

新产业新业态下乡村规划用地分析

柳 敏

聊城市城乡规划设计研究院, 山东 聊城 252000

[摘要] 基于乡村振兴战略的实施, 从目前实行的土地用途分类来看, 很难满足新产业新业态的发展需要, 且针对土地利用规范方面也有了更高的要求。健全乡村用地规划, 有利于促进乡村产业的持续发展, 为用地奠定坚实基础, 以实现乡村振兴。基于此, 文章首先对乡村用地特点进行了分析, 接着探讨了用地分类面临的问题, 在此基础上, 还提出了有关的建议, 希望能为相关人员提供借鉴。

[关键词] 乡村振兴; 新产业; 新业态; 土地用地分类

DOI: 10.33142/sca.v4i5.4923

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

Analysis of Rural Planned Land Use under New Industry and New Business State

LIU Min

Liaocheng Urban & Rural Planning and Design Institute, Liaocheng, Shandong, 252000, China

Abstract: Based on the implementation of rural revitalization strategy, from the current land use classification, it is difficult to meet the development needs of new industries and new formats, and there are higher requirements for land use norms. Improving rural land use planning is conducive to promoting the sustainable development of rural industry, laying a solid foundation for land use, so as to realize rural revitalization. Based on this, this paper first analyzes the characteristics of rural land, then discusses the problems faced by land classification, and on this basis, puts forward relevant suggestions, hoping to provide reference for relevant personnel.

Keywords: rural revitalization; new industries; new business format; land use classification

引言

伴随乡村振兴战略的提出, 促使乡村经济及产业结构进行了转型, 在此基础上, 出现了很多新产业新业态, 如休闲农业等。基于乡村多种产业的发展, 有利于促进乡村振兴发展, 为其提供可靠的保障, 就产业发展来看, 它同用地保障之间有着密切的联系。不管是乡村旅游发展, 还是城市资本下乡, 都有着一定的积极作用, 有利于促进乡村农业规模化发展, 这些都同农村建设用有着较大的联系。而从目前实行的用地分类体系来看, 很难满足新产业新业态的发展需要。对此, 应健全用地分类体系, 完善用地政策, 以推动村产业的健康发展, 进而实现乡村振兴。

1 乡村用地特点

伴随新产业新业态的深入发展, 就乡村土地利用来看, 其方式存在着多样性及复杂性的特征。存在多种用地类型混合发展的现象, 比如将农用地同建设用进行混合等, 且不管是从用地供应方式来看, 还是从土地用途来看, 都有很大的复杂性。针对新产业新业态的用地规模及面积, 也开始持续增加。

2 乡村规划用地分类面临的问题

2.1 “混合用地”分类不确定

针对用地分类体系来讲, 从整体发展状况来看, 现阶段的用地分类体系存在很多标准, 只有单一用途的分类体系相对健全, 针对混合用地分类而言, 还有待优化。从乡村规划用地来看, 现阶段依然使用的是原有的村庄规划用地文件中规定的分类标准^[1]。根据有关的村庄分类比较分析, 能够得知, 在村庄建设用地上的五种细分思路基本上是相似的, 其内涵也存在很大的相似性。

根据有关调查显示, 对宅基地而言, 其混合种类是多种多样的, 一般都会分成两种状况, 第一种是建筑内功能混合, 第二种是地块内相邻混合。就建筑内功能混合来看, 指的是在某个建筑体中, 设置多种多样的功能, 比如农家乐及商店等, 以上楼层则是住宅。针对地块内相邻混合而言, 指的是某个地块内, 设置各种各样功能的建筑, 将其混合在一起, 比如同教育科研等建筑进行混合。对于混合用地来说, 其本身就存在一定的模糊性, 在进行用地分类中, 极易错误运用。比如乡村旅游停车场, 如果根据目前实施的分类标准, 那么它就不能满足设施农用地的要求, 因此不可

将其当作设施农用地，可将其当作建设用地，但是在实际工作中，极有可能会把停车场同农村晒坝进行混合使用，这将会使该类型的用地性质相对混乱。

2.2 存在难以开展分类的用地

在实际进行调研时，对目前实行的用地分类而言，它们之间不是一一对应的。在目前的分类体系中，部分新业态用地几乎无法找到与之对应的地类，这对于用地管理来说，在一定程度上提高了难度，比如想要吸引游客，一般情况下，会在农用地进行标志性建筑物建设，从目前实行的分类中也找不到有关的地类。根据调查结果显示，标志性建筑还是当做农用地进行管理，这一地块不但可以划分到村产业用地关于旅游服务设施的分类，还能将其划分为公共服务用地。它不可带有经营性质，需具备公共服务性质，无需将其分到旅游设施用地，可将其当作乡村旅游的主要标志性建筑物，进而划分为村产业用地类^[2]。若是它划分成产业用地，那么就表示它需要缴纳相关的费用，以购买地票指标。

2.3 用地指标匮乏，违规占地多

根据调查显示，有关的资源管理局及部门，几乎每一年都会为乡村提供建设用地指标，但是因为在地地上有着非常大的需求，这些指标明显不够，这使得乡镇实际发展时，部分新产业新业态进行建设，经常会发生部分违法建设的问题，进而会被处罚并强制性拆除。对于部分项目用地而言，它们一般都会通过“先占后批”等方式，对土地用途进行优化，利用购买地票的形式来办理一系列手续。这不但充分反映出乡村规划的落后性，还严重影响了村级规划的权威性及合理性等，存在着诸多问题。

就目前乡村使用的用地分类标准来看，其通用性相对较差，这使得新产业项目很难选取合适的用地标准，进而影响了土地用途管制，增加了一定的困难。乡村地区的设施农用地空间，大部分分布都比较分散，针对具体类型的界定，还是相对模糊的，这对于用地管理来说是一项巨大的挑战。尤其是目前的设施农用地根本不能达到新产业项目的需要，常常会发生假借名义的问题，从而非法占用设施农用地。比如部分项目开发商以农用大棚的名义，违法占用耕地及永久农田，还非法建设了非农设施。

3 对策建议

针对上述分析的乡村土地用地问题，基于新产业新业态发展，文章提出了几点建议，分别从细分“混合用地”；明确用地分类；刚性和弹性并存，降低违法用地这三方面进行了分析，希望能帮助有关人员提供参考，以促进乡村产业的健康发展。

3.1 细分“混合用地”

从规划用地自身来看，它有着普适性特点，部分地类分类也相对粗糙，需结合具体的需要，围绕目前运用的土地用途规划进行分类，针对无法确定分类标准的混合用地类型，还需开展细化处理，尽可能地满足“多规合一”的要求，实现乡村国土全覆盖，最大限度地满足新业态用地的需要，促进生态文明的发展。对此，这就需要有关部门及人员强化混合用地类型的研究工作，针对包含多个用途的用地类型，需将其划分到混合用地，根据这一用地的主体功能，及经营性建筑面积，需对小类混合用地进行细化，比如康养类混合用地等^[3]。

3.2 明确用地分类

由于现阶段采用的分类内容，不能同用地类型一一对应，可通过搜集下级管理部门在进行具体工作时的相关案例，并利用系统开展情况说明，将相关图件进行提交，然后市级管理部门再对这些搜集到的案例进行分析对比，进一步调整原有的分类内容，针对新产业新业态产生的多种多样的用地，对其开展用地分类，之后再由市级管理部分反馈给下级部门。让其结合案例开展用地分类及管理，防止由于理解上的差异，致使相同用地在不同的区县出现各种各样的分类，进而出现相对混乱的现象。

3.3 刚性和弹性并存，降低违法用地

(1) 添加留白用地，预留及掌控建设用地指标。对于一级地类来说，可添加留白用地，在短期内无法明确实际用途的用地，无需立即确定它的用地性质。基于乡村振兴战略的深入发展，使得新产业项目在具体开展时难以获得有效的用地指标，在进行乡村规划建设时，也不能较为精准地掌握乡村的发展方向。对此，应适当留出部分弹性空间，在新编订的乡村规划中，可为其留出10%以上的建设用地指标，从而促进新产业新业态的发展，给其留出将来发展所需的建设用地，为其提供可靠保障。

在进行村规划编制时，需对旅游用地及商服设施用地等的指标总量进行科学控制，无需对用地的实际方位进行明

确。针对开展乡村开发的企业，可先对其实际用地布局进行设计，之后上报有关部门，当其审查完成之后，需进一步加以优化，再开展规划建设^[4]。除此之外，实际进行调研时，根据相关建设人员的反馈，得知“增减挂钩”的程序比较复杂，对此，需科学精简用地手续，以增加项目审批效率，促进乡村产业的持续发展。

(2) 根据具体状况明确用地规模上限。基于国家发布的用地分类标准及相关政策，综合分析该地区将来的产业用地需要，有目的地开展地方性法规制定，健全用地保障政策。对于大棚房问题，可把“设施农用地”单独分类，并强化设施用地标准的研究。同时还应结合大棚房整改标准，对新产业项目建设进行约束。在国家发布的相关文件及政策中，强调农业设施用地能够占用耕地及永久农田，但是却禁止非农项目对耕地进行占用。要求应根据乡村具体的发展状况，对农用地规模上限进行明确，避免项目开发商假借别的名义，对土地用途进行篡改。

4 结语

综上所述，文章针对目前实行的乡村土地分类进行了分析，可以看出分类体系已经无法满足新产业新业态用地的需要，通过相关的用地分类调查得知，在土地分类体系中还有着诸多问题，有必要强化混合用地的戏份，确定地类内涵，添加留白用地，对建设用地指标进行科学掌控，根据具体状况来设置用地规模上限，以推动新产业新业态的发展，为项目的建设用地提供一定的参考。

[参考文献]

- [1] 陈春, 刘明皓, 李锋, 等. 新产业新业态下乡村规划用地分类研究——基于重庆市的调查[J]. 农业与技术, 2021, 41(12): 141-144.
- [2] 陈建江. 基于国土空间规划的实用性村庄规划探讨[J]. 低碳世界, 2021, 11(6): 178-179.
- [3] 韩夫达, 解星. 国土空间规划体系下村庄规划的探讨[J]. 居舍, 2021(14): 7-8.
- [4] 华乐. 国土空间规划体系下实用性村庄规划策略探讨[J]. 城乡规划, 2021(21): 69-81.

作者简介：柳敏（1989.11-）女，所学专业：城市规划专业，职称及学历：中级职称，本科，职务：副所长。