

国土空间规划背景下的城乡融合发展

陶子杰

上海同济城市规划设计研究院有限公司

摘要：我国经济在快速发展的过程中还存在发展不充分、不平衡的问题，广大的农村地区经济发展滞后，农民生活品质不高。国土空间规划为城乡融合发展创造了良好的机遇，对国土空间规划背景下的城乡融合发展问题进行了研究。在对国土空间规划和城乡融合发展分析的基础上指出了国土空间规划背景下的城乡融合发展目标，实现城乡融合的高质量发展必须走区域协同发展道路，强化城乡基础设施建设，实现城乡土地集约化利用，强化对城乡资源的整合。

关键词：国土空间规划；城乡融合发展；社会主要矛盾

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.047

引言

建国初期，为了更好地促进经济的快速发展，我国实施了城乡二元结构。在城乡二元结构的影响下，城乡收入差距在不断地扩大，乡村社会环境、生态环境比较差，许多农村的居民外出务工，最后在城市安家落户，这导致农村人口锐减，出现了比较严重的乡村空心化问题。当前社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾，要通过实施城乡融合发展，更好地解决当前社会的主要矛盾。国土空间规划是为了有效解决以往国土空间规划中存在的“多龙治水”问题，将国土空间规划与乡村振兴战略有机结合是实现城乡融合发展的关键所在。在国土空间规划背景下，城乡各种资源统一实施科学配置，从而达到城乡充分融合、互为补充的和谐发展局面^[1]。另外，国土空间规划使得各种资源的利用率大大提升，为城乡之间各种要素的流通提供了支持，在缩小城乡差距、优化城乡环境方面发挥着至关重要的作用。在国土空间规划背景下，城乡融合发展被赋予了新的内涵。实施乡村振兴就是要打破长期存在的不合理的城乡二元结构，通过乡村产业振兴、人才振兴等为着力点，实现乡村振兴与新型城镇化的双轮驱动，从而走具有中国特色的乡村振兴道路。国土空间规划背景下，在城乡融合发展的过程中应该强化土地利用的集约化，提升土地资源的利用率。基于此，对国土空间规划下城乡融合发展目标进行分析，探讨城乡融合发展策略，期待对更好地实现城乡融合发展提供参考。

一、国土空间规划与城乡融合发展

（一）国土空间规划

国土空间治理是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要着力点，要通过对国土资源的调控实现对地域空间结构与功能管理的水平，从而达到国家治理体系高效率、高质量运转的目的。国土空间规划是一个在实践

中必须要给予充分考虑的问题，其作为技术手段来有效地帮助决策者合理规划，实现土地资源的科学、合理运用。国土空间规划的目的是各种生产、生活要素的优化配置，通过优化配置来实现经济的快速发展目标^[2]。总而言之，国土空间规划是一项十分庞大且复杂的系统性工程，涉及的事项众多，如土地的合理配置、生态环境保护、城乡融合发展等。在国土空间规划背景下促进城乡融合发展有助于实现国家综合治理能力的持续提升，对全面推动乡村振兴具有至关重要的现实意义。

（二）城乡融合发展

城乡融合发展，即城乡一体化发展。伴随着我国经济的快速发展，城乡二元结构严重的阻碍了经济发展的步伐，同时各种经济社会矛盾变得尖锐，实施城乡融合发展是有效解决当前社会主要矛盾的有力抓手。城乡融合发展是一个十分复杂的系统性工程，涉及的内容众多。在城乡经济发展差距越来越大的背景下，要打破城乡和农村之间割裂的局面，实现生产要素的合理流动，对各种生产要素实施优化组合，从而达到城乡在经济上协调发展的目的。在党的十九大报告中，国家主席习近平指出目前社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。目前，我国经济发展最大的矛盾就是城乡关系的不平衡，传统的城乡二元结构影响并未消除，乡村经济发展还很不充分。国土空间规划为城乡融合发展起到了积极的推动作用，使得有限的土地资源得到了高效、合理应用^[3]。城乡融合发展的核心是城乡经济效益，通过持续缩小城乡之间的差异来为乡村振兴打下坚实基础，这也是有效解决当前我国经济发展过程中主要社会矛盾的关键所在。实施城乡融合发展是中国特色社会主义现代化的必然趋势，科学、合理地国土空间实施规划对实现城乡融合的高质量发展具有强大的推动作用。

（三）国土空间规划下城乡融合发展目标

1. 打造优质生态环境

打造优质生态环境是城乡融合发展的前提，在城乡融合发展的道路上必须强化对环境的保护和生态文明建设。对城乡发展空间的优化必须以城乡生态空间融合作为重要的目标，避免生态空间被占用。国土空间规划下的城乡融合发展不是单纯的经济的发展，而是将经济发展和生态环境保护有机结合，确定生态零风险、高质量的价格导向。通过国土空间的合理规划，从而为建设和谐、美丽的城乡生态环境提供保障^[4]。

2. 创造高效生产空间

生产空间是城乡发展的重要载体，通过生产空间的科学合理布局，从而达到土地集约化的目标。高效的生产空间对自然生态环境的影响小，具有持续发展的强大

动力，其核心是对土地资源的高效、集约利用。在城乡融合发展的过程中要形成完善的产业链条，使得城乡生产空间具有十分明显的地域特色。在创造高效生产空间的过程中要结合区域发展定位，对产业链条实施科学合理分工，使得城乡融合发展的产业布局更加合理。另外，在城乡融合发展的过程中要强化对现代化农业生产区的建设，使得传统农业向着现代农业发展，不断地增加农民的收入，增强农村对人才的吸引力，达到乡村振兴的战略目标。

3. 提供宜居生活环境

经济的快速发展使得国民对生活环境的的要求也在不断地提升，宜居的生活环境是广大人民群众所追求的。国土空间规划背景下，要努力强化对生活环境的优化，不断地提升国民的生活水平和生活满意度。城乡融合发展的过程中要不断地缩小城乡居民之间的收入差距，提升农民的收入，促进农村经济的快速发展。需要注意的是，农村经济发展和城市经济发展存在本质的区别，在实施美丽乡村建设的过程中不能够盲目照搬城市经济发展办法，要凸显广大农村的特色，守住生态红线，打造宜居的生活环境。

二、国土空间规划下城乡融合发展策略

(一) 区域协同发展

区域协同发展是“五个统筹”之一，城乡融合发展的过程中要通过区域协同充分地发挥不同地区的优势与积极性，这样才能凸显区域优势，达到共同发展的目标。在城乡融合发展的过程中要坚持经济区和行政区的适度分离，避免行政区影响不同经济区之间的发展。在城乡融合发展的过程要实现产业的规模化、人口的城镇化、服务的便民化、治理的现代化发展趋势，因地制宜来科学合理确定城乡融合的片区，实现经济发展过程中的协同^[5]。图1为某地区区域协同发展规划。

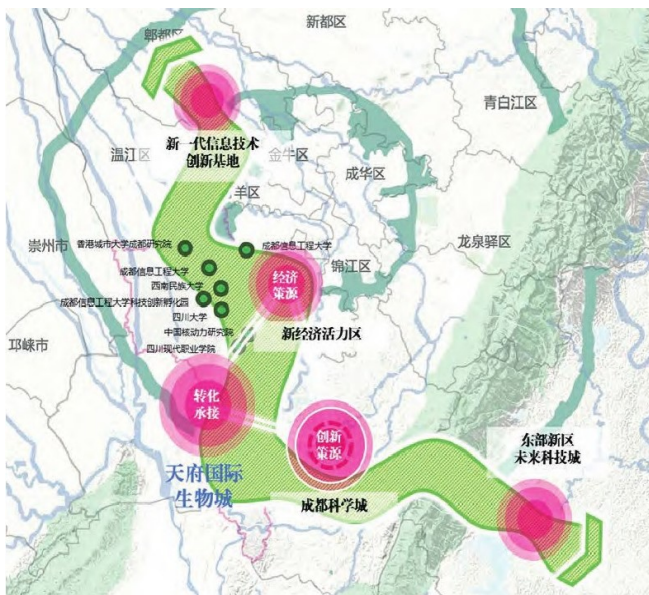


图1 区域协同发展规划

由图1可知，该区域有新一代信息技术创新基地、天府国际生物城、成都科学城、东部新区未来科技城等，将不同的片区联动起来，有效实现生物科学、生物制药产业的协同发展。实现区域协同发展应该做到三个方面的内容：首先是区域协同发展必须打破行政区划的影响，要从产业发展的角度来进行经济片区的划分，通过经济片区内各种发展要素之间的协同配合，从而达到区域经济协同的发展目标。其次是要打造区域经济发展的产业链条，通过产业链发展来带动一系列相关产业的发展，通过提供强有力的技术支撑和人才支撑来将产业链做强、做大。最后是要做好区域协同发展的国土空间规划，提升国土空间的利用率，实现国土资源的集约化发展。

(二) 强化城乡对接基础设施建设

国土空间规划背景下城乡融合发展必须强化城乡对接基础设施建设，这样才能够有效弥补乡村在经济发展过程中存在的基础设施建设不完善的短板。强化城乡对接基础设施建设主要包括两个方面的内容：一方面是交通设施的建设，另一方面是服务设施的建设。交通基础设施是国土空间规划体系的重要组成部分，为城乡之间各种发展要素的合理均衡流动提供了强有力的保障。国家主席习近平就曾经说过在城乡融合发展的过程中必须充分地发挥交通基础设施的重要作用，尤其是对贫困的广大农村地区，通过修建交通基础设施来促进城乡之间的交流与合作。城乡交通设施建设应该结合城乡布局的特点，在县乡之间、区乡之间、乡乡之间打通交通道路，为城乡居民的便捷出行提供保障，同时也使得各类生产要素得到了均衡分布。在城乡融合发展的过程中，完善的交通基础设施为各种资源，如物质资源、人力资源等提供了保障。服务设施关系到城乡融合发展的质量，只有不断地强化服务设施的建设才能够提升广大农村地区农民的生活品质，增强农民的生活幸福感和生活满意度。目前社会的主要矛盾是广大人民群众对美好生活的向往和不平衡、不充分的发展之间的矛盾，国土空间规划背景下城乡融合发展必须以“乡村振兴”作为战略基点，逐步提升农村地区的医疗、卫生、教育等公共服务的供给能力，满足广大人民群众对美好生活的需求。图2为某地区城乡融合发展基础设施联动建设。

由图2可知，该城乡融合发展片区构建了三个综合服务中心，通过合理布局交通基础设施和公共服务基础设施，使得片区内经济得到了快速发展，同时片区内群众的生活品质得到了大幅度提升。

(三) 城乡土地集约化利用

国土空间规划背景下，为了有效推动城乡融合发展，必须加强对城乡土地的集约化利用。从目前来看，伴随着越来越多的年轻人在城市购买了房产，大量的农村宅基地被限制，同时农村人口的进城发展也导致城市规模越来越大，城市在扩张的过程中占用了大量的农村土地。导致农村宅基地大量限制的原因主要是进城人员并没有将宅基地转让给他人，同时新的宅基地建设也在

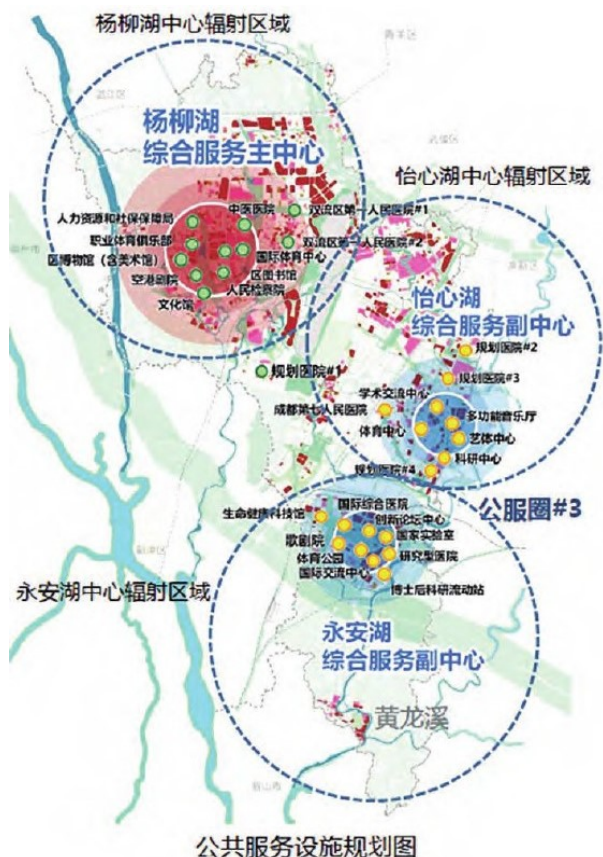


图2 城乡融合发展基础设施联动建设

不断地增多。城市的快速发展使得乡村的发展空间被压缩，城乡土地的集约化利用程度不高。为了更好地实现城乡融合发展，需要根据国土空间规划的需要来控制城乡建设用地，大大提升城乡土地集约化利用程度。国土空间规划的过程中要对空闲地、废弃宅基地、废弃工厂实施集中清理，提升土地的利用率。要明确广大农民的诉求，大大提高农村宅基地的利用率。在国土空间规划的过程中，通过整理闲置土地，增加土地的供应，通过土地的收益来反哺农村，有效改善广大农村农民的生活条件，实现城乡融合的高质量发展。在实施国土空间规划的过程中，要深化对农村“三权制”的改革，鼓励和支持多种形式的土地经营模式创新，使得广大农民的土地权益得到合理维护，不断地激发经济增长的活性，实现城乡融合发展的过程中土地资源的有效流通。另外，为了提升城乡融合发展的质量，要破除城乡户籍制度差异的障碍，消除城乡二元结构的影响，使得广大的农民能够和城市居民享有同等的住房、教育、医疗待遇，达到人口要素合理流动的目的。

（四）强化城乡资源整合

城乡融合发展的关键是城乡资源的整合，只有实现资源的整合，才能够促进城乡之间融合发展。强化城乡

资源整合应该做到三个方面的内容：首先是要引导产业转型升级，这也是城乡融合发展着力点。从目前来看，城乡融合发展过程中还存在资源流动不畅通的问题，这使得城乡之间的发展差距加大。从这个角度上来讲，在城乡融合发展的过程中必须实施产业转型升级，有效实现城乡之间的产业优势互补。对不同的区域采取不同的产业主导模式，如中心城区大力发展现代贸易、文化教育、商业金融等相关产业，乡村地区大力发展第一产业，培育现代农业经济链。通过城乡之间的互动发展来实现第一产业、第二产业、第三产业之间的联动发展，使得产业同质化问题消除，助力城乡经济的一体化发展。其次是在城乡融合发展的过程中要服务城乡居民的就业，实现广大农村居民由体力劳动向技术劳动的转变，使得农民在经济市场中具有更强的竞争力，同时也助力现代化农村建设发展。最后是要不断地创新农村经济产业结构，在农村经济快速发展的过程中要树立产业兴旺、生态宜居、生活富裕等目标路线，实现农村现代化转型。国土空间规划背景下，农村经济发展要牢牢把握住“乡村振兴”的良好机遇，推动农业农村供给侧改革，使得农业从传统的产业结构中脱离出来，走规模化、机械化、产业化的发展道路。

三、结论

国土空间规划为城乡融合发展创造了良好的机遇，通过国土空间规划来解决资源配置不合理、经济发展要素分布不均衡的问题，为城乡融合发展创造良好的外部条件。对国土空间规划背景下的城乡融合发展问题进行了研究，指出城乡融合发展的目标是打造优质的生态环境，创造高效的生产空间，提供宜居的生活环境。在国土空间规划背景下，城乡融合发展要实现区域协同，强化城乡对接基础设施建设，实现城乡土地集约化利用，强化城乡资源整合。本论文的研究对推动城乡融合的高质量发展提供了一定的参考。

参考文献

- [1] 刘东明. 探索国土空间规划背景下的城乡融合发展[J]. 城镇建设, 2021(15): 115.
- [2] 张科, 程诗, 唐燕, 顾悦丹. 浅析国土空间规划体系下城乡融合发展片区划分——以双流区为例[J]. 资源与人居环境, 2022(4): 24-30.
- [3] 范晓娟. 国土空间规划背景下的城乡融合发展研究[J]. 住宅与房地产, 2021(4): 25-26.
- [4] 祖赤. 探索国土空间规划背景下的城乡融合发展[J]. 农村实用技术, 2021(1): 31-32.
- [5] 徐文洁. 国土空间规划背景下村庄规划编制探讨——以山东省为例[J]. 小城镇建设, 2020, 38(7): 36-40.

作者简介：陶子杰，1994年4月，男，汉族，黑龙江省密山市，本科，从事城乡规划设计研究工作。