

乡村国土空间规划中产业布局优化策略分析

蒋佳辉

江西地源土地房地产评估规划测绘有限公司 江西 南昌 330000

【摘要】：江西丘陵山地穿插分布，前期规划缺位造成省内乡村产业空间布局零散、用地粗放、产业联动偏弱、空间管控衔接脱节，阻碍乡村产业产能提升。结合江西国土空间管控要求与乡村发展现状，文章确立生态守底、因地制宜、城乡统筹、生态优先四项布局准则，从功能分区、存量用地盘活、三产联动、基建完善提出优化思路，通过规划机制、财税用地、多方协同、督导考评搭建配套保障体系。

【关键词】：乡村产业空间布局；用地盘活；三产融合；多规合一；丘陵乡村

DOI:10.12417/2811-0722.26.08.019

引言

产业地块常和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界产生边界冲突，冲突根源在于不同乡村产业业态的用地管控规则存在显著差异：规模化纯种植类农业园区以农业生产功能为主，仅配套少量分拣、烘干等简易农业辅助设施，在不破坏耕作层、不改变永久基本农田农业属性的前提下可布局于永久基本农田片区；而农产品精深加工、冷链仓储等永久性建设项目属于非农建设用地范畴，按照江西省乡村产业用地管控要求，应集中布局于乡镇城镇开发边界内、适度远离居住村落的产业集中片区，减少生产污染、噪音对村民生活的干扰。早期规划未对两类产业用地分类统筹选址，种养基地与加工仓储设施无序交错布局，叠加丘陵地形空间破碎、用地指标分配失衡等因素，致使产业地块与三条控制线空间重叠、用地权属交叉，土地闲置、产业趋同、规划衔接割裂等问题持续显现。

1 乡村产业布局现状与现存问题

1.1 产业空间布局散乱无序

结合江西丘陵山地穿插的地理基底与早期规划缺位现状，省内乡村产业大多呈点状散落形态，全域布局缺少统一调配^[1]。本地特色种养产业依托原生地块自主扩张，种养基地彼此独立，连片规模化产业片区存量偏低，配套初加工、仓储点位零散排布于村落范围内，无法形成产业集聚动能。中小涉农经营主体零散坐落于村居内部与道路沿线，未搭建统一产业承载空间，拉大主体协作空间跨度，催生基建重复投入问题。同类经营主体独立运营，区域品牌资源难以整合，产业集群对外辐射带动能力无法释放。

1.2 用地结构不合理且利用低效

江西乡村用地冲突表现明显，用地结构失衡、土地产出效率不足持续约束产业扩张。农村闲置宅基地、废弃厂房、老旧公共用房等存量建设土地长期空置，资源损耗问题突出。乡村加工、冷链仓储、物流配套类项目普遍缺少合规用地配额，多数优质产业项目受用地门槛限制停滞落地。区域耕地地块割裂程度较高，丘陵地形与传统耕作习惯制约连片开发，细碎地块

不能适配大型农机作业与现代化种养流程，单一散户传统种植模式下地块综合产出效益偏低。全域层面虽已依托国土空间规划明确耕地、建设、产业用地管控边界，但部分偏远村落、零散地块存在用地分类交叉混用、落地管控衔接不到位的问题，集体经营性建设用地盘活进度缓慢，全域土地整治成果难以转化为产业发展动力，区域土地集约利用水准仍有上升空间。

1.3 产业业态单一、融合程度不足

省内大部分乡村产业依托传统种养殖维持运转，产业链延伸范围有限，产品附加收益偏低。区域农产品精深加工产能发展滞后，本地原生农产品大多只做基础分拣处理后外销，本地加工主体原料自给率偏低，需要向外购入货源消化产能。农文旅联动、种养一体化、电商物流跨界业态发育迟缓，乡村文旅开发多局限于田间采摘、户外观光，民俗研学、康养旅居等深度体验类供给缺口较大。县域产业布局趋同问题普遍存在，多地同步布局同类种养品类与初级加工项目，内部同业竞争挤压盈利空间，地域特色辨识度薄弱。三类产业空间边界相互独立，无法形成资源互通的联动发展形态。

1.4 空间管控与产业发展衔接不畅

江西已全域落地“多规合一”国土空间规划体系，省内村级规划分为“多规合一”实用性村庄规划、通则式村庄规划管理规定两类，省级同步出台《江西省“十四五”乡村产业发展规划》统筹全域产业布局。从规划审查机制来看，自然资源主管部门在村庄规划报批环节均强制要求成果对齐上位国土空间总体规划，法定层面不存在系统性规划割裂问题，但部分县域、乡镇层级存在国土空间总体规划与乡村产业专项规划编制时序不同步、部门统筹不足的协同偏差。规划编制前期未系统摸排本土产业演化逻辑与落地刚需，划定产业范围和区域资源条件、发展定位互不契合。部分规划编制前期未摸排本土产业演化逻辑与落地刚需，划定产业范围和区域资源条件、发展定位互不契合^[2]。空间管控实操环节，管控条例弹性不足，审批链路步骤繁杂，无法贴合乡村小微特色产业灵活发展的诉求。规划动态调适机制存在缺陷，遭遇市场波动、产业更新、新项目落地时，空间布局难以同步改良，国土空间管控与产业发展

形成阻隔，拖累乡村产业稳步扩张。

2 乡村产业布局优化的基本原则

2.1 严守空间底线原则

永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，构成江西乡村产业布局的刚性约束。省内乡村产业项目选址、用地排布均遵从国土空间管控准则，杜绝耕地违规侵占、生态空间损毁行为。全域土地整治、村庄规划、产业园营建过程中，依托底线思维统筹各类用地诉求，依托林地流转、用地指标进出平衡等合规手段拓展产业用地，稳固粮食与生态安全底线，预留合法产业发展地块，实现产业扩张和空间管控双向适配。

2.2 因地制宜、分类施策原则

结合江西山地、丘陵、平原共生的多元地貌，结合各村资源储备、区位远近、发展基底的客观差异排布乡村产业^[3]。参照省内村庄分类管控标准，按照集聚发展、整治提升、特色保护、搬迁撤并四类村庄，匹配差异化产业排布思路。城郊村落依托城区人流与市场资源，落地配套农产品加工、近郊休闲文旅业态；偏远山区依托本土山林资源深耕特色种养、林下经营项目；古村落与红色点位依托原生文化资源开发民俗体验、红色游览业态，规避同质化统一排布，深挖各地原生资源禀赋。

2.3 城乡统筹、要素互通原则

打破城乡空间割裂状态，依托省内三级城乡产业架构，引导城镇资本、技术、人力、产销物流等优质要素下沉乡村。理顺城乡产业分工与空间排布逻辑，推动城市配套加工、农产品深加工环节向近郊独立产业组团集中布局，通过设置生态防护隔离带、落实卫生防护距离、配套集中治污设施、筛选低污染涉农加工项目等方式，统筹解决加工生产带来的废水、噪声、废气污染隐患，乡村依托本土资源输出生鲜农产品、生态供给与休闲服务。疏通城乡产业往来空间链路，促成要素双向流转、产业互补协作，搭建城乡相融的产业空间架构（见图1）。

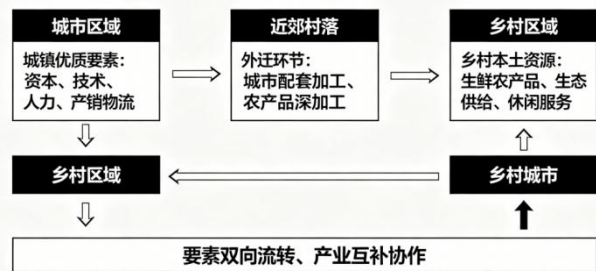


图1 城乡统筹、要素互通原则

2.4 生态优先、绿色发展原则

江西坐拥丰厚生态基底，乡村产业排布以生态管护作为核心导向，统筹山水林田湖草沙整体管护与开发活动。各类产业项目恪守生态准入规范，污染排放、能源消耗超标的产业不纳入乡村落地范围。本地优质生态载体培育生态种养、林下经营、生态游览类绿色经营模式，产业开发同步开展生态修复、村落

环境治理行动，产业扩容、生态维护、居住环境升级同步推进，践行生态资源转化产业、产业适配自然承载的长效发展路径

3 乡村产业空间布局优化具体路径

3.1 科学划分产业功能区

依托乡镇国土空间总体规划与村庄规划，结合片区资源禀赋、路网条件、原有产业基底，划定乡村全域产业功能板块。遵循集聚发展逻辑，划分特色种养、农产品加工、农文旅融合、乡村小微产业四类功能片区。水土肥沃、地块连片的区域划定规模化种养场地，集中培育油茶、白莲、脐橙等本土特色农业品类；交通通达度较高的乡镇镇区外围布设加工片区，统筹落地农产品深加工、仓储中转、货运配套设施；利用古村落、红色遗存、原生生态林地搭建文旅联动片区；村居内部规整家庭工坊、线上电商站点等小微产业点位，收拢同质产业零散布局，搭建边界清晰、职能互补的全域产业空间结构。

3.2 盘活存量、优化产业用地配置

推进全域土地综合整治工作，归并碎片化耕地搭建高标准农田，完善农业规模化发展基础。摸排村内闲置宅基地、废弃厂房、老旧粮库等存量建设用地，依托统一翻新、租赁流转手段改造为生产车间、仓储库区、创业场地，缓解小微经营主体用地缺口。落实乡村产业用地扶持条款，优先供给深加工、冷链仓储、线上电商类重点项目用地，采用用地复合共用模式，放宽设施农业、农旅项目土地使用限制。推动集体经营性建设用地有序入市，盘活乡村土地国有资产，提高土地集约利用效率，依托存量土地支撑本土产业扩容。

3.3 推动一二三产业融合布局

消解单一产业空间彼此割裂的现状，围绕本土特色农产品延展上下游产业链，推动三类产业空间内嵌融合。在连片种养基地就近布设初加工与深加工场地，完成农产品就地提质转化；依托种养园区增设农耕体验、田间采摘休闲业态，打通农业与文旅空间边界；配套电商展销、货物集散、便民服务等配套载体，搭建种养、加工、文旅、公共服务一体的融合片区^[4]。引导本土龙头企业统筹周边村落闲置空间资源，搭建全链条产业园区，扭转产业零散排布的固有格局，依靠空间业态联动完成产业迭代，增强区域产业盈利水平与市场波动抵御能力。

3.4 完善产业配套空间与基础设施布局

以各类产业功能片区、重点产业村落为核心，统一排布配套场地与基础硬件。种养片区布设农机停放场地、粮食烘干站点、田间灌溉管网；加工集聚区集中铺设污水处置、电力扩容、消防安防设施，贴合生产环节环保与安全硬性标准；农文旅片区预留生态停车区域、慢行步道、便民服务点位。联动乡村路网改造、人居环境提质、通信信号扩容同步落地产业基建，打通产业与生活配套壁垒，夯实乡村产业承接基础，补齐区域硬件供给缺口。

4 乡村产业布局优化的保障措施

4.1 健全规划衔接与动态调整机制

理顺县、乡、村三级国土空间规划纵向衔接关系,统筹空间规划与种养、文旅、农产品加工专项产业规划横向协同,统一全域空间底图、细化用地权属边界、对齐产业准入标准,化解丘陵县域专项规划脱节、用地指标冲突的现实问题。依据国土空间规划动态调适法治理论,依托江西地块碎片化特征,建立季度规划动态微调机制。针对山区零散小微涉农加工、林下经济项目,在严守三条控制线基础上,放宽局部非核心空间规划修改审批限制。精简乡镇自然资源所审批流程,并联办理用地预审、合规核验、用地备案业务,弥补空间规划刚性过强、弹性不足的短板,避免僵化管控制约本土小微产业发展。

4.2 完善用地与财税政策体系

落地江西省系列用地扶持政策,依据《江西省人民政府关于促进乡村产业振兴的实施意见》明确要求:省级制定土地利用年度计划时,应安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地^[5]。依托省内土地混合开发利用相关政策,适度提高农旅融合项目用地混合兼容比例,允许产业主导用地兼容仓储展销、休闲休憩等配套业态;同时落实各设区市林地“放管服”改革举措,下放部分临时占用林地审批权限、精简申报材料与办理时限,简化林下经济、乡村文旅配套项目林地临时占用审批流程。结合省内丘陵用地碎片化现状,对油茶精深加工、白莲冷链仓储小微企业实施阶梯式税收减免,为村集体入股的三产融合项目拨付专项财政奖补。参照赣中涉农企业先租后让实践案例,推行5-20年土地弹性年期出让,依据产业发展周期制定差异化租金标准,完善集体经营性建设用地入市收益返还机制,从用地供给、财税扶持双向压降涉农主体用地成本。

4.3 强化多元主体协同与公众参与

依托乡村国土空间规划参与性法治原则,搭建政府、村集体、涉农市场主体、村民四级空间协同治理体系,补齐江西乡

村规划公众参与走过场、实质性参与不足的短板。在村庄产业功能划定、存量建设用地盘活两项核心工作中,硬性落实村民议事磋商、现场公示听证流程,扭转过往政府单方主导规划编制的惯性,充分吸纳本土种养合作社、返乡创业涉农主体的实际诉求。借鉴赣东北村落农旅空间协同治理成熟案例,健全“村集体统筹全域空间资源、企业负责项目运营、村民以土地经营权入股”的多方利益联结模式,清晰界定各方空间使用、收益分配权责。配套搭建线上常态化规划意见反馈渠道,推进产业空间规划编制、修改、落地全流程信息公开,落实公众空间调整监督权,契合国土空间规划参与性法治内核要求。

4.4 加强监管与考核评价体系建设

依托自然资源卫星遥感、国土空间一张图平台推行月度常态化动态巡查,对照三条控制线实施产业用地常态化合规监管,重点整治丘陵区域林下违建加工棚、农旅项目违规侵占永久基本农田两类突出问题,落实规划法治性原则对应的法律保留要求。重构分层分类考核评价机制,剔除单一产业产值考核导向,增设存量建设用地盘活率、三产空间融合水平、生态用地保有比例、农户入股分红覆盖比例四项核心考核指标,考核结果联动乡镇规划工作经费、基层干部绩效考核。建立涉农轻微用地问题容错纠错机制,对契合乡村振兴导向、未造成生态损毁的轻微用地瑕疵依规予以容错处置,兼顾监管约束力度与柔性治理弹性。

5 结语

综上,江西乡村产业布局深层核心矛盾集中于丘陵地形制约引发的空间资源错配,以及国土空间规划刚性管控与小微产业灵活发展需求的双向失衡。其中,科学划定差异化产业功能片区、深挖存量用地潜力、推动一二三产空间内嵌融合、补齐全域产业配套基建,属于破解产业零散布局、土地利用低效等表层问题的直接路径;完善规划动态微调、涉农财税供地、多方公众参与、差异化容错监管配套机制,则是破除空间管控内生壁垒、实现长效治理的核心抓手。

参考文献:

- [1] 叶志英.国土空间规划与智慧城市建设路径探究[J].住宅与房地产,2025,(36):56-58.
- [2] 王小丽.农村土地整治与国土空间规划协同及合理利用[J].住宅与房地产,2025,(36):80-82.
- [3] 李莎.国土空间规划护航乡村产业[J].村委主任,2025,(8):188-190.
- [4] 赵宏.国土空间规划视角下乡村振兴规划编制策略探究[J].华北自然资源,2024,(6):158-160.
- [5] 江西省人民政府关于促进乡村产业振兴的实施意见[J].江西省人民政府公报,2020,(12):10-14.