

国土空间规划与城乡规划的关系探讨

颜梦

(邢台市自然资源和规划局, 河北 邢台 054000)

【摘要】国土空间规划可以简单理解为空间发展和空间治理的规划蓝图,是在一定区域内对国土空间的开发利用和建设活动作出统筹安排的一项重要工作,国土空间规划包括总体规划、详细规划和专项规划,这些规划是实现区域可持续发展的根本依据。2019年国家正式建立国土空间规划体系,将主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现了多规合一。在这样的政策背景下,如何更好实现国土空间规划管理,增强国土空间规划管理效能,确保空间规划的有效落实,就成为摆在相关部门面前的首要问题。

【关键词】城乡规划; 规划编制; 国土空间规划

引言

国土空间规划体系的建立,是顺应时代发展趋势,推动我国各层面高质量、可持续发展的重要举措,对于提升社会治理水平具有积极作用。未来的空间规划方向,将逐渐从发展为主导朝着以人为本和生态优先过渡转变,空间规模也从以往粗放式扩张性朝着全局控制方向转变,更加关注多规合一,旨在实现全域资产管理和空间治理,并通过城市设计和大数据等手段来提升规划水平。但目前我国人均土地资源水平较低\土地后备资源稀缺,如何实现土地资源集约化开发利用将成为未来很长一段时间的基本国策。因此,新时期依托于国土空间规划体系,城市更新规划编制要着眼于新时期的目标对象,积极调整技术方法以及配套制度体系,旨在提升城市更新规划编制水平,推动社会主义现代化建设和发展。

一、国土空间规划管理的原则

(一) 统筹发展原则

国土空间规划管理需要遵循一定的原则,首先就是统筹发展原则。国土空间规划要在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,科学有序统筹布局生态、农业、城镇空间,划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界,优化国土空间结构布局,开展好生态保护和治理修复工作,加快基础设施和公共服务设施建设,突出当地的地域特色和历史文脉,真正实现在历史传承和资源保护中实现高质量规划和开发。

(二) 循序渐进原则

国土空间规划管理还要遵循循序渐进的原则。国土空间规划是一项系统工程,不可能一蹴而就,国土空间规划编制要从底层入手,在遵循经济社会发展规律和自然规律的基础上,以层层递进的方式来做

出科学的规划编制,以更好满足经济社会发展的实际需求,避免出现规划的多次变动,真正实现一张蓝图干到底。

(三) 可操作性原则

202328 国土空间规划管理还要遵循可操作性原则。国土空间规划要想有效的落实落地,就必须要进行充分的前期论证,包括可行性论证和可操作性论证,对于提出的总体规划、详细规划以及专项规划,要结合区域发展目标、要素布局以及实施条件等进行全方位的分析、评价,尽可能减少在后续落实中理论和实践之间的差异,真正做到切实可行和综合施治。

二、城乡国土空间规划发展现状

(一) 城乡区域之间的严峻竞争关系

因为地域和空间资源分布不均匀,因此城乡发展中的经济效益有着明显差别,传统的自然条件、区位因素、经济基础、信息化和科技创新能力、市场竞争的自由度对城镇化建设发展产生了巨大影响,这就要求城乡部门采取合理的对策,规范性的规划城乡空间资源,从根本上满足城乡空间一体化发展要求。

(二) 规划管理职能不清晰

过去的空间规划类型较多,各种规划职能比较混乱,也缺乏各部门之间的通力协作和协调配合,使得规划当中存在交叉重叠的部分,在具体落实过程中就会发生一定的矛盾和冲突,在一定程度上影响了国土空间规划的专业性、科学性和规范性。

(三) 规划管理技术手段与人才建设落后

国土空间规划管理需要一定的技术支撑和人才保障,但是就当前的实际情况来看,不少地区在组织和实施国土空间规划管理的过程中,仍然沿用传统规划工作的方式方法,缺少对先进技术的应用,忽视基础信息平台的建设,人才培养和引进方面也存在一定

的缺失,由于技术和人才要素方面的欠缺,影响了国土空间规划管理的质量和效率。

三、国土空间规划背景下的城乡规划策略

(一) 加强地下空间规划内容

在城市更新规划编制中加强地下空间资源开发规划内容,在原有城市整体结构布局基础上,对城市地下空间资源进一步开发与利用,能够有效缓解地上空间资源不足的问题。建立健全综合性地下空间管理体系,结合地下空间特性,对地下空间资源针对性开发和利用,编制合理的项目建设方案,在合理的管理机制支持下有机整合管理地下空间。最终通过统筹协调,真正意义上实现地下空间协调开发建设的目标。确定合理的地下空间技术整合标准,在城市更新空间资源开发中,加强建立地下空间资源整合机制,并通过基础标准、专项方案以及规划设计等手段,切实提升地下空间规划效果,以此来满足未来城市更新和发展需求。另外,在城市更新规划编制中,也要考虑到后期空间运营维护的持续性,充分发挥政府部门引导职能,细化社会组织职能,加强公共空间协调、管护,而非是重规划、轻执行,在保障落实求实效的基础上才能真正充分发挥城市更新规划积极作用,推动城市高质量建设和发展。

(二) 城市更新专项规划编制

关于城市更新专项规划的编制,在国土空间规划体系中占据重要地位,是城市更新工作开展的重要指导依据,直接关系到城市更新建设成效。这就需要城市更新专项规划编制中确定合理的目标方向,明确更新改造重难点、对象和技术方法,规范有序地进行。具体从以下几点着手落实。其一,确定城市更新改造规模。在城市更新改造前,首要一点是对区域充分调查分析,了解城市存量用地实际情况,在此基础上进行城市更新规模测算。在城市更新专项规划编制中,要注重大数据、遥感影像、GIS等先进技术手段合理化运用,收集存量用地和分布情况,将采集的数据信息分类存储,为现状建设、土地利用、土地产出以及设施配置等方面综合研判,大致估算城市更新改造效益。结合国土空间总体规划,确定土地资源开发规模和开发强度,在生态优先理念下提出合理的城市更新改造目标,编制合理的城市更新规划。其二,明确城市更新改造重难点内容。需要注意的是,城市更新专项规划要具有战略性特点,依托于国土空间总体规划,确定城市更新对象的总体结构与战略部署,并结合土地分布特征来确定城市更新改造的重难点内容。结合各个片区实际情况,综合判断区域的基础设施完善程度和交通承载力,评估具体更新改造规划建设上限,并提出新时期的基础设施建设和生态保护等相关要求。依据对应的更新对象,因地制宜选择最佳的更

新改造措施,合理安排城市更新时序,以求最大程度提升城市更新规划编制质量。

(三) 采取合理的方式

不能只将重点放在国土资源与发展等方面,同时也不能只追求国土资源保护与整治,而是应该对生产、生活以及生态效益之间的平衡性产生高度重视。对于生态效益而言,没有最大值只有最小值,与耕地面积指标之间具有一定的相似性。在面对管控性规划时,可以选择问题导向的规划方式来进行,其中,正指标只有最小值没有最大值。在面对发展性规划时,应该选择应用目标导向法,从而完成对规划的编制工作。国土空间规划是将发展性规划与管控性规划进行结合的综合规划,编制规划时,应该选择使用问题导向与目标导向相融合的方式。整体来说,随着我国经济的快速发展,对土地利用与空间管理提出了更高的要求。我国国土空间规划要做到科学、合理,必须重视城乡统筹。从国土空间规划的视角出发,将各类资源整合起来,从而推动城乡规划的科学发展。

(四) 明确国土空间规划目标,树立全新规划理念

确定国土规划战略目标,调整国土空间规划的方向和内容。以乡村振兴战略要求为依据,对国土空间规划细节予以优化,并明确制定工作任务。例如,树立多规合一理念,以统筹村庄发展、生态修复、农田保护、文化传承、基础设施布局、产业发展等多方面为中心进行创新,对开发建设和修复整治工作提出管控要求和引导要求,优化国土空间布局,推动基本农田建设,明确生态保护红线和历史文化保护线,找准农村发展过程生态层面、农业层面、基础设施层面以及住房层面等的协同关系,科学规划各类用地布局。同时,树立以“三生空间”融合为思路的规划理念。以实现各区域之间的协调统筹发展。

首先,以生态改善促进生产发展。坚持生态优化规划,保护好建设开发的生态底线,为农民的生活与生产作业创造良好的生态环境。其次,以生活带动生态保护升级。通过乡村规划建设,来提升规划区域的居住空间品质,不断完善基础道路交通建设与公共设施,加大对地方历史人文风俗与建筑的保护力度,不断丰富地方区域居民的文娱生活。最后,以生产发展提高生活质量。充分利用当地区位、气候、历史文化背景等资源优势,结合各村庄的特点,打造现代化农业生产结构,实现加工、文旅一体化发展,形成一个“一产为基础,二产为延伸,智慧网络+”的产业布局。

(五) 规划完整清晰的城乡规划框架

从我国大城市更新规划实践来看,城市更新规划在国土空间规划体系中的定位存在“叠加”和“融

入”两种思路：一种是与国土空间规划并行编制，以专项规划的形式对城市更新地区发挥管控作用，另一种是融入国土空间规划之中，将城市更新地区作为一种空间类型来开展差异化管控。两种思路各有利弊，在更新专题研究中，需要探索当地更适合哪类更新规划体系。无论是构建“城市更新总体规划—城市更新片区规划—城市更新单元规划”三级更新规划体系，还是在国土空间规划中开展城市更新地区规划编制，最终都需要无缝衔接国土空间规划体系，实现从总体统筹到实施落地各个环节矫正、调整国土空间规划内容。

以往城乡规划需要详细全面的现场调查，在反复地研究和计划修改过程中，会运用较多的时间，难以促使城乡发展规划拥有科学性保障。大数据时代之下通过信息技术能够让规划更加科学合理，不仅保证计划准确，还能够减少资源的消耗，让城乡规划及时性得到有效保障。城乡规划建设过程中运用大数据技术需要创设完善的系统框架，通过大数据技术将系统有效建设，而且把城乡规划当中的设计内容有效地引入系统，实现资源的有效共享、传输和运用。在这个体系当中充分地把公共利益展现出来，可以更进一步的保证城乡规划的科学性。除此之外，城乡规划具体实践当中可以运用大数据技术解决存在的问题，在这项复杂的综合工程运转之下，不同的项目需要匹配针对性的规划方案，依靠大数据能够让城乡规划方案更加科学化、合理化，还可以站在个性化的视角上形成完善的实用性方案。

（六）基于大数据时代城乡规划与智慧城市的建立

1. 注重城乡规划的全方面发展进步

信息时代发展之下以科学技术为根本的崭新技术呈现在人们的视野中。经济发展推动着科学技术与经济之间的融合，城乡规划并关注科学视角，为了让城乡规划有序开展，相关部门必须要开拓正确的城乡规划新视野。信息时代发展的过程中，要以提升城市服务质量和居民生活水平为根本点，这是作为城市规划建设的关键方面，相关部门在与居民沟通之下，可以从根本上了解居民的内心想法。由此，让城市规划建设更加科学合理，而且具有针对性，满足居民的实际需求。相关部门在与居民沟通之下，能够把大数据技术作为基础，形成完善的信息交换体系，并且结合大型数据库，将不同水平的生活需求重点调查，为城市规划建设做好一定的准备。而且充分的以满足居民综合需求为根本，形成良好的规划建设目标，大数据信息共享能够让相关部门和居民之间的沟通更加完善，并及时将数据信息有效反馈给相关人员，能更好地解决问题。

2. 建设完善的城市信息平台体系

智慧城市建设过程中应该将以人为根本的理念充分呈现出来。智慧城市建设目的是为人们带来良好的服务，也能够让人们在生活当中拥有便捷条件。总之，智慧城市建设是以造福人民为重要目标，在和大数据平台紧密关联之下，通过开放信息平台实现数据整合和共享，让数据变得更加安全有效。网络数据效率逐步提升，可以将城市系统当中运行存在的问题进一步解决。平台涉及内容比较多，从交通、医疗、教育等生活服务入手，通过计算机移动终端有效应用，可以将这些内容进一步地查询和处理，让民众在社会城市公众参与当中拥有较强的积极性和主动性。网络技术逐步融入各个行业，互联网运用展现出其便捷性。公共服务呈现出多元化的特点，通过在线融合，能够让人们在高质量高效的服务之下获得良好的生活保障。

（七）对法律法规体系进行完善

国土空间规划编制审批步骤完成之后，政府部门将土地利用的相关规划作为耕地保护、农用地专用的重要参照依据，这些行政管理工作依然参照过去的法律法规。在经济社会不断发展的背景下，规划行政部门的机构改革工作正在深入推进，很多部门职能都进行了合并，如果依然按照传统的法律法规对规划工作进行指导，势必会出现事权划分不清晰、衔接协调不到位、沟通困难等问题。依法治国作为我国的一项基本治国策略，应当将其作为规划管理的根本性原则，认真贯彻依法行政，针对国土空间规划出台相关法律法规。政府部门应当根据各地区的实际情况以及核心法律，及时制定法律法规及技术标准，打造科学、完善的国土空间规划体系，让各项工作开展更为顺利。

结束语

以上所述，社会经济发展水平加快，城乡空间规划和开发水平随之提升。可大多数城市在开展城市空间规划工作期间依旧存在一些问题，要求有关部门加大重视程度，结合国土空间的具体发展情况和特征制定完善对策，创建空间规划管理体系，合理的规划城乡空间，推动城乡空间处于可持续性发展状态。

参考文献：

- [1] 朱绪荣，王能波，曹立聪. 国土空间规划背景下农业现代化示范区规划布局现状与对策思考 [J]. 农学报，2022，12（12）：40-47.
- [2] 金华. 乡村振兴背景下国土空间规划现状及对策研究 [J]. 城市建设理论研究（电子版），2022，（29）：4-6.
- [3] 张丹. 乡村振兴战略背景下国土空间规划现状及对策 [J]. 居舍，2022，（19）：153-156.