

基于国土空间规划的城乡发展战略研究

赵小威¹ 韩倩文²

1. 陕西省城乡规划设计研究院; 2. 自然资源部第一地理信息制图院

摘要:在当前社会发展中,国土空间规划和城乡发展战略成为了重要的课题。国土空间规划是指根据国家和地区发展需求,通过合理布局、合理利用和保护国土资源,实现经济、社会和生态发展的目标。城乡发展战略则是指针对不同地域发展状况和需求,制定城市和农村发展目标 and 策略,推动城乡一体化发展。

关键词:国土空间规划; 城乡发展; 战略研究

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.04.043

一、概述

(一) 国土空间规划的概念

国土空间规划是指对国土资源进行合理布局和优化配置的一种规划体系。它是以国土空间为基础,以经济社会发展需求为导向,通过了解国土资源分布、运用需求、生态环境保护等情况,确定国土开发利用的总体布局和发展方向。国土空间规划的实施旨在协调城乡发展、促进资源的高效配置和可持续利用,提高国土资源利用效益和综合效益。在国土空间规划中,要充分考虑自然、经济、社会、生态和文化等多种因素的综合影响,明确不同空间功能区的定位和发展方式。

国土空间规划的基本原则是统筹兼顾、优化配置、可持续发展和开发利用。统筹兼顾是指在规划中要统筹考虑不同区域、不同行业、不同层面的发展需求,实现资源的合理配置和社会经济的协调发展。优化配置是指在规划中要优化国土资源的利用方式,提高资源利用效率和经济效益。可持续发展是指在规划中要充分考虑生态环境保护和资源的可持续利用,以促进经济社会的可持续发展。开发利用是指在规划中要合理开发和利用国土资源,满足经济社会发展需求,提高资源利用效益和综合效益。

(二) 重要性分析

1. 促进资源配置优化

基于国土空间规划的城乡发展战略研究,有助于全面梳理和评估城乡发展资源,揭示资源配置的现状、问题和潜力。通过优化资源配置,提高土地利用效率,实现城乡空间的合理布局,为经济发展、生态环境保护和公平提供有力支撑。

2. 推动城乡融合发展

国土空间规划作为国家战略性规划,旨在构建城乡一体化发展格局。基于国土空间规划的城乡发展战略研究,可以揭示城乡发展的不平衡不充分问题,提出针对性的政策建议,促进城乡产业融合、人口流动和基础设施互联互通,实现城乡共同繁荣。

3. 保障国家安全

国土空间规划涉及国家粮食安全、生态安全、能源安全等多个方面。基于国土空间规划的城乡发展战略研究,有助于确保国家战略资源的稳定供应,维护国家生态安全,防范和化解空间安全风险,为国家安全提供有

力保障。

二、国土空间规划的原则

国土空间规划的原则是指在规划编制和实施过程中需要遵循的基本准则和方法。国土空间规划的原则包括科学性、合理性、可行性、适应性、可操作性和可控性。

科学性是指国土空间规划应基于科学的理论和方法,以科学的数据和技术手段为支撑,确保规划的科学性和可靠性。合理性是指国土空间规划应基于科学理论和周密分析,充分考虑资源禀赋、发展需求和环境承载力等因素,确保规划的合理性和可行性。可行性是指国土空间规划应符合经济社会发展的实际需求,能够在现实条件下顺利实施和推进。适应性是指国土空间规划应与国土资源、经济社会发展的内在规律和外部环境相适应,能够满足不同地区、不同行业、不同层面的发展需求。可操作性是指国土空间规划应具备明确的目标和措施,易于操作和实施,能够得到各方的共识和支持。可控性是指国土空间规划应有明确的管理体制和监测评估机制,能够对规划实施过程进行监控和调整,确保规划的正确性和有效性。

三、国土空间规划的内容

(一) 国土空间布局规划

国土空间布局规划是根据国家发展战略和区域发展需求,对国土空间进行合理划分和布局,明确各地区的功能定位和发展方向。主要包括:优化国土空间结构,调整产业布局,促进城乡一体化发展,提高国土空间利用效益。

(二) 资源利用规划

资源利用规划是指对土地、水资源、矿产资源、生物资源等自然资源的合理开发、利用和保护进行规划。主要包括:确定资源开发利用的总量、结构、布局和时间;制定资源节约和循环利用的政策措施;保障资源供应安全和生态平衡。

(三) 生态环境保护与恢复规划

生态环境保护与恢复规划是指对生态环境进行保护和恢复,提高生态服务功能,保障国家生态安全。主要包括:划定生态红线,构建生态安全格局;实施生态保护和修复工程;制定生态环境保护政策和技术措施。

(四) 人口与城乡发展规划

人口与城乡发展规划是指根据国家人口发展战略和城乡发展需求,对人口规模、空间布局、基础设施建设、公共服务等进行规划。主要包括:预测人口发展趋势,优化城乡人口结构;完善城乡基础设施,提高城乡公共服务水平;促进城乡产业发展和就业机会均等。

(五) 国土空间整治与优化规划

国土空间整治与优化规划是指通过对国土空间进行整治和优化,提高国土空间的利用效益和生态环境质

量。主要包括：开展土地整治，提高土地利用效益；实施生态修复，改善生态环境；推进城乡一体化发展，促进经济社会可持续发展。

四、城乡发展战略概述

（一）城乡发展的目标

城乡发展的目标主要包括经济发展目标、社会发展目标和生态环境保护目标。经济发展目标是指通过城乡发展措施来促进经济的持续增长和质量提升。这包括增加产出、提高就业率、改善收入水平、增加投资、扩大消费等方面的目标。社会发展目标是指通过城乡发展来提高居民的生活质量，包括加强教育、医疗、文化、就业等公共服务，提高社会保障水平，增加公平和公正的机会等。生态环境保护目标是指通过城乡发展来保护和提升生态环境的质量，包括减少污染物排放、改善生态环境、保护自然资源等方面的目标。

（二）城乡发展战略的要求

城乡发展战略是指为实现城乡发展目标而制定的一系列具体措施和路径。城乡发展战略的要求是指制定战略时应具备的基本要素和原则，以确保战略的科学性和有效性。

城乡发展战略的要求主要包括以下几个方面：

综合性：城乡发展战略应该从整体上综合考虑城市和乡村的发展需求和特点，兼顾其相互关系和相互作用，形成一体化的发展思路和战略路径。

公平性：城乡发展战略应该注重公平和公正，尊重城乡居民的合法权益，坚决消除城乡差距，促进城乡平衡发展。

可持续性：城乡发展战略应该注重可持续发展，充分考虑资源环境承载能力，尊重自然规律，合理利用和保护资源，实现经济、社会和环境效益的协调发展。

协同性：城乡发展战略应该注重各级政府、各部门和各利益相关方之间的协同合作，形成统一的发展思路和行动计划，实现城乡发展的有机衔接和协同发展。

创新性：城乡发展战略应该注重创新思维和创新方法，积极推动科技创新、管理创新和制度创新，提高城乡发展的质量、效益和可持续性。

城乡发展战略的要求旨在形成一种科学合理的规划框架和行动路径，为城乡发展提供全面、系统、稳定的战略指导。

（三）城乡发展战略的实施

城乡发展战略的实施是将战略目标转化为具体的行动计划和政策措施的过程。城乡发展战略的实施需要充分发挥政府的领导作用，形成各级政府协同合作的工作机制，建立健全的政策法规和政策工具，加强组织协调和资源配置，落实责任和考核机制，保障战略的有序实施。

城乡发展战略的实施包括以下几个重要环节：

制定规划和政策：根据城乡发展战略的要求，相关部门和各级政府应制定相应的规划和政策，明确发展目标、任务和重点，提出具体的政策措施和支持政策，形成实施框架和行动计划。

加强组织领导：各级政府应加强组织协调，形成统

一领导、多元主体、协同推进的工作机制，明确责任和权限，加强沟通和协商，推动城乡发展战略的有序实施。

整合资源配置：各级政府应加强对资源的整合和优化配置，提高资源利用的效率和效益，保障城乡发展的基本需求，实现资源的可持续利用。

加强政策引导：各级政府应加大政策引导力度，完善相关政策法规和政策工具，制定激励机制和约束机制，推动城乡发展的积极性和主动性，引导市场和社会资源向城乡发展倾斜。

加强监督考核：各级政府应加强对城乡发展战略实施的监督和考核，及时发现和解决问题，提高政策措施的针对性和实效性，确保城乡发展战略的顺利实施。

城乡发展战略的实施是一个复杂而漫长的过程，需要各级政府、相关部门和社会各界的共同努力和参与。在实施过程中，应注重逐步试验和总结经验，不断修正和完善政策措施，推动城乡发展取得更加明显的成效。

五、国土空间规划与城乡发展战略的关系

（一）国土空间规划的指导作用

国土空间规划作为对国土空间进行科学布局、统筹安排的一种重要手段，对城乡发展起着重要的指导作用。首先，国土空间规划为城乡发展提供了基本框架和指导原则。在国土空间规划的过程中，我们会对国土空间进行分类和划分，明确城乡发展的空间范围和发展方向。通过合理规划和布局，我们可以有效避免不合理的城市扩张，促进城乡有机融合和均衡发展。其次，国土空间规划为城乡发展提供了思路和路径。在规划的过程中，我们会考虑到城市的功能定位、交通网络、生态环境等因素，从而指导城乡发展的方向和方式。最后，国土空间规划为城乡发展提供了政策保障。国土空间规划可以制定相应的政策和措施，通过合理的用地政策、土地保护政策等，为城乡发展提供保障和支持。综上所述，国土空间规划对城乡发展起到了重要的指导作用。

（二）城乡发展战略的指导作用

城乡发展战略是在国土空间规划的指导下制定的，对国土空间规划的实施起着重要的推动作用。首先，城乡发展战略提供了国土空间规划的具体目标和发展方向。在制定城乡发展战略的过程中，我们会明确城乡发展的总体目标和发展重点，从而对国土空间进行科学布局 and 合理开发利用。其次，城乡发展战略提供了国土空间规划的具体路径和措施。在制定城乡发展战略的过程中，我们会考虑到城市和农村的差异性和发展需求，制定相应的政策和措施，为国土空间规划的实施提供支持和保障。最后，城乡发展战略推动了国土空间规划的落地实施。城乡发展战略通过具体的项目和工作方案，转化为国土空间规划的具体实践，促进了城乡发展的积极推进。综上所述，城乡发展战略对国土空间规划的实施起到了重要的推动作用。

（三）国土空间规划与城乡发展战略的整合机制

国土空间规划与城乡发展战略之间存在较为密切的关系，二者通过不断的整合和协调，共同推动了城乡发展的协同发展。首先，国土空间规划与城乡发展战略通

过信息共享和协同决策机制，实现了资源的优化配置和协同发展。在整合机制的指导下，我们可以合理利用城乡的资源和要素，推动城乡的有机融合和空间优化。其次，国土空间规划与城乡发展战略通过政策协同和规划整合机制，实现了政策的协同配套和规划的一体化。在协同机制的引导下，我们可以将国土空间规划和城乡发展战略进行有机衔接，形成统一的发展思路和行动方案，推动城乡的协同发展。最后，国土空间规划与城乡发展战略通过评估和监测机制，实现了规划和战略的持续优化和调整。在监测机制的推动下，我们可以根据不同阶段的发展需求和问题，对国土空间规划和城乡发展战略进行及时评估和调整，推动城乡发展的可持续发展。综上所述，国土空间规划与城乡发展战略的整合机制对城乡发展的协同发展起到了重要的推动作用。

六、国土空间规划的发展策略

（一）提升土地资源利用率

加强土地复合利用，提升土地开发强度以及单位土地的经济密度和产出水平。这就需要加大土地开发利用途径，提升用地的品质，保持单位土地的经济密度，遵循节约资源的基本理念，合理分配城市资源，有效监督违法用地的行为。

（二）对审批管理流程进行优化

在国土空间用途管制期间，审批管理是一项基本的执行手段。以往自然资源管制过程中主要是采取农用地转用审批、用地预审和城乡规划中的一书三证等开展各项工作。基于多规合一的基础上，自然资源部结合“放管服”的改革和优化营商环境要求提出了合并用地预审和规划选址，并且优化了审批材料。通过探索统一的自然资源占用审批和使用许可制度能够提升自然资源的利用效率，从而与新时代背景下国土空间规划用途管制要求相一致。

（三）对法律法规体系进行完善

国土空间规划编制审批步骤完成之后，政府部门将土地利用的相关规划作为耕地保护、农用地专用的重要参照依据，这些行政管理工作依然参照过去的法律法规。在经济社会不断发展的背景下，规划行政管理部门的机构改革工作正在深入推进，很多部门职能都进行了合并，如果依然按照传统的法律法规对规划工作进行指导，势必会出现事权划分不清晰、衔接协调不到位、沟通困难等问题。依法治国作为我国的一项基本治国策略，应当将其作为规划管理的根本性原则，认真贯彻依法行政，针对国土空间规划出台相关法律法规。政府部门应当根据各地的实际情况以及核心法律，及时制定法律法规及技术标准，打造科学、完善的国土空间规划体系，让各项工作开展的更为顺利。

七、未来发展趋势

（一）绿色发展趋势

在新时代背景下，我国城乡发展将更加注重绿色发展，以实现人与自然是和谐共生。国土空间规划将积极引导城乡发展转向绿色、低碳、循环、可持续的发展模式，推动生态文明建设。绿色发展战略将贯穿城乡规划、建设、管理全过程，包括优化国土空间布局、加强

生态环境保护、提高资源利用效率等方面。

（二）智能化发展趋势

随着科技的飞速发展，智能化将成为未来城乡发展的显著特征。国土空间规划将充分利用大数据、云计算、人工智能等先进技术，提高城乡规划、建设、管理的智能化水平。智能化发展将有助于提高城乡基础设施服务水平、优化城乡产业结构、提升城乡生态环境质量，为城乡发展注入新动力。

（三）一体化发展趋势

为解决城乡发展不平衡、不充分的问题，未来我国城乡发展将更加注重一体化。国土空间规划将推动城乡产业、基础设施、公共服务、生态环境等领域的一体化发展，促进城乡要素自由流动、资源优化配置。一体化发展将有助于缩小城乡差距，提高城乡居民生活水平，实现城乡共同繁荣。

（四）人文关怀发展趋势

在城乡发展中，人的需求将成为核心关注点。国土空间规划将更加注重人文关怀，充分尊重和保障城乡居民的权益。规划将关注城乡居民的物质生活、精神文化生活、社会福利等方面，提高城乡居民的幸福感和获得感。人文关怀发展将有助于促进社会公平正义，构建和谐美丽的城乡家园。

（五）区域差异化发展趋势

我国地域广阔，各地城乡发展条件差异较大。未来国土空间规划将充分体现区域差异化发展，制定符合各地实际的城乡发展战略。区域差异化发展将有助于发挥各地优势，推动特色产业发展，形成互补共赢的城乡发展格局。

结束语

国土空间规划和城乡发展战略之间存在着密切的相互作用关系。在实际的城乡发展过程中，国土空间规划为城乡发展提供了基本框架和指导原则。它通过统筹考虑城乡发展的各个方面，包括经济社会发展、生态环境保护、资源利用和环境治理等，来指导城乡发展的路径和方向。而城乡发展战略则为国土空间规划提供了具体的目标和发展方向。它通过制定一系列政策和措施来实现国土空间的合理利用和城乡一体化发展目标。

参考文献

- [1] 孔庆灿. 国土空间规划背景下城乡融合发展研究[J]. 智能城市应用, 2020.
- [2] 谢丹菁. 国土空间规划背景下城郊融合类村庄规划研究——以荆州市岑河镇陈龙村为例[D]. 长江大学, 2021.
- [3] 黄玲, 高璟, 张硕. 面向管控的县级城镇开发边界划定路径探索——以山东省若干县为例[C]. //2020中国城市规划年会论文集. 2021: 1-10.
- [4] 梁颖. 县级国土空间总体规划编制的方法探讨——以甘肃省华池县为例[D]. 北京: 北京交通大学, 2022.
- [5] 王璐瑶. 平原水乡县域国土空间功能“双评价”及分区优化研究——以湖北公安县为例[D]. 湖北: 华中师范大学, 2021.