

从城乡规划到国土空间规划的转变与发展

华鑫

江苏苏地仁合规划设计有限公司, 江苏 南京 210000

[摘要]经济的发展推动了社会的进步, 城乡规划发展也取得了一定的成就, 但是随着城乡规划的不断发展, 需要一种新的规划方式来弥补城乡规划的不足的同时, 丰富规划的内涵, 在当代社会发展中, 不仅要重视人民群众生活和工作质量的提升, 还需要重视对自然资源的利用和空间资源的合理利用, 在坚持生态文明建设的原则下, 协调好国土空间规范各要素之间的关系, 才能促进整个社会的协调发展和经济的持续性发展。在进行规划发生转变的过程中, 对规划人员提出了新的挑战, 要求规划人员需要明确城乡规划与国土空间规划的发展历程, 掌握城乡规划与国土空间规划这两者之间的联系和差异性, 能够灵活的转变规划的思维和手段, 在进行国土空间规划时能够对结合实际情况综合分析, 并且还需要规范人员不断学习新的知识, 只有理顺国土空间规划的实际要求, 结合实际情况, 规划人员才能更好的开展国土空间规划工作。文中便从城乡规划与国土空间规划的发展历程、二者之间的转变和发展进行了分析。

[关键词]城乡规划; 国土空间规划; 变化发展

DOI: 10.33142/aem.v4i12.7546

中图分类号: TU98

文献标识码: A

Transformation and Development from Urban and Rural Planning to Territorial Space Planning

HUA Xin

Jiangsu Sudi Renhe Planning and Design Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu, 210000, China

Abstract: Economic development has promoted social progress, and the development of urban and rural planning has also made certain achievements. However, with the continuous development of urban and rural planning, a new planning method is needed to make up for the deficiencies of urban and rural planning, while enriching the connotation of planning. In the development of contemporary society, we should not only pay attention to the improvement of the quality of people's life and work, but also pay attention to the use of natural resources and the rational use of space resources. Under the principle of adhering to the construction of ecological civilization, only by coordinating the relationship between various elements of land and space norms can we promote the coordinated development of the whole society and the sustainable development of the economy. In the process of planning transformation, new challenges are put forward for planners, who are required to clarify the development process of urban and rural planning and territorial space planning, grasp the relationship and difference between urban and rural planning and territorial space planning, be able to flexibly change the thinking and means of planning, and be able to comprehensively analyze the actual situation When conducting territorial space planning. In addition, it is also necessary to standardize personnel to constantly learn new knowledge. Only by rationalizing the actual requirements of land space planning and combining with the actual situation, can planners better carry out land space planning. This paper analyzes the development process of urban and rural planning and territorial space planning, as well as the transformation and development between them.

Keywords: urban and rural planning; land space planning; change and development

引言

在我国的城镇和乡村的建设过程中, 很多的问题被暴露出来, 所以为了解决已经存在的问题, 优化目前的规划流程和内容, 国土空间规划便应运而生, 将不同部门主理的关于土地资源利用、城乡规划等进行统一融合, 实现了“多规合一”, 并且还建立了职能分工明确、科学性更强、工作效率更高的国土空间规划体系, 并且在相关部门的监督管理之下, 在制定了相关的法律法规。在城乡规划建设, 规划部门通过实践也总结了很多规划的经验, 已经逐渐形成了相对完善的工作方法, 但是也存在一些需要解决的问题, 尤其在面对规划类型的全面升级, 很多规划的标准和制度尚

未完善, 规划的对象与要素之间的关系也未理清, 在这样的背景条件下, 规划人员便在开展实际工作过程中遇到了很多的困难, 而国土空间规划制度的建立为完善和优化规划体系及其相关的规章制度提供了一个新的机遇。

1 城乡规划发展历程

在1998年对城市规划的定义中不难发现, 此期的规划重点还是在城市, 并且因为改革开放之后我国重视经济发展和城市化发展, 所以对于学习先进的城市管理理念有很高的积极性, 相比于乡村建设更加重视对城市的规划和建设。随着市场经济体制的建立, 人民群众工作和生活的水平发生了极大的改变, 而城市规划也逐渐暴露出其存在

的问题,例如缺乏公共政策的引导、立法观念无法满足时代发展需求、城乡规划不平衡等。在这样的背景之下,政府意识到城市与乡村共同发展是非常重要的,所以在2007年颁布了城乡规划的相关条例^[1]。从相关的立法变化之中不难发现,城乡规划时对城市规划的继承与发展,不仅涵盖了城市建设的内容,也融入了对城镇和乡村的建设与管理内容,城乡规划的实施有效的改善了乡村发展滞后的情况,同时也为城镇和乡村的未来发展奠定了一定的基础。

2 国土空间规划的提出

国土空间主要指的是“国家主权与权利所管辖的全部区域,包含陆地、领空、领海等区域”,国土空间涵盖了人类生产生活所需要的全部资源,具有极强的政治性和主权性。随着经济和社会的发展,“国土”主要包含国土资源和国土空间两种含义,国土资源经过相关部门的合理规划而得到利用和发展,国土空间则以不同于国土资源的规划方式得到了新的发展,虽然发展的路径有所区别,但是两者之间还是有一定的联系^[2]。随着生态文明体制的改革的推进,相关政府的职能也更加明确,国土开发保护制度也随之产生,国土空间的内涵也得到了进一步的丰富。提出国家空间规划的目的主要是想解决在以往的规划中出现的各类问题,例如规划的内容出现重叠或者与实际发展和建设存在矛盾,规划的类型过于多样化,项目建设审批流程过于繁杂等。在新时代背景下,对于如何做好国土空间规划的工作,如何将城乡建设与国土空间规划进行良好的衔接,都是需要我们共同努力,重新认识和学习城乡规划与国土空间规划,对城乡规划和国土空间规划的内涵进行深入的解读,帮助我们更好的开展国土空间规划工作,协调好人类、自然与城市乡村之间的关系,让国土空间规划更加的科学化。

3 城乡规划到国土空间规划

3.1 规划对象的改变

城乡规划是对城镇、乡村的经济建设、土地资源利用等内容进行科学统筹安排,此阶段的规划范围还是以地域概念中的城镇和乡村区域为主,而规划的对象主要是以土地资源为核心而衍生出来的一系列发展和建设内容。城镇和乡村的土地利用成为了城乡规划的主要对象,也更加重视人为活动对城乡区域内的土地开发和建设。

国土空间规划是城乡规划及其他各种规划的综合,实现了“多规合一”,而所谓的“合一”不仅包括了城乡规划涉及的内容,还融入了自然资源的开发和保护,若是将城乡建设理解为处理的是“人与城镇和乡村”之间的关系,那么国土空间规划则在此基础上还需要协调好人与自然、城乡与自然之间的关系,国土空间规划强调的是对整个自然生态系统的科学规划和全方位统筹。

3.2 规划内容的变化

若是以宏观到具体的原则来分,城乡规划主要由总体

规划、控制性详细规划和修建性详细规划共同组成。总体规划便是政府在相关法律法规的规范之下,根据当地实际规划发展要求,指导城乡区域进行经济建设,合理开发利用土地资源等。控制性详细规划则是在总体规划的基础上,明确控制指标和国土空间区域的使用强度,确定好所要建设的区域及其边界,并且对城乡区域的基础设施建设提出明确的要求。总体规划与控制性详细规划都是由政府主导并实施,而修建性详细规划则是由相关企业进行主导和编制。修建性详细规划是企业对于开发区域的具体规划,包括建筑的布局、公共设施、景观绿化等内容,企业编制好修建性详细规划之后需要经过相关部门的审批,才能将修建性详细规划涉及到的内容付诸实际,并以这份规划作为后期建设的主要依据。

对国土空间进行规划时主要遵循“五级三类”的体系结构,所谓“五级”便是指国家、省级单位、市级单位等,最终将国土空间规划落实到村庄或者社区之中,“三类”则指的是规划类型分类,包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国土空间规划的流程与规划的内容与城乡规划相似,并且也是在相关政策的指导下,借助法律法规以及相关技术标准来进行国土空间规划^[3]。虽然国土规划大体上与城乡规划相似,但是两者之间也存在差异性,国土空间规划是“多规合一”,涉及到的空间领域更为全面,所要考虑的内容也更加复杂,具有立体性、系统性等特点,与城乡规划相比,无论是前期的准备、具体实施还是后期的管理都要复杂的多,并且难度也更大,对规划人员的专业素质要求更高。

3.3 规划管控监督的变化

对于城乡规划的监督管控范围一般认定为在所建设的区域之内,从《城市规划法》发展到《城乡规划法》,在这一过程中,城乡规划管理相关制度也得到了进一步的完善,从最初的项目选址到项目具体的实施,城乡规划内容与城市规划管理内容具有高度的相似性,以相关的政策、法规条例和相关的技术规范为依据,全面落实城乡规划建设。

在社会发展过程中,我国逐渐意识到生态自然环境与经济建设、社会发展之间的矛盾,并且也在发展经济和社会生产力的同时始终坚持生态系统和自然资源可持续发展的战略。在国家出台的一些生态建设方案中,明确提出了国土空间用途管制,要求对国土空间进行开发保护需要以国土空间规划为基础,用途管制作为主要的手段。通过对国土空间规划内容的解读,便可以发现国土空间用途管制是从城乡规划建设用地管理转向了自然资源和空间的综合管控。在对城乡规划管理过程中,常常会因为城乡规划涉及到的各种政策和内容出自不同的政府部门而导致审批内容重叠或者审批流程冗长等问题,影响企业群众办事效率的同时,也影响城乡规划的监督和管理的工作。因此国土空间规划不仅需要所有的规划元素进行综合的考

虑,还要建一套完善的管理体系实现对国土空间规划的系统性管理,让国土空间规划更加的科学化和系统化。

3.4 规划思维的转变

国土空间规划虽然重点还是在规划之上,但是规划的理念和规划问题思考的方式需要做出改变。国土空间规划所建立的“一张图”建制明确表示,每一个层次和任何一种规划都是整个体系中的一部分,所以每一种规划都需要贴合国土空间规划的实际。与此同时,在科技飞速发展的时代,规划工具的更新也有助于规划思维的转变,过去在城乡规划中常使用CAD软件进行工作辅助,而在新时代,各种新兴技术层出不穷,规划工作人员在对国土空间进行规划时常会借助地理信息系统,即GIS帮助规划人员对地理环境进行分析,并进行模拟,从而提高国土空间规划的实施效率和规划的合理性。

4 国土空间规划的发展需求

国土空间规划重点还是在于对自然资源和区域的规划利用,所以对国土空间规划的发展提出了更高的要求,通过对国土空间规划发展实际需求的分析,来加强国土空间规划各种规章制度的制定与实施,从而落实好国土空间规划的工作。

4.1 完善相关的法律法规

目前,国家已经出台了一系列的政策和法律法规,以期对自然资源和空间规划进行合理有效的管控,但是国家不再新编和报批城乡规划、主体功能区规划等内容,所以在完成国土空间规划相关法律文件编制之前,各级相关政府单位仍要以已经出台的相关法律法规作为国土空间规划的重要依据。为了在开展国土空间规划的过程中能够有法可依,各级单位还需要结合当地的实际情况尽快完善国土空间规划相关法律法规的编制,让国土空间规划工作能够顺利进行^[4]。

4.2 优化审批管理的流程

审批管理是国土空间用途管制的具体实施环节,在以往对自然资源的管制过程中,也有很多的规划方式,例如将农用地转用审批,林草湿地占用审批等。在多规合一的基础之上,自然资源管理部门需要结合相关的改革政策与国土空间规划的相关要求对审批管理流程进行改进和完善,将用地预审、规划选址、用地批准等进行合并处理,与此同时,简化审批的流程和所用的资料,推动多项工作在同一时间段高效开展。以上改革有效简化审批程序,但是主要也是针对城乡规划许可阶段,对于耕地、林草湿地等用地手续还是需要单独办理,所以审批管理的流程还是存在一些麻烦,为了提高审批管理的效率可以考虑将耕地与林草湿地等用地的审批程序进行整合,并制定相关的审批和管理制度,对各种用地进行统一的审批和管理,并且也需要加强对项目建设规划手续的优化,使涉及到的现实审批管理流程能够与国土空间规划管理需求相匹配。

4.3 加强对专业技术人员的培训

在进行国土空间规划时,需要对区域与自然资源进行全面的分析与统筹规划,要求城乡规划方面的工作人员在日常关注城乡土地资源使用与物质空间使用的同时,也要主动学习新的知识。首先,自然界中的每一个细小分部都包含着复杂的知识体系,这就要求规划工作人员不仅要了解自然环境知识,还要协调好自然资源与区域之间的关系,以坚持生态文明建设为国土空间规划的前提,对国土空间规划进行合理的安排和规划。其次,规划人员在进行国土空间规划编制时需要充分考虑到资源环境的承载能力和国土空间规划的合理性,并在进行国土空间规划时重视对其进行多学科的综合评价,这也就对规划人员的职业素养提出了更高的要求,需要规划人员掌握标准化和科学化的评判方法,并且以此为根据建立相关的资源和区域开发体系^[5]。最后,国土空间规划管理需要结合相关的法律法规与规范的路程,因为国土空间规划的各项章程与制度还在不断完善之中,所以需要规划人员对出台的相关政策与法律法规进行学习。通过对规划方面的人才进行二次培养,不断提升其自身的业务能力,这也是促进国土空间规划科学性、合理性的必要基础和重要的举措。

5 结语

国土空间规划不仅包含了城乡规划的内容,还融合了其他更多的内容,所以城乡规划与国土空间规划之间也存在着一些联系,但是也要将二者进行区别看待。从城乡规划转变为国土空间规划,规划的内容更丰富,考虑的问题也要更全面,从城乡规划注重“以人为本”发展到国土空间规划人与自然和谐相处,并实现自然资源和生态环境的可持续发展。本文通过对城乡发展和国土空间发展进行思考,在当下的发展环境当中,国土空间规划还有很多方面需要专业的人才对其进行优化,只有在实践过程中加强对国土空间规划体系进行改进与完善,才能促进国土空间规划朝着科学化、合理化的方向发展。

【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.
 - [2]刘红霞.国土空间规划体系下城乡规划人才培养策略[J].黑龙江科学,2022,13(13):79-81.
 - [3]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.
 - [4]杨勤.我国国土空间规划法律体系构建研究[D].海南:海南大学,2020.
 - [5]杨郑鑫,王腾飞,刘子铭.从城乡总体规划到国土空间规划——对滨海新区国土空间规划的几点思考[J].2019城市发展与规划论文集,2019(1):1240-1247.
- 作者简介:华鑫(1995.8-),男,毕业院校:黑龙江科技大学,专业:人文地理与城乡规划,单位:江苏苏地仁合规划设计有限公司。职务:项目经理。职称级别:初级。