

城乡土地资源的合理规划利用探讨

陈钦棋

(合浦县闸口镇乡村建设综合服务中心, 广西 北海 536119)

摘要:城乡土地资源规划是国土空间规划的重要组成部分,是正确处理乡村振兴中顶层设计和基层探索关系的重要方面。本文通过城乡土地资源规划对村域空间利用布局优化和结构调整,实现宏观调控治理与微观精细管理的有效衔接,整体提升村域土地利用功能价值,推动城乡的转型发展,以期对相关人士提供参考。

关键词:空间规划;乡村振兴;治理;土地利用

中图分类号:F323

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2022)31-0163-03

0 引言

随着中国进入新发展阶段,乡村振兴战略的全面推进、统筹城乡发展和农业农村改革的重要部署、土地供需结构的渐进调整,以及资源环境利用管理方式的重大转变,对城乡空间利用与管理提出了新要求。城乡土地资源规划作为合理配置农村土地要素、落实需求用地布局、改善土地利用方式、调整人地关系的重要手段,被赋予落实乡村振兴重大战略、完善空间规划体系、推进农业农村改革、促进城乡融合发展的重任。

1 城乡土地资源现实困境

1.1 土地农用粮用规划用途管制不够严格

近年来,在我国新型工业化和城镇化的发展进程中,城市发展和基础设施建设对土地资源需求旺盛,大量耕地被征转用作建设。据统计,1986—2015年,全国共有642.52万hm²耕地转为建设用地,30年时间平均每年有21.42万hm²耕地转变为非农用地。然而,在农村耕地资源吃紧和城市建设用地价高的双重胁迫下,工商资本借助土地经营权流转的契机“下乡进村”取得土地经营权谋求资本增值。由于流转过程中土地用途管制不够,同时受农业比较效益低下的驱动,大量流转中的耕地非农化、非粮化问题突出,严重影响了农业生产能力,制约了农业向提质增效、可持续发展转变。据原农业部统计,截至2014年年底仅工商资本流转的近半数农业用地约有129.33万hm²用作非粮或非农用途。

1.2 土地非农建设规模效率管控不强

《第三次全国国土调查主要数据公报》显示,截至2019年年底,全国村庄建设用地2193.56万hm²,约为

同期全国城市建设用地面积522.19万hm²的4.20倍。相较于城市建设用地土地利用分类明确、管制严格、利用高效,农村建设用地规模粗放、布局散乱、利用低效,尤其是在现行各类土地利用分类体系中,农村建设用地缺乏详细的土地利用分类标准,难以实现更精细的用途管制以促进集约节约用地。农村建设用地的规模、空间和用途管控较难实现,使得目前农村不同用途下的各类建设用地结构安排不合理、空间分布不协调、利用效率待提高。农村居民点各类用地布局散乱、效率低下,农村基础设施用地和产业发展用地缺乏,使推进宜居城乡建设和农村“一二三产业融合发展”陷入困境。

1.3 土地自然人文生态环境保护不当

农业农村当前发展过度依赖资源消耗或让位于非农建设,对依托于土地的自然人文生态环境造成系列破坏,使部分农村“看不见青山,望不见绿水,记不住乡愁”。就全国范围来看,土地退化污损严重,水土流失面积达29491.00万hm²,每年因水土流失损失耕地6.67万hm²;土壤污染总超标率为16.10%,其中耕地土壤点位超标率为19.40%。即便如此,农村生态空间如“山水林田湖草”等还在持续让位于满足生产生活需求的建设空间,高质量的永久基本农田得不到有效保护,个别地区在划定永久基本农田时“上山、下海、进村庄”。同时,城镇化和工业化使大量农村居民从城乡析出,农村人地关系紧张,最终导致农村风貌退化和城乡文化断层。

1.4 农民通过土地获得的财产权益不足

赋予农民更多土地财产权利是促进农民市民化和新型城镇化的重要手段,是缩小城乡贫富差距和统筹

城乡发展的关键任务。已开展的农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作以及三权分置下的农村土地流转工作为赋予农民更多土地财产权利提供了重要基础。截至2018年12月,全国33个试点县(市、区)集体经营性建设用地已入市地块1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.60亿元,办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗,38.60亿元;腾退出零星、闲置的宅基地约14万户,8.40万亩,办理农房抵押贷款5.80万宗,111亿元。但是从整体来看,由于缺乏详细规划的落地引导,农村土地利用供给的管理调控不够精细化,土地利用效益不高,农民通过土地获得的财产性收入还处于较低水平,影响了农民增收致富及城镇化进程。

2 城乡土地资源规划的优化驱动调控作用机制

随着新型工业化、城镇化和农业现代化的加快推进,农村社会经济结构正发生重大变迁,其中最突出的变化来自两方面:①农村土地大量转为城镇、基础设施建设、产业发展等非农建设用地。②农村劳动力大量流向城镇从事非农产业。同时,这种突出变化引发或扩大了农村生产要素非农化、农村资源消耗过度化、农村生态环境污损化和农业比较效益低下化等城乡问题。受这些社会经济结构变迁的驱动,农村原本的土地利用形态将演变至另一种土地利用形态,即发生与社会经济发展阶段转型相对应的土地利用转型。目前,非农建设用地大量占用耕地和非农产业大量吸引农村劳动力的趋势使农村土地利用形态在转型演变过程中产生了上述问题。如何严格保护耕地以推动农业产业化发展、优化建设用地以支撑宜居城乡建设、保护生态用地以助推生态文明建设和调控土地供需以实现土地价值提升和利益再分配,已成为实现土地利用转型与城乡转型协同发展的核心问题。基于当前农村土地利用管理系列问题导向和未来城乡振兴系列战略需求,编制生产、生活、生态、生财功能相融合的城乡土地资源规划是解决“三农”问题和促进城乡振兴的重要途径^①。

通过编制详细的城乡土地资源规划,将现行国土空间规划体系完善到村域单元,在农村地区实行更严格、更精细的土地用途管制,明确划分农业空间、建设空间和生态空间,将为合理统筹安排农村各项土地利用活动、优化农村土地空间开发格局、重新匹配农村区域内部和城乡融合发展空间的土地供给与需求提供可能的实现途径。结合农村社会经济发展和城乡融合发展对农村土地利用的需求分析,以城乡土地资源规划

为抓手,通过确定村域范围内土地利用结构和布局,定序、定量、定位安排各类用地指标来实现农村土地的有效精细供给,有利于农村土地价值的提升。城乡土地资源规划作为国土空间规划体系的重要补充,具有典型的公共政策属性,主要体现在是将农民的长远生计、农业的持续发展和农村的社会稳定作为实现农村土地价值提升和利益再分配的实践指导。立足于解决“三农”问题的城乡土地资源规划,既是国土空间规划作为国家意志、政府治理和公共政策的重要体现,也是调控土地利用转型适应农村社会经济结构变迁并与城乡转型协同发展的有效手段。

3 提升土地功能实现城乡空间改善治理

针对案例区存在的城乡空间利用管理的具体问题,坚持问题导向与需求驱动的理论联系,因地制宜地提出“四生”功能导向下的城乡土地资源规划目标和重点,并在编制实践中通过将瞄准“四生”空间功能导向的规划目标,通过城乡土地资源规划对各业用地空间布局优化和结构调整,加强城乡土地资源规划的生产、生活、生态、生财功能导向,将空间的“四生”功能导向与地块图斑的土地利用安排进行充分衔接。结果表明,通过城乡土地资源规划对空间利用布局优化和结构调整,城乡地域空间形成宏观调控治理和微观精细管理的双层国土空间治理体系,明显提升了村域土地利用功能价值^②。

3.1 改良城乡三大产业融合发展的土地利用条件

可采取以下措施:①改善农业基础设施,提升土地利用效率。某市规划新建、维修农田水利工程各类沟渠10.47km、蓄水池44个,新建、维修、改扩建宽度大于2m主要道路68.53km,小于1m以下生产道路由各地块业主根据产业发展所需灵活自主安排。②通过土地利用分区管控和建设用地布局,限制有污染的工业企业用地扩张,引导农村污染企业向村镇工业功能区和工业园区集中。③结合产业规划和旅游发展规划,扩大以“茶文化”产业为主的园地面积,针对茶产业加工、自然文化资源旅游开发布局产业用地3.47hm²。

城乡三大产业融合发展的土地利用条件得到改良:通过规划对某市某区134.61hm²水田和161.79hm²旱地的基础设施条件、耕地利用方向进行了保障和安排,提升了耕地利用率和产出率;结合产业规划和旅游发展规划新增布局村产业用地6.95hm²,扩大了农产品加工企业规模,保障城乡旅游产业发展用地,以城乡土地资源规划为引擎调整农业产业结构,有效解决了城

乡三大产业融合发展用地难题。

3.2 巩固城乡社区营造的土地利用基础

以下3点为巩固社区营造的土地利用基础提供了参考:①农村居民点采取“集中为主、分散为辅、散中集聚”的布局理念进行布局。某市经布局优化,共规划集中居民点11处,农村居民点斑块数总量由558个减至445个;农村居民点用地由98.68hm²减至83.09hm²。②布局配套公共基础功能设施用地,改善农村人居环境。规划后增加的部分基础设施、产业和公共服务用地被用于1处村卫生室、11处健身场地、11处便民商店和14处停车场新建。③社会事业和文化遗产用地规模扩大,村域社会服务的范围和功能均有所提升。规划后增加的部分公共服务和产业用地被用于1处小学、1处幼儿园、2处便民服务中心扩建、1处幼儿园新建,以及夏兴古窑和南寺的文化遗产和旅游服务设施新建。城乡社区营造的土地利用基础得到巩固:规划后农村居民点散落格局明显改善,户均居住用地由原有的341m²下降至规划后的254m²;公共基础设施、社会事业、文化遗产等公益性用地规模扩大,其服务范围和功能均有所提升;村域内幼儿园、村卫生室、健身场地、便民商店、停车场以及夏兴古窑和清代壁画和南寺文化古迹保护等都在规划建设用地布局中得到落实,城乡风貌和农村人居环境得到优化和提升⁹。

3.3 推动城乡形成绿色环保的土地利用方式

可采取以下措施:①布局环卫设施处理农村生产生活垃圾。某市规划范围内共配置公共厕所17处、沿主要道路设置垃圾环卫箱17处。②通过编制污水工程规划处理农村生产生活污水。规划设置3个污水处理站,每个处理站规划占地面积100m²,同时以主要排污企业和集中居民点为主要支点布局污水排放管网。③通过编制生态建设保护规划,对生态产业、生态新村、水资源保护和水土流失治理进行专项规划,推动形成以绿色利用方式为核心的发展和生活方式。城乡绿色环保的土地利用方式得到推动:规划布局0.04hm²农村建设用地用于废弃污染物处理设施建设,控制区域内生产陶瓷、砖瓦、煤炭等重度污染的8家工业企业用地扩张,编制生态环境保护规划对新村建设、产业发展、水资源保护和水土流失治理提出具体管控要求,严格保护永久基本农田、水域等生态空间。

3.4 完善城乡共同富裕的土地利用制度

形成完善的土地利用制度,应注意以下3点:①立

足农业产业发展,提升农地流转的供给质量,扩大农地流转的产业需求。坚持以坡改梯措施为主,注重农田水利、道路等配套工程建设,有效提升可流转土地的供给质量。②依托原有农业经营主体,评估其发展潜力,对有能力成为或已成为新型农业经营主体的相关单位或个人给予相应的产业发展用地配套供给。③细化村域土地利用数据库,加强用途管制,严格查处违法用地,确保农民土地财产权利的公平实现。如果规划复垦的农村居民点用地得到实施并进行地票交易,将会为案例区带来平均每户23140元的收益。

城乡共同富裕的土地利用制度得到完善:协调联动土地利用、土地整治和产业发展,加强农田水利、道路等配套工程规划建设,扩大农地流转的产业需求和提升农地流转的供给质量;新增布局村产业用地6.08hm²以培育新型经营主体和城乡产业,以产业带动实现农民致富增收;细化村域土地利用分类并加强用途管制,严格查处违法用地以确保农民土地财产权利的有效实现。

4 结语

在农村经济社会变迁和土地利用转型对城乡空间利用管理提出更高要求的背景下,城乡土地资源规划将为乡村振兴背景下统筹安排农村各项土地利用活动、优化农村土地空间开发格局、调节农村土地供需关系、促进农村土地价值提升和利益再分配提供可能的实现途径。城乡土地资源规划作为国土空间规划的重要组成部分,是科学处理好乡村振兴中顶层设计和基层探索关系的重要方面,对保障土地利用转型与城乡转型协同发展并最终促进全面乡村振兴具有重要意义。

参考文献

- [1] 李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020,36(6):93-105,247.
- [2] 梁立华,唐世斌,胡云,等.基于城乡规划建设的土地资源管理探讨[J].科技创新与应用,2020(1):188-190.
- [3] 周永思.城乡规划及建设中存在的土地资源问题及改善措施[J].建筑设计管理,2018,35(11):72-74.

收稿日期:2022-06-18

作者简介:陈钦棋(1978—),男,汉族,广西合浦人,大专,助理工程师,主要从事乡村规划建设和环境保护工作。