

乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容*

彭震伟 张立 董舒婷 李雯琪

提要 在充分认识我国乡镇总体规划的基本特征和问题的基础上,明晰国家空间规划体系改革对乡镇治理体系、城乡融合和高质量发展的要求,指出我国乡镇国土空间总体规划的必要性。继而在研判国际经验和县乡事权划分等的基础上,提出了乡镇国土空间总体规划的定位特征是传导落实县市规划、创新镇区空间用途管制方式和统筹引导详细规划编制。并指出乡镇国土空间总体规划的重点内容应包括自然资源管理、国土空间开发利用、镇域空间格局、镇区空间布局和村庄建设管控等。

关键词 空间规划;总体规划;乡镇;治理;村庄规划

The Necessity, Orientation and Key Contents of Township Level Comprehensive Spatial Planning

PENG Zhenwei, ZHANG Li, DONG Shuting, LI Wenqi

Abstract: With full understanding the key characteristics and problems of comprehensive planning for designated towns and townships, the paper points out the necessity of township comprehensive spatial planning by clarifying the requirements of the national spatial planning reform on township governance systems, urban-rural integration and high-quality development. Based on a discussion of international experience and administrative power distribution between county-level and town-level governments, the paper points out that township-level comprehensive plans should help operationalize county-level plans, promote innovations on land-use regulation and administration, and guide detailed planning. Finally, specific suggestions are proposed on the key contents of township-level planning from the perspectives of natural resources administration, land utilization, township spatial pattern, layout of town-seat areas and bottom-line regulation of village development.

Keywords: spatial planning; comprehensive planning; township; governance; village planning

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202001004
文章编号 1000-3363(2020)01-0031-06

作者简介

彭震伟, 同济大学城市规划系, 高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室, 教授, 博导, pengzw@tongji.edu.cn

张立, 同济大学城市规划系, 高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室, 副教授, 博导, 通讯作者, leonzsh@tongji.edu.cn

董舒婷, 同济大学城市规划系, 硕士研究生

李雯琪, 上海同济城市规划设计研究院有限公司, 规划师

2019年5月中共中央国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(下称《若干意见》), 提出将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一并分级分类的国土空间规划。对应我国的行政管理体系, 形成以国家级、省级、市级、县级、乡镇级五级, 以总体规划、详细规划、专项规划构建三类空间规划体系^①(图1)。其中, 关于省级、市级、和县级国土空间规划的讨论已经很多, 但乡镇层面的探讨尚未展开(本刊编辑部, 2019; 赵民, 2019; 王新哲, 2019)。空间规划改革背景下, 乡镇作为我国行政区划的重要基础单元, 该层次的空间规划上承市县国土空间总体规划, 下引详细规划(含村庄规划), 十分关键。

截至2017年底我国有建制镇18 085个、乡10 314个, 合计28 399个乡镇(中华人民共和国住房和城乡建设部, 2017), 总人口规模达到9.8亿人, 占全国总人口的70.5%。据测算, 1982年至2010年间, 中国城镇化发展中的“镇”化贡献率为44.1%(张立, 2019); 2010—2015年间, 进一步攀升到了55.1%(刘盛和, 等, 2019)。从用地方面来看, 2016年乡镇的镇区建设用地面积达40 815km², 占当年全国城镇建设用地的总量的43.6%^②。这表明, 乡镇在协调城乡关系、促进城镇化发展中起到重要的推动作用。因

* 本文获“十三五”国家重点研发计划课题“县域村镇规模结构优化和规划关键技术”(批准号: 2018YFD1100802)资助

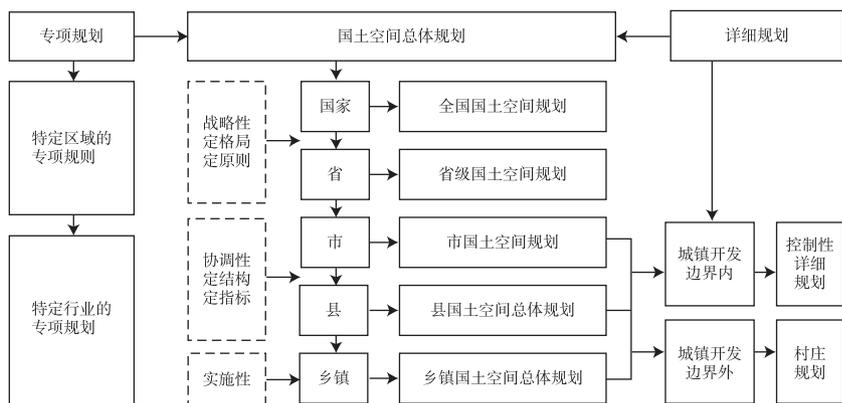


图1 国土空间规划体系

Fig.1 National Spatial Planning System

资料来源：根据中央和自然资源部相关文件，课题组自绘。

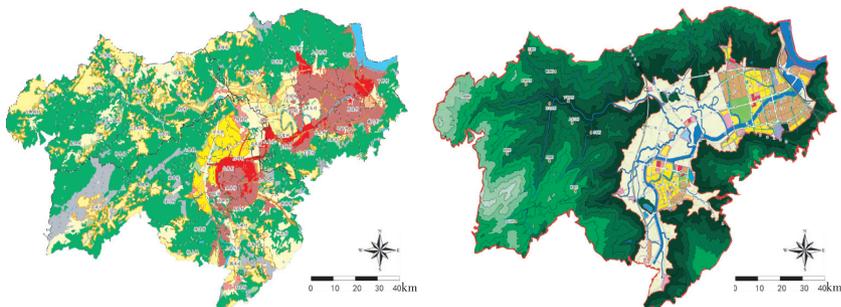


图2 浙江省温州市藤桥镇“城总规”与“土总规”

Fig.2 The comprehensive plan and the land use plan of Tengqiao town

资料来源：温州设计集团有限公司，2017。

而，推动乡镇层面国土空间规划编制的规范性和有效性关乎中国城镇化和经济社会的健康发展，审慎研究与设计乡镇层面的国土空间规划具有现实必要性。

新时期的国土空间规划体系重构，对于乡镇层面规划的内涵提出了新要求，即在有效整合既往的土地利用总体规划与乡镇总体规划等必要内容的基础上，探索新的全域统筹框架，并积极对应（和改革）乡镇政府的事权职能，使乡镇地域内的国土空间资源保护、开发、利用和治理有序开展。本文基于对我国乡镇基本特征和现存规划问题的剖析，结合政策要求提出对乡镇国土空间总体规划的定位思考，并提出初步的重点内容架构，以期对相关的技术指南、规程等的制定提供参考。

1 乡镇总体规划的尴尬处境

1.1 乡镇两规内容与现实管控需要相背离 乡镇作为最低层级的总体规划编制

单元，同时也是“多规冲突”最直接的呈现平台（图2）。目前，乡镇层面的核心规划仍是乡镇总体规划（简称“乡镇城总规”）和乡镇土地利用总体规划（简称“乡镇土总规”），但长期以来两规存在规划目标分离、技术路线偏差、实施手段偏差等多方面的突出矛盾，削弱了各自的严肃性与权威性（肖昌东，等，2012）。传统的乡镇城总规强调对地方发展的战略引领作用，但普遍存在“重镇区建设而轻全域统筹”的问题，且在技术方法上沿用城市总规的范式框架和指标体系（陈小辉，邱白嫣，2017），缺少对乡镇及农村的特定问题及现实需求的回应，从而使得乡镇城总规存在较大的局限性。

传统乡镇土总规以“保护耕地和基本农田”为主导思想，强调自上而下的土地指标分配和边界管控，但其垂直分解的操作方式往往过于粗放、均质而忽视现状条件中的差异，且难以匹配地方的实际发展需求。与此同时，既往的土地利用

规划实施“县乡同步编制”的工作方法，且管控权力和审批权极度集中（省级和国家级，或者授权设区市审批），往往导致乡镇在完成了县市的数据搜集等基础任务之后，完整的乡镇土规编制不了了之，很多乡镇无完整的正式成果。

而在管控层面，目前针对区域性的空间管制手段尚缺乏明确的技术标准与规范，乡镇规划（土总规和城总规）原本应在村镇层面具有实施性的空间管制作用，但实际的全域管控能力低下。主要体现在规划编制过程中“先图后底”做法普遍、空间管制分区随意，加之规划管理中有效手段的缺乏造成了自然资源保护和监管在乡镇层面的严重滞后。

1.2 乡镇总体规划的向下传导与落实差

目前乡镇层面基本有一套完整的城总规成果，但下位详细规划层面的控规、城市（镇）设计及村庄规划的编制完成度较低，这直接导致城总规的落地实施性较差。另一方面，在对村庄规划的引导上，既往的乡镇城总规对村庄单元仅做宏观的体系性引导（如划定中心村、基层村等），而不涉及村庄具体的管控内容和建设指导；传统的乡镇土总规对于村庄的管控也仅限于建设用地与非建设用地的区分（三区四界），对村庄建设的管控作用较弱，且讨论多年的村庄土地利用规划基本没有启动编制。总体来看，乡镇两规都表现出对镇村的不适应性，难以全面指导乡镇的发展和空间资源的有效管控。

1.3 乡镇镇区的二元土地制度明显，城乡建设用地混杂

城乡二元土地所有制的并存在乡镇层面体现明显。2016年住建部主持的全国121镇调查显示，乡镇镇区建设用地中的集体用地占比高达60%，而镇区内仍有行政村的城镇比例则高达64%（赵晖，等，2017），这也使乡镇镇区总体呈现出低密度和松散的空间结构。与此同时，乡镇人均建设用地面积较大。

乡镇土地的这些特征亦间接导致了传统两规的频繁失效。乡镇城总规主要沿用了城市用地的规划方法，对于存在

表1 2016年全国乡镇基本情况

Tab.1 General information of townships in China, 2016

	建制镇	乡	乡镇综合
数量(个)*	21 116	10 529	31 645
平均人口数量(万人)*	4.15	1.88	3.26
平均行政区域面积(km ²)*	188	270	220
平均建成区面积(hm ²)**	220	63	158
人均建设用地面积(m ² /人)**	204	223	207

数据来源: *2017年住建部乡镇统计年报数据; **赵晖,等,2017。

表2 2016年乡镇建成区常住人口累计百分比

Tab.2 Cumulative percentage of permanent residents in towns proper in 2016

建成区常住人口(万人)	所含镇(个)	累计占比(%)
0.3以下	3 315	18.99
0.3—0.5	471	21.69
0.5—1	7 981	67.42
1—2	3 515	87.56
2—3	1 103	93.88
3—4	479	96.63
4—5	233	97.96
5—6	123	98.66
6—7	78	99.11
7—8	40	99.34
8—9	31	99.52

数据来源: 根据2017年住建部乡镇统计年报数据分析整理(不含县城关镇)。

大量集体用地的镇区而言,显得水土不服。住建部组织调研的121镇数据显示,人均城镇建设用地高达207m²,虽然反映了乡镇土地利用的粗放,但也反映了乡镇总体规划的用地指标管控标准与地方实际之间的巨大偏差。乡镇土总规在镇区的表达仅仅是“红斑”,并未区分土地权属的差异,亦未实施用途管制分区,即“粗放有余,精细不足”。

1.4 乡镇规模差异大、职能不完备,单一的既有规划标准难以应对

我国乡镇的规模差异很大。虽然乡镇的平均辖区规模是220km²,但最大的乡镇辖区达5.2万km²(新疆若羌县罗布泊镇,相当于25个深圳,2017年人口4300人)。从镇域常住人口规模来看,75%的镇在5万人以下,但也有超过300个建制镇(非县城)的镇域人口规模超

过10万人。从镇区常住人口规模来看,2016年底镇区人口大于10万人的特大镇有72个(除去县城关镇以外)(表2),但是由于我国设市标准和审批过于严格,通过法定程序自上而下实现“建制镇升格为市”的十分稀少。

与此同时,当前我国乡镇一级政府的职能不完备,不具有独立财政和建设审批等权力,涉及建设空间管控和非建设空间管理的事权十分有限,尤其对重要自然资源的管理权限几近缺失,致使乡镇层面对于生态资源保护与监管缺乏足够的重视,这也是我国山水林田湖草等自然资源破坏严重的原因之一。

与乡镇之间巨大的差异相矛盾的是,现有的规划标准、编制办法、技术规程等(无论是“城总规”,还是“土总规”),缺少分类指导的针对性内容,基本是整齐划一的规定性条款,导致规划的适应性差,难以因地制宜满足实际的建设管理需求。

2 空间规划改革对乡镇层面的要求

2.1 国家治理现代化要求乡镇规划管控与事权协同

本质上看,空间规划是国家开展空间治理的重要手段。新的国土空间规划体系作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手,同时也将重构不同层级政府之间的事权关系,成为规制地方发展的重要治理工具。乡镇政府作为我国行政体系的基础单元,应当在当下事权有限^③的条件制约下,积极响应国家治理体系现代化建设的目标,建构起与乡镇事权高度匹配的规划管控体系,以及探索重构适应现代治理要求的乡镇事权体系。乡镇作为一级地方政府,应有总体层面的规划来引领和管控全域国土空间的保护、开发、利用和治理。

2.2 城乡融合发展要求乡镇承担自然资源和生态保护的作用

十八大以来,生态文明成为指导我国各方面建设的重要思想。《若干意见》中明确要“坚持生态优先、绿色发展”的理念,这就要求国土空间规划体系的

建构要建立在生态视角与生态价值观之上(杨保军,等,2019)。乡镇作为最接近自然资源的政府层级,具有重要的自然资源和生态保护的作用,是国土空间规划有效实施的关键。此外,乡镇的产业发展、基础设施和公共服务设施布局等需要有总体层面的布局安排,发挥城乡统筹作用,既要考虑与县市的衔接,也要考虑与乡村的融合。

2.3 乡镇实现高质量发展和高品质生活是新型城镇化的客观要求

2018年国务院政府工作报告提出“高质量发展的要求”,分级分类的国土空间规划体系的建立与完善是推进高质量发展的重要举措,也是国家新型城镇化的客观要求。相较于传统乡镇城总规和乡镇土总规,新时期的乡镇国土空间规划强调对全域各类自然资源的管理和空间资源的有序开发利用,不仅落实“多规合一”,更要充分重视城镇、农业、生态三大空间的发展质量,促进发展方式、生活方式及治理方式的转变(庄少勤,2019;张尚武,2019)。显然,实现高质量的乡镇发展,仅靠县市层面的国土空间规划是难以实现的,需要因地制宜、深化细致的乡镇级国土空间规划。

3 我国乡镇国土空间总体规划的定位特征

3.1 国际经验:服务地方发展诉求,匹配乡镇事权

以具有典型意义的英、法、日三国规模尺度与我国乡镇较为相近的行政单元为对象,其空间规划的特点、事权关系等对思考新时期乡镇国土空间总体规划的必要性和定位等有参考和借鉴价值。英国现行地方层面的空间规划包括地方规划和社区规划,前者是总体层面的规划,后者是偏向于实施和详细层面的规划。地方规划主要应用于市、郡、区级的行政单元,由地方规划当局进行编制和审批,从尺度上与我国乡镇类似(田颖,耿慧志,2019)。法国的市镇层面包括市镇或市镇联合体,与我国的乡镇在规模尺度上大体相当。法国在市镇

层面编制《地方城市规划》和《市镇地图》，前者针对较大的市镇或市镇联合体，后者适用于较小的市镇，主要划定分区、提出具体土地利用和建设指标，作为实施地方规划管理的依据（孙婷，2019）。日本的空间规划包括国家、都道府县和市町村三个层级，其中市町村是最基层政府，从市到町到村，其乡村性越明显。从规模上而言，日本的町村与我国镇乡较为匹配。町村与市一样，有自己的土地利用规划，内容偏重总体概要性和发展导向性（谭纵波，高浩歌，2018）。

从国际经验可看出，各国在乡镇层面普遍有总体层面的空间规划作为地方发展的指引，其空间规划主要是在相关的法律法规的框架约束下，服务于地方发展的需要而编制，且与地方政府的事权高度匹配^④。

3.2 明晰县乡事权划分，适当下放县级规划建设管理权限

《若干意见》中指出，按照“谁组织编制、谁组织实施”、“谁审批、谁监管”、“管什么就批什么”的原则进行国土空间规划的编制与监管。结合我国的行政管理体制特点，乡镇国土空间总体规划既要与当下的乡镇事权相匹配，也要明晰并尝试改革县与乡镇之间的事权划分，逐步因地制宜地适当下放县级规划建设管理权限，提升乡镇政府的执政能力。要结合“强镇设市”的改革趋向（张立，董舒婷，2019），进一步定向下放国土空间资源的管理权限（如城镇开发边界内具体的土地用途管制等），明晰乡镇政府在自然资源管理、监督和巡查方面的作用。乡镇国土空间总体规划应兼顾镇区（集镇）的发展诉求，实现覆盖全域全要素统筹的规划管控。

3.3 传导市县规划的管控要求，强化实施性

市县国土空间总体规划是乡镇的上位规划，因此，乡镇国土空间总体规划承上须严格衔接落实市县规划中的相关内容，主要包括指标衔接（如永久基本农田、自然岸线保有率等保护类指标；

城乡建设用地规模等开发类指标；高标准农田建设面积等修复整治类指标等）、分区衔接（如三区三线控制区线；红线、黄线、蓝线、紫线等二级控制线；以及用途区划定等）和名录衔接（如各类保护区、文保单位、重大项目等）等。

与此同时，在县市国土空间总体规划编制阶段，宜实现县乡联动、同步编制，从而确保县市层面获得足够的、有效的、精准的信息反馈，也能同时确保乡镇发展诉求在县市国土空间总体规划中得以呈现。

3.4 创新镇区空间用途管制方式

对于乡镇本级，除了全域层面进行各类资源的保护与开发利用外，重点和难点在于镇区空间的用途管制方式。要创新空间用途管制方式，区分国有建设用地和集体建设土地，探索用途准入和用途许可制度。在国有建设用地上采取类似于英国的规划许可制度，在集体建设用地上采取类似于日本和中国台湾的建设开发许可制度（李名扬，孙翔，2005；金俭，吕翾，2013）。前者与当下的城镇建设用地管控许可方式一致，后者需要进一步探索实践，在保障土地权益人和外部效应之间取得有效平衡。

此外，对于乡镇国土空间总体规划与详细规划的编制关系，处理方式有两种：①采取总规详规一体化的编制方法；②采取“主导功能分区+关键要素控制”的方法。

对于第一种方法，实际上在既有的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》的第十条^⑤就已经提出过“总控规一体化”，但是多年来相关实践较少，这从侧面印证了这种方案的水土不服。即便是面对新的国土空间规划体系，其虽然能一定程度上一步到位、简化规划层级，但其适用范围存在一定局限性（大镇强镇的适用性差），且审批修改会比较特殊，不利于国土空间规划体系下各层次规划的内容统一。

对于第二种方法，针对重点和关键内容可以做精做细，做到详略得当。该方法下，镇区规划将摆脱城总规精确到地类的技术传统，通过划分主导功能分

区，利用各分区进行指标和要素控制，明确主导功能、开发强度等关键指标以及公共服务设施与市政基础设施等的配置和选址要求等，同时结合主导功能区内其他管控要素（如历史建筑/生态保护等要求），最终形成“主导功能分区+关键要素控制”的镇区规划方式，向下传递指导详细规划。该做法能够避免“总规详规一体化”带来的总规修改频次过多的问题，同时填补传统城总规对于控规核心指标传导和管控不足的弊端，亦能很好地与现行国土空间总体规划体系相融合。

3.5 统筹引导村庄（详细）规划

在新的国土空间规划体系之中，市县层面要完成村庄布点工作，乡镇国土空间总体规划作为市县规划与村庄规划的中间层级，应成为村庄建设管控的主体平台，并承担在《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》中明确的“暂时没有条件编制村庄规划的，应在县、乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则与建设管控要求，作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可的依据”的重要责任（图3）。实际上，就目前我国实际情况而言，大部分村庄没有实际的建设需求，编制完整村庄规划的动力不足。过去多年来的实践也已证明，所谓全覆盖的村庄规划编制，基本上仅仅满足了主管部门的“统计”之用，现实中基本不具备操作性。

因此，在当下国土空间规划的改革中，应紧紧抓住乡镇作为一级地方政府的管理优势，在乡镇层面实现镇村空间（总体）规划合并编制、全域覆盖，以实现对村庄的规划建设管控。可以以图则形式，辅以正负面清单索引，通过“要素+指标+图示+名录”的方式对村庄的规划建设进行底线管控，作为一般村庄的建设依据。同时要把握好乡镇层面对村庄建设的管控边界，切实明确村庄规划是详细规划。在乡镇国土空间总体规划中明确村庄的建设边界（规模），并能够切实引导城镇开发边界外的详细规划^⑥编制。

对于人口大村、经济强村和历史文

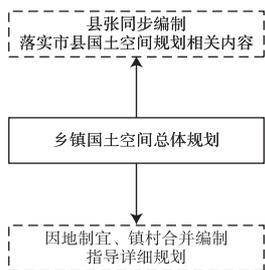


图3 乡镇国土空间总体规划的定位与作用
Fig.3 Position and function of the comprehensive spatial plan of small towns
资料来源: 笔者自绘。

化名村、传统村落等特殊类型的村庄,可以在乡镇层面底线管控的基础上,编制专门的综合性村庄(详细)规划,但在乡镇层面仍应覆盖基础的管控要求。

4 乡镇国土空间总体规划的重点内容

国土空间规划改革背景下的乡镇国土空间总体规划不仅仅是对于原乡镇多规的整合,更是一种从编制、审批、实施、监管全流程的全新探索,是生态优先导向下对于乡镇国土空间开发、保护、利用和治理格局的整体谋划,兼具底线管控与发展引导。对应我国乡镇事权特征和改革趋向,乡镇国土空间总体规划中的重点内容应包括各类自然资源保护、国土综合利用管控、乡镇域空间格局统筹、镇区空间弹性规划和村庄建设底线管控等。

4.1 严格保护乡镇全域自然资源

在乡镇国土空间总体规划编制中,有必要对自然资源各类要素做出精准管控,划定各类资源的保护红线、保护区范围(县乡规划同步编制,反馈给县市规划),并深化细化具体管控内容,全要素绘制“一张图”。需要指出的是,乡镇层面由于其事权的限制,针对自然资源的管控更多是对市县国土空间总体规划中各项边界的细化与落实(如生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等),以及执行县市政府授权的自然资源管理、监测和巡查职能,并落实管控措施与指标要求。在有条件的乡镇,可探索建立乡镇级的自然资源

保护体系,划定乡镇级自然资源保护要素的空间边界,制定自然资源要素保护和开发的规则和变更程序。

4.2 刚性管控乡镇国土空间的开发利用

乡镇国土空间总体规划中较为核心的内容是对乡镇全域国土空间保护与开发格局的整体规划,这就涉及如何进行分区划分以及管控措施的制定。实际操作过程中,应遵循保护自然生态、因地制宜开发、集约利用空间、统筹多维区域的原则,对城镇、农业和生态等各类分区进行细化、制定综合目标、界定分区范围、明确管制措施,从而更针对性地进行保护、开发格局的整体管控。如针对城镇空间,可继承优化传统土规的经验,继续细分为城镇集中建设区、城镇有条件建设区、特殊用途区、矿场与能源发展区等,继而对各分区制定如鼓励开发、限制开发、禁止开发等具体要求。

4.3 统筹乡镇域空间格局

乡镇域空间格局的管控应该包含乡镇域空间结构、镇村体系、城乡建设用地、产业布局、综合交通、公共服务、公共安全、公用工程等。相对于传统的乡镇城总规,乡镇国土空间总体规划对于乡镇域空间的管控应更加刚柔并济。比如,对于影响乡镇全域发展的重要发展节点、交通廊道、重大设施等,需在乡镇全域层面进行统筹布局,但是在设施配置等方面应给予更多的弹性,区别于精确到选址的管控方式,可采取制定公共设施配置要求,明确配置标准、类型和选址要求,实际建设选址或进一步的精确管控措施可交由详细规划或专项规划来进一步落实。

4.4 弹性规划镇区空间

镇区规划方法的创新是乡镇国土空间总体规划的重点内容。建议采用相对弹性的“主导功能分区+要素控制”的镇区规划方法。该方法下,针对镇区的重点编制内容主要包括划分主导功能分区、制定分区指标、明确管控要素等。结合乡镇空间的特点,可将主导功能分区划分为居住生活区、中心活动区、工

业物流区、战略预备区以及其他功能区。对各主导功能分区配备“建设控制指标表”,内容可包含:分区编号、主导功能、开发强度、基础设施配置、公共服务配置、其他要求等,以实现强度和要素的管控。对于规模较小的乡镇,可以只有一个综合性功能区。

与此同时,镇区规划仍然需要一张达到二级用地分类深度的规划引导总图,该总图用于反馈各功能分区的管控指标,也用于传导控规编制,但该总图不是法定的,其作用主要是引导示意。

4.5 底线管控村庄建设

乡镇国土空间总体规划对村庄建设应做到针对底线要素的刚性管控,内容可包括村庄建设用地总规模,划定建设用地拓展边界、永久基本农田保护红线、生态红线、保护建筑控制线等,提出小学及教学点、村级行政设施、污水处理场站、变电所以及其它公共设施配置类的相关要求。实际操作实施过程中可采用“要素清单”的方式进行管控,并逐步完善相关法律法规,以达到对村庄建设的有效约束。相对应地,所谓的“村庄规划”宜坚守其详细规划的本质,除少数特殊村庄(传统村落等)外,不宜做成综合性规划。

5 结语

传统的乡镇城镇总体规划和土地利用总体规划存在诸多的冲突和尴尬,其内容与现实管控需要相背离,且向下传导和落实差,尤其镇区的二元土地特征明显,且乡镇规模差异大,职能不完备。与之相悖的是,国家治理现代化的改革需要对乡镇层面的规划管控和事权协同提出了更高的要求,城乡融合发展也要求乡镇承担自然资源管理和生态保护的作用,新型城镇化发展同样要求乡镇要实现高质量发展和高品质生活。在上述背景下,乡镇国土空间规划的重要性不言而喻,尤其是乡镇层面需要有国土空间总体规划来承接市县规划的实施内容,并且指导详细规划的编制实施。乡镇国土空间总体规划的重点内容应包

括全域的自然资源保护、国土空间开发利用、全域空间格局、镇区空间布局和村庄建设管控。

实际上,国土空间规划体系的建立有着行政和技术双重逻辑(赵民,2019),乡镇国土空间总体规划需要在充分认识当下现实问题和矛盾的基础上,综合考量对生态文明、治理体系现代化的呼应和规划引领高质量发展的要求,创新探索适应时代发展需求的规划定位,要充分重视县与乡镇事权划分和服务地方需求的辩证关系,不仅是国土空间规划体系逻辑的梳理,也要同步推动相关领域的变革,比如行政区划(大镇设市)和财税制度(乡镇财税恢复独立,完善转移支付制度),这样才能合力推动乡镇的健康发展。乡镇国土空间总体规划作为最低行政层级区域的总体规划,有其特殊性,而且量大面广且千差万别的乡镇,其面临着不同的发展阶段与差异化的发展诉求。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走向深入的关键工作。

注释

- ① 中央文件并未明确提出五级三类,所谓的“五级三类”是在后续的自然资源部新闻发布会时总结归纳提出。
- ② 乡镇镇区建设用地统计口径包括建制镇、乡和乡镇级特殊行政区,数据摘自住建部全国乡镇统计数据表;城市数据摘自国家统计局网站年度查询查询专栏。
- ③ 就规划建设领域而言,乡镇无规划审批权限,且控规不在本级政府审批。
- ④ 但也必须看到,西方国家的行政体制与我国不同,地方政府的自治性强,上一级政府对下一级政府的管控制度相对较弱。
- ⑤ 该条文说明,“规模较小的建制镇的控制性详细规划,可以与镇总体规划编制相结合,提出规划控制要求和指标”。但是该条文叙述较为模糊,对于规模较小的建制镇界定不明确,相应的技术与编制审批程序不完善,应用相对较少。
- ⑥ 笔者认为,当下的“乡村规划”用语过于泛化,不利于准确信息的传达。当下国土空间规划体系中所说的“村庄规划”应该称之为“村庄详细规划”。与之相对应,乡镇层面面对村庄建设的管控,主要是总体层面的;而与村庄经济发展方面的规划内容,应该是社区规划层面的。三个层面的规划内容,目前经常混为一谈,导致乡村规划无序和混乱。更为深入的阐述将另文展开。

参考文献 (References)

- [1] 本刊编辑部. 国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 1-13. (The Editorial Department. Symposium on plan making in the context of reforming the national territory spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 1-13.)
- [2] 陈小辉, 邱白嫣. 乡镇总体规划中的“囚徒困境”及脱困之道——兼论乡镇总体规划逻辑系统还原与重构[J]. 城市发展研究, 2017, 24(4): 1-6. (CHEN Xiaohui, QIU Baiyan. "Prisoner's dilemma" and the solution of township master planning: restoration and reconstruction of township master planning's logical system[J]. Urban Development Studies, 2017, 24(4): 1-6.)
- [3] 金俭, 吕翔. 论台湾土地开发许可制及其对大陆地区的启示[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2013, 42(3): 47-54. (JIN Jian, LÜ Xuan. Land development permit system in Taiwan and its inspiration for the mainland[J]. Journal of Social Science of Hunan Normal University, 2013, 42(3): 47-54.)
- [4] 李名扬, 孙翔. 城市土地利用控制开发许可制度比较研究——以英国、日本、中国为例[J]. 中国建设信息, 2005(17): 26-28. (LI Mingyang, SUN Xiang. The comparison of the development permission institution of urban land use regulation——case studies on UK, Japan and China[J]. Information of China Construction, 2005(17): 26-28.)
- [5] 刘盛和, 王雪芹, 戚伟. 中国城镇人口“镇化”发展的时空分异[J]. 地理研究, 2019, 38(1): 85-101. (LIU Shenghe, WANG Xueqin, QI Wei. Spatial-temporal difference of "townization" of urban population in China[J]. Geographical Research, 2019, 38(1): 85-101.)
- [6] 孙婷. 基于市镇联合体的法国小城镇发展实践及对我国的启示[J]. 小城镇建设, 2019, 37(3): 26-31. (SUN Ting. Development practice of french small cities and towns based on intercommunality and its enlightenment to China[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019, 37(3): 26-31.)
- [7] 谭纵波, 高浩歌. 日本国土利用规划概观[J]. 国际城市规划, 2018, 33(6): 1-12. (TAN Zongbo, GAO Haoge. An overview on Japan's national land use planning[J]. Urban Planning International, 2018, 33(6): 1-12.)
- [8] 田颖, 耿慧志. 英国空间规划体系各层级衔接问题探讨——以大伦敦地区规划实践为例[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 86-93. (TIAN Ying, GENG Huizhi. Discussion on the cohesion of spatial planning system of all levels in the UK: the case of greater London planning practice[J]. Urban Planning International, 2019, 34(2): 86-93.)
- [9] 王新哲. 地级市国土空间总体规划的地位与作用[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 31-36. (WANG Xinzhe. The position and function of territorial master plan of prefecture-level cities[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 31-36.)
- [10] 温州设计集团有限公司. 藤桥镇总体规划(2011—2020)和藤桥镇土地利用总体规划(2006—2020)相关图集[R]. 2017. (Wenzhou Design Group, Ltd Co. Atlas of comprehensive plan for Tengqiao town(2011—2020) and land use plan for Tengqiao town(2011—2020)[R]. 2017.)
- [11] 肖昌东, 方勇, 喻建华, 等. 武汉市乡镇总体规划“两规合一”的核心问题研究及实践[J]. 规划师, 2012, 28(11): 85-90. (XIAO Changdong, FANG Yong, YU Jianhua, et al. Wuhan township master plan practice with "two plans in integration"[J]. Planners, 2012, 28(11): 85-90.)
- [12] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 16-23.)
- [13] 张立. 中国城镇化四十年[M]. 中国建筑工业出版社, 2020. (ZHANG Li. 40 years urbanization of China[M]. China Architecture & Building Press, 2020.)
- [14] 张立, 董舒婷. 国家治理现代化趋向中国特色的市制体系建构——暨关于“镇设市”的讨论[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 32-37. (ZHANG Li, DONG Shuting. To construct municipal system institution with Chinese characteristics adapting national spatial governance modernization——rethinking of the "town-to-city reform"[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 32-37.)
- [15] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望——对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30. (ZHANG Shangwu. Issues and prospects of national spatial planning system reform——thoughts on planning compilation and disciplinary development[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 24-30.)
- [16] 赵晖, 等. 说清小城镇: 全国121个小城镇详细调查[M]. 中国建筑工业出版社, 2017. (ZHAO Hui, et al. Explaining small towns: detailed survey of 121 small towns across the country[M]. China Architecture & Building Press, 2017.)
- [17] 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. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)
- [18] 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[N]. 人民日报, 2019-05-24(001). (The Central Committee of CPC, The State Council. Suggestions on establishing the system of land special planning system and supervising its implementation [N]. The People's Daily, 2019-05-24(1).)
- [19] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 2017年中国城乡建设统计年鉴[J]. 北京: 中国统计出版社, 2018. (Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. China urban-rural construction statistical yearbook 2017[J]. Beijing: China Statistics Press, 2018.)
- [20] 庄少勤. 在2019城市发展与规划大会上的讲话[C]. 2019. (ZHUANG Shaoqing. Speech at the 2019 urban development and planning conference[C]. 2019.)

修回: 2019-12