

国土空间规划体系下城镇建设的高质量发展路径研究

文 / 金 暘 广东空间规划设计有限公司

摘要：本文基于国土空间规划体系的理论框架，深入剖析城镇建设在规划冲突、资源约束、空间效率及动态调整机制等方面的现实困境。结合相关典型案例，提出构建“多中心、网络化、组团式”空间结构、生态优先发展路径、智慧化治理机制及区域协同模式等高质量发展策略。研究表明，通过优化城镇空间布局、强化生态保护、应用智慧技术及推动城乡融合，可有效破解城镇建设中的矛盾，为国土空间规划体系下的城镇高质量发展提供理论支撑与实践参考。

关键词：国土空间规划；城镇建设；高质量发展；生态优先；智慧治理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.046

引言

随着我国城镇化逐步进入高质量发展阶段（而非加速发展阶段），城镇建设正面临资源约束趋紧、生态环境压力增大、空间利用效率低下等多重挑战。当前，作为国家空间治理顶层设计的国土空间规划体系，其“五级三类四体系”框架已全面落地实施，并为城镇建设提供了系统性指引。但在规划体系的具体实践过程中，仍暴露出规划间存在冲突、空间布局碎片化、动态调整机制不完善等问题，这些问题在一定程度上制约了城镇的高质量发展。本文基于国土空间规划体系的理论框架，结合相关工作经验，深入探讨城镇建设高质量发展的有效路径，以期优化国土空间规划、推动城镇可持续发展提供有益参考。

一、国土空间规划体系的理论框架

国土空间规划体系以“五级三类四体系”为核心框架，构建起覆盖国家至乡镇的纵向传导与总体规划、详细规划、专项规划的横向协同机制。五级规划体系通过国家级统筹全局、省级承上启下、市级强化区域

协调、县级细化落地、乡镇级聚焦实施，形成层级分明且功能互补的规划传导链条，如浙江省通过“省-市-县-乡”四级联动实现全省国土空间用途管制全覆盖，彰显纵向统筹的实效性。三类规划类型中，总体规划锚定战略定位与发展目标，详细规划指导具体建设行为，专项规划聚焦交通、生态、文化等特定领域需求，如雄安新区的“一主五辅多节点”空间结构由总体规划明确确立。在此基础上，地块用途管制依托详细规划进行细化落实；同时，交通、生态等各类专项规划同步开展编制工作，如此一来便构建起了“战略规划—实施规划—专项规划”的闭环逻辑体系。“四体系”支撑机制涵盖编制审批、实施监督、法规政策与技术标准，自然资源部发布的《国土空间规划城市设计指南》统一规划语言，确保不同层级、类型规划的兼容性，而“多规合一”信息平台的应用则通过集成多源数据实现规划动态监测，如上海市依托“城市大脑”实时更新土地利用信息，使规划调整响应时间缩短至72小时，凸显技术标准与实施监督的协同效能。



图1 五级三类四体系示意

二、国土空间规划体系下城镇建设的现实困境

(一) 规划冲突与空间碎片化问题

不同层级规划间，国家级规划的全局统筹与地方规

划的落地实施存在衔接不畅，导致部分区域功能定位模糊，出现规划“打架”现象；同一层级不同类型规划里，交通规划强调道路连通性，生态规划注重生态廊道保护，

两者在空间布局上若缺乏协同，便会产生用地矛盾。空间碎片化问题同样突出，城镇扩张过程中，无序开发使原本连续的空间被分割成诸多零散区块，工业区、居住区、商业区相互穿插却缺乏有效组织。这不仅造成土地利用效率低下，增加基础设施配套成本，还阻碍了城镇功能的整合与提升，削弱了城镇的集聚效应和辐射能力，对城镇的可持续发展形成制约，亟待通过优化规划体系与空间布局加以解决。

（二）资源约束与生态保护压力

资源约束与生态保护压力在国土空间规划中形成双重挑战，凸显于资源供给与生态安全的动态博弈。耕地、水资源等刚性约束持续收紧，部分粮食主产区因建设占用导致优质耕地年均减少超 2%，同时水资源短缺地区城镇扩张与农业用水矛盾加剧，华北某市为保障城市供水，压缩农业灌溉面积达 15%，直接影响粮食生产安全。生态保护红线划定与开发需求的冲突愈发尖锐，重要生态功能区与矿产资源富集区高度重叠，西南某省 30% 的磷矿储量位于生态保护红线内，资源开发与生态修复的平衡成为难题。叠加气候变化影响，极端天气频发导致生态系统服务功能退化，沿海地区因海平面上升面临土地淹没风险，内陆湖泊因水资源过度开发出现萎缩，生物多样性保护空间被持续挤压，生态安全格局的稳定性面临严峻考验。

（三）空间效率与公共服务短板

空间效率与公共服务短板在国土空间规划中交织凸显，折射出资源利用与民生需求的失衡困境。部分城市空间布局呈现“摊大饼”式扩张，工业用地占比过高而产出效率低下，中西部某新区工业用地容积率不足 0.8，单位土地产值仅为东部同类园区的 1/3，空间资源闲置与低效利用并存。公共服务设施配置则呈现明显的城乡差异与区域不均，农村地区教育、医疗设施覆盖率较城市低 40% 以上，偏远山区“15 分钟生活圈”覆盖率不足 30%，居民获取基础服务的时空成本高昂。城市内部公共服务亦存在“重建设轻运维”现象，新建社区配套学校、医院等设施建成后因运营资金短缺、人才短缺导致服务能力不足，部分城市新建区域公共服务设施空置率超 20%，形成“有设施无服务”的怪圈，进一步加剧空

间效率与民生保障的矛盾。

（四）规划实施与动态调整机制缺失

规划实施环节，监督评估体系尚不完善，缺乏贯穿规划全周期的常态化监测手段，难以实时掌握规划执行情况，导致部分规划目标在落地时变形走样。比如一些地方在土地开发利用上，未严格遵循规划设定的用途管制，出现违规建设、擅自改变土地性质等现象，却未能及时发现与纠正。动态调整方面，机制灵活性不足。城镇发展处于动态变化中，经济形势、人口流动等因素随时可能改变城镇的功能需求与空间布局。然而，现有调整流程烦琐，涉及多部门协调与层层审批，使得规划难以迅速响应城镇发展的新变化。当新兴产业崛起需拓展用地，或公共服务设施布局需优化时，往往因调整滞后而错失发展机遇。这一缺失不仅影响规划的科学性与权威性，更制约城镇高质量发展。

三、城镇建设高质量发展的有效路径

（一）构建“多中心、网络化、组团式”城镇空间结构

构建“多中心、网络化、组团式”城镇空间结构，是破解“单中心集聚”引发的城市病、实现区域均衡发展的关键路径。多中心布局通过培育多个功能互补的核心节点，分散传统主中心的过度集聚压力，如上海通过打造虹桥、张江、临港等副中心，将就业岗位向外疏解 30%，有效缓解中心城区交通拥堵与房价高企问题。网络化连接依托轨道交通、高速路网等基础设施，强化各中心间的快速通勤与要素流动，成都以“轨道+公交+慢行”三网融合构建 1 小时通勤圈，使近郊组团与中心城区的时空距离缩短 40%，促进人口与产业协同布局。组团式发展则通过划定生态廊道、农业空间等隔离带，避免城镇无序蔓延形成“摊大饼”格局，苏州在工业园区与主城区间保留 2 公里宽的生态绿廊，既保护了阳澄湖等生态敏感区，又引导产业向高端制造、科技创新组团集聚，实现经济密度与生态质量的双提升。这种空间结构还通过功能混合与职住平衡设计，减少跨组团通勤需求，雄安新区“15 分钟生活圈”覆盖 80% 居住人口，居民就近就业比例达 65%，显著提升空间利用效率与居民生活品质。

表 1 典型城镇空间结构优化案例对比

| 案例名称 | 空间结构模式 | 主要成效 |
|-----------|--------|--|
| 雄安新区 | 多中心组团式 | 职住平衡指数 0.85，通勤距离 ≤ 15 分钟，生态廊道占比 30% |
| 深圳市 | 网络化都市圈 | 轨道交通密度 0.5 公里 / 平方公里，公共交通出行占比 60%，城市拥堵指数下降 25% |
| 浙江省“千村示范” | 城乡融合网络 | 农村居民收入年均增长 8%，乡村旅游收入占比超 30%，公共服务覆盖率达 95% |

（二）生态优先与绿色发展的实现路径

生态优先与绿色发展的实现路径，需以系统思维统筹生态保护与经济动态平衡。在战略定位上，需将生态效益置于优先地位，如北京密云水库通过“保水富民”模式，以生态功能维持为核心，关停高污染产业、实施跨区域协同治理，将生态优势转化为产业优势，使水库周边群众通过生态旅游、有机农业等绿色产业实现人均年增收5万元以上，印证了“生态溢价”反哺经济的可行性。在治理机制上，需创新生态环境导向的开发模式，如日照水库EOD项目将生态渔业、生态农业与流域治理深度融合，通过市场化主体提前投入治理成本，再以产业增值收益反哺生态修复，形成“治理-产业-收益”的闭环，既解决生态保护资金缺口，又推动区域绿色发展。在产业转型层面，需构建绿色经济体系，江苏泰兴高新区通过环境整治提升园区生态承载力，吸引节能环保、清洁能源等绿色产业集聚，形成“环保+特色产业”的协同发展格局，使生态产品价值通过产业开发得以释放。同时，需强化制度保障，建立生态保护红线制度、碳排放权交易市场，完善绿色金融支持体系，以政策约束倒逼发展方式转型，最终实现生态效益、经济效益与社会效益的有机统一。

（三）智慧化与精细化治理机制创新

智慧化与精细化治理机制创新，是破解国土空间治理“规模扩张易、质量提升难”困局的核心抓手。智慧化以数据驱动重构治理逻辑，通过构建“天空地海”一体化监测网络，整合卫星遥感、地面传感器、物联网设备等多源数据，上海“城市大脑”可实时感知土地利用变化、生态质量波动等动态信息，将规划实施偏差预警时间从月级缩短至小时级，实现从“经验决策”向“数据决策”的跨越。精细化则聚焦治理颗粒度细化，依托城市信息模型（CIM）平台，将国土空间划分为百万级管理单元，杭州“城市数字驾驶舱”对每个单元的建筑密度、绿地率等指标进行动态评估，当某地块开发强度突破阈值时，系统自动触发规划调整流程，推动治理从“大水漫灌”转向“精准滴灌”。二者协同需突破技术与管理壁垒，深圳通过建立“规划-建设-管理”全生命周期数据链，将规划条件、审批记录、执法信息等关联至每个空间单元，实现“审批即监管、建设即验收”的闭环管理。更需以制度创新保障技术落地，重庆推行“首席数据官”制度，赋予其跨部门数据调用权限，破解“数据孤岛”难题；北京建立“规划实施评估师”队伍，通过第三方专业机构开展常态化评估，确保治理措施与空间需求动态适配，最终形成“技术赋能+制度保障”的双重支撑体系。

（四）区域协同与城乡融合发展模式

区域协同与城乡融合发展模式是中国式现代化进程中的关键路径，其核心在于通过制度创新打破行政壁垒，

构建跨区域利益共同体，实现要素双向流动与功能互补。浙江“彭什合作”模式以交界地带为突破口，通过组建跨区域管委会、共建现代农业产业园，推动川芎种植、加工、销售全产业链协同，形成“规划共绘、产业共兴、生态共治”的融合格局，两地川芎销量占全国75%以上，印证了产业协作对城乡要素整合的催化作用。江西丰城依托循环经济产业体系，将废料转化为原料，创造超500亿元年产值，带动8000余人就业，通过产业升级吸引农业转移人口市民化，构建起“以产兴城、以城聚人”的良性循环。福建“山海协作”则以县域为单元，通过“沿海链主+山区配套”模式，推动沿海地区与山区在科技创新、生态补偿、人才交流等领域深度联动，如平湖-青田“消薄飞地”产业园十年内为山区村集体增收超3200万元，彰显了区域协同对城乡差距的弥合效应。

结语

国土空间规划体系为城镇建设高质量发展指明了方向，然而实践中规划冲突、资源约束、空间效率低下以及规划实施与动态调整机制缺失等问题，仍在一定程度上阻碍着城镇发展的步伐。针对这些问题所提出的构建“多中心、网络化、组团式”空间结构，能有效缓解规划冲突、提升空间利用效率；坚持生态优先与绿色发展路径，可化解资源约束与生态保护压力；创新智慧化与精细化治理机制，能强化规划实施监督；推动区域协同与城乡融合发展模式，有助于打破空间碎片化困局并完善动态调整机制。这些策略相互关联、协同发力，共同构成城镇建设高质量发展的有力支撑。未来，需持续深化国土空间规划体系的研究与实践，强化各项策略的落地执行，不断优化规划实施与动态调整机制，让国土空间规划更好地适应城镇发展需求，引领城镇在高质量发展道路上稳步前行，实现经济、社会与生态效益的有机统一。

参考文献

- [1] 宋荣, 胡业翠, 胡菲, 等. 国土空间规划视角下城市高质量发展路径分析——以我国“两横三纵”城市化地区为例[J]. 中国土地科学, 2023, 37(10): 20-30.
- [2] 张兆欣, 杜勇, 董悠悠, 等. 高质量发展背景下县级国土空间规划路径研究——以贵州省湄潭县为例[J]. 规划师, 2024, 40(11): 112-120.
- [3] 刘行健, 杜宽亮, 闫瑾. 基于高质量发展的乡镇国土空间规划策略初探[C]//人民城市, 规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(18小城镇规划). 2023.
- [4] 郜士彬, 陈科, 沈宗凯, 等. 基于水资源的国土空间规划下城镇规模预测[J]. 地理空间信息, 2024, 22(3): 59-62.
- [5] 许宁馨, 唐尧. 国土空间规划体系中的城市规划与高质量发展探讨[J]. 住宅与房地产, 2023(5).