

国土空间规划体系下荆州市总体城市设计实践

□ 杨宏韬, 谢坤悠, 罗家宏, 李余红, 欧镇铭

【摘要】新时期,在国土空间规划体系逐步建立的背景下,如何通过城市设计辅助完善国土空间规划是广大规划工作者面临的挑战之一。文章认为新时期国土空间规划存在资源空间配置的主体性、科学性、管理性、效用性四个方面的现实难题,在运用城市设计辅助完善国土空间规划的视角下提出了城市设计在战略、战术、技术、实施四大层面的核心任务,并通过荆州市实践从总体战略思路、城市战术框架、要素技术管控、规划实施传导等方面探索了总体城市设计与国土空间总体规划衔接融合的有效路径。

【关键词】国土空间规划;城市设计;规划融合;荆州市

【文章编号】1006-0022(2022)10-0147-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】杨宏韬,谢坤悠,罗家宏,等.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(10):147-154.

Comprehensive Urban Design in Territorial Space Planning, Jingzhou/Yang Hongtao, Xie Kunyou, Luo Jiahong, Li Yuhong, Ou Zhenming

【Abstract】 Integration of territorial space planning via urban design has been a challenge for planners as the new planning system is being established in the new era. The paper discusses the four dilemmas of territorial space planning in spatial configuration: subject, rationality, management, and efficacy, and proposes four major tasks of urban design in the integration of territorial space planning: strategy, tactic, technique, and implementation. With the practice of Jingzhou city as an example, the paper studies the connection of comprehensive urban design and territorial space master planning in general strategy, statics framework, technical control of elements, and planning transmission.

【Key words】 Territorial space planning, Urban design, Planning integration, Jingzhou

以自然资源部成立和《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》(以下简称《若干意见》)颁布为标志,我国开始探索构建“五级三类”的国土空间规划体系。然而,国土空间规划虽然在形式上整合了多种规划,但是各类规划的冲突并未消失,而是转化为“系统内部冲突”^[1]。如何发挥规划“战略引领和刚性管控”的双重作用,仍是一个需要关注和持续探索的重要课题^[2]。在此背景下,《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《市级指南》)和《国土空间规划城市设计指南》(以下简称《设计指南》)都提出将城市设计贯穿国土空间规划的全过程,发挥总体城市设计塑造高质量高品质的国土空间的重要作用。基于此,本文以“充分发挥城市设计等手段改进国土空

间规划方法,提高规划编制水平”为中心,梳理了国土空间规划改革的现实难题,探讨总体城市设计的角色定位,并从战略、战术、技术、实施四个层面分析新时期总体城市设计的核心任务,最后结合荆州市总体城市设计实践,尝试探索总体城市设计衔接国土空间总体规划的可行路径,以期规划改革提供新思路。

1 国土空间规划体系下总体城市设计的角色定位

1.1 我国总体城市设计发展历程回顾

我国总体城市设计大致经历了三个发展阶段。第一阶段为1980~2000年,我国城市物质空间快速拓展,

【作者简介】 杨宏韬,工程师,广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划四所项目负责人。

谢坤悠,华南理工大学研究生。

罗家宏,助理工程师,现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划六所。

李余红,助理工程师,现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划四所。

欧镇铭,助理工程师,现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划四所。

城市历史文化受到极大的冲击,青岛市、北京市和哈尔滨市等城市开始开展总体城市设计,此时总体城市设计的重点是保护历史风貌、守护城市特色;第二阶段为2000~2015年底,随着我国城市高速发展,城市设计进入多元探索的阶段,总体城市设计的关注重点也从“城市保护美化”转向“城市空间展示”,代表性城市有天津市、上海市、南京市、苏州市等;第三阶段为2015年底至今,随着第四次中央城市工作会议召开、自然资源部成立,国土空间规划体系逐步建立,总体城市设计工作步入改革转型的崭新阶段,工作重心转移到“如何打造高品质”国土空间上,以北京市、上海市、广州市、深圳市为代表,各地展开了差异化的探索。

1.2 国土空间规划背景解读

1.2.1 国土空间规划溯源

我国当代城乡规划起源于19世纪50年代苏联援建项目建设。改革开放之后,城乡规划的类型、内容及相关管控方式不断完善,逐渐形成我国独具特色的城乡规划制度体系^[3]。随后,在“发展就是硬道理”的经济建设导向下,特别是在财政分权的大背景下,规划更加关注“自然资源开发”。土地财政的出现导致土地资源的使用成为各级政府的博弈重点^[4]。而在央地博弈、部委博弈的背景下,形成了以城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划为代表的空间规划冲突并存的局面^[5]。2011年我国城镇化率首次突破50%,2012年党的十八大提出大力推进生态文明建设,2013年党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化,基于此中央推动、地方主导探索的“多规合一”工作逐步展开。

2018年《深化党和国家机构改革方案》出台,明确由新成立的自然资源部承担“建立空间规划体系并监督实施”的职责,这一年也成为我国重塑国家空

间规划体系的元年^[6];2019年5月,《若干意见》正式发布,明确了国土空间规划的定位——“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据”,同时文件确立了国土空间规划的总体框架和编制要求,并对国土空间规划工作的开展做出了具体安排^[7]。自此,全国各地开启了编制国土空间规划的热潮。

1.2.2 国土空间规划改革的现实难题

解决“多规冲突”的问题是国土空间规划的任务之一,而“多规冲突”的根源在于“自然资源开发与保护”的矛盾,因此国土空间规划的核心问题仍是规划中的“资源空间配置”问题。资源空间配置的重点是平衡开发与保护,经济的持续发展必然要投入资源,但资源又是有限的,可持续发展就要求在生态保护和经济建设之间寻找一个最佳平衡点^[4]。围绕资源空间配置这个核心问题,笔者认为当前国土空间规划改革存在资源空间配置的主体性、科学性、管理性、效用性四个方面的现实难题。

(1) 资源空间配置的主体性难题即由谁来进行资源空间配置,或者有何种机制让不同主体共同进行资源空间配置。

《若干意见》提出“谁组织编制、谁负责实施”的原则,这似乎解决了国土空间规划中资源空间配置的主体问题,但国土空间规划综合了城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划等规划的事权,所涉及的利益主体也更多。各级政府的自然资源部门虽然是组织编制国土空间规划的主体,但是在具体的各类规划编制过程中,却不一定是资源空间配置的主体。马向明认为“通过空间规划实现部门合作的想法固然好,但实施的难度大,因为任何空间规划体系必须拥有足够的权力,才能在现实中实现一体化、合作型的跨部门规划”^[8]。笔者认为,国土空间规划作为一个空间治理工具,其首先要解决的并不是规定谁作为资源配置的主体,因为规划权是一个

权利束,行使权利的是不同主体,因此其首先应关注如何让不同利益主体在资源空间配置的过程中达成博弈中的帕累托最优,从而推进国土空间的可持续发展。

(2) 资源空间配置的科学性难题是指如何保证资源空间配置过程中的科学性。

《若干意见》要求在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,科学划定“三区三线”。在第三次全国国土调查数据的基础上进行“双评价”成为国土空间规划进行资源空间配置的科学性前提,但值得注意的是“双评价”自身的科学性也存在局限。笔者认为,从后现代主义视角来看,“双评价”往往从自上而下的宏大视角出发,评估的是资源分布利用的总体性结果,因此很多不能数据化的重要的差异性细节在“双评价”结果中无法反映出来,而这些被忽视掉的差异性细节又会影响国土空间规划的资源空间配置。由此可见,在实践中基于“双评价”划定“三区三线”的技术路线之所以存在许多困难,其中一个不可忽视的原因就在于“双评价”自身的科学性局限,如何保证资源空间配置的科学性是国土空间规划绕不开的基础性难题。

(3) 资源空间配置的管理性难题即制定了资源空间配置方案后应该如何落实,如何发挥其作用。《若干意见》提出“各地区各部门要落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求,发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用,统领各类空间利用,把每一寸土地都规划得清清楚楚”。段进认为充分发挥“战略引领”与“刚性管控”作用的关键是处理好体系中各层级的关系、引领与管控的关系等。赵民特别指出省级、市县级国土空间总体规划应当兼具“战略引领”和“刚性管控”的作用^[2]。在资源空间配置管理的过程中,“三区三线”如何传导落地、刚性管控的内涵范围和时空动态性等基本问题还有待进一步理清^[9]。笔者认为,

在“五级三类”的国土空间规划框架下，平衡规划的弹性和刚性、寻找最佳的资源空间配置管理方式，成为国土空间规划充分发挥其作用的关键。

(4) 资源空间配置的效用性难题是指如何保证资源空间配置的最终落实结果达到国土空间规划设立的目标。《若干意见》认为国土空间规划体系一个很重要的意义在于其是“加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措，是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。国土空间规划的初心是以人为本，因此从本质上看，资源空间配置的效用性如何，要基于国土空间规划与人民美好生活需求之间的耦合关系进行判断。所以，通过国土空间规划的资源空间配置形成有温度、有品质的城市空间是国土空间规划改革成效的直观体现。

1.3 国土空间规划体系下总体城市设计的角色定位

《若干意见》要求“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”。段进认为这明确了城市设计是一种技术方法，是与国土空间规划紧密联系的重要内容，而非单独编制的专项规划。将城市设计作为一种方法，使其与国土空间规划融合发展、互为联动，可从空间环境品质提升的角度有效地对国土空间规划编制形成反馈，从而更好地协调生产、生活和生态空间之间的关系，使“三生”空间走向有机共生^[10]。

《设计指南》认为城市设计是营造美好人居环境和宜人空间场所的重要理念与方法。王建国等人认为城市设计主要关注城市空间形态的建构机理和场所营造，能够在保护城市历史和人文要素、包容城市的差异性和多元性、促进城市人性化空间创造等方面发挥关键作用，是引导城市走向高质量发展的重要支撑^[11]。国土空

间总体规划更偏向于全域层面，着重于主导功能管控及底线保护，这就更需要总体城市设计来填补其在人文、特色等方面的缺失^[12]。笔者认为，城市设计能够在不同利益主体进行资源空间配置博弈时提供直观具体的讨论靶向，有助于推动资源空间配置的博弈进程。同时，城市设计反映了不容易数据化的资源特征，能够从人文、城市特色方面把握城市空间结构，并使资源空间配置更加科学。另外，将城市设计成果纳入资源空间配置管理中，可以优化城市管理的控制线，同时还能增强规划的落地性。城市设计一直以来都是营造空间品质的重要规划工具，能在面对资源空间配置的效用性难题时发挥直接有力的作用。

综上所述，笔者认为在国土空间规划体系下，从形式上看总体城市设计是作为一种技术方法，还是作为一种专项规划，是可以根据实际需要进行调整的，无论如何其都要共同承担起突破资源空间配置的主体性、科学性、管理性、效用性四大现实难题的责任，辅助完善国土空间规划，推动空间治理体系现代化。

2 国土空间规划体系下总体城市设计的四大核心任务

基于上文对国土空间规划体系下总体城市设计角色定位的理解，笔者提出总体城市设计战略、战术、技术、实施四个层面的核心任务，以此辅助完善国土空间规划。

2.1 战略层面：完善空间治理层次，协调多方主体利益

总体城市设计应当基于不同的空间治理层次，有针对性、差异化地选择研究与设计的重点，充分考虑政府、企业、公众等多方利益，在发展与保护中创造或强化城市特色，打造高品质国土空间。从空间治理层级上看，总体城市设计应当结合《市级指南》《设计指南》的空

间治理层级建议，在跨区域、市(县)域、中心城区和乡村等多个层面进行细致的规划设计，从而深化国土空间规划的空间治理层级。从本质上看，国土空间规划编制是不同利益主体针对不同规划内容进行的长期的动态博弈过程，可理解为是一种新的空间治理模式实践^[8]。

2.2 战术层面：把握城市空间结构，促进空间资源科学合理配置

总体城市设计应当发挥其设计思维的优势，从人文历史发展、自然地理空间变换、城市建设进程等方面梳理和把控城市空间结构，促进空间资源科学配置。袁奇峰认为要提高自然资源利用效率，就需要运用城市设计来提高国土空间规划的精度，总体城市设计可以落实山水人文格局，探索城市与自然、中心与边缘、不同功能区域以及城乡之间的空间关系。农业空间、城镇空间和生态空间系统功能的实现需要结构的支撑，而结构就是国土空间资源的合理配置^[2]。

2.3 技术层面：重点管控特色要素，平衡管理刚性与弹性

在国土空间规划的工作范围转向全域全要素的新变化下，总体城市设计也应当从全域谋划的设计思维出发，统筹城乡与山水林田湖草沙等生态要素的关系，尤其应重点识别和管控城市特色等关键要素，为国土空间规划管理的刚性控制线和弹性控制线的划定提供依据。

段进等人认为应该将城市设计的内容融入国土空间规划“一张图”，其应对城镇乡村与山水林田湖草沙的整体空间关系、蓝绿空间网络等内容提出优化建议，并将这一内容体现在三条控制线的划定过程中^[10]，这有利于形成更加科学合理的刚弹结合的管控机制。

2.4 实施层面：贯穿规建管全过程，发挥规划设计效用

总体城市设计要与国土空间规划形

成良性互动关系，促进高品质的国土空间建设，最大程度地发挥规划设计的效用。《设计指南》指出城市设计是国土空间规划体系的重要组成，是国土空间高质量发展的重要支撑，城市设计应贯穿国土空间规划、建设、管理的全过程。季松等人认为总体城市设计贯穿于规划、建设、管理的全过程是保障国土空间规划实效性的重要举措^[13]。

3 荆州市总体城市设计实践

荆州市地处江汉平原的核心腹地，北倚长湖，南临长江，千里沃野环绕城市周边，境内有 483 km 的长江干流，是长江大保护的重要节点。为了提高荆州市国土空间品质，完善荆州市国土空间总体规划编制内容，荆州市同步开展了总体城市设计。在此契机下，此次总体城市设计主要从总体战略思路、城市战术框架、要素技术管控、规划实施传导四方面探索了总体城市设计辅助优化国土空间总体规划的可行路径。

3.1 总体战略思路：对接国土空间规划层次，明确空间治理重点，反映多元主体利益诉求

荆州市总体城市设计与国土空间总体规划相衔接，最终确定从市域层面、都市区层面、中心城区层面三个层面开展总体城市设计。其中，国土空间总体规划的

市域对接总体城市设计的市域层面，国土空间总体规划的中心城区在总体城市设计中则细化为都市区和中心城区两个层面，完善了国土空间治理层次（图 1）。

荆州市总体城市设计结合国土空间总体规划在城市性质、全域空间格局等方面的六大核心议题和主要诉求，明确了三个层面的工作重点。在市域层面，重点突出风貌定位，以生态和交通为基础，重塑人地关系，以城乡一体化发展促进城市社会引领力提升，增强城市整体竞争力；在都市区层面，搭建城市蓝绿骨架，做强做大中心城区，构建与区域性中心城市相匹配的空间发展模式 and 结构，提升城市辐射力、集散力和经济引领力；在中心城区层面，以优化空间品质、提升公共服务水平为主要目标，促进集中建设地区的有序更新，以核心风貌要素引导管控为抓手，实现高质量发展。

此外，此次荆州市总体城市设计为自下而上的公众利益诉求表达提供了可行路径，这与国土空间规划自上而下的权威主体诉求共同形成了更加全面、更加公平的空间治理模式。调研结果显示，公众谈及荆州时，“历史文化”“长江水资源”“园林城市”等关键词出现较多，并且城市环境保护是公众最关心的城市议题，五成以上的受访者最希望增加大型城市绿地。这些公众诉求最终反映在总体城市设计的“城市结构”“公园环”“风

貌管控”等系列构想中，相关内容也被纳入了国土空间总体规划。

3.2 城市战术框架：优化国土空间规划结构，打造城市特色框架，提升空间资源配置科学性

国土空间规划的核心是资源空间配置，合理科学的城市空间结构能够提升资源空间配置的效率，最大限度发挥资源空间配置的作用。此次总体城市设计从自然地理大格局出发，梳理了荆州市的蓝绿网络结构和人文魅力空间结构，在全域全要素视角下从市域、都市区、中心城区三个空间治理层次把握荆州市城市空间格局，优化国土空间总体规划的空间结构，打造荆州市城市特色框架。

3.2.1 市域层面：立足地域特色挖掘，提炼市域总体空间结构

此次总体城市设计在荆州市“荆楚故里、平原水乡、千里沃野”的感性认知的基础上，综合考量荆州市域历史文化遗产、山水林田湖草沙资源、城乡发展趋势等要素，明晰市域范围内空间格局发展趋势，分别构建人文、生态、城乡空间三大格局，再进行综合叠加，形成总体城市设计市域空间结构（图 2）。

此次荆州市总体城市设计辅助国土空间总体规划从原“一带多轴，一核两区，双心带动”的市域空间结构完善为“一个都市区，一个副中心，‘一带三片、一核双心’”的多点网络状空间格局（图 3）。

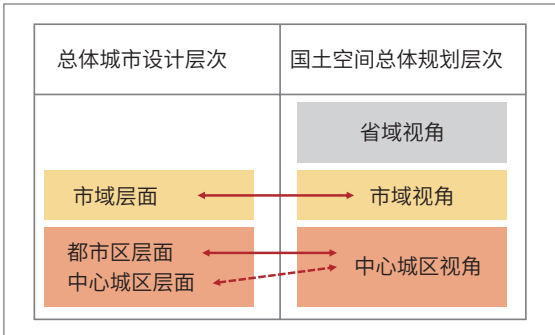


图 1 荆州市总体城市设计层次与国土空间总体规划层次对接关系图

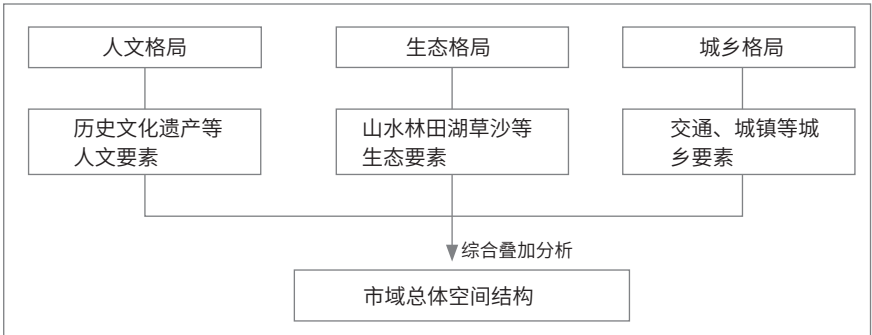


图 2 荆州市总体城市设计市域总体空间结构生成逻辑示意图

3.2.2 都市区层面：“两带两环多绿楔”的蓝绿网络格局，“一带一链三集聚”的历史人文格局，“强核、轴链、开敞、魅力”的都市区空间秩序

在都市区层面，总体城市设计首先梳理了现状水系，提出打造“蓝玉项链”水系脉络，形成“一江链、六湖链、多河链”格局。其次，在水系脉络的基础上搭建蓝绿空间框架，利用周边“千里沃野”打造生态屏障、农业屏障；利用水系、交通廊道等打造7条城市绿楔；利用郊野绿地和城市绿地打造公园环，串联城市公园系统。最后，形成“两带两环多绿楔”的蓝绿网络格局（图4）。荆州市总体城市设计反映了公众诉求，优化了空间资源配置，辅助国土空间总体规划在都市区层面构建“一带一环，六楔入城，两横三纵”的总体生态结构。

总体城市设计结合荆州市历史文化资源的分布及可开发情况，塑造历史人文格局，形成“一带一链三集聚”的历史人文格局。“一带”是指串联城市北部纪南古城、八岭山等多处古遗址构建的以楚文化为核心的遗址保护带；“一链”是指依托长江、古城护城河、太湖港、荆沙河、荆襄河等打造的滨水文化链条；

“三集聚”是指楚文化体验片、古城文化体验片、商埠文化体验片三大历史文化体验片区。

荆州市总体城市设计在蓝绿网络格局和历史人文格局的基础上，连接长江、长湖及重要节点打造城市发展轴、发展带秩序框架。将荆中金融商务核、大学城科创副中心、经开区城市副中心打造为“一核两副”节点，设计东西向的城市发展轴和南北向的产业发展轴，构建科创文旅链、公共服务链两大主要的城市景观链条，并依托“新农业”“大文旅”“中央核”“大科创”“大临港”“江陵片”“公安片”等形成多片支撑，最终构建“强核、轴链、开敞、魅力”的都市空间秩序（图5）。

此次荆州市总体城市设计运用设计

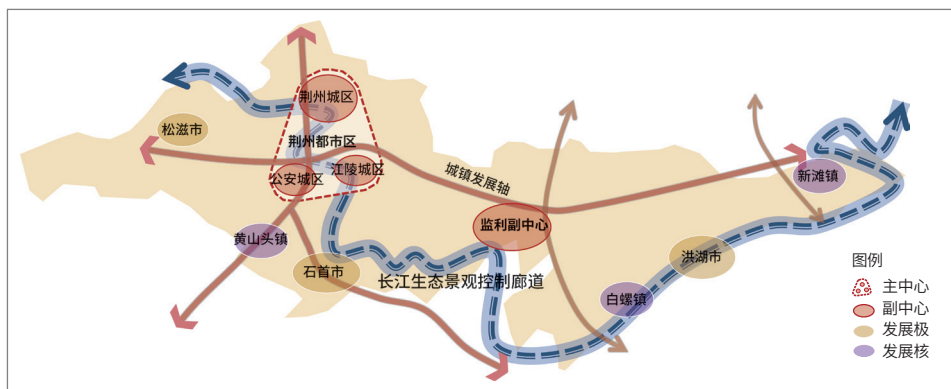


图3 市域层面荆州市总体城市设计空间结构图



图4 都市区层面荆州市总体城市设计生态结构图

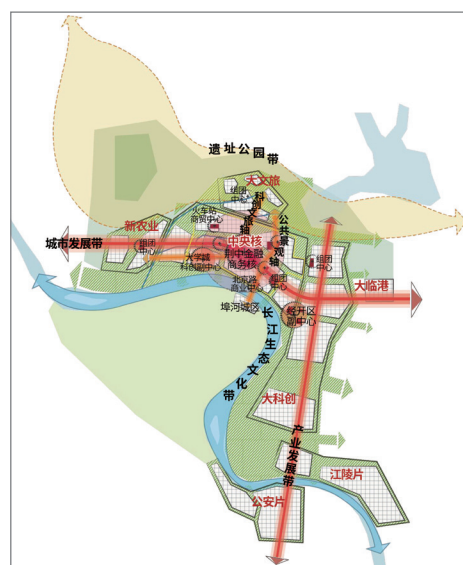


图5 都市区层面荆州市总体城市设计空间秩序图

思维，有效地填补了国土空间总体规划在人文、特色方面的缺失，辅助荆州市国土空间总体规划形成“区域性文化中心、区域性科创中心、区域性消费中心、区域性交通物流中心、区域性产业中心五大中心”，打造核心引擎，提升城市能级。

3.2.3 中心城区层面：“一带、两环、九绿楔”的蓝绿基底，依托水网的城市人文魅力体系，“一轴四链一圈两核多节点”的发展框架

在中心城区层面，总体城市设计坚持目标导向、问题导向、结果导向“三导向”相结合的工作原则，从“蓝绿筑底、文化塑魂、活力点睛”三大方面提出城市发展框架。其中，“蓝绿筑底”的核心是构建城市公园环，反映公众的利益诉求，这也直接促进了国土空间总体规

划的生态结构优化调整。

城市公园环的构建主要包括五方面内容：一是以碧道为纽带，塑造功能复合的活力水岸。建设116 km的“最荆州”滨水风貌展示带和184 km的碧道。对水岸空间进行复合使用，形成“生态+市井生活+科技创新+文化休闲”四大功能。二是搭建“田环水润”的蓝绿网络，构建三级绿色廊道。结合现有水系、重要城市道路及城市更新重点区域打造绿色廊道，重点突出南北向通江连湖廊道，同时提出绿色廊道管控要求。三是塑造“两环一带”，让自然、人、城市共生。其中，“两环”包括1条具有田园质朴之美的郊野公园环和1条具有都市园林意韵的城市公园环；“一带”即1条串起荆州人宜居美好生活的共生绿带。



图6 中心城区层面荆州市总体城市“一轴四链一圈两核多节点”的发展框架示意图



图7 荆州市总体城市设计市域特色风貌分区图

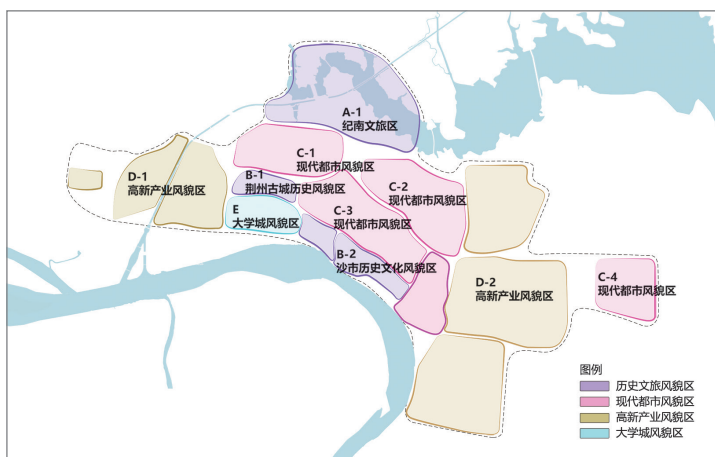


图8 荆州市总体城市设计中心城区风貌管控分区图

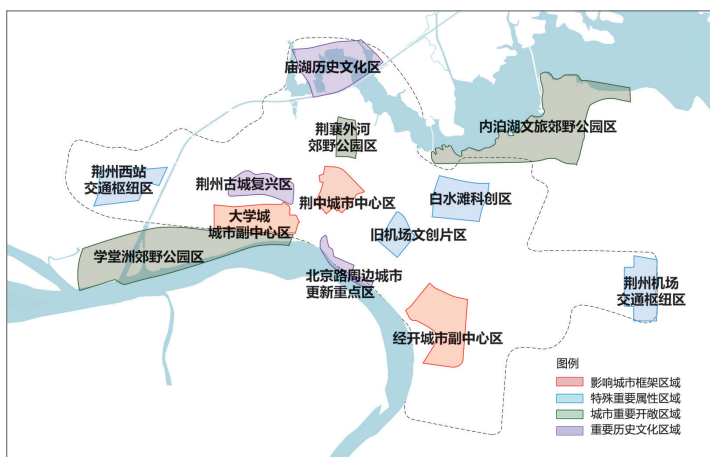


图9 荆州市总体城市设计中心城区重点控制分区图

四是见缝插针，塑造多形式、多类型的口袋公园，并通过绿廊串联口袋公园打造城市公园环。在日常游憩功能的基础上，通过与服务设施、商业空间结合设置等方式，在口袋公园配置多元功能，以满足各年龄层人群的需求，将口袋公园打造为“宜居、宜游、宜业”的城市公园综合体。五是塑造两级景观大道，将公园体验延伸至全域，将街道街景、商务广场、沿河碧道等纳入现有景观体系，从狭义公园体系转向广义公园网络。

荆州市总体城市设计还依托古城运河、荆襄河、荆沙河，将1个主中心、2个副中心以及9个专业类节点串联起来，形成“1+2+9”的水岸公共中心体系，打造城市人文魅力水网。最终，形成“一轴四链一圈两核多节点”的发展框架(图6)。其中，“一轴四链”是指东西向的城市

发展轴，南北向的科创文旅链、公共景观链、产业发展链以及依托长江的生态链；“一圈”是指依托荆中商务主中心建设综合服务圈；“两核多节点”是指经开区副中心、大学城科创副中心，以及高铁站商贸等专业类节点。

荆州市国土空间总体规划吸收了总体城市设计“公园环”的设计理念，完成了从“一带、双心、四轴、多脉”的网络化空间结构向“一带一环，六楔入城、一核四轴，四片联动”的网络化组团式空间结构的转变。

3.3 要素技术管控：细化国土空间规划要素管控，制定空间管理导则，深化管理刚性和弹性内容

国土空间总体规划强调全域全要素的工作要求，此次荆州市总体城市设计

则细化了全域全要素的工作内容，将荆州市总体风貌定位为“九曲江廊广袤景，璀璨凰城荆楚韵”，在市域和中心城区层面进行了详细的要素管控研究并制定了空间管理导则，突显了平原水乡和历史人文特色，提升了国土空间品质，同时在平衡资源空间配置管理刚性和弹性方面发挥了重要作用。

3.3.1 市域层面：多类风貌要素因子叠加，划分七大风貌分区

在市域层面，总体城市设计通过多类风貌要素因子叠加，划分了七大风貌分区(图7)，并确定了不同风貌分区的特色内容。其中，人文都会风貌区以强调历史文化及风貌特征的传承与保护为目标；北部平原风貌区突出城田共融的平原水乡特色风貌；沿江生态风貌区主要强调长江生态环境保护与滨江景观营造；

西部山林风貌区则突出山林与大地绿脉共连的郊野风貌；东部湖泊风貌区突出湖塘生态的观光休闲风貌；中部水乡风貌区着重表现河川与平原交织的生态风貌；特色城镇风貌区则彰显现代化、特色化的城镇风貌。

3.3.2 中心城区层面：划定六大风貌管控分区，确定 13 个城市设计重点控制区

总体城市设计在中心城区层面进一步细化了市域层面所确定的人文都会风貌区定位，从空间要素管控出发，划定了六大风貌管控分区，并确定 13 个城市设计重点控制区，为国土空间总体规划的要素管控提供基础支撑。

中心城区层面综合考虑了建筑色彩、

建筑组合与立面等核心要素,将风貌管控分区划分为历史文旅风貌区、现代都市风貌区、高新产业风貌区、大学城风貌区四个分区,其中历史文旅风貌区进一步细分为纪南文旅区、荆州古城历史风貌区、沙市历史文化风貌区(图8)。

结合城市空间结构、特色风貌影响因素,荆州市总体城市设计进一步划定了 13 个城市设计重点控制区(图 9)。一方面对城市门户、重要节点、重要交通走廊、开敞空间等空间要素进行管控,另一方面以现行规划为基础,综合叠加公共中心体系、交通因子、环境因子,并用形态要素修正得到强度分区方案,重点对居住建筑、商业商务建筑、产业建筑进行管控。荆州市总体城市设计结

合公共中心体系和城市魅力轴线，在既有的标志空间领域之外补充新地标，建立城市感知及定位的重要标识，完善了城市地标体系。

3.4 规划实施传导：贯穿国土空间规划全过程，建立空间行动体系，保障空间品质效用

针对以往总体城市设计成果难以固化、传导性不足等问题，此次荆州市总体城市设计成果充分融入国土空间规划，并通过构建“生态—人文—城乡”空间行动体系，为荆州市各片区的城市设计提供了整体行动框架，为深化落实国土空间用途管制提供了多样化路径。

生态空间行动体系主要包括三大行

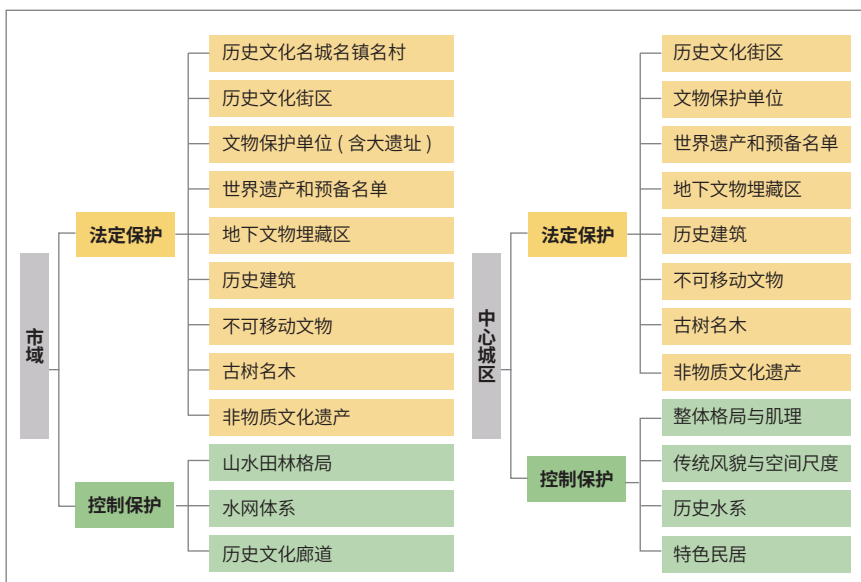
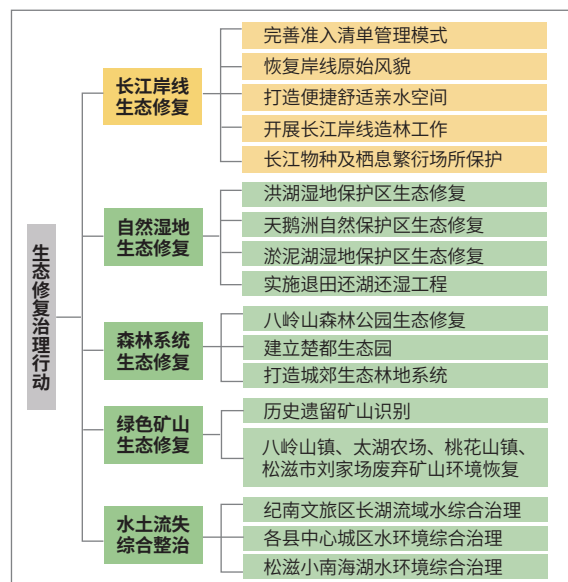


图 10 荆州市总体城市设计生态修复治理行动体系

图 11 荆州市总体城市设计人文空间行动体系

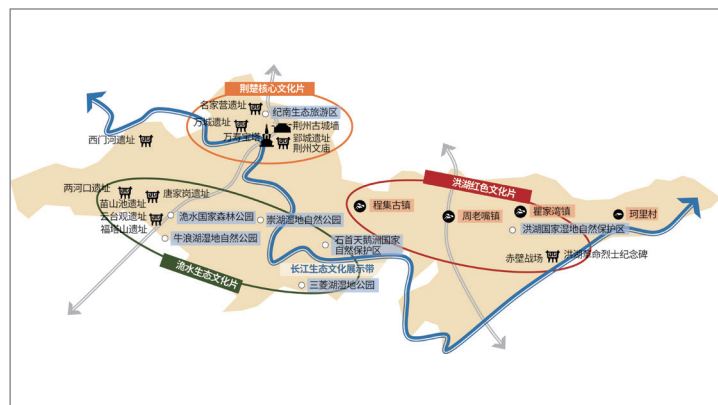


图 12 荆州市总体城市设计市域人文格局示意图

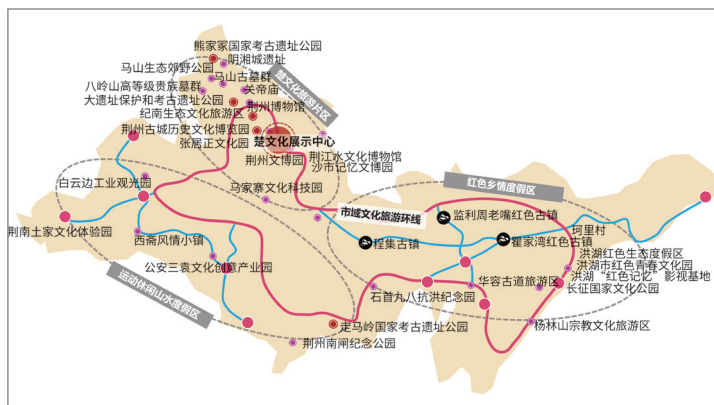


图 13 荆州市总体城市设计市域文旅网络示意图

动,即构建市域水岸生态廊道行动、构建市域绿化景观系统行动和生态修复治理行动,其中生态修复治理行动则包括五方面具体内容(图10)。生态空间行动旨在彰显荆州市襟江带湖的水乡特色,通过生态修复行动,恢复历史水系格局,支撑洞庭湖、江汉平原四湖补水枢纽发挥作用。

人文空间行动体系包括四大行动。一是构筑市域人文骨架,形成“一廊三片”的市域人文格局(图11,图12)。以长江为依托,充分挖掘荆州市的长江文化特色,围绕治水文化,构建一条具有体验感的荆州水文化人文长廊,串联“楚文化—三国文化—红色文化”三大文化片区。二是打造市域文旅网络,构建“1+1+3+N”体系(图13)。以荆州古城、楚纪南城为依托,打造集中展示楚文化、三国历史底蕴、古城文化风貌的文化展示中心,以G318、G351国道和S103省道等旅游公路为依托,串联市内历史人文资源点,打造市域文化旅游环线。同时,文化旅游环线沿线以保护性开发为主,利用沿线古镇古村和历史遗址资源,增设多条支线,串联沿线生态人文景点,策划古镇游、红色游、生态游等多种主题游线,开拓文化展示空间。三是优化保护传导体系。结合总体规划、历史文化名城保护规划及相关规划的保护体系,形成“市域整体格局保护—中心城区历史文化及环境保护—城市形态保护—历史文化点保护”的保护传导体系。四是完善公共文化服务体系。从推动公共文化服务均等化、丰富文化产品供给、推进文化产业园建设、培育壮大新兴文化业态四个方面进行完善。

城乡空间行动体系包括四大行动。一是构筑市域城乡空间骨架,按照“一主一副集聚发展、外围组团分散”的引导策略,在市域层面形成“西密东疏、中心更聚、外围更优”的城乡整体空间形态。二是打造高品质门户枢纽,重点管控铁、港、空三大交通枢纽门户,将

荆州沙市机场、荆州高铁站、荆州港打造为具有荆州文化形象与风貌特色的高品质枢纽门户。三是打造体系化廊道,制定核心管控要素库,针对不同类型廊道的功能定位,进行差异化风貌引导。四是构建乡村风貌管控体系,划分城内村、城边村、城郊村三大乡村风貌管控基本圈层,提出村庄风貌管控指引。

4 结语

国土空间规划改革逐渐进入“深水区”,运用城市设计辅助完善国土空间规划编制、精细化进行资源空间配置管控、提高资源空间配置效率、提高国土空间品质是未来的一个重大趋势。本文分析了国土空间规划改革面临的资源空间配置主体性、科学性、管理性、效用性四大难题,在运用城市设计辅助完善国土空间规划的视角下提出总体城市设计在战略、战术、技术、实施四大层面的核心任务,并结合荆州市的实践,探索了总体城市设计与国土空间总体规划在总体战略思路、城市战术框架、要素技术管控、规划实施传导等方面的衔接融合路径。但是如何进一步形成一套可推广的总体城市设计与国土空间总体规划衔接实施的传导机制;如何在一个完整的空间行动体系下调动不同层级政府的积极性,进一步发挥城市设计的作用;如何通过设计先行,推动国土空间用途管制实施等还有待进一步探索。

【参考文献】

- [1] 王雨,张京祥,王梓懿.整体主义视角下我国空间规划演化路径与治理应对[J].规划师,2021(12):11-16.
- [2] 段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊,2021(2):6-14.
- [3] 孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊,2020(4):11-17.
- [4] 袁奇峰,谭诗敏,李刚,等.空间规

划:为何?何为?何去?[J].规划师,2018(7):11-17,25.

- [5] 张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019(10):2040-2050.
- [6] 张京祥,林怀策,陈浩.中国空间规划体系40年的变迁与改革[J].经济地理,2018(7):1-6.
- [7] 中共中央,国务院.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[Z].2019.
- [8] 刘玉亭,袁奇峰,马向明,等.国土空间规划 学术笔谈[J].南方建筑,2021(2):63-70.
- [9] 靳利飞,孟旭光,刘天科.面向生态文明的国土空间规划关键问题研究[J].规划师,2021(19):65-71.
- [10] 段进,范拯熙,蔡天怡.新形势下城市设计制度建设的思考[J].时代建筑,2021(4):16-20.
- [11] 王建国,杨俊宴,陈薇.专题性总体城市设计编制探索——以南京为例[J].城市规划,2021(8):51-66.
- [12] 刘瑞刚.我国城市设计的“再出发”思考[J].规划师,2019(23):91-96.
- [13] 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(1):104-110.

[收稿日期]2022-05-20;

[修回日期]2022-07-22