

《国土空间规划城市设计指南》（征求意见稿）编制说明

一、编制背景

建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，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，是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。

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》提出“充分发挥城市设计、大数据等手段改进国土空间规划方法，提高规划编制水平”，明确了城市设计在国土空间规划编制、提高国土空间品质中的重要作用。城市设计作为“城市环境品质提升”的有效工具，与法定化的国土空间规划到底是什么关系？新时代国土空间规划体系中城市设计该扮演什么样的作用和角色？如何充分发挥城市设计在国土空间品质提升中的作用？这一系列问题都困扰着广大规划工作者，急需通过技术标准体系加以规范和引导。

二、指导思想与原则

1. 生态文明建设中城市设计内涵拓展

十八大提出加快推进生态文明建设，标志着“我国城市建设从初

期的以生产要素和投资驱动为特征的外延式、资源过度消耗型模式逐步转变为以创新和财富驱动为特征的，经济、社会、环境协调发展的内涵式、技术提升型模式”。在生态文明建设的背景下，根据国土空间规划全域全要素综合管控的新要求，应对城市设计的经济、社会、环境等内涵进行更多思考。

《国土空间规划城市设计指南》（后简称《指南》）因势利导，对城市设计的价值、对象、途径等方面进行了必要的拓展。在价值导向上，以生态系统优化、历史文脉传承、功能组织有序为基本原则，强调人与自然的和谐共生，历史文脉的传承积淀，社会包容的人文关怀，创新发展的空间品质，而不仅仅关注景观风貌与特色。在工作对象上，突破原有的城镇发展区范围，拓展至各类生态保护与控制区、农田保护区、乡村发展区等。在技术途径上，通过公共政策途径和技术管控方法与空间规划、建设管理以及社会实践紧密结合，实现对人类聚落及其环境的相互关系和结构形态进行多层次、系统化和整体性组织安排与空间创造。

在此基础上，进一步明确国土空间规划中的城市设计是基于对人居环境多层次特征的系统辨识，多要素特征的统筹协调，以及生态文明和可持续发展理念下自然、文化保护与发展的整体认识，运用设计思维，借助规划传导，通过政策推动，对区域、城市、社区、场所等不同尺度和层级的人类聚落及其环境系统，形成整体布局的结构优化，生态系统的健康持续，历史文脉的传承发展，功能组织的活力有序，风貌特色的引导控制，公共空间的系统建设，实现美好人居和宜人场

所积极塑造。

2. “一张蓝图” 中城市设计内容融入

新时期的国土空间规划“主要通过机制和空间两方面协同来解决规划类型过多、内容重叠冲突等问题”。在机制协同方面，自然资源部成立，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责；在空间协同方面，基于国土空间基础信息平台同步开展国土空间规划“一张蓝图”建设，多规划、多学科共策共谋，实现各类空间资源的精准管控和综合整治，为规划全生命周期管理奠定基础。

然而，与法定规划的衔接是城市设计一直以来面临的难题。脱离于国土空间规划以“城市体形环境构思和安排”为主要内容的传统城市设计，难以融入国土空间规划的“一张蓝图”。《指南》明确了城市设计与“五级三类”国土空间规划相融合的关系构架，提出在国土空间规划中运用城市设计的思维和方法，从空间环境品质的角度对规划编制形成反馈，提升“一张蓝图”制定的科学性和艺术性，将“提高规划编制和管理水平”贯穿于国土空间规划的各层级、各阶段。

以总体规划阶段的城市设计为例。《指南》强调除了特色资源保护、总体风貌特色定位、景观风貌与公共空间系统构建、重点控制区划定等常规总体城市设计内容，还要在发展目标战略、底线约束、总体格局、空间结构、公共服务与基础设施、国土整治修复、城市更新等方面与总体规划有效衔接。尤其应对城镇乡村与山水林田湖草海的整体空间关系、蓝绿空间网络等内容提出优化建议，并将这一内容体现到“三条控制线”的划定过程中，塑造具有特色和比较优势的国土

空间格局和空间形态，从而优化资源环境底线约束。

3. 全域用途管制中城市设计思维运用

传统城市设计主要聚焦于城市建设区域，对农业和生态空间关注较少。在城乡人居环境高质量发展与“美丽中国”国土空间开发保护利用的关键命题下，整合生产、生活和生态全域空间，进行山水林田湖草海全要素管控迫切需要城市设计思维的全面融入。正如著名规划学者培根所说，“任何地域规模上的天然地形的形态改变或土地开发，都应当进行城市设计”。因此，如何在国土空间准入、规划选址等用途管制环节体现城市设计思维，实现生态-空间-景观关系的一体化提升，是《指南》的重要出发点。

《指南》创新性地将城市设计思维运用在农业、生态空间用途管制中，并十分强调不宜简单套用城市空间的设计手法，而是以生态美丽、自然原真、整体和谐为原则，对农业、生态空间内的各类人工行为进行引导控制，提出生态设计策略和以人工环境自然化为导向的导控要求（如生态网络与生态景观、地形地貌、蓝绿空间网络、大地景观、活动场所等），最大程度守住环境品质的底线、提高国土空间的品质。究其实质，是以文化作为人与生态关系的媒介，以设计思维将人工之美有机嵌入自然原真之美，使人工与自然融为有机整体，实现全域“美丽国土”的科学管控。

三、技术路线

《指南》的编制以相关标准和技术规定为体例参照，以城市设计的相关经典理论为科学依据，以各地城市设计技术规定为经验借鉴。

1. 体例参照

《指南》的编制遵守《标准化工作导则》(GB/T 1.1-2020)和《标准编写规则》(GB/T 20001-2017)等国家标准,同时结合了已试行的国土空间规划技术规定,具体包括《省级国土空间规划编制指南(试行)》《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南(试行)》《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》等。对相关标准和技术规定的体例参照加强了《指南》的规范性。

2. 理论基础

通过对《城市设计》《市镇设计》《都市设计概论》《城市设计:美国的经验》《城市环境规划设计与方法》《图解城市设计》等一系列经典城市设计理论的研究和整理,完善《指南》的理论基础,加强其科学性。

3. 经验借鉴

城市设计在国外作为国土空间规划的辅助手段由来已久。美国旧金山、纽约等城市将城市设计控制与开发控制一体化,多将城市设计的内容纳入地方的区划法、土地细分法则等法律法规中。英国则通过开发许可,将体现城市设计要求的规划设计准则和规范性文件作为项目设计和审查的依据。在我国的城乡规划实践中,城市设计已经有了广泛的应用,一些省市出台了自身的城市设计技术规定。对于国内外城市设计管理实践经验的借鉴,将会加强《指南》的实操性。

四、条文说明

为贯彻落实《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》，指导和规范国土空间规划编制和管理中城市设计方法的运用，本《指南》条文共分为八章，包括适用范围、定位、总则、总体规划中城市设计方法的运用、详细规划中城市设计方法的运用、专项规划中城市设计方法的运用、用途管制和规划许可中的城市设计内容、工作方法与成果表达。

第一章 适用范围

本章明确了《指南》主要适用于国土空间规划编制和管理中城市设计方法的运用，主要内容包括城市设计方法在国土空间规划中运用的原则、任务、内容和管理要求等，同时强调各省市可在符合本指南的前提下，制定国土空间规划城市设计指南的细化补充要求。

第二章 定位

本章明确了城市设计在国土空间规划建设管理中的定位，特别强调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，是国土空间高质量发展的重要支撑，贯穿于国土空间规划建设管理的全过程。

第三章 总则

本章明确了城市设计方法在国土空间规划编制和管理中运用的类型、原则和基本要求。

3.1 节 强调城市设计在国土空间规划中的应用主要包括两个方面：在总体规划、详细规划和专项规划三种类型的国土空间规划编制中，运用城市设计手段，改进规划编制方法；在规划选址、土地供应及方案审查等规划管理环节中，加强城市设计内容的运用，提高用途

管制和规划许可的科学性和可操作性。

3.2 节 强调城市设计应遵循“设计思维”“问题导向”“整体统筹”“以人为本”“因地制宜”五个基本原则。

3.3 节 强调城市设计在国土空间规划应用中的五个基本事项：应遵守国家法律法规、技术规范等要求；应保持法定规划的严肃性，若城市设计对法定规划内容确需优化调整，需严格遵照相应法定程序；应进行公众参与；应通过简洁明了的表达，便于规划管理和实施；宜通过形象易懂的多种方式进行交流展示。

第四章 总体规划中城市设计方法的运用

本章分跨区域、市县域、中心城区三个层面，明确了总体规划中城市设计方法的运用要点和主要内容，同时对纳入总体规划中的城市设计内容进行了规定。

4.1 节 提出城市设计方法在总体规划跨区域层面的运用要点是：协调人居环境建设与区域自然生态、历史人文资源之间的关系，凸显跨区域空间特色，为城市群、都市圈、发展廊带、一体化示范区等跨区域的协调发展提供支撑。主要内容是：（1）协同划定跨区域空间组织中的约束性条件、（2）确定跨区域特征区的协同保护与发展要求、（3）确定跨区域重要开敞空间的导控要求、（4）形成共识性的设计规则和行动计划。

4.2 节 提出城市设计方法在总体规划市县域层面的运用要点是：协调城镇乡村与山水林田湖草的整体空间关系，对生态、农业和城镇空间进行全域全要素整体统筹，强化市县域整体空间秩序。主要内容

是：（1）全域全要素特色资源的评估和保护、（2）明确市县域整体特色定位、（3）协调城镇乡村与山水林田湖草的整体空间关系、（4）提出市县域蓝绿空间网络的框架性导控要求、（5）形成覆盖城乡不同地区的分类设计指引。

4.3 节 提出城市设计方法在总体规划中心城区层面的运用要点是：整体统筹、协调各类空间资源的布局与利用，合理组织公共空间与景观风貌系统，提升城市空间品质与活力。主要内容是：（1）构建城市特色空间结构；（2）组织城市公共空间系统；（3）完善城市景观风貌系统；（4）对城市标志节点、视线通廊、天际线等关键要素提出导控要求；（5）明确城市设计重点控制区。

4.4 节 强调城市设计一方面要为国土空间总体规划的发展目标、空间结构、底线约束等内容提供技术支撑和优化建议，另一方面应以独立章节的形式纳入国土空间总体规划。

第五章 详细规划中城市设计方法的运用

本章分城市一般片区、重点控制区、乡村地区三种类型区域，明确了详细规划中城市设计方法的运用要点和主要内容，同时对纳入详细规划中的城市设计内容进行了规定。

5.1 节 提出城市设计方法在城市一般片区详细规划中的运用要点是：充分发挥城市设计整体统筹、问题导向和灵活运用特点，优化片区空间形态，加强场所营造。主要内容是：（1）优化片区功能布局 and 空间结构的关系、（2）建立土地使用和交通组织的有机联系、（3）构建整体有序的三维空间形态、（4）设计人性化公共空间、（5）加强

建筑群体导控、(6) 协同管控地上地下空间。

5.2 节 提出城市设计方法在重点控制区详细规划中的运用要点是：在满足城市一般片区要求的基础上，重点关注相应地区的特定资源禀赋和关键问题，凸显重要价值，展示特有魅力，针对性展开设计引导。同时针对城市中心区、新城新区、旧城更新区、交通枢纽地区、滨水地区、沿山地区、历史风貌与遗产保护片区七种类型的重点控制区提出了具体的要求。

5.3 节 提出城市设计方法在乡村规划中的运用要点是：不宜简单套用城市空间的设计手法，而是充分吸收城市设计中尊重自然、传承文化、以人为本的理念与方法，整体统筹乡村生产、生活和生态空间，营造富有魅力和活力的美丽乡村。主要内容是：(1) 保护乡村自然本底、(2) 凸显本土文化特征、(3) 加强特色村镇的保护与改造、(4) 提升乡村人居空间品质。

5.4 节 强调城市设计一方面要为国土空间详细规划的用地布局、功能组织、开发强度等相关内容提供技术支撑和优化建议，另一方面应以条文和图则的形式纳入国土空间详细规划。

第六章 专项规划中城市设计方法的运用

本章分特殊地域和特定领域两种类型，明确了专项规划中城市设计方法的运用要点和主要内容，同时对纳入专项规划中的城市设计内容进行了规定。

6.1 节 提出城市设计方法在特殊地域专项规划中的运用要点是：在严守生态保护红线的基础上，运用城市设计方法，加强人工建设与

自然生态环境的有机融合。综合评估特殊地域的自然和人文资源，明确保护要求与利用限制，加强原生态的自然山水格局和原真性的地域文化资源保护。引入生态设计概念，加强特殊地域内建设区域的城市设计管控。同时针对自然保护地、海岸带、环湖沿江地带、沿山地带四种类型的专项规划提出了具体的要求。

6.2 节 提出城市设计方法在特定领域专项规划中的运用要点是：需改变单一工程思维，应在优化要素配置效率和效益的基础上，以尊重自然、传承文化和维护公共利益为原则，运用城市设计方法，减少特定功能对自然、历史和人文环境的分隔、破坏和视觉影响。加强功能混合和空间复合利用，激发各类要素的空间活力。提出基于功能性并融合生态性、人文性和艺术性的导控要求，提高公共审美和文化价值，最终融入国土空间的整体风貌体系。同时针对综合交通体系、生态绿地系统、历史文化保护类、公共服务设施、地下空间、市政基础设施、生态修复与国土空间整治七种类型的专项规划提出了具体的要求。

6.3 节 强调城市设计一方面要为国土空间专项规划的工程选址选线、底线约束、建造方式等相关内容提供技术支撑和优化建议，另一方面应将要点内容纳入国土空间专项规划。

第七章 用途管制和规划许可中的城市设计内容

本章分用途管制、建设项目选址、规划条件、城市设计精细化研究、建筑方案审核五个规划管理环节，明确了用途管制和规划许可中的城市设计内容。

7.1 节 提出应依据总体规划、详细规划和专项规划，在生态、农业空间用途管制中遵循相关城市设计要求。

7.2 节 提出建设项目的规划选址应运用城市设计方法，避免对国土空间品质产生负面影响。

7.3 节 提出应依照详细规划阶段的城市设计内容，将城市设计要求纳入规划条件，作为规划许可要点。

7.4 节 提出有特殊要求的地块，可在遵守详细规划的前提下，编制面向实施的城市设计，并将其要点纳入规划条件。

7.5 节 提出在建筑方案审核阶段，一方面应严格审核规划条件中相关城市设计要求的落实情况，另一方面应从城市设计角度对建设项目与整体区域的协调性进行审核。

第八章 工作方法与成果表达

本章明确了城市设计的前期准备与基础研究、新技术应用、公众参与与社会协同、成果形式等内容。

8.1 节 提出城市设计基础资料收集、评估、专题研究的主要途径与内容。

8.2 节 分数据采集与管理技术、认知与分析技术、方案模拟与仿真技术、设计管理与监测技术四个方面提出了城市设计新技术应用的途径与方法，特别强调鼓励新技术在城市设计过程中的全流程和全尺度介入，提高城市设计的科学性。

8.3 节 提出城市设计公众参与的方式，强调城市设计可由不同主体开展的灵活性。

8.4 节 提出城市设计的成果包括文本、图则，鼓励增加模型、多媒体、政策文件等多种灵活形式。强调除了纳入国土空间规划的城市设计内容外，可根据现实条件及工作需求，灵活采用多种形式。