

国土空间规划角度下总体城市设计转型分析

——以正定县为例

孙尚亮

雄安城市规划设计研究院有限公司

摘要：随着国土空间规划体系的不断完善，城市设计作为其中的重要组成部分，正面临着从传统模式向新型模式的转型。正定县作为河北省的一个重要城市，其城市设计转型具有代表性。本文通过阐述总体城市设计概述以及国土空间规划体系的新要求，旨在从国土空间规划的角度出发，探讨正定县总体城市设计的转型路径，以期对其他城市的城市设计转型提供参考。

关键词：国土空间规划；总体城市设计；转型分析

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.13.054

前言：党中央、国务院提出了建立并监督实施“多规合一”的国土空间规划体系的重要决策。为响应国家和省市的号召，正定县自2019年开始着手编制《正定县国土空间总体规划（2021-2035年）》。该《规划》致力于落实新发展理念，并深入贯彻上级的战略部署。它明确了正定县作为“国家历史文化名城、现代产业承载区、城乡融合示范区”的发展定位，构建了“一城、两区、一带”的县域空间布局，对全县的国土空间开发、保护、利用和修复进行了全面规划，旨在助力正定县实现更高质量、更可持续的发展。

一、总体城市设计概述

总体城市设计，作为城市规划的一个重要阶段，主要关注的是城市在宏观层面的形态和空间环境。它不仅局限于具体的形象设计，而是从更宏观的角度，对城市的特色、空间格局、城市系统和场所营造等方面进行深入研究和构想。这一过程涉及城市的整体空间布局、功能分区、交通组织、景观规划等多个方面，旨在确保城市的和谐、有序和可持续发展^[1]。

总体城市设计具有三个显著特征，具体表现如下：首先，它是在总体规划阶段进行的，与总体规划紧密相关，是规划工作的重要组成部分；其次，它具有宏观尺度，通常以整个城市或某个区县为对象，而不是局限于某个具体的片区或局部区域；最后，总体城市设计的工作重点不在于具体的形象设计，而在于提炼和构建城市的整体空间格局、特色风貌、系统框架和场所氛围等。这些方面的设想和导控要求是总体城市设计的核心所在，它们为城市的未来发展提供了重要的指导和依据^[2]。

二、国土空间规划体系的新要求

近年来，中共中央在城乡规划方面的指导思想以及建立国土空间规划体系的思路，对城市设计提出了新的要求。这些要求主要体现在以下五个方面：

（一）问题与目标导向：现行的国土空间规划体系注重“五级三类”规划之间的协同配合和整合优化，同时着力构建“一张图”管理制度，这些新时期的规划特点体现了问题导向的策略制定原则，确保各类管控要素能够精准落地实施，从而提高规划的有效性和可操作性。这种思路要求对以往城市设计中遇到的问题进行反

思，并提出更具针对性的解决方案^[3]。

（二）全域全要素管控：全域全要素管控是国土空间规划体系的核心特征之一。它要求规划设计的空间范围要全覆盖，同时考虑所有构成国土空间的要素，包括自然空间和人工环境。这要求总体城市设计秉持“区域整合、城乡统筹”的理念，实现跨区域协调发展，进而全面提升国土空间的整体品质^[4]。

（三）覆盖“规划-建设-管理”全周期：为确保国土空间规划的实际效果，城市设计需要深度参与规划、建设和管理的每一个阶段。这一全面参与的过程确保了设计的核心内容和指导原则能够融入国土空间规划的综合体系中。特别是，这些设计要素需要被整合进“一张图”的规划中，从而确保在发展战略、基本限制、总体布局、空间构造等多个方面与总体规划保持紧密衔接。在这一过程中，城市设计需要特别关注城镇、乡村与自然环境的整体空间关系，提出针对性的优化建议，为日常的建设和管理工作提供明确的指导^[5]。

（四）突出个性与文化底蕴：国土空间规划的核心是坚持以人民为中心，优化人居环境，强化城市的独特性，并提升国土空间的整体品质。因此，在城市设计的编制过程中，我们需要从人的角度出发，考虑他们如何感知、体验和使用城市空间。这要求我们充分发挥城市设计的人文内涵，深入挖掘和塑造城市的空间特色，同时注重三维形态的设计与引导。通过与国土空间规划的紧密结合，我们可以实现城市的特色展示、文化内涵提升、风貌打造以及环境的美化，最终达到提升国土空间品质的目标。

（五）运用多元化技术手段：在新时期的国土空间规划中，工作方法的创新被视为关键。这主要体现在两个方面：一是对现代技术的广泛应用，以提高规划编制与实施监管的科学性；二是坚持“开门编规划”的原则，这意味着在规划过程中要广泛吸纳社会各界的智慧和意见，确保规划的制定是开放、透明和包容的。大量探索表明，城市设计在技术方法上正朝着人本化、经验量化和精准化的方向发展。这种趋势不仅增强了规划编制成果的科学性，还提高了其在实际操作中的可行性，使得规划更能有效地指导实践，实现国土空间的高效、合理和可持续发展^[6]。

三、正定县在国土空间规划角度下总体城市设计的实践探索

正定县自2019年开始着手编制《正定县国土空间总体规划（2021-2035年）》。该《规划》致力于落实新发展理念，并深入贯彻上级的战略部署，旨在指导这些城市在未来的国土空间利用和保护方面做出合理决策。积极落实国家和省市重大战略部署，充分发挥优势，确定正定的发展定位为“国家历史文化名城”、“现代产业承载区”、“城乡融合示范区”。规划强调了对国土空间安全的坚守，设定了明确的目标：到2035年，文化

保护与传承利用达到国际领先水平，建成具有国际影响力的古城和文化旅游目的地^[7]。

（一）以解决问题和实现目标为双重指引的规划设计

经过对以往总设的深入反思，我们发现其常常面临思路不清晰、内容过于泛化以及难以落地实施等问题。为了避免这些问题，正定县总设从一开始就明确了以问题为导向、目标为驱动的工作思路。在全面分析现状情况和相关规划，并对正定县的特色资源进行系统梳理和评价的基础上，结合广泛的民意调查，我们认识到正定县拥有丰富的山水资源和深厚的文化底蕴，立足生态安全，提升生态品质，全域构建“一带、两廊、一网、多点”的生态保护格局。严格保护生态公益林，结合生态保护格局提升林地质量，增强碳汇功能，同时，滹沱河沿线协同林地、草地和湿地建设，打造更加开放共享的滨水生态空间，提升市民生态体验。

因此，本次总设的首要任务是明确发展的目标，解决当前存在的问题，并探索新时期总设的工作路径。针对正定县的发展战略目标，我们深入挖掘其空间特色，并与周边经济带同级别城市进行对比研究^[8]。

（二）区域范围内进行全域的统筹规划和资源整合

过去，总设实践主要集中于中心城区，缺乏对跨区域联动、区域空间整合以及中心城区与外围乡村和生态片区融合发展的考虑。为了解决这一问题，本次总设根据全域全要素管控的新需求，通过区域范围内进行全域的统筹规划和资源整合，结合区域城乡空间特色分区的具体要求，以此确立了正定县的特色风貌格局。这些措施旨在促进正定县区域的整体协调发展，实现生态、经济、社会的共赢。

正定县政府结合当地的自然资源、城市发展战略和目标，计划根据城市的自然地理架构、社会经济发展趋势和主体功能区的战略布局，构建一个独特的“一城、两区、一带”的国土空间开发保护框架，该框架以正定古城，东部现代产业承载区和西部城乡融合示范区，拥河发展带为核心（如图1所示）。一是加强历史城区保护，进一步推进古城提升，发展文化旅游和文化创意等产业，建设面向国际的历史文化旅游目的地和旅游服务基地。二是发展规划两区，以东部现代产业承载区和西部城乡融合示范区为主轴。其中东部现代产业承载区积极落实国家和省市重大战略部署，加强自贸区、数字经济产业园以及正定新区建设，促进产业发展，吸引人口集聚。西部城乡融合示范区促进一二三产融合发展，促进乡村振兴，推进市政交通城乡一体化和公共服务城乡均等化。通过优化资源配置，引导资源要素的高效集中，以推动土地的集约利用。三是建设拥河发展带，兼顾生态保护和资源利用，发展文创、旅游、休闲等产业，建设服务省会都市圈和京津冀的休闲养生基地和乡村旅游集聚地。通过这一“一城、两区、一带”的国土空间开发保护框架的构建，正定县旨在实现经济发展与生态环境保护的和谐共生，打造宜居宜业宜游的现代化城市^[9]。

正定县的发展离不开其得天独厚的自然环境。城市坐落于太行山东麓，山前冲洪积扇的中上部，为山前倾斜平原。山脉之间，水系丰富，北部大清河水系的河流汇流于白洋淀；南部滹沱河水系汇入宁晋泊；中部子牙河水系的滹沱河水系直入东部献县洪泛区。拥有丰富的自然生态资源，包括山、水、林、田、湖、河和矿产

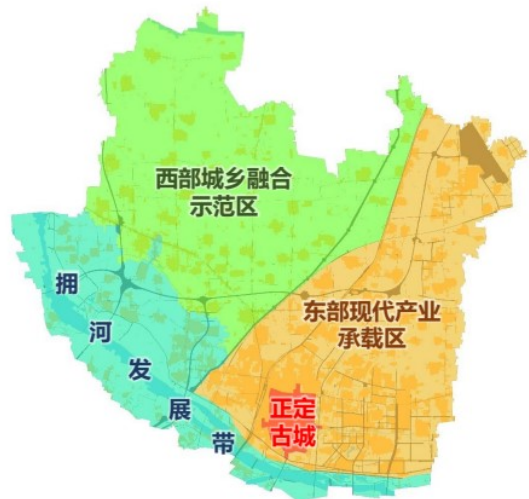


图1 正定县“一城、两区、一带”的国土空间开发保护空间格局

资源，共同构建了独特的山水生态景观。在进行国土空间规划时，正定县的总体设计将致力于构建“一带、两廊、一网、多点”的生态保护格局（如图2所示）。这意味着，正定县将致力于生物多样性保护和宜居环境的建设，特别是加强对南水北调生态廊道和磁河故道生态廊道系统的保护。这些举措旨在建设一个人与自然和谐共生的美丽家园，确保正定县在持续发展的同时，也能守护好其宝贵的自然环境。

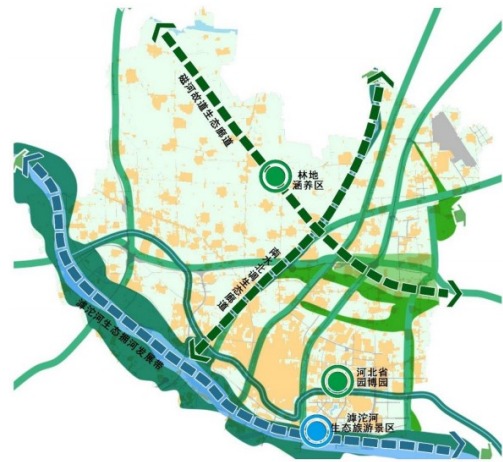


图2 正定县区域生态保护格局图

（三）总体城市设计融入城市规划、建设与管理体

首先，在规划指导层面，我们紧密结合了城市的发展战略、特有的空间布局以及特色区域的划定，精心策划了近期的行动计划和项目库。这些计划的核心目的在于为详细规划、特色区域的城市设计以及相关专项规划的实施提供明确的指导。其次，在建设项目指导方面，总设项目组通过全程参与和持续服务，严格遵循总设的控制标准，有效指导了山林生态屏障的整治与修复、河湖湿地的综合整治与修复等关键工作。同时，我们还致力于构建高效的综合交通体系，建立5分钟、10分钟、15分钟三个服务圈，明确服务内容和设置要求，实现居民可在社区内获得完善的基础公共服务，如图3所示。最后，在管理制度方面，总设提出了一系列制度建议，

旨在强化城市设计控制要求的实际执行效果。除此以外，在日常建设管理方面，编制一本以图表为主的建设指引手册，其中详细阐述了城市设计的基本原则和底线要求。这本手册不仅涵盖了城镇建设的通则指引，还专门针对城市的主要历史文化地区、核心区、临路地区等重点区域提供了详细的建设指引。这样的设计使得各类城市建设与管理相关人员在日常工作中能够快速查阅并执行相关要求^[10]。

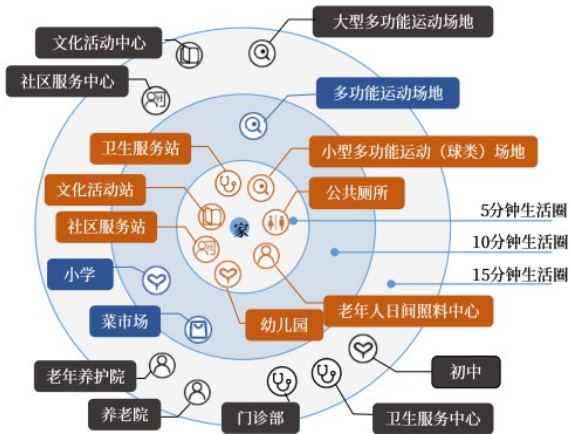


图3 5分钟、10分钟、15分钟生活圈

（四）确立城市空间特色，并引导城市整体发展

在本次总设过程中，正定县聚焦于构建生态创新示范城市及最美中心城市的发展战略目标。通过对全域空间的细致梳理，我们识别并整合了独特的自然资源和文化元素，进而提炼出城市的空间特色。为了强化历史文化的守护与传承，我们必须维护“一城、一带、一道”这一独特的历史城区格局。“一城、一带、一道”具体指正定古城，滹沱河历史文化景观带以及五台山进香道文化路线。在规划和管理中，我们应明确并严格保护历史城区、历史文化街区和历史地段的界限，避免大规模的拆除和建设活动，从而保护这些珍贵的历史文化遗迹及其周边环境。同时，为了充分利用和传承我们的特色文化资源，我们必须对正定古城墙、中山路、燕赵南大街以及镇州街等古城建筑和风貌街巷进行保护和展示。这些遗迹不仅是历史的见证，更是我们民族精神的体现。在尊重和保护历史文化的前提下，通过科学合理的规划和管理，实现正定县的可持续发展，让历史与现代和谐共存，引导城市整体发展。

（五）兼顾民意调查和数字化分析技术进行资源解析

以往总体城市设计在资源解析上常出现主观判断过多、数据支撑不足以及公众参与缺乏等问题。随着信息化技术的飞速发展，正定县在规划国土空间的过程中，对现状调研与资源解析阶段的工作方式给予了高度重视，并致力于其改进。为实现这一目标，正定县决定采取民意调查和数字化分析相结合的技术手段，以更加科学、客观和全面的方式来推进一块公共绿地的设计与规划。这一举措旨在确保规划过程更加透明、民主，同时也更加符合国土空间规划科学编制的要求，从而为正定县的未来发展提供坚实的基础和明确的指引。一方面，正定县政府利用数字化分析技术对调查结果进行深入挖掘和分析。他们利用大数据分析技术，对居民的年龄、性别、职业、居住地等背景信息进行分类统计，以便更好地了解不同群体的需求和偏好。同时，他们还利用

GIS地理信息系统对城市中心区域的土地利用、交通状况、人口密度等数据进行可视化展示，以便更直观地了解绿地建设的潜力和影响。另一方面，由于基于民意的设计控导更具说服力，所以正定县政府通过民意调查了解市民对新建公共绿地的期望和关切。他们通过在线问卷、电话访谈等多种方式，深入了解和反映市民的真实想法与需求，确保每一位居民的声音都能被听到和重视。调查结果显示，大多数居民对新建公共绿地表示支持，并希望绿地能够提供休闲娱乐、运动健身等多种功能。基于上述工作与技术方法的支撑，正定县这个新建的公共绿地得到了居民的广泛认可和好评。它不仅提升了城市的环境品质，也为居民提供了一个休闲娱乐的好去处，这为接下来明确空间特色以及构建控制引导框架奠定了坚实的基础。

结论：正定县在国土空间规划的大背景下，其总体城市设计转型的实践具有一定的示范意义和参考价值。展望未来，随着城市化步伐的加快和国土空间规划体系的持续优化，城市设计的转型将成为推动城市发展的核心趋势。因此，我们需要从更加全面、多样化和动态化的视角出发，研究出适应不同城市特点和需求的城市设计转型策略。

参考文献

[1] 张孝奎, 魏樊, 冯立超, 陈智睿, 崔晓莉, 秦瑜洁. 国土空间规划视角下滨海城市韧性防潮体系构建研究——以福州滨海新城核心区为例. 灾害学, 2022, 37(4): 52-56.

[2] 傅强. 国土空间规划背景下城乡规划专业总体规划设计课程教学改革思考. 中文科技期刊数据库(引文版)教育科学, 2021(7): 0249-0249.

[3] 张捷. 简论市级国土空间总体规划编制中的总体城市设计——以西安市为例. 城乡规划, 2020(5): 56-64.

[4] 杨戩, 邱淑一. 基于视觉分析的县城总体城市设计导引体系构建研究——以安图县城中心城区为例. 未来城市设计与运营, 2023(9): 6-10.

[5] 丁彩萍. 国土空间规划设计与城市改造路径分析. 前卫, 2020(20): 0040-0042.

[6] 俞敏. 国土空间规划语境下山水城市总体城市设计策略研究——以韶关市为例. 房地产世界, 2021(1): 16-18.

[7] 季松, 段进, 林莉, 李亮. 国土空间规划体系下的总体城市设计方法研究——以江苏溧阳为例. 规划师, 2022, 38(1): 104-110.

[8] 李国顺, 朱师欢, 张治财. 基于地理设计的智慧国土空间规划框架构建——以县级国土空间总体规划为例. 中国科技期刊数据库 工业A, 2023(6): 0115-0118.

[9] 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. 上海城市规划, 2022(5): 74-79.

[10] 翟沐阳. 新时期国土空间规划视角下总体城市设计转型研究. 智能建筑与智慧城市, 2023(4): 5-8.

作者简介: 孙尚亮(1980年4月), 男, 汉族, 河北邯郸, 本科工学学士, 高级工程师, 雄安城市规划设计研究院有限公司, 城市总体规划、城市控制性详细规划、城市设计、特色小镇等。