

乡镇级国土空间规划编制方法研究

——以通辽市奈曼旗苇莲苏乡国土空间总体规划为例

文 / 王 娜 大连市建筑设计研究院有限公司

摘要：本文针对乡镇级国土空间规划编制方法进行了深入研究和探讨。乡镇国土空间规划是对市县国土空间总体规划要求的细化落实，是乡镇人民政府对本行政区域国土空间保护开发、利用修复做出的具体安排，是开展乡镇详细规划、相关专项规划和村规划的编制依据、是实施国土空间用途管制的法定依据。本文分析了乡镇级国土空间规划编制的基本原则、方法与技术、编制方法，探索了其在实际应用中的操作流程和关键环节，旨在提升乡镇国土空间规划编制的科学性和有效性。

关键词：乡镇级国土空间规划；编制方法；基本原则；操作流程；科学性

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.053

引言

在当今社会，城乡发展不平衡、土地利用不合理、环境污染严重等问题日益凸显，乡镇国土空间规划作为解决这些问题的重要手段和载体，受到了广泛关注和重视。乡镇级国土空间规划编制是一项综合性、复杂性的工作，旨在科学合理地配置乡镇的土地资源、优化空间布局、推动产业发展、改善生态环境，提高乡镇居民的生活质量，为乡镇未来的发展提供有效的指导和支持。

中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出，建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”是党中央国务院作出的重大部署，明确提出“五级三类四体系”的国土空间规划体系。其中乡镇级国土空间作为五级国土空间规划体系的最基本单元，承担着由上传导县级规划，中间管控乡镇控规、向下指导村庄规划的重要作用，上联城市、下接乡村，在编制过程中应满足生态文明、高质量发展、治理体系现代化、多规合一、侧重实施等要求。

一、乡镇级国土空间规划编制的基本原则

（一）可持续发展原则

可持续发展原则强调了经济、社会和环境之间的平衡与协调，旨在实现长期的社会进步和资源的合理利用以及生态环境的保护。可持续发展原则体现了长远发展的战略性思维，要求在制定政策和开展活动时，兼顾短期和长期利益，确保不以牺牲未来代价为代价的发展。

经济可持续发展原则强调经济活动应当以保持生产力、提高就业率、减少贫困率为目标，综合考虑产出、效益、成本以及资源利用效率。这一原则强调了经济增长的质量和效益，倡导发展方式的转变，推动产业升级和创新发展，促进经济的长期稳定和可持续增长。

社会可持续发展原则关注社会公平、公正、包容，强调满足人们基本需求、提高生活质量和保障人权。社

会可持续发展的核心是实现全面的人的发展，包括教育、医疗、就业、安全等各个方面，使社会资源的分配更加均衡。通过综合、协调的方式推动各方面的发展，避免片面追求某一方面利益而导致其他方面受损。通过政策和制度的创新，解决社会问题，减少贫困、不平等现象，实现社会的和谐与进步。

环境可持续发展原则强调人类与自然的和谐共处，强调保护和合理利用自然资源，减少污染和生态破坏，保护生物多样性和生态系统的完整性。倡导低碳、循环经济，推动绿色发展和生态文明建设。通过节能减排、资源合理利用、生态恢复等措施，实现经济增长与环境保护的有机统一，避免单纯追求经济增长而忽视资源的耗竭和环境的破坏。

在制定政策、规划和项目实施过程中，应充分考虑各方面利益和影响，避免单一领域的发展带来的负面效应。只有坚持可持续发展原则，才能实现人类的长远利益和全球的可持续繁荣。

（二）空间优化配置原则

空间优化配置原则是国土空间规划中的重要理念和方法，只有在空间优化配置的指导下，国土空间规划才能更好地适应未来发展需求，实现资源的有效利用和发展的可持续性。空间优化配置原则旨在充分考虑空间资源的稀缺性和多功能性的前提下，通过合理利用和配置空间资源，实现经济、社会和环境效益的最大化，确保各项规划措施的协调和可行性。

空间优化配置原则体现在土地利用方面。国土空间规划应当根据不同区域的特点和需求，合理确定土地利用结构，优化土地利用布局。这包括推动城镇化进程，合理划定城市发展边界，提高土地利用效率，避免不合理扩张和资源浪费。同时，应促进农业、生态保护、工业等不同功能区域的协调发展，实现土地多功能利用。

空间优化配置原则关注基础设施建设和交通布局。在国土空间规划中，应优先考虑基础设施的合理配置，

提高资源利用效率。合理规划交通网络，布局便捷的交通节点和通道，优化交通系统，促进区域间的互联互通，降低交通拥堵和能源消耗，提升区域发展的整体效益。

空间优化配置原则强调生态保护和环境可持续性。国土空间规划应保护和修复生态系统，合理规划定生态保护区和生态红线，确保生态环境的良好状态。在空间利用中，应尽量避免对生态系统的破坏，保护重要的生态功能区，实现生态系统的恢复和稳定。

在国土空间规划编制过程中，需要加强跨部门、跨行业的协同合作，促进资源的共享和优化配置，采取综合性、协调性的政策和措施，推动综合协调发展的实现。同时，应积极采用先进的空间分析技术和规划方法，综合评估土地资源的潜力和利用限制，制定科学合理的空间布局方案，最大限度地实现空间资源的优化配置和发展目标的统一。

二、地理信息系统（GIS）在国土空间规划编制中的应用

地理信息系统（GIS）作为国土空间规划编制中的核心工具之一，在国土空间规划编制中的应用，涵盖了数据整合、空间分析、规划设计、可视化和监测管理存储等多个方面，它结合了空间数据的收集、分析和可视化，为规划决策提供了科学的空间信息支持和技术手段。

GIS用于空间数据的整合和管理。GIS可以整合多种空间数据，包括地形地貌、土地利用、交通网络、人口分布、资源分布等，形成统一的空间数据库。这些数据为规划编制提供了基础数据支持，帮助规划者全面了解规划区域的现状和特征。

GIS支持空间分析和评估。利用GIS空间分析功能，可以进行空间关联分析、缓冲区分析、空间插值、空间查询、空间模型等操作，可以用于土地利用分析、资源评估、环境监测等多个方面，清晰地揭示地理现象之间的空间关系和规律，从而识别潜在的规划问题和发展机遇。GIS还能评估不同规划方案对环境、经济和社会的影响，帮助规划者制定科学的决策。

GIS用于规划方案设计和优化。基于GIS空间分析结果，规划者可以制定和调整规划方案，优化空间布局 and 资源配置。GIS技术可以模拟不同规划方案的效果，评估其对区域发展的影响，支持规划者做出合理的规划决策。

GIS在规划过程中具有可视化和沟通的重要作用。通过GIS制作地图、空间图表和三维模型，规划者可以直观地展示规划内容和效果，增强与利益相关方的沟通 and 理解。GIS可视化工具使规划结果更加直观、生动，有助于形成共识和推动规划实施。

GIS为规划监测和管理提供了技术支持。规划实施后，GIS可以持续监测和更新空间数据，评估规划实施效果，及时调整和优化规划策略。GIS技术的应用使规

划过程更加科学、透明和有效。

随着GIS技术的不断发展和普及，其在规划领域的应用将进一步推动规划工作向着更加科学、精确和可持续发展的方向发展。

三、乡镇级国土空间规划编制方法

首先，进行调研和数据收集工作。调查分析乡镇概况、国土空间现状、公服及公用设施配套情况、经济发展现状和产业发展需求，进行乡镇基础情况总结，梳理现状问题，深入了解多方需求，为后续规划编制提供依据。以“三调”为基础，按用地分类转换规则进行基数转换，形成统一基数与底图。

基于收集的数据，通过GIS等技术手段，开展空间分析工作，包括空间特征分析、资源评价、环境影响评估等工作，识别乡镇发展的优势和劣势区域，确定发展重点和限制条件。根据分析结果，结合上位规划，探索合适的发展定位，制定乡镇国土空间规划的发展目标、基本原则、规划策略和产业发展方向，从实际出发，落实村庄亟须解决的问题，并为乡镇未来发展指明方向和路径。

构建国土空间格局与结构，包括落实重要控制线、确定总体空间布局、统筹布局生态、农业、城镇等空间，加强国土空间用途管制。明确自然资源的保护与利用，包括落实耕地保有量、永久基本农田保护面积等控制指标和任务要求，加强水资源、湿地资源环境治理，严格落实水源地保护原则，强化林地资源管控，以保护和培育森林资源为核心，严格落实草原保护制度，加强对沙地资源的保护与修复以及建设用地管控等。明确国土综合整治与生态修复工程，提升农业生产增收，保护重点“林、水、矿”，盘活建设用地，优化国土空间功能，提升国土空间质量，包括农用地整治、生态修复、建设用地整治等。

制定镇域及镇区两个层级的规划方案。镇域规划内容包括人口规模预测、镇村体系规划、产业发展与布局规划、土地利用结构优化、国土空间用地规划、交通与基础设施规划、景观风貌规划、城乡社区生活圈和公共服务设施规划、近期及重点发展项目等。镇区规划内容包括明确功能结构与发展方向、用地规模与布局、产业发展布局、道路交通系统规划、公共服务设施规划、市政工程规划、综合防灾规划、人居环境整治、空间形态发展策略等。

在确定规划方案的基础上，展开规划编制工作。包括编制详细的规划文本、图表和专题报告，明确规划的内容、要求和措施。进行规划方案的评估和论证，考虑各项规划措施对经济、社会和环境的影响。评估规划的可行性和科学性，确保规划的实施能够有效推动乡镇的可持续发展。启动公众参与和决策程序，邀请相关利益方和社会公众参与规划的讨论和意见征集。收集各方反馈意见，调整和完善规划方案。最终确定乡镇级国土空间规划，形成正式的成果，经乡镇政府或相关主管部门

审批通过。

制定具体的规划实施方案和措施，明确规划实施的时间表、责任主体和工作任务，推动规划方案的落实和实施，重点推进土地利用结构调整和功能区划的落实，启动重点发展项目的建设。建立规划监测体系，定期对规划实施效果进行评估和监测，通过监测数据，及时发现问题并调整规划措施，确保规划的顺利实施和效果达到预期。

四、案例分析与应用

（一）通辽市奈曼旗苇莲苏乡国土空间总体规划的重点内容

强化底线约束，精准管控全域自然资源。对市县规划各项进行细化和落实，执行县政府授权的自然资源管理、监测和巡查职能，落实管控措施与指标要求。

细化分区分管，实现用途管制全域覆盖。对市县规划确定的规划分区进行细化和落实，明确分区范围边界和管控措施，确保用途管制全域、全要素、全类型覆盖。

统筹国土空间开发，引导集约节约用地。统筹布局镇域空间，包括镇村体系，城乡建设、产业布局、综合交通等，同时在设施配置方面留足弹性，优化国土空间用途结构，逐渐引导全镇建设用地减量发展。

识别整治修复区域，确定综合整治内容和项目。从乡村生态保护修复、农用地整理，建设用地整治三方面确定整治区域和内容，列出整治清单，为全域土地综合整治专项规划和实施方案提供依据。

完善乡镇政府驻地规划。完善集中建设区用地布局方案，完善绿地系统、公共服务设施和基础设施布局，划定控制线，对空间形态进行引导，建设用地按照控规深度进行规划。

通过单元规划引导详细（村庄）规划，强化城镇开发边界内外管控。通过乡村单元规划将约束性指标和刚性管控边界传导至村庄，并提出发展指引，设施配置和建设引导等要求，对村规划无法全覆盖的地区，通过乡镇总规可满足一般性建设管控。通过城镇单元规划，明确建设规模、设施配置、开发强度等内容，引导城镇开发边界内的详细规划编制。

（二）通辽市奈曼旗苇莲苏乡国土空间总体规划的规划程序

1. 前期准备

组织程序：包括成立领导小组、制定工作方案、组建技术团队、建立工作参与机制等。

基础调研：主要通过走访座谈、问卷调查、资料收集和实地踏查等方式，收集自然资源、生态环境、历史文化、经济社会、土地利用和城乡建设等方面的基础资料，以及上位规划和相关专项规划，结合公众参与，深入了解乡镇现状与发展设想，掌握各部门对乡镇的发展要求。

2. 规划编制

落实上位规划提出的战略引导、指标约束、底线管

控、空间布局、系统指引等方面的要求，确保上位规划要求传导到位，建立目标体系，划分管控分区，各类空间控制线落地，细化管控措施，优化乡镇驻地空间布局和形态，明确国土整治和生态保护修复工程，提出城乡统筹和要素配置要求，提出规划方案。充分考虑乡镇村民的意见和需求，通过公众参与方式收集反馈意见，调整和完善规划方案并建立任务分解和目标传导机制，制定规划实施保障措施。

3. 公示报批

论证公示：规划报批前应将规划方案予以公示，时间不得少于30日，充分征求公众意见。邀请专家、各部门等对成果进行论证。

规划报批：经苏木镇人民代表大会审议，由奈曼旗人民政府同意，上报通辽市自然资源局审查后，报通辽市自然资源局审批。

4. 成果管理

规划公告：由编制主体向社会公布，公布内容应当包括规划批准文件、规划文本的主要内容和主要图件等（涉密内容除外）。

成果汇交：同时，自批准之日起30日内，编制主体应将经批准的规划数据成果逐级汇交至省国土空间规划信息平台，形成国土空间规划“一张图”。

结论

乡镇级国土空间规划编制方法的研究和应用对于推动乡镇经济社会发展具有重要意义。本文通过分析乡镇级国土空间规划的基本原则、编制方法与操作流程，提出了一套科学、实用的规划编制框架。在实际应用中，该方法可以有效引导乡镇土地利用、产业布局和生态保护，促进乡镇发展的协调和可持续性。此外，不同类型的乡镇根据发展需求和待解决的突出问题，规划内容应各有侧重。未来，随着技术的不断创新和规划理念的更新，乡镇国土空间规划编制方法仍需进一步完善和优化，以应对日益复杂的乡镇发展需求和挑战。

参考文献

- [1] 马智宇. 国土空间规划改革背景下土地利用规划实验金课建设[J]. 安徽农学通报, 2024, 30(06): 108-111.
- [2] 郜士彬, 陈科, 沈宗凯, 等. 基于水资源的国土空间规划下城镇规模预测[J]. 地理空间信息, 2024, 22(03): 59-62+127.
- [3] 胡瑶. 国土空间背景下旅游发展专项规划分析——以安徽省霍山县为例[J]. 安徽建筑, 2024, 31(03): 26-27+39.
- [4] 李宁. 城乡规划与国土空间规划关系探究[J]. 四川建筑, 2024, 44(01): 9-10+14.
- [5] 武占云, 郝庆, 王旭阳, 等. 国土空间高质量发展困境及其纾解——基于碳达峰碳中和视角[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(02): 4-10+28.