

绿色规划理念下的控制性详细规划转型探索

罗德成

(重庆广阳岛绿色发展有限责任公司, 重庆 400000)

摘要:新发展阶段下的控制性详细规划,应从编制、审批、应用全流程开展顶层制度、程序设计,进行绿色规划的编制创新。本文以重庆广阳岛片区控制性详细规划编制为例,基于对传统规划的问题认识,从保护生态格局、注重规划留白、实行街区管控、尊重自然的空间布局、顺应自然的形态管控五个方面进行了编制实践探索。

关键词:绿色规划;控制性详细规划;街区管控;规划留白

中图分类号: TU984.115

文献标识码: A

文章编号: 1004-7344(2022)31-0157-03

0 引言

控制性详细规划长期以来作为城市用地开发建设的法定规划,是保障规划意图落地实施的关键环节,在我国城市建设的土地管理中发挥着重要作用。在当前城市管理背景下,传统控制性详细规划在指导城市建设的过程中显露出弹性不足、适应新不强、效率不高等诸多困境^①。2021年2月22日,国务院印发了《国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》,要求“坚定不移贯彻新发展理念,全方位全过程推行绿色规划、绿色设计、绿色投资、绿色建设、绿色生产、绿色流通、绿色生活、绿色消费”^②。在新发展阶段,我国城市正由外延式增量发展转为内涵式质量提升发展,控制性详细规划要向为追求高质量发展、高品质生活服务。本文以重庆广阳岛片区控制性详细规划编制为例,探索了生态文明新时代,基于绿色规划理念下的控制性详细规划转型的一些探索实践。

1 广阳岛片区控制性详细规划编制背景

1.1 广阳岛片区获批长江经济带绿色发展示范

广阳岛位于重庆主城铜锣山、明月山之间的长江段,枯水期面积约10km²,三峡大坝蓄水期面积约6km²。2017年前曾规划了300万m²房地产,完成全岛征地拆迁、道路平场等供地准备,大开发给全岛留下诸多开发痕迹,岛内山水林田湖草自然生态格局被破坏。2016年1月5日,习近平总书记在重庆主持召开推动长江经济带发展座谈会上强调,把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发。重庆市委、市政府认真贯彻落实习近平总书记关于长江经济带的重要指示要求,决定还岛于民,停止广阳岛商业开发,将其定位为“长江风景眼、重庆生态岛”,并以广阳岛为核心划定168km²广阳岛片区进行整体规划建设。

2019年4月2日,国家长江办函复支持在广阳岛片区开展长江经济带绿色发展示范。2019年5月,重庆市委、市政府成立了广阳岛片区长江经济带绿色发展示范建设领导小组。

1.2 市人大立法加强广阳岛片区规划管理

为深入贯彻习近平生态文明思想和国家关于长江经济带发展的决策部署,进一步加强广阳岛片区的规划管理工作,强化法制保障,重庆市人民代表大会常务委员会于2019年8月2日审议通过《重庆市人民代表大会常务委员会关于加强广阳岛片区规划管理的决定》,并于2019年9月1日实施。这在重庆开启了对一个城市片区规划管理进行人大立法的先例,同时对广阳岛片区的规划编制工作提出了更高的要求。

1.3 控制性详细规划创新转型热潮

2019年和2020年先后发布的北京城市副中心、首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)在国内掀起了对传统控制性详细规划转型的热潮,也引发了大量的理论思辨和编制技术改革探索。特别是街区层面的控制性详细规划,突出规划传导,强化过程管控和弹性管控,从蓝图式规划转向治理型规划,这为全国控制性详细规划转型提供了探索方向和样本^③。特别是广阳岛片区,作为重庆主城区的规划编制重点地区,规划主管部门要求对标对表北京城市副中心、首都功能核心区的控制性详细规划编制方法。

2 传统控制性详细规划面临的问题

2.1 出地率优先,忽视生态格局的保护

长期以来,我国城市经济发展依赖于土地财政,城市建设用地成了各大城市向上积极争取的重要指标。控制性详细规划作为落实总体规划目标,面向土地管理的法定规划,其在编制过程中,在一定规划范围内,

最大化的建设用地产出成为方案推敲的核心。造成了开山填湖、伐树占田等以破坏生态格局为代价的城市建设用地方案。

2.2 饱和式布局,缺乏发展空间弹性

对于一定范围内控制性详细规划的建设用地总量,通常是自上而下的指标分配,因此规划编制的任务就是如何把这些分配来的指标进行空间落地和用途安排,所有指标均有空间,均有功能,这种“饱和式”的布局,与城市发展的复杂性、不确定性存在一定冲突。

2.3 终极式目标,刚性预期反而不可控

控制性详细规划作为面对供地环节的最后一道关口,通常需要明确每一个地块的土地供应条件,因此对用地性质、用地边界、容积率、建筑高度、建筑密度等指标进行明确并进行刚性管控。基于城市发展的规律和预期,对大多数地块的控制具有规划管控的可行性,但仍有不少地块由于城市发展战略、区域发展环境等因素变化,导致原有规划指标与现实条件不匹配的问题,因此各城市的控制性详细规划修改屡见不鲜。

2.4 粗放式设计,不尊重地形地貌

传统的规划编制思维下,过于追求“出地率”、过于追求平面形态和横平竖直的布局思维,导致规划图纸和实际地形脱节,出现实施过程中大量的高切坡、大填挖等工程。特别是山地城市的规划建设,控制性详细规划作为高精度的落地规划,更是要在落实上位规划的基础上,首先树立敬畏生态的意识,充分尊重原始地形地貌,让山山水水这些“拦路虎”变成绿水青山和金山银山。

2.5 强建筑风貌,建筑主导的城市风貌

基于传统的城市风貌展示思路,在各级城市、区县、镇均离不开“塑造城市空间轴线、突出地标建筑、布局景观广场、高起来大起来露出来”这些城市营建模式,传统控制性详细规划在容积率、建筑高度、建筑密度这些刚性管控指标,以及天际轮廓线、城市界面、城市色彩这些指导性指标的 settings 上,都是基于如何管控“建筑”。这种建筑主导的城市风貌,一定程度上忽略了自然生态这个重要组成部分。

2.6 单向化管控,成果要求与发展实际错位

正是由于终极式目标的规划成果应用要求,规划指标特别是具体地块的管控指标,很大程度上依赖于规划师的职业技术经验,在具体地块的用地性质、地块指标、形态管控上,长期缺乏与控制性详细规划同步的地区产业发展策划(规划)、城市设计等支持,不可避免的存在“拍脑袋、理想化”的指标和要求,导致规划无法

实施,频繁的规划修改调整,对控制性详细规划的法定形象有所影响。

3 广阳岛片区控制性详细规划编制绿色转型的方式探索

基于对传统控制性详细规划存在的问题认识,在生态文明新时代的外在要求和当前各地探索规划编制转型的行业内驱动下,广阳岛片区的控制性详细规划,深入践行习近平生态文明思想,贯彻落实长江经济带发展座谈会精神,落实长江经济带绿色发展示范要求,首先对片区自然生态、历史人文和发展建设三大本底进行了全面梳理,从保护生态格局、注重规划留白、实行街区管控、尊重自然的空间布局、顺应自然的形态管控5个方面进行了探索。

3.1 保护生态格局

统筹山水林田湖草系统治理,尊重自然生态的整体性、系统性、协同性和关联性,系统保护修复山体、水系、植被生态要素,形成“两山四谷十一丘、一江七河十一库”的总体山水格局,筑牢长江上游重要生态屏障。广阳岛片区山水格局如图1所示。

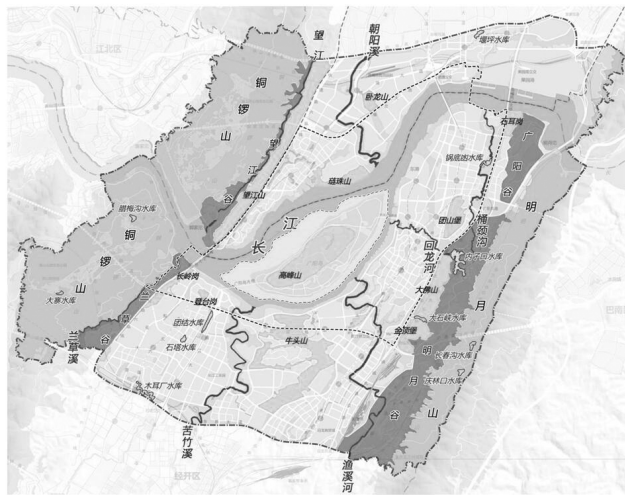


图1 广阳岛片区山水格局

(1) 山体保护与修复。保护“两山四谷十一丘”山系格局,规划严禁大规模场地平整,对已经形成的破损山体、裸露边坡等进行生态修复,合理利用自然山体建设山地生态公园;保护铜锣山、明月山等山麓谷地的山坡、坡脚和崖壁,巧妙利山谷打造休闲小镇与巴渝风情带。

(2) 水系保护与修复。保护“一江七河十一库”水系格局,保持自然沟谷地形地貌、江河蜿蜒曲折的自然形态及两侧自然植被,采用生态化方式修复因修建人工防洪堤岸破坏的岸线,在满足防洪要求的自然岸线不

再建设人工防洪堤岸,确需建设防洪堤岸的区段,须采用自然材料建设柔性护坡,保护大石峡水库、内子口水库等湖库、堰塘,充分利用水体打造城市景观。

3.2 注重规划留白

新加坡规划体系中的“白地”,其灵活管理用地功能的内涵对我国在控制性详规中进行弹性管控用地具有启示和应用意义,特别是提高新城开发地段寻求更优开发的可能性^[9]。规划适度预留空间和指标,为未来发展“留白”。

(1)用地空间留白。规划布局适当的弹性用地,以负面清单的形式,对弹性用地使用进行管控。明确今后禁止布局的用地性质,结合生态修复、土地整备、功能置换以及建设推进的实际情况具体落地。弹性用地优先保障重大功能设施项目落地,在符合本次规划强制性内容以及有关规定的前提下,结合项目需求确定弹性用地具体使用性质、建设规模、空间形态以及配套设施等地块规划方案内容,并协调好与相邻区域的功能、交通和空间关系。

(2)建筑规模指标预控。严格控制建筑总量,预控部分建筑量“悬空”,对应后期弹性用地的使用,采取具体方案具体研究的方式将建筑面积指标落地。

3.3 实行街区管控

在确定广阳岛片区范围(规划编制范围)时,即充分考虑街镇、村社的行政边界,为探索以街区为管控单元的控制性详细规划编制做好铺垫。

在传统控制性详细规划直接以地块图则进行管控的基础上,探索实行“单元+街区+地块”的三级管控传导方式。

(1)单元层面主要对单元范围、功能定位、规划布局、开发规模、道路交通及其他管控内容进行控制,强制性内容包括居住、商业建筑面积上限、公园绿地面积下限、建筑高度、开发强度、路网密度及各类公共、交通、市政和安全设施规模,均强调街区总量管控。

(2)街区层面是对单元层面的进一步细分管控,强制性内容包括居住用地面积上限和建筑面积上限、商业用地面积上限和建筑面积上限、公共服务设施规模,仍以总量管控为主。

(3)地块层面是类似传统控制性详细规划的地块图则,并非一次性全面铺开完成,更多结合区域发展需求,以街区为基本对象,成熟一个街区编制一个街区,作为规划许可管理的依据。

3.4 尊重自然的空间布局

(1)优化走线,显山露水。最大程度结合山水资源,优化规划道路走线,使城市道路与自然景观相融合。特

别是对滨江路线形进行推敲,保护入江口的自然景观视线,避免出现大跨度桥梁,将道路尽量“后撤”。

(2)契合地形,保护山水。依山就势构建路网,减少对山体、水系的破坏。特别是山边、水边,通过降低道路等级、缩小路幅宽度、道路线形尊重山形水势,尽量减小对山体河道的侵蚀和开挖。

3.5 顺应自然的形态管控

广阳岛片区山环水绕,江峡相拥,长江横穿而过,西有铜锣山、东有明月山作为屏障,城市内部的小山小水更是提供了多维的自然生态环境。规划按照人与自然和谐共生的理念,营造巴渝版现代“富春山居图”的风貌意象。

(1)塑造环岛叠翠的滨江岸线。因地制宜,分段划定和保护滨江岸线,以城市蓝线为基础,加退江岸绿线,打造滨江“绿色项链”。

(2)强调低密度、微开发理念。山水资源周边的地块,结合功能和地形条件,自由布局用地,通过低密度建设,塑造依山傍水的空间尺度。

(3)“弱建筑”的高度控制。在山水资源周边划定高度管控区域,降低江边、山边、水边、槽谷乡村地带的建筑高度。特别是环广阳岛的重点管控区,建筑高度不超过24m,在重庆实现了“没有高层建筑”的空间。

4 结语

在新发展阶段,城市建设也由过去追求速度,转为高质量发展。控制性详细规划作为法定规划应有其严肃性,要避免为了刚性而拍脑袋设置管控指标,也要避免规划成果一味地强调一步到位。从控制性详细规划的编制、审批、应用全流程开展顶层制度、程序设计,探索街区、地块等多层级、刚性弹性兼顾的管控要素、管控内容、管控手段还需要探索实践。

参考文献

- [1] 李鹏,马灿.国土空间详细规划技术逻辑重塑与创新[J].规划师,2021,37(9):5-9.
- [2] 杜鹏,焦旭.我国绿色流通业与绿色消费协同发展研究[J].商业经济研究,2017(22):22-24.
- [3] 周楚军.运用好规划管控体系以提升国土空间治理能力:关于北京街区层面控制性详细规划的思考[J].今日国土,2021(4):24-26.
- [4] 黎子铭,王世福.关键地段留白的精细化治理:新加坡“白地”规划建设管理借鉴[J].国际城市规划,2021,36(4):117-125.

收稿日期:2022-06-07

作者简介:罗德成(1986—),男,汉族,重庆人,硕士研究生,高级工程师,主要从事城乡规划设计工作。