

乡镇国土空间总体规划的转变方向 与编制思路

□ 潘 斌, 陆 嘉, 沈凌雁, 朱承晨

【摘要】文章通过横向比较分析我国6个省(自治区、直辖市)的乡镇国土空间总体规划编制指南发现,指南普遍对规划基础工作进行了整合统一,对规划编制内容进行了改革创新,对编制和实施管理进行了规范化,进而与传统的乡镇总体规划、土地利用总体规划进行纵向比较分析,指出乡镇国土空间总体规划的转变方向是从重镇区建设转向全域全要素的分类精准管控,从战略引领转向刚性与弹性相结合的管控,从体系性引导转向村庄建设的底线管控。同时,提出了乡镇国土空间总体规划的编制思路,即选择单独、联合等灵活多样的编制形式,构建系统的全域全要素分类编制框架,明确指标体系的构建、“三区三线”的落实、全域管控的推进等重点,关注技术方法的支撑、底图底数的转换、边界矛盾的调和等难点。

【关键词】国土空间规划;总体规划;乡镇;编制指南;全域管控

【文章编号】1006-0022(2022)06-0109-09 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】潘斌,陆嘉,沈凌雁,等.乡镇国土空间总体规划的转变方向与编制思路[J].规划师,2022(6):109-117.

The Orientation and Compilation of Township Territorial Space Master Plan/Pan Bin, Lu Jia, Shen Lingyan, Zhu Chengchen

【Abstract】 The paper studies the guidelines of township master plan compilation in 6 provinces, and finds that they unify fundamental work, innovate planning content, normalize the compilation and implementation. With a further comparison with traditional township master plan and land use master plan, it indicates that township territorial space master plan transfers from town area construction to whole area and all elements governance, from strategic guidance to rigid-flexible combined governance, from systematic guidance to bottom line control of village construction. It proposes a technical framework of township territorial space master plan compilation, which clarifies the establishment of indices system, consolidates three zones and three lines for whole area governance, highlights technical support, basic data transition, and conflicted boundaries reconciliation.

【Key words】 Territorial space planning, Master plan, Township, Compilation guideline, Whole area governance

0 引言

2019年5月,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布,提出构建“五级三类”的国土空间规划体系,即国家级、省级、市级、县级、乡镇级五级,以及总体规划、详细规划、专项规划三类。为指导各级国土空间总体规划的编制和实施,自然资源部办公厅分别于2020年1月和9月

颁布了《省级国土空间规划编制指南(试行)》与《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》。但是,目前国家层面乡镇层级的国土空间总体规划编制指南尚没有出台,只有湖南、山东、浙江、北京、河北、广西6个省(自治区、直辖市)发布了地方层面的乡镇国土空间总体规划编制指南。

乡镇国土空间总体规划是“五级”国土空间总体规划中最基础的层级,但其重要性和地位作用不言而

【基金项目】 江苏高校优势学科建设工程三期项目

【作者简介】 潘 斌,博士,注册城乡规划师,苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师。

陆 嘉,高级工程师,注册城乡规划师,现任职于上海同济城市规划设计研究院有限公司。

沈凌雁,苏州科技大学建筑与城市规划学院城乡规划专业本科生。

朱承晨,苏州科技大学建筑与城市规划学院城乡规划专业本科生。

表 1 6 份指南概况

省份	发布日期	发布机构	文件名称
山东省	2019 年 10 日	山东省自然资源厅	《山东省乡镇国土空间总体规划编制导则(征求意见稿)》
北京市	2019 年 12 日	北京市规划和自然资源委员会	《北京市乡镇国土空间规划编制导则(试行)》
河北省	2020 年 4 日	河北省自然资源厅	《河北省乡镇国土空间总体规划编制导则(试行)》
浙江省	2020 年 5 日	浙江省自然资源厅	《浙江省乡镇级国土空间总体规划编制技术要点(征求意见稿)》
湖南省	2020 年 8 日	湖南省自然资源厅	《湖南省乡镇国土空间规划编制指南(试行)》
广西壮族自治区	2020 年 11 日	广西壮族自治区自然资源厅	《广西壮族自治区乡镇级国土空间总体规划编制要点(征求意见稿)》

表 2 6 份指南内容汇总

分类	指南主要内容
规划基础工作	明确定位 落实原则 统一数据 制定方案
规划编制内容	向上细化落实市县国土空间总体规划，向下传导至村庄相关专项规划、详细规划 重点突出生态优先、以人为本、全域统筹等 第三次全国国土调查、2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准制定调研和编制相关工作方案 落实市县规划的“三区三线” 根据地方需要划定其他控制线 划定乡镇驻地、城镇集中发展区的其他各类控制线 包括指标体系的构建 落实生态保护红线，主要针对生态资源的保护 主要针对农业空间和城镇空间的开发与合理利用 农用地整理、建设用地整理、生态修复 落实城镇开发边界和综合要素支撑体系，进行空间功能分区 对村庄规划进行分类指引，提出村庄建设边界划定方案 基于 GIS 的 Shapefile 格式的入库文件 其他相关法定文件和规划支持文件
编制和实施管理	发展定位和目标 保护格局 开发格局 国土整治和生态修复 乡镇驻地规划 向下传导 技术文件 实用成果 动员社会、公众参与，上下联动、开门编制规划，确定近期建设内容和部署要求

喻。乡镇国土空间总体规划是实现各类管控要素精准落地的重要一环，其主要任务是落实市县国土空间总体规划的指标传导以及定量、定界、定标管理要求，对乡镇全域内的国土空间开发与保护做出总体安排和综合部署；强调实施性和全域要素覆盖，以及乡镇“一张图”规划、“一张图”管理，同时明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界，是专项规划、详细规划、村庄规划编制的

依据。

在此背景下，国土空间规划体系重构下的乡镇国土空间总体规划理论和实践研究，以及在编制指南指导下地方层面的编制实践和创新陆续展开。例如，有研究系统探讨了乡镇国土空间总体规划的定位特征和重点内容^[1]，还有研究以某乡镇为例，提出了乡镇国土空间总体规划编制的重点和技术路径^[2-3]。2019 年 11 月公示的《重庆市梁平区竹山镇国

土空间总体规划(2019—2035 年)》是全国第一个公布的乡镇国土空间总体规划，而早些年编制的上海市新市镇总体规划暨土地利用总体规划已具有乡镇国土空间总体规划的雏形。这些研究为国土空间规划改革背景下的乡镇国土空间总体规划编制工作指明了方向。

因此，面对乡镇国土空间总体规划编制的现实必要性，以及新时期国土空间规划体系重构对于乡镇层面的新要求，有必要对乡镇国土空间总体规划的转变方向和编制思路进行深入探讨^[1]，这关乎我国的生态文明建设和乡镇健康发展。

1 研究思路与方法

本文以湖南、山东、浙江、北京、河北、广西 6 个省(自治区、直辖市)已发布的乡镇国土空间总体规划编制指南(以下统称“6 份指南”)为研究对象，探索空间规划改革背景下乡镇国土空间总体规划的转变方向，并尝试从编制形式、编制框架、编制重点和编制难点四个方面提出乡镇国土空间总体规划的编制思路，以为为乡镇国土空间总体规划的编制和高等院校城乡规划专业的实践教学提供参考。

本文主要采用比较分析法：一是横向比较分析法，通过梳理 6 份指南，归纳其共性特征，识别其中的差异或特色内容(表 1)^①。二是纵向比较分析法，将乡镇国土空间总体规划编制指南的主要内容与传统的乡镇总体规划、土地利用总体规划进行比较。

通过横向比较分析，可以全面梳理乡镇国土空间总体规划的编制路径，并明确识别出其中的关键性问题；通过纵向比较分析，可以对传统的乡镇总体规划、土地利用总体规划的规范性内容进行有机整合，并构建系统的乡镇全域全要素统筹框架。

2 乡镇国土空间总体规划编制指南的解读

为便于比较分析,本文从规划基础工作、规划编制内容、规划和实施管理三个方面对6份指南进行归纳总结,以期与实际的规划编制工作更好地对接(表2)。

2.1 对规划基础工作进行整合统一

在规划编制工作的基础上,6份指南都明确了乡镇国土空间总体规划的作用是向上细化落实市县国土空间总体规划,向下传导至村庄详细规划和相关专项规划;在落实乡镇国土空间总体规划时均强调以人为本、生态优先、全域管控、因地制宜等原则;均以第三次全国国土调查(以下简称“三调”)成果数据为基础数据,形成统一的工作底图底数,为后期建立乡镇全域“一张图”打好基础。

6份指南均提出要制定工作方案,先确定调研和方案编制的组织机构与人员构成,再进行现场调研和资料收集。通过走访座谈、文件调查和实地踏勘等方式,全面摸清底数,了解乡镇现状、存在问题和发展诉求。同时,收集整理乡镇人口经济、区位交通、自然历史、土地利用、村庄建设情况,以及上位规划和相关规划成果、审批数据等。在此基础上,北京、河北、湖南的编制指南还对现状乡镇进行了特色引导和分类指引,乡镇可根据发展实际,选择一种或多种类型落实。

2.2 对规划编制内容进行改革创新

6份指南都提出乡镇国土空间总体规划的编制首先是从基础现状入手,随后进行综合分析,得出规划目标和发展定位,从而确定国土空间总体格局。其中,最为重要的就是落实市县“三区三线”的划定并根据实际情况进行调整,分别构建生态安全格局(生态保护与管控)、

农业保护格局(农业保护与利用)、城镇开发格局(城镇提升与发展)。

2.2.1 对上要协调落实上位规划的底线管控要求

在明确国土空间保护和开发格局之后,6份指南都要求严格落实市县规划确定的指标、边界(生态保护红线、永久基本农田保护红线等)、表单等底线要求。这可以解决传统乡镇总体规划编制过程中因上位规划缺乏深入调研或非理性决策而导致的规划无法落实,进而在实施过程中引发基层矛盾的问题。同时,明确在规划编制过程中要与市县规划进行充分互动,不只是机械地落实,要把乡镇基层的问题和诉求及时向上反馈,真正保证“五级”国土空间总体规划的上下贯通。

2.2.2 用全域土地综合整治的思维指导规划编制

6份指南都提出要进行国土综合整治和生态修复,主要包括农用地的整理、建设用地的整理和生态修复。从“土地整治”到“全域土地综合整治”,更强调以乡镇为单元或者以几个村庄为单元推进全域土地综合整治,要求乡镇统筹“人、地、财”三大要素。乡镇国土空间总体规划能不能实施,取决于投入和产出能否实现平衡,如增减挂钩、集体建设用地上市等,整理出来的基本农田、新增建设用地指标都可以通过市场进行交易,获取的资金主要为平衡乡镇保护与发展投入的资金。这使得乡镇国土空间总体规划不仅要做好项目梳理和投资测算,还要考虑如何平衡投入和产出,保证规划能够落地实施。

2.2.3 对下要切实保障乡镇整体和农民个体利益

除了对市县规划的落实,6份指南均强化乡镇对村庄的规划传导,从等级类型、指标体系、发展方向等方面强调乡镇国土空间总体规划对村庄规划的传导作用,将生态保护红线、永久基本农

田保护红线等底线管控的指标规模和空间布局传导至村庄。特别是对于村庄分类引导和编制单元划分,均有具体指引,明确了设施配置标准和建设要点。同时,乡镇也可因地制宜地将一个或几个村庄作为整体,确定村庄规划编制单元。有的指南指出,村庄建设用地规模要适当减量,对农村生产、生活空间布局进行优化,并要有一定量的建设用地指标来保障乡村产业发展用地,从而使得村庄规划具有时代特色和可操作性,以切实保障农村的发展权益和农民的个体利益。

2.3 对编制和实施管理进行规范化

6份指南对乡镇国土空间总体规划的成果提出了统一规范。首先,除了原来的规划文本、图件和附件外,还需要提交规划数据库,按照统一的国土空间规划数据库标准与规划编制工作同步建设、同步报批,从而形成国土空间规划“一张图”。其次,在规划实施管理方面,各地因地制宜,根据自身发展情况,主要在生态修复、国土空间综合整治、城镇建设、城乡统筹等方面进行了近期和远期相结合的规划建设。市、县级人民政府与乡镇人民政府共同负责规划实施,建立政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的工作机制,并制定推进乡镇规划的实施措施,按照近期项目计划制定乡镇年度工作安排及重点项目的部署,同时监督检查各年度工作的推进、执行情况。

3 乡镇国土空间总体规划的转变方向

在梳理了6份指南主要内容的基础上,本文将乡镇国土空间总体规划与传统乡镇规划(乡镇总体规划和乡镇土地利用总体规划)进行纵向比较分析,可以看到国土空间规划改革背景下乡镇国土空间总体规划有以下转变(表3)。

表3 乡镇国土空间总体规划与传统乡镇规划的比较

	乡镇国土空间总体规划	乡镇总体规划	乡镇土地利用总体规划
基本概念	乡镇行政辖区内国土空间保护、开发、利用、修复的总体部署和统筹安排,是各类开发、保护、建设活动的基本依据	一定时期内乡镇性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施	在乡镇行政辖区内,根据土地资源特点和社会经济发展要求,对今后一段时期内(通常为15年)土地利用的总安排,对有限的土地资源在国民经济部门间的合理配置
规划定位	是对省级、市级、县级国土空间总体规划和相关专项规划的深化落实,是编制详细规划和实施国土空间规划用地管制的重要依据	是城市规划编制工作的第一阶段,也是城市建设和管理的依据	是土地利用总体规划体系中的基层规划,是土地用途管制的基本依据,是合理开发、利用和保护乡镇土地资源,优化配置各类用地和空间布局,以及加强土地利用的宏观调控和计划管理的重要手段
编制指南	无国家层面指南,有地方层面指南	《镇规划标准》(GB 50188—2007)	《乡(镇)土地利用总体规划编制规程》(TDT 1025—2010)
管控范围	全域空间	以建设空间为主	以保护耕地与基本农田为目标
管控方式	刚性与弹性相结合,对村庄建设的底线管控	战略引导地方发展,镇村体系引导村庄规划建设	土地指标垂直分解,刚性划定土地用途边界

3.1 从重镇区建设转向全域全要素的分类精准管控

传统的乡镇总体规划较重视镇区建设,在管控层面和范围上主要谋划、统筹建设空间的用地布局与建设安排。乡镇土地利用总体规划则以保护基本农田和耕地为目标,强调自上而下的土地指标分配和边界管控,很多乡镇甚至没有完整的土地利用总体规划成果。传统的乡镇总体规划、土地利用总体规划对于全域的管控能力低下,加之缺乏有效的规划管理手段,造成自然资源保护和监管在乡镇层面严重滞后^[1]。

在国土空间规划改革背景下,全域全要素分类是实现自然资源统一管理和国土空间总体规划编制的基础^[4]。新时期的乡镇国土空间总体规划由以镇区建设空间、物质空间为主要管控范围转向构建乡镇全域全要素的空间管控体系,强调按照发展目标,落实市县规划确定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界,落实生态、农业、历史文化等方面的重要保护区域和廊道,合理安排城镇、产业开发轴带和重要节

点、重大交通基础设施网络,因地制宜地确定国土空间保护、开发、利用、修复、治理总体格局,构建“多规合一”、协调发展的国土空间格局。

新时期的乡镇国土空间总体规划注重统筹建设空间和非建设空间,遵循“用途主导功能”的原则,合理划分覆盖全域全类型的国土空间用途分区,以“山水林田湖草”非建设用地为重点,优化国土空间保护和开发利用格局,实现全域全类型国土空间用途管制,严格落实国土空间用途管制制度。同时,按照“人口资源环境相均衡,经济社会生态效益相统一”的原则,统筹划定生态空间、农业空间和建设空间,落实市县规划的国土分区,明确农用地、建设用地及其他用地的范围、规模和管控要求,从而形成乡镇全域全要素的空间管控体系,对三类空间、所有国土空间分区及所有用地实施分类精准管控。

3.2 从战略引领转向刚性与弹性相结合的管控

传统的乡镇总体规划是由乡镇地方

政府主导编制的,强调对地方发展的战略引领作用,缺少对乡镇及农村的特定问题及现实需求的回应,且主要是定性引导,欠缺对定量综合多要素的管控。乡镇土地利用总体规划则在城镇开发边界和村庄建设用地边界的划定上,存在因垂直分解的操作方式过于“粗放”与“均质”而忽视现状条件中的差异,且难以匹配地方实际发展需求的问题。

新时期的乡镇国土空间总体规划管控由以战略引导、定性引导为主转向刚性与弹性相结合。国土空间规划作为长期规划,需形成完整的规划体系和有效的传导机制,通过约束性指标和管控性边界自上而下地进行有效传导^[5],这些作为乡镇国土空间总体规划的刚性要求需要严格落实。在约束性指标方面,6份指南都强调严格控制用地规模,确保耕地保有量不减少,建设用地规模不增加,要落实市县规划确定的人口和建设用地规模、生态保护红线面积、耕地保有量、永久基本农田保护面积、城乡建设用地规模等约束性指标。在管控性边界方面,6份指南都强调落实市县规划确定的“三区三线”、重大基础设施、生态廊道等空间布局的刚性要求,形成国土空间开发保护底线“一张图”,并建立健全控制线管控机制,严格管控措施,提出约束内容和管控规则。

为避免在规划实施过程中出现矛盾,乡镇国土空间总体规划还提出要实行弹性引导。在落实刚性管控要求的同时,6份指南都提出可根据乡镇发展需求,合理确定一定规模的弹性发展区,暂不明确规划用地性质,以适应乡镇发展的不确定性,引导集体建设用地腾退减量后的集中布局和集约利用。在镇区规划方式上,有指南提出采用相对弹性的“主导功能分区+关键要素控制”方法,对镇区(集中建设区)的空间布局进行结构性控制,划分主导功能分区,并明确用地规模等关键指标,以及关键要素管控

要求和设施配置要求。

3.3 从体系性引导转向村庄建设的底线管控

传统的乡镇总体规划主要通过镇村体系规划对下一层级的村庄规划和建设进行体系性引导，重点是要构建等级分明的镇村体系，确定乡镇域内生产资源布局 and 农村居民点分布，改善基础设施配置，促进乡镇域空间体系的优化发展。镇村体系规划过于强调镇村空间关系，将村庄分为中心村和基层村进行规划分类引导，在镇村体系优化方面主要通过村庄整治和迁并的方法来进行，如将村庄分为城市型、扩展型、保留型、撤并型和特色型五种类型，并确定相应的建设引导策略。虽然镇村体系规划从空间布局上看是合理的，但是其没有完全符合村庄建设的特定问题和实际需要，实施难度较大^[6]。

新时期的乡镇国土空间总体规划除了对村庄进行体系性分类引导，还对村庄建设实施底线管控。6份指南都根据《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，将村庄分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类及其他类(一时定位不明确的村庄)，提出对现状村庄保留、保护或撤并的规划导向，划定保留村庄的集中建设区，规划撤并村庄安置用地，对合并村庄集中建设区做好发展引导。村庄建设的底线管控针对不同类型的村庄，提出村庄人口、建设用地、基本农田保护、生态保护及各类公共服务设施配置标准等的指标控制和管控要求。在实施过程中可梳理村庄开发建设的正、负面清单，引导不同类型的村庄建设。

4 乡镇国土空间总体规划的编制技术思路

4.1 编制形式：灵活多样

6份指南都提出乡镇国土空间总体

表 4 乡镇国土空间总体规划不同编制形式的比较

编制形式	“一镇独编”	“多镇合编”	“县镇统编”	“镇村联编”
乡镇特征	位于市县规划城镇开发边界外；特色较为明显，地位较为重要	位于市县规划城镇开发边界外；空间邻近、社会经济发展互补、公共基础设施共享	位于市县规划城镇开发边界内	与周边的村庄联系紧密
编制特点	注重上位规划确定的乡镇功能定位开展规划编制	注重连片乡镇的统筹和发展的协调性	注重县镇联动和同步编制	注重明确村庄建设的底线管控要求
重点内容	重点描述乡镇主导产业发展方向和主要特点	重点描述需要协同发展的产业、交通和设施等规划内容	重点描述乡镇发展诉求的信息反馈	重点描述村庄的建设边界、指标、设施配套

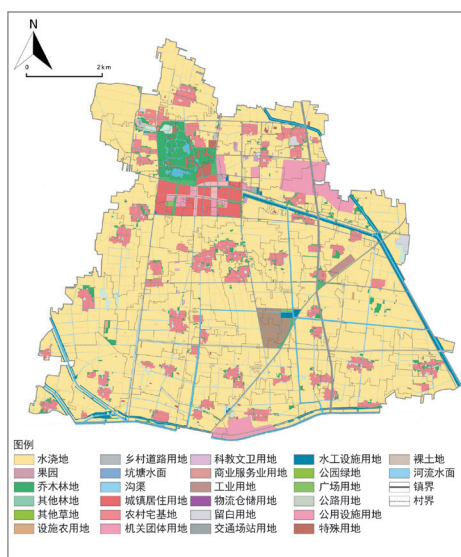


图 1 某一个乡镇的单独编制形式

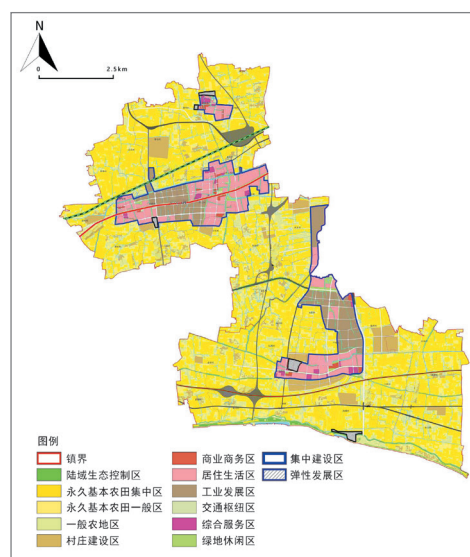


图 2 某两个连片乡镇的合并编制形式

规划的编制单元应因地制宜，可以一个或几个乡镇为单元编制国土空间总体规划。这不同于传统的乡镇总体规划以单一乡镇行政管辖范围作为单元来单独编制的常规方法。按照编制单元进行归纳分类，乡镇国土空间总体规划有以下四种编制形式(表4)：①“一镇独编”。位于市县规划城镇开发边界外的乡镇，可结合市县及乡镇的现状特征、管理需求进行单独编制。这些乡镇往往特色较为突出，地位较为重要，要特别注重上位规划确定的乡镇功能定位，强调乡镇的自然环境、生态区位和所承接的功能，并重点描述乡镇的主导产业发展方向和主要特点(图1)。②“多镇合编”。同

样是位于市县规划城镇开发边界外的乡镇，可因地制宜地将空间邻近、社会经济发展互补、公共基础设施共享的两个及以上乡镇进行合并编制。这些乡镇的发展基础条件和上位规划确定的功能定位都比较类似，要特别注重乡镇间的统筹和发展的协调性，并重点描述需要协同发展的产业、交通和设施等规划内容(图2)。③“县镇统编”。位于市县规划城镇开发边界内的乡镇，可纳入上位的市县国土空间总体规划统筹编制，要注重县镇联动和同步编制，确保市县层面能获得足够的、有效的、精准的信息反馈，同时确保乡镇发展诉求在市县规划中得以呈现。④“镇村联编”。可将

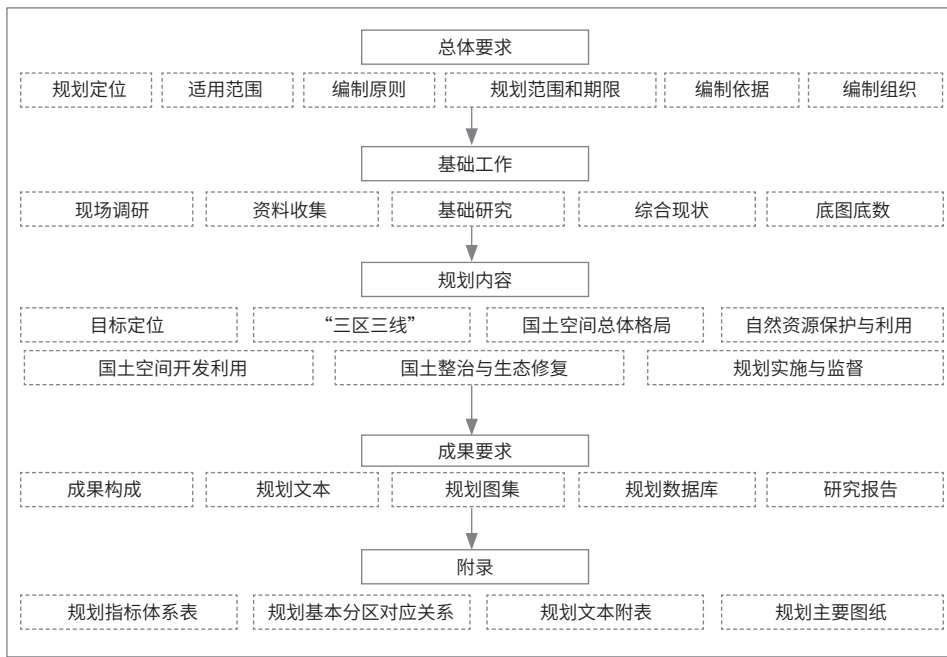


图3 乡镇国土空间总体规划编制指南的构成框架

表5 6份指南中的规划内容比较

	山东省	北京市	河北省	浙江省	湖南省	广西壮族自治区
基础分析	基础分析	总述(概述、定位、刚性指标)	现状分析与目标定位	基础工作	基础评估分析	基础分析与风险识别
目标定位	发展目标	—	—	定位目标	发展定位目标	规划目标
全域管控	国土空间总体格局	生态安全与生态要素	国土空间格局	用途分区和控制线	国土空间格局	总体格局
	国土空间开发利用	城乡统筹发展	自然资源保护与利用	国土空间用地结构优化布局	国土空间保护	统筹落实控制线
	自然资源保护和合理利用	国土空间土地用途管制	居民点体系与产业布局	国土空间规划用途分区管制	国土空间开发	空间布局
	—	—	乡镇政府驻地规划	—	国土空间管制	—
国土空间开发利用	—	基础保障	基础保障体系	基础设施保障	开发边界内规划	要素支撑体系
	—	历史文化与风貌特色	历史文化与景观风貌	—	乡镇风貌设计	—
全域整治和生态修复	—	全域全要素空间管控体系	生态修复与国土综合整治	国土综合整治与生态修复	国土综合整治	全域土地整治与生态修复
	—	—	规划环境影响评价	—	—	—
实施保障	—	规划管控与引导	规划传导与实施	单元规划与强制性内容	近期项目计划	规划管控与引导
	规划实施(近期行动)	规划实施(近期行动)	近期建设	规划实施行动	规划实施保障	实施保障

乡镇国土空间总体规划与下位的村庄规划联合编制，注重明确村庄国土空间用途管制规则与建设管控要求。建议参考上海市新市镇国土空间总体规划中的乡村地区单元规划^[7]，划分乡村功能片区，以规划控制图则的形式明确每个片区村庄的建设边界(规模)、村庄建设具体的指标及控制要求，以及各类设施的配套。

4.2 编制框架：全域全要素覆盖

综合6份指南来看，乡镇国土空间总体规划编制指南的构成框架一般包括总体要求、基础工作、规划内容、成果要求和附录5个部分(图3)，这与传统的乡镇总体规划区别不大，但可以对国家层面的与乡镇国土空间总体规划编制相关的技术指南、规程等的制定提供一定参考。

通过比较6份指南中的规划内容(表5)可以看出，除去现状综合分析、发展定位目标以及最后的规划实施保障，乡镇国土空间总体规划与传统的乡镇总体规划还是有很大的区别。乡镇国土空间总体规划更注重对“三区三线”等控制线的统筹落实，主要体现在国土空间总体格局的规划内容中；更注重用地管控的刚性与弹性结合，主要体现在国土空间土地用途管制的规划内容中；更注重土地整治修复和再利用，主要体现在全域土地整治与生态修复的规划内容中；更重视全域全要素的保护，主要体现在自然资源保护和合理利用的规划内容中。综合6份指南中的规划共性内容，可以得出乡镇国土空间总体规划编制一般的内容框架由基础分析、目标定位、全域管控和实施保障4个部分组成(表6)。

4.3 编制重点

4.3.1 指标体系的构建

构建简洁实用的指标体系是乡镇国土空间总体规划的编制重点之一。乡镇国土空间总体规划应根据上位规划确定

的乡镇战略和功能定位，结合乡镇特色及发展条件，提出更具体的乡镇发展定位。基于此，应综合落实上位规划明确的约束性指标，综合考虑国土空间保护、开发、整治的现状和任务，明确国土空间开发保护在社会经济、资源保护、开发利用、城乡品质、整治修复等方面的近远期规划指标，并形成由约束性和预期性两类指标构成的指标体系，以实现规划管理实施和乡镇发展水平的监控。指标体系要便于乡镇国土空间总体规划落实市县规划的分解指标，明确生态保护红线面积、耕地保有量、永久基本农田保护面积、城乡建设用地规模等刚性指标的分解落实情况，并向村庄传导。在此基础上，湖南省的指南提出为突出乡镇发展特色，可根据乡镇特色引导的类型增设相关指标；广西壮族自治区的指南增加了指标体系的指标层级，分为全域和镇区两类，同时额外增加了建议性指标，体现出在国土空间格局优化、控制线落实、土地整治和生态修复，以及“三区三线”落实和优化调整方面对指标的创新探索（图4）。

4.3.2 “三区三线”的落实

统筹划定落实上位规划确定的“三区三线”是乡镇国土空间总体规划编制中重要的规划内容。乡镇国土空间总体规划要确保生态保护红线、永久基本农田保护红线的刚性传导和落地，并划定落实城镇开发边界。一是严格落实市县规划下达的生态保护红线传导指标和要求，将生态保护红线落实到具体地块，并将指标分解至村庄，确保生态保护红线区域面积不减少、落地准确、边界清晰；落实自然保护区、自然公园等自然保护地规模、边界和管控要求。二是严格落实市县规划下达的永久基本农田传导指标和要求，将永久基本农田落实到具体地块，并将指标分解至村庄，确保布局稳定、边界清晰。三是划定落实城镇开发边界，包括镇区、开发区等集中

建设区域。对于已建成较完善城镇基础设施或有城镇建设重大项目需求的乡镇驻地，可划入城镇开发边界内，明确布局、规模和管控要求。同时，可根据资源特征和管控需要，划定其他控制线。例如，划定河湖水域岸线、历史文化资源保护控制线、市政廊道控制线、交通廊道控制线等，明确具体管控措施及要求。

4.3.3 全域管控的推进

在乡镇国土空间总体规划编制中，

构建全域全要素空间管控体系也是重要的规划内容。首先，在“三区三线”全域空间管制方面，通过深化落实市县规划确定的“三区三线”，对乡镇全域空间布局进行优化和细化；从严核定新增建设用地规模，优化建设用地布局，严格控制建设活动占用耕地特别是优质耕地。其次，在国土空间规划分区方面，统筹安排集中建设区内外部的城乡建设用地指

表6 乡镇国土空间总体规划编制的内容框架

基础分析	目标定位	全域管控	实施保障
综合现状	底图底数	发展目标 “三区三线”	国土空间 总体格局
区位交通	三调分类	总体定位 市县传导统筹	生态安全 格局
自然资源	数据转换	指标体系 生态保护红线	森林资源 格局
历史资源	国土分类	发展战略 永久基本农田保护红线	农业保护 格局
经济产业	—	—	城镇开发边界
镇村体系	—	—	—
社会人口	—	—	—
公共服务设施	—	—	—
基础设施	—	—	—
—	—	—	—

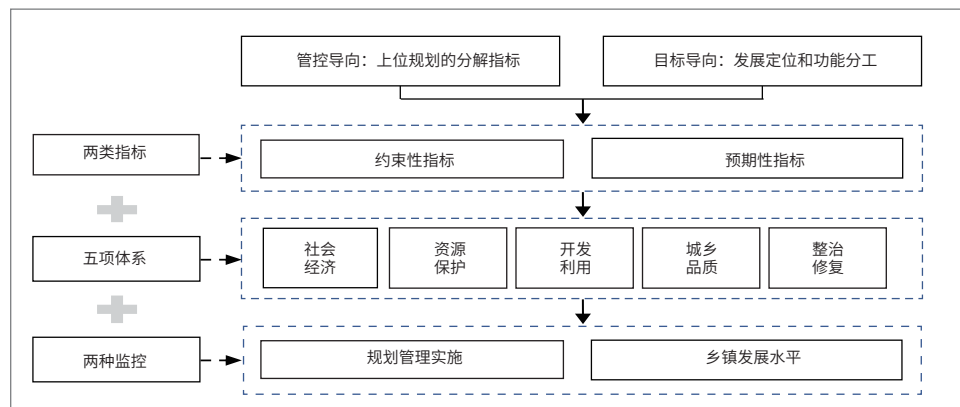


图4 乡镇国土空间总体规划的指标体系构建

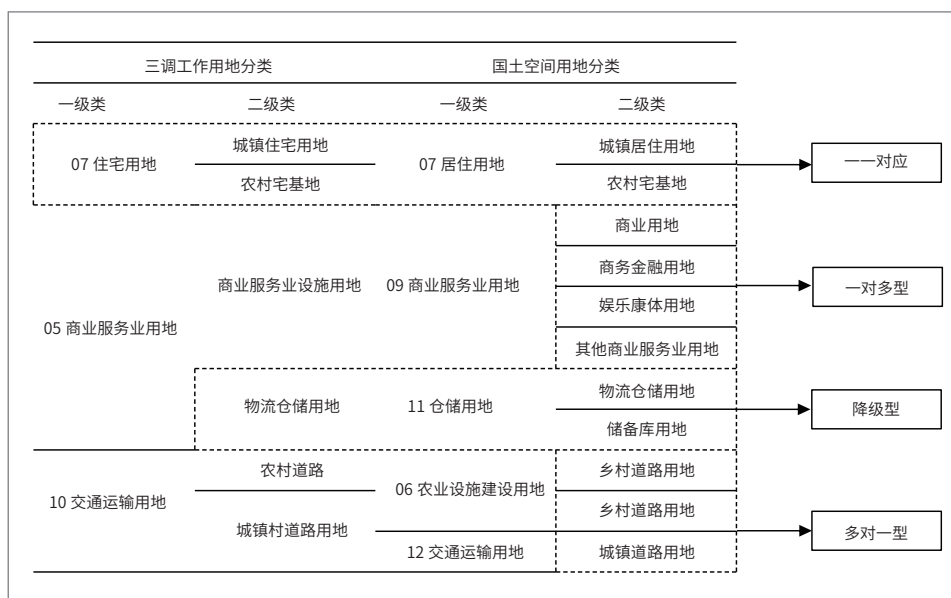


图5 三调工作用地分类向国土空间用地分类的转换

标，结合“三区三线”规划，统筹确定集中建设区内外规划城乡建设用地规模；保障交通、水利及其他建设用地；优化非建设用地用途分区，加大对非建设空间用地治理和土地腾退整治力度，实现对全域全类型非建设空间的整体统筹管控。最后，在乡镇全域空间结构确定方面，综合考虑市县规划整体空间结构，分析现状人口规模、镇村分布情况，根据未来乡镇空间演变趋势，明确乡镇空间发展总体格局。

4.4 编制难点

4.4.1 技术方法的支撑

乡镇国土空间总体规划成果最终需要叠加到国土空间规划“一张图”上，这与传统的乡镇总体规划、土地利用总体规划不同，需要更多技术方法的支撑。首先，在规划编制工作开始之前，要综合运用大数据、人工智能等技术方法，客观分析乡镇资源、国土空间开发保护的现状、变化趋势、结构布局 and 空间绩效，总结特点和问题；要对现有的乡镇总体规划、土地利用总体规划，以及林业、水利等专项规划进行整合，叠加各类图纸要素，形成切合实际且符合格式要求

的基础底图。其次，规划内容要与上位规划确定的管控边界和指标相衔接并进行落实，在此基础上对乡镇全域空间布局、国土空间用途分类进行优化和细化，并通过技术手段实现乡镇国土空间总体规划与市县国土空间总体规划“一张图”的无缝衔接，以及国土空间用途规划分类的统一。最后，需要有技术支撑来规范乡镇国土空间总体规划的数据库建设，统一工作成果与数据格式，确保提交的规划成果对接“一张图”数据库，规划数据库与规划文本的“图、文、数”三者应保持一致性。

4.4.2 底图底数的转换

在乡镇国土空间总体规划编制的前期分析中，需要依据三调成果形成统一底图底数。然而，三调工作用地分类与国土空间用地分类存在着“一一对应、一对多型、降级型、多对一型”等多种复杂情况(图5)，如何从三调工作用地分类向国土空间用地分类进行转换，是乡镇国土空间总体规划编制的难点之一。针对三调工作用地分类和国土空间用地分类标准合一的问题，需要充分分析两种分类的对应关系并充分衔接。一方面结合乡镇实际，围绕各类用地进行分类

细化和基数转换(如三调工作用地分类中的科教文卫用地可细分为国土空间用地分类的文化、教育等用地)；另一方面，对于三调工作用地分类与国土空间用地分类中无对应的地类(如空闲地)，应根据现场探勘、卫星遥感影像和地形图来进行识别，形成与市县规划统一的底图数据库。此外，对于三调工作用地分类和国土空间用地分类存在一定的交叉矛盾，如三调工作用地分类中的农村道路用地全部属于国土空间用地分类中的乡村道路用地，但三调工作用地分类中的城镇村道路用地又被细分为国土空间用地分类中的乡村道路用地和城镇道路用地，这就需要结合现场调研和GIS相关数据的操作来保障底图底数转换的精准性。

4.4.3 边界矛盾的调和

乡镇国土空间总体规划要以上位规划的“双评价”成果和“三线”评估成果为基础，结合乡镇实际，科学划定落实生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条基本控制线，做到边界不交叉、空间不重叠、功能不冲突。因此，调和三条边界(控制线)的矛盾也是乡镇国土空间总体规划编制的难点。在保证生态功能系统性和完整性的前提下，应按照“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的原则，对生态保护红线进行校核和边界落实；在保证永久基本农田的适度合理规模和稳定性的前提下，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则，对永久基本农田进行校核和边界落实；在避让重要生态功能、不占或少占永久基本农田的前提下，可以按照“规模合理、布局科学”的原则，对城镇开发边界进行校核和边界落实。

三条边界矛盾调和的原则是“生态红线优先”，在生态保护红线里面要腾退村庄建设用和农田，其范围和总量都是只增不减。永久基本农田是在总量确定后，对其边界范围进行调整，而城

镇开发边界要注重集约利用,并且不能侵占生态保护红线和永久基本农田保护红线的界限。因此,城镇开发边界和永久基本农田保护红线要注重互动式的划定,同时叠加多规边界进行合理确定。

5 结语

目前我国国土空间规划体系正在完善过程中,有关省级、市级、县级国土空间总体规划的研究和讨论虽已有很多^[8-16],但对于乡镇层级的探讨才刚刚起步,关于乡镇国土空间总体规划的转变方向和编制技术的研究较少。同时,国家层面乡镇国土空间总体规划的编制指南还没有出台,只有6个省(自治区、直辖市)发布了地方层面的编制指南。乡镇层级的国土空间总体规划有着自身的价值和意义,是构建分级、分类、分层、分区域国土空间规划体系的重要内容,也是建立健全城乡一体的空间规划制度的重要环节。

通过对6份指南的横向比较分析可以看出,这些指南普遍对规划基础工作进行了整合统一;对规划编制内容进行了改革创新,包括对上要协调落实上位规划的底线管控要求,用全域土地综合整治的思维指导规划编制,对下要切实保障乡镇整体和农民个体利益;对编制和实施管理进行了规范化。通过将乡镇国土空间总体规划与传统的乡镇总体规划、土地利用总体规划进行纵向比较分析可以看出,国土空间规划改革背景下乡镇国土空间总体规划的转变方向包括从重镇区建设转向全域全要素的分类精准管控、从战略引领转向刚性与弹性相结合的管控、从体系性引导转向村庄建设的底线管控。基于此,本文初步提出了乡镇国土空间总体规划的编制思路,即可以选择一个乡镇单独编制、几个乡镇合并编制、与上位的市县国土空间总体规划统筹编制、与下位的村庄(详细)

规划联合编制等灵活多样的编制形式;规划编制一般的内容框架包括基础分析、目标定位、全域管控、实施保障四个部分;指标体系的构建、“三区三线”的落实、全域管控的推进是规划编制的三个重点;技术方法的支撑、底图底数的转换、边界矛盾的调和则是规划编制的三个难点。

未来如何编制有效、管用的乡镇国土空间总体规划,是下一步国土空间规划改革发展的关键工作^[1]。希望未来随着国家层面乡镇国土空间总体规划编制指南的出台,将会有更多地方层面的乡镇国土空间总体规划编制指南发布,届时可能会呈现出不同于本次研究发现的特殊性和复杂性,同时面对乡镇多元化的发展诉求,还需要持续深入的研究补充。□

[注 释]

①通过查询全国省(自治区、直辖市)的自然资源主管部门官方网站,共收集到湖南、山东、浙江、北京、河北、广西6个省/自治区/直辖市2019年10月~2020年11月发布的乡镇国土空间总体规划编制指南。

[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].城市规划学刊,2020(1):31-36.
- [2] 王志玲,董彦,张琳,等.乡镇国土空间总体规划编制重点及对策——以广西融水县香粉乡国土空间总体规划为例[J].规划师,2020(7):40-41.
- [3] 庄凯月,杨培峰,谭少华,等.国土空间规划体系重构语境下乡镇级国土空间规划编制探索——以重庆市兴隆镇国土空间规划为例[J].小城镇建设,2021(2):38-47.
- [4] 易斌,沈丹婷,盛鸣,等.市县国土空间总体规划中全域全要素分类探讨[J].规划师,2019(24):48-53.
- [5] 李铭,王建龙,李壮,等.新时期国土空间规划的初步认识——基于全国层

面的思考[J].小城镇建设,2019(11):5-10.

- [6] 何灵聪.城乡统筹视角下的我国镇村体系规划进展与展望[J].规划师,2012(5):5-9.
- [7] 苏蓉蓉,廖志强,苏甦.“多规合一”视角下大都市郊区城镇总体规划策略探讨——以上海练塘新市镇为例[J].上海城市规划,2019(6):106-113.
- [8] 赵民.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].城市规划学刊,2019(4):8-15.
- [9] 孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊,2020(4):11-17.
- [10] 汪云,夏巍,林建伟,等.市级国土空间总体规划编制技术探析——以武汉市为例[J].城市发展研究,2021(1):1-8.
- [11] 邵波,张雍雍,金鑫.从县市域总体规划到国土空间总体规划的浙江探索[J].城市规划学刊,2020(2):86-91.
- [12] 王新哲,钱慧,刘振宇.治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J].城市规划学刊,2020(3):65-72.
- [13] 张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019(10):2040-2050.
- [14] 秦箫,甄峰,李亚奇,等.国土空间规划大数据应用方法框架探讨[J].自然资源学报,2019(10):2134-2149.
- [15] 韩青,孙中原,孙成苗,等.基于自然资源本底的国土空间规划现状一张图构建及应用——以青岛市为例[J].自然资源学报,2019(10):2150-2162.
- [16] 袁源,赵小风,赵雲泰,等.国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J].城市规划学刊,2020(6):43-48.

[收稿日期]2022-03-25