

国土空间规划体系下城镇空间布局与管控实施路径探析

赵 强

澄城县自然资源局城乡规划服务中心 陕西 渭南 715200

摘 要：国土空间规划体系重构了城镇空间发展逻辑，为城镇空间布局优化与管控实施提供了全新框架。本文围绕国土空间规划对城镇空间布局的导向的要求，梳理城镇空间布局的构成要素、原则及衔接要点，明确城镇空间管控的核心对象、逻辑与协同关系，探索布局优化与管控实施的具体路径。通过系统分析两者的内在关联，搭建布局引领管控、管控保障布局的良性循环，为城镇空间高效、有序、可持续发展提供思路，助力实现空间资源的合理配置与城镇治理效能提升。

关键词：国土空间规划；城镇空间布局；空间管控；实施路径

引言：随着国土空间规划体系的全面建立，城镇空间发展模式从传统的规模扩张转向质量提升，空间布局与管控成为空间治理的核心环节。当前，城镇空间布局仍存在功能错配、无序开发等问题，管控手段与布局需求的协同性不足，制约城镇可持续发展。在此背景下，深入探索国土空间规划体系下城镇空间布局的核心内容与管控维度，构建科学可行的实施路径，破解布局与管控脱节难题，对推动城镇空间精细化治理、实现空间资源高效利用具有重要现实意义。

1 国土空间规划体系对城镇空间布局的核心导向

1.1 国土空间规划对城镇空间布局的约束逻辑

国土空间规划体系的构建，彻底扭转过去城镇空间布局单纯追求增长的传统逻辑，把资源环境承载能力与国土空间开发适宜性作为空间布局的前置研判依据^[1]。这套约束逻辑绝非简单为城镇发展划定不可逾越的红线，而是从自然地理本底出发，系统测算城镇可承载的人口规模、建设用地总量及开发强度。城镇开发边界的划定，本质是对城镇无序扩张冲动的制度性回应，意味着城镇空间的每一寸拓展，都需在守住生态安全格局、保护农业空间的基础上获得合理依据。这种自上而下的规划传导，并非机械拆分指标，而是通过双评价成果，将原本分散的水、土、矿、林等各类资源要素整合为统一的空间约束框架，推动城镇布局从以往的项目驱动转向容量驱动。空间布局的自由度由此受到根本性规范，开发方向、用地结构乃至建设时序，均被纳入统一的空间治理框架，任何突破边界的建设行为，都需接受规划合规性审查。约束的深层内涵，是将城镇视为更大区域系统中的一个功能节点，而非独立扩张的封闭单元，城镇空间选择也因此被纳入全域统筹的整体视野。

1.2 国土空间规划下城镇空间布局的核心导向方向

刚性约束确立后，城镇空间布局呈现出鲜明的内聚化与网络化发展特征。存量用地再开发与低效用地腾退，逐渐成为城镇空间增长的主要途径，城镇发展不再走摊大饼式的外延扩张老路，转而聚焦内部空间的精细化填充与功能重组。公共服务设施的均等化配置，引导人口与产业向既定组团集聚，职住平衡程度与通勤效率，成为评判空间布局合理性的关键标准。生态廊道与蓝绿网络被有机嵌入城镇肌理，不再是城市建设剩余的闲置空间，而是与建设用地拥有同等规划地位的结构要素。多中心、组团式的空间结构，逐步替代单中心蔓延模式，各组团之间依靠快速交通路网与生态隔离带，实现功能分工明确、空间互联互通。城镇与乡村的空间关系，也从二元分割迈向融合统筹，城镇开发边界内外的用地功能实现弹性衔接，乡村地区详细规划为城镇边缘的有序生长提供了制度支撑。这种导向的核心，是让空间资源配置回归效率与公平的双重价值，让每一处用地的功能安排，都能精准对接真实发展需求，而非规划者的主观设想。

2 国土空间规划体系下城镇空间布局的核心内容

2.1 城镇空间布局的核心构成要素

城镇空间布局并非单一维度的用地排列，而是由功能结构、空间形态与支撑系统三重要素相互交织形成的有机复合体^[2]。功能结构层面，生产空间承载产业集聚与创新孵化功能，生活空间兼顾居住、公共服务与休闲交往等多元需求，生态空间发挥环境调节与安全缓冲的基础作用，三类空间的比例关系与组合方式，直接决定城镇运行效率高低。空间形态层面，城镇开发边界的形态、内部组团的规模与间距、主要交通廊道的走向，共同塑造城镇空间骨架，开发强度的空间梯度分布，赋予城镇空间立体感与层次感。支撑系统层面，给排水管

网、能源供应、防灾减灾设施等市政基础设施的空间配置，构成布局落地的物质基础，公共服务设施的可达性与均等化水平，成为衡量空间布局社会效能的关键指标。这些要素之间存在深层耦合关联，功能结构调整必然引发空间形态变化，支撑系统的容量的大小，反过来制约功能配置的强度，任何单一要素的变动，都会在整个空间系统中产生连锁反应。

2.2 城镇空间布局的布局原则与逻辑

城镇空间布局坚守效率优先与底线安全相统一的原则。效率优先要求建设用地向开发条件优越、基础设施完备的区域集中，避开生态敏感区与地质灾害高风险区开展大规模开发，通过紧凑型布局降低基础设施人均投入成本。底线安全要求城镇空间为自然灾害预留充足弹性缓冲距离，为粮食安全守住永久基本农田底线，为生态安全保留连续完整的蓝绿廊道。两项原则并非相互抵触，而是在空间选址的博弈过程中寻求最优平衡点。布局的内在逻辑，遵循从宏观格局到中观组团再到微观地块的逐层深化路径，宏观层面明确城镇总体发展方向与空间结构，中观层面划分功能组团并界定各组团主导功能与发展容量，微观层面将具体地块的用途、强度与建设要求逐一落地。这一逻辑链条的顺畅运行，依赖上下层级间的信息传递与反馈机制，任何层级的断裂，都可能导致空间布局陷入失序状态。

2.3 城镇空间布局与国土空间规划的衔接要点

城镇空间布局作为国土空间规划体系中详细规划层级的核心内容，需在多个维度实现与总体规划的精准衔接。空间边界衔接方面，城镇开发边界内的用地布局，严格落实总体规划确定的城镇规模与扩展方向，边界外空间则按照农业空间与生态空间的管控要求明确功能定位。指标体系衔接方面，人口密度、建设用地总量、耕地保有量等约束性指标，从总体规划向详细规划逐级分解，每一项指标的落地都需明确对应的空间载体。时序安排衔接方面，近期建设项目的空间投放，需与总体规划的发展阶段相适配，避免超前开发或滞后建设造成的资源浪费。功能协同衔接尤为关键，城镇内部的产业布局、交通组织与公共服务配置，需与区域层面的城镇体系分工、重大基础设施走廊及跨区域生态保护格局形成呼应，让城镇空间真正成为区域空间系统中有机运转的组成部分，而非孤立存在的建设单元。

3 国土空间规划体系下城镇空间管控的核心维度

3.1 城镇空间管控的核心对象

城镇空间管控并非笼统限制各类建设行为，而是聚焦用地性质、开发强度、空间形态与公共利益四类对

象，开展精细化治理^[3]。用地性质管控聚焦功能分区的刚性执行，每一块土地的用途在规划中都明确界定，居住、商业、工业、绿地等功能不得随意混用或变更。开发强度管控通过容积率、建筑高度、建筑密度等指标，调节空间竖向与平面密度，避免局部区域过度拥挤或过度空旷。空间形态管控关注天际线轮廓、街道界面、公共空间品质等视觉与体验层面的要素，将城市设计理念转化为可执行的规划条件。公共利益管控是易被忽视却至关重要的维度，涵盖公园绿地、应急避难场所、市政廊道等公益性用地的保留与保障，这类空间不以经济产出为导向，却直接关系到城镇宜居性与安全性。四类管控对象并非相互独立，用地性质变更往往会影响开发强度调整，形态管控要求也可能改变用地功能配置，管控实践中需将四者作为联动整体统筹推进。

3.2 城镇空间管控的核心逻辑与思路

管控的核心逻辑，建立在分级分类与刚弹结合的双重原则之上。分级分类意味着不同区域实行差异化管控力度，城镇开发边界内的建设区域实施详细指标管控，边界外的生态敏感区域以负面清单形式禁止各类开发活动，介于两者之间的过渡地带采取弹性准入机制。刚弹结合的思路，体现在管控手段的多元组合，生态红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界构成不可突破的刚性底线，底线之上的用地功能兼容、开发强度浮动、建设时序安排等方面，预留合理弹性空间，应对市场变化与发展不确定性。管控思路还强调全周期管理，从规划编制阶段的条件设定，到建设审批阶段的合规审查，再到建成后的使用监管与动态调整，构建完整管控闭环。这一思路的深层目的，是让管控不再成为阻碍发展的壁垒，而是引导空间资源高效配置的制度支撑。

3.3 城镇空间管控与布局的协同逻辑

布局与管控之间存在深层互构关系，布局为管控提供空间载体，管控为布局提供实施保障。缺乏管控的布局，只是停留在图纸上的理想方案；脱离布局的管控，只会沦为缺乏方向的机械约束。协同的关键的在于，管控规则制定必须以空间布局方案为前提，容积率的分区设定服从功能组团定位，高度控制呼应城市天际线设计理念，退让距离保障公共空间连通性。反过来，布局方案优化也需要管控反馈提供支撑，实施过程中若发现部分区域开发强度过高或公共设施配建不足，管控机制需具备及时调整能力，通过修正规划条件，引导布局向更合理方向演进。两者的协同还体现在时序维度，近期建设区域管控可适度宽松，保障启动区建设活力与灵活性，远期预留区域管控可保持弹性，适应未来功能变

化,这种动态适配关系,让布局与管控在时间维度上实现有机衔接。

4 国土空间规划体系下城镇空间布局与管控的实施路径

4.1 城镇空间布局优化的实施步骤

城镇空间布局优化并非一次编制即可完成,而是遵循从诊断到修复再到提升的递进式步骤。第一步是对现有空间格局开展全面体检,依托资源环境承载能力与国土空间开发适宜性双评价成果,识别过度开发、功能错配、设施短缺等结构性问题,形成清晰的问题清单与空间图谱。第二步是在问题诊断基础上推进功能重组,结合产业发展趋势与人口流动特征,重新划定功能组团,将生产、生活、生态三类空间的比例关系,调整至与城镇发展阶段相适配的状态。第三步是通过用地置换、空间腾退与设施补短板等举措,将优化方案转化为可操作的空间行动,明确各阶段重点区域与优先推进项目^[4]。第四步是建立动态跟踪机制,持续监测布局方案实施进度与空间效能,发现偏差及时纠偏,确保空间优化始终沿着预设方向推进。这四个步骤构成螺旋上升的闭环,每一轮循环都推动空间布局向更高效、更公平、更安全的方向完善。

4.2 城镇空间管控的实施方法

管控落地离不开制度工具与技术手段的双重支撑。制度层面,将规划条件嵌入土地出让合同与建设工程规划许可证,使容积率、建筑高度、用地性质等管控要求具备法律约束力,开发主体在拿地阶段便需接受空间规则约束。负面清单制度在生态敏感区域划定禁止建设空间范围,任何项目都不能突破这一底线。弹性管控方法通过用途兼容、强度浮动等规则,为市场发展预留合理空间,避免“一刀切”管理扼杀发展活力。技术层面,国土空间规划“一张图”系统为管控提供统一数据底座,每一宗土地的规划属性、管制规则与审批状态均可在线查询比对,有效防范违规审批与越界建设。城市设计导则作为管控补充工具,将天际线、街道界面、公共空间等形态要求,转化为图文并茂的技术指引,为审批

人员与设计方提供直观判断依据。

4.3 布局优化与管控实施的协同路径

布局优化与管控实施的协同,体现在目标统一、节奏匹配与信息共享三个层面。目标统一要求布局方案确定的功能定位与空间结构,必须通过管控规则获得制度保障,管控规则设定则以布局意图为出发点,两者在空间治理终极目标上保持一致。节奏匹配要求布局优化推进节奏与管控能力建设节奏相适配,布局调整初期,管控可适度宽松以试探市场反应,待空间格局基本稳定后,再逐步收紧管控力度,形成先放后收的弹性治理节奏。信息共享依托规划编制、审批、建设、监管全流程的数据贯通,布局优化过程中出现的新问题,能够及时反馈至管控端,管控端发现的执行偏差,也能迅速传导至布局优化端,两条路径通过信息流动实现动态校准,最终形成布局引领管控、管控保障布局的良性循环。

结束语

国土空间规划体系下,城镇空间布局与管控实施是一项系统性工程,两者相互支撑、辩证统一。布局优化需立足资源环境本底,遵循合理原则与衔接要求,实现功能与形态的协同升级;管控实施需依托科学方法与协同机制,强化刚性约束与弹性引导,保障布局方案落地见效。通过明确布局核心内容、管控关键维度,完善实施路径与协同机制,可有效破解城镇空间发展中的结构性矛盾,提升空间治理精细化水平,推动城镇空间实现高效、公平、安全的发展。

参考文献

- [1]杜宏芳.国土空间规划背景下城镇低效土地整治研究[J].砖瓦世界,2025(20):1-3.
- [2]杨京富,尤天童.新型城镇化背景下城乡国土空间协调发展策略研究[J].石化技术,2026,33(2):383-384.
- [3]张洪茂.城镇转型时期的国土空间规划应对措施分析[J].中国住宅设施,2022(6):96-98.
- [4]茅斌辉.国土空间规划体系下的城镇燃气专项规划转型路径研究[J].城市管理与科技,2025,26(6):56-58.