

国土空间规划体系重构背景下的城乡规划转型路径研究

尹伟龙

南宁市武鸣区陆斡镇综合行政执法队 广西南宁

【摘要】在国土空间规划体系重构背景下，城乡规划亟需转型。新体系推动规划对象向自然资源全域全要素延伸，对空间发展提出更高要求。针对原有规划交叉矛盾、土地与区域发展研究不足、落地难等问题，需从理念、方法、内容三方面革新：理念上践行生态优先，方法上推进多学科融合与技术创新，内容上强化全域统筹与用途管制，以实现城乡可持续发展。

【关键词】国土空间规划；城乡规划；转型路径；多规合一；可持续发展

【收稿日期】2025 年 6 月 14 日

【出刊日期】2025 年 7 月 15 日

【DOI】10.12208/j.sdr.20250115

Research on the transformation path of urban-rural planning under the restructuring of national spatial planning system

Weilong Yin

Comprehensive Administrative Law Enforcement Team, Luwo Town, Wuming District, Nanning City, Nanning, Guangxi

【Abstract】Under the restructuring of the national spatial planning system, urban-rural planning urgently needs transformation. The new system extends planning scope to cover all elements of natural resources across the entire territory, imposing higher demands on spatial development. To address existing issues such as overlapping contradictions in original planning, insufficient research on land and regional development, and implementation difficulties, reforms are required in three aspects: philosophy (prioritizing ecological conservation), methodology (promoting interdisciplinary integration and technological innovation), and content (strengthening comprehensive coordination and zoning control) to achieve sustainable urban-rural development.

【Keywords】National spatial planning; Urban-rural planning; Transformation path; Integrated planning; Sustainable development

引言

国土空间规划体系重构对城乡规划影响深远。随着经济社会发展，原有规划体系暴露出诸多问题，如各类规划冲突、资源配置低效等。在此背景下，构建科学合理的国土空间规划体系成为必然。城乡规划作为其中关键部分，如何实现转型，更好地融入新体系，发挥优化城乡空间布局、促进可持续发展的作用，成为亟待研究的重要课题。

1 城乡规划在国土空间规划体系下的现状剖析

当前，城乡规划正处于从传统模式向适应国土空间规划体系转变的关键时期，面临诸多深层次矛盾。传统城乡规划长期聚焦于城乡建成区域的空间布局与建设引导，将主要精力投入到城市功能分区、

建筑密度控制和基础设施配套等方面，对自然资源全域全要素的统筹考虑不足。这种规划模式将生态空间、农业空间与建设空间割裂开来，未能形成统一的资源保护与利用框架。在城市扩张过程中，常出现侵占生态用地或耕地的现象，导致生态系统服务功能下降，粮食安全保障能力减弱。规划编制过程中缺乏对自然资源本底条件的系统评估，未能充分考虑地形地貌、水文地质等自然因素对空间开发的限制，容易引发地质灾害隐患和生态环境破坏。

规划衔接不畅是制约城乡规划转型的重要因素。在以往的规划管理体系中，不同部门基于各自职责和管理需求编制专项规划，由于缺乏统一的规划逻辑、技术标准和规划期限，导致“多规打架”现象

频发。以土地利用规划与城乡规划为例，两者在建设用地指标分配、土地用途认定等方面存在明显差异^[1]。土地利用规划侧重于耕地保护和建设用地总量控制，而城乡规划更注重城市空间的合理布局和功能优化，这种矛盾使得规划实施过程中出现土地资源浪费、审批效率低下等问题。

在新的国土空间规划体系要求下，城乡规划在生态保护和耕地保护方面的短板日益凸显。传统规划对生态保护红线、永久基本农田等刚性约束的重视程度不够，未能将生态保护和耕地保护要求有效融入规划编制和实施过程。在城市建设过程中，为追求经济利益，部分地区随意调整生态保护红线和永久基本农田范围，导致生态空间和农业空间不断被侵蚀^[2]。城乡规划在应对乡村发展和区域协调发展方面的手段和方法较为单一，缺乏对乡村特色资源的挖掘和利用，未能建立有效的区域协调发展机制，难以满足新时代国土空间规划体系下对城乡融合、均衡发展的需求。

2 国土空间规划体系重构带来的挑战与机遇

国土空间规划体系重构对城乡规划理念提出了根本性转变要求。传统城乡规划以建设为主导，注重城市规模扩张和经济增长，忽视了环境保护和资源可持续利用。新体系要求规划理念从以建设为主导转向生态优先、绿色发展与高质量发展的综合考量，强调将生态保护、资源节约、文化传承等理念贯穿于规划全过程。这一转变对规划师传统的思维模式形成巨大冲击，要求规划师重新审视城乡发展与生态保护的关系，树立“山水林田湖草生命共同体”理念，在规划编制和实施过程中优先考虑生态保护和修复，实现人与自然和谐共生。然而，这种理念转变并非一蹴而就，需要规划师更新知识结构，提升对生态保护和可持续发展的认识水平。

在技术层面，新的国土空间规划体系对规划技术手段和人才知识结构提出了更高要求。新体系要求规划具备更强的多学科融合能力，涉及地理信息系统、资源评估、生态环境、经济学等多领域知识与技术的整合运用。传统城乡规划技术手段主要依赖于经验判断和简单的图纸绘制，难以满足新体系对空间分析、模拟预测和动态监测的需求。在生态敏感性评价、资源承载力分析等方面，需要运用地理信息系统和大数据分析技术进行科学评估，但目前规划行业在这些新技术应用方面存在明显不足^[3]。

现有规划人才知识结构单一，缺乏跨学科知识储备，难以适应新体系对复合型规划人才的需求，人才培养和技术能力提升成为当前亟待解决的问题。

规划管理层面同样面临重大挑战与机遇。原有的规划审批、实施监督流程难以适应新体系“五级三类”规划体系的层级传导与管控要求。新体系强调上下传导与横向协同，要求全国规划目标和管控要求统一，但当前各地规划管理体制不顺，审批权限分散、部门职责不清，致使规划执行与监管不到位。监督机制不完善，缺乏动态监测和评估手段，难以及时反馈调整^[4]。不过，新体系也为城乡规划带来发展契机，推动其从全域全要素视角审视城乡发展，促进理念、方法与技术创新，更好服务国家战略，提升城乡竞争力。

3 城乡规划转型的具体路径探索

理念转型是城乡规划适应国土空间规划体系的关键所在。树立生态优先、绿色发展理念，要求将生态环境保护融入城乡规划各环节，从源头减少对生态系统的破坏。在规划编制阶段，应优先开展生态本底调查和评估，明确生态保护红线、永久基本农田等刚性约束，将生态保护要求作为规划的前提条件。在空间布局上，合理规划生态空间、农业空间和建设空间，形成“三生空间”协调发展的格局。在城市规划中，通过建设生态廊道、城市公园等方式，构建连续的生态网络，增强生态系统的连通性和稳定性。在建设项目选址和布局过程中，充分考虑生态环境承载能力，避免在生态敏感区域进行大规模开发建设。倡导绿色低碳的发展模式，推广绿色建筑、绿色交通等理念，减少城市建设对环境的负面影响。

规划方法创新可从学科融合、技术应用和动态监测三方面提升城乡规划科学性与综合性。多学科交叉融合方面，引入地理学、生态学、经济学等理论，能深化对城乡发展规律的认知。像生态学理论可指导生态空间规划，经济学方法则助力土地资源优化配置^[5]。技术应用上，借助大数据、人工智能收集分析多源数据，掌握空间运行规律，进行精准决策与空间模拟预测，辅助规划方案调整。建立动态监测评估机制，实时跟踪规划实施，确保方案科学可行。

规划内容拓展和管理机制完善是城乡规划转型的重要保障。在规划内容方面，强化全域全要素统筹，不仅关注城乡建设空间，还需重视生态空间、农业空间等。明确各类空间用途管制规则，严格保护

永久基本农田、生态保护红线等。在城镇开发边界内,优化详细规划编制,提高土地利用效率,合理布局公共服务设施和基础设施,提升城市品质和居民生活质量^[6]。在城镇开发边界外,加强乡村规划,结合乡村特色资源,发展特色农业、乡村旅游等产业,促进乡村振兴与城乡融合发展。完善规划管理机制,加强规划编制、审批、实施、监督的全过程管理。建立统一的规划编制标准和技术规范,加强部门之间的沟通协作,提高规划审批效率。建立规划实施监督考核机制,将规划实施情况纳入政府绩效考核体系,确保规划有效实施。

4 转型路径实施的保障措施探讨

人才培养是推动城乡规划转型的基础支撑。高校和职业教育作为规划人才培养的主要阵地,应调整城乡规划专业课程设置,增加多学科知识与新技术应用课程。在课程体系中融入地理学、生态学、经济学等学科内容,培养学生跨学科思维能力。开设大数据分析、地理信息系统应用等新技术课程,提升学生运用新技术解决实际问题的能力。加强实践教学环节,通过实习、实训等方式,让学生深入了解规划编制和实施过程,提高实践操作能力。对于在职人员,应加强培训力度,定期组织新规划体系和转型要求相关的培训课程,邀请专家学者进行授课,提升其对新规划体系的理解和实践能力。

制度建设是保障城乡规划转型顺利实施的重要保障。完善国土空间规划相关法律法规,明确城乡规划在新体系中的地位、职责与工作流程。通过立法形式确立“五级三类”规划体系的权威性,规范规划编制、审批、实施和监督等环节,确保规划工作有法可依^[7]。建立健全规划协调机制,明确各部门在规划工作中的职责分工,加强不同部门规划间的沟通协作。建立规划联席会议制度,定期召开部门协调会议,解决规划编制和实施过程中的矛盾和问题。建立规划动态调整机制,根据经济社会发展变化和规划实施情况,及时对规划进行调整优化,确保规划的适应性和有效性。

技术支撑与公众参与是城乡规划转型的关键驱动力。加大规划新技术研发投入,推动GIS、大数据、AI等技术深度应用;构建国土空间大数据平台,整合多源数据实现共享,以数据分析辅助科学决策,提升规划精准度。利用新技术建立动态监测预警系统,为规划调整提供依据;完善技术标准体系,统一

数据规范,提高信息化水平^[8]。公众参与方面,通过多渠道宣传提升公众认知,搭建听证会、网络平台等多样化参与平台,广泛征集意见。编制阶段邀请公众代表参与,将合理诉求融入规划;实施阶段定期公开进展,接受监督,增强公众满意度与支持度。

5 结语

国土空间规划体系重构下的城乡规划转型,是实现城乡可持续发展的必由之路。当前转型已取得一定进展,但仍面临诸多挑战。未来,需持续深化理念转变,不断完善转型路径与保障措施。进一步推动多学科深度融合,加强新技术应用,提升规划的科学性与前瞻性。强化规划实施监督,确保转型成果落地见效。通过不懈努力,构建更加科学合理、适应新时代发展需求的城乡规划体系,助力国土空间高质量发展与美好城乡建设。

参考文献

- [1] 裴欣.国土空间详细规划体系构建的思路和方法研究[J].山西建筑,2025,51(14):23-27.
- [2] 孙金霞.济南市国土空间详细规划编制技术体系改革研究[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(19):25-27.
- [3] 李轶,侯艺璇,刘志双.国土空间规划体系下村庄规划与全域土地综合整治的协同机制研究[J].山西农经,2025,(12): 141-143.
- [4] 丑迎.国土空间规划体系下总体规划向详细规划有效传导路径思考[J].新西部,2025,(06):66-70.
- [5] 张欣欣,陈秋菊.国土空间规划体系下县域新建高铁站片区人口规模预测探究——以某县建设高铁站产业片区为例[J/OL].铁道标准设计,1-8[2025-07-19].
- [6] 邓玲,贺战朋,赵国君,等.国土空间规划技术标准体系建设研究[J].经济地理,2025,45(05):153-160+201.
- [7] 韦一,李冉.国土空间规划体系下历史保护与文化遗产的空间利用分析——以萧县为例[J].安徽建筑,2025,32(06): 26-27.
- [8] 文成林.国土空间规划体系下地质文化村规划编制研究——以大同市云州区于家寨村为例[J].华北自然资源, 2025,(03):158-160.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS