国土空间规划与乡村振兴战略的土地资源协同路径

王　彬

摘　要：国土空间规划与乡村振兴战略的协同核心是土地资源高效配置与合理利用，土地构成了这两大战略的核心依托和物质根基，协同效果的好坏将直接关系到战略执行的成效，本研究参照协同治理、空间生产及可持续发展的理论视角展开，探讨土地利用领域内规划刚性与发展弹性之间的矛盾、资源分配与多元目标之间的错位、生态保护与开发之间的不平衡现象。为推动两大战略深度融合、实现乡村高质量发展提供理论参考与实践指引。

关键词：国土空间规划；乡村振兴战略；路径优化

一、引　言

乡村振兴战略的提出标志着我国“三农”工作进入高质量发展阶段，土地资源是乡村生产、生活、生态“三生”空间的核心依托，其利用效率与配置质量直接关系到乡村产业升级、人居环境改善与生态保护修复等核心目标的实现，实行国土空间的刚性管控与弹性调整，确立区域间的空间职能分工，奠定土地资源合理利用的根本基础[1]。我国乡村土地资源利用存在功能定位模糊、配置效率低下、生态保护与开发利用失衡等问题，根源在于国土空间规划与乡村振兴战略在土地资源管控中的衔接不足，深入剖析二者在土地资源利用上的协作机制及实践途径，消除空间规划与乡村发展之间的隔阂，实现土地资源的规范管控、高效利用和持续增值的良性互动，此研究对促进乡村振兴战略的实际成效及提高国土空间治理水平具有显著的实际意义[2]。

二、国土空间规划与乡村振兴战略土地资源协同的理论基础

（一）协同治理理论：多元主体的协同逻辑

协同治理理论强调多元主体通过互动合作实现公共事务的有效治理，其核心追求是超越单一主体的治理局限，集结成优势相辅相成的治理集体，谈及土地资源的开发与运用，国土空间规划的实施主体以政府部门为核心，侧重宏观层面的空间管控与指标分配；乡村振兴战略的实施则涉及政府、村集体、农民、企业等多元主体，侧重微观层面的土地利用与价值实现。二者的协同需以协同治理理论为指导，确立政府监管职能、村庄主导地位、农民参与权利和企业市场作用的边界，创建一个综合多元主体的协商渠道，处理土地规划、征收、流转、利用各环节的利益冲突现象，推动土地资源配置管理从“政府唯一管理”转向“多方协作治理”的新模式，实现土地资源利用的科学性与公平性双重提升。

（二）空间生产理论：土地资源的价值重构

依照空间生产理论的认识，空间是物质的实体承载者，更是蕴含价值的生产要素，其价值实现依赖于合理的空间规划与利用，是乡村土地资源的空间转化动态，充当农业生产空间稳定的后盾，也是改善乡村居住环境、守护生态环境的关键环节，国土空间规划通过划定“三区三线”明确土地空间功能，对乡村土地利用制定刚性空间约束标准；以产业融合及人居环境整治等途径为支撑，深度挖掘土地资源的多样价值，引导乡村土地从单一农业用途向生产、生活与生态三位一体的复合功能转变，二者的协同本质上是通过空间规划的引导与乡村发展的实践相结合，追求土地资源空间生产价值的最顶峰，兼顾保障粮食安全等基本生活需求，也充分挖掘了乡村土地的经济潜能和生态效益[3]。

（三）可持续发展理论：生态与发展的平衡准则

可持续发展理论强调经济发展、社会公平与生态保护的协调统

一，奠定了土地资源长远利用的坚实基础，振兴乡村不仅仅是经济层面的复苏，而是包含生态振兴在内的全面振兴，若未将生态保护纳入土地资源利用考量，必将引发乡村生态环境的不可逆转恶化，制约乡村振兴的前进步伐；借助生态保护红线、永久基本农田等刚性边界，为土地资源可持续性维护提供空间基础，但过度强调管控又可能限制乡村发展活力，二者的协同需以可持续发展理论为指导，在刚性管控的基础上预留弹性发展空间，实现土地资源利用中“粮食安全底线、生态保护红线、乡村发展上线”的有机统一，实现乡村经济发展与生态保护的互利共赢。

三、国土空间规划与乡村振兴战略土地资源利用的现存矛盾

（一）规划刚性管控与乡村发展弹性需求的矛盾

着眼于粮食安全与生态安全的双重保障，实施了永久基本农田、生态保护红线等刚性管控的划定，划定了土地利用的禁止性及限制性规范，这套刚性的管控架构在保持国土空间秩序上起到了举足轻重的作用，但这一刚性管控与乡村振兴的弹性增长需求有所冲突。在实施乡村振兴战略之际，特色产业发展、乡村旅游开发等新业态需要灵活的土地供应作为支撑，现行的国土空间规划在特定区域的土地用途管控上显得过于严苛，乡村产业多样化需求与现有土地供应存在差距；由人口流动引发的宅基地空置及村庄布局混乱等问题，需要通过土地整理、用途调整等方式优化空间布局，但刚性规划指标的约束使得部分乡村的土地整理项目难以落地，妨碍了乡村空间优化的步伐[4]。

（二）土地资源配置与乡村振兴多元目标的错位

乡村振兴战略涵盖产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五大目标，其实现需要土地资源在农业生产、产业发展、人居环境、生态保护等多个领域进行合理配置，当前国土空间规划中的土地资源配置存在“重生产、轻生态”“重城市、轻乡村”的倾向，与乡村振兴战略的多元目标相去甚远。就布局层面而言，规划制定倾向于优先考虑农业用地的需求，在乡村产业及人居环境改善用地上预留不足，乡村工业、服务业等新业态面临土地资源的短缺困境；就资源配置效率这一层面，城乡土地资源配置的二元格局尚待进一步打破，城市对土地资源的虹吸效应导致乡村优质土地资源流失，而乡村内部大量闲置宅基地、废弃工矿用地等低效用地难以盘活，土地资源呈现闲置与短缺的双重矛盾。

（三）生态保护要求与土地开发利用的失衡

生态振兴是乡村振兴战略的核心组成部分，国土空间规划中生态保护红线的划定为乡村生态保护提供了刚性保障，生态保护与土地开发之间的不平衡现象依然显著，在实施乡村振兴政策的某些区域，存在过度开发土地资源的现象，为短期经济利益而奔波，违规占用生态保护红线内土地发展乡村旅游、畜禽养殖等产业，对乡村生态环境造成了不可逆转的破坏；个别地区把生态保护简单地等同于禁止一切开发活动，对位于生态保护红线附近的土地资源开发实施过度控制，未能将生态保护与适度开发有机结合，阻碍了乡村生态资源的经济价值实现，阻碍了生态振兴与经济振兴的协同进展。

四、国土空间规划与乡村振兴战略的土地资源协同路径

（一）构建“刚性约束 + 弹性引导”的规划协同体系

规划体系的协同是土地资源协同利用的前提，需消除对刚性管控与弹性需求的尖锐对立，设立一个“底线刚性、活力弹性相结合”的乡村国土空间规划模式，从严格管理角度，对“三区三线”在乡村区域的具体划设标准进行深度细化，具体划清永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界的具体范围及其管理要求，将粮食安全、生态安全等核心目标纳入规划刚性考核指标，巩固乡村土地资源的基础安全防线；就弹性引导这一层面，开辟乡村发展的弹性空间，为响应乡村产业发展及居住环境改善的需要，分配一定比例的弹性土地配额，依照规划原则得以，适时对弹性空间内土地用途作出灵活变动。构建“上下协同”的规划编制体系，充分吸纳村集体、农民、企业等多元主体参与乡村国土空间规划的编制过程，结合乡村地域特色与发展需求优化规划方案，增强规划方案的科学性和实施便捷度[5]。

（二）建立“多元适配 + 高效流转”的配置协同机制

将土地资源配置的协同与乡村振兴多元目标紧密结合，构建一套功能匹配、流转高效的土地资源配置模式，强化土地资源的利用水平，就配置结构的优化而言，参照乡村各区域的职能特点，采取因地制宜的土地资源配给措施：针对以农业

为主体的乡村，优先安排粮食生产所需土地资源，同时预留适量土地用于农产品加工、仓储等配套产业发展；探讨城乡交错带中的乡村，依托区位优势合理配置乡村旅游、休闲康养等产业用地，加速城乡产业融合的步伐；关注生态保护型乡村的范畴，对土地开发规模实施严格管控，优先保障生态修复及居民生活环境改善用地。

六、结　论

空间规划与乡村振兴目标的结合实施，核心在于实现土地资源高效协同利用，此乃突破乡村发展制约、增强国土空间治理水平的核心要务，二者协同的本质是依托协同治理、空间生产等理论，平衡刚性管控与弹性发展、资源配置与多元目标、生态保护与开发利用的关系。通过规划刚性底线与弹性空间结合、差异化配置与高效流转并举、生态保护与价值转化统筹、权益明晰与利益共享兼顾，才能实现土地资源“管控－利用－增值”良性循环，这一理论逻辑对两大战略的结合给予学术支撑，为推动乡村产业、生态与居民生活环境的协同发展提供操作指南，为乡村全面进步提供有力支撑。□

参考文献：

[1]王小青.乡村振兴背景下农业经济管理的优化策略[J].现代农村科技,2025,(09):139-141.

[2]崔玉仙.乡村振兴战略下村集体经济壮大的策略研究[J].山西农经,2025,(14):57-59.

[3]常方.乡村振兴战略下城乡融合发展策略分析——以河南省南阳市唐河县为例 [J]. 新农民,2025,(21):1-3.

[4]孙学华.村庄规划在乡村振兴战略中的作用与实践[J].黑龙江科学,2025,16(13):156-158.

作者单位：辽宁省法库县不动产登记中心

基于乡村振兴的全域土地综合整治策略探析

孙世芳

摘　要：全域土地综合整治作为国土空间治理体系的重要组成，是破解乡村“人—地—产”失衡矛盾、保障乡村振兴战略落地的重要政策工具。其本质是通过空间腾挪与要素重组，实现耕地保护、生态修复与产业发展的多元目标协同。本文系统梳理全国全域土地综合整治的政策演进与实施现状，结合山西寿阳、浙江宁波等典型试点实践，深入剖析当前规划协同不足、资金保障脆弱、利益协调不畅等突出问题，从规划引领、资金创新、机制完善、科技赋能四个维度提出优化策略，为深化农村土地制度改革、推进宜居宜业和美乡村建设提供理论支撑与实践参考。

关键词：乡村振兴；空间治理；土地产权；要素配置

一、引　言

乡村振兴战略的深入推进，核心在于实现乡村生产、生活、生态“三生空间”的协同优化，而土地作为乡村发展的核心要素，其利用效率与空间布局直接决定乡村振兴的质量与成效[1]。党的二十届三中全会明确提出，要通过深化土地制度改革、完善城乡融合发展体制机制，为乡村全面振兴注入动力，全域土地综合整治正是落实这一决策部署的重大举措[2]。与传统碎片化土地整治不同，全域土地综合整治以国土空间规划为引领，在乡镇级单元内统筹推进农用地整理、建设用地盘活、生态保护修复等全要素整治，通过政策集成使用实现空间资源的优化配置，成为破解乡村空间布局无序化、耕地碎片化、土地利用低效化等难题的“金钥匙”。

二、乡村振兴背景下全域土地综合整治的实施现状

1.政策体系逐步完善，试点模式多元创新