

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊 中国学术期刊光盘版入编期刊 中国学术期刊综合评价数据库来源期刊

Resources and Habitant Environment

资源与人居环境

2022年10月(总第286期) 国际标准连续出版物号 ISSN 1672-822X 国内统一连续出版物号 CN 51-1679/P 邮发代号 62-266

主办:四川省国土科学技术研究院(四川省卫星应用技术中心) 四川省自然资源厅宣传教育中心



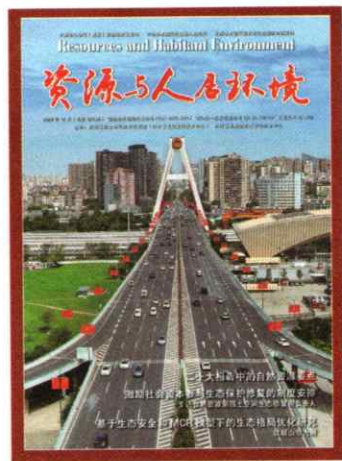
二十大报告中的自然资源要点

激励社会资本参与生态保护修复的制度安排

专访自然资源部国土空间生态修复司负责人

基于生态安全和MCR模型下的生态格局优化研究

以眉山市为例



Ziyuan Yu Renju Huanjing

主管：四川省自然资源厅

主办：四川省国土科学技术研究院

(四川省卫星应用技术中心)

四川省自然资源厅宣传教育中心

出版：资源与人居环境杂志社

编委会

编委会主任：孙建军

副主任：李天满 刘少敏 朱明仓 丁湘

蒲从双 李春虎 陈涛 谢安军 罗旭刚

杨伟 隆爱军 陈东辉 杨旭 杨治雄

关春 刘光俊 李涛 袁世金

编委：

王永峰 申磊 吕建平 朱羽亭 朱键

刘璐 刘记 苏白燕 杨怀宇 杨明

肖智林 邹雄文 冷静 汪友平 汪四文

陈文 陈军华 单鑫 高黄根 傅桑

廖平 潘美君 瞿亮

主编：陈家贵

执行主编：李佳弋

编辑：魏真真 郭培培 黄锐雪 曾锐可

美术编辑：刘朝万

国际标准连续出版物号：ISSN 1672-822X

国内统一连续出版物号：CN 51-1679/P

发行：四川省自然资源厅宣传教育中心

订阅：全国各地邮局

邮发代号：62-266

广告许可证号：5100004000927

编辑部电话：028-83220697

地址：四川省成都市人民北路一段25号

邮政编码：610081

电子邮箱：zyrj_2004@sina.com

每本零售价：15.00元/期(人民币，国内)

全年订阅价：180.00元(人民币，国内)

承印：四川煤田地质制图印刷厂

目录 CONTENTS

2022年10月刊
第10期 总第286期

4 论语数字

聚焦管理 FOCUS MANAGEMENT

6 二十大报告中的自然资源要点

8 四川省自然资源厅探索用地新方式保障农村一二三产业融合发展用地

9 四川《关于促进地质勘查行业高质量发展的实施意见》出台

10 四川省建设项目节地评价导则发布

政策解读 POLICY INTERPRETATION

12 激励社会资本参与生态保护修复的制度安排

专访自然资源部国土空间生态修复司负责人

14 《关于探索用地新方式保障农村一二三产业融合发展用地的通知》政策解读

以案说法 LAWS FOR CASES

16 严惩违法与修复生态同步推进

20 土地分类标准的“过去时”与“现在时”

从一宗案例看土地用途登记历史遗留问题的处置原则

国土空间规划 LAND SPACE PLANNING

23 基于“两山”理论的生态价值转化策略研究

31 基于生态安全和MCR模型下的生态格局优化研究

以眉山市为例

36 以片区为单元编制乡村国土空间规划做实两项改革“后半篇”文章的思考

以巴中市为例

理论探讨 THEORETICAL DISCUSSION

40 耕地细碎化与农业全要素生产率的空间相关性探讨

以滇池流域39个乡镇为例

46 习近平生态文明思想的地方实践

以宜宾市大气污染防治为例

51 农村生活垃圾处理模式综述

畅所欲言 OPEN DIALOGUES

55 四川自然资源统一确权登记相关问题探讨

59 严管耕地“进出平衡”开启守护耕地新方向

62 守住一江清水筑牢长江上游生态屏障

四川省宜宾市矿山生态修复成效与思考

自然资源人的故事 THE STORY OF MAN OF NATURAL RESOURCES

65 山沟沟的守护者

记四川省绵阳市安州区高川乡自然资源所原负责人马银国

守艺 TRADITIONAL HANDICRAFT

70 斫琴斫心 一凿一斧斫古韵

78 要闻快递 EXPRESS NEWS

封面摄影：刘建龙

以片区为单元编制乡村国土空间规划 做实两项改革“后半篇”文章的思考

——以巴中市为例

□郑洲

以片区为单元编制乡村国土空间规划是四川省一项重要原创性举措，旨在打破原有空间局限，以整体思维发展和拉动县域经济高质量发展，避免原来各乡镇在产业上杂而不精、多而不专，互相竞争无法形成合力的不利局面；在基础设施和公共服务设施上资源配置不合理，公共服务效率低的短板。做好乡村国土空间规划对县域经济发展有着重要的促进作用。本文以巴中为例，探讨片区乡村国土空间规划中的一些现实问题和解决方案，着力推进片区乡村国土空间规划走深走实。

一、巴中市片区国土空间规划编制基本情况

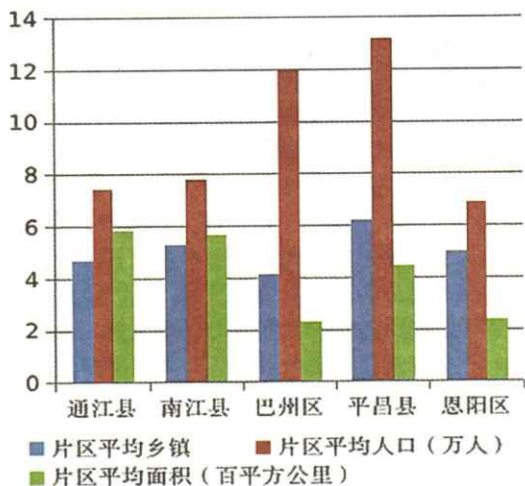
（一）片区划分情况

巴中市总面积 12292 平方公里，全市划分乡镇级片区 29 个（城市片区 1 个、城乡融合片区 5 个、农村片区 23 个，每个片区平均覆盖 4.80 个乡镇或街道，平均常住人口 9.46 万人、面积 413.60 平方公里）、村级片区 405 个，设中心镇 25 个、副中心镇 10 个、中心村 468 个。

巴中市县域内片区划分情况统计表

序号	县（市、区）	类区	乡镇（街道）数量	乡镇级片区数量			中心镇数量	超过 5 个乡镇（街道）的片区数量	设置“双中心”的片区数量	设置“副中心”的片区数量	片区平均乡镇（街道）个数	片区平均面积（平方公里）	村级片区数量	中心村数量
				城市片区数量	城乡融合片区数量	农村片区数量								
1	巴州区	丘陵	25	6	1	1	4	1	0	2	4.16	233.3	76	77
2	恩阳区	丘陵	18	5	0	1	4	1	0	1	3.60	235.4	45	75
3	南江县	山地	32	6	0	1	6	3	1	2	5.33	564.9	90	120
4	通江县	山地	33	7	0	1	7	3	1	2	4.71	588.5	55	57
5	平昌县	山地丘陵	31	5	0	1	4	4	0	3	6.20	445.8	139	139
总计			139	29	1	5	25	12	2	10	4.80	413.6	405	468

巴中市县域内片区人口分布情况



总体来看,全市县(区)均划分5.8个片区、每个片区平均覆盖4.80个乡镇(街道),符合省上“1个县域内乡镇级片区数量一般为3至7个”“宜大则大、宜小则小”的要求。同时,各县(区)产业基础、资源禀赋、发展思路等在片区划分中得以充分体现,初步形成了各具特色、错位发展的格局。

(二) 片区规划编制进展

1. 乡镇级片区国土空间规划编制进展

截至2022年7月中旬,巴中市第一批次12个片区已完成初步成果,进入专家审查和县级政府审查阶段,其它片区按既定规划编制时序有序推进,12月底前须完成的另外12个片区,正在有序开展设计单位招标工作。

2. 村级片区国土空间规划进展情况

随着乡镇级片区国土空间规划编制工作的开展,村级片区划分工作也在同步开展,部分县(区)结合第一、二批次乡镇级片区规划编制,同时开展了片区内中心村有需求的片区村规划,确保上下规划协调。

3. 各专项规划编制进展情况

巴中市将各类专项规划采用专章编制的方式纳入片区国土空间规划。从目前各片区专项规划编制统计情况看,上级部门要求编制的13个专项规划中,各片区根据自身需求,均单独编制了1—5个专项规划,其余专项规划均采用县级统一编制加专章的形式予以体现和落实。

二、巴中市片区国土空间规划编制存在的问题

(一) “多规合一”融合度差

巴中市片区国土空间规划涉及13个专项规划,且需要高度融合,协调布局。当前,规划中存在落实国家“三条控制线”刚性要求不力,各自为阵的情况,各部门强化各自的相关指标,专规和片规统筹不够,衔接力度不大,资源整合不科学现象,且部分专项规划进度慢、质量不高,影响片区国土空间规划的总体质量。

(二) 生态保护意识不强

各片区存在注重加大建设用地,扩大用地范围和类型,生态保护意识认识不够,生态文明建设绿线意识不强,没有贯彻到片区规划主线中。以“长牙齿”举措保护耕地落实不到位,节约集约用地意识不强。

(三) 产业布局不科学

对当前政府组织+小规模农户参与+小作坊加工的产业模式的改革力度不大,产业定位不明晰,对现代农业产业园区强化力度不够,如何做大做强片区特色产业导向不力。

(四) 对资源整合力度不大

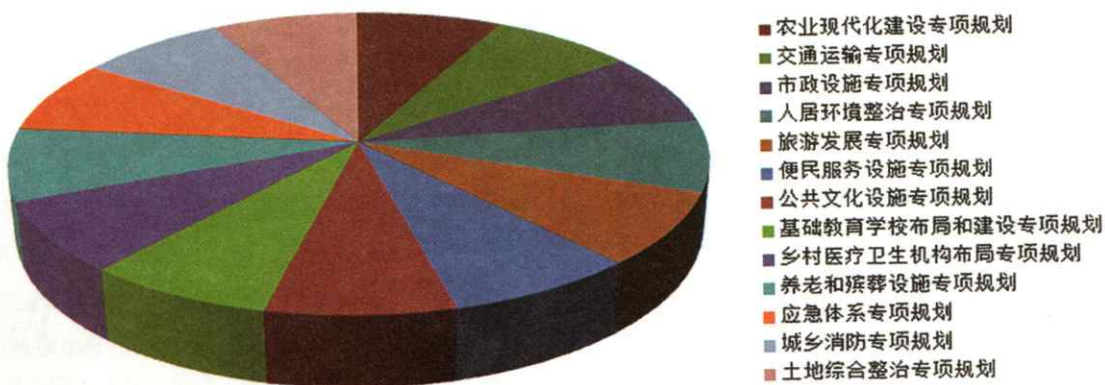
片区规划应充分发挥科学统筹,合理整合资源作用,当前存在对公共资源整合不力,其教育、医疗、养老等资源配置不科学,政务服务优化力度不大,治理效能提升不重视。

(五) 规划质量有待进一步提升

片区国土空间规划涉及的领域广,综合性、专业性强,乡镇政府、村缺乏了解片区国土空间规划编制相关人才。不论是专项规划还是片区国土空间规划,各专班成员单位和专项规划编制责任单位都未能切实参与,导致成果深度不够、矢量数据不能落图。

(六) 合力形成不够

一是推进机制发挥作用不力。虽然建立了推进机制,但个别部门、县(区)政府重视不够,责任未压实,作用发挥不充分。二编制经费不足。规划编制、基础设施建设的经费投入主要依靠县、镇政府财政,社会资本参与不够。



13项专项规划结构图

三、对片区国土空间规划的建议

(一) 以人为本，推进“多规合一”

一是摸清人口现状。第七次全国人口普查数据表示，四川省正处于新型城镇化加速期和深度老龄化演进期，城镇常住人口增多、乡村常住人口减少等特征。编制片区规划时，要全面摸清本片区人口规模、结构、流动情况，把准未来发展趋势，合理规划布局基于人口的片区基础设施和公共服务设施，构建不同类型的生活服务圈，以满足人的多样化、多层次、多方面的需求。二是坚守“三条控制线”。片区规划的一项重要任务，就是在划定农业、生态、城镇空间时，严格落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”，要将其作为规划编制强制性内容，采取“长牙齿”措施执行最严格的耕地保护制度，守住人民的“饭碗”；要强化上游意识、担当上游责任，筑牢长江黄河上游重要生态屏障；要严控城镇开发边界，解决好城乡建设用地规模扩张过快、利用效率不高的问题。三是加强上下规划衔接。片区规划不是孤立的，要认真贯彻“多规合一”要求，综合考虑保护、发展、服务和基层治理等因素。一方面，要承接好县域“十四五”经济社会发展规划布局内容，确保上下贯通、相互协同。另一方面，要与相关专项规划衔接，同步完善两项改革“后半篇”各个专项方案，将重点任务装到片区规划中，使其有机融合，形成整体效应。

(二) 生态优先，强化生态意识

良好的生态环境是人和社持续发展的基础，美丽乡村建设是生态优先，走绿色发展之路。一是构建生态空间新格局。在做乡村片区规划时，要健全以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，建立推动区域绿色发展、高质量发展新格局。将生态保护红线、生态控制区纳入空间规划一级分区，明确具体位

置，实行坐标管理，对生物多样性保护区、生态廊道和重要生态斑块严格保护。二是严格空间用途管制。在生态保护红线核心区原则禁止人为活动，严禁开发性、生产性建设布局，严禁任意改变用途。在生态控制区内严禁不符合主体功能定位的各类建设活动，不得建设污染环境、破坏资源或景观的生产设施，建设其他项目的，污染物排放符合国家或地方排放标准。坚持“生态优先、建设总量控制”，推动优化用地结构，构建数量质量生态“三位一体”的耕地保护体系，“公益林优先、分等级保护”的森林保护体系，“河道畅通、接水优先”的水资源保护体系。三是强化资源节约意识。引树用优增量，盘活存量意识，严格执行限制建设和禁止建设目录，严禁占用生态红线，严控占用一般生态区。片区规划注重与“一地一策”，编制土地储备、供应计划衔接。助力推进“标准地”供应，推进产业园区“亩均论英雄”节约集约用地评价，引导农业产业项目采取弹性年期出让、先租后让等方式用地。四是涵盖生态修复规划。编制片区规划时，与正在或即将实施生态修复项目统筹谋划，解决好历史遗留问题，加快废弃矿山复绿，改善生态环境。与农村农用地和建设用地整治、增减挂钩项目、地质灾害项目规划相衔接，以加快推进国土项目实施，愈合大地伤痕，提升生态功能，促进美丽乡村建设。

(三) 因地制宜，科学布局产业

产业振兴是乡村振兴的重要内容和关键支撑，编制片区规划应把促进产业发展摆在优先位置。一是做好产业定位。根据片区资源禀赋和现有产业基础，明晰产业发展定位，按照宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜旅则旅的原则，规划布局特色优势产业，引导发展新产业新业态，推动形成“一片区一主业一特色”的新格局。二是促进产业规模化发展。采取不同的空间布局和用地保障模式，尽可能“化散为整、调小变大”，通过规划“一张图”打通乡镇与乡镇、村与村之间的

壁垒,推动产业集中连片规模化发展。三是建好现代农业园区。把片区规划编制与现代农业园区扩面提质结合起来,推动串点成线、连线成片、扩片成带、集带成面,加快实现县域特色园区全覆盖。要强化园区建设用地保障,在片区规划中做好空间预留和布局安排,用好点状供地、土地增减挂钩等政策,保障园区建设需求。

(四) 优化服务,有效配置资源

将片区规划作为总依据和总遵循,推动片区内各类公共资源集中布局、精准投放。一是优化公共服务。教育、医疗、养老事关老百姓切身利益,以片区规划为契机,进一步优化教育、医疗卫生、文化体育等公共服务资源配置,建好村级养老服务设施、儿童之家、社区康复服务站,建立留守老人、儿童、残疾人等特殊困难群体的关爱服务机制,实现学有所教、病有所医、老有所养。二是优化政务服务。规划编制中,注重完善“五级一体化”政务服务体系,优化乡镇(街道)便民服务机构,统筹推进便民服务项目,建设汇集多种功能为一体的服务平台,实现“一站式”服务,做到“一网通办”“最多跑一次”,以片区规划编制提升群众生活的获得感、幸福感。三是优化利益格局。片区规划在调整利益格局时,要稳妥有序,对发展有需要、群众有需求的,该加强的加强、该补充的补充、该完善的完善,为老百姓提供更高水平、更加多样的公共服务;对确需收缩、撤并的,要先立后破,做好接续安排,确保公共服务不断档。四是优化治理架构。以规划促进基层治理效能提升,搭建好乡镇(街道)、村(社区)和村(居)民小组三级组织架构,选优配强村(社区)领导队伍,加强村社干部培训、轮训,建立完善监督管理和激励约束机制。健全村级重要事项、重大问题研究决定机制,大力提升村民自治水平。

(五) 严格质量,依托技术把关

一是加强业务培训。在疫情未全面消除的情况下,应采取线上与线下相结合等灵活方式,对规划编制人员进行业务培训,其内容既要有国家大政方针、也要有专业技术、还应有国内外乡村规划先进经验,以开阔眼界,拓展视野,站高位子,全面提升规划编制人员业务能力和职业素养,只有高素质的主刀人才能雕刻出高质量的艺术品。二是强化技术力量支撑。组建市、县(区)技术审查小组,由市、县(区)自规部门主要领导或分管领导任组长,专家、科股室、乡镇负责人及专业技术人员为成员,全过程把关规划质量,定期到县(区)指导,及时提出优化提升意见,努力提高规划品质和特色。建立健全市、县、镇(乡)三级规划管理机制,进一步研究自然资源站所机

构改革和乡村规划师招引,积极发挥乡村规划师队伍力量,确保规划工作有专人落实。实行乡村规划师派驻机制,以片区为单位,选聘乡村规划师,确保“一片区一师”。鼓励规划师、建筑师、工程师下乡蹲点,体验生活,了解实情,编制管用实用好用的规划。巴中市在省“自然资源专家服务团队万里行”基础上组建巴中服务团队,每月深入乡镇一线不少于10天,指导服务片区规划编制,做法值得推广。三是广泛吸纳意见。充分吸纳各领域专家的意见,特别是要激励引导熟悉当地情况的乡贤、能人参与片区规划编制,出主意,想办法,提方案。在资料收集、方案比选、公告公示等规划编制各个环节,要让群众充分参与,保障群众的知情权、参与权、表达权和监督权,促进规划编制质量提升。

(六) 强化保障,形成工作合力

一是强化推进机制建立。认真落实“省级指导、市级统筹、县为主体、镇村配合”的片区规定编制推进机制,特别突出县(区)主体责任,党委政府主要领导亲自研究,联系片区领导组织相关乡镇和部门专题研究,各级自规部门“一把手”将此项工作作为“一号工程”“书记项目”抓,自上而下层层压实责任,确保各专项规划及片区规划政策落地、质量保障和在规定时间内完成任务。二是强化资金保障。县区财政应按照国家五部委要求将片区国土空间规划编制经费纳入年度预算,加大规划编制、民生设施等投入,明确编制要求、编制成本和编制费用,积极探索引入社会资本参与片区规划,为提升规划编制质量提供资金保障。三是强化目标导向。将以片区为单元编制乡村国土空间规划工作是纳入各级党委政府、各相关部门年度目标任务督查考核,特别是自规部门要不定期对专规、片规工作推进情况进行督导,对推进快、质量高的党委政府、部门表扬通报,对推进滞后、质量较差的党委政府、部门通报批评,并商目标绩效部门问责问效,对好的做法和经验进行总结宣传推广,树立良好风向标。

四、结语

规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。以片区为单元编制乡村国土空间规划,做实乡镇行政区划和村级建制调整改革“后半篇”文章,是省委、省政府作出的一项重大决策部署,我们要坚守历史使命和责任担当,以此推动乡村振兴和县域经济高质量发展,进一步巩固脱贫攻坚成果,促进共同富裕,为推动新时代治蜀兴川再上新台阶提供坚实支撑。^[5]

郑洲,巴中市自然资源和规划局