

乡镇规划管理中的土地合理利用探讨

韦睿

宾阳县邹圩镇乡村建设综合服务中心

摘要：本文聚焦于乡镇规划管理中土地利用方面的挑战与问题，探讨了一系列创新的优化策略，旨在推动乡村土地利用的可持续发展。通过深入分析现状中所存在的问题，制定了相应的解决方案，同时强调了在实施过程中，关注地区差异、行业特性以及多方参与的重要性。

关键词：乡镇规划管理；土地；合理利用

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.010

乡镇土地利用规划是一项涉及经济、社会和生态多方面的综合性工程，其合理性对乡村可持续发展具有重要意义。然而，当前乡镇土地利用面临诸多挑战，为必须深入探析，以寻求合适的方法充分发挥土地资源优势，提高土地利用效率。

一、乡镇土地利用现状及挑战

（一）土地管理失序

由于过于片面强调生产需要，多头分散土地管理体制导致土地管理失控，从而造成了土地严重失衡的现象。在乡镇规划中，农业生产与经济发展往往存在冲突，这是由于土地资源的有限性，以及乡村地区土地利用模式的多样性所导致的，为了解决这一问题，需要对乡镇土地利用进行合理规划，充分考虑生态、经济与社会的平衡发展^[1]。然而，现行的乡镇土地管理政策与规划方法在实际操作过程中存在诸多不足之处，这使得土地利用效率低下，资源错配现象严重，甚至导致生态环境的破坏。为了实现乡村可持续发展，必须建立科学、合理的土地利用规划体系，加强土地管理，确保土地资源得到有效保护与合理利用。

当前土地管理失序的现象在很大程度上是由于乡镇土地管理体制多头分散，土地利用权属不明晰，行政监管力度不够，乡村土地利用与保护的协同发展缺乏长远规划与实施细则。在这种情况下，一些地方为了追求短期利益，忽视了土地资源的可持续性，导致土地资源质量下降，生态环境恶化。同时，由于土地管理制度不健全，导致土地资源的浪费和滥用现象普遍存在，这无疑加剧了乡村地区土地资源的紧张状况。因此，在制定乡村土地利用规划时，政策制定者需要充分考虑乡村土地资源的复杂性，制定出科学合理的土地利用规划，以保证土地资源得到合理、高效的利用，为乡村社会经济的可持续发展提供有力保障。

（二）规划方法混乱

在乡镇土地利用规划中，规划方法的混乱不仅表现为土地管理失序，更体现为城乡管理之间的差异，尽管已经

建立了相应的管理体制，但由于层级间沟通不畅、管理不到位以及潜在问题较多，使得城乡之间在土地利用上的问题日益凸显。这种现象在一定程度上反映了乡镇土地利用规划中缺乏统一的、科学合理的方法论体系，进而导致土地资源的错配与浪费^[2]。

在这种背景下，乡镇土地利用规划亟待从实际出发，兼顾各方利益诉求，建立一套可行的规划方法体系，以消除土地管理不同层级间的信息不对称，实现土地利用规划的高效执行。这一过程需要深入了解乡村社会、经济、文化等多方面的现状，以确保所制定的规划方案符合实际需求，同时要关注土地利用方法的适用性、科学性和先进性，以确保规划在实施过程中具有较高的执行力。然而，当前的乡镇土地利用规划往往缺乏对城乡一体化发展的全面考量，以至于在规划实施过程中，乡村土地的保护与开发往往受到忽视。为了应对这一问题，有必要在土地利用方法上进行创新，将乡村土地利用的多样性与城市土地利用的集约性相结合，从而实现乡村土地利用的可持续发展。另一方面，现行的土地利用规划方法存在着实践性不强的问题，导致很多规划政策难以落地，因此，有必要将实践性贯穿于土地利用规划的各个环节，以提高规划的执行效果。这方面需要强化对规划方法的实证研究，通过大量的案例分析，不断完善和优化土地利用方法，同时还应建立完善的监督与评估机制，以确保土地利用规划能够真正发挥其指导作用。

（三）农业发展与经济利用的冲突

农业发展与经济利用之间的冲突是乡镇土地利用规划面临的重要挑战之一，随着基础设施条件的改善和乡村经济的持续发展，投资环境得以优化，为乡村地区带来了前所未有的发展机遇。然而，在这一进程中，城市化和建设用地的快速扩张使农用地面临着被大量占用的压力。如何在确保经济发展的同时，兼顾农业生产与农用地保护，已成为乡镇土地利用规划的关键课题。

需要认识到的是，农业发展与经济利用的冲突在很大程度上源于对土地资源的竞争。随着经济社会的快速发展，土地资源的需求不断增加，而土地资源的有限性使得乡镇土地利用面临着巨大压力^[3]。因此，在乡镇土地利用规划过程中，如何充分考虑土地资源的可持续性，合理分配土地资源，确保土地资源得到高效利用，成了一个亟待解决的问题。同时，乡镇土地利用规划还需充分关注农业生产与经济发展之间的协同关系，以及如何优化土地利用结构，提高土地资源的综合效益。在这个过程中，如何在农业产业结构调整、农业生产方式的创新等

方面寻求突破，以减轻对土地资源的压力，成了土地规划面临的又一个重要课题。在乡镇土地规划过程中，还应充分考虑乡村社会、经济和文化的多样性，因地制宜地制定土地规划方案。如何在广泛征求乡村社区和农民意见的基础上，充分尊重和保障农民的土地权益，以促进乡村地区的可持续发展，也是一个值得关注的问题。

二、土地合理利用的理论与方法

在乡镇土地利用的过程中，合理利用土地资源具有重要意义，为实现这一目标，需要深入研究土地合理利用的相关理论与方法，为实际工作提供理论支持。土地合理利用涉及多方面的理论体系，包括土地规划原则、土地分类、土地评价方法等，这些理论与方法在保障土地资源可持续利用、促进乡镇经济社会发展方面发挥着关键作用。

在土地规划原则方面，遵循经济性、合理性、可持续性等基本原则，确保土地利用在满足社会经济发展需求的同时，充分关注生态环境保护与资源可持续利用。具体而言，经济性原则强调土地利用要有效地满足生产、生活和生态建设需求；合理性原则要求土地利用要充分考虑到各种因素，如土地资源、自然环境、社会经济条件等，实现土地利用的最优布局；可持续性原则则要求土地利用要在保证当前利益的基础上，兼顾长远发展，实现经济、社会与生态三者的协调发展^[4]。

系统分类土地资源对于明确其性质与功能具有重要意义，为土地利用提供依据，土地分类通常按照土地用途、生产力、生态功能等指标进行，包括耕地、林地、草地、建设用地等几大类，而在土地规划过程中，应依据土地分类的特点来确定相应的利用方式和保护措施，实现土地资源的合理配置。另一方面，采用科学的土地评价方法有助于客观评估土地资源的价值，为土地利用提供依据，主要包括生态环境评价、经济效益评价、社会效益评价等多种评价方法，这些方法能够从不同维度对土地资源进行综合评估，以期实现土地资源的最大化利用，在实际工作中，根据土地利用的具体目标与需求选择合适的评价方法，以确保土地评价的科学性与有效性。

三、土地合理利用优化策略

（一）建立有效的管理机制：严格落实土地使用管控制度，加强对土地的管理

为解决土地管理失控问题，有必要建立合理的管理体制，明确责任目标，加大力度，推行审批改革，实施土地用途管制，实行最严格的管理制度以及保护耕地资源；通过制定严格的征地政策和规划，确保征地数量和范围得到有效控制，从而避免不必要的土地浪费和生态破坏；审查补偿标准，确保补偿方案公平合理，使得农民在失去土地的同时得到适当的补偿，保障他们的生活水平得到一定程度的维护；对农民安置进行严格监管，确保安置过程的合法性和合规性，防止因征地过程中的

不正当行为侵害农民权益；同时建立健全的法律法规政策，使得土地管理工作得到法治化的支持和保障，有效地解决土地管理失控的问题。

此外，通过土地使用管控制度的完善，加强对土地资源的管理和保护，促进土地资源的高效利用，提高土地的经济、社会和生态价值；加强对土地管理过程中的监督和审计，保证土地管理工作的透明度和公正性，避免土地资源被滥用和破坏；制定科学合理的土地利用计划，充分考虑乡镇经济发展与农业生产、生态保护等多方面因素，确保土地利用的合理性和可持续性；进一步深化农村土地制度改革，完善土地承包经营制度，保障农民的土地承包权益，提高土地资源的配置效率。对于乡镇规划管理部门而言，加强对农村土地的监管和规划是保障乡村经济发展的重要措施，通过科学合理的土地规划和管理，能够使乡村经济得到健康可持续发展，改善农民生活条件，提高乡村整体素质。

（二）提升土地资源保护与宏观干预：确保生态建设目标，增加森林覆盖面积，维护和改善生态环境

政府需在土地保护与宏观干预方面加大力度，以确保生态建设目标的实现，通过提高森林覆盖面积，维护和改善生态环境；为此，建立合理的管理体制，加强层级沟通，明确各级政府和部门在土地保护与宏观调控中的责任，形成有效的土地管理协同机制；进一步加强土地利用分类指导和调控，按照土地资源的性质、功能和价值，采取有针对性的保护措施，确保重要区域的生态安全 and 环境质量得到切实保障；在此基础上，促进生态环境的修复与恢复，最大限度地减轻土地利用过程中的污染和破坏，保持生态平衡，提高生态系统的稳定性和抵御风险的能力^[5]。

同时，政府应在土地规划与管理中充分考虑生态环境保护与资源可持续利用的要求，合理利用土地资源，降低土地开发强度，优化土地利用结构，提高土地利用效益；在具体实施过程中，加强对生态敏感区、生态功能区等重点区域的监管和保护，确保这些区域的生态安全 and 环境质量得到有效维护，促进生态环境的可持续发展。此外，政府还应深化土地管理体制的改革，加强政策法规的制定和实施，完善土地市场机制，引导和规范土地开发与利用行为，提高土地资源配置效率，确保土地资源得到合理、高效、可持续的利用；在保护和改善生态环境方面，政府应强化对污染源的监管，严格执行环保法规，严厉打击违法行为，保障生态环境质量得到持续改善，实现经济、社会和生态的协调发展。

（三）保障耕地资源：达成耕地动态平衡

保障耕地资源的可持续性，实现耕地动态平衡至关重要，这不仅有助于维护国家粮食安全，还对保持生态平衡和促进可持续发展具有深远意义；为了珍惜土地资源，切实保护耕地，各级政府和有关部门应严格执行耕地占补平衡制度，对耕地的开发、利用和保护进行有效

管控,确保耕地资源的数量和质量得到维护,防止耕地大量减少,遏制非法占用耕地的行为;此外,政府应坚决制止违规用地行为,对违法用地的行为进行严惩,强化对用地的监管和审查,确保土地用途的合规性和合理性。

在保障耕地资源的过程中,政府应实施等级折算的耕地补充政策,对不同类型、质量的耕地进行差别化的补充和保护,以实现耕地资源的高效利用和合理配置;此外,充分利用被占用耕地的表土资源,通过科学合理的土壤修复和改良措施,提高土地质量,促进耕地资源的恢复和再生,为粮食生产提供有力保障。同时,加强对农民的培训和指导,普及现代农业技术,提高农民对土地资源保护和合理利用的认识,引导农民采取科学的耕作方式和节约型的生产方式,以减少对耕地的破坏和浪费,提高耕地资源的利用效益;还需加强与有关研究机构和专家的合作,引入先进的土地管理理念和技术,不断提高土地管理水平,为实现耕地动态平衡提供强有力的支撑。

(四) 高效利用土地资源:优化土地利用效率

高效利用土地资源,优化土地利用效率,不仅是实现可持续发展的重要途径,而且对于缓解土地资源紧张、促进农业生产和乡村经济发展具有深远意义;为了达到这一目标,各级政府和相关部门应重视集约利用土地,提高土地利用效率,通过技术创新、产业结构调整、基础设施建设、改造中低产田等手段,实现土地资源的有效利用,提高单位土地产出,从而增加农民收入,促进乡村经济繁荣。

在新农村建设过程中,政府应积极整理土地和建设用地,引导农民集中居住、建房,推进废弃地和宅基地复垦,以提高土地利用效率,减少土地浪费,为乡村发展创造更多的土地资源空间;同时,对未利用的土地进行科学规划和评价,优先开发技术难度较小、开发成本较低的土地,有计划、有步骤地开发,以实现土地资源的高效利用和可持续发展。为促进高效土地利用,政府还应加强与有关研究机构和专家的合作,引入先进的土地管理理念和技术,不断提高土地管理水平;加强对农民的培训和指导,普及节约型、高效型的现代农业技术,引导农民采取科学的耕作方式和生产方式,提高土地资源的利用效益;此外,政府应加大对土地利用的支持和扶持力度,提供有力的政策、资金和技术支持,为高效利用土地资源创造有利条件。

同时,还应注重科技创新和技术引进,推广先进适用的土地整治与再利用技术,提高土地整治与再利用工程的效益和可持续性。例如,采用生物修复、物理化学修复等多种土壤修复技术,对污染土地进行综合治理;利用现代遥感技术和地理信息系统技术,对土地整治与再利用过程进行动态监测和评估,确保土地整治与再利用工程的质量和效果。

(五) 土地整治与再利用策略

在土地整治与再利用策略方面,重点关注对闲置、废弃、污染土地的修复、改造和再利用,以提高土地资源的有效利用率,减少土地资源浪费,同时优化土地利用结构,缓解土地供需矛盾。具体来说,针对闲置土地,可以通过开展土地整治工程,提升土地的生产力和生态功能,使之重新投入到农业生产、生态保护或城市建设等领域;对于废弃土地,应依据土地的特点和潜在利用价值,对其进行功能定位和适用性评估,实施有针对性的整治措施,将其转化为具有经济、社会和生态效益的土地资源;对于污染土地,要加强污染源治理,实施土壤修复工程,提高土地的环境质量,确保土地资源的安全可持续利用。

为了确保策略有效推进,各级政府部门需加强政策引导,进一步完善土地整治与再利用的法律法规体系,明确各类土地整治与再利用的具体标准和程序,同时加大财政投入,确保土地整治与再利用项目得到充足的资金支持。在策略实施过程中,还应关注环境保护与生态修复,以提升土地整治与再利用的综合效益。此外,土地整治与再利用策略还需要广泛动员社会力量,鼓励企业、社会组织和个人积极参与土地整治与再利用工作,通过政府与社会资本合作(PPP)等多种创新合作模式,共同推动土地整治与再利用项目的顺利落地实施,从而促进乡村地区土地资源的合理利用和经济社会发展。

结束语

总之,当前乡镇规划管理下的土地利用策略仍然有待优化,要想合理利用土地,必须因地制宜,充分考虑地区差异、行业特点以及各方利益诉求,形成政策制定与实施的合力,确保乡镇土地利用规划取得实效,实现乡村可持续发展。

参考文献

- [1]唐佳妮,曾鹏,袁轩,张权.面向实施的乡镇国土空间规划编制探索——基于《湖南省乡镇国土空间规划编制指南(试行)》的思考[J].自然资源情报,2022(08):51-58.
- [2]柳旭宏.乡镇规划建设与土地管理分析[J].农家参谋,2022(11):7-9.
- [3]黄光清,李海付,喻霆.土地规划管理与城乡规划实施的关系探究[J].南方农业,2018,12(23):93-94+102.
- [4]邢晓芹,范海娇,鲁丽波,姚喜军.乡村振兴背景下乡镇空间规划编制研究[J].赤峰学院学报(自然科学版),2021,37(08):52-58.
- [5]宋毓卿.关于乡(镇)土地利用总体规划修改主要内容及上报程序[J].华北自然资源,2019(04):127-128.