

关于空间规划在城镇建设中 如何发挥引导控制作用的几点意见

尹永凤

沂南县城乡规划编制研究中心

摘要：本文深入探讨了空间规划在城镇建设中的引导与控制作用，经分析明晰了城镇建设中存在的规划与实施脱节、可实施性不强等问题。文中在简要阐述空间规划的基本认知、区域发展理论的基础上，揭示了空间规划在促进城镇合理布局、产业布局与经济结构调整等方面的重要作用。针对如何有效发挥空间规划的引导控制作用，提出了一系列应对方案，诸如完善政策法规框架、加强顶层设计与整合、提升规划的科学性与前瞻性等。通过相关对策的实施，旨在为城镇建设提供指导思想与实践路径，推动城镇向更加合理可持续的方向发展。

关键词：空间规划；城镇建设；引导控制；可持续发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.031

引言

目前经济全球化和城市化进程不断加速，城镇建设面临着前所未有的挑战与机遇。空间规划作为引导和控制城镇发展的重要工具，对于实现城镇的合理布局、经济结构优化、环境保护等发挥着重要作用。然而城镇建设中尚存在诸如规划与实施脱节、多规管理混乱、规划可实施性不强等一系列问题，这类问题的存在严重阻碍了城镇可持续发展的步伐。基于此，深入研究空间规划在城镇建设中如何更好地发挥其引导和控制作用，已然成为城镇实践建设中的迫切需要解决的问题。本研究对空间规划与城镇建设之间关系的深入剖析，以期能为城镇规划者、决策者提供科学的决策依据，促进城镇规划的科学化、精细化。

一、空间规划理论基础

（一）空间规划基本认知

自1999年《欧洲空间发展展望》首次将“空间规划”作为规划理念引入以来，尽管对其定义尚无共识，但多个权威机构的定义都强调了促进区域均衡发展和跨部门政策、多利益方之间的协调整合的重要性。这些定义共同指向了一种超越行政边界、注重经济互联、环境系统及人们生活时空布局功能性的规划方法。在我国，空间规划的发展与国家发展转型和改革深化紧密相关，旨在解决过去空间规划种类繁多、内容相互重叠和资源分配效率低下等问题。通过统一管理全域所有元素，空间规划在中国旨在优化国土空间布局和提高空间资源的有效利用。

（二）空间规划区域发展理论

区域发展理论主要分为区域均衡与不均衡发展两大流派，不均衡发展理论着重研究经济活动的集中与分散、以及中心地与边缘地区之间的关系。增长极理论由佩鲁提出，详细阐述了经济增长极形成的条件及其产生的极化与扩散效应。在此基础上，缪尔达尔进一步提出循环累积因果理论，指出优势地区与劣势地区之间存在的回波效应和扩散效应，前者初期加剧了地区间的经济差异，而后者则有助于缩小这些差异。

核心与边缘理论深入探讨了区域经济发展的空间组织变化，认为该过程大致经历从工业化前期到后工业化的四个阶段，对应着从孤立状态到区域一体化的空间格局演变。弗里德曼通过分析经济发展各阶段，揭示了区域经济发展与空间组织结构之间的相互影响，强调在不同发展阶段中心与边缘地区关系的变化，以及边缘地区次中心的出现对于促进区域一体化的重要性。

二、现阶段城镇建设规划中存在的问题分析

（一）规划设计与建设管理相脱节

在城镇建设规划与实施过程中，规划设计与建设管理的脱节现象普遍存在，这一问题的存在严重影响了城镇发展的质量和效率。以“新城镇开发项目”为例，该项目在规划阶段提出了高标准的公共设施配备、绿化率和交通便利性等目标。但实际建设中由于资金分配不足、建设周期延长或管理层协调不力等原因，最终建成的城镇并不完全符合原始规划要求，尤其是绿化率仅达到20%，距离规划设计的30%远远不够。结合该案例可以看出，规划设计与建设管理之间的脱节主要表现在规划执行力不足、监管不严和资源配置不合理等方面。不仅造成了资源的浪费，也影响了居民的生活质量和城镇的可持续发展。

（二）多个规划管理同一个城市空间

城镇建设规划中所存在的显著问题也包括多个规划管理同一个城市空间，多项规划之间的不可避免的存在冲突，这就造成了资源的低效配置。以“江城”为例，该市同时存在经济发展规划、土地使用规划和交通规划等多个规划体系。

表1 江城多部门体系规划类型及内容

规划类型	负责部门	主要内容
经济发展规划	经济及信息化局	产业布局、经济增长点
土地使用规划	自然资源及规划局	土地分配、使用性质
城市交通规划	交通运输局	交通网络、公共交通系统

由于各个规划由不同的部门负责，且在规划制定过程中沟通协调不足，最终各个规划目标之间的矛盾。例如“江城市”的经济发展规划要求扩大工业区以促进产业升级，而土地使用规划则已将相应区域划为绿地保护区。交通规划中提出的新建地铁线路与现有的土地使用规划冲突，需要重新调整土地规划方案。这种多规划管理同一城市空间的现象不仅增加了规划执行的复杂度，也降低了城市管理的效率和效果。可见实现规划的统筹协调，必须建立跨部门的沟通机制，这对于提高城市规划的科学性和实施的有效性至关重要。

(三) 城镇建设规划的可实施性不强

城镇建设规划可实施性不强导致规划难以在实际建设过程中得到有效执行。以“光明新区”开发项目为例，该项目在规划阶段提出了一系列宏伟的目标和措施，旨在建设一个集住宅、商业、教育和绿地于一体的综合性城区。

表2 “光明新区”开发项目建设规划实施情况

规划内容	设定目标	实际执行障碍
住宅区建设	提供住房约10000套	资金不足，工期延误
商业设施	建立3个大新购物中心	土地征用困难，项目搁置
教育配套设施	新建学校5所	预算分配不当，仅完成2所
绿地规划	绿化覆盖率达到30%	绿化覆盖率为19.2%，且缺乏维护

“光明新区”的案例反映了城镇建设规划可实施性不强的多重因素，具体涉及资金筹集不足、土地征用与规划调整困难、预算分配不合理等。这一系列问题的存在不仅影响了项目的进度和质量，也造成公共资源的浪费和居民生活质量的下降。

三、空间规划在城镇建设中的引导控制作用分析

(一) 促进城镇合理布局

空间规划在城镇建设中扮演引导控制角色，尤其是在促进城镇合理布局中发挥着重要作用。通过科学的空间规划可以有效地指导城镇发展的方向，实现土地资源的优化配置，促进经济、社会、环境的协调发展。合理的城镇布局意味着在规划过程中须充分考虑到居住区、工业区、商业区以及公共设施等不同功能区的合理分布和相互联系。例如将工业区布局在远离居住区但交通便利的地方既可以减少工业污染对居民生活的影响，又能保证工业生产的高效运转。将商业区设置在人口密集或交通枢纽附近，可以满足居民的生活需求，促进商业繁荣。空间规划还注重绿地和公共空间的布局，以丰富了居民的休闲生活。例如“绿肺”公园的设置，为城市提供了必要的生态平衡，成为居民日常休闲娱乐的好去处。

通过这些具体措施，空间规划保障了城镇建设的合理性和科学性，使得城镇发展更加符合可持续发展的要求，最大限度地提高了居民的生活质量和幸福感。

(二) 促进产业布局与经济结构调整

空间规划在城镇建设中的融合应用能够促进产业布局以及经济结构调整，科学合理的空间规划有助于引导优质产业的集聚和布局，推动经济结构的升级和转型。

具体而言，空间规划理念下将不同类型的产业区域进行合理划分和布局，以避免同类产业过度集中或过分分散。例如高新技术产业集聚布设于科技园区，制造业集中布局在工业园区，农业在城市周边的农业示范区发展。通过合理的产业布局实现产业链的优化和协同发展，提高整体经济效益。空间规划亦能够促进不同产业之间的融合与互补，即在空间规划政策措施的推动下，城市规划需要将商业区、文化创意产业区、科技研发区相互靠近，形成产业集群和创新生态，促进不同产业的交流与合作，推动产业结构的升级和创新驱动的发展。通过规划设立新兴产业园区和绿色经济示范区，鼓励创新创业和环保产业发展，可以于一定程度上推动经济结构向高技术、高附加值和低碳环保方向转型，提升城镇经济的竞争力和可持续发展水平。

(三) 保障公共服务与设施均衡分布

科学合理的空间规划可以最大限度的保障公共服务设施的充足供给，促进城镇居民享有公平、便利的基本公共服务。

空间规划的实施有助于合理布局教育设施，确保学校的均衡分布。例如北京市实施了“小区配套学校”政策，要求在新建住宅小区内配套建设学校，以满足居民子女的入学需求。类似的规划举措不仅解决了学校招生难的问题，还提高了居民的居住舒适度和教育资源的公平性。空间规划对于医疗卫生设施的布局同样作用，以尽可能地实现医疗资源的均衡分布。上海市通过规划建设多级医疗体系，将综合医院、专科医院和社区卫生服务中心相结合，使居民能够就近享受到医疗服务。数据显示，上海市社区卫生服务中心的数量从2015年的415个增加到2020年的624个，有效提高了医疗资源的覆盖率和公平性。

四、空间规划在城镇建设中更好发挥引导控制作用的对策探讨

(一) 完善政策法规框架

空间规划在城镇建设中发挥着重要的引导和控制作用，为了更好地发挥这一作用，需要采取一系列对策。为完善政策法规框架，首要的任务便是加强空间规划立法，建立健全的法律法规体系。这就要求政府制定相关的法律法规和规章制度，明确国家、省、市、县四级规划之间的协调机制和职责分工，进一步规范和完善空间规划工作。例如2019年出台的《新时代全国城乡规划体系建设总体方案》提出了“三纲五目七条”、“三区三线两带”等空间规划原则，为全国城乡规划体系建设提供了法律依据。

在加强立法的基础上，亦需要加强空间规划实施监督，建立健全的考核评估机制，对规划实施情况的监测

和评估，及时发现和纠正问题。北京市制定了《北京市空间规划实施考核评价办法》，通过建立科学的评价指标和考核机制，加强对规划实施情况的监督和评估，确保规划工作质量和效果。完善空间规划的市场化机制，促进公共资源的合理配置也是有效的举措。具体要求引入社会资本、建立政府与社会资本合作机制加强公共资源的整合和配置。例如上海市探索了“政府投资+社会资本”模式，通过社会投资建设公共服务设施，提高公共服务设施的供给能力和品质水平。

（二）加强顶层设计与整合

城市总体规划是城市空间发展的顶层设计，主要在于明确城市的发展定位、功能布局、空间结构等，为各项具体规划提供指导和依据。在制定城市总体规划时应该充分考虑经济、社会、环境等多方面因素，形成科学合理的发展蓝图。并注重与国家、省级规划的衔接和协调，确保城市规划与国家发展战略的一致性。城市规划涉及土地利用、交通、环境保护、住房、公共设施等多个方面，各项规划之间存在着内在的联系和相互影响。因而要求加强各项专项规划之间的协同与整合，避免各项规划之间的冲突和矛盾。例如在编制交通规划时，需综合考虑土地利用规划的需求，确保交通网络与城市空间布局的协调一致。亦需要加强不同层级之间的规划整合，城市规划涉及国家、省、市、县等多个层级，各级规划之间需要有明确的分工和协调机制，同时可以通过加强规划编制过程中各级政府的沟通与协商以形成统一的发展思路和行动方案。

（三）加强公众参与与社会监督

加强公众参与即要求城市规划广泛征求社会各界的意见和建议，在规划决策中充分考虑居民、企业和其他利益相关方的需求和利益。为了实现公众参与的目标，可以召开听证会、座谈会、工作坊等形式，邀请公众代表、专家学者、社区居民等参与规划过程。并利用现代信息技术手段，如互联网平台、移动应用程序等，提供在线投票、意见征集等途径，使更多人能够参与到规划过程中。通过公众参与，可以增强规划的民主性和合法性，凝聚共识，推动规划的实施。

对此也可以尝试建立健全的社会监督机制，例如建立独立的规划评估机构或委员会，由专家学者、社会团体代表等组成，对规划的实施情况进行监督和评估。亦或是利用媒体和公众舆论的力量，加强对规划执行情况的报道和监督，提高公众对规划的知情度和参与度，推动规划的透明化和公正性。鼓励社会各界举报违法违规行为，建立举报渠道和奖惩机制，形成全社会共同参与规划监督的合力。信息公开是保障公众知情权和监督权的重要手段，在规划过程中，应及时向公众公开相关信息，包括规划编制的背景资料、数据依据、方案设计等。可以通过政府网站、媒体发布、公告栏等方式向公众提供规划信息。

（四）鼓励采用先进的规划设计技术和方法

目前规划设计技术和方法也在不断创新和升级，为更好地发挥空间规划在城镇建设中的引导和控制作用，需要鼓励采用先进的规划设计技术和方法。

建筑信息模型（Building Information Modeling, BIM）技术是一种数字化建筑设计、施工和运营管理的技术，通过将各个建筑构件的参数、属性和关系以三维模型的形式集成起来，实现了整个建筑生命周期的可视化、数据化和智能化。在城市规划设计中，BIM技术可以帮助规划设计师更好地理解城市空间的三维结构和关系，提高规划设计的精度和效率。利用BIM技术可以实现城市模型的快速建立、规划方案的可视化和优化、施工过程的协同管理等功能。BIM技术还可以帮助规划设计师进行可持续性评估，包括能源分析、环境影响评估等方面，为城市规划提供科学的技术支持。

人工智能（Artificial Intelligence, AI）技术能够实现城市数据进行快速分析和处理，发现城市问题和趋势，提高规划设计的智能化和精准度。利用AI技术可以对城市交通流量进行预测和优化，制定更加科学的交通规划，亦或是对城市环境进行监测和评估，提供有针对性的环境保护措施。以南京为例，南京市政府在规划设计中广泛应用BIM技术。南京市城市规划局建立了城市数字孪生平台，通过BIM技术将城市各类数据进行整合、可视化和智能分析，实现了城市规划的数字化、智能化和可持续化。在南京市规划设计中BIM技术被应用到城市景观设计、市政道路规划、历史文化遗产保护等多个方面，为城市规划设计提供了科学的技术支持和保障。

五、结束语

经研究表明，空间规划在城镇建设中发挥着重要的引导和控制作用。为了发挥其最大效益，应采用先进的规划设计技术和方法如BIM和AI等，提高规划设计的精度和效率。亦应加强规划实施的监督和管理，确保规划落地，促进城市的健康、有序、绿色和智慧发展。

参考文献

- [1] 王阳, 郭开明, 苏练练. 关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版), 2023, 55(05): 729-738.
- [2] 张皓佳. 环青海湖旅游产业与城镇空间的耦合协调研究[D]. 西安建筑科技大学, 2023.
- [3] 董璐璐. 基于“双评价”内在机理的县域国土空间功能分区研究[D]. 内蒙古师范大学, 2023.
- [4] 杨浩. 基于城市圈网络结构演变的小城镇建设用地模拟与优化调控研究[D]. 华中师范大学, 2023.
- [5] 尹萌. 国土空间规划视角下城镇开发边界划定探析[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(S2): 142-143.
- [6] 樊永昌. 基于国土空间规划的大都市近郊村庄分类及发展对策研究[D]. 天津城建大学, 2022.