

# 国土空间规划视角下总体城市设计管控实施对策初探

高雨杉 张倩茹 杨云宝

潍坊中武建筑规划设计有限公司

DOI: 10.12238/jpm.v4i6.6018

**[摘要]** 随着城市化进程不断加速,城市总体规划与总体城市设计成为城市发展的重要内容。其中,国土空间规划是城市发展的总体规划,总体城市设计则是城市发展的具体实施方案。总体城市设计通过规定城市的空间布局、土地利用、建筑形态等方面内容,对城市进行全面、系统、综合的规划和设计,保证城市在内部结构、外部环境、社会经济等方面都达到一定标准。本文从国土空间规划视角出发,初探总体城市设计在管控实施过程中面临的问题,并提出对策建议。主要包含以下议题:总体城市设计缺乏规范性、规划与实际落地效果脱节、政府宏观调控不足以及社会公众参与不足。本文针对以上问题,提出了相应的解决方案,包括加强总体城市设计标准化及规范化的制定、建立科学有效的考核机制、加强政府宏观调控能力、建立健全的社会公众参与机制等。相信这些措施能够推动我国城市总体规划的进一步完善,为城市的可持续发展提供良好的保障。

**[关键词]** 国土空间规划;总体城市设计;管控

## Discussion on the implementation countermeasures of overall urban design control from the perspective of territorial spatial planning

Gao Yushan, Zhang Qianru, Yang Yunbao

Weifang Zhongwu Architectural Planning and Design Co., LTD. Shandong Province 261000

**[Abstract]** With the acceleration of the urbanization process, the overall urban planning and the overall urban design have become an important content of urban development. Among them, the territorial spatial planning is the overall planning of urban development, and the overall urban design is the specific implementation plan of urban development. Overall urban design conducts comprehensive, systematic and comprehensive planning and design for the city by stipulating its spatial layout, land use, architectural form and other aspects, so as to ensure that the city meets certain standards in terms of internal structure, external environment, social economy and other aspects. From the perspective of territorial space planning, this paper discusses the problems faced by the overall urban design in the implementation process of management and control, and puts forward countermeasures and suggestions. It mainly includes the following topics: the lack of standardization of the overall urban design, the disconnection between the planning and the effect of the actual implementation, the lack of government macro-control, and the lack of public participation. In view of the above problems, this paper puts forward corresponding solutions, including strengthening the overall standardization and standardization of urban design, establishing a scientific and effective assessment mechanism, strengthening the government's macro-control ability, establishing a sound public participation mechanism, etc. It is believed that these measures can promote the further improvement of China's urban overall planning, and provide a good guarantee for the sustainable development of the city.

**[Key words]** territorial space planning; overall urban design; management and control

随着我国城市化进程的加速推进,城市总体规划的重要性得到了越来越多的重视。近年来,国土空间规划逐渐成为城市发展的总体规划,而总体城市设计则是城市发展的具体实施方案<sup>[1]</sup>。总体城市设计通过规定城市的空间布局、土地利用、建筑形态等方面内容,对城市进行全面、系统、综合的规划和设

计,保证城市在内部结构、外部环境、社会经济等方面都达到一定标准<sup>[2]</sup>。然而,在实际落地过程中,总体城市设计往往面临许多困难和挑战,不同城市之间甚至存在较大差异。因此,对总体城市设计的管控实施显得尤为重要。本文从国土空间规划视角出发,初探总体城市设计在管控实施过程中面临的问

题, 并提出对策建议。

## 一、国土空间规划视角下总体城市设计管控存在的问题

### (一) 总体城市设计缺乏规范性

总体城市设计是城市发展的具体实施方案, 其标准和规范性对城市发展至关重要。然而, 在实际落地过程中, 会发现不同城市之间甚至存在较大差异。这是因为当前我国尚缺乏总体城市设计的标准和规范, 导致各个城市按照自己的需求和情况进行规划, 难以保证实现统一标准和效果。

### (二) 规划与实际落地效果脱节

当前, 总体城市设计的制定大多是由设计公司完成, 但這些公司往往缺乏相关规划制定经验和规划实践经验, 缺乏了解当地实际情况的机会, 因此, 制定的计划不能完全符合当地情况。同时, 在实际的施工过程中, 总体城市设计往往受到各种各样的问题和限制, 比如地形、环保要求、资金等方面的限制, 这就导致了规划与实际落地效果脱节的现象。因此, 需要加强对总体城市设计在实际落地过程中的监测和管控, 建立科学有效的考核机制, 在规划和实践二者之间做好衔接。

### (三) 政府宏观调控不足

当前, 我国的城市管理体系相对分散, 除了一些大型城市外, 很多城市的城市管理并没有得到充分的应用。这就导致了政府在城市管理过程中缺乏全面而有效的管控, 难以实现总体城市设计的有效落地。因此, 需要加强政府宏观调控能力, 建立完善的城市管理体系, 并加大对总体城市设计过程中的督导和管理力度, 确保规划的顺利实施。

### (四) 社会公众参与不足

总体城市设计关系到城市居民的栖息环境和生活质量, 因此, 应该充分考虑社会公众的意见和诉求。然而, 在实际落地中, 往往发现社会公众参与程度不足, 甚至存在被削弱或无法得到应有的重视的情况。因此, 需要建立健全的社会公众参与机制, 提高城市居民的参与度和合法性, 使总体城市设计更加透明和公正。

## 二、国土空间规划视角下总体城市设计管控存在实施对策

### (一) 加强规划标准化和科学性

总体城市设计是城镇化建设的重要组成部分, 具有基础性、全局性和引领性。它的目标是实现城市空间优化、产业转型升级、城市可持续发展和社会公共服务提升等一系列战略目标。然而, 在实现这些目标的过程中, 也面临着许多难题和问题, 其中一个主要问题就是总体城市设计缺乏规范性和科学性。针对这个问题, 首先需要加强总体城市设计标准化及规范化的制定, 确保各地的城市规划贴近国家规划, 以达到更高的发展水平。

#### 1. 建立标准化的城市设计制定流程

在制定总体城市设计时, 应该采用标准化、科学化的方法, 确立合理的城市设计制定流程, 包括项目前期准备、方案设计、评审验收和实施管理等环节, 明确每个环节工作职责和工作内容。

#### 2. 制定城市设计相关的行业标准和技术规范

为了规范总体城市设计的实施, 需要针对不同的城市类型和区域特点, 研究和制定相应的城市设计标准和技术规范。建立和完善城市设计标准、规划制度和技术支撑体系, 确保各地的城市规划更好地贴近国家规划要求。

#### 3. 加强城市设计人才队伍培养

规划人员是总体城市设计的重要力量, 其能力和素质的高低直接影响城市设计的质量和效果。因此, 在加强总体城市设计标准化及规范化工作中, 需要注重人才培养, 提高人才素质和设计水平。为此, 可以通过设置课程、开展实践活动和加强学术交流等方式, 提升城市设计人才队伍的专业水平。

#### 4. 促进城市设计机构自律

除了政府部门对城市设计进行管理和监管之外, 城市设计机构也应该对自己的行为和成果负责, 遵守职业道德和规范。可以通过设立评审机制、奖励评价等方式, 加强城市设计机构的自律性, 提高城市设计工作的科学性和可持续性。

#### 5. 推进数字化城市规划建设

随着信息技术的发展和城市规划的数字化进程, 数字化城市规划建设已经成为总体城市设计的必然趋势。数字化城市规划建设能够提高规划设计效率, 降低实施成本, 提高精度和准确性, 同时也更容易与市民进行互动和交流, 满足公众参与的需求。

总之, 加强总体城市设计标准化及规范化的制定是改善当前城市规划缺乏规范性和科学性的有效途径。只有通过这些措施的落实和执行, 才能让总体城市设计更好地贴近广大市民的实际需求, 保障城市发展的可持续性和稳健性。

### (二) 建立有效考核机制

建立科学有效的考核机制, 对于解决总体城市设计规划与实践之间脱节问题具有十分重要的作用。建立考核机制可以促进总体城市设计落到实处, 在规划和实践之间起到桥梁的作用。具体来说, 需要采取以下措施:

#### 1. 确定科学合理的考核指标

总体城市设计是一项系统性和综合性工作, 因此需要结合城市发展现状、城市发展战略和城市公共需求等多个方面来确定考核指标。可以从城市经济、社会、环境和文化等方面进行综合考核评估, 为总体城市设计提供科学合理的衡量标准。

#### 2. 制定详尽的考核办法和程序

制定详尽的考核办法和程序, 明确各类指标考核标准, 清晰表述考核范围和方式, 并确定考核的实行时间和频率, 以保证考核的透明和可操作性。

#### 3. 建立城市规划评审机制

为了更好地将总体城市设计计划落实到实际生产生活中, 需要建立城市规划评审机制, 对总体城市设计的实施过程和成果进行全过程监管和评价。这个评审机制应该由专业人士组成, 以专业化的视角来对城市设计进行客观、科学的评估。

#### 4. 明确责任和惩罚机制

考核机制不仅需要奖励优秀的城市规划设计, 也需要对执行不良或落实不到位的规划进行惩罚。因此, 在建立考核机制

的同时,应该明确相应的责任和惩罚机制,鼓励各级政府和相关部门加强对总体城市设计的管理和监督。

### (三) 提升政府调控和管理能力

政府宏观调控是促进城市健康发展的重要方面之一,对于实现总体城市设计的目标起到至关重要的作用。

#### 1. 建立完善的城市管理部门体系

加强城市规划、土地利用、城市建设与管理等部门之间的协调,保障工作的顺畅推进。同时,可以根据不同城市类型的特点,设立相应的管理机构 and 部门,加强城市规划的整体性和科学性。

#### 2. 协调各相关部门,解决好城市设计中遇到的实际问题

在总体城市设计制定和实施过程中,城市规划、环境保护、产业发展、公共设施建设等多个领域都要参与其中,并形成良性互动。因此,需要强化各相关部门之间的协调和配合,解决好总体城市设计中遇到的各种实际问题。

#### 3. 引导市场,实现市场与政府的协调和合作

为了实现良性循环和可持续发展,政府管理和市场发挥作用都非常关键。政府应该根据市场需求和预期效果,适时介入市场机制,并监管市场行为,使市场和政府协调合作,实现总体城市设计目标。

#### 4. 加大对总体城市设计过程中的督导和管理力度

建立健全的总体城市设计追踪和监测机制,对不符合设计要求和标准的问题进行调查处理,并及时向公众披露,促进城市规划过程的透明化。同时,加强对城市建设和管理过程中的督导和检查力度,确保总体城市设计实施方案的按照计划有序执行。

#### 5. 提高综合协调能力和风险防控能力

政府应该注重提高综合协调和风险防控能力,依据各类情况采取适当的反应机制和措施,防范和化解各种城市规划和建设过程中可能涉及到的风险和问题,确保城市总体发展趋势的稳定和健康。

在总体城市设计中,政府的角色非常重要,需要加大政府调控力度,引导市场、推动事业单位、发挥居民和社会组织等多方面共同参与,形成合力,以使城市总体规划制定和实施更加协调、全面和稳健。

### (四) 促进社会公众参与

社会公众参与是总体城市设计过程中至关重要的一环,可以有效地提高城市居民的参与度和合法性,使得总体城市设计更加透明和公正。以下是实现这个目标需要采取的具体措施:

#### 1. 建立健全的公众参与机制

政府要积极推动建设多元化、便捷化的公共参与平台,拓宽公众参与领域,让更多人能够自由地参与到总体城市规划设计中来。可以通过开展调查问卷、召开讨论会、举办公众听证会等方式,扩大公众参与范围,增强公众参与的广泛性和代表性。

#### 2. 加强信息公开和知情权保障

政府应该主动公布有关总体城市设计的重要数据和信息,

保护公共知情权,让公众能够充分了解总体城市设计的情况,增强公众监督的有效性。同时,为了促进公民参与和社会共识,应适时组织专家和公众就总体城市设计进行研讨和交流,形成多元化的意见和建议,以达成更加广泛的社会共识。

#### 3. 拓宽公众参与领域

在总体城市规划设计过程中,还应充分考虑到不同人群和层次的需求,拓宽公众参与领域,让更多的人能够融入城市规划设计中来。例如,针对不同的社会群体,可以设置针对性的公共平台和活动形式,开展各类社区绘画、志愿者活动和文化节庆等公益活动,让公众更好地融入城市规划设计中。

#### 4. 加强法律监管

政府还应该对公众参与总体城市设计过程中的行为予以明确,针对一些不良行为给予严格惩罚,保护公民权益。同时,在制定相关法规和规章制度方面,应该从公众参与进程出发,采取更加科学合理和有效的方式,建立健全的法律监管体系,提高公众参与的法律效力。

#### 5. 提升公众参与意识和能力

公众参与是一项需要技能和能力的工作,因此政府需要加强对公众参与意识和能力的培育和引导,提高公众参与的技术含量和质量。针对不同的人群,可以采取开展宣传教育、召开培训班等形式适时加强相关知识的学习和普及,提高公众参与工作的有效性和成效。

### 三、结语

总体城市设计在管控实施过程中的问题较多,需要找到可行的解决方案来应对。本文从国土空间规划视角出发,初探了总体城市设计面临的问题,并提出了相应的对策建议。希望通过这些措施,能够推动我国城市总体规划的进一步完善,为城市的可持续发展提供良好的保障。

### [参考文献]

- [1]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(5):74-79.
- [2]王宣懿. 国土空间规划背景下的城市生态修复[J]. 生态环境与保护, 2021, 4(4):23-24.
- [3]吴伟国. 智慧城市背景下国土空间规划的探讨研究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2021(8):50-51.
- [4]戴明, 李萌. 国土空间规划体系中的城市设计管控:上海控规附加图则的新探索[J]. 城市规划学刊, 2022(6):7.
- [5]王青, 姚隽, 李灿灿. 国土空间规划体系下的城市设计模式研究——基于“协同管控”和“要素传导”的视角[J]. 城市问题, 2021(6):8.
- [6]季松, 段进, 林莉,等. 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[J]. 规划师, 2022(001):038.
- [7]杨宏韬谢坤悠罗家宏李余红欧镇铭. 国土空间规划体系下荆州市总体城市设计实践[J]. 规划师, 2022, 38(10):147-154.