

乡村国土空间规划中土地资源集约利用的创新模式探索

甘 雨 林 海

北流市西琅镇乡村建设综合保障中心 广西 玉林 537000

摘 要：为破解乡村土地布局散乱、利用低效、存量盘活困难等问题，助力乡村高质量发展与乡村振兴落地，本文基于土地可持续利用、空间优化配置等理论，梳理乡村国土空间土地利用现状与集约利用多重困境。从全域整治、数字管控、政企民协同、生态优先四个维度，构建土地集约利用创新模式，针对性破解用地供需失衡、管控滞后等难题，为乡村土地资源高效利用与空间优化发展提供实践参考。

关键词：乡村国土空间规划；土地资源集约利用；创新模式

引言：国土空间规划是规范乡村用地、盘活土地资源的核心抓手，土地集约利用是乡村提质增效、实现可持续发展的关键路径。当前乡村普遍存在土地碎片化、闲置浪费、空间布局混乱、规划落地成效不足等问题，严重制约乡村产业升级与生态人居建设。在此背景下，探索适配乡村发展的土地集约利用创新模式，破解用地发展桎梏，对优化乡村空间格局、激活土地价值、推进乡村全面振兴具有重要的现实意义。

1 相关概念与理论基础

1.1 核心概念界定

（1）乡村国土空间规划：属于国土空间规划体系乡镇与村级基础规划，重点划定乡村全域空间管控边界，明确发展职能与刚性管控标准。围绕乡村三生空间制定划分准则，统筹各类用地布局，规范无序用地现象，为乡村土地开发、生态保护与项目建设提供统一空间管控依据。（2）土地资源集约利用：区别于粗放开发的高效用地形式，是乡村土地高质量发展的关键路径。通过调整用地结构、盘活乡村闲置低效土地，提高土地利用效益，兼顾生态发展需求，统筹经济、社会与生态综合效益，有效减少土地资源浪费与布局混乱问题。（3）乡村土地利用创新模式：以国土空间规划为依托，融合现代技术与管理制度形成的新型用地运营方式。打破传统乡村用地发展桎梏，优化土地资源配置，完善闲置土地盘活、集体用地经营、产业用地供给机制，贴合乡村振兴发展实际，助力乡村土地利用实现转型发展^[1]。

1.2 相关理论基础

（1）土地可持续利用理论：是乡村土地开发保护的核心指导理论，强调土地资源利用需兼顾当代发展需求与长远发展潜力，统筹开发、利用与保护的平衡，避免过度开发造成土地退化、生态破坏，保障乡村土地资源可循环、可持续利用。（2）国土空间优化配置理论：聚

焦空间资源合理分配，为乡村三生空间重构、用地布局调整、土地资源高效配置提供理论支撑，通过整合零散用地、优化功能分区，提升乡村国土空间利用的整体性与合理性。（3）城乡融合发展理论：打破城乡土地要素流通壁垒，为城乡土地要素双向流动、乡村闲置土地盘活、土地集约利用机制创新提供核心理论支撑，助力乡村土地资源对接城市发展资源，激活乡村土地价值。

1.3 国土空间规划与土地集约利用的耦合关系

（1）国土空间规划为土地集约利用提供制度约束与空间框架，通过刚性规划规则规范各类用地行为，杜绝粗放用地乱象，为土地高效利用划定边界与标准。（2）土地集约利用是落实国土空间规划、破解乡村用地供需矛盾的核心路径，将规划管控要求转化为实际用地成效，解决乡村用地零散、低效等问题。（3）二者双向耦合、协同赋能，共同推动乡村产业用地提质增效、生态空间有效保护、人居环境持续优化，助力乡村高质量发展。

2 乡村国土空间规划中土地利用现状及集约利用困境

2.1 乡村土地利用基本现状

（1）土地利用结构失衡散乱。当前乡村国土空间用地布局缺乏系统性统筹，耕地、宅基地、产业用地与生态用地相互穿插、交错分布，整体布局杂乱无序。受以往自发性、无规划建设影响，各类用地没有形成集中连片的功能分区，土地碎片化问题十分突出。这种零散的用地结构不仅破坏了乡村国土空间的整体性，也大幅提升了土地规模化开发和统一管控的难度，制约土地集约利用推进。（2）土地利用整体效率偏低。乡村土地低效利用、闲置浪费现象普遍存在，大量农村宅基地因人口外流长期空置，闲置规模持续扩大。同时，乡村低效建设用地分布广泛，老旧厂房、废弃附属用地利用率极低。此外，耕地细碎化问题严重，地块零散、面积狭小，难以开展规模化、机械化耕作，大幅降低了耕地生

产效率,制约农业现代化发展。(3)规划管控落地成效不足。现阶段部分村庄国土空间规划贴合乡村实际程度较低,规划内容笼统笼统,落地性和可操作性不足。同时,乡村用地留白机制、动态管控机制落实不到位,针对乡村发展新业态、新需求的用地适配性较差,规划管控滞后于乡村发展节奏,难以有效约束无序用地行为。

2.2 乡村土地资源集约利用现存问题

(1)空间布局矛盾较为突出。乡村生产、生活、生态三生空间边界界定模糊,各类用地交叉混杂、功能重叠问题显著。居住用地、生产用地与生态保护用地相互挤占,空间功能分区混乱,导致土地规模化整合、集约化开发难度大幅增加,无法形成高效的空间利用体系。

(2)存量土地资源盘活困难。乡村存在大量闲置宅基地、废弃工矿用地以及低效集体建设用地,但受多重因素制约,存量土地盘活利用率偏低。多数闲置土地长期处于荒废状态,无法转化为有效发展资源,造成土地资源持续性浪费,严重制约乡村土地集约提质发展。(3)产业用地供需匹配失衡。随着乡村产业转型升级,乡村旅游、特色种养、农村电商等新业态用地需求持续增长,但现有规划用地供给不足、指标受限。同时,传统乡村产业用地普遍存在粗放扩张、占地量大、产出偏低的问题,新旧产业用地供需错位,用地结构难以适配乡村产业高质量发展需求。

2.3 乡村土地集约利用的制约因素

(1)制度体系不够完善。乡村土地流转相关机制不完善,流转流程不规范,土地产权、收益分配等权益界定模糊,容易引发土地纠纷。同时,国土空间规划基层管控细则不健全,管控标准模糊、监管机制缺失,制度层面的漏洞制约了土地集约利用的规范化推进。(2)主体参与能力与意识不足。多数村民缺乏集约用地、珍惜用地的理念,随意占地、低效用地现象普遍。基层工作人员规划执行能力不足,对规划政策落实不到位。此外,社会市场主体参与乡村土地盘活、集约开发的积极性较低,缺乏多元参与的发展格局^[2]。(3)技术支撑水平相对滞后。乡村国土空间数字化管控体系建设滞后,土地利用动态监测、数据统计、精准研判的技术能力不足。无法实时掌握土地闲置、低效利用、违规建设等情况,精准规划、精细管控能力欠缺,难以支撑土地高效集约利用发展。

3 乡村国土空间规划中土地资源集约利用创新模式构建

3.1 全域土地综合整治整合模式

(1)耕地提质整合模式。针对当前乡村耕地细碎

化、布局零散、利用效率偏低等问题,以国土空间规划为核心依据,全面推进细碎耕地连片整合与综合整治工作。通过地块归并、田埂清理、沟渠修缮、道路配套等综合性整治手段,打破零散耕地的空间壁垒,整合碎片化耕地资源。同时大力推进高标准农田建设,完善农田灌溉、防洪、交通等基础设施,优化耕地生产条件,有效提升耕地质量与耕作便利性,彻底改变传统分散、粗放的农耕模式,实现耕地资源集约化、规模化、现代化利用,筑牢乡村农业生产根基。(2)低效建设用地盘活模式。聚焦乡村空心化、建设用地低效闲置等突出问题,常态化开展空心村专项整治、废弃工矿用地复垦、老旧宅基地梳理清理等工作。系统摸排乡村范围内闲置、废弃、低效的建设用地资源,建立台账分类整治,对无利用价值的废弃用地实施复垦复绿,对闲置宅基地、老旧建设用地进行改造升级、整合利用。通过精准管控与资源整合,严格控制乡村建设用地无序扩张,压缩低效用地规模,优化建设用地空间布局,推动乡村建设用地从粗放扩张向存量盘活、提质增效转变^[3]。(3)三生空间统筹重构模式。依托乡村国土空间总体规划的刚性约束与空间布局要求,统筹协调生产、生活、生态三大空间的功能布局与边界划分。梳理各类用地交叉混杂、功能冲突的问题,对零散空间资源进行系统性重构与整合优化,推动生产空间集中连片、生活空间宜居规整、生态空间完整连续。通过三生空间统筹布局,破解乡村空间布局散乱、资源浪费、功能混乱的难题,实现乡村国土空间整体集约、高效、有序利用。

3.2 数字化智慧管控集约利用模式

(1)国土空间一张图动态管控模式。依托GIS地理信息、遥感监测、大数据等现代数字化技术,搭建乡村国土空间“一张图”信息化监管平台,整合耕地、建设用地、生态用地等各类土地资源数据。统一归集土地位置、面积、用途、利用状态等核心信息,实现乡村全域土地资源数据可视化、信息一体化管理。依托平台实现对土地利用现状的精准摸排、动态核查与规范管控,解决传统人工监管效率低、盲区多、精准度不足的问题,为土地集约利用提供数字化技术支撑。(2)用地弹性供给创新模式。结合乡村产业转型升级与多元发展需求,严格落实国土空间规划留白机制,科学预留乡村机动建设用地与弹性发展空间。突破传统刚性用地规划的局限性,针对乡村文旅、特色种养、农村电商、乡村民宿等新业态、新产业的用地特点,灵活调整用地供给方式,优化用地审批流程。通过弹性用地供给模式,有效适配乡村动态发展的用地需求,破解新业态用地供给不足、

供需错位的难题,提升土地资源配置的灵活性与适配性。(3)动态监测预警模式。构建全方位、常态化的乡村土地利用动态监测与智能预警机制,依托数字化监管平台实时监测土地低效利用、闲置荒废、违规占地、无序建设等问题。设定土地利用管控阈值,对超出标准的粗放用地、违规用地行为自动预警,及时推送监管信息,督促基层部门开展核查整改。通过智能化动态监管,实现土地利用问题早发现、早干预、早整治,大幅提升土地集约利用的精细化管控效能^[4]。

3.3 政企民协同市场化运营模式

(1)政府引导统筹机制。充分发挥政府的规划引领、政策统筹与监督兜底作用,以国土空间规划为纲领,完善乡村土地集约利用相关政策制度与管控细则。统一规范土地整治、资源盘活、用地流转的流程标准,统筹协调各类土地资源开发利用工作。同时加大政策扶持与资金投入,强化基层规划执行监管力度,严厉打击粗放用地、违规用地行为,为土地资源集约利用搭建规范、有序的制度框架。(2)市场主体赋能机制。激活乡村土地市场活力,积极引入优质社会资本与专业市场主体参与乡村土地综合整治、闲置用地盘活、产业用地开发等工作。依托市场的资源配置优势,优化土地开发运营模式,推动土地资源与产业资源深度融合,盘活存量低效土地资源。通过市场化运营提升土地开发质量与利用效益,推动乡村土地资源从低效闲置向高效增值转变,赋能乡村产业高质量发展。(3)村民权益共享机制。立足村民主体地位,完善土地入股、流转分红、收益共享等权益保障制度,清晰界定土地流转、土地整治过程中的产权归属与收益分配规则。畅通村民参与渠道,保障村民在土地规划、资源盘活、产业开发中的知情权、参与权与收益权,切实维护村民合法土地权益。通过利益共享机制调动村民参与土地集约利用的积极性,构建全民共建共享的土地利用发展格局。

3.4 生态优先绿色集约利用模式

(1)生态用地严格管控模式。坚守生态保护红线、

永久基本农田控制线,将生态保护理念贯穿土地开发利用全过程。严格管控生态用地范围,严禁违规占用生态空间开展建设开发活动,统筹推进乡村破损林地、闲置荒地、水体流域的生态修复工作。平衡土地集约开发与生态保护的关系,在盘活土地资源、优化用地布局的同时,守住乡村生态安全底线,保障乡村生态空间稳定完整^[5]。(2)低碳集约用地模式。践行绿色低碳发展理念,推进乡村产业用地、居住用地的绿色化、低碳化改造升级。引导乡村传统高耗能、低效益产业用地转型升级,推广节能、环保、集约的用地模式,优化乡村人居用地布局与生态环境。推动土地资源集约利用与生态保护深度融合,减少土地开发带来的生态损耗,实现土地高效利用、产业绿色发展、生态持续改善的协同发展目标。

结束语

本文结合乡村土地利用现存短板,构建多维度土地资源集约利用创新模式,全方位优化乡村国土空间布局与用地机制。通过全域整治、智慧管控、多元协同与绿色发展相结合的模式,可有效解决乡村用地低效、布局混乱、盘活困难等核心问题。未来需持续完善制度体系、强化技术支撑与主体参与,持续优化用地模式,推动乡村土地资源高效、绿色、可持续利用,赋能乡村高质量振兴发展。

参考文献

- [1]包晓彤.主体功能区规划下国土空间土地资源利用策略[J].中国资源综合利用,2026,44(1):65-67.
- [2]黄洲芳.国土空间规划与土地集约节约利用的关系研究[J].住宅与房地产,2024,13(30):165-169.
- [3]邱海帆.国土空间规划背景下土地节约集约利用机制研究[J].房地产世界,2024,6(15):41-43.
- [4]李飞禧,冯艳红.国土空间规划背景下节约集约用地的思考与探索[J].城市建设理论研究(电子版),2024,14(17):49-51.
- [5]陈志伟.国土空间规划背景下节约集约用地的原则与建议[J].农村科学实验,2024,8(20):55-57.