全域土地综合整治促进城乡要素双向流动的机制与路径研究

张萌萌　武宇东

山西金地源地质科技有限公司　山西　晋中　030600

摘　要：城乡要素单向流动与配置失衡，长期制约城乡融合高质量发展。国土空间治理体系不断完善的过程中，全域土地综合整治可以依托空间重构与资源盘活方式，破解城乡发展的结构性壁垒。相关研究在梳理城乡要素流动失衡现状与制度阻碍的基础上，剖析整治工作促进要素互通的四大核心机制，总结现有实践模式与发展困境，并从空间、产业、制度、数字治理等维度构建城乡要素双向流通的优化体系，进而为城乡融合发展提供可操作的治理思路。

关键词：全域土地综合整治；城乡融合；要素双向流动；空间重塑；制度创新

引言：城乡资源要素的高效循环是推动城乡融合发展的核心内核，也是破解城乡发展差距、激活乡村内生动力的关键抓手。城镇化发展进程中，城乡二元结构引发的要素错配、空间割裂、制度壁垒等问题持续凸显，乡村资源闲置、城市资源下沉受阻的矛盾逐步凸显。全域土地综合整治作为国土空间治理的重要手段，能够系统性重构城乡空间格局、盘活存量资源、完善发展制度，为打通城乡要素流通堵点、构建均衡互通的城乡发展格局提供全新突破路径。

1 核心概念界定与理论基础

1.1 全域土地综合整治的内涵与特征

全域土地综合整治是新时代国土空间现代化治理的系统性工具，区别于传统单一碎片化土地整理模式。工作立足区域整体发展格局，统筹全域土地与空间资源，重构区域生产、生活、生态空间体系，以存量用地盘活为核心，同步推进生态修复与产业培育，打破传统单一的土地整治功能局限，全方位提升土地资源利用效率与区域综合发展品质。

1.2 城乡要素双向流动的概念界定

城乡要素双向流动是城乡融合发展的核心内核，覆盖人力、土地、资本、技术、公共服务

等核心资源的跨区域优化配置。各类要素分别对应城乡劳动力与专业人才、可市场化土地资源、产业金融资本、技术成果与公共服务配套。新时代要素流动彻底改变乡村资源单向输出的旧格局，实现城乡各类资源平等互通、互补适配，扭转乡村资源持续流失的发展劣势。

1.3 理论基础与分析框架

本次研究依托城乡融合发展、要素配置、制度变迁三大核心理论，阐释城乡要素错配根源与制度壁垒的约束机理。研究搭建空间要素制度三维分析框架，以空间基底、要素配置、制度约束为核心维度，串联全文要素失衡现状、整治作用机制与优化提升路径，构建逻辑严密的整体研究体系，为全文研究提供核心理论支撑。

2 城乡要素双向流动的失衡态势与制度障碍

2.1 城乡要素流动格局的历史演进与现实失衡

城镇化推进阶段，城乡要素长期呈现乡村单向输出特征，人力、土地、资本持续向城市集聚，乡村发展资源不断透支。城乡融合战略实施后，要素单向流失态势有所缓解，但双向均衡流通体系仍未成型。乡村土地闲置低效问题普遍存在，宅基地、零散耕地与废弃工矿用地难以盘活，资源价值无法释放。城市资本缺少下沉通道，乡村产业资本供给不足。乡村人才持续外流，人才储备难以适配产业与空间升级需求。城乡公共服务配置不均，资源断层问题突出，多重矛盾叠加阻滞城乡要素双向循环，制约城乡融合发展。

2.2 制约城乡要素双向流动的制度障碍

制度壁垒是制约城乡要素双向流动的核心因素。土地产权细碎、确权细化不足、交易机制不完善，导致土地流转与入市受限，市场化配置活力不足。二元户籍制度残留造成公共服务分配不均，约束人才城乡流动。乡村金融体系不完善，资产抵押机制缺失，资本下乡风险偏高，社会资本参与意愿不足。城乡规划治理相互割裂，镇村空间布局碎片化，部门协同治理效能不足，全域资源统筹能力薄弱，无法为要素双向流通提供有效制度保障。

2.3 全域土地综合整治回应要素流动需求的逻辑起点

空间失序与制度固化形成的结构性矛盾，无法通过单一政策调整化解，传统碎片化治理模式难以适配要素双向互通需求。全域土地综合整治依托全域统筹与系统治理优势，整合零散空间、盘活存量土地，为要素集聚流通提供稳定空间载体。整治工作衔接土地、规划与基层治理改革，补齐城乡发展短板，构建适配要素流动的发展体系，是破解要素错配、畅通城乡循环的核心抓手。

3 全域土地综合整治促进城乡要素双向流动的内在机制

3.1 空间重塑机制

全域土地综合整治针对城乡空间碎片化、布局混乱的核心问题，开展全域空间资源整合重构工作。通过区域内零散用地整合、老旧建设用地拆除复垦、低效用地改造升级等整治举措，优化调整生产生活生态三类空间布局结构[1]。整治工作打破镇村行政边界带来的空间分割问题，整合碎片化土地空间资源，形成连片规整、功能清晰的城乡空间格局。空间布局的系统性优化能够补齐城乡空间发展短板，消除产业落地、人口集聚、项目建设的空间制约。规整统一的空间基底可以承接城市产业项目、社会资本、公共服务资源下沉，为城乡各类要素流通集聚提供稳定的物理载体。空间功能的精准划分与高效利用，能够匹配不同类型发展要素的落地需求，推动城乡空间资源与发展要素精准适配，破解空间规划分割引发的要素流动阻滞问题。

3.2 土地激活机制

全域土地综合整治聚焦乡村土地资源沉睡、利用低效、流转困难的问题，系统性盘活各类乡村土地资源。整治工作对农村闲置宅基地、废弃工矿用地、零散低效耕地进行全面梳理与规整利用，清理盘活长期闲置的存量土地资源。同步推进农村土地权属核查、确权登记与边界规整工作，清晰界定各类土地资源的产权归属，消除土地产权细碎化、权属模糊的固有弊端。土地资源经过整治规整后，具备市场化流转、规模化利用、资产化增值的基础条件。农村集体经营性建设用地、闲置宅基地可通过规范渠道入市流转，土地资源的资产价值得到有效释放。土地要素市场化配置通道持续畅通，能够改变乡村土地资源闲置浪费的局面，让静态土地资源转化为动态发展要素，精准破解土地制度壁垒造成的要素流通堵塞问题。

3.3 资本下乡与产业协同机制

城乡空间布局混乱、土地利用不规范、产业载体缺失是城市资本难以下乡的重要原因。全域土地综合整治完成土地资源规整与空间功能优化后，乡村产业发展空间实现连片成型，土地利用的稳定性与规范性大幅提升。乡村产业发展载体持续完善，产业项目落地的前期成本与投资风险显著降低，能够有效吸引城市工商资本、产业项目、优质业态向乡村区域下沉布局。下沉的城市资本与乡村本土资源深度融合，依托盘活的土地资源培育特色种养殖、乡村文旅、农产品加工等多元产业业态[2]。产业体系的完善能够延伸乡村产业链条，丰富乡村产业发展形态，构建城乡产业互补、资源互通的协同发展格局。资本与产业要素的双向流通，填补乡村产业发展的资本缺口与业态短板，破解金融制度约束引发的资本下乡难问题，推动城乡产业资源双向适配、高效循环。

3.4 人才回流与制度赋能机制

全域土地综合整治在优化空间格局、培育乡村产业的基础上，持续完善乡村人居环境与公共服务配套体系。乡村生态环境、居住环境、产业环境的全方位升级，能够创造更多优质就业岗位与创业平台，为人才扎根乡村提供基础支撑。产业发展带动乡村就业结构优化，吸引外出劳动力、专业技术人才、创新创业人才回流乡村发展。人才资源的回流能够带入先进生产技术、经营理念与管理经验，推动城乡技术要素、人力要素双向互通。整治工作同步衔接城乡治理制度改革，推动城乡公共服务资源均衡配置，弱化户籍制度带来的资源分配壁垒，破除人才双向流动的制度约束。人力与技术要素的常态化双向循环，能够补齐乡村人才与技术短板，破解户籍与公共服务不均引发的人才流动阻滞，持续激活乡村发展内生动力。

4 全域土地综合整治实践模式与现实运行困境

4.1 全域土地综合整治主流实践模式

产业导入模式依托空间规整优化乡村用地格局，完善产业承载配套，承接城市产业与资本落地，带动城乡经济要素高效流转，形成城乡产业联动形态。生态价值实现模式依托全域整治开展区域生态治理，修复乡村生态空间，将生态资源转化为市场化产品，以生态产业化推动城乡绿色要素互通。集体建设用地入市模式通过土地确权规整明晰产权边界、统一用地规范，打通集体建设用地市场化交易渠道，释放乡村土地资产价值，激活土地要素流通活力。飞地抱团模式打破镇村行政边界限制，依托跨区域土地统筹整合零散用地与发展指标，均衡区域资源与收益配置，缓解局部资源短缺问题，实现城乡土地要素均衡布局。

4.2 要素双向流动现存深层现实困境

全域土地综合整治赋能城乡要素流动的实践过程中，多重现实问题制约治理效能释放。政策层面各领域改革独立推进，衔接协同度不足，整治举措落地呈现碎片化特征，难以发挥全域治理的综合优势，要素流动政策支撑存在短板[3]。利益分配层面尚未形成统一规范的分配体系，土地增值、产业增收、生态收益的分配标准模糊，农户、村集体与市场主体利益难以均衡协调，联农带农机制不完善，主体参与积极性不足。治理层面缺乏长效运营机制，基层治理适配要素常态化流通的能力薄弱，要素运维、产业培育、常态监管工作缺乏持续保障，短期整治成效难以沉淀为长期发展动能，影响城乡要素双向循环的稳定性。

5 全域土地综合整治赋能城乡要素流动优化路径

5.2 空间统筹路径

推进城乡全域规划一体化编制与落地实施，打破城乡规划二元分割的发展格局，实现城市与乡村空间规划无缝衔接。统筹全域土地空间资源，系统整合镇村零散建设用地、闲置用地与生态用地，优化全域生产生活生态空间配比。结合区域产业发展定位与城乡融合需求，精准划分产业发展区块、人居生活区块、生态保护区块，提升空间资源利用的精准度与适配性。优化乡村产业用地供给结构，保障乡村特色产业、新业态发展的用地需求，预留城乡要素流通、产业项目落地的发展空间。强化全域生态空间系统性保护与修复，稳固区域生态基底，实现空间资源统筹布局、高效利用、可持续发展，为城乡各类要素双向流动筑牢空间基础。

5.3 产业融合路径

依托全域土地综合整治盘活的存量土地资源，立足乡村本土资源禀赋，培育特色农业、乡村文旅、乡村服务等本土产业业态。推动农业生产与农产品加工、仓储物流、休闲体验产业深度融合，延伸乡村产业链条，提升乡村产业附加值与市场竞争力。搭建城乡产业对接发展平台，畅通城市产业转移、业态下沉的渠道，推动城乡产业资源互补共享、协同发展。强化乡村产业要素承接能力建设，完善乡村产业配套设施与服务体系，提升乡村承载城市资本、技术、项目资源的能力[4]。培育城乡融合型产业新业态，构建层次丰富、业态多元的乡村产业体系，以产业融合带动资本、技术、人力要素常态化双向流通。

5.4 制度创新路径

深化农村土地制度改革，完善农村土地确权登记常态化机制，细化土地产权界定规则，消除土地产权模糊地带。搭建规范化农村土地交易平台，完善土地流转、入市交易、价值评估的制度体系，全面畅通土地要素市场化流通渠道。推进户籍制度配套改革，弱化户籍与公共服务资源的绑定关系，推动城乡教育、医疗、养老等公共服务均等化覆盖，破除人才双向流动的户籍壁垒。优化乡村金融制度体系，创新农村资产抵押质押模式，完善资本下乡风险防控与权益保障机制，提升乡村金融服务适配性。构建统一的城乡规划治理制度，打通部门行政壁垒，建立多部门协同治理机制，实现全域资源统筹、全域治理协同，系统性破除制约城乡要素双向流动的各类制度障碍。

5.5 利益共享与数字赋能路径

构建科学合理的城乡发展利益共享机制，明确全域土地综合整治增值收益分配标准，平衡农户、村集体、市场企业的利益分配比例。健全联农带农长效机制，依托土地入股、产业分红、务工增收等多元模式，让乡村主体持续享受要素流通与产业发展红利，提升各类主体参与城乡要素流通的积极性。推进数字国土工程建设，整合全域土地资源、产业资源、人力资源信息，搭建城乡要素数字化匹配平台。依托大数据技术实现城乡土地、资本、人才、技术要素的精准匹配与高效对接，提升要素流通效率与配置质量。依托数字化监管体系，强化城乡要素流通过程监管，规范要素交易秩序，保障城乡要素双向流动平稳有序、长效可持续。

结束语：城乡要素双向流动的畅通化发展，依托空间优化、产业升级、制度改革与数字化治理的多维协同推进。全域土地综合整治从物理空间与制度体系双重层面，破解城乡要素配置失衡的深层问题，补齐乡村发展短板。通过完善全域空间统筹模式、深化产业融合发展、创新治理制度与利益分配机制，能够持续破除城乡发展壁垒，推动城乡资源高效适配、均衡共享，切实夯实城乡融合发展的坚实根基。

参考文献

[1] 杨忍, 葛语思, 安悦. 全域土地综合整治支撑城乡融合发展的理论认知与实践路径 [J]. 现代城市研究,2025(9):9-16.

[2] 朱玉春, 潘子纯. 全域土地综合整治驱动城乡融合发展的理论逻辑、典型经验与实施路径 [J]. 农业经济与管理,2025(2):64-74.

[3] 李志, 何嘉俊. 全域土地综合整治促进城乡融合发展研究 [J]. 小城镇建设,2025,43(4):92-97,128.

[4] 王苛. 全域土地综合整治助推城乡融合的路径探索 [J]. 中国资源综合利用,2026,44(8):150-152.