

城市更新背景下中小县城控制性详细规划编制的研究

樊宁雪 莫小丽

广西壮族自治区国土测绘院

摘要:在本文之中,结合具体的案例分析了我国中小县城在开展控制性详细编制过程中存在的突出问题,并应用对应的编制方法针对中小县城进行控制性规划编制研究,以供同行业人员参考和借鉴。

关键词:中小县城;城市更新;控制性详细规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.012

引言:随着城市化进程的不断推进,中小县城在发展过程中面临诸多问题。《中华人民共和国城乡规划法》的颁布落实,不仅强调了我国中小县城开展控制性规划编制的重要性,同时也对中小县城开展城市规编制起到了一定的指导作用。我国经济水平的不断提升,加剧了中小县城的城乡矛盾。结合城市更新背景,做好中小县城的控制性规划编制工作,不仅利于中小县城的进稳步发展,同时也可以协调城乡之间的矛盾。因此政府部门需要因地制宜制定中小县城控制性详细规划编制方案。

一、城市更新概念

城市更新主要针对城市内部已经不符合现代生活条件要求区域进行计划性地改造。城市更新理念起源于国外,本质上是针对城市内部不适合发展或不符合发展规划的居住环境、周边基础设施进行改造的一种方式,通过城市更新可以为公众提供更加宜居的环境,同时还可以更好地建设城市^[1]。

二、城市更新背景下中小县城控制性详细规划编制中存在的突出问题

我国中小县城控制性详细规划主要由行政主管部门审批,同时中小县城控制性详细规划编制也是实现土地出让的一项基础条件。随着我国经济水平的不断发展,需要政府部门根据中小县城在控制性详细规划编制中遇到的各类问题,制定对应的整改措施和解决方案。综合来看,我国城市更新背景下中小县城控制性详细规划编制存在的突出问题普遍存在以下问题:

(一) 城市涉及多方利益,工作难以顺利推进

我国中小县城在经历改革开放后的快速发展阶段后,已由粗放式增长向高质量发展转变,社会群体对于县城的品质要求提高。由此城市更新发展成为新的浪潮,在住房和城乡建设部发布的《建科(2021)63号文住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中严格控制大规模拆除式更新。同时,老城更新基本以完善公共服务设施及公共开敞空间为首要目标,政府、社会群体缺乏资金推进,而社会资本过度追逐经济利益,这使得老城的城市更新工作难以推进。

(二) 采用的编制技术相对落后

经济的发展在推动城市化进程的同时,也要求开展中小县城在制定控制性详细规划编制过程中需要应用全新的编制技术。落后的编制技术难以迎合中小县城控制性规划要求。针对中小县城开展控制性详细规划的过程中,无论是编制内容还是控制方案,都要兼顾城市的方方面面,同时在制定控制性内容的过程中,要求控制内容具有一定的弹性和灵活性,这样才能更好地迎合城市发展要求^[2]。

现阶段,针对中小县城开展控制性详细规划编制的过程中,不仅要确保编制内容具有充分的弹性和利用范围,同时还要具有一定的灵活性。然而我国很多中小县城在开展控制性详细规划编制的过程中,过分关注编制结果而不重视编制流程。同时相关部门也未能做好编制控制引导工作,导致实际的编制成果与城市规划管理严重脱节。除此之外,部分部门针对中小县城落实控制性详细规划编制方案的过程中,一些编制方案仅仅停留在图纸上,所参考的编制指标也缺乏科学性和完善性。

(三) 管理实施程序有待完善

针对中小县城落实控制性详细规划编制的过程中,如果采取的管理实施程序存在漏洞,或对应的法规政策不完善,必然会对中小县城的控制性详细规划编制产生负面影响。尤其是城市更新模式的制定,城市更新主要依靠政策推动,开展中小城市控制性详细规划编制的过程中,一定要以对应的法规政策为依托,确保程序合理化、科学化,减少城市规划编制制度混乱,保障编制方案有据可依,有效提升中小县城规划编制成果的可行性和可操作性。然而我国部分小县城在落实控制性详细规划编制的过程中,缺乏对应的法律依据,从而导致对应的管理实施程序存在漏洞。

(四) 编制和具体的实施成果的公众性公众参与度不强

针对我国中小县城开展控制性详细规划编制的过程中,普遍存在随意编制和公众参与度不强的问题。同时,城市更新涉及多方利益,鉴于此,要求当地政府部门或城市规划行政主管部门要摒弃传统过往的管理模式,吸引公众积极参与到城市规划建设中来,保障公众的监督权和知情权。这样一方面可以确保中小城市控制性详细规划编制工作的透明度,另一方面可以明确编制人员的职责,提升控制性详细规划编制方案的科学性。

三、中小县城控制性详细规划编制研究探索和创新

(一) 积极汲取国内外先进的规划编制经验

不同地区的经济发展水平存在一定差异,所采用的地区规划编制控制内容也各有不同。越是经济发达的区域,其采取的规划编制内容和方案就更加完善和细致,

同时所参考的控制指标和要素也更加具体。例如，欧美国国家针对当地城市开展区域编制的过程中，先划分地区，然后在此基础上制定对应的地区管理规则，最后依靠规则划分对应的地块，通过分析地块的使用性质来制定对应的规划编制方案。国外的城市控制性详细规划编制往往都由政府全权介入，同时也有着严格的编制制度。现阶段，正处于我国经济转型升级的关键时期，城市化进程日益加深导致城乡矛盾日益显著。针对中小县城制定控制性详细规划编制方案的过程中，一定要确保编制方案的灵活性和弹性，以此来推动区域经济发展，进一步提升编制效率。此外，我国部分的经济发达地区针对中小县城制定控制性规划审批的过程中，为提升规划审批效率，往往会采取各类方式让公众参与到城市规划编制过程中，借此一方面这样一方面可以避免城市规划编制被随意操控或产生利益输送问题，另一方面可以优化城市规划编制层次。由此可见，针对中小县城开展控制性详细规划编制的过程中，一定要汲取国内外先进的编制经验，同时还要结合区域的实际情况，对编制审批流程进行优化，确保编制程序符合法律法规政策要求，最大限度提升中小县城控制性详细规划编制方案的可行性和编制效率。

（二）中小县城控制性详细规划编制计划要求和具体要求

1. 成果构成

中小县城控制性详细规划编制成果主要由以下三部分组成：①编制文本；②编制图纸；③编制附件。对其成果进行细分又可以将其分为：技术、法定以及管理文件三部分。通过综合应用上述成果可以最大限度满足中小城市发展规划需求。

2. 规划控制要素

针对中小县城落实控制性详细规划编制计划的过程中，明确规划控制要素不仅可以提升编制成果的全面性，同时还可以确保其科学性。规划控制要素包含地块的使用性质、公共设施、道路交通等内容。

3. 编制与审批程序

一般情况下，中小县城控制性详细规划编制审批程序包含以下几个流程：第一由当地城市规划行政主管部门对控制性详细规划编制进行审查；第二，交由城市规划委员会进行审议；第三，由当地的政府机关批准落实。针对中小县城开展城市控制性详细规划编制的过程中，以上三个环节均要充分落实，以此来最大限度确保编制成果的公开性和透明性。城市规划编制的调整由城市规划行政主管部门负责。

4. 公众参与

第一，针对中小县城开展控制性详细规划编制的过程中，需要公众参与其中。要求城市规划行政主管部门在制定县城控制性详细规划编制时，需要根据拟定编制草案召开公众听证会，并采用多种方式征询当地群众意见。第二，对编制成果审批流程和审批结果应予以多

渠道公布。第三，在开展控制性详细规划编制研究过程中，需要对公众参与度以及公众意见进行公示。针对公众提出的建议政府部门需及时进行反馈。

四、中小县城控制性详细规划编制案例分析

（一）案例概述

H县位于南方某城市，县城位于河谷平原上，连片峰从西部、南部环抱城区，城区用地整体地势上较为平坦。针对该县城开展规划的过程中，规划团队通过部门资料收集与现场踏勘，评价现状存在的主要问题，并衔接上位规划目标，提出县城发展规划思路及目标对策。由于该县城内部存在大量的老旧建筑、急需改造地块以及未被开发利用的拥有商用价值的地块，当地政府部门开展控制性详细规划编制的过程中，为确保编制方案合理性，发挥群众监督职能，编制规划项目组专门设计了一份和控制性详细规划编制有关的调查问卷，结合规划区域的具体特征、公共基础设施、道路交通情况等问题进行调查研究。

（二）问卷调查

调查历经20天，发放调查问卷450份，其中回收调查问卷422份，有效问卷份数382份，有效问卷率91%。对有效问卷进行综合分析后，规划项目组得出以下结论：

由于该小县城整体的经济相对落后，城市居民在日常出行或通勤时，往往会采用乘坐公交车、驾驶电动自行车、驾驶私家车或步行等方式。据统计，其中超过35%问卷调查人员会选择驾驶电动自行车出行，28%调查者会乘坐公交车的方式出行；22%调查者会乘坐私人车辆出行，15%的调查者会采用骑自行车或者乘坐出租车等方式出行。通过调查发现主要存在以下问题：1. 县城内部的公交班次设置频次不足；2. 线路设置规划存在问题；3. 站点设置间距过远。综合来看，选择驾驶机动车出行人数占比不高，可以侧面反映该先居居民的整体生活水平处于一个相对普通的状态。除此之外，通过分析参与调查问卷人员提出的问题，可以充分反映该县城存在公共交通建设数量不符合当前的城市发展需求等问题，建议当地政府强化公共交通体系建设工作。

①结合调查问卷，项目组成员发现城市居民对城市内部公共服务设施建设较为不满，整体设施现状水平不高，设施布局不均衡。在被调查者中，超过半数以上的人认为城市内部需要完善社区级公共服务设施；超过100位被调查者认为需要大力建设城市内部的医疗卫生与体育活动设施，还有少数人认为需要为青年群体、儿童群体建设特定的活动场所。除此之外，针对城市其他基础设施建设情况进行调查的过程中，超过180位被调查者认为需要大力建设城市内部的公园绿地景观，也要为老年群体提供对应的活动场所。有146人认为需要扩建城市内部的中小学、幼儿园等基础教育机构。鉴于此，规划项目组可结合城市整体的规划情况，重点做好各类公益性基础教育设施的规划布局工作，合理利用城

市内的老旧地块强化公共设施建设。

②参与问卷调查的人员普遍认为县城规划区域缺乏城市风貌缺乏管控，城市建筑高度缺乏整体引导。其中超过67位被调查者认为需要对规划区域内的建筑风格进行优化和完善；其中超过115人认为老城区见缝插针建设高层建筑，导致与周边地区极不协调；超过122人认为需要增加城市内部的绿化景观，183人认为需要做好规划区域内的公共环境卫生治理工作。由此可见，在城市规划过程中需要采取以下措施：

第一，功能疏解，提升片区品质，升级新城综合服务功能。疏解老城低效工业用地，零散行政办公用地，完善新城商业服务、文化休闲、旅游综合服务能力。第二，需要对规划区域内的资源进行深入挖掘，尊重自然塑造绿地景观，结合区域特色，强化区域文化特征，提升景观质量，为城市居民营造一个良好的生存和居住环境。第三，分级完善规划区配套设施，构建智慧宜居的现代生活社区。

（三）城市规划设计方案

根据前期的调查问卷结果，规划项目组制定了以“一廊双心，三轴四片”的空间规划结构。

一廊：保护沿江两岸的生态空间，沿江两岸打造环江生态休闲廊道；

双心：新城综合发展核心、生态景观绿芯；

三轴：沿金环大道、鑫江路打造两条城镇综合发展轴，沿毛南大道打造产业、城镇融合发展的产城融合发展轴；

四片：以老城为主体更新发展的老城更新发展区，以城西金环大道两侧为主体快速城镇化发展的新城综合发展区，以西北部规划产业片区为主的产城融合发展区，以东北部山水为特色的山水休闲生活区。

第一，针对重点地段进行规划设计时，项目组将怀中路和银湖街作为重点规划地段。针对怀中路进行规划时，设想将其规划为一条绿色生态环廊。由于怀中路北连瑶渠，南至生态盐湖公园，可以构成连接水系资源的天然生态廊道。在制定城市规划的过程中，项目组从生态环境和区域经济入手，通过为规划去营造良好的开阔空间，进一步提升规划布局的方案的可信性和影响力。

第二，在实际的规划构思和空间布局过程中，需要结合规划片区的实际环境、市场环境、区位条件等因素综合分析。项目组首先明确了淮中路规划区的实际市场定位以及未来的发展定位，秉承“两带三段”的规划原则进行规划。其中“两带”主要是指东西两带。怀中路以西的地区称之为西带，针对该区域的地块进行更新改造。怀中路东侧一区地区称为东带，主要营造敞开空间。北段、中段、南段为三段，其中北段重点建设商业购物区，中段作为混合地带，南段则重点倾向娱乐休闲区发展。

第三，针对银湖街进行规划建设的过程中，银湖街以南属于城市规划发展边界线，向南直至生态盐湖，项

目组可以将其打造为展示城市自然风貌的名片。

（四）老城片区更新

老城区存在局部道路瓶颈，道路较窄，存在较多断头路。老城区设施规模不足，部分设施覆盖率较低，各层级公共开敞空间有待补充。老城区无基层医疗设施；老城现状各小学、幼儿园均存在教育设施生均用地偏低情况，其中小学生均用地面积最高 $9.71\text{m}^2/\text{生}$ ，最低 $3.66\text{m}^2/\text{生}$ ，远低于自治区标准 $28.8\text{m}^2/\text{生}$ 标准。绿地开敞空间分布不均，主要沿河分布，人均绿地广场用地面积偏低。

1. 片区“留改拆”地块划定

根据老城片区特征和规划关联对象，从品质条件、价值条件、实施条件三个条件层入手分别确定7个品质二级指标，4个价值二级指标，3个实施二级指标，对老城现状建设用地的更新需求与更新的难度进行评判，并以此为基础，确定城市更新计划和规划更新内容。结合现状调研掌握的需求，综合划定老城片区保留、改造、拆除地块，即“留改拆”地块。

2. 老城更新改造模式

城市更新以完善片区公共服务设施为首要目标，按照各类设施布局合理的要求，优先选择设施布局区域内评分较低，容易实施的地块进行拆除更新建设，腾空土地新建，扩建老城区小学、幼儿园等教育用地；居住方面考虑一些生活环境差、条件待改善的老旧小区、城中村优先实施改造更新；同时利用空地、闲置地，补充老城绿地开敞空间。

3. 村庄改造建设模式

规划片区内的村庄已经完全被周围城市所包围，针对村庄进行改造的过程中，当地政府部门可以积极汲取北上广等一线城市的村庄改造理念，深入实地进行考察研究，及时了解村庄的经济发展水平、民风、民俗调整，并结合村庄的实际情况，构建以政府为主导，村民为核心的规划改造方案。

五、结束语

综上所述，在城市更新背景下，做好中小县城控制性详细规划编制研究工作，不仅可以更好地推动城市发展，同时也可以解决城市在规划发展中遇到的各类问题。在本文中，笔者通过设计问卷调查，结合具体的案例，对城市规划项目进行针对性研究和分析，希望其可以起到一定的参考意义。

参考文献

[1]王振强，许艳霞.海绵城市控制性详细规划编制重点及方法分析[J].住宅与房地产，2023（Z1）：138-140.

[2]黄昕，吴凯晴，李浩.面向老城区有机更新的控制性详细规划编制探索——以广州市白云山南麓（沙河）片区为例[J].规划师，2022，38（12）：131-138.

[3]方玉.昆明市控制性详细规划编制中的控制要素把控[J].中国住宅设施，2021（06）：101-102+100.