

# 国土空间规划背景下的县城新型城镇建设要点研究

朱兆先

江西省地质局地理信息工程大队

**摘要：**在城镇化建设中，长期由于规划编制因素综合考虑不全面，导致各项规划与实际情况相分离，甚至是各项规划之前存在冲突，并对县城新型城镇建设规划发展产生负面影响。因此，为推动城镇化建设高质量发展，本文先是系统地认识了县城新型城镇建设的重要性，后对国土空间及县城新型城镇建设有关内容进行论述，并进一步基于国土空间规划视角，探讨了城新型城镇要点，仅供有关人士参考。

**关键词：**国土空间规划；县城新型城镇；重要性；建设要点

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.19.035

在当前经济社会条件下，国家空间资源利用率提升是实现生态文明建设及经济社会可持续发展的关键和重要保障。而国家空间资源利用率提升及实现高质量、可持续发展，离不开科学合理的国土空间规划。在国土空间规划制定并实施条件下，新型城镇建设不再盲目，而是有具体的目标和新的方向。而县城作为基层行政区划单元，加快推动县城新型城镇建设发展，对促进城乡一体化发展、国家经济稳增长、社会和谐稳定发展等起到良好的保障作用。因此，为弥补传统县城新型城镇建设缺陷，实现新型城镇建设高质量、持续发展等目标，本文从重要性入手，重点国土空间规划视角下的县城新型城镇建设要点具有显著的价值意义。

## 一、新时期下县城新型城镇建设的重要性概述

### （一）促进新型城镇化建设高质量发展

众所周知，我国疆域辽阔，且人口基数庞大。但在区域发展及人口密度分布方面出现了不均衡问题。在此背景下，为促进经济高速发展，并改善人们的物质生活条件，尤其是经济发展水平较低的地区，实现资源开发利用的可持续性目标，加快城镇化建设意义显著。而县城作为县城新型城镇建设中不可缺少的一部分，相比城市发展而言，在经济实力、环境治理、资源、基础设施建设等方面，都处于劣势地位，这使其城镇化建设面临巨大的挑战<sup>[1]</sup>。基于此认识，要想促进新型城镇化建设高质量发展，应夯实县城城镇建设这一“大厦基础”。

### （二）促进经济高质量发展

在国家改革开放政策落地之后，城市化发展提速，使城市内部空间规模不断扩大，相应的基础设施建设更加完善，尤其是各功能区的完善，为城市经济及建设发展注入了强劲的动力。而县域经济发展由于文化、地理位置和资金等系列因素的制约，绝大部分县城产业以传统第一产业为主，第二、三产业虽然有所发展，但整体

的占比偏低，使县域经济发展动力不足，投资消费水平远远落后于城市地区<sup>[2]</sup>。针对此状况，如何刺激县城居民提高消费力，不断扩大内需，以推动县城经济快速发展，为国家经济高质量发展赋能，以县城为抓手的新型城镇化建设是此短板和问题解决的最有效途径之一<sup>[3]</sup>。

### （三）改善人居环境、推动生态环境健康发展

流水潺潺，山川秀丽是工业现代化发展之前人们对家乡的印象。而随着时代的发展，尤其是现代工业的快速发展，社会生产力的快速提升，虽然极大地满足了人们的物质生活需求，并帮助人们实现了物质生活条件的变化目标，但是在此背后，大量垃圾填满村口，污水流入河道，树林和农田变为荒地，导致原本风景秀丽的山川转变成乌烟瘴气的荒漠之地，不仅威胁人们的健康生活，还不利于经济的可持续发展<sup>[4]</sup>。因此，县城新型城镇建设是改善当前乡村人居环境，推动生态环境健康发展的重要途径。

## 二、国土空间规划和县城新型城镇建设的基本内容简述

### （一）国土空间规划的内涵

所谓“国土空间规划”，指的是基于土地利用总体规划、城乡总体规划和主体功能区规划等整合，以在弥补各独立规划缺陷，并发挥出其最大优势的前提下，形成联动的“多规合一”的五级国土空间规划体系<sup>[5]</sup>。另外，国土空间规划是在综合考虑经济、生态环境、资源、人口等各项因素，对当前我国国土空间资源开发利用与保护进行统筹安排，旨在实现资源的有效利用、生态环境保护及经济的可持续发展<sup>[6]</sup>。如下图1所示，为国土空间规划内容示意图。

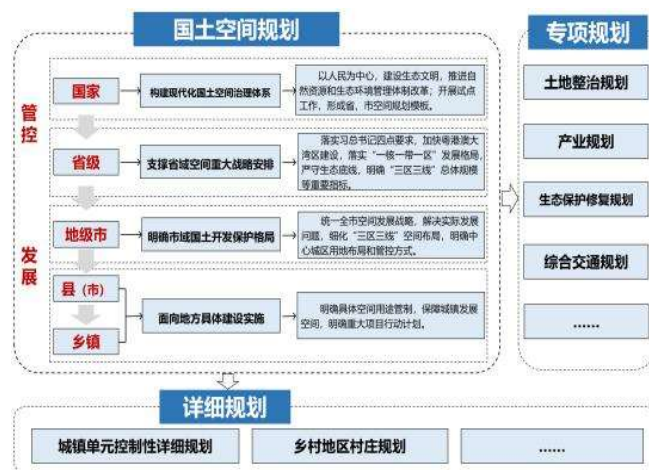


图1 国土空间规划内容示意图

(二) 县城新型城镇建设的核心内容

我国县城数量众多，既有地域性特征，又在经济发展中有不同的限制性条件。为此，县城新型城镇建设要综合考虑发展基础、人口、地理位置等因素，在明确自身发展的优势和短板的前提下，以创新驱动为发展理念，统筹生产、生活等因素，以产业结构、国土空间资源等为具体工作的落脚点，满足产业土地资源节约开发利用与保护要求，与城乡一体化发展进程衔接。如下图2所示，为新型城镇化建设构想局部示意图。



图2 新型城镇化建设构想局部示意图

(三) 两者关系

基于本质角度而言，国土空间规划的最终目的在于提高国土空间资源的利用率，以满足现代经济社会建设基本用地的基础上，实现国土空间资源的高质量、可持续发展目标，而新型城镇化建设重点是实现资源节约集约利用、城乡一体化发展、产业转型升级、生态环境保护、民众生活品质提升等目标<sup>[7]</sup>。由此可见，在新型城镇化建设中，国土空间规划始终发挥着引领方向的重要作用，是县城新型城镇建设的指导思想与方向。除此之外，县城新型城镇建设内容涉及面相对广泛，且在国土空间规划中得以体现，这要求其应在国土空间规划指导下加快推进，才能保证其建设方向的正确性，以提升民众生活品质的同时，能够实现国土资源开发利用的可持续发展目标<sup>[8]</sup>。

三、国土空间规划下县城新型城镇建设要点分析

(一) 夯实基础，赋能县城新型城镇建设稳定、持续发展

在国土空间规划下，县城新型城镇建设要实现稳定、持续发展目标，重点是夯实基础，具体从以下方面入手：

(1) 产业和城镇建设协调发展。纵观县城的产业结构现状，可以发现其普遍存在低层次、零散等特征，且在经营发展中易受到环境、社会因素等条件的影响，导致其经济发展不稳定。在此背景下，县城经济要实现持续、稳定增长，缺乏高大上的产业链。为此，县城新型城镇建设既要处理好产业与城市的关系，避免城镇化

建设与经济发展相分离。在实践中，县城要以发展现状为基础，结合发展条件，对产业结构进行针对性改进与升级，才能为可持续发展夯实基础<sup>[9]</sup>。不仅如此，县城在永久基本农田、生态保护红线不突破的条件下，应科学分析农田、水域等，按照土质、水质和环境等优势，科学推动产业落地，并引导农林牧等产业绿色化发展。除此之外，以国土空间规划为指导思想，积极引导与第一产业相关的其他产业落户县城，保证生产、加工和流通消费形成完整的产业链，赋能县城经济高质量、持续稳定增长<sup>[10]</sup>。同时，国土空间规划与营商环境优化相结合，按照功能区布局落户企业的基础上，大力发展商业区、风景区、工业园等，以带动周边就业及经济发展。如下图3所示，为基于国土空间格局的规划建设要素框架图。

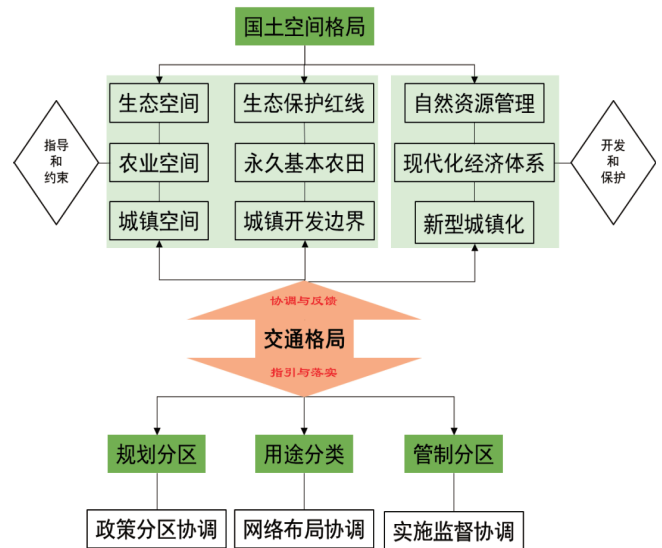


图3 基于国土空间格局的规划建设要素框架图

(2) 公共基础设施建设覆盖城乡。基于城乡国土空间规划，科学布局医疗、文化、教育等公共服务设施，在此过程中，要融入长远发展目光进行布局，以满足城乡未来发展需求的同时，做到城乡公共服务资源均衡配置。不仅如此，城区基础设施建设要逐步辐射乡村，如燃气管道、自来水管等，都要与乡镇相衔接。除此之外，因地制宜地做好污水处理、排水防涝、垃圾处理等基础设施建设，为县城新型城镇建设高质量发展夯实基础。

(3) 落实“双评价”，高效开发和保护县城土地资源。县城土地资源的开发利用应在“三线”严守基础上，落实“双评价”，以做到土地资源集约利用。同时，引资项目落地的过程中，要求严格按照国土空间规划要求，对项目投资开发强度、土地指标等进行评价，以合理确定用地规模，采取分期方式进行供地，满足项目用地需求的同时，避免其他重大项目落地出现地荒问题，以高效利用县城土地资源。除此之外，综合交通布局，对居住、商业、公共服务设施等建设用进行合理

规划,在要求落地的基础上,适当提高用地指标,以保证土地资源高效利用。

## （二）明确路线，求“稳”发展

国土空间规划下县城新型城镇建设不可盲目,要有方向、有计划地求“稳”发展。在前期阶段,县域内要推行县城新型城镇试点建设,为推广建设积累经验。然后综合考虑城乡规划、村庄规划等,采取连片开发方式进行其他乡镇建设,最终在全县范围内完成县城新型城镇建设工作。同时,在引资项目企业落户时,应通过工业区来形成产业融合发展示范园,不断壮大产业集群,随后逐渐发挥功能区功能作用。除此之外,在城乡交通网络中,大力发展客运物流,结合专项规划,增添与优化客运路线,必要情况下因地制宜建设车站、物流园等,为县城新型城镇建设稳定、高质量发展赋能。总之,县城新型城镇建设要在求“稳”状态下实现创新和完善发展。

## （三）健全机制体系，推动信息化建设落地

县城新型城镇建设高质量发展,应与各级国土空间规划相协调,在此过程中,各级政府及部门也要积极参与其中,发挥各自职能作用,这离不开有效数据共享的支持。因此,加快创建国土空间基础信息平台,据此实现各级政府、各企业、社会基础设施的共享,进而为县城新型城镇建设定位及布局提供数据支撑。同时,坚决落实优化营商环境决策部署,项目落户与国土空间规划完美衔接,以高效利用县城土地资源的同时,能够进一步壮大县城产业,为县城新型城镇建设高质量发展添砖加瓦。除此之外,结合国土空间规划,基于5G网络进行智慧县城规划,使信息化融入县城新型城镇建设中的方方面面,尤其在县城公共服务领域,借力于信息化资源来实现资源共享、优化配置和高效管理,才能最大程度提高县城新型城镇建设质量。

## （四）以短板为抓手，因城施策

在县城新型城镇建设中,要实现稳定、高质量发展目标,重点是以短板为抓手,因城施策。在实践中,重点做好以下几项工作:

（1）整治土地，集约利用土地资源。生态安全和资源高效开发与保护,是县城新型城镇建设高质量、稳定发展的关键和重要保障。在严守耕地保护红线和永久基本农田红线的前提下,引进市场机制来盘活农村闲置土地,并加快完善农业基础设施建设。同时,针对城乡土地中部分效能低、利用率低的土地资源,应在评估的基础上,合理调整用地布局,并做好相应的土地污染修复,以集约利用土地资源。除此之外,针对修复并再开发利用的土地资源,应重点用于县城重点工程项目,以期在提高土地资源利用率的同时,满足工业生产规模扩大的用地需求,为城乡经济发展赋能。

（2）提高县城品质，提高百姓幸福指数。在城镇化进程加速推进过程中,农业人口大量进入城区定居,对城区住房、公共服务设施等的基本需求也随之增长。

因此,既要根据国土空间规划来合理布局住宅用地,以新建住宅小区,满足新进民众的住房需求;又要加快改造老旧小区,具体是基于国土空间规划及专项规划等具体要求,加快老旧小区的燃气、供热、给排水等管道建设,还要加强污水管网、停车场、无障碍设施等改建,以提高县城整体建设品质,为百姓幸福生活指数的提高夯实基础。

## 结语

综上所述,国土空间规划下县城新型城镇建设意义重大。因此,在县城新型城镇建设中,要因城施策做好具体的建设工作,才能推动城乡融合发展的同时,推动县城新型城镇建设高质量发展。

## 参考文献

- [1] 邢箴. 浅议小城市开发边界划定的思路和方法 [C]. // 第5届金经昌中国青年规划师创新论坛 论文集. 2016: 64-65.
  - [2] 孔凡婕, 梁宜, 梁梦茵. 关于省级国土空间生态修复规划的相关思考 [J]. 国土资源情报, 2022, (1).
  - [3] 郑德高, 董淑敏, 林辰辉. 大城市“中密度”建设的必要性及管控策略 [J]. 国际城市规划, 2021, (4).
  - [4] 张欢, 赵志庆, 谢佳育, 等. 国土空间规划下中东铁路城镇风貌保护与发展——以黑龙江段为例 [J]. 中国名城, 2021, (10).
  - [5] 唐佳妮, 曾鹏, 袁轩, 张权. 面向实施的乡镇国土空间规划编制探索——基于《湖南省乡镇国土空间规划编制指南(试行)》的思考 [J]. 自然资源情报, 2022, (08): 51-58.
  - [6] 杨磊, 徐银凤, 盛艺翔. 国土空间规划体系下的风貌专项规划探索——以大连金普新区风貌专项规划为例 [J]. 规划师, 2021, 37(19): 41-47.
  - [7] 刘伍洋, 刘静, 张成智, 杨培峰. 基于“精明收缩”的乡镇“收缩型规划”转型路径及趋势研究——以衡南县宝盖镇国土空间规划为例 [J]. 小城镇建设, 2021, 39(09): 45-55.
  - [8] 王晋梅. 国土空间规划中“统筹优化三线”的分析研究——以朔城区国土空间总体规划为例 [J]. 华北自然资源, 2021, (05): 135-136.
  - [9] 李滔. 国土空间规划背景下郊野地区详细规划编制探索——以广州市郊野单元规划推进路径研究为例 [J]. 房地产世界, 2021, (06): 23-27.
  - [10] 庄凯月, 杨培峰, 谭少华, 刘诗芳. 国土空间规划体系重构语境下乡镇级国土空间规划编制探索——以重庆市兴隆镇国土空间规划为例 [J]. 小城镇建设, 2021, 39(02): 38-47.
- 作者简介: 朱兆先(1986.03-), 男, 汉族, 江西省吉安市安福县人, 本科学历, 毕业于江西农业大学, 中级工程师, 现从事国土空间规划工作。