

城乡规划向国土空间规划转型的理论困境与突破方向

孙佳川¹ 张鸿鹏²

1 长春市规划编制研究中心 (长春市城乡规划设计研究院)

2 长春市九台区城市规划服务中心

DOI:10.32629/bd.v10i1.4596

[摘要] 国土空间规划体系改革是我国空间治理现代化的核心举措,实现了传统城乡规划、土地利用规划等多规融合的系统性重构。传统城乡规划长期聚焦城镇建设空间开发,形成了偏重发展建设、弱化生态管控的理论范式,在向全域国土空间规划转型过程中,面临学理适配不足、价值范式冲突、技术体系割裂、治理理论滞后等多重理论困境。本文系统梳理城乡规划向国土空间规划转型的演化逻辑,深度剖析转型过程中的核心理论难题,涵盖价值理念、学科理论、技术范式、治理体系等层面的矛盾冲突。立足生态文明与空间治理现代化导向,从理论重构、技术革新、制度完善、学科升级四个维度提出系统性突破路径,旨在完善新时代国土空间规划理论体系,为规划转型实践提供学理支撑与实践指引。

[关键词] 城乡规划; 国土空间规划; 规划转型; 理论困境

中图分类号: TU98 文献标识码: A

Theoretical Dilemmas and Breakthrough Directions in the Transformation from Urban-Rural Planning to Territorial Spatial Planning

Jiachuan Sun¹ Hongpeng Zhang²

1 Changchun Urban Planning Compilation & Research Center (Changchun Urban & Rural Planning and Design Institute)

2 Jiutai District Urban Planning Service Center of Changchun City

[Abstract] The reform of the territorial spatial planning system serves as a core initiative for the modernization of China's spatial governance, which realizes the systematic restructuring integrating traditional urban-rural planning, land use planning and other multiple types of planning. Centered on the development and construction of urban built-up spaces, traditional urban-rural planning has formed a theoretical paradigm emphasizing development and construction while neglecting ecological regulation. Its transformation toward all-domain territorial spatial planning encounters multiple theoretical dilemmas including inadequate academic adaptation, conflicting value paradigms, fragmented technical systems and backward governance theories. This paper systematically sorts out the evolutionary logic of the transformation, and deeply analyzes core theoretical contradictions from the perspectives of value philosophy, disciplinary theories, technical paradigms and governance systems. Oriented by ecological civilization and modernized spatial governance, it puts forward systematic breakthrough approaches in four dimensions: theoretical reconstruction, technical innovation, institutional improvement and disciplinary upgrading, so as to improve the theoretical framework of territorial spatial planning in the new era and provide academic support and practical guidance for planning transformation.

[Key words] Urban-Rural Planning; Territorial Spatial Planning; Planning Transformation; Theoretical Dilemma

随着生态文明建设与国土空间治理改革纵深推进,传统分治式的城乡规划、土地利用规划体系正式退出历史舞台,统一的国土空间规划体系全面落地。传统城乡规划以城镇开发、城乡建设、功能优化为核心,适配快速城镇化扩张阶段的发展需求,

而新时代国土空间规划强调全域全要素管控、生态优先、集约高效,实现开发与保护并重。因此,系统研判规划转型的理论困境,探索科学突破方向,对完善国土空间规划理论体系、推动规划行业高质量转型具有重要理论与现实意义。

1 城乡规划向国土空间规划转型的演化逻辑与时代内涵

1.1 规划体系改革的时代背景与政策逻辑

我国空间规划体系历经长期分治发展阶段,传统城乡规划聚焦城镇建成区空间布局、功能配套与人居环境优化,核心服务城镇化建设与城乡发展,土地利用规划侧重耕地保护与建设用地指标管控,二者长期存在分管分治、标准不一、内容重叠、管控冲突等问题,严重制约空间资源高效配置。随着生态文明建设上升为国家战略,粗放式空间开发模式已无法适配高质量发展需求,空间治理从单一建设导向转向全域保护与开发统筹导向。国家推进“多规合一”改革,整合各类空间性规划,构建统一、衔接、协同的国土空间规划体系,实现山水林田湖草沙全要素、城乡全域空间统一管控。

1.2 传统城乡规划与国土空间规划的核心差异

传统城乡规划与新时代国土空间规划在价值导向、管控范围、核心目标、技术体系上存在本质差异。在价值导向层面,传统城乡规划以经济发展、城镇建设为核心,侧重空间开发利用与功能完善,弱化生态资源保护;国土空间规划坚守生态优先、以人为本,统筹保护与开发双重目标。在管控范围层面,城乡规划局限于城镇、乡村建设空间,管控要素单一;国土空间规划覆盖全域国土空间,涵盖生态、农业、城镇三大空间,实现全要素一体化管控。在治理目标层面,城乡规划聚焦人居环境提升、城镇功能完善、产业空间布局;国土空间规划以筑牢生态安全屏障、保障粮食安全、优化空间格局、实现可持续发展为核心。

1.3 规划转型的核心价值

城乡规划向国土空间规划的系统性转型,是适配生态文明建设、推进空间治理现代化的必然选择,具备重要的实践价值与学理意义。从实践层面来看,转型有效破解了传统多规矛盾、空间资源错配、生态保护缺位、建设用地无序扩张等现实问题,通过全域统筹管控优化国土空间开发保护格局,兼顾粮食安全、生态安全与城乡高质量发展,助力区域可持续发展。

2 城乡规划向国土空间规划转型面临的核心理论困境

2.1 价值范式困境: 开发导向与生态导向的理念冲突

传统城乡规划根植于快速城镇化发展阶段,形成了以增量开发、城镇扩张、经济增长为核心的价值范式,核心逻辑是通过空间布局优化支撑城乡建设与产业发展,偏重空间的经济与建设价值,忽视生态资源的系统性保护价值。而新时代国土空间规划以生态文明为核心引领,坚守生态优先、保护优先的核心原则,将生态安全、耕地保护作为刚性底线,重构了空间管控的价值排序。两种价值范式的根本性冲突,构成规划转型最核心的理论困境。

2.2 学科理论困境: 单一学理体系难以适配全域治理需求

传统城乡规划依托建筑学、城市规划学构建学科理论体系,核心聚焦城乡物质空间形态、建筑布局、景观设计、人居环境优化,学理基础偏向工程技术与空间设计,学科边界相对封闭、理

论维度单一。而国土空间规划是多学科交叉融合的综合性学科,融合城乡规划、土地资源管理、生态学、地理学、公共管理学等多领域理论,强调全域空间、全要素、全过程综合治理。

2.3 技术理论困境: 传统技术范式与新型管控体系脱节

传统城乡规划形成了以方案设计、形态规划、功能布局、效果图营造为核心的技术理论范式,技术体系侧重静态空间布局规划、建设方案落地,适配增量建设的发展模式。而国土空间规划构建了“资源评价—底线划定—格局优化—动态管控—实施评估”的全流程技术体系,强调动态性、系统性、定量性、管控性,对资源承载力评价、三线划定、空间计量分析、动态监测评估等技术理论要求极高。当前转型过程中,传统规划技术理论严重滞后,多数从业者仍沿用静态规划思维与传统设计技术,缺乏全域资源统筹、定量评价、动态管控的技术理论支撑。

3 城乡规划向国土空间规划转型的理论突破原则与核心思路

3.1 坚守生态优先, 重构规划价值理论体系

破解新旧价值范式冲突困境,首要核心是重构以生态文明为引领的规划价值理论体系,实现从“开发导向”向“保护与开发统筹导向”的根本性转变。立足高质量发展与生态文明建设双重要求,重塑国土空间规划核心价值逻辑,将生态安全、粮食安全、资源安全作为首要价值底线,兼顾城乡发展、人居改善、产业升级的发展价值,构建“底线约束、以人为本、统筹协调、可持续发展”的多元价值理论体系。摒弃传统单一的经济增长、空间扩张价值理念,确立保护优先、集约高效、城乡融合、生态宜居的新型价值导向。在理论层面厘清保护与开发的辩证关系,明确刚性管控底线与弹性发展空间的边界逻辑,化解生态保护与城乡建设的理论冲突。

3.2 推动学科融合, 构建系统化交叉理论框架

针对传统单一学理体系适配性不足的困境,需打破学科壁垒,构建多学科交叉融合的系统化国土空间规划理论框架。以城乡规划学为基础,深度融合土地资源管理、自然地理学、生态学、公共管理学、社会学等多学科理论,整合空间形态规划、资源管控、生态治理、公共治理等多元理论内容,形成兼容并蓄、系统完整的新型规划理论体系。梳理各学科核心理论适配场景,明确国土空间规划的学理内核,区分基础理论、应用理论、技术理论层级,搭建层次清晰、逻辑严密的理论架构。弱化传统工程设计单一理论主导模式,强化空间治理、资源统筹、生态修复、动态调控等新型理论研究,补齐传统城乡规划理论短板。

3.3 立足知行合一, 完善规划技术理论体系

以规划实践需求为导向,革新传统技术理论范式,构建适配全域国土空间管控的现代化技术理论体系,打通理论与实践的衔接壁垒。摒弃传统静态、单一、侧重形态设计的技术理论,建立“定量评价、动态监测、刚性管控、弹性优化、闭环评估”的全流程技术理论体系。完善资源环境承载力评价、国土空间适宜性评价、三线协同划定等基础技术理论,夯实规划前置研判学理支撑。优化空间格局优化、存量用地盘活、生态修复治理、

城乡空间统筹等核心技术理论, 适配存量优化、全域治理的发展需求。创新数字化、智能化技术理论, 融合GIS空间分析、遥感监测、大数据、数字孪生等技术理论, 构建动态监测、智能预警、精准评估的技术体系。

4 城乡规划向国土空间规划深度转型的长效突破方向

4.1 深化理论创新, 构建本土化国土空间规划理论体系

实现规划深度转型, 需持续深化理论创新, 摆脱传统城乡规划理论桎梏, 构建适配中国治理体系的本土化国土空间规划理论体系。立足生态文明建设、空间治理现代化的国家战略, 结合我国国土空间资源禀赋、城乡发展特征、治理体制特点, 突破西方空间规划理论的局限, 打造具有中国特色的规划学理体系。重点深化保护与开发统筹理论、全域空间治理理论、城乡融合空间优化理论、生态修复与空间提质理论等核心基础理论研究, 补齐当前理论短板。厘清国土空间规划与各类专项规划、详细规划的理论逻辑关系, 完善规划传导、管控落地、动态优化的理论机制。

4.2 健全制度体系, 完善规划转型治理保障机制

针对规划转型过程中理论落地不畅、治理衔接不足的问题, 需健全配套制度体系, 为理论落地、规划转型提供制度保障。完善国土空间规划法律法规体系, 明确规划法定地位、管控权责、实施流程, 弥补传统规划制度碎片化、衔接不畅的短板, 实现理论规范与制度规则协同统一。构建统一的规划技术标准体系, 统一三线划定、空间分类、管控规则、评估标准, 解决新旧技术标准冲突、区域标准不一的问题, 让理论实践有规可依。建立规划编制、实施、监测、评估、修编的闭环治理制度, 推动理论层面的动态治理、精细管控理念落地为常态化工作机制。健全跨部门协同治理制度, 打破部门壁垒, 实现多部门数据共享、工作协同、联合管控, 适配全域统筹的理论逻辑。

4.3 推动学科升级, 培育复合型规划人才体系

学科升级与人才培育是规划长效转型的核心支撑, 需依托理论体系重构, 推动城乡规划学科转型升级, 培育适配国土空间治理需求的复合型人才。优化高校城乡规划专业人才培养体系,

重构课程框架, 删减传统单一的空间设计课程, 增设生态保护、资源管控、空间治理、大数据规划、国土评估等新型课程, 补齐人才理论短板。推动师资队伍转型, 引导规划教师突破传统设计思维, 深耕国土空间规划新型理论与技术, 提升全域治理、生态管控、定量分析能力。搭建校企、校地协同育人平台, 结合规划实践开展理论教学, 实现理论学习与实践应用深度融合。

5 结语

城乡规划向国土空间规划转型是我国空间治理领域的重大系统性变革, 不仅是规划体系与技术模式的更新, 更是价值范式、学理体系、治理逻辑的深度重构。当前规划转型仍面临价值理念冲突、学理体系单一、技术理论脱节、治理适配不足等突出理论困境, 制约转型质量与成效。本文系统梳理转型演化逻辑与核心差异, 剖析多重理论困境, 从价值重构、学科融合、技术完善、理论创新、制度保障、人才培育六个维度明确突破方向。

[参考文献]

- [1]张连彪.国土空间规划与全域土地综合整治协同机制研究[J].中华建设,2026,(06):80-82.
- [2]刘阳,王雅琪.国土空间规划城镇开发边界动态调整标准与管控规则[J].大众标准化,2026,(10):79-81.
- [3]陈羽枫.国土空间规划视角下“林耕矛盾”的法益调适[J].国土资源科技管理,2026,43(03):21-30.
- [4]袁萍.新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J].中国住宅设施,2026,(01):37-39.
- [5]文爱平.AI助力城乡规划智能化转型[J].北京规划建设,2025,(04):196-202.

作者简介:

孙佳川(1986--),男,汉族,吉林松原人,本科,单位:长春市规划编制研究中心(长春市城乡规划设计研究院),职称:中级,研究方向:城乡规划,国土空间规划。

张鸿鹏(1989--),男,汉族,吉林省长春市九台区人,本科,单位:长春市九台区城市规划服务中心,职称:中级,研究方向:城乡规划,空间规划。