

乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化策略

文 / 张珂 济南市济阳区自然资源局

摘要: 乡镇级国土空间规划是国家空间规划体系中的重要组成部分,对地方经济社会发展和生态环境保护具有深远影响。本文旨在探讨乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化策略,通过分析当前乡镇级国土空间利用的现状及存在的问题,提出一系列具体的优化策略。通过科学规划和管理,实现国土空间的高效、集约、可持续发展,为乡镇级国土空间规划提供理论支持和实践指导。

关键词: 乡镇级国土空间规划; 空间用地布局; 优化策略

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2025.06.044

引言

国土空间规划是融合统一主体功能区规划、城市规划和土地利用规划的新型空间规划,是未来国家及地区空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图。乡镇级国土空间规划作为五级规划体系中的基础层级,直接关系到地方经济社会发展、生态环境保护、城乡融合等多个方面。当前,乡镇级国土空间利用面临诸多挑战,如资源分布不均、生态环境退化、城乡发展不平衡等问题。因此,优化乡镇级国土空间布局,提升土地利用效率,实现可持续发展成为亟待解决的重要课题。

一、乡镇级国土空间规划的空间用地布局意义

首先,它是实现乡村振兴的重要基石。通过科学合理的空间用地布局,可以优化乡镇资源配置,促进农村产业升级,提高农业生产效率,从而推动乡村经济全面发展,实现乡村振兴。其次,乡镇级国土空间规划有助于缩小城乡差距。通过规划引导,可以促进城乡融合发展,推动基础设施和公共服务向农村延伸,提高农村居民的生活质量和幸福感,逐步缩小城乡差距。再者,空间用地布局规划对于保护生态环境至关重要。乡镇级国土空间规划可以明确生态保护红线,限制在生态敏感区域进行开发建设活动,保护生态环境,维护生态平衡,为乡镇的可持续发展提供坚实的生态保障。此外,科学合理的空间用地布局还能提升乡镇的吸引力和竞争力。通过优化空间布局,完善基础设施和公共服务设施,可以吸引更多的人才、资金和技术流入乡镇,促进乡镇经济发展,提升乡镇的整体实力。

二、乡镇级国土空间利用现状及问题分析

(一) 资源分布不均

在乡镇级国土空间利用中,资源分布不均主要体现在自然资源和社会经济资源的配置上。从自然资源来看,我国地域辽阔,地质构造复杂,导致不同地区在矿

产、水源、森林等资源的分布上存在显著差异。一些乡镇拥有丰富的自然资源,如煤炭、石油、金属矿产等,这些资源为当地经济发展提供了强大动力。然而,也有大量乡镇面临着资源匮乏的困境,缺乏必要的自然资源支持,经济发展受限。社会经济资源的分布不均同样显著,教育资源、医疗资源、交通设施等公共服务在乡镇间的分布存在显著差异。一些乡镇得益于地理位置、历史积淀或政策扶持,拥有较为完善的基础设施和公共服务体系,吸引了大量人才和资金的流入。而另一些乡镇则因基础设施落后、公共服务匮乏而陷入发展困境,人才外流、资金短缺问题严重。资源分布不均不仅导致乡镇间经济发展水平差异显著,还加剧了社会矛盾和地区冲突。资源丰富的乡镇往往容易形成资源型经济,过度依赖资源开采,导致经济结构单一,抗风险能力弱。而资源匮乏的乡镇则难以吸引外部投资,经济发展缓慢,居民生活水平低下。

(二) 生态环境退化

随着乡镇经济的快速发展和人口的不断增长,生态环境退化问题日益突出。乡镇级国土空间在承载着大量生产和生活活动的同时,也面临着严重的环境污染和生态破坏。工业废水、废气、废渣的排放,农业化肥、农药的过度使用,生活垃圾的随意丢弃等问题,都对乡镇生态环境造成了巨大压力。生态环境退化不仅影响乡镇居民的生活质量,还对当地经济发展产生长远的不利影响。水污染、空气污染和土壤污染等问题直接威胁到居民的饮水安全、呼吸健康和食品安全。同时,生态破坏也削弱了乡镇的可持续发展能力,降低了生态系统的自我修复能力,增加了自然灾害的发生风险。此外,生态环境退化还加剧了乡镇间的资源争夺和矛盾。一些乡镇为了自身发展,不惜以牺牲生态环境为代价,过度开采自然资源,导致资源枯竭和生态恶化。这种行为不仅损

害了当地居民的切身利益，也破坏了整个生态系统的平衡和稳定。

（三）城乡发展不平衡

城市地区凭借完善的基础设施、丰富的公共服务和良好的发展机遇，吸引了大量人口和资源的集聚，形成了较为繁荣的发展局面。然而，农村地区则面临着基础设施薄弱、公共服务不足和发展机会有限等困境，导致城乡差距不断扩大。城乡发展不平衡不仅制约了乡镇的整体提升，也影响了社会的和谐稳定。农村地区的人才、资金和技术等要素流失严重，导致当地经济发展缺乏动力。同时，城乡基础设施和公共服务的差距也加剧了城乡居民的生活差距，影响了社会的公平正义。此外，城乡发展不平衡还导致乡镇间的发展差异显著。一些靠近城市或具有特殊资源优势的乡镇能够借助城市辐射效应或资源优势实现快速发展，而远离城市或资源匮乏的乡镇则难以获得外部支持和发展机遇，经济发展缓慢^[1]。

（四）土地利用效率不高

在乡镇级国土空间利用中，土地利用效率不高是一个普遍存在的问题，一些乡镇为了追求短期的经济增长和土地财政收益，盲目扩张城镇规模，导致大量土地资源被低效利用或闲置浪费。同时，农村地区也存在大量零散、低效的农业用地，制约了农业现代化和农村经济的发展。土地利用效率不高不仅浪费了宝贵的土地资源，也加剧了乡镇间的土地竞争和矛盾。一些乡镇为了争夺土地资源，不惜采取违法违规手段，导致市场秩序混乱。此外，低效利用的土地也限制了乡镇的经济发展潜力和空间承载能力，制约了乡镇的高效发展。同时，土地利用效率不高还导致乡镇在国土空间规划和管理上面临诸多挑战。一方面，低效利用的土地难以支撑乡镇经济的持续发展和人口的不断增长；另一方面，土地资源的浪费也加剧了乡镇间的资源争夺和生态破坏问题。因此，提高土地利用效率已成为乡镇国土空间利用中亟待解决的重要问题。

二、乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化策略

（一）完善区域协调格局

在乡镇级国土空间规划中，完善区域协调格局这一策略旨在通过科学合理的空间规划，促进乡镇间的均衡发展，缩小地区间的发展差距。具体而言，需要综合考虑各乡镇的资源禀赋、产业基础、人口规模等因素，制定差异化的区域发展策略。对于资源丰富的乡镇，可

以依托资源优势，发展特色产业，提升经济实力；对于资源匮乏的乡镇，则可以通过政策扶持、资金引入等方式，改善基础设施条件，增强发展动力。此外，完善区域协调格局还需要加强乡镇间的合作与交流，推动形成优势互补、资源共享的区域发展格局。通过建立区域合作机制，加强信息共享、人才流动、技术合作等方面的合作，促进乡镇间的协同发展。同时，还需要注重保护生态环境，避免在发展过程中对生态环境造成破坏，确保乡镇间的可持续发展。

（二）构建生态保护修复大格局

构建生态保护修复大格局这一策略旨在通过加强生态保护与修复工作，维护生态系统的稳定性和生物多样性，为乡镇的可持续发展提供坚实的生态保障。具体而言，需要制定科学合理的生态保护规划，明确生态保护红线，严格限制在生态保护红线内进行开发建设活动。同时，还需要加强生态修复工作，对已经受到破坏的生态系统进行修复和重建。这包括采取植树造林、水土保持、生态补水等措施，恢复生态系统的自我修复能力，提高生态系统的质量和稳定性。此外，还需要加强生态监测和预警工作，及时发现和解决生态环境问题，确保生态系统的健康运行。

（三）保障农业发展空间

在乡镇级国土空间规划中，保障农业发展空间这一策略的核心目标是通过科学合理的空间规划，确保农业用地的稳定性和可持续性，为农业生产提供充足的土地资源，从而保障粮食安全和促进农村经济发展。为实现这一目标，需要制定严格的耕地保护制度，明确耕地保护红线，坚决遏制耕地非农化、非粮化现象。这不仅要确保耕地总量不减少，还要确保耕地质量不降低，为农业生产提供坚实的物质基础。同时，加强农田水利设施建设也是保障农业发展空间的重要一环。通过完善灌溉系统和排水系统，提高农田的灌溉能力和排水能力，可以有效应对干旱和洪涝等自然灾害，为农业生产提供稳定的水源保障。此外，推动农业科技创新也是提升农业生产效率和农产品质量的关键。通过引进先进的农业技术和设备，提高农业生产效率，降低生产成本，同时注重农产品质量的提升，增强农产品的市场竞争力，促进农业产业的转型升级^[2]。

（四）融合城乡发展空间

融合城乡发展空间这一策略旨在通过科学合理的空间规划，推动城乡一体化发展，缩小城乡差距，实现城

乡共同繁荣。具体而言，需要打破城乡二元结构，推动城乡基础设施和公共服务的均衡配置。这包括加强城乡交通网络建设，提高城乡之间的交通便利性；加强城乡教育、医疗、文化等公共服务设施建设，提高城乡居民的生活质量和幸福感。同时，还需要推动城乡产业协同发展，形成优势互补、互利共赢的产业发展格局。通过加强城乡产业合作与交流，促进产业链延伸和价值链提升，推动城乡经济的共同繁荣。此外，还需要注重保护乡村文化和生态环境，避免在城乡一体化发展过程中对乡村文化和生态环境造成破坏。

（五）彰显地方特色空间

在乡镇级国土空间规划中，彰显地方特色空间是挖掘乡镇文化内涵、提升乡镇品牌形象的重要举措。这一策略旨在通过科学合理的空间规划，展现乡镇的独特魅力和文化特色，增强乡镇的吸引力和竞争力。具体而言，需要深入挖掘乡镇的历史文化、民俗文化、自然景观等资源，打造具有地方特色的文化品牌和旅游项目。同时，还需要加强乡镇文化设施建设，提高乡镇文化活动的丰富性和多样性。这包括建设图书馆、博物馆、文化广场等文化设施，举办文艺演出、民俗活动、体育赛事等文化活动，丰富乡镇居民的精神文化生活。通过这些措施的实施，可以彰显乡镇的文化内涵和特色魅力，提升乡镇的品牌形象和知名度。

（六）协同地上地下空间

协同地上地下空间这一策略旨在通过科学合理的空间规划，提高空间利用效率，实现地上地下空间的协同发展。具体而言，需要加强对地上地下空间的统筹规划和开发利用。在地上空间方面，可以通过优化建筑布局、提高建筑密度和容积率等方式，增加地上空间的利用效率。在地下空间方面，可以通过建设地下交通设施、地下商业设施、地下管网等地下空间设施，提高地下空间的利用效率和安全性。同时，还需要加强地上地下空间的衔接和协调，确保地上地下空间的顺畅流通和便捷使用。通过这些措施的实施，可以充分利用地上地下空间资源，提高空间利用效率，为乡镇的可持续发展提供有力支撑。

（七）统筹陆海空间

统筹陆海空间这一策略旨在通过科学合理的空间规划，拓展乡镇的发展空间，实现陆海空间的协调发展。具体而言，需要加强对陆海空间的统筹规划和开发利用。在陆地空间方面，可以通过优化土地利用结构、提

高土地利用效率等方式，拓展陆地空间的发展潜力。在海洋空间方面，可以通过建设海洋牧场、海洋产业园区等海洋空间设施，拓展海洋空间的发展空间。同时，还需要加强陆海空间的衔接和协调，确保陆海空间的顺畅流通和高效利用。通过这些措施的实施，可以充分利用陆海空间资源，拓展乡镇的发展空间，为乡镇的可持续发展提供新的动力源泉。

（八）明确战略预留区

明确战略预留区这一策略旨在通过科学合理的空间规划，预留未来发展空间，为乡镇的长远发展奠定基础。具体而言，需要根据乡镇的发展需求和规划目标，明确战略预留区的位置和范围。这些战略预留区可以用于未来产业发展、基础设施建设、生态环境保护等方面的需要。同时，还需要加强对战略预留区的保护和管理，确保战略预留区的完整性和稳定性。在规划实施过程中，需要严格控制战略预留区内的开发建设活动，避免对战略预留区造成破坏或浪费。通过这些措施的实施，可以确保乡镇在未来发展过程中有足够的空间资源可用，为乡镇的长远发展提供有力保障。

结语

乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化，是实现地方经济社会发展和生态环境保护的重要基础，通过完善区域协调格局、构建生态保护修复大格局、保障农业发展空间、融合城乡发展空间、彰显地方特色空间、协同地上地下空间、统筹陆海空间、明确战略预留区等策略的实施，可以推动乡镇级国土空间的高效、集约、可持续发展。未来，应进一步加强规划的科学性和前瞻性，注重规划的实施和监管，确保规划目标的实现。同时，应加强与相关部门的协调与合作，形成合力，共同推动乡镇级国土空间规划的不断完善和发展。

参考文献

[1] 商庆凯, 张亭. 乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化策略[J]. 住宅与房地产, 2024, (30): 71-73.

[2] 张晓欢. 乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (19): 16-18.

作者简介: 张珂, 1997.5.24, 女, 汉族, 山东省济南市济阳区, 本科, 助理工程师, 研究方向: 国土空间规划。