

县域老旧镇区更新规划设计路径探讨

——以德惠市老城区改造实践为例

王常伟

德惠市城乡规划勘察设计院 吉林 德惠 130300

【摘要】：在以县城为重要载体的新型城镇化持续推进背景下，老旧镇区更新是补齐县域城镇功能短板、改善人居环境品质的核心任务。受财政承载力、治理水平、资源禀赋等条件约束，县域城镇无法直接照搬大城市大规模拆建的更新模式。本文以吉林省德惠市老城区改造为实证案例，归纳县域老旧镇区的空间特征与更新工作面临的共性困境，从渐进式微更新、存量功能织补、地域风貌传承、产居协同培育四个维度，构建适配县域发展特征的更新规划设计体系，并提出配套实施保障机制，为东北及全国同类县域城镇的更新实践提供参考。

【关键词】：县域老旧镇区；城市更新；微改造；规划设计；德惠市

DOI:10.12417/2811-0536.26.09.056

1 引言

我国城镇化已告别大规模增量扩张阶段，进入存量提质改造与增量结构调整并重的高质量发展期，城市更新成为推动城镇化转型的核心举措。当前国内城市更新研究多聚焦于超大、特大城市与省会城市，已形成成熟的理论框架与实践模式，但针对县域老旧镇区的本土化更新路径研究仍相对薄弱。县域城镇在人口规模、财政实力、治理能力等方面与大城市存在显著差距，大城市的更新经验难以直接复制。东北县域受经济发展水平、人口外流等因素影响，老旧镇区更新的约束性更强，探索低成本、可持续、贴合地方实际的更新路径具备重要现实意义。本文结合德惠市老城区改造实践，系统梳理县域更新的共性问题，提出针对性的规划设计路径与实施保障机制，为同类地区提供实践参考。

2 县域老旧镇区更新的内涵与现实价值

（1）核心内涵：县域老旧镇区通常指县城核心区内建成年代较早、建筑与市政设施老化明显、公共服务配套缺口较大、人居环境品质偏低的集中建成区域，大多形成于20世纪八九十年代，是县域城镇化起步阶段的核心发展区。与大城市老旧城区相比，县域老旧镇区具备空间尺度小、建设密度适中、商住混合度高、传统街巷肌理保留完整等特征，同时普遍存在基础设施历史欠账多、公共服务供给不足、城镇风貌特色缺失等共性问题。

（2）现实价值：老旧镇区更新是推进县域新型城镇化的核心抓手。通过更新补齐市政设施与公共服务短板，能够有效增强县城对农业转移人口的吸引力与承载力，推动县域城镇化高质量发展。同时，老旧镇

区是县域中老年与低收入群体的主要聚居区，也是民生问题最集中的空间载体，更新改造直接回应居民诉求，是践行以人民为中心发展思想、提升居民幸福感的直接途径。

3 县域老旧镇区更新的共性困境

县域城镇受自身发展条件多重约束，更新推进面临诸多区别于大城市的现实困境，主要集中在四个方面：（1）财政约束显著，长效动力不足：县域财政实力普遍有限，老旧镇区更新资金以上级专项补助和地方政府配套为主，社会资本参与意愿整体偏低。与大城市可通过土地增值、商业开发实现资金自平衡不同，县域老旧镇区商业开发价值有限，难以形成市场化资金闭环，改造与长期运维资金均存在较大缺口。部分县域为快速显现成效，将资金集中投入沿街立面等“面子工程”，对地下管网、基础设施等“里子工程”投入不足，改造实际成效大打折扣。（2）供需匹配度低，改造精准性欠佳：部分县域更新呈现自上而下的供给导向特征，居民实际需求调研摸排不充分，改造内容与群众真实诉求存在脱节。一方面，部分项目过度追求视觉效果，资金大量用于外立面统一、景观装饰等形象工程，居民最关心的屋面漏水、排水不畅、管线杂乱等问题未能得到彻底解决；另一方面，公共服务配置盲目照搬大城市标准，过度追求大而全的设施规模，超出县域实际需求与后期运维能力，造成公共资源浪费。（3）文脉传承薄弱，风貌同质化突出：县域老旧镇区更新普遍存在重硬件改造、轻文化传承的问题，地域文化特色彰显力度不足。不少地区盲目照搬大城市的建筑风格与景观设计手法，采用标准化现代店招与装饰构件，破坏了老城区原有街巷肌理与地域风貌，导致“千镇一面”。同时，对具备历史记忆价

值的老建筑、老节点保护重视不足,随意拆除改建的现象时有发生,老城区的场所感与市井烟火气逐步消退。(4)治理协同不足,实施效率偏低:县域老旧镇区更新涉及住建、城管、交通、水务、电力、通信等多个职能部门,普遍缺乏统一的统筹协调机制,各部门项目分头实施、各自为政,易出现重复施工、反复开挖等问题,既造成资金浪费,也干扰居民正常生活。与此同时,社区与居民参与渠道不畅,更新改造以政府主导为主,居民意见表达机制不健全,改造成果与居民预期存在差距,后期运维也缺乏群众基础。

4 德惠市老城区改造实践与现状研判

(1)基本概况:德惠市为长春市代管县级市,地处松辽平原腹地,是典型的农业主导型县域。老城区位于中心城区核心位置,承载全市政治、商业、文化与居住核心功能,建成范围集中在铁路以西、松柏路以北区域,建筑多建成于1990—2010年,居住人口占城区总人口半数以上。该区域传统街巷格局清晰,便民商业业态发达,市井生活气息浓厚,但基础设施老化、公共活动空间不足、居住环境品质偏低等问题突出,是县域老旧镇区的典型代表。

(2)改造实践进展:近年来,德惠市紧扣城市更新工作部署,以民生需求为核心系统推进老城区提质改造,取得阶段性成效。一是市政基础设施提档升级,坚持“先地下、后地上”原则,完成松柏路、沐德街、东风路等多条主次干道修缮与断面优化,同步实施雨污分流改造,新改建供水、供气、供热管网数十公里,解决了部分路段常年积水、管线老化破损等民生痛点。二是老旧小区改造稳步推进,2021年以来遵循“基础类应改尽改、完善类按需改造、提升类量力而行”原则,累计完成百余栋居民楼改造,惠及超万户居民,涵盖防水修缮、外墙保温、道路硬化、弱电入地、车位增设、绿化提升等内容。三是公共空间品质持续提升,利用闲置边角地、拆违腾退地块打造口袋公园与街头绿地,完成德惠公园提标改造、惠新环岛绿地建设,人均公园绿地面积稳步增长。四是长效管理机制逐步建立,推进老旧小区物业管理全覆盖,探索政府补贴与居民付费结合的运维模式,同步开展市容环境综合整治,老城区市容秩序显著改善。

(3)现存问题与不足:德惠老城区改造仍存在县域更新的共性短板:一是片区统筹力度不足,项目多以单个小区、单条道路为单位分散实施,碎片化特征明显;二是文化特色融入不够,地域文化元素挖掘与应用不充分,街区风貌辨识度有待提升;三是产业支撑较为薄弱,更新以环境整治为主,业态升级与产业

培育关注度不足,老城区内生发展动力有待增强;四是资金来源渠道单一,社会资本参与度低,可持续更新的资金平衡机制尚未形成。

5 县域老旧镇区更新规划设计的核心路径

结合德惠市的实践探索,县域老旧镇区更新必须摆脱大城市路径依赖,立足县域财政能力、人口规模与文化特征,坚持民生优先、渐进微改、文脉传承、产居融合、共治共享原则,探索低成本、可持续、本土化的更新路径。

(1)渐进微改:民生导向的低成本空间提质:摒弃大拆大建思维,坚持量力而行、循序渐进,以最小资金投入实现最大民生效益。一是优先实施基础设施“里子工程”,将雨污分流、管网更新、道路修缮、排水防涝作为更新第一优先级,严格遵循“先地下、后地上”时序;针对财政有限的实际,采用分片区、分年度滚动实施模式,优先改造问题最突出、居民反映最强烈的区域,确保资金精准投向民生刚需。二是推行老旧小区分类精准改造,基础类改造做到应改尽改,重点解决屋面漏水、外墙脱落、管线杂乱等安全与基础功能问题;完善类改造结合居民意愿按需配置,合理增设停车位、养老设施、健身器材等;提升类改造结合财力量力而行,避免过度改造增加财政与居民双重负担,推行“菜单式”改造提升精准度。三是活化利用小微闲置空间,挖掘边角地、闲置地块、拆违腾退地等零散空间资源,以“见缝插绿”方式建设口袋公园、健身角、便民停车场等,以小投入快速提升居民获得感。

(2)功能织补:存量挖潜的公共服务优化:县域老城区建设用地空间有限,难以通过大规模新增用地完善公共服务,必须立足存量挖潜,通过功能织补构建适配县域尺度的服务体系。一是推动存量建筑功能置换,全面梳理闲置公房、旧办公楼、废弃厂房、锅炉房等低效建筑,通过功能改造转换为社区服务中心、养老服务站、文化活动室、便民市场等设施,无需新增用地即可快速补齐服务短板。二是构建适配县域的社区生活圈,结合县域规模小、步行出行占比高的特征,打造5—10分钟社区生活圈,统筹布局便民超市、菜市场、卫生站、幼儿园等基础服务设施;优化商业业态,保留升级便民菜市场、理发店、修理铺等民生业态,避免盲目引入高端商业消解烟火气。三是优化街区交通微循环,打通断头路、拓宽瓶颈街巷,提升支路网连通性;因地制宜增设路侧停车位,推行小区与周边单位错时共享停车,缓解停车供需矛盾;优化步行与非机动车通行环境,适配县域慢行出行特征。

(3) 文脉锚定：地域特色的城镇风貌塑造：县域老旧镇区更新必须重视地域文化传承，避免风貌同质化，塑造具备地方辨识度的城镇形象。一是挖掘转译地域文化基因，系统梳理东北农垦文化、关东民俗文化、地方发展历史等本土资源，提取建筑色彩、屋顶形式、构件纹样、景观元素等文化符号，转译后融入更新设计；结合县域气候特征采用适配的建筑形式，兼顾实用性与文化性。二是分级分类推行风貌微整治，摒弃大规模立面拆建，对核心商业街、重要节点区域开展精细化风貌提升，规范店招店牌、优化立面色彩、增设文化节点；对一般居住街区以建筑修缮、环境整治为主，保留原有街巷肌理与生活气息，不大拆大建。三是活化保护历史记忆节点，对老火车站、老商号、古树名木等具备集体记忆的空间开展保护性修缮与活化利用，打造小型文化地标，通过点状保护延续城市记忆，提升老城区文化内涵。

(4) 产居融合：内生驱动的产业动能培育：县域老旧镇区更新不能止步于环境改造，必须同步培育产业动能，实现从“输血”到“造血”的转变，激发内生发展动力。一是活化升级传统商业街区，保留便民商业基础，优化业态结构，引入本地特色餐饮、农产品展销、民俗文创等县域特色业态，打造接地气、有烟火气的便民商业街区，不盲目追求高端化。二是营造文旅融合场景，结合县域文化资源，串联历史节点、城市公园、商业街区，打造小型文旅节点与特色步行路线，发展县域短途休闲旅游，吸引周边乡镇人口消费，带动老城区商业发展。三是培育社区生活服务业，依托老旧小区改造配套发展社区养老、托育、家政、便民维修等业态，既满足居民生活需求，又创造本地就业岗位，培育社区经济增长点。

6 县域老旧镇区更新的实施保障机制

科学的规划设计路径需要完善的实施机制支撑，

才能保障更新工作有序推进、取得实效。

(1) 强化规划统筹与部门协同：编制县域老旧镇区更新专项规划，从片区层面统筹更新目标、空间布局、项目时序与资金安排，避免碎片化改造。建立政府牵头、多部门参与的更新工作联席会议制度，统筹协调住建、城管、水务、电力、通信等部门项目，推行“一张蓝图、一次施工、一次到位”的一体化改造模式，减少重复开挖与施工，提升资金使用效率。

(2) 构建多元资金投入体系：在积极争取上级专项资金的基础上，加大地方财政配套投入，整合各类涉农、涉城资金集中用于老旧镇区更新。探索居民合理分担机制，对老旧小区提升类改造项目，按照“谁受益、谁出资”原则引导居民适当承担费用。积极引入社会资本参与商业运营、物业服务、设施运维等环节，探索可持续的资金平衡模式。

(3) 完善全流程公众参与机制：建立改造前需求征集、改造中过程监督、改造后自治管理的全流程居民参与机制，通过入户调研、社区议事会、方案公示等渠道充分听取居民意见，提升改造的群众满意度，为后期运维奠定群众基础。

7 结论

县域老旧镇区更新是推进以县城为重要载体的新型城镇化的关键举措，其核心不在于大拆大建的规模扩张，而在于立足民生需求的品质提升与内生动力培育。县域城镇必须摆脱大城市路径依赖，立足自身财政能力与发展实际，坚持民生导向的渐进式微更新，通过存量功能织补完善公共服务，以地域文化传承塑造特色风貌，以产业培育激发内生动力，配套构建多元协同的治理与运维机制，才能实现人居环境改善、城镇品质提升与文化遗产的多重目标。未来可结合数字化技术进一步提升更新治理的精细化水平，持续推动县域城镇高质量发展。

参考文献：

- [1] 李迅,刘琰.以县城为重要载体的城镇化建设路径研究[J].城市发展研究,2022,29(06):1-7.
- [2] 张京祥,何鹤鸣.小城镇更新的治理逻辑与规划应对[J].规划师,2021,37(12):5-12.
- [3] 李健,张京祥.县城城市更新中的城市设计策略研究——以新疆伊吾县为例[J].小城镇建设,2024,42(10):45-52.
- [4] 周超,林箐,王向荣,郑小东.多元重塑激活内生动力:小城镇旧城更新的永新实践[J].风景园林,2023,30(08):36-43.
- [5] 杨震,张悦.东北县域老旧小区改造的困境与本土化路径[J].建筑科学,2023,39(05):178-185.
- [6] 德惠市人民政府.2024年德惠市政府工作报告[R].德惠:德惠市人民政府,2025.