

“以人为本”视角下提升城市精细化规划建设管理水平的思考 and 对策

文 / 葛军波 聊城市国土空间开发保护中心 山东聊城 252000

【摘要】当前城市规划建设管理的主战场从“制造新空间”转向“优化旧空间”，悄然走进城市精细化规划建设管理阶段。本文在“以人为本”的视角下对目前城市精细化规划建设管理方面存在的问题原因进行了思考，并从城市设计、城市慢行休闲系统、旧城区更新精细化城市微改造、智慧城市建设等方面，提出了提升“以人为本”的城市精细化规划建设管理水平的对策，并探讨了聊城市城市精细化规划建设管理方面的做法。

【关键词】以人为本；城市；精细化规划建设管理

Thoughts and Countermeasures on improving the management level of urban fine planning and construction from the perspective of "people-oriented"

【Abstract】 at present,the main battlefield of urban planning and construction management has changed from "creating new space" to "optimizing old space",and has quietly entered the stage of urban fine planning and construction management.From the perspective of "people-oriented",this paper ponders on the causes of the problems existing in the current urban fine planning,construction and management, and puts forward countermeasures to improve the level of "people-oriented" urban fine planning, construction and management from the aspects of urban design,urban slow travel and leisure system, old urban renewal and fine urban micro transformation,and smart city construction,And discusses the practice of Liaocheng City in urban fine planning and construction management.

【Key words】 people oriented;city;Refined planning and construction management

【DOI】 10.12334/j.issn.1002-8536.2022.27.012

引言：

在我国城市空间发展逐渐转向存量领域的新形势下，城市规划建设管理的主战场悄然从“制造新空间”转向“优化旧空间”，进入城市规划建设管理的精细化阶段^[1]。各地政府已经高度重视建设更美好的城市，进而让人民生活更美好。然而，目前很多城市只是进行了一些浅层次的城市改造，不能形成城市发展的高效复合、集聚协调、生机

盎然。提升“以人为本”的城市精细化规划建设管理水平，已成为当前城乡规划工作者必须面临和解决的一项挑战。

1、当前城市精细化规划建设管理方面存在的主要问题思考

1.1 城市规划控制要素缺乏“以人为本”的深度融合
目前对于城市规划方面的控制要素而言，大多只停留

在对建筑风格和色彩的要求上，特别是当前各级政府关注的城市设计重心普遍都是放在对方案的设计上，缺乏精细的城市空间形态的研究，常常忽略对城市公共空间的精细化管理要素的研究，导致精细化规划建设的要素无法落实管控；另外城市设计还往往缺乏对空间形态的量化控制研究，还有城市设计不是法定规划，导致城市设计缺乏实操性，诸如环境设施内容、城市风貌与建筑风格等很多城市精细化建设要素无法得到有效地落实和管控^[2]，无法形成“以人为本、自然和谐”的人居环境。

1.2 城市的精细化规划建设管理缺乏整体化

目前城市主要的规划建设管理问题是碎片化——功能的碎片化、服务的裂解化、信息的阻隔化，具体表现为城市建筑不能集聚利用、城市服务不能灵活协调、城建信息不能共享互通，这样也造成在不同专业的视角中，同一个城市问题呈现出不同的方面，站在管理的不同部门和层级上，会出台不同的管理措施。结果是，尽管各部门都在认真积极地进行精细化规划建设管理，但最终的整体结果却与初衷大相径庭。

2、提升“以人为本”的城市精细化规划建设管理水平的对策

2.1 加强“以人为本”的城市设计

在新发展观指引下，“以人为本”更新城市设计理念，更益于塑造城市特色，维持城市丰富多彩的生活风貌和空间多样性，为城市创造更美好的未来^[3]。

(1) 运用规划设计手段，构建和谐交往空间

重视组团空间的构建与利用，特别需要重视半公共半私有空间的构建，如借鉴四合院、里弄的形式，将住宅楼围合出这样一个空间，营造邻里交往氛围；利用景观设计，营造富有情趣的交往空间，培养居民好心情，催化交往的热情。为了丰富社区文化，促进居民交往，规划设计中还可以充分展现中国文化的独特意境，让居民在健身欢娱之中满足精神需求。

(2) 运用规划设计手段，建设人性化公建设施

公建设施合理与否关系到小区居民日常生活和城市发展的需要，也是实践“以人为本”理念的最好体现。既要关注自身经营管理要求，更要考虑居民对物质生活与精神文化方面多层次的需求；既要注重公建设施整体性与灵活性的和谐统一，又要重视细节把握，增强居民的归属感。特别是为老年人、残疾人士、妇女儿童提供的无障碍活动空间，更要注重配套设施完善、尺度恰当、材质适宜。

2.2 提升“以人为本”的城市慢行休闲系统

我们知道城市慢行休闲系统是一个整体的系统，应以人民需求为导向，积极提升“以人为本”的城市慢行休闲系统。

(1) 建立复合的城市慢行休闲系统

要从顶层设计开始谋篇布局，让慢行理念真正融入城市现实生活。按照不同功能分区，划分出慢行交通区域，通过交通干道隔断、过街设施建设以及自然地形分隔等区分慢行单元，提出相应的步行出行比例及交通实施策略，实现步行、自行车、公交车、地铁等几种出行方式的无缝衔接，引导建立“公交+慢行”一体化的交通出行模式。

(2) 城市慢行休闲系统须重视文化元素

将城市慢行休闲系统打造成市民进行城市生活和感受城市文化的重要场所，满足市民物质与精神两个层面的需求，提供良好的知觉体验。可根据城市慢行休闲路线的主题与类型，利用垂直元素、路面色彩等不同的精细化手法区分，增加人文景观，丰富文化元素，为市民提供良好的知觉体验和文化氛围。

(3) 加快慢行交通设施建设

在城市快速路区间段、交通通行量大的十字路口、交通枢纽地段、城市商业繁华区、居住区与城市公园绿地接驳地带等，建设行人和自行车过街天桥或地下通道；在城市中心和商贸繁华区可以建设商场之间、商场与道路、商场与商务楼之间的互通互联的行人通道，形成人行与车行空间分割的通行格局，进而提高城市交通承载能力。

(4) 创建绿色、方便的慢行空间

对慢行交通与绿化、地块及其内建筑之间的相互关系进行深入研究，分析相互之间衔接的关键要素，确定适合的慢行交通与绿化、地块内建筑相结合的建设模式。对人行道等步行设施按照友好慢行要求进行设计；积极引进非机动车系统新技术，提倡道路断面设置方式的多样性，以适应不同情况下的步行需求，并优化道路断面形式，体现人性关怀^[4]。

2.3 提升“以人为本”的旧城区更新精细化城市微改造

旧城区更新精细化城市微改造是实现城市发展转型的重要举措，考虑空间使用者的实际需求，促进居民参与共建，是一种“以人为本”的精细化空间营造，有利于增强居民的归属感，促进旧城区的社会融合，实现城市的可持续发展，满足人民日益增长的美好生活需要。

2.3.1 改造原则

可采取小规模渐进式、触媒介入催化的精细化城市设计模式，织补城市空间，激发城市活力，延续城市肌理，

形成新的有活力的有机体^[5]。

2.3.2 改造策略

旧城区更新精细化城市微改造可主要分为生态网络构建、交通系统优化、开放空间修复、历史文化再现、建筑单体更新、多元主体参与等六个方面。

(1) 生态网络构建：注重筛选出对生态效能影响较大的生态斑块和生态廊道，以提升绿化品质为切入点，增加垂直绿化，修复水岸绿带，注重景观生态功能和游憩健身功能，以点串线，形成生态绿化网络循环；

(2) 交通系统优化：注重引导建立绿色集约的交通出行方式，融入“小街区、密路网”的设计理念，推广街区制，打通交通“微循环”，实现内部道路公共化，探索研究共享车位，建立和提升城市慢行休闲系统，优化交通系统，方便人们日常出行；

(3) 开放空间修复：注重保留具有特色的道路肌理、建筑物和植被，体现当地特色，构建私密—半私密—半公开—公开多层次的公共空间，塑造人性尺度的开放空间，让社会流多层次循环，缓解社会阶层的隔离与分化，满足不同人群的多样化的空间需求，重塑邻里关系和公共性；

(4) 历史文化再现：注重梳理街区历史文化内涵和传统文化艺术基因，加强对承载非物质文化遗产的传统街区的整体保护，让人们“留得住乡愁”，实现历史文化再现；但是在保护的过程中，注意摒弃盲目复古和仿建；

(5) 建筑单体更新：在保持建筑表面肌理不变的前提下，对现有的老建筑进行改造，植入符合当代需求的多元功能，延续城市历史记忆；

(6) 多元主体参与：注重倾听公众意见，关注使用者的生活方式，建立社会团体与居民自发性的自下而上的参与机制，与政府主导的自上而下的更新方式相结合，激发规划师的聪明才智，塑造邻里和睦、环境优美、生态宜居的新型社区。

2.4 加快智慧城市管理信息化系统建设，全面提升规划建设管理水平

为避免城市规划建设管理水平的碎片化，应建设市级统一的智慧城市管理信息化系统，充分挖掘、分析规划大数据资源，运用新技术手段助力城市规划建设管理，依托现有的网络和数据资源，打破部门间的信息壁垒，整合城管、住建、自然资源和规划、公安、交通等不同平台、不同部门的城市规划建设管理数据信息，汇总系统内部已有的城市规划建设管理基础数据，同时建设统一、高效的综合决策指挥机构，全面提升规划建设管理水平。

3、聊城“以人为本”城市精细化规划建设管理方面的探索

3.1 “口袋公园”的“小题大做”

聊城把群众满意作为城市建设的“最高标准”，“口袋公园”的“小题大做”，正是一个重要突破口。利用城市零星空地“见缝插绿”，打造具有运动休闲、文化娱乐、便民服务等功能的城市开放空间，让市民的“15分钟生活圈”更加多姿多彩。在“口袋公园”建设中，聊城市坚持观赏性与实用性相结合，实现“麻雀虽小、五脏俱全”。在植被选择上，注重高低搭配，适当选择中国红枫、秋紫白蜡等树种，达到四季有绿、三季有花的效果。同时，每个公园至少设置8类健身器材，有条件的“口袋公园”内还安装Wi-Fi、广播、监控等设施。小、散、碎地块“变废为宝”，既扮靓了城市，也方便了群众，赢得了市民的“点赞”。



图 1

3.2 大力完善民生基础设施，公厕规划建设管理工作经验获全省推广

聊城市坚持以人民需求为导向，以解决民生问题为出发点，大力完善民生基础设施。为切实缓解人车矛盾和交通压力，在学校、商圈、医院、车站等人流量、车流量大的路段，均建设了人行过街天桥，被市民亲切的称为“放心桥”“便民桥”、“观景桥”。

聊城还把“厕所革命”作为民心工程来抓，从“建、管、美”三方面入手，基本建立了数量充足、布局合理、设施完善、管理规范、管理规范的公共厕所服务体系。同时，公厕规划纳入《聊城市城市环卫专项规划》，为科学合理规划城区公厕布局提供依据。公厕规划建设管理工作被山东省住房和城乡建设厅作为典型经验在全省推广。



图 2

3.3 建设生活慢行区，让生活“慢”下来

聊城市将中心城区划分为生态休闲和都市生活两个慢行区域。生态休闲区域按照河流、湖泊及城市公共绿地的分布，规划成以东昌湖、金龙湖及徒骇河为主体的“一环、两横、三纵、多区”的空间格局，构建滨水、滨湖与城市公园相适应的生态休闲慢行通道网络；而都市生活慢行区域是指自然景观资源地区以外的城市建设用地区域，主要汇集通勤和休闲两类慢行活动，结合15分钟生活圈的设置，依托高密度城市道路系统，构建连续、完整地慢行交通网络，加强公园、广场、不同层级公共活动中心、公共交通站点、各类公共服务设施较集中的场所等之间的有效联系。

目前，聊城市自行车交通发展已经形成了“通勤+休闲”的模式，逐步形成“主次搭配、级配分明、结构合理”的自行车网络系统，形成了87公里连续通达的休闲旅游自行车交通网络。



图3

3.4 在聊城市主城区探索试行了责任规划师制度，充分发挥专家作用

为推动城市规划在街区层面落地，促进城市品质提升，聊城市在主城区试行了责任规划师制度。责任规划师制度采取“1+N”的组织形式，“1”即聘用1个责任规划师团队服务整个主城区，“N”即责任规划师团队分为若干小组，每个小组服务一个主城区镇街（园区）。针对不同区域，责任规划师工作侧重点各有不同。在历史街区，聚焦城市微更新与传统文化弘扬，推动控规和保护规划高质量实施，落实规划中老城保护的各项要求，实现社会治理创新与传统风貌保护并进；在已建城区，聚焦城市修补和生态修复，着力建设精致城市。落实总规和片区规划确定

的功能定位和空间布局战略要求，加强对建设规模、开发强度和空间形态的把控，补充和完善三大设施，注重口袋公园等公园绿地建设，提升区域公共服务水平和空间环境品质，健全公众参与机制，推进城市空间治理水平不断提升；在新建城区，聚焦人居环境改善，促进城市品质提升，规范引导土地合理利用，保障规划建设有序实施。目前，责任规划师团队从专业的视角在市城区景观提升、街区治理、道路功能优化、运河文化保护等方面形成工作意见建议50余条，有效解决了街道、社区缺少规划专业技术力量等问题，在政府和市民群众之间，建立起柔性缓冲、多元参与的平台。

结语：

随着经济社会的快速发展，市民对生活品质的要求越来越高，传统的城市规划理念和方式已经无法满足现实需求，精细化城市规划建设管理思路与对策的提出，恰逢其时。“精细化”首先是一种态度和趋向，包含着对设计目标、理念、要素、对象的深入解读。在此基础上，精细化城市规划建设管理也需要建立相对具体的行动框架，使此前相对模糊的意向目标变成相对清晰且可以指导行动的纲领和方法。在“以人为本”视角下提升城市精细化规划建设管理水平，实现人与自然和谐发展，经济社会共同进步，体现人性化、标准化、功能化诸多因素，提升城市水平和层次，使生活在城市的市民获取更多幸福感、归属感和融入感。因此，“以人为本”视角下提升城市精细化规划建设管理水平工作，将成为当前和今后一个时期城市规划建设管理的重要内容。

参考文献：

- [1] 褚冬竹, 魏书祥. 精细化城市设计思路与方法——以“行为—时空—安全”视角为例[J]. 西部人居环境学刊, 2018,33(02):27-32.
- [2] 刘晓飞, 王刚, 韩公正. 浅谈对城市设计在中国城市发展和建设中实施的认识[J]. 工程与建设, 2017,31(03):305-308.
- [3] 秦迪, 王悦, 何东全. 城市有机更新中以人为本的设计理念与方法[J]. 城市发展研究, 2019,26(02):36-40.
- [4] 吕志雄. 绿色理念下城市社区慢行空间塑造研究[D]. 成都: 西南交通大学, 2016.
- [5] 亢梦荻, 臧鑫宇, 陈天. 存量背景下基于微更新的旧城区城市设计策略[A]. 持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02 城市更新), 2017.