

新型城镇化背景下的城乡规划与土地规划融合策略研究

李越轩 王芮

辽宁国空规划设计有限公司

摘要：新型城镇化作为一种推动城市和乡村均衡发展的战略，在中国社会经济发展中占据着重要位置。合理有效的城乡规划与土地规划融合策略是实现新型城镇化的核心内容之一。要研究这种融合策略，不仅需要审慎考虑城市发展的需求，还要兼顾农村地区的利益和可持续性。通过跨学科、多规模的规划融合，可以有效协调城乡发展中存在的诸多矛盾，促进城乡人口、产业、环境的和谐共生。特别是在土地资源愈发紧张的今天，这种研究能够指导我们对土地资源进行合理配置和高效利用，这对实现土地资源可持续利用、构建和谐社会具有深远的意义。因此，研究新型城镇化背景下的城乡规划与土地规划融合策略，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，实现全面建设社会主义现代化国家具有重要的战略意义。

关键词：新型城镇；城乡规划；土地规划；融合策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.14.006

随着我国新型城镇化战略的深入推进，城乡融合发展已成为实现区域协调发展的重要途径。传统的城乡规划与土地规划由于各自独立运行，难以适应新型城镇化对综合协调发展的要求。乡村振兴战略的实施，对缩小城乡差距、推动区域经济均衡发展提出了新的要求。土地资源作为最基础的自然资源和空间发展载体，其规划使用必须统筹兼顾城乡发展需要。因此，探索城乡规划与土地规划有效融合的策略，对于优化空间布局，推动城乡统筹发展，增进区域内部的互动协作，实现资源的合理配置和可持续利用具有重要的现实意义。从中央到地方，不断涌现的政策和实践尝试也为这一领域的深入研究提供了丰富的案例和实证基础。这些背景共同奠定了开展新型城镇化背景下城乡规划与土地规划融合策略研究的时代依据和理论价值。

一、城乡规划与土地规划融合的必要性

首先，城乡发展的不平衡状态对融合策略的形成提出了迫切要求。城市化进程中土地利用效率的差异和区域发展的非均衡特性要求我们在规划时更加注重城市与农村、工业与农业的协同和互补。这种融合策略可以实现资源共享，带动乡村发展，减少城乡之间的巨大鸿沟。尤其是在当前土地资源日益紧张的情况下，这种融

合对于实现土地资源的最大化利用与保护具有深远意义。其次，城市和乡村的互动关系越来越密切。随着交通的日益发达和信息通讯技术的飞速发展，城乡之间的信息流、人流、物流等更加频繁，它们之间的界限逐渐模糊。通过规划的融合，城乡可以更好地实现互补发展，乡村可以借助城市的发展成果加快自身转型，而城市则可以通过与乡村的紧密联系实现功能的拓展和生活环境的改善。再者，社会治理现代化对城乡规划与土地规划的有机融合提出了新的要求。在提升国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，城乡规划与土地规划不能再作为相互孤立的模块单独运作，而是要通过一体化、系统化的合作与协调，以实现精准治理和高效服务，满足人民对美好生活空间的渴望，这需要规划层面的紧密结合与协同。不可忽视的是，生态文明建设的根本需要。当前，随着生态环境保护的重要性日益凸显，如何在促进城乡发展的同时保护生态平衡成了一项重要任务。城乡规划与土地规划融合可以更全面考虑生态文明理念，利用绿色发展理念引导优化产业布局，提高土地利用的效率和生态价值，有效防控和治理城乡环境污染问题。在文化遗产与建设方面，城乡规划与土地规划的融合同样重要。随着文化自信的深入人心，保护优秀传统文化成了新时代的责任和任务。规划融合能够在现代化进程中准确识别和高度重视乡村的文化价值，合理地规划出土地和空间用于文化遗产的保护与发展，体现在城乡规划中的文化自觉和文化创新。城乡规划与土地规划融合的必要性的必要性不仅在于推动经济发展的均衡性、加强城乡之间的协调与互动，还在于提高国家治理能力、实现生态文明建设和保护传统文化。随着社会发展对规划提出的新需求不断增长，融合策略的实施将促进区域的和谐发展和国家的长远利益^[1]。

二、城乡规划与土地规划融合措施

（一）构建多层次的城乡规划协调机制

要实现两者的有效融合，首先需明确城乡规划和土地规划的目标定位。城乡规划需充分考虑城镇布局、功能定位、产业发展和居住环境，而土地规划则需重点关注土地资源的合理配置、高效利用和生态保护。为促进城乡规划与土地规划的融合，首要步骤是建立健全法律法规和政策指导。通过完善相关政策法规，使规划工

作有法可依、有序可循。其次，需构建多层次的城乡规划协调机制，包括国家、省市及县乡各级协调机制，确保上下游通畅、信息共享，为规划实施提供组织保障。在技术策略上，推进大数据、云计算等现代信息技术的应用，通过数据共享与分析，提高规划的科学性和准确性。同时，注重规划实施阶段的动态管理，建立健全监测评价和反馈机制，确保规划执行过程中的问题能够及时发现并得到有效处理。在土地利用方面，推动集约高效利用原则，避免无序扩张和土地浪费现象，促进土地资源的合理配置。同时，重视生态文明建设，保护耕地和自然保护区，激发土地的生态价值和经济价值。在政策与激励措施方面，建立健全激励制度，对于有效实施规划的地区或企业，给予政策上的扶持和奖励。此外，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，引导社会资本参与城乡建设，提高规划执行力^[2]。

（二）推广基于生态保护的土地利用模式

首先，确立生态文明理念在土地利用中的主导地位，制定和完善相关政策和法律法规，使得生态保护的土地利用模式有明确的政策支持和法律依据。这包括设定生态红线，严格划定和保护重要自然生态系统不得侵占，如重要水源涵养区、生物多样性保护区等。其次，促进工业集聚发展，优化土地使用结构。通过集中布局工业区和高新技术产业区，提高土地使用密度和产出效率，减少对自然土地的占用和消耗，防止因分散建设而造成的土地资源浪费。再者，推行城乡一体化的规划理念，科学划定城市增长边界，有效遏制城市的无序扩张，保护好城郊农业土地和绿色空间。同时，鼓励使用绿色建筑和低影响开发技术，以减少建设活动对周边生态环境的负面影响。进一步，加强土地使用监管和执法，实施严谨的土地审计和跟踪评估体系，及时发现并正确处理违法用地等问题。推进用地预警机制，对潜在的生态风险地块进行预先干预，避免生态破坏事态的发生。此外，通过河流综合治理、湿地恢复、城市绿化等措施，强化城市土地的生态修复与服务功能。同时，积极探索城市空间的多维利用，如屋顶花园、垂直绿化等立体绿色空间，使城市成为生态宜居之地。还要强化公众的参与意识和社区治理，引入公众参与审查和监督机制，让民众成为生态环境的共同守护者。这样可以提高规划的透明度和公众的满意度，建立起人与自然和谐共处的良好局面^[3]。

（三）推动产城融合与产业园区的规划布局优化

首先，规划布局应当以市场需求为导向，结合区域

产业发展趋势，通盘考虑产业链的配套服务和发展潜力。这意味着产业园区规划不仅需要满足当前的产业发展需求，而且要具有前瞻性，为未来的产业转型升级留出空间。其次，应加快推进基础设施建设，如交通网络、信息通信、水电供应等。良好的基础设施是促进产业集聚和产城融合的重要保障。尤其是交通物流的便捷，能够有效降低企业运营成本，吸引更多投资者。同时，强化生态环境建设与保护，采用绿色建筑和低碳技术，构建生态友好型产业园区。产业园区的规划与建设必须严格遵守环保标准，努力实现环境可持续发展。另外，要注重人才引进与居住环境建设，提供舒适的居住条件和丰富的社区服务。高品质的生活环境能够吸引和留住优秀人才，为产业园区提供智力支持。加强区域间协调合作，推动产业链上下游企业间的相互配合和资源共享，形成紧密的产业集群。通过搭建平台促进技术交流和创新合作，提升产业园区的整体竞争力。此外，完善配套的政策支持，包括税收优惠、财政补贴、金融服务等，为产业园区提供足够的政策扶持，降低企业负担，激发市场活力。整合多方资源，鼓励产业园区内多功能混合用地，打造集工作、居住、休闲于一体的综合体，增强区域的内生动力，促进产业与城市的有机融合。

（四）促进农村土地集约化利用与乡村振兴的有机结合

首先，应优化农村土地利用结构，提倡科学规划和合理布局农村土地资源。通过深化农村土地制度改革，比如实行土地承包权和经营权分离，鼓励和引导农民将土地流转给专业合作社、家庭农场等经营主体，提高土地的规模化、集约化经营水平，增强农业产出效率。其次，发展多元化的农村经济，推动一二三产业融合发展。依托当地资源优势，发展特色农业、乡村旅游和农产品加工等产业，促进农民增收和乡村经济多样化。同时，通过技术推广和培训服务，提升农民的生产能力和管理技能，以适应现代农业发展的需求。再者，加强基础设施建设和公共服务设施配置，在保障农村土地集约化利用的同时，改善农村居民的生活环境。完善交通、水利、电力等基础设施，提供足够的教育、卫生、文化服务设施，实现城乡公共服务的均等化。同时，推动生态文明建设，强化农村土地的生态功能，保护农村生态环境。比如合理规划水系、林带、田间道路，发展绿色有机农业，增加生物多样性，构建良好的乡村生态体系，将乡村建设成为人与自然和谐共生的美丽家园。此

外，鼓励农民参与农村治理，形成充满活力的农村社区，培育乡村文化，塑造乡村特色。通过村民自主管理和民间组织的参与，实现乡村社会的自治与发展，提高居民的归属感和满意度^[4]。

（五）强化公共基础设施建设的协调发展

新型城镇化的推进要求城乡区域之间的公共基础设施实现协调发展，打破城乡二元结构，构建起高效、互联互通的基础设施网络。为了实现这一目标，首要任务是理顺投资和建设机制，确保公共基础设施建设的资金和技术得到充足保障。可以探索政府与社会资本合作（PPP）等多元化投资模式，鼓励民间投资参与基础设施项目，实现资源共享。同时，通过政策引导和财政补贴，优先扶持农村和欠发达区域的基础设施建设。在规划设计方面，要顺应地理和人口分布特点，进行精准投放和科学布局。跨区域的基础设施，如交通、能源和信息网络，应该规划为连通城乡、覆盖广泛的系统，以便整个区域的居民都能享受到方便快捷的服务。同步考虑城镇扩张对基础设施的影响，合理安排土地利用规划，规避因城市扩张带来的公共服务设施短缺问题。进一步加强现有基础设施的维护与升级，延长其服务周期，提升运行效率。在此基础上，通过采用先进的技术与管理经验，如智能交通系统和智慧能源管理，提高基础设施的整体运行质量和资源利用率，降低维护成本。强化基础设施的环境友好性，坚持绿色发展理念。在建设过程中严格执行环保法规，尽可能减少对生态环境的影响。采用清洁能源和循环材料，鼓励节能降耗，打造低碳的基础设施系统。同时，确保社会公平原则，在基础设施建设过程中不断缩小城乡之间的发展差距。通过合理分配社会资源，让边远地区和贫困人口能够得到必要的基础服务，真正实现基础设施的均衡配置。

（六）完善城乡规划参与及反馈机制，增强规划的透明性与公众参与度

首先，为完善参与机制，需要构建多层次、宽领域的公众参与平台。通过政府网站、社交媒体、线下社区会议等渠道，广泛征集公众意见及建议。确保规划过程中每个环节，如规划草案的编制、审议、修改、公示等，都留有充分时间供公众了解、讨论和表达自己的观点。其次，应确立公众参与的正式地位，比如成立由政府、专家和公民代表组成的城乡规划委员会，让公众能够直接参与规划决策过程。同时，实施代表性和包容性的选举机制，以确保各个社会群体的利益都能够得到充分的代表和考虑。为增强规划的透明性，规划信息应完

整、准确、及时地对外公开。对规划变更、规划执行情况以及相关政策文件等信息，公布明确的查询渠道和反馈途径，以供公众监督。同时，定期发布规划执行进展报告，增加政府工作的透明度，提高公众的信任感。此外，推动法制进程，制定相关法律法规，明确规定公众参与的权利和程序，确保公众参与不再是一种形式，而是具有实际操作力的制度安排。建立起投诉、建议、举报等反馈机制，这些反馈应得到认真处理并及时回复，保证公众意见能够被采纳并反映到规划中去。通过这些规划可以有效增强规划的透明性和公众的参与度，使规划更加贴近民意，提升规划的科学性和实用性。积极营造良好的规划氛围，确保城乡规划与土地规划在新型城镇化背景下的有效融合，为城乡统筹发展奠定坚实的社会基础^[5]。

结束语

随着新型城镇化的深入发展，城乡规划与土地规划融合策略的研究与实践显得尤为关键。通过构建多层次的城乡规划协调机制、推广基于生态保护的土地利用模式、推动产城融合与产业园区的规划布局优化、促进农村土地集约化利用与乡村振兴的有机结合、强化公共基础设施建设的协调发展以及完善城乡规划参与及反馈机制等措施，我们不仅能有效提升规划的透明度和公众参与度，还能切实提高规划执行力，确保规划更加科学、合理，以迎合新时代的发展需求。这些措施能够协调各方利益、保护生态环境，并促进经济、社会、文化与环境的和谐发展，从而为全面建设社会主义现代化国家提供坚实基础。通过全面实施城乡规划与土地规划融合策略，我们有望在复杂的发展挑战中找到平衡点，以达到城乡共生共荣的美好愿景。

参考文献

- [1] 谭正祥. 城乡规划和土地利用总体规划的有机融合发展探究[J]. 低碳世界, 2023, 13(10): 70-72.
- [2] 潘涛, 杨宇, 潘裔莎. 城乡规划与土地利用总体规划的融合发展研究[J]. 江西科学, 2023, 41(03): 482-485.
- [3] 程显荣. 城乡规划与土地管理的关系探讨[J]. 住宅与房地产, 2020, (03): 80.
- [4] 赵家恒. 浅谈城乡规划和土地规划管理的相关性[J]. 现代物业(中旬刊), 2019, (02): 10-11.
- [5] 邹存刚, 揣杰琦. 浅谈城乡规划和土地规划管理的相关性[J]. 民营科技, 2018, (11): 194.