

# 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展

刘妍 王兆海

济南市规划设计研究院

**摘要：**随着城乡发展的不断演变，城乡规划逐渐转变为全面统筹、统一规划的国土空间规划。本文旨在探讨城乡规划与国土空间规划的转变和发展，并分析国土空间规划的实施保障措施。本文首先介绍了城乡规划与国土空间规划的理论基础，包括规划对象、内容和管控监督方面的变化。然后探讨了国土空间规划发展的需求，提出了健全法律体系、简化审批管理手续和加强专业人员培训的措施。最后，论文强调了加强组织领导、制度保障、资金投入和监督机制的重要性，以确保国土空间规划的有效实施。研究结果表明，从城乡规划到国土空间规划的转变是必然趋势，通过合理的制度和管理手段，能够更好地促进城乡发展的协调和可持续性。

**关键词：**城乡规划；国土空间规划；变化发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.19.038

## 引言

随着我国城乡规划工作的发展与国土空间的快速变化，从传统的城乡规划转变为综合的国土空间规划已成为当今时代的趋势和需求。城乡规划与国土空间规划作为我国城市与农村发展的重要调控手段，其理论基础、实践经验以及发展趋势都呈现出诸多变化。本文旨在探究从城乡规划到国土空间规划的转变与发展，并进一步分析其对我国城市与农村的可持续发展带来的意义和影响。通过对相关理论与实践的梳理，将全面展现城乡规划与国土空间规划的演进过程和发展趋势。进一步增强政府部门和相关从业人员对于国土空间规划的认识和理解，为我国城市与农村规划工作的改进和提高提供有益的参考和借鉴。

## 一、城乡规划与国土空间规划的理论

城乡规划与国土空间规划在我国发展过程中发挥着重要作用，它们的理论与实践结合，将对我国城乡发展产生深远影响。从发展脉络看，城乡规划注重城市与乡村的协调发展，强调城乡一体化思想，以实现城乡均衡和可持续发展。它关注城市与乡村的空间结构、功能布局、产业结构、基础设施等方面的合理规划。国土空间规划则是从国土全局出发，综合考虑资源配置、生态保护、经济社会协调发展等问题，实现国土空间的优化利用。两者在理论上有机衔接、互为补充。城乡规划提供了在特定区域内实现城乡一体化发展的路径，国土空间规划则通过合理规划各专项空间的布局，实现区域协调发展。两者理论的结合为我国城乡发展提供了根本遵循。因此，深入研究两种规划理论，并在实践中加强运用，将有助于提高我国城乡建设规划的科学性，指导城

乡在国土空间合理配置中实现协调发展，保障经济社会可持续发展和美丽中国建设。这对于提升我国城乡发展质量和水平，实现人民对美好生活的期盼具有重要意义。

## 二、城乡规划到国土空间规划

国土空间规划的转变将城乡规划拓展为更全面的国土资源利用和保护。它旨在实现生态效益、经济效益和社会效益的有机统一。具体而言，这一转变体现在规划对象、内容和管控监督方面。首先，城乡规划注重城市和乡村发展与布局，而国土空间规划更全面地考虑了国土资源的利用和保护。其次，国土空间规划的内容范围更广，涉及土地利用管制、生态环境保护 and 资源节约利用等方面。最后，国土空间规划强调社会参与和市场化机制的运行，加强了规划的管控监督。这一转变要求规划师具备跨学科的知识背景和综合能力，同时需要建立健全的制度和机制来支撑国土空间规划的实施。通过更全面、更广泛和更社会化的规划方式，国土空间规划旨在实现国土资源的可持续利用和保护，促进经济、社会和生态的协调发展。

### （一）规划对象的变化

规划对象的变化是城乡规划向国土空间规划转变的核心。这种变化反映了城乡发展不平衡和资源利用不合理的问题，也是规划管理对国土整体规划的需求。传统的城乡规划以城市和乡村的空间布局和功能分区为主要关注点，而国土空间规划则更加全面地关注整个国土空间的利用和管理。国土空间规划拓展了规划范围，涵盖了生态环境、资源利用、交通网络、农田保护等方面。这种转变需要更新规划方法和技术手段，例如采用地理信息系统和遥感技术进行空间数据处理和分析。同时，国土空间规划还借鉴了其他学科的理论 and 研究成果，以提高规划的科学性和可行性。认识规划对象的变化对于应对复杂多变的国土空间管理挑战非常重要，并推动国土规划事业的发展。

### （二）规划内容的变化

随着城乡规划向国土空间规划的转变，规划内容也发生了显著变化。国土空间规划注重生态环境保护与修复，产业与经济发展的结合，以及社会服务设施的合理配置。在生态环境保护与修复方面，国土空间规划通过科学合理的规划布局，减少生态破坏，提高资源利用效率，保护生态系统的完整性和稳定性。在产业与经济发展的结合方面，国土空间规划优化产业布局与区域发展相结合，提高经济效益和资源利用效率，推动产业升级和城乡经济一体化。在社会服务设施的合理配置方面，

国土空间规划考虑人口分布、就业机会、教育、医疗等因素，合理规划社会服务设施的布局，提高人民生活质量和幸福感。国土空间规划在内容上更加全面、综合和长远，能够更好地实现可持续发展和人民群众的美好生活愿景。

### （三）规划管控监督的变化

规划管控监督是城乡规划与国土空间规划中不可忽视的部分，随着规划转变与发展，其经历了重要的变化。城乡规划阶段主要依赖政府行政手段进行管控监督，而国土空间规划则强调市场调节和社会参与原则。这意味着规划管控监督不再仅仅依赖于政府的行政手段，而是引入了市场机制和社会参与，加强各利益相关方的合作与协调。全过程的管理成为国土空间规划管控监督的重要原则，包括规划前、规划中和规划后的不同阶段。此外，建立多层次、多部门的监督机制，以及社会组织的参与，也为规划的科学性和实施的可行性提供了保障。规划管控监督的转变和发展进一步推动了规划的可持续发展，促进国土空间的合理利用。不断改进和完善规划管控监督机制，将为国土空间规划的实施提供坚实的基础。

## 三、国土空间规划的发展需求

为了满足国土空间规划的发展需求，需要健全相关法律体系保障、优化审批管理手续，以及加强专业技术人员的教育与培训。健全法律体系可以为规划提供明确的法律依据和保障，优化审批管理手续则可以简化流程、提高效率，促进规划的实施。同时，加强专业技术人员的教育与培训，可以提高他们的专业素质和能力，确保规划工作的科学性和可行性。通过这些改进与完善，国土空间规划才能够得到必要的保障和支持，从而更好地适应社会发展需求，推动城乡区域协调发展，实现国土空间资源的合理利用与保护。

### （一）健全相关法律体系保障

对于实施国土空间规划，需要健全相关法律体系的保障。首先，加强立法制度建设，制定和完善相关法律法规，明确规划编制、审批、实施等各个环节的法律依据和程序规定，为规划实施提供明确的法律基础。其次，建立保障机制，包括规划监管和监督责任的明确，设立法律责任追究机制，加强对规划违法行为的查处和处罚力度，维护规划的严肃性和权威性。此外，加强对规划规定的解释和理解，确保规划执行过程中不出现法律空白和矛盾，为各方提供明确的操作指南，促进规划顺利实施。通过健全相关法律体系的保障，可以为国土空间规划提供有力的支持，确保合理利用和可持续发展国土资源，同时维护规划实施过程的规范性和合法性，提升规划的科学性、合理性和有效性。

### （二）优化审批管理手续

优化国土空间规划审批管理手续，是推动规划工作转型发展的重要举措。这主要可以从以下几个方面开

展：第一，简化审批流程，提高审批效率。可采取电子化审批、设置“绿色通道”等方式，减少环节和时间成本，提升规划项目的审批效率。第二，完善政策法规，为审批创造良好环境。要加快出台支持改革的政策法规，为简化审批提供制度保障，并提高规划编制和审批的透明度。第三，创新监管方式，实现管理优化。可推行承诺制、信用评价等新型监管模式，由过程监管转向结果监管，减少重复审批，降低企业成本。第四，加强部门沟通协调，提高审批质量。要打破部门壁垒，实现数据和信息共享，强化合力，提高审批的科学性和准确性。第五，引入社会监督，增强公众参与。鼓励公众监督，接受民意建议，增强规划的公众基础。通过持续优化国土空间规划审批手续，将为规划工作的转型升级和高质量发展提供制度保障。这对促进经济社会发展，提升国土空间管理水平具有重要意义。

### （三）进行专业技术人员的教育与培训

进行国土空间规划专业技术人员的教育与培训，是实施规划的重要保障之一。这需要从以下几个方面着手：第一，加强理论知识学习。组织技术人员学习规划相关学科知识，如地理信息科学、自然资源管理、生态学等，拓宽知识面，提高理论水平。第二，强化实践技能培养。鼓励技术人员深入实际，通过现场调研和参与规划项目，培养解决实际问题的能力。可组织专题培训，进行案例分析等，以提升技能。第三，建立职业发展体系。完善职务晋升机制，设立高级专业技术职称，吸引和稳定人才。定期对技术人员进行考核评估，促进持续发展。第四，优化培训内容和形式。运用网络在线课程、虚拟仿真等新手段开展培训，使内容更丰富，形式更灵活。第五，加强交流合作。促进与行业内的信息交流，开展联合研究项目，加强合作，提升视野。通过持续推进专业技术人员的教育与培养，不断提高规划工作的专业化水平，为实施高质量的国土空间规划提供人才支撑和智力支持。

## 四、从城乡规划到国土空间规划的实施保障

从城乡规划到国土空间规划的实施保障，需要加强组织领导、强化制度保障、加大资金投入和健全监督机制。首先，加强组织领导是实施国土空间规划的重要保障。其次，强化制度保障是确保国土空间规划有效实施的必要手段。同时，加大资金投入是保障国土空间规划实施的重要条件。最后，健全监督机制是保证国土空间规划有效实施的重要措施。通过加强组织领导、强化制度保障、加大资金投入和健全监督机制，可以有效保障从城乡规划到国土空间规划的顺利实施，促进更好的城乡规划和国土空间管理。

### （一）加强组织领导

加强组织领导是实施城乡规划到国土空间规划转变的重要保障。在推进国土空间规划工作中，必须加强顶层设计，明确各级政府的责任和职能，并形成统一协调

的工作机制。首先，建立健全国土空间规划的组织体系，明确各级政府的职责与权力，保证各级领导干部充分认识到国土空间规划的重要性，实现政府层面的统一行动。其次，加强对国土空间规划工作的组织领导，建立专门机构或部门负责国土空间规划的研究与实施，加强与相关部门的沟通与协调，形成全局统筹的工作格局。此外，还需要加强人才队伍建设，培养专业化、专业化的国土空间规划人才队伍，为规划实施提供人力支持。通过加强组织领导，能够统筹资源、协调各方利益，推动国土空间规划从理论到实践的转变与发展。建立健全的组织体系可以确保各级政府履行职责，并促使政府间形成一致行动；加强对工作的组织领导可以提高规划的协调性和统一性，确保规划目标的顺利实现；而培养专业人才队伍则能够提供有力的技术和人力保障，为规划实施提供支持。这些措施的相互配合，使得国土空间规划能够更加高效、科学地推进，为城乡发展提供坚实的保障。

### （二）强化制度保障

效果。在城乡规划向国土空间规划转变发展过程中，强化制度保障尤为重要。第一，要加强组织领导，建立统一协调的工作机制。相关职能部门要加强沟通联系，形成合力，推进规划工作创新发展。明确部门间的责、权、利关系，建立协调机制，就重大规划提供咨询建议。第二，要建立健全法律法规体系。制定完善的国土空间规划管理法律法规，保障规划的顺利开展。立法工作要注重科学民主、广泛代表性，使法规更具针对性。并建立法规评估机制，确保法规的实施效果。第三，要健全规划编制与审批制度。制定规划编制技术规范 and 标准，保证规划的专业性。建立规划论证评估机制，提高质量。优化审批流程，防止审批阻碍规划实施。第四，要加大资金投入力度。充足的资金是规划实施的有力保障。要多渠道筹措规划资金，保障各环节需求，提高规划实施效果。第五，要构建规划监督体系。设立专门机构开展监督，建立第三方评估机制。并畅通社会监督渠道，接受公众意见建议，形成良性互动。只有加强制度建设，才能推进规划工作创新发展，提升规划编制质量，确保规划顺利实施。这对实现城乡融合发展具有重要意义。

### （三）加大资金投入

加大资金投入是实施国土空间规划的重要保障。充足的资金支持能够发挥以下作用：第一，保障规划编制的专业性。可以用于聘请专业人才，购买相关数据，开展必要的专题研究和调查，以及组织规划论证评估等工作。这将提高规划的科学性和针对性。第二，支持规划宣传和培训。可以面向决策者和公众开展规划宣传，提高认知度。还可以举办规划培训，培养专业人才，为规划实施储备力量。第三，推进规划监测和评估。可以

持续开展规划执行监测，及时评估效果，为后期修订提供依据。这对规划的动态调整十分必要。第四，促进规划项目的实施。可以通过资助的方式，支持各地规划项目的实施，如生态修复、产业调整等，推动规划落地见效。第五，完善规划的法规体系。可以运用资金聘请法律专业人员，完善规划管理的法规制度，为规划实施提供法治保障。第六，加强规划监督和管理。可以加大资金投入，建立规划监测平台，开展例行监测，强化规划监管。因此，加大资金投入，将有力促进国土空间规划的科学、顺利实施，是做好规划工作的重要保障。

### （四）健全监督机制

健全监督机制是实现从城乡规划向国土空间规划转变与发展的关键环节。它在国土空间规划的实施过程中具有举足轻重的作用，能够确保规划的顺利执行。为此，我们需要采取以下措施来加强监督机制。首先，加强组织领导，建立健全专门的监督管理机构，并明确其监督职责和权限。其次，强化制度保障，制定明确的监督办法和规章制度，建立科学的评价指标体系，定期评估和监测规划的实施情况。此外，加大资金投入，确保监督工作的正常开展和人员培训的顺利进行。最后，健全监督机制，加强对规划主体和相关部门的监督检查，建立反馈和追责机制，对不按照规划要求执行的行为进行及时纠正和惩处。通过这些措施的实施，能够有效促进国土空间规划的正常实施，为国土空间规划的转变与发展提供有力保障。

### 结语

本文对城乡规划与国土空间规划的理论、规划内容和管控监督方面的变化进行了探讨。通过对国土空间规划的发展需求的分析，提出了健全相关法律体系保障、优化审批管理手续和进行专业技术人员的教育与培训等方面的建议。同时，通过对从城乡规划到国土空间规划的实施保障的探讨，强调了加强组织领导、强化制度保障、加大资金投入和健全监督机制的重要性。本文的研究为城乡规划和国土空间规划的转变提供了理论指导和实施保障，对于推动城乡发展、优化空间布局和保障可持续发展具有重要的意义。

### 参考文献

- [1] 高职城乡规划专业育训结合的人才培养模式探索[J]. 刘龙; 陈芳; 产业与科技论坛, 2020(19)
- [2] 高职城乡规划专业校本教学标准实践研究[J]. 刘娜; 广西城镇建设, 2022(04)
- [3] 面向新时期的城乡规划信息化建设思考[J]. 刘波; 城市建设理论研究(电子版), 2018(03)
- [4] 试论大数据时代下的智慧城市及城乡规划[J]. 王洋子; 建筑与预算, 2022(07)
- [5] 新时期推进城乡规划改革创新的若干思考[J]. 马宏科; 工程建设与设计, 2019(08)