

渥太华中心城区的社区设计规划及其启示*

Community Design Plan for the Heart of Ottawa Centertown

黄 怡 李美慧 杨克奇 王 涪 HUANG Yi, LI Meihui, YANG Keqi, WANG Zhen

摘 要 社区规划类型是加拿大城市规划体系中的重要组成部分,在加拿大宜居城市建设中发挥了巨大作用,但是在不同省/地区的不同城市中采用不同的规划名称,首都渥太华的社区设计规划是其中最具代表性的之一。通过对渥太华中心城区的社区设计规划的相关背景、主要内容及编制情况的阐述,探讨城市中心区混合功能社区的社区规划的主要特征以及2000年之后社区设计规划的一些新动向。对加拿大的社区规划实践和类型的研究可为我国类似的社区发展及社区规划提供有益的借鉴与启示。

Abstract The type of community planning is an important part of the Canadian urban planning system and plays a major role in the construction of livable cities in Canada. However, there are different planning classifications in different cities of different provinces or regions. The community design planning adopted by Ottawa, the capital city of Canada, is one of the most representative types. This article expounds the relevant background, main contents and compilation of community design planning in the heart of Centertown Ottawa, and discusses the main characteristics of community planning for mixed function communities in the central area of the city and some new trends of community design planning after 2000. The research on the practice and types of community planning in Canada is expected to provide useful references and inspirations for similar community development and community planning in China.

关键词 社区设计规划;混合功能社区;渥太华;中心城区

Key words community design plan; mixed function community; Ottawa; centertown

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0046-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220207

作者简介

黄 怡

同济大学建筑与城市规划学院
上海市城市更新及其空间优化技术重点实验室
教授, 博士生导师, huangyi@tongji.edu.cn

李美慧

同济大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

杨克奇

同济大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

王 涪

同济大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

1 相关规划背景概述

加拿大首都渥太华是全国第四大城市、安大略省第二大城市,位于安大略省东南部与魁北克省交界处(见图1)。渥太华是加拿大的政治文化中心,以其宜居、包容、开放的城市环境成为北美地区生活质量最高的城市之一,在“生活质量调查指数”(Quality of Life Survey Index)、“经济学人”杂志(The Economist)以及加拿大Macleans杂志等权威机构的宜居城市排名榜上长期位居前列^[1]。加拿大的宜居城市以宜居社区为基础,社区规划则在城市社区建设与发展中发挥了不可或缺的作用,在城市规划体系中也有其重要地位。

1.1 加拿大的社区规划

加拿大的社区规划制度相对成熟,主要落实于城市层面,联邦与省级层面有一定的相关政策。

(1) 城市层面的社区规划

城市议会认可社区制定社区规划,并在社区广泛的公共规划过程后批准采用其社区规划及实施方案。但是加拿大各省和地区的规划体系不尽相同,规划法规、政策以及规划名称不求一致,各具自身特色。同是社区规划类型,在不列颠哥伦比亚省的温哥华称作“社区规划”(community planning),类似于英国的社区规划、邻里规划;在不列颠哥伦比亚省的首府维多利亚市(Victoria)和本拿比

*基金项目:上海市政府决策咨询研究重点课题“上海社区分类治理研究”(编号2022-A-031)资助。



图1 渥太华的区位

Fig.1 Location map of Ottawa

资料来源: <https://www.speedtrap.org/wp-content/themes/speedtrap/images/maps/ontario.jpg>.

市 (Burnaby) 称作“官方社区规划”(official community plan); 在渥太华则称作“社区设计规划”(community design plan), 类似于美国的社区设计规划或基于社区的规划 (community-based plan)。不同城市的社区规划在内容重点上也各有侧重, 与城市社区的建设阶段与发展目标密切相关。

(2) 联邦与省层面的社区规划政策

加拿大联邦政府1985年制定的《国家住房法》(National Housing Act) 包含社区规划的相关指导内容, 在其第9部分 (住房调查、社区规划和国际支持) 第74节中要求: 对土地利用和社区规划进行研究, 并就社区规划机构的设立以及区域、社区和细分地区的规划提供信息和建议作出安排; 与对社区规划和土地细分区有管辖权的任何地方或其他当局合作, 或以其他方式促进地方社区规划和公共服务发展之间的协调^[2]。

省的规划体系结构一般可概括为省级立法—省级政策—市级官方规划—市级土地利用管控工具4个层次。不同省/地区对于社区建设的控制程度不同, 无论是直接指导社区规划还是间接影响社区发展, 省或地区级的政策和法规多为程序式的规定以及框架式、愿景式的引导, 基本不涉及详细的规划技术标准。

1.2 安大略省的市级层面规划

社区规划以市级层面的规划为基础来制

定。就安大略省而言, 市级层面规划由官方规划、次级规划、区划条例组成, 都具有法律效力。

(1) 官方规划 (official plan)。根据《安大略省规划法》(Ontario Planning Act) 的要求^[3], 官方规划是由城市政府根据本地实际制定 (期限一般为20年) 的指导城市如何发展的总体政策文件, 其法定地位高于一般城市地方法规。官方规划的性质和内容相当于城市的“总体规划”“结构规划”或地区发展战略等, 指导市级政府进行土地使用开发, 主要规定城市土地未来开发使用的基本目标和政策, 并规定通过区划条例控制居民所在社区的土地使用。与土地使用相关的规划, 均须与之相衔接或纳入其中。

(2) 次级规划 (secondary plan)。次级规划是根据《安大略省规划法》批准的一项法定政策文件, 是在官方规划基础上编制的城市特殊区域 (如城市中心区、历史街区或公园等) 的补充规划, 也是官方规划的组成部分。

(3) 区划条例 (zoning by-law)。区划条例是由市政府制定、市议会审查通过的具有强制性的地方性法律, 规定土地开发利用的具体要求。它将省政策声明、官方规划等上位规划中的目标和政策分解成具体的土地利用指标落实到具体的地块。通常先将土地按宗地规定各种用途区, 如居住用地区、工业用地区、商业用地区、农业用地区、混合用地区、环境保护区等, 并规定各区土地的许可用途、禁止用途及建筑和场地控制指标等。区划条例的具体内容包括土地使用性质、可建设用地、允许的建设类型、地块大小和尺寸、停车要求、建筑高度和密度 (每公顷的人数、工作岗位和建筑面积) 以及街道后退等方面^[4]。

2 渥太华的社区设计规划

作为渥太华的社区规划类型, 社区设计规划的目标是, 按照渥太华官方规划的方针, 指导渥太华地区的发展变化^[5]。这些地区包括中心区、城镇中心、多用途中心、主要街道、发展中的社区、就业区和城市扩展研究区。社区设计规划将官方规划的原则和政策转化为社区

层级, 一旦市议会批准某个社区设计规划, 该规划将成为市议会对规划地区公共和私人开发的政策。

2.1 社区设计规划的内容

社区设计规划认为, 每个社区都是独特的, 在管理变革方面有着自身的机遇和挑战。社区设计规划针对社区的主要挑战提供符合当地情况的解决方案, 并为社区土地使用规划的决策制定提供指导。现有城市化地区的社区设计规划通常由城市主导, 注重鼓励兼容性和集约化的土地使用管理。未来的城市化地区 (现状为绿地) 的社区设计规划评估对新的道路、供水、污水系统和雨水基础设施的需求, 承担在业主和城市之间分配新基础设施的责任。私营部门通常会根据城市要求, 与城市部门工作人员合作, 主导和资助此类未来城市化地区的社区设计规划, 以及大型私有场地的再开发计划。本着协作式社区建设的精神, 他们通过公开和公共的过程进行准备。

社区设计规划不仅关注土地使用和开发, 还设法解决交通和公共领域的要素问题, 包括公园和街道景观。规划可能会提出相关的倡议, 包括设计指引、区划修订、绿化策略或讨论所调查研究范围内物质空间发展所需的其他各种策略。

2.2 社区设计规划和次级规划的关系

社区设计规划通过次级规划得以实施。社区设计规划是城市议会批准的政策文件, 通常聚焦物质环境的规划和设计, 并可能涉及广泛议题。然而, 社区设计规划并不是法定文件。

次级规划是法定政策文件, 通常侧重于土地使用规划事宜。次级规划的采纳和修订流程由规划法监管。城市议会通过和修订次级规划的决定可向安大略省市政委员会 (Ontario Municipal Board) 上诉 (见图2)。

2.3 社区设计规划的应用

社区设计规划面向将在塑造所规划地区未来发展方面发挥作用的组织和个人, 包括城

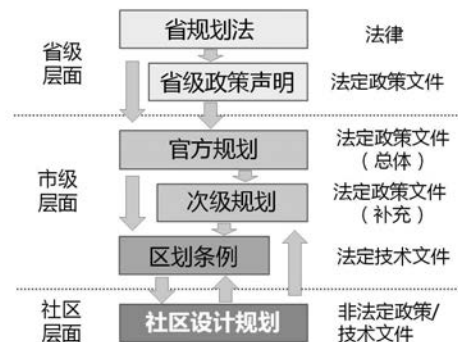


图2 渥太华市级层面规划与社区层面规划的关系
Fig.2 Relationship diagram of Ottawa's city-level and community-level planning

资料来源:笔者自绘。

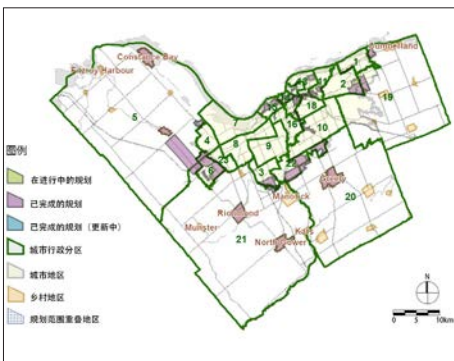


图3 渥太华社区设计规划分布图
Fig.3 The distribution map of community design plans in Ottawa

资料来源:参考文献[3]。

市各部门、市议会、联邦机构、土地所有者、企业主、社区协会和居民。具体可适用如下情形:(1) 让土地所有者、企业主、开发商和公众了解该地区的城市设计愿景和目标;(2) 作为次级规划制定土地使用、建造形式、公共领域及其他事项相关政策的基础;(3) 作为修改城市区划条例的基础;(4) 指导规划中确定的公共资本项目的详细规划和城市中资本项目的规划更新;(5) 作为准备和审查特定地块和资本项目的重新区划、修建性详细规划以及调整委员会申请的指导文件。

作为一份多方面的指导文件,社区设计规划以已有的规划为基础,对城市制定的以及可适用于该地区的其他一般设计导则进行补充。如果某一社区设计规划与之前采用的导则相冲突,应以该社区设计规划为准。

2.4 渥太华的社区设计规划概况

截至2021年末,渥太华市政府共批准了41个社区设计规划(见图3),其中包括城市地区的30个、乡村地区的5个社区设计规划,以及6个以公交为导向的发展规划。渥太华市共有23个分区,其中18个分区的发展受到了社区设计规划的指导。渥太华市最早的社区设计规划于2003年完成,在过去的10年内共有25个社区设计规划通过审批,目前有两个正在编制过程中。

3 渥太华市中心的社区设计规划

渥太华市中心是最能体现渥太华城市特征和生活质量的社区,市中心的社区设计规划^[6]于2013年2月完成,反映出了21世纪以来渥太华中心区应对所面临的社区问题与挑战时的一些规划新动向。

3.1 研究地区及社区概况

渥太华中心区(Centretown)可视作一个整体,范围从里多运河(Rideau Canal)到布朗森街(Bronson Street),从皇后大道(Queensway)到格洛斯特街(Gloucester Street)。规划重点关注和分析该地区的中心部分,特别是发展压力最大的中心部分。该地区被称为市中心(downtown core)。核心研究区呈方形,东至埃尔金街(Elgin Street),西临肯特街(Kent Street),南抵417号高速公路,北达格洛斯特街,中心区遗产保护区(Centretown Heritage Conservation District)覆盖了大部分的核心研究区。核心研究区位于皇后大道和渥太华中央商务区之间,被几条主要商业街分割,包括班克街(Bank Street)、埃尔金街和萨默塞特街(Somerset Street)(见图4)。在面积为210 hm²用地上,容纳了约21 500名居民和22 200个工作岗位(总计约43 700人)。

渥太华市中心是一个功能复杂而场所多元的城市社区,这里住房类型丰富,吸引了多样人口类型。区域的就业岗位数量超过居民数量,使其成为渥太华重要的就业中心,集中了购物、办公、服务等各类产业。适宜步行的街道

可以便捷地通向城市中心以外的各个地方。埃尔金街、萨默塞特街和班克街提供了该市最好的商业和文化服务,这些重要的商业街既是社区服务中心又是区域活动中心。地区内部设施和服务丰富而便利,同时为居住在社区之外的人服务,是中心区的基石,有助于加强其吸引力。市中心也是渥太华历史最悠久的社区之一(见图5)。

渥太华中心区按建造时期和特征分为北部、中部、南部和东西两个居住片区(见图6),传统街区位于埃尔金街和肯特街之间的城市核心部分,在形式和功能上均最为多样化。北部片区的建筑体量相对南部更大,是高层高密度、以就业为重点的中心区和低密度、小规模、低层数、居住区较多的地区之间的“过渡区”。中部片区常以较小规模的中低层建筑混合,以更碎片化的开发模式组织起来,建筑物布局更加紧密,包括大面积的历史遗产保护区、重要的国家和市政府机构等。南部片区毗邻417号高速公路,有大量未充分利用的土地(见图7)。

3.2 规划与政策背景

渥太华2003年版官方规划(The City of Ottawa 2003 Official Plan)明确了城市未来发展的愿景和指导城市物质发展的政策框架^[7]。通过官方规划中提出的政策,渥太华市从管理增长、提供基础设施、维护环境完整性、创建宜居社区4个关键领域规划其未来发展。

中心区次级规划(The Centertown Secondary Plan)最早制定于1976年,是指导社区发展变革的最重要的政策文件之一^[8]。现有的中心区次级规划延续了最初的《中心区邻里发展规划》(1974年)(Centertown Neighborhood Development Plan)的两个主要目标:①维持和加强中心区的居住特征,允许适度增加人口;②为所有年龄段、收入水平、文化背景、生活方式和家庭规模的居民提供优质的可负担住房。在中心区次级规划中,这些总体目标得到了一系列分级目标的进一步支持,分级目标围绕改善社会便利设施、提升中心区形象、提供住房选择和负担能力、指导土地使用、保护遗产资源、减轻交通影响以及提供公园和绿地等方面确立。

《渥太华综合区划条例》(The City of Ottawa Comprehensive Zoning By-law) 于2008年6月由市议会批准^[9],对以前的区划条例进行了整合。区划条例将官方规划和次级规划的土地使用政策转化为统一决策和实地行动。官方规划规定了未来土地使用的一般政策,区划条例使规划生效并为其日常管理提供服务。区划条例通过制定开发必须遵循的特定要求,对允许的土地用途和开发类型进行控制。这些标准包括如何使用土地、允许使用的建筑物类型及其使用方式、建筑物高度、停车要求、街道后退、地块大小等。

渥太华中心区城市设计策略(Downtown Ottawa Urban Design Strategy 20/20, DOUDS) 是指导渥太华发展的另一个重要规划文件,于2004年3月由市议会批准,并通过修改官方规划,开始将其主要建议纳入城市政策框架。渥太华中心区城市设计策略的总体目标是通过一系列项目和行动来提高市区的城市生活体验,提升公共场所和城市环境的质量。

3.3 规划目标与内容

作为一个成熟的内城社区,市中心未来的所有增长都必须通过集约化、稠密化

(intensification) 的方式才能实现。尽管渥太华中心区拥有成功的可持续社区的诸多要素,但仍有许多地方可以改进。关键性的问题包括:社区公园供应不足;高速公路入口匝道影响街道的交通;部分建筑形式对步行环境产生了消极影响;社区服务和基础设施有待提升;可负担住房的选择有限等。因此,社区设计规划首先制订规划愿景,并着重在交通、开放空间、建筑3个方面予以提升。

3.3.1 规划愿景

渥太华中心区社区设计规划提出,作为渥太华最好的混合功能社区,中心区将大力促进慢行交通,更加平衡的共享街道将取代穿越社区的拥挤的主干道。新建公园满足居民对优质户外空间日益增长的需求。社区的历史遗产将被作为一个整体而不是孤立的部分加以保护。通过创造性的再利用和与新建筑的结合,各类历史遗产建筑都能够焕发新的生机。越来越多的居民将选择在中心区安家。对于特色片区,规划分别从土地利用、建筑、公共空间层面提出愿景,重点包括土地集约化开发、注重公共资源和公共空间的提升以保障公众利益。

渥太华中心区社区设计规划还提出了合适的增长目标,即中心区的就业和居住人口密

度从2011年的略高于200人/hm²提升至2031年的250人/hm²。针对至2031年渥太华市预计新增的工作岗位、人口和住房数量,渥太华市官方规划提出可持续增长模式,利用现有基础设施并在建成区内选择合适的土地加强开发。为了实现这种可持续增长模式,官方规划设定了“集约化”式住宅增长的目标,要求至少增加40%的新住宅。对于需要集约化发展的地区,要求公寓式住宅占比超过70%。中心区作为住宅集约化增长的中心,将增加公寓式住宅的数量。同时,未来中心区人口的增加将有利于城市人口合理分布,社区设计规划认同官方规划提出的通过集约化发展新增居民10 000人以上的目标。

3.3.2 交通规划

渥太华中心区是一个围绕传统道路网建造的紧凑型社区,其特点是高度城市化,土地利用率高。现状大部分交通网络都在为社区北部市中心和南部417号高速公路之间的汽车交通服务,高峰时段部分地段出现拥堵。因此规划在交通方面侧重于鼓励非机动车出行,促进各类交通方式使用达到平衡,包括步行、骑行、公共交通和机动车等。

(1) 步行网络。在中心区的步行系统已较



图4 规划范围图
Fig.4 Plan area boundaries

资料来源:参考文献[6]。



图5 中心区土地使用性质
Fig.5 The nature of land use in the Centretown

资料来源:参考文献[6]。

为完整的基础上,重点提高步行环境的质量。为解决当前车辆与行人和自行车骑行者之间的不平衡问题,中心区社区设计规划提倡重新分配



图6 中心区片区划分
Fig.6 Division in the central area

资料来源:参考文献[6]。



图7 中心区现状用地形态
Fig.7 Current land use form in the central area

资料来源:参考文献[6]。

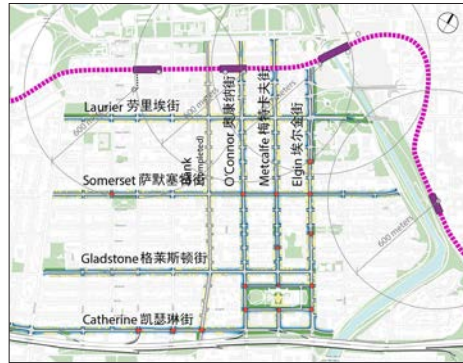
空间和优先权,通过道路瘦身 (road diets),在步行优先的街道上提供额外的人行空间。步行优先街道改进设计的两个重要组成部分是加宽人行通道和提高交叉路口人行通道的安全性,步行环境也作为改善的重点 (见图8)。

(2) 骑行网络。规划提出健全骑行网络的重点在于自行车通道的连接以及自行车停放点的增设,从设施供应、道路重建、监测管理等方面完善骑行网络,并提出了优先改进区域 (见图9)。

(3) 公共交通网络。中心区的公共交通水平较高,中心区社区设计规划建议未来的道路更新项目考虑提供公交优先措施以及候车设施。

同时,交通需求管理能够帮助减少机动车出行。

(4) 街道更新。街道是体现社区特征的重要公共空间。中心区社区设计规划从停车管理、景观种植等方面提出改善街道环境的策略。①通行权保护。渥太华官方规划确立了每条街道的通行权目标宽度,中心区社区设计规划总结了将通行权保护政策应用于中心区主要街道的方法,包括对行人通道宽度、街道界面提出要求。②停车设施提供。规划建议清查现有的停车位及使用状况,探究路边停车费的合理性,鼓励新开发项目中的公共停车场和新住宅或公寓项目中的停车位供应 (见图10)。③车道转换。建



a 潜在的步行优先街道
图8 规划的步行优先街道与交叉口改造点

Fig.8 Potential pedestrian priority streets & locations for improved pedestrian crossings



b 潜在的步行优先交叉口改造点

资料来源:参考文献[6]。



图9 规划的骑行网络改进
Fig.9 Proposed cycling network

资料来源:参考文献[6]。

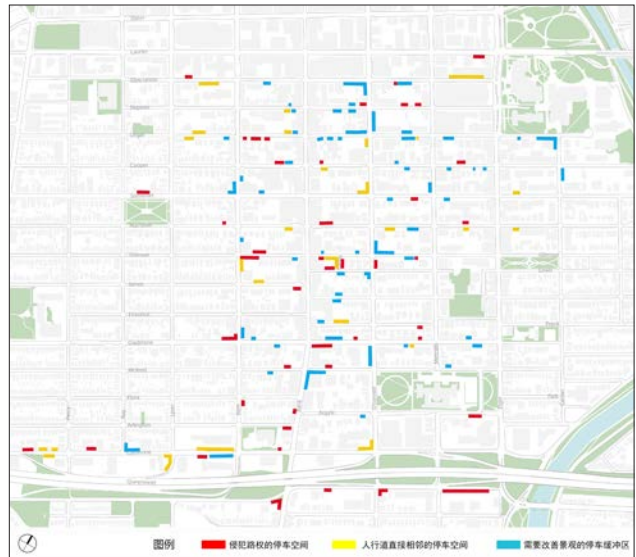


图10 规划取消的中心区公共区域/街道停车空间
Fig.10 Locations for the removal of parking from Centertown's public realm

资料来源:参考文献[6]。

议对市中心的主要干道分阶段进行双向转换,提高道路利用率,并提出转换街道需满足的条件(见图11)。

(5) 针对性街道景观设计指南。为了营造更好的步行体验、建设更宽阔的人行空间以及更安全的交通环境,中心区社区设计规划从车道设计、步行设施、街道景观等方面对主要街道提出了针对性设计指导,例如埃尔金街(见图12)、凯瑟琳街等。

3.3.3 开放空间规划

渥太华中心区重要的城市公园、步道和滨水空间可达性较好,但在社区内部缺乏更小、更实用灵活的开放空间。为解决此问题,中心

区社区设计规划提出公共空间提升战略,包括4项要点:①修复和更新现有开放空间;②增加新的开放空间;③在新的住宅/商业项目中引入小型开放空间;④提升通往公园的街道的环境质量(见图13)。新的开放空间包括较大(不小于0.25英亩,约0.1 hm²)的公园以及较小(不超过0.25英亩,约0.1 hm²)的开放空间,涉及广场、院落、露台等,大致以1 000 m²为规模界限。

(1) 公园维护和更新。规划建议,以现有的更新策略为基础,审查现状公园,为它们的集约利用和更新优化提出策略。在对每个公园提出针对性策略时,考虑不同空间的作用和功能。中心区社区设计规划针对每个公园

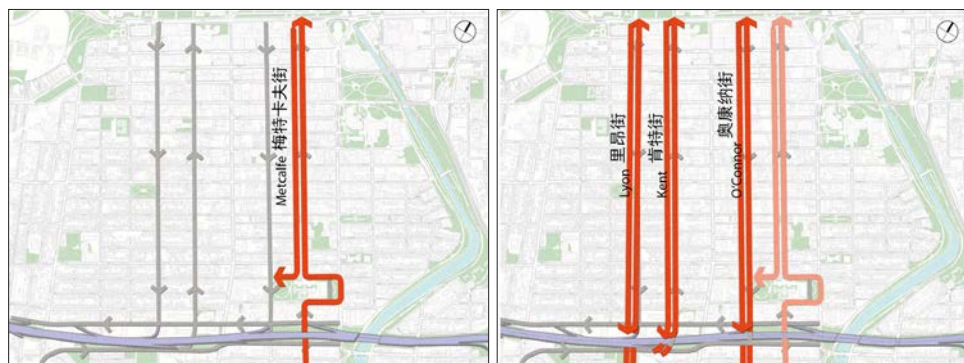
的现状情况,从功能更新、景观设计、街道更新设计、停车服务等方面提出改进建议,重点赋予公园特色、提升环境品质以及保证周边交通的畅通。

(2) 新建大型开放空间。中心区社区设计规划提出了可用于新建公园和开放空间的地点来应对中心区开放空间的缺乏,规划提出新建公园的选址理想情况下应位于拐角处或穿越性地块,公园的设计应考虑到结合周边街道的更新。针对各可开发空间,规划分别提出了设计指导,包括功能规划、景观处理、艺术特色、交通连接等方面。

(3) 新建小型开放空间。小型开放空间有助于提供休息和娱乐的机会、柔化城市特征,以及完善城市开放空间网络。其形式包括院落、线性公园、地块中的步行通道、广场、露天平台、口袋公园等,应选择没有阴影遮挡的、不受自然因素影响的地点,优先考虑街区拐角和穿越性地块。中心区社区设计规划对新建小型开放空间的潜力点提出了建议。

3.3.4 建造形式规划

中心区的建造形式涉及土地的集约化与稠密化使用、街道空间品质、历史遗产保护等多个方面,主要反映在建筑高度、建筑形式以及遗产建筑保护上。



a 第1阶段双向改造:梅特卡夫街
图11 规划的分阶段双向车道转换
Fig.11 Proposed two-way conversion

b 未来阶段双向改造:奥康纳街、肯特街和里昂街

资料来源:参考文献[6]。

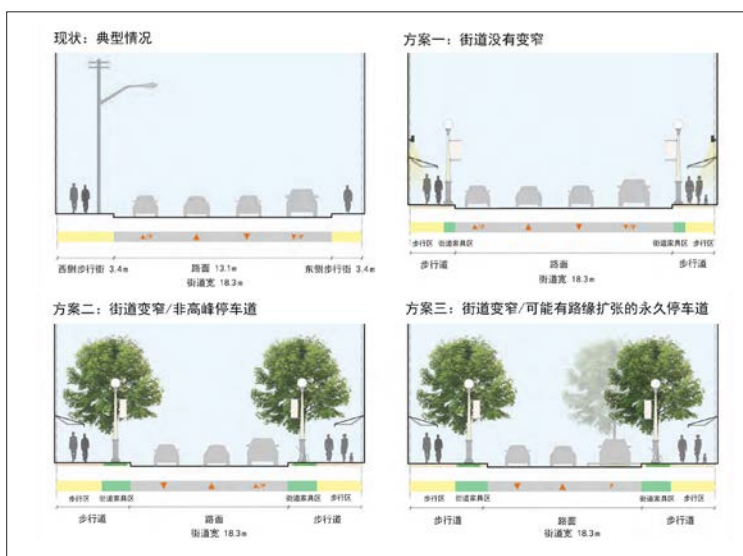


图12 埃尔金街设计指导示意图
Fig.12 Design guidelines for Elgin Street



图13 规划开放空间的更新与新建
Fig.13 New open spaces and park upgrades

资料来源:参考文献[6]。

资料来源:参考文献[6]。

(1) 建筑高度。中心区是渥太华集约化发展的重点地区,响应政策引导和市场趋势的高层建筑提供了多样化的住房选择和可负担程度,有利于城市社区的可持续发展。中心区社区设计规划拟定的建筑高度控制主要基于当前的政策法规、与周边环境的兼容性,以及考虑适当的空间过渡。并非所有地段均适合高层建筑,超出许可范围的高度开发必须证明该地适合高层建筑,且该建筑设计符合地区环境和高层建筑设计标准。根据高层地标建筑条例,在特殊情况下地标性质的建筑物允许超过最大高度限制。

(2) 建筑形式。中心区的特点是通行道路狭窄和街区模式,建筑物的间距非常小,公共区域的面积有限,为地区带来了独特的发展挑战。地区内街道典型宽度为18.3 m或更小(见图12)。北部片区正在建造或拟建大量高层建筑,街区的深度通常为60.2—68.9 m。部分地区的街区不到这个深度的一半,称作“半街区”。在建筑没有同时考虑前后两个立面的情况下,这些“半街区”在建筑物后部暴露于街道的一侧形成了消极的街道景观。渥太华市已有一系列设计指南文件,包括“中低密度插建住房城市设计指南”(2009年更新)、“传统主街的城市设计发展指南”、“高层住宅城市设计指南”等,中心区社区设计规划以上述设计指南

的准则为基础,做了进一步补充和完善。针对各种形式建筑(低层、多层、高层、特殊建筑)的集约化开发制定了开发模式指导,例如新建建筑应有积极的临街界面,具有人性化的尺度,保持充足的光线,与现有建筑适当衔接并保护现有建筑的隐私性;中心区社区设计规划在后退尺度、立面衔接、底层抬高、行车道和服务通道共享、街道景观等方面都提供了更详细的和最新的指引(见图14)。

(3) 遗产建筑保护。渥太华中心区有大量的重要遗产建筑,许多遗产建筑受《安大略遗产法》的保护,具体在渥太华官方规划和区划法规中都有所体现。在遗产保护区内,区划法规和官方规划是鼓励保护遗产资源、避免其遭受破坏的重要工具。渥太华中心区社区设计规划在不更改历史遗产保护区的基础上制定,提出通过整合和再利用以更好地保留遗产资源,与现状历史建筑整合或建于历史建筑/保护区周边的新建建筑,应尊重现状遗产建筑和周边环境,在关键历史元素上(包括建筑后退、檐口线、立面衔接、开窗尺寸、比例和韵律、建筑材料等)尊重现状历史遗产保护建筑。

3.4 规划的编制与实施

社区设计规划除了在规划内容上强调调

质空间提升、为居民提供高质量的生活、创造多样化的发展和就业机会之外,在规划编制过程和规划实施环节上也予以特别关注。

3.4.1 规划编制过程

渥太华中心区社区设计规划自2010年5月启动,于2013年2月完成,历时两年8个月。该规划由当地社区、利益相关方、渥太华市政府和项目团队合作完成。规划编制强调社区参与,重视公众意见。规划分为了解、愿景、行动及综合4个阶段,在每个阶段中,通过工作坊、各项小组工作会议和社区活动,社区成员有多次机会参与项目,了解土地现在和将来如何使用,并提出建议和观点。

3.4.2 规划实施

规划实施主要涉及政策更新、社区福利以及项目实施等环节。

(1) 政策更新

为实现渥太华中心区的未来愿景,需要对渥太华官方规划、中心区次级规划进行修订。对中心区社区设计规划提供的设计指南进行整合:强调主要特征片区的愿景;引导重点地区的集约化开发;为就业空间提供更加灵活的选择;强调主要街道的交通稳静化;审查、更新现有开放空间并对新建开放空间进行规划。同时,渥太华中心区社区设计规划建议在新的土地使用规划中通过调整土地使用性质类别更有效地反映土地使用状况(见图15)。

在渥太华中心区次级规划中,土地使用性质涵盖了17个类别,其中为强调遗产资源的重要性,遗产相关的土地使用性质有3种,这使得中心区的土地使用性质结构较为复杂。中心区社区设计规划建议将中心区的土地使用性质简化至8个特定类别,其中涵盖4个一般类别。①居住:住宅、公寓;②混合功能:传统街区、次级街区、住宅功能混合等;③公共机构;④开放空间。渥太华中心区社区设计规划同时建议,针对预计发生重大变化或被确定为集约化开发的中心地区,更新分区控制措施,通过控制建筑面积、高度、后退和功能等,更精准控制建筑物的位置、体量及用途。

(2) 社区福利

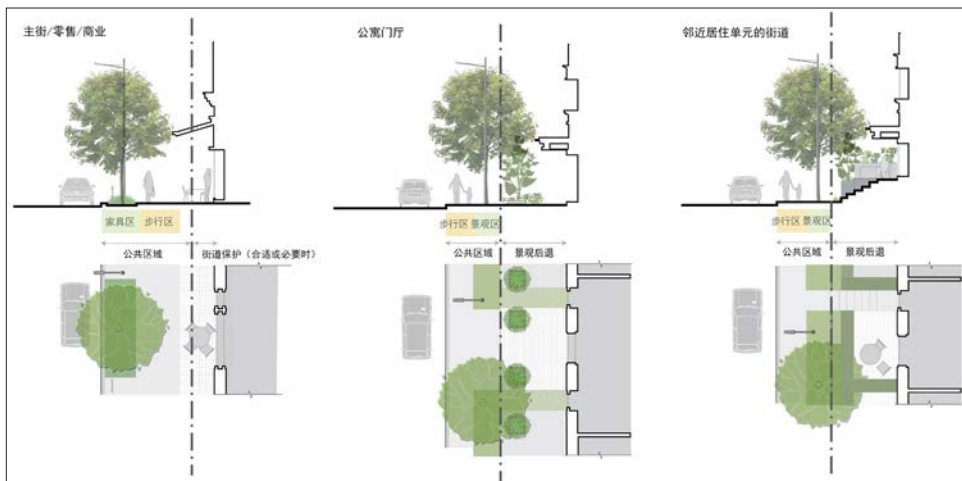


图14 建筑底层与街道关系处理的一般方法

Fig.14 The general ground floor approach when addressing the street

资料来源:参考文献[6]。



图15 中心区土地使用性质规划图
Fig.15 Map of land use planning in the central area
资料来源:参考文献[6]。

对于渥太华市官方规划中的相关政策,渥太华中心区社区设计规划建议完善社区福利的内容,包括开放空间、可负担住房、历史遗产保护、公共机构、基础设施和服务设施。根据“规划法”第37条,政府可以授权开发项目增加许可之外的高度或密度以换取社区福利,包括资金捐助、实体设施或基础设施更新。此条法规适用于社区设计规划中提出的更新项目。

超出许可范围的项目应符合设计规定、符合周边环境的开发要求以及提供适当的公共利益。在特殊情况下,高层地标建筑也有可能允许超过最大建筑高度限制。渥太华中心区社区设计规划对于高层地标建筑的选址、功能、设计等方面提出了控制建议,以确保地标建筑能够为公众和城市形象做出卓越贡献。中心区社区设计规划还提出了加强可负担住房保障的措施,包括住宅拆迁政策及住房产权转换政策等。

(3) 项目实施

实现规划愿景需要长期的投入以及私人 and 公共干预。渥太华中心区社区设计规划提出,早期举措应包括部分保障性项目,例如官方规划和区划法规修订、合作关系的建立以及高层地标建筑流程指南的规范化等。城市更新的早期阶段应侧重于步行街道和开放空间的改善。对于优先事项,中心区社区设计规划从政策框架更新、资本项目以及附加研究3个方面提出了建议的优先行动。

4 社区设计规划对我国社区规划的启示

渥太华中心区社区设计规划案例,展示了渥太华中心区的混合功能社区在社区更新、城市更新中的规划特色;作为加拿大社区规划的类型之一,在规划内容、规划深度上有其鲜明的特征,对于当前我国社区规划类型建构具有重要的启示与借鉴意义,概括起来有以下几点:

(1) 应对主要挑战,适应自身更新特点。对渥太华来说,社区设计规划的挑战在于促使市中心的社区吸引更多人口,对未充分利用的地块进行具有针对性的强化开发。对我国的都市社区尤其是处于城市中心地区的多元功能社区来说,也存在类似的需求,例如提高社区土地使用效率,改善社区公共资源分配,提升社区公共空间品质,以及完善社区福利制度等。因此社区规划要确保能够满足社区未来发展的特定需求。

(2) 注重物质环境提升,提供精细化的技术指引。渥太华中心区致力于提升城市的自然环境和人文社会环境质量,宜人的自然环境、高效的交通网络、完善的公共设施网络都通过社区设计规划中对细节设计和使用体验的注重得以体现,对于我国的都市社区规划来说,在以社区治理为导向、方便规划实施的要求下,精细化的技术引导和控制更有利于规划的实施过程和实施成效。

(3) 整体解决社区问题,为政策调整提供基础反馈。渥太华的社区设计规划提供了一种评估和解决社区土地使用冲突的方法,为官方规划、次级规划以及区划条例的调整提供了基础。我国的社区规划在协调各相关部门政策与上位规划要求时,应能从社区自身实际和目标愿景出发,将社区发展建设要求反馈至上位规划,促进其能够动态、综合、可持续地干预引导社区与城市发展。

参考文献 References

[1] Statistics Canada[EB/OL]. [2022-02-08]. <https://www.statcan.gc.ca/en/start>.
[2] Government of Canada. National Housing Act

(R.S.C.,1985,c.N-11)[EB/OL]. [2022-02-08]. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-11/page-5.html?txthl=communities+community+planning+plans#s-74>.
[3] Government of Ontario. Planning Act, R.S.O.1990,c.P.13[EB/OL]. (2022-01-01)[2022-02-08]. <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p13>.
[4] Government of Ontario. Zoning bylaws[EB/OL]. (2021-11-23)[2022-02-08]. <https://www.ontario.ca/document/citizens-guide-land-use-planning/zoning-bylaws#section-11>.
[5] City of Ottawa. Community design plans[EB/OL]. [2022-01-18]. <https://ottawa.ca/en/planning-development-and-construction/community-design/community-plans-and-studies/community-design-plans#what-community-design-plan>.
[6] City of Ottawa. Centretown community design plan[EB/OL]. [2022-01-16]. <https://ottawa.ca/en/centretown-community-design-plan>.
[7] City of Ottawa. Official plan[EB/OL].[2022-02-01]. <https://ottawa.ca/en/planning-development-and-construction/official-plan-and-master-plans/official-plan>.
[8] City of Ottawa. Volume 2a-secondary plans[EB/OL]. [2022-01-20]. <https://ottawa.ca/en/planning-development-and-construction/official-plan-and-master-plans/official-plan/volume-2a-secondary-plans>.
[9] SCHEPERS N. Report to Planning and Environment Committee and Council[EB/OL]. (2009-03-27) [2022-01-05]. <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/pec/2009/04-14/9-ACS2009-ICS-PLA-0062%20-%20Zoning%20Appeals.htm>.
[10] 黄怡,刘璟.北美农村社区规划法规体系探析——以美国和加拿大为例[J].国际城市规划,2011(3): 78-85.
HUANG Yi, LIU Jing. The regulation system exploration of rural community planning in North America: the cases of the United States and Canada[J]. Urban Planning International, 2011(3): 78-85.