

国土空间规划支持农村产业发展的对策研究

徐彬贺

郯城县自然资源开发服务中心, 山东 临沂 276100

DOI:10.61369/UAID.2025040032

摘 要 : 乡村振兴战略的全面实施, 代表我国农村经济发展步入全新的历史阶段, 实现“产业兴旺”是首要任务, 也是核心任务。国土空间是承担农村产业发展的载体, 是农村产业运营必不可缺的生产资料, 吸引优质、高效的发展要素集聚农村地区需要国土空间规划支持, 探索适应农村产业发展的规划新路径。文章聚焦于国土空间规划对农村产业发展的多方面影响, 明确规划要求并提出相关对策, 旨在为农村产业空间治理与多产业发展提供实践参考。

关 键 词 : 国土空间规划; 农村产业发展; 空间治理

Research on Countermeasures for Supporting Rural Industrial Development in Territorial Spatial Planning

Xu Binhe

Tancheng County Natural Resources Development Service Center, Linyi, Shandong 276100

Abstract : The full implementation of the rural revitalization strategy marks a brand-new historical stage in the development of China's rural economy. Achieving "prosperous industries" is the primary and core task. Territorial space serves as the carrier for the development of rural industries and is an indispensable production resource for the operation of rural industries. To attract high-quality and efficient development factors to gather in rural areas, territorial space planning support is needed to explore new planning paths that are suitable for the development of rural industries. This article focuses on the multi-faceted impacts of territorial space planning on rural industrial development, clarifies planning requirements and proposes relevant countermeasures, aiming to provide practical references for the governance of rural industrial space and the development of multiple industries.

Keywords : national territorial spatial planning; rural industrial development; spatial governance

引言

国土空间规划是对一定区域内各类生产要素以及资源的综合统筹安排, 是区域土地空间规划的定测设计与结构布局。农村地区作为国土空间规划的重点内容, 合理规划结构并配置土地空间资源, 可以为农村产业的横向拓展与纵向升级提供充分的土地空间支持。发挥国土空间规划在基础设施建设、土地空间资源宏观调控与生态环境保护方面的重要作用, 为农村产业发展注入新活力、新动力, 营造适合区域农村产业发展的外部环境, 对于落实乡村振兴战略要求, 加速农村经济发展建设有着一定的支持作用。

一、国土空间规划对农村产业发展的影响

(一) 土地利用结构调整对农村产业的影响

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。通过调整土地利用结构以及农村土地资源配置的方式, 为农村产业的发展指明方向。一方面, 国土空间规划调整土地利用结构, 指导农村土地的合理使用与土地资源的合理配置, 推动农业产业生产模式的创新转型, 这为农业产业集约化发展增添了新动力。如, 对区域内离散的农村土地资源进行集成化处理, 按照标准经营规模建设大范围、高标准的现代化农田, 产业资源集聚效果显著提升。另一方

面, 国土空间规划可基于国家战略要求调整农村建设用地布局, 从整体规划层面引导农村二、三产业的协同发展, 形成规模化、系统化的产业集群, 这对农村产业结构的升级转型有着重要的积极影响。

(二) 空间布局优化部署对农村产业的影响

空间布局优化作为国土空间规划的关键环节, 其重点在于立足区域核心产业重新规划空间结构, 按照资源配置和产业发展的实际情况优化整体布局。比如, 在土地资源集中处理的基础上建设农业产业园区, 吸引合作社、龙头企业参与当地的产业建设, 新型农业经营主体在农村产业的介入, 可形成具有明确战略指向和目标指向的产业集群, 发挥产业聚集优势, 进而增加农村核心

产业的竞争力^[1]。

（三）基础设施完善规划对农村产业的影响

新一轮国土空间规划对农村基础设施建设和公共服务设施配置提出了新要求，完善的基础设施为农村产业发展提供了充足条件和坚实支撑，也是农村产业升级转型、改革发展的重要保障。国土空间规划与乡村振兴战略的实施，显著完善了农村地区交通、水利、电力、通信等重要基础设施建设，大幅改善了农村人民群众的生活条件，也为农业产业的升级转型奠定了坚实基础，降低产业运营成本，提高农产品运输效率巩固产业竞争力。

二、国土空间规划支持对农村产业发展的规划要求

（一）把握农村资源与环境的优势，摸清区域的底数条件

农村产业发展具有显著的地域性特征，即不同区域的农业产业形式与核心产业内容有着明显差异。因此，在产业的总体规划层面需要精准定位区域农业产业资源优势，掌握规划区域的基础条件，为后续产业规划发展提供基本支持。乡村振兴战略的推进背景下，国土空间规划开始从土地资源规划向空间资源规划方向转变，与城市地区相比，农村地区空间资源类型更多样、影响要素更复杂、空间资源关系更紧密，推动农业产业资源的高效利用。区域本地条件的收集应结合国土调查结果，横向对比、纵向核实全域农业国土资源的利用率与使用率，尤其是山、水、林、田、湖重点资源必须全面掌握，为后续产业布局、产业资源规划提供充分条件。

（二）做好产业的刚性与弹性设计，实现区域的长远发展

国土空间规划支持农村产业发展应遵守“刚柔并济”基本原则，助力产业的优化布局与一体化推进。农业产业发展直接关系农村区域经济发展，是乡村振兴关注的重点部分。国土空间规划支持需要发挥其调控指导的作用，注重全域空间的刚性管控，增强规划的权威性和全面性。如，针对历史文化遗产、永久基本农田等重点空间资源，需要在规划方案中以刚性指标的方式为农业产业发展保驾护航。明确刚性指标的同时也要增设弹性空间，根据农村区域产业发展现状、现有资源条件以及产业特色，构建出具有区域特色的产业结构，助推农村产业发展的个性化转型，打破产业同质化发展态势，为农村经济转型、乡村振兴战略实施注入新的动力。

（三）加强全域国土空间规划管控，整合区域多样化要素

农村产业发展对区域空间资源的需求度较高，立足农村全域空间规划情况，统筹各项空间要素，致力于实现资源可持续发展与产业高质量发展的集成统一。国土空间规划支持农村产业发展首先需要立足国家战略要求，各级、各类规划坚持全域统筹原则，充分掌握区域内所有要素，将其纳入国土空间规划管控体系中。农村产业规划是空间规划的重要组成，全盘统筹农村生产生活各类空间，突破传统产业空间领域，落实上位规划核心要求，持续优化调整产业空间整体布局，在保持农村优质国土空间资源持有量的基础上持续扩大产业规模。与此同时，制定高质量的用途管制规则，明确全域国土空间规划管控的准入规则、负面清

单，严控资源开发强度，落实互动监督与高效管理要求。

三、国土空间规划支持农村产业发展的有效对策

（一）优化空间布局，助力产业集群发展

农村产业的升级转型重点在于实现产业振兴核心任务，国土空间规划支持需要通过优化空间布局的方式重新调整土地空间资源的整体结构，依据农村区域核心产业特点和农村重点产业资源，重构产业空间，致力于解决传统空间碎片化治理的困境，提升区域土地资源配置效能。首先，明确区域所处的具体空间功能，构建“多规合一”产业集群区。“多规合一”作为国土空间规划改革的基本原则，也是农村产业调整与资源开发所需遵守的核心准则。合理划分农村产业空间单元，明确农村产业发展重点，协同产业发展规划，实现区域空间资源的集约化配置。统筹整合区域农村土地、农村产业技术、劳动力等重要资源配置情况，建设多类资源协同运作的产业集群区，培育具有创新要素的新业态，保障公共服务精准覆盖。其次，规划“现代农业示范区”和“文旅融合带”。现代农业示范区是当前农村产业发展的一种空间规划方法，将区域内基础设施健全、产业发展成熟的区域划定为现代农业示范区，推动农业机械化、现代化发展，为农村三产融合提供空间载体，形成区域带动效应打造条件成熟的农业产业发展区^[2]。文旅融合带顺应当前文旅融合和生态文明建设发展需要，划定区域生态资源、文化底蕴深厚的区域，以文旅融合为依托打造产业集群，实现文旅项目开展与生态环保的协调与平衡。

（二）创新保障机制，夯实产业土地基础

首先，优先配置建设用地指标，为农村产业发展提供基本资源保障。立足政策内容明确区域要素供给实际情况，依托国土空间规划率先配置建设用地指标，同时明确独立核算的产业用地配额。产业用地配额这一指标作为农村产业发展重要的指标，需要设计动态调整机制，结合区域产业发展特色以及项目储备资源规模，实现资源的精准倾斜。以文旅融合、农产品深加工、冷链物流等新业态作为指标设计的重要因素，制定行之有效的弹性机制，以区域建设用地总量控制为基准点，打通不同区域农村产业土地空间要素的流通渠道，激活农村存量土地资源，最大化发挥农村资源使用成效。其次，推广集体经营性建设用地入市。取得农村产业市场准入资质，加速构建“应入尽入”机制，为农村产业创新发展、升级转型注入动力。在法律允许的范围内鼓励农村集体经济活用区域闲置资源，如农村作坊、闲置厂房、仓库、土地等，开发具有新型业态特征的区域产业载体，夯实产业土地基础。

（三）动态管控调整，深度落实规划要求

新时代背景下农村产业发展呈现出多样化、融合化的发展趋势，传统固定式规划管理结构难以满足乡村振兴提出的产业振兴要求。推动国土空间规划的动态发展，构建灵活的弹性管控体系，配套动态反馈机制，推动规划能落地、加速规划可转化、保障规划可应变。首先，制定负面清单、给足正向激励，完善奖惩制度。借鉴城市国土空间规划的成功案例，设计弹性管理机制，

按照以往空间规划更新和生态管控的经验，构筑负面批判与正向激励双轨制度。制定不可为的负面清单，明确农业产业发展底线，抵制破坏性产业、一次性产业的发展，巩固农业产业基础功能；构筑有所为的正向激励机制，明确农业产业发展重点，对符合规划导向、产业创新集成的项目予以优先的资源支持。为优质产业项目、重点产业项目开通审批“绿色通道”，精简冗余流程，树立优质项目导向增强激励机制的正向引导效果。其次，助力试点土地发展权跨区域交易。离散的国土空间资源成为制约产业集群发展的一个主要问题，也是当前国土空间规划工作的重难点。面对土地空间与开发权益的深层矛盾，突破传统土地管理制度的刚性限制，拓展产业发展弹性空间，建立具有跨区域功能的土地发展权流转体系成为规划实施的重要内容。在生态功能实现层面，以可持续发展理念为基本原则，制定具有生态边界协同融合的交易指标，在部分经济高密度区域通过市场化交易的方式获取开发配额，平衡资源置换与生态补偿两大目标。试点实施与建设的运营必须嵌入国土空间规划“三区三线”管控体系中，完善全过程监督框架，在保障国土空间资源高质量配置的基础上存续自然资源，合理布局农村产业结构，助力产业高质量发展。

（四）数字技术赋能，打造数字规划体系

数字化转型的全面推进为国土空间规划提供了新的技术支撑，超越传统静态编制、刚性实施的固有范式，使用人工智能、大数据、云计算等先进技术手段获取国土空间资源，完善智能决策机制，为农村产业发展提供数字动态感知平台。各种数字技术的融入，为国土空间规划资源配置、空间信息收集提供了技术支撑。一方面，构建农村产业“数字孪生”平台，助力产业全方位升级转型。数字孪生兼具数据分析、数据建模等功能，打造数字孪生体系已成为国土空间规划与治理的核心工具。农村产业的顶

层规划与运营部署集中于数字孪生平台，支撑产业选址决策以及资源的优化配置。整合地形数据、产业区域布局以及土地空间的分布与使用情况，耦合区域土地规划政策与产业核心发展需求，构建数字孪生模型模拟产业发展演化，预测资源压力阈值评估区域农村产业运行效能。另一方面，使用遥感与地理信息系统（GIS）技术监测用地效率。GIS与遥感技术的搭配使用能有效收集区域内土地资源的使用情况，立足国土空间规划打造动态监测系统，提升规划的数字效能。GIS系统的应用可执行用地效率测算、低效区域定位以及土地空间探测等重要任务，为后续的规划设计、规划部署提供全方位的数据支持^[9]。此外，遥感技术与GIS的配合可构建遥感模型，评价农村用地效率、辨识生态脆弱区、明确规划实施重点，得以有效提升农村产业发展在土地空间治理、使用方面的预见性，为构建绿色高效的农村产业土地空间布局提供充分保障。

四、结束语

综上所述，国土空间规划旨在建立“多规合一”的规划体系，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规划，强化对各专项规划的指导约束作用。顺应国土空间规划决策部署，为农村产业发展与升级转型提供规划引导与保障，立足乡村振兴战略因地制宜规划国土资源，坚持问题导向和农村产业现代化发展要求，巩固国土空间规划基础。此过程中，应优化空间布局，助力产业集群发展、创新保障机制，夯实产业土地基础、动态管控调整，深度落实规划要求、数字技术赋能，打造数字规划体系，为促进农村产业高质量发展、美丽乡村建设提供规划保障与规划支撑。

参考文献

[1]孙明芳，王嘉.农村一二三产业融合发展用地的国土空间规划保障——以无锡市国土空间规划为例[J].小城镇建设，2024，42(07):112-118+124.
[2]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.
[3]关于印发《保障和规范农村一二三产业融合发展用地实施细则》的通知[J].辽宁省人民政府公报，2022，(04):26-30.