

国土空间规划体系下乡镇国空规划编制策略分析

文 / 鲍亚玲 安庆市国土空间规划编研服务中心

摘要：在新的政策背景下，乡镇规划是构成国土空间规划体系的关键要素，其核心作用值得深入研究。文章分析了当前乡镇国土空间规划编制中存在的问题，例如规划侧重不一、融合复杂、上级规划方案制约等。并提出了优化管理区域划分、调整工作任务分配和改进实施模式等措施，探索基层乡镇国土空间规划编制策略。

关键词：国土空间；乡镇国空规划；编制策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.07.052

引言

国家、省、市、县各级国土空间规划的陆续实施，推动了乡镇层面的规划工作。目前中央层面尚未出台针对县乡级总体规划编制的专门指导性文件，安徽省自然资源厅已于2022年11月出台了《安徽省乡镇国土空间总体规划编制规程》（试行），积极探索乡镇级规划编制管理新模式，其重要性及其编制难度与上级规划不相上下，要求当地因地制宜的编制乡镇级国土空间规划对确保乡镇发展建设按规划实施具有重要意义。本文结合安徽省地方试行版乡镇国土空间总体规划编制规程和具体乡镇国土空间规划编制过程中存在的问题，探索符合地方实际的乡镇国土空间规划编制策略。

一、国土空间规划体系下乡镇国空规划编制的重大意义

乡镇作为我国基层行政区划单元，肩负着生态治理、田地归属、乡镇界限等重要职责，其在行政体系中的重

要地位，使其国土空间规划成为连接市县国土空间总体规划与详细规划（含村庄规划）的桥梁^[1]。它以空间治理和空间结构优化为核心，落实上位规划要求，细化到乡镇层面，是推进国土空间治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

乡镇国土空间规划编制并非传统意义上的乡镇规划，与以往的乡镇规划相比，乡镇国土空间总体规划包括了乡镇域和乡镇政府驻地两个层次。其中乡镇域层面重点完善全域国土空间格局、空间用途管制、村庄布局优化及各类设施的统筹安排等规划内容；镇政府驻地以同级城镇开发边界为规划范围，乡政府驻地以空间上集中连片的建设用地为规划范围，重点完善用地布局、住房建设、设施安排和特色风貌引导等规划内容。高质量乡镇国空规划编制能够整合各类乡镇规划、实现“多规合一”^[2]，全面推进乡村振兴，也是落实“先规划后建设”原则，实现精准管控的关键。

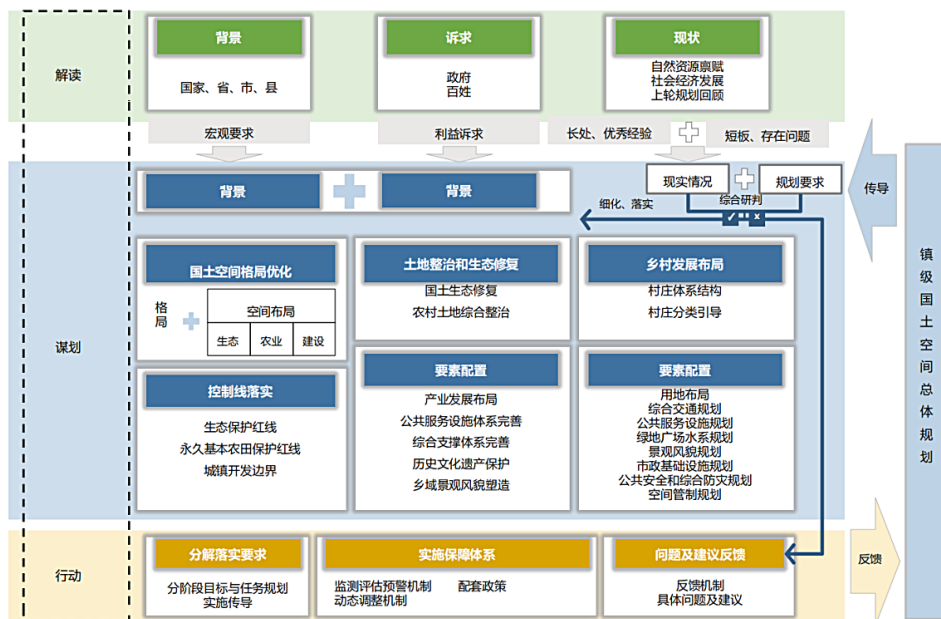


图1 乡镇国土空间规划编制主要内容

二、国土空间规划体系下乡镇国空规划编制存在的问题

（一）乡镇国空规划侧重不一

结合安徽省16个地市国土空间总体规划编制情况，

部分地市近郊乡镇因大部分区域纳入城镇开发边界范围，开发边界范围内的建设用地直接编制详细规划即可指导具体项目建设。对于开发边界范围外的区域编制村庄规划落实项目建设，但存在如此类乡镇大多未编制或无须

三、国土空间规划体系下乡镇国空规划编制策略

(一) 规范规划内容，多点协同发力

首先应加快乡镇国土空间总体规划的编制进程。结合安徽省实际，从2020年起，安徽省村庄规划编制工作已全面开展，已有部分村庄规划获批，尚有大量村庄规划正在编制。推动在编村庄规划与乡镇国土空间规划协同编制，加强区域性的产业发展规划、交通规划、电力能源规划、水利规划、生态环境保护规划等专项规划沟通协调，形成规划合力，建立规划协调机制，将上位市县级国土空间总体规划确定的各项指标、约束性和引导性内容如建设用地规模、永久基本农田保护红线、生态保护红线等指标分解到乡镇层面，并细化落实到各村庄或具体地块。要衔接上位规划确定的重大基础设施、产业布局、城镇发展方向等内容，确保乡镇发展与区域发展战略相协调^[3]。

乡镇国土空间规划要注重信息要素，为规划落地提供保障。要统筹考虑土地资金、人才等要素的信息传导，确保规划的各项内容能够得到有效实施。要预留足够的建设用地指标，保障重点项目落地；要积极争取上级资金支持，保障基础设施建设。通过县乡联动编制模式，能够充分发挥上级资源优势 and 协调能力，避免乡镇因资源不足而导致规划实施受阻，实现乡镇国土空间规划的本土化、实用化。

(二) 落实上传下达，做好信息传导

乡镇国土空间规划的编制涉及农业、农村发展、交通、水利、生态环境、社会事业及资源规划等诸多领域，要认真研读市县级国土空间总体规划中关于乡镇发展的指导意见等内容。而后科学衔接上位规划指标，如建设用地规模、生态保护红线、永久基本农田等，应与上位规划进行衔接，避免出现指标冲突、重复。建立指标分解分配机制，根据乡镇的资源禀赋、发展潜力和功能定位，避免“一刀切”或“平均主义”^[4]。伴随城市发展而来的项目需求与规划预期一定会存在偏差，这也是为什么地方规划朝令夕改的部分原因，应控制好规划的刚性和弹性。镇级国土空间规划的刚性应体现在底线管控上，如在一定区块或管理单元内“预留”有一定经营性用地指标余量可根据市场分配。

此外，要通过网页、微信小程序等构建国土空间基础信息平台，整合土地利用、生态环境等各类空间数据资源，开发基于信息平台的规划编制辅助系统，提供规划指标测算、空间分析、方案比选等功能；加快建设国土空间规划“一张图”监督信息系统，整合各部门规划数据，实现信息统一。

(三) 划定管理区域，实施区块管理

新时期乡镇国土空间总体规划已超越传统镇区建设空间的物质管控范畴，构建涵盖全域全要素的空间治理体系。要明确管理区域划分原则与方法符合上位规划，尊重上位规划确定的功能定位和要求，确保乡镇规划与县级国土空间总体规划、相关专项规划等协调一致。管理区域的划分应便于规划管理和实施，边界清晰，数据准确。划分方法上，应树立“用途决定功能”的理念，

合理划定全域国土空间用途分区，遵循“人口、资源、环境协调发展，经济、社会、生态效益统一”的原则，统筹规划生态空间、农业空间和建设空间，以山脉、河流、湖泊等自然地理要素为界限划分管理区域；还可基于发展功能划分，根据城镇发展区、农业发展区、生态保护区等发展功能划分管理区域。

在划定管理区域的基础上，应构建层级分类管理体系，以“山水林田湖草”等生态空间为重点，优化国土空间格局，严格执行用途管制制度。分区后，对各个区块分别提出发展目标及策略、禁止和准入清单等管制要求，而清单将作为该区域内的规划建设守则，与具体用地指标相互配合，成为该区域规划实施及管理的依据。如城镇建设区，重点发展城镇功能，完善基础设施，提升公共服务水平，严格控制建设用地扩张，注重城镇风貌和品质提升；农业发展区，保障粮食安全，发展现代农业，优化农业生产布局，加强耕地保护，促进农业农村可持续发展；生态保护区，保护生态环境，维护生态安全，严格控制开发建设活动，开展生态修复和保护，提升生态系统服务功能；乡村生活区，改善农村人居环境，完善乡村基础设施和公共服务，传承乡村文化，促进乡村振兴；特色产业区，发展特色产业，培育壮大新兴产业，促进产业融合发展，提升产业竞争力。形成政府主导、部门协同、公众参与、上下联动的运行机制，制定明确的管控规则。为确保管理区域和区块管理的有效实施，规划编制同步建立规划数据库，遵循国家标准，实现“一张图”管理^[5]。

结语

随着各级国土空间总体规划的陆续批准，“五级”规划体系中最基础的乡镇总体规划将成为规划改革的下一个焦点。乡镇作为国土空间规划的基本单元，其规划至关重要，通过明确规划内容、做好上传下达、搭建信息平台、实施区块治理等方式，实施乡镇国土空间规划大力推进乡村振兴发展。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 黄兆函, 王霓. 城市边缘型乡镇国土空间规划编制探索——以福建省莆田市华亭镇为例 [J]. 规划师, 2023, 39(10): 133-138.
- [3] 闫广博, 张小平, 郝银燕, 潘睿智. 基于实施视角的乡镇国土空间规划编制探索——以青川唐家河片区规划为例 [J]. 小城镇建设, 2023, 41(06): 63-70.
- [4] 周雨, 瞿丽. 乡镇国土空间规划编制思路和审批体系研究——基于《湖南省乡镇国土空间规划编制指南》修订的思考 [J]. 自然资源情报, 2023, (11): 58-64.
- [5] 任倩, 高彩云, 李琨. 乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策 [J]. 现代农业科技, 2023, (04): 213-216.

作者简介：鲍亚玲（1976-），女，本科，高级工程师，从事规划编制研究和管理工作的。