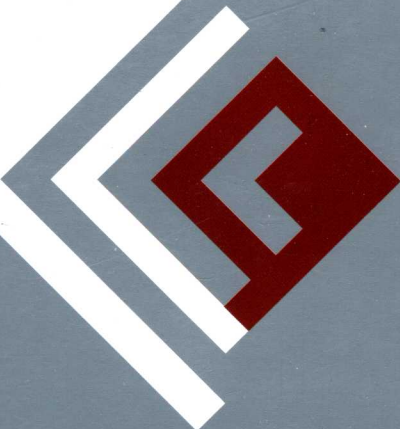


现代风景园林理论与实践 | 丛书
主编 | 成玉宁



周聪惠 著

城市绿地系统规划编制方法
基于绿地功能与空间属性的规划调控
The Method for Urban Green Space System Planning Formulation

现代风景园林理论与实践丛书

成玉宁 主编

城市绿地系统规划编制方法

基于绿地功能与空间属性的规划调控

The Method for Urban Green Space System Planning Formulation

周聪惠 著



东南大学出版社

SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2014

内容提要

与全面阐述城市绿地系统规划目的、意义、内容和程序等内容的通常做法不同,本书主要立足于规划编制,均是在探讨规划编制方法的改进策略。本书首先针对城市绿地的功能与空间特征进行梳理分析,并以其为基础,建构包含点、线、面等多元化要素在内的城市绿地系统规划要素组织框架,然后针对要素组织框架中的要素类型,提出了包含城市绿地等级划分体系、等级规划控制指标体系和等级规划管制措施体系等在内的等级控制体系,为我国城市绿地系统规划编制提供新的思路。

本书适合于城市规划师、风景园林师,以及高校师生参考或阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市绿地系统规划编制方法:基于绿地功能与空间属性的规划调控/周聪惠著. —南京:东南大学出版社,2014.10

(现代风景园林理论与实践丛书/成玉宁主编)

ISBN 978-7-5641-5316-8

I. ①城… II. ①周… III. ①城市规划—绿化规划—系统规划—研究 IV. ①TU985.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 263392 号

书 名:城市绿地系统规划编制方法:基于绿地功能与空间属性的规划调控

著 者:周聪惠

责任编辑:孙惠玉 徐步政

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:李 倩

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号

邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:兴化印刷有限责任公司

排 版:南京凤凰制版有限公司

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

印张:11.75 字数:286 千

版 印 次:2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-5316-8

定 价:39.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话或传真:025-83791830)

总序

现代风景园林开始于 20 世纪初的欧洲,之后其发展中心转移至美国。进入 21 世纪,随着城市化进程的加速,中国业已成为世界风景园林实践的中心。百余年来,随着人类科学技术的进步以及从业人员的探索与实践,现代风景园林与数千年的传统园林相比,发生了巨大的变化。从量上看,近百年来实现了跨越式的发展,大量的实践活动对土地形态和人居环境的改变产生了强大的推动作用,并呈现出多元化的发展态势;从质上看,无论是空间形式、工程技术,还是包括功能、意义等内在价值,现代风景园林发展均是空前的。然而在惊叹百年风景园林实践成就之余,从方法论的层面上加以反思,作基于实践的理论总结却是相对孱弱的。风景园林发展初期,理论的阐述大多沿用美术、建筑等相关学科概念,因而存在着对其他学科的“依赖性”,理论研究滞后于实践。突破通常以描述性议论为主的理论研究,基于风景园林学科的自律性,侧重于理论与实践的结合并以科学的方法建构现代风景园林理论体系,对于当代及未来风景园林学科的发展与实践具有深远的历史意义。

现代景观的百年发展尤其是近 30 年来中国的探索与实践盛况空前,与之相左,当代风景园林界正面临着实践与理论的游离、实践的量远远大于理论积累的局面,由此导致“拿来主义与概念”盛行。然而理论与实践向来是一对孪生兄弟,相互映衬、伴生发展。理论以实践为基础,推动了实践的转化和发展,并预示未来的发展方向;实践离不开理论的指引,同时促进了理论研究的深化与完善。《现代风景园林理论与实践丛书》致力于集粹当代风景园林实践、理论及教育的最新成果,在全球化背景下思考当代风景园林的理论与方法。理性认识是认知过程的高级阶段,以事物的本质规律与内在联系为认知对象,具有抽象性、间接性、普遍性的特征,风景园林设计理论正是基于实践、合乎逻辑的理性总结。中国不仅仅是风景园林实践的大国,更应成为现代风景园林理论的研究中心,当代风景园林人有责任也有能力为新生的一级学科——风景园林构建理论体系。

我们在肯定现代风景园林百余年实践所取得成果的同时,也要勇于反思实践中所出现的问题。过往的风景园林理论研究大多侧重于描述,而当下的时髦理论研究又倾向于“宣言”与“主义”的建构,而鲜有触及风景园林学科本体意义与形式规律的系统研究。比较现代风景园林与传统园林,两者在本质和内涵上均发生了巨大的变化。传统的风景园林理论构建在感性认知的基础上,凭“感觉”的设计是其基本特征;现代风景园林的关注角度和尺度丰富而多元,它不再以唯美为主要取向,其关注的领域和责任超越于传统园林。现代风景园林具有多目标性,除了对文化与空间的表达,更多地着眼于现世的环境和社会意义,其设计尺度涵盖了从小尺度的社区绿地到大尺度的风景区乃至国土景观规划。不同的尺度所对应的规划设计策略不尽相同;尺度在一定意义上决定了风景园林设计所采取的原则与策略。

作为新生的一级学科,风景园林与建筑、规划有关联性也有着鲜明的特异性。关联性表现在它与建筑、规划以及其他相关艺术一样具有时间、空间和艺术属性;特异性则主

要表现在其建成环境的动态属性上,不断的变化和丰富是风景园林的基本特征。风景园林师运用有生命的材料,因此更多地兼顾材料本身的自然属性,除了需要娴熟运用形式和空间法则,还需尊重生物要素的自然规律。风景园林的特异性决定了其不可能照搬建筑和规划的理论与方法,也不能简单地沿用生物学的法则。感性与理性交织是风景园林的基本特征,离开了理性的感性如同失去枝干的叶和花一般,将衰败、枯萎;离开了感性的理性,犹如没有花和叶的枯枝,必然回归机械与教条。依据学科的自律性来构建风景园林的理论与实践体系,丛书旨在通过风景园林学科各领域的专项研究来逐渐实现对当代风景园林的理论覆盖。

《现代风景园林理论与实践丛书》坚持开放性、探索性与前瞻性的统一。开放性是丛书的理论架构特征之一。随着风景园林实践范畴与内涵的拓展,或重于实践,或理论思考,将会有更多不同方向与层面上的专著渐次充实到理论体系中来。探索性是丛书的特征之二。将要出版的有节约型园林理论与方法、现代风景园林的评价与适宜技术、景观空间色彩、现代风景园林实时交互式呈现系统等专项研究成果,都将从不同的方向、层面探讨现代风景园林设计的理论与方法。前瞻性是丛书坚持的方向。理论具有强大的引领作用,聚焦设计思维、设计手法、设计技巧、设计理念及适宜技术等专题;选题突出强调前瞻性及其开创性。因此,开放的体系、灵活的架构、务实的研究是本丛书的基本特色。

丛书的作者大多是活跃在风景园林学科一线的中青年专家,或者是学有所成的青年才俊。他们与实践紧密结合,将自己开创性的研究充实到风景园林学科的理论体系建设中来。在倡导开创性精神的引领下,必然有更多的专家和学者将加入到风景园林理论的建设中,逐步形成具有学科自主特征的理论体系,实现对风景园林学科本体的认知和回归。理论建设是一个持续的过程,在不断实践中进行的理论思辨,将进一步地推动风景园林学科的健康发展。

成玉宁

前言

从霍华德的“田园城市”到奥姆斯特德的“波士顿翡翠项链”，从早期伦敦的“绿带环”到当前风靡世界的“城市绿色基础设施”，可以发现，城市绿地系统规划相关理论和实践的发展进程实际上也是人类在城市不同发展阶段对人居环境优化及城市空间结构合理组织的探索过程。随着当前资源、气候与环境问题的加剧，各国纷纷开始对城市当中的环境保护、空间整合和功能优化等问题展开反思，鉴于城市绿地系统及其相关规划在改善城市人居环境、引导城市结构优化和空间整合方面的巨大功效，其规划编制的合理性开始愈发受到重视。

在中国，城市造园实践虽然开展得很早，但现代城市绿地系统规划与建设起步则相对较晚。1868年，中国第一个现代城市公园“上海公共花园”(Public Park)在上海外滩建成运营，标志着中国拉开了现代城市绿地规划与建设的序幕。在1949年后，我国的城市绿化建设工作先后在“大地园林化”、“连片成团，点线面相结合”、“大环境绿化”以及“生态园林化”等思想指导下，得以长足发展。但真正意义上的城市绿地系统规划直到20世纪末才开始在我国的规划体系中逐渐成形，并最先作为城市总体规划的专业规划进行编制。而随着国家园林城市评选和创建工作得以广泛开展，很多城市纷纷开始专门组织编制城市绿地系统专项规划。在这一过程中，建设部(现住房和城乡建设部)在2002年相继颁布了《城市绿地分类标准》和《城市绿地系统规划编制纲要(试行)》，这两个文件在很大程度上推动了城市绿地系统规划编制步入到规范化的发展进程，并且至今仍在规划编制中发挥着重要的指导性作用。

随着当前我国城市发展进程中对城乡统筹、碳汇减排、集约用地、生态安全等可持续性问题的愈发重视，城市绿地系统规划编制工作正面临着越来越高的挑战，诸如功能配置细分化、空间结构复杂化、规划要素多元化、用地节约集约化、城乡统筹一体化等议题开始在城市绿地系统规划中受到普遍关注，也对城市绿地系统规划编制的深度和广度提出了更高的要求。在此背景下，与城市绿地系统规划相关的布局理论、规划技术、评价方法等成为当前国内外研究的热点，并且涌现出了大量相关成果。但是一方面，由于我国城市绿地系统规划编制方法长期未能得以及时调整和有针对性的改善，直接造成了规划编制中前沿的规划理论时常仅仅流于形式或目标层面，而难以与我国的规划机制进行有效整合，并用以指导实践操作，并得以最终落实。另一方面，在当前城市发展进程中，随着一系列新的规划挑战与议题的出现，城市绿地系统规划编制的主体任务也面临着调整和更新，其也将对固有的城市绿地系统规划编制方法体系形成冲击。重新审视和改良城市绿地系统规划编制中的功能平衡机制、要素组合方式以及规划控制手段等内容成为大势所趋。

本人在同济大学攻读博士学位期间，有幸跟随导师金云峰教授参与了住房和城乡建设部2009年工程建设标准计划中的国家标准《城市绿地系统规划规范》制定以及佛山市城市绿地系统规划修编(2010—2020)等课题，并在博士学位论文当中围绕城市绿地系统规划编制方法的改良和创新进行了一系列的研究探讨，该研究也在其后我到东南大学建筑学院景观学系任教期间得以进一步延续和拓展，现将研究成果进行归纳和整理，形成本书。

本书主要结合当前我国城市的发展背景和城市规划的运行机制,首先对城市绿地系统规划中的两大基本问题,即城市绿地的功能属性问题与空间属性问题,进行了重新梳理和解读。其次,依据城市绿地功能与空间属性对城市绿地系统规划编制中规划要素的组织方式进行了探讨,并建构了基于功能与空间属性细分的规划要素组织框架。在此基础上,探讨了直接针对城市绿地功能与空间属性的城市绿地系统规划控制体系框架建构,其中涉及城市绿地系统规划要素等级划分框架、建设用地范畴下的规划要素等级控制指标体系框架以及非建设用地范畴下的规划要素等级管制框架三大部分的建构。本人希望通过本书的相关研究能为我国城市绿地系统规划编制研究的深入开展以及规划编制实践的发展起到一点积极的作用。

谨在本书出版之际,我要衷心地感谢在同济大学硕士和博士学习阶段辛勤培养我的导师金云峰教授以及我在东南大学进行博士后研究的合作导师成玉宁教授。感谢在本书的研究过程中提供宝贵建议和意见的哥伦比亚大学的理查德·普朗兹(Richard Plunz)教授,同济大学的吴伟教授、吴承照教授、刘颂教授、张德顺教授、陈蔚镇教授,上海园林设计院的朱祥明院长,上海交通大学的车生泉教授以及南京林业大学的唐晓岚教授。正是得益于上述各位老师和专家的培养和悉心指导,才能使本人在科研、教学与规划实践的道路上不断探索和前行。同时,也感谢一直以来在生活和研究工作中给予我巨大帮助和支持的家人和朋友们,还要感谢东南大学出版社的徐步政老师和孙惠玉编辑为本书顺利出版所付出的努力!

周聪惠

2014年6月1日于东南大学

目录

总序 / 1

前言 / 3

0 绪论 / 1

0.1 城市绿地系统规划编制概述 / 1

0.2 当前城市绿地系统规划编制中需强调要素功能与空间属性的原因 / 2

0.2.1 城市绿地系统规划广度发展的需求 / 2

0.2.2 城市绿地系统规划深度发展的需求 / 2

0.3 城市绿地系统规划编制中的一些基本概念 / 4

0.3.1 绿地 / 4

0.3.2 城市绿地 / 4

0.3.3 城市绿地系统 / 5

1 规划编制中城市绿地的功能属性 / 7

1.1 城市绿地系统功能属性及其作用特征 / 7

1.1.1 城市绿地系统的整体功能与局部功能 / 7

1.1.2 城市绿地的主导功能与非主导功能 / 7

1.2 我国的城市绿地功能分类 / 9

1.2.1 《绿标》应用综述 / 10

1.2.2 对现行《绿标》特点的进一步思考 / 10

1.3 城市绿地类型及其主导功能属性梳理与整合 / 12

1.3.1 公园绿地主导功能属性 / 12

1.3.2 防护绿地主导功能属性 / 12

1.3.3 广场用地主导功能属性 / 12

1.3.4 附属绿地主导功能属性 / 15

1.3.5 其他绿地主导功能属性 / 17

1.4 城市绿地主导功能属性类型整合 / 17

2 规划编制中城市绿地的空间属性 / 19

2.1 我国城市绿地系统的空间布局机制 / 19

2.1.1 城市建设用地范畴下城市绿地空间布局机制概述 / 19

2.1.2 非建设用地范畴下城市绿地空间布局机制概述 / 19

2.1.3 城市绿地系统空间布局的导向 / 21

2.1.4 规划编制中城市绿地系统空间布局存在的主要问题 / 21

2.2	国内外城市绿地系统规划实践中的空间结构模式和空间要素	/ 22
2.2.1	相关规划理论中的要素组合模式	/ 22
2.2.2	规划实践中的空间结构模式	/ 29
2.2.3	城市绿地系统空间要素在整体空间结构中的责任分工	/ 32
2.3	我国城市绿地系统空间要素类型及其对应的用地载体	/ 33
2.3.1	点状要素及其对应的用地载体	/ 33
2.3.2	线状要素及其对应的用地载体	/ 35
2.3.3	面状要素及其对应的用地载体	/ 36
2.4	空间要素体系建构及其用地载体整合	/ 37
3	基于功能与空间属性细分的城市绿地系统规划要素组织框架	/ 39
3.1	城市绿地系统规划要素组织框架建构的基本导向	/ 39
3.1.1	功能属性导向	/ 39
3.1.2	空间属性导向	/ 39
3.1.3	规划衔接导向	/ 39
3.1.4	操作实用导向	/ 39
3.2	城市绿地系统规划要素组织框架建构	/ 40
3.2.1	城市绿地系统规划要素组织框架建构的途径	/ 40
3.2.2	以要素功能特征为标准的子系统划分	/ 40
3.2.3	以要素空间特征为标准的子系统划分	/ 41
3.2.4	城市绿地系统规划要素组织框架建构	/ 42
3.3	城市绿地系统规划要素组织框架应用特点	/ 45
3.3.1	要素用地载体梳理	/ 45
3.3.2	要素用地指标统计	/ 47
3.3.3	与城市绿地分类的关系	/ 47
3.3.4	对于城市用地分类的承接	/ 48
4	基于功能和空间属性细分的城市绿地系统等级控制体系	/ 50
4.1	当前城市绿地系统规划控制问题及实证分析	/ 50
4.1.1	问题概述	/ 50
4.1.2	实证分析	/ 50
4.2	城市绿地系统等级控制体系	/ 53
4.2.1	城市绿地系统的“等级”概念	/ 53
4.2.2	城市绿地系统等级控制体系的建构价值	/ 55
4.2.3	城市绿地系统等级控制体系建构的相关理论依据	/ 56
4.3	城市绿地系统等级控制体系的组成	/ 59
5	城市绿地系统规划要素等级划分框架建构	/ 61
5.1	城市绿地系统各类要素的功能服务级别特征	/ 61

5.1.1	点状要素功能服务级别特征	/ 61
5.1.2	线状要素功能服务级别特征	/ 67
5.1.3	面状要素功能服务级别特征	/ 68
5.1.4	规划要素功能服务级别特征整合	/ 68
5.2	点状要素等级划分框架建构	/ 69
5.2.1	休闲游憩绿地等级划分	/ 69
5.2.2	日常防护绿地等级划分	/ 71
5.2.3	景观形象绿地等级划分	/ 74
5.2.4	保护培育绿地等级划分	/ 76
5.3	线状要素等级划分框架建构	/ 80
5.3.1	休闲游憩绿廊等级划分	/ 80
5.3.2	日常防护绿廊等级划分	/ 81
5.3.3	景观形象绿廊等级划分	/ 82
5.3.4	保护培育绿廊等级划分	/ 83
5.4	面状要素等级划分框架建构	/ 84
5.4.1	休闲游憩绿区等级划分	/ 84
5.4.2	日常防护绿区等级划分	/ 85
5.4.3	景观形象绿区等级划分	/ 86
5.4.4	保护培育绿区等级划分	/ 87
5.5	城市绿地系统规划要素等级划分框架建构与整合	/ 89

6 城市建设用地范畴下规划要素等级规划控制指标体系框架建构 / 91

6.1	城市绿地系统规划要素等级控制指标体系综述	/ 91
6.1.1	城市绿地系统规划控制指标特征梳理	/ 91
6.1.2	城市绿地系统要素等级规划控制指标体系作用特征	/ 93
6.1.3	城市绿地系统等级规划控制指标体系建构途径	/ 94
6.2	城市绿地系统要素空间形态级别特征	/ 96
6.2.1	城市绿地系统要素个体规模级别特征	/ 96
6.2.2	城市绿地系统要素空间布局级别特征	/ 101
6.2.3	城中绿地总体规模级别特征	/ 114
6.3	城市绿地系统要素等级规划控制指标体系框架建构	/ 116
6.3.1	等级个体规模控制指标框架建构	/ 116
6.3.2	等级布局引导控制指标框架建构	/ 116
6.3.3	等级总体规模控制指标框架建构	/ 117
6.3.4	要素等级规划控制指标体系框架建构	/ 117
6.4	等级规划控制指标体系整合途径与推导要点	/ 118
6.4.1	基于规划编制的等级规划控制指标体系整合与应用途径综述	/ 118
6.4.2	基于规划编制的等级规划控制指标体系整合基础	/ 119
6.4.3	基于规划编制的等级规划控制指标值推导分析要点	/ 123

6.4.4 基于规划编制的等级规划控制指标整合与推导方法辨析——以休闲游憩绿地为例	/ 125
---	-------

7 非建设用地范畴下的规划要素等级规划管制体系框架建构	/ 133
-----------------------------	-------

7.1 等级规划管制体系综述	/ 133
7.1.1 规划管制手段类型梳理	/ 133
7.1.2 等级规划管制体系作用特征	/ 135
7.1.3 等级规划管制体系建构途径	/ 136
7.2 等级规划管制需求	/ 137
7.2.1 城周绿地等级管制需求	/ 137
7.2.2 城周绿廊等级管制需求	/ 138
7.2.3 城周绿区等级管制需求	/ 141
7.3 等级规划管制需求整合与管制体系框架建构	/ 142
7.3.1 等级规划管制需求整合	/ 142
7.3.2 基于规划编制的等级管制体系框架建构与应用综述	/ 144

附录	/ 146
----	-------

附录 a 案例“佛山市城市绿地系统规划修编(2010—2020)”概述	/ 146
附录 b 国外不同侧重的绿地分类方式	/ 157
附录 c 我国防护绿地现行宽度控制指标数据	/ 160
附录 d 部分城市综合公园规划和使用现状分析以及服务容量调查资料	/ 163
附录 e 各种类型城市广场特征调研	/ 165

参考文献	/ 169
------	-------

图片来源	/ 173
------	-------

表格来源	/ 176
------	-------

0 绪论

0.1 城市绿地系统规划编制概述

在我国,城市绿地系统规划是城市总体规划的专业规划,在很多情况下也作为独立的专项规划来进行编制。其中,作为城市总体规划专业规划的城市绿地系统规划侧重点在于城市绿地的用地布局与结构安排、城市绿地与城市其他用地的平衡协调等方面的内容。作为独立编制的城市绿地系统专项规划则通常是在城市总体规划编制完成之后,独立组织编制的规划项目,其侧重于在城市总体规划的基础上,对城市绿地系统相关规划内容进行进一步深化和细化安排。

2002年颁布的《城市绿地系统规划编制纲要(试行)》主要是针对独立编制的城市绿地系统专项规划出台的指导性文件,其中对于城市绿地系统规划编制任务、内容、成果等方面进行了明确的规定。总体而言,城市绿地系统规划编制的核心目的是从城市绿地统筹安排的角度,对城市土地进行合理利用,并统筹针对城市绿地的建设行为。本书全面考虑到总体层面城市绿地系统规划编制的目的和内容,既会探讨城市绿地在城市总体空间和功能体系平衡过程中的衔接和协调等问题,同时也会探讨在城市总体规划的基础上,城市绿地系统内部进一步深化和细化统筹等问题。

无论是城市绿地系统专业规划还是城市绿地系统专项规划,均处于城市总体规划层面,属于我国法定规划体系中的一部分。其在整个规划体系中的位置应与城市总体规划对应,承接国土规划、区域规划和城镇体系规划等上位规划,与城市总体规划的其他专业或专项规划进行协调,并指导城市控制性和修建性详细规划。城市绿地系统规划在规划体系中应发挥以下三方面作用:

(1) 承接上位规划

承接上位规划主要是指城市绿地系统规划要严格遵守上位规划规定,并以之作为规划依据。上位规划通常会对城市用地规模、功能定位以及绿地的总体结构等做出规定,此类相关规定需要城市绿地系统规划对其进行深化和细化,但不能对其进行颠覆和改变。

(2) 协调同等规划

协调同等规划主要是针对与城市绿地系统规划地位相当,并可能同时进行编制的如水系规划、环境保护规划、道路交通规划等其他城市总体规划的专业或专项规划。在这一类规划的编制过程中可能存在相互矛盾和冲突的地方,这需要各类规划通过总体统筹和相互协调等方式来进行统一。

(3) 指导下位规划

城市绿地系统规划需被视为规划依据来指导下位规划,其下位规划包括城市控制性详细规划、修建性详细规划等,也包括非建设用地范畴内的风景名胜区规划、森林公园规划、湿地公园规划等各项规划。城市绿地系统规划将成为这一类规划编制的重要依据和

前提,并对这类规划的许多方面进行了硬性规定,如绿地面积、范围等。城市绿地系统规划所定立的原则性规定也将成为这类规划的重要指导。

0.2 当前城市绿地系统规划编制中需强调要素功能与空间属性的原因

0.2.1 城市绿地系统规划广度发展的需求

1) 思维广度的拓展

传统的城市绿地系统规划编制关注于城市绿地系统自身内部结构的完整和复合程度,并将过多注意力放在绿地规划建设指标的增长上。随着我国对城市功能和空间结构合理性的关注和审视逐渐深入,城市空间发展重心将由外延扩张向提升内涵整体转型。在此背景下,城市绿地系统规划编制需要越来越多地兼顾外部环境与内部结构两方面的统筹和平衡。

其中,城市绿地系统与外部环境的衔接,需通过城市绿地系统整体功能和空间的合理分配来与城市当中其他类型城市用地进行对接和协调,以此来推进城市空间结构的合理建构和逐步完善;而对城市绿地系统内部的统筹平衡而言,鉴于城市绿地系统自身也是由多元化的组成部分和要素共同组成的功能体,规划也需利用有限的用地资源对城市绿地系统内部各类型要素在功能和空间上进行有效安排,以保障系统自身的有效运转。

2) 空间广度的拓展

2008年开始实施的《中华人民共和国城乡规划法》(简称《城乡规划法》)^①明确规定要改变以往城乡分隔的局面,从而在规划政策层面确立了城乡统筹一体化发展的指导思想。对于城市绿地系统规划编制而言,虽建设部早在2002年颁布的《城市绿地系统规划编制纲要(试行)》中就提到“构筑以中心城区为核心,覆盖整个市域,城乡一体化的绿地系统”。但在过去很长一段时间,城市绿地系统规划空间上的关注重心仍集中在城市建设用地范畴,导致乡村地区绿地系统规划长期未受到足够重视。

随着对城市周边生态环境重要性认识的深入以及对区域生态安全的逐渐重视,对乡村地区或市域、区域层面绿地系统规划相关的研究开始增多,城市绿地系统规划编制需在空间上进行拓展已成为普遍共识。最近几年,上海、天津等城市亦纷纷开始对城乡一体化绿地系统的规划设计途径展开专门研究和实践探索。而城乡一体化绿地系统规划成败的关键,实际上在于能否在功能和空间上构建有效的衔接机制来统筹和整合城乡空间的城市绿地系统要素,使其能够在统一的功能和空间框架中发挥功效。

0.2.2 城市绿地系统规划深度发展的需求

1) 对土地集约节约利用的强调

在我国城市绿地系统规划建设当中一直存在土地使用方式粗放、资源浪费等问题,

^① 《城乡规划法》第一条即规定“为了加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展,制定本法”。

这一方面是由于在城市绿地系统规划当中城市土地资源的浪费和不合理利用等问题常被诸如“高绿地率”、“高人均绿地指标”等看似合理的目标所掩盖。同时,随着越来越多的城市参与到了“国家园林城市”、“国家生态园林城市”等评选活动的角逐当中,城市绿地系统规划中重“量”轻“质”的问题也日益明显,而本应受到更多关注的诸如绿地功能分配、空间布局合理性以及绿地实际需求等根本性问题则始终未能在规划编制当中受到足够重视。为此,2007年住房和城乡建设部出台了《关于建设节约型城市园林绿化的意见》,从政策层面提出“按照节约和集约利用土地的原则,合理规划园林绿化建设用地”。

另一方面,随着资源与环境问题的加剧,世界上很多国家开始严格限制城市扩张,并将更多注意力投向了城市内部空间结构的合理优化以及城市用地的节约集约利用^[1]。在我国上海2014年启动的新一轮城市总体规划编制工作中也明确提出城市建设用地总量零增长的控制思路,并制定了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用发展策略,这也预示着我国城市空间发展模式开始由过去的粗放松散型模式向集约紧凑型模式转变^[2]。

在此背景下,作为城市总体规划的专业或专项规划,城市绿地系统规划的重心也将面临转移,而如何在城市内部有限的空间和用地资源条件下提升绿地的服务效率、优化系统整体结构,并促进城市绿地系统规划中的土地节约集约利用将逐渐成为规划焦点。

需要注意的是,强调城市绿地系统规划中的土地节约集约利用,并不是以牺牲和削弱整个系统的功能和服务质量为代价,而是要对城市绿地功能属性和空间属性进行深入认识,从而在空间布局中,合理设置每块城市绿地的主导功能,并使每块城市绿地都布局在能发挥其最大功效的位置,在保障城市绿地系统运行状态的前提下,将土地资源节约集约利用与城市绿地系统空间结构的优化进行有效统一。

2) 规划走向精细化

精细化是规划发展到一定程度的必然趋势。其中对于城市绿地系统规划而言,其精细化的发展趋势主要体现在规划要素功能细分化和空间形式多元化两大方面,这也要求在当前基础上对城市绿地系统规划要素功能和空间形式按照细分要求进行进一步梳理。

传统的城市绿地系统规划主要通过绿地分类来实现城市绿地系统当中各类要素的主导功能分配。但一方面,就目前规划形势而言,主导功能类型的分配已经不能完全满足规划需求,并且在同一类主导功能要素内部,出现了将主导功能细分化的规划需求。例如,就绿地类型中的“G1公园绿地”而言,其主导功能主要是休闲游憩服务,但随着居民对生活品质要求的提高,休闲游憩需求也开始细分,常见的分法是将之分为假日休闲游憩需求和日常休闲游憩需求。而不同的休闲游憩需求均需通过对规划要素功能属性和服务特征的细分和对应安排来予以满足。

另一方面,就规划布局而言,要素的空间形式也正由过去的单一化向多元化转变,由此也带动着系统空间结构向复合化方向转变。在传统城市绿地系统规划中,布局控制对象主要围绕作为独立用地地块的点状绿地要素展开,例如,《城市绿地分类标准》(CJJ/T 85—2002)(简称《绿标》)规定的三大规划指标(绿地率、人均公园绿地面积和人均绿地面积)均是以点状城市绿地为统计和平衡对象,而缺少对线状和面状绿地要素的有效控制途径,另外,2002年颁布的《城市绿线管理办法》也主要是针对空间形式呈点状的绿地地块来制定。而随着当前对城市绿地系统整体服务功效优化的重视,实现规划要素多元化

和结构复合化已是大势所趋,例如,近年来我国许多城市组织编制的城市绿道规划等,均是对规划要素多元化的探索。而梳理不同空间形态要素的范畴、服务特点、用地载体等属性特征则成为推进城市绿地系统规划要素多元化发展的基本条件。

0.3 城市绿地系统规划编制中的一些基本概念

0.3.1 绿地

“绿地”概念在规划中可分为广义的绿地和狭义的绿地。广义的绿地概念在国外较常使用,参照英国对绿地(Green Space)的概念定义,其主要是“在城市内部或者城市周边地带中所有植物生长的土地及水体的用地”。该定义所涉及的绿地范畴既包含了城市内部的绿地,也包含了城市外部市域范围内的绿色开敞空间,其中涵盖了动植物栖息地、水系河道、湿地,甚至有潜力被改造的废弃地等^[3]。

在我国城市规划体系当中使用较多的“绿地”概念通常是指狭义的绿地,即指城市内部作为城市建设用地大类中的一个用地类型。“绿地”明确的官方定义首先出现在1999年实施的《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)中,其对“绿地”的定义是“城市中专门用以改善生态、保护环境、为居民提供游憩场地和美化景观的绿化用地”。可以看出,该定义将绿地的空间范围主要限定在城市内部区域。而与广义的绿化范畴相比,狭义的绿地定义除了空间范围有所限定外,还进一步强调绿地在城市当中的功能服务特征。在2002年颁布的《园林基本术语标准》(CJJ/T 91—2002)中提出了“城中绿地”的概念,即“以植被为主要存在形态,用于改善城市生态,保护环境,为居民提供游憩场地和美化城市的一种城市用地”。“城中绿地”概念延续了“绿地”概念的功能界定,补充了其植被覆盖特征,并强调其作为城市用地的属性,也可视为是对狭义绿地概念的进一步界定。

值得注意的是,我国规划界对绿地概念范畴的认识一直在不断发展。最初在1991年实施的《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—90)(简称91版《城标》)中,将绿地列为城市建设用地的大类,代码为“G”,并分为“G1公共绿地”和“G2生产防护绿地”两个中类。在2012年实施的新版《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)(简称12版《城标》)中,对城市建设用地范畴下的绿地内涵进行了一定调整,其中用地大类名称由原先的“绿地”调整为“绿地与广场用地”。原来“绿地”类别下的小类“园林生产绿地”被调整至非建设用地范畴下的“农林用地”类别当中,同时,在“绿地与广场用地”类别中加入了“广场用地”。

导致这一调整的主要原因是由于当前城市发展进程中城市土地价值不断上升,造成城市内部的苗圃、花圃、草圃等生产绿地不断外迁,使得城市内部生产绿地急剧减少,并所剩无几。同时,城市公共广场在城市当中越来越多地承担了城市绿地的游憩、生态和环境美化等功能,许多城市广场的绿地率甚至接近或超过了50%^[4]。“广场用地”与“绿地”的合并,可以视为新的城市发展背景下,对于“绿地”概念内涵的拓展。

0.3.2 城市绿地

在城市绿地系统规划编制中还会经常涉及的一个概念是“城市绿地”。虽然在我国

当前的规范标准体系当中并没有对“城市绿地”概念进行定义,但是在 2002 年颁布的《绿标》中对城市绿地的概念范畴进行了描述,即“以自然植被和人工植被为主要存在形态的城市用地。它包含两个层次的内容:一是城市建设用地范围内用于绿化的土地;二是城市建设用地之外,对城市生态、景观和居民休闲生活具有积极作用、绿化环境较好的区域”^①。可以看出,与狭义的绿地概念范畴不同的是,“城市绿地”概念将部分城市周边属于非建设用地的绿色开敞空间也纳入到了“城市绿地”的概念范畴。《绿标》将城市绿地进一步细分为五个类别,分别为公园绿地(G1)、生产绿地(G2)、防护绿地(G3)、附属绿地(G4)和其他绿地(G5),其中 G1 到 G4 都属于城市建设用地范畴,而 G5 属于非建设用地范畴。

“城市绿地”通常是城市绿地系统规划当中的基本规划对象。综合《绿标》和 12 版《城标》当中对于绿地和城市绿地相关概念的定义和范畴描述,可以梳理出目前“城市绿地”的概念范畴,其中主要涉及三大块内容,即:① 城市建设用地范畴下作为独立城市用地类型的绿地(含广场用地),即 12 版《城标》当中的大类“G 绿地与广场用地”(含公园绿地、防护绿地和广场用地);② 城市建设用地范畴下附属于“G 绿地与广场用地”以外各个类型城市建设用地中的附属绿地,即《绿标》中提到的“G4 附属绿地”;③ 非建设用地范畴下,对城市生态环境质量、居民休闲生活、城市景观和生物多样性保护有直接影响的绿色开敞空间,即《绿标》中的“G5 其他绿地”。

0.3.3 城市绿地系统

在我国,“城市绿地系统”大部分情况下以专有名词的形式出现,其涵盖的范围也远远超出了字面上所指的城市内部绿地系统范畴,例如,《绿标》中的“G5 其他绿地”就包含城市规划区以内市区周边非建设用地范畴下的绿地,包括风景名胜区、水源保护区、郊野公园、森林公园、自然保护区、风景林地、城市绿化隔离带、野生动植物园、湿地、垃圾填埋场恢复绿地等。

与城市绿地相似,城市绿地系统概念也可分为广义的城市绿地系统和狭义的城市绿地系统。其中广义的城市绿地系统是指城市内部和城市外部所有绿地所共同组成的整体,即既包括市区层面的绿地系统也包含了市域层面的绿地系统。例如,在 2002 年颁布的《城市绿地系统规划编制纲要(试行)》当中,其规定城市绿地系统规划的主要任务指“……合理安排城市各类园林绿地建设和市域大环境绿化的空间布局,达到保护和改善城市生态环境、优化城市人居环境、促进城市可持续发展的目的”;并将“市域绿地系统规划”列为一个独立章节,作为城市绿地系统规划编制的必要内容。因此,在许多情况下,城市绿地系统的概念范畴都会被拓展到市域范畴。

狭义的城市绿地系统概念范畴,即与城市绿地概念范畴相对应,主要指城市规划区范畴内各类城市绿地所组成的绿地系统,例如,2002 年版的《园林基本术语标准》(CJJ/T 91—2002)对城市绿地系统(Urban Green Space System)的定义是“由城市中各种类型和规模的绿化用地组成的整体”,高等院校教材《城市规划》中定义城市绿地系统为“城市中具有一定数量和质量的各类绿化及其用地,相互联系并具有生态效益、社会效益和经

^① 见《绿标》条文说明第 1.0.1 条。

济效益的有机整体”。为了避免概念的混淆和模糊并结合本书探讨的侧重点,本书所提及的“城市绿地系统”范畴仍以城市规划区以内的绿地系统为主,即狭义的城市绿地系统概念。本书围绕狭义的城市绿地系统概念进行探讨的主要考虑有以下三点:

(1) 与规划部门的执法范围相对应

城市规划部门的管理和执法范围通常在城市规划区以内,在这一范畴下,规划部门能够通过城市规划编制对土地的使用和控制进行直接统筹和安排。而城市规划区以外的土地通常由国土部门管理、控制和协调,城市规划部门并不能对其土地使用、范围和性质进行直接控制。由于本书主要是从规划编制的角度入手来研究城市绿地系统规划,而城市绿地系统规划的操作与执法是本书的关注点之一,因此选取与规划部门执法范围对应的城市规划区作为本书研究的空间范围。

(2) 与“城市绿地”的概念范畴对应

从2002年开始实施的《绿标》对城市绿地类型的界定中,基本可以明确当前普遍使用的“城市绿地”概念的范畴,其中前四类,即公园绿地、生产绿地、防护绿地和附属绿地都属于城市建设用地范畴,而第五类其他绿地虽然主要针对非建设用地范畴的绿地而设置,但是在条文说明中,明确提出其在城市规划区内的范围限定^①。可见,当前我国“城市绿地”的概念范畴主要也限定在城市规划区范围以内。因此,本书将研究范畴设定于城市规划区范畴内,也是为了保持与“城市绿地”范畴的一致。

(3) 城市规划区也包含非建设用地,可为拓展研究奠定基础

本书将研究范畴设置在城市规划区而非局限于城市建设用地以内,其中的重要原因之一是考虑到城乡统筹一体化的发展趋势要求,即在城市绿地系统规划中也需要重视非建设用地中的绿色开敞空间与城市建设用地中的绿地衔接和统筹安排,并在规划编制中探索对其进行有效规划控制和管理的方法手段。而在城市规划区范畴下对于非建设用地中的绿地规划编制方法(如绿地的管制手段等)同样可以作为拓展到市域层面进行进一步研究的基础。

^① 《绿标》条文说明的“2.0.4……(1)关于‘其他绿地’的说明……城市通常有若干个空间层次,从城市规划、建设和管理的角度讲,则主要有城市建设用地和城市规划区空间层次。随着市场经济和城市建设的发展、城市居民休闲时间的增加和出行能力的增强,位于城市建设用地之外、城市规划区范围以内,生态、景观和游憩环境较好、面积较大、环境类型多样的区域开始承担起城市生态、景观保护和居民游憩的职能,使市区与周边环境的结合更加有机,使居民生活更加丰富。这些区域能够体现出城市规划区中的生态、景观、旅游、娱乐等资源状况,它是城市建设用地范围内上述诸系统的延伸,它与城市建设用地内的绿地共同构成完整的绿地系统。因此在绿地分类中必须包含这些内容”。