

城乡规划管理一体化的策略研究

李德军

内蒙古赤峰市敖汉旗自然资源局, 内蒙古 赤峰 024300

DOI:10.61369/UAID.2026030040

摘 要： 城乡规划管理一体化是落实城乡融合发展、完善国土空间治理体系的核心抓手。本文立足国土空间“多规合一”改革实践，梳理当前城乡规划管理一体化建设现实成效，剖析体制割裂、数据分散、监管失衡三类核心制约因素，从体系重构、机制创新、数字赋能三个维度构建完整实施路径，提出统一规划编制体系、搭建跨部门协同机制、建设全域智慧管控平台等优化策略。研究旨在破除城乡二元管理壁垒，实现全域空间资源统筹配置，为县域及市域层面推进规划管理一体化、提升空间治理现代化水平提供理论参考与实操方案。

关 键 词： 城乡规划；管理一体化；国土空间规划；多规合一；空间治理

Research on the Strategy of Integrated Urban and Rural Planning Management

Li Dejun

Aohan Banner Natural Resources Bureau, Chifeng City, Inner Mongolia Autonomous Region, Chifeng,
Inner Mongolia 024300

Abstract： The integration of urban and rural planning management serves as a core strategy for implementing integrated urban-rural development and improving the governance system of territorial space. Based on the practical reforms of "multiple plans integration" in territorial space, this study examines the current achievements in the construction of integrated urban-rural planning management, analyzes three key constraints—system fragmentation, data dispersion, and regulatory imbalance—and proposes a comprehensive implementation pathway from three dimensions: system restructuring, mechanism innovation, and digital empowerment. It further offers optimization strategies such as establishing a unified planning framework, creating cross-departmental coordination mechanisms, and building a comprehensive smart control platform. The research aims to dismantle the dualistic management barriers between urban and rural areas, achieve coordinated allocation of spatial resources across regions, and provide theoretical references and practical solutions for advancing integrated planning management and enhancing modern spatial governance at county and city levels.

Keywords： urban and rural planning; integrated management; territorial spatial planning; multi-plan integration; spatial governance

引言

伴随乡村振兴与新型城镇化协同推进，城乡空间边界持续交融，传统城市、乡村分治的规划管理模式已难以适配全域统筹发展需求。国家层面持续深化国土空间规划体系改革，明确提出构建县域一盘棋的城乡规划管理体制，推动规划、审批、监管全流程城乡贯通。当前各地虽陆续开展一体化试点，但在制度衔接、权责划分、技术支撑层面仍存在系统性短板。基于此，本文梳理一体化发展现状，识别深层制约矛盾，分层提出系统性实施策略，以期完善城乡全域统一规划管理体系，助力城乡融合高质量发展。

一、城乡规划管理一体化建设现有实践成效

（一）全域底图统筹，多规合一体系初步成型

全国范围内全面推进国土空间总体规划编制工作，省市县三级规划逐步完成法定批复，统一国土空间基底实现城乡全域覆盖，从源头打破城乡规划底图分离的历史问题^[1]。各地整合原城

乡规划、土地利用、生态保护等专项规划内容，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，同步覆盖城区建成区、乡镇集镇、乡村聚居点全域空间，构建起全域统一的空间管控框架。县域层面依托统一底图同步编制乡镇国土空间规划与实用性村庄规划，统一用地分类标准、开发强度管控指标、设施配建规范，消除城市与乡村规划技术标准割裂问题。多地建立规

作者简介：李德军（1977-10），男，汉族，内蒙古赤峰市敖汉旗人，本科，城乡规划助理工程师，研究方向：城乡规划数字化下的数据管理、审批流程、监管手段建设和发展。

划成果联动更新机制，城镇片区控规调整同步传导至相邻村庄规划，避免城郊过渡地带规划管控真空。标准化规划底图体系降低跨区域项目、城乡联动产业、跨镇基础设施的规划协调成本，为一体化管理筑牢空间数据基础，推动城乡空间资源从分块管控转向全域统筹配置。

（二）机构职能整合，统一管理主体落地推进

依托自然资源机构改革，各地完成规划、国土职能整合，统一城乡规划管理权责归属，终结城市规划、乡村建设分属不同主管部门的二元管理格局。市级、县级自然资源主管部门统筹辖区内城镇建设规划许可、村庄建设审批、用地核查、规划验收全链条业务，乡镇设置规划专职岗位承接基层一线管理事项，形成“市县统筹、乡镇落地”垂直管理架构。部分示范区探索跨区域联合规划审查制度，毗邻城乡片区项目实行统一标准、联合踏勘、同步审批，解决城郊项目多头申报、重复审核问题。管理职能统一后，城乡建设项目适用同一套规划许可流程、同一套方案审查规范，城市住宅、产业园区、乡村宅基地、集体经营性建设用地审批实现流程标准化。职能整合同步理顺上下级事权划分，明确总体规划、详细规划、村庄规划分级审查权限，减少部门推诿、权责交叉等管理内耗，持续提升城乡规划管理整体运行效率。

（三）试点示范铺开，城乡统筹管理模式迭代完善

长三角、浙江、珠三角等城乡融合先行区域率先开展规划管理一体化改革试点，形成可复制、可推广的县域统筹治理模式。浙江以“千万工程”为牵引，全域推行县域统一规划编制、统一设施配建、统一风貌管控，实现城镇公共服务设施向乡村有序延伸；长三角生态绿色一体化示范区建立跨省域城乡规划共编、联审、共管机制，统一跨省市城乡管控规则，破解行政边界带来的规划分割难题。中西部县域结合乡村振兴工作，以中心镇为枢纽统筹周边村落规划布局，统一镇村产业用地、基础设施、公共服务配套规划标准。各地试点持续优化规划实施配套政策，出台城乡建设用地统筹调剂、乡村规划师派驻、全域规划体检评估等配套制度，补齐一体化管理配套规则短板。各类试点持续积累实操经验，验证全域统一规划管理的可行性，为全国大范围推进一体化建设提供实践样本，持续丰富城乡规划一体化治理模式体系^[2]。

二、城乡规划管理一体化发展现存核心制约困境

（一）制度标准割裂，城乡规划体系衔接不足

现行规划配套制度仍残留城乡二元分割特征，城市与乡村规划编制、管控、实施标准存在明显差异化设置，统一管控体系尚未完全落地。城镇详细规划侧重开发强度、建筑形态、市政配套精细化管控，村庄规划多侧重宅基地布局、耕地保护，产业用地、集体经营性建筑缺乏统一管控细则，城郊融合片区容易出现管控标准冲突。专项规划分行业编制，交通、水利、教育、医疗等专项规划分别侧重城区建设，乡村配套内容深度不足，城乡基础设施、公共服务布局难以统筹衔接。规划调整程序存在城乡差异，城镇控规修改具备完整公示、听证、报批流程，村庄规划局

部优化简化法定程序，易出现乡村建设突破规划底线的现象。各级规划传导机制存在断层，市级总体规划管控要求向下传导至乡镇、村庄时出现标准衰减，基层规划编制弹性过大，缺乏刚性约束细则。制度与标准层面的差异化设置，直接削弱全域规划统筹效力，成为一体化推进的基础性障碍。

（二）权责协同不畅，跨层级跨部门联动薄弱

城乡规划管理涉及自然资源、住建、农业农村、综合执法、乡镇政府多类主体，横向部门协同、纵向层级联动机制尚不健全，多头管理、协同滞后问题突出^[3]。横向层面，各行业主管部门独立开展专项规划编制，未前置对接国土空间总体规划，产业项目、乡村建设项目落地时频繁出现用地、生态、建设条件冲突，协调周期长、沟通成本高。纵向层面，市县规划主管部门掌握审批权限，乡镇仅承担巡查上报职能，缺乏规划优化、简易调整自主权限，小型乡村建设事项审批流程繁琐，基层响应效率偏低。跨区域协同机制缺失，县域内乡镇之间、相邻区县之间未建立常态化规划会商制度，跨镇域产业园区、城乡联动道路等项目统筹推进难度大。现有协同多依赖临时会议、专项协调，缺乏常态化信息共享、联合审查、联合监管固定机制，部门间数据、规划成果封闭隔离，信息壁垒持续制约城乡规划一体化落地实施。

（三）数字治理滞后，全域智慧管控能力欠缺

现阶段城乡规划数字化建设存在重城区、轻乡村的失衡问题，全域一体化数字管控平台建设滞后，数据整合与动态监管能力存在明显短板。城区建成区已完成规划矢量数据、不动产地籍、三维实景建模全覆盖，多数偏远乡村仅具备基础土地台账，村庄建筑、宅基地、产业用地数字化测绘精度不足，城乡数据精度、更新频率差距显著。各部门业务系统独立运行，规划审批、土地监管、农业确权、综合执法分属不同数字平台，未实现数据互通共享，存在多源数据冲突、重复采集问题。动态监测手段覆盖不均衡，城区依托卫星遥感、视频监控实现规划实施常态化巡查，乡村区域监测点位稀疏，违法占地、违规建房发现滞后。数字平台未搭建城乡统一规划管理端口，乡镇基层人员无权限调取全域规划底图、历史审批数据，线上申报、线上核查、线上验收全流程数字化仅在城区落地，乡村建设仍以线下纸质办理为主，数字化短板制约城乡规划管理一体化高效运行。

三、城乡规划管理一体化高质量发展优化策略

（一）统一制度标准，构建全域贯通规划编制体系

以国土空间规划“一张图”为核心重构城乡统一规划制度体系，消除城乡规划标准差异化壁垒，实现全域编制、管控、实施规则一体化。统一城乡用地分类、开发管控、风貌引导、设施配建四类基础技术标准，针对城郊融合片区、中心镇、普通村庄设置分层差异化管控细则，兼顾刚性约束与乡村发展弹性^[4]。理顺各级规划传导机制，市级总体规划明确全域发展框架，县级统筹城乡产业、生态、公共服务总体布局，乡镇、村庄规划严格承接上位管控指标，建立规划逐级校核制度，杜绝基层规划脱离全域统筹要求。完善城乡规划统一法定调整程序，城镇、村庄规划修

改均落实公示、公众参与、专家论证、上级报批全流程要求，压缩随意调整规划空间。同步完善配套法规细则，出台县域城乡规划一体化实施管理办法，统一城乡建设用地、集体经营性资产、宅基地规划管控规则，构建上下贯通、城乡统一、权责清晰的规划编制制度框架，夯实一体化管理制度基础。

（二）创新协同机制，搭建多层次全域联动治理架构

建立横向协同、纵向贯通、跨域联动的三维协同机制，破解部门分割、层级脱节、区域孤立管理难题，全面提升城乡规划统筹效率。横向设立城乡规划一体化联席会议制度，自然资源、农业农村、住建、交通、综合执法定期会商，前置统筹专项规划编制、重大项目选址，实行联合踏勘、联合方案审查，从源头化解规划冲突。纵向优化市县乡镇事权配置，下放村庄小型建设、镇村配套设施简易规划调整权限至乡镇，同步建立市县主管部门备案监管机制，兼顾基层办事效率与全域管控刚性。构建县域跨乡镇规划联动机制，中心镇统筹辐射村落规划布局，跨镇域产业、基础设施项目实行联合编制、同步审批；毗邻区县搭建常态化规划协同平台，统一交界区域城乡管控标准。建立规划信息共享责任机制，明确各部门数据定期更新、同步推送义务，完善协同工作考核评价体系，将城乡规划统筹成效纳入部门绩效考核，倒逼多主体主动联动配合，形成全域协同治理格局。

（三）强化数字赋能，打造城乡一体智慧管控平台

加快全域城乡规划数字化基础设施均衡建设，搭建覆盖城区、乡镇、村落统一智慧规划管理平台，以数字技术支撑一体化落地实施。全域开展高精度城乡空间测绘工作，补齐乡村三维实景、宅基地、集体建设用地数字化数据短板，统一城乡空间数据坐标、更新周期、分类标准，整合规划、地籍、确权、执法多源

数据形成统一数据库^[5]。打通各行业业务系统数据接口，实现规划许可、用地核查、建设监管、竣工验收全流程线上流转，向乡镇开放全域规划底图、审批档案查询权限，推行城乡建设项目线上申报、远程核查。均衡布设城乡动态监测点位，融合卫星遥感、乡镇巡查终端、村级网格员上报渠道，构建城乡全覆盖规划实施动态监测网络，实现违规建设早发现、早处置。搭建公众线上参与端口，城乡居民均可在线查询规划成果、提交意见反馈，推动规划管理全过程公开透明。依托数字化平台实现城乡规划数据、审批流程、监管手段全面统一，以智慧治理提升城乡规划管理一体化精细化、现代化水平。

四、结语

推进城乡规划管理一体化是健全国土空间治理体系、促进城乡融合发展的核心路径，也是破解城乡二元空间治理矛盾、实现全域资源均衡配置的必然选择。当前我国一体化建设已取得机构整合、底图统一、试点探索阶段性成效，但仍受制度割裂、协同不足、数字失衡多重因素制约。唯有从统一规划制度标准、创新全域协同机制、全域数字智慧赋能三个维度同步发力，构建城乡贯通、层级联动、数字支撑的完整管理体系，方能彻底打破城乡规划分治格局。后续各地可结合县域发展实际，分层分类落地优化策略，持续完善配套制度与技术支撑，以规划管理一体化牵引城乡空间统筹、产业协同、服务均等，持续推进国土空间治理体系与治理能力现代化。

参考文献

[1] 张丽娜. 城乡规划与土地资源管理协同发展策略 [J]. 城市建设, 2026, (11): 48-50.
[2] 何树林. 国土空间规划背景下城乡规划建设土地资源管理探讨 [J]. 农业灾害研究, 2026, 16(3): 10-12.
[3] 商行宇. 土地规划管理与城乡规划实施的关系与对策 [J]. 城市建设理论研究 (电子版), 2026, (8): 25-27.
[4] 梁艳春. 新时期背景下城乡规划管理一体化策略 [J]. 城市建设理论研究 (电子版), 2025, (13): 4-6.
[5] 朱克林. 关于新时期城乡规划管理一体化的策略 [J]. 低碳世界, 2023, 13(1): 81-83.