

国土空间规划“三区三线”在乡镇落地难点及对策

——以安徽省阜阳市颍东区插花镇为例

牛静文

阜阳市城乡规划设计研究院有限公司 安徽 阜阳 236000

【摘要】：国土空间规划“三区三线”在乡镇落地是筑牢基层空间发展根基的关键环节，其落地质量直接关乎空间资源合理配置与乡村可持续发展。乡镇层面存在规划衔接不畅、管控与发展需求失衡、实施保障体系薄弱等问题，制约落地成效。本文以阜阳市颍东区插花镇为例，明确难点核心症结，探寻适配乡镇实际的破解路径，可推动“三区三线”刚性约束与乡镇发展弹性需求有机统一，提升规划落地的科学性与实效性，为乡镇国土空间有序利用提供支撑。

【关键词】：国土空间规划；三区三线；乡镇落地；实施难点；破解对策

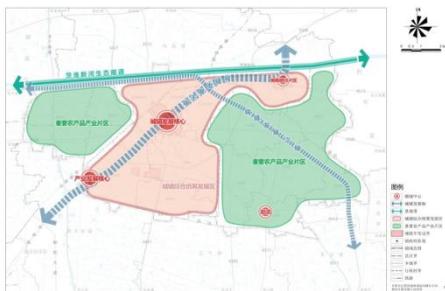
DOI:10.12417/2705-0998.26.02.020

1 插花镇的现状特征与规划背景

插花镇地处阜阳中心城区东北侧、茨淮新河南岸，位于颍东区、颍泉区、亳州市利辛县交界处，现辖15个行政村（居委会）。插花镇作为重点发展型乡镇，主体功能定位为农产品主产区；市级国土空间总体规划分解下达给插花镇的三条控制线指标分别为耕地保有量10.39万亩，永久基本农田保护面积9.32万亩，生态保护红线面积1.54平方千米，城镇开发边界面积3.49平方千米。全域建设空间、农业空间、生态空间分别约占23%、68%、9%。镇域农业占比高，生态保护区域与村镇建设空间存在潜在交叉，城镇开发需兼顾集约利用与乡村振兴需求。

插花镇土地肥沃，物产丰富。除传统的小麦、大豆、玉米等粮食种植外，近几年着力加快农业产业结构调整，大力发展蔬菜、瓜果、中草药等经济作物种植，建成一批蔬果种植和畜禽养殖基地。全镇粮食产量7.2万吨，规模经营种植面积2.9万亩，蔬菜种植面积2.5万亩，优质蔬菜产量7.5万吨，出栏生猪15万头，禽类2250万只。农业现代化进程持续推进，瓦大红旗农场、瓦大番茄谷+双创园项目、和牧生态农业建设项目、普惠农业项目等一大批现代农业龙头项目相继落地。

近些年插花镇通过规范资金管理、强化项目实施监管等举措，为“三区三线”落地奠定了制度基础，但仍存在规划执行能力不足等问题。



镇域国土空间总体格局规划图

2 插花镇“三区三线”规划落地的现实困境解析

2.1 规划衔接层面的断层问题

规划衔接层面的断层问题贯穿于“三区三线”落地的全过程，突出体现在不同层级、不同部门规划之间的协同不足。阜阳市国土空间总体规划侧重宏观管控与整体布局，对乡镇地域的具体资源禀赋、发展实际考量不够细致，导致插花镇在规划承接过程中难以精准对接。跨部门规划之间缺乏有效的衔接机制，各部门基于自身职能制定的专项规划往往存在目标偏差、内容重叠等问题，使得插花镇在落实“三区三线”要求时陷入无所适从的困境。规划编制与插花镇实际发展需求脱节，未能充分兼顾当地产业发展、民生保障等现实诉求，进一步加剧了规划落地的阻碍。

2.2 管控要求与插花镇发展需求的适配难题

管控要求与乡镇发展需求的适配难题是制约“三区三线”在乡镇落地的核心瓶颈。“三区三线”的刚性管控要求旨在保障生态安全、粮食安全等核心目标，对空间开发利用作出了严格限制。而乡镇作为乡村振兴的主要载体，面临着产业升级、基础设施完善、公共服务提升等发展需求，部分发展项目与管控边界存在冲突^[1]。插花镇作为重点发展型乡镇，主体功能定位为农产品主产区，然而永久基本农田的严格保护使得插花镇的农业产业规模化、集约化发展受到约束，如何在管控框架内实现发展需求的合理满足，成为插花镇面临的重要难题。

2.3 落地实施保障体系的薄弱环节

落地实施保障体系的薄弱环节进一步弱化了“三区三线”在乡镇的落地成效。组织保障方面，插花镇目前现有工作人员专业能力不足，难以应对规划落地过程中的复杂问题。政策支持体系不够完善，针对乡镇规划实施的配套政策不健全，在规划调整、利益协调、责任追究等方面缺乏明确规定，导致规划实施过程中存在权责不清、监管缺位等问题。技术服务保障滞后，乡镇缺乏先进的规划实施监测技术手段，难以对“三区三

线”管控情况进行实时精准把控，同时技术指导力量不足，无法为乡镇规划实施提供有效的技术支撑，影响了规划落地的质量与效率。

3 规划衔接断层问题的成因与具体表现

3.1 上下层级规划衔接的协同不足

上下层级规划衔接的协同不足源于规划编制体系的层级割裂。市级规划编制过程中，对乡镇基层实际情况的调研不够深入，往往以宏观数据和整体目标为导向，导致规划内容缺乏对乡镇具体地域特征的适配性。乡镇层面在承接上层级规划时，缺乏有效的沟通反馈机制，无法将基层实际需求及时传递至上层级规划编制环节，使得规划衔接出现单向传导的问题。不同层级规划的编制时序不匹配，以插花镇为例，城镇开发边界在市级层面进行调整时，镇国空层面规划未能及时跟进优化，进一步加剧了上下层级规划的衔接断层，导致在落实“三区三线”要求时出现规划冲突的情况。

3.2 跨部门规划衔接的机制缺失

跨部门规划衔接的机制缺失是导致规划内容冲突的重要原因。涉及“三区三线”落地的相关部门各自承担不同的管理职能，规划编制往往基于自身职能目标展开，缺乏统一的规划编制标准和协同平台^[2]。各部门之间信息共享不及时、不充分，在规划范围划定、目标设定、实施路径等方面存在差异，导致不同部门的专项规划之间出现内容重叠、边界不清、目标相悖等问题。缺乏有效的跨部门协调议事机制，当规划实施过程中出现部门间的利益冲突时，难以形成统一的解决方案，使得乡镇在推进“三区三线”落地时需要应对来自不同部门的不同要求，增加了规划实施的难度。

3.3 规划与乡镇实际情况的脱节现象

规划与乡镇实际情况的脱节现象体现在规划编制与乡镇发展实际的脱节。上位规划编制过程中，对插花镇的资源禀赋、产业基础、人文环境、民生需求等实际情况把握不够精准，往往采用标准化的规划模式，缺乏针对性和差异性。部分规划过度强调刚性约束，忽视了插花镇发展的阶段性特征和动态需求，导致规划内容与插花镇实际发展诉求不符。规划未能充分考虑乡镇居民的生产生活习惯，部分管控措施可能影响居民的正常生产生活，引发基层对规划实施的抵触情绪。规划对插花镇特色资源的挖掘和利用不足，未能将特色发展需求融入“三区三线”规划布局，难以支撑乡镇特色发展。

4 管控与发展适配难题的核心症结破解方向

4.1 生态保护红线与乡镇产业发展的协调路径

生态保护红线与乡镇产业发展的协调需坚守生态优先原则，探索生态友好型发展路径。插花镇的生态保护红线划定全部位于茨淮新河两岸，红线范围内严禁不合规产业入驻，依托

生态禀赋培育生态旅游、林下经济等绿色产业，通过生态产品价值实现机制促成保护与发展良性互动。红线外围合理规划产业空间，推动传统产业转型升级并推广绿色技术，同时建立动态协调机制，结合生态承载能力与产业实际优化布局，保障二者协同推进。

4.2 永久基本农田保护与农业现代化发展的融合思路

永久基本农田保护与农业现代化发展的融合需以保障粮食安全为核心，推动农业生产方式转型升级。严格落实永久基本农田特殊保护要求，划定永久基本农田储备区，确保基本农田数量不减少、质量有提升。在永久基本农田保护范围内，大力发展高标准农田建设，完善农业基础设施，推广节水灌溉、测土配方施肥等先进农业技术，提升农田综合生产能力^[3]。依托永久基本农田，插花镇可培育壮大农业产业化龙头企业，发展农产品精深加工、冷链物流等产业，延长农业产业链条，提升农业附加值。推进农业适度规模经营，通过土地流转、托管等方式，整合土地资源，发展集约化、规模化农业，实现永久基本农田保护与农业现代化发展的有机统一。

4.3 城镇开发边界与乡镇建设需求的精准匹配策略

城镇开发边界与乡镇建设需求的精准匹配需立足乡镇发展定位，科学划定和优化城镇开发边界。结合乡镇人口规模、产业基础、发展潜力等因素，合理确定城镇开发边界范围，保障插花镇必要的建设空间。在城镇开发边界内，优化空间布局，合理规划功能区域，在城镇开发边界外结合乡镇国土空间总体规划、村庄规划保障村庄产业发展用地。插花镇可在村庄建设边界内布局直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业用地，提升城镇村空间利用效率。针对乡镇建设中的民生保障需求，优先保障教育、医疗、养老、文化等公共服务设施用地，完善基础设施配套。建立城镇开发边界动态调整机制，根据插花镇发展实际情况，在符合规划要求的前提下，适时申请对开发边界进行优化调整，实现城镇开发与乡镇发展的精准适配。

5 强化落地实施保障体系的关键举措

5.1 健全基层规划实施的组织保障机制

健全基层规划实施的组织保障机制需从机构设置和队伍建设两方面发力。设立专门的乡镇规划实施管理机构，明确其职能职责，统筹推进“三区三线”规划落地相关工作，协调解决规划实施过程中的各类问题。加强乡镇规划管理队伍建设，通过专业培训、人才引进等方式，提升工作人员的规划专业素养和业务能力，确保能够胜任规划实施管理工作。建立健全层级联动的工作机制，加强上级规划主管部门与乡镇规划实施机构的沟通协作，形成上下联动、协同推进的工作格局。明确各相关主体在规划实施中的责任，建立责任追究机制，对规划实施不力、违规操作等行为进行严肃追责，保障规划实施的严肃

性。

5.2 完善规划落地的政策支撑体系

完善规划落地的政策支撑体系需围绕规划实施的关键环节制定配套政策。制定规划调整管理办法,明确规划调整的条件、程序和权限,规范规划调整行为,确保规划调整的科学性和合理性。出台利益协调政策,针对规划实施过程中涉及的土地征收、补偿安置等利益分配问题,建立公平合理的利益协调机制,保障相关主体的合法权益,减少规划实施中的利益冲突^[4]。制定规划实施监管政策,明确监管主体、监管内容、监管方式和监管责任,构建全方位、多层次的监管体系,加强对“三区三线”管控情况和规划实施进度的监管。完善激励约束政策,对规划实施成效显著的乡镇给予政策倾斜和资金支持,对规划实施不力的乡镇进行约束和督导。

5.3 提升规划实施的技术服务能力

提升规划实施的技术服务能力需强化技术支撑和服务保障。利用省级搭建的信息化技术平台,整合国土空间规划、自然资源调查、生态环境监测等相关数据资源。引入专业技术服务机构,为乡镇规划实施提供规划咨询、技术指导、方案优化等专业服务,开弥补乡镇技术力量不足的短板。市级层面应加强技术培训和指导,组织专业技术人员深入乡镇开展技术培训和现场指导,提升乡镇规划实施工作人员的技术应用能力。推广先进的规划实施技术和经验,结合乡镇实际情况,借鉴其他地区在“三区三线”落地中的成功技术模式,提升规划实施的技术水平和实效。

6 推动乡镇“三区三线”高效落地的长效机制构建

6.1 建立规划实施的动态监测评估机制

建立规划实施的动态监测评估机制需构建常态化的监测评估体系。运用遥感监测、大数据分析等先进技术手段,对“三区三线”管控情况、规划实施进度、规划目标实现程度等进行实时动态监测,及时掌握规划实施过程中的各类情况。制定科学的评估指标体系,从生态保护、粮食安全、产业发展、民生保障等多个维度,对规划实施成效进行全面评估。定期开展规划实施评估工作,形成评估报告,精准识别规划实施过程中存在的问题和不足。建立评估结果应用机制,将评估结果作为规划调整、政策优化、责任考核的重要依据,及时优化规划实施

策略,保障规划目标的顺利实现。

6.2 构建多元主体协同参与的共治格局

构建多元主体协同参与的共治格局需充分调动各方力量参与规划实施。搭建协同参与平台,畅通参与渠道,引导相关部门、乡镇基层组织、社会组织等主体参与“三区三线”规划实施的相关工作。建立沟通协商机制,定期组织各方主体开展沟通交流,听取各方意见和建议,协调解决规划实施过程中的问题^[5]。强化信息公开,及时向社会公开“三区三线”规划内容、实施进度、监测评估结果等信息,保障公众的知情权和监督权。鼓励公众积极参与规划实施监督,形成全社会共同关注、支持和参与“三区三线”规划落地的良好氛围,提升规划实施的共治效能。

6.3 强化规划实施的刚性约束与弹性调整

强化规划实施的刚性约束与弹性调整需平衡规划的严肃性和适应性。严格落实“三区三线”的刚性管控要求,对违反规划的行为进行严肃查处,维护规划的权威性和严肃性。明确规划刚性约束的核心内容,划定不可触碰的管控底线,确保生态安全、粮食安全等核心目标得到有效保障。兼顾规划的适应性,针对乡镇发展过程中出现的新情况、新问题,在符合总体规划要求和核心管控目标的前提下,建立灵活的弹性调整机制。明确弹性调整的范围、条件和程序,确保规划调整规范有序,使规划能够更好地适配乡镇动态发展需求,提升规划实施的可持续性。

7 结语

本文结合颍东区插花镇的实际情况,围绕国土空间规划“三区三线”在乡镇落地的难点及对策展开探讨,明确了规划衔接、管控与发展适配、实施保障等层面的核心问题,提出了针对性的破解方向与关键举措,构建了推动规划高效落地的长效机制。乡镇作为规划落地的关键环节,其落地成效直接关乎国土空间治理效能提升。后续需持续夯实基层规划实施能力,推动各项举措落地见效,实现“三区三线”刚性约束与乡镇发展需求的有机统一,为乡镇国土空间有序开发保护和乡村振兴战略实施提供坚实支撑。未来需进一步结合插花镇发展实际,持续优化管控策略,为同类乡镇国土空间规划落地提供可复制、可推广的实践经验。

参考文献:

- [1] 佟彤.国土空间规划中“三区三线”改革的立法难题与纾解[J].内蒙古社会科学,2024,45(06):88-97.
- [2] 邱发波,邱兆宇.“三区三线”划定背景下的国土空间规划策略研究[J].石化技术,2025,32(05):394-395.
- [3] 曲长啸,田浩毅.基于区域联动的国土空间规划编制研究[J].科技资讯,2025,23(10):167-169.
- [4] 徐晓娜,谢晓东.国土空间规划中“三区三线”动态调整机制研究[J].房地产世界,2025,(07):22-24.
- [5] 郎昱,王博,吴永兴,等.构建国土空间“三区三线”动态优化调整机制[J].宏观经济管理,2025,(03):78-84.