

国土空间规划体系背景下的乡村振兴实施策略研究

罗舒曼 王齐*

山东历城城市发展集团有限公司；济南市规划设计研究院

摘要：实施乡村振兴战略是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务。近些年来，随着社会经济的快速发展以及国土空间规划体系的不断完善，乡村振兴得到政府的高度重视以及大力支持。乡村振兴战略的开展离不开合理化的国土空间规划支撑，但在当前的乡村振兴实施推进过程中，仍然存在较多的阻碍因素，导致很多地区的推进开展并不理想。为此，相关部门应当在国土空间规划改革背景下，合理优化乡村振兴实施方案，切实推动乡村地区国土空间规划的科学落位与高质量发展。文章主要针对国土空间规划体系下的乡村振兴实施策略进行了分析与探讨。

关键词：国土空间规划体系；乡村振兴；实施策略

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.06.037

一、国土空间规划对于乡村振兴战略实施的重要作用

（一）有助于推动乡村的生态化治理

在国土空间规划工作中，城镇开发边界、基本农田红线以及生态保护红线进行了全面划定，为乡村生态的治理工作奠定良好基础，实现了乡村生态的有效治理与保护，促进乡村生态环境质量的提升，有助于吸引更多的游客和建设人才前来推动乡村地区的经济发展。在国土空间规划中，生态治理是一项核心内容，也是实现乡村振兴战略目标的重要前提，但在实际的乡村发展过程中，多数村民没有强烈的环保意识，乡村地区存在较为严重的生态污染问题与隐患，而国土空间规划工作的有效实施与宣传，可以在一定程度上改变乡村地区生态管理意识不足的问题，提高乡村地区空间规划的合理性，改善落后的乡村生态环境，全面促进生态环境承载能力的提升。在这一基础上，乡村振兴的开展步伐可以不断加快，有助于结合地方特色，构建多样化的生态环境，在落实生态文明建设理念的基础上推动乡村经济的高速发展。

（二）有助于满足城乡的发展需求

国土空间规划工作需要得到全面以及科学化的开展，实现对农用地的大力保护，促进城乡规划的合理发展，这不仅可以满足城乡地区高质量发展的需求，也符合乡村振兴的战略实施的迫切要求。为此，自然资源和规划主管部门应当围绕“三农”开展全面科学的规划工作，遵循农业农村优先的发展思路，推动乡村振兴战略的有效实施，加快农业、农村现代化建设步伐，牢守粮食安全底线，推动农村一二三产业空间融合发展，全面

推进乡村振兴，为进一步实现城乡一体化发展奠定良好的基础。乡村振兴战略的实施应当以国土空间规划为空间基础，构建全新的土地资源保护与开发格局，实现对城乡土地资源的统筹管理，发挥出国土空间规划在城乡发展中的关键作用与价值^[1]。

（三）有助于提高土地资源的利用率

在国土空间规划背景下，乡村振兴战略应得到有效落实，但这一工作的前提是对土地资源实现科学合理的利用。国土空间规划工作的科学开展可以充分提高土地资源的利用率，促进实现社会各界的共同参与，构建起市场经济全域化的发展新局面，进一步推动乡村振兴实施效力的提升。传统的城市规划和土地规划已经不能满足新时期的城乡发展新要求，因此需要积极推动社会经济结构的转型，通过推进落实国土空间规划体系，实现城市与乡村资源的有效整合与流动，提高乡村振兴实施推进效率。

二、国土空间规划体系下的乡村振兴发展原则

（一）可持续性发展原则

在新时代背景下，任何发展都应当考虑到生态问题，并遵循可持续性发展的原则，对于乡村振兴战略的实施而言，工作开展中更要贯彻生态保护思路，认识到生态发展对于乡村振兴的支撑作用，落实“绿水青山就是金山银山”的战略思想，并在实际规划发展中，向乡村地区倡导绿色健康的生活方式，实现对乡村地区生态环境的有效保护与引导，避免引发严重的生态污染问题。为了实现乡村发展的全面绿色化，应当深度落实可持续性发展战略，做好全面的规划与布局，考虑到乡村地区经济发展中可能存在的环境影响因素，并做出有效的应急处理措施。另外，应当保证乡村地区建筑以及基础设施的空间规划合理性与灵活性，为今后的乡村发展提供更多建设空间潜力，以适应不同方向的乡村振兴发展需求，提出多样化可持续发展的规划思路，推动乡村振兴战略实施路径的优化，确保乡村振兴计划的实施具有较强的可持续性。

（二）因地制宜原则

乡村振兴战略的实施需要严格遵循因地制宜的原则，主要原因在于我国地大物博，乡村人口众多，不同地区的乡村环境以及人文精神具有显著的差异化特征，这给乡村振兴战略的实施带来了较高难度的挑战。只有遵循因地制宜的发展原则，才能够切实合理利用当地本土化的乡村资源，切实提高乡村振兴实施效率。为此，

在乡村振兴实施过程中，需要结合不同地区的区位优势以及乡村特色，对发展目标进行综合分析，重点评定当地的优势资源、风俗文化以及人文环境等，构建具有特色化的乡村振兴发展体系。此外，还应当结合乡村过往发展经验对乡村振兴工作模式进行充分优化与改良，使乡村居民在资源利用以及经济发展中提高对于乡村振兴战略的接受度，从而得到乡村居民的大力支持，降低工作难度。在遵循因地制宜的原则下开展乡村振兴工作，有助于构建特色化的乡村发展体系，可以高效提升乡村的品牌化影响力，改善乡村人口的流动以及变迁形式，释放更多的就业岗位，吸引更多的人才前来推动乡村的振兴^[2]。

（三）以人为本原则

从本质上来说，乡村振兴的关键目的在于推动乡村地区的社会经济结构的优化，给乡村居民提供更好的生活环境以及就业条件，使人们的幸福感得到明显提升，促进社会的和谐稳定发展。为此，乡村振兴战略的实施应当遵循以人为本的原则，深入基层调查乡村居民的实际生活状态以及发展需求，结合对乡村振兴战略实施计划的调整与优化，在满足人们实际需求的基础上，推动乡村地区社会效益、经济效益以及生态效益的全面提升。在这一过程中，国土空间规划需要清晰了解人口因素以及环境因素，找到乡村振兴计划实施的空间落脚点，在满足国土空间规划体系下的乡村发展需求以及人们实际生活需求的基础上，加快推动乡村经济的高质量发展。

三、国土空间规划体系下乡村振兴存在的困境

（一）乡村产业的生产动力不足

对于乡村地区的经济建设而言，其产业结构往往并不全面，并且缺少三大产业的统筹融合与规划，乡村类型的产业由于大区域产业发展结构的情况不同很难具备健康、完善的发展模式，无法有效带动乡村地区经济的增长，其主要原因在于乡村地区的经济产业以单一农业为主，且发展理念落后，整体经济效益难以满足可持续发展需求，年轻生产力逐渐向城镇的制造业、服务业领域流入和转移，乡村地区产业发展缺少人才人力支持，逐渐失去了良性循环机制。另外，在过去城镇化快速发展的背景下，很多地方政府的支持与宣传力度不足，乡村地区现代化产业总体建设与规划不到位，乡村地区的第二、第三产业发展乏力，进一步严重影响到了乡村地区的全面振兴与发展。

（二）乡村土地布局的合理性低

当前我国乡村振兴战略的实施，国土空间规划工作也在其中发挥着关键性的作用，但从实际的乡村振兴发展实践工作情况中来看，还存在明显的土地布局不合理的问题。主要原因在乡村基层管理工作过程中缺少科学

的用途管制思维，在乡村土地上“各自为政”，这样往往会导致乡村用地杂乱无章问题的不断出现，既影响了乡村地区的土地规划科学性、合理性，也降低了土地利用效率，浪费了大量的土地资源，严重影响到了乡村振兴战略有效实施的空间基础。

（三）乡村生态环境的保护力度不足

乡村地区生态环境保护意识较为缺乏，垃圾、污水直接排放到生态环境，以及耕林种植与水土养护不合理等现象屡见不鲜，这不仅造成了乡村地区生活环境的污染，也使得长期被污染物侵蚀的乡村土地生产效率逐渐变差，影响到了农村的水土资源的合理使用，不利于乡村地区的可持续发展。同时，地方政府的监督与管理工作效率明显低于过去社会经济粗放发展的速度，因此难以实现对乡村生态污染问题的精细化治理。

四、国土空间规划体系背景下的乡村振兴实施策略

（一）提高乡村产业规划的合理性

乡村产业振兴是乡村振兴中的关键内容，需要在国土空间规划指导下，综合评定乡村地区的产业发展潜力，遵循因地制宜的发展原则，了解当地的产业结构以及实际运营状况，根据实际发展需求，构建具有当地特色的乡村产业体系。在此基础上，国土空间规划工作应当发挥关键性的作用，优化乡村产业结构的功能分区，以乡村产业特色发展方向为战略化目标导向，创建具有乡村特色的产业结构体系以及本土化品牌，提高在市场上的知名度，渐进式扩大产业规模，增多就业岗位，实现乡村居民的共同富裕^[3]。

（二）加快乡村体制的创新

政府相关部门在加快推进乡村地区国土空间规划的基础上，应当加快乡村体制的创新，推动乡村集体经济的创新驱动型增长。为了实现这一目标，关键工作在于继续加快完善我国乡村的产权交易机制，并搞好乡村产权的交易与流转管理，逐步构建起完善的乡村产业发展体系以及农村土地保障机制，实现对各种土地资源的有效利用，提高乡村用地管理效率。另外，应当在乡村振兴中有效引导农户大力发展具有特色的农产品经济，并充分利用闲置资金，带动发展投资，推动乡村第三产业发展速度的提升，改善农业类型以及发展方向，构建有特色的农业经营模式，实现乡村地区农业经济的高效率发展。

（三）发挥土地整治工作的价值

深入推进全域土地综合整治。坚持以县域为规划统筹单元，以乡镇为基本管控单元，村庄为实施单元，有序开展全域土地综合整治。相关部门需要在国土空间规划与治理中不断完善规划制度，在乡村振兴战略实施中合理发挥土地整治的作用与价值，促进国土项目整理成效的提升。在乡村振兴以及国土空间整治期间，应当全

面掌握不同地区的土地资源利用现状,严格遵循因地制宜以及可持续性发展原则,推动乡村振兴战略的科学实施。为了实现对乡村土地资源的有效保护,需要了解生态保护红线制度以及各类土地的利用原则,遵循耕地与永久基本农田的保护制度,完成对土地资源的有效保护与整治工作。对于乡村住宅土地的利用情况,工作人员需要开展全方面的调查工作,清晰了解乡村宅基地的整治情况,发现宅基地在使用中存在的各项问题,制定合理化的整治对策,促进宅基地利用率的提升^[4]。

(四) 完善全域空间管制层级

对于乡村振兴战略的实施而言,村庄规划是关键的內容,其核心是确定整体用地空间的用途管制措施,并提出相应的控制要求。具体而言,在村庄规划中,需要完善全域空间管制层级,也就是实现对市、乡、镇在一级土地空间中的合理规划,在尊重农户意愿的基础上,进一步优化用地空间及格局,划清乡村与乡村之间的用地界限。另外,也要积极对接不同部门的发展需求,结合乡村振兴战略确定各个地区的主导产业,明确除了住宅之外的土地空间类型,建立标准化的土地监管准则。规划人员还应当明确城乡之间的支撑体系,在完善空间管制层级的基础上,提供更多的基础设施以及公共服务,实现城乡的重点布局以及配套规模的完善^[5]。

(五) 加强国土空间规划管控落实

明确乡村用地规划管理要求,落实新增建设用地指标,做好乡村振兴用地保障,推动用地审批许可提质增效,加快研究制定村庄规划引领乡村建设的文件,坚持县域统筹,用好村庄空闲土地,保障农民建房合理用地需求,支持有条件有需求的村庄分区分类编制实用性村庄规划。对于村庄的规划与编制而言,应当准确找到乡村振兴中的问题所在,全面了解影响村庄规划合理性的因素,并遵循因地制宜的原则,实现对乡村地区空间的合理规划。只有具备完善可行的空间规划框架,制定正确的规划目标,才能够及时规避乡村振兴中可能出现的风险因素,进而为农村经济社会的发展提供合理化的途径。在规划阶段,相关部门可以选取基础环境良好的乡镇,并从其中选取一定数量的村庄进行规划试验,在进行全面性的民意调查后,收集到相关的数据资料,进而开展整体性的规划工作,确定可行的规划与发展方向,做好全局的控制与管理工 作,注重对生态环境的保护以及自然资源的合理利用,保存好村落的本土自然与历史景观,推动地方经济的有效发展。工作人员需要在不损害农田以及林地的前提下,完善相应的村庄规划方案,并提出可行的防范措施,保护好村庄的基本生态环境,坚持走可持续发展的道路。

(六) 重视生态建设,加强生态管理

在国土空间规划以及乡村振兴战略的实施阶段,在

国土空间规划中应当格外重视生态环境的保护工作,并将此作为国土空间规划的基础内容,完善生态环境的保护制度,助力乡村振兴战略的有效实施。从以往城乡发展的经验来看,乡村发展建设中产业规模的扩大以及人们生活水平的提高都会对生态环境造成一定程度的影响,为了提高乡村经济的发展质量,保证经济的发展不以牺牲环境为代价,相关部门在工作期间,应当基于乡村振兴的实施计划,以国土空间规划为导向,发挥出国土空间规划工作的空间引导作用,实现乡村生态资源的整合与保护,在提高乡村土地利用率的基础上,提高乡村地区的绿色覆盖率,营造良好的生态环境,提高乡村地区的生活舒适度^[6]。

(七) 深化农村土地制度改革

深化农村土地制度改革,为乡村振兴添活力、增动力。积极盘活存量集体建设用地,优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求。同时通过深入推进农村集体经营性建设用地入市试点,探索建立兼顾国家、集体和农民利益的 土地增值收益调节机制,加快房地一体宅基地确权登记颁证,妥善化解历史遗留问题,切实维护好农民土地权益,真正为群众办实事、办好事。

结语

综上所述,随着乡村振兴战略的逐步实施,相关部门应当结合国土空间规划体系,实现对乡村国土空间的标准化及精细化分配和治理,并遵循因地制宜以及可持续性发展原则,构建具有特色的乡村产业结构体系,实现乡村资源的有机整合,推动乡村经济的大力发展。

参考文献

- [1]王栋.国土空间规划体系下的乡村振兴规划初探[J].科技资讯,2023,21(16):230-232.
 - [2]伍恒振.国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径探索[J].居舍,2023,(16):170-172+176.
 - [3]周阳雪,汪静涵.国土空间规划体系下的乡村振兴规划初探[J].城市建设理论研究(电子版),2023,(15):10-12.
 - [4]杨权伍,张允科,李笔宝.国土空间规划背景下乡村振兴发展路径研究[C]//中国智慧城市经济专家委员会.2023年智慧城市建设论坛深圳分论坛论文集.云南同元空间规划设计(集团)有限责任公司,2023:2.
 - [5]唐兴虎.国土空间规划背景下乡村振兴发展模式研究[J].城市建设理论研究(电子版),2023,(02):4-6.
 - [6]赵立滨.国土空间规划背景下乡村振兴战略实施途径[J].城市建筑空间,2022,29(S2):146-147.
- 通讯作者:王齐,1990年7月,男,汉,山东省济南市,硕士研究生,工程师,国土空间规划。