

分析城乡资源流动视角下的国土空间规划思考

文 / 李建海 新疆兵团勘测设计院集团股份有限公司

摘要：国土空间规划作为统筹国土空间开发、保护、利用和修复的关键手段，在这一背景下需进行全新的审视与思考。本文首先深入剖析城乡资源流动的内涵，涵盖劳动力、资本、土地、技术和信息等资源的转移与配置。接着详细阐述当前城乡资源流动的特点，如劳动力大规模复杂流动、资本流动不均衡等，并指出存在的制度障碍、基础设施差异等问题。进而探讨其对国土空间规划在空间布局、土地利用等方面的影响，最终提出打破制度壁垒、优化布局等优化策略，以推动城乡融合与国土空间可持续发展。

关键词：城乡资源流动；国土空间规划；基础设施；土地利用

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.14.053

引言

城乡关系是贯穿我国社会发展历程的核心议题，在过去长期存在的二元结构模式下，城乡资源流动存在诸多不均衡现象。近年来，随着经济社会的快速发展，新型城镇化和乡村振兴战略的大力实施，城乡之间的界限逐渐模糊，互动愈发频繁。资源在城乡间的流动不仅规模不断扩大，速度也显著提升。国土空间规划作为对国土空间进行科学谋划与合理布局的重要工具，其科学性和合理性直接关系到资源的有效配置和城乡的协调发展。然而，当前的国土空间规划在应对城乡资源流动的新变化时，仍存在一些亟待解决的问题。因此，深入探讨城乡资源流动视角下的国土空间规划，具有重要的现实意义和理论价值。

一、城乡资源流动相关阐述

（一）城乡资源流动的含义

城乡资源流动是指资源在城市、乡村间转移与配置过程。资源范畴较为广泛，涵盖劳动力、资本、土地、技术、信息等。劳动力资源流动表现为农村劳动力向城市转移，以及城市人才向乡村回流；资本资源流动包括城市资本向农村投资以及农村资金向城市汇聚；土地资源流动体现在城乡建设用地增减挂钩等方面；技术和信息资源的流动则表现为城市先进技术和信息向农村的传播以及农村特色资源信息向城市的反馈^[1]。

（二）城乡资源流动的特点

1. 劳动力流动规模大且结构复杂

农村大量剩余劳动力向城市流动，主要集中在制造业、服务业等劳动密集型行业。同时，近些年乡村发展环境得到明显改善，也出现了部分城市人才回流到乡村创业、就业的情况。劳动力流动年龄结构、技能结构等也随着时代发展而变化，对城乡产业发展以及社会结构产生了深远影响。

2. 资本流动加速但不均衡

城市资本向农村流动主要集中于农业产业化、乡村旅游等领域，在一定程度上推动了农村经济发展进程。

但是，相比城市，农村地区资本吸引力十分有限，资本流动不均衡性依然明显，大量资本更加倾向于城市区域。

3. 土地资源流动有待规范

城乡建设用地增减挂钩等政策在一定程度上推动了土地资源的优化配置，但在实际实施中也存在些许问题。如农村土地流转不规范、土地利用效率较低等。另外，农村土地征收、补偿等问题也较为突出，对农村土地资源合理流动带来影响。

4. 技术与信息资源流动逐步加强

在互联网等信息技术持续发展背景下，城市先进技术、信息技术向农村地区传播速度加快，农村特色农产品信息、旅游资源信息也加速传播至城市。但在技术与信息资源共享、应用方面，城乡间依然存在一定的差距，农村地区对技术、信息的吸收与转化能力更弱一些^[2]。

二、城乡资源流动的现存问题

（一）制度障碍限制资源流动

城乡二元户籍制度长期以来成为劳动力资源自由流动的绊脚石。农村劳动力即使在城市稳定就业，却因受到户籍的限制，在住房方面难以享受城市一般的保障性住房政策，只能用更高的价格租房；在医疗方面，异地就医报销存有更多中间环节，操作不便，报销比例远低于城市户籍居民；在教育方面，农村户籍子女入学存在更高门槛，获取优质教育资源难度大，使得农村劳动力难以真实融入到城市内。同时，土地制度也不够健全，农村土地流转受到多种限制，例如集体土地入市存在法律、政策等方面障碍，难以充分体现土地市场价值，影响后续土地资源优化配置。此外，金融制度也不利于农村地区吸引更多市场资本，农村金融机构贷款门槛较高，贷款额度受限，难以满足农村产业高速发展的资金需求，不利于城市资本流入农村。

（二）基础设施与公共服务差异阻碍资源流动

城市相比农村具有先发优势，拥有更完善的基础设施以及公共服务体系。在交通上，城市拥有更加便捷的交通网络、地铁等设施，而农村地区道路狭窄、路况不佳、

交通不便。在通信方面，城市 5G 网络覆盖广泛，而部分农村地区 4G 信号都不够稳定。在公共服务方面，城市教育资源更加丰富，师资力量集中且雄厚，学校设施更为先进，农村地区学校师资短缺，且知识结构老化、教师年龄偏大，难以跟上新时期教育理念发展步伐。在医疗方面，城市拥有更多的大型医院，医疗设施更为先进，专家资源丰富，农村地区以基层医疗机构为主，设施较为简陋，医疗人员专业水平有限。以上种种差异导致农村对资本、人才等资源吸引力不足，同时增加了资源在城乡间的流动成本，阻碍资源的有效流动^[3]。

（三）产业发展不平衡影响资源配置

城市产业多元化，高端制造业、现代服务业、高新技术产业等高速发展，可提供大量收入、高技能就业岗位。相比之下，农村产业主要以传统农业为主，产业附加值相对较低，农民收入水平有限。农村地区的工业、服务业发展较为滞后，缺少能吸引大量劳动力的产业集群。产业不平衡发展，导致更多的资源向城市单向流动，农村地区劳动力、资本等资源朝向城市流动，由于农村产业承接能力不足，城市技术、人才等资源难以流向农村。另外，农村产业发展缺乏创新力、竞争力，产品同质化现象严重，在市场竞争中难以取得优势，进一步限制了农村对资源的吸引力和利用能力。

三、城乡资源流动对国土空间规划的影响

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。它统筹协调了生态、农业、城镇等不同功能空间，涵盖了土地利用、城乡建设、生态保护等多方面内容。通过科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，合理布局生产空间、生活空间、生态空间，促进国土空间高效利用和保护，实现经济社会发展与资源环境承载能力相匹配，保障国家和区域的可持续发展^[4]。城乡资源流动对其主要影响表现在以下几点：

（一）对空间布局的影响

城乡资源流动改变了城乡间的人口分布格局。大量农村劳动力涌入城市，使城市人口数量持续增加，城市规模也在不断扩张。为了满足更多新增人口的居住需求，城市需规划更多的住宅小区、保障性住房的住房空间。同时，就业人口增多也要求合理布局各类产业园区、写字楼等就业空间，从而实现职住平衡。反观农村地区，人口持续减少导致出现一些空心化村落，需对农村居民点优化整合，将分散的居民适当集中，强化基础设施与公共服务设施覆盖率，提高土地资源利用率。此外，资本与技术流动推动了城乡产业融合发展，城市周边可能会出现以农业科技、农产品加工为主的产业园区，部分

农村地区发展乡村旅游、农业电商等新兴产业，这就需要国土空间规划中对这些产业空间优化布局，促进城乡产业协同发展^[5]。

（二）对土地利用的影响

土地资源流动对国土空间规划的土地利用提出了新要求和新挑战。近些年全面实施城乡建设用地增减挂钩等政策，其主要目的就是实现城乡土地资源持续优化。随着城市建设持续推进，对建设用地需求也在增加，需通过合理增减挂钩，以保障城市建设用地指标供应。在实际施工中，需注意避免盲目扩张城市建设用地，以免破坏农村生态环境以及农业生产空间。同时，随着农村土地流转速率增加，也让土地规模化、集约化发展成为主流。在规划期间，需明确各类土地的用途以及使用方式，保障土地所有者、使用者的合法权益^[6]。例如，针对流转用于农业生产发展的土地，要求不得随意更改其使用用途，确保国家粮食安全。

（三）对基础设施和公共服务设施布局的影响

为了更好地满足城乡资源流动需求，国土空间规划必须对基础设施、公共服务设施进行优化布局。在基础设施方面，应加强城乡间交通、通信等基础设施连接，搭建更为便捷、高效的城乡交通网络，如建设城乡快速通道、健全农村公路网络等，从而降低城乡资源流动成本。同时，应推动农村地区通信基础设施建设进程，尽快实现城乡网络全覆盖。在公共服务设施层面，需持续提高农村地区的教育、医疗、文化等公共服务设施水平，缩小城乡差距。例如，通过在农村地区新建、扩建学校，给予更高的政策支持，吸引更多优秀教师、医生到农村服务，促进城乡公共服务均等化，吸引更多资源向农村地区流动，推动城乡之间协调发展。

四、城乡资源流动视角下优化国土空间规划的策略

（一）打破制度壁垒，促进资源自由流动

持续深化户籍制度改革，逐步消除城乡户籍间的差异，建立以居住证为核心的新型户籍制度，使农村劳动力在城市享有与城市居民同等的基本公共服务，包括医疗保障、住房保障、子女教育保障等。例如，在住房方面，为符合条件的农村务工人员提供廉租房、公租房等保障性住房，或者给予相应的住房补贴；在教育方面，确保其子女能顺利就近入学，平等享受优质的教育资源。同时，进一步完善土地制度，建立城乡相统一的土地市场。确定农村土地产权，提升农村土地流转程序的规范性，允许农村集体经营性建设用地直接入市，与国有土地同等入市、同权同价。另外，对既有农村金融制度进行创新，鼓励金融机构开发适宜农业发展的金融产品与相应服务，降低农村贷款门槛，适当提升贷款额度，提高对城市资本的吸引力，有更多的人财物等资源投入基础设施建设、产业发展、生态保护等方面。

（二）优化空间布局，推动城乡融合发展

国土空间规划中，应一改过去的城乡分割规划模式，贯彻城乡有机融合发展理念。合理确定城市、农村发展规模与方向，根据区域资源禀赋、发展需求，打造协同发展、功能互补的城乡空间格局。例如，在城市周边规划建设特色小镇，作为城乡的过渡区，承接城市产业转移、功能疏解，带动周边农村地区经济发展。建设城乡之间的生态廊道，做好生态环境保护与修复工作，实现城乡共享生态空间。借助生态廊道连接城乡，有助于城乡间的生态交流、资源互补，打造宜居宜业的城乡生态环境。此外，还要注重农村居民点的规划建设，根据农村人口变化、产业发展需求，对已经空心化的村落进行整合、改造，建立新型农村社区，改善农村居民的生活质量水平。

（三）加强基础设施和公共服务设施建设

加大投入力度，完善农村地区基础设施体系，为促进城乡资源流动提供重要保障。在交通方面，除了要完善农村内部的道路网络，实现“户户通”“村村通”目标，还要加强城乡之间的交通连接，建设快速、便捷的城乡交通通道，有效缩短城乡间的时空距离。在通信上，加快农村地区的5G网络、光纤宽带等通信设施建设进程，使农村信息化水平得到有效提升，促进农村地区电商、远程医疗、远程教育等新兴产业与服务发展。在公共服务设施建设方面，持续提高农村地区教育质量水平，加大对农村学校教师的培训以及教育资源投入，给予更高的优惠政策，吸引优秀教师到农村任教。同时，加强农村医疗卫生机构建设，提升基层医疗人员专业水平，改善医疗条件，实现城乡医疗资源的共享、互补。此外，还需推动农村地区文化设施建设，丰富农村居民精神文化生活^[7]。

（四）促进产业协同发展，优化资源配置

国土空间规划中，需结合城乡资源禀赋、产业基础，制定差异化产业发展策略，如图1所示，根据城乡既有资源、价值，融合发展各类产业，从而促进城乡产业协同发展。

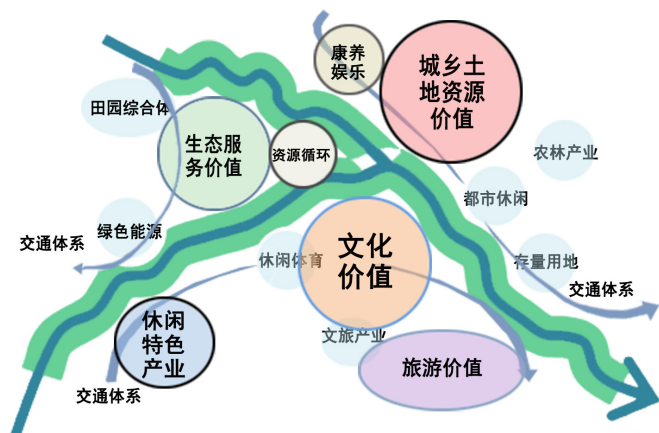


图1 城乡多产业协同发展示意图

对于农村地区，应重点发展特色农业，结合当地自然条件、市场需求，建设特色农产品品牌，提升农产品的附加值。同时，全力发展农村电商、乡村旅游、农产品加工等产业，进一步扩大并延伸农业产业链条，促进一二三产业的协同发展。对于城市地区，应持续推动产业转型升级，以发展现代服务业、高端制造业、高新技术产业为主，强化城市产业创新力以及市场竞争力。在城乡衔接区域，建立城乡产业合作园区、产业联盟等，促进城市人才、资本、技术等资源向农村流动，农村的农产品、劳动力等资源向城市流动，实现城乡产业的优势互补、资源优化配置。此外，还需加强对农村产业的政策支持与引导，鼓励企业、社会资本参与农村产业发展，为农村产业发展提供技术、资金、市场等多方面保障。

结语

综上所述，城乡资源流动是当前我国经济社会发展的重要趋势，对国土空间规划提出了新的要求和挑战。在城乡资源流动视角下，国土空间规划需要充分考虑城乡资源流动的因素，打破制度壁垒，优化空间布局，加强基础设施和公共服务设施建设，促进产业协同发展，以实现城乡的协调发展和国土空间的合理利用。通过合理的国土空间规划，可以引导城乡资源的合理流动和优化配置，促进城乡融合发展，推动我国经济社会的可持续发展。在未来的发展中，随着城乡资源流动的不断变化和发展，国土空间规划也需要不断进行调整和完善，以适应新的形势和需求。

参考文献

- [1] 胡海波, 陆泉麟, 丁琳, 等. 协同治理视角下国土空间规划实践与思考——以江苏为例[J]. 城市规划, 2024, 48(2): 31-37.
- [2] 李江华, 郑斌, 刘强. 国土空间规划视角下城乡融合发展实施路径研究——以南充高坪城乡融合片为例[J]. 建筑经济, 2024, 45(01): 714-716.
- [3] 陈龙, 王亚明. 国土空间规划视角下魅力空间探索——以甘肃省靖远县为例[J]. 智慧农业导刊, 2024, 4(8): 30-34.
- [4] 沈悦, 孟旭光. 城乡资源流动视角下的国土空间规划思考[J]. 中国国土资源经济, 2020, 33(03): 40-43.
- [5] 张莹, 崔冰露. 魅力国土空间视角下的自然人文资源活化利用路径研究——以江口县为例[J]. 农业开发与装备, 2024(6): 133-135.
- [6] 宋宁. 国土空间规划视角下的实用性村庄规划探究[J]. 建材发展导向, 2024, 22(1): 51-53.
- [7] 吴畅, 彭怡鑫. 新时期国土空间规划视角下总体城市设计转型探究[J]. 佛山陶瓷, 2024, 34(3): 11-13.