

# 国土空间规划与城市高质量发展研究

李友华

武山县自然资源局土地整理中心，甘肃 武山 741300

DOI:10.61369/ME.2026060037

**摘 要：** 国土空间规划属于引领城市高质量发展的重要制度手段，在新的发展阶段下，城市发展由规模扩张转向向质量提升转变，对于空间治理的要求也越来越高。统筹生产、生活、生态空间，优化资源配置和空间结构，国土空间规划对于提高城市承载能力、促进要素自由流动、防范发展风险起到重要的作用。从规划目标、实施机制和发展成效三个方面出发，对国土空间规划怎样支持城市高质量发展进行分析，并给城市治理水平的提高提供借鉴。

**关 键 词：** 国土空间；城市发展；空间治理；高质量发展；资源配置

## Research on Territorial Spatial Planning and High-Quality Urban Development

Li Youhua

Land Consolidation Center of Wushan County Bureau of Natural Resources, Wushan, Gansu 741300

**Abstract：** Territorial spatial planning is an important institutional means to lead high-quality urban development. Under the new development stage, urban development has shifted from scale expansion to quality improvement, and the requirements for spatial governance are increasingly high. By coordinating production, living and ecological spaces, and optimizing resource allocation and spatial structure, territorial spatial planning plays an important role in improving urban carrying capacity, promoting the free flow of factors, and preventing development risks. Starting from three aspects of planning objectives, implementation mechanisms and development effectiveness, this paper analyzes how territorial spatial planning supports high-quality urban development, and provides reference for improving urban governance level.

**Keywords：** territorial space; urban development; spatial governance; high-quality development; resource allocation

### 引言

随着城市化的深入发展，城市发展也面临着资源短缺、空间矛盾突出以及发展质量不断提高等一系列问题。怎样在有限的空间里达到效率的提高、功能的改善和生态的保护三者并存的目的，就成为了城市治理的重大问题。国土空间规划是统筹各类空间要素和发展边界的基础性制度，正在由原来的管控手段变成推动城市高质量发展的关键抓手。探究国土空间规划同城市高质量发展之间存在的内在联系，有利于理清空间规划对于新型城镇化进程所具有的现实意义及其操作途径。

### 一、国土空间规划的内涵演进与城市高质量发展的时代要求

#### （一）国土空间规划内涵的演进与功能拓展

国土空间规划不是单纯的一个用地安排工具，它是伴随着经济社会发展水平的变化而不断发展完善的综合性空间治理体系。早期规划重视建设用地规模控制以及功能分区，主要目的就是城市扩张和基础设施的布置。由于资源环境约束加大、发展理念发生改变，国土空间规划开始加入生态保护、风险防范以及公共服务均等化等要素，重视整个区域的空间整体规划。

#### （二）城市高质量发展对空间治理提出的新要求

城市高质量发展重视发展方式的改变、结构的改善和效率的提高，对于空间布局的科学性、协调性有更高的要求。依靠土地扩张来实现经济增长的方式已经无法维持下去了，城市发展更多地依靠空间结构的改善、功能的复合利用以及要素的高效配置。在这种情况下，国土空间规划要兼顾发展需要和生态、安全底线，促使产业布局、人口聚集、公共资源分配趋向于更加集约化、高效化，符合高质量发展的内在需求，促使城市治理机制不断改进。

#### （三）规划理念转型与发展目标协同的必然性

在新的发展阶段里，国土空间规划的主要目的同城市高质量

发展十分吻合。一方面规划确定了空间控制界限以及功能划分，给城市长久稳定的成长赋予了制度支撑，改善了发展预期的稳定性和持续性；另一方面改善了空间布局并提高了土地利用效率，从而为创新发展、协调发展和绿色发展奠定基础。规划理念由原来的单向度的增长型转变为综合效益型，即经济效益、社会效益和生态效益三者并重，逐渐建立起了以质量为先、结构合理、内涵发展的空间治理体系。

#### （四）制度体系完善对规划实施能力的支撑作用

国土空间规划内涵加深要依靠制度体系不断健全。建立统一的规划体系以及实施监督机制可以加强规划的权威性、可操作性，从而减少规划之间的矛盾以及执行上的偏差。将规划目标同城市发展绩效评价、资源要素配置联系起来，有利于加强规划对于实际发展的影响作用，使国土空间规划成为促进城市高质量发展的一种长久性的制度安排。

## 二、国土空间规划对城市空间结构优化的引导作用

#### （一）引导城市空间结构由扩张型向集约型转变

国土空间规划依靠确定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线这些刚性约束来从制度上阻止无序蔓延、低效扩张，促使城市发展由摊大饼式的增长转向内涵式的提升。传统的经济发展模式是依靠土地要素来推动经济增长，空间扩张的速度比人口、产业的承载能力提高要快得多，造成土地使用粗放、基础设施利用率低、财政负担加重等一系列问题越来越严重。

在这种情况下，国土空间规划依靠加强用地强度控制、容积率引领以及土地混合利用的规定来促使城市内部的空间布局发生改变。通过对存量建设用地再开发、低效工业用地更新、老旧片区功能重组等方式来达到土地资源在现有空间内有效利用的目的。以集约化为方向的空间结构转型有利于降低城市的运行成本，提高公共设施的服务效率，给城市高质量发展奠定更为坚实的空间基础。

#### （二）优化生产、生活与生态空间的协同布局

统筹生产、生活、生态空间，属于国土空间规划改善城市空间结构的主要部分。通过对于各种不同的空间进行系统的识别以及功能的划分，规划从全局角度出发来协调经济发展需要、居民生活质量以及生态环境保护这三者之间存在的矛盾，防止出现因某个方面而造成的空间失衡现象。规划中对于生产空间的安排是按照产业同空间承载力相适应的原则来进行的，促使产业向功能区集中，从而减小对周边的生活和生态环境造成的影响。

从生活空间上讲，国土空间规划重视居住空间同公共服务设施的配合安排，经由恰当掌控居住密度，健全公共交通网，改善公共服务可达性等方式来加强城市空间的宜居性质。并且建立一个完整的生态空间体系，加强生态廊道、绿地系统的整体联系，提高城市的生态稳定性。生产、生活和生态空间相融合的布局有利于形成结构合理、功能互补的城市空间格局，使城市由单一的功能为主向综合效益的提高转变。

#### （三）促进城市功能结构的合理分工与层级优化

城市空间结构优化不单是土地利用方式的改变，也是功能结

构和空间层次的合理安排。国土空间规划经由确定各个区域的发展定位以及功能分工来促使城市产生层次分明、分工有序的空间结构体系。中心城区注重综合服务功能和高端要素集聚，推进公共服务、创新资源、高附加值产业的合理布局；外围地区按照区位条件、资源禀赋来创建特色功能区和专业化片区，塑造出不同的发展态势。

创建起多中心、网络化空间结构之后，可以减轻中心城区的发展压力，并且改善交通拥堵以及环境承载状况。合理地安排功能分工，可以促使各个地区之间相互协作、共同发展，从而提高整个空间运行的速度。

#### （四）强化空间结构调整对城市长期发展的支撑作用

城市空间结构一旦形成，就会有很强的稳定性以及路径依赖的特点，会对城市的未来产生深远的影响。国土空间规划依靠前瞻性布局和长远眼光来推动空间结构的改变，防止因为眼前的利益而做出随意的开发行为，给城市可持续发展赋予制度支撑。在规划编制过程中，从人口发展趋势、产业发展变化、资源环境约束等各方面进行分析，留出一定的发展空间来应对不确定的因素，提高城市空间适应不确定性的能力。

规划用刚性控制和弹性引导相结合的方式，在保证生态安全和发展底线的前提下给功能转变以及结构调整留出调整的空间。经由不断改善城市空间布局，国土空间规划可以长久维持城市的发展走向，改进空间资源调配效能，给予城市高品质发展持久而有条理的支撑。

## 三、国土空间规划在提升城市治理与资源配置效率中的作用机制

#### （一）通过统一空间管控提升城市治理协同性

国土空间规划是以“多规合一”为依托，把原来分散的规划体系整合起来，用统一的空间管控规则来实施。这样就很好地消除了各个部门之间、各个层次之间由于目标不同而产生的矛盾以及管理上的重叠现象，防止因为规划不一致造成重复建设、资源浪费的情况发生。在统一规划之下，城市的建设、产业的发展、生态的保护以及基础设施的安排等各方面都可以依照同一个空间逻辑来进行推进，从而大幅度地改善城市治理的总体协调状况。

同时确定了空间控制边界以及用途规定之后，城市治理就由原来的“事后纠正”转变为现在的“事前指导”。规划前置对各种开发建设行为实施约束，有利于缩减治理费用，加强行政决策的可预知程度并加快执行速度，从而给城市顺畅运转赋予制度根基。

#### （二）以空间约束引导资源要素的合理流动

国土空间规划依靠功能分区以及用地安排来对资本、人口、产业这些要素的走向起到关键的引领效果。明确的空间定位可以减少资源调配过程中的盲目性，促使各种要素向着适合的地方有序地聚集起来，从而改善要素配置的契合程度和利用效能。以产业空间合理布局为例，促进产业链上下游之间在空间上相互配合，从而达到降低成本、提高产业竞争力的目的。

在资源环境约束越来越大的情况下，规划还会对高耗能、高

风险的用地实行严格的控制，促使资源向集约化、高效化的方向转移。以空间规则来调节要素的流动，有利于在有限的资源下达到发展效率的最大化，并且可以提高城市的运行质量。

**（三）依托空间治理促进公共资源配置公平与高效**

公共服务设施和基础设施的配置是否合理，是衡量一个城市治理水平高低的一个重要标准。国土空间规划把居住空间同公共服务设施结合起来考虑，促使教育、医疗、交通以及公共活动场所得合理的安排，从而减轻由于资源分配不均所造成的治理压力。用空间尺度上的均衡来布置公共服务设施，可以提高公共服务的可达性，使城市的运行更加公平稳定。

规划在设施布置上考虑人口数量以及发展趋向，不会出现因为设施过多或者过少而造成资源浪费的情况。按照空间需求来配置公共资源，可以提高投入产出比，让有限的公共资源在更大的范围内产生综合效益。

**（四）通过制度化实施机制强化治理与配置成效**

国土空间规划作用的发挥依靠稳定的、有效的实施机制来支撑。把规划成果纳入到项目的审批、土地供应以及建设管理等各个环节当中去，这样规划的要求就可以变成具体的治理行为，从而加强规划执行的刚性约束。

在此基础上把规划实施效果同城市治理评价、资源调配绩效联系起来，就形成了既有激励又有约束的制度环境。闭环式的运行模式使得国土空间规划不但是一个空间安排的手段，更是提高城市治理体系和治理能力、优化资源配置的一种制度保障。

**四、国土空间规划支撑城市高质量发展的实施路径与保障措施**

**（一）完善国土空间规划编制与实施衔接机制**

国土空间规划对于城市高质量发展起到的作用，主要看规划成果能不能落实到具体的建设、治理实践当中去。在实施过程中要强化规划编制同实施管理的衔接，把规划目标分解成可以执行的空间控制要求和实施清单，保证各种建设活动按照规划的要求有序开展。并且完善规划调整和动态评价制度，让规划可以随着城市发展阶段的变化而改变，防止由于刚性不够或者弹性失衡造成规划长期引导的效果受到影响。

**（二）强化政策协同与多主体参与保障实施成效**

城市高质量发展牵涉到经济、社会、生态等诸多方面，国土空间规划的推行要依靠诸多政策共同发力。应该促使规划同产业政策、人口政策、财政政策等互相配合，从而产生政策合力，加强规划对于资源分配以及发展方向的引领效果。另外还要建立多主体参与的机制，在规划实施的过程中让政府、市场和社会力量相互配合，用公开的信息和协商的方式提高规划执行的透明度和认同感，从而减小阻力。

**（三）健全制度约束与激励并重的保障体系**

有效的制度保障是国土空间规划落实的基础。从制度上讲，应该完善用途管制、开发强度控制以及责任追究等制度，加强规划的刚性约束，防止出现随意突破空间管控红线的情况发生。另一方面可以按照城市发展要求来建立相应的激励机制，促使社会资本、建设项目向规划鼓励的地方集中。约束和激励相结合可以提高规划执行的内生动力。

**（四）提升规划实施的技术支撑与监督能力**

随着城市发展越来越复杂，国土空间规划的实施对于技术的要求也越来越高。应该加强空间信息平台的建立，把规划、土地、建设以及生态等各种数据资源整合起来，从而提升规划执行过程中的监测与评价水平。依靠动态监测以及定期评价来发现规划执行过程中出现的偏差和风险，并且做出相应的调整。

**五、结语**

从总体上看，国土空间规划已经成为推动城市高质量发展的重要力量。统筹各类空间要素、优化城市空间结构、强化统一管控，使规划具备了较好的城市治理体系和治理能力。依靠空间规则来引导资源要素合理分配，从而达到资源利用最大化的目的，为城市的可持续发展打下良好的基础。随着城市发展环境的变化，国土空间规划也要不断改进其实施机制以及动态调整的能力，更好地发挥出对城市长期发展目标的引导作用，促使城市朝着更加高效、有序、现代的方向前进。

**参考文献**

[1] 彭金强. 国土空间规划背景下合肥市城市人居环境高质量发展评价研究 [D]. 合肥工业大学, 2024.DOI: 10.27101/d.cnki.ghfgu.2024.002089.  
[2] 杜娟, 刘艳, 刘澜. 西南山地城市蓝绿空间与建成空间的整合重塑研究 [M]. 中国水利水电出版社, 2024: 06: 181.  
[3] 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.  
[4] 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, (05): 4-6.  
[5] 廖黎明. 优化国土空间布局完善城市交通规划以高水平规划引领经济社会高质量发展 [N]. 贵阳日报, 2021-10-19(001).DOI: 10.28295/n.cnki.ngyrb.2021.003817.