



广告

GUANG GAO

# 贺州市城市户外广告管控思路浅谈

文\_李 霞（广西壮族自治区城乡规划设计院，分院总规划师，正高级工程师）  
陈 磊（贺州市城市管理局，办公室主任，硕士）  
谭 聪（广西壮族自治区城乡规划设计院，分院院长助理，高级规划师）

目前，我国城市进入内涵式高质量发展新阶段，城市更新成为当代城市存量发展的必要改建行动。户外广告是城市经济、文化的视觉媒介，是城市空间和景观的重要组成元素，是地域文化的重要载体，体现着城市形象和人文精神，属于城市更新改造的重要考虑要素。而随着城市经济的不断发展，商业利益主体对城市空间资源争夺日渐激烈，户外广告也逐渐成为城市空间治理的焦点、难点。本文以《贺州市户外广告设置专项规划（2018—2035年）》的编制及实施经验为例，探讨面对贺州户外广告当前管控缺位、设置无序等问题，如何更有针对性和特色性地提出户外广告设置管理的思路和规划编制成果构成，破解贺州市当下“千城一面”“特色缺失”等城市发展共性难题，完善户外广告管理制度，为主管职能部门开展管理工作提供重要依据和指导，并有效补齐贺州城市魅力空间品质的短板，提升城市空间价值。

## 一、项目概况及现状分析

### （一）贺州市基本城市特色

贺州市位于广西壮族自治区东部，背靠大西南，面向粤港澳，处于湘粤桂三省（区）的交界处，为三省通衢，是大西南连接粤港澳大湾区的重要通道和广西面向粤港澳大湾区开放的前沿和窗口，也是潇贺古道起源地、岭南文化的最早发源地之一，山水特色和文化底蕴深厚。贺州市区地貌以丘陵山地为主，贺江穿城而过，建设用地主要沿贺江两岸布置，城市用地条件决定了其为带状形城市。城外两侧多以自然坡地为主，呈现出“水在城中、城随山转、绿网相融、和谐共生”的带状形、多组团山水城市空间格局。

### （二）贺州市户外广告设置规划的编制对象

规划管控的户外广告包括在城市建（构）筑物、移动工具等载体的外部空间，城市道路和各类公共场地，城市之间的交通干道边设置（安装、悬挂、张贴、绘制、放送、投映等）的各种形式的户外广告和户外标识设施。《贺州市户外广告设置专项规划（2018—2035年）》参照国内户外广告管理较先进城市的经验并结合贺州市的实际情况，将贺州市户外广告分为户外广告和户外标识两大体系，并将各类户外广告及户外标识（以下简称“户外广告”）进行整合归类，形成“贺州市户外广告分类”（见图1），后续将以此分类为基础，分别对各户外广告类型提出管控要求。



图1 贺州市户外广告分类示意图

### （三）贺州市户外广告设置现状情况分析

开展精细化摸底分析的现状评估，实现对问题的精准研判和支撑规划的科学决策。主要通过建立评估指标体系，先行开展贺州市户外广告现状摸底分析和容量承载情况评估专题研究，结合建成区户外广告设置现状、功能结构和风貌特色，综合判定户外广告设置的容量结余情况和主要存在的问题（见图2）。



墙体广告现状



墙体广告现状



铁架式广告现状



落地式广告现状



灯杆旗广告现状



高炮广告现状

图2 贺州市户外广告现状问题示意图

### 1.管控失衡问题

户外广告内容的重点和主题不突出，整体设置缺乏正向引导，此问题普遍存在于贺州市建成区。如商业中心区的户外广告以依附建筑的板块式广告及立杆式广告居多，沿街商业建筑设有大量户外广告和店面标识。道路两侧的户外广告大多材质较差、款式陈旧、总体档次偏低，色彩、尺度不统一，且设置密集，整体较为杂乱，存在较大消防安全隐患。

### 2.设置超载和安全隐患

由于老城区户外广告设施设置密度过大，致使广告牌堆积且整体凌乱，再则户外广告设施新旧交杂，侵占部分公共空间；而在新城区较大型的建筑物和路口，大型户外广告都依附于建筑设置，包括大型立柱式广告牌、独立式广告牌、独立式LED显示屏、依附式LED显示屏及屋顶广告，其中部分立柱式广告牌占据城市道路上方空间，LED显示屏设置未考虑道路通行安全（行车视距三角形、光污染等），不仅遮挡了建筑的采光，还干扰司机视线，影响交通安全，存在安全隐患。

### 3.风貌协调问题

主要道路户外广告的形式、位置、尺度、材质、颜色等设置不当；部分户外广告存在破坏建筑立面设置的情况，导致建筑物的采光、通风等使用功能丧失，对称、均衡、节奏、韵律等形式美感受损，影响公共空间安全及城市品位。

### 4.氛围营造问题

一是在新城建设时，未能考虑户外广告设置的氛围烘托及营造，导致整体效果不协调。二是现阶段户外广告设置的技术、媒介形式落后，一些现代形式的广告元素应用不当，破坏历史风貌。

### 5.文化延续断层和公益广告缺位问题

广告设置中缺乏对本土传统文化的传承及延续，导致广告设置缺乏记忆点、鲜明性、吸引力，破坏城市特有的文化空间；重点部位公益广告缺失、覆盖率不足，缺少人文关怀，与贺州市推进创文工作的浓厚氛围不相称。

## 二、规划构思

### （一）自上而下完善贺州市户外广告规划层级体系

规划强调适应国土空间规划体系变革新要求，将户外广告作为城市风貌和人居环境的重要因素考虑，全面践行规划新理念和创新编制新方法。

一是践行底线思维。将户外广告涉及的安全、绿色等问题摆在首位，并考虑文脉要素分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，合理提出户外广告的总体布局。重点关注现存数量较多的高立柱等大型户外广告的设置，主动避让贺江沿岸、将军山、大钟山等山水空间，营造良好的山水视线通廊，打造山水养生“寿城”（见图3）。二是落实以人为核心的管控思路。关注户外广告对人居环境和人民群众生活品质的提升，挖潜贺州“一江纳九川、半山绕城郭”的多元文化特色，满足居民对艺术化、乡愁化的生活品质诉求；细化到生活圈单元的管控，实行广告设置精致化、减量化策略，减少对人居环境的不良影响。三是积极创新编制方法。借助城市设计、大数据、三维数字模型等技术手段的辅助支撑作用，模拟不同尺度多元化、可视化生产生活空间场景，推导出最佳设置区段，辅助规划精细化编制和精准化管控（见图4）。



图3 贺州市户外广告设置风貌与安全管控示意图



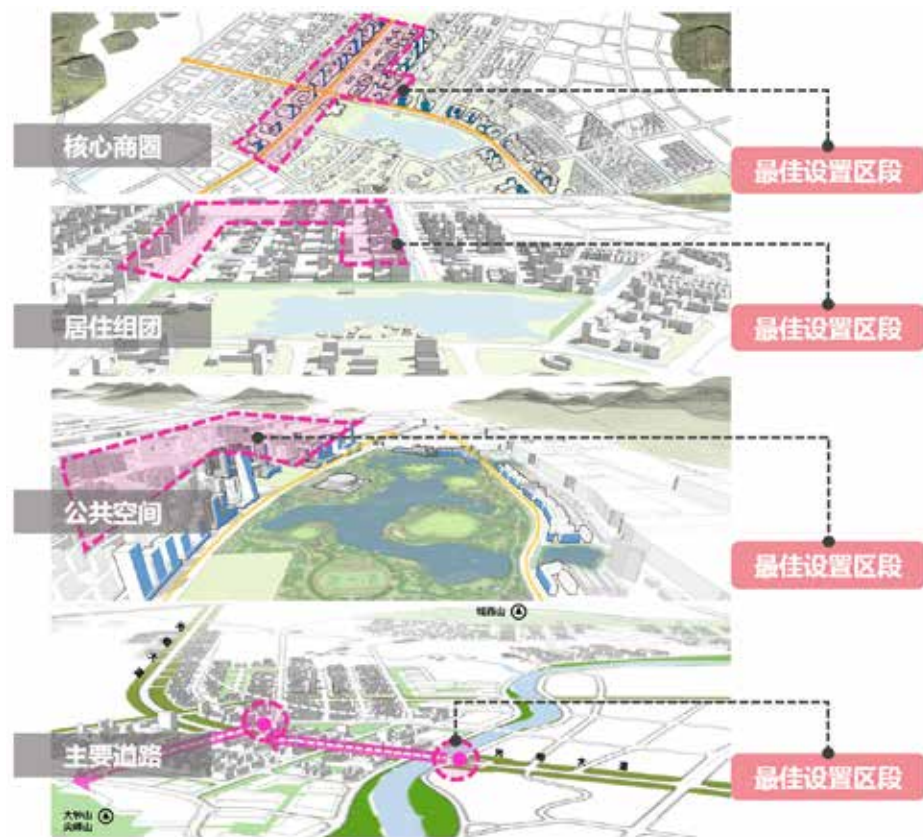


图4 借助城市设计的精细化管控示意图

三、规划主要内容

（一）构建规划管控和实施整治技术导则两大体系

1.以规划管控体系构建引导性内容

根据现状分析建立的问题清单，进行户外广告设置密度分区划定和风貌控制指引，依据城市活力、文化特色、山水格局、功能结构、社区生活等要素，将规划用地分为限制设置、严格控制、集中展示3个分区，对应制定管控清单，提出不同区域广告服务对象、数量等总体控制指引，解决户外广告整体布局不合理、设置比例失衡等问题。再依托地域、功能和历史风貌划分7大主题区，包括高铁商务金融风貌区、生态宜居风貌区、旅游小镇风貌区、现代产业风貌区、生态田园都市风貌区、八步地域风貌区、历史风貌区，从形式、色彩、材质、灯光照明、内容等方面提出管控要求，解决户外广告设置特色缺失的问题；并按照风貌差异有针对性地制定负面清单，进行限制管理。

2.以实施整治技术导则支撑规定性内容

依据现状分析梳理形成的“贺州市户外广告分类”，对2种类9大类广告设置形式和20小类标识类型采取“一类一表一图”模式，规定详细的分类、基本设置要求及禁止情形。每一类广告对应一个专属设置控制表（见表1）及一张设置示意图（见图5），从位置、数量、尺度、材质、照明、文化等方面进行控制，并达到直接指导主管部门对户外广告开展行政审批和管理的细度。同时，从融合贺州本土文化特色及人文历史的角度出发，在广告类型、尺寸、形式、风格、色彩、材质等方面为户外广告设置提供了参考模板。

（二）兼顾“顶层设计+精准治理”进行双重考量

规划既体现从宏观层面制定户外广告的总体设计指引，也推动蓝图型转向治理型规划，着重专项规划向下引领和精准治理，从微观层面提出户外广告设置的导则，制定广告设置底线，并推动“三维立体空间”加“时间线”的四维空间治理思路。多维多层次的控制体系利于后期制定各种特定类型广告的专项规划、重要路段重要节点的户外广告详细规划，考虑城市不同发展阶段和时期的需求变化，强化户外广告设置的时代特性，实施户外广告的精细化管理，实现统筹规划编制、实施和监测评估预警全过程管理需要。

（三）采取“目标+问题”的双重导向

突出问题导向，从贺州实际出发，聚焦城市更新空间治理，深入分析现状存在的主要问题，并在规划中针对破解；响应贺州发展诉求，积极听取当地部门和群众意见，构建切合实际需要的管控体系。契合目标导向，从城市的高水平规划、高质量建设的目标出发，注重对户外广告分类布局、美观文化、安全协调的全方位规划和兼顾整体、分批、单体审查的管控机制。

表1 户外广告(楼名招牌)设置控制一览表

| 序号 | 控制类型   | 管控要求                                                                                                                 |
|----|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 设置分区要求 | 以集中展示区中的商务办公楼宇为主                                                                                                     |
| 2  | 设置载体要求 | 建筑及建筑周边地面区域                                                                                                          |
| 3  | 设置位置要求 | 依附于建筑时：应避开门窗，仅允许依附于建筑物（含裙房）主体墙面实墙部分、雨棚，主要出入口门楣处平行设置；顶部可依附女儿墙墙面，但为坡屋顶形式时应避免遮挡<br>独立设置时：需同时满足“落地式标牌匾额”中的“可设载体上的具体位置要求” |
| 4  | 设置内容要求 | 设置内容为经相关主管部门核准的楼宇（广场）名称、字号、标示设置                                                                                      |
| 5  | 设置数量要求 | 在建筑物底层设置楼名招牌的，每个立面的主要出入口集中设置1块；在建筑物底层以上设置楼名招牌的，可选择建筑物朝向道路的一到两个立面设置，每个立面宜设置1到2块                                       |
| 6  | 设置尺寸要求 | 依附于建筑时：楼名招牌单个面积不大于所在墙体面积的10%                                                                                         |
| 7  | 设置颜色要求 | 依附于建筑时：宜与建筑外墙颜色协调                                                                                                    |
| 8  | 设置时间要求 | 不作特别限制                                                                                                               |
| 9  | 其他要求   | 仅允许采用镂空字体形式                                                                                                          |
| 10 | 负面清单   | 禁止在属于建筑物消防登高操作面和消防车登高操作场地上设置；禁止在观光电梯玻璃、护栏、立柱面与立柱之间连接处、窗户部分设置                                                         |

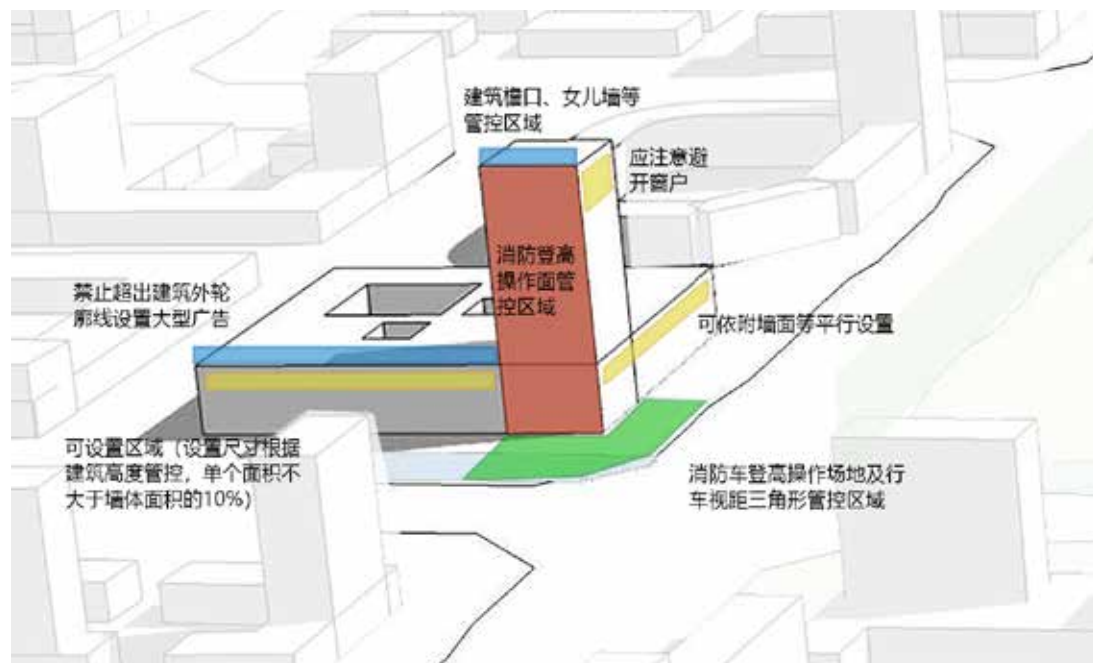


图5 户外广告设置示意图

## （二）提出规划分期与过渡期户外广告的整改措施

按照“循序渐进、突出重点”的原则，提出三个规划分期的安排，确保规划能够顺利实施。一是存量整改阶段，要求增量与存量户外广告管理双管齐下：对全市户外广告进行全面摸底和登记，建立问题清单，根据问题清单对存量问题进行有序整改，可以对整改给予适度的弹性执法空间；增量户外广告仍需按照要求严格执行，避免增加新的问题。二是重点示范阶段，根据户外广告摸底情况，选取问题突出、有整改需求和条件、有典型示范意义的路段或片区编制户外广告详细规划，作为直接指导依据开展具体路段或片区的户外广告综合整治与风貌提升示范工程，并打造为全市的范例，为下一步全面提升积累经验。三是全面提升阶段，将进一步完善增量广告的管控，以及全面有序推进户外广告综合整治与风貌提升工作。

## 四、户外广告设置管控策略

### （一）“弹性指引、刚性管控”双层级的审批治理模式探索

通过构建“规划控制+技术导则”的双控技术体系，探索提出“弹性指引、刚性管控”的双层级管控的审批治理模式。规划控制构建了户外广告设置的顶层设计蓝图，技术导则分类分级提出户外广告设置的具体技术管控要求。新区发展型区域通过城市设计在管控空间中同时落实控制和导则双体系，可支持详细规划分批和整体的审批。城市更新型区域以存量整改的诉求

在导则中细化至单体建筑空间，更方便单个广告直接审批。在审批前先依据面向所有广告类型的通则进行首轮审查，再判定属于哪类广告，找到对应的表格、图示逐条对照是否满足，由此简化户外广告行政审批及整治工作，最终形成“双考量双管控”的创新广告管控技术体系和精准治理、精细管理审批模式。

### （二）“多方共同缔造”的沉浸式统管模式探索

以“共商共审共编共治共享”为目标，探索研究对“多方共同缔造”的沉浸式统管模式。规划管控思路充分体现公共政策与工程技术的属性融合，将技术逻辑与政策要求、行政管理结合，通过与消防、用途管制、营商、交通等相关政策的衔接，有效提升规划综合层次。同时探索建立由多部门联合工作协同机制，形成治理合力；落实“放管服”改革精神，积极听取企业商家建议；积极引导群众沉浸式参与广告样式设计工作，实现多方参与，全面提升规划的科学合理性和实施性。

### （三）对推动规划动态监测评估预警和监管的探索

通过构建“编管监”全周期全闭环环路，探索规划动态监测评估预警和监管的路径。建立户外广告实施情况定期体检评估机制，将规划涉及空间管控的内容纳入贺州市国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上进行监管。

## 五、结语

从专项规划的实施情况来看，编制成果具有条理清晰、分级传导、指向明确、可操作性强等特点，所提出的对户外广告的管控思路能在一定程度上破解城市风貌混乱、公益宣传不足、安全隐患、审批周期过长等问题，构建的“专项规划+详细规划”垂直管理审批体系，进一步完善了城市风貌管理制度，为户外广告设置管理提供制度保障。特别是技术团队与职能部门联合开展的导则宣讲，加大了普及力度，有效推动户外广告整治行动取得实质性进展，包括对商务办公中心、重要景观路段、社区样板等区域，开展整治户外广告超过500处（见表2），改善了贺州市城区内户外广告设置多、乱、杂、破的现状，有效推进市容市貌综合提质三年行动，维护城区街道风貌。同时，贺州城区增设了多处公益广告，并在重点商圈形成精品户外广告，由此历史街区等传统街巷和新区的广告设置更美观、更彰显文化底蕴。而针对实施审批工作中出现的非法户外广告判定等重点关注问题，职能部门也多次和技术团队讨论，补充形成“户外广告设置导则实施管控指引”资料。在国土空间规划体系下，应该关注和落实空间治理精细化、精准化导向下对规划提出的能用、好用、管用要求。城市风貌规划与管控工作，也需要在不断的探索中逐渐完善，切实维护人民群众利益和城市文明形象。



表2 贺州市户外广告拆除效果一览表

| 序号 | 类型      | 拆除前示意照片                                                                             | 拆除后示意照片                                                                              |
|----|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 墙体广告    |    |    |
| 2  | 墙体广告    |    |    |
| 3  | 铁架广告    |   |   |
| 4  | 落地式广告   |  |  |
| 5  | 高炮广告    |  |  |
| 6  | 灯杆旗铁架广告 |  |  |