

县城新型城镇化建设实践探索

——以乐清市为例

侯雷 潘宁宁 项显博

温州市城市规划设计研究院

摘要：县城新型城镇化建设重点提升县城公共设施和服务能力，以满足农民到县城安家需求。在《乐清“醉美县城”近期行动规划》项目中，将县城新型城镇化建设概括为绿色生态美、幸福宜居美、创新活力美、韧性安全美和智慧善治美等五大方面，采用“找准差距，补齐短板，明确特色，做优长处”的原则，利用大数据法、案例法、目标构建法、路径分析法等技术手段，综合分析评价现状建设短板，明确新型城镇化建设目标，细化具体建设行动，引导乐清县城新型城镇化建设实施，并为我国县城新型城镇化建设提供乐清样板。

关键词：县城新型城镇化；县城建设；乐清市；东部发达地区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.022

2020年国家发改委发布《关于加强开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，其中从公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级和产业培育设施提质增效四个方面加强建设，同时公布了120个县城新型城镇化建设示范名单，乐清市位列其中。

一、建设县城新型城镇化的理解

“新型城镇化”是在“城镇化”基础上，强调以人为核心，重点实现产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面由“乡”到“城”的转变，实现城乡统筹和可持续发展，最终实现“人的无差别发展”¹。针对县城而言，需要处理好“人与城”的关系，以人的城市化为核心，不断提升县城居民公共服务均等化水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

县城新型城镇化在建设层面，具体来讲包含五大内涵：第一绿色生态美，加强县城生态文明建设，打造高品质城市生态空间，彰显城市生态底蕴和景观魅力；第二幸福宜居好，构建配置健全、全龄友好的公共服务生活圈体系，强化公共服务设施供给和道路交通设施完善，提升县城居民对城市的认同感、归属感和满足感；第三创新活力强，构建满足大众创业、万众创新的双创空间，完善城市休闲娱乐活力商业体系，彰显城市文化底蕴和历史特色；第四韧性安全高，完善全域覆盖，上下联通，韧性适用，智慧绿色的现代化综合服务设施和基础供应设施体系的建设，提升城市韧性、抗风险能力及应急能力；第五系统治理精，以“城市大脑”为核心，接入地理信息系统（GIS）、城市信息系统（CIM）、建筑信息系统（BIM）等数字平台，实现城市整体智治、高效协同。

二、县城新型城镇化的建设思路

（一）建设原则

建设原则概括为：找准差距，补齐短板，明确特色，做优长处

1. 找准差距，补齐短板

以“补短板强弱项”为引导，基于大数据分析，结合现状摸查，找准县城公共服务设施和基础设施建设短板，结合相关城市规划，策划相关建设项目，确保建设项目精准实施。

2. 明确特色，做优长处

以“塑造县城魅力特色”为引导，纵向和横向综合对比分析，找准县城建设长处和特色，并继续强化，凸显代表城市形象的靓丽城市名片。

（二）建设思路

1. 建设项目策划框架

按照五大建设，明确为八大行动，细化为二十四个城市系统构建。

绿色生态美建设，重点突出“点、线、面”三位一体的综合景观体系打造，其中“点”指生态地标重点，包括郊野公园、中心公园、城市客厅等内容，强调生态建设重点；“线”指城市绿道网络体系，强调生态共享；“面”指城市公园绿地覆盖面，强调生态均质化。

幸福宜居美建设，重点从基层公共服务设施完善和为居民提供便利交通设施两方面综合构建。其中基层公共服务设施从与满足居民物质与生活文化需求出发，均衡配建，有序建设，从而营造卫生、方便、舒适、美丽、和谐以及多样化的居住生活环境，其设施主要包括教育设施、医疗设施、文化设施、体育设施、养老设施、农贸市场、快递驿站设施等。交通设施包括城市道路交通、静态交通、公共交通等内容，主要从治理城市交通堵点、完善停车系统、构筑低碳出行系统出发，构筑便利的交通出行场景。

创新活力美建设，重点从改造提升历史城区，重塑历史文化魅力；完善双创空间，提升城市新动能；构建舒缓空间体系，加强城市活力氛围等三方面展开。

韧性安全美建设，重点包括完善城市生命线系统、地下综合管线、环境卫生系统和防灾减灾系统等方面。

智慧善治美建设，重点包括智慧管理平台建设和智慧基础设施完善两方面。

2. 建设项目策划方法

（1）目标构建法。每个子系统设置建设目标，并形成指标评价体系，根据建设目标策划建设项目。

（2）覆盖率算法。需要服务半径覆盖的相关设施，按照步行距离300米、500米、800米，结合GIS和高德地图路径模拟分析，根据覆盖率策划相关建设项目。

（3）案例借鉴法。借鉴国内建设较为成熟的，有借鉴意义的城市系统，根据其项目建设逻辑，策划相关

新型城镇化建设框架

五大建设	八大行动	三十大系统建设
绿色生态美	景观营城	1. 生态系统；2. 城市绿道系统；3. 城市驿站系统
	地标引领	4. 生态地标系统
宜居幸福美	成熟家园	5. 教育系统；6. 医疗系统；7. 文化系统（含城市书房系统）；8. 体育系统；9. 养老系统；10. 城市厨房系统；11. 快递中转系统；12. 未来社区系统
	交通畅行	13. 城市交通系统；14. 城市停车系统；15. 公共交通系统
创新活力美	历史城区	16. 历史城区系统
	创新活力	17. 双创空间系统；18. 舒缓空间系统
韧性安全美	韧性安全	19. 城市生命线系统；20. 地下管线系统；21. 环境卫生系统；22. 防灾减灾系统
智慧善治美	智慧善治	23. 智慧运营和管理系统；24. 智慧基础设施系统

建设项目。

三、县城新型城镇化的建设举措

（一）绿色生态

1. 景观营城，实现生态均质

乐清县城现状人均公园绿地面积达到13平方米，超过国家园林城市12平方米/人的指标要求，但绿地分布不均衡，公园绿地覆盖率在80%左右。本次规划提出“生态均质”目标，按照“300米见绿，500米见园，1000米见林”，覆盖率达到90%以上作为本次建设方向。其中“300米见绿，500米见园，覆盖率90%以上”是国家生态园林城市的绿地建设目标，“1000米见林”是乐清县城生态特质，其三面环山，向东临海，通过“林地—城市公园—街头绿地”三级绿地系统打造，使乐清“山—城—海”的城市特质更加凸显。

2. 绿道织补，促进生态共享

乐清县城现状绿道长度16.7公里，5分钟步行进绿道覆盖率44%，存在建设滞后，片区分布不均衡的问题，在此基础上，本次规划借鉴杭州绿道建设，确定5分钟进绿道覆盖率达到80%以上，并以此布局“四横四纵”的绿道网体系。同时结合乐清多雨的气候特点，构建“5分钟进雨篷，15分钟进驿站”体系，为县城市民和游客提供歇脚点的重要功能，打造文明城市公益品牌。

3. 地标引领，凸显公园特色

结合乐清城市特点，构建“6个1”城市生态地标体系，分别包括1处文化公园（东塔—西塔公园）、1处中心公园（乐清中心公园廊道）、1处中轴公园（乐清中轴公园）、1处城市田园（乐清田园经济带）、1处城市绿芯（清河—盐盆山郊野公园）、1处城市阳台（胜利塘公园—乐清海洋公园）。

（二）幸福宜居

1. 配建设施，完善成熟家园

借鉴上海15分钟社区生活圈构建和浙江未来社区构建要求，将乐清县城划分为12个成熟家园片区，分别将教育、医疗、文化、体育、养老、城市厨房、快递中转等设施按照对应出行距离调用高德步行路径规划API模拟分析设施覆盖效益，再叠加历年百度LBS大数据常住人口分布及其变化情况，迭代优化确定近、远期分别需要增加的公共服务设施位置，从而策划建设项目库。

2. 交通提升，促进城市畅通

（1）城市道路交通

系统分析城市道路存在问题，提出构建内通外畅的城市道路交通网络。针对乐清扇形城市布局，重大交通通道穿越城区，乐清城市发展方向为自北向南逐步向海拓展，南北向城市通勤道路较少，交通压力巨大的问题，本次项目策划构建多条过境交通廊道，均从城区外围的山体内或海塘穿越，同时城区内部通过打通断头路、改造提升道路通行能力、重要道路路口渠化及交通标志提升功能实施。

（2）城市静态交通

根据大数据、车辆管理平台、规划审批等相关要素综合分析，确定城区停车缺口状况和停车缺口空间分布情况，制定分区差异化供应策略，其中老城区由于停车配建标准低导致缺口，重点通过利用拆改，新建立体停车楼和地下停车场建设逐步解决；新老城交界区域则配建基本满足需求，重点加强机关事业单位开放共享，按规划补充社会停车场，适当开辟路内停车；新城区应严格落实规划，加快停车场建设。同时结合社会停车场建设，完善充电桩布局，结合城市轨道交通布局，完善公共交通设施接驳。

（三）创新活力

1. 重塑历史，彰显文化内涵

充分利用现有历史遗存，挖掘历史人物和历史故事，重塑建筑历史风貌，传承历史“民俗”元素和非物质文化遗产，展现千年历史城区文化内涵，盘活历史城区价值。

2. 促进创新，引导双创空间

构建创新功能聚集的创新园区，以新经济重塑乐清经济高地，拓展“双创”空间，培育发展新动能，强化产城融合。在乐清城区内提升现状创新空间—总部经济园，同时新建1处企业总部集聚、创业孵化区——东海之窗，“双星”联动，共同组成乐清城区双创园区。

3. 完善商业，引爆城市活力

在乐清城区内完善三级商业活力提升体系，分别为以商业街区和综合体为主的新消费体验式商业体系，以10分钟商业服务圈为主的均衡化便民式商业体系，以智慧物流快递体系为主的智慧式商业体系。具体在乐清城区构建五大不同主体功能的体验式商业体系，包含文化创意、文化娱乐、体育休闲、亲子游乐、休闲街区、文旅康养等主题，满足市民不同商业体验需求；完善“夜

成熟家园配套设施建设要求一览表

序号	设施类型		功能	设施要求 (时间要求, 距离)
1	教育系统	初中	12-18周岁青少年入学要求	15分钟, 800米
		小学	6-12周岁儿童入学要求	10分钟, 500米
		幼儿园	3-6周岁学龄前儿童	5分钟, 300米
		托儿所	0-3周岁婴幼儿	5分钟, 300米
2	医疗系统	社区卫生服务中心	含社区医院, 预防、医疗、保健、康复、健康教育、计生等	15分钟, 800米
3	文化系统	社区文化设施	含青少年活动中心和老年活动中心。开展图书阅览、科普知识宣传与教育, 影视厅、舞厅、游艺厅、球类、棋类、科技与艺术等活动。	15分钟, 800米
4	体育系统	健身场地、多功能运动场地	多功能运动场地、球类场地、健身场所, 含广场舞场地等	15分钟, 800米
5	养老系统	社区居家养老服务中心	老年人日托服务, 包括餐饮、文娱、健身、医疗保健等功能。	5分钟, 300米
6	城市厨房系统	农贸市场	菜市场	10分钟, 500米
7	快递中转系统	快递驿站等	社区快递临时存放点	5分钟, 300米

游线路+活力节点”的便民式商业体系, 以10分钟服务圈构建活力节点, 满足居民衣、食、乐等需求, 同时强化夜游线路体验; 加强物流快递体系引导, 完善网络购物体验。

(四) 韧性安全

1. 筑牢基础, 提高城市韧性

完善城市生命线系统, 重点为完善城市基础供应设施, 完善城市市政设施体系, 包括供水、雨水、污水、电力、燃气、公共卫生等与城市运行密切相关的领域。主要包括4项治理行动, 分别为通过完善供水厂、污水处理厂、变电站、燃气调压站、城市防洪排涝设施等重大基础设施供应; 结合地下管线普查, 重点修复破损地下管线和空中管线秩序整治等; 完善城市垃圾分类和垃圾直运体系(垃圾转运站和垃圾处理设施); 按5分钟服务半径, 提升城市公共卫生间覆盖面。

2. 预防为主, 加强城市减灾

强化城市防灾减灾预防体系, 以社区生活圈为基础构建城市健康安全单元, 完善应急空间网络, 统筹完善城市消防、人防、生命线等设施布局。

(五) 智慧善治

1. 智能管理, 构建城市大脑

建立城市CIM基础平台, 构建“城市大脑”体系, 综合应用地理信息系统(GIS)、建筑信息模型(BIM)、城市信息模型(CIM)等技术, 融合地上地下, 建设新型城市基础设施智能平台和规划建设管理一体化平台, 以及以城市大脑为核心, 各项公共设施、基础设施、治理服务设施等有序、高效、安全、智能化管理体系。

2. 完善设备, 提升感知能力

完善城区内各种网络基础设施和物联感知基础设施建设, 包括摄像头、传感器、GPS、智慧灯杆等, 从而实现智慧道路、智慧绿道、智慧市政、智慧停车等应用化场景。

四、结论

在县城新型城镇化建设过程中, 凸显共同富裕目标, 以建设“人民城市”为导向, 统筹发展与安全, 落实“整体智治”理念, 经济技术高度发展、综合服务水平优越、人文特色充分彰显、生态环境本底良好、社会治理能力突出的县城发展形态。对标国家“两个一百年”战略目标, 聚焦“补短板强弱项”建设项目推进, 解决县城公共设施、基础设施建设不平衡、不充分的问题, 基本形成现代城市的功能体系和新型基础设施体系, 整体上形成绿色生态美、幸福宜居好、创新活力强、韧性安全高、系统治理精的智慧、绿色、文明的“醉美”现代化县城。

参考文献

[1]单卓然, 黄亚平. “新型城镇化”概念内涵、目标内容、规划策略及认知误区解析[J]. 城市规划学刊, 2013(02):16-22.

[2]仇保兴. 新型城镇化: 从概念到行动[J]. 行政管理改革, 2012(14):35-37.

[3]陆大道, 陈明星. 关于“国家新型城镇化规划(2014-2020)”编制大背景的几点认识[J]. 地理学报, 2015(2):179-185.

[4]李红波, 张小林. 我国发达地区新型城市化的内涵及测度研究——以江苏省为例[J]. 地区研究与开发, 2011(6):60-64.

[5]陈雯, 闫东升, 孙伟. 长江三角洲新型城镇化发展问题与态势的判断[J]. 地理研究, 2015(3):397-406.

[6]田静. 新型城镇化评价指标体系构建[J]. 四川建筑, 2012(4):47-49.

[7]李楠. 以人为本的中国新型城镇化建设研究[J]. 改革与战略, 2013(8):7-10.

[8]董嘉明, 庞亚君, 王琳. 准确把握新型城市化的内涵与特征——浙江省新型城市化评价指标体系研究[J]. 浙江建筑, 2008(7):62-63.