

# 国土空间规划背景下控规及城市设计编制探析

## ——以乌鲁木齐市水龙湾两岸片区规划为例

马彪 高丽丽

乌鲁木齐市城市规划设计研究院

**摘要：**本文在国土空间规划背景下，以乌鲁木齐市水龙湾两岸片区控规及城市设计为例，一方面以乌鲁木齐市多年来控规体系构架和管控方面经验为支撑，另一方面通过与乌鲁木齐市国土空间总体规划同期编制，对规划的体系延续、问题识别、管控传导进行了研究，提出国土空间体系下控规及城市设计编制转型路径，为后续控规的全面铺开和优化提供有益参考。

**关键词：**国土空间；生态文明；控制性详细规划；城市设计

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.044

2018年3月，我国国土资源部正式更名为自然资源部，我国城乡规划体系改革进入了新时期。随着主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，我国国土空间规划体系顶层设计基本形成。国土空间规划体制改革是一个长期的过程，目前还需时日方可逐步健全其法规政策与技术标准体系。在新旧标准过渡之际，各级政府在国家总体部署下全面推进国土空间规划的编制。随着国土空间规划的全面推进，传统城市规划体系无法适应新时代发展需求的问题开始逐步显现。

2021年7月1日，自然资源部发布的《国土空间规划城市设计指南》（TD/T 1065-2021）正式实施。《指南》建立了涵盖国土空间“五级三类”各个尺度和系统的城市设计体系，既涵盖了区域尺度、市域/县域尺度、中心城区尺度以及乡村地区，也包含了总体规划、详细规划和专项规划，贯彻了城市设计贯穿国土空间规划的基本思路，进一步指导及规范了国土空间规划编制和管理中城市设计方法的运用，进一步提高了国土空间规划中城市设计编制的针对性、科学性与可操作性。

### 一、国土空间规划体系下控规及城市设计编制要求

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。国土总体规划强调规划的综合性和对一定区域如行政区全域范围涉及的国土空间保护、开发、利用、修复做出的全局安排。而国土空间规划体系下的详细规划强调实施性，是对具体地块用途和开发强度等做出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动，包括实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可，进行各项建设的法定依据。

作为国土空间规划体系的重要组成部分，城市设计

为紧密衔接“五级三类”的国土空间规划体系，分为总体规划中的城市设计、详细规划中的城市设计、专项规划中的城市设计与用途管制和规划许可中的城市设计。其中，作为管控类详细规划层面城市设计，为同国土空间规划紧密衔接，则应根据法定规划的编制要求，需充分发挥其整体统筹、问题导向和灵活运用特点，优化区域功能布局 and 空间结构的关系，建立土地使用和交通组织的有机联系，构建整体有序的三维空间形态，补充人性化公共空间，强化建筑群体的导控，并协同管控地上地下空间；运用城市设计手法，改善控制性详细规划的编制方法，提高控制性详细规划用途管制的科学性和可操作性。

### 二、国空新背景下的控规及城市设计编制具体实践

作为乌鲁木齐市唯一的四季常流河，全长约27.2公里的水磨河纵跨首府南北。从发源地水磨沟公园，北至米东区与老龙河交汇，全年潺潺的流水，既为距离海洋最远的城市乌鲁木齐提供了生态水脉，也为城市生态文明建设打下基础。

纵观乌鲁木齐市城市发展历史，城市东部的发源、工业化振兴、现代化崛起均沿水磨河蜿蜒展开；下游老龙河亦奠定了米东区（原米泉市）的城市化进程。新疆七一棉纺织厂、新疆苇湖梁煤矿厂等一批工业遗存以及边疆军民共建、各族人民团结发展的历史印记在河道沿岸仍旧依稀可见。

近年来，乌鲁木齐市逐步启动水磨河、老龙河河道综合整治工程，着力打造以水磨河、老龙河为主脉络的水龙湾两岸片区。作为2020年首府经济工作部署安排的八大重点建设片区之一，水龙湾两岸片区涵盖水磨沟区老城区、会展片区、卡子湾片区及米东区老城区，是城市北扩东进的重要发展区域，也是城市总体空间格局优化、组团空间融合、生态空间修复和城市更新的重点及热点区域。

水龙湾两岸片区规划编制基于国土空间规划的新理念、新思路、新要求，贯彻落实“社会稳定和长治久安”新疆工作总目标与“依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆”的二十字方针，探寻水龙湾两岸生态文明建设、高质量发展之路。规划南起水磨沟公园，顺水磨河而下接老龙河直至米东区轮台路以北区域，南北长约20公里；东西以河道左右岸主要道路为界，宽度2-4公里不等，总用地约60平方公里。

（一）基于国土空间规划体系下的规划再审视：全面梳理，摸清家底

国土空间规划是规划思维向“非建设空间”的规划制定、实施及管控延伸，对生态空间“山水林田湖草沙”等要素精细化管控，控规层面则更需要对国土家底进行全面的梳理和摸查。这一方面是同以往城乡规划体系下控规的最大区别。

城镇开发边界内或周边存在大量待整理的存量土地和非建设用地，规划编制应开展系统全面调查，聚焦全域土地综合整治，整体推进城中村（含自建房、棚户区等）等用地及建设用地的整理，生态保护修复和历史文化保护，摸清规划“基础底图”提升控规的落地性。

作为同与国土空间规划同期编制的规划，《乌鲁木齐水龙湾两岸片区控制性详细规划及城市设计》顺应国土空间规划体系构建下的新要求 and 导向，结合国土空间规划体系重构下的详细层面新标准，提出“评估—规划—管控”全路径编制体系以及全域覆盖、刚弹结合的适应性空间管控模式。规划确立要素多维评估机制，建立边界清晰、用途唯一、权属唯一的现状底图；会同自然资源、发改、建设、水务、林草、交通等各相关部门，对规划片区每一寸土地权属以及管控要求进行核实与落实；同时创新规划路径，以规划全域全要素一张图精准化为契机，切实提高规划的实施效益，确保规划既有前瞻性、长远性，又能立足现实、紧扣发展实际及诉求。

## （二）基于生态文明理念下的规划设计策略

水龙湾两岸片区规划以“小‘湾’区彰显大魅力”为内涵，以“清水绿岸、鱼翔浅底”为统领；以“和谐共生、人文常兴”为灵魂，以“舒适宜居、产城融合”为目标；打造生态新秀带、经济新业态、生活新品质。

策略一，生态优先，绿色发展。落实生态文明建设理念，将生态环境建设放在优先位置，把提升环境质量作为优先目标，筑牢生态基底，打通城市南北向滨水生态绿道，建设乌市最美生态新秀带。整合水龙湾两岸区域各类生态资源要素，通过“点、线、面、能、质”相结合的生态环境建设战略与措施，以及煤矿采空区治理、山体修复、水系营造、绿化提升等系列工程，打造蓝绿交织、和谐自然、开放共享的生态空间格局。顺应水龙湾流域空间导向，强化水磨河、老龙河水系空间生态廊道的连续性及人工环境与自然环境和谐共生，构建便捷可达的景观慢行体系。统筹生产、生活、生态空间，优化城市滨水地带国土空间功能和布局，绘就和谐自然、山水相依、景城相融的生态新图景。

策略二，活力首府，魅力“湾”区。激发城市活力，营建多元复合的城市滨水新场景；聚焦现代服务业，打造小“湾”区新业态，谱写水龙湾两岸片区活力发展新篇章。以绿色滨水生态带为水岸经济活力载体，形成水脉、绿脉、文脉交融的城市南北向水岸经济脉。依托城市整体产业格局，统筹水磨沟区、米东区产业定位和发展方向，聚焦现代服务业体系六大产业，形成

“一个引擎+两个驱动+三个支撑”的产业格局。即以滨水旅游休闲业为引擎，以文化创意、公共服务为驱动，以现代商业商贸、多元品质居住、康体养生产业为支撑的现代服务业体系。

策略三，公共服务，共建共享。坚持以人民为中心，优化15分钟社区生活圈，构建社区治理体系新格局。深入贯彻“人民城市人民建，人民城市为人民”理念，构建城市—片区—生活圈三级公共服务设施体系，形成多层次、全覆盖、人性化的基本公共服务网络。结合街道办、管委会合理形成15分钟生活圈居住区，分级配置公共活动空间与公共服务设施，对文化、体育、教育、医疗等公共服务设施进行增补完善；打造“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能空间单元，激活城市基底细胞，畅通微循环。自下而上“找问题、听诉求、查盲区、聚焦点、挖潜力”，强调公共服务品质的提升和社区治理方式的精细化，为居民打造生活便利、开放共享、民族融合、邻里和谐、富有归属感的城市生活圈。注重城市公共安全，建立健全包括消防、防洪、防震等城市综合防灾体系，加强城市安全风险的防控，增强抵御自然灾害、处置突发事件、危机管理的能力，提高城市韧性，让各族民众生活得更安全、更放心。

## （三）基于国土空间规划体系下的规划编制路径

第一，优化空间格局。挖潜自然生态本底特色，塑造多元融合、魅力品质空间，形成“一脉、四区、多中心”的功能结构。“一脉”，沿水磨河、老龙河滨水生态景观带及两岸区域形成水脉、绿脉、文脉交融的南北向水岸经济脉；“四区”，水磨沟滨水休闲旅游区、会展国际商贸交往区、卡子湾生态育教服务区以及米东品质宜居居住区；“多中心”，在各组团空间形成以公共服务、旅游休闲、现代金融会展等构成的特色鲜明、布局均衡、便捷高效的多中心体系。

第二，聚焦城市双修与更新。聚焦人居环境建设，助推区域可持续发展。规划以“和谐共生、人文常兴”为灵魂，以“舒适宜居、产城融合”为目标；以改造疏解、扩容提质与转型提升为主要空间策略，优化提升片区功能，创造良好人居环境，促进城区空间、功能、社会融合发展。老城区做好城市修补与生态修复，加强老旧小区改造、自建房改造、旧工业区仓储区改造等工程，实施“大规划、小地块，完善大动脉、畅通微循环”，由专项整治转向街区更新，有序推进老城区改造提升；新片区构建品质卓越的公共空间体系，促进新老片区功能融合，实现新老城区蓝网、绿网、路网内畅外联、互联互通。

第三，整体风貌提升。静逸水磨河，诗意水龙湾；得水之灵气，延城之绿脉；以河兴湾，以湾助城。建设以“静河、逸湾、兴城”为理念的绿色滨水生态带、人文水岸经济湾、现代诗意栖居地。水龙湾两岸片区建设从历史传承创新、公共活力廊道、蓝绿生态主脉、城

市空间缝合、特色魅力提升五大方面入手，谋划城市滨水区域新发展，形成自然与城市共生、历史与文化交融、绿色与健康引领的水龙湾两岸片区，铸就城市东部“二十里新秀带，六十里栖居湾”。

第四，聚焦“碳中和”城市建设。融入低碳规划理念，落实碳中和决策部署，增加“绿色碳汇”与“蓝色碳汇”，维护人民福祉、保护人民家园。规划以绿色基础设施为碳汇重点，增强水龙湾两岸片区生态碳汇能力。聚力绿色基础设施建设和城市生态基底的构建。处处见绿：“300米见绿、500米见园”，在城市格网内合理增设街边绿地、口袋公园等场地，增加社区及街区绿植覆盖。临水穿城：以水系岸线、青山绿园、城市道路为载体，建设临水穿城的自然生态廊道和文化休闲漫道，构建集碳汇、生态、景观、游憩为一体的复合功能型廊道。低碳产业、绿色交通、低碳市政，以城市生态系统建设提高城市蓝绿碳汇能力，聚力城市碳氧平衡。

### 三、控规及城市设计层面，国空体系下的规划编制方法优化探析

#### （一）技术创新：建立全域要素多维评估机制

新时代新机遇下控制性详细规划的编制应以科技创新和数字化技术为支撑，融合全域地理信息、全流程数字化推进，进一步提高控制性详细规划作为法定规划的权威性、实用性、科学性。规划编制应体现“详细规划+”的理念，融合土地管理、“双碳”、存量更新等思维方式，推动国土空间规划体系下详细规划的改革与创新。夯实底图底数，建立统一的全域全要素评估基础数据平台。为实现国土空间规划背景下控制性详细规划的全域、全要素管控，则需建立边界清晰、用途唯一、权属唯一的现状底图。以“三调”成果为基础建立现状要素数据库。对集中建设区内的建设用地，叠加土地权属信息，优化用地边界；叠加征地、供地等动态数据信息，将已批未建、已批在建等动态审批项目做现状认定；对于非集中建设区，则叠加农用地、土地用途转换及在建（待建）重大道路与基础设施信息；梳理城市建设制约因素，如水源保护区、机场净空控制、地震断裂带、危险化学品库、易燃易爆区等重点须防护管控的制约因素一并纳入现状数据库。

#### （二）精准管控：分层级明确要求，分类型明确重点

就控规层面方法论而言，在规划建成区，对不同功能地域（如工业区、商务区、居住区）、不同的特性地域（如新城区、老城区、历史街区）及不同发展阶段（如确定性开发、不确定性开发）均应采用不同侧重的策略。不可忽视空间对象的多元特性，控制要素的选择不可一概而论。规划需根据不用地域需求进一步确定单元的主导功能、总建筑面积及住宅建筑面积、公共服务配套设施、道路交通等市政基础设施与空间环境等控制要求；在满足生活圈设施服务半径要求的基础上，地块的建筑面积、容积率、绿地面积、公共服务配套设施等

规划指标则可在控规单元内进行综合平衡。区分增量地区、存量地区、历史保护地区等不同类型，并提出各类型的编制重点；发展意图尚不明晰的区域，则可在控规中暂作留白处理。

#### （三）科学有效：运用城市设计手法，提高控制性详细规划的科学性和可操作性

城市设计同控制性详细规划侧重各不同。规划偏重理性，为理性分析研究结果，解决的是城市建设发展合理性的问题；而设计则是对美的诠释，更具有艺术性。城市设计着重关注城市中人们感知美感最主要的三方面：山水环境、开敞空间以及建筑形态。山水环境是城市感知的主基调，其铺就了城市风貌的底色，具有生态、景观、文化和功能等多重价值。对已经建成城市而言，山和水都是能够体现城市特色的空间，山体景观的保护、滨水空间的塑造都是城市设计须重点关注的内容。开敞空间则包括街道、广场和公园等，是城市重要的感知场所，更是人们在城市中活动的主要公共空间，承载了城市生活与记忆，是展现城市之美的核心。因此城市设计应注重开敞空间的设计，在增强对物质空间的设计的同时，更应该思考设计是否以人的生活为本、以人的需求为先。

在城市设计方面，在编制过程中不断探索城市设计与控规之间的融合方法，强调存量更新街区、新建街区、生态街区的差异化管控，营造安全、舒适、便利的人居环境，从文化与风貌、街区形态与街道空间、公共空间与景观等方面提出具体管控要素，进一步深化细化重点区域城市设计管控目标。

### 四、结束语

在生态文明建设新阶段，城市的建设发展与治理理念均发生了巨大的转变，绿色发展、永续发展与高质量发展成了城市发展的主旋律。在《乌鲁木齐市水龙湾两岸片区控制性详细规划及城市设计》的编制过程中，以乌鲁木齐市多年来控规体系构架与管控方面经验作为支撑，通过与国土空间总体规划同期编制，上下联动，强化了控制性详细规划与国土空间总体规划的衔接，优化了控制性详细规划与城市设计的编制转型路径，为后续控规的全面铺开和优化工作提供有益参考。

#### 参考文献

- [1] 罗吉, 屠商杰, 彭阳, 王智勇. 国土空间规划背景下的武汉市东西湖区控规修编探析[J]. 规划师, 2021(18): 17-22
- [2] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4).
- [3] 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(05): 74-79.
- [4] 劳红燕. 国土空间规划体系下的多规合一探讨与展望[J]. 居业, 2022(05): 80-82.