

空间规划改革背景下乡镇规划编制的思考

任云云

久一规划设计有限公司 山西 太原 030000

摘要：空间规划改革背景下，乡镇规划编制面临着新的挑战 and 机遇。本文旨在探讨如何在国土空间规划体系下，科学、合理地编制乡镇规划，以促进乡镇的可持续发展，实现乡村振兴。通过分析空间规划改革的背景、乡镇规划编制的现状及问题，提出相应的对策和建议，以期为乡镇规划编制提供理论参考和实践指导。

关键词：空间规划改革；乡镇规划；编制

引言

随着国土空间规划体系的逐步建立和完善，乡镇规划作为国土空间规划的重要组成部分，其编制工作日益受到重视。空间规划改革旨在通过“多规合一”，实现各类规划的协调统一，提高规划的科学性和实施效率。在这一背景下，乡镇规划编制需要适应新的规划理念和要求，确保规划成果符合国家和地方的发展战略，促进乡镇经济社会的全面发展。

1 空间规划改革的背景与意义

1.1 空间规划改革的背景

随着我国经济社会的迅猛发展，城乡面貌日新月异，但与此同时，城乡差距也逐渐拉大，空间发展不平衡、不协调的问题日益凸显。传统的城乡规划、土地利用规划等各自独立，缺乏有效的沟通与协调，这不仅导致了规划之间的重叠与冲突，还造成了资源的浪费与利用效率低下。具体而言，城乡规划往往侧重于城市建设与发展，而土地利用规划则更关注土地资源的保护与合理利用，两者在目标、内容和方法上存在差异，缺乏统一的规划体系来整合协调。这种分割式的规划模式已难以适应当前经济社会发展的新要求，亟需进行改革^[1]。因此，国家适时提出了空间规划改革，旨在通过整合各类规划，实现“多规合一”，构建起统一、协调、高效的国土空间规划体系，以更好地指导城乡发展与国土空间布局。

1.2 空间规划改革的意义

空间规划改革对于推动我国城乡统筹发展、优化国土空间布局、提高资源利用效率具有深远的意义。首先，改革有助于明确乡镇在区域发展中的定位和作用，促进乡镇与周边地区的协调发展，形成优势互补、良性互动的发展格局。通过空间规划的统筹安排，可以打破行政区划的壁垒，实现资源的优化配置和共享，推动城乡一体化发展。其次，改革能够优化乡镇内部的空间布局和功能分区，提高土地利用效率。通过科学合理的规

划，可以确保土地资源的合理利用和高效开发，避免盲目扩张和浪费现象的发生。同时，改革还注重生态环境保护，将生态理念融入空间规划中，推动绿色发展、可持续发展，提升乡镇的生态环境质量。

2 乡镇规划编制的现状及问题

2.1 乡镇规划编制的现状

当前，我国乡镇规划编制工作已取得显著成效，众多乡镇已顺利完成总体规划和详细规划的编制任务，为乡镇的未来发展奠定了坚实的规划基础。这些规划不仅明确了乡镇的发展方向、空间布局和功能分区，还为乡镇的基础设施建设、产业发展等提供了有力的指导。然而，我们也应清醒地看到，由于空间规划改革仍处于初步探索阶段，乡镇规划编制工作仍面临一些挑战与不足。例如，部分规划在编制过程中缺乏足够的科学性和前瞻性，导致规划与实际发展需求存在偏差；同时，规划之间的衔接与协调也亟待加强，以避免出现规划重叠、冲突等问题。因此，我们需要进一步深化乡镇规划编制工作，不断提升规划的质量和水平。

2.2 乡镇规划编制的问题

2.2.1 规划体系不完善

在乡镇规划编制过程中，一个显著的问题是规划体系的不完善。部分乡镇尚未建立起一套完整、系统的规划体系，各类规划之间缺乏有效的衔接和协调。这导致规划内容重叠、冲突现象时有发生，不仅浪费了资源，还降低了规划的科学性和可操作性。例如，有的乡镇在编制土地利用规划时，未能充分考虑城乡规划的要求，导致两者在用地布局上存在矛盾；有的乡镇在编制产业发展规划时，忽视了生态环境保护的重要性，导致规划与环保政策相悖。这种规划体系的不完善，严重影响了乡镇的整体发展和长远规划的实施。此外，规划体系的不完善还体现在规划层次的缺失上。部分乡镇仅编制了总体规划或详细规划，而缺乏专项规划或控制性详细规划等配

套规划。这使得规划在指导具体项目建设时缺乏足够的依据和可操作性，难以有效引导乡镇的健康发展。

2.2.2 规划理念落后

另一个值得关注的问题是规划理念的落后。部分乡镇在规划编制过程中仍然沿用传统的规划理念和方法，缺乏创新性和前瞻性。这些传统的规划理念往往过于注重经济增长和物质建设，而忽视了生态环境保护、社会公平和可持续发展等重要方面。例如，有的乡镇在规划产业发展时，盲目追求短期经济效益，而忽视了产业结构的优化和升级；有的乡镇在规划城市建设时，过度追求城市化的速度和规模，而忽视了城市特色和历史文化保护。这种落后的规划理念不仅导致规划成果难以适应新的发展要求和市场变化，还影响了乡镇的竞争力和发展潜力^[2]。在当今社会快速发展的背景下，乡镇规划需要更加注重创新驱动和绿色发展，将生态环境保护、社会公平和可持续发展等理念融入规划中，以推动乡镇的全面发展。然而，由于规划理念的落后，部分乡镇在规划编制过程中未能充分考虑这些因素，导致规划成果缺乏前瞻性和可持续性。

2.2.3 规划实施难度大

乡镇规划的实施是规划成果转化为实际发展的关键环节。然而，由于乡镇规划涉及面广、利益关系复杂，规划实施难度较大。部分乡镇在规划实施过程中缺乏有效的监督和管理机制，导致规划难以落地实施或实施效果不佳。具体来说，一方面，乡镇政府作为规划实施的主体，可能面临资金、人力等资源不足的问题，导致规划实施进度缓慢或无法实施；另一方面，由于规划实施过程中涉及多个利益主体，如政府、企业、居民等，他们的利益诉求和期望往往存在差异和冲突，这使得规划实施过程中的协调工作变得尤为复杂和困难。此外，规划实施难度的增加还与规划本身的科学性和可操作性有关。如果规划编制过程中缺乏充分的调研和论证，或者规划内容过于笼统和抽象，那么在实施过程中就难以找到具体的操作依据和实施方案，这也会导致规划实施效果不佳或无法实施。

3 空间规划改革背景下乡镇规划编制的对策与建议

3.1 推动“多规合一”，实现规划协调统一

“多规合一”是空间规划改革的核心内容，也是乡镇规划编制的重要方向。乡镇应积极响应改革要求，通过整合各类规划资源，实现规划的协调统一和资源共享。首先，应建立统一的规划信息平台，将城乡规划、土地利用规划、环境保护规划等各类规划信息纳入其中，形成全面的规划数据体系。这一平台应具备信息查询、

数据共享、规划协同等功能，为各类规划的编制、审批和实施提供有力支撑。通过信息平台的建设，可以有效解决规划之间的重叠、冲突和缺乏衔接的问题，提高规划的科学性和实施效率。其次，应积极推动各类规划的整合与融合。在编制新的规划时，应充分考虑已有规划的内容和要求，确保新规划与已有规划在目标、内容和方法上的一致性。同时，应加强对各类规划的协调和衔接，避免规划之间的冲突和矛盾。例如，在编制土地利用规划时，应充分考虑城乡规划的要求，确保土地利用与城市建设相协调；在编制环境保护规划时，应充分考虑城乡规划和土地利用规划的要求，确保环境保护与经济发展相协调^[3]。最后，应建立健全的“多规合一”工作机制。应明确各类规划的编制主体、审批程序和实施责任，确保规划编制工作的顺利进行。同时，应加强政府部门之间的沟通和协作，形成合力推进“多规合一”工作。通过建立健全的工作机制，可以确保“多规合一”工作的有效实施，推动乡镇的可持续发展。

3.2 创新规划理念，注重前瞻性、创新性和可操作性

规划理念是规划编制的灵魂，直接关系到规划成果的质量和效果。乡镇在规划编制过程中应创新规划理念和方法，注重前瞻性、创新性和可操作性。首先，应树立前瞻性的规划理念。应充分考虑未来经济社会发展的趋势和要求，预测乡镇未来的发展方向和潜力，为乡镇的长远发展提供有力的规划支撑。例如，在编制产业发展规划时，应充分考虑新兴产业的发展趋势和市场需求，为乡镇的产业升级和转型提供指导；在编制城市发展规划时，应充分考虑城市化进程中的新情况和新问题，为城市的可持续发展提供规划保障。其次，应注重创新性的规划方法。应借鉴国内外先进的规划理念和实践经验，结合乡镇的实际情况进行创新和优化。例如，可以引入智慧城市、绿色生态城市等先进的规划理念，推动乡镇的现代化和生态化建设；可以采用大数据、人工智能等先进的技术手段，提高规划编制的科学性和精准度。通过创新性的规划方法，可以打破传统规划的束缚和局限，为乡镇的发展提供新的思路和方向。最后，应注重规划的可操作性。应确保规划成果具有明确的实施路径和可操作性的实施方案，避免规划成为“空中楼阁”。在编制规划时，应充分考虑乡镇的实际情况和资源禀赋，制定切实可行的实施计划。同时，应加强与政府部门的沟通和协作，确保规划成果能够得到有效的实施和落实。通过注重规划的可操作性，可以确保规划成果真正转化为乡镇发展的动力。

3.3 强化规划实施，确保规划成果落地生根

规划实施是规划编制的最终目的，也是检验规划成果的重要标准。乡镇应加强规划实施的监督和管理机制建设，确保规划成果能够落地实施并发挥实效。首先，应建立健全的规划实施评估机制。应定期对规划实施情况进行评估和反馈，及时发现问题和不足，为规划调整和优化提供依据。评估机制应包括评估指标、评估方法、评估周期等方面的内容，确保评估工作的科学性和有效性。通过评估机制的建立，可以及时发现规划实施中的问题，推动规划的不断完善和优化。其次，应加强与相关部门的协调和合作。规划实施涉及多个部门和利益主体，需要形成合力推进。乡镇应与政府部门、企业、居民等各方保持密切沟通和协作，共同推动规划的实施。例如，可以与土地管理部门协调土地利用事宜，与环保部门协调环境保护事宜，与建设部门协调城市建设事宜等。通过加强协调和合作，可以形成共识和合力，推动规划的有效实施^[4]。最后，应建立健全的规划实施监督机制。应加强对规划实施过程的监督和管理，确保规划成果得到有效落实。监督机制应包括监督主体、监督方式、监督责任等方面的内容，确保监督工作的全面性和有效性。同时，应加强对规划实施情况的公开和透明，接受社会监督和评议，提高规划实施的公正性和公信力。

3.4 完善规划体系，构建科学合理的规划框架

完善的规划体系是乡镇规划编制的基础和保障。乡镇应建立完善的规划体系，包括总体规划、详细规划、专项规划等，确保规划成果的科学性和实施效率。首先，应编制科学合理的总体规划。总体规划是乡镇发展的宏观指导，应明确乡镇的发展方向、空间布局和功能分区等方面的内容。在编制总体规划时，应充分考虑乡镇的实际情况和资源禀赋，制定切实可行的发展目标和策略。同时，应加强与上位规划的对接和协调，确保总体规划符合国家和地方的发展战略。其次，应编制

详细规划。详细规划是总体规划的具体落实，应明确乡镇内部各类用地的具体布局和规划要求。在编制详细规划时，应充分考虑乡镇的实际情况和发展需求，制定具体的用地规划和建设要求。同时，应注重与总体规划的衔接和协调，确保详细规划符合总体规划的要求和方向。最后，应编制专项规划。专项规划是针对乡镇特定领域或特定问题的规划，如产业发展规划、环境保护规划、交通发展规划等。在编制专项规划时，应充分考虑乡镇的实际情况和发展需求，制定具体的规划方案和实施措施^[5]。同时，应注重与总体规划和详细规划的衔接和协调，确保专项规划符合整体规划的要求和方向。通过完善规划体系，可以构建科学合理的规划框架，为乡镇的可持续发展提供有力的规划支撑。

结语

空间规划改革背景下，乡镇规划编制面临着新的挑战和机遇。通过完善规划体系、创新规划理念、强化规划实施和推动“多规合一”等措施，可以提高乡镇规划的科学性和实施效率，促进乡镇的可持续发展和乡村振兴。未来，随着空间规划改革的不断深入和推进，乡镇规划编制工作将不断完善和发展。

参考文献

- [1]刘云高.基于可持续性原则的乡镇规划与资源管理研究[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(20):22-24.
- [2]柳旭宏.乡镇规划建设与土地管理分析[J].农家参谋,2022,(11):7-9.
- [3]录杰.关于乡镇规划与经济思考[J].山西农经,2021,(16):54-55.
- [4]王群.乡镇规划设计原则与建设管理策略[J].乡村科技,2020,11(23):20-21.
- [5]林海鸥.乡镇规划管理在小城镇建设中的重要作用[J].低碳世界,2019,9(06):144-145.