

## 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展研究

马珍丽

巴音郭楞蒙古自治州国土资源勘测规划设计院, 新疆 库尔勒 841000

**[摘要]**从城乡规划到国土空间规划的转变是中国规划体系的一次重大改革,这一转变实现了国土空间的合理布局 and 高效利用,促进了经济社会的可持续发展。国土空间规划涵盖了城市、乡村、自然保护区、农田、水域等所有空间,强调各类空间的协调发展,关注国家长远发展,强调战略性资源的保护和利用,通过制定空间开发和保护的约束性指标,实现对国土空间的有效管控。显然,城乡规划在区域性、功能性、建设性的陈旧理念下难以推动国土资源的有效利用与可持续化发展。基于此,文章就通过对城乡规划与国土空间规划的对比分析,明确国土空间规划的发展特点与优势,并积极探索了未来国土空间规划的发展。

**[关键词]**城乡规划; 国土空间规划; 转变与发展; 建议

DOI: 10.33142/ucp.v1i1.12923

中图分类号: TU984

文献标识码: A

### Research on Transformation and Development from Urban and Rural Planning to National Spatial Planning

MA Zhenli

Bayingol Mongolia Autonomous Prefecture Land and Resources Survey and Design Institute, Korla, Xinjiang, 841000, China

**Abstract:** The transformation from urban and rural planning to national spatial planning is a major reform of Chinese planning system. This transformation has achieved the rational layout and efficient utilization of national spatial planning, and promoted sustainable economic and social development. National spatial planning covers all spaces such as cities, rural areas, nature reserves, farmland, and water bodies, emphasizing the coordinated development of various spaces, paying attention to the long-term development of the country, emphasizing the protection and utilization of strategic resources, and achieving effective control of national spatial development and protection through the formulation of binding indicators for spatial development and protection. Obviously, urban and rural planning is difficult to promote the effective utilization and sustainable development of national resources under the outdated concepts of regionalism, functionality and construction. Based on this, the article clarifies the development characteristics and advantages of national spatial planning through a comparative analysis of urban and rural planning and national spatial planning, and actively explores the future development of national spatial planning.

**Keywords:** urban and rural planning; national spatial planning; transformation and development; proposal

#### 引言

国土空间规划是新时代国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,是生态文明建设和可持续发展的基础性制度。随着我国社会经济的快速发展,城乡规划在指导国土空间开发保护方面发挥了重要作用。然而,在新时代背景下,为适应国土空间的整体优化和可持续发展,城乡规划需要向国土空间规划转变。本文从城乡规划与国土空间规划的内涵、目标、体系等方面进行对比分析,总结国土空间规划的发展特点与优势,并对未来国土空间规划发展提出建议。

#### 1 国土空间规划的发展特点与优势

##### 1.1 发展特点

(1) 整体性。国土空间规划涵盖整个国土空间,包括城市、乡村、山区、水域等各种类型的区域。它强调不同区域、不同要素之间的协调发展,以实现整体优化。在过去,我国的规划往往局限于局部区域,忽视了不同区域之间的联系和互动。而国土空间规划的出现,实现了从局部优化到整

体优化的转变,有助于更好地发挥国土空间的整体效益。

(2) 协调性。国土空间规划注重人与自然、经济社会发展与资源环境保护之间的协调。在过去,我国的社会发展往往以牺牲资源环境为代价,导致了一系列生态环境问题。而国土空间规划强调多目标协同,既注重经济发展,又关注资源环境保护,实现了从单一目标到多目标协同的转变,协调性有助于实现经济社会的可持续发展,提高国土空间的利用效率<sup>[1]</sup>。

(3) 长远性。国土空间规划充分考虑未来发展的需求和可能性,以可持续发展为基本目标。在过去,我国的规划往往注重短期利益,忽视了长远发展。而国土空间规划的出现,实现了从短期利益到长远发展的转变。它通过对未来发展的预测和分析,为我国国土空间的合理利用提供了科学依据,有助于实现国土空间的可持续发展。

##### 1.2 优势

(1) 优化国土空间开发保护格局。国土空间规划通

过科学合理的规划,我们能够实现国土空间的高效利用和可持续发展,确保经济发展与资源环境保护的和谐共生。这不仅有助于提升土地资源的利用效率,还可以有效避免开发过程中的生态破坏,实现经济社会的全面发展。

(2) 提高政府治理能力。国土空间规划通过完善规划体系和管理机制,国土空间规划使政府在国土空间开发保护方面的决策更加科学、合理。政府能够更好地平衡各方利益,确保国土空间资源的合理分配,同时也能够加强对违法违规行为的监管,保障国土空间规划的有效实施。

(3) 促进全社会参与。规划的透明度和开放性,使得社会各界都能参与到国土空间规划的编制和实施过程中。这种全民参与的机制,有助于凝聚共识,形成共同治理的局面。社会各界可以充分发挥自身优势,为国土空间规划提供宝贵的意见和建议,使规划更加符合实际需求,更具有操作性和实施效果。

## 2 城乡规划到国土空间规划

### 2.1 规划对象发生了变化

国土空间规划的转变是我国经济社会发展到一定阶段的必然产物,也是新时代生态文明建设的内在要求。从城乡规划到国土空间规划的转变,不仅意味着规划对象的变革,更象征着发展理念的升华和规划体系的完善。

传统的城乡规划,主要关注城市和乡村的建设和发展,其规划范围相对狭小,规划内容较为单一。随着我国经济社会的快速发展和人口的不断增长,城乡规划在指导空间发展方面遇到了诸多挑战。一方面,城市规模不断扩大,土地资源日益紧张,城市建设和农村发展的矛盾日益突出;另一方面,生态环境恶化,资源枯竭等问题也日益严重。这些问题都迫切需要从更广阔的视角,更系统的方式来解决。

在新时代的背景下,国土空间规划以整个国土空间为对象,既包括城市,也包括乡村,既包括陆地,也包括海洋。全面、系统的规划方式,能够更好地平衡发展和保护的关系,促进经济社会的可持续发展。国土空间规划的转变,意味着规划对象的变化。从城乡规划到国土空间规划,规划对象从单一的城市和农村扩展到了整个国土空间,不仅包括城市和乡村的建设和发展,还包括山水林田湖草沙等各种自然资源的保护和利用,使得规划内容更加丰富,规划目标更加全面。从发展理念而言,城乡规划到国土空间规划,发展理念从单纯追求经济增长转变到了追求人与自然和谐共生的可持续发展,既是我国发展经验的总结,也是对国际发展趋势的响应。从规划体系而言,城乡规划到国土空间规划体系从单一的行政管理体系转变到了行政管理体系和市场调节体系相结合的新型规划体系,能够更好地发挥政府在规划中的引导作用,同时也能够更好地激发市场的活力<sup>[2]</sup>。

### 2.2 规划内容的变化

传统城乡规划到国土空间规划转变,不仅体现了我国对生态环境保护的高度重视,也意味着规划理念从分割式向整合式的跨越。国土空间规划以生态文明思想为指导,

强调生态优先、绿色发展,致力于构建和谐人地关系。相较于传统城乡规划,国土空间规划在多个层面实现了内容的变化与拓展。

(1) 规划范围与对象的拓展。传统城乡规划主要关注城市和乡村的建设发展,而国土空间规划的对象则拓展至全部国土空间。这意味着规划范围涵盖陆地、海洋、天空等所有空间领域,从而实现资源环境、人口经济、社会文化等各领域的协调发展。在此背景下,国土空间规划需充分考虑不同地区特色,尊重自然规律和地域差异,实现国土空间的优化配置。

(2) 划目标与原则的转变。传统城乡规划往往以经济增长为核心,追求城市规模的扩张和产业的发展。而国土空间规划则以生态文明为导向,强调生态优先、绿色发展。规划目标转向提升国土空间质量,保障生态安全,促进人与自然和谐共生。在此过程中,国土空间规划坚持节约资源和保护环境的基本国策,推动经济社会发展和生态环境保护协调,实现可持续发展。

(3) 规划内容与方法的革新。传统城乡规划内容相对单一,主要关注建设和发展。而国土空间规划内容更为丰富,涵盖国土空间开发保护、资源利用、生态修复、环境保护等多个方面。规划方法也从单纯的工程技术层面,提升至政策法规、社会经济、生态环境等多学科融合的综合决策。这要求规划者具备更高的综合素质,以便更好地应对复杂多变的规划任务。

(4) 规划制度与体系的创新。传统城乡规划制度较为分散,缺乏统一协调。而国土空间规划构建了统一的国家空间规划体系,实现上下级规划的有效衔接。通过整合各类规划资源,提高规划执行力,确保国土空间开发保护的有序进行。同时,国土空间规划还强化了对规划实施的监督评价,确保规划目标顺利实现。

总之,从城乡规划到国土空间规划的转变,是我国规划领域的一次重大创新,变革充分体现了我国对生态环境保护的高度重视,为人与自然和谐共生的现代化建设提供了有力保障。

### 2.3 规划管控监督的变化

随着我国经济社会的快速发展,国土空间规划与城乡规划也在不断演变和完善。从城乡规划到国土空间规划的转变,规划管控监督也发生了相应的变化。国土空间规划更加注重生态优先、绿色发展,规划管控监督更加精细化、法治化。国土空间规划的实施,对于推动我国经济社会持续健康发展具有重要意义。

首先,从城乡规划到国土空间规划的转变,体现了我国发展理念的升级。过去,城乡规划主要关注土地利用、建设规模和布局,侧重于经济发展。而现在,国土空间规划更加注重生态文明建设,强调绿色发展、可持续发展。这种转变符合我国当前发展的实际需要,有利于更好地保护生态环境,提高国土空间利用效率。

其次,国土空间规划的实施,使得规划管控监督更加精细化。过去,城乡规划的管控监督相对粗放,难以适应新时代的发展要求。而现在,国土空间规划明确了各类空间的具体管控要求,细化了管控措施,有利于提高规划执行的准确性和有效性。同时,通过建立健全规划管控监督体系,强化责任追究,确保规划落地生根。此外,国土空间规划的实施,推动了规划管控监督的法治化。过去,城乡规划的法律法规体系相对不够完善,规划管控监督的法治化水平不高。而现在,国土空间规划法律法规体系逐步健全,为规划管控监督提供了有力的法治保障。通过加强规划法律法规的宣传和培训,提高规划管控监督的法治意识和依法行政水平,有利于维护规划的权威性和严肃性<sup>[3]</sup>。

最后,国土空间规划的实施,还强化了规划管控监督的协同性。过去,城乡规划的管控监督涉及多个部门,协同机制不够顺畅。而现在,国土空间规划明确了各部门的职责分工,建立了协同推进机制,有利于提高规划管控监督的整体效能。通过加强部门间的沟通协作,形成工作合力,确保规划管控监督落到实处。

总之,从城乡规划到国土空间规划的转变,规划管控监督发生了深刻变化,有利于更好地保障国家安全、促进经济发展、维护社会稳定。我们要充分认识国土空间规划的重要性,深入推进规划管控监督的改革,为实现我国经济社会的持续健康发展贡献力量。在新的历史条件下,我们要紧紧围绕生态文明建设的目标,以国土空间规划为引领,不断提高规划管控监督的水平,推动我国发展迈上新的台阶。

### 3 国土空间规划的发展需求

#### 3.1 健全相关法律体系保障

国土空间规划是国家空间发展的重要战略,对于优化空间布局、保障经济社会发展和生态环境保护具有重要意义。

(1) 完善国土空间规划法律法规,确保规划工作的合法性和权威性。我国现有的国土空间规划法律法规体系尚不完善,部分地方在规划工作中存在法律依据不足、执法力度不够等问题。因此,应加快制定和修订相关法律法规,明确国土空间规划的目标、原则、内容、程序等方面的要求,确保规划工作有法可依。

(2) 加强国土空间规划的法治建设,强化规划执行和监管。在法律法规完善的基础上,要注重加强规划执行和监管的法治建设。一是要明确各级政府、相关部门和单位的职责,建立健全规划实施的责任体系;二是要制定具体的规划执行程序 and 监管措施,确保规划的有效实施;三是要加强规划执法力度,对违反规划的行为进行严厉查处,维护规划的权威性和严肃性。

(3) 建立国土空间规划的法制监督机制,保障规划的公正性和透明度。国土空间规划涉及到各方面的利益,为了确保规划的公正性和透明度,需要建立健全法制监督机制。一是要加强对规划编制和实施的监督,确保规划过

程公开、公平、公正;二是要发挥人大、政协和社会各方面的监督作用,对规划工作进行全面监督;三是要建立规划决策失误责任追究制度,对违反法律法规、损害国家利益和人民利益的规划行为进行追责。

#### 3.2 对审批管理流程进行优化

在国土空间用途管制期间,审批管理对土地资源的使用进行着细致入微的调控。以前的自然资源管制,主要通过农用地转用审批、用地预审以及城乡规划中的一书三证等手段,有条不紊地推进着土地资源的合理利用和城市建设的有序发展。

随着“多规合一”理念的深入人心,自然资源部在深化“放管服”改革的大背景下,提出了一项创新的举措——合并用地预审和规划选址,不仅是对原有审批流程的简化,更是对工作效率的提升。同时,为了进一步优化营商环境,提高审批效率,对审批材料进行了大幅度的优化。新的审批管理模式,将原本分别进行的用地预审和规划选址环节,整合为一,使得审批流程更为流畅,大大缩短了项目从策划到实施的周期。这一举措,无疑为企业和投资者提供了更为便捷的服务,也为国土空间用途管制工作带来了新的活力。此外,审批材料的优化,进一步减轻了申请者的负担。通过探索统一的自然资源占用审批和使用许可制度能够提升自然资源的利用效率,从而与新时代背景下国土空间规划用途管制要求相一致<sup>[4]</sup>。过去,项目审批需要准备大量的文件和资料,繁琐的手续常常让申请者感到疲惫。如今,自然资源部通过简化审批材料,使得审批过程更为高效,便捷。

### 4 结语

从城乡规划到国土空间规划的转变,是我国国土空间开发保护制度的重要创新。国土空间规划以其整体性、协调性和长远性等特点,展现了强大的发展优势。未来,我们需要不断优化国土空间规划体系和管理机制,提高政府治理能力,促进全社会参与,确保国土空间规划的有效实施,为实现我国国土空间开发的可持续发展奠定坚实基础。

#### [参考文献]

- [1] 卢小娟. 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展分析[J]. 居业, 2023(8): 106-108.
- [2] 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.
- [3] 蒋奕奕. 我国国土空间规划立法的完善[D]. 贵阳: 贵州大学, 2021.
- [4] 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.

作者简介: 马珍丽(1988.10—), 国土空间规划副高级工程师, 硕士研究生学历, 毕业于新疆农业大学农村与区域发展专业, 当前就职单位名称: 巴音郭楞蒙古自治州国土资源勘测规划设计院。