

国土空间规划中的城市保护策略探讨

吴雪峰

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

摘要：由于我国城市化的不断推进、人口的日益增长、经济格局的发展与变化以及人口从农村向城市流动的现状。国土空间规划对于我国而言正在变得越来越重要，良好的国土空间规划既能够保证土地资源的合理利用，并为经济发展提供支撑，也能协调人与自然环境、人与土地，甚至人与社会之间的关系。本文将重点探讨国土空间规划中的城市保护，深入思考城市保护的意义以及重要性，并提出相应保护措施以供参考。

关键词：国土空间规划；城市保护；策略探讨

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.12.041

国土空间规划本身是一项长期而复杂的任务，其规划落实不仅需要漫长的时间，同时在规划的过程中也要全面考虑资源、环境、经济、社会和人口等众多因素，同时也要与我国的国家或地方政策相衔接，与国家或地方的发展方向相契合，且具有良好的、统一的规划体系。而城市保护作为国土空间规划中至关重要的环节之一，其与城市的生态环境、历史文化、整体布局、形象风貌等都有着密不可分的关系，是国土空间规划中所必须关注的重点环节之一。因此，如何做好城市保护是进行国土空间规划中所必须思考的重要问题。

一、国土空间规划与城市保护的内涵以及意义

（一）国土空间规划的内涵与意义

国土空间规划，其根本意义是指一个国家或地区对其整体的土地利用和空间布局进行系统性规划和管理的活动。其核心目的是实现土地利用结构的优化，并为国家和地区的进一步发展提供良好的基础条件。国土空间规划往往具有综合性、长远性、统筹性和可持续性。在综合性层面上，国土空间规划的影响要素和工作内容都相当多样，影响要素往往包括自然地理、社会经济、生态环境等多个方面，而工作内容则包括土地资源利用、环境保护、满足社会需求和经济发展等。而在长远性层面上，国土空间规划往往需要有良好的前瞻性和战略性，不仅要立足当下、思考当下，同时也要考虑到未来数十年甚至更长期的发展趋势。而在统筹性层面上，国土空间规划往往要负责不同地区和领域的协调关系，包括城乡发展、区域协调、资源分配等多个层面，确保规划范围内不同地区在发展上的整体一致性。而在可持续性层面上，国土空间规划必须坚定不移地遵循可持续发展原则，形成人口、经济、社会和自然环境之间良好的内在循环，以满足当前和未来时代的要求。

国土空间规划的意义则主要体现在以下几个方面：

首先它对地区的发展有着明确的指导意义，是实现一个大范围地区整体向好发展的必要前提和必然手段。也是确保各项发展规划有序衔接和有效落实的重要方式。其次，国土空间规划对地区的盲目发展有着良好的限制作用，通过国土空间规划能够避免对该地区的过度开发和浪费，并减少该地区土地资源的竞争与冲突，确保土地资源的合理利用。再次，国土空间规划有着促进社会公平的重要意义，通过合理的布局与规划能够确保不同地区之间的均衡发展，减少发展差距，确保社会的和谐稳定。最后，国土空间规划也有着重要的生态环境保护意义，在确保人与自然和谐相处的同时，充分改善人们的居住环境和公共设施等，从而提高人民生活质量。

（二）城市保护的内涵与意义

城市保护作为国土空间规划中至关重要的工作内容和影响要素之一，其本质上是指在城市发展的过程中所采取的一系列保护措施，其保护的對象包括城市环境、城市文化遗产、城市特色和城市的社会功能。在城市环境的保护上往往需要通过合理的管理和规划，最大程度保留城市的优质自然环境和原始生态，并避免环境污染和生态破坏。在城市文化遗产保护层面则重点关注历史建筑、文化遗址、名胜古迹等有重要价值的文化遗产，通过出台保护措施、现代技术修复等一系列措施，传承城市的历史与记忆，保护城市的文化多样性。而在城市特色上则主要与城市形象相关，通过保留城市的固有色，维护城市的形象和风貌，塑造城市更美观更有吸引力的外在形象。而在社会功能保障层面，城市保护则着重于保护和提升城市的教育、医疗、文化和公共服务设施等。

城市保护的意義主要体现在以下几个方面：首先城市保护能够为居民提供更好的生活环境和生活质量，良好的城市环境和科学便利的公共设施服务都能够为城市居民带来更加舒适的生活体验。其次是能够增强城市在经济发展和人才吸引层面的竞争力，通过良好的城市外在形象，能够更好地吸引外来投资和优质人才，从而为城市的发展提供更多的可能性。最后是文化传承意义，通过城市保护能够确保城市的历史传承和传统文化不会随着城市的变迁和经济的发展而消失，而是能够持续地传承，并在新时代背景中发扬光大、发光发热。它不仅对于我国传统文化的传承有着重要意义，同时也能加强居民对城市的认同感与归属感，进一步提高城市的社会凝聚力。

二、国土空间规划中的城市保护存在的主要问题

城市保护作为国土空间规划中至关重要的工作内容之一，具有一定的复杂性与综合性，且实际城市保护策略往往需要根据城市自身的发展规划、社会需求和实际现状进行综合考量。现如今，虽然我国的城市化进程取得了喜人的成绩，但在城市保护层面仍然存在着一定的问题，这些问题主要集中在以下几个方面：

（一）难以实现发展与保护的平衡

现如今，在国土空间规划中，城市保护所存在的最主要的问题是难以实现发展与保护的平衡，近些年来我国虽然在城市化进程和经济发展上都取得了令人瞩目的成绩，但仍然处于发展中阶段，许多地区仍然一定程度上存在着相对落后的问题，有着比较迫切的发展需求，因此如何实现发展与保护的平衡就成了不得不面临的重要问题之一。该问题的影响因素主要包括以下几点：首先是经济发展的压力，城市保护常常不得不面临来自地区经济发展的压力，特别是在经济增速较快和城市化发展较快的地区，当地政府和开发商往往更加倾向于发展速度和经济效益，就有可能导致城市保护一定程度上遭受损害。其次是规划和决策的权力过于集中，在部分地区，城市规划的决策权力完全集中在政府以及少数开发商手中，缺乏有效的公众参与机制，从而导致在城市保护决策时往往难以注意到社会层面的文化、生活和环境需求，而是更加偏向于经济发展。再次是部分地区的相关政府和开发人员，城市规划的视野相对狭窄，存在较为严重的短期利益导向问题。在规划的过程中，迫切地想要解决当下的短期问题，获取短期的经济利益。而忽略了长期可持续发展的综合利益，有时部分相关人员也缺乏应有的远见卓识，和对城市发展趋势的正确认识，从而导致其对城市保护的理解存在一定偏差。最后，对于部分经济相对落后的地区而言，一方面它们具有迫切的发展需求，另一方面又缺乏城市保护所需要的科学与技术支持，比如无法有效地保护和恢复历史文化遗产，无法有效地对生态环境作出整体性评估和规划等，从而导致难以找到城市发展与保护的平衡。

（二）缺乏对城市差异性的重视

城市保护本身是一个具有综合性质的问题，在城市保护的过程中往往需要充分考虑城市的环境、文化、特色和功能等多个方面。其中很多因素都是城市个性与差异性的体现。而目前部分地区在进行城市保护的过程中，忽视了对差异性应有的重视，这使得城市保护的的实际效果大打折扣。而对于城市差异性缺乏重视的主要表现有以下几点：首先是在城市保护过程中采取一刀切的规划方法，在进行国土空间规划时对城市的独特个性、城市之间的文化差异、发展差异和需求差异没有足够的重视，而是采取一种统一的、模板式的城市规划方式，从而导致部分城市的独特性和特色无法得到充分的保护和发展。其次是经济发展成了城市保护工作的主导，也成了城市规划的主要目标，城市本身的特色和魅力以及

差异性因此受到忽视，导致城市的部分独特属性和特别资源在发展过程中慢慢流失。再次，部分地区在进行国土空间规划时存在中心城市优先的偏向，国土空间规划方案着重倾向于中心城市，忽略了对非中心城市特殊魅力、特殊文化和特殊资源的挖掘，使得城市差异性遭到埋没。最后，缺乏对本土文化和城市身份的重视也是对城市差异性不重视的具体表现之一，且深刻影响着城市保护的的实际效果。

（三）城市保护的思考不够全面

城市保护的思考不够全面对城市保护的影响深远，思考不全面会直接导致措施的不完善，而措施的不完善则会直接导致城市保护很难起到理想的效果。而思考不全面的具体体现和产生的原因主要包括以下几个部分：首先是当地的法律法规缺失或不完善，城市保护作为一个长期性的、发展性的重要事业，在规划和执行的过程中必须要有明确的法律法规作为指导，而部分地区的相关法律存在缺失和不完善的问题，有时往往只有粗略的法律框架在详细内容上不具备指导性和实用性，从而导致城市保护措施在实施的过程中很容易出现困难和遇到阻碍。其次是缺乏多维度的保护意识，城市保护本身涵盖更多维度包括物质文化遗产保护、自然环境保护和社会文化保护等，其涉及领域相对复杂，需要从时间和空间的角度上综合思考，部分地区和城市对自身的了解和剖析不够透彻，不能充分识别城市保护工作的重点，不能有效判断什么是应该保护的，从而导致城市保护难以形成多维度保护体系，难以取得相应的效果。再次是缺乏可持续性思考，可持续性发展是我国重要的发展理念之一，同时也是党和国家一直在贯彻和践行的理念，而部分地区的相关人员在进行城市保护时可能存在以个人成绩为中心，盲目追求经济发展，缺乏对可持续性发展的理解与思考。再次是缺乏整体性和系统性思考，城市本身是一个集合了生产活动、生活行为、文化活动等一系列要素的大型聚集地，是一个多功能、多元化的社会空间，而其中的各种要素往往也是相互影响，相互制约的。如果在进行城市保护时缺乏整体性和系统性思考，将城市保护的内容和项目完全视作独立内容，则会导致城市保护的整体视角过于狭窄，获取的信息难以完整，并最终影响到城市保护的具体效果。

三、国土空间规划中的城市保护的优化策略

（一）结合法律法规设置城市保护的目标与底线

要确保国土空间规划中城市保护的科学与有效性，避免盲目追求发展对城市保护带来的负面影响，就必须确保国土空间规划本身具有明确的指导，且一定程度上受到制约，而其中能够同时发挥指导和制约作用的就是相关的法律法规。相关地区应当进一步优化城市保护的法律法规体系，充分明确城市保护的基本原则，并为城市保护划出一条不可逾越的底线，确保在任何情况下国土空间规划和城市规划都必须受到该条底线的制

约，同时也确保在任何情况下城市保护都成为必要的思考因素之一，并提升当地政府以及开发商对城市保护的重视程度。这些法律法规通常可以包括城市规划法、建筑法、文物保护法和环境保护法等。其次是要为城市保护设置一条合理的上限，即城市保护的期望和目标，通过设置目标来避免城市保护对城市发展产生不应有的负面影响，在城市保护目标设置上通常包括历史文化遗产保护、自然环境保护、公共空间保护等多个方面，相关地区应当针对这些方面制定详尽的、明确的、具有可行性的城市保护目标，并提出详细的周期与方案。第三是要优化行政许可和审批制度，对其进行进一步的优化与精细化，对城市发展项目要进行充分的评估和审批，确保其在能够促进城市发展的同时，也不会对城市保护起到负面效果。特别是涉及文物古迹和敏感区域的项目，要采用专门的标准并执行专门的评估和审批程序。最后，在底线、上限、和审批制度全面备齐的情况下，地区要加强对违法行为的惩治和处罚力度，充分发挥法律的威慑力，从而提升城市保护的的实际效果。

（二）以地方优势为中心开展城市保护

以地方优势为中心开展城市保护，其主要作用体现在两个方面：第一是能够为城市规划提供相应的指导，并为城市规划创造良好的条件，将有价值有特色的事物充分保护起来并引导其良好发展，能够让城市在进行规划时有更多可利用的发展资源，从而促进城市良好发展。第二是使得城市保护更具针对性和有效性，能够从庞大的各类城市要素中提取出一条良好的发展线索与发展脉络，促进城市保护工作的良性开展。而在具体措施上，城市保护工作首先要充分认识和挖掘城市的独特地方特色与文化资源，如历史文化遗产、传统手工艺、民俗风情等，充分评估其价值并将其作为城市保护的核心内容。在自然环境和生态系统保护方面同样也是如此，城市必须对自身的自然环境和生态系统有深刻的了解，包括水域、森林、湿地等，通过对自然环境的修复、保护和优化，从农业、自然景观等多个维度提升城市的生态价值和吸引力。其次是要做好。地方特色产业的保护和支持，如农业、渔业、旅游业和文化创意产业等，特别是对一些具有深厚文化底蕴，有良好深挖价值的传统艺术和文化产业等要进行大力支持，在确保其传承的基础上帮助去实现现代化发展和现代化转型，使其成为城市经济发展的助力，形成经济发展和城市保护的相互协调和良性循环。

（三）建立良好的群众参与机制

群众参与机制和意见征集机制是提升城市保护效果最为重要的关键措施，一方面群众参与机制能够起到集思广益的效果，弥补政府和开发商在城市保护思考上的片面性，真正的实现城市保护的完整性和体系化。第二是群众参与机制的建立可以起到划分决策权的作用，避

免决策权在某一方高度集中，并呈现利益导向的趋势，从而确保决策的科学性和正确性。最后，群众参与机制也能够提升群众对城市保护的参与度和认同度，引导群众积极地参与到城市保护中来。在具体方式上，首先要制定相应的法律法规，明确群众参与城市保护的权利和义务，给出明确的参与程序、参与方式和时间，并尽全力确保群众的参与权利能够得到充分的保障。比如说可以通过社区居民委员会担任群众与当地政府沟通的桥梁，也可以通过开展公众听证会和座谈会的方式邀请群众和利益相关方参与城市保护议题的讨论，充分听取公众的意见和建议，提供公开透明地讨论平台并确保公众能够充分表达自己的观点。另一方面相关地区也要建立完善意见征集机制，特别是在针对一些公共设施、自然资源和文化遗产的处理上，要充分听取群众的意见，并充分尊重公众的思想。在具体形式上，可以通过公示、在线调查、问卷调查等不同的方式，广泛地征集公众意见，进一步促进参与者的多元化。必要时也可以利用信息技术和数字平台，通过建立专门网站、移动应用程序和社交媒体平台让公众能够随时随地的参与到城市保护的讨论和决策中去。

但在引导群众参与到城市保护过程中的同时，也要做好群众的信息提供和教育工作，确保群众充分了解城市保护的重要性、基本理念和具体的方式方法。

结语

综上所述，城市保护是国土空间规划中至关重要且必不可少的影响要素之一，因此相关地区政府和相关规划人员必须要充分重视城市保护的重要性，在经济发展和城市保护中寻找相应的平衡，最大限度地发扬城市的特色，展现城市的魅力，让城市的文化与独特之处也成为推动城市发展与前进的助力。

参考文献

- [1] 叶晨辉. 国土空间规划中的城市保护[J]. 新型城镇化, 2023(5): 70-73.
- [2] 张静. 国土空间规划中的城市保护策略分析[J]. 科学与信息化, 2023(2): 28-30.
- [3] 张松. 国土空间规划中的城市保护策略[J]. 城市规划, 2020, 44(2): 126.
- [4] 刘芳明. 国土空间规划中的城市保护策略研究[J]. 建材与装饰, 2020(32): 121-122.
- [5] 农一龙. 国土空间规划中的城市保护策略研究[J]. 科学与财富, 2022, 14(19): 220-222.
- [6] 刘兴中. 国土空间规划中的城市保护策略[J]. 电脑爱好者(普及版)(电子刊), 2021(6): 1635-1636.
- [7] 李晔琳. 试论国土空间规划中的城市保护策略[J]. 城镇建设, 2021(14): 104.