

国土空间规划体系中的城市规划探析

刘林 刘清秀

莱州市规划编研中心

摘要：国土空间规划是我国新时期生态文明建设的重要抓手，也是落实新发展理念、构建现代化经济体系的重要平台。城市规划作为国土空间规划的重要组成部分，在国土空间规划体系中具有承上启下的关键作用，其内容和方法必须适应新时期的发展需求。文章分析了国土空间规划体系概述、城市规划在国土空间规划体系中的角色定位，引入城市规划的实践案例进行分析，对城市规划面临的问题进行了思考，最后提出了城市规划的优化策略与建议。

关键词：国土空间规划；城市规划；国土空间开发保护格局；生态文明

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.08.050

引言：随着经济社会的发展，城市规划已经逐步由过去的物质空间发展规划向社会发展规划、经济发展规划等转变，成为全社会共同参与的空間规划。然而，随着城市人口的快速增长和城镇化进程的加速，城市建设用地不足、交通拥堵等问题日益凸显，资源环境承载力面临巨大压力。

一、国土空间规划体系概述

（一）国土空间规划体系的定义和构成

国土空间规划是指在一定区域内，对经济社会发展和城乡建设、国土空间开发保护作出的总体安排，是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。

《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）明确提出：“建立国土空间规划体系，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。”《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出：“在相关空间性规划基础上编制国土空间规划，形成全国‘一张图’，并作为各类专项规划和区域政策的基础”。

（二）国土空间规划体系的发展历程

根据我国新时代生态文明建设的总体要求，2014年以来，国务院先后开展了“多规合一”试点和国家主体功能区试点工作。在此基础上，2017年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《意见》）发布，提出要“推进‘多规合一’，整合各类空间性规划，推进规划编制、审批、实施和监督的全过程管理”，进一步明确了构建国土空间规划体系的总体要求。2018年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（以下简称《指导意见》），进一步明确了划定落实“三条控制线”的主要任务和基本原则。2019年11月，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规

划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），明确了新时期国土空间规划体系构建的基本原则、主要内容和实施要求。目前，我国正在按照“自上而下”和“自下而上”相结合的方式推进国土空间规划体系构建，将形成以省级为基础、市县级为重点的国土空间总体规划体系。

二、城市规划在国土空间规划体系中的角色

（一）城市规划的基本概念和目标

城市规划是国家和地方政府根据经济社会发展需要，在一定地域范围内，综合运用政治、法律、经济、文化、科技和自然等各种手段，为实现城市经济社会发展目标，合理确定城市性质和功能定位，统筹安排城市各项建设和资源利用所作的战略性、综合性、政策性很强的工作。城市规划是一个完整的体系，它由总体规划（包括土地利用总体规划和城市总体规划）、详细规划和修建性详细规划组成。其中，总体规划是一个城市发展的蓝图，是由政府组织有关部门编制的综合性的长期发展计划。详细规划是对建设用地范围内进行各项建设的具体安排。城市规划与国民经济和社会发展规划一样，也有长期计划和近期计划之分。长期计划是指对未来某一时期经济、社会发展的目标、方针、政策进行全面和系统的设计；近期计划则是对某一时期内经济、社会发展中的具体工作进行安排。

（二）城市规划与国土空间规划的关联

国土空间规划体系是以习近平同志为核心的党中央对生态文明建设规律认识的深化，也是新时期加强国家治理体系和治理能力现代化建设的重大举措。国土空间规划的简称，“空间”指土地、海洋、大气等自然环境和生态系统，“规划”指对空间进行全面管理的行政措施。从国土空间规划体系来看，国土空间规划包括五个层次：第一层次为总体规划，从宏观上谋划国土空间开发保护格局；第二层次为控制性详细规划，从微观上对具体地块进行设计，并将其纳入法定图划管理；第三层次为修建性详细规划，主要落实控制性详细规划的相关要求；第四层次为城市总体规划，主要解决城市发展方向、发展规模、建设用地布局、各项基础设施和公共服务设施配置等问题；第五层次为镇村规划，是国土空间规划的重要组成部分。

城市总体规划是在“多规合一”理念下编制的，与城市总体规划相比主要有以下几个方面的不同：一是强调以人为本。在编制内容上强调以人的需求为核心，关注公共服务设施布局和公共活动中心体系构建；二是强调整体性。在城市总体规划编制过程中，需要综合考虑所有要素对城市空间形态和功能的影响，并综合协调不同领域的问题；三是强调科学性。城市总体规划在编制过程中需要综合考虑经济、社会、文化、人口、生态环境等因素对空间的影响。

四是强调可操作性。在编制过程中需要将各类专项规划纳入其中，并通过多规合一实现“多规合一”；五是强调协调性。在国土空间总体规划编制过程中，需要综合协调好各类专项规划之间的关系，确保各类专项规划之间相互衔接。

（三）城市规划在国土空间规划体系中的定位和功能

目前，国土空间规划体系包括四个层次，分别是全国、省、市县、乡镇四级，其中全国空间规划的编制单元是省（自治区、直辖市）和市县两级。国家和省级国土空间规划主要解决“一张蓝图干到底”的问题，强调战略引领和底线管控；市县国土空间规划主要解决“一张图”的问题，强调详细规划编制；乡镇国土空间规划主要解决“一条线”的问题，强调详细规划编制。

在国土空间总体规划编制过程中，作为最重要的基础和核心内容的城镇开发边界，必须在科学分析和评价城镇化水平、资源环境承载能力的基础上，按照“全域全要素”的要求编制。这就决定了城镇开发边界划定和调整应在国土空间规划“一张图”中完成，而不是作为国土空间总体规划的控制性指标分解到其他专项规划和详细规划中去。同时，城市总体规划需要与主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划等相互衔接。因此，在国土空间总体规划中城市规划具有承上启下的关键作用，应明确其在国土空间总体规划体系中的定位和功能。

三、城市规划的实践案例分析

案例一：新加坡的城市规划

新加坡是一个城市国家，其城市规划在国土空间规划体系中具有重要地位。新加坡的城市规划注重整体性和长远性，以“花园城市”为理念，致力于打造宜居、宜业、宜游的城市环境。

规划理念与方法：

新加坡的城市规划强调土地的高效利用和空间的合理布局。通过严格的土地管理制度和科学的城市规划方法，强调绿色空间的营造，将公园、绿地等生态元素融入城市规划中，不仅实现了城市土地的最大化利用，还提升了城市的生态环境质量。

实施效果与启示：

新加坡的城市规划实施效果显著，城市基础设施完善，交通便捷，环境优美。其城市规划的成功经验表明，在国土空间规划体系中，城市规划应注重整体性和长远性，坚持绿色发展理念，实现城市经济、社会和环境的协调发展。

案例二：上海的城市规划

上海是中国的经济中心城市之一，其城市规划在国土空间规划体系中具有典型性。上海的城市规划注重功能性和国际化，致力于打造现代化国际大都市。

规划理念与方法：

上海的城市规划强调功能分区和交通疏导。通过合理的功能分区、交通规划，而且融入历史文化元素，实现了不同区域的特色化发展，构建了完善的城市交通网络，缓解了城市交通压力，提升了城市的文化品质。

实施效果与启示：

上海的城市规划实施效果良好，城市功能完善，交通便捷，文化繁荣。其城市规划的成功经验表明，在国土空间规划体系中，城市规划应注重功能性和国际化，坚持交通先行理念，实现城市经济、文化和社会的全面发展。

通过以上两个案例分析，可以得出以下启示：在国土空间规划体系中，城市规划应注重整体性和长远性、功能性和国际化、绿色发展和交通先行等理念，加强城市规划与国土空间规划的协调配合，实现城市规划的科学制定和有效实施。

四、城市规划面临的问题

（一）过度城市化

随着我国城镇化进程的不断推进，城市发展规模不断扩大，人口和功能快速集聚，但同时也导致了城市发展中的诸多问题。一是城市发展不充分问题。据统计，我国现有城市数量达到662个，但常住人口城镇化率仅为60%左右，仅为发达国家城镇化水平的1/3。二是城市土地利用粗放问题。我国城镇化过程中普遍存在“大拆大建”和“摊大饼”的情况，盲目扩张了大量的土地资源，却没有相应的基础设施配套，不仅导致资源浪费、环境污染，还产生了严重的社会问题。三是当前我国人口城镇化和产业转移所带来的“空城”、“鬼城”现象突出，而与之对应的是制造业、第三产业等高端产业发展不足。四是城市生态环境问题。城市建设占用了大量的耕地、林地和草地等优质生态资源，且在建设过程中对生态环境造成了不同程度的破坏，甚至引发了一系列生态问题。

（二）历史文化遗产保护

随着城镇化进程不断推进，城市传统历史文化遗产保护问题日益突出，历史文化遗产保护与城市发展之间的矛盾日益凸显。当前，我国一些历史文化遗产遭到严重破坏，一些有价值的历史文化遗产保护不力、管理不善。据统计，全国现有世界文化遗产29处，“世界双遗产”14处，“全国重点文物保护单位”871处；全国重点文物保护单位中有40处与“世界双遗产”重合；全国重点文物保护单位中有44处与“世界双遗产”重合。历史文化遗产的保护与传承面临严峻形势，是新时代国土空间规划体系中需要重点关注的问题。

（三）公共服务设施不足

随着我国城市化进程的不断推进，城市公共服务设施的规模也在不断扩大，但是目前在空间布局上仍然存在着发展不平衡的问题。一方面，与欧美等发达国家相比，我国在公共服务设施的配置标准方面还有待完善。公共服务设施的数量与布局受城市发展战略和城市土地使用制度的影响较大，存在着严重的空间错位。另一方面，在我国广大农村地区，公共服务设施的数量和配置水平相对较低。在当前农村地区经济发展水平较低，人均公共服务设施面积普遍较低，如果仍按照城市公共服务设施配置标准来建设农村地区的公共服务设施，会导致公共服务设施数量不足、布局不合理等问题。

（四）城市规划与市场需求的矛盾

在过去很长一段时间内，我国城市规划一直以“政府主导”作为基本特征，通过政府主导型的体制机制和规划编制与实施体系来发挥规划的引导和调控作用。从20世纪90年代以来开始了“自上而下”的编制模式转变，但总体上依然是以政府为主体、以城市行政体系为依托开展城市规划编制和实施工作。这种模式使得我国城市规划的编制和实施均存在与市场脱节的现象。在市场条件下，受经济发展方式转变、国家宏观调控政策以及城镇化进程加速等因素影响，市场对城市发展产生了巨大需求，需要以规划引导市场主体投资、优化资源配置、引导产业转型升级等。

（五）地区发展不平衡

我国国土空间开发保护格局存在明显的不均衡性，中心城市和小城镇之间发展不平衡的问题十分突出。如我国东部地区土地资源丰富，城市化率较高，城镇化水平达到70%以上，是区域经济发展的发动机；而中西部地区土地资源相对短缺，城市化率相对较低，城镇化水平还处于50%~60%之间。我国城市数量众多、规模巨大，不同区域、不同城市之间发展也不平衡。据统计，我国建成区面积超过2平方公里的城市有277个。其中东部地区有127个城市（占36%），中部地区有87个（占24%），西部地区有90个（占20%）。在建成区面积大于10平方公里的城市中，东部地区和中部地区分别占到64%和32%。

五、城市规划的优化策略与建议

（一）过度城市化问题策略

一是通过划定城市增长边界和设立绿带，有效限制了城市的无序蔓延，确保了城市的可持续发展。二是为了疏解中心城区的人口压力，积极建设卫星城和新城，实现了人口的合理分布，提高了城市的宜居性。三是优先发展公共交通，减少了私家车出行，有效缓解了交通拥堵问题，提升了城市的交通效率。四是注重绿色基础设施建设，不断增加城市绿地面积，建设生态公园和雨水花园等，有效改善了城市环境，为市民提供了更加舒适和健康的生活环境。

（二）历史文化遗产保护策略

一是对城市内的历史文化遗产进行了全面普查，建立了详尽的保护名录和档案，确保每一项文化遗产都能得到应有的关注和保护。二是根据文化遗产的价值和重要性，划定了不同级别的保护范围，如核心保护区、建设控制区等，为文化遗产提供了有力的空间保障。三是还针对不同类型的文化遗产制定了具体的保护规划和措施，确保保护工作能够有的放矢、取得实效。四是注重鼓励公众参与，加强公众教育和参与力度，提高市民对历史文化遗产保护的意识，形成全社会共同参与、共同保护的良好氛围。

（三）公共服务设施不足策略

一是通过精确的人口预测和需求调查，能够准确预测未来公共服务设施的需求规模，为规划提供科学依据。二是强调规划先行的重要性，确保在城市规划中预留足够的公共服务设施用地，保障各类设施的顺利落地

和实施。三是鼓励政府、企业、社会等多元主体积极参与公共服务设施的建设和运营，形成合力，共同提升城市服务水平。四是为了保障公共服务设施建设的顺利进行，还需要制定和完善土地政策、财政政策等相关的配套政策，为设施建设提供有力的政策支持和保障。

（四）城市规划与市场需求的矛盾策略

一是加强市场调研是关键，通过及时了解市场动态和需求变化，城市规划者能够获得宝贵的决策依据，确保规划方案与市场需求相契合。二是建立协调机制也至关重要，政府、市场和公众等多方应共同参与，形成合力，共同解决规划实施过程中遇到的问题和挑战。三是在保持规划总体框架稳定的基础上，城市规划需要具备一定的灵活性，能够根据市场需求的变化进行适时调整，以满足不断变化的发展需求。四是强化规划引导是实现城市规划与市场需求良性互动的重要手段，通过规划的科学引导，可以规范市场行为，促进城市健康、有序、可持续发展。

（五）地区发展不平衡策略

一是制定城市开发强度控制指标，加强对重点地区建设项目的审核和监管；

二是优化城镇空间布局，完善以城市群为主体形态的城镇化空间格局；三是统筹城乡发展，促进城乡融合；四是完善基础设施供给体系，提高交通便利度，加强基础设施建设和公共服务供给；五是落实环境保护责任，改善环境质量；六是保护历史文化遗产，加强历史文化名城名镇名村和传统村落保护；七是推进生态环境建设，提升城市生态空间质量。

结束语

新时期城市规划要按照党的十九大提出的“建立国土空间规划体系”要求，正确处理保护与发展的关系，在国土空间开发保护格局中找准定位，在生态文明建设中发挥作用，为城市的可持续发展提供有力保障。城市规划工作要适应国土空间规划体系改革的新形势和新要求，探索新的方法和技术路径，深入开展调查研究，加强顶层设计，创新管理体制机制，完善实施保障机制，为城乡经济社会持续健康发展提供坚实保障。

参考文献

- [1] 黄川川. 关于国土空间规划体系中的城市规划研究[J]. 城镇建设. 2021(4): 99.
- [2] 陈秉钊. 关于《国土空间规划体系重构背景下城市规划行业的发展前景与走向》的评价意见[J]. 城乡规划, 2020(01): 55-55.
- [3] 付兴旺; 石磊. 国土空间规划体系下城市规划传承与融合[J]. 住宅与房地产. 2023(30): 66-68.
- [4] 吴利辉. 国土空间规划体系中的城市规划与可持续发展探讨[J]. 城市建设理论研究(电子版). 2023(16): 4-6.
- [5] 李浩. 再论“城市规划”术语的定名——兼谈国土空间规划体系改革[J]. 城市发展研究. 2022, 29(02): 6-10.