旅活动，将加工产品展销融入文旅场景，实现“农产品变旅游商品”的价值转化；串联种养基地、加工产业园、文旅景区，打造“白花田园风情”精品旅游线路，推动“农业生产”与“旅游消费”双向赋能。

五、结　语

通过以国土空间规划为统筹，围绕试点区耕地碎片化、土地利用粗放、生态功能退化、产业融合度低等问题，对整治区展开耕地集中连片整治、建设用地集约提效、生态功能系统修复、产业融合发展等全域土地综合整治，能够在牢牢守住耕地红线、优化国土空间布局、提升土地利用效率、改善生态环境质量的同时，深化“种养—加工—文旅”等一二三产业融合模式，打破产业融合发展壁垒，推动白花镇的高质量发展，实现了经济发展与民生改善的双赢。□

参考文献：

[1]张涛.曾柳絮.全域土地综合整治试点路径探索——以浏阳市永安镇为例[J].国土资源导刊,2021(03):33-37.

[2]宁月娥.国土空间规划体系下全域土地综合整治实施路径及评估方法[J].今日国土,2025(09):34-37.

[3]孙恽播。张宇.笪鑫磊.全域土地综合整治试点路径的襄阳探索[J].中国土地,2022(06):43-45.

[4]李沛权.刘玉子.古镇焕新再赋能——珠海市唐家湾镇全域土地综合整治实践[J].黑龙江国土资源,2024(11):43-53.

[5]程倩欢.新时代土地综合整治与生态修复方法研究[J].中国资源综合利用,2025(11):125-127.

作者单位：广东省惠东县土地开发整理中心

国土空间规划中历史文化资源保护的刚性约束与弹性引导

毕宝栋

摘　要：本文聚焦国土空间规划中历史文化资源保护的刚性约束与弹性引导议题，明确历史文化资源保护在规划中的“底线”定位，及其对文化价值的支撑作用。剖析当前存在的三大核心问题：协同机制缺失使文化保护在规划编制中处于被动适配状态，部门权责模糊与信息壁垒拉低协同效率，动态适配能力薄弱难以响应资源变化与政策调整。从健全刚性－弹性协同机制、提升跨部门协同效能、优化动态适配能力三个方向，提出界定保护要素、搭建数字平台、厘清权责等具体策略，目标是实现历史文化资源保护与国土空间规划“生态、经济、文化”等多维目标的统一。

关键词：国土空间规划；历史文化资源保护；刚性约束与弹性引导

一、引　言

当前国土空间规划从“分散管理”向“系统整合”转型，“文化强国”战略对空间治理提出深层文化要求，历史文化资源保护衔接规划改革目标与文化战略，是关键载体，重要性愈发凸显。实践中，历史文化资源保护常遇生态、发展类刚性约束协同不足、部门协作低效、动态响应滞后等问题，文化资源在空间规划中易被忽视或破坏。本文结合实际案例，系统分析历史文化资源保护刚性约束与弹性引导的现存问题，探索针对性破解策略，为国土空间规划中文化资源的有效保护与合理利用提供参考。

二、历史文化资源保护在国土空间规划中的定位与意义

国土空间规划正从多部门“各自为政”向“多规合一”“一张图”系统整合转型。保护传承历史文化遗

产是国土空间规划的重要编制原则与组成部分，也是重大研究专题。历史文化资源保护是实现“战略引领”与“安全发展”的关键载体，在规划编制中须调查分析并统筹安排，既衔接规划体制改革目标，也呼应“文化强国”战略要求[1]。

从总体规划层面看，它是国土空间规划的强制性内容，涵盖历史文化保护体系、保护线及空间管控要求，预期性指标属于规划期内努力实现或不突破的指标；从详细规划层面看，它是必须落实划定的控制线，统筹原各部门管理范围，还开创性提出在村庄规划内落实划定要求；从专项规划层面看，相关专项规划体系已明确历史文化资源保护的“刚性”地位要求。

其意义在于为规划“刚性管控”赋予文化价值支撑，丰富国土空间规划维度，突出地方文化特色、延续历史文脉、保护文化遗产，是传承民族记忆的重要手段。通过刚性管控措施维护保护边界完整性与空间联系，强化对规划编制的技术支撑，结合数字监管平台监测保护指标，助力国土空间规划多维目标统一。

三、历史文化资源保护刚性约束与弹性协同现存问题

1.底层构架不清

历史文化资源保护与国土空间规划的刚弹协同机制存在问题，一是历史文化资源底数不清，保护空间整体性、文脉完整性及协同体系构建欠缺。自 1956 年首次全国文物普查以来，历经多次普查，2023 年 11 月启动第四次，各类古建筑、古遗址不断被发现，历史文物本体总数持续增录。虽然部分历史文化街区等进行了整体保护，但未整体保护的历史空间内资源呈零星保护状态，周边历史环境及相关建筑、遗存保护有待完善，保护空间格局碎片化，文脉不连续是当前紧要问题。二是国土空间规划中，历史文化资源数据筛选、分级标准待建立，分区保护边界待划定，管控规则待明确，阻碍了刚弹界定与协同。

2.协同机制缺失

历史文化资源保护与国土空间规划协同中，协同机制缺失首先体现在规划编制逻辑断层。其次，我国首次建立的国土空间规划体系尚在探索阶段，虽将历史文化资源保护作为刚性管控重要内容，但相关保护控制指标未纳入约束性指标管控要素，只能被动适配。

当前国土空间规划刚性约束体系聚焦生态、耕地保护及城镇发展空间管控。而历史文化资源因空间底数基数不确定、矢量数据缺失，短期内难以形成规划约束性指标和空间数据，协同方式也待建立。

各类控制线划定中，文化资源保护范围与生态保护红线、开发边界协调时，因无专项协同设计，常被挤压或与其他刚性边界冲突。且未建立“历史文化资源保护刚性－弹性协同效果”专项评估机制，无量化评估指标和定期评估流程，无法及时发现规划实施衔接漏洞，弱化协同效力，也导致文化资源保护范围常被挤压，无法及时发现并调整规划漏洞冲突，这与历史文化资源保护要求及相关法律地位、土地开发前置要求不符。

将历史文化资源保护空间落实进国土空间规划，进行刚弹分区，把相关规则落实到规划中，形成专题保护管控空间底线，是专项、总体与详细规划需协同优化的重要方向。

3.部门协同效率低下

历史文化资源保护涉及自然资源、文保、文旅、建设等多部门。在国土空间规划刚性约束与弹性协同中，多头管理、信息壁垒降低了协同效率。虽要求各部门主动参与规划协调，且国土空间规划体系明确了协同模式，但各部门权责未理清。如文物和建设主管部门负责相关资源认定等工作，但资源不断增录，空间数据和管控规则未及时矢量化，仍采用纸质图纸多部门现场踏勘等低效协同方式；自然资源主管部门因数据缺失，未将相关要求和规划纳入国土空间规划，导致土地开发中对历史文化资源保护不足、审批时效拖延；文旅部门在旅游开发中未掌握保护利用要求，造成资源破坏损毁。各部门标准不一、信息分歧、管理低效，有各自的规则，导致保护利用中核对数据耗时多、决策滞后、协调成本增加[2]。

4.动态适配能力薄弱

历史文化资源保护在刚性约束与弹性引导的动态适配方面有明显短板，难响应资源变化、发展需求与政策调整[3]。未建立全域性文化资源动态监测体系，缺乏技术手段与定期巡查机制，资源变化时难以及时调整保护边界或管控保护，如部分新发现遗存遗址未及时调查评定、划定范围，偏远文保登录点未及时修缮倒塌损毁，历史街区建筑烧毁后未管控重建风貌破坏沿街立面。

弹性引导措施长期固化，难适配文旅融合、数字文创趋势。文旅活化利用方式单一，重要历史文化资源保护核心区多以“禁止开发”等为主，缺少新体验方式；分区准入机制运用不灵活，历史街区开发集中在核心保护区，建设控制地带开发滞后，背街危旧房多，发展改造空间未充分利用。

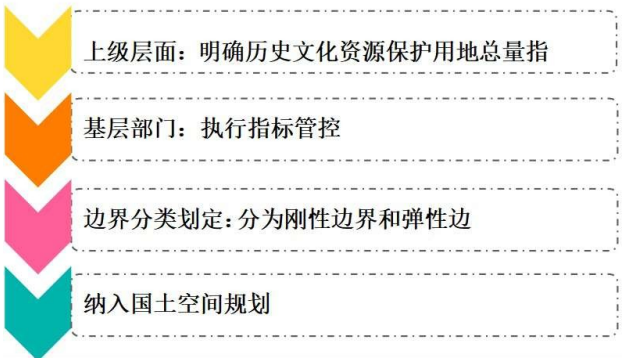


图 1 历史文化资源保护规划编制与边界管控流程

发展观念陈旧，地方对历史文化资源保护刚性与弹性关系缺乏深刻认识。资源保护与开发利用处于矛盾对立状态，建设与利用空间错配，对保护修缮过程缺少宣传引导。国家相关政策出台后，政策红利难落地，动态适配能力削弱。

四、破解刚性约束与弹性协同衔接问题的具体策略

1.健全刚性－弹性协同机制

构建历史文化资源保护的刚性－弹性协同机制，基础是核定资源底数，核心是界定核心刚性要素。结合第四次文物普查工作，应加快各类历史文化资源的调查摸排和分级评定，建立统一的保护名录，明确保护范围及管控要求，夯实资源管理基础，全面掌握资源底数。在此基础上，确立“专项指引＋空间落实”原则，文物主管部门、建设主管部门应根据各自职责，加快完善编制国土空间专项规划，对各级不可移动文物及历史文化街区、村镇等历史文化保护资源分类划定核心保护区及建设控制地带，同时对乡村地区历史文化保护线划定提出意见建议；自然资源主管部门应将保护范围纳入总体规划，并在详细规划编制中细化落实，健全刚性管控与弹性引导协同的核心界限。应逐步加强历史文化资源保护的指标控制，参照生态保护红线、永久基本农田，在国土空间总体规划中进一步将核心保护范围纳入约束性控制指标，保障文化安全底线；对建设控制地带和周边风貌协调区域，要根据实际资源及赋予一定弹性空间，鼓励活化利用与业态创新，建立评估机制优化改造更新。通过总体规划纳入，专项规划划定，详细规划落实，形成各级政府统筹，主管部门研究，基层政府落实的规划层级，确保“三位一体”的保护规划格局。

上级层面明确历史文化资源保护用地总量指标，要求基层严格执行，确保保护用地规模只增不减（见图 1）。刚性边界与弹性边界需划定清晰：核心保护区归为刚性边界，禁止任何新建、改建项目；弹性边界内可开展低强度活化利用，建设小型文化展示馆、传统手工艺作坊等。

2.提升跨部门协同效能

进一步提升跨部门协同效能，核心是打破信息壁垒。首先要加强数据整合，加快构建国土空间规划“一张图”的数据整合与系统升级，按协同机制将文保、建设等部门的控制线矢量数据纳入该系统，打破数据壁垒，整合规划控制线形成“规划一张图”。其次要提升“一张图”数据平台共享公开，一方面按公开义务完善相关数据向公众公开，方便群众查阅、监督和保护历史文化资源；另一方面要减少数据系统重复建设，提升部门间信息数据平台共建共用，如文物、建设主管部门可通过平台查阅历史文化资源保护数据落实情况，发现矛盾冲突并提出建议；自然资源、交通部门及各级政府可通过平台查阅保护资源数据，侵占保护范围时系统自动报警，项目批准需征求文物、建设主管部门意见，符合要求方可纳入系统。第三要进行数据平台管理权限授权，目前“一张图”平台主要由自然资源主管部门管理，存在沟通成本高、数据易误漏及部门推诿等问题，应尽快向相关主管部门开放专项领域数据管理权限，便于文保、建设等部门将相关数据纳入系统，加强动态管理，实现责任体系。

3.优化协同体系动态适配能力

历史文化资源动态监测体系的构建是基础，应加强历史文化资源动态监测与国土空间调查监测的联动，充分运用卫星遥感、无人机巡查、物联网感知等技术，及时监测资源本体保护利用情况、周边土地利用变化及开发活动对资源本体的影响，发现风险即预警，及时暂停开发建设活动，调整保护措施及开发建设方案[5]。

要结合国土空间规划体检评估工作，形成历史文化资源保护体检评估机制，针对数据整合过程中发现的历史文化保护范围与生态保护红线、永久基本农田等其他保护控制线的矛盾冲突，实事求是调查相关资源实体的历史源泉，归集举证材料，实事求是调整相关控制线或提出相关措施。如部分古商道驿站、凉亭、遗址遗迹等，由于占地面积小，年久失修，遥感影像不易发现被误划入永久基本农田、生态保护红线内，应根据历史文化资源实地调查、测绘数据调整出永久基本农田与生态保护红线，划入历史文化保护线，确保互不交叉重叠；同时应结合日常动态监测成果，加强对历史

文化资源保护及利用方式的体检评估，对刚性管控及弹性引导措施落实情况进行复核，逐项形成措施落实评估结论。

措施动态调整机制的建立是关键，根据体检评估评价结论，及时填补刚性管控漏洞，调整弹性引导措施。如针对刚性管控不足，加强技术监管和人员巡查，减少开发强度及大型活动，加强建筑改造的审批监管等。在弹性引导方面，建立弹性利用指导目录，在不破坏文物主体及历史风貌的基础上，新增契合趋势的业态利用方式，如开展沉浸式体验演出，增加“VR 体验”，引入摊簧、竹编、酿酒等“非遗工坊”，增加特色小吃的制作体验，开展农耕传统民俗体验等，也可通过网络直播等方式，增加古建古街区修缮保护过程自媒体宣传；同时结合游客承载量，及时研判调整流量节点及开发强度，交错布局热门点位，调整经营业态，避免局部路段客流过度拥挤，针对客流人们人员拥挤的景区要加强土地开发政策支撑，增加建设控制地带及环境协调区的开发建设，及时分流核心区客流。

政策联动适配机制的完善是保障。一方面要加强具体保障协同体系与国家政策一致，如根据第四次文物普查工作，需重新划定不可移动文物保护范围，涉及历史文化街区、名镇名村、传统村落的，应及时调整相应保护范围、更新保护措施，将古井、古街巷等纳入刚性保护；历史文化名城名镇名村申报设立等相关工作，经国务院部委发布后，地方应及时由文保、建设等主管部门牵头落实，相关保护专项规划或保护措施应按要求于规定时间内编制调整，并汇交至规划等相关主管部门。另一方面要加快同级部门间政策的联动，如将不可移动文物的检修保护、开发利用与永久基本农田、生态保护等其他用地空间进行综合保护利用，如在全域土地综合整治、生态修复整治等工程中，涉及历史文化保护资源的，及时征求文保、文旅部门意见，在整治项目中提前谋划农旅、文旅等项目，提升整体效能。

五、结　语

历史文化资源保护是国土空间规划实现“战略引领”与“底线控制”的重要支撑，其刚性约束与弹性引导的协同衔接，直接关系文化脉络传承与空间治理效能。本文分析发现，协同机制缺失、部门效率低下、动态适配不足是当前核心难题，界定保护要素、厘清部门权责、搭建数字平台等策略可有效破解这些问题。未来需持续优化刚性与弹性的协同体系，让历史文化资源在国土空间规划中既获严格保护，又能合理活化利用，真正实现“生态、经济、文化”三维目标统一，为文化强国建设提供空间层面的坚实保障。□

参考文献：

[1]何骏,胡小兰,奚星伍.国土空间规划背景下历史文化资源价值凝练路径探究——以安徽省为例[J].安徽建筑,2025,32(04):26-29.

[2]徐云婕,黄芃芃.旅游发展规划与国土空间规划的衔接优化路径研究 [J]. 浙江国土资源,2025,(04):29-32.

[3]汪秀丽.镇国土空间总体规划中的历史文化资源保护与利用探索——以寿县隐贤镇为例[J].建设科技,2025,(06):53-55.

[4]陈凌凡,张能,武廷海.国土空间规划背景下市级历史文化保护规划研究评述与展望[J].西安建筑科技大学学报(自然科学版),2024,56(06):893-900+937.

[5]郭祖兴.乡村振兴背景下民族地区乡土文化资源的保护和利用研究[D].桂林电子科技大学,2024.

作者单位：浙江省兰溪市村镇规划处

（上接第 58 页）年全国“一张图”建设全面深化阶段，县级系统还需进一步从“建起来”走向“用起来、管起来、活起来”。未来应重点完善数据动态维护责任体系、跨部门共享机制、规则模型配置能力、基层技术培训和安全运维制度，使“一张图”真正成为自然资源管理和国土空间规划实施监督的基础平台，助力县域国土空间治理体系和治理能力现代化。□

参考文献：

[1]王威,胡业翠,张衍毓.国土空间用途转用许可：实务现实与规制创新 [J]. 自然资源学报,2023,38(6):1403-1414.

[2]金晓斌,沈镭,黄贤金,等.新质生产力赋能自然资源高质量管理：逻辑与路径 [J]. 自然资源学报,2024,39(9):2011-2028.

[3]刘晓煌,刘晓洁,程书波,等.中国自然资源要素综合观测网络构建与关键技术[J].资源科学,2020,42(10):1849-1859.

作者单位：河北省临西县自然资源和规划局