

“小街区规制”——“街区制”的成都实践

□ 沈莉芳, 陈 诚

【摘要】成都的“小街区规制”和国家推行的“街区制”一脉同源,自2015年初成都市委、市政府提出“小街区规制”这一城市规划理念以来,成都从系统研究到标准制定,从规划编制到规划实施管理,展开了全面的探索与实践。文章通过梳理近两年来成都在“街区制”方面先行先试的实践经验,总结了“系统研究、制定标准,全面评估、统筹推进,示范推动、全面落实,制度保障、政策支撑、有效监督”的工作思路,期望能为国内其他城市推广“街区制”提供可借鉴的经验。

【关键词】“街区制”;“小街区规制”;规划理念;工作思路;成都

【文章编号】1006-0022(2017)07-0026-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】沈莉芳,陈诚.“小街区规制”——“街区制”的成都实践[J].规划师,2017(7):26-30.

“Small Block System”: Open Block Practice In Chengdu/Shen Lifang, Chen Cheng

【Abstract】In early 2015, Chengdu municipal government puts forwards small block planning concept, and has studied its standard, compilation, and management since then. Small block system in Chengdu is consistent with central government's “open block” requirement. The paper reviews the practice and experience of Chengdu small block practice, concludes its “systematic study, standard making, comprehensive evaluation, integral promotion, implementation, institutional endurance, policy support, effective supervision” experience, and provides a reference for other cities.

【Key words】Block system, Small block system, Planning concept, Working concept, Chengdu

1 成都“小街区规制”的提出背景

成都,作为特大中心城市,近年来城市发展迅速,城市空间结构进一步优化,基础设施不断完善,城市实力进一步增强,国际化程度越来越高,人民生活越来越好。但随着城市规模的不断扩张,各种“大城市病”日益显现,给市民工作、生活带来了诸多不便,极大地降低了市民的幸福感和获得感。为了破解这一难题,2015年初成都市委、市政府从“坚持人民城市为人民”的角度出发,提出了“小街区规制”这一城市规划理念,对破解“大城市病”提供了系统性的解决方案,将建设更便捷、更宜居、更有人情味、更有特色的开放街区作为城市的发展目标。

2016年,国家召开了中央城市工作会议,并出台了《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,将“街区制”作为中央着力解决“城市病”的一大重要举措,将推动发展“开放便捷、尺度适宜、配套完善、邻里和谐”的生活街区作为城市发展的方向和目标。

可以说,成都的“小街区规制”和国家提出的“街区制”的核心目标是完全一致的。

2 “小街区规制”的基本内涵与工作思路

2.1 基本内涵

在“小街区规制”被提出后,成都通过开展相关课题研究,明确了“小街区”和“小街区规制”概念与内涵,在思想层面统一了对这一全新理念的认知。

“小街区”是指由城市主干道围合、中小街道分割、路网密度较高、开发强度适中、土地功能复合、公共交通完善及公共服务设施就近配套的开放街区模式。

“小街区规制”是指通过制定技术标准将城市小街区模式规范化、制度化,用规制的手段进行固化,用制度的形式保障小街区规划理念落到实处。“小街区规制”从微观层面贯彻落实了中央提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,将构成城市最小单元的街区作为解决“大城市病”的突破口,通过建设一个个便捷、宜居、有人情味及有特色的街

【作者简介】 沈莉芳,教授级高级工程师,成都市规划设计研究院副院长。

陈 诚,高级工程师,成都市规划设计研究院规划一所副所长。

区, 实现城市的和谐、宜居与繁荣。

2.2 工作思路

为全面落实“小街区规制”理念, 有序推进小街区建设, 成都从系统研究到标准制定, 从规划编制到规划实施管理, 探索了一套涵盖规划编制、审批、实施及管理等工作思路, 具体如下: ①对“小街区规制”进行系统研究, 制定一套统一的标准, 确保规划理念得以全面贯彻与落实; ②对中心城区现有规划进行全面评估, 找准问题, 制定出“小街区规制”规划建设的实施路径; ③划定示范区, 重点突破, 以示范区的规划建设带动“小街区”建设工作的全面展开; ④从政府层面出台相关制度、政策、监督机制, 作为规划支撑, 确保规划理念落地, 实施不走样。

3 成都“小街区规制”的实践内容

3.1 系统研究, 制定标准

“小街区规制”的建设目标不仅仅是单纯要求街区规模要“小”, 其还是一项系统性强、涵盖面广的复杂目标体系。因此, 成都建立了一套系统性的研究框架, 对涵盖用地、交通、服务设施, 以及生态、业态、文态、形态方面的7大项18小项内容进行了研究。

通过对“小街区规制”的系统研究, 成都制定出更符合其实际情况的规划建设标准, 作为规划编制、规划审批和规划实施管理的直接依据。具体内容涵盖以下7个方面。

(1) 确定不同类型“小街区”的尺度规模。

“小街区”主要分为由商业商务功能主导的“小街区”和由居住功能主导的“小街区”两类。以商业商务为主导功能的“小街区”的尺度宜控制在0.8~1.5 hm², 不宜超过2.0 hm²; 以居住为主导功能的“小街区”的尺度宜控制在2.0~3.0 hm², 不宜超过4.0 hm²。

(2) 优化道路体系, 提高路网密度。

成都在优化道路体系、提高路网密度方面制定的规划标准如下:

①在国家规范“快速路—主干路—次干路—支路”四级体系的基础上结合成都传统空间特色, 增加“街巷”一级, 形成五级路网体系, 并制定出适宜成都交通出行特点的各级道路设计及管控标准, 涵盖断面及交叉口设计、街道设计、交通组织管控、慢行空间及地下空间系统设计等方面的多项标准(图1)。

②规定成都市整体路网密度不低于10 km/km²(高于国家不低于8 km/km²的要求)。商业商务功能主导的“小街区”, 路网密度不低于14 km/km²; 居住功能主导的“小街区”, 路网密度不低于10 km/km²。

③提升公交服务水平。结合地铁站点, 优化公交线路布局, 对各种公共交通换乘方式进行合理规划, 实现无缝换

乘; 对于未设置公交专用道的公交干线路段, 均设置港湾式公交停靠站。

④构建自行车及步行交通系统, 串联公共服务设施、景点、公园及历史遗址等节点, 形成体现城市活力的慢行走廊; 将街区内的地下公共空间、下沉式广场、建筑、街道、开敞空间、二层连廊与天桥进行串联, 形成立体步行路径。

(3) 完善公共服务, 方便市民生活。

成都在完善公共服务、方便市民生活方面制定的规划标准如下:

①提升公共服务设施供给, 以10~15分钟步行距离为半径, 就近配套文化、体育、医疗、养老、社区服务及社区商业等公共服务设施, 构建公共服务圈; 结合公园绿地、广场集中设置公共服务中心。

②统筹划定沿街商业界面, 居住地块应至少保证沿一条城市道路设置连续



图1 “快速路—主干路—次干路—支路—街巷”道路断面示意图

的沿街商业，并结合公共服务中心，在宽为12~25m的道路沿线设置商业街。

(4) 构建生态网络，增加开敞空间。

成都在构建生态网络、增加开敞空间方面制定的规划标准如下：

①坚持“开敞空间只增不减”的原则，采用大中型广场、绿地和分散性的小广场、绿地相结合的布局方式，构建功能完善、级配合理、空间关联的开敞空间体系。

②按“300m见绿、500m见园”的原则，“见缝插针”地就近增加小游园、微绿地，增加特色开敞空间；根据小游园、微绿地所在区域的不同文化、风貌特征，利用标识、雕塑小品和休闲设施等的设计体现巴蜀文化，记录成都符号，留住成都记忆。

(5) 强化功能复合，提升街道活力。

成都在强化功能复合、提升街道活力方面制定的规划标准如下：

①在片区层面，实现生产及生产配套和居住及居住配套功能高度复合的用地布局；在街区层面，鼓励“居住+商业、商务”“轨道交通+商业、办公、居住”等土地混合利用；在建筑层面，鼓励商业、娱乐、办公、酒店和居住等多种功能在同一建筑内垂直融合。

②充分结合现状资源，强化各片区的产业特色，打造一条以上的特色街道

或特色街区。

(6) 传承历史文化，打造特色街区。

成都对体现本地特色的11个风貌片区、60条特色街道、125个“成都记忆”在街区中进行传承和展示，提高对文化资源的保护力度。

(7) 强化形态控制，提升城市品质。

成都在强化形态控制、提升城市品质方面制定的规划标准如下：

①采用“分层退让+贴线控制”的方式。裙楼与高层塔楼的退距需分别退让，当道路红线宽度小于30m时，裙楼退距由原规定的5m减小为3m，高层塔楼退距由原规定的8m减小为6m；当道路红线宽度大于30m时，裙楼退距由原规定的10m减小为8m，高层塔楼退距由原规定的8m减小为6m。

②要求沿街建筑形成连续界面，对临主要商业街道、广场及绿地的建筑进行建筑贴线控制，建筑裙楼贴线率不宜低于0.75，高层塔楼贴线率不宜高于0.4。

③设置商业功能的建筑底层宜采用通透的立面形式，商业建筑底层的窗墙比不宜低于60%，其他建筑底层的窗墙比不宜低于50%，不宜采用无法引发任何活动的空白墙面。

④地块的建筑密度在现行技术管理规定的要求上适当提高。尤其是针对商业商务地块的开发，实行差异化的管控

要求，当商业商务地块面积小于1.5hm²时，对建筑密度不作强制性控制，以方案合理性为准；当商业商务地块面积为1.5~2.5hm²时，建筑密度在现行技术管理规定要求上提升20%；当商业商务地块面积大于2.5hm²时，建筑密度执行现行技术管理规定要求。

3.2 全面评估，统筹推进

3.2.1 基于街区尺度的评估

以现有控制性详细规划为基础，按照商业商务功能主导型“小街区”不宜超过2.0hm²、居住功能主导型“小街区”不宜超过4.0hm²的规模标准，对成都中心城区进行街区尺度的评估。通过评估发现，中心城区以内商业商务功能为主导的片区大多数无法满足“小街区”的尺度要求；二环路以内以居住功能为主导的片区基本符合“小街区”尺度要求，二环路至绕城高速路段以居住功能为主导的、符合“小街区”尺度要求的片区，由内向外呈圈层递减趋势（图2）。同时，评估结合中心城区的现状建设情况，将不符合“小街区”特征的片区，按建成区、旧改区、未建区三种类型进行划分，为后续制定“小街区”的规划建设标准提供参考依据。

3.2.2 基于路网密度的评估

道路建设是实现“小街区规制”的

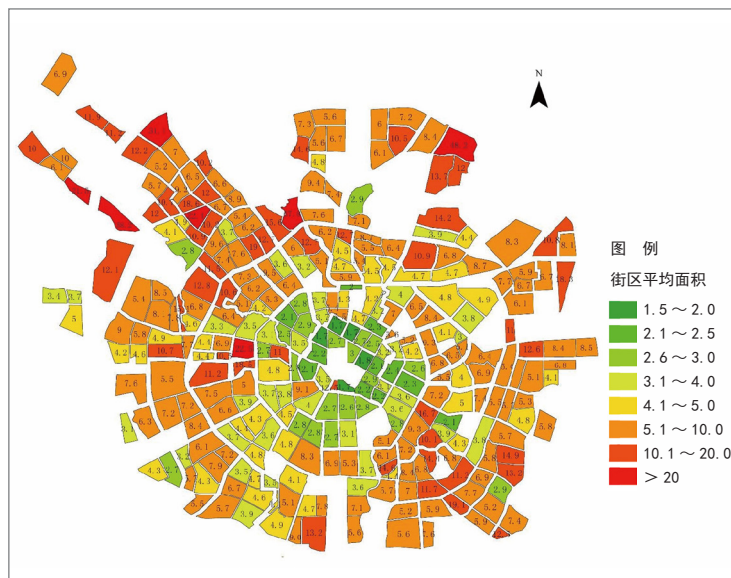


图2 成都中心城区街区平均规模分析图

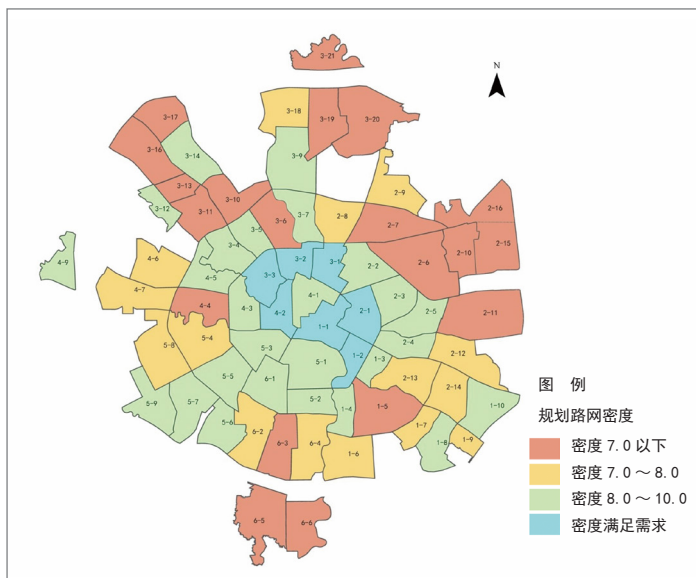


图3 成都中心城区规划路网密度分析图

基础。因此，成都以道路为载体采用整体评估、分片评估、节点评估相结合的方式，结合交通调查大数据平台等先进技术手段，对中心城区路网系统进行了全面评估（图3），发现了两方面问题：①路网密度不足。目前成都中心城区规划市政道路网总长度达3900km，路网密度达到8.0km/km²，虽满足国家的要求，但与“小街区规制”确定的10.0km/km²的标准尚有一定差距。②不同区域路网密度不均匀，路网密度差距较大。一环路内路网密度为10.3km/km²，一环路至三环路之间的路网密度为7.9km/km²，三环路以外的路网密度为7.1km/km²，与标准差距较大。

针对上述问题，成都通过3种途径增加“街巷”：①在建成区，结合城市修补的方式进行控制性详细规划调整，增加贯通居住区之间的小街小巷，将既有公共通道开放，并允许机非人混行及路边停车；开放公共设施类街区，利用内部公共通道及边界作为“巷”。②在未建区，全面落实“小街区规制”，结合控制性详细规划新增市政道路，且在出让地块规划条件及新建项目方案审批时，明确地块内增加公共通道的要求。③依托河道水网新增沿河通道，形成高品质慢行通道系统。

通过以上途径，共增加“街巷”长度1200km，规划路网长度达到5100km，整体路网密度达到10.4km/km²。

3.3 示范推动，全面落实

“小街区”规划建设采用渐进式推动模式，一方面，先行实施一批按“小街区规制”要求建设的重点区域，做出实效，形成集中示范效应，以示范区带动全面建设工作的开展；另一方面，通过示范区建设，发现规划中存在的不足，不断完善规划标准、规划措施和建设模式，最终在全域推广“小街区规制”。

3.3.1 示范区甄选原则

(1) 注重特色性。选取最能体现成都特色和文化的街区，以突出示范效应。



图4 成都“小街区规制”示范片区（少城片区）规划图

表1 成都“小街区规制”示范片区（少城片区）规划实施项目一览

分类	建设项目	建设内容	投资估算 / 万元
交通	打通通道	按规划疏通市政道路3条(东二道街、上半截街、长富新城东侧道路),长300m	500
	增强公交服务能力	在西郊河岸东侧新增2条横向车行通道,长400m	600
	道路断面改造	沿长顺街、同仁路新增6个港湾式停靠站	450
	地下公共空间	对小通巷等11条街道进行道路断面改造,共计约4192m	2100
公服	新增社区养老服务设施、文化活动中心各1处	延伸地铁4号线宽窄巷子东北角出口至同仁路东侧	800
	井巷子改造	建筑面积共计约2000m ²	1200
生态	增加公园绿地及广场	井巷子增设垂直绿化和创意树池	1000
	打造特色树种街道	按原规划落实9处公园绿地	300
	西郊河沿岸改造	新增位于同仁路的2个小型街角公园、广场	1200
	新增6条特色产业街道	桂花巷种植桂花,街道长度约330m	400
产业	明堂2期建设	长顺街种植银杏树,街道长度约1450m	15
	鼎鑫地块建设	东城根街、金河路种植樟树,街道长度约3000m	60
	水表厂地块建设	吉祥街、奎星楼街	80
	井巷子增设互动式文化墙	用地面积约1390m ²	6000
文态	民生里街道景观提升	用地面积约10500m ²	1000
	城门景观	用地面积约6200m ²	6000
	商业街区立面综合整治	文化墙长度约178m	15
形态	部分居住片区立面综合整治	街道长度约292m	300
	宽窄巷子历史文化街区建设控制地带	共打造城门景观4处(西门、东门、北门、南门)	240
	对奎星楼街、小通巷两侧建筑进行立面整治和底商整治	对商业街区两侧建筑进行立面整治和底商整治	2800
		对奎星楼街、小通巷两侧建筑进行立面整治和底商整治	4500

(2) 注重可操作性。选取在路网结构、规模尺度等各方面有较好基础的街区，便于实施打造。

(3) 注重均衡性。各区(县)至少选取一个重点片区进行小街区示范区建设，以期增强各区(县)对该项工作的认知，凝聚共识，培育建设氛围。

经过识别，首批选择出条件较为成熟的少城、大慈寺、川音等9个片区作为先行试点区。

3.3.2 制定“一图一表一评估”的规划工作方法

“一评估”，即按照“小街区规划”的建设标准，对示范区原有规划进行全面评估，包括路网密度、公服配套、空间形态、生态环境、文化资源及产业业态等内容，明确是否满足标准要求，在此基础上，对示范区原有规划进行深化，形成“一图一表”的规划成果。“一图”，即“一张规划图”，标出需具体落实和管控内容及具体建设项目位置(图4)。

“一表”，即“一张规划实施项目表”，列出具体的建设项目、具体建设内容和投资估算(表1)。

3.4 制度保障，政策支撑，有效监督

3.4.1 以制度为保障，强化审批落实

为加大实施力度，成都市政府出台了《关于加快推进“小街区规划”规划建设管理工作的意见》的文件，明确要求：①制定“小街区规划”规划管理技术规定，作为“小街区”规划审批依据。②按“小街区规划”优化未出让用地的城市控制性详细规划。③鼓励已出让大宗用地落实“小街区规划”，具体而言，针对以招拍挂方式取得的100亩(约0.067 km²)以上、尚未建设的大宗用地，鼓励按“小街区规划”标准增设对外开放的共享通道，其他规划建设条件不变；针对以协议出让方式取得的大宗用地，应按“小街区规划”标准调整规划，增设城市道路。

成都市规划管理局按市政府要求制定出台了《成都市“小街区规划”规划

管理技术规定》，将“小街区规划”中规模尺度、路网密度、建筑密度和建筑退线等标准，以及历史建筑不计入容积率、提高兼容比例、密度奖励等鼓励政策，作为方案审批的重要内容和依据，并将其纳入地块出让条件中，确保“小街区规划”的要求全面落实。

3.4.2 出台鼓励政策，实现被动向主动的转变

在推行“小街区规划”的过程中，往往会要求开发商在社区建设中增加道路、街巷或通道，增设绿地或开敞空间等，倘若完全依靠政策的压制的确可以实现，但会打击开发商建设的积极性，对城市建设反而不利。因此，在推行“小街区规划”的过程中，成都出台了一系列鼓励政策，如在《成都市规划管理技术规定(2014)》的基础上，适当放宽用地兼容比例，住宅用地自动兼容商业服务业设施的，其比例由10%提高至20%；商业服务业设施用地的总建筑密度可按地块面积大小相应增加；减小建筑退距；新建项目若保留了文保单位、文物建筑、历史建筑的，此部分面积可不纳入容积率及密度指标计算。通过鼓励政策，引导开发商主动增加“街区制”建设中所需的道路、街巷和通道等公共空间，实现开发商由被动向主动的转变，创造双赢局面。

3.4.3 健全监督机制，保障顺利实施

有效、完善的监督机制是保障“小街区规划”顺利实施的关键。按照成都市政府确立的“统一规划、分区实施，市级统筹、区为主体”推进原则，“小街区”建设实施工作由各区县政府负责，各区县政府根据示范区规划中列出的具体建设项目和建设内容，按照市政府下达的“三年时间旧区基本建成、新区形成框架”目标制定各年度实施计划，并将其作为各区县政府的重要考核内容，纳入目标督查项目清单。

目前，成都中心城区首批9个“小街区规划”示范区已完成规划编制工作和建设实施方案，将于2018年12月

底前完成建设；各区(市)县的“小街区规划”示范区正在有序开展规划编制工作。

4 结语

在推广国家出台的“街区制”的实践上，成都先行先试，创新工作方法，在街区层面全面落实五大发展理念，把施行“小街区规划”作为破解“大城市病”，完善城市治理体系和提高治理能力现代化水平的重要抓手，研究制定出一系列技术标准，出台了相关的管理规定及规范性文件，在推进“街区制”规划建设过程中积累了一定的经验。

本文对成都的“街区制”实践工作进行了粗浅总结，以期为我国其他城市开展“街区制”工作提供可复制、可借鉴的经验和做法。此外，“街区制”的规划工作任重道远，需要规划同仁的进一步探讨。

[参考文献]

- [1] 中央城市工作会议在北京举行 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm. 2015.
- [2] 中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/21/c_1118109546.htm. 2016.
- [3] 成都市规划管理局. 成都市“小街区规划”规划管理技术规定 [S]. 2015.
- [4] 成都市规划设计研究院. “小街区规划”研究 [R]. 2015.
- [5] 成都市规划设计研究院. 成都市“小街区规划”规划建设导则 [S]. 2016.
- [6] 成都市规划设计研究院. 基于“小街区规划”的成都市中心城区“3900+”路网体系规划 [Z]. 2016.
- [7] 成都市规划设计研究院. 9个小街区示范区规划 [Z]. 2016.

[收稿日期] 2017-05-21;

[修回日期] 2017-06-12