

乡镇级国土空间规划分区探讨

张明锋

安徽省国土空间规划研究院

摘要：以相关文献和国家有关规范指南和政策文件为基础，对已有规划分区的优缺点进行分析，从乡镇级国土空间规划的编制和管理实际需求出发，研究提出了乡镇级国土空间规划分区，共分为永久基本农田保护区、一般耕地区、生态保护红线、一般生态区、城镇开发边界、村庄建设区、林业发展区、牧业发展区、一般农业区、基础设施用地区、海洋发展区11个一级分区和29个二级分区，并针对重点区域，划分出10个三级分区，为乡镇级国土空间规划编制和管理提供参考依据。

关键词：乡镇级；国土空间规划；用途分区

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.09.028

一、引言

规划分区是空间类规划的重要手段，早在19世纪，美国、德国等国家已经在规划中开始应用^[1]。我国的主体功能区规划提出了优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类区域，土地利用总体规划从市县乡（镇）三个层级提出分区要求，城乡规划也曾尝试提出城市功能分区。2019年《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布，要求建立国土空间规划体系并监督实施，同时明确以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制。在国土空间规划背景下，研究规划分区，为国土空间规划用途管制提供基本依据，是落实《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》关于国土空间分区分类实施用途管制的举措，具有十分重要的意义。

目前国内学者针对国土空间规划分区进行了相关研究，做了许多有益的探讨。司慧娟对青海省国土空间综合功能分区进行了研究^[2]，杨奕针对区域性国土规划空间分区进行了探讨^[3]，王蔚炫结合宁波市的实践探索了国土空间规划分区^[4]，刘合林等以湖北巴东县为例山地地区探讨了县级国土空间总体规划分区划定路径^[5]，杨箬丛等以东莞水乡功能区为例对国土空间规划分区划定与管控进行了研究^[6]，戚冬瑾等研究了国土空间详细规划分区^[7]。自然资源部办公厅印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》提出了市级层面国土空间规划分区方法，安徽等省发布的县级规划指南中提出了县级层面的分区方法，湖南等省发布的乡镇级国土空间规划指南也提出乡镇级规划分区方案。总体来说，乡镇级

国土空间规划作为国土空间用途管制的基本依据，乡镇级规划的分区仍处于探讨阶段，尚需加强研究。本文在相关研究的基础上，对乡镇级国土空间规划用途分区进一步探讨，为开展乡镇级国土空间规划编制和管理相关决策提供参考依据。

二、已有空间类规划分区分析

目前全国层面已有的空间类规划主要是主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划，以及由这三类规划融合而成的国土空间规划。其中主体功能区规划方面，不论是以前的优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类，还是《省级国土空间规划编制指南（试行）》提出的城市化发展区、农产品主产区和重点生态功能区三类，基本上都是以县域为单元划分，虽然有利于宏观层面的统筹和调控，但不适合乡镇层面的规划。

土地利用总体规划方面，在市、县、乡（镇）三个层级均出台了规划编制规程，分别从用途（或功能）和管制方面提出了规划分区。在用途（或功能）方面，市级规划提出了土地利用功能分区，包括基本农田集中区、一般农业发展区、城镇村发展区、独立工矿区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区6类；县级层面提出了土地用途分区，包括基本农田保护区、一般农地区、城镇村建设用地区、独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区、其他用地区10类土地用途区；乡（镇）级规划分区与县级规划基本相同，仅将城镇村建设用地区拆分为城镇建设用地区和村镇建设用地区。在管制方面，为引导土地利用和城乡建设，三个层级均提出了允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区四类分区。土地规划分区以用途分区和管制分区相配合，做到了全域覆盖，并且以图斑地块为划分单元，上图入库，有利于精准管理。其问题是部分分区不够细化，不利于精细化管理，主要是三个方面：一是耕地与园地、牧草地、其他农用地等被分在一般农地区中，不能满足当今耕地保护形势的需要；二是城镇内部情况较为复杂，但规划中仅有一个城镇建设用地区，忽略了城镇内部差异；三是其他用地区中既包含交通、水利等建设用地，也包含水域、自然保留地等未利用地，为基础设施类建设用地报批带来不便。

城乡规划方面，2018年《城乡用地分类与规划建设

用地标准（征求意见稿）》中，针对大城市、特大城市、超大城市的城市建设用地内部，划分了居住生活区、商业办公区、工业物流区、城市绿地区、战略预留区5类功能区。该分区深入到了城市内部，且提出了战略预留区这一具有留白思想的分区，但该分区只关注城市内部，未做到全域覆盖，且该标准未经发布实施，具体实施效果无法得知。

国土空间规划方面，《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》提出了生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区7个一级分区。并将城镇发展区（基本等同于城镇开发边界）中的集中建设区细分为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区，将乡村发展区细分为村庄建设区、一般农业区、林业发展区、牧业发展区，将海洋发展区细分为渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区、游憩用海区、特殊用海区、海洋预留区。可见该分区在一定程度上吸收了原土地利用总体规划 and 城乡规划分区中的长处，既做到了全域覆盖，也对城镇内部进行了细化，一定程度上体现了全域全要素规划的理念。但该分区主要针对市级规划层面，村庄建设区、一般农业区等分区过于粗略，且对于交通、水利等基础设施类用地体现不够，无法满足乡镇级规划精细管理的需要。

三、乡镇级国土空间规划分区探索

充分吸收已有规划分区的长处，落实《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中规划分区的基本要求，衔接“三区三线”划定、在国土空间规划中明确造林绿化空间等相关工作，本着满足乡镇级规划精细化管理需求，实现国土空间用途管制的目的，提出乡镇级国土空间规划分区方案。

（1）永久基本农田保护区。是指按照国家“三区三线”划定工作，统一划定的永久基本农田，现状必须为耕地。

（2）一般耕地区。为满足精准保护耕地的需求，将一般耕地区单独分作一个区域。一般耕地区是指规划期内除永久基本农田以外，需要继续作为耕地保护的区域，以及通过整治等手段由其他地类转变为耕地的区域。其现状可以为耕地或非耕地，现状为非耕地的，视为规划期内的新增耕地。永久基本农田储备区需在本区内的现状耕地中划定。

（3）生态保护红线。是指按照国家“三区三线”划定工作，统一划定的生态保护红线。按照国家相关文件规定，生态保护红线包括自然保护地和一般红线，自然保护地又包含核心保护区和一般控制区。

（4）一般生态区。是指规划期内除生态保护红线以外，需要继续保护的林地、草地、水域和其他土地（盐碱地、沙地、裸土地、岩石砾地）等生态用地，以及通过生态修复等手段由其他地类转变为生态用地的区域。

（5）城镇开发边界。是指按照国家“三区三线”划定工作，统一划定的城镇开发边界。按照国家政策要求，包含城镇集中建设区、弹性发展区和特别用途区。《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中对于集中建设区的细分较为合理，本文直接继承，仅将其中的交通枢纽区改为交通用地，包括公路、铁路等交通用地和交通场站、港口等交通枢纽，扩大了原交通枢纽区的内涵。

（6）村庄建设区。是指村庄建设区域。为满足乡村振兴和指导村庄规划的需要，参照城镇集中建设区，可将村庄建设区细分为居住生活区、综合服务区、商业服务区、物流仓储区、绿地休闲区、道路用地区、留白用地区，其中农村宅基地位于居住生活区范围内。一般来说，乡政府驻地应对村庄建设区进行细化分区，其他村庄视情况决定是否细化。

（7）林业发展区。是指为林业生产和经营划定的区域，不同于作为生态保护的林地。可包含现状林地，以及规划期内通过人工培育等手段由其他地类转变为林地的区域。

（8）牧业用地区。是指为畜牧业生产和经营划定的区域，主要为牧草地。畜牧养殖设施用地应划入一般农业区中的农业设施用地。

（9）一般农业区。是指作为一般农业发展的用地区域。包括园地、坑塘水面、沟渠、田坎、田间道、农业设施用地等。

（10）基础设施用地区。是指城镇开发边界和村庄建设区范围以外的基础设施用地。为适应国土空间管理需求，将其细化为交通运输设施用地区、水利设施用地区、能源设施用地区、通信设施用地区、环保设施用地区、风景旅游设施用地区、特殊用地区、其他设施用地区等区域。

（11）海洋发展区。主要是指人类为了生产而在海洋开展相关活动的区域，如因生态保护等需要特殊保护的区域，可划入生态保护红线或一般生态区。本文在《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》关于海洋发展区的分区中进一步细化，将海洋发展区划分为渔业养殖用海区、渔业设施用海区、工矿用海区、基础设施用海区、风景旅游设施用海区、特殊用海区、海洋预留区。其中渔业养殖用海区是指为进行渔业养殖、捕捞等划定的海域；渔业设施用海区是指为发展渔业，而进行

乡镇级国土空间规划用途分区表

一级分区	二级分区	三级分区
永久基本农田保护区		
一般耕地区	一般耕地	
	永久基本农田储备区	
生态保护红线	自然保护地	核心保护区
	一般红线	一般控制区
一般生态区		
城镇开发边界	集中建设区	居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通用地、战略预留区
	弹性发展区	
	特别用途区	
村庄建设区	居住生活区、综合服务区、商业服务区、物流仓储区、绿地休闲区、道路用地、留白用地	
林业发展区		
牧业发展区		
一般农业区		
基础设施用地	交通运输设施用地、水利设施用地、能源设施用地、通信设施用地、环保设施用地、风景旅游设施用地、特殊用地、其他设施用地	
海洋发展区	渔业养殖用海区、渔业设施用海区、工矿用海区、基础设施用海区、风景旅游设施用海区、特殊用海区、海洋预留区	

相关设施建设划定的海域；工矿用海区是指为矿业开采划定的海域；基础设施用海区是指为交通、能源、通讯等相关设施修建划定的海域；风景旅游设施用海区是指为观光、游憩、休闲等设施修建划定的海域；特殊用海区是指以污水达标排放、倾倒、军事等特殊利用的海域；海洋预留区是为重大项目用海预留的控制性后备发展区域。

国土综合整治与生态修复项目、造林绿化等区域的规划用途应该按照整治修复或造林绿化后的实际用途划入上述相应区域。

四、结束语

乡镇级国土空间规划是“五级三类”国土空间规划体系中的最低一级，是实施国土空间用途管制的基本依据。本文对已有规划分区进行分析，结合相关研究，落实相关政策和工作要求，对乡镇级国土空间规划分区进行了探讨，研究提出的分区相对已有规划分区更加细化，更加符合乡镇级国土空间规划编制和管理的实际需要。同时，为满足历史文化保护、自然灾害防治等特殊需求，可增加历史文化保护红线、自然灾害控制线等。但由于这类控制线往往可能覆盖多种类型的区域，在实际工作中，可单独增加图层，划分专门区域，与上述规

划分区相互配合，满足规划实施和管理的需要。

参考文献

- [1]王向东,刘卫东.中美土地利用分区管制的比较分析及其启示[J].城市规划学刊,2014(5):97-103.
- [2]司慧娟.青海省国土空间综合功能分区与管制研究[D].中国地质大学(北京),2018.
- [3]杨奕.关于区域性国土规划空间分区的探讨[J].地产,2019(11):36-37.
- [4]王蔚炫.国土空间规划分区的思考与实践探索[J].浙江国土资源,2020(01):22-27.
- [5]刘合林,余雷,唐永伟,等.山地地区县级国土空间总体规划分区划定路径——以湖北巴东县为例[J].规划师,2022(1):119-125.
- [6]杨箐丛,朱江,詹浩,等.国土空间规划分区划定与管控研究——以东莞水乡功能区为例[J].南方建筑,2021(2):09-17.
- [7]戚冬瑾,周剑云,李贤,陈浩.国土空间详细规划分区用途管制研究[J/OL].城市规划. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2378.TU.20220615.1324.004.html>.