

# 涉农街道国土空间规划编制重点内容研究

## ——以益阳市赫山区鱼形山街道为例

文 / 陈 琪 益阳市空间规划编制研究咨询中心

**摘要：**乡镇国土空间规划是为全面建设社会主义现代化乡镇而制定的空间发展指南，是落实市县国土空间总体规划的空间保障，涉农街道应参照乡镇规划编制街道国土空间规划，其编制内容与乡镇规划既有所相同又有所不同，相同之处在于规划层级和规划框架，不同之处在于街道更侧重于市县总规中心城区内容的传导以及城乡统筹。本文就涉农街道国土空间规划与乡镇国土空间规划的区别，涉农街道国土空间规划的重点内容做探讨。

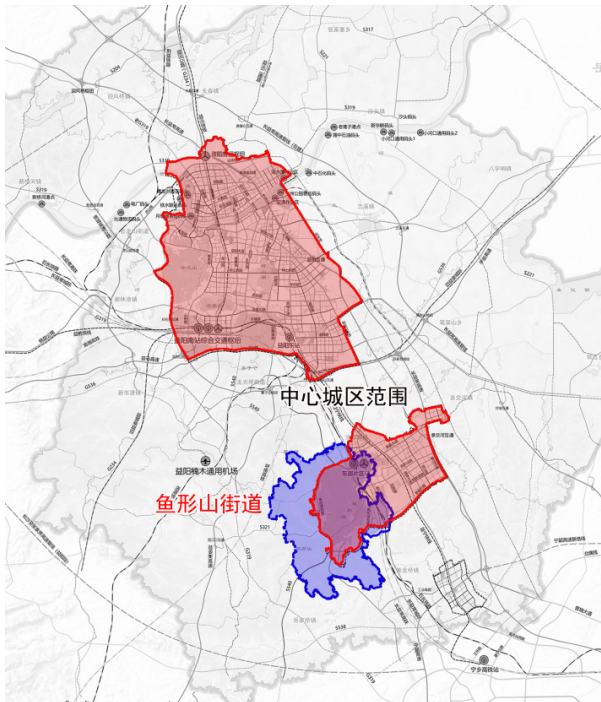
**关键词：**涉农街道；乡镇国土空间规划；规划传导；规划重点

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.11.063

### 引言

2019年，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，要求国土空间规划全要素全域覆盖。乡镇规划是全国五级国土空间规划中最末一级，规划要承接和传导上位规划约束性指标和控制性要求，确保约束指标等内容精准传导到位，又要衔接相关专项规划和已编制的村庄规划，规划内容科学合理。有部分街道部分属于中心城区范围，但还有部分区域涉及中心城区之外，属于农村部分，这部分街道需要全面对接市县级总体规划，特别是中心城区的规划传导，又需要全面结合农村部分，如何编制乡镇级总体规划值得研究。本文选取益阳赫山区鱼形山街道为例，探索涉农街道国土空间规划编制的路径。

### 一、鱼形山街道背景



区位图

鱼形山街道位于益阳市中心城区东南侧，是连接益阳和省会长沙的桥头堡，总面积为 61.16 平方公里，街

道内已建设有天意木国景区、鱼行湖大道等项目。依据《益阳市国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《市级总规》），鱼形山街道 43% 的面积位于益阳市中心城区范围，鱼形山街道主体功能区确定为城市化地区。街道规划在编制过程中需要与市级规划进行充分互动，传导落实的同时也要把乡镇基层的问题和诉求及时向上反馈，真正做到规划上下贯通。

### 二、规划传导重点内容

#### （一）全面对接市级总规战略目标

涉农街道部分位于中心城区，应结合自身发展需求，整合土地资源，协调城乡建设，提升设施水平，积极融入区域发展战略，探索适合街道发展的道路。鱼形山街道与周边其他乡镇相比，有一定的发展优势，应紧抓益阳市“强中心城区”和“东接东融”的战略发展机遇。

1. 紧抓“强中心城区战略”。益阳市对标省委“强省会”战略实施“强中心城区”战略，以中心城区高质量发展为抓手，通过做强做大中心城区，构建优势互补、错位竞争、特色鲜明、一体联动的全市域发展格局，从而带动市域社会经济发展水平全面提升增效。鱼形山街道 43% 的面积位于中心城区范围，应紧抓“强中心城区”战略，增强中心城区经济和人口承载力，强化中心城区用地保障，加强与主城区过渡地带建设，补齐要素短板，提升综合服务能力，着力增强中心城区辐射带动能力。

2. 推进“东接东融战略”。益阳市已持续实施“东接东融”战略多年，以中心城区为重点全面加强长沙的对接，重点加深与湘江新区、宁乡、望城的合作，以基础设施联通为基础、产业配套为重点、高效服务为依托、优化营商环境为保障，对接长沙，服务省会城市。鱼形山街道应主动加大招商引资力度，推进重点产业靶向对接，形成与主城区错位发展、联动发展、协同发展的新格局，努力打造成为实施“东接东融”战略的“领头雁”。

#### （二）街道发展目标

1. 面临挑战。街道需正确处理好区位条件较好下的招商引资与土地资源集约利用的关系，需协调好建设用地需求与其他用地保护之间的矛盾，将国土空间利用效益最大化。土地资源利用趋于紧张，街道内存在发展不足、发展不优、发展不平衡的状况，集镇新增建设用地需求量较大，各个村庄均有一定规模的新增居民建房及

产业用地需求，历年来，开展建设用地增减挂钩工作后，各村的存量建设用地甚少，单从街道内寻求建设用地的增减动态平衡有较大的压力与难度，下一步需结合最新用地政策，最大化优化土地等自然资源要素配置，彰显其资产权益。

2. 发展定位。依托鱼形山街道自身产业特点和发展优势，充分利用其优越的自然条件基础及以天意木国、鱼形山运动休闲为代表的文旅资源，确定鱼形山街道为城郊服务型乡镇，坚持“生态优先，绿色发展”理念，推动“高新+”和“生态+”赋能，引导第三产业、乡村振兴与经济社会全面发展；逐步把鱼形山街道建设成生态宜居、配套完善、产业繁荣、乡风文明的益阳市“东接东融”文旅重镇。

### （三）上位及相关规划传导内容的落实

规划需全部落实上位规划确定的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等强制性管控要求；需全部落实道路交通规划、耕地保护规划、综合防灾、水利专项规划等专项规划内容；需全部落实上位规划确定的主体功能区定位、乡镇定位等其他重要传导要素。

### （四）乡镇承诺事项的核实

因部分属于中心城区，其余为城郊区，国土空间规划过渡期规划修改、已批成片开发方案、已批未建以及用地预审与规划选址、用地审批、产业园区审批等有关承诺事项较多，本次规划应全面梳理，予以落实。

### （五）村庄建设用地规模的分解

街道部分农村居民点分布零散、建设用地形态主要呈点状或条状、农村居民点规模小、村庄建设粗放、土地利用率低等问题仍然存在。为提高土地利用效率、加强农村基础设施建设、补齐短板弱项，结合鱼形山街道各个村庄的实际情况及发展需求，并衔接村庄规划、赫山区村庄分类布局规划等成果，合理确定鱼形山街道各村建设用地规模的指标。

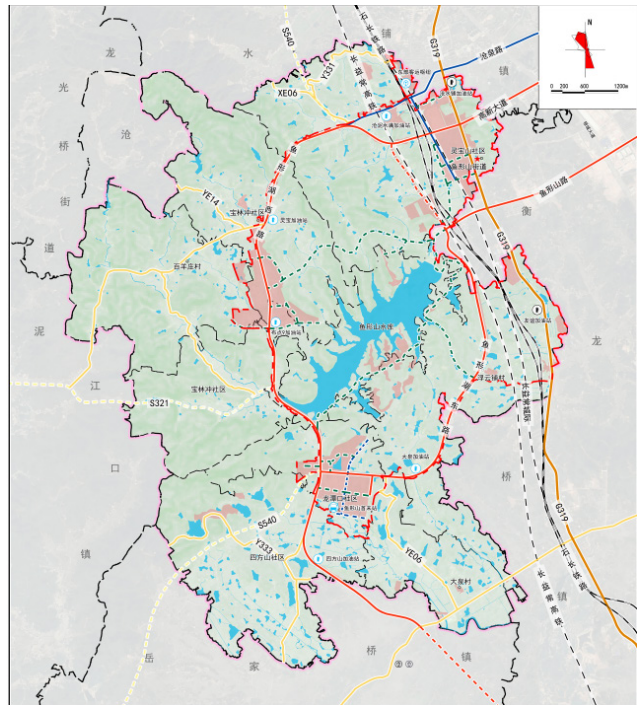
## 三、街道规划主要内容

### （一）产业发展方向

产业策略是规划的重要内容，根据产业发展情况街道可按照“优一产、稳二产、兴三产”的思路，形成“以第三产业为支柱、以特色产业为基础”的产业发展格局。保障乡村产业发展，预留适当建设用地机动指标用于乡村振兴产业用地，专项用于利用农村本地资源开展农产品初加工、发展旅游而必需的配套设施。以高端三产集聚、景城融合发展、服务功能升级、对标国际标准为导向，以扩大规模、提升质量、优化结构为出发点，以重点产业和重大项目建设为抓手，以持续推进基础设施建设和公共服务提升为支撑点，以优化营商环境为保障，发展文化创意、生态旅游、运动休闲、社会化养老、商业居住等。

### （二）综合交通规划

涉农街道往往已形成较为完善的高速、国道、县道、乡道、村道五级道路系统，内部道路较为顺畅。规划落实《市级总规》及《益阳市综合交通体系规划（2021-2035年）》，更快融入区域交通走廊，优化内部交通网络，突出镇村交通联系，提升片区整体交通品质，重塑片区交通格局。



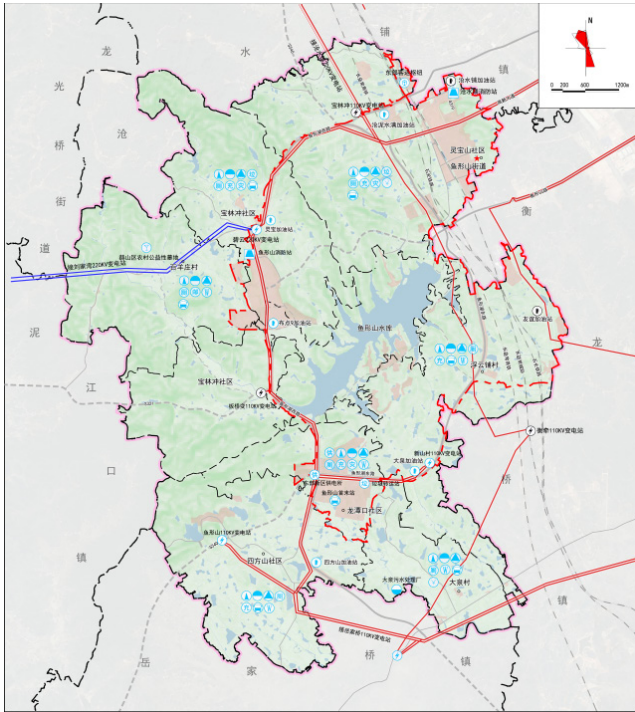
综合交通规划图

外部交通网络组织。落实上位规划中铁路、公路等重要交通廊道和设施布局控制，建设便捷智慧的综合交通体系，全面提升鱼形山街道交通出行品质和运行效率。加强对外交通联系，预留益阳东部客运枢纽站用地，落实省道 321 沧水铺至泥江口公路和省道 540 岳家桥至益阳高铁南站公路建设空间。

内部交通联系。通过鱼形湖西路及鱼形湖东路形成的内部交通主干网，加强内部乡道、村道建设，提高内部道路通行效率，增强村庄交通联系。拉通鱼形湖北侧泉林路至鱼形山路，拉通鱼形湖南侧环湖道路。

### （三）街道基础设施配套

依据《市级总规》，确定街道基础设施规划。供水工程规划。街道驻地和城市给水管网能够延伸的村庄或地区，采用城市给水系统，逐步实现区域规模化集中供水；城市给水管网不能到达的村庄或村民小组，采用高位水池并增设简单处理设施，采用小范围独立供水系统。排水工程规划。实行按地形高差分区排放，分片进行污水集中处理，其中北侧灵宝山社区等由现状污水管排入黄团岭污水处理厂，南侧部分排入大泉污水处理厂处理，因地形等因素导致污水无法集中处理的村组配建生态污水处理设施，采用人工湿地、一体化设施等小型生态化方式进行处理。电力工程规划。鱼形山街道大部位于中心城区，城镇开发边界面积较大，规划共设置 5 处变电站。燃气工程规划。近期采用罐装液化石油气和天然气相结合的方式，远期中心城区内均由管道供气，天然气气源从益阳东分输站接入。通信设施规划。逐步建立移动通讯光纤、基站系统，建立覆盖全街道的移动通讯设备基站，减少通讯盲区。对街道现有电话、电视线路进行完善，加快光纤到村，促进农村地区的信息化。环卫工程。街道环卫设施遵循“减量化、资源化”的原则，采用“户分类、村收集、街道转运、区处理”垃圾收运处理模式。



公用设施规划图

#### (四) 街道公共服务设施配套

充分衔接市中心城区各类公共服务设施专项规划，依据《社区生活圈规划技术指南》，结合民意调查、人口流动趋势、人口结构变化、自然地理地貌等因素，按照乡集镇级、村/组层级二级配套公共服务设施。机关团体用地规划。各行政村结合村级综合服务平台预留基层派出所用地，保障驻村警务服务人员履职所需场地。盘活已废弃或闲置的机关团体用地，改造为居住用地、公共服务设施用地、基础设施用地、农村新业态用地等。教育设施规划。落实市中心城区教育设施专项规划成果，对街道内教育设施统筹布局，形成镇村两级教育设施配套。文化体育设施规划。街道完善文化活动用地，中心村按照不同的人口规模参照乡镇的标准设置文体活动站，各行政村设村文体活动室和运动场，村级文体设施可结合村部设置。医疗卫生设施规划。强化公共卫生服务能力，建成中心城区10分钟、一般村30分钟医疗服务圈。各中心村及一般村结合现状“一村一室”条件，进行提升或改造，确保各村卫生室建筑面积不小于60平方米。社会福利设施规划。坚持老有所养的原则，完善社会福利与保障体系，建立具有服务功能、医养相结合的养老机构，服务农村留守老年人。商业服务设施规划。各中心村设置较完善的商业服务设施集中区，布置便民超市、银行网点、农机物资服务站等，为本村及周边村提供必要的生产与生活用品，促使农村居民逐渐向中心村聚集，减少基础设施的投资，促使农村建设用地节约集约。殡葬设施规划。全面提升殡葬服务能力和水平，优化殡葬服务供给，推行节地生态安葬，引导经营性公墓向绿色、生态、可持续发展转型，推行“互联网+”殡葬服务。冷链物流规划。电商物流按照“中心城区—中心村—一般村”三级设置。一般村设置快递服务站，满足周边居民日常生活取件、寄件需求。

#### (五) 村庄规划指引

充分对接鱼形山街道“多规合一”村庄规划编制工作，对接辖区内村庄规划指引，按照《市级总规》及“三区三线”的管控要求，合理安排土地整治、集体经营性建设用地、生态修复、地灾防治等项目。按照村庄类型，优化调整村庄规划，严格按照《湖南省村庄规划质量提升计划》和《益阳市村庄规划质量提升攻坚行动工作方案》从实用性、乡村风貌、空间治理等方面，全面提升村庄规划编制质量。

#### (六) 全域详细规划编制单元

鱼形山街道详细规划编制单元包含中心城区详细规划单元、村庄规划单元和特殊管控单元。其中中心城区详细规划单元为《市级总规》划定单元；村庄规划编制单元以行政村边界为基础，以一个行政村作为一个编制单元，村庄规划编制单元共计7个行政村编制单元，划定2个特殊管控单元。其中3个中心城区单元由市级组织编制详细规划，其余7个行政村编制单元、2个特殊管控单元由乡镇组织编制村庄规划。

#### (七) 规划实施保障

落实上级党委和政府规划管理主体责任。在赫山区人民政府组织下，鱼形山街道办事处应积极发挥实施国土空间规划的主体责任，明确任务分工，加强监督考核。建立健全市县镇党委统一领导、党政齐抓共管的城镇建设工作格局，加大对国土空间规划管理工作的指导、协调和支持力度。街道党委、政府要围绕区会确定的目标任务，确定街道发展的具体任务，制定国土空间规划建设管理的实施方案，明确实施步骤和保障措施，集中力量突破重点难点问题。

#### 结语

涉农街道乡镇国土空间规划与一般乡镇国土空间规划有很多相同之处，不同之处在于要综合考虑中心城区的辐射能力，用城乡统筹的理念指导规划的整个编制过程。提升乡村环境治理效能，挖掘乡村内部发展潜力，顺应城乡一体化发展趋势，优化空间要素配置，确保其科学性与高效性。建立并完善乡村综合发展评估体系也属关键，以保障政策措施准确实施，有力地促进农业综合生产能力提升。

#### 参考文献

- [1] 孙明芳, 王嘉. 农村一二三产业融合发展用地的国土空间规划保障——以无锡市国土空间规划为例[J]. 小城镇建设, 2024, 42(7): 112-118, 124.
- [2] 赵宏. 国土空间规划视角下乡村振兴规划编制策略探究[J]. 华北自然资源, 2024, (06): 158-160.
- [3] 张剑波, 贺鹏飞, 黄汉山. 乡村振兴战略下的乡村产业发展与国土空间规划协同研究[J]. 农村科学实验, 2024, (13): 9-11.
- [4] 田莉, 郭炎. 国土空间规划治理体系对乡村振兴的影响与赋能路径[J]. 城市学报, 2024, (02): 10-15.
- [5] 苏洪灵. 国土空间规划体系下乡村用地空间的优化利用策略[J]. 新农民, 2024, (07): 16-18.

作者简介: 陈琪(1992-11-), 女, 汉族, 湖南桃江人, 工程师, 本科, 主要从事规划编制与设计工作。