

城市滨水空间的界定及与重要管控线关系的研究

穆丹¹ 刘鑫宁¹ 张瀚元²

1. 中国中建设计研究院有限公司 北京 100037

2. 中国五洲工程设计集团有限公司 北京 100053

摘要:水是生态文明的基础和保障,滨水空间的建设是承载城市活动,体现城市生态文明的重要载体。河湖管理范围、蓝线、绿线、红线等城市重要管控线对城市水生态、水安全及滨水空间的利用方面有着重大影响。因此,本文通过分析现有滨水空间界定的问题,厘清与滨水空间与城市重要管控线之间的关系,得出基于城市重要管控线的滨水空间界定范围,为滨水空间的规划建设管理提供科学合理的依据。

关键词:滨水空间;城市蓝线;河湖管理范围;绿线

引言:二十大提出中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,人类自古依水而居,水是城市的生存之源和发展之源。滨水空间作为城市重要的自然资源和战略性资源,承担着生态安全和社会经济发展的重要任务^[1]。特别是在中心城区,通过打造滨水公共空间,激发城市的活力,带动城市建设与更新。因此在国土空间规划体系中,域的层面突出底线管控约束,科学划定湖管理范围;而在中心城区,除了城市供水、防洪、防污等要求外,滨水常常布局城市重要的公共空间和主要功能,通过城市蓝、绿线、红线等重要控制性来管控。基于此,本文通过研究城市重要管控线的关系合理界定滨水空间,为滨水空间的管控和建设引导提供参考。

1 现有滨水空间的界定及问题

1.1 理论和实践中对滨水空间的界定

目前学术界并未对城市滨水空间做出明确界定,通常范指与河、湖、江、海等水域相邻的一定水陆域空间范围。李文生^[2]在总结现有研究的基础上,认为滨水公共

空间指包含200~300m范围内自然环境与人工景观的水、陆域交叠场所,具有历时性的空间传承特征和共时性的空间扩散特征。本文认为,此处的滨水公共空间即为狭义上的滨水空间。

在具体实践过程中,北京、上海等地都相继出台了设计导则对滨水空间进行引导。其中《上海市河道规划设计导则》^[3]设计要素分为水域空间和陆域空间,陆域则包括滨水空间、市政道路、建筑前区和建筑。由图1可以看出,上海定义的滨水空间仅仅指市政道路红线至水域之间的绿化范围。而《北京滨水空间城市设计导则》^[4]中则较为明确指出了,由图2可以看出,“滨水空间”是与水域密切相关的城市空间,包括城市河道、两侧绿带及滨河第一街坊范围的建设用地,一般以滨水第二条市政道路为界,要求在北京开展一段滨水空间的规划建设与使用管理时参照此导则。由此可见,北京界定的滨水空间比上海的范围更广,涉及的用地类型和控制线也更加的多样。

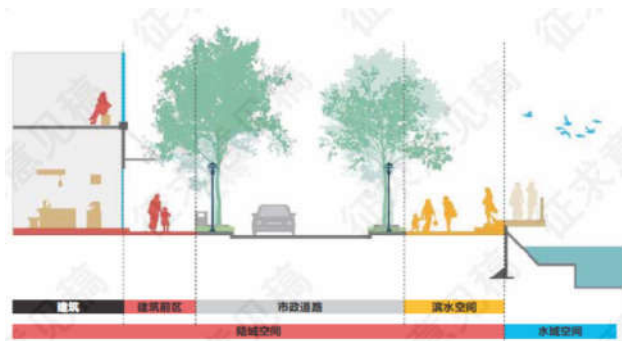


图1 上海市对滨水空间的界定
来源《上海市河道规划设计导则》

1.2 现有研究的主要问题

不管是从理论和实践层面都能明显看出,滨水空间

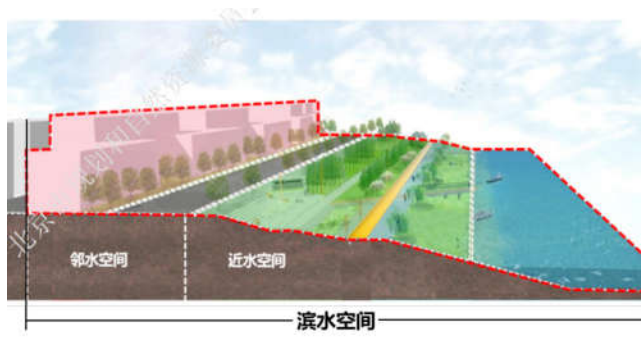


图2 北京市对滨水空间的界定
来源《北京滨水空间城市设计导则》

界定较为宽泛,与现有城市管控线的交织较为复杂,可能会涉及河湖管理范围、城市蓝线、绿线、红线等重

要控制线。但由于各种类型的控制线由不同部门负责划定实施,且各省市和地方河湖管理范围、城市蓝线、绿线等重要控制性划定标准不一,因此即使出台了滨水空间相关政策,但由于边界界定模糊,实施过程主体不明确,导致预期效果不理想,建设目标难以实现。

2 与滨水空间相关的城市重要管控线

2.1 河湖管理范围

《中华人民共和国防洪法》(以下简称《防洪法》)中对有堤防河道河湖管理范围的定义是“两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地、行洪区和堤防及护堤地”,无堤防的河道则是“历史最高洪水位或设计洪水位之间的水域、沙洲、滩地和行洪区”。^[5]《防洪法》明确了河湖管理范围所包含的具体内容,但在实际工作中仍存在边界不清、侵占河湖生态空间的现象。水利部2018年印发了加快推进河湖管理范围划定工作的通知,再次强调了河湖管理范围的重要性^[6]。

一般来说,河湖管理范围由水务局负责组织划定,划定的具体范围会根据各地情况有所不同。例如湖北省的河湖管理范围是由水利厅进行划定,范围除了堤防之间的水域、沙洲等,还包含两侧堤防之外的禁脚地、工程留用地和安全保护区,其河湖管理范围约是从堤防外坡脚处起外延530m左右;而天津市滨海新区的河道管理范围,虽然划定主体为滨海新区水务局,但划定对象是与城市建设密切相关的河湖水系,其明确指出了河道管理范围是河道蓝线外10-15米用地范围。

2.2 城市蓝线

《城市蓝线管理办法》(以下简称《办法》)中将城市蓝线定义为城市规划确定的将、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和地域界线,由县级以上地方人民政府建设主管部门负责管理^[7]。可以看出,城市蓝线主要是与城市建设相关的管控线,《办法》中并未明确提出城市蓝线划定的具体范围,同样给予了各地方一定的自由裁量权,这也导致了蓝线划定的位置和范围缺少统一的标准参考,并且由于规划与水利的名词和规范解释不一,地方会出现新创的名词,或者出现将河湖管理线与城市蓝线合并的现象。

城市蓝线由自然资源部门负责组织划定。在命名上,有河湖蓝线、生态蓝线、河道蓝线等;在范围上,有从堤防外坡脚开始计算的,还有从河道上口线开始计算的等等。例如天津市滨海新区河湖蓝线是指城市各级河、渠用地规划控制线,在概念理解上与城市蓝线定义相似,均为河道的规划管控线;厦门市则以生态蓝线命

名,范围为堤防堤脚外延不少于30m;盐城市中心区规划同样是以堤防背水坡踢脚线外侧5米作为城市蓝线;而中山市根据河道的宽度划定不同范围的城市蓝线,具体则是以河道上口线为起点进行计算的。

2.3 其他管控线

滨水空间中与城市建设相关的重要管控线还包括道路红线、建筑控制线和城市绿线。道路红线是城市道路用地的规划控制线,一般与用地红线重合;建筑控制线是建筑物基底位置的控制线,一般后退道路红线建造;绿线是城市中各类绿地范围的控制线,与滨水空间相关的城市绿线包含公园广场的划定以及防护绿地的划定。红线、绿线及建筑控制线均由自然资源部门负责组织划定(确)定。

2.4 各管控线之间的关系

滨水空间内蓝线、河湖管理范围、绿线、红线和建筑后退线这几个重要的城市管控线会影响到滨水空间的具体范围以及开发利用,因此应先理清这些重要城市管控线之间的关系。

城市蓝线与河湖管理范围都是保证的取水、防洪、排涝、生态等的安全,广州将建成区的河湖管理范围等同于城市蓝线,天津划定城市蓝线则小于河湖管理范围。基于对全国多个城市的研究,本文认为河湖管理线更注重河湖安全的管理,而蓝线则关注城市开发的底线,因此在范围上小于河湖管理范围;绿线是滨水绿化控制线,是对水体周边绿化与城市建设用地的过渡管控,因此一般情况下应在河湖管理范围以外;而道路红线和建筑后退线则对抵达滨水区域的交通及城市界面的管控,这两条线之间及与其他管控线之间的关系较为清晰。

3 基于城市重要管控线的滨水空间的界定

3.1 滨水空间与重要管控线的关系

河湖管理范围的本质是保护,禁止影响水利安全及污染水质的行为出现。当重要江河流经城市中心区,城市蓝线更强调与城市建设密切相关的。《城市水系规范》中对滨水区的概念界定是“在空间上与水体有紧密联系的城市建设用地的总称”。由此可以看出,相较于河湖管理范围和城市蓝线对水体的保护,滨水空间更侧重于沿水开放空间的利用和开发。因此,本文认为滨水空间重在“滨”字,应包括城市蓝线或河湖管理范围除水体以外的区域。

在中心城区,陆域与水域之间的岸线可以进行滨河公园的打造。因此,滨水空间中的绿线应当是能够满足人群活动的G1、G3类的公园广场用地为主,G2类防护绿

地的作用为隔离和保护，在滨水空间的开发利用中不常涉及。

道路红线是划分滨水空间与城市建设用地的界限，北京和上海的河道设计导则都将滨水空间范围包含至滨水第一街坊的建设总用地，因此本文认为滨水空间的范围应到建筑后退线的范围内。

3.2 滨水空间的界定

基于以上研究，滨水空间更侧重于沿滨水的区域，在有堤防的河段范围应是从迎水面护堤地至滨水第一道街坊的建筑后退线，包含迎水面护堤地、堤防、滨水绿化、道路和建筑后退范围；无堤防的河段则从历史最高洪水水位线至滨水第一道街坊的建筑后退线。具体见图3和图4。

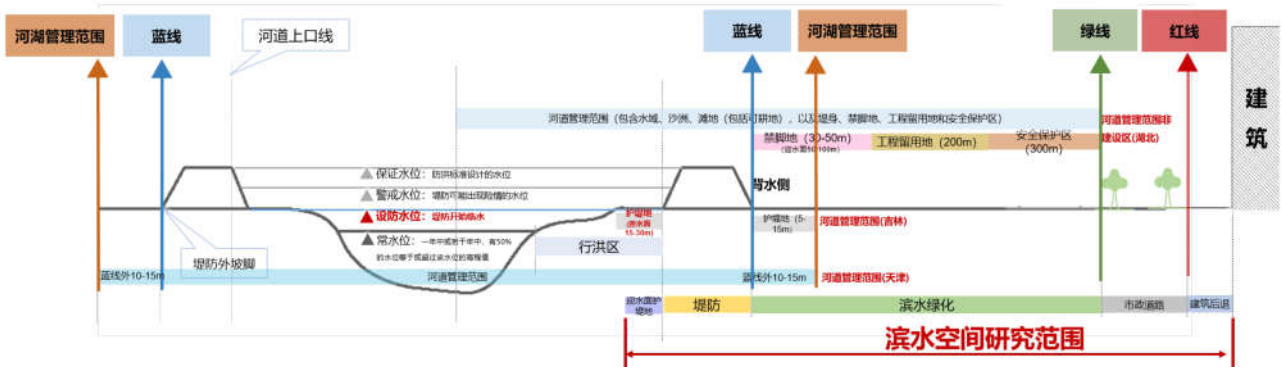


图3 有堤坝的滨水空间界定及重要管控线

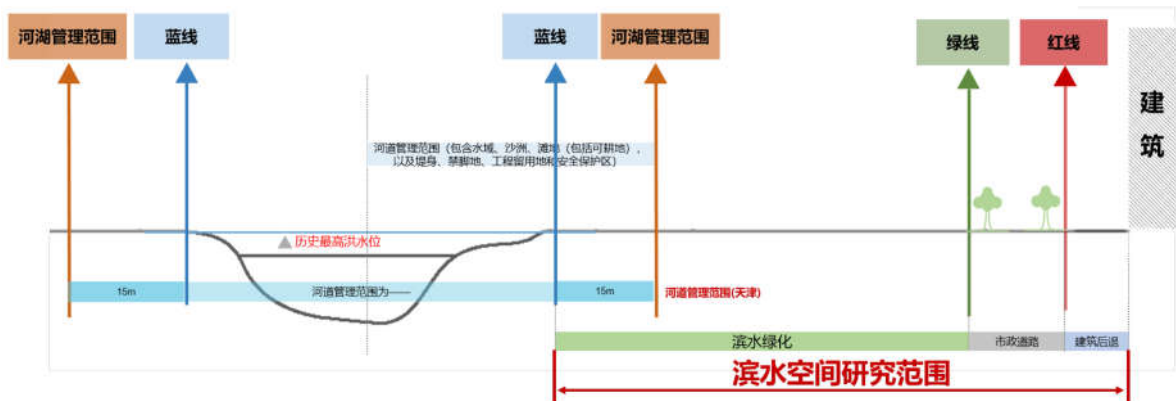


图4 无堤坝的滨水空间界定及重要管控线

滨水空间应当与城市重要管控线相协调，对于蓝线范围内有堤防的河道，堤防在保障防洪安全的同时也导致了水与土地、人文的分割，其迎水面护堤地是天然的亲水平台，例如陕西某县城就将护堤地打造成了市民活动广场，因此，将迎水面护堤地纳入到滨水空间的范围，意图以滨水空间的设计打破堤防对城市与水体之间的生态阻隔。滨水空间在保证安全的前提下，可以通过环境景观设计、阶梯广场等方式弱化堤防的存在，满足居民的亲水需求。

城市蓝线至城市红线之间的绿化区域是滨水空间的核心，该区域可能部分仍属于河道管理范围。这个区域是城市空间与水体衔接的过渡地段，是打造滨河绿化景观或公园广场良好场所。一方面保障了滨水生态的完整性和多样性，更好的推动滨水生态环境的可持续发展，

另一方面满足了居民较强的亲水、开放空间和文体设施的需求。

水体沿岸有滨水道路的，滨水空间应与道路红线相衔接，与建筑后退线共同构成了城市面向滨水区域的公共界面。考虑到滨水空间的特色营造，市政道路和建筑后退空间是影响滨水空间开放性、共享性及形成连续性城市功能肌理的重要因素，因此本文将其纳入到滨水空间的范围。

4 基于管控线界定滨水空间的意义

滨水空间是城市发展主要脉络，具有开放性、亲水性、参与性、识别性的特点。滨水空间中除建筑控制线其余管控线内用地均为非盈利性用地，建设管理权限下设在各个不同的部门。如河湖管理范围内的建设归水务部门，城市绿线内的公园绿地、滨水城市道路则多是

住建部门负责建设管理。因此界定好滨水空间的范围,深入了解建设管控要点,明确其与城市重要管控线的关系,不仅仅为滨水空间的建设引导提供了科学依据,也对落实管理主体起到了非常重要的作用,

参考文献:

[1] 赵之煌,李纲,胡丽香,张莉萍,陈柳.基于水生态文明视角的城市滨水空间研究[J],人民黄河,2020(08):114-118

[2] 李文生.我国城市滨水公共空间研究综述.[J],华中建筑,2022(05):79-83

[3] 上海市规划与自然资源局,上海市税务局.《上海市

河道规划设计导则》[S].2018-12

[4] 北京市规划和自然资源委员会.《北京滨水空间城市设计导则》[S].2022-06

[5] 李换平,韩瑞丽.《中华人民共和国防洪法》解读[J].山西水利,2014(04):50-51.

[6] 祖雷鸣.加强河湖水域岸线空间管控 保障河道行洪通畅和河湖功能完好[J].中国水利,2022(07):3-5.

[7] 对完善城市“四线”管理办法的思考与建议[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(11——规划实施与管理),2014:426-434.