

国土空间规划背景下乡镇差异化发展探索研究

——以山西省运城市新绛县为例

文/马洁 山西省城乡规划设计研究院有限公司

摘要：为避免同地区不同类型乡镇之间产生同质化竞争，影响城市整体发展，需在上位规划的统筹协调下，在国土空间编制过程中，认真研究，提出差异化发展模式，通过有效的规划传导，指引各乡镇特色化发展，形成区域性行之有效的格局。本文以山西省运城市新绛县三种职能类型的乡镇为例，基于优势分析、衔接上位规划、结合政府发展政策，形成特有的定位及产业发展方向，为乡镇未来差异化发展提供研究思路和方法。

关键词：乡镇国土空间总体规划；发展定位；差异化发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.047

引言

2019年5月，《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》发布，提出构建国土空间规划“五级三类”体系。乡镇国土空间总体规划是“五级”中最基础的层级，是实现管控要素精准落地的重要环节，是对乡镇全域国土空间保护、开发、利用、修复做出总体安排和综合部署^[1]，也是实施国土空间用途管制的基本依据。2022年12月山西省自然资源厅印发《山西省乡镇级国土空间总体规划编制指南（试行）》。2024年12月制定《乡镇国土空间总体规划编制技术规程》（DB14/T 3117-2024），指导乡镇国土空间总体规划的编制。

城市职能体系是城镇体系中最关键的一个体系，决定城市发展质量和规模，并影响着城市空间分布，也是城市定位、制定发展战略的重要依据^[2]。各乡镇具有不同的资源禀赋、城市优势、产业发展，为避免同地区不同类型乡镇之间产生同质化竞争，在乡镇国土空间总体规划的编制过程中，就要认真研究现状产业情况、资源优势等，在上位规划的统筹协调下，提出差异化发展模式，通过有效的规划传导，指引各乡镇特色化发展，形成区域性行之有效的格局。

一、相关研究综述

国内学者对于乡镇国土空间规划的研究主要体现在，袁铃惠等认为农业型乡镇产业发展转变思路在于优化农业产业布局，以多元机制激活乡村经济^[3]。付鑫等针对风景名胜区的乡镇，以北京延庆区八达岭镇为切入点，提出将编制重点聚焦在把握功能定位、协调资源保护利用、优化空间布局、保障镇景协同方面^[4]。张城芳等提出基于多源数据针对乡镇进行类型划分，通过对比分析发展特点和空间格局，形成相应的规划策略^[5]。

城市职能一直是城市地理学和城乡规划学的基本研

究内容^[2]。不同的城市职能类型及特征会表现出不同的城市类型及发展方向。从京津冀城市群为例，研究城市职能受到多种影响因素的演变及作用^[6]，曾春水等将不同学者的相关研究成果归纳总结，提出把握城市职能特征及其形成机理的普遍性规律，职能演变受到区域分工、产业升级、产业转移、趋同发展等机制的共同作用^[2]。

二、乡镇差异化发展的研究导向

乡镇国土空间规划作为规划体系中最重要基础单元，定位及产业发展方向切实影响着乡镇的发展导向，而各个不同的乡镇之间资源禀赋各不相同、产业发展基础程度参差不齐，在提出发展定位时以职能类型分类对比分析，既有一定的规律性，又注重地域的差异性，为乡镇差异化发展提供系统的研究思路，为乡镇国土空间规划编制提供一定的理论支撑。

在国土空间规划视角下的乡镇差异化发展研究从以下几个方面着手：（1）开展区域协同，对接市县战略部署，以区域发展为导向，有意形成整体协同、分工协作、共建共享的职能和发展模式；（2）落实上位规划底线管控要求及产业发展需求，动态反馈完善上位确定的空间布局和配套建设要求；（3）评估分析乡镇的本底资源条件和限制发展要素，明确本乡镇的核心发展优势和产业发展方向；（4）基于优势分析、衔接上位规划、结合政府发展政策，形成特有的定位及产业发展方向，引导乡镇差异化发展。

三、运城市新绛县综合型、工贸型、农旅型三种职能类型乡镇发展策略研究的应用探索

新绛县，古称绛州，史称“襟带”之地，“控带关河，翼辅汾晋”，位于山西省西南部，运城市北端，汾河下游，总面积597.18平方千米。自古以来，新绛县素有“南绛北代，忻州不赖”美誉，号称“七十二行城”“水旱码头”，是商贸名阜。2020年“七普”全县常住人口为28.22万

人，下辖龙兴镇、三泉镇、横桥镇、阳王镇、万安镇、泽掌镇等9个镇。根据《新绛县国土空间总体规划(2021—2035年)》，全县建立“中心城区—重点镇—一般镇—中心村”四级镇村体系，将城镇职能类型分为“综合型、工贸型、农贸型、农旅型”四类。

本文以龙兴镇(中心城区、综合型)、横桥镇(重点镇、工贸型)、阳王镇(一般型、农旅型)为乡镇差异化发展案例进行研究探索。



图1 中国历史文化名城——新绛县龙兴寺



图2 中国历史文化名城——古城新绛

(一) 综合型乡镇发展策略研究

1. 龙兴镇核心优势

综合服务中心。龙兴镇作为绛州州治的所在地，也是新绛县的城关镇，承担着新绛县发展的主要职能。

历史文化资源丰富。新绛县古城作为国家级历史文化名城古城，其独特的自然山水格局、“卧牛城”城垣形制，“一街六十二巷”的传统街巷格局，三处省级历史文化街区，镇域内共有八处全国重点文物保护单位、两处省级、两处设区的市级、八十五处县级文物保护单位，文物景点众多，其中太祖赵匡胤寓居过的龙兴寺、全国四大天主教堂之一、绛州三楼对峙、唯一隋代官家园林绛守居园池等多处具有较高的历史文化价值。同时澄泥砚作为四大砚台之一，在非遗产业传承方面也颇有名气。

生态本底条件良好。龙兴镇整体地势西北高、东南低，形成“两山夹一川”的独特地貌，镇域南部是新绛县内汾河、浍河、三泉河的交汇处，汾河是绛州的生命河。

工业企业集群化发展。龙兴镇内有经济技术开发区中的新材料及高端装备产业园，主要发展新能源、新材料。

商贸物流产业基底条件优良。公路网络相对完善、交通体系总体畅达，其中西曲蔬菜批发市场是首批国家级农产品龙头企业，辐射内蒙古、山东、河南及周边县市。

2. 特色发展定位

国家历史文化名城核心区域，县域政治、经济、文化中心，城市近郊特色农业、新材料及高端装备产业、商贸物流及文化旅游产业集聚区，宜居宜业宜游的山水园林城镇。

3. 差异化探索研究

明确差异和编制重点在于：(1)发挥龙兴镇作为城关镇的主要职能，承担县域空间内公共服务设施、公用设施的共建共享，完善交通、综合防灾等的配套建设，形成互联互通的基础设施体系，增强与周边乡镇的要素交互，共同支撑城乡协同发展；(2)从历史保护的高度，看待城镇发展定位和保护为先的镇域结构调整，进行城乡统筹和产业协同发展^[7]，积极发挥国家历史文化名城优势，加强国家历史文化名城品牌建设，以绛州古城保护和活化利用、黄河一号旅游公路等为抓手，加强与稷山、侯马等周边市县的文旅产业协作，共同融入“黄河一号公路”国家精品旅游示范带建设，同时发挥非遗产业丰富的特点，完善澄泥砚、梅花点舌丸、绛州鼓乐、绛州面塑、弟子规等非遗传承的方式和场地；(3)依托优势农业资源，加强与周边乡镇的农业产业协作，与古交镇、横桥镇等共同打造汾河流域粮食优质高产高效示范基地；(4)发挥开发区新材料及高端装备产业园在承接产业转移中的载体作用，积极发展新材料、先进装备制造等产业，与侯马、襄汾等周边市县共同培育壮大市场主体，推动新兴产业成链集聚发展，同时完善交通体系，进一步提高新绛商贸物流产业集聚的发展优势；(5)加强与三泉镇、横桥镇、古交镇、侯马市高村乡等周边乡镇生态环境同保联治，共同构建汾河、浍河生态廊道。

(二) 工贸型乡镇发展策略研究

1. 横桥镇核心优势

镇、城、园相互促进，协同发展。镇域范围内包括新绛县中心城区、镇政府驻地、新绛经济技术开发区。“一城一镇一区”的城镇体系组成，使得在发展过程中，三者相辅相成、设施共建共享。

特色产业鲜明。横桥镇是以工贸型为主导的乡镇，第二产业主要是以高义钢铁厂为主导的新绛经济技术开发区精品钢和绿色建材产业园，形成了焦化、钢铁产业集群。

历史文化及生态本底条件优良。镇域内历史文化资源丰富,不仅有一处省级、六十六处县级文物保护单位,还包含两项国家级非物质文化遗产及红色旅游文化资源,是全县面积最大、人口最多的乡镇,属于革命老区。镇域内“山、水、林、田”资源完整,主要河道有汾河、汾河,南部是峨嵋岭生态屏障区,形成了完整的生态环境。

2. 特色发展定位

精品钢生产基地、物流集散区、叶菜种植及中药材生产基地、红色文旅城镇。

3. 差异化探索研究

明确差异和编制重点在于:(1)坚持“高端化、绿色化、智能化、集群化”方向,以高义集团为龙头,在钢铁产业基础上延伸发展产业链,主导产业为现代钢铁、精细化工、高端装备制造和新材料,打造精品钢基地,同时培育战略性新兴产业,向高附加值的精细化工和材料化工方向发展;(2)以无公害蔬菜、特色水果和干果经济林为主体的第一产业体系,打造汾河流域粮食优质高产高效示范基地及蔬菜种植核心区,依托镇域南部峨嵋岭的地域优势,稳固发展特色农业产品,与周边镇村共同打造中高端药材林果生产和输出基地;(3)以文侯村、宋村革命纪念馆、翟家庄革命遗址景区为主的红色旅游文化资源,推动生态农业与红色旅游、历史文创深度融合,共同打造具有历史文化乡村旅游融合区;(4)加强与周边乡镇、县市共建峨嵋岭生态屏障区,提高山地水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性保护功能,同时在汾河流域上保障农业生产和保护生态环境。

(三) 农旅型乡镇发展策略研究

1. 阳王镇核心优势

农旅优势突出。第一产业是以水果和中药材为主导的农业种植基地,2020年阳王镇成功获评国家级农业产业强镇。阳王的天然温泉区域亦是难得的具有康养价值的可再生能源。北池村是省级历史文化名村北池村,镇域内的全国重点文物保护单位稷益庙、北池稷王庙均以祭祀后稷、农耕祭祀为主的明清时期庙宇,两个庙宇的历史文化价值分别体现在壁画、砖雕影壁上。

商贸物流发展历史悠久。阳王镇地处新绛县南部,是新绛县汾南地区的交通枢纽,历来为稷山、闻喜、新绛三县交易中心。

2. 特色发展定位

特色农业资源、温泉资源丰富,建设“中药+温泉+康养+旅游”融合发展的特色专业镇、休闲度假疗养胜地。

3. 差异化探索研究

明确差异和编制重点在于:(1)依托镇域内自然条件和农业本底资源实施区域化布局,大力发展中药材生产及特色油桃种植,打造“新绛油桃”“新绛远志”地理标志产品;(2)积极构建中药材加工产业、农产品交易物流园区、中药材集散交易市场等,引导农产品加工向优势产区集中;(3)依托北池村特有的温泉资源,中药材生产基地的农业本底条件,加强北池温泉康养的品牌建设及配套建设温泉酒店、养生会馆、健康服务中心、中医馆等,打造温泉康养圣地,塑造具有竞争力的乡村旅游核心产品;(4)加强与周边乡镇、县市共建峨嵋岭生态屏障区。

结语

综上所述,在相近区域范围内的乡镇,为避免无目的的同质竞争,提高协同发展的能力,在乡镇国土空间规划的编制过程中,需在上级有意识的统筹协调下,认真分析评估自身的优势资源及发展潜力,通过对不同职能类型乡镇的核心优势的比较,在落实上位规划提出的底线管控和发展指引的要求下,提出具有各自特色又可以统筹发展的差异化发展方式,通过乡镇国土空间规划的具体项目落实、产业布局、配套设施建设、管控措施等方面,引导乡镇有序发展,形成区域性高质量的协同发展格局。

参考文献

- [1] 潘斌,陆嘉,沈凌雁,朱承晨.乡镇国土空间总体规划的转变方向与编制思路[J].规划设计,2022(06):109-117.
- [2] 曾春水,林明水,湛东升,林玉英,伍世代.城市职能特征及其形成机理研究进展与展望[J].地理科学进展,2021(11):1956-1968.
- [3] 袁铃惠,董泽鑫.国土空间规划背景下农业型乡镇产业提升路径研究[J].城乡规划,2023(01):60-68.
- [4] 付鑫,蒋羿,李迪,魏冠楠.北京延庆区八达岭镇:风景名胜乡镇国土空间规划编制思考[J].北京规划建设,2025(02):137-141.
- [5] 张城芳,张旭,张力文,姚瑶.基于承载力一内生力一潜力的湖北省乡镇分类及规划策略研究[J].资源与环境,2024(03):337-344.
- [6] 曾春水,柯文前,伍世代,林明水.京津冀城市群城市职能演变机理[J].城市与区域,2020(09):72-80.
- [7] 袁方,吴克捷,林泷嵌,刘李源.世界遗产地保护传承导向的镇域国土空间规划探索[J].西安建筑科技大学学报,2024,56,3(06):435-444.