

# 城市治理视角下县城城市设计传导与实施机制初探

文 / 储玲玲 广州市城市规划设计有限公司

**摘要：**本文探讨了新型城镇化背景下县城城市设计工作的新要求 and 实践路径。梳理相关研究及国内外经验，结合县城实际，提出治理导向的县城城市设计传导与实施机制建议。通过构建多维度设计传导体系，探索多路径实施保障机制，以信宜实践为例，为县城城市设计提供参考。

**关键词：**城市设计；城市治理；传导实施；县城建设

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.22.003

## 引言

县是国家治国理政的基本单元，是城乡连接的关键节点。2022年5月，中央印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，提出“分类引导县城发展方向”，标志着我国城镇化重心从城市转向县城。2025年中央城市工作会议提出，我国城镇化已进入存量提质阶段，要以建设现代化人民城市为目标，全面提升规划建设治理水平。在此背景下，县城高质量发展成为城镇化工作重点，城市设计作为塑造城市风貌的重要工具，作用日益凸显。

### 一、城市设计与治理的趋势

#### （一）新时期的城市设计要求

《城市设计管理办法》（2017）提出“城市设计是落实城市规划、指导建筑设计、塑造城市特色风貌的有效手段，贯穿于城市规划建设管理全过程”。传统城市设计侧重塑造城市物质空间形态，重点管控增量建设。但因其法定地位始终未明确，常面临规划与管理、实施衔接不畅等问题，导致以管控为核心的城市设计实施成效受限。

面对新阶段转型需求，原有城市设计模式难以应对城市发展的复杂性与不确定性，需“重新研究城市设计的路径与方法，发挥城市设计引领城市更新的统筹作用，创新城市设计制度，提高城市规划建设治理水平”<sup>[1]</sup>。《国土空间规划城市设计指南》（2021）作为行业标准，强调城市设计作为空间治理的理念方法。治理能力现代化要求城市设计建立更加系统、高效的传导与实施机制，因此城市设计应超越单纯的技术工具属性，发展成融合空间规划、公共政策与社会治理的综合性工具。

#### （二）城市设计治理研究与实践

“设计治理”由马修·卡莫纳于2016年首次提出并引入城市设计领域，旨在建立地方、专家、市场和市民等多元主体的行动与决策体系，并设置“正式”与“非正式”工具：正式工具包括控制、激励与引导，非正式工具包括辅助、评价、提升、知识与证明<sup>[2]</sup>。各主体可通过灵活运用工具提升设计实施效果，兼顾技术支撑与多主体协同治理。

国内学者同样关注城市设计的治理转型：杨震等认为城市设计的目标是促进城市治理方式创新和城市精细化管理，具有权威性和动态性特征，涉及多方利益主体在空间方面的博弈协调<sup>[3]</sup>；唐燕提出城市设计已从“设计控制”迈向多元协同共治的“设计治理”<sup>[4]</sup>；王世福

等表示中国城市设计的治理转向彰显其社会性，是涵盖设计方案、管控和实施的系统性城市空间治理实践<sup>[5]</sup>。

目前，国内取得了一些城市设计治理实践成效：制度设计上，上海建立“1+1”法定图则机制，天津基于“一控规两导则”以法定程序保障城市设计落地，武汉在重点控制区推行带“城市设计图则”挂牌供地；精细管控上，北京、广州等地出台多类型城市设计导则、推行“责任规划师”制度，保障设计的连续性与实施质量，上海、深圳等地倡导重点片区开展设计竞赛，提升方案品质；公众参与上，深圳以“山海连城计划”等活动，链接公众、激发设计活力。此外，展览、论坛等宣传形式对于加深公众的城市设计认知也具有积极作用。

上述研究实践表明，设计治理已从“单一的城市空间设计”发展到“为实现城市高质量发展而开展的多维度多领域设计研究与实践”<sup>[6]</sup>。但这些经验难以直接适配县城需求——国内实践多聚焦大城市，对县城尺度关注不足。因此，亟需结合县城实际，探索针对性的城市设计实施途径。

### 二、县城城市设计的现实困境

#### （一）县城城市设计的独特性

县城建设普遍存在重规模轻品质、重局部轻整体等问题，常盲目效仿大城市，忽视自身山水、文化特色，导致空间碎片化、风貌不协调。

相较于城市，县城有显著特征：空间上，规模小、结构简单，多呈单中心或带状布局；功能上，兼具城乡双重属性，是城乡要素交换的关键节点；文化上，是历史文化的重要空间载体，居民对文化的情感依附更强；景观上，自然资源丰富，与建成空间融合紧密。因此，不同于城市“精细化、全覆盖”模式，县城城市设计更应注重特色风貌塑造，强化“低成本、显特色”，避免过度追求“大而全、高大上”。

#### （二）县城城市设计实施困境

针对大城市的城市设计已有成熟的技术体系与实践范式，并依托完善的管理机制实现有效落地。但在县城层面尚未形成统一标准，面临多重困境：

技术标准缺失。县城多直接套用城市复杂技术体系，缺乏适应县情的传导指标，既推高实施成本，又难解决县城特有问題，与实际需求脱节。

管理机制欠缺。技术力量薄弱，规划部门缺少城市

设计内设机构与技术人才；管理机制不明，核心内容难以有效衔接法定规划或转化为可操作规则，无法有效引导后续建设。

协同合作不足。县城建设涉及自然资源、住建等多个部门，由于缺乏高效协同机制，使城市设计的“整体性”规划与各部门的“条线化”审批割裂，难以形成合力。

资金投入不足。县城财政有限，难以支撑大规模建设项目。

公众参与薄弱。县城居民对城市设计认知度低，参与渠道不通畅。

### 三、治理导向的县城城市设计传导与实施机制构建

#### (一) 构建多维度设计传导体系

##### 1. 三级设计管控传导体系

城市设计传导是从宏观到微观的层级衔接过程，核心是实现目标到指标的转化。县城应聚焦重点空间而非全覆盖，传导指标应简洁实用，技术途径要便于操作，以适配县城治理能力。衔接管理与实施，构建“总体-详细-地块”三级设计管控传导框架，总体、详细层面强调规划管控，地块层面注重规划实施。

总体层面：侧重系统性与结构性，保护引导整体空间格局、风貌特色和人文传承。核心管控要素聚焦结构性内容，包括总体空间结构与形态、山水格局与历史人文风貌定位、公共空间体系及特色管控区域等。该层次强调方向性引导，以实现长效管控。

详细层面：聚焦老城、新城核心区等重点片区，形成可量化的管控规则。核心管控要素包括空间形态、建筑风貌、公共空间、环境景观等，注重历史文化要素的融合。该层次应区分强制性和引导性，给予实施一定弹性。

地块层面：面向实施，引导重点地块开展方案设计。针对具体地块制定可落地的设计要求，明确重要界面、开敞空间、建筑高度、风格、色彩、屋顶形式等具体管控指标。该层次要兼顾规范性与灵活性，并鼓励具有地方特色的创新设计。

面，将核心内容以原则性文字说明、图示等形式，作为城市设计专章纳入国土空间总体规划；详细层面，将重点管控要素控制要求，以导则等方式纳入控制性详细规划；地块层面，通过图则、管控清单等方式，纳入行政许可。

规划管理：建议将城市设计的核心内容纳入地方规划技术管理文件或导则等，增强其法定效力，并作为开发活动的管理依据。加强规划与土地管理的衔接，在土地出让时将设计管控要求纳入设计条件并通过出让合同固化。

规划实施：将城市设计与建设审批程序直接结合，将方案与城市设计管控要求的符合性作为审查内容和验收标准。审批程序应避免繁复，并确保审查标准的统一性。

监督管理：建立常态化督查反馈与设计后评估机制，确保设计意图得到落实，可借助数字平台提升监管效能。

##### 3. 横向协同机制

城市设计需联动各职能部门，应建立空间设计、事权统筹、实施落位相衔接的工作平台，形成“政府引导、部门协作”共商格局。

组织领导上，可建立县主要领导牵头的城市设计工作小组，联合多部门主管统筹重大事项；鼓励设置联席会议制度，定期审议重大项目设计方案、协调实施过程的跨部门难题。部门协作上，厘清各部门的权责分工，打破壁垒，强化资源共享与信息互通，凝聚工作合力。

#### (二) 探索多路径实施保障机制

##### 1. 制度保障

制度保障是城市设计有效实施的基础，从管理架构、程序机制、政策激励三面筑牢实施根基。管理架构上，规划部门可增设城市设计内设机构，统筹城市设计编制、审查及审批等工作。程序机制上，规范城市设计“编-审-用”机制，可通过县级国土空间规划委员会、人大常委会等审批程序提升法定效力。同时，建立设计审查制度，明确审查标准、流程和责任主体。政策激励上，探索容积率奖励、审批绿色通道等政策工具，激发市场参与活力。

##### 2. 行动计划

城市设计不仅要实现长效管控，还需积极谋划近远期实施项目，推动一批重点项目建成落地。制定“城市设计一项目库一年度计划”实施行动，确保设计意图在不同阶段贯彻落实。衔接县城近期规划，聚焦重点项目，创新运营模式，优先推进基础设施和示范性强、见效快的项目，以“小而精”的项目培育社会设计意识，积累经验、树立信心。

##### 3. 协同共治

协同共治强调政府、市场、专业技术团队、公众的共同参与，搭建“共谋、共建、共管、共享”平台。政府需从主导者转为引导者，负责制度设计、政策保障与监督协调等工作，引导多元主体投入设计实践。市场主体需从被动接受者转为主动参与者，积极参与规划设计与建设。专业技术团队要从技术输出者转为技术服务者，通过总师制度等提供县城适配的设计方案与技术服务。

案例	城市设计重点管控要素	
	总体层面	详细层面
《国土空间规划城市设计指南》	特色空间结构、城市高度分区、开放空间体系、城市重点控制区	特色空间、景观风貌、开放空间、交通组织、建筑布局、建筑色彩、第五立面、天际线
《浙江省国土空间设计技术指南》	总体空间结构、空间景观系统、空间形态(高度强度控制、天际线特征、重要空间界面)、风貌标志(景观轴线、标志性景观节点、景观视廊、风貌分区、色彩控制)、建筑形态与界面、公共空间	建筑形态(高度体量、风格色彩、材质、第五立面)、重要建筑界面、开放空间、道路交通、地下空间、环境景观(城市家具、公共艺术、桥梁景观、景观照明、广告标识、地面铺装)
杨俊豪、胡昕宇(城市空间特色规划的途径与方法)	城市风貌9大要素：城市山水环境、城市格局、公共中心、开放空间、建筑风貌、历史名胜、园林绿化、滨水景观、景观地标	
段德望等(面向实施的城市风貌控制研究——以宝鸡市为例)	风貌定位与整体风貌意象 整体空间形态(自然环境、边界、制高点、建筑密度、视线视域、开放空间、标志、夜景照明) 建筑形态(建筑风格、建筑材质、屋顶形式、建筑色彩) 环境设施(环境主题、绿化形式、城市家具) 空间结构(整体空间结构、山水景观结构) 形态格局(景观视廊、标志性景观节点、天际线特征)	空间形态(高度控制、天际线) 建筑风貌(建筑高度、体量、风格、材质、特色元素、屋顶形式) 公共空间(边界线、临山界面、滨水界面、慢行系统与特色路径、重要街道界面) 环境景观(景观照明、城市家具、公共标识、城市绿化)
县城城市设计重点要素建议	特色风貌(风貌定位、风貌分区、色彩控制、历史文化要素) 公共空间体系 特色管控区域	

图1 重点管控要素案例对比

##### 2. 纵向传导机制

纵向传导是确保城市设计意图“一竿子到底”的关键，应建立“规划-管理-实施-监督”全过程传导机制。

规划衔接：加强城市设计与法定规划结合。总体层

公众参与方面，建立常态化参与机制，如设计工作坊等，让群众成为城市建设的主人公和受益者。

#### 四、信宜市城市设计实践

##### （一）项目概况

信宜位于广东粤西北部，山地众多、河溪纵横，有“八山一水一分田”之称。在新型城镇化进程中，信宜面临城市功能空间不足、特色不鲜明、风貌欠佳等问题。作为广东首批以县城为重要载体的新型城镇化试点之一，信宜自2022年优先开展玉都新区城市设计工作，探索县城治理新路径。

信宜以提升城市能级、塑造地域特色和现代化城市品质为目标，聚焦山水格局、功能配套、风貌特色三个关键问题，围绕“青山在城、绿美水廊、现代活力、人间烟火”定位，打造山水共融、宜居宜业的美丽山城。规划构建“四脉两带三节点”空间结构：保留利用山体、恢复河涌水系，形成四条贯通东西的绿脉；沿鉴江和南玉大道构建滨江开放活力带和产城融合发展带；由北至南打造山水魅力的北部山水居、站城融合的中部现代城、休闲活力的南部活力湾。



图2 规划结构与效果示意

##### （二）城市设计传导体系的构建

信宜建立“总体-详细-地块”三级传导体系。总体、详细层面：通过城市设计导则，构建“整体城市设计管控-分区建筑风貌引导”框架。整体城市设计管控重点保护山水格局、促进景城共融，管控公共空间、天际线、景观廊道、城市界面、临山建筑组群、重要节点、街道和公园绿化、建筑高度及开发强度共九大要素；分区建筑风貌引导重点强化城市活力、提升城市魅力、塑造城市特色风貌，分别对三大片区的建筑材质与色彩、风格元素、屋顶形式等进行引导，形成分区设计图则，引导重要要素的空间落位。

地块层面：重点控制地块以设计图则的方式，细化、明确刚性管控要求，通过图示直观地表达高度管控区、标志性建筑位置、商业和骑楼界面等要素，精细指导地块开发建设。

##### （三）实施机制的创新

制度方面：编制阶段，信宜通过提交市人大常委会审议的方式加强法定效力，并明确城市设计修改的条件和程序；管理阶段，明确地块开发之前将城市设计管控要求纳入规划条件，并附地块设计图则指导建设；审查阶段，建立修规方案审查制度，确保城市设计传导落实。

项目方面：优先推进公服和基础设施建设，明确近期项目库与实施计划：一是推进道路、学校、医院和商业服务设施建设，提升县城综合承载力；二是建设以山体、绿廊为依托的各类城市公园，串联鉴江与河涌水系打造兼具游憩与防洪排涝的休闲水廊，提升风貌品质。

协同方面：信宜规划部门与设计单位建立长期合作关系，对城市设计及其实施管理提供全面的技术咨询、设计把关；针对重点地块，提前引入意向市场主体，探索协商共建规划新模式，深化设计指标与方案，提高设计的可实施性和后续管理弹性。

##### （四）设计治理工具的应用

信宜在城市设计工作中运用了一系列实用、高效的设计治理工具，目前规划实施初见成效，城市面貌明显改善，治理效率显著提升。引导工具：制定易理解、好操作的设计导则与图则，有效指引后续实施建设。提升工具：对重点地块建筑开展多方案比选，以精细化研究提升方案水平。辅助工具：规划设计团队提供陪伴式技术服务，协助规划部门理清发展诉求，补充规划技术不足的问题。知识工具：信宜市设置规划展厅，向市民展示城市设计的核心成果、视频及实体模型，传递城市建设理念和价值。此外，还通过媒体等渠道加强宣传，加强公众传播、凝聚发展共识。

#### 结语

县城城市设计尚处于发展初期，需在新型城镇化与治理现代化进程中不断探索创新，为提升县城风貌品质发挥更大作用。城市设计在技术方法、规划管控等方面具有独特优势，但面对城市建设转型，它不仅要看规划看得见见的城市空间、建立行之有效的实施机制，更要不断深化城市治理的思维模式和社会参与的协同机制，探索构建以城市设计为核心的现代化治理体系，引领县城建设走向更以人为本、更注重治理效能的发展新阶段。

#### 参考文献

- [1] 杨保军, 郑德高, 陈鹏, 等. 城市规划的使命担当 [J]. 城市规划, 2023, 47(11): 4-9.
- [2] CARMONA M. The Formal and Informal Tools of Design Governance [J]. Journal of Urban Design, 2017(22): 1-36.
- [3] 杨震, 朱丹妮. 精细化城市设计: 作为公共政策的内涵解读及利益分析 [J]. 西部人居环境学刊, 2018(02): 1-6.
- [4] 唐燕. 精细化治理时代的城市设计运作——基于二元思辨 [J]. 城市规划, 2020, 44(02): 20-26.
- [5] 王世福, 梁潇. 中国城市设计的治理转向 [J]. 城市规划, 2024, 48(2): 38-44, 112.
- [6] 陈振羽, 魏钢, 靳子琦, 王颖楠. 从设计到治理——新发展阶段的城市场设计制度探索和治理体系创新路径初探 [J]. 城市规划, 2024, 48(z1): 79-86.