

城乡融合发展视角下的国土空间布局优化路径

文 / 陈淑柔 广东国地规划咨询有限公司

摘要：在城乡融合发展成为破解城乡二元结构关键路径的时代背景下，我国国土空间布局面临空间结构失衡、功能分区矛盾、要素流动壁垒等现实挑战，传统以城市为中心的空间规划模式难以适应高质量发展需求。本文基于城乡融合发展的理论逻辑，剖析国土空间布局在系统性、动态性、公平性方面的内在要求，从空间结构优化、功能分区重构、要素流动激活、技术赋能治理四个维度构建多维优化路径，提出通过构建多中心网络化空间体系、促进三生空间融合共生、破除制度性壁垒、引入智慧化治理手段等具体策略破解城乡空间发展失衡问题，以期为重塑城乡空间关系、实现资源高效公平配置提供参考。

关键词：城乡融合；国土空间；布局优化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.17.057

引言

在全球城镇化进程加速与我国经济发展方式转型的双重背景下，城乡关系从二元分割向融合共生的演进成为重塑国土空间格局的核心逻辑。作为承载人口分布、产业布局与生态保护的空间载体，国土空间的开发与保护格局深刻影响着城乡要素流动效率、功能协同程度及可持续发展能力。当前，我国城乡发展仍面临一系列结构性问题，传统以城市为中心的空间扩张模式难以为继，迫切需要从城乡融合发展的整体性视角重构国土空间布局逻辑。在此背景下，进行城乡融合发展视角下的国土空间布局优化路径研究具有十分重要的现实意义。

一、城乡融合发展与国土空间布局概述

（一）核心概念界定

城乡融合发展的内涵解析围绕要素流动与功能协同展开，劳动力、资本、技术等资源在城乡间形成双向互动的流动格局，促使城乡经济社会联系紧密，为发展注入活力；城乡生产、生活、生态功能在区域空间中呈现互补共生的协同关系，城市高效的生产体系与乡村独特的生态涵养功能相互支撑，构建起良性互动的发展格局。国土空间布局的核心维度包含空间结构与功能分区，人口、产业、基础设施的地理分布形态构成空间结构的基本框架，其合理布局影响着城乡资源配置效率；生产、生活、生态空间的优化配置作为功能分区的关键内容，旨在通过科学划定各类空间边界，实现不同功能区域的协调发展，为城乡融合提供空间载体与支撑^[1]。

（二）理论基础

空间均衡理论揭示城乡发展中要素集聚与扩散的内在机制，在市场与政策双重作用下，经济活动、人口等向优势区域集聚形成规模效应，同时过度集中引发的成本促使要素向周边扩散，推动城乡空间结构趋向动态平衡。三生空间耦合理论关注生产、生活、生态空间的相互依存关系，如图1所示，生产空间的效率提升需以生活空间品质保障和生态空间保护为前提，生活空间的优化依赖生产空间的支撑与生态空间的润泽，三者通过功能匹配与空间联动实现协调发展。可持续发展理论为国

土空间布局确立代际公平准则，要求在满足当代人空间利用需求时不损害后代人利益，通过空间资源的高效配置与合理开发，实现经济发展、社会进步与生态保护的统一，为城乡融合发展提供长远视角的价值导向。

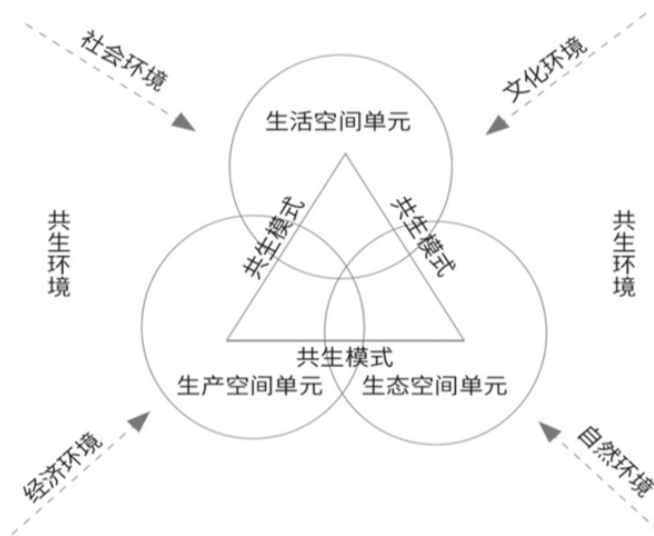


图1 三生空间示意图

二、城乡融合视角下国土空间布局的现实困境

（一）空间结构失衡问题

城乡融合视角下国土空间布局的空间结构失衡问题表现为人口产业分布错配与城乡设施服务差距。人口产业分布错配体现为大城市凭借资源集聚优势吸引要素过度集中，造成乡村人口外流、产业萎缩的“空心化”，同时城市群中小城市因产业配套不足、创新能力薄弱发展动能欠缺，区域发展均衡性受影响。基础设施与公共服务城乡差距表现为交通网络呈现城市密集完善、乡村稀疏滞后的层级分化，制约城乡要素流动效率，且教育医疗等优质资源高度集中于城市，乡村地区供给数量质量双不足，导致城乡居民发展机会与生活品质差异显著，加剧人口向城市单向集聚的失衡态势。

（二）功能分区矛盾突出

城乡融合视角下国土空间布局的功能分区矛盾体现

为生产、生活、生态空间的协调困境。生产空间中工业用地无序扩张侵占农业空间，乡村产业园区因缺乏规划引导布局分散低效，既威胁粮食安全又导致土地资源浪费；生活空间呈现城市“摊大饼”式低密度扩张与乡村人居环境基础设施短缺并存的局面，城市居住空间拥挤与乡村生活品质低下形成鲜明对比，加剧城乡生活质量鸿沟。生态空间面临开发建设对水源地、湿地等生态脆弱区的干扰加剧问题，且生态保护区域与开发区域间补偿机制因空间传导路径不畅难以有效实施，导致生态保护责任与利益分配失衡，制约城乡绿色协同发展的空间基础构建^[2]。

（三）要素流动的空间壁垒

城乡融合视角下国土空间布局的要素流动空间壁垒体现在土地、劳动力、资本要素的流通障碍。土地要素受城乡二元市场体制影响，城市建设用地与农村集体土地在交易规则、收益分配上存在显著差异，农村土地增值收益难以反哺乡村发展，制约土地资源的高效配置与城乡均衡利用；劳动力要素因户籍制度限制，农村转移人口在城市落户定居面临公共服务获取壁垒，同时乡村人才回流缺乏配套政策支持，导致人口在城乡间的双向流动机制受阻，影响人力资源的优化配置。

三、基于城乡融合发展的国土空间布局优化路径

（一）空间结构优化，构建多中心网络化的城乡空间体系

1. 城市群与乡村腹地的联动发展

以中心城市为核心的辐射扩散机制构建，需通过产业梯度转移、创新资源外溢、交通网络延伸等方式，将中心城市的经济动能与发展要素向周边中小城市及乡村腹地传导，形成功能分工明确、发展协同有序的区域空间格局，缓解大城市过度集聚压力并激活乡村发展潜力。县域节点城市枢纽功能强化则着眼于县域作为城乡连接纽带的定位，通过提升县域产业承接能力、完善基础设施网络、增强公共服务供给，使其成为城乡要素流动的中转站与乡村发展的增长极，推动城市资源下乡与乡村特色资源进城的双向互动，促进城乡空间由单极集聚向多中心网络化演进。

2. 乡村振兴的空间载体培育

乡村振兴的空间载体培育聚焦特色小镇与中心村集聚效应提升及城乡边缘区过渡带功能优化。特色小镇与中心村需依托地域文化、资源禀赋发展特色产业，完善交通、教育等基础设施，增强公共服务供给能力，吸引人口、资本等要素集聚，形成乡村经济社会发展的核心节点，辐射带动周边村落协同发展。城乡边缘区作为连接城乡的过渡地带，需优化空间功能分区，合理布局产业承接、生态缓冲、公共服务等功能，在承接城市功能外溢与乡村资源输入中发挥桥梁作用，通过科学规划避免无序开发，促进城乡要素双向流动与空间功能有机衔接，构建兼具城市活力与乡村特色的过渡型空间单元，为城乡融合提供弹性缓冲与协同发展平台^[3]。

（二）功能分区重构，促进三生空间的融合共生

1. 生产空间的效率提升与业态创新

都市农业应依托城市周边区域，结合生态保护与市场需求，发展高附加值的设施农业、休闲农业等业态，形成与城市生活空间互补的近域生产单元；乡村工业则需依据乡村资源禀赋与环境承载能力，合理布局农产品加工、乡土特色产业等，避免无序扩张对农业空间与生态环境的挤占，实现生产空间与农业、生态空间的协调共生。城乡产业集群的空间协同机制构建，需强化城市与乡村在产业链上下游的分工协作，通过产业园区共建、供应链延伸等方式，推动城市先进技术、管理经验与乡村劳动力、自然资源的有机结合，在空间上形成功能错位、优势互补的产业集聚区，促进生产要素跨城乡流动与优化配置，提升城乡产业整体竞争力与空间利用效率^[4]。

2. 生活空间的品质提升与服务均等化

生活空间的品质提升与服务均等化需从城市老旧城区与乡村聚居点双向推进，城市老旧城区有机更新应遵循保护与更新并重原则，在维持历史肌理与社区网络的基础上，推进建筑功能改造、基础设施升级及公共空间重塑，通过引入多元业态增强区域活力，解决居住拥挤、设施滞后等问题，实现城市生活空间品质内涵式提升。乡村聚居点社区化改造需以人口集聚与服务优化为导向，整合分散村落资源，推进道路、供水、能源等基础设施一体化建设，配套教育、医疗、文化等公共服务设施，构建便捷生活圈，并保留乡村自然景观与文化特色，使乡村生活空间既具备现代居住功能又延续乡土风貌，逐步缩小城乡生活品质差距，为城乡居民提供均等化的生活服务保障。

3. 生态空间的系统保护与价值转化

生态空间的系统保护与价值转化需从网络构建与载体创新两方面推进。生态廊道与城乡绿色基础设施网络构建需整合山脉、河流、湿地等自然要素，在城乡间规划连续贯通的生态通道，串联公园、绿道、防护林等绿色节点，形成多层次、多功能的生态网络，提升生态系统连通性与稳定性，为城乡居民提供生态屏障与游憩空间。生态产品价值实现的空间载体创新则依托生态功能区、国家公园、湿地保护区等特定区域，通过发展森林康养、碳汇交易、生态旅游等业态，将生态资源转化为可量化的经济价值，还需要建立跨区域生态补偿机制，在保护自然生态的前提下，实现生态效益与经济效益的空间耦合，为城乡融合发展注入绿色动能。

（三）要素流动激活，破除空间壁垒的制度创新

1. 土地要素的市场化配置

土地要素的市场化配置聚焦城乡统一建设用地市场规则设计与宅基地、集体经营性建设用地盘活利用。城乡统一建设用地市场需构建覆盖城乡的空间准入、交易

流转及收益分配规则，打破城乡土地市场分割状态，使农村集体经营性建设用地与国有土地在规划管控、用途管制下享有同等入市权利，实现同地同权同价，促进土地资源跨城乡高效配置。宅基地盘活与集体经营性建设用地入市路径则通过确权登记明晰产权、建立自愿有偿退出机制激活闲置宅基地资源，推动其在符合规划前提下用于乡村产业发展或居住配套，并且规范集体经营性建设用地入市流程，合理分配土地增值收益，保障农村集体与农民主体利益，为乡村发展注入土地要素活力，破除城乡土地流动的制度化壁垒。

2. 劳动力要素的自由流动

劳动力要素自由流动的制度改革围绕户籍制度改革与乡村人才激励展开。户籍制度改革需破除城乡二元户籍壁垒，建立以居住年限、就业状况为核心的积分落户制度，剥离户籍附着的教育、医疗等公共服务权益，构建随人口流动可携带的服务供给机制，使农村转移人口在城市平等享受基本公共服务，消除人口城镇化的制度障碍。乡村人才回流的空间激励政策则通过优化乡村创业就业环境，提供住房补贴、税收减免、项目扶持等优惠措施，结合乡村振兴战略布局特色产业集聚区，为返乡人才创造发展机遇，还要建立城乡间人才交流合作平台，鼓励城市专业人才以柔性方式服务乡村，形成劳动力在城乡间双向流动、合理配置的良好格局，破解城乡人力资源分布失衡问题^[5]。

3. 资本要素的城乡双向流动

资本要素的城乡双向流动需构建乡村振兴基金空间投放模式与社会资本风险共担机制。乡村振兴基金投放结合区域资源禀赋，向农业产业链延伸、农村基础设施补短板等领域倾斜，通过差异化的空间配置策略激活乡村特色产业发展动能，形成资本从城市向乡村的定向流动通道。社会资本参与城乡建设的风险共担机制需建立政府与企业间责任划分清晰的合作框架，在土地供应、税收优惠等方面提供政策保障，同时通过收益共享设计、风险补偿基金设立等方式降低投资不确定性，引导社会资本有序进入乡村振兴、城市更新等领域，实现资本在城乡空间的高效配置与良性互动。

（四）技术赋能，智慧化手段提升空间治理效能

1. 空间大数据与城乡发展动态监测

空间大数据与城乡发展动态监测通过技术手段实现对人口、产业分布的实时模拟及国土空间开发强度的预警。人口与产业空间分布实时模拟技术整合卫星遥感、互联网位置服务、企业注册数据等多源空间大数据，运用地理信息系统空间分析与模型算法，构建动态数字孪生场景，直观呈现不同时段人口迁徙轨迹、产业集群演化态势，为城乡空间资源精准配置提供实时数据支撑。国土空间开发强度预警系统构建则基于土地利用总体规划、生态保护红线等空间管控指标，建立包含建设用地

比例、生态空间占用率等参数的评估模型，通过数据实时抓取与阈值比对，对超强度开发区域自动预警，辅助规划管理部门及时干预，实现国土空间开发利用的动态监管与风险防控。

2. 智能规划工具的应用

智能规划工具的应用通过多情景模拟决策支持系统与区块链产权管理平台提升空间治理精度。多情景模拟的空间规划决策支持系统整合人口、经济、生态等多维度数据，构建城镇化加速、生态保护强化、产业转型等不同发展情景的数字模型，通过空间布局方案的模拟推演与效益评估，直观呈现各类规划策略对城乡空间结构、功能分区的影响，为规划决策提供量化、可视化的科学依据，增强国土空间布局的前瞻性与适应性。基于区块链的空间资源产权管理平台利用区块链技术去中心化、不可篡改的特性，搭建覆盖城乡土地、房产、生态资源等要素的产权登记、交易流转与监管追溯系统，实现空间资源产权信息的透明化存储与智能化管理，在保障农村集体土地权益、规范城乡建设用地交易等方面发挥技术赋能作用，为破除城乡要素流动壁垒、构建公平高效的资源配置机制提供底层技术支撑。

结语

综上所述，从城乡融合发展视角出发，揭示国土空间布局优化需突破传统二元分割模式，通过构建多中心网络化空间体系可缓解人口产业错配，促进三生空间融合共生能破解功能分区矛盾，破除要素流动壁垒的制度创新是激活城乡要素互动的关键，而技术赋能则为空间治理提供了精准化工具。未来需进一步强化规划政策与产业、生态、社会政策的协同联动，建立动态评估与适应性调整机制，探索公众参与下的多元共治模式，推动国土空间布局在城乡融合进程中持续优化。

参考文献

- [1] 李娜. 国土空间规划背景下的城乡融合发展[J]. 新型城镇化, 2025, (04): 26-28.
- [2] 李统华, 姚干, 王敏, 等. 城乡融合背景下国土空间规划编制思路探讨——以江西省万载县为例[J]. 建设科技, 2025, (06): 46-48.
- [3] 朱新敏. 国土空间规划背景下城乡融合地区村庄布局探索——以秦皇岛经济技术开发区村庄布局规划为例[J]. 四川建筑, 2024, 44(02): 9-11.
- [4] 肖王涛. 城乡融合与高质量国土空间布局[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(12): 32-34.
- [5] 李刚. 国土空间规划背景下矿产资源型城市城乡融合发展路径探索：以吕梁市交口县为例[J]. 中国矿业, 2025, (03): 43-50.

作者简介：陈淑柔（1997.08--），女，汉，广东省普宁市，本科，助理工程师，研究方向：国土空间规划。