

城乡空间协同发展中的土地利用优化机制研究

邹凯文

湖北第二师范学院, 湖北 武汉 430205

[摘要] 城乡空间协同发展要求土地资源在生产、生活和生态功能之间实现合理配置。本文采用文献归纳、机制分析和公开数据比较方法, 分析城镇扩张与乡村土地低效并存、土地增值收益分配失衡及空间功能冲突等问题, 构建“用途管制与存量更新—要素流动与价值共享—多主体参与和动态反馈”的土地利用优化机制。研究认为, 土地利用优化应由建设用地指标平衡转向空间、功能、权益和治理协同, 并通过差异化分区、全周期监测及收益反哺机制, 提高城乡土地配置效率和发展成果共享程度。

[关键词] 城乡协同; 土地利用; 空间优化; 要素流动; 价值共享

DOI: 10.64635/ja.2026.1477

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

Research on the Optimization Mechanism of Land Use in Coordinated Urban-Rural Spatial Development

Zou Kaiwen

Hubei University of Education, Wuhan, Hubei 430205, China

Abstract: Coordinated urban-rural spatial development requires the rational allocation of land resources among production, living, and ecological functions. Using literature review, mechanism analysis, and comparison of publicly available data, this paper analyzes problems such as the coexistence of urban expansion and inefficient rural land use, imbalanced distribution of land value-added benefits, and conflicts among spatial functions. It constructs a land use optimization mechanism of “use regulation and stock renewal—factor flow and value sharing—multi-stakeholder participation and dynamic feedback.” The study suggests that land use optimization should shift from the balance of construction land quotas to the coordination of space, functions, rights and interests, and governance. Through differentiated zoning, whole-cycle monitoring, and benefit feedback mechanisms, the efficiency of urban-rural land allocation and the degree of shared development outcomes can be improved.

Keywords: urban-rural coordination; land use; spatial optimization; factor flow; value sharing

引言

城乡关系的演变集中体现于人口、土地、产业和公共服务等要素的空间重组。国家统计局数据显示, 2025 年末我国城镇常住人口为 95380 万人, 乡村常住人口为 45109 万人, 常住人口城镇化率达到 67.89%, 比上年末提高 0.89 个百分点^[5]。人口继续向城镇集聚, 但乡村建设用地并未必然随乡村人口减少而同步收缩。受宅基地保障功能、产权调整成本、产业用地布局分散和公共设施重复配置等因素影响, 一些地区出现城镇建设用地持续扩张与乡村土地闲置低效并存的现象。

城乡空间协同不是消除城乡差异, 也不是将乡村建设成低密度城市, 而是在尊重城镇与乡村功能差异的基础上, 形成交通联系便捷、产业分工合理、公共服务可达、生态环境共治的发展格局。相关研究指出, 城市与乡村是相互联系的有机体, 城乡融合应以乡村地域系统的转型、重构和功能提升为基

础^[1]。土地既是农业生产与生态保护的自然基础, 也是产业发展、居民生活和公共设施建设的空间载体, 其用途转换、权利安排与收益分配直接影响城乡要素流动和发展机会。

1 城乡空间协同发展中的土地利用作用机理

城乡空间协同发展是城镇与乡村在空间联系、功能分工、资源配置和公共服务等方面形成相互支持关系的过程。其目标不是追求城乡空间形态一致, 而是减少制度分割和空间阻隔造成的不合理差距, 使人口、资本、技术及公共资源能够在适宜地域内双向流动。土地利用优化则是根据资源环境承载能力和经济社会需求, 对土地用途、规模、结构、布局及开发强度进行调整, 以提高土地的经济、社会和生态综合效益。

土地利用主要通过四条路径影响城乡空间协同。第一是空间承载路径。耕地、建设用地和生态用地的规模与布局决定城乡人口和产业活动的基本边界。第二是要素配置路径。土地用途和权利能否依法、有序

调整,影响资本、技术和经营主体进入乡村的成本。第三是价值实现路径。土地用途转换及公共投资会产生增值收益,其在政府、集体、农户与市场主体之间的分配方式决定城乡发展成果能否共享。第四是生态调节路径。农田、林地、水体、道路和居民点相互关联,局部土地利用变化可能产生跨区域的生态和经济影响。

城乡空间协同能否通过土地利用转型实现,取决于土地资源配置的制度环境。相关研究认为,城乡融合本质上是城乡价值重塑和地域功能整体优化的过程;土地市场可以促进要素流动,但扭曲的土地市场和城乡二元分配机制也可能阻碍城乡融合^[3]。这说明土地用途转换本身并不必然带来协同效应。若土地增值收益主要流向城市,而农村集体和农户缺少长期收益,空间调整反而可能削弱乡村发展能力。

因此,城乡土地利用优化应形成“功能识别—空间配置—权益协调—治理反馈”的完整链条。首先识别不同地域承担的农业生产、生态保护、居住、产业和公共服务功能;其次在资源环境底线约束下配置土地规模与布局;再次通过产权安排和收益分配协调多方利益;最后依据人口变化、土地效率、公共服务和生态影响动态调整规划。相应地,土地利用评价也应从新增建设用地规模控制,扩展为经济效率、社会公平、生态安全和空间韧性的综合评价。

2 城乡土地利用的现实矛盾

2.1 城镇扩张与乡村土地低效利用并存

快速城镇化带来住宅、产业和基础设施用地需求,一些地区仍然较多依靠新增建设用地推动发展。与此同时,乡村人口外流并未同步带来宅基地和集体建设用地减少,闲置住房、低效产业用地和分散居民点仍然存在。城镇新增用地与乡村存量闲置并存,使城乡空间形成“城镇向外扩张、乡村内部空废”的结构性矛盾。

这一问题不能简单归结为农村建设用地规模过大。宅基地兼具居住保障、财产和身份等多重功能,部分农村住房还承担季节性居住、返乡养老和家庭生产功能。若仅以常住人口或人均建设用地指标判断利用效率,容易忽略农户的合理需求。土地优化的重点应当是识别真实闲置、低效和不适宜利用,而不是以行政方式追求居民点数量减少。

已有研究指出,乡村振兴的实质是对人口、土地和产业等发展要素进行重新组合与优化配置,土地整治应统筹物质空间改善、产业发展和乡村社会文化建

设^[2]。因此,乡村土地整治不能仅以获得建设用地节余指标为目标,而应结合人口结构、就业方式、耕作半径、设施需求和村庄发展类型确定整治方式。

2.2 土地要素配置与增值收益分配不协调

城乡土地具有不同的权利结构、市场准入条件和价格形成机制。城市建设用地可以通过相对成熟的市场实现资本化,农村土地在进入产业与建设活动时则面临更多用途和交易限制。必要的用途管制有利于保护耕地和生态空间,但如果市场通道、权利边界与收益分配规则不清晰,农村土地价值便难以合理实现。

研究显示,2005—2013年土地市场规模、土地市场价格与市场化程度明显提高,但59.34%的城市城乡融合水平出现下降^[3]。其原因在于土地市场具有利弊并存的双轨效应:良性市场能够推动土地要素流动和价值实现,扭曲的市场则可能加剧城乡收益差距。研究还发现,土地市场对城乡融合存在一定的低水平陷阱,表明仅扩大交易规模不足以形成协调发展效果。

土地资源配置既不能完全依赖行政控制,也不能把土地交由市场自行调节。相关研究基于2006—2017年长三角中心城市数据发现,农地市场化和城市土地一级市场化均能显著促进城乡融合,税收政策还可通过这两条路径产生中介作用^[4]。这一结果说明,政府的主要职责应由直接配置土地转向维护用途秩序、保护公共利益、规范交易与调节收益,并通过市场发现土地的合理用途和价格。

土地增值收益分配是影响城乡协同的关键环节。若土地用途转换产生的收益主要用于城镇扩张,原农村集体和农户仅获得一次性补偿,乡村将缺少长期发展能力;如果片面追求农村土地资产化,又可能推高经营成本,挤压农业和公共服务空间。因此,需要在配置效率与分配公平之间建立平衡,使土地增值收益合理用于乡村基础设施、公共服务、生态修复和集体经济发展。

2.3 生产、生活和生态空间功能冲突

城乡交错地区通常是土地用途变化最活跃的区域。城市产业和居住功能向外围扩散,可能侵占连片耕地、生态廊道和水系缓冲空间;乡村产业布局若缺少准入和环保约束,则容易造成建设用地破碎、污染分散和基础设施成本上升。生产、生活和生态功能在同一空间叠加,使单一用途评价难以反映土地的综合价值。

乡村土地整治也存在功能简化倾向。部分项目侧重建设用地节余和居住空间集中,对农业生产半径、

公共交通网络、地方文化和生态过程关注不足。空间形态变得整齐,不等于土地功能和居民生活得到实质改善。相关研究强调,土地整治应由单纯挖掘数量潜力转向乡村生产、生活和生态空间的系统重构,并与区域自然条件和社会经济发展阶段相适应^[2]。

功能冲突具有明显的地域差异。都市近郊应重点控制无序建设、低效产业扩散和生态空间破碎;农业主导地区应维护耕地连片性、灌溉条件和农业服务半径;生态功能地区应严格控制开发强度并建立生态补偿;人口持续减少地区则应保障基本公共服务,通过渐进更新适应人口变化。统一的用地标准难以解决差异化的地域问题。

3 城乡空间协同发展的土地利用优化机制

3.1 用途管制与存量更新协同机制

土地利用优化首先要以资源环境底线为约束。耕地、重要生态空间、河湖水系和自然灾害高风险区域应设置刚性准入条件,城镇与乡村建设活动必须控制在资源环境承载力范围内。底线管控之外,应根据区位、人口、产业和公共服务条件,划分城镇集聚区、城乡融合区、农业生产区和生态保育区,形成差异化的用途转换规则。

建设用地配置应建立新增规模与存量绩效联动机制。城镇地区应优先通过低效工业用地再开发、旧区更新和功能混合提高承载能力,避免以低价新增用地维持粗放增长。乡村地区则应在尊重权利人意愿的基础上,对闲置宅基地、废弃工矿用地和低效集体建设用地分类处置。

对于短期闲置但仍具有居住保障需求的宅基地,可采取托管、临时利用或有偿使用方式,不宜强制退出;对于长期无人使用、权属清晰且安全条件适宜的房屋,可用于乡村养老、文化展示或旅游服务;对于区位适宜的集体建设用地,可在用途合规的前提下承载农产品加工、仓储物流和农村公共服务。

存量更新不能与新增指标进行简单机械挂钩。若地方为获取城镇建设指标而过度推动村庄拆并,可能导致农户居住成本上升、耕作距离增加和社会网络受损。城乡建设用地调整应同时评价农民收益、就业变化、耕作条件、公共服务可达性和生态影响。只有综合效益得到改善,空间重组才具有合理性。

3.2 要素流动、价值共享与多主体治理机制

城乡土地要素流动应建立在产权清晰、用途合规和利益可协调的基础上。对依法进入市场的农村集体经营性建设用地,应完善价格评估、合同管理、用途

监管和收益调节,使市场价格能够反映区位、产业与公共投入形成的价值。农地经营权流转应保持承包关系稳定,防止资本进入后改变农业用途或损害小农户利益。

土地价值实现需要建立城乡共享机制。对于因公共投资、用途调整和区域发展产生的土地增值,可在政府、集体和权利人之间形成合理分配关系。村集体获得的收益应设置透明用途,优先用于基础设施维护、公共服务、生态修复和持续经营项目,避免一次性分配后失去长期发展能力。承担耕地保护、生态服务和重大基础设施成本的地区,应通过横向补偿获得合理回报。

城乡土地优化涉及政府、村集体、农户、企业和社会组织等多方主体。政府负责底线管控、市场监管和公共利益保障;市场负责发现经营需求与价格信号;村集体承担成员权益维护和公共资产管理;农户应当对直接影响其居住、生计和财产权益的方案享有知情、协商和监督渠道。

土地整治、集中安置与产业开发项目应公开规划依据、建设成本、收益来源、补偿标准和后续用途。涉及农户集中搬迁和土地权利调整的项目,需要比较原址更新、适度集中和跨区域安置等不同方案,不能以形式化表决代替实质参与。

由此可以形成完整的协同机制:用途管制明确土地能否开发,规划和市场共同决定土地如何利用,价值共享机制回答收益如何分配,多主体治理保障决策能够协商和监督。任何环节缺失,都可能使土地利用优化偏离城乡协同发展的目标。

4 土地利用优化机制的实施路径

4.1 建立差异化、全周期的空间治理体系

土地利用优化应以县域为基本统筹单元,并兼顾都市圈、流域和农业生产区等跨行政联系。县域能够衔接城镇建设、村庄布局、产业安排和公共服务;市域或区域层面则负责协调生态廊道、重大基础设施、产业分工和跨地区利益。应减少乡镇之间重复建设产业园区和大型公共设施,通过跨区域成本分担与收益共享提高土地使用效率。

村庄分类需要建立在持续调查和发展能力评价基础上。城郊融合类村庄重点规范开发秩序和集体建设用地利用;集聚提升类村庄重点补齐设施并盘活存量;特色保护类村庄重点维护传统格局、文化景观和地方产业;人口持续减少的村庄则应保障基本服务,通过渐进更新适应人口变化。分类结果应允许定期修正,

不能用一次规划永久固化村庄发展方向。

在技术层面，应整合土地调查、遥感监测、人口、产业、交通、公共服务和不动产登记数据，建立土地利用年度监测体系。监测指标不能只包括新增建设用地、耕地变化和项目完成量，还应纳入单位建设用地产出、闲置率、公共服务可达性、农民收益、生态连通性和利益纠纷等内容。

土地利用绩效评价还应考虑空间溢出效应。某地区土地利用效率提高，如果以周边地区效率下降、低效产业转移或生态成本增加为代价，不能认定为整体优化。应同时评价本地效应和区域效应，对产业转移、基础设施共享、耕地保护及生态补偿进行综合测算。

最后，应形成“规划—实施—监测—评估—调整”的全周期治理机制。当人口、产业或生态条件与原规划假设明显偏离时，应依法启动局部调整；涉及农民权益和重大公共利益的变化，则应重新开展论证和协商。土地用途调整的过程、依据和结果应当可查询、可监督和可追踪。

5 结语

城乡空间协同发展的核心不是城乡空间形态趋同，而是不同地域功能互补、发展要素合理流动和土地价值公平共享。土地利用既决定生产、生活和生态

空间的基本格局，也通过产权、市场与收益分配影响城乡主体的发展能力。

当前城乡土地利用面临城镇扩张与乡村低效并存、土地市场规模扩张与融合效果不一致、增值收益分配不协调以及多重空间功能冲突等问题。土地利用优化因而不能停留在城乡建设用地指标增减平衡层面，而应构建用途管制与存量更新协同、要素流动与价值共享联动、多主体参与和动态反馈相结合的机制。只有实现空间结构、土地功能、产权收益与治理方式的系统优化，土地资源才能真正成为城乡空间协同发展的支撑要素。

【参考文献】

- [1] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.
- [2] 龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849.
- [3] 陈坤秋, 龙花楼. 中国土地市场对城乡融合发展的影响[J]. 自然资源学报, 2019, 34(2): 221-235.
- [4] 赵伟, 诸培新. 土地资源配置影响城乡融合发展的作用机制[J]. 资源科学, 2023, 45(11): 2144-2155.
- [5] 国家统计局. 中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报[R/OL]. 2026-02-28.