

国土空间规划背景下农村土地规划策略探讨

陈树

(安徽省城建设计研究总院股份有限公司, 安徽 合肥 230000)

【摘要】随着社会经济的稳定发展,耕地保护的难度也越来越大,特别是随着农村经济的快速发展,土地规划制度已经不能满足目前的发展需要,需要对相应的制度进行进一步的完善。因此,在国土空间规划背景下,需要结合农村土地规划现状阐述针对性规划对策,明确规划关键点,以便于通过科学优化的方式增强整体优化的可靠性。基于此,本文对国土空间背景下农村土地规划的原则进行了探讨,并针对目前农村土地规划中存在的问题提出了相应的规划策略。

【关键词】国土空间规划;农村土地规划;策略

土地规划历来是社会管理与经济发展的重要组成部分。在新时期,为了提高土地利用效率与土地利用的科学性,国家制定了国土空间规划,并提出了相应的实施步骤与目标。农村土地规划是国土空间规划的重要组成部分,通过对农村土地规划问题的研究,可以更好地认识国土空间规划,更好地实现国土空间规划的目标。同时,加强对农村土地规划的研究,可以提高农村土地利用效率,提高农民收入,实现乡村生态宜居,是乡村振兴的必然要求。

一、国土空间规划体系概述

新时期国土空间规划提出了新的要求,为实现对农村土地资源的高效利用与科学管理,有必要进一步了解国土空间规划的实质,优化国土空间的开发格局,采取不同保护措施,科学管控空间使用情况。根据国土空间保护与利用现状,对其优化利用,这是国土规划的实质性意义。因此,国土规划不应仅限于对具体空间要素的规划,而应加强对空间变化的管理,引导人们的空间利用行为。目前,国土空间规划的内容越来越完善,从多个角度对人口分布和国土利用进行分析,优化国土空间的保护和发展模式,合理布局生态发展空间,对未来的空间进行规划和部署,充分发挥对生产活动的约束性作用,提高国土空间规划对策的灵活性^[1]。

二、实施农村土地规划的重要意义

目前,我国农村经济正处于一个比较好的发展阶段,在完善农村土地管理制度的基础上,解决好土地规划中存在的问题,合理地规划农村土地空间要素,对新农村建设起到一定的推动作用。

(一) 加强土地质量管理

从全局角度来看,实施农村土地合理规划,在乡

村土地治理环节,将产业发展和土地规划有机地结合起来,有效地利用农村土地,保护耕地资源,结合乡村发展特征和区域优势,根据产业布局情况完善土地规划策略,在国土空间规划的指导下,制定前瞻性发展规划,促进社会、经济和生态效益的协调发展,统筹城乡环境,缩小两者之间的发展差距。

(二) 盘活农村建设用地,促进农村经济发展

从长远角度看待问题,将空间规划和乡村发展有机地结合起来,避免过度开发非耕地土地资源,对建设用地进行合理配置,将盘活建设用地作为发展的关键,提升乡村经济发展水平。寻找乡村发展的优势,保护土地内的营养成分,协调各种空间要素,提高农民生活质量,达到城乡统筹发展的目的^[2]。

三、国土空间规划下农村土地规划原则

(一) 因地制宜

我国国土面积广大,不同乡村地区的土地规划需求与自然环境存在着很大的差别,因此,要使土地资源可以有效利用,就必须遵循因地制宜的原则,充分发挥农村土地规划的优势,稳步提高规划实用性和可行性,同时为了充分发挥土地空间规划统筹安排的各项职责,应在现有基础上开展综合分析,将数据分析和经验成果相结合,提高整体运行可靠性,并结合物质资源匮乏的问题进行综合指导,尤其针对人才培养过程中需要了解的问题,结合现有情况进行综合探索,以便于增强整体适应性。农村和现代化发展息息相关,要想高水平地推进,就需要遵循因地制宜的土地规划原则,打破传统规划的局限,结合目前的发展趋势加强管理,特别是在管理要点上,要将各种措施有机地结合起来,借助应

用型资源来有效地扩大资源的运用,增强土地规划的效果,同时在土地规划的过程中,充分发挥人力资源和现代化发展的优势,通过统筹规划提高规划的效果,保证土地规划的科学性。

（二）可持续发展

土地资源的科学利用是比较重要的,为了充分发挥其价值,就需要在土地规划过程中综合探索,优化配置土地资源,从长远角度出发,严格遵循发展原则,科学、合理地规划土地,并在不同层面上进行探索。土地资源作为环境效益的发展基础,良好的社会效益是与多种工作发展紧密相关的,为了能够实现平衡多样化工作,还应该助力推进土地规划与空间规划的整合,结合发展情况进行综合探索,按照实际效益需求进行优化,土地管理部门还应该通过螺旋式提升土地规划科学性的方式,结合农村经济发展趋势进行综合探索,制定更加科学合理的措施,从多个方面对社会效益和面临的问题进行分析,将其作为农村建设的突破口,通过科学合理优化的方式,结合时代发展需求,做好规划工作,实现土地资源的科学整理。

四、农村土地规划中存在的问题

（一）管理制度不完善

从当前的实际情况看,在农村土地规划工作中,没有建立健全的管理体制,造成了土地规划工作无法达到预期的效果,比如,在一些新型城镇建设中,不注重环境保护,而过分追求区域经济发展,这严重违背了国家提出的可持续发展战略,对土地资源的开发和利用产生了更大的影响。另外,在实际工作中,也存在着一些地方管理松懈等问题,使得顶层设计很难满足土地规划管理工作的实际需求,严重影响了农村土地规划工作的顺利开展。所以,在未来的土地规划工作中,应逐渐摒弃传统的、粗放的管理方式,提高相关人员的认识,只有相关人员全面认识到土地规划的重要意义,才能够建立全新的规划管理体系^[3]。

（二）闲置土地规划集中性差

在改革开放初期,很多农村地区都以家庭为单位向集体组织承包土地,这样可以充分调动农民的积极性,促进农村经济的全面发展,进而形成了承包责任制的生产形式。采用这种方式,虽然可以有效地解决粮食短缺的问题,但也使得农村土地规划工作进入了碎片化的管理阶段,因为缺乏集中、系统的管理方式,导致了农村土地规划工作的困难增加,难以实现集中化的统一生产,分散化的生产方式进一步增加了土地

生产成本,严重影响了乡村地区的空间布局,对未来乡村经济的发展十分不利。另外,随着国民经济的快速发展,传统的生产模式已经出现了明显的滞后,在市场经济的冲击下,传统的家庭式生产模式已经难以发挥其优势,这不仅影响到农村土地的利用率,还将进一步影响到农村用地的规划和管理。最后,农村地区土地流转改革很难支撑大规模集中性的机械化建设,这也在一定程度上影响了农村土地规划工作的优势。

（三）土地资源存在过度开发的情况

近几年来,我国经济建设的步伐不断加快,带动了农村地区的土地流转速度加快,一些开发商为了获得更大的经济效益,选择在农田上建造房屋甚至是工厂,以低廉的土地价格来控制生产成本。这种模式虽然可以在短期内给开发商和农村居民带来经济收入,但没有长期的发展效应,有悖于可持续发展规划和可持续发展思想。这主要是因为土地属于不可再生资源,房屋建筑和工厂建设都会对耕地造成更大的破坏,而耕地被占用后,作物种植面积也会减少,进而诱发农产品产量降低、农产品种植栽培成效差等情况。一旦农业经济与工业经济之间产生失调问题,便会使得地区之间的经济发展效益出现退化等情况。

（四）政府监督工作不到位

农村土地规划由地方政府负责实施,管理部门缺乏对土地资源的有效控制。在实施国土规划管理过程中,如果地方领导能力不够,所颁布的规划不够科学,同样会对土地的合理利用产生很大的影响。农村地区人力资源匮乏,各类突发事件处置效果欠佳,执法难度加大。另外,在农村地区,土地规划不合理现象十分明显,有些地方还存在着谋取私利的违法行为,这对地方政府的对外形象造成了很大的影响,同时也使土地规划的利用水平进一步下降。

五、国土空间规划背景下农村土地规划策略

（一）完善土地规划管理体系

考虑到乡村土地规划工作的特殊性,在国土空间规划背景下,在整合农村土地资源的过程中,需要进一步完善规划管理体系,科学控制农村土地专项问题,充分发挥农村土地规划管理的价值。从当前农村土地规划管理工作的现状来看,由于缺乏健全的管理制度,使得乡村土地规划缺乏针对性,严重影响了土地规划管理工作的开展效率。为此,应建立健全农村土地管理制度,重点突出对农村土地进行专项管理。

1. 建立健全的土地规划管理体系,保证农村地

区土地规划工作能够与国土空间规划和新农村建设保持一致,共同促进农村土地使用价值的整体提高,为新农村建设奠定坚实的基础。

2. 进一步加强基层农村土地管理人才队伍的建设,目前的基层服务人员业务素质参差不齐,还会影响到农村土地规划管理工作。要想进一步提高农村土地规划管理的效率,就需要强化基层服务团队的建设,进一步突出优秀党员干部的带头作用,使其充分认识到农村土地规划利用的重要意义,全心全意为人民服务充分发挥,土地规划专项管理的价值。

3. 在做好土地规划。管理工作时,必须理清与新型城镇化建设的关系,不能混为一谈,开展土地规划管理工作,需要进一步理清与新型城镇化建设之间的关系,不能够将两者混为一谈,为了能够全面提升农村土地规划管理效果,需要结合农村地区的实际现状,对农村土地进行统筹规划,重点突出农村土地专项管理的科学性,进一步盘活农村现有的可利用土地资源,使土地资源社会价值得到最大限度的发挥,从而有效地解决土地流转中的矛盾,促进新型城镇化的有序推进^[4]。

(二) 制定土地规划治理政策

各级政府要结合本地工作实际,积极创建一批典型示范区,指导、监督各项规划编制工作,共同制定城乡土地开发规划与管理服务政策。政府机关人员要积极对农村土地专项规划在规划管理职责范围内的实际工作进展情况进行核查,对基层和农民团体的有关意见、需要以及改革思路进行全面的了解,并根据不同功能区的需要,制定出相应的城乡土地开发专项试点规划实施方案,合理协调布局和村庄布局,完善农村土地总体规划。各相关农业部门要主动构建长效联动推进机制,加大对农用地和规划环境整治项目重点资金的投入力度,并对广大农民在宅基地流转过程中的合法权益进行有效保障,鼓励银行发展绿色农村金融,扩大各类农村土地规划信贷业务。另外,还可以依法实行奖惩表彰制度,依法评选和表彰那些坚持积极协调推进乡村土地规划建设的示范单位,对不按规定及时纠正和批评的典型单位,提高土地规划管理的执行速度、能力和服务效率。

(三) 加大政府监督力度

1. 需要进一步加强内部和外部的监督,使政府部门的管理效率得到全面提高,充分发挥政府部门对土地规划使用的监督作用,杜绝违法行为的发生,对农村地区潜在的土地闲置问题进行及时治理,全面

提高农村土地资源的开发利用效率。另外,还应该加大对土地交易的管控力度,有效整治农村闲置土地问题,对违法用地行为坚决打击,在全面执法的推进下,确保农村土地开发规划利用工作的有序推进。

2. 进一步建立完善的执法机构,为保证土地规划相关执法工作的有序推进。

3. 进一步凸显监管部门的权威性。在实际工作过程中,在处罚土地违法行为时,要严格依照法律法规的规定严厉处罚,及时制止可能存在的违法行为,有效地消除对社会造成的威胁,使农村土地规划水平得到全面提高。

(四) 平衡规划城镇、农业和生态空间,做好环境保护工作

一般来说,不论是精神文明建设,还是经济建设,都应具备较好的发展适应性,而且要与地方人民的发展需要相一致。在此背景下,管理部门应根据当地乡村发展需要和资源利用特点,开发适合乡村自身的独特资源,从而创建能够支撑乡村持续发展的土地资源应用形式,包括发展区域性特色农业、建设乡村旅游产业园区等。基于此,管理部门应将开发合理性评价与环境保护有机地结合起来,并据此对农村建设用地进行规划建设,包括道路、卫生、教育、科技等方面。通过对这些内容的合理规划,使之不会对当地自然环境造成危害,从而可以根据实际情况,发展乡村特色产业,提升农村土地规划工作的整体水平。

结论:

总之,在国土空间规划背景下,乡村土地规划必须坚持因地制宜、可持续发展原则,充分发挥乡村土地规划的社会效益,同时兼顾环境效益。将乡村土地规划的内容细化到具体的区域,根据城乡一体化的发展趋势,建立综合性的乡村土地规划体系,完善乡村土地管理制度,强化新增建设用地的管控,明确乡村规划的发展目标,推动乡村用地资源高效利用。

参考文献:

- [1] 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(5):56-57.
- [2] 徐晓莉. 国土空间规划背景下农村产业发展规划的应对策略[J]. 山西农经, 2022(9):27-29.
- [3] 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(3):10-11.
- [4] 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(2):148-150.