

小城镇控制性详细规划指标控制与管理实施浅析

——以“文昌市抱罗镇镇区控规”为例

肖远梅¹ 阳五六²

1. 雅克设计有限公司, 2. 雅克设计有限公司

摘要:目前海南省已基本实现小城镇控制性详细规划(以下简称控规)全覆盖,但规划在指导小城镇建设过程中存在不少问题,突出表现在控规指标体系统一采用城市标准化的控制内容和审批管理制度,没有结合小城镇实际建设需要,导致规划、管理与实际建设需求不适应,难以科学指导小城镇建设管理。本文以“文昌市抱罗镇镇区控规”为例探索适合小城镇建设管理的指标体系控制。

关键词:海南小城镇;控规;指标体系;管理实施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.11.006

一、控规编制背景

为解决中国当前规划类型过多,内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题,建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,2015年全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作,推进“放管服”改革,统筹规划、建设、管理三大环节,优化审批流程,提高审批效能和监管服务水平。国土空间规划体系以“五级三类四体系”构成,控制性详细规划属于三类中的详细规划,是城市规划管理承上启下的主要操作平台,将总体规划宏观的管理要求转化为具体的地块建设管理指标,使规划编制与规划管理及城市土地开发建设相衔接;是对具体用途和开发建设等作出的实时性安排,是国有土地使用权划拨、出让的法定依据,其重要程度不言而喻。

但当前我国的“控规”编制,基本是一个模式,即按照《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》中的第十条提出的“土地使用性质、兼容性、容积率、建筑高度、密度、绿地率、配套设施、四线控制”等基本内容编制,控制的内容及指标等基本同一,忽视空间对象的多元特性。这套方法模式及配套的技术标准是通过研究城市建设的基础上形成,对城市建设管理具有积极引导的作用,但当前海南省的乡镇规模较小,居住生活和生产方式与城市存在差异,这些控规管控的内容对其建设指导性较弱。

二、海南小城镇现状特点及问题

(一)海南小城镇的特点

1. 各城镇规模偏小、位置分布较密

海南省有180个建制镇,另外还有20个乡镇、89个国营农场场部,分布密度已达到大陆东南沿海地区的较密水平,在沿海小城镇密集地区,镇和镇相聚不足10公里。除10个县城外,其他镇的规模较小,镇区人口基本小于1万人,平均4000人,小的仅2000人左右,相当于内地一个村庄的规模。根据我国的实际情况,规划师和经济学家认为,一般小城镇的合理人口规模为5万人左右,过小的城镇规模起不到产业集聚和促进第三产业发展的作用。

2. 城镇经济发展和城镇化水平低,农业比重较大

海南由于独特的海岛环境和历史原因,乡镇企业发展十分缓慢,没有几个小城镇真正拥有一定实力的乡镇企业,小城镇主要发展反季节瓜菜、热带水果、海水养殖、海洋捕捞等农业产业,普遍缺乏资金技术设备和人才,经济发展水平相对落后。

根据我国第七次全国人口普查数据显示,海南省城镇化水平为60.27%,约低于全国同期水平63.89%,但若除去海口(78.8%)、三亚(70.28%)、五指山市(60.25%)等市县外,其他市县平均城镇化水平50.3%,小城镇的城镇化水平仅在20-35%之间,可见海南小城镇的农业人口占比很大,农业从业人员较多,居民的生产生活方式与城市存在较大差异。

3. 镇区用地布局松散

海南多数小城镇是沿过境公路建设发展起来的,进深较小,城镇狭长,用地布局松散。从现状镇区用地统计资料看,全省平均每个小城镇镇区建设用地规模1km²左右,人均用地面积将近200m²,集约节约用地的潜力很大。

以抱罗镇为例,镇区现状用地规模55.13公顷,人口规模约4000人,人均用地140m²。镇区用地布局沿干路长约3000m,进深约100-330m。现状公共服务设施主要集中在南侧老镇区,从新区到老镇区的公共服务设施距离约2000-3000m。

4. 独立建设,风貌各异

海南小城镇处于城乡过渡带,居民住宅基本以宅基地或小地块自建房为主,建筑高度1-5层,建筑外立面设计、色彩、材质、广告牌等各家自主建设,沿街整体风貌不统一,各个城镇缺少特色。

(二)海南小城镇现状主要问题

1. 配套设施不完善

海南小城镇经济发展水平低,缺少建设投资,配套设施比较滞后,市政基础设施更胜。大部分镇区无排水设施和环卫设施,污水仍旧采用雨污合流方式排放,垃圾在路边随意堆放,对城镇人居环境和周边生态环境造成不良影响,对小城镇的发展起到制约作用。

2. 道路系统不完善

镇区现状道路不成系统,断头路多,道路宽度等级与人口分布不协调,夸张的宽马路和拥堵的窄马路现状普遍存在。同时,随着居民生活水平的逐渐改善,机动车和非机动车的拥有量也在增加,但缺少配套的社会停车场,车辆主要靠路面随意停放,对过境和内部交通造成阻碍,影响居民健康生活。

以抱罗镇为例,横贯镇区的203省道,既是过境道路,也是唯一的干路,在人口分布较少的北侧新区路面宽度为26m,预留总宽度有42m之宽,对比道路两侧4-6层高的建筑显得街道空旷浪费;而在人口分布密集的老

镇区路面宽度仅有6-12m宽，其他支路也都在5-7m宽；还有部分道路路面未硬化，断头路较多，交通混乱现象可想而知。

3. 规划与建设管理不适应

海南小城镇建设管理工作基础薄弱，建立机构和机制不健全，也没有海南省小城镇的技术管理标准，建设基本处于自发状态，城镇居民房屋的建设方式更接近海南乡村民居，以自建房为主，而非成片开发建设。



图1 抱罗镇老镇区市场东侧地块现状图

但海南省目前没有针对本地小城镇特征和问题的控规编制技术规范和标准，编制内容和方法仍是按照城市的标准执行，明确规划地块的用地类型、容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率、建筑退线、停车位配建等控制指标。这些控制指标不适宜作为对自建房建设审批的依据，因此海南乡镇自建房报建的审批环节就只管建筑高度，其他指标不做要求，建成后的建筑存在建筑密度高，缺少公共开敞空间；建筑间距狭窄，采光通风不好，消防安全隐患大等问题。

三、海南小城镇控规编制与管理建议

研究北美等国家的区划 (zoning by-law) 和英国的地方规划 (local plan)，这类开发控制层面的规划编制一般都是全区覆盖的，规划图的比例、用地分类及其他规划控制要素的设定则有很大灵活性，以契合密集建设区及农业地区等的不同规划对象。我们可以借鉴他们的经验，在“多规合一”的新规划体系下，对“控规”编制施以城乡统一建构和实行分类指导，针对城区和郊区乡村地域统一编制“控规”，但采用差别化的编制方法及技术标准。针对不同级别的城镇（城市、小城镇）、城市不同的功能地域（如工业区、商务区、居住区）、城市不同的特性地域（如新城区、老城区、历史街区）及发展的不同阶段（如确定性开发、不确定性开发），也应该采用差别化的策略——控制要素的选择及“严格”与“宽松”不一概而论。依据《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》中的第十一条也明确了“镇控制性详细规划可以根据实际情况，适当调整或者减少控制要求和指标。规模较小的建制镇的控制性详细规划，可以与镇总体规划编制相结合，提出规划控制要求和指标”。

（一）小城镇控规管控指标建议

小城镇的控规编制和管理应尊重现状肌理，延续传统风貌，保持适宜尺度，体现本地生产生活方式，以自身特点和问题为导向形成重点控制和引导相结合的内容

体系，为其发展留出弹性。所以小城镇控规编制重点应放在配套设施、道路交通、开敞空间、建筑控制引导等内容上，使公共部分的空间得到保障，而自建房部分可以通过建筑高度、建筑后退线、集中绿地比例、建筑立面等方式控制引导，使城镇整体风貌协调统一、空间整齐有序。

1. 自建房小地块划分布局引导

为了保障小城镇的道路、停车、绿地、配套设施等公共空间不被侵占，同时满足建筑的节能、环保、安全和空间使用的舒适性，建议进行统一的自建房小地块划分布局规划，按照规划划拨/出让地块，零散分布的已出让未建设自建房地块，如与规划存在冲突，建议政府与地块使用权人协商置换。

自建房小地块的划分布局应通过充分研究现有建筑的空间肌理、风格、院落组合、户型、演变过程、以及他们的优缺点，在现状基础上进行空间和功能的优化，确定合适的尺寸达到自然采光、通风、舒适的效果，又能延续小镇空间肌理和风貌特色。下面以文昌市抱罗镇为例进行分析。

（1）现状住宅建筑分析

镇区民居的建设形式随着时间的推移、生活方式的变化在慢慢的发生变化，从抱罗村发展至今，抱罗镇的民居形式主要分为三个阶段：

★80年代以前的民居

特点：由抱罗村发展而来，属于琼北近代传统民居。采用中国传统的“合院式”民居形式，注重院落的围合感，强调轴线，主次分明，内外有别。

优缺点：庭院空间较大，为家庭提供更多的活动空间。建筑为一层，每户占地面积较大，不满足国家集约节约利用土地的相关政策要求。

★近代民居

特点：按以长条形规整小地块自建，建筑以2层为主，建筑面宽7m左右，进深20m左右，形态狭长，所以大部分住宅建筑会在中间留出一个小小的庭院空间，便于采光。建筑临路一侧从第2层向外挑出1.5m左右。

优缺点：相对提高了土地的利用效益，但没有控制建筑退线，建筑间距狭窄。使得这种民居形式在通风、采光、消防安全方面都不满足要求，缺乏公共空间和停车位。

★现代民居

特点：随着居民生活水平的不断提高，居住建筑不再纯粹是为了遮风避雨，人民越来越注重它的环境品质、空间舒适性、外观的美观、居住的安全性等要求。因此，居民在近代民居的基础上进行优化，增加了建筑面宽，留出了的前后院空间。建筑以3-4层为主。

优缺点：解决了近代民居存在的通风、采光、消防安全等问题，同时也有足够的院落空间形成舒适的绿化环境、或存放农具、或停放自家车辆。

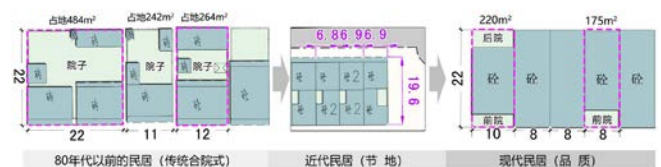


图2 抱罗镇民居演变过程示意图

(2) 规划建筑尺寸建议

从抱罗镇民居的发展演变过程可以看出，民居的布局方式和尺度从大而复杂-集约节约用地-舒适和品质逐步发展，规划宅基地的尺度可以结合现代新建民居确定，同时要满足海南省规定的宅基地面积不得大于175平方米的政策要求，建议宅基地尺度为：（7m~8m）

（面宽）×（20m~22m）（进深）

2. 住宅建筑高度控制

依据海南省自然资源和规划厅发布的《关于进一步加强和规范新建居住建筑高度管控工作的指导意见》，乡镇开发边界范围内的居住建筑高度不超过20米，目前海南省的所有乡镇居住建筑高度均按这个要求执行。

3. 住宅建筑退线控制

从建筑的通风、采光、消防安全、空间舒适美观等考虑，避免自建房满铺地块建设，提升小城镇居住生活环境品质，建议引导建筑退地块红线合理距离。

(1) 宅前退线：退线不小于3m。紧凑布局的自建房缺少地下停车空间，造成停车位不足，建筑后退3m×（7m~8m）形成的前院可作为每家每户的停车位，也可作为一个小花园或商业经营活动空间，提高居民的居住环境品质。

(2) 宅后退线：退线4m-5m，这样两排建筑之间就有8m-10m的建筑间距，建筑高度不超过20米，刚好能满足建筑室内空间的通风、采光要求，也能满足消防安全的要求。

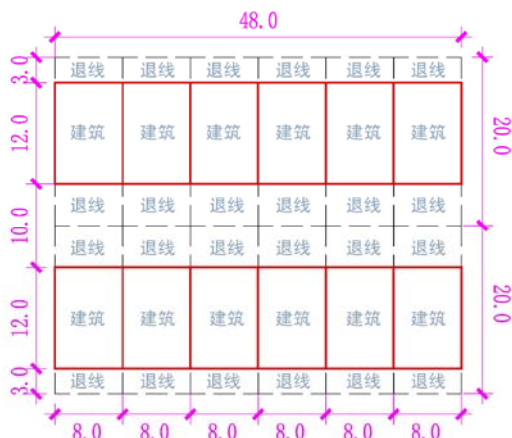


图3 小地块划分及建筑退线控制示意图

(3) 宅间退线：可不退线，几栋建筑可以连成一排建设，但长度不宜超过50m。

4. 集中绿地率控制

依据海南小城镇的建设方式，按《海南省城镇园林绿化条例》居住用地控制40%的绿地率，在建设实施中很难达到要求。为满足街坊邻居休闲、健身、交流的人性化需求，建议在街坊内控制不少于地块面积10%的集中公共绿地，打造精致的绿化景观，布置休息座椅和健身器材等。房屋的前院和后院空间可由住户自己根据生活生产需要可作为小花园、停车、存放工具等用途。通过对街坊公共集中绿地的控制，为居民提供休闲交流的空间，提高居住环境的舒适度，提升城镇整体景观品质。

5. 小城镇居住用地地块图则控制建议

通过以上的分析，建议小城镇居住用地地块的图则

管控内容如下：

地块面积：16380.49平方米

用地性质：二类城镇住宅用地

用地代码：070102

建筑高度：≤20米

集中绿地率：≥10%

建筑退让宅基地红线：前院退让3米，后院退让4-5米，侧面可不退让。

配建设施：健身器材、休息座椅等

城市设计引导：采用现代简约风格，底层保留连廊等热带建筑特色；立面装饰体现华侨文化元素；主色调采用米色、浅黄、浅灰等，辅助色采用深褐色、赭色等；临路院落围墙应通透美观。



图4 自建房小地块划分方案示意图

(二) 小城镇控规实施配套技术标准

小城镇建设与城市存在较大差异，控规指标体系控制有所差异，因此在实施管理过程中不适宜采用城市控规的方式，通过核查容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率、配建停车位等地块规划条件来审批管理，应结合小城镇特点和规划控制内容配套相应的技术标准体系和审批标准，才能使我们的控规能真实有效的指导建设，服务管理。

四、结语

小城镇控规编制应避免采用城市控规的理念和手法来做，而应以理性思维和务实导向为前提，充分尊重小城镇的建设特点和经济实力，可分类采用不同的指标控制和管理方式，公共服务和基础设施类可按照城市控规的指标体系控制和审批，而以自建房为主的居住用地地块应该根据实际建设情况和需要进行指标控制，并应为海南省小城镇自建房建设制定合理的规定/标准，采用通则式进行控制引导和审批。

参考文献

[1]《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》（中华人民共和国住房和城乡建设部令第7号）[S].
 [2]住房和城乡建设部关于保持和彰显特色小镇若干问题的通知. 建村[2017]144号[S].
 [3]邓建辉, 李文彪. 关于小城镇控制性详细规划的若干思考——以江西省小城镇为例[J]. 建设科技, 2013(3): 191.
 [4]赵民. “国土空间规划体系”下的“控制性详细规划”若干改革议题[J]. 城市规划学刊, 2019年第3期.