

# 国土空间规划管理与城乡规划实施问题研究

吴 雄

(黔西南州自然资源局, 贵州 兴义 562400)

**摘 要** 现阶段乡村区域建设规划不合理问题愈趋严重, 同时存在生态环境恶化的问题, 对城乡建设造成严重的影响。本文认为应从国土空间规划的角度对城乡规划建设进行统一优化配置以及高效利用, 从而实现城乡全面健康发展, 促进城乡进一步融合, 国土空间规划给予了城乡融合发展新的方向, 结合贵州区域对国土空间规划管理与城乡规划实施问题进行深入研究, 从而明确未来工作开展方向。

**关键词** 国土空间规划; 城乡规划; 生态空间; 生产空间; 生活空间

**中图分类号**: TU98

**文献标识码**: A

**文章编号**: 1007-0745(2023)04-0085-03

在我国长期发展中, 城乡规划建设受到了广泛关注, 在以往的工作中, 由于规划设计存在问题, 导致城乡建设出现了明显的不协调现象, 这种情况不仅制约了经济建设, 还严重破坏了生态环境。现阶段在国土空间规划工作中明确提出了乡村振兴战略要从全局的角度出发, 统筹城乡建设, 持续健康、科学的发展, 在这项工作中, 乡村振兴与城镇化建设同等重要, 同时具有相辅相成的关系, 要想提升整体建设水平就要坚持生态优先的理念, 统筹全国国土空间, 有效节约集约利用资源, 从而促进城乡资源配置, 缩小城乡居民生活水平, 改善地区经济环境。

## 1 城乡规划实施问题

### 1.1 城镇“三生”问题

#### 1.1.1 生态空间问题

城镇生态空间的问题是绿色产业严重不足, 生态效益差。在城镇的快速发展过程中, 各类开发区占用城镇的周边生态用地, 这就严重影响了城市周围的生态环境, 同时城镇用地不节约, 效率低等问题日益明显。这是因为在以往的建设工作中, 一些政府管理部门为了取得短期经济效益, 将发展资金优先投入在产业用地以及房地产开发中, 导致城镇建设中优先开展工业用地和居住用地建设, 这种情况为后续发展中需要的绿化用地以及生态建设用地造成了严重的影响<sup>[1]</sup>。

#### 1.1.2 生产空间问题

生态生产空间问题主要表现为发展模式较为陈旧, 空间功能需要调整。城乡发展从增量时代转为存量时代, 发展模式也从原有的粗放型发展变为集约型, 生产产业发展要向低能耗、低污染、高效率的方向进行。这种发展模式带来的改变, 优化了产业功能, 但是影

响了产业用地, 使空间布局出现问题, 现阶段城镇发展建设过程中缺乏健康的产业组织体系以及科学的产业空间布局, 这就导致各个产业之间缺乏协调性, 空间布局较为零散<sup>[2]</sup>。

#### 1.1.3 生活空间问题

城镇发展建设中生活空间问题主要是空间品质较低, 公共服务能力不足。城镇建设空间总体品质存在一定的问题, 整体表现为新城区的建设品质较好, 老城区由于年代久远, 同时改造力度较小导致老城区的生活品质无法得到有效的改善。相比之下, 老城区建设存在明显的不足, 居住用地周边的公园绿地配套公共服务设施存在短板, 人均指标严重不足<sup>[3]</sup>。

### 1.2 乡村“三生”问题

#### 1.2.1 生态空间问题

乡村生态空间问题主要表现为破碎化严重, 空间被严重压缩。城镇空间的不同功能导致周围乡镇空间被挤压, 生态格局被打破, 导致乡村景观破碎化严重, 乡村区域原有的生态空间受到了严重的影响。同时观光农业等基地占用了原有的生态空间, 导致乡村空间中生态系统极不稳定<sup>[4]</sup>。

#### 1.2.2 生产空间问题

生产空间问题表现在以传统农业为主, 缺乏现代化建设力度, 整体活力明显不足, 乡村地区生产空间主要为传统的农业种植以及畜牧业养殖等, 劳动生产率偏低, 经济效益相比于城镇区域来说, 局限性非常明显。这种情况导致乡镇地区经济发展水平偏低, 很多居民为了得到更大的经济效益会开展一些破坏生态空间的生产活动, 这对整体生态环境造成了非常严重的影响。除此之外, 乡村地区生产功能单一还会造成生产空间缺乏活力, 乡村旅游业、仓储物流业在一些

乡村地区偶尔出现,但是规模较小,发展水平不高。

### 1.2.3 生活空间问题

城镇的快速发展吸引了大量的农村人口流向城镇,而农村的宅基地闲置问题越来越严重,乡村空心化问题逐渐加重,乡村地区建设用地朝着外部进行扩张,村落集聚程度较低,甚至出现一户多宅或者多户一宅的矛盾问题,生活空间区域化不够,人均用地规模加大,这种乡村布局无序化蔓延的问题,会导致乡村道路给排水、电力、电信、热力、燃气等技术设施成本不断增加。除此之外,乡村原有的传统建筑、古树等保护力度不足,导致人们对乡村文化的认识不够,在破坏日益严重的情况下,这些乡村文化也会随之消失。

## 2 城乡规划目标

### 2.1 优质的生态空间

生态空间的作用是调节、维持、传递、维护整体生态系统以及生态过程稳定和安全,这是城乡规划发展的重要内容,生态空间的质量直接关系到自然生态环境保护以及生态文明建设水平,由于生态空间具有较强的敏感性,所以在城乡规划工作中可以将生态空间分为生态调节空间和生态容纳空间集中;生态容纳空间主要是城乡生态敏感度高,生态比较脆弱的区域,一旦被破坏就很难恢复,而生态调节空间主要是一些生态敏感度较低的区域,在规划建设过程中。需要对其进行调整,城乡规划建设生态空间的融合目标是营造更加优越的城乡生态空间,主要指现阶段生态空间被占用,生态用地越来越少的情况下,调整生态空间布局,以生态高质量、生态灵活性以及生态公正消费为正确的价值导向,融合城乡规划过程中,多种生态空间体系营造优美和谐的生态空间格局。

### 2.2 高效的生产空间

生产空间主要是指人类从事农业工业等生产活动所需要的空间。为人类提供所需的物质产品和精神文化产品生产空间也是城乡规划工作中的主要载体,而生产空间的科学与合理直接关系到城乡规划建设过程中农业高效生产、土地集约及人员安全的程度。只有做好生产空间布局才能保证城乡规划建设过程中经济建设达到应有的水平。分析生产空间布局主要是根据价值链进行分工,逐渐培育新的生产基地,形成最小的产业布局,在农村生产区要大力开展现代化建设,通过农业机械化以及资源自动化发展,节约人力投入,提高农业生产效率,促进大量的劳动力转移到工业生产服务业和高新技术产业,从而提升农村地区人均收入缩小城镇与乡村之间的差距。

### 2.3 宜居的生活空间

生活空间是人类居民分布的区域,关系着城乡的生活功能,所以在生活空间的规划和建设过程中,要满足人们的日常居住、出行消费、休闲娱乐等,从现阶段城乡规划实际情况来看,城镇生活空间形态相比于乡村生活空间形态具有明显的优势,随着以人为本的理念逐渐深入城乡生活空间,受到了广泛关注,所以乡村生活空间形态也在逐渐改变,依据生活空间目标,主要是改善居民的生活水平,使其享受便捷、快速、全面的服务,从而提升生活品质<sup>[5]</sup>。

## 3 城乡规划实施策略

### 3.1 推进规划编制,集约利用城乡土地

#### 3.1.1 构件“五级三类”规划编制

贵州地区与其他地区相比具有明显的特殊性,主要是因为城乡之间具有较大的差异问题,因此要在国土空间规划过程中,将城镇与乡村作为一个整体进行系统的规划设计,充分考虑城镇与乡村的产业设施、公共服务和能源环境的布局,形成现代乡村与美丽成本相互融合的特色形态。第一,结合各地区的实际情况,积极建立优化贵州地区空间结构,针对区域融合过程中,城乡融合率较低的问题,应制定有针对性的措施,通过建立试点区域来带动其他区域建设;第二,应该推进五级三类规划体系编制工作,实现国家省、市、县、乡各级以及国土空间总体规划、专项规划、详细规划三类的全覆盖,制定城乡规划建设发展目标,以新的发展理念进行,统一协调;第三,改变传统工作中存在的重城镇、轻乡村的错误认识,对乡村区域进行特色化改造;第四,完善地方规划编制审批体系,要求规划设计方案层层把关,杜绝漏洞问题。

#### 3.1.2 合理布局城乡用地空间

从目前城乡用地紧张问题产生原因来看,主要是由于城镇化以增量发展为主造成城镇空间快速扩张占用了大量的农村用地,而农村空间则是在城郊区的建设过程中受到了严重的挤压,导致农村空间不足。在城镇建设的过程中,大量农村人口进入城镇,导致乡村区域出现严重的宅基地空缺问题,而在乡村周边又大面积建设新宅基地,导致乡村空间问题愈发严重。因此在城乡用地空间规划布置过程中要注意以下两个方面的工作:一方面,大力开展土地整治工作,提升城乡土地利用效率,对现阶段存在的闲置地、宅基地、废弃工厂以及违法占用土地要进行集中处理,通过集约化和集成化的方式来提高城乡空间规划建设水平;另一方面,要实施城乡用地增减挂钩存量发展统筹,

规划城乡地区各类用地的总量。合理、科学地安排城乡居民用地规模,通过制定长远的发展计划来协调城乡用地问题。

### 3.2 统筹资源配置,促进城乡产业发展

#### 3.2.1 创新农村产业发展模式

城乡发展不平衡的主要产生原因是乡村产业发展落后,自从乡村振兴战略被提出以来,各地区大力开展乡村建设,同时也加大了资金投入力度以及政策引导力度,希望以此来解决乡村发展问题。从贵州地区的情况来看,要创新农业产业发展模式,推动农村供给侧改革,需注意以下两个方面的内容:一方面,加快发展现代农业,在传统农业生产技术中,农村生产力普遍较低,所以在农业现代化建设中,要推动农业朝着规模化、机械化、产业化的方向发展,提升农业生产效率;另一方面,创新农业生产形态,结合周边发展情况,对农业生产形态进行创新和优化,通过因地制宜就地取材的方式,开展生态农产品加工等,降低生产成本,完善产业链,推动农村经济建设发展。

#### 3.2.2 健全城乡就业服务体系

贵州地区大力开展城镇建设以及现代农业发展,使越来越多的乡镇劳动力脱离土地,农民的身份也会出现改变。在这个过程中要提高农村居民就业能力,为其提供就业机会,通过这种方法来提高农民的技术能力。同时还要利用新媒体、网络等对乡村进行宣传,吸引更多的人才加入乡村发展建设中,在乡村中创造更高的价值。

### 3.3 完善基础设施,提升城乡生活品质

#### 3.3.1 完善城乡交通网络

缩小城乡之间的差距,增加双向流动的均衡性,就要完善交通网络体系。针对贵州地区现阶段各县市存在的交通网络不均衡问题,要从城乡干线交通、城乡集散枢纽等方面建立快捷、高效的交通系统,解决局部地区交通问题,同时还要实现各类要素的停留、转换。增强交通的便捷性和可达性,避免因为交通问题而限制城乡规划发展。

#### 3.3.2 提高设施服务水平

对于贵州区域来说,城乡生活的质量较低,因此在未来工作中要重点做好乡村基础设施建设,以生态提高服务水平。在以往的工作中,乡村基础设施建设资金投入明显不足,这就导致城镇与乡村之间的基础设施差距越来越大,随着农民生活水平得到改善,现有的落后的基础设施已经无法满足人们的生活需求,所以要大力提升农村地区的基础设施服务水平。一方

面,要加快乡村地区基础设施建设,根据地区实际情况完善乡镇医疗卫生、教育、养老等公共服务,同时还有在道路、供水、排水、电力、燃气等方面进行优化,使各类服务全覆盖、无死角;另一方面,要加强服务保障,在这项工作中要坚持以人为本的基本原则,推进乡村地区优质教育建设,同时改善乡村地区医疗卫生条件,建立完善的养老保障体系。

### 3.4 倡导绿色发展,保护城乡生态环境

在城乡规划建设过程中,要重点做好生态建设,也就是倡导绿色发展,保护城镇乡村生态环境。在实际工作中,要注意以下两个方面工作:一方面,保护城乡生态稳定安全。生态空间是城乡建设的重要基础,要符合可持续发展理念,为了保证生态功能的良好作用,在进行城乡规划建设之前,要对现有的资源进行调查和分析,以生态环境实际情况为基础制定相应的保护措施,避免在城乡建设过程中破坏生态环境;另一方面,加强城乡环境保护力度,也就是做好污染控制工作,大力整顿污染严重的企业,更新生产技术,朝着绿色的方向发展,对于农村地区燃烧秸秆以及垃圾随意堆放的问题,要进行重点整治。

## 4 结语

在以往的工作中由于没有对城乡建设做好规划,导致城镇和乡村之间的发展出现了明显的不协调问题,城镇和乡村的差距越来越大,这种情况严重违背了国家的战略发展方针。因此,在未来工作中要做好城乡一体化建设,本文以贵州地区为例,对国土空间规划管理与城乡规划实施问题进行分析,重点阐述城乡规划建设策略,以此为城乡规划发展提供参考。

## 参考文献:

- [1] 陈晓刚. 城乡规划过程中可持续人居环境实现路径研究[J]. 城市建筑空间, 2023, 30(01): 76-77.
- [2] 李春美, 武斌. 绿色生态理念对城乡规划设计的影响浅析[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2022(36): 1-3.
- [3] 张书宇. 高质量发展视角下中国古典园林营造思想对城乡规划的启示[J]. 智能建筑与智慧城市, 2022(11): 41-43.
- [4] 刘辉, 林沫玘. 我国城乡规划制度运行效能改革思路研究[J]. 哈尔滨学院学报, 2022, 43(09): 49-53.
- [5] 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.