

浅析乡镇国土空间总体规划

——以四川西岭镇为例

陈同禄¹ 郑琳²

1. 四川中建政研企业管理咨询有限公司 四川 成都 610096

2. 四川山景旅游规划设计有限公司 四川 成都 610095

摘要：乡镇国土空间总体规划是指在保护生态环境、优化乡镇空间格局、提高资源利用效率的前提下，对乡镇土地的合理规划和利用进行整体谋划的一项工作。乡镇国土空间总体规划的制定与实施对于乡镇的可持续发展和提升乡镇的综合竞争力具有重要意义。因此，本文以四川省西岭镇为例，对乡镇国土空间总体规划进行深入分析，以期对其他乡镇的规划工作提供一些借鉴和参考。

关键词：乡镇国土；空间总体规划；四川西岭镇

前言：乡镇国土空间总体规划是乡镇发展的重要方面，是对乡镇土地资源进行科学合理规划和利用的基础性工作。乡镇作为城乡结合部、农村现代化建设的重要组成部分，其发展面临着土地利用矛盾、资源环境压力、人口流动等诸多挑战。因此，乡镇国土空间总体规划的制定和实施显得尤为重要。

1 乡镇国土空间总体规划概述

1.1 基本概念

乡镇国土空间总体规划涉及土地利用、产业发展、城乡建设、生态环境保护、交通规划以及资源优化配置等多个方面，是根据国家、地区和城镇发展的需求结合自然资源、生态环境和社会经济的状况，制定出一套合理的空间布局和发展策略，以促进城镇的可持续发展和提高生活品质。在国土空间规划五级三类规划体系中，乡镇级国土空间规划位于第五级，是对市县级国土空间总体规划的细化落实，并将核心指标和管控要素向村庄规划进行传导^[1]。根据2023年3月新修订的《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》，提出乡镇国土空间总体规划可以单独编制，也可以纳入市县级国土空间总体规划合并编制，或者以多个乡镇为单位统一编制。

1.2 目标和原则

1.2.1 具体目标

首先，通过优化乡镇国土空间布局和资源利用，合理规划产业布局，促进乡镇经济结构优化和产业转型升级，推动乡镇经济可持续发展。其次，通过科学合理规划，保护生态环境，强化生态修复和保护，提高乡镇的生态环境质量，实现生态文明建设目标。再次，通过合理规划居住区布局和公共服务设施的建设，改善乡镇人居环境条件，提高居民的生活质量。最后，通过合理规

划土地利用，科学管理土地资源，提高土地利用效率，实现资源的可持续利用。

1.2.2 乡镇国土空间总体规划的编制原则

首先，生态优先，绿色发展。以习近平生态文明思想为指导，全面落实生态文明建设要求，坚持绿色发展，坚持底线约束，落实三区三线，严控增量、盘活存量，促进城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，推动形成绿色发展方式和生活方式。

其次，因地制宜，突出特色。结合乡镇发展实际，深入挖掘自然禀赋、历史文化等资源优势，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，统筹优化城乡空间和资源配置，推进城乡基本公共服务均等化，突出地域特色。

最后，以人为本、共建共享。坚持以人民为中心的发展思想，满足居民的基本生活和工作需求，提高居民的生活质量^[2]，广泛征求公众意见，保障公众的知情权、参与权和监督权，注重公平和公正，加强部门协调沟通，建立上下联动机制，提升规划操作性，确保规划能用、管用、好用。

1.3 内容和步骤

乡镇国土空间总体规划的内容主要包括乡镇国土空间布局、土地利用规划、城镇建设规划、农村建设规划、生态环境保护规划等。具体步骤为：（1）信息收集：对乡镇的自然资源、经济发展情况、人口分布、基础设施等进行详细调查和收集，获取相关数据和信息。（2）问题分析：分析乡镇国土空间存在的问题和矛盾，识别存在的隐患和风险。（3）目标确定：根据乡镇发展需要和国家、省级空间规划的要求，确定乡镇国土空间总体规划的发展定位和目标。（4）规划编制：根据乡镇的资源条件和发展需求，结合上位规划要求，编制产业

发展、道路交通、市政工程、公共服务、综合防灾、设计引导、村庄规划、生态环境等方面的开发利用方向或具体措施, 统筹划定落实三区三线。(5) 成果公示和审批: 将乡镇国土空间总体规划编制成书面报告进行公示, 完成意见征求及修改后报审批程序。(6) 实施和监测: 根据乡镇国土空间总体规划, 实施相应的建设和保护措施, 并对规划的实施效果进行监测和评估。

2 四川西岭镇概况

2.1 基本情况

西岭镇位于四川省成都市大邑县西部, 东临本县鹤鸣、邛江、花水湾三镇, 北与汶川县、崇州市相连, 西、南与芦山县相连, 总面积412.51平方千米, 下辖1个社区、4个行政村, 距离大邑县城约47.5千米, 距离成都市区约100公里。西岭镇地处龙门山构造带上, 地形以山区为主, 平均海拔1400米, 境内最高点位于大雪塘(苗岭基), 海拔5368米, 最低点位于花石村, 海拔900米, 相对高差较大。西岭镇属亚热带湿润性季风气候, 空气湿润, 雨量充沛, 四季分明, 年平均日照时数800小时, 多年平均气温16.2℃, 无霜期年平均260天。

2.2 社会经济状况

根据七普数据, 西岭镇常住人口3492人, 占比0.68%, 是全是少于1万人的镇街。西岭镇现状聚居点4个, 聚居人口1277人, 聚居度37.57%, 农业以魔芋、佛手瓜等蔬菜种植为主, 同时开展药材、林业和粮食种植, 已形成黄连、楠竹、雪山山葵等特色农业种植基地, 养殖方面以食蛙、三文鱼、跑山鸡、麻羊、汉源黑鸡等特色林下养殖为主。工业以土陶、琉璃瓦为主, 现已形成以生产机制琉璃瓦、琉璃瓦装饰件、彩釉墙地砖以及陶制生活用品为主的陶瓷工业规模经济。三产方面, 以国家4A级景区西岭雪山为核心, 具有优美的自然景观与丰富的人文资源, 全镇农家乐、生态农庄大部分已实现提档升级, 发展较好。2022年, 农村居民人均可支配收入30362元。

2.3 国土空间现状和存在问题

目前, 西岭镇农业生产布局相对集中, 大部分农民集中在农田周边地区进行种植和养殖。整体工业规模相对较小, 拥有一些家庭式作坊。因旅游业发达, 有相对完善的住宿、餐饮、购物等商业, 旅游基础设施建设相对完善。然而, 西岭镇在国土空间规划中仍存在一些问題, 比如农业水平和效益有待提高, 农村卫生、交通、教育等基础设施短板问题较为突出。此外, 土地资源利用不够高效, 存在农田撂荒、建设用地闲置等问題^[3]。

3 乡镇国土空间总体规划的制定过程

3.1 规划编制机构和责任部门

乡镇国土空间总体规划的制定过程中, 需要成立一个专门的规划编制机构, 负责相关工作的组织和协调。通常情况下, 这个机构可是乡镇政府的规划管理部门或专门设立的规划编制单位。规划编制机构的主要职责包括召集相关各方参与, 组织规划编制工作, 确定规划的制定进度和具体任务, 并负责汇总和整理相关的数据和信息。此外, 还有责任部门, 主要是乡镇的相关部门, 如土地、环境、交通等部门, 是制定乡镇国土空间总体规划的主要责任部门。需要提供相关的数据和情报, 参与规划的编制和实施过程, 并负责规划目标的实现和落地。

3.2 数据收集和分析

乡镇国土空间总体规划的制定过程中, 需要进行大量的数据收集和分析工作。这些数据包括乡镇的基本情况、自然环境、经济状况、社会发展等方面, 以及相关的规划要求、政策法规等。数据收集可通过多种方式进行, 包括实地调查、问卷调查、统计数据收集等。收集到的数据需要经过整理和分析, 以了解乡镇的发展状况和存在的问题。分析的手段包括统计分析、GIS分析、SWOT分析等, 以便为后期的规划目标和方案制定提供依据。

3.3 规划目标和指标确定

乡镇国土空间总体规划的制定需要明确规划的目标和指标。规划目标是指规划工作的预期结果, 规划指标则是标准和衡量规划目标实现程度的具体标志。常用的制定方法包括目标分解、对标分析、专家咨询等。同时还需要注意目标的合理性、可操作性和可衡量性, 确保规划目标和指标的科学性和可行性。

3.4 规划方案设计

在乡镇国土空间总体规划的制定过程中, 规划方案的设计是关键环节。规划方案是指为实现规划目标和指标而采取的具体行动措施和空间布局的安排。规划方案设计的基本原则是综合考虑乡镇的整体发展需求和各个方面的要求, 包括土地利用、交通网络、生态环境、公共设施等方面。规划方案的设计需要参考相关的规划和政策法规, 同时也要充分考虑社会经济发展趋势和市场需求, 确保规划方案的科学性和可行性。同时, 规划方案的设计过程中需要广泛征求相关利益相关者的意见和建议, 形成共识, 提高方案的可行性和可接受性。

4 四川西岭镇乡镇国土空间总体规划案例分析

4.1 规划目标和方案

根据四川西岭镇的实际情况和发展需求, 乡镇国土空间总体规划的目标是全面推动经济发展、保护生态环境、改善居民生活质量, 实现乡镇可持续发展。具体的规划方案包括以下几个方面:

4.1.1 城镇功能定位明确

根据西岭镇的特色和优势,结合上位规划要求,明确西岭镇的发展方向和定位为“西岭雪山运动康养发展片区”,重点发展森林康养、山地运动、乡村旅游等产业。预计到2025年,旅游业年均增长率达到15%。

4.1.2 交通网络建设

完善乡镇的交通网络,完成大西路(县城至花水湾温泉旅游度假区、西岭雪山景区的主要通道)综合整治,彻底解决道路病害问题,打造森林雪山风景公路线,提高通达性和便利性。^[4]

4.1.3 生态环境保护

以大熊猫国家公园,饮用水源保护区、风景名胜區、自然山地区内森林生态修复为重点,加强山体林草综合整治与修复,优化生态格局、提升生态系统功能。

4.1.4 社会公共设施建设

结合人口发展规模,加强对公共设施的规划和建设,包括学校、医院、文化娱乐设施等,打造多样化生活场景,提高居民的生活质量。

4.2 主要措施和政策

为实现乡镇国土空间总体规划的目标,西岭镇采取一系列的措施和政策。

4.2.1 强化土地管理

加强土地整治工作,完善土地征收和补偿制度,确保土地资源的合理利用。每年进行土地整治,对耕地资源进行保护和修复,提高土地利用效率。

4.2.2 优化产业布局

调整产业结构,鼓励以旅游业为主导提升产业融合发展,丰富旅游服务设施体系,实施一揽子产业扶持政策,为符合条件的企业提供资金扶持和税收优惠,提高经济增长的质量和效益。

4.2.3 支持民营经济发展

出台政策支持民营经济的发展,提供资金扶持和税收减免等优惠政策。设立小微企业创业基金,鼓励创新创业,提供贷款和担保服务。

4.2.4 加强环境保护

制定严格的环境保护政策,加强水资源管理和土地资源保护,防止污染和破坏生态环境。增加环境保护投入,加大对环境违法行为的处罚力度。

4.2.5 加强基础设施建设

加大对交通、水电、通信等基础设施的投资力度,完善城乡基础设施建设。实现供水普及率100%,污水处理率100%,广播电视实现数字化率100%,生活垃圾分类收集覆盖率85%以上,主要旅游场所无线网络覆盖率95%以上。同时结合公共空间,完善多层次避震疏散场地体系建设。

4.3 规划实施和效果评估

西岭镇乡镇国土空间总体规划实施过程中,要建立科学的实施机制和管理体系,落实责任部门和责任人,确保规划的顺利实施。同时,还需要定期评估规划的实施效果,对规划目标的达成情况进行评估和监测,及时发现问题和不足之处,及时调整和完善规划措施和政策,确保规划的实施效果和可持续发展。同时,还要加强对规划实施过程中的公众参与,增加居民的满意度和参与度,形成社会共识和支持,推动规划的顺利实施^[5]。

结束语:综上所述,乡镇国土空间总体规划在乡镇的发展中起着重要的作用,通过对四川省西岭镇的案例分析,可了解到乡镇国土空间总体规划的概念和意义,以及规划制定的过程和主要内容。该规划能够帮助乡镇实现经济发展、社会进步和生态保护的协同发展目标。同时,乡镇实际情况和需求也是制定规划的重要依据,必须与相关部门和机构进行密切合作。希望本文对乡镇国土空间总体规划的研究有所帮助,并为其他地区的规划工作提供一些借鉴和参考。

参考文献

- [1]彭震伟,张立,董舒婷,等.乡镇级国土空间总体规划的必要性,定位与重点内容[J].中文科技期刊数据库(引文版)工程技术,2022(7):4-4.
- [2]郑梦霜.乡镇级国土空间总体规划的必要性与重点内容[J].建材与装饰,2022(011):018-018.
- [3]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):3-3.
- [4]洪卉.建设韧性乡镇国土空间规划的总体思路研究[J].城市情报,2022(17):0112-0114.
- [5]王兰,贾颖慧,朱晓玲,王新哲,李继军,顾浩.健康融入国土空间总体规划方法建构及实践探索[J].城市规划学刊,2021,000(4):81-87.