

# 国土空间规划体系下的绿地系统规划创新

张乃禄 赵帅

泛华建设集团有限公司山东设计分公司

**摘要：**为践行持续发展道路，实现生态文明社会建设目标，在国土空间规划环节也应着重关注绿地系统规划工作，建立保护生态屏障、生态廊道及生态网络，完善绿地系统结构，从根本上提升绿地系统规划创新管控水平。针对以上背景，本文首先阐述国土空间规划体系下绿地系统规划背景、规划目标，分析存在于绿地系统规划环节的不足之处。在国土空间规划体系下，建设绿地系统规划方案，提出绿地系统规划创新发展方向，以供参考。

**关键词：**国土空间规划；绿地系统；创新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.052

**前言：**国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。城市绿地作为城市重要基础设施，不仅可直接影响到市域及其他周边环境气候条件，也有助于改善城市生态环境及宜居环境，增加城市客厅功能，稳步提升城市建设期间的经济效益及社会效益。但就目前来看，在城市绿地系统规划环节依然存在较多问题有待解决，应结合城市绿地系统种类及功能，加大城市绿地规划环节的监控及管理力度，进一步加快绿地系统规划及创新进程。

## 一、国土空间规划下绿地系统规划背景及任务

### （一）绿地系统规划背景

在《国务院关于加强城市绿化建设的通知》中指出，各市均应编制独立城市绿地系统规划，对国土空间总体规划展开细化，由城市行政主管部门、城市林业行政主管部门编制，本级人民政府审批通过后纳入国土空间总体规划中。

虽然住房及城乡建设部不断就绿地系统规划、建设工作出台规章制度，但国土空间总体规划法律层面的承接度不足，没有单独将绿地规划工作纳入法定规划层级。

在国土空间规划体系内开展绿地系统规划工作，应将核心指标及各类绿地布局与国土空间总体规划密切结合，使二者形成相互依存、相互协调的内在关联，保障规划体系核心一致，为城市建设及生态环境保护工作提供重要保障。

### （二）绿地系统规划任务

国土空间规划及绿地系统规划的任务及目标存在一定差距。国土空间规划主要用于全面部署城市社会经济发展，内容多为城市性质、规模、空间发展形态及不同建设用地的统筹安排；绿色系统绿化工作以优化人居环境、推动社会可持续发展进程为目标，主要内容为合理安排市域大环境绿化、城市各类绿地空间部署。

### （三）绿地系统规划种类

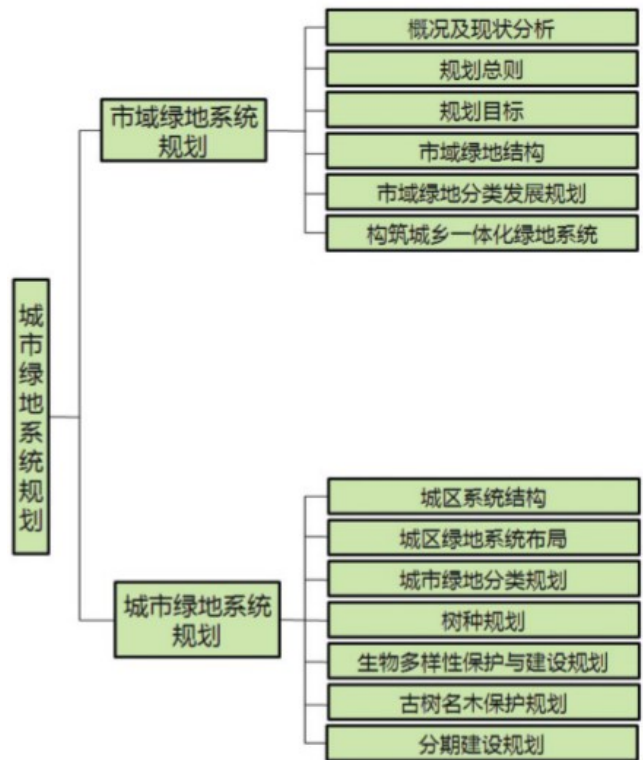


图 1 城市绿地系统规划内容

结合不同绿地系统功能，可将绿地系统规划分为以下类型：

第一，生产型绿地系统。生产型绿地是城市绿地的重要生产基地，包括苗圃、花圃、经济作物养殖基地。部分苗圃兼具生产科研、休闲娱乐等各项功能。为节约城市土地，转型绿地多远离城市中心，用作城市组团隔离带；

第二，公园型绿地系统。公园型绿地系统就是为居民提供休闲娱乐活动的公园及广场，主要功能为美化城市环境、提供避难场所等，是重要的城市客厅体系，具体可分为综合性公园、社区型公园、专类公园及街旁绿地等；

第三，防护型绿地系统。防护型绿地系统的隔离防护功能更加明显，具体包括街道两边防护林、高压走廊绿带、城市周边防风林等，能够有效防止水土流失，减少自然灾害对城市环境造成的不利影响；

第四，附属型绿地系统。附属型绿地就是城市建设用地中除绿地以外的附属绿化用地，为不同区域及不同人群提供绿化服务；

第五，其他绿地系统。其他绿地系统包括水源保护区、生物系统、微生物环境等，也是国土空间中生物资源重要组成部分。

## 二、国土空间规划下绿地系统规划不足之处

### (一) 绿地系统层级规划传导不足

现行国家园林城市系列标准、城市园林绿化评价标准就城市系统规划工作颁布了明确的量化考核指标,进一步规范了中心城区中绿地总量及布局量化要求,使公园绿地、绿地率、绿化覆盖面积得到有效传导。部分城市中重要绿地通过编制绿线专项规划方案得以保障,稳定提升了城市各区域土地总量。

城市绿地系统涉及城市组团、市域层面结构绿地、全域生态系统保护及重构等工作。但在依照国土空间总体规划与城市空间管控政策过程中,却存在绿地体系规划未有效纳入国土空间总体规划,绿地规划层次规划传导不足等问题。

由于没有对绿地系统进行有效管控,导致城市发展形态缺乏约束,一定程度影响到城市生态安全。

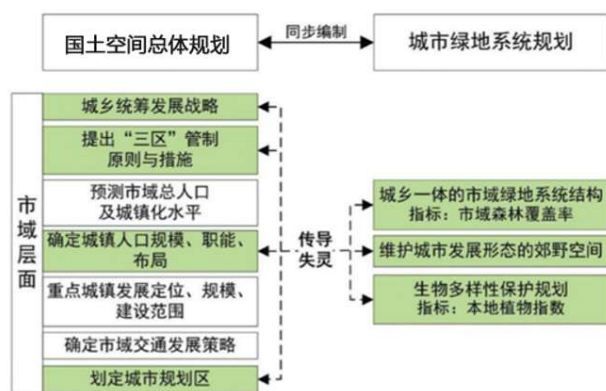


图2 绿地系统规划传导失灵

### (二) 绿地系统多头管理的协调性不足

在城市建设用地环节,部分区域也存在绿地内涵模糊、管理部门分散这种问题,对国土空间总体规划传导及操作造成较大影响。

由于绿地系统规划环节受到城乡二元分割制约,建设用地绿地系统的主动性、系统性、区域功能不足。

虽然区域绿地大部分为城市非建设用地,但分别隶属于城建、林业、环保、水务、交通等部门管理,各部门分别签订了专业专项规划体系,在专项审批规划期间的信息难以得到共享,导致规划空间的功能重叠、多头管理情况严重,绿色系统及城市空间的融合度不足,城市风景资源难以得到充分利用。

### (三) 绿地系统旅游产品供应不足

现阶段我国主要社会矛盾发生了进一步转化,城市中绿地系统的生态、美学、安全产品供应较为普遍及突出。城市发展重点绿地质量提升,但旅游产品的供应不足。部分城市公园休憩娱乐场所各自为营,缺乏环境保护及约束。城市内绿地斑块的破碎化明显,旅游功能分配及空间合理性不足,导致绿地系统的经济价值难以被充分发挥出来。

## 三、国土空间规划下绿地系统规划要点

现阶段城市自然资源部及自然资源主管机构日渐完善,绿地系统在国土空间规划体系中的基础地位更加突出。为建立国土空间规划保护“一张蓝图”,在绿地系

统规划过程中还应做好以下工作:

### (一) 转变绿地系统规划思路

为加快生态文明社会建设进程,满足大众对生态环境及旅游产品的需求,应将国土空间体系建设重点放置在统一全域、全要素方面,统筹布局生态、农业、城镇等功能空间。

编制绿地系统环节遵循国土空间规划价值观及方法论,落实人与自然和谐共处思想。将传统文化思维转变为管控思维,运用底线管控、分类管控、分级操作等可传导方式,使市级土空间总体规划工作顺畅衔接,有效指导并约束其他空间类专项规划编制任务,满足城市可持续发展要求。

### (二) 建设绿地系统管控体系

绿地系统是国土空间规划体系中的专项规划,具体规划环节会受国土空间规划制约,规划核心应与国土空间总规划体系一致,规划内容以绿色生态空间格局、城市蓝绿网络为主。由于绿地系统规划及国土空间规划的连接紧密,在生态文明理念指导下,绿地系统规划应从技术逻辑角度出发,合理安排编制顺序及审批顺序。编制市级国土空间规划前,制定关于生态战略的绿地系统规划方案。在市级空间规划批准后,再对绿地系统规划方案展开法定性批复。

#### 1. 确立绿地规划系统双评价工作关系

双评价工作包括资源环境承载力、国土空间开发适宜性等内容,是城市绿地规划科学识别、梳理核心生态资源、诊断区域生态环境的重要依据。

因城市绿地系统规划工作涉及较大空间尺寸,多数使用景观生态学为原理,建设市域生态网络体系。绿地系统规划重点不仅为生态资源、生态空间,还包括生态要素流动、生物多样性的内容,涉及土地资源、环境资源、水资源。

在生态网络系统建设环节涉及水利部门、生态环境保护部门、农业部门及应急环境管理部门,落实双评价体系期间应结合各部门工作意见,为空间布局优化、三线划定、空间政策的制定提供重要理论依据。

结合双评价标准,对绿地系统规划进行多专业、跨学科协调工作,明确生态建设目标,优化生物控制方案,建设城乡一体、功能多元的城市绿地体系。

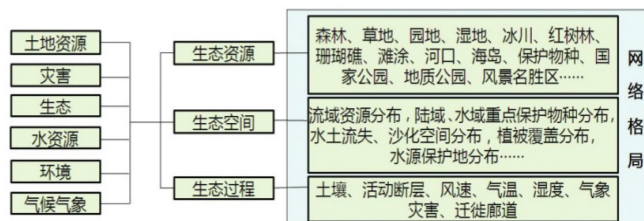


图3 绿地系统网络格局

#### 2. 梳理与国土空间规划的关系

在编制市级国土空间规划体系环节,应确保规划体系与城镇、农村空间协调、空间格局优化、自然环境保护工作结合在一起。明确绿地系统规划期间的城区结构及保护性蓝绿空间布局需求,建设功能完善的生态防护型绿地,绿地系统能够与城市地形地貌、水文环境、

风貌塑造等内容有机融合。在编制绿地系统规划方案期间,对各方方案内容进行对比分析及调整,确保编制的绿地系统规划方案具备较高的经济性、动态性、社会性。

### 3. 统筹联系其他专项规划

在绿地系统规划环节,也应与国土空间规划体系中的其他专项规划统筹联系在一起,避免出现各专项规划缺乏逻辑性并列问题。

依照国土空间五级三类规划体系实施要点,根据城市实际情况做好生态走廊、湿地保护、林业发展、绿道建设等规划工作。整合不同工作绿色空间要素,在遵循国土空间规划要求的同时,完善绿地系统网络框架、主导功能、空间形态。

## 四、国土空间规划下绿地系统规划创新方向

针对现存国土空间规划下绿地系统规划环节存在问题,创新绿地体系规划方案,确保绿地系统能够在提升大众生活质量,满足人们对生态环境日渐增长的需求中发挥出重要作用。

### (一) 创新绿地系统规划模式

制定绿地系统规划方案,确定城市边界落地条件,细化量化绿地系统规划求。由城建部门、园林部门、交通等具有绿地建设管理职能的部门参与到绿地规划方案编制及审核环节,进一步提升预计规划方案的可行性。

在确立绿地系统环节,也应当根据双评价体系,对自然资源、生物资源、人文环境等内容展开综合评估。建立绿色生态空间保护目标,做好绿色空间分组布局工作,实现绿色系统规划期间的跨专业、多学科目标。

### (二) 创新市域绿地系统规划内容

对城市的生态空间进行科学识别,明确绿地系统建设及保护期间的各类矛盾。绿地系统规划应以双评价工作为基础,从人类活动、资源、生态环境角度入手,明确识别生态核心,在城市规划过程中确立生态保育、休闲娱乐、防护隔离等功能。

在城市适宜位置划分生态控制线,结合绿色空间要素、绿色空间分布要点,做好城镇开发边界、永久基本农田协调工作,进一步完善生态控制线规划方案,对生态系统开展分级分类管控,进一步提高生态系统服务功能,满足城市生态环境安全管理目标。生态控制线管控范围、管控策略应与生态红线保持一致,与国土空间规划中的生态保护工作密切结合在一起,将生态环境保护红线与绿地系统生态控制线充分结合在一起。

做好市域功能生态网络的统筹规划工作,形成生态保育、休闲娱乐、安全防护为一体的绿色系统保护体系。严格遵循城市所在区域地理特征、生态本体,建设基质、斑块、廊道相结合的绿地生态系统。合规化应用自然留言、人文资源建立满足居民多元化休闲活动及城市旅游业发展需求的绿地网络系统,例如建设城市湿地公园、森林公园、规划风景区等。

### (三) 创新城市重点地区绿地系统规划体系

优化城市重点地区绿地系统规划体系,建立高水平城区蓝绿空间。在绿地系统编制过程中,应着力考量绿地布局均衡性、绿地总量值,做好结构绿地的合理构建、保护工作,整合城市自然资源、历史文化、城市风貌

等要素,以带状、环状、网状等形态优化绿地结构,建立保护型绿色生态空间,建制城市建设用地布局形态。

在城市重点区域边界开发过程中,不仅需做好城市建设用地中公园绿地、防护绿地工作,还应当限制城市建设用地布局形态。要求开发区域内各结构型绿地功能相互联通,纳入城市建设用地以外,满足绿地系统风景游憩要求。

做好城市绿化分级及绿色配置工作,规划城市公园。结合城市服务人口规模、分级配置要求、服务半径等建设综合公园、社区公园或种类丰富的专题公园。总面积大于10公顷的综合公园还可辅助城市发展高端文化产业,通过建设专题公园体系,满足大众日渐提升的精神文明需求。结合现阶段专题公园壮大发展趋势,在绿地系统规划环节也应当进一步优化专题公园人均面积指标要求,确保专题公园能够充分发挥出应有作用。

总结:总而言之,在国土空间规划体系下开展绿地系统规划创新工作时,应完善城镇开发期间的人均区域绿地面积、人均风景游憩绿地面积、人均公园面积等指标,优化绿色空间网络,建立健全绿色系统规划管控机制。结合城市发展及生态空间格局,落实城乡治理服务职责,使绿地系统能够充分发挥出应有生态功能及城市客厅功能,在缓解社会发展矛盾中发挥出重要作用。

## 参考文献

- [1]刘延存.国土空间规划背景下的绿地生态空间规划策略分析[J].智能建筑与智慧城市,2023(08):76-78.
- [2]何立云.探究国土空间规划背景下城市绿地系统规划的相关策略[J].中国住宅设施,2023(06):34-36.
- [3]钟炜菁,丁小平,王珏等.国土空间规划体系下绿地系统规划指标体系构建的探索思考——以杭州市为例[J].浙江国土资源,2023(04):32-34.
- [4]冯一凡,冯君明,李翅.生态韧性视角下绿色空间时空演变及优化研究进展[J].生态学报,2023,43(14):5648-5661.
- [5]董冠华,钟炜菁,金霜霜等.绿地系统专项规划向控制性详细规划的传导体系构建探索——以杭州市为例[J].《规划师》论丛,2022(00):52-64.
- [6]张晨笛.国土空间规划体系下的绿地系统规划创新[J].中国住宅设施,2022(05):83-85.
- [7]金涛,刘俊,赵征等.国土空间规划背景下绿地系统专项规划编制路径[J].规划师,2021,37(23):12-16.
- [8]王琦.国土空间规划体系背景下城市绿地系统规划[J].大众标准化,2021(02):239-240.
- [9]朱镜妮,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,2020,36(22):32-39.
- [10]周海波,郭行方.国土空间规划体系下的绿地系统规划创新趋势[J].中国园林,2020,36(02):17-22.
- [11]孙晓鹏.国土空间规划体系中城市绿地系统规划发展策略研究[D].西北农林科技大学,2020.