

国土空间规划背景下总体城市设计实施管控策略研究

梁炜炜

广西国土资源规划设计集团有限公司

摘要：新时代下，伴随社会经济与城市化快速发展背景下，城市的基础设施建设与开发工作日益增强。在建设现代化城市时，应融合城市后续发展实施合理规划，进而实现商业区、住宅区、市政道路的良好发展；以此满足城镇居住应求，提高城乡居民生活的质量，全面促使城市化快速发展。若想提升城市设计与空间规划的合理性，一定要环顾全局。所以，文章就国土空间规划背景下总体城市设计管控实施策略实施全面分析，确保较好的处理城市整体规划建设中的不足，以此满足居民生活要求，提升人们生活质量。

关键词：国土空间规划；总体城市设计；管控

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.18.023

城市设计是缔造宜人空间场所与美好人居环境的核心理念，城市设计是国土空间科学发展的重要手段，它贯穿于国土空间规划建设管理的综合的流程。依照城市设计的层次，可以细分为总体城市设计、重点地区城市设计，分别对应到国土空间“五级三类”规划体系的总体规划与详细规划层级。所以，在国土空间规划工作中，通过运用城市设计的思维，凭借规划传导，利用政策推动，可以优化国土空间的综合布局，缔造特色凸显的宜居场所及城市形态，这样不但能提高国土空间品质，还能缔造优质的人居环境。自2017年《城市设计管理办法》施行以来，多地纷纷开展了城市设计试点工作，组织编制了总体城市设计。在全国各地大规模开展国土空间总体规划的背景下，如何利用好总体城市设计现有成果，或借助城市设计技术手段优化国土空间保护与利用格局，成为多数规划工作者必须面对的课题。

一、国土空间规划背景下总体城市设计的不足之处

以在编的广西桂平市总体城市设计为例，该项工作与国土空间总体规划同步开展，主要针对全域城乡格局、风貌特色，中心城区城市建设特色营造等内容进行系统研究，总体效果较好，但与在编的国土空间总体规划联动不足、要素控制不一，使得总体城市设计中提出的主要措施、重大项目等在后续实施上存在一定障碍。同时，总体城市设计在内容结构与要素控制上缺乏标准化、规范化的法律法规，不利于编制工作的有序开展以及规划内容的层级传导。

（一）综合管控工作效率不高

鉴于国内城市设计管理工作管理条例明文规定，有关城市设计工作应该高效落实城市综合规划建设方向与工作内容，需要确保综合设计工作内容进行全流程管理。但是针对国内整体城市设计工作而言，不免会呈现上下级工作衔接程度不够的问题，并且有关权责问题存在划分不明状况，在实际管理工作中还会呈现一些矛盾状况，致使综合管控工作效率不高。基于我国自然资源机构的构建，在以往城市规划设计工作中，管理工作一

定要高效落实城市设计规划工作中有关内容，并且也是国内自然资源机构在实际工作中所注重的核心问题^[1]。我国在总体城市规划设计工作中存有管控效率不高的状况，寻其缘由在于严重匮乏高效的管理工作体制，致使总体城市设计工作的方向存在偏差，总体设计标准不确立，继而不能对其存在的不足实施高效处理，所以导致各地区不同城市在整体设计规划工作中呈现的成果不同。

（二）学科局限性问题的

对于在城市设计工作中呈现的局限性问题的，主要体现在实际工作范畴及相对应的研究领域碎片化问题。针对国内一些研究工作者，在进行总体城市设计时，主要是从空间构筑的角度作为出发点，针对典型社会群体的需求为基础，高效实施系统化的城市设计工作。但是鉴于以往城市设计工作观念与办法的局限，在目前总体城市设计工作中，需要在现行城市设计理论的办法与空间形态基础上，在综合空间形体场所及城市内部各地区空间功能等层面依旧存有一定局限性问题的。在过去城市设计工作中，城市设计依据与学科视野之间的矛盾问题时常呈现，并且鉴于总体城市设计工作未与综合城市发展的宏观角度形成有序对接，从而会引发一些不良衔接问题。诸如城市内部空间尺度规划设计与城市内部的具体经济发展层次、人口分布状态及城市建设发展目标等，从而严重匮乏全局性协同化发展观念，致使整体城市设计办法欠缺科学全面性。

（三）城市设计编制层级与体制有待完善

比如，我们以桂平市为例，该市城市设计编制工作蕴含了微观空间优化、微观节点塑造、结构设计、中观功能布局及宏观综合风貌，整体观看基本形成由微观到宏观的编制体制，但一些成果在实际编制层级界定上不够明确，所取得的成果分为桂平全域控制与中心城区城市设计，在全域空间上注重城乡风貌特色营造，在中心城区注重挖掘廊道与节点等特色空间，对于其他核心地区仍欠缺整体协调与综合统筹。从重点空间分级控制上来看，城区重点地区的城市设计可超过50%，编制范畴具有一定聚集度，同时存在穿插状况^[2]。重点地区的城市设计编制范畴相对很多，在城市设计建设管控地块方面存在不足。并且，对于街巷空间、等具有城市风貌特色的设计呈现的不多。

（四）城市设计编制成果内容与规划管理衔接问题

城市设计编制与规划管理并未构建有效的实施修改反馈与评价体系。主要呈现在以下两方面：第一，鉴于在实际设计中需要通过城市设计、建筑设计方案审查、规划条件等重要环节传递，在要素的层层考核过程中，会使城市规划工作很难落实城市设计观念，致使管理者对后期建筑项目方案的重点掌握不透彻。另外，设计成果的电子数据制作与管理不足问题，也满足不了具有多场景、个性化的电子数据运用要求^[3]。第二，城市设计

编制与城市规划管理之间对接不畅，致使成果在具体审批中很难得到落实。这些主要呈现在一些城市设计成果没有具体的编制图方面，若是仅凭图文成果，没有落实到要素管控细则，对指导管理应用十分不利。部分城市设计虽已编制形成图则方式，但存有控制内容存在雷同、管控要素泛化、针对性不明显、刚性弹性不确立等问题，这些状况在编制工作中常有发生。

二、优化国土空间规划背景下总体城市设计管控策略分析

(一) 调动地方政府踊跃性

地方政府是城乡建设的主要运行者，国土空间规划、城市设计均能为其开各项建设工作提供重要参考意见。基于国内行政管理机制下，要提升国土空间规划背景下总体城市设计工作的重要性，需全面调动地方政府的主动性，优化地方政府的模式，强化在国土空间规划中开展城市设计研究的必要性，切实发挥城市设计在城乡空间营造的优势。另外，基于国土空间规划背景下的“城市总体规划”工作中，需要由地方政府提供资金支持，所以地方政府需要全面发挥宏观调控办法，较好的促使“城市总体规划”的优化，确保城市健康发展。

(二) 搞好各方协调工作

基于国土空间规划背景下总体城市设计工作中，需要实现城市资源分配的全面优化，政府各机构间需要强化沟通交流，确立政府职权，建立行之高效的“城市规划”管理机制，促使工作者较好的完成本职工作，以促某市“城市总体规划”发展目标早日呈现。另外，在开展设计工作时，需要征求大众意见与建议，倾听民众对“城市规划”的真实看法。并在总体城市规划设计与建设中制定出满足民众需求的有效方案，进而实现“城市规划”的有序发展，为城市缔造诸多经济收益，进一步促使城市化建设有序发展^[4]。另外，在实际工作中还需政府与市场予以大力扶持与帮助。比如，在某市某地区

实施“城市规划”工作，就需各方实施紧密合作，实现对国土空间资源的科学布局与有效规划^[5]。另外，基于国土空间规划背景下，针对该地的“城市规划”工作，需要导入市场竞争中的“三大”原则，进而优化总体城市规划设计工作，为城市规划价值的发挥打下重要坚实基础。

(三) 提高工作者专业水准

基于国土空间规划背景下，在总体城市设计管控工作中，工作者自身水平的发挥对城市规划发展与建设具有重要联系。为了提升城市规划设计工作质量与设计水平，实现工作者团体专业结构的多样化发展，就需提升工作者文化知识水平、业务能力及综合素质。如何做到这一点，就需“总体城市规划”的主管机构与承担单位，按时组织一些培训活动，增大对工作者培训力度，以此有效提高工作者专业化素养。同时综合发挥工作者的主观能动性与专业优势，全面提高总体城市规划水准^[6]。另外，还需实施定期培训，拓展工作者思维，如此方能较好的促使“总体城市规划”的优化，切实发挥出“总体规划”的管理机制，促使城市硬件功能和城市发展观念的快速交融。

(四) 总体性管控要求纳入国土空间总体规划

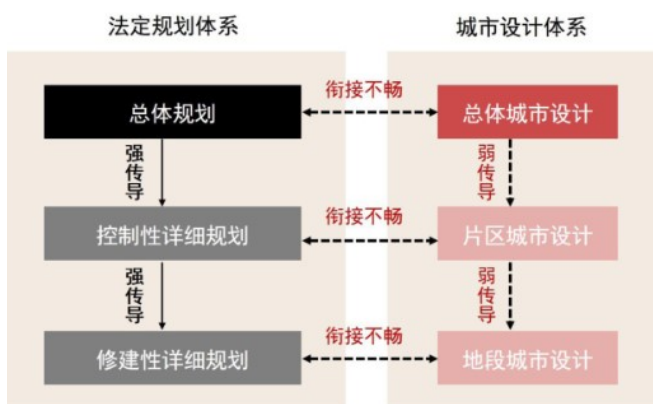
基于国土空间规划背景下，总体规划与总体规划同步编制需要在总体城市设计基础上实施，总体城市设计是将其管控需求并入到总体规划中去。总体城市设计能专项规划范围及实施模式，全面剖析研究结论、核心内容反馈、支撑总体规划等有关内容，确保其综合管控要求凭借法定规划模式实施固化与传导^[7]。另外，还需将人居环境、自然与历史遗存保护、地方特色等内容融入总体城市规划设计中，从传导高效性层面看，总体城市设计的编制内容需要凭借总体规划的有关内容作为基础内容，同时把有关结论与管控重点全面衔接到总体规划管理中。如图一所示。

类型	跨区域层面	市县域层面	中心城区层面
要点	<ul style="list-style-type: none"> ● 协同划定跨区域空间组织中的约束性条件。 ● 确定跨区域特征区的协同保护与发展要求。 ● 确定跨区域重要开敞空间的导控要求。 ● 形成共识性的设计规则和行动计划。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全域全要素特色资源的评估和保护 ● 明确市县域整体特色定位。 ● 协调城镇乡村与山水林田湖草的整体空间关系。 ● 提出市县域蓝绿空间网络的框架性导控要求。 ● 形成覆盖城乡不同地区的分类设计指引 	<ul style="list-style-type: none"> ● 构建城市特色空间结构。 ● 组织城市公共空间系统。 ● 完善城市景观风貌系统。 ● 对城市标志节点、视线通廊、天际线等关键要素提出导控求 ● 明确城市设计重点控制区。
内容	跨区域特色空间结构、跨区域特征区、重要开敞空间等。	整体特色定位、城镇乡村与山水林田湖草的整体格局、市县域蓝绿空间体系、城乡分类设计指引等。	城市特色空间结构，公共空间系统，景观风貌系统，标志节点、视线通廊、天际线等关键要素，城市设计重点控制区等。
备注	为国土空间总体规划的发展目标、空间结构、底线约束等内容提供技术支撑和优化建议的同时，应将以下内容以独立章节的形式纳入国土空间总体规划。		

图一：总体城市规划设计要点图

（五）构建城市设计体系中的内部纵向传导体制

在总体城市规划设计工作中，需要融合国土空间规划分区，提炼形成各个区域具有针对性空间分区的整体性管理导则，以作总体城市设计体制内部向下传导核实的重要依据。导则不但要涵盖意图指引的弹性引导内容，还蕴含着底线管控的重要性内容，为了强化向下传导的约束力，就需把总体城市设计导则的管理需求当作审批分区城市设计的重要依据^[8]。分区城市设计要响应总体城市设计需求的总章节内容，针对总体城市设计管控需求的调整与修改，要经由审批机构批准后方可执行，而后针对细节问题实施全面落实。在整体性、多规合一的国土空间规划工作中，需要吸纳同级城市设计的管理需求，图则内增设城市设计管控图纸，确立内部各项管控与指引需求，比如界定公共空间节点、建筑形态、无障碍设施、景观视廊等^[9]。如图二所示。



图二：总体城市设计纵向传导衔接体系图

三、基于国土空间规划背景下规划设计实施管理建议

（一）构建高效的行政制度

鉴于国内中央及地方行政制度以非有序的方式存在，致使各机构间的理念落实状况不够理想，故此整体城市空间规划的实施存在一定问题。在国土空间规划工作实施中，应该确立各地政府机构的实际责任与权力，确保内部工作良性实施，形成健全的城市规划空间机制，从而有效保证规划良性实施。

（二）完善国土空间规划法律体制

法律不但是工作的准绳，更是开展工作的基础，故此国土空间规划需要环顾全局实施全面性覆盖，构建基本法规，确保各项工作良性实施。利用建立健全的法律管理体制，让人们有资格参加到实际监管工作中，以保国土规划方案高效落实，提升综合规划工作效率与工作质量。

（三）实施多元化执法管理

针对执法机制办法而言，预防是工作的核心，实际开展模式侧重于宣传力度的提升，有效落实惩罚措施，针对一些违法状况需予以严肃处理。同时，除人力监察外，还应科学运用现代科学技术举措，实施高效管理与综合监控，确保执法工作的质量性与效率性，以免呈现漏洞问题。

（四）构建社会监督机制

目前，我国社会监督体制还有待进一步完善，力求社会组织、公众及政府等机构踊跃参加到国土规划管理领域，切实发挥出系统监管效果。基于国土空间规划背景下，针对总体城市设计方案的落实与运用，要强化各环节的管理与监督，同时监督执法流程，确保国土空间规划高效落实，提升实施效果。

（五）实施年度报告机制

针对现今国土空间规划实施问题，需按年完成好规划状况的剖析与探究，同时形成年度跟踪报告，面向社会公开具体执行状况，接受大众的监督。此报告是针对以往一年内国土规划具体状况的总结归纳，剖析自身存在的问题，并对下年工作进行合理安排^[10]。另外，实施报告发布后，就需公开制定后的调整与规划状况，并且宣传有关观念，让规划高效贯彻下去，进而获得公众认可。

结束语：

整体而言，国土空间规划从城市发展的主体实施，总体城市规划设计主要将单纯的城市规划实施延伸与扩展，这是一种新型规划设计方案。鉴于国土空间规划背景下，总体城市规划能有效确保各项规划高效贯彻到实处，表现出强劲的生命力，以保城市规划的高效落实，进而做到高效管理。故此，文章利用剖析国土空间规划背景下总体城市规划设计工作中存在的不足，提出有关处理策略与管理建议。这样一来，不但可确保城市发展水平与发展质量取得最大化提升，还可满足城市良性发展要求，进而利用城市发展，促使社会经济进步。

参考文献

- [1]何斌,任婧,丁汀.国土空间规划背景下总体城市设计管控实施策略研究[J].上海城市规划,2022.5(5):74-79.
- [2]崔芹.智慧城市背景下国土空间规划的探讨研究[J].汽车博览,2021(23):98-99.
- [3]欧阳邦.国土空间规划改革背景下的城乡特色风貌塑造策略研究[J].建筑与装饰,2020(20):120,122.
- [4]武飞.国土空间规划背景下产业园城市设计管控方法[J].户外装备,2021(2):13-14.
- [5]赵祥祥,朱小林.国土空间规划背景下的城市体检评估探讨——以岳阳市为例[J].绿色科技,2022.24(11):202-205.
- [6]许倩.国土空间总体规划中构建空间管控体系的思考和实践[J].建筑与装饰,2022(8):4-6.
- [7]朱雷洲,黄亚平,陈涛,等.国土空间规划背景下新型基础设施规划思路探讨[J].规划师,2021.37(1):5-10.
- [8]石晓冬,李翔.国土空间规划背景下的城市安全体系构建[J].科技导报,2021.39(5):9-16.
- [9]冯鹏飞,张清华,乔鑫,等.重庆铜锣山矿山公园:国土空间规划城市设计思维下矿山公园规划设计[J].北京规划建设,2020(6):44-48.
- [10]王思成.国土空间总体规划教学改革路径探索[J].当代教育实践与教学研究,2022(12):76-78.