

# 乡村用地规划与土地高效利用

杨玉红

双辽市红旗街道综合服务中心，吉林省双辽市，136407；

**摘要：**本文聚焦乡村用地规划与土地高效利用这一关键议题，通过系统性研究探索乡村土地资源优化路径。在深入剖析当前乡村用地存在的碎片化、低效化、生态退化等现状与问题的基础上，从保障粮食安全、推动乡村振兴、促进生态保护等维度，阐述科学合理规划乡村用地的重要意义。研究过程中，详细探讨乡村用地规划需遵循的生态优先、节约集约、因地制宜等原则，以及多规合一、大数据分析等科学方法；同时，提出优化土地利用结构、加强土地整理与复垦、完善土地流转制度等促进土地高效利用的具体策略。通过分析浙江“千村示范、万村整治”工程、成都农村土地综合整治等典型案例，提炼实践经验与创新模式，为乡村用地规划和土地高效利用提供可借鉴的经验，旨在推动乡村土地资源的可持续利用，实现乡村经济、社会和生态效益的协调发展。

**关键词：**乡村用地规划；土地高效利用；可持续发展；资源优化

**DOI：**10.69979/3041-0673.25.10.093

乡村作为我国经济社会发展的根基，其土地资源的合理利用是实现乡村振兴的核心要素。伴随城镇化进程的高速推进与乡村振兴战略的深入实施，乡村用地正面临多重严峻挑战：一方面，土地碎片化导致规模化经营受阻，闲置宅基地、废弃工矿用地等低效利用现象普遍；另一方面，城乡用地结构失衡，工业用地无序扩张挤压农业与生态空间，基础设施建设布局缺乏系统性规划。科学规划乡村用地、提升土地利用效率已成为破解发展困局的关键。这不仅关乎国家粮食安全底线与生态屏障构建，更能通过优化土地资源配

## 1 乡村用地现状与问题

### 1.1 土地利用结构不合理

在乡村土地利用中，农业用地占主导却矛盾突出。第三次全国国土调查显示，30%村庄存在耕地细碎化，单块面积不足2亩，导致大型农机难以施展，严重阻碍规模化生产。农村宅基地闲置率超10%，空心村闲置占比更是高达30%，土地资源长期沉睡。乡村工业用地分散布局，与居住、农业用地犬牙交错，不仅土地利用效率低下，还造成基础设施重复建设，加剧资源浪费。同时，公共服务设施用地配置失衡，幼儿园、卫生室等基础配套严重不足，极大影响居民生活品质。

### 1.2 土地浪费现象严重

乡村土地闲置与低效利用并存，浪费触目惊心。全国农村闲置宅基地超1亿亩，废弃工矿等存量建设用地长期荒废，形成“土地空壳”。农业生产固守传统分散

种植模式，“小而全”的经营方式缺乏科学管理，导致土地产出率仅为现代农业园区的60%。随着大量劳动力流向城市，撂荒地面积逐年攀升，进一步加剧土地资源的浪费，让宝贵的耕地资源陷入沉睡。

### 1.3 生态环境破坏

不合理开发对乡村生态造成系统性破坏。部分地区为追求短期效益过度开垦坡耕地，导致全国每年因水土流失土壤流失超50亿吨。农药、化肥的大量使用，致使土壤污染加剧，农产品重金属超标风险增大。生态用地规划长期缺失，湿地、林地不断被侵占，生物栖息地锐减，生物多样性遭受重创，生态系统服务功能严重退化，乡村生态安全面临严峻挑战。

## 2 乡村用地规划的重要意义

### 2.1 保障乡村发展空间

科学的乡村用地规划通过合理确定各类用地规模与布局，为乡村长远发展筑牢根基。以某特色小镇为例，统筹工业、商业、居住用地，既满足农产品加工产业扩张，又预留文旅融合空间。规划引导避免盲目开发，保障乡村建设有序推进，为乡村可持续发展提供坚实的空间保障。

### 2.2 提高土地利用效率

合理规划乡村用地可以优化土地利用结构，整合分散的土地资源。如浙江某村庄通过土地整理项目，将120亩闲置宅基地和废弃工矿用地复垦为耕地，同时对零散的农田进行整合，建设高标准农田。这不仅增加了土地有效供给，还使得机械化作业率提升40%，土地集约化利用程度显著提高，切实提升了土地利用效率。

### 2.3 保护生态环境

乡村用地规划注重生态保护和生态建设,是守护乡村绿水青山的关键。在长江流域的乡村规划中,通过划定生态红线,合理布局生态用地,构建起纵横交错的生态廊道和生态网络。这有效保护了乡村的自然生态环境,使得区域内生物多样性明显增加,生态系统服务功能显著提升,实现了生态效益与经济效益的双赢。

## 2.4 促进乡村振兴

乡村用地规划与乡村发展各环节紧密相连。山东某乡村通过科学规划,引导农产品加工企业集聚发展,配套建设冷链物流、电商服务等基础设施,同时提升教育、医疗等公共服务水平。这一举措吸引了大量外出人才返乡创业,引入社会资本超 2 亿元,带动当地村民人均年收入增长 25%,有力推动了乡村经济社会的全面振兴。

## 3 乡村用地规划的原则与方法

### 3.1 规划原则

#### 3.1.1 生态优先原则

乡村用地规划应将生态保护放在首位,充分考量乡村独特的山水林田湖草等自然生态本底,科学划定生态保护红线,合理布局林地、湿地等生态用地,维护生物多样性,确保生态系统的完整性与稳定性不受破坏。

#### 3.1.2 节约集约原则

坚持节约集约用地,提高土地利用效率。通过优化土地利用结构,整合闲置宅基地、废弃工矿等闲置资源,避免土地浪费。同时,鼓励建设多层建筑、打造集中产业园区,充分挖掘土地承载潜力。

#### 3.1.3 因地制宜原则

依据不同乡村的地理区位、资源禀赋、产业基础与文化特色,因地制宜制定用地规划方案。深度考量山区、平原等地理差异,挖掘特色农业、文旅资源,尊重村落肌理与传统风貌,杜绝“一刀切”规划。

#### 3.1.4 公众参与原则

乡村用地规划事关农民切身利益,需搭建多元沟通平台,通过村民议事会、线上意见征集等形式,充分吸纳农民对宅基地分配、产业用地布局的建议,保障其知情权、参与权与决策权,提升规划科学性与民主性。

### 3.2 规划方法

#### 3.2.1 调查分析

对乡村的土地利用现状、人口、产业、生态环境等进行全面调查和分析,掌握乡村的基本情况和存在的问题。运用地理信息系统(GIS)等技术手段,对土地数据进行空间分析和处理,为规划提供科学依据。

#### 3.2.2 目标设定

根据乡村的发展定位和发展需求,确定乡村用地规划的目标,如保障耕地数量和质量、优化土地利用结构、

提高土地利用效率、保护生态环境等。目标应具体、明确、可量化。

#### 3.2.3 方案制定

根据调查分析结果和规划目标,制定多种乡村用地规划方案。对不同方案进行比选和评估,综合考虑经济、社会和生态效益,选择最优方案。方案应包括各类用地的布局、规模、用途和管制措施等内容。

#### 3.2.4 实施与监督

制定详细的规划实施计划,明确实施步骤和责任主体。加强对规划实施的监督和管理,及时发现和解决规划实施过程中出现的问题<sup>[1]</sup>。建立规划评估机制,定期对规划实施效果进行评估,根据评估结果对规划进行调整和完善。

## 4 促进乡村土地高效利用的策略

### 4.1 优化土地利用结构

#### 4.1.1 调整农业用地结构

根据市场需求和乡村的自然条件,优化农业种植结构,发展特色农业和高效农业。推广规模化、集约化的农业生产模式,提高农业土地的产出率和经济效益。例如,发展设施农业、生态农业、休闲农业等新型农业业态。

#### 4.1.2 整合村庄建设用地

对村庄内的闲置宅基地、废弃厂房等进行整合和盘活,通过村庄整治和土地整理,增加村庄建设用地的有效供给。合理规划村庄居住用地、公共服务设施用地和产业用地,提高村庄土地的利用效率<sup>[2]</sup>。

#### 4.1.3 合理布局产业用地

根据乡村的产业发展定位,合理布局工业用地、商业用地和旅游用地等。引导产业向园区集聚发展,提高产业用地的集约化程度。加强产业用地的准入管理,提高土地利用门槛,避免低水平重复建设。

### 4.2 加强土地整理与复垦

#### 4.2.1 耕地整理

对碎片化的耕地进行整理,通过土地平整、农田水利设施建设等措施,改善耕地的生产条件,提高耕地质量。增加耕地面积,保障国家粮食安全。

#### 4.2.2 宅基地复垦

对闲置的宅基地进行复垦,将其恢复为耕地或其他农用地。通过宅基地有偿退出机制,鼓励农民自愿退出闲置宅基地,提高农村土地资源的利用效率<sup>[3]</sup>。

#### 4.2.3 废弃土地复垦

对废弃的矿山、工业用地等进行复垦,恢复土地的生态功能和生产功能。根据土地的适宜性,将复垦后的土地用于农业生产、生态修复或建设其他基础设施。

### 4.3 推进土地流转与适度规模经营

#### 4.3.1 建立土地流转服务平台

建立健全土地流转服务体系,搭建土地流转信息平台,为土地流转双方提供信息发布、政策咨询、合同签订等服务。加强对土地流转的监管,规范土地流转行为,保障土地流转双方的合法权益。

#### 4.3.2 培育新型农业经营主体

积极培育家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体,鼓励他们通过土地流转等方式,实现农业的适度规模经营。加大对新型农业经营主体的扶持力度,提供资金、技术、人才等方面的支持<sup>[4]</sup>。

#### 4.3.3 发展农业社会化服务

发展农业社会化服务组织,为农业生产提供产前、产中、产后的全程服务。通过农业社会化服务,降低农业生产成本,提高农业生产效率,促进土地的高效利用<sup>[5]</sup>。

### 4.4 加强科技创新与应用

#### 4.4.1 推广先进的农业技术

推广应用精准农业、智能农业等先进的农业技术,提高农业生产的科技含量和精细化管理水平<sup>[6]</sup>。例如,利用遥感技术、地理信息系统、全球定位系统等技术手段,对农田进行精准监测和管理,提高农业土地的产出率和质量。

#### 4.4.2 发展土地节约型产业

鼓励发展土地节约型产业,如农产品加工、农村电商、乡村旅游等。这些产业对土地的依赖程度相对较低,能够在有限的土地资源上创造较高的经济效益。

#### 4.4.3 加强土地资源监测与管理

利用现代信息技术,建立土地资源监测与管理系统,实时掌握土地利用状况和变化情况。加强对土地违法行为的监测和查处,保障土地资源的合理利用。

## 5 实际案例分析

### 5.1 案例一:某乡村通过土地整治实现高效利用

某乡村针对土地碎片化、闲置宅基地多等问题,实施了土地整治项目。通过对村庄内的闲置宅基地进行复垦,增加了耕地面积<sup>[7]</sup>。同时,对农田进行了平整和水利设施建设,改善了农业生产条件。整治后,村庄的土地利用效率得到了显著提高,农业生产实现了规模化、集约化发展,农民的收入也得到了增加。

### 5.2 案例二:某乡村发展特色产业促进土地高效利用

某乡村依托当地的自然资源和文化特色,发展了乡村旅游产业。通过合理规划旅游用地,建设了旅游景区、农家乐等旅游设施。同时,引导农民将闲置的土地流转

给旅游企业,参与旅游产业发展。乡村旅游的发展不仅提高了土地的利用价值,还带动了当地餐饮、住宿、农产品销售等相关产业的发展,促进了农民增收和乡村经济的繁荣。

## 6 结论与展望

### 6.1 结论

乡村用地规划与土地高效利用是乡村振兴战略的重要内容。通过科学合理的乡村用地规划,可以优化土地利用结构,提高土地利用效率,保护生态环境,促进乡村经济社会的可持续发展。当前乡村用地存在着土地利用结构不合理、浪费现象严重、生态环境破坏等问题,需要采取有效的规划原则和方法,以及促进土地高效利用的策略加以解决。实际案例表明,通过土地整治、发展特色产业等措施,能够实现乡村土地的高效利用和乡村的振兴发展。

### 6.2 展望

未来,随着乡村振兴战略的深入实施,乡村用地规划与土地高效利用将面临新的机遇和挑战。需要进一步加强科技创新,提高乡村用地规划和土地管理的信息化水平。加强政策支持和制度创新,完善土地流转、宅基地管理等相关政策,为乡村土地资源的合理利用提供制度保障。同时,要注重乡村文化和生态特色的保护,实现乡村经济、社会和生态效益的有机统一,打造美丽宜居的乡村。

## 参考文献

- [1] 宁果,张茜.乡镇级国土空间总体规划存在的问题及解决[J].住宅与房地产,2024,(21):83-85.
- [2] 段琳琼.乡村振兴背景下平原地区村庄土地整治研究[D].河南大学,2019.
- [3] 尹小楠.长江中游地区耕地韧性时空格局演变及作用机理研究[D].江西财经大学,2023.
- [4] 路遥.我国农业社会化服务与现代农业耦合协调影响因素研究[D].河南农业大学,2023.
- [5] 亢志华.农业社会化服务功能、问题分析及构建策略:基于农民增收视角[J].农业科技管理,2018,37(05):56-59.
- [6] 肖丙浩.粮食安全与农村基建的协同发展路径研究[J].西部财会,2024,(07):77-79.
- [7] 安柳燕.农村土地整治项目综合效益评价研究[D].南宁师范大学,2023.

作者简介:杨玉红,出生年月:1975.07,性别:女,民族:汉,籍贯:吉林省,学历:大学本科,职称:高级工程师,研究方向:国土资源管理。