

Innovative Exploration on the Master Plan of District and County Unit Cities Based on Resource Management and Control

Xuejiao Bi

Shenyang Urban Planning&Design Institute Co., Ltd., Sheyang, Liaoning, 110004, China

Abstract

Under the background of spatial planning system, taking Liaozhong District, Shenyang city, China as an example, this paper summarizes the innovation and exploration of the overall planning of Liaozhong District in terms of the transformation of the spatial development mode of district and county units and the requirements of spatial governance, centering on the overall strategic positioning, planning management and control methods, and results forms, etc. At present, Liaozhong District is facing a critical period of transformation and development, its development stage is in the middle and late stage of urbanization, and it is stepping into a development era dominated by stock construction, the current urban governance mode and development mode cannot adapt to the new development needs. Under a series of important backgrounds, such as abolish county and establish district, conduct tests at selected points of new urbanization, in order to adapt to new requirements and new directions, aiming at the Liaozhong's "East Mountain and West Water" water resources endowment, we should give full play to the strategic guidance and rigid control role of the master plan, and strengthen the planning and overall planning of planning, construction and management, it provides some reference for the urban master planning reform under the background of ecological civilization construction.

Keywords

master plan; reform and innovation; strategic guidance; rigid control

基于资源管控的区县单元城市总体规划创新探索

毕雪娇

沈阳市规划设计研究院有限公司, 中国·辽宁 沈阳 110004

摘 要

在空间规划体系背景下,以中国沈阳市辽中区为例,针对区县单元空间发展模式转型和空间治理要求,围绕总体战略定位、规划管控方法、成果形式等方面,总结辽中区总体规划编制的创新探索。目前,辽中区面临着转型发展的关键期,发展阶段正处于城镇化的中后期,正步入以存量建设为主的发展时代,现行的城市治理方式、发展模式难以适应新的发展需求。在撤县设区、新型城镇化试点等一系列重要背景下,为适应新要求和新方向,并针对辽中“东山西水”的水资源禀赋,发挥总体规划的战略引领和刚性管控作用,加强规划、建设、管理的规划统筹,为生态文明建设背景下的城市总体规划改革提供一定的借鉴和参考。

关键词

总体规划;改革创新;战略引领;刚性管控

1 引言

2016 年中国辽中撤县设区,成为沈阳市的第十个区,沈阳市在都市区治理导向下进行空间资源再整合,进入“9+1”时代。辽中区具有近海、近河、近中心城的区位优势,是统筹沈阳大都市圈发展的重要副城。此外,作为县域空间,是行政体制下的基层行政单位,是落实国家政策的基本单元,既有城市也有乡村,有着要素信息庞杂、城镇发展失衡、生态环境错综的复杂性,这些特征决定了编制辽中区总体规划对于推进沈阳的城乡统筹规划改革起着关键作用。

近年来,国家层面对规划改革工作高度重视,2015 年出台了“生态文明体制改革总体方案”,2015 年底召开了中央城市工作会议,2016 年出台了“关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见”,要求转变城市发展理念和治理方式,并建立统一的空间规划编制机制,并试点开展“多规合一”,规划统筹,统筹规划、建设、管理,对城市规划作为国家治理的重要抓手提出了明确要求,要体现战略引领作用和刚性管控作用。辽中总体规划编制工作针对新理念和新要求以及当前存在的普遍矛盾和辽中作为区县单元的发展实际,围绕

新时期总体规划作用的创新认识,对规划定位、成果框架、管控体系、成果形式等方面进行了探索,贯彻“战略引领、刚性管控、弹性适应”,落实“多规合一、全要素规划”,实现“开门做规划”,这些创新在规划成果体系的建构中得以体现。

2 当前辽中发展面临的主要问题

当前辽中的发展遇到了一些问题,有些是城市发展存在的普遍规律性的问题,也有辽中发展过程中面临的特殊性、阶段性的问题,突出表现在以下几个方面。

2.1 人口总量收缩和老龄化趋势导致人口红利不足

十年来辽中全域户籍人口减少1.7万人,其中城区户籍人口减少0.5万人,外围乡镇户籍人口减少1.2万人,人口总量呈现收缩态势,人口年龄结构呈现倒金字塔老龄化压力不断增大,劳动力有减少趋势,人口红利不足。

2.2 经济发展静缓和产业同质问题突出

随着世界经济步入“大调整”与“大过渡”的时期,中国宏观经济发展环境进入新常态,东北老工业基地总体经济发展持续放缓,尤其是传统工业面临衰退,给辽中区的发展带来了巨大压力,总体经济指标已经从高速增长转变为低速增长;新兴产业处于起步阶段,见效缓慢;现有保税、物流等三产发展不快,现代物流产业、都市农业的发展活力有待释放,区域产业协同分工不明显,缺乏有机的产业联系。

2.3 资源环境保护任务艰巨

中国辽中区作为沈阳市重要的生态资源,在发展经济的同时,还肩负着防止河流沿线沙化、流域治理、建立生态屏障的历史重任,尤其是传统畜牧业、传统机加和金属材料产业与生态保护面临取舍。

2.4 产城分离、拼贴结构导致土地利用效率不高

县域空间的特质以及发展模式导致工业化、城市化的质量不高,全域城镇空间呈蔓延式、分离式发展,城镇空间发展略快于人口增长。未能形成一体化发展的综合交通网络,对城区发展带动作用不强。老城区面临棚户区改造和城市更新的压力,新城区尚未承担起人口吸引、功能疏散的职能。

3 辽中城市发展阶段和面临的形式的认识

3.1 辽中将进入经济和区域转型升级阶段

根据城镇化发展的普遍规律,并从人均GDP、非农劳动

力比例、重工业比重、城镇化水平四项指标综合判断,辽中城区已经进入国际公认的工业化中期向后期转换的发展阶段,城市发展的主要动力从工业转向服务业和信息化,城市发展由要素投入、资源支撑转为科技投入、创新推动的转型升级阶段,城市由增量扩张为主转为存量与增量并重。

3.2 辽中面临的形势要求的认识

辽中城市总体规划需要着力落实新时期国家发展战略要求以及《沈阳振兴发展战略规划》《沈阳城市总体规划2011-2020年》等上位规划,从产业共赢、生态共治、交通共达、区域一体的视角对辽中区发展提出的要求。尊重和把握城市发展规律,顺应区县单元特征,完善城市治理体系,强化底线控制,贯彻“精准规划、提标提档”的指导思想,并借助撤县设区的重要契机,提升辽中在沈阳市五大战略中的重要地位,重点发挥辽中在空间优化、区域一体化、产业多元化领域的积极作用。探索辽中新型城镇化、新型工业化和现代农业化的发展道路,科学编制总体空间总体规划,发挥总规的战略引领作用,引领新时期的城市规划建设^[1]。

3.3 辽中城市规划编制内容的改革实践

当前,辽中面临着撤县设区、新型城镇化试点和近海经济区开发的多重战略机遇,又面临着城市发展不平衡不充分、城市功能不完善、布局结构不合理、交通优势潜力挖掘不突出和生态环境制约等问题,更面临着城乡建设缺乏宏观层面的战略性规划统筹的困境。结合上位规划和县域空间特征,进行全要素统筹,体现由“粗放”到提质增效的内涵式发展、“城市建设有序、适度”以及“宜居宜业、创新驱动”等新发展理念,从城市战略、全域空间体系、中心城区规划三方面推进,指导辽中区的规划实施。编制内容重点改革实践如下^[2]。

3.4 落实沈阳战略定位,体现战略引领的规划作用

落实《沈阳振兴发展战略规划》和《沈阳城市总体规划》对辽中“大都市圈延展区”的战略安排,强化对未来发展的战略引领和顶层设计,突出历史使命,突出全面统筹,确立“新型工业拓展区、商贸物流集散区、现代农业示范区、近海口岸新城、生态宜居新城”五大战略发展目标,并对其从城市能级的提升、城市实力与竞争力的增强,城市品质的提高、生态环境的改善等方面提出明确而具有可实现性的具体要求。

3.5 强化底线约束,刚弹结合

聚焦规划实施过程中对刚性内容的管控要求,对资源、

生态、文化、民生、安全、重要设施等强制性内容,通过建立指标体系和空间划示等方式分类明确管控要求,实现逐层传导。

建立资源环境红线的倒逼约束机制,建立全域空间管控体系,为促进集约集中高效发展,遏制城市“低效蔓延”式发展,构建以“三区三线”为基础的全域空间管控体系,合理划定城镇开发边界、永久基本农田、生态保护三条控制线,及城镇、农业、生态三类空间,并在保障刚性管控的前提下,增强规划的弹性适应能力,在中心城区增加“弹性控制用地”,在村镇预留“战略留白区”,动态调整和刚性管控、近期实施和长远目标相结合,实现土地配置的高适应性。

3.6 管控内容和要求的逐层传导,建立分区指引指标体系

考虑到辽中区作为区县单元的“上贯彻战略引领”“下指导乡镇建设”的承上启下特点,并体现“刚性管控在先、战略引领在后、系统指引支撑”的逻辑关系,结合强管控、重落实的原则,综合考虑辽中区“底线约束、内涵发展、弹性适应”的发展模式转型,将指引框架从传统的“战略+系统”调整为“战略引导、刚性管控、系统引导”,并针对中心城区和外围村镇差异化,制定3个维度和10项要素组成的分区指引框架,实现总体战略要求向具体空间控制的转换和指导。

3.7 推动“多规合一”战略部署,完善规划编制体系

辽中区作为多规合一试点城市的县域空间,对于推进沈阳市“多规”工作具有积极作用,统筹规划全域及中心城区的内外交通组织、基础设施与公共服务、生态环境保护等要

素保障体系,明确量化指标,确保规划期内全要素的保障水平。利用数据分析、统计、可视化等数字化技术,为编制的全过程每阶段提供信息化支持。以全域范围作为规划区,形成全域全要素的数字化地形图。

3.8 规划成果体系的创新思考

为实现总体规划战略目标与实施建设的衔接,突出目标导向,协调专项规划和国民经济社会的行动计划,编制行动指导手册,具体性明确性的指导建设,体现战略引领和刚性管控作用以及规划、建设、管理的统筹。

4 结语

在新形势新要求的背景下,辽中区面临着新的发展方向和新的发展目标,城市发展模式、治理方式也都在转变,体现了新时期总体规划的定位,发挥了城乡规划战略引领和刚性管控作用,强化了规划、建设、管理的规划统筹。本次规划编制,对于区县单元总体规划编制的探索也是一次有益尝试,起到了示范带动县域空间发展、并向下传导行动机制的作用,在推动辽中区新型城镇化的发展进程中起到了切实作用。

参考文献

- [1] 王新哲,薛皓颖.国土空间总体规划传导体系中的语汇建构[J].城市规划学刊,2019(S1):28-29.
- [2] 谢英挺.基于治理能力提升的空间规划体系构建[J].规划师,2017(02):24-27.