

基于乡村振兴的国土空间用途管制方法路径 ——以四川省凉山彝族自治州为例

陈孟临 陈思颖

四川省国土空间规划研究院 四川成都 610081

【摘要】随着共同富裕政策的提出，乡村振兴取得重要进展。而国土空间用途管制作为空间规划的重要手段，对于提升环境的品质、土地资源的有效利用率具有重要意义。但在乡村振兴的过程中，国土空间用途管制发现存在侧重于规划管控、忽略国土生态空间管理、忽视国土空间部门协调合作、缺乏国土空间相关法律等问题。对此，以四川省凉山彝族自治州为例，提出划分等级地区管制、依据发展需求管制、单元分区管制等对策，助力国土空间用途管制发展。

【关键词】乡村振兴；国土空间用途管制；凉山彝族自治州；生态空间管理

乡村振兴战略保障粮食安全、激发“三农”潜力，对于推进农业农村现代化与实现城乡融合发展具有重要意义^[1]。2023年2月，《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出，“加强村庄规划建设、扎实推进农村人居环境整治提升、培育乡村新业态、实施文化产业赋能乡村振兴计划”。上述意见表明村庄发展布局、生态保护治理、空间治理等方面对“和美乡村”建设提出了更高的要求。故此，完善乡村产业布局完善、加强村庄规划建设已然成为实现乡村振兴的关键举措。为有效推动凉山州乡村振兴进程，四川省委组织部印发《凉山州脱贫攻坚综合帮扶工作队选派管理实施方案》强调，“充分发挥突击队作用，深化拓展驻村帮扶，强化综合治理，推进脱贫攻坚”。相关数据显示，截至2021年，四川政府向凉山州选派帮扶干部及专业人员达数万余名^[2]，赋能凉山彝族自治州乡村振兴。

作为构建空间规划体系、引入生态文明理念、健全自然资源监管体系的重要环节，国土空间用途管制也是推动地区乡村振兴的关键举措。国土空间用途管制重点关注乡村自然资源、文化空间建设、产权管理等问题，通过加强资源要素精准配置和土地开发利用规划，优化土地空间布局，改善乡村人居环境，增强农业、生态、建筑空间规划，发挥乡村发展的功能和价值，是实现乡村振兴、优化国土空间管理机制的重要路径。从乡村空间开发利用和秩序方面来看，国土空间用途管制通过强规划、统要素、优格局提升乡村国土空间利用效率，有序赋能乡村振兴。从侧重耕地保护到生态治理体系完善，从空间生态调控转向全要素土地利用和空间调控的综合转型，更加注重生态环境建设精细化与规范化。国土空间用途管制以实施空间规划为目标，平衡农业、经济、生态等三者间的关系，主要通过科学合理的严格耕地保护、协调生态建设、弘扬传统文化、科学规划空间，为乡村振兴布局规划的制定提

供有益借鉴。

1 国土空间用途管制含义与现实问题

1.1 国土空间用途管制的基本含义

国土空间用途管制是建立我国国土空间开发保护管理，也是对自然资源土地进行可持续发展治理。在国土空间规划明确空间用途及开发利用限制条件的基础上，通过变更审批与开发监管等环节，对土地、河流等所有国土资源统一进行分区分类开发利用开展的管制活动。具体而言，国土空间用途管制要明确每一个国土空间单元，明确开发利用任务，更进一步制定详细计划。

法定规划在系统地体现领土空间和界定产权方面的有效性使得空间规划成为政府在环境保护和管理其发展方面首选的监管工具。因此，国土空间用途管制是一种以政府管制理论和空间规划技术为支撑的管理实践。国土空间用途管制实践本质上是监管机构参与资源配置的过程，即土地资源流动和监管机构作用的复杂过程。国土空间是自然资源和建设活动的载体，特定土地空间的占用是自然资源存在和开发建设活动的物质基础，其物体的空间资源是有限的。基于此，政府应进行管理或规划，通过规划、审批等流程相结合的方式优化国土资源配置。以四川省凉山彝族自治州为例，截至2019年底，在相关数据调查中，凉山彝族自治州州属17个县市中有11个属于国家级扶贫开发工作重点县，具有典型的贫困连片集中、基础设施薄弱和社会发育落后、城镇化水平低等属性。根据大小凉山彝区的多维测度实证研究，基础设施占17.58%、教育文化占20.1%、人居环境占18.12%和社会保障占19.43%对贫困的贡献率较大^[3]。

1.2 国土空间用途管制的现实问题

1.2.1 侧重于规划管控

我国目前国土空间用途管制标准制定是由各部门按照统一规则制定各地区国土空间利用管制规则，从而忽略地

区因自身特点的管制规则。如凉山州在五级三类四体系，应在顶层规划的基础上详细规划土地利用分区。但是，土地利用分区划分实际上是统一的，未能够充分考虑城乡景观、外形等经济区位特征，使凉山州各地区的管制规则也大致相同。针对自然资源要素制定的管制规则有所差异，致使自然资源要素配置难以有效发挥。以凉山州为例，

2018年城镇化率为35.7%，人口密度为81人/km²，四川省城市人口密度为3068人/km²，乡人口密度为4487人/km²，部分县域人口密度仅55人/km²^[4]，且数量众多。并且，彝族受传统文化影响，在居住空间形态上呈现为“小聚居大分散”特征^[5]。可以看出，凉山州国土空间用途管制制定还需完善。

1.2.2 忽略国土生态空间管理

合理规划城乡生态空间发展格局，实施国土空间规划“三区三线”管控部署，是我国国土空间用途管制的核心要义。但由于我国国土空间用途管制制度前期以保护耕地为目的，制定永久性基本农用地保护、城镇建设用地许可等管制标准^[6]，建设耕地土地和城市建设用地的管制制度相对困难。这导致我国现行土地空间用途管制制度建设时主要侧重于农用地用途管制规则和城市建设的制定，而生态空间用途管制规则的制定相对薄弱，导致农业空间保护、城市空间扩张、占用生态空间、破坏生态用地的现象。

1.2.3 忽视国土空间部门协调合作

我国国土空间利用管制是以各类自然要素分类为基础的，虽然单方面能够有效保护土地自然资源要素，导致国土空间利用管制体系忽视自然要素资源。要素的协调发展打破了各种自然资源要素生态系统之间的有机结合^[7]，从而大大降低了要素管控的效果。加之管制标准和各要素依据不一致，导致各部门在管制过程产协调困难，不利于我国国土空间利用管制发展。基于此，当前我国国土空间利用管制体系建设应将各要素纳入统筹协调的范围内，科学规划协调统一的空间利用管制标准。

1.2.4 缺乏国土空间相关法律

我国还缺乏专门规范土地用途的顶层立法，尚未建立起完整的法律法规体系。国土空间利用管制政策文件较为复杂，导致规划内容相互冲突，缺乏高效协调。第一，缺乏规制法律法规，会导致土地空间管理混乱^[8]，从而引发市场投资行为，降低国土空间利用管制和保护效率。第二，法律法规缺乏全面协调导致国土空间利用管制法律体系不完善、国土空间利用管制难度较大，易造成层级式法律结构体系，导致国土空间用途管制制度的法律效力降低，难以支撑凉山州国土空间用途管制的实施。

2 乡村振兴在国土空间用途管制中的创新应用

国土空间用途管制通过协调空间规划要素、优化空间开发格局管制空间利用，有效促进空间有序开发，提高国土

空间开发质量，为产业振兴提供保障，激励乡村振兴战略实施。乡村振兴主要包含物质空间、人才、文化、生态、组织等振兴。国土空间用途管制能够提高空间开发质量、完善空间规划结构和功能，增强凉山州吸引力和活力，管制农村土地空间利用，为生态价值实现提供途径，促进生态振兴。此外，乡村组织的空间管制还可以为凉山州组织的振兴和城乡空间组织的创新提供解决方案。可见，管制凉山州空间利用，主要是通过加强乡村空间管理、优化城乡空间格局，促进乡村整体振兴。

2.1 加强空间治理

随着“管制政府”向“治理政府”的转变，乡村空间的“物质所有制组织”治理有助于促进城乡一体化，实施综合利用管制成为改善空间格局的重要手段。规划体系建设，实现乡村振兴。乡村空间治理主要包括物质空间、所有制空间、组织空间治理，通过乡村土地空间要素治理，优化城乡关系，激发内生动力，强化组织能力，促进乡村人才、组织、文化振兴。国土空间用途管制是实施空间规划的重要举措，相关政府通过管制物理空间、功能空间等统筹国土空间，协调凉山州空间规划格局和结构。凉山州土地利用调控通过凝聚各方力量强化凉山州空间治理，即全面优化治理政策，激发乡村国土治理潜力，提高凉山州国土空间治理水平。管制农村空间的使用是一项强制性政策，国土空间用途管制能够借助市场调节作用弥补行政设施的空缺，利于促进发展权均衡配置，实现空间规划正义。这通过改善基础设施和公共服务确保了空间权利的平等分配，体现社会治理在管制凉山州空间利用、乡村振兴层面的优势。

2.2 完善空间格局

乡村国土空间用途管制以物理空间盘活和生态振兴为导向，治理改善乡村空间结构，统筹城乡空间发展格局，推动凉山州生产和农业优质转型发展。国土空间用途管制有助于促进城乡管控与治理目标一体化，实现凉山州城乡空间互联互通。并且，国土空间用途管制农村低效、不合理的土地利用和土地流转，合理配置空间目标和“三代”区位，从数量和布局上调整现有空间格局，保证土地利用效率提高。基于绿色生态的社区生活理念，乡村国土空间用途管制由单一用途管制转变为土地和空间用途管制，强调整个区域的整体性。国土空间用途管制能够借助规划引导、监督管理等手段管制凉山州土地空间合理利用，集约利用工业用地，保护农业用地，监管建设用地，合理规划土地布局，改变凉山州土地碎片化现状。以提高农民生活质量为目的，乡村国土空间用途管制根据农村人口分布和凉山州聚落现状，形成农业、生态空间等功能，整合凉山州空间功能，优化凉山州空间结构和聚落体系，打造节约资源和保护环境的空间布局。

3 国土空间用途管制的具体措施路径

3.1 划分等级地区管制

凉山州政府应合理布局公共服务设施和基础设施,实现乡村空间要素的结构调控和落实。其中,乡村农业空间上要严格管制永久性基本农用地,划分农业用地单元,保证耕地质量,建设空间必须提高土地利用效率,优化土地结构和功能;生态空间要协调全域自然资源要素,发挥生态空间价值,向下传导管制要素内容和管制任务,落实国土空间利用“数量+质量”的管制要求。凉山州政府应细化乡村使用单位分区管制要求,对农业空间永久农地基地保护区实行严格管控原则,保障“数量与质量并重”的粮食安全,综合考虑经济和生态因素,以及农业空间承载的各种文化价值功能。划分等级地区管制主要是将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大种类,重点围绕市辖区统筹协调、合理配置,提高乡村空间利用效率。在农业空、生态、建筑空间划分的标准上,对农村用地单元施行精细化管理,增加土地管制的灵活性和适应性,实现凉山州乡村土地高效率利用。

3.2 依据发展需求管制

基于农村土地空间分级分区管制,考虑到不同类型村庄不同的现实发展需求,根据镇村规划确定的自然村、集聚促进村、保护村特征等分类结果,分别对城郊村和城郊村进行分类。整合村、搬迁合并村和其他一般村实行空间用途管制。凉山州政府明确各类村庄用地管制的主要目标和主要任务,深入推进各类村庄设施和公共服务设施配置,确保各类村庄用地管制有序实施。首先,凉山州政府必须协调村落空间保护与开发的关系,延续村道传统的空间格局和肌理,尊重原有彝族文化习俗,保持乡村的整体形态和外貌。其次,城郊一体化村是完善城乡空间秩序、协调城乡空间功能的主要载体。在管制这些村庄的土地空间利用时,必须注重调整和优化土地利用空间结构,综合考虑城市用地扩张的需要,协调各类建设用地和农用地的关系,强化土地利用结构。

3.3 规划单元开发

凉山州农村空间要细化利用单元分区,注重在城镇总体规划下空间利用单元内各类土地利用指标的优化配置。基于乡村振兴背景下,国土空间用途管制主要是根据城市总体规划和利用单元详细分区,进行分区边界的运用和单元承载指标的配置。国土空间用途管制严格落实永久农用地基本保障数量与质量要求,保障粮食安全。凉山州政府应根据当地不同资源条件和发展基础,适当发展设施农业、畜牧业和畜牧产业等产业。建设用地管制主要涉及农村生活集中建设区和生产发展建设区的分区管制。其中,农村生活建设区的空间利用和优化管制,凉山州政府要以功能整合、结构优化、规模调控为基础,着力提高农村居民生

活质量;农村生产发展建设用地空间优化强调空间置换和集聚发展,充分挖掘现有空间价值,提高空间生产效率,促进产业经济发展。生态空间利用管制需要通过土地整治保证管制区生态功能,探索改造路径和方法,以生态价值转化为经济价值,保护生态空间,形态和功能的整体性、系统性以及区域生态安全,缓解乡村建设空间拓展、生态开发和保护之间的矛盾,实现凉山州乡村振兴。

4 结论

随着凉山州乡村振兴取得新的成果,国土空间用途管制发展需要协同乡村政策、共同富裕等相关战略。凉山州政府应以规划单元开发、浮动分区管制、特别使用分区管制等方式进行国土空间用途管制,加强国土空间规划管控,做好乡村振兴用地保障。并且,政府应优化国土空间格局、强化用途管制、积极盘活存量等系列策略,推动凉山州乡村振兴发展。地方政府是结合凉山州的经济、人口、土地利用情况,完善国土空间用途管制,解决当地人地之间的可持续发展问题,实现乡村各领域振兴。

参考文献:

- [1] 易家林,郭杰,欧名豪等.国土空间用途管制:制度变迁、目标导向与体系构建[J].自然资源学报,2023(06):1415-1429.
 - [2] 董华斌,刘蒙罢,赵晨迪等.全域生态文明建设背景下我国国土空间用途管制研究[J].国土资源导刊,2022(01):6-10+67.
 - [3] 王鑫怡.乡村振兴背景下民族地区驻村干部助力产业发展的实践研究——以凉山彝族自治州为例[J].智慧农业导刊,2023(19):118-121.
 - [4] 蒋鸣.基于脱贫攻坚长效机制的县域国土空间优化探索——以凉山彝族自治州喜德县为例[J].小城镇建设,2021(03):23-31.
 - [5] 周学红.转型期凉山州脱贫县国土空间规划编制工作思考[J].资源与人居环境,2021(10):24-27.
 - [6] 孙婧雯,孙攀,戈大专等.面向全面振兴的乡村国土空间用途管制作用与策略[J].规划师,2023(05):19-25.
 - [7] 向晓琴.“多规合一”前后市级国土空间规划指标体系变化分析[J/OL].自然资源情报,1-8[2023-12-25].
 - [8] 朱力,陈轶.双向视角,实践导向:国土空间规划背景下面向乡村振兴的规划学科建设思考[J].小城镇建设,2023(12):38-44.
- 作者简介:**
陈孟临(1986.11—),女,汉族,大学本科,职称:工程师,研究方向:国土空间规划;
陈思颖(1988.1—),女,汉族,大学本科,职称:助理工程师,研究方向:城市规划方向。