

统一国土空间用途管制背景下的城市设计技术改革思考*

周琳 孙琦 于连莉 叶果

提 要 在统一国土空间用途管制的背景下,研究我国城市设计体系如何发挥作用,具有理论和现实意义。在对城市设计新内涵和新目标、国土空间用途管制新要求进行解读的基础上,探讨了城市设计在国土空间用途管制三个改革方向上所能发挥的空间统筹、逻辑串联、多维度视角作用;并提出宏观层面设计思维全空间全层级融入国土空间规划实现全域管制,中观层面以设计导则制度打通空间治理的纵向传导逻辑,微观层面以“设计+规划”支撑刚弹结合、多元化、立体化的管制方式,作为当前城市设计的技术改革思路。

关键词 国土空间用途管制;统一;城市设计;设计思维

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202103013
文章编号 1000-3363(2021)03-0090-08

作者简介

周琳,青岛市城市规划设计研究院编研中心,青岛市国土空间规划智能仿真工程研究中心,注册城乡规划师,119424107@qq.com

孙琦,青岛市城市规划设计研究院建筑景观所副所长,一级注册建筑师

于连莉,青岛市城市规划设计研究院编研中心主任,青岛市国土空间规划智能仿真工程研究中心主任,高级工程师,注册城乡规划师,通讯作者,266724@qq.com

叶果,南京市城市与交通规划设计研究院股份有限公司山东分院副院长,高级工程师,一级注册建筑师,注册城乡规划师

Some Thoughts on the Reform of Urban Design under the Background of Unifying Territorial Spatial Development Regulation

ZHOU Lin, SUN Qi, YU Lianli, YE Guo

Abstract: Under the background of unifying territorial spatial development regulation, understanding how urban design system functions is of theoretical and practical significance. Based on the new requirements of the territorial spatial planning system and an reinterpretation of urban design and its goals, the paper explores three directions of urban design reform, namely spatial coordination, logical connection, and multi-dimensional perspectives. It is followed by three corresponding suggestions at the technical level. The macro-level design ideation should be integrated into the territorial spatial planning at all levels to achieve consistency and effectiveness. The meso-level design guide system is the key to realize vertical transmission of spatial governance principles. The micro-level land-use design-planning permit should be used as the tool to support rigid and elastic control, and diversified and three-dimensional regulation.

Keywords: territorial development regulation; unifying; urban design; design ideation

在城乡规划体系下,城市设计是通过对城市特色系统控制和空间形态组织,塑造具有地域文化内涵、提升城市环境品质的三维空间环境(臧鑫宇,等,2017),是一种触及城市内涵的有目的的空间生产(童明,2014)。我国的城市设计体系一直游离在法定规划之外,2017年《城市设计管理办法》的发布曾带来城市设计“正式制度化”的曙光,但随后的机构改革导致城市设计事权、地位和作用又陷入争议^①。

2020年9月,自然资源部发布《国土空间规划城市设计指南(征求意见稿)》(以下简称“指南”),提出整体视角出发,运用城市设计方法,对生态、农业和城镇空间进行全域全要素整体统筹;运用城市设计手段,改进编制方法;在规划管理环节加强城市设计内容运用,提高用途管制和规划许可的科学性和可操作性。

当前,统一国土空间用途管制已成为国家推进空间治理体系和治理能力现代化的一项基本制度,未来国土空间用途管制的目标应当是建立全要素、全周期、全空间、准入条件与负面清单相结合的实时管控体系(董子卉,等,2020),而城市设计以其丰富的技术方法和灵活的思维方式,应当通过与国土空间规划体系相对应的技术改革,继续和更好地发挥作用,成为实现国土空间用途管制转型的工具和手段之一。

实际上《指南》中的“城市设计”语境已不单指城市范围内的城市设计(urban design),而是广义的国土空间设计。本文所指“城市设计”也是如此,暂不创造新名词,仍以“城市设计”或“设计”指代广义城市设计。

*2020年度青岛市哲学社会科学规划项目“城市治理视角下的品质提升路径研究”(项目编号:QDSKL2001353)

1 城市设计和国土空间用途管制的关系再认识

1.1 城市设计的新内涵和新目标

生态文明建设理念要求我们把山水林田湖草海看作一个整体的自然系统,同时把建成环境和自然环境统一作为规划管控的对象,在这种更高层次的认识中,城市设计的价值、对象、途径等方面都需进行必要的拓展(段进,2020),城市设计的内涵和目标也将提升到一个全新的高度。

城市设计不再局限于对三维空间形态和空间环境的蓝图表达,而是运用设计思维,借助规划传导实现“设计控制”(程海帆,2012),通过“政策设计”(刘晋华,2018)推动实施,目标是实现生态系统的安全持续、历史文脉的传承发展、空间美学的引导控制、空间使用的社会公平正义;体现自然之美、人工之美、文明之美,以设计思维实现全域“美丽国土”的科学管控(图1)。

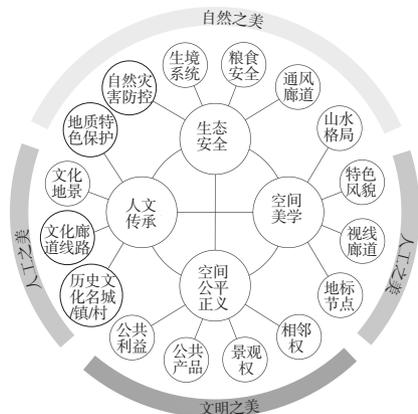


图1 城市设计新内涵

Fig. 1 New connotation of urban design

资料来源:作者自绘。

1.2 国土空间用途管制的新要求

国土空间用途管制是为实现国土空间的科学开发、合理利用、持续保护与优化配置,通过空间规划及空间政策所实施的一系列制度及其运行机制的总和。从土地用途管制向国土空间用途管制转型的逻辑、要点、模式的讨论是近几年的学术热点(林坚,等,2019;张晓玲,等,2020;田双清,等,2020)。概括来说,与传统的土地用途管制制度相比,国土空间用途管制制度在工作对象、技术方法和价值导向上均有所突破。

在工作对象,国土空间用途管制覆

盖全空间全要素,具有整体性和全域性的功能;在技术方法上,国土空间不仅指地下、地表和地上的立体空间,更指人文要素构成的地域功能空间,国土空间用途管制将采用更丰富的管控手段、更顺畅的管理逻辑,具有更全面的空间管控功能;在价值导向上,国土空间用途管制将以可持续发展为价值取向,注重决策的科学化和民主化,实现政府——市场——社会的联动,建构底线约束与激励引导相结合的新机制,使空间开发利用更有序、更有效和更高品质,具有更好的空间治理功能。

1.3 国外城市设计在用途管制中的作用

国土空间用途管制来源于土地用途管制制度,始于19世纪末期西欧和北美,为解决城市化快速发展过程中土地利用负外部性和公共用地短缺等问题而生(Miceli T J, 2011)。最早的土地用途管制制度发端于功能分区,发展到现在已形成了涵盖用途、平面、立体、权益的“四维”空间管制体系,包括功能覆盖标准、空间形态标准和政策意图标准,且后两者不断得到关注和强化(林坚,2014)。

回顾英、美等现代城市设计的源起,现代城市设计产生的目的是尝试探讨和解决土地发展权、土地相邻权、公共地役权、公共利益与公共政策等议题。设计对土地用途管制形成依据的做法主要有两种:一是以美国为代表,城市设计技术性地介入区划实现设计管控;二是以英国为代表,通过审查机制和公众参与制度保障设计内容落实到规划许可中。

1.4 城市设计是实现国土空间用途管制新要求的有效途径

规划和设计是两种截然不同的思维范式。这里的“规划”是指起到空间管制作用的法定规划体系,包括城乡规划中的城市总体规划、控制性详细规划、乡规划、村庄规划等,以及一些发达地区所尝试的郊野单元规划(石华,等,2019;余建忠,等,2020),也包括土地利用总体规划、生态功能区划等;“设计”是指以城市设计为首的、体现“设计思维”的非法定规划体系,包括城市设计、概念规划、景观规划、城市更新,以及近几年提出的区域设计(regional design)(周庆华,等,2020)、生

态城市设计(ecological urban design)(田宝江,2018;臧鑫宇,等,2017)、乡村设计(rural design)(杨俊宴,等,2020)、村庄设计(耿慧志,等,2020)等。

在城乡规划学科和城乡规划管理范畴内,以城市设计为代表的非法定规划是几十年来逐步探索得到的创新规划思维和多学科融贯工具,已经实践证明是对法定规划的有效补充和有力支撑。从更高的层面看,在“规划”范畴内,针对城镇系统的城乡规划重发展轻保护、重城市轻乡村,价值取向是主动作为“改变”现状;而针对自然资源系统的土地利用规划、生态功能区划等规划,重指标轻布局、只见地不见人,价值取向是尽量“不变”减少干预。这两种管理逻辑很难直接融合,而“设计”可以成为这两者的粘合剂,以生态优先、绿色发展、美好人居为价值导向,处理好城市与自然的关系,使城市与自然有机交融、和谐共生、相互促进、相得益彰(田宝江,2006),避免增长主义的思维而导致无序蔓延、生态破坏、公地悲剧,也避免单纯的底线思维、简单量化思维而导致空间破碎、文脉割裂、罔顾产权。

设计根源于规划,规划本应包含设计,只是当下的规划习惯性短缺设计(朱荣远,2014),即当前的“规划”存在重管控轻设计。相对应地,“设计”被诟病最多的就是重设计轻管控。因此,“设计”可以作为一种方法和学科独立存在,但其运作程序和结果必须通过融入“规划”,将终端建立在成为国土空间用途管制的依据。当然,本文的“管制”已经不是原先土地用途管制语境下的“按照一定的规则、方法或模式进行强制性管理”,而是指公权力的合理介入和有序引导。

简而言之,国土空间规划是国土空间用途管制的依据和基础。通过融入国土空间规划,城市设计是实现全域统筹的、逻辑严密的、高质量的国土空间用途管制的有效途径。

2 我国用途管制的改革方向与城市设计的作用演进

2.1 面向全域统筹管制的新要求:城市设计发挥空间统筹的作用

原先的用途管制按照建设和非建设两类活动实施差别化管理(林坚,等,

2019)。针对开发建设活动,国土空间用途管制主要通过土地利用规划的用地预审、农用地转用许可和城乡规划的“一书三证”。其中,城乡规划体系中的控制性详细规划是最直接的管制依据,通过设置空间准入条件(用途、规模、强度、布局)参与到土地发展权的管理中。针对非开发建设,国土空间用途管制主要采用指标管控、控制线管控、分区管控、名录管控等手段。传统规划首先通过评价将用地分为“三区四线”或“三界四区”,不宜、限制、管制、禁止建设的区域往往是生态空间,原本意图是为了引起对生态敏感用地的重视,但现实操作中往往因为“无法使用”而被忽略,因此以往的城市开发边界外的空间长期依靠宏观规划直接指导项目实施,中观层面详细规划滞后、设计缺位,在功能组织、空间结构、景观营造方面几乎处于规划空白地带。即对建设和非建设空间的管控深度截然不同,出发点不一,欠缺统筹思考。而当前的国土空间用途管制要求所有国土空间的统筹开发和保护,将碎片化管控协同集成到统一的国土空间管制,强化要素内在联系,体现系统化、整体化思路(张晓玲,等,2020)。

城市设计思维是一种兼顾时间和空间维度的品质营造思维,是可以着眼于“大格局、大系统、大环境”的技术工具。近十年来,我国以生态文明为导向的生态规划设计类型丰富多样,理论与实践均得到了充分发展,采用“先底后图”的做法强调城市与自然的融合(田宝江,2018),从传统的景观美学、自然保育走向生态系统设计,是对生态空间进行深入的、体系化的设计,尝试更丰富的管控方式(邓红蒂,等,2020)。因此,城市设计可以统一导向和相似深度在全域空间形成引导控制,探索高品质、可实施、城乡融贯的要素统筹方法,起到空间统筹的作用。

2.2 面向立体化空间管制的新要求:城市设计发挥逻辑串联的作用

原先的用途管制在空间传导方面的机制不尽完善(张晓玲,等,2020)。从宏观到微观的空间规划之间主要依靠自上而下的指标控制和分区分区管控来传导,但一方面指标难以体现空间属性,另一方面通过规划分区来传导管控要求实施

效果并不好,宏观层面的综合分区对空间布局和形态的要求过于抽象和原则化,难以对微观实施层面的开发行为进行空间管控和引导。可以说从基于国家和公共利益进行空间管制安排和土地发展权配置的“责任规划”到对个体开发行为进行引导限制的“权益规划”(林坚,等,2014)之间的空间传导逻辑是断裂脱节的,从二维的“指标+分区”到三维的“用途+强度”是“两层皮”。即便是城乡规划体系内部,从总体规划到控制性详细规划的空间传导也存在脱节,控制性详细规划只执行总体规划“四线”强制性内容,参考用途“色块”,再基于自身发展逻辑进行蓝图设计。而当前的国土空间用途管制要求建立综合性的立体空间管控体系,以“规模+边界+结构+强度+效率”等更加综合的管制手段实现立体化用途管制(汪毅,等,2020)。

城市设计是关注城市三维空间布局、风貌特色以及公共空间环境的学科(段进,等,2015),虽然在纵向传导方面也存在一些问题(杨一帆,等,2020),但已经在空间形态结构、公共空间体系、景观风貌特色、建筑控制等方面积累了相当的传导经验,在不同尺度的城市空间品质提升上发挥着积极作用。将来若能能将城市设计内容分层次、分类型、有侧重地融入相应层级的国土空间规划体系,将能起到空间布局和空间形态管控方面的纵向逻辑串联作用。

2.3 面向高质量管制的新要求:城市设计发挥多学科交叉、多维度视角的作用

原先的用途管制最重要的出发点是粮食安全和生态保护,以约束指标分配下达和严格限制用途转用为管制手段,即使是在城市内部,对建筑高度、密度、后退的要求也主要基于日照、消防、卫生等基本需求,是一种较为单一的底线约束思维模式,计划性、指令性色彩浓厚。而当前的国土空间用途管制要求构建以人为本、刚柔并济(孔雪松,等,2020)、底线约束与激励引导并重(张晓玲,等,2020)、注重科学化和民主化的管制规则。

用途管制从字面上看只涉及土地用途的改变或对土地使用的管制,但内容上还包括对空间形态、人居环境在安全、舒适、便利与美观等方面的考量(何明

俊,2020),不仅体现生态环境保护、基础设施建设、可持续发展及社会公平等公共利益领域,还应体现空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等更广泛的公共利益,而这些内容应当基于城市设计。同时面对丰富多元的土地利用行为,复杂的利益主体和利益关系,城市设计作为政策工具和解决方案也已有了一定的理论和实践积累,来引导土地发挥正外部性作用。城市设计将发挥多学科交叉、多维度视角的作用,成为高质量用途管制的实现途径。

3 新背景下城市设计技术改革思路

3.1 宏观层面:城市设计思维将全空间全层级融入国土空间规划编制

3.1.1 城市设计分层级融入国土空间规划体系,实现全域管制

纵观各省市在近10年实践中采用的城市设计编制层级,基本可概括为宏观尺度的区域——城市级总体城市设计、中观尺度的片区级城市设计、微观尺度的地段级城市设计(王建国,2011)。沿用该分层方法,宏观层面包括跨区域设计、市域城市设计、中心城区城市设计,与国土空间总体规划中的省级(跨区域)、市级规划协同编制;中观层面包括城镇开发边界内的单元城市设计、城镇开发边界外的郊野单元设计,与国土空间规划中的“衔接层”单元规划^②协同编制;微观层面包括城镇开发边界内的地段城市设计、城镇开发边界外的乡村设计,与国土空间规划中的详细规划、村庄规划协同编制;以及针对特殊地域和特定领域的专项城市设计,与国土空间规划中的专项规划协同编制。

规划和设计将共同发挥作用,形成以规则管控、指标管控、名录管控、控制线管控、分区分区管控、正负面清单管控、边界管控、用途功能管控、形态管控等管控手段集合而成的“管控工具包”。从宏观、中观到微观层面,随着规划设计工作的深入推进,城市设计思维和方法发挥越来越大和越来越具体的作用,逐层逐步介入控制线管控、分区分区管控、结构管控、正负面清单管控、形态管控、边界管控、用途管控(图2)。

3.1.2 设计思维介入三区三线划定

当前，“三区三线”所代表的“控制线管控+分区管控”结合的空间管控模式已经明晰确定，成为构建全域全类型用途管制的基础工作。“三区三线”的划定以“双评价”为基础是毋庸置疑的，设计思维则应致力于识别山水格局、提取特色要素、营造空间形态，思考历史文脉、城市品质与生态空间的关系（朱江，等，2020）。

城市设计首先立足于生态系统的完整性，通过优先进行非建设空间的控制，体现设计遵从自然的思想（俞孔坚，等，2005）。将构建自然生态格局、历史人文格局中的设计思维介入到“三区三线”划定过程中，以生态系统完整性、生态廊道连通性的视角修正补充优化生态空间和生态保护红线，以大农业景观带的视角修正补充优化农业空间和永久基本农田，以发展格局演进、综合优势度、避让因素的视角修正补充优化城镇空间和城镇开发边界，塑造具有特色和比较优势的国土空间格局和空间形态（图3）。

3.1.3 按生态、农业、城镇的顺序开展“先底后图”的全域城市设计

因设计的尺度不会过于宏观，这里的宏观层面是指市级层面，有时可指包含周边相邻地区的跨区域层面。从国际国内经验看，经过多年演进后的城市——区域总体规划，既是空间性规划，也具有很多经济社会发展规划的内涵，已经走向了综合规划（comprehensive planning）（赵民，2019），不囿于空间范畴。因此这一层级的城市设计主要从空间环境品质的角度对规划形成支撑和反馈，为多样化的管制手段提供依据。

城市设计将全空间、全层级参与和融入国土空间规划，将设计内容按层级、按空间、按体系整理（表1）。宏观层面首先在全域空间明确发展目标和整体特色定位、识别评估全域全要素特色资源、识别自然山水格局和保护区域、历史人文格局和保护区域，以及通过参与优化“三条控制线”协调整体空间关系。再按照生态、农业、城镇空间的顺序开展“先底后图”的设计工作。在生态空间主要对生态结构、自然生境系统、公园系统、生态廊道系统等整体蓝绿空间网络提出框架性要求，增强生态服务功能。在农业空间主要对农业景观和乡村聚落

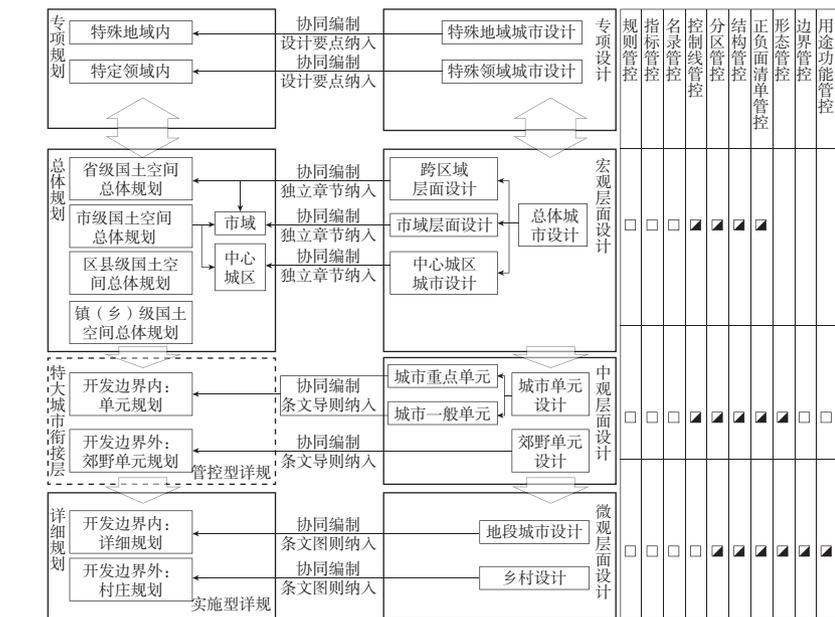


图2 城市设计与国土空间规划体系横向融合及对用途管制方式的支撑作用

Fig. 2 The horizontal integration of urban design and the territorial spatial planning system and its supports for land use regulation

注：□代表以规划为主要依据的管控方式，■代表设计介入规划形成依据的管控方式
资料来源：作者自绘。

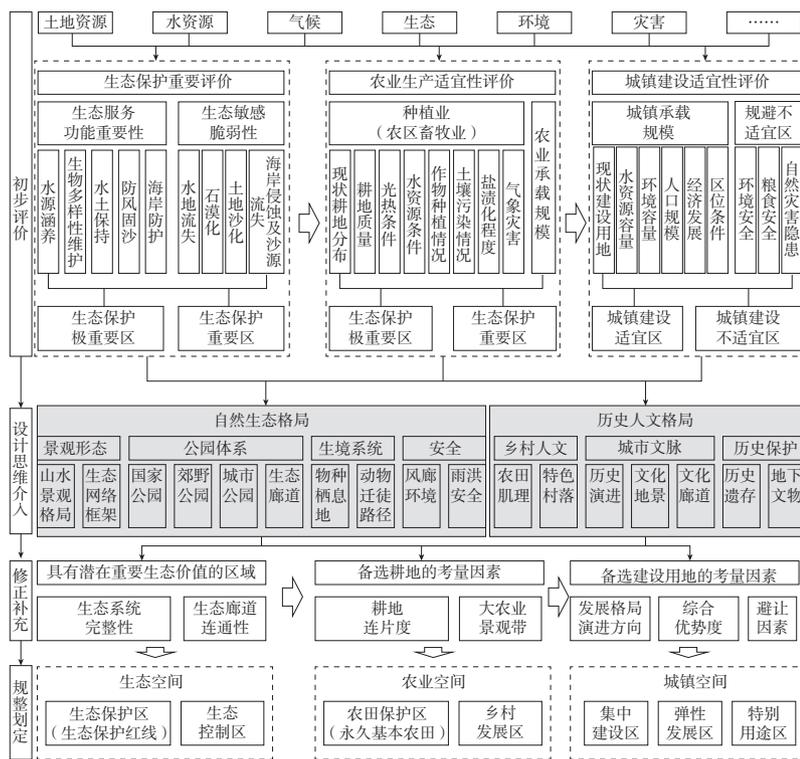


图3 设计思维介入“三区三线”划定示意

Fig. 3 The intervention of urban design ideology into the delineation of "three zones and three lines"
资料来源：作者自绘。

空间风貌进行概念性设计指引。在城镇空间主要对空间形态、开敞空间和慢行网络、景观风貌系统进行结构性引导，同时根据城市特色分类型划定城市设计重点控制区域。为避免曾被诟病的“设

计内容宽泛化”（吴晓，等，2021），功能与土地利用细化、环境设计、建筑导控等设计体系从宏观层面才开始涉及。总体来说，宏观层面设计内容以结构管控、规则管控、分区管控等为主。

表1 各层级设计内容对用途管制方式的支撑作用
Tab. 1 Support of the design contents at each level for land use regulation

空间类别	一级项	二级项	宏观层面设计		中观层面设计		微观层面设计	
			跨区 域/市域	中心 城区	边界内: 城市单元 设计	边界外: 郊野单元 设计	边界内: 地段 设计	边界外: 村庄 设计
全域空间	发展目标与特色格局	发展目标与特色定位						
		特色资源识别与评估	◇■	◇■				
		自然山水格局和保护区域	■	■		■		
		历史人文格局和保护区域	◇■	◇■	□	□		
		整体空间关系(协助优化管控底线)	●◆	●◆	●◆	●◆	◆	◆
生态空间	生态结构	生态网络框架	■			■		
		生态分区	□○			□○		
		核心生态节点、生态路径	■			■		
	自然生境	保护物种栖息地、动物迁徙路径	◇■			◇□△		
		保护物种多样性和完整性	◇			◇□△		
		保护自然岸线	■			□△		
		保护自然地貌	■			□△		
		保护自然植被和水文地质	◇■			◇□△		
	公园系统	国家公园	■□			▲△		▲△
		郊野公园	■□			▲△		▲△
		城市公园	■□	■□	▲△			
		文化廊道	■	■	■	■		
		游憩路径和游憩场所	■	■	□△☆	□△☆	☆△	☆△
	生态廊道系统	绿道	■○	■○		□○△		
		绿廊	■○	■○		□○△		
风景道		■○	■○		□○△			
公园道		■○	■○		□○△			
生态服务	热环境	■○	■○					
	风环境(城市风廊)	■○	■○	○★	○★			
农业空间	农业景观	特色农业生产景观保护	◇■		◇■		□	
		大农业景观带	■		■□		□	
		农田肌理保护	■		□○		□○	
		灌溉养殖水系保护	■		■□		▲△	
	乡村聚落空间风貌	村落整体格局和空间肌理	■○		■□		□○	
		历史文化遗产和传统风貌保护	◇○		◇○□		▲★	
		乡村公共空间和节点设计				■	▲☆☆	
		农宅院落风貌管控				○	★	
城镇空间	空间形态	城市特色空间结构	■	■	■			
		建设高度分区		○□	○□		▲●	
		建设强度分区		○□	○□		▲●	
	开敞空间和慢行网络	结构性绿地绿廊	■	■◆	◆△		□△	
		市级公园	■	◆◆	◆△		▲△☆	
		城市公园道	■◆	◆◆	◆△		▲△☆	
		社区级开敞空间			◆△		▲△☆	
	景观风貌系统	微绿地(口袋公园)			■		▲△☆	
		慢行道规划设计			■		■	
		历史性城市景观和文化景观保护	◇◆	◆★			▲★☆	
视廊与眺望系统		■	■○			★		
天际轮廓线管控		■	■○			★		
景观节点与地标		■◇	■◇			★		
功能与土地利用	山边水边特色景观管控	○	□★			▲★		
	城市设计重点控制地区划定	□	□★			▲★		
	优化用地布局(土地利用细分)			▲☆		▲☆		
	完善功能组织			▲☆		▲☆		
环境设计	地下空间利用要求			□○		▲☆		
	城市色彩分区		□○	□○		□○		
	夜景照明管控			○		○		
	标识系统			○		○		
	城市家具			○		○		
	公共艺术			○		○		
建筑管控	安全设施			▲☆		▲☆		
	无障碍设施			○		○		
	建筑风貌		□○	□○		★		
	建筑界面管控(退线、贴线率)			■		★		
建筑管控	建筑底层与街道关系、二层空中连廊			■		★		
	建筑群体形态管控(体量、高度、尺度)			■★		★		

3.2 中观层面：以设计导则制度打通空间治理的纵向传导逻辑

中观层面城市设计对应的是国土空间规划中的“衔接层”——单元规划，按照城镇开发边界内外，城市单元设计融入城市单元规划，郊野单元设计融入郊野单元规划。从宏观层面设计到中观层面，应建立设计导则制度实现空间形态的纵向传导。

在全域空间将区分两条传导线，市域层面生态空间、农业空间的设计内容通过设计导则传导至郊野单元设计，中心城区城市设计通过设计导则传导至城市单元设计(图4)。设计导则是一种技术指南和政策文件，目的是将市级层面的特色要素、山水格局、人文格局的结构性、概念性、名录式识别，通过较为统一的、有章可循的技术方法，落实到对空间形态、开敞空间、景观风貌的较为具体的管控方式。

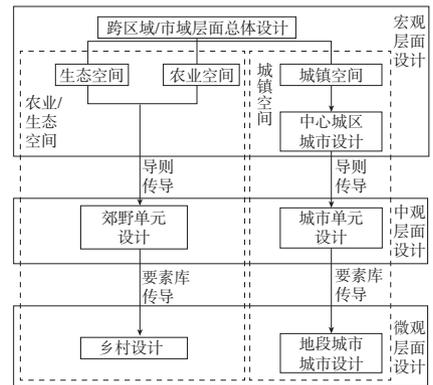


图4 设计体系纵向传导示意

Fig. 4 Vertical transmission of design system
资料来源：作者自绘。

针对建设空间，主要通过“空间廊道”(绿廊、水廊、街廊、视廊)和“功能片区”(金广君, 2018)的管控方法形成技术路径，将线状控制要素拆解到面状控制要求，将虚拟的廊道控制具象化到对建筑(组合)和公共空间的控制要求。这种技术手段已经在许多城市有过实践。例如，《广州城市设计导则》在总体层面确定设立四条城市特色景观视廊，通过较为统一的视线廊道宽度、视距、可见比例设置，运用技术手段实现对廊道内建筑高度的分区管控。

针对非建设空间，也有一些城市已开始探索设计导则制度，例如在建设“公园城市”的背景下，《成都市公园规

续表1

空间类别	一级项	二级项	宏观层面设计		中观层面设计		微观层面设计	
			跨区 域/市域	中心 城区	边界内: 城市单元 设计	边界外: 郊野单元 设计	边界内: 地段 设计	边界外: 村庄 设计
低碳 控制		建筑风格(材料、色彩、装饰)			□○		○	
		绿色建筑技术(节能、节材、生态屋面)			●		●○	
		资源循环利用		●	●		●○	
		低影响开发			□○		●○	

注: ○规则管控; ●指标管控; ◇名录管控; ◆控制线管控; □分区管控; ■结构管控; △正负面清单管控; ▲具体边界管控; ☆用途功能管控; ★形态管控
资料来源: 作者自制。

划设计导则》对城镇开发边界外的山地公园、郊野公园、绿道,按一定的标准进行生态分区,提出建设项目负面清单,基于游憩功能和游憩路径设计,提出设施配套标准和布局一般原则,目的是将对全市公园体系的结构管控,继续向下传导落实到每一类公园的分区管控、控制线管控、正负面清单管控、规则管控。从市域生态空间、农业空间的设计内容向郊野单元设计传导的设计导则可借鉴此模式。生态空间的最终用途管制依据将在郊野单元规划和设计中落实,形成“指标+分区+控制线+正负面清单+规则”的综合管控手段。

3.3 微观层面:城市设计将支撑刚弹结合、多元化管制方式

微观层面的详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等做出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。这一层级是城市设计发挥较大作用的层级,地段城市设计融入详细规划,乡村设计融入村庄规划,实现刚弹结合、多元化管制方式。

3.3.1 建立刚弹结合的设计管控要素库

从中观层面向微观层面传导,主要存在于城镇和村庄的建设空间,通过建立设计管控要素库,实现空间形态传导和公共空间品质细化,有助于形成要素清晰、管控合理、成果表达规范和便于衔接的实施层面详细规划和设计。在城镇建设空间,北京、武汉、厦门等城市已探索这种技术手段^③,要素库采用目标定性、负面清单、标准定量的方式,以图示方法表达基于公共利益的共识。借鉴已有经验,一般会城市设计重点区域与一般区域区别对待,在一般区域控

制要素基础上增设有针对性的管控要素,甚至对重点地区中的特殊风貌地区进一步加强控制以彰显城市特色,同时区分控制性要素和引导性要素,有利于充分发挥地段城市设计的多样性和创造性,以支撑详细规划实现刚弹结合的、地上地下立体化的用途管控方式(表2)。

在乡村建设空间,同样可采取设计管控要素库的技术方法,实现从郊野单元设计到乡村设计的逻辑传导,探索乡

村聚落的空间秩序和景观风貌管控(表1),使村庄规划和乡村设计中的空间肌理传承保护、公共空间设计和建筑院落风貌控制有据可依。但应注意乡村社会的村民自治,不宜盲目界定“公共利益”,重视和尊重“自下而上”的基层创建治理逻辑。

3.3.2 “规划+设计”结合的多元许可内容

通过“详细规划+地段城市设计”“村庄规划+乡村设计”共同形成“边界+规则+正负面清单+功能+形态”多元复合管控的规划许可条件,城市设计中的控制性要素直接纳入规划条件,引导性要素通过政府购买第三方专业咨询机构的服务对建筑设计方进行详细指导落实。建筑设计方案审查是设计实施的重要抓手,形成规划、设计、安全等联合审查机制,行政管理部门以审查控制性要素为主,专家顾问团

表2 地段城市设计层面的控制性和引导性要素

Tab. 2 Elements of control and guidance of detailed urban design

分区 分类	控制性要素			引导性要素		
	一般地区	重点地区	特殊重点地区	一般地区	重点地区	特殊重点地区
土地利用类	街坊细分、地块容积率、地下空间位置	地下空间层数面积及主要功能、地下空间的交通组织		用地兼容性、地上建筑面积及细分	地下空间连接	
公共空间类	公共空间的面积、类型和结构,公共空间的位置	步行街的位置和长度、过街通道			公共空间的连续性、公共空间的空间尺度、竖向围合界面、步行街的宽度和剖面、建筑底层架空、地下公共空间与地面公共空间的联系	空中连廊、特殊空间维持(骑楼)
景观环境类		视线通廊的主要视点、视线通廊控制的范围、滨水空间的岸线类型、滨水步道的连续性	滨水步道与城市公共空间的联系		景观绿地的地形塑造、地面铺装、植物配置、竖向绿化、景观多样性	视线通廊的控制强度、滨水步道的宽度及剖面设计、景观地域性
交通空间类	道路交叉口设计、机动车禁止开口路段、地块出入口、停车的面积数量和位置、转弯半径、慢行系统的类型、位置及长度	慢行系统的宽度及断面设计	生活性街道的断面及高宽比、街道与建筑底层空间的联系	道路隔离带设置	道路绿化配置、停车方式	生活性街道长度和连续性、街道对景、慢行系统的材质、慢行系统的休憩节点
建筑导控类	建筑密度、建筑高度、地标建筑位置及高度、建筑退线、建筑贴线率、建筑立面	建筑界面连续性、建筑界面开敞度、历史建筑保护	建筑面宽、高低关系	建筑出入口	城市天际线、建筑材料、建筑色彩	建筑风格造型、建筑屋顶形式
公共设施类	无障碍设施	休息设施、地名标识、方位指示牌		信息通讯等市政设施、安全设施、照明设施	体育健身设施、广告、公共艺术小品	

注: 见注释^④

资料来源: 作者自制。

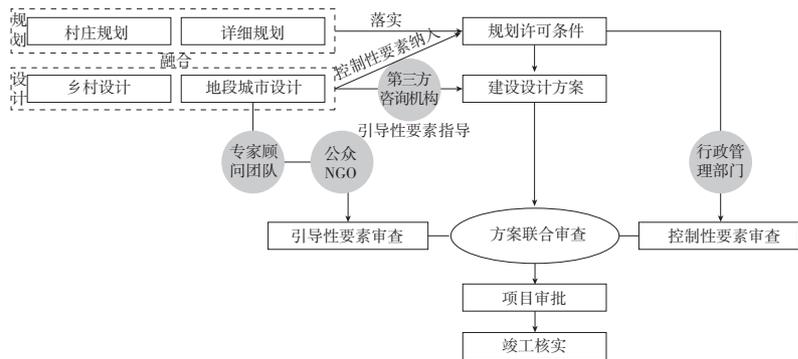


图5 建设空间实施许可环节示意

Fig. 5 Implementation of land use permit for the construction area

资料来源：作者自绘。

队和公众参与审查引导性控制要素的联合审查形式(图5)。

3.3.3 以“附加条件+激励政策+退出机制”的规则管控，推进实现公共利益

城市设计开始从“设计控制”走向“设计治理”(Carmona M, 2016)，关键是建立多元主体构成的行动和决策体系(唐燕, 2020)，而不是单纯的技术上的干预引导。保护地役权源于土地使用权私有基础上的公共利益保护需求，城市设计以管控内容是否能够达成公共利益为初衷，但同时也需要尊重私人领域的权利，进一步研究“附加条件+激励政策+退出机制”的详细规则管控，基于现实推进和实现公共利益。

4 结语

在统一国土空间用途管制的背景下，以城市设计为代表的设计类规划如何发挥作用，在“美丽中国”国土空间开发保护利用的关键命题下，推动实现高质量发展、高品质生活、高水平治理，是本文的研究目的。面向全域统筹管制的新要求，城市设计将发挥空间统筹的作用；面向立体化空间管制的新要求，城市设计将发挥逻辑纵向串联的作用；面向高质量管制的新要求，城市设计将发挥多学科交叉、多维度视角的作用。

宏观层面，城市设计将全空间、全层级融入国土空间规划编制体系，实现全域管制；设计思维介入三区三线划定，塑造具有特色和比较优势的国土空间格局；“先底后图”开展全域城市设计工作。中观层面，以设计导则制度构建空间形态的纵向传导管控逻辑。微观层面，

以设计管控要素库支撑微观层面规划设计，实现刚弹结合的、地上地下立体化的用途管控方式；“规划+设计”结合形成多元化许可内容；以“附加条件+激励政策+退出机制”的详细规则管控，推进实现公共利益。

本研究聚焦于城市设计与用途管制的高关联部分，针对国土空间用途管制提出城市设计应起的作用和技术改革方向，以期为新背景下城市设计体系建设提供思路。

注释

- ① 2019年5月,《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中提出“运用城市设计、乡村营造、大数据等手段,改进规划方法,提高规划编制水平”,将“城市设计”定义为手段。2020年4月,住房和城乡建设部、国家发展改革委《关于进一步加强城市与建筑风貌管理的通知》中指出“完善城市设计和建筑设计相关规范和管理制度。强化城市设计对建筑的指导约束,建筑方案设计必须在形体、色彩、体量、高度和空间环境等方面符合城市设计要求。”2020年上半年曾网传将修订《建筑法》,增加城市设计章节,从法律层面明确城市设计的基本要求、编制和审批、实施和管理。2020年5月发布的《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》中明确指出“不得以城市设计、工程设计或建设方案等非法方式擅自修改规划、违规变更规划条件”。2020年9月,自然资源部印发《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》,其中将开展总体城市设计作为编制市级国土空间总体规划的基础工作之一,要求“将城市设计贯穿规划全过程”。
- ② 近两年上海、厦门等城市在构建国土空间规划编制体系时,基于纵向传导需求,在总体规划与详细规划之间增加“单元规划”层

级。相对应地,本文中观层面设计工作在城镇开发边界内暂称之为“城市单元设计”,在城镇开发边界外暂称之为“郊野单元设计”。

- ③ 包括《北京市城市设计导则编制基本要素库》(2010年发布)、《武汉市城市设计管控要素查询手册》(2015年发布)、《厦门市城市设计标准与准则(试行)》(2019年发布)。
- ④ “重点地区”是指城市中心区、新城新区、重要街道、旧城更新区、交通枢纽区等城市重点功能板块,“特殊重点地区”是指滨水地区、沿山地区、历史风貌与遗产保护片区等特色意图区。

参考文献 (References)

- [1] CARMONA M. Design governance: theorizing an urban design sub-field[J]. Journal of Urban Design, 2016, 21(6): 705-730.
- [2] MICELI T J. The economic theory of eminent domain[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- [3] 程海帆. 西方现代城市设计的设计控制研究综述[J]. 国际城市规划, 2012, 27(6): 91-95. (CHENG Haifan. Summarization of design control on western modern urban design[J]. Urban Planning International, 2012, 27(6): 91-95.)
- [4] 邓红蒂, 袁弘, 祁帆. 基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 23-30. (DENG Hongdi, YUAN Hong, Qi Fan. Thoughts on territorial development regulation based on natural ecological spaces[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 23-30.)
- [5] 董子卉, 翟国方. 日本国土空间用途管制经验与启示[J]. 中国土地科学, 2020, 34(5): 33-42. (DONG Zihui, ZHAI Guofang. The experience of territorial space use control in Japan and its implications[J]. China Land Science, 2020, 34(5): 33-42.)
- [6] 段进, 季松. 问题导向型总体城市设计方法研究[J]. 城市规划, 2015, 39(7): 56-62+86. (DUAN Jin, Ji Song. Method of problem-oriented comprehensive urban design[J]. City Planning Review, 2015, 39(7): 56-62+86.)
- [7] 段进. 城市设计顺应规划技术标准体系重构[N]. 中国自然资源报, 2020-08-06(3). (DUAN Jin. Urban design conforms to the reconstruction of planning technical standard system[N]. China Natural Resources Newspaper, 2020-08-06(3).)
- [8] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村地区全域空间管控策略——基于上海市的经验分析[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 58-66. (GENG Huizhi, LI Kaiming. The regulation of whole rural space under the territory development planning system——analysis based on Shanghai's experience[J]. Ur-

- ban Planning Forum, 2020(4): 58-66.)
- [9] 何明俊. 国土空间用途管制的特征、模式与制度体系[J]. 规划师, 2020, 36(11): 5-10. (HE Mingjun. The character, model, and institution system of land use regulation[J]. Planners, 2020, 36(11): 5-10.)
- [10] 金广君. 总体城市设计: 塑造城市特色的“适度设计”[J]. 上海城市规划, 2018(5): 1-7. (JIN Guangjun. General urban design: a "moderate design" in shaping city characteristics[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(5): 1-7.)
- [11] 孔雪松, 朱思阳, 金志丰. 国土空间用途管制刚性与弹性的互动逻辑及优化路径[J]. 规划师, 2020, 36(11): 11-15. (KONG Xuesong, ZHU Siyang, JIN Zhifeng. Optimization path and interactive logic of rigidity and elasticity of national land space use regulation[J]. Planners, 2020, 36(11): 11-15.)
- [12] 林坚. 土地用途管制: 从“二维”迈向“四维”——来自国际经验的启示[J]. 中国土地, 2014(3): 22-24. (LIN Jian. Land use control: from "two-dimension" to "four-dimension"——enlightenment from international experience[J]. China Land, 2014(3): 22-24.)
- [13] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34. (LIN Jian, XU Chaoyi. Land development rights, space control, and synergetic planning[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 26-34.)
- [14] 林坚, 武婷, 张叶笑, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208. (LIN Jian, WU Ting, ZHANG Yexiao, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use[J]. Journal of Nature Resources, 2019, 34(10): 2200-2208.)
- [15] 刘晋华. 共识与争鸣——当代中国城市设计思潮流变[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 47-60. (LIU Jinhua. Evolution of the trends of urban design thoughts in contemporary China: consensus and contention[J]. City Planning Review, 2018, 42(2): 47-60.)
- [16] 石华, 高慧智, 王瑒. 空间规划体系构建视角下郊野单元控规地位作用及管控重点探索[J]. 小城镇建设, 2019, 37(8): 19-26. (SHI Hua, GAO Hui zhi, WANG Yang. Study on the role and control focus on country-unit regulatory plan from the spatial planning system construction perspective[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019, 37(8): 19-26.)
- [17] 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(2): 20-26. (TANG Yan. Urban design transformation in the era of refined governance: a binary thinking[J]. City Planning Review, 2020, 44(2): 20-26.)
- [18] 田宝江. 总体城市设计理论与实践[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2006. (TIAN Baojiang. Theory and practice of overall urban design[M]. Wuhan: Huazhong University of Science and Technology Press, 2006.)
- [19] 田宝江. 生态导向的城市设计实践与反思[J]. 中国园林, 2018, 34(12): 13-16. (TIAN Baojiang. The practices and thinking about ecological urban design[J]. Chinese Landscape Architecture, 2018, 34(12): 13-16.)
- [20] 田双清, 陈磊, 姜海. 从土地用途管制到国土空间用途管制: 演进历程、轨迹特征与政策启示[J]. 经济体制改革, 2020(4): 12-18. (TIAN Shuangqing, CHEN Lei, JIANG Hai. From land use regulation to territorial space use regulation: evolution process, trajectory characteristics and policy enlightenment[J]. Reform of Economic System, 2020(4): 12-18.)
- [21] 童明. 扩展领域中的城市设计与理论[J]. 城市规划学刊, 2014(1): 53-59. (TONG Ming. Urban design and theories in a wider scope[J]. Urban Planning Forum, 2014(1): 53-59.)
- [22] 王建国. 城市设计[M]. 第三版. 南京: 东南大学出版社, 2011. (WANG Jianguo. Urban design[M]. 3rd edition. Nanjing: Southeast University Press, 2011.)
- [23] 汪毅, 何森. 新时期国土空间用途管制制度体系构建的几点建议[J]. 城市发展研究, 2020, 27(2): 25-29+90. (WANG Yi, HE Miao. Suggestions on the construction of territorial space use control system in the new period[J]. Urban Development Studies, 2020, 27(2): 25-29+90.)
- [24] 吴晓, 王承慧, 殷铭, 等. 总体城市设计三辨[J]. 城市规划, 2021, 45(2): 73-83. (WU Xiao, WANG Chenghui, YIN Ming, et al. Three questions on comprehensive urban design[J]. City Planning Review, 2021, 45(2): 73-83.)
- [25] 杨俊宴, 朱晓, 陈雯. 自然营法: 一种由内而外的乡村朴素设计探索——以陈庄为例[J]. 城市规划, 2020, 44(4): 73-82. (YANG Junyan, ZHU Xiao, CHEN Wen. Natural formation: an exploration on inside-out plain village design——taking Chenzhuang village as an example[J]. City Planning Review, 2020, 44(4): 73-82.)
- [26] 杨一帆, 常嘉欣, 胡亮, 等. 城市设计内容纵向传导的现实困境及建议[J]. 规划师, 2020, 36(16): 25-31. (YANG Yifan, CHANG Jiixin, HU Liang, et al. The practical dilemma of longitude delivery of urban design contents[J]. Planners, 2020, 36(16): 25-31.)
- [27] 余建忠, 江勇. 城乡融合视角下乡村地区郊野单元规划编制实践探索——以杭州郊野单元规划编制为例[J]. 上海城市规划, 2020(2): 109-114. (YU Jianzhong, JIANG Yong. Rural countryside unit planning practice from the perspective of urban-rural integration: a case study of Hangzhou countryside unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(2): 109-114.)
- [28] 俞孔坚, 李迪华, 韩西丽. 论“反规划”[J]. 城市规划, 2005(9): 64-69. (YU Kongjian, LI Dihua, HAN Xili. On the "negative planning" [J]. City Planning Review, 2005(9): 64-69.)
- [29] 臧鑫宇, 王峻, 陈天. 绿色视角下的生态城市设计理论溯源与策略研究[J]. 南方建筑, 2017(2): 14-20. (ZANG Xinyu, WANG Qiao, CHEN Tian. Theory tracing and strategy studies of ecological urban design from a green perspective [J]. South Architecture, 2017(2): 14-20.)
- [30] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J]. 自然资源学报, 2020, 35(6): 1261-1272. (ZHANG Xiaoling, LÜ Xiao. Reform logic of territorial space use regulation and the response path of land spatial planning [J]. Journal of Natural Resources, 2020, 35(6): 1261-1272.)
- [31] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China [J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)
- [32] 周庆华, 杨晓丹. 面向国土空间规划的区域设计探析[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 87-93. (ZHOU Qinghua, YANG Xiaodan. A discussion on regional design for the territorial spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 87-93.)
- [33] 朱江, 曹迪, 任思儒, 等. 城市设计思维下城镇开发边界“修订”方法研究——以广州为例[J]. 西部人居环境学刊, 2020, 35(1): 17-24. (ZHU Jiang, CAO Di, REN Siru, et al. Studies on revision method of urban growth boundary under urban design ideation: taking Guangzhou as an example[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2020, 35(1): 17-24.)
- [34] 朱荣远. 实用, 非法定!——有关城市设计的三点思考[J]. 城市规划, 2014, 38(S2): 32-35+66. (ZHU Rongyuan. Practical, non-statutory: three thoughts on urban design[J]. City Planning Review, 2014, 38(S2): 32-35+66.)