

国土空间规划体系下的城市规划传承与融合

周阳雪¹ 谢顺妮² 通讯作者

1. 辽宁省城乡建设规划设计院有限责任公司; 2. 沈阳建筑大学设计集团有限公司

摘要: 城市规划是国土空间规划体系中的重要组成部分, 它不仅能引领国土空间规划从社会经济的角度进行统筹, 还可以从宏观角度帮助城市进行更好地建设。所以, 国土空间规划体系下的城市规划理念具有重大意义。而在国土空间规划体系和城市规划进行融合的过程中, 人们也应当了解城市创新发展的核心, 在实践中不断解决问题, 不断完善规划效果, 从而有效提升我国土地资源利用率, 帮助城市更好地发展。因此, 国土空间规划体系对于城市发展具有较强的推动作用。

关键词: 国土空间规划; 城市规划; 传承; 土地利用规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.14.048

引言

为有效解决当前城市空间发展的问题, 建立生态文明城市, 应积极创新和改革以往的城市规划思想和理念, 全面贯彻新时期国土空间规划监管标准和要求。充分融合国土空间规划、土地利用规划与城市规划, 最大限度地完善城市规划方案, 从多个视角逐步满足人们的实际需求, 加快城市创新性发展和建设, 提高城市总体效益。

一、国土空间规划的概述

国土空间规划一个庞大而复杂的系统工程, 旨在统一国土的利用与保护, 促进城乡协调发展, 推进区域协调发展, 提高国土空间的质量和效益, 建设美丽中国。国土空间规划不仅仅是对国土进行统一地利用与保护的方案, 还是对政府与专业人员的一次动员。国土空间规划需要各级政府部门、专业机构、社会组织等人员积极参与, 共同推进国土空间的规划与管理。我国对国土空间的规划主要分为三个阶段。第一阶段是改革开放后的第一个十年, 具体内容为城市规划与区域规划的相结合。在这个阶段, 我国的城市化进程得到了初步推进, 城市规划与区域规划的相互融合提高了城市发展的整体效益。第二个阶段是我国迈入了城乡规划阶段, 规划的重点从城镇空间向乡村空间转移。在这个阶段, 我国的城乡差距逐渐缩小, 农村发展得到了更多的关注, 城乡规划的相互协调得到了更好的实现。进入21世纪之后, 我国城市现代化进程不断加快, 空间性与区域性的规划得到了全面地升级。这是第三个阶段, 也是当前国土空间规划的重要阶段。在这个阶段, 我国的城市化进程进入了快速发展期, 城市规划的科技含量不断提高, 城市

空间的创新性和可持续性得到了更好的保障。近年来, 我国各省级地区的专项规划数量不断增加, 其中大部分已经超过了50个, 而北上广深等地区更是成为规划的引领者。这种现象的出现, 不仅反映出我国城市建设的快速发展, 也体现了城乡规划与区域规划在国家发展中的重要性。但是, 与专项规划数量的增加相比, 国土空间规划的制定还存在较大的空缺。由于历史原因和城市发展的不平衡, 一些地区的空间规划制定不够完善, 这也导致了一些城市采用规划填补这一空缺。在这种情况下, 城市规划与区域规划的发展得到了快速推进。城乡规划与区域规划的快速发展, 为我国城市建设的现代化不断推进提供了有力支持。城市规划的完善, 可以使城市的发展更加有序, 同时也可以让城市的环境更加宜居。而区域规划的制定, 则可以让不同地区的发展更加协调, 避免了资源的浪费和环境的破坏。因此, 在未来的城市建设中, 应该加强对国土空间规划的制定, 同时也要不断完善城乡规划与区域规划, 以实现我国城市建设的可持续发展。

二、国土空间规划时代下城市规划面临的新要求

当前我国社会正面临着新的发展背景, 此背景下劳动力、资源、土地、制度及创新等供给侧要素迫切需要执行深层次的优化配置与重组, 国土空间规划则理应成为各供给侧要素优化配置的载体。就社会向消费型社会转型的必然趋势来看, 未来整个社会将在某一阶段面临着消费行业的井喷式发展, 这也意味着国土资源规划及下属的城市规划需要为未来的消费行业预留充足发展空间, 使之能够尽快、稳定形成全新的消费业态。社会的高效稳定发展需要以产业发展作为基石, 与制造业相关的高科技前沿产业发展将在很大程度上影响到我国未来的社会经济结构, 也会对各行业发展业态产生颠覆性影响。以国土空间规划时代为背景, 各产业发展动能的新旧更替也在这种时代背景与社会发展需求下变得更加迫切, 这种产业发展动能的转换集中体现在经济发展、对外开放战略、经济增长方式三个层面上, 分别需要实现从依靠生产要素及投资驱动向依靠创新驱动的转换、由对外出口及引进外资为主向扩大进口及增长对外投资的转换, 以及由高污染的粗放型生产模式向绿色环保集约型生产模式转换。可以肯定的是, 产业的这种新旧动能转化几乎必然造成空间及资源使用方式的根本性变化, 这种转换也必然成为未来国土空间规划及城市规划的重要参考内容, 其规划过程中不仅要探索传统动能

产业的优化更新、升级改造空间与方式，还需深入研究新动能产业在资源、空间上面临的需求及需求表现出的总体性特征，以及新动能产业未来持续发展对周边地域分工造成的深刻影响。结合当前信息技术的发展态势来看，“互联网+智能制造”显然会成为未来制造业的主流，因此后续国土空间规划及城市规划也必然需要进行这方面的考量，通过合理调整规划工作有效应对地区乃至全国为尺度的全新产业布局模式。

三、国土空间规划体系下城市规划传承与融合的意义

城市规划的传承和融合，能促使国土资源得到充分利用。在对城市空间布局加以科学合理规划之后，明确具体的发展方向，防止出现盲目扩张的情况，减少资源过度使用和浪费，促使国土空间得到高效利用。城市规划的传承和融合，也进一步推动了各区域之间的协调发展。做好城市和周围地区之间的统筹和规划工作，可以防止城市之间出现不平衡或割裂的情况，促进区域经济发展，实现经济和资源双重增长的新局面。城市规划的传承和融合，可以进一步推进我国城市的可持续发展和进步。在划定生态保护红线、自然保护地系统后，加大对生态环境的保护力度，提高城市的生态效益，提高环境质量，促进经济、环境及社会之间良性发展。城市规划可以提高城市功能布局的优化效果，在对不同功能区域的位置及规模加以科学、专业规划之后，提高城市各功能之间的协调性，为人们的居住、娱乐及工作提供良好的服务。同时，城市规划也可以增强城市的竞争实力，吸引更多企业来投资合作，实现良好的传承和融合效果。城市规划实践能力及构建能力是国土空间规划工作质量和效果提升的关键要素。在过去城市规划过程中，往往有明确的蓝图为导向，同时结合各种经验及方式方法，把规划工作作为重中之重，对城市规划的职能加以全面诠释。但是，在新时期社会发展过程中，全球城市发展经验表明，当前科技水平持续提升，进一步提高了城市空间的整体承载能力。因此，目前的国土空间规划可以有效弥补传统城市规划的不足，激发城市内部空间的发展潜力和活力，进一步加快国土空间规划体系的建设速度。

四、国土空间规划体系下的城市规划传承与融合要点

（一）借力用力“三区三线”交织城乡空间，统筹全域功能结构

针对城乡空间混杂、功能布局失序的问题，规划借力用力“三区三线”，搭建城乡共存的空间底盘，并统筹全域功能结构。规划通过三区进行总量管控，通过三线进行强制性底线约束，强调适度交织镶嵌三类空间，引导城乡生产、生活、生态空间交叉和功能复合。在此基础上，进一步对城乡各类功能要素进行有序重组，特别是预留乡村产业项目与设施建设的弹性空间，促进城

乡要素的有效互动、良性循环。

（二）可持续发展

国土空间规划和城市规划进行融合的时候，有关工作人员应该对其内容进行深入、科学的探究，创建战略性发展策略，并将之落实到实际工作的各个环节中，这样才能满足城市发展要求，从而真正在实践中带动城市的经济发展。除此之外，还要在合理的规划中设计各种不同的目标，给不同阶段的目标配置科学、合理的规划方案，以不断突出城市规划的核心，在具体工作中更好地完成预期效果。此外，各地方的行政部门也应当对国土空间规划和城市规划的融合工作进行深度学习和认识，既要充分地完成战略性目标，又要保证城市规划的可持续发展。这就要求规划的过程应该充满科学性、合理性和有效性，这样才能为城市的创新发展做出贡献。如此，也就可以保证国土空间规划体系可以更好地主导城市规划和城市的发展，从而在城市规划中成功地占据引领地位，让城市规划可以收获可持续性的长远发展。

（三）区域发展与城市规划

城市和周边区域的关系是相互作用的，城市的发展需要周边区域的支持和配合，而周边区域的发展也需要借助城市的带动和引领。因此，城市规划应该充分考虑和利用周边区域的资源和特色，实现城市和周边区域的协调发展。具体来说，城市规划需要根据不同的区域特征，制定相应的规划方案。例如，对于人口稠密的市中心区域，可以推行高强度的城市更新和景观塑造，提高城市绿化水平和人民生活质量；对于周边城市较为落后的乡村地区，可以采用农业现代化和特色旅游等手段，发展经济，提高生态环境品质；对于地理条件较为特殊的山区和海岸线地区，应该制定相应的规划方案，注重资源保护和生态环境修复，加强旅游开发，发掘特色产业潜力，促进区域经济的全面发展。此外，城市规划还需要充分考虑交通、环保、公共服务等诸多因素，以实现城市和周边区域的相互补充和优化发展。比如，在交通建设方面，可以加强城市与周边区域间的公共交通联系，使得交通线路更为畅通；在环保方面，可以加强垃圾处理、水源保护、空气净化等环保措施，实现城市和周边区域环境协调发展；在公共服务方面，可以推行分享经济模式，共享城市和周边区域内的公共设施和服务，实现资源的最大化利用，提高人民生活质量。

（四）数字经济应用

当前，全球很多国家、地区都提出了要重点发展数字经济，并将其作为推动其他经济发展的引擎，但现阶段数字经济系统运用于各行各业的案例寥寥无几，更多的在某一方面、某一领域有所探索或运用。纵观世界数字经济在城市建设方面的应用发现，大多优先在发展较好的领域实践，将其深入探索、开发，形成自己的特

色和品牌，并重点打造相应的产业链条；然后再进一步拓展性地其他领域实践，最终形成综合性、全面性、系统性的数字经济架构。从数字经济实践的领域总结出，前期大多数字经济的探索多集中在城市公共服务领域，即强应用领域，如电子政务、智慧交通、数字治理和环境监测等；发展较为成熟后，在智慧教育、智慧医疗、智慧养老和智慧社区等公共服务体系的扩展应用也很多；后期在数字乡村、智慧农业、智慧旅游和农村电商等领域也有不少探索和应用。相比较而言，前期强应用领域更注重数据的收集、分析，扩展应用更注重信息平台的建设，以便实现强操作性、可视化，弱应用领域则为了实现城乡整体性发展。但无论如何，数字经济的发展已明显成为国家或地区发展的重要方向，越是成熟，越是能够实现高效办公、节能生活，也是一个区域、城市综合竞争力的有力体现。

（五）城市规划与土地利用规划

城市规划和土地利用规划是城市发展建设的重要规划支撑，如何高效、合理地利用土地资源成为城市规划实施中应该重点考虑的问题。首先，城市规划应该合理分配城市的功能区。根据不同的城市特点和需求，科学地划分城市的产业区、住宅区、商业区、文化教育区等功能区，避免不合理、重复的用地，提高土地的利用效率和经济效益。例如，在住宅区规划中，可以考虑居住环境、居民需求和配套设施等因素，科学规划住宅区的布局和建设密度，确保居住区的舒适性和实用性。其次，城市规划应该科学利用土地资源。在土地利用规划中，应该充分考虑土地资源的特点和潜力，推动土地资源的优化配置和利用。比如，在产业规划中，可以鼓励和引导产业集约、集群化、高效化的发展模式，减少不必要的土地浪费和不当占用。在商业规划中，应该注重商业用地的经济效益和社会效益兼顾，科学规划商业设施用地的分布和功能，提高商业用地的利用效率。第三，土地利用规划应该避免土地资源的浪费和恶性竞争。在城市规划中，应该尽量减少不必要的生态破坏和土地占用，建立合理的资源利用机制和经济激励机制，鼓励各方面合理利用土地资源，促进土地资源的合理流转和开发利用。最后，要加强对土地利用的监管和管理，保证城市规划和土地利用的有效实施。要加强对土地用途、土地占用和土地交易的监管和考核，建立土地使用、用地计划和评估机制，开展专业性的用地监管和风险防范，从法律和制度上确保城市土地的可持续利用和保护。城市规划与土地利用是城市发展至关重要的问题。应该在城市规划的实际操作中，充分考虑土地的特点和需求，合理分配城市的功能区，科学利用土地资源，避免浪费和恶性竞争，提高土地利用效率，并加强对土地利用的监管和管理，保证城市规划和土地利用的

有效实施。

（六）优化实施过程

对于国土空间规划的实施过程要一直进行优化，这包含了各个方面。在成效评估方面，相关工作人员可以对国土空间规划的现状进行深度探究和分析，从而了解一些现象的深层次原因，以更好地改进规划效果。这样既能保证已存在的问题可以得到有效解决，又可以在不断创新规划模式中规避一些问题的发生。同时，国土空间规划体系下，相关工作人员进行城市规划的时候，要将规划的各项工作进行细化。这样一来，相关人员才可以在国土空间规划体系下，对城市规划的实践工作进行科学而有效的管控。也只有把各项政策和法律法规成功落实到实际行动中，才可以真正完成良好的规划工作。因此，在考虑城市规划的各项工作之时，人们应该更注重实践中的问题解决。毕竟，想要对各项政策进行全面实施，就要充分保证面对问题的时候，人们可以有科学、合理的解决方案，这样才可以在国土空间规划工作的实践中不断创新。

结束语

国土空间规划体系的建立为我国规划体系的健全打下了良好的基础，有利于加快国家城市化建设和发展进程，充分发挥国家、省及市级的传导作用，提高各类专项规划制定的合理性和科学性。为此，应秉持求真务实的发展理念，实现规划的去战略化目标，构建全新的国土空间实施技术体系，突显城市规划的传承和融合。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 陈金星. 国土空间规划体系下城市规划传承与融合[J]. 城市住宅, 2021, 28(S1): 36-37.
- [3] 陈智乾, 胡剑双, 王华伟. 韧性城市规划理念融入国土空间规划体系的思考[J]. 规划师, 2021, 37(01): 72-76+92.
- [4] 吴志强. 新时代国土空间规划体系及其技术支撑的平台[J]. 中国建设信息化, 2020, (21): 8-9.
- [5] 潘海霞, 赵民. 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J]. 城市规划学刊, 2020, (01): 17-22.
- [6] 郭婧宇. 国土空间规划体系完善策略[J]. 中国建筑装饰装修, 2020, (01): 101.
- [7] 龙辉. 完善国土空间规划体系探讨[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2020, (02): 52.
- [8] 张乔, 黄建中, 马煜箫. 国土空间规划体系下的综合交通规划转型思考[J]. 华中建筑, 2020, 38(01): 87-91.