
规划引领空间治理 保障乡村振兴用地

郭杰 何鸿飞 朱晨曦

乡村振兴离不开资源要素保障，依托乡村规划统筹谋划耕地和永久基本农田保护、产业发展、居民点布局、生态修复、人居环境整治等，提升用地保障能力，支撑乡村振兴发展愿景实现。江苏自 2019 年开始，高效推进多规合一实用性村庄规划编制工作，构建了“镇村布局规划+村庄规划”的乡村规划体系，确定集聚提升、城郊融合和特色保护等发展型村庄类型，有序组织发展型村庄规划全覆盖，在用地保障、涉农政策及资金和公共资源配置等方面倾斜。充分依托“江海河湖汇聚”的平原水乡基底，开展“共绘苏乡”规划师下乡工作，通过派遣驻村规划师、第一书记等方式，为乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴等提供理论与技术支撑。但在具体实践中，农业空间缺乏系统保护、存量建设空间盘活乏力、生态空间亟待整治修复、全域全要素用途管制亟待完善等一系列用地要素保障问题较为突出。

严守底线强化耕地和永久基本农田保护

耕地和永久基本农田是保障国家粮食安全的核心空间载体。新获批的《江苏省国土空间规划（2021—2035 年）》明确了至 2035 年全省耕地保有量不低于 5977 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 5344 万亩的总体目标。而村庄规划需要传导县乡国土空间总体规划意图、落实耕地保护指标，建立耕地数量、质量和生态三位一体管护体系，保障江苏农业现代化的优质耕地空间。

强化耕地的数量管控。严格落实耕地保有量、永久基本农田保护面积等约束性指标，以区域耕地资源禀赋、粮食自给率目标、村民意愿等因素为依据，考虑新增建设占用、现代农业发展合理设施用地需求，确定村域合理的耕地保有量和永久基本农田保护目标，严格耕地占补平衡、进出平衡数量规模，借鉴苏州宿迁耕地保护南北挂钩模式与经验，探索永久基本农田异地代保与经济补偿的长效机制，做到“藏粮于地”。

提升耕地的质量水平。村庄规划应以耕地的地形坡度、土壤理化性质、作物熟制等质量分级为依据，明确纳入永久基本农田储备区、高标准农田建设范围的耕地数量与布局，提出依托全域土地综合整治、高标准农田建设等的优质农田建设、粮食生产科技创新措施，积极探索“藏粮于技”的“四梁八柱”。

改善耕地的生态环境状况。重视耕地的地域文化景观表达，结合耕地的气候与水文调节功能提升、生物多样性维护等生态保护修复措施，塑造如里下河地区兴化垛田、苏南地区桑基鱼塘、沿海地区圩田等江苏新鱼米之乡的耕地特色景观，在保障粮食安全的同时提升耕地景观文化的复合功能。

立足存量统筹村庄用地布局

推进村庄用地合理布局，强化要素配置模式创新，是支撑乡村振兴从战略走向落地的关键环节。按照“三调”统计，全省村庄用地面积 106.67 万公顷，占全省建设用地总面积的 43.79%，通过典型区县调研发现，村庄内存在一定规模的非建设用地面积，其成为未来乡村振兴要素保障的主要载体，亟需构建“增量+存量”协同配置模式，支撑乡村地区土地要素保障。

积极引导村庄内部用地有序利用。按照村庄类型确定分类乡村内部非建设用地的盘活利用方向。拆迁撤并类村庄利用方向主要为农用地，通过城乡建设用地增减挂钩优先将存量建设用地复垦，保障粮食安全。规划发展类村庄的存量建设用地优先保障农民居住、乡村基础设施和公共服务用地需求，简化此用地空间农民宅基地审批，重点保障产业融合用地需求，村庄规划应

明确新增建设占用村庄非建设用地的适宜性、选址可行性及潜在环境影响。

强化新增用地要素保障能力。村庄规划应传导上位规划要求，全域统筹规划，农业空间完善耕地进出平衡政策，重点保障特色农业、设施农业等农业用地需求，村庄建设区重点满足农民集中居住、产业融合用地等空间诉求，探索点状供地、农用地只转不征等多途径用地要素保障。

土地制度创新保障产业用地需求。应强化产业策划同村庄用地的协调。一要构建现代乡村产业体系，充分挖掘村庄特色农产品、历史文化等优势资源，以“一村一品”为核心目标开展产业策划，以县域单元明确村庄主导产业类型及产业融合清单。二是衔接粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，保障设施农用地、产业融合用地等项目用地诉求，确保符合乡村融合发展的产业项目可落地、可实施。三是深化武进“三块地”等改革试点成果，持续探索集体经营性建设用地入市、宅基地改革等存量建设用地盘活路径，满足乡村产业融合发展的合理用地诉求。四是发挥能人及基层组织作用，强化集体经济组织实力与平台建设，完善收益调节金等利益主体收益共享机制，促进存量土地资产的活化利用，提升农民收入水平。

全域整治探索系统治理路径

分类实施全域土地综合整治。优先选取景观破碎、生态亟待修复、具备发展潜力的村庄开展全域土地综合整治，统筹农用地整理、建设用地整治、生态修复与公共空间治理，完善产业导入、格局调整、存量盘活、风险评估等规划安排，从运营主体、投融资方式等方面探索可持续的社会资本参与模式。

以系统手段营造聚落肌理和景观风貌。重视村庄田、水、路、林、村分类景观要素系统治理，营造乡村聚落肌理和景观风貌，多尺度景观结构整体优化，结合农村人居环境整治，基于自然解决方案探索不同地区、不同地貌类型的生态修复方案，促进村庄景观风貌与人居环境的持续改善提升。

重视传统村落文化遗存挖掘保护。优化确定苏州市吴江区开弦弓村、南京市浦口区龙山社区等省级历史文化名村、传统村落保护清单，保障传统村落文化遗存保护的合理用地空间需求，强化村庄文化遗存的调查，建立乡村文化信息库，保护物质与非物质文化。参考田长制、林长制等既有经验，探索传统村落长效管护机制。

完善规则统筹乡村用途管制

建立完善以镇村布局规划、村庄规划为引领的乡村地区全域全要素空间用途管制制度与政策体系，制定耕地、林地、草地、水域等空间的许可制度和正负面管制清单，是实现乡村振兴、促进乡村高质量发展的重要制度保障。

完善面向乡村振兴的村域用途管制体系。完善农用地和耕地用途管制规则，明确高标准农田建设中沟渠道路占用、合理设施农用地等永久基本农田准入清单，研究其调整补划的政策路径；明确一般农地占用准入清单，合理引导农业结构调整。探索确定乡村生态空间管制规则，引导乡村景观风貌营造和乡村生态产品价值实现。明确涉及集体经营性建设用地、宅基地、乡（镇）村公共设施、农产品初级加工、农村休闲观光旅游等建设用地管制通则，引导符合分类乡村发展定位的生产建设活动。

重点深化存量建设用地的管制图则。探索集体经营性建设用地入市的合理主体，明确入市空间范围、规划用途、建筑高度、容积率、地均产值等管制细则，完善集体经营性建设用地入市标准。完善宅基地所有权、资格权和使用权分置的细化制度设计，探索宅基地使用功能、使用年限等权利配置制度，发挥宅基地资产财产功能，推动宅基地的有效盘活，增加农民有效收入。

强化村庄规划对于分类要素的管控。协调自然资源、住建、农业农村、生态环境等多部门管理数据，制定高压走廊、重要管线、河道管理范围、公益林、高标准农田等空间要素管制要求，最大限度减缓建设对村庄自然资源、生态环境的破坏。

（作者单位：南京农业大学中国资源环境与发展研究院 江苏省土地勘测规划院）