

新型城镇化发展下城乡规划策略研究

陈嘉辉

广州市图鉴城市规划勘测设计有限公司

摘要：随着城市化进程的推进，我国的社会发展和经济建设已经进入新常态；另在新冠疫情与全球经济复苏乏力等影响叠加下，我国各方面发展面临着更多困难与挑战，需要解决的问题比以往更加错综复杂。本文从城乡规划的角度，对城镇化发展策略加以研究，分析新型城镇化中城乡规划的问题，发现城乡规划中，存在忽视乡村规划、忽视精神文明建设、产业规划协调性不足等问题。因此，本文提出新型城镇化发展下城乡规划基本原则，从土地与住房、人口与经济、生态与发展的角度，提出优化城乡规划的策略。

关键词：城镇化发展；城乡规划；新型城镇化；社会性基础设施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.06.004

引言：我国于2014年开始推动新型城镇化规划，通过多维度发展城乡经济、城乡生态路径，致力于解决城乡发展过程中的人地矛盾、设施不足等问题。然而在实际城乡规划中，仍存在规划不平衡、忽视生态建设、产业发展不足的问题，导致城镇化发展水平较差、城乡二元结构明显。因此，本文通过分析新型城镇化背景下的城乡发展策略，推动新型城镇化实现可持续发展，实现经济高质量发展，为我国新型城镇化建设注入新的活力。

一、新型城镇化城乡规划需求

（一）城乡规划需求

首先，新型城镇化是以城乡一体化为目标的发展模式，注重城镇与乡村之间的空间布局优化，是一种强调城镇与乡村协同发展的模式。在空间布局方面，应合理规划城市边界和乡村发展边界，梳理城市和乡村的功能定位，并以城市为中心向外辐射，确保城市综合功能的实现，注重城市中心区和承载能力的划分，利用城市带动乡村，实现城市与乡村的协同发展。在城乡交通布局上，应加强基础设施建设，优化城乡交通条件，以确保两者之间的充分协调。

其次，新型城镇化发展致力于解决工业城镇化发展遗留问题，注重生态环境保护 and 资源利用，要求相关部门在城乡规划过程中以加强土地资源、水资源、生态系统保护为目标，推动城乡绿色低碳经济发展，推动可再生能源的利用，致力于保障城乡居民的生活品质和居住健康。

此外，随着我国新型城镇化的推进，部分省市地区的城乡人口流动加剧，大量乡村人口向城镇转移，要求相关部门做好民生保障工作，推动城镇公共服务均等

化，提高基本公共服务的覆盖范围，加大城乡社会保障体系建设。在教育、医疗、就业、文化等方面，为城乡居民提供多样化的选择。保障城乡居民的基本生活需求，推动新型城镇化发展更加均衡和可持续。

（二）城乡规划基本原则

依据国家城乡发展战略规划，相关部门在城乡规划过程中应贯彻落实以人为本、生态优先、统筹发展的基本原则。以人为本原则是指在城乡规划过程中切实将人民群众的需求和利益作为出发点和落脚点，注重城乡居民生活质量的提升，提供完善的基础设施和公共服务设施，能够满足城乡人员的基本工作、学习、子女教育、休闲娱乐等方面的需求。生态优先原则是指在城乡规划过程中贯彻落实可持续发展战略，注重生态环境的修复与保护，考虑生态系统的完整性，合理规划和利用土地资源，解决城镇化发展的人地矛盾问题，切实满足生态资源的可承载能力要求。统筹发展原则是指在城乡规划发展中，应注重城乡一体化发展，实现两者经济的协同发展，相关部门及人员需要协调城市与农村之间的经济、社会和生态发展关系，促进资源要素的有序流动和优化配置，实现城乡统筹发展^[1]。

二、新型城镇化背景下城乡规划问题

（一）协调性不足

在城镇化发展过程中，相关部门过于关注城市化的建设，导致出现城乡发展不平衡问题，农村地区的发展往往会被忽视。在城乡规划中，城市发展迅速，经济、科技、文化等方面的资源集中在城市，而农村地区则相对滞后，出现了城市人口过剩、农村人口流失等问题。协调性不足问题还体现在多个方面，如区域性协调不足，一些地区可能因为资源、政策等因素的发展速度较快，而其他地区则可能滞后，这不利于区域范围内的协调发展。从另一个角度来看，城市也面临着过度发展的生态环境问题，一些地区可能过度开发资源，导致环境破坏和生态失衡，这不利于资源与环境的协调发展。

（二）忽视精神文明建设

一些地区在城镇化过程中，城乡规划的核心重点大都放到了经济发展方面，却忽视精神文明建设。这导致了一些城镇在发展过程中，缺乏文化底蕴和人文关怀，无法形成独特的文化特色和城市魅力。在城乡规划中，基础设施、土地空间利用等成为规划和发展重点，人们物质需求得到满足的同时，精神需求并未得到过多的关注，导致居民对价值观的认同和追求存在较大的差异，尤其是大量农村人口涌入城市之后，社会结构变化增加

众多不稳定因素^[2]。此外，在城镇化建设中，精神文明建设方面缺乏有效的规划和引导，将无法真正满足居民的精神文化需求，导致文化建设流于形式；例如，一些城镇在文化建设方面只注重硬件设施的建设，而忽视了文化软实力的提升，无法形成真正的文化氛围和社区认同感。

（三）产业发展不平衡

产业结构不平衡主要表现为城市与农村之间的产业发展水平和结构差异。一般来说，城市地区以第二产业和第三产业为主，尤其是高科技产业、金融服务业等新兴产业，而农村地区则以第一产业为主，如农业、畜牧业等，城乡经济发展不平衡，农村地区经济发展相对滞后。部分城市在快速发展第三产业过程中，由于城市集聚效应和资源优势，城市吸引了大量的投资和人才，产业结构相对较为发达。特别是高新技术产业、金融服务业、文化创意产业等高附加值产业在城市中占比较高，而农业、传统制造业等低附加值产业在农村地区仍占主导地位。除此之外，农村地区还存在产业配套设施不足、政策支持较少、人力资源素质相对较低的问题。

三、新型城镇化背景下的城乡规划策略

（一）土地供给予住房建设规划

为了解决城乡发展过程中的不平衡问题，可从土地经济与住房建设的角度出发，解决大量人口涌入城市的用地问题。我国目前共计拥有建设用地数量2.5亿亩左右，人均集体建设用地数量在260m²左右，在城乡规划过程中，可推动集体建设用地改革，对城市城边、周边农村住房进行改造和更新，通过改变用地性质的方式，实现城乡互动的住房保障。该措施对于短期内增强城市的容纳能力有着积极作用，并为承接农村转移人口提供了居住服务。

在促进城市两者之间平衡发展过程中，相关部门也要促进城乡之间的发展要素流动。农村地区人口利用集体建设用地获取长期财富，将农村闲置的建设用地市场化，获得更高的经济效益。例如，北京宋庄相关部门颁布政策，鼓励城市居民租赁集体建设用地，将所得部分收益用于集体主导开发，实现了集体建设用地利益的最大化。此外，农民通过对集体建设用地的自主经营，用于建设厂房，容纳外来人口居住，也能够缓解城市发展过程中用地供给矛盾问题。在新型城镇化发展过程中，建设用地之间日益稀缺，除空间土地资源之外，也包括其他方面的供需矛盾问题。因此，我国应颁布相应的政策红利，缓解农村地区滞后发展问题的同时，助力解决城市的过度发展问题，实现两者之间的平衡发展^[3]。

（二）加强城市化精神文明建设

城乡规划过程中，过度重视经济发展，解决城市住房保障问题同时，也要加强城乡居民的精神文明建设。首先，相关部门需要加强城市规划，合理规划城市用地，优化城市布局，提高城市功能和形象。同时，相关

部门也要加强农村规划，推动农村产业结构调整和环境整治，提高农民的生活质量和幸福感。此外，还应注重推动城乡一体化发展，加强城乡交通、教育、医疗等基础设施建设，缩小城乡差距。在精神文明建设方面，为了实现城乡经济发展与精神文明建设之间的平衡性，也要注重加强公民道德建设，相关部门在社区居民管理过程中，应注重推动社会主义核心价值观的传播和践行。相关部门可要求设计定期开展道德讲堂、志愿服务等活动，引导人们树立正确的价值观念。同时，组织居民参与到娱乐休闲活动之中，加强文娱建设，丰富人民的精神生活，推动文化产业的发展。

（三）注重城乡规划产业协调发展

针对新型城镇化背景下城乡规划中的产业不平衡问题，应以城市为主体，利用城市带动产业协调发展。在城市发展过程中，应注重文化产业、旅游产业、服务产业的结构转型升级，将第三产业发展作为城市规划的要点。在农村产业规划发展过程中，优化农村土地利用结构，鼓励农民发展多种经营方式，提高土地利用效率。同时，加强农村土地保护，保护农田、水源、生态环境等重要资源。在整体战略目标的制定过程中，相关部门应制定全面、系统的城乡规划，明确城市和农村的发展方向和目标，确保城乡规划的协调性和一致性，避免资源浪费和环境破坏。例如，在产业布局和产业优化方面，推动城市工业向农村转移，促进农村产业发展。相关部门可通过颁布政策引导企业向农村投资，为农村人员提供就业机会，实现城乡产业的互补和协同发展。例如，在京津冀等城镇发展规划过程中，着眼于科技产业等进行规划，利用云计算、物联网等技术，推动产业升级，发挥城镇群对周边地区的辐射和带动作用，淘汰污染性产业，突出金融行业、商贸行业、物流行业、信息服务行业的优势，注重旅游产业的发展，带动农村地区的建设。

四、新型城镇化背景下城乡规划保障措施

（一）优化人口布局和保障措施

新型城镇化背景下的城乡规划，城市人口数量快速增长，为了扩大内需，解决城镇化过程中的矛盾问题。应以“统筹规划”为基本原则，优化人口布局，落实“以人为本”的价值理念，在人口城镇化的同时，改善城乡居民的生产环境、生活环境。例如，在城乡规划过程中，建立多中心的骨架结构，确保产业的合理布局，建立一体化的居住、工作、生活模式，统筹城市、城镇、乡村之间公共服务体系的发展，为乡村提供公平的发展机会。相关部门可将中心城市的边缘地区作为重点发展区域，增强城镇对目标人口的吸引力，同时为不同地区的人员提供差异化的购房政策，利用户籍评分、居住证积分管理等措施，为城乡地区居民就业、住房提供保障。此外，城镇化规划过程中，应进一步完善医疗保

险、养老保险、失业保险等，为城市生活人员提供最低生活保障和公共福利，实现城市与农村之间的区域性异地联网对接。例如，在社保基金管理方面，采用“人地挂钩”“人才挂钩”等方式，解决农村人口流入城市后的主体激励不足和利益纠纷问题。

（二）构建网格化城市群工程

在城乡规划过程中，城市的经济发展速度远远高于农村地区，为实现两者之间的平衡发展，应在规划中致力于发挥城镇群的经济带动作用，做好城市群的空间生态构建。在城乡规划发展中，采用城镇抱团发展的战略措施，提高区域整体的核心竞争力，建立网格化、多中心的空间形态，实现城乡之间的区域协调发展与优势互补。网格化管理模式采用更加细致的分类标准，将城市与乡村空间划分为多个规则的网格，通过城市群的建设，带动乡村地区的经济发展。在城市规划中，相关部门应根据城乡的地理特征和功能需求，将其空间划分为大小合适、形状规则的网格。对每个网格中的人口、房屋、交通、公共设施、环境状况等各种信息数据进行采集。随后，根据采集和整理网格的数据，进行针对性城乡规划，有针对性开展公共设施建设、环境保护、社区服务等工作。

（三）加强城乡规划中的生态协同

在城乡规划管理中，重点解决城市发展生态问题时，相关部门应合理规划城市布局，注重保护和修复生态系统工程的建设，提高城市绿地覆盖率和生态环境质量，减少城市生态足迹，在城市规划上，将重点放到网格区域内的公园、绿地、林地等绿色空间的建设，发展循环经济。在农村地区的发展规划中，鼓励生态农业的发展，减少农业对生态环境所造成的不良影响。例如，在城乡规划建设过程中，建立标准化的城乡转移评价体系，将对生态环境具有潜在性破坏的政策纳入评价标准中，从源头上对环境污染问题进行防治，促进生态环境的可持续发展。城乡规划过程的生态建设、环境保护是协调环境与经济发展的政策，新型城镇化的生态系统从宏观角度出发，全面对环境进行控制。从宏观角度来看，相关部门需要强调区域之间。城乡之间的环境综合治理内容，尤其是不同区域之间的污染联系，利用产业结构调整契机，推动高能耗、高污染产业的转型升级，发展低碳工业、生态农业，促进城乡产业结构调整。同时，在城乡生态协同发展过程中，也要明确城乡产业之间的内在联系，加强城乡之间的互动。例如，从经济视角出发，相关部门可通过调整税收、信贷、保险、激励等手段，激发城乡主体的环境保护行为。

（四）完善资金和基础设施保障

基础设施建设是城乡规划发展的要点，相关部门需要投入大量资金加强城乡基础设施建设，可利用社会资源、吸引外来投资的方式，扩大资金来源和渠道，致力

于提供全面、高质量的公共服务在基础设施建设中，着重关注医疗、教育、文化、体育等公共服务设施的布局和建设，尤其是要关注农村和城市边缘区域的公共服务设施建设。此外，在城乡规划过程中，将“以人为本”作为基础设施建设的核心内容，协调城乡交通网络系统，立足于科学发展观和区域观，加强城乡区域交通的统筹规划。例如，在城乡规划过程中，相关人员利用大数据技术分析城乡地域的发展潜力和发展优势，研究交通布局与经济发展之间的内在联系，强化城乡一体化背景下的交通建设思路，实现城乡不同区域内不同种类交通设施建设的协同性，以城市为中心发挥其集聚作用和扩散效应。城市交通基础设施建设能够配合产业经济结构调整，推动城乡经济的协同发展。

（五）注重城乡功能区域划分

城乡功能区域划分是城乡规划的关键，是兼顾经济、社会、环境等协调发展的核心观念。在城乡功能区域划分过程中，应基于人口和经济活动的空间分布，合理划分城市中心区、城市边缘区、农村居民点等主要功能区。城市中心区应注重商业、文化、教育等公共服务设施的建设；城市边缘区应关注住宅、工业、物流等功能的布局；农村居民点则应着力改善基础设施，提高生活质量。同时，相关部门应在城乡规划过程中，制定并严格执行生态保护红线，划定生态保护区、农业保护区等特殊功能区，保障生态安全和食品安全。此外，相关部门也可结合城市的历史发展文化和自然环境等因素，合理划分旅游区、休闲农业区等，确保城乡规划过程中空间要素的科学性、合理性。例如，相关部门可结合城乡发展战略目标，将大数据技术、GIS技术等应用到功能区域预测和划分之中，以确保城乡规划的科学性。

结论：综上所述，我国在城乡规划过程中仍存在一系列的矛盾，导致城镇化的发展水平、协同发展能力有所不足。因此，我国应结合新型城镇化的城乡发展需求，采取针对性措施解决城乡规划之中的协调性不足、精神文明建设不足、产业结构不平衡等问题，从整体角度出发，做好城乡规划的战略部署，为新型城镇化建设提供保障。

参考文献

- [1]胡勇.新时代新型城镇化高质量发展：内涵、挑战及其路径——基于“资源有限性”视角的分析[J].福州大学学报（哲学社会科学版），2023，37（04）：28-36.
- [2]戴映雯.小城镇新型城镇化路径研究——以江西省永修县艾城镇为例[J].城市建筑空间，2023，30（02）：65-66.
- [3]林佳亮，郑金辉.生态约束与创新引领下新型城镇化的区域差异及影响因素研究——基于动态空间杜宾模型的分析[J].建筑与文化，2022，（09）：66-69.