

控制性详细规划中引入生态设计导引可行性研究

刘平, 庞春雨* (东北林业大学, 黑龙江哈尔滨 150040)

摘要 总结了现行控制性详细规划存在的问题, 包括对生态设计的忽视和对相关导引缺乏研究等, 对控制性详细规划与生态设计之间的关系进行了分析, 指出其存在法律地位、关注焦点、控制方式等区别。在此基础上, 利用 PEST(宏观环境可行性分析)法, 从法律、经济、自然、社会、技术 5 个方面对控规中引入生态设计导引的可行性进行了研究, 结果表明: 生态设计导引在原有学科基础上展开会出现太多的要素, 不能完全与控规结合, 需要进一步甄别和筛选。

关键词 生态设计; 控制性详细规划; 生态设计导引
中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)02-299-03

Feasibility Study on Introducing Eco-design Guidance into Regulatory Detailed Plan

PANG Chun-yu, LIU Ping* (College of Civil Engineering, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040)

Abstract Problems in regulatory detailed plan were summarized, including the neglect of eco-design and the lack of corresponding guidance. Relationship between regulatory detailed plan and eco-design was analyzed. Their differences in legal status, focus of attention, control mode and so on were pointed out. Based on these, feasibility of introducing eco-design guidance into regulatory detailed plan was researched by PEST method from the five aspects of law, economy, nature, technology and society. Research results showed that there were too much elements after the expansion of eco-design guidance based on the original subject, which could not be completely combined with regulatory detailed plan. And further screening was needed.

Key words Eco-design; Regulatory detailed plan; Eco-design guidance

1 研究的意义

目前我国的城市生态设计在城市总体规划阶段和修建性详细规划阶段实施较多, 但因城市总体规划的实践周期长、空间尺度大等因素, 造成该阶段生态设计中的许多重要内容只能是比较宏观和粗略的, 很难真正贯彻和落实。同样的, 修建性详细规划属于微观层面, 该阶段的生态设计大多停留在微观控制与利用, 难以有效地控制生态环境的恶化和对能源、水资源的有效利用方式^[1]。

《城乡规划法》实施后, 控制性详细规划(以下简称“控规”)成为我国法定规划体系的核心, 控规改革和创新成为来规划界关注和实践的重点。如果将生态设计引入控规中, 在中观层面考虑城市建设环境的问题, 形成生态设计导引(图 1), 将绿色基础建设、垃圾的产生与处理等以指标的形式确定下来, 用来指导修建性详细规划和建筑单体的设计, 更有利于控规在生态领域的发展。

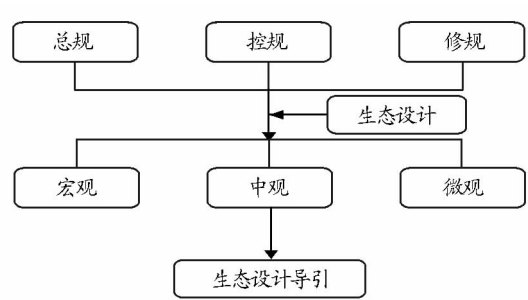


图 1 生态设计导引的形成

Fig. 1 The formation of eco-design guidance

当前控规编制缺乏生态设计的研究, 国家也尚未出台有关控规中生态设计导引的相关规范, 造成控规中生态研究的

缺失, 生态设计执行不力等问题。通过对控规中的生态设计的研究, 使控规更加完善, 更好的发挥“四定”作用, 即“定性”、“定量”、“定位”、“定质”。同时进一步加强生态设计在城市规划中的作用, 弥补以往生态设计在中观层面的不足, 丰富我国现有的控规的内涵, 实现生态设计的法定性。

2 控规的重要性及其存在的问题

2.1 控规的重要性 控规是国家在注重对城市空间品质和生活质量的提高中不断摸索与借鉴而产生的, 是《城乡规划法》中明确了的两个规划类型之一。在我国城市规划体系中, 控规是连接城市总体规划与修建性详细规划、规划设计与管理实施之间的桥梁, 具有承上启下作用的关键性层次, 因而它具有不可或缺的现实意义^[2]。控规已经成为较系统的理论, 它的实用性也正在被各级部门所认同, 并越来越受到重视。

2.2 控规对生态设计的忽视 生态设计是一体化的、生态的、可持续的设计学科。它可以帮助连接绿色建筑、可持续农业、生态工业和其他领域零散的实践活动。生态设计是帮助美化我们环境的实用工具, 将生态放在设计前边, 旨在提供一种最低能耗、最小污染、保护栖息地和促进人与自然的交流的设计方式, 提供一种关于设计的新的思考。

当前控规编制过程中生态设计的观念较为薄弱, 较重视规定性指标内容的确定, 比如地性质、容积率、建筑密度、绿地率等。而这些控制指标只是注重地块开发强度的考虑, 却不能与城市建设环境质量产生直接联系^[3]。对城市建设环境的控制不够, 没有有效的手段去实现城市生态建设, 而且与城市环境建设直接相关, 并能体现生态设计的内容大多为描述性文字, 在实施管理过程中没有明确要求和评判标准, 从而导致生态设计的建设效果不尽如人意。

2.3 控规中引入生态设计导引有待研究 在实践中, 控规注重“量”上的控制, 具有预防性, 生态设计更注重环境质量

作者简介 刘平(1990-), 女, 山西大同人, 硕士研究生, 研究方向: 控规中生态设计导引。* 通讯作者, 副教授, 硕士, 从事城市规划与设计。
收稿日期 2015-12-10

的要求。因此将生态设计引入控规中不仅可以弥补两者的缺陷,同时能够使生态设计通过控规得到有效实施,有效控制城市环境品质。当前生态设计方法在控规编制过程中的重要作用还没有引起足够关注,如何将生态设计引入控规中,让生态设计对城市建设发挥重要作用,还有待深入研究。

3 控规与生态设计的关系

3.1 控规与生态设计的区别——法律地位不同 《城乡规划法》中明确了控制性详细规划的法律地位,并且将其作为城市规划管理和综合开发、土地有偿使用的依据。而生态设计在我规划法体系中并没有涉及。控制性详细规划在规划法中有明确的编制组织单位、规划审批机构和管理实施机构。生态设计在这一方面没有明确要求,目前国内展开的生态设计多是为了解决城市可持续发展而展开的,并且不具有强制性。

相比较控规法律地位的重要性而言,生态设计的非法定性是无法与之相比的。生态设计对城市建设的控制也很难到达控规对城市建设那般的地位,但生态设计的可持续性理念已然成为未来城市建设的必然趋势,实现生态设计的法定性已经迫在眉睫。当然,诸如建立独立的生态设计审批制度这样的意愿,就我国的国情看来短期内是难以实现的。但将生态设计的要求反映到控规中,不失为一条解决问题的捷径。所以生态设计与控制性详细规划的结合乃势在必行。

3.2 控规与生态设计的区别——关注焦点不同 控制性详细规划是处于总体规划与修建性详细规划之间的规划控制阶段,通过定性、定量的指标来实现对上级总体规划的贯彻以及对下一阶段实施设计的指导,连贯规划体系。控规控制的是建设用地性质、使用强度和空间环境等。它更多的是通过各个控制指标使城市建设达到一个基本的标准。

生态设计是按照自然环境存在的原则,并与自然相互作用、相互协调,对环境的影响最小,能承载一切生命迹象的可持续发展的设计形式^[4]。生态设计关注的是保护环境,减少资源消耗,实现可持续发展,希望将对环境的破坏性影响减至最低。相比较控规控制的最基本标准,生态设计对城市建设有更长远意义的发展,将生态设计引入控制性详细规划中,不仅可以完善控规的内容,并且可以使生态设计得到更好的实施。

3.3 控规与生态设计的区别——控制方式不同 控制性详细规划采取一定的法定程序,对城市建设管理提出要求,并通过行政手段将这其在开发实施中强制执行,它的控制要求以综合控制指标体系来表达,虽然有规定性和引导性的区别,但这些都是在建设时必须给予解决和回答的问题,只是控制的程度和力度不同而已。

生态设计则大多是建议性或引导性的内容,没有强制性,从而导致建设实施的强度不够。当与控规相结合实现其强制性,能完整的将对城市建设环境的控制展现在具体指标中,而非泛泛空话。

3.4 控规与生态设计的衔接——生态设计引入控规 生态设计已然贯穿了城市规划的全过程,同时也迫切的要求与控制性详细规划结合。生态设计应该从自身专业的角度,即针

对零碳排放、绿色基础设施、节水及有效的水循环系统、垃圾的产生与处理及雨水的收集与利用等方面弥补控规的不足。这不意味着扩展控规的尺度,做一个生态类的控规,生态设计的渗透不是简单的与控规的结合,而是在控制中让生态设计占有一席之地。这还需要控制性详细规划为生态设计提供必要支持,为进一步展开城市环境设计、建筑设计以及材料利用等提供基础平台。

4 利用 PEST 分析对控规中引入生态设计导引的可行性研究

PEST 分析是指宏观环境的可行性分析,一般用于企业面临的状况,而我们需要在此做一个引申性的分析变形形式 LEEST。分别从法律 (Legal)、经济 (Economic)、自然 (Environment)、社会 (Society)、技术 (Technology) 等五个方面对控规中引入生态设计导引的可行性进行研究。

4.1 法律环境 第十二届全国人大常委会第八次会议审议通过的《环境保护法》于 2015 年 1 月 1 日起施行。新修订的《环保法》贯彻了中央关于推进生态文明建设的要求,最大限度地凝聚和吸纳了各方面共识,是现阶段最有力度的《环保法》。这部被称为史上“最严”的环保法从多个角度体现出前所未有的环境保护、治理力度,法律条款从 47 条增加到 70 条。新法将近些年来环保领域的一些主要理念和精神,如生态文明、可持续发展、保护优先等在其中均有所体现。《城乡规划法》中如果也纳入了一部分对生态的设计与控制,将会与新颁布的《环保法》相互促进、互为依托、相互补充。这样对于城市生活、城市工业、城市建设等方方面面的约束将会在法律层面享有一个强大的法律依托,也会在城市的各方面发展中良性的引导生产和生活。另外一点,如果在控规中引入了生态设计,大大丰富了仅以没有法律效力的绿色建筑为支撑的城市规划建设的视野,同时也可以环境保护方面赢得了主动。时至当下,政府的关注点从温饱问题已经过渡到了民生问题,城镇居民对环境改善的期盼也是不断加深,在《城乡规划法》中通过完善控规的维度和广度能够有效地在应对城市问题时显得从容不迫。这是控规中引入生态设计导引的充要原因。

4.2 经济环境 国家主席习近平在 2015 年 11 月 15 日召开的 G20 峰会上发表讲话:经济保持高速增长的五大大发展理念,其中包括了开放、协调、创新、绿色、共享。在绿色理念中他提到:坚持节约资源和保护环境的基本国策,建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。以此为基础,在城市建设拉动就业和经济中,控规中的导引也仅有城市设计一个方面,远不能够满足建设美丽中国的宏愿。

2014 年环保行业营业收入约 3.98 万亿元,国家规划要求节能环保产业产值年均增速在 15% 以上,2015 年总产值达到 4.5 万亿元,成为国民经济新的支柱产业,其中节能减排方面效果突出。国家生态保护的制度建设会更加有力地保障环保产业快速发展,污水处理、垃圾处理、环保基本公共服务设施体系方面的重点培植与控规中生态导引的侧重方向不谋而合。这也是为什么生态导引可以并且能够在控规中出现的一个必要原因之一。

4.3 自然环境 根据《2014 中国环境状况公报》对大气、水、土壤污染防治、主要污染物总量减排、生态环境质量做了详实的统计,经国家批准设计了“中国生态文明奖”,全国范围内的市县都在积极的准备。虽说生态环境领域改革在全国范围内取得积极进展,但不容忽略的是全国开展空气质量新标准监测的 161 个地级及以上城市中,145 个城市空气质量超标。全国有 470 个城市(区、县)开展了降水监测,酸雨城市比例为 29.8%,酸雨频率平均为 17.4%。

这些严峻的事实背后反映的是长期被轻视的环境和法律问题,国家大力治理环境的力度没有松懈,但归根结底还只是亡羊补牢性的措施大些。在规划领域建立一套有战略性眼光的长效机制去应对环境问题,具体说是城市与乡村内部的环境进行革命性的思想与法律方面的转变,才是保障“新常态”下中国自然环境稳中求升的一个有力支撑点。目前规划领域的生态支撑在总规与修规中实践较多,如能在控规中有所建树,形成自上而下完整体系,那么实践性会更强,这也是生态导引引入控规的有力依据。

4.4 社会环境 社会环境中影响最大的是人口环境和文化背景。我国有关专家在 2013 年“哈佛中国论坛”上提出,2020 年我国城市化率有望达 70%。据有关机构的预测统计我国 60 岁以上的老人到 2020 年将达到 2.5 亿,也就是说每百人中将有 17 个老人。人口的老齡化从侧面推进了我国的城镇环境质量的提升速度,这就要求首先从城市建设环境方面把控。而城市环境的塑造不是简单的植树种花,而是实现从“物”到“人”的转变,不是单纯追求市容市貌的漂亮,而是要以“人”为中心,以人内在主观感受为标准,用“人”的视角和需求,考量城市管理的细节,考量城市管理的成效,突出人在城市生活中的主体地位,给百姓更高生活品质,让生活在其中的人感受幸福和满足。

塑造长期的城市文化积淀,使其有较稳定的价值取向、思维模式、心理结构是对城市建设者们一个重要的考验,随着受文化教育比重不断提高,居民对身边切实存在的问题也不断的反映在城市建设工作者的眼中,在人口老齡化和环境保护意识增强的双重背景下,我国的社会环境建设既需要媒体的正能量传播,也需要健全的法律保障。《城乡规划法》中的控规在城市建设中的全覆盖要求其有这样的带动能力。控规中的生态导引补充了居民对环境改善方面的空白,这也是其可行的一个必要原因之一。

4.5 技术环境 国家经济增长速度,在很大程度上与重大技术发明采用的数量和程度相关。IT 领域、大数据分析、工业环保技术、生活环保技术、建筑技术这些字眼近些年不断出现在媒体和大众视野中,从百姓身边的环保型建材的到低

能耗、低污染绿色建筑再到湿地公园与园区开发结合起来绿色工业园,科学技术在各个领域的发展更新令人欣喜。工信部正制定《大数据产业“十三五”发展规划》,其中就有促进大数据与其他产业的融合发展,着力发展工业大数据,加强产业生态体系建设,同时促进大数据、云计算、工业互联网、3D 打印、个性化定制等其他方面的融合集成,这都为规划领域提供大量的可研性数据和技术支持。这也是生态设计作为控规中导引的一个技术支撑点。

5 展望与思考

生态规划目前还不是法定规划,也没有法律的约束力,这样生态城市的建设缺乏有力的执行力度,而上文说过,要想建立一套独立的编制体系是短期内难以实现的,所以生态设计需要和具有法律效力的城市控规相结合才能得到贯彻落实。目前的控制性详细规划包括以下 6 个方面:土地使用、环境容量、建筑建造、城市设计引导、配套设施和行为活动。笔者研究的目的是使其再加上一项生态设计引导,这样形成一个更完整的框架(图 2)。进一步说,生态设计导引在原有的学科基础上展开会出现太多的要素,不可能完全与控规结合,故需要经过甄别与筛选,将符合作为控规中生态设计导引的要素进行保留,成为控规中生态设计导引的份子。比如绿色建筑这一项,可以将其进行计算,得出一个绿色建筑比率,作为控规中生态设计导引的内容,等等这些,还有待进一步研究。

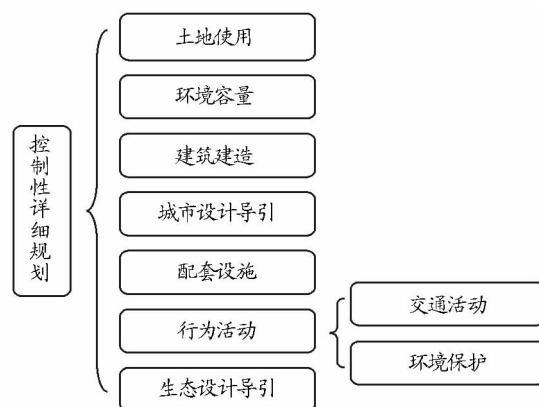


图 2 控制性详细规划框架

Fig.2 Frame of regulatory detailed plan

参考文献

- [1] 陈洪波. 城市控规阶段的生态规划[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2013(18):15.
- [2] 李郁. 公共政策视角下的控制性详细规划研究[D]. 广州:中山大学, 2009:27.
- [3] 曾卫. 城市设计方法在控制性详细规划控制环节中的应用研究:以重庆市开县东部新区控制性详细规划为例[D]. 重庆:重庆大学,2012:45-46.
- [4] 汪毅. 生态设计理论与实践[D]. 上海:同济大学,2006:17-18.

(上接第 296 页)

决了经济作物连作障碍,实现了粮食增收,使稳粮与增收达到有机统一。

参考文献

- [1] 王岳钧,王月星,吴早贵. 浙江省粮食功能区建设的实际与思考[J]. 浙

江农业科学,2013(1):1-4.

- [2] 周克,蔡颖萍,闫苗苗. 粮食安全背景下粮食生产功能区建设探讨[J]. 湖州师范学院学报,2014 39(4):13-15.
- [3] 高松青. 以全产业链保障浙江省粮食安全[J]. 中国粮食经济,2014(12):51-52.