

以国土空间规划构想破解历史文化名城的发展问题

杨莹

(秦皇岛市山海关区自然资源和规划局, 河北秦皇岛 066200)

摘要: 在制定国土空间规划的大背景下, 抓住重塑规划体系的新契机, 真正实现“多规合一”, 在一张底板上把各方面规划整合进去, 解决好各类规划不衔接、不协调的问题, 充分发挥规划的严肃性和权威性, 科学统筹, 发挥规划的最大效益, 提高规划水平, 使遗留的各类阻碍城市发展的规划问题得以有效解决。

关键词: 国土空间规划; 历史文化名城; 破解发展难题

中图分类号: G633.51

文献标识码: A

文章编号: 2096-4609(2019)51-0003-002

如果说秦皇岛这个城市您觉得陌生, 那提到山海关大家一定都很熟悉, 因为山海关有吴三桂冲冠一怒为红颜引清兵入关打开的军事堡垒天下第一关, 更有举世闻名的明代入海长城老龙头, 它的闻名程度用一句话来说明很直观: “河北的秦皇岛、中国的北戴河、世界的山海关”, 它是国家级历史文化名城。

一、山海关的国土空间规划总体方向

从行政区划上看, 山海关是秦皇岛的城区之一, 全区总面积 193.5 平方公里, 人口 14 万, 下辖三个镇四个街道办事处, 地处河北省东北部, 北依燕山、南临渤海、东接辽宁、西近京津, 位于环渤海经济圈中心地带, 是连接东北与华北两大经济区的咽喉要道。

(1) 基于“连接东北与华北、据守京津冀”的特殊地理环境优势。《京津冀城乡规划(2015-2030)》《河北省城镇体系规划(2016-2040)》提出了秦皇岛市建设“京津冀辐射东北的重要节点城市”的定位要求, 明确其“联结京津、辐射东北的门户枢纽”的战略定位, 以全面发挥秦皇岛的独特地理环境优势。山海关作为秦皇岛最东端城市组团, 是河北省连接东北的东大门, 应充分肯定其战略定位, 背靠京津冀协同发展核心区, 以文化、旅游和产业发展, 通过带动东戴河片区, 乃至对整个辽西地区经济的集聚发展, 起到串联华北、东北两大经济圈的节点作用。

(2) 秦皇岛新一轮规划纲要确定了“一流的国际旅游城市”战略定位。相

较于滨海旅游在国内面临大连、青岛、威海、三亚等“一线旅游城市”竞争, 在国外面临尼斯、坎昆、迪拜、马尔代夫等“海滨度假圣地”压倒性竞争力, 长城历史文化展示更能有效提升秦皇岛的竞争力和知名度。同时, 长城文化旅游还能更好的解决滨海旅游淡旺季差异问题, 延长旅游旺季时间。山海关在 2001 年被国务院命名为第 100 座国家级历史文化名城, 作为世界文化遗产地, 山海关同时还拥有“首批国家级风景名胜区”“中国长城文化之乡”“中国孟姜女文化之乡”“中国书法之乡”“中国大樱桃之乡”“国家级森林公园”“国家级地质公园”等多项殊荣。山海关作为国家级历史文化名城, 历史悠久, 文化底蕴深厚, 旅游资源丰富, 独特的山、海、关、城景区品质, 在打造国际旅游名城中发挥着不可替代的龙头牵引和历史文化核心作用; 长城作为国际游客首选目的地具有无可撼动的地位; 山海关正在规划选址的北京佳龙野生动物园和中法文创园两个具有国际影响力和国际化品质的旅游项目, 在长城边观赏熊猫, 在长城上听中国故事, 在世界上都是独一无二的, 两个项目决定了目前和今后时期山海关在全市旅游发展中的中心主导地位; 山海关作为秦皇岛全域旅游发展格局中“多轴”“多带”的交汇区, 具有独特的交通优势。因此应规划建设全市全域旅游山海关服务中心, 充分统筹全域旅游和全域文化协同发展, 同时分担北戴河旅游旺季值暑安全保障压力。

(3) 综合山海关区位优势、历史文

化资源和产业基础, 立足秦皇岛文化、生态、旅游等核心资源优势, 把握京津冀协同发展、“一带一路”、东北振兴等国家战略深入实施大背景, 落实省市发展要求, 突出国际化、特色化发展思路, 围绕“沿海强区、美丽关城和国际文化旅游名城”的战略定位, 确定山海关城市核心功能为“国家历史文化名城、生态休闲旅游度假目的地、临港产业聚集区”。为此, 山海关统筹历史文化保护与城市开发建设, 构建“一核两轴四区”的空间发展格局, 以历史文化名城——“天下第一关”为核心, 构建长城历史文化展示轴和石河自然生态景观轴, 规划东部临港高新区、南部滨海风情区、西部乡村旅游区、北部生态观光区。

二、历史文化名城在城市发展中的制约

山海关经济总量偏小, 基础相对薄弱, 发展空间受限, 创新驱动要素短缺, 发展面临的短板更加突出。新兴产业规模效应尚未显现, 产业总体处于中低端, 抵御市场风险能力较弱。产业园区缺乏比较优势, 土地集约利用程度低。

(一) 建设用地规模不足, 土地利用率低

山海关由于古城、长城、文物、军用机场的高度管控以及高速、国道、铁路等对外交通设施的分隔, 造成土地利用率低。按照古城保护规划、风景名胜区保护及海岸带城市设计要求, 山海关必须严格控制建筑高度, 造成建筑容积率低, 全区除铁路以北石河沿岸少数

区域容积率达到 2.0 以外,其他大部分地区容积率不超过 1.2,土地利用率先难以与秦皇岛其他城市组团相比。山海关建设用地规模不仅少,而且利用率还低,无法满足山海关作为一般城市组团的实际建设发展需要。

(二) 基本农田划定率偏高,致使旅游项目难以落地

山海关区永久基本农田现共有 37921 亩,划定率高达 95%,几乎所有耕地都被划作基本农田。山海关区作为秦皇岛市重点旅游区,正在全力打造全域旅游,是国土资源部旅游试点改革城市。由于基本农田划定问题,导致佳龙文旅度假区、中法文创园等一批重点旅游项目无法落地,旅游用地试点改革政策无法落实,致使项目进展缓慢。

(三) 绿化隔离带落实难度大,限制区域整体发展

根据《秦皇岛市城市总体规划(2008—2020)》,秦皇岛主城区各组团间规划有绿化隔离带,特别是山海关区和海港区之间的绿隔,规划范围约 21 平方公里,全部在山海关区,独立改造压力大。隔离带范围内存在部分村庄并建设新民居,工业企业分布较多,用地开发强度大,规划控制混乱、无序,致使隔离带的管控难度加大,逐步被侵占,“带状组团”式城市形态也面临极大威胁。

三、用新的空间规划理念破解古城发展难题

鉴于以上诸多问题,围绕“沿海强区、美丽关城和国际文化旅游名城”目标、“国家历史文化名城、生态休闲旅游度假目的地、临港产业集聚区”的特色化职能,研究进一步优化空间资源配置,实现高质量发展。

(一) 强化特色,优化城市文化旅游功能

以山海关历史文化旅游发展区为核心职能,优化功能布局、提升环境品质,逐步承接秦皇岛面向普通游客的旅游服务功能。让文化成为旅游的灵魂、旅游成为文化的载体,文化促进旅游品质提升、旅游促进文化广泛传播,努力构建文化热、旅游火、百姓富的新格局。注重保护古城历史文化遗存真实性和历史环境整体性,注重文化习惯、传统记忆

以及文化遗产等非物质要素的系统性修复与传承,注重按照现代生活需要实施文化、创意、旅游等功能植入,形成“有风景、有生活、有文化”的历史文化名城,努力把山海关古城打造成为“宜游、宜娱、宜业、宜居、宜食、宜行”于一体的“天下第一关城”。

(二) 传承文化基因,规划长城文化主题公园建设发展

长城是秦皇岛市和山海关区极为稀缺的世界级文化遗产,为山海关发展文化旅游及相关文化产业奠定了深厚的底蕴。长城文化主题公园以长城文化为魂,以发展文化旅游为核心文化产业,带动休闲养生、体育健身、民俗节庆及创意科技等相关文化产业业态发展。全面开发“主体两翼、左辅右弼、二城为哨、一线逶迤”的城防体系旅游资源,包括老龙头、宁海城、南翼城、关城、北水关、北翼城、旱门关至一片石关以及东、西罗城、威远城、边墙子烽火台等景点景区,打造关防体验式旅游项目,丰富项目娱乐性、提高游客参与度。

(三) 战略提升,激活绿隔存量空间

西部绿隔生态旅游区主要为石河西岸市级山港两区绿化隔离带,其利用以实施隔离带建设为最终目标,积极争取市级政策支持,以解决现状问题为基础,以项目带动为手段,充分激活土地存量空间,通过项目实施,实现城乡统筹发展、实现山港两区间的绿化隔离及滨海森林公园等项目落地,进而带动石河西岸实现“旅游即城市、城市即景区”的规划目标。腾退绿隔区原有工业企业用地,整合建设用地,引入旅游、休闲、服务功能产业,通过指标增减挂钩统筹解决,严控建筑体量,采取低层、散点式布局,按城市、度假区标准严控景观风貌。

(四) 考量旅游当量人口,统筹增加城乡旅游配套设施用地

从秦皇岛旅游城市性质和从秦皇岛打造国际化一流旅游城市目标考虑增加秦皇岛市建设用地规模。目前秦皇岛有 6000 万/年均旅游人口,大量的短期滞留人口无法被核定为常住人口计算建设用地量,但却挤占了很大比例的公共服务配套、市政基础设施、交通等城

市空间资源。2035 年秦皇岛打造国际一流旅游城市目标,需要有足够的旅游服务和公共服务配套设施用地做支撑,因此,本次国土空间规划中应充分考虑好秦皇岛旅游人口当量核算和打造国际一流旅游城市目标所需建设用地需求。

(五) 增加用地规模,构建空间留白新模式的规划机制

根据北京、上海等市新版总规编制示范标准,合理确定城市开发边界,并通过机动指标预留、战略空间留白、时序结构调控等方式,构建空间留白机制。首先基于发展战略研究,在保证基本农田保护控制线、生态保护红线基础上,按照适建性要求,尽量划大划足城市开发边界,保证城市自由发展空间;然后分阶段规划控制用地规模,其总量要小于城市开发边界面积,以组团内部总量平衡控制,让城市可以从中心城区向东西南北自由发展,以适应市场规律。

(六) 科学划定基本农田,深入挖潜资源禀赋

秦皇岛是以旅游立市的城市,山海关作为拥有独特历史文化和资源禀赋的城区,应充分利用好现有资源,科学统筹各类规划的衔接与契合,在坚持底线思维的同时,以国土空间规划为依据,把城镇、农业、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。基本农田划定率和占比过高是山海关项目落地难面临的主要问题之一,此次国土空间规划建设,“多规合一”相互融合,应重新审视和确定其保护范围和数量,优化国土空间结构和布局,统筹地上地下空间综合利用,充分利用沿海岸线、石河西岸沿河一线、浅山区沿山片区等生态优势资源,因地制宜盘活资源,在延续历史文脉,加强风貌管控,突出地域特色上多下功夫,在保持生态、保护资源的同时保障城市的发展。

【参考文献】

[1] 新土地规划人.新时期我国国土空间规划体系构建的几点思考[J].城市规划学刊.

【作者简介】杨莹(1980-),学士学位,中级工程师,研究方向为城乡规划、国土空间规划。