

城乡规划与国土空间规划关系探究

王嘉利

华咨工程咨询有限公司

摘要：国土资源是我国发展过程中的重要资源，也是城乡发展的核心资源。完善国土空间规划策略，是推动我国现代社会发展、优化社会基础设施建设，促进城乡规划的必要手段。城乡规划无论是作为一门学科还是一种实践工作体系，一直是一个比较特殊的存在。城乡规划工作内容主要是为城乡发展与建设所面临的各种问题提出不同层面的解决方法与实施措施，是一种综合性的实践活动。在国土空间大背景下剖析城乡规划与国土空间规划的关系，分析城乡规划与国土空间规划的区别与联系，以及在新形势下如何把握城乡规划发展趋势，对城乡规划发展与变革提出科学合理的建议。

关键词：城乡规划；国土空间规划；关系

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2022.12.214

引言

积极推进新型城镇化，是我国经济社会发展与城市化建设总体战略的重大举措，也是加速经济发展转变的核心内容，是带动区域协调发展、城乡统筹发展的有机途径，可作为增加投入拉动消费、改善民生的核心载体。因此，新型城镇化的持续推进，为我国的城乡规划提供了创新路径。

一、城乡规划与国土空间规划的基本概念

1. 城乡规划概述

城乡规划根据城市和农村的发展需求，通过合理布局、科学设计和有效管理，促进城市和农村的有序发展。城乡规划涉及土地利用规划、交通、环境保护、公共设施等方面，旨在提高城乡居民的生活质量和幸福感。为了实现这些目标，城乡规划需要考虑人口、经济、环境等多个因素，并制定相应的规划和政策。城乡规划通俗的说可以分为城市规划和村庄规划。城市规划主要涉及城市地空间布局、建筑设计和公共设施建设等，旨在提高城市的宜居性和竞争力；村庄规划主要涉及农田的合理利用、农村基础设施建设和乡村振兴等，旨在促进农村经济的发展和农民的生活水平提高。城市规划和村庄规划既相对独立又相辅相成，两者相互促进，协同发展，共用构成了城乡规划体系。

2. 国土空间规划

目前，我国的国土空间规划应从全国、省、市、县、乡镇五个角度入手，根据不同层面的国土空间特征及其功能性需求完善空间规划。国土空间规划需要地区城乡规划部门及土地资源管理部门的共同作用，其主要职能是基于整体视角，在保护国土资源的基础上，合理利用土地资源，提高乡村国土空间的有效利用率。而在此过程中，国土空间规划体系的主要内容包括国土空间规划策略的制定、实施、管理及监督四大层面。实际

上，城乡规划部门与土地资源管理部门并非统一管理体系，两个部门之间并未建立起系统、有效的沟通渠道，最终导致土地利用、土地规划、土地资源管理等工作难以与城乡规划协调，实现协同共进、携手发展的局面。为改善这一现状，有关部门工作人员应基于乡村振兴的战略背景下，分析国土空间规划管理工作的开展进度，对区域内的土地资源保护及开发与利用做出长远的安排与合理的规划，解决过去国土空间规划中存在的一系列问题，确保全新的国土空间规划策略符合乡村振兴的基本目标，在二者目标趋于一致的基础上，结合城乡发展规划，优化土地利用、土地开发、土地主体功能规划等工作，促进乡村国土空间规划的融合统一。

二、城乡规划与国土空间规划关系分析

1. 理论形成与发展对比

城乡规划在诞生之日起目的就是为了解决人类生存空间所面临的各种问题，其从来都不是一成不变的，无论是主动的或者倒逼的，城乡规划都需要随着时代发展、科技进步、大众意识转变而进行不断发展与变革。尽管城乡规划发展模式不同，但都是在长期的城市建设实践过程中形成的理论模式。虽然现在城乡规划学与建筑学是两个独立的学科体系，但不能否认的是，城乡规划是在建筑学不断的发展过程中而演化出来的一门学科，建筑学的理论依旧是城乡规划基础理论之一。现代城乡规划开拓者为解决工业化带来的城市问题，在总结原来城市建设理论基础，结合生态与环境、经济与产业、人口与社会、历史与文化等多方面理论形成现代城乡规划理论。由于城市面临的社会、经济、政治、生态不同，包含多种要素及不同的组合模式，而且涉及不同价值基础，因此城乡规划理论也必然是多种多样的。我国的城乡规划本身是具有政策属性的，一直以来大部分城乡规划，包括总规、控规、村庄规划等都是国家政策

指导下的规划。为了解决长期以来,我国存在规划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题,建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。国土空间规划一切措施都是新的,需要解决的问题还很多,目前还属于试验与发展并行的阶段。国土空间规划的理论基础主要是吸收原来城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等相关规划的理论,并结合实际操作中产生的问题,不断改进融合,形成属于自己的理论体系。城乡规划不存在普适性的规划理论,同样统一的国土空间规划模式在部分地区会出现不适应性,需要在后期不断实践中形成因地制宜的规划理论。

2. 研究对象对比

城乡规划的研究对象是以土地利用为基础的城乡物质空间。生态与环境、经济与产业、人口与社会、历史与文化是影响物质空间的因素,是引发城乡空间变化的变量,通过研究他们,来预测城乡建设空间的演变,研究结果最终作用于城乡建设空间,其最终目的是促进发展。城乡规划为城市与乡村有序建设和发展提供了依据,其作用对象是非全覆盖的,重点针对城乡建设空间,作用范围只是规划区及受规划区影响的周边区域。城乡规划的边界虽不明晰,但也不是无所不包的,城乡规划只承担了城乡发展这个系统工程的一部分工作,而不是全部。国土空间规划将整个国土空间视为整体,从全局的战略高度、整体最优、效益最大、生态优先、合理利用等角度进行全方位的统筹规划,成为协调各个部门空间安排矛盾的一种手段。国土空间规划在预先协调和安排各类国土空间使用的基础上,通过对国土空间使用活动的管控来实现未来发展目标,是发展与控制协调并重,但是更加注重控制与协调。城乡规划预测城乡发展,依照城乡发展客观规律,结合经济、社会、政治、文化、产业等按市场经济条件下的社会需求编制的规划,是一定时期内城乡发展的蓝图,其重点是发展与建设;国土空间规划是对各类空间使用变化的管控,其核心是协调和解决空间竞争问题,作用于城镇空间的效果是为了更好地控制与引导城镇建设。

3. 逻辑方法分析

城乡规划与国土空间规划两者都遵循辩证唯物主义的理论与实践逻辑关系,实践是理论的基础,同时理论对实践具有反作用。城乡规划的分析方法是定性与定量相结合,更多时候的逻辑关系是非因果的关系,概率思想是城乡规划最重要的逻辑框架。城乡规划充满着各种

不确定性,城乡规划师需要总结以前以及其他地区城乡规划的经验和不足,对未来城乡发展做出预测,修正对城乡发展预测产生的误差,对城乡发展进行整体把控,将经济学、社会学、地理学、生态学、景观学、建筑学等统筹融合,提出城乡规划具体措施。而这一切的关键点是统筹,基础是对城市发展的认知。国土空间规划是对城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等相关规划理论的总结,然后在进一步通过实践完善理论基础,再由完善的理论继续指导实践。国土空间规划同样需要定性与定量方法相结合,但更偏重数据模型分析,更加侧重规范性与系统性,限制了一定程度自由量裁权,因此更加注重定量分析的方法。现在国土空间规划更加的制式化,尽可能将规划中所面临的所有问题进行反馈,作出统一要求,一方面提高规划的规范性,更加注重因果逻辑,减少因个人理解不同所造成的规划失误,但另一方面不可避免地降低了人文社科、美学方面的比重,可能会造成创造性、创新性的缺失,对一些特殊问题的处理不够灵活。

三、对城乡规划发展的建议

1. 以因地制宜为原则,编制城乡规划政策与制度

新型城镇化背景下,城乡规划的的政策与制度建设,务必要围绕目前城乡规划的的实际需求与城镇未来的发展目标开展。积极推动城乡一体化发展,使城乡规划始终指向可持续发展的终极目标。如城乡规划管理部门,应制定完善的城市与农村规划体系,促进城乡规划的协调、统筹发展。在政策与制度编制时,要注重城乡经济社会的协调发展与城乡的独特资源优化配置,缩短城乡发展差距,解决城乡发展与经济不平衡的问题。此外,加强城乡规划的的实施与监督力度,确保城乡规划的新路径合理、科学、可行。各地政府应出台相关规定,指明应强化城乡规划的的实施与监督机制建设,落实土地资源的有效利用,坚持以保护生态环境和文化遗产为原则,推进老旧城区改造,适当保留原有建筑风貌,打造特色城乡风情,落实城市基础设施建设,进一步提高城镇化水平。

2. 探索土地资源开发与利用的新形势

首先,政府构建了“一心、两环、五区、多廊”的生态保护格局、“一带、两区、四片”的农业空间格局、“一区一城、一轴多点”带状组团型城市空间结构,引导中心城区带状组团化布局,引导城市向满江、凤仪方向发展,形成“三带、六组团”的多中心带状组团型城市结构,突出城市山水特色,打造了充满乡土文化氛围的魅力空间。在农田规划方面,构建了农田保护区,通过对农村土地的整合规划,极大程度上的提高了

乡村土地的有效利用效率，以“维持区域内的永久基本农田总量”为导向，保障了当地的粮食生产空间，并引导当地开展绿色化、生态化农业生产转型，促进了农村区域的农业生产，提升了地方农民的收入。其次，政府在新型城镇化背景下，探索了一体化的城乡土地资源开发方式，促进城市与周边农村互动，消除了原有的城市农村资源边界，实现了城乡资源共享机制与协同发展机制落地，大力推动农村旅游、农村文化产业，致力于发展乡村经济，全面提升了乡村的生活质量，也进一步缩短了城乡的发展差异。最后，政府强调了土地资源的保护，在特殊区域划定了生态保护区、生态控制区，并下达了限制保护区土地资源开发的文件，旨在开展生态保育并通过工程促进手段，提高、稳定区域内生态质量水平，进一步强化了对文化遗产资源与当地特殊生态环境等保护力度。

3. 设立城市建设与文化遗产的保护机制

首先，各地政府要基于当地的特色文化、特色文化遗产、特色建筑形式，设立相关的法制保护，以立法或修订规章等手段，进一步细化区域特色文化遗产的保护范围及详细的保护条例，保障文化遗产的合法传承。其次，加大对文化遗产的保护监督管理力度，健全文化遗产的管理机构，并设立专业的监管部门，实现对文化遗产保护工作的全程监督管理。最后，加大对特色文化、遗产特色建筑形式的保护、宣传、教育工作，确保公民具备保护文化遗产的意识，了解文化遗产对城镇化建设城乡经济发展的重要意义。在城市建设方面，要建立完善的城市建设规划流程、城市建设的监管机制，确保所有城市建设完全符合规划标准。

4. 打破城乡二元结构，促进城乡协同发展

新型城镇化背景下，务必要打破传统二元结构对城乡一体化发展的限制，促进城乡协调发展、缩短城乡差距、推动城乡融合。各地政府应结合当地实际情况，推动城乡一体化的规划及发展模式，促进城乡互动。在农村地区，积极开展旅游业、乡村产业、特色农业，将城市产业逐渐向乡村转移，以促进农村经济的综合发展。其次，加强农村的基础设施与民生产业建设，改善当地居民的生活条件，如乡村道路、乡村水电、乡村消防等设施的建设务必要跟上，在确保城乡交通便利的基础上，促进城乡的均衡发展。

5. 引入现代智能科技，全面提升城乡规划效率及精度

在新型城镇化背景下，引入现代化智能科技，能进一步提升城市规划的合理性及精准度。一方面，通过智能先进的科技手段，使用大数据获取更加精确、全面、

更具时效性的城乡发展、土地规划空间、布局等数据内容，在大数据技术的分析与深度挖掘之下，可以发挥出数据的最大价值。智能科技的预算模式有助于规划部门把握城乡发展全局与城乡发展的未来趋势，可得出最有价值的城乡规划方案，并落实规划实践。另一方面，智能科技可以促进城乡规划实践的进度，进一步提高新型城镇化背景下的城乡规划效率。例如，在土地资源的采集与规划工作中，可使用GIS技术实时获取土地信息，完成土地资源的规划与监管，能进一步提高对土地资源的合理利用率以及土地规划方案的精细度。各类智能科技可用于创设智慧城市，能够真正实现城市的数字化、智能化建设，进一步提升新型城镇化的推进进程。

6. 坚持绿色低碳原则，打造生态文明城镇

首先，完善城市的生态环境保护，进一步提高城镇环境质量，如执行垃圾分类、优化污水治理，尽可能降低城市污染，还居民一个绿色健康的生态环境。其次，积极推进绿色能源、可再生能源、清洁型能源的使用，如太阳能、风能等，降低城镇中的传统化学能源使用率，打造低碳节能型城市。再次，优化城市内部的交通结构，推进绿色交通，积极发展城乡公共交通，鼓励居民低碳出行。在为农村区域规划道路、普及交通时，便要积极推动绿色出行的环保理念，多建设自行车等非机动车道。最后，优化城市与乡村的生态文明建设，推广人与自然和谐共生的环保理念。在乡村及周边区域，开展植树造林、湿地保护、水土保持等环保工程及生态建设，促进新型城镇化的绿色发展与可持续发展。

结束语

国土空间规划虽然是全新的体系，但城乡规划体系中等级与类别均进行了保留，进行了拓展与优化，层级关系更加明显，联系更加紧密。所以从城乡规划师角度来看，国土空间规划更像是在原来城乡规划基础上，融入了土地利用规划、主体功能区规划。随着国土空间规划理论体系、逻辑方法不断完善，会逐步形成协调统一、互相融合的“多规合一”体系。

参考文献

- [1] 赵立滨. 国土空间规划背景下乡村振兴战略实施途径[J]. 城市建筑空间, 2022, (S2): 146-147.
- [2] 谢宇鹏, 郭立明, 白宇恒, 等. 乡村振兴战略背景下国土空间规划现状及对策[J]. 山西农经, 2022 (4): 94-96.
- [3] 张智勇, 杨再慧. 当前农村土地制度改革与土地经营市场化问题研究[J]. 江西社会科学, 2015 (7): 85-92.