

县乡国土空间规划体系：现象剖析、建构逻辑与实践框架

胡剑双

提 要 县乡国土空间规划体系是中央事权向地方事权过渡的界面。在对当前县乡国土空间规划编制体系不清晰、事权分配不合理、传导机制不健全等现象进行深入剖析的基础上,进一步厘清思路,提出县乡国土空间规划体系的建构可以从政区尺度逻辑(治理客体)、行政事权逻辑(治理主体)和规划技术逻辑(治理方式)出发,综合考虑地区差异,探索建构与本地实际相匹配的体系框架。结合各地已开展的具体实践,提出县乡国土空间规划体系常见的实践框架包括四种,分别为县乡联合编、镇村联合编、县乡分开编和多镇连片编,并有针对性地分析了四种实践框架的建构目标、适用地区、主要特征和重要关键点等,认为在具体实践中选择哪种框架,并没有优劣之分,只有适合与否。开展县乡国土空间规划体系研究,及时总结先行地区的经验,有助于进一步丰富国土空间规划理论,也可以为各地提供参考。

关键词 县乡国土空间规划体系;县级国土空间规划;乡镇级国土空间规划;规划传导

County and Township Level Territorial Spatial Planning System: Phenomena, Rationales, and Practical Framework

HU Jianshuang

Abstract: The county and township level territorial spatial planning system acts as a bridge between the central and local authorities in planning. This paper provides an in-depth analysis of the issues confronting the current county-level territorial spatial planning, including unclear mandate, misassignment of authority, and inadequate policy transmission mechanism. It proposes reconstructing the county-level territorial spatial planning system based on political scale, administrative power distribution, and planning technology, with comprehensive consideration of regional differences and local circumstances. It synthesizes practices in diverse locations into four common types of county-township territorial spatial planning systems, including county-township joint planning, town-village joint planning, separate county-township planning, and joint planning by multiple towns. Based on an analysis of the objectives, applicability, main characteristics, and key principles of the four planning types, the paper concludes that each type is suited to particular local circumstances. It stresses the importance of researching county and township level territorial spatial planning, with timely reflections on practices in leading regions in order to advance the theories in territorial spatial planning.

Keywords: county and township level territorial spatial planning system; county level territorial spatial planning; township level territorial spatial planning; planning transmission

县级政府是大量国家事权与地方事权交接的“界面”,县级及以下的国土空间规划是规划实施权力最集中、最基础的层级^[1]。自国土空间规划改革以来,国家明确了“五级三类”的国土空间规划体系^①,出台了省级和市级国土空间规划指南,相继发布了详细规划和村庄规划等通知要求^②,但在县级和乡镇级国土空间规划方面,国家并未出台相关要求,而是提出鼓励各地结合实际进行探索。

从各地实践来看,不少地方出台了县级、乡镇级国土空间规划指南,不少县级国土空间总体规划已完成审批,具体做法可能略有差异,但也取得了初步成效。在乡镇级国土空间规划方面,各地的做法差异较大,出现了诸如四川省探索多镇连片编制片区级国土空间总体规划、广东省探索镇域统筹编制总体规划和详细规划,也有部分地区暂未从省级层面出台乡镇级国土空间总体规划指南。总体来看,各地对县乡国土空间规划体系的认识还有不足,比如对乡镇级国土空间规划的层级理解不一、对单元层次详细规划与乡镇级国土空间规划的关系认识不清等。

从学界研究来看,彭震伟等^[2]强调了乡镇级国土空间总体规划的必要性,李如海^[3]提出因地制宜制定乡镇级国土空间规划,特殊情况下可暂不制定或合并制定,陈美球等^[4]

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202403013
文章编号 1000-3363(2024)03-0101-08

作者简介

胡剑双,江苏省规划设计集团,江苏省城镇与乡村规划设计院有限公司规划一所副所长,高级规划师,12264521@qq.com

则倡导推动县乡国土空间规划同步编制,王新哲等^[1]认为即使县乡同步编制也应该将两级规划成果“分置”,张立等^[5]认为在乡镇层级的国土空间规划编制上要允许多类型多模式的探索,张强等^[6]对县级与乡镇级规划之间的关系进行了论述,以上学术争鸣反映出当下对县级及以下国土空间规划体系缺乏统一认识,对于如何建构县级及以下国土空间规划体系的逻辑尚不清晰,对于各地不同的实践做法缺少较为系统的解释。

本文以县级及以下国土空间规划体系为研究对象,可称之为“县乡国土空间规划体系”^③,该体系涵盖的规划类型包括以县域为对象的国土空间总体规划和专项规划、以镇域为对象的总体规划和详细规划、以村域为对象的村庄规划等^④。通过对当前县乡国土空间规划体系建构中的现象进行剖析,提出各地要从政区尺度逻辑(治理客体)、行政事权逻辑(治理主体)和规划技术逻辑(治理方式)等差异出发,探索与本地实际相匹配的县乡国土空间规划体系框架。

1 县乡国土空间规划体系的现象剖析

1.1 县乡国土空间规划的编制体系不清晰

当前,受制于原有不同规划体系的传统思维惯性,大部分地区对县乡国土空间规划体系的整体理解不足,对于规划层级设置关系不清晰,对于各类规划的编制时序和衔接关系不清晰,对于新探索的规划编制方式与已有的规划之间的关系不清晰。

1.1.1 县级与乡镇级国土空间规划之间的层级关系不清晰

原有的土地利用规划比较注重县乡联合编制,城乡规划则比较强调县级总体规划和乡镇总体规划分置,而在新的国土空间规划体系下,如何处理县级和乡镇级国土空间规划的关系缺乏准确的认识。一方面,不少地区虽然设置了乡镇级国土空间规划,但是并未处理好县级和乡镇级规划的内容分工,如受原城乡规划比较关注“区”的规划影响,大部分地方在县级国土空间规划中都包含了中心城区(城关镇)的规划内容,缺乏从规划体系设置的角度来考虑“域”和“区”的关系;另一方面,部分地区既没有明确是否设置乡镇级国土空间规划,同时也未明确县乡国土空间规划联合编制的具体要求,以至于详细规划缺乏相关规划的传导衔接。

1.1.2 专项规划作为专项内容统筹衔接的作用地位不清晰

受制于国土空间规划改革进程的影响,目前各类专项规划的编制技术内容、审批机制和批后管理等衔接传导环节均有待完善^[7]。国家明确在县级层面编制专项规划,部分省份也出台了专项规划统筹管理要求,但在县级国土空间总体规划已经批复的情况下,专项规划编制普遍滞后。由于县级国土空间总体规划推进“内容瘦身”,缩减部分专项内容,将其放到专项规划中予以解决,因此如果缺少专项规划的横向传导衔接,则难以发挥对详细规划的有效传导。如部分地区坚持“急用先编”原则,开展了乡镇详细规划编制,但“总—专—详”三类规划编制的时序不匹配,难以有效发挥专项规划的衔接传导作用。

1.1.3 单元层次详细规划与乡镇级国土空间规划的关系不清晰

《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》明确提出了通过详细规划编制单元来传导上位总体规划的战略目标

等内容。部分地区在划定单元时结合行政事权将乡镇划为一个单元,但是对于单元层面的详细规划和乡镇国土空间规划之间的关系,两者之间是否存在功能重叠,缺乏统筹安排。也有部分地区划定了详细规划单元,在“急用先编”的情况下直接开展实施层面详细规划的全覆盖,单元层面详细规划暂未开展,以至于实施层面详细规划缺乏单元统筹要求。另外,单元边界与城镇开发边界关系不清晰,如有些地区按照城镇开发边界编制详细规划,而有些地区按照单元边界编制详细规划,但对于单元范围内、城镇开发边界外的乡村地区又缺乏有效的衔接方法。

1.2 县乡国土空间规划的事权分配不合理

受制于我国行政区划层次相对复杂,在规划编制和审批环节,对于规划发展权、审批权的配置仍存在着与政府公共事权不对应的现象,与“一级政府、一级事权、一级规划”的理念仍有差距。

1.2.1 下级政府的规划发展权配置不合理

当前,全国各级“三区三线”的划定工作已经完成,在城镇开发边界指标分解时,县级层面难免将分得的用地指标提留后再下放到乡镇^[8],乡镇对于规划发展权缺乏有效的配置手段,而永久基本农田指标的分解则恰恰相反^[8]。首先,乡镇级城镇开发边界纳入县级国土空间总体规划统一由省级政府批复,乡镇在不涉及规模变化和违反刚性管控要求的情况下也难以进行局部调整,不利于县级政府和镇级政府对乡镇事务的处理。实际上这些内容中有很一部分属于地方政府公共事务,由本级政府自行掌握实施更为适宜^[9]。其次,下级政府的公共事权也与其财政事权不匹配,如由于永久基本农田、生态保护红线等是属于国家事权的管控内容,地方主要扮演“保护”的角色,但国家对永久基本农田、生态保护红线占比大的区域的转移补偿、补助机制仍在不断完善中,下级政府在相应的公共事权上缺少足够的财政支撑^[10]。

1.2.2 上级政府的规划审批权配置不合理

总体规划空间类强制性内容的改革创新一直是提高规划科学性和严肃性必须关注的内容^[11]。各地的县级国土空间总体规划大多需要报省人民政府审批,部分县市可由市人民政府审批^[11],审批层次的不同也会对县级国土空间总体规划的内容设置带来影响,尤其是当县乡级规划分置时,仍将乡镇政府事权的内容纳入县级国土空间总体规划,这样容易导致省级政府在审批时较难进行合理的判断,带来一定的审批权“错位”。又如在《自然资源部中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》中明确要求,推动建立村庄规划编制、审批、实施、监督的全周期管理机制。当前各地对于村庄规划编制、审批涉及的各类权限如何在不同层级的政府进行更加优化的配置,仍在不断优化中。

1.3 县乡国土空间规划的传导机制不健全

建立科学清晰的传导体系是保障规划治理效力的重要前提^[12],现阶段我国已基本形成以边界底线管控与分区功能引导相结合的管控模式^[13]。具体来看,除政策传导方式和指标传导方式

等机制相对较为明确以外，在控制线传导、布局传导和清单传导等主要传导方式方面的机制仍不健全。

1.3.1 控制线传导机制不健全

随着规划尺度的缩小，规划的空间性表达方式逐渐由高度概括指引性的结构性表达，向可度量实际面积或长度的实质性表达转变，即由“虚指”向“实指”，由“开放”到“闭合”^[14]。如何实现刚弹相宜一直是底线约束内容传导的难点，控制线的传导方式应该注意并非一贯到底的“坐标定位线”，宜区分不同规划层级控制线的虚实和精度等，避免各层级规划冲突与规划反复修改的问题^[15]。以“三区三线”为例，部分地区已经出现了城镇开发边界修改的需求。自然资源部近期出台了《关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》，各省也结合省情陆续制定了相应的实施细则，提出按照法定程序进行优化调整。乡镇层级由于增量空间较少，城镇开发边界内的空间“可选择性较小”，短期内对城镇开发边界的调整诉求更加明显。因此，需要进一步对城镇开发边界控制线分层级虚实和精度的传导机制进行思考。

1.3.2 布局传导机制不健全

用地分区是国土空间规划进行用途管制的主要手段，王新哲等^[16]提出了从主体功能区划、用途分区到用地分类对应“国—省—市—县—镇”五级的多层级空间分区方案，在县乡国土空间规划体系中应明确二级用途分区与用地分类之间的关系。目前，在各地的探索中，对于二级用途分区与用地之间的传导规则关注不足，一方面，在县级国土空间规划中明确的二级用途分区，在单元详细规划编制时哪些用地分类可以匹配，哪些用地分类不能匹配，仍缺少有效的布局传导机制；另一方面，不少地方在县级国土空间总体规划中仍热衷于首先确定用地分类，然后通过用地分类反推二级用途分区，实际上对于二级用途分区的科学性缺乏统筹谋划，导致存在不少县级规划用地布局实际是由各单元详细规划的规划用地拼合而成的谬误。

1.3.3 清单传导机制不健全

受到传统县乡合并编制土地利用规划的影响，当前国土空间规划体系过于关注自上而下管控的尺度，忽视了不同层级规划的尺度效应。尤其是在清单传导机制方面，目前并未建构起有效的上下反馈机制。部分地区县级国土空间总体规划在未与乡镇级国土空间规划合并编制的情况下，在县级规划中“一竿子捅到底”，将所有不在开发边界的项目都纳入规划，而县级规划需要报省人民政府审批，导致一方面上级政府对于乡镇级的清单合理性难以进行实质性审查，且由于县级规划“管得过细”，容易造成县级规划的频繁修改，不利于规划实施。同时，在编制乡镇级国土空间规划时是否可以对清单进行调整和深化，也会对乡镇级国土空间规划的地位和作用造成了较大的影响。

2 县乡国土空间规划体系的建构逻辑

国土空间的合理分配与利用是政府提供的重要公共服务内容^[17]。规划行为实际上是政府治理的行为，政府治理是指政府行政系统作为治理主体，对社会公共事务的治理，也包括了对自身的内部管理^[18]。赵民^[19]从行政逻辑和技术逻辑两个方面对国

土空间规划体系建构进行了论述。笔者认为可以结合政府治理理论对规划体系的建构逻辑进一步深化，将行政逻辑区分治理客体和治理主体，即从政区尺度逻辑（治理客体）、行政事权逻辑（治理主体）和规划技术逻辑（治理方式）等三个方面来建构县乡国土空间规划体系。

2.1 政区尺度逻辑（治理客体）：考虑政区性质和空间尺度的影响，探索与行政体制相适配的县乡国土空间规划体系

国土空间规划改革重点之一是厘清不同行政区在“域”和“区”之间的规划关系。在县乡国土空间规划体系中，重点需要厘清县域、县城区（城关镇）、一般乡镇镇域、镇区，以及各层级的生态区和农业区的关系（图1），明确县乡国土空间规划体系建构的基础治理客体逻辑。

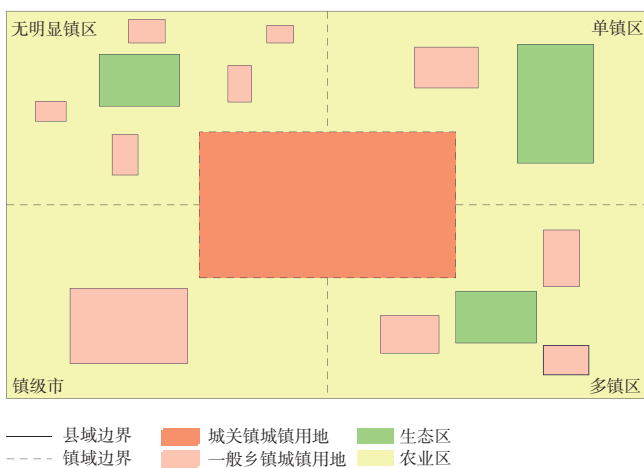


图1 县域单元中县域、县城区、镇域、镇区的关系示意图

Fig.1 Schematic diagram of the relationship between counties, county seats, towns, and townships within a county unit

2.1.1 考虑县级政区空间性质差异对县乡国土空间规划体系建构的影响

我国政区可分为地域型、城市型和混合型等三类^[1]，县乡国土空间规划体系的构建需要根据县级政区性质的差异有所侧重，选择适宜的规划架构（表1）。对于地域型的县级政区需要重视规划的战略指引，更加强调总体规划如何向下传导；对于城市型县级政区则需要重视规划的实施性，重点考虑在上级规划的指导下编制详细规划；对于混合型县级政区则需要考虑在战略性和实施性中取得平衡，传统城乡规划采用的方法是县总规和中心城区规划为县级，中心城区以外的乡镇编制总体规划和详细规划作为镇级，可为混合型政区提供借鉴。

2.1.2 考虑乡镇空间尺度的差异对县乡国土空间规划体系建构的影响

我国快速城镇化进程和高速经济发展使得乡镇发展呈现出多样化的空间组织形式，在空间尺度上呈现出城市和乡村的双重特征^[5]。从镇域和镇区的关系（图1）来看，我国乡镇可以归纳为多镇区乡镇、单镇区乡镇、无明显镇区乡镇^[20]，甚至还有部分地区在探索的镇级市。因此，需要我们根据乡镇的镇域和镇

表1 县级单元政区性质差异对县乡国土空间规划体系的影响

Tab.1 The impact of differences in county-level administrative units on the spatial planning system at the county and township level

县级单元政区性质	地域型	混合型	混合型	城市型
县级单元类型	县(自治县、旗)	县级市 (以及独立型涉农区)	中心城区与地级市 重合的涉农区	区
县级规划类型	县国土空间总体规划 (不含城关镇规划内容)	县级市国土空间总体规划 (含中心城区规划内容)	区国土空间总体规划(含中心城区规划,并且充分落实地级市总体规划对中心城区规划的要求)	不单独编制总体规划, 可探索编制分区规划
乡镇单元类型	城关镇+乡镇	街道+乡镇	街道+乡镇	街道
乡镇规划类型	乡镇(含城关镇)国土空间总体规划+ 乡镇(含城关镇)单元详细规划	街道单元详细规划+乡镇国土空间总体规划 和乡镇单元详细规划	街道单元详细规划+乡镇国土空间总体规划 和乡镇单元详细规划	街道单元详细规划

区的空间尺度差异因地制宜地谋划乡镇级国土空间规划的编制方式。也正是因为乡镇政区空间尺度的多元差异,才使得探索县乡国土空间规划体系不同实践框架成为可能,针对空间尺度较大的乡镇,仍需要发挥乡镇级国土空间规划的“域”的管理作用,而对于空间尺度较小的乡镇,则可以探索将乡镇级国土空间总体规划向上与县级合并,或与详细规划合并,考虑“区”的管理作用。

2.2 行政事权逻辑(治理主体):基于“一级政府、一级事权、一级规划”的视角,探索建构与发展权、规划事权相适配的县乡国土空间规划体系

国土空间规划编制和实施管理权事关地方发展,其表征是地方对规划的话语权和主导权,本质是空间发展权在地方不同主体之间的博弈和分配^[22]。因此,建构县乡国土空间规划体系,需要考虑治理主体的行政事权逻辑,与地方政府管理要求相匹配^[11],使得规划能够真正成为政府治理国土空间公共事务管理活动的准则。

2.2.1 考虑县乡发展权划分的差异对县乡国土空间规划体系建构的影响

按照行政体制,地方政府可以分为三种类型:行政体、自治体和混合体^[22]。我国的地方政府为混合体,并类同于行政体^[5],此类地方政府的属性决定了更加强调自上而下落实上级政府的规划要求。长期以来,我国大部分的乡镇主要承担上级政府的派出职能^[5],没有真正的自治事权,而县级政府是拥有完整行政职能的基层政府,更适合承担空间治理体系中落实国家管控要求和管理地方发展双重功能的职能^[1]。

当前,在推进治理能力现代化进程中,国家呈现出不断强化县级事权、进一步收缩乡镇事权的态势,早期以乡镇工业化为主导的事权安排模式已难以适应新时期国家对发展权的配置要求。例如,国家近期要求把县域作为城乡融合发展的重要切入点和加快推动以县城为载体的新型城镇化建设,实际上是进一步强化了县级政府对发展的统筹作用。又如,部分地区也在不断推动乡镇发展权的改革,浙江省对于乡镇工作的重心转移,加强县级对经济发展的统筹,逐步取消乡镇招商引资职能及相应的考核指标^[23]。还有不少地区逐步取消乡镇级工业园区,或按照一定的服务半径选定重点中心镇,在其保留工业园区辐射周边乡镇。可见,小城镇在当前社会经济发展中的地位逐渐下降,发展权缺失,相应的事权也不健全,如果坚持设置乡镇级国土

空间规划,其所能发挥的作用也将大打折扣。因此,各地需要根据自身乡镇发展权的安排来选择合适的县乡国土空间规划体系。

2.2.2 考虑县乡规划事权设置的差异对县乡国土空间规划体系建构的影响

不同层级的规划体现了不同层级的政府事权,规划行为各主体能否在清晰的事权划分下发挥协同效应,直接关乎规划编制与实施的效果^[17]。首先,国土空间规划事权包括了编制、审批、实施和监督等四个环节的权利和义务^[24],县乡规划事权设置对体系建构具有重要影响,需要进一步明确县乡规划事权的设置,建立制度化的事权规则、健全动态调节规划事权的机制^[21]。如在明确设置县乡两级规划事权前提下,应该从方向和力度方面去思考县乡两级的规划事权配置:从方向上来看,主要是自上而下思考哪些内容需要下级落实,以及自下而上思考哪些内容需要上级明确,比如战略定位和规划目标、国土空间总体格局等;从力度上来看,主要是从刚性管理的角度去思考哪些是需要统筹管控的,以及从柔性治理的角度去思考哪些是需要保留市场弹性的,以免导致“一管就死、一放就乱”的两难选择^[5]。其次,要从优化政府治理的目标出发,进一步精简规划层级,允许在建构县乡国土空间规划体系时取消乡镇级国土空间规划,全县仅保留县级规划层级。例如江苏省苏州市吴江区开展了全域详细规划(村庄规划)试点工作,划定单元片区,积极探索详细规划(村庄规划)由县级统筹组织,实际上也是在弱化乡镇级国土空间规划的做法探索。

2.3 规划技术逻辑(治理方式):考虑不同规划类型内容分工的影响,探索建构“总—专—详”有序衔接的县乡国土空间规划体系

规划类型的划分是为了通过不同类型的规划之间的传导协调,形成各有侧重的规划内容,以便在同一层级规划中区分上级规划审批事权和本级规划审批事权,避免规划内容过于庞杂,更加有利于组织编制和审批。县级单元是总体规划、详细规划、专项规划“三类”规划编制集中的地域^[25],协调好三类规划的关系,对于构建县乡国土空间规划体系具有决定意义。从规划类型传导的视角来看,县乡国土空间规划体系需要协调好三个传导“界面”,分别是总详界面、总专界面和专详界面^⑤。

2.3.1 总详界面重点关注央地事权上下博弈协调

总详界面是国家空间治理权向地方空间治理权过渡的界

面^[1]，容易被误解为包含两级规划事权，但实际上详细规划是政府与市场进行空间权益协调与博弈的主要“界面”^[26]，因此，总体规划与详细规划应该理解为不同的规划类型，而不应该理解为不同的规划层级。总详界面需要重点关注三个方面：一是正确区分总体规划和详细规划的内容重点，总体规划关注全县的战略性、协调性内容，而实施性内容应该交给详细规划解决，因此在县级国土空间总体规划中应避免事权过细；二是总体规划在向详细规划传导的过程中可以通过乡镇级规划进行传导，也可以通过编制单元层面的详细规划，再向实施层面详细规划进行传导；三是要考虑推进详细规划管理全域覆盖，包括城镇建设空间、乡村建设空间和非建设空间的协调，在有条件的地区逐步推动城镇单元详细规划以及村庄规划全域覆盖。

2.3.2 总专界面重点关注规划内容横向分工衔接

总专界面需要破解总体规划“包罗万象”的问题，推动各类专项中与空间相关且具有相当深度的内容“精简瘦身”，构建分工有序、事权边界清晰的专项规划编制和审批管理体系^[26]。总专界面需要重点关注三个方面：一是要协调好总体规划和专项规划编制的同步性，促进不同专项之间的协调，在机制上形成各部门“共编共管共用”的模式，并在“一张图”中进行“一盘棋”谋划^[12]。二是要区分好哪些核心内容需要放在总体规划，哪些内容需要放到专项规划。如江苏省明确在县级编制镇村布局专项规划，进一步统筹县域镇村发展格局^[27]，从而在县级国土空间总体规划实现内容瘦身，不再将不属于本级事权的自然村分类纳入。三是要明确总体规划和专项规划的传导方式，将专项规划“抓总”的内容放到县级国土空间总体规划中统筹，并且明确如何采用指标传导、布局传导和清单传导等方式向专项规划传导。

2.3.3 专详界面重点关注地块层面明确空间范围

由于目前专项规划编制的相对滞后，对于专项规划与详细规划之间的传导关系讨论还较少。专详界面需要重点关注两个方面：一是在专项规划中需要对落地的空间设施提出空间布局标准、面积、具体位置范围等，而在详细规划中对不同部门的各类专项规划提出的空间需求予以明确^[26]，并在空间中进行相互协调，真正实现“多规合一”。南京近年来也探索了详细规划层面的专项规划，并重点聚焦控地类专项规划探索，以便更好地指导详细规划的编制^[28]。二是发挥专项规划对详细规划的指引作用，如江苏省以镇村布局规划作为县级统筹乡村空间优化的专

项规划，不断推进规划管理精细化，持续动态细化调整村庄分类，为详细规划（村庄规划）的开展提供了更加科学的统筹指引，避免了单个乡村在编制村庄规划时“就乡村谈乡村”^[27]。

3 县乡国土空间规划体系的实践框架

根据前文所述政区尺度、行政事权和规划技术等三个方面的逻辑差异，结合县乡发展实际对县乡国土空间规划体系框架进行建构，笔者认为常见的实践框架可以包括四种，分别为县乡联合编、镇村联合编、县乡分开编和多镇连片编（表2）。在具体实践中，同一个县级单元还存在着部分乡镇级规划编制而部分不编制的情况，这种情况实际上容易造成管理事权上的错位^[1]。

3.1 县乡联合编：县级和乡镇级国土空间总体规划联合编制，有助于发挥县级统筹全域发展的引领作用

县乡联合编是指在编制县级国土空间总体规划时将乡镇级国土空间规划内容也纳入县级规划中，不再单独编制乡镇级国土空间规划。国家明确提出“各地可因地制宜，将市县与乡镇国土空间规划合并编制”，为县级和乡镇级国土空间规划合并编制提供了政策依据。该框架为县级统筹，层级为一级，横向协调的规划包括县级国土空间总体规划、专项规划和详细规划等三类（图2）。虽然目前采用此框架进行探索的相对较少，并且部分县级国土空间总体规划已经编制并完成了审批，但是正如前文所说，不少县级单元的国土空间规划在项目清单上存在着包含乡镇层面清单的情况，呈现出局部县乡联合编制的做法。

推动县乡联合编的主要目的是适应乡镇事权精简的态势，进一步将规划事权集中在县级，并通过总体规划、专项规划和详细规划的规划内容分工实现上级审批事权和本级审批事权的分置。该框架下重点关注三个方面：一是县级国土空间总体规划的内容，除包括三区三线、县域城镇体系、县域资源保护和县域要素支撑等基础内容外，还要重点关注乡镇的城镇单元的二级分区以及乡镇镇域的项目清单等；二是详细规划需要细分为单元层次的详细规划和实施层面的详细规划，在单元层次充分分析划定单元，并在每个单元内充分落实总规关于战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等传导要求，可以

表2 县乡国土空间规划体系的常见的四种实践框架

Tab.2 Four practical frameworks of county and township level territorial spatial planning system

实践框架	规划体系	框架适用地区	建构的关键点	典型地区
县乡联合编 (一级)	县级:国土空间总体规划、专项规划和详细规划 (区分单元层次和街区层次)	全域城镇化的政区型县级单元;发展主要集中在县城、乡镇功能较弱的地区	县级规划结合乡镇总体规划内容;详细规划单元层次的配置	国家推荐
镇村联合编 (一级)	县级:国土空间总体规划、专项规划和乡镇全域详细规划	乡镇事权较为完备地区、乡镇治理能力较强	县级规划关注县域层面内容;镇域详细规划要做到全域全要素覆盖	广东省
县乡分开编 (两级)	县级:总体规划和专项规划; 乡镇级:总体规划和详细规划 (县城城关镇的详细规划也理解为乡镇级详细规划)	乡镇空间尺度较大、乡镇实力较强且乡镇事权改革同步进行	县级规划关注县域层面内容,不关注城关镇;乡镇级规划内容要与事权相匹配	已出台乡镇指南的地区
多镇连片编 (两级)	县级:总体规划、专项规划和详细规划; 片区级:片区总体规划、城镇单元详细规划和村庄规划	乡镇发展不均衡、县域空间尺度大且乡镇空间尺度小、单镇区为主的乡镇	县级规划需要划定片区;片区的事权需要谋划;片区规划审批需要和县级规划审批错位	四川省

说，该框架与国家当前推进详细规划改革的要求也较为一致；三是全域详细规划以单元划定进行组织，城镇单元和乡村单元的详细规划（村庄规划）需要探索形成一体编制的模式，不应再出现城镇地区和乡村地区“两层皮”的现象。

该框架的优点是有利于统筹全域发展权的安排，对于全县域的资源配置有较高的统筹作用，既能有效地平衡各乡镇的矛盾与诉求，又能很好地解决县级规划中部门用地统筹与乡镇级规划落地保障的难题⁴¹。尤其是在乡镇城镇开发边界已划定的情况下，实际上对于乡镇空间来说，需要通过总体规划来研究确定的内容较少。该框架比较适用于两类县级单元：一类是全域城镇化的县级单元，政区为城市型；另一类是主要发展机会集中在县城城关镇，乡镇功能发展较弱，人口大量外流的地区，乡镇治理水平普遍较低的地区，如中西部偏远地区的县级单元。

3.2 镇村联合编：以详细规划深度统筹乡镇域国土空间规划编制，有助于全镇域统筹调配存量建设资源

镇村联合编是指将乡镇总体规划与详细规划等合并，以详细规划深度统筹编制，包括乡镇国土空间总体规划、城镇单元详细规划和村庄规划等，实际上是形成镇域全域统筹的一本成果。该框架层级实际仍为一级，形成县级国土空间总体规划、专项规划、乡镇全域规划相互协调的县乡国土空间规划体系。见图3。

推动镇村联合编的主要目的是强化镇域对空间资源的统筹配置和镇村发展的联动，进一步统筹安排耕地和乡村振兴各项建设空间等，探索乡村地区存量建设规模有序配置的机制。该框架下重点关注两个方面：一是县级国土空间总体规划需要更加关注县域层面的规划内容，从全县域统筹考虑空间发展格局等，对于乡镇层面的内容只需重点统筹“三区三线”等基本刚性管控内容即可；二是镇域详细规划需要重点关注存量建设用在全镇域的统筹使用，并且要注意与全域土地综合整治和村庄相关土地政策相结合，真正做到乡镇全域全要素统筹布局。

该框架的优点是有利于挖掘乡镇地区的存量资源，有利于推动乡镇空间的优化配置，在实现镇域土地集约节约利用的同时，也进一步激活乡镇发展的积极性。该框架适用于乡镇发展事权相对较为齐备、乡镇规划治理能力较高的地区，这些地区的乡镇仍是发展的主体，如东部沿海发达地区的县级单元。比如，广东省正在探索该实践框架，要求在全域土地综合整治试点、农业产业发展重点镇、“百千万工程”中心镇中遴选20个工作基础好、积极性高、乡村建设用地需求迫切的乡镇，作为镇村联动，以详细规划深度编制镇级国土空间总体规划的试点。

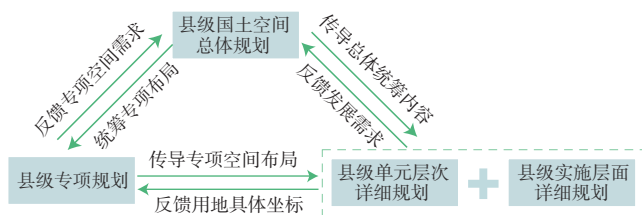


图2 县乡联合编的县乡国土空间规划体系实践框架图

Fig.2 Practical framework of the county and township level territorial spatial planning system: county-township joint planning

3.3 县乡分开编：县级和乡镇级国土空间规划分开编制，有助于与行政体制适配推动县乡事权改革

县乡分开编是指县级和乡镇级国土空间规划分开编制，形成两个层级，包括县级的总体规划和专项规划，以及乡镇级的总体规划、城镇单元详细规划（此处可以将城关镇详细规划理解为乡镇级详细规划）和村庄规划（图4）。该框架实际主要传承了原城乡规划的做法，成果大多呈现出县级国土空间规划的事权和乡镇级的事权分开的情况。但是，目前不少地区的规划仍将城关镇的相关国土空间规划内容纳入县级国土空间规划中。

推动县乡分开编的主要目的是适应县级和乡镇级管理事权分置的需要等。该框架下重点关注两个方面：一是在县级国土空间总体规划中应该进一步精简城关镇的规划内容（混合型政区的县级总规可以考虑将城关镇的内容保留）；二是编制乡镇级国土空间规划前，需要考虑推动乡镇规划事权进一步下放到镇级单元，包括探索乡镇国土空间总体规划由县级政府批复，否则容易出现没有乡镇规划事权却又编制乡镇级国土空间规划的情况。

该框架的优点是与我国行政体制的适配性强，可推动县乡事权改革，并且有利于推动我国“五级三类”国土空间规划体系的落地。该框架适用于乡镇空间尺度较大，同时乡镇发展实力较为雄厚，呈现出地域型或混合型政区属性的地区，尤其是针对部分推动镇级市改革的地区。当前，不少县级单元都采用了该框架，尤其是在省级层面已出台乡镇国土空间总体规划编制指南的地区²⁹，在县级国土空间总体规划批复后已经陆续采用此框架开始探索乡镇级国土空间规划的编制。

3.4 多镇连片编：地域相近的多个乡镇联合编制国土空间总体规划，有助于培育具有较强带动力的增长点

多镇连片编是指统筹若干在地域范围内邻近、发展相互依存的乡镇联合编制片区国土空间总体规划。该框架为两个层级，分为县级和片区级，形成县级国土空间总体规划、专项规划和详细规划，以及片区国土空间总体规划、城镇单元详细规划和村庄规划的国土空间规划体系。见图5。

推动多镇连片编的主要目的是解决部分乡镇发展动力不足的问题，推动相关乡镇连片发展，进一步优化县域空间发展格局。多镇连片编的关键是需要行政体制上强有力的支持，同时也为下一轮乡镇行政区划调整做好了铺垫。该框架下重点关注三个方面：一是需要在县级国土空间总体规划层面对乡镇发展格局进行充分的分析，谋划全县乡镇发展的片区，并明确片区乡镇发展的重点；二是需要对片区的规划事权进行授权，探索

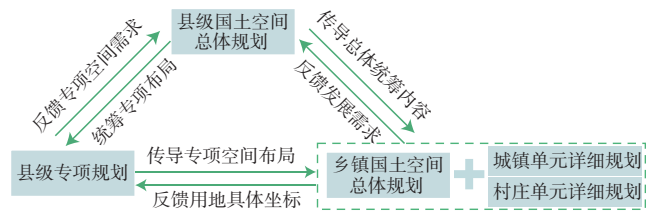


图3 镇村联合编的县乡国土空间规划体系实践框架图

Fig.3 Practical framework of the county and township level territorial spatial planning system: town-village joint planning

建立相应的行政架构，如各种类型的管委会^[21]，以便于片区能有效发挥统筹的作用；三是需要推动片区规划由本级政府进行审批，以便与县级国土空间总体规划的审批单位错位，否则如果都由同一级审批的话，那实则则为同级规划，只是内容分置而已。

该框架的优点包括有利于引导公共资源和市场要素充分流动、合理集聚、优化配置，从而培育出更多具有发展活力的乡镇，在县域内形成具有较强支撑力和带动力的新引擎，为县域提供更多增长点。该框架比较适用于混合型政区，在乡镇发展均衡度相对较低的地区，县域空间尺度相对较大且乡镇空间尺度较小的地区。如四川省由于乡镇辖区相对面积较小，且没有经过上一轮乡镇撤并工作，大多为单镇区乡镇，因此针对这一现实，为了进一步推进改革深化，四川省开展以片区为单元编制乡镇国土空间规划，为乡村振兴和新型城镇化提供更大承载空间。

4 结论与展望

4.1 主要观点及结论

在国土空间规划改革过程中，迫切需要将各地的实践进程，重新审视和厘清县乡国土空间规划体系，以便为下一步改革推进提供参考。本文在现有研究的基础上主要提出了以下三个方面的观点：一是国家认识到县乡国土空间体系的建构不能全国“一刀切”，而是鼓励各地积极探索，各地可以根据自身政区空间性质、政区空间尺度、县乡发展权安排、县乡规划事权设置和不同规划类型内容分工等差异，探索合适的实践框架（图6）；二是乡镇级国土空间总体规划的层级不一定必须存在，其规划成果也不一定单独呈现，在乡镇事权足够精简并且乡镇发展权也在收缩的前提下，乡镇级国土空间规划是可以与县

级国土空间总体规划合并编制，或与乡镇全域详细规划合并编制；三是提出了与县乡国土空间规划体系建构逻辑相适配的四种常见框架，认为在具体实践中选择哪种框架并没有优劣之分，只有适合与否，关键是要与政府事权相匹配，与编制、审批、实施和监督流程相协调，与本地经济社会发展水平和政府治理水平相一致。

4.2 展望：县乡国土空间规划体系优化改善建议

为支撑国家国土空间规划改革工作，需要地方在县乡国土空间规划体系的建构中积极探索，进一步完善相关体制机制。对优化县乡国土空间规划体系提出以下五个方面的建议：一是要加快推进县乡两级政府的行政事权的改革，针对乡镇经济社会发展的可能配置合适的规划事权，如对于较大镇可以通过镇级市进行改革，赋予对应规划事权，从而在镇级层面实现国土空间规划实施管理，而对于一般乡镇，可积极探索进一步简化事权，逐步取消乡镇级国土空间规划层级；二是在县级国土空间总体规划的成果中需要重点研究本县级单元的县乡国土空间规划体系，并在规划成果的传导篇章中专门进行明确，并且严格按照制定的体系去实践探索，不能让该条文流于形式；三是各地要积极探索适合本地的规划传导机制，尤其要进一步完善县级“总—专—详”类型传导以及“县级—乡镇级”层级传导之间的传导内容和传导方式，在理清事权的基础上构建逐级深化、优化的体系；四是县乡国土空间规划作为“五级三类”中实施层面的规划，尤其要重视详细规划的地位与作用，进一步研究本地的详细规划单元划定、统筹编制、规划实施管理机制等，真正将规划落地；五是要关注规划实施与政策集成的关系，尤其是详细规划，要与土地整备、全域土地综合整治、集体经营性建设用地入市、存量更新等相关政策做好衔接^[30]，推动规划

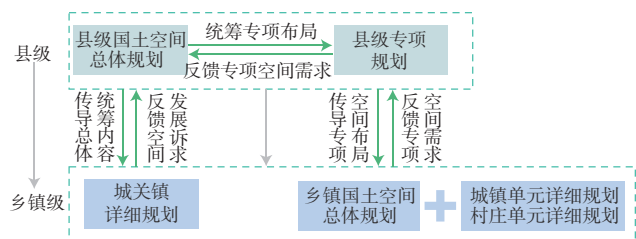


图4 县乡分开编的县乡国土空间规划体系实践框架图

Fig.4 Practical framework of the county and township level territorial spatial planning system: separate county-township planning

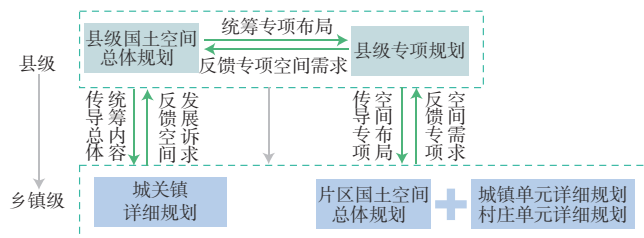


图5 多镇连片编的县乡国土空间规划体系实践框架图

Fig.5 Practical framework of the county and township level territorial spatial planning system: joint planning by multiple towns

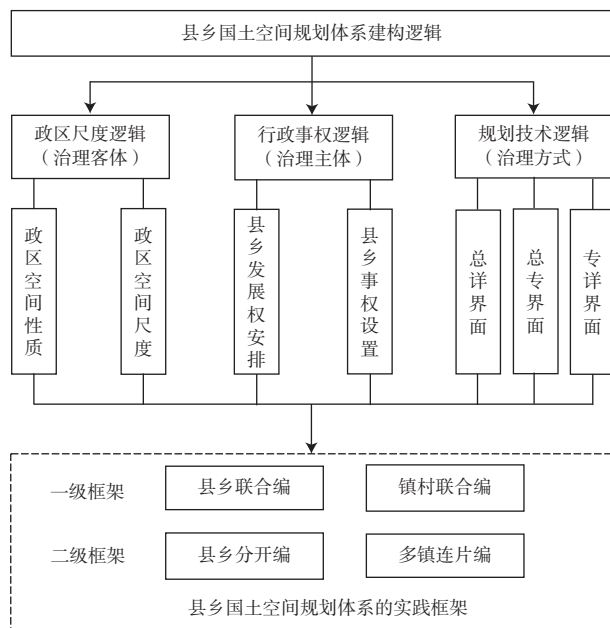


图6 县乡国土空间规划体系建构逻辑及实践框架

Fig.6 The rationales and practical framework of county and township level territorial spatial planning system

真正成为政府公共事务治理的政策。国土空间规划改革之道路阻且长,唯有各级主体主动作为,在实践中积极探索,方能走出一条具有中国特色的国土空间规划建构之路,为新时代高质量发展提供国土空间支撑。

注释

- ① 在《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》明确了“五级三类”的国土空间规划体系,分别指国家级、省级、市级、县级和乡镇级五级,三类分别指总体规划、专项规划和详细规划。
- ② 国家近年来出台了《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(自然资办发〔2019〕35号)、《自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见》(自然资办发〔2020〕57号)、《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(自然资发〔2023〕43号)、《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》(自然资发〔2024〕1号)等通知,对详细规划和村庄规划等明确了相关管理要求。
- ③ 有部分学者将县级及以下层级的国土空间规划体系统称为“县域国土空间规划体系”,与“县乡国土空间规划体系”相比较,本文认为“县域”叫法更接近县级国土空间规划,忽视了乡镇级国土空间规划的内涵,而“县乡”的叫法更容易理解为包含了县级和乡镇级国土空间规划。
- ④ 《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》明确提出了“各地结合实际编制乡镇国土空间规划”“各地可因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划”“相关专项规划可在国家、省和县市层级编制”“在市县及以下编制详细规划”等要求。
- ⑤ 县乡总详界面是指县级国土空间总体规划向详细规划传导的界面,县乡总专界面是指县级国土空间总体规划向县级专项规划传导的界面,县乡专详界面是指县级专项规划向详细规划传导的界面。

参考文献

[1] 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.

[2] 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.

[3] 李如海.国土空间规划:现实困境与体系重构[J].城市规划,2021,45(2):58-64.

[4] 陈美球,何昌成,姚志湖.县乡国土空间总体规划同步编制的探讨[J].中国土地,2023(4):29-31.

[5] 张立,董舒婷,陆希刚.行政体制视角下的乡镇国土空间规划讨论:英国、日本和德国的启示[J].小城镇建设,2020,38(12):5-11.

[6] 张强,林少颖.分级事权下县级国土空间规划的编制[J].厦门理工学院学报,2021,29(3):70-76.

[7] 陈川,李海燕.国土空间相关专项规划衔接传导技术体系及保障机制探讨[J].中国土地,2024(2):9-13.

[8] 刘合林,聂晶鑫,罗梅,等.国土空间规划中的刚性管控与柔性治理:基于领地空间与关系空间双重视角的再审视[J].中国土地科学,2021,35(11):10-18.

[9] 徐晶,杨昔.国土空间规划传导体系与实施机制探讨[J].中国土地,

2020(8):21-24.

[10] 汪劲柏.国土空间规划层级传导模式的多国经验分类研究与启示[J].北京规划建设,2023(1):130-136.

[11] 董珂,张菁.加强层级传导,实现编管呼应:城市总规空间类强制性内容的改革创新研究[J].城市规划,2018,42(1):26-34.

[12] 黄慧明,韩文超,朱红.面向全域全要素的广州市国土空间规划传导体系研究[J].热带地理,2022,42(4):554-566.

[13] 王威汐,曹春.面向国土空间规划的分层级空间管控逻辑思考[J].城市规划,2023,47(4):25-30.

[14] 张立,李爱骥,汪劲柏.空间规划的传导协同:治理视角下的国际实践与启示[J].国际城市规划,2022,37(5):1-13.

[15] 王新哲,薛皓颖.国土空间总体规划传导体系中的语汇建构[J].城市规划学刊,2019(S1):9-14.

[16] 王新哲,薛皓颖,姚凯.国土空间总体规划编制的关键问题:兼议省级国土空间规划编制[J].城市规划学刊,2022(3):50-56.

[17] 邓凌云,曾山山,张楠.基于政府事权视角的空间规划体系创新研究[J].城市发展研究,2016,23(5):24-30.

[18] 王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J].社会学评论,2014,2(3):12-20.

[19] 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.

[20] 陈宇琼,胡剑双.都市圈近郊镇空间组织模式及用地策略研究:以徐州市汉王镇国土空间规划为例[C]//人民城市,规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(18小城镇规划).中国城市规划学会,2023.

[21] 龚蔚霞,周剑云.府际事权划分视角下的市域国土空间规划协调路径思考:以东莞市为例[J].城乡规划,2021(5):117-124.

[22] 沈荣华.中国地方政府学[M].北京:社会科学文献出版社,2006.

[23] 马行.事权改革背景下乡镇治理途径及空间规划对策:基于浙北地区多镇空间规划研究[C]//面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(18小城镇规划).中国城市规划学会,成都市人民政府,2021.

[24] 黄玫.基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系建构路径[J].规划师,2019,35(14):53-57.

[25] 赵毅,郑俊,徐辰,等.县级国土空间总体规划编制关键问题[J].城市规划学刊,2022(2):54-61.

[26] 陈川,徐宁,王朝宇,等.市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究[J].规划师,2021,37(15):75-81.

[27] 陈小卉,胡剑双.江苏省乡村空间治理实践:阶段、路径与模式[J].城市规划学刊,2024(1):38-45.

[28] 皇甫玥,苏玲,郑晓华.国土空间规划背景下专项规划与控规一张图融合工作新思考:基于南京的实践[J].城市发展研究,2021,28(1):9-13.

[29] 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,2022,38(6):109-117.

[30] 陈小卉,闫海.国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索:以江苏为例[J].城市规划学刊,2021(1):74-81.