

国土空间规划视角下乡村产业用地布局优化路径探索

杨国惠 530112199008180049

摘要：在国土空间规划体系全面构建与实施的宏观背景下，乡村产业用地的科学合理布局已成为推动乡村产业振兴、优化国土空间格局的关键环节。本文立足于国土空间规划的整体性、战略性与约束性新要求，系统剖析当前乡村产业用地布局中存在的主要矛盾与现实困境，旨在探索一套兼具理论指导性与实践操作性的布局优化路径，以促进乡村土地资源节约集约利用，保障乡村产业健康、有序、可持续发展，从而为乡村地区的全面振兴提供坚实的空间支撑与土地保障。

关键词：国土空间规划；乡村产业用地；布局优化；路径探索；土地集约利用

引言

随着我国城镇化进程的深入和乡村振兴战略的全面推进，乡村地区的功能定位与发展需求发生了深刻变化。乡村产业作为乡村振兴的核心动力，其发展空间直接依赖于土地资源的有效供给与合理配置。然而，传统乡村产业用地布局缺乏系统规划，存在空间零散、结构失衡、效率低、与生态保护冲突等问题，难适应高质量发展要求。

一、 国土空间规划对乡村产业用地布局的新要求与新导向

1. 强调全域统筹与底线约束

国土空间规划明确提出，要将乡村产业发展所需的各类用地，纳入全域国土空间整体布局中进行系统性、战略性的统筹考量。这一过程必须严格遵循并坚决维护生态保护红线、永久基本农田保护红线以及城镇开发边界这三条核心的空间管控底线，确保乡村产业的选址、布局和规模安排，绝不逾越区域资源环境的承载能力上限，从而在保障乡村经济持续健康发展的同时，牢牢守住生态环境安全边界，最终实现经济社会高质量发展与生态环境高水平保护的协同并进。

2. 突出集约高效与结构优化

规划强调土地节约集约利用的理念，倡导乡村产业用地布局从以往的粗放式扩张逐步转向内涵式提升，通过集中整合布局、复合高效利用、盘活闲置存量等多种方式，不断优化产业用地的结构配置，从而有效提升单位土地面积的产业承载能力与综合产出效益。

3. 注重特色培育与区域协调

规划引导乡村产业用地布局时，应充分考虑与当地独特的资源禀赋、扎实的产业基础以及深厚的文化特色紧密结合，从而有效避免产业同质化竞争现象的发生，同时要着重强调与城镇体系布局、基础设施网络的紧密衔接，以此促进城乡产业之间的高效联动与区域整体的协调发展。

二、 当前乡村产业用地布局面临的主要问题与挑战

1. 布局散乱与集聚度不足

受长期以来的历史遗留问题及村民自发无序建设等多重因素影响，当前许多乡村地区的产业项目布局呈现出“遍地开花”的零散状态，用地安排极为分散，缺乏统一规划和集中引导。这种分散化的产业发展模式，使得相关项目难以在空间上有效集聚，无法形成具有显著规模效应和强大竞争力的产业集群，从而严重制约了乡村产业整体水平的提升与可持续发展。其直接后果是，为这些分散项目配套建设道路、水电、通信等基础设施的成本大幅增加，土地资源的利用效率也处于较低水平，造成了宝贵的土地资源的闲置与浪费。同时，由于产业布局分散，污染物排放源点多面广，治理难度加大，容易导致环境污染问题在更广的范围内扩散，对乡村生态环境构成潜在威胁。

2. 用地结构失衡与效率不高

部分地区在土地利用方面存在产业用地与农业用地、生态用地相互穿插、交错分布的现象，导致各类用地功能混杂，未能形成清晰合理的布局结构。同时，工业、仓储、旅游等不

同类型产业用地的比例存在失衡问题，未能根据区域发展需求进行科学配置，影响了整体产业协同效应。此外，部分土地处于闲置状态或利用效率较低，未能充分发挥其潜在价值，造成土地资源的浪费。总体来看，当前土地利用的投入产出效益尚不理想，有待通过优化布局、提高利用效率等措施进一步提升。

3. 规划引导不足与管控乏力

现有的土地利用总体规划与城乡发展规划等多个领域规划同当前施行的国土空间规划体系之间的融合与衔接机制存在不足，衔接不够紧密和深入；此外，部分关键领域的专项规划编制存在缺失，部分规划内容较为滞后，无法与国土空间规划的有效实施相互协同，这直接导致了产业用地的空间布局缺乏足够的前瞻性思考和系统性安排，未能充分发挥规划对产业发展的引导和支撑作用。与此同时，在规划实施和土地利用的监督管理方面，现有体制机制还不够健全完善，监管措施和执法力度不足，使得违法违规占用土地、未批先建等行为仍然时有发生，规划执行的严肃性和权威性受到挑战，整体而言规划的约束力和管控效能亟待进一步强化和提升。

三、 国土空间规划视角下乡村产业用地布局优化的实施路径

1. 强化规划引领与科学选址

在县、乡镇两级国土空间总体规划的编制与实施过程中，应设置专门章节对乡村产业的未来发展空间需求进行深入分析与专题研究。在此基础上，需依据区域资源禀赋、产业基础和未来发展趋势，科学、合理地划定用于支持乡村一二三产业融合发展的建设用地边界或集中区块。进一步落实到详细规划层面，则须对产业用地的具体空间位置、用地规模、主导用途及相应的容积率、建筑密度等开发强度控制指标作出明确规定，从而有效引导各类乡村产业项目向那些区位条件优越、交通便利、基础设施和公共服务配套相对完善的镇区、中心村或规划产业园区集聚布局，以促进土地集约节约利用和产业集聚高效发展。

2. 创新用地模式与盘活存量资源

积极深入探索和推行点状供地、混合供地、弹性年期等多种灵活创新的土地供应方式，以适应乡村产业业态多样化、差异化的发展需求。大力盘活并有效利用闲置宅基地、废弃工矿用地、空闲校舍等各类存量建设用地资源，鼓励采取整治、复垦、置换等多种盘活手段，为乡村产业的转型升级与发展壮大腾挪出更广阔的土地空间，并优先保障和支持对乡村振兴具有关键带动作用的重点产业项目用地需求。

3. 健全实施保障与动态监管机制

为建立健全乡村产业用地从审批、供应到登记的全流程服务与管理政策体系，需进一步细化各环节的操作规范与衔接机制。在此基础上，构建覆盖产业用地准入、开发、运营直至退出的全生命周期动态监管体系，通过定期开展土地利用的综合绩效评估，对识别出的低效利用土地及时实施督促升级改造或有序退出机制。同时，应着力加强跨部门间的协同联动并积极引导公众参与监督，从而切实保障相关规划能够有效落地实施并在实践中得到持续优化与完善。

结论

在国土空间规划体系下，优化乡村产业用地布局是复杂的系统工程。要以规划为统领、问题为导向、创新为动力。强化全域统筹与底线管控，规避布局风险；推动集约集聚与结构优化，提升用地效能；探索多元供地模式与存量盘活机制，拓展产业空间；完善实施监管与政策配套，保障优化路径实施。未来，要加强理论研究和实践总结，因地制宜探索符合不同区域特点的优化模式，为乡村振兴和农业农村现代化奠定空间基础。

参考文献：

[1]张古月,郭伟鹏,杜瑞宏. 武汉市“乡村振兴”产业用地保障措施研究 [J]. 城市建筑, 2024, 21 (12): 86-89.

[2]田莉,郭炎. 国土空间规划治理体系对乡村产业振兴的影响与赋能路径 [J]. 城市学报, 2024, (02): 10-15.

[3]张健,熊军,刘蓉,等. 国土空间规划赋能土地要素保障乡村振兴的路径分析——以西南山区典型村落为例 [J]. 中国市场, 2024, (11): 25-28+50.