

基于片区规划的小城镇镇区详细规划编制思考

——以巴中光雾山片区为例

吴童荣

上海城市规划设计研究院成都分院 成都 610041

【摘要】：国土空间规划体系进入全面实施阶段后，小城镇镇区详细规划面临开发边界划定与镇区实际范围不一致、城镇与乡村建设用地交错分布、刚性管控要求与市场动态需求不协调、公共服务设施因指标短缺难以落地、空间风貌缺少有效管控等突出问题。本文以《巴中市光雾山诺水河文旅融合发展示范片国土空间总体规划》为实证案例，聚焦规模普遍不足1平方公里的偏远小城镇镇区，系统剖析详细规划编制中的主要矛盾。研究提出：采用“镇政府驻地城镇开发边界+协调区”方法重构镇区范围；实施全要素统一规划并区别管控边界内外用地；建立“刚性管控+弹性留白”的双层编制机制；依靠存量挖潜与混合用地破解公服设施瓶颈；将城市设计管控要素纳入重点地区详细规划。上述路径可为同类小城镇提供可操作的规划范式。

【关键词】：小城镇镇区；详细规划；城镇开发边界；国土空间规划；弹性留白；巴中市

DOI:10.12417/2811-0528.26.16.081

引言

伴随我国城镇化进入以存量优化和内涵提升为主导的新阶段，小城镇作为连接城乡的重要空间载体，其规划建设质量直接关系到新型城镇化战略的落地效果与乡村全面振兴的实际进程。然而，长期以来小城镇详细规划编制存在功能布局滞后于居民实际需求、增量空间管控严格而存量空间利用低效、规划传导体系缺乏适应性等系统性问题^[2]。如何针对边远地区小城镇“规模小、用地杂、变化快、资源缺”的独特属性，设计一套既符合上位法要求又具备操作弹性的详细规划路径，成为当前基层规划实践中的紧迫课题。本文依托《巴中市光雾山诺水河文旅融合发展示范片国土空间总体规划》（以下简称“光雾山诺水河规划”）的实际编制经验，系统梳理小城镇镇区详细规划编制中反复出现的五类核心困境，并在借鉴国内各地最新实践探索与学术研究成果的基础上，提出可落地的优化策略。

1 小城镇镇区详细规划的核心困境

1.1 城镇开发边界不能等同镇区实际范围

在“三区三线”刚性管控框架下，城镇开发边界是确定新增建设用地的基本依据，也自然成为详细规划编制的法定边界。但实际操作中发现，受制于省—市—县两级新增建设用地指标的总量约束以及第三次国土调查底图的认定口径，许多建制镇镇区的划定范围不仅面积明显偏小，而且边界呈破碎状。典型表现包括：多项重要的公共服务设施被排斥在开发边界之外；同一完整建设地块被人为分割成边界内、边界外多个独立单元；甚至个别镇区完全未被赋予城镇开发边界。这种刚性分割直接导致“二次元土地结构”——居民习惯理解的镇区范围

与实际管控边界之间出现显著错位，镇区建设活动的协调难度大幅增加。

有研究指出，当前许多地区在详细规划管理中沿用的是城乡两套并行的技术体系：边界内适用控制性详细规划，边界外适用村庄规划，而城乡交错地带普遍面临集体建设用地的增量空间极为有限且成片拆迁改造条件不成熟的困境。由此可知，城镇开发边界不宜也不应被直接视为镇区范围的代名词。

1.2 镇区内部镇、村建设用地高度混杂

在面积不足1平方公里的小城镇镇区，城镇建设用地与村庄建设用地常常犬牙交错。城镇开发边界以内的土地在名义上属于“城镇建设用地”，但边界外围协调区仍然分布着村庄建设用地、区域公用设施用地、农林生产用地以及各类非建设用地。这种复杂的用地构成意味着，直接套用大中城市的用地分类标准和规划管控模式是行不通的。

从土地权属看，由于小城镇的开发边界往往划得既小又碎，镇区内部仍然保留相当比例的农村集体土地。如果强行沿用传统控制性详细规划的“地块—指标”刚性管控方式，不仅难以应对集体土地上多样化的用途需求，还可能因忽视农村集体经济组织和农户的合法权益而遭遇实施阻力。正如相关学者所强调的，存量时代的城乡融合地区详细规划编制必须突破以往增量扩张阶段形成的标准化管控单元划分和刚性指标传导范式，才能有效应对空间更新中的多元主体利益协调挑战^[1]。

1.3 刚性指标主导的规划难以适应市场变化

传统控制性详细规划高度重视各地块开发指标的严肃性，而指标数值的确定过程普遍存在简单套用技术规范、忽略小城

镇之间巨大差异的倾向。事实上,不同小城镇在经济基础、发展周期、资源禀赋和外部市场环境方面千差万别,一套标准化的刚性指标在面对快速变化的产业投资环境和不确定的市场需求时,往往出现预见性不足、灵活调整能力弱的问题,导致规划在批准后频繁修改。

值得注意的是,近年来的规划改革已开始回应这一痛点。部分学者提出建立分层管控机制,首创“规划单元+实施单元”的双层架构——规划单元层面聚焦落实国土空间总体规划提出的底线约束要求,实施单元则作为具体建设项目的操作平台,在总量指标不突破的前提下为市场变化留出必要的弹性调节空间。这一思路为小城镇实现刚柔结合的详细规划编制提供了直接的技术参照。

1.4 空间品质和风貌特色管控缺位

目前,各地对1平方公里以下小城镇镇区的规划深度一般只要求达到控制性详细规划层级,主要内容集中在用地性质、开发强度、设施配套和公共安全等刚性控制指标上,而对空间品质、景观风貌、地方特色的管控非常薄弱。缺少城市设计的有力介入,导致小城镇在建设过程中无法有效控制建筑体量、材质选择、色彩协调、街道尺度等影响空间体验的关键要素。

然而,新时代的小城镇发展已经对空间品质提出了更高要求。湖北省在推进小城镇人居环境品质提升行动中,提出针对人口持续增长的小城镇重点完善配套设施和雕琢空间风貌,针对人口趋于稳定的小城镇聚焦基础设施持续提升和环境秩序规范,针对人口外流型的小城镇优先保障基本民生。这种差异化的品质提升策略提示我们,详细规划编制必须将城市设计作为重要内容纳入法定管控体系。

2 规划编制的改进路径与策略

2.1 以“边界+协调区”重构镇区范围

为解决城镇开发边界不能简单等同于镇区范围的问题,本文建议采用“镇政府驻地城镇开发边界+协调区”的双重划定方式,具体操作分为三个步骤。

第一步,依据《镇区范围确定规程》(2022年征求意见稿),以最新年度国土变更调查数据为基础底图,选取镇政府驻地范围内的城镇住宅用地(分类代码202、202A)或集中连片的农村宅基地(203、203A)作为初始范围。在此基础上叠加镇政府驻地所对应的城镇开发边界,将位于该边界外围100米缓冲距离内、且无道路或水系等明显阻隔的商业服务业用地、工矿用地、公共管理与公共服务用地一并纳入镇区。对于分散的宅基地以及其他类型的基础设施用地,则需要结合其实际使用功能和发展预期,审慎判断是否纳入协调区。最

后,利用道路中心线、河流水系等自然地物对初步划定的范围进行边界修正,确保其结果不与生态保护红线、永久基本农田控制线产生冲突。

第二步,对于一些因特殊原因需要纳入镇区的功能区域(例如已建成的重大文旅设施或镇级产业园区),在正式确定规划范围之前,应主动征求镇级政府和所涉村庄村民的意见。这一程序对于乡镇层面的规划合法性至关重要,能够有效提升后续规划实施的群众接受度和协同效率。

第三步,为保证镇区范围在几何形态上完整且利于管理封闭,必要时可将部分非建设用地(如生态缓冲绿地、小型水体等)纳入镇区规划范围。这种做法虽然突破了传统的“城镇建设用地”概念,但却有助于实现规划管理单元的空间完整性,避免因飞地或狭长突出部造成管控盲区。

2.2 全要素统一规划与边界内外的差别化管控

面对镇区内城镇、乡村建设用地混杂的现实,详细规划不应机械套用城市用地标准,而应采取“全要素规划”的思路,对镇区范围内的所有用地类型进行统一安排。具体而言:

在管控方式上,城镇开发边界内外应区别对待。根据自然资源部的最新政策导向,边界内的详细规划可采用“单元+街区(地块)”的分层编制模式,明确每一地块的规划许可指标;边界外零星分布的城镇建设用地可以直接编制地块详规图则作为规划许可依据;边界外的一般乡村区域则可以采用“通则式”村庄规划管理规定,实行“约束指标+分区准入”的管制方式^[3]。这种差别化策略与江苏部分地区“镇级总规与详细规划首次联体编制,通过并联加串联模式强化统筹协调”的实践经验高度一致,有助于实现全覆盖、可落地的规划管控。

此外,规划成果中应当明确标注:城镇开发边界内外分别需要进行占补平衡的耕地和林地面积及位置,以及可用于城乡建设用地增减挂钩的集体建设用地地块信息,为后续的土地整治和指标交易提供清晰依据。

2.3 以土地复合利用破解公服设施落地难题

面对公服设施新增建设用地指标严重不足的结构矛盾,实现土地资源的集约高效利用是根本出路。核心路径包含两个方面:一是盘活低效存量建设用地,二是推进新增建设用地的混合利用。

混合利用层面,多个地区已先行探索并积累了可推广的经验。内蒙古自治区在详细规划技术导则中,明确建立了与建筑功能转换和混合利用相适应的用途动态调整机制,通过清单形式正面规定允许混合的用地性质及其兼容比例,显著提高了用途管控的市场适应性。资阳市临空经济区推行“混合用地”替

代“单一用途”的模式,结合正负面清单管理提升土地使用效率。银川市则通过“刚性管控+弹性引导”的双重机制,首次在地方规范性文件中明确了兼容用地的比例标准与适用场景,有效推动了存量建筑空间的业态转换^[4]。这些实践表明,采用商业+办公、研发+中试、居住+公共服务等混合用地模式,可以在不增加用地总面积的前提下,提升单位土地的综合服务能力和运行效率。

针对小城镇公服设施落地的具体困难,建议在详细规划编制中将存量国有建设用地的功能置换作为优先选项,同时在项目审批、财政资金安排和建设时序上建立公服设施项目优先保障机制^[5]。

2.4 强化城市设计对空间品质的管控作用

为弥补传统控制性详细规划在空间品质引导方面的不足,应当在重点地区的详细规划中正式纳入城市设计相关内容和要求,对风貌导向、建筑材料、体量尺度、色彩基调等空间品质要素给出明确管控规定。

在小城镇语境下,城市设计的重点应放在地域特色的挖掘与延续上,防止“千镇一面”的同质化开发。具体管控内容至少包括:传统街巷格局和历史文化遗存的保护与活化利用;新建建筑在体量、高度、材质、色彩等方面与周边环境的协调关系;街道界面的连续性与底层商业空间的界面处理^[6];公共开放空间(广场、公园、滨水地带)的系统营造与景观品质提升。

在管控体系上,建议借鉴“规划单元+实施单元”的双层级思路:在规划单元层面明确整个镇区的总体风貌定位和结构性控制要求;在实施单元(街区或地块)层面通过编制建筑风貌管理导则或城市设计图则,将总体要求分解为可操作、可审查的具体技术标准,实现对空间品质的全过程、多层次管控。最终使小城镇不仅是功能运转有效的基层治理单元,更是具有鲜明辨识度和居民归属感的美好生活空间。

参考文献:

- [1] 曾献君,陈丽芳,彭冲,等.存量时代城乡融合地区详细规划编制策略:以福建省泉州市惠安县崇武镇区莲岛路北片区为例[J].规划师,2025(3):102-109.
- [2] 内蒙古自治区自然资源厅.内蒙古自治区国土空间详细规划编制导则(试行)[Z].2025.
- [3] 江苏省自然资源厅.关于进一步强化自然资源要素保障持续推动全省经济回升向好的通知(苏自然资发〔2024〕271号)[Z].2024.
- [4] 银川市自然资源局.银川市城镇开发边界内详细规划动态维护实施细则(试行)[Z].2025.
- [5] 黄石市住房和城乡建设局.“擦亮小城镇”三年行动实施方案[Z].2026.
- [6] 湖北省住房和城乡建设厅.小城镇人居环境品质提升三年行动方案[Z].2026.

3 结论与讨论

本文以光雾山诺水河规划的编制实践为依托,对边远地区小城镇(镇区规模普遍小于1平方公里)详细规划编制中暴露的五个核心问题进行了系统性剖析,并提出了相应的解决路径。主要结论如下:

第一,镇区范围的确定不应机械套用城镇开发边界的划示结果,而应采取“镇政府驻地城镇开发边界+协调区”的模式,必要时纳入部分非建设用地,以保证规划管理单元的空间完整性。

第二,面对镇村建设用地高度混杂的现实格局,必须实施全要素统一规划,在城镇开发边界内外采用差别化管控方式,并在规划成果中清晰体现占补平衡与增减挂钩的指标信息。

第三,规划刚性与市场弹性之间的张力可以通过分类施策来缓解:对开发活跃型镇区采用满覆盖详细规划,对潜力型镇区实施弹性留白,同时建立动态维护机制。

第四,公服设施用地不足的困境主要依靠存量低效用地盘活和新增建设用地混合利用两条路径加以突破,并将公服项目纳入优先保障序列。

第五,空间品质的管控需要通过城市设计手段加以强化,将风貌、体量、材质等要素纳入详细规划管控内容,并建立分层级的实施传导体系。

上述探索既是对小城镇详细规划编制方法的一次实践性反思,也是国土空间规划体系在基层落地过程中的具体调适。在国土空间规划改革持续深化、小城镇开发边界内详细规划编制工作加速推进的背景下,继续深化这一领域的研究与实证,对于提升县域空间治理能力、扎实推进以人为本的新型城镇化和乡村全面振兴,具有重要的理论价值与现实意义。