

国土空间规划体系下城市绿地系统 专项规划转型策略

□ 朱镓妮, 程 昊, 孟祥彬, 朱海雄, 唐艳丽

[摘要] 文章首先对国土空间规划体系下的专项规划定位进行分析, 总结出新时代专项规划编制的 5 个关键点, 即谁组织谁负责, 空间利用, 传导、继承, 纳入详细规划和结合实际。其次, 基于关键点提出构建国土空间总体规划阶段绿地系统专项规划编制模式决策机制和研究技术路径两条转型响应策略: 一是通过固化国土空间总体规划城市绿地系统规划的内容、展望绿地系统专项规划编制形式和决策绿地系统专项规划编制模式 3 个阶段, 构建编制模式决策机制; 二是构建分解落实、叠加功能和制订导则 3 条编制技术路径, 以期能科学传导国土空间总体规划、高效利用绿地空间和精准纳入详细规划, 编制“能用、管用、好用”的绿地系统专项规划。

[关键词] 国土空间规划体系; 城市绿地系统专项规划; 转型; 响应策略

[文章编号] 1006-0022(2020)22-0032-08 [中图分类号] TU985.1 [文献标识码] A

[引文格式] 朱镓妮, 程昊, 孟祥彬, 等. 国土空间规划体系下城市绿地系统专项规划转型策略[J]. 规划师, 2020(22): 32-39.

Transformation of Urban Green Space System Planning in National Land and Space Planning System/Zhu Yini, Chen Hao, Meng Xiangbin, Zhu Haixiong, Tang Yanli

[Abstract] The paper analyzes the orientation of specialty planning in national land and space planning system and concludes five major points of planning compilation: connection with reality, organization with responsibility, spatial utilization, transmission, and incorporation with detailed plans. It further proposes transformation strategies of green system master plan: establishing a decision-making mechanism with planning content, compilation approach, and compilation model; and establishing a technical route that consolidates the mission of master plan, overlaps functions, and compiles guidelines. It attempts to transmit mission of master plan, utilizes green space with high efficiency, and incorporates the content with detailed plans, and prompts pragmatic and effective green system specialty plans.

[Key words] National land and space planning system, Urban green system specialty plan, Transformation, Response strategy

城市绿地系统规划(以下简称“绿规”)在原城乡规划体系中属于城市总体规划(以下简称“城市总规”)的组成部分, 包括城市总规中的绿地系统专业规划(以下简称“专业绿规”)和单独编制的绿地系统专项规划(以下简称“专项绿规”)。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》)规定, 国土空间规划是整合主体功能区规划、

土地利用规划和城乡规划等空间规划, 实现“多规合一”的规划体系, 包括国土空间总体规划(以下简称“空间总规”)、详细规划和相关专项规划^[1]。专项绿规由城市总规的组成部分转型为空间总规的下位规划, 随着新时代国土空间规划体系逐步建立, 绿规积极响应国土空间规划体系总要求, 准确定位、积极转型, 对编制“能用、管用、好用”的绿规、实现“多规合一”

[作者简介] 朱镓妮, 中国农业大学园艺学院硕士研究生。

程 昊, 博士, 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员。

孟祥彬, 通讯作者, 博士, 中国农业大学园艺学院教授、博士生导师。

朱海雄, 高级工程师, 岳阳市城市管理和综合执法局副总工程师。

唐艳丽, 博士, 长沙理工大学建筑学院讲师。

意义重大。本文通过分析《意见》对专项规划的定位，并将其与原城乡规划体系下绿规存在的问题进行对比，总结国土空间规划体系下专项规划的政策优势，提出专项绿规编制模式决策机制和研究技术路径两方面转型响应策略，以期为国土空间规划体系下专项绿规的编制提供参考。

1 国土空间规划体系下专项规划定位

根据《意见》，国土空间规划体系下专项规划的编制主体、规划层次、规划管控和编制形式等都进行了重新规定，力求解决原城乡规划法规体系中专项规划在这些方面存在的问题，使国土空间规划体系下的专项规划“管用、能用、好用、有用、实用”（表1）。

1.1 术语定义：专门定义专项规划，地位更明确

《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）和《城市规划编制办法》^[2]等原城乡规划法规体系中没有对专项规划进行专门定义，而《意见》对专项规划进行了明确定义，从定义可知：专项规划范围是特定区域流域和特定领域；规划目标是体现特定功能；规划内容主要是空间利用。因此，需通过明确规划范围、目标，界定规划内容，确保专项规划“管用”。

1.2 编制主体：主管部门组织编制，责任更清楚

《城乡规划法》规定，专项规划由城市人民政府组织编制，相关专项规划编制由城乡规划部门会同园林绿化部门共同编制，如《城市绿地系统规划编制纲要（试行）》规定绿规由城市规划行政主管部门和城市园林绿化主管部门共同负责编制^[3]。由于部门壁垒，规划部门与相关部门缺乏沟通协调，一方面，

表1 国土空间规划体系与原城乡规划法规体系关于专项规划规定的对比

专项规划规定	原城乡规划法规体系		《意见》		
	内容	存在问题	内容	保障措施	关键点
术语定义	—	没有进行专门定义，导致专项规划编制定位不准	专项规划指在特定区域流域、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排的规划	通过明确专项规划范围、目标和内容界定地位，确保专项规划“管用”	空间利用
编制主体	由城乡规划部门会同主管部门共同编制	编制主体多头、责任不清、部门壁垒导致专项规划实施性差	专项规划由相关主管部门组织编制；谁组织编制，谁负责实施	明确编制主体和责任，确保规划“能用”	谁组织谁负责
规划层次	城市规划、镇规划都含有城市总规和详细规划；城市总规、镇总规内容应当包括各类专项规划	专项规划很难纳入总体规划实施	国土空间规划包括空间总规、详细规划和相关专项规划；空间总规应提出专项规划分解落实要求，健全规划实施传导机制	理清规划层次，有利于规划科学传导和分解落实，确保专项规划“好用”	传导、继承
规划管控	编制城市控制性详细规划，应当考虑相关专项规划的要求；城乡规划体系中很多规划类型都有自己一套独立的数据平台、技术标准和管理模式	只考虑相关专项规划的要求，导致专项规划难以在详细规划中落实；专项规划类型过多、基础数据“多种图”和技术标准不统一	专项规划要遵循空间总规，不得违背空间总规强制性内容；专项规划主要内容要纳入详细规划；构建统一的国土空间规划技术标准体系；将专项规划叠加到国土空间规划“一张图”上	从考虑到要纳入、从不统一到统一、从多种图到“一张图”，力图实现专项规划管控到位，确保专项规划“有用”	纳入详细规划
编制形式	城市总规应当明确绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护等专项规划	研究内容重复，研究结论不一致	空间总规应提出专项规划分解落实要求；专项规划可结合实际选择编制的类型和精度	“结合实际选择编制”，思路更严谨，机制更加完善，确保专项规划“实用”	结合实际

在编制过程中，规划部门认为专项规划应该由行业主管部门主导，导致其对城市总规中的专业规划内容不够重视；另一方面，部门主导编制专项规划一般在城市总规编制完成后编制，虽然是城市总规的组成部分，但是很难纳入经批准的城市总规。例如，《岳阳市城市绿地系统规划》已经随着《岳阳市城市总体规划》的修编和调整进行了两版编制，虽经市政府批准，但都没能真正纳入城市总规，强制性和实施性较差。因此，《意见》规定，按照“谁组织编制、谁负责实施”的原则，明确专项规划由相关主管部门负责组织编制和实施，彻底解决编制主体多头、责任不清和部门壁垒带来的专项规划可实施性不强的问题，确

保专项规划“能用”。

1.3 规划层次：空间总规下位规划，层次更清晰

《城乡规划法》规定，城市规划包括城市总规和详细规划，各类专项规划属于城市总规的内容，但各类专项规划一般在城市总规批准后编制，实际上很难纳入城市总规并实施，专项规划编制得再好也无法作为控制性详细规划编制的依据，加之城市总规编制时将很多棘手的问题留给了专项规划，很多专项内容都无法控制到位。《意见》规定，国土空间规划包括空间总规、详细规划和相关专项规划，专项规划由城市总规的组成部分变成空间总规的下位规划。空

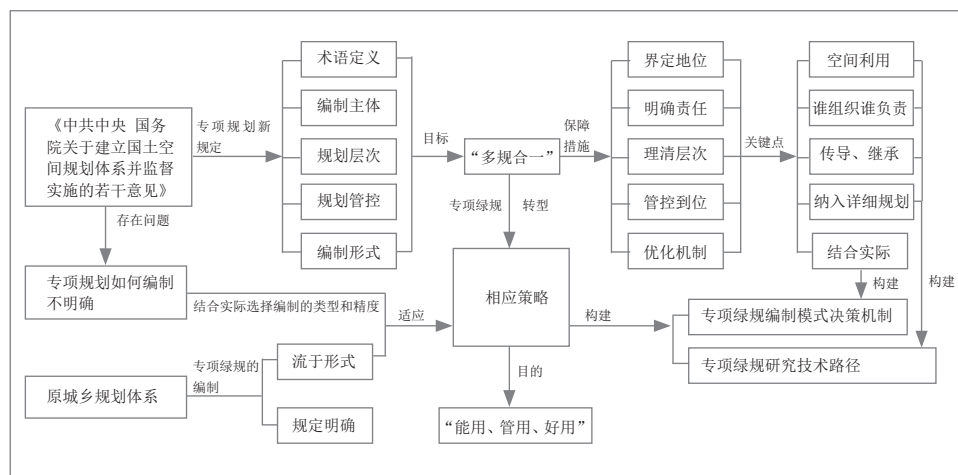


图1 国土空间规划体系专项绿规转型思路

间总规应提出相关专项规划分解落实要求，健全规划实施传导机制。专项规划编制层次更加合理，有利于规划编制和实施的科学传导，确保专项规划“好用”。

1.4 规划管控：内容纳入详细规划，管控更到位

《城市规划编制办法》规定，编制城市控制性详细规划只是“考虑”相关专项规划的要求，加之很多城市由于各种原因使得专项规划编而未批，即使批了也难以纳入城市总规，导致专项规划难以在详细规划中落实。《意见》规定，相关专项规划要遵循空间总规，不得违背空间总规强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。原城乡规划体系规划类型过多、基础数据“多种图”和技术标准不统一，而《意见》规定按照“多规合一”要求，由自然资源部会同相关部门负责构建统一的国土空间规划技术标准体系，相关专项规划的技术标准与国土空间规划衔接，专项规划在编制和审查过程中应加强与相关的国土空间规划的衔接，在与“一张图”核对批复后纳入同级国土空间基础信息平台，并叠加到国土空间规划“一张图”上。从考虑到要纳入、从不统一到统一、从多种图到“一张图”的改变，是为了专项规划能够真正实施到位，确保专项规划“有用”。

1.5 编制形式：编制与否规定变化，机制更科学

原城乡规划体系中各类专项规划的编制是由《城市规划编制办法》及相关文件进行规定的，各类规划之间出现研究内容重复的问题，导致人、财、物等资源浪费；同时，规划编制的主导部门不同导致研究成果无法统一，或者相互都认为在重复内容上对方会认真研究而不加重视，最终导致研究缺失。《意见》提出专项规划可结合实际选择编制的类型和精度，思路更加严谨、机制更加科学。由此可知，专项规划编制与否的决策机制由“政策文件”规定转为结合实际选择，也就是说根据空间总规编制内容和精度来决定专项规划编制类型及精度，避免出现研究内容重复、研究结论不一致等问题，将更有利于推进“多规合一”，确保专项规划“实用”。

2 两种规划体系下的专项绿规编制优劣分析

2.1 原城乡规划体系下的专项绿规编制规定明确，但流于形式

原城乡规划体系根据《城市规划编制办法》《城市绿地规划标准》等对绿规编制形式和编制内容进行了明确，绿规包括专业绿规和专项绿规，编制内容

涵盖市域和城区两个层次。原建设部于2002年印发了《城市绿地系统规划编制纲要（试行）》，但绿规编制过程中存在的编制主体多头、专业和专项规划各行其道，以及在城市总规编制过程中对绿地系统规划研究的不重视、绿规编制规定更新不及时等问题导致绿规编制流于形式^[4]。住房和城乡建设部于2019年发布《城市绿地系统规划标准》（GB/T 51346—2019）^[5]，对指标体系和成果内容等进行了更新，解决了部分问题，但专业绿规和专项绿规研究内容与重点仍界定不清，总体规划中绿地系统规划研究内容在专项规划中如何传承也没有明确规定。

2.2 国土空间规划体系下的专项绿规编制规定科学，但内容不详

根据《意见》，专项规划可结合实际选择编制的类型和精度“缺什么，补什么”，将空间总规已统筹研究的内容在专项绿规中分解落实。因此，专项绿规编制与否、编制形式和编制内容应由空间总规决定，这有助于解决研究重复、专业和专项规划各行其道及城市总规阶段研究不足等问题，真正实现“多规合一”。但是，没有配套明确的政策文件标准规范对空间总规编制时如何决策专项绿规编制形式和内容进行规定，甚至专项规划都没有对专项绿规的编制作出规定。

2.3 国土空间规划体系中专项绿规转型思路的提出

综上所述，专项绿规作为原城乡规划体系中的重要专项规划，虽然编制规定明确，但是编制流于形式；《意见》对专项规划重新进行定位，并出台五个方面的新规定，提出界定地位、明确责任、理清层次、管控到位和优化机制五个方面的保障措施（图1），改变了专项规划编制模式决策主体，确保了专项规划“能用、管用、好用”。但对于如何编制专

项绿规没有出台配套政策。基于此，研究国土空间规划中专项绿规转型响应策略，对编制“能用、管用、好用”的专项绿规意义重大。本次研究从两个方面探讨转型响应策略：一是依据“结合实际”关键点提出构建空间总规阶段专项绿规编制模式决策机制；二是依据谁组织谁负责，空间利用，传导、继承，纳入详细规划和结合实际5个关键点提出专项绿规研究技术路径。

3 专项绿规转型之编制模式决策机制响应

根据《意见》，专项绿规编制与否、编制形式及编制内容由政府在组织空间总规编制时结合实际决定，因此建立空间总规阶段专项绿规编制模式决策机制迫在眉睫。首先需对空间总规中的专业绿规内容进行分析研究，其次展望专项绿规编制形式，最后决定专项绿规编制模式，构建科学合理的专项绿规编制模式决策机制（图2）。

3.1 空间总规中的绿规内容固化

根据《城市绿地规划标准》等政策文件规范标准梳理绿规编制内容后，提出哪些内容必须在空间总规中研究，哪些内容适宜在空间总规中研究，哪些内容无需在空间总规中研究。绿规主要包括系统规划、分类规划和专业规划三大类。系统规划包括明确市域绿地系统规划和城区绿地系统规划的目标、指标、布局结构，制定公园体系规划和城区绿线规划；分类规划包括公园绿地、防护绿地、广场用地、附属绿地和区域绿地规划；专业规划包括道路绿化规划、树种规划和古树名木保护规划等（表2）。

3.1.1 定量、定位、定界的系统规划必须纳入空间总规

绿地规划建设存在的结构布局不合理、绿地总量不足、发展不均衡等主要问题无不与总体规划相关^[7]，同时《意

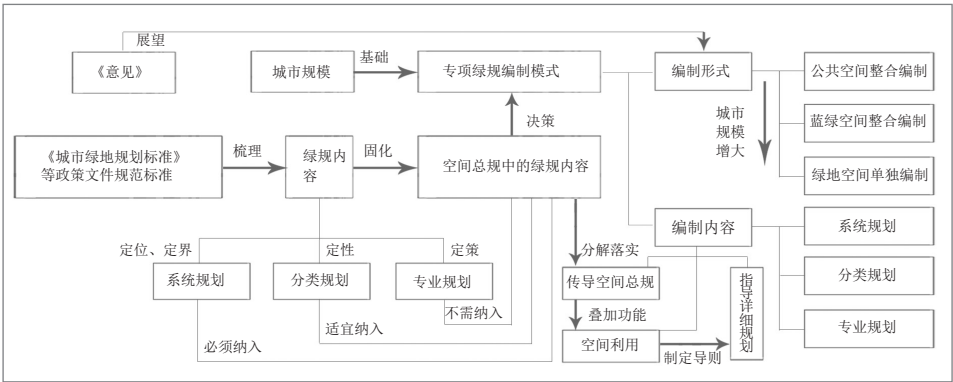


图2 空间总规阶段专项绿规编制模式决策机制
注：图中“专业规划”是专项绿规中的组成部分，根据《城市绿地规划标准》，专项绿规包括系统规划、分类规划和专业规划，而非城市总规中的绿地系统专业规划。

表2 空间总规和专项绿规编制内容界定

依据	编制内容	空间总规内容	专项绿规内容	理由	绿地空间要素	技术路径
《城市绿地规划标准》	市域绿地系统规划目标、指标、布局结构	√	√	空间总规统筹和综合平衡相关专项领域的空间需求，因此与用地有关的区域和城区绿地系统目标指标、结构布局、绿线和公园体系等绿地定位定界的系统规划必须在空间总规中研究	定量和定位 界定	分解落实
	城区绿地系统规划目标、指标和布局	√	√			
	公园体系规划	√	√			
	城区绿线规划	√	√			
分类规划	结构性绿地分类分级	√	√	绿地定性的分类规划中是确定绿地均衡合理布局 and 科学指标的依据，因此分类规划宜纳入空间总规	定性	分解落实：叠加功能
	附属绿地控制绿地率	√	√			
	公园绿地规划	○	√			
	防护绿地规划	○	√			
	广场用地规划	○	√			
	附属绿地规划	○	√			
专业规划	道路绿化规划	×	√	绿地定策的专业规划主要是为绿地系统叠加功能、营造特色，注重特色性、专业性和指导性，属于绿地空间利用规划，应该在专项绿规中研究，因此无需纳入空间总规	定策	叠加功能
	树种规划	×	√			
	古树名木保护规划	×	√			
	防灾避险功能绿地规划	×	√			
	绿地景观风貌规划	×	√			
	绿道规划	×	√			
	生态修复规划	×	√			
	生物多样性保护规划	×	√			
	立体绿化规划	×	√			
	近期建设规划	×	√			
	海绵绿地规划	×	√			

注：“√”表示必须纳入，“×”表示不需纳入，“○”表示适宜纳入空间总规。

见》要求空间总规统筹和综合平衡相关专项领域的空间需求，因此与空间用地有关的区域和城区，其绿地系统目标、指标、结构布局及绿线等定量、定位、定界的绿地系统规划必须在空间总规中研究。在统筹各类公共空间的基础上，

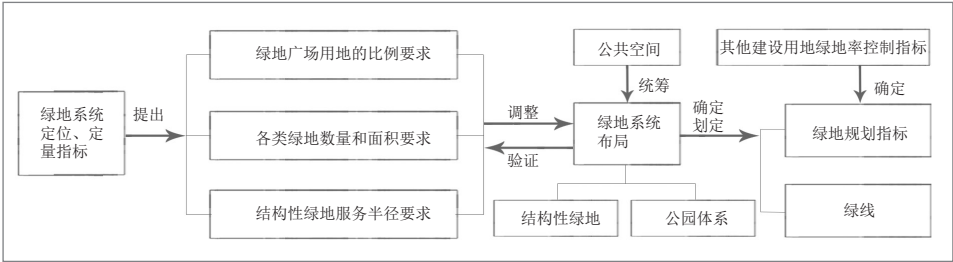


图3 空间总规中绿地空间系统定量、定位、定界关系分析

表3 绿地空间布局质量评判指标

规划范围	指标名称	指标要求	依据
市域指标	规划市域人均风景游憩绿地面积	≥ 20 平方米 / 人	《城市绿地规划标准》
	城镇开发边界内规划人均风景游憩绿地面积	≥ 10 平方米 / 人	
	城镇开发边界内规划人均区域绿地面积	≥ 20 平方米 / 人	
城区指标	城区公园绿地和广场用地 500 m 服务半径覆盖居住用地的比例	>90%	
	规划新区公园绿地和广场用地 500 m 服务半径覆盖居住用地的比例	100%	
	旧城区公园绿地和广场用地 500 m 服务半径覆盖居住用地的比例	≥ 80%	
定量指标	规划城区绿地率指标	≥ 35%	
	设区城市各区的规划绿地率指标	≥ 28%	
	规划绿地与广场用地面积占城市建设用地的比例	10% ~ 15%	
	规划人均绿地与广场用地面积	≥ 10 平方米 / 人	《城市用地分类与规划建设用地指标》(GB/T 50137—2011) ^[8]
	规划人均公园绿地面积	≥ 8 平方米 / 人	
	设区城市各区规划人均公园绿地面积	≥ 7 平方米 / 人	
	每万人规划拥有综合公园指数	≥ 0.06	《城市绿地规划标准》
	附属绿地控制绿地率指标	—	
	规划人均综合公园 (分三级服务半径)	≥ 3 平方米 / 人	
定位和定量指标	规划人均社区公园 (分 500 m、800 ~ 1 000 m 两级服务半径)	≥ 3 平方米 / 人	
	规划人均游园 (300 m 服务半径)	≥ 1 平方米 / 人	
	小城市、中等城市人均专类公园面积	≥ 1 平方米 / 人	
定量指标	大城市及以上规模人均专类公园面积	≥ 1.5 平方米 / 人	

布局绿地空间系统，然后利用各类绿地定量、定位指标验证面积和布局质量是否达标，不达标的则进行优化调整，达标后即划定绿线，实施严格的管控，并结合其他建设用地绿地率控制指标确定绿地规划指标（图3）。

(1) 评判绿地空间布局质量的指标。

区域绿地、公园绿地、防护绿地和广场用地等结构性绿地均为单独用地性质的绿地空间，在空间总规确定后，其结构、布局及绿线在专项绿规中无法调

整，因此在空间总规中首先应保证结构性绿地用地比例及布局质量达到绿地空间布局质量评判指标的要求（表3），其次结合各类其他建设用地绿地率控制指标确定规划目标和指标。

(2) 保障绿地空间布局合理的要素。

一是布局合理的结构性绿地。绿地空间的完整性和系统性，是保障城市具备良好生态环境，形成特色明显、景观优美和功能完善的园林绿化景观之关键。绿地空间构成复杂，用地形式多样，广

泛分布在城市生态、生产和生活空间中，既有单独用地的生态空间，如公园绿地、防护绿地和区域绿地；又有小而多依附在生产和生活空间中的附属绿地。绿地空间被城市硬质界面分割包围，景观破碎，“孤岛”效应严重。大多绿规提出建设点、线、面结合的绿地系统布局 and 结构，通过线形绿地将点、面连接成系统，而线形绿地借助道路绿化和滨水绿带，在规划图纸上看这些线好像是连起来的，但实际上连接度和连通性很差^[9]，很难承担连接廊道的生态功能，绿地布局停留在“几何图形概念”层面^[10]，仅是形式上的完善和合理。结构性绿地在依山傍水、联山联水、服务社区、引风挡风和防护隔离布置的基础上，形成完善、合理的生态空间结构和布局，能有效解决“孤岛”效应，变“假”连为“真”通。因此，空间总规应将城市结构性绿地生态空间及各种公共活动空间的布局合理性、结构完整性作为重点进行研究。

二是均衡完整的公园体系。公园绿地作为结构性绿地的重要组成部分，是最能满足人民群众美好生活需求的绿地，只有构建完整的“人民群众身边的”公园体系，才能保证绿色福利享受均等。《城市绿地规划标准》《公园设计规范》等标准规范对不同规模和类型的公园布局有明确要求，只有先将公园绿地按服务半径分类分级配置到位后，结合绿环、绿带、绿廊和绿道系统^[5]，才能形成布局均衡的完整公园体系，进而保证结构性绿地布局合理完整。例如，《广州市国土空间总体规划（2018—2035年）》^[11]草案提出社区生活圈500 m服务半径需配置1处公园或广场、完善城乡公园体系等，推动形成更加均衡完整的公园体系。

(3) 保障结构性绿地免受蚕食的绿线。

空间总规合理布局结构性绿地后，必须对结构性绿地边界进行划定，作为强制性内容，保证绿地空间边界的强制性，避免在后续规划中结构性绿地被变相侵占。

3.1.2 定性的分类规划适宜纳入空间总规

绿地定性的分类规划是确定绿地布局是否均衡、合理和科学的依据，因此分类规划宜纳入空间总规中。在规模大的城市，空间总规难以将分类规划全部纳入，但应将结构性绿地分类分级和其他建设用地绿地率控制指标纳入其中，作为确定绿地系统指标和合理布局的依据。

首先，按照“生活圈”配置要求和均衡布局原则，需依据服务半径要求对公园绿地和广场用地分类分级后再布局；根据道路铁路、高压走廊、公用设施和污染源工厂规划布局各类防护绿地，否则专项绿规将“无地可用”；按照标准规范布局好结构性绿地，明确各类其他建设用地绿地率控制指标后才能合理提出绿地系统发展目标和指标，因此公园绿地、广场用地、防护绿地和附属绿地分类规划宜纳入空间总规研究。

其次，区域绿地中生态保育、风景游憩、防护隔离和生态生产体系中的绿地空间用地所属部门复杂，园林绿化部门组织专项绿规编制时无法协调众多部门对各专项规划进行分解落实，且区域绿地有生态环境保护规划、林业草原规划和自然保护区规划等各类专项规划分解落实。因此，区域绿地分类规划内容宜纳入空间总规中研究，并由自然保护区规划等其他各类专项规划分解落实，专项绿规主要落实城区内绿地和城镇开发边界内城市建设区外的与城市密切相关的区域绿地。

3.1.3 定策的专业规划无需纳入空间总规

绿地定策的专业规划主要是为绿地系统叠加功能、营造特色，注重特色性、专业性和指导性^[4]，属于绿地空间利用规划，应该在专项绿规中研究，因此无需纳入空间总规。

3.2 专项绿规编制形式展望

根据《意见》思路展望，规模较小

表 4 专项绿规编制模式

城市规模	城区常住人口 / 万	空间总规绿规内容			专项绿规编制内容			专项绿规编制形式			
		系统规划	分类规划	专业规划	系统规划	分类规划	专业规划	不编制	公共空间整合编制	蓝绿空间整合编制	绿地空间单独编制
II 型小城市	<20	—	—	—				√	√	√	√
I 型小城市	20 ≤ 人口 <50	—	—		—	—	—	×	√	√	√
中等城市	50 ≤ 人口 <100	—	—		—	—	—	×	√	√	√
II 型大城市	100 ≤ 人口 <300	—			—	—	—	×	×	√	√
I 型大城市	300 ≤ 人口 <500	—			—	—	—	×	×	√	√
特大城市	500 ≤ 人口 <1 000	—			—	—	—				
超大城市	1 000 ≤ 人口	—			—	—	—	×	×	×	√

注 “—”表示绿规编制内容，“√”表示可以采用的编制形式，“×”表示不可以采用的编制形式。

的城市在空间总规中可以将绿地系统规划内容编制到位，无需再进行绿地系统专项规划。具有一定规模的城市，不宜也没有必要在空间总规中将绿规内容全部编制完成，未完成的内容可编制专项规划，根据城市规模，建议采用公共空间整合编制、蓝绿空间整合编制和绿地空间单独编制 3 种编制形式。

3.2.1 公共空间整合编制

城市公共空间包括街道、广场、公园和绿地等，对城市景观和市民户外生活质量的影响较大，郭恩章建议将各类规划中公共空间的内容整合为专项规划或专篇，做好整体布局，实现公共空间的网络化^[12]，有利于公共空间统筹和功能叠加。各类公共空间管理主体众多、规划要求复杂，在空间总规编制时，公共空间作为专篇能得到良好的统筹协调，但其若作为专项规划，除自然资源和规划部门外，其他部门都难以对其进行协调和管控，故只宜在规模不大的城市考虑专项规划的整合编制。

3.2.2 蓝绿空间整合编制

在城市公共空间中，蓝绿空间联系密切。城市绿地空间因山而生、得水而

成，蓝绿空间相互交织、密不可分，因此在水系发达的城市将蓝绿生态空间整合进行专项规划编制，更有利于空间的统筹，如雄安新区总体规划就将蓝绿空间作为整体进行规划研究。但蓝绿生态空间整合也存在管理主体多头和专业协调难等问题，在规模较大的城市不宜整合编制。

3.2.3 绿地空间单独编制

城市有 35% 以上的空间被绿色覆盖，城市绿地系统是技术和艺术的有机结合，是涉及规划、美学和植物等多学科的复杂空间系统，发挥着生态、景观、游憩和防护等多元功能，是践行生态文明思想和绿色发展的重要手段，更是实现习近平总书记在成都提出的“整个城市都是一个大公园”理念的基础^[5]。因此“关乎民生”“关乎生态”的绿地空间保护开发和利用宜作为单独的专项规划进行编制。

3.3 专项绿规编制决策模式

《意见》提出“专项规划可结合实际选择编制的类型和精度”，但如何“结合实际”还需建立实施性强的决策模式，

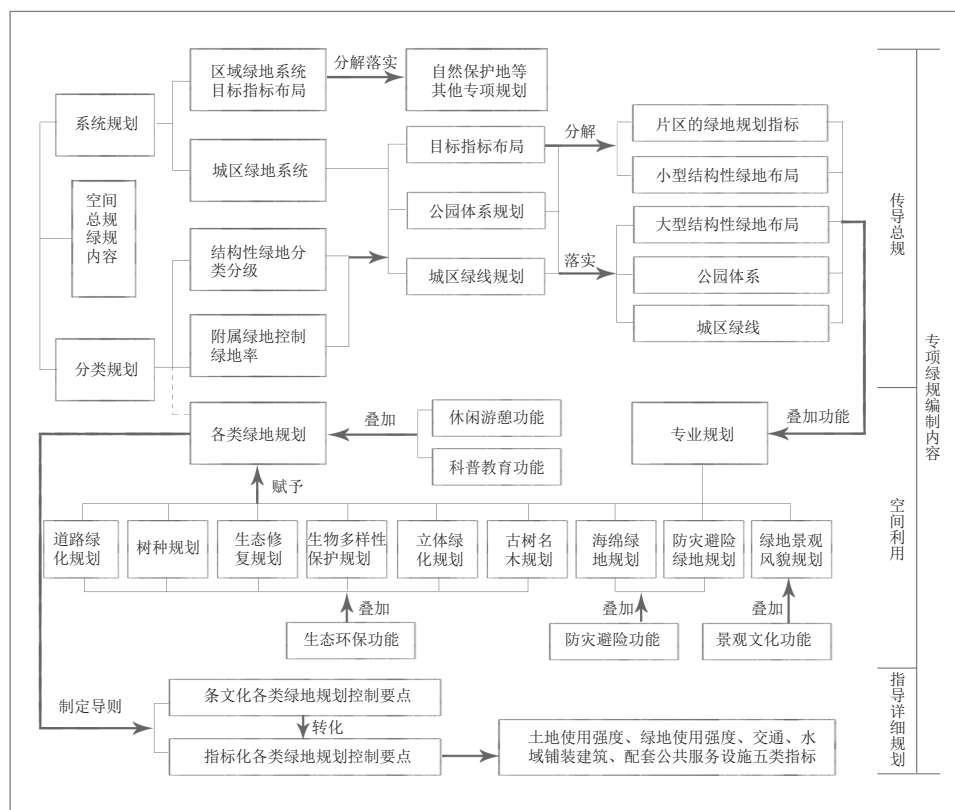


图4 专项绿规编制技术路径分析

在政府组织空间总规编制时确定专项绿规的编制形式和内容。我国以城区常住人口为统计口径，将城市规模划分为五类七档^[13]。以城市规模分类为基础，确定专项绿规编制形式和内容比较简单，易于操作。规模越小，城市规划越单一，在空间总规中就可以纳入更多的绿规内容，同时专项绿规与其他公共空间规划实现整合编制的可能性更大。因此，城市规模越小，可以逐步将适宜和无需纳入空间总规的绿规内容纳入空间总规，直至绿规内容全部纳入空间；对于专项绿规编制形式，建议全部单独编制，对于规模更小的城市，则可以与其他公共空间规划整合编制甚至不编制；专项绿规编制内容应包含绿规全部内容，保证规划的完整性，在空间总规中已研究的绿规内容应传导、继承到专项绿规中（表4）。

4 专项绿规转型之编制技术路径响应

由政府组织编制的空间总规，在明

确了专项绿规编制形式和内容后，园林绿规主管部门可根据《意见》提出的“谁组织谁负责、传导机制、空间利用和纳入详细规划”等关键点，组织专项绿规编制。同时，应建立“分解落实+叠加功能+制订导则”的专项绿规研究技术路径，保障能科学传导空间总规、高效利用绿地空间和精准指导详细规划（图4）。首先，通过分解落实，保障空间总规中的绿规内容传导、继承到位后再编制系统规划；其次，通过叠加功能，对绿地空间进行高效利用，再编制分类规划和专业规划；最后，制定技术导则指导详细规划的编制。由于区域绿地主管部门众多，本研究提出专项绿规可主要探讨城镇开发边界内建设用地外由园林绿化部门管理的区域绿地，其余区域绿地纳入自然保护区等专项规划。

4.1 分解落实，科学传导空间总规

空间总规绿规编制内容必须包括区域绿地系统目标、指标、布局，城区绿地系统目标、指标、布局、绿线，以及

公园体系等绿地定量、定位、定界的系统规划内容。空间总规是专项绿规的基础，专项绿规不得违背空间总规强制性内容。城镇开发边界内，城市结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布情况，以及绿地率等是空间总规的审查要点^[14]，属于强制性内容。

(1) 结构性绿地布局落实到小型绿地。空间总规编制时不可能将所有结构性绿地全部布局到位，如《市县国土空间规划编制指南》交流稿中提出，2万平方米以上的结构性绿地需布局到位。因此，专项绿规应尽量将小型绿地布局到位，无法到位的应提出强制指标，要求详规落实到位。

(2) 绿地规划指标分解到片区。空间总规从整个城区层面明确绿地规划指标，但城市各片区绿地资源及其构成存在较大差异，尤其是旧城区绿地资源缺乏，在编制专项绿规时应按照已建片区绿地现状指标和规划片区自然资源现状，合理确定各片区绿地规划指标。规划片区自然植被和山水资源好，规划应设置较高的结构性绿地用地比例及较高的新片区其他建设用地绿地率控制指标，同时已建片区和旧城区应制订切实可行的策略增加绿地。

4.2 叠加功能，高效利用绿地空间

城市绿地系统承担着生态环保、休闲游憩、景观营造、文化传承、科普教育和防灾避险等多种功能^[15]，将实现这些功能的要素叠加到绿地空间上，有助于提升绿地空间的利用率：①利用道路绿化规划、树种规划、生态修复规划和生物多样性保护规划等专业规划全方位系统叠加生态功能。②利用分类绿地规划叠加休闲游憩和科普教育功能，在各类绿地中规划完善的休闲游憩、科普教育和标识标牌等设施。③利用绿地景观风貌规划叠加景观和文化功能，塑造绿地和植物景观特色风貌。④利用防灾避险绿地规划和海绵绿地规划叠加防灾避险功能，但不能影响绿地主体功能^[16]。

4.3 制订导则, 精准纳入详细规划

一方面, 实现规划控制要点条文化。提炼绿地分类分级、用地比例、布局结构、地形水体和铺装游路等规划内容, 形成简单易操作的条文式规划控制要点。另一方面, 实现规划控制要点的指标化。将各类绿地规划控制要点转化为确保综合功能发挥的指标体系, 包括土地使用强度、绿地使用强度、交通、水域铺装建筑、配套公共服务设施五大类指标及控制标准^[17]。例如, 公园绿地的土地使用强度控制指标包括容积率、建筑密度、道路铺地比、建筑限高和绿地率等; 交通控制指标包括主出入口、路网密度。

5 总结与展望

城市绿地系统质量, 关乎城市生态环境景观文化的优劣, 也是实现美好生活的重要因素之一。新时代国土空间规划体系专项绿规编制没有出台配套政策, 因此适应新形势, 研究专项绿规转型响应策略意义重大。

通过对《意见》进行分析, 本文提出依托谁组织谁负责, 空间利用, 传导、继承, 纳入详细规划和结合实际 5 个关键点建立专项绿规编制模式决策机制和研究技术路径两条转型响应策略。一是在固化空间总规绿规内容、展望专项绿规编制形式的基础上, 根据城市规模决策专项绿规编制模式, 构建专项绿规编制模式决策机制; 二是建立“分解落实+叠加功能+制订导则”的专项绿规研究技术路径, 保障能科学传导空间总规、高效利用绿地空间和精准指导详细规划。

这些策略有益于专项绿规科学编制和编制技术标准研究。但编制模式决策和技术路径构建是否合理, 公共空间整合编制专项规划是否必要, 还有待进一步深入研究。■

[参考文献]

[1] 中共中央, 国务院. 中共中央 国务院关

于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm, 2019-05-23.

[2] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市规划编制办法 [EB/OL]. http://www.mohurd.gov.cn/fqjs/jsbgz/200611/t20061101_159085.html, 2006-11-01.

[3] 中华人民共和国建设部. 城市绿地系统规划编制纲要 (试行) [EB/OL]. http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/200611/t20061101_157073.html, 2006-11-01.

[4] 朱海雄, 朱懿妮, 程昊. 城市总体规划阶段绿地系统完全控制策略 [J]. 规划师, 2018(8): 36-42.

[5] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市绿地规划标准 (GB/T 51346—2019) [S]. 2019.

[6] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/16/content_10228.htm, 2015-10-16.

[7] 徐峰, 赵峰, 郭竹梅. 城市总体规划修编中对绿地系统规划的基本思考——关于北京城市绿地系统规划的研究与实践 (一) [J]. 中国园林, 2007(6): 75-77.

[8] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市用地分类与规划建设用地指标 (GB/T 50137—2011) [S]. 2010.

[9] 朱海雄, 程昊. 城市绿地系统规划成果技术审查常见问题与解决对策 [J]. 广东园林, 2016(4): 93-95.

[10] 张云路, 李雄. 基于供给侧的城市绿地系统规划新思考 [J]. 中国城市林业, 2017(1): 1-4.

[11] 广州市人民政府. 《广州市国土空间总体规划 (2018—2035 年)》草案公示 [EB/OL]. http://www.gz.gov.cn/sofpro/gzyyqt/2018myzj/myzj_zjz.jsp?opinion_seq=13967, 2019-06-13.

[12] 郭恩章. 再议城市公共空间 [J]. 北京规划建设, 2010(3): 52-54.

[13] 国务院. 国务院关于调整城市规模划分标准的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm, 2014-11-20.

[14] 中华人民共和国自然资源部. 自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/02/content_5396857.htm, 2019-06-02.

[15] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 住建部关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见 [EB/OL]. www.mohurd.gov.cn/wjfb/201211/t20121127_212101.html, 2012-11-27.

[16] 朱懿妮, 朱海雄, 程昊, 等. 岳阳市居住街坊修建性详细规划中绿地系统规划深度控制策略 [J]. 规划师, 2020(4): 29-34.

[17] 朱海雄, 朱懿妮, 程昊. 控制性详细规划中绿地系统完全控制策略 [J]. 规划师, 2018(4): 38-43.

[收稿日期] 2020-08-15