

# 探讨国土空间规划体系中的城市规划

陈志芳

鹰潭市自然资源局余江分局

**摘要：**目前，我国城市化进程不断加快，国土空间规划体系快速建立，在这样的背景下，需要充分认识到城市规划在国土空间规划中所起到的重要作用，依托于当前所存在的突出问题加以细致分解调控，增强城市空间规划的合理性，增强国土空间规划与城市规划的契合性，为城市的高质量发展奠定坚实基础。应当依托于国土空间规划体系增强城市规划质量，以此为关键的行为框架，保障我国各地区能够正确推动城市发展建设，增强可持续发展效应。

**关键词：**国土空间规划；城市规划；国土治理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.21.039

## 引言

随着城市用地的逐步扩张，我国出现了严重的土地资源紧缺问题，给城市的健康、可持续发展造成严重威胁。基于此，需要立足于国土空间规划角度重新审视城市规划建设，在助力城市发展的同时解决好当前存在的现实矛盾，以生态文明、可持续发展为城市规划的首要原则。应重点突出国土空间规划的指导性价值，以此来增强城市规划的科学性与规范性，在紧抓城市发展机遇的同时合理应对挑战与威胁。

## 一、国土空间规划与城市规划概述

### （一）国土空间规划概述

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，是在国家发展规划、空间规划、城乡规划和地区规划等综合规划的基础上进行的，旨在推动国土资源的开发保护与利用；是为国家国土重建所进行的综合空间布局，以及为我国环境综合整治、综合开发等工作制定的指导性规划意见，为各规划地区的中长期发展规划提供了重要依据。国土空间的规划类型既是对土地的合理布置，又是对土地的合理利用和综合。当前我国土地空间规划体制存在着横向与垂直相互贯通的运行特征，在内涵上具有重复交叉的运行特征，在规范上具有高度的复杂性，因此在实施过程中存在着很大的难度。特别是在市、县两级区域规划中，规划的内涵包括用地分类标准、法规体系、期限、编制审批等多个层面，使得规划中出现了许多冲突和矛盾。在计划工作流程上，还出现了大量的交叉、不合理、相互制约的监管力量，其中以审批工作的复杂程度最明显。这种状况将使国土空间规划在资源使用与控制上出现缺位、浪费、混乱等方面的问题，从而使其失去应有的作用，

进而影响国土空间的发展。

### （二）城市规划概述

城市规划是指对特定城市的环境、行动、问题、变化等内容进行研究，并将问题解决作为导向来开展科学规划的工作。其中，环境是对城市自然环境以及建成环境进行分析，从中把握城市对自然环境的影响；问题指通过分析城市化、社会冲突以及城市发展来明确城市在发展过程中出现的问题；行动指研究人员应坚持理论与实际相结合，以一系列行动来解决问题；对于城市的变化，研究人员应对城市发展中产生的变化进行相应的评估，并对其进行一定程度的预测。在我国，政府部门在20世纪时就开始对城市规划工作做出相应的战略部署，也通过颁布相关的法律法规来明确城市规划的必要性与重要性。同时，我国的教育部门也将城市规划作为独立的专业开展招生工作。由此可见，城市规划是推动我国发展的有力举措。

### 二、城市规划在国土空间规划中占据重要地位

城市规划在国土空间规划中的应用具有宏观性，其根本在于城市规划中对市县层面进行了有效的建设并积极推动了其发展，在发展过程中给出了专业化的指导，加强了其在城市国土空间规划中的作用并通过城市规划的方式对城市内部的各种资源进行了合理的优化同时对各种效益进行积极的指导，统一了生态、社会、经济等各方面的效益，对国土资源开发产生了直接影响而且城市规划中从宏观角度落实了以人为本的理念，在建设过程中充分考虑到了人民的宜居性。此外从城市发展的控制角度来看，城市规划在市县一级国土空间规划中发挥底层控制作用指的是人民群众在基础生活设施、物质等方面的需求，在城市详规中予以充分体现并指导落实。通过对城市空间街区层面进行调查和判断，保障人民群众切身利益的基础上将土地、资源、空间等物质高品质供给，塑造宜居的生活空间。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》对城市详规提出的基本要求：“详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动”。

### 三、在国土空间规划中发挥城市规划作用的策略

#### （一）建立规划管理标准体系

随着智慧城市理念的不断推进，传统的城市规划已经无法满足当代发展，所以就需要建立完善的、规范的城市规划管理体系。建立与城市规划相匹配的监督、评估标准，指导各个部门、主体有效开展工作，并且在开

展工作时可以做到有标准可以依据。基于城市规划管理标准体系，可以建立制定、实施以及监督等权力相互分立又相互统一的运行体系。城市规划体系不仅优化了机构设置以及工作流程，而且还通过队伍和资源的整合，实现了分区管理。随着智慧城市理念的运行，城市规划管理体系还需要借助新型技术完成更加人性化的管理制度，更加高效地完成城市规划管理的任务。

### （二）以街道为纽带，整合城市公共空间

为了让有限的城市公共空间能够服务更多居民，在城市规划设计中大部分绿地、广场、公共建筑等城市空间都散落在城市各处，由于每一处公共空间的功能、特色存在一定差异，而少数分布在城市郊区或交通不便的城市公共空间会出现“门可罗雀”的尴尬场景，造成城市空间资源的浪费。因此，以重要公共空间为节点，将城市街道作为连接各节点的纽带，强化城市公共空间的可达到性，让更多的城市居民能够享受到宝贵的城市环境资源。其一，在城市规划中将公共空间的层次体系与周边街道相匹配，拓展公共空间的服务半径。其二，充分挖掘道路两侧的空闲用地或开发利用价值较低的土地，建设一定数量的口袋公园等小型公共空间，进而弥补城市公园等公共空间距离较远的劣势，从而在两处节点性公共空间之间形成新的分支点。其三，利用城市河流、主干道路等线性空间，在其两侧打造步道体系，不但可以提升公共空间的可达性，而且滨水空间、道路附属绿地也能形成新的公共空间供居民使用。

### （三）建立智慧管控治理新平台，突出“数字化”

一是数字化的技术要求。从现阶段部分成功案例来看，如上海、深圳、南京等城市，纷纷投入智慧管控治理平台怀抱，在诸多的城市发展领域获得共识，尤其是通过对新兴数字化技术的应用，日益呈现出独特的城市规划特征。从技术要求层面看，具体包括管理数据的标准化、海量数据动态高度、画效内容逼真、多源数据集成等，同时借助于遥感卫星影像、三维模型和地形等相关信息的协同作用，逐步提升城市智慧化、数字化规划的实力，加强城市风貌规划的数字化效果。二是数字化的模块运用。运用智慧管控治理平台的技术优势，重点加强城市风貌规划的动态监测能力，包括山水格局、天际线、建筑风貌、空间景观等内容，将其纳入全方位的管控体系，实现对城市风貌规划要素的整合优化。在成果管理模块上则要形成特色资源开发机制，从宏观角度绘制城市风貌规划蓝图，构建多元化的规划数据库。在智能审查模块上要依托三维模型提升审核能力，力求通过对城市风貌规划编制设计优化，形成全流程管理决策体系，达到数字化实践创新的要求。三是数字化的样板塑造。依托智慧城市发展战略下的智慧场景，强化对

城市未来社区风貌的样板打造，结合国土空间规划和城市发展诉求，形成智慧化引领、技术化赋予和数字化挖掘，突出对城市社区智慧样板的设计，创新发展智慧建筑、智慧家居、智慧交通、智慧服务、智慧治理等智慧生态圈，为城市的智慧化发展提供基础支撑，塑造节能环保、生态优美、风貌协调的人居环境。

### （四）优化方案的编制，力求实效

为了提高国土空间规划的效果，可以采用定性和定量的方法进行全面的分析，保证土地计划的科学性。而且由于用地的使用并不是一成不变的，它是一个动态的进程，所以在进行国土空间规划时，也不能一成不变，必须根据现实情况对未来的发展进行持续的调整。在国土建设过程中，可以按时期制订具体的计划，要有清晰的目标，要把规划工作与实际情况紧密联系起来。国土空间规划方案，是国家的土地保护、开发、利用和恢复的方针和原则，应做好空间规划的制定及空间方案编制，对区域内总体布局进行调整和最优配置，依据当地的实际，编制的土地利用规划。各级人民政府对上级国土空间规划的精细落实，是国土空间发展和环境保护工作的一个重要内容，需要根据区域的实际情况和资源、环境的承受能力，制定并发布县级或乡镇的土地使用现状地图和其他基础资料，以便高效开展下一步的工作。

### （五）树立全域化“生态、自然、环境”要素的总体观念

国家早在20世纪80年代末颁布了《国土规划编制办法》，针对国土空间规划工作制定了长期建设体系。进入新世纪以后，党中央和国务院颁布了一系列文件，在文件中明确指出构建土地空间规划体系，并将该体系予以全面推行，坚持“多规合一”理念，实施“多审合一”，实现“全国数据一张图”。同时，在全国各地准确裁划“三区三线”。简而言之，确定“三区三线”，做好相关调整工作，实施审核与管控是完善空间规划体系的核心内容。因而，合理划定土地生态空间范围，确定土地空间生态保护红线，做好土地生态环境安全质量保护工作，有助于进一步优化土地生态利用功能。其次，在完善国土空间规划体系的过程中，需要对生态空间进行时空定位，紧密结合土地改革政策、土地利用规划方案和景观生态学辩证分析国内长期急需解决的土地生态环境和开发利用问题。另外，需要对用地格局予以全面优化，缓解人地矛盾，着力解决人均用地紧缺问题，提高国民的生活水平，同时，要避免出现人类用地的无序扩张问题，尽量降低中国资源压力。

### （六）借助大数据技术，健全国土空间规划机制

通过对大数据技术进行合理运用，还能够使国土空间管理更加便捷、高效，从而进一步促进国土空间规划

管理水平的提升。造成这种局面的原因,其根源是国土空间规划机制缺失,它对国土空间规划协调性与完整性将产生较大影响。因此,为了更好地满足当前社会对于土地资源的需求以及国家建设用地总量的要求,就必须加强对大数据技术的重视度与研究力度,进而推动整个测绘行业的进步。在这种形势下,需要有关部门积极加强大数据技术运用,用于更有效的把握国土资源使用状况及其今后的发展趋势,同时,深度应用大数据技术,也有助于国土空间规划部门建立更完备的规划体系,对国土空间规划工作起到了较为稳固的支撑作用。即借助大数据技术对其进行有效加工,选择最科学,最适宜的国土规划发展趋势和态势,同时,借助于相关宏观调控法则,达到有效控制国土空间,切实高效的完成计划工作。

#### (七) 应用智能模拟

制定出科学、合理、高效的国土空间规划,是国土规划的最终目的。为达成这一目的,必然要掌握国土空间演变规律,实现预测职能。智能模拟是指将局部行为与全局演变综合分析,进而对人地关系实施智能模拟。通过客观分析个体演变,进一步推测整体系统的发展规律,建立国土空间规划所能适应的有效体系。譬如,MAS,即多智能体系统,是一种全新分布式计算机技术,如今已成为一种复杂系统分析及模拟的重要工具。其模拟特征便与国土空间智能模拟需求相符合,可以将空间要素带入模型,再利用学习算法构建人工智能学习模型。将MAS和学习算法相结合,建立城市开发边界的精准模拟模型。利用量化、表征建设用地规模及其他众多因素的关联性,对用地规模采取实时预测。还能应用人工智能协作模块,对决策阶段的刚性与弹性边界进行模拟,从而获得对应的反馈结果。

#### (八) 坚持综合性、统一性、深入性的规划原则

首先,应当充分彰显出整体性、综合性的规划原则,坚持以民众的切身利益为核心,兼顾经济、社会、生态效益,强化资源整合及高效调配,确保能够为城市居民创设出更加优质的生活环境。其次,需要兼顾框定、盘活总量,质量、优增量、限定容量的协调统一性,确保能够进一步增强城市发展活力,为城市经济建设提供新的思路。与此同时,还需要加强城市文化建设,依据不同区域的特征把握其功能定位,并立足于城市建设管理的切实需求,促进城市现代化建设与转型发展,同时还需兼顾可持续发展效力,保障人与自然是和谐相处。另外,需要进一步增强城市规划的深入性,保障能够形成对城市各街道、各区域的全面覆盖。应进一步增强与基层民众间的联系,以人民群众的生活需求为改革城市规划建设的整体方向。应全面、细致地展开分

析,进一步明确民众对于城市空间规划的切实需求,科学合理地落实空间资源配置,打造出舒适宜居的城市空间。在此过程中,需要重点强调对土地资源的优化配置,打造城市空间产品时应当注重于对地类别、品质、区位、建设时序的调节。应充分考虑到居民对于城市公共产品的切实需求,科学推断将其投入使用后可能存在的问题并及时予以补足,增强城市规划的实效性。

#### (九) 与当地的人民群众加强沟通交流

合理的城市规划工作离不开当地人民群众的意见与建议,基于此,相关部门的工作人员就需要重视人民群众的意见,积极聆听人民群众的意见或是建议。在这一过程中,工作人员应主动深入到人民群众当中,到地开展主题宣传活动,使更多的人民群众能够了解国土空间规划体系与城市规划的价值,并从有效的沟通交流中切实了解人民群众的具体需求。在这一过程中,相关部门的工作人员需要对当地的生态环境、产业结构、人民生活水平等与城市规划有关的要素进行多方面的考察,再将其与人民群众的建议相结合,以此制定出科学的城市规划方案。在实际的建设工作中,工作人员也可以邀请当地的人民群众进行建设现场的参观或是听取人士的报告,从根本上提升人民群众对城市规划的了解程度,以此提升城市规划工作的总体质量,使我国的城市规划工作能够最大限度地提升最广大人民群众的生活幸福指数。

#### 结语

综上所述,步入新发展时期,需要认识到当前我国各城市的发展建设需求,与紧缺的土地资源之间的矛盾,依托于国土空间规划体系加强指导与管理,帮助各地区树立起科学的发展观念,增强城市空间规划的合理性,制定出科学的建设方案。应当突出对我国城市规划,以及城镇化建设问题的梳理与分析,始终坚持以生态文明为根本追求,为城市健康、可持续发展筑牢根基。

#### 参考文献

- [1] 陈江. 基于信息化的智慧国土空间规划思路探索[J]. 华北自然资源, 2020(2): 124-125+128.
- [2] 谢静, 李森. 大数据时代智慧国土空间规划发展研究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2021(9): 22-23.
- [3] 武廷海. 国土空间规划体系中的城市规划初论[J]. 城市规划, 2019, 43(8): 9-17.
- [4] 陈金星. 国土空间规划体系下城市规划传承与融合[J]. 城市住宅, 2021, 28(S1): 36-37.
- [5] 王通. 国土空间规划与现代城市规划理论探讨[J]. 合作经济与科技, 2021, 3: 15-17.