

从城乡规划到国土空间规划的转变与发展分析

张迪

桐梓县自然资源局

摘要：城乡规划是指对城市和乡村空间的合理布局、功能组织、土地利用以及环境保护等方面进行的规划工作。它旨在提高城乡空间质量和提升社会效益，促进经济社会可持续发展。然而，随着经济的快速增长和人口的不断流动，传统的城乡规划已经难以满足日益复杂的发展需求。为此，国土空间规划成了新的规划理念和实践，以更加综合的视角，推动城乡空间的整体优化和协调发展。以下就是城乡规划到国土空间规划转变与发展的分析，所述如下。

关键词：城乡规划；国土空间规划；转变；发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.01.010

从城乡规划到国土空间规划的转变与发展是中国城乡发展道路上的重要进步。这一转变强调了综合考虑各类资源、强化生态环境保护和跨区域协调发展。通过这一转变，能够更好地实现可持续发展目标，促进城乡一体化发展，提高生态环境质量，并推动区域经济协调发展。

一、城乡规划与国土空间规划的概述

城乡规划和国土空间规划是指在建设和发展过程中，对城市和农村以及整个国土空间进行的空间布局和发展战略的制定与管理。城乡规划是针对城市和农村的发展进行的规划，旨在合理安排和利用城乡空间资源，提高城乡居民的生活质量，促进城乡经济协调发展。城乡规划涵盖了城市功能布局、土地利用、交通运输、环境保护、社会服务设施建设等方面内容，以实现城乡一体化的发展和协调。国土空间规划是对整个国土空间范围内资源利用、环境保护、经济发展、社会发展等进行的战略规划。国土空间规划着眼于全域全要素均衡发展和可持续利用，包括了城乡发展格局、产业发展布局、生态环境保护措施、区域协调发展等内容，以实现国土空间的合理利用和发展。自启动建立国土空间规划体系开始，城乡规划已属于国土空间规划体系中的部分内容，国土空间规划的制定与实施需要综合考虑资源环境承载能力、经济社会发展需求和居民生活质量等因素，以便实现可持续发展和改善人居环境。国土空间规划实施能够有效引导资源合理利用，推动城乡一体化发展，持续优化空间布局，提高资源利用效率，推动经济社会的协调发展。

二、城乡规划到国土空间规划转变的必要性

（一）有助于综合整合资源利用

城乡规划到国土空间规划的转变有助于更加综合整

合资源的利用。一是通过国土空间规划，可以在更高的层面上综合整合各类资源，包括土地、水资源、矿产资源、生态资源等。国土空间规划能够科学评估和分析资源的分布情况、承载能力和利用潜力，制定规划目标和策略，确保资源的合理配置和高效利用。二是国土空间规划能够利用科学的方法和技术手段，通过地理信息系统、遥感技术等进行资源调查和分析，为规划提供决策支持和科学依据。在规划过程中，可以根据资源的特性和需要，确定不同区域的功能定位、发展方向和开发强度，避免资源浪费和过度开发。三是综合整合资源利用还包括从产业结构和经济发展角度考虑。国土空间规划通过制定科学合理的产业布局，鼓励发展战略性新兴产业和高端制造业，提高资源利用效率，实现优势互补和协同发展。同时，国土空间规划还能够促进城乡区域的协调发展，避免资源过度集中或过度分散的现象，推动资源的均衡配置。综合整合资源利用是国土空间规划的一项重要目标，通过规划的科学管理和合理布局，可以实现资源的优化配置和高效利用，推动经济社会的可持续发展。这不仅有助于提高资源利用效率，降低资源环境压力，还能够增强国家的竞争力和可持续发展能力^[1-2]。

（二）有助于深化区域协调发展

城乡规划到国土空间规划的转变有助于深化区域协调发展。一是城乡规划主要关注城市 and 农村的发展，而国土空间规划则更加注重整个国土区域范围内的协调发展。国土空间规划能够在更广阔的层面上考虑不同区域之间的联系和关系，促进区域之间的协作与协调。二是国土空间规划通过科学分析和评估，可以确定不同区域的功能定位和发展方向，推动城市和农村在经济、产业、人口等方面的协调发展。通过合理的空间布局 and 产业结构调整，可以避免过度集中和过度分散，实现区域之间的互补和协同发展。三是国土空间规划还能够制定区域发展策略和政策，促进资源优势互补和优势特色的发展。通过引导和支持区域间的合作与交流，可以实现资源的共享和利益的均衡分配，促进区域间的协调发展。同时，国土空间规划也能够合理规划交通运输网络，提高区域间的互联互通，进一步促进区域协调发展。深化区域协调发展是国土空间规划的重要目标之一。通过国土空间规划，可以充分发挥不同区域的特色和优势，实现城市和农村的互动与互补，推动区域间的协同发展。这有助于平衡不同区域的发展差距，提升整体的经济社会发展水平，实现区域经济的协调和全面可

持续发展。

（三）有助于强化生态环境保护

城乡规划到国土空间规划的转变有助于强化生态环境保护。一是国土空间规划可以根据生态环境的敏感性、脆弱性和保护需求，划定生态保护红线。生态保护红线是指明确的区域范围，严格限制开发和建设，确保生态系统的稳定性和完整性。通过生态保护红线的划定和实施管控，可以有效保护重要的生态功能区、自然保护区和生态敏感区。二是国土空间规划可以优化土地利用和空间布局，合理划定不同用地功能区。通过划定生态用地、农业用地、城市建设用地等不同用地区域，保护生态价值高的区域，降低开发对生态环境的影响。同时，通过科学的土地利用和空间布局，可以减少土地的碎片化和过度开发，实现生态系统的连续性和生物多样性的保护。三是国土空间规划可以推动绿色低碳发展，将环保要求和可持续发展理念融入规划制定和项目实施中。通过引导和支持绿色产业的发展，推广节能减排和资源循环利用，降低环境压力，实现经济发展与生态环境保护的良性循环。国土空间规划还可以规划环境保护设施和生态修复项目，加强污染防治和生态恢复工作。四是国土空间规划能够依托现代技术手段，加强生态环境的监测和评估。通过利用地理信息系统、遥感技术等，进行资源调查、生态评估和环境风险评估，及时发现和解决生态环境问题，提供科学依据和基础数据，确保规划的科学性和可行性^[3-4]。

（四）有助于加强规划的权威性和统筹性

城乡规划到国土空间规划的转变确实有助于加强规划的权威性和统筹性。一是国土空间规划是以国家层面为依据制定的规划，具有更高的权威性和专业性。国土空间规划依托于全面调研和科学研究，聚集了多方专家的意见和建议，制定过程更加科学、权威和透明。这也确保了规划的科学性、可行性和可操作性，提高了规划的质量和效果，更能够得到各级政府和社会各界的认可和执行。二是国土空间规划统筹全面考虑城乡发展、资源利用和生态保护等方面的因素，实现规划的统筹协调。国土空间规划促进不同地区之间、不同规划领域之间的协同配合，避免规划之间的冲突和矛盾，实现全局的统筹和整体的协同发展。国土空间规划能够充分考虑经济、社会、生态、资源等多个方面的要素，协调各部门、各地区和各利益相关方的利益关系，推动规划的整体性和协调性。三是国土空间规划能够综合考虑丰富的政策资源，将各种政策和措施有机整合在一起。国土空间规划能够提供一个整合平台，协调各级政府的政策、规划和行动，形成系统性的政策架构和实施路径。通过政策的整合和衔接，避免政策的重复和冲突，提高政策的协同效应和资源利用效率。通过转变到国土空间规划，能够充分发挥规划的权威性和统筹性，推动更科

学、更统一、更协调的规划管理。

三、城乡规划到国土空间规划的转变与发展的具体内容

（一）升级规划层级

在城乡规划到国土空间规划的转变中，升级规划层级是其中一个重要的方面。

在城乡规划阶段，规划主要以城市为中心，关注城市和农村的发展。城乡规划主要由城市总体规划、城市详细规划、乡镇规划等层次构成。这些规划主要关注城市的布局、功能区划、土地利用、交通运输、社会服务等方面的规划。而在转变为国土空间规划后，规划层级得到了升级和扩大。国土空间规划不仅涵盖了城市和农村，还覆盖了自然保护区、经济区、生态功能区等各类区域。国土空间规划将城市和农村纳入整个国土的范畴，强调区域的统筹和协调发展。在国土空间规划中，规划的层级包括国家级、省级、市县级、乡镇级五个层次。国家级规划由中央政府主导，制定国家层面的国土空间布局和发展方向，确立各个区域的重点发展任务和政策支持。省级规划则在国家规划的基础上，进一步细化和具体化，制定省级范围内的国土空间规划，确保区域发展的协调和有序进行。市县级规划负责将省级规划向下继续细化，制定地方范围内的国土空间规划，符合地方实际情况和特点。通过升级规划层级，国土空间规划能够在更大的范围内管控和协调区域发展。不仅能够统筹不同区域之间的关系，还能够确保国家、省、市县之间规划的衔接和协同，增强规划的权威性和执行力。国土空间规划的升级规划层级，为实现区域协调发展、资源优化配置和生态环境保护提供了更为全面和具体的空间规划依据^[5-6]。

（二）综合考虑各类资源

城乡规划到国土空间规划的转变与发展强调了对各类资源的综合考虑。这包括经济资源、自然资源、社会资源以及生态环境资源等多个方面。一是经济资源方面，国土空间规划综合考虑了经济发展的需要和资源利用的合理性。这包括土地利用规划，合理划分不同区域的经济功能，优化产业布局，充分利用土地资源，促进经济的高效发展。同时，在经济资源的规划中，也会考虑城市扩张、产业转型、区域协同等因素，以实现可持续经济增长和产业结构的优化升级。二是自然资源方面，国土空间规划注重对土地、水资源、能源、矿产等自然资源的综合考虑和统筹利用。通过科学评估和规划，确定不同区域的资源禀赋和开发潜力，制定合理的资源开发利用方案，避免资源浪费和过度开发。同时，保护自然资源的可持续利用也是国土空间规划的重要内容，通过划定自然保护区、生态功能区等，保护生态系统的完整性和生物多样性。三是社会资源方面，国土空间规划综合考虑了人口分布、社会服务设施、基础设施

等因素。根据人口发展趋势和社会需求,规划合理的居住区域、社会服务设施布局,并提供优质的基础设施和公共服务。这有助于提高居民的生活品质和社会发展水平,促进城乡一体化发展。四是生态环境资源方面,国土空间规划注重生态环境的保护与修复。通过划定生态保护红线、生态功能区等,保护生态系统的完整性,防止生态破坏,确保生态环境的可持续发展。同时,国土空间规划也通过绿地规划、水资源保护等方式,改善城市生态环境,提高居民的生活质量。综合考虑各类资源是国土空间规划的核心要素之一。通过充分综合考虑各类资源的需求和利用,国土空间规划能够优化资源配置,推动经济社会的协调发展,实现可持续发展的目标。同时,综合考虑各类资源也能够减少资源的浪费和冲突,提高资源利用的效率。

(三) 强化生态环境保护

城乡规划到国土空间规划的转变与发展的过程中,强化生态环境保护是一个重要的方面。一是国土空间规划强调通过划定生态保护红线,明确禁止或限制开发的区域。这些区域包括重要生态功能区、自然保护区、生态脆弱区等,是生态系统的关键区域。划定生态保护红线有助于保护重要生态系统、生物多样性和自然景观,防止生态环境的进一步破坏。二是国土空间规划注重推动生态修复和恢复工作。对于已经破坏的生态环境,规划将包括生态恢复在内的生态修复工作纳入规划范围,制定相应的政策和措施,以保护和恢复生态系统的功能和完整性。这可以包括湿地恢复、水土保持、植被恢复等措施,以确保生态环境的可持续发展。三是国土空间规划注重加强生态环境监测与评估,建立健全的监测网络和评估体系。通过对生态环境的定期监测和评估,了解生态环境的变化趋势和状况,及时发现问题并采取相应的措施。同时,通过科学的评估,评估生态环境的质量和生态功能的恢复情况,为决策提供科学依据。四是国土空间规划注重合理的生态空间布局和生态产业的发展。在规划过程中,将生态功能区纳入规划,确保生态系统的完整性和功能的发挥。同时,鼓励发展生态产业,推动以生态保护为导向的经济发展,促进生态环境保护和经济的协调发展。五是国土空间规划在强化生态环境保护方面重点加强环境保护政策和法律法规的制定和执行。加强生态环境保护的法律法规体系建设,确保相关政策和法规的严格执行,加大对环境违法行为的惩治力度,保障生态环境的可持续发展。通过强化生态环境保护,国土空间规划能够保护和修复生态系统,改善生态环境质量,促进可持续发展。

(四) 跨区域协调发展

城乡规划到国土空间规划的转变与发展,一项重要内容是强调和推动跨区域协调发展。具体而言,包括以下几个方面。一是区域经济协调发展。国土空间规划鼓

励各个地区在经济发展上实现协调和互补。通过合理的产业布局 and 资源配置,促进不同地区之间的经济互联互通,避免单一地区的过度发展和资源浪费,实现区域经济协调发展。二是跨行政区域整合规划。国土空间规划强调行政区域之间的整合和协作。这包括跨行政区域的规划协调、政策协作和资源共享,打破行政边界的局限,推动区域间的良性互动和合作发展。三是跨区域交通网络建设。国土空间规划注重跨区域交通网络建设,提高不同地区之间的交通便捷度和互联互通程度。这包括发展高速公路、铁路、航空等交通基础设施,打通区域发展的交通瓶颈,促进人流、物流和信息流的畅通。四是跨区域生态保护与资源管理。国土空间规划强调跨区域的生态保护和资源管理。通过建立生态功能区、生态走廊、生态补偿机制等,加强跨区域生态系统的保护和修复工作。同时,对资源的管理和利用也要跨区域进行合理规划,协调利用资源,避免资源浪费和冲突。通过跨区域协调发展,国土空间规划能够推动不同区域资源的优化配置,实现区域的协调发展。同时,跨区域协调发展也能够避免资源的重复投入和浪费,促进区域之间的平衡发展,提高整个国家或地区的发展效益和竞争力。

四、结语

综上所述,从城乡规划到国土空间规划的转变与发展,标志着中国城乡发展进程中的重要里程碑。这一转变强调了综合考虑各类资源、强化生态环境保护 and 跨区域协调发展,为推动可持续发展、促进城乡一体化发展提供了重要的指导和支撑。然而,这一转变仍然面临一些挑战和困难,需要持续的政策支持和全社会的共同努力。相信通过不断完善和落实国土空间规划,中国的城乡发展将迈向更加协调、可持续的未来。

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] 谢丽娜. 国土空间规划背景下的控制性详细规划转型初探——基于通化市官道岭片区控制性详细规划的实证研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2022.
- [3] 张翼. 由《规范》到《标准》——居住区规划设计技术标准的比较研究及其应对[D]. 山东: 山东建筑大学, 2022.
- [4] 华鑫. 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展[J]. 建筑工程与管理, 2022, 4(12).
- [5] 区锐威. 东莞水乡地区乡村空间规划策略研究[D]. 广东: 华南理工大学, 2021.
- [6] 牛玥. 基于空间句法的西宁市湟中区城区空间发展策略研究[D]. 兰州交通大学, 2021.

作者简介: 张迪, 女, 汉族, 贵州桐梓, 本科, 工程师(中级), 研究方向: 国土空间规划、城市建设。