

乡镇级国土空间总体规划编制路径研讨

陈惠萍

洛阳市规划建筑设计研究院有限公司重庆分公司 重庆 400000

摘要：当前，我国正处于全面深化改革、推进新型城镇化的关键阶段，乡镇作为城乡融合的重要组成部分，其国土空间管理及规划问题备受关注。首先，论文通过对我国乡镇国土空间总体规划的现状进行分析，揭示了存在的问题，如规划内容单一、规划方法笼统、规划实施难等，同时借鉴国内外乡镇规划的成功经验和理论成果，提出了应基于“以人为本、生态优先、绿色发展”的原则，构建科学、系统、开放、动态的乡镇规划新框架。其次，结合乡镇现实需求和示范性实践，从规划内容、方法、机制、参与等角度，探讨了乡镇规划的具体编制路径，包括制定乡镇发展目标，构建规划系统，明确规划边界，规划实施与推进等关键流程。最后，根据编制路径的应用情况，提出了不断优化和完善乡镇总体规划，强化规划的权威性，确保规划的实施，利用规划引导乡镇存量土地的优化配置，实现乡镇绿色、均衡、可持续发展。论文结果对乡镇总体规划的编制及其实施监督提供思考和参考，有助于推动乡镇规划理论和实践的创新。

关键词：乡镇规划；总体规划编制；绿色发展；存量土地优化配置；规划实施监督

引言

在中国全面深化改革及推动新型城镇化的战略背景下，乡镇作为城乡融合的关键节点，面临着新的发展机遇和挑战，尤其是在国土空间管理及规划方面，我们需要构建科学的乡镇规划新框架，引导乡镇绿色、均衡、可持续发展。然而，我国乡镇规划在实际推进过程中，却频频出现规划内容单一、方法笼统、实施困难等诸多问题。正是在上述背景下，研究乡镇规划新框架的构建和编制路径变得尤为紧迫和重要。此次研究参照了国内外乡镇规划编制的成熟经验及理论成果，结合我国乡镇的实际发展需求和示范性实践，提出了“以人为本、生态优先、绿色发展”的原则，以期为我国乡镇规划提供新的思维路径和策略。最后，基于编制路径的应用情况，希望能对乡镇总体规划的不断优化和完善，规划权威性的强化，以及规划实施的保障提出有针对性的建议，通过探索和思考推动乡镇规划理论与实践的创新，以实现乡镇绿色、均衡、可持续发展目标。

1 中国乡镇规划的实际情况和挑战

1.1 当前乡镇规划的现状分析

近年来，随着城镇化进程的不断加快，我国乡镇国土空间总体规划取得了一定进展，但其现状仍存在诸多问题^[1]。从宏观层面来看，现阶段乡镇规划的覆盖面不足，部分地区尚未实现全面性的规划编制，而已编制的规划在内容上多表现为单一性和缺乏针对性，难以有效应对乡镇多样化的发展需求。目前的乡镇规划较为注重短期收益，忽视了生态保护与长远发展的协调，未能充

分体现“以人为本”和“生态优先”的核心理念^[2]。在具体操作层面上，规划方法相对笼统，多基于传统的自上而下模式，群众与利益相关方的参与度较低，而规划实施的监督机制也存在薄弱环节，导致“编制规划容易，落实规划困难”的局面。在政策推动下，虽有部分乡镇尝试运用新技术开展规划工作，但总体应用比例较低，技术创新与规划编制的融合不足。上述问题的存在，使得乡镇国土空间规划难以发挥其应有的统筹和引导作用，给乡镇的绿色、均衡发展带来挑战。

1.2 乡镇规划存在的问题及挑战

乡镇规划过程中存在的问题和挑战较为突出，具体表现为以下几个方面。规划内容过于单一，缺乏全面性和层次性，难以应对乡镇多样化的发展需求；规划方法相对笼统，缺乏科学性及地方适配性，导致规划的实际可操作性较低；规划实施环节中政策支持不足，管理机制不健全，规划落地困难且易与地方发展目标脱节；公众参与度较低，基层群众的需求和建议未能在规划中有效体现；传统规划在生态保护、绿色发展及资源综合利用等方面考虑不足，难以适应现代乡镇可持续发展的要求。这些问题直接影响了乡镇规划的科学性、协调性和可实施性，亟待通过创新路径予以破解。

1.3 对优化乡镇规划的实际需求分析

乡镇规划亟需优化的实际需求主要源于城乡融合发展的迫切要求、生态环境保护压力的增大以及土地资源利用效率的提升需求。合理编制乡镇规划可有效统筹城乡资源配置，缓解生态环境问题，优化土地利用结构，

推动乡镇绿色、均衡、可持续发展,满足城乡高质量发展的需求。

2 域外乡镇规划理论及实践借鉴

2.1 国内外乡镇规划的成功经验总结

城乡规划的国际研究与实践为乡镇层级的国土空间总体规划提供了宝贵的经验。在欧美等国家,通过立法确立乡镇规划的法律地位,确保规划的权威性和实施力度,注重公众参与以提升规划的科学性和可行性。日本以“紧凑型”发展理念引导乡镇规划,借助土地使用分类与空间功能整合,优化土地资源配置,并注重保护自然环境以实现生态平衡。德国以“区域协调发展”为导向,通过乡镇间协作与资源共享,避免资源消耗与发展不均现象。在国内,部分典型乡镇在实践中推行网格化管理与信息化手段,通过数据支持实现精准规划和高效监督,初步解决传统规划中缺乏动态调整的问题。这些经验显示,科学的规划方法、健全的法规体系、多方协作机制以及生态优先的理念是成功乡镇规划的重要保障,为乡镇国土空间规划的优化提供了明确的路径指引。

2.2 借鉴域外优秀规划理论的可能性

域外优秀规划理论的借鉴具有重要意义,这些理论提供了多样化的视角和方法,能有效提升乡镇规划的科学性与合理性。以人本主义、可持续发展为核心的西方规划理论,尤其重视公民参与、环境保护与经济协调发展,这为我国乡镇规划提供了参考框架。欧美国家在规划中的动态管理与区域协调经验,有助于优化乡镇规划体系,使其更具弹性与适应性。借鉴这些经验,将有助于解决当前乡镇规划中存在的诸多问题,如规划内容单一、方法笼统,并推动乡镇可持续发展。

2.3 “以人为本、生态优先、绿色发展”原则在乡镇规划中的适用性探讨

“以人为本、生态优先、绿色发展”原则在乡镇规划中的适用性探讨重在平衡人口、环境与资源之间的关系。该原则倡导在规划过程中优先考虑人的需求,注重提升乡镇居民生活质量,强调保护生态环境的必要性,推动经济和社会的可持续发展。通过融入绿色发展理念,乡镇规划能更好地适应生态环境的承载能力,促进资源的合理利用。借此原则指导下的乡镇发展,能有效激活本地经济活力,带动社会整体进步,实现城乡协调发展,该原则理念在乡镇规划实践中具备极强的适用性与实践价值。

3 乡镇总体规划编制路径及方法

3.1 乡镇规划的目标设定和规划系统的构建

乡镇总体规划的目标设定是规划编制的核心环节,

应充分考虑乡镇的地域特点、资源禀赋、发展现状及未来潜力。目标的设定应围绕乡村振兴、城乡融合、生态保护等国家战略,结合具体区域的经济特点和社会需求,实现空间资源的高效配置和可持续利用。规划目标需在定性与定量相结合的基础上,保证区域发展目标的科学性、系统性与可操作性,避免盲目追求高指标化。

在规划系统的构建中,需确立科学化、精细化、层级化的空间规划体系,涵盖上位、中位、下位规划的有效衔接^[3]。应整合多维度的空间数据与技术手段,如地理信息技术、大数据分析等,用以支撑规划方案的制定和优化。构建动态化、开放式的规划体系,通过定期评估和调整,使规划系统能够更好地应对区域经济环境的变化,保证乡镇规划的灵活性与长期适应性,为目标的实现提供强有力的技术支持与制度保障。

3.2 规划边界的明确和规划实施的推进

规划边界的明确是乡镇总体规划编制过程中的重要环节,需综合考虑自然、社会、经济等多种因素,确定乡镇的空间范围以及与周边地区的关系。通过界定功能区和保护区,确保土地的合理利用和生态环境的保护。规划实施的推进需建立健全落实机制,强化执法监督,保障规划的各项内容得以顺利执行。明确分工与职责,加强政府部门、社区和公众的协同合作,利用信息化技术手段,及时监测和评估规划的实施效果,确保规划目标的达成。

3.3 乡镇规划实施的监督和管理

乡镇规划实施的监督和管理是确保规划目标实现的关键环节。为强化监督,应建立系统化的评估体系,通过定期监测与动态评估,及时发现规划实施中的偏差。需引入技术手段,如遥感、地理信息系统等,为监督提供精准数据支持。加强行政管理部门的协调机制,明确不同部门职责,形成合力推进规划的组织架构。鼓励公众和社会力量参与监督,提高透明度与公信力。强化法律约束,以政策法规为依据,确保各方严格执行规划要求,从制度层面保障乡镇总体规划的科学实施与可持续发展。

4 乡镇存量土地的优化配置探讨

4.1 乡镇存量土地现状及其潜力分析

乡镇存量土地的现状及其潜力分析是推动乡镇绿色、均衡、可持续发展的重要基础^[4]。目前,乡镇存量土地利用普遍存在不均衡和效率低下的问题。一些乡镇存在土地资源粗放利用、空置地块增多以及存量土地开发不足的现象,乡镇产业转型升级和功能转换过程中遗留的大量低效用地,进一步加剧了土地资源浪费。由于乡镇建设历史较长,多数区域存在土地权属复杂、基础数据不完善等问题,对土地精细化管理和高效开发形成限

制。乡镇存量土地具备显著的优化潜力。通过精准识别低效用地和优化其空间结构,可为新型城镇化发展提供新的增长点。存量土地的再利用不仅能够腾退土地资源用于公共服务设施或生态保护等领域,还可以通过土地综合整治释放发展动能,促进土地资源的要素流动和空间重构,为乡镇生态化与经济发展注入长期活力。

4.2 规划引导下的乡镇存量土地优化配置策略提出

规划引导下的乡镇存量土地优化配置策略旨在通过科学手段提升土地资源的利用效率,实现经济、社会、生态效益的协调统一。基于乡镇存量土地的现状与潜力,合理划定功能分区,明确土地用途管控政策,引导土地从低效利用方向向高效利用模式转变。强化空间重构,通过挖掘闲置土地与低效用地的潜力,实施土地整治与复垦工程,推动存量土地的盘活与再开发。优化土地流转机制,完善土地市场制度,为建设用地指标的合理配置提供有效保障。注重绿色发展理念,优先保护生态敏感区域,促进乡镇人居环境改善与生态系统修复。技术手段方面,积极引入大数据、3S技术等数字化工具,为土地资源评估、管理与优化提供数据支撑,助推乡镇存量土地优化配置的科学化与智能化发展。通过统筹规划、政策联动与技术支持,全面实现乡镇土地资源的可持续利用。

4.3 乡镇绿色均衡可持续发展的实施

乡镇绿色均衡可持续发展可通过优化产业布局、推进生态修复、强化基础设施建设,以及完善政策引导与技术支持,促进资源高效利用与生态环境协同提升。

5 乡镇总体规划的优化完善及未来发展趋势

5.1 乡镇总体规划的优化完善建议

乡镇总体规划的优化与完善需要注重科学性、系统性与可操作性,以推动规划在实践中的有效落实。优化建议包括以下几个方面。应加强规划与政策的对接力度,确保乡镇规划符合国家和地方发展战略要求,融入区域协调发展框架。要强化数据支撑与技术手段的应用,通过大数据、遥感监测等技术提升规划的精度与动态调整能力^[5]。进一步优化规划中的指标体系,注重生态、经济与社会因素的协调统一。对于利益相关方的参与,应建立多元化的参与机制,提高公众和专业机构在规划编制中的互动深度,形成共识化规划成果。完善实施保障机制,设立专门监督机构,定期评估规划执行情况,并根据实施效果适时调整优化策略。建立长效管理机制与反馈闭环,以确保规划的长期可持续性和现实导向性。通过上述建议,能够有效强化乡镇总体规划的权威性与适应性,助力乡镇实现均衡、绿色发展目标。

5.2 规划权威性的增强和实施确保的策略

增强乡镇总体规划的权威性与确保其实施,需要从体制机制、法治保障和社会认同三方面综合施策。在体制层面,应建立健全规划审批和管理的制度体系,明确各级政府、部门及公众在规划制定和实施中的权责关系,避免多头管理和执行缺位。通过完善相关法律法规,加强乡镇规划的法律约束力,为规划的实施提供权威保障。在社会层面,应加强公众参与和宣传力度,通过透明的规划编制和实施过程,凝聚共识,提升规划的社会认可度。在技术支持上,利用信息化手段对规划实施过程进行全程监测与评价,及时调整偏差,从而确保规划目标的实现。

5.3 乡镇规划理论和实践创新的未来趋势预测

乡镇规划理论和实践的未来发展趋势集中于多元化、数字化和协作化方向。多元化体现为融合经济、生态、社会等多维要素,构建综合性规划体系。数字化则强调运用大数据、遥感等技术,提升规划的精准性和前瞻性。协作化关注优化治理结构,强化多方参与机制,促进政府、企业、公众间的互动。通过理论创新和实践深化,推动乡镇规划向高效、智能、可持续的方向不断迈进,为城乡融合与区域协调发展提供全新路径。

结束语

本研究以乡镇国土空间规划为对象,分析现状和存在问题,借鉴国内外成功经验,提出“以人为本、生态优先、绿色发展”的乡镇规划新框架,并为具体编制提供了包括规划内容、方法等各方面的解决路径。同时,探讨了如何提升规划权威,确保有效落地,以及用规划引导乡镇土地优化配置,实现绿色、均衡、可持续发展。但乡镇差异性要求进一步研究如何满足各地特性需求,如何处理规划与实践关系等重要课题。研究结果旨在实现乡村振兴策略下,乡镇空间发展的战略性、前瞻性、持续性,提供参考,引发进一步探索。

参考文献

- [1]申振,王琳琳.乡镇级国土空间总体规划编制体系研究与实践探索[J].价值工程,2022,41(11):33-35.
- [2]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].规划师,2022,38(06):109-117.
- [3]刘曦桢.乡镇国土空间总体规划编制探索与思考[J].城市情报,2023,(09):0190-0192.
- [4]杨朋涛.乡镇国土空间总体规划编制要求研究[J].百科论坛电子杂志,2020,(05):160-160.
- [5]邹凑昌.乡镇国土空间总体规划编制重点及策略研究[J].中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术,2022,(11):0013-0015.