

协同规划视角下乡镇级片区国土空间规划的实践与创新

高路 方艳 朱琳 王乔

湖北省规划设计研究总院有限责任公司 湖北 武汉 430000

【摘要】本次研究以某省的A乡镇为例，重点探讨了协同视角下乡镇级片区国土空间规划的实践方法和路径。该片区的自然条件独特，除了体现出林地和农田相结合的空间特征之外，也具备良好的区位条件，再加上该片区具有深厚的三线建设历史文化和丰富的矿产资源，所以农业和矿产的发展态势良好。本次研究分析了乡镇发展过程中的关键问题，并在协同规划视角下提出了优化乡镇级片区国土空间规划的创新策略，希望能够在推动区域高质量发展的同时，为同类型地区统筹发展和推进国土空间治理现代化提供有益参考。

【关键词】协同规划；乡镇级片区；国土空间规划

DOI:10.12417/2811-0536.26.01.051

引言

自中国共产党第十八次全国代表大会以来，以习近平同志为核心的党中央从全面深化生态文明体制改革的战略高度出发，多次强调要构建统一、高效、可持续的国土空间规划体系，系统整合并优化自然资源、经济布局、社会结构与文化传承等空间要素的配置功能。推动空间规划体制改革，建立健全国土空间规划体系，已成为推进生态文明建设的关键制度保障。在这一体系中，镇乡级国土空间总体规划承担着承上启下的关键角色。这不仅是贯彻落实国家战略与上级规划要求的具体行动，也是“五级三类”架构中不可或缺的一环。该层级规划旨在将市县总体目标分解为可操作、可实施的空间安排，明确片区内保护、开发、利用与修复的时序和布局，并作为编制下位详细规划与相关专项规划、实施国土空间用途管制的重要法定依据。

1 乡镇级片区国土资源总体特征和发展潜力评估

本次研究选择A乡镇作为研究对象，主要是因为该乡镇片区的地势情况较为突出，具有典型的土地结构特征。该乡镇的土地利用结构以林地和农用地为主导，呈现“六成林地、三成农地，半为水域与建设用地”的总体特征。具体来看，林地面积约312平方公里，占总面积的约60%；耕地与园地合计约159平方公里，占比接近34%；建设用地约13平方公里，占总面积的2.5%；水域及水利设施用地约12.4平方公里，占比约2.4%。

该乡镇片区对外交通联系便捷，拥有京昆高速、攀大高速等主干路网，并在仁和镇总发村、中坝乡中坝村、金江镇鱼塘村等处设有高速出入口。自然资源得天独厚，气候条件适宜，森林覆盖率超过60%，年日照时数逾2800小时，年均气温约20.6℃，年降水量

约819毫米，无霜期长达300天以上，为发展高原特色农业和休闲旅游提供了良好基础。文化类型多元，涵盖三线建设文化、彝族民俗文化、苴却砚文化及传统农耕文化等，拥有省级文物保护单位2处、区级文保单位4处以及省级非物质文化遗产1项。矿产资源丰富，石墨储量超过1500万吨，苴却砚石资源储量大、品位良好。

2 乡镇级片区国土空间规划的突出问题

2.1 农业用地与建筑用地的分布不均

A乡镇在土地利用结构上表现出明显的反差。农用地资源较为紧张，人均占有量偏低，而建设用地则相对宽裕，人均指标较高。具体来看，该片区现有耕地面积约2590公顷，与原土地规划中制定的3460公顷耕地保有量目标相比，存在较大缺口。此外，该片区耕地以坡地为主，其中坡度超过6°的耕地占比超过80%，整体质量不高；另有相当部分耕地位于林区或河岸带内，生态敏感性强，不宜继续垦殖。

2.2 产业融合有待提升

A乡镇平地片区地处高山深谷地貌区，现状建成区主要分布于大河、永富河及大竹河等河谷地带。地形条件复杂，严重制约了片区基础设施的互联互通，致使该片区下辖的多个行政村之间道路通行能力较弱，内部交通联系不便。同时，受制于地形阻隔，行政村之间难以共建共享灌溉系统等农业基础设施，资源整合程度较低。基础设施建设滞后，进一步制约了该片区产业协作与联动发展。尽管从图1可以看出，种植业已初步形成一定规模，但产业结构仍以传统种植为主导，加工环节多停留在初加工阶段，产业链条短、附加值低。电商冷链物流、品牌打造与市场营销等现代化农业服务环节存在明显短板，未能将种植资源优势有效转化为高附加值的加工与流通能力，限制

了整体产业效益的提升。

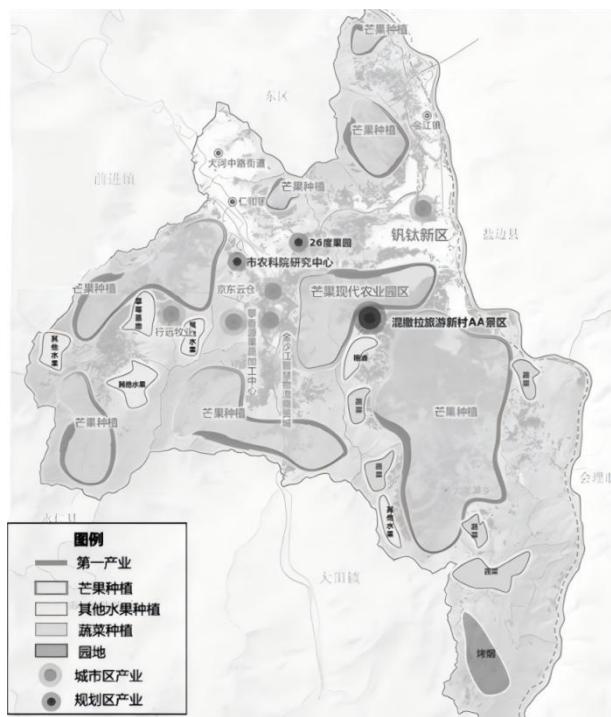


图 1A 乡镇工农业产业分布现状

2.3 设施配置失衡导致人口流失

截至 2024 年，该片区常住人口约 2.55 万人，较 2010 年的接近 3 万人相比，10 年间共减少约 0.42 万人，年均人口减少数量超过 400 人。同期城镇人口仅 0.44 万人，城镇化水平处于 17.3% 左右，远低于仁和全区 58.6% 的平均值。这一人口变动趋势反映出该片区面临持续的人口外流压力，城镇化进程较为滞后。调研显示，片区内的商业、文化、养老、医疗及应急服务等公共服务设施整体覆盖不足、质量不高，难以满足居民基本生活需求，导致对居住品质有较高要求的人群持续迁出。另一方面，本地就业岗位供给质量不高、结构单一，进一步削弱人口集聚能力，难以依托城镇化推动包括新能源利用和旅游服务在内的第二、三产业发展^[2]。

3 协同规划视角下乡镇片区国土空间规划的优化建议

3.1 立足生态安全，构建全域空间管控的新机制

A 乡镇的发展必须立足于生态环境的稳定与系统性保护。为实现可持续发展目标，该片区应以“三区三线”为核心约束，严格实施空间用途管制，将全域划分为农业发展、生态保护和城镇开发三类空间，实行差异化管控策略。在农业发展空间内，重点保护耕地、园地、草地及农业配套设施用地，对坑塘沟渠等生态农业要素予以保留和修复，并对连通性较低的林

地进行生态提质和功能融合，全面提升农业空间的生态与服务价值。在生态保护空间内，应严格保护具有重要生态功能的自然地貌与生物栖息地，包括天然林、湿地、河流水系、重要水源涵养区和生物多样性维护区等核心生态要素。禁止实施一切形式的开发性、生产性建设活动，加强对水土流失、荒漠化及石漠化等生态脆弱区域的系统性修复。在城镇建设空间内，积极推动存量更新与集约利用，通过清退低效工矿用地、整合零散农村居民点、复垦闲置宅基地，实现建设用地的减量提质与结构优化。此举不仅有助于释放新增耕地潜力、完成耕地保有量目标，也为区域新能源布局、乡村旅游与服务设施建设提供弹性空间。

3.2 推动产业协同与升级，构建融合型区域经济新体系

A 乡镇凭借其良好的区位条件与丰富的文化资源，在发展过程中逐步形成了特色农业、文化底蕴、城市产业辐射以及生态资源四大核心优势。以此为基础，该片区应积极融入市级产业发展战略，重点围绕钒钛材料、阳光经济与清洁能源三大方向推进产业结构优化，着力打造以先进钒钛材料、绿色能源、康养文旅为支柱的现代产业体系，并推动现代农业、绿色食品加工、新型建材、文化旅游业与电商物流等多元业态融合互动，全面助力乡村振兴。在国土空间规划与产业布局方面，A 乡镇需夯实农业基础作为促进产业融合发展的首要任务。通过引导农产品初加工企业逐步向农业园区和优势产区集中，依托“一品牌两中心”等重点项目，建设区域性农业综合服务中心，强化农业科技支撑与品牌运营能力，推动农业从生产向研发、加工、销售和旅游延伸，实现“研-产-加-销-旅”全链条协同^[4]。在工业领域，A 乡镇依托本土石墨等优势矿产资源，积极延伸碳基新材料产业链，培育发展高附加值石墨深加工产品。同时，把握能源转型机遇，因地制宜推进风电、光伏等清洁能源项目的布局与建设，逐步构建绿色低碳、结构多元的新型工业体系。

3.3 强化核心引领作用，明确乡镇村体系发展新路径

当前，A 乡镇在城镇化与乡村振兴进程中，面临缺乏强有力的增长极、整体发展动力不均衡、资源利用较为分散等一系列挑战。为此，规划提出以“强核心、优协同、聚功能”为主线，通过构建功能互补、联动发展的镇村功能体系，增强区域整体竞争力。在具体策略上，重点突出不同区域的职能分工与发展导向：镇区作为综合服务极核，承担高品质公共服务与区域辐射职能；中心村发挥衔接与传导作用，强化对周边村庄的基础服务与生产生活联结；一般村则依托

资源禀赋推进特色化改造，完善本地化服务与治理模式。通过优化人口、产业与设施布局，强化单元间功能衔接与制度协同，A乡镇将系统提升资源利用效率与发展内生活力，为实现整体协同与可持续发展提供系统性路径。

3.4 优化公共服务体系，构建分级分类的乡镇服务新格局

针对A乡镇目前存在的公共服务设施覆盖不均衡、教育医疗资源不足、文化及生活服务能力较弱等问题，规划提出以“分级配置、精准服务、全域覆盖”为原则，系统构建现代化、人性化的镇村公共服务网络。A乡镇应立足于自身镇村体系，建立“镇区—中心村—一般村”三级生活圈结构，明确各层级节点的服务职能与覆盖范围，实现公共资源的合理配置与集约共享。镇区作为综合服务中心，应强化高等级公共服务职能，辐射全域；中心村重点承担片区服务功能，保障周边村民基本公共服务需求；一般村则侧重基础

服务覆盖与人居环境提升，打通服务“最后一公里”。同时，结合“乡镇—村”两级文化设施布局，推动文化服务向基层延伸，构建功能互补、联动的公共文化服务体系。通过差异化、协同化的设施配置策略，避免重复建设与资源浪费，全面提升全镇公共服务整体效能与服务水平。

4 结语

乡镇片区的城产融合示范片区的规划实践，是国土空间规划体系改革在乡村地区落地实施的重要体现。该规划通过构建生态安全格局、推动产业融合与能级提升、优化镇村结构体系，有效应对了资源利用效率不高、城乡功能连接较弱等现实问题，初步形成了“以产带城、以城促产”的良性互动机制。实践证明，以多个乡村共同组成镇级片区为单元组织规划编制有助于整合要素资源、促进区域协同，对扎实推进乡村振兴和助推县域经济提质增效具备显著的现实意义。

参考文献：

- [1] 周慧,张弛,刘一鸣.乡村振兴战略下乡镇国土空间规划编制研究——以沈阳市平罗街道为例[J].安徽建筑,2025,32(08):27-30.
- [2] 李茜,王熙然,刘超.韧性视角下乡镇国土空间综合防灾规划转变——以甘肃省文县碧口镇为例[J].小城镇建设,2025,43(07):59-65.
- [3] 战彪,徐明玉,魏美英.乡镇级国土空间规划编制研究——以邹城市太平镇为例[J].住宅与房地产,2025,(18):74-76.
- [4] 吴奇.安徽乡镇国土空间规划编制有序推进[N].合肥晚报,2025-06-17(A03).
- [5] 管杰,王成超.乡镇级国土空间规划编制重点研究——以山东省枣庄市榴园镇为例[J].建筑与文化,2025,(06):89-91.