

基于规划公平的共同富裕实现路径研究

□ 周春山, 王婕妤, 张国俊

【摘要】促进共同富裕是我国现阶段社会发展的重要目标。我国的国土空间规划正在由单纯的规划工具向公共政策转型,更加重视空间配置的社会功能,寻求各主体利益的平衡,尝试抑制社会的不公正现象,其社会性和政治性得到明显体现。文章在系统梳理共同富裕的内涵、实现共同富裕的基础与面临的主要挑战的基础上,分析了共同富裕与国土空间规划的内在逻辑关系,并从规划公平的视角出发,在助力高质量发展、促进社会公平、确保可持续发展三个方面构建了共同富裕的国土空间规划实现路径。

【关键词】规划公平;共同富裕;国土空间规划;区域差异;城乡融合

【文章编号】1006-0022(2022)10-0035-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】周春山,王婕妤,张国俊.基于规划公平的共同富裕实现路径研究[J].规划师,2022(10):35-41.

The Implementation Path to Common Prosperity Based on Planning Equity/Zhou Chunshan, Wang Jieyu, Zhang Guojun

【Abstract】 Common prosperity is an important vision of China at this development stage. Territorial space planning is turning from a technical tool to public policy as it configures spaces with social functions, balances benefits among stakeholders, and deals with inequity in terms of social and political dimensions. The paper makes a systematic review of the connotation, conditions, challenges of common prosperity as well as territorial space planning system in China, analyzes the internal logic between common prosperity and territorial space planning, and proposes paths to common prosperity via high quality development, social equity, and sustainable development based on planning equity.

【Key words】 Planning equity, Common prosperity, Territorial space planning, Regional disparity, Urban rural integration

0 引言

改革开放四十多年来,我国遵循“让一部分地区、一部分人先富起来”“先富带动后富”的发展思路,经济飞速发展,迈入了中等收入国家行列。人民的物质文化生活得到极大改善,已经全面建成小康社会,并实现了第一个百年奋斗目标,这也标志着我国迈入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段。当前,共同富裕成为我国新阶段建设发展的重要目标。党的十九大报告中明确提出了2035年要实现“全体人民共同富裕取得更

为明显的实质性进展”的目标。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将“坚持人民主体地位,坚持共同富裕方向”作为我国经济社会发展所必须遵循的准则。然而,随着改革的深入发展,我国发展不平衡不充分问题愈发凸显,不健全的社会保障制度、显著的地区差距和城乡差距,以及长期位居高位的收入差距对共同富裕提出了重大挑战^[1-2]。

作为公共政策的国土空间规划,不仅要研究各类资源空间布局的合理性与公平性,还要重视隐藏在布

【基金项目】 国家自然科学基金项目(42171188)

【作者简介】 周春山,中山大学地理科学与规划学院教授、博士生导师。

王婕妤,中山大学地理科学与规划学院博士研究生。

张国俊,广东财经大学金融学院副教授。

局与功能背后的利益关系，这是维护群众利益和社会公正的重要工具，也是推进共同富裕的重要工具。空间规划不仅要解决空间问题，还要解决社会与经济问题。社会和经济中存在的种种矛盾会通过各种形式在空间上体现出来，而通过空间规划，可以有效地改善甚至解决社会、经济问题。我国的空间规划不再是单纯对物质空间的划分与对技术的理性展示，而是开始向公共政策转变，规划的再分配功能和调控功能越来越受到中央政府的关注和支持^[3]。因此，规划公平问题也引发了广泛的讨论^[4-6]。规划界和地理学界从社会公平的角度对空间规划布局、土地开发利用^[7-8]、公共服务设施与基础设施配置的空间可达性及空间分布的平等性^[9-10]、城市安全设施的设置与布局等进行了探讨。

自共同富裕成为我国新阶段的发展目标以来，国土空间规划也对这一课题展开了研究。以往的研究多是对社会公平与空间规划的关系进行探讨，学者们认为空间规划作为政府履行公共行政和公共服务职能的工具，是社会公平诉求的主要对象^[4, 11]，实现社会公平的关键点在于对利益的合理分配，而空间规划是公权力在实现经济、社会、环境平衡发展时，体现效率和公平的一种重要调控手段^[3, 12-13]。然而，目前没有研究直接对国土空间规划如何帮助实现共同富裕的远景目标进行系统讨论。共同富裕是社会主义的本质要求，是我国在相对长时间内要为之努力奋斗的目标，国土空间规划又是对公共领域进行分配和调控的主要手段，因此基于社会公平视角，利用国土空间规划这一公共政策手段来促进发展，缩小地区差距、城乡差距，促进共同富裕具有重要意义。为此，本文从规划公平视角出发，讨论实现共同富裕的现实背景和面临的主要挑战，以及如何通过规划公平来助力共同富裕的实现。

1 共同富裕的内涵以及实现共同富裕的基础与挑战

1.1 共同富裕的内涵

在现阶段，我国要实现共同富裕，需把握住共同富裕的三大内涵，即发展、公平和可持续。

首先，发展是实现共同富裕的前提与必要条件，共同富裕就是发展与共享的有机统一。在“财富蛋糕”还不够大的情况下进行分配，注定是不能满足人民群众对美好生活的期待的。

其次，公平是实现共同富裕的核心准则。发展并不能确保成果被全民共享，尤其是被社会弱势群体共享。因此，需要建立公平的机制加以保障和调控，否则易出现严重的贫富分化、阶级固化、中产阶级陷阱等。但这里的公平并不是指平均主义，而是在生活普遍富裕基础上的差别富裕，即依据社会成员各自的素质能力、初始条件、约束条件、资源禀赋及其对社会的贡献，公正地进行财富分配。公平是要保障人民群众的基本权利，确保人民群众可以参与社会发展的过程并享受经济社会发展的成果。同时，对社会弱势群体、落后地区提供最大限度的帮助与补偿，让城乡和地区间的发展差异保持在合理的范围内，使所有人和所有地区都可以共享社会高质量发展的成果。

最后，实现共同富裕还要注意可持续性，这里的可持续性既包含发展的可持续性，也包括公平共享的可持续性。确保发展的可持续性指的是在实现共同富裕的过程中不能只注重社会经济的发展，还要关注人口、社会和资源的承载能力。此外，对于共同富裕的目标而言，公平共享的可持续性也极其重要，这对于建立一个稳定、成熟的共同富裕的国家尤为关键。

1.2 实现共同富裕的基础

自改革开放以来，我国经济持续高

速增长，社会长期繁荣稳定发展，在促进广大人民群众共同富裕方面取得重大成就。

一是我国国民收入大幅度提高。按照世界银行的收入标准计算，我国已经从新中国成立之初的全球极低收入国家转变为全球中高收入国家，实现了从极度贫困的国家到全面小康社会的转变，为实现共同富裕奠定了坚实的发展基础。

二是脱贫工作取得历史性进展。经过不断的奋斗，我国的脱贫工作取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口已经全部实现脱贫。这创造了人类减贫史上的奇迹，为实现共同富裕打下了坚实的基础。

三是我国社会保障体系全面发展。我国的社会保障在覆盖层面和保障水平上都取得了显著成果。在教育方面，我国的入学率已经达到同期中等偏上收入国家的平均水平。在医疗方面，我国目前已经构建了全世界最大的医疗保障网，全国基本医疗保险覆盖人数超过全国人口总数的95%。此外，基本养老保险、工伤保险、失业保险、生育保险、社会救助、住房保障等保障体系也已基本建成，这是我国实现共同富裕的社会制度保障。

1.3 实现共同富裕面临的主要挑战

(1) 公平挑战。

1994年，我国的基尼系数就已超过警戒线^[14]，尽管近十余年的基尼系数有小幅度的下降，但2019年的基尼系数仍达到0.465^[15-16]。这表明我国居民收入存在高位差距，这种差距主要体现在两个方面：①城乡之间的收入差距。2020年，城乡居民可支配收入比值为2.56。尽管我国近几年的城乡收入比呈下降趋势（图1，图2），但从全球来看，仍处于较高水平。这都表明我国城乡之间的差距将存在较长的时间，这对实现共同富裕形成了巨大挑战。②区域之间的收入差距。我国居民人均可支配收入呈现东

高西低的格局。且东部和西部地区居民人均可支配收入绝对差距在近些年来不断扩大。2020年东部地区人均可支配收入是西部地区的1.6倍，东部和西部地区居民人均可支配收入的绝对差距由2014年的10578元扩大至2020年的15824元。

现代社会，基本公共服务是人们实现美好生活的保障，是人们生活的重要组成部分，基本公共服务制度体系也是实现共同富裕的重要制度保障。我国的基本公共服务建设虽然已经取得了极大的进展，但是总体而言，公共服务总量仍有不足，同时公共服务的分配失衡问题明显，具体表现为城乡间、不同区域间及不同人群间享受的基本公共服务水平和质量有明显的差异。城乡间基本公共服务的不均衡主要表现在农村基本公共服务的供给不足，一直以来，我国的公共服务建设都明显偏向城市^[17]；地区间公共服务的不均衡主要源自政策倾斜和对东部沿海地区的优先开发，导致东部沿海地区的基本公共服务建设水平要明显优于西部地区；不同人群享有的基本公共服务不均衡，最为突出的表现就是进城务工的流动人口不能与城镇居民享受同等的公共服务。

(2) 可持续挑战。

土地可持续利用的挑战。土地是人类活动的载体和城市发展的物质基础，土地的可持续利用是促进生产力发展、

社会进步及生态环境恢复的重要基础。然而，我国在土地的可持续利用方面还面临诸多挑战^[18]。一是我国的耕地资源依然面临较为严峻的形势。根据《全国农业可持续发展规划(2015—2030年)》，我国平均每年的新增建设用地占用耕地的面积约为480万亩(1亩 \approx 666.67m²)，并且在占补平衡规定下补充的耕地质量普遍较低，被占用的耕地耕作层资源严重浪费，耕地质量不断下降。二是土地污染问题突出。随着我国城镇化和工业化的快速发展，土地污染总体上呈现面积增加和程度加剧两大特点。三是土地退化明显。我国是世界上土地退化最严重的国家之一^[18]，高强度、粗放式的生产方式使得农田生态系统功能退化，草原超载过牧使得草原生态系统恶化。而湖泊和湿地面积的萎缩使得其生态服务功能弱化，导致生物多样性受到严重威胁，濒危物种增多。

生态环境可持续发展的挑战。目前来说，我国的生态环境表现出局部改善但总体仍存在恶化的趋势。相较于环境破坏程度，环境保护力度仍较小，总体上看环境污染程度仍在加重，生态赤字也在逐渐扩大。综合来看，我国生态环境可持续发展面临的主要问题包括：森林资源依然缺乏、湖泊和流域面积大幅度减小、水污染问题较为严峻、大气污染严重、生物物种灭绝加速等。

2 共同富裕与国土空间规划的内在关联

2.1 作为公共政策的国土空间规划

(1) 国土空间规划提出的背景与目的。

自改革开放以来，我国越来越重视空间规划，国家发展改革委、原国土资源部、住建部、生态环境部等多个部门都参与了空间规划的编制工作，编制了主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划、环境保护规划等多层级、多类型的规划。但是，“多规”的矛盾随着社会的发展越来越突出。在审批流程上，规划的审批流程复杂、审批周期长；在规划类型上，由于规划管理编制部门过多，规划类型繁杂，各规划内容重叠且存在矛盾突出的问题；在规划内容上，更注重城市的开发建设，以发展为首要目标，较少涉及生态空间的保护和修复，即使有相应的规划，在现实中也难以落地。此外，还存在过于关心某一部分的利益而忽略了整体利益，各个区域、城乡之间发展严重不平衡，以及在规划实施过程中，由于不同类型规划成果相互矛盾，规划难以落地，实际实施完成度不高且朝令夕改等情况^[19]。

为了解决上述问题，党的十八届五中全会提出了统筹空间规划，从多部门管理向“一张蓝图”管理转变，推行“多规合一”，实现多学科交叉的国土空间

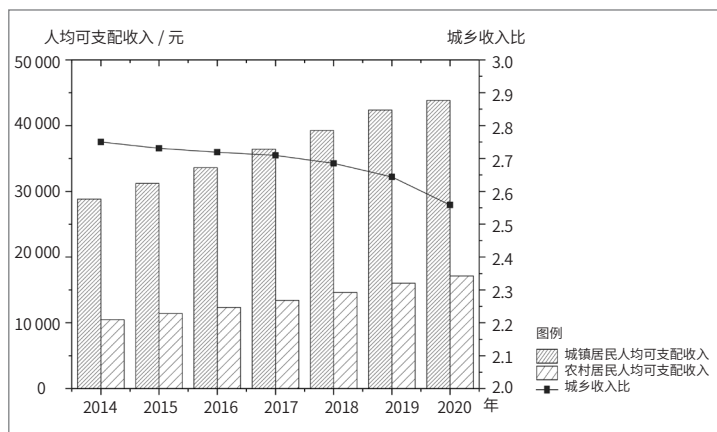


图1 城乡居民人均可支配收入差距

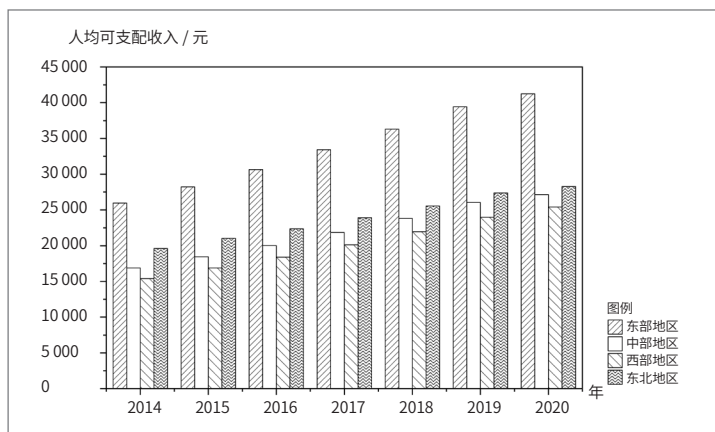


图2 区域人均可支配收入差距

规划。2017年,结合试点城市的经验,《省级空间规划试点方案》印发。2018年,国务院机构改革,组建了自然资源部,由自然资源部统筹其他部门进行国土空间规划的编制和监督实施工作。2019年,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布,该文件明确了国土空间规划的体系框架,全面部署了国土空间规划的编制和实施工作。

国土空间规划体系的确立,既反映了国土空间治理方式转变的现实需求,也体现了我国生态文明建设的根本要求,为实现共同富裕内涵中的公平和可持续奠定了基础。一方面,国土空间规划作为提升国家治理能力与治理能力现代化水平的重要工具,其目标之一就是优化目前的国土空间开发保护格局。由于国土空间规划层级清晰,各类型、各层级规划之间相互统一、上下贯通,且具有协调性,国土空间规划可以更好地协调区域间、城乡间的资源配置,打通资源要素的流通渠道,保障要素的高效集聚等;另一方面,在资源紧约束背景下提出的国土空间规划体现了对生态文明建设的追求,注重生态文明建设是国土空间规划的核心价值。无论是“三区三线”的划定,还是对山、水、林、田、湖、草、沙等生态要素的关注,都有助于推进绿色可持续发展。

(2) 国土空间规划的公共政策转型。

西方国家的空间规划最初是为了解决19世纪末城市环境不断恶化的问题而提出的。在第二次世界大战后,为了解决城市及区域发展不均衡问题,空间规划的重点转移到了产业发展布局上,国家对区域发展的干预也逐步加强,并制定了多种类型的区域发展规划,区域发展规划成为政府一项重要的工作。20世纪70年代后,西方国家空间规划的侧重点开始从经济开发领域转移到社会经济环境领域。此后,空间规划开始承担土地利用、区域发展、保护环境、提高生活质量等功能,成为政府公共政策的一大组成部分^[20]。

曾经,在以经济建设为中心和注重发展的背景下,我国的城市空间规划从某种程度上来说是一种发展经济的工具,是单纯对物质空间的划分与对技术的理性展示,是市场引导下的消费主义的体现^[21]。这也导致经济建设中普遍存在“重城市而轻农村”“重生产而轻生活”“重经济而轻民生”“重发展而轻环境”的问题,引发了区域发展不平衡、城乡发展差距大、生态环境遭破坏、人居环境舒适性差等一系列问题。

随着我国社会的不断发展,国土空间规划开始向公共政策转型,逐步重视效率与社会公平、关注空间配置的社会功能,平衡各主体的利益,保护环境并

且抑制社会的不公正现象,其社会性和政治性得到明显体现。当前国土空间规划不仅关注经济发展,还关注人的需求,其目的是最大限度地满足人民群众对美好生活的向往,实现资源和要素的合理化配置,促进区域间、城乡间的协调发展,推动生态文明的实现,通过空间实践促进社会公平正义。

2.2 共同富裕与国土空间规划的逻辑关系

共同富裕是我国现代化建设的目标与发展愿景,而国土空间规划则是实现共同富裕的重要手段与措施。本文从主要目标、内在系统、协调机制及实施策略四方面来理清国土空间规划与共同富裕的内在逻辑(图3),从而为制定合理高效的规划路径提供依据,为共同富裕的实现提供空间保障与支持。

(1) 目标的一致性。

共同富裕的三个内涵(发展、公平和可持续)与国土空间规划具有紧密的联系。国土空间规划是对空间资源的开发、利用、保护和修复进行全局安排与部署,是对一定区域长远发展的总体部署,这与共同富裕中的发展内涵是一致的。国土空间规划中区域协调发展、乡村振兴等战略中追求缩小区域和城乡间发展差距的内涵与共同富裕的公平内涵不谋而合。此外,建立国土空间规划体系的目标是“全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平,基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局”,这与共同富裕中的可持续内涵相符。

(2) 系统的关联性。

共同富裕涉及的内涵和层次是多元的,涉及的层次包括区域之间、城乡之间、人群之间,具有较强的系统性。因此,在推进共同富裕的过程中,应该要分层次、分类别的进行空间战略引导与

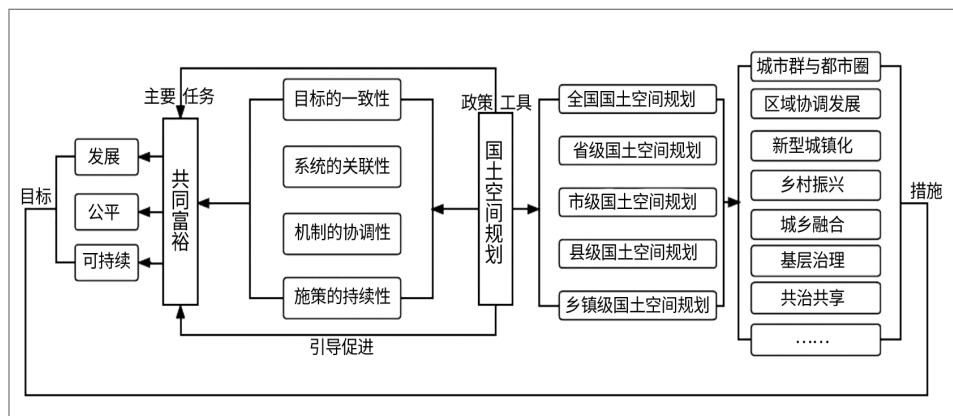


图3 共同富裕与国土空间规划的内在逻辑关系

安排。此外，国土空间规划的规划内容和空间体系与共同富裕的体系性是互相关联的。国家、省、市、县、乡镇五级的国土空间规划体系内容包含了不同的空间尺度与层次，涉及城市群与都市圈发展、区域协调发展、新型城镇化、乡村振兴、城乡发展、基层治理、共治共享、保护生态环境等内容，可以从多方面推动共同富裕的实现。共同富裕与国土空间规划的系统结合也有利于寻求更优的发展路径和实现更大的整体效益。

(3) 机制的协调性。

协调是实现共同富裕的关键因素，而协调的实现又依靠合理平等的空间资源配置与要素流动。国土空间规划通过要素流动及空间资源配置措施，缩小区域间和城乡间的发展差距，优化国土空间开发利用格局，协调环境保护与经济发展的关系。由此可见，国土空间规划根据机制的协调性为共同富裕的实现制定了相应规则，提供了战略性的引导，构建了实施路径。

(4) 施策的持续性。

共同富裕目标的实现是我国未来发展发展到某一个节点的结果，实现这个目标并不能一蹴而就。国土空间规划需要在实现共同富裕的不同阶段保持生命力和作用力。因此，在国土空间规划的施策过程中需要注意循序渐进，同时需及时进行动态调整，做到科学、合理的规划，为共同富裕的实现提供坚实的路径和策略保障。

2.3 共同富裕与不同层级的国土空间规划

(1) 共同富裕与区域尺度的国土空间规划。

我国幅员辽阔，区域之间的自然、社会经济发展基础条件等差异显著，再加上政策的倾向性，导致区域间的发展水平、开发强度和未来发展潜力不同。推进区域协调发展，促进共同富裕，需

要尊重客观规律，根据不同区域的经济状况和自然资源条件来明确空间发展目标。

区域尺度的国土空间规划包括全国国土空间规划和省级国土空间规划，它们是区域国土空间开发、利用、保护、修复的总体纲领和政策指引。区域协调发展战略是我国区域级国土空间规划，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、区域分化问题的顶层设计和战略引领。区域尺度的国土空间规划可以通过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、区际利益补偿机制等方面不断缩小区域差距，促进区域共同发展。

(2) 共同富裕与城市尺度的国土空间规划。

城市尺度的国土空间规划对于实现乡村振兴和共同富裕目标具有重要意义，其可以重塑城乡关系，破解城乡间的市场分割，推动城乡空间供给的深化改革，促进城乡要素流通。

在城市内部，国土空间规划有助于解决城市居住环境恶化、基本公共服务设施分布不均等现象。通过逐步疏解特大、超大城市中心城区的高人口密度与抑制高强度土地开发，进行郊区新城建设，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，从而优化城市人居环境，提升居民幸福感。

城市尺度的国土空间规划还需要坚持实施城市更新战略，实现城市空间要素的共治共享。一方面坚守底线管控，保障城市内部现有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，通过各类措施置换土地功能、改善公共服务设施、修复生态等。

(3) 共同富裕与小尺度的国土空间

规划。

小尺度的国土空间规划对于落实乡村振兴战略，健全城乡融合发展机制，实现乡村振兴和共同富裕目标至关重要。

一方面，小尺度的国土空间规划可以系统谋划县/镇—村二级空间格局。在农村自主发展的情况下，进一步强化政府的资源要素再分配职能，逐步实现基本公共服务设施的均等化，使广大农民能享受到与城镇居民相等的福利。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升级。小尺度的国土空间规划可以优先保障农民的利益，从而不断提升农民的收入水平，进一步缩小城乡居民收入差距，实现共同富裕目标。

3 国土空间规划赋能共同富裕的路径与政策工具

3.1 国土空间规划赋能共同富裕的路径

(1) 构建高质量发展空间格局。

我国经济目前正处在由高速增长向高质量发展转型的阶段，高质量的发展必须建立在高质量的国土空间规划的基础之上。

首先，区域尺度的国土空间规划应强化区域中心扩散效应，带动区域经济发展。部署科学合理的城镇空间发展格局，将城市群、都市圈和中心城市地区作为城镇化重点地区，为其生产力布局 and 高质量发展配置空间资源，有序疏解超大城市和特大城市中心城区的非核心功能，进一步提升大中城市服务品质，增强小城市发展活力，形成城市群、大中小城市与小城镇协调发展的高质量发展新格局。此外，将城市群作为城镇空间的主体形态，打造一批具有区域、国家乃至国际影响力的城市群，增强城市群对周边地区的辐射带动作用。

其次，城市尺度的国土空间规划要加快转变粗放式的国土空间开发和治理方式，根据城市的资源禀赋和经济社会发展的基础，找准城市自身发展的定位，实施有针对性的规划；在城市建设中，提高城市基础设施、公共服务设施的建设等级、运行效率，建立绿色城市、精明城市和智慧城市，进一步完善基本公共服务设施；在人居环境建设中，应优化生活、生态和生产空间，建立宜居宜业的生活空间；在国土空间规划编制过程中，需充分考虑人口因素，特别需要关注进城务工人员、进城落户人员和低收入人员，科学合理地安排城镇用地规模，为流动人口创造就业机会，并为其提供公平的公共服务设施，在人口集中流入的地区优先建设教育、医疗设施及保障性住房。此外，在资源配置过程中，应合理地配置城乡资源，改变“以乡养城”的局面。

最后，对于相对欠发达的乡村地区，强化县及乡镇两级国土空间规划的引领作用，优化乡村地区的空间布局，推进“多规合一”的实用性村庄规划。例如，在规划前期开展普查活动，实现“村村建档”，鼓励村民参与规划；推动乡镇产业的发展，完善产业配套设施建设，使县城的基础设施和公共服务覆盖全域，加大县城对农村地区的辐射带动能力。

(2) 构建社会公平实现机制。

在区域尺度，为了缩小区域发展差距，国家级、区域级的国土空间规划应该强调区域规划的公平性。这里的公平并不是指将资源均分给不同区域，而是要更加注重落后地区的发展，促进区域的均衡发展，建立一个完整的、成熟的、稳定的空间规划体系。通过倾斜性的经济和社会政策，利用区域规划的引导、催化和调节功能促进落后地区的发展。在宏观的发展战略中，必须将落后地区设立为区域发展重点，注重发挥发达地区的引导与带动作用。具体来说，就是

通过国土空间规划，创新多元激励方式，刺激大城市和中心地区的人才、资金、技术和产品等各类要素向周边有接纳能力的地区流动。此外，通过国土空间规划，统筹区域内的重大基础设施与公共服务建设，推动基本公共服务均等化和区域基础设施一体化建设，促进区域核心城市与周边地区各项要素的流动。

在城市尺度，破解城乡二元结构，统筹城乡发展是我国实现共同富裕的必然要求。促进乡村振兴，统筹城乡发展涉及多方面的内容，包括推动城乡要素的合理配置，促进更多要素向乡村流动，推动城乡公共服务的均衡化和城乡基础设施的一体化，使公共服务和基础设施向农村覆盖。空间是各项要素流动与设施统筹布局的重要平台，城乡之间合理的要素流动与高效的聚集，势必要受到空间管制规则的束缚与空间资源分配的影响^[22-23]。统筹城乡发展、缩小城乡差距必须要在空间上予以落实。在这一过程中，城市尺度的国土空间规划将起到重要的统领作用，空间规划公平是实现这一切的前提，规划公平要求在国土空间规划的过程中关注落后地区与弱势群体，促进基本公共服务均等化，即供给充足的公共服务设施并对其进行合理布局，充分发挥规划的公平性，将更多的公共服务设施、基础设施向农村、欠发达地区倾斜。在统筹城乡发展方面，规划公平要求国土空间规划将重点放在乡村地区，引导人才、土地、资金、产业和信息等要素在乡村聚集，同时要在小尺度的空间规划上进一步细化相关内容并加以落实。

(3) 确保可持续发展。

可持续是共同富裕的重要内涵之一，国土空间规划的“双评价”与“三区三线”都为可持续发展提供了保障。在国土空间规划编制过程中，不同层级的规划目标和功能定位不尽相同。在省级层面，对于自然保护地等必须进行严格保

护的空间，应加强对其资源承载力的约束，引入底线思维，做到“应保尽保”，并建立刚性的传导机制；对于可以进一步发展的空间，应对其进行开发适宜性评价，保证空间利用效率的最大化。在市级层面，国土空间规划应承担承上启下的功能，在省级“双评价”结果和“三区三线”划定成果间构建关联反馈机制，确保各类指标的一致性。在县级层面，要进一步提升评价单元和“三区三线”的精细度，确保国土空间规划可以落地和精准实施，并对市级国土空间规划中的“三区三线”划定成果进行核验与反馈。

此外，信息技术是可持续发展的动力。国土空间规划应利用“大数据”“物联网”等技术，整合城市生产、生活网络数据，建立统一的智能化信息平台，促使不同的群体加入城市治理。

3.2 国土空间规划赋能共同富裕的政策工具

制定不同规划层级下的共同富裕建设方案，方案内容主要包括用地指标管控、用地空间管控、用地结构优化和用地强度控制。

用地指标管控是以“三区三线”的划定工作为载体，利用边界管控来控制用地指标，并结合用地指标分级管控模式逐级分解指标体系。在用地指标管控中，需将区域重大战略、资源保护措施落实到各层级的具体规划中，关注跨区域的交通、通信等重大基础设施的建设。同时，将用地指标适当向欠发达地区和乡村地区倾斜。

在用地空间管控方面，针对城镇空间、农业空间和生态空间等不同分区类型，分别设置不同的用地空间管控指标体系，引导人口和产业从过度集聚的中心城市与大城市向周边具有接纳能力的城镇、县转移，优化国土空间整体功能，促进国土空间要素合理配置。

在用地布局优化方面，要特别关注

欠发达区域以及农村地区的用地布局优化。在市及乡镇尺度的国土空间规划中,要优化农村空间布局,加强农村基础设施和公共服务设施的建设,为乡村振兴提供空间保障。在村级尺度,要因地制宜地编制实用性村庄规划,对乡村产业发展进行定位,为特色产业预留空间。

在用地强度控制方面,依据“双评价”的结果与生态保护和修复的目标,针对不同的分区和分类空间,分别设置差异化的用地强度,避免人口和产业在中心城市、大城市过度聚集^[24]。

4 结语

共同富裕是社会主义的本质要求,是我国新阶段建设发展的重要目标。然而,随着改革的深入,我国发展不平衡不充分问题愈发凸显,显著的地区差距、城乡差距、收入差距、不均等的公共服务及住房问题等对共同富裕形成了挑战。作为公共政策的国土空间规划,是维护公众利益和社会公正的重要工具,也是推进共同富裕的重要手段。基于社会公平视角,利用国土空间规划促进高质量发展、缩小差距、助力可持续发展,对于促进共同富裕具有重要意义。为此,本文分析了共同富裕的内涵及其与国土空间规划体系的内在逻辑关联,并从规划公平的视角,探索了国土空间规划助力实现共同富裕的路径。■

[参考文献]

[1] 刘培林,钱滔,黄先海,等.共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J].管理世界,2021(8):117-129.
[2] 李实,陈基平,滕阳川.共同富裕路上的乡村振兴:问题、挑战与建议[J].兰州大学学报(社会科学版),2021(3):37-46.
[3] 贾莉,闫小培.社会公平、利益分配与空间规划[J].城市规划,2015(9):9-15.
[4] 陈锋,孙成仁,张全,等.社会公平视角

下的城市规划[J].城市规划,2007(11):40-46.
[5] 张敏.全球城市公共服务设施的公平供给和规划配置方法研究——以纽约、伦敦、东京为例[J].国际城市规划,2017(6):69-76.
[6] 何明俊.城市规划、土地发展权与社会公平[J].城市规划,2018(8):9-15.
[7] 张能,陈烨.面向城乡土地发展权公平配置的规划策略[J].规划师,2019(8):38-43.
[8] 朱介鸣,郭炎.城乡统筹发展规划中的土地经济租金、“乡乡差别”与社会公平[J].城市规划学刊,2014(1):33-38.
[9] 高军波,周春山,叶昌东.广州城市公共服务设施分布的空间公平研究[J].规划师,2010(4):12-18.
[10] 顾鸣东,尹海伟.公共设施空间可达性与公平性研究概述[J].城市问题,2010(5):25-29.
[11] 江海燕,周春山,高军波.西方城市公共服务空间分布的公平性研究进展[J].城市规划,2011(7):72-77.
[12] 唐子来,顾姝.上海市中心城区公共绿地分布的社会绩效评价:从地域公平到社会公平[J].城市规划学刊,2015(2):48-56.
[13] 刘晓虹,崔毅,马交国.和谐规划:城市规划人本主义的回归[J].规划师,2007(增刊2):50-52.
[14] 景维民,张慧君,黄秋菊,等.经济转型深化中的国家治理模式重构[M].北京:经济管理出版社,2013.
[15] 张来明,李建伟.促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施[J].改革,2021(9):16-33.
[16] 李实.共同富裕的目标和实现路径选择[J].经济研究,2021(11):4-13.
[17] 胡智超,龙花楼.中国新农村建设的制约因素及国际经验借鉴[J].地理科学进展,2011(8):1028-1036.
[18] 张正峰.面向SDGs的土地可持续利用目标、挑战与应对策略[J].中国土地科学,2019(10):48-55.
[19] 张叶笑,冯广京.基于时空锥理论的“多规冲突”和“多规合一”机理研究[J].中国土地科学,2017(5):3-11.
[20] 张京祥,何建颐.西方国家区域规划公共政策属性演变及其启示[J].经济地

理,2010(1):17-21.

[21] 王世军.论城市规划的社会学转向[J].同济大学学报(社会科学版),2011(2):45-50.
[22] 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.
[23] 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.
[24] 鲍海君,王成超,张瑶瑶,等.国土空间规划赋能共同富裕:机理解析与地方实践[J].中国土地科学,2022(8):10-18.

[收稿日期]2022-08-26