

# 乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策探讨

史志勇

上海磊优建筑规划设计有限公司江西分公司

**摘要：**国土空间规划，为各类开发保护建设活动的基本依据，在国家空间发展中起到指南的作用，有助于国土空间规划建设事业可持续发展。而乡镇国土空间规划编制，则是其中重要的工作环节之一，本文以乡镇国土空间规划编制的基本原则为切入点，然后结合乡镇国土空间规划编制存在的问题，进一步提出相关对策，期望以此全面提升乡镇国土空间规划编制工作的质量成效。

**关键词：**乡镇；国土空间规划编制；基本原则；问题；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.043

国土空间规划对乡镇发展的意义重大，需提高对乡镇国土空间规划编制工作的重视程度，不断优化乡镇国土空间规划编制，有效提升规划质量，促进乡镇建设事业稳定发展。但需注意的是，从现状来看，乡镇国土空间规划编制工作仍存在一些有待解决的问题，比如国土空间规划的类型及数量较多，会加大乡镇国土空间规划编制工作的难度；又比如各类规划目标存在明显差异等<sup>[1]</sup>。鉴于此，为解决相关问题，提高乡镇国土空间规划编制工作的质量成效，本文围绕“乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策”进行分析探讨价值意义深远。

## 一、乡镇国土空间规划编制工作的基本原则概述

国土空间规划是一项系统化的工作，如下图1所示，为国土空间规划体系简图，包括规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系，体系内容较多，编制是其中重要的环节之一。基于乡镇国土空间规划编制工作层面分析，为体现编制过程的规范性及科学性，需遵循一些基本原则。具体而言，主要基本原则如下：

### （一）坚持底线约束原则

在乡镇国土空间规划工作开展期间，要求规划人员按照刚性管控及底线约束的基本原则开展编制工作，将各类空间规划的刚性管控要求及约束指标逐一落实，优先考虑环境安全、粮食安全、文化遗产、经济、生态安全等，并渗透“绿水青山就是金山银山”的发展理念，加强生态廊道建设，改进生态格局，在保证生态环境处于可承载范围的同时，实现现有资源的集约开发及利用<sup>[2]</sup>。

### （二）坚持生态优先原则

基于乡镇国土空间规划工作开展期间，相关规划工作人员需按照生态优先基本原则开展工作，加强生态环

境保护，减少资源浪费，在严格执行耕地保护制度、生态环境保护制度的基础上，确保乡镇国土空间规划编制工作目标与生态环境保护目标相契合。

### （三）坚持高质量发展原则

在乡镇国土空间规划开展过程中，要求相关规划人员按照坚持高质量发展基本原则开展工作，结合相关地区乡镇发展情况，综合考虑经济社会发展的多元要求，并将群众美好生活需要与高质量发展紧密联系，为群众建立美丽的空间环境，促进乡镇生活、生产、生态协调发展，进而实现乡镇高质量发展目标。

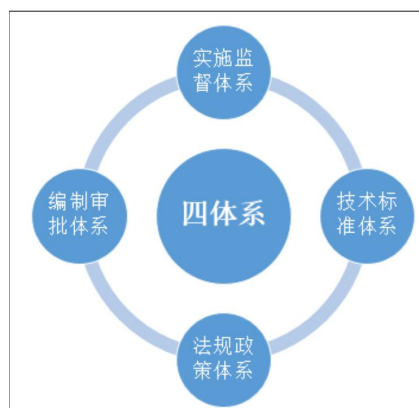


图1 国土空间规划体系简图

## 二、乡镇国土空间规划编制工作现状存在的问题分析

### （一）国土空间规划类型及数量较多

在乡镇国土空间规划编制工作开展期间，应考虑到国内各地区乡镇的数量较多，且分布广泛，在当地经济发展等因素的影响下，其经济水平、思想观念和文化等各方面的差异较大，需根据乡镇的实际情况进行合理规划，确保乡镇国土空间规划方案的科学性及其合理性。但是，从实际情况来看，乡镇经济发展受空间规划的影响较大，需提高对乡镇国土空间规划的重视程度。

当前我国社会发展不断加快，乡镇国土空间规划的数量及类型较多，且内容交叉、缺少统筹，使乡镇国土空间规划效果受到较大程度的影响<sup>[3]</sup>。一方面，完整可靠的信息数据对乡镇国土空间规划工作的影响较大，需将相关的信息数据收集好，杜绝出现数据缺漏和偏差等问题，否则将影响到乡镇国土空间规划效果，再加上规划内容没有明确划分，进而会对空间规划的实施效果产生影响。另一方面，在乡镇国土空间规划中，应重视纵向与横向类型产生的相互影响，很难保证部门之间的有效沟通和衔接，且乡镇之间的差异明显，会使空间规划

整体效果受到影响。此外，由于空间规划的数量及类型多，缺乏统一的空间规划体系，进一步加大乡镇国土空间规划工作的难度。因此，结合国土空间规划类型及数量，做好乡镇国土空间规划编制统筹工作至关重要。

### （二）各类规划目标存在明显差异

在乡镇国土空间规划工作开展期间，由于缺乏统一的国土空间规划体系，不同乡镇在空间规划时，采用的管理思路不同，会出现不同的规划目标，进而会给乡镇国土空间规划工作带来较大程度的挑战<sup>[4]</sup>。与此同时，在乡镇国土空间规划中，有些乡镇比较重视土地资源的非农化开发，带来了较为严重的环境问题；有些乡村对生态保护的重视性较高，在规划管理落实时，体现出粗线条的现象，导致乡镇国土空间管理的空间不足。此外，有些乡镇将重心放在功能区规划层面，未能落实有效的细化管控措施，使乡镇国土空间规划发挥出的作用有限。由此可见，需采取有效对策，明确、统一各类规划目标。

### （三）综合性规划管理缺失

随着我国社会持续发展，乡镇国土空间规划的内容越加复杂，需各方面的规划内容综合考虑，提升规划方案的合理性及科学性，确保能够推动乡镇地区经济发展，并起到保护生态环境的作用，进一步达成建设文明乡村的目的。值得注意的是，有些乡村在国土空间规划中，未能做好综合性管理工作，加上各部门之间的沟通力度不足，难以提升规划方案的精细化程度及合理性，不利于乡镇可持续发展。造成此类问题出现的原因比较复杂，主要是因为综合性规划管理人才较少、规划部门对乡镇国土空间规划的重视程度不足<sup>[5-6]</sup>。此外，信息化系统及技术在乡镇国土空间规划工作中的应用较少，在此情况下易出现一些新的问题，难以充分发挥信息化的优势，使乡镇国土空间规划工作质量成效受到较大程度的影响。因此，需重视现代化技术的应用，做好综合性规划管理工作。

## 三、乡镇国土空间规划编制工作具体优化对策分析

### （一）明确国土空间规划编制工作思路

在乡镇国土空间规划的编制中，需以整体角度考虑，对某个区域进行全过程、全空间统筹规划。与此同时，需对区域内的发展要求和地理位置充分考虑，兼顾市级到国家级的国土空间规划。为保证乡镇国土空间规划的合理性及科学性，应把握好总体规划要求，结合乡镇地区的空间布局情况，对乡镇国土空间合理规划，确保与乡镇的实际情况相符。在乡镇国土空间规划工作开展期间，需充分了解考虑城市建设发展需要，从项目建设、市政基础设施、公共服务设施等各方面，将乡镇国土空间规划与城市建设相结合，在完善基础设施的基础上，实现城乡建设与自然环境的协调发展。并且，还需对城乡空间规划的整体情况及具体要求加深了解，制定包含国土整治、生态修复、资源保护、国土空间开发等

各方面内容的国土空间规划行动计划。为保证国土空间规划行动计划的科学性，需选择模拟试验、构建模型等方法仔细检验，将不合理的方案找出来，并作出有效调整，确保能够与市级、省级规划产生联动关系，确保空间布局的合理性，确保乡镇在城市的带动下持续发展。

在乡镇国土空间规划时，相关工作人员还需对规划编制内容加深了解，做好空间布局详细调查，将各部门的基础资料收集好，在分析整理的基础上，若是发现乡镇国土空间规划中出现不合理的方案，应探讨改进方法，将其使用到往后的规划编制中，提升乡镇国土空间规划编制的有效性<sup>[7]</sup>。此外，在规划工作时，还应综合考虑防灾减灾、生态保护、农业发展、文化保护与传承等各方面要素，采取合理措施对基础资源加强保护，确保乡镇资源使用的合理性，并创造良好的空间环境，推动乡镇地区绿色生态发展<sup>[5]</sup>。如下图2所示，为美丽乡村规划设计示意图，以绿色环保为基础原则，在创造良好的空间环境的基础上，有助于美丽乡村的构建。



图2 美丽乡村规划设计示意图

### （二）以促进乡村发展为基本规划编制目标

在乡镇国土空间规划编制工作开展期间，需将乡村发展作为规划的主要目标，确定规划方向，提升乡镇国土空间规划的合理性及科学性，从而充分发挥乡镇资源的优势，推动乡村可持续发展。在乡镇国土空间规划时，需对乡村发展战略主要内容加深了解，结合总体规划进行综合考虑，重点做好生态修复工作，改善乡镇地区的人居环境，进一步有效保护乡镇地区生态环境。在乡镇发展中，需要充分考虑到基础设施的重要性，将其作为重点内容，持续完善乡镇地区的基础设施，从农业发展角度对土地资源合理利用，助力于乡村经济稳定发展。在乡镇国土空间规划时，首先需做到合理规划农业生产，将非建设用地的国土空间规划作为基础，注重土地资源使用的合理性，并针对性修复，对生产建设用地科学规划。在保护国土资源的同时，提升国土空间规划的可行性及可操作性<sup>[8]</sup>。如下图3所示，为国土空间规划体系五级三类框架示意图，乡镇级国土空间规划是其中的一部分，所以做好乡镇国土空间规划编制工作非常重要，期间可以将促进乡村发展作为基本规划编制目标，以总体规划为引导，明确边界内、边界外详细规划及实

用性村庄规划,进一步保证乡镇国土空间专项规划方案的可行性及科学性。



图3 国土空间规划体系五级三类框架示意图

### (三) 对留白空间合理规划

在新形势背景下,可持续发展已成为社会发展的一大基本原则,因此需对国土资源开发利用中存在的问题及时处理,减少资源浪费,在满足群众生活生产需要的同时,推动社会持续稳定发展。由此可见,在乡镇国土空间规划编制时,应重视留白空间,提升资源开发和空间布局的灵活性,杜绝出现频繁调整空间规划现象,降低成本投入,在提升国土资源利用率的同时,确保能够获取更高的效益。在确定留白空间时,应充分考虑到乡镇国土空间规划中的自然要素,严格控制公共服务设施、生态空间和自然肌理,在城市与乡镇的交接处留有一定的弹性空间,以便根据城市和乡镇发展需要进行合理调整,充分满足往后城市和乡镇发展的需要。此外,通过留白提升乡镇国土空间规划弹性的基础上,可以选择更加符合乡镇实际情况的规划方案,确保乡镇国土空间规划体系下各项建设活动顺利、有序开展。

### (四) 合理利用大数据等现代化科学技术

在经济与科技持续发展背景下,各种现代化科学技术被广泛应用到国土空间规划工作当中。比如,可以对大数据技术合理利用,以便对各方面的信息数据进行有效收集,帮助工作人员更加高效地完成规划编制工作任务,提升乡镇国土空间规划的合理性及科学性。具体而言,大数据等现代化科学技术应用要点包括:

(1) 在乡镇国土空间规划工作中,需对人居环境、公共场所、交通、河流水系、地形等各方面因素充分考虑,构建完善的信息平台和监测评估系统,使乡镇国土空间规划朝向信息化、数字化方向持续发展。

(2) 在应用大数据技术情况下,可以将所有数据信息叠加起来,促进不同部门、不同人员之间的信息沟通,提升信息资源的共享程度,满足乡镇国土空间规划在信息数据方面的需要。还可以利用预警系统和信息平台对相关信息进行收集、分析,将信息分析结果传递给相关部门,进而更好地管理各乡镇,以此促进乡镇国土空间规划工作质量成效的提升。

(3) 在乡镇国土空间规划中应用大数据和其他现代化科学技术,需对信息管理平台运营内容加深了解,结合乡镇的特点及性质,从村庄建设管控、乡镇空间布局、自然资源保护等各方面出发,建立完整的规划信息管理平台。通过大数据和新技术完成信息收集后,通过汇总编成文件,按照一定顺序公示出来,比如规划前期的研究、草案、成果、管理措施等。

(4) 此外,在合理利用大数据和其他相关现代化科学技术的基础上,如信息技术、智能监控系统技术等,可以实现对乡镇国土空间规划方案是否有效落实进行实时监督,以便及时发现问题、解决问题,提升乡镇国土空间规划的实效性,构建和谐、稳定的空间环境,为乡镇国土空间规划建设事业可持续发展保驾护航。

### 结语

综上所述,国土空间规划是一项系统化的工作,乡镇国土空间规划编制是其中非常重要的一环,在实际规划编制工作开展期间,需遵循一些基本原则,如坚守底线、生态优先、高质量发展等基本原则。与此同时,结合规划编制工作现状问题,在明确规划编制工作思路的基础上,以促进乡村发展为基本规划编制目标,并对留白空间合理规划,合理利用大数据等现代化科学技术等,以此全面提高乡镇国土空间规划编制工作的质量成效,进一步为乡镇国土空间规划建设事业稳步、可持续发展奠定坚实的基础。

### 参考文献

- [1]唐柏梁.乡镇国土空间总体规划的转变方向与编制思路[J].同行,2021(1):251-252.
  - [2]张月兰.乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策[J].电脑爱好者(普及版)(电子刊),2021(9):565-566.
  - [3]郭云.乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策[J].电脑爱好者(普及版),2020(3):188.
  - [4]张磊.乡镇国土空间规划编制研究与展望[J].城市周刊,2022(34):24-26.
  - [5]卢斌.基于国土空间规划体系下乡镇国土空间规划编制的思考[J].中国房地产业,2022(24):58-61.
  - [6]王丽娜,申洁,廖文秀.试析湖北省乡镇级国土空间总体规划编制导则[J].地理空间信息,2022,20(10):161-165.
  - [7]潘斌,陆嘉,沈凌雁,等.乡镇国土空间总体规划的转变方向与编制思路[J].规划师,2022,38(6):109-117.
  - [8]申振,王琳琳.乡镇级国土空间总体规划编制体系研究与实践探索[J].价值工程,2022,41(11):33-35.
- 作者简介:史志勇(1989.02.08-),男,满族,辽宁省锦州市人,学历本科,毕业于江西农业大学,工程师,现从事于规划设计工作。