

乡镇国土空间总体规划编制重点及对策

——以河北长山峪镇国土空间总体规划为例

靳新亚 陶红玲 庞涛

承德市建筑设计研究院有限公司

摘要：乡镇国土空间总体规划是我国“五级三类”国土空间规划体系中最基础的一层，规划成果能实用管用是评判本轮规划的重要标准。本文结合河北省承德市长山峪镇国土空间规划的工作，以生态优先为主，全域统筹城乡发展，探索本轮规划的编制体系、目标与重点，确保规划的编制有效且科学。

关键词：乡镇；国土空间总体规划；生态优先；统筹发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.11.046

一、引言

国土空间规划体系鼎新是国家治理体系的主要抓手，同时也是可持续发展的主要保障。乡镇国土空间总体规划处于“五级三类”中的最末端，规模覆盖乡镇全区域，有着承载上下贯通的作用，同时为乡镇政府实施决策做辅助作用，是乡镇各类建设的总体纲领。

长山峪的乡镇国土空间总体规划是细化落实《滦平县国土空间总体规划（2021-2035）》的重要一环，明确了乡镇的发展定位、规划内容、指标控制等成果。本文结合镇区内的实际情况，对长山峪镇的总体规划进行阶段性总结，思考并提出在编制乡镇级别国土空间总体规划中的重点需要处理好的五个关系及编制思路。

二、乡镇国土空间规划编制的逻辑思考

习近平总书记指出：“自然是生命之母，人与自然就是生命共同体，人类必须敬畏自然、尊重自然、顺应自然、保护自然。”保护自然就是保护人类，建设生态文明就是造福人类。推进生态文明建设、坚持人与自然和谐共生，建设望得见山、看得见水、记得住乡愁的美丽中国，成为共识。

乡镇级国土空间规划是促进生态保护、城乡建设、产业发展、土地利用等有机统一的重要载体，要坚持谋划发展战略，并关注对全域内空间要素的管控。第一，在规划中要重点关注生态保护，恪守生态底线，对山、水、林、田、湖、草、沙等生命共同体加以保护，加快生态文明建设步伐。第二，保障粮食安全，保障粮食和重要农产品稳定安全供给，藏粮于地、藏粮于技。加强农业基础设施建设，守住永久基本农田底线，保障耕地规模不减少。第三，要推进“终极蓝图”战略，就要严谨确定城镇开发边界，控制无序的城乡建设及扩张，推进远景发展，统筹各项发展要素。通过严守安全保障、生态红线、用地规模、常住人口4条底线，加大对生态敏感区和永久基本农田保护力度，促进乡镇全域的空间以及功能布局逐步优化，逐步增强乡镇综合服务功能，提高乡镇以及农村的内涵品质、风貌形象。

（一）生态优先的逻辑

党和国家提出建立统一的、责权清晰的国土空间规划体系，从而做到从全局谋划国土空间布局发展情况，顺利布局空间规划格局，其中包括科学的，有效率的布局生态空间、生产空间和生活空间。其一是将生态优先的理念贯彻到国土空间规划体系中，其次是将生态优先作为底线原则，其三是将生态优先作为目标。做到尊重自然规律，谋求绿色发展，在“双评价”的基础上科学地统筹三大空间。

（二）全域统筹逻辑

全域统筹要构建全域全要素的分类系统。以往乡镇总规编制重点是对城乡建设空间进行引导和布局，而本轮规划，着重强调山、水、林、田、湖、草、矿、沙等全域全要素管控，城乡融合发展，再斟酌考虑经济情况、人口因素、生态环境等客观指标，科学地布局生态空间、生产空间和生活空间。

三、逻辑转变下乡镇国土空间总体规划编制重点和对策

（一）强化落实国土空间规划体系—建立体系、落实指标

1. 建立高效实用的乡镇国土空间规划体系

现阶段国家尚未出台有效针对乡镇级别国土空间总体规划的编制导则，本文按照《市县国土空间总体规划编制指南》《河北省乡镇国土空间总体规划编制导则（试行）》（2020年4月）的要求，结合河北省以及滦平县的实际情况，全面落实“目标定位、国土空间格局、自然资源保护与利用、居民点体系与产业布局、乡镇政府驻地规划、基础保障体系、历史文化与景观风貌、生态修复与国土综合整治、规划环境影响评价、规划传导与实施”等十一项内容体系，为开展乡镇国土空间总体规划的编制提供实际的案例。

2. 严格落实上位规划指标

在建立明确的国土空间规划体系后，需要严格落实上位规划明确的指标、边界、表单等底线要求，此项举措可以切实解决以往乡镇总规中部分非理性决策而导致的规划无法落地的问题。同时，编制过程中要充分与市级、县级的工作有规律的衔接，把乡镇中的具体问题及时向上反馈，真正保证“五级”国土空间总体规划上下贯通。其中，落实“底线管控、结构效率、生活品质”三大类指标，是做好乡镇规划和维护乡镇人民利益的重中之重。

（二）生态优先—控制底线，促进修复

1. 参照县级“双评价”结果严格落实“三区三线”

第一是需要顺利衔接并且严格落实县级“双评价”的评价成果，以县一级的三类空间结果为基础，根据乡镇的实际情况，划分土地可利用度成果、水资源丰富度

成果、环境纳污能力成果、生态本底特征、灾害危险性成果，最终确定生态空间、农业空间和城镇空间。

第二是需要衔接落实县级“三线”成果，对市级、县级划定的三条控制线进行优化调整。对三条控制线互相矛盾冲突的图斑进行评估，最终确定调整和补划的方案。综合考虑调整后，确定三条控制线的范围和管控要求。

2. 推进乡镇国土整治和生态修复

以上位国土空间总体规划中“国土综合整治和生态修复”专题为基础，明确农村土地整治和城镇土地整治的工作重点，同时指定山水林草等生态系统的修复措施。建立基本农田保护制度，以“早改水、坡改梯、永久基本农田恢复、土地复垦”等整治项目，切实落实项目点位、建设内容，建设时序，建设规模，项目资金的预算及来源，以确保增加项目操作的可实现性。

（三）全域统筹—构建格局，优化空间

1. 构建乡镇国土空间总体规划格局

在新时代背景下编制乡镇级别的国土空间总体规划，要以保护乡村的自然资源和生态环境作为落脚点，对各类生态要素做出精确管控，依靠地理信息技术，打造实时监测的平台，同时根据乡镇的特点，采用“主导功能分区+要素控制”的方法，探索用途准入和用途许可制度，更好的和市级、县级国土空间总体规划进行融合。

（四）精明发展—谋求发展，提高品质

1. 谋划乡镇产业等经济发展目标

根据乡镇的特色资源禀赋、社会发展情况以及人民的发展诉求，在满足上位规划的战略目标和任务的前提下，确定乡镇在不同阶段的不同发展定位以及目标。最重要的是明确产业发展的方向，做到有的放矢，同时制定乡村禁止和限制发展产业名录，生态绿色地引导当地产业顺利发展。结合当地生态优势和旅游资源的优势，推进农旅生态结合，实现产业的转型升级，谋求可持续发展的道路，切实平衡发展与保护的关系。

2. 提升城镇空间品质和农村人居环境

首要任务是盘活建设用地的存量，同时向上争取指标，保证乡镇政府驻地的发展，挖掘增量和存量用地。盘活存量空间，以“三调”和基数转换成果为基础，摸清乡镇剩余的建设用地指标，盘点已批未建和出入平衡的土地，重点查明村庄内闲置宅基地、闲置厂房等。

其次是配置满足人民发展需求的公共服务设施及基础设施，实现乡镇居民的生活期望。未来乡镇人口的构成将会由本地居民、外来常住人口就和旅游人口构成，因此，针对不同人群需要做出代表不同人群利益的公共服务设施。对于本地居民，重点选择生活型的公共设施进行配套完善，依靠街边商店、农业集散市场、中小学及幼儿园服务本地村民；对于外来人口及旅游人口，增设游客集散中心、民宿、购物中心等。同时配套兼容性的服务设施，如停车场、加油站、公园、广场等。

三是优化乡村风貌和居民生活空间，结合村庄内部河流、文化活动广场、村民图书室所等建设景观节点，营造具有当地特色的标志性公共活动空间，以求提升人

居生活质量，同时通过本地的特色来带动旅游人口。

四是统筹历史文化的传承与保护，深入挖掘当地人文特色，对乡村的历史文化活动等非物质文化遗产进行梳理，延续当地文化特色。对乡村的文物古迹、传统村落、传统建筑等物质文化遗产进行保护，并传承非物质文化遗产。

（五）着重实施—转化底图，注重实施

1. 实现与县级国土空间“一张图”的无缝衔接

“一张图”建设是乡镇国土空间总体规划的主要内容，要与县级“一张图”的无缝衔接。“三调”与用地分类存在“一对一、一对多、多对一、无对应”等多种情况，如何从“三调”向“国土空间总体规划现状图”转变，也是本轮规划将要面临的要点之一。

结合实际情况，规划对“三调”工作分类和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》进行了对应分析，确保乡镇的每一寸土地都有据可依。另外，对“三调”中没有相对应的国土空间用途分类（例如空闲地），可通过现场判定或卫星遥感影像解析，结合地形图的识别，形成与县级底图相一致的数据库。

2. 将未来五年的发展规划作为近期重点

乡镇规划作为国土规划“五级三类”体系的最基层，更侧重于实施和落实土地基础规划，实施和落实县级规划的传递内容，明确和分解乡镇土地和空间总体规划的五年发展目标，确定项目名称、建设周期、土地利用规模、投资估算等。要统筹规划农业、工业、旅游、交通、水利、工业、生态恢复和土地整理等因素，夯实农村土地储备，实施年度计划，实施重点空间规划。

四、河北滦平县长山峪镇规划实践

长山峪镇位于滦平县东南部，东邻付营子乡，西接两间房乡，南临涝洼乡，北接滦平镇。东距承德市区60公里，北距滦平县城12公里，南距金山岭长城30公里，地理位置优越。行政区划面积200.39平方公里，辖13个行政村。7个行政村已纳入全国土地综合整治试点。

城镇交通便利，京承高速、101国道横贯东西，353省道、554县道纵穿南北，并紧邻高速口。地势南高北低，由“一岭两川四谷”构成，森林覆盖率达63.6%。白草洼省级自然保护区、碧霞山风景区均位于境内，旅游资源潜力巨大。近年来，金山岭国际滑雪度假区、巨室音乐谷、华熙健康小镇等一批文旅项目相继落地。同时建成畜旺、康牧等规模养殖场8家，绿康园、蕴香园现代农业园区2个。一三产业融合发展态势逐渐形成。

境内文化资源丰富，有清代长山峪行宫遗址、安子岭行宫遗址、御路遗址、庙台梁等清皇家文化遗产，另有省级物质文化和顺圣会。

在实施乡村振兴地战略背景下，落实滦平县国土空间总体规划的要求，统筹考虑长山峪镇的区位交通、自然资源、历史文化、经济社会发展条件及当前急需解决的问题，以现代特色农业、特色滑雪旅游业为抓手，确定长山峪镇“承德市滑雪运动胜地，高效农业发展示范区”的定位。

（一）以落实规划为导向，构建规划框架与指标体系

坚持问题导向与目标导向相结合，以实施县级“三区三线”为重点规划目标，同时加强土地整理和生态修复，配置公共设施和基础设施，发展村镇，落实保障措施，最终形成“规划、蓝图、机制、数据库”体系成果。

规划共提出“底线管控、结构效率、生活品质”三类指标共计25个小项，一方面是对上位国土空间总体规划的严格落实，另一方面是结合长山峪镇自身条件和发展诉求提出的管控指标。切实落实生态保护红线、基本农田、城镇开发边界等约束性指标，同时结合实际，提出污水处理率、农村水质达标率、生活垃圾处理率等关乎农村居住环境和生态安全的约束性指标。

（二）以统筹为导向，优化空间格局与“三线”划

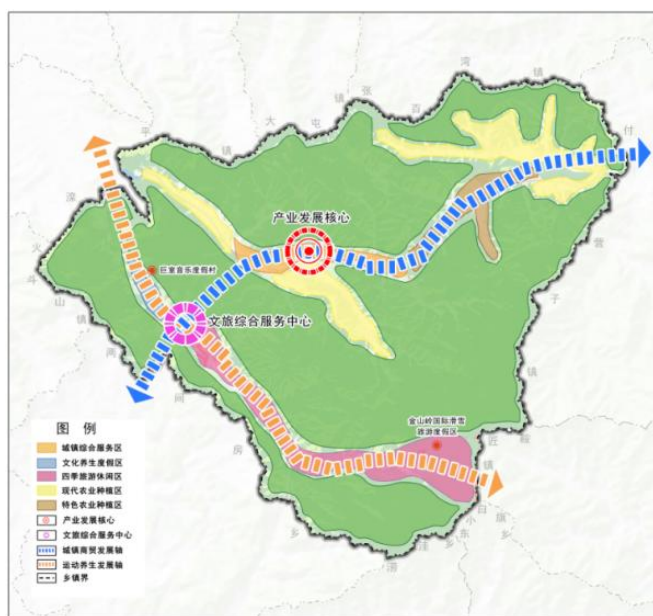


图3.1 全域国土空间开发保护格局图

衔接并落实上位“三区三线”的划定成果，对长山峪镇三个空间和三条控制线的结果进行优化调整，最终确定生态空间为16841.02公顷，农业空间为2329.99公顷，城镇空间为769.29公顷，生态保护红线为11499.76公顷，永久基本农田为887.28公顷，城镇开发边界为727.71公顷（图3.1）。

（三）以生态为导向，推进土地整治与生态修复

针对长山峪镇各生态要素现存的问题，在“大保护、小修复”的理念指导下，统筹推进全域国土综合整治和生态修复，构建“山水林田湖草沙生命共同体”。国土综合整治分为农用地整治、建设用地整治、后背土地资源开发和地质灾害处理。

通过整合涉农项目，实施中低产田改造工程、高标准农田建设示范工程、小型农田水利重点建设工程，统筹推进高标准农田建设。到规划期末，农用地整治总规模为952.90公顷。建成高标准农田634.04公顷，其中提质改造587.39公顷，新增耕地46.64公顷；通过违法建设拆除和违法用地腾退、复耕现状空闲地，结合村庄改造，对村庄建设用进行整治，到规划期末，建设用地

分

1. 开发保护兼顾，优化全域空间格局

在镇域层面，规划构建“两心两轴五区”的发展格局，其中，“两心”是镇政府驻地的产业核心及旅游综合服务中心，通过加快基础设施和公共服务设施的建设达到品质升级，同时结合长山峪镇当地旅游业发展特色，建立服务高效、民族风情浓郁的旅游服务中心；“两轴”指的是沿规划省道353形成的运动养生产业发展轴、沿镇政府驻地国道101形成的生态农业与商贸发展轴；“五区”指城镇综合服务区、文化养生度假区、四季旅游休闲区、现代农业种植区、生态保护区（图3.1、图3.2）。

2. 衔接县级专题，落实“三区三线”

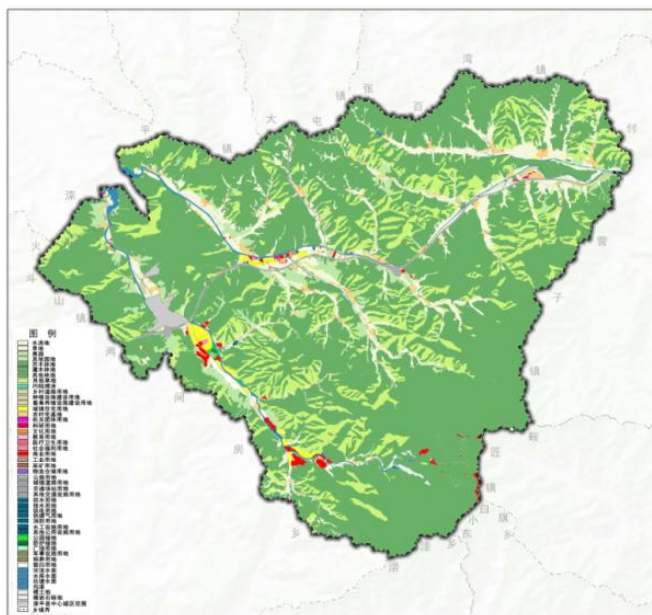


图3.2 全域国土空间规划布局图

整治总规模为8.61公顷；在不破坏生态环境的前提下，慎重开发后备土地资源，因地制宜确定盐碱地、沙地、其他草地等未利用地开发的用途和措施。到规划期末，后备土地资源开发总规模为43.18公顷；对镇域内11处崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害进行综合整治，对崩塌、滑坡设计加固工程，并附以各种排水工程。在泥石流灾害防治点要设置完善的排水系统，避免地表水入渗。

生态修复方面主要分为水域湿地修复、森林草原修复、矿山生态修复和乡村生态保护修复。实施河流绿色生态廊道恢复治理工程；加快境内牯牛河支流和清水河支流整体规划设计，实施生态清洁小流域综合治理，沿河道两侧废弃荒滩等建设公共绿地和小微湿地；落实“两区”建设，治理黄木局子村土地沙化，明确风沙源治理、水土流失、防护造林等修复工程。加强自然保护区、风景名胜区建设，维护生物多样性。到规划期末，森林生态修复规模为534.65公顷；明确矿山环境恢复治理责任，遵循“谁开发谁保护、谁污染谁治理、谁破坏谁恢复、谁使用谁补偿”的原则。到规划期末，矿山生

态修复规模为2.71公顷；对村庄生态环境重点保护，对生态脆弱区和道路两侧、环景区周围，积极发展社会造

林，修复乡村生态环境。到规划期末，修复总规模为537.36公顷（图3.2）。

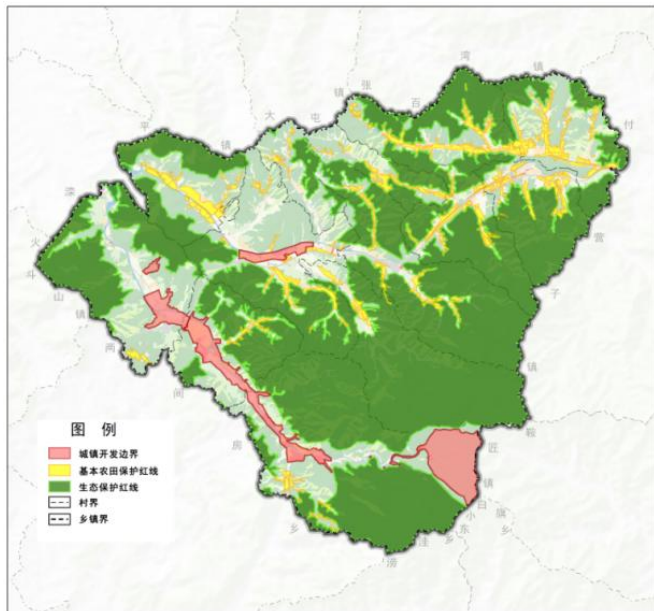


图3.1 全域“三区三线”布局优化图

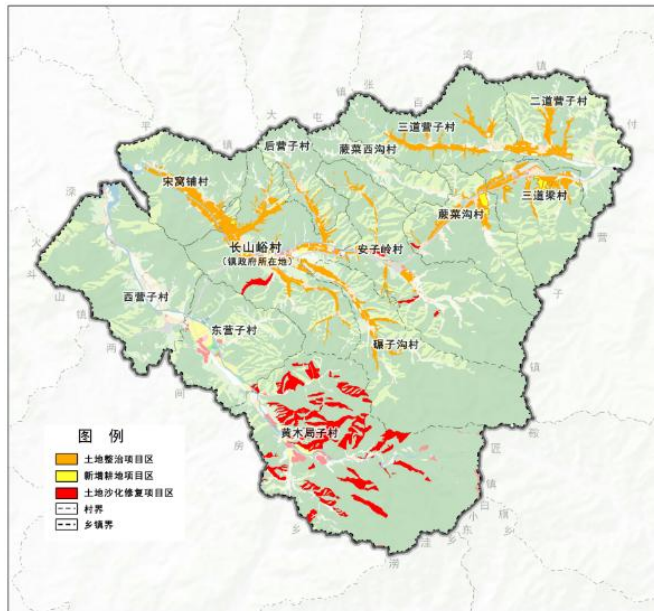


图3.2 全域国土空间整治和生态修复图

（四）以精明发展为导向，集中要素配置和镇区建设

1. 整合要素资源，发展乡村旅游

长山峪镇有50%的区域被纳入白草洼省级自然保护区中，农林资源和旅游资源丰富，具有较高的生态地位和旅游开发价值。因此，在开发过程中应秉持着生态优先的理念，结合生态和旅游资源优势，适当放宽建设用地规模，实现产业转型和旅游面貌提升。明确区域产业功能定位，梳理产业发展方向、确定产业用地需求、统筹产业空间布局、捋顺产业发展时序。形成以冰雪旅游和现代农业为主、以现代农业产业为核心、以文化旅游为支撑，同时满足农旅产业用地需求，形成“两带两核五区”的产业布局。

2. 分类村庄引导，促进乡村振兴

考虑到各村的人口总数、农作距离、道路发达程度、经济水平、基础配套设施、历史文化保护等要素，村庄按城郊融合类、集聚提升类和保留改善类分类引导，分级分类配套基础设施和公共服务设施，控制村庄建设用地规模。规划设置城郊融合类村庄1个，集聚提升类5个，保留改善类7个。

（五）以实施为导向，强化“一张图”的衔接与分期建设

衔接市县国土空间总体规划，对近期建设做出统筹安排。加强对上位规划目标任务的分解和落实，明确近期发展的重点。确定短期约束指标、控制边界和控制要求，研判城镇地区各类重大工程建设和实施情况，优先保障交通、市政、农业、旅游、自然资源等项目落位。

五、结语

目前，我国国土空间规划编制工作已经进入收尾阶段，而乡镇国土空间总体规划的主要目的就是促进上位

规划中的各类要素精准落地。本文基于河北滦平县长山峪镇的工作，从规划体系、生态优先、统筹格局、提升品质、着重实施五个方面探讨了对乡镇级国土空间总体规划的思考，确保规划的编制更加有效且科学。

参考文献

[1] 彭震伟. 乡镇国土空间规划在国土空间规划体系中的意义[J]. 小城镇建设, 2021.
 [2] 吴邦奎. 关于提高乡镇国土空间总体规划实用性的思考——以北京大兴区采育镇为例[J]. 小城镇建设, 2021.
 [3] 王志玲. 乡镇国土空间总体规划编制重点及对策——以广西融水县香粉乡国土空间总体规划为例[J]. 规划设计, 2020.
 [4] 李梦竹. 乡镇级国土空间规划编制的思考[J]. 工程建设与设计, 2022.
 [5] 潘斌. 乡镇国土空间总体规划的转变方向[J]. 规划设计, 2022.
 [6] 席超. 国土空间规划中乡镇开发边界划定方法研究[J]. 资源与人环境, 2019.
 [7] 李煜恒. 国土空间背景下耕地与永久基本农田保护格局优化研究——以江西省泰和县为例[D]. 江西财经大学, 2022.

作者简介：靳新亚，1978.10，女，河北省隆化县，蒙古族，大学本科，高级工程师，承德市建筑设计研究院有限公司，研究方向：乡镇及村庄规划。

陶红玲，1985.01，女，河北省承德县，汉族，大学本科，高级工程师，承德市建筑设计研究院有限公司，研究方向：城乡规划。

庞涛，1984年6月，男，河北省承德市丰宁县，汉族，大学本科，高级工程师，研究方向：城乡规划。