

景观规划控制构建城市特色研究

钱 达

(苏州科技学院,江苏 苏州 215011)

摘 要:通过对欧美和日本等国景观规划控制的总结和我国景观规划控制现状的分析,促使在借鉴他国先进经验的基础上,结合我国实际情况,提出相应的手段与方法以提升我国景观规划控制水平,并展望新的目标,以有效保护和构建有特色的城市形象。

关键词:景观规划控制;借鉴;城市特色

中图分类号:S 731.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001—0009(2012)03—0082—04

景观规划是景观控制与改善环境的重要手段,是运用空间控制与景观生态学知识来解决环境的景观与生态问题。现代景观规划的主要对象是人类生活的周边环境以及人与环境的关系,同时还要兼顾其它所有物种。通常来说,景观规划主要包括景观概念规划、区域景观规划和局地景观规划等几个层次。在景观规划中,必须关注人类、资源环境及城乡特色的可持续性发展,协调好人与物质环境、其它生物、生态系统、文化资源、城乡特色之间的关系。

景观规划控制是城乡规划管理的重要组成部分,是指政府通过法律法规、政策制度、景观规划、城市设计以及管理措施等手段,按照决策内容与目标,对城乡景观空间环境的功能、结构、形态及其公共价值等方面进行公共干预,以实现对其的控制与管理。景观规划控制是对现有景观、在建景观、将建景观以及与景观相关的各因素进行长期的、动态的控制和管理,以保证景观价值、景观特征、空间特性和景观多样性的可持续发展。

1 国外景观规划控制

欧美和日本的景观规划控制按照对象可以分为以下几类:源于街区环境保护的控制规划;纪念物及历史环境的保护;眺望景观的保护;区域景观的控制管理;农地、山林等景观环境的保护;风景总体规划等。当然,景观规划控制绝不是单一的规划控制管理方法和手段,在欧美日等国,都有各自的景观规划控制体系。

1.1 法国景观规划与控制

法国是在城市规划的发展过程中,较早提出景观规划控制的国家。1913年的《历史建筑法》是法国最早的

景观规划设计控制的法律依据,1962年则将保护范围从单体建筑扩展到具有历史与建筑特征的街区、村落等区域。在法国,中央政府制定了各种法律法规,采取多种措施来干预景观规划设计控制,并一直起着主导作用。法律规定了地方政府的发展项目必须遵循对建成或未建成环境和自然区域的保护与改善,还立法保护景观地、国家公园、保护区、海岸、自然环境、山体和森林等,而且只有注册建筑师才能申请建设许可。

法国的规划法是规定性的,明确界定了什么能做什么不能做,这使得规划控制得以严格有效的实施,但也缺乏了合理的弹性。因此法国的规划法典会定期更新,以适应新的发展需求。在法国,所有大规模的开发或者有可能对环境产生不利影响的建设活动,都必须进行环境影响评价。此外,为了防止行政官员的独断专行,法国还成立了专门的顾问机构,同时引入公众参与机制,使行政官员的决策真正建立在专家意见的基础上,并处于公众的监督之下,确保专家和公众意见在景观规划控制的整个过程中得到充分的尊重和体现。

1.2 英国景观规划与控制

英国现在空间规划的主流是在高度关注环境问题的基础上强化城市设计,并向空间整体设计方向转变。英国景观控制和管理通过2个渠道进行,一是通过一般性开发管理的设计审查来进行,另一个是利用地方自治体通过长期的公众参与及民主制定的开发规划来进行。英国的景观控制并不是一种独立的规划控制制度,而是由多项控制手段综合构建的,主要包括开发控制的一般性管理(规划许可制度)、战略性眺望景观保护、保护区制度、登录建筑保护制度、广告控制管理制度等。这些制度均在城市规划体系内,与城市规划融为一体,而且基本都在开发管理框架下,并利用该框架实施景观规划管理。

1.3 意大利景观规划与控制

意大利的景观保护方案是在20世纪80年代环境

作者简介:钱达(1975-),男,硕士,讲师,研究方向为景观规划设计。E-mail:qianda_1975@163.com。

基金项目:住建部科学技术资助项目(2011-R2-9)。

收稿日期:2011-11-03

问题日益严重的背景下产生的,是针对包括城市在内的整个区域环境的保护,在意大利景观保护规划是法律规定的义务。

在意大利,诸如海峡和湖沼地区、自然山体、岛屿、冰川和冰谷、国家公园与大区公园、保护区及公园周边地区、森林、农田、湿地、火山、考古学等地区必须制定景观规划或景观保护规划。主管城市开发的行政部门负责制定景观规划,而地方主管部门在对城市开发规划进行调整的过程中使景观规划具体化。意大利现在的景观规划控制包含了景观、环境和城市等多个层面,其景观与环境保护已经经历了从“点”到“面”再到“区域”的发展。在意大利,城市规划部门对私有土地上的绿化和农田等土地的限制也是有决定权的,而且,“景观规划控制”是以历史文化、地形地貌、植物群落等的整体控制为基础来限制个人经济活动的自由,其限制范围还会依据实际情况变得更为广泛。

1.4 德国景观规划与控制

德国景观规划法律的核心内容长期稳定,法律手段和规划措施则不断完善,强调保护、维持和发展生态环境和自然景观,特别强调要符合高标准的生态要求,以承担对子孙后代的社会责任。德国在1976年通过了《联邦自然保护法》,景观规划整合了环境与生态保护及土地利用规划,成为指导社会发展和减轻对环境不良影响的新工具。2002年,德国对自然保护法做了修正,在整个国土范围内规定了一个地区的哪些地方应该进行保护和控制,并指导对已经受到破坏的地区应该采取哪些措施进行生态补偿。

对景观规划所产生的环境影响进行评估是德国景观规划控制的重要手段,没有做环境影响评估就开始规划实施是不合法的。景观规划控制需要全面考虑自然和环境因素,进行大量细致的实地调研,严谨细致、科学慎重的编制规划,并严格执行,以保证景观规划控制的可持续发展。公众参与是德国景观规划控制的另一项重要内容,充分保证了公众对景观规划控制的监督权。此外,德国的景观规划既是保护性规划,还是发展性规划,能准确描绘出这个地方将来的景观风貌与形象,并提供一系列评价指标体系,为决策者做相关重大决策提供依据。

1.5 美国景观规划与控制

在美国,联邦政府以强有力的经济杠杆,州政府以强制性的行政、法律杠杆来控制 and 解决城市发展中的问题,由此推动以可持续发展为核心思想的美国近代景观规划控制体系的完善和发展。该体系主要由国家公园体系和城市开发控制体系组成。

国家公园体系是指由美国内政部国家公园管理局

管理的陆地或水域。国家公园管理局对国家公园的建设管理进行统一监督和政策指导。国家公园的保护有完善的法律体系和科学的规划决策系统,如每个国家公园的独立立法,各项政策的联邦法律依据,用地管理制度、公众参与、环境影响评价、总体管理规划、实施计划、年度报告、三级规划决策体系等。

城市开发控制体系主要由区划控制和城市设计控制组成。其中,区划控制的标准都是刚性的,如地块许可的用途、规模、建筑密度、容量、高度、退界线以及停车要求等。城市设计控制的内容多是些较为灵活并难以量化的内容,如色彩、材料、设计元素、室内外连接方式、景观等。而控制规划、公共空间标准、建筑形态标准、政府行政管理、定义、建筑标准、景观标准、标志标准、环境资源标准和解释被称为景观形态规范的十项规范,是新出现的景观规划控制工具,其强调视觉形态而非土地用途,更直观,因而更易于人们接受。

1.6 日本景观规划与控制

日本的景观规划控制具有非常完善的法制体系、行政体系和运行体系。其法制体系核心是“景观绿三法”,即《景观法》、《实施景观法相关法律》和《城市绿地保全法》,此外还包括三类法律:国土发展综合法、国土利用规划法等更高层面的法律;城市规划法、自然公园法、自然环境保护法、森林法等相关法;历史文化保护区专项法、城市绿地保护法、城市公园法以及地方法规等专项法。《景观法》规定了国家和地方政府在保护景观方面的责任与权限。《城市绿地保全法》确定了建立绿地保护区系统和立体公园体系。地方性法规则涉及景观构成的政策方针、基本规划、地区标准及景观导则;授权建设景观民间组织;确定重要景观建设;对软、硬件的援助、补贴;景观奖励体系;景观顾问及专家的授权体系等。

在日本,不同层面的区域有不同的景观规划控制。局地层面,整合相关管理和援助措施,创造和复兴特色地区;城市层面,制定绿地保护及绿化改善的综合性策略,并明确景观规划在城市建设中的管理地位;区域层面,保护诸如周边农地、山林、渔村等城市背景的风景资源;此外,还在划定的保护区外,对确定的风景观赏点视线所及范围实施规划控制与管理。

2 我国景观规划控制现状

2.1 存在问题

随着中国城市化和全球一体化的快速发展,环境问题日益突出,景观危机加速蔓延,经济的快速发展和环境品质的不断下降成为一对重要的矛盾。尽管目前中国已经注意到这一问题,正努力改变目前的发展模式,但过度追求经济和城市化发展速度的问题仍未得到根

本改变:城市发展模式落后,规模庞大,并继续不断扩张;农田乡村和山水风景不断被侵占与破坏,生态环境恶化,乡村景观城市化;城市土地基底不断硬化,景观绿化空间萎缩,城市景观日趋雷同;景观控制管理力度不够,监管不严,能力不足,手段落后;城乡居民的社会公德、个人道德和环境保护等素养不高。因此,必须在城乡一体化过程中,加强景观规划控制,以避免城市特色、景观特性、地域文化和自然资源的破坏和消失。

城乡景观规划、建设和控制管理是城乡一体发展的重要基础和任务之一,大到城乡景观生态系统的建立,小到生活环境中景观小空间的细节建设,都与生活环境质量密切相关。目前的城乡景观规划和控制对城乡一体化发展的作用十分有限:景观规划设计水平较低,指导性不强、强制性不足;城乡景观环境建设随意,城郊结合部建设混乱;城乡生态、环境质量和城乡风貌、文化遗产破坏严重;绿色基础设施与景观空间严重不足;重复建设与浪费严重;景观风貌趋同,城乡特色缺乏等。加上城市化、工业化、信息化以及自然生态、低碳经济、节能环保、个性需求、自我实现等因素,城乡景观规划管理面临的新课题越来越多。

2.2 景观规划控制面临的挑战

2.2.1 面临挑战 亚伯拉罕·林肯曾说:“如果知道我们现在在哪里,并多少知道我们是如何到达这里的,就可以看出我们将走向哪里。如果我们正走向不可接受的结果,就应及时改变我们的方向。”目前,我国城乡一体化快速推进,但城乡景观规划与控制缺少统一协调,城市主导乡村,乡村景观不断城市化。因而,必须重新认识城乡环境,通过科学有效的景观规划控制等多种管理、控制和监测手段,使城乡景观有特色,城乡发展相协调,生态环境重平衡。城乡景观风貌雷同,城市化的过快发展,大量“超高效率”的建设,使城市在缺乏深思熟虑的决策和建设下迅速扩张与蔓延,地域特色、城市个性被淹没在钢筋水泥中,城市景观雷同,乡村景观城市化。缺乏可持续发展:城乡发展、景观风貌以及生态环境的可持续发展,是人们一致的目标。城市化的快速发展,超过了环境和自然资源的承载力,加上污染严重,人们的环境正在失去自我新陈代谢能力和自我更新能力,造成发展的不可持续。环境破碎及边缘效应:城市的蔓延和人类活动的扩展,使城镇边缘地区切割严重,生态环境用地减少,造成景观环境的破碎和边缘效应的增强,城乡生态系统的完整性遭到破坏。

2.2.2 应对挑战 基于上述挑战,必须考虑以下问题,以应对其挑战:提高城乡景观规划与控制的预见性和可持续性,使其与快速发展的城市化相适应,保障城乡景观特色的继承与发展。避免过度追求城市化和现代化

的快速发展,避免我国城乡特色及历史文化与自然遗产资源的破坏与消失,以摆脱现实的特色危机和文化危机。提升与完善城乡景观规划控制的理论、技术、法律和管理体系,使规划控制的强制性与市场需求的灵活性相结合。改变政府的景观规划控制模式,改变人类过度干预的做法,在环境、资源的自然承载能力基础上,结合时代要求和科学技术,使环境持续适应新的变化,实现景观规划控制的可持续发展和社会效益、经济效益、生态效益三方共赢。城乡景观规划控制的目标是,让自然与人类和谐共生,让人都能“愉悦的”生活,这需要保护城乡景观生态系统的完整性,妥善处理有限的资源与城市扩张的矛盾,城乡发展与特色继承的矛盾,降低城市发展过程中造成的环境破碎及边缘效应。

3 我国景观规划控制发展

3.1 手段与方法

3.1.1 法律手段与方法 2008年开始实施的《城乡规划法》是景观规划控制的重要法律保障。“协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展”,这将有利于促进城乡景观规划控制的发展,保障城乡景观布局合理、资源高效、环境优质、生态稳定、特色鲜明,城乡一体化可持续发展。此外,还必须建立系统的法律法规体系,完善与景观规划控制相关的法律、法规、规章、规范、标准等,细化并针对性的对景观决策、规划设计、审批、建设与管理等活动进行依法控制,并严格执行。

3.1.2 制度手段与方法 建立完善市场竞争制度与管控制度,强调“规划、建设、管理并重”。如注册执业制度和市场准入制度,公正、公开、公平的决策与审批制度,全面有效的招投标制度,责任人负责及问责追责反馈制度,有效的顾问监督制度等。此外,还需要建立通畅的交流沟通协商机制,在法定规划设计控制要求下,促进各方达成共识,有效提高景观规划控制质量。

3.1.3 咨询监督手段与方法 专家决策:在景观规划控制整个过程中,应积极参考智囊团或研究机构专家们的意见和建议,或设置专门的景观规划管理专家顾问机构,以帮助管理部门对景观规划设计、审批、实施和管理等活动进行决策,使景观规划控制过程更科学、更客观、更有效。公众参与:保障公众特别是利益相关人群,以各种方式、途径参与并监督景观项目的决策、规划设计、审批、实施与管理的全过程,保证景观规划控制的公开、公平与公正,避免“面子工程”、“形象工程”、“政绩工程”的泛滥。

3.1.4 科技手段与方法 运用先进的科学技术进行景观规划控制是必然的趋势。计算机辅助设计、“3S”技术、远程监控技术、数字信息技术、生态技术以及新材

料、新工艺等正越来越广泛的被运用在景观规划控制过程中,这也保证了景观规划控制的科学、客观和高效。

3.2 展望与目标

3.2.1 深入理论研究,树立先进理念 理论联系实际,理论指导实践。深入开展景观规划控制的理论研究工作,探索其深层次的内涵,在现实中发现、解决问题,并不断完善,以保障景观规划控制的持续、健康发展,促进人与自然的和谐共荣。基于我国景观规划控制现状,首先要树立先进的理念,尊重自然,尊重历史,尊重人性,尊重个性,并结合时代特征进行文化传承,尊重城乡居民的户外行为模式和心理需求,尊重地域特色和人的独创性,满足社会发展和景观发展的多元化。

3.2.2 建立有效的城乡景观规划控制机制 第一,构建科学、民主、先进、完善的管理体制,以专家委员会逐步替代行政手段,对项目的立项、规划、审批、实施、管理等进行决策,结合公众参与和监督,保障整个过程的科学性、合理性、有效性和严肃性,避免个人喜好影响景观规划的决策、编制与实施。第二,在全国范围内,各地结合地方实际确定当地景观规划控制的内容与措施,加强自然环境、历史遗产、文化风俗、当地生物、街区景观空间、区域景观格局以及重要细部等的规划与控制,保障视线通廊的通畅,并注重生态恢复与生态补偿,以保护与重建城乡特色。第三,在完善景观规划设计编制体系,特别是空间景观规划,提高城乡景观规划设计的水平和强制力,编制既是保护性规划,还是发展性、科学、有效、可操作的城乡景观规划;加强对景观工程实施的质量、进度、效益的严格控制,保证蓝图的有效实现;提高城乡景观管理水平和能力,以人性化管理方式,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。第四,强制在景观规划编制和实施过程中进行可持续性评价或环境影响评价,做到前期、中期、后期都进行评估(三期评估),并形成较为体系化的评估指标与机制,以保证景观规划能够对环境进行有效保护,对自然资源能合理利用。第五,提升

软硬件条件,特别是景观规划控制人才的培育,既要在高校中培养专门的景观规划控制人才,还需对现有的景观规划控制人员进行培训,提高他们的业务水平。另外还必须提高全体城乡居民的社会公德素养、个人道德素养和环境保护素养,这才是根本。第六,建立健全科学有效的奖惩制度,通过法律的、行政的、经济的多种手段,做到奖罚分明,严格执行。

3.2.3 形成中国特色的景观规划控制体系 相比国内目前的景观规划体系,国外的景观规划控制体系都更为先进和完善,借鉴这些经验有助于快速有效的建设景观规划控制体系。但国情的不同、文化的不同、生活方式和心理需求的差异要求必须建设有中国特色的景观规划控制体系,这样才更有针对性,也才会更有效。而且,由于经济差异与环境差异,不同的地区还应该针对当地的具体实际,建立更为具体、细化的景观规划控制体系,以有利于城乡特色的保护与构建。

4 小结

景观规划与控制是对城乡空间环境中,人视线所及的景观观赏区进行合理的规划、控制和运作,直接影响到城乡特色的营建。一个城市或乡镇的景观是其形象与特色的集中体现,科学有效的景观规划控制将成为保护与构建城乡特色的重要手段。借鉴国外先进经验,有中国特色的景观规划控制是改变目前城乡景观雷同,特色缺失的良药,并有助于实现有特色的城乡一体化可持续发展。

参考文献

- [1] 西村幸夫,历史街区研究会.城市风景规划—欧美景观控制方法与实务[M].张松,蔡敦达,译.上海:上海科学技术出版社,2005.
- [2] 唐子来,李京生,译.日本的城市规划体系[J].城市规划,1999(10):50-54.
- [3] 申兵.国外规划体制与规划政策的经验及启示[J].宏观经济管理,2008(3):73-75.

Study on Landscape Planning and Control to Build the City's Character

QIAN Da

(Suzhou University of Science and Technology, Suzhou, Jiangsu 215011)

Abstract: Through the summary of Europe and the United States and Japan landscape planning and control and the status quo analysis of our landscape planning and control, prompted us to learn from the advanced experience of other countries, and combined with China's actual situation, to propose means and ways to enhance our landscape planning and control level, and outlook the new targets to effectively protect and build a distinctive image of the city.

Key words: landscape planning and control; learn; city's character