

# 国土规划如何破除城乡二元经济结构现状建议

鲍华兵

江西省土木建筑设计院有限公司

**摘要：**本文针对城乡二元经济结构概念和特征展开分析，讨论了城乡二元经济结构现状，通过研究统筹城乡国土规划、确立国土规划地位、创新国土规划理论、拓展国土规划范围、完善国土规划方法、强化国土规划战略、发挥市场配置作用等建议，其目的在于为城乡二元经济结构优化提供土地资源支持，加快城乡一体化发展目标的实现速度。

**关键词：**国土规划；城乡二元经济结构；规划范围

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.045

就目前的发展背景而言，国土规划是推动各项经济活动有序展开的重要保障，内容上涉及重点资源保护与开发、基础设施建设、人口分布与城市发展、环境管理与保护等。城乡二元经济结构出现的原因中，土地资源规划合理性低占有重要比重，依托于国土规划理念，逐步改善城乡土地资源利用局面，对于加快城乡二元经济结构破除速度，加快城乡一体化经济体系形成速度有着积极的促进作用。

## 一、城乡二元经济结构概念和特征

本文所研究的城乡二元经济结构，是关于国民经济模型中城乡关系的研究。农村人口主要从事以农业为代表的传统产业，劳动密集型较高，但平均产能较低，人口平均收入较低。城镇居民从事现代化水平较高、高收入、高生产力的非农产业，平均产能较高，人口平均收入较高。而我国城乡二元经济结构特征主要体现在以下几方面：①城镇主要以大工业发展模式为主，而农村经济主要以典型的小农经济为主；②城镇的基础设施完善度较高，相互间的关联性较高，而农村基础设施处于逐步完善阶段，相互间还未形成有效的关联性；③城镇居民的平均消费水平要高出农村居民平均消费水平；④城镇居民的数量要少于农村居民数量。

## 二、城乡二元经济结构现状

### （一）城乡国土规划统筹能力差

在国家“三农”政策的扶持下，一些农村虽然进行了产业化改革，推行“种植、加工、销售”一体化的新农业发展模式，但是由于缺少合理的土地规划，使得发展模式的稳定性较差，无法适应新阶段建设要求。国土规划工作内容涉及区域管理、土地使用等，工作内容相对繁多，由期间缺少协调工作，无法适应当地的社会经济发展状态，均衡企业和人口资源环境之间的关系，使得地区城乡发展环境处于较为落后的状态。另外，在统筹规划过程中，没有协调好国土开发整治活动近期规划和远期规划之间的关系，过度重视近期规划内容，这样

也降低了生态经济发展策略的合理性，影响到当地生态环境的文明发展速度。

### （二）国土规划地位不明显

从目前的发展情况来看，也面临着国土规划地位不明显的问题，具体体现在以下几方面：第一，国土规划相关法律法规的完善度有待提高，使得国土规划的权威性较弱，无法营造良好的国土规划发展环境，影响到相关工作的落实进度。第二，宣传与推广工作较少，虽然国内已经设置了多个试点，但是对于试点的推广经验总结不到位，缺乏对国土空间的综合安排，增加了城乡之间利益分歧，干扰到相关工作的开展进度。并且过程中法律提供的约束力较弱，使得各地政府对国土规划的重视度较弱，在相关工作开展时的响应度较低，不利于城乡发展矛盾的破除。

### （三）国土规划理论不完善

国土规划属于非常复杂的工作任务，涉及地理资源研究和分析、土地资源能力评价、土地开发利用影响评估、土地整治空间分布、规划与数据输入一体化管理等。以往国土规划理念的实践过程是以国家发展经济规划为基础展开的，多作为辅助性措施进行应用，衍生出的中心理论、梯度理论、极化理论、点轴发展理论，和各类高新技术虽然在一定程度上提升饿了国土规划深度，而且在细节上也处于较为完善的状态，但是与国内领土规则之间的契合度较低，无法满足区域格局发展问题。同时在理论分析中没有深入分析了解国土、国情和相关理论内容，这样也造成理论和实际脱节的情况，无法满足目前的发展现状，降低了所拟定理论内容的指导价值。第三，虽然目前已经积累了较为丰富的理论和实践资料，但是新理论的创新工作缓慢，目前还没有完全契合国土国情发展的特色发展理论，这也在一定程度上约束了地区经济发展，同时也激化了区域间的发展矛盾。

### （四）国土规划范围比较局限

从目前的发展情况来看，也面临着国土规划范围比较局限的情况，此问题具体体现在以下几方面：第一，根据试点推广积累的经验可以得知，国土规划在发展中具有良好的指导价值，但是在试点推广过程中却缺乏系统规划，造成了推广效果较差、进度缓慢的情况。例如，推广初期并没有优先选择同类型地区，而是选择了新领域进行开拓，这样也降低了国土规划在其中的助推作用，同时在尝试过程中也带来较多问题，制约了国土规划工作的推广进度。第二，在对国土规划落实经验整理时，缺少深入和系统化分析，很多情况下都是直接复

制原有经验来进行推广，这样也使得国土规划体系的完善速度处于较慢状态，其范围无法顺利拓展到其他领域。第三，所积累理论和实践资料应用价值较弱，缺少对这些内容的系统化整合，同时也缺乏对地区产业结构布局的综合性考量，使得城乡产业结构差距无法逐渐缩小，而且还会不断激化城乡发展矛盾，使其陷入恶性循环当中。

### （五）国土规划方法不健全

从目前的发展情况来看，也面临着国土规划方法不健全的问题，这也直接影响到国土规划结果的合理性，降低了国土规划体系的完善度。此问题具体体现在以下几方面：第一，对于目前推行的国土规划方法进行整理后发现，许多规划方法都是直接引用国外理论，和国情之间的契合度较低，虽然部分规划方法在试点推广中得到了论证，但是并不一定具有一般性，这也对国土规划工作的展开带来了较大影响。第二，将国土规划发展目标多集中于短期利益，虽然也拟定了长远规划，但是对于长远规划活动缺少宏观调控，同时国土规划理论的融入度较低，使得国土规划结果的合理性与前瞻性不断下降，从而影响到各类工作的有序展开。第三，公众参与度较低，国土规划工作的最终目的是促进社会经济和谐发展，公众作为重要参与者，应组织其积极参与到决策活动中<sup>[1]</sup>。但是从实际发展情况来看，公众的参与度相对较低，加上日常宣传工作不到位，这也降低了公众对国土规划工作的响应积极性，影响到城乡经济一体化发展。

### （六）国土规划战略不明确

从目前国土、国情、试点推广经验等内容整合情况来看，在具体的发展活动中也存在国土规划战略不明确的情况。即国土规划战略和区域经济发展趋势的契合度较低，并且相关内容和空间发展规划内容的适应性较弱，这也直接影响到国土规划体系的应用价值，影响到各区域经济的健康发展。而且在完成国土规划战略的拟定后，缺少对战略内容的科学评估，虽然也会对其内容进行论证，但是论证体系的局限性较强，无法对国土规划战略实用价值进行科学评价，增加了规划工作落实过程中存在的矛盾问题，这也在一定程度上限制了国土规划战略的推广进度。除此之外，在国土规划战略落实过程中，也缺少对反馈信息的及时整理，许多有价值的信息没有做好存储和提取工作，这也降低了数据的应用价值，无法为战略调整、新战略拟定提供可靠的数据支持。

### （七）市场配置作用较低

除上述应用问题外，在实际应用中也存在市场配置作用较低的问题，直接限制了城乡一体化经济的快速发展。不同于传统的计划经济，市场经济体制公众参与度不断提升，这样也需地方政府清晰认知市场经济具备的指导作用，通过合适途径将市场配置和国土规划关

联在一起，形成良好的经济发展合理，起到缩减城乡经济差距的作用。但是从目前的发展情况来看，由于缺少对市场配置工作经验的总结工作，使得目前还未探索出与国土规划工作最为契合的融合路径，这样也限制了市场配置价值的发挥，无法为城乡一体化发展提供可靠助力<sup>[2]</sup>。

## 三、国土规划背景下城乡二元经济结构发展建议

### （一）统筹城乡国土规划

统筹城乡国土规划，能够不断提升城乡资源的关联度，逐步消除城乡发展壁垒。科学的国土规划是按照现阶段国家发展进程，不断细化相应的改进细节，并从中完善指导方针内容，使其可以适应新阶段建设要求，为城乡经济一体化发展提供充足助力。①国土规划以科学研究策略为指导，专注于推动可持续发展进程，其内容涉及区域管理、土地使用等，并以此为基础来协调当地的社会经济发展状态，均衡企业和人口资源环境之间的关系，从而形成良好的城乡发展环境，满足区域协调发展要求<sup>[3]</sup>。②做好国土开发整治活动近期规划和远期规划之间的关系，基于“生态文明”理念统筹安排国土资源开发过程，结合区域城乡二元经济结构存在问题，拟定合理可靠的生态经济发展策略，从而促进当地生态环境的文明发展，满足相关的经济发展要求。

### （二）确立国土规划地位

确立国土规划地位，可以加快国土规划工作的落实速度，从而形成良好的发展合理，促进城乡一体化经济的快速发展。从实际发展情况来看，应注意以下内容：第一，逐步提升国土规划相关法律法规的完善度，以此来提升国土规划的权威性，在推出政策时可以得到积极响应，从而形成国土规划落实工作的良好发展环境。如目前推行的《土地管理法》《矿产资源法》《城市规划法》《环境保护法》《水土保持法》《房地产管理法》《文物保护法》《固体废物污染防治法》等，都可以为当地各项工作的开展提供充足动力。第二，做好宣传与推广工作，总结国内各个试点的推广经验，由点逐步辐射到全国范围，过程中也需要加强国土空间的综合安排，协调好城乡之间利益的协调工作，并且利用法律的方式来弥补其中的不足，从而树立起良好的社会地位，提升各地政府对国土规划的重视度，同时也可以积极配合相关工作，逐渐消解城乡发展之间的矛盾，实现城乡经济一体化发展目标<sup>[4]</sup>。

### （三）创新国土规划理论

创新国土规划理论，能够更加契合目前的大环境发展要求，从而确保相关活动的有效推进。从实际发展情况来看，也需要注意以下内容：第一，深入分析了解国土、国情，从多元化角度来分析城乡二元经济结构的诱因和发展情况，整个分析过程中也可以借助信息技术、大数据技术来对这些信息进行整合，准确定位国土规划在其中起到的助推作用，以此来完善相应的发展体系，

顺利实现城乡经济的可持续发展。第二，对于国内外的相关理论进行整合，这些理论在应用上具有一定的借鉴意义，但是需要对这些理论内容进行深入分析，结合国土、国情来调整理论中的相关内容，使其可以更加契合目前的发展现状，提高理论内容的指导价值。第三，根据积累的理论 and 实践资料，着手于新理论的创新，打造契合国土国情发展的特色发展理论，从而为地区经济发展形成良好的发展合力，促进城乡一体化经济的发展速度。

#### （四）拓展国土规划范围

拓展国土规划范围，可以逐步形成契合各领域发展的指导体系，在土地存量背景下加快城乡一体化经济发展速度。从实际发展情况来看，也需要注意以下内容：第一，深入分析了解国土、国情，根据试点推广积累的经验，开始向试点周围区域进行逐步推广。推广初期可以选择区域城乡二元经济结构相近的地区，逐步开拓新领域，充分发挥国土规划在其中的助推作用，以此来完善相应的发展体系，顺利实现各区域经济的稳定发展。第二，对于国土规划落实过程中的经验进行整理，这些经验在推广应用上具有良好的借鉴意义，但是需要对这些经验内容展开深刻分析，从中筛选出最为核心的内容，搭配着创新国土规划理论，不断提升国土规划体系的一般性，使其范围可逐步拓展到其他领域。第三，根据积累的理论 and 实践资料，不断形成城乡一体化发展体系，持续提升地区产业结构布局合理性，不断缩减城乡产业结构差距，实现一体化发展目标。

#### （五）完善国土规划方法

完善国土规划方法，能够提升国土规划结果的合理性，同时也为相关体系的完善提供良好参考。从实际发展情况来看，也需要注意以下内容：第一，对于目前推行的国土规划方法进行整理，找出规划方法中存在的不足，采取相应措施进行补充和完善，并且在试点推广中论证规划方法的可行性，不断积累相应的规划经验，有序提升所采用国土规划方法的合理性。第二，将国土规划发展目标转移到长远利益上，并且在长远规划活动中也需要做好宏观调控的合理融入，搭配着国土规划理论，使国土规划结果的合理性与前瞻性得到显著提升，这也为后续工作的进行奠定了良好基础。第三，增加公众参与度，国土规划工作的最终目的是促进社会经济和谐发展，公众作为重要参与者，应组织其积极参与到决策活动中，这样也可以提高国土规划落实过程中公众的响应积极性，为破除城乡二元产业结构问题创造良好环境。

#### （六）强化国土规划战略

强化国土规划战略，能够提高国土规划战略的指导价值，实现区域经济的长期发展。从实际发展情况来看，也需要注意以下内容：第一，对于目前的国土、国

情、试点推广经验等内容进行整合，同时结合区域经济的发展趋势，不断提升空间发展规划内容的适应性，并以此为基础来完成发展体系应用，促进各区域经济的稳定发展。第二，对于国土规划战略的科学性进行评估，可以利用信息技术来建立量化评估体系，对于所拟定国土规划战略的实用价值进行科学评价，根据得到的反馈经验来完善规划中存在的不足。过程中也会做好国土规划理论的引入工作，为战略科学性的提升奠定良好基础。第三，在国土规划战略落实过程中，也需要对反馈信息做好科学化整理，从中筛选价值数据录入到数据库中进行存储，这也为战略调整、新战略拟定提供了可靠的数据支持。

#### （七）发挥市场配置作用

发挥市场配置作用，可以促进城乡一体化经济的快速发展，提高土地资源的利用率。从实际发展情况来看，也需要注意以下内容：（1）清晰认知市场经济体制的定位，不同于传统的计划经济，市场经济体制公众参与度不断提升，这样也需地方政府清晰认知市场经济具备的指导作用，将市场配置和国土规划关联在一起，形成良好的综合发展体系，以此来提高土地资源的利用效率。（2）对于市场配置工作中的相关经验进行整理，找出与国土规划工作相融合的最佳路径，其间也需要做好国土规划理论的融合工作，使其可以为城乡一体化发展提供可靠助力。

### 四、结束语

综上所述，统筹城乡国土规划，能够不断提升城乡资源的关联度，确立国土规划地位，可以加快国土规划工作的落实速度，创新国土规划理论，能够更加契合目前的大环境发展要求，拓展国土规划范围，可以逐步形成契合各领域发展的指导体系，完善国土规划方法，能够提升国土规划结果的合理性，发挥市场配置作用，可以促进城乡一体化经济的快速发展。基于国土规划相关内容，拟定应对城乡二元产业结构现状的相关措施，对于均衡城乡经济发展模式，促进城乡经济一体化发展有着积极地促进意义。

#### 参考文献

- [1]王渊, 胡兆廉. 产业结构调整与银行信贷支持问题研究[J]. 淮海工学院学报(人文社会科学), 2016, 14(8): 87-89.
- [2]陈东焰. 供应链金融在城乡二元化产业结构调整中的应用[J]. 商业经济研究, 2021(13): 164-167.
- [3]张军涛, 游斌, 朱悦. 农村劳动力流动对城乡二元经济结构转化的影响——基于经济增长中介效应的分析[J]. 经济问题探索, 2021(06): 125-137.
- [4]龚毓焯. 新乡贤参与乡村振兴的现状与路径分析: 基于破解“城乡二元经济结构”视角[J]. 农村金融研究, 2019(11): 61-69.