

# 精准扶贫背景下的村土地利用规划编制探索

## ——以海伦市长华村为例

■ 关国锋<sup>1</sup>/郑浩<sup>1</sup>/李宏<sup>1</sup>/薛雪<sup>1</sup>/杜国明<sup>2</sup>

(1. 黑龙江省国土空间规划研究院, 哈尔滨 150030; 2. 东北农业大学, 黑龙江 哈尔滨 150030)

**摘要:** 海伦市长华村在村土地利用规划编制过程中, 以“精准扶贫”为导向, 探究提出村土地利用现状评价、优化土地利用结构、科学划定村域空间、三生用地内部分类详细规划、全域土地利用综合整治规划、村土地利用规划实施保障措施等村土地利用规划的主要内容。在推进村集体经济发展、改造基础生产生活设施、改善居住环境方面取得了良好的成效。结论: 在以精准扶贫为导向的村土地利用规划中, 应统筹农业农村各项土地利用活动, 优化耕地保护、村庄建设、产业发展、生态保护等用地布局, 细化土地用途管制, 引导农村形成生态环境优美、农田集中连片、村庄集约紧凑的田园景观风貌。

**关键词:** 村土地利用规划; 乡村振兴战略; 长华村

中图分类号: F301.23; F062.1 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995 (2019) 05-0020-06

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.0000239

## Exploring the Village Land-use Planning under the Background of Precise Poverty Alleviation —A Case Study of Changhua Village of Helun City

GUAN Guofeng<sup>1</sup>, ZHENG Hao<sup>1</sup>, LI Hong<sup>1</sup>, XUE Xue<sup>1</sup>, DU Guoming<sup>2</sup>

(1. Heilongjiang Research Institute of Territory's Spatial Planning, Harbin 150030, China; 2. Northeast Agricultural University, Harbin 150030, China)

**Abstract:** In the process of compiling the land-use planning of Changhua village of Helun city, with the guidance of “precise poverty alleviation”, this article explores and proposes the main contents of village land-use planning from the status evaluation of village land use, optimizing the land-use structure, scientifically delimiting the village space, detailed planning of the internal classification of the “sansheng land” (Chinses land use classification system includes production land, living land and ecological land), comprehensive renovation land planning, the implementation of safeguard measures, etc. Good results have been achieved in promoting the collective economic development in the village, improving the basic production and living facilities, and improving the living environment. Several conclusions could be drawn from the results described above: in the village land-use planning guided by precise poverty alleviation, we should coordinate various land-use activities of agriculture and rural areas, optimize the land-use layout of farmland protection, village construction, industrial development, ecological protection and refine land use control to guide our countryside to form an idyllic landscape with beautiful ecological environment, concentrated farmland and compact villages.

**Key words:** village land-use planning; rural revitalization strategy; Changhua village

## 0 引言

党的十九大报告提出“精准扶贫, 打赢脱贫攻坚战”、乡村振兴等重要战略, 这是基于中国特

色社会主义进入新时代做出的重大战略安排。“精准扶贫”体现了社会主义本质要求, 体现了深刻的民生内涵, 乡村振兴, 摆脱贫困是前提。实施脱贫

收稿日期: 2019-03-05; 修回日期: 2019-03-15

▲ 基金项目: 博士后研究人员落户黑龙江科研启动资助项目 (2017018)

▲ 作者简介: 关国锋 (1978—), 男, 黑龙江省双城市人, 黑龙江省国土空间规划研究院副院长、研究员级高级工程师, 土地资源管理硕士, 主要从事土地规划、利用和管理等相关工作。

攻坚、乡村振兴,实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。乡村产业主要集中在土地上,土地资源无疑是重要载体。村土地利用规划是实现乡村土地资源优化配置,引导农村产业有序发展、实现“精准扶贫”的重要抓手。全面建成小康社会进入决胜期,精准扶贫工作更加强调“精准”二字,编制适应地方发展的村土地利用规划,是新时代村规划发展的方向。不同村规划编制的目标存在差异,有以解决村办企业用地矛盾为切入点的,有以改善村容村貌为切入点的,还有围绕三块地改革试点开展的。海伦市长发乡长华村土地利用规划则是围绕精准扶贫问题编制的。本文结合长华村土地利用规划编制工作实践,探究精准扶贫背景下的村土地利用规划编制的主要思路、方法和内容架构,以期拓展村级土地利用规划编制思路提供借鉴。

## 1 长华村基本情况

### 1.1 村域概况

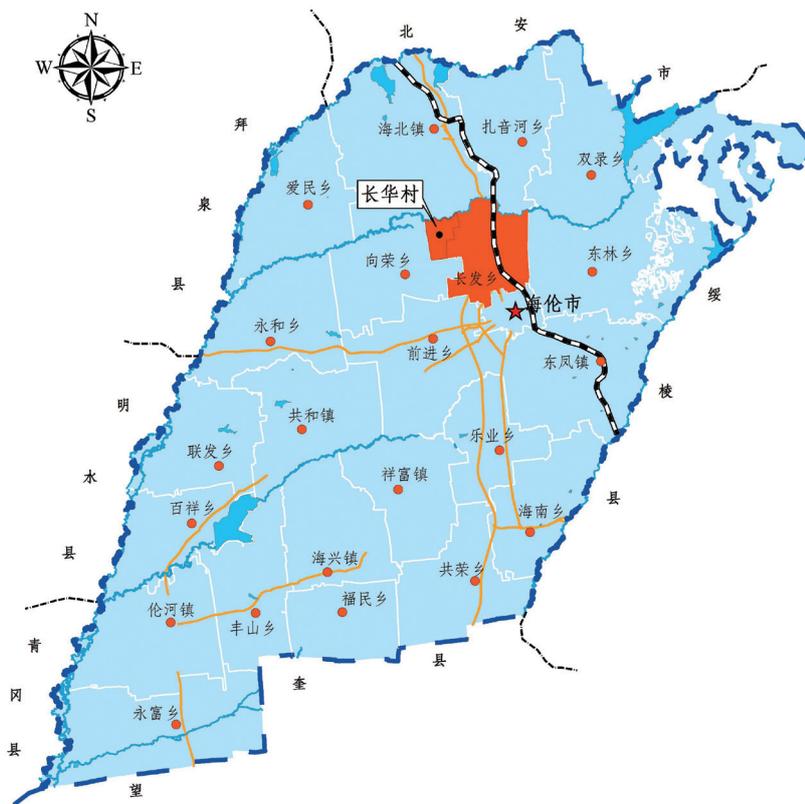


图1 长华村位置示意图

长华村位于海伦市长发乡西北部,距海伦市区北15公里(图1)。全村有7个自然屯,6个村民组,农户846户、人口2444人,贫困人口123人。长华村以漫川漫岗地形为主,海拔高度在208~224米之间,总地势南低洼、中漫岗、北漫平。种植业是长华村的主导产业,主产品种为水稻、玉米、大豆、薯类及杂粮,兼有大棚蔬菜、地膜瓜菜等。水稻是长发乡的优势品种,长华村是海伦市水田面积种植比例和绝对面积最大的村。长华村养殖业以猪养殖为主,农业经营方式为传统的小农经营。2015年,全村生产总值为1100万元,粮食总产510万公斤,人均占有粮食约2086公斤,农民人均纯收入3300元。海伦市是国家级深度贫困县级市,长华村是海伦市的贫困村。

### 1.2 土地利用现状及存在的问题

2015年末,长华村土地总面积为1335.7公顷,其中耕地1214.8公顷,林地24.8公顷,其他农用地面积4.0公顷;城乡建设用地65.1公顷,交通水利用地及其他建设用地4.5公顷;水域面积为15.5公顷,自然保留地7.0公顷。

受区位条件、思维定式等影响,长华村产业结构单一,土地利用结构简单,土地利用方式与社会经济发展和脱贫攻坚极其不相适应。一是土地利用结构不尽合理,以种植业为主,林、牧、副、渔各业用地比例偏小;耕地面积中旱田占79.0%,种植业处于靠天吃饭状态,抗灾能力差。二是后备土地资源少,而且分布零散,已无大片荒地可开垦。三是重开发轻保护,利用与保护脱节,全村漫川漫岗地区因水土流失切割土地,跑水跑肥现象比较普遍,土壤肥力逐年下降。四是城乡用地较为粗放,村庄建设用地布局分散,集约化利用程度不高,土地利用效益较差。五是交通、水利、电力等基础设施配套建设用地利用水平较低,一定程度上

阻碍了区域经济社会的进一步发展。

## 2 长华村以“精准扶贫”为主导的土地利用规划编制实践

综合考虑村域基本情况及土地利用中存在的突出问题，长华村土地利用规划编制工作是以“精准扶贫”为主导，规划主要包括村域土地利用总体规划、全域土地利用综合整治规划、中心村细部规划、基础设施规划等内容（参见图2、图3）。

### 2.1 明确村土地利用总体目标

围绕“调结构、惠民生、补短板、促脱贫”目标，以解决制约村域经济发展和脱贫的土地利用

问题为切入点，确定了长华村土地利用规划目标：以村域全面脱贫攻坚目标实现为导向，以村容村貌和整体环境改善为重点，围绕“建设和谐、开放、共荣、发展、美丽、富饶的长华村”这一目标，基于村域资源现状和制约社会经济发展的土地利用问题，结合永久基本农田划定保护、农业生产布局、村庄发展布局和基础设施综合配套等需要，科学部署生产、生活、生态空间，保障村民尤其是贫困人口的生产、生活必要用地需求，构建人与自然和谐共处的宜居环境，促进生态环境良性发展，统筹城乡土地利用，为建设美丽乡村提供土地保障。

### 2.2 推进解决制约脱贫的土地利用问题

促进制约脱贫攻坚的土地利用问题的解决，是确保村规划总体目标实现的主要路径，规划主要从五个方面积极推进相关问题的解决。

#### 2.2.1 优化土地利用结构

统筹产业结构调整、种植结构调整、村域发展和基础设施建设、村内居住条件改善等各项需求，合理调整土地利用结构，实现土地资源的集约高效利用，促进经济结构的优化和经济发展方式的合理转变。结合改善村域生态环境和农业结构调整需要，通过调整增加人工草地、设施农用地、农村道路等方式，适当增加部分农用地面积，同时围绕农业结构调整和水稻合作社发展需要，适当增加集中连片水田种植面积，旱田内部逐步增加有机大豆种植规模。结合基础设施建设和村庄建设需要，稳步推进农村居民点的整理，整合和完善交通用地布局，进一步完善长华村内部

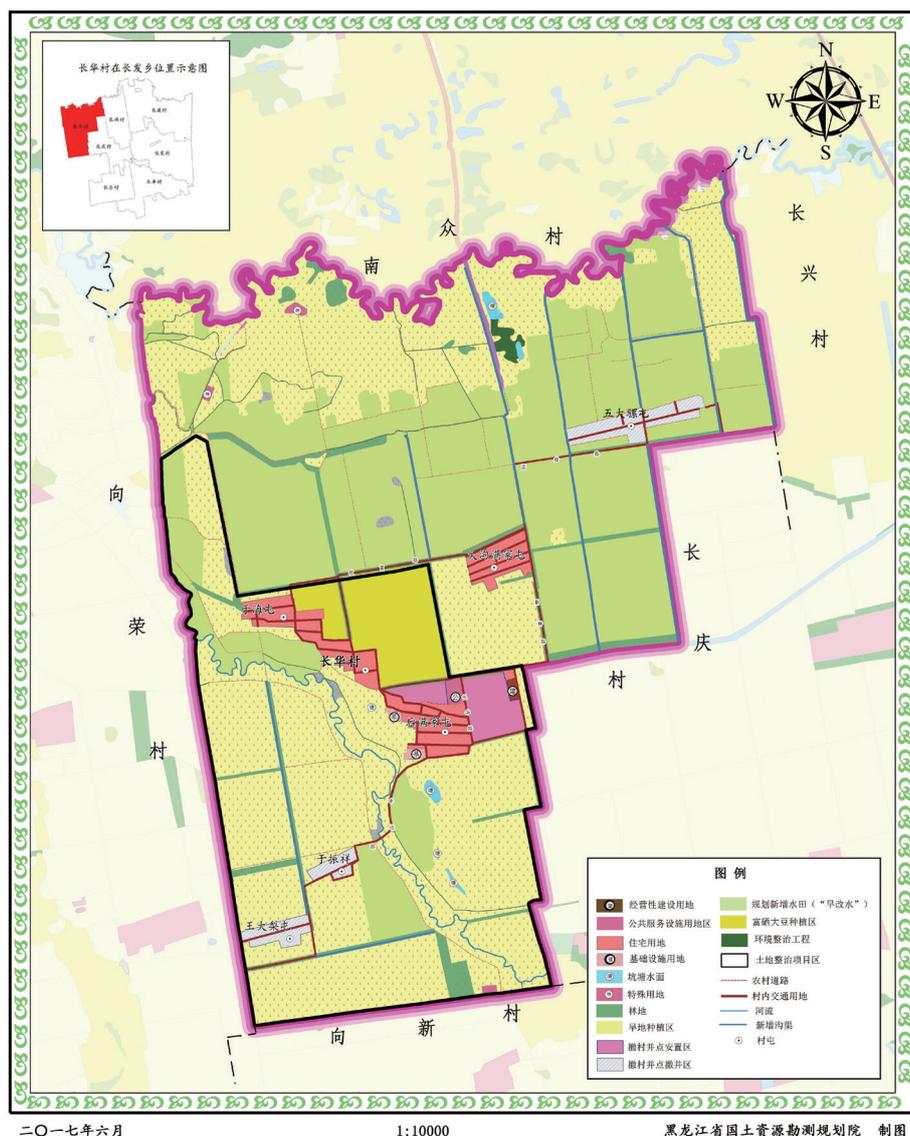


图2 长华村土地利用规划图（2015—2020年）



图3 长华村中心村土地利用规划图

道路建设,提高现有“村村通”农村道路等级。结合村容村貌、村内居住环境改善、村集体经济发展壮大等需求,村内按照住宅用地、公共服务用地、产业用地和基础设施用地四大功能用地进行布局优化,积极调整村庄建设用地内部结构,适当增加休闲娱乐类用地、服务用地和集体经营性建设用地规模。

### 2.2.2 科学划定村域空间

划定农业生产空间、农民生活空间和农村生态空间“三生”空间,落实“三生”用地边界,划定永久基本农田红线、村庄开发边界和生态红线。

①完善农业生产空间。划定永久基本农田保护面积882.4公顷,落实具体地块,完成永久基本农田保护任务。优化大豆、玉米和水稻作物布局,提高农业种植效益;遵循“山水林田湖是一个生命共同体”的重要理念,全面推进山水林田湖村路综合整治,科学指导农村土地整治和高标准农田建设,发挥综合效益。②改善农民生活空间。划定村庄开发建设边界,实现居民居住地相对聚集,将农户稀少、生活条件不便的王大梨屯、于振祥屯和王大骡屯居

民点用地实施复垦整理工程,有效疏导村民整体搬迁至附近两个自然村,同时复垦退出的建设用地指标一部分用于中心村建设,另一部分用于省内跨市域增减挂钩节余指标交易。在中心村积极改建村委会原有场地,建设村民活动广场,建设忠孝长廊、休闲荷花池,为村民提供集中娱乐、休闲、运动的活动场所。按照村规划为全村架设路灯,安装全方位、无死角的全景高清监控摄像头,为村民创造安全宜居的生活空间(参见图3)。③注重农村生态空间管护。将村内灌溉防洪的河流,以及为生态服务建设的农田防护林等需要重点保护的区域划为生态涵养区,区域内禁止一切与生态环境保护无关的开发活动,

引导原有的其他生产、开发活动逐步退出。

### 2.2.3 推进整村土地整治

在规划的有序引导下,以全域土地综合整治为核心,促进村域空间布局优化。一是积极整治农用地,提升农田景观生态功能。规划期内,通过永久基本农田划定、高标准基本农田建设、土地开发复垦整治等综合措施,做到田成片、林成网、渠相通、路相连、旱能浇、涝能排,改善农业生产条件;同时,加强耕地及其周边沟路灌丛、杂草地、小林地等自然半自然景观要素的重建、优化,恢复和提升农田景观生态系统服务功能。规划期内,在村域西北侧安排高标准基本农田土地整治项目,完成生态高产标准农田建设401.57公顷;在村域北部及西部安排旱改水质量提升工程用地266.8公顷;复垦宅基地22.1公顷为耕地,提高耕地集中连片程度。二是加大力度改造村容村貌。以村庄规划为契机,将乡村整治纳入规划内容。规划要求新建、改建建筑在墙面、主体及坡顶上做到有机统一,塑造整体空间景观的多样性与协调性;优化庭院的晒场、停车、休闲、绿化等功能,并引进绿化植物品

种,增加庭院果树和蔬菜的种植,发展庭院经济,并建设统一样式的庭院围栏;对村内中心活动广场、道路等进行景观小品设计和绿化景观改造和提升,形成镜框景观、生态步道、特色景观路。实施中心村村委办公房改扩建,主干路面拓宽、维修改造以及安装太阳能路灯等工程。三是修复生态环境。规划通过对扎音河河岸实施生态化建设工程,改善河流水质;整治村域北侧一处废弃坑塘,对其进行清淤,美化坑塘周边,使之成为能够利用的水塘。进一步改善生态环境,营造生态防护林和绿化隔离等生态屏障,积极防治水土流失,推进生态农业建设,规划到2020年林木覆盖率达到1.86%;加强人居环境建设和村容村貌治理,规划期末村庄绿化率达到50%。

#### 2.2.4 推进产业用地调整 and 安排

(1)结合资源禀赋调整农业种植结构。根据村域土壤富含矿物质硒的特点,将基本农田集中区域的部分旱田由种植玉米调整为种植大豆,并为村民集中联系销路;通过土地整治工程改造水田面积266.8公顷。通过种植结构的调整实施轮作,改良农田土壤条件,改善农田生态,为农田可持续利用创造条件。

(2)适度推进土地承包经营权流转。推进承包经营权等适度流转,制定权属调整方案,改变小规模分散的农业经营模式,优化重组土地、资金、技术、劳动力等生产要素,大力推进公司(合作社)+基地+农户服务的共享经济模式,通过培养龙头企业、合作组织和生产服务体系,打造富硒大豆和富硒稻米等“一村一品”的农业发展新格局。

(3)积极保障光伏、大米合作社用地。积极引导村庄产业发展,谋划产业发展项目。在中心村西南角布局产业项目区,安排光伏产业发电项目,在满足本村用电的同时,辐射周边区域,带来经济效益;发展富硒大豆和富硒稻米加工等农业产业,提高农产品的附加值,增强农业生态产品和服务供给。

#### 2.2.5 改善村容村貌和生活条件

(1)细划农民生活用地功能区。生活用地区是指为满足村民生活需要划定的土地用途区,将该区细化为村民住宅用地、村庄公共服务用地、村庄产业

用地和村庄基础设施用地四大分区。

(2)村民住宅用地规划。依据长华村建设现状,在经济条件允许的前提下,对村民住宅房屋及外部庭院采取既保留又更新的建设模式。对于建筑质量较好、与村庄整体风貌协调、符合住宅用地规划布局的房屋建筑给予保留;对于泥草房等质量较差、因住宅用地规划需要调整的房屋建筑,采取拆除重建的方式;对住房建筑质量尚好,但建筑外观与村庄风貌有冲突,可对其外面或内部平面进行改造建设。

(3)村庄公共服务设施用地规划。在村委会办公室内建立科技、文化活动中心,可设置互联网农村电商平台;修建休闲广场,完善广场健身娱乐设施,可以根据经济条件内置石凳、石桌及具有村域特色的标志性景观,以供村民休闲娱乐;改善医疗卫生条件,建设高标准医疗卫生室;加强文化宣传设施建设,村部完善村务公开栏建设,在村休闲广场、村部、村口等地设置《村规民约》宣传牌。

### 2.3 制定规划实施保障措施

(1)明确责任主体。乡政府是规划实施的监督主体,村民委员会是规划执行的主体。村民委员会要严格遵守乡级土地利用总体规划下达的约束性指标要求,节约集约利用土地,控制新增建设用地占用耕地规模,严格依据用途区管制要求,对规划方案中确定的不同类型用途区进行管理。

(2)积极筹措建设资金。抓住国家和省精准扶贫战略、高标准农田建设、耕地易地占补平衡、城乡用地增减挂钩节余指标交易等政策机遇,整合涉农扶贫资金、土地整治资金、易地补充耕地指标交易资金、城乡建设用地增减挂钩资金等,为村域全面脱贫攻坚提供资金保障。

(3)建立土地利用动态监测机制。通过村土地利用动态监测平台的建设,随时监控了解村土地利用规划执行情况,新增用地建设情况以及耕地与基本农田保护情况,建立有效的“实施—反馈—调节”机制。

(4)加大宣传力度,提高村民意识。通过有效手段积极宣传,提高村民依规用地的法律意识,避免违法占地事件的发生;提高村民的主人翁意识,积极参与到农业基础设施建设与生态用地的管护

中,促进村域内部生态环境与人居环境持续改善,有效保护、合理利用土地资源。

### 3 规划实施效果

《长华村土地利用规划(2016—2020年)》自实施以来,在社会各界的支持下,在长华村扶贫工作队带领和全村干部村民共同努力下,长华村遵循村土地利用规划的各项安排,稳步推进村容村貌改造和建设,大力推进脱贫攻坚,取得较好的成效。

(1)推进村集体经济发展方面。一是利用村集体未利用地,投资光伏项目建设,增加贫困户收入,带动贫困户脱贫。二是实施“两大一小、两社一改”。“两大一小”,就是大力推进水稻、大豆两个大田作物的规模化种植以及小菜(牧)园建设,为农民全面增收创造条件。“两社一改”,主要是发展壮大两个合作社,改良土壤,蓄力后发优势。三是实施耕地土壤改良,将全村三分之二、万亩耕地施用生物有机矿物肥,在提高农作物产量和质量的同时,改良农用地的土壤质量,为今后种植高端有机农产品奠定基础。四是在村委会的引导下组织农民进行规模化种植,发展龙头企业+农民+基地的种植模式,与农业知名企业签订合作订单,最大限度降低市场风险,使得农民稳定增收。

(2)改造基础生产生活设施方面。大力推进实施饮水和危房改造工程,现已完成村域全部危房改造工程以及村自来水接通工程。协调交通、发改等部门对入村的1.2公里道路拓宽改造,同时新建公路2.4公里,使村里形成环行线路,为农民生产出行创造便利条件。协调电业部门更换了村内2组老旧变压器,保障村民生产生活用电。

(3)改善人居环境方面。对中心村4600米路边沟进行混凝土硬化U型槽建设,改善住宅用地排水条件;村域范围内铺设145盏太阳能路灯,覆盖全村7个自然屯;完成村休闲广场建设工作,广场内部修建了孝心长廊、子母池、长孝亭等景观建筑,配置了广场休闲座椅和垃圾桶。

### 4 结束语

村土地利用规划编制工作现已在全国范围逐渐

展开,以扶贫为导向的规划要分析村里贫困主要原因,梳理与脱贫攻坚相关的村土地利用的问题,以问题为导向明确规划拟实现的主要目标,再围绕目标安排规划具体内容。本文结合长华村自然条件、社会经济发展现状以及建设情况,在现行乡级土地利用总体规划框架下,对村土地利用规划的结构体系、土地管制分区、村庄用地规划布局、规划实施保障措施等几个方面进行了探索研究。从研究结果来看,针对于类似长华村这样居民点分散的深度贫困村,采用精准扶贫式模式进行村土地利用规划编制是比较可行的。同时研究表明,在“精准扶贫”国家战略大背景下,编制村土地利用规划指导乡村建设具有很重要的现实意义,可以避免重复建设,避免贫富差距的逐渐增大,避免盲目的“城乡一体化”和“千村一面”,避免更多的不落地“乡村规划蓝图”。让“精准”成为乡村规划的先导,必须针对与本村发展相关的土地利用问题的解决,设定合理的规划目标,统筹农业农村各项土地利用活动,因地制宜地科学安排规划内容,才能把村土地利用规划打造成村域社会发展的重要底盘、蓝图和依据,才能引导村庄有效改善村容、村貌,尽早奔小康、实现全面振兴。

### 参考文献

- [1] 郭美骅,郝润梅.村土地利用规划编制内容探索研究:以和林格尔县合格斗村为例[J].中国国土资源经济,2017,30(11):61-66.
- [2] 陈铭.关于村土地利用规划试点工作的几点思考[J].浙江国土资源,2016(11):45-47.
- [3] 赵得军,王宁杰,曹春艳.乡村振兴战略背景下村土地利用规划技术路线研究[J].中国土地,2018(6):17-18.
- [4] 黄艳碧.广西山区村土地利用规划编制探索与实践[J].建材与装饰,2018(30):161-162.
- [5] 倪维秋.以土地制度创新推动乡村振兴[J].中国土地,2018(5):37-38.
- [6] 重庆市村土地利用规划编制技术研究课题组.经济欠发达地区村土地利用规划研究:以重庆市为例[J].中国土地,2017(9):8-11.
- [7] 童菊儿,李倩,王倩.村土地利用规划编制思路与实践:以浙江省安吉县南北湖村为例[J].中国土地,2017(9):4-7.
- [8] 徐忠国,华元春,倪永华.美丽乡村建设背景下村土地利用规划编制技术探索:以浙江省为例[J].上海国土资源,2014,35(1):55-59,63.