

提高乡镇国土空间总体规划实用性的策略探究

文 / 夏欢欢 长丰县自然资源和规划局

摘要：为应对乡镇国土空间总体规划实用性欠缺、落地实施成效欠佳的状况，本文对国土空间总体规划体系架构进行了梳理，明确乡镇层面规划在“五级三类”国土空间规划体系中的定位与功能，为后续研究筑牢理论根基；基于规划衔接、用地布局、产业规划、生态保护四个层面，深度剖析乡镇国土空间总体规划实用性的欠缺，精确找出影响规划实用性的关键要素；针对上述存在的不足，对应给出强化规划衔接流程以增进协同性、优化用地布局方案以提升土地利用率、更新产业规划思路以增强发展动力、完善生态保护机制以确保可持续性的策略。

关键词：乡镇国土空间规划；实用性；五级三类

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.22.043

引言

国土空间总体规划作为协调各类空间利用、优化资源布局的核心参照，乡镇规划肩负着推动乡村振兴、满足民生需求、守护生态安全的重大责任。我国乡镇发展面临着城乡要素流动提速、产业结构调整加剧、生态环境保护压力加大等一系列挑战，乡镇国土空间总体规划的实用性对规划落地实施成效起着关键作用，影响乡镇经济社会可持续发展和人居环境提升。规划实施进程中，如何更有效地增强乡镇国土空间总体规划的实用性，使其可精准贴合乡镇发展实际需要，切实指导各类建设活动，成为当下规划领域亟待重视和解决的重大难题。深入探索乡镇国土空间总体规划的实用策略，可为乡镇高质量发展提供有效的规划助力，具备重要的理论与实践价值。

一、国土空间总体规划体系框架

“五级三类”构成我国国土空间规划体系的核心结构，清晰界定了规划的层级和类型，为空间治理提供系统指引。

基于“五级”层级维度考量，按照行政管辖范围从顶到底进行划分。国家级规划，聚焦全国国土空间格局的统筹工作，设定重大战略性资源保护的底线；省级规划落实国家要求，全面统筹省内空间布局 and 区域协同；市级规划围绕市域城乡融合发力，促进中心城区与周边乡镇协同发展；县级规划是衔接上下层级的关键，优化县域空间利用与公共服务布局；乡镇级规划紧贴基层发展需求，作为规划落地实施的“最后一公里”，直接引导乡村建设与产业安排^[1]。

从“三类”类型的维度考量，按照功能定位予以区分：总体规划是各层级空间发展的核心指引，对各类空间资源进行统筹；详细规划包含城镇开发边界内的控制性详细规划和乡村地区的村庄规划，是对总体规划的具体细化和落实，明确具体的建设要求；专项规划针对特定领域，如生态保护、交通建设等，在落实总体规划基础上，

满足专项领域的空间需求。三类规划彼此协作，共同搭建起完整的国土空间规划体系。

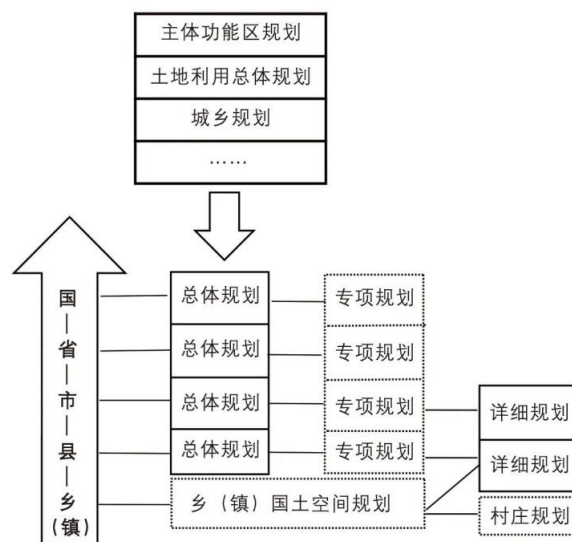


图1 “五级三类”的国土空间规划基本框架

二、乡镇国土空间总体规划实用性存在的不足

（一）规划衔接不畅，协同性不足

乡镇国土空间总体规划在衔接环节有明显不足，使得规划协同性无法得到有效保障，直接影响到其实际效用的发挥。从纵向衔接角度分析，乡镇级规划与上级县级、市级规划的衔接缺乏行之有效的衔接机制，上级规划的战略要求与空间管控指标在乡镇规划中常难以精准落实，部分乡镇规划对上级规划核心内容理解有偏差，致使规划目标和上级导向产生偏差，难以形成自上而下的规划合力。这种衔接问题在横向维度同样凸显，乡镇规划与交通、水利、环保等专项规划缺乏高效的沟通与整合举措，各规划之间往往存在空间上的冲突以及内容上的矛盾，致使后续项目落地时面临众多协调困境，显著降低了规划的可实施性，还造成行政资源的无谓消耗，无法构建多部门协同推动规划实施的良好态势。

（二）用地布局粗放，利用率低下

乡镇国土空间总体规划用地布局普遍存在粗放现象，土地资源利用效率偏低，阻碍规划实用性增强。部分乡镇在开展空间布局规划时，部分乡镇在空间布局规划时，未结合自身资源、产业基础和人口规模合理划分功能区，呈现出功能分区界限不明、布局无序的现象，造成生产、生活、生态空间相互交织，难以达成各类空间的高效利用，在用地规模控制方面，未精准考量土地的集约利用，部分乡镇有过度预留建设用地问题，导致土地资源闲置浪费。用地布局的粗放状态让基础设施建设难以高效服务不同空间需求，配套公共服务的覆盖范围和服务效率受限，难以充分满足乡镇居民生活所需，土地资源利用效率低下压缩了乡镇后续发展的空间，一旦迎来新的发展机遇，往往由于优质土地资源被不合理占据，难以迅速调整用地结构，影响乡镇发展灵活性与可持续性。

（三）产业规划滞后，发展动力弱

乡镇国土空间总体规划里的产业规划明显滞后，无法为乡镇经济发展给予有效助力，造成发展动力缺失。部分乡镇的产业定位，没有结合当地自然资源、区位优势和产业基础等实际情形，出现盲目跟风、竞争同质化现象，难以形成具有地方特色的主导产业；产业空间规划未与乡镇国土空间布局有效对接，产业园区选址不当、配套基础设施不完备，造成难以招引优质企业和项目落地^[2]。产业规划滞后还反映在对产业发展趋势预估欠缺，不能及时引入新兴产业发展成分，造成乡镇产业结构单调、抗风险能力欠佳，一旦市场环境出现变化，易陷入产业衰退局面，没有对产业上下游进行统筹规划，导致产业之间关联性差，无法催生产业集群效应，难以增强乡镇产业的综合竞争力，进而让乡镇经济发展的内生动力被进一步削弱。

（四）生态保护忽视，可持续受损

乡镇国土空间总体规划在生态保护上重视程度欠缺，造成乡镇生态环境被破坏，可持续发展能力被削弱。部分乡镇在规划理念方面，依旧存在“重发展、轻保护”的情况，把经济发展当作优先事项，对生态保护重要性缺乏足够认知，规划编制时未充分考量生态环境承载力，过度开发利用自然资源，致使耕地、林地、水资源等生态保护目标难以达成。规划在生态空间管控方面，出现生态保护红线管控举措不力的状况，造成生态敏感区域被破坏，生态系统的完整性遭到破坏。轻视生态保护会触发一连串连锁反应，生态环境变差不仅损害乡镇居民生活品质与健康，还会抑制依赖良好生态环境的产业成长，像生态农业、乡村旅游这类，受损生态系统恢复起

来既艰难又耗费巨大成本，会为乡镇未来的生态修复工作增添沉重负担，极大阻碍乡镇长期可持续发展，致使乡镇陷入“发展破坏生态—生态制约发展”的恶性循环。

三、基于实用性的乡镇国土空间总体规划策略

（一）强化规划衔接流程，提升规划协同性

乡镇规划存在纵向与上级规划不衔接、横向与专项规划相矛盾的状况，造成规划难以形成协同效应，需借助明确衔接流程破除各环节壁垒。

纵向衔接上，设立“上级指标分解—乡镇规划反馈—上下联动调整”机制，县级规划编制期间需向乡镇传送核心管控指标与战略要求，乡镇编制规划时需按照上级指标开展现状调研，完成初步方案后报送县级部门审核，针对不相符的地方进行修改优化，保证乡镇规划和县级、市级规划目标契合。在横向协调工作中，组建以乡镇政府为牵头单位，由乡镇政府牵头，联合自然资源、农业农村、交通、生态环境等部门组成的规划协调小组。

规划编制前，明确各部门专项规划的关键需求与空间布局期望，通过召开多轮方案协调会，对产业、交通、生态等专项规划的空间设置进行统筹安排，协商调整存在冲突的区域，得出统一的空间布局方案。衔接村庄规划方面，乡镇规划编制应收集各村的发展诉求及规划意愿，把村庄基础设施、公共服务设施、产业发展空间等需求融入乡镇规划总体布局，编制村庄规划要以乡镇规划为参照，深入细化具体建设内容，乡镇定期开展村庄规划审核，保障两者空间布局连贯^[3]。

为保障衔接流程切实生效，应构建相应的监督与考核制度，将规划衔接的成效归入乡镇政府及相关部门的工作考核体系中，对因衔接不力造成项目延迟或资源损耗的情形实施问责，推动各主体关注衔接工作，依托数字化技术打造规划衔接信息共享平台，融合上级规划指标、各部门专项规划数据、村庄发展诉求等信息，达成数据的实时更新与共享，降低因信息不对称造成的衔接误差。规划衔接不是一劳永逸的事，应设立动态调整体系，定时依据上级政策变动、乡镇发展实情和各部门需求进行更新，安排协调小组开展规划评估，迅速弥补衔接缺陷，保证规划一直维持协同性与适应性，为乡镇空间发展给予持续有效的引导。

（二）优化用地布局方案，提高土地利用效率

以往用地布局粗放、功能划分不明、缺少动态调控，致使土地闲置浪费，与实际需求相脱节，应运用科学方案优化空间配置，提高土地利用效率。

优化功能分区过程中，开展乡镇资源禀赋与人口规

模的调查,根据产业基础明确“生产—生活—生态”三类空间的布局,生产空间着重优化产业园区和农业种植区,按产业类型集中安排布局,杜绝分散排布;生活空间环绕乡镇建成区与中心村进行规划,按照人口密度对居住、商业和公共服务设施用地进行配置,保证设施覆盖均衡;生态空间强化对林地、水域等生态敏感区域的保护,明确界定禁止开发的范围。

在用地规模管理方面,实施建设用地总量与强度双控举措,基于乡镇未来5~10年人口增长及产业发展的预测情况,科学明确建设用地规模;对闲置工业用地和废弃宅基地展开调查登记,制定出盘活利用规划,借助复垦、改建等途径转换为农业用地或公共服务用地。农村宅基地规划落实“一户一宅”管控要求,推动零散宅基地向中心村整合,就用地布局的动态调整机制而言,每年开展用地布局实施状况评估,采集产业结构调整、人口流动等数据,对不契合实际需求的用地布局做微调调整,必要时启动用地布局重新编制程序。

(三) 更新产业规划思路,增强产业发展动力

传统产业规划存在定位模糊、布局分散问题,同时缺少前瞻性与配套办法,致使产业发展动力匮乏,要通过革新思维、明晰方向、优化路径,推动产业落地并实现预期效果。

为实现产业定位的精准化,对乡镇的自然资源、区位条件以及现有产业基础展开普查,厘清特色资源与优势产业,防止盲目追随潮流,如农业资源充裕的乡镇可聚焦农产品加工和乡村旅游产业,靠近城市的乡镇则可定位都市农业及配套服务业,实现产业定位差异化。优化产业空间布局时,将产业规划与用地布局深度整合,按产业类型划分集中产业园区,园区应选在靠近交通干线且基础设施完备的区域,同步配套建设职工宿舍和商业服务设施,提高园区吸引力。

为实现产业规划的前瞻性,要契合国家乡村振兴战略、区域产业发展走向以及市场需求的变动,预留产业升级的空间,比如在传统农业乡镇规划时,可纳入农产品电商、智慧农业等新兴业态的规划,杜绝规划跟不上产业发展需求,并着力推动产业链的拓展与融合,针对主导产业吸引上下游配套企业入驻,构建“龙头企业+中小企业+农户”的产业协同模式,增强产业集聚效应,如农产品加工产业可拓展出种植、加工、包装、销售、物流等一系列完整的产业环节,增添产品附加值,充分激活产业发展潜力,促进乡镇经济持续增长。

(四) 完善生态保护机制,保障乡镇可持续性

以往规划奉行“重发展、轻保护”原则,造成生态

受到破坏,需借助健全机制实现发展与保护的平衡,实现乡镇的长期可持续发展。

构建生态空间动态监测体系,运用卫星遥感、无人机巡查等技术,实时跟踪生态空间的变化,及时处理违规占用现象。针对环境污染治理难题,针对农村生活垃圾污染状况,筹备建设乡镇垃圾中转站以及村级垃圾收集点,构建“户分类—村收集—乡转运—县处理”的垃圾处理体系(如图2);为应对农业面源污染问题,圈定化肥农药减量施用区域,普及生态种植技术,搭建农田退水净化装置;为解决畜禽养殖污染状况,划分出禁养区和限养区,规模化养殖场必须配套建设粪污处理设施,达成粪污的资源化利用。

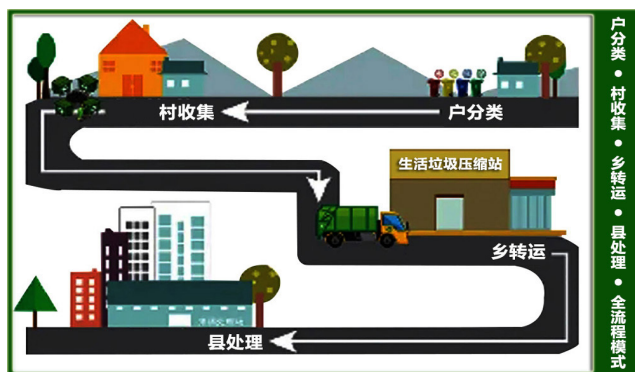


图2 垃圾处理体系

结语

本文提出强化规划衔接流程、优化用地布局方案、更新产业规划思路、完善生态保护机制等措施,能有效解决乡镇国土空间总体规划在实践中存在的问题,提升规划的实用性与可操作性,为乡镇国土空间的科学利用与合理开发提供保障。未来,规划人员应积极寻求规划理念、技术方法与管理模式的创新,结合乡镇发展的动态需求及时调整优化规划策略,以推动乡镇国土空间总体规划更好地适应城乡融合发展趋势。

参考文献

- [1] 王志清. 乡镇级国土空间总体规划存在问题及解决思路[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (16): 1-3.
- [2] 许兴鹏. 基于规划实施评估的湖北省村庄发展策略研究[D]. 湖北大学, 2024.
- [3] 方奇. 国土空间总体规划的编制重点与实用性策略[J]. 住宅与房地产, 2023, (33): 65-68.
- [4] 吴邦奎, 郑强, 张春花. 关于提高乡镇国土空间总体规划实用性的思考——以北京大兴区采育镇为例[J]. 小城镇建设, 2021, 39(11): 12-19.

作者简介: 夏欢欢, 1985.12.26, 汉, 男, 安徽长丰, 本科, 工程师, 研究方向: 城乡规划、城市管理。