

“城市双修”理念下街头绿地用地策略研究

——以南宁市为例

覃文丽

南宁市城乡规划设计研究院

摘要：“城市双修”是治理“城市病”、改善民生，实现良好人居环境的重要抓手，是中央城市工作会议明确提出的新要求。文章以南宁市为例，结合“城市双修”工作，分析街头绿地用地供给思路和方法，从规划、供地、管理、立法等四个方面提出用地落实可操作性的策略，以推动规划的有效实施。

关键词：城市双修；街头绿地；策略；南宁

一、引言

2015年中央城市工作会议明确提出“加强城市设计、提倡城市修补”，对我国城市转型发展和人居环境提升有重要指导意义。2017年住建部发布的《关于加强生态修复、城市修补工作的指导意见》中，提出开展“城市双修”工作是治理“城市病”，改善民生，以适应经济发展新常态的重要举措。

在高速城镇化过程中，南宁市公园绿地规划倾向于追求高指标、大面积的建设模式，导致许多公园绿地的建设规模过于粗放，出现功能失调、结构失衡等问题^[1]，尤其对公园绿地服务公平性的考虑不足，影响城市宜居环境的提升。近年来，南宁市委、市政府以建设现代生态宜居城市为目标，适时提出开展增绿专项行动，打造“中国绿城升级版”，按照居民出行“300米见绿，500米见园”的要求，合理布局各类绿地。为提高城市居住品质，南宁市提出街头绿地实施方案，结合“城市双修”工作的开展，统筹增补街头绿地。街头绿地的用地落实成为规划实施的关键，需要制定合理的用地供给策略。

二、街头绿地的概念界定

街头绿地是指位于城市道路用地外，具备一定面积（1000-5000m²）、可供公众进入游憩、可驻足停留、临近城市街道的开放绿地，包括游园和对外开放的附属绿地，其主要功能是美化城市，提高城市环境质量，为游人及附近居民提供休闲场所。建设部2017年修订的《城市绿地分类标准》中提出了“游园”这一概念，指用地独立，规模较小或形状多样，方便居民就近进入，具有一定游憩功能的绿地（带状游园的宽度宜大于12m）^[2]。文中提到的街头绿地的范畴与游园近似，但又不完全一致。街头绿地与游园在开放性和小型性方面具有一致性，强调面积小型，可供公众进入游憩的绿地。但在使用权属上，街头绿地比游园范畴更大，游园一般是在城市总体规划或城市控制性详细规划中属于独立的“公园绿地”地块，而本文提出的街头绿地主要考虑服务性质，除用地独立的游园外，还包括对外开放、为市民共享的单位附属绿地。因此，街头绿地用地涉及了独立占地的公园绿地（游园）和开放为公众使用的单位附属绿地两种类型。

三、“城市双修”理念下街头绿地用地供给的思路和方法

（一）“城市双修”的概念内涵

“城市双修”是指“生态修复、城市修补”，它是我国城市发展模式由外延式发展向内涵式增长转变的体现。生态修复是指运用“生态”理念，修复被破坏的自然生态环境，改善城市生态

功能，注重创造人与自然和谐共生的环境；而城市修补是指运用“织补”的理念，通过填平补齐完善城市功能、公共设施和公共空间，提升环境品质。因此，“城市双修”理念下街头绿地规划的内涵：一是对于现状和规划缺乏公共绿地服务覆盖的地区，应强化底线控制保障目标，充分利用存量用地增补街头绿地；二是对于规划和现状服务覆盖已基本达标的地区，注重提升绿地的品质和功能，凸显地域特色。

（二）思路和方法

以“补欠账，提质量”为总体思路，以“300米见绿，500米见园”为标准，在城市公共绿地绩效评估的基础上，通过查漏补缺、挖潜增绿、开发控绿等手段，保障街头绿地用地落实。

（1）查漏补缺，保障目标底线

对于现状和规划缺乏公共绿地服务覆盖的地区，以“300米见绿，500米见园”基本全覆盖为目标底线，利用闲置用地、储备用地、三旧改用地、临时用地和有条件开放给公众使用的单位附属绿地增补街头绿地。

（2）挖潜增绿，提高目标水平

对于规划和现状服务覆盖已基本达标的地区，以提高绿量和增加点位为目标，将街角路边有条件改造建设为街头绿地的用地规划调整为街头绿地，进一步提高街头绿地的可达性和人均绿地面积，通过挖潜增绿，提高公共绿地的服务水平。

（3）开发控绿，增强社会活力

在不减少开发地块生态环境指标的情况下，对于一些公益性公共服务设施地块和城市重要地段的大型开发地块，通过地块开发控制提供街头绿地空间。对主要人流交汇活动的街角地区的开发控制，应明确加大建筑退让距离，退让空间要求建设为公共绿地空间，向市民开放。

四、“城市双修”理念下南宁市街头绿地用地落实策略

“城市双修”背景下，城市街头绿地规划实施需要协调的社会关系和经济关系将更为复杂，需要从规划、供地、管理、立法等四个方面保障街头绿地的用地落实。

（一）规划

公园绿地分布的社会公平性越高，居民的生活品质就越高。社会公平性是公共绿地绩效评价的重点内容。对社会公平性的研究，有学者提出系统和普适性的公共绿地分布的社会绩效评价体系，在空间单元层面上采用地均服务水平分析方法，在社会公平绩效的总体评价中采用基尼系数和洛伦兹曲线的分析方法，在社会公平绩效的空间格局中采用区位熵分析方法^[3]。由于城市人口、居民收入等数据难以获取，对公园绿地绩效评价主要采用地均服务水平分析方法。以“300米见绿，500米见园”为标准，利用GIS空间分析方法公园绿地的服务水平进行评估，找出现状和既有规划的公园绿地有效服务范围内不能涵盖居住用地的区域，为街头绿地的实施提供依据。由于“300米见绿、500米见园”中何为“绿、园”无明确标准，规划采用多方案比较方法，不同城市区域采用不同服务半径赋值标准。因此，综合考虑南宁市绿地

表1 街头绿地实施法制保障措施一览表

街头绿地来源分类	法制保障措施
独立占地的街头绿地	主要通过法定的控制性详细规划取得法制层面的保障
开发地块提供街头绿地	通过地块图则的特定要求纳入法制保障
行政办公类用地附属绿地	针对行政机关办公用地的附属绿地维护使用管理出台相应的通知，要求有条件且应该开放的附属绿地进行改造，开放给公众，带头做好建设宜居环境和专项增绿服务于民的表率
居住用地附属绿地	1、改造为街头绿地部分的绿化养护费用由园林管理部门负责，费用由财政支出，减少业主在绿化养护方面的支出； 2、由市财政按照开放绿地规模大小，进行效益评估后，折算相应的费用，返还补贴到业主房屋维修基金，由房屋维修基金管理部门将多出部分按比例分摊到各业主； 3、由公共财政免费提供部分垃圾收集设施给居住小区，改善小区垃圾收集设施配备水平。
商务商业类附属（场地）绿地	1、对于提供自有场地改造为街头绿地开放公众使用的，其临街广场举行商业文化活动时，可以酌情减免商业文化活动相应的行政管理规费； 2、提供街头绿地的，街头绿地在特定时段可以作为商业活动场所使用，使用权益规原用地权属方，并减免相关行政管理规费； 3、在符合相关规划要求下，改造后的街头绿地中可以设置相应的广告投放空间，广告投放空间经营所得收益归原用地权益方。

资料来源：南宁市城乡规划设计研究院. 南宁市街头绿地实施方案. 2015. 12-2017. 7。

建设的实际情况，确定采用旧城区300米服务半径，城市外围500米服务半径的绩效评测标准，并以公园绿地有效服务半径覆盖规划单元中居住用地比例达90%以上为目标，找出公园绿地服务缺失的区域，通过控规核查用地，增补街头绿地。

（二）供地

为能在近期提升城市道路景观品质，改善城市形象，满足市民亲绿近绿的需求，街头绿地用地选择应按照改造的难易程度选择用地：首先，通过绿地需求分析，对于现状及既有规划控制的公园绿地服务范围不能覆盖的区域，通过核查城市主要城市道路交叉口周边用地的权属情况，优先利用使用权属为国有的储备用地、闲置地块、停车场或者临时建筑的地块等规划调整为街头绿地。其次，对于绿地缺失区域没有以上两种用地的，核查该区域具有毗邻城市道路的附属绿地的商务办公区、商业广场、政府单位，通过“转硬为柔”、拆围透绿、局部更新等措施补充城市公共绿地。以上条件均不满足的，则通过核查控规单元中是否有尚未开发的城市建设用地，对符合条件的地块通过规划控制相应规模的街头绿地。或协调一些位于街角的，具有提供街头绿地条件的商务商业用地，在实现相应的利益补偿的基础上，协调用地权益方让出一定的空间，改造为街头绿地。

（三）管理

街头绿地需结合《城市绿线管理办法》和《城乡规划法》等法律规范，将用地边界纳入“绿线”实行依法保护管理。

将规划中确定的独立占地的街头绿地纳入到编制单元控制性详细规划中，明确功能、位置、设施配套、规模、绿地率等控制指标，并作为强制性内容以法定图则的形式进行刚性管控，将确定的街头绿地用地控制边界纳入城市绿线系统进行管理，依照建设部《城市绿线管理办法》进行严格管控。

新开发公益性公共服务设施、城市重要地段的大型开发等建设项目，根据规划需要配套街头绿地的，其规划建设宜纳入同一工程管理，同步设计、施工和交付使用，建设费用纳入工程总投资，由市规划管理部门实行全过程监督管理。对于未按规定配套

建设街头绿地的项目，一律不予审批、不予验收；已投入使用的街头绿地，不得随意侵占和改变用途。

行政办公用地、居住小区用地、商务商业单位，将用地内附属绿地开放为公众使用的街头绿地的，由规划主管部门负责制定街头绿地改建方案，由园林管理部门负责街头绿地建设的督查验收和后续管理，街头绿地的绿化养护费用由财政支出。

（四）立法

为协调好街头绿地规划实施过程中各种利益关系，应补充和完善街头绿地相关法律法规，制定用地实施细则，明确用地调整的程序和利益补偿措施，全面保障街头绿地用地落实。

对于独立占地的街头绿地主要通过法定的控制性详细规划取得法制方面的保障；而根据规划需要新开发地块提供附属绿地给公众使用，转化为街头绿地的，可通过地块图则的特定要求纳入法制保障；而对于已建成项目将附属绿地转化为街头绿地的，分别制定行政办公、居住、商务商业类用地的附属绿地转化为街头绿地在维护管理、财政补贴、税收减免、利益补偿的政策措施（表1）。

五、结语

公园绿地作为市民休闲健身的重要场所，是衡量城市宜居性的重要指标。南宁市街头绿地规划实施正是南宁市提升城市品质的重要抓手。在“城市双修”背景下，城市街头绿地规划更注重对存量土地的集约使用，提升品质和效率。而城市内部用地的日益紧张，制约了城市绿地的供给能力，用地协调将涉及到更多的利益关系，政府应从规划、供地、管理、立法等方面制定积极有效的用地实施策略，保障项目的有序实施。

参考文献

[1] 金云峰,周聪惠.《城乡规划法》颁布对我国绿地系统规划编制的影响[J].城市规画学刊,2009(5):49-59.
[2] 唐子来,顾姝.上海市中心城区公共绿地分布的社会绩效评价:从地域公平到社会公平[J].城市规画学刊,2015:48-56.