

浅谈以片区为单元编制乡村国土空间规划的探索与实践

——以四川省南江县为例

岳全浩 陈睿 向雷 杨林

1 前言

以片区为单位编制乡村国土空间规划，是践行习近平总书记关于经济
区与行政区适度分离重要指示、推动成渝地区双城经济圈建设的改革实
践，是做好乡镇行政区划和村级建制调整改革“后半篇”文章的总牵引和
主抓手。这一决策部署既是做深做实两项改革“后半篇”文章的现实之需
和实现乡村国土空间规划全覆盖的创新之举，更是推进乡村全面振兴和新
型城镇化建设、促进县域经济高质量发展的长远之计，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，在县域内培育更多具有较
强支撑力和带动力的新引擎，为乡村振兴和新型城镇化提供更大承载空
间，也为县域经济高质量发展夯实底部支撑。

2 南江县概况和片区划分思路

2.1 南江县概况

南江县隶属于四川省巴中市，位于四川盆地北缘米仓山南麓，地处中
国秦岭--淮河南北分界线南侧，华夏版图腹心地域。地跨北纬 $31^{\circ} 52'$ ~
 $32^{\circ} 44'$ ，东经 $106^{\circ} 26'$ ~ $107^{\circ} 07'$ ，东邻通江，南接巴州，西界旺苍，
北靠陕西省汉中市南郑县，西南与恩阳区、苍溪县接壤。南低北高，属中
深切割中山地貌。全县南北长 84.3 公里，东西宽 31 公里，幅员面积 3379.4
平方公里。“两项改革”之前全县辖 23 个镇、25 个乡，114 个社区、516
个行政村；2019 年 12 月行政区划调整后，全县辖 1 个街道、29 个镇、2
个乡，105 个社区、309 个行政村。

2.2 片区划分思路

乡镇作为我国行政区划的重要基础单元，在协调城乡关系、促进城镇
化发展中具有重要的推动作用^[1]。镇村是未来乡村振兴发展的主战场，镇

村规划在发展建设中必将起到重要引领作用。未来县域地区的乡村振兴不是全域的同步振兴，必须有步骤、有节奏，通过重点片区的发展带动全域^[2]。基于统筹协调、资源整合、中心带动、聚力发展、政经分离、规模适度的考虑，南江县结合县情实际，在深入开展现场调研、征求意见、专题研讨、反复论证等前期工作的基础上，确定县域内划分为6大片区（1个城乡融合片区、5个农村片区，设中心镇6个、副中心镇2个），开展乡镇级片区国土空间总体规划编制工作。6大片区分别为：**集州生态工业及现代服务业发展片区**：包括集州街道、公山镇、杨坝镇、坪河镇、赶场镇、桥亭镇6个镇（街道），不设中心镇，副中心镇设在公山镇。**光雾山诺水河文旅融合发展示范片区（南江片区）**：包括光雾山镇、贵民镇、关坝镇、神门乡4个乡镇，中心镇设在关坝镇。**云顶茶旅融合发展片区**：包括正直镇、下两镇、和平镇、云顶镇、双流镇、元潭镇6个镇，设下两镇和正直镇为双中心镇。**长赤优质粮油发展片区**：包括长赤镇、红光镇、侯家镇、天池镇4个镇，中心镇设在长赤镇。**沙河农旅融合发展片区**：包括沙河镇、团结乡、高塔镇、赤溪镇、八庙镇5个乡镇，中心镇设在沙河镇。**大河种养循环发展片区**：包括大河镇、兴马镇、关门镇、石滩镇、关路镇、仁和镇、高桥镇7个镇，中心镇设在大河镇、副中心镇设在关路镇。（见图1、表1）



图 1 南江县县域内片区划分示意图

资料来源：南江县片区划分方案

表 1 南江县片区划分方案及片区功能定位一览表

片区名称	包含乡镇	功能定位
集州生态工业及现代服务业发展片区	集州街道、公山镇、杨坝镇、坪河镇、赶场镇、桥亭镇	加强县城承载能力建设，完善县城生态系统，建设美丽宜居宜业城市，培育以新能源、新材料、食品饮料、绿色建材产业为代表的现代生态工业，建成生态工业及现代服务业发展示范片区。
光雾山诺水河文旅融合发展示范片区 (南江片区)	光雾山镇、贵民镇、神门乡、关坝镇	依托光雾山国家AAAAA级旅游景区、光雾山诺水河世界地质公园品牌，大力发展森林康养产业，打造绿色新兴增长极。
云顶茶旅融合发展片区	正直镇、下两镇、和平镇、云顶镇、双流镇、元潭镇	做大做强“云顶茶乡”“玉湖-长滩”旅游品牌，打造国家乡村旅游重点镇村、天府旅游名镇和天府旅游名村。加大国家级传统村落（下两老街）保护力度，创建省级农业产业园区。
长赤优质粮油发展片区	长赤镇、红光镇、侯家镇、天池镇	打造“长赤翡翠米”、高品质豆油等优质农产品生产基地，做优乡村旅游，创建国省旅游名镇。
沙河农旅融合发展片区	沙河镇、团结乡、高塔镇、赤溪镇、八庙镇	依托“天府菜油”和南江“亦奇牌”菜油品牌，集中连片发展优质粮油，打造农旅融合发展示范片区。
大河种养循环发展片区	大河镇、兴马镇、关门镇、石滩镇、关路镇、仁和镇、高桥镇	以发展南江黄羊养殖和金银花种植产业为抓手，建设种养循环发展片区，创建国家现代农业产业园。

资料来源：南江县云顶片区国土空间总体规划阶段性成果

3 南江县云顶片区国土空间规划编制试点

3.1 云顶片区概况

云顶片区是南江县通往巴中、广元的门户片区，是以粮油、南江大叶茶、果蔬等农产品为主导的农业产业片区，涵盖正直镇、下两镇、云顶镇、和平镇、双流镇、元潭镇等 6 个镇。片区设两个中心镇，分别为正直镇和下两镇；片区有一个重点镇为云顶镇，是片区地理中心、特色资源富集区。云顶片区辖 6 镇、65 村、18 社区，国土面积 453.65 平方公里。2020 年户籍人口为 13.8 万人，“七普”常住人口 8.21 万人，城镇人口 2.3 万人，城镇化率 28.02%。地区生产总值达 19.69 亿元，居民可支配收入达 12146 元。

3.2 试点工作开展情况

当前，我国正处于国土空间规划体系初步构建，省、市、县、乡镇各级国土空间规划编制探索推进的关键时期，四川省“两项改革”也进入了优化完善空间格局的后半篇“以片区为单元的镇村规划试点”的特殊时期^[3]。2021 年 12 月底，南江县率先启动了《南江县云顶茶旅融合发展片区国土空间规划（2020-2035 年）》的试点编制工作。集中一切人力、财力、物力，探索以片区为单元编制乡村国土空间规划工作的实践经验。严格按照“住下来、融进去”的要求，充分利用春节期间大量群众返乡的优势，深入乡镇、村（社区）开展实地调研。通过现场踏勘、镇村座谈、问卷调查、入户走访等多种方式，详细了解当地资源禀赋、人文地理、人口吸纳、产业基础、空间布局、公共服务、发展潜力等情况，充分听取当地干部群众在乡村治理、产业发展、镇区建设、聚居意愿、设施配套、人居环境等方面的意愿和诉求。多次征求乡镇和相关部门意见，同时，及时与各职能部门对接，确保专项规划和片区规划有效衔接。经过反复修改完善，形成了较为规范的规划报批成果，镇区规划达到了详细规划深度。规划成果主要涵盖现状概况、特征问题、功能定位、用地优化布局、底线约束、产业发展、设施配套、品质提升、镇区规划、规划传导、实施保障等相关内容，并形成国土空间用地现状图、总体格局图、“三区三线”规划图等 70 余张图件资料，以及数据库和规划附件。

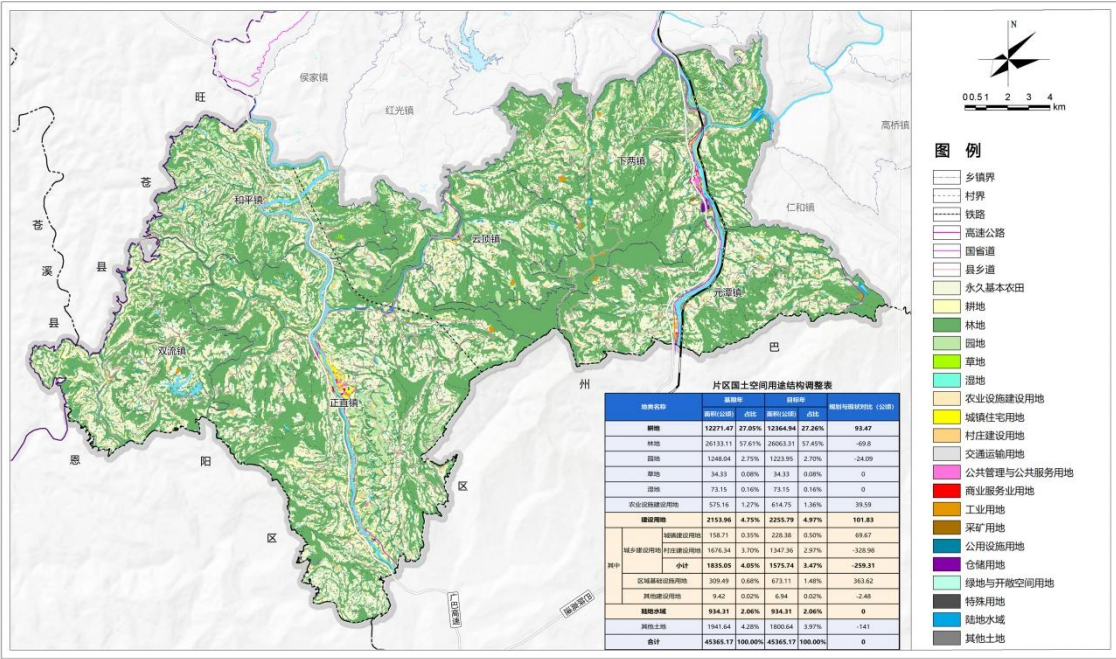


图 2 南江县云顶片区国土空间用地规划图

资料来源：南江县云顶片区国土空间总体规划阶段性成果（节选）

3.3 遇到的问题

在充分总结运用云顶茶旅融合发展片区国土空间总体规划编制经验的基础上，南江县持续开展第一批次后续长赤优质粮油发展片区和集州生态工业及现代服务业发展片区国土空间总体规划编制。在以片区为单元编制乡村国土空间规划的初步探索与实践，南江县虽取得了一些成效、打破了一些壁垒，但也遇到了不少困难和问题。比较典型的问题主要体现在以下几方面：

（一）“三区三线”尚未最终划定，规划用地布局存在一定困难

四川省作为全国 5 个“三区三线”划定试点省份，于 2021 年 8 月正式启动“三区三线”第一轮试划工作。按照国家、省、市相关要求，截至目前南江县已完成“三区三线”第四轮试划工作，但试划成果尚未最终获批，后续极有可能持续开展多轮试划。在每一轮试划工作中，试划规则较上一轮均有较大调整，特别是耕地和永久基本农田、城镇开发边界。永久基本农田的分布和划定比例、涉及城镇开发边界规模的新增建设用地指标

分配、城镇开发边界集中建设区内稳定耕地和永久基本农田是否允许“开天窗”等，都在一定程度上影响了片区规划用地布局，特别是城镇、村庄、区域基础设施等建设用地布局，待“三区三线”最终划定后，还将进一步优化调整。

（二）专项规划编制进度滞后，影响片区规划整体进度

乡镇级片区国土空间总体规划编制中共涉及农业现代化建设、交通运输、市政设施等 13 个专项规划，分别由县农业农村局、交通运输局、住建局等 12 个部门牵头编制。由于专项规划涉及部门众多，县委县政府虽成立了由各相关部门组成的片区规划和专项规划工作专班，但规划相互衔接方面矛盾仍较为突出，规划意图真正往下传导时会出现各种难以落实的多头管理、规划重叠、方案冲突等问题^[4]，专项规划编制进度迟缓。主要表现在：一是由于各部门专项规划主要以“十四五”规划为基础，各种规划的编制原则、编制依据、技术标准、规划年限等不同，所采用的基础数据格式、标准、分类也不统一，彼此之间难以完全对接和协调。二是相关专项规划中大部分项目或布局尚处于概念阶段，且大多不能满足“三线”划定精准落地的要求，其尺度和用地标准放得较宽。三是受到经费和专业队伍的人才局限，相关专项规划质量参差不齐，且时间紧、任务重，在没有充分论证的情况下，最终将导致项目无项可立、无地可供、无规可批。四是虽然在各种会议上，县委县政府多次安排部署片区国土空间规划编制工作，但前期几乎是自然资源部门单打独斗的格局，专项规划牵头部门迟迟不能提供符合要求的专项规划或专篇专章、矢量数据等，在多次协调下，才最终初步与片区国土空间规划协调融合并上报成果，专项规划编制进度滞后严重影响片区规划编制整体进度。

（三）县内时序安排不够合理，导致规划编制压力较大

依据我省以片区为单元编制乡村国土空间规划工作方案，在深入摸清本底和发展诉求的基础上，按时序展开片区规划编制工作。2022 年，各县（市、区）选择 2—3 个典型乡镇级片区启动规划编制，形成示范效应和带动作用。2022 年 6 月、2022 年 12 月和 2023 年 6 月三个时间节点分别按照“三个 1/3”左右乡镇级片区的时序编制规划。按照“三个 1/3”的时序安排，南江县 6 个片区每个时间节点约应完成 2 个片区规划编制，但通

过市、县层层加码后，特别是县内部分领导出于“创先争优”等因素的考虑，将编制时序调整为2022年6月底前完成第一批次4个乡镇级片区国土空间总体规划编制，10月底前完成剩余2个片区。这样一来不但时间紧、任务重、压力倍增，同时与片区规划相融合的相关专项规划编制的协调和衔接难度也大幅提高，这对编制出“能用、管用、好用”的规划提出了新的挑战。

（四）地方财政负担较重，难以及时支付编制经费

南江是川东北典型的山区县，县级财力历来较为薄弱。建立国土空间规划体系，需编制县级国土空间总体规划、乡镇级片区国土空间总体规划、村级片区国土空间规划、专项规划等，且规划编制时序跨度较长，在近几年每年县财政都将安排较多资金用于规划编制，在资金筹措上困难重重，很难完全满足规划编制所需资金需求。无法按照合同约定及时支付规划编制费用，导致在“三区三线”试划和第一批次4个乡镇级片区国土空间总体规划集中攻坚推进时，规划编制单位在增派人手投入上存在困难，参与规划编制的人员积极性不高，规划编制进度受到一定影响。

3.4 问题解决路径思考

南江县在以片区为单元编制乡村国土空间规划的初步探索与实践虽遇到了不少困难和问题，但也积累了一些经验，如：“三准”理论、“三个一”工作体系等等，都是宝贵的“南江经验”。在面宽量大的乡村国土空间规划编制工作中，应重点从以下几个方面寻找突破口破解难题。

（一）统筹划定“三区三线”，用地布局科学“留白”

结合片区地理区位特点、自然条件、资源禀赋等，定位片区国土空间总体格局。为实现特色格局，在充分梳理自然生态景观要素的基础上，应严格落实国土空间规划“三区三线”^[5]。针对“三区三线”划定规则仍在不断调整和优化、上级下达新增建设用地规模指标未定等问题，为应对片区未来发展的不确定性，妥善处理规划操作性和前瞻性的关系，可采取“定空间不定时序、定空间不定用途、定指标不定空间”的方式，按照少占或不占耕地的原则，科学“留白”。规划留白既是对乡镇现阶段国土空间开发的约束，也是对乡镇未来经济发展的保障^[6]。除规划在农村居民点周边、现代农业园区内以及具有乡村旅游开发潜力的地区布局“留白”用地外，

可将新增城镇建设空间向中心镇集中布局，充分利用城镇周边的闲置低效用地保证一般镇的必要发展空间，科学、合理预留城镇、村庄、区域基础设施等建设用地“留白”区域。

（二）层层传导规划压力，加强规划有机衔接

市县或乡镇国土空间总体规划对于乡村空间的细化落实，可以通过专项规划编制来细化乡村问题分析和规划管理要求^[7]，因此专项规划在片区国土空间规划编制中显得尤为重要。可充分利用融媒体、业务培训会、专班推进会等多渠道，进一步加大宣传力度和督查力度，思想上再次层层传导压力。县级层面由县委、县两改办、县目督办加强督查，并将规划编制任务纳入年度目标考核，与绩效挂钩。进一步明确工作专班和专项规划牵头部门的职能职责，细化任务到点，督促各乡镇（街道）和职能部门切实履职尽责。同时在部门协作、上下联动、程序优化、标准制定等方面提出更有利于提高效率，保证工作质量的务实举措。各牵头部门提供的专项规划或专篇专章必须要求统一的底图底数、数据格式、编制期限、深度要求，进一步提高片区规划的整体性和协同性。

（三）学深悟透规划理念，合理安排村级片区时序

空间规划作为空间治理的重要基础，是提升国土空间治理能力和效率的重要政策工具^[8]。虽然近几年通过广泛宣传和引导，规划理念已被大部分党政领导所熟知，但“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”的理念并没有完全深入人心。必须持之以恒地通过培训、学习、交流、考察等多渠道让党政领导进一步学深悟透规划理念，让其在思想上真正意义地理解规划的重要性、战略性、权威性，从而提高决策的合理性和科学性。同时，在充分总结乡镇级片区国土空间总体规划编制实践经验的基础上，全县应统筹考虑村级片区发展类型和实际需求，明确村级片区规划编制数量，科学合理安排编制时序，真正做到按需应编尽编。

（四）统筹调度安排经费，积极争取奖补资金

近几年受疫情的影响，经济增速放缓，给欠发达地区地方财政带来了更大的挑战。如何合理统筹安排资金，既保障经济发展，又兼顾较为繁重的规划编制任务，考验地方党委政府的执政能力和管理水平。一方面应严

格按照制定的县级以片区为单元编制乡村国土空间规划和专项规划工作方案，由县财政按照财政事权和支出责任相匹配的原则，分年度将乡村国土空间规划编制、专项规划编制和监督实施工作经费纳入财政预算，强化资金保障，统一调度、统一安排、及时拨付，避免资金被随意挪用、挤占。另一方面，应落实专人及时跟踪对接省、市财政，积极争取乡村国土空间规划编制省级财政奖补专项资金，确保按时、足额拨付到地方财政，通过专项资金奖补对地方规划编制进行适当补贴，缓解地方财政压力。

4 结语

乡镇级国土空间规划编制的科学性和有效性，关系到我国城乡经济社会的健康发展^[1]。通过初步探索和实践，南江县以片区为单元编制乡村国土空间规划，以下“五个一”是关键：**一是党政共管，一盘棋统筹推进。**在“五级”国土空间规划体系中，乡镇级国土空间总体规划是注重实施性，指导乡镇发展，实现乡村振兴的关键基础层级。南江县采取“党委主导、政府主抓”的工作机制，统筹县、乡、村三级联动，形成工作合力，自上而下强力推进工作。**二是多方联动，一条心共叙发展。**在编制试点工作中，严格按照“住下来、融进去”的要求，充分调动编制片区内人员力量，广泛开展调研、走访，听取乡镇、群众、企业、各界人士的建议意见和诉求，科学合理编制规划。**三是高度融合，一张图统揽全域。**打破以往规划各自为阵的现象，在片区国土空间规划的基础上，充分融合 13 个专项规划，实现片区全域“一张图”。**四是优化配置，一本账统筹资源。**以云顶片区为例，因地制宜，结合区位定位、地貌特征、资源禀赋，充分发挥土地要素保障作用，以集约节约为原则，实现资源合理高效利用。**五是改善民生，一蓝图造福百姓。**充分发挥规划的引领作用，以产业留人、产业富人、产业兴村为思路进行规划引导，整合资源，培育产业，完善基础设施，提升公共服务能力，活跃一方经济发展，提升人民幸福指数。

参考文献：

[1]谭朝艺.乡镇级国土空间规划编制的思考[J].中国土地，2021（1）:19-21.

[2]刘津玉,闫琳.山丘区县域乡村空间问题研究及规划思路探索——以

四川梓潼县为例[C].中国学术期刊电子出版社, 2022.

[3]周学红.四川省"两项改革"后撤并乡镇国土空间规划重点对策研究——以合江县为例[J].小城镇建设, 2022.

[4]张翼军, 张平升, 李晓庆.片区城市交通与国土空间规划协同编制路径的思考——以长沙黄兴片区为例[C].2020年中国城市交通规划年会, 2020.

[5]李小云, 朱景霞, 乐美棚.国土空间规划背景下特色保护类村庄的多维“控引”规划策略研究——以江西省高安市新街镇景贤村为例[J].广西城镇建设, 2021(9):17-21, 25.

[6]马骁, 虞骋远.区域联动发展机制下乡镇级国土空间规划策略——以衢江区北部片区七乡镇为例[J].智能城市, 2021.

[7]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.

[8]许景权.基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考[J].城乡规划, 2018(5):14-20.