

城市化进程中城乡规划的适应性研究

雷广洲

阜阳市颍泉区规划服务中心 安徽 阜阳 236000

摘要: 城市化进程对城乡规划的适应性提出了多方面的要求,但现在的规划在编制周期、用地分类、管控刚性、设施容量这些方面都跟不上。原因包括:静态预测方法有局限,二元管理体制存在制约,信息反馈机制不完善,技术标准更新也慢了。可以通过建立动态更新编制机制、引入弹性用地和指标、构建实时监测预警体系、推动编制主体多元化、强化阶段性评估反馈等方式,提升城乡规划对城市化动态变化的响应和匹配能力。

关键词: 城市化;城乡规划;弹性管控;规划监测

引言:城市化进程中,人口集中、空间扩展、功能演变给城乡规划带来了持续的适应性挑战。现行规划在编制周期、用地分类、管控方式、设施容量等方面明显跟不上。原因在于:静态预测方法有局限,二元管理体制存在制约,信息反馈机制不健全,技术标准更新也滞后了。针对这些问题,从动态更新机制、弹性管控方式、实时监测预警、多元协商编制、阶段性评估反馈等方向提出改进措施,目标是提升城乡规划对城市化动态变化的响应和匹配能力。

1 城市化与城乡规划的关系界定

1.1 城市化的核心特征与空间表现

城市化的核心特征,一是人口持续往非农产业区域集中,二是由此带来的社会生产和生活方式也跟着变。这个过程中,劳动人口从农业向工业和服务业转移,人均消费水平和公共资源的使用强度也在发生变化。空间上,城市化让建成区往外扩展,原来的聚落边界被逐步突破,形成更大片的连续建设用地。建筑密度和容积率在不同区域差别挺大,中心区往高密度、垂直方向发展,外围则以水平扩张为主。交通联系强度也在城市化过程中明显提升,不同功能区块之间的人和物资流动越来越频繁。

1.2 城乡规划的功能定位与作用机制

城乡规划的核心功能,是对一定时期内空间资源的使用方向和开发强度做出系统安排。它的作用机制,首先是对未来发展态势做前置判断,在变化还没发生之前,就根据现有条件和发展趋势把空间组织的框架搭起来。规划还负责协调不同功能区块之间的冲突,通过划定不同用途的区域边界,减少相互干扰,提升整体运行效率。在资源配置上,规划统筹基础设施和公共服务设施的选址、规模、建设时序,确保有限的资源投到关键节点上。规划同时也有约束功能,对建设活动的强度、密度、形态提出限定条

件,防止无序开发把空间秩序搞乱。

1.3 城市化对城乡规划提出的适应性要求

城市化进程不断推进,给城乡规划带来了多方面的适应性要求。首先,规划要有应对变化速度的能力。城市化不是匀速走的,不同阶段扩张速率差别很大,规划得有跟着实际发展节奏不断修正的机制。其次,要有应对空间形态多样性的能力。同一区域里,可能既有高度集中的核心区,也有松散分布的边缘区,规划得能兼容多种密度等级的空间组织方式。再次,要有应对功能复合化的能力^[1]。传统那种单一功能分区的模式,已经对付不了混合用途越来越普遍的现状,规划得在用途分类的精细程度和转换灵活性上做调整。城市化还让资源消耗强度和废弃物产生量持续往上涨,规划得把生态承载力的动态变化考虑进去。不同群体的空间需求也在城市化进程中分化了,规划需要建立更精细的需求识别和响应方式。

2 城乡规划在城市化进程中的非适应性表现

2.1 规划编制周期与城市化速度的时滞矛盾

城乡规划的编制通常按固定节奏来走,从前期调研到方案形成,要经过挺长的流程。但城市化进程的速度不是恒定的,有时候突然加快,有时候又明显慢下来。当城市化速度出现剧烈波动时,按老节奏编出来的规划方案,往往对不上实际发展情况。规划一旦批下来,内容在较长一段时间里都相对固定,可城市化带来的空间变化一直在发生。这种时间上的错位,让规划定下的目标年份和现实进程之间产生偏差,原本觉得合理的发展预测,在快速变化面前显得慢了半拍。反过来,城市化速度放缓的时候,规划里预留的发展空间和增长预期,又可能超出实际需要,造成资源投放和真实演进脱节。规划编制周期跟不上动态变化的城市化速度,这是非适应性的一个重要表现。

2.2 规划用地分类标准与实际用地功能演变的不一致

城乡规划用的用地分类体系,是建立在相对固定的用途划分上的,每类用地都有明确的主导功能。但城市化一直在往前推,实际建设用地的功能经常超出分类原本的预期,出现各种变化。同一块地,不同时期可能承载着多种用途叠加,原来的分类很难准确描述它到底是个什么状态。有些区域建好之后,慢慢从单一用途变成了混合用途,可规划的用地分类标准里没有能容纳这种转变的细分类型^[2]。新出现的功能形态,在现有分类体系里找不到对应的类别,规划管理和实际使用之间就出现了认定上的困难。用地功能的演变速度,往往比分类标准的修订周期快,标准还没更新,实际用途已经又变了。

2.3 规划管控刚性与人口流动弹性的冲突

城乡规划对建设活动实施管控的方式里,有大量刚性条款,对用地强度、建筑密度、容积率这些指标都设了比较明确的上限和下限。这些刚性管控措施是为了维持空间秩序,但它们的可调节范围比较有限。与之相对,人口流动有明显的弹性特征,流入流出的方向、规模、时机都存在较大的不确定性。当人口实际分布跟规划预期出现偏差时,刚性管控很难及时做出相应调整。有些区域人口集中速度超过了规划设定的承载上限,可管控指标不允许快速上调,结果实际使用强度就超出了设计标准。另一些区域人口流出比较快,可规划设定的最低开发强度仍然维持原来的水平,造成空间资源闲置、利用效率低下。管控刚性和流动弹性之间的矛盾,让规划很难在动态人口条件下保持合适的空间供给。

2.4 基础设施规划容量与实际增长需求的不匹配

基础设施的规划容量,通常是根据对未来发展规模的一个预测值来配置的,比如交通设施的通达能力、水资源供应总量、能源输送上限等等。但城市化带来的实际增长需求,往往走的是另一条路,跟预测对不上。有时候,在某个时段或局部区域,实际需求可能大大超过规划容量,结果设施超负荷运行,服务水平下降,运行风险也跟着增加^[3]。反过来,另一些情况下,实际需求又可能远低于规划容量,前期投入的设施能力长期闲置,资源利用效率很低。基础设施建设周期长、改造难度大、投入成本高,一旦按某种容量标准建成了,后期调整的空间就非常有限。

3 城乡规划非适应性的成因分析

3.1 规划编制方法以静态预测为基础的局限

静态预测方法把未来某个时点的发展状态当成规划编制的唯一依据,忽略了城市化进程中的波动和不确定性。这种方法假定外部条件在整个规划周期里都保持不

变,但实际发展经常跟最初的预测对不上。静态预测通常给出一个单一数值来估计未来的状态,可城市化明明存在多种可能的发展路径。一旦真实进程偏离了预设的轨迹,按照那个数值定下来的用地规模和空间结构,就很难跟实际需求对上号。因为没有充分考虑多种发展情景,规划方案在面对变化时缺少必要的调整余地,从根本上限制了规划应对动态环境的能力。

3.2 城乡二元管理体制对统一规划的制约

城乡空间管理长期沿袭两套相对独立的工作体系,编制主体和技术标准都有明显差异。随着城市化推进,城市建成区和乡村区域之间的过渡地带越来越大,空间边界也越来越模糊。可两套管理体系各干各的,中间没有有效的衔接机制。城市规划乡村规划往往分开编,用的用地分类和强度控制方式也不一样,结果交界地带的空间安排就出现了断裂。资源跨区域配置受管理体制分割的阻碍,基础设施和服务设施没法实现完整的空间覆盖,制约了统一的空间规划在城市化进程中发挥整体协调作用。

3.3 规划决策中信息反馈机制的缺失

规划从编制到实施再到评估,这个完整闭环需要有畅通的信息反馈通道。但在实际运行中,规划实施过程中产生的建设进度、用地变更、人口分布变化这些数据,缺乏系统性的回收和处理流程。决策者很难拿到关于规划执行效果的及时信息,也就没法准确判断原来的决策还能不能适应当前的发展态势。当规划内容和实际需求出现偏差时,因为没有有效的反馈信号触发,纠偏程序很难及时启动^[4]。信息反馈的缺失还表现为,收集到的数据存在时间滞后或者精度不够的问题,没法支撑规划决策的自我修正。

3.4 技术标准更新滞后于空间实践变化

城乡规划的实施,靠的是用地分类标准、设施配置标准、强度控制标准等一系列技术规范撑着。这些标准一旦定下来,就在一定时期内保持稳定。可空间实践的变化速度,往往比标准的修订周期快。城市化进程中冒出来的新空间组织方式和用地功能组合,对原有的技术标准提出了挑战。当标准没能及时跟上实践变化时,标准本身就成了限制规划适应性的一个因素。技术标准的修订要走较长的论证和审批流程,空间实践的演变却一直在发生。两者之间的时间差,让标准和空间实践之间始终有一段距离。

4 提升城乡规划适应性的路径

4.1 建立动态更新的规划编制机制

规划编制应该从一次性完成的静态模式,转向可分

阶段调整的动态模式。在保持总体规划框架相对稳定的前提下,设置定期的审视节点,根据发展的实际状态,对局部内容进行更新。编制周期不再死板地固定成统一年限,而是允许不同区域根据自己的发展速度,采取不同的修订频率。规划的层级之间要建立联动更新关系,下层规划的调整能及时往上反馈,上层规划的变化也能往下传导。动态更新机制要求编制过程保持持续性,规划文本不再是封闭的最终成果,而是留出待填充和修订的空间,以适应城市化进程中不断冒出来的新情况。

4.2 引入弹性用地与弹性指标的管控方式

传统的刚性管控手段,可以搭配弹性用地和弹性指标来用。弹性用地,就是在规划里先留出用途还没定的空间单元,它的最终功能等后续阶段再根据实际发展需求来确定。弹性指标呢,就是在一定范围内给容积率、建筑密度这些控制数值设置一个可以浮动的区间,允许建设活动在符合基本约束的前提下,根据市场和人口变化适当调节。弹性用地和弹性指标的启用条件、触发规则要事先明确,不能太随意。还要建立弹性向刚性转化的机制,等发展态势稳定下来之后,把临时性的弹性安排转成确定性的管控要求,保证空间秩序有可预期性。

4.3 构建基于实时数据的规划监测与预警体系

规划适应性的提升,需要建一个覆盖全域的空间发展监测网络。通过持续采集人口分布、建设进度、设施负荷、用地变更这些关键指标,形成能反映规划实施效果的数据基础。监测体系要设多级预警阈值,当某项指标接近或者超出预设范围时,系统自动发出警示。预警触发之后,规划管理机构要在规定时间内完成状态评估,判断要不要启动规划调整程序。监测数据的采集频率,根据指标的重要性和变化速度实行分级管理^[5]。预警体系还要能区分短期波动和长期趋势,别因为偶发性的变化就动不动搞干预。

4.4 推动规划编制主体的多元化与协商化

规划编制主体的构成,应该从单一的专业技术团队,扩展成更广泛的利益相关方组合。不同的空间使用者,比如常住居民、产业经营者、设施管理者,都应该被纳入编制过程中的意见征集范围。编制主体的多元化,要求在不同阶段设置不同的参与方式。前期侧重需求收集,中期侧重方案讨论,后期侧重成果确认。协商化意味着规划内容的确定不再是单向的技术判断,而是在多方对话基础上形成的共识。要建立规范的协商程序,把各方表达意见的渠道和时间节点都明确下来。

结束语:城乡规划的适应性提升,是城市化持续推进背景下的一个核心议题。规划的非适应性,根子在编制方法、管理体制、反馈机制、技术标准这些结构性因素上,单靠某一招很难从根本上解决问题。动态更新、弹性管控、实时监测、多元协商、阶段性评估,这几个方向构成了一个系统性的改进框架,各条路径相互支撑,一起推动规划从静态蓝图转向动态响应工具。只有把适应性理念贯穿到编制、实施、评估的全过程,城乡规划才能跟得上城市化进程中空间结构、功能需求、资源配置的持续演变。

参考文献

- [1]张瀚文.城市化进程中城乡规划的适应性研究[C]//2025工程新技术与新方法经验交流会论文集.2025:1-2.
- [2]李建国.城乡规划统计数据对城市化趋势的预测与响应[C]//2025工程技术与材料应用学术交流会论文集.2025:1-3.
- [3]陈开轩.基于产品适应性理论的甘泉县城步道系统规划策略研究[D].陕西:长安大学,2024.
- [4]施瑞婷.公共关系视阈下城乡规划中的公共参与模式重构[J].公关世界,2026(7):1-3.
- [5]黄鹏翔.城乡规划中的绿色基础设施建设实施路径研究[J].生态与资源,2026(2):84-86.