

国土空间规划背景下城乡结合部土地集约利用思路

陈霖

甘肃省西和县自然资源局

摘要：随着城市化不断加速，城乡结合部成了区域空间发展的核心地带。然而，城乡结合部的城市化进程中，土地资源的利用方式和效益却存在着一定的问题，一些地区存在着农村土地闲置、城市扩张过度等现象，导致大量土地资源未得到有效利用，造成了土地资源浪费和环境污染等问题。因此，国土空间规划背景下，城乡结合部土地集约利用问题日益凸显，必须制定新的土地利用策略，促进城乡土地的高效利用，实现可持续发展目标，推动城乡一体化发展。

关键词：国土空间规划；城乡结合部；土地集约利用

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.22.049

国土空间规划是国家长期发展战略的重要组成部分，它是在全面认识和把握国土资源状况和规律的基础上，明确国土空间发展战略定位和发展目标，完善空间管制体系、提升空间规划和治理水平、促进空间优化布局 and 效益提升的过程。城乡结合部作为城乡融合发展的关键区域，其土地利用规划和管理面临着许多挑战和困境，需要制定集约利用的相关政策和措施，实现城乡经济社会协调发展。

一、国土空间规划背景下城乡结合部土地集约利用的意义和必要性

（一）国土空间规划目标下城乡一体化发展的要求

随着城市化进程的不断加速，城乡差距日益加大，城市和农村之间的发展不平衡问题日益突出。为实现城乡一体化发展，国土空间规划目标提出了一系列要求。这些要求包括：加强城乡规划和建设的协调，实现城乡交通、环境、产业和社会服务的一体化，推动城市向农村延伸和农村向城市融合的发展，促进城乡资源要素共享和优化配置，实现经济社会协调发展和人民生活水平一体化提升。合理规划空间结构，优化城乡空间布局，发挥各区域的优势，形成城乡融合发展的有机整体。把不同区域的产业、人口等因素进行有机整合，实现城乡协同发展和区域间协调发展。推进集体土地所有权、使用权、收益权分置，激发农村土地资源利用潜力，促进农民增收。加强城乡公共服务设施建设，提高农村教育、医疗等公共服务水平，促进城乡社会事业均衡发展。这些要求旨在实现城乡一体化发展的目标，建设统一、繁荣、美丽的中国。

（二）城乡结合部土地利用现状及存在的问题

城乡结合部是城市和农村的交汇区域，是城市化进程中的重要组成部分。城乡结合部土地利用是农村、城市和产业三者之间的复杂关系，其发展水平关系到城乡经济社会发展和生态环境保护。然而，随着城市化进程加速和农村经济逐渐转型，城乡结合部土地利用出现了一些问题，比如土地利用混乱、城市扩张不当、资源浪费等问题^[1]。因此，了解城乡结合部土地利用现状及存在的问题，对于制定地方规划、促进城乡一体化、保障生态环境等有着重要的意义。

1. 城乡结合部土地利用现状

偏重于城市化发展，城市化进程中，城市向乡村延伸，农村地区逐渐被城市所侵占，出现了城市延伸带、城市群和城市圈。农业余地利用较为广泛，由于城市和工业用地增加，农业用地面积减少，部分土地被转成了农业余地、回归林地等。生态空间得到一定保护，在城乡结合部，一些生态空间得到了保护，例如水源涵养区、自然公园等。

2. 城乡结合部土地利用存在的问题

农地被囤积，一些非农业经营者逐渐向农业领域扩张，一些使用农业土地的企业、机构和个人将大量土地进行储备和囤积，使农民的土地流转面临瓶颈。城市化发展不均衡，发展速度快的城市向乡村延伸，导致城市和乡村之间的发展不平衡，发展速度慢的乡村地区长期处于困难状态^[2]。生态环境破坏，城市和工业用地的增加，对自然环境造成了破坏，例如城市污染、水资源短缺等问题。

（三）国土空间规划背景下城乡结合部土地集约利用的重要意义和必要性

城乡结合部土地集约利用是实现可持续发展的重要途径，它可以提高经济效益、保护生态环境、促进城乡融合发展，是城乡一体化发展的重要保障。随着人口增长和城市化进程加快，城乡之间的差距日益缩小，城乡结合部的土地集约利用变得更加重要和必要。首先，国土空间规划背景下城乡结合部土地集约利用可以提高土地利用效率。城市人口逐渐增加，土地供给有限，因此需要通过土地集约利用来提高土地的利用效率，最大限度地满足城乡居民的需求。同时，城乡结合部是城乡融合发展的重要领域，通过土地集约利用，可以打破城乡

之间的隔离,促进城乡间的交流与合作,推动城乡融合发展。其次,城乡结合部是经济发展的重要区域,通过土地集约利用,可以提高地区的经济效益,增加就业机会,促进经济的发展。最后,城乡结合部的生态环境非常重要,通过土地集约利用,可以保护生态环境,减少农业面积对生态环境的破坏,提高土地的生态效益。此外,土地集约利用还可以促进城市更新,提高城市的品质和形象,促进城市的发展,为城市建设注入新的活力和动力。

二、国土空间规划背景下城乡结合部土地集约利用的主要策略

城乡结合部土地集约利用是实现农村现代化和城乡一体化发展的重要手段和保障。在这一背景下,为了有效实施城乡结合部土地集约利用,需要制定一系列有效的策略和措施。优化城镇化格局、提升和完善基础设施、调整优化产业结构、修复保护生态环境,是城乡结合部土地集约利用的主要策略^[3]。只有通过多方协调和有序推进,才能够实现城乡一体化发展。

(一) 优化城镇化格局

国土空间规划是城乡发展的蓝图,更是实施乡村振兴战略的重要依据。要想实现城乡结合部土地集约利用,就必须以优化城镇化格局为主要切入点,通过推动城镇空间布局的优化,引导人口向城镇集聚,促使农村人口逐步向城镇转移。通过加强城乡规划协调,建立城乡空间衔接机制,推动城市与农村的有机衔接和融合,实现城市发展和农村发展的共同进步,推动城乡联动发展。

(二) 土地节约集约利用

坚持土地资源的可持续利用,提高土地资源利用效率,是当前和今后一个时期土地管理工作的重要目标。城乡结合部是城市与乡村过渡区域,在城市与乡村之间具有较为明显的地域差异,因此要充分考虑其在这一区域的具体特点,充分发挥其自身的优势和作用。制定土地利用总体规划,加强土地利用管理和监管,推动城乡土地统筹规划,推广节约集约用地模式,有效利用土地资源。

(三) 基础设施建设完善

加强农村道路、供水、排水、供电、通信等基础设施建设,提高基础设施的公共服务水平。在满足农民基本生活需求的前提下,根据农村生产特点和地域特点,通过适当方式建设一定规模的公共服务设施,提高城乡结合部土地利用效率。提升城乡交通出行和生产生活条件,增强城乡间的联系和互动。

(四) 农村土地整治提升

为优化农村土地利用结构和布局,政府应当采取措施,大力实施土地整理复垦和开发,严格执行农村土地承包经营权流转制度,引导农民自愿流转承包地,探索实施宅基地有偿退出机制,以实现农村闲置建设用地集中利用和闲置宅基地再利用^[4]。此外,还应该加强农村集体经济组织的建设,推进农村土地规划、整治、利用和保护,以提升农村土地利用效率和质量。

(五) 新型城镇化引领

在实施城乡结合部土地集约利用的过程中,要高度重视新型城镇化的引领作用,积极推进农村人口市民化、土地流转和城乡一体化建设等工作,同时还要对城乡结合部土地利用的相关规划和城市更新进行整体统筹布局,以实现资源合理配置、城乡发展平衡以及改善环境质量、提高经济发展水平等目标。通过实施新型城镇化和城市更新,能够有效地推动城乡一体化发展,提高城市品质,促进经济发展和社会进步,推动经济可持续发展。

(六) 生态保护和环境治理

国土空间规划中,要注重生态文明建设,要以“山水林田湖草”作为一个生命共同体,以保护好山水林田湖草等生态资源为基础,推动生态修复、环境治理,加强对农村生态环境的保护,改善农业生产条件,提高土地资源的保护利用率,推进“绿色农业”发展,构建可持续发展的生态环境。

三、国土空间规划背景下实施城乡结合部土地集约利用的实践措施

随着城市化的推进,我国城乡发展愈发紧密,城乡结合部的土地利用问题日益突出。为了加强土地集约利用,促进城乡统筹发展,国家先后出台了一系列政策文件和规划,其中包括《国土空间规划(2016-2030年)》等重要文件。在国土空间规划背景下,城乡结合部的土地集约利用成了当前发展中的重要课题。如何实现城乡土地的优化配置、高效利用和有序开发,是目前城乡结合部土地管理的核心问题之一^[5]。为此,各地区积极探索和实践了一系列有效的土地集约利用措施,包括重视土地节约利用、推动土地适度集约利用、加强城乡规划与管理等方面。

(一) 制定地方性规划和政策措施

通过制定相关的地方性规划和政策,是提高城乡结合部土地集约利用水平的重要途径。例如,北京市发布了《北京市城乡规划条例》,明确规定城乡结合部地区应坚持“土地综合整治”,鼓励采用多种方式对土地进行集约利用和综合治理;江苏省在《关于全面推进节约集约用地的实施意见》中指出,城乡结合部地区应加强

土地综合整治,并进一步要求落实耕地保护责任目标、集约节约用地、建立节约集约用地长效机制;天津市发布了《天津市建设用地节约集约利用评价指标体系》,从规划、布局、用地、结构等方面对城乡结合部土地利用进行评价,并将评价结果作为确定建设用地规模的重要依据。

(二) 推行“新增少、用旧多”原则

城乡结合部由于人口、产业等聚集,土地资源消耗较大,面临着经济发展与土地资源紧张的矛盾。从节约集约利用土地的角度看,“新增少、用旧多”是城乡结合部土地集约利用的一项重要原则,这就要求在城乡结合部的土地集约利用过程中,不仅要控制新增建设用地规模,还要注重节约和集约用地。国土空间规划背景下实施城乡结合部土地集约利用时,要以现有的建设用地和存量建设用地为基础,结合国土空间规划目标和城乡建设实际需求,合理确定新增建设用地规模,同时通过规划预留新增建设用地的空间,以此来限制城乡结合部地区的开发强度。

(三) 推动城乡统筹发展和合作

城乡结合部土地利用存在问题,可以通过城乡一体化发展、建立城乡统一土地市场、改善城乡土地利用结构等措施促进城乡结合部土地的集约利用。建立城乡统一土地市场。统一城乡建设用地市场,消除行政壁垒,实现农村集体经营性建设用地与城市国有建设用地的同等入市、同权同价;制定差别化的土地税费政策,引导农村集体经营性建设用地入市;改革完善农村宅基地制度,建立城乡统一的建设用地市场;推动建立覆盖全社会的公共服务体系,促进公共服务均等化。改善城乡土地利用结构。加快推进户籍制度改革,完善和创新农村土地流转机制,推进集体经营性建设用地入市。同时,还应加强城乡规划与管理。各地区加强城乡规划与管理的一体化协调性,推进城乡规划的体系化、科学化、现代化^[6]。通过制定城乡规划方案、加强城市公共设施建设、完善农村基础设施建设等措施,优化城乡土地利用结构,有序推进城乡发展。

(四) 强化土地资源管理与监管

1. 加强土地节约利用

各地积极构建土地节约型社会,加强土地保护,制定并落实各项土地保护措施,比如简化用地程序、充分利用闲置土地、鼓励城市吸纳农村人口等,以此来提高土地利用效率,实现有效利用土地资源的目标。

2. 推动土地适度集约利用

城乡结合部的土地集约利用要求充分利用土地资源、提高土地利用效率、提高建设用地密度。通过强化用

地监管和规制、推进土地立体化利用、协调发展农村产业等措施,实现城乡结合部土地集约化开发,促进城乡一体化发展。

3. 强化土地资源监管

土地资源监管是国土空间规划的重要内容,需要加强监管力度。一方面,应该利用先进技术手段,及时监测土地资源使用情况,对违反规划的行为进行监督和管理。另一方面,应该落实相关法律法规,对违反土地管理规定的行为进行惩罚。具体来说,需要制定一系列的土地资源监管制度,严格执行国土空间规划,及时发现和处理违法用地行为。对于未批先用、批小建大、多占少用、非法转让等违法用地行为进行严厉打击。此外,还需要建立健全监督管理机制,鼓励群众举报违法用地行为。一旦发现问题,要及时处理和纠正违法违规行为,确保土地资源合理利用。

结束语:总的来说,随着国土空间规划的推进,城乡结合部的土地集约利用已经成了一个重要的课题。这不仅可以提高土地利用效率,还可以推动城乡融合发展,提高人民生活水平。尽管现实中仍然存在一些挑战,比如两极分化、土地流转难度等问题,但只要抓住机遇,积极应对困难,就一定能够逐渐实现城乡结合部土地集约利用的目标,同时促进城乡发展的良性循环。应该坚持和谐发展的理念,保障城乡平衡发展,落实可持续发展的要求,实现经济发展、社会进步和环境保护的有机结合,共同营造美好的生态文明。

参考文献

- [1] 陈华飞,洪旗,冯健.“规土融合”的城乡结合部土地集约利用评价——基于城市规划目标导向的方法创新与实践[J].地域研究与开发,2016,35(06):155-160.
- [2] 云磊.我国城市化进程中城乡结合部土地利用问题研究[D].东北财经大学,2016.
- [3] 荀文会,王雨晴,李洪涛.城乡结合部土地集约利用评价方法探讨与实证研究[J].经济地理,2014,34(10):144-149.
- [4] 林坚,刘博宇,楚建群.城乡结合部土地利用如何变无序为有序[J].中国土地,2014(05):18-19.
- [5] 彭茜君,魏博阳,周游,吴熙.国土空间规划背景下城乡协调度评价模型的新思路[J].广西大学学报(自然科学版),2021,46(06):1469-1478.
- [6] 付诗帆.国土空间规划体系下的乡村振兴规划探讨[J].城市住宅,2021,28(S1):56-57.

作者简介:陈霖(1978.9-),女,汉族,甘肃西和人,工程师,研究方向:国土空间规划。