

国土工程视角下乡村振兴用地规划与整治研究

宋斌华 432421197407245649

摘要

乡村振兴战略是我国新时代解决城乡发展不平衡不充分问题的核心抓手，而用地资源的科学配置与高效利用是乡村产业发展、生态保护与民生改善的基础支撑。本文从国土工程的系统视角出发，梳理国土工程与乡村振兴用地保障的内在逻辑关联，分析当前我国乡村用地规划与整治领域存在的空间布局混乱、耕地质量退化、闲置用地盘活不足、生态功能退化等突出问题，从统筹三生空间划定、耕地质量提升工程、闲置建设用地整治、生态用地修复四个维度提出优化路径，为完善乡村振兴用地保障体系、推动乡村可持续发展提供理论参考与实践依据。

关键词：国土工程；乡村振兴；用地规划；土地整治

一、国土工程与乡村振兴用地保障的内在关联

国土工程是以国土空间规划为统领，对国土资源进行调查评价、开发利用、整治修复与保护管控的系统性工程，核心目标是实现国土资源的可持续利用与空间布局的优化配置，其本质是通过工程技术与规划管理手段，重构乡村国土空间格局，为乡村振兴提供空间载体与资源支撑。从国土工程的视角审视乡村振兴用地规划与整治，突破了传统土地整治仅关注耕地数量补充的局限，转而从生产、生活、生态三生空间统筹的维度，对乡村各类用地进行系统性优化，契合乡村振兴"产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕"的总要求。

一方面，国土工程为乡村振兴用地规划提供了系统框架。传统乡村用地规划多以满足单一产业或建设需求为目标，缺乏全域统筹意识，导致乡村空间碎片化、利用低效化问题突出。而国土工程以全域全类型国土空间管控为基础，要求在统一的国土空间规划框架下，明确乡村各类用地的功能定位与管控边界，能够从区域发展全局出发，协调乡村耕地保护、产业发展、生态保护与居民建设的用地需求，避免无序开发与资源浪费。另一方面，国土工程为乡村用地整治提供了技术支撑。国土工程融合了测绘调查、工程整治、生态修复、数字化管控等多领域技术，能够精准识别乡村用地存在的问题，通过土地平整、灌溉排水、地力提升、生态修复等工程手段，有效改善乡村用地的质量与生态条件，为乡村产业发展与民生改善奠定基础。

二、当前乡村振兴用地规划与整治存在的突出问题

（一）用地空间布局混乱，三生空间冲突明显

长期以来，我国乡村规划管理体系不完善，村庄建设缺乏有效的规划管控，导致乡村生产、生活、生态空间边界模糊，布局混乱问题突出。在工业化与城镇化快速推进过程中，城镇建设用地不断向乡村扩张，大量占用优质耕地，同时乡村内部建设用地无序扩张，出现“空心村”与新建住宅区并行的格局，既浪费了土地资源，也挤压了生态空间与农业生产空间。部分地区盲目推进乡村产业项目落地，未经科学论证就占用耕地或生态保护用地开发乡村旅游、康养项目，导致耕地保护与生态保护压力加大，三生空间功能失衡，制约了乡村的可持续发展。

（二）耕地质量退化，粮食生产保障能力不足

我国乡村耕地普遍存在碎片化、质量退化问题。一方面，长期不合理的耕作方式导致耕地土壤板结、盐碱化、有机质含量下降，部分地区受工业污染影响，耕地土壤重金属超标问题突出，不仅影响农产品质量安全，也降低了耕地的生产能力。另一方面，乡村耕地地块分散，田块不规则，机械化耕作难度大，灌溉排水设施不完善，抗旱抗涝能力弱，难以适应规模化、机械化的现代农业发展需求。虽然近年来我国通过土地整治补充了大量耕地，但部分新增耕地质量较低，产能远不及被占用的优质耕地，对国家粮食安全保障形成了潜在威胁。

（三）闲置建设用地盘活不足，利用效率低下

随着大量乡村人口向城镇转移，我国乡村出现了大量闲置的宅基地与集体建设用地，据相关统计，全国农村宅基地闲置率超过 15%，部分经济欠发达的中西部乡村闲置率甚至超过 30%。但由于受产权制度、规划管理与流转政策的限制，大量闲置建设用地难以得到有效盘活利用。部分地区开展农村闲置建设用地整治过程中，存在程序不规范、农民权益保障不到位、盘活收益分配不合理等问题，影响了整治工作的推进。闲置建设用地的大量存在，不仅浪费了宝贵的土地资源，也制约了乡村产业发展的用地供给，不少乡村新产业新业态发展面临“项目落地难”的问题，恰恰源于闲置用地无法有效盘活利用。

三、国土工程视角下乡村振兴用地规划与整治的优化路径

（一）统筹三生空间划定，优化乡村用地空间布局

以国土空间规划为统领，开展乡村全域三生空间划定，明确三类空间的功能定位与管控边界，是优化乡村用地布局的基础。在规划过程中，要坚持生态优先、耕地保护的基本原则，严格落实永久基本农田保护红线与生态保护红线，将优质

耕地划入永久基本农田保护区，实行严格的用途管控，确保国家粮食安全；将具有重要生态功能的山地、林地、湿地、河流划入生态保护红线，禁止不符合生态功能定位的开发建设活动。在此基础上，合理划定乡村村庄建设边界，引导乡村建设用地集中布局，完善村庄基础设施与公共服务设施配置，避免无序扩张。针对乡村产业发展用地，要预留合理的弹性空间，优先利用闲置建设用地保障乡村新产业新业态发展，严禁突破耕地保护与生态保护红线。

（二）实施耕地质量提升工程，增强粮食生产保障能力

从国土工程的角度，以提高耕地质量与产能为核心，开展全域耕地综合整治。一是推进碎片化耕地归并整治，通过田块平整、地块互换整合，解决耕地碎片化问题，建成集中连片、适宜机械化耕作的高标准农田，完善田间道路、灌溉排水、防洪抗涝等基础设施建设，提高耕地的生产条件。二是开展耕地地力提升工程，通过秸秆还田、增施有机肥、轮作休耕等措施，改善耕地土壤理化性质，提高土壤有机质含量，针对退化耕地与污染耕地开展治理修复，逐步恢复耕地生产功能。三是建立耕地质量动态监测体系，利用国土测绘与信息技术，对耕地质量变化进行实时监测，及时掌握耕地质量变化情况，为耕地保护与整治提供数据支撑。

（三）推进闲置建设用地整治，提高土地利用效率

把闲置建设用地盘活利用作为乡村振兴用地保障的重点，依托国土工程开展闲置建设用地整治。针对闲置宅基地，按照"自愿有偿、规划引领"的原则，开展宅基地复垦与盘活利用，对农民自愿退出的宅基地，复垦为耕地，增加耕地面积；对位置适宜、保留价值较高的闲置宅基地，可以通过发展乡村民宿、乡村旅游、农产品加工等产业实现盘活利用，增加村集体与农民的收入。

四、结语

乡村振兴离不开高质量的用地保障，从国土工程视角开展乡村用地规划与整治，是实现乡村国土空间优化配置、推动乡村可持续发展的必然要求。当前我国乡村用地领域存在空间布局混乱、耕地质量退化、闲置用地利用不足、生态功能退化等诸多问题，需要以系统的国土工程思维，从三生空间统筹布局、耕地质量提升、闲置用地盘活、生态修复等多维度推进整治工作，不断优化乡村用地结构与布局，提升用地利用效率，为乡村振兴战略的实施提供坚实的空间与资源支撑。

参考文献

[1] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(4): 637-650.

[2] 严金明, 张仨灵. 国土空间规划视角下乡村振兴用地保障的思考[J]. 中

国土地科学, 2021, 35(2): 1-9.

[3] 吴次芳, 肖武, 张丽佳, 等. 国土工程的概念框架与研究路径[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 1-8.