

国土空间背景下城市更新区域控制性详细规划编制研究 ——以成都市陆家桥片区为例

曾甜 张然

成都市规划设计研究院 四川 成都 610000

摘要：详细规划作为“四梁八柱”国土空间规划体系中的重要组成部分，随着国土空间规划步入法定化和实施阶段，正按照新要求不断探索新的编制思路与方法。本文全面梳理国土空间规划背景下国、省、市关于详细规划改革的系列要求，结合成都实际，以陆家桥城市更新区域为例，探索“大纲单元+基本单元”的片区控制性详细规划编制路径，在大纲单元层面强调传导性、约束性与系统性，在基本单元层面传导落实和深化细化大纲单元管控内容，并通过控制性详细规划和城市设计同步研究具体管控内容，形成“法定成果+技术报告”的规划成果，以为同类型区域提供借鉴。

关键词：国土空间规划；城市更新；控制性详细规划

引言

自2019年我国重构规划体系以来，“五级三类四体系”的国土空间框架日益明晰。当前，随着全国各省市的国土空间规划逐步法定化和实施，规划工作重点已向详细规划倾斜^[1]。2023年，随着自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知发布，全国各地开始展开不同类型、不同等次深度详细规划编制和管控方法的探索，城市更新区域即为国土空间规划城镇空间详细规划编制的重要组成部分。本文详细梳理国土空间规划背景下国、省、市关于详细规划改革的系列要求，基于城市更新区域特点，提出片区控制性详细规划的编制思路，以为国土空间背景下的城市更新区域控制性详细规划编制提供借鉴。

1 国土空间规划背景下国、省、市关于详细规划改革的系列要求

1.1 分区分类推进详细规划编制

随着国土空间规划逐步完善，其对详细规划提出的全域全要素管控、分区编制、分级管控等要求推动详细规划相应改革。自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知明确提出需分区分类推进详细规划编制，“根据新城建设、城市更新、乡村建设、自然和历史文化资源保护利用的需求和产城融合、城乡融合、区域一体、绿色发展等要求，因地制宜划分不同单元类型，探索不同单元类型、不同层级深度详细规划的编制和管控方法”。四川省城镇详细规划编制指南在规定一般内容的基础上，也针对历史文化街区、城市更新片区、交通枢纽地区、公共活动区域等重点地段单独提出了各自的

工作重点，如城市更新区域应加强对宗地权属、建筑信息、闲置资源等现状情况的梳理，充分运用城市更新手段，提高更新改造片区的综合功能与空间品质。成都市落实国家和四川省关于详细规划的要求，进一步强化总详联系，对于城镇开发边界内的详细规划按照大纲单元和基本单元两个层级进行管控，并针对不同区域应开展城市更新、历史文化、综合交通等专题研究，在强化国土空间规划、专项规划的战略性与约束性内容的传导基础上，细化研究不同区域特征，从而提出上传下达且有特点的详细规划方案。

1.2 强化基础研究，提高规划针对性和可实施性

在强化基础研究方面，国家、省、市的相关要求基本一致，均提出要充分掌握城市建设、土地利用、地籍权属、不动产登记、土地储备和供应等资料数据，深入开展城市体检、规划实施评估和其他现状分析工作，并精准识别各类区域的特征与问题，研究切实可行的详细规划方案。其中，四川省明确采用以比例尺不低于1:2000的地形图、最新法定年度国土变更调查和地籍调查成果作为统一的底图底数，并将城市设计研究纳入基础研究中，提出应通过提炼自然特点、历史风貌、空间格局、建设状况等现状特征，结合区域目标定位，提出城市设计思路，进而确定整体格局、风貌特征和空间景观架构等，以科学确定各类控制指标和管控要求，提高规划的针对性和可行性。

1.3 节约集约利用，提升存量土地空间整体价值

在节约集约利用方面，国家、省、市均强调贯彻职住平衡、紧凑开发、功能复合等理念，坚持以人为本，

推进城乡存量建设用地挖潜利用和高效配置,推动内涵式、集约型、绿色化发展,并充分考虑分层利用、混合利用等土地复合开发利用模式,因地制宜优化功能空间和设施布局,统筹地上地下空间开发利用,提升存量土地节约集约利用水平和空间整体价值。

2 城市更新区域控制性详细规划的编制研究

2.1 城市更新区域特征^[2]

2.1.1 空间资源低效利用

城市更新区域往往以低效利用的工矿用地、仓储用地以及商业服务业用地为主,土地利用粗放,存在大量闲置建筑,且因尚未按规划实施,存在交通拥堵、公共空间与公共服务设施无法满足现代城市生活的需求等问题,整体空间利用效率亟待更新。

2.1.2 土地权属复杂

城市更新区域由于空间属性和时间属性的叠加,往往涉及政府(土地所有权主体)、村集体、建设企业或开发商等多个权利主体,土地权属复杂,可能还存在历史遗留问题、地界不清、权属紊乱等问题,只有摸清片区每个地块的权属情况,才能有针对性的提出更新策略。

2.1.3 与城市发展导向匹配度低

由于城市更新区域为早期快速城镇化快速扩张的产物,其功能业态仍以传统的商贸、物流、制造业为主,且多数城市更新区域位于中心城区,整体呈现业态低端、风貌杂乱、公共服务能力低等特征,与当前城市发展导向难以匹配,也难以为居民提供舒适宜人的工作与生活空间,亟待按照新理念、新要求进行全面更新。

2.2 城市更新区域控制性详细规划编制重点

2.2.1 衔接上位规划导向,明确片区更新发展目标

国土空间总体规划结合城市所处的发展阶段和特征,落实新阶段的新理念和新要求,合理配置城市空间资源,明确了各类空间的布局、结构和功能定位。城市功能片区则需要衔接落实上位规划对自身的总体定位,结合自身的发展诉求,合理确定片区更新发展目标,从而推动城市功能有效落位^[3]。

2.2.2 强化更新实施评估,分区分类引导空间优化

由于城市更新区域存在空间环境差别大、土地权属复杂、功能业态低端等特点,在现阶段即应自上而下、自下而上地针对片区内需更新的对象开展充分的识别、调查和评估,通过对市政、交通、公服和资源环境承载力评估明确片区容量,充分结合权利主体意见评估片区空间发展条件,进而提出分区分类空间优化策略。

2.2.3 明确更新重点与对策,提升空间环境品质

每个城市片区都有独特的自然地理与人文特征,应重点从生态本底、城市空间结构、产业转型、公服设施、文化保护、空间品质等抓取更新重点,同时根据“留改建”更新对象的具体情况采用相应的更新方式展开更新,如对于各级各类不可移动文物、历史建筑等,应采用保护传承的方式进行更新,对于保留既有建筑的区域应采用整治改善的方式,在维持现状格局的基础上修缮建筑、整治景观环境,以提升片区利用效率和空间环境品质。

3 成都市陆家桥片区控制性详细规划编制路径

3.1 片区概况及空间特征

陆家桥片区位于成都金牛区,紧邻成都市南北城市中轴,东靠凤凰山、西邻环城生态区,南连老城中心、北接大丰天回中心,是城市功能与生态资源叠合的区域,于2024年初纳入国家特大超大城市城中村改造项目名单。片区坐拥“一城一渠一厂”,产业、生态、文脉资源条件优越。但受水系、快速路、铁路等影响,片区整体空间和交通割裂,并仍有大量传统钢材物流产业,空间品质不佳,亟待整体更新。

3.2 片区控制性详细规划编制策略

3.2.1 加强基础摸底,精准绘制片区潜力地图

城市更新改造往往会涉及村集体组织、权属所有人、开发改造主体、政府、市民公众等多方利益主体,协调好各方利益是城市更新得以落地实施的关键。陆家桥片区立足资源资产的权益关系,运用基础测绘、调查监测、确权登记、建设用地报批、土地供应等数据,绘制片区详规编制的底图底数。

3.2.2 强化总详联系,形成“约束+系统”的大纲单元控制性详细规划方案

规划落实国、省、市详细规划改革系列要求,将大纲单元作为实现国土空间总体规划要求有序传导至详规的重要层级,以加强约束性、提升系统性为目标,围绕生态、功能、交通、安全、公共服务设施和市政配套设施六大方面形成系统方案,用于指导基本单元控制性详细规划编制^[4]。

(1) 落实底线管控,筑牢生态人文本底

落实国土空间总体规划全域六条控制线、城市四线,并结合片区特质,有序延展片区绿线、紫线管控与利用,整体构建“一心一廊一环多点”的绿地景观结构,构筑片区生态骨架。构建“中心公园——社区公园——口袋公园”多层次城市公园体系,强化公园社区本底。



图1 陆家桥片区生态底线管控传导示意图

(2) 传导与需求结合，强化核心功能布局

根据国土空间总体规划要求和片区现实需求，疏解工业、物流等非核心功能，围绕健康产业强化核心功能布局，考虑片区紧邻中轴、链动南北功能的特质，通过功能集聚、用地混合、交通一体，打造TOD综合极核，构建“一轴两心”的空间结构，建设核心区和辐射影响区，带动片区价值提升。

(3) 融入城市骨架，畅通内外交通联系

结合城市骨干路网规划与建设情况，重点针对片区干道贯通与对外联系不足的现状问题，对出行结构、道路承载力开展交通系统性专项研究，通过拓宽既有道路、新建匝道、贯通断头路、新增桥梁等方式缝合割裂，构建纵横贯通的区域骨干路网，融入城市骨架，提升片区交通服务水平；并结合系统性研究结果，进一步明确道路网密度、绿道长度、街道一体化实施覆盖率等管控指标。

(4) 以安全宜居为导向，塑造高品质城市空间

按照城市形态分区，综合考虑片区形态塑造、更新改造计划，以安全宜居为导向，合理布局居住空间、产

业空间，并确定住宅和商业服务业建筑规模总量，塑造高品质城市空间。

(5) 全时全龄覆盖，全面优化公共服务配套

立足街道、社区尺度，在步行15分钟空间范围内对各类公共服务设施的配置和布局进行研究，落实公园城市理念，结合临公园地块布局社区综合体，明确各类设施的数量、规模，并按需纳入约束性内容进行管控。

(6) 强化支撑系统，全面提升片区市政承载力

充分利用成都市管网普查数据，详细摸底片区市政设施布设情况。落实相关专项规划，按照规划方案重新测算片区用电负荷和用水总量，校核规划市政设施服务能力，提出电力、给水、消防、应急避难等系统方案，提升片区市政承载力。

3.2.3 精细用地管理，形成“指标+要求”的基本单元控制性详细规划方案

传导落实和深化细化大纲单元控制性详细规划方案，将基本单元作为规划传导至管理实施的重要层级，以强化指标控制、细化空间要求为目标，形成具体地块管控要求（图2）。



图2 陆家桥片基本单元控制性详细规划传导示意图

(1) 节约集约与宜居度并重, 整体调节地块指标, 塑造高低错落、疏密有致的空间形态

在大纲单元确定的总体空间容量下, 以节约集约、提升片区宜居度为导向, 整体调节容积率、建筑高度、建筑密度等地块指标。结合泉水路、陆家桥TOD区域核心功能塑造, 适当提高地块强度与高度, 围绕西侧临环城生态区、北侧临东风渠区域布局低密低强度地块, 其他区域布局一般强度地块, 塑造高低错落、疏密有致的空间形态。

(2) 保障空间安全, 强化特殊区域地块管控

针对片区临成彭快速路、临铁路、现状存在工业用地、102油库安全隐患等问题, 规划衔接落实声环境影响、土壤污染状况、102油库外部安全防护距离等专项研究工作, 将工作要求转换为空间要素管控内容, 保障空间安全^[5]。

(3) 规划前端与管理后端同步, 推动用地边界与管理边界衔接

针对片区地处金牛区和新都区交接处, 存在规划界线和管理界线的识别与统筹的问题, 规划平衡两区诉求, 在保障新都区总体经营性用地和住宅建筑量的基础上, 进一步针对公共服务设施地块进行细化研究, 调整跨行政区边界公服设施用地边界, 避免后端管理问题。

(4) 以项目开发平台为中心, 统筹开发困境、协同区域发展, 引入多方力量谋求共赢

由政府部门牵头, 强企为主体, 成立开发公司, 吸

引多方力量参与投资建设, 实现收益共享、风险共担, 保证片区开发的长期性和稳定性。为其他改造难度大的旧城更新区域提供范例和经验。

结语

本文以成都市陆家桥为例, 梳理了在国土空间规划背景下国家、省、市对详细规划的新导向与新要求, 提出城市更新区域“大纲单元+基本单元”的片区控制性详细规划编制路径, 通过大纲单元内容落实上位规划与专项规划的约束性、系统性要求, 通过基本单元内容将相关要求落实到地块层面, 为片区发展提供了切实可行的发展指引, 可为同类型区域控制性详细规划编制提供借鉴。

参考文献

- [1] 张尚武, 刘振宇, 张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨 [J]. 城市规划学刊, 2023, (04): 12-17.
- [2] 薛颖, 顾亚男. 国土空间规划体系下详细规划编制思路探索——以榆林市中心城区为例 [J]. 小城镇建设, 2024, 42 (04): 32-39.
- [3] 杨鸽, 吴倩薇, 张建荣. 国土空间详细规划编管体系优化路径 [J]. 规划师, 2023, 39 (11): 117-123.
- [4] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施 [J]. 城市规划学刊, 2023, (02): 96-102.
- [5] 汪田. 基于国土空间规划的城市更新规划编制分析 [J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (30): 16-18.