

乡镇土地规划管理问题思考

赵继奎

宁夏彭阳县自然资源局 宁夏 固原 756500

摘要：乡镇土地规划管理作为促进地方经济发展与土地资源合理利用的关键环节，其实践中存在管理体系不完善、资源浪费严重、规划实施不严格、公众参与不足及与经济发展矛盾突出等问题。文章分析了这些问题的成因，并提出了完善政策法规、提升规划管理水平、强化规划实施与监管、加大公众参与力度及协调规划与经济发展关系等对策与建议，旨在为推动乡镇土地规划管理的科学化、规范化提供参考。

关键词：乡镇土地规划；管理问题；对策与建议

引言：乡镇土地规划管理作为国家土地资源管理的关键环节，对地方经济社会发展及生态环境保护具有重要意义。然而，当前乡镇土地规划管理面临着诸多挑战，如规划体系不健全、资源浪费严重、规划实施不力及公众参与缺失等问题。这些问题不仅影响土地资源的合理配置和高效利用，还制约了乡镇的可持续发展。因此，深入探讨乡镇土地规划管理问题，提出针对性的对策建议，对于促进乡镇经济社会的全面发展具有重要意义。

1 乡镇土地规划管理的理论基础

1.1 土地规划管理的定义与内涵

土地规划管理是指国家或地方政府依据经济社会发展需求、土地资源禀赋及生态环境保护要求，对一定区域内土地的开发、利用、保护和整治进行系统性谋划、统筹安排与动态调控的过程。其内涵涵盖多层维度：从空间维度看，涉及各类用地（如耕地、建设用地、生态用地等）的布局优化与结构调整；从时间维度看，需兼顾短期开发需求与长期资源可持续利用；从管理维度看，包含规划编制、审批实施、监督评估等全流程管控，核心是通过科学配置土地资源，实现经济效益、社会效益与生态效益的协调统一。

1.2 乡镇土地规划管理的原则与目标

（1）合理性、科学性、可持续性原则。合理性要求规划符合乡镇实际发展水平，避免盲目扩张或过度限制；科学性强调以土地资源调查数据为基础，运用地理信息系统等技术手段优化方案；可持续性则注重保护土地生态系统，确保后代对土地资源的利用权益，例如严格划定生态保护红线，防止耕地退化与湿地破坏。（2）促进经济发展与保护耕地相结合原则。乡镇经济发展需依托适度的建设用地保障（如产业园区、基础设施用地），但必须以保护耕地为前提。目标是通过划定永久基本农田保护区，确保耕地数量不减少、质量不下降，

同时通过土地整理、低效用地再开发等方式盘活存量土地，在保障粮食安全的基础上，为乡镇产业升级与民生工程提供合理空间支撑，实现“发展”与“保护”的动态平衡^[1]。

2 乡镇土地规划管理存在的主要问题

2.1 管理体系不完善

（1）缺乏明确的规划指导与标准。乡镇层面的土地规划常因上位规划衔接不足，导致具体用地指标、功能分区缺乏细化标准。部分乡镇规划仅照搬县级模板，未结合本地地形地貌、产业特色等实际情况，出现“一刀切”现象。例如，山区乡镇与川区乡镇采用相同的建设用地占比标准，既浪费土地资源，又制约特色农业发展。（2）规划管理体系不成熟，行政命令限制与职能交叉。乡镇土地管理多依赖行政指令，市场调节机制缺失，导致规划灵活性不足。同时，国土、农业、住建等部门在乡镇用地审批中职能交叉，如农村宅基地审批需多部门盖章，流程繁琐且责任划分模糊，易出现“多头管理”或“管理真空”。

2.2 资源浪费现象严重

（1）非法占用土地。部分乡镇中，企业无视规定，擅自占用耕地建设厂房，而村民也私自侵占林地用于建房。受经济利益驱使，一些地区甚至采取“以租代征”的方式，规避正常的审批流程，这种行为直接导致大量优质耕地遭到破坏。（2）空闲土地未得到有效利用。乡镇普遍存在“空心村”现象，大量旧宅闲置；部分工业园区因招商不足，土地长期撂荒，容积率仅为0.3-0.5，远低于国家标准。这些空闲土地因产权复杂、改造成本高，难以纳入再开发计划。

2.3 规划实施不严格

（1）随意调整规划，规划与实际用地存在“倒挂”现象。乡镇政府为短期政绩，常随意修改规划，将生态

保护用地调整为工业用地、耕地调整为商住用地。据统计,2021年至2023年间,乡镇规划的调整率高达38%,这种频繁的规划变动导致规划图纸与实际建设情况严重不符,形成了“规划追着项目跑”的不合理现象。(2)执法不严,对违法用地行为处罚不力。乡镇的执法队伍建设相对薄弱,多由兼职人员组成,不仅缺乏专业的执法设备和足够的执法权力,而且对违法用地行为的处理也显得过于宽松。以某镇为例,在2023年查处的15起违法用地案件中,仅有3起被要求拆除并复耕,其余12起均以罚款方式简单处理,这样的处罚方式显然难以形成有效的震慑作用。

2.4 缺乏公众参与与监督机制

(1)农民参与意识不强。农民对土地规划知情权不足,规划公示多张贴在乡镇政府公告栏,偏远村落村民难以及时知晓;部分农民认为规划与自身利益无关,参与积极性低。(2)相关部门监管不力,上级督导不严。乡镇自然资源所对规划实施的日常巡查流于形式,上级部门督导多依赖书面检查,缺乏实地核查。某督查案例显示,有的乡镇违规建设项目已运营一年或多年,上级监管部门仍未发现问题。

2.5 规划与经济发展矛盾突出

(1)严格控制土地管理与地方经济发展的矛盾。国家对耕地保护、建设用地总量的刚性管控,与乡镇招商引资、基础设施建设的用地需求形成冲突。一些欠发达乡镇因建设用地指标不足,错失3个亿元级产业项目。(2)经济落后地区依赖土地实现经济增长。经济薄弱乡镇缺乏产业支撑,常通过“卖地”获取财政收入,这种“土地财政”模式虽短期拉动增长,却透支了长期发展潜力,还易引发债务风险。

3 乡镇土地规划管理问题的成因分析

3.1 政策法规执行不到位

(1)法律法规体系不完善,操作性不强。现行土地管理法规多聚焦宏观层面,针对乡镇的具体条款较模糊。如农村集体经营性建设用地入市的范围、流程等缺乏细化规定,基层执行时易出现偏差。部分条款滞后于乡村发展,像“空心村”土地回收的补偿标准不明确,导致实践中难以推进,削弱了法规的约束性。(2)基层政府对政策法规理解不足,执行不力。乡镇干部日常事务繁杂,对土地规划法规学习有限,常出现理解偏差。例如误将临时用地当作永久建设用地审批,引发违法占地。部分乡镇为追求短期政绩,对限制开发的法规选择性执行,甚至默许违规行为,使政策效力大打折扣。

3.2 规划管理水平欠缺

(1)规划人员数量不足,专业水平较低。乡镇规划岗位多为兼职,专职人员平均每乡镇仅1-2人,且多非专业出身。他们缺乏系统的规划知识,难以应对复杂的用地布局问题。如某镇因规划人员不懂土壤评估,将不适宜耕种的土地划入基本农田,造成资源浪费。(2)规划方法不科学,缺乏定量分析与预测。多数乡镇规划依赖经验判断,未建立数据模型。编制产业园区规划时,不测算人口、产业规模与用地需求的关系,导致用地规模过大或不足。规划也缺乏动态调整机制,难以适应乡村振兴中的新变化^[2]。

3.3 经济利益驱动

(1)追求短期经济效益,忽视长远规划。乡镇政府面临招商引资压力,常为吸引项目牺牲长远利益。例如,违规将生态保护红线内土地出让给企业,换取短期税收增长,导致生态破坏不可逆。部分乡镇领导者因任期制影响,更倾向于“见效快”的土地开发,对需要长期投入的耕地保护、低效用地改造缺乏动力。(2)基层政府财政对土地依赖性较高。经济欠发达乡镇财政来源单一,土地出让金成为重要补充。某县数据显示,乡镇财政收入中土地相关收益占比超50%,导致政府潜意识中纵容“以地生财”,甚至主动突破规划限制,如通过调整容积率、改变用地性质提升土地价值。

3.4 社会因素制约

(1)农民对土地规划管理的认识不足,参与意识不强。农民受传统观念影响,认为土地规划是“政府的事”,对规划公示、听证会等参与渠道漠视。部分农民担心规划损害自身利益,如宅基地调整可能导致权益受损,反而对规划产生抵触情绪,甚至通过违建方式“抢占先机”。(2)相关部门之间存在利益冲突,协调难度大。国土部门侧重资源保护,乡镇政府侧重经济发展,农业、住建等部门也有各自利益诉求。例如,在村庄整治中,住建部门希望推进集中居住以提升城镇化率,而农业部门则担心占用耕地,部门间因缺乏统一协调机制,常出现规划“打架”现象,延误项目实施。

4 加强乡镇土地规划管理的对策与建议

4.1 完善政策法规体系

(1)制定明确的规划指导标准与操作规范。针对乡镇土地规划的特殊性,需出台细化的地方实施细则,明确不同类型用地(如耕地、宅基地、产业用地)的划分标准、审批流程及调整条件。例如,结合山区、川区、平原等地形差异,制定差异化的建设用地容积率标准;规范“空心村”土地回收的补偿计算方式,增强政策的可操作性。同时,建立规划与国土空间规划、乡村振兴

规划的衔接机制,避免政策冲突。(2)加强法律法规的宣传与执行力度。通过乡镇干部专题培训、村级宣传栏、短视频等形式,普及《土地管理法》及地方规划条例,重点解读耕地保护、违法用地处罚等条款。将政策执行纳入乡镇绩效考核,对违规调整规划、纵容违法占地的行为实行“一票否决”,确保法规刚性落地。

4.2 提升规划管理水平

(1)加强规划人员培训,提高专业水平。实施“基层规划人才培育计划”,每年选派乡镇规划人员到县级国土部门跟班学习3个月,重点掌握土地调查、空间布局设计等技能。聘请高校专家开展遥感技术、GIS软件应用等实操培训,确保每个乡镇至少有2名能独立完成基础数据分析的人员。建立规划人员资格认证制度,未通过考核的不得参与规划编制。(2)改进规划方法,科学划分规划阶段,运用数学、统计方法进行预测与推算。将规划周期分为近期(2年)、中期(5年)、远期(15年),近期侧重解决闲置土地盘活等现实问题,远期预留生态保护与产业升级空间。引入回归分析、灰色预测等模型,结合人口普查数据、产业发展规划,测算不同年份的建设用地需求,例如通过历史数据预测乡镇企业年均用地增长幅度,避免规划与实际脱节^[3]。

4.3 强化规划实施与监管

(1)建立健全规划监管机制,加强上级国土督察部门的实地指导。构建“县督查、乡巡查、村监督”三级监管网络,县级每月开展1次随机抽查,乡镇每周组织1次现场巡查,村级配备土地协管员实时上报异常情况。上级国土督察部门每半年开展1次专项督导,重点检查永久基本农田保护、规划调整程序等落实情况,形成书面反馈并跟踪整改。(2)严格执法,对违法用地行为进行严厉处罚。组建乡镇综合执法专班,配备执法车辆与无人机巡查设备,对违法占地实行“即查即改”。对企业非法用地的,取消税收优惠并纳入失信名单;对村干部参与违规批地的,依法依规追究党纪政纪责任。建立违法用地典型案例通报制度,每季度在乡镇政务网公示处理结果。

4.4 加大公众参与与监督力度

(1)提高农民对土地规划管理的认识与参与意识。在村委会设置规划公示栏,用通俗语言解读规划方案;召开村民代表听证会时,提前3天通过村广播通知,对未

能参会的村民采取入户讲解方式征求意见。开展“规划进农家”活动,通过案例讲解规划对宅基地分配、耕地保护的影响,激发参与热情。(2)建立健全公众监督机制,鼓励农民举报违法用地行为。开通24小时举报热线,设立微信举报平台,对实名举报查证属实的给予一定额度的现金奖励。定期公开举报处理结果,对包庇违法用地的工作人员严肃追责,确保监督渠道畅通有效^[4]。

4.5 协调规划与经济发展的关系

(1)合理统筹财政机制,减轻乡镇政府对土地的财政依赖。加大中央和省级财政对乡镇的转移支付力度,将土地出让金的30%以上用于乡村公共服务,减少乡镇“土地出让收益扩张”冲动。试点“产业税收返还”政策,对乡镇引进的环保型企业,前3年给予一定比例的税收返还,拓宽财政来源。(2)促进土地集约化利用,提高土地利用效率,实现可持续发展。推行“亩产论英雄”考核,对工业园区设定亩均税收、就业等指标,低于标准的限制用地扩容。开展宅基地有偿退出试点,整合闲置土地建设乡村公园、冷链仓储等设施,既盘活资源又保障民生,推动土地利用从“增量扩张”向“存量优化”转变。

结束语

综上所述,乡镇土地规划管理问题的解决对于推动乡镇经济社会发展至关重要。通过完善法规体系、提升规划科学性、强化监管执行及增强公众参与,可以有效应对当前面临的挑战。未来,乡镇土地规划管理需更加注重可持续发展理念,实现土地资源的高效配置与合理利用。我们期待,在各界共同努力下,乡镇土地规划管理能够迈上新的台阶,为乡镇乃至整个社会的繁荣与发展贡献力量。

参考文献

- [1]温德才.新形势下乡镇土地管理存在的问题及建议[J].河北农机,2021,(11):113-114.
- [2]刘天昊.关于我国农村土地规划的管理办法分析[J].中国市场,2020,(13):119-120.
- [3]徐文达.辽西地区县乡(镇)两级土地利用规划存在问题与解决途径[J].现代农业,2020,(09):98-99.
- [4]王明田.集体经营性建设用地入市对乡镇国土空间规划的影响[J].小城镇建设,2020,(05):58-59.