

国土空间规划背景下城市设计对策分析

俞真伟

(江西省城乡规划市政设计研究总院有限公司, 江西 南昌 330000)

摘要: 随着《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》的出台, 国土空间规划已成为推动城市发展的重要手段。然而目前我国部分城市在国土空间规划背景下城市设计仍然存在一定的问题, 基于此, 笔者将在本文中详细分析国土空间规划的背景及当前城市设计面临的现状, 并提出相应的解决策略, 希望能为读者提供一些参考与帮助。

关键词: 国土空间规划; 城市设计; 空间整合

引言:

随着全球城市化进程的加速, 城市空间作为人类社会经济活动的主要载体, 其规划与设计日益成为推动城市可持续发展的重要议题。在此背景下, 城市设计不仅要满足人们对于美好生活的基本需求, 还应当与国土空间规划紧密衔接, 以此来共同推动城市的全面、协调、可持续发展。

一、国土空间规划背景概述

(一) 国土空间规划的基本概念与原则

国土空间规划是指国家为实现国土空间高效利用和可持续发展, 对一定区域的国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排。它是国家空间发展的指南, 也是各类开发保护建设活动的基本依据。这一规划涵盖了土地利用、城乡规划、海洋功能区划等多个方面, 旨在优化国土空间布局, 提高资源利用效率, 促进经济、社会、环境的协调发展。

国土空间规划的基本原则主要包括以下几点:

其一, 强调底线约束与绿色发展。这一原则要求严格落实国家、省级国土空间规划的刚性管控要求和约束性指标, 划定生态安全底线、国土安全底线、粮食安全底线等, 以确保国土空间的可持续利用。同时, 注重绿色发展, 推动生态文明建设, 实现人与自然和谐共生。

其二, 注重全域覆盖与共谋共治。国土空间规划需要围绕空间治理, 与现行空间性规划、自然资源相关管理相衔接, 统筹协调各类空间管控手段。坚持自上而下与自下而上双向统筹, 建立全域全要素国土空间开发保护整体秩序, 实现国土空间的高效利用和可持续发展。

再者, 坚持以人为本与提升品质。国土空间规划应坚持以人民为中心的发展思想, 优化国土空间功能和布局, 统筹生产、生活、生态空间, 改善人居环境。通过提升城市设计水平, 打造宜居宜业宜游的美丽家园, 满足人民群众对美好生活的向往。

此外, 还强调因地制宜与有序开发。国土空间规划需要尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律, 根据自然禀赋、人文特色和现状发展阶段, 有针对性地开展规划编制工作。注重因地制宜, 分类指导, 推动形成各具特色的国土空间开发保护格局。

最后, 国土空间规划还强调科学性与可操作性。规划应基于详实的数据和科学地分析, 确保规划内容的合理性和可行性。同时, 注重规划的可操作性, 明确实施路径和保障措施, 确保规划能够得到有效落实。

(二) 国土空间规划的发展历程与成效

自20世纪80年代初开始探索国土规划以来, 我国经历了从初步认识到重要性, 到构建多层次、多类型规划体系, 再到全面深化改革与体系重构的关键阶段。近年来, 随着《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台, 以及《全国国土规划纲要(2016—2030年)》和《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》的相继印发, 我国国土空间规划体系得以全面建立, 标志着我国国土空间治理进入了新阶段。

国土空间规划的实施显著优化了国土空间布局, 各地区根据自身特点和发展需求明确了功能定位和发展方向, 形成了各具特

色的国土空间开发保护格局。同时, 资源利用效率显著提高, 通过合理规划资源的开发利用, 减少了资源的浪费和破坏。生态环境质量持续改善, 生态保护红线的划定和生态修复工程的实施有效改善了生态环境, 提高了生态系统的稳定性和恢复力。此外, 城乡融合发展取得新进展, 城乡空间布局的优化和基础设施、公共服务设施的完善促进了城乡之间的协调发展, 缩小了城乡差距。社会治理能力也因国土空间规划的实施而得到提升, 规划的实施监督和评估考核等措施推动了规划的有效落地, 提高了社会治理的水平和效率。

二、当前我国城市设计面临的挑战与问题

(一) 交通与基础设施挑战

随着我国城市化进程的加速以及人口的持续增长, 我国城市交通需求持续攀升, 然而与其相对应的交通基础设施建设却未能跟上这一节奏, 许多城市的道路规划、建设以及管理仍然面临着诸多困难, 例如道路宽度不足、交通信号设置不合理、公共交通系统不完善等问题, 进而导致交通拥堵现象愈发严重。这不仅影响了居民的日常出行, 降低了城市交通的运行效率, 还加剧了城市空气污染和噪音污染, 对居民的健康和生活质量造成了不良影响。

城市基础设施是城市正常运行和居民生活的基本保障, 包括供水、供电、供气、排水、通信等多个方面。然而在一些城市中, 由于历史遗留问题或规划滞后等原因, 基础设施的建设存在短板, 无法满足居民的基本需求。例如, 部分老旧城区的供水、供电系统老化严重, 排水系统不畅, 导致居民生活不便; 同时, 一些新开发区域的基础设施建设滞后, 未能及时跟上城市扩张的步伐, 影响了城市的整体发展。

(二) 环境与生态问题

随着工业化和城市化的加速推进, 城市中的工业排放、汽车尾气、建筑施工以及居民生活产生的废弃物等不断增加, 给城市环境带来了巨大的压力。这些污染物不仅影响了城市空气和水体的质量, 导致空气质量下降、水体富营养化等环境问题, 还通过食物链等途径对城市居民的健康构成了严重威胁。

在城市快速扩张的过程中, 大量绿地和生态系统被占用和破坏, 导致城市生物多样性减少, 生态环境恶化。这不仅削弱了城市的生态服务功能, 如净化空气、调节气候、保持水土等, 还降低了城市的生态承载力, 增加了城市生态安全风险。同时, 城市生态破坏还加剧了城市热岛效应、城市内涝等城市病的发生, 给城市居民的生活带来了诸多不便。

(三) 规划与设计问题

在规划与设计层面, 国土空间规划体系的重构为城市设计提供了新的背景和框架。这一体系强调规划内容的整体性、多规合一的综合性以及对专项规划的统筹性, 为城市设计等专项规划留出了衔接空间。城市设计需要在此背景下, 明确其定位和作用, 与国土空间规划体系实现有效衔接。这要求城市设计在编制时序上与总体规划相协同, 确保其管控要求能够纳入总体规划并借由法定规划体系进行传导。同时, 城市设计需要遵循一定的原则和要求, 以确保其创新性和可行性。这些原则包括尊重自然地理格

局、立足本地自然生态、历史人文和城镇建设现状等。在此基础上,城市设计需要运用系统要素的分类建构、分解传导等方法,对空间进行引导性和塑造性的设计。这包括自然环境、历史人文、山水格局的基因传承,以及土地利用、公共空间塑造等等。然而目前我国城市设计中仍然面临着一些挑战。一方面,与总体规划的衔接不畅是制约城市设计管控落实的关键因素之一。这表现在编制时序不协同、融入总体规划的内容不明确以及纳入总体规划的管控要求不清晰等方面。另一方面,向下传导约束力不足也是城市设计面临的重要问题。作为非法定规划的总体城市设计,缺少能将管控要点传导至下层次城市设计中的制度性保障,导致其作用难以充分发挥。此外,项目行动实施效果不佳也是当前城市设计面临的一大困境。这主要表现在项目不确定性大、实施品质难以保障以及管理人力不足等方面。

(四) 管理与实施问题

在管理层面中,总体城市设计与总体规划的衔接不畅是一个显著问题。一是编制时序的不协同,过去总体城市设计通常在总体规划完成后编制,导致总体城市设计的管控要求无法传递回总体规划,从而失去了融入法定规划体系、实现高效向下传导的机会;二是融入总体规划的内容不明确,总体城市设计与总体规划之间尚未建立起明确的衔接框架,总体城市设计融入总体规划的内容和深度存在较大的不确定性,这往往取决于管理部门工作人员和规划编制人员的主观认识。这种衔接不畅导致了总体城市设计在规划体系中的定位模糊,难以发挥其应有的指导作用。

此外,向下传导约束力不足也是总体城市设计在实施过程中面临的一大难题。作为非法定规划的总体城市设计,其缺少能将管控要点传导至下层次城市设计中的制度性保障,这使得其作用常常难以发挥,进而成为“孤岛式”的规划。此外,城市设计管理的分散性和不稳定性也加剧了这一问题。大多数城市的城市设计管理工作往往被分散到规划管理部门的不同科室,这导致管理的系统性、延续性不足,难以形成有效的传导机制。

三、国土空间规划背景下城市设计路径

(一) 遵循城市设计原则,融入国土空间规划基本要求

遵循城市设计原则,融入国土空间规划基本要求,是确保城市设计科学性与可行性的关键所在。在此基础上,城市设计需紧密结合国土空间规划的整体框架和基本要求,确保两者在目标、理念、方法上的高度一致。

具体而言,城市设计应充分利用国土空间规划提供的基础数据和信息,如不动产登记、地籍调查、国土调查等,这些法定数据为城市设计提供了精准的空间定位和详实的基础资料。通过对城市景观、生态资源、自然地理、历史文化、经济社会、人口分布等多方面的深入调查,城市设计能够更准确地把握城市发展的内在规律和外在需求,从而提出更具针对性和创新性的设计方案。

在融入国土空间规划基本要求方面,城市设计需注重与国土空间规划体系的横向衔接和纵向传导。横向衔接意味着城市设计需与国土空间规划在编制时序、管控要求等方面保持同步,确保城市设计的总体性管控要求能够纳入国土空间规划体系,成为规划体系的重要组成部分。同时,借助国土空间规划一张图管理平台,城市设计可以更加便捷地获取丰富的规划资料,了解城市结构形态的变化趋势,从而更加科学地进行设计创新。

纵向传导则强调城市设计需与详细规划实现有效衔接,确保城市设计的创新理念和控制要求能够向下传导至具体区域,指导详细规划的编制和实施。这一过程中,城市设计需关注“三区三线”的管控要求,明确城市空间与其他要素之间的关联,确保城市设计在塑造城市特色空间格局的同时,不破坏城市的生态底线和资源约束。

(二) 优化城市设计格局,提升设计创新可行性

在优化城市设计格局中,首先应当注重与国土空间规划体系的紧密衔接,确保设计创新在宏观层面与国土空间规划的战略导

向相一致。通过深入分析国土空间规划的管理体系链条,城市设计可以明确其在规划体系中的位置和角色,从而有针对性地提出创新对策。同时,城市设计应充分利用国土空间规划一张图管理平台,借助平台提供的丰富资料和动态信息,不断优化设计方案,提高设计的科学性和可行性。其次则是要关注“三区三线”的管控要求,明确城市空间与其他要素之间的关联,确保设计创新在微观层面符合生态保护、资源节约和可持续发展的原则。在塑造城市特色空间格局的过程中,城市设计应深入挖掘城市的历史文化、自然景观和人文特色,将这些元素融入设计之中,形成具有独特魅力的城市风貌。同时,城市设计还应注重生态优先,通过构建蓝绿空间结构、强化城市廊道内主要农业空间、山地丘陵、水系湖泊等的联通性建设,打造生态宜居的城市环境。最后还需细化大尺度开放空间的设计,提升城市空间的品质和活力。通过优化城市公共空间布局、完善公共服务设施、提升交通便捷性等措施,城市设计可以创造出更加舒适、便捷、宜居的城市环境。同时,城市设计还应注重与周边地区的协同发展,通过构建网络化格局,实现城市与乡村、城市与区域之间的良性互动和共同发展。

(三) 强化实施管理,确保城市设计落地

城市设计的实施管理路径是确保城市设计从蓝图变为现实的关键。为了强化实施管理,确保城市设计落地,城市设计应纳入国土空间规划体系,并作为其重要组成部分。这意味着城市设计需要与国土空间规划在编制时序、内容深度、管控要求等方面保持高度协同。通过总体城市设计与国土空间规划的同步编制或先于总体规划编制,可以将其管控要求纳入总体规划,并通过法定规划体系进行传导,从而确保城市设计的刚性传导和有效实施。

在强化实施管理中,注重项目行动的落实是一项关键环节。城市设计提出的行动项目需要明确责任主体、实施时序和保障措施,以确保项目能够按计划推进。同时,需要建立项目实施的监督机制,对项目的实施情况进行跟踪、评估和反馈,及时发现和解决问题,确保项目能够高质量、高效率地完成。在此期间,应充分发挥政府、市场和社会的作用。政府应加强对城市设计实施的组织领导和政策支持,确保城市设计工作的顺利推进。市场方面,应鼓励社会资本参与城市设计和实施,形成多元化的投资机制。社会方面,应加强对城市设计的宣传和推广,提高公众对城市设计的认知度和参与度,形成全社会共同关注、支持和参与城市设计的良好氛围。

结语:

综上所述,城市设计作为推动城市可持续发展的重要工具,在近年来逐渐受到了越来越多的关注,在当前城市化快速推进的背景下,我国城市设计面临着交通与基础设施、环境与生态、规划与设计以及管理与实施等多方面的挑战。为此,未来城市设计应更加注重与国土空间规划的衔接与融合,确保城市设计在宏观层面与国土空间规划的战略导向相一致,在微观层面符合生态保护、资源节约和可持续发展的原则。同时加强城市设计的实施管理,确保城市设计能够真正落地,成为推动城市全面、协调、可持续发展的重要力量,为人民群众创造更加美好的生活环境。

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. DOI:10.11982/j.supr.20220512.
- [2] 任永志. 国土空间规划背景下的城市设计 [J]. 住宅与房地产, 2024(3).
- [3] 滕磊. 国土空间规划背景下总体城市设计管控实施策略研究 [J]. 智能城市应用, 2023, 6(9):123-125.
- [4] 张义新. 国土空间规划背景下的城市设计方法探讨 [J]. 智能城市应用, 2023, 6(11):117-119.
- [5] 滕芳芳, 聂凯凯. 国土空间规划背景下总体城市设计管控实施策略研究 [J]. 中国地名, 2023(10):0007-0009.