

# 国土空间规划与城乡规划的关系探讨

韩大伟

胶州市自然资源和规划局 山东青岛 266300

**摘要:** 国土空间规划和城乡规划都是国家重要的规划工作。前者是对国土空间的利用、管理和保护进行整体规划;后者则是对城市与乡村等人居空间的布局、建设和管理进行综合规划。两者之间具有密不可分的联系和互相影响的关系。国土空间规划是城乡规划的基础,而城乡规划则为国土空间规划的实施提供了具体的操作指南。本文将从两者的定义和目的入手,深入探讨国土空间规划和城乡规划的关系,并提出未来的发展和完善方向。

**关键词:** 国土空间; 城乡规划; 完善措施

## Discussion on the Relationship between Land Spatial Planning and Urban Rural Planning

Dawei Han

Jiaozhou Natural Resources and Planning Bureau, Qingdao, Shandong 266300

**Abstract:** Land spatial planning and urban-rural planning are both important national planning tasks. The former involves overall planning for the utilization, management, and protection of national space; The latter involves comprehensive planning of the layout, construction, and management of residential spaces between urban and rural areas. There is an inseparable connection and mutual influence between the two. Land spatial planning is the foundation of urban and rural planning, and urban and rural planning provides specific operational guidelines for the implementation of land spatial planning. This article will start with the definition and purpose of the two, deeply explore the relationship between national spatial planning and urban-rural planning, and propose future development and improvement directions.

**Keywords:** Territorial space; Urban and rural planning; Improvement measures

### 引言

随着我国社会经济的高速发展,土地资源的利用和规划成为了当前必须重点关注的研究课题。在这个背景下,国土空间规划和城乡规划成为了许多人关注的热点话题。虽然两者经常被混淆,但其实它们有一定的差异性和联系。为了更好地利用和规划土地资源,应当弄清楚国土空间规划和城乡规划之间的关系,实现两者的有效结合,推动我国城乡协调发展,促进经济可持续发展,提高人民生活质量,实现全面建设社会主义现代化国家的战略目标。

### 一、国土空间规划与城乡规划的相关概念

国土空间规划是指通过对国土资源的调查、评价和预测,制定国土空间开发利用总体规划的过程。国土空间规划是国家和地方政府进行规划管理的基础性文件,是指导全国经济和社会发 展、统筹国土空间开发利用的总体性规划。国土空间规划主要包括四个方面的内容:一是国土空间开发利用总体布局,二是国土空间开发利用总体指导性规划,三是国土空间开发利用总体控制性规划,四是国土空间开发利用总体保护性规划。国土空间规划是指导我国土地利用、环境治理、生态保护、资源保障的重要手段,是国家治理体系的重要组成部分。而城乡规划则侧重于城市、乡村、城镇土地利用的规划,是在国土空间规划基础

上的具体实施。城乡规划主要是指城市规划和乡村规划,其目的是通过科学的规划,提高城市、乡村和城镇的发展水平,促进城乡协调发展。城市规划主要涉及城市建设、城市管理和城市服务等方面的规划,旨在提高城市的综合竞争力和居民的生活质量。而乡村规划则主要是为了改善农村居民的生活环境,促进农村经济发展,保护农村资源和生态环境。总体而言,国土空间规划和城乡规划是相互联系、相互依赖的。国土空间规划为城乡规划提供了整体性的依据,而城乡规划则是国土空间规划的具体实施方案。同时,国土空间规划和城乡规划的目标都是促进经济发展、提高人民生活质量和保护生态环境。因此,两者之间需要进行有效的协调和整合。

在实践中,国土空间规划和城乡规划的制定和实施需要结合当地的实际情况和发展需求,制定符合地方特点的规划方案。在国土空间规划的制定过程中,需要充分考虑地域特点、社会经济发展水平、资源环境状况等因素,综合分析和评估国土空间开发利用的需求和潜力,确定国土空间开发利用的总体布局,制定国土空间开发利用的总体规划。在城乡规划的实施过程中,需要充分考虑城市和乡村的特点和需求,制定符合当地实际的规划方案。城市规划要注意提高城市的综合竞争力和居民的生活质量,实现

城市可持续发展。乡村规划要注重保护农村资源和生态环境,促进农村经济发展和农民生活水平的提高。总之,国土空间规划和城乡规划是当代社会发展中非常重要的规划概念。两者之间有着一定的差异性和联系,需要在实际工作中加强协调和整合,以推动我国城乡协调发展,促进经济可持续发展,提高人民生活质量,实现全面建设社会主义现代化国家的战略目标。

## 二、国土空间规划与城乡规划的目的与关系

### 1.国土空间规划与城乡规划的目的

国土空间规划是指在国土范围内,统筹考虑国土资源的开发利用与生态保护、城乡地区协调发展、国土安全等因素,制定对国土空间范围内的空间结构、空间功能、空间利用方式和空间管理方式等进行的综合性规划,旨在实现国家、地区和社会经济可持续发展的目标。城乡规划则是针对城乡规划区域,统筹考虑城乡空间布局、人口密度、公共设施配置、交通运输与环境等因素,制定合理、科学的城乡规划方案,进一步促进城乡空间的和谐发展、提高人民居住和生产生活的环境质量。因此,国土空间规划强调整体性、战略性,注重宏观空间结构的规划与优化;而城乡规划则强调实效性、可操作性,注重微观空间布局的规划与实施。国土空间规划是城乡规划的顶层设计,二者既有连续性、又有区别性。

### 2.国土空间规划与城乡规划的关系

#### (1) 国土空间规划和城乡规划的范围和对象不同

国土空间规划划分的区域为国土范围内,例如国家、省、市、县等级;而城乡规划则划分为城市和农村两个部分。国土空间规划的对象为整个国土空间,城乡规划的对象是特定范围内的城市和农村地区。二者的研究对象不同,各自承担不同的规划任务。

#### (2) 国土空间规划与城乡规划的内容不同

国土空间规划是一个宏观的空间整体规划,主要关注国土空间的利用和开发,强调优化空间结构、调整空间布局、提高空间效益等内容;城乡规划则是一个相对微观的空间规划,主要关注城市和农村地区的空间布局和管理,强调公共设施、交通运输、环境保护等方面的建设。

#### (3) 国土空间规划和城乡规划相互衔接、相互促进

国土空间规划和城乡规划在实现国家可持续发展和区域协调发展方面是相互依存、相互促进的。国土空间规划对城乡规划具有引领、框架性的作用,城乡规划则深入地具体地实现国土空间规划的具体实施。二者在空间布局、资源配置、生态保护、产业发展、交通运输、环境治理等

方面相互沟通、统筹协调,实现国土空间和城乡空间的有机衔接和协同发展。

### (4) 国土空间规划和城乡规划实现目标的相互支撑

国土空间规划和城乡规划都是促进国家和社会经济全面、协调、可持续发展的重要工具和手段,实现的是相同的目标,即协调城乡发展、促进资源节约和保护、提高空间利用效率和增强国际竞争力等。国土空间规划对城乡规划是宏观引领和支持,城乡规划对国土空间规划是实践与落地的细化和贴近。

## 三、国土空间规划和城乡规划有效结合的措施

国土空间规划与城乡规划的有效结合是当前中国城市与乡村建设过程中的重要课题。这一结合旨在推进城乡发展的协调发展,实现城乡一体化规划和空间开发的协调统一,为全面建设社会主义现代化国家提供稳固有力的基础保障。

### 1.整合规划体系,确保规划的协调性

整合规划体系是国土空间规划与城乡规划有效结合的关键举措,其核心是建立协调性强、互为扶持的规划体系,实现规划和管理的协调推进,最终推动城乡一体化发展进程。具体的操作步骤包括以下几点:一是加强规划协调领导机制的构建。加强城乡规划领导协同机制的构建,规定各种规划的制定与整合流程,从机制上确保规划体系的衔接,保障规划与实践的协调运行。二是确定规划体系的统一方针。在规划协调领导机制的指导下,由国土资源部提出国土空间规划总体方针,由规划委员会提出城乡规划总体方针,形成统一的城乡规划体系。三是规划编制采用综合研究、综合设计和综合管理的方法。建立从顶层设计到流程控制的完整体系,采用全过程综合规划与研究,确保国土空间规划于城乡规划相互联系,实现规划协同发展。最后是提高规划编制的科学性。注重规划编制的科学性,采用先进的科学研究手段,专业工具和方法,保证数据来源的详尽可靠,并引入先进技术,加强技术支持,确保规划体系的科学性和附效性。

### 2.促进城乡资源优化配置,实现资源协调利用

城乡资源优化配置是国土空间规划与城乡规划有效结合的重要措施之一。城乡资源互补、相互衔接的合理化配置和利用,是城乡一体化发展的重要保证和基础成效。促进城乡资源优化配置的具体措施如下:一是制定城乡空间布局方案。根据国土空间规划与城乡规划统一的总体要求,细致规划城乡所需资源与资产优化配置,并通过科学可行的城乡空间布局方案,减少资源的浪费,降低环境污

染,创造良好的管理与运营条件。二是优化城乡资源开发政策。在有限的资源条件下,通过完善城乡资源政策安排的重点和优先顺序,调整城乡资源利益分配的方式,促进资源要素的高水平相互利用和沿道联动。三是实施区域空间整治。强化城乡环境整治的管理,遏制城乡疏松发展,规范城乡环境基础设施建设,加强环境保护,提高空间质量。通过建设合理的城乡基础设施,打造美丽乡村、美丽城市、美丽乡村的连通网络,扶植城乡经济发展,推动城乡一体化规划互动深入。

### 3.强化空间管理,推进城乡一体化发展

强化空间管理是国土空间规划与城乡规划有效结合的重要措施,它是指通过强化空间管理监督与评价制度,加强城乡空间资源保护,控制城市扩容和乡村土地垦殖的不良发展趋势,推动城乡空间和经济发展的有效结合。其具体措施如下:一是加强法规制度建设。推进国土资源和城市规划制度改革,完善相关法律法规和管理措施,实行经济、政策和管理手段有机结合,强化规划与发展管理的协同效应。二是落实空间管理责任。明确城乡空间管理属地管理主体,建立空间规划先行,空间管理优先的原则,实行统一管控,落实空间安全、环境质量、资源可持续等目标的相关责任。三是推进城乡需求动态调整。根据城乡人口、资源、环境等不同需求变化,适时调整城乡规划,实现资源和劳动力的优化配置,达到城乡发展模式更新和城乡相互支撑的目标。

### 4.增加投资主体

在国土空间规划和城乡规划有效结合的措施中,增加投资主体是非常重要的一项内容。在实施国土空间规划和城乡规划过程中,投资是一项关键的因素,可以促进城乡经济发展和改善城乡居民的生活质量。以下是关于如何增加投资主体的具体措施:一是建立投资主体合作机制。当前,城乡规划和国土空间规划的投资总体不足,特别是在财政资金部分。因此,我们需要制定一套关于投资合作机制的政策和制度,建立多元投资主体合作机制。这些投资主体可以是公共资本或私人资本、金融机构或政府资金、地方政府或中央政府等等。在具体实施上,我们可以通过建立一些经验丰富的投资公司或机构,促进不同投资主体之间的合作,减少因不同投资主体之间产生的经济利益冲突而导致的困难。这样可以发挥市场对资源的全面优化配置作用,增加城乡规划和国土空间规划的投资力度。二是完善城乡投资政策。城乡规划和国土空间规划需要大量资金的支持,因此,需要对投资主体提出具体的政策要求。

具体而言包括:(1)加强政府投入。政府应依据具体情况,给予适当支持,纠正市场失灵现象,通过财政补贴等方式增加城乡规划和国土空间规划的投资,保证其稳步推进。

(2)促进金融投资机构参与。政府应当推进金融机构进入领域市场,通过金融投资等方式为城乡规划以及国土空间规划提供足够的资金支持。(3)推动社会资本参与。政府应当积极引导社会资本参与城乡规划和国土空间规划的建设,通过PPP等多元投资方式建立合理的投资机制。三是针对重点项目优化投资结构。在投资主体的选择上,我们需要着重考虑对城乡规划和国土空间规划的发展产生重大影响的关键项目,通过合理的稳定投资结构,实现投资收益与区域经济发展的良性互动。例如,建设优质教育、医疗设备等公共设施,以及运输网络建设、新型能源发展等重点项目。

## 四、结束语

综上所述,国土空间规划和城乡规划是密不可分的,两者之间相互支持、相互促进,是推动我国城乡地域发展的重要手段。国土空间规划的目标是调整区域空间结构、完善资源利用方式和城乡发展战略的重要指导;而城乡规划则是在国土空间规划的指导下,细化实施和予以具体体现。两者的有机结合,实现了城乡关系合理化、空间资源优化配置、产业布局合理化、生态环境保护等诸多方面的协调发展。因此,在未来的实践中,我们需要以国土空间规划为主线,贯彻城乡规划的基本要求,加强规划工作的整体性、系统性和前瞻性,更好地推动城乡的综合协调发展。

## 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] 王世福,麻春晓,赵渺希,师浩辰.国土空间规划变革下城乡规划学科内涵再认识[J].规划师,2022,38(07):16-22.
- [3] 耿虹,徐家明,乔晶,高鹏,杨龙.城乡规划学科演进逻辑、面临挑战及重构策略[J].规划师,2022,38(07):23-30.
- [4] 余桂梅.城乡规划建设与土地管理分析[J].住宅与房地产,2021,36:36-37.
- [5] 李慧雯.大数据背景下的国土空间规划和智慧城市建设探讨[J].房地产世界,2021,16:28-29.
- [6] 肖军.“多规合一”与国土空间规划法的模式转变[J].北京社会科学,2021,8:67-76.