国土空间规划背景下乡镇规划的编制与实践研究

——以凉州区松树镇为例

武亚楠

摘　要：国土空间规划是时下自然资源部门着力推进的一项符合我国基本国情的重点工作。乡镇国土空间规划是国土空间规划的“五级三类”的重要组成部分。它是衔接县域发展与乡村建设的主要环节，在落实国家战略、资源配置、民生需求、乡村振兴等方面具有不可替代的作用。基于此，本文以乡镇国土空间规划的重要性为切入点，明确乡镇国土空间规划重点任务，从重要生态保护、产业空间布局、国土综合整治、实施监管机制等方面提出针对性的优化策略，并结合典型案例验证策略的可行性，为乡镇国土空间规划的科学编制与高效实施提供参考。

关键词：国土空间规划；乡镇国土空间规划

一、引　言

乡镇国土空间规划是对县级国土空间规划要求的落实，是对本行政区域国土空间开发保护作出的具体安排。它是“五级三类”国土空间规划体系中的一部分，乡镇国土空间规划侧重实施性，是推动乡村全面振兴、促进地方经济有序加快发展的重要抓手。如何编制乡镇国土空间规划是一个系统而复杂的过程，涉及多个环节和方面[1]。

二、国土空间规划与乡镇国土空间规划的关联

国土空间规划体系作为国家空间治理的核心制度安排，以“五级三类”为基本框架构建了全域覆盖、层级清晰的规划体系，而乡镇国土空间规划作为该体系的“末端层级”与“实施载体”，在国土空间规划体系中发挥着承上启下的作用，是实现各类管控要素精准落地的重要一环，需要落实上级国土空间规划的要求，对全域内的国土开发与保护做出安排和部署，同时应指导各专项规划、村庄规划的科学编制。乡镇国土空间规划应发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用，确保乡镇国土空间的有序开发和合理利用[1]。

三、乡镇国土空间规划原则

承接传导，科学规划。乡镇规划要承接和传导上位规划约束性指标和控制性许可要求。充分应用大数据分析、大数据规划等数字化手段发挥对规划的支撑作用，确保规划约束指标等内容精准传导落位，提升规划编制和成果表达信息化、现代化水平。

底线约束，绿色发展。全面落实生态文明建设要求，严守资源环境约束底线，确保粮食安全、生态安全、国土安全。以紧约束条件倒逼城镇发展由外延式扩张向内涵式提升转变，形成集约节约、低碳循环的绿色发展方式，实现人与自然和谐共生，推动乡镇可持续发展。

城乡融合，布局优化。坚持城乡融合发展，镇村联动，深入实施乡村振兴战略，按照生产集约高效、生活宜居适度、生态山清水秀要求，科学有序统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，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，建立全要素一体化的空间保护开发利用秩序。

以人为本，品质提升。牢记“老百姓的幸福就是共产党的事业”，坚持以人为核心的规划理念和思想。按照绝大多数乡村居民的意愿，统筹优化空间和资源配置，完善基础设施和公共服务设施，实行均等化布局，改善基础设施和公共服务设施水平，实现城乡高质量发展、高品质生活。

突出特色，因地制宜。根据乡镇资源禀赋、历史文化、民族特色和

发展阶段，突出地域特点，创新开发和保护方式，加快资源优势向经济优势转变，有针对性地开展规划编制工作，注重解决实际问题。留住田园乡愁，建设特色城镇和美丽乡村。

公众参与，开放共享。坚持开门编规划，践行群众路线，将共谋、共建、共享、共治贯穿规划工作全过程，广泛凝聚社会智慧，保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权，确保规划能用、管用、好用，更好发挥规划在空间治理能力现代化中的作用。

四、实例分析—以凉州区松树镇空间规划为例

1.凉州区松树镇基本情况

松树镇地处凉州区西部，莲花山脚下，东靠柏树镇，北邻怀安镇，西北与西营镇接壤，G569 穿境而过，连霍高速公路沿镇域东侧穿过，距凉州市区 8 千米。松树镇境内存有较多文物古迹，拥有 1 处全国重点文物保护单位，为早滩坡墓群，1 处省级文物保护单位，为莲花山塔，拥有 5 处县级文物保护单位，分别为松树天主堂、吴家庄古槐、莲花山寺庙、冯良关帝庙和天桥，以及 1 处尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物（以下简称“一般不可移动文物”）为兽阜纹石。

松树镇共辖接南河村、莲花山村、上三畦村、团庄村、冯良村、中堡村、科畦村、松树村、槐树村 10 个行政村，88 个村民小组。截至 2020 年末，松树镇总户数为 3787 户，户籍人口为 14262 人。镇政府驻接中堡村。松树镇紧紧围绕打造“三大特色产业带”，重点发展“牛羊猪鸡菜果菌薯药草”十大特色产业及肉鸽产业，建设苜蓿、中药材、青贮玉米种植示范点 1 个。

2.凉州区松树镇总体格局

松树镇域居民点在空间上沿公路布局特征较为显著，规划松树镇域镇村空间沿交通干道形成“一主两副两轴”的结构。

“一主”：松树镇区为镇域发展核心，是区域的政治、文化、商贸、教育中心，对全镇发展起带头作用。

“两副”：为规划的 2 个中心村。其中，冯良村进一步强化配套设施建设，打造特色产业，辐射带动周边居民点；松树村依托自身良好的发展基础进一步发挥产业示范带动作用。

“两轴”：为沿 G569 发展轴带，适度集聚全镇人口与产业，带动全镇经济的发展；以 S308 线形成的南北向产业发展带，串联高效现代农业、综合商贸服务区，带动周边乡村发展。

3.产业空间布局

（1）培育壮大特色优势产业。充分利用沿山片区气候资源条件，不断调整种植结构，通过引进优良品种、推广膜下滴灌技术、发展订单农业，种植小麦等粮食作物，发展葡萄、樱桃、食用菌、蔬菜等重点产业，形成以粮食为主、粮菜互补、饲草为辅的产业发展格局；对接引进农业龙头企业，发展新兴产业，加大土地流转力度；同时对现有老旧果园引进苹果、梨、李、杏等多种小杂果新品种，采用主干更新嫁接的方式进行改造，提升果园产值，逐步扩大产业规模和经济效益。

（2）集约发展设施养殖业。根据养殖业分布情况，重点支持发展规模养牛户、养羊户、养猪户。按照区域化、标准化、规模化的原则，加快设施农业发展步伐，推进设施农业增量扩面、提质增效，建设基础设施设备、良种繁育、饲草料加工贮存、疫病防控、粪污无害化处理、冷链物流、品牌创建和市场营销等软硬件符合要求的现代化高标准养殖示范点。积极推广程序化免疫和玉米秸秆青（黄）贮等技术，实现畜牧业养殖数量、产品品质和养殖效益同步增长。

（3）发展壮大新型经营主体。引导和支持新型经营主体树立市场意识，加快转变农业发展方式，优化农业产业结构，围绕农业产业生产、精深加工、市场拓展、品牌打造等关键环节，大力培育新型农业经营主体，以新型农业经营主体内强素质、外强能力为重点，完善示范性合作社、示范性家庭农场培育认定、分级递进、动态监测淘汰、政策扶持为主要内容的管理培育长效机制，先后树立特色优势产业突出、生产运行规范、经营规模适度、技术应用先进、带动能力较好的专业合作社。

（4）做强做优乡村旅游业。围绕“一山 + 两路”（莲花山景区深厚的历史文化底蕴，以及 G569、S308 交通资源）优势，布局“一体 +N 园”（松树田园综合体 + 卓尔雅休闲观光园、日光温室葡萄樱桃产业园、民宿文化旅游生态园、锦旭农庄等 4 个休闲观光农业园区）模式，全力打造集生态农业观光、特色林果采摘、田园风情休闲、农事体验、生态餐饮、休闲垂钓于一体的观光旅游生态农业园区。

4.国土综合整治

实施高标准农田建设。通过实施土地平整、农田灌溉设施节水改造、土壤改良等工程措施，改善农业生产条件，提高耕地质量，增强农田抗灾减灾能力，把零散、破碎耕地建成集中连片、便于灌溉的高标准农田，有利于大型机械作业，提高机械化程度。

采矿用地复垦。坚持因地制宜的原则，通过加大财政资金投入，吸引社会投资，鼓励土地权利人自行复垦等方式，加强对历史遗留损毁土地、灾毁土地的复垦力度。分类别、分矿种差别化推进矿山地质环境保护与恢复治理。

农村人居环境整治。村庄风貌整治应注重挖掘传统民居特色，提出村庄环境整治措施，确定沟渠水塘、石阶铺地等整治方案，确定本土绿化植物种类，提出村口、公共活动空间、主要街巷等重要节点的景观整治方案。

5.规划传导

（1）对详规编制的引导

落实强制性内容。城镇开发边界内详细规划应落实总体规划的强制性内容：城镇用地规模、土地使用强度分区；绿地与开敞空间的布局；干道系统网络布局；主要市政基础设施；主要公共服务设施的布局等。除上述内容外，其他设施建设用地可根据项目实际情况，在该区域内进行平衡，但严禁超过建设总量要求。

提高空间利用率。根据实际情况明确公共管理与公共服务用地之间，特别是教育用地与机关团体用地、文化用地、体育用地、社会福利用地的可兼容性，明确居住用地与商业服务业用地之间的土地使用兼容性，提高土地转换利用率和活力。既有建筑采取留改建相结合，以优化改造为主，拆旧建新为辅，鼓励、支持对闲置公共建筑进行涉及公共使用的活化利用，利用既有建筑发展新产业、新业态、新商业，可实行用途兼容使用[2]。

（2）对村庄规划的管控引导

村庄规划编制应落实松树镇国土空间总体规划确定的约束性指标和目标、重要控制线、村庄定位、要素配置等规划内容。在不突破松树镇指标总量的前提下，可在各村间相互调剂使用，实现动态平衡以及对松树镇国土空间总体规划的传导。

对于尚未单独编制村庄规划的，提出“通则式”的国土空间规划管理规定，作为乡村建设管理的规划依据。将村庄建设边界以及“三区三线”、自然灾害风险防控线、历史文化保护线和风貌特色等控制引导要求，作为乡村建设管理的规划依据。

五、乡镇规划的实施保障措施

1.加强规划管理

规划审批。乡镇级国土空间总体规划由乡政府会同县、区级自然资源主管部门组织编制，经乡镇人民代表大会审议后，报上一级政府审批并报市级自然资源主管部门备案。规划一经批准，必须严格执行，不得随意修改。确需修改的，应当按照原审批程序进行，修改后的乡镇级国土空间总体规划应当依法重新公布。

2.实施规划评估调整

按照“一年一体检，五年一评估”的评估机制，定期评估规划主要目标、空间布局、重大工程及项目等执行情况，以及村庄分类的落实情况。因全乡发展战略和发展布局做出重大调整、国家、省级重大项目落实等，确需修改规划的情况，依法依规进行申报审批。

3.加强实施监督

以“一张图”为支撑完善规划全生命周期管理，实现对乡镇级规划的实施、监测、预警、定期评估。对规划年度实施情况进行汇总和评估，动态监测重大项目实施情况和全域用地变化情况。通过评估，指导规划动态维护，更加有效地指导年度实施计划的制定和实施。

4.完善公共参与

鼓励公众、村民多层次参与规划实施监督。充分利用各种媒介向社会公布和宣传乡级国土空间规划，建立规划宣传和交流互动机制，提高社会对国土空间规划的认知，提升公众参与的积极性，广泛发动社会团体、相关机构和专家学者等社会力量参与到国土空间规划的监督管理，推动社会团体参与国土空间规划过程实施监督的规范化、常态化和制度化。

六、结　语

乡镇国土空间规划主要突出实施性、落地性，是对具体地块的用途作出明确安排，在编制乡镇国土空间规划时，需要充分考虑上级国土空间规划的要求和约束条件，确保规划内容的一致性和协调性，同时促进乡村发展、保护生态环境，明确管理责任。编制乡镇国土空间规划需要明确规划目标和范围、组建编制团队、收集基础资料、进行现状分析与评估、规划编制、成果编制与审查以及实施与监督等多个环节。这些环节相互关联、相互促进，共同构成了乡镇国土空间规划编制的全过程。□

参考文献：

[1]郑晴文，刘婷，曾祥超.国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考分析 [J]. 乡镇企业导报，2024，(15)：24-26.

[2]孙施文.国土空间规划实施监督体系的基础研究[J].城市规划学刊，2024，(02)：12-17.

作者单位：武亚楠，甘肃省自然资源规划研究院