

乡村全面振兴背景下的农村土地管理与资源保护研究

文 / 许华君 日照市自然资源和规划局
 马 颀 日照市自然资源和规划局
 张 杨 日照市自然资源和规划局

摘要：中央一号文件指出，要“提出健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务”。本文旨在探讨乡村全面振兴背景下的农村土地管理与资源保护问题。通过分析当前农村土地管理的现状与挑战，以及相关政策法规的解读，提出了加强和改进土地资源保护利用的一系列措施。这些措施涵盖了构建开发保护机制、落实严格的制度以确保耕地稳定利用、推动绿色低碳发展、提升土地市场化配置水平等方面。最后强调了科学划定村庄建设边界、统筹推进土地整理与生态保护修复等重要举措的重要性。

关键词：乡村振兴；农村土地管理；资源保护；土地利用；政策法规

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.010

在党的十八大以来的“三农”工作指导下，乡村全面振兴成为中国农村发展的战略方针。乡村全面振兴背景下，农村土地管理与资源保护成为当务之急。中国农村土地管理面临着多重挑战：土地资源过度开发、农村用地错综复杂、农民土地权益保护不到位等问题日益凸显。同时，中央政府也提出了一系列的政策措施，旨在构建健全的耕地保护制度、推动绿色低碳发展、加强土地市场化配置等。然而，要实现这些目标，需要深入了解当前农村土地管理的现状、分析面临的挑战以及探索可行的解决方案。

一、农村土地管理的现状与问题

（一）乡村全面振兴背景下的土地管理挑战

乡村全面振兴是中国农村发展的战略方针，但在其背景下，农村土地管理面临着诸多挑战。随着城市化进程的加速推进，土地资源被大量用于城市建设，加剧了农村土地的流失和荒芜。土地利用方式不合理，大量农村土地被闲置或低效利用，导致资源浪费和生态环境恶化。土地承载的功能多元化使得土地管理难度大

大，既要保障耕地面积，又要兼顾生态环境保护和城乡建设需求。农村土地权属不清、流转不畅等问题也影响了土地资源的有效利用。如何在乡村全面振兴的大背景下，有效管理和保护农村土地资源，成为当前亟待解决的重要问题。

（二）农村土地利用现状分析

目前，农村土地利用面临着诸多挑战和问题。土地资源利用不均衡，一些地区土地资源丰富但利用率低下，而另一些地区土地资源匮乏却开发程度较高。其次，农村用地规划管理不规范，存在违建、乱建、盲建等现象，严重影响了土地资源的有效利用。随着经济发展和城镇化进程，部分农村土地被用于非农产业发展，导致耕地减少、农村空心化等问题日益突出。土地流转市场化程度不高，农民土地流转意愿不强，也制约了土地资源的合理利用。根据民盟湖北省委员会的调查显示，以湖北省为例：

（三）存在的问题与困难

在乡村全面振兴的背景下，农村土地管理面临着诸

表 1-2 湖北省农村土地利用现状

指标	数据	释读
土地资源利用不均衡	800 万亩	冬闲田面积达到 800 万亩以上，部分地区农村土地资源利用率低下。
用地规划管理不规范	28%	用地违建、乱建、盲建现象占比 28%，存在大量规划管理不规范问题。
农村土地用于非农产业发展	245.41 平方米	农村居民点用地平均面积达到 245.41 平方米，超过了国家规定的 150 平方米，土地用于非农产业发展。
土地流转市场化程度不高	40%	土地流转市场化程度仅为 40%，农民土地流转意愿不强。
耕地保护动力不足	70%	中低产田占耕地总量的 70%，耕地质量不高，影响了粮食产能提高。
土地整治成效不佳	630 亿元	累计投入土地整治资金 630 亿元，但监管不力导致部分工程质量不高，浪费了国家财政资金。
城市建设用地紧张	111892.63 公顷	农村集体建设用地闲置浪费严重，利用效益不高的面积达到 111892.63 公顷。
城乡建设用地增减挂钩不牢	224623.63 公顷	依赖数量型挖潜的农用地开发整理已无法完成“占补平衡”目标，导致城乡建设用地增减挂钩关系不牢固。

多问题与困难。农村土地资源面临过度开发和过度利用的压力，导致耕地面积减少、土地生态环境恶化等问题日益突出。农村土地流转市场不畅，土地经营权分散、流转难度大，制约了农村土地资源的集约利用和优化配置。农村土地承载功能多元化，土地利用规划和管理难度加大，需要统筹考虑农业生产、生态保护、城镇建设等多重目标。此外，土地流转过程中存在的权属不清、流转合同不规范等问题也制约了土地资源的有效利用。需要加强农村土地管理的制度建设，完善相关政策措施，促进农村土地资源的合理利用和保护。

二、中央一号文件对农村土地管理的要求

中央一号文件是中国党中央每年发布的一份重要文件，旨在指导当前时期的农村工作。近期的中央一号文件提出了一系列对农村土地管理的要求，以适应乡村全面振兴的需要，这对当前农村土地管理工作提出了新的挑战和要求。文件要求健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系。不仅要关注耕地的数量，还要注重耕地的质量和生态环境的保护，实现土地资源的可持续利用。具体来说，需要加强对耕地和永久基本农田的保护任务落实，确保耕地的稳定和永久基本农田的保护。文件提出改革完善耕地占补平衡制度。要优化土地利用结构，合理配置土地资源，确保农地的稳定和持续利用。同时，需要加强对退化耕地的治理工作，提高土地资源的利用效率。文件强调要严厉打击非法占用农用地犯罪和耕地非法取土行为。要加强对农地资源的保护，防止非法占用和滥用土地资源的现象发生，维护农地资源的安全和稳定。此外，文件要求持续整治“大棚房”，规范农村土地利用行为，防止大棚房建设对土地资源造成破坏，保护农村生态环境。最后，文件提出要因地制宜推进撂荒地利用，宜粮则粮、宜经则经，对确无人耕种的土地支持农村集体经济组织多途径种好利用好。要根据土地的实际情况，合理规划土地利用方式，推动农村土地资源的多功能利用，促进农村经济的发展和农民收入的增加。

三、加强和改进土地资源保护利用的措施

(一) 构建以国土空间规划体系为基础以统一用途管制为手段开发保护机制

构建以国土空间规划体系为基础的开发保护机制是确保土地资源合理利用和保护的关键举措之一。要坚持向规划要空间，确保土地利用的科学性和合理性。通过建立网络化、开放式、集约型的国土空间开发格局，充分挖掘土地资源的潜力，提高土地利用效率，促进乡村全面振兴。此外，还应该加强对国土空间用途的管制，严格遵守耕地和永久基本农田、生态保护红线以及城镇开发边界的规定，确保土地资源的安全稳定。要健全国土空间用途管制制度，加强规划的全生命周期管理。这包括对规划的编制、审批、修改、实施和监管等环节进行严格管理，防止出现任何违规行为。特别是对违规编制、擅自调整规划以及违规变更规划条件等行为必须严格禁止，坚决维护规划的科学性和权威性。此外，还需要建立健全的监督机制，加强对规划

实施过程的监督和检查，及时发现和纠正任何违规行为，确保规划的顺利实施和有效落实。同时，要加强对规划的宣传和培训，提高相关部门和人员的规划意识和水平，形成全社会共同参与、共同推动土地资源保护和利用的良好氛围。

(二) 坚决落实最严格制度 确保稳定利用耕地“一亩不少”

为确保耕地稳定利用，保障粮食安全，需要采取一系列坚决有效的制度和措施。要采取“长牙齿”的硬措施，建立刚性考核机制，实现“党政同责、严格考核、一票否决、终身追责”的制度安排。这种机制将使各级政府和相关部门对耕地保护负起更为严肃的责任，确保耕地数量不减少，不出现任何非法占用现象。政府部门需要承担起对耕地保护工作的责任，定期对各地的耕地利用情况进行检查和考核，对于发现的问题和违规行为，要及时进行整改和追责，确保耕地保护政策得到有效执行。严格落实耕地利用优先序，明确规定耕地的主要用途为粮食和其他农产品的种植，特别是永久基本农田应重点保护粮食生产。对高标准农田，原则上应全部用于粮食生产，确保农业发展有足够的土地支撑。政府要制定相关政策和法规，明确规定各类耕地的使用范围和用途，加强对耕地利用情况的监测和管理，严格控制非农建设对耕地资源的占用，确保耕地的稳定供给。必须坚决遏制耕地的“非农化”和“非粮化”现象，防止耕地被非农建设和其他非农产业占用。为此，需要加强对永久基本农田的特殊保护，明确规定严禁占用永久基本农田和耕地的各种行为，并建立起“人防+技防”的立体防控体系，全面提升土地执法效能，加大对违法占用耕地的打击力度，确保耕地的稳定利用。根据第三次全国国土调查主要数据公报，我国利用耕地保护成果斐然：

表 3-1 我国耕地保护成果

地类	面积（万公顷）	面积（万亩）
水田	3139.20	47087.97
水浇地	3211.48	48172.21
旱地	6435.51	96532.61
一年三熟地	1882.91	28243.68
一年两熟地	4782.66	71739.85
一年一熟地	6120.62	91809.26
降水量 800mm 以上地区	4469.44	67041.62
降水量 400-800mm 地区	6295.98	94439.64

(三) 在提高节约集约用地水平、推动绿色低碳发展

提高节约集约用地水平、推动绿色低碳发展是促进可持续土地利用的重要举措。首先，多措并举促进土地利用效率和强度的双提升。要通过多种手段，提高土地利用的效率和密度，可以采取优化土地利用结构、加大土地利用强度等方式使单位土地产出的经济价值和社会效益最大化。要从土地规划、用地审批等环节入手推动土地资源的高效利用，实现经济社会效益的最大化，深

入开展批而未供和闲置土地盘活整治专项行动。在城乡建设和发展过程中，存在一些已经批准用地但尚未供应或者闲置的土地资源。这些土地资源的盘活和整治可以有效缓解土地资源的紧张状况，提高土地利用的效率和强度。政府可以通过出台政策措施，鼓励企业和社会资本参与闲置土地的再开发利用，推动土地资源的合理配置和利用。同时，推广节地技术和节地模式，支持推进建设用地“一变三”立体开发利用。根据第三次全国国土调查主要数据公报：

表 3-2 土地集约利用成果

地类	面积（万公顷）	面积（万亩）
城市用地	522.19	7832.78
建制镇用地	512.93	7693.96
村庄用地	2193.56	32903.45
采矿用地	244.24	3663.66
风景名胜及特殊用地	57.71	865.68
铁路用地	56.68	850.16
轨道交通用地	1.77	26.52
公路用地	402.96	6044.47
农村道路	476.50	7147.56
机场用地	9.63	144.41
港口码头用地	7.04	105.64
管道运输用地	0.72	10.85

（四）在提升土地要素市场化配置水平方面

在提升土地要素市场化配置水平方面，需要采取一系列措施来促进市场的有效运作，充分发挥市场配置资源的决定性作用，以满足市场需求并实现资源的最优配置。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。市场是资源配置的重要机制，应以市场需求为导向，建立起土地供需的“云上”互动机制，通过信息化技术打通土地供需双方的信息壁垒，实现信息的透明和流通，使土地供给和需求更加精准匹配。探索土地混合供应政策和管理机制。在土地供应方面，可以探索多种形式的土地供应模式，包括公开拍卖、挂牌出让等方式，以适应不同地区和不同市场需求的变化。在土地管理方面，应建立健全的监管机制，加强对土地出让过程的监督和管理，保障土地供应的公平、公正和透明。鼓励产业用地地价与产业绩效挂钩。鼓励推行“带项目”“带方案”“带施工图”出让的工业用地“标准地”出让模式，降低企业投资的风险和成本，提高土地利用的效率和质量，促进土地资源的合理配置和利用。

（五）提出科学划定村庄建设边界，合理确定乡村建设用地规模

要根据乡村发展规划和国土空间规划，科学划定村庄建设边界。综合考虑自然地理条件、生态环境保护、农村人口规模和经济社会发展需求等因素，确定村庄建设的边界范围，避免过度扩张和无序建设，保护农村的

自然风貌和生态环境。要合理确定乡村建设用地规模，采取点状供地和点状开发的方式。通过点状供地的方式，可以实现精细化管理和集约利用，避免大面积的土地开发，减少土地占用和生态破坏。同时可以鼓励优先利用村内空闲地和闲置宅基地，充分发挥现有土地利用效率。应注重产业布局的科学性和多样性，适宜的产业应根据当地的资源禀赋和产业发展潜力进行分类区分，并加大对产业的保障力度。在乡村地区布局产业时，应遵循“适地适业”的原则，根据不同地区的条件和特点，科学选择适宜的产业类型，促进产业的良性发展。

（六）统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复

统筹推进农用地整理、建设用地整理和生态保护修复是实现乡村全面振兴、促进可持续发展的重要举措之一。这需要综合考虑土地利用效率、生态环境的保护和农村经济社会的可持续发展。农用地整理是确保农业生产持续发展的基础。通过对农用地进行整理，可以优化土地利用结构，提高土地利用效率和农业生产能力。整理后的农用地更加规范、集约，便于农业生产的组织和管理，有助于提高粮食和农产品的产量和质量。建设用地整理是促进城乡统筹发展的重要手段。随着城镇化进程的推进，建设用地需求不断增加，土地利用存在着碎片化和不规划的问题。因此，通过整理建设用地，可以优化土地利用结构，提高土地利用效率，同时实现城市建设的有序发展。生态保护修复是保护和恢复生态系统功能，维护生态平衡的重要举措。在乡村地区，生态环境面临着破坏和退化的挑战，需要加强生态保护和修复工作，提高生态系统的稳定性和抗干扰能力，为农村经济的可持续发展提供良好的生态环境保障。

四、结论

在乡村全面振兴的背景下，农村土地管理与资源保护是关乎国家粮食安全、农村经济发展和生态环境保护的重要问题。本文通过分析现状、政策解读和提出的一系列措施，强调了构建保护机制、严格管理制度、提升利用效率等方面的重要性。只有统筹协调各项措施，充分发挥土地资源的潜力，才能实现乡村振兴的目标，促进农村经济的持续健康发展，保障农民的生活水平和生态环境的可持续发展。

参考文献

[1] 甘文秀. 乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的探索与思考[J]. 西部学刊, 2024 (02): 18-21.
 [2] 刘哲, 杨斯淇. 新型城镇化背景下农村土地管理制度优化[J]. 安徽农业科学, 2024, 52 (02): 231-236.
 [3] 张丽宇. 全面推进乡村振兴视域下的基层土地资源管理[J]. 村委主任, 2024 (01): 93-95.
 [4] 黄海燕. 浅析全域土地综合整治对农村土地管理的意义[J]. 山西农经, 2023 (24): 119-121.
 [5] 唐珊瑚. 乡村振兴视域下农村土地要素市场化配置的制度构建[J]. 中共云南省委党校学报, 2023, 24 (05): 144-152.