

乡镇级国土空间总体规划的转变方向与编制思路

覃龙天¹ 李欣^{2*} 蒋毅³ 杨琴⁴

(1.恩施州规划信息咨询中心, 湖北 恩施 4443000, 2.广州华立学院, 广东 广州 510000, 3.恩施州规划信息咨询中心, 湖北 恩施 4443000, 4.宜昌市地理信息和规划编制研究中心, 湖北 宜昌 443000)

摘要: 乡镇级国土空间的总体规划在优化乡镇空间布局、推动乡村振兴与可持续发展中起到关键作用。然而部分地区乡镇受到用地条件复杂、开发边界划定指标不足等问题限制, 严重制约规划实施与乡镇发展。为此, 本文以恩施土家族苗族自治州的乡镇为例, 分析其限制性因素, 提出向生态利用、精准化配置、协同化规划转变的方向, 并阐述以问题诊断、科学划定、多规协同、公众参与为核心的编制思路, 为乡镇级国土空间规划提供科学指引, 实现乡镇在资源约束下的高质量发展。

关键词: 乡镇; 国土空间规划; 限制因素; 规划转变; 编制思路

基金项目: 广东省哲学社会科学规划 2023 年度学科共建项目“广州市都市圈建成空间增长特征与演变格局研究” (项目编号: GD23XSH16)

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i6.1138

乡镇级国土空间总体规划作为国土空间规划体系的“最后一公里”, 对引导乡村地区的建设与发展、实现资源的合理配置有着基础性、决定性的作用^[1]。同时, 乡镇级国土空间总体规划直接关系到广大乡镇居民的生活质量与乡村振兴战略目标的落地。然而, 在当前的规划编制与实施过程中, 乡镇级国土空间规划面临诸多困境和挑战。传统规划思路常侧重于单一目标的实现, 忽视生态环境承载能力、不同规划之间的协调统一等。随着经济社会的快速发展, 用地供需矛盾日益突出, 生态保护压力不断增大, 原有的规划模式难以适应新时代乡镇可持续发展的要求。在此背景下, 探索乡镇级国土空间总体规划的转变方向与编制思路迫在眉睫, 可解决当下乡镇发展中的实际问题, 更为乡村地区长远发展奠定基础。为此, 本文以武陵山区恩施土家族苗族自治州的乡镇为例, 深入剖析制约因素, 提出具有针对性和前瞻性的规划策略, 为乡镇级国土空间规划的创新与实践提供有益参考。

一、武陵山区——恩施土家族苗族自治州的乡镇概述

武陵山区恩施土家族苗族自治州的乡镇, 自然与人文特色鲜明。以忠路镇为例, 其地处武陵山与大巴山余脉交汇处, 地形复杂, 境内山峦起伏、峡谷纵横, 海拔落差大, 最高点神仙堡海拔 1840 米, 最低点永口坝海拔 568 米。地质上属“川湘凹陷”, 地质条件脆弱。同时, 该地水资源丰富, 郁江为主要水系, 但河道行洪能力差, 常受洪涝威胁。土地资源中, 耕地、林地、草地等多种类型并存, 森林覆盖率达 53.68%。生物资源多样, 不仅有丰富的特色农产品与野生动植物, 还保存着水杉自然群落。历史文化悠久, 忠路土司文化底蕴深厚, 薅草锣鼓等民间歌谣独具特色。然而, 复杂的自然条件与独特的历史文化, 在为乡镇发展带来机遇的同时, 也给国土空间规划带来诸多挑战。

二、乡镇级国土空间总体规划的限制性因素分析

作者简介: 覃龙天(1996—), 男, 本科, 助理工程师, 研究方向为国土空间总体规划、生态修复;

蒋毅(1997—), 男, 本科, 助理工程师, 研究方向为国土空间规划控制性详细规划;

杨琴(1994—), 女, 硕士, 工程师, 研究方向为国土空间规划城乡规划。

通讯作者: 李欣(1997—), 女, 博士研究生, 研究方向为国土空间生态修复。

2.1 用地条件限制

武陵山区的乡镇地形地貌复杂,山峦、峡谷、河流交错分布,可利用建设用地分散且零碎,增加土地开发与基础建设难度及成本。恩施土家族苗族自治州境内地形起伏大,大规模平整土地工程艰巨。同时,地质条件脆弱,地处特殊地质构造区域,地震、滑坡、泥石流等地质灾害风险高。工程建设需投入大量资金用于地质勘察与灾害防治,限制建设项目的推进与布局,制约乡镇发展空间的拓展。

2.2 开发边界划定指标不足

当前,武陵山区的乡镇工业化进程尚处于较低水平,表现为第二产业发展步伐缓慢,企业规模多以小微为主,缺乏成型的工业园区支撑,导致该地区经济活动常围绕着受指标限制的农旅开发项目展开,对建设用地的需求急剧上升,但上级下达的开发边界划定指标有限,难以满足实际需求。部分乡镇因指标不足,产业项目无法落地,影响经济发展。与此同时,指标分配缺乏科学合理依据,不同乡镇间资源倾斜程度与发展进度不一致,出现发展潜力大、人口流入多的乡镇指标紧张,而发展滞后乡镇指标闲置的情况,区域发展不平衡加剧。

2.3 生态保护红线与永久基本农田限制

恩施地处武陵山区,生态保护红线占全域面积的41%,部分乡镇大量区域被划为生态保护红线,严格的保护要求极大压缩了乡镇开发建设空间。大量潜在发展项目因触碰红线被迫搁置,限制经济发展活力。永久基本农田占区域面积的11%,为保障国家粮食安全,永久基本农田保护任务重,乡镇需确保农田数量与质量不降低,进一步减少可用于建设的土地资源,使产业布局与基础设施建设在规划时面临两难抉择,建设条件较好的区域基本为耕地。

三、乡镇级国土空间总体规划的转变方向

3.1 生态利用,破解用地难题

在乡镇级国土空间规划中,生态利用是化解用地困境的关键路径。传统规划常忽视生态因素,导致土地开发与生态保护矛盾频发。目前,须将生态理念贯穿规划全过程^[2]。首先,乡镇规划需注重生态优先。利用高精度的地理信息系统(GIS)和卫星遥感监测技术,对乡镇自然本底进行全面、精准分析,识别出湿地、林地、河流廊道等生态敏感区域。在此基础上,依据《生态保护红线划定指南》等相关规范,结合乡镇实际情况,运用多规合一的技术手段,划定生态保护范围,严格落实生态保护红线,确保生态空间不被随意侵占。以拥有丰富水资源的忠路镇为例,该镇区郁江穿镇而过,可围绕河流打造生态缓冲带,既能净化水质,又能为野生动植物提供栖息地,维护生物多样性。其次,大力发展生态友好型产业。乡镇应充分挖掘自身特色自然资源,通过发展生态旅游来高效利用土地资源,如依托丰富山林资源,开发徒步探险等生态旅游项目,吸引游客前来体验,在保护自然环境的同时,提高土地利用率;推动生态农业,采用绿色种植技术,减少化肥农药使用,生产绿色有机农产品,提高农产品附加值的同时,降低对环境的负面影响,实现土地资源的可持续利用。此外,在用地布局上,乡镇规划需遵循集约节约的原则,优化用地结构,提高土地利用效率,通过合理布局生产、生活、生态空间,实现土地资源的优化配置,解决用地困难。

3.2 精准化配置,优化指标利用

精准化配置土地资源是乡镇级国土空间规划的重要任务。传统规划在指标分配上常缺乏科学考量,致使资源错配,发展受限。首先,科学评估发展需求。借助大数据、地理信息系统(GIS)等技术,整合人口增长趋势、产业发展规划、基础设施建设需求等多源数据,构建用地需求预测模型。其次,积极争取合理指标并盘活存量。主动与上级部门沟通,依据乡镇发展潜力与实际需求,争取充足的开发边界划定指标,进而城镇开发边界可年度优化调整。同时,全面清查闲置土地与低效用地,建立详细台账。制定优惠政策,鼓励企业对闲置厂房进行改造再利用,或者对低效用地进行升级开发,如将废弃矿区转变为创意产业园区,提高土地利用效率。此外,加强部门协作至关重要。建立国土、规划、发改等多部门联动机制,在项目策划、选址阶段共同参与决策。国土部门提

供土地资源信息,规划部门把关空间布局,发改部门结合产业政策提出用地建议,实现信息共享与协同工作,确保指标精准配置,推动乡镇有序发展。

3.3 协同化规划,化解保护矛盾

协同规划是化解乡镇发展中生态保护与开发矛盾的有效手段^[3]。传统规划中,各类规划相互独立,导致生态保护红线、永久基本农田保护红线与城镇开发边界之间冲突不断。建立动态监测机制是协同化规划的基础。利用卫星遥感、无人机等技术,实时监测生态保护红线、永久基本农田等,及时掌握土地利用变化、生态环境演变等信息,并定期分析数据,评估规划实施效果,为规划调整提供科学依据;制定弹性规划方案,预留一定比例的弹性发展空间。同时,针对今后可能出现的新兴产业、重大项目,建立灵活用地审批与调整机制。此外,在永久基本农田保护方面,推进农田与生态、旅游融合发展。开展高标准农田建设,完善农田水利设施,提高农田质量,并且在农田周边打造生态景观带,开发以农事体验、田园观光为主题的乡村旅游项目,将农田从单纯的生产功能拓展为兼具生态、旅游功能,实现保护与发展双赢,推动乡镇可持续发展。

四、乡镇级国土空间总体规划的编制思路

4.1 问题诊断,摸清规划底数

编制乡镇级国土空间总体规划,首要任务是全面深入地进行问题诊断,精准摸清规划底数。一方面,开展多维度、全方位的调查工作。组织专业团队,综合运用实地勘察、问卷调查、数据分析等多种手段。其中实地勘察要深入乡镇每一处角落,详细记录土地利用现状、地形地貌特征、基础设施分布等情况;通过问卷调查广泛收集居民对居住环境、公共服务设施、产业发展的需求与期望;分析各类统计数据,包括人口变化、经济增长、资源消耗等,挖掘数据背后隐藏的问题与趋势。另一方面,系统梳理和深度分析调查获取的海量信息。精准识别出当前乡镇国土空间利用中存在的 key 问题,如建设用地布局混乱、生态空间遭受破坏、产业用地不足等。同时,结合乡镇发展定位与目标,深入剖析相关问题对乡镇今后发展的影响程度。例如,若某乡镇计划发展生态旅游,却存在生态空间被侵占、旅游配套设施用地缺乏规划的问题,需在后续规划中优先解决阻碍发展的关键因素,为规划编制提供坚实且准确的基础信息。

4.2 科学划定,优化空间格局

科学划定各类空间边界是优化乡镇国土空间格局的核心步骤。首先,依据生态适宜性评价、耕地质量评估等科学方法,与乡镇的自然地理条件、资源禀赋、发展需求等相结合,合理划定生态空间、农业空间和城镇空间。对于生态环境脆弱、具有重要生态功能的区域,应坚决划入生态空间并严格保护,确保生态系统的完整性与稳定性。面对土壤肥沃、灌溉条件良好的区域,优先划定为永久基本农田,保障粮食安全。根据人口规模、产业布局等因素,确定城镇开发边界,引导城镇有序发展,避免无序扩张^[4]。其次,注重区域协调发展,加强乡镇与周边地区的联系与协作。在交通、水利等基础设施规划上,实现互联互通,促进资源共享与要素流动。同时,在产业布局上,与周边地区形成互补,共同打造产业链条。如某乡镇发展特色农产品种植,周边乡镇可发展农产品加工与销售,实现区域协同发展,提升整体竞争力,构建更加合理、高效的国土空间格局。

4.3 多规协同,强化规划衔接

多规协同与规划衔接是保障乡镇级国土空间总体规划顺利实施的重要保障。一方面,完善政策法规体系。制定与国土空间规划相配套的政策法规,明确各类规划的编制标准、审批流程及实施监督机制。如出台土地利用管理办法,规范土地征收、出让、使用等环节,确保规划实施有法可依。同时建立统一的规划标准体系,统一数据格式、坐标系统等,避免因标准不一导致规划冲突。另一方面,加强监督管理。建立健全规划实施监测评估机制,利用卫星遥感、地理信息系统等技术手段,实时监测规划执行情况,并定期评估规划实施效果,及时发现并纠正规划实施过程中的偏差。此外,加强各部门之间沟通与协作,打破部门壁垒,形成工作合力。国土、规划、环保等部门在规划实施过程中协同作战,共同推进乡镇国土空间规划的有效实施。

4.4 公众参与，保障规划可行

公众是参与确保乡镇级国土空间总体规划符合民意、具有可行性的关键环节。其一，拓宽参与渠道。通过政府网站、社交媒体、公示栏等多种渠道，及时公开规划信息，让公众了解规划目标、内容与进展情况。组织召开听证会、座谈会，邀请居民代表、企业代表、专业学者等参与，广泛听取各方意见。其二，建立反馈机制。认真梳理、分析与分类公众提出的意见和建议^[5]。面对合理的建议，及时纳入规划方案中，并向公众反馈采纳情况；对于因客观条件限制无法采纳的建议，要向公众作出详细解释，争取公众的理解与支持。例如，某乡镇在规划道路建设时，居民提出改变路线以减少对农田的占用，经评估该建议合理并被采纳，及时向居民反馈调整后的方案，增强公众对规划的信心与认同感，提高规划的可实施性，确保规划能够真正满足乡镇居民的需求，推动乡镇可持续发展。

综上所述，乡镇级国土空间总体规划对于乡镇发展至关重要。面对当下规划中的用地、指标、生态等难题，生态利用、精准配置与协同规划的转变方向，以及问题诊断、科学规划、多规协同和公众参与的编制思路，为摆脱困境提供有效途径。今后，规划工作应紧密结合时代发展，不断引入新技术优化编制流程，并持续加强部门协作与公众参与，提升规划的科学性与可行性，推动乡镇实现经济、生态与社会的协调发展。

参考文献：

- [1] 潘斌,陆嘉,沈凌雁,等.乡镇国土空间总体规划的转变方向与编制思路[J].规划师,2022,38(6):109-117.
- [2] 王志玲,董彦,张琳,等.乡镇国土空间总体规划编制重点及对策——以广西融水县香粉乡国土空间总体规划为例[J].规划师,2020,36(11):40-48.
- [3] 项立秋,戴琳,孙迪锋.余姚市推进国土空间总体规划编制工作的思考[J].浙江国土资源,2020,0(3):40-42.
- [4] 聂坤,杨林健,张健梅,等.遵义市国土空间生态修复规划思路研究[J].矿产勘查,2023,14(4):648-658.
- [5] 汤青,任联营.以人为本的乡镇国土空间规划思考——以江山市峡口镇为例[J].城市建筑,2021,18(36):25-27.

The Transformation Direction and Planning Approach for Township-Level Overall Land and Space Planning

Qin Longtian¹, Li Xin^{2*}, Jiang Yi³, Yang Qin⁴

¹ Enshi Prefecture Planning Information Consulting Center, Enshi, Hubei 4443000

² Guangzhou Huali College, Guangzhou, Guangdong 510000

³ Enshi Prefecture Planning Information Consulting Center, Enshi, Hubei, 4443000

⁴ Yichang City Geographic Information and Planning Development Research Center, Yichang, Hubei, 44300

Abstract: The overall planning of township-level territorial space plays a crucial role in optimizing the spatial layout of towns and promoting rural revitalization and sustainable development. However, in some areas, towns and townships are restricted by problems such as complex land use conditions and insufficient indicators for delineating development boundaries, which seriously restricts the implementation of the planning and the development of towns and townships. Therefore, this paper takes the towns and townships of Enshi Tujia and Miao Autonomous Prefecture as an example to analyze their restrictive factors, proposes the direction of transformation towards precise allocation and collaborative planning of ecological utilization, and elaborates on the scientific demarcation of multi-plan coordination based on problem diagnosis. The compilation idea centered on public participation provides scientific guidance for the territorial space planning at the township level and realizes the high-quality development of townships under resource constraints.

Keywords: Township; land and space planning; constraints; planning transformation; development strategy