

# 国土空间规划审批和管理中城市设计的实际应用

谢文星

永州市自然资源和规划局经开区事务中心

**[摘要]**随着产城融合的转型新战略的提出,以及我国城市化进程的加快和人民生活水平的提高,如何加强产业、城市、人之间的联系与互动,成为国土空间规划管理及城市设计中面临的新挑战。为了协调产城融合发展空间,促进城乡居民生活环境的改善,在规划批复后,便要通过相应的途径推动规划的实施,重点解决工作中存在的矛盾和问题。鉴于此,本文围绕国土空间规划审批和管理工作情况,简述了城市设计的基本要求和存在的问题,提出了实际应用策略,以期在国土空间规划中获得良好的工作成效。

**[关键词]**国土空间规划; 审批和管理; 城市设计; 实际应用

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.11.335

## 引言

以往的城乡规划和城市设计工作属于“各司其职”的状态,二者缺少相互配合,不利于规划审批和管理工作的落实,也难以将城乡中的文化、内涵在城市设计中加以体现。随着国土空间总体规划的陆续颁布,工作人员应更加注重产城融合发展的着力点,在国土空间规划审批和管理中充分发挥出城市设计的应用价值,提高工作的实效性,确保国土空间规划工作满足产城融合发展的需求。

### 一、国土空间规划审批和管理中城市设计的基本要求

在社会发展新形势下,在对城市和乡村进行统筹规划、审批、管理过程中,应始终坚持可持续发展原则,不但要充分满足当前人们的生活需要,也要考虑未来发展的需求,以着力提升城市功能和转变都市产业发展方式为目标,立足规划区的基础条件、区位优势和环境承载能力,构成一个共融、和谐的发展系统。

(一)突出产城融合,三位一体。由于现代产业体系的复杂性,不同性质的产业发展和产业集群模式所要求的空间结构、空间尺度的差别很大,不同的功能组合和精简模式,对特定产业集群的发展和产业空间使用的效率影响很大,而现代的产业园区在承接产业发展的同时也逐渐成为城市的一部分。城市设计就是要把现代产业、现代生活、现代城市有效融合,优化产业结构,激发城市活力,促进城市发展。以永州市正在开展的湘西西岸城市设计九嶷大道以南片区为例,该区域有着天然的地理优势,西临以先进装备制造、电子信息科技为主的产业园区,东伴“潇湘江头三月春,柳条弄日摇黄金”的秀美湘江,此次在城市设计中结合了园区特色和自然风光,提出了“科技蓝滩”的概念,奠定了该区域城市发展的基调和方向,为实现产、城、人融合的发展目标提供技术支撑。

(二)突出城乡统筹,生态田园。2017年中央一号文件和中共十九大报告都提出了乡村振兴和区域协调发展战略。于城郊融合类村庄,城市与村庄的界线并不明显,城市设计主要在旅游度假区、生态人居旅游小镇、华侨城等具有鲜明特色的项目中发挥作用。科学、系统性的城市规划,旨在推

动城乡之间的空间结构布局得到合理部署,提高地域资源划分和建设方案实施的有效性,促使城乡经济的协同发展。

(三)突出集约高效,绿色低碳。随着我国经济的高速发展,人们在进行土地开发时,也带来了较多土地资源的浪费及环境污染等问题。土地利用率高,低效能土地比比皆是,但是各工业园区又都存在无地可用的尴尬局面,这就需要利用好城市设计这把利刃,合理利用土地资源,盘活存量土地,重点考虑资源的共享性、可再生性因素,在谋求发展的过程中,应当首要考虑可持续发展的要求,尽可能减少对周围生态环境产生的破坏,在产业集群发展、自然资源和环境保护之间做好平衡工作,提高国土空间规划审批与管理的效率。

(四)突出风貌特色,人文底蕴。基于巍巍中华五千年的文明史,我国每个城市都有其自身的人文底蕴。国土空间规划展望了未来,城市设计则需要成为过去与未来的纽带。在城市设计前期工作中,应该深入了解城市的历史文脉,分析城市的历史特色,并寻找城市的天然优势,依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,用科学手段将城市的诸多个性化特点有机结合,在城市设计过程中突出风貌特色、自然风光及人文底蕴,因地制宜,在科学分析的基础上打造与城市发展相匹配的模式,避免“千城一面”。

### 二、国土空间规划审批和管理中城市设计存在的问题

鉴于我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,城市规划法制化至今只有30多年,规划审批及管理工从初期的城市规划到城乡规划再到现在的国土空间规划,同样是处于初级探索阶段,现代社会人们对生产、生活环境质量的要求、规划管理部门对未来的发展定位、各级政府部门对经济增长的需求等问题逐渐显现,开发与保护的矛盾日益突出,其中还夹杂着人民生活习惯、传统风俗等问题,城市设计则需要在这些矛盾和问题中寻求解决办法,找到平衡点,求同存异。

#### (一)城乡发展的二元化结构

由于我国长期以来的经济发展更加侧重于城市,与城市的繁荣相比,部分地区乡村的建设仍然处于“百废待兴”的

状态。城市之间、城乡之间在环境管理工作方面也具有较大差异。一线城市已基本实现垃圾分类，而乡村地区处理垃圾的方式仍然十分原始，垃圾焚烧、随意丢弃等污染环境的行为在乡村已习以为常，城乡之间在经济发展、环境管理等方面存在二元化结构。焚烧垃圾产生的有害气体对空气质量产生的不良影响、随意丢弃垃圾对土壤及水体产生的污染等都对城市设计中的可持续发展发起了挑战。

### （二）国土空间规划管理方面

我国国土空间规划工作体系有待完善，许多层面仍处于探索状态，有时会造成规划审批及管理工作的混乱。如只追求经济效益，资源过度开发，只为当前项目服务，忽视规划的未来属性，无法形成可持续发展。部分地区的规划本身存在用地布局不科学、路网结构不合理、基础设施不完善、调规随意性较大等问题。这些问题给城市设计工作带来了更大的难度，在不突破规划的前提下，城市设计应当尽量实现提高土地利用率、提升土地价值、人民生活质量、改善人居环境的目标。

### （三）土地资源使用管理方面

在国土空间规划审批和管理中，部分工作人员尚未意识到土地资源使用和管理的意义，因地制宜的认知不够健全。出于经济需要，政府部门征用了大量土地资源用以扩大城市建设规模，而忽视了环境保护和资源有效利用，从而造成了土地资源浪费、使用不合理或利用率不高的情况，批而未供、供而未用等低效能土地大量存在。同时因城市大规模扩张，人口流入不足，没有科学使用和管理土地资源，使得城乡生态平衡受到负面影响。

## 三、国土空间规划审批和管理中城市设计的实际应用

城市设计在国土空间规划管理中起着非常重要的作用，为国土空间规划管理工作提供了详细的依据，在实际应用过程中，将城市设计的要求融入地块规划条件，并严格按照规划条件进行规划审批和管理，从而达到国土空间规划与城市设计相辅相成、互相促进、实现可持续发展的目的。

### （一）加强多方协作进行组织管理

城市设计是一项复杂程度高，且规模相对较大的工程，在国土空间规划审批和管理过程中，需要借助多方协作进行组织管理，才能确保设计工作的顺利开展。工作人员应关注解决实际遇到的多种问题，采用针对性措施解决这些问题，转变传统的工作思路，强化多方面的组织协调，将不同部门之间的功能和工作职责加以结合，更好地开展设计。城市设计中也要体现出文化氛围、历史底蕴，借助地方本身具有的独特文化魅力，引发和提升居民的认同感，听到更多的声音，汇集到更多的信息，为城市设计方案的制定提供充足的灵感。

### （二）选择合适的城市设计方法

城市设计工作实际开展过程中，要始终围绕国土空间规

划的审批和管理这一主要方向，选择合适的设计手段。城市设计在方法上可分为三种模式，即重建、改建、保护。重建模式对城乡整体的改动较大，工作人员要从居民生活状况、资金等多个方面综合考虑，这种模式更加适用于功能和价值不具备修复和改进余地的项目。改建模式应用相对广泛，这种方式不会造成整体风格上的变动，主要采用了扩建、局部拆除等方式，不需要投入较多的成本便能对城乡布局、各种设施宏观上的功能作出高效调整。保护模式则重点针对具有历史文化价值的区域加以应用，工作人员不仅要考虑到国土空间规划的发展趋势，也要有意识地保留具有历史文化价值的区域，在维持整体文化和风格的条件下，对部分区域进行保护处理。

### （三）做好城乡生态环境保护工作

遵守可持续发展原则的一项前提工作是注重城乡生态环境的保护，在具体实施过程中，工作人员应针对生产要素优化产业布局，采取科学的改进措施，维护良好的生态环境，实现经济与自然和谐发展的目标。根据城乡之间不同的生产要素，工业垃圾、废物应集中处理，推动国土空间规划管理工作顺利进行。如对于各个类型的工厂排放废气、废水等方面开展严格的检查和检测工作，在适宜的区域内建立废水、废弃物处理厂等，使国土空间规划具有可持续性，逐步改善城乡生态环境。

### （四）留出国土空间规划拓展的范围

规划发展具有动态性，在国土空间规划上便要求工作人员拥有长远的目光，在城市设计工作中预留出拓展空间。对于原有的规划布局和建筑进行改造的过程中要具备动态思维，不能将焦点局限于当前某一层面的发展上。城市设计应充分考虑未来发展空间和发展状态，如交通、城市功能、人口规模等，基于当前发展的方向与速度，做好有效的预测工作，建立长效机制，促进经济增长，保障可持续发展，通过城市设计的助力，取得经济效益和社会效益的双赢。

## 结束语

综上所述，城市设计在国土空间规划审批和管理中的应用具有现实意义，应符合城乡发展的需要，顺应文化发展的潮流，依照城乡的差异化特点确定规划的路径。通过加强多方协作开展组织管理工作、选择最适合当地局势的城市设计方法、做好城乡生态环境保护工作、留出国土空间规划拓展范围等手段的运用，带动我国城市和乡村又好又快发展。

## 参考文献

[1] 刘闯, 高朝暄. 城市设计管理实施路径研究及实践——以全国城市设计试点城市玉溪市为例[J]. 城乡建设, 2021(02): 62-65.

[2] 汪科, 邵滢璐, 李昕阳, 王伊侗, 叶青, 王雅雯. 基于城市设计体系的城市公共空间规划设计实施策略研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(04): 82-89.