

# 国土空间规划中城乡融合发展的空间治理机制创新

周宁<sup>1</sup> 刘国金<sup>1</sup> 黄莘茗<sup>1</sup> 吴白<sup>2</sup>

1. 广西达武规划建筑设计院 广西北流 537400

2. 北流市国土空间规划服务中心 广西北流 537400

**摘要:** 城乡融合发展在国家发展中地位重要, 国土空间规划中城乡融合发展空间治理机制创新至关重要。创新策略涵盖规划体系、治理主体、治理手段、空间资源配置及生态保护与修复等方面。规划体系创新需构建科学合理的城乡空间规划体系; 治理主体创新要推动多元主体协同共治; 治理手段创新需综合运用多种手段; 空间资源配置创新要优化城乡空间结构; 生态保护与修复创新要秉持生态优先理念, 加强生态保护与修复, 推动生态产品价值实现, 为城乡融合发展提供坚实支撑。

**关键词:** 国土空间规划; 城乡融合发展; 空间治理机制

## 引言

城乡融合发展是解决我国城乡发展不平衡不充分问题的关键举措, 对于实现区域协调发展、促进社会公平正义具有重要意义。国土空间规划作为国家对国土空间开发保护作出总体安排和统筹部署的法定依据, 在城乡融合发展中发挥着重要的引导和调控作用。然而, 当前城乡空间治理机制存在诸多问题, 如城乡资源分布不均、空间治理主体单一、治理手段落后等, 制约了城乡融合发展的进程。因此, 创新城乡融合发展的空间治理机制, 成为当前国土空间规划领域亟待解决的重要课题。

## 一、城乡融合发展在当前国家发展中的重要地位

城乡融合发展作为中国式现代化进程中不可或缺的关键环节, 在国家整体发展战略布局里占据着举足轻重的核心地位, 是推动国家高质量发展的核心驱动力之一。党的二十届三中全会明确将“完善城乡融合发展体制机制”上升为国家战略高度, 强调其作为推进新型工业化、新型城镇化与乡村全面振兴协同共进的关键纽带作用, 这标志着城乡融合发展已从区域性政策议题转变为国家层面的系统性战略部署。从战略价值维度审视, 城乡融合发展承载着多重历史使命。一方面, 它直接关乎5亿农村人口能否平等共享现代化发展成果, 是实现共同富裕目标的根本路径。长期以来, 城乡二元结构导致的资

源分配不均、发展机会差异等问题, 严重制约了农村地区的发展活力和农民的获得感。通过城乡融合发展, 能够打破这种二元分割, 让农村人口在产业发展、就业创业、社会保障等方面享有与城市居民同等的权利和机会, 真正实现发展成果的全民共享。另一方面, 城乡融合发展是破解区域发展不平衡不充分难题的关键举措。我国地域辽阔, 区域发展差异显著, 城乡差距是区域差距的重要体现。推动城乡融合发展, 能够促进城乡要素的自由流动和优化配置, 激发农村地区的内生发展动力, 缩小城乡区域发展差距, 实现区域协调发展。在实践路径上, 城乡融合发展致力于构建“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”的新型城乡关系, 这一理念为重塑经济空间格局提供了清晰指引。以县城为重要载体强化产业协同成为关键抓手。县城作为连接城市和农村的桥梁纽带, 具有独特的区位优势和产业基础。通过加强县城的产业规划和布局, 推动县域富民产业集群化发展, 能够吸引农村劳动力就近就业创业, 促进农村人口向县城集聚, 同时带动农村一二三产业融合发展, 实现产业兴旺与农民增收的双赢。例如, 一些地区依托特色农产品资源, 打造农产品加工产业集群, 延长产业链, 提升农产品附加值, 不仅增加了农民收入, 还带动了当地经济发展。

## 二、国土空间规划中城乡融合发展空间治理机制创新策略

### (一) 规划体系创新

国土空间规划中城乡融合发展空间治理机制创新, 规划体系创新无疑是基础与先导所在, 起着至关重要的

**作者简介:** 周宁(1985年05月-), 女, 汉族, 籍贯: 玉林北流市, 大学专科, 助理工程师, 研究方向: 城乡规划设计与管理。

引领作用。传统规划体系在长期的实践过程中，逐渐暴露出诸多弊端，城乡分割、部门协调不足等问题尤为突出。城乡分割的规划模式使得城市与乡村在空间布局、资源配置、产业发展等方面缺乏有效衔接，导致城乡发展不平衡、不协调的现象日益加剧；部门协调不足则使得各类规划之间存在冲突和矛盾，难以形成合力，严重影响了规划的实施效果和城乡融合发展的进程。

面对这些现实问题，构建“多规合一”的国土空间规划体系已成为必然选择。这一体系将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等原本相互独立、缺乏协调的规划有机融合，形成一个统一、协调、高效的国土空间规划。通过实现“一张图”管理，各类规划信息能够在同一平台上进行整合、分析和展示，使得规划决策更加科学、精准，规划实施更加便捷、高效。在构建“多规合一”的国土空间规划体系过程中，打破行政壁垒是关键环节。长期以来，行政区域的划分使得城乡之间、区域之间在空间治理上存在诸多障碍，资源要素难以自由流动和优化配置。加强区域协同规划，以县域为单元统筹城乡空间布局，能够有效解决这一问题。以县域为基本单元，可以更好地整合县域内的各类资源，综合考虑城乡发展的整体需求，合理确定城镇开发边界、永久基本农田保护红线和生态保护红线。通过科学划定这些红线，既能保障城市的合理发展空间，又能保护好耕地资源和生态环境，实现经济发展与生态保护的良性互动。

## （二）治理主体创新

治理主体创新作为国土空间规划中城乡融合发展空间治理机制创新的核心驱动力，其重要性不言而喻。在传统城乡空间治理模式下，政府往往作为单一治理主体，承担着几乎全部的治理职责。这种模式虽在一定程度上保证了治理的统一性和权威性，但也暴露出诸多弊端。决策过程中，由于缺乏多元化的意见输入和充分的市场调研，往往导致决策效率低下，难以迅速适应城乡发展的动态变化。社会公众的参与度严重不足，使得治理决策难以充分反映民众的实际需求和利益诉求，影响了治理的公正性和有效性<sup>[1]</sup>。

为有效解决这些问题，构建政府、市场、社会多元协同的治理主体格局势在必行。政府在这一格局中应充分发挥主导作用，凭借其宏观调控能力和政策制定优势，为城乡融合发展制定科学合理的政策导向、规划标准和监管措施。政府通过制定长远的发展战略和规划，明确城乡融合发展的目标和路径，为市场和社会力量提供清

晰的发展指引。同时，加强对市场行为的监管，确保市场在资源配置中发挥决定性作用的同时，不偏离城乡融合发展的正确方向。市场在资源配置中的决定性作用不容忽视。通过完善的市场机制，资本、技术、人才等要素能够在城乡之间实现自由流动和优化配置。市场机制能够根据供求关系和价格信号，引导资源向效益更高的领域和地区流动，促进城乡产业的协同发展和资源的合理利用。例如，城市中的先进技术和管理经验能够通过市场机制向农村扩散，推动农村产业的升级和转型；农村的特色农产品和生态资源也能够借助市场平台进入城市市场，实现城乡经济的互补发展。

## （三）治理手段创新

治理手段创新对于提升国土空间规划中城乡融合发展空间治理效能而言，犹如坚固的基石，发挥着不可或缺的重要保障作用。在传统治理模式中，行政命令占据主导地位，这种单一且灵活性欠佳的治理方式，在面对城乡融合发展这一复杂且动态变化的过程时，逐渐暴露出诸多局限性。行政命令往往侧重于强制性的指令执行，缺乏对市场机制和社会需求的灵活响应，难以有效调动各方积极性和创造力，导致治理效果不尽如人意<sup>[2]</sup>。

为适应城乡融合发展的新形势和新要求，亟需综合运用法律、经济、技术等多种治理手段，构建全方位、多层次的治理体系。法律是社会秩序的基石，加强法律法规建设是治理手段创新的首要任务。完善城乡融合发展相关的法律法规体系，明确各治理主体的权利和义务，规范城乡空间开发、利用和保护行为，为空间治理提供坚实的法律保障。通过建立健全法律法规，确保治理行为有法可依、有章可循，维护城乡融合发展的公平正义和良好秩序。经济手段作为调节资源配置的重要杠杆，在城乡融合发展中具有独特的优势。合理运用财政政策、税收政策、土地政策等经济手段，能够有效引导资源要素向乡村流动，促进城乡产业协同发展。财政补贴政策可以直接降低企业在农村投资的成本和风险，提高企业到农村投资的积极性；税收优惠政策能够减轻企业负担，增加企业利润，鼓励企业加大对农村产业的投入；土地政策的调整可以优化土地资源配置，为农村产业发展提供土地保障。例如，通过设立专项产业扶持基金，对符合城乡融合发展方向的产业项目给予资金支持，推动农村产业升级和新兴产业发展。

## （四）空间资源配置创新

空间资源配置创新作为国土空间规划中城乡融合发展空间治理的核心要义，承载着推动城乡协调发展、实

现资源高效利用的关键使命。在当下的发展进程中，城乡空间资源配置不合理的状况愈发凸显，成为制约城乡融合发展的瓶颈因素。城市过度扩张现象屡见不鲜，大量优质土地被用于城市建设，导致城市规模无序蔓延，不仅占用了大量耕地资源，还引发了交通拥堵、环境污染等一系列城市病。而与此同时，农村土地资源却出现闲置浪费的情况，部分农村地区存在大量空心村、废弃宅基地等，土地资源未能得到充分开发和利用，造成资源的极大浪费。

为有效破解这一难题，优化城乡空间结构、合理布局生产、生活、生态空间成为当务之急。这需要从宏观层面进行统筹规划，依据不同地区的自然条件、经济发展水平和人口分布状况，科学确定城乡空间发展格局<sup>[3]</sup>。在生产空间布局上，要充分考虑产业发展的集聚效应和协同效应，引导产业向园区集中，提高产业发展的规模效益和竞争力。生活空间布局要注重以人为本，合理规划居住、教育、医疗、文化等公共服务设施，打造宜居宜业的城乡生活环境。生态空间布局要强化生态保护意识，划定生态保护红线，加强生态系统的保护和修复，构建绿色生态屏障，实现人与自然是和谐共生。城乡产业协同发展是空间资源配置创新的重要支撑，推动城市产业向农村延伸，促进农村一二三产业融合发展，是实现城乡产业互补共赢的有效途径。城市产业具有技术、资金、人才等方面的优势，通过产业转移和技术扩散，能够为农村产业发展注入新的活力。农村则拥有丰富的自然资源和独特的生态环境，发展乡村旅游、农村电商等新业态具有得天独厚的条件。乡村旅游可以将农村的田园风光、民俗文化等资源转化为旅游产品，吸引城市居民前来休闲度假，带动农村餐饮、住宿、交通等相关产业的发展。农村电商则能够打破农产品销售的时空限制，拓宽农产品销售渠道，提高农产品附加值，增加农民收入。通过城乡产业协同发展，能够实现城乡产业的优势互补、资源共享、互利共赢，推动城乡经济一体化发展。

### （五）生态保护与修复创新

生态保护与修复创新在国土空间规划的城乡融合发展空间治理版图中占据着举足轻重的地位，是保障城乡可持续发展、实现人与自然和谐共生的关键环节。在推进城乡融合发展的进程中，绝不能以牺牲生态环境为代价来换取短期的经济增长，而应坚定不移地秉持生态优先、绿色发展的理念，将生态保护与修复贯穿于城乡发

展的全过程<sup>[4]</sup>。

城乡生态空间是一个有机整体，加强其整体保护和系统修复是构建“山水林田湖草沙”生命共同体的必然要求。山水林田湖草沙作为相互依存、相互影响的生态系统要素，共同维系着地球生态平衡和人类生存发展。通过统筹规划、协同推进，对城乡生态空间进行全方位、多层次的保护与修复，能够增强生态系统的稳定性和服务功能，提升生态系统的整体效益。例如，在山区加强森林植被的保护和培育，不仅能够涵养水源、保持水土，还能为野生动物提供栖息地，维护生物多样性；在平原地区加强农田生态系统的保护，推广绿色农业技术，既能保障粮食安全，又能减少农业面源污染，改善土壤质量。划定生态保护红线是保障生态安全的重要举措，生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通过明确生态保护红线的范围和管控要求，加强对重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性等生态要素的保护，能够有效遏制生态空间的无序开发和破坏，维护生态系统的完整性和稳定性。

### 结语

国土空间规划中城乡融合发展的空间治理机制创新意义深远。规划体系创新为城乡融合筑牢根基，治理主体创新凝聚多元合力，治理手段创新提升治理效能，空间资源配置创新实现资源高效利用，生态保护与修复创新守护绿水青山。这一系列创新举措相互协同、共同发力，将有力推动城乡在空间、产业、生态等方面深度融合，为国家现代化建设注入强大动力，开启城乡协同发展的崭新篇章。

### 参考文献

- [1] 唐立峰, 陈文烈. 民族地区走向城乡融合发展的功能互补、空间重构及协同治理研究[J]. 青海师范大学学报(自然科学版), 2024, 40(01): 1-10.
- [2] 陈文烈, 唐立峰. 民族地区城乡融合的功能、空间及治理研究[J]. 边疆经济与文化, 2024, (02): 1-10.
- [3] 金晓斌, 叶超, 岳文泽, 马利邦, 罗震东, 杨忍, 吕晓, 王成, 李传武, 张国俊, 范业婷. 新时代中国城乡融合发展: 挑战与路径[J]. 自然资源学报, 2024, 39(01): 1-28.
- [4] 张尚武. 中国式现代化与城乡空间治理的规划议题[J]. 城市学报, 2023, (05): 80-83.