

国土空间规划视角下城乡用地统筹优化路径

刘晓兵

松原市自然资源局哈达山生态农业旅游示范区经办中心 吉林松原 138000

DOI: 10.32629/ems.v8i7.21151

[摘要] 随着城镇化建设与乡村振兴战略深度协同发展进程的加快,传统的城乡用地管理模式暴露出诸多问题,持续制约城乡高质量发展。本文基于国土空间规划视角展开城乡用地统筹优化路径研究,致力于探索适配新时代发展要求的城乡用地统筹优化路径,构建全方位立体的城乡用地统筹管理体系,以期完善城乡用地统筹规划的实践范式,全面提升国土空间资源利用效率,为城乡一体化建设提供强有力的实践参考。

[关键词] 国土空间规划; 城乡用地; 统筹优化

作为国土空间发展的核心脉络,城乡用地的统筹配置水平将直接决定国土空间治理能力。城镇化、乡村振兴、城乡融合发展等战略方针,明确要求将国土空间规划作为空间治理的总抓手,彻底打破传统城乡用地治理格局的局限,推动城乡用地统筹规划从粗放扩张型转向集约精细型。基于此,立足国土空间规划视角开展城乡用地统筹优化研究具有重要的现实意义与实践价值,能够有效补齐城乡空间治理短板,提升国土空间资源配置效率。

一、国土空间规划对城乡用地统筹的积极影响

(一) 重塑城乡用地空间格局

传统空间形态缺乏全域统一的空间顶层设计,作为城乡空间形态的直观体现,城乡用地格局的统筹规划至关重要。国土空间规划通过对全域空间的统筹布局,重塑城乡用地空间格局,打破传统空间形态下城乡用地的割裂局面。国土空间规划将以资源环境的承载能力为基础,明确城乡用地刚性边界,划分生态、农业、城镇空间,让城乡用地边界清晰、功能明确。同时,统筹城乡用地布局,推动城乡空间协同发展,推动城乡空间向着一体化形态转变,从空间形态上消解城乡用地空间的对立问题。

(二) 提升城乡土地利用效率

我国国土面积广阔,但人口众多,耕地资源稀缺,城镇建设用地存在供需紧张与乡村土地大量闲置的问题。国土空间规划视角下城乡用地统筹优化,通过指标统筹、存量盘活等手段,有助于提升城乡土地利用效率。同时,国土空间规划实行建设用地总量管控模式,在全域范围内根据城乡用地实际需求,动态调配城乡建设用地指标,实现对存量用地的

强化盘活,挖掘城乡用地内部潜力,统一用地标准与管控要求,从制度层面遏制城乡用地粗放建设行为。

(三) 促进城乡功能互补融合

城乡用地具有完全不同的功能定位,传统用地分割模式下城乡用地功能各自孤立,城市用地的服务功能难以辐射乡村、乡村用地的生态功能无法对接城市需求。国土空间规划视角下城乡用地统筹优化,能够立足全域用地进行功能互补,实现对城乡各类功能性用地空间的统筹,推动城乡用地服务功能一体化建设,融合城乡用地生活功能。同时,国土空间规划强调对产业用地的差异化布局,统筹城乡产业链配套用地建设,城乡产业用地分工明确、优势互补,避免陷入城乡产业同质化竞争的困境。

(四) 筑牢城乡持续发展底线

国土空间规划的底线任务主要可概括为两方面,分别是耕地保护与生态保护,通过对城乡用地的统筹规划,以刚性管控方式筑牢城乡持续发展底线,站在国土空间规划的全局视角保障城乡用地资源的长远发展。一方面,通过对耕地保护的全域统筹,多维度遏制城乡建设对耕地的侵占行为,确保城乡各类建设用地布局均将保护耕地作为前提条件,实现城镇发展、乡村建设与耕地保护的协同推进。另一方面,通过对一体化城乡生态空间的保护,构建全域生态安全格局,将一切乡村建设活动都严格限制在生态保护红线外,实现城乡发展与生态保护的动态平衡。

二、国土空间规划视角下城乡用地统筹优化原则

(一) 生态优先

国土空间规划视角下城乡用地统筹优化应遵循生态优先

的底线原则, 始终将生态安全、粮食安全放在首要位置, 划定生态保护红线与永久基本农田保护红线, 构建全域空间底线管控体系。城乡用地统筹优化的所有行为均不得突破生态与安全底线。同时, 城乡用地统筹规划应做到潜质保护, 从用地选址阶段入手, 开展生态适宜性评价, 建立健全的城乡用地动态监管机制, 坚决遏制一切突破底线的城乡用地行为。

(二) 全域一体

国土空间规划视角下城乡用地统筹优化的核心逻辑特征, 就是遵循全域一体的基本原则, 打破城乡用地的行政边界与规划壁垒, 将行政辖区作为统筹优化的全域范围, 构建城乡命运共同体。全域一体强调空间全域统筹、要素全域统筹与治理全域统筹, 从区域整体视角统筹城乡用地规模与空间布局, 推动城乡产业用地联动布局, 统一城乡用地规划标准, 打通城乡用地功能界限, 最终形成功能互补、互联互通的城乡用地空间格局。

(三) 功能协同

国土空间规划视角下城乡用地统筹规划应遵循功能协同的基本原则, 以此破解城乡用地存在的功能割裂问题。国土空间规划并非对城乡用地空间的简单拼接, 而是依托城乡用地统筹布局实现城乡功能互补与产业联动, 推动产城村的深度融合。功能协同主要体现在产业、人居、公共服务与基础设施协同等层面, 立足区域产业整体布局, 对城乡产业功能定位进行重新划分, 构建梯次化产业体系, 形成城市、乡镇与乡村协同的产业链条, 避免陷入城乡产业的同质化竞争。

(四) 以人为本

为贯彻落实城乡用地统筹规划的实践价值, 国土空间规划强调遵循以人为本的基本原则, 满足人民群众对生活的向往, 确保城乡用地统筹优化兼顾城市居民与农村居民的合法权益。城乡用地统筹优化要优先保障基本民生用地需求, 坚决杜绝以城乡用地整合为名, 强制拆迁农民住宅的行为。同时, 国土空间规划有助于推动城乡空间资源的公平配置, 缩小城乡公共服务空间差距, 充分尊重群众意愿, 所有城乡用地统筹优化工作都要广泛征求居民意见, 彰显城乡用地统筹优化的成果普惠效果。

三、国土空间规划视角下城乡用地统筹优化路径

(一) 优化空间格局, 构建城乡一体空间体系

国土空间规划视角下城乡用地统筹优化, 应当将空间布

局的优化作为切入点, 科学划定生态保护红线, 严守“三区三线”底线, 对全域用地空间进行功能分区, 采取分类管控方法。强化对生态空间的刚性管控力度, 严禁一切不符合生态保护主体功能定位的城乡用地统筹开发行为, 积极构建网络化生态格局, 除保护现有生态空间外, 还要对已经受损的生态空间进行修复, 全方位提升城乡用地的生态系统服务功能。同时, 对永久基本农田布局进行优化, 提升农田耕地质量与规模化经营水平, 严格把控城镇空间开发边界, 优化功能布局设计。此外, 国土空间规划强调打破传统城乡用地分割局限, 将县域作为城乡用地统筹优化的核心单元, 打破城乡行政壁垒, 构建城乡一体化空间格局, 实现城乡用地空间与功能的无缝衔接。国土空间规划视角下城乡用地空间统筹优化应聚焦对产业空间、生活空间与生态空间的一体化建设, 统筹城镇产业园区与农村产业用地布局, 对城乡居民的生活空间进行优化布局, 推动城镇产业向农村地区梯度转移, 构建适配城乡产业融合发展的空间载体, 实现城乡基础设施的共享共建。

(二) 优化用地结构, 推动存量激活结构转型

国土空间规划视角下城乡用地统筹优化应聚焦对用地结构的优化, 推动城乡用地结构向着存量激活方向转型。一方面, 国土空间规划强调对新增建设用地结构进行严格把控, 彰显增量用地结构优化的重要性。通过增存挂钩机制的建立, 将年度城乡新增建设用地的规模与城乡用地存量盘活面积关联起来, 一般情况下, 新增用地面积应少于存量盘活用地面积, 将存量盘活作为城乡用地统筹优化的首选。城乡用地统筹结构优化应根据不同类型采取差异化策略, 城镇新增用地要优先保障基础民生、基础设施建设, 重点增加居住、公共服务等决定城镇宜居性的用地占比; 农村新增用地不可过度, 要严格控制农村宅基地新增用地规模, 优先保障能够助力乡村振兴的用地建设。另一方面, 国土空间规划视角下城乡用地统筹优化应关注对存量用地的盘活, 开展多样化城乡存量用地盘活行动, 多维度提升存量用地的综合利用效率, 释放大量土地发展空间。如, 聚焦城镇的低效用地, 进行功能转型、产业升级、拆旧建新等二次开发, 实现对低效用地的全面盘活; 针对农村的闲置用地, 大力推进宅基地腾退、空心村整治的用地盘活统筹活动, 对其进行复垦, 将其作为耕地、林地使用, 最大程度保证城乡用地统筹优化效率。此外, 要

对农用地结构进行优化,保证城乡用地统筹聚焦国土空间规划对农业与生态功能的双重要求。通过对耕地、园地、林地等农用地结构的统筹,推动农用地的规模化经营,从而提升农用地的综合效益,致力于实现生态保护与农业增收的双赢。

(三) 优化要素融合,构建双向流动要素机制

国土空间规划通过对要素融合的优化,构建城乡用地统筹要素的双向流动机制。首先,国土空间规划背景下产生一系列与其相关的政策制度,土地制度改革的深化,能够打破传统城乡用地管理过程中存在的权属壁垒问题,让城乡用地管理从权属的二次分割转变为对城乡用地市场的统一建设,以此推动土地要素在市场范围内的自由流动。要在符合国土空间规划要求的基础上,允许农村集体经营性建设用地进入土地流转市场,且享有与国有建设用地同等、同权、同价的待遇;要规范农村宅基地流转行为,明确划分宅基地所有权、资格权与使用权的区别,不可出现越权现象。其次,要立足国土空间规划下的城乡资源基础,对城乡产业用地进行统筹优化,依托城乡用地活用释放,推动城乡产业融合发展,城镇重点保障高端制造与科技创新类产业用地,提高城镇产业链价值,致力于打造集约高效的城镇产业空间,获得更加理想的产业用地容积率;农村重点保障农产品加工、特色农业类产业用地,鼓励实现农村一二三产业融合发展,并在此基础上构建“城镇+农村”的产业用地协同模式,形成城乡产业用地融合发展统筹优化的新格局。最后,要始终坚持城乡一体化统筹目标,对城乡基础设施用地布局进行统筹优化,促进公共服务用地的均等化覆盖。如,对城乡交通、供水、供电等基础设施用地进行统筹,搭建城乡一体的基础设施用地网络,全方位助力农村基础设施配套水平向着城镇靠拢;推动城镇优质公共服务资源向农村倾斜,通过对公共服务设施用地的统筹优化,彰显双向流动要素机制的构建价值。

(四) 优化实施路径,强化全域整合实践抓手

国土空间规划视角下城乡用地统筹优化,应当将县域作为统筹单元,将乡镇作为具体的实施单元,全面推进全域土地的综合整治,对农用地、生态用地与建设用地进行综合整治,优化城乡用地结构布局与实施路径,全方位强化城乡用地全域整合的实践抓手。一方面,要实施对农、田、水、林等资源的全要素整治,对现有的农村碎片化耕地进行整合,提升耕地质量,实现对农用地的规模化经营,提高农用地的

生态功能。将重点放在生态保护修复领域,大力治理生态问题,构建城乡一体的生态保护与生态修复安全格局。同时,对城乡低效、闲置、无效用地进行统筹整合,优化城乡建设用地布局,致力于构建宜居宜业的城乡环境。另一方面,根据城乡用地类型、区域,分类推进城乡用地统筹优化整治工作,精准定位整治,逐一突破现存于城乡用地管理中的问题,彰显国土空间规划对城乡用地统筹优化的积极影响。城镇地区可采取功能性再生、制度性盘活、结构性更新、保障性安居、公益性提质等模式,实现旧城区改造与城中村改造目标,激活城镇用地资源,提升人居环境质量;农村地区可积极推广五合一改革模式,对农村闲置用地盘活以及生产空间优化等工作进行统筹;城乡结合部地区可通过城乡融合发展示范区的打造,破解传统城乡用地管理模式下存在的用地混乱、违法建设问题,实现对用地布局的优化以及对用地功能的整合。

四、结语

综上所述,国土空间规划视角下城乡用地统筹优化,有助于重塑城乡用地空间格局,全方位提升城乡土地利用效率,促进城乡功能互补融合,同时筑牢城乡持续发展底线。基于此,思考国土空间规划视角下城乡用地统筹优化路径具有重要的现实意义与实践价值,通过空间格局、用地结构、要素融合,构建双向流动要素机制与实施路径的优化,提升城乡用地统筹优化成效,推进城乡一体化建设进程的持续深入。

[参考文献]

- [1]赵斐.国土空间规划中城乡建设用地统筹研究——以泉州市江南新区为例[J]. 房地产世界, 2025, (5): 32-34.
- [2]路天.国土空间背景下近郊型乡镇发展策略探究——以东台市五烈镇为例[J]. 智能建筑与智慧城市, 2025, (1): 67-69.
- [3]王阳,郭开明,苏练练.关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版), 2023, 55(5): 729-738.
- [4]董华斌.基于GIS的国土空间规划叠加分析研究[J]. 科技资讯, 2023, 21(7): 22-25.
- [5]吴多,熊伟.基于“三调”数据的国土空间规划底图建设——以武汉市为实例[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(3): 53-60.