

提高乡镇国土空间总体规划实用性

刘蕊

甘肃省城乡规划设计研究院有限公司

摘要：随着我国城市化进程的不断加速，乡镇国土空间的规划变得愈发重要。本文旨在研究如何提高乡镇国土空间总体规划的实用性。本文首先介绍了乡镇国土空间规划的背景和意义，然后分析了当前乡镇国土空间规划实践中存在的问题和挑战。在此基础上，本文提出了提高乡镇国土空间总体规划实用性的具体措施，包括：深入调研，提高规划质量，加强社会参与，完善管理机制等。最后，本文总结了研究结果，指出提高乡镇国土空间总体规划实用性对于促进乡镇可持续发展和实现城乡一体化具有重要意义。

关键词：乡镇国土空间规划；实用性；可持续发展；城乡一体化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.047

引言

乡镇级规划是乡镇人民政府对本行政区域国土空间保护开发、利用修复做出的具体安排，是开展乡镇详细规划、相关专项规划和村规划的编制依据、是实施国土空间用途管制的法定依据。近年来，我国城市化进程不断加速，城市化进程的加快意味着我国城市化进程进入了新阶段，城镇化发展面临着新的挑战 and 机遇。其中，乡镇国土空间的规划和建设是城镇化发展中的重要环节之一。乡镇国土空间总体规划是指针对乡镇国土资源利用、土地利用、城镇化进程等问题，制定出一套规范、合理的规划方案，为乡镇发展提供战略指导和技术支持。然而，当前我国乡镇国土空间规划实践中存在一些问题。首先，部分地区乡镇国土空间总体规划的实施效果不尽如人意，规划与实际情况存在较大差距，规划方案不能真正指导和推动乡镇发展。其次，乡镇国土空间规划往往缺乏深入的调研，规划内容和方案难以贴近实际需要。另外，社会参与度不高，规划制定过程中缺乏广泛的民主参与，导致规划方案无法真正反映社会公众的意愿和需求。此外，规划管理机制也不完善，规划实施过程中缺乏有效的监管和评估，导致规划效果难以保障。因此，本文旨在研究如何提高乡镇国土空间总体规划的实用性，以期为乡镇发展提供更为有效的支持和指导，促进乡镇可持续发展和实现城乡一体化。

一、乡镇国土空间规划现状分析

（一）乡镇国土空间规划概述

乡镇国土空间总体规划是以乡镇为主体，按照经济社会发展战略和城乡统筹的原则，对本行政区域内土地利用、城乡建设、生态环境、交通、能源、水利、文化、社会事业等方面进行综合规划的一项重要工作。其目的是协调和优化乡镇的空间布局和功能结构，保障乡镇社会经济的发展和生态环境的保护，推动城乡一体化发展和乡村振兴。乡镇国土空间总体规划具有以下特点：一是区域性和全局性，需要对整个乡镇进行全面规划；二是长期性和前瞻性，需要充分考虑未来发展需要和可能的变化；三是综合性和协调性，需要协调各种规划因素，达到多方面的平衡和协调；四是科学性和可操作性，需要科学依据和可行性研究，保证规划实施的有效性^[1]。

要提高乡镇国土空间总体规划的实用性，需要加强调研工作，广泛听取公众意见和需求，保障规划方案的切实可行性和可持续性。同时，也需要完善规划管理机制，加强规划评估工作，制定惩罚措施，提高规划执行的效果和效率。此外，推广现代化规划技术也是提高规划实用性的重要手段之一，可以提高规划效率和精度，为规划制定和实施提供有力支撑。最终，只有广大规划从业者共同努力，才能为乡村振兴和城乡一体化发展做出积极贡献。

（二）乡镇国土空间规划存在的问题和挑战

1. 规划质量不高

乡镇国土空间总体规划是乡镇发展的重要基础和保障。但是在实践中，我们也发现了一些规划质量不高的问题。一是规划依据不足，规划内容和范围不够细化和翔实；二是规划编制方式单一，过于倚重主观意志和个人经验，忽视了科学性和实践性；三是规划实施缺乏监督和评估机制，规划效果不佳，实施过程中出现的问题未能及时解决。

其中，规划依据不足是导致规划质量不高的主要原因之一。有的乡镇在规划编制过程中，缺乏科学的规划依据，只凭借个人经验和想象进行规划，导致规划方案不符合实际情况，执行难度大。另外，一些乡镇在规

划过程中，忽视了公众的参与和意见反馈，导致规划方案缺乏可操作性和可持续性^[2]。此外，规划编制方式单一，缺乏科学性和实践性也是导致规划质量不高的的重要原因之一。有的乡镇在规划编制过程中，只注重纸面规划，忽视了实践操作，导致规划实施困难，实际效果不佳。另外，规划编制人员缺乏相关知识和技能，导致规划方案设计不合理，执行难度大。最后，规划实施缺乏监督和评估机制也是导致规划质量不高的的重要原因之一。有的乡镇在规划实施过程中，缺乏监督和评估机制，导致规划效果不佳，实施过程中出现的问题未能及时解决。这不仅浪费了规划资源，也影响了乡镇的发展。

2. 社会参与度不高

乡镇国土空间总体规划制定过程中，社会参与度不高，民主参与程度不够，导致规划方案无法真正反映社会公众的意愿和需求。在实际实施过程中，社会各方面的诉求和需求未能得到充分考虑，致使规划方案存在较大漏洞和缺陷。社会参与度不高的原因主要包括：一是缺乏有效的沟通机制，规划编制过程中没有与公众进行充分的沟通和交流，导致公众对规划的理解不足；二是公众参与意识不强，很多乡镇的居民对规划的重要性和参与意义缺乏了解，对规划缺乏兴趣和关注；三是公众参与方式单一，只有少数公众能够参与到规划的制定过程中，导致规划方案不够全面和公正^[3]。

3. 规划管理机制不完善

乡镇国土空间总体规划的实用性还受到规划管理机制不完善的制约。当前，乡镇国土空间总体规划管理主要依靠政府部门和专业机构来实施，缺乏多方参与和监管，容易导致规划实施不到位、效果不佳的问题。此外，规划管理机制的缺陷还表现在规划实施缺乏监督、考核和评估，导致规划制定后无人问津、无人管理，影响规划实施效果。首先，缺乏参与机制。在规划编制和实施过程中，社会各方面的参与度不高，缺乏广泛而深入的社会参与，导致规划难以贴近实际需求。第二，缺乏监督和考核机制。目前，乡镇国土空间总体规划实施缺乏有效的监督和考核机制，缺乏明确的责任追究机制，使得规划实施效果难以保障。第三，缺乏信息化管理手段。乡镇国土空间总体规划的信息化管理水平较低，规划数据和信息难以共享和公开，影响规划实施的透明度和公正性。

二、提高乡镇国土空间总体规划实用性的措施

（一）加强调研，提高规划质量

为提高乡镇国土空间总体规划的实用性，必须加强

规划调研，提高规划质量。当前，乡镇国土空间总体规划调研工作中存在诸多问题，例如调研主体单一、调研方式简单粗暴、调研信息不全面等，导致规划的质量和实效性无法得到有效提升。要解决这些问题，第一，充分发挥各方面力量的作用。在规划调研的过程中，不仅政府部门和专业机构要参与其中，还需要广泛邀请社会各方面的力量参与其中，充分利用社会资源，才能实现全面、科学、准确的规划调研。第二，多元化调研方式。传统的规划调研方式比较单一，缺乏多元化的调研方式，如现场调研、问卷调查、社会调查等，这些方法可以增加调研的广度和深度，有利于获取更加全面和准确的规划信息。第三，加强调研信息的管理和共享。要加强对规划调研信息的管理和共享，建立信息化平台，方便各方面对调研信息的查询和使用，确保规划调研信息的科学性和完整性^[4]。第四，提高调研质量和水平。规划调研的质量和水平是提高规划实用性的关键，需要加强调研人员的培训和管理，提高调研人员的专业素质和能力，加强对调研工作的监督和考核，确保调研工作的科学性和严谨性。第五，注重规划实施的反馈和调整。规划调研不仅是规划编制的开始，也是规划实施的基础。因此，在规划实施过程中，要注重对规划调研结果的反馈和调整，及时更新调研信息，保证规划实施的准确性和实效性。

（二）加强社会参与，提高规划可操作性

要提高乡镇国土空间总体规划的实用性，需要加强社会参与，提高规划可操作性。第一需要建立多元化的社会参与机制。应建立一套包括公众听证、社区咨询、网络调查、座谈会、公众评议等在内的多元化的社会参与机制，以便更好地获得公众对规划的意见和建议，保障社会参与权利。第二，加强社会参与信息公开透明度。应当建立一套完善的信息公开制度，公布规划编制的时间表、编制过程、草案、征求意见、修改意见等，让公众了解规划编制的全过程。第三，提高公众参与的效果。应当在规划编制过程中，将公众意见反馈的结果及时反馈给公众，并说明意见的采纳与否的理由。同时，要做好宣传工作，让公众更好地理解规划的内容和意义，增强公众对规划的认同感和归属感，促进规划落实。第四，建立相关部门协作机制^[5]。应当建立起各部门之间的协作机制，促进规划实施的有效性。规划编制过程中，需要将各部门的意见和建议融入规划中，使规划更贴近实际情况，更有可行性。

（三）完善规划管理机制，加强监管和评估

(1) 建立规划监管机制。首先需要完善规划评估机制,应当建立规划编制和实施的评估机制,评估规划实施情况,及时发现和解决问题,促进规划落地实施。其次加强规划督察和评估。应当建立规划督察和评估机制,对规划实施情况进行监督和评估,发现问题及时纠正,确保规划的科学性、合理性和可行性。同时,建立规划绩效评估机制。应当建立规划绩效评估机制,对规划实施后的绩效进行评估,实现规划目标的科学、客观、量化评估,为规划调整提供科学依据。也要强化规划信息公开和舆情监测。应当加强规划信息公开和舆情监测,及时掌握公众对规划的反馈和意见,发现问题及时解决,避免出现矛盾和纠纷。

(2) 加强规划评估工作。当前,乡镇国土空间总体规划实施中,评估工作不足,缺乏及时发现和解决问题的能力,导致规划质量不高,规划实施效果不理想。为解决这些问题,应当加强规划评估工作,定期对规划方案进行评估,发现问题及时加以纠正。第一,制定评估指标体系。应当根据规划制定的目标和任务,制定科学的评估指标体系,从多个角度评估规划方案的实施效果。第二,建立评估机制。应当建立评估机制,制定评估方案,明确评估的周期、内容、程序和责任主体,确保评估工作的科学性、系统性和有效性。第三,加强数据支撑。应当加强数据的收集和整合工作,建立规划实施过程的监测和评估数据平台,为评估工作提供充足的数据支撑。第四,定期进行评估。应当定期对规划方案进行评估,发现问题及时加以纠正,确保规划实施效果的持续改进和优化。

(3) 制定惩罚措施。乡镇国土空间总体规划实施中,一些相关责任主体对规划的执行存在不认真、不负责任的情况,导致规划执行效果和效率低下。为解决这些问题,应当制定惩罚措施,首先要明确违规行为。应当根据规划实施过程中可能存在的违规行为,制定详细的违规行为清单,明确各类违规行为的性质和标准。其次应建立惩罚机制。应当建立惩罚机制,明确违规行为的惩罚措施和程度,建立相应的违规行为处理程序和责任主体,确保惩罚措施的公正性和及时性。同时需强化监督管理。应当加强对规划执行过程的监督和管理,及时发现和处理违规行为,确保规划执行的效果和效率。最后加强宣传教育。应当加强对规划执行过程中的相关责任主体的宣传教育工作,增强责任意识和法制观念,规范行为举止,减少违规行为的发生。

(四) 推广现代化规划技术,提高规划效率和精度

为提高乡镇国土空间总体规划的实用性,推广现代化规划技术,提高规划效率和精度是必不可少的。随着科技的不断进步和应用,现代化规划技术已成为规划工作中不可或缺的一部分,其高效性、精准性和可靠性在提高规划实用性方面发挥着重要的作用。

首先,应该推广现代化规划技术,如地理信息系统、三维模拟等技术,利用先进的技术手段对规划过程中的数据收集、分析和处理进行科学化、精细化管理,提高规划的效率和精度。其次,要加强对规划人员的专业培训和技能提升,使其能够掌握和应用现代化规划技术,提高规划质量和效率。同时,可以通过与高校合作开设相关课程、组织技术交流会议等形式,不断推进规划人员的技能提升和学习。此外,还可以通过建立规划技术支持平台、设立规划技术专家咨询服务等方式,为规划人员提供技术支持和指导,提高规划的实用性和可操作性。最后,要不断推动规划技术的创新和发展,探索新的规划方法和技术手段,以更加高效、精准、可靠的方式推动规划工作,为乡镇国土空间的可持续发展提供科学依据和指导。

三、结束语

乡镇国土空间总体规划实用性的提高是当前规划工作的重要任务。要实现这一目标,必须加强调研工作,注重社会参与,完善规划管理机制,推广现代化规划技术。只有这样,才能真正做到规划方案切实反映公众意愿和需求,保障规划实施效果的可控和可持续。同时,乡镇国土空间总体规划实用性的提高也需要广大规划从业者的共同努力,只有形成合力,才能为乡村振兴和城乡一体化发展做出积极贡献。

参考文献

- [1] 李慧雯. 大数据背景下的国土空间规划和智慧城市建设探讨[J]. 房地产世界, 2021(16)
- [2] 冯旭, 王凯, 毛其智, 潘传杨. 国土空间规划体系下的乡村空间规划方法——基于规划与治理的一体化视角[J]. 城市规划, 2022, 46(11): 21-31.
- [3] 尹晓琳. 乡镇级国土空间规划编制探究[J]. 智慧城市, 2022, 8(07): 62-64.
- [4] 李知然. 国土空间规划视角下的村庄分类研究[D]. 西安建筑科技大学, 2022.
- [5] 张启超. 国土空间规划背景下金昌市地域综合区划与空间管控研究[D]. 兰州大学, 2022.

作者简介: 刘蕊(1987—), 女, 汉族, 山东省菏泽人, 大学本科, 工程师, 主要从事城乡规划工作。