

# 国土空间规划下城乡融合发展思考

杨宏霞

安徽省寿县自然资源和规划局城乡规划服务中心

**摘要：**在我国社会持续发展下，城乡融合发展受到高度重视，需要确定城乡融合发展目标，制定有效的规划策略，推动城乡融合发展。因此，本文主要针对国土空间规划下城乡融合发展目标进行分析，进一步分析探究国土空间规划下城乡融合发展策略，期望能为相关人员提供一些可靠的参考依据。

**关键词：**国土空间规划；城乡融合发展；乡村振兴；目标；策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.04.052

国土空间规划对城乡融合发展的意义重大，需要提高对国土空间规划与城乡融合发展的认知，提升国土空间规划的科学性及合理性，确保城乡资源配置合理，实现城乡有机融合、和谐发展。通过深入分析国土空间规划下城乡融合发展目标，探究国土空间规划下城乡融合发展策略，有利于提出一些可靠的参考依据，发挥国土空间规划在城乡融合发展中的作用，使城乡差距不断缩小。由此可见，本文围绕“国土空间规划下城乡融合发展”进行分析研究价值意义显著。

## 一、国土空间规划下城乡融合发展目标分析

基于国土空间规划背景下，为促进城乡一体化发展，则需注重城乡融合目标的明确。结合实践工作来看，国土空间规划背景下城乡融合发展具体目标如下：

### （一）打造宜居的生活空间

在城乡融合发展中，需要重视生活空间的建设，其主要作用就是满足城乡居民的生活需求，发挥出较好的生活功能，比如城乡居民的娱乐、消费、出行、居住等等，这些都影响着城乡居民的生活质量。通过深入分析城乡区域的生活空间可知，城镇中的生活空间形态是有序的，在人本理念的指导下，如何打造宜居的生活空间受到高度重视，成为城乡融合发展中的重要目标之一，可以改善城乡居民的生活环境，为城乡居民提供便捷的服务，使其获得更好的生活品质，并促进人类生活、生态和经济的和谐发展，将城乡差距缩小。其次，在城乡融合发展中，应考虑到城乡发展中的个体形态，不能盲目城镇手法对乡村进行改造，尊重地域文化，使各自的文化特色能够体现<sup>[1]</sup>。

### （二）打造高效的生产空间

对城乡发展来讲，生产空间起到了极为重要的作用，对生产空间进行合理布局，能够实现城乡土地资源的集约利用，节约土地，确保土地安全，且影响着工农业的高效生产。高效的生产空间就是可持续发展的城乡空间，可以降低对自然环境的不利影响，将土地的高效

利用作为核心。为保证生产空间的布局合理，应重视对产业链的优化，使其能够相互配合，结合产业的功能定位来打造富有本地特色的生产空间，按照区位合理、高效发展的原则，优化产业布局空间形态，基于价值链进行科学分工，有序推进生产空间的转移<sup>[2]</sup>。同时，应重视现代化的农业生产区建设，将机械化、自动化应用于农业，促进农业的高效生产，降低人力消耗，在提升农民收入的同时，转移劳动力，将城乡差距缩小，推动城乡融合发展。当前国土空间实用性村庄规划编制过程中尤其应结合乡村振兴战略，注重统筹产业发展空间，优化产业布局，并根据实际积极探索经营性集体土地入市实施方案。

在城乡融合发展中，需要重视生态系统的维护，这就需要采取合理的办法来打造优质的生态空间，确保自然环境保护和生态文明建设的成效。可以将生态空间划分为生态调节空间和生态容纳空间，前者是指生态敏感度较低的植物覆盖区域，后者是指生态敏感度较高的城乡生态区域，若是生态容纳空间受到破坏，很难对其进行修复。同时，生态空间包括了公园绿地、生态敏感区、景观绿带、自然林地、生态廊道、生态保育区等等，对生态空间进行优化，有利于促进城乡融合发展。具体来讲，主要就是根据生态空间被占用、供给短缺的生态产品、不断减少的生态用地、破碎化的生态空间格局等各方面的情况，明确高质量价值导向和生态零风险，构建和谐生态空间格局，实现城乡融合发展目标<sup>[3]</sup>。

## 二、国土空间规划下城乡融合发展策略分析

为促进国土空间规划背景下城乡融合可持续发展，需明确融合发展策略。具体而言，主要融合发展策略包括：

### （一）加快城乡空间规划的编制进程，实现土地集约利用

#### 1. 消除制度障碍，促进改革公正

在城乡融合发展中，必须保证体制改革的公正，将城镇与乡村之间的制度障碍消除，比如城乡户籍管理制度、城乡市场秩序管理制度、城乡土地改革制度等方面的制度障碍，目前市场机制体现出一定的倾向性，城乡资源配置的重心放在城镇方面，需要及时对其进行改变，促进城乡之间各个要素的交互流动。对城乡政策进行分离的情况下，无法根据资源的边际收益进行合理配置，为解决城乡融合中的问题，需要为发展问题较大的乡村提供更多的补贴，加大改革政策的扶持力度<sup>[4]</sup>。其次，在乡村土地制度改革中，对其进行不断优化，可以

促进城镇与乡村之间的土地资源流动。需要进一步完善乡村土地中的集体所有制和耕地承包制，鼓励乡村发展多样化的土地经营方式，且需要维护农民的切身利益。在农村人口不断迁移的情况下，需要以缩短城乡之间的医疗条件、教育资源、住房待遇等各方面的差距作为目标，进一步优化城乡户籍制度，取消差异化的城乡户籍制度，将城镇落户政策放宽。

### 2. 推动“五级三类”规划策略的实施

在国土空间规划中，需要将城乡作为系统实施规划策略的编制，对城乡区域的环境保护、公共服务建设、设施规划、产业布局进行综合考量，促进新时代乡村与现代化城镇的共同发展。同时，需要对城镇和乡村各级的发展情况进行了解，合理优化城乡空间结构，在融合度不足的城乡区域进行核心引擎区的建设，借助引擎区的改革促进城乡融合发展。需要将“五级三类”的规划策略落实，保证“五级三类”的紧密衔接及全面覆盖。确定城乡融合发展目标的情况下，选择新的规划策略对城乡空间进行统筹规划，对空间进行有效管理，使城乡规划的统一性和协调性得以提升。在国土空间规划中，不能出现“重城镇发展，轻乡村发展”的情况，要重视乡村地区的特色化改革，应考虑到乡村的资源优势及资源配置特点，以及乡村的发展情况，尽可能多的保留乡村原有地形地貌，保护好乡村特有田园风光和乡村自然景观，做出具有针对性的规划，提升规划方案的实用性。在执行规划策略的时候，需要制定有效的保障方案，完善监督体系，从而提升改革效果，促进城乡融合建设工作的有效进行<sup>[5]</sup>。

### 3. 合理进行城乡土地空间的利用布局

根据以往城乡土地空间的利用情况来看，其主要问题体现在以下两个方面：第一，将增量作为发展目标是以往城镇化发展的主要方式，使得城镇空间不断扩张，占用了大量的乡村土地，使得乡村土地空间日益缩小<sup>[6]</sup>。第二，由于城乡间的经济和资源差距较大，许多乡村人口向城镇转移，出现了农村宅基地闲置数量过多的情况，且周边的工程建设不减反增，导致乡村居民的人均用地指标显著增多，对乡村地区的土地集约利用产生不利影响。基于这一情况，在城乡建设用地方面，需要加强双向控制，对土地进行集约利用，不能出现土地浪费的问题，促进城乡融合发展。

在土地整治工作时，需要对城乡的违规占用土地、废弃厂区、闲置宅基地等土地资源进行整理，以便对其进行集约利用，提升土地资源的使用效率。同时，在土地整治中，必须考虑到农民的诉求及合法权益，对土地资源进行有效利用，坚守耕地资源的红线，并做好林业用地的规划，之后将剩余土地使用到保障用地和建设用地。有些土地经过批准，被调整为城镇建设用地，而土地使用带来的收益，可以投入到乡村建设，支持农业发展，提升乡村的生活水平。此外，基于存量发展的需

要，可以将增减挂钩策略应用于城乡用地方面，做好城乡用地总量的统筹规划，对城乡用地的规模进行合理规划，应控制好新增乡村宅基地的数量，严格落实农村宅基地“一户一宅”政策，并充分考虑民风民俗，因地制宜提出设计要求。将增减挂钩策略应用于土地利用，可以对城乡土地利用指标进行平衡，促进城乡之间的土地流动，防止乡村土地分配密度较低的地方出现土地流失的情况，对乡村空心化的问题进行改善，满足乡村的用地需求<sup>[7]</sup>。

## （二）做好环保，加强城乡生态环境保护

### 1. 做好城乡生态保护

对生态环境进行保护，有利于促进城乡融合的可持续发展，所以在城乡空间的开发利用时，必须坚守生态保护底线。需要综合分析国土空间的适应程度、城乡的资源承载情况，利用软件对城乡区域的土壤属性、水资源分布、地质环境、城乡地貌、地被覆盖等各个指标进行分析，结合分析的结果对城乡区域的生态保护红线进行界定，合理划分城乡区域的生态功能区，以便采取不同的维护措施<sup>[8]</sup>。比如在高敏感的生态空间，需要选择最高等级的管制维护措施，杜绝发生任何建设活动。有些生态区域受到严重破坏，应采用化学修复技术、物理修复技术、生物修复技术等进行有效修复。

### 2. 加强城乡环保建设

在城乡融合发展中，需要提高对城乡环保建设的重视性，将其加入规划，促进城乡环保建设的顺利进行。第一，污染防治是城乡环保建设的主要工作，需要对污染严重的企业进行监督，督促企业进行技术转型，降低生产中的污染，形成节能环保的生产模式。乡村地区容易出现垃圾堆放、秸秆燃烧等问题，需要采取严格的治理策略，对相关责任人进行处罚，增加环保设施及垃圾清理设施方面的建设投入，对乡村内的卫生环境进行改善。第二，需要对城乡区域的污水排放进行严格治理，对污水排放及污水处理的标准进行提升，将污水排放处理的规模扩大，完成受污染水体的整治工作，确保城乡居民的用水安全<sup>[9]</sup>。第三，重点整治乡村地区的户厕，对其进行整改处理，建设水冲式的户厕，起到保护周边生态环境的作用。

## （三）注重城乡资源配置的统筹优化

### 1. 开创新的农业生产模式

乡村地区的产业发展比较滞后，使得城乡发展的差距不断加大，虽然各个地区对乡村的投入不断提升，然而在农业生产方式和技术落后的情况下，难以提升乡村的生产力，这就需要发展现代化农业，促进农业朝着产业化、机械化、规模化的方向不断发展，对农业设施进行不断完善。需要对农业的产业形态进行创新，结合周边的观光农业、都市农业，利用特色村庄资源推动乡村旅游业发展，形成农家乐、乡土文化体验、乡村休闲养生度假、乡村生态旅游等各种各样的农业新业态。同

时,需要充分利用乡村自身的优势,按照就地取材、因地制宜的原则,发展农产品加工、生态农产品,使产业链得以不断完善,并降低成本,帮助农民获取更高的经济效益。

### 2. 优化城乡产业协作关系

在城乡融合发展中,需要重视产业融合,对产业协作关系进行优化,缩小城乡间的差距。城乡差距较大的主要原因就是城乡间的发展不平衡,导致城乡间的资源流动失衡,给城乡融合发展带来较大挑战。为改变这一情况,必须优化城乡产业协作关系,对城乡产业空间进行合理的布局规划,构建产业共同协作的机制。同时,城镇空间布局的聚集性特征较明显,而乡村地区的空间布局比较分散,需要根据空间布局的情况对产业协作体系进行优化,确保城乡产业协作规划的有效实施<sup>[10]</sup>。

### (四) 优化城乡基础设施建设

#### 1. 提升基本公共服务供给

在城乡融合发展中,需要对乡村基本公共服务进行完善,提升乡村基本公共服务水平,使其能够满足需要,提升乡村居民的生活水平。就以往乡村发展情况来看,其基本公共服务建设的资金投入有限,造成基础设施不完善、公共服务不配套,难以提升乡村居民的生活水平。同时,乡村基本公共服务建设缺乏科学性,不符合城镇化一体的目标,这就需要进一步提升乡村基本公共服务供给。侧重控制乡村的广场建设、养老条件、教育资源分配、卫生环境、医疗条件等公共服务项目,全面优化乡村的电信工程、燃气工程、电力工程、给排水工程和公路工程,确保基础设施能够全面覆盖,构建起相互配合的基础设施服务体系,及时补充基础设施缺陷,对乡村居民的生活水平进行提升。乡村地区可构建“乡集镇、村/组”两个社区生活圈层级,结合乡村振兴等工作,合理布局差异引导。为保证基础设施、公共服务的有效实施,同时应制定相应的服务保障机制,坚持人本理念,确保服务的质量,结合实际情况对服务体系进行完善,对基础设施、公共服务进行全面监督,杜绝出现工作停留于表面形式的情况。

#### 2. 建立良好的城乡交通网络

良好的城乡交通网络能够促进城乡间的资源双向流动,为解决城乡交通网络方面的问题,确保交通网络分布平衡,可以将城乡交通干线、城乡集散枢纽的位置作为入手点进行国土空间规划城乡公交一体化专项规划编制,将公共交通作为交通网络的主体,以其他交通方式作为辅助。在建设城乡交通网络的时候,需要对连接节点进行合理设置,提供便捷的公共交通服务,满足城乡居民的基本需要。城乡区域中的局部交通不发达问题较多,需要对其进行优化,确保交通网络能够全面覆盖。在城乡交通主干线的规划中,将各个县市的铁路、高

速、乡道、县道、省道、国道连接起来,结合各个区域的交通管理视角对城乡对外与对内的交通系统进行合理规划,对交通主线间的联系进行强化,确保各个中心城市与乡镇村庄的关联,对内外部的交通运输能力进行强化,促进城乡间的资源高效流动<sup>[11-12]</sup>。其次,需要对城乡的货运集散枢纽和客运集散枢纽进行合理规划,做好交通管控的协调处理,保证客货的集运、中转、停留等需求得到满足,使城乡交通网络更具有时效性和便捷性。

### 三、结语

综上所述,为促进国土空间规划下的城乡融合发展,需要充分认识到国土空间规划对城乡融合发展的意义,明确国土空间规划下城乡融合发展的目标,做到加快城乡空间规划的编制进程、实现土地集约利用,做好环保、加强城乡生态环境保护,注重城乡资源配置的统筹优化,优化城乡基础设施建设,以此促进国土空间规划与城乡融合建设的有机融合,进一步促进城乡融合可持续发展。

### 参考文献

- [1] 鲍海君,王成超,张瑶瑶,等.国土空间规划赋能共同富裕:机理解析与地方实践[J].中国土地科学,2022,36(8):10-18.
- [2] 刘泉廷.探索国土空间规划背景下的城乡融合发展[J].建筑·建材·装饰,2022(7):89-91.
- [3] 刘若兰.国土空间规划背景下城乡融合发展策略研究[J].建筑·建材·装饰,2022(23):136-138.
- [4] 祖赤.探索国土空间规划背景下的城乡融合发展[J].农村实用技术,2021(1):31-32.
- [5] 张科,程诗,唐燕,等.浅析国土空间规划体系下城乡融合发展片区划分——以双流区为例[J].资源与人居环境,2022(4):24-30.
- [6] 陶子杰.国土空间规划背景下的城乡融合发展[J].城镇建设,2023(1):139-141.
- [7] 牛晓春.基于国土空间规划下关于实施乡村振兴战略、促进城乡融合发展的分析——以山西朔州平鲁区为例[J].华北自然资源,2020(5):128-130.
- [8] 耿江平.国土空间规划背景下的城乡融合发展[J].消费导刊,2022(21):149-152.
- [9] 刘泉廷.探索国土空间规划背景下的城乡融合发展[J].建筑工程技术与设计,2021(24):13.
- [10] 徐科.探究国土空间规划背景下的城乡融合发展思考[J].优格,2022(10):205-207.
- [11] 石欣玉.国土空间规划背景下的城乡融合发展探析[J].建筑工程技术与设计,2021(30):13-14.
- [12] 刘东明.探索国土空间规划背景下的城乡融合发展[J].城镇建设,2021(15):115.