

乡村振兴背景下乡镇级空间规划的编制要点与实施路径

张 波

彬州市自然资源局 陕西 咸阳 713500

摘要：乡村振兴战略对乡镇空间治理提出更高要求，乡镇级空间规划作为衔接县域与村庄规划的核心载体，是统筹资源、破解发展难题、推动全面振兴的关键抓手。本文基于乡村振兴导向，梳理乡镇级空间规划的理论框架与政策依据，明确其内涵、定位及与乡村振兴的耦合关系；重点解析规划编制要点，研究旨在完善乡镇级空间规划体系，发挥规划引领作用，优化空间结构，激活乡村动能，为乡镇高质量发展提供理论与实践支持。

关键词：乡村振兴；乡镇级空间规划；编制要点；实施路径

引言：乡村振兴战略以产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕为目标，核心是优化乡村空间资源配置与提升发展质量。乡镇作为城乡融合的关键节点，既是县域发展的支撑，也是乡村振兴的主战场，其空间规划直接决定乡村布局、资源利用效率与治理水平。因此，系统研究乡镇级空间规划的编制要点与实施路径，破解空间发展瓶颈，对推动城乡融合、激活内生动力、实现全面振兴具有现实意义。

1 乡镇级空间规划的理论框架与政策导向

1.1 乡镇级空间规划的内涵与定位

乡镇级空间规划是空间规划体系中“承上启下”的关键层级，向上衔接市县级总体规划的约束性指标，向下指导村庄规划的编制与实施。其核心任务是统筹乡镇域内生产、生活、生态空间，优化资源配置，保护乡村特色风貌，促进城乡要素有序流动。与城市规划不同，乡镇规划更强调生态保护、农业安全与文化遗产，需兼顾“刚性管控”与“弹性发展”，为乡村产业升级与人口回流预留空间。例如，某农业型乡镇通过划定永久基本农田保护区，保障粮食安全的同时，规划现代农业园区推动三产融合^[1]。

1.2 乡村振兴与空间规划的耦合关系

乡村振兴的五大目标（产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕）与空间规划紧密关联。产业兴旺需空间规划优化产业布局，引导农业现代化与乡村旅游发展；生态宜居依赖生态空间保护与乡村人居环境整治；乡风文明要求文化空间保护与公共设施配置；治理有效需规划实施机制与社区参与平台支撑。

2 乡镇级空间规划的编制要点

2.1 基础分析：摸清乡镇家底

摸清乡镇发展家底是乡镇级空间规划编制的前提，关键在于全面系统的基础调研与分析，以此为规划提供

精准数据与科学依据。调研内容广泛，涉及自然、资源、产业、人口、设施、生态、文化等多方面。自然禀赋上，调查地形地貌、气候水文等，划定适宜、限制和禁止建设区范围。资源条件方面，摸清土地、水、林业及特色农产品资源的数量、分布与利用情况，分析潜力与制约因素。产业基础调研梳理现有产业类型、规模、布局及发展瓶颈，明确主导、特色与潜力产业。人口结构调查涵盖常住、户籍、流动人口的数量、分布、年龄结构与就业状况，预判人口变化趋势。此外，全面排查基础设施与公共服务设施建设短板，分析生态环境问题，梳理历史文化资源保护现状。最终形成完整调研成果，科学分析找准乡镇发展优势与短板，为后续规划编制提供精准导向。

2.2 目标定位：明确发展方向

目标定位是乡镇级空间规划的核心灵魂，需立足乡镇基础条件、资源优势与乡村振兴要求，结合上级规划导向，明确乡镇中长期发展目标与功能定位，避免发展同质化。功能定位需突出差异化与特色化，结合乡镇资源禀赋与产业基础，明确乡镇发展类型，如农业主导型、工业集聚型、生态旅游型、城乡融合型等，例如农业资源丰富的乡镇，定位为现代农业发展示范镇，聚焦特色农业培育与农产品深加工；生态资源优越的乡镇，定位为生态旅游特色镇，聚焦生态保护与乡村旅游融合发展。发展目标需具体、可量化、可实现，涵盖经济发展、生态保护、人居环境、公共服务、城乡融合等多个维度，例如经济发展方面，明确主导产业产值、农民人均可支配收入等指标；生态保护方面，明确森林覆盖率、生态红线管控要求等；人居环境方面，明确农村生活垃圾处理率、生活污水治理率等指标，确保规划目标与乡村振兴总要求相契合，为乡镇发展指明清晰方向^[2]。

2.3 空间布局：优化三生空间

优化三生空间布局是乡镇级空间规划核心,要秉持“生态优先、节约集约、统筹协调”原则,科学划分生产、生活、生态空间,促其协调共进,解决布局混乱失衡问题。生产空间上,统筹农业与产业发展,划定永久基本农田保护区,明确粮食和重要农产品生产区,保障农业生产;合理布局产业园区等,引导产业集聚,严控产业空间侵占生态与农业空间。生活空间方面,聚焦人居环境提升,优化城镇与村庄居民点布局,整治空心村等,推动村庄集聚;完善公共服务与基础设施空间,合理布局学校、医院等,提升人居品质。生态空间布局中,划定生态保护红线等,重点保护森林等生态资源,明确保护边界与管控要求,严禁违规开发,推动生态改善,实现三生空间良性互动。

2.4 专项支撑:强化系统衔接

专项支撑对乡镇级空间规划落地至关重要,需围绕乡村振兴重点任务,完善专项规划衔接,强化基础设施等专项支撑体系建设。基础设施专项上,统筹规划交通、水利等基础设施,完善城乡网络,推动向乡村延伸覆盖,破解乡村基础设施薄弱问题,实现城乡互联互通。公共服务专项方面,统筹规划教育、医疗等设施,优化布局,提升建设标准与服务水平,缩小城乡差距,实现均等化。产业发展专项结合乡镇产业定位编制规划,明确主导与特色产业路径,推动产业与空间融合,培育新动能。生态保护专项编制生态环境保护规划,明确重点任务与治理举措,强化管控,推动绿色发展。

2.5 规划传导:落实上级要求与指导村庄规划

规划传导是乡镇级空间规划承上启下的关键,要严格落实上级要求并精准指导村庄规划,保障规划体系上下协同。在落实上级要求上,需严格执行县域空间规划划定的生态保护红线等三条控制线,落实土地利用、人口发展、生态保护等管控指标。把上级规划的发展意图和重点任务转化为乡镇具体的空间布局与管控要求,让上级规划在乡镇落地。指导村庄规划编制时,乡镇级空间规划是直接依据。要明确村庄规划的编制原则、核心要求与重点内容,划分村庄发展类型,如集聚提升类等,针对不同类型提出差异化指引^[3]。同时,统筹村庄各类空间资源,指导优化居民点布局、完善基础设施与公共服务设施、保护生态环境与历史文化资源,规范村庄建设,确保村庄规划与乡镇级空间规划协调统一,构建上下联动、层层落实的规划传导体系。

3 乡镇级空间规划的实施路径

3.1 政策保障:构建协同机制

政策保障是推动乡镇级空间规划有效实施的核心支

撑,需构建“政府主导、部门协同、上下联动”的协同机制,完善相关政策体系,为规划实施提供坚实保障。强化政府主导责任,明确乡镇政府作为规划实施的主体,成立规划实施工作领导小组,统筹推进规划实施各项工作,明确工作责任、实施步骤与时间节点,确保规划实施有序推进。构建部门协同机制,加强乡镇政府与自然资源、农业农村、住建、生态环境、交通、水利等相关部门的协同配合,明确各部门职责分工,打破部门壁垒,形成工作合力,协同解决规划实施过程中的难点、堵点问题,如土地要素保障、基础设施建设、生态环境保护等。完善上下联动机制,加强与县级政府及相关部门的沟通对接,及时汇报规划实施进展,争取上级政策、资金与技术支持;加强乡镇与村庄的联动,推动规划要求在村庄层面落地,确保规划实施上下同心、协同发力。此外,完善配套政策,制定规划实施的激励政策、管控政策与保障政策,规范规划实施行为,激发规划实施动力。

3.2 资金筹措:多元化投入模式

资金保障是乡镇级空间规划实施的关键前提,需打破单一政府投入模式,构建“政府引导、市场参与、社会补充、群众自筹”的多元化资金投入模式,破解规划实施资金短缺难题。强化政府投入引导,加大财政资金投入力度,将规划实施所需资金纳入乡镇财政预算,重点支持基础设施建设、公共服务提升、生态环境保护等重点领域;积极争取上级财政专项资金支持,对接乡村振兴、空间整治、产业发展等相关专项资金,提高资金使用效益。引导市场主体参与,制定优惠政策,吸引企业、合作社等市场主体投入规划实施,鼓励企业参与产业园区建设、乡村旅游开发、基础设施运营等领域,通过市场化运作模式激活资金动能;鼓励社会资本参与,引导社会组织、公益团体等投入公共服务、生态保护等领域,补充资金缺口^[4]。激发群众自筹活力,加强宣传引导,鼓励村民通过自筹、投工投劳等方式参与村庄建设、人居环境整治等规划实施相关工作,调动群众参与积极性,形成多元化、多层次的资金投入格局,为规划实施提供充足资金保障。

3.3 公众参与:激发内生动力

公众参与是乡镇级空间规划实施的重要动力,需坚持以人民为中心的发展思想,搭建公众参与平台,拓宽公众参与渠道,激发群众参与规划实施的内生动力,确保规划符合群众意愿、贴合乡村实际。搭建公众参与平台,在规划编制、实施、监督全过程,通过村民代表大会、听证会、座谈会、公示栏、网络平台等多种形式,

广泛征求群众意见建议,让群众参与规划决策、监督规划实施、评价规划成效。拓宽公众参与渠道,建立规划咨询机制,邀请村民代表、乡贤、企业家等参与规划编制与实施的咨询工作,提高规划的科学性与可操作性;畅通意见反馈渠道,设立意见箱、咨询电话等,及时收集群众对规划实施的意见建议,及时整改落实。强化宣传引导,通过村广播、宣传栏、新媒体等方式,宣传乡镇级空间规划的重要意义、编制内容与实施路径,提高群众对规划的知晓度、认可度与参与度,引导群众自觉遵守规划、支持规划实施,形成“人人关心规划、人人参与规划、人人维护规划”的良好氛围,激发乡村发展内生动力。

3.4 技术赋能:提升规划科学性

技术赋能是提升乡镇级空间规划科学性与可操作性的重要手段,需依托先进技术,优化规划编制与实施流程,提升规划管理水平。运用空间规划“一张图”管理平台,整合乡镇各类空间数据、基础调研数据、专项规划数据等,实现数据共享、动态更新与可视化管理,为规划编制、布局优化、实施监督提供精准技术支撑。引入遥感、GIS、GPS等空间信息技术,开展基础调研、空间分析、动态监测等工作,提高基础数据的精准度与规划布局的科学性,破解传统规划调研效率低、数据不精准等问题。运用大数据、人工智能等先进技术,分析乡镇人口变化、产业发展、生态环境等发展趋势,预判规划实施过程中可能出现的问题,提前制定应对措施,提升规划的前瞻性与针对性。加强技术培训与技术指导,邀请规划领域专家、技术人员为乡镇规划工作人员提供技术培训与指导,提升工作人员的专业技术水平,同时鼓励引入专业规划机构参与规划编制与实施,提高规划的专业性与可操作性,以技术赋能推动规划高质量实施。

3.5 监督评估:强化全周期管理

监督评估是确保乡镇级空间规划有效实施、及时优化调整的重要保障,需建立“全周期、多层次、常态化”的监督评估机制,强化规划实施全过程管理。构建多层次监督体系,明确乡镇政府、相关部门、群众、社会力量的监督责任,形成政府监督、部门监督、群众监

督、社会监督相结合的监督格局;加强对规划实施过程的动态监督,重点监督三条控制线管控、基础设施建设、产业空间布局、生态环境保护等重点领域,及时发现并制止违规建设、违规开发等行为,确保规划严格落实。建立常态化评估机制,按照年度、中期、末期三个阶段,对规划实施进展、目标完成情况、实施成效与存在问题进行全面评估,重点评估规划与乡村振兴战略的契合度、规划布局的合理性、实施措施的有效性。完善评估结果应用机制,根据评估结果,及时总结规划实施经验,针对存在的问题优化调整规划内容与实施措施,确保规划始终贴合乡镇发展实际与乡村振兴要求;同时,将评估结果与乡镇政府绩效考核挂钩,强化责任落实,推动规划持续落地见效。

结束语

乡村振兴背景下,乡镇级空间规划是统筹资源、推动城乡融合、实现振兴的核心抓手,其编制与实施成效关乎战略落地。本文构建“理论-要点-路径”体系,明确规划内涵与五大编制要点,提出五大实施路径。规划需立足实际、突出特色,坚持生态优先与群众主体,破解发展瓶颈、激活动能。未来,应随战略推进持续优化规划理念与路径,强化协同与技术赋能,推动规划从编制向落地转变,为乡镇高质量发展与乡村全面振兴提供坚实空间保障。

参考文献

- [1]王宜博,万衍,蔡棣曦,等.乡镇级国土空间总体规划编制背景下农业型乡镇产业融合发展路径研究——以四川省阆中市柏垭片区为例[J].资源与环境,2025,2025(9):28-34.
- [2]卜鹏程.国土空间规划背景下“多规合一”的实用性村庄规划方法探索[J].工程与建设,2023,37(3):834-836.
- [3]李柏霖.国土空间规划背景下的乡村振兴规划编制探究[J].城市建设理论研究(电子版),2023(20):8-10.
- [4]陈前虎,章建明,李筱曼,等.杭州市乡村地区国土空间规划的传导及协同策略探索[J].小城镇建设,2023,41(9):22-29.