

从城乡规划到国土空间规划的转变与发展

姜瑞琦¹ 赵蕊蕊² 路玉昊²

1. 山东建筑大学设计集团有限公司 山东 济南 250000

2. 山东深科空间规划勘察设计有限公司 山东 济南 250000

摘要: 随着中国的城镇化和经济发展步伐不断加快, 城乡规划和国土空间规划的重要性越来越受到重视。城乡规划和国土空间规划的转变和发展, 将有助于解决城市化和工业化带来的问题, 促进城乡统筹发展, 提高社会和谐度, 优化资源配置, 推动经济持续发展。因此, 加强城乡规划和国土空间规划的研究, 对于促进中国的可持续发展和现代化建设具有重要的意义。

关键词: 城乡规划; 国土空间规划; 转变与发展

1 城乡规划的发展历程

城乡规划是指城市、乡村和城乡结合部的规划设计和管理工作。在中国, 城乡规划的历史可以追溯到上世纪50年代。在新中国成立之初, 城市规划主要是为了解决城市发展中的基本问题, 如城市人口、住房和基础设施建设等。此后, 城市规划逐渐发展为综合性的城市管理和设计工作, 包括城市规划、城市设计、城市建设和城市管理等。

而在80年代, 中国开始实行改革开放政策, 城乡规划的工作也随之发生了变化。城市和乡村的发展开始融合, 城乡结合部也成为了城乡规划的一个重要组成部分。城乡规划开始向综合性、系统性和可持续性方向发展。随着中国经济的快速发展, 城市和乡村的差距逐渐缩小, 城乡规划也越来越强调城乡一体化发展, 促进城乡协调发展^[1]。

2 国土空间规划的发展历程

国土空间规划是指国土资源的开发利用和保护的规划设计和管理工作。在中国, 国土空间规划的历史可以追溯到上世纪80年代。当时, 中国国土资源的开发和利用还存在很多问题, 例如资源浪费、环境污染和生态破坏等。国土空间规划的实施旨在调整国土资源的结构, 促进国土资源的合理开发和利用, 保障国土资源的可持续发展。

自20世纪90年代以来, 随着我国城镇化进程的加速和经济实力的逐渐增强, 国土空间的规划建设变得越来越重要。随着时间的推移, 国土空间规划也发生了巨大的变化和发展, 成为推动我国城乡统筹发展、跨越式发展务实的指导性基础性法规之一, 其发展历程如下:

2.1 初步探索期(1949-1980年代)

新中国成立初期, 总体建设规划的重心主要在于国

民经济的恢复和发展。在这个时期, 国土空间规划还没有完全确立, 主要是体现在中央和地方政府特别是省市两级的经济计划和行政管辖范围上, 大多数规划都是以零星的方式满足当地的经济和社会建设需求, 规划内容和形式都很简单, 缺乏整体性和科学性^[2]。

2.2 制定了国土利用总体规划(1980-1992年)

20世纪80年代初, 我国地区性的国土利用规划逐渐向中央化靠拢, 国土利用总体规划制定成为形成国土空间规划的关键一步。国土利用总体规划是国土空间规划的雏形, 这个计划将国土用途、开发主导区域、城市和乡村地区、环境保护和资源管理等方面的规划纳入一体, 成为统一和综合地管理和布局国土空间的关键性文件。

2.3 产生了“国土空间规划”的概念(1992-2009年)

20世纪90年代, 我国提出了“国土空间规划”的概念, 这是国土空间规划的重要转折点。此时, 环境压力和资源短缺问题已经越来越突出, 国家对国土空间的管理和规划也更加重视。因此, 新修订的《城市规划法》明确规定国土空间规划为国家重大基础设施的一项重要内容, 明确了国土空间规划的法律地位^[3]。

2.4 国土空间管理法和规划再次升级(2009年至今)

我国2010年实施的《国土空间规划纲要》确立了统筹城乡、协调发展、以人为本的国土空间规划新思路和新方向。此外, 2014年我国颁布实施《国土空间规划条例》, 明确了国土空间规划的基本任务、主要内容、编制程序、修编程序和实施管理等方面的法规制度, 进一步加强了国土空间规划的法律地位和管理体系。

3 国土空间规划的重要性

随着经济的快速发展, 我国的土地利用格局已经发生了很大变化, 城市化进程不断加快, 同时也面临着生态环境的威胁和资源短缺的压力。因此, 制定和实施科

学、合理、可持续的国土空间规划对于促进经济发展、保护生态环境、实现资源利用的最大化等方面都具有重要意义。

具体来说，国土空间规划的重要性主要表现在以下几个方面：

3.1 促进经济发展。

合理规划土地利用和空间布局，可以促进经济发展的稳步增长，提高土地利用效率，推动经济转型和产业升级^[4]。

3.2 优化空间结构。

国土空间规划可以通过优化空间结构，合理安排不同区域的产业布局和功能布局，达到优化区域经济结构、提高城市功能和品质的目的。

3.3 保障生态环境。

国土空间规划可以在生态保护和城市发展之间取得平衡，规划生态环境保护区，加强对生态系统的保护，实现生态环境的可持续发展。

3.4 推动资源利用最大化。

通过科学规划土地利用，可以优化资源配置，实现资源的最大化利用。

3.5 促进区域协调发展。

国土空间规划可以统筹规划和管理不同地区的资源和产业，促进区域之间的协调发展，实现全局利益和地方利益的统一。

4 国土空间规划与城乡规划的一致性

国土是一个国家领土范围内的空间载体，包括陆地、内陆水域和领海、空气等。国土空间规划是指从国土整体功能、开发利用、环境保护和安全防御等多个方面，对国土空间进行合理布局、有序开发、高效利用、科学管理，实现国土整体优化和可持续发展的一项重要工作^[5]。而城乡规划则是具体到城镇和乡村建设规划、区域规划等，更多地关注人们的实际生产和生活，是国土空间规划的重要组成部分。

国土空间规划与城乡规划的关系密切，在城市化和现代化进程中，越发凸显出这种关系。城乡规划更多地考虑的是区域内人口、产业等可持续发展的问題，而在进行具体规划的时候，则必须将国土空间规划作为指导，统筹城市与乡村的发展，保证国土整体发展的可持续性。

4.1 市场利用效率

国土空间规划的制定必须从市场的角度出发，确定土地利用的方向和范围，使得土地能够得到最佳的利用。并且，市场对于国土空间规划的内容也具有强大的

影响，从而影响了城乡规划的制定。

4.2 生态环境保护

城乡规划需要在可持续发展的背景下进行，因此必须考虑生态环境保护的问题。而国土空间规划正是从这一方面出发，确定国土的生态环境保护方向，保护生态环境，为城乡规划提供指导^[1]。

4.3 经济全局分析

国土空间规划的制定与经济全局分析密切相关。规划制定的时候必须进行经济全局分析，考虑经济发展的方向、速度、结构和规模等问题；同时，城乡规划必须在此基础上进行实现，使得规划与国土空间规划相一致，构建出统一且规范的城乡空间结构。

4.4 公共设施和服务能力

城乡规划需要考虑公共设施和服务的能力，而国土空间规划则负责对公共设施和服务作出总体的部署和安排。这样，就能保证城乡规划的发展与全国的公共设施和服务能力保持一致。

5 城乡规划到国土空间规划的转变

随着我国城市化进程的不断加快，城乡规划与国土空间规划之间的边界和关系也越来越模糊^[2]。从城市化的角度来看，城乡规划主要关注城镇建设及其配套设施，而国土空间规划则更加注重全局性的土地利用及资源配置等方面的工作。随着国家治理体系和治理能力不断提升，城乡规划到国土空间规划的转变逐渐展现出来。

5.1 城乡规划与国土空间规划的区别

城乡规划是在中央和地方政府领导下，依据城市化的发展趋势和城乡建设的规划标准，编制城乡总体规划和控制性详细规划，以指导城乡建设和土地利用等方面的工作。城乡规划与国土空间规划的关系密切，前者主要关注城市化和城市建设，而后者则更多地关注全局性的土地利用、资源配置等方面的工作。

国土空间规划是围绕全国稳定和可持续发展的土地利用，整合各个领域的规划，确立国土空间开发模式和发展方向的全过程协同规划。它是全面推进经济社会发展、生态文明建设和国土安全的重要支撑，具有多领域、全局性的特征。

5.2 城乡规划与国土空间规划的转变

随着城市化进程的不断加快，城市规划和建设在我国经济社会发展中的作用日益凸显。同时，城乡发展和生态优化也逐渐成为各级政府和社会各界关注的重点^[1]。

首先，转变能促进城乡发展协调。在城市化进程中，城市和乡村之间的差距越来越大，城市过于集中，乡村人口流失。通过国土空间规划，可以更好地协调城市和乡村

之间的关系,实现社会经济和区域发展的均衡。

其次,转变能促进生态优化。作为全过程规划,国土空间规划能够有效地组织和指导经济社会发展进程中的生态环境保护 and 资源节约利用,保障和维护生态安全。

最后,转变能提高资源利用效率。国土空间规划可以优化和统筹各种类型的土地利用,保证各种资源的合理配置和优化利用,以满足经济社会发展的需要。

总之,城乡规划到国土空间规划的转变不仅有助于合理规划和利用土地资源,还能够促进经济社会发展和生态环境的保护。同时,这也对地方政府规划和决策提出了更高的要求,需要各级领导和专业规划师精细规划、科学分析和有效实施^[4]。

6 国土空间规划的发展需求

随着城乡发展的快速进步以及工业、商业、居住区域不断扩张,国土空间的规划和管理越来越受到关注。国土空间规划定义为将全国土地和水合理利用的规划,包括国土管理和城乡规划的平衡。

国土空间规划的发展是一项重大的社会需求,有以下几个方面的原因:

6.1 资源可持续利用

国土空间规划对保护自然资源和环境至关重要。在农业、工业和城市建设中,资源的分配要受到限制。如果不规划这些空间,政府将无法保护生态系统,保持水资源的可持续性以及提高资源利用率。国土空间规划可以使政府能够确定土地的用途和分配,同时控制土地的养护和再生能力^[5]。

6.2 经济和社会发展

随着全球化和市场经济的蓬勃发展,城市化和地区经济发展成为不可避免的现象。国土空间规划可以确保市场经济和城市化的有序发展,并在经济和社会发展中提供重要的指导。规划能够优化土地利用和空间布局,刺激产业的增长和劳动力的就业,促进经济繁荣和社会发展。

6.3 社会公正和平等

国土空间规划可以在分配资源方面更加公正。在社区的建设方面,规划可以避免社区间的矛盾以及地区之间的不平等,使土地资源更加平等和合理的分配,在社会发展方面促进社会和谐。

6.4 政府和社区参与

在国土空间规划中,政府、社区和决策者都应该参与其中。规划需要聚合所有的意见和决策方案,并综合各方面的考虑。这种参与可以确保民主、透明和公正,从而更好地实现规划目标^[1]。

在当今快速发展的社会中,国土空间规划的需求变

得越来越紧迫和明显。在规划中,需要考虑许多因素,包括经济、社会、环境和自然资源等。作为一种规划工具,国土空间规划已经不仅局限于国家层面,而是在地区和城市层面中得到广泛的应用。通过规划,可以帮助实现一个可持续、健康和平等的社区,为未来的其他发展提供了支持和保障。

7 国土空间规划的发展趋势

随着我国社会经济的不断发展,国土空间规划也在不断变化和完善。未来,国土空间规划的发展趋势主要体现在以下几个方面:

7.1 高度关注生态环境。

未来的国土空间规划将更加注重生态环境保护,强调生态环境与城市发展的协调,实现生态环境的可持续发展。

7.2 加强城市化管理。

未来国土空间规划将重点关注城市化进程,通过加强城市规划和管理,实现城市化和城市发展的可持续发展^[2]。

7.3 推动产业升级。

未来国土空间规划将加大对产业升级和结构调整的支持,通过优化产业布局和发展,推动经济结构调整和转型升级。

7.4 加强城乡融合发展。

未来国土空间规划将注重城乡融合发展,通过建立健全的城乡规划体系和政策支持,促进城乡一体化发展,提升农村发展质量和水平。

7.5 实现智慧城市建设。

未来国土空间规划将着力推进智慧城市建设,通过引入新技术和新理念,提升城市运行效率和生活质量,推动城市可持续发展。

7.6 注重跨区域协调发展。

未来国土空间规划将注重跨区域协调发展,通过建立协调发展机制和政策支持,实现区域协调发展,促进区域经济一体化和合作发展^[3]。

结语

总之,国土空间规划的发展趋势是多方面的,不断适应经济社会的发展和人民生活的需求,推进城乡一体化、产业升级、生态保护、智慧城市建设、区域协调发展等方面的进步和发展,为实现可持续发展目标提供了有力支撑。

参考文献

- [1]陈群弟.国土空间规划体系下城市更新规划编制探讨[J/OL].中国国土资源经济:1-12[2021-12-22].
- [2]丑迎,万凯,闫慧敏.国土空间规划背景下额济纳

旗国土综合整治与修复体系构建研究[J].西部资源, 2021 (06) : 182-184.

[3]党迎春, 邓京虎, 王伟.信息化测绘技术在国土空间规划中的应用探究[J].华北自然资源, 2021 (06) : 90-91+94.

[4]刘志兵.浅谈城乡规划向国土空间规划的转变策略[J].建筑工程技术与设计, 2019 (27) : 59.

[5]孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊, 2020 (4) : 11-17.