

# 每周一读

二〇二四年第3期（总272期）

## 如何理解优化国土空间发展格局？

习近平总书记在党的二十大报告中指出，“优化国土空间发展格局”。国土空间发展格局是国家发展目标、发展战略和发展方式在空间上的体现，是实现经济社会发展目标的基本载体。国土空间发展格局是否合理，决定了一个国家能否实现可持续发展，能否在发展中实现人与自然相协调，实现经济社会活动在空间关系上的协调。

我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然禀赋差别极大。由于自然和人文条件的差异，并不是所有的国土空间都适宜搞城市建设、发展现代工商业，必须在推动城镇化、工业化的同时，保有足够的生态空间和农业生产空间，这样才能保护生态环境、确保粮食安全，实现可持续发展。

我国适宜人类发展的区域相对有限，且分布很不均衡，主要集中于“胡焕庸线”东南侧，适宜工业化、城镇化的区域同适宜发展农业生产、需要保护生态环境的区域高度重叠，易产生功能冲突。近年来在经济规律作用下，人口和产业加速向适宜发展地

区聚集，空间矛盾进一步凸显。在这种形势下，必须根据我国特定的地理空间条件，遵循自然规律、经济社会规律，更加注重统筹经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，有效发挥政府规制和调节作用，处理好经济发展、人民生活、生态环境、国家安全之间的关系，以相对有限的国土空间资源支撑社会主义现代化的实现。

优化国土空间发展格局，需要充分考虑人口总量和结构变动、经济发展阶段及特点、生态环境条件约束、国家安全和地缘政治格局等因素。从人口角度看，我国人口增长已经显著放缓，预计很快达峰，但老龄化和城镇化会进一步发展，人口分布在空间上向城市化区域集中是大趋势，对居住空间质量的要求会不断提升。从经济角度看，我国处于工业化中后期，经济结构逐步向高端化转型，发展方式向集约型转变，产业空间需求增长放缓，集约高效是大势所趋。从生态角度看，我国生态环境保护不断加强，总体态势趋好，但仍面临人口、经济增长压力和气候变化等风险。从安全角度看，我国发展面临的外部风险空前上升，资源对外依存度偏高，人口、经济空间分布不均衡与维护国家安全的矛盾较为突出。

优化国土空间发展格局，基本途径是健全主体功能区制度，立足资源环境承载能力，发挥各地比较优势，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，在此基础上优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，实现不同功能空间

的优势互补、高质量发展。要支持城市化地区高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间，支持农产品主产区增强农业生产能力，支持生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上，支持生态功能区的人口逐步有序转移。通过以比较优势为基础的合理分工和空间集约使用，使城市化地区能够产生更高的经济产出，通过转移支付支持农产品主产区和生态功能区发展，支持边疆地区人口和经济稳定，达到整体国土空间发展格局的均衡和最优化。

**优化国土空间发展格局，必须合理确定不同空间的优先序。**根据我国国情，应把保护农业生产空间放在首要位置，其次是生态保护空间，最后是城市开发空间。应按照这一优先序划定“三区三线”。在此基础上，科学编制和实施国土空间规划，根据自然、人文地理条件及发展需要，合理划定承担不同功能的国土空间和边界线，形成国家空间发展的指南、可持续发展的空间底图，构成各类开发保护建设活动的基本依据。同时，要大力提高空间利用效率，创新空间运用方式，开拓新型空间资源，顺应自然规律和经济发展规律，使经济和人口在适宜发展地区合理集聚和匹配，推动形成主体功能约束有效、开发有序的国土空间发展格局。

（文/省驻沪单位党委编录）

2024年1月19日