

# 乡村振兴背景下国土空间规划中土地规划与生态修复的协同路径研究

田甜

阜阳市城南新区建设投资有限公司 安徽 阜阳 236000

**【摘要】**：在当前国家建立国土空间规划体系并监督实施的重大改革背景下，乡村地区的土地规划已全面纳入并转型为国土空间规划体系下的详细规划与专项规划。本研究聚焦于国土空间规划框架，核心论点为：以国土空间总体规划为统领，通过其下的土地用途管制、空间布局优化与生态修复规划的系统性协同，是破解乡村发展空间保障与生态保护矛盾、实现乡村振兴可持续性的根本途径。研究系统阐释了国土空间规划为土地规划与生态修复提供的统一管控平台与内在协同逻辑，剖析了从传统土地规划向国土空间规划转型中面临的协同新挑战，进而从规划编制方法、实施管理机制、政策工具创新等方面，提出了旨在强化规划协同性、可操作性的实施路径与保障体系，以期为新时期高质量编制实施乡村国土空间规划提供理论参考与实践指引。

**【关键词】**：乡村振兴；国土空间规划；土地用途管制；生态修复；详细规划；三区三线；空间治理

DOI:10.12417/2811-0536.26.04.043

## 引言

建立国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大决策部署，旨在实现“多规合一”，强化国土空间开发保护的整体性、系统性与战略性。乡村振兴战略的实施，必须在这一全新的空间治理框架下推进。传统意义上的“土地规划”已演变为国土空间规划体系中兼具约束性与引导性的关键组成部分，核心任务是在落实“三区三线”（生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界）等刚性管控底线的基础上，对乡村地区国土空间的保护、开发、利用、修复作出具体安排。然而，在实践中，如何在这一顶层框架内，使为发展服务的“土地用途安排”与为保护服务的“生态修复行动”从源头融合、在过程中协同、于效益上共赢，仍是亟待破解的难题。本研究立足于国土空间规划的新语境，探讨其体系内土地规划（侧重发展保障）与生态修复（侧重保护恢复）的协同机制与路径，旨在推动乡村空间治理从机械拼图走向有机共生，为夯实乡村全面振兴的空间基础提供学理支撑。

## 1 国土空间规划体系下乡村土地规划与生态修复协同的新要求与新挑战

(1)新要求：从指标管理向空间治理的范式转变。国土空间规划要求土地规划必须超越单一的建设用地指标管理，转向对全域全要素的“空间结构优化、功能布局完善、品质提升和生态安全维护”的综合治理。生态修复也不再是零散的工程，而需作为国土空间规划的重要专项，与农业、建设、生态空间的布局调整深度融合，实现“整体保护、系统修复、综合治理”。

(2)新挑战：规划传导与协同的实践梗阻。①纵向传导中的目标衰减：国家及省级国土空间规划明确的生态优先、绿色发展战略，在向市县、乡镇总体规划及村庄详细规划逐层传导中，可能因地方发展冲动而被弱化，导致生态修复要求在土地具体利用安排中被边缘化。②横向协同中的技术壁垒：土地规划（侧重用地性质和强度）与生态修复规划（侧重生态系统恢复）在技术标准、数据基底、评价方法上尚未完全统一，在“一张图”上实现精细化管理与动态协同存在技术障碍。③约束性管控与弹性发展的矛盾：“三区三线”划定了刚性底线，但乡村发展需求多样且动态变化。如何在严守底线的前提下，通过土地规划与生态修复的巧妙协同（如通过生态修复提升土地价值、腾挪发展空间），为乡村振兴提供合理弹性，考验规划智慧。

## 2 国土空间规划框架内土地规划与生态修复协同的内在逻辑

(1)国土空间总体规划确立协同的顶层框架与底线约束：总体规划通过“双评价”（资源环境承载力评价与国土空间开发适宜性评价）科学划定“三区三线”，这为土地规划划定了不可逾越的生态安全与粮食安全边界，同时为生态修复明确了优先区域和核心目标。土地规划必须在“三区”的总体功能导向和“三线”的刚性约束下，进行具体的用地布局和指标分配。生态修复则需聚焦于维护“三线”的完整性与功能性，例如，对生态保护红线内的受损区域进行自然恢复，对永久基本农田周边进行生态屏障建设。

(2)详细规划与专项规划是协同任务的具体落实

平台：在乡镇级国土空间总体规划和村庄规划（详细规划）层面，土地规划与生态修复的协同从战略走向战术。土地用途管制细则、地块开发条件、村庄建设边界等具体规定，直接决定了生态修复工程能否落地、如何落地。例如，规划中预留的生态廊道用地、规划的废弃工矿复垦区、为建设生态基础设施而安排的公共管理与公共服务用地，均为生态修复提供了法定空间载体。同时，生态修复专项规划的实施效果，又反哺于详细规划，通过改善环境提升区域土地价值，优化用地布局。

（3）“统一用途管制”是实现协同的核心政策工具：国土空间规划体系建立了统一的国土空间用途管制制度。无论是土地开发利用还是生态保护修复活动，都必须符合规划确定的用途。这迫使任何土地开发项目在前期就必须考虑生态影响和修复责任（如“占补平衡”不仅针对耕地，也逐步向生态用地延伸），也将生态修复后土地的后续利用纳入合法合规的管制轨道，避免了修复与利用脱节。

### 3 强化国土空间规划协同效应的基础保障

（1）完善“多规合一”的规划编制技术与标准体系：加快制定和完善适用于乡村地区的国土空间规划编制指南，明确要求在总体规划、详细规划和生态修复专项规划的编制中，必须设置“协同专章”或进行协同专题研究。统一空间规划分类与用地用海标准，确保土地规划的地类与生态修复的生态系统类型能够对应和转换。推广运用“国土空间规划‘一张图’实施监督信息系统”，整合土地、生态、社会经济等数据，为协同方案的模拟推演、冲突检测和动态调整提供技术平台。

（2）健全规划全生命周期的协同管理机制：建立贯穿规划编制、审批、实施、监督、评估、调整全过程的部门协同机制。在编制阶段，由自然资源部门牵头，联合生态环境、农业农村、林业草原等部门共同参与，开展联合调研与方案论证。在实施阶段，探索建立“规划-项目-资金”一体化管理机制，确保生态修复项目与土地整治、产业发展项目在空间和时间上精准匹配。

（3）构建与国土空间规划相适应的协同政策包：  
①空间激励政策：在严守底线的前提下，对通过生态修复显著提升区域生态功能的村庄，可在后续的规划调整或流量指标分配上给予奖励，如适当增加建设用地预留弹性或优先安排乡村振兴项目。  
②产权与利益联动政策：结合农村集体产权制度改革，明确生态修

复形成的新增耕地、林地、湿地等资产的产权归属和收益分配机制。探索“规划引领-修复整治-指标交易-收益反哺”的模式，如将历史遗留工矿废弃地修复为农用地或生态用地产生的指标，在省域或市域范围内有偿调剂，收益用于乡村发展和后续管护。  
③资金整合政策：以国土空间规划为依据，整合土地出让收益、增减挂钩收益、生态补偿资金、高标准农田建设资金、重点生态功能区转移支付等，设立乡村国土空间综合整治与生态修复基金，实现资金协同投入。

### 4 面向实施的协同路径设计

（1）在规划编制中嵌入“生态修复+土地利用”一体化方案：在村庄规划等详细规划层面，推行“一图两表”的协同成果形式，打破土地规划与生态修复“两张皮”的困境，实现规划源头的深度融合。“一图”即在规划布局图上，不仅清晰标注各类建设用地、农用地的边界、性质和用途，还要明确划定需要修复的生态斑块、规划的生态基础设施位置，清晰呈现生态修复区域与生产生活空间的衔接关系、功能互补逻辑，确保生态修复用地不被挤占、土地利用不破坏生态环境。“两表”即“土地规划用途管制表”和“生态修复任务项目表”，其中土地规划用途管制表明确各地块的用地性质、开发强度、使用年限等核心要求，生态修复任务项目表明确修复区域、修复类型、技术路径、实施时序、责任主体和预期成效，两者在空间单元上一一对应、在时序安排上同步推进、在责任主体上高度统一，确保每一块土地的利用都配套相应的生态修复措施。

（2）推行以详细规划为许可依据的“规划许可+修复监管”联动模式：以详细规划为核心依据，将生态修复要求全面嵌入乡村建设和土地利用的全流程监管，实现规划许可与生态修复监管的无缝衔接、协同发力。对于在乡村地区进行的宅基地建设、产业项目落地、土地整治、工矿废弃地复垦等各类活动，在核发规划许可时，同步审查其生态影响报告和生态修复方案，明确修复范围、修复标准、实施进度和验收要求，并将这些修复要求作为规划许可的附件，与许可文件具有同等法律效力，严禁未提交合规修复方案或生态影响不符合要求的项目获得许可。在项目实施过程中，建立常态化巡查机制，由自然资源、生态环境等部门联合开展现场监管，跟踪检查土地利用是否符合规划要求、生态修复任务是否按时推进、修复措施是否落实到位，及时发现并纠正违规行为。项目竣工验收时，实行“双验收”制度，对土地利用情况和生态修复效果进行联合验收，两者均达标后方可通

过验收。

(3) 探索基于“功能复合”的协同空间模式：立足乡村“三生空间”统筹发展需求，引导乡村土地节约集约利用和功能复合叠加，打破生产、生活、生态空间的刚性分割，设计兼具生态、生产、生活多重功能的协同空间模式，实现空间价值最大化和生态效益、经济效益、社会效益的统一。一是生态型农业空间，在永久基本农田集中区，打破传统单一农业生产模式，通过规划建设生态沟渠、植被缓冲带、生物栖息地、农田防护林等生态设施，将农业生产与生态修复有机结合，打造“田、水、林、草”共生的绿色农田生态系统，既保障粮食生产安全，又提升农田生态功能，减少农业面源污染，改善乡村生态环境。二是产居融合型社区，在村庄建设边界内，结合人居环境整治，规划布局小型雨水花园、社区菜园、口袋公园、生态停车场等生态修复微工程，将生态修复融入村民日常生活空间，既解决村庄污水治理、垃圾处理等环境问题，又提升村民居住品质，丰富村民休闲生活场景，实现“推窗见绿、出门入园”的乡村宜居目标。三是文旅融合型生态资产，对通过生态修复形成的特色生态景观，在规划中明确其休闲游憩、科普教育、文化体验等附属功能，合理布局生态步道、科普驿站、休闲设施等。见下图：

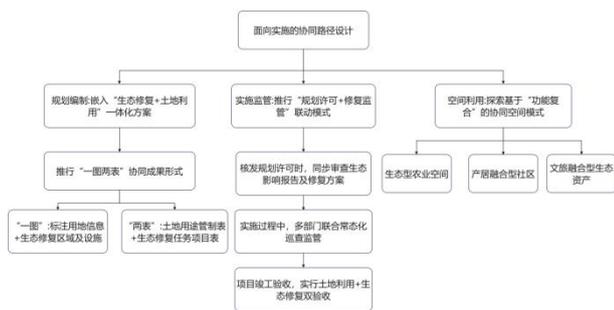


图1 面向实施的协同路径设计流程图

参考文献：

[1] 中共中央国务院.关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[M].北京:人民出版社,2019.  
 [2] 自然资源部.国土空间规划技术标准体系三年行动计划(2021-2023年)[S].2021.  
 [3] 自然资源部.省级国土空间规划编制指南(试行)[S].2020.  
 [4] 自然资源部.社区生活圈规划技术指南[S].2021.  
 [5] 林坚,等.国土空间规划体系下乡村空间治理的逻辑与路径[J].城市规划,2022,46(1):9-17.  
 [6] 李海付.乡村振兴背景下土地规划与生态修复协同研究[J].生态与资源,2025(07):69-71.  
 [7] 孙思敏,等.代际协同视角下泔水源村土地生态修复规划研究[J].山西建筑,2025,51(10):157-161.  
 [8] 王夏晖,等.基于“三生空间”协同的乡村国土综合整治与生态修复模式[J].生态学报,2022,42(13):5201-5212.

5 协同成效的巩固与规划动态优化

(1) 建立国土空间规划“一年一体检、五年一评估”的协同专项评估：在定期的国土空间规划城市体检评估中，增设“土地规划与生态修复协同度”专项评估指标。利用遥感监测、物联网传感器、社会调查等手段，持续跟踪评估协同方案的实施效果、生态系统的响应变化以及社会经济影响。评估结果作为规划修改、政策调整和资源分配的重要依据。(2) 构建基于协同绩效的规划实施激励机制：将协同评估结果与地方政府绩效考核、财政转移支付、新增建设用地计划指标分配等挂钩。对协同成效好、生态价值显著提升的乡镇和村庄，给予额外的政策倾斜和资金奖励。鼓励社会资本参与协同项目，并确保其合法合规的收益。(3) 推动协同知识与技术的持续迭代与共享：建立国家、省、市三级乡村国土空间规划协同优秀案例库，加强经验总结与模式推广。鼓励高校、科研院所与地方合作，开展适应不同地域类型的协同规划技术与模式创新研究。加强对基层规划管理人员和技术人员的培训，普及国土空间规划协同的新理念、新方法、新技术。

6 结语

在国土空间规划体系全面确立的新时代，乡村土地规划与生态修复的协同已被提升到空间治理体系现代化的战略高度。本研究试图构建一个以国土空间规划为统一框架、以详细规划为实施抓手、以用途管制为核心工具、以政策创新为动力保障的协同路径体系。未来的实践，需要在“三区三线”的刚性约束与乡村振兴的弹性需求之间，不断探索更精细、更智能、更包容的协同解决方案，通过高质量的国土空间规划，真正实现乡村发展保障与生态保护修复的辩证统一与相辅相成，为中国式现代化的乡村场景奠定坚实而优美的空间基底。