

国土空间规划背景下的乡镇国土空间规划举措探讨

陈科

浙江省省直建筑设计院有限公司

摘要：现如今随着乡村振兴战略的不断发展和落实，乡镇国土空间规划的应用成了国家、社会以及民众普遍关注的焦点，而在这一过程中国土空间规划则是其中至关重要的一环，它是国家发展战略和国家规划体系的要求，是国家空间发展的指南，可持续发展的空间蓝图，也是各类开发保护建设活动的基本依据。本文将结合国土空间规划背景，探讨在此背景下乡村国土空间规划的策略和举措，以求为相关从业人员和决策单位提供一定的参考。

关键词：国土空间规划；乡镇；规划举措；举措探讨

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.21.041

现如今我国正处于一个发展方向转型的阶段，城市化发展的趋势有所减缓，而乡村发展和乡村振兴则逐渐成了下一阶段发展的重要目标。而想要实现乡村振兴这一伟大战略，乡镇国土空间规划是其中至关重要的环节之一。乡村本身是乡村振兴实施的基本盘，而城镇则是关联乡村与城市，推动两者协同发展的重要环节。而要确保乡镇国土空间规划的科学性与有效性，使其成为下一阶段发展的重要推动力量，就必须要以国土空间规划为背景来深入探讨和研究乡村国土空间规划的一系列方式方法。

一、国土空间规划的简单概述

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护，在时间和空间上作出的安排，是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。无论是在城市建设、生态保护、经济发展层面，还是在其他层面，都有着至关重要的意义。国土空间规划包括总规划、详细规划、和相关专项规划，分为国家、省、市县和乡镇四个层级。同时国土空间规划要坚持以生态优先、绿色发展、科学有序地统筹布局生产空间、生活空间和生态空间，划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等空间管控边界，为国土可持续发展预留空间。

而乡镇国土空间规划作为国土空间规划的一个重要层级，其主要特点包括以下几点：

第一，乡镇国土空间规划是乡村建设规划许可的法定依据，在实施的过程中，要保证乡镇国土空间规划的落地性、实施性以及管控性。要保证土地主要用途的突出性，要实现对整个区域内的全域管控，确保每一片土地都在管辖和规划范围之内，强调国土空间规划的整体协调性与完整性。同时要对具体地块的功能和用途作出明确而详细的安排，从宏观上整合各类空间要素。

第二，如上文所说，乡镇国土空间本身是实现上下联动的桥梁和纽带，在乡镇国土空间进行规划的过程中，既要符合国家及国土空间规划的基本原则，同时也要遵循省、市县级空间规划的指导，做好整体发展战略上的统一，充分传导市县规划的管控要求，确保国土空间治理体系拥有良好的多级协同特性。

第三，乡镇国土空间规划与我国的乡村振兴战略以及下一步发展规划有着密不可分的关系，密切地关联着我国乡镇居民的生活与福祉。因此乡镇国土空间规划必须要以乡镇居民为核心，必须符合乡镇居民的利益，必须得到乡镇居民的肯定。在规划时要坚决以高质量发展为目标，要始终坚持以人为本因地制宜的基本原则，要结合实际情况推动有序发展。

第四，乡镇国土空间规划是共建共治共享的平台和载体，在规划的过程相关部门和单位要遵循开放协商的原则，充分调动社会协同和公众参与，规划方案既要有相关部门的主导和把关，也要充分融合公众的建议与意见，以及相关专家学者的专业知识。

二、国土空间规划背景下乡镇国土空间规划的要点

国土空间规划背景下乡镇国土空间规划要点可以从目标、内容和方法三个维度进行探究：

（一）乡镇国土空间规划目标的要点

乡镇国土空间规划的目标是非常明确的，其主要核心是建设美丽宜居乡村，推动乡村振兴战略的实现。具体而言要实现这一目标总要充分抓住以下要点：

一是抓住生态环境目标，保护好山水林田湖草等自然资源和生态系统，提高生态环境质量和服务功能，构建生态安全屏障和绿色发展基础。这一目标是国土空间规划的首要任务和根本前提，也是乡村振兴战略的主要内容。而这一目标的核心关键是乡村国土空间规划要严格遵守生态保护红线等管控边界，控制开发强度和建设用地规模，加强生态修复和保护工程建设，提升生态系统服务功能。

二是农业农村目标，核心是保障国家粮食安全和重要农产品供给，优化农业结构和布局，提高农业效益和竞争力，增强农民收入和福祉。这一目标是国土空间规划的核心内容和重点领域，也是乡村振兴战略的主要方向。要求乡镇国土空间规划要遵守永久基本农田保护红线等管控边界，保护好耕地资源和农业生产条件，推进农业结构调整和产业升级，发展特色优势农业和现代农业，提高农业生产的效率和质量。

三是城乡发展目标，即优化城乡空间布局和功能分区，促进城乡基础设施和公共服务设施均衡发展，提升

城乡居民生活品质 and 幸福感。而这一目标要求在国土空间规划时。合理确定城镇化水平和规模，优化城乡功能分区和空间布局，加强城乡基础设施建设和公共服务。

四是文化旅游目标，要求要保护好历史文化遗产和风貌特色，挖掘好乡村文化内涵和价值，打造好特色鲜明的乡村旅游文化品牌和产品。作为在新时代背景下的新兴领域，文化旅游目标对于乡镇发展和乡村振兴而言，有着不可估量的推动作用。还要实现这一目标就要求乡镇国土空间规划要充分尊重历史文化遗产和地方风景特色，加强历史文化遗产和风貌特色的保护与传承，挖掘乡村文化的内涵和价值，并实现对乡村文化的现代化发展和融合，使成为文化产品和旅游产品。

（二）乡镇国土空间规划的内容要点

乡镇用国土空间规划的内容要点主要包括以下几个方面：

一是空间管控边界，空间管控边界是国土空间规划的基础性内容和关键性内容，是对国土空间开发保护利用的最基本的约束和规范，也是乡镇国土空间规划目标要点中必须遵循的核心原则。其主要包括生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等。在国土空间规划内容制定上，要始终以这些空间管控边界为根本界限，确保乡镇国土空间规划内容的合法性与合规性。

二是空间功能分区，乡镇国土空间规划在内容上需要根据本地区的资源禀赋、社会经济发展水平、生态环境承载力等因素，将本地区的国土空间划分为不同的功能分区，明确各个分区的功能定位、开发强度和建设用地等。一般来说，功能分区需要包括生态保护分区、农业农村分区、城镇建设分区、文化旅游分区、空间重点项目这五个分区。

三是空间实施监督措施，在内容上乡镇国土空间规划还应当根据本地区的规划目标和内容，制定相应的方案和监督机制。包括规划实施的组织体系、责任分工、资金保障、政策支持等，以及规划监督的信息系统、评估指标、预警机制和奖惩措施等。空间实施监督则是国土空间规划的基础性内容和保障性内容之一，是确保国土空间规划有效落实和实现的重要手段和方法。空间实施监督要建立“一张图”实施监督信息系统，实现对各类开发保护建设活动的动态监测评估预警，及时发现和纠正规划偏差和违法行为，形成规划执行力和约束力。

三、国土空间规划背景下乡镇国土空间规划的主要举措

（一）结合乡镇实际情况，确定合理的规划思路

结合乡镇实际情况，确定合理规划思路是乡镇国土空间规划中的基本原则之一，也是保证规划科学性和实施性的关键环节。因为我国的乡镇具有多样性和差异性，不同的乡镇在自然资源、社会经济、生态环境、历

史文化等方面有着不同的特点和需求，不能采取一刀切的规划模式和标准。只有结合乡镇的实际情况，确定合理的规划思路，才能充分发挥乡镇的优势和潜力，解决乡镇的问题和挑战，促进乡镇的可持续发展。而要确定合理的规划思路，首先则是要充分抓住以下重点：

首先是要做好数据采集和分析，在开展乡镇国土空间规划时，要利用地理信息系统、遥感技术、大数据分析等手段，充分收集和整理本乡镇的自然资源、社会经济、生态环境等方面的数据，进行综合的分析和评价，对本乡镇的资源布局、发展水平、和社会问题有充分的掌握，识别出潜在的问题和挑战，才能为规划编制提供科学依据。其次是要进行目标定位和指标分解。相关单位要根据上位国土空间规划的要求和指标，结合本乡镇的发展方向 and 优先领域，制定符合本乡镇特点和需求的国土空间规划目标和指标，并将其分解到各类功能分区，重点项目等具体内容中，体现规划的针对性和可操作性。再次是要做好空间布局和结构优化，根据本乡镇的国土空间功能分区，并参考资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价等成果，科学有序地统筹布局生产空间、生活空间、生态空间，并优化调整用地布局，提高用地效率和质量。最后是要建立支撑体系和保障机制，根据本乡镇的国土空间开发保护利用方式，同时参考上位国土空间规划的支撑体系建设要求，完善本乡镇的基础设施、公共服务设施、生态修复、农业产业、文化旅游等支撑体系，并建立相应的资金保障、政策支持、组织协调等保障机制。

在确定规划思路的过程中，相关人员和单位要善用三种方法，即横向比较法、纵向分析法、系统综合法。横向比较法要通过对比本乡镇与其他相似乡镇或相邻乡镇在自然资源、社会经济、生态环境等方面的异同点，找出本乡镇的特色和优势，确定本乡镇的差异化发展方向和策略。纵向分析法要通过对本乡镇在历史上、现阶段以及未来预期中的自然资源、社会经济、生态环境等方面的变化趋势进行分析，找出本乡镇的发展机遇和挑战，确定本乡镇的可持续发展目标和措施。系统综合法通过对本乡镇的自然资源、社会经济、生态环境等方面的要素进行系统化、整体化、动态化的考虑，找出本乡镇的发展制约和矛盾，确定本乡镇的优化调整方案和结构。通过三种方法的综合运用，能够充分确保乡镇国土空间规划思路的合理性与有效性。

（二）充分动员社会参与，形成全民共享共建

正如上文所说，充分动员社会参与是乡镇国土空间规划编制和实施的基本原则之一，同时它也是提高规划的民主性和公信力的关键环节。国土空间规划与广大农民的切身利益和乡村发展的长远利益息息相关，不能只由政府或专家决定，而需要广泛听取社会公众的意见，尊重农民的意愿和诉求，反映农民的需求和期待。在具体措施上，进行乡镇国土空间规划时，首先要强化农民

主体地位和村党组织、村民委员会的主导地位。乡镇政府应当引导村党组织和村委会认真研究审议乡镇国土空间规划，并动员、组织农民以主人翁的态度，在调研访谈、方案比选、公告公示等各个环节积极参与乡镇国土空间规划编制。乡镇国土空间规划在报送审批前应在村内进行一定时间的公示，报送审批时应附村民委员会审议意见和村民会议或村民代表会议讨论通过的决议。其次是要综合应用各个有关单位、行业，以及已有的工作基础，鼓励相关院校人才、专门的设计规划机构以及相关研究机构参与乡镇国土空间规划中来。同时激励当地的乡贤、能人积极参与乡镇国土空间规划编制。从多个角度为乡镇国土空间规划提供专业性知识。除此之外还要做好乡镇国土空间规划编制的公示公开，主动接受社会监督，听取社会公众的意见和建议，并在规划编制中充分地吸收和采纳。

（三）多方协同合力，推动乡镇国土空间规划进程

多方协同合力推动乡镇国土空间规划进程，是实现乡村振兴战略的重要保障，也是提高乡镇国土空间规划科学性和实效性的关键环节。因为乡镇国土空间规划涉及多个部门、多个层级、多个领域、多个利益主体的协调和配合，不能依靠单一的力量或单一的途径来完成，需要各方面的共同参与和支持。只有多方协同合力，才能充分发挥各方面的优势和资源，解决规划编制和实施中遇到的问题和难题，提高规划的质量和效果。在主要措施上这包括以下几个方面：一是要加强上下级政府之间的沟通协调。上级政府要加强对下级政府的指导和支持，明确规划编制的目标、原则、内容、程序等要求，提供必要的技术、资金、人员等资源，督促检查规划编制的进度和质量。下级政府要积极配合上级的工作安排，按照规定的时间节点和标准开展规划编制工作，及时反馈规划编制中遇到的问题和困难，寻求上级政府的帮助和解决方案。二是要加强相关部门之间的合作。相关部门要按照各自职责分工，积极参与乡镇国土空间规划编制工作，提供相关数据、信息、意见等支持，协调解决跨部门、跨领域、跨区域等涉及的问题和矛盾。在具体的方式方法上，首先可以建立联席会议制度。由上级政府牵头或指定相关部门牵头，定期召开联席会议，邀请下级政府、相关部门、社会公众代表、专家学者等参加，就乡镇国土空间规划编制和实施的重大事项进行研究和讨论，形成共识和决策，推动规划工作的顺利展开。其次是建立信息共享平台。利用互联网、大数据等技术手段，建立乡镇国土空间规划信息共享平台，实现规划数据、信息意见等在线收集、整理、分析、发布等功能，方便各个方面的交流沟通，提高规划工作的透明度和公信力。最后是要建立协调解决机制，针对乡镇国土空间规划编制和实施中可能出现的问题和困难，建立协调解决机制，明确责任主体和处理程序，及时调查核实、妥善处理，防止问题的恶化和扩大。

（四）做好乡镇资源要素整合

乡镇国土空间规划涉及土地、水、林、草、矿等自然资源，以及人口、产业、基础设施、公共服务等社会经济资源，这些资源要素之间存在着复杂的相关性和相互影响，不能孤立地进行规划和利用，需要进行系统化、整体化和协调化的整合。只有做好乡镇资源要素整合，才能充分发挥资源的综合效益，解决资源的利用矛盾，促进资源的可持续利用。而要做好乡镇资源要素整合，则要从空间、时间和利益三个角度来进行。从空间角度上来说，乡镇资源要素整合就是实现国土空间的优化配置和高效利用，需要根据本乡镇的资源禀赋、经济社会发展水平、生态环境承载能力等因素，调整用地结构、提高用地效率和质量，避免用地浪费和低效。在时间角度上，做好资源整合，就是要实现国土空间的动态平衡和可持续发展，政府要根据本乡镇的发展机遇和挑战，探索规划“留白”机制，为可持续发展预留空间，保持国土空间的弹性和适应性。从利益角度来说，做好乡镇资源要素整合，就是要实现国土空间的公平分配和共同治理。要充分发挥各类利益主体，包括农民、企业、政府等的主观能动性，确保他们积极履行责任和义务，并享受他们应得的权利和利益。

结语

综上所述，为了实现乡村振兴这一伟大战略目标，在国土空间规划背景下进行乡镇国土空间规划是必不可少有效措施，而在进行乡镇国土空间规划的过程中，必须要坚定不移地践行国土空间规划的基本原则，结合当地的实际情况，同时联合多个政府部门、社会集体和民众，群策群力、共享共建，形成共同参与、全局发力的国土空间规划机制。在这一过程中，还要充分利用信息技术平台以及先进的管理理念，充分确保乡镇国土规划的科学性与有效性，使其真正成为乡村振兴的强大推动力。

参考文献

- [1] 李伟哲. 国土空间规划背景下的乡镇国土空间规划研究[J]. 数码-移动生活, 2020(8): 446.
- [2] 王伟奇. 乡村振兴背景下乡镇国土空间规划的探索与实践[J]. 建筑工程技术与设计, 2021(6): 42.
- [3] 李丽. 国土空间规划背景下的乡镇规划编制[J]. 中国房地产业, 2022(7): 56-58.
- [4] 袁铃惠, 董泽鑫. 国土空间规划背景下农业型乡镇产业提升路径研究[J]. 城乡规划, 2023(1): 60-68.
- [5] 张恪. 国土空间规划视野下乡镇发展潜力评价[J]. 城市建筑, 2023, 20(5): 39-42.
- [6] 蒋小冲. 试论国土空间规划背景下村庄规划编制的思考与创新[J]. 砖瓦世界, 2023(15): 1-3.
- [7] 尹博凯. 乡镇级国土空间规划编制的思考[J]. 建筑·建材·装饰, 2022(7): 95-97.