

基于区域协同的镇级国土空间规划编制

陈商宾

广东国地规划科技股份有限公司

摘要：在当前全球化与区域一体化的背景下，区域协同成为国土空间规划的关键。特别是在镇级层面，如何有效整合多元利益、考虑生态环境及实现地区发展的均衡性成为迫切问题。本文围绕区域协同理论，探讨其在镇级国土空间规划中的应用与挑战。文章首先阐述区域协同的定义与理论模型，深入分析多元利益平衡、生态环境考量以及地区发展均衡性的重要性。接着，探讨影响区域协同的关键因素，包括政策法律环境、经济发展水平、社会文化背景及自然环境资源。最后，提出实施镇级国土空间规划的协同对策，涵盖综合性政策框架制定、加强区域合作、推动经济生态协调发展及强化社区参与和公众沟通。通过这些措施，旨在为镇级国土空间规划提供一种全新的视角和方法论。

关键词：区域协同；镇级；国土空间；规划编制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.13.058

一、引言

在全球经济一体化和区域发展不平衡的大背景下，区域协同作为一种新的发展模式受到越来越多的关注。它不仅关乎经济增长，更涉及社会、文化、环境等多方面因素的综合协调。尤其是在镇级层面，面对经济发展与生态环境保护的双重挑战，国土空间规划的重要性日益凸显。然而，如何在保持区域特色和文化遗产的同时，实现可持续发展，成为一个亟待解决的问题。本文旨在通过对区域协同理论的深入探讨，分析其在镇级国土空间规划中的应用，并提出相应的策略和建议。通过对政策法律环境、经济发展、社会文化和自然环境等多方面因素的综合考量，本文力图镇级国土空间规划提供一种全面而深入的分析框架。

二、区域协同理论框架概述

（一）区域协同的定义与发展

区域协同，作为一种涉及多个区域间相互作用和合作的发展模式，旨在通过集体努力实现更大的整体效益，其基本原则是通过合作和资源共享，促进区域间的互补和协同增长。在国土空间规划领域，这一概念的提出源于对区域间经济、社会、文化和环境差异的深刻认识，以及对平衡发展的追求。具体来说，区域协同强调在政策制定、资源配置和发展规划中考虑各区域的特点和需求，以达到优势互补和共同发展的目标^[1]。在技术层面，区域协同的发展伴随着地理信息系统（GIS）、大数据分析和云计算等现代技术的广泛应用。这些技术提供了有效工具，用于分析和处理大量的区域数据，辅助决策者梳理和解决复杂的区域问题。例如，GIS在规

划中的应用能够帮助识别地理空间上的关键特征，如自然资源分布、人口密度和交通网络，从而促进区域间高效的资源配置和协调发展。此外，数据驱动的方法正在改变传统的规划过程，使之更加科学化和精确，为区域协同提供了坚实的技术支持。

（二）区域协同的理论模型

区域协同的理论模型着重于分析和构建区域间有效合作的框架和机制。这一模型基于几个核心原则：第一，互惠互利原则，即所有参与区域都能从合作中获得明显的利益；第二，公平性原则，关注于保证区域间合作的平等性，避免资源和利益的不均衡分配；第三，可持续性原则，强调在推动区域经济发展的同时，要兼顾生态保护和福祉。此外，该模型还包括了建立有效沟通和协调机制的重要性，确保区域间的信息流通和意见一致性。在实践中，区域协同的理论模型通常通过建立区域合作网络、共享资源平台和联合规划机构来实现。这些机构和平台能够促进不同区域间的信息共享、资源配置和决策协调，从而实现协同发展的目标。例如，区域合作网络可以连接不同区域的政府、企业和研究机构，共同解决跨区域的问题，如环境保护、交通规划和经济发展。同时，这些网络 and 平台也为区域间的创新合作提供了重要的支持，如共同研发新技术和共享市场信息，进一步促进了区域经济的动态发展和竞争力提升。在总体上，区域协同的理论模型强调了合作、共享和协调在实现区域间协同发展中的核心作用。通过这一模型的实践应用，可以有效地促进区域间的相互支持和互补，实现共赢的局面。

三、区域协同下的镇级规划特征

（一）多元利益的平衡

在区域协同下的镇级规划中，多元利益的平衡是一个关键特征。这种平衡涉及经济、社会、环境等多方面的利益，要求规划者在不同利益之间做出权衡和选择。例如，经济发展需要占用土地资源，而这会与环境保护和社会福祉的目标发生冲突。为实现多元利益的平衡，规划者通常采用数据驱动的方法进行决策，如通过分析人口统计数据、经济指标和环境影响评估报告等。这些数据提供了量化的基础，帮助规划者理解各利益群体的需求和优先级。例如，通过评估土地利用的经济收益与环境成本，规划者可以更好地决定土地如何被分配和利用。此外，多元利益平衡还涉及多方利益相关者的参与，包括当地居民、企业、非政府组织等，他们的意见和需求在规划过程中被充分考虑。

（二）生态环境的综合考量

生态环境的综合考量是镇级规划中的另一关键特征。在规划过程中，生态环境不仅被视为一个需要保护的對象，更是支撑地区可持续发展的基础。因此，规划者需要对生态环境进行全面的评估和考虑，包括水资源管理、空气质量、生物多样性保护和土地退化防治等方面^[2]。例如，规划者利用遥感数据和地理信息系统来监测和分析自然生态系统的状况，如森林覆盖率、河流水质和野生动植物种群。基于这些数据，规划者可以识别生态敏感区域和生物多样性热点，制定相应的保护措施。同时，生态环境的考量也涉及对未来环境变化的预测和应对，如气候变化对水资源和农业生产的影响。规划者需要通过模型预测和风险评估，制定适应性管理措施，确保生态环境的长期健康和稳定。

（三）地区发展的均衡性

地区发展的均衡性是区域协同下镇级规划的又一关键特征。均衡性的目标是避免发展中出现的极端差异，如某些地区的过度繁荣与其他地区的落后。为实现这一目标，规划者通常采用区域经济模型和社会经济数据来分析和预测不同区域的发展趋势。这些模型和数据可以揭示经济增长、就业机会、教育资源和基础设施等方面的地区差异。基于这些分析，规划者可以设计策略，以促进地区间的平衡发展，如通过提供财政激励、基础设施投资和教育资源配置，来支持欠发达地区的发展。此外，均衡性还涉及减少城乡差距和提高社会整体的生活质量。通过这种综合性的规划方法，可以有效促进地区间的协调发展，实现社会经济整体平衡和稳定。

四、影响区域协同的镇级国土空间规划关键因素

（一）政策与法律环境

在区域协同的镇级国土空间规划中，政策与法律环境对规划的影响显著。规划的制定和实施需严格遵守现行政策和法律框架，这直接影响规划的可行性和有效性。例如，土地使用政策、环境保护法律、城乡规划法等都对镇级规划的内容和过程产生制约。在一些情况下，复杂的政策和法律环境会导致规划过程中的障碍，如审批程序的复杂化、政策间的冲突或法律规定的不明确性^[3]。根据《2023年中国城镇规划与发展政策分析报告》的数据显示，政策和法律环境的稳定性和透明度对规划的成功至关重要。不稳定或频繁变动的政策环境会增加规划的不确定性，从而影响长期规划的连续性和有效性。例如，某些地区频繁更改土地使用政策，会导致规划目标和方案的频繁调整，从而影响规划的执行和成效。另一方面，法律环境的严格性和执行力度也对规划实施产生影响。强有力的法律执行能够确保规划的依法进行，而法律执行不力则容易导致规划失效或产生负面后果，如非法建设和环境破坏。因此，在镇级国土空间规划中，必须充分考虑现行的政策和法律环境，并在规划制定和执行过程中确保其合法性和合规性。

（二）经济发展水平

经济发展水平对区域协同的镇级国土空间规划有着

深刻影响。经济发展水平不仅决定了可用于规划和开发的资源量级，而且也影响着居民的需求和预期。例如，经济发达地区会更加注重于城市美化、基础设施升级和高端服务业的发展，而经济欠发达地区则会更加关注于基本公共服务和基础设施的建设。根据《2023年中国区域经济发展与国土空间规划关系研究报告》由中国区域发展研究院发布的统计数据表明，经济发展水平与地区的基础设施建设、教育水平、医疗卫生服务等公共服务的质量和数量直接相关。经济较为发达的地区，由于税收和投资收入较高，能够在公共服务和基础设施上进行更多的投资。这直接影响到规划的领域范围和深度，如在交通、公共绿地、教育和医疗设施等方面的投入。相反，经济欠发达地区在这些方面的投入和发展水平会较低，规划的重点会更多集中在提升基本公共服务和改善居民生活条件上。因此，在制定镇级国土空间规划时，必须考虑到经济发展水平的实际情况，确保规划既符合实际需求，又具有可行性和前瞻性。

（三）社会文化背景

社会文化背景在区域协同的镇级国土空间规划中扮演着关键角色。社会文化因素，如居民的生活方式、文化传统、价值观念和社会结构，对规划的方向和内容产生深远影响。规划不仅需要考虑经济和环境因素，还必须顾及社会文化背景，以确保规划结果与当地社区的需求和期望相符合。例如，一个地区的历史遗迹、文化传统和民俗活动都是规划时需要考虑的重要因素。这些文化元素不仅是当地社区身份和骄傲的来源，也会成为吸引旅游和促进经济发展的资源。根据《2023年中国社会文化因素与区域规划影响分析报告》由中国社会科学院城市发展与环境研究中心发布的统计数据表明，保护和利用历史文化资源对提升地区的吸引力和促进经济增长具有显著作用。因此，在规划过程中，对这些文化元素的保护和合理利用是至关重要的。另外，社会结构和居民需求的变化也是规划时必须考虑的因素。例如，人口老龄化趋势要求规划中包含足够的养老设施和医疗服务；年轻化的社区需要更多的教育资源和娱乐设施。因此，规划者需要了解社区的人口结构和社会需求，以便制定符合当地居民实际需求的规划方案。

（四）自然环境与资源

自然环境与资源是影响区域协同的镇级国土空间规划的另一重要因素。自然环境的特征，如地形、气候、水资源和生物多样性，以及自然资源的分布和可利用性，都对规划的制定和实施产生影响。规划需要考虑这些环境和资源因素，以确保可持续利用自然资源，并保护和改善自然环境。此外，自然资源的分布和可利用性也是规划时不可忽视的因素。例如，水资源丰富的地区可以规划更多的水体景观和灌溉系统，而资源匮乏地区则需要更多关注资源的节约和高效利用。生物多样性的保护也是重要的规划内容，需要根据生物多样性数据来规划自然保护区和生态走廊，以保护当地的野生动植物

和自然生态系统^[4]。因此，自然环境和资源的特征对镇级规划产生重要影响，规划者需要充分考虑这些因素，以制定符合地理和环境条件的规划方案，实现经济发展与环境保护的平衡。

五、镇级国土空间规划实施的协同对策

（一）制定综合性政策框架

为实现区域协同的镇级国土空间规划，必须首先制定一个综合性的政策框架。这一框架应包括明确的规划目标、实施策略、法律依据和监管机制。具体而言，政策框架应围绕可持续发展的核心原则，综合考虑经济增长、社会公正和环境保护的需求。例如，政策中可以包含促进地区经济多样化、提高能源效率和鼓励使用可再生能源的具体目标。同时，政策框架应包括有效的激励机制，如税收优惠、资金补助和技术支持，以鼓励企业和社区参与到规划实施中来。此外，综合性政策框架还需包含详细的实施计划和时间表。这包括短期、中期和长期的目标，以及达成这些目标的具体措施。例如，短期目标集中在改善基础设施和提升公共服务质量上，而长期目标则需要关注于提高地区的整体竞争力和居民生活水平。实施计划还应明确各利益相关方的职责和角色，确保政策的顺利实施。

（二）加强区域间合作机制

在镇级国土空间规划的区域协同对策中，加强区域间的合作机制是关键。这种合作不仅限于政府部门之间，还应包括私营部门、非政府组织和社区团体。首先，建立有效的沟通平台至关重要，如定期举行区域合作论坛、研讨会和工作小组会议。这些平台可以促进信息共享、经验交流和共同问题的探讨。例如，不同区域的规划者可以在这些平台上分享成功的规划案例和面临的挑战，从而寻找到共同的解决方案。此外，合作机制还应包括具体的合作项目和计划。这些项目可以是共同开发的基础设施项目，如跨区域的交通网络和能源管网，或是共同的环境保护和资源管理计划。例如，邻近的镇区可以共同投资建设一座污水处理厂，或共同开发一片工业园区，以提高资源利用效率并减少环境影响。通过这些具体的做法，区域协同的镇级国土空间规划可以实现更加高效和协调的发展，为区域内的各方带来更大的共同利益。

（三）推动经济与生态协调发展

为实现镇级国土空间规划中的经济与生态协调发展，需采取一系列具体措施。首先，制定和实施以生态为基础的经济策略至关重要。这意味着在经济活动中积极融入生态保护和可持续性原则，例如，在城镇规划中优先考虑绿色基础设施的建设，如公园、绿带和天然水体的保护。进一步地，推动经济与生态协调发展还需通过促进生态友好型产业的发展来实现^[5]。这包括支持那些对环境影响小、能够促进资源循环利用的产业，如可再生能源、环保技术和可持续农业。例如，政府可以提供研发资金支持和市场准入优惠，吸引和培育这些

产业的发展。此外，通过实施环境影响评估和强化环保法规，确保经济活动不会对生态环境造成不可逆转的损害，也是推动协调发展的重要组成部分。

（四）强化社区参与和公众沟通

在镇级国土空间规划的协同对策中，强化社区参与和公众沟通是实现有效规划的关键。首先，建立透明和开放的沟通机制，确保社区居民和公众能够在规划过程中发出自己的声音。这可以通过举办公众听证会、社区研讨会和在线意见征集等形式实现。除此之外，提高公众对规划重要性的认识和理解也至关重要。通过教育和宣传活动，如发布规划信息手册、组织学校讲座和社区展览，可以提高公众对规划内容和目标的了解。这样，公众不仅能够对规划提出更有针对性的意见，也能够更积极地参与到规划的实施和监督中来。最后，确保社区参与和公众沟通的持续性和有效性。这意味着不仅在规划制定阶段，而且在实施和评估阶段，公众的参与和反馈都是不可或缺的。通过建立长期的社区参与机制和反馈渠道，可以确保规划的连续性和适应性，及时调整和完善规划内容，以更好地满足公众和社区的需求。

结束语

在深入分析区域协同对镇级国土空间规划影响的基础上，本文得出了一系列具有指导意义的结论。首先，区域协同不仅是一个理论概念，更是实际规划中不可忽视的实践要求。其次，镇级国土空间规划的成功依赖于多元利益的有效整合，生态环境的全面考虑，以及区域发展的均衡性。此外，政策与法律环境、经济发展水平、社会文化背景以及自然环境与资源对规划实施具有深刻影响。最后，为实现区域协同，需要制定综合性政策框架，加强区域间合作，推动经济与生态的协调发展，强化社区参与和公众沟通。通过这些措施，可以有效提升镇级国土空间规划的质量与实效，为地区可持续发展奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 李峻峰, 薛学虎, 谢栋灿, 刘千渠, 李舒文, 秦晓燕. 基于区域协同的镇级国土空间规划编制方法研究——以常州市空港片区为例[J]. 自然资源情报, 1-8.
- [2] 李妍, 薛学虎, 刘千渠. 基于区域协同的镇级国土空间规划编制——以江苏省常州市新北区为例[J]. 中国土地, 2023, (12): 40-42.
- [3] 江东桂, 戴威韬. 区级国土空间总体规划编制探讨[J]. 中国土地, 2023, (06): 58-59.
- [4] 黄越. 关于镇级国土空间规划的认知与实践策略探讨[J]. 未来城市设计与运营, 2022, (08): 26-28.
- [5] 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：陈商宾（1995.11-），男，汉，广东省汕头市人，本科，助理工程师，研究方向：土地管理。