安徽省县域国土空间综合整治的弹性规划策略研究

马芹乐

摘　要：在“五级三类”国土空间规划体系全面构建的背景下，弹性规划成为破解县域国土空间综合整治中资源利用低效、城乡发展失衡、治理效能不足等难题的关键路径。基于此，文章立足安徽省县域发展实际，结合国土空间规划理论与地方实践经验，深入分析县域国土空间综合整治弹性规划的重要价值，系统梳理当前面临的空间布局、资源配置、治理机制等方面的挑战，从空间管控、资源调配、实施保障三个方面提出针对性的弹性规划策略，希望可以为安徽省县域国土空间的优化利用、城乡融合发展以及治理能力现代化提供参考。

关键词：安徽省；县域国土空间；综合整治；弹性规划；治理效能

一、引　言

2019 年 5 月，中共中央、国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，提出构建“五级三类”的国土空间规划体系。通过横向与纵向规划体系的梯度构建，能够逐级传导国家意志，推动重大战略落地实施，同时也能强化不同类型规划之间的相互协调，提升规划编制的科学性与可操作性。安徽省作为长三角一体化发展的重要参与者，其县域国土空间综合整治的质量直接关系到全省空间治理水平与区域可持续发展能力。因此，开展安徽省县域国土空间综合整治的弹性规划策略研究，对于摆脱县域发展困境、优化空间布局、促进城乡融合、提升治理效能具有重要的意义。

二、县域国土空间综合整治弹性规划的重要价值

1.有利于优化国土空间布局，破解碎片化与低效化难题

近年来，国家高度重视各地县域国土空间开发与保护，无论是《关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》强调优化国土空间布局，响应“人—地—产”协同需求，还是《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出的强化空间用途管制，都为县域国土空间综合整治提供了根本遵循。因此，各地针对不同区域的资源与发展需求进行弹性规划，便可以对农业空间、生态空间、城镇空间进行差异化布局，推动生产、生活、生态空间的有机融合，这种刚柔并济的规划方式能够有效优化县域国土空间结构，提升空间利用的集约化水平，实现国土空间资源的高效配置[1]。

2.有利于缩小区域发展差距，赋能城乡融合发展

城乡融合发展是破解城乡二元结构、实现区域协调发展的核心路径，也是县域国土空间综合整治的重要目标。由于城镇与乡村在产业发展、基础设施、公共服务等方面存在显著差距，城市工业园区与乡村特色产业缺乏有机衔接，所以弹性规划能够打破城乡分割的规划模式，构建城乡一体化的空间发展格局，为城乡要素双向流动提供保障[2]。比如在公共服务配置方面，弹性规划可以根据城乡人口分布与服务需求变化动态优化公共服务设施布局，并且通过“互联网 + 公共服务”等模式弥补乡村公共服务供给不足的短板，以此实现城乡公共服务均等化。由此可见，弹性规划的引导能够有效促进城乡资源要素的合理流动与优化配置，缩小城乡发展差距，推动城乡融合发展向更深层次迈

进。

3. 有利于提升国土空间治理效能，促进治理体系和治理能力现代化

国土空间治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，县域作为国土空间治理的基层单元，其治理效能直接关系到国家重大战略的落地实施；而弹性规划通过构建多元协同的治理机制、完善动态调整的实施路径、创新精准高效的管控手段能够有效提升县域国土空间治理效能。比如在管控手段方面，弹性规划结合物联网、大数据、区块链等现代技术可以实现对国土空间资源的精准管控与智能调配，保障规划编制、项目开展、资金运用等信息的真实性与可追溯性，提升治理的科学性与透明度，进而促进治理体系和治理能力现代化。

三、当前安徽省县域国土空间综合整治面临的挑战

1.空间布局失衡问题突出，刚性约束与弹性需求矛盾尖锐

一是在城镇发展方面，部分县域城镇开发边界划定不合理，存在“贪大求洋”的倾向，城镇无序扩张现象突出，部分优质农田与生态用地被侵占，导致城镇空间与农业空间、生态空间冲突加剧；二是在乡村发展方面，乡村建设用地布局分散，“建新不拆旧”现象普遍存在，村庄空间分布“零、小、散”特征明显，人均宅基地占地面积远超标准，土地利用效率低下。同时，县域国土空间规划面临着刚性约束与弹性需求的尖锐矛盾[3]。

2.资源配置效率不高，城乡融合发展存在诸多障碍

其一，在土地资源配置方面，县域内不同用途土地之间的转换不够顺畅，耕地“非粮化”“非农化”现象时有发生，优质耕地保护压力较大；工业用地布局分散，缺乏集中连片的产业园区，土地利用效率不足，部分工业园区存在闲置用地与低效用地现象；乡村建设用地集约节约利用水平不高，宅基地闲置、废弃矿山等低效用地未能得到有效盘活。其二，在水资源、森林资源等自然资源配置方面，存在着利用不合理、浪费严重等问题，部分县域水资源污染严重，农村饮用水质量下降，森林资源破坏现象时有发生，生态系统服务价值降低；同时，城乡融合发展存在诸多障碍，严重影响了县域资源配置的整体效能。其三，在产业融合方面，城市产业与乡村产业缺乏有机衔接，产业链条断裂，城市的资金、技术、人才等要素向乡村流动不畅，乡村特色产业发展缓慢，难以形成规模效应与竞争力。

3.规划实施机制不健全，治理体系与治理能力有待提升

一是在规划编制方面，部分县域国土空间规划缺乏系统性与前瞻性，在规划编制过程中对区域资源禀赋、发展需求、生态环境等因素的调研不够深入，导致规划与实际情况脱节，可操作性不强；同时，规划之间的衔接协调不够顺畅，国土空间总体规划、详细规划、专项规划之间存在冲突与重复，横向与纵向规划传导机制不完善，国家与省级战略意图难以有效传导至县域层面。二是在规划实施方面，缺乏有效的动态调整与反馈机制，规划一旦批准实施，往往难以根据实际发展变化及时调整，导致规划的适应性不足；规划实施的监督考核机制不健全，对规划实施过程中的违法违规行为处罚力度不够，难以保障规划的刚性执行。

四、安徽省县域国土空间综合整治的弹性规划策略

1.构建弹性空间管控体系，平衡刚性约束与发展需求

第一，科学划定“三区三线”弹性管控边界，在严格遵守国家关于生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界刚性管控要求的基础上，结合安徽省县域实际，合理划定弹性空间。对于生态保护红线，划定核心保护区与弹性修复区，核心保护区实行“零开发”，仅允许生态监测与科研活动；弹性修复区可以根据生态环境状况实施小尺度生态修复与低强度生态旅游开发；而对于永久基本农田便需要建立动态调整机制，在确保“总量不减少、质量不降低”的前提下对划定不实的图斑进行核实整改，同时从周边集中连片稳定耕地中调入补划，为县域重点项目建设预留适量弹性空间[4]。

第二，优化城乡空间布局结构，一方面，在城镇空间方面推行“存量更新 + 弹性扩张”模式，重点通过老旧厂房改造、城中村整治、地下空间利用等方式盘活存量用地，满足城镇发展需求；对于确需扩张的城镇，严格按照弹性区间进行管控，确保城镇扩张与资源环境承载力相适应；另一方面，在乡村空间方面实施“组团式发展 + 弹性收缩”策略，引导乡村居民点向中心村、重点镇集聚，形成规模适度、功能完善的乡村聚居点；对于人口持续外流、发展潜力不足的村庄，实行弹性收缩，有序开展宅基地退出与复垦复绿，优化乡村空间布局。

2.优化资源要素弹性配置，推动城乡融合高质量发展

第一，在土地资源配置方面，深化农村土地“三权”分置改革，健全土

地承包经营权流转市场，完善地块信息化备案、交易鉴证和收益分配机制，鼓励通过“示范园＋农民合作社＋家庭农场”模式推进适度规模经营，提高土地利用效率；建立城乡建设用地“增减挂钩＋占补平衡”联动机制，在搬迁撤并村庄、废弃矿区等低效地块集中腾挪指标，优先复垦出高标准农田或恢复湿地、林草，腾挪出的建设指标优先用于乡村产业发展和基础设施建设；推行工业用地弹性供应制度，根据产业生命周期与项目实际需求，采用弹性年期出让、租赁、先租后让等多种供应方式，提高工业用地利用效率。

第二，在产业资源配置方面，构建城乡一体化产业联动体系，引导城市知识、技术密集型产业向县域延伸，将传统制造业和加工环节有序疏解至县域工业园区，形成“研发设计在城市、生产制造在县域”的协作模式；立足县域农业与生态资源禀赋，发展现代高效农业、绿色食品产业、康养旅游、文化体验等“农业+”新业态，推动乡村产业转型升级；建立产业发展弹性调整机制，根据市场变化与技术进步，及时调整产业发展方向与空间布局，培育县域经济新增长点[5]。

第三，在人力资源配置方面，消除户籍、社保等制度性障碍，建立覆盖城乡的统一就业信息平台与服务网络，为农村劳动力提供与城市居民平等的就业机会；构建面向城乡联动产业需求的职业技能培训体系，提高农村劳动力就业能力，促进农村劳动力向城市非农产业或本地新业态产业合理流动；设立专项扶持政策，在金融服务、土地使用、技术指导等方面为返乡创业人员提供全方位支持，引导城市人才智力回流，形成“人才回流—产业振兴—就业增加”的良性循环。

3.健全规划实施弹性保障机制，提升国土空间治理效能

一是要构建以政府为主导、企业为主体、社会组织与村民广泛参与的多元协同治理体系，明确各治理主体的职责与分工；建立跨部门协同决策机制，定期召开规划实施协调会议，解决规划实施过程中的重大问题；搭建公众参与平台，通过问卷调查、座谈会、听证会等多种形式，广泛征求公众对规划编制、实施、调整的意见与建议，保障公众的知情权、参与权与监督权；推行总师负责制，组建专业技术团队，为规划实施提供技术支撑。

二是要依托大数据、物联网等现代技术，构建县域国土空间规划“一张图”管理平台，实时监测国土空间利用状况、生态环境变化、规划实施进度等情况；建立规划实施定期评估制度，按照年度评估、中期评估与期末评估相结合的方式，对规划实施效果进行全面评估；根据评估结果与发展形势变化，及时调整规划目标、布局与策略，确保规划的适应性与可操作性。同时，建立规划调整的规范程序，确保规划调整的科学性与合法性。

三是要制定支持弹性规划实施的配套政策，包括土地、财税、金融等方面的优惠政策，鼓励社会资本参与国土空间综合整治；建立多元化资金筹措机制，整合财政转移支付、专项债、奖补资金等，加大对县域国土空间综合整治的投入；探索生态产品价值实现机制，通过生态补偿、碳汇交易等方式，拓宽资金来源渠道；建立资金使用监管机制，确保资金专款专用，提高资金使用效率。

五、结　语

总之，在县域国土空间规划的框架下，安徽省县域国土空间综合整治的弹性规划是一项系统性、复杂性且具有长期性的工程，面对当前安徽省县域国土空间综合整治中存在的空间布局失衡、资源配置效率不高、规划实施机制不健全等挑战，文章指出：通过构建弹性空间管控体系、优化资源要素弹性配置、健全规划实施弹性保障机制等策略的有效实施，可以有效破解当前面临的诸多难题，为安徽省县域国土空间的可持续发展注入新的活力，这不仅能够优化国土空间开发保护格局，更能显著提升国土空间治理效能，所以值得各位同行在未来的实践中深入探索与推广。□

参考文献：

[1]魏娟.国土空间规划视角下县域村庄布局优化与分类发展规划研究[J].住宅与房地产,2025,(36):62-64.

[2]罗昌霞.城乡融合视角下的县域国土空间规划措施探索[J].新型城镇化,2025,(12):33-35.

[3]秦莉.县级国土空间规划中详规单元划分研究——以安徽北部某县为例 [J]. 城市建筑,2024,21(13):43-47.

[4]范小露,张敏敏,韩海平,等.面向国土空间规划的地质灾害易发性评价:以安徽宣城为例[J].湖南城市学院学报（自然科学版),2025,34(06):22-31.

[5]秦莉.县级国土空间规划中详规单元划分研究——以安徽北部某县为例 [J]. 城市建筑,2024,21(13):43-47.

作者单位：安徽省霍邱县自然资源和规划局