

珠三角城乡融合型地区绿地系统规划策略研究

——以佛山市南海区为例

张擎¹ 乔硕²

1. 广州市城市规划勘测设计研究院; 2. 广州市市政工程设计研究总院有限公司

摘要:我国社会经济目前正由“高速发展”向“高质量发展”阶段转变,品质提升、绿色发展作为城市建设的重要议题,已经越来越受到各方的关注。本文以珠三角典型城乡融合转型示范区佛山市南海区为例,按照“全域统筹、城乡融合”绿地系统规划理念,通过系统的评估与策略研究,科学构建绿地系统发展框架,建立合理化的城乡绿地发展路径和完善的管理机制,支撑绿色空间的城乡统筹和可持续发展。

关键词:城乡融合;绿地系统规划;佛山市南海区
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.010

一、研究背景

佛山市南海区地处珠江三角洲腹地,是典型的平原水网地区,境内广布的山林、水系、基塘、滩涂构成了珠三角区域性生态系统的重要基质。

改革开放四十年以来,南海区凭借“六个轮子一起转”和农村股份合作制发展模式极大推动了地区城镇化进程。由于镇街分权制度和乡镇企业的超容量发展,分散工业化模式也导致南海区城镇化严重滞后于其工业化进程,突出的空间环境品质问题极大制约了南海区高质量发展^[1]。城市品质提升更有赖于空间环境的改善,而城乡绿地系统的科学合理规划可有效重塑城市形象,促进南海城市功能升级转型。

二、现状评价

(一) 城镇蔓延对于现有绿地资源构成威胁

南海区现状建设用地占全区土地总面积的51%,已超过国际公认的基于生态环境容量安全最高50%的标准开发强度。城镇用地的持续扩张蚕食着生态绿地资源,高强度的城市土地开发以牺牲绿地为代价,山水林田等自然生态区以及承担生态功能的城市绿地单元类型日益减少,人工和自然区域的图底关系已发展到相互转换的临界点。

(二) 现行规划实施指导性较弱

现行佛山市绿地系统规划近期建设计划中,项目大小兼备,难区分重点,与各区实际情况结合不理想。规划确定的近期重点实施项目75项,而截至2019年,最终仅有23项得以落实。同时,规划公园绿地未与相关规划尤其是土地利用总体规划衔接,造成建设用地指标受难以合法建设的问题。

此外,由于缺乏对南海区用地权属的协调,存量地区推进绿地建设尤为困难。寄生于租赁经济的发展模式使得村集体过分依赖宅基地的房屋租金与村集体分红,对征地和规划空间管控产生抵触,对村内的土地被规划为生态用地和公共绿地等不能直接产生经济收益的公益性用地抵触性较强^[2],间接增加了绿地建设实施难度。

(三) 城市绿地服务水平有待提升

南海区城区人口密集,在占全区29.7%的国土面积上居住了超过南海区75%的人口,超量的人口及有限的空间资源造成了南海区城市绿地现状指标低于省、市相关标准要求、城市绿地体系有待完善、空间布局存在服务盲区等一系列问题,绿地服务水平有待进一步提升。

三、规划应对

(一) 规划目标

规划将绿地系统研究范围从“城区”扩展至“全域”,强调城市建设用地以外绿地资源对城市的重要作用,凸显南海区“山、水、林、田、湖”景观格局及岭南水乡特色。通过将区域绿地生态保护和城乡绿地生活休闲有机结合,建设以各级公园为主体的休闲游憩网络,强化岭南特色景观塑造,构建“以大型生态斑块为核心、城市综合性公园和镇级公园为骨架、村居公园均衡分布、城乡绿廊有机串联”的城乡融合发展绿地体系。

(二) 发展策略

(1) 生态优先、合理管控

强化底线思维,转变传统经济发展和土地资源利用方式,优化空间开发格局。结合国土空间总体规划划定生态保护红线,明确城镇开发边界,保护重要生态功能片区的同时依托规划行政手段有效控制城市蔓延。针对南海区生态空间及绿地系统现状及规划存在的问题,在区域生态绿地控制、绿地人均指标、绿地分类体系等方面做好与相关上位规划及标准的重点衔接,切实保障生态空间安全。

(2) 城乡融合、绿色共享

面对城乡统筹发展的宏观背景,绿地系统规划的工作重点已由城市建成区扩展至整个市域,规划对象也由单纯的城市绿地转向包含非建设用地的城乡绿地^[3]。针对南海城乡二元的现实,从“城乡融合、绿色共享”出发,统筹城乡生态绿色空间资源,探索破除集体土地上绿地管控建设的制度障碍路径。在整体生态格局的引导下,统筹考虑各区域间的平衡与差异,结合整体绿地系统的布局结构,优化合理服务半径,重点消除城乡融合地区公共绿地盲区。以社会需求为中心,积极发挥城乡绿地的生态、游憩、景观等服务功能,重视公园绿地以及其他各类城市绿地规划建设的人本关怀,缓解高密度城市建设带来的绿化不足、活动空间缺乏、景观差、舒适性低等负面效应。

(3) 多规协调、实施保障

公共绿地的建设计划应考虑可实施性,在国土空间规划编制过渡期内需以现行多规协调为基本原则,规划城市绿地图斑应在土地利用总体规划调整完善确定的城

乡建设用地范围内，并将已批控规、用地权属信息纳入综合考虑，明确近期切实可建设绿地，避免由于用地权属问题而导致的存量地区绿地建设推进困难的状况。

(4) 区域平衡、兼顾发展

由于区域生态绿地与城乡融合的特殊性，部分村庄的生产生活活动与生态空间紧密相连，为实现地区发展平衡，应在环境承载力允许的条件下，依托传统的乡村肌理和丰富的生态景观资源，通过对部分有条件区域绿地生态游憩功能的合理利用，引导部分产业劳力介入到旅游服务产业中来，实现农村经济盈利模式可持续发展。

(三) 空间应对

(1) 总体统筹：建立城乡一体化的绿地体系

规划按照国标要求将南海区城乡绿地系统分为“区域绿地系统”与“城市绿地系统”两部分，并按照相关要求进行分类管控。

区域绿地是指从实现城乡可持续发展、构筑城市生态安全格局的要求出发，为避免城市规模的盲目扩张和土地的粗放利用而划定的绿地，主要包括风景名胜、森林公园、湿地公园、生态保育绿地等大型生态斑块。规划形成南海区“三核、五廊、六带、多节点”的绿地系统结构，结合生态保护红线、生态控制线划定一二级区域绿地，落实相应管控要求，形成具有地区特色的绿色空间格局。

在区域安全格局保护的基础上，构建“郊野+城市+社区”三级城乡公园体系。从满足城乡居民对于大型生态空间的需求出发，将西樵山、广东佛山国家生态公园、金沙岛国家湿地公园、里水贤鲁岛等大型生态绿地建设成为郊野公园；结合居民休闲时段生态游憩需求建设城市公园，适度融合文化、科教、体育等活动，形成综合公园—专类公园体系；从满足居民日常游憩康乐活动需求出发，建设以小区公园及街头绿地为主的社区公园体系。

梳理全区的村居公园，依托村内风水塘、风水林、水系等开敞空间设置公共绿地，结合南海区控规全覆盖将村居公园纳入城乡公园绿地绿线管控体系，实现城乡公园有效治理。针对南海区集体建设用地占比较大的情况，建议对集体建设用地改造为村办公园绿地的行为予以适当补助，或提供复绿指标奖励。

(2) 合理布局：优化城市公园绿地服务能力

作为创建“品质南海”的核心内容，城市绿地布局除了要满足总体环境容量外，应充分考虑游憩绿地共享以及居民使用的便捷性和公平性。规划按“300米见绿，500米抵园”的原则强化公园绿地与居住用地的空间布局耦合，提高公园绿地可达性。同步开展对佛山市城市绿地系统规划修编、各镇总体规划、绿地绿线规划、已批控制性详细规划等成果的检讨，从公园服务水平提升、休闲游憩绿网构建、城市热环境效应改善等方面，综合实现绿地系统服务效益的最大化。

(3) 品质提升：提升公园绿地品质，完善绿地服务功能

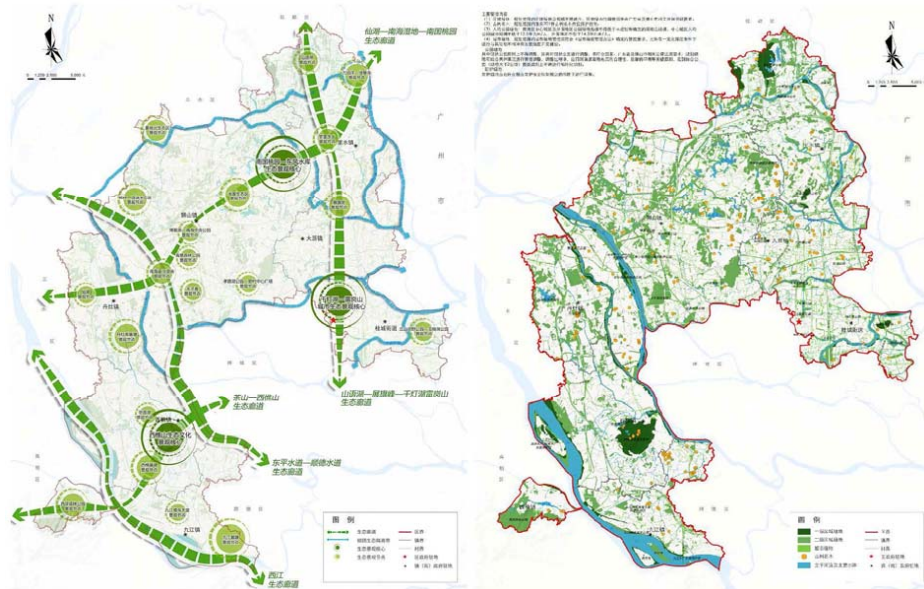
建设专类公园，提升各类设施配套水平，加快制定公园绿地配套指引。南海区绿地系统中目前活动设施、休息设施和便民设施的需求比较紧迫，可以适当增加旅游服务设施和景观小品，丰富公园的使用功能，增加趣味性。针对不同类型公园的品质需求差异，根据公园绿地的分类和南海区公园特色内涵，借鉴先进城市和地区的公园绿地建设经验，选取特色功能、主题定位、绿地率、建筑控制、植被设置、配套设施、特色活动等要素作为城市公园特色控制指标，提升现状及规划公园绿地品质。

四、结语

南海区是珠三角经济发展与政策探索的先锋地区，绿色宜居是南海转型发展的主要方向。在新的发展形势下，应通过高标准、特色化的绿地系统规划，进一步促进城乡绿地融合发展与提质增效，构建与国家高质量发展要求相适应的生态新格局，形成绿色发展新优势和新动能，将南海区建设成为粤港澳大湾区生态文明绿色城市典范。

参考文献

[1]邱杰华,何冬华.多方博弈下的佛山市南海区“多规合一”空间管制实施路径[J].规划师,2017(7):67-71.
[2]杨廉,袁奇峰.基于村庄集体土地开发的农村城市化模式研究—以佛山市南海区为例[J].城市规划学刊,2012(6):34-41.
[3]金云峰,李涛,王俊祺,吴钰宾,杨丹”.基于协同度量模型化的城乡绿地系统布局调适方法.中国园林,2019,35(5):59-62.



区域绿地系统规划结构及绿地布局总图