

国土空间规划体系下城乡规划的传承与融合措施

景喜燕

山东国建土地房地产评估测绘有限公司

摘要：本文针对国土空间规划体系下，城乡规划传承和融合问题展开研究，探究城乡规划的传承和融合措施。本文从国土空间规划体系的指导思想，分析了传承和融合面临的主要问题，提出了城乡规划融合的措施和方法，旨在为城乡规划融合提供参考借鉴。

关键词：国土空间规划体系；城乡规划；融合措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.048

前言：随着中国城市化进程的加速推进，市场经济的发展、产业结构的调整，加上农村人口向城市迁移和城市消费水平的提高，城乡之间的协调和融合问题日益突出。城市和乡村是不可分割的整体，城乡规划的传承和融合问题已经被提上了议程的重要位置。城乡规划的传承和融合是当前城乡一体化发展的重要策略，也是全面建设社会主义新农村的重要内容。本文旨在研究国土空间规划体系下城乡规划传承和融合的问题，提出可行性措施。

一、国土空间规划体系的指导思想

（一）统筹兼顾、合理有序、安全高效

国土空间规划体系要遵循统筹兼顾的原则，综合考虑经济发展、社会进步、生态环保等多种因素，确保国土空间的各项功能得到充分发挥；要坚持合理有序，优化空间结构、提高空间效益，实现资源和环境的可持续利用；还要确保国土空间的安全高效，保障国家安全、社会稳定和人民的生命财产安全。

（二）空间类型、空间结构、空间布局、空间功能

国土空间规划体系要以空间类型划分为基础，根据不同的空间功能和要求，合理划定国土空间的范围和边界；要优化空间结构，提高空间的资源利用效率；要科学布局国土空间，合理安排各类建设用地和产业空间，推动城镇化和乡村振兴；要明确各类空间的功能定位，确保各项功能得到适当发挥。

（三）协同发展、绿色低碳、人文宜居

国土空间规划体系要促进协同发展，实现城乡统筹、区域协同发展，加强城乡融合，缩小区域发展差距；要注重绿色低碳，推动环境保护、生态建设，实现经济发展与环境保护的良性互动；还要追求人文宜居，提高人民的生活品质，创造良好的居住和工作环境^[1]。

二、国土空间规划体系下城乡规划传承的重要性

（一）维护乡村空间价值和城乡平衡

随着城市化的发展，城市对于乡村资源的影响逐渐显现，乡村空间价值快速下降。城乡规划传承有助于保

护和维护乡村空间的价值，以保护乡村发展为前提，通过规划引导和体系建设，实现城乡空间的相对平衡和发展的更加均衡。

（二）保护历史文化遗产和地方传统文化

城乡规划传承有助于保护历史文化遗产和地方传统文化。随着城市化的不断发展，传统文化在城市建设中受到了冲击。城乡规划传承可以突出地方文化和特色，借助规划的手段，加强文化的保护和传承，让城乡文化得到更好的传承和发展。

（三）实现城乡统筹和协调发展

城乡规划传承可以推动城乡统筹和协调发展。城市和乡村的发展是相互关联的，城市的繁荣需要乡村的支持，而乡村的发展也离不开城市的帮助。城乡规划传承可以通过城市与乡村间的联系和协同，促进城市和乡村的发展更加均衡和和谐。

三、国土空间规划体系下城乡规划融合的现状与困难

（一）城乡规划理念融合尚未深入

首先，城乡规划理念融合尚未深入的原因在于城乡规划的实践经验和思维模式的差异。城市规划和乡村规划的实践经验和思维模式存在着差异，这是影响城乡规划融合进程的重要因素之一。城市规划更加注重的是城市的经济和社会发展，强调城市的改造和更新，乡村规划则更着重于农村的生产和生活保障，强调保护和利用农村自然生态和人文资源。尽管两者存在差异，但是在城乡规划融合的过程中，需要加强两者之间的沟通和合作，协调城乡规划目标和落实措施。其次，城乡规划理念融合尚未深入的原因在于城乡之间的差异性。城市和乡村作为两种不同的空间类型，存在着差异性和矛盾性。城市内部具有明显的地域分异和人口流动，乡村存在大量的传统土地利用方式和社会生活习惯，这些差异性和矛盾性制约着城乡规划融合的进程。加强城乡规划理念的融合，需要根据实际情况，结合城乡差异特点，制定符合实际的城乡规划目标和实施措施，通过加强两者之间的协调和合作，推进城乡规划的融合^[2]。

（二）城乡规划工作分割明显

首先，城乡规划工作分割主要表现为行政职能和部门之间的界限明显。在城乡规划编制和管理过程中，相关部门之间职责划分不清、信息沟通不畅，导致城乡规划工作的协调性和整体性不足。例如，城乡规划、土地管理、农村建设等部门之间缺乏有效的协同机制，规划与实际情况的衔接不紧密，城乡规划的实施效果受到一

定的制约。其次，城乡规划工作分割还体现在城市与农村规划之间的隔离。传统上，城市规划和农村规划被视为两个独立的领域，各自有独立的编制和管理体系。城市规划更加注重城市空间的规划和建设，而农村规划则更加关注农村经济和社会发展。这导致了城市和农村规划的目标和方向的分离，缺乏对城乡协调发展的整体理念。

（三）城乡规划资源配置不均

首先，城乡规划资源配置不均的根源在于历史城乡发展差异的遗留问题。历史城乡发展差异和城乡规划资源配置不均有密切关系。长期以来，城市建设和乡村建设的重心不同，城市的基础设施和公共服务建设相对发达，乡村方面则存在基础设施、公共服务等方面的短缺。这种历史条件下的发展差异，直接导致了城乡规划资源配置不均，难以实现城乡规划的融合和协调发展。其次，城乡规划资源配置不均的原因在于城乡发展战略和政策的不协调。城乡发展战略和政策的不协调也是造成城乡规划资源配置不均的重要原因之一。长期以来，城市和乡村的发展思路和政策都不太一样，造成了城市和乡村在资源配置、规划和建设方面的不平衡和不协调。因此，为了促进城乡规划的融合，必须协调城乡发展战略和政策，加强城乡规划资源的协调和配合^[3]。

（四）城乡规划人才缺口

首先，城乡规划人才的数量不足。大量的城乡规划工作需要专业人员进行设计、调研和实施，但是现有的城乡规划人员数量较少，无法满足工作需求。尤其是在乡村规划领域，缺乏具备农村发展和生态环境保护经验的专业人员，导致乡村规划的设计和和实施存在缺陷。其次，城乡规划人才的流失较大。由于城市发展的吸引力和就业待遇的差异，一些城乡规划人员往往转向城市规划工作，导致乡村规划人员的缺口进一步扩大。而乡村规划人员的流失又进一步加剧了城乡规划工作的分割和矛盾。

四、国土空间规划体系下城乡规划的传承与融合措施

（一）加强顶层设计和政策引导

在国土空间规划体系下，加强顶层设计和政策引导是促进城乡规划传承与融合的重要措施。顶层设计是制定全局性规划，引领城乡规划有效融合的关键，同时政策引导是推动城乡规划传承与融合的一个基本构架。在加强顶层设计方面，首先需要明确城乡规划发展的总体战略和发展方向。同时要综合考虑城乡之间的差异，突出乡村特色，加强乡村地区规划建设，实现城乡之间协调发展和有机衔接。其次，需要制定详细的规划方案，如城乡基础设施建设，自然资源保护和合理利用、生态环境保护，高质量经济发展、文化教育、社会治理等行动计划。此外，针对现有规划需要进行完善和修订，需

要建立相应的规划制度并制定相应的实施措施，确保规划顺利执行。在政策引导方面，政府应加强城乡规划的财政投入，扶持建设保障城市和乡村规划的公共服务设施。此外，政策也可以通过激励措施，如对规划实施优秀的城市和乡村进行优惠政策奖励等方式，来推动城乡规划的融合。政府应该增加职业规划人才培养，培养各类人才和引入专业人才参与城乡规划工作，提升城乡规划的专业性和实践性，并且应在工作中采用更多新技术，如大数据、物联网等，发挥信息技术在城乡规划建设中的作用。

（二）推进城乡规划体系的整合

在国土空间规划体系下，推进城乡规划体系的整合是实现城乡规划传承与融合的重要措施。城乡规划体系的整合能够实现城乡规划的统一、协调和有效推进，有效解决城乡发展不平衡、不协调问题。首先，推进城乡规划体系的整合需要在制度层面进行统筹规划。在国土空间规划体系下，需要建立健全城乡规划的统一管理体制和协调机制。成立城市规划和乡村规划的统一管理机构，建立健全城乡规划的协调会议制度，加强城乡规划的信息共享和协同工作机制，确保城乡规划体系的顺畅运转。同时，还需要制定城乡规划的统一标准和规范，明确城乡规划的核心任务和工作要求，以达到城乡规划一体化的目标。其次，在推进城乡规划体系的整合方面需要加强城乡规划的统一调度和指导。通过建立城乡规划的统一调度和指导机制，加强对城乡规划工作的整体协调和指挥，推动城市和乡村规划的相互融合。可以通过召开城乡规划的联席会议，就重大规划问题进行统一调度和决策。此外，还可以制定城乡规划的实施计划，明确各级规划部门的职责和任务，确保城乡规划工作有序推进。最后，在推进城乡规划体系的整合方面需要加强城乡规划的协同工作。协同工作是指城市规划和乡村规划之间的密切配合和高效合作。可以通过建立城市规划和乡村规划的联络机制，实现信息共享、资源共享和技术支持。同时，还需要加强城市和乡村规划部门之间的交流与合作，共同制定城乡规划的整合方案，推动城市和乡村的规划相互协调、相互促进^[4]。

（三）完善城乡规划的技术支撑

首先，完善城乡规划的技术支撑，需要优化城乡规划的信息化技术应用。城乡规划的信息化建设涵盖了数据采集、空间分析、信息管理、共享服务等多个方面。其中，数据采集是城乡规划信息化的基础，它需要围绕城乡发展的全要素和全层面建设空间、资源、经济等基础数据。空间分析应用一流的空间分析软件，实现城乡规划的立体分层效果，将城乡各类要素进行空间叠加、分析，为规划提供科学依据。信息管理应用安全、稳定、高效的信息系统，解决城乡规划部门内数据管理过于繁琐、冗杂的问题。共享服务通过构建中央、省、

市、县、乡五级规划信息交换共享平台，实现城乡规划部门之间的数据互通。其次，在完善城乡规划的技术支撑方面，需要充分运用远程协作技术。随着通信技术和远程协作技术的发展，城乡规划工作上远程办公越来越普及。远程技术协作不仅提高了规划项目的效率和实效，还可以为城乡规划提供更大的发展空间，同时省去了工作人员大量的出差时间和费用。远程视频会议等技术为城乡规划带来了新的思路和创新，即支持城乡规划的集中协作和分布式协作。最后，城乡规划工作中需要运用人工智能和数字孪生技术。人工智能新技术较好的具有便捷和智能的特点，具有深度学习和大数据处理能力，可以缩短城乡规划的时间和成本，从而为城乡规划工作带来新的机遇和更多可能性。数字孪生的应用也为城乡规划提供了智能的三维感受，数字孪生系统可以在计算机中生成一个与规定区域具有相同外观、结构、构造的三维虚拟模型，规划人员可以根据自己的想象和创意对其进行设计和规划。

（四）加强人才培养与交流合作

在国土空间规划体系下，加强人才培养与交流合作是实现城乡规划传承与融合的关键措施。城乡规划的人才培养和交流合作是城乡规划发展中不可或缺的一个方面，它能够加强城乡规划工作人员之间的联系和协作，提高城乡规划工作者的素质和水平，为城乡规划传承和融合提供更加有力的支撑。首先，加强城乡规划人才的培养是实现城乡规划传承与融合的基础。在城乡规划人才培养方面，需要提高统筹城乡规划人才的培养机制，加强职业技能培训和规划技术研修，通过城乡规划人才国际交流计划，征集更多优秀城乡规划人才。培养更多的城乡规划专业人才，提高其综合素质和规划能力，对于城乡规划传承和融合具有非常重要的意义。其次，在加强城乡规划人才交流合作方面，需要增加人才交流的机会和渠道，建立城乡规划人才的交流网络。国内和国外城乡规划人才交流是促进城乡规划传承和融合的重要渠道和方式，可以通过举办国际城乡规划学术研讨会、派遣优秀城乡规划人才赴国外交流学习等方式，提高城乡规划人才的交流频率和层次，增强城乡规划领域的国际合作。最后，在加强城乡规划人才培养和交流合作方面，需要提高城乡规划人才的社会活动能力，鼓励广大城乡规划人才积极参与城乡规划工作的社会活动。可以通过邀请优秀城乡规划工作者进行讲座和研讨会，提高城乡规划人才的社会活动能力和素质。

（五）强化社会参与和公众意识提升

社会参与和公众意识的提升能够增强广大公众的城乡规划意识和责任感，加强公众对城乡规划工作的参与和支持，促进城乡规划的顺利开展。首先，加强社会参与是实现城乡规划传承与融合的重要途径。需要建立

健全城乡规划的信息公开和沟通渠道，加强城乡规划工作的公开透明，使公众了解城乡规划的内容、目标和进展情况。同时，还需要广泛开展城乡规划的公众参与活动，征集公众对城乡规划的意见建议，使公众的声音能够得到充分反映和尊重。可以通过举办听证会、座谈会、社区活动等形式，鼓励公众参与城乡规划的决策和实施过程，增强公众的城乡规划意识和责任感。其次，提升公众意识是实现城乡规划传承与融合的必要条件。需要加强对城乡规划知识的普及教育，提高公众对城乡规划的认识和了解。可以通过举办城乡规划知识讲座、编制城乡规划宣传材料等方式，提升公众的城乡规划意识。同时，还需要加强城乡规划的教育培训，培养公众对城乡规划的重视和参与意识。可以通过开展城乡规划知识普及活动，提高公众对城乡规划的认识和关注度。最后，在强化社会参与和公众意识提升方面，需要加强城乡规划的社会宣传和舆论引导。可以通过利用传统媒体和新媒体平台，加大城乡规划宣传的力度，扩大城乡规划的影响力和知名度。同时，还需要加强城乡规划的舆论引导，积极引导公众对城乡规划问题进行理性讨论和评价，形成舆论氛围有利于城乡规划的顺利实施^[5]。

结语

城乡一体化发展是全面建设社会主义新农村的重要内容，也是国家的重要发展战略。随着市场经济的不断发展，城乡之间的差距日益造成大家的重视。城乡规划的传承和融合问题的解决，需要各级政府、专家学者、企业和社会各界的合作共同努力。相信在全社会的共同关注下，通过加强城乡规划的融合，实现城乡共同发展和共同繁荣的目标。

参考文献

- [1] 龙江. 新时期国土空间规划体系背景下城乡规划的传承与融合探析[J]. 中国住宅设施, 2023, (10): 109-111.
- [2] 王阳. 郭开明. 苏练练. 关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版), 2023, 55(05): 729-738.
- [3] 马晴. 刘芸. 国土空间规划的减负增效思考[C]// 中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(20总体规划). 四川省国土空间规划研究院; 四川省国土空间规划研究院市县所, 2023: 9.
- [4] 刘洁. 张黎. 国土空间规划体系中的乡村规划实施路径研究[C]// 中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(13规划实施与管理). 江苏中源城乡规划设计有限公司, 2023: 11.
- [5] 张丹. 国土空间规划体系下城乡规划人才培养策略[J]. 大陆桥视野, 2023, (03): 110-111+114.