

国土空间规划体系下实用性村庄规划探究

——以四川省邛崃市羊安街道回龙片区为例

赵晓霞

四川地信云图科技有限公司 四川 成都 610041

【摘要】：在国土空间规划体系全面重构与乡村振兴战略深入推进的背景下，村庄规划已从传统形式化编制转向务实管用的实用性规划，成为乡村空间治理、产业发展、民生保障的核心抓手。本文立足国土空间规划全域全要素管控的核心要求，梳理国土空间规划与实用性村庄规划的内在关联，以四川省邛崃市羊安街道回龙片区为实证案例，剖析村庄现状短板，从底线管控、布局优化、产业培育、民生配套、风貌提升、落地实施等维度，提出针对性的实用性村庄规划策略，旨在为同类村庄规划编制提供参考，推动村庄规划真正贴合乡村发展实际，实现守底线、惠民生、促发展的多重目标。

【关键词】：国土空间规划；实用性村庄规划；乡村振兴；空间管控；乡村治理

DOI:10.12417/2811-0536.26.09.008

1 引言

随着我国“多规合一”国土空间规划体系的逐步建立，乡村空间管控进入规范化、系统化新阶段，传统村庄规划存在的重形式轻实效、重建设轻保护、脱离乡村实际、难以落地实施等问题愈发突出。自然资源部相关政策明确提出，村庄规划要坚持实用导向，聚焦乡村发展核心需求，不盲目追求全覆盖，拒绝形式主义，重点围绕守住粮食安全和生态安全底线，完善公共服务，培育特色产业，打造宜居宜业和美乡村开展编制。实用性村庄规划作为国土空间规划体系在乡村层面的详细规划，核心是衔接上位国土空间规划要求，立足村庄自然禀赋、人口结构、产业基础与村民实际需求，编制出能用、管用、好用的规划方案，避免规划与实际脱节。四川省邛崃市羊安街道回龙片区作为典型的城乡融合型村级片区，兼具乡村发展共性与自身个性特征，其规划编制过程中面临的空间布局混乱、耕地保护压力大、产业支撑不足、公共服务薄弱等问题，在同类村庄中具有代表性。本文以回龙片区为案例，探究国土空间规划体系下实用性村庄规划的编制思路与实施路径，为基层村庄规划提供实践参考。

2 国土空间规划与实用性村庄规划的核心关联

2.1 国土空间规划为村庄规划划定底线框架

国土空间规划的核心是统筹全域空间开发与保护，划定农业、生态、城镇三类空间以及永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，明确各类空间的用途管制规则。村庄规划作为下位规划，必须严格遵循上位国土空间规划的底线要求，不得突

破生态保护红线与永久基本农田管控范围，合理确定乡村建设空间规模，这是实用性村庄规划编制的首要前提，也是守住乡村生态安全与粮食安全的核心保障。

2.2 实用性村庄规划是国土空间规划的基层落地载体

国土空间规划侧重宏观层面的空间统筹与管控，而实用性村庄规划聚焦微观层面的乡村具体发展需求，将上位规划的管控要求转化为可操作、可落地的具体举措。实用性村庄规划摒弃传统规划大而全的编制模式，坚持问题导向与目标导向相结合，重点解决村民关心的住房建设、道路交通、配套设施、村庄环境等实际问题，同时盘活乡村存量建设用地，优化产业空间布局，让国土空间规划的宏观管控要求真正扎根乡村，实现空间管控与乡村发展的有机统一。

2.3 两者共同遵循多规合一与农民主体的核心原则

国土空间规划体系强调多规融合，打破以往各类规划相互脱节、管控冲突的局面，实用性村庄规划同样要整合土地利用、村庄建设、产业发展、生态保护等各类规划内容，实现一张蓝图管全域。同时，两类规划均坚持以人民为中心的发展思想，实用性村庄规划更突出村民主体地位，充分听取村民意见，尊重乡村发展规律与乡土风貌，避免千村一面，确保规划符合村民生产生活实际需求。

3 回龙片区现状概况及问题分析

3.1 现状概况

回龙片区位于邛崃市东南部，处于成都市半小时交通经济圈内，地形呈西部平坝，东部浅丘。片区包含回龙社区、榆树社区、民乐村、大塘村、五员村、凉风村、白杨村，总面积 41.56 平方公里。区域土地

以农用地为主,耕地、园地、林地资源兼备,耕地整体质量优良,高标准农田建设成效显著,非粮化、非粮化与耕地撂荒问题较少,林地多为东部丘陵区零散分布的人工商品林,园地则以果园为主。境内水系充沛,河流、水库、沟渠、坑塘密布。建设用地以农村宅基地为主,片区存在多处闲置用地。人居方面人口随区域发展呈外流态势,老龄化问题突出,村民散居与集中聚居并存。产业上依托片区农业基底发展粮油、柑橘、水产等种养殖业,同时分布有少量传统加工类产业,现代农业、农旅融合仍处于起步阶段。

3.2 现状问题浅析

结合实地调研与现状分析,回龙片区在土地利用、产业协作、配套设施、村庄环境等方面存在诸多短板,也是当下乡村发展普遍面临的共性问题。一是土地利用模式粗放。村民居住布局零散、聚居程度偏低,人均农村宅基地面积偏大,区域内闲置地块较多,存量建设用地盘活难度大,土地综合利用效率不足。二是产业发展层次与融合水平有限。农业生产仍以传统种养模式为主,现代化农业设施、农产品加工配套短缺,稻虾、柑橘等特色优势产业未能充分释放,农旅融合尚处于初级探索阶段,业态单一、产业链条短,产业附加值低。三是乡村配套设施存在明显短板。农田水利设施老化且管护不足,东部丘陵区域给排水设施建设滞后,公共服务设施布局不均、部分功能缺项,交通微循环不畅,同时区域洪涝、地质等灾害风险突出,公共安全与综合保障能力有待强化。四是乡村人居环境品质亟待提升。南河、蒲江河沿岸整治滞后,汛期洪涝隐患突出,且散居农房风貌杂乱、建筑质量参差不齐,未能彰显川西民居特色,加之公共活动空间不足、环境整治力度欠缺,整体村容村貌亟待整治优化。

4 国土空间规划体系下回龙片区实用性村庄规划策略探究

立足上位国土空间规划底线管控要求,紧扣实用性规划“务实、落地、惠民”的核心,回龙片区村级国土空间规划坚持分类施策、问题导向,重点围绕守底线、促提质、兴产业、强配套、塑乡韵、抓落实六大核心,制定针对性规划策略,确保规划贴合村情、易于实施。

4.1 坚守底线管控,统筹国土空间格局优化

以国土空间规划底线约束为根本遵循,严格落实三区三线划定要求,锚定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界管控边界,同步划定河道管理、地震灾害、基础设施廊道等特殊用途管制线,构

建“一心凸显、一带串联、三区协同”的全域保护发展格局。通过细化农田保护区、生态控制区、乡村发展区三大功能分区,建立差异化用途管制体系,持续优化用地结构与空间布局,严格管控建设用地规模与开发强度,推进耕地复垦提质与存量用地盘活,在严守粮食安全、生态安全与人居安全底线的基础上,实现国土空间开发、保护与利用的统筹协调。

4.2 深化综合整治,助推国土空间高质量发展

以农用地、建设用地整治与生态修复为抓手,系统开展耕地整理、非粮化与撂荒地治理、农田水利设施提质等工程,通过复垦复耕、增减挂钩、建设用地拆旧复垦等多元路径,稳定耕地数量、提升耕地质量。统筹推进农村宅基地、工矿仓储、商业服务等闲置低效用地退出与盘活利用,按照宜耕则耕、宜园则园、宜林则林的原则优化用地复垦方向。聚焦南河、蒲江河水系生态修复与防洪治理工程,强化河湖岸线整治、河道清淤与生态涵养,优化区域生态格局,以全域土地综合整治激活用地潜能,为国土空间高质量发展筑牢生态与用地支撑。

4.3 推动产业振兴,构建宜居宜业产业格局

立足片区农业资源禀赋与产业基础,以“强数智+精农业+融三产”的发展策略,明确邛崃东部数字农业产业示范园区、以“粮渔果”为主导的农旅融合发展示范区两大产业发展定位。依托坝区、河流、丘陵差异化地理基底,构建“1113”产业发展结构,即:1个数智农业服务核心、1条高效产业联动发展轴、1条生态农旅融合发展带,以及和美乡村数智田园、湿生海绵农业公园、生态绿岭康乐果园3大功能板块。坚持产业与居住空间有机交融,积极培育智慧种养、冷链物流、民宿研学、乡村康养等新业态,优化产业配套及基础设施布局,加快形成种养加工、文旅体验与集体经济协同发展的宜居宜业乡村产业新格局。

4.4 完善服务配套,打造宜居宜游生活场景

以便民增效为导向,构建中心村、其他村两级社区生活圈,统筹布局公共服务、道路交通、市政管网、综合防灾等基础设施体系。按需补齐日间照料、儿童之家、便民物流等公共服务短板,盘活闲置空间改造提升公共服务载体;优化对外交通骨架与内部村组路网,完善公交场站、停车场等交通配套。系统推进给排水、燃气电力、通信环卫等市政设施全覆盖,健全消防、抗震、防洪、应急避难等综合防灾体系,从民生服务、出行通勤、基础保障、安全防护多维度完善宜居宜游配套,全面提升乡村人居便捷度与舒适度。

4.5 厚植乡风文脉，塑造蜀韵原乡村风貌

根植川西乡土文化底蕴，依托川西林盘、水系林田、田园聚落本底，划分稻香田居、丘陵林居、滨河水居三大景观风貌分区，严格管控乡村建筑高度、形制色彩与空间肌理，传承“穿斗院墙、庭院天井”的川西民居特色。加大川西林盘保护修复与业态盘活力度，发展民宿餐饮、文化创意、科创研学等新业态，活化农耕民俗与乡土文化。秉持“小规模、组团式、微田园、生态化”建设理念，集约布局农村居民点，同步推进人居环境整治与乡村节点提质，留住乡村自然肌理与田园乡愁，绘就蜀韵特色浓郁的和美乡村盛景。

4.6 健全落实机制，保障规划项目落地见效

以强化规划实施为落脚点，构建组织保障、政策配套、监督评估、联合治理四位一体的实施体系，建立部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，健全乡村规划许可、动态监测、考核督查等管理制度。探索耕地保护、宅基地退出、集体经营性建设用地入市等配套政策。接近中远时序梳理重点建设项目清单，

优先推进生态修复、产业培育、道路提升、公共服务等民生与发展项目，依托村规民约、智慧治理、多方联治凝聚实施合力，强化规划全过程管控与动态评估，确保国土空间规划各项任务落地落实、长效运转。

5 结论

国土空间规划体系下的实用性村庄规划，核心是坚守底线、贴合实际、服务民生，摒弃形式主义，聚焦乡村发展与村民需求的核心问题，实现上位规划管控与基层乡村发展的有机衔接。回龙片区的规划实践表明，实用性村庄规划需立足村庄资源禀赋与发展现状，严守生态与耕地底线，优化空间布局，补齐民生短板，培育特色产业，同时简化成果、强化落地，才能真正发挥规划的引领作用。当前我国乡村发展类型多样、差异显著，各类村庄在规划编制过程中，均需遵循国土空间规划管控要求，坚持实用导向，拒绝一刀切，因地制宜制定规划策略。未来，村庄规划应进一步强化落地实施与动态优化，持续聚焦村民刚需，推动乡村空间治理规范化、乡村发展可持续化，为宜居宜业和美乡村建设提供坚实的空间保障。

参考文献：

- [1] 许乐平.国土空间规划下实用性村庄规划编制的解析[J].新农民,2025,(36):37-39.
- [2] 段文鑫.国土空间规划背景下实用性村庄规划编制模式[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(34):1-3.
- [3] 肖文清,郭栋,梁传兵.国土空间规划导向下实用性村庄规划编制策略研究[J].今日国土,2025,(10):29-31.
- [4] 赵相丞,薄鉴元.新时代国土空间规划背景下实用性村庄规划编制的思考[C]//中国国土经济学会,河北大学.“产业链空间配置优化与国土空间规划创新研讨会”暨第三届中国国土经济学会国土空间规划学术年会论文集(一). [出版者不详],2025:204-206.
- [5] 李佳阳,高子钧.国土空间规划体系下实用性村庄规划[J].新型城镇化,2025,(5):42-43.