

国土空间规划支撑乡镇共同富裕的实践探索

——以山西省晋城市沁水县为例

文 / 蒋秋奕 上海同济城市规划设计研究院有限公司

摘要：文章从共同富裕的内涵解析和国土空间规划的作用出发，以山西省晋城市沁水县为例，探索县乡两级国土空间规划中推进共同富裕的策略。研究认为，地方层面国土空间规划落实共同富裕的目标的路径重点包括几个方面：县乡协同的规划编制组织模式、乡镇规划目标的县域协同确定、县域统筹的乡镇国土空间格局差异化引导、县域各乡镇人口分布引导和镇村体系整体优化和支撑“共同富裕”的乡镇协调发展的政策机制设计。

关键词：共同富裕；县级国土空间总体规划；乡镇国土空间规划；沁水

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.05.035

引言

共同富裕是中国式现代化的本质要求之一。国土空间规划作为国家治理体系的重要组成部分，在推进乡镇实现共同富裕的过程中扮演着至关重要的角色。本文以山西省重要生态功能区沁水县为案例，探讨在县级和乡镇级规划中支撑推进共同富裕目标实现的可能路径。

一、“共同富裕”政策目标对乡镇国土空间规划的要求

（一）共同富裕的政策背景

共同富裕是指在一定历史时期，在区域生产力发展和物质财富不断增加的基础上，社会全体人民共创共享社会经济发展成果，在物质生活和精神文化生活上比较富足且趋向均衡的社会状态（蒋永穆，2021）。党的二十大报告将“实现全体人民共同富裕”列为中国式现代化的本质要求之一。习近平总书记2021年8月在中央财经委员会第十次会议上讲话中强调，实现共同富裕要重点关注六个方面：（1）提高发展的平衡性、协调性、包容性；（2）着力扩大中等收入群体规模；（3）促进基本公共服务均等化；（4）加强对高收入的规范和调节；（5）促进人民精神生活共同富裕；（6）促进农民农村共同富裕。

（二）“五级三类”的国土空间规划体系

2019年发布的《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》标志着“五级三类”的国土空间规划体系开始建立。在“五级三类”的国土空间规划体系中，不同层级的规划的地位和作用不同。市县和乡镇级规划注重实施性。县级和乡镇级规划，在落实上级规划的刚性管控和战略引导的传导要求的同时，强调对地方发展诉求的关注。

（三）“共同富裕”政策对乡镇国土空间规划的要求

在乡镇层级推进共同富裕，县级和乡镇级国土空间总体规划具有重要的作用，需要重点关注几个方面。首先，在县域层面统筹空间资源的安排，构建基于乡镇比较优势的高质量空间格局，并在乡镇规划中有效承接落实；其次，在县域层面统筹优化城镇村体系，整体优化基本公共服务等公共产品的一体化配置安排，并在乡镇规划中承接落实，支撑城乡融合和乡村振兴；第三，通过合理的机制设计，构建基于发展权转移的空间协调机制和生态产品价值实现机制，为高质量国土空间格局

的构建提供支撑（王兴平，韩静，梁鹤年，2023；鲍海君，王成超等，2024）。

二、沁水县各乡镇推进共同富裕的基础与问题

（一）沁水县基础概况

沁水县隶属山西省晋城市管辖，位于山西省南部、晋城市西北，地处太行、太岳、中条三大山系衔接处。沁水县因沁河得名，全域总面积2676平方公里，下辖7镇5乡。沁水县历史悠久，自然生态环境优越，先后荣获国家“两山”实践创新基地、全国文明城市、国家生态文明建设示范县等荣誉称号。此外，沁水县矿产资源非常丰富，含煤面积占县域总面积的90%左右，煤层气储量超过全省储量的50%，是国内最好的煤层气整装气田之一。

（二）沁水县乡镇“共同富裕”的基础

矿产资源优势推进了沁水工业的快速发展，形成了沁水良好的经济发展基础。2023年全县GDP在全省各县中排名第二，人均GDP在山西省内的县级单元中也排名第一，并进入中部百强县名列，为沁水县推进城乡共同富裕奠定了坚实的基础。

沁水县推进“共同富裕”也有很好的政策支撑和实践基础，有两个晋城市设立的共同富裕先行区，分别为郑村镇“百里沁河”共同富裕先行区和土沃乡“百里画廊”共同富裕先行区。两个乡镇试点工作卓有成效，通过多渠道振兴乡村，其中郑村镇还成为山西省产业强镇和全国文明镇，成为山西省乡村振兴和共同富裕的典型。

（三）沁水县乡镇“共同富裕”的挑战

沁水县实现“共同富裕”面临的问题和挑战主要来自各个乡镇之间的不平衡。12个乡镇之间资源条件、经济社会基础、城镇化率等方面都存在明显的梯度差异。沁水属于沁河流域，是高山峡谷的地形，主要的交通干线沿河谷分布，龙港、端氏、嘉峰等沿沁河河谷的乡镇的空间资源条件较好，整体发展水平较高；十里、土沃、张村等山区为主的乡镇资源条件偏弱，城镇化率低、人口流失情况也比较严重。

三、“共同富裕”目标下的沁水乡镇国土空间规划的探索

针对沁水县各乡镇实现“共同富裕”的目标，国土空间规划在编制的组织方式和编制的重点内容方面进行了创新探索，为全域各乡镇实现共同富裕提供支撑。

（一）县乡同编、上下协同的国土空间规划编制组织模式

在编制组织方式上，全域十个乡镇国土空间规划由县级自然资源部门统筹同时编制，与县级国土空间总体规划的编制同步编制，县乡同向发力，上下协同。在支撑全县定位的基础上，基于全域乡镇的多维度分析，从全域统筹角度对乡镇国土空间开发保护格局进行差异化引导，基于“场所—功能”关系分析优化镇村体系布局并进行相应的人口分布引导，最后进行了支撑“共同富裕”的乡镇协调发展的政策机制设计。

（二）基于多维度分析的乡镇国土空间目标协同确定

乡镇规划编制前，从发展水平、资源条件、交通区位、开发价值、生态价值等多维度对十个乡镇进行了综合的分析评估，识别各乡镇的开发保护利用价值、确定主要发展方向。

在经济社会发展水平方面，非农经济发达的龙港镇、端氏镇、嘉峰镇、郑村镇几个镇最高，十里乡、土沃乡、柿庄镇几个乡镇最低。资源条件方面主要包括生态、农业、文旅和矿产资源的评价。沁水县全域生态资源丰富，生态保护红线主要分布在县域南部的中村镇和土沃乡。沁水县地形起伏大，质量较好的平川耕地仅占11.26%，主要位于河谷盆地，其余近九成耕地为梯田，耕地质量较差。端氏镇、嘉峰镇等东部乡镇，人口密度较大，劳动力资源丰富，耕地资源较好，农业产业化程度较高，西南部十里乡等乡镇规模化和产业化程度较低，但由于位于山地，特色农产品较为丰富。区位交通方面，重点以现状道路为基础，结合县级综合交通规划，对各乡镇的现状和未来的交通区位条件进行评价。结果显示，沿沁河及其主要支流一带现状交通可达性较好，北部和西南部山区交通可达性较差。未来规划实施后，北部交通可达性将有所改善，郑庄镇未来具有交通通道十字交汇的区位优势（图1）。

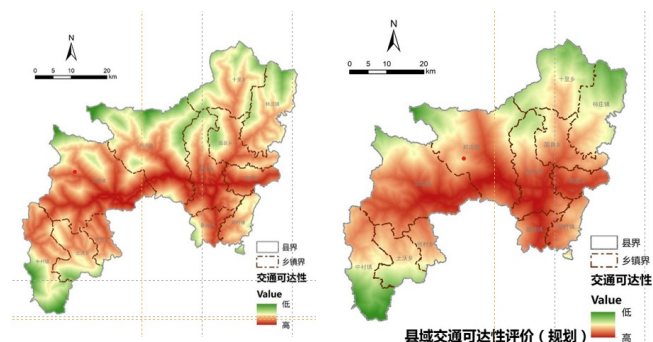


图1 县域交通可达性评价（左：现状；右：规划）

开发价值评价采用资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价结果。城镇开发适宜区主要分布在沁河两岸，城镇建设一般适宜区主要分布在沁河的各个盆地。农业生产适宜区占比不高，主要分布在沁河河谷地带，一般适宜区主要分布在河谷的台地，不适宜区主要分布在县域东北部和西南部。生态价值方面，生态保护极重要区主要分布在山地区域，重要区主要分布在沁河流域的河谷地带，一般区主要分布在城镇和乡村区域。县域根据多维度评价的结果，综合协调各个乡镇的主要发展方向，龙港镇是未来全县发展的中心，是全县城镇

化的核心载体；中村镇和郑庄镇以生态保育为主导，适度发展工业；端氏镇和嘉峰镇综合条件较好，未来以工业化和城镇化为主导；郑村镇以文旅为主导，适度发展工业；柿庄镇、固县乡和十里乡以乡村发展为主导，发挥服务乡村的功能；土沃乡结合文旅产业，推进乡村振兴；胡底乡结合工业发展，推动乡村振兴。

（三）基于全域统筹的乡镇国土空间开发保护格局差异化引导

县级规划在明确各乡镇发展方向的基础上，基于全域统筹对全域开发保护格局进行了优化，并对乡镇国土空间开发保护利用格局分片区提出了指引，乡镇规划基于此落实深化，形成本乡镇的国土空间开发保护利用格局。

全域国土空间开发保护格局的优化重点突出了三个方面。首先是优化中心城区功能，提高城市的辐射吸引能力，合理引导人口、公共服务向县城龙港城区集聚，适度拓展城市空间，完善设施配置。其次是壮大重点镇，在一个县域中心（龙港镇）之外，规划了端氏镇、嘉峰镇、郑村镇、郑庄镇和中村镇5个重点镇，作为人口集聚和产业发展的重点，引导采空区移民和生态移民向沁河流域的端氏、嘉峰、郑庄有序转移，就近转化为城镇居民，完善城市功能和产业服务配套；将煤层气研发中心、煤层气交易中心在东部五镇布局，为资源型经济转型示范区的核心区建设提供动能。

在此基础上，县级规划中增加分片区指引，强化县级规划对乡镇级规划的传导要求，将龙港镇以外地区划分为农林产业片区、城镇矿产片区和重点生态片区三个片区，对下层级的乡镇国土空间规划提出差异化的编制要求。农林产业片区包括十里乡、柿庄镇和固县乡，其国土空间规划应聚焦粮食安全和农业资源的优化配置，以农用地综合整治为重点，提升耕地质量，优化农业布局，推进村庄整治，全方位展现“田、居、产、人”功能重塑。城镇矿产片区包括郑庄镇、端氏镇、胡底乡、嘉峰镇和郑村镇，规划应以城镇功能提升和矿区的整治为重点，整合零散的产业用地和推进废弃矿产用地修复整治，为新产业和功能配套提供空间保障。重点生态片区包括中村镇和土沃乡，规划应聚焦生态价值提升，以生态修复为重点，完善生态功能，提升生态品质，为推进生态改善与经济发展良性互动提供保障和支撑。在此基础上，县级规划进一步对各乡镇进行了分类指引，突出不同类型乡镇国土空间规划的编制重点（表1）

（四）各乡镇人口分布引导和基于“场所—功能”关系分析的全域镇村体系优化

根据国土空间格局引导，规划首先对现状县域内部人口的增长格局进行分析，从各乡镇六普至七普常住人口变化情况以及各乡镇人口的净流入和流出情况显示人口向县城集聚的明显趋势。同时，嘉峰镇和端氏镇也有较强的人口集聚能力。其次，根据“以水定人、以水定城”的原则，分析各个乡镇的水资源承载能力。结果显示，固县乡、土沃乡、张村乡水资源承载能力较差，县城龙港镇和十里乡承载能力一般，郑村镇、胡底乡和柿庄镇承载能力较好，嘉峰镇、端氏镇和郑庄镇水资源承载能力最好。第三，考虑县域整体空间结构的战略安排，将人口集中到县城和重点镇，适度控制中村镇、柿

表 1 乡镇国土空间规划分类指引

类型	乡镇	编制重点
综合型	龙港镇、郑庄镇、端氏镇、嘉峰镇	突出生态、城镇、农业、矿产等多种用途和功能的协调，落实城镇高质量发展
工贸型	胡底乡	强调独立工业园区（片区）的建设管控
旅游工矿型	郑村镇	重点协调工业发展、矿产资源保护和开采同生态和农业之间的关系
资源生态型	中村镇、土沃乡（含张村乡）	围绕永久基本农田保护、生态保护红线划定加强管控，落实功能和要素的管制要求
农贸型	柿庄镇、十里乡、固县乡	落实耕地保护任务，突出农业现代化的发展重点

庄镇、十里乡等生态地区和发展基础较弱的乡镇。结合三个方面的结果，县域内各乡镇被分为集聚型、增长型、稳定型和疏解型四类，结合规划期末全县人口的规模预测、各乡镇的现状人口及增速，确定各乡镇规划期末的人口规模。

在此基础上，规划从“场所”与“功能”两个维度对全县各乡镇的镇村体系进行研究。场所维度重点关注村民生活居住的聚落空间，研究及聚落分布的空间特征。功能维度关注村民的生产空间，包括农业、工业、

生态、文化等不同功能的地域类型。从功能一场所分析的视角，沁水全县各乡镇（不含县城龙港镇）可划分为以农林牧业为主要功能、聚落场所分散型的北部三乡镇，以种植、工矿和文旅三产融合发展为主要功能、聚落场所呈集聚团块型的东部五乡镇，和以生态保育为主要功能、聚落场所呈分散型的南部三乡镇。进一步对三大片区内的乡镇的镇村体系的场所一功能关系的细化分析（图2、3、4），将全域村庄分为城郊融合类、集聚提升类、特色保护类、其他类和搬迁撤并类（图5）。

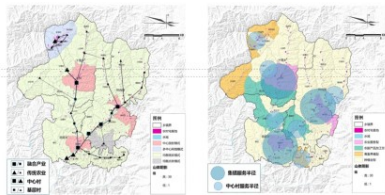


图 2 沁水北部三乡镇的场所关系和功能关系

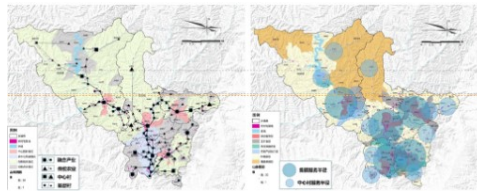


图 3 沁水东部五乡镇的场所关系和功能关系

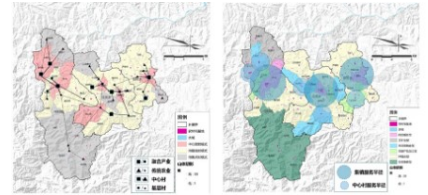


图 4 沁水南部三乡镇的场所关系和功能关系

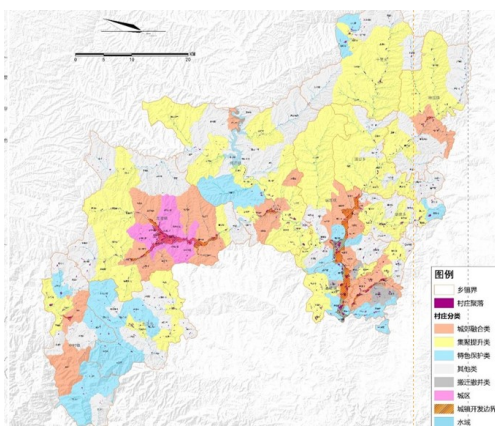


图 5 沁水县域村庄分类

（五）支撑“共同富裕”的乡镇协调发展的政策机制设计

在政策机制层面，首先是探索县域内统筹的乡镇建设用地指标分配，重点是识别乡镇村庄减量化发展的潜力差异，基于此对乡镇之间的建设用地指标进行统筹协调。综合各个乡镇村庄减量化的潜力和建设需求，制定平衡区域发展的建设用地指标分配方案。同时，制定相应的政策，减量空间的乡镇在实现生态保护和农业发展的基础上，通过利益再分配，享受县域产业发展的红利。

其次，结合乡镇差异化的发展方向，构建差异化绩效考核和资源配置机制，核心是基于生态产品供需平衡建立纵向横向相结合的生态补偿制度。基于对各乡镇生

态价值产出和消耗的核算，构建横向和纵向相结合的生态补偿转移支付框架，以生态价值负值的乡镇向生态价值正值的乡镇进行资金补偿，同时上级政府的生态补偿资金也将根据生态价值的高低优先向生态价值高的乡镇支付。

结语

如何依托国土空间规划推动城乡融合助力区域整体的高质量发展是当前共同富裕目标下国土空间规划需要解决的关键问题。当前全国层面县乡两级国土空间规划的编制尚未结束，本文以山西省沁水县县和乡镇国土空间规划为案例进行的国土空间规划中实现共同富裕的空间路径的实践总结，仍是初步探索，还有待于更系统、更深入的研究和更广泛的实践案例支撑。

参考文献

[1] 蒋永穆, 豆小磊. 共同富裕思想: 演进历程、现实意蕴及路径选择[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(6): 16-29

[2] 吴殿廷, 张文新, 王彬. 国土空间规划的现实困境与突破路径[J]. 地球科学进展, 2021, 36(3): 223-232.

[3] 王兴平, 韩静, 梁鹤年. 国土空间规划促进共同富裕和社会公平的机制与路径. 城市学报, 2023(1): 39-46.

[4] 鲍海君, 王成超, 张瑶瑶, 吴绍华. 国土空间规划赋能共同富裕: 机理解析与地方实践. 中国土地科学, 2022, 36(8): 10-18.

作者简介: 蒋秋奕, 女, 1988年11月, 富顺人, 主创规划师, 城市设计, 国土空间规划方向。