

乡村振兴战略下乡村土地资源优化配置路径

刘福星¹ 辛 萌^{2*}

1. 辽宁国空规划设计有限公司 辽宁 沈阳 110000

2. 辽宁博荣勘测设计有限公司 辽宁 沈阳 110000

摘要：乡村振兴战略是新时代解决“三农”问题的总抓手，土地资源作为乡村发展的核心要素，其优化配置直接关系到乡村振兴目标的实现。本文系统分析了乡村土地资源利用现状及存在的问题，阐述了土地资源优化配置的理论基础与基本原则，从用途管制、流转机制、产业融合、生态保护等方面提出了优化配置路径。建立科学规划体系、完善土地流转市场、推动产业融合发展、强化生态功能保护是实现乡村土地资源优化配置的有效途径，可为乡村振兴提供土地要素保障。

关键词：乡村振兴；土地资源；优化配置；土地流转；产业融合

引言：乡村振兴战略实施以来，我国农业农村发展取得显著成效，但土地资源利用仍面临碎片化、低效化、生态功能退化等突出问题。土地是乡村生产生活生态的空间载体，其配置方式直接影响农业现代化进程、农民增收和乡村可持续发展。当前，乡村土地资源存在规划衔接不畅、流转机制不健全、用途管控不严等矛盾，亟需探索科学合理的优化配置路径。本文立足乡村振兴战略背景，分析土地资源利用问题，提出优化配置原则与实施路径，为乡村土地资源高效利用提供参考。

1 乡村土地资源优化配置的理论基础

1.1 乡村振兴战略对土地资源配置的新要求

乡村振兴战略提出了产业兴旺、生态宜居、治理有效、生活富裕四方面新要求。产业兴旺要求优先保障现代农业、乡村旅游等发展用地，推动一二三产业融合；生态宜居要求合理划定生态空间，保护自然山水格局；治理有效要求建立健全土地管理制度，规范流转秩序；生活富裕要求提高土地利用效率，增加农民财产性收入。这些要求体现了在土地资源配置方面关于经济、社会、生态多重功能的统筹协调。

1.2 土地资源优化配置的核心内涵

土地资源优化配置是在一定时空范围内，根据经济社会发展需求和资源禀赋条件，对土地资源进行合理分配和有效利用，以实现经济、社会、生态效益最大化的过程。其核心内涵包括数量结构优化、空间布局优化和利用效率优化三个方面。在乡村振兴背景下，土地资源优化配置还强调公平性与可持续性，既要保障农民土地权益，又要为长远发展预留空间，实现代际公平^[1]。

1.3 土地资源优化配置的基本原则

乡村土地资源优化配置应遵循规划引领、节约集

约、生态优先、市场与政府相结合、因地制宜、权益保障六项原则。规划引领要求以乡村规划为统领实现“多规合一”；节约集约要求控制增量、盘活存量；生态优先要求严守生态保护红线；市场与政府结合要求发挥市场决定性作用的同时强化政府管控；因地制宜要求采取差异化配置策略；权益保障要求尊重农民意愿，保障农民土地权益。

2 乡村土地资源利用现状与问题分析

2.1 乡村土地资源利用现状

我国乡村土地资源总量丰富，但人均占有量少，后备资源不足。从用地结构看，耕地是乡村最主要的用地类型，主要分布于平原、盆地和丘陵缓坡地带。园地、林地、草地等生态用地占较大比例，主要分布于山区和生态脆弱区。农村居民点用地规模庞大，但布局分散、人均占地面积较大，集约化程度较低。近年来，随着农村人口向城镇转移，农村建设用地“人减地增”的态势明显，闲置宅基地和空闲农房数量增加。同时，设施农业用地、农产品加工用地、乡村旅游用地等新产业新业态用地需求不断增长，对土地资源配置提出了新要求。

2.2 存在的主要问题

受家庭联产承包责任制初始分配影响，土地利用碎片化严重，耕地细碎化问题突出，户均地块数多、单块面积小，不利于规模化经营和机械化作业；农村居民点“满天星”式分布，基础设施配套成本高。同时，土地利用效率低下，部分耕地粗放经营甚至撂荒，农村宅基地闲置率较高，乡村工矿用地利用较为粗放。用地结构与功能失衡，部分地区片面追求经济发展挤占生态空间，或过度强调保护制约产业发展，产业融合用地政策供给不足^[2]。土地资源配置机制不完善，城乡统一的建设

用地市场尚未建立,土地流转市场不健全,流转纠纷时有发生。

2.3 问题成因分析

乡村土地资源配置问题的成因是多方面的,城乡二元土地管理制度是深层根源,集体土地所有权权能不完整,与国有土地不能同权同价,限制了土地要素的流动增值。土地规划体系不完善,乡村规划、产业发展规划之间衔接不够。经济层面,农业比较效益低,务农收入不如务工经商,导致农民对土地投入积极性下降。土地流转收益分配机制不健全,农民流转意愿受到影响。社会层面,农村人口老龄化、空心化加剧,部分农民“恋土情结”深厚,宁愿闲置也不愿流转。技术层面,土地信息化管理水平不高,缺乏精准的土地利用监测和评价体系。这些因素相互交织,增加了土地资源优化配置的复杂性。

3 乡村土地资源优化配置路径

3.1 科学编制实用性村庄规划和通则式村庄规划

以县域为单位统筹推进实用性村庄规划和通则式村庄规划编制,将产业发展、村庄布局、基础设施建设、生态保护等纳入统一规划,实现“多规合一”和“一张图”管理。科学划定生态、农业、建设三类功能空间,明确各类用地的管控规则和强度。根据村庄类型确定差异化的用地配置策略:集聚提升类村庄要保障产业用地需求,完善基础设施;城郊融合类村庄要推进城乡一体化发展,承接城市功能外溢;特色保护类村庄要严格保护传统风貌,适度发展文旅产业;搬迁撤并类村庄要引导人口有序转移,推进土地复垦和生态修复。

在规划实施层面,要建立规划动态评估和调整机制,每两年对规划实施情况进行评估,根据评估结果和形势变化适时调整。强化规划刚性约束,将规划实施情况纳入地方政府绩效考核。推进规划数字化管理,将村庄规划成果纳入国土空间规划“一张图”系统,实现规划数据的实时查询和动态监管。加强规划宣传,提高村民对规划的知晓率和认同感,引导村民自觉遵守规划。通过规划的科学编制和有效实施,为乡村土地资源优化配置提供基础遵循^[3]。

3.2 完善土地流转与市场机制

完善农村承包地“三权分置”制度,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权,明确各权利主体的权能边界。建立健全土地经营权流转市场,规范流转交易行为,制定统一的流转合同示范文本,推行流转合同网签备案制度。培育多元化流转服务主体,发展土地流转中介组织、土地托管服务组织和土地股份合作

社,降低流转交易成本。完善流转价格形成机制,综合考虑土地质量、区位条件、市场供求等因素,形成合理的基准地价和指导价格。健全流转纠纷调解仲裁体系,及时化解流转矛盾,维护流转双方合法权益。稳妥推进宅基地制度改革,探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制。对历史形成的“一户多宅”、超标准占用宅基地等问题,探索实行有偿使用;对自愿退出宅基地的农户,给予合理补偿,退出的宅基地可用于复垦、生态修复或集体经营性建设用地入市。推进集体经营性建设用地入市,建立城乡统一的建设用地市场,实现集体土地与国有土地同权同价、同等入市。完善入市收益分配机制,政府通过征收土地增值收益调节金参与分配,村集体和农民按比例分享收益。通过完善市场机制,激活土地要素,提高土地资源配置效率。

3.3 推动农村产业融合发展

保障现代农业发展用地,优先安排高标准农田建设、设施农业、农产品加工、仓储保鲜冷链物流等用地需求。在符合规划的前提下,允许农业设施用地配套少量管理生活用房和附属设施用地,满足农业生产全链条需求。支持乡村旅游用地供给,鼓励利用闲置农房和宅基地发展民宿、农家乐、康养等业态,允许在符合规划的前提下使用一般耕地发展观光农业、体验农业。推动农产品加工业向园区集中,引导企业向产业园区集聚,提高土地集约利用水平,形成产业集群效应。

探索混合用地供给模式,在同一地块内兼容生产、加工、销售、旅游等多种功能,适应新产业新业态用地需求。建立健全产业融合用地监管机制,防止以产业融合名义变相搞房地产开发。鼓励农村集体经济组织利用闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业,通过自营、出租、入股、合作等方式盘活利用。支持返乡入乡人员依托农村土地资源创新创业,在用地指标、审批程序上给予便利。通过产业融合发展,延长农业产业链、提升价值链、完善利益链,实现土地资源效益最大化,让农民更多分享产业增值收益^[4]。

3.4 强化生态功能保护与修复

严守生态保护红线,禁止在红线内从事不符合主体功能定位的开发建设活动,维护生态系统的完整性和连通性。加强耕地生态保护,推广绿色农业生产方式,减少化肥农药施用量,防治农业面源污染,保护耕地土壤健康,提升耕地生态功能。实施土地综合整治与生态修复,对废弃工矿用地、灾毁土地、退化耕地进行综合治理,恢复土地生产功能和生态功能。推进农村人居环境整治,合理布局垃圾收集、污水处理等环保设施用地,

改善村容村貌,提升农村宜居水平。构建乡村生态廊道和生态网络,保护河流水系、山体林地等自然生态空间,提升生态系统服务功能。建立生态补偿机制,对承担生态保护责任的地区和农户给予经济补偿,提高生态保护积极性。在土地资源配置中,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,统筹考虑各类生态要素的协同关系。将生态保护要求纳入土地配置决策,在项目准入、用地审批等环节设置生态审查节点,对可能造成生态破坏的项目实行“一票否决”。通过生态功能保护与修复,实现土地资源利用与生态保护的协调统一。

3.5 积极推进乡村全域土地综合整治

全域土地综合整治是优化乡村土地资源的重要抓手,它以乡镇或行政村为单元,统筹推进农用地整理、建设用地整理和生态保护修复三大任务。农用地整理方面,通过耕地提质改造、零散地块归并等措施,将细碎耕地整合为集中连片农田。建设用地整理方面,对空心村、闲置宅基地、低效工矿用地进行复垦或盘活利用,腾退指标可用于城乡增减挂钩或新产业发展。生态修复方面,对受损山体、水体、林地进行系统性治理,恢复生态功能。全域土地综合整治应坚持规划引领、农民自愿、因地制宜原则,建立政府主导、部门协同、村民主体、社会参与的工作机制。

4 土地资源优化配置保障措施

4.1 健全政策法规体系

完善的政策法规是土地资源优化配置的制度保障。要加快修订配套法规,细化集体建设用地入市、宅基地管理、土地征收等制度规定。完善农村土地经营权流转管理办法,明确流转各方权利义务,规范流转行为。制定乡村产业用地保障政策,明确设施农业、乡村旅游等新业态用地的审批标准和程序。建立土地资源优化配置考核评价机制,将耕地保护、节约集约用地、生态保护等纳入地方政府绩效考核指标体系,强化激励约束。

4.2 创新土地管理机制

建立城乡建设用地增减挂钩机制,将农村闲置建设用地复垦为耕地,产生的指标用于城镇建设,实现城乡土地资源统筹配置。完善耕地占补平衡机制,严格落实“占优补优、占水田补水田”要求。建立土地资源优化配置信息平台,整合土地调查、规划、权属、流转等数

据,实现信息共享和动态监测。推行土地资源优化配置公众参与机制,在规划编制、项目审批、土地流转等环节广泛听取农民意见,保障农民的知情权、参与权和监督权^[5]。

4.3 加强科技与人才支撑

加强土地资源调查监测技术研发,利用遥感、地理信息系统、大数据等技术手段,提高土地利用现状调查和动态监测的精度和效率。开发土地资源优化配置决策支持系统,为规划编制、用地审批、流转服务等提供智能化辅助决策工具。加强土地资源管理人才培养,在高等院校加强相关专业建设,培养复合型专业人才。开展基层干部土地管理业务培训,提高政策执行能力和服务水平。吸引规划、农经、环保等专业人才服务乡村,为土地资源优化配置提供智力支持。

结束语

乡村振兴战略为乡村土地资源优化配置提供了历史性机遇,也提出了更高要求。本文从规划编制、流转机制、产业融合、生态保护、土地整治五个方面提出了乡村土地资源优化配置的核心路径。科学编制实用性村庄规划是前提,完善土地流转市场是基础,推动产业融合发展是动力,强化生态功能保护是底线,实施土地整治是重要抓手。未来应进一步深化土地制度改革,完善市场机制,强化科技支撑,推动乡村土地资源向集约高效、功能协调、生态友好的方向优化配置,为全面实现乡村振兴奠定坚实的土地资源基础。

参考文献

- [1]虞小强,贺智辉.乡村振兴战略下陕西农村土地流转存在的问题与路径研究[J].农业开发与装备,2021(11):3-4.
- [2]雷蕾,肖红燕,任海利,等.基于资源环境承载力的乡村土地利用空间布局优化——以贵州省开阳县为例[J].国土与自然资源研究,2023(3):1-7.
- [3]朱勇发.乡村振兴背景下农村土地资源保护与利用[J].农村实用技术,2026(2):5-6.
- [4]杨姣.资源优化配置下乡村低效用地再开发空间效能提升策略[J].中国资源综合利用,2025,43(12):94-96.
- [5]张优.乡村土地利用结构优化与调整策略研究[J].农业开发与装备,2025(4):145-147.