

关于镇级国土空间规划的认知与实践策略探讨

李彩

丰县自然资源和规划局

摘要：国土空间规划在保证我国经济稳定持续发展发挥着毋庸置疑的作用，必须高度重视国土空间规划的质量。但是由于各种原因，当前我国国土资源空间规划还面临一些困境，必须积极探索有效的对策。在镇级国土空间规划编制中，自下而上的社区地位和公众参与，能够更加充分地保证规划编制贴合地方实际，实现各类空间要素最终的精准落地，在规划编制过程中具有重要意义。

关键词：镇级国土空间规划；国土资源管理；城市规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.16.045

引言：实施国土空间规划是国家重大战略决策的依据和抓手，是满足国土资源空间管理的政策工具，是推进国家、地区、县市、乡镇和社区等多个层级的空间发展。实际上，层级不同、规模不同的空间，虽然社会经济发展和生态保护的可持续性要素存在关联，但是各层级国土空间规划也有各自的“主体功能”。国土空间规划要以主体功能区规划为引导，在明确各地区国土空间本地条件的基础上，合理划定“三区三线”（即城镇空间、农业空间、生态空间与城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田），进而实现各类空间性规划的统筹协调与统一空间规划的编制。这使得城镇空间、城镇开发边界成为各城镇规划建设的基础依据与约束条件，而对城镇空间与城镇开发边界的合理划定，自然也就变得至关重要。

一、国土空间规划的基本框架

（一）国土空间规划的内涵

当前，关于国土空间规划的内涵并无统一的想法，本人通过查阅相关文献，结合自己的理解将国土空间规划理解成在基于我国战略发展方向与经济发展前提下，对一定区域的社会、自然资源、经济等因素全面考量的基础上，对涉及国土资源开发、保护、利用等活动开展科学规划的总称，由此可见国土空间规划是各种开发保护建设活动的重要依据。国土空间规划除了包含合理布局国土空间，还需要合理地开发利用、整合规划空间。就当前我国国土空间规划体系来看，在形式上呈现出典型的横向与纵向相互渗透的特征，而从内容上看，又呈现出交叉、重复等特征；从标准上看，又呈现较高的复杂性，正是这些特征加大了规划的难度。

（二）国土空间规划的基本构成

国土空间规划的构成从以下几个方面阐述：一是明确空间管控底线思维。以国家和省级主体功能区战略为

导向，发挥基础和约束性作用，按主体功能区定位，开展理性、科学的资源环境承载能力评价和国土开发适宜性评价“双评价”，为国土空间利用和开发提供理论依据。二是主体功能区定位。主体功能区是国土空间规划的基础性底图，是国土空间规划的战略指引，将有效管控空间要素的合理配置，引导各项指标准确落实^[1]。三是“三区三线”划定。包括农业生产空间、城镇发展空间、生态安全空间划定的“三类空间”，与之对应的是永久基本农田、城镇开发边界、生态保护红线三条控制线。三区三线侧重区域和边界的刚性管控，是国土空间管制的重要内容，也是国土空间用途管理的核心框架。四是空间要素配置。要素的配置要立足国土空间的整体性、系统性，遵从基于自然地理格局的客观规律。合理高效规划和利用空间要素资源，加大范围内水、交通、环境、社会和文化资源的分享使用。

（三）国土空间规划的层级和内容

一是规划运行方面。国土空间规划体系可以分为四个子体系：按规划编制时序和流程可分为编制审批和实施监督两个体系；从规划运行角度可分为法规政策体系和技术标准体系。以上四个子体系共同构成国土空间规划体系。二是规划层级和类型。按规划的层级和类型我们可以把规划分为“五级三类”。从纵向角度看“五级”，所对应的是我国的行政管理体系（国家、省、市、县和乡镇级）。其中国家级作为顶层规划，主要侧重战略性，省级则侧重于协调性，市县和乡镇级则偏向实施和落地性。从规划类型角度来看“三类”，所指的是总体规划、详细规划和相关专项规划。总体规划的特点是强调“综合性”，是对完整的行政区单元全域进行国土空间利用、开发、保护和修复做全局性安排。详细规划的特点是注重规划的落地性和实用性，在市县层级以下组织编制，详细规划是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可，进行各项建设的法定依据^[2]。三是规划编制内容。主要包括九个方面的内容：一是落实主体功能定位，明确空间发展目标战略；二是优化空间总体格局，促进区域协调、城乡融合发展；三是强化资源环境底线约束，推进生态优先和绿色发展；四是优化空间结构，提升连通性，促进节约集约、高质量发展；五是完善公共空间和公共服务功能，营造健康、舒适、便利的人居环境；六是保护自然与历史文化，塑造具有地域特色的城乡风貌；七是完善基础设施体系，增强城市安全韧性；八是推进国土整治修复与城市更新，提升空间综合价值；九是建立规划实施保障机制，确保一张蓝图干到底。

二、国土空间规划面临的困境分析

（一）规划观念落后，内容不全

纵观我国国土空间规划在发展初期，发展理念形成以及规划准则的制定是围绕市场经济发展、城乡用地配置结构优化为中心，但是对民生问题的关注度不够。特别是近年来，生态环境保护迫在眉睫，需要国土空间规划不断创新规划观念、拓宽规划内容^[3]。虽然依然强调继续缩小各个功能区域在居民收入与公共服务方面的差距，增加对欠发达地区基础设施的建设力度，但是不管是规划理念还是规划内容依然比较滞后，编制的国土规划中实施措施的可行性与可操作性有待提高。

（二）国土空间规划立法工作有待完善

纵观当前跟国土空间规划相关的立法，不管是《城乡规划法》，还是《土地管理法》中均未针对国土空间规划明确规定，迄今为止依然未针对国土空间规划制定配套的法律法规，未能制定一套完整的国土空间规划体系，无法满足当前我国可持续发展，不仅导致国土空间资源浪费现象严重，还阻碍了地区城镇化。

（三）国土空间规划管理制度有待健全

结合实践来看，国土空间规划内容繁多，流程烦琐，要想各个环节能够有序进行，必然少不了完善的管理制度^[4]。但是就目前来看，大部分地区的国土空间规划管理部门内部执行的管理制度还不够健全，体现在：部分管理单位并未针对国土空间规划制定必要的连带责任追究管理制度、监督检查制度、奖惩制度等，以至于交叉管理、管理缺位、工作人员消极怠工、管理不规范等问题频频发生，轻则降低了国土空间规划管理效率，重则影响国土空间规划顺利开展，难以提升土地资源的有效利用率。

（四）信息技术应用不到位，效率偏低

国土空间规划工作的重点为制定系统拼合所需的各种基础图件。管理单位根据各个主管部门认可并批准的法定规划，落实政府部门颁布的各项发展规划与部署，对不同类型规划用地布局差异进行分析，在此基础上重点化解建设用地与非建设用地布局矛盾，然后利用ARCGIS建库模块完成用地分类。另外，实现空间坐标系的统一，将各个口径的数据进行集成，在自然资源部的测绘与地理信息中心建立数据中心搭建技术平台^[5]。当前，我们已经全面步入信息时代，信息技术被广泛应用到各个领域，而将其应用在国土空间规划中能够提升规划的效率。但是当前国土空间规划应用的信息技术还不够充分，主要体现在未积极引入一些最新的技术，另外管理单位在软硬件建设方面比较滞后，影响了国土空间规划信息水平的提高。

三、镇级国土空间规划的认识与实践策略

（一）完善相关政策法规，建立健全技术标准

在制定和完善国土空间规划的有关法律和规定时，对“多规合一”改革中涉及的现有法律和规定的内容，必须经过有关部门的审批，在获得批准后才能执行^[6]。

与此同时，还必须积极做好在过渡时期与相关的法律法规的衔接工作，并对主体功能区的相关配套设施进行逐渐完善，只有这样，才可以更好地保证国土空间规划实施的科学性。

（二）优化国土空间管理体制，保障规划工作顺利开展

目前，我国的规划制度存在着分工不清、职责不清等问题，因此，要构建一个统一、高效、权责分明的规划制度，就要求在制定“市-片-镇”三级规划时，要以“市-镇”三级规划为核心，以战略为重点，以区域规划为重点，而镇级规划则以落实为重点。在制定规划的全过程中，市、镇两级相互配合，将市级的中心思想及时传递给镇街，而镇街的区域开发，又有效地解决了各自开发分散、资源不能统一使用的难题。并将镇街所遇到的问题，第一时间上报市级，进行协调^[7]。在国土空间规划实施过程中，要建立健全的信息交流与保障机制，密切结合各种规划项目“同编同调”，并逐渐形成健全的动态修订机制，理清各部门权力关系，使其更好的落实到工作中去；这是实施国土空间规划的关键保证因素。

（三）加强用途管制，严格行政审批

在国土空间规划编制中，对土地利用进行严格控制将成为一个重要的指导方针。同时，严格遵守规划实施也是对我国陆海等国土空间的一种保护^[8]。所以，必须严格遵守国土空间规划中所规定的使用条件，对区域及边界的用途进行严格限定，对行政许可进行全面的核实，并对行政审批的程序进行全方位的监督和强化；特别是对海洋、海岛、水源等各种基础设施的保护；对基本农田等关系民生的基础区域，要加强监管，使分区分类管理的功能得以体现，从而最大限度地防止耕地非粮化。

（四）加强现状本底调研，建立多部门联动机制

每个镇街所拥有的资源是不一样的，因此，在进行规划时，应从当地的实际出发，按照上级的控制要求，将当地的资源与当地的地区进行有效的融合；要做好国土空间开发，生态修复，资源保护等方面的工作。区域层次上，职能区域对各乡镇的基本信息进行了全面的搜集，并对其进行了初步的调查，最终形成了一个高配置度的国土空间规划联合体；与全市国土空间规划的战略定位充分结合起来，以地方的实际和特征为依据，坚持政策导向、目标导向和问题导向，有序地展开专题方向拟定、技术思路谋划等工作，将重点放在规划编制、管理、实施与监督的体制机制上^[9]。在结构上，先后启动了水系的保护和利用和碧道网络，盘活了存量土地，发展了特色文化；农村空间开发与优化，耕地与永久基本农田的合理布局；在乡镇层面，通过对人口发展、公共事业等专题的调研，逐步形成“共同引导”、“共同构建”的调研机制，确保乡镇层面的国土空间规划科学、合理。

（五）建立基础信息平台，提升国土空间管控的精

准化

我国专门针对镇、街、园区这一类的行政区域，进行了整体的安排和部署。例如，在镇级总体规划中，就针对上述辖区做出了省略的安排，这其中包含了对土地资源的开发、利用和保护。目前，各地都在按照这份规划进行着发展，所以才能保持相对稳定的发展。除此之外，在乡镇层面的国土空间规划中，还有一个重要的规划内容，就是建立一个空间规划信息平台，这个平台也是按照级别来划分的^[10]。以我国的基本国情为基础，因此，该平台在对等级进行划分时，不仅要贯彻国家、省、市县三级的部门联动，还要实现开放共享。整体的信息平台主要由国家节点、省级节点和市县节点组成，然后严格按层级分布。

（六）强调社会参与与民主决策

强调社会参与与民主决策是镇级国土空间规划的关键环节，是确保规划科学性和可行性的重要手段。在制定镇级国土空间规划的过程中，应将其视为一个广泛参与的决策和共享的过程。首先，要广泛听取社会各界的意见和建议。相关部门应积极组织公开听证会、座谈会等形式，向公众介绍规划的背景、目标和内容，并鼓励公众提出建议和意见。同时，各种媒体也起到了重要的角色，通过报纸、电视、网络等渠道，及时传递规划信息，引导公众参与其中。其次，要充分发挥公众参与的作用。公众参与可以通过征集意见、组织专项调研、开展社区讨论等形式进行，确保民众在规划过程中发表自己的意见和看法。相关部门还可以建立专门的咨询机构或委员会，邀请专家、学者等具有相关专业知识和经验的人员，提供科学的建议和指导。在规划实施过程中，还应加强信息公开和民主监督。相关部门应及时公布规划实施的进展、资金使用等重要信息，让公众了解规划的具体落实情况。同时，建立民主监督机制，包括成立监督委员会、开展第三方评估等，确保规划的透明度和公正性。通过强调社会参与与民主决策，可以充分吸收各方面的智慧和意见，凝聚共识，避免片面性和独断性，提高规划的科学性和可操作性。同时，公众参与也可以增强民众对规划的认同感和责任感，提高规划实施的成功率。这样的参与与决策方式不仅有助于实现规划的可持续发展，更能促进公众的参与意识和社会发展的整体进步。

（七）加强规划实施与监测评估

加强规划实施与监测评估是保障镇级国土空间规划有效落实的重要举措。为此，应建立健全规划实施机制，明确责任部门和具体措施。首先，要明确责任部门和职责。相关部门应明确分工，明确责任主体，确保规划的有效执行。具体来说，可以划定各部门的职责和作用，明确管理层级和途径，确保规划实施的信息流动和决策链畅通。同时，要建立规划实施领导小组或工作组，协调各部门的合作，推动规划的顺利实施。其次，要制定具体的实施措施。将规划的各项任务和指标细化

为具体的行动计划，明确实施过程中的具体步骤和时间节点，并建立相应的考核和监控机制。相关部门应持续跟进和推动实施进度，将规划目标与政策落实紧密结合，确保各项措施得到有效执行。在规划实施过程中，还应加强监测与评估工作。建立健全规划实施的监测体系，包括数据收集、指标统计和分析等。同时，要开展规划实施的定期评估，包括对实施过程中的问题和困难进行识别和分析，并对规划目标的实现情况进行评估。根据评估结果，及时调整和优化规划措施，解决实施过程中的问题，确保规划的顺利实施。通过加强规划实施和监测评估，可以及时发现规划实施过程中的问题和不足，确保规划的顺利实施。与此同时，也可以总结经验教训，提高规划实施的效果和科学性。建立健全的实施机制和监测评估体系，以及有效的责任和考核机制，将为规划的顺利实施提供坚实的保障。

结束语

虽然镇国土面积在全国国土空间总体规划中居于末尾，但是它仍然是国家不可缺少的一部分，因此，一定要重视其落地。在规划编制过程中，需要与当地的实际情况进行密切的联系，对当地的特点进行准确的把握，对规划的编制思路和编制要点进行明确，从而达到对各类管控要素的精准落地。

参考文献

- [1]潘蓉, 杨毅栋, 朱良. 杭州市级国土空间规划传导体系的构建[J]. 规划师, 2022, 38(09): 66-70.
- [2]张建新, 李建松, 刘权毅. 关于国土空间规划与用地分类衔接关系的探索[J]. 地理空间信息, 2022, 20(07): 1-4+37.
- [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]高梦薇, 闫懿琛. 镇级国土空间规划中“优势农业空间”划定研究[J]. 城乡规划, 2022, (03): 48-59.
- [5]舒宁. 北京市镇级国土空间规划编制核心内容思考[J]. 规划师, 2021, 37(18): 54-58.
- [6]张阳, 谢来荣, 黎懿贤. 国土空间规划视角下灾害风险评估内涵解读与实例思考[J]. 城市建筑, 2021, 18(25): 21-24.
- [7]裴新生, 刘振宇, 钱慧. 国土空间规划中的农业空间规划内容体系及传导初探[J]. 上海城市规划, 2021, (03): 48-53.
- [8]庄凯月, 杨培峰, 谭少华, 刘诗芳. 国土空间规划体系重构语境下乡镇级国土空间规划编制探索——以重庆市兴隆镇国土空间规划为例[J]. 小城镇建设, 2021, 39(02): 38-47.
- [9]徐晶, 杨昔. 国土空间规划传导体系与实施机制探讨[J]. 中国土地, 2020, (08): 21-24.
- [10]余帆. 城市非集中建设区国土空间规划编制要点初探[J]. 山西建筑, 2020, 46(12): 24-26.