

# 国土空间规划与城乡规划管理的关系

马晓荣

北京舜土规划顾问有限公司宁夏分公司 宁夏 银川 750021

**摘要:** 本文探讨了国土空间规划与城乡规划管理之间的关系,并阐述了两者的一致性和有效结合的措施。城乡规划是国土空间规划的重要组成部分,而国土空间规划则是城乡规划的延续。为保障规划实施,需要制定标准体系并加强国土空间规范管理。通过这些措施,可以促进城乡规划与国土空间规划的协调发展,推动可持续城市化进程,实现经济发展与生态保护的双赢。

**关键词:** 国土空间规划; 城乡规划; 关系

## 引言

国土空间规划和城乡规划是我国空间发展的两个重要规划体系。在推进城市化进程中,如何协调好两个规划之间的关系,实现城乡统筹和可持续发展,是当前面临的重要问题。本文将分析国土空间规划与城乡规划之间的关系,探讨如何有效结合两个规划,提出相应的措施,以期对相关政府决策提供有效参考。

## 1 国土空间规划和城乡规划概述

### 1.1 国土空间规划

国土空间规划是国家空间发展的战略性、基础性和约束性的规划,是各类保护、开发、利用、修复活动的基本依据。首先,自然资源类规划应该根据不同地区的自然条件和经济发展需求,明确空间利用的方向和规模,避免过度开发和浪费土地资源。其次,城市是国家经济、政治、文化中心,也是人口集聚和资源消耗的重要区域。因此,规划应该充分考虑城市的发展需求和承载能力,合理布局各类基础设施和公共服务设施,提高城市的宜居性和可持续性。再次,保护生态环境是可持续发展的前提条件,国土空间规划应该根据生态系统的自然特征和承载能力,划定生态保护红线,保护生态系统的完整性和稳定性。同时,规划还应提出环境治理的措施和目标,促进环境和经济的协调发展。最后,规划的实施和监督管理是确保规划落地生根的关键环节。因此,规划应该明确实施责任和监管机制,加强规划的监测和评估,及时发现和解决问题,确保规划的有效实施。

### 1.2 城乡规划

城乡规划涉及到城市和乡村的有序、协调发展。随着城市化进程的加速,城乡规划越来越受到人们的关注。城市总体规划是城市规划的核心,它是对城市发展空间、人口、经济、环境等方面进行的全局性规划。总体规划的制定需要充分考虑城市的自然环境、历史文化

和经济社会发展等因素,以确保城市的可持续发展。总体规划需要明确城市的发展方向、空间布局、交通网络、公共设施等内容,为城市的未来发展提供科学指导。详细规划是在总体规划的基础上,对城市某一具体区域进行的深入规划。它需具体考虑该区域的自然环境、社会经济条件、土地利用现状等因素,制定出相应的规划方案。详细规划的内容包括用地布局、建筑设计、交通组织、绿化景观等,它为城市的精细化建设提供了有力支持。乡村规划需要充分考虑农村的自然环境、农业产业、农民生活等因素,制定出符合农村实际的规划方案<sup>[1]</sup>。乡村规划的内容包括农田水利、农村道路、农村住房、公共设施等,它为农村地区的发展提供了科学保障。城乡规划是指导城市和乡村有序、协调发展的重要手段。在城市化和现代化进程中,必须充分重视城乡规划的作用,通过科学规划,推动城市和乡村的可持续发展,创造更加美好的人居环境。

## 2 国土空间规划和城乡规划之间的关系

### 2.1 国土空间规划是城乡规划的延续与整合

在中国的空间发展规划体系中,国土空间规划和城乡规划是不同发展阶段两个核心组成部分。这两者之间存在着紧密的联系和深远的影响,它们共同为构建和谐、有序和可持续发展的城乡空间提供了重要的指导。

(1) 国土空间规划作为城乡规划的延续。国土空间规划是从宏观的、全国的角度对空间发展进行的全面布局和长远谋划。它关注的是整个国家的空间资源配置、生态环境保护和经济发展的协调。在制定国土空间规划时,必须充分考虑到城乡之间的关联和差异,确保各地区的均衡和和谐发展。而城乡规划更侧重于城市和乡村的内部空间结构和发展策略。它关注的是城乡居民的生活品质、基础设施建设、公共服务配套以及文化遗产保护等具体内容。城乡规划在实施过程中,需要在国土空间规

划的总体框架下,确保城乡发展与整体空间布局相协调。从这个角度看,国土空间规划为城乡规划提供了一个宏观的背景和指导,而城乡规划则是国土空间规划在城乡层面的细化和实施。两者之间的这种关系使国土空间规划可以被看作是城乡规划的延续。(2)两者共同构建空间发展规划体系。国土空间规划和城乡规划之间的关系既是一种延续,更是一种整合。它们两者共同构成了一个完整、有序和层次分明的国家和区域空间发展规划体系。在这个体系中,国土空间规划为城乡规划设定了总体的参数和方向,确保各地区的城乡发展能够在更加和谐、均衡和可持续发展的框架下进行。同时,城乡规划通过其在城乡层面的具体实施,为国土空间规划的实现提供了有力的支撑和反馈。国土空间规划和城乡规划之间共同为中国的空间发展规划提供了重要的支撑,确保城乡发展能够在国家的整体空间布局下有序、和谐地进行<sup>[2]</sup>。

## 2.2 国土空间规划与城乡规划的一致性

在探讨国土空间规划和城乡规划之间的关系时,不能忽视它们的一致性。这种一致性体现在它们的目标、原则和方法上,而且对于实现可持续发展和有效的空间管理至关重要。首先,从目标角度来看,国土空间规划和城乡规划都致力于实现经济、社会、环境的协调和可持续发展。它们着眼于创建人们能够和谐生活、工作的环境,同时保护和增强自然的生态价值,确保资源的有效利用,并促进经济的长期稳定增长。其次,科学规划、合理布局、节约资源、保护生态等原则是国土空间规划和城乡规划的基石。这些原则确保了规划过程的科学性、公正性和可持续性,强调了空间布局的合理性和资源的高效利用,同时也体现了对人类和自然环境平衡的深深关怀。再者,两者都采用了系统分析、综合评价、规划模拟等方法,这些方法强调了规划的整体性、前瞻性和模拟性,从而使规划更具科学性和实践性。因此,国土空间规划和城乡规划的一致性表现在目标、原则和方法上,而这三者的一致性又为形成统一的空间发展规划体系提供了可能。在实际工作中,需要充分理解和利用这种一致性,将国土空间规划和城乡规划有效结合起来,形成全面、系统、科学的空间发展规划体系,以实现经济、社会、环境的协调和可持续发展。只有充分理解和把握这种一致性,才能更好地发挥它们在促进经济社会发展、保护生态环境中的重要作用,为实现可持续发展目标提供有力支持。

## 3 国土空间规划和城乡规划有效结合的措施

### 3.1 坚持以人为本,推进公众参与

在国土空间规划和城乡规划的过程中,以人为本、推进公众参与的理念日益受到重视。这样的理念体现了对人民群众的尊重,同时也确保了规划与民众的实际需求和期望紧密相连。中国的国土辽阔,城乡规划关乎亿万人民的居住与生活环境。任何一个规划决策,都可能影响到无数人的未来生活。因此,规划过程中不能忽视公众的声音。公众参与能够确保规划更为接地气,更符合地方文化和习俗,避免了一些可能出现的社会冲突。为真正实现公众参与,要做的既仅是听取意见,更要让公众真正参与到规划的每个环节<sup>[3]</sup>。这意味着,需要开展各种形式的公众参与活动,如听证会、座谈会、问卷调查等,让公众了解到规划的内容和目的,同时也为公众提供一个表达意见和建议的平台。此外,规划部门也应该积极回应公众的意见和建议。对于公众提出的合理建议,应该在规划中加以采纳;对于公众存在的疑虑和误解,应该及时进行解释和说明。而在中国,公众参与规划还有着更深层的含义,那就是弘扬社会主义核心价值观,体现人民当家作主的精神。公众的参与,使规划既仅是一项技术工作,更是一项社会工作,一项体现人民意志、实现人民愿望的民生工程。

### 3.2 加强土地管理,促进城乡规划发展

在中国这样一个地域辽阔、人口众多的国家,土地资源的管理尤为重要。为促进城乡规划的顺利实施,需要通过加强土地用途管制、优化土地资源等措施,确保土地资源的可持续利用。土地用途管制是国土空间规划的重要手段,通过对土地资源的合理利用和保护,防止城市无序扩张,保护农田、森林、水源等生态敏感区。在实施过程中,应严格按照规划要求,对违反规划的行为进行处罚,确保规划的有效实施。优化土地资源,意味着在城乡规划过程中,要根据人口、产业、基础设施等需求,合理分配土地资源。对城市中心区,应提高土地利用效率,发展高层建筑、地下空间利用等方式,节约用地。对农村地区,应保护耕地,发展现代农业,提高土地利用效益。此外,还要注重生态用地的保护,维护生态平衡。规范土地市场秩序,防止土地资源的滥用和浪费。应建立健全土地市场交易规则,加强对土地转让、租赁等行为的监管,防止投机炒作,确保土地资源的合理配置。加强土地管理应通过加强土地用途管制、优化土地资源、加强土地市场监管和提高公众参与度等措施,确保国土空间规划和城乡规划的有效结合,推动城乡可持续发展。

### 3.3 制定标准体系,保障规划实施

在中国的城市化进程中,为确保国土空间规划和城

乡规划能够融为一体,制定并执行一套完善的标准体系成为一项迫切任务。这既能确保规划的科学性,还能够提高规划的可操作性,为中国的可持续发展打下坚实的基础。在过去的实践中,由于国土空间规划和城乡规划存在编制标准不统一的问题,导致两者在实施过程中经常出现冲突<sup>[4]</sup>。统一编制标准,意味着两者在规划初期就能够在同一个框架下进行,确保各项指标、参数和数据相互融洽,不产生矛盾。一个好的规划若不能得到有效实施,它仅是一纸空文。通过制定实施评估标准,可以定期对规划项目进行检查与评估,确保各项目标按照预期推进。这也能及时发现问题,调整策略,确保规划能够顺应时势,持续有效。在统一的标准体系下,规划人员能够受到更为系统、专业的培训,提高他们的规划水平,为中国城市的未来发展提供更多优秀的人才。制定并执行完善的规划标准体系,是确保国土空间规划和城乡规划有效结合的关键。这既能够保障规划的科学性和可操作性,更能为中国的城市化进程注入新的活力和动力,带领中国走向更加繁荣、可持续的未来。

#### 3.4 立足空间底图,构建生态安全格局

在国土空间规划和城乡规划的结合中,立足空间底图,构建生态安全格局是一项至关重要的措施。这一措施体现了对生态保护的深切关注,确保城乡发展与生态保护相协调,为子孙后代留下一个生机勃勃、绿色宜居的家园。空间底图是规划的基础,它承载着区域自然、经济、社会等多方面的信息。在规划过程中,要充分研究空间底图,深入了解区域的生态环境、资源禀赋和经济发展潜力。这样才能制定出科学合理的规划方案,避免盲目开发,保护珍贵的生态环境。生态安全格局的构建,意味着在城乡规划中要充分考虑生态保护的要求。要根据区域的生态特点和环境容量,合理规划城乡建设用地、产业布局和基础设施布局。对于生态敏感区和重要生态功能区,要划定生态保护红线,严禁破坏

性开发,确保生态系统的完整性和稳定性。同时,还要积极推行生态修复和生态补偿机制。对于历史遗留的生态破坏问题,要投入资金和技术力量进行修复,恢复生态系统的健康。对于因城乡发展而占用的生态空间,要通过生态补偿机制,确保生态功能的替代和恢复。此外,提高公众的生态环保意识也是必不可少的。要通过宣传教育,让广大人民群众认识到生态保护的重要性,自觉参与到生态保护和城乡规划的监督中来。只有公众广泛参与,的城乡规划才能真正实现生态优先、绿色发展。立足空间底图,构建生态安全格局是国土空间规划和城乡规划有效结合的关键措施<sup>[5]</sup>。要以高度的责任感和使命感,推动这一措施的实施,为构建美丽中国的伟大事业作出应有的贡献。

#### 结语

国土空间规划和城乡规划是推动城乡统筹和可持续发展的重要手段,两者之间的关系协调是保障空间发展有序进行的关键。应该加强两个规划之间的衔接和协调,推进标准体系的制定和实施,加强土地管理和生态保护,实现城乡发展的良性循环。通过共同努力,一定能够建设更加美丽、宜居、可持续发展的家园。

#### 参考文献

- [1]李苗.从城乡规划到国土空间规划的转变与发展[J].山西建筑,2022,48(16):45-47+106.
- [2]洪小玲,王艳.国土空间规划与城乡规划实施的关系探讨[J].住宅与房地产,2019(16):248.
- [3]李小晓.新时期城乡规划建设与文化遗产[J].住宅与房地产,2021,(31):19-20.
- [4]王颖真.新时期城乡规划管理一体化分析[J].中华建设,2021,(11):128-129.
- [5]陈小涵.城乡规划与土地利用规划的衔接策略[J].住宅与房地产,2021,(30):13-14.