

国土空间规划下区级总体城市设计编制方法探讨

潘小文

广东省深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司

摘要：当前，国土空间规划体系下总体城市设计的实践工作更多围绕市县一级以专项或专题方式开展，在众多城市强区放权背景下，区一级层面在深化谋定和落实特色风貌格局、塑造特色空间形态中发挥着至关重要的作用。本文首先分析了新背景下总体城市设计的趋势，并试图探讨国土空间规划背景下区级总体城市设计的编制内容和方法，为类似项目提供参考和借鉴。

关键词：国土空间规划；区级总体城市设计；务实导向；编制方法

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.048

我国的总体城市设计约在20世纪末期才出现较为系统性的方法和框架，是伴随快速城镇化进程后产生的诸如整体特色风貌缺失、千城一面、碎片化建设等问题而开展的实践和研究，希望通过总体城市设计的控制对下层次规划进行有效管控，使之统一在城市整体特色风貌框架之中。目前，我国对于总体城市设计研究时间仍处在积极探索和完善阶段，国内学者对于总体城市设计理论溯源、概念内涵、编制内容和方法都展开了较多论述和研究，在技术内容架构方面形成了基础共识。2017年我国颁布的首部《城市设计管理办法》也明确了总体城市设计“确定城市风貌特色，保护自然山水格局，优化城市形态格局，明确公共空间体系”的基本工作内容。市级国土空间规划编制指南中提出要加强开展总体城市设计研究，将城市设计贯穿全过程，基于人与自然和谐共生的原则，研究市域生产、生活、生态的总体功能关系，优化开发保护的约束性条件和管控边界，协调城镇乡村与山水林田湖草海等自然环境的布局关系，塑造具有特色和比较优势的市域国土空间总体格局和空间形态。总结而言，总体城市设计更关注全局系统层面对城市空间的构思和安排，是将城市及周边环境作为总体研究对象，通过识别城市风貌特色和梳理特色要素体系制定城市特色空间框架，旨在为城市空间发展与城市整体环境的协调制定系统性管控指引，以指导下一层次的城市设计及具体项目建设活动，其本质是宏观层面的顶层设计，是城市设计体系的控制龙头。

一、总体城市设计工作的主要困境

由于缺乏明确统一的编制技术指引，各地方政府及设计机构只能结合自身经验及技术储备开展总体城市设计工作，具体编制过程中能遵循一定的限度，但仍在持续探索总体城市设计的工作边界。过往的编制实践中也出现了系列问题，核心表现在：

1. 内容过于泛化

部分总体城市设计内容涉及从功能结构到用地布

局，从空间格局到要素管控，从产业经济到道路交通，从景观风貌到意向体系，从夜景照明到街道家具等几乎所有城市相关的要素体系，体系大而全，但在具体内容上又分析较浅，只是面上的点到为止而缺乏针对性和实用性的指导建议，内容庞杂缺乏聚焦、各种技术伪装造成成果内容的泛化和空洞。

2. 成果难以实施

一方面部分总体城市设计内容上过度关注在未来愿景和蓝图的描绘，缺乏结合城市开发建设特征分阶段、分过程对于实施行动的考虑，造成成果内容的“好看却不好用”；另外，部分总体城市管控导则中缺乏深度，过多使用描述性语言，造成管理者及后续规划设计人员较难获得直接有效信息，甚至产生歧义理解。

3. 成效难以传导

总体城市设计由于缺乏法定化的技术定位和管控地位，造成总体城市设计与既有规划体系之间较难融合，总体城市设计成果内容也较难传导至下层次详细规划设计体系，部分总体城市设计内容虽然对既有管理实施机制和体系提出优化建议，但也停留在表面层次，同时囿于主体复杂、地方行政执行力不一等原因仍未能高效搭建城市设计工作平台。

二、新背景下总体城市设计新趋势

不同发展阶段，总体城市设计工作的理念、方法和内容有所不同。改革开放以来，我国的城市开发建设经历了从快速城镇化到新型城镇化发展阶段的转变，城市也由过去求“效率”、求“增长”、求“发展”的量变时期逐渐转变为更关注“特色”、“人本”、“生态文明”的提质时期。当前，在全面构建国土空间规划体系的新背景下，一方面国土空间规划对总体城市设计工作愈发重视，要求深化开展总体城市设计研究，将城市设计贯穿规划全过程，以此强化国土空间总体格局和形态特色、提升国土空间规划舒适性和艺术性，另一方面，在国土空间规划新体系背景下，总体城市设计工作也面临着新趋势和新挑战：

1. 特定的要求：全域设计，要求全资源、全要素一体化统筹考量

市县及市级国土空间规划编制指南均提出要研究全域的生产、生活和生态空间的总体关系，协调城镇乡村与山水林田湖草海等自然环境的布局关系，妥善处理城镇和乡村、自然和城市、保护与发展的关系，落实“山水林田湖草海”全资源管控体系，以此塑造具有比较优势的国土空间总体格局和空间形态。在此背景下，总体城市设计不仅仅只是关注城镇发展空间，更应该立足区域和全域统筹考量全资源要素体系。总体城市设计理念

也将从过去“城市发展视角”回归到“自然和人本视角”，既要关注城市发展维度的空间发展框架，也应注重自然和人为视角的城市特色空间系统建构，加强在自然环境本底中对人本空间和感知环境的管控导引。

2. 务实的需求：同步编制，一张图精细化管理，需求内容更聚焦，成果更务实

作为特色塑造和空间布局内容方面的支撑专项，总体城市设计同步编制于国土空间规划。这就要求，总体城市设计工作在编制内容上要从“全面铺开”的泛泛而谈到“有的放矢”的有限聚焦，更加强调二八原理导向下的工作原则，结合国土空间规划特色空间塑造和传导要求，识别关键要素进行重点深度的打造和设计，并与相关专题及国土空间规划协调，切实发挥总体城市设计在空间形态深化研究、系统资源梳理整合、空间品质提升和特色彰显方面的作用和价值。“挑干货”、“讲实效”、“对症下药能见效”是未来国土空间规划背景下总体城市设计专项编制的主要趋势。

在一张图管控的总要求背景下，总体城市设计工作不仅应体现在城市空间格局、特色风貌和空间形态要素体系的前期研究上，同样应该支撑国土空间从二维到三维的“立体化一张图”管控。这也就要求总体城市设计专项不能仅仅停留在传统静态蓝图的描绘，而应该充分探索刚弹并举、分阶段、分时序的过程式导控和设计，进一步明确总体城市设计的“定和不定”，坚守和维护刚性确定的内容，分级分类分时序的转译到国土空间规划语境下的成果体系中。同时，由于总体城市设计成果后续同样将作为市县一级管理主体的主要参考依据，应充分考虑成果面向不同管理主体的实效性，切实做到“看的懂”、“用的上”、“管的住”。因此，在脚踏实地中仰望星空，务实导向将是未来总体城市设计专项的重要趋势。

3. 不变的追求：为一域而谋实“特色”

总体城市设计的内涵随着城市发展阶段、城市建设理念的变化而不断丰富和充实，但不论时代背景和规划体系如何变化，都要求总体城市设计始终围绕在地空间资源和人文环境，充分发挥顶层设计中强塑城市特色、谋定特色格局、搭建设计平台、强化规则传导的作用。总体城市设计应始终坚持四方面不变的追求：不变的是设计一种“框架”，基于城市特色资源深入挖潜下定制化搭建回应在地面向未来的特色框架体系；不变的是设计一种“关系”：着重于特色框架体系下各核心要素体系之间的空间关系；不变的是设计一种“秩序”：建构一个彰显城市特色风貌和形态的空间发展秩序；不变的是设计一种“规则”：分级分类的建构空间规则体系并往下转译和传到，用以指导后续重点地区详细设计和开发建设的管理要求，用刚性的规则和弹性的引导实现“特色”空间的落地。

三、新时期下，区级层面总体城市设计编制应做什么？

当前，国土空间规划背景下的总体城市设计工作更多围绕市县级层面开展，由于涉及尺度较大，考虑要素较多，市级总体城市设计在往区级层面传导时多为宏观框架层面的指引，难以更为深入，管控指引的颗粒度和精细度较难有效指引区一级层面实操导向下的特色空间塑造。在强区放权大形势下，区级拥有更多开发建设主导权，成为承上启下、落实和传导“特色”空间的最关键一环，在深化谋定和落实全区特色风貌格局和特色空间形态中发挥着不可替代的作用。因此如何因地制宜，在国土空间规划大背景下明确区级总体城市设计编制内容和方法对于美丽国土空间塑造具有重要意义。

区级国土空间规划的编制一般同步或稍滞后于市级国土空间规划，需要在过程中充分衔接和落实市级层面要求和指导，同时结合区级更加务实的开发和管理需求，区级总体城市设计重点应关注以下方面：1) 区域格局方面需要与周边地区协调和衔接蓝绿生态格局，延续重要廊道和通道；2) 特色定位方面需要进一步结合自身特质和资源，形成独有的特色定位和特色格局，在顶层达成共识；3) 特色空间方面需要精准聚焦并识别特色要素，针对性提出定制化的管控指引；4) 成果应用方面需要充分考量目标导向下务实性的行动抓手，充分做好与国土空间规划的衔接和转化，同时积极衔接规划管理，将总设成果适应性的作为指导区层面开发建设行动。

四、新时期下，区级层面总体城市设计编制应怎么做？

1. 总体编制思路：着重突出“全域、特色、有限、务实”关键思想

(1) 全域思维：在工作思维上充分体现广义和全域统筹。一体化考量自然资源、历史人文、功能发展等内容，统筹生态、生产、生活资源，提出适配在地的空间协同关系及规则秩序并进行传导和落实。

(2) 特色导向：在工作主线上充分根植特色基因。在国土空间规划体系下，总体城市设计核心目的在于挖潜、识别并强化城市空间特色，并基于点、线、面的特色要素的设计和导控，有机搭建特色框架体系，从而将特色空间语言转化至国土空间规划中，并为后续详细城市设计提供指引。

(3) 有限聚焦：在工作内容上充分遵循二八原理。在工作内容上应避免全面铺开，而应该是围绕特色框架体系精准有限的聚焦，结合不同城市国土空间规划应该解决的核心问题，聚焦最关键的特色空间要素提出设计导控和指引，精准发力的同时可以面向未来预留足够的弹性。

(4) 务实成果：贯彻全尺度层、分级分类的实施导控。面向未来更精细化的管理需求，致力于搭建总体-中观-微观全尺度层的意图传递和要素管控体系，总体尺度着重结构秩序和框架导控，中观尺度面向重点地区特色要素导控，微观尺度关注人本空间营造指引，结

合各尺度差异化导控需求，有针对性的输出分级分类的导控要点和设计指引。

2. 关键方面1，“多维度叠合输出”谋定特色定位和特色格局

特色定位和特色格局是描绘和奠定一方个性和气质的总体愿景，类似于西安的“八水绕长安”、济南的“四面荷花三面柳，一城山色半城湖”、杭州西湖地区的“三面云山一面湖”，让城市和地区的特色个性几言便可知。市级层面总体城市设计往往难以翔实明确各区层面的特色定位和特色格局，需要在区一级总体城市设计进一步提炼深化。特色定位提炼采用多维度综合叠加分析方式，系统性梳理和评估包括1) 历史维度的发展脉络，明确在不同发展阶段中发展特征和重点；2) 特质维度的地区个性，对比其他各区在生态、生产、生活及空间面貌方面的同与不同；3) 人民维度的诉求向往，通过社会公众调查了解不同人口结构构成及面向未来的人群需求；4) 规划维度的要求设想，梳理各类规划中对于区级定位和特色方面的要求，作为特色定位输出的重要参考。通过四个维度要素的分析和整理，以特色为导向输出具备地区个性的特色定位。特色格局构建方面，充分尊重和衔接区域生态和空间格局，协调国土空间规划开发边界及生态本底条件，并基于地方在地自然和发展全域要素的平衡之道，以人与自然和谐共生为原则，研究全域生产、生活、生态的总体功能关系，协调并梳理城镇乡村与山水林田湖草海等自然环境及发展布局的空间关系，塑造具有特色和比较优势的市域国土空间总体格局和空间形态，输出并构建在地风情空间格局，奠定地方未来总体特色空间骨架。

3. 关键方面2，从广泛中聚焦有限，“3个导向”精准识别特色要素体系

特色要素是特色空间格局的支撑体系，是最终塑造并形成特色格局的核心载体。结合地方资源禀赋、发展条件及规划方向，因地制宜、有限聚焦的精准识别特色要素体系是总体城市设计工作的重中之重，由于区一级是特色空间塑造中的主要实施主体，特色要素的识别构建显得更为关键，通过梳理特色要素系统并针对性提出设计策略和指引，有利于区一级在面向开发建设时将有限的资源进行精准的投放，同时预留一定的弹性空间，稳步有序走在特色营造之路上。特色要素的识别采用特征导向、目标导向和共同参与导向综合评估和筛选，特征导向重点评估地区现有核心资源特征及面临问题，明确未来需要重点补足短板及强化塑造的内容要素；目标导向以特色格局构建为愿景框架，系统性梳理当中核心构成要素；共同参与导向则是面向公众、管理者、设计者等多元主体，共同聆听多方声音，进一步校核、筛选、明确地方特色核心要素。通过特征、目标和共同参与方式在全域资源要素体系下综合确定集合生态、生活、生产方面的最为重要的特色要素体系（充分遵循

二八原则，识别最为重要的20%核心要素，集中精力重点提设计策略和导控指引），理顺各类特色要素体系的空间，并针对各类要素进一步梳理现状问题、提出设计策略、明确导控指引。

4. 关键方面3，有效转译至国土空间规划成果，面向实操桥接管理，全尺度管控、有目的的行动

区级总体城市设计成果的实效性主要体现在两个方面：1) 充分的与在编区级层面国土空间规划做好协调和衔接。总体城市设计在特色空间格局、生态环境本底、风貌分区与导控、绿地系统与公共空间、游憩及趣城系统等方面积极与国土空间规划及相关专项做好协调和衔接，将总体城市设计的核心成果转译到国土空间分区规划内容中；2) 作为指导区级层面推进高质量发展、高品质建设的重要指引文件。在面向管理层面，通过构建宏观框架层面-中观特色街区层面-微观人本空间层面全尺度层的导控体系，同时与既有管理体制和程序进行有效对接，确保总体城市设计成果的管理实效；在面向实施层面，以特色空间营造为导向，有目的、渐进式的输出行动实施项目库，进一步下沉并落实相关导控要求，稳步有序的推进落实总体城市设计关于特色营造意图。

五、结语

新时期国土空间规划体系下，总体城市设计工作对于全域全要素统筹城市特色空间风貌具有至关重要的作用，实操导向的区级总体城市设计编制应着重突出全域、特色、有限、务实，因地制宜聚焦关注特色定位、特色格局、特色要素体系识别和梳理，并提出分级分类的系统导控指引，有重点、分时序的梳理特色风貌塑造的行动实施清单，向上与国土空间规划进行衔接，向下有效指导相关规划和项目的落地建设。

参考文献

- [1] 李和平. 城市设计的可操作性探讨. 华中建筑. 2002, (2): 79~81.
- [2] 张小金; 邱彬; 温天蓉. 面向实施管理的中观层次城市设计框架与策略——以江西南康市东山新区城市设计为例[J]. 规划师, 2014.
- [3] 袁海琴, 朱子瑜, 叶芊. 行动导向的总体城市设计方法探索——以义乌为例[J]. 城市设计, 2021 (05): 26-33.
- [4] 李晨, 田玥, 谢永尊等. 面向高质量发展的总体城市设计方法探索——以三门峡为例[C]//中国城市规划学会, 2021: 1796-1807.
- [5] 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]//中国城市规划学会, 2019: 122.
- [6] 张小平, 李鹏, 魏培峰. 宜居目标导向下的总体城市设计方法与淄博市实践[J]. 规划师, 2018, 34 (11): 54-60.