

《扬州市区小城镇城市设计导则研究》项目介绍

2017年江苏省城乡建设系统优秀勘察设计城市规划二等奖

1 规划背景

2015年,中央城市工作会议提出,要加强城市设计,提高城市设计水平,各地、各部门要高度重视城市设计的重要性、紧迫性,全面开展、切实做好城市设计工作。为提升我国城市设计水平,住房城乡建设部城市设计专家委员会于2016年成立。随着城市设计地位的提升,各城市、乡镇开始加强城市设计的编制工作,但现有的城市设计导则多是针对城市制定,针对小城镇城市设计编制方面的指导性文件则相对缺乏。因此,小城镇城市设计多是套用城市的标准进行编制,城镇建设存在特色缺失、趋城市化现象严重等问题。

作为中国大量存在的一种空间形态,小城镇在景观环境、建筑风貌、空间尺度等方面的特征均与城市不同。为区分城市与小城镇建设的差异,突出小城镇空间特色,提高小城镇规划建设水平,规范小城镇城市设计的技术要求和编制管理,扬州市提出进行小城镇城市设计研究,编制扬州市区小城镇城市设计导则,以指导小城镇的规划建设。导则的制定一方面在技术层面上给予小城镇城市设计以体系化支撑,规范小城镇城市设计标准,强化小城镇城市设计的可实施性和可操作性;另一方面为其他小城镇的城市设计提供范本。

2 现状概况

本次研究以扬州市区21个乡镇为调研对象,从整体空间形态、街道空间、建筑群体关系、公共空间、滨水空间、绿化景观、环境设施等方面对各个乡镇展开调研,总结扬州小城镇的特征(图1)。

(1) 整体空间形态: 老镇整体空间“布局紧凑,尺度较小”,新城空间则“布局疏旷,尺度较大”,传统小城镇空间特征未得



图1 小城镇整体空间形态(小纪镇)

到延续。

(2) 街道空间: 老镇街道空间尺度适宜,但退让空间利用不足,较为凌乱,停车困难;新建地段街道空间尺度失衡,多采用城市“宽马路”的模式。

(3) 建筑群体关系: 老镇区建筑以低、多层为主,高低错落,风貌协调;新建地段或采用呆板的兵营式布局,或采用高层发展模式,导致新旧建筑的空间关系、风貌不协调。

(4) 公共空间: 多数小城镇入口空间缺乏,可识别性差;老镇区公共空间缺乏,品质不高;新镇区公共空间品质较好,但尺度较大。

(5) 滨水空间: 扬州小城镇水资源丰富,水城格局特色突出,老镇区滨水空间特色突出,但河道污染严重、景观性较差;新镇区滨水空间均采用城市的退让方式和标准,缺乏趣味性。

(6) 绿化景观: 小城镇绿化景观趋于城市化风格,植物种类选择、布局形式等缺乏均未体现本土性特征,缺乏乡土气息。

(7) 环境设施: 普遍存在设施缺乏、设计风格单一、管理不到位的情况。

3 编制思路

本次研究主要采用“基础研究—导则成果—试点应用”的研究思路,研究思路如下。

首先,通过对扬州市区 21 个镇(街道)的现状进行调研,分析存在的问题,提取空间特征和相关数据信息,并结合扬州市区小城镇的特色,对小城镇空间形态、公共空间、街道空间、滨水空间、环境设计、建筑形态及风貌等方面进行研究,提出相应的控制引导要求,形成基础研究成果,为《扬州市区小城镇城市设计导则(征求意见稿)》(以下简称《导则》)的形成提供基础资料和指标支撑。

其次,在基础研究成果的基础上,进行数据、指标、引导与控制性内容的提取,形成适用于小城镇城市设计的指标控制与引导体系。同时,为了更好地管理小城镇的城市设计,将控制与引导内容均落实到管理规定上,并形成集技术要求与编制管理于一体的《导则》,作为规划主管部门在规范小城镇城市设计、管理小城镇建设等方面的依据。

最后,选取扬州头桥镇作为试点小城镇,进行城市设计,对《导则》相关内容、技术标准进行落实、校核等,反馈并修正相应控制指标及引导要求,为其它镇(街道)的城市设计提供范本。

4 规划构思与特色

4.1 规划构思

《导则》重点突出小城镇特征,强化对小城镇城市设计编制的引导性与可操作性。内容上,《导则》采用“技术要求+编制管理”相结合的方式,从“总体控制+分项引导”两个层面出发,针对不同层次的城市设计明确编制任务、内容、深度、控制引导指标、管理规定等方面的要求。

4.1.1 技术体系研究

(1) 总体控制层面

总体控制内容主要落实在总体规划及控制性详细规划阶段的的城市设计层面,重点从城镇发展边界、城镇形态、天际线与整体高

度、城镇色彩、城镇中心、城镇发展轴线、风貌分区等方面提出控制引导要求,控制小城镇整体空间架构。

(2) 分项引导层面

分项引导内容主要落实在修建性详细规划层面,应在控制性详细规划或总体规划的指导下,重点从公共空间、街道空间、滨水空间、建筑高度及风貌、环境设计等方面进行控制引导。

4.1.2 管理规定落实

为了更好地管理小城镇的城市设计,《导则》将总体控制及分项引导的所有内容均落实到管理规定上,以便于规划主管部门在规范城市设计、管理小城镇建设等方面有章可循。此外,为了提高乡镇城市设计编制的积极性,塑造扬州小城镇的特色空间,管理规定中还提出相应的奖励条款。

4.2 项目特色

4.2.1 强调城镇与城市的差异性,制定适宜小城镇的技术标准

本研究结合扬州市区小城镇的空间特征,在道路设计(窄路幅、密路网)、建筑高度、建筑退让等方面进行研究,结合小城镇未来的发展趋势,针对不同发展类型的小城镇制定不同的技术标准。为了突出小城镇的空间特征,在一定程度上突破了扬州市中心城区现行的相关标准、规定。比如,建议一般发展型城镇新建住宅高度宜控制在 18m 以下,最高不超多 36m(表 1)。

4.2.2 以问题为导向的导则探索与研究方式

由于套用城市的技术规定,造成扬州市区小城镇新建区域多呈现出“尺度大、建筑高、空间开阔”等特征,而其原有的“尺度小、路网密、适宜步行”的特质难以体现。本《导则》针对空间尺度、道路停车、景观绿化等较为突出的问题在《导则》中进行重点控制与引导,以便有效控制小城镇空间的特色。

表 1 镇区建筑物后退道路红线距离

后退距离 道路	建筑高度	≤24	>24
≥40		5(8) [15]	10(12) [20, 25]
≥30, <40		5(5) [10]	8(10) [15, 20]
≥20, <30		5(5) [5]	8(10) [10, 15]
<20		5(3) [3]	8(10) [8, 15]

4.2.3 注重《导则》的可操作性，采用“编制要求+管理规定”相结合的方式

为了强化可操作性，《导则》涵盖了编制要求、设计指南以及管理规定等内容，一方面为小城镇城市设计的编制提供技术支撑，另一方面为规划主管部门进行小城镇规划建设的管理提供依据。试图通过管理规定相关奖励条款的制定提高乡镇编制城市设计的主动性、积极性，从而增强导则的可操作性。

4.2.4 采用“通则+试点”的方式，以点带面，全面铺开

《导则》采用“通则+试点”相结合的方式，通则主要结合扬州市区小城镇的特色，对小城镇空间形态、公共空间等方面内容进行研究，提出相应的控制引导要求，为《导则》的形成提供基础支撑。选取头桥镇作为试点镇来落实《导则》内容及相关控制指标，以检验标准的可行性，同时为其他镇城市设计提供范本。以点带面，全面铺开，使规划更具科学性。

4.2.5 推动公众参与，自上而下而自下而上有机结合

本次研究注重公众参与，推动民众参与规划，一方面通过基层部门、专家、学者等组织专题会议讨论，另一方面通过实地访谈、调查问卷、座谈会等方式了解民众最关心的问题，把公众参与作为规划的主要手段之一，增强规划的合理性和社会可接受度。

5 实施情况

《导则》对扬州市区小城镇城市设计编制及其相关建设活动的管理有较大的推动作用，有效地控制了小城镇的空间尺度。此外，对江苏省乃至全国的小城镇建设具有较强的引领示范意义。

5.1 指导扬州市区小城镇城市设计编制

《导则》编制完成后，有效指导了朴席特色小镇、头桥医疗器械小镇的城市设计编制工作，同时，近期扬州市区已经论证的小城镇城市设计均注重与《导则》的衔接，将《导则》作为城市设计编制的重要指导依据(图2)。

5.2 成为扬州市区小城镇规划建设与管理的技术支撑和依据



图2 扬州朴席特色小镇规划设计

本次研究成果覆盖面广、实用性强，获得了社会普遍认可，成为扬州市区小城镇规划建设与管理的技术支撑和依据。有效引导了小纪镇、邵伯镇等部分乡镇的建设及管理工作。此外，还为多个小城镇地块设计条件的下达提供指导性建议。

5.3 填补江苏省乃至全国小城镇城市设计导则研究的空白

本次研究旨在塑造小城镇自身的空间特色，避免小城镇与城市空间同质化，重点对小城镇建设存在的问题及主要的城市要素进行深入研究，具有较强的针对性，填补了江苏省乃至全国小城镇设计导则研究的空白，为探索小城镇可持续性发展提供助力。

项目编制单位：

扬州市城市规划设计研究院、浙江省城乡规划设计研究院

项目主要编制技术人员：

吴志辉、张树辉、林艺云、蔡健、张如林、刘峰、祁百颖、胡月、刘莹、吴正阳、王旭、苏景明、朱志国、骆小川、刘安琪