

乡村振兴背景下土地资源利用与保护

王慧

济南市土地征收和综合整治服务中心

摘要：在建设新时代中国特色社会主义道路的推动下，国家提出了乡村振兴战略，其主要目的在于以农业农村资源为依托，完善农村地区的公共服务和配套基础设施，提高农村地区的生产、教育和医疗水平，着力推动农村一二三产业融合发展，为农村居民构建美好家园奠定基础，并同时促进农村经济效益提升。基于此，要想实现以上目标，在农村发展的过程中，还需对曾经破坏的土地进行整治和规划，使土地资源能够得到有效利用，在提高利用率的同时对其进行系统性修复与保护，以进一步完善乡村农业生态系统，促进农村经济的可持续发展。

关键词：乡村振兴；土地资源；利用与保护

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.07.007

引言

习总书记在党的二十大报告中指出“全面推进乡村振兴，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展”，为全面实施乡村振兴指明了方向。乡村振兴背景下，对农村土地资源进行合理利用和保护，科学优化镇村布局，因地制宜选择富民振兴产业，可有效助力乡村振兴目标尽早实现。但在实际落实农村土地资源利用与保护的过程中，还存在着诸如土地资源利用率不高、宅基地占地面积较大等问题。基于此，本文通过阐述乡村振兴与土地资源利用的关系，探索研究乡村振兴背景下土地资源在利用和保护中存在的某些问题，从而提出有效提高农村土地资源利用率的措施，以供参考。

一、乡村振兴与土地资源利用的关系

乡村振兴包含产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等多个方面，其中，乡村产业振兴是重中之重。新时代乡村产业振兴包括现代农业、现代农业中的农产品加工流通、农业休闲观光旅游、电子商务等一二三产业融合发展的新形式、新业态，应充分探索、创新、规范和保障农村地区产业发展用地的合理需求。另外，乡村振兴中实施乡村基础设施和公共服务体系建设，农村人居环境的提升整治，也离不开土地要素的保障，所以，乡村产业振兴与土地资源利用是相互依存的辩证关系。

对于农村发展来说，土地作为重要的生产要素，要依托国家乡村振兴战略做出发展规划，在科学规划的基础上，合理利用和保护土地资源，使土地资源利用率得到提高，从而促进农业结构优化，促进农业朝着现代化、集约化方向发展，为解决农村“三农”问题和农民

增收奠定基础。而在对土地资源进行利用和保护的过程中，需要始终坚持服务乡村振兴战略的原则。早在2017年召开的十九大会议上，国务院就对乡村振兴提出了具体的战略规划，其中包括加大对乡村地区出现的荒漠化、石漠化等现象进行治理及加大对乡村地区出现的水土流失、流沙堆积等现象进行改善等。在治理乡村土地时，还要注意统筹乡村地区的山、水、林、田、湖、草、沙等生态要素的系统性保护与修复，对这些土地资源进行科学规划、合理利用，以提高土地资源的利用率。因此，在现代化背景下，对农村土地资源进行科学合理的规划和利用，并开展综合整治和生态修复保护工作，不仅能够为乡村地区的居民居住环境和农业生产环境提供良好的生态条件，还能够通过土地利用结构和布局的调整进一步推动乡村地区农业结构的优化和升级，从而有效提高农村集体经济发展规模和水平，提升经济效益，增加农民收入，最终促进农业与自然生态的和谐共生可持续发展，为乡村振兴的全面实现注入活力。

二、乡村振兴背景下土地资源利用存在的问题

（一）土地资源利用率不高

我国工业制造业的发展壮大，及城市化进程的快速发展，导致大量农村人口涌入城市打工或经商，使得农村务农人口急剧减少，滞留农村人员大部分为老弱病残，使农村劳动力严重不足，出现土地闲置和耕地撂荒、毁田造林现象严重；另因长期以来农产品价格涨幅低于农业生产资料（化肥、种子等）价格涨幅，从而农业种植成本不断攀升，导致农民种地经济收益不高，严重打击了农村居民进行农业生产的积极性，导致很多农村地区的出现了更加严重的土地闲置和撂荒问题。另外，即便部分农村居民仍然坚守在农民岗位上，但大多数却仅在土地上种植小麦或玉米等耗时较少的农作物，如此，就使得整个农村的农业结构十分单调，土地利用率低，导致无法有效发挥农村土地的作用。最后，虽然就目前来说，很多农民已不再依靠土地为生，但由于长期对土地形成的传统的固有思想影响，农民们依旧将土地看得非常重要，认为土地是最后的生活依靠。这种思想影响下，在国家实行土地流转政策时，就会因农民认知程度不高出现土地流转意愿不强现象^[1]。那么，就会导致农村地区朝着机械化和集约化方向发展受到阻碍，从而增加农业流转的成本，并且使整个农业的抗风险能力无法提升，同时会打击农民重视农业的积极性，而造成土地资源浪费，无法提高农业用地的利用效率和产出收益。

（二）宅基地占地较多，导致农村集体建设用地浪费现象严重

随着经济的发展，我国城市化进程也不断加快，这种情况下，很多农村居民都会选择到城市务工，并将子女送到城市进行求学，如此，不仅促使了城市房价的上涨，也使得农村很多土地出现“空心化”现象。对于农民而言，即便在城市买房或者租房，但是他们依然很重视农村宅基地，因此虽然人在城市，但农村的宅基地却依旧保留着，导致出现大量闲置宅基地。加上对于农村居民来说，大多数宅基地都存在违规占用现象，使得每个宅基地的面积都较大；另外，还存在着一户多宅的现象。部分农村居民在外出务工后经济收入会增加，会选择在农村继续建房。但是在进行新房建设时，他们会更加考虑房屋建设的地理位置，对老旧房屋不进行推翻重建，反而选择新的地址进行新建，如此，就使得一方面闲置的存量老旧宅基地不断增多，另一方面新建宅基地碎片化无序化现象十分普遍，导致农村集体建设用地浪费现象愈发严重，不利于提高农村土地资源的利用率和促进农村社会经济发展，实现乡村振兴。

（三）农村经营性建设用地较少

在建设新时代中国特色社会主义道路的推动下，我国的市场经济在不断地改革中逐渐完善，现如今，对于城市的建设用地而言，已经能够实现直接交易，使其经济效益得到提升。为支持广大农村地区的发展，助力国家乡村振兴战略，2019年修订的《土地管理法》出台了集体经营性建设用地入市制度，规定集体经营性建设用地在符合规划和产业政策的前提下，可以入市经营，与国有建设用地享有“同地同权”的权益，这为有效提高农村土地资源的经济效益，提高土地资源的利用率发挥了积极作用。因我国国家实行土地用途管制制度，严格实行农用地转建设用地审批，严格落实耕地占补平衡、进出平衡制度，严格控制建设用地规模和布局，所以，就目前来说，农村地区其可以用来进行经营的集体建设用地非常少，主要原因在于村民宅基地占据了农村集体建设用地的绝大部分规模，且面积较大，而当下关于宅基地的制度规定，宅基地属于无偿且永久使用，也就是说，现今的农村宅基地属于集体所有，宅基地土地使用权归村民个人。农村集体在结合国家乡村振兴战略进行产业建设时，需对村民多占或空余宅基地履行收回程序，结合国家乡村振兴战略进行统筹规划整合后，才能够将其打入市场进行交易。

三、乡村振兴背景下提高土地资源利用率和对土地进行保护的措施

（一）开展土地确权

在乡村振兴背景下，要想提高土地资源的利用率，并对其进行保护，需要开展土地确权，以便能够改善农村土地在进行流转时存在的困难问题，从而避免土地资

源出现浪费现象。开展土地确权，需要从以下几个方面入手：首先，为促进土地确权的顺利开展，需要结合农村实际发展情况，完善相关机制。对于农村而言，对土地资源进行管理，可采取村组、村社、乡镇三级自下而上的方式分工管理。在此基础上，明确集体资产产权的所有权法人地位。将土地所有权确权至相对应的集体经济组织中，保障其法律地位，将承包经营权确权至农户、相关合作社、村民小组等，防止土地流转时出现权责不明现象。另外，在进行土地确权时，需要遵守公平、公正、公开的原则。同时，要对农村的股份制进行有效改革，在改革时，要以保障农民的合法权益为前提和基础，来进行相关合作社和生产小组的选择，从而实现农地有效确权，提高农业产量和质量，促进经济收益的增加，推动农业的良性发展^[2]。另外，还要结合新时期的系统性生态环保理论，坚持“生态优先”的策略，在对区域生态充分保护的前提下实施土地资源的开发利用和确权，以开发促保护，统筹制定综合治理制度，以提高土地的修复和保护成效。在制定土地治理策略时，应对农村的土地用途、类型进行充分掌握和了解，并同时分析农村中的自然环境、生态环境情况，在此基础上，根据不同情况制定不同的治理策略，才能够有针对性地对农村的土地进行修复和保护，从而保证治理效果。当然，在策略制定后，还需重视策略的实施，再科学合理的治理策略得不到实施，同样是徒劳。针对这点，可以制定相关的法律法规及管理体系、制度等来促使相关工作人员将工作落到实处，保证治理策略的顺利实施，以提高土地的质量，为后续统筹协调、科学利用奠定基础。

（二）改革宅基地制度

对于农村土地资源而言，因宅基地空置导致利用率无法得到提升的现象十分严重，要想对其进行改善，保证土地资源能够得到科学规划，合理利用，就需要对现今的宅基地制度进行优化和完善。目前来说，关于农村宅基地的使用制度，其内容依旧为无偿使用和永久使用，这种情况下，就促使很多农民为获得更多更宽广的居住空间而修建新的住房，并保留老旧的住房，导致大量宅基地被闲置，降低了土地资源的利用率，对通过土地要素促进乡村振兴有严重阻碍作用。基于此，在改革宅基地制度的时候，首先要做的，就是在保证农村居民基本居住条件的基础上，对老旧的房屋建筑和空置的宅基地进行回收，在回收时，为保障农民权益，需要进行合理补偿。其次要做的就是对农民的宅基地使用面积进行规定，如每人30平米，后期在建设、分配安置房屋时如果超出规定使用面积，则需要按标准缴纳相关费用。另外，对于原本无偿使用的宅基地制度也要进行适当调整，探索、实践在符合某种条件下将其转变为有偿使用的可行路径，如此，可以有效降低存量低效宅基地的空

置率^[3]。

（三）统筹乡村和城市用地

在乡村振兴背景下，要想提高农村土地资源的利用率，并对其进行有效保护，还需要在对土地资源进行规划时，统一协调好城乡规划、土地资源利用及城乡经济发展之间的关系。如此，才能够保证在进行土地资源的利用规划时不会影响城市和农村的整体布局，从而不影响城乡的交通、水网系统和电网系统等，才能够促进城乡协调发展。在此基础上，才能使农村经济朝着长远、健康的方向发展。另外，在进行农村土地资源的利用规划时，还要协调好土地资源和环境资源保护之间的对应关系，如此，才能够不破坏自然生态环境，且在对土地资源进行利用时，还要注意同周边生态环境保持整体性，如此，才能够最大限度的修复环境，提高环境质量，使土地资源的生态效益得到提升。

（四）完善农村集体经济组织

农村集体经济组织和村民委员会均是特别法人。农村集体经济组织是经济组织，作为独立民事主体享有权利承担义务，村民委员会是基层群众性自治组织，从事为履行职能所需要的民事活动。当前，许多地方村集体经济组织和村民委员会存在职能交叉、职责混淆问题。农村集体组织作为农村中主要经济结构，需明确其法律地位，确保其依法独立行使职能职责。所以，需依托新时代法律法规，保护农村集体经济组织及其成员的合法权益，做好农村集体经济组织完善建设工作。另外，在以上基础上，还需要对风险共担机制进行建设和完善，如此，对农村集体经济组织积极引入多元化发展方式有促进作用。农业经济结构的调整、优化和升级，能够将农村土地资源进行更加合理有效的利用，从而避免浪费，可以促进农村经济的提升，从而促进农村蓬勃稳定的发展。

（五）构建严格的农地保护制度

农地保护由两部分构成，一是农地面积保护，即避免农地被非农业的用途所侵占；二是农地保持，主要是提高农地肥力，让农地的环境质量更好，这是更高层次的保护。所以，农地保护制度本质上是为了保护耕地，运用法律所制定的要求，完成规划调整和利用的相关措施制定，并且政府及土地使用人的职责与行为都会变得更加规范。对当前农地保护的整体工作开展情况进行分析能够得知，虽然中央及地方政府针对这一工作的开展都提升了重视度，然而并没有构建统一的制度，还是处于政策阶段。例如，国务院颁布的基本农田保护条例中，虽然对基本农田的划分有了明确说明，然而在基本农田的运用、保护措施和手段上并没有具体要求，对政府部门及土地权责人的责任和义务也没有明确划分，而在土地被归入基本农田保护区后，农民失去了使用土地从事其他高收入及非农产业的机会，直接影响了这部分

农民的利益，如果不采取相应的优惠政策进行弥补，就无法从事农田保护工作。除此之外，虽然有相应的政策要求保护耕地，并且要求实行耕地的总量动态平衡，但是不同区域实行耕地总量动态平衡并没有更为详细的措施，尤其是在一些人口较多且经济发达的沿海区域，实施难度较大。在丘陵地区实行耕地面积动态平衡，虽然比较容易实现，然而耕地质量实行动态平衡，并不是短期内能完成的工作。

（六）科学推广应用农业新技术

首先，地方政府应当及时颁布相关扶持政策，激励企业、高校加大对农业新技术的投入研发，培养出更多优秀的农业科技研发人才，以此不断壮大稳定我国农业科技人才队伍，切实为农业土地资源的可持续利用奠定坚实基础。其次，相关部门应当综合运用不同渠道，加强对最新农业科学生产技术的推广应用，全面提升全国各地农民的科技生产能力与素质。比如，在农村当地建立示范推广园区，安排专业技术人员指导当地农民规范应用科学技术开展农业生产活动，提高农民的科技生产意识与能力。

结语

综上所述，为推动区域乡村振兴，需要对促进农业农村发展的关键要素——土地资源进行科学利用和保护，以避免浪费，使其载体和保障作用得到充分发挥。但就目前来说，在对农村土地资源进行实际利用和保护的过程中，却还存在着土地资源利用率不高，宅基地占地较多及农村经营性建设用地较少等问题，导致农村社会经济的发展受到制约。基于此，就需要针对这些问题进行研究和分析，进而通过开展土地确权、改革宅基地制度、统筹乡村和城市用地以及完善农村集体经济组织等手段来进行破题或妥善解决。最终，实现土地利用率和生产效益的显著提升，极大地改善乡村地区农民的生产生活条件和村居生态环境，并通过土地要素的优化利用推动农业结构调整、实现区域一二三产业融合发展，壮大农村集体经济规模，并统筹经济效益、社会效益和生态效益深度结合，为实现区域社会经济高质量发展和乡村全面振兴注入核心力量。

参考文献

- [1] 高建华. WTO背景下的农业土地资源可持续利用研究[J]. 经济经纬, 2019(1): 35-38.
- [2] 杨方. 土地资源可持续利用的问题与对策[J]. 现代农业科技, 2020(06): 132-134.
- [3] 刘彦随. 中国土地资源可持续利用与新农村建设研究[J]. 农业管理, 2018(03) 44-45

作者简介：王慧（1969.8-），学历：本科，目前职称：高级工程师，所学专业：经济管理，目前工作单位：济南市土地征收和综合整治服务中心。