

# 试论国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑与路径

唐媚

广西壮族自治区城乡规划设计院

**摘要：**国土空间规划的实施可以为城乡融合发展提供有力支撑，优化城乡国土空间的融合效果，协调国土空间规划与城乡融合发展之间的关系，为城乡融合发展和乡村振兴提供可行性支持。本文将针对国土空间规划和城乡融合发展加以分析，了解国土空间规划与城乡融合发展的关系，概述国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑，研判城乡融合发展过程中存在的问题，结合国土空间规划的支撑提出标准合理路径。完善城乡融合发展内在机制，展现国土空间规划在城乡融合发展中的具体作用。

**关键词：**国土空间规划；城乡融合发展；乡村振兴

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.003

## 引言

城乡融合发展作为实现乡村振兴的重要举措，其对于提升乡村核心发展水平有重要作用。这就应根据各项政策条例实施国土空间规划，为城乡融合发展以及乡村振兴提供有力支持。加上国土空间规划与城乡融合发展之间存在一定逻辑关系，这就应在优化两者逻辑关系的情况下拆解城乡融合发展面临的缺陷问题，表明国土空间规划与城乡融合发展之间关系，借助国土空间规划支撑实现城乡融合发展水平提高的目标。

### 一、国土空间规划与城乡融合发展的关系

针对国土空间规划与城乡融合发展展开研究，了解两者存在紧密联系，具体如下所示：首先，做好国土空间规划可以为优化城乡发展空间和乡村振兴提供有力支持，维持国土空间载体结构的规范性和实际调控效果，对阻碍城乡关系的因素展开有效处理，这对于提升国土空间规划在城乡融合发展中的积极作用显得至关重要。其次，在城乡融合发展背景下开展国土空间规划，可以保证国土空间规划的兼顾性和全面性，协调国土空间规划和乡村振兴发展之间关系，用于改善城乡融合发展面临的僵局阻碍。最后，在协调两者之间关系情况下可以保证城乡融合发展机制的完善性，将国土空间规划融入城乡融合发展机制和具体条例当中，适应城乡空间多尺度结构体系协调要求。这就应在落实基础要求情况下增强国土空间规划与城乡融合发展之间关联性，满足城乡融合发展和乡村振兴要求。

### 二、国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑

#### （一）“发展—公平—生态”逻辑

国土空间规划支撑城乡融合发展的“发展—公平—生态”逻辑表现在协调经济发展、社会公平和生态保护三者关系上，这一逻辑关系对于保障城乡关系向好的方

向转型发展有重要作用。加上城乡融合发展与国家现代化建设紧密相连，这就应充分结合国家现代化建设趋势开展国土空间规划，通过国土空间规划支撑城乡融合发展，借助国土空间规划增强城乡经济协调发展力度，将城乡融合发展过程中的社会公平内涵表现出来，为推进城乡融合可持续发展提供有力支持<sup>[1]</sup>。在国土空间规划支撑下可以保证城乡融合发展的生态建设和综合管控力度，将乡村生态资源富集区与城市建设发展区域结合到一起，侧重彰显“发展—公平—生态”逻辑关系在国土空间规划和城乡融合发展中的作用，为强化国土空间规划对城乡融合发展的支撑效果提供有力支持。

#### （二）“要素—结构—功能”逻辑

“要素—结构—功能”的逻辑关系是国土空间规划的核心思想，其中，“要素”指的是国土空间资源要素，如土地、水资源、生态环境等；“结构”指的是国土空间资源的结构，如城市体系、交通网络等；“功能”指的是国土空间资源的利用功能，如工业用地、居住用地等。国土空间规划中，要素、结构和功能是相互联系、相互支撑的。要素是规划的基础和前提，规划的目的是为了实现国土空间资源的合理配置和利用，即从要素出发；结构是规划的核心，是要素有机组合的结果，是规划的基本形态，即要素转化为结构；功能是规划的目标和结果，是结构实现的具体体现，即结构转化为功能。国土空间规划支撑城乡融合发展的“要素—结构—功能”逻辑表现在处理好三者之间的相互作用和协调发展关系。在支撑城乡融合发展中，国土空间规划需要从要素入手，优化土地资源、水资源、生态环境等资源要素的配置和利用，构建城乡空间统筹协调的空间结构，满足城乡融合发展的功能需求，以实现城乡融合发展的目标。

### 三、城乡融合发展过程中存在的问题

#### （一）规划的局限性

城乡融合发展需要科学合理的国土空间规划引导。然而，在实际操作中通行的规划理论和技术方法未能全面综合考虑城乡经济社会发展，重在考虑经济利益，而忽视了生态、文化、社会等方面的因素。例如，一些城镇为了追求经济发展，往往过度扩张，将大量农田和自然资源转化为城镇用地，导致农村人口流失，耕地面积减少，生态环境破坏，城市交通拥堵等问题。在规划形式上，多数是以规模扩张为目的、以新城新区建设为主要形式的发展型规划；在技术方法上，以服务传统的增量规划为主。这些规划理论和技术方法在推进工业化城镇化过程中发挥了积极作用，但也存在不少局限性，增

加了资源环境负荷，影响了生态系统平衡，损害了城乡可持续发展的基础。

### （二）城乡融合发展机制缺失

推动城乡融合发展是新时代中国城乡发展进入全新阶段的重大战略举措，需要聚焦城乡差距和不平衡不充分等关键问题，当前城乡融合的推进虽然已有重大进展，但总体上仍然面临着城乡二元结构的体制性矛盾、城乡生产要素自由流动和平等交换存在体制机制壁垒，城乡要素流动受阻，城乡融合发展机制缺失、城乡收入和公共服务的差距依然存在等制约因素。因此，要通过建立健全城乡融合发展机制，以系统性深化改革为基本路径，聚焦关键领域和重要环节，着力解决阻碍城乡关系发展的桎梏。

### （三）城乡空间网络复杂

城乡融合发展过程中存在城乡空间网络复杂的问题，这就会对城乡空间有序开发效果和经济发展要素双向流动带来限制，造成城乡国土空间交互作用的内在障碍越来越明显。加上国土空间规划情况和网络划分等方面存在明显差距，没有对各项差异表现进行协同化处理，很容易导致国土空间规划受到限制，国土空间规划出现混乱复杂现象的可能性骤然提升，造成国土空间规划支撑城乡融合发展问题频频发生。并且城乡空间网络布置没有充分考虑到城乡公共服务设施、城乡基础设施和城乡产业空间布局等方面，造成城乡空间网络的均衡性受到影响，复杂的空间网络也会对城乡融合发展带来不利影响。

### （四）空间用途管制不足

城乡国土空间的用途和规划准则大相径庭，如果在国土空间规划前期没有从城乡融合发展角度出发发展有效划分，必然会造成国土空间规划因为实际用途管制不足而出现问题。影响国土空间规划对城乡融合发展的支撑效果，同时国土空间规划以及城乡融合发展尚且缺乏刚性管控机制，影响国土空间规划和管控的规范性，这就会导致国土空间规划和城乡建设出现问题。

### （五）空间治理相对片面

按照国土空间规划情况促进城乡融合发展，需要从城乡融合发展角度出发对国土空间规划展开有效治理<sup>[3]</sup>。但是受各项不合理因素干扰，国土空间规划的治理也相对片面，国土空间规划缺乏全域生态安全底线和战略目标支持，直接影响关联工作的规范性和实际开展效果。城乡国土空间治理相对片面也会影响各项逻辑关系的规划调整效果，无形中加大国土空间规划支撑城乡融合发展出现各类问题的可能性。

## 四、国土空间规划支撑城乡融合发展的路径

### （一）实施科学合理的国土空间规划

国土空间规划是现代国家实施国土空间治理的重要手段，也是中国推进生态文明建设的空间落实方案，和推动实现高质量发展、高品质生活的关键举措，科学合理编制国土空间规划并监督实施以支撑城乡融合发展要

求。这就应在落实具体要求情况下从整体利益原则出发开展国土空间规划，在城乡整体利益的指引下提升特定利益的最大化和保证其他利益的最起码满足。

进入生态文明时代以后，城乡经济社会发展与国土空间开发利用保护修复的价值导向和目标追求发生了根本性、系统性的变革，开展国土空间规划前期就应结合城乡融合发展趋势、城乡经济社会发展的需求以及城乡发展带来的各种风险与挑战，对国土空间规划原有的思维范式、价值导向、目标追求、重点任务进行改革和重塑，需不断更新完善国土空间规划编制模式与理论方法，（例如，在城乡融合发展过程中，通过跨县、乡镇的空间规划，从区域统筹谋划，顺应城乡之间频繁的社会、经济、文化等活动的需求），保证国土空间规划模式的合理性和规范性，形成适应生态文明时代的理论与技术方法，指导城乡融合发展与城乡空间治理实践工作。

科学合理的国土空间规划需做好基础信息归纳收集和统筹兼顾等工作，增强国土空间规划与城乡融合发展之间的协调配合力度，使得国土空间规划可以满足城乡融合发展以及具体工作实际开展要求。根据前期规划和具体目标解决城乡融合发展背景下国土空间规划价值分配不平衡的现象，从而保证国土空间规划的可靠性，这就可以为国土空间规划和城乡融合发展协同稳步开展打下坚实基础<sup>[4]</sup>。

### （二）建立健全城乡融合发展机制

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，是党的十九大做出的重大决策部署，同时，2023年中央一号文件强调，“健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，这就要求国土空间规划应充分落实党的要求建立健全城乡融合发展机制以支撑城乡融合发展。一是国土空间规划需建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制，解决妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，畅通城乡要素流动，为城乡融合发展和乡村振兴赋能。二是国土空间规划需建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制，构建全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。三是国土空间规划需建立健全有利于城乡基础设施一体化发展的体制机制，完善城乡基础设施一体化规划机制、健全城乡基础设施一体化建设机制、建立城乡基础设施一体化管护机制，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。四是国土空间规划需建立健全有利于乡村经济多元化发展的体制机制，完善农业支持保护制度、建立新产业新业态培育机制、探索生态产品价值实现机制、建立乡村文化保护利用机制、搭建城乡产业协同发展平台、健全城乡统筹规划制度。

### （三）优化城乡空间网络

国土空间规划与融合发展和经济要素整改要求之间存在紧密联系，这就应在突出城乡融合经济发展要素双

向流动情况下对城乡空间网络体系实施优化处理,强化国土空间规划与城乡空间网络调控和融合发展之间的关联性,这对于改善国土空间规划和融合发展过程中空间网络混乱复杂的问题有重要作用。为满足城乡融合发展趋势,应根据国土空间规划情况增强“三区三线”格局和动态调整在其中渗透力度,对城乡国土空间权力配置不对等和规划不均衡的问题加以处理,并在落实具体要求情况下做好城乡融合论证和进一步调整<sup>[6]</sup>。同时,也应对城乡空间结构转型过程中呈现出的差异化现象加以分析,优化城乡空间网络,增强空间网络化和联动数字化转型力度,为城乡空间网络构建创造新的机遇,实现城乡空间结构连续性和功能性转变,以此满足国土空间规划对城乡融合发展的支撑要求。

为满足人民日益增长的美好生活需求应优化城乡配套设施空间布局。对于城乡公共服务来说,应贴合村民公共服务需求来设定空间网络,以为城乡居民提供优质公共服务为核心对现有的空间网络实施优化处理。对于基础设施来说,在规划布置时应考虑因地制宜原则,着重调控基础设施范围内空间网络,从而提高居住者对基础设施规划和空间网络优化的满意度。对于产业空间布局来说,应协同现有空间网络和乡村振兴产业布局做出针对调整,使得城乡产业协同发展。

#### (四) 创新空间用途管制

在国土空间规划背景下实施城乡融合发展,需要按照城乡融合发展趋势对城乡国土空间做好用途管制,并在落实具体要求情况下构建空间用途管制体系<sup>[7]</sup>。在考虑国土空间规划情况下增强“增减挂钩”制度在城乡融合发展中的渗透力度,对国土空间规划以及城乡融合发展的用途管制联动试验进行创新处理,借此为国土空间规划以及城乡融合发展奠定坚实基础。突出城乡空间用途管制体系与价值公平准则之间关联性,在倡导城乡空间价值公平为导向的模式下做好刚性指标传导和分区管控等工作,增强国土空间规划以及空间用途管控在城乡融合发展中的适应性。

除此之外,创新空间用途管制的实践还需要考虑以下几个方面:

(1) 突破传统用途管制的束缚,探索灵活的用途管理方式,例如将工业用地转化为文创产业园、将商业用地转化为休闲公园等。

(2) 引入市场机制,通过土地流转、租赁等方式,优化土地配置,促进创新要素的集聚。

(3) 加强政策引导,鼓励创新企业和科技园区在城镇发展中发挥作用,提供相应的政策和资金支持。

(4) 加强空间规划的协调性,将创新空间用途管制融入国土空间规划中,与各类规划协同发展。

综上所述,创新空间用途管制是国土空间规划支撑城乡融合发展的重要路径之一,需要在实践中不断探索和完善。

#### (五) 统筹城乡空间治理

国土空间规划或多或少会受到一定风险阻碍,这就会对国土空间规划的规范性和城乡融合发展效果产生不利影响。这就应从城乡融合发展入手对城乡空间展开统筹治理,对国土空间规划以及城乡融合发展面临的影响因素展开有效处理。在统筹城乡空间治理过程中,需要构建符合城乡融合发展的国土空间生态安全底线,使得国土空间规划可以适应城乡融合和可持续发展要求。并根据“发展—公平—生态”逻辑体系对城乡空间治理目标进行统筹化处理<sup>[8]</sup>。充分考虑城乡生态空间差异化地域特征,保证城乡国土空间治理目标和具体实施方案的合理性和可靠性,打破常规老旧的国土空间规划和综合治理思维,强化国土空间规划与综合治理在城乡融合发展中的渗透力度。增强智能空间调度预测和国土空间数据信息库对接之间协调配合力度,强化创新技术在城乡国土空间生态治理和统筹规划中的作用,使得国土空间规划背景下城乡融合发展得到有效保障。

#### 结语

为实现城乡融合发展目标,就应在落实具体要求情况下增强国土空间规划在城乡融合发展中的渗透力度,用于改善城乡融合发展缺乏国土空间规划支撑的现象,使得国土空间规划在城乡融合发展中的作用效果得以彰显。从国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑入手针对调整各项难点问题。按照城乡融合发展趋势对国土空间规划面临的缺陷阻碍展开有效处理,实现城乡空间多元融合的目标,为国土空间规划和城乡融合发展协同开展提供可行性路径。

#### 参考文献

- [1] 杨爱君, 宋李毅. 县域城乡融合推进乡村生态振兴的路径研究[J]. 农业经济, 2023, (04): 37-38.
- [2] 肖瑞. 城乡融合发展: 中国城乡关系的空间正义反思[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2023, 20(04): 27-31.
- [3] 姚毓春, 张嘉实. 数字经济与城乡融合发展耦合协调的测度与评价研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2023, 51(01): 54-67.
- [4] 杨一鸣, 王健, 吴群. 中国城乡实体要素流动对城乡融合发展的影响机制研究[J]. 地理科学进展, 2022, 41(12): 2191-2202.
- [5] 睦海霞. 成都构建城乡融合发展的科技支撑体系路径研究[J]. 四川省社会主义学院学报, 2022, (04): 85-96.
- [6] 刘旭挺. 共同富裕视角下兰州市城乡融合发展测度评价及对策研究[J]. 甘肃农业, 2022, (12): 49-55.
- [7] 马晓蕾, 云振宇, 张延龙, 丁瑶萍. 城乡融合发展视角下数字乡村评价指标体系构建[J]. 中国农学通报, 2021, 37(35): 147-153.
- [8] 陈振兴. 清远市城乡融合发展的影响因素及路径探究[J]. 珠江水运, 2021, (23): 10-11.