

城乡规划到国土空间规划的发展与转变

刁思宇

广西南宁三轴规划设计有限公司

摘要：本文对国土空间规划和城乡规划的有关概念和功能进行了简要的介绍，对国土空间规划和城乡规划之间的联系进行了论述，并对城乡规划管理过程中中国土空间管理存在的困难进行了剖析，对国土空间规划和城乡规划进行了有效结合的措施进行了探索，目的是将国土空间规划和城乡规划的各自的优点都进行充分的利用，从而提升国土空间规划的水平，强化城乡规划的管理，从而达到提升土地资源的利用效率，从整体上展开统筹规划，加速城市化发展的速度。

关键词：国土空间规划；城乡规划；变化发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.24.047

引言

我国正在推动新型城镇化与乡村振兴战略，面临着复杂的现实与巨大的挑战，必须一步一步来解决。如何实现城乡一体化，促进区域协调和可持续发展，是我国目前面临的重大课题。从中央到地方，坚持以“规划先行”的方针，坚持以长期发展为目标，以长期发展为目标，坚持“三思而后行”。随着《城乡规划法》的修订，新一轮的国土空间规划修订，新一轮的国土空间规划修订，使得城市空间规划设计发生了新的变化。从“城乡规划”到“多规合一”，从“以土地空间资源为中心”到“以多维为中心”的国土空间资源一体化开发，从“平面”向“立体”发展，规划客体从“独立”的单一要素发展为“山、水、林、田、湖”的有机整体，形成了一种多样化的规划模式^[1]。而乡镇规划作为城市的一个重要组成部分，其在城市建设中的地位和作用也越来越重要。本文将对这两个概念的演化过程做一个全面的梳理，并深刻地剖析这两个概念间的联系与区别；在国土空间规划的存在下，如何保证规划在政策法规、实践许可和监督检查等方面的有效实施，进而为指导国家空间发展、造福社会与人民提供真正的支持，是本文所关心的问题。

一、国土空间规划和城乡规划的相关概念和功能

（一）国土空间规划

国土空间规划的目标是空间，必须以全国总署的需求为基础，才能实现对土地的高效控制，国土空间规划的程度将会直接关系到全国的经济是否平稳。国土空间规划是一个比较复杂的概念，它所牵扯的领域比较广，涵盖了整个国家的每一个地区，在进行具体的计划时，需要同时兼顾多方面的需求，以实现我们国家的可持续发展。就当前来说，在开展国土空间规划工作时，应该处理好国家经济发展与生态环境保护的关系，在满足人们生产生活需求的同时，要确保生态布局的合理性和协调性，为人们的正常生活打下坚实的基础。国土空间规划指的是从总体上对我们国家的空间进行了科学的规划，需要遵守对环境的保护和保护的需

求，把绿色的观念和绿色的观念结合起来，创造出一个绿色的生活和生产环境。

（二）城乡规划

城乡规划是在一定时期，以城乡之间的经济发展为基础，结合城乡之间的人文环境和自然地理因素，为推进城乡一体化而在一定时期内形成的一种适合于城乡之间的规划。在进行城市规划时，应充分注意城市和农村的时间节点，掌握城市和农村发展的关键要素，对城市和农村进行合理的空间布局，同时要充分发挥城市与农村的优势，增强农村和农村的基础设施。城乡规划是一个整体，包含了政治，经济，文化，自然环境等多个层面的开发计划，并且在某种程度上是有预见性的。城乡规划的研究范围更广，包括运输路线的设置，工业布局等。在城市化和城镇化的发展过程中，城乡规划也发生了一些改变，在其设计上存在着一些不同之处，这就要求我们从城乡特点出发，对其进行适当的设计。

二、国土空间规划和城乡规划之间的关系

（一）国土空间规划和城乡规划之间的矛盾

国土空间固化和城乡规划存在着不同的地方，国土空间规划的核心是对空间进行科学布局，而城乡规划的关键是对城乡区域内土地资源的利用效率进行提升，从而推动城乡经济发展，从而达到城乡文化发展的目的。与其他城市相比，城乡规划城市的用地计划更为细致，针对性较强，有利于改善城市和农村的生态环境，提升城市和社会生活水平。国土空间规划与城乡规划有一些冲突，具体表现为：1. 人群比较密集，冲突多。国土空间规划的目的是使其最大限度地利用其功能。为了达到国土空间规划的目的，政府出台了一系列的政策，从而在某种意义上加速了城镇化的发展，导致了大批农村居民进入城镇，城镇人口的高度聚集。而城乡规划的规划更注重城乡的和谐发展，其目的是以一种全面的方式来促进当地的发展，它要求对每一个环节都要进行全面的考量，以达到更好的土地利用效率，更好的改善人民的居住环境^[2]。在城乡规划进程中，它着重于保存与开发农村。这也是为什么，国家计划与城乡规划的关系会产生一些冲突的原因。二是国土空间规划与城乡规划在目的上存在着一些不同，当二者在进行城市与农村的工作时，在内容上存在着一些矛盾。国土空间规划，城乡规划，其规划的目标都是土地，目的在于对土地进行合理的控制，但在具体的建设和运作上却有很大的区别。“国土空间规划”与“城乡规划”相比，更注重土地的统筹发展，其目的是提高人民的生活质量，促进城乡协调发展。例如，在实施国土空间规划时，其会从总体上对闲置的土地进行规划，以提升空间利用率为目的，而城乡规划中，则并不注重对闲置土地的规划，受到经济发展、环境发展等方面的限制，所以在内容上有冲突。

（二）国土空间规划和城乡规划之间的联系性

国土空间规划与城乡规划具有某种关联性，具体表现为：第一，国土空间规划对城乡规划的发展起到促进作用。国土空间规划的经营客体为“空间”，它必须要更好地利用土地，从而为城乡规划的发展打下坚实的基础。国土空间规划能够对空间进行科学的管理，使其发挥出最大的作用，在具体的规划工作中，必须严格遵守国家的有关规定，达到相应的规范，从而促进城镇的发展，帮助农村的发展。以这一点为基础，在进行建设时，要对城镇和农村的发展需要有一个清晰的认识，并结合地方的具体情况，制订出适合该区域的规划，控制好规划的内容，进而促进该区域的长期发展；二是在城乡规划中，空间计划是一项主要的工作。在城市建设过程中，城市建设用地的开发与利用是城市建设与城市发展的关键，也是城市建设与发展的根本^[3]。由此可以看出，国土空间规划和城乡规划是一个整体，都是以大局为重，既要掌控大局，又要考虑到局部的利益。不管是国土空间规划工作，还是城乡规划工作，都要从总体出发，始终贯彻着一种科学的思想，要及时地找到在管理过程中出现的问题，并对其进行切实的处理，不能对农田进行盲目的发展，也不能对其进行过度的建设。国土空间规划值与用地计划值存在着一种互补关系，通过对用地计划值的控制，可以使用地计划值得到更好的控制，从而获得更大的整体收益。

三、城乡规划到国土空间规划

（一）规划对象的变化

城乡规划是指在一定时期内，对城市和农村地区的经济社会发展，土地空间利用，以及特定的建设行为所作的整体规划和安排与管理。在此时期，城市与农村仍然是一个以城市与农村为中心的地区，但其目标却是一套以用地为中心的开发与建设活动。该计划的目标是把重点放在了城市和农村地区的用地分布和建筑上，从而使城乡规划更加注重人类行为的发展和建筑，尽管深度很深，但也很单一。国土空间规划把客体扩展到了国家的领域，国家不仅是“山、山、林、田、湖、草、沙”这些天然资源的有机体，而且还是人们生存和创造的物质。国土空间规划是“多规合一”，包括城乡规划在内，所谓的“多规合一”，就是城乡规划所关心的“人”，以及对自然要素的维护与恢复。假如城乡规划是在解决“人与城乡”的问题，国土空间规划就是在解决人与城乡，人与自然，城乡与自然的问题；在生态文明建设的大环境下，人们及其一系列的自己的活动都被融入了自然生态系统之中，而国土空间规划的客体就是这一包含了所有区域、所有要素和所有行为的整体生态系统。

（二）规划内容的变化

根据“从大到小”的划分，城乡规划可以划分为“总规”“控规”和“修规”三个层次。总体规划是指国家按照《国民经济和社会发展规划》，并根据地方的具体条件，对城市和农村的尺度发展所作的一种规划，并对城市和乡村的用地进行了一种科学而又和谐的规划。控规则是将总规作为上位规划，根据总规所规定的

用地布局，对具体的控制指标和地块使用强度进行界定，并对建设地区及其中的规划地块的边界进行界定，并对城乡区域的道路交通和建筑设计等进行了明确的规定。总体规划与控制规划均为政府牵头制定，而修改规划则为公司牵头制定。修规指的是企业对目前需要开发建设地块进行的详细设计，具体包括了建筑布局、景观绿化、道路交通、公共设施、工程管线等内容，经过城乡规划主管部门审批后，可以用来指导单体建筑和工程的设计施工。“国土空间规划”以“五级三类”为基础框架，其中垂直“五级”分别是国家、省、市、县、区、镇，最后以“乡村”和“社区”为终点，水平“三类”按照“总体规划”“详细规划”和“相应的专题规划”来划分。国土空间规划系统还包括规划审批、规划实施许可和规划监管等，以规划政策、法律和有关技术标准作为国土空间规划系统的支持框架。与城乡规划的架构有些类似，但国土空间规划的架构是“多规合一”，涉及了城乡、陆地、海洋、地面、地下等各个方面，涉及了所有的自然和人为因素，它的体系、立体和多面性比城乡规划的架构要复杂得多，对规划的要求也要高得多。

（三）规划管控监督的变化

城乡规划区域中的建筑土地仅限于该区域的规划监察管辖，其原因系于城乡规划区域中的建筑土地的组成。从《城市规划法》向《城乡规划法》的演变过程中，以“一书三证”为核心的城乡规划行政体系逐步趋于完善与成熟。从选址、土地用途和用途的界定、到项目规划许可的办理，城镇规划区的规划与城乡规划的内涵互相呼应，以《城乡规划法》、地方法规条例和国内有关技术标准为基础，从地域到建设，从大到小，指导城乡规划的高效执行^[4]。2015年，中共中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》中，明确指出“以人为本，以土地利用为本”，以用地管理为主的土地利用方式，将土地利用与土地利用相结合的方式纳入土地利用的范畴。从城乡用地建设管理到自然系统全域全要素管控的转型，是国土空间用途管制的必然趋势。

四、国土空间规划的发展需求

国土空间规划的核心理念依然是以“规划”为核心，而对各类规划的包罗万象与交融，更是对其今后发展的导向有着较高的期待。针对国土空间规划的发展需要，一定要进行深刻的剖析和系统的梳理，以确保将其编制、衔接、管控、监管和国家顶层设计的准确而高效地传递到具体的工作中。

（一）健全相关法律体系保障

从当前我国的现实状况来看，很多地区仍坚持以“法定”的方式实施着现有的城市规划法规，有的地方更是彻底废除了原来的规划管理机构。虽然，规划管理机构经过了组织结构的调整，并进行了功能的调整，但是，由于使用了大量的传统法律条文，使得在规划工作中，往往存在着一些问题，如，权限划分不清，难以协调，难以沟通等。为此，我们需要在新的历史条件下，构建一种新的小城市用地管理体制。法治是国家治理现代化的一个重要方面，法治是国家治理现代化的一个重

要方面。要想真正实现城市化，就需要加大法制的力度，特别是在规划和行政体制上进行改革。制定一部关于土地利用和土地利用的基本法规，是一部迫在眉睫的重大课题。各级政府与部门应该将核心法律作为自己的指引，并与区域的实际状况相结合，适时地制定出相应的法规与技术标准，进而建立起一个完整的国土空间规划制度体系。

（二）优化审批管理手续

在土地利用管制制度的实施过程中，审批制度是一项至关重要的措施。过去，我国的土地利用管制制度主要包括土地转用审批制度、林草湿地用地审批制度以及用地预审制度中的“一书三证”制度。随着经济社会发展，现行的“一书三表”已经不能满足当前形势下的管理需求，需要进一步完善。在“多规合一”的背景下，以“放管服”改革为导向，以“多证合一”为目标，以土地规划与规划选址为目标，将用地规划与用地审批紧密结合，推进土地规划与用地规划与审批的一体化，实现土地测量与多验的无缝衔接，简化审批材料的使用^[5]。同时通过建立“多证通办”平台，实现多证信息共享以及多部门协同监管，进而推进土地利用管理体制变革，促进资源节约集约利用。城乡规划许可是改革的核心，虽然在某种程度上简化了建设用地的审批和管理程序，但由于涉及的耕地和林草湿地的使用程序是分别进行的，这与国土空间规划统筹管控的要求存在一定的差异。因此需要进一步研究林地、草地等自然资源的利用方式，通过分类管制来减少人为干预。随着时间的推移，我们可以考虑将林草湿地的占用审批程序进行整合，并探索建立一个统一的自然资源占用审批和使用许可制度，以提高自然资源的利用效率。

（三）进行专业技术人员的教育与培训

国土空间规划对地区与自然资源因素进行了全面的综合分析，这就需要对城市与农村的实物空间与用地进行新一轮的研究。首先，在农业、森林、草地、沼泽、大海等自然要素的后面，有着一个巨大而又繁复的系统，这就要求规划者既要通晓各种知识，又要将自然资源和地域之间的联系进行全面的梳理，并以“生态文明”作为最终目的来进行整体的布局和布局。其次，对资源环境的承受力和土地利用的适宜性进行综合评价，是一项基础性工作，必须将资源学、环境学和生态学等学科的理论和技术引入其中，这就要求规划者具备对生态环境和资源进行科学的评价和评估的专门技术，从而构建出一套区域和资源限制型发展的系统。第四，国土空间规划的执行和管理要建立在“一张图”之上，正如之前所说，目前的规划政策和法规还在不断地变革和调整之中，国土空间规划的执行和管理也是一个新的课题，因此，加强对相关人员的培训，提高他们的认识和管理水平，也是非常有必要的^[6]。

（四）坚持以人为本，推进公众参与

为了能够将国土空间规划与展现规划进行更好地融合，应该始终贯彻以人为本的思想，需要对传统的城乡规划模型进行变革，同时也要将城市与乡村之间的公

共空间进行重点的建设，以提高人民的生活质量为目标。在城乡规划的执行中，必须以人为中心，全面考量，构建完善的城乡规划系统，充分发挥国土空间规划功能，合理布局城市和农村的空间，提升土地的使用效率，保持良好的生态环境。首先，要营造适合人类生存的生存空间，保证其良好的生态环境；二是要加强工业结构的调整，实现可持续发展。此外，要加强社会的公共参与，提升国家国土空间规划的制定和规划的质量。在国土空间规划系统中城乡规划的地位和作用方面，要充分发挥城乡规划系统的作用，要充分考虑到各个方面的利害关系，要充分调动广大群众的积极性，使土地资源得到充分利用，从而提升土地资源的最优配置。在城乡规划管理过程中，政府主导作用较大，社会对其的影响较小，即便有，也大多停留在形式上，未能充分利用社会大众的作用。在城市建设过程中，把市民引进城市建设项目，有助于对城市建设项目的整体把握，更好地体现城市建设项目的人文关怀，更好地体现城市建设项目的人文关怀，更好地保证城市建设项目的合理性和科学性^[7]。在这一基础上，可以建立健全的“公共参与”政策体系，为“公共参与”政策体系的建立和实施奠定基础。要充分发挥职业人士的专长，同时也要充分调动公众的力量，使之相辅相成，从而保证城乡规划工作的品质。同时，也要加强管理者的专业素养，加强他们的专业技能，从而达到城乡规划的科学，对城市中心及其周边地区进行合理的规划，进行整体的改造。

结语

城乡规划和国土空间规划并不是孤立的两个独立的概念，这也让城乡规划和国土空间规划的发展变得更加广阔。从城乡规划到国土空间规划，我们对计划的理解也更加宽泛：以前我们把注意力集中在“人”上，而如今，我们把注意力集中在“自然”上。文章对城乡规划到国土空间规划的变化发展进行了一些思考，国土空间规划体系是新时代的发展利器，还有很多地方需要我们去研究和讨论。

参考文献

- [1] 李苗. 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展[J]. 山西建筑, 2022, 48(16): 45-47+106.
- [2] 王世福, 麻春晓, 赵渺希, 师浩辰. 国土空间规划变革下城乡规划学科内涵再认识[J]. 规划师, 2022, 38(07): 16-22.
- [3] 耿虹, 徐家明, 乔晶, 高鹏, 杨龙. 城乡规划学科演进逻辑、面临挑战及重构策略[J]. 规划师, 2022, 38(07): 23-30.
- [4] 余桂梅. 城乡规划建设与土地管理分析[J]. 住宅与房地产, 2021, 36: 36-37. [5] 李慧雯. 大数据背景下的国土空间规划和智慧城市建设探讨[J]. 房地产世界, 2021, 16: 28-29.
- [6] 肖军. “多规合一”与国土空间规划法的模式转变[J]. 北京社会科学, 2021, 8: 67-76.
- [7] 杭航. 浅谈新时期我国国土空间规划[J]. 科技视界, 2021, 15: 143-144.