

国土空间规划背景下农村土地规划对策探讨

程光玉

合肥市规划设计研究院

摘要：当下城市化建设进程日渐加快，国土空间规划重要性更加突出。在国土空间规划背景下，农村土地规划工作应践行可持续性、因地制宜性要求，优化农村土地资源利用途径，为振兴乡村提供有效资源应用空间。针对此，本文首先阐述国土规划体系特征，分析国土空间规划中农村土地规划工作开展重要意义。分析存在于农村土地规划中的问题，结合农村土地规划原则，制定土地规划管控对策，以供参考。

关键词：国土空间规划；农村土地规划；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.033

前言：农村土地规划工作的区域性、规划环节应将农村所处地理环境、自然面貌特征、经济发展趋势融合起来，多方面考量土地规划效果，制定农村土地规划管理对策。结合国土空间规划背景，在农村土地规划环节应将人力及物力等资源重新调配，在实践中积累经验，站在价值导向、哲学史观、人文主义等角度，优化农村土地规划路径，为农村发展提供必要物质基础。

一、国土空间规划特征

国土空间规划是指导国家空间朝向可持续发展的蓝图，也是保护并合理利用各类资源的重要依据。空间规划工作包括主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等内容，应践行多规合一道路，确保国土空间规划能够有效指导并约束专项规划项目开展。

现阶段国土空间规划在我国已积累了丰富经验，国土资源规划渗透至各领域生产经营建设环节。在国土资源规划期间，对特定区域展开全面地理勘测，结合勘测结果分析当地人口分布、利用现状，为国土空间资源规划工作提供重要参考依据。

城市专项规划工作须以国土空间规划为基础，使专项规划内容与国土空间规划要求相符。规划部门需结合不同空间发展形势、发展特征，调查所在区域人口分布、资源分布、环境保护工作开展情况，优化土地资源利用途径，为区域生产、生活面貌、生活属性的优化提供必要支持。

二、国土空间规划背景下农村土地规划重要意义

因城市建设面积持续扩大，开发及土地复垦量不断增长，向国家报批的城乡建设土地项目增多，对农村土地规划水平提出了更高要求。通过开展土地规划工作能够引导并鼓励各部门提升土地资源利用率，提升农村经济发展水平。

在国土空间规划背景下开展农村土地规划工作也能够深入贯彻落实乡村振兴重要指示精神，充分发挥农村管控及规划引导作用，实现国土空间开发保护、农民建房有据可依目标。在农村土地规划环节统筹生态保护、农业生产、农民生活用地关系，也可进一步提升基础设施及生态环境建设水平，构建良好农村发展空间，成为

村域内土地利用纲领及指引。



图1 农村土地规划目标

三、国土空间规划背景下农村土地规划不足之处

农村土地整顿及规划面临着重要改革境遇，耕地面积及质量得到大幅度改善，农村土地及建筑布局、农业生产方式、农民生活条件进一步优化，为刺激农村经济增长、加快农业土地规划进程提供了必要条件。但就目前来看，在国土空间背景下的农村土地规划环境依然存在较多问题有待解决。

（一）农村土地规划难度大

现阶段农村闲置土地较多，土地利用面积较为分散。传统农业发展主要使用家庭联产承包制，土地以量以质分配给农民，为农民提供必要生产条件，进一步提升了农业工作水平，使当时的紧缺问题得到有效改善。但就目前来看，家庭联产承包制与土地集中规划目标相悖，因分配的土地资源较为分散，无法开展集中式、机械化的耕种与管理工作，农业生产成本大幅度增加。传统农业生产以家庭为单位，在市场教育活动中的地位较为薄弱，根本利益无法得到保障。部分地区开展了土地流转改革活动，但由于流转面积较小，难以发挥应有作用，给农村土地规划带来了更多阻碍。

由于农业生产及农业经济发展水平会受气候环境、自然灾害等因素直接影响，使农民经济收入不稳定，外出务工人员数量增多，无法满足农村土地规划需求。

（二）农村土地治理效果不佳

农村土地治理规划工作应以相关调查、论证为基础，评估治理项目可行性、综合效益。部分地区没有清楚认识到土地治理工作重要性，多数采用先治理、后规

划方式，项目选址较为随意，无法实现集中化治理目标。在治理活动中没有充分考虑农民意愿，治理项目周期较长，对治理效果造成不利影响。

随农村土地规划及治理进度进一步推进，如在规划方案实施环节忽视经济效益及生态环境保护工作，会使生态环境受到不同程度影响，土壤更为贫瘠。不合理的土地治理工作也会导致水资源分配及水源利用质量下降，植被覆盖面积缩小，难以实现农村可持续发展目标。

（三）农村土地规划管理力度不足

在农村土地规划及治理环节缺乏规范性指导措施。因土地规划属于综合性工作，不同部门出台的政策不同，难以实现各部门统一管理目标。在农村土地改革环节，规划部门没有切实考虑农民根本利益，农民对规划制度的落实积极性不佳。

在农村土地规划管理期间没有建立健全考核制度，相关考核体系不完善，土地规划水平有待提升阶段。

在土地规划环节没有重视农民意见，规划内容及农民实际生产需求不符。规划期间制定的部分项目补偿标准没有遵循市场价格变动规律，不同区域对耕种、畜牧养殖、居住成本的需求，导致农民迁徙期间的经济压力提升，一定程度影响到农民的搬迁意愿。

四、国土空间规划背景下农村土地规划原则

（一）可持续发展原则

可持续发展原则主要表现在社会效益、环境效益两方面。社会效益可直接影响环境效益，也是建立环境效益目标的重要基础，对保障农村土地规划工作及国土空间规划工作的统一性意义重大。社会效益区域经济发展水平，规划单位应分析农村阶段性经济发展趋势、发展状态，厘清城乡建设基本矛盾，借助人才培养、人才应用、人才保障方式，为农村土地规划工作提供必要的人力支持。

农业发展及生态环境保护存在一定矛盾，农村土地规划对自然环境造成的破坏不可避免。因此在农村土地规划环节，规划部门应采取合理方式，改善农业生产对生态环境造成的负面影响。因不同地区气候环境、土壤特征存在差异较大，规划部门应统筹土地规划方式，提升土地规划的环境适应力、环境服务水平，进一步推动农村土地规划发展进程。

（二）因地制宜原则

因地制宜属于发展性原则，可增强农村土地规划工作的适用性及可行性。在土地规划工作实施环节发现，因部分农村发展建设环节的环境特征不明显，经济发展及基础设施建设较为落后，农村发展环节的人力及物力资源需适应发展目标。规划会受当地自然资源因素影响，属于临时性发展投入，增长农村发展与经济效益的推动力不足。

因此在农村土地规划环节落实可持续发展的原则，找寻存在于农村土地规划期间的不足之处，力争为农业生产生活提供良好条件。在规划环节分析不同资源应用类型的可行性，合理扩展土地资源应用边界，增强农村

土地规划及应用期间的经济效益、环境效益。

在实施因地制宜原则时也应遵循农民需求，在土地规划环节，将当地人力及物力资源有效连接起来，为农业发展提供必要的创新动力，增强农村建设及劳动人员的工作积极性。

五、空间规划背景下农村土地规划对策

（一）优化土地规划及改革模式

基于国土规划条件开展农村土地规划工作期间，管理部门可适当借鉴先进的土地整改及规划经验，落实土地规划环节的法律规定。例如在农村土地规划期间确定自然保护区，有效改善农民生活环境，使农民能够积极参与到土地规划方案的落实中，保障农民合法权益。

结合农村所在地区自然条件及文化特征实施合理土地规划模式。因农村地区自然环境、经济发展条件存在较大差异，在农村土地规划环节还应遵循当地资源优势，积极探索并尝试新规划方式，积极推广切实可行的土地规划手段，为相同条件农村地区土地规划及利用工作提供参考。举例而言，在经济发展缓慢、极易出现自然灾害的山区，需将土地规划要点放置在促进农业经济发展、划分灾害预警区、选择条件适宜耕种土地及农田等方面。

（二）积极建设生态保护农田

生态环境保护水平可直接影响到社会可持续发展速率，农村土地规划环节还应遵循土地利用及生态环境保护要求，确保土地规划方案能够在保护生态环境、优化农村土地结构方面发挥出积极作用，加快农业经济发展进程，避免农业发展对生物多样性及生态环境造成不利影响。

（三）完善综合性农村土地规划体系

建立综合性农村土地规划体系、实现城乡统一规划目标。农村土地规划工作应从国土空间角度出发，完善城乡一体化建设体系，建立符合农业发展及符合农民日常生活需求的资源应用设施，增强农村土地规划的较强功能效果。建立土地规划示范区，对示范区展开正确引导及规划，落实土地规划治理政策。由规划人员深入现场实地考察土地资源利用情况，结合各区域建设特征落实土地规划内容。形成多部门联动机制，为土地规划工作提供充足人力及物力支持。积极拓宽农业金融发展路径，针对农村土地规划项目实施信贷政策。实施土地规划奖惩机制，提升各单位参与积极性，保障土地规划速率及效益。

土地规划期间可分析单一村庄发展需求，明确村庄发展难点及方向，提升农村土地规划功能性。将农村发展需求及农村土地规划精准对接。在选择农村土地规划体系期间，分析城乡建设根本需求、城乡建设重点，进一步完善土地规划流程，确保土地规划工作高效实施。

结合农民住房需求、教育需求、医疗需求等规划农村现有土地，将人口布局调整纳入土地资源规划环节，土地规划工作与农民基本生活需求相符，提升规划期间的可操作性。

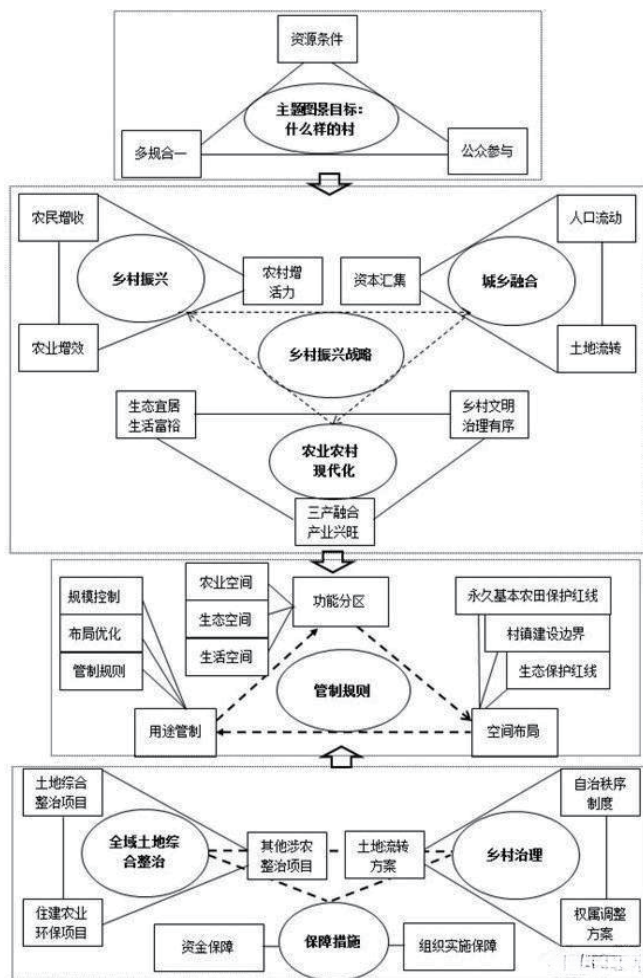


图2 农村土地规划流程

(四) 平衡城镇、农业及生态空间

农村建设工作应将农村发展战略结合在一起，有效解决“三农”问题，平衡城镇及农村发展路径。传统农业发展及规划工作将三农顺序设定为农业、农村、农民。现阶段农村经济发展速度不断加快，发展顺序也应将农民放在首位，将农村发展及建设工作建立在优化农民发展思想、提升农村发展能力方面。要求管理部门将城镇、农业、生态空间结合在一起，有序开展精神文明建设活动，适应当地居民发展需求。

现阶段农村居住环境依然处于有待完善阶段，房屋分布较为杂乱，对农村整体面貌造成不利影响。因此在平衡农业及生态环境发展期间，应致力于改善农村环境，扩大植物覆盖面。协调农村建筑风格，如对农村砖外墙进行统一布局，美化人行道路、修复农田。

(五) 完善农村土地规划内容

一方面，建立科学农村土地科学布局。做好乡村规划及土地规划融合工作，完善农村土地流转制度，避免土地资源浪费。土地规划环节应结合国土资源调查结果，优化当前农村土地分类，有效解决土地制度不一致情况，满足国土及空间规划要求。因农村空间规模小，对精度要求更高，需融合多计划，绘制技术基础图纸，实现工作底图精细化目标。

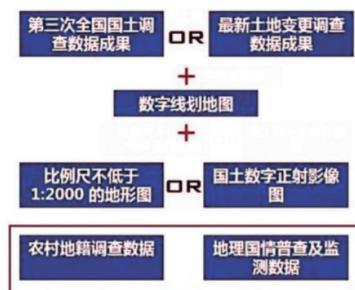


图3 农村土地规划图纸绘制流程

另一方面，对农村土地进行分类及规划期间应做到三区三线描述，节约土地资源，建立农村虚空体系，提升农村空间灵活利用水平。

针对城乡建设忽视生态用地、耕地保护问题，建立土地分类标准。结合乡村土地经济及自然属性，形成标准化土地分类体系。农村土地类型包括生态用地、农业用地两种类型，应为不同类型土地赋予明确含义，保护农村历史文化及农村风貌提供法律保障。

在规划农村土地环节，结合制造业、服务业特征，提升农村土地开发及利用率。要求乡村文化特征及制造业、服务业相互协调，打造一体化农村土地发展模式。

总结：总而言之，为使农村土地规划工作的国土空间规划内容相符，应建立起更加完善的农村土地规划体系，落实因地制宜、可持续发展、以人为本原则，增强农村土地规划中的社会效益、环境效益。为推动农村土地规划工作有序开展，应持续完善农村土地规划流程，总结农村土地规划工作实施期间的经验教训，以土地规划为基础、平衡不同区域资源应用需求，最大限度改善农民生产生活环境，推动乡村振兴工作有序实施。

参考文献

- [1] 管立春. 关于国土空间规划背景下农村土地规划策略探究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(31): 7-9.
- [2] 韩英英, 王映月. 国土空间规划背景下农村土地规划策略研究[J]. 黑龙江粮食, 2023(05): 117-119.
- [3] 王发艳, 潘明伟, 杨琪. 浅议农村土地整治项目规划设计——以都匀市为例[J]. 农村实用技术, 2023(03): 122-123.
- [4] 崔子琴. 国土空间规划背景下农村土地规划策略研究[J]. 智慧农业导刊, 2023, 3(04): 13-16.
- [5] 罗毅. 新型城镇化背景下的农村土地规划管理分析[J]. 当代农机, 2022(05): 56-57.
- [6] 李泰. 国土空间规划背景下农村土地规划对策浅析[J]. 农村实用技术, 2022(03): 10-11.
- [7] 张艳凤. 新型城镇化背景下农村土地规划管理探析[J]. 现代农业研究, 2022, 28(02): 148-150.
- [8] 张东旭. 农村土地资源利用的合理规划探讨[J]. 农村实用技术, 2022(02): 109-110.
- [9] 李菊英. 农村土地规划利用与农田保护和乡村振兴的关系探讨[J]. 住宅与房地产, 2021(34): 3-4.
- [10] 王旭东. 国土空间规划背景下农村土地规划对策分析[J]. 农业技术与装备, 2021(05): 71-72.