

乡镇全域土地综合整治规划编制研究

石若玖

山西省城乡规划设计研究院有限公司 山西 太原 030000

摘要: 乡镇全域土地综合整治规划是优化国土空间格局、推动乡村振兴的重要平台。本研究系统探讨了该规划编制的核心内容,包括现状诊断、目标构建、空间优化及任务设计;分析了支撑规划的技术方法,如数据采集与模型构建;阐述了县、镇、村及部门间的多层次协同机制;并针对实施中的利益协调、资金技术等挑战提出对策,为科学编制和实施整治规划提供参考。

关键词: 乡镇全域土地; 综合整治规划; 技术方法; 协同机制; 应对策略

引言: 乡镇发展对整体进步意义重大,土地资源是乡镇发展的基础。当前乡镇土地利用存在空间碎片化、生态退化、基础设施短板等问题,制约发展。全域土地综合整治规划编制是解决这些问题的重要手段。科学合理的规划能优化土地利用,提升生态质量,促进产业升级,改善人居环境,推动乡镇高质量发展。

1 乡镇全域土地综合整治规划编制的核心内容

1.1 现状诊断与问题识别

开展土地利用现状分析是乡镇全域土地综合整治规划编制的基础。需结合乡镇发展定位与国土空间规划纲要,运用GIS技术精准测绘土地利用类型与权属信息。要对乡镇土地进行功能分区,明确不同区域的主要用途,如农业生产区、生态保护区、建设发展区等。同时,评估土地利用效率,考量单位面积土地的产出效益,判断是否存在土地闲置、低效利用等情况^[1]。还要关注土地生态状况,查看是否存在水土流失、土壤污染、植被破坏等生态问题。在全面了解土地利用现状后,精准识别制约乡镇发展的因素。空间碎片化是常见问题之一,零散分布的土地难以形成规模效益,影响农业现代化发展和产业集聚。生态退化也不容忽视,生态环境的恶化不仅影响居民生活质量,还制约乡村可持续发展。基础设施短板同样制约着乡镇发展,交通不便、水利设施老化等问题,限制了资源流通和产业拓展。

1.2 目标体系构建

构建明确的目标体系是规划编制的关键。目标设定需衔接上级规划要求,贴合乡镇实际资源禀赋,兼顾生态、经济与社会三大效益的协同提升。总体目标应具有宏观性和引领性,可设定为生态修复,提升乡镇生态系统的稳定性和服务功能;产业升级,推动乡镇产业向高端化、绿色化方向发展;人居环境提升,打造宜居宜业的乡村环境。在总体目标指引下,进行分阶段目标分解。

短期目标可聚焦于解决当前突出问题,如开展小规模的生态修复项目、整治部分低效用地,计划在1年内完成5处小规模生态修复项目,整治10宗低效用地。中期目标注重提升乡镇整体发展水平,推进产业初步升级、完善基础设施,规划在3年内实现产业初步升级,新建3条主要交通道路,完善5处水利设施。长期目标则着眼于实现乡镇的可持续发展,形成完善的生态、产业和居住体系,设定10年内达成完善的生态、产业和居住体系构建目标。

1.3 空间布局优化

空间布局优化需统筹规划生态空间、农业空间和建设空间。以“三生空间”统筹为核心原则,结合地形地貌特征与产业发展需求,避免各空间功能冲突与重叠。合理确定生态保护红线,保障生态系统的完整性和连通性。优化农业空间布局,根据土壤条件、气候特点等,规划适宜的农业生产区域。科学安排建设空间,避免无序扩张。同时进行土地利用结构调整与功能分区设计。根据乡镇发展需求,合理增加生态用地、农业用地和建设用地比例,实现土地资源的优化配置。明确各功能分区的边界和用途,提高土地利用的针对性和有效性。

1.4 重点任务设计

重点任务设计涵盖多个方面。各任务需细化责任主体与实施标准,与目标体系精准对接,形成“任务—目标—效益”的闭环关联。农用地整理方面,推进高标准农田建设,提高耕地质量和农业生产能力,严格落实耕地保护制度,例如计划在2年内新建2000亩高标准农田。建设用地集约利用上,对低效用地进行再开发,盘活存量用地,提高土地利用强度,预计通过再开发盘活500亩存量低效用地。生态保护与修复要实施山水林田湖草系统治理,恢复生态系统功能,规划在5年内完成3处山水林田湖草系统治理项目。乡村文化与景观保护需重视传统村落、历史遗迹等文化资源的保护与传承,彰显乡村

特色,确定保护5处传统村落和3处历史遗迹。

1.5 实施路径与保障机制

制定分步实施策略,将规划任务项目化推进,合理安排项目实施时序,确保规划有序落地。建立动态监测与调整机制,依据实施进度与外部环境变化及时优化方案。同时强化部门协同联动,明确乡镇政府、自然资源、农业农村等部门职责,避免推诿扯皮^[2]。积极争取上级专项扶持资金,引导社会资本参与,构建多元资金保障体系,定期开展效益复盘。选择合适的政策工具,运用产权激励措施调动各方积极性,引入市场机制提高资源配置效率,鼓励公众参与增强规划实施的社会合力。做好资金筹措与效益评估,开展成本收益分析,探索生态价值转化途径,保障规划实施的经济可行性和生态可持续性。

2 乡镇全域土地综合整治规划编制的技术方法

2.1 数据采集与分析技术

在乡镇全域土地综合整治规划编制中,精准的数据是科学规划的基石。多源数据融合技术发挥着关键作用,将遥感影像、地理信息以及社会经济数据等进行有机整合。遥感影像能快速获取大面积土地的实时状况,清晰呈现土地利用类型、植被覆盖等信息,为规划提供宏观视角。地理信息数据则详细记录了土地的空间位置、地形地貌等特征,有助于精确定位和规划。社会经济数据反映了乡镇的人口、产业、收入等情况,使规划能紧密结合实际发展需求。通过多源数据融合,能全面、准确地掌握乡镇土地的现状与动态变化,为后续规划提供坚实的数据支撑。空间分析工具的运用进一步提升了规划的科学性。地理信息系统(GIS)技术可对融合后的数据进行深入分析,实现土地利用现状的可视化展示、空间关系的分析以及变化趋势的预测。大数据建模技术则能处理海量数据,挖掘数据背后的规律和潜在信息,为规划决策提供更精准的依据。例如,通过大数据建模可以分析不同区域的人口流动趋势,从而合理规划建设用地布局,提高土地利用效率。

2.2 规划模型构建

规划模型构建是规划编制的核心环节。土地利用模拟模型如CLUE-S模型,能够模拟不同情景下土地利用的变化过程。该模型综合考虑自然、社会、经济等多种因素,预测未来土地利用的类型和分布,为规划提供前瞻性的参考。通过设定不同的规划目标和约束条件,利用CLUE-S模型可以模拟出多种土地利用方案,并对各方案进行评估和比较,从而选择最优方案,利用CLUE-S模型模拟出3种土地利用方案,经过评估选择其中最优化方案作为规划参考。生态安全格局分析方法关注乡镇生态系统

的稳定性和安全性。通过识别生态源地、生态廊道等关键生态要素,构建生态安全格局,保障生态系统的完整性和连通性。这种方法有助于在规划中合理布局生态空间,避免生态破坏和生态功能退化,实现生态保护与土地利用的协调发展,识别出5处生态源地和3条生态廊道,构建起乡镇生态安全格局。

2.3 公众参与技术

公众参与是乡镇全域土地综合整治规划编制不可或缺的环节。利益相关者分析框架有助于明确规划涉及的各方主体,包括当地居民、企业、政府部门等,了解他们的利益诉求和关注点。通过分析不同利益相关者的影响力和重要性,制定针对性的参与策略,确保各方的意见和需求得到充分考虑。参与式规划工具为公众参与提供了多样化的途径。社区工作坊可以组织当地居民、企业代表等共同讨论规划方案,面对面交流意见和建议,增强公众的参与感和归属感。数字平台则利用互联网技术,打破时间和空间的限制,让更多人能够参与到规划编制中来^[3]。公众可以通过数字平台提交意见、查看规划进展,提高规划的透明度和公众参与度。

3 乡镇全域土地综合整治规划的协同机制

3.1 纵向协同

在乡镇全域土地综合整治规划体系里,纵向协同是保障规划科学性与可行性的重要基础。上下级规划衔接是纵向协同的核心内容,其中与市县级国土空间规划的对接尤为关键。市县级国土空间规划从宏观层面统筹区域资源,为乡镇发展划定了基本框架与方向。乡镇全域土地综合整治规划需紧密围绕市县级规划展开,确保自身规划目标与上级规划相契合,发展方向保持一致。具体而言,乡镇规划要充分领会市县级规划中关于土地利用、生态保护、产业发展等方面的战略意图。在土地利用上,遵循上级规划确定的土地用途管制要求,合理安排乡镇内各类用地布局。在生态保护方面,落实市县级规划划定的生态保护红线,制定具体的生态保护措施。产业发展上,依据上级规划引导的产业方向,结合乡镇自身优势,确定特色产业路径。通过这种紧密对接,使乡镇规划成为市县级规划在基层的有效延伸与细化,形成上下贯通、层次分明的规划体系。

3.2 横向协同

横向协同涵盖部门间协作与跨区域联动两个层面。部门间协作涉及自然资源、农业农村、生态环境等多个部门。自然资源部门在土地资源管理方面具有专业优势,农业农村部门熟悉乡村产业发展与农业生产情况,生态环境部门则专注于生态保护与修复。各部门在乡镇全域土

地综合整治规划中需打破壁垒,建立高效的协作机制,建立由5个主要部门组成的联合工作小组,每月召开2次协调会议。跨区域联动对于解决乡镇面临的共性问题至关重要。以流域治理为例,一条流域往往涉及多个乡镇,单个乡镇难以独立完成治理任务。通过建立跨区域联动机制,各乡镇可以共同制定流域治理方案,统筹调配资源,协同推进治理工作。生态补偿机制也是跨区域联动的重要形式,上游乡镇为保护生态环境付出了成本,下游乡镇应给予相应补偿,以此激励上游乡镇持续做好生态保护工作,实现区域生态环境的整体改善。

3.3 社会协同

社会协同强调政府、市场、社会三方合作模式。政府在规划中发挥引导与监管作用,制定政策法规,提供公共服务,保障规划实施的方向正确。市场机制能够激发市场主体的活力,吸引社会资本投入乡镇建设,提高资源配置效率。社会力量包括村民、社会组织等,村民是乡镇发展的主体,他们的参与能确保规划符合实际需求。村民自治与社区共建机制鼓励村民自我管理村庄事务,共同参与村庄规划与建设,增强村民的归属感与责任感,形成共建共享的良好局面,成立10个村民自治小组,参与村庄规划与建设相关事务。

4 乡镇全域土地综合整治规划的实施挑战与对策

4.1 主要挑战

乡镇全域土地综合整治规划在落地过程中面临多重挑战。首先,利益主体协调难度显著。规划涉及政府、企业、村集体及村民等多方主体,各方诉求差异明显^[4]。政府侧重公共利益与长期发展,企业追求经济效益,村民关注土地权益与生活改善,不同主体间利益诉求难以统一,易引发矛盾冲突,增加规划推进阻力。其次,资金与技术瓶颈制约明显。整治项目需大量资金投入,涵盖土地平整、生态修复、基础设施配套等多个环节,但乡镇财政能力有限,社会资本参与积极性不高,导致资金缺口较大。部分乡镇技术力量薄弱,缺乏专业规划人才与先进设备,难以支撑高精度数据采集、模型模拟及动态监测等需求,影响规划科学性与实施效果。最

后,长期效益与短期成本矛盾突出。土地综合整治注重生态修复、产业升级等长期效益,但短期内需投入大量资金与人力,且部分项目收益周期长,导致地方政府与企业面临较大资金压力,影响实施积极性。

4.2 应对策略

针对上述挑战,需采取针对性措施。创新政策工具是关键。通过点状供地模式,允许项目在符合规划前提下分散布局,提高土地利用灵活性,降低企业用地成本。探索生态产品价值实现路径,将生态资源转化为经济收益,吸引社会资本参与生态修复项目,形成“生态保护-价值增值-反哺整治”的良性循环。强化科技支撑是基础。利用智慧化监测技术,构建实时动态监测平台,对土地利用、生态状况等关键指标进行全程跟踪,及时发现问题并调整方案。通过动态评估机制,定期评估规划实施效果,优化资源配置,提升整治效率。完善监督考核机制是保障。建立动态调整机制,根据实施进展与外部环境变化灵活优化规划内容,确保规划适应性。实施绩效评价制度,将整治成效与地方政府考核挂钩,压实主体责任,推动规划目标落地。

结束语

乡镇全域土地综合整治规划编制是一项系统工程,涉及多方面内容。通过明确核心内容、运用技术方法、构建协同机制,能提升规划科学性与可行性。面对实施挑战,采取创新政策、强化科技、完善监督等策略,可推动规划落地,实现乡镇土地资源高效利用,促进乡镇生态、产业、居住协同共进。

参考文献

- [1]杨忍,葛语思,安悦.全域土地综合整治支撑城乡融合发展的理论认知与实践路径[J].现代城市研究,2025(9):9-16.
- [2]王荟仲.乡村振兴背景下全域土地综合整治实践研究[J].山西建筑,2023,49(11):39-41,45.
- [3]毛靖榕.全域土地综合整治助推乡村振兴的实施路径研究[J].生产力研究,2022(7):66-71.
- [4]黄德华.乡村振兴背景下的乡村全域土地综合整治实施路径[J].台湾农业探索,2023(3):36-40.