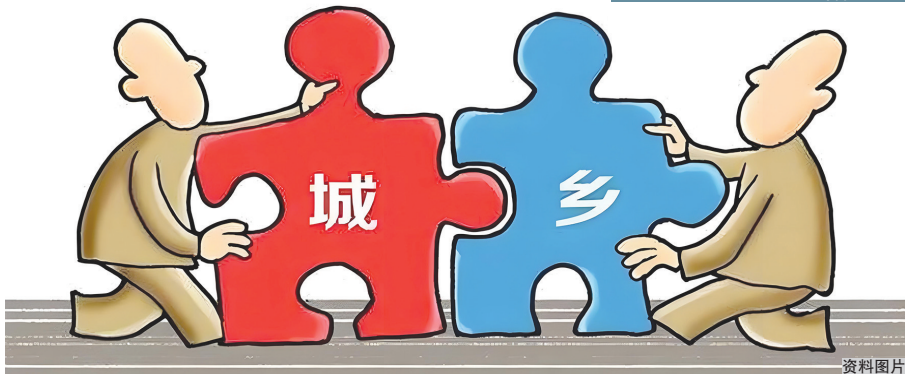


陕西城乡融合发展的法治保障研究

——以土地、户籍与公共服务制度为视角



资料图片

备、科学规范、运行有效的法治保障体系，既是落实“十五五”规划的重要支撑，也是陕西在西部地区发挥示范作用的重要支撑。

以法治思维和法治方式破解土地、户籍、公共服务领域的制度障碍，构建系统完

□文/李冰璇

城乡融合发展是中国式现代化建设的重要维度，也是陕西省“十五五”时期推动区域协调发展、促进共同富裕的核心任务。陕西作为西部经济大省，既有西安咸阳一体化等城乡融合先发优势，也面临关中、陕北、陕南区域发展不平衡，农业农村现代化滞后等现实挑战。现有研究或侧重于经济学视角的效率分析，或侧重于社会学视角的公平探讨，而从法治整体性、系统性视角对土地、户籍、公共服务三大关键制度进行联动研究的成果尚显不足。因此，结合全省城乡发展实际，聚焦土地、户籍、公共服务三大核心领域，系统剖析存在的制度短板与实践困境，点明城乡融合的本质是权利与利益的再平衡，以法治化整合与保障为切入点，提出构建规范统一、流转顺畅的土地法治体系，构建身

份平等、权利保障的户籍法治体系，构建均等普惠、供给高效的公共服务法治体系，构建协同高效、保障有力的法治实施体系，探索三者协同推进的法治路径，为陕西在西部地区率先实现城乡融合高质量发展提供法学理论支撑与实践参考。

一、陕西城乡融合发展中土地、户籍和公共服务特性与法治实践

陕西省地处中国西部，兼具黄土高原、关中平原、秦巴山区三大地理单元，形成陕北、关中、陕南差异显著的三大经济板块。据悉，2024年末，陕西省常住人口3953万人，城镇人口2615万人，乡村人口1338万人，城镇化率达66.14%。关中平原城市群作为国家重要增长极，聚集了全省约65%的人口和75%的经济总量，而陕北、陕南地区城镇化率明显偏低，呈现出“中部隆起、南北滞后”的不平衡格局。

“十四五”时期，陕西在土地

制度改革方面取得显著成效，为城乡融合奠定了坚实基础。在耕地保护方面，严格落实耕地红线制度，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护试点，完善高标准农田建设管理机制，全省耕地保护法治化水平持续提升。在集体土地流转方面，积极探索集体经营性建设用地入市路径，西安、榆林等市开展试点工作，建立健全城乡统一的建设用地市场交易规则。《陕西省土地管理实施办法》等地方性法规不断修订完善，明确了城乡建设用地规划、土地征收补偿、生态保护用地等制度，为土地制度改革提供了基本法治遵循。

陕西省始终坚持户籍制度改革与城镇化进程相适应，实行“实际工作+实际居住”落户的户口迁移政策，取消全省（除西安市外）落户限制，实现省内（除西安市外）户口通迁。完善“互联网+公安政务服务”平台，持续优化“陕西电子居住证”办理