

城市总体规划和详细规划实施评价 ——以无锡市广益片区为例

赵楠

江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司, 江苏 南京

收稿日期: 2022年10月25日; 录用日期: 2022年11月24日; 发布日期: 2022年12月1日

摘要

规划实施评价作为提升规划科学性和管理有效性的重要手段, 需要人们定期总结经验、发现问题并及时解决问题, 以尽快消除未来的不确定性。本文结合相关学者现有研究成果, 从“引导性目标实施”、“约束性目标实施”和“功能空间落实”三层次构建一套较为全面的城市总体规划和详细规划实施评价体系, 并以无锡市广益片区为例进行实证分析。通过与规划预期目标进行对比分析, 片区总体规划实施情况良好, 但同时也存在规划实施不到位的地方。基于此, 建议片区未来发展适时调整规划、优化公共服务供给、加大规划宣传力度, 以持续推动产业蓬勃发展, 塑造高品质新城风貌, 提升群众获得感和幸福感。

关键词

城市总体规划, 详细规划, 实施评价, 无锡市广益片区

Evaluation on the Implementation of Urban Master Planning and Detailed Planning —Taking Guangyi District of Wuxi City as an Example

Nan Zhao

Jiangsu Jinningda Real Estate Appraisal Planning Surveying and Mapping Consulting Co., Ltd., Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 25th, 2022; accepted: Nov. 24th, 2022; published: Dec. 1st, 2022

Abstract

As an important means to improve the scientificity of planning and the effectiveness of manage-

ment, planning implementation evaluation needs people to regularly summarize the experience, find problems and solve problems in time to eliminate future uncertainties as much as possible. Based on the existing research results of relevant scholars, this paper constructs a more comprehensive evaluation system for the implementation of urban master planning and detailed planning from the three levels of “guiding target implementation”, “binding target implementation” and “functional space implementation”, and takes Guangyi District of Wuxi City as an example for empirical analysis. Through comparison and analysis with the expected objectives of the planning, the overall planning of the district is well implemented, but there are also places where the planning implementation is not in place. Based on this, it is suggested that the future development of the district should adjust the planning, optimize the public service supply, and increase the planning publicity so as to continuously promote the vigorous development of the industry, create a high-quality new town style, and enhance the people's sense of gain and happiness.

Keywords

Urban Master Plan, Detailed Planning, Implementation Evaluation, Guangyi District, Wuxi City

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

规划实施评价既是提升规划科学性和管理有效性的主要手段，也是《城市规划编制办法》和《中华人民共和国城乡规划法》的法定性要求。通过对某一时点的城市发展进行规划实施评价与分析，在监测出现有规划实施效果的同时，也可发现城市在规划实施进程与管理中存在的问题，这不仅有助于现有规划的后续实施，也可为城市未来规划修编提出指向性的建议。目前，规划实施评价已经由简单的技术层面逐渐演变成城市设计、实施与管理的重要保障，成为了规划实施过程中不可缺少的重要环节之一[1] [2]。

通过查阅相关文献发现，国内学者对规划实施评价的研究方法和内容构成较多，而对规划实施效果评价的研究相对欠缺，且目前我国仍处在城市化快速发展阶段，政府和自规部门的重点依旧在城市建设，而一定程度上忽略了城市规划实施评价的重要性，因此城市规划实施评价的工作开展力度明显不足[3]。在此背景下，本文结合相关学者的现有研究成果，从理论角度构建一套较为全面的城市总体规划和详细规划实施评价体系，并以无锡市广益片区为例进行实证分析。通过实证分析总结片区规划实施过程中存在的主要问题，提出相应对策建议，以期为片区未来发展提供参考和指引[4] [5]。

2. 规划实施评价技术思路

2.1. 规划实施评价主要方法

规划实施评价主要运用定量与定性分析方法、对比分析法和 GIS 空间分析方法 3 种方法。**定量与定性分析方法**。针对选取的可量化指标，通过比对规划目标与实施情况，对规划实施效果进行量化评价。而对于无法量化的指标，可采用定性分析方法进行评价；**对比分析法**。即通过实际数与基数的对比来提示实际数与基数之间的差异，借以了解经济活动的成绩和问题的一种分析方法。对区域规划目标与实际情况的吻合程度进行对比分析，客观得出规划实施评价的结果；**GIS 空间分析方法**。即从空间数据中获取有关地理对象的空间位置、分布、形态、形成和演变等信息并进行分析。通过借助 GIS 软件平台进行

数据处理、空间分析和图件制作，在定位评价区域地理空间位置的基础上，分析其发展规模、空间布局和用地结构等情况，进行规划实施评价[6] [7] [8] [9]。

2.2. 规划实施评价体系建立

在确认区域规划合法性与科学性的前提下，对区域规划目标实施情况进行分析与总结，综合评价区域在经济、社会、生态等方面的发展情况。本次研究运用层次分析法，将规划实施评价的核心要素进行分析，将之分为“引导性目标实施”、“约束性目标实施”和“功能空间落实”三个层次。其中，“**引导性目标实施**”，即规划中预期性目标的实现情况，如城市性质和功能定位等；“**约束性目标实施**”，即规划中提出的控制性目标的实施情况，如发展规模等；“**功能空间落实**”，即从区域居住、交通、公共服务等主体功能出发，分析评价各项功能的空间落实情况，为区域功能的后续补给完善做准备，如空间布局、用地结构、综合交通和公共配套设施等[10]。详见下表 1。

Table 1. Planning and implementation evaluation system table

表 1. 规划实施评价体系表

评价层次	评价要素	
引导性目标实施	城市性质	
	功能定位	
约束性目标实施	发展规模	人口规模
		用地规模
功能空间落实	空间布局	
	用地结构	
	综合交通	
	公共配套设施	
	公共开放空间	

3. 实证研究

3.1. 评价范围与时点

本次评价范围为无锡市广益片区规划范围，东至铜桥港(与锡山区交界)，南至太湖大道，西至江海东路，北至广瑞路 - 新兴塘河，总面积为 4.60 平方公里。评价时点为 2020 年 12 月 31 日，对应规划期限为 2006 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日。

3.2. 评价依据与内容

本次评价主要依据《无锡市城市总体规划(2001~2020 年)》《无锡市崇安新城(广益片区)概念性规划深化设计》《无锡市中心城区控制性详细规划崇二 - 广益单元动态更新》《无锡市中心城区控制性详细规划崇三 - 江海单元动态更新》等成果，主要从城市性质和功能定位、发展规模、空间布局、用地结构、综合交通、公共开放空间和公共配套设施七方面内容对片区城市总体规划和详细规划实施情况进行评价。

3.3. 规划实施评价

3.3.1. 城市性质和功能定位

1) 规划内容

广益片区位于“七片一带”总体布局结构中的“城中片区”，规划以居住和生活服务设施为主，承担行政、商业、金融、文化等综合职能。

2) 实施情况

自片区开发建设启动后，坚持规划领先，对接城市功能，集约土地资源，优化生态环境，提升商贸能级，改善人民生活，已建成“市场集聚群、新型住宅区、商务休闲城”，发展现状符合规划定位。

3.3.2. 发展规模——人口规模

1) 规划内容

依据片区涉及控制性详细规划成果中的管理单元控制内容，片区规划总人口为 8.8 万人。

2) 实施情况

2020 年片区总人口为 8.57 万人，与规划总人口相比少 0.23 万人，接近预期规划。

3.3.3. 发展规模——用地规模

1) 规划内容

片区规划城镇建设用地总量为 441.8469 公顷。

2) 实施情况

2020 年片区城镇建设用地总面积为 443.3757 公顷，超出规划预期目标 1.5288 公顷。超出预期部分尚未依照规划实施开发建设，规划用途均为水域。

3.3.4. 空间布局

1) 规划内容

片区规划通过龙形绿化带连接和分解不同的功能区域，将商贸用地和居住用地分开，使各个功能用地集中。其中，中心西北部和东南部规划为市场商贸区，汽车汽配、装饰装潢和五金机电三个市场布局均较为集中，便于商业的发展；片区南部与北部是分几个组团的居住区和公共配套设施。

2) 实施情况

片区开发建设启动后，通过区域市场全面整合和资源优化配置，锡沪路两侧、学前东路北侧、江海东路东北侧三个片区的主题市场特色明显。锡沪路两侧片区以建材装饰和家居行业为主，同时配套建设现代商贸设施；学前东路北侧片区形成以日用五金家电小商品行业和汽车销售为主、华东商贸城和汽车 4S 店为主体的市场集群；江海路东北侧片区形成以汽车汽配行业为主、广益汽配城为主体的市场集群，主题市场特色明显。学前东路南侧和广益路北侧建设集聚度较高的新型住宅区，并配套建设公共服务设施。

3.3.5. 用地结构

1) 规划内容

片区内规划建设用地共 441.8469 公顷，非建设用地共 17.7675 公顷，总计 459.6144 公顷。建设用地以居住用地(40.72%)、商业服务业设施用地(21.82%)、道路与交通设施用地(19.34%)为主。

2) 实施情况

2020 年片区现状建设用地总面积为 443.3757 公顷，非建设用地总面积为 16.2387 公顷，总计 459.6144 公顷。建设用地以居住用地(37.43%)、商业服务业设施用地(21.23%)、道路与交通设施用地(17.96%)为主。但公共管理与公共服务用地、公用设施用地、绿地与广场用地 3 类公益性用地的实施完成率均低于 75%。

3.3.6. 综合交通

1) 规划内容

片区规划形成“三纵”(江海东路、广南路、广桐路)、“五横”(广益路、锡沪路、上马墩路、学前东路、太湖大道)的交通路网格局。通过对片区各地块功能的分析,规划将道路划分成生活型、货运型和混合型三种类型。

2) 实施情况

2020年,片区形成“三纵五横”的交通路网体系,成为无锡市东部区域性交通枢纽。同时,片区已形成生活型、货运型和混合型三种类型道路,基本满足不同性质的交通需要。但与规划相比,新城仍存在不少陈年“断头路”,导致新城部分区域车辆乱停乱放、环境比较恶劣,居民投诉不断。

3.3.7. 公共配套设施

1) 规划内容

片区规划建设2~3个睦邻中心,2所小学,4~5所幼儿园(托儿所),2~3个医疗卫生服务点,2个文体设施和街道行政服务中心。其中,片区规划以邻里中心和教育设施两方面的配套为主。邻里中心主要提供商业、文化、生活服务等功能,教育设施主要提供学校、体育活动、培训中心等,让居住在生活区的人们体会到生活和学习的方便。

2) 实施情况

2020年,片区已建成广益、广博和尤渡三个睦邻中心,具有较高水平的均等化公共服务体系;已建成七所幼儿园和两所小学,实现义务教育高位均衡发展;已建成广益街道社区卫生服务中心、无锡金瞳眼科医院和广益养老中心等医疗养老设施机构,卫生服务体系基本健全;已建成社区综合性文化服务中心和区级体育中心,公共文化和体育服务设施逐步完善。此外,片区还相继建成广益街道行政服务中心、广益睦邻电影院等社会事业项目,实现片区社会事业全面协调发展。

3.3.8. 公共开放空间

1) 规划内容

片区规划以龙形生态景观为纽带,构建整体和谐的公共开放空间体系。龙形生态景观由贯穿片区全境的绿化带和景观广场组成。绿化带从北到南,贯通广丰河、广益河(路)、尤渡河、上马墩路和广和路等道路和河道两侧。

Table 2. The result table of planning implementation evaluation

表 2. 规划实施评价结果表

评价层次	评价要素	规划实施评价结果
引导性目标实施	城市性质和功能定位	优
约束性目标实施	发展规模	人口规模 较优
		用地规模 较优
功能空间落实	空间布局	优
	用地结构	一般
	综合交通	一般
	公共配套设施	较优
	公共开放空间	一般

2) 实施情况

片区大规模实施绿化工程,在沿河堤岸和道路两侧群植、行植乔木灌木和花卉,贯通片区的龙形生

态景观初见雏形,基本构成了整体和谐的公共开放空间体系。但尚未建成龙形生态景观,锡沪路和上马墩路两侧的绿化设施有待进一步完善。

无锡广益片区城市总体规划和详细规划实施评价结果如表2所示。

4. 结论与建议

通过与规划预期目标(2020年)进行对比分析,片区基本按照城市总体规划和详细规划要求合理利用土地,全面实施开发建设,交通网络体系逐渐形成,睦邻中心、教育、医疗等公共配套设施逐渐完善,产业经济实现较好较快发展,已形成“时尚家居、现代商贸、汽配汽销、日用五金”为主的市场集聚群,区域经济实现较优发展,总体规划实施情况良好。但对标“提质、提效、提优”的高质量发展目标,建议新城未来发展适时调整规划、优化公共服务供给、加大规划宣传力度,以持续推动产业蓬勃发展,塑造高品质新城风貌,提升群众获得感和幸福感。

一是适时调整区域规划。由于城市建设发展中存在各种不确定因素,其社会、经济结构和形态均处于不断变化中,因此建议片区结合自身发展实际情况科学整合资源,从公共服务设施、绿地水系、市政道路等方面适时对部分控规用途进行调整,使其更有利于指导片区后期的开发建设,以进一步满足居民对居住环境及各类公共设施的需求,提升片区整体环境及品质。

二是优化公共服务供给。建议新城通过加强环卫、消防、排水防涝、5G基站、新能源汽车充电桩等基础设施建设,发展智慧经济,完善新城功能;继续打通陈年“断头路”,畅通道路“微循环”,满足沿线居民出行需求,提升道路品质,实现新城环境提升;继续实施“栏杆焕新”计划,增强安全性能,提升桥梁美感;增设养老(居家、社区、养老一体化)、教育(引进优质教育资源)、交通(共享停车)等公共配套设施,提高居民生活质量。

三是加大规划宣传力度,完善公众参与机制。为积极引导居民参与规划编制,使居民真正参与到城市规划建设中,让规划更接地气、更科学有效。建议加大规划宣传力度,将规划专业术语翻译成公众易懂的语言,加大报纸、电视、网络、手机等平台的宣传力度,让全民都能看懂规划,真正了解自己所生活的城市。

参考文献

- [1] 杨婷,丘宇洲,刘金沧.南沙新区建设用地规划实施及节约集约评价[J].测绘与空间地理信息,2021,44(2):164-167.
- [2] 黄舒敏.武汉市重点功能区规划实施评价研究[D]:[硕士学位论文].武汉:武汉理工大学,2020.
- [3] 史帅,刘冰.面向高质量发展的控制性详细规划实施评估框架与方法研究——以上海市张江某地为例[C]//2019年中国城市规划年会.2019中国城市规划年会论文集.北京:中国建筑工业出版社,2019:45-56.
- [4] 易格.长沙市滨江新城片区控制性详细规划实施评价研究[D]:[硕士学位论文].长沙:湖南大学,2017.
- [5] 蒋箫兵.乐山市中心城区总体规划实施评价研究——以近期建设规划实施为例[D]:[硕士学位论文].成都:成都理工大学,2017.
- [6] 张晓斌.吴江城市总体规划(2006~2020)实施评价研究[D]:[硕士学位论文].咸阳:西北农林科技大学,2016.
- [7] 鲍承业,王剑.控制性详细规划实施评价与调整思路——以攀枝花市钒钛产业园区为例[J].规划师,2016,32(1):76-82.
- [8] 周琳.城市总体规划实施满意度评价研究——以莱芜市为例[D]:[硕士学位论文].济南:山东建筑大学,2014.
- [9] 赛呼.城市总体规划评估研究——以呼和浩特市武川县可可以力更镇为例[D]:[硕士学位论文].呼和浩特:内蒙古师范大学,2013.
- [10] 沈颖溢.杭州市城市总体规划实施评价研究[D]:[硕士学位论文].杭州:浙江大学,2010.