

试论城乡建设过程中有效加强城市规划及管理

王军

怀化市住房公积金管理中心

摘要：新发展阶段机遇与挑战并存，要在新一轮发展中抢占先机，赢得主动，必须深刻认识把握时代特征，主动识变应变求变。目前，我国各地正在积极推进城乡建设提质升级，以科学合理的方式进行空间规划，以此保障城市品质得到全面提升。基于此，本研究系统探讨当前城乡建设中存在的主要问题，并提出具体的强化策略。策略涉及构建城市联盟协调机构、提高规划的科学性与可操作性、加大政策与资金支持、强化项目管理与监督等方面；通过这些措施，旨在促进城乡建设的高质量发展，实现经济、社会和环境的可持续发展。

关键词：城乡建设；城市规划；管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.11.008

引言：现阶段，我国经济发展方式的变化不可避免地影响到城镇各个方面的发展和变化，包括城镇的功能定位、发展方向、发展规模以及空间结构和布局等，因而也对城镇规划提出了新的挑战，对此规划管理人员需明确目前城乡规划面临的主要问题，并采取针对性措施加以解决，以便通过完善的管理，构筑布局合理、功能协调、城乡一体化的现代城乡建设格局。

一、目前城乡建设规划面临的主要问题

（一）城乡的经济发展水平不均衡，市场观念狭窄

虽然我国城乡化进程得到了急速发展，但当下我国城市职能构成仍为二元结构，且其主要停留在为农村提供所需产品、物资等阶段，此结构所反映的是城市经济发展的局限性。

当农村与城市处于二元结构时，经济发展一般是以农村为主，而作为城乡聚集所需的第二第三产业则为次要地位，而城市与城市之间、城市与农村之间的经济发展水平存在显著差异，这种不均衡直接影响到城市规划的合理性和有效性。在此，因市场观念的狭窄化，导致城乡所处的市场发育为低层次阶段，因长期无法得到有效地改善，从而限制了城市自身的经济创新与竞争能力。

（二）城乡规划工作滞后于城乡发展，规划思路和作用有待完善

目前，调查显示基于信息社会的到来，城市与区域的空间结构受到了一定的冲击，其中资本、信息以及人才的流动也促进了世界城市体系的快速形成与发展，使地区城乡体系更为开放，但也暴露出了很多规划管理工作上的问题，其中规划滞后，规划思路有待完善的问题尤为突出。

首先，当城乡规划无法跟上城乡发展步伐时，则无法适应快速变化的经济与社会环境，并且会导致在实际规划中出现实施、执行上的问题。其次，因现行的城乡

规划思路较为传统，重视物理空间布局而忽视了经济社会发展趋势的深刻影响。而规划的作用则在于引导、促进城乡发展，但因当下的规划无法发挥该作用，这种情况导致其在面对全球化挑战以及社会公正性方面受到了一定的挑战，有待加强完善^[1]。

（三）城乡规划的难度大大增加

基于经济全球化、一体化的格局背景下，我国城乡规划在面对其挑战的过程中，潜移默化地加剧了城乡之间的竞争，并且也增加了规划中的不确定性因素。这些因素使得城乡在区域中的发展规模（用地和人口）和地位变得更加难以预测和确定，从而增大了城乡规划的复杂性和挑战性。

首先，针对全球化、区域化的进程发展，当下城乡所面对的竞争涉及全球范围与国内，此竞争包括经济领域，还包括技术、人才等多个方面，使得城乡规划必须更加精细化和高效化，以提升城乡的竞争力。

其次，从资源流动性方面进行分析，因高度集中的资源流动性较强，这一变化导致在城乡规划中需合理考虑到人口迁移、资本流向、技术更新等变量，而这些均加大了规划的难度。并且从可持续性发展角度来看，全球政治和经济环境的复杂变化给城乡规划带来了更多不确定性。例如，全球经济波动、环境变化政策、新兴产业的发展等都可能对城乡的未来发展产生重大影响^[2]。

二、城乡建设过程中加强城市规划及管理的意义

（一）促进可持续性发展

基于城乡建设背景下，通过加强城乡规划以及管理，可达到促进其可持续性发展的效果，在此阶段主要基于科学合理的规划，并有效指导城乡的土地利用、环境保护、资源配置等，避免无序扩张和过度开发带来的环境压力和资源耗竭。通过此可促进经济、社会、生态、文化和环境等多方面的协调发展，为后代留下宜居的生态环境和丰富的自然资源^[3]。

（二）提升城市竞争力

基于全球化、经济一体化的背景下，城市之间的竞争较为激烈，对此通过改善与完善城乡规划建设管理，以全面提升城市承载能力和综合实力的同时，可有效提升城市竞争力。并且基于所规划的城市结构，可达到产业升级，经济结构优化的效果，并且可吸引更多的资本、技术和人才流入，增强城市的创新能力和服务功能，从而在国际和国内市场中占据有利地位。

（三）改善居民生活质量

在城乡建设过程中，合理加强城市规划以及管理，可直接提升城市居民的生活质量。如，通过科学合理的规划，可安排居住、工作和休闲空间，缓解交通拥堵，提高公共服务效率，保障住房公平，从而提升城市居民

的生活满意度、获得感和幸福感。此外在合理规划的基础上，所加强的城市规划及管理还可有效应对城市灾害风险，保障居民生命财产安全，促进社会和谐稳定。

三、城乡建设过程中有效加强城市规划及管理的有效措施

(一) 构建城市联盟协调机构，建立保障机制

(1) 从区域整体利益出发，促使城市协调有序地发展

在构建城市联盟协调机构时，需应从区域整体利益出发，需明确的是城市与城市不得被孤立成独立的单元结构，而是形成一个互相依赖、互相影响的整体。对此，构建城市联盟协调机构的目的在于，基于区域整体利益，促使城市协调有序地发展。

第一，需制定出完善的规划框架，在此阶段城市联盟协调机构，应建立出完善的区域规划框架，由此保障成员城市的发展规划与区域总体规划相协调。如，针对城市发展的目标以及重点的项目，基础设施等都需要进行综合的考量，以便形成完整的发展蓝图。

第二，需基于城市联盟协调机构完善资源共享平台，在该平台内需利用城市的资本和技术支持乡村的基础设施建设和产业升级，同时将乡村的生态资源、文化资源等纳入区域发展的重要组成部分，以资源共享机制可有效促进城乡之间在资金、技术、信息等方面的共享，使其可达到互相依赖的效果。

第三，需加强协调产业互补性，并逐步进行对其的转移，在此阶段，需结合城乡各自发展的优势以及其特点，不断完善城市互补机制，并进行合理转移。如，将劳动密集型和污染较重的产业从城市适度转移到乡村，不仅可以缓解城市的环境压力，还可以为乡村提供就业机会，实现互利共赢。

第四，需在区域整体利益方面，应当实现两者共同的作用驱动，在此城市联盟协调机构应组织成员共同应对气候变化、环境污染等挑战，制定和实施区域内的环境保护计划。通过集体行动，提高环境治理的效率和效果，保护和改善区域内的生态环境。

(2) 建立区域协调机制，协商解决发生的重大问题

在建立区域协调机制方面，其主要的目的是协商合作解决发生的重大问题。在此，需按照城乡建设规划，以合理促进不同城市、乡镇之间的信息交流与资源共享，以及在遇到共同挑战时形成统一战线。而此机制应包括定期的协调会议、共享的信息平台和快速反应机制。通过这样的机制，参与方可以及时分享各自发展中的经验、问题和需求，寻找合作机会，共同制定解决区域性问题的策略与目标措施。

如，在面对区域性环境污染、跨城市交通拥堵、大规模自然灾害等问题时，该机制可确保各方的紧密合作，统一行动。此外，区域协调机制还应关注长期发展规划的一致性，确保各城市和乡镇的规划与区域总体发展战略相协调，避免发生资源浪费和环境破坏。通过建立有效的沟通渠道和协作框架，区域协调机制还可解决

当前面临的重大问题，以便预防未来所出现的冲突，最终促进区域内部的和谐发展，有序实现区域经济与整体上的提高。对此，所构建的功能完善区域协调机制，还可实现城乡建设中城市规划以及管理的强化目的，其可提升区域应对各种挑战的能力，促进区域内各成员的共同发展，最终为实现可持续发展目标奠定坚实基础^[4]

(二) 建立健全规划的实施管理机制，进一步强化规划的重要作用

(1) 发挥城乡体系规划的作用，提高规划的科学性和可操作性

在城乡建设的过程中，需进一步强化规划的重要作用，在此阶段需考虑到执行力和实际效果，并保障规划可真正指导、推动城乡发展。通过发挥城乡体系规划的作用，还可提高规划的科学性和可操作性，以此促进城乡协调发展，实现经济、社会、环境的可持续发展目标。

首先，在规划过程中，需考虑到经济、社会、环境等多方面的因素，并且需合理运用GIS、大数据分析等现代技术手段，对城乡发展趋势进行精准预测和分析。此外，规划还需充分考虑区域内外环境的变化，具有前瞻性和适应性，确保规划内容不仅科学，而且能够适应未来发展的需求。

其次，在提高规划的可操作性、有效性方面，需考虑到可为城乡建设的各个阶段所提供的内容，在基于指导标准的前提下，还需对重点项目的具体布局、基础设施建设的时序安排、资源配置的优先顺序等提出具体建议和措施。为此，规划的制定应充分听取各方面的意见和需求，确保规划既符合总体发展战略，还可达到落地实施的效果。

最后，在建立出完善的规划实施管理机制方面，需确定各级政府、相关部门及其他利益相关者在规划实施过程中的职责和义务，形成合力。在此基础上，通过定期的监督检查和效果评估，确保规划实施的正确性和有效性。评估结果应作为调整和完善规划的依据，形成闭环管理。并基于立法等方式，合理为规划的实施提供法律依据，确保规划决策和实施的合法性、权威性。

(2) 加强规划文本的规定性和条款性，提高规划执行的力度

为合理提高规划执行力度，需加强规划文本的规定性和条款性，此过程是实现规划目标的关键之一。其中规划文本作为指导城乡建设的基础性文件，其权威性、规定性和操作性直接影响规划实施的效果。因此，确保规划文本具有明确的指导原则、具体的实施条款和严格的执行标准。

首先，在加强规划文本的规定性方面，需考虑到目标、原则以及需求，应保障其明确、具体不得出现模糊、不清的情况，在实际规划编制的过程中，还需基于充分的科学研究和实际调研，确立清晰的发展目标和规划原则，并将这些目标和原则转化为具体的规划内容和要求。规划文本应详细说明各项规划任务的实施标准、时间表和责任主体，为规划的实施提供明确的操作指

南。

其次，为合理提高规划文本的条款性，需保障规划文本具有法律效力，并且可将其作为强制性的执行依据。对此规划文本在编制的过程中则需保障其符合法律规定，并且需通过合法程序使规划文本具有一定的法律地位。为此，规划文本中的关键条款需要明确规定各方的权利、义务和责任，对于违反规划要求的行为要有明确的法律后果和处罚措施。

最后，在提高规划执行力度方面，还需考虑到规划编制专业化与法律化，对此建议加强规划编制团队的专业能力和法律知识，确保规划编制既符合专业标准，又符合法律要求。在实际规划编制的过程中，还可广泛征集公众意见，确保规划内容充分考虑社会各界的需求和期望，提高规划的社会认可度和执行力。

（三）突出重点，加大投入，全力加快城乡建设步伐

（1）提升规划和设计水平

首先，需合理采用GIS、大数据分析等现代技术手段，可以对城乡的地理环境、社会经济条件、资源分布等进行深入分析，形成准确的发展基础和需求预测。此分析结果将为规划和设计提供科学依据，确保项目的可行性和有效性。

其次，需考虑到规划和设计水平方面时，需侧重关注个性化、生态化的基本原则，并且需在设计过程中，充分考虑到居民的实际需求和生活习惯，以人为本，创建宜居、宜业、宜游的城乡环境。同时，应采用绿色建筑和可持续发展的理念，强调自然资源的保护和生态环境的恢复，力求在城乡建设中实现人与自然的和谐共生。

（2）加大政策和资金支持

首先，当地政府需出台优惠政策，为城乡建设提供政策保障。这包括但不限于土地使用政策的优化、建设项目审批流程的简化、税收优惠政策的实施等。通过这些政策措施，可以降低建设成本，吸引更多的社会资本投入城乡建设项目，引导具有专业化背景的企业参与乡村建设，同时也可提高项目的实施效率。

其次，在加大财政资金支持力度方面，需侧重在水利、交通、能源、通信等基础设施以及教育、卫生、文化等公共服务领域。通过设立专项基金、实施补贴政策、发行建设债券等方式，集中资金力量支持重点项目和领域的发展。资金的有力投入，可有效推动城乡建设项目的实施，还可通过拉动相关产业链的发展，促进就业增加，有助于形成想进城、愿进城者更好融入城市，有志青年、乡贤更方便回到乡村发展的新格局，实现经济社会的全面繁荣。

最后，需通过公私合营（PPP）模式、特许经营权等合作方式，可以有效整合政府和社会资本的资源，共同承担建设和运营风险，分享发展成果。在该合作模式下，可充分发挥社会资本的活力和创新能力，提高城乡建设项目的质量。

（3）强化项目管理和监督

在强化项目管理和监督方面，需考虑到城乡居民的生活质量和地区的可持续发展，以便通过合理的管理与监督保障提升建设效率、质量，并合理规范与控制所出现的风险问题。

首先，需按照项目管理的基本原则，明确其专业化、规范化的体现，并在项目启动初期，即明确项目的目标、预算、时间表、质量标准等关键要素，并根据这些要素制定详细的项目管理计划。同时，应采用现代项目管理方法和工具，如项目管理软件，来跟踪项目进度、控制成本、保证质量，确保项目能够按计划顺利推进。其次，政府及相关部门应建立健全项目监督体系，明确监督职责，采取定期检查、不定期抽查、关键节点全覆盖等方式，对项目实施的各个阶段进行全面监督。此外，引入第三方监督机构对项目质量进行独立评估和审计，可以有效提高监督的客观性和公正性。

在此基础上，为保障城乡建设项目管理成效，还需考虑到项目管理人员的能力素质，对此应对项目管理团队和施工人员进行定期的专业培训，提高其项目管理能力和专业技能，以此保证项目顺利实施。

最后，在公众参与机制方面，需考虑到其重要地位，对此可建立公众参与机制，如公开项目信息、设立项目监督热线、组织公众听证会等方式，可以增加项目的透明度，接受社会监督，及时发现并纠正项目实施中的问题。可以说，通过强化基础建设项目的管理和监督，通过专业化的项目管理、有效的监督机制、人员能力建设和公众参与，可以确保项目按照预定的目标、预算、时间和质量标准顺利完成，为城乡发展提供坚实的基础设施支持^[6]。

结束语：综上所述，城乡建设涉及经济发展、社会管理、环境保护等多个方面。在此过程中，加强城乡规划及管理是提升城乡建设质量、促进区域协调发展的关键。对此，在强化方面，可通过加强规划实施管理机制、突出重点加大投入、强化项目管理和监督等策略，旨在为城乡建设提供科学、系统的规划和管理指导，以适应社会进步与发展的需求变化。

参考文献

- [1] 梁本. 试论小城镇建设规划管理与城乡可持续发展[J]. 砖瓦世界, 2022(15): 1-3.
- [2] 左壮. 试分析城乡规划建设与土地管理[J]. 中国住宅设施, 2022(4): 73-75.
- [3] 庄淑娜, 田秋莉. 基于城乡规划建设土地资源管理探讨[J]. 内蒙古煤炭经济, 2022(8): 157-159.
- [4] 赵方波. 城乡规划建设与土地管理分析[J]. 农家参谋, 2022(3): 114-116.
- [5] 李雪霖. 基于城乡规划建设土地资源管理研究[J]. 科技创新导报, 2022, 19(3): 166-168.

作者简介：王军，1967年3月，男，汉，湖南省双峰县，大学本科，高级工程师，工作方向：城市规划。