

国土空间规划时代下城市规划的发展趋势研究

王洪鹏

青州市自然资源和规划局

摘要：国土空间规划关系到国民经济的平稳发展和人民群众的生计，所以，在现实的城市规划管理工作中，必须要紧紧地掌握它的各种需求，通过科学的管理手段，才能使全国的国土空间规划得到科学、高效、规范的管理。因此，笔者从明确其具体内涵入手，结合实践中出现的问题，阐述其发展方向及相关对策，以期为今后国土空间规划的发展提供借鉴。

关键词：国土空间规划；城市规划；发展趋势

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.038

一、导语

四十多年的改革开放以来，中国的社会和经济发生了巨大的变化，取得了举世瞩目的成绩。从目前的国际形势和国内整体发展情况来看，我们国家处在一个“旧力量已尽，新力尚未诞生”的关头，在以往长久以来所遵循的一些制度和政策，在当下处理社会问题存在着严重的不足有许多亟须完善的问题。为此，在国土空间规划以及城市规划发展所遇到的各种困难问题都被提到议程上来，而在解决这些问题的进程中，城市规划成了一个必不可少的内容。在此背景下，城市规划提出了新的发展态势和变革需求，对该领域的研究与探讨，已成为关系到下一个时期国家发展方向的关键因素。

二、国土空间规划的具体内涵

国土空间规划就是根据一定的地理条件、社会需求和历史条件，对某一地区的土地空间进行科学、高效的统筹与配置，从而达到最大限度地发挥其应有的作用。国土空间规划是对物理空间进行分区、合理分配，对其相关的经济行为与空间容量进行了评价。同时，在制定和实施国土空间规划时，应坚持生态环境观念，强化生态环境的保护和恢复。如拓展绿地，创造良好的生态宜居生活条件，实现对国土空间布局的科学化、合理化。鉴于自然环境的容量是有限度的，因此，在进行土地利用的过程中，必须对土地、环境等进行科学综合的规划，才能保证社会经济的健康发展，促进人与自然的协调发展。

三、新时期国土空间规划对我国城市规划提出了新的要求

（一）要使供给侧配置达到最优

目前，我们的国家进入了一个社会主义新时代，在这种新的发展背景之下，迫切需要对很多方面进行重新分配，例如，劳动力、资金、土地、制度、创新等供给主体的要素进行深入配置与结构调整，而土地作为供给侧优化配置的载体，理应成为优化配置的重要载体。目

前，在国土空间规划阶段，我国处在以“存量挖掘”为主的发展方向，要实现对土地资源的集约处理、合理节约和有效使用，转变现行的土地使用和使用方式，使其在新一轮的社会发展阶段发挥更大的经济效益和社会效益。从我们国家逐渐走向消费化的大潮流，可以预见，在未来的某一段时间内，全社会都会出现一次消费行业的爆发，也就是说，在土地资源计划及其附属的城市规划中，要给今后的消费产业留下足够的发展余地，这样才能尽快稳定地形成全新的消费业态。

（二）对所有的资源进行全面管理

以往的国土空间规划工作，都是将各类资源进行统一的管理，在这样的工作模式下，当多种资源在使用中发生相互作用的时候，各个部门很可能会在相互影响的过程中，出现许多的各类矛盾和冲突。这种矛盾既有可能是由于功能重叠引起的，也有可能是由于行政审批过程不够科学，因此，这种矛盾和冲突的出现，也会使国土空间规划及其附属的城市规划等工作的科学和合理程度受到影响。同时，也给未来的国土空间规划工作提出了新的需求，即要整合各种资源的整体要素。在对资源的使用上，应考虑到对各种资源的使用和对社会的要求，采用两种方式：刚性调控和弹性调控。在未来的国土与城市规划中，应充分发挥各种资源的优势，促进城市的快速稳定的发展。

四、国土空间规划中的城市规划重点方向

（一）统筹均衡是规划工作的主要任务

城市是由人聚集而成，在发展的进程中，由于人口的不断聚集，不可避免地产生了各种利益群体，因此，城市面临着“为何人而建设”、“发展红利”的问题。最好的配置方案应该是达到帕累托最优，而现实中却没有帕累托最优，因此，如何通过城市的发展，让其逐渐达到帕累托最优平衡，成为当前我国城市发展面临的一个紧要任务。

第一，必须在规划过程中兼顾公正和效率，不要把规划限制在职业和社会某些层面，更不能为了追求公平而要求全民参与。把民主集中制纳入城市规划当中，可以参考医学、法学等学科，在规划方面，将统筹规划师、行业规划师（文教体卫等）与社区规划师（文教体卫等）进行细分，行业规划师是各个行业的代理人，社区规划师代表各个群体的需求，并通过规划师建立起一种与提倡型规划相似的统筹机制，从而达成一种可被各方认可的规划方案。

第二，要把握好“理性”和“实际”的关系。由于城市是一个庞大的、错综复杂的系统，要想以绝对的理

性来制定城市规划，是不太现实的，然而，理性又是必不可少的，因此，我们也不能由于理性的局限，而退回到“理性无用”的另外一个极端。城市规划人员在认识到人的“一俊遮百丑”、“木桶效应”等问题的同时，也要认识到理性与“理性的有限性”。在人类的理性无法触及到的、长期的问题上，规划能够为其指出发展的方向，并通过系统的设计，为其制定出一份“负面清单”，从而防止了城市的混乱发展，给市场留下了多元化、良性的发展余地。

第三，要实现城市发展、社会保障、生态保护等协调发展。发展问题是一个城市面临的第一个问题，只要发展得好，就能使人们的生活环境变得更加美好，从而促使人们不断地聚集在一起。但是，由于公共服务与生态承载能力的制约，如何协调好城市发展与公共服务以及生态环境之间的关系，是实现城市健康、可持续发展的前提。在城市规划中，要协调好工业、办公和居住与文教体卫、道路、市政和绿地等土地的比例，确保在未来的发展中，各种建设项目的规模在长远上保持均衡，在执行计划时也要考虑到当前各种建设项目的协调。

（三）以可执行性为核心的规划价值取向

城市规划的意义就是要落实，要落实到位，城市规划的作用才能得到更好的发挥。城市规划师要以“公共利益为第一”的价值观为指导，做好与政府共同参与城市发展和建设的决策咨询工作。政府工作人员通常有明确的政治目的，力求简洁和效率，并且喜欢按计划和步骤推进各项工作，以达到目的。“田园城市”计划之所以能被选定，就是因为它满足了政府部门的需求，并且被多个城市的理念所选择，进行了初步的尝试，从而产生了当代的城市计划。中国的控制性详细规划也是基于市场经济发展的政策需求，但在管理中存在着规划范围越来越多、手段越来越繁杂、治理效能不佳、与政府部门需求越来越远等问题，“三区四线”的国土空间规划改革促使城市规划向简约、高效方向发展。由于政府官员的特殊性，使得公共政策在实施过程中必须具备简便性和明确的目标。目前，我国现行的城市规划总体上虽有明确的规划目的，但却缺少简洁、实用的措施来保障其完成，可操作性差。在这一点上，发展规划可以为城市规划提供参考，它可以通过加强制度设计，完善实施保障措施，把规划的目标分成几个具体的工程或工作，按照既定的方案来推进，同时对执行的情况进行持续的追踪，对其进行定期的评价，并对其进行适时的改进，以保证该计划的高效执行。

五、目前我国国土空间规划管理工作面临的问题

为了更好地开发和利用土地，国土空间规划是由政府及其有关主管机关作出的一种重大发展策略。但是，在具体实施中，仍然有许多问题需要解决。首先，我国尚未形成一套完整的国土空间规划管理制度。从立法上讲，目前还没有一套行之有效的法规制度来规范国土空

间规划。当前，国家国土空间规划以“管理”为主，而在城市发展中，政府对于空间利用的主导作用还很弱，还没有形成一套完善的管控与调控机制。其次，我国目前还没有在全国范围内形成一套完整的国土空间监管制度。当前，国家的土地规划仍以规划、执行、控制为主要内容，但在长期规划和利用中，由于缺少有效的监管制度，致使规划实施效果不佳。

六、国土空间规划时代下城市规划的发展趋势

（一）规划的“清单式”策略

城市发展的基本原则是：既要追求更好的发展优势，又要主动寻找能够提高发展水平的办法和手段，这样才能实现更高水平的城市化建设。应当指出，由于城市规划自身是由人来制订的，而由于其自身存在着诸多的不确定和偶然性，所以在规划中也不可能面面俱到。为了最大限度地降低其对环境的负面作用，今后的城市计划很有可能会走向“清单式”的发展战略。“清单式”的发展战略，即通过对各大城市的发展优势和不足之处进行详尽的记载，并将其与其他的大城市进行比较，从多层次、多角度地评估各大城市在特定发展方面的潜力，同时识别出这一发展的主要竞争对手和标的城市，并根据当前的可利用的资源来制定相应的发展目标和定位，从而对城市的核心竞争力和吸引力进行科学的规划。而对于落后地区，也采取了“清单式”开发计划，对目前我国城市发展中的一些问题进行分类梳理，并深度剖析其对今后城市发展的潜在冲击。基于这一点，对于那些没有明显优势，也没有什么大的问题的地区或者行业，可以通过规划来提高其运行和发展的规范性，再配合一些科学的管理手段，让它长期处于健康的运行之中。

（二）及时监控空间信息

在制定城市发展计划时，必须对有关资料进行及时的采集与监控。这样，就有可能使用诸如卫星远程控制和智能化的定位装置等方式，对土地征用范围内的各种信息进行高效采集，并利用智能的系统或者软件对这些数据进行分析 and 处理，生成相应的图形和图形。在收集的数据与图表基础上，通过数据与图形的综合解析，可以让有关部门全面掌握城市土地利用现状，构建具有目标导向的动态控制系统，确保各种自然资源在满足相应的规划需求条件下得到有效利用。同时，要加强对生态文明的认识，加强对土地利用等方面的研究。为此，要紧紧抓住国土空间规划的各种需求，对闲置的土地进行科学调查，才能使其高效的流动和分配，为我国农业用地和国民经济的发展提供关键的科技支撑。

（三）注重对生态文明建设发展

习总书记曾说过，“绿水青山就是金山银山”。为此在进行城市规划工作时，要强化生态文明，使其更好地发挥其对生态环境的保护功能，从而促进我国的生态文明建设。在实际运作中，要针对城市发展中出现的

各种生态环境和资源损害问题，采取相应的措施加以解决。比如，在具体的规划中，可以将环保作为一项专门的要素，融入城市的规划之中，从而符合“三线三区”的要求，并按照环保法规，促进城市规划和生态文明建设的和谐发展。

（四）突出城市规划整体性，破解其中存在的问题

目前，中国正在进行城市化建设，但是由于快速的发展，使得城市规划中出现了许多冲突。这说明单纯依赖于传统的规划手段已很难从根本上改变现状，需要通过科学的规划手段来弥补当前空间规划薄弱、分析不足等问题。在这种情况下，要想真正做到这一点，就必须建立一套以空间规划系统为基础的城市规划系统，进行系统的制度创新，以达到二者协同发展的目的。在此基础上，提出了一种基于“边界界定”的新思路，关注城市规划的空间布局，关注维持其长期健康稳定发展。在这一进程中，要基于城市规划的整体要求，有机结合城市规划、发展用地等多重要素，建立一个涵盖整个市的城市规划体系，以统筹规划促进城市规划工作的全面发展。在此过程中，市民的观点的和看法会严重影响城市规划建设的进程，为此，可以设置听取市民意见的环节，并完善立法，以此促进城市规划的良好发展。此外，受多种因素的制约，我国目前的城市规划仍存在诸多问题，如在全国范围内的调控力度不够，相关主体对全国城市规划的认识不够明确等。要想应对这些问题，就需要将其融入城市规划之中，建立完善的规划规范和相应的制度，使城市规划管理水平持续提高。

（五）在城乡规划工作中要重视中期和长期发展规划

城市发展规划是国土空间规划的首要环节，其他各类土地利用总体规划是必须以城市发展规划为前提。而作为城市规划的中心，其重点在于其空间秩序和策略发展，为此，应该做到“两手抓”，一手抓中长期发展规划，并以此为导向；另一手抓区域经济发展，兼顾其需要。但是，目前的城市发展规划还存在着一些问题，主要体现在经济发展与城市社会这两大方面，其中最关键的问题是如何对日后的社会建设和经济发展进行规划和布局，而对其内涵并不清楚。因此，在制定中长期发展规划时，要注重对其战略地位、政策性、强制性和宏观经济效益等方面的综合考虑，制定中长期发展规划。

（六）反映出规划在城市发展中的导向功能

新中国建立后，我国的城市规划工作得到了长足的发展，其在城市建设中起到了很大的引导作用。城市是连接各地与中央的最大桥梁，也是实现地方利益与公共利益的关键依据。要使人们过上更高水平的生活，就需要营造一个更和谐、更健康的城市环境。然而，在我国，城市规划与开发等方面的权力通常都属于地方，因此，国土空间规划与城市规划之间存在着一定的距离。

为此，应重视城市规划引导，重视解决其特有的问题，通过对城市居民的需要进行全面统筹，充分利用城市规划的优势，推动城市化，提升土地利用和保护水平，保证城市可持续发展。

（七）优先发展高科技工业产业

当前，尖端科学技术所带来的生产力和 社会进步所带来的升维优势，已经得到了全世界的广泛认同，而尖端科技的研究结果，更是可以改变产业结构，实现生产力的质变。鉴于传统的城市规划具有严重的实证性质，且所有的相关法规和标准都是根据以往的经验进行的，因此，在今后的城市规划工作中，一定会出现对新产业和新技术发展非常重视的局面，尤其是人工智能等前沿信息技术的运用和发展。在计算机的运算能力、容量和精度上，计算机都有着得天独厚的优势，再加上对人工智能进行了进一步的改进和优化，它甚至有可能超过人类。另外，由于信息技术自身不会受到主观情绪的干扰，其计算能力也不会受到限制，因此，当信息技术和人工智能将其运用到城市规划中时，将会展现出一种近乎绝对的理智和极强的综合运用能力，而在看到了这些优点后，更多地关注这类产业和技术的应用也是不可避免的，只需要考虑在面对伦理价值冲突时由人类进行调整。伴随着人工智能的不断进化和深度运用，未来的规划人员可以摆脱繁琐的数据统计和运算，通过加强道德的价值评判和冲突应对的能力，使其在规划实践中更具人文内涵。

结束语

近代城市规划发展已有百年之久，但在一定意义上，目前的城市规划工作已进入了一个发展的“瓶颈”，若再沿用以往的“旧模式”，必然会遭遇“得不偿失”的困境。这就要求我们在“存量”时期，要对城市规划的特殊要求进行合理的定位，以利于新时期城市、社会和国家的健康发展。

参考文献

- [1] 赵梦岩. 浅谈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[J]. 中文科技期刊数据库(全文版) 工程技术, 2022(9): 181-184.
- [2] 康雅丽, 李佩兰. 国土空间规划体系中的城市规划与可持续发展探讨[J]. 中国集体经济, 2022(26): 4-6.
- [3] 曾云. 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J]. 安防科技, 2020(14): 116.
- [4] 何光远. 国土空间规划时代下城市规划的发展趋势和改革之路[J]. 城市建筑, 2022, 19(16): 67-69+86.

作者简介: 王洪鹏, 1985年10月, 男, 山东省潍坊市, 汉, 本科, 助理工程师, 研究方向: 国土空间规划。