

# 乡镇国土空间总体规划的理论框架与策略探讨

文 / 刘 蕾 江苏省规划设计集团江苏省城市规划设计研究院有限公司

**摘要:** 为了突破乡镇国土空间总体规划的现有困境,提升规划质量与实施效果,本文对乡镇国土空间规划的理论框架与策略进行深入探讨。研究聚焦乡镇国土空间总体规划编制与实施的现实困境,从系统分析法、生态安全与可持续发展理论、基于乡土资源的多功能适应性规划等理论思路出发,提出创新规划技术和方法、优化资源保护和利用、促进发展协同和共建、健全权益分配和管理等四大策略,全面推进规划“编管协同”。

**关键词:** 乡镇国土空间;总体规划;系统分析法;土地权益

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.02.046

## 引言

乡镇国土空间总体规划是对乡土资源、生态环境、经济社会发展的综合性规划。近年来,随着城乡一体化的持续推进,乡土空间规划面临着前所未有的挑战。为保障乡镇可持续发展,合理利用土地资源,维护生态安全,促进经济繁荣,必须建立科学、合理的乡镇国土空间规划理论框架及相关策略。本文将详细分析现有乡镇国土空间规划中的问题,对其背景的深入探析,提出相应的政策建议,以为乡镇国土空间规划的优化提供参考。

### 一、乡镇国土空间总体规划面临的困境

#### (一) 规划制定与实施不力

乡镇国土空间总体规划的制定与实施面临着诸多难题。首先,在规划编制阶段,受专业人才匮乏、技术手段有限等因素影响,导致规划的科学性、合理性及针对性难以得到保障。规划过程中,各部门沟通协作不畅,整体规划不够合理,将制约乡村发展。同时,规划中对各类利益方的需求考虑不足,可能会导致资源配置不均以及利益冲突。其次,规划实施层面,受乡(镇)政府治理能力、引导方式及政策支持不完善的约束,本应落地生根的规划在落实阶段常常无法充分执行。断裂的政策执行和项目实施,使得规划的完整性、持续性受损。最后,规划结果评估机制不健全,导致不能针对存在的问题反馈并进行及时调整,这将进一步影响规划的实施效果及乡镇国土空间发展取向。

#### (二) 利益分配失衡

乡镇国土空间总体规划中,将土地资源作为农村经济发展的载体,在规划过程中一系列利益分配失衡问题不断显现。首先,当地农民作为土地资源的直接利益相关者,在土地资源转让、征收、出让等过程中往往处于弱势地位,缺乏充分的谈判和维权途径。公平性难以达成,在农民土地权益待遇获得方面呈现较大失衡。其

次,土地资源产权模糊所带来的权责不清现象,导致资源利益分配失衡。乡镇、村与村民之间存在争夺土地利益、盲目开发和勉强保护的矛盾。最后,规划过程中的利益分配方式及其制度安排不够完善,会加剧农民与政府、乡村及开发商之间的矛盾冲突,引发民生矛盾和社会不稳定因素。

#### (三) 生态保护与土地利用冲突

乡镇国土空间总体规划中,生态保护与土地利用的冲突是一大困境。首先,为了推动乡村经济发展,乡镇多将土地资源投入农业生产、工业园区、房地产开发等行业,忽视了对生态系统的保护与修复。过度开发利用往往破坏了生态平衡和自然环境,影响了国土资源的可持续性。其次,由于对生态保护意识的不足,乡村规划对生态系统的价值认知存在误区,导致生态环境恶化和生态风险增加。在土地利用和生态保护博弈中,生态保护状况让位给了发展需求。最后,现行的国土空间规划体制尚未建立健全生态层面的保障机制,制约了生态保护措施与土地利用平衡的实现,导致很多规划难以实现生态经济一体化、保护与利用同步的目标,从而造成生态环境及国土资源的持续恶化。

### 二、乡镇国土空间规划理论框架建构

#### (一) 系统分析法

乡镇国土空间规划的核心要素之一是复杂系统的处理。采用系统分析法可以全面调查和研究各乡镇的地理特点、生态环境、经济结构和社会文化发展状况,系统地阐明其中的联系和相互影响。基于乡镇生产要素、空间环境、气候条件、土地类型等多方面的因素,规划者可以生成综合评价指标体系,从而为乡镇国土空间规划提供科学有效的决策支持。在实际操作应用中,系统分析法还要求优化规划方法的技术手段,确保适应不同地区、地理条件的特征,以实现规划方法的灵活性和广泛适应性。系统分析法在乡镇国土空间规划中不仅可以

通过景观生态学、水文地理学、土壤科学等交叉学科为我国乡镇土地资源的规划、配置提供科学依据，而且在乡镇经济与文化事务中具有积极促进作用。比如，在农业生产、乡村领域用地转型、农村-城市链接项目等方面，系统分析法有助于做出考虑长期可持续性和适用性的决策。运用系统分析法，可以更有针对性地制定乡镇国土空间规划，从源头上减轻农村人地矛盾，促进乡土发展和现代化进程。通过地理信息系统（GIS）技术与遥感技术，实施土地动态监测、土地功能评价、土地整治与管理等任务，确保乡镇国土空间规划的科学性和实用性。同时，系统分析法的应用有助于提高规划者对乡镇实际问题的敏感度，为乡镇土地利用冲突的协调和解决提供解决方案与参考意见。

### （二）生态安全与可持续发展理论

生态安全与可持续发展理论在乡镇国土空间规划中的应用涉及多方面。首先，强调生态系统内关联性和恢复力，确保生态系统的完整性、稳定性与自我修复能力。这包括对生物多样性、生态廊道、重要生态节点等关键要素的保护；其次，顺应国家生态文明建设的战略导向，推动绿色发展，发挥乡村绿色产业链和循环农业在乡镇经济发展中的支撑作用，提升乡村经济的绿色竞争力；再者，采用生态系统服务功能评价，权衡生态、经济和社会的共享价值，形成科学、透明的生态保护与经济利益权衡机制，为国土空间规划决策提供依据；同时，应用生态补偿和生态承载力评价方法，引导生态资源利用与发展，保障乡镇在资源环境承载极限下的可持续发展；最后，推进海绵型乡村建设，融入低碳发展理念，促进乡村绿色基础设施建设，确保绿色、健康和宜居的乡村环境。生态安全与可持续发展理论为乡镇国土空间规划提供了全新的视角和方法。结合环境保护、生态系统完整性维护、绿色经济发展、循环农业和生态评价等手段，确保乡镇规划在满足经济社会发展需求的同时，充分保护生态环境和资源，提升乡村可持续发展水平。这种理论在实际乡镇规划中的应用能够确保发展与生态安全并重，凸显乡村特色，推动乡村的可持续发展。

### （三）基于乡土资源的多功能适应性规划

多功能适应性规划是一种着眼于整合国土空间不同功能需求的规划方法，能充分发挥土地资源在乡镇经济社会等多种领域的潜力。乡镇国土空间规划中的多功能适应性包括生态系统、农业生产、地域文化、乡村旅游等层面，强调兼顾生态保护与资源利用，以达到合理的土地空间分布。多功能适应性规划需要准确识别和评估乡土资源内在价值及其未来发展潜力，从而制定更加

覆盖各乡镇利益诉求的综合性规划方案。如采用生态补偿政策，为保护生态环境、提升生态服务之农民提供补偿；支持农村资源循环利用，实现农业和土地资源的高效利用，助推乡土发展空间实现多功能的兼容融合，从而创造生态、经济和社会三者互利共赢的局面。

## 三、乡镇国土空间总体规划编制与实施策略研究

### （一）创新规划技术和方法

因地制宜采用各类规划分析方法，深入研究乡镇空间要素特征和问题成因。例如，运用多因素评价方法，以综合指数、权重赋值等技术，评估乡土资源、生态环境和社会经济多个维度之间的相互关系；加强敏感性分析和风险预测，采用空间统计、模糊评价、系统辨识等手段，实施灾害风险评估和生态风险评估，预判和防范潜在发展风险；综合运用访谈、座谈、问卷等方式，准确把握居民诉求，体现规划“以人为本”的根本出发点。

规划分析方法离不开各类技术的支持。例如，借助遥感技术和大数据分析，在最短时间内获取大量实时信息，快速识别乡镇土地利用现状和潜在问题；通过系统动力学模型可构建复杂空间系统的动态过程模拟，全面分析国土空间规划因素与动态演变过程之间的关联；通过蒙特卡洛模拟、一致性测试等方法对影响乡镇国土空间规划不确定性的因素进行定量分析，从而调整和优化规划方案，提高规划的可持续性、可行性和针对性；探索应用虚拟现实（VR）和增强现实（AR）技术，以直观、生动的形式展现规划方案，协助利益相关者对规划进行深入理解和评估。应当不断引入新兴技术扩展规划方法的宽度与深度，将人工智能、物联网等先进技术融合到规划研究中，提高规划过程的智能化水平，形成更为精细化和智能化的规划成果。

### （二）优化资源保护和利用

确保生态安全性及资源可持续性，保护生态功能区与敏感区域显得尤为关键。通过强化生态修复措施、生态补偿系统以及设立生态保护红线等方法，有利于良好生态环境的形成和维护。在土地资源利用方面，整合农业、林业、畜牧业、渔业等多元产业，通过优化农业生产布局、促进农林牧渔产业融合、发展乡村多功能农业、强化土地资源高效利用，使得土地资源在各领域发挥最大化效益。此外，积极推广土地综合整治、旱涝保收工程等科技手段，不仅提高土地质量和产值，还促成生态保护与多功能兼容共生之目标。制定差异化管理制度，将乡镇土地资源按照特点与条件分类，包括耕地、林地、水产养殖用地、生态保护区等。划定具体功能区块，明确景观生态用地、城镇建设用地、基础设施用地

等用途及限制，为各类土地分别制定管理策略，实现各类土地资源在功能和价值上的合理分配。强调调节地型建筑与绿色基础设施的建设，向低耗能、低污染、绿色环保方向发展。包括：选择绿色建材、推广节能建筑设计、运用太阳能与地热能等可再生能源。还可开展雨水收集、森林植被引入城市等绿色基础设施建设，为城乡融合发展创造生态宜居环境。采用乡土规划、生态环境规划与土地规划相结合的方式，推进生态保护和适度开发互补平衡。应运用生态承载力、生态服务价值评估等技术手段，在资源环境承载力的前提下，进行高效利用。确保可持续发展的经济社会，减小对生态环境的负面影响，从而达成城乡发展和生态保护的双重目标。

### （三）促进发展协同和共建

区域协调发展与参与式规划在乡镇国土空间规划中具有重要作用。推动区域协调发展要构筑城乡一体化发展架构，通过产业融合、功能互补、优势互换等方式，整合优势产业和要素资源，形成福利共享、协作共赢的经济发展格局，实现政策配套、资源共享、制度创新、市场一体的统筹发展。深化政策协同与治理创新要完善相关法律法规和标准体系，构建全面覆盖乡镇国土空间规划的政策体系，以保障乡土资源、生态系统、文化遗产和社会利益实现高度协调。从立法、规划、管理等环节构建多部门协同治理机制，形成一套能适应新形势要求的乡镇国土空间规划制度。充分发挥社会和公众参与的作用，依托社区、企事业单位、专业机构等渠道，通过公开征求意见、举办座谈会、开展社会评估、建立反馈机制等措施，加强利益方沟通与协商。在规划制定过程中充分尊重民意，激发公众参与热情，确保规划方案恰当满足各方需求及关切。积极推广“规划—实施—评估—调整”的动态管理模式，在规划实施阶段，注重目标导向、实事求是的原则，对存在问题进行及时梳理和调整。采用可持续发展评价体系、空间规划监测系统、国土资源生态状况评估等方法，对规划实施效果进行评估，针对反馈问题进行调整和优化，形成规划实施与结果反馈的良性循环，保障乡镇国土空间规划实施取得实效。

### （四）健全权益分配和管理

建立健全土地权益分配监管机制对于乡镇国土空间规划具有举足轻重的意义。完善土地权益分配与监管机制需要从以下几个方面入手。第一，针对现行土地制度中的弊端，加强对土地产权制度的立法完善和改革，强化农民土地权益的保障，尤其是承包地、宅基地和集体资产性收益的规范管理，实现农民土地收益的可持续性，降低由于土地制度引发的利益冲突。第二，制定科

学、合理的土地转让、征收、出让政策，明确土地供需平衡原则，提高土地利用效率。通过引导土地资源有序配置，确保土地市场交易公平公正，促进土地价值的合理分配，规避产权纠纷，平衡国家、集体与农民的利益。第三，加强对土地市场的监管力度，对土地开发行为实施严格审批、监管与惩处。加大对乱收费、低价卖地、规避乡村建设用地指标等违法行径的打击力度，规范土地市场行为，建立透明公开的市场环境，确保土地资源的合规、高效利用。第四，建立有效的激励与约束机制，试行与土地资源管理相关部门的考核激励制度，促进国土资源利益各方合理参与、公平分配。将土地权益分配与国土资源部门的绩效考核挂钩，引导各部门提升工作水平，推动乡镇国土空间规划得到有序、健康的实施。第五，加强土地利用与环境保护之间的协同管理，将土地资源生态功能纳入权益分配视野，提供生态补偿机制和支持政策，引导农民积极参与生态保护，保障生态系统服务功能及可持续发展。第六，强化信息化手段在土地权益分配监管中的支撑功能，构建全面覆盖土地利用、生态保护、城乡建设等领域的国土空间数据共享平台，提高政府部门的监管效率，形成合力，为决策者提供信息支持。结合以上措施，有望不断完善乡镇国土空间规划中的土地权益分配与监管机制，确保国土资源的可持续利用，促进乡村和谐发展繁荣。

### 结束语

综上所述，乡镇国土空间总体规划是当前社会经济发展及生态环境保护的重要课题。对国土空间规划的理论框架构建、存在困境分析以及策略研究的探讨，有助于促进乡土资源合理利用、生态安全保障及区域协调发展。为实现乡镇可持续发展和城乡一体化的目标，我们应积极创新规划方法、优化土地资源利用与生态保护结构、促进区域协调发展与参与式规划，以及建立健全土地权益分配与监管机制。这将为乡镇国土空间规划的优化提供有益的参考，共同推动建设美丽宜居的乡村环境。

### 参考文献

- [1] 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（06）：109-117.
- [2] 王志玲，董彦，张琳，等. 乡镇国土空间总体规划编制重点及对策——以广西融水县香粉乡国土空间总体规划为例[J]. 规划师，2020，36（11）：40-48.
- [3] 彭震伟，张立，董舒婷，等. 乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J]. 城市规划学刊，2020，（01）：31-36.