

# 国土空间规划背景下的总体城市设计方法与策略探索

汪先为<sup>1</sup> 龚雪<sup>2</sup>

1. 中国城市规划设计研究院; 2. 重庆市规划设计研究院

**摘要:** 随着国家自然资源部的成立和《市级国土空间规划编制指南》的出台,原有的规划体系和规划编制思路发生重大改变,总体城市设计作为与原城市总体规划对应、具有统领地位的城市设计类型,应结合新时期“五级三类”国土空间规划体系,积极探索新的设计方法与策略辅助新发展格局下开展的国土空间规划。本文立足国土空间规划体系,剖析总体城市设计面临的新认知与新挑战,以此为基础,探索提出新时期总体城市设计思路与原则,并从强化顶层设计、拓展研究领域、坚持以人为本三方面调整优化总体城市设计方法与策略,以适应新规划体系的新要求。

**关键词:** 国土空间规划; 总体城市设计; 设计方法与策略

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.03.027

## 一、国土空间规划体系下的总体城市设计面临的新认知与新挑战

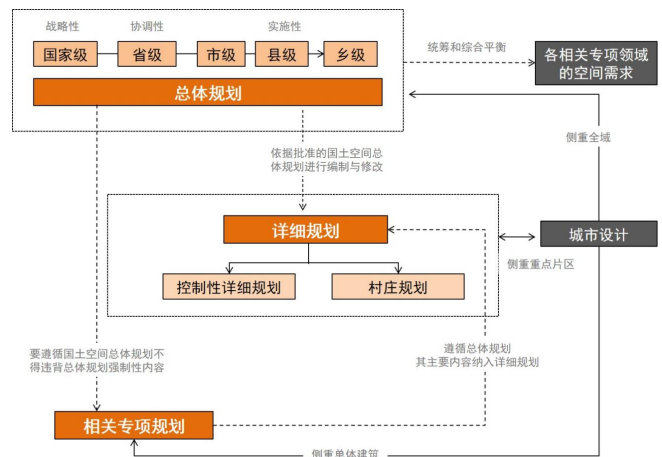
### (一) 面临的新认知

2019年5月《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确建立“五级三类”国土空间规划体系,同时提出运用城市设计、乡村营造、大数据等手段,改进规划方法,提高规划编制水平。同年9月《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》要求编制国土空间规划必须建立在扎实的工作基础上,开展总体城市设计,将城市设计贯穿国土空间规划建设管理全过程。

对比过去的城乡(市)总体规划,国土空间规划作为新时期国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,规划内涵较之前已发生重大改变:一是规划对象的变更,由过去的只关注城镇建设空间转向“城镇建设空间+非建设空间”的全域全要素管控;二是规划内容的变更,由侧重城镇建设空间的用地布局与指标管控转向对全域范围内全要素的统筹安排;三是规划传导与管控方式的变更,由过去针对单一目标导向建立的图式化的语言传导与管控方式转向多目标导向建立“单元-街区-地块”的规划传导与管控方式;四是规划思维方式的转变,由过去的“空”哲学转向“满”的哲学观念。

总体城市设计作为辅助国土空间规划科学编制的重要方法,应紧扣其内涵,一是宏观把握城市空间格局和空间结构形态,对全域全要素提出整体的控制对策,以满足多方面的城市风貌和空间特色构建需求;二是突出以人为本和因地制宜原则,凝练和研判不同层级不同

类别的重点问题,在形式上进行多样化方法的探索;三是基于总体城市设计与国土空间规划平行的地位,应在国土空间规划编制的同时同步推进总体城市设计专题研究,为编制具有前瞻性和可实施性的国土空间规划提供重要的依据支撑。



五级三类国土空间规划体系框图

### (二) 面临的新挑战

在当前规划体系变革的背景下重新审视总体城市设计实践,发现其在规划观念、规划成果运用、规划方法等方面存在一定的不足:

规划观念有待转变。总体城市设计作为宏观层面统筹城市整体空间秩序的重要方法,理应安排与国土空间规划同步推进。但在实际规划编制过程中,相关部门更加关注重点地段的的城市设计,而忽略前期总体城市设计的统筹思考,导致城市总体空间格局较为零散,缺乏特色,地域整体感不强。

规划成果缺乏一定的可操作性。城市高度与强度管控是总体城市设计的重点,但是在实际规划编制中也存在对指标的过度解读,缺乏对城市总体发展实际诉求的统筹思考与把控,以至于忽略了的人的场景体验,导致整体空间品质并未得到较好的提升。例如:在当前上位规划空缺的背景下,部分地区将总体城市设计的刚性管控内容凝练形成管理办法作为城市开发建设的依据,导致实践过程中出现高度与容积率不匹配却又无解的困境,给规划决策带来极大的不便。

规划方法有待改进。传统的总体城市设计在编制方法上存在主观判断居多、数据支撑较少、规划技术使用单一等特点,与新时期国土空间规划多学科交叉背景下

的全要素管控、多技术支撑等要求不匹配，急需探索新的设计方法与策略以适应新规划体系语境下的发展诉求。

## 二、新时期总体城市设计思路与原则

### （一）设计思路

一是全域全要素对接国土空间规划。国土空间规划作为“五级三类”规划体系的第一类即总体规划，规划强调综合性和战略性。按照此要求，总体城市设计应转变以往重建设空间轻非建设空间的理念，秉承区域整合、整体统筹的思路，全域全要素对接国土空间规划，从总体城市设计范围上处理好建设与非建设空间的关系。

二是全方位多视角评估城市发展实际诉求与未来需求。以此为基础，把握好重点地段与一般地段等不同层级空间的设计重点，进而明确总体城市设计不同阶段的设计要点、管控内容以及后续实施时序的科学安排等，以全面整体提升国土空间品质与价值。

三是设计回归人本，营造高品质生活环境。从全年龄段人群的差异化行为特征入手，对人群特征与需求进行精准画像，进而从既往二维的平面空间管理转向三维空间治理，关注城市空间形态的紧凑度与容量弹性，提供多层次的空间容纳能力，营造富有特色、活力和差异化的三维立体城市形象。

### （二）设计原则

一是底线思维原则。总体城市设计作为完善和提升城市空间质量的重要手段，其目的是守住城市的空间“底线”，避免城市最差城市形象的出现。鉴于此，总体城市设计应坚持底线思维，在全面摸清现状本底和实施评估的基础上，制定出负面清单，明确设计的空间范围不能突破城镇开发边界、设计观念不能忽略公众参与等内容，以保障城市大的发展方向的合理性，引导空间发展的底线，同时也确保在大的总体城市设计框架下，个体空间与建筑形态在多样性的基础上保持和谐。

二是整体协调原则。作为辅助国土空间开发时序的决策参考，总体城市设计应紧扣国土空间规划的分级体系与传导原则，充分考虑当地发展实际，处理好城市局部建设与整体发展的关系；结合单元-街区划分与管控内容，因时因地制宜制定不同层级的总体城市设计目标与设计要点，保障城市设计的可实施性、操作性以及前瞻性。

三是以人为本原则。立足城市设计作为公共政策管理城市空间的视角，总体城市设计应注重人本需求，在技术手段上，遵循全域全要素统筹，以山水林田湖草奠定城市骨架，以重点地段重要建筑锚固城市画像，引导城市健康可持续发展；在管理手段上，兼顾城市过去与未来，将城市设计作为一种理念贯穿规划全过程，采用引导性的指标如对公共价值高的区域严控城市的风貌等手段，以保障基本的公共利益和价值。

## 三、总体城市设计的方法与策略探索

### （一）强化顶层设计，发挥空间战略引领作用

随着国家城市化进程的不断推进，城市建设由增量规划迈向存量规划新阶段。这一阶段国土空间规划的重点之一就是空间品质提升与人本需求落实，恰总体城市设计关注的是三维空间、提升人居生活品质，强调城市的特色的塑造，可以很好的从空间视角实现与国土空间规划的衔接。基于此，各级政府应充分认知总体城市设计对整体空间格局的科学引领，置前规划编制时序，将其作为重要的专题予以落实。

从技术手段上来讲，在问题梳理方面，总体城市设计应结合以往的相关经验，借助大数据、空间句法等新的技术手段进行城市体检，总结提炼与科学预判城市发展的的问题症结与未来发展方向。在内容把控方面，应立足国土空间规划战略定位，强化问题与目标导向，明确新时期国土空间规划体系下总体城市设计的目标愿景与重点管控内容，促进新时期总体城市设计工作高质量发展。

从对应的层级来讲，总体规划阶段，总体城市设计应优化重大设施以及项目的选址，提出自然山水环境保护开发的整体要求和人居环境空间治理措施与原则，对历史文化要素的保护与利用制定管控要求，最终形成通用性的设计规则和协同行动方案。例如在市县域层面，统筹全域全口径全要素，提出大尺度开放的空间的管控要求；在中心城区层面，立足城市空间的特色，提出空间秩序的框架，明确公共空间品质提升措施，划定城市设计重点控制区和一般区。详细规划阶段，应通过对重要性城市道路或者重点地区的总体城市设计专题，形成城市设计管控导则引导城市空间布局结构的优化、城市品质的特色塑造等。

### （二）拓展研究领域，突出全域全要素管控

新时期国土空间规划注重生产、生活、生态三生空间的协调共生发展，管控要素从过去单一的建设空间转向山水林田湖草等全域全要素。作为支撑国土空间高质量发展的重要技术方法，总体城市设计应当适当拓宽研究范围、加强关注与研究领域，全域全要素对接国土空间规划，以实现与国土空间规划的融合发展。

研究领域方面，总体城市设计应紧扣国土空间规划多学科交叉的背景，立足实现城市各种复杂要素的空间整合，其空间研究应注重多学科研究的系统性及各个空间系统的完整性，以科学引导未来城市的系统性提升。一是强化群策群力，新时期总体城市设计既是对国土空间总体规划在空间治理、品质与特色塑造等领域提供的支撑，更是为未来城市设计以及城市设计工作搭建新的“顶层设计”，应强化与生态、人文、地理、海洋、建筑、规划等多学科专业人才和社会公众的交流与学习，以全方位多角度保障城市设计的可操作性和前瞻性；二是强化空间整合，总体城市设计研究与关注范围应与国

土空间保持一致，以贯彻空间规划体系改革的核心精神。

全域全要素管控方面，为实现国土空间要素到总体城市设计层面要素的传导，可结合要素分类从生态空间、生活空间和生产空间三方面贯彻落实。生态空间方面，总体城市设计应充分结合山水林田湖草等自然要素的特色，构建城市山水廊道锚固城市总体空间发展格局，奠定绿色发展本底；生活空间方面，立足人对城市空间的感知、体验与使用，充分发挥总体城市设计三维形态设计与控导优势，从风貌塑造、场景营造、环境提升等方面明确城市总体空间形态与刚性管控指标，奠定城市发展基调；生产空间方面，立足国土空间规划功能分区与产业布局，划分重点城市设计地段与一般城市设计地段，分类明确城市不同发展阶段的项目实施时序，管控城市发展步伐。

### （三）坚持以人为本，创新特色空间营造手法

新形势下践行和贯彻好人民城市重要理念，是国土空间规划工作的出发点、落脚点和根本立场。按照此要求，总体城市设计应坚持人本视角，从现实需求出发，通过多层次人居环境设计与多技术手段的支撑创新空间营造手法，实现人们多美好生活的追求。

空间设计上，一是立足人们对高品质公共空间的需求，采取连接、活化、延展、增补、完善等系列措施激活并连接公共空间，打造生活、工作、休闲无边界连接的公共城市，培育缤纷多彩的公共活力，营造亲切、人性化的工作生活休闲体验；二是立足城市新区与老区发展实际，通过总体城市设计专题确定城市长远可视的人居环境目标愿景，并从三维空间层面营造“诗意 + 画意”的人居场所意境，让人们更直观、更形象的理解他们所在的城市。

空间规划上，一是充分衔接国土空间规划功能分区，科学确定城市空间发展时序，划定重点片区包括城市更新重点区域、城市重大功能性区域等。二是紧扣国土空间规划落实的轨道线网、慢性交通体系，鼓励沿线地区进行集约高质开发，引导城市中心地区采取立体紧凑开发模式，形成重要节点集聚的整体空间秩序，打造可识别的城市形象。

实施管理上，一是通过三维管控有效引导空间更高质量高效增容，塑造多样化的城市形态，重点可从功能混合度、步行体验密度、高度、覆盖率等要素进行精细管控；二是将设计构思转化为近期行动计划和项目库，明确设计要点和主办单位，保障实施成效；三是衔接国土空间规划的单元划分，针对特色塑造、道路交通、空间形态、建筑风貌细化分区设计导则，并可通过编制实施管理手册，支撑管理者完成项目审批工作。

### 四、思考与展望

2021年8月自然资源部组织召开统筹推进国土空间规划编制和“三区三线”划定试点工作视频会议，会议

强调要坚持底线思维，强化底线约束，在总结试点经验的基础上，提出“三区三线”划定规则和全国国土空间开发保护主要管控指标建议方案支撑全国国土空间规划纲要修改完善。会议的召开既将高质量高效率助推国土空间规划与详细规划编制的步伐，也将为新时期全面开展总体城市设计实践探索搭建新平台。

立足国土空间规划体系建立是总体城市设计探索突破传统城市设计困境的新机遇视角，在全国大力开展国土空间规划与详细规划编制的阶段，总体城市设计应利用好新的机遇，探索突破传统城市设计发展的困境之路。在设计方法上，总体城市设计将融合大数据、GIS等新技术手段精准画像人们对多重尺度的城市空间认知体验的特点，以响应国土空间的底线思维与场景营城；在设计策略上，总体城市设计将秉承区域整合理念，统筹全域全口径全要素，探索分层分级对接国土空间规划、详细规划以及相关专项规划，实现总体城市设计对城市建设的科学引领。

### 参考文献

- [1] 孙梦琪, 赵彬. 总体城市设计与国土空间总体规划协同编制思路探索[C]//. 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(07城市设计)., 2021: 626-634.
  - [2] 韩颖新. 总体城市设计与国土空间总体规划的融合路径[J]. 中国高科技, 2021(06): 155-156.
  - [3] 张威. 总体城市设计如何与国土空间总体规划融合发展[J]. 中国土地, 2021(02): 30-33.
  - [4] 陈天, 刘君男, 王柳璿. 国土空间规划视角下的总体城市设计方法思考[C]//. 活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(07城市设计)., 2019: 122-130.
  - [5] 董博. 城市总规层面城市设计导控要素识别及导控方法——以《宜昌市城市总体规划(2011—2030年)》修改为例[J]. 规划师, 2018, 34(03): 113-118.
  - [6] 刘瑞刚. 城市总体规划与总体城市设计的思维差异及融合[C]//. 持续发展理性规划——2017中国城市规划年会论文集(07城市设计)., 2017: 230-239.
  - [7] 田瑶, 肖景方. 浅析中国城市总体规划编制方法[J]. 门窗, 2014(11): 325.
  - [8] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(04): 11-17
- 作者简介:
- 汪先为, 1989.8.30, 男, 汉族, 湖北省孝感市, 硕士研究生, 城市规划师(中级), 研究方向: 城乡规划与设计。
- 龚雪, 1989.10.5, 女, 汉族, 重庆市梁平区, 硕士研究生, 城市规划师(中级), 研究方向: 城市规划。