

国土空间规划背景下城乡空间融合规划探讨

许世斌

玉林市福绵区建设技术服务站，广西玉林，537000；

摘要：城镇化发展后期，城乡之间的边界逐渐模糊，如何通过城乡空间融合进一步释放城乡发展活力就成为了重要课题。因此，本文就在空间规划背景下，着重探讨了城乡空间融合规划相关问题。文章首先分析了国土空间规划的内容和核心思想，并据此提出了国土空间规划背景下城乡空间融合规划的目标。目标包括三个方面，分别是维护优质生态空间，布局高效生产空间和营造活力生活空间。为达成以上目标，自然资源和规划局首先要进行总体规划，再整合城乡空间优势，培育空间节点。进而划定城乡空间融合的轴线，完善城乡空间发展格局。最后需要通过更全面的交通网络密切城乡间的联系。

关键词：国土空间规划；城乡空间融合规划；规划目标；规划策略

DOI： 10. 69979/3029-2727. 25. 03. 043

2019年5月，中共中央、国务院颁布了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。《意见》提出要构建“五级三类”的国土空间规划体系。而乡镇级的国土空间规划作为该体系的末端，具有承上启下的重要作用。2024年，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》。《决定》提出要建立都市圈同城市发展体制机制，加快农业转移人口市民化。在国家政策指导下，浙江省、宁夏回族自治区、江苏省、河南省郑州市等地方政府，也相继推出了国土空间规划、城乡融合专项条例、政策。在以上政策背景下，各地更需要积极推进“多规合一”改革，通过城乡空间融合规划增强城市圈辐射能力，也保证乡村发展的弹性空间。

1 国土空间规划的内容和核心思想

1.1 国土空间规划的内容

国土空间规划是对一定区域国土空间开发、保护，在空间、时间上做出的安排。其基本内容是由高至低，由宏观至微观的“五级三类”规划体系。其中，“五级”分别是国家级、省级、市级、县级和乡镇级。“三类”分别是总体规划、详细规划和相关专项规划。国家级、省级、市级除需要进行对应的国土空间总体规划，还需要落实国土空间规划专项规划、特定区域或行业的专项规划。市级、县级、乡镇级国土空间规划要在以上内容基础上，实现城镇开发边界内和城镇开发边界外的详细规划。

1.2 国土空间规划的核心思想

国土空间规划的核心思想之一：编制有战略性、科学性、协调性和实用性的规划。也就是要充分梳理区域资源、条件优劣势，综合考虑社会、经济、空间等因素，确定区域发展方向。再通过优化空间结构等方式方法，提升区域竞争实力。同时要摸清家底，结合区域特色，分析区域未来发展的可能性。进而要协调政府多个部门，进行综合的空间规划、分析，绘制一张蓝图，确保规划方案具有可行性。核心思想之二：实现城乡全域全要素的统筹规划与均衡发展。特别是在我国城镇化还处于上升阶段的时期，系统安排城乡用地资源，协调城乡资源关系。以实现城市已有资源向乡镇的流动，带动乡村经济发展。也通过乡镇发展为城市发展注入新活力，最终实现城乡发展的公平性。

2 国土空间规划背景下城乡空间融合规划目标

2.1 维护优质生态空间

基于以上分析，国土空间规划背景下，城乡空间融合规划目标之一是要维护优质的生态空间，实现城乡地区经济和环境的可持续性发展。即乡村发展不能以牺牲现有生态资源为前提，要守住永久基本农田保护红线和生态保护红线。在此基础之上，将城市的绿地空间与乡村外围自然、山林空间等联系在一起，从而实现引山、引水、引绿入城，充分发挥生态空间在生态防护、环境净化、景观维护等方面的积极作用。

2.2 布局高效生产空间

城乡发展的核心动力是经济，而经济的基础在于生产。所以在国土空间规划背景下，城乡空间融合规划的目标之二是要布局高效的生产空间。一方面，要协调好城乡用地关系，基于土地资源配臵城乡完整产业链。比如，要在土地资源相对适宜区域打造集中生产示范区。以形成产业规模效应，推动生产部门和其他部门的联动性发展。另一方面，要统筹安排城乡生产资源条件，按照产业价值链分工优化产业布局。既利用城市先进技术推动农业产业的信息化、机械化、自动化发展。又通过农村富余劳动力向城市二、三产业的转移，促进城乡就业结构本质性变化。

2.3 营造活力生活空间

国土空间规划的要义，是通过合理配臵资源提升人们的生活水平。所以在国土空间规划背景下，城乡空间融合规划的目标之三，是要营造有活力的生活空间。该生活空间能够满足居民居住、消费、娱乐等需求。又能够通过不断完善的配套设施，进一步提升人民的幸福度。例如，通过合理分散投资补齐乡镇地区的医疗、养老、教育、文化短板。从而确保城乡居民可以平等享有生活权利。在此基础之上，畅通城乡公共交通，实现城乡生活空间的有效互动。

3 国土空间规划背景下城乡空间融合规划策略

3.1 总体规划，统筹发展

在国土空间规划背景下推进城乡空间融合规划，首先需要确定整体规划的思路。也就是要在“三线三区”原则指导之下，划定城乡边界和基本的空间格局。其中，“三线”是指永久基本农田保护红线，生态保护红线和城镇开发边界。“三区”是指城镇空间，农业空间和生态空间。划定出基本的线和区，可以防止城市无序建设，守牢城乡生态基底。

实践中，相关单位要以“三区”为总量管控的标准，以“三线”为强制性底线约束，实现有限空间的共融共生。比如，在上级下达的永久基本农田指标和要求基础之上，全面调查本地的基本农田，形成大数据基本农田图斑。规划时以保证永久基本农田总量不减少为前提，优化基本农田布局。一些地区可以将现有零星分散的基本农田整合在一起，打造大规模的高标准农田，为农业现代化生产打下基础。另一些地区则可以围绕本区域的特色，保留分散农田，将农田镶嵌于城乡建设用地之间。从而形成纵横交错的基本农田生态形态，突出本地城乡

空间格局的特色。而在“三区”规划时要做到以生态空间为基底，三大空间边界清晰，互不重合，过渡自然。例如，适当扩大生态空间与城镇空间、农业空间的接触边界，使得生态风光向其他空间自然渗透。农业空间则要围绕原有的农村居民点和农业生产区适当向外辐射，使原本边界较为破碎的空间连成一个整体。

3.2 整合优势，培育节点

在整体规划思路之下，相关单位应当充分挖掘城乡空间的自然、地理、生产等优势，整合这些优势培育空间发展节点。如果一地自然禀赋突出，该地就可以蓝绿空间为特色，整合生态优势培育空间发展节点。也就是以现有的永久基本农田为中心，打造区域中央绿心，发挥农田景观的生态功能。再围绕中央绿心规划区域级的生态带。多条生态带联通城乡，同步发挥交通纽带、景观休闲、防洪排涝等功能。这些生态带又可以沿着城乡原有河道延伸出街道级、社区级的生态廊道。廊道内建设多个生态公园、郊野公园、城市公园。从而打造依托生态空间，紧密融合的城乡空间新格局。

如果一地的工业、农业基础优势明显，本地就可以通过打造层次合理的城乡空间节点，逐步推进城乡有效融合。节点体系应当包括卫星城、小城镇等，通过节点内外的生态、土地、技术要素流动推动城乡融合发展。比如，小城镇应当是借力城市资源发展农村产业的特色小城镇、综合性小镇。城镇具备开发城市资产，发展文化、艺术产业，推进乡村旅游的功能，并有重点发展的产业。政府相关部门应当加大小镇的建设投入资金，发展各具特色的工业园区、生态文化旅游项目。或者扶持小镇品牌农产品加工企业，将小镇发展成优质的农产品基地。小镇规模、产业特色不同，与主城的连接方式也不同。比如规模较大的中心镇就可以通过二级公路与主城连接。以对应上位规划要求，并较好承接下游产业链条。

3.3 划定轴线，完善格局

将各个节点串联在一起的是轴线，即空间增长轴。合理划定轴线能够增强节点之间的经济互动性，推进沿线区域的整体性发展。而依托轴线进一步做好空间布局，可以推进基础设施建设等工作，为城乡下一次融合发展奠定基础。轴线可以从城市核心发展区向外辐射，分为东、西、南、北多个发展轴线。各个轴线上依次包括核心发展区，功能拓展区和新型乡镇发展区。其中，核心

发展区主要包括若干个城市化的乡镇。这些乡镇与城市在空间和经济上的关联最为密切。乡镇发展重点是承接城市延伸功能,为城市环境生态提供支撑。功能拓展区主要包括若干个集中城镇化的乡镇。这些乡镇处在城乡主要交通和产业连接点上,以重大项目为牵引,为城乡发展提供空间资源。而新型乡镇发展区则包括若干个一般城镇化乡镇。这些乡镇是城市外围区域上的节点型城镇,侧重发展农业生产导向的相关产业,比如滨水旅游、特色种植和养殖。

在根据轴线完善城乡融合发展格局时需要注意以下问题:其一是要加快土地流转。即合理化利用碎片化的农业、工业用地,将这些地块承包给农业种植、养殖大户,工业生产主体。从而更好发挥土地的规模集聚效应。其二是要综合考虑城乡现有农业、工业空间布局,结合未来城乡空间拓展需要,打造多点联动的农业、工业空间。比如,可以城市传统工业为主导打造复合产业园。产业园内汇聚智能生产、研发设计、展示销售等相关产业、企业。或者依托城镇开发边界内发展潜力较好的农业产业集群,打造乡村工业集中点。通过农业工业的联动,助推乡村产业转型升级。其三是需要优化城市居民点布局。也就是合理引导人口集聚、转移,将原本点状散布的居民点规划成中心社区+城市社区+农村社区的居民点体系。这样,农业产业发展就有了相对充分的人力资源保障。居民也有了更多的就业选择、就业机会。产业点与居民点的融合,又可以推动本区域内服务经济、产业的快速发展。

3.4 补全交通, 加强链接

城乡空间融合的表现之一就是城乡内外部的联通。而这种联通要以交通网络为支持。所以在国土空间规划背景下,城乡空间融合规划的又一策略就是着重补齐乡村道路短板。实施这一策略的首要方法是畅通城乡道路网络。政府单位应当将农村公路系统纳入城乡路网体系,一方面合理规划新建快速路、主干路、次干路、支路。另一方面要积极打通现有的断头路、丁字路,合理拓宽、合并乡道、村道。比如,我国南方某经济大省下辖市的城乡空间融合规划中,就新建了东西向和南北向的多条通城快速路。并对原有快速路的局部地区进行适当加宽。城乡主干路宽度基本扩展到了40米左右,多条次干路红线控制在35米左右。从而使城乡之间的交通更加便

利。

而实施补全交通策略的次要方法,就是建设城乡一体化的公共交通体系,进一步缩小城乡间的差距。该体系可以由轨道交通组成,也可以由常规公交组成。比如,根据城乡用地布局和客源量,重新布置现有的城乡公交网络。网络包括三部分:第一部分是满足市内出行的公交线路,用以链接城市各区域。第二部分是连通城市与卫星城、中心镇的公交线路。第三部分是沟通各乡镇的公交线路。公交线路因地制宜,公交场站、首末站科学布局,公交站间距控制在合理范围之内。从而使公共交通基本覆盖城乡百分之九十五的区域。

4 结语

在国土空间规划背景下对城乡空间进行融合规划,既能够提高国土资源的利用效率,又能够为城乡发展提供潜在动能。所以各省市自然资源和规划局等相关单位,应当深入解读国土空间规划体系、指导思想。再充分挖掘本区域自然、产业、交通、政策等优势资源。进而划定城乡融合的轴线、功能分区。并通过公共交通等引导区域内居民的聚集和迁移。从而使城乡融合发展有良好的生态空间、生产空间和生活空间做支持。

参考文献

- [1] 糜毅, 吴博, 唐丽玄. 国土空间规划改革背景下高校城乡规划专业多学科交叉融合研究[C]//2024年高等教育发展论坛. 南华大学松霖建筑与设计艺术学院, 2024.
- [2] 李子文. 国土空间规划背景下城乡规划探索研究[J]. Urban Architecture & Development, 2024, 5(15).
- [3] 乐艺. 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J]. 全体育, 2023: 273-274.
- [4] 何彦泽. 国土空间规划背景下的城乡规划发展研究[J]. 中国科技期刊数据库 工业 A, 2023(4): 4.
- [5] 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(2): 9-11.

作者简介: 许世斌(1995-), 男, 汉族, 广西玉林人, 学历: 本科, 职称: 助理工程师, 单位: 玉林市福绵区建设技术服务站, 研究方向: 国土空间规划