

# 区域协调发展视角下的城乡规划实践与政策研究

罗苏杰 赵婷 谢其林

广西陌凡规划设计有限公司

**摘要：**城乡规划是协调城乡关系、促进城乡发展的重要手段，也是落实科学发展观、构建和谐社会的重要举措。改革开放以来，随着我国经济的快速发展，城乡规划也发生了深刻变化，逐步由以城市规划为主向以乡村规划为主转变，由注重城市规划建设向注重城市和乡村协调发展转变。从我国城乡发展实践来看，在不同阶段、不同地区、不同类型的城乡规划中都体现了协调发展的理念。随着中国特色社会主义进入新时代，新形势对城乡规划提出了新要求，如何进一步深入研究城乡规划促进区域协调发展的新方法、新途径，是当前值得深入思考的重要问题。

**关键词：**区域协调发展；城乡规划；政策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.012

随着我国经济的快速发展和城市化进程的加速推进，城乡发展不平衡问题日益凸显，成为制约区域整体发展的重要因素。在这一背景下，如何实现城乡区域协调发展，促进资源要素的合理流动和优化配置，成为城乡规划领域亟待解决的问题。

## 一、城乡规划的内涵和作用

城乡规划是一个综合性极强的学科，涉及社会学、地理学、建筑学、工程学等多个领域的知识。城乡规划的内涵广泛，不仅包含了对城市和农村的土地利用、空间布局、基础设施建设等硬件方面的规划，还包含了对社会经济发展、生态环境保护、文化遗产等软件方面的规划。其核心目标是实现城乡的可持续发展，提高城乡居民的生活质量。首先，城乡规划的内涵主要包括以下几个方面：（1）城乡规划是对土地资源的合理利用。通过科学的规划，可以有效地保护和利用土地资源，避免过度开发和浪费，保证城乡发展的可持续性。（2）城乡规划是对空间布局的规划。这包括城市的整体布局、功能分区、交通网络设计等，以及乡村的村落布局、农田保护等，通过合理的空间布局，可以优化城乡空间结构，提高城乡运行效率。（3）城乡规划是对社会经济发展的规划。城乡规划需要考虑到城乡的社会经济发展需求，通过规划引导产业发展、优化经济结构、提高经济效益。（4）城乡规划是对生态环境保护和文化遗产的规划。城乡规划需要尊重自然、保护生态，同时还需要注重文化遗产，保护历史文化遗产，弘扬地方特色。其次，城乡规划的作用主要表现在以下几个方面：（1）城乡规划是引导城乡发展的重要手段。通过规划，可以明确城乡发展的方向和目标，引导各种资源

向有利于城乡发展的方向流动。（2）城乡规划是保障城乡居民生活质量的重要措施。通过规划，可以改善城乡居民的居住环境，提高生活质量。（3）城乡规划是推动城乡一体化的重要途径。城乡规划可以协调城乡之间的关系，推动城乡在经济发展、社会进步、生态环境保护等方面的一体化。

## 二、城乡规划工作在促进区域协调发展中发挥着重要作用

在当今快速发展的社会背景下，城乡规划工作已经不仅仅是一项简单的空间布局设计，而是促进区域协调发展的关键环节。涉及经济、社会、环境等多个领域，是实现可持续发展、缩小城乡差距、提高人民生活水平的重要手段。首先，城乡规划工作的首要任务是优化空间资源配置。通过科学的规划，能够合理地配置土地资源，确保城市和乡村之间在用地需求上的平衡，这不仅能够有效避免资源浪费，还能促进城乡之间的互补发展，形成资源共享、互利共赢的局面。其次，城乡规划工作对于促进产业结构调整具有重要意义。通过规划引导，可以推动传统产业向现代化、智能化转型，同时引导新兴产业在城乡之间合理布局，形成各具特色的产业集群，这不仅有利于提升整个区域的产业层次和经济竞争力，还能够创造更多就业机会，推动城乡居民增收致富。再次，在推进新型城镇化建设中，城乡规划工作同样发挥着不可替代的作用。通过科学的城乡规划，能够引导人口和产业有序聚集，促进城市基础设施和公共服务的完善，提升城市品质和居民生活质量。最后，环境保护和生态建设是城乡规划工作的重要内容。通过科学合理的规划，能够有效保护生态环境，促进资源的节约和循环利用，实现经济、社会、环境的协调发展，这不仅能够为城乡居民提供更加宜居的环境，还能够为后代留下更加美好的家园<sup>[1]</sup>。

## 三、当前我国城乡规划存在的主要问题

随着我国经济的持续发展和城市化进程的加速，城乡规划在引导城市有序扩张、优化资源配置、提高居民生活质量等方面发挥着越来越重要的作用。然而，在实际操作中，我国的城乡规划仍面临着一些突出的问题，这些问题不仅影响了城乡规划的效果，也制约了城市的可持续发展。首先，规划理念相对滞后。是当前城乡规划中存在的主要问题之一，在一些地方，规划的理念还停留在过去的模式上，过于注重土地的开发利用，而忽视了生态保护和城市文化建设，这种滞后的规划理念导致了城市“千城一面”的现象，缺乏特色和个性。其

次，规划执行不力。一些地方在规划制定后，由于缺乏有效的执行机制和监督机制，导致规划内容没有得到很好的实施。同时，一些地方政府为了追求短期的经济利益，往往会对规划进行随意修改，损害了规划的严肃性和权威性。再次，公众参与不足。规划的过程往往是由政府主导，而公众的意见和建议往往没有得到充分的考虑和吸纳。这不仅影响了规划的合理性和科学性，也容易导致规划在实施过程中遇到各种阻力和矛盾。最后，缺乏长期性和前瞻性。一些地方在制定规划时，往往只考虑到当前的需求和利益，而忽视了城市的长远发展。这种短视的规划不仅难以适应未来城市发展的需要，也容易导致资源的浪费和环境的破坏<sup>[2]</sup>。

#### 四、区域协调发展视角下的城乡规划实践与政策研究

##### 1. 健全以政府为主导的区域协调发展体制机制

在当今社会，随着经济的迅速发展和城市化的不断推进，城乡规划成了一个重要的议题。特别是在区域协调发展的视角下，如何确保城乡之间的平衡与和谐，成了一个亟待解决的问题。政府作为城乡规划的主要推动者和调控者，其角色和作用不可忽视。在区域协调发展的背景下，政府需要发挥其主导作用，通过制定科学合理的规划方案 and 政策措施，引导资源的合理配置，促进城乡之间的良性互动，这不仅能够缩小城乡差距，还能够提高整体的社会经济发展水平。建立健全的体制机制是确保城乡规划顺利实施的关键。这包括完善相关的法律法规，为城乡规划提供坚实的法律保障；建立健全的决策机制，确保规划的科学性和可行性；加强监管和评估，确保规划的有效实施；以及建立有效的协调机制，促进城乡之间的合作与交流。在城乡规划的具体实践中，政府还需要注重以下几个方面：一是要坚持以人为本，确保城乡规划符合人民群众的根本利益；二是要注重生态环境的保护，实现经济发展与生态环境的和谐共生；三是要加强基础设施建设，提高城乡的基本公共服务水平；四是要推动产业结构的优化升级，增强城乡的经济实力和竞争力<sup>[3]</sup>。

##### 2. 加强政府间规划合作，加强规划统筹管理，合理优化调整行政区划

在全球化与城市化浪潮中，城乡发展的问题愈发凸显，特别是在区域协调发展的视角下，城乡规划显得尤为重要。这不仅关乎城市与乡村的各自繁荣，更关系到整个区域的和谐共进。因此，必须加强政府间的规划合作，强化规划统筹管理，合理优化调整行政区划，以推动城乡规划的协调发展。首先，加强政府间规划合作是区域协调发展的关键。各地方政府在城乡规划过程中，应摒弃传统的“各自为政”思维，转而采取协同合作的态度。通过定期召开联席会议、建立规划信息共享平台等方式，加强沟通与交流，共同研究和解决城乡发展中

的难题。这种合作模式不仅能够避免规划中的重复建设和资源浪费，还能够促进资源的合理配置和优势互补，实现区域内部的均衡发展。其次，强化规划统筹管理是城乡协调发展的重要保障。在城乡规划过程中，应注重整体性和系统性，确保各类规划之间的衔接与协调。政府部门应建立完善的规划管理体系，制定统一的规划标准和规范，确保各类规划在区域范围内的一致性和连贯性。同时，还应加强规划实施的监督和评估，确保规划目标的顺利实现。最后，合理优化调整行政区划是城乡协调发展的重要手段。行政区划的设置应与城乡发展的实际需求相适应，避免过度分割和碎片化。在必要时，可以通过行政区划调整，优化资源配置，提高行政效率，促进城乡之间的有机融合。

##### 3. 建立“多规合一”的国土空间规划体系

在当今快速发展的时代背景下，区域协调发展已成为推动国家整体进步的重要战略。城乡规划作为国土空间开发保护的关键环节，其重要性日益凸显。建立“多规合一”的国土空间规划体系，不仅能够促进城乡之间的有序衔接，还能强化城乡规划在国土空间开发保护中的引导和约束作用。“多规合一”的提出，旨在整合各类规划，形成统一的国土空间规划体系。这要求在城乡规划过程中，不仅要考虑城市的发展需求，还要兼顾乡村的发展实际，实现城乡之间的资源共享、优势互补，通过统筹规划，可以确保各类规划在国土空间上的协调性和一致性，避免规划间的冲突和矛盾。强化城乡规划在国土空间开发保护中的引导和约束作用，是“多规合一”的核心目标。城乡规划不仅要引导资源的合理配置，还要对无序开发和过度开发进行有效的约束。这要求在规划编制过程中，坚持生态优先、保护优先的原则，确保国土空间开发的可持续性。同时，城乡规划还应加强对各类建设活动的监管，确保各项建设符合规划要求，防止国土空间的滥用和破坏。实现“多规合一”的国土空间规划体系，需要政府、社会和公众的共同努力。政府应加强对城乡规划工作的领导，完善相关法规和政策，为规划的实施提供有力保障。社会各界也应积极参与城乡规划工作，提出建设性意见和建议，共同推动城乡协调发展。公众则应增强规划意识，理解和支持城乡规划工作，共同维护国土空间的和谐与美丽<sup>[4]</sup>。

##### 4. 加强城乡规划在国土空间开发保护中的引导和约束作用

在全球化与城市化快速发展的今天，城乡规划不仅关乎城市的面貌和居民的生活，更直接关系到国家的整体发展战略和国土空间的合理利用。特别是在区域协调发展的视角下，城乡规划应当发挥其在国土空间开发保护中的引导和约束作用，以实现经济、社会、环境的和谐发展。首先，城乡规划在区域协调发展中扮演着至关重要的角色。随着区域经济一体化的推进，城乡之间的

差距逐渐缩小，城乡规划的目标也从单一的城市或乡村建设转变为整体的区域发展。在这一转变过程中，城乡规划需要综合考虑区域内的自然资源、产业布局、人口流动等多方面因素，确保各类资源在空间上的合理配置和高效利用。其次，城乡规划应加强对国土空间开发的引导作用。在快速城市化进程中，国土空间的开发利用面临巨大压力。城乡规划应通过科学合理的规划布局，引导国土空间的有序开发，避免无序扩张和资源浪费。同时，城乡规划还应注重生态环境的保护，确保开发建设与自然环境的和谐共生。再次，城乡规划在国土空间开发中还应发挥约束作用。在追求经济发展的同时，必须重视资源环境的承载能力，避免过度开发带来的生态灾难。城乡规划应当设定明确的开发边界和保护区域，对不符合规划要求的建设活动进行约束和限制，确保国土空间的可持续发展。最后，实现城乡规划的引导和约束作用，需要多方面的协同合作。政府应制定完善的政策法规，为城乡规划的实施提供有力保障。

### 5. 加强政府、社会、公众三方互动，形成多元参与机制

在区域协调发展的宏大背景下，城乡规划不再是一个孤立的、单纯的技术性问题，而是上升到了一个关乎国家发展全局的战略高度。这就要求在城乡规划的过程中，必须强化政府、社会、公众三方的互动，形成多元参与的机制，以健全和完善国家战略统筹机制。首先，政府角色的重塑：引领与调控。政府在城乡规划中起着不可或缺的作用，从宏观政策的制定到具体项目的实施，政府都需要发挥引领作用，这包括明确城乡发展的总体方向，制定科学的发展规划，以及出台相应的政策措施。同时，政府还需要扮演调控者的角色，通过财政、税收、土地等手段，引导资源向更加合理、高效的方向流动。其次，社会的参与：多元与协同。社会的多元性为城乡规划提供了丰富的资源和多样的视角，各类社会组织、企业和研究机构，都可以为城乡规划提供有益的建议和方案。通过搭建平台、促进合作，可以形成协同发展的良好局面。这种协同不仅有助于提升城乡规划的科学性和可操作性，也有助于增强社会各界的认同感和归属感。再次，公众的参与：民主与共识。公众是城乡规划的最终受益者，也是规划实施的重要力量。因此，公众的参与是城乡规划不可或缺的一部分，通过公开透明的规划过程、广泛听取公众意见、建立反馈机制等方式，可以确保城乡规划更加贴近民生、更加符合实际，公众的参与不仅能够增强规划的民主性，也有助于形成广泛的社会共识，为规划的实施创造有利的社会环境<sup>[5]</sup>。

### 6. 健全完善国家战略统筹机制

在全球化与城市化并行发展的当下，城乡规划不仅关乎单一城市或地区的未来走向，更是国家战略布局中不可或缺的一环。尤其是在区域协调发展的视角下，城

乡规划必须跳出传统的局限，站在更高的层次上，以全局性的眼光来审视和规划。因此，健全完善国家战略统筹机制在城乡规划中显得尤为重要。首先，区域协调发展与城乡规划的紧密联系。区域协调发展是国家发展战略的核心组成部分，要求各地区在保持自身特色的基础上，实现资源共享、优势互补，形成协同发展的良好局面。城乡规划作为区域协调发展的重要手段，其目标不仅仅是优化城市空间布局、提升城市品质，更在于促进区域内部各城市之间的协调发展，形成科学合理的城镇体系。其次，国家战略统筹机制在城乡规划中的作用。国家战略统筹机制能够为城乡规划提供全局性、长期性和稳定性的指导。在城乡规划中，健全完善国家战略统筹机制，意味着要从国家层面出发，统筹考虑不同地区的发展需求、资源环境承载能力、人口流动趋势等因素，制定出科学合理的规划方案。这样的规划不仅能够更好地适应和引领区域协调发展的要求，也能够确保城乡规划在实施过程中的连续性和稳定性。最后，健全完善国家战略统筹机制的路径。要健全完善国家战略统筹机制，需要从多个方面入手。一是要加强顶层设计，制定科学合理的战略规划，明确城乡发展的总体目标和重点任务。二是要建立完善的协调机制，加强中央与地方、各地区之间的沟通与协作，形成推动城乡规划实施的合力。三是要强化政策引导，通过财政、税收、土地等手段，引导资源向城乡规划的重点领域和薄弱环节流动。四是要加强监管评估，对城乡规划的实施情况进行定期评估和动态调整，确保规划的科学性和有效性<sup>[6]</sup>。

### 总结

综上所述，区域协调发展视角下的城乡规划实践与政策研究是一项复杂而重要的任务。在今后的发展中，应坚持协调发展、加强政府间规划合作，建立“多规合一”的国土空间规划体系等，以此来不断创新规划思路和方法，为构建更加美好的城乡环境贡献力量。

### 参考文献

- [1] 潘澍. 科技创新推动东北区域经济协调发展研究[J]. 辽宁省社会主义学院学报, 2023(3): 116-120.
- [2] 赵双. 大数据时代的城乡规划和智慧城市研究[J]. 居业, 2023(2): 115-117.
- [3] 胡艳, 张加阳, 杜宇. 财政科技支出、人力资本与长三角区域协调发展[J]. 华东经济管理, 2023, 37(10): 13-22.
- [4] 周民良, 刘希兰. 加快构筑区域协调发展新格局的战略思考[J]. 甘肃社会科学, 2023(2): 184-195.
- [5] 张双悦, 刘明. 区域协调发展: 战略定位、面临的挑战及路径选择[J]. 经济问题, 2023(5): 103-109.
- [6] 杜凡. 数字经济发展促进区域协调发展探究[J]. 投资与创业, 2023, 34(22): 19-21.