业资本介入是政府主导小城镇空间治理的转型。白头镇引入最大的企业项目是“天府国际慢城”,以“独立运营+合作团队+第三方平台”复合运营模式,引入了多家行业领先机构合作运营。

##### (4) 造血公共产品输送

小城镇的科研、教育、金融等建设是空间治理中更为重要等部分,关系到城镇的长期发展。通过非营利组织或非政府组织的参与,如林盘学院、四川旅游学院马克思主义学院,他们对城镇、村庄落后对面貌进行扭转,还为乡村居民提供提高生产、就业创业技能的相关培训和公共服务,提升小城镇的竞争力。

##### (5) 公众参与、社区自治

尊重民意、保证民主是使“空间治理”行之有效的。公众参与贯穿始终,规划过程中做到让村民充分了解规划意图和

相关政策,满足村民安居乐业致富,企业入驻发展等各方面诉求。在后续环境维护与建设中,积极推进城乡社区发展治理,规范管理、建章立制,以旅游合作社为载体,充分调动村民群众及各方积极性。

#### 四、主要经验启示及结语

总结崇州市白头镇在“空间治理”理念下的经验启示,首先在于建立面向全域管制的“多规合一”空间治理规划平台,实现了尊重原有生态本底的基础上镇村发展空间治理格局的优化。其次是建立多元协同的空间治理体制机制,构建了为市场资本注入、造血公共产品输送及社区自治长效运行的机制平台,确保小城镇的空间治理行之有效。

#### 五、结语

综上所述,崇州市白头镇规划建设取得了一定的成绩,在这个过程中所积累下的经验可以为各乡镇规划提供借鉴,为新农村建设的深化打下良好的基础。

#### 参考文献

- [1] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014,38(11):9-15.
- [2] 俞时秀,卢建鸣.空间治理的社区实践与正当性建构——以浙江省永嘉县芙蓉村传统村落保护为例[J].地理研究,2019,38(06):1322-1332.
- [3] 熊竟,罗翔,沈洁,何文举.从“空间治理”到“区划治理”:理论反思和实践路径[J].城市发展研究,2017,24(11):89-93+124.
- [4] 王金岩.空间规划体系与空间治理[M].南京:东南大学出版社,2017.
- [5] 侯秀英.小城镇镇街人居环境提升规划思路——以阳山县杨梅镇为例[J].建材与装饰,2020(10):61-62.
- [6] 王岱霞,王诗云,吴一洲.区域小城镇空间结构解析与优化:以浙江省为例[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2020,19(01):47-53.

(上接第107页)

性能。

#### (二) 合理使用建筑材料

鉴于水泥的水化热现象对大体积混凝土施工出现裂缝有着直接影响,现实施工所用的水泥材料必须在条件允许的情况下尽量选用水化热系数小的。并且也要注意对水泥用量施以严格管控,降低材料成本,或者根据需要合理增添粉煤灰等,以提高混凝土结构的稳定性。同时,混凝土配制所用的粗骨料应优选那些质量好、强度高且粒径大的,并加强粗骨料中毒害物质的检测工作,改善混凝土的收缩情况,保障混凝土结构不出现裂缝问题。而就所用的细骨料而言,则应在满足泵送施工要求的基础上,优选细砂或中砂,并对水泥用量严格把控,降低材料成本投入,提高工程最终的经济效益。另外,也必须注意提高混凝土同龄阶段的抗拉性能,为此,可以适度的增添外加剂,增强混凝土的和易性,确保水灰配比的科学性,提高土木工程最终的施工质量。

#### (三) 全方位动态监控施工过程

一般而言,在浇筑混凝土的时候,相关的工作人员务必要在现场,对整个施工过程实施有效的把控,与此同时,要按照浇筑施工的具体情况,对那些容易出现问题的环节实施全面的把控以及相应的预防,进一步确保试验工作的科学性、有效性,按照相应的检测结果可知,在施工过程中,要对配比方案进行有效的落实,

进而确保施工的质量,使整个施工流程更加高效。同时,施工企业也必须认真地严格落实混凝土振捣施工人员的实操能力培训,开展针对性的技能培训,以提高浇筑、振捣、养护施工技术水平,并制定完善的考核机制。

#### 结语

在混凝土施工时,控住混凝土的温度非常重要,从搅拌混凝土到浇筑到养护都需要控制混凝土温度,才可以保证大体积混凝土的施工质量。混凝土出现裂缝情况大大降低了混凝土强度,这样就会使建筑使用期限减少,因此,需要不断改进大体积混凝土施工技术。这样开可以使建筑工程保质完成工作。同时需要不断研究改善施工技术措施。

#### 参考文献

- [1] 杨卓.土木工程建筑中大体积混凝土结构的施工技术分析[J].住宅与房地产,2018(8):194.
- [2] 刘庆玉.大体积混凝土结构施工技术在土木工程建筑中的应用探索[J].产业与科技论坛,2018,17(19):61-62.
- [3] 陶金华.大体积混凝土结构施工技术在土木工程建筑中的应用[J].现代物业(中旬刊),2018(3):210.
- [4] 李明昊.土木工程建筑中大体积混凝土结构的施工技术探讨[J].当代化工研究,2017(4):193-194.