

国土空间规划中的城乡融合发展策略研究

孙雅婧

青海省西宁市大通县城乡规划服务中心 青海西宁 810100

摘要：本文聚焦于国土空间规划背景下的城乡融合发展策略。通过对我国城乡空间结构、国土空间利用以及基础设施与公共服务均等化现状的深入剖析，揭示当前国土空间规划中城乡融合发展面临的空間布局不合理、土地资源配置失当、基础设施与公共服务不均衡以及生态保护与城乡融合矛盾等主要问题。在此基础上，针对性地提出优化城乡空间布局、推进土地制度改革、完善基础设施与公共服务体系以及保护与利用乡村生态资源等策略，旨在为促进我国城乡融合发展、提升国土空间规划质量提供理论参考与实践指导。

关键词：国土空间规划；城乡融合发展；空间布局；土地资源；生态保护

一、国土空间规划与城乡融合发展的现状分析

（一）我国城乡空间结构现状

目前我国城乡空间结构表现出显著的二元分化，城市区域经济发展、人口集聚与产业升级优势显著，产业体系与基础设施网络相对完善，但是一些城市出现过度膨胀现象、功能布局不尽合理等原因造成交通拥堵和环境污染等“城市病”的频繁发生。而且农村地区面临人口外流，产业空心化和基础设施薄弱的窘境，村庄布局散乱、土地利用效率不高、城乡空间发展不平衡的问题比较突出。与此同时，城乡空间衔接协同发展机制不强，地区间空间联系不密切，限制城乡要素自由流动及资源优化配置。

（二）国土空间利用现状

我国国土空间利用目前呈现出多元格局的同时，还面临着结构性矛盾。关于建设用地，到2025年第一季度，全国已经批准了3222个建设用地预审项目，预计的用地总面积接近90万亩，与去年相比增长了超过四成，体现在城市扩张和产业发展对用地需求不断增加，而一些区域却出现了突破资源环境承载能力而盲目扩张，造成交通拥堵和环境污染的“城市病”。农村建设用地利用效率较低，大量用地处于粗放式闲置。根据相关资料表明，截止2023年，尽管我国的耕地总面积高达12860.88万公顷，但由于人口增长和经济发展的双重压力，非农建设仍然占据了耕地，这使得耕地的保护形势变得非常严重、农业内部结构调整占耕地等现象严重，人均耕地不断下降。生态空间保护和开发利用之间的矛盾日益加剧，一些地区在促进城乡建设的同时却忽略了生态红线

问题，过度发展造成生态功能恶化；由于严格的保护政策限制了某些地区的发展潜力，如何在18亿亩的耕地红线和生态保护红线的约束下，实现国土空间的高效利用和城乡融合发展，已经成为一个急需解决的实际问题。

（三）基础设施与公共服务均等化现状

我国基础设施与公共服务均等化虽稳步推进，但城乡差距依然如横亘的沟壑。交通领域，城市轨道交通密如蛛网，多地地铁里程超300公里，公交网络覆盖全域，而不少农村公路仍窄且破，部分偏远村落尚未硬化路，农产品运输成本高企、村民出行困难重重。能源通信方面，城市早已实现光纤入户、5G信号广泛覆盖，居民畅享高速网络与智能生活；农村却有超两成区域信号微弱，网络卡顿频发，电商直播、远程教育等新业态因“数字鸿沟”难以扎根。公共服务差距更为显著，城市每千人医疗卫生机构床位数超6张，三甲医院林立，优质医疗资源汇聚；农村每千人床位数不足3张，基层卫生院设备陈旧、人才匮乏，村民看病远、看病难。教育上，城市学校多媒体教室普及率近90%，名校名师云集；农村学校师资老龄化、生源流失，音体美等课程因师资短缺难开齐，城乡孩子在成长起跑线上已拉开距离。

二、国土空间规划中城乡融合发展的主要问题

（一）空间布局不合理问题

我国城乡空间布局不合理问题，宛如错综复杂的绳结，亟待解开。城市空间扩张呈现出无序蔓延态势，部分城市为追求经济规模，肆意突破规划边界，侵吞优质耕地，像一些东部沿海城市近十年建成区面积年均增速超5%，大量农田变为钢筋水泥，威胁粮食安全红线。产

业园区与居住区布局割裂，功能“两张皮”现象普遍，工业区远离生活配套区，通勤潮汐现象严重，居民每日超2小时耗在拥堵路途，精力与时间成本双双虚耗。农村地区村庄布局散如繁星，自然村数量多达数百万，不少村落仅余数十户老人留守，却仍占据大片宅基地，土地碎片化利用率不足30%，难以形成规模效益。城乡接合部更是混乱地带，城中村与工业厂区犬牙交错，建筑杂乱无章，基础设施管线私拉乱接，消防隐患丛生，既无城市治理的规范，又失乡村田园的宁静，成为城乡融合发展的“溃疡区”。

（二）土地资源配置问题

我国土地资源配置宛如失衡的齿轮组，运转中摩擦不断、效能折损。农村集体建设用地宛如蒙尘金矿，开发潜力深锁。大量农房在岁月中荒置，不少村落三分之一宅基地杂草丛生、房屋空置，却因产权交易规则模糊、流转平台缺失，只能任其空置，无法转化为乡村发展的启动资金。城市在土地指标分配中强势“吸金”，部分二线城市近五年年均新增建设用地需求远超供应，工业园区、商业地产项目为抢地，违规侵占耕地时有发生，某开发区周边近千亩良田被水泥森林取代，原本肥沃的土壤被钢筋水泥封印，生态农田的保育功能与粮食产出能力双双受损。工业用地领域，“虚胖”与“饥饿”并存。一些开发区内，部分企业圈占土地后，厂房空置、设备闲置，粗放经营下亩均产值远低于行业标准，却长期占据大片土地资源；而农村电商、农产品加工等新兴产业，想申请合适用地却四处碰壁，审批环节冗长、手续复杂，项目常因用地难题搁浅，城乡土地要素在双向流动中梗阻难通，城乡融合发展的动力引擎难以全速运转。

（三）基础设施与公共服务不均衡问题

我国城乡基础设施与公共服务的不均衡，恰似隔着深壑的两岸，差距触目可感。交通路网方面，城市道路如毛细血管般密布，地铁、轻轨编织成网，不少都市圈实现“一小时通勤圈”，而农村不少村道仍是泥泞土路，逢雨泥泞打滑、晴天尘土飞扬，农产品运输车在颠簸中艰难前行，损耗率比城市物流高三成。通信信号上，城市5G基站星罗棋布，直播带货、远程办公流畅无阻；农村不少山坳里信号若隐若现，学生上网课卡成“PPT”，电商主播举着手机满山找信号，数字时代的红利在山野间“掉线”。公共服务领域，城市学校多媒体教室全覆盖，名师课堂一键共享，课外社团百花齐放；农村学校课桌椅破旧、教具匮乏，音乐课连架钢琴都难寻，学生

课外活动仅限跳绳踢毽。医疗资源更是天壤之别，城市三甲医院人满为患却设备先进、专家云集，疑难病症不出市可治；乡镇卫生院CT机闲置生锈，常见病诊疗都缺经验，村民患病只能往城里奔波，城乡居民在共享发展成果的道路上，仿佛正被看不见的绳索越拉越远。

（四）生态保护与城乡融合矛盾

我国生态保护与城乡融合矛盾，恰似在绷紧的琴弦上寻求和谐音符，冲突与平衡交织。生态红线划定后，部分山区县城陷入发展困局。当地曾计划依托山林资源开发文旅康养小镇，引进高端民宿集群，带动村民就业增收，但项目选址恰处水源涵养区，审批因“生态敏感”一再搁浅，规划图纸上的蓝图沦为废纸，村民守着绿水青山却难换“金山银山”。城市扩张同样面临生态掣肘。某临湖新城为打造“滨水CBD”，欲填湖造地、拓宽商业区，却遭环保部门叫停，湖泊是候鸟迁徙中转站，也是城市生态“绿肺”，填湖将破坏生物链、加剧热岛效应。最终，项目规模大幅缩水，开发商撤资，原本规划的摩天楼群化作湖畔荒地，城市经济引擎因生态约束而“熄火”。

三、国土空间规划中城乡融合发展的策略

（一）优化城乡空间布局

我国优化城乡空间布局，需以绣花功夫雕琢城乡发展新图景。在宏观层面，打破行政壁垒与城乡割裂的“无形藩篱”，将城市群、都市圈作为城乡融合的“主引擎”，让核心城市与周边县镇“血脉相连”。例如，在长三角城市群，通过轨道交通加密成网，让上海与昆山、嘉善等卫星城形成“半小时通勤圈”，产业协同分工，金融、研发等高端要素向中心集聚，制造、物流等环节向周边疏解，实现优势互补。微观处，对乡村空间进行“针灸式”改造。以特色村落为支点，梳理水系、田埂与宅基，留出生态廊道，串联起古村祠堂、田园花海与民宿集群，打造农文旅融合的“珍珠链”。同时，在城市边缘的城乡接合部，建设“过渡带”，布局共享园区，一侧对接城市产业升级需求，引入科创孵化、文创设计等轻资产项目；一侧为农村预留发展空间，承接农产品深加工、农村电商等产业，让城乡空间在错位发展中“琴瑟和鸣”，奏响融合发展的交响曲。

（二）推进土地制度改革

我国推进土地制度改革，需以破立并举的魄力激活土地要素潜能。农村土地制度方面，应加速集体经营性建设用地入市破冰。打破城乡土地市场“双轨制”坚冰，

明确入市主体、交易规则与收益分配机制，让闲置的乡镇企业旧址、废弃学校等土地资源，经整治修复后，与国有土地同权同价入市交易。比如，在东部沿海经济强县，部分村庄将旧砖窑厂地块挂牌出让，引入智能仓储物流项目，村集体获土地出让金分红，村民拿租金、挣薪金，土地价值从“沉睡”中苏醒。农村宅基地改革需盘活“沉睡”资产。在保障农户居住权益前提下，探索宅基地使用权流转、抵押、退出机制，允许返乡创业青年、城市资本下乡租赁闲置农房，改造成民宿、工作室。同时，建立退出补偿基金，鼓励进城落户农民自愿有偿退出宅基地，复垦为耕地或生态用地，实现“人走地活”。城市土地则要严控增量、盘活存量，通过城市更新、低效用地再开发，唤醒“沉睡”的工业用地、老旧小区，为新兴产业与民生项目腾挪空间。

（三）完善基础设施与公共服务体系

在交通网络建设上，织密城乡交通“毛细血管”，让农村公路从“村村通”迈向“路路畅”。以县域为枢纽，将公交线路向偏远村落延伸，开通定制化“果蔬专线”“务工班车”，既送村民进城务工、就医、上学，又载着农产品进城入市；城市则优化地铁、公交接驳，在城郊结合部打造“P+R”换乘枢纽，引导私家车停放、换乘公共交通进城，缓解拥堵。公共服务供给上，以数字化赋能城乡均等化。教育领域，建设城乡教育共同体，城市名校与乡村薄弱校共享名师课堂、数字课件，开展“双师课堂”试点，让乡村娃同步聆听名师授课；医疗方面，搭建远程诊疗平台，三甲医院专家“隔空问诊”，指导乡镇卫生院开展手术，实现“大病不出县、小病不出村”。同时，在乡村布局嵌入式养老院、社区食堂，让留守老人享受助餐、照护服务；城市则补齐老旧小区养老、托育短板，通过社区驿站、邻里中心，让居民下楼就能遛娃、问诊、活动，绘就城乡幸福生活新图景。

（四）保护与利用乡村生态资源

保护与利用乡村生态资源，需以生态智慧打通“绿水青山”向“金山银山”的转化通道。在生态保护层面，筑牢乡村生态屏障，对森林、湿地、河流等生态本底实施“网格化”监管。以村为单元划分生态管护区，村民轮值巡护山林，制止盗伐捕猎；在湿地周边架设智能监

测设备，实时追踪水质变化、候鸟迁徙轨迹，一旦数据异常，护林员、环保志愿者可即刻响应。同时，建立生态补偿基金，上游村庄为守护水源涵养地放弃高污染产业，下游城市按水量、水质给予资金支持，让生态守护者得到实惠。资源利用上，让生态优势成为产业资本。依托山林资源，发展林下经济，村民在茶园套种菌菇、药材，林间散养土鸡，实现“一地多收”；沿河村落组建渔业合作社，划定生态养殖区，投放滤食性鱼类净化水质，同步发展休闲垂钓、渔家乐；古村落整合生态与人文资源，打造非遗工坊、星空露营地，游客既能体验古法造纸、陶艺制作，又能夜观星河、晨听鸟鸣，让乡村生态资源在保护中增值、在利用中永续。

结论

国土空间规划从优化空间布局，促进土地制度改革，健全基础设施和公共服务体系等方面，为促进城乡融合发展提供了关键性手段、乡村生态资源保护和利用等策略可以有效解决城乡发展失衡的难题。今后要进一步加大政策支持和技术创新力度，促进城乡融合发展向更高的层次发展，为共同富裕、可持续发展等提供空间保障。

参考文献

- [1] 戈大专, 孙攀, 汤礼莎. 等. 国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑与路径[J]. 中国土地科学, 2023, 37(1): 1-9.
- [2] 陈磊, 姜海. 国土空间治理促进城乡融合发展的内在逻辑与路径构建[J]. 中国土地科学, 2024, 38(8): 30-38.
- [3] 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(S01): 714-716.
- [4] 梁昊. “城乡连续统”视野下城乡空间融合发展模式与规划策略研究——以昆明为例[D]. 昆明理工大学, 2023.
- [5] 赵士广. 国土空间规划下的城乡融合发展路径分析[C]//2024精益数字化创新大会平行专场会议——冶金工业专场会议论文集(下册). 2024.