

城乡资源要素流动视角下的国土空间规划研究

李容

广东国地规划科技股份有限公司东莞分公司

摘要：随着我国城市化进程不断加快，为解决国土空间规划与城乡资源要素流动相冲突的实际问题，本文以广东省的实际情况展开分析，在了解城乡资源要素流动对国土空间规划的影响后，分析了国土空间规划中的相关工作要求。最后针对城乡资源要素流动视角提出了详细的空间规划方案。本文所介绍的相关国土空间规划方案的操作性强，对于强化城乡资源要素流动水平的意义，具有推广价值。

关键词：城乡资源；资源要素流动；国土空间规划；资源势差

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.20.048

前言

在当前我国城镇化快速发展的大背景下，城乡资源要素流动成为国土空间规划中不容忽视的问题，实现二者的有效契合成为相关学者关注的重点内容。但不容忽视的是，在当前经济发展新模式下，城乡资源要素流动速度明显增加，资源要素流动层次结构更为复杂。有学者研究认为，我国传统空间规划体系紊乱，在实践阶段存在严重的交叉冲突以及多元并存的问题，成为制约生产要素流动的关键^[1]。基于这一问题，需要进一步改进国土空间规划思路，以更好地满足城乡资源要素流动目标，这也是本文研究的创新点。

一、城乡资源要素流动对国土空间规划的影响

（一）优化了国土空间决策路径

资源要素流动的最优化配置是一个复杂的过程，要求能主动分析资源在产业、消费链条以及不同区域出现的运动、转移以及转化过程。在此基础上发展而来的城乡资源要素流动，则是要从城市发展视角出发，分析城市与乡村地区的生产、生活和生态要素流动现状，寻找最优化的空间配置方案，达到城乡资源利用最大化以及环境资源负面效益最小化的生产目标^[2]。因此为满足城乡资源要素流动的要求，国土空间规划不能单方面考虑城市自身发展需求，也要基于资源环境“双脱钩”视角下积极优化空间规划策略，保证城市经济发展满足城乡经济进步的发展目标。

（二）增强了地块单元的关联性

在城乡资源要素流动的整体发展环境下，国土空间规划内容不仅要做到“承上启下”也应贯彻落实“全面铺开”的工作要求，以促进资源要素流动为目标，打造全方位的空间规划体系，解决传统规划工作中存在“重‘点’轻‘域’”，需要从城乡协同发展的角度出发确

定空间规划的侧重点，其主要内容如表1所示。

表1 城乡资源要素流动视角下地块关联性设计方案

国土空间规划方向	主要内容概述
设施预控类	包括城乡交通设施（如公路、铁路、乡村公路等）、市政设施控制线（如高压走廊）以及其他规划控制线（基础设施红线、河流蓝线）
生态保护类	包括生态保护红线、当地永久性保护生态区域（如公益生态林、饮水水源保护区）以及城市绿线等
耕地保护	包括当地的永久基本农田、粮食生产功能区、耕地保护集聚区
邻避防护类	特殊设施安全防护距离，包括污水处理厂、垃圾填埋场以及油气管道以及其他卫生安全防护距离等

二、国土空间规划的工作要求

为满足城乡资源要素流通要求，在国土空间规划中应高度重视以下几方面内容：

（1）在规划内容上，应在保证现有城市与乡村规划内容基础上增加空间优化保护、自然生态保护等内容，适当减少农村建设指引的相关内容，将规划处理重点集中在指引乡村地区可持续发展上。同时国土空间的优化布局也应围绕生产要素流动要求形成严格的生态保护红线，并在此基础上关注村庄建设空间的特殊性，合理安排各类建设用地的管理工作，利用细分国土空间规划内容，包括构建绿化空间、统筹开展乡村绿道建设等，为进一步提升城乡资源要素流动奠定良好基础。其重点内容包括：①应高度关注土地节约集约化利用的工作要求，整个国土空间规划中应明确城乡开发边界以及建设规模，避免在规划期间出现城市无序向农村地区扩张的问题发生。并且在实施过程中应注意的是，整个节约集约化利用过程并非单纯增加建筑空间密度，而是要尽可能实现单位空间状态下的多业共生以及多群体共处的新业态模式，使其成为加快城乡资源要素流动的关键^[3]。②应注意改变传统的人口规模发展模式。在国土空间规划中应避免将人口的增加作为扩张用地的依据，这种规划模式不仅无法提升土地资源的利用率，也会极大影响居民对日常生活的需求。因此未来应在综合分析人口数量、质量等方面要求，坚持有序优化城乡空间，打造城乡、生态与农业相互整合的新空间模式。

（2）重视资源势差驱动机制的影响。资源势差是造成资源要素流动的主要原因，是因为区域经济发展不平衡或者资源供给不平衡而导致的资源不合理分配。

在整个分配环节，大量的资源要素会从供给弱势区向优势区转移，这是影响国土空间规划的重要问题。因此在规划过程中相关人员也应高度重视经济协同发展的影响，即通过空间规划完善区域对城乡资源的需求与供给，最终实现资源的优化配置。因此基于资源势差的特殊性，在国土空间规划中应重点关注以下几方面内容：

①在综合考虑城市、乡村资源要素流动的基础上，打造全新的城乡一体化发展模式，要求在一体化发展中能够充分发挥城市与农村在各自领域的优势，构建多节点的城乡融合发展新模式，而目前较为常见的方法，就是利用农村地区丰富的农产品供给能力以及城市的庞大市场构建互补关系，这对于实现乡村地区的振兴发展有积极的推动作用。②国土空间规划设计则要充分考虑资源流动供给端的特殊性，完善新的城乡资源要素流动格局，例如增强城市的存量资源利用率，避免废弃物向农村排放等；或者在空间规划阶段则要考虑公共服务流动问题，通过科学规划方法加快社会公共服务事业向农村覆盖等，为提升城乡资源要素流动效能奠定基础，例如完善城乡交通体系等。最后在国土空间规划工作中也可以考虑通过打造新型街道网络实现城乡集约化管理，降低城乡要素流动难度。

三、城乡资源要素流动视角下国土空间规划的实现路径

（一）明确工作要求，形成可持续发展的国土空间规划新格局

为满足城乡资源要素流动的基本要求，国土空间规划工作中应积极统筹当地的重要生产要素，并贯彻落实国土空间用地管控的相关规定。同时在实施阶段应确保国土空间规划方案的针对性，能有效解决当前资源要素流动中面临的复杂性问题，避免因出现公式化覆盖等不合理现象而增加空间规划成本。对于无详细编制要求的地区，则应根据上级部门提出的开发建设要求制订规划条件，避免出现“无重点与无特点”的规划问题。

同时结合广东省的相关规定，整个国土资源空间规划应严格执行全要素国土使用控制的要求，这也是实现可持续发展目标的重要组成部分。在实践阶段要求空间规划方案能够贯彻落实自然资源环境保护红线以及永久基本农田保护区等硬性规定^[4]。在空间规划中应充分盘点现有用地空间，了解城市与农村地区的基础设施、荒地以及空闲地的归属，并通过考察、评价等方法快速建立土地项目管理数据库，在该数据库上制定更有针对性的国土空间规划格局，向全面推动城乡地区建设用地规模、边界以及用地形态等，争取能在有限城乡空间中切实满足城乡要素流通要求。根据相关研究认为，在国土空间规划中为能实现可持续发展目标，相关人员应通过信息化手段构建国土空间信息系统以及预警系统，争取

通过现代化信息手段，保证城乡协同规划与开发目标实现。

（二）打造“一控规两导则”的国土空间规划新路径

全面推动城乡资源要素流通是一个复杂的过程，为确保国土空间规划方案能够与地区实际需求相契合，未来工作中应积极推广“一控规两导则”的新型管理模式，其中的“一控规”是指控制性城乡资源要素规划方案；“两导则”则分别指城市与乡村的细分导则。该国土空间规划方案的实施路径包括：

（1）在“一控规”中应形成系统化的控制架构，即整个国土空间规划应通过市政府审批程序，并在规划过程中考虑到城乡要素流通的规模，并提出具体的基础设施以及空间环境完善方案。例如在广东省农村经济快速发展的基础上，乡村地区对城市货物集中存储、转运功能提出更高要求，此时为提升城乡资源要素流通效果，在国土空间规划中应高度重视存储与物流的基础设施建设要求。

（2）在“两导则”中，应高度关注土地使用强度以及各项基础设施的定位情况，并且为强化资源要素流通效果，国土空间规划中应高度关注城市环境品质，应尽可能满足城市与农村的可持续发展要求。并且为降低资源要素流通难度，在空间形态引导中则可通过构建开放空间或者强化街道在城乡沟通中的功能，配合相应的空间形态行政管理措施保证规划目标实现。

（三）构建上下联动的国土空间规划新模式

城乡资源要素的流通对城市与乡村均提出了较高要求，这也意味着在国土空间规划中应深入了解二者的联动要求，在坚持全域统筹的基础上，最大限度上解决城乡资源要素流动的问题。因此在实施阶段，应该以城市以及乡村的实际问题为导向，在深入了解当地发展规划的基础上，分析国土空间规划工作中可能遇到的新问题与新挑战，并将其作为未来工作的新方向。期间可鼓励当地居民针对国土空间规划提出科学合理措施，相关人员在采集相关单位提交的关键资料后再将其纳入日常编制工作中，通过“以人为本”的空间规划方式提升整体工作水平。而为了保证上下联动效果，在实施阶段也可以增加与国土空间规划相关的重要指标，如在耕地上应考虑粮食消费量、产量、农业用水量等方面要求；在建设用地上，则要重点分析低效用地盘活规模、新增建设用地总量等硬性指标，并配合大数据分析等科学处理方法，整合当地人力、物力等资源要素流动变化情况动态调整评价指标，以达到空间最优化规划的目标。

除此之外，在上下联动的新结构下应更关注乡村地区的权利，避免出现“重城市而轻农村”的国土空间规划思路。也因此建议在规划期间可将村域国土空间作为基本设计单位，能在明确农村地区的空间分类后，结合

城市管控的要求形成新的管理结构,使国土空间规划在村级能获得良好的自由度,这对于提升国土空间规划设计质量的意义重大。

(四) 完善城乡国土空间的整体规划

实现整体化规划模式是促进资源要素快速流动的关键,对于当地产业与经济发展具有重要影响,结合广东省地区的实际情况来看,当地乡村产业的整体发展水平良好,但是具有规模小、单一化以及分散性强的优点,而采用城乡一体化规划模式则可以促进不同生产要素向城市优势区域内聚集,并在短时间内形成较强的竞争力。其整体国土空间规划的思路为:

(1) 城市作为城乡资源要素流动的核心,在整个一体化规划阶段位于最高级别,在经济发展以及资源要素流通中具有引领作用,因此在空间规划中应尽量整合当地优势,不断提升其发展水平,增强竞争力,尽量将城市在公共服务以及基础设施上的优势拓展至全区,为资源要素顺利流通奠定良好基础。

(2) 城市郊区在影响力上明显低于城市,但是在城乡资源要素流通上的作用不容忽视,具有承上启下的作用。根据该区域的特殊定位,在国土空间规划中应考虑结合当地的产业发展定位,加快形成独具特色的产业形态。并且为更好地服务于资源要素流动的要求,建议可考虑在成交地区开展增补以及删减性建设,其最终目的是不断强化成交地区的服务功能竞争性,同时也能更好地兼顾地区特色,最终构建良好的城乡管理体系新业态。

(3) 中心村是指当地综合发展水平较高,或者具有丰富特色资源、发展潜力的村庄,此类村庄在广东地区较为常见,在本次一体化发展格局中不仅有示范作用,也是实现资源要素流动的关键,具有经济交流以及物资集散等多样化功能。基于上述特征,在国土空间规划中应高度关注中心村在地区生产服务中的职能,强化中心村对周边居住点与村庄的辐射作用,提升资源要素整合效果。

(4) 基层村是指发展条件一般甚至差的村庄,也是国土空间规划的重难点有学者研究认为,针对基层村的特殊性,在规划过程中重点保持村庄的基本属性,并且在资源要素流动过程中应主动引导新的发展方向,如开发特色农业生产模式、农业旅游模式等,但在规划过程中应重点做好农业耕地保护以及生态环境管理要求^[5]。在基础设施实现上,基层村只需要保留村委会、商店、卫生室等基础性的日常生产功能即可,这一模式更有助于促进资源要素的整合。

(五) 优化产业结构空间规划路径

城乡资源要素流动与产业结构转型升级存在密切关

系,结合广东省地区的实际情况来看,按照不同地区的产业优势特色,其发展类型主要分为四种,分别为农业贸易型、综合服务型、工商贸易型、交通口岸型,除此之外,当地正在快速兴起一种新型农业模式,即农旅型。基于上述定位类型应制定相应的国土空间规划方案,以达到促进城乡要素流通的目标。

(1) 对于综合服务类地区,应不断强化其对外经济交流的职能,并适当增强其在城乡资源要素流动中的产业优势。(2) 针对农业贸易型地区,国土空间规划则要尽可能增强其产业优势,坚持整合当地城乡的绿色现代化农业资源要素,通过新型农业模式加快地区经济增长。(3) 对于工商贸易型地区,空间规划则要进一步增强其区位优势,在资源要素流动中能够承担起促进货物物流集散以及承接工业发展的功能。(4) 对于交通口岸型地区,空间规划中应发挥其地理优势,依托国家对开放口岸的相关政策,将其作为城乡要素流通的关键节点,并且能够根据当地经济发展实际情况构建物资与农副产品集散中心。(5) 农旅型地区的空间规划则应高度关注当地的传统民俗文化与村庄景观,规划设计中应以促进当地旅游资源要素聚集为目标,构建具有地方特色的品牌。

结束语

城乡要素流动极大影响了国土空间规划方案,根据本文的研究结果可知,整个国土空间规划必须高度关注地区经济发展实际情况,才能在高度整合城乡资源要素现状的基础上进一步优化空间规划路径,最终打造出面向资源-环境-社会-生态的复合型空间架构,实现城乡协调经济发展、环境保护的目标,为提升资源要素流动水平奠定基础,使其在加快地区可持续发展中发挥更重要的作用。

参考文献

- [1] 刘斌,陈龙,王亚明.国土空间规划背景下村庄评价与分类研究——以白银市靖远县为例[J].智慧农业导刊,2024,4(06):32-37.
- [2] 孙刚.国土空间规划背景下交通详细规划体系探究[J].科技创新与应用,2024,14(08):90-93.
- [3] 江玉麟.市县国土空间规划布局动态优化“六张图”方法研究——基于广东省试点城市(肇庆)实践的思考[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(08):1-3.
- [4] 戴玲玲.国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与创新[J].工程建设与设计,2024,(05):9-11.
- [5] 王忠华.国土空间规划时代下城市规划的发展趋势和改革[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(07):22-24.