

城镇建设规划管理问题及对策

梁创科

兴业县石南镇乡村建设综合服务中心

摘要：世界各地的经济一体化趋势下，城镇已成为联结城乡的桥梁，城镇区域的重要性亦日益凸现，城镇的发展趋势与速度对于整个经济的进步与变革至关重要。城镇化的进程不仅涉及城乡居民的福祉，更是推动国家及社会可持续发展的根本动力。本文深入剖析了城镇发展过程中所面临的一些挑战，并给出了有效的解决方案，为相关政策的制定提供了一定参考。

关键词：城镇规划；城镇建设；问题；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.15.009

2022年10月16日，中国共产党第二十次全国代表大会召开，大会报告中提出了新型城镇化的发展模式，这一模式不仅在新时代下更加具有深远意义，而且也为社会经济发展提供了强有力的推动力。

一、城镇建设规划的意义

（一）有利于决策者获得理性思考

近年来小城镇在规划和建设管理方面暴露的一些问题，可以通过制定相应的政策来解决，例如避免规划滞后、管理混乱和土地管理不严。此外，规划过程中形成的调研报告，也可以为决策者提供一个理性的参考，帮助他们更好地做出正确的决策。

（二）帮助投资商进行项目决策

即便是小城镇发展多年后，其基础设施仍存在一定缺陷，如供水、排水、交通等方面的不足，绿化覆盖率较低，道路状况不佳，等级较低，路况恶劣，停电停水也是常见的问题^[1]。由于基础设施建设的缓慢，小城镇的地位和作用未能得到充分发挥，吸引社会资本和人才的能力也相对较弱，这直接影响了小城镇的可持续发展。因此，结合实际工程的规划，可提升小城镇的投资发展潜力，吸引投资商参与项目投资，以解决城镇建设资金难以筹集的问题。

（三）促使新农村建设各项政策落到实处

为加快新农村建设的步伐，中央政府不仅出台了一系列有利于农村发展的优惠政策和规划，而且还大力投入资金，以促进农村发展^[2]。但农村地区的居民分散，市场空间有限，导致许多中央投资建设的设施处于闲置或利用率低下，降低了农村投入资金的效益，科学的城镇规划则能够更好地帮助各项政策落实到位，提升扶持政策与资金的使用效率。

（四）优化土地资源、发展现代农业

当前，我国的乡镇大多数位于山区或城市边缘区域，而村庄与耕地关联性较强^[3]。近年来，农村空心村

和空壳村的不断增多，许多可耕地被荒芜，农民们纷纷迁往乡镇，农村人口密度急剧上升，农村土地流转速度也加快。这种情况下，农民们将更多地聚集在耕种能手和企业身上，为实施机械化耕作、规模养殖等现代农业工程的发展提供了良好的条件。

（五）有利于提高小城镇生活质量

小城镇的可持续发展不仅能够促进内需，开辟新的市场，还能够拉动国家经济的发展，为农民带来更多的收益，并且还能够激励第三产业的发展，为社会创造更多的就业机会，进而扩大农村的市场规模，从而极大地提升农民的素养和生活水平。可见，即便是从民生角度出发，城镇规划及其管理工作亦殊为关键。

二、我国城镇建设规划现状

过去40多年来，中国以惊人的速度推进了城镇化进程，使1.7亿的城镇人口迅猛增长至9.1亿，同时，200多个城市的数量也迅猛攀升至600多个。然而，这一进程也引发了一系列的问题，如城乡发展的不平衡、城乡基础设施的落后，以及2.6亿多农村人口虽已迁入城市，却仍未能融入“半城镇化”的格局，这些都为中国实现高质量的城镇化提出了新的挑战。

2013年，中央召开的中央城镇化工作会议强调，要以人为本，加快城镇化发展，改善居民生活质量，提升城镇人口的文化素养，同时，稳定城镇就业情况，将城镇常住人口转变为城镇居民。2014年，我国发布的国家新型城镇化规划将农业转移人口作为重点，加大对毕业生、城镇居民、农村居民的支持力度，全面推进城乡户籍制度改革，努力实现城乡居民的平等参与，促进城乡居民的社会融合，提升城乡居民的社会地位，促进城乡居民的全面发展。

许多地方过分关注城镇区域的经济增长，导致了环境污染、生态破坏和资源浪费等问题出现。要解决这些问题，应采取更科学合理的方法来规划和建设中小城镇，这样才能保证它们在当前时期得到有效管理，而要克服当前中小城镇建设规划中存在的挑战，也应该寻求一种符合新型城镇化发展趋势的有效策略，以便跟上时代的步伐——这些，都是城镇规划管理工作的应有之义。

三、我国城镇建设规划管理存在的问题

（一）区域发展不协调

改革开放以来，我国城镇化进程取得了显著的进步，但也存在一些内在的障碍。尤其是中小城镇的不协调发展，更加凸显出其重要性。从1978年到2021年，

城镇常住人口数增加了44亿人，城镇化率也提高了46.8%，这无疑为经济社会发展提供了强大的推动力和重要的支撑。同时，人口密度的增加，也让许多乡村地区正面临着转变为城镇的挑战，这种转变可能导致城市群的形成受限，并且可能妨碍更多的中心城市出现。此外，这些地方的经济和工业化水平也可能会影响它们转向新型城镇化的速度。在许多地方，由于城市数量有限，人口分布稀疏，无法形成有序的发展格局，从而阻碍了经济增长和社会繁荣的持续推动。

受限于传统的思维模式，许多地方领导对城镇化的规划和建设缺乏认知，从而导致城镇建设的科学性受到质疑。此外，在实施过程中，缺少对各种因素的充分考量，例如产业结构的调整，也会降低城镇化的可持续性，从而限制城镇化的顺利推进。城镇人口的迅猛迁移，使资本流动也变得越发频繁，这给城镇发展带来了许多不可预测的因素，从而使得城镇的规模、土地利用等方面的决策变得更加困难。尤其是在外来人口的持续涌入后，城镇住房必须既能够满足当地居民需求，又能够满足外来务工者以及从商人员的需求，这也极大地提高了城镇协调发展的难度。

（二）缺乏合理规划

“十一五”和“十三五”的城镇化政策出台，使中国的城镇化进入质量和效益的转型阶段，原本1.39个百分点的城镇化率回落到了1.13个百分点这意味着我国正处于一个关键的城镇化阶段。但就当前情况来看，仍有许多中小城市的功能布局混乱，片区划分不当，一些城镇的基础设施建设更是出现了重复建设问题，这既消耗了大量的财力物力，又严重影响了居民的正常生活。

在资本集群于城市的虹吸效应下，许多乡镇企业的发展受到限制，它们的市场份额逐渐下降，这给许多曾经依靠乡镇企业发展的小城镇带来了巨大的挑战，出现了经济衰退。为此，许多城镇规划者开始关注旅游业，以避免这种情况的再次发生。然而，一些地方投入了巨额资金后，旅游业发展成果并不显著，不少旅游地产公司多以“特色小镇”“田园综合体”为名义进行房地产开发，对小城镇的区域经济发展并无推动作用。

同时，某些城镇在规划建设过程中，忽略了当地的环境和社会情况，只是简单地复制了国内外先进的小城镇发展模式，盲目地投入大量的资金来改善当地的产业结构和外观，却缺乏对当地独具特色的产业或技术项目的深入研究。由于地方特色的缺失，“千镇一律”的现象日益凸显，缺少具有本地特色的品牌建设。许多地区的城镇化进程仅仅停留在市政建设上，追求建筑物的高度、道路的宽阔，以及“城市现代化”的发展，而忽略了“农村城镇化”的目标，不符合区域协调发展的要求。

（三）基础建设落后

在衡量中小城市的整体规划建设质量时，应该更多关注它们的基础设施，而从这一角度看，许多中小城镇的基础设施并不完善，无法满足居民的需求，也无法满足产业或商业发展需求。此外，中心道路覆盖率、排水系统的整洁度、废物处理和信息传递的效率都还比较低，这些问题导致了中小城镇居民的生活质量不佳，商业活力降低，严重影响了城市的社会经济发展。为进一步推动城镇发展，还应突破基础建设的滞后，以此拓宽内需，并为城镇带来更多的经济发展机遇。

在城镇化建设过程中，许多城镇为了迅速提振经济，不惜采用激进的城镇规划来模仿大中型城市，但却忽视了当地的实际情况，使得这些城镇的发展与当前的环境、条件背道而驰。许多城镇周边发展加快后，规划范围也变得更广，若沿用旧有规划思路，反而导致了区域内基础设施和公共资源的密度不足，无法满足人民的日常需求。尤其是在农村地区，由于财政投入的匮乏，许多基础设施和医疗器械的配置也比较落后，从而造成城乡发展的失衡与区域发展不均衡。

（四）管理体制不完善

由于中小城镇缺乏相应的规划管理储备人才、知识架构不合理以及权力有限，使得城镇化管理水平无法得到有效提升。此外，由于缺乏把握市场经济的战略高度，以及对市场敏感度的反应不够高，加之本地区经济社会发展情况的影响，使得中小城镇的规划管理缺乏针对性，从而导致基础设施配套不完善，区域功能无法得到充分发挥，进而影响了城镇化的发展。比如评估本地人口和用地规模时，未能仔细分析宏观经济发展对本区域产生的巨大作用，未能切实把握适合于本地区的优势产业和项目，也没有精确描述发展现状及对策。

四、城镇建设规划管理优化对策

（一）突出规划先行，运用先进技术优化决策

通过完善规划设计，优化中小城镇的布局，加强对国土空间规划的指导，严格执行耕地边界和永久基本农田的划定，维护生态红线，有效控制城镇开发边界，加快编制试点城镇的国土空间规划进程，明确功能定位和用地布局，为试点镇的发展提供充足的空间，促进人口向试点镇聚集。

同时，要更好地发挥城市的潜力，应该重视对城市的整体风貌进行规划。这需要考虑到当地的历史文化、经济发展情况以及地理位置。各地应该努力创造出独具特色的山水景观，并通过精心的街巷、庭院等空间布局来实现这一目标。

为此，可以采用地理空间技术，帮助城市发展规划者进行模拟、评估和选择，这些任务比传统的、多要素分别规划的模式要简单得多，而且由于GIS系统具有强大的空间信息处理能力，使得规划者能够得到更加准确的结论。针对城市空间中的复杂环境，如可视化水平不

够理想、效率低、延迟大等问题，可以借助图像融合理论、负载平衡理论和力度模型理论，开发一种相对简单且直觉导向的LOD算法，它能够有效地保留和再现复杂环境中的纹理和几何特征，进而大大提高三维环境中的实时性和并行绘图效率。通过快速、实时、精确的技术，规划工作者能够在广泛的领域中准确地描述供电、公用资源和工程建设的各种情况。

（二）在规划中强调加强区域发展协调性

城镇规划不应局限于城市化，而应该根据城镇实际状况来决策规划方向、区域协调。巴西的圣保罗就是一个很好的例子，它的城市化政策没有考虑到城市各区域协调性，结果造成了城市的人口膨胀，供电、供水、供气等基础设施的严重缺乏，以及河流的污染和生态环境的恶化，严重影响了城市的社会治安和稳定。要避免过度发展，应从过去的经验中学习，并根据当下的状况来适当地解决城镇化的趋势，而不能盲目地追求。

要建立科学的城镇体系规划意识，应该采取合理的城镇布局方式。首先，应该将城镇中最具发展潜力的产业放在首位，并结合城镇产业体系进行布局；其次，应该建立完善的城镇功能区域划分，以便更好地满足城镇发展需求；最后，还应该注意设施建设与经济发展之间的环境保护问题。只有通过科学严谨的城镇规划，才能充分利用可用资源，最大限度地解决城市环境问题，并确保小镇的可持续发展。在规划过程中，必须结合实际情况，避免盲目妄为。

如果想要实现新型城镇的发展，必须把握好节约、智能、绿色、低碳的方向，并且始终把人民的利益放在首位，而不是仅仅依靠投入的资金和技术，只有这样，才能真正实现小城镇的独具魅力。为了实现小城镇的可持续发展，应该充分利用当地的优势，结合当地的经济社会环境，积极探索和开拓新的经济增长方式，以及建立起产业结构，以及旅游业的综合开发，以期实现产城一体化，从而实现小城镇的可持续发展。

通过利用GIS地理空间信息系统技术，可以开发出一个城镇规划系统，而传统的图形处理软件，如CAD、AUTO等，虽然在处理和管理数据方面表现不佳，但在规划实践中，仍然可以作为绘图工具，来满足城市规划的需求。FM系统类型的软件虽然具有一定的专业性，但是其缺乏绘图功能，使其难以被广泛使用。相比之下，地理空间信息技术拥有更强的属性数据和空间数据分析能力，可以更好地解决这些问题，并且能够将城市规划中的各种数据，以空间和图像的方式呈现出来，从而使城市规划建设者获得更加直观、明确的参考，最终在供电、供水、供气以及区域产业及民生规划上实现平衡，获得最优解。

（三）加强基础服务与设施建设

一方面，应提升小城镇的服务水平，努力加强基础设施，优化交通网络，促进城乡客运设施的整合。还应该对老旧的市政设施进行改造和升级，提高城镇的防洪排涝能力，并建造应急避难场所。为了满足人们对于更先进的基础设施的需求，应该大力推广5G基站和新能源汽车充电桩。此外，城镇规划还应该完善公共服务体系，加强污水处理和垃圾排放设施的建设，并对医疗卫生和公共教育进行改造。

另一方面，要进一步改善城市的公共服务，规划应该更重视城镇区域医疗能力，并在城镇建立医疗服务中心。同时，规划还应该大幅度改进城市的教育、文化资源，让居民需求能得到基础设施的充分支持。此外，还应该打造绿色、便捷的文体新载体，如全民体育中心、健身步道等，并完善融媒体中心的建设。最后，应该推动城市的便民服务中心朝着集约化和数字化的方向发展，以促进城市的可持续发展。

（四）优化管理体制，强化建设支持

首先，要促进试点镇的可持续发展，加大对用地的支持力度。应该鼓励优先使用现有的土地，并根据“土地要素跟着项目走”的要求，为新的建设项目提供必要的支持。还应该加大力度，提高“亩均收益”的实施效果，积极有效地利用现有的土地资源，并鼓励城镇的可持续发展。

其次，为实现可持续发展，应该充分利用自然资源和人力资源，不断创新金融产品和服务模式，推进绿色低碳经济，实施循环经济，不断提升金融服务水平，并且及时调整金融体系，以更好地满足社会的需求。

再次，要促进人才队伍发展，应该加大对户籍管理制度的改革，加大对优秀人才的吸引力，加大镇级一线工作力量的投入，并且逐步放宽外来人员落户的限制。此外，还应该重点关注小城镇的创新发展，组织开展专家服务基层活动，建立技术专家服务机制，并且设立对口专家库，为试点镇提供全方位的支持。

最后，为了更好地推动经济发展，各级政府应该加大对乡镇（街道）的支持力度，根据当地的实际情况，完善管理机构，精简行政审批程序，并充分利用中小城镇的市场监督和社会服务功能。

参考文献

- [1] 靳聪毅. 城镇化视角下的农村规划开发与农村经济发展研究[J]. 农业经济, 2023(06): 48-50.
- [2] 徐路. 新型城镇化与城乡规划建设实践探究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2023(06): 35-37.
- [3] 陈浩曦, 周鹤树. 城镇建设规划管理与城乡可持续发展[J]. 居舍, 2021(12): 160-161.