

国土空间规划设计与城市改造路径分析

范宝文

广州市番禺城市规划勘测设计院有限公司

摘要：随着环境、人类耦合认识的深入，空间发展与治理步入强调多时空尺寸、跨组织分层的新阶段。在空间扩张、治理过程中，为解决城市在生态、基础设施建设、公共服务、城市品质等方面存在的隐患，本文以广东省为例，对空间发展规划工作的重要性进行研究，分析国土空间规划设计与城市改造工作现存问题，提出以国土空间规划为基础，开展城市改造工作的路径。

关键词：国土空间规划设计；城市改造路径；规划思路；设计模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.07.038

引言：当前我国的国土空间规划体系日趋完善，该体系为城市改造工作，提供了有力的支持。现阶段，为提升城市改造工作的质量，可以结合城市资源环境，从互动性、协调性等方面入手，开展城市空间规划设计，以便在提高城市空间国土空间利用率的同时，实现破损生态环境的修复，助力城市可持续发展的目的。

一、国土空间规划设计与城市改造的现状

近年来，广东省政府结合当地实际情况，通过加强各地政府联合的方式，开展了广州“三旧”、粤港澳大湾区等国土空间规划设计工作，上述改造工作的开展不仅满足了城市的空间发展需要，还起到了美化城市的作用，为广东省经济发展战略布局的优化升级提供了助力。但对城市改造工作资料加以整合分析可以了解到，实际改造施工活动弹性不足、地方决策与国土空间规划设计存在冲突、强调突出景观工程美感忽略优化城市生态环境等问题普遍存在，会在一定程度上弱化国土空间规划设计与城市改造施工活动的质量。具体来说，在某些线性工程施工建设活动中，若施工方独立选址，项目可能与城市整体规划之间存在矛盾，会在一定程度上弱化城市改造工作的效果。同时，若以国土空间规划活动为基础，开展城市改造工作，工作可能会与当地城乡一体化建设方案之间出现冲突。此外，自可持续发展战略提出以来，人们对城市生态环境营造工作的关注度不断提升，但在城市改造工作中，仍存在着过于重视单一生态景观美感，忽略城市整体生态环境营造这类的问题，这在一定程度上弱化了城市改造管理工作的整体成效^[1]。

二、优化国土空间规划设计与城市改造的方法

为避免广东省在开展城市空间规划改造工作时，出

现上述问题，工作人员需要在明确当地具体情况的基础上，结合我国国土空间规划体系建设的技术标准、广州市城市更新专项规划等政策内容，制定具有针对性的城市改造策略，确保国土空间设计工作能够满足广东省城市空间改造工作的实际需要。

（一）规划思路

1. 开展区域规划

在开展城市空间规划设计工作时，工作人员要在明确城市自身发展现状基础上，结合城市发展内需，制定与城市未来发展规划有着较高统一度的区域规划方案，实现城市空间布局的科学调整，达到增强城市区域竞争力的目的。举例来说，为实现周边城市与周边资源的有效统筹，广州市在开展国土空间规划时，确定了城市更新重点区域，通过实施差异化更新策略的方式城市结构的持续优化提供了有效的支持。具体来说，为保证广州市的城市发展规划策略能够与粤港澳大湾区相统一，相关单位以市域总体空间格局为基础，划分了中心城区核心区、中心城区及周边地区、外围地区这三部分的更新区域，并提出了总体更新导向区域，优化城市结构的策略。在各区域规划设计工作中，设计人员可以区域历史本底建设现状、功能定位等信息为立足点，完成各区域的二级分区工作，实现规划内容的细化。同时，二级分区工作在完成后，改造人员在后续城市规划建设过程中，能够以提质增效、改善民生、保护环境等内容为基础，应用合适的改造技术方法，保证规划方案的顺利落实，助力区域的整体高质量发展^[2]。

2. 开展顶层设计

在开展城市改造工作时，设计人员应结合整个城市改造工作中各区域的具体设计内容，开展综合性规划研究工作，明确城市改造工作的设计重点，并从整体性的角度出发，找出解决各区域规划设计工作中对应问题的手段，为整个城市改造工作的有序推进带来发展动力。现阶段，在开展顶层设计工作时，工作人员可以系统论方法为设计工作的理论方法，通过综合应用GPS、GIS、无人机遥感等技术方法，完成空间规划核心任务各方面、各层次、各要素的设计研究工作，确保空间规划设计能够达到预期的目标。具体来说，为推动城市新旧动能的转换，提高人居环境品质，广州市立足焕发老城区新活力的责任使命，以广州市城市更新专项规划为基础，开展了顶层设计工作，实现了当前空间管理各阶段要求的统筹，为各机构后续工作的开展提供了顶层设计

标准。同时，考虑到新时期广州的发展已经不能像过去一样单纯依靠增加土地资源的方式，助力当地经济的高速发展，因此，在当前的城市规划工作当中，工作人员需要从顶层设计的角度，树立城市更新是城市高质量发展新路径的思路，通过积极探索新型转型发展方式，提升城市文化价值、生活条件、环境风貌等方面，实现不同规划方案的优化升级。此外，为释放广州市的发展潜力，实现新旧动能的有效转换，综合提高城市竞争力，在实际的空间规划工作中，工作人员应打破传统旧改过程中个体作战的模式，以不同地区的实际情况为基础，遵循规划引领，规划统筹理念，制定不同的顶层设计方案，以便为城市规划总体设计工作的开展提供支持。以村镇工业集聚区改造为例，为实现土地资源的合理配置，一方面，安排新增建设用地，为农村产业发展用了土地资源保障；另一方面，通过引进绿色项目、构建产业链、大力推动村镇工业集聚区改造的方式，实现了农村区域产业布局规划的优化升级，助力低能效村镇工业区的成片改造。扩展了乡村工业地区的发展空间，释放了乡村地区的工业产能。

（二）设计模式

1. 交通设施改造

随着我国居民私家车保有量不断增加、快递物流等行业的迅猛发展，城市交通行业越发繁荣，路网的畅通性成为衡量居民生活幸福指数的重要指标。在过去很长一段时间内，为保证路网的畅通性，工作人员从国土空间规划方面提出了通过建设高架桥、城市轨道交通体系等路网设施施工工作，但是，受当前城市化发展进程不断加快的影响，城市人口数量持续增长，大部分路网设施建设已经无法被应用于当前的城市基础设施建设工作。面对上述情况，结合当前城市路桥体系的规划区布局，开展交通设施改造工作成为城市改造工作中的重点内容之一。对广州市的交通体系进行调查分析后可以发现，广州市中心城区道路存在建成年代不一、区域居住人口较为稠密、交通参与者较为多样等问题，这类问题的存在给人们的正常出行造成了不利的影 响。在城市改造工作中，为解决上述问题，广州市通过对具备改造提速的城市道路进行快捷化改造，为现状道路设置限速等方式，提升了路网体系的整体运转效率^[3]。

2. 城市管线改造

城市管线建设质量与居民生活、城市发展现状存在着直接联系，随着城市人口的不断增加，各类管线服务功能已逐渐落后于人们的实际需求，对此，开展管线改造工作已经成为国土空间规划设计中的重点内容之一。具体来说，当前部分地区的市政管线建成时间与区域建设时间相同，相对而言，其运维管理、扩容成本均比较大，这在一定程度上增大了国土空间规划利用的难度。

为解决上述问题，城市方面可以通过设置综合管廊系统将原有各类市政管线纳入地下廊道，并使其分布在道路、绿化带等空间当中的方式，降低管线运维管理的难度，提升管线管理工作的有效性。同时，为避免受外部荷载突然变化、管线所在区域不均匀沉降等问题对管线的正常运转造成不利影响，相关人员一方面应结合管线的实际情况开展扩容工作，为管线提供充足的管位，另一方面可在日常生活中加强管线的运维管理，保证管线的功能得以正常发挥。

3. 城市绿化改造

绿化系统在城市空间中具有优化城市生态环境、调节城市气候等功能，城市绿化改造工作质量与城市宜居程度之间存在着直接的联系。广州市城市更新专项规划指出，为打造山城湾海江田的区域山水大格局，广州市需要结合当地的实际情况通过保护山体、水系等自然环境，推进国土生态修复，环境治理工作有序退出，位于城市山体、森林、水体、湿地、耕地资源保护区内，低效存量用地，因地制宜，采用拆违建绿、留白增绿等方式，助力当地绿色生态的高质量发展，为广州市宜居生态环境改造工作的推进提供有力的支持。在实际的城市绿化改造工作中，工作人员可以利用全域蓝绿基础设施识别构建方式，在国土空间设计工作中，以绿色空间水体及其附属物的形式为基础，为改造工作提供持续生态系统服务，满足后续城市生态绿化改造工作开展时对数据资料的需求。

三、开展国土空间规划设计与城市改造的路径

（一）完善管理体系

为保证城市改造工作能够有序进行，在实际的改造工作开展前，工作人员需要以国土空间规划设计内容为基础，制定完善的空间改造管理体系，为后续改造工作的有序进行，提供人力资源支持。

首先，在构建城市空间规划管理体系时，工作人员应结合城市的管理层级划分情况，制定不同的管理办法，区分管理侧重点内容。具体来说，在管理广州区域的空间规划与城市改造工作时，工作人员在制定管理规划方案时，提高了对工作整体性的关注度，通过制定《广州市深化城市更新工作推动高质量发展的工作方案》，形成“1+1+N”新一轮城市更新政策体系的方式，保证市级地区内部各区域改造工作在推进过程中有据可依，提升城市规划工作的可操作性，保证工作的整体性与稳定性。

其次，工作人员应做好内部管理职能的划分，通过将城市改造工作的编制、审核、施工等工作与某一或某些工作人员联系到一起的方式，避免工作权责混乱影响城市改造整体质量的情况出现。具体来说，《广州市深化城市更新工作推动高质量发展的工作方案》中编制重

点工作专篇，确保工作人员在后续城市空间规划改造工作中，能够以“多规合一”平台为基础，及时向工作主管部门征询与九项重点工作相关的意见。同时在联审阶段，市更新工作领导小组成员及专家，可以联合开展城市更新产业统筹、公建配套、基础交通设施、历史文化传承保护、住房建设保障等内容的审查工作，为城市规划更新方案的执行情况加以管控^[4]。

最后，在信息化时代背景下，为提升城市资源信息的利用质量，满足城市改造工作的现实需求，在开展城市改造工作时，工作人员可以将大数据、云计算、人工智能、专家库等信息技术引入到城市改造方案规划、改造工作实施等工作中，实现城市改造全过程的数字化管控。具体来说，在落实广州市城市更新“1+1+N”政策时，相关单位建立专家库，并通过在城市更新过程中，科学使用专家库的方式，为城市改造工作的高质量推进提供了技术支持。一方面，在专家库建立时，第一，相关单位明确了城市更新专家库建设与日常管理工作的具体内容；第二，专家库中的专家领域主要包括：城市规划、自然资源、建筑设计、城市园林、工程造价等相关领域的专家；第三，在构建专家库时，工作人员结合专家来源，通过适度扩容的方式扩大了专家库的实用性。另一方面，在专家库使用过程中，第一，工作人员按照账号管理原则，依据城市改造项目的实际情况，联系相关专家，由专家提供咨询服务，确保专家库的使用安全；第二，专家库在使用时，可以依据用户的特殊需求，推荐并联系相应的专家，提高专家咨询服务的质量与效率。从整体上看，专家库的使用切实提升了广州城市改造工作的质量与效率。

（二）制定改造指标

当前的城市改造工作往往需要消耗大量人力物力财力资源，现阶段为助力资源配置的合理化发展，实现各类资源介绍的有效管控，工作人员在开展改造工作前，需结合当地的实际情况，制定科学的城市改造指标，提高资源的利用率。首先，在设置城市改造指标时，为提升指标制定的科学性与可靠性，相关部门以项目实施有效落地为目标，通过市区联动、部门协同的方式，实现了指标制定细则的制定工作。这一工作的开展在加强改造政策衔接的基础上，确保工作人员在后续城市改造指标制定工作中，可以以国家宏观经济调控政策为基础，预估城市改造工程的上限，然后在上限指标内，确定本次城市改造指标。其次，为保证城市空间资源的价值能够得到充分发挥，在开展城市改造工作时，工作人员需要结合城市土地具体使用情况，结合不同区域土地基础设施、建筑数量等信息，确定城市改造的难度，对指标制定的准确性加以评估，为后续城市改造预算方案的制定提供数据支持。最后，工作人员需做好用地指标分类

设计工作，确保指标符合该类用地当前以及未来发展的需要。

举例来说，在广州“三旧”改造活动当中，市规划和自然资源局印发了《关于加快推进留用地落地兑现工作意见的通知》，明确提出了将留用地与一般建设项目用地区别开，加快留用地落地指标兑现，鼓励留用地纳入“三旧”改造，降低留用地落地成本的要求。同时，工作人员需要在“三旧”改造活动中从用地规划、用地审批指标、使用落地成本等方面开展措施细化工作，在符合上位法规定的前提下，为广州“三旧”改造工作的顺利推进提供支持。此外，为加快留用地指标的兑现，助力乡村战略的顺利落实，相关部门组织了自评估、第三方专业机构评估与城市更新专家顾问团队三组工作团队，开展城市改造工作的成效评估工作。在实际的改造评估工作中，第一，工作人员对现有城市更新政策所达到的预期效果进行了评估。第二，工作人员对城市更新化与改造计划进行了评估，并在执行规划的过程中，一方面分析大量土地资源涌入市场对市场供求关系造成的影响，另一方面分析了城中村改造原有村民房屋拆迁与新建安置房的投入对住房租赁市场产生的影响。第三，工作人员对现有城市更新机制的运行效果进行了评估，第四，工作人员对现有城市更新改造成效进行了评估^[5]。

结论：总而言之，在新时期的发展过程中，为保证城市土地空间的价值能够得到充分的发挥，加速功能区域的建设，可以结合城市的实际情况，开展国土空间规划设计、城市改造工作，在实现城市各要素关系妥善协调，城市现有资源高效整合的基础上，达到助力城市空间中人与自然和谐发展，增强城市可持续发展能力的目的。

参考文献

- [1] 心心，贾恪，吴全. 国土空间规划设计与城市改造路径研究[J]. 城市建设理论研究（电子版），2023，（11）：28-30.
- [2] 熊亮，王晓迪. 跨尺度图析蓝绿基础设施——以粤港澳大湾区为例[J]. 风景园林，2022，29（12）：20-26.
- [3] 宋庆庆，黄振兴，黄子坤. 国土空间规划设计与城市改造路径浅析[J]. 居舍，2022，（17）：172-174.
- [4] 陈苑绚. 国土空间规划背景下城市更新落地的探索——以广州黄埔“三旧”改造为例[J]. 房地产导刊，2021（30）：5-6.
- [5] 黄景康，罗珂，林锡艺. 国土空间规划体系下广州市村庄规划编制与管控的若干分析与建议[J]. 小城镇建设，2023，41（9）：55-61，75.