

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”文章研究

——以巴中为例

郑 洲 郭 钺 鲜继康 彭琦雯

摘要：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四川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。

关键词：国土空间规划；片区；两项改革“后半篇”

为认真贯彻落实省委、省政府关于加快推进以片区为单元编制乡村国土空间规划，引领两项改革“后半篇”文章，促进乡村全面振兴和县域经济高质量发展总要求，及省委、省政府关于做好以片区为单元编制乡村国土空间规划工作，统筹推进两项改革“后半篇”文章，不断优化乡村资源配置、

提升发展质量、增强服务能力、提高治理效能的工作指示。加快推动全省片区乡村国土空间规划编制工作，总结经验，吸取教训，现以巴中工作情况为例，就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”文章探讨如下。

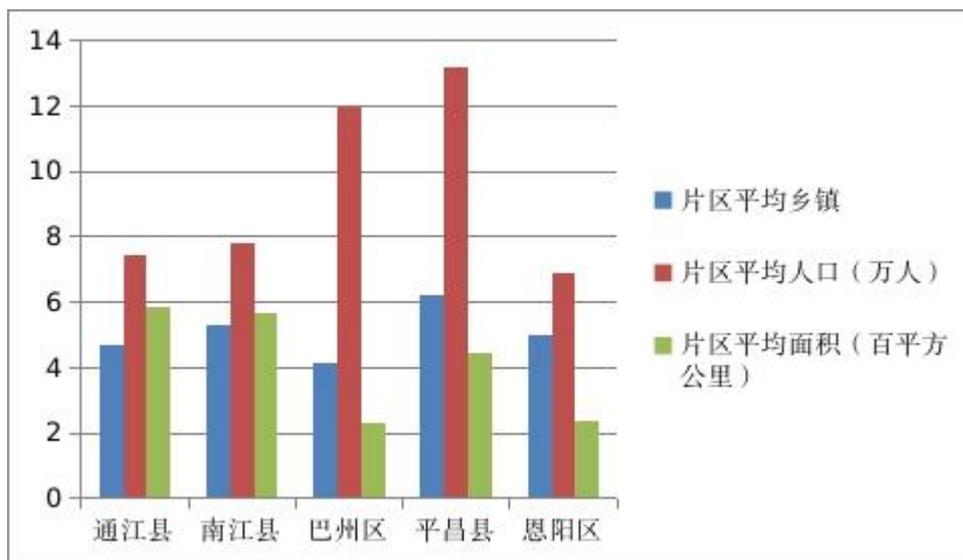
一、巴中市片区国土空间规划编制基本情况

(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									
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 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，同步开展村级片区划分工作，部分县（区）结合第一、二批次乡镇级片区规划编制，同步开展了片区内中心村等有需求的片区村规划，确保上下协同。

3. 各专项规划编制进展情况。巴中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、片区国土空间规划编制存在的问题

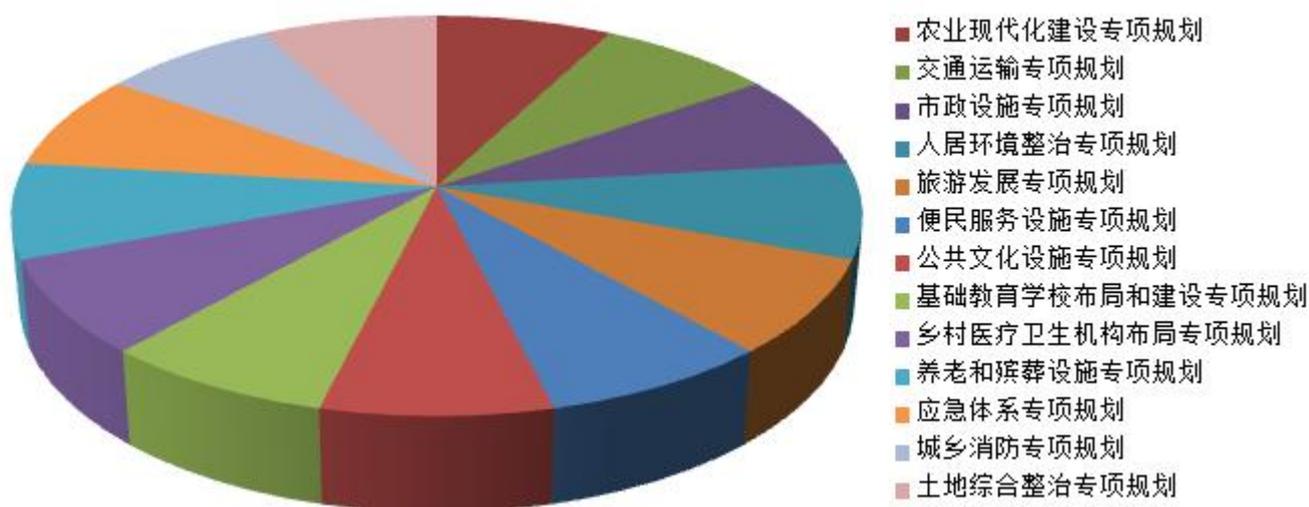
（一）对国家有关政策把控不到位。从实地调研和听取各片区初步方案汇报情况来看，各片区依然存在片面注重加大建设用地，耕地保护意识认识不到位、生态文明建设绿线意识不强等情况。客观上来说有上位规划未出台、“三区三线”未最终划定等因素影响，但耕地保护和生态文明建设意识不强、以“长牙齿”举措保护耕地落实不到位是根本原因。

（二）“多规合一”融合度差。片区国土空间规划涉及13个专项规划，且要高度融合，协调布局。当前规划中存在各炒各的菜、各画各的圆情况，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。

（三）片区产业发展不聚焦。一是现有产业薄弱，片区

内各乡镇意见不统一，无法形成共识，共同做大片区特色产业。二是发展模式单一，无龙头企业带动的情况下，各地大多处于政府组织+小规模农户参与+小作坊加工的模式，制约产品影响力和品牌做大做强。

（四）各方力量参与度低。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，无法参与进去表达真实述求及想法。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；初步成果出台后联合审查又发现有诸多已计划项目未能安排用地，未能考虑到以后长期发展需要等问题。



13 项专项规划结构图

（五）要素保障不足。一是编制经费不足，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。二是乡村规划人才匮乏，没有健全的乡村规划专业人才培养制度，导致部分乡村规划缺乏科学性、规范性和可实施性，规划落地落实性不强。

三、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，我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 社会持续发展的基础，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。将生态保护红区、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，为老百姓提供便高水平、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。

参考文献：

[1] 中共中央、国务院，《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》（2022 年 1 月 4 日）

[2] 四川省委，彭清华在统筹推进全省乡村国土空间规划编制和两项改革“后半篇”文章工作会议上的讲话（2021 年 11 月 1 日）

[3]四川省自然资源厅，《四川省乡镇级片区国土空间总体规划编制指南（2021 修订版）》

[4]巴中市委 人民政府，《中共巴中市委 巴中市人民政府关于同意巴州区等 5 个县（区）县域内片区划分方案的批复》

[5]共荣成，《如何加强生态文明建设，建设美丽乡村》（2017 年 11 月 23 日）

[6] 李宁、潘晓、徐英淇，《互联网+农业：助力传统农业转型升级》，机械工业出版社