

新形势下城乡规划管理一体化的探讨

张嘉

同圆设计集团股份有限公司

摘要：伴随着国家的经济和生活水平的显著提升，为给人民提供便捷和舒适的生活，城乡规划和建设已是当务之急。然而，在乡村的规划和建设过程中，普遍存在着投资力度不够、资源利用效率低等问题，导致乡村的经济发展速度明显滞后于城镇，城乡之间的生活差异不断扩大，从而对社会造成了一定的安全隐患。要改变这种状况，就必须积极推行城乡规划与管理一体化的战略，从长远与全局的角度来看，强化对有关工作的组织与协调，并合理分配与利用各种资源，努力为城乡经济的健康发展提供强有力的支撑与保证。

关键词：城乡规划；一体化；管理措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.11.005

引言

近几年，我国正在逐步实施从国土空间规划向城市发展的总体规划和城市发展的总体规划。传承和融合城乡规划，是发展国土空间规划的重要基础。城乡规划是人类社会发展的一个缩影，也是人类活动的一种表现形式。

一、城乡规划管理一体化简介

伴随着我国经济的高速发展，现在发展势头最猛的是大城市和小城镇，大量的人口被转移到了城市，而乡村的人口却越来越少，城乡之间都出现了许多的问题，城市里也有许多的城市病，比如：住房供不应求，贫富差距拉大，城中村问题凸显，交通拥堵成常态，对生态环境造成了严重的破坏。这些问题极大地制约了城市的发展^[1]。同时，乡村地区也面临着“空心化”和“边缘化”的问题。为解决城乡矛盾，城乡统筹发展是当前我国城乡一体化建设的重要方向。在过去的数十年里，城市建设始终是城乡规划的核心内容，倡导以农业为支撑工业，以乡村为后盾的发展策略，这使得乡村产生了许多问题：乡村生活环境恶劣，农民收入低下，生活服务设施不健全，农民就医困难，就业困难，入学困难，城乡之间的差距不断扩大^[2]。近几年，乡村建设日益受到人们的关注，工业对农业的反哺，城市对乡村的反哺，但因为乡村规划的体制和管理体制尚不健全，乡村建设的道路仍需不断摸索。

二、新形势下城乡规划设计管理一体化的重要意义

由于我国人口众多，但土地资源却十分有限，因此，人口和土地的矛盾越来越突出，这对社会和经济发展带来了很大的影响，因此，如何协调好人口、资源和环境的关系，就成了城乡规划和管理的一个重要课题。在过去，城乡的规划建设经常是相互分离的，城市

中的人口较多，但土地资源较少，而乡村中的情况却正好相反。随着大量的人口进入城市，乡村地区的人口数量急剧减少，然而，对土地资源的利用状况却并不乐观。许多农户私自占用土地建造房屋，忽视了对环境的保护，导致了土地资源的浪费特别严重，生态环境持续恶化，违背了可持续发展的理念，因此，城乡之间的差距也就越来越大。在可持续发展道路的基础上，我国将和谐社会作为建设的目标，积极解决乡村剩余劳动力向城市转移问题，并多途径解决城市居民户口和城镇布局问题。因此，如何合理地配置资源，提高其利用效率，既是一种节约资源，又是一种保障城市长期发展的有效手段。要想缩小城乡之间的发展差距，促进乡村的经济建设，政府需要将更多的注意力放在城乡一体化的规划设计管理问题上，通过对各个生产要素进行协调，对基础设置建设进行改进，从而达到增产创收的目的，使城乡之间的关系得到协调，为乡村提供更多的就业技术，充分利用城市的资源优势，与经济发展相结合，从而让乡村的生活水平和环境质量得到提升^[3]。

三、城乡一体化发展的国家空间规划目标

（一）生态环境的优质性

城乡生态系统的维护、维护与调节都离不开生态空间的支撑，是城乡发展的根本，直接关系到城市的生态文明建设与环境保护的效果。根据敏感程度，可以将生态空间分为两类：生态调控空间是指具有较低生态敏感性的植被覆盖地区；生态容留空间是指城市和农村生态环境相对脆弱、敏感程度较高的地区，其破坏和修复的困难。从城市和农村两个方面进行全面的分析，可以看出生态空间由生态保育区、生态廊道、自然林地、景观带、生态敏感区、公园绿地等组成。城乡生态空间优化是城乡生态空间整合的目标，以生态空间格局的破碎化、生态用地总量明显减少、生态产品供给短缺、生态空间被占等为基础，明确生态零风险、高质量价值导向，打造优美和谐的城乡生态空间格局。

（二）生产空间的高效性

生产空间是城乡发展的重要载体，生产空间的合理配置和有针对性的优化布局直接影响城乡土地的安全、节约和集约利用，而工农业高效生产也直接受到其影响。高效的生产空间是指城市和农村的可持续发展，并且对自然环境的影响不大，土地的集约利用是其核心。为了创建一个有效的生产空间，需要逐步建立起一条完整的、互相协作的产业链。具有地域特征的生产空间要有针对性地结合工业功能定位，严格遵循高效发展和合

理区位原则。有序推进产业空间转移，以价值链为基础的科学分工，科学地优化产业布局 and 空间格局。农业生产地的现代化建设也不能忽略，这样才能实现农业机械化、机械化的发展，既能节省人力，又能提高农业生产效率，又能进一步转移农村人口的收入，从而有效地缩小城乡之间的差距，实现城乡一体化的发展^[4]。

（三）居住环境的宜居性

居住空间是城市和农村居民日常居住、出行、消费、娱乐的重要组成部分。通过对当前城乡居住空间的分析，可以看出城市的居住空间结构更为有序。而在以人为本的思想深入人心的今天，城市和农村的居住环境建设越来越被人们所关注。因此，应该改善居住环境，提供全面便捷的服务，提升生活满意度和生活质量，从而保证经济、生态、人类生活的可持续协调发展。在此过程中，必须在对区域文化的尊重上，缩小城乡差别。同时，鉴于城市和农村的居住空间日益融合，对城市和农村发展的个体形式也应予以关注。农村地区不应该盲目地使用城市的方法，这样才能保留自身的文化特征。

四、加强城乡规划管理一体化的重要举措

（一）结合新形势政策进行长期规划

结合当前中国社会经济发展形势，在进行城乡规划管理时，要加强对乡村经济的关注。而乡村经济发展与城市发展并不是相互独立的，而是相辅相成、相互促进的。在新形势下，城市化进程不断推进，因此人们对城市环境、质量要求也越来越高，从而使城乡规划管理出现了一定的矛盾。为了解决城乡规划管理中出现的矛盾，相关部门要加强对新形势政策的重视，结合实际情况进行长远规划。一方面要对原有的城乡规划进行科学合理的调整，提高其科学性、合理性；另一方面要对农村基础设施建设进行完善，并将土地利用情况纳入城乡规划。此外，在进行城乡规划时，相关部门要加强对经济的关注，以农业为基础发展工业，实现农业现代化目标，使农民的生产生活环境得到改善。在建设过程中，要重视生态环境的保护，要从多方面考虑农村经济与社会发展之间的关系。另外，在规划过程中要注重城市与乡村的协调发展，使城乡资源得到充分利用，使两者共同发展，从而达到“产业支撑、资源共享、布局合理、功能互补、特色鲜明”的目标，促进城乡一体化发展，并为实现乡村振兴提供基础^[4]。

（二）完善城乡规划管理一体化的体系

首先，在城乡规划管理体系中，应加强城乡规划管理的立法工作，在制定城乡规划法律时，要明确将城市规划与农村规划进行统一的管理，尤其是农村的土地资源，不仅需要落实好基本农田保护制度和建设用地政策，还需要完善耕地保护补偿制度及土地流转政策。其次，在城乡规划管理体系中，应加大城乡资源整合力度，一方面要通过统筹区域发展、促进基础设施建设、

优化产业布局等方式提升城市的综合竞争力；另一方面要通过推进公共服务均等化和加强生态文明建设等方式推动乡村发展，从而实现城乡规划管理体系的不断完善。最后，在城乡规划管理体系中，应完善城乡规划管理的法规体系，尤其是农村规划建设管理工作，要根据《中华人民共和国城乡规划法》《村庄和集镇规划建设管理条例》等法律法规，落实好农村规划的编制工作。另外，在城乡规划管理体系中，还要注重保障规划编制的质量，一方面要重视发挥专家在城乡规划管理中的作用，同时要鼓励和支持社会各界人士参与到城乡规划的编制工作中，从而为城乡规划管理工作提供有效的技术支持^[5]。

（三）集约利用城乡用地

在国土空间规划的大背景下，城乡一体化发展要求实现城乡土地的集约化。所以，要在城乡空间公平正义的基础上，做好“五级三类”的规划，就可以从城市和农村的空间入手，进行城市和农村的空间布局。目前，我国农村宅基地大量空置，城镇空间扩张对农村土地的侵占是我国当前城乡用地矛盾的重要体现。前者是由于农村人口的减少，以及新宅基地的增多，使得农村建设用地在某种程度上有了增长的趋势，使农村人均建设用地指标过高。但由于农村空间被城市过度压缩，导致城乡土地使用不集约化。要促进城乡一体化发展，必须在国土空间规划的基础上，通过对城乡建设用地的双向调控，加强土地的集约利用，促进城乡用地的空间布局的优化。要有针对性地进行城区土地整治，要对城市和农村的闲置土地、废弃的工厂、废弃的宅基地、非法占用的土地等进行有针对性的土地整理，使城市和农村的空间品质得到提高。在实际操作中，要充分保障农民利益，满足农民的需求，确保农村闲置土地的合理利用。在土地整理后，要将耕地、草地、林地等因素考虑在内，调整为建设用地，其优先级最低，必须满足国土空间规划的要求。根据改善农村生产和生活状况的要求，可以将其划为农村集体建设用地。在农村建设和发展过程中，必须将土地收入的大部分或全部用于农村，从而为农村居民的生活和发展提供支撑，从而推动城乡一体化发展。另外，城乡用地的存量开发和增减挂钩也是一个不可忽略的问题。通过这种方式，可以有效地控制城镇和农村居民点的用地规模，加强对土地利用变化的管理，使各个区域的用地指标达到均衡，从而避免农村的粗放和空心化。城乡用地布局的优化，农用地数量的安全保障，也可以同时得到满足。

（四）城乡资源的统筹分配

在我国的国土空间规划中，可以从城乡产业合作入手，健全城乡就业服务体系，创新农村产业发展模式。在城乡工业合作的基础上，需要注意目前城乡融合程度较低，这与过去的城乡不平等状况有直接联系，而城

乡资源要素的双向流动不平衡也导致了城乡差距不断扩大。由于城镇产业转型和环境保护压力的增大,农村产业中的第一产业、第二产业发展受阻、第三产业发展受到限制,农村产业的价值不能得到充分发挥,城乡产业发展的不协调也给农村产业发展带来了一系列消极影响。要加强城乡工业合作,必须以国土空间规划为基础,对工业空间布局进行优化,并推动协调机制的建立和完善。根据当地的资源禀赋和空间分布特征,建立城乡产业合作系统,对当地的产业政策进行分类指导,可以把重点放在现代贸易、金融、文化教育等高科技产业和服务业上,从而提高其经济活力和创新能力。二级中心城市要充分发挥其桥梁和纽带作用,将城乡之间的资源要素流通进行有效衔接,促进产业发展和转型,使各市县具有更高的市场竞争力。集镇和农村要以现代农业为导向,并与相应的二三产业相结合,以满足资源承载能力要求为基础,而第三产业则应以乡村旅游服务业为主,农村如具备较好资源条件可开展相关探索。通过科学的分工和协作,可以避免城乡一体化发展中的同质化问题,从而达到集约高效利用的目的。

(五) 优化管控技术方法

规划控制技术方法是控制城乡建设用地无序蔓延的空间管控工具。传统规划管控技术方法,如“规划区”、“城市增长边界”等,虽然拥有各自的优点,但是也拥有共同的缺陷:其一,它们的提出都是针对城镇规划控制的问题,只重视了城镇的规划控制,却忽视了乡村的规划控制,导致对乡村的规划控制严重不足。其二,它们在进行规划控制时没有关注城乡建设用地指标流动的问题,没有将城镇和乡村作为一个整体来关注,导致城乡建设用地指标流动失去平衡,城镇、乡村建设用地面积都在增加。其三,它们都是对生活空间中城镇建设用地进行的控制,忽视了生活空间与生态空间、农业空间的关系。目前,国土空间规划要求科学划定“三区三线”来进行国土用途管制,总体的政策目标很明确,统筹了生活空间与生态空间、农业空间的关系,但是当前划定城镇开发边界所使用的思路,在一定程度上只是对传统规划中相关边界控制方法的延续与叠加,依然忽视了乡村规划控制的问题。而且,“三区三线”的划定把城镇和乡村分割,城镇属于城镇空间,乡村却被划到了农业空间,这在一定程度上加重了城乡二元化。国土空间规划的思想内涵是打破城乡二元结构,促进城乡一体化,从管控技术方法上来看,“三区三线”的工具理性应与城乡统筹的价值理性相协调。

在国土空间规划中,解决城乡建设用地控制不足的问题须在汲取传统规划管控技术方法经验与教训的基础上,关注城镇、乡村建设用地指标的流动过程,采用

“人地对应”相协调的集约式规划方法,优化“三区三线”管控技术。一方面,加强规划管控技术方法的整体性。管控主体不只是城镇,而是城镇、乡村的统一体,将乡村纳入管控范围,划定城乡建设用地管控边界线,统一、同步管控。另一方面,加强规划管控技术的动态性。规划管控技术应淡化时间界限,通过分期、分阶段调整三生空间管控范围和规划协调城与乡的联动变化关系。同时,规划管控技术在城乡建设用地中也要预留弹性空间,可通过“预留用地不定性”、“预留指标不落地”等方法保证城乡建设用地的底线指标^[6]。

(六) 深化城乡统筹思维

具体而言,在国土空间规划中,需要进一步深化城乡统筹思维,强化城镇与乡村的整体性与时序性。一方面,国土空间规划需要秉持城乡整体观。城乡整体观就是注重城乡空间的完整性,在充分认识到乡村地区的重要性的同时,重新认识和合理界定城乡空间,淡化城乡行政界限;改变过去城乡分离的规划思维,注重城乡之间规划的整体性与指标的联动性。另一方面,国土空间规划需要秉持城乡时序观。城乡时序观就是秉持城乡动态规划思维,用发展的眼光看待城镇和乡村。城镇与乡村作为时时刻刻进行信息交流以及资源转换的两种不同类型生活空间,城乡建设用地统筹并非一朝一夕能够完成,需要摒弃传统的“蓝图”思维,重视城乡的发展过程,推动城镇建设用地和乡村建设用地之间的良性流转。

结语

在国土空间规划中,城乡一体化发展需要考虑多种因素的作用。本文以此为基础,提出集约利用城乡土地、统筹城乡资源配置、基础设施建设、城乡生态环境保护等方面的问题。城乡一体化发展要与国土空间规划的大背景相结合,必须重视打造乡村振兴格局,探索差异化发展,统筹城乡规划。

参考文献

- [1] 杨润春.新时期城乡规划管理一体化分析[J].建筑技术开发,2022,49(04):128-130.
- [2] 王颖真.新时期城乡规划管理一体化分析[J].中华建设,2021,(11):128-129.
- [3] 戴钱.新时期我国城乡规划管理一体化研究[J].住宅与房地产,2021,(25):49+55.
- [4] 胡小琳.新时期我国城乡规划管理一体化研究[J].工程建设与设计,2021,(06):28-29.
- [5] 李乐仁.新时代城乡规划设计管理一体化研究[J].城市住宅,2021,28(02):188-189.
- [6] 王恒.新时代城乡规划一体化管理研究[J].居舍,2020,(33):3-4.