

您现在的位置: 首页 >> 四川建筑杂志 - 精选文章

新时期成都市镇乡规划编制探讨

(所属杂志: 此文章来自原稿) 发布时间: 2009-11-11 已阅读: 1317

陈新宇

(成都市规划设计研究院, 四川成都610081)

摘要: 伴随着成都市城乡统筹规划的不断推进, 城乡统筹从理念向实践的深化细化。成都市镇乡规划编制, 由宏观的规划研究向微观的实施规划侧重, 在规划编制的工作中我们不断提升认识, 不断总结与探索。本文通过对镇乡规划编制问题的分析, 阐述城乡统筹的理念与方法, 总结城乡统筹规划编制工作中的得与失。为从事镇乡规划编制的人员提供借鉴和互相学习的机会。

关键词: 镇乡规划; 城乡统筹; 编制; 探讨

中图分类号: TU984.17

文献标识码: A

2008年, 党的十七届三中全会明确指出“我国总体上已进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。2003年起, 成都探索并实施了“以城乡一体化为核心”的城乡统筹、四位一体科学发展总体战略。

在城乡统筹发展的宏大背景下, 镇乡规划的思路 and 理念产生了深刻变化, 特别是我市镇乡密度大[1], 一般乡镇的发展水平低[2], 一般镇乡产业发展、土地流转、农业人口转移的体制机制尚未完善, 在此情势之下, 笔者认为应当转变镇乡规划的编制思路, 重新审视镇乡规划编制工作, 进行新的探索。

1 当前镇乡规划存在的突出问题

1.1 规划编制与发展的衔接不够

2004年, 成都完成了30个重点镇的规划编制审批工作, 2007年, 又完成了60个新镇的规划编制审批工作。虽然已基本实现新市镇以上的规划“全覆盖”, 但从近几年发展的实际来看, 按规划实施的效果不明显, 暴露出“自上而下”的规划与“自下而上”发展之间的困惑与问题。

传统的镇乡规划编制思路重规模, 轻成效。按《城乡规划法》, 镇乡规划由镇政府负责组织编制。一些基层官员受政绩的利益驱动, 不顾发展规律, 片面强



四川建筑杂志

四川建筑杂志

精选文章

杂志简介

广告刊例

编委会名单

投稿须知



站内搜索

请输入关键字

搜索

调做大镇区规模,重“外延”,求“大”求“高”,导致了小城镇的规模过度扩张,甚至有些地方出现了“盲目”的造城运动,镇区脱离实际,规模过大,出现了大量占地的公用设施、超规模的基础设施及大型工业用地,导致土地、资金等资源的浪费和闲置,农村生态环境遭受严重破坏[2]。

传统的镇乡规划编制思路重镇区,轻镇域。大部分镇乡规划主要以镇区规划为重点。在规划内容上,更侧重于镇区的功能定位、人口、用地规模的确定以及用地功能的组织、总体结构的布局、道路组织的组织及市政公共设施的安排等方面。忽略了对镇区与周边农村地域联系以及与周边城镇的关系的分析,存在对外围广大农村腹地关注较少,以牺牲农村经济增长为代价等不合理和不协调的现象。

在镇乡规划编制中,规划部门往往重在落实上层次规划要求,落实空间布局,优化空间形态,划定禁建、限建区。对公共服务、环境保护、生态保育等高标准,严要求,而又缺乏相应的补偿机制。而对于乡镇政府,发展是第一要务,增加收入、发展致富,降级发展门槛吸引投资是政府促发展的主要手段。

规划部门不能解决制约城镇发展的主要矛盾,不能呼应镇政府千方百计谋发展的愿望。在规划编制中追求面面俱到,重点不突出,针对相差,往往提出的规划目标不清晰,空洞雷同,难以落实,没

有贯彻落实“实事求是、因地制宜”的原则,难以让规划编制有效、有力指导镇乡发展。

1.2 调查研究不够深入

由于镇乡规划编制急于求成,客观上编制时间较短,这也部分导致了规划编制单位在编制思路完成“规定动作”,而缺乏对现状的深入调查和深刻分析。镇乡规划编制成果往往对缺乏现状研究分析,对形成现状的机制体制原因了解不充分,不关注不呼应建设主体实际需求,不了解农民真实需求,规划没有与区位条件、自然资源和历史文化充分结合,没有找准城镇发展的核心竞争力,缺乏产业支撑。这种与市场、与使用者需求、与优势资源脱节的规划往往成为镇乡政府“墙上挂挂”规划师“认真画画”的产物。

1.3 编制重点不突出,缺乏针对性

镇乡规划编制往往遵循国家相关编制办法,生搬硬套规范标准,缺乏在编制办法指导下的结合实际和突出重点。在规划编制中,规范性有余,差异性不足,还存在照搬照抄城市模式,按照城市模式手法规划城镇,没有体现小城镇应有的尺度、氛围、环境,特征挖掘不够。不少镇乡规划还存在阔马路、大广场等倾向,对城镇建设主体的多样化关注不够,对城镇不同历史时段建筑的保护意识薄弱。这种重点不突出,缺乏针对性的编制手法导致镇乡规划难以体现镇乡特色,难以体现差异化发展思路,即使按规划实施,在未来的发展中,在镇乡持续发展和镇乡风貌上也存在种种的“先天不足”。

1.4 规划难以指导建设

由于缺乏深入的调研分析和对镇乡发展体制机制的深层次思考剖析,缺乏对国家编制办法的灵活运用,缺乏对镇乡持续发展动力的前瞻性认识,规划编制成果内容刚性有余,弹性不足,用地划分过细,功能区分过严,重总体布局,轻建设指导,规划深度难以指导建设。规划编制过程中,领导意识起主导作用,有些领导一时一个想法,不断地按自己的主观意识修改方案。另外由于不按照划来指导建设,所以镇乡规划也就缺乏意义,真正成了“纸上画画,墙上挂挂”,应付领导检查。按照要求镇乡总体规划近期规划期限为3年~5年,远

期为10年~20年,而实际上很多小城镇根本达不到这个时间。只要有开发商看中他们某个地块,而这个地块不在建设范围内,他们就要求重新修编。

2 解决问题的思路——科学规划、统筹城乡发展

针对上述乡镇规划中出现的情况和问题,我们应该认真反思,切忌搞过场、走形式,引导成都市镇乡规划编制切实体现“因地制宜、实事求是”的指导思想,贯彻落实“产业支撑、特色鲜明、配套完善、安全适用、经济省地”的基本原则,体现发展性、多样性、和谐性、相融性,把成都市域小城镇规划建设成为集中展现新型城乡形态的典范。

2.1 加强村镇特色研究

城乡统筹的目的是城乡公共资源共享,形成城乡“和而不同”的共荣局面,而不是要消灭农村。在村镇规划中可引入城市设计的手法,分别从镇域、镇区和村庄三个层面入手,注重提炼当地自然、人文等特色元素,并将其反映在村镇空间布局、建筑形式等方面,营造既能满足现代生活需求又独具地方特色的村镇面貌。

2.2 将集体土地与国有土地统一规划

新颁布的城乡规划法中明确规定,城镇规划要与土地利用总体规划相衔接,以确保科学合理的开发建设用地。

把集体土地分为农用地和集体建设用地两部分来看,农用地方面严格执行国家政策予以保护,产生变化的是集体建设用地。目前全国集体建设用地的人均指标很高,据统计达到200平方米以上,远远超过人均规划城市建设用地标准,但建设质量和利用效率却很低,对土地资源的极大浪费。如果将零散的集体建设用地整理集中,与国有建设用地统一规划、统一标准、分类管理,就可以实现集体土地资源向土地资本的转化。

2.3 基于资源评估的空间形态规划

由于城市边缘区兼有建设用地和生态用地,通常有条件形成颇具特色的空间形态。先评估后规划。对城市边缘区做全面的资源评价。在“乡镇区域”规划中,通过资源评估,把自然、文化资源结合起来,以“生态优先,集中建设,提高标准,合理布局”为原则,结合明确保留的现状建设,利用具有特色的资源要素,对接周边的用地情况,形成建设用地与生态用地相互渗透的空间形态,使生态用地的环境效益最大化,建设用地的经济效益最大化。

2.4 国土部门全程参与规划编制

在“乡镇区域”规划编制的过程中,国土资源局应全程参与。划定规划边界、确定建设用地的配置标准、处理土地方面的遗留问题,“乡镇区域”规划的历程就是各方进行利益博弈的过程。在这些关键节点,国土资源局提出的建设性意见,可配合规划管理部门做出正确的应对。

2.5 注重产业支撑

小城镇发展应充分依托区位和资源优势,结合核心产业化项目,明确产业发展的重点和特色,确保产业支撑。在临近中心城区和大型产业园区或产业基地的小城镇,鼓励发展与之提供配套服务的现代物流、仓储、专业性或综合性批发市场。小城镇规划应根据产业发展需求,统筹配置土地、公共配套设施、市政基础设施等资源,实现区域的全面可持续发展。产业发展应满足水源保护地、风景名胜区、自然保护区和国家公园的相关法律法规要求。

2.6 突出鲜明特色

总体要求是小城镇规划建设应充分体现当地自然环境、人文历史、产业特征，充分尊重和保护城镇传统肌理及空间格局，重点突出多样性，大力提升城镇环境品质。

(1) 集约用地。镇区规划建设用地提倡功能复合，含：生活居住综合用地、产业用地、公共配套设施用地、市政设施用地、道路广场用地等。

(2) 整体布局。小城镇整体布局应当坚持“顺应自然、显山露水、灵活多样、凸现特色”的原则，突出体现建设用地与环境的相融性。

(3) 建筑布局。建筑布局应高低错落、疏密有致，建筑组合宜采用院落式、自由式、组团式等形式，避免单调乏味的行列式。并处理好新旧街区建筑布局的协调一致。

(4) 建筑设计。建筑设计要服从城镇风貌整体基调，重点在体量、风格、色彩、材质、细部（屋顶、檐口、门窗、阳台等）、环境等几个方面体现城镇特色，突出多样性。同时注重新旧建筑的协调。

(5) 道路系统。道路布局应充分尊重城镇历史格局，顺应自然地形，提倡“窄路幅、高密度”的路网，道路设计应考虑功能与景观结合。

(6) 街道空间。应充分利用自然环境，根据道路的不同等级和性质，结合建筑的功能与布局，营造宜人多样的街道空间形态。对旧区具有特色的街道空间应加以合理保护；应营造丰富的街道生活氛围，设置供行人停留、交往、休憩的空间、绿化和设施；应结合自然地形和标志性建构物，形成街道对景。

(7) 特色街区。每个小城镇应有一至两条特色街道，集中展现城镇特色风貌。各镇可结合自身优势资源，打造商业、旅游、生态、文化等多种功能和滨水、古街等多种空间形态的特色街区。宜在特色街区的入口处打造节点，形成城镇标志性景观。

(8) 公共中心。宜将行政办公、综合服务中心、社（区）派（出所）等公共建筑集中设置，形成小城镇的公共中心。

(9) 历史文化。应对历史文化遗存（城镇格局、街区、建筑、古树名木等）充分保护和合理利用，挖掘非物质文化资源，展示地方文化特色。

(10) 环境整治。在尊重和保护现状建设的前提下，对城镇现有景观和环境卫生状况不佳的道路、建筑、河流、林盘等进行综合整治，提升城镇环境品质。

3 结束语

在城乡统筹发展的战略背景下，镇乡规划是城乡一体化工作的前沿阵地和突破口，是农村地区生产生活转型的空间载体。镇乡规划编制工作应转变思路，以促进农村地区的全面进步为核心目标，结合当地实际情况，突出发展机制、实施机制、支撑产业、城镇特色、建设指导等方面的编研工作。

镇乡规划工作任重而道远，我们规划编制工作还有长的路要走，在新形势下如何发挥村镇规划的功能，使其真正起到统筹城乡发展建设、改善农村环境的作用，是规划师应该思考的问题，也是规划师当前工作的重点。

参考文献

- [1] 成都市规划设计研究院. 成都市小城镇规划建设导则（试行）[S]. 2009.

收稿日期：2009-07-02

作者简介：陈新宇（1968—），男，工程师。