

# 村级国土空间规划与乡村振兴战略研究

董旭

四川柴元星实业有限公司 四川 610041

**【摘要】**：村级国土空间规划是衔接县域规划与乡村需求的关键，为乡村振兴提供基础性支撑。其核心是优化“三生空间”，统筹耕地保护、产业发展等重点任务，推动乡村精准治理。结合最新国土空间规划政策，本文针对规划中“千村一面”、资源闲置、生态与产业失衡等问题，提出“刚性管控+弹性适应”优化路径与策略，为乡村振兴提供实践指导。

**【关键词】**：村级国土空间规划；乡村振兴；三生空间；县域统筹；数字治理

DOI:10.12417/2811-0536.26.05.098

## 引言

乡村振兴战略的深入推进，对乡村空间治理的精细化、科学化提出了更高要求。村级国土空间规划作为国土空间规划体系的“最后一公里”，直接关系到“三条控制线”在乡村的落地，也决定了乡村产业发展、基础设施建设与公共服务配套的空间效率。近年国家印发《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》等政策，明确村级规划需摒弃“全覆盖”“一刀切”模式，转向“分类推进、实用高效、农民参与”新路径，强化与县域多领域衔接。

当前，部分农村仍存在规划与县域统筹脱节、建设用地粗放利用、生态保护与产业发展矛盾突出等问题。如何以最新政策为指引，通过村级国土空间规划优化“三生空间”布局、盘活存量资源、保障农民权益，成为乡村全面振兴的关键命题。本文基于最新政策要求，系统分析村级规划核心价值与实践痛点，提出优化策略，为乡村空间治理现代化提供理论与实践参考。

## 1 村级国土空间规划对乡村振兴的核心支撑作用

村级国土空间规划是乡村振兴的“空间蓝图”，其核心价值体现在统筹资源配置、保障战略落地、协调多元需求三个维度，与最新国土空间规划政策中的“底线思维”“系统思维”“民本思维”高度契合。

(1) 守住乡村发展的“三条底线”，夯实安全基础：依据《黄河流域国土空间规划（2021—2035年）》“筑牢安全发展空间基础”要求，村级国土空间规划需落实耕地、生态、安全韧性三大底线。耕地保护上，明确永久基本农田边界，通过集中整理与高标准建设提升质效；生态保护上，衔接县域生态红线，划定生态缓冲带等，如宜宾珙县孝儿镇以“三生廊道优化”实现生态与产业协同；安全韧性上，划定灾害风险控

制线、布局应急空间，超大特大城市周边村庄需明确“平急两用”设施转换规则，提升风险应对能力。

(2) 优化“三生空间”布局，提升资源利用效率：村级国土空间规划以“刚性管控+弹性引导”，破解传统规划“三生空间”分散、杂乱、破碎问题。生产空间优化上，按《通知》要求保障三产融合空间，引导配套设施就近布局、工业项目进县域园区，如湖南湘江新区48村通过“单元化管理”实现产田联动；生活空间提升上，以“插花式更新”“微改造”盘活闲置用地，如南京石榴新村完成转型；生态空间修复上，结合全域土地综合整治，推进山水林田湖草沙保护，浙江部分村庄同步提升生态功能与保留农耕特色。

(3) 衔接多元主体需求，激发乡村治理活力：最新政策强调农民参与村庄规划编制，村级国土空间规划是协调多元主体需求的纽带。一方面通过“屋场会”等形式保障村民知情权与决策权，如湖南湘江新区48村组建专班参与规划；另一方面以规划明确权益规则，吸引新型经营主体参与规模化经营，如宜宾南溪区仙临镇通过技术优化节约23%建设用地，提升村民意愿与产业吸引力，助力村集体经济增收。

## 2 当前村级国土空间规划面临的突出问题

对照《通知》《黄河流域国土空间规划（2021—2035年）》等最新政策要求，当前村级国土空间规划在编制理念、实施机制、技术应用等方面仍存在短板，难以完全适配乡村振兴的新需求。

(1) 规划编制“脱离实际”，与县域统筹脱节：部分地区存在“盲目全覆盖”“成果一刀切”问题，违背《通知》“分类有序推进村庄规划”要求。一方面，对无需求、无条件村庄强行编制详细规划，导致成果闲置；另一方面，村级规划与县乡级规划衔接不足，未融入县域发展大局，如部分村庄单独规划的加工设施因未对接县域配套政策而闲置；此外，部分规

划未落实“留白”要求，未预留机动指标，难满足新业态空间需求。

(2) 资源盘活“效率低下”，政策工具运用不足：村级规划对国土空间政策工具的整合能力薄弱，导致存量资源难以转化为发展优势。一是城乡建设用地增减挂钩、全域土地综合整治等政策在村级层面落地不畅，例如部分村庄存在闲置宅基地但未通过“增减挂钩”置换城镇建设指标，或未通过“全域整治”实现耕地连片与建设用地集约；二是土地兼容利用政策未突破，对“农业空间复合利用”“建设用地兼容一二三产业”的探索不足，例如未在规划中明确农田周边可兼容建设休闲观光步道、农产品临时展销点，限制了“农业+旅游”的融合发展；三是土地流转机制与规划衔接不足，部分规划虽划定规模化种植区域，但未配套流转服务平台与收益保障机制，导致农户参与意愿低，土地分散化问题仍突出。

(3) 技术支撑“相对滞后”，数字治理能力薄弱：相较于《国土空间“一张蓝图”绘到底》“数字赋能空间治理”要求，村级规划技术应用仍有差距。一是基础数据精度不足，依赖传统调查未用卫星遥感等技术，导致识别误差；二是数字化衔接欠缺，规划成果未纳入“一张图”，难动态监测；三是缺智能分析工具，缺乏量化模型支持，例如未运用 InVEST 模型分析生态服务价值，导致生态保护与产业发展的平衡缺乏科学依据。

(4) 农民参与“形式化”，权益保障机制不健全：尽管最新政策强调“农民主体地位”，但部分村级规划仍存在“政府主导、农民被动参与”的问题。一是参与渠道单一，多以“公示征求意见”为主，缺乏“方案比选”“现场互动”等深度参与形式，导致农民意见难以真正融入规划；二是规划成果“不接地气”，未制作直观易懂的“村民版”规划图册，多为专业技术文本，农民看不懂、难监督；三是实施监督机制缺失，未建立“村民监督小组”或“规划实施评议制度”，导致规划实施中的偏差（如违规占用耕地）难以及时发现与纠正，农民权益保障缺乏长效机制。

### 3 基于最新政策的村级国土空间规划优化路径

以最新国土空间规划政策为指引，从“县域统筹、分类编制、政策整合、数字赋能、农民参与”五个维度，构建“实用、好用、管用”的村级国土空间规划优化路径。

(1) 强化县域统筹，构建“上下联动”的规划体系：按《通知》“加强县域统筹”要求，建立“县-

乡-村”三级规划传导机制。一是县域明确村级规划“刚性指标+弹性指引”，分解耕地保护等刚性指标，弹性指引产业与公共服务布局；二是推动相邻、资源相似村庄联合规划，统筹跨村基础设施与产业项目；三是落实“规划留白”，在“三区三线”管控下预留5%-10%机动指标，保障应急与新业态需求，且纳入县域“一张图”管理。

(2) 分类精准编制，适配不同类型村庄发展需求：根据《通知》中“分类有序推进”的原则，结合村庄资源禀赋与发展阶段，采用“差异化”规划模式：

重点发展村庄（如中心村、特色产业村）：单独编制“详细型规划”，明确产业空间布局、基础设施建设时序，例如在特色农业村规划中，划定规模化种植区、农产品加工区、冷链物流区，并配套建设产业路与灌溉设施；历史文化名村、传统村落需在规划中整合遗产保护要求，明确风貌管控标准（如建筑高度、色彩、材质），避免“保护性破坏”。

城镇化关联村庄（城镇开发边界内或周边村庄）：纳入城镇控制性详细规划统筹编制，重点明确“城乡融合”路径，例如规划中明确村庄建设用地可转换为城镇工业、商业用地，同时保障村民安置房选址与社会保障衔接。

一般村庄（无特殊资源、人口流失型村庄）：编制“通则式规划”，无需细化具体项目，仅明确“三条控制线”、建设负面清单（如禁止大规模建房）与公共服务底线（如保留村级卫生站），降低规划编制成本；对无需求、不具备条件的村庄，可暂不编制规划，待发展需求明确后再启动。

(3) 整合政策工具，打通资源盘活“最后一公里”：以“政策融合”为核心，绑定国土空间政策与村级规划，提升资源利用效率。一是联动“全域土地综合整治+村级规划”，整合零散耕地、复垦闲置宅基地，节余用地用于村级公共服务设施；二是活用土地兼容与弹性供地政策，明确兼容清单，允许农业用地适度配套休闲设施、集体建设用地弹性供应新业态；三是建立“土地流转+规划”衔接机制，在规模化经营区设服务站，明确价格与收益规则，挂钩补贴信贷激励农户参与。

(4) 数字赋能规划，构建“全周期”智慧治理体系：落实“国土空间一张图”要求，以数字技术提升村级规划科学性与实施效率。一是构建“空天地”一体化数据库，整合卫星遥感、实景三维等数据，高精度呈现村庄各类信息；二是推动规划编制与实施数字

化衔接,将成果纳入“一张图”,对接智能平台实现动态监测;三是引入智能分析工具,运用模型评估生态价值、分析景观格局,为“三生空间”优化提供量化依据。例如在生态敏感村规划中,通过模型计算确定生态保护红线的合理范围,避免过度限制产业发展。

(5) 强化农民参与,建立“多元共治”保障机制:以“农民主体”为核心,构建“全流程参与+全周期监督”机制。一是拓宽参与渠道,通过“屋场会”“村民听证会”等形式邀请多元主体参与,如湖南湘江新区48村以“送图下乡”收集村民意见;二是健全决策机制,规划方案经村民代表大会表决后方可报批,保障农民决策权;三是建立“村民+专业”双重监督机制,成立监督小组核查落实情况,引入乡村责任规划师提供技术指导。

#### 4 科学实施村级国土空间规划的保障策略

为确保村级国土空间规划落地见效,需从“制度、人才、资金”三个维度构建保障体系,衔接最新政策要求。

(1) 健全制度保障,强化规划刚性与弹性平衡:一是完善审批与调整机制,明确村级规划由县级自然资源部门会同农业农村部门审批,调整“三条控制线”等关键内容(尤其是“三条控制线”与“留白指标”)需经村民代表大会同意后报批,杜绝随意修改;二是建立规划实施体检评估制度,年度体检(对接国土变更调查数据)、五年全面评估,结果作为规划调整与政策优化依据;三是强化执法监督,将规划实施情况纳入乡镇绩效考核,严查违规用地行为,畅通村民举报渠道。(如设立举报电话、线上平台)。

#### 参考文献:

- [1] 卓娜.农业土地规划与农村土地流转机制的优化措施[J].农村科学实验,2025(22):47-49.
- [2] 范振坤.农村土地规划管理存在的问题及措施[J].农村科学实验,2025(18):64-66
- [3] 金先驰.农村土地规划管理优化路径研究[J].江西农业,2025(15):20-22.
- [4] 闫彤.农村土地规划管理中存在的问题及优化路径[C]//中国企业财务管理协会.2025年中国企业财务管理发展大会论文集.陕西天慧空间规划设计院有限公司,2025:204-206.
- [5] 张从法.农村土地规划管理中存在的问题及优化路径[J].新农民,2024(34):19-21.
- [6] 自然资源部,中央农村工作领导小组办公室.关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知(自然资发[2024]1号)[Z].2024.
- [7] 国务院.关于《黄河流域国土空间规划(2021—2035年)》的批复(国函[2025]37号)[Z].2025.
- [8] 自然资源部.国土空间“一张蓝图”绘到底[Z].2026.
- [9] 湖南省湘江新区管理委员会.湖南湘江新区48村村庄规划(2021-2035年)[Z].2025.
- [10] 四川省国土科学技术研究院.以科技“硬”实力探索乡村振兴新路径[Z].2025.

(2) 加强人才支撑,打造“专业+在地”规划队伍:落实《通知》“乡村责任规划师制度”要求,构建多层次人才队伍。一是推行派驻制度,从规划单位、科研院所选派注册城乡规划师,定点服务村庄并把关技术;二是培养在地人才,选拔村集体成员、返乡青年参加培训,提升规划解读与监督能力;三是建立激励机制,将规划师下乡服务纳入职称加分,在地人才参与规划纳入村集体绩效考核。

(3) 拓宽资金渠道,保障规划实施与维护:构建“政府主导+社会参与+集体自筹”的多元资金体系。一是加大政府投入,县级财政将村级规划编制、实施经费纳入年度预算,对重点发展村庄、生态敏感村庄给予专项补贴;二是引导社会资本参与,在规划中明确社会资本投资领域(如乡村旅游、冷链物流),通过“特许经营”“PPP模式”吸引企业投入;三是激活集体资金,鼓励村集体通过盘活闲置资产(如出租闲置厂房)获得收益,用于规划实施中的基础设施维护、公共服务提升,形成“以产养规”的良性循环。

#### 5 结语

村级国土空间规划是乡村振兴的“关键抓手”,需遵循最新国土空间规划政策,以县域统筹为引领、分类施策为路径、数字赋能为支撑、农民参与为核心。当前乡村振兴进入“精细化治理”阶段,村级规划需从“蓝图绘制”转向“落地见效”,破解资源闲置、政策脱节等问题,实现“三生空间”优化、资源高效利用与农民权益保障。未来需强化规划实用性与灵活性,守住耕地、生态、安全底线,为乡村新业态预留空间,助力宜居宜业和美乡村建设。