

# 新型城镇化背景下城乡规划的转型探索

孔祥莹

广州市科城规划勘测技术有限公司 广东 510000

**摘要：**随着改革开放的不断深入，城乡经济在短时间内得到了空前快速的发展，我国城市和乡村的统筹协调发展以及城镇化快速推进，越来越受到人们的重视。在我国经济结构调整不断深入的情况下，城镇化的发展将会跟上时代的步伐，走出一条新的道路。继而，在新型城镇化的时代背景下，城市和乡村的发展都需要突破传统，实现转型，以适应新时代的步伐。因此，城市和乡村的统筹规划须与新型城镇化进程相协调。本文对新型城镇化背景下的城乡规划改革及转型进行了一些探讨。

**关键词：**改革开放；经济结构；城市和乡村；统筹发展；规划转型；探讨

引言：中国自改革开放以来，在经济全球化和经济市场化的背景下，城镇化发展迅速，但到目前为止，城镇化发展遇到了许多难题，这些难题一直困扰着我们。目前城乡规划的发展在国家成立自然资源局系统后，有了较大的改变，以国土空间规划为核心，城乡规划也面临了新的转变。我们需要站在新的角度来重新思考城乡规划，所以，要想进一步做好城乡规划的相关工作，就必须结合目前的实际情况，提出有效的措施。在进行转型思考的时候，要对转型的重点和当前转型面临的挑战进行关注，以此为基础，提出相应的要求和策略，才可以进一步推动其发展。

## 1 新型城镇化对城乡规划的指导背景

新型城镇化发展的核心问题，就是要把城乡二元结构、区域二元结构与城市内部结构有机地结合起来，以实现城镇化发展的方式为基础，进行全面的转型与发展，并采取相应的措施，总结出可以实现生态文明、城乡互补、以人为本、节能降耗的新型城镇化发展趋势道路。在思想上，从指导思想中进行深入分析，要从以物为本转变为以人为本，注重推动人类社会的发展，体现人在城镇化建设与发展中的重要作用；在动力机制上，要加强以农业经济、商业经济、文化经济为主要发展方向的城乡经济方面的转型，要对各行业和领域的全面发展给予足够的关注；在发展重点上，要确保其从规模扩张逐渐向功能、作用方面的扩张转变，既要加快城市规模扩张的步伐，又要把城镇化的发展重点放在质量与功能上，这样才能提高城镇化的效率，提高人民的生活品质与水平。在空间形式上，应逐步实现以大城市为核心，以县域为单位，促进城乡融合协调发展，促进城市集群的形成和发展；在城乡关系的角度上，要注重通过城镇化发展来带动乡村发展的整体互动的形式，

从而达到共同发展、共同进步的目的，从而更好地推动城乡一体化建设与发展。

## 2 新型城镇化背景下城乡规划转型所需条件

### 2.1 实现城乡协调、区域协调发展

在新型城镇化的背景下，要注重城乡间和区域间的协调发展，从多个视角进行城乡统筹，把城乡关系和区域间的协调发展作为重点。过去，为了推动经济的发展，我们在城乡规划中只重视城市的发展，而忽略了乡村的发展。在目前的新型城镇化进程中，我们应该完全抛弃过去的发展规划理念，将重点放在城乡之间的协调和互补发展上。但是，应该指出的是，城乡一体并不意味着将城市与乡镇变成一条线，也不意味着将所有的乡镇都变成了城市。相反，应该以各自的实际需求为基础，在符合发展规律的基础上，实现城乡之间的协调发展和差异化发展。换句话说，就是要确保城乡之间在文明风貌与文化方面可以相互借鉴学习，在产业上可以实现互利共赢发展，在空间上可以实现和谐发展，在生活上可以实现互惠互利。从地区开发角度来看，城乡规划应该从过去只注重城镇开发，向城镇、中小城镇以及地区之间的协调发展转变。从区域和城乡的角度来看，更加注重以功能关系为导向的城市间资源匹配方式。在新型城镇化的背景下，城乡规划应该更加注重城乡结构、形态功能、基础设施与政策环境之间的协调发展。

### 2.2 改变城乡规划思维方式

要适应新型城镇化的进程，需要抛开过去的城乡规划理念，转变思路，才能更好地进行城乡规划的转型。过去城乡规划重心偏向城市发展，在新的背景下，应该以当地群众的生活需求为出发点，以提高民众的生活水平和质量为目的，来进行城乡规划转型。既要确保城乡规划与当地经济的协调发展，又要将生态、文化、科技

等因素融入到城乡规划之中，以确保城乡规划的开放性和多元性。

### 2.3 合理调整城镇内部结构

在城镇快速发展的背景下，传统的城镇内部结构已不能满足人民群众对城镇空间的需求，更多地关注城镇功能的多元化，这对城乡规划的转型提出了更高的要求。与此同时，城乡融合发展是新型城镇化的发展要求，对城乡的各项功能提出了更高的要求，因此，城乡规划转型需要合理地调整城乡的内部结构，以充分满足城乡得到更好的发展。

## 3 新型城镇化背景下城乡规划转型面临的挑战

### 3.1 价值观念改变

随着生活质量的提高，人们的价值观也随之发生了变化。在经过了高速发展之后，国家的环境、社会和文化都发生了一定程度的变化，所以，城乡规划必须与人们价值观的变化相结合。在当今的城市规划中，不能仅仅将城乡经济发展作为单一的目标，而要与环境、发展、社会发展、文化渗透等因素相结合，对其进行全面的设计，不断地调整设计路径，最后找到与目标城市整体价值观念相适应，从而设计出与发展模式相一致的规划方案。

### 3.2 规划思想错误

客观地看，在新型城镇化背景下的城乡规划中，一些地区存在着思维上的误区，从而极易引发自身的发展，存在着较大的局限性，给未来的综合工作部署带来了很大的障碍。根据过去的工作经历和目前的工作规范，笔者认为，规划思路存在着一些问题，具体体现在：首先，新型城镇化背景下的城乡规划，没有对当地的需要和未来的发展趋势进行深入的调研和研究，大多数时候，都是按照陈旧的思路 and 标准去执行，看似可以一板一眼的执行下去，但实际却与当地的需要不符，导致了可能存在的漏洞，并且在短时间内难以得到很好的补救，这样的现象，已经严重影响了新型城镇化背景下的城乡规划的正常推进。第二，当规划理念出现偏差时，很可能在新型城镇化的背景下，出现过度发展的问题，以及规划区域内部的矛盾和冲突，从而影响到区域的协调发展，这是一种很大的障碍。

### 3.3 规划科学性不足

在新型城镇化的背景下，城乡规划越来越受到全国的重视，业内的讨论也越来越多，许多工作的安排与执行，都需要着眼于长期的发展。经过分析，我们发现，规划的科学性还不够，这也是一个较为重要的问题，并且在讨论和分析的过程中，一定要有一个很好的转型，否则，很可能会造成今后工作的安排出现问题，造成更

多的损失和缺陷。首先，在新型城镇化的大背景下，城乡规划在发展初期，是缺乏对城市和乡村自身优势和劣势的分析与梳理的。所有的工作，都是按照传统的思路来进行的。比如，在资源的开发利用过程中，没有将关于可持续性的科学理念很好地结合起来，这就造成了自身的许多工作安排面临着比较严峻的挑战，没有综合的工作部署，将造成了很大的损失，在后续工作的安排上不能获得理想的结果。其次，由于规划的科学性不够，在新型城镇化的背景下，城乡规划的社会效益无法获得很好的提升，各项工作的开展，也缺乏足够的可信度，极易受到严重的质疑。

### 3.4 要逐步将规划理念转变为成为以人为本

在经济快速发展的时代背景下，以往传统城乡规划观念已经不能适应现代化的发展程度，所以，在新的环境下，有必要改变以人为本的观念，以为人民提供高质量的生活水平为目标来进行规划。城乡规划师必须对目前的社会发展形势进行重新思考，将重点放在对社会问题的研究上，将重点放在对城乡人口结构分布和需求的调查上，抛弃以往只注重城市居民生存问题的观念，重新全面地开展对城乡居民生活需求的调查，扩大规划的对象范围，以提高人民生活水平和质量为目标，进行有效的规划。

规划设计人员要认识到自己工作的重要性，要充分发挥其在社会发展中的作用，要对目前所存在的问题与缺陷进行深入了解和分析，要对人口规模、人口结构等方面进行了解，要对城乡人口组成结构进行充分的关注，要对务工人员、乡村留守居民等特殊人群的需求进行关注，以保障所有人群的根本利益为出发点，对规划设计方案进行合理的确定。

## 4 新型城镇化背景下城乡规划转型的应对措施

### 4.1 重视城乡协调发展中的生态对策

新时代的城乡规划应充分体现新发展理念，注重生态优先，实现绿色发展，同时注重开放和协同，实现协调发展，城乡规划应该要处理好人与自然的的关系，要想达到这个目的，就必须对城镇中已有的生态与农业资源进行保护，避免经济发展对环境产生影响。城乡规划在制定管制措施时，应该将环境保护作为首要任务。在发展过程中，要对小城镇内的生态保护区、风景名胜区、水资源地等进行界定，严禁在这些区域内开展任何的建设活动，要在区域的规划中对其进行具体的策划和实施，要按照管理、监管、协调和指导的原则，对各个部门进行分类，并对其进行统一的管理，以确保区域的可持续发展。在发展过程中，尽可能减少发展对环境造成的影响，在强化生态建设的同时，还要协调发展文明和环境之间的关系，合理地使用空间环境，构建生态和生

活环境之间的空间链接,将人们的休闲活动引进到生态空间中,激发人们的热情,强化对生态的保护。

在制定城乡规划时,应注重对自然保护区、风景区、生态保护区和水资源保护区的科学规划,严禁对保护区内的生态环境造成破坏。在次区域地带内进行城乡规划中,要更好的做到对城市内部空间管理的细化和落实,有效的运用有关的设计理念,可以确保行政区域规划与部门职能方面的局限性,确保各项空间管制措施、方法和内容得到有效的实施,制定出统一的、可实施的规划管治的具体措施,从而可以有效的促进区域的整体发展。

#### 4.2 以县域为基本单元思考城乡规划战略重点

以县城为基本单元推进新型城镇化,在充分尊重新型城镇化发展规律下,立足县域要素禀赋基础,因地制宜补齐县城、城镇、乡村的发展短板和弱项,推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹,以县域为基本单元推进城乡融合发展。在城乡规划中,应有效平衡县域、城镇和乡村的生产要素集聚与分散,形成“大集中、小分散”的空间格局,分类引导大中小城市错位发展,完善新型城镇化发展的空间布局。

县域城乡规划要对城乡资源进行全面的认识,进行必要的空间资源评价和分析,并建立健全的管理体系和标准,更好的保护农田、水资源、林地、文化遗产、自然资源等。在城市和乡村中,要对城市和乡村的空间布局进行合理的设计,要以粮食产量、经济作物和农业养殖中的产业为重点,对工业园区、旅游区等方面的规模和建设进行合理的确定,使各种产业之间的协调发展,避免出现相互影响的局面。对城乡人口进行合理的分布和配置,要避免传统的封闭二元规划体制,建立全面完整的城乡居民点体系,保证各级人民的根本利益。为实现城乡融合,构建公共服务体系。一方面,要确保城市内部各项基础设施与地方发展需求相适应,以城市带动乡村,实现城乡资源共享;另一方面要明确道路、给排水、通信、社会服务等设施逐步的延伸到乡村地区,完善基础设施,保障居民的正常生活。

#### 4.3 以合理存量规划的理念探索新型城镇化背景下的城乡规划

在国土空间规划推行之前,所实施的总体规划设计具有量大、面广的特征,它更多是主导增量规划和快速扩张。在当前发展阶段下,城乡总体规划的工作重心要从土地空间转向优势战略,应从增量规划逐渐的转变到存量规划上,在总体规划的空间视野下也可以从立向统筹转向中观秩序。在规定的空间框架内,可以实现中观结构的优化和空间秩序的梳理,可以实现优势策略的调整和整

合,从而可以有效地提高土地的功能、质量和效率。

#### 4.4 分类推进村庄的发展规划

在乡村的规划和发展中,要把不同类型的乡村划分开来,把“半城镇化”的区域和“农业”的重点区域分开来,分别进行规划。不同类型的城镇进行差异化发展,对于一些村民很容易聚集,并且有意愿按照城镇化发展模式来发展的村庄,可以按照城镇化较快的模式来对其进行改造。对于农业重点的村庄,可以有序地推进,根据当地的实际情况,促进乡村的社区服务功能。在这一基础上,应该保留乡村的生态特征,对周围的生态环境进行保护,对人口进行合理的聚集,并对有限的小城镇生态空间进行有效的整合和利用。

在宏观层面,注重框架性体系建构,避免“就乡村论乡村”的思路,必须从区域和城乡一体的角度进行思考,以城乡统筹为导向在宏观层面提出整体乡村发展体系和各不同类型村庄的发展模式和发展策略。在微观层面,注重结构性指标调控,村庄在发展条件、城镇化趋势、发展动力等方面必然存在一定的差异,规划结合近远期规划时序的安排,对不同类型村庄提出因地制宜的分区发展规划以及分级制定配套标准。

#### 4.5 提高规划的科学性

在新型城镇化的背景下,城乡规划的转型是迫在眉睫。合理的、科学的工作方法和思考方式,可以使转型工作的安排更加可靠,为未来的工作发展打下坚实的基础,可以使工作的总体进度按照正确的路线和标准进行。第一,在新型城镇化的背景下,要大力加强对城市和乡村的科学研究。比如,可以将周边的成功案例、失败案例进行对比分析,观察经济收入和社会影响力,以及国家政策的扶持情况,然后对自身的优势和劣势有一个正确的认识,并对其进行扬长避短的规划,从而促使产业调整和生产、生活的转变,能够按照正确的方法来完成,并对过去存在的一些问题进行妥善的解决。第二,要提高规划的科学性,就必须对规划的各项内容进行有效的改革。比如,在城市与乡村的旅游形态与旅游方式上,要将价格因素纳入其中,在项目内容上要加入体验式的内容,注意高度的洁净度,提高旅行的舒适度,为未来的发展,吸引更多的客源与口碑。

#### 4.6 健全城乡规划机制

在新型城镇化发展的大背景下,城乡规划的推进亟需建立起一套完善的城乡规划机制,与现实需求相结合,适当提升基层政府的权力,增强政府的调控能力,并与城乡发展的现实状况相结合,在城乡规划工作中制定地域特异性规划制度,从而可以推动区域性城乡特色

文化与经济的发展。除此之外,还应注重提高公众对城乡规划工作的认识,让公众积极主动地参与到城乡规划和建设之中,在这个过程中,公众可以以城乡规划的实际情况为依据,提出相应的建议,城乡规划将以公众的意见为依据,持续进行改进,从而可以有效地维护公众的合法权益,促进城乡建设的发展,同时还可以促进城乡居民的精神文明建设。

## 5 探索以人为本的城乡设计与生态乡村规划方案

### 5.1 以人为本的城市设计

在新型城镇化发展的大背景下,城乡规划要逐渐地实现空间话语体系的转型,要始终坚持“以人为本”的思想,要充分意识到城市规划的重要性,采用更易于被人接受的方法来确定规划设计方案,这就是城市设计的最大优点。我国的城乡设计要从重形态轻功能,重设计轻研究等的模式转变为注重人的需要和行为习惯,从而更好地推动城乡居民生产、生活的变化和质量的提高。

### 5.2 低碳生态乡村规划设计

“低碳生态乡村”是从“低碳经济”、“低碳社会”、“低碳城市”等有关理念中提炼出来的,它是通过碳排放量的控制来实现对生态环境的分析与调控,通过实施减碳、固碳等技术措施来提高碳排放的控制效率,通过与生态乡村的对比分析,可以为城乡的发展提供一个相对的定量分析,从而更好地实现节能减排,实现绿色环保,实现人与自然的和谐共生。

### 5.3 因地制宜,彰显地方特色

要真正实现城乡一体化协调发展,必须因地制宜,体现区域特色,突破盲目应用城市发展模式的思维方式。城乡设计应立足于乡村视角,通过运用乡土元素、乡土材料、乡土植物进行设计表达体现乡村文化和特色,增加乡野韵味,使乡村景观更具生命力和感染力,避免“贪大求高、追新崇洋”。与当地城镇的具体发展状况结合起来,研究和探索适合城乡自身发展的策略模式,最大限度地利用自然和人文资源,突出地方特色,有效地避免重复,从而促进旅游业等第三产业的发展。例如,一个地区有许多地方属于革命老区,城乡规划工作人员可以将其与之结合起来,探索和开发红色旅游资源,提升景区的知名度,推动经济的发展。

### 5.4 通俗易懂,具有高落地性

城乡规划设计应从县域层面着手考虑,应立足于社会、经济、自然、文化等多方面综合考虑,在总体层面明确保留、打造城乡风貌的主要区域,各个风貌分区之间既要有鲜明的主题,也有有较好的协调性,注重县域城乡风貌的整体性。城乡设计应立足于管理者、城乡规

划设计师、农村工匠、城乡居民等多方的使用需求,面向实施,做到简明扼要,通俗易懂,促使城乡风貌规划设计能够落到实处。如制定城乡设计导则,按照分区进行制定导则通式,让各区的城乡规划设计师、农村工匠可以按照通式来具体设计各个节点。并且,可以通过日常的城乡设计小手册或者图集来进行宣传,提升城乡居民的审美能力,耳濡目染得改变城乡居民对城乡美的定义,不再仅仅以“实用主义”为主导。

### 5.5 持资源节约与开发并重的原则

目前,因人类对森林的过度砍伐造成的土壤侵蚀日益加剧,而在城乡规划转型过程中,资源匮乏问题也成为了该区域所面临的重大问题。城乡规划的科学性和合理性,不仅可以直接影响到城乡居民的利益,而且还会对城乡规划布局的有效推进产生较大的影响。因此,坚持资源节约与开发并重的原则,抛弃以往粗放式的发展思路,对一些闲置的土地资源进行合理、充分的利用,结合实际,划定生态保护红线,实现人与自然环境的和谐。此外,对于一些历史古建筑与古村落,也应在对其进行充分保护的前提下,进行科学合理的开发。

## 结束语

在当下新型城镇化的背景下,不可忽视县域规划设计的层级,要将县域城乡规划放在一个重要的视角对待,要从全域统筹的思路开展下层的各项城乡规划。要将城乡规划发展得更好,就必须与目前的新型的城镇化背景相结合,展开有效的分析,并采取相关的行动。要坚持以人为本、共同发展的核心内涵,对转型方案进行探索,并根据方案对行为进行严格的执行,才能确保城乡规划的顺利开展。在方案实施过程中,还必须要有专业人员的积极动员,广大群众的全力配合,才能加速转型,建立起一种新型的城乡规划体系,推动城乡一体化发展。

## 参考文献

- [1]赵佩佩,顾浩,孙加凤.新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J].规划师,2014,30(4):6.
- [2]杨玉山.新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J].建筑工程技术与设计,2016,000(011):10.
- [3]李昊.新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J].中国房地产业,2016(7X):1.
- [4]牟秀兰.新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J].军民两用技术与产品,2018(4):1.
- [5]徐洪斌.新型城镇化背景下城乡规划的转型研究[J].建材与装饰,2018(41):2.
- [6]谭福礼.新型城镇化背景下城乡规划的转型路径探索[J].幸福生活指南,2020.