

中小城镇

城市边缘区

控制性详细规划

基于中小城镇视角探讨城市边缘区与控制性详细规划的关系

文_徐婷婷(河北农业大学, 城乡建设学院)

我国推行国土空间规划体系,中小城镇作为大城市后续扩张的优先考虑选项,其发展的好坏影响巨大。控制性详细规划作为刚性政策约束规划设计及其实施,是详细规划中城镇开发边界以内的重要一环。城市边缘区作为规划设计重心以外的区域,既是城市后续扩张的直接影响之地,又是村庄与城市的分隔“绿化带”。在以往控制性详细规划中,规划大多着眼于使用方式稳定性较强的用地,却忽视了城市边缘区这一不稳定性土地特征的存在,对于这类可操作性较大的土地,需要具有强制性、约束性的政策手段来引导其发展,相应的,城市边缘区规划实践也在影响和促进控制性详细规划的制定和实施。由此,研究城市边缘区和控制性详细规划两者之间的关系显得尤为重要。本文将着眼于城市边缘区与控制性详细规划的关系,探讨控制性详细规划在中小城镇发展中所带来的效益和影响,以此更好地促进中小城镇的可持续发展。

一、城市边缘区与控制性详细规划的界定

(一) 城市边缘区

国内大多数学者认为城市边缘区是“城市发展到特定阶段所形成的、紧靠城区的一种不连续的地域实体,是处于城乡之间、城市和乡村的社会、经济等要素激烈转换的地带”。它作为城乡接壤的交界处,承接了城市向外扩张的作用,是城市发展的后备军、村庄空间布局的参考标尺,也是城市景观和乡村景观的分隔带。

(二) 控制性详细规划

控制性详细规划是城镇开发边界以外的详细规划,具有刚性和弹性的双重性质,向上承接总体规划和分区规划,落实相关规划的意图;下接修建性详细规划,是规划和管理之间的桥梁和枢纽。其作为规划体系中最重要法定性规划之一,具有较强的严肃性和统一性,在考虑土地价值的区位级差并保证土地相关利益人效益的同时,又要考虑景观空间和人文空间的秩序安排,因此,控制性详细规划又是规划设计和实施管理过程中必不可少的控制策略。

二、城市边缘区在控制性详细规划中的重要性

(一) 中小城镇城市边缘区具有独特性

1. 区域资源类型复杂

中小城镇作为区域发展的“后备力量”,跟随大城市发展方向,开发时序较为缓慢,是后续大城市向外扩张及收纳的重要对象。以中小城镇为视角,其内部所涵盖的城市边缘区资源禀赋值得深入挖掘,往往存在资源类型复杂、自然资源丰富等特点。在尚未形成国土空间规划体系前,由于中小城镇内部建设条件有限,采用整改重建等措施会造成大量经济损失,而城市边缘区内部大多处于尚未开发的土地,相关利益集团为了获取更大的利润,往往选择在该区域筹备未来建设项目,其中部分项目忽视对土地及周边资源环境的评估,导致土地开发无序、产权类型复杂。同时受城乡二元结构的影响,控制性详细规划管控要求和措施难以发挥作用,不仅规划体系出现“断层”,还加剧了区域资源分配不合理的矛盾。

2. 开发的可操作性难度较大

城市边缘区作为中小城镇的发展区末端,承接中心片区人口转移和功能的扩张,且由于设施服务体系缺乏,整体开发程度较低,还具有较大的开发潜力。部分中小城镇的城市边缘区具有丰富的景观资源、文化特色,但建设初期受城市快速发展的影响,大多采用粗放的建设方式,造成生态空间割裂、分区不明确,形成功能杂乱的斑块。在现行规划体系下,我国规划提倡生态修复、城市修补为原则,因此要重新审视城市边缘区的土地现状和性质功能,对城市边缘区内被破坏的生态空间进行修补。但由于目前城市边缘区内部可能存在已批或已建的建设项目,导致用地梳理和建设项目安排的可操作性难度有所提升,需要相关规划文件进行管控约束,以弥补规划体系的缺漏。

3. 空间脉络尚未形成秩序

操作弹性较大的城市边缘区给开发商带来经济利益的同时,作为搭建城镇核心发展片区和村庄发展的关键桥梁的重要作用却被忽视了。由于我国早期规划体系不完善,相关政府部门制定的政策纲领很少提及城市边缘区规划发展的指导意见,也没有专门对城市边缘区制定开发时序政策和战略指引。这导致在后续的建设开发过程中,相关利益集团和建设单位过分追求经济效益而忽视城市边缘区的整体发展,造成城市边缘区功能混杂、交通脉络及空间结构无序的后果。虽然利益集团和建设单位追求经济效益是考虑承接中小城镇的经济发展,但

却忽略了城市边缘区对周边村落的空间结构、空间机理的影响，导致城镇整体空间脉络网不完善、空间结构割裂，最终使城镇空间布局形成分区独立发展的“斑块”。

（二）城市边缘区是控制性详细规划全覆盖的补充

我国实施国土空间规划“一张图”规划体系，目的是为了保证规划体系的完整有序。控制性详细规划作为直接约束管理土地的法定规划，可充分引导下一步规划设计的实施，保证土地建设按照预期方向发展。城市边缘区作为城市发展管控的薄弱阶段，缺乏详细的规定约束，城市总体规划虽从宏观角度指明发展方向，但具体到每个地块的开发强度、实施细则仍由控制性详细规划完成。因此，将城市边缘区纳入控制性详细规划编制体系中，不仅可以更好地引导城市边缘区的有序发展，还可以充分弥补控制性详细规划的不足，补充相关管控内容，从而更好地建立完整的规划管理体系，有效引导城市的发展建设。

（三）城市边缘区是保证多元利益主体的典范

城市边缘区的特殊地理位置导致该区域范围内必然存在多元利益主体共存的现象，在过去追求经济效益最大化的趋势下，建设工作往往不重视生态环境损伤给自然环境、辐射范围内的村落所带来的影响，加之并未形成完整的管理体系，加速了“粗制滥造”式的工程建设进度。应充分考虑城市边缘区内部资源与周边资源的协调关系，加强控制性详细规划对于该区域的刚性约束管理和弹性设计实施，保证投资者、使用者、被辐射者相互利益不被破坏。

三、控制性详细规划对城市边缘区的影响

（一）控制性详细规划是城市边缘区发展的刚性政策指导

随着城市化进程的推进，城市边缘区呈现“半城市化”的特点。由于早期被定位为城市的消极空间或灰色地带，除去乡村空间及自然空间，大多为住宅、工业厂房等低品质建筑群体，人文要素与自然要素交杂其中，其本质是城乡空间转化的潜层映射，是城乡二元结构矛盾的凸显之地。现阶段城乡的互动频率上升，规划工作重心逐渐从城市向乡村倾斜，土地利用及空间结构分布成为发展的重中之重。控制性详细规划作为加强国家管理的手段，能够统筹片区土地集约利用、公共服务配置、基础设施建设、城市风貌塑造等，是在片区内开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。作为刚性政策指导，对城市边缘区的规划设计、实施管理产生巨大作用。

（二）保证城市整体空间体系良好分配，彰显未来发展活力

空间体系是衡量一定区域内现有发展状况、研判未来发展趋势和方向的标准之一。当前，随着我国城市发展模式由外延式向内涵式转变，空间增长秩序日渐成熟，城市边缘区的空间结构趋于稳定。但由于城市边缘区处于城市中心区辐射边缘地带，基础设施、公共服务设施配备不全，交通脉络、人文与自然景观脉络尚未形成，使整体空间体系分配不完整。而利用控制性详细规划，通过控制城镇建设用地的性质、强度、空间要求等内容，可直接指导土地出让和建设实施，为城市规划管理提供依据，明确建设用地的控制要素，并对控制要素进行定性、定量、定位和定界的控制和引导，更好地指引空间要素的分配，彰显城镇未来发展活力。

（三）完善规划体系，凸显约束性和可操作性

作为涵盖多种要素的空间载体，城市边缘区是维系城镇和乡村发展的纽带，城镇内部土地资源、自然资源的稀缺促使政府将投资目标向外转移，使外围地带的区位价值提升。大量的新型资源聚集在该区域中，难免造

成控制性详细规划后续建设朝着无序方向发展的现象发生。控制性详细规划作为协调各利益方的平台，在规划体系中占据了重要位置，是社会多元主体及所有成员致力于追求社会效益、经济效益和环境效益平衡的有效方法。把握城市边缘区在城镇发展中的重要性，并将其纳入控制性详细规划的编制中，充分利用控制性详细规划编制中严格把控的约束作用，针对不同区域将抽象的规划原则和复杂的规划要素进行简化和图解化，再从中提炼出控制和引导城市土地功能的最基本要素，最大限度实现规划的“可操作性”这两大特点，可有效实现城市边缘区协同城镇发展，完善控制性详细规划的规划实施体系。

四、城市边缘区与控制性详细规划相互影响

（一）城市边缘区“补”与控制性详细规划“织”

在早期“增长主义”浪潮推动下，城镇发展呈现外延扩张型发展模式，城镇开发边界模糊，城市边缘区的开发方式有待优化。因对其内部生态空间的把握与认知仍有不足，城市边缘区虽为城区内部用地，但规划有所缺失。随着规划体系的更新改革，我国逐渐关注城镇发展的薄弱环节，抓住中小城镇中城市边缘区“补”的作用，既是发展的后备力量又是补充完善规划体系的重要选择。好的规划需要好的规划手段，控制性详细规划具有分层编制、通则管控的特点，即在分层编制管控的框架下，先将总规、专项规划等要求深化落实到各个片区（单元）后，弱化地块层级，再通过制定通则，即适合地方的规划标准与准则，来实现控制引导地块开发的目的。这一特点是使控制性详细规划向公共政策转变更具普适性和灵活性的经验做法，可以很好地“织理”城市边缘区现存困境。

（二）“控规思维”调控“内生发展”

当前城市边缘区的发展若要转变思维，需建立在资源调和、解决土地可操作性难题、空间秩序的梳理三者高度耦合的条件下，基于中小城镇城市边缘区的三个特点，引用“控规思维”来调节内部要素整合和空间秩序的发展。具体有以下三种措施（见图1）。



图1 城市边缘区引入“控制性详细规划思维”（作者自绘）

1. 差异化单元管控

中小城镇由于受地理条件、经济区位、交通区位等限制，中心城区发展速度较为缓慢，整体发展方向依附于大城市，城市边缘区作为在“增长主义”时代下政府投资最大效益化的目标单元，较多的空间开发资源和低

成本开发条件导致了现阶段城市边缘区内部资源类型复杂。控制性详细规划的规划思路是将大区域划分为小地块，分区域分单元编号管控。在高质量发展时代背景下，未来中小城镇城市边缘区发展应引入该思维，基于国土空间规划信息平台，利用Arcgis（地理信息系统软件）等相关技术，严格管控生态空间，同时在满足生态红线、永久基本农田保护线只增不退的前提下，根据现有条件基础，研判土地敏感性、适宜性，充分利用控制性详细规划的规划设计手段，划分不同类型的单元进行编制管控，实现精准化控制性详细规划管制，避免大面积无序发展。

2. 控制要素与管控规则多元化

基于中小城镇城市边缘区复杂的资源类型，呈现出区域内部要素组合本质是多元主体追逐利益产生矛盾冲突的微观体现。政府、利益集团、周边村落的居民、使用者等不同主体均涵盖其中，在开发过程中忽视了彼此间的利益协调，大多数情况下以追逐商品利润为主。同时，在城市制定控制性详细规划时，对于城市边缘区的要素控制和实施管理规则尚不清晰，由上到下的管控出现断层和含糊不清的现象，由下到上的诉求并未得到及时反馈甚至被忽视。若要构建良好的发展体系，实现规划的发展愿景，需明确不同主体的诉求，加强公众参与，避免彼此间产生不稳定状态，给社会带来不稳定因素。

3. 分类型编制，分层审批

空间作为控制性详细规划的管控核心，直接反映城市空间要素的具体配置，影响空间范围内不同地块边界与建筑的具体落位。发展模式的多样化促使空间管控模式不断拓展，从传统的单一实线管控走向刚性、部分弹性与弹性的多层次复合管控。而面对城市边缘区这类复杂群体，应针对不同情况分级、分类进行审批。区域内有已批建筑或者已建建筑时，要避免新建建筑与原有建筑的权属界线发生冲突，在红线选址时应当避免新增权属争议。为了更好地监督规划方案的实施，城市边缘区应建立相应的监督检查体系，利用现有的规划信息平台，推动已批项目纳入信息库，将数据公开化、透明化。完善控制性详细规划审查机制，可充分利用控制性详细规划管理信息系统平台，利用信息系统开发推广自检、勘误程序，提升控规的准确性、一致性；参考施工图审查制度，探索建立第三方审查制度，侧重对控制性详细规划合法性、合规性进行审查；建立相关部门会审和差异协商制度，侧重控制性详细规划关联性、一致性审查；推进专家审查制度，侧重控制性详细规划的合理性审查。

五、结语

2023年，我国城镇化率已达65%，随着城镇化过程的推进，中小城镇的发展成为新时代值得研究和探讨的关键点之一。未来城市扩张将着眼于城市边缘区的存在，除总体规划对其进行合理划分以外，后续发展的空间形体管控及规划的实施细则将通过控制性详细规划来完成。而由于城市边缘区是城乡发展的敏感地带，前期粗放式扩张导致城市边缘区出现了多种问题和困境，亟待改善或解决。城市边缘区与控制性详细规划联系紧密，唯有把握好两者的关系及影响，才能更好地促进城乡统筹发展，促进中小城镇持续、健康、稳定地发展。C