

国土空间规划背景下农村土地利用规划的措施研究

林伟明

南雄市古市镇公共服务中心 广东省韶关市 512424

DOI: 10.32629/ems.v8i8.21580

[摘要] 农村土地利用规划是国土空间规划体系中落实全域用途管制、保障粮食安全与激活乡村发展动能的基础性环节。在“五级三类”体系向村庄末梢传导的过程中，受多重制度惯习与技术壁垒的叠加影响，农村土地利用仍面临布局零散、低效闲置与合理需求保障乏力的结构性困局。采取系统性的规划应对措施，对于推动规划从技术文本转化为可执行的治理秩序具有根本性的支撑价值。基于此，本文立足南雄市这一粤北山区典型县域，在系统阐释农村土地利用规划空间重塑与效率提升双重意义的基础上，深入剖析了当前面临的突出问题，进而提出了针对性的优化路径。未来，农村土地利用规划应在底线约束与弹性供给之间建立更精细的制度接口，推动空间治理从规模管控向规则治理的深层转型。

[关键词] 国土空间规划；农村土地；利用规划；具体措施

引言：

建立国土空间规划体系并监督实施，是我国空间治理领域一项根本性制度变革。这一变革将山水林田湖草沙作为生命共同体进行统筹安排，终结了长期以来主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划各自为政的局面。农村土地作为国土空间的基底构成，不仅是粮食安全的根基所在，也是亿万农民生计与社会保障的基本载体，更是乡村生态服务系统的核心依托。然而受城乡二元土地制度惯习、多规并行遗留的图斑矛盾以及基层规划治理能力薄弱等多重因素交织影响，当前农村土地利用依然面临布局零散、低效闲置与合理需求保障乏力并存的结构性困局。因引如何在国土空间规划设定的刚性底线框架内，有效激活农村存量土地资源、精准满足三产融合发展需求，已成为亟需回应的实践命题。

一、国土空间规划背景下农村土地利用规划的意义

（一）落实全域用途管制，推动农村空间格局系统性重塑

国土空间规划最深刻的变革，在于确立了以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础的技术逻辑。在此基础上，统筹划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线，构建起不可逾越的刚性约束框架。在此制度安排下，农村土地利用规划首次被整体嵌入到统一的用途管制体系之内，彻底告别了过去因各类空间规划底图不一、坐标各异、分类不同而引致的“规划打架”局面。这为从区域整体高度系统识别农村生产、生活、生态空间的冲突与协同关系提供了可能，使得原本碎片化的农用地、散落化的宅

基地与零星化的生态用地能够在规划层面得到有机整合与归位。通过明晰每一块图斑的主导用途、允许使用方式与开发强度，农村土地利用规划真正成为乡村地区实施用途准入与转用许可的唯一直接依据。由此，规划不再是被动的图面作业，而是直接规制着农田永续保护、生态廊道贯通与村庄有序生长的空间格局，为守护国家粮食安全根基、维护生态系统完整性提供了最底层的空间落位载体。

（二）统筹保护与保障，提升农村土地资源利用的复合效率

农村土地是一个兼具生产农产品、提供生态服务、承载社区生活等多重功能的复合系统，其规划的核心要旨在于调和不同功能诉求之间的客观张力。在国土空间规划强调底线约束、集约适度、优先保护的原则导向下，农村土地利用规划得以超越单纯服务于规模扩张的旧有逻辑，转而专注于平衡好耕地保护、生态保育与乡村产业发展、人居环境改善之间的用地关系。一方面，通过严格坚守永久基本农田特殊保护制度与生态空间分级管控要求，能有效遏制非农化、非粮化对优质良田和生态敏感区的侵蚀；另一方面，规划是依据村庄动态演变的真实需求，将用地指标的配置聚焦于存量挖潜与流量增效上。这种以保护为前提的精细化配置，使得每一份土地资源的利用都嵌入于生态安全与粮食安全的总体框架下，既避免了过度开发带来的资源耗竭与生态退化，又为农村新产业新业态、必要的基础设施和人居品质提升提供了合法合规、布局精准的空间载体。如此，规划在集约节约中

实现了土地资源生态价值、经济价值与社会价值的协同放大，让保护不再是发展的对立面，而是高质量发展的内在前提^[1]。

二、国土空间规划背景下农村土地利用规划面临的问题

（一）规划纵向传导阻滞，横向衔接标准不统一

“五级三类”体系在顶层设计上逻辑清晰，但在向乡村末梢纵向传导的过程中，信息衰减与意图走样的问题依然突出。部分地区的县乡级国土空间总体规划对村庄布局的引导仍较粗疏，往往停留于宏观规模指标的比例分解，南雄山区村庄规模小、布点散，乡镇级规划更难精准对接细碎图斑与复杂权属，以至于上位规划的战略意图在下沉时被不同程度地虚化。新旧标准体系转换带来的摩擦构成传导阻滞的另一个关键因素。尽管国家出台了统一的用地用海分类指南，基层在实际操作中仍面临既有土地利用分类、城乡用地分类与新分类标准的衔接难题，山区大量传统烤烟房、季节性晾晒场等设施在历史数据中属性模糊，转换过程中容易出现属性丢失与语义歧义，致使同一地块在现状认定规划用途编列和管制执行环节出现口径不一等。此外，基础图件高度依赖第三次全国国土调查成果，部分地类图斑与实地状态存在客观偏差，年度变更调查的更新周期与村庄土地地类动态变化的节奏尚未完全同步，规划成果的现势性与准确性时常面临质疑，致使削弱了其法定治理效能。

（二）存量用地权属错综，盘活利用阻力重重

农村建设用地尤其是宅基地和遗存的集体经营性建设用地，是在漫长的历史演进中层层累积而成的，产权关系盘根错节。尽管农村房地一体确权登记工作持续推进，“一户多宅”、建新不拆旧、超占面积以及私下非规范流转等遗留问题仍未根本化解。在国土空间规划实施减量化发展的刚性约束下，存量用地的腾退处置直接触及农民的居住权益和财产预期，规划设定的拆旧复垦目标与个体复杂的利益诉求之间频繁产生张力。不仅如此，南雄乡村大量闲置的传统烤烟房因多户共有、权属边界模糊，拆除补偿与再开发收益分配预期不明，成为存量盘活中特有的“硬骨头”，难以被有效整合为规划层面的再开发资源。除此之外，村庄规划中划定的拆旧整治区块，往往因少数农户的复杂历史问题或补偿预期难以满足而无法整体实施，规划方案在空间上连续，实地则因权属障碍难以形成连片腾退区域，存量盘活不得不支付高昂的制度性交易成本^[2]。

（三）产业发展用地供需错配，耕地与生态保护刚性压力凸显

随着乡村振兴战略向纵深推进，农产品精深加工、休闲农业、乡村民宿与康养等新业态迸发出旺盛的用地需求，呈现出点位分散、规模较小、用途混合、时限灵活等显著不同于传统工业城镇用地的特征。南雄等山区县市此类矛盾尤为突出，黄烟、油茶产业向二三产延伸所催生的晾晒场、预冷仓储和农事体验设施，普遍规模小、季节性强、选址分散，然而部分地区在规划时对产业演变趋势的研判不够充分，安排的集体经营性建设用地区位、规模与结构上难以精准匹配新业态的弹性需求，导致规划预留的产业地块闲置，真正有生命力的项目却无处落地的结构性错配。更为棘手的是，此类小微新产业用地常需布局于田野或林缘，在地理空间上极易触碰永久基本农田图斑和生态保护红线界线。在“三线”刚性管控日趋严密，耕地占补平衡、进出平衡政策全面收紧的态势下，项目用地的合规性审查周期较长且调整空间有限，合理的配套看护房、晾晒场、栈道平台等设施难以找到合规出路。这种供需摩擦不仅压制了乡村内生动力的释放，还可能间接引发隐性违法占地行为，反过来增大耕地保护与生态监管的压力。

三、国土空间规划背景下农村土地利用规划的具体措施

（一）健全规划传导与标准衔接机制，夯实精细化治理根基

针对规划纵向传导阻滞、横向标准不统一的问题，提升规划的科学性与可操作性首在打通末梢梗阻、弥合标准缝隙，具体可从三方面推进。首先应强化乡镇级国土空间总体规划在承接落位中对村庄的实质分类引导，使其在明确村庄布局、建设用地总规模减量方向与流量指标分配时，不止于简单化的平均摊派，而是结合等不同地形单元与黄烟、油茶等产业基础，给出具备一定弹性阈值的管控值和结构优化指引。其次需要在此基础上，强力推动以国土空间规划唯一底图为核心，全面清理并存的历史分类数据，在实地补充调查中认真校正烤烟房、老茶园等疑问图斑，建立村庄用地动态更新与年度变更之间的常态化衔接机制，确保规划底版与实地状态最大限度契合。底图与底数问题厘清之后，规则本身的可读性与可执行性便成为关键。最后应倡导“边界管制加规则管控”的双轮驱动模式，对各类用途地块之间的转换条件、建

设强度浮动范围制定清晰明了的准入准出细则,避免使用难以操作的模糊表述。如此,规划文本才能对上承接战略意图,对下化作基层干部与村民主体可直接依循的行动导则,将空间治理的总体要求落实为可知可操作的日常实践^[3]。

(二)深化全域土地综合整治,推动存量用地内生活化解决存量用地盘活困难的根源在于建立“整治—确权—配置—共享”的完整链条,从而将耕地保护、生态修复与存量建设用地盘活进行一体化推动。在农村土地利用规划编制中,应将闲置烤烟房群、碎片化坡耕地与撂荒茶园一并纳入整治范围,与高标准农田集中连片建设、城乡建设用地增减挂钩节余指标流转等政策工具进行深度嵌套与协同安排。在此期间,需针对烤烟房多户共有、权属模糊的突出瓶颈,应探索“集体收储+合作运营”模式,稳步推进集体建设用地使用权明晰化,建立健全覆盖不同情形下的农户住宅有偿退出、多元化安置保障以及集体收储利用的成套制度,循序腾退超占和闲置低效宅基地空间,将复垦形成的指标优先用于满足本村公共设施、小微产业与人居环境提升的刚需。与此同时,对于具有保留价值的传统烤烟房,规划应预留兼容性用地属性,允许通过微更新、功能置换等柔性模式转型为烟叶历史展陈馆、油茶压榨体验工坊或社区养老助餐点等混合服务空间,避免单一追求大拆大建所引发的社会矛盾。然而将上述措施转化为持续行动,离不开利益激励的支撑。因此,可因地制宜设计清退低效用地收益的合理返还机制,让村集体和农户在存量盘活成果中分享可感知的土地增值收益,进而让被动阻力有效转化为主动参与动力^[4]。

(三)创新点状供地与复合利用政策,精准匹配产业融合需求

为化解产业用地供需错配的矛盾,应超越传统成片转用的供地思维,并在规划手段上实现突破,使供地模式与山区业态分散、小微、灵活的特征精准匹配,具体可从以下两个方面推进。首先,应大胆探索并推广点状供地与垂直开发相结合的精准供地模式。对确需散落分布的乡村旅游驿站、观景摄影平台、农特产品临时分拣仓储等设施,按照项目实际占地面积单独核算用地指标和办理规划许可,从源头消解传统“片征块供”造成的指标浪费与生态斑块割裂。通过点状供地,可有效解决“如何供”的问题,而产业需求的动态

不确定性则要求规划在“供多少、何时供”上保留回旋余地。因而在进行规划阶段时应保持适度战略弹性,明确预留一定比例的机动建设用地指标,专项用于承接南雄山区动态涌现的优质农旅融合项目,并建立项目库动态滚动与规划调整的有序联动机制,避免因规划僵化而错失发展窗口。其次,应深度拓展土地的复合利用空间,在严格不改变农用地宏观地类、不破坏耕作层、不妨碍农业生产的前提下,对兼容一定比例的观光休闲、农事体验、研学教育等非永久性配套设施作出正面清单许可,并配套制定对应的复垦复原保障与退出约束机制。如此一来,可在牢牢守住约束性底板的基础上,为粤北山区乡村产业多元发展释放充分且有序的弹性空间^[5]。

四、结束语

农村土地利用规划在国土空间规划体系中的深化实施,本质上是空间治理范式从增量扩张向存量调适的系统性转换。当前,规划传导的信息衰减、存量用地的权属黏滞以及产业用地的供需错配,共同构成了制约改革深化的结构性障碍。化解上述矛盾的路径,在于推动规划编制从静态蓝图绘制转向全过程治理,使图斑确权与用途转换皆有明晰的规则可依,使腾退与配地行为均在可预期的利益调节框架内完成,如此规划方能从文本走向实践。未来,农村土地利用规划应进一步向规则管控模式转型,使规划在严守资源环境底线的同时,真正成为激活乡村内生动力的制度性基础设施。

【参考文献】

- [1] 王小丽. 国土空间规划背景下农村土地规划策略研究[J]. 安家, 2025(10): 0052-0054.
- [2] 管立春. 关于国土空间规划背景下农村土地规划策略探究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(31): 7-9.
- [3] 张翠青. 国土空间规划背景下乡村振兴发展路径研究[J]. 农村科学实验, 2024(3): 7-9.
- [4] 张婷. 国土空间规划背景下农业土地规划研究[J]. 粮油与饲料科技, 2024(3): 96-98.
- [5] 钟金良. 国土空间规划背景下农村土地规划对策浅析[J]. 艺术与设计(电子版), 2023(10): 0101-0103.

作者简介: 林伟明(1993.10-), 男, 汉族, 广东韶关, 大专, 初级, 主要研究方向: 国土整治与耕地保护。