

# 国土空间规划设计中城市改造路径浅析

曹旻璐

扬州市国土空间规划编制研究中心 江苏 扬州 225000

**摘要：**目前无人机遥感、GIS等技术手段的发展日益成熟，促进了我国国土空间规划体系的不断完善。在城市改造过程中，国土空间规划设计起到了越来越重要的作用。相关管理部门要整合城市资源，建立战略性的城市规划部署，并以土地资源要素为抓手，以城市空间和生态环境建设等为基础提出城市改造路径。文章对国土空间规划设计中城市改造路径进行探讨，以促进城市空间的有序改造和土地资源的有效利用。

**关键词：**国土空间规划；城市改造；城市规划

引言：自改革开放以来，我国的经济始终呈现出快速增长的发展趋势，工业化城镇化的脚步逐步推进，但随着近年来经济进入“新常态”，对城市发展提出了全新的工作要求，要以统筹全局的发展眼光，谋划未来国土空间开发的新战略，通过制定科学的国土空间开发导向，迎合当前时代发展所倡导的可持续发展理念。因此本文以国土空间规划设计中城市改造为工作切入点，结合作者十余年来的从业经验，进行全方位、全过程、多方面的剖析与研究<sup>[1]</sup>。

## 1 国土空间规划的现实意义

国土空间规划能够将城市的资源加以整合，实现对城市资源的综合利用和保护，通过战略性的决策，使城市多种资源利用效果最大化。我国目前的国土空间规划主要内容是城市空间的改造以及生态环境的改造。国土空间规划应该从多个方面，建设协调型的城市空间，对过去为发展经济而造成的城市生态环境破坏加以修补，从而实现人与自然和谐共处的局面，促进城市可持续发展。国土空间规划设计中的城市改造需要制定科学合理的改造方案，才能发挥出最优的效果，实现城市改造最理想的状态<sup>[2]</sup>。国家土地空间规划其实际意义就是针对土地资源实施开发与规划，统筹、规范各项开发活动，兼顾社会发展和环境保护等环节，促进经济可持续发展。新时期下，国土空间实际功能主要是加速功能区域的建立，为开发过程的合理性及科学性作出保障，重点关注城市功能结构、人口分布、土地开发潜力、土地使用性

质等核心内容，在明确核心内容后就可以结合其未来发展方向对土地进行开发，使城市发展进程更加规范。所以，国土空间规划其主要作用就是进行土地开发模式的优化，实现区域功能协调。

## 2 目前我国国土空间规划现状分析

国土空间规划必须考虑不同区域的功能和布局，要按照区域发展的理论进行方案设计，落实好不同区域的发展定位，要能充分体现出我国经济发展的战略布局和约束作用，在对国土空间进行规划时，要根据当地的发展实际情况来实施，同时建立相应的绩效考评方案。但是，目前国土空间规划的指标时效性不强，导致很多指标在落实的时候已经没有了参考价值；对于土地利用的相关指标也是从国家层面到地方层面逐级落实，进行任务分解，这样能充分保障我国农业生产需要的基本农田和基本建设的用地管控得到落实。但是，在具体的实施过程中弹性不足，尤其是一些无法预计的线性工程或者独立选址的项目还不能做到很好的处理，同时地方决策也对国土空间规划产生了一定的阻碍。在城乡统筹方面，通过规划能避免土地资源浪费，让国土资源的价值得到最大限度的利用和发挥，也让城乡空间布局更加科学有序。但是，在实际的空间规划中存在重城市、轻农村的情况，在规划过程中单纯以人口规模作为规划的参考依据，导致一些国土空间规划不合理，导致规划管理无序<sup>[4]</sup>。

## 3 国土空间规划设计中城市改造路径

### 3.1 建立完整的国土空间规划管理体系

要想提高城市改造的水平，首先要做到建立起完善的国土空间规划管理体系，保证国土空间规划工作和城市改造进程能够得到必要的管理和监督。首先，要做好管理层级的划分，对于不同层级地区的城市改造工作实

**通讯作者：**曹旻璐，女，汉族，出生于1988年11月，籍贯江苏扬州，就职于扬州市国土空间规划编制研究中心，职称规划师，职务专业负责人，学历本科，研究方向：国土空间规划编制与研究，邮箱：316055437@qq.com

施不同的管理办法,做好管理侧重点的区分。例如,在管理市级地区的空间规划和城市改造工作时,就要更注重工作进行的整体性,保证市级地区内部多个区域的改造工作可以得到统筹,强化工作整体的稳定性。其次,要做好体系内部管理职能的划分,要为空间规划和城市改造过程中方案编制、审核、施工等多方面工作都安排专门的管理人员,对不同工作项目的管理进行区分,保证满足不同工作的管理要求。最后,要充分引入先进的管理技术,例如,互联网、大数据等,丰富国土空间规划管理的手段。

### 3.2 加强市政管线改造的空间规划设计

市政管线设施与居民的生活以及城市的发展息息相关。现如今城市人口不断增加,各类管线的服务功能无法满足实际需求已经成为国土空间规划设计中迫切需要解决的问题。与此同时,部分地区的市政管线建设几乎同建成区域的路网建设同步实施,相对来说维修的难度较大,扩容的成本较大,不利于国土空间的规划和利用。为了对当前城市各管道设施进行具体有效的规划和建设,需要在城市中建立起综合管廊系统,将原有的各类市政管线纳入专门的地下廊道,有效提高城市国土空间的利用效率<sup>[5]</sup>。从一定程度上来说,城市综合管廊系统设置是将原有的各类市政管线纳入地下廊道,对分布在道路和绿化带中不同的管线进行管理。现阶段由于城市综合管廊系统存在因外部荷载的突然变化和管线所在区域存在不均匀沉降导致的断裂问题,需要相关工作者结合各类管线的扩容,提供充足的管位,加强日常的维修和管理,针对不同城市和区域进行城市管线数量和类型的管控。如北方城市由于有供暖系统,综合管廊系统的建设和国土空间规划的设计也要不同。对于南方城市,为了应对频繁的城市内涝问题,可以建造大量的管廊系统,用于自然降水的消纳。

### 3.3 重视区域统筹,提升工作的系统性

在空间规划环节,应把握城市内需,结合发展不同阶段及各个区域要求,并以此为导向,制定出城市发展主要目标及各个区域的功能定位。明确内部优势,调整空间开发方式和布局,不断提升区域竞争实力。积极统筹周边资源,和各个要素之间有效对接。如广东省在国土空间规划过程中增设城区发展规划,将设计任务加以分解,形成市、县、区三方联动的协调制度,保证城市规划环节的准确对接。将指导城市改造的详细规划方案划分成三个阶段,即制定、提交入库、动态优化调整<sup>[6]</sup>。

各个阶段由市级工作组为主导,积极组织各级机构审查提交材料,之后建设信息化平台,及时将工作进度以及要求加以审核,形成上下联动、及时反馈的工作局面,保证各项规划方案的顺利实施。

### 3.4 实现开放式的城市改造模式

过去很长一段时间我国的城市改造工程主要依靠国家和地区政府的财政拨款,但是随着时代的发展,当前许多城市的改造都是通过融资、投资、合资等方式,鼓励全社会中的不同主体进行参与,通过政府、企业、合作组织和个人共同参与形成了城市改造的新模式,使得城市改造工程逐渐发展成为一个较为开放的体系<sup>[7]</sup>。开放式的城市改造模式能够使城市改造更加的科学和合理,在城市改造的过程中,每个环节都由不同的主体进行讨论和确定,根据当前城市的实际发展情况与城市规划相关专家的建议,再结合城市内外部的多种信息,以兼顾利益相关方各方利益作为基础,使城市改造方案具有高度的科学性和合理性,保证实际的城市改造效果能够达到预期,促进城市可持续发展。以南京为例,作为住建部公布的首批20个城市更新试点城市之一,在2021年11月发布《居住类地段城市更新规划土地实施细则》,多次提到在实施过程中对公众参与的具体要求。如,明确规定更新项目内相关权利人签约率达100%可办理建设工程规划许可,若签约率未达100%的,需满足一定的条件,才可以办理规划方案审批。要求“可行性研究”要进行“第一轮意见征询”<sup>[8]</sup>。在方案设计阶段,提出“鼓励建立社区规划师制度,帮助物业权利人参与方案制定过程,做好与实施主体的沟通协调”。方案审核论证后,要进行第二轮意见征询,“通过公示、座谈等多种公众参与形式,征询物业权利人及利益相关人对更新方案的意见”。践行“人民城市人民建”的宗旨,引导公众参与进来,发挥公众的创造力,形成集体的智慧和决策,把最好的资源留给人民,最广阔的舞台给予人民,创造让人民满意的城市。

结束语:国土空间规划中城市改造层面的设计工作对推动城市精细化管理、提升人民幸福感、获得感、安全感的重要性毋庸置疑。专业的工作人员作为整个问题改进与方案优化的执行者、策划者、主力军,必须清晰地认识到自身的责任之重,将土地利用、城市功能、环境保护三个重要内容进行有机涵盖,以此达到促进和社会经济发展的总体建设目标。除此之外,要根据不同城市的实际状况,对规划目标、实施手段、发展方向进行优化组合

和关联配置，源源不断地展现城市的核心特征。

**参考文献：**

[1]孔庆灿.国土空间规划设计与城市改造路径探讨[J].美与时代, 2021,06:46-47.

[2]孙冬玲.国土空间规划设计与城市改造路径探究[J].内蒙古科技与经济, 2021,03:87-88+90.

[3]周泰.国土空间规划设计与城市改造路径探究[J].建材与装饰, 2020,07:99+102.

[4]郝庆,邓玲,封志明.面向国土空间规划的“双评价”：抗解问题与有限理性[J].自然资源学报,2021(3):541-

551.

[5]钮心毅,李凯克.跨城功能联系视角下的都市圈国土空间规划实施监测[J].资源科学,2021(2):380-389.

[6]冉晓娟.国土空间规划设计与城市改造路径探究[J].安徽建筑, 2020(2): 28-29.

[7]王多涛.国土空间规划设计与城市改造研究[J].农家参谋, 2021(20): 227.

[8]贾琦.试论国土空间规划设计与城市改造研究[J].名城绘, 2020(4): 313.