

# 从区域协调到城乡融合国土空间规划的转型与实践

刘传虎<sup>1</sup>, 刘梦霏<sup>2</sup>

1. 岳阳市规划勘测设计院有限公司, 湖南 岳阳 414000

2. 中南林业科技大学, 湖南 长沙 410004

DOI:10.61369/UAID.2026010003

**摘 要 :** 国土空间规划经历了从区域协调导向向城乡融合导向的深刻转型。这一转型以要素流动机制重构为核心, 通过空间结构优化与功能系统整合实现了发展模式的根本性变革, 规划转型强调打破城乡二元分割格局, 建立基于生产要素自由流动的新型空间组织体系, 在生态文明建设框架下规划体系将经济发展及社会公平与生态保护纳入统一的空间治理逻辑, 构建了“要素-结构-功能”三位一体的融合机制。转型实践表明通过空间管控方式创新与资源配置优化能够有效促进城乡要素双向流动重塑区域承载能力, 为高质量发展提供空间保障。

**关 键 词 :** 国土空间规划; 区域协调; 城乡融合; 空间转型; 要素流动

## Transformation and Practice of Territorial Spatial Planning: From Regional Coordination to Urban-Rural Integration

Liu Chuanhu<sup>1</sup>, Liu Mengfei<sup>2</sup>

1. Yueyang Planning, Surveying and Design Institute Co., Ltd., Yueyang, Hunan 414000

2. Central South University of Forestry and Technology, Changsha, Hunan 410004

**Abstract :** Territorial spatial planning has undergone a profound transformation from a regional coordination orientation to an urban-rural integration orientation. This transformation, centered on the reconstruction of factor mobility mechanisms, has achieved a fundamental change in the development model through spatial structure optimization and functional system integration. The planning transformation emphasizes breaking down the dual urban-rural divide and establishing a new spatial organization system based on the free flow of production factors. Within the framework of ecological civilization construction, the planning system incorporates economic development, social equity, and ecological protection into a unified spatial governance logic, constructing a trinity integration mechanism of "factors-structure-function". The transformation practice demonstrates that through innovation in spatial control methods and optimization of resource allocation, it can effectively promote the bidirectional flow of urban and rural factors, reshape regional carrying capacity, and provide spatial guarantees for high-quality development.

**Keywords :** territorial spatial planning; regional coordination; urban-rural integration; spatial transformation; factor mobility

## 引言

国土空间规划作为国家治理体系的重要组成部分, 其指导思想与实施方式直接影响区域发展格局, 传统规划侧重区域间资源配置平衡, 以行政边界为单元实施差异化管控在特定历史阶段发挥了积极作用。然而随着城镇化进程深入推进城乡发展不平衡问题日益凸显, 单纯的区域协调策略难以破解城乡二元结构困局, 新时代发展要求推动规划理念从区域平衡向城乡融合转变, 建立以要素流动为驱动与以空间优化为手段及以功能协同为目标的新型规划体系。这一转型不仅是规划技术方法的调整更是空间治理逻辑的系统重构, 对推进国家治理现代化具有重要意义<sup>[1]</sup>。

## 一、国土空间规划转型的理论脉络

### （一）区域协调规划的演进逻辑

区域协调规划形成于工业化快速推进时期，其核心逻辑在于通过行政主导的资源再分配机制缩小区域发展差距。这一规划范式将国土空间划分为若干相对独立的行政单元，依据各区域资源禀赋与发展基础制定差异化的空间管控策略，规划实施过程中强调中央统筹与地方执行相结合的纵向治理体系，通过财政转移支付与产业布局引导及基础设施建设等手段促进落后地区发展，这种模式在特定历史阶段有效调控了区域间发展失衡问题，推动了欠发达地区基础设施改善与民生保障水平提升，然而随着经济深化发展行政边界对生产要素流动形成的阻隔效应逐渐显现，导致资源配置效率降低与空间利用碎片化问题加剧，区域协调规划难以适应要素跨区域自由流动的客观需求，因而亟需向更具开放性、系统性的规划范式转型。

### （二）城乡融合规划的理论内核

城乡融合规划是对传统二元分割模式的根本性超越，其理论内核在于构建要素双向自由流动的空间组织体系。这一规划范式摒弃了以行政边界为基础的空间管控思路，转而强调城乡作为有机整体的系统性关联，规划核心在于打通制约要素流动的体制机制障碍使得劳动力，资金，土地，技术等生产要素能够在城乡间高效配置，同时规划注重空间功能的互补性与协同性，通过产业链延伸与公共服务网络构建及生态系统联通等途径促进城乡功能深度融合，城乡融合规划强调多元主体参与的治理机制，政府从直接管控转向引导服务，市场机制在资源配置中发挥决定性作用，社会力量广泛参与空间治理，这种规划导向下的空间结构呈现网络化特征，中心城市与县城城镇及乡村节点通过交通和信息等基础设施形成有机联系，故而能够实现资源要素的优化配置与发展机会的公平分享，为破解城乡发展不平衡不充分问题提供了理论支撑与实践路径<sup>[2]</sup>（见表1）。

表1 区域协调与城乡融合规划范式对比

| 对比维度 | 区域协调规划             | 城乡融合规划             |
|------|--------------------|--------------------|
| 空间单元 | 以行政区划为基础的相对独立单元    | 跨越行政边界的城乡一体化空间系统   |
| 核心机制 | 行政主导的资源再分配与财政转移支付  | 市场配置资源与要素双向自由流动    |
| 治理逻辑 | 纵向层级管理，自上而下的指令传导   | 多元主体协同，政府引导与市场主导结合 |
| 空间结构 | 区域板块划分，强调区际平衡发展    | 网络化节点体系，强调城乡功能互补   |
| 发展目标 | 缩小区域差距，促进基本公共服务均等化 | 实现城乡要素平等交换与共同富裕    |

## 二、规划转型中的核心维度重构

### （一）空间要素流动与结构优化的协同重构

规划转型的核心在于打破城乡要素流动的体制壁垒，通过空间结构的系统性调整实现要素配置效率的整体跃升。传统规划将城乡视为独立单元分别管控导致劳动力，资本，土地与技术等要

素呈现单向集聚态势，融合导向的规划体系建立了统一的要素市场准入机制与流动通道使得城市资本进入乡村参与产业开发，城市人才回流乡村创业形成双向互动的良性循环，空间结构优化为要素流动提供了物质载体，通过构建“中心城区－重点镇－特色村”的多层级节点体系，在关键节点配置交通枢纽及产业园区与公共服务设施降低了要素流动的空间摩擦成本，土地要素通过增减挂钩等政策工具实现跨区域再配置盘活了农村建设用地存量，这种协同重构改变了传统单中心集聚模式下资源过度集中的弊端，推动形成了城乡互补与区域协同的网络化空间格局（见图1）。

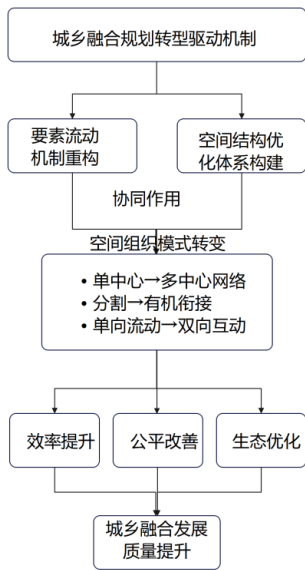


图1 城乡要素流动-空间结构协同作用模型

### （二）空间功能整合系统的形成

空间功能整合系统着眼于打破传统城乡功能分割格局，构建生产与生活及生态功能有机融合的空间系统。生产功能整合通过延伸农业产业链条促进一二三产业融合发展，使得农业生产不再局限于初级产品供给而是向加工，流通，服务等环节延伸，生活功能整合旨在缩小城乡基本公共服务差距，通过统筹配置教育与医疗及文化等公共服务资源建立覆盖城乡的均等化服务网络，生态功能整合强调山水林田湖草系统治理打破行政区划限制因而能够实现生态系统的整体保护与修复，功能整合过程注重空间单元间的协同联动，中心城市高端服务功能向外围辐射，县城城镇区域性服务功能向乡村延伸，农村生态产品与文化资源向城市供给，这种功能互补与交叉渗透使得城乡空间形成有机整体导致资源利用效率显著提升，同时功能整合促进了新业态新模式发展，休闲农业与乡村旅游及电子商务等新兴产业蓬勃兴起为城乡融合发展注入了新动能。

## 三、支撑规划转型的技术方法体系

### （一）规划转型的技术支撑体系

规划转型需要多目标协同与空间支撑技术的综合运用。多目标协同技术通过构建综合评价指标体系，在经济增长及社会公平与生态保护等多重目标间寻求平衡，空间适宜性评价技术运用 GIS

平台整合多源数据识别空间单元的承载能力与发展潜力，情景模拟技术预测不同方案的影响为决策提供科学依据，要素流动空间支撑技术为城乡间要素配置提供基础条件，交通网络优化构建多层次综合交通体系，高速公路与城际铁路强化区域联系，县乡公路畅通末梢循环，信息基础设施推动宽带网络与物联网在农村覆盖，数字化平台搭建产权交易与就业服务等综合平台实现要素供需高效对接，公共服务设施配置技术运用可达性分析优化教育与医疗及文化等设施布局，这些技术方法的系统集成降低了要素流动成本为城乡融合发展提供了技术保障与空间环境<sup>[3]</sup>。

（二）动态管控的实施机制

动态管控实施机制是保障规划有效落地的制度安排，城乡融合发展具有长期性与复杂性特征，规划实施过程中面临经济波动

与政策调整及技术进步等多重不确定性因素，因而需要建立灵活的动态管控体系，监测评估技术运用遥感影像与大数据等手段实时跟踪空间开发利用状况识别规划实施偏差与新兴问题，指标预警系统设定关键控制指标的阈值范围，当实际值超出合理区间时触发预警机制使得管理部门能够及时采取应对措施，反馈调整机制建立规划定期评估与动态修订制度，根据实施效果与发展需求适度调整规划内容，这种刚柔并济的管控模式既保持规划的权威性与稳定性又赋予规划必要的适应性与弹性，信息化平台建设实现了规划编制与实施及监督全过程的数字化管理导致规划管控效率显著提升，多部门协同机制打破条块分割局面故而形成规划实施的强大合力，为城乡融合发展目标的顺利实现提供了机制保障（见表2）。

表2 动态管控实施机制的运行框架

| 运行环节 | 主要任务            | 技术手段                | 实施周期             |
|------|-----------------|---------------------|------------------|
| 实时监测 | 跟踪空间利用状况，识别违规行为 | 遥感影像解译，无人机巡查，在线监控系统 | 连续监测，异常即时报警      |
| 定期评估 | 评价规划实施成效，诊断存在问题 | 指标体系评价，对比分析，实地调研    | 年度评估与五年全面评估相结合   |
| 预警响应 | 识别风险隐患，启动应急机制   | 阈值设定，趋势预测，情景推演      | 触发阈值即启动预警程序      |
| 动态调整 | 优化规划内容，适应发展变化   | 专家论证，公众参与，程序审批      | 五年一次修订，重大变化可适时调整 |
| 监督问责 | 强化规划权威，追究违规责任   | 执法检查，审计监督，公开透明机制    | 日常监督与专项检查相结合     |

四、规划转型效应的多维审视

（一）空间结构演变特征的呈现

规划转型推动了国土空间结构从分散布局向集约化组团模式转变，城市中心区与乡村腹地之间形成了多层级的功能节点体系，中心城区通过产业集聚效应吸纳周边劳动力与资本要素，同时向外围地区输出公共服务与技术资源使得空间组织呈现出“核心-边缘-网络”的立体化格局，乡村地区依托特色资源禀赋形成了差异化的功能分区，农业生产空间与生态保育空间与宜居生活空间实现了有机衔接，交通廊道与信息网络的完善打破了传统行政区划限制，跨区域的产业链条与服务体系得以建立，区域内部的空间联系强度显著提升，这种结构演变促进了生产要素在更大范围内的优化配置，缩小了城乡之间的发展势能差异为实现区域均衡发展奠定了空间基础<sup>[4]</sup>。

（二）要素流动效应的评价

规划转型显著改善了城乡间的要素流动效率，劳动力，资本，技术与信息等生产要素突破了原有的制度性障碍。农村劳动力向城镇转移的同时城市资本与人才开始回流乡村参与现代农业开发与乡村产业振兴双向流动机制逐步建立，土地要素通过建设用地增减挂钩与城乡建设用地统筹等政策工具实现了跨区域再配置提升了土地利用的综合效益，金融资源借助普惠金融体系向农村地区延伸缓解了乡村发展的资金约束激活了农村资产价值，技术要素通过产学研合作平台与科技特派员制度下沉至基层推动了传统农业向智慧农业转型，要素流动的活跃程度可通过流动指数进行量化评估，该指数综合考量了要素流动规模及流动速度与流动平衡度，能够客观反映规划转型对要素配置效率的改善作用（见图2）。

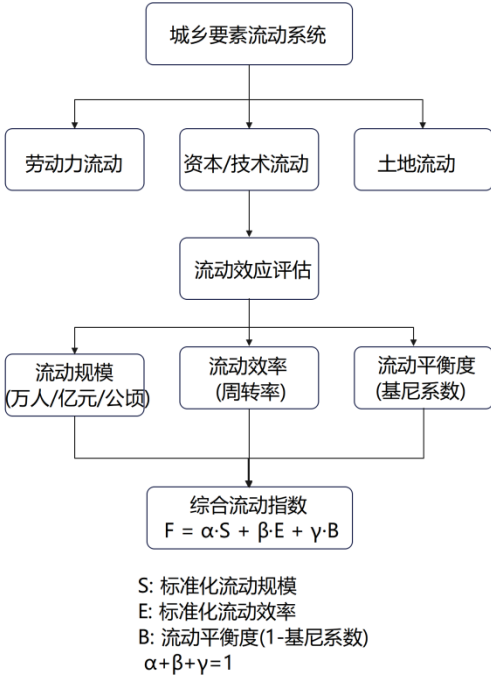


图2 城乡要素流动效应评估框架

（三）融合发展质量的测度义

城乡融合发展质量需要构建多维度的测度体系来进行综合评价，涵盖经济发展协调性及公共服务均等化与生态环境可持续性三个核心领域，经济协调性通过城乡居民收入比与产业结构相似系数等指标反映发展差距收敛态势，融合程度较高的区域该比值趋近于合理区间。公共服务均等化程度采用教育与医疗及文化等基础设施的空间可达性指标进行衡量，服务半径缩小表明资源配置趋于公平，生态环境质量则关注土地集约利用率与生态空间占

比与环境承载压力等参数确保发展过程不以生态退化为代价，各维度指标通过熵权法确定权重后加权求和得到融合发展质量综合指数，该指数数值越高表明规划转型成效越显著，实证分析表明实施城乡融合规划的区域其综合指数年均增长率较传统模式高出2-3个百分点<sup>[5]</sup>，验证了规划转型的实际效果。

## 五、结语

国土空间规划从区域协调向城乡融合转型是新时代发展的必然选择。这一转型通过重构要素流动机制与优化空间结构及整合

功能配置，实现了规划理念的系统革新，融合导向的规划体系有效打破城乡二元分割促进生产要素高效配置，提升区域发展质量，转型需统筹发展及公平与生态目标，在刚性管控与韧性引导间寻求平衡，未来应深化技术创新完善治理机制，强化保障体系，推动转型向纵深发展，通过优化空间资源配置增强区域韧性，为高质量发展和治理现代化提供空间基础，城乡融合实践将在生态文明建设与共同富裕目标引领下不断深化开创国土空间治理新局面。

## 参考文献

[1]Xin S ,Qian H .From Urban Planning to Territorial Spatial Planning: The Evolution of China’ s Planning System and the Persistent Barriers to Urban - Rural Integration[J]. Land, 2025, 14(8): 1520-1520.

[2]陈钊，陆铭，许政.中国城市化和区域发展的未来之路：城乡融合，空间集聚与区域协调 [J]. 江海学刊，2009(2): 75-80.

[3]丁磊，罗凤龙，孙佳川，吴琼.国土空间规划视角下城乡融合发展规划策略——以长春市九台区为例 [J]. 规划师，2025, 41(S2): 28-34.

[4]朱婧雯，金成安，何哲玉，杨雨晨.探究城乡融合和区域协调发展新模式：以湖北省襄阳市东津新区为例 [J]. 山西农经，2025(8): 215-217.

[5]高杨，杨洋，吴振磊.中国城乡融合和区域协调发展联动的时空分异与形成机理 [J]. 财经问题研究，2025(1): 114-128+F0003.