

国土空间规划体系下乡村用地空间优化利用路径探析

柳红月

上海开艺设计集团有限公司南通分公司, 江苏 南通 226001

DOI:10.61369/ETQM.2025070007

摘 要 : 国土空间规划体系的构建, 为乡村用地空间的优化利用带来新契机。本研究深度剖析该体系下乡村用地空间规划的实际状况与存在问题, 以南通市海门区悦来镇保卫村等实践案例为依据, 探寻优化路径。旨在通过完善规划体系、改进管控措施等策略, 为乡村用地空间的科学规划与高效利用提供理论和实践支撑, 推动乡村可持续发展。

关 键 词 : 国土空间规划; 乡村用地; 优化路径

Analysis of the Optimization and Utilization Path of Rural Land Space under the Spatial Planning System

Liu Hongyue

Nantong Branch of Shanghai Kaiyi Design Group Co., LTD., Nantong, Jiangsu 226001

Abstract : The construction of the national spatial planning system brings new opportunities for the optimal utilization of rural land space. This study thoroughly analyzes the actual status and existing problems of rural land space planning under this system, using practical cases such as Weibao Village in Yuelai Town, Haimen District, Nantong City, to explore optimization paths. The aim is to provide theoretical and practical support for the scientific planning and efficient use of rural land space through strategies such as improving the planning system and enhancing control measures, thereby promoting sustainable rural development.

Keywords : territorial space planning; rural land use; optimization path

引言

国土空间规划在国家空间治理体系中具有基础性地位, 在国家空间发展战略中占据核心地位, 对引导乡村用地空间合理布局、高效利用意义重大。乡村地区兼具农业生产、生态保护、文化传承等多重功能, 其用地空间的优化利用是实现乡村振兴战略目标的关键所在。在当前国土空间规划体系的新背景下, 深入探究乡村用地空间的优化利用路径, 有助于化解乡村发展中的用地矛盾, 提升土地利用价值, 推动城乡融合发展。南通市海门区悦来镇保卫村在国土空间规划引导下开展的村庄规划实践, 为这一研究提供了典型范例。

一、乡村用地空间规划现状与问题

(一) 规划体系不完善

在当前时期, 虽然国土空间规划正在逐步建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系, 以解决规划类型过多、内容重叠冲突, 审批流程复杂、周期过长, 地方规划朝令夕改等问题。但在之前的乡村规划中, 种类仍然繁多, 涵盖国民经济及社会发展规划、农业规划、土地利用规划等, 分别由不同层级和部门负责编制, 导致部门间沟通协作困难, 规划内容重复冲突。从规划层级来看, 各级规划定位模糊, 难以与县、镇、村三级政府的事权相匹配, 总体规划、详细规划和专项规划之间缺乏有效衔接, 致使规划实施出现脱节现

象^[1]。以保卫村为例, 早期由于不同规划之间缺乏统筹协调, 各类用地布局存在冲突, 镇村布局规划(包含村庄布点规划, 并从镇域整体层面进行统筹)确定的居民点布局, 常与农业布局规划和生态空间规划未能有机整合, 影响后续建设项目在镇域内(不仅是村庄)的落地实施, 阻碍了镇村整体的有序发展。

(二) 管控对象覆盖不全面

传统乡村空间规划主要聚焦村庄建设空间, 对农业空间和生态空间重视不足。这使得农业空间和生态空间的管控存在漏洞, 出现农业空间被违规侵占、生态空间遭破坏等问题。同时, 乡村空间规划未能全面整合土地利用、住房建设、配套设施、农业发展和环境保护等要素, 无法实现对乡村全域空间的有效管控, 各要素间缺乏协同性, 导致乡村用地空间发展缺乏整体性和协调

性。在一些乡村地区，由于忽视农业空间和生态空间的规划管控，出现耕地被随意占用、生态环境恶化等情况，严重影响乡村的可持续发展。

（三）管控措施缺乏有效性

乡村用地规划的管控措施存在刚性不足与弹性不够的问题。对于生态空间和农业空间，往往仅依赖永久基本农田保护红线和生态保护红线进行划定，对红线内外空间缺乏细致分类管控，管控效果不佳。随着乡村经济发展和新业态的出现，如乡村旅游、休闲产业等，现有规划管控措施难以适应变化，规划确定的空间布局和功能缺乏弹性调整机制，限制了新产业在乡村空间的发展。

二、乡村用地空间优化利用路径

（一）健全乡村空间规划体系

构建统一协调的乡村规划体系，是优化乡村用地空间的基础。应以经济发展规划为核心，整合土地利用规划、生态保护规划等相关规划，形成有机整体。明确各级政府在乡村规划中的职责，国家级和省级规划注重宏观战略指导，确定乡村发展的总体方向和目标^[9]。市级规划加强区域协调，统筹城乡发展布局。县级、镇级和村级规划则侧重于具体实施，将上级规划要求精准落实到具体用地空间。

在规划编制过程中，遵循“分级覆盖、突出重点”原则。县级规划着重进行结构管控，明确乡村的功能结构、空间底线分区和用地规模分解方案，为乡村用地空间布局奠定基础。镇级规划开展用地管控，对镇域内土地进行细分，统筹各类专项规划的元素配置，构建空间管控的基础平台。村级规划实施要素管控，针对村庄具体建设项目，制定详细的开发控制指标，为规划审批提供依据。

保卫村在规划过程中，充分发挥各级规划的作用。海门区国土空间规划（作为县级规划层面）明确用途分区，在此基础上确定村庄发展定位和总体用地规模。例如，依据用途分区，若某村庄位于农业生产功能区，其发展定位可能侧重于特色农业种植，总体用地规模则会围绕农业生产及配套进行安排。镇级规划在遵循区级规划的前提下，进一步细化各类用地布局，同时明确村庄发展方向和类型。像悦来镇保民村，镇级规划根据其资源禀赋和产业基础，将发展方向确定为以高产有机稻麦产业为基础，多业态协调发展，发展类型为农业产业主导型村庄，进而围绕此细化居住、产业、公共服务等各类用地布局，使规划更具针对性和可操作性。

（二）实现管控对象全域覆盖

乡村空间的优化利用，需实现全域覆盖，即将乡村建设空间、农业生产空间和生态空间纳入统一管控体系。依据“三区三线”划分原则，科学划分乡村空间为互不重叠的功能区域，确保各类空间合理布局、高效利用^[9]。

以保卫村为例，通过全面调查分析土地资源，明确耕地、林地、建设用地等各类用地的边界和规模。合理规划生态保护区、

农业种植区和村庄建设区，实现各类空间协调发展。同时，借助信息化技术建立乡村用地空间数据库，对各类用地变化进行实时监测和管理，保障规划有效实施。在生态保护区，严格限制开发建设活动，守护生态环境。在农业种植区，大力推进高标准农田建设，提高农业生产效率。在村庄建设区，合理规划宅基地和公共设施布局，提升村民生活质量。

（三）优化管控措施

构建“基础要素逐层细化、附加要素分类叠加”的要素体系，是实现乡村用地空间有效管控的关键。基础要素适用于乡村三类空间的共性管控需求，包括功能指标类要素（如乡村功能定位、各类用地规模指标等）、空间类要素（如地类划分、控制线划定、用途管制规则等）和支撑类要素（如配套设施标准、风貌管控要求等）。将这些基础要素从县域到镇域再到村域逐层细化，建立纵向传导机制，确保各级规划有效衔接。

针对乡村三类空间的差异性管控需求，叠加附加要素。在农业空间，根据产业发展新趋势，明确设施农用地管控要求，细化农业旅游设施指标，助力新业态发展。在生态空间，落实生态保护要素名录，划定保护区边界，制定准入规则，加强生态设施用地管控。在建设空间，增加建筑限高、容积率等附加要素，提升建设品质与规范性。

在管控过程中，坚持刚性管控和弹性引导相结合的原则。对乡村三线（村民集中建设边界、永久基本农田保护红线和生态保护红线）实施严格刚性管控，确保空间底线不被突破。对三线以外空间给予一定弹性，允许在符合规划要求的前提下适度调整和优化。通过预留留白用地和建设用地机动指标的方式，合理调整建设用地小类边界，提高土地利用灵活性。比如在保卫村村规划中，预先划定一定比例的留白用地，当有新的乡村旅游项目或小型公共服务设施建设需求时，可将留白用地调整为相应的建设用地小类，如商业用地或公共设施用地。同时，利用建设用地机动指标，在不突破总体建设用地规模的情况下，灵活调整各类建设用地小类边界，满足乡村发展的多样化需求。

（四）合理布局乡村各类用地

农业用地作为乡村的基础产业用地，应加强高标准农田建设。优化农田布局结构，提高集中连片程度，便于规模化经营与机械化作业。提升土壤质量，采用科学施肥灌溉技术，减少面源污染。完善农田基础设施，增强抗灾能力与生产效率。

保卫村大力推进高标准农田建设，围绕“规模化、机械化、信息化、智能化、绿色化”目标，取得南通市唯一全省高标准农田“五化”建设村荣誉称号，新建泵站、埋设管道、修建涵道等，显著改善了农田灌溉条件，提升了机械化水平和粮食产量。合理开发后备农业资源，依据土地适宜性发展特色农业产业，如山区发展林果业、水乡发展水产养殖等。同时，严格保护农业用地，控制非农建设占用，确保耕地占补平衡。

生态用地对维护乡村生态平衡和提升环境质量至关重要。加强对生态敏感区、自然保护区的保护，严禁开发建设。推进环境整治，污水治理等生态工程，改善乡村生态环境。保卫村落实省生态管控要求，划定一般生态管控区并纳入村规民约。建成以

污水治理为主题的特色公园，完成沟河疏浚与污水处理装置建设，提升了生态环境质量。

优化乡村建设用地布局，整治低效用地。清理闲置宅基地和废弃厂房，通过土地流转盘活存量用地，提高利用效率。根据村民需求规划宅基地，完善配套设施，提升生活质量。保卫村积极盘活闲置土地，利用老村部建成红白喜事场所，增加村集体收入。提档升级新时代文明实践站，丰富村民精神文化生活。

（五）提高乡村用地资源配置效率

依据乡村的自然条件、产业基础 and 市场需求，优化产业布局。在具有自然风光和文化底蕴的乡村，发展乡村旅游产业，将农业生产与旅游服务有机结合，打造特色旅游产品^[4]。在农产品资源丰富的乡村，发展农产品加工业，延长产业链，提高农产品附加值。

保卫村依托当地田园风光和红色文化资源，积极发展乡村旅游产业。村内建有蔬果采摘园，未来还将进一步开发农业观光、乡村旅游项目。同时，大力发展农产品加工业，规划建设农产品加工中心，提升农产品附加值^[5-7]。例如，国华家庭农场成为村集体经营家庭农场的典范，实施标准化种养技术，采用“企业投资，村经营管理，产品主供企业”的运营模式，拥有大棚瓜蔬种植区、

果园及林下养殖区和露地特色蔬菜种植区三个功能区，果蔬产品主要供应村企业。

加强对乡村建设用地的集约管理，提高土地利用强度。制定合理的用地标准和规划指标，引导乡村建设向紧凑型、集约化方向发展。在村庄建设中，合理规划建筑密度和容积率，避免土地资源浪费^[8]。建立健全土地流转机制，促进土地资源合理流动和优化配置，通过土地流转实现土地规模化经营，提高农业生产效率，推动乡村产业发展。

三、结束语

国土空间规划体系下乡村用地空间的优化利用，是一项复杂的系统工程，需综合运用多种理论和方法，从完善规划体系、全域覆盖管控对象、优化管控措施、合理布局用地以及提升资源配置效率等多方面协同推进。随着乡村经济社会发展和国土空间规划体系的不断完善，乡村用地空间优化利用的路径也需持续探索创新，为乡村振兴战略的实施提供坚实的空间保障。通过对保卫村等实践案例的研究，为其他乡村地区提供了可资借鉴的经验，有助于推动乡村用地空间优化利用在更广泛区域的实践与发展。

参考文献

[1]何正斌.国土空间规划体系下乡村建设用地控制性详细规划研究[J].智能建筑与智慧城市,2025(2):67-69
[2]牛艳霞.国土空间规划体系下乡村空间规划框架的优化策略[J].科技创新与生产力,2024,45(2):43-4548
[3]谷志强,张清波.国土空间规划视角下乡村规划存在的问题及优化策略[J].农村科学实验,2024(24):57-59
[4]王宁.探究国土空间规划体系下的乡村振兴规划[J].中国科技期刊数据库工业A,2024(2):0162-0165
[5]朱迪,吴泽斌,汪应宏,彭山桂.国土空间规划管制视角下农村宅基地退出及增值收益分配测算[J].自然资源学报,2023(12).
[6]官卫华,杨梦丽,朱晨.乡村振兴战略实施下村庄规划管理制度创新——基于国土空间规划改革的南京实践探索[J].现代城市研究,2023(02).
[7]吴昊,陈前虎,黄鹏奇,金霜霜.国土空间规划背景下基于乡村单元的实用性村庄规划编制探索——以杭州灵山村单元为例[J].小城镇建设,2022(11).
[8]王新哲,杨雨茜,宗立,薛皓颖.国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境、基本逻辑与优化措施[J].城市规划学刊,2023(02).