

本期主题：要素流动与区域空间治理

【编者按】2019年8月26日，习近平总书记在中央财经委员会第五次会议中强调，要发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，要根据各地条件，走合理分工、优化发展的路子，完善空间治理。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035远景目标纲要》明确提出要促进资源要素顺畅流动，破除制约要素合理流动的堵点，矫正资源要素失衡错配，加强空间发展统筹协调，促进区域间融合互动、融通补充。区域要素主要包括但不限于资源、劳动力、资本、技术、信息等，区域空间作为生产要素的物质载体，优化生产要素空间格局、促进区域间的要素流动，为要素的集聚与扩散提供空间和渠道，是区域空间治理的重要任务之一。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“要素流动与区域空间治理”为主题，探讨区域要素流动与国土空间规划响应，并选取珠三角城市群、苏锡常都市圈、武汉城市圈等区域作为典型案例进行分析，提出相应的治理思路与对策，以飨读者。

区域要素流动与国土空间规划响应：战略引领与治理路径

□ 朱继任，王智勇

【摘要】促进区域要素流动是我国实现区域协调发展、完善空间治理的主要任务之一。国土空间规划承载着优化国土空间格局、提升国家治理能力的核心使命，是实现区域要素有序流动和高效集聚的重要政策工具。文章在梳理区域要素流动和国土空间规划内在逻辑关联的基础上，从发挥规划战略引领的角度，对区域空间、城乡空间、城市空间、城市内部空间4个层级中的要素流动与集聚提出了国土空间规划的响应战略；从治理路径的角度，在产权激励、资产效应、刚柔并济、公正前置4个方面构建了促进区域要素有序流动和高效集聚的规划实现路径，以期为社会主义发展新阶段国土空间规划的编制、实施、管理提供逻辑和路径参考，助力国家实现城乡融合发展与共同富裕的总目标。

【关键词】区域要素流动；国土空间规划；空间治理；战略引领；响应策略

【文章编号】1006-0022(2022)06-0005-07 **【中图分类号】**JTU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】朱继任，王智勇．区域要素流动与国土空间规划响应：战略引领与治理路径[J]．规划师，2022(6)：5-11．

Territory Spatial Planning Response to the Flow of Regional Elements: Strategic Guidance and Governing Path/Zhu Jiren, Wang Zhiyong

【Abstract】Promoting the flow of regional elements is a major mission of achieving integrated regional development and improving spatial governance, and territory spatial planning is an important policy tool for the realization of above visions. The paper summarizes the internal logic between the flow of regional elements and territory spatial planning, proposes planning strategies from four spatial levels: region, city and country, urban space, and inner urban space; and governing paths based on incentive property rights, capital effects, rigid-flexible integration, and equitable preconditions. It provides a crucial reference for the logic and paths of the compilation, implementation, and management of territory spatial planning in the new era.

【Key words】Flow of regional elements, Territory spatial planning, Spatial governance, Strategic guidance, Response strategy

0 引言

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国于2020年年底取得了脱贫攻坚战的全面胜利，消除了

绝对贫困，完成了第一个百年奋斗目标的底线任务和标志性指标，进入了社会主义发展的新阶段。在新的发展阶段中，解决发展不平衡、缩小贫富差距、促进共同富裕将成为时代主题与新的奋斗目标^[1]。

【基金项目】国家自然科学基金项目(52008181)、国家社会科学基金重点项目(21AZD048)

【作者简介】朱继任，博士，哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院助理教授、硕士生导师。

王智勇，通讯作者，博士，注册城乡规划师，华中科技大学建筑与城市规划学院副教授、硕士生导师，湖北省城镇化工程技术研究中心副教授，美国华盛顿大学访问学者。

改革开放政策推动了我国举世瞩目的工业化和城镇化进程，也造成了日趋严重的贫富分化和城乡间、地区间显著的发展差距^[2]。虽然发展不均衡的现象在国家宏观政策调控下有了一定的缓解，但是资源、劳动力、资本、技术等要素在城乡、区域之间的流通仍然不足，长期限制要素合理流动的政治经济壁垒仍然存在，严重制约着我国区域协调发展与城乡融合进程，成为我国经济和社会进一步发展的障碍性因素^[3]。

2019年8月，习近平总书记在中央财经委员会第五次会议中指出“要发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子，落实主体功能区战略，完善空间治理”。2021年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035远景目标纲要》进一步强调要破除制约要素合理流动的堵点，矫正资源要素失衡错配，促进资源要素顺畅流动。从中不难看出，加强区域要素的合理流动与高效集聚已然成为我国新阶段下解决发展不平衡问题、释放地方活力、实现区域协调发展和共同富裕的先决条件。

空间是要素流动的物质载体，国土

空间是“区域”在国家尺度上的称谓^[4]。国土空间规划以优化空间开发保护格局为目标，是促进区域要素合理流动、完善空间治理的重要实施手段^[5]。当前，国土空间规划仍然处于改革适应阶段，如何构建响应区域要素流动目标的国土空间规划战略引导和治理路径值得深入研究与探索。本文以目标为导向，运用因果分析方法，在厘清区域要素流动与国土空间规划内在逻辑关联的基础上，以国土空间规划为重要抓手提出响应战略与治理路径，以期助力和保障区域要素合理流动与高效集聚目标的顺利实现。

1 区域要素流动与国土空间规划的内在逻辑关联

区域要素的合理流动与高效集聚，离不开空间管治规则的界定、空间资源配置措施的安排和空间系统运行机制的协调^[6]。国土空间规划是对空间资源开发、保护进行的统筹安排和部署，一方面致力于加强对自然资源的监管能力，提高生态保护水平；另一方面加强引导资源要素的有序流动和高效集聚，从而优化国土空间开发格局^[7]。因此，在社会主义发展新阶段，国土空间规划是优化生

产要素空间格局、促进要素合理流动和高效集聚的重要政策工具^[8]。从主要目标、协调机制、系统关联、客观规律、策略实施等方面厘清国土空间规划与区域要素流动之间的内在逻辑关联(图1)，有助于制定科学、合理、高效的规划响应战略与治理路径，为要素的流动和集聚提供空间保障与渠道支持。

1.1 目标的一致性：完善空间治理

促进区域要素流动是区域空间治理的主要任务之一，而实现要素有序流动与高效集聚的路径有赖于公共政策的保障和国土空间规划的战略引领^[5]。2019年10月，党的十九届四中全会通过了《推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，指出国土空间规划是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是提升治理能力和效率的重要政策工具。由此可见，促进区域要素顺畅流动是国土空间规划在完善空间治理过程中的主要目标之一，二者统一致力于实现国土空间的公平、有效和可持续的利用，以及各个区域之间相对均衡的发展。这一目标一致性符合我国社会主义新发展阶段的主要诉求，也是推动生态文明建设、实现高质量发展和高品质生活的重要保障。

1.2 机制的协调性：以要素市场化配置为基础

空间治理的关键在于协调，而协调立足于政府职能、市场机制、社会参与和法制保障在空间资源配置上的有机组合^[9]。2020年4月，中共中央、国务院出台了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，突出了要素市场化配置机制在促进要素自主有序流动、提高要素配置效率中的基础性地位。该文件指出，引导各类要素有序流动与高效集聚需要更好地发挥政府的作用，健全要素市场运行机制，完善政府的调

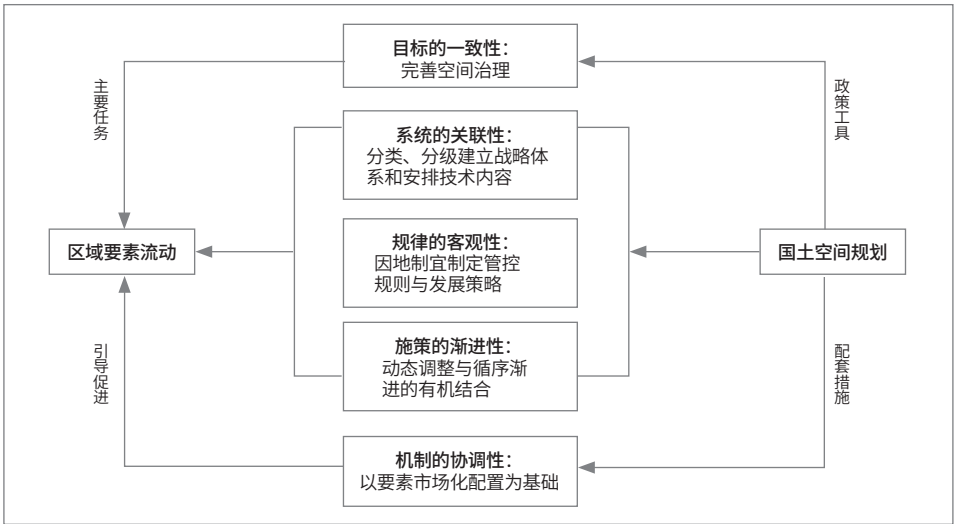


图1 区域要素流动与国土空间规划的内在逻辑关联

节与监管职能。

作为重要的公共政策之一和国家治理体系的重要组成部分,国土空间规划承担着空间供给和制度供给的双重任务^[5]。在明确生态产品的生产范围和条件的基础上,国土空间规划通过制定匹配要素市场化流动趋势的空间资源配置措施,协调生态环境保护与社会经济发展,优化国土空间开发与保护格局,促进区域要素合理有序流动^[6]。换句话说,国土空间规划根据要素配置市场化机制为区域要素制定流动规则,提供战略引导,构建流通过程。

1.3 系统的关联性:分类、分级建立战略体系与安排技术内容

区域要素的类别与活动空间是多元的,在纵向层面(要素类别)包括自然资源、劳动力、资本、技术等资源要素主体,在横向层面(空间层级)包括特定要素主体在不同空间层次的流动和组合,最终对系统功能产生决定性的影响^[10]。因此,区域要素流动具有较强的体系性,需要根据不同要素属性,分类别、分空间层级进行战略侧重引导与技术内容安排。

相对应的,国土空间规划是一项系统性很强的系统工程^[11],在规划类型和空间等级上与区域要素流动体系相关联。当前,“五级三类”的国土空间规划体系在我国已初步构建,在内容上针对不同空间层次、尺度,在开发时序上对各类国土空间要素的开发、保护进行的统筹安排和部署,为分类分级的区域要素流动与集聚提供了技术支持和体系引导^[5]。二者的系统结合也有助于实现空间要素“1+1>2”的整体效益和形成空间高质量发展的最优方案^[12]。

1.4 规律的客观性:因地制宜制定管控规则与发展策略

尽管我国已经进入社会主义发展的新阶段,工业化和城镇化水平都有了较大幅度的提升,但是各地域空间之间仍

然存在着差异化的发展战略及空间发展诉求^[11]。在分类分级战略体系与技术内容的基础上,国土空间规划要从实际出发,尊重客观规律,因地制宜地制定匹配要素类别和空间层级的策略机制^[12]。根据不同要素属性、市场化差异程度和经济社会发展需要,形成统一目标下差异化的战略引导与管控协调机制,充分发挥纵向层面的规划传导机制和横向层面的区域协同效应,实现多元要素类型在不同空间层级中的有序流动和高效集聚。

1.5 施策的渐进性:动态调整与循序渐进的有机结合

促进区域要素的合理流动与高效集聚是我国实施区域协调发展战略、提升空间治理能力现代化水平的主要任务和重要挑战,该过程并不是一蹴而就的,而是一个以量变积累来促进质变的过程。面对持续的发展过程和未知的市场变化,国土空间规划需要发挥循序渐进的战略引导作用和动态调整策略及机制,科学、有序、合理地做好规划应对与空间协调,保持持续有效的生命力和施策的延续性,保障区域要素的空间供给与制度供给^[5, 12-13]。

2 不同层级下的国土空间规划战略引领与要素流动

2.1 区域空间要素流动:区域协调发展与城市群、都市圈战略的统筹推进

我国幅员辽阔,区域之间的地形地貌、历史背景、国家政策、社会经济发展基础等条件差异显著,因此形成了区域间不同的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力^[14]。推进区域空间要素的有序流动和高效集聚,需要尊重客观规律,根据不同区域的经济发展状况和自然资源条件,明确空间发展目标,在突出部分地区生态、农业、能源格局优化与保护的同时,顺应人口、技术、资本等要素向

城市群和都市圈地区集聚^[15]。

区域协调发展战略是我国新时代国家重大战略之一,是解决区域发展不平衡不充分、地区间无序开发与恶性竞争、区域分化现象的顶层设计和战略引领^[16]。一方面,国土空间规划在实现区域要素有序合理流动的过程中,要坚持区域协调发展战略的引领,在区域合作联动机制、市场一体化发展机制、优化区域互助机制、基本公共服务均等化机制、区际利益补偿机制、区域政策调控机制等方面不断完善主体功能区规划、建设用地指标配置、“三区三线”划定等重要策略手段,从而打通区域空间中的要素流动渠道,发挥政府和市场对于要素合理配置的双重作用。另一方面,城市群和都市圈在国土空间中发挥着要素集聚、经济辐射、推动国内国际“双循环”的核心载体作用^[15]。在要素市场化配置的基础上,坚持城市群与都市圈战略有助于提升空间资源利用效率,打破行政壁垒,加强政府间的竞争与合作,推动基础设施共享和生态环境共治,从而实现完善区域空间治理的重要目标(图2)。

2.2 城乡空间要素流动:新型城镇化与乡村振兴战略的双轮驱动

中央一号文件近年来持续关注“三农”问题,表明农业、农村、农民的发展在国家当前的主要工作中具有纲领性和指导性地位^[17]。长期的城乡二元体制割裂了城乡要素市场,劳动力、土地、资本等要素的单向流动与价值不对等拉大了城乡间的社会经济差距。因此,虽然大部分乡村问题的症结在村庄,但是其根源在于城市^[18]。因此,只有重建城乡关系,打破城乡间的市场分割,推动城乡空间供给的深化改革,促进城乡要素平等交换流通,才能逐步实现乡村振兴和共同富裕两大宏伟战略目标。

城乡空间要素流动的关键在于坚持新型城镇化与乡村振兴战略的双轮驱动,

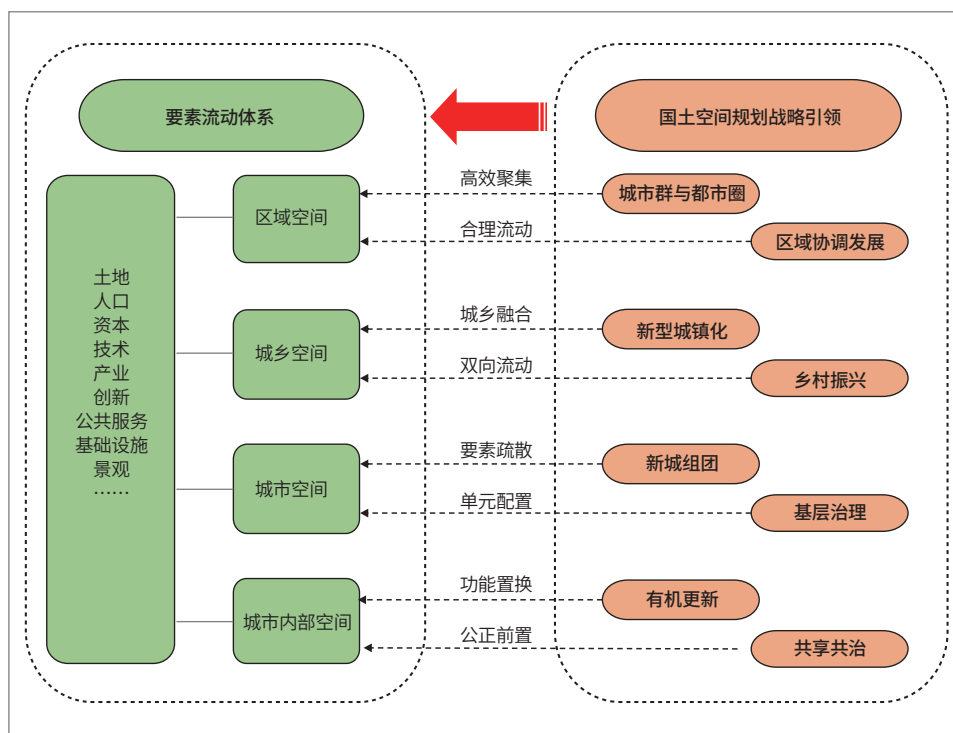


图2 不同空间层级下的规划战略引领与要素流动

健全城乡融合发展机制，尊重乡村不同类型差异化的发展规律，制定相对应的国土空间规划策略。一方面，在新型城镇化战略指导下，系统谋划城—镇—村三级空间格局，破除城乡户籍壁垒；在农村自主发展的条件下，强化政府的转移支付力度和资源再分配职能，逐步实现基础公共服务设施的均等化，使广大农民能享受到与城市市民相等的权利和福利。另一方面，依托乡村振兴战略，吸纳农业农村现代化发展所需要的专业人才，通过人力资本的集聚带动农村的产业集聚与产业升级；在规划中优先保障村民的利益，增强资源要素的资产效应，提升村民的经济收入水平，不断缩小城乡收入差距，最终实现共同富裕^[17-18]。

2.3 城市空间要素流动：新城组团与基层治理战略的内外结合

城市居住环境恶化、传染性疾病流行、基础公共服务设施分布不均等现象突出了城市空间要素调节与再分配的重

要性^[19]。基于工业革命以后西方城市建设的经验教训，疏解城市空间要素过度集聚、提升城市韧性是优化城市空间、推动经济社会进一步发展的当务之急。具体来说，国土空间规划在加强城市空间要素流动的过程中要践行新城组团战略，逐步疏解特大、超大城市中心城区的高人口密度与高强度土地开发，建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城，形成空间要素流动新的集聚点。与此同时，构建以轨道交通为核心的公共交通网络，逐步形成多中心、组团式、有机疏散的空间格局，打通要素再配置的流动路径^[15]。

在此基础上，以国家推进基层治理体系和治理能力现代化建设为契机，着力建设以社区为单位的基层治理单元，构建以15分钟生活圈为代表的城市居住规划单元，推动城市空间要素在社区和生活圈尺度的合理流动与均衡分布，提升城市网格化管理和服务水平，逐步增强城市韧性，实现城市的高质量发展与

美好家园建设。

2.4 城市内部空间要素流动：城市有机更新与共享、共治的和谐统一

促进城市内部空间资源要素流动既是城市发展转型的必然要求，又是城市作为有机生命体动态完善的现实需要^[15]。微观层面的国土空间规划在于坚持城市有机更新战略，实现城市空间要素的共享、共治。

在市场逻辑的城市更新过程中，“穷人搬出去，富人搬进来”的现象屡见不鲜，公共空间与居住空间趋向私有化、隔离化，甚至等级化。门禁社区严重损害了城市空间的开放程度，破坏了城市有机体的毛细血管，分割了城市空间，加剧了城市空间的碎片化；原本属于公共利益的滨水空间、绿地公园景观等被空间资本化的“圈地运动”所剥夺，成为少数政治经济强势群体的私人空间，造成了空间要素的私有化^[20]。这不仅严重破坏了城市空间的公共性，还阻碍了资源要素的合理流动，从而间接抬高了房价，加剧了社会经济空间分异，导致空间正义与社会公平受到严峻挑战。

城市有机更新战略要求国土空间规划一方面坚守底线管控，保障城市内部空间的历史文化传承与公共资源要素流动；另一方面挖掘存量空间的更新潜力，通过置换土地功能、改善公共服务设施、完善生态修复等手段，推动空间要素的再分配及有序流动，从而实现城市内部空间的共享、共治，在提升要素流动效率的同时兼顾社会公平与公正。

3 促进区域要素流动的国土空间规划治理路径

3.1 产权激励：制定权责清晰、分层衔接的要素流动规则

活力是社会主义市场经济体制的核心，权利激励是激发活力和释放活力的

关键路径。从家庭联产承包责任制到“三权分置”的农村土地，其根本均在于通过产权激励机制推动资源要素的合理流动和高效配置^[6]。近年来，国土空间规划改革致力于协调各类不同规划在内容与实施过程中存在的多重矛盾。例如，社会经济与空间安排、发展与保护、城市建设与非城市建设等，其首要任务是建立以“多规合一”为目标、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系。因此，在实施国土空间规划、促进区域要素流动、完善空间治理的过程中，首先要制定权责清晰、分层衔接的要素流动规则，明确土地、资本、劳动力等资源要素的配置主体和管控范围，引导和激励相关利益主体在权责边界内发挥最大效能，在实现不同层级空间内的战略目标的同时保证地方的有效治理（图3）。

具体来看，促进区域要素有序流动首先需要立足“五级三类”的国土空间规划体系，将生态要素管控和跨区域空间事项作为国家层面与省级国土空间规划的重点内容，疏解5个层级“齐抓共管”、层层深化落实的模式。与此同时，市级及以下国土空间规划的编制则需强化地方基础设施、公共设施和人居环境等规划内容，这部分内容相应的在省级及以上规划中进行弱化。在多层级规划共同事权的内容中，突出刚性管控内容（如耕地保护等重点专项），强化规划的分层衔接^[21]。

其次，从横向层面建立跨地域的府际协商机制，塑造横向传导的渠道。在响应区域协同、重大基础设施互通共享、流域生态治理等问题时，通过设立具有明确功能和权责的区域对话组织，以区域协调处理不同利益相关主体的诉求与矛盾，确保区域要素顺畅流动和空间开发保护格局的优化^[13]。

3.2 资产效应：建立资源要素的价值实现路径与制定相应的空间策略

中共中央赋予自然资源部的职能定

位有两个，即统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责^[22]。前者明确了自然资源要素的产权主体，强化了政府对于自然资源的统筹地位；后者明确了自然资源的空间用途管制，为要素流动确定了基本规则^[5-6]。这符合上文提到的规则明确前提。然而在权责明晰与产权激励的基础上，如何构建资源要素的价值实现路径，匹配合理高效的空间政策，是促进要素有序流动和高效集聚的核心部分。国土空间规划作为空间资源要素用途管制的基本依据，在做好土地、生态等资源要素保护的基础上，需要促进资源要素向资产、资本的价值转化，协调社会经济可持续发展与生态保护和粮食安全的战略目标之间的矛盾，从而实现资源要素在有限空间中的无限流动循环。因此，国土空间规划必须研究、探索资源要素的价值实现路径和空间配套政策，不能局限于空间安排和用途管制，而要通过空间规划来促进自然资源的保值增值，成为高效的资产经营者^[6]。

具体来说，国土空间规划在明确的要素流动规则基础之上，可首先通过功能分区形成要素资产的供需关系，比如

由政府设立限额或制定相应用途管控措施形成资源要素的供需关系。其次，在分区基础上制定配套的国土空间用途管制措施，促进和协调资源要素的有序流动和高效集聚，比如建立跨省域补充耕地、建设用地增减挂钩结余指标流转等市场交易机制，形成“行政+市场”双轨制，将劳动力、资本、技术等要素的流动调控融入土地、产业等资源的空间调控之中。最后，在管制措施中将刚性管控和弹性策略有机结合，针对具有战略意义和文化遗产的资源要素进行刚性约束，运用弹性策略调节要素流动的方向和规模，实现资源再配置的协调功能。综上所述，在国土空间规划中应将功能分区、用途管制、资源配置进行统一结合，发挥规划在促进区域要素流动过程中的空间引导、区域统筹、流通调节作用，实现资源要素的资产价值转化与空间适配融合^[6, 21]。

3.3 刚柔并济：要素保障的刚性管控与要素配置的弹性实施

刚性管控与弹性实施的有机结合，对于国土空间规划的实施至关重要。作为提升国家治理能力的重要政策工具，

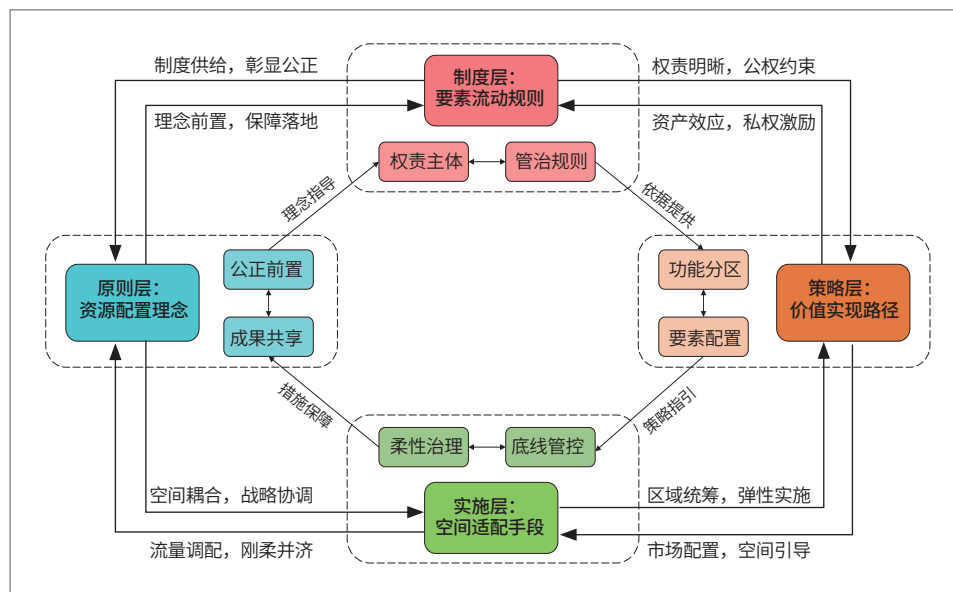


图3 促进区域要素流动的国土空间规划治理路径

国土空间规划必须是一套行之有效、可实施落地的系统工程体系。任何规划都只能立足于有限时间内的发展趋势，过多地强调底线之外的规划管理刚性会对区域和地方的长远发展产生负面影响。因此，面对未来的不确定性，保持一个刚柔并济的国土空间规划体系，对于区域协调发展和保持地方活力至关重要^[5]。底线刚性管控是规划实施的重要保障，结合不同要素类别及空间层次，适当增加规划管理制度的弹性有助于盘活空间资源，增强规划的空间适配性，推动规划实施进程，实现区域协调发展与要素有序流动。一般来说，为应对市场的不确定性和偶然性，传统规划通常会采取用地兼容、规划留白等手段在规划管控条件中预留一定的弹性空间^[13]。在实现要素有序流动和高效集聚的过程中，需要强化规划的战略引领作用，在以刚性管控保障资源要素的同时运用柔性治理手段完善资源要素的配置。

针对国土空间规划的类型与功能，这里重点提及两个方面：一方面，“三区三线”的划定在国土空间规划实施中难度较大，在不同区域操作落实的过程中产生了不少矛盾冲突，这源于我国区域发展条件的差异与地方非均衡的发展诉求。在实践过程中，根据不同地域类型和社会经济发展状况，设置“三线”转化机制，明确“三线”转化的条件与审批监督程序，为不同区域的客观状况与发展诉求提供适配性的规划策略保障。另一方面，打破刚性边界对于跨区域合作空间和要素共享流动的限制，考虑建立动态边界、循环推进的区域国土空间规划编制体系。在此基础上，强化跨区域的规划调控能力，完善异地腾挪、创新飞地、资本转移支付等柔性治理手段，切实有效地实现规划功能落地与效应传导^[13]。

3.4 公正前置：要素配置与再分配过程中的公平正义

公正是人类社会最古老的价值追求，

也是社会制度的最高价值。公正代表着“公平”和“正义”，体现在政治、经济、法律等社会生活的各个领域，是衡量一个社会的制度安排是否正当合理的重要标准^[23]。国土空间规划决定着区域和城市空间资源的再配置，在空间重构的过程中，每一个方面都涉及居民空间权利的增加或者减少。因此，在规划实施之前保障规划的公平与正义至关重要，这是社会主义共同富裕精神的要义，也是实现规划成效惠及全民的先决条件。

在前文所述的国土空间规划制定要素流动规则、探索要素价值实现路径、建立刚柔并济的要素配置手段从而实现要素顺畅流动的过程中，社会公正的价值理念应是前置条件，决定着规划策略、路径、手段的顺利落地实施。公正前置理念要求国土空间规划在不同空间层级关注欠发达地区与弱势群体，在要素资源再分配的过程中适当倾斜，提升规划的包容性。例如，在区域空间层面，健全国土空间用途管制制度，引导资源枯竭地区、产业衰退地区、生态严重退化地区积极探索特色转型发展之路，推动形成绿色发展方式和生活方式。规划要推动人才、资金、技术向贫困地区和边境地区流动，积极引导社会力量广泛参与中西部地区的建设发展之中^[16]。在城乡空间层面，将规划重点聚焦于农村产业、公共服务设施、农民就业等联系更加紧密的区域，引导要素流动集聚。例如，中西部地区以县城为突破口，东部发达地区以镇为突破口，让县城、镇的公共服务体系更好地辐射农村^[18]。在城市内部空间层面，关注城乡移民的居住空间与公共资源配置问题。我国作为发展中国家，在未来仍会有大量的农村人口向城市迁移。重构城市空间，安置城乡移民，与保护生态环境、保留社会空间同样重要，是我国以人民为中心、高质量发展的生态文明时代需要重点讨论的议题。

4 结语

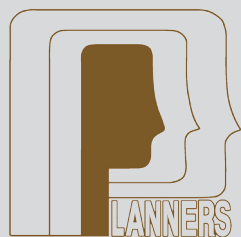
促进区域要素的有序流动与高效集聚，是我国实施区域协调发展战略、完善国土空间治理、实现社会主义共同富裕的关键环节。作为提升国家治理能力现代化水平的重要政策工具，国土空间规划致力于优化国土空间开发保护格局，在协调区域空间资源配置、打通资源要素流通渠道、保障要素高效集聚等方面发挥着核心作用。响应区域要素流动的国土空间规划策略构建，需要厘清二者在目标、机制、体系等方面的逻辑与关联，从战略引领和治理路径的角度分别确立引导机制与措施手段，尊重客观发展规律，在施策过程中坚持动态调整与循序渐进相结合。更为重要的是，国土空间规划首先要制定权责明晰、分层衔接的要素流动规则，为资源要素流动的管控和配置提供科学依据；其次，通过空间规划策略最大化地发挥资源要素的资产效应，构建要素流动与集聚路径；再次，在国土空间规划中将刚性管控与柔性治理相结合，提升规划策略的空间适配性，引导要素的合理有序流动；最后，在规划促进要素流动的过程中，始终将社会公正理念前置置于空间规划的施策全过程，以保障我国区域均衡发展共同富裕奋斗目标的顺利实现。

【参考文献】

- [1] 禹怀亮,王梅梅,杨晓娟.由统筹到融合:中国城乡融合发展政策流变与规划响应[J].规划师,2021(5):5-11.
- [2] 刘佳燕.规划公正:社会学视角下的城市规划[J].规划师,2008(9):5-9.
- [3] 张秋仪,张杨,杨培峰,等.我国城乡融合发展演化过程及福州实践[J].规划师,2021(5):25-31.
- [4] 周静,沈悦.粤港澳大湾区格局优化面临的挑战与对策建议[J].国土资源情报,2020(12):49-52.
- [5] 段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”

- 学术笔谈 [J]. 城市规划学刊, 2021(2): 6-14.
- [6] 刘畅, 高洁, 董珂. 论国土空间规划的资产效应 [J]. 城市发展研究, 2021(8): 41-49.
- [7] 靳利飞, 孟旭光, 刘天科. 面向生态文明的国土空间规划关键问题研究 [J]. 规划师, 2021(19): 65-71.
- [8] 白娟, 黄凯, 路遥. 国土空间规划体系核心价值认知及落地策略 [J]. 规划师, 2021(10): 12-19.
- [9] 刘卫东. 经济地理学与空间治理 [J]. 地理学报, 2014(8): 1 109-1 116.
- [10] 杜国明, 刘美. 基于要素视角的城乡关系演化理论分析 [J]. 地理科学进展, 2021(8): 1 298-1 309.
- [11] 刘松龄, 魏清泉, 黄慧明. 国土空间规划体系下区域协调规划编制思考——以广州市为例 [J]. 城市规划, 2021(4): 33-40.
- [12] 崔金丽, 朱德宝. “双碳”目标下的国土空间规划施策: 逻辑关系与实现路径 [J]. 规划师, 2022(1): 5-11.
- [13] 刘合林, 聂晶鑫, 罗梅, 等. 国土空间规划中的刚性管控与柔性治理——基于领地空间与关系空间双重视角的再审视 [J]. 中国土地科学, 2021(11): 10-18.
- [14] 林坚, 李东, 杨凌, 等. “区域—要素”统筹视角下“多规合一”实践的思考与展望 [J]. 规划师, 2019(13): 28-34.
- [15] 周岚, 丁志刚. 新发展阶段中国城市空间治理的策略思考——兼议城市规划设计行业的变革 [J]. 城市规划, 2021(11): 9-14.
- [16] 中共中央, 国务院. 中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见 [Z]. 2018.
- [17] 陈小卉, 闫海. 国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例 [J]. 城市规划学刊, 2021(1): 74-81.
- [18] 熊易寒. 城乡融合、要素流动与乡村振兴 [J]. 人民论坛, 2022(5): 32-35.
- [19] 唐子来, 顾姝. 再议上海市中心城区公共绿地分布的社会绩效评价: 从社会公平到社会正义 [J]. 城市规划学刊, 2016(1): 15-21.
- [20] 周俭, 钟晓华. 城市规划中的社会公正议题: 社会与空间视角下的若干规划思考 [J]. 城市规划学刊, 2016(5): 9-12.
- [21] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用 [J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [22] 中国共产党中央委员会. 深化党和国家机构改革方案 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1, 2018-03-21.
- [23] 郭建宁. 社会主义核心价值观基本内容释义 [M]. 北京: 人民出版社, 2014.

[收稿日期] 2022-04-15



“规划师论坛”栏目 2022 年每期主题

- 第一期：“双碳”目标下的规划探索与应对
- 第二期：TOD 模式与站场经济圈规划
- 第三期：城市体检评估制度与规划实践
- 第四期：土地征收成片开发方案编制探索
- 第五期：基于“七普”的人口结构与规划应对
- 第六期：要素流动与区域空间治理
- 第七期：国土空间规划发展与城乡规划学科建设
- 第八期：基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展
- 第九期：城市更新行动计划与制度保障
- 第十期：共同富裕与规划公平
- 第十一期：流域国土空间规划与生态保护
- 第十二期：责任规划师制度与城乡精细化治理