

北京市乡村国土空间价值提升策略

冯喆*, 张梦凡, 王珂

(中国地质大学(北京)土地科学技术学院, 北京 100083)

摘要:优化国土空间配置,提升利用价值是推动乡村振兴的重要手段。本文分析了北京市乡村地区国土空间利用中的主要问题,创新性地将人力、土地、资金、产业四个关键要素结合起来,构建了“人-地-钱-业”四要素分析框架,为乡村国土空间利用提供了全新的理论视角,并在此基础上提出了针对性的价值提升策略。研究表明:在“人-地-钱-业”分析框架下,通过合理配置人力资源、科学分配土地资源和权益、创新财政资金投入方式并推动产业协同发展,可以有效地提升乡村国土空间的综合利用效率和价值。这些策略揭示了如何通过优化乡村空间资源的配置,增强乡村发展动力、促进城乡协调发展、缩小城乡差距,为城乡融合发展政策的制定提供了理论支持。

关键词:乡村振兴;国土空间利用价值;城乡融合;土地集约化利用;北京市

中图分类号:TU982.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-2736(2024)12-0004-7

0 引言

国土空间作为自然环境与人类活动交织的空间载体^[1],其价值体现在人类社会经济活动的深度介入中。这一价值不仅有助于引导各方利益相关者合理利用国土资源,而且是确保不同利益主体在国土空间内公平分配的关键因素^[2],从而保证国土空间系统的稳定^[3]。国土空间价值提升则注重资源在可持续发展条件下进行全面整合利用,包含资源的开发、保护和整治,实现资源优化配置,推动城乡要素的双向顺畅流动^[4]。作为城市发展版图中的关键一环,乡村地区的国土空间利用价值的提升不仅是乡村自身可持续发展的重要保障,也是实现城乡融合、增进社会和谐的重要区域。如何更好地挖掘和利用乡村地区的国土空间资源,提升利用价值,是实现乡村振兴和可持续发展的关键问题。

北京市立足首都发展定位,具有重要的引领和示范作用。北京市集体土地总面积约为 $1.29 \times 10^6 \text{hm}^2$,约占全市面积的 $4/5$,体现了乡村地

区在北京市发展布局中的重要地位,也凸显了乡村地区国土空间利用价值,对于推动首都全面、协调、可持续发展,支持首都乡村振兴政策优化具有重要作用和意义,同时对全国各地的乡村国土空间利用价值提升也具有重要的指引和启示。首都乡村地区在资源禀赋、生态环境、文化传承等方面具有独特优势,然而受制于多种因素,北京市乡村地区的国土空间利用价值未能得到充分发挥和有效提升。这一问题的产生,与乡村地区在人口、土地、资金和产业等方面存在的不足密切相关。据数据显示,2010-2020年,北京市乡村常住人口减少了2.7万人,乡村地区就业人口数降低了0.37%。人均集体产业用地约 134m^2 ,存量土地利用集约程度具有较大提升空间。在以人为本的条件下,人口、土地、资金和产业四要素之间存在动态关系,某一要素的变化会影响其他要素是否均衡发展^[5],要全面分析不同要素之间的关系,有效提升乡村国土空间价值。

因此,本文以北京市乡村地区作为研究对象,通过分析北京市乡村地区国土空间利用存在

基金项目:北京市社会科学基金青年项目“基于大数据方法的北京生态空间格局优化与品质提升研究”(19GLC056)。

的问题,综合考量人口、土地、资金和产业四大关键要素,提出切实可行的策略,以促进首都乡村地区国土空间利用价值的有效提升。

1 北京市乡村地区国土空间利用存在的问题

1.1 农村劳动力和人才紧缺

随着城镇化进程的加快,农村劳动力大量流向城市,导致乡村人口老龄化加剧、人力资源短缺,难以满足乡村发展的需求^[6]。同时,城乡之间就业信息不对称,导致农村城乡人才双向流动存在障碍^[7]。此外,城乡之间在基础设施和公共服务方面以及农村集体企业的就业政策方面存在显著差距,导致多数人才不愿返乡就业^[8]。这些问题使得乡村地区在进行国土空间利用时缺乏专业人才的技术创新支持和智力支撑,难以充分挖掘乡村国土空间的开发潜力,国土空间的利用效率低下,不利于国土空间利用价值的高效提升。

1.2 乡村资源利用不足

城市扩张导致可耕地减少,生态空间被压缩,影响了区域生态平衡与居民生活质量。在规划实施管理过程中,不同要素的管理界限重叠,且相关政策标准缺乏统一性^[9],统筹协调难度较大,实施过程不佳。此外,村民普遍担心失去土地的承包经营权,土地流转大多数是口头协议,并且由于短期租赁行为以及缺乏地力培育的掠夺式经营,全产业链无法形成,土地效益未得到充分挖掘,资本投入农业领域的积极性不高,进而阻碍了粮食生产的规模化进程。这些问题导致乡村在进行国土空间利用时资源的浪费和利用低效,无法为乡村经济发展提供有力支持,进而影响了国土空间利用价值的提升。

1.3 国土空间价值提升资金投入不足

根据统计数据显示,2013至2023年间城镇居民人均可支配收入约是农村居民收入的2.5倍,城乡收入差距不断扩大。此外,北京市集体资产呈现增长趋势,总量较大。北京市农村集体

资产与经营性资产比例约为3:5,并且集体资产所占的比例较高的区域大多在城市化水平较高的地区^[10]。这些问题体现了由于城乡地区不均衡的发展现状,欠发达的乡村地区缺乏与之相匹配的发展机遇和资金支持,不能充分利用集体资产推动国土空间价值的有效提升。

1.4 产业低效单一

土地资源的碎片化促使农民转向非农业和兼业化经营,通过将土地承包或者出租获得收益。并且,由于当前对乡村发展的关注主要集中在环境整治,忽视了乡村地区多元功能价值的发挥,特别是居民增收机制的建设^[11]。乡镇产业发展受限于规模和资源,产业链短,领域单一,企业层次和数量有限^[12]。多数乡村与周边地区或者经济快速发展区域缺乏系统性联动,忽视了资源整合与协调发展,导致乡村地区与周围区域发展脱节^[13]。此外,受城乡二元土地制度影响,北京市乡村集体产业用地的潜在优势未能充分显现。这些问题使得乡村地区发展孤立,多元化产业支撑不足,产业协同发展受限,缺乏有效增收途径,农民的生活质量不高,幸福感不足,影响了国土空间的整体价值提升和区域协调发展。

2 构建“人-地-钱-业”综合分析框架

乡村振兴战略意见中具体阐述了促进乡村发展的实施措施,包括产业转型升级、基础设施强化、公共服务优化以及生态环境保护等多个维度,全面推动农业农村的现代化进程,提升乡村国土空间利用价值。城乡融合发展具有多尺度、多要素与多功能含义,是城市和乡村的双向交互和融合,机制复杂且开放,其中人口、土地、资金和产业是城乡融合系统的核心要素,通过对要素的科学合理布局与互馈机制引导是推动城乡高质量、可持续融合发展的关键^[14]。依据耦合协调理论和可持续发展理论,乡村人口、土地、资金和产业的协调发展是乡村可持续发展的重要基础,是影响乡村发展的重要因素,各要素之间的耦合水平、协调水平也反映了乡村地域系统的稳

定协调发展状况^[15]。此外,在乡村振兴战略实施过程中,要着重关注“资金、土地、人才、产业”四大关键要素供给,打破体制机制的约束,促进城乡要素的双向自由流通,加速公共资源的均衡化布局,实现城乡居民共享发展成果,进一步制定完善的城乡融合发展的制度框架。因此,本文构建了一个基于“人-地-钱-业”的综合分析框架(图1),深入剖析了提升乡村国土空间利用价值的策略途径。

2.1 人——劳动抓手

“人”指人力资源,包括劳动力、技术人员、管理者等,是资源收益的分配者,也是资本投资的对象,在土地管理、资源整合和产业创新中发挥着关键作用。劳动力直接决定了土地的利用效率,高素质人才通过技术和管理创新提升土地的综合价值。“人”作为资源的使用和管理者,通过合理行使管理权和使用权,确保土地资源的合理分配和可持续利用。同时,人地关系地域系统理论也指出,要以协调人地关系为核心目标,从结构、过程、效应等方面系统分析人地关系,并进行优化调控,为区域开发和管理提供理论依据^[16]。在提升乡村国土空间利用价值的实践中,优化人口结构,激活土地资源潜能,是关键举措。而“人”又可以根据合理配置劳动力投入和管理措施,提升资金的使用效率,通过资金收益的合理分配,可以进一步激发“人”的积极性。此外,产业的多元化发展需要高素质劳动力的支撑,在此过程中,“人”可以通过管理能力和技术

开发推动产业转型升级,使得发展进入新阶段。因此,需要平衡农村劳动力外流与新动力的培育,优化乡村人口和劳动力结构,加强人力资本的开发与利用,努力解决人口流动、劳动力留存以及人才培养和引进等方面的问题。

2.2 地——盘活土地

“地”指土地资源,是乡村国土空间利用的物质基础。土地资源不仅承载生产、生活和生态功能^[17],更是推动乡村价值提升的重要杠杆。土地资源的丰富程度和可用性影响着人口的分布和劳动力的就业选择。依据土地集约利用理论以及可持续发展要求,不能仅依靠加大单位土地的投入实现高收益,还要考虑空间用地布局、居民生活条件、生态环境保护等众多因素^[18]。土地资源的集约化程度和高效利用可以吸引更多高素质人口的流入,带动农村地区的多样化发展,实现国土空间适度规模利用,使得国土空间利用价值获得最大效益。此外,土地资源具有一定金融属性,可以通过权属明确、市场化交易和增值开发等措施转化为资金收益以增加农民收入。土地的空间布局优化以及合理的土地规划可以支持产业链条的延伸和新兴产业的发展。因此,需妥善处理农民与土地之间的关系,并及时满足乡村振兴对土地的开发、结构和政策的需求。研究应重点关注农村土地“三权分置”改革,确保农民拥有合法权益,以及保障乡村振兴用地需求的机制,从而确保土地资源的优化配置。

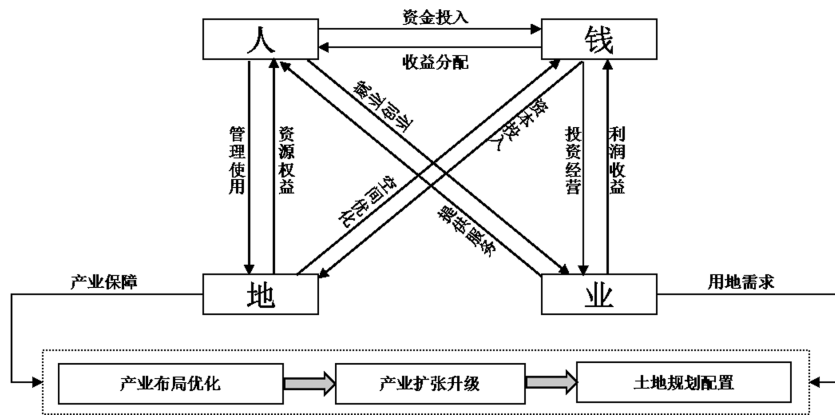


图1 “人-地-钱-业”研究框架

2.3 钱——投资收益

“钱”指财政资源,是提升乡村居民生活水平和发展能力的重要资源,更是提升乡村国土空间利用价值的关键。财政农业投资理论提到,农业是基础性产业,同时也是弱质性产业,需要政府的政策与财政加持^[19]。通过加大政府对乡村地区财政专项资金投入,积极整合并盘活涉农资金,助力城乡基层网络建设,满足农业农村现代化发展的需求^[20]。积极引导生产要素流向农业的各个领域,使得农业多元化发展,加速传统农业的转型,实现城乡融合发展,促使我国快速平稳地迈入农业现代化进程^[21]。同时,资金投入和收益分配的双向流动,可以有效推动其他要素的协同作用,有效改善土地的生态环境,释放土地的潜在价值,推动土地资源的增值和优化配置,确保土地资源得以持久且合理地运用,为农业高质量发展与乡村全面振兴的宏伟蓝图添砖加瓦。资金还是产业发展的核心驱动因素。因此,提升乡村国土空间利用价值的主要任务是提高资金的利用效率,拓宽获取资金的渠道。研究重点应包括探索金融服务在乡村振兴中的作用、社会资本参与乡村振兴的协同发展模式、涉农资金的整合管理,以及合理分配农村土地增值收益等方面。

2.4 业——产业支撑

“业”指产业资源,是乡村国土空间利用的核心目标和可持续发展的根本动力。乡村产业的发展为农村劳动力创造了就业机会和收入来源,增加了对创新人才的需求,引导了人口流动和结构优化,提升了乡村的整体活力。同时,产业的发展需要对土地资源进行多元化利用,从而增加了土地的利用类型,提高了土地资源利用效率。此外,产业的合理投资经营,可以创造经济收益,助力乡村的发展。乡村地区是农业发展的重要区域,乡村产业不仅需要发挥传统农业的基础作用,还应注重产业之间的协同效应。农业产业融合理论指出,各种经营主体应以农业为基础,资金为纽带,促进一二三产业协同并进,深化

各产业间的融合互动,从而产生新技术、新业态和新的商业模式,进而推动要素在乡村区域的整合重组^[22],激发乡村资源的隐藏潜力,形成更具活力的经济体系。因此,研究应聚焦构建提升农业品质的政策框架,探索农产品品牌塑造的多样路径与模式,规划农村电商的蓬勃发展策略,发掘乡村新兴产业的种类及其推广方法,促进乡村产业多元化齐头并进。

3 北京市乡村地区国土空间利用价值提升的策略

3.1 人才培育与乡村发展

要平衡农村劳动力的流动,通过吸引和培养新生劳动力确保乡村拥有充足的人力资源,并充分发挥乡村现有人才潜力。应充分保障农民的合法权益,通过增强资源要素的资产效应提升村民的经济收入水平,加快农村现代化进程^[23]。此外,通过教育和培训,增强乡村居民的技能和知识水平,使其能更好地参与到乡村的发展当中。最后,建立有效的激励机制,以吸纳大学毕业生、归乡务工人员及退役军人在内的多元人才群体,激励其将自己的学识与技能倾注于乡村的蓬勃发展之中。

3.2 土地改革与权益保护

通过构建“同地、同权、同价、同责”的城乡统一的建设用地交易体系,完善农村宅基地制度设计,推进土地制度的创新^[24],激发土地资源的活力。在确保集体土地所有权和农户承包权的前提下,对土地经营权给予平等的保护^[25],以推动土地的合理流转和适度化规模经营。此外,严格执行土地用途管制,杜绝违规买卖宅基地,确保农村土地资源得到妥善保护与高效利用。

3.3 财政支持与资金优化

要改变城市导向的资金投入战略,确保公共财政优先用于支持农业和农村的发展,满足价值提升的资金需求^[20]。同时,创新投融资机制,鼓励地方政府通过发行债券等方式筹集资金,引导金融机构和社会资本投向乡村振兴。此外,拓宽

资金的来源渠道,通过土地出让收益和高标准农田建设等途径为乡村振兴提供更多资金支持。在使用方面,要注重资金的优化分配和使用效率,从而确保每笔投资都能产生最大的经济效益。

3.4 产业融合与农业升级

保持农业基础地位,提升农产品的生产效率与产品质量,确保粮食安全以及可持续发展。同时,要充分利用第二、第三产业的引领作用,加速产业之间的深度融合,激发经济发展活力,为农业增添更多附加价值。此外,还要推动农业与旅游业、文化产业、教育事业等多元产业的交叉融合,催生新的经济增长极。建立一套全面支持乡村振兴的产业政策框架,涵盖农产品品牌塑造、农村电子商务的蓬勃发展等多个方面,以市场需求为导向,引领乡村产业迈向多元化、高质量发展的新阶段。

4 结语

本文探讨了北京市乡村国土空间利用所面临的问题,并在此基础上结合“资金、土地、人才、产业”四大关键要素供给构建了一个“人—地—钱—业”的综合分析框架,为北京市乡村国土空间利用价值提升提出了针对性策略,促进了乡村振兴战略措施的有效实施。通过分析发现,北京市乡村国土空间利用问题的复杂性和多维性,需要在实践中采取综合性、系统性的解决方案。通过优化人力资源分配、合理配置土地资源和权益、创新财政投入机制以及推动产业融合升级,可以有效地提升乡村国土空间的综合利用效率和价值。这些策略有利于解决当前存在的问题,为乡村地区经济发展带来动力,增强乡村地区的自我发展能力。北京市乡村国土空间利用的优化和提升是一个长期而复杂的过程,需要政策制定者、乡村居民以及社会各界的共同努力。本文提出的分析框架和策略有助于为相关政策的制定和实施提供参考,为北京市乡村地区的可持续发展提供有力支持。

参考文献(References):

- [1] 郝庆,彭建,魏冶,等.“国土空间”内涵辨析与国土空间规划编制建议[J].自然资源学报,2021,36(09):2219-2247.
- [2] 王伟,郑雅文,刘诗盈.逻辑·工具·机制:CSPON赋能国土空间价值提升的三重视角[J].城乡规划,2024,16(04):12-21.
- [3] 吴殿廷,张文新,王彬.国土空间规划的现实困境与突破路径[J].地球科学进展,2021,36(03):223-232.
- [4] 袁铃惠,董泽鑫.国土空间规划背景下农业型乡镇产业提升路径研究[J].城乡规划,2023,16(01):60-68.
- [5] Wang Y X, Cao W P, Gao M Y, et al. Examining spatial coordination of human-land-industry-service system from a regionalization approach: A case study of Beijing[J]. Land Use Policy, 2024, 137: 107010.
- [6] 孙宇,宁静.黑龙江省域乡村人-地-业系统时空耦合特征及驱动因素分析——基于第一产业视角[J].黑龙江国土资源,2024,22(06):21-33.
- [7] 促进人才顺畅有序流动全面激发人才创新创业活力——人社部制定实施《关于充分发挥市场作用促进人才顺畅有序流动的意见》[J].劳动保障世界,2019,36(07):46-47.
- [8] 连晓晓.乡村振兴战略背景下农村人才问题研究——基于农民工返乡创业视角[D].保定:河北大学,2022.
- [9] 张智杰,白琦艳.首都新发展格局下的乡村地区规划管理体系探索[J].小城镇建设,2023,41(09):30-37.
- [10] 彭凌志,赵敏娟.农村集体产权制度改革对县域经济发展的影响——来自中国1873个县域的证据[J].中国农村经济,2024,40(02):112-130.
- [11] 任晓桐.城乡融合视角下大都市边缘区乡镇群发展策略研究[D].天津:天津大学,2021.
- [12] 张建,阮智杰.存量优化背景下的北京小城镇产业发展路径转型[J].北京规划建设,2018,38(03):103-106.
- [13] 赵之枫,戴俭,张建.新型城镇化背景下北京小城镇的转型与发展[J].北京规划建设,2014,38(06):60-64.
- [14] 崔树强,周国华,李晓青,等.“人—地—业”协调

- 视角下长株潭城市群城乡融合发展仿真模拟[J]. 地理科学进展, 2024, 43(07): 1337 - 1354.
- [15] 潘晴初. 乡村地域系统不同尺度“人-地-业”要素耦合研究[D]. 浙江: 浙江工商大学, 2023.
- [16] 樊杰. “人地关系地域系统”是综合研究地理格局形成与演变规律的理论基石[J]. 地理学报, 2018, 73(04): 597 - 607.
- [17] 姜桢峰, 龙花楼, 唐郁婷. 土地整治与乡村振兴——土地利用多功能性视角[J]. 地理科学进展, 2021, 40(03): 487 - 497.
- [18] 亢萧涵. 新型城镇化、土地集约利用与碳排放的耦合协调分析[D]. 雅安: 四川农业大学, 2023.
- [19] 李嘉晓. 中国政府财政对农业投资的效益评估研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2002.
- [20] 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革[J]. 地理研究, 2019, 38(03): 655 - 666.
- [21] 白雪. 城乡融合对农民收入的影响研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2021.
- [22] 杨博. 绿色金融助推我国乡村振兴发展效应研究[D]. 天津: 天津财经大学, 2023.
- [23] 朱继任, 王智勇. 区域要素流动与国土空间规划响应: 战略引领与治理路径[J]. 黑龙江国土资源, 2022, 22(06): 34 - 37.
- [24] 黄贤金. 论构建城乡统一的建设用地市场体系——兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征[J]. 中国土地科学, 2019, 33(08): 1 - 7.
- [25] 李忠鹤. 中国农村集体经济演进与发展研究[D]. 长春: 长春理工大学, 2023.
-

作者简介:

第一作者/通讯作者: 冯喆, 1984年生, 男, 北京人, 博士, 中国地质大学(北京)土地科学技术学院, 副教授, 主要研究方向为自然地理学。Email: zhefeng@cugb.edu.cn

Value Promotion Strategies of Rural Land Space Utilization in Beijing City

FENG Zhe *, ZHANG Mengfan, WANG Ke

(College of Land Science and Technology, China University of Geosciences, Beijing 100083, China)

Abstract: Optimizing the allocation of land space and improving the utilization value are important means to promote rural revitalization. This paper analyzes the main problems in the utilization of land and space in rural areas of Beijing, innovatively combines the four key elements of human, land, capital and industry, and constructs the four - element analysis framework of "people - land - money - industry", which provides a new theoretical perspective for the utilization of rural land and space, and further puts forward targeted value promotion strategies. The research shows that under the analysis framework of "people - land - money - industry", the comprehensive utilization efficiency and value of rural land space can be effectively improved by rationally allocating human resources, scientifically allocating land resources and rights, innovating financial capital investment methods and promoting industrial coordinated development. These strategies reveal how to optimize the allocation of rural space resources, enhance the driving force of rural development, promote the coordinated development of urban and rural areas, narrow the gap between urban and rural areas, and provide theoretical support for the formulation of urban - rural integration development policies.

Key words: rural revitalization; land space utilization value; urban-rural integration; intensive land use; Beijing City