乡村振兴背景下村庄规划与零散耕地整合利用研究

李　彪[1]　甄文龙[2]
1. 徐州隆至土地勘测有限公司　江苏　徐州　221008
2. 徐州市铜山区土地整理中心　江苏　徐州　221008

摘　要：在乡村振兴战略全面实施的新阶段，村庄规划作为国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，承担着统筹乡村生产、生活、生态空间的核心功能。零散耕地长期存在的地块细碎化、利用效率低下、经营成本高昂等问题，严重制约了农业现代化进程与乡村产业振兴。本文从村庄规划与零散耕地整合利用的内在关联出发，系统分析二者在目标指向、空间载体与治理逻辑上的耦合关系，进而揭示当前村庄规划中耕地整合面临的空间割裂、权属掣肘、动力不足与制度缺位等现实困境。在此基础上，提出以村庄规划为引领、以土地综合整治为抓手、以制度创新为保障的整合利用路径，包括优化耕地空间布局、创新土地流转机制、强化规划管控传导、完善利益联结体系等策略，以期为乡村国土空间优化与农业高质量发展提供理论参考。

关键词：乡村振兴；村庄规划；零散耕地；土地整合；空间治理

引言

乡村振兴战略作为新时代破解“三农”问题的总抓手，以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为核心总要求，其中产业兴旺是实现乡村全面振兴的首要根基。农业产业的现代化转型，始终以土地作为最核心的生产要素支撑，而耕地作为农业生产的物质载体，其空间布局形态与利用方式直接决定着农业生产效率、城乡资源配置水平与农民收入结构的优化空间。长期以来，受家庭联产承包责任制下“按人均田”的分配传统、丘陵山地等地形地貌约束，以及农村土地流转市场发育不充分等多重因素叠加影响，我国广大农村地区普遍存在耕地地块细碎化、零散化、插花化的现实格局。这种碎片化的耕地布局，不仅大幅推高了农业机械作业成本与田间管护难度，更直接阻碍了先进农业技术的规模化推广应用，成为当前制约农业劳动生产率提升、掣肘粮食安全保障的关键瓶颈。在此背景下，本文尝试构建零散耕地整合利用的系统性分析框架，剖析当前实践推进中的现实困境与深层成因，并提出针对性优化路径，以期为乡村振兴背景下的乡村土地精细化治理、耕地保护与农业现代化协同发展提供理论支撑。

1 村庄规划与零散耕地整合利用的内在关联

1.1 目标同向：服务于农业现代化与乡村空间重构

村庄规划的核心目标在于通过合理安排乡村各类用地，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。零散耕地整合利用的直接目的是消除地块细碎化，实现耕地连片集中，从而降低生产成本、提高规模效益。二者在根本目标上具有高度一致性——均指向农业经营方式的转型升级与乡村空间结构的优化重组。从农业现代化角度看，连片化的耕地是机械化作业、智能化管理、标准化生产的基本前提，而村庄规划通过划定农业功能区、确定永久基本农田保护红线、安排农业设施用地等空间手段，为耕地整合提供了顶层设计框架。从乡村空间重构角度看，零散耕地的整合往往伴随着农村居民点整理、废弃宅基地复垦、基础设施配套完善等综合性工程，这与村庄规划统筹全域空间、优化用地结构的使命完全吻合。

1.2 空间同体：耕地资源是村庄规划的核心管控要素

村庄规划覆盖行政村管辖范围内的全部国土空间，耕地资源在其中占有举足轻重的地位。根据第三次全国国土调查数据，耕地在我国乡村国土面积中占据较大比重，是村庄规划中最主要的地类之一。规划需要对耕地的数量、质量、分布、权属进行详细摸底，并据此确定保护与利用的优先级。零散耕地的整合利用必然涉及地类变更、地块合并、沟路渠调整等空间操作，这些都需要在村庄规划中以图斑形式予以落位和确认[1]。因此，村庄规划的空间管控体系既是耕地整合的约束边界，也是其得以实施的落地工具。规划的农业空间布局、土地整治项目安排、农田基础设施配套等内容，直接决定了零散耕地整合的可行性与最终效果。

1.3　治理同构：规划编制过程为整合利用提供协商平台

村庄规划的编制过程本身就是一个多元主体参与、

利益诉求表达、公共决策形成的集体行动过程。零散耕地的整合利用涉及众多承包农户的土地经营权让渡、承包地位置调整、流转收益分配等敏感事项，其顺利推进离不开有效的沟通协商与利益协调机制。村庄规划的公众参与环节——包括入户调查、村民代表大会讨论、规划方案公示等——恰好为耕地整合相关议题提供了制度化的协商平台。通过规划编制中的充分沟通，可以在一定程度上消解农户对土地调整的抵触情绪，形成共识基础。同时，规划批准的成果具有法定效力，能够为后续的耕地整合项目提供合法性依据，减少实施过程中的纠纷风险。

2 当前村庄规划中零散耕地整合利用的现实困境

2.1 空间割裂：规划管控与耕地细碎现状之间的张力

尽管村庄规划在文本层面强调耕地的集中连片保护，但在实际操作中，规划的宏观愿景往往难以有效应对耕地高度细碎的微观现实。传统村庄规划侧重于建设用地的管控，对耕地的规划深度相对不足，大多仅满足于落实上位规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积，而缺乏对耕地内部空间结构的精细化优化设计。换言之，规划关注的是耕地“总量不减少”的底线管控，却较少主动干预耕地“布局更合理”的结构性调整。这种管控思路在耕地本身已经细碎化的背景下，等于固化了既有格局，难以通过规划手段引导耕地向集中连片方向演化。上位规划下达的耕地保护指标以数量为主，对地块规模、连片度、形状系数等空间质量指标缺乏刚性要求，使得村庄规划在促进耕地整合方面缺乏明确的上级政策驱动力。

2.2 权属掣肘：承包地“三权分置”下的整合障碍

农村土地承包经营权分属于千家万户，零散耕地的形成在很大程度上源于历史承包分配中追求“好坏搭配、远近搭配”的公平逻辑。虽然“三权分置”改革为土地经营权流转开辟了制度空间，但在耕地整合实践中，经营权流转主要解决的是“谁来种地”的问题，而未必能自动解决“地在何处”的细碎化问题。即使整村土地流转给新型经营主体，若流转地块本身呈插花状分布，经营主体仍需面对高昂的田间管理协调成本[2]。若要实现地块物理层面的归并整合，则涉及农户承包权位置变更，这在现行法律框架下操作难度极大。土地承包关系的长期稳定性和“增人不增地、减人不减地”的政策导向，使得村集体调整承包地位置的空间十分有限。权属的固化与耕地空间整合的现实需求之间形成了制度性张力，而村庄规划作为空间规划，对土地权属关系的调节能力天然受限，难以直接触及这一深层矛盾。

2.3 动力不足：整合收益与成本之间的非均衡分布

零散耕地整合利用需要投入大量前期成本，包括土地平整、沟渠道路重建、土壤改良等工程费用，以及权属调整过程中的协商谈判、矛盾调处等交易成本。然而，整合所产生的收益——如机械化作业效率提升、单位面积产出增加、租金水平上涨等——在时间上具有滞后性，在空间上具有外溢性，且不同主体之间的收益分配并不均衡。村集体和地方政府往往承担了主要的组织协调成本，而新型经营主体和农户则更多地享有整合后的经营收益。这种成本收益的非对称分布削弱了基层推动耕地整合的内生动力。与此同时，村庄规划的编制经费多来源于财政拨款，规划本身对耕地整合的引导更多停留在技术方案层面，缺乏对实施资金来源、成本分摊机制、利益补偿办法的配套设计，导致规划中的整合蓝图常常陷入“有设想、难落地”的尴尬境地。

2.4 制度缺位：规划实施与耕地整合的政策衔接不畅

村庄规划的法律效力集中于用地审批和建设管控，对于耕地整合这类非建设性土地利用活动的引导和约束力相对薄弱。目前，耕地整合主要依托土地整治、高标准农田建设、全域土地综合整治等专项项目予以推进，而村庄规划与这些项目之间存在明显的衔接鸿沟。一方面，村庄规划的编制时序与土地整治项目的立项时序往往不同步，规划的空间指引难以精准对接项目实施；另一方面，规划成果对耕地整合的要求通常较为原则性，缺乏明确的工程标准、时序安排和责任主体，使得规划在项目遴选和资金投放中的“指挥棒”作用未能充分发挥。此外，耕地整合涉及的权属调整缺乏与规划变更相联动的登记管理制度，整合后的地块重新确权登记流程复杂、周期较长，进一步制约了整合效益的及时兑现。

3 村庄规划引领零散耕地整合利用的优化路径

3.1 强化规划的空间引导功能，重构耕地集中连片格局

村庄规划应当突破“总量管控”的被动思维，主动承担起优化耕地空间结构的职能。在规划编制中，应将耕地的连片度、地块平均规模、形状规整度等纳入现状评估与目标指标体系，明确近期与远期耕地整合的空间绩效目标。在此基础上，以农业适宜性评价为依据，划定耕地集中发展区，引导零散耕地向优势区域归并。对于规划确定为连片耕作区的范围，应结合土地整治项目实施“小块并大块”的田块归并工程，配套完善灌排系统和田间道路网络[3]。同时，对规划区内确实难以整合的零星地块，应明确其用途管制规则——适宜耕作的保

留为耕地，不适宜耕作的通过生态修复或调整为设施农用地等方式进行差异化处置。通过规划的“正向引导 + 反向约束”，逐步形成规模连片、设施配套、生态良好的耕地空间格局。

3.2 创新土地经营权流转机制，降低整合的制度成本

在“三权分置”制度框架下，应着力探索“经营权流转 + 承包权稳定”的整合模式。具体而言，在不改变农户承包权位置的前提下，通过村集体统一组织，将拟整合区域内的土地经营权集中流转至村集体经济组织或乡镇土地流转服务平台，再由平台将连片后的土地整体发包给农业企业、家庭农场、专业合作社等新型经营主体。这一“二次流转”机制能够在法律层面规避承包权变更的障碍，而在实际经营层面实现连片耕作。村集体在其中发挥居间协调和风险缓冲作用，利用流转差价收益弥补整合工程投入。村庄规划应为此类流转提供空间依据——规划确定的农业产业布局和土地整治分区应当成为村集体引导农户流转方向的重要参考，并在规划编制中预留农业配套设施用地，为规模化经营创造硬件条件。

3.3 建立规划—项目联动机制，增强整合实施的协同性

针对村庄规划与土地整治项目衔接不畅的问题，应当建立“规划定方向、项目抓落实”的联动工作模式。一方面，在村庄规划编制阶段，应同步开展耕地整合潜力调查，识别适宜归并的零散地块范围、权属构成和工程条件，将整合方案作为规划附件一并报批，提高其权威性和可操作性[4]。另一方面，在土地整治、高标准农田建设等项目立项审批中，应将项目区是否位于村庄规划确定的耕地集中发展区作为优先支持条件，对符合规划导向的项目给予资金倾斜和政策便利。同时，建立规划实施评估与项目动态调整的反馈机制，每年对耕地连片度变化进行监测，将监测结果作为下一年度整治项目安排的重要依据，形成“规划编制—项目实施—效果评估—规划优化”的良性循环。

3.4 完善利益共享与补偿机制，激发多元主体内生动力

破解动力不足的关键在于构建合理的成本分摊与收益共享机制。在成本端，应拓宽整合资金来源渠道，统筹使用新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、乡村振兴专项资金等，并探索引入社会资本参与土地整治，以政府投资撬动市场力量。在收益端，应明确整合后耕地增值收益的分配规则：承包农户通过流转租金上涨和保底分红分享规模化经营红利；村集体通过提取管理服务费和参与经营收益分成获取组织回报；新型经营主体通过规模效益和效率提升获得合理利润；地方政府则通过农业产值增加和耕地保护责任落实获得政策绩效。村庄规划中应设置专门的利益平衡章节，明确各类用地的收益分配原则和补偿标准，特别是在涉及宅基地复垦、废弃地开发等增值空间较大的领域，应细化集体与个人的分成比例，以制度化的利益安排消除农户后顾之忧，凝聚整合共识。

4 结语

乡村振兴背景下，零散耕地整合是关键议题。本文指出，村庄规划凭借空间统筹、用途管制及公众参与功能，可为耕地整合提供系统性框架。但现实中面临空间割裂、权属固化、动力匮乏及制度脱节等障碍，单纯技术或行政手段难奏效。破解之道在于融合规划引导、制度创新、项目协同与利益分配，构建起“以村庄规划为龙头、全域土地综合整治为载体、农村土地制度改革为动力”的耕地综合治理路径。需强调，耕地整合非追求绝对规模化，而应尊重自然条件、农户意愿及经营规律，在适度规模与生态可持续间寻求平衡。未来研究应关注数字化技术在规划中的应用，以及不同地形区差异化整合模式的构建，为乡村振兴下的耕地治理提供精细化理论支撑。

参考文献

[1] 刘彦随, 龙花楼. 中国乡村土地利用转型与乡村振兴 [J]. 地理学报,2021,76(10):2357-2372.

[2] 郭贯成, 李晗, 赵梓桐. 耕地细碎化、农业社会化服务与农业劳动生产率 [J]. 中国农村经济,2022(3):67-85.

[3] 张正峰, 周小平, 李国平. 全域土地综合整治助推乡村振兴的机理与路径 [J]. 中国土地科学,2023,37(1):1-9.

[4] 王静, 林坚, 曲卫东. 国土空间规划体系下村庄规划编制的困境与突破 [J]. 城市规划,2021,45(8):54-62.