

城市级绿色公共空间规划建设的全过程实施机制

——以深圳“山海连城计划”为例

Exploring the Full-Process Implementation Mechanism for Urban Public Green Space Planning: The Case Study of "Shenzhen Mountain-Sea Vistas"

荆万里 单 樑 司马晓 刘迎宾

JING Wanli, SHAN Liang, SIMA Xiao, LIU Yingbin

关键词 城市级绿色公共空间；全过程；实施机制；山海连城计划

Keywords: urban public green space; the full process; implementation mechanism; Shenzhen mountain-sea vistas

提 要 基于对深圳绿色公共空间规划建设实施机制的演进历程分析，剖析新时期规划实施机制在行动传导、条块衔接、建设活动、政策保障等方面存在的问题。借鉴国外城市级绿色公共空间实施机制的先进经验，提出实施机制的价值取向应追求正外部性、系统性、协同性和过程性的统一。以深圳“山海连城计划”为例，建立“绿美家园”的全社会目标共识、制定“系统集成+持续接力”的实施方案、构建“管控+引导+服务”的协同框架、贯穿“规—建—管—运”的政策保障、搭建“共建+共享+共治”的治理平台。“山海连城计划”在不到5年的时间内取得显著的实施效果，证明全过程实施机制的实效性，为新时期规划设计的供给方式、绿色公共空间规划建设实施机制的创新探索提供有益的参考。

Abstract: The paper reviews the evolution of the implementation mechanism of Shenzhen's public green space plans and identifies key challenges in planning policy transmission, inter-departmental coordination, construction execution, and policy support in the new era. Drawing lessons from successful international practices, the paper proposes the core principle of integrating positive externality, system thinking, synergetic dynamics, and process orientation common into implementation mechanisms. Using Shenzhen's "Mountain-Sea Vistas" Plan as a practical illustration, it demonstrates Shenzhen's approach that is aligned with this principle. The Plan is based on a shared vision of creating a "Beautiful and Green Home" with an implementation plan featuring both system integration and long-term commitment. A collaborative framework combining regulatory control, policy guidance, and service delivery has been established. Policy support spans the entire public green space planning, development and operation process. Additionally, an open governance platform embracing co-development, co-sharing, and co-governance has been built. Within less than five years, the Plan has achieved remarkable outcomes, demonstrating the effectiveness of a full-process implementation mechanism. The paper not only provides a useful reference for transforming planning in the new era but also contributes to the implementation of public green space plans.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202503013

文章编号 1000-3363(2025)03-0103-07

作者简介

荆万里，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司城市设计总监、城市规划二所所长，jingwl@upr.cn

单 樑，深圳市规划国土发展研究中心主任

司马晓，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司原院长、首席规划师

刘迎宾，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司城市规划二所高级主任规划师，通信作者，liuyb@upr.cn

深圳的城市规划建设一直将绿色生态、可持续发展作为重要的价值取向。在城市建设发展过程中,坚持组团式空间布局、划定基本生态控制线,守住了山海资源,形成了与城市组团交融的绿色公共空间本底。在“图面”的用地开发建设方面,深圳形成近期建设规划、行动规划、制度保障等实践^[1]。在“图底”的绿色公共空间保护与利用方面,深圳陆续开展了公共空间规划、绿道网规划等一系列探索。2016年深圳启动强区放权改革,大部分公园绿地移交辖区负责规划、建设和管理,极大调动了辖区的积极性,城市级绿色公共空间走向多头建设管理。在全域全要素时代,建立全域自然资源要素统一衔接的国土空间用途管制和规划许可^[2]成为市级规划的重点工作。具体的实施、管理和维护则由各部门及各区负责。按照以往的规划实施机制,从整体系统到局部落地的实施承接,面临巨大的挑战,更难以实现新时期城市级绿色公共空间的一体化、高品质营造要求。

通过近年“山海连城计划”的探索与实践,深圳在城市级绿色公共空间的营造取得了丰硕成果。关键是,在现行治理框架下,探索出一套规划实施机制“组合拳”引导全民共识,制定实施方案,推动部门协同,形成建设合力。深圳“山海连城计划”在全过程实施机制的探索能够为其他城市提供一些借鉴与参考。

1 深圳绿色公共空间的规划建设实施机制演进

1.1 规划实施机制的演进历程

历年来,深圳的城市级绿色公共空间规划建设经历了从“保护与管控”“线性利用探索”到“生态产品价值多元转

化”的持续进化。实施机制上,呈现出从“项目化建设”“单一部门主导”到“全过程协同”的特征。见图1。

1.1.1 第一阶段:以公园为主的项目化建设

1986年版的深圳经济特区总体规划奠定了城市与自然相融合的组团式结构。2005年深圳划定基本生态控制线,预控了城市组团之间的生态隔离带,守住了深圳“一半山水一半城”的生态安全格局,并在此后逐步发展成为多中心、组团式的生态型城市。

2006年编制的《深圳经济特区公共空间系统规划》,将基本生态控制线内的部分空间划定为“独立占地的绿色空间”,作为公共空间系统的一部分。部分靠近或位于城市建成区内的海岸线或生态绿地独立规划为城市公园,如大梅沙海滨公园、深圳湾滨海休闲带、梅林公园等。以深圳湾滨海休闲带为例,2011年建成开放的13 km段落是填海形成的增量空间,作为重大项目由市级主管部门一次性建设完成,而6.6 km西延段,涉及海事码头、渔港、土地权属等问题,直到2017年才由市区协同建设实施,形成完整的深圳湾公园带。

1.1.2 第二阶段:绿化部门统筹、分区实施

2009年,深圳在全国率先开始“绿道网”规划建设实践,融合生态保护与市民休闲活动,以百公里级的区域绿道2号线和5号线为主线,串接深圳主要的山体空间和森林郊野公园。规划制定了覆盖全域的“区域—城市—社区”三级绿道布局,提升了城市级绿色公共空间的内涵与价值。

绿道网复合了生态廊道、交通乃至经济社会功能,由绿化部门主导实施,通过“市级专项规划和三年行动计划+详细规划”,将任务分解至各区快速实施。在农用地之间、郊野公园、城市公园绿

地等独立占地空间内,形成了一系列的精彩绿道段落,如梅林山的二线关段、羊台山段、淘金山段等。但由于缺少统一标准和精细化指引,部分段落存在过度建设、品质不高和配套不足等问题,且在城市段的连通上也留下了一些遗憾,导致市民休闲体验只能分段进行,难以实现连贯的、中远距离的自然郊野体验。

1.1.3 第三阶段:多级规划传递、分解实施

2018年,按照广东省统一部署,深圳开展了碧道和南粤古驿道的规划建设,进一步丰富了城市级绿色公共空间的类型。深圳的碧道建设规划、古驿道规划等均延续了绿道网的规划建设思路,由单一主管部门牵头,按照“市级专规—区级专规—详细规划”的传递要求,推进建设任务。

以水务部门主导的碧道建设规划为例。第一批碧道试点以一级碧道为主,沿主要河流打造复合生态、安全、文化、景观和休闲价值的滨水廊道,有效引导公共空间亲近水岸。但随着碧道规划建设的深入推进,面临着大部分都市型河流与道路交叉、被各类用地紧密包围甚至占用等问题。河道管理线作为碧道实施的主要范围,周边涉及交通、公园、林业、农田等多个管理部门的权责范围,仅由水务部门主导推动,可腾挪协调的空间极其有限,导致部分碧道连基本的慢行连通都难以实现,更难以实现亲近水岸的公共生活品质。

1.2 新时期规划实施机制的问题反思

中央城市工作会议明确提出“统筹规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性”。然而,传统城市级绿色公共空间的规划建设实施机制,难以适应复杂的城市建设运行现状,导致对复杂地区的落地传导和控制频频失效。面对深圳当下的强区放权改革、财政支出

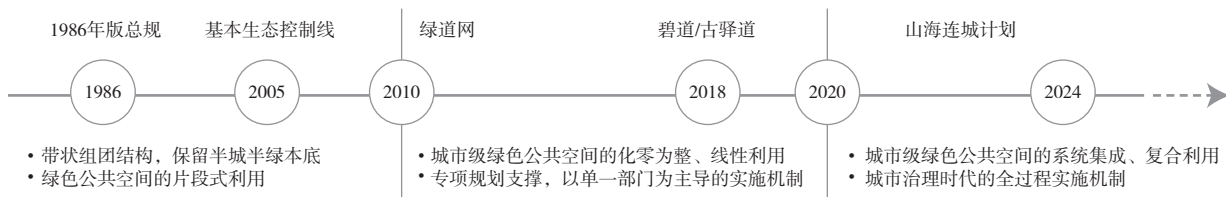


图1 规划实施机制的演进历程示意
Fig.1 Evolution of planning and implementation mechanisms

收缩、部门事权分割交叠、廊道堵点用地复杂等挑战,需要找准问题,对症下药,系统应对顶层设计、规划传导与落地建设之间的关键问题。

1.2.1 传统规划的行动传导不足

城市级绿色公共空间的规划建设,主要依赖相关专项规划及近期行动计划提供法定依据^[3];而专项规划、近期规划是全域层级的,输出的目标愿景、规划策略、任务传递等,往往与后期的具体建设需求存在脱节,根本原因在于伴随城市发展进入深度营城阶段,专项规划的系统性要求和策略性安排难以解决精细化深度营造的症结堵点。同时,近期规划的任务行动传递也较为粗放,建设计划、资金安排分散于多个同质化项目,难以高效整合与调配资源,导致综合效益低下,制约了城市级绿色公共空间的高质量发展。

1.2.2 规划建设条块之间衔接不畅

城市级绿色公共空间的规划建设涉及众多领域与部门,然而在实施过程中各类空间之间缺乏体系性衔接,各部门条块之间衔接不畅。以碧道与绿道为例,二者之间因建设主管部门不同、建设标准存在差异,往往导致“最后一百米”的互相贯通衔接成为难题。当任何单一实施部门对城市级绿色公共空间规划建设进行统筹协调时,受事权与资源限制,难以解决复杂的建设问题与堵点,更难以形成共同推进实施的合力。

1.2.3 规划建设活动片段化零散化

因规划实施更加注重短期可见的效果呈现,往往难度相对较低的项目被优先实施,难点则无人问津,导致城市级绿色公共空间规划建设过程中的“片段化”问题长期存在,难以形成生态系统的高水平服务供给^[4]。传统规划重视廊带、线位的结构性,难以对复杂绿地空间边界进行具体落位,且对堵点难点的识别不足,造成近远期实施的系统性未能有效结合,在实际建设中缺乏精准有效的操作依据,进一步加剧建设活动的破碎化。

1.2.4 规划落地的政策保障乏力

城市级绿色公共空间的规划落地有赖于多方协调机制护航,但当前规划实施的机制保障还有待加强。首先,当前规划、建设、管理与运维的各环节相对

分离,前期规划意图与后期实施制约之间的信息难以同步与反馈。其次,随着多规合一的用途管制日益精细化,绿色公共空间建设面临着全域全类型用地要素政策不完善与严格规划许可要求之间的矛盾,尤其在应对复杂堵点问题上的政策保障缺位。最后,由于缺乏一以贯之的建设标准与过程把控,不同层级的实施主体在推进过程中认知理解与执行策略存在偏差,容易出现规划实施走样的情况。

结合上述问题,需要对城市级绿色公共空间的规划实施机制进行反思。从规划实施全生命周期的视角,在现有市区两级专项规划和详细规划基础上,探索更有效的规划编制思路、计划制定、协调机制和政策保障。

2 国内外城市级绿色公共空间实施机制的经验借鉴

新加坡、巴塞罗那、香港、上海等多个地区在城市级绿色公共空间规划与实施层面展开了积极且富有成效的实践。本文以新加坡“大自然中的城市”战略、巴塞罗那“城市再自然化”计划、香港“单车径体系”规划建设、上海“环城绿带”和“一江一河”两岸公共空间实践等为例,梳理总结国内外城市级绿色公共空间规划实施全生命周期的实践经验,提炼在顶层设计、规划编制、实施框架、机制保障等方面呈现出的共同趋势。

2.1 通过顶层设计引导价值共识

在城市级绿色公共空间体系中,营造健康的自然生态系统成为全球城市关注的核心议题。新加坡2020年提出迈向“大自然中的城市”,主要策略包括“保护和扩展自然资本”“提升花园和公园里的自然化程度”“将大自然恢复到城市的景观中”“加强绿地之间的连接”等。从顶层设计上,确立由新加坡国家公园局领衔,统筹城市的自然保护区、山林、滨水、公园和花园、道路绿地、绿道等各类绿色空间,负责规划、设计、建设、维护和营运的全生命周期环节。

上海通过加强规划统筹,扎实推进“一江一河”的统一规划建设,印发《关于提升黄浦江、苏州河沿岸地区规划建

设工作的指导意见》,通过上海市政府批复、下发至市级相关委办局和沿岸各级政府,凝聚成为全市的统一共识纲领,聚焦行政资源协调海事、航运、产业、生态等领域,形成顶层设计共识,得以在2013、2015、2018年分别制定了3年行动计划,持续推动滨水空间的公共化、贯通化与景观化。成都专门成立公园城市建设管理局,在各部门协同下统筹公园绿道范围内相关的投资、规划、交通、建设等事权,打通前端规划编制审批与投资建设、管理运营的衔接环节。

2.2 规划实施全要素的精细化统筹

从规划编制内容来看,国内外城市愈发注重实施过程中的空间精细化利用与管控,强调各系统要素的统筹与整合,实现各系统之间的良好衔接与协调。《巴塞罗那再自然化计划2030》是一个覆盖城市管理各部门职责的规划实施行动,旨在拓展更广阔的自然公共空间,提升人居环境品质。针对森林绿地、公共绿地、私人绿地、行道树、屋顶绿化、立面绿化等不同类型的绿色基础设施,巴塞罗那分别制定了相应的规划策略,包括可持续树木维护、都市农业、城市众包花园、生活露台和屋顶绿化等,涉及城市中的各层级系统,明确指出规划的具体导向与措施。

香港单车径体系的规划建设可以作为高密度城市空间精细化利用和管控的典范,通过整合道路、海滨、郊野公园等多种空间要素,通过集约精明的空间利用策略,设立仅供骑行的专属道路。为实现规划目标,在经过公众沙滩与码头、消防站、高速路、铁路、电力设施、跨河桥梁等空间条件极苛刻的区域,均明确了规划实施的策略目标,得以在跨度十多年的实施周期中,全程实现2—8 m、独立路权的骑行空间,并充分融入自然景观,连接城市功能空间。

2.3 近远结合、系统实施的营建策略

国内外城市级的绿色公共空间尤其强化近期线路的系统性,通过引入“非永久性绿地、替代线”等方式,刚性传导至沿线的城市建设项目,即便是正在建设过程中也不应干扰近期线路的连通性和可达性。

以新加坡为例,“公园、水体与公共空间控制”是其特殊及详细控制规划体系中的核心组成部分,管控体系中包含了“非永久绿地(interim green)”“非永久公园连接道(interim park connector)”“非永久环岛线(interim round island route)”等非永久性类型的要素内容。可以说,能够反映新加坡城市级绿色公共空间结构的每一种特定绿地、绿廊和连接道等都包含了对应的非永久性图例。这也意味着无论沿线的建设项目处于何种阶段、遇到何种占用情形,城市级的绿廊系统、公园连接道系统都是向市民正常开放使用并实现连续贯通的,真正实现了日常骑行的“最后一公里”。

新加坡城市公园连道与路网、水道等要素紧密结合,充分利用排水渠、缓冲区等低效土地,形成了网络状的绿廊结构,其中樟宜机场连道更是将机场跑道外围的海堤规划建设为绿色骑行道,连通至东海岸公园,沿途提供餐饮、自行车停放等设施,并融入“侏罗纪步道”等休闲主题,成为公园连道系统性、高水平服务效能的缩影。

2.4 标准清晰的规划工具及政策保障

城市级绿色公共空间的规划往往需要整体方案、建设任务、建设标准等三个方面传导至各实施单位。香港、上海等均对城市级绿色公共空间的实施制定了或法规或工具或导则的传导工具及政策保障。

贯穿香港全境的远足径多次被评为世界最美徒步路线之一,有赖于《郊野公园条例》从职责、规划、实施、维护等方面明确的政策性保障。《郊野公园条例》作为郊野地区保护和管控的关键性法规,秉持“原真野趣、与自然和谐共融”的理念,引申出远足径的相关技术和体验标准。以麦理浩径为例,全程100 km均由香港渔农自然护理署管理指导,并指派相关机构成立稳定的技术团队,通过政府、基金会等多重资金支持,持续探索远足径的管护与使用办法,形成可持续的营建和运营机制。到目前为止,远足径的可持续管护已历经45年、多次的技术工法迭代与升级,锚定了更加生态原真的山海路径体验。

上海在黄浦江两岸地区公共空间规

划建设中,通过公共空间方案征集与沿岸单元的详细规划编制来明确设计方案,统筹制定《黄浦江两岸地区公共空间建设设计导则》等系列指引,聘请总规划师和分段总设计师,全过程保障统一的标准和落地效果,通过制定《上海市环城绿带管理办法》(2002年)与《环城绿带工程设计规范》(2012年)的跨部门条款法规和技术标准,分清项目实施事权职责,明确建设标准,全面保障规划愿景与实施效果的一致性。

3 新时期深圳绿色公共空间规划建设的价值转变

基于国内外面向实施的城市级绿色公共空间规划实施经验借鉴,结合绿色公共空间的概念演变与内涵价值提升,规划建设的价值取向应体现为“正外部性、系统性、协同性、过程性”等四个方面。

3.1 正外部性:从“生态资源”到“生态产品”

在美丽中国建设背景下,高品质生态环境支撑高质量发展,城市级绿色公共空间正外部性显著加强,其发展逻辑的重点也从保护生态资源转变为创造生态产品。一方面,对生态空间采用更积极的保育策略和更精细化的治理方略,高度重视其原真性、郊野环境的恢复、生物栖息地的保护、维护生态系统的健康状态,从而构建有韧性、更稳固的生态基底。另一方面,绿色公共空间的营造理念,应该从“体量”转变为“质量”、从“物质空间营造”转变为“人本体验提升”。通过选择具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点,联动商业、文化、体育和旅游等城市片区,营造丰富的休闲游憩体验,打造多样化的生态产品,进一步提升片区休闲消费活力,进而将生态资源转化为具有高附加值的生态产品,丰富绿色公共空间的生态、经济与社会价值。

3.2 系统性:从“单一维度”到“系统集成”

新时期城市级绿色公共空间涉及多种空间要素在不同时间阶段的系统集成。

深圳在国土空间规划体系变革背景下,构建了山水林田湖草沙的完整生命共同体,自然与城市交织形成了互为“图底”的新型关系^[1]。作为一个有机生命体,城市级绿色公共空间的体系性和完整性被进一步重视,需采用系统性思维介入其规划和营造过程。

城市级绿色公共空间已经不仅局限于传统独立占地的公共绿地,其概念与内涵已进一步发展延伸。一是构建全域化、广义的绿色公共空间体系,进一步整合山体、海岸、河流、生态廊道、城市公园以及绿道、碧道等现有不同类型的生态空间,修复编织山海自然完整生境的生态格局骨架,并成为服务市民的蓝绿公共空间网络。二是在存量发展与精明营建背景下,如桥下空间、废弃铁路、隔离带等消极空间开始受到较多关注,诸如立体生态廊桥、水厂上盖公园等更多小型化、非传统的绿色空间类型开始涌现,其价值与潜力在高密度城市中被逐渐挖掘,也将成为城市级绿色公共空间系统的有机组成。

3.3 协同性:从“多头并行”到“协同合力”

城市级绿色公共空间的治理面临着多元价值诉求的复杂交织,多部门联合与协同,是实现多元价值共识的关键。实施行动方案作为整合多部门力量的有效治理工具,将宏观共识转化为可落地的细分任务,明确各部门在规划建设中的具体任务与职责,将各自为政的工作方向校准至共同的目标,能够有效促进多维度目标的协调统一。

构建协商、平衡各方利益的平台是强有力的协同机制支撑。通过协商平台统筹城市级绿色公共空间的多头管理,不同主体在统一框架下交流协作,共商过程中对建设过程中的难点、痛点,提前预判并协商解决方案,明确资源分配、时间节点与质量标准等关键要素,保障项目高质量落地实施。见图2。

3.4 过程性:从“行动规划”到“全过程规划”

城市级绿色公共空间的营造,并非追求一成不变的终极状态,而是动态调整的过程性行动。在分阶段推进过程中,

每一阶段匹配相应的目标与需求，在实现一定程度的系统完整性的同时，还需保障建设项目的高水平实施，需要对规划供给内容和方式进行升级，以及进一步完善保障机制。

在规划供给方面，规划由静态的目标蓝图转变为动态的全过程伴随。基于城市绿色公共空间的营造走向更关注内涵与品质提升的阶段，规划的范畴不仅是文本图集等静态成果的输出，而是向连续的、分阶段的过程式服务延伸。在实际运作过程中，规划服务提供了包含前期的顶层谋划、多专业技术咨询，以及实施过程中的技术协调、技术审查等服务，为城市设计与规划建设的落地实施提供了更完整的支持^{9]}，其核心在于对规划意图实现每一个阶段的精准传导，引导高水平设计方案的落地实施。

4 深圳“山海连城计划”的全过程实施机制思考

由“山海连城计划”进一步拓展的“山海连城绿美深圳”生态建设，是深入践行习近平生态文明思想，加快建设人与自然和谐共生的美丽中国典范的深圳实践，是超大规模城市面向高质量发展的创新探索。通过五年系统谋划，三年建设实施，纵深推进了城市级绿色公共空间的营造与治理，有效放大了深圳的自然生态资源优势，显著提升了城市宜居度、美誉度和品牌力。这一

过程充分体现了全过程规划实施机制的时效性和实效性。见图3。

4.1 建立“山海连城绿美深圳”的目标共识

深圳“山海连城计划”通过大数据分析和6000份市民问卷调查，评估现状城市级绿色公共空间的使用情况，发现深圳在高密度的空间、快节奏的生活下^{10]}人们对于绿水青山、健康休闲体验、亲近大自然的需求：一是山河海资源未能与市民日常生活发生紧密关联，利用率与体验感不足；二是市民的亲自然需求得不到满足，家门口的“最后一公里”难连通。

为此，我们将深圳最具代表性的海湾、山体、河流、公园、绿地、绿道和碧道等作为一个有机生命体，以融合为目标，以连接为手段，通过系统连接和生境复育，构建“一脊一带二十廊千园万径”生态魅力活力骨架，锚固“连续、完整、系统、有形”的生态格局，营造“通山、达海、贯城、串趣”的亲自然、家门口的公共游憩网络。见图4。

基于“山海连城计划”的美好愿景，深圳把山海连城作为绿美广东的“深圳行动”。深圳市委印发了《关于深入推进山海连城绿美深圳生态建设的意见》，市政府把山海连城写入2023—2025连续三年的政府工作报告，并纳入2024、2025年推动高质量发展十大计划。根据市政府统一部署，山海连城计划由绿化主管部门负责协调推进、规划和自然资源部

门负责政策技术把关，联合8个市级部门共同印发了《深圳市山海连城三年实施方案（2023—2025）》，成为凝聚全市共识的施政纲领和行动指南。

4.2 制定“系统集成+持续接力”的实施方案

山海连城计划的规划建设实施，除相关专项规划提供法定支撑外，参考深圳城市近期建设规划的理念与方法，探索滚动实施的行动方案作为治理工具，保障规划实施的实效性。

4.2.1 项目群的集成设计与任务分解

实施行动方案集成了远足径、郊野径、半山径、滨海径、水岸径、自然城径等组成的完整步道系统，以项目群的方式对涉及各区、各部门的具体连接任务进行统筹安排。以远足径郊野径为例，“两径”横贯深圳山脊脊脉，涉及生态敏感区等特殊区域，穿越多个城市片区，提供了郊野原真的游憩体验。实施行动方案厘清这一庞大城市级系统中的实际断点堵点与建设重点难点，通过明确建设时序、实施主体、连接方式等内容，压实任务与要求，以改善建设活动破碎化、堵点难以打通等现状问题。此外，通过实施目标、项目库、系列规划设计导则等，强化分解任务传导与实施要求，引导“多规合一、多道连接、刚弹结合”，实现多部门快速推进。

4.2.2 近期完形与远期完整的持续接力

实施行动方案以三至五年为滚动周期，多轮延续，久久为功。采用近远期

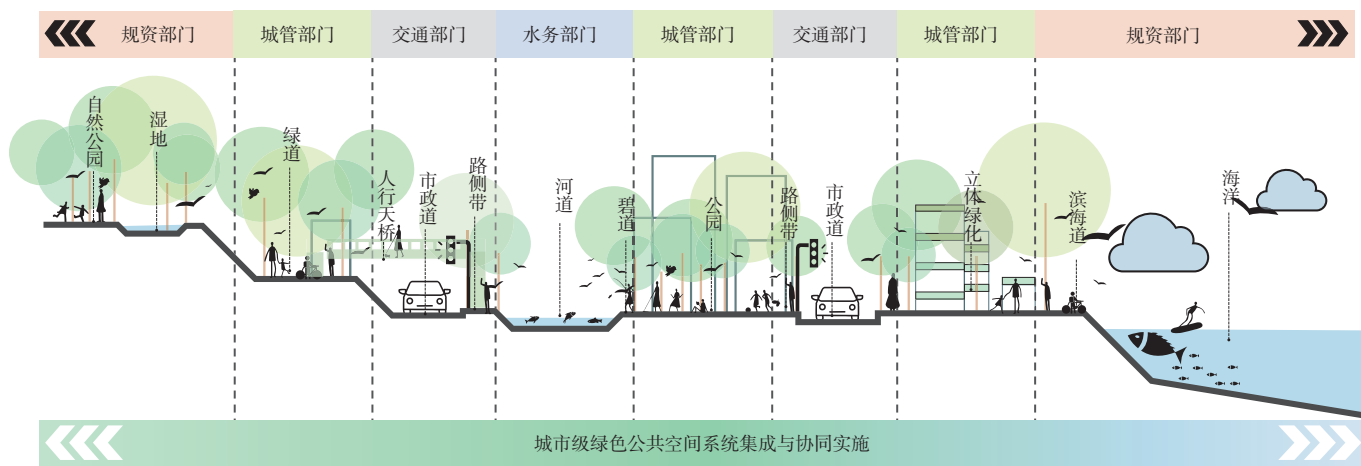


图2 城市级绿色公共空间系统集成与协同实施

Fig.2 System integration and collaborative implementation of urban public green space

相结合的方式，逐步推进规划目标的落地和深化，并根据具体项目推进节奏的实际情况灵活调校。应对不同发展阶段的片区，不同的连接条件和限制因素，尽量保障分时序的绿色公共空间系统的完整性，近期追求系统的初步完形，远期实现体系的完整构建。应对于此，规划通过非永久性通道与绿地、近期替代线等特殊要素预留一定的应变弹性。如山海连城结构中的“一带”滨海骑行道，应对难以短期内实施落地的机场段落，采用近期替代线进行贯通，同时预控远期选线，保障规划实施的延续性与适应性。

4.3 构建“管控+引导+服务”的协同框架

区别于小尺度的绿色公共空间系统，山海连城规划实施涉及多层次、多条块的实施主体，需要通过横向与纵向的渠道清晰传导规划意图，引导各实施主体以统一的管控原则和设计导向推进实施，同时也需要通过技术服务对具体场景提出针对性意见。

4.3.1 低扰动、轻建设的精细化管控

山海连城规划实施坚持生态优先，严格控制建设项目的工程量和生态影响。一是通过对现有生态空间管控体系全面梳理，形成山海连城建设控制分区指引一张图，划分生态保育区^[7]、游憩服务区、历史文化区与农林生产区等，明确各区域的建设限制条件；二是针对不同类型的城市级绿色空间精细化管控要求，如制定远足径、郊野径建设的“三无”原则，即水泥道路零增长、自然环境零冲击、生命物种零伤害，要求路径体系主要依托原有路径，新建路段以“就地取材”的轻建设方式营建。

4.3.2 总体导则及专项指引的精准引导

山海连城规划在实施过程中，制定完备且有针对性的“营建指南”来传导规划设计意图。首先，制定了《山海连城绿美深圳规划设计导则》，对生态廊桥、远足径、山体俯瞰点等概念进行阐释，明确了山海连城的步道及配套体系的技术标准和建设要求；其次，面向项目建设具体需要，延伸出滨海骑行道、公园连通、标识系统等专项指引，围绕城市、郊野、公园、绿道、碧道等多种

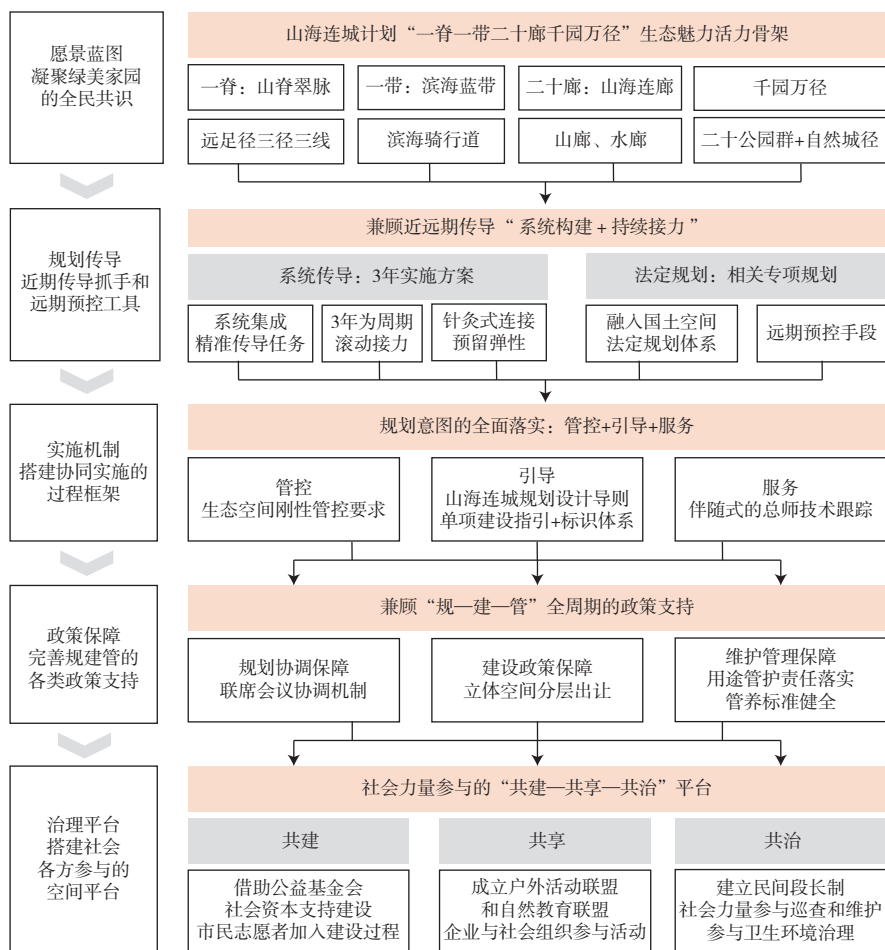


图3 深圳山海连城计划的全过程实施机制
Fig.3 Full-process mechanism of Shenzhen Mountain-sea Vistas Plan



图4 “一脊一带二十廊”生态魅力活力骨架
Fig.4 "one ridge, one belt and twenty corridors" eco-charm-vitality framework

场景提出了有针对性的建设标准。

4.3.3 总设计师团队的伴随式技术服务

为保障规划建设实施的全过程品质控制,借鉴《深圳市重点地区总设计师制实施办法》,建立山海连城规划建设总设计师服务机制。一是依据设计导则等指引体系,总师团队就具体的项目条件提出有针对性的指引,协同各规划设计团队,协助主管部门协调相关利益方诉求,对实施项目研判可行的最优方案。如某跨快速路的生态廊桥贯通,在总师团队的协助下,加强当地目标动物习性等生态研究,进一步优化了生态廊桥的规模和桥上的植被生境设计,将廊桥控制合宜的建设高度,既不影响道路景观,又能大幅节约建设成本。二是通过指引体系的不断测试,面向实施主体的实际需要,总师团队不断优化和细化指引体系的内容,并将具有示范性意义的项目经验收录为案例库供后续项目参考,整体提升了全市项目实施的品质。

4.4 贯穿“规—建—管—运”的政策保障

在城市绿色公共空间规划与建设的进程中,政策保障对项目规划和实施的顺利推进起到至关重要的作用。在山海连城计划落地的过程中,持续探索“规—建—管—运”一体的全生命周期的政策保障,应对建设端的切实需求,并实现管理运维端的更可持续。

4.4.1 为建设管理提供政策保障

创新的政策机制有效支撑了规划的精准落地。为保障山海连城计划的顺利推进,引入联席会议机制,为各区政府、各部门提供了定期交流和解决问题的平台,在实施过程中同步探索政策创新,逐步破解建设审批的政策障碍。如公园、绿道、碧道及配套设施的建设审批,针对“生态盖板”“高速桥下空间”“非永久性骑行道”“非永久性绿地”等非常规要素,探索三维立体管理范围线划定、立体用地属性等政策创新,保障规划落地的可行性。

4.4.2 为运营维护制定政策指引

绿色公共空间运营维护的机制探索是对管理和运维端可持续性发展的重要保障。在空间利用更复合更精细化的背景下,明确界定运维责任边界是确保责

任落实到位的关键。在远足径的管养维护实践中,深圳市出台了《深圳市远足径维护指引(试行)》是对远足径管理维护工作机制的进一步健全,为长期维护和管理提供了科学管理手段。

4.5 搭建“共建+共享+共治”的治理平台

在城市级绿色公共空间规划与建设的进程中,公众参与和社会资源的整合已成为提升项目品质与可持续性的关键因素。山海连城计划作为综合性的发展行动规划,其广泛的领域覆盖众多利益相关者,使得搭建社会性参与的治理平台成为实现共建、共享和共治的重要举措。

从共建的角度来看,社会力量是助力绿色可持续发展的重要组成部分,实施过程中为社会资本留有接口,引导社会资本共同建设城市级绿色公共空间,对于缓解政府财政压力、提升项目运营效率具有不可忽视的作用。如美丽深圳基金会在山海连城共建植树活动中引入了社会力量,取得了较好的效果。

从共享的角度来看,社会组织与企业等多方使用主体,结合活动植入共享绿色公共空间也是应有之义。成立户外活动联盟是深圳市搭建社会性参与治理平台的创新尝试,联盟邀请相关企业、专业的社会组织自愿参与,利用已建成的城市级绿色空间,广泛动员社会各界积极参与各类户外活动策划与组织。深圳远足径跑山训练赛、徒步鲲鹏径、五园连通欢乐跑等活动的举办,既为市民提供了深入了解享受绿色公共空间的体验,又为山海连城品牌的推广发挥了积极的作用。

从共治的角度来看,城市级绿色公共空间治理需要践行人民城市理念。在发挥政府的主导、协调作用的基础上,充分尊重市民的需求和参与意愿,让民间力量参与监督,共同治理。以远足径的三级段长制度为例,该制度由市、区、民间等三个层级组成,通过任命民间段长将部分监督管理责任落实到具体个人,有效减轻了政府的财政负担,取得了较好的公共服务效果。

5 小结

推进生态文明,建设美丽中国的新时代,城市级绿色公共空间对营造人与自然和谐共生的生命共同体至关重要。深圳“山海连城计划”作为城市级绿色公共空间规划实施机制的一次有益尝试,规划设计从“前端的指挥棒”走向了“全过程的护航者”,打破了以往“规划—建设—管理—运营”的传统流程,向后端建管维的政策支持与品质把控迈向了重要一步,象征着规划设计在城市治理升级过程中正在发挥越来越重要的统筹和协调作用。山海连城计划的全过程规划建设实践,为新时期城市级绿色公共空间营造提供了一个有益的规划治理样本,也为相关管理部门和研究机构提供实践参考。在国土空间全域全要素治理的新阶段,城市级绿色公共空间的规划实施具有“跨层级、跨部门、跨区域、跨地类”的特点,其实施机制需要因时、因地而变,尤其关于“跨区域、跨地类”的规划实施路径与政策探索,还有待于进一步研究。

参考文献

- [1] 邹兵.行动规划·制度设计·政策支持:深圳近10年城市规划实施历程剖析[J].城市规划学刊,2013(1):61-68.
- [2] 吴志强,郭仁忠,张兵,等.“国家空间规划系统化建构”学术笔谈[J].城市规划学刊,2024(5):1-11.
- [3] 孙施文.国土空间规划实施监督体系的基础研究[J].城市规划学刊,2024(2):12-17.
- [4] 闫水玉,唐俊.城市绿色空间生态系统服务供需匹配评估方法:研究进展与启示[J].城市规划学刊,2022(2):62-68.
- [5] 司马晓,王佳,汪莲,等.面向精细化治理的制度建构与行动探索:深圳责任规划师的认知与思考[J].规划师,2022,38(12):35-41.
- [6] 单樑,周亚琦,荆万里,等.住有所居居乐其境:新时期深圳宜居城市规划的探索与实践[J].城市规划,2020,44(7):110-118.
- [7] 叶林,邢忠,颜文涛.城市边缘区绿色空间精明规划研究:核心议题、概念框架和策略探讨[J].城市规划学刊,2017(1):30-38.