

农村土地的利用及国家对农村土地投入中的问题分析及对策

俞为勇

陆良县小百户镇党群服务中心

DOI:10.32629/as.v8i12.3566

[摘要] 本文首先分析当前我国农村土地利用过程中存在的核心问题,并系统分析国家相关投入政策的实际成效与不足。重点研究土地利用缺乏总体规划、农民经营困境、土地流转失衡以及高标准农田建设效能不彰等关键挑战,同时结合部分地区的成功实践案例,提炼出农村土地高效利用的创新思路,提出以科学规划为先导、以农民权益保障为核心、以政策优化为支撑的实施路径,希望可以为实现耕地保护与乡村振兴战略的协同推进提供理论参考和实践指引。

[关键词] 农村土地; 利用; 问题; 对策

中图分类号: G812.42 文献标识码: A

Analysis and Countermeasures on the Utilization of Rural Land and the Issues in the State's Investment in Rural Land

Weiyong Yu

Party and Mass Service Center, Xiaobaihu Town, Luliang County

[Abstract] This paper first analyzes the core issues existing in the current rural land use process in China, and systematically examines the actual effectiveness and deficiencies of relevant national investment policies. It focuses on key challenges such as the lack of overall planning in land use, farmers' operational difficulties, imbalances in land circulation, and the ineffectiveness of high-standard farmland construction. Meanwhile, by combining successful practical cases from some regions, it extracts innovative ideas for efficient rural land use and proposes an implementation path guided by scientific planning, centered on safeguarding farmers' rights and interests, and supported by policy optimization. It is hoped that this can provide theoretical reference and practical guidance for the coordinated promotion of farmland protection and rural revitalization strategies.

[Key words] rural land; utilization; problems; countermeasures

土地是农业生产的基础要素,更是维护国家粮食安全和推动乡村发展的战略资源。随着我国城镇化进程的加速和社会结构的深刻变革,农村土地利用面临着诸多新情况、新问题。如何科学合理地利用土地资源,有效发挥国家投入的效益,直接关系到农业现代化转型、农民生计保障以及乡村振兴战略的全面实施。本文主要对农村土地利用进行系统性剖析,并探寻切实可行的优化对策。

1 问题提出

1.1 农村土地利用没有总体规则

许多地区的土地利用呈现出零散化、无序化的特征,各类用地布局混乱,农业基础设施配套缺乏长远考虑,导致土地资源利用效率低下,也难以适应规模化、现代化农业发展的需要。

1.2 农民经营土地中的现实问题

传统的小农经营模式成本高、收益低,单纯依靠耕种自家承包地已难以维持家庭正常生计。这一现实导致大量农村青壮年

劳动力选择外出务工,造成部分土地被撂荒闲置,宝贵的耕地资源未能得到有效利用。

1.3 土地流转中存在的问题

土地流转市场虽有一定发展,但过程存在明显弊端。由于缺乏有效的规则引导和监管,流转往往倾向于集中优质、平整的土地,而将贫瘠、零散的坡地等地块遗留,加剧了耕地撂荒现象。

1.4 国家对农村土地高标准农田建设中存在的问题

国家对高标准农田建设的投入取得了显著成效,但在具体执行层面仍存在一些问題。具体表现为配套灌溉设施未能完全到位,改造后的田块因权属或地形变化难以分配到户或顺利流转。

2 农村土地利用中的亮点

2.1 陆良县小百户镇农村土地利用中的亮点

由村集体经济组织发挥主导作用,通过村民议事程序,将农户手中分散零碎、经营效益低下的承包地进行统一整合与集中

连片整治。整合后的土地由村集体统一规划,并定向引入具有市场渠道和技术实力的现代农业企业或种植大户,发展高附加值的特色经济作物或开展规模化粮食生产。部分村集体还进一步探索了收益分配机制,将部分经营利润进行二次分红,实现了村集体、企业与农户的三方共赢^[1]。

2.2 陆良县小百户镇北山社区土地利用中的亮点

陆良县小百户镇北山社区在土地利用实践中,摒弃了单一追求粮食产量的传统思维,独辟蹊径地将生态保护与经济发展紧密结合,把属于集体低产林地及低产耕地4000余亩科学规划,充分挖掘和提升了土地的复合价值。社区主动引进云南煜天农业有限公司,依据其自身丘陵地形的低产林地与低产耕地资源禀赋,科学规划土地利用空间,大力发展效益最好的无花果种植、生态养殖、有机蔬菜等经济模式。同时,北山社区依托其逐渐恢复和优化的生态环境,以及独特的田园风光,积极培育乡村生态旅游产业。他们完善了基础接待设施,设计了农事体验、自然研学、高端农业生态体验园等旅游项目,吸引城市居民前来消费。2025年社区集体经济收入比2024年增收200余万元,带动辐射农户发展200余户,每户均增收1.5万元。

2.3 陆良县小百户镇普乐村高标准农田建设中的亮点

普乐村在高标准农田建设项目中,其成功的关键在于超越了单纯的工程建设思维,实现了“硬件建设”、“机制创新”与“服务配套”三者的同步推进与无缝衔接。在项目规划初期,村集体便未雨绸缪,不仅关注田块平整、道路硬化、沟渠修缮等工程指标,更将建成后如何高效运营作为核心考量。他们创新性地设立了“土地银行”模式,即由村集体统一集中流转从农户手中置换整合后的土地,再整体发包给神农集团和陆良县爨乡农业公司及当地种植大户或农业合作社^[2]。在这些集团及大公司引进后,他们充分发挥其科学的管理优势,在生产用工的各个环节,做到精、细、准,通过计量、计件等用工管理,最大限度地节约了人工成本。普乐村党委总书记顾岗明向我们介绍,2025年种植的优质玉米种子采收中,按每采收1公斤玉米种子0.4元算,每亩人工费200元(每亩产量500公斤),而往年按天付费每亩采收成本260余元,2025年2000多亩种植玉米单采收这一环节节约成本12万元。而对于当地采收的群众来说更是受益,往年每天出工一天100-120元的人工费,今年每人每天可采收600-800公斤玉米种子,每天收入达240-320元(往年按天计有误工及时间限制)。另一方面,根据农作物生长季节,集团及公司在生产收获后,除规划好自己的生产外,把一部分土地按月短期流转给当地种植大户或农业合作社种植适合季节的农作物,这样使土地得到充分利用,达到效益最大化。

3 农村土地高效利用的对策分析

3.1 农村土地必须有总体规划

推动农村土地高效利用,首要前提是确立科学、权威且具前瞻性的土地利用总体规划。这一规划绝不能是孤立的图纸作业,而必须与区域国民经济和社会发展规划、国土空间规划、产业发展规划、生态环境保护规划及实际情况实现深度融合与多

规合一。规划的核心任务在于基于详实的资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性分析,科学划定永久基本农田保护红线、生态保护红线以及村庄建设边界。在农业空间内部,还需进一步细化生产功能区布局,明确优质耕地集中保护区、特色农产品优势区以及土地综合整治重点区。规划应着力解决当前土地利用中存在的布局散乱、结构失衡问题,引导零散耕地、宅基地、集体建设用地等各类土地资源有序归并和集约利用。同时,规划必须具有坚实的法律地位和严格的约束力,确保其能够跨越行政周期得到持续执行,任何重大项目建设都不得随意突破规划边界。

3.2 农村土地的利用与现有农民的关系

在推进土地流转和规模经营过程中,必须坚守依法自愿有偿原则,充分尊重农民的主体地位,通过建立健全公开透明的土地流转市场平台,规范流转合同管理,确保农民能够公平分享土地增值收益。要积极推广“保底租金+按股分红”、订单农业、生产托管等多种利益联结模式,让农民不仅获得稳定的资产性收入,还能在产业链延伸中获得更多就业机会和增值收益。对于部分不愿流转土地的老年农民或小农户,应通过提供完善的社会化服务,帮助他们降低生产成本、提高经营效率,使其能够体面地继续从事农业生产^[3]。

3.3 利用好国家对农村土地高标准建设的政策

在项目申报前,应进行深入细致的实地勘察和民主议事,确保建设选址科学、建设内容精准对接当地农业生产最迫切的需求,例如优先解决灌溉水源稳定性、机械化下田便利性等核心痛点。在规划设计阶段,要充分征求新型经营主体和当地农户的意见,使田块规格、道路宽度、沟渠布局等既符合国家标准,又贴近实际使用习惯,避免设计与实用脱节。在项目实施中,要引入第三方监管和村民代表监督机制,严把材料关、施工关和验收关,确保工程建设质量过硬。项目建成后,管理的重心必须立即转向长效管护,通过明确管护主体、落实管护资金、建立责任追究制度,确保工程设施能够持续正常运行。同时,要同步推进建成农田的流转与经营,引导高标准农田优先用于粮食生产,严防“非粮化”倾向。

3.4 利用好农村土地能加快乡村振兴的进程

首先能够直接推动乡村产业兴旺。通过土地综合整治腾挪出的发展空间,可以用于发展农产品精深加工、乡村旅游、田园综合体、农村电商等新产业新业态,促进农村一二三产业的深度融合与创新发展,构建现代乡村产业体系。其次,优化的土地利用格局是实现生态宜居的基础。通过推进耕地、林地、河流、湖泊、栖息地的系统治理,可以恢复和提升乡村生态功能,构建山清水秀、田沃人美的乡村生态景观。再次,土地增值收益的有效分配是促进乡风文明和生活富裕的重要保障。通过改革完善农村土地增值收益分配机制,确保集体和农户能够分享更多收益,这部分资金可以反哺于乡村基础设施建设、公共服务提升和乡风文明建设,改善人居环境,提升农民福祉。最后,建立健全党组织领导下的村民自治机制,通过民主协商方式解决土地整合、利

益分配等复杂问题,提升乡村治理体系和治理能力的现代化水平^[4]。

4 农村土地的利用是确保国家人均耕地保护,促进乡村振兴的发展重要路径

4.1 以政策和体制为依托,为农村土地护航

当前亟需构建层次分明、相互衔接的土地管理法律框架,在坚守土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线的前提下,持续深化农村土地制度改革。重点要完善农村承包地“三权分置”的具体办法,明确所有权、承包权、经营权的权能内容和权利边界,为土地经营权有序流转、抵押担保等提供清晰的法律依据。同时,要稳步推进农村集体经营性建设用地入市改革,建立公平合理的入市规则、收益分配机制和市场调控措施,使农村闲置的建设用地资源能够被有效盘活。此外,必须强化土地执法监管体系建设,运用现代信息技术手段构建立体化监管网络,对乱占耕地、破坏农田、违规建设等行为实行“零容忍”。

4.2 规划利用农村土地是乡村振兴的重要一环

必须将农村土地利用规划置于乡村振兴整体布局中的核心位置,实现与产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等专项规划的深度融合与系统耦合。在规划编制过程中,要深入开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,在此基础上,科学划定生态保护红线、永久基本农田和村庄开发边界。对于农业空间,要细化落实粮食生产功能区、重要农产品生产保护区,并合理布局特色农产品优势区、乡村旅游发展区等。规划应注重保留乡村特有的地貌风光、田园景观和传统文化空间。要积极探索“多规合一”的实用性村庄规划编制方法,充分听取村民意见,确保规划既能贯彻上位规划的战略意图,又能符合村庄实际、反映村民诉求。

4.3 以农村农民的土地为依托来保障农村农民的养老

在不改变土地集体所有性质和农用地用途的前提下,创新土地权益的实现形式。一方面,可以深化农村承包地的改革,在尊重农民意愿的基础上,于特定区域审慎开展农民自愿有偿退出承包地经营权的试点。退出的土地由村集体统一整合利用,其产生的部分收益专项用于建立纳入退出农民的养老保障基金,为其提供长期稳定的养老金来源。另一方面,对于继续持有土地

的老年农民,应鼓励其通过土地流转、土地托管、土地入股合作社等方式,将土地经营权转化为持续的财产性收入。

4.4 国家对农村农民的补贴政策来保障农民老了没有后顾之忧

应逐步建立以绿色生态为导向的补贴制度,将补贴与耕地地力保护、农业面源污染治理、生态环境保护等行为更紧密地挂钩,引导农民采取可持续的生产方式。对于老年农民和即将退出农业生产的农民,补贴政策应更具针对性和保障性。可以考虑设立生态退休补贴或耕地休耕补贴,鼓励达到一定年龄的老农将土地流转给新型经营主体进行规模化经营,或自愿实施休耕轮作以恢复地力,国家则为其提供相应的过渡性生活补贴和养老支持。同时,要加大中央财政对农村社会养老保险的投入力度,提高基础养老金标准^[5]。

5 结论与讨论

农村土地的可持续高效利用与国家投入的有效性关乎国计民生。当前存在的问题既有历史遗留因素,也有发展中的新挑战。解决这些问题,需要坚持系统思维,将科学规划置于首位,将农民权益保障作为核心,将政策效能提升作为关键。通过体制机制创新,将国家的投入、土地的潜能和农民的主体作用有机结合起来,才能守住耕地红线、保障粮食安全,激发乡村活力。

【参考文献】

- [1]赵建磊.土地综合整治对农村土地利用效率的区域差异分析[J].中国新技术新产品,2025(16):90-92.
- [2]黄红建.农村土地资源集约利用与经济发展的关系探究[J].农业开发与装备,2024(11):88-90.
- [3]张慧,王瑞燕.农业产业政策影响农村土地利用与经济效益的路径分析[J].农业经济,2024(6):112-114.
- [4]岳娟,刘梦.新农村建设进程中“就近体验+土地利用”模式的研究[J].甘肃农业,2019(8):64-68.
- [5]孙佩文,王竹,钱振澜.“三权分置”格局下农村土地利用的应变机制与效能跃迁[J].西部人居环境学刊,2025,(2):17-24.

作者简介:

俞为勇(1972--),男,汉族,云南陆良人,本科,高级经济师六级,研究方向:农业农村经济发展、农业农村经济发展中存在的问题及三农问题。