

国土空间规划视角下的乡村振兴战略路径研究

周 轲

兴农惠民产业研究院（西安）股份有限公司 陕西 西安 710100

摘 要：2019年以来，随着国土空间规划的逐步实施，其在乡村振兴中的作用日渐明显，国土空间规划作为国家空间治理体系的核心工具，在乡村振兴中承担着资源配置、空间优化与权益平衡的重要职能。乡村振兴需本着国土空间规划为总旨，以政策为总纲、土地为依托、人才为支撑、市场为导向，通过地域特色、文脉传承、民俗底蕴、品牌筑造、产村融合等多方举措进行逐步“战略破局”，着力解决我国乡村发展动力有限、同质化竞争严重等问题，尽可能在局部区域内实现“一村一品”的发展模式，进一步缩小城乡差距，推进城乡统筹，最终实现乡村全面振兴，为中国式现代化提供强力支撑。

关键词：国土空间规划；乡村振兴；实施策略；三大空间；三区三线

引言

乡村振兴是我国实现城乡统筹、农业农村现代化的重大战略部署，对于缩小城乡差距、实现中国式现代化具有重要意义。乡村振兴的实施，需以国土空间规划的引领与支撑进行战略层面的顶层设计^[1]。

国土空间规划与乡村振兴密切相关，前者为后者提供了空间布局和发展方向的指导，后者则是前者在农村地区的具体实施^[2]。

1 国土空间规划

1.1 总体概念

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是国家作出的重大部署。

1.2 总体框架

依据《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》之相关规定，国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。

国土空间规划体系总体概括为“五级三类”的框架体系；“五级”对应我国的行政管理体系，包括国家级、省级、市级、县级、乡镇级；“三类”指规划类型，包括总体规划、详细规划、相关专项规划等三类规划。

国家级规划侧重战略性，省级规划侧重协调性，市级、县级和乡镇级规划侧重实施性，下层级规划需符合上层级规划的相关要求，不得违反上层级规划确定的约

束性内容。

2 乡村振兴

2.1 背景简析

乡村振兴战略是十九大报告作出的重大战略决策，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。自2017年正式提出以来，为新时代农业农村改革发展指明了方向、明确了重点。

《关于实施乡村振兴战略的意见（2018年1月2日）》明确指出，2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

2024年中央农村工作会议提出，“坚持从农村实际出发，尊重农民意愿，发挥农民主体作用，改进工作方式方法，鼓励各地实践探索和改革创新，不断开创乡村全面振兴新局面”。

2025年1月，中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划（2024-2027年）》，旨在全面推进乡村振兴。《规划》提出，到2027年，乡村全面振兴取得实质性进展，农业农村现代化迈上新台阶；到2035年，乡村全面振兴取得决定性进展，农业现代化基本实现，农村基本具备现代生活条件。

2025年中央一号文《关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》提出“实现中国式现代化，必须加快推进乡村全面振兴。”

2.2 总体概况

总体而言，我国的乡村振兴发展历程可以简要概括为改革开放前夕（1949年-1978年）、改革开放初期

(1978年-2000年)、新农村建设时期(2000年-2012年)、精准扶贫与乡村振兴初期(2012年-2017年)、乡村振兴全面实施时期(2017年至今)等五个核心阶段。

我国乡村振兴各个阶段的实施策略各有所异,改革开放前夕主要以农业合作社、人民公社等集体化发展模式为主;改革开放初期主要以家庭联产承包责任制、农村工业化等模式为主;新农村建设时期主要以新农村建设、美丽乡村建设为主;精准扶贫与乡村振兴初期主要以脱贫攻坚、宅基地改革试点、城乡融合为主;乡村振兴全面实施时期主要以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总纲,“产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”等五大振兴为目标进行农村现代化的全面推进。

3 国土空间规划与乡村振兴的关系

国土空间规划作为国家空间治理的核心工具,是统筹城乡发展、优化资源配置的重要抓手。乡村振兴战略则是破解“三农”问题、实现农业农村现代化的关键路径。

国土空间规划强调“三区三线”的划定,包括生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等。乡村振兴则是顶层设计,属于国家层面的战略,目标是推动乡村全面振兴,包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等多个方面。

国土空间规划与乡村振兴战略的主要联系与相互影响体现在以下方面:

3.1 国土空间规划是乡村振兴的空间保障

国土空间规划是国家对全域国土空间开发保护利用的总体安排,通过统筹生态、农业、城镇三大空间,为乡村振兴提供基础支撑,主要表现在以下方面:

(1) 优化空间布局,统筹城乡发展

国土空间规划通过划定“三区三线”(即生态空间、农业空间、城镇空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界),明确乡村地区的功能定位与资源承载能力,避免无序扩张对耕地和生态环境的侵蚀。

(2) 完善基础设施,促进要素流动

国土空间规划通过统筹公共服务设施、产业用地等空间需求和交通、水利、能源等基础设施建设,缩小城乡公共服务差距。

3.2 乡村振兴驱动国土空间规划的创新升级

(1) 产业融合与空间适配

乡村振兴强调一、二、三产融合发展,需国土空间规划适当突破传统功能分区限制,形成“产村融合”的

总体格局,推动乡村产业振兴,进一步激活乡村经济活力。

(2) 生态保护与绿色转型

乡村振兴需兼顾生态效益与经济效益,国土空间规划通过“种养结合”循环农业、耕地轮作休耕等制度设计;同时,将生态脆弱区、水源地等纳入重点管控区域,发展生态农业、乡村旅游等绿色产业,注重乡村生态振兴,推动乡村绿色发展。

3.3 制度协同与技术创新

(1) 政策联动与动态评估

国土空间规划需与乡村振兴进行合力,重点支持乡村产业布局与基础设施建设,规划部门需在用地审批、项目选址中优先保障此类项目落地,并结合乡村振兴实施成效及时优化空间资源配置。

(2) 科技赋能与智慧治理

数字化技术为二者协同提供创新工具。比如GIS、遥感技术等技术应用于耕地监测与灾害预警,提升了规划实施的科学性。

(3) 人才培养与社会参与

乡村振兴需专业化人才支撑,国土空间规划可通过“弹性用地”政策吸引“新农人”返乡创业,强化村民参与机制,吸纳本土智慧,推动乡村振兴之人才振兴。

4 乡村振兴的现实困境与规划应对

4.1 现实困境

据国家统计局《第七次全国人口普查公报》,截止2020年11月,全国人口约9.02亿居住在城镇,占全国人口的63.89%,5.10亿居住在乡村,占全国人口的36.11%;相比于第六次全国人口普查,十年间,我国乡村人口减少约1.64亿,乡村人口呈明显减少趋势。

近年,我国乡村振兴成绩卓著,但发展过程中产生的问题依然较多。人口老龄化程度加剧(2022年我国乡村60岁以上人口占比达23.80%,高于城市约10个百分点)、空心村数量逐年增多(2012年至2022年十年间全国年均减少自然村约5万个)、城乡居民可支配收入比值依然较高(2023年我国城乡居民可支配收入比为2.39:1)、农村宅基地闲置率较高(超过18%农村宅基地闲置率)等问题依然有待解决。乡村振兴全面实施至今,大约有70%的乡村产业项目因同质化竞争、区位条件限制、产业链不健全、发展动力不足等原因几乎处于停滞状态。

由此可见,乡村振兴实施过程中呈现出的核心问题包括空间无序化问题(村庄建设缺乏系统统筹、生态空间碎片化等)、发展动力不足问题(乡村产业同质化严

重、城乡融合发展受阻等)以及主体缺位问题(村民参与不足、本质诉求不达标、规划可实施性差等)。

4.2 规划响应

乡村振兴实施时,我们需进行全域全要素统筹,进行国土空间规划编制;同时,在乡村振兴实施的过程中需注重耕地保护、生态保护、文物保护等底线管控以及土地兼容、用地混合等弹性用途管控。

5 国土空间规划助力乡村振兴的实施路径

鉴于此,我们在国土空间规划编制的过程中,可通过以下路径进行乡村振兴的具体谋划:

5.1 全域全要素空间重构

(1) 多尺度协同规划

在县级国土空间总体规划和乡镇国土空间总体规划层面统筹镇村体系(如镇区、乡政府驻地、中心村、基层村等)和村庄分类(如城郊融合类、特色保护类、集聚提升类、搬迁撤并类、其他特殊类等)。同时,在村庄规划编制层面,统筹土地利用、产业发展、绿地景观、道路交通、市政管线、公共服务设施、居民点布局、人居环境整治、生态保护、历史文化遗产、防灾减灾等诸多方面,进行“多规合一”的实用性村庄规划编制。

(2) 全要素空间重构

在综合考虑和分析城镇空间、农业空间、生态空间等要素基础上进行系统化、科学化布局和规划建设,有效协调国土空间开发与保护^[1],划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界;同时,明确耕地保有量、建设用地规模、禁止开垦的范围等要求,将生态修复、产业培育、文化传承纳入规划框架,推动乡村空间品质与功能复合提升。

5.2 创新资源配置机制

(1) 效率与公平并重

通过市场化配置促进城乡资源双向流动、互通,建立规划管理与市场协同的资源配置机制。如镇村公共服务设施、社区生活圈规划、用地留白等方式方法。

(2) 全域土地综合整治

以县为单元整合耕地保护、生态修复与产业升级,重构“山、水、林、田、湖、草、沙”生命共同体,实现“减量化”与“品质化”平衡。

5.3 产村融合与文脉传承

(1) 产村融合助推乡村振兴

突破传统村庄单一农业为主的发展模式,构建“三产带二产促一产”的产村融合模式。比如陕西省袁家

村,三产方面以乡村旅游为突破口,打造关中民俗文化体验地,形成游客流量入口;二产方面依托旅游需求,发展食品加工业、特色手工作坊,形成“前店后厂”模式;一产方面通过订单农业和种养殖基地建设,推动农产品标准化生产,反哺旅游业及食品加工业。

(2) 文脉传承强化乡村IP

在乡村振兴实施的过程中,通过文化赋能乡村发展,文脉传承助推乡村振兴,打造乡村自身品牌IP;同时,制定传统民居保护措施,保护历史村落风貌,凸显乡村地域特色。

5.4 多元主体共治机制

(1) 村民主体地位保障

建立“自下而上”的参与机制,通过村规民约增强村民话语权,制定返乡人才引入等举措等,实现规划与村民诉求深度契合。

(2) 政府-市场-社会协同

完善要素交易平台,引导社会资本参与乡村振兴,整合财政资金与市场资本,破解乡村振兴资本瓶颈。

5.5 技术赋能与机制优化

(1) 智慧规划技术应用

全面推广GIS、遥感技术、DeepSeek、腾讯AI等人工智能工具辅助国土空间规划编制过程中的分析与决策,辅助规划编制与规划实施。

(2) 实施评估与动态调整

建立“编制-实施-监管”闭环机制,形成国土空间规划“一张图”,强化实施监督及信息交互。

结束语

乡村振兴注重“战略引领”,国土空间规划强调“空间管控”,二者需通过“多规合一”实现衔接。国土空间规划视角下的乡村振兴需要统筹考虑空间资源配置与产业发展布局,并遵循人本规划、生态优先、经济发展、文脉传承等基本原则,通过全域全要素空间重构、创新资源配置机制、产村融合与文脉传承、多元主体共治机制、技术赋能与机制优化等实施路径,实现乡村全面振兴,进一步实现中国式现代化。

参考文献

- [1]乡村振兴战略践行研究[D].郑州大学,2022.
- [2]彭海荣.国土空间规划背景下乡村振兴战略实施路径探索[J].城市建设理论研究(电子版)
- [3]杜娜.国土空间规划背景下的乡村振兴实施路径分析[J].南方农业,2021:2(180-181).