

# 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合

夏晓立

聊城市城乡规划设计研究院

**摘要：**为持续推动城市发展进程，落实城市规划要点，应当将国土空间规划体系与城市规划融合在一起，结合当前城市规划要求，进一步优化城市空间系统，提升城市内土地资源利用率。针对此，本文首先阐述国土空间规划与城市规划概念，提出当前国土空间规划体系发展趋势，明确国土空间规划体系与城市规划传承及融合的发展背景其重要意义。剖析现阶段存在于国土空间规划体系中的各类问题，制定国土空间规划体系下城市规划传承与融合管控机制，以供参考。

**关键词：**国土空间规划；城市规划；传承与融合

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.034

**前言：**在现阶段国土空间规划体系中，需要加强全域改革工作，落实城市规划发展目标及发展任务，确保各规划空间能够有效衔接。受经济及技术水平等因素影响，国土空间规划效果距预期目标存在较大差距。为使国土空间规划工作能够在改善城市居民生活质量，促进地区经济平稳发展中发挥出重要作用，应结合现有城市经济发展规律及特征，制定出可行的国土空间规划管控机制，加快国土空间规划进程。

## 一、概述国土空间规划与城市规划

### （一）国土空间规划

国土空间规划主要就是对一定区域内国土的空间及时间进行安排，通过开展功能区划分、土地利用划分、城乡划分等工作，形成全新空间结构。现阶段国土空间规划体系涉及五级三类，基于当前空间规划领域研究、改革探索成果，满足高质量、高效率发展要求，还应当落实多规合一原则，报批审查重点，依法编制国土空间规划文件。

### （二）城市规划

随社会经济发展速度日渐加快，城市内城市人口增加，在城市建设期间存在的各类问题需要得到及时解决。当前国家及有关部门针对城市规划工作颁布了各类法律法规，强调城市规划工作应着重关注生态环境治理工作，保障城市与自然稳定性、平衡性。明确社会发展期间的各类矛盾问题，进一步实现预期规划目标。对城市规划工作进行评估，对比分析预期建设要求，分析并解决存在于城市规划环节中的各类问题。

## 二、国土空间规划与城市规划传承与融合背景

一方面，国土空间规划的主导地位更加突出。国土空间规划是国家中远期空间发展战略的重要代表，不能



图1 国土空间规划融合

够随意变动与调整。当前国家进一步强调了国土空间规划在城市发展中的主导地位，推行国土空间规划整合、协调、统筹工作，以期实现各规划良好衔接目标；

另一方面，国土空间规划法律体系更为健全。国土空间规划实施及管理工作需要借助条例明确的法律支撑。未来国家将对国土空间规划以及国土空间一体化发展给予更高的法律支持，从根本上提升国土规划工作的权威性，确保国土空间规划内容能够深入贯彻落实到城市发展进程中；

与此同时，国土空间规划内的公共管理模式更为完善。结合地区实际发展特征与要求，需要切实优化国土空间规划内容。配合使用国土空间规划审批、监督、技术要求等工作，丰富规划形式，从根本上提升规划工作开展期间的公众参与水平，切实保障公众核心利益，实现高效能治理目标。

## 三、国土空间规划与城市规划传承和融合的重要性

城市规划在推动国土空间规划进程中的意义重大，是指导国土空间规划工作有序开展，优化国土空间规划目标、制定国土空间规划方案的重要依据。

### （一）增强国土空间规划水平

城市规划体系可切实提升国土空间规划期间的实用性，满足平稳增长、协调发展目标。国土空间规划及管理工作是国土空间布局工作的重要基础，在国土空间规划基础上开展整体布局工作，可切实发现存在于原有布局环节的各个问题，推动城市规划工作有序开展。现阶段我国宏观经济市场体系依旧处于新常态化发展阶段，下行增长压力较大，区域经济发展趋势良好。在我国发展期间遇到的区域不平等、不协调问题需要借助国土空



图2 国土空间规划综合管理

间规划解决，促进国土空间规划工作有序发展。

### （二）提升城市资源利用率

国土空间规划工作可以提升城市资源的合理利用率。城市规划工作开展期间，由于早期受粗放型经济体系影响，有些方面不能实现可持续发展目标。现在通过借助国土空间规划体系，能够更为合理的配置各类资源，从根本上提升资源利用率。

### （三）加快城市经济发展速率

国土空间规划与城市规划体系的融合工作还可以更好的节约城市发展成本，控制规划期间的预算，满足国家发展战略要求。在国土空间规划工作开展时，如没有落实城市规划理念，建设不合理问题较多，建设工作的经济压力将进一步增大。将国土空间规划与城市规划融为一体，聚焦服务区域经济社会发展大局，使国土空间规划能够成为引领区域建设的有效依据。现有国家重大发展战略要求主要就是依照五位一体总体布局与四个全面战略布局，结合高质量及现代化经济体系建设总体思路，形成区域高质量一体化协同发展目标。

### （四）实现多规合一目标

最后，国土空间规划还可满足空间多规合一、城乡融合的根本要求。在未来国土空间规划过程中，应当严格落实生态文明理念，空间规划重点，开展科学全面的顶层设计工作，确保全部国土空间均能够得到保护及利用。

“多规合一”需要在更整体、层次更高的国土空间规划平台上完成国土空间开发保护一张图建设工作。各参与单位及部门着力提升自身管控能力和水平，加强技术交流，加快转变规划思路，促进技术与政策融合，不断优化国土空间规划。

## 四、国土空间规划流程

在开展国土空间规划工作前，需要首先分析城市地区与周边地区的区位关系、地区内自然环境、空间利用率以及社会经济建设发展情况。结合地区双评价成果以及阶段性发展数据，对现有国土空间的适宜性进行分析，并开展地区土地用地规划以及灾害风险评估工作。

确定各级地区发展目标。结合城市发展战略以及上位规划要求，分析地区阶段性发展目标实现中面临的挑战及机遇、发展特征及发展需求，确定城市规划定位、远期及近期发展目标，确保城市空间规划以及实际建设工作能够遵照上位规划约束性指标，规范有序开展。

国土空间规划工作需要构建城市规划分工协作体系。遵照城市区域协作基本原则，形成多层次的城市分工协作体系。国土空间规划应当基于区域经济一体化发展目标，扩大区域经济规模，提升城市发展内生动力。

国土空间规划工作应当着重促进区域协调及可持续发展。现阶段区域经济差距较大，经济发展及生态环境之间矛盾冲突更为显著。区域相对差距缩小，但绝对差距依然逐步扩大，应当结合现有市场经济发展规律，开展区域经济分工协作。

## 五、国土空间规划存在问题

现阶段区域经济发展成为促进我国经济稳定增长的重要基础。但就目前来看，区域经济的发展也存在不平衡、不全面问题。其中，东中西部地区区域经济发展差距较大。部分区域经济单向突出，配套的生态环境保护、社会发展等工作没有落实到位。在未来区域经济发展时，需要依靠国土空间规划工作维持区域经济稳定增长，解决区域经济发展期间的各类矛盾问题。

### （一）规划法制化建设有待完善

虽然现在国家出台了一系列的政策文件，但国土空间规划立法较为滞后，相关法律法规还有待完善，管控

体系中的内容、形式与协调情况还需要持续优化。规划编制多以实施与监督为主,缺乏科学性与民主性决策机制,导致公众的参与积极性不足,无法更好适应现有社会市场环境发展趋势。

### (二) 生态环境保护工作不到位

国土空间规划过程中,在保护与开发遇到矛盾时,一些地方政府为了自身经济的发展,没有贯彻落实生态环境保护优先,忽视了地方的长远效益。

### (三) 规划管理力度不足

科学完善的国土空间规划工作能够进一步提升国土资源利用率,从宏观角度实施国土空间规划工作,增强国土资源开发与利用期间公正性。由于现阶段国土空间规划实施期间的部门沟通交流效果不佳,没有设定统一规划标准与规范性指导文件,影响了国土空间规划工作的连贯性与公信力。

## 六、国土空间规划与城市规划传承融合管理对策

### (一) 国土空间总体布局规划

在编制国土空间总体布局规划过程中,需要明确国土空间规划结构,探索国土空间未来发展方向。确定国土空间发展建设核心,结合核心内容细化城市功能。根据规划区域实际情况,编制空间规划方案,细化空间国土规划区域内容,建立起专项可行的反馈机制,确保法律体系能够实现相辅相成目标。

基于城乡背景以及国情,需要明确各相关部门职责,确保各单位相互沟通协调,制定出城市空间规划发展路线以及执行方案,明确统一的国土空间规划战略目标。

完善国土空间规划体系,在国土空间规划中引入听证会等管控机制,对国土空间规划编制及执行全过程展开监管工作,征求社会各界意见建议,增强公众对国土空间规划管理的参与度。

在国土空间规划中,还需要合理设置规划目标,依照类别开展规划工作,制定战略发展措施,切实满足城市发展要求。由各级行政部门参与到国土空间规划及城市规划的研究工作中,确保国土空间规划工作的主导地位能够更加突显,使城市规划传承及融合效果达到预期目标。

强调短期目标工作质量与效率,为中期城市规划及发展目标提供必要技术支持,使国土空间规划体系影响范畴得到进一步扩大。

### (二) 做好城市规划布局工作

为确保国土空间规划管理工作能够与城市规划战略目标相符,还需要在规划期间注重关注居民点统筹安排,道路交通、公共服务规划布局等内容。着重完善城市公共服务设施及产业结构,积极开展城市更新工作,使闲置用地能够置换到规划集中聚居区中。

对城市内部空间进行合理布局,严格遵循现行法律法规,确保国土空间规划与城市规划之间具备相互协调、相互衔接的关系,增强城市空间规划工作的统一性与标准性。优化传统规划模式中存在的各类问题。着重关注国土空间规划工作的连续性,持续解决存在于国土空间规划中的问题。立足于现有城市发展新趋势,实施多规合一原则,确保城市发展过程中能够带动其周边区域经济发展,推动地区可持续发展进程。

### (三) 加大国土空间规划建设宣传力度

为确保国土空间规划工作能够与城市规划融合在一起,还需要做好国土空间规划宣传工作,建立起普法宣传团队,从根本上提升居民参与规划意识。由居民监督城市建设进程、城市建设环节存在的问题等,确保国土空间规划工作能够始终在规范有序的环境下开展,充分发挥出国土空间规划在城市发展中的先导作用,提升城市居民生活品质。

## 总结

总而言之,城市规划工作为国土空间规划奠定了良好的基础。为使国土空间规划工作能够朝向多元化、综合化发展,在提升城市居民生活质量中发挥出重要作用,还需要相关工作人员深入剖析现存于国土空间规划工作开展期间存在的各类问题,针对这些问题探索出更为科学合理的城市规划与国土空间规划融合路径,确保国土空间规划工作在生态文明时代真正发挥主导作用,在空间保护的基础上实现生态价值、社会价值和经济价值。

## 参考文献

- [1] 张北. 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J]. 建设科技, 2021(16): 14-16.
- [2] 朱锦章. 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J]. 城市规划, 2021, 45(04): 16-23.
- [3] 罗锦. 国家级新区规划管理体制机制研究[D]. 西南交通大学, 2020.
- [4] 蒋丹. 国土空间规划背景下实用性村庄规划编制研究[D]. 西北大学, 2020.
- [5] 何晓妍. 国土空间规划视域下抚松县乡村建设规划研究[D]. 东北师范大学, 2020.
- [6] 张小东. 国土空间规划重要控制线体系研究[D]. 浙江大学, 2020.
- [7] 赵博超. 国土空间规划体系下村庄规划编制方法研究[D]. 江西师范大学, 2020.
- [8] 王岳. 重庆空间规划体系构建理论探索与实践研究[D]. 重庆大学, 2019.
- [9] 张俊. 区域国土空间开发格局优化的概念框架和模式创新[D]. 浙江大学, 2017.