

# 国土空间规划体系中的城市规划初论

张远航 郭娟娟

泛华建设集团有限公司河南分公司

**摘要:** 作为保证国土空间规划体系应用有效性的核心内容, 城市规划的重要性毋庸置疑。本文阐述了以解决问题为导向的城市规划学与城市发展过程中所面临的关键问题, 并就国土空间规划包含的城市规划内容进行了深入分析, 希望能够为同行从业者提供一些帮助。

**关键词:** 国土空间规划体系; 城市规划; 要求与作用

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.080

## 引言

随着时代的发展与变化, 国土空间规划体系的顶层结构已基本建设完毕。因此, 对于国土空间规划工作来说, 其未来的发展道路主要为规划体系改革的深化与工作流程的进一步优化。该工作为充分发挥土地管理、环境保护以及城市规划等的工作优势奠定了坚实的基础, 具有不可忽视的重要引导作用。

### 一、解决问题是城市规划的基本目标

城市规模的扩大是城市规划学科出现的主要原因, 由于不同城市有着各自的发展特点, 使得城市规划学想要充分发挥其应用优势, 就必须保证问题解决的灵活性与多样性<sup>[1]</sup>。对于城市规划工作来说, 其涵盖了多种工作内容, 主要包括问题、行动、环境以及变化, 为其确定了未来的基本研究与发展方向。

环境所指的是城市的建设环境与空间环境。当前多数与城市发展相关联的研究强调贫困、交通以及环境的分析, 并对城市发展与资源之间的冲突问题进行深入探析。但城市规划则不同, 其将研究重点放在了场所中空间复杂性对于城市发展相关联问题造成的影响。究其根本, 城市规划学科针对的是营造场所的模式与途径, 正因如此该类型工作表现出了规范与尝试特征, 因此也可以将其总结为规范性的尝试行为。

问题指的是本身城市中存在的问题, 虽然具有一定复杂性但问题之间却相互关联。一个城市的衰败或兴盛与社会的主要矛盾冲突有着极为密切的联系, 但由于问题牵涉到的内容过多通常情况下难以被及时解决。在这种情况下, 城市规划学的中心要求与核心任务逐渐成了如何解决存在于社会中的普遍问题的关键因素。

行动则指的是城市规划学科中包含各类措施的具体落实。城市规划一直以来都以问题的快速解决为主要目的, 因此其无论是对于城市发展过程中的变革理论内容还是实践改革行动都极为关注。

变化是指对于城市规划未来发展方向的判断, 主要以推测内容作为依据, 是构建具有引导性质的行动以及具有被响应特征规划流程的重要基础。

### 二、城市发展过程中存在的主要城市规划问题

社会的发展与进步使得城市规划也已经逐渐从边缘课程中发展成了一名较为专业且热门的学科类型, 从这一点中也可以判断出当下我国城市的飞速发展形势。但城市日新月异的发展在为人们提供生活方便的同时, 也出现了较多的一时之间难以解决的问题<sup>[2]</sup>。例如, 在大量农村人口涌入到城市后, 城市在保持飞速发展状态时市民化的速度却极慢。在这种情况下, 人口城镇化用以形容城市发展情况其实并不准确, 土地城镇化才是表现当下城市发展形势的准确词汇。部分区域应用土地由于没有具体规划, 因此过于粗犷, 部分工作甚至是为了突显城镇化优势而做出的形式工作, 导致整体土地利用率低; 部分城市由于缺乏科学合理的空间规划, 发展规模远远超过了实际的城市承载力, 各类资源问题也在这种情况下频繁出现; 城市服务与人民的实际需求极为不相符, 在增大了“城市病”发病风险的同时, 文物与名胜古迹遭到破坏的现象也较为严重。因此, 如何解决现存的城市发展矛盾, 是当前城市规划工作迫切

需要解决的问题。

## 三、国土空间规划中的城市规划内容

### (一) 城市发展的引领

国土空间规划工作强调的工作重点为在对各类资源进行保护的基础上, 需要对全域空间进行统筹安排并制定与之相匹配的建设规划方案。而作为国土空间规划中的核心内容, 执行规划任务时如何解决城市发展与规划区域之间的矛盾问题成了关键因素, 其最终目的为促进城市的优质发展<sup>[3]</sup>。正因如此, 应将规划限定范围内促使城市的优质发展内容归入到城市规划学科的研究范围内。城市规划作为主要的国土空间规划内容, 其应用的最终目的就是促进城市的可持续发展, 在明确城市发展目标的基础上, 通过合理规划用以提高城市建设空间利用率, 从而达到城市建设监督与指导的目的。

### (二) 国土空间规划的重要基础

传统的城市规划工作主要包含针对城镇体系规划与总体规划, 需要明确详细的规划内容并制定与之匹配的规划方案。而在当下实行新式国土空间规划的形势下, 则应强调城镇的布局与开发, 划定明确的城镇开发边界。以往规划工作中的内容主要为居民点的布局与选址, 包括转移、整合以及撤并过程, 需要对用于城镇建设的用地布局与分类要求进行深入分析, 并要考虑到设施建设、历史保护、景观建设以及城市重点区域的修建等内容。

### (三) 城市规划工作与其他规划之间的紧密联系

国土空间规划扮演着国家空间发展的基础性角色, 是构建具有可持续发展意义空间蓝图的重要因素, 也是保护与开发建设的重要依据。而通过构建国土空间规划体系, 则能够实现城乡规划、功能区域规划、土地利用规划等规划工作的融合<sup>[4]</sup>, 制定多规合一制度, 有助于形成规划指导与强化国土空间规划工作作用的一系列约束条件, 是党的重要部署工作。

不同的规划工作有着不同的应用特点。土地利用与功能区规划具有限制特点, 起到的主要作用为控制资源的使用量, 从而达到保护环境的目的。其中既包括土地资源, 又包括自然环境条件; 针对城市所进行的规划工作则具有持续发展特性, 起到的最为关键的作用为指导城市建设与发展过程; 国土空间规划工作中, 想要充分发挥城市规划作用, 就必须打破传统规划工作中功能区划分与土地利用的限制。而在科学城市规划工作的支持下, 三者实现了有效融合, 因此在这一基础上需要充分发挥国土空间区域划定与土地资源统筹的工作优势, 突显统筹协调能动性, 为实现城市的建设发展目标奠定基础。

## 结束语

综上所述, 从当下的实际情况来看, 国土空间规划体系想要进一步提高其应用效果仍然需要进行不断的探索与实践。城市规划工作作为其中的核心内容, 同样需要结合实际的发展要求进行调整, 为城市的建设提供基础条件。多年的城市规划实践经验则需要被充分利用, 提取其中具有实际应用价值的工作内容, 为实现现代化的国土空间规划体系构建与应用目标奠定坚实的基础。

## 参考文献

- [1] 杜澍, 连欣. 新时期国土空间规划的战略研究[J]. 中国国土资源经济, 2019, 32(3): 7-12+48.
- [2] 黄凯迪, 许旺土. 新国土空间规划体系下交通规划的适应性变革——以厦门为例[J]. 城市规划, 2019, 43(7): 21-33.
- [3] 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, 04: 8-15.
- [4] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 城市规划学刊, 2019, 04: 37-46.