

城乡融合视角下工业型乡镇国土空间规划编制的思考

——以山东省庄寨镇国土空间规划为例

文 / 李航 上海同济城市规划设计研究院有限公司

摘要：在新型城镇化与乡村振兴战略背景下，工业型乡镇作为城乡融合的重要载体，其国土空间规划需统筹生产、生活、生态空间布局，破解城乡二元结构矛盾。以山东省庄寨镇为例，基于国土空间规划体系改革要求，指出其国土空间规划编制应重点加强农业空间、生态空间和镇村空间功能布局，并提出工业控制线、村庄建设边界等重要控制线划定，作为国土空间用途管制的重要依据。明确土地综合整治策略，引导土地资源合理配置，从而实现全域国土空间总体格局的优化。

关键词：县域单元分类；差异化空间引导；工业型乡镇国土空间；城乡融合

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.14.054

引言

国土空间规划体系重构是落实国家空间治理现代化的重要举措。《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》（以下简称《若干意见》）明确提出总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础。乡镇国土空间规划是总体规划基础层，强调实施性，需承接上位总体规划，传导至城镇详细规划和村庄规划，约束本级相关专项规划，十分重要。

目前，工业型乡镇面临工业用地粗放扩张、生态空间碎片化、村庄建设无序等问题，亟需通过规划引导空间资源高效配置。乡镇作为行政区划体系中的基础单元，是推动城乡融合发展的主要载体，其国土空间规划作为总体规划中的基础层，成为城乡融合发展的空间治理工具。

本文基于城乡融合视角对乡镇国土空间规划定位和编制路径剖析，以山东省曹县庄寨镇为实际案例提出工业型乡镇国土空间规划编制重点，并提出规划实施路径，以为同类型乡镇规划实践提供参考¹。

一、城乡融合视角下乡镇国土空间规划编制的要求

（一）城乡融合战略对乡镇规划编制的要求

在新型城镇化战略和乡村全面振兴战略背景下，乡镇在协调城乡关系、推动城乡融合发展中起到重要支撑作用，亟待乡镇规划对空间布局进行统筹。而城乡融合视角下的乡镇规划，本质是通过空间治理体系重构推动生产关系变革。乡镇政府作为农村基础政权，构建与乡镇事权高度匹配的规划管控体系尤为重要，应有总体层面的规划对本行政区域开发保护作出的具体安排（彭震伟，张立，等，2020）。

（二）乡镇规划编制导向转变

国土空间规划体系背景下，乡镇规划编制导向也发生了重大转变。国土空间规划管控体系的重塑与改革，要求新时代的乡镇国土空间规划要转变传统乡镇总体规划的管理缺失，实现国土空间保护开发利用修复统筹安排（庄凯月，杨培峰，等，2021）。传统乡镇总体规划侧重镇域村镇规模体系和镇区发展布局，对于乡村地区空间考虑相对不足，聚焦增量开发。而乡镇国土空间规划在坚守底线约束的基础上，强调全域国土空间布局和

全要素国土空间管制，保护与发展相结合，聚焦存量更新。由此乡镇规划从传统乡镇总体规划转向了乡镇国土空间规划，从重镇区布局到全域全要素统筹布局，重镇村体系到建设控制线管控。

（三）工业型乡镇国土空间规划推动城乡融合的难点

城乡融合要求摒弃以城市扩张为主导的增量规划思维，打破城乡二元结构，实现城乡功能互补和要素双向流动的协同发展模式。随着城镇开发边界的划定，未来城镇建设用地紧约束已成定局，乡村地区谋求发展空间已逐渐成为地方政府、开发企业的可能选择（王新哲，李航，等，2021）。在新型城镇化与乡村全面振兴推进中，工业型乡镇处于经济建设快速发展阶段，规划既要坚守粮食安全、生态保护底线，又要合理安排以产业为主导的村镇空间布局，保障就业居住用地和工业用地需求，优化村庄居民点布局。如何处理好生产、生活、生态三大空间的关系，结合镇村体系创新空间组织模式，避免功能布局碎片化是乡镇国土空间规划应重点关注的问题。

二、面向城乡融合的工业型乡镇国土空间规划编制的技术路径探索：以庄寨镇为例

庄寨镇位于山东省曹县西北部，是山东省西南边界的重要门户城镇。镇域国土总面积145平方千米，常住人口为13.83万人，城镇化率为39.84%。庄寨镇以木制品加工为主导产业，企业超过1000家，是全国最大的桐木加工出口创汇基地，产业链已快速延伸至各类高端板材、成品家具等。该镇流入人口数量多，实际城镇服务人口远超普查数据，建设用地需求较大。但快速建设也带来工业用地围城、农村居民点分布散乱、工业低效扩张挤占耕地与生态空间、生态廊道碎片化等现象，城乡空间布局和环境品质迫切需要提升。

针对庄寨镇的问题，为了更好地落实城乡融合战略，推进城乡空间的高质量发展，庄寨镇国土空间规划编制坚持问题导向、目标导向和治理导向，在技术路径上重点突出三个方面：首先，在优化农业、生态、镇村空间的基础上，重点引导产业空间有序高效布局，避免工业用地挤压占用耕地、生态用地等。其次，明确镇域规划分区，划定工业控制线、村庄建设边界等重要控制线，加强国土空间

1 本文研究内容基于庄寨镇国土空间规划的阶段性研究成果，具体内容和数据仅供参考。

用途管制，保障土地资源节约集约和高效利用；第三，以土地综合整治为工具，为国土空间布局整合优化提供实施路径，为重大项目落地实施提供空间保障。

(一) 针对性优化全域国土空间布局

1. 整体格局优化：明确农业、生态、镇村空间底板

庄寨镇地处黄淮海平原，耕地保护尤为重要，首先要明确小麦、玉米、棉花、油料（花生）等粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。其次，拓展农业生产空间，在北部建设速生林、石榴、冬枣等林木果蔬基地，形成林木果蔬现代农业区；在滨河地区重点发展核桃、冬桃等特色农产品，促进农业生产、休闲观光、农耕体验、节庆采摘深度融合，打造滨河休闲体验农业区。基于水系密布但缺少连通的现状特征，庄寨镇应重点打通河流与主要沟渠、坑塘断流点，加强闫潭引黄干渠、新冲小河、赵王河等主要河流生态堤岸整治和景观设计，推动生态廊道互联互通。

按照有利于生产、方便生活、适度集中的要求，综合考虑农业生产基础、产业功能区、交通线路等因素，打造“中心镇区-重点村-一般村”三级镇村发展体系，分级配置公共服务设施，推动公共服务均等化，完善镇村体系。重点加强镇区空间功能布局，形成“三心三片”的空间格局，“三心”为综合服务主中心、桃园综合服务副中心、产业服务中心，“三片”为高铁门户片区、城镇生活核心片区及工业片区。

2. 产业空间梳理：分级构建乡镇产业平台

立足庄寨镇特色资源禀赋和产业发展基础，针对国土开发强度高、工业在镇区四周无序拓展等空间问题，提出按照“县级-镇级-村级”分级布局产业平台空间，满足不同规模企业需求，推进产业空间提质增效。

在镇区着重推进木制品等主导产业转型升级，保障县级产业平台空间。在镇区南部将曹县家具联盟产业园、庄寨镇民营经济聚集区及机械智能制造企业聚集区联合打造成县级产业园区，鼓励规模以上的家具、木制品企

业建设向园区集聚，完善基础设施和公共服务配套。在镇区北部规划集生产、展销、仓储、物流于一体的产业物流园区，引导镇区其他工业用地整合集聚。

在镇区以外重点推进镇区和农村居民点周边地区小散乱企业集聚提档，形成北部产业聚集区、娘娘营集体产业聚集区、冯寨产业聚集区、常岗庙产业聚集区、桃源产业聚集区5个镇级产业集聚区，引导企业集约高效发展，避免工业和居住用地混杂，实现居民生活区与工业区分离。

农村居民点内部预留一定的工业用地，允许少量合规的生产活动，为村民在本地创业提供便利。鼓励在车寨、蔡口、范寨、谷寨、葛辛庄、王庄、东李寨、南停寺、大寨等新型农村社区布局村级工业园区，为微型企业或乡村作坊提供低成本土地，引导工业用地集中布局。

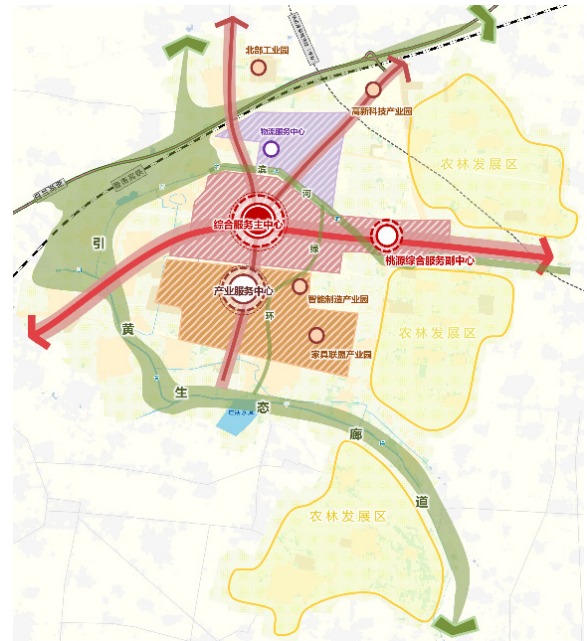


图1 镇域国土空间结构示意图



图2 乡镇产业平台分级构建

(二) 刚弹结合的用途管制模式

《若干意见》提出在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。乡镇规划确定的规划分区和重要建设控制线成为不需要编制村庄规划的村庄实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的直接依据。

1. 细化国土空间规划分区：预留弹性的功能转换空间

根据规划分区划定要求，生态保护区、农田保护区和城镇发展区基本和“三条控制线”吻合，直接落实县

级规划明确的三区范围，规划重点对乡村发展区和生态控制区进行优化细化。结合河道管理范围和林地集中分布区域，将闫潭引黄干渠、新冲小河等主要河流和两岸地区划为生态控制区。整合农村居民点、乡村工业用地、耕地等，合理划定乡村发展区中村庄建设区、一般农业区、林业发展区，且规定一般农业区、林业发展区和村庄建设区在符合政策法规和上位规划的条件可以互相转换以实现动态平衡，为村庄规划留出弹性，可进一步优化调整具体的农业产业空间与村庄建设范围。

2. 划定建设控制线：兼顾城镇开发边界内外的产业发展用地管控

虽然城镇开发边界划定和管控其实在县级政府，而非乡镇政府，规划重在落实县级规划明确的城镇开发边界和相应的管理规则，但庄寨镇规划与所在县规划同时编制，在编制过程中上下协调紧密，基本体现乡镇发展空间意向，可实施性比较强，也起到了约束镇区无序蔓延的目的。同时，为了改善庄寨镇区工业低效蔓延的问题，明确在城镇开发边界内划定工业控制线，推进产业园区集中建设、集中配套，低效用地腾龙换鸟，提高工业开发集约度。工业控制线内应以工业用地为主导功能，严控其他类型用地规模比例，推进工业用地节约集约和高效利用。年度建设用地供应计划要充分保障工业控制线内工业用地供给，鼓励存量更新和综合整治。

2020年“中央一号文件”提出县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村

产业发展用地。同年，《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》提出在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，要为农村村民住宅建设用地预留空间。庄寨镇作为工业大镇，受制于城镇建设用地紧约束，镇区发展空间受到挤压，乡村地区成为大量小微企业、初创型企业等乡村振兴类项目的首选建设空间，甚至成为乡镇政府谋求发展的主要空间。规划作为村庄建设管控的主体平台，划定村庄建设边界成为统筹安排和管控乡村产业发展用地和农村宅基地的主要方式。结合城镇开发边界外现状建设用地，合理划定村庄建设边界，支撑镇级工业园区发展空间，强化村级工业园区和农村居民点的控制与引导，保障小微企业和新增农村宅基地建设空间，加强村庄建设空间用途管制。另外，村庄建设边界可通过村庄规划、通则式村庄规划进行适度调整，更适应乡村地区项目多变的选址需求。

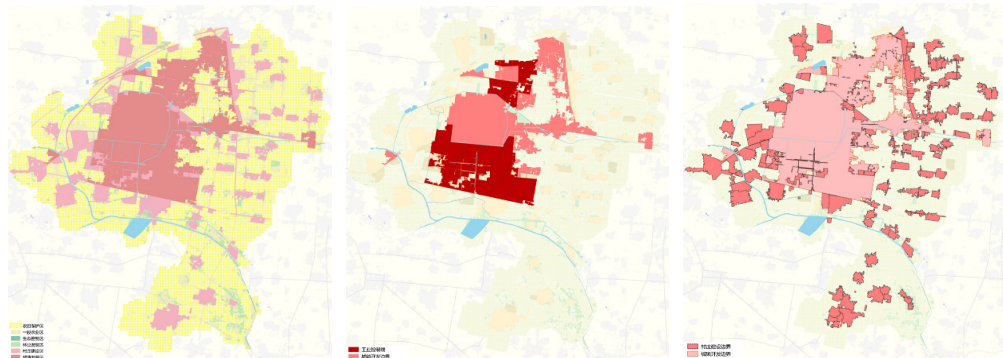


图3 国土空间用途管制方式（从左至右：规划分区、工业控制线、村庄建设边界）

（三）引导土地资源合理配置

1. 明确指标转移空间：盘活建设用地存量

充分利用城乡建设用地增减挂钩政策，盘活存量用地和闲置地，提高建设用地利用效率。重点在祥符寨、张堤圈、倪寨村及闫潭引黄干渠以南的村庄有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他存量建设用地整理复垦，引导农民集中居住，腾挪指标用于满足公共服务设施和乡村新业态用地需求。明确镇区城市更新范围和方式，推进西部庄寨村、潘寨村、郭小湖村等城中村改造，引导“低小散”企业逐步清退或整治提升，通过复合立体开发、更新升级开发、相邻多宗低效用地成片综合开发等方式盘活低效用地。优化城乡建设用地结构，提高建设用地利用率，改善城乡人居环境，促进乡村振兴。

2. 明确农用地整治区域：促进农业规模化发展

积极发展现代农业和适度规模经营，增加有效耕地面积，提升耕地质量。整合耕地周边的中低产园地、残次低效林地、坑塘水面、其他草地、裸土地等非耕农用地资源，通过实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等工程，恢复或达到农田种植生产的正常耕作条件，增加集中连片耕地规模。通过农用地综合整治，促进耕地布局优化，降低耕地碎片化程度，改善农业生产条件，夯实农业现代化发展基础。

3. 明确生态修复对象：聚焦乡村生态保护与环境治理

依托庄寨镇生态资源本底，开展引黄干渠主干河道及赵王河、新冲小河等次干河道水网滨河带生态建设，强化水源涵养林建设与保护，加强河湖水系及周边环境

综合整治，提高水系连通性，恢复河道生态功能。以水源涵养和生物多样性功能提升为目标，重点在马楼村、徐堤圈村、东赵沟村等公益林分布相对集中村庄实施森林生态保护与修复工程，提升森林生态系统质量和稳定性。推进农村污水系统治理，加强村庄居民点黑臭水体治理，改善乡村人居环境。

结语

目前国土空间规划体系重构仍在不断探索中，乡镇国土空间规划作为总体规划中的基础层，更应立足于规划实施和管理。本文基于城乡融合视角，以庄寨镇国土空间规划作为实证研究，探讨了工业型乡镇国土空间规划的规划重点，包括优化农业、生态、镇村、产业空间布局，以规划分区和重要控制线方式加强国土空间用途管制，通过土地综合整治支撑空间布局优化，以期为同类型乡镇国土空间规划提供借鉴意义。

参考文献

- [1] 彭震伟, 张立, 董舒婷, 李雯琪. 乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J]. 城市规划学刊, 2020(01): 31-36.
 - [2] 王新哲, 李航, 彭灼. 镇开发边界的定位与作用研究[J]. 城市规划学刊, 2021(02): 66-71.
 - [3] 庄凯月, 杨培峰, 谭少华, 刘诗芳. 国土空间规划体系重构语境下乡镇级国土空间规划编制探索——以重庆市兴隆镇国土空间规划为例[J]. 小城镇建设, 2021(02): 38-47.
- 作者简介：李航，1988年11月，女，汉族，上海人，硕士，城乡规划，上海同济城市规划设计研究院有限公司工程师。