

小城镇旧城区存量更新型控制性详细规划编制方法探讨

——以海南省澄迈县为例

张辛悦 赵兴华

中规院（北京）规划设计有限公司

摘要：城市更新作为我国城镇化“下半场”的主要工作，近几年来其实践探索大多集中在经济发达的大城市。近年来，为了满足人民日益增长的美好生活需求，我国小城镇旧城区也逐渐萌发出城市更新、存量优化的需求，相比于大城市组织编制城市更新专项规划，小城镇在实践中更多开展存量更新型控制性详细规划编制。本文以海南省澄迈县金江镇的探索与实践为例，从城镇骨架系统性优化、公共空间品质提升和精细化管控规则制定等方面出发，归纳提出适用于小城镇旧城区的存量型控制性详细规划编制策略，对存量时期我国小城镇旧城区开展控规编制提出意见建议。

关键词：小城镇；旧城区；存量更新；控制性详细规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.20.013

在过去的30年发展过程中，控制性详细规划（以下简称“控规”）作为城乡规划主管部门作出规划行政许可、实施规划管理的依据，目前已基本实现“控规全覆盖”的目标^[1]。伴随我国城市开发建设从“增量时代”进入“存量时代”，控规的主要作用也将逐渐由为土地“招拍挂”制度提供技术支撑转变为给城市存量更新实践提供法定依据。近年来，国内学者也针对“存量时代”控规的编制方法开展了大量研究，主要聚焦在对存量空间产权分析^[2]、对多元主体的利益协调^[3]、开展精细化管控^[4]等内容。

在旧城区存量更新方面，目前的研究大多聚焦发达地区大城市的城市更新治理机制和策略^[5]。但是，我国大量小城镇也已进入到以更新为主的新阶段，开展存量更新型控制性详细规划编制，为后续小城镇开展存量更新实践提供依据意义重大。

一、存量时期小城镇旧城区的特征、问题和更新困境

（一）特征和问题

在空间方面，由于城镇化进程尚不完整，小城镇周边经常分布有大量城边村和现状耕地，在现阶段国土空间规划“三区三线”管控的大背景下，城镇向外拓展空间不足。同时，由于早期城镇发展过程中土地使用不集约，进一步导致小城镇人地矛盾突出。

在功能方面，小城镇旧城区大多承载着辐射周边乡村地区的商贸集散功能，以及农村人口就近务工、就医就学等公共服务需求。但同时也面临业态落后、公厕设施不足、道路系统不健全等问题。

在风貌方面，旧城区空间肌理大多具有较强的地域

特色，是承载周边地区历史文化发展脉络的重要地区，但同时由于缺乏规划引导，也呈现出建筑质量差、密度高、风貌无序、环境品质较低等特征。另外，出于对历史文化保护认识的局限性，大多数小城镇对传统街巷肌理、市井文化要素的保护力度不够。

（二）更新工作难点

旧城区更新是一项涉及多元主体的复杂工作，小城镇在城市能级、财政实力、市场吸引力、管理水平等方面都存在明显的劣势^[6]。

从地方政府视角来看，由于地方财力较弱，开展旧城区更新不得不依赖市场的力量，从而导致在更新工作中，对公共利益的保障不足，部分小城镇旧区更新项目难以避免的沦为房地产开发项目。

从社会资本视角来看，由于小城镇能级较低，难以在综合更新项目中通过物业租赁和资产运营来获取收益、平衡成本，实现财务平衡的手段只能依赖于房地产开发、容积率调整，加上土地资源日趋紧张，高密度、高容积率的更新项目比比皆是。

从规划管理部门视角看，旧城区更新过程中涉及大量土地权利人和利益主体，协调工作难度巨大。并且，由于小城镇旧城区“城乡交融”的特征，传统城市规划管理手段在旧城区经常面临“水土不服”的问题，需要规划管理部门在工作过程中有一定的创新能力进行灵活处理，对主管部门业务水平提出了较高的要求。

从城镇居民的视角来看，旧城区居民对城市更新的态度两级分化严重。部分居民对旧城区存在较强乡土情结和文化连接，对搬迁改造等工作极为反感，拒绝配合更新工作；但也有一部分人，出于对更加现代化居住环境的向往，迫切希望通过旧城征拆向新区迁移，对旧城区的历史文化价值认同度低、保护意识不足。

二、小城镇旧城区存量型控制性详细规划编制策略

（一）以城市骨架的系统性完善为“着力点”优化旧城空间结构

小城镇存量更新首先需要突破的瓶颈是由于城镇能级较低导致社会资本动力不足的问题。从空间要素来看，小城镇能级提升的首要着力点是对交通和市政设施等骨架型系统进行完善、提质，从而提高城镇的基础运行能力和向外辐射能力，进一步带动旧城区空间结构的优化与重构，为城镇能级提升打好基础。

（二）以公共空间的微更新为“切入点”提高人居环境品质

城市的宜居性体现在生活的细节里，尤其对于小城镇来说，居民日常出行半径相对大城市居民较短，对

十五分钟生活圈范围内的公共空间和设施使用频率更高。从城镇居民“可感知”的角度来看，公共空间建设和精细化改造是提升小城镇人居环境品质的重要抓手，让城市更新体现在居民的眼前、脚下、手边。

（三）以精细化管控规则为“落脚点”提升规划实施可操作性

传统控规的管控规则主要适用于新增建设用地，缺少针对存量用地的管控规则。同时，传统控规刚性有余、弹性不足，尤其是建筑密度、绿地率、建筑退线等控制指标，难以适应旧城区复杂的空间情况。

三、小城镇旧城区存量型控规编制实践

海南省澄迈县位于海南省北部，毗邻省会海口，金江镇为澄迈县政府所在地。金江镇旧城区靠山面水、浅丘环抱、山水格局完整，是紧邻南渡江的平原地区。金江镇旧称打铁市，是南渡江边最早形成的圩镇之一，目前是服务全县的行政管理、教育、商贸、综合服务中心。

金江镇旧城区承担了大量服务自身和周边区域的综合服务功能，但现状存量空间混杂，存在大量的自建民宅和城边村，建成区建筑密度极高、街巷密集、市政基础设施建设滞后。同时，由于旧城区靠山面水，东西两侧被永久基本农田环绕，适宜建设空间十分局促，现状人口密度已达到约1.6万人/平方公里，人地矛盾日趋凸显。因此，金江镇旧城区已由全县人民的精神家园，逐渐变为“城市病”问题高发地区。

基于此，金江镇控制性详细规划以优化旧城区城市功能、补齐服务短板、提升城市形象为目标，以城镇居民的日常感知和空间使用体验出发，细化问题分析的“颗粒度”，在旧城区存量更新的系统组织、品质提升和精细管控等方面进行了技术探索。

（一）系统性优化城市骨架，提升城市能级

1. 拉通骨干路网框架，提升道路通行能力

金江镇旧城区北靠山丘，旧城区现状南北向路网在北面汇聚在山口处，形成一个五路交叉口节点，交通管理困难，成为旧城区对外交通连接的严重堵点。规划从系统性优化城市骨干路网的角度出发，提出新增南北向联系干道，加强旧城区的对外联通能力。近期，结合现有城市次干道和支路，优先贯通外环城路和经四路两条南北向主干道，并同步通过局部拓宽、优化断面等方式提升旧城区东西向主次干路通行能力，将现状“蜂腰状”路网优化为“井字形”路网结构。

另外，根据问卷调查，金江镇居民日常通勤出行结构主要以电动自行车为主，机动车出行分摊率仅为20%，但是现状主次干路存在大量机非混行、路边停车现象。规划根据居民出行特征，鼓励优先对旧城区重要干道进行道路断面优化，通过划分非机动车道、优化停车管理等手段，加强对非机动车道和人行道的路权保障，实现短时间内道路通行能力的提升。

2. 延续传统街巷肌理，打通支路巷道经络

金江镇旧城区存在大量城市巷道，大多为东西向平行分布，连接主次干道，现状旧城区路网密度能达到10

公里/平方公里以上，两侧大多为整齐排列的自建民宅和城中村，是极具地方特色的旧城空间肌理。根据巷道的宽度和实际使用功能，可大致分为人行巷道、人行+骑行巷道、车行巷道三种类型。但由于对巷道肌理的保护意识不强、规划管理缺位、私搭乱建现象严重等问题，导致大量巷道被临时建筑或院墙围墙阻断，成为断头路，难以构成可循环、连续的车行和慢行空间。

规划在保留现状巷道肌理的基础上，结合实地调研结果，通过局部对危旧建筑、临时建筑和废弃围墙进行拆除，扩大步行空间、打通车行巷道、补充停车设施，全面恢复旧城核心区的传统街巷肌理。同时开展街巷空间整治，规范路权，完善铺地、标识、灯光和景观小品，整体提升巷道的通行水平和环境质量。规划共计划在旧城区打通23条车行巷道、21条步行巷道，利用微循环路网串联起在旧城区内植入的公共空间与服务设施，提升旧城区的整体服务能力。

（二）精准利用存量空间，开展公共空间“微更新”

1. 政府引领，纾解行政事业单位及家属区

考虑到县政府财力有限，难以由政府主导开展大规模征拆，如果盲目交由市场主体开展城市更新，开发强度、城市风貌等难以得到有效管控。考虑到金江镇在2018年已推动部分县级政府职能部门向北部的新城区搬迁，规划建议进一步梳理旧城区范围内现有的行政单位，由县政府出面推动行政单位及配套家属区向新区搬迁，并在新区配建政策性安居房以改善职工居住环境。

经整理相关权属，旧城区共有12.9公顷存量空间可以搬迁，第一批鼓励在新区已有办公点的14家行政单位对老办公场所和家属区进行腾退，共计可整理出5.4公顷存量空间。

2. 开展旧城街坊“微更新”计划

在开展问卷调查过程中本地居民普遍反映，旧城区设施落后、绿地不足、停车缺乏等问题较为严重，亟待提升。基于此，规划充分整合行政单位搬迁腾挪出来的存量空间，以及现场调研后识别出的可拆迁的临时建筑、待搬迁小学等空间，计划开展旧城街坊“微更新”计划。

规划首先确定“微更新”的基本原则，暨腾挪出来的存量空间只用于补齐民生服务短板，布局绿地、停车场、菜市场、文化体育、社区服务、市政改造等设施。规划充分结合现状文化资源（公庙、古树等）分布，谋划23处旧城街坊“微更新”项目，实现“增绿、增景、增服”共计21.58公顷。

表1 金江镇旧城区“微更新”空间使用意向（笔者自绘）

新增用地类型	个数	面积 (公顷)	新增用地类型	个数	面积 (公顷)
公共绿地	56	10.55	市政设施	1	0.49
停车场	12	2.76	综合商业服务	5	4.26
生活菜市场及社区服务中心	6	1.33	体育公园/广场	2	2.19

(三) 制定适应地方特色的管控规则和技术规范

1. 风貌分区分管控指引规则探索

规划将问卷调查中市民最关注的区域纳入重点风貌区，并细分为生态风貌区、滨水风貌区和传统风貌区三类片区，制定风貌管控细则，旧城区的其他区域规划为一般风貌区，按规划功能制定指引性的管控通则。三类重点风貌区主要聚焦旧城区的山边、水边、传统街巷边，从建筑风格、建筑布局、建筑高度、建筑色彩、建筑退线和建筑细部要求六个方面提出管控指引。

例如，针对山脚下生态风貌区的建筑高度控制，规划统筹考虑建筑与山体之间的空间遮挡关系，运用城市设计的手法，选取2-3个重要眺望点，确保从眺望点看到的建筑高度不超过山脊线，邻近山体的建筑高度建议按山体相对高程的1/3确定。

2. 旧城区地块控制规则探索

由于金江镇旧城区传统街巷片区现状有大量自建民

宅，建设密度高、巷道密集而狭窄，空间肌理介于城乡之间，现有的城镇控规的技术规范与实际情况难以匹配。

规划考虑到现实情况以及未来规划管控的可操作性，在充分保障了巷道的车行和慢行空间后，建议对传统街巷区的自建民宅执行“0退线”政策，其他片区的建筑，仍旧按照《海口市城市规划管理技术规定（2015）》要求进行建筑后退。具体来看：针对人行步行和人行+骑行巷道，控规不对沿街民宅提出建筑退线管控要求，但新建和改建民宅不得占用控规确定的巷道红线，影响巷道通行。对于车行巷道和城市支次路网两侧自建民宅，首先鼓励把现状建筑前区纳入道路红线范围，通过断面优化，形成路权划分更清晰、通行能力更高效、慢行空间更连续的道路空间，对于沿街的自建民宅，在移交建筑前区后，在控规中不做建筑退线管控要求。旧城区范围内的其他功能建筑，依据控规编制办法正常在图则中明确建筑退线要求。

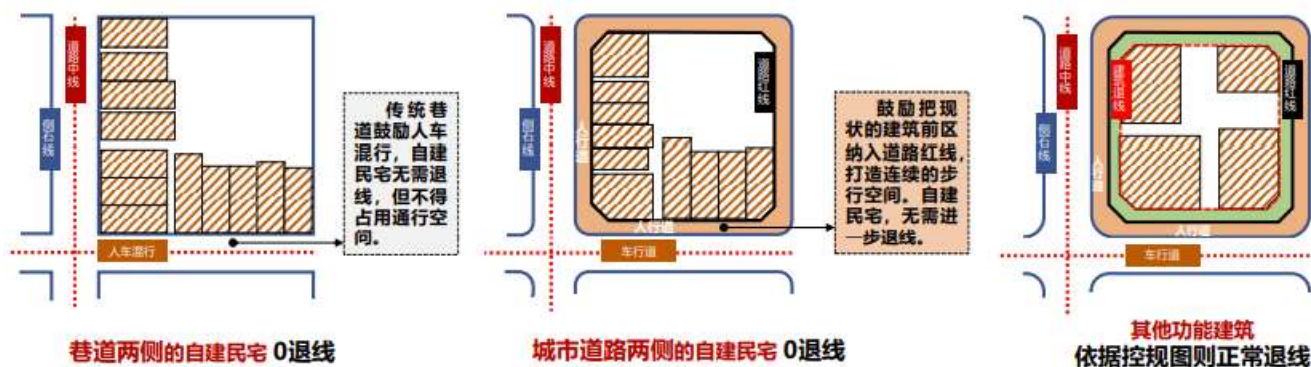


图1 金江镇旧城区各类建筑退线政策示意（笔者自绘）

四、结语

伴随着我国城镇建设进入“存量时代”，小城镇旧城区存量更新比发达地区大城市面临更大的财政压力、动能压力、管理压力、公共利益保障压力等一系列困难。本文结合澄迈县金江镇旧城区控规编制实践，对小城镇编制存量型控规的技术要点进行了探讨。在编制存量型控规时，应当优先从以人为本的角度出发，深度挖掘现状问题，系统性优化城市骨架，实现旧城空间结构调整和城镇能级提升，并通过开展公共空间“微更新”，在细节处改善人居环境品质。另外，将城市更新融入控规编制，其落脚点是制定符合当地特色、适用于存量更新的规划管理手段及技术规范，从而提升小城镇规划管理效率和城市更新的可操作性。

参考文献

[1] 吕传廷, 孙施文, 王晓东, 刘奇志, 赵燕菁, 李永洁, 周剑云, 田莉, 王引, 许骏. 控规三十年: 得

失与展望[J]. 城市规划, 2017, 41 (03): 109-116.
 [2] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015 (05): 12-19.
 [3] 施卫良, 邹兵, 金忠民, 等. 面对存量和减量的总体规划[J]. 城市规划, 2014, (11): 16-22.
 [4] 喻晓, 赵亮, 张宣峰, 陈海涛, 徐明智. 面向精细化空间管制的德州市老城区品质提升路径[J]. 规划师, 2020, 36 (17): 41-47.
 [5] 谭肖红, 谢涤湘, 吕斌, 张衍春. 微更新转型语境下我国城市更新治理困境与实施反思——以广州市恩宁路街区更新为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27 (01): 22-28.
 [6] 谢宏坤. 拆迁安置统筹思路下的中小城市旧区更新容量调控探讨[J]. 小城镇建设, 2021, 39 (08): 103-109.