

乡镇国土空间规划分区方法与管控机制探讨

——以新田县柘头镇为例

文 / 顾石安 新田县自然资源局

摘要：乡镇国土空间规划是推动乡村振兴和区域协调发展的重要工具。本文以新田县柘头镇为例，探讨了乡镇国土空间规划中的分区方法和管控机制。首先，本文分析了柘头镇的地理环境、经济社会现状及土地资源特点，揭示在快速城镇化背景下，柘头镇在土地利用和生态保护方面所面临的主要挑战。然后，研究乡镇空间规划的分区方法，包括生态、经济和功能导向的空间分区模式。最后对柘头镇现有分区方法进行评估，提出优化策略，为其他乡镇在土地资源优化与可持续发展方面提供借鉴。

关键词：国土空间；柘头镇；分区方法；管控机制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.07.050

引言

在推动乡村振兴和城乡协调发展中，乡镇国土空间规划扮演着越来越重要的角色。随着我国城镇化进程速度的不断加快，乡镇面临着经济发展、社会转型、生态保护等多重任务，合理的国土空间规划显得相当关键。作为新田县的一个典型乡镇，柘头镇受益于丰富的自然资源和逐步完善的基础设施，但也面临着农业用地减少、生态环境压力增大以及城乡建设用地争夺等问题。如何在保证经济增长的同时，实现生态保护和土地资源的合理配置，已成为需要解决的一大难题。因此，探索柘头镇国土空间规划的分区方法与管控机制，既是其发展面临的现实需求，也是实现可持续发展的必由之路。

一、柘头镇概况与区域发展背景

（一）柘头镇地理位置与自然环境

柘头镇位于新田县西南部，西北距永州市100公里，距省会长沙市320公里，南距广州市400公里，东北距县城16公里。镇域北连龙泉街道，东接三井镇，南邻金盆镇，西与宁远县接壤，省道S345和省道S345二广高速连接线贯穿全境，交通便捷，地理条件优越。柘头镇境内属亚热带季风湿润气候，雨水丰沛、日照充足、四季分明、山水秀丽，地形以丘陵为主，整体呈现西北高东南低的自然地理格局，优质资源丰富，尤其以富硒土壤最具特色。自然资源的丰富不仅为农业提供了得天独厚的条件，同时也为柘头镇的可持续发展提供强大的支持。然而，在面对乡村振兴和城市化进程中，如何协调土地开发与生态保护之间的矛盾，成为一个重要的规划课题。

（二）柘头镇经济与社会发展现状

柘头镇传统经济模式以农业为主，但近年来基础设施的改善和承接产业转移能力的增强，逐步形成以特色农产品加工业、乡村旅游和轻工业为支撑的新型经济格局。在农业领域，柘头镇实施“一镇一品”战略，依托丰富的自然资源与土地流转政策，大力发展特色种植与家禽饲养，打造以星塘村“爱飞的鸡”和查林铺村现代农业项目为代表的农业品牌，形成富硒农业与精品农业、

观光农业相结合的农业经济新增长点。尽管如此，农业结构调整导致耕地“非农化”“非粮化”现象日益显现，现状耕地面积为2706.74公顷，其中未耕种耕地面积113.22公顷，占比4.14%，种植非粮作物面积679.25公顷，占比24.84%，耕地保护压力持续增大。在社会发展方面，镇区污水管网配套不完善、农村生活污水治理短板明显，生活污染问题依然严峻，同时劳动力锐减和农村人口老龄化加剧，使得柘头镇在提升人居环境质量和推进乡村振兴方面面临严峻挑战。

（三）柘头镇的土地利用与资源特点

柘头镇的土地利用现状展现出“六分山水，三分田园，一分建设”的格局。这种以自然生态为主的格局使其在生态保护和农业生产方面具有显著优势。丰富的水资源，如杨家洞水库，为农业灌溉和生态保护提供了保障。柘头镇的天然富硒土壤广泛分布，硒含量适中且伴生重金属少，为富硒大豆等特色农业奠定了基础。在建设用地上，镇中心及周边区域的扩展明显，住宅、商业及交通设施的布局日趋完善，镇政府驻地综合服务中心正成为核心引擎。此外，以大观堡国家石漠公园、龙家大院为核心的文旅资源为第三产业提供了新动能。柘头镇如何在现代化进程中平衡农业用地保护与城乡建设扩张，以及进一步挖掘文旅与生态资源的潜力，是未来发展的重点方向。

（四）柘头镇面临的主要规划挑战与发展机遇

柘头镇的规划面临土地资源有限、人口流失严重等挑战，但也具备重要的发展机遇。耕地保护与建设用地扩张的矛盾突出，农业非农化与非粮化现象加剧，制约了农业可持续发展。同时，人口普查显示常住人口下降12.87%，60岁以上人口占比22.15%，老龄化问题限制了经济活力。然而，湘南承接产业转移示范区的建设和优越的区位优势为柘头镇带来了人才、资金、技术等资源的快速流入，尤其依托毗邻粤港澳的优势，为推动优势产业集群提供动力。此外，丰富的生态文化资源为文旅产业与康养产业提供了发展基础，但高端旅游产品和服务供给不足，面临周

边地区的同质化竞争压力。通过科学规划，柘头镇可转化区位优势与政策优势，实现绿色高质量发展。

二、乡镇国土空间规划的分区方法

（一）国土空间分区的基本理论与模型

对于乡镇国土空间规划的分区方法来说，主要根据地域内的自然、社会、经济等多种因素进行土地的合理配置。其核心目的在于优化土地资源的使用，提升区域经济发展水平，保障生态环境的可持续性。通常，乡镇的空间分区分为生态保护区、农业发展区和建设用地区等不同功能区，这些分区不仅能实现土地的高效利用，还能帮助地方政府更好地管控土地开发与保护之间的矛盾^[1]。在实际应用中，分区方案要综合考虑自然资源的承载能力、土地利用现状、地方经济发展潜力以及社会需求等多种因素。对于柘头镇来说，合理的空间分区相当重要。

（二）柘头镇空间分区的现状分析

柘头镇的空间分区已初步形成以生态保护、农田保护、城镇发展、乡村发展为核心的功能区域格局。全镇划定了生态保护区 774.27 公顷，集中分布于镇域西部的大观堡等地，严格实施开发准入管控，保护生态红线区域功能不受破坏；农田保护区覆盖 2629.46 公顷，主要分布于永久基本农田集中区域，通过高标准农田建设提升农业质量；城镇发展区面积 113.56 公顷，集中在镇政府驻地及十字社区内，其中城镇集中建设区 71.46 公顷被细分为居住、综合服务、商务等 6 个二级分区，为城镇扩展提供合理布局；乡村发展区 5878.46 公顷，细分为村庄建设区、一般农业区和林业发展区，重点满足农业发展与村民生活改善需求，柘头镇规划分区统计表见表 1。随着乡村旅游和城镇化进程加快，部分农业用地和生态区域正承受建设扩张压力，如何在严守生态底线的同时优化土地利用，仍是亟待解决的问题。

表 1 柘头镇规划分区统计表

一级规划分区	二级规划分区	面积（公顷）
生态保护区		774.27
生态控制区		998.36
农田保护区		2629.46
城镇发展区	居住生活区	52.10
	综合服务区	10.48
	商业商务区	3.72
	工业发展区	2.80
	绿地休闲区	1.36
	战略预留区	1.00
	城镇弹性发展区	-
	特别用途区	-
	其他城镇建设区	42.1
乡村发展区	村庄建设区	613.60
	一般农业区	1509.85
	林业发展区	3755.01
矿产能源发展区	-	37.32

（三）乡镇分区的核心要素与指标体系

在进行乡镇空间分区时，必须依据多维度的指标体系，综合评估土地资源的承载能力、社会经济发展需求、生态环境的保护需求等。具体来说，土地资源的可利用性、生态环境的承载力、人口密度以及基础设施建设等，都需要纳入分区方案的考量中^[2]。例如，在柘头镇分区过程中，土地利用现状和耕地质量为确定农业区的关键因素，而生态保护区更多依赖于水源涵养和生物多样性的保护需求。在此基础上，规划者可以为每个功能区设定明确的开发强度与保护要求，确保各类资源的合理利用。

（四）柘头镇分区方法的创新与优化建议

对于柘头镇的空间分区方法，可以进一步进行创新和调整，以适应快速发展的需求。首先，在农业功能区的划定上，柘头镇应加强农业土地的高效利用，尤其在富硒农业和特色农产品的生产上，需要加大现代化农业设施的投入，提高单位土地的产值。预计到 2025 年，柘头镇的农业综合产值将增长 15% 以上，农业用地的整体效益将有显著提高。在生态保护方面，建议进一步细化生态红线的划定，尤其是大观堡石漠公园周围的保护区，需加强生态环境监测与管控力度，确保生态资源不被过度开发^[3]。同时，结合城乡一体化的发展需求，进一步推动城镇集中建设区的基础设施建设，提升交通和公共服务设施的普惠性，促进城乡资源的双向流动。

三、柘头镇空间规划的管控机制设计

（一）空间规划管控机制的理论框架

柘头镇空间规划管控机制的目的在于，确保土地资源的合理利用与可持续发展，同时最大限度地保护生态环境。根据柘头镇的实际需求和发展目标，在多重因素下精细化设计空间管控机制，特别是生态、农业和建设用地之间的协调。具体来说，规划管控体系包括严格的生态红线划定、土地利用管控、开发强度控制以及严格的建设审批流程等。在柘头镇的规划中，针对如大观堡国家石漠公园这样重要的自然资源保护地，要实行分级分区管控的措施，确保管控规则符合自然保护地相关法律法规和部门规章要求。而在一般农业区，可以采用集约化、可持续的土地管理模式，以提高土地利用效率，保障农业生产功能的同时，减少对生态造成的负面影响^[4]。此外，随着乡村振兴战略的快速推进，城乡建设用地的规划将更加注重协调发展，防止出现无序扩展的现象。

（二）规划管控的基本类型与手段

柘头镇的空间管控措施主要包括生态保护管控、农业发展管控和城乡建设管控等。在生态保护方面，柘头镇专门划定了生态红线区域，特别对大观堡石漠公园周边的土地进行严格限制，以保护水源的涵养和生物的多样性。对于农业区，柘头镇实施高效农业管理策略，重点支持富硒农业和高标准农田的建设。比如，东部的特色农业发展区规划大约 8000 公顷的高标准农田，确保农

业生产与生态保护的并行。在城乡建设方面，枳头镇严格控制建设用地的开发强度，特别对于镇政府驻地附近的建设区域，要求建设项目必须符合环境保护和土地利用的双重标准，枳头镇国土空间规划指标一览表见表2。

表2 枳头镇国土空间规划指标一览表

层级	指标	2020年	2025年	2035年	指标属性
镇域	耕地保有量(亩)	-	40051.97	40051.97	约束性
	永久基本农田保护面积(亩)	-	35950.28	35950.28	约束性
	生态保护红线面积(公顷)	-	774.07	774.07	约束性
	城镇开发边界面积(公顷)	-	71.45	71.45	约束性
	永久基本农田储备区规模(亩)	-	359.50	359.50	预期性
	村庄建设用地(公顷)	633.57	633.57	633.57	预期性
	村庄建设用地留白指标(公顷)	-	42.00	35.05	预期性
镇政府驻地	公园绿地、广场步行5分钟覆盖率(%)	-	70.00	90.00	预期性
	道路网密度(千米/平方千米)	-	8.00	12.00	预期性

(三) 枳头镇的规划管控现状与问题

目前，枳头镇的空间管控工作已取得了一定的进展，但在实际执行中仍存在一些挑战。首先，尽管大观堡石漠公园已划定生态保护区，但由于部分村庄靠近生态敏感区，非法建设和资源开采问题依然存在。其次，农业功能区面临土地资源日益紧张的问题，尤其部分农田被非法占用或转为非农建设用地。到2023年，枳头镇农业用地减少约2000公顷，对粮食生产和农业持续发展构成了一定的威胁^[5]。再者，在城乡建设用地的管控上，随着乡村旅游和小城镇建设的快速发展，部分区域出现了“点状”扩展的情况，导致基础设施建设与土地利用不匹配，资源配置出现不均衡的情况。

(四) 枳头镇空间管控机制的优化建议

为进一步完善枳头镇的空间管控机制，建议采取一系列创新性的措施。首先，加强对生态保护区的动态监管，利用遥感技术和无人机巡查等手段，实时监控生态敏感区的变化，确保开发活动不进入生态红线区域。其次，对于农业用地的保护，可以进一步完善土地用途变更审批流程，严格控制农业用地的转化，特别在东部特色农业发展区，应继续推动农田现代化建设，提升土地的利用效益。预计到2025年，枳头镇的农业总产值将提升15%，而农业用地的使用效率也有望提高到20%以上^[6]。此外，对于建设用地的管控，应严格执行建设项目环境影响评估制度，特别在镇政府驻地和周边区域，需要重点加强对基础设施和公共服务设施的规划和建设，以实现城乡的一体化发展。

结语

枳头镇国土空间规划为区域的可持续发展奠定了坚实的基础，其合理的规划分区及科学的管控机制，确保

了规划的实用性和可操作性。未来，枳头镇国土空间规划实施需要更加注重生态保护、农业现代化和城乡协调发展之间的平衡，同时加快推进数字化和智能化管理手段的应用，以提高规划执行的科学性和效率。随着文旅产业、特色农业和生态保护之间的深度融合，枳头镇有望在区域经济、社会和生态各领域实现全面的提升，成为永州市乃至湖南省乡村振兴和绿色发展的典范。通过持续优化政策、加强资源整合、深化社会参与等方式，枳头镇的规划蓝图终将变为现实，为乡村振兴和高质量发展贡献更多的价值。

参考文献

[1] 王英, 黄中杰, 杨莉, 等. 乡镇国土空间总体规划空间布局优化思路——以九曲河临空经济发展片区为例[J]. 农村经济与科技, 2024, 35(12): 56-60.

[2] 陈路, 董卫卫. 乡镇级国土空间规划三维展示系统设计实现及应用[J]. 江苏科技信息, 2024, 41(11): 125-129.

[3] 李运洪, 施丽娜. 乡镇级片区国土空间规划中对产业项目“落地性”的探索——以天全县新场绿色转型发展示范片区国土空间规划为例[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (03): 23-25.

[4] 赵军, 王微, 路天. 景区依托型乡镇国土空间规划方法探索——以浙江丽水市仙都街道为例[J]. 小城镇建设, 2024, 42(01): 110-118.

[5] 黄赛. 旅游带动型乡镇国土空间总体规划编制方法探索——以福建省莆田市仙游县西苑乡为例[J]. 建设科技, 2023, (20): 31-34.

[6] 潘宏晟. 乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化——以李庄文旅融合片区为例[J]. 低碳世界, 2023, 13(07): 100-102.