

科学编制乡镇国土空间规划、助力乡村振兴

——关于东营区乡镇产业发展情况的调研报告

孟凡泉

山东省东营市城市规划设计研究院

摘要：实施乡村振兴战略，是党的十九大做出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重要历史任务，是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作的总抓手。乡村振兴是乡村振兴的物质基础，也是推动我市新旧动能转换的重要任务。为贯彻落实乡村产业发展战略的有关要求，助力破解乡村产业发展瓶颈，进一步增强我市乡镇国土空间规划的编制实用性，调研组结合东营区分区规划及各乡镇国土空间规划的编制工作，通过现场调研、召开座谈会、调取各类相关规划资料等多种方式，对东营区及下辖的牛庄镇、史口镇、六户镇、龙居镇四个乡镇产业发展情况进行调查研究。

关键词：东营；国土空间规划；乡村产业振兴

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.08.044

一、东营区乡镇产业发展现状

近年来，东营区经济总量占全市比重持续上升，2021年东营区生产总值（GDP）初步核算数为531.15亿元，按可比价格计算，比上年增长11.8%。其中，第一产业增加值14.59亿元，增长8.5%；第二产业增加值180.80亿元，增长15.3%；第三产业增加值335.76亿元，增长10.2%。三次产业的比例调整为2.8：34.0：63.2。从历年三产关系看，一产贡献率均较低，且增速较慢，第二产业及三产服务业比重不断提升；从固定资产投资结构看，固定资产投资比上年增长18.7%。其中，第一产业投资下降52.7%；第二产业投资增长9.8%；第三产业投资增长25.3%；从乡镇国内生产总值所占比重看，2018年东营区四个乡镇国内生产总值约占全区总量的30%，与城市区域贡献率相比差距较为明显。

总体来看，东营区乡镇发展总体处于弱势，乡村产业振兴是东营区经济发展的重要突破方向。

二、问题分析

（一）新一轮国土空间规划背景下的土地瓶颈

在新一轮国土空间规划改革的大背景下，国家实施最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约用地制度。依据山东省《“三区三线”划定技术细则》规定，超大城市、人均城镇建设用地远超国家标准的城市、近十年城区常住人口减少的城市，城镇开发边界面积一般为现状城镇建设用地规模的1.1倍以内，其他城市一般为1.3倍以内，如超过控制线要有足够合理性。就东营市来讲，建设用地指标尤为紧张，建设用地层面以存量利用为主，新增土地指标予以严格管控。乡镇作为国土空间规划城镇体系中的基层环节，不仅要分担耕地和生态的底线指标任务，还要服从大局缩减自身建设用地指标以保障市、区（县）重点产业项目落地，乡镇面临的城镇建设用地和新增建设用地的指标压力较之城市更加明显，土地瓶颈是制约乡镇产业发展的重要因素之一。

（二）工业、物流园区化，园区外乡镇产业可选空间较小

一是“工业项目必须入园”且“工业园必须合规”。2021年，山东省发改委、科技厅等八部门共同发布了《关于持续推进沿黄重点地区工业园区梳理规范的通知（鲁发改工业【2021】1155号）》。政策要求“十四五”期间，只有符合规工业园区审核标准的园区，才能落地工业项目。对于沿黄重点地区合规工业园区外的拟建工业项目，各级发展改革部门不予立项，各级自然资源部门不予供地，各级生态环境部门不予办理环评，各级水利部门不予办理取水许可手续。目前经部门联审，已有33个园区符合标准，尚有21个省级及以上园区暂不符合“合规工业园区审核标准”。东营区管辖区域内有东营高新技术产业开发区和东营市东营区化工产业园两处省级及以上级别的合规产业园区。其中，东营市东营区化工产业园位于史口镇境内。

二是全市物流规划体系已经确定，全市物流项目未来将突出重点并相对集聚进园区发展，园区外乡镇物流项目落地空间不大。《东营市现代物流业中长期发展规划（2020-2035年）》将市域范围划分为中心城区、黄河北、广饶三个区域，布局建设“一总部、四园区、两中心（142）”架构的核心层物流节点网络。对符合城市总体规划、土地利用总体规划、物流业发展规划，并经认定的物流载体项目用地，在年度用地计划方面予以倾斜。目前东营区六户镇境内正在规划建设1处市级综合物流园区。

目前东营区四个乡镇中，除以上提到的史口镇的省级化工产业园和六户镇的市级综合物流园外，牛庄镇有市级油地融合产业园1处，龙居镇尚无产业园区。东营区未来的乡镇产业发展方向除工业、物流园区化外，主要应聚焦在以农旅为导向的乡村振兴类产业项目的可持续发展上面。

（三）配套服务不完善，制约产业发展

目前乡镇的公共服务设施配套存在部分共性问题。一是基础配套存在缺项。按照相关设施配套标准，多数缺乏提升生活品质的体育、娱乐、康体等设施类型；二是设施利用率不高，如教育、医疗等空置率较高。三是商业、餐饮、住宿等设施档次不高，缺乏特色，服务水平低，旅游接待能力差。由此造成对于人才和企业的吸引力明显不足，乡镇设施的配套问题成为乡镇产业发展的制约因素之一。

（四）乡镇财政紧张，资金瓶颈明显

由于长期以来，农业型乡镇大多以小、微型企业为主，缺乏大型龙头企业，税收不高，加之近年疫情原因，乡镇财政资金比较紧张，一般只是保障人员工资、机构运转和民生支出，建设项目的前期资金投入是阻碍产业发展的瓶颈之一，目前多依靠债券等方式解决，若不能形成稳定的良性循环，非长久之计。

三、对策建议

东营区各乡镇国土空间规划正处于编制的过渡期，牛庄镇作为全域土地综合整治规划试点镇在土地整治规划和实践中积累了许多成功经验。目前乡镇产业发展面临土地瓶颈，农村集体经营性建设用地试点路径还未完全打通，许多乡村振兴项目无法落地；农业项目偏于基础种植，农业生产和经营体系仍未形成，旅游业发

展粗放，配套水平不高等问题亟待解决。同时也面临着国土空间规划改革、黄河流域生态保护与高质量发展国家战略、生态产品价值实现试点等诸多机遇，基于此，调研组从国土空间规划层面，提出助力乡村振兴的几条建议。

（一）坚持规划引领，勇于政策创新

一是建议乡镇国土空间总体规划和全域土地综合整治规划同步开展。乡镇国土空间总体规划落实上位规划底线要求，管控全局，全域土地综合整治规划梳理整合土地，使农田集中连片，提升粮食生产能力，带动农田水利设施的建设，使低效低质土地得到更加合理化和高效率地使用，为乡村振兴项目引入和土地指标潜力空间挖掘提供重要保障。

二是大力推进农村集体经营性建设用地和点状用地政策落地实施。目前，山东省及东营市部分县区（如广饶县、垦利区等）在农村集体经营性建设用地政策方面已经做出了一定的探索和实践，但仍未出台法定文件。从全国来看，海南省、浙江省、广东省、吉林省、安徽省、重庆市、四川省部分地区先后出台了相关政策支持“点状供地”模式的落地执行，并有不少成功案例。点状用地政策将项目用地区分为永久性建设用地和生态保留用地，其中永久性建设用地建多少供多少，剩余部分可只征不转，按租赁、划拨、托管等方式供项目业主使用，大大节约了用地指标。在城镇建设用地和新增用地指标的双重限制背景下，乡镇的国土空间规划应结合乡镇资源及产业发展特点，对农村存量建设用地进行统筹布局，并明确农村经营性建设用地的定性、定位与定量，同时做好准入清单的管控，在农村经营性建设用地和点状用地政策正式出台前，为乡村振兴产业的发展预留用地空间。

（二）以镇域为重点，做深做细农旅文章

在工业、物流等相关政策制约下，乡镇的产业发展应聚焦和优先发展乡村振兴层面的项目。

一是应发挥自身资源优势，深挖一产潜力空间。积极引入创新型、科技型、生态型一产项目，宜农则农，宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔，带动为一产服务的农产品加工、收储、流通、销售及其他生产性服务业快速发展。乡镇国土空间规划应结合自身项目和资源统筹安排设施农用地、集体经营性建设用地布局，如为一产服

务的各环节提供合理合法的土地保障，从而打造乡村振兴背景下的新型农业产业链。

二是挖掘提炼地域文化，实现农文旅融合发展。国土空间规划不仅要算土地账，亦应从文化品牌和旅游产业视角考虑问题，文旅项目配套设施的空间布局应遵循旅游消费链的市场规律和旅游人群的行为习惯进行合理设置，由此既可保证旅游项目合理的分类分级，亦可使旅游服务设施达到时间和空间的高效配置，从而延长旅游人群的消费时间，提升旅游感受。

（三）精准配套，精明服务，助力产业和人才振兴

一是合理预测人口，适度配套。近年来，东营区各乡镇常住人口大多呈现下降趋势，以龙居镇为例，六普常住人口3.7万人，七普常住人口2.2万人，十年间常住人口减少1.5万人；牛庄镇、六户镇、史口镇也因城市的虹吸效应及油田人口回流等原因常住人口持续减少，造成乡镇现有教育、医疗等配套设施利用率不高，因此，规划应实事求是，科学预测规划期末常住人口数量，适度配套，节约资源。

二是聚焦产业和人才服务，精准配套。除乡镇自身基础配套外，还应针对各镇产业布局和产业特点实施精准配套。如各镇可针对旅游产业或其境内的产业园区，提升对流动人口的服务配套水平，增加精品餐饮、住宿及其他相关服务；亦可针对农产品销售、流通等需求，大力实施“互联网+”现代农业行动，增设电商服务平台及相关生产性服务设施；同时为吸引和留住人才，可针对人才需求，增加人才公寓综合配套设施、体育健身场馆、乡贤馆等。总之，乡镇规划应遵循增减有据、精明服务的原则进行设施配套，以此助力乡村产业的快速发展。

（四）抓住机遇，对接政策，最大限度争取资金支持

一是积极对接生态产品价值实现机制试点政策。2021年5月，自然资源部批复东营为“自然资源领域首批生态产品价值实现机制试点城市”，东营成为黄河流域首个生态产品价值实现机制试点的城市。机制创新内容主要包括生态产业项目目录、生态补偿、特许经营、共建共享、土地供应以及生态券六大机制。其中生态补偿机制主要研究构建以GEP核算结果为重要导向的生态

补偿核定机制。生态券机制则主要探索基于生态券的开发配额交易机制。土地供应机制主要是面向生态产品价值实现的土地出让、供给机制研究，探索创新土地供应机制。生态产品价值实现试点的各类机制研究是乡镇进行乡村振兴特别是产业振兴的巨大助力，特别是生态农林型乡镇未来发展的重要机遇。

二是深度对接乡村振兴政策补贴，最大限度争取资金支持。

为贯彻落实中央农村工作会议、中央文件和全国“两会”精神，实施乡村振兴战略，深入推进农业供给侧结构性改革，加快推进农业农村现代化，中央财政继续加大支农投入，强化项目统筹整合，完善资金使用管理机制。农业农村部、财政部相继出台了一系列财政重点强农惠农政策，共包括农业生产发展与流通、农业资源保护利用、农田建设、农业科技人才支撑、农业防灾减灾、乡村建设6大类支持领域的37项补贴。国家其他各部委也出台了乡村振兴项目补贴32项，农业局、农办、财政局、农综办、旅游局、科技局、林业局、发改委，补贴额度一般在20-60万元，水利局、环保局、老区扶贫办、经贸局等在5-20万居多，中央财政项目一般都在几百万至上千万元。在乡镇国土空间总体规划编制中，应紧靠补贴项目类型进行统筹规划、精准定位，减小乡镇资金压力，提升产业发展积极性，有的放矢，精确预留项目用地，保障项目落地实施。

参考文献

- [1] 屈武威. 乡镇国土空间规划编制的探索[J]. 河南建材, 2022(6): 135-137.
- [2] 任倩, 高彩云, 李琨. 乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策[J]. 现代农业科技, 2023(4): 213-216.
- [3] 尹晓琳. 乡镇级国土空间规划编制探究[J]. 智慧城市, 2022, 8(7): 62-64.
- [4] 高洪岩. 乡村振兴背景下东营市河口区集成改革路径探析[J]. 南方农业, 2022, 16(15): 232-234, 238.
- [5] 马梦霞, 臧潇, 胡沥沥, 等. 乡村振兴背景下东营市创意农业高质量发展路径研究[J]. 价值工程, 2022, 41(30): 1-3.