

协同规划视角下乡镇级片区国土空间规划的实践与创新

——以仁和片区国土空间规划为例

施仪琳*

(攀枝花市不动产登记中心,四川 攀枝花 510400)

摘要:本文以四川省仁和区产城融合发展示范片区为例,探讨乡镇级国土空间规划的实践路径。研究基于仁和片区“六林三田、半水半建”的资源禀赋和区位优势,结合其突出的三线文化、矿产资源、特色农业及钒钛产业基础,系统分析了片区面临的人口老龄化、用地分散、产业融合不足、服务效率低下等核心问题。提出“4353”总体编制思路,即以四大现状认识为基础,围绕“产城融合示范区、近郊都市农业引领区、阳光康养休闲区”三大定位,实施筑基、赋能、强核、便民、塑形五大策略,并强化组织、政策、技术三大保障。规划构建“一轴三廊一核一心四区”的空间格局,划分三级镇村体系,推动产业提质、设施优化、风貌提升和土地整治,旨在为类似地区国土空间规划提供可借鉴的城乡融合发展模式。

关键词:国土空间规划;片区单元;规划实践

中图分类号: TU98

文献标志码: A

文章编号: 1672-2736(2025)08-0065-9

0 引言

为深化生态文明体制改革,以习近平为总书记的党中央自十八大以来,多次明确构建完善的国土空间规划体系,整体优化利用自然、经济、社会、文化等国土空间要素配置^[1]。深化空间规划改革,建立国土空间规划体系,是生态文明建设的基本保障^[2-6]。2019年5月10日,中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,明确了建立“五级三类”的国土空间规划体系,对乡村地区国土空间规划和详细规划编制提出了指导性意见,明确了各地可因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制,或以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划,以单村独立编制或相邻几个行政村为单元统筹编制对目标区域内全部国土空间进行规划的方法路径^[7]。镇乡级国土空间总体规划是落实中央指示、国家战略的重要部署,是我国“五级三类”国土空间规划体系的重要组成部分,是对市县级国土空间总体规划的细化落实,是对县域各经济片区或镇乡行政区国土空间保

护、开发、利用、修复等工作做出的具体安排,是编制详细规划和相关专项规划的依据,是实施国土空间用途管制的法定依据^[8-15]。

以片区为单元编制乡村国土空间规划是四川省委两项改革“后半篇”工作的重要内容和基础性工作;是实现片区资源整合、产业协同、交通互连、设施共享、生态共治、农田共保的重要手段;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。落实省委以片区为单元编制乡村国土空间规划决策部署,围绕四大任务“优化资源配置、提升发展质量、增强服务能力、提高治理效能”落实专项工作方案,高效推进规划编制工作。本文以仁和区仁和片区国土空间规划(即:仁和区产城融合发展示范片区)为例,综合考量该片区自然条件、区位条件以及基础设施建设情况、三大产业发展基础以及共同发展可能性等相关因素,通过对环境保护、资源开发以及片区经济发展和居民收入增加等需求进行综合考量,明确协同发展需求并制定国土资源开发规划。本次规划着重解决了片区内各乡镇发展分散、现有资源利用不充分以及居

民生活水平提升缓慢等方面的问题,能够使得该片区的资源得到充分利用。从协同规划的角度出发,本次重新规划对片区内资源分布以及开发利用进行了充分调研,了解本市以及本省的发展规划及其对该片区发展的影响,在此基础上提出相应的策略和保障,即形成“4353”的总体编制思路,即以现状 4 大认识为基础,围绕 3 大定位,通过筑基、赋能、强核、便民、塑形 5 大策略,形成 3 大保障。

1 仁和片区国土资源总体特征及发展潜力评估

1.1 基本特征

仁和区产城融合发展示范片区大河中路街道、仁和镇、金江镇、中坝乡、大龙潭彝族乡扣除城市开发边界以外的区域,包含 37 个村(社区),21 村,17 个城市社区。片区总用地面积:575.66km²,城市开发区 55.25km²,乡村片区内总用地面积:520.41km²。该片区的基本特征为“六林三田、半水半建”,片区林地 31301.91hm²(占比 60.15%)、耕地和园地 15875hm²(占比 33.95%)、建设用地 1300.87hm²(占比 2.5%)、

水域及水利设施用地 1237.7hm²(占比 2.38%)。

仁和片区的主要优势包括:(1)区位优势显著,片区交通便利、有京昆高速、攀大高速作为对外主要通道,在片区的仁和镇总发村、中坝乡中坝村、金江镇鱼塘村、金江镇都有高速路下线口,同时成昆铁路、成昆铁路复线、国道 227 等道路从区域内穿过。(2)片区生态环境良好,该片区森林覆盖率达 60.28%,年日照 2800 小时以上,历年平均气温 20.6℃,历年平均降水量 818.9mm,无霜期 300 天以上,良好的生态环境为片区农业以及旅游产业发展创造了良好条件。(3)片区拥有丰富的地区优势资源,如本片区拥有三线文化、民俗文化、苴却砚文化、农耕文化等类型多样的区域文化,现有 2 个省级文物保护单位、4 个区级文物保护单位、1 项省级非物质文化遗产;本片区石墨矿和苴却砚石储量较大,分布集中,中坝乡石墨矿探明储量已达到 1555.21 万吨,片区拥有丰富的特色农业资源,其中“仁和芒果”“中坝草莓”等品种优势均较为显著(图 1),片区是国家级钒钛高新技术产业园区的重要载体,清洁能源产业发展较好(图 2)。

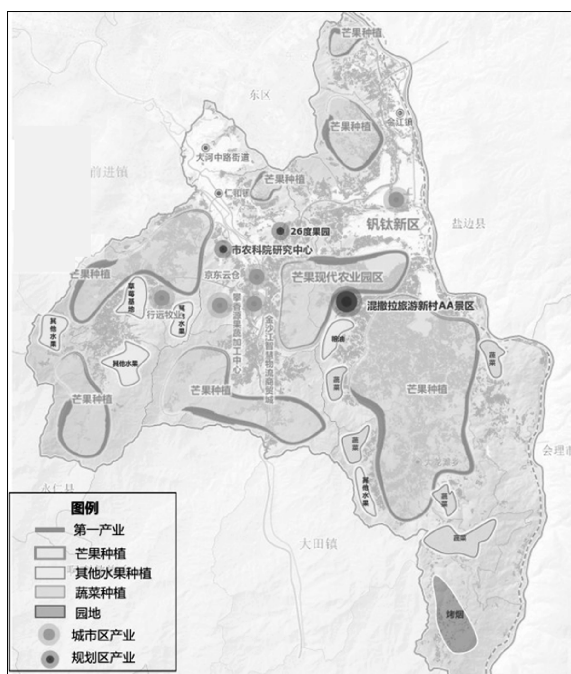


图 1 仁和片区工农产业分布

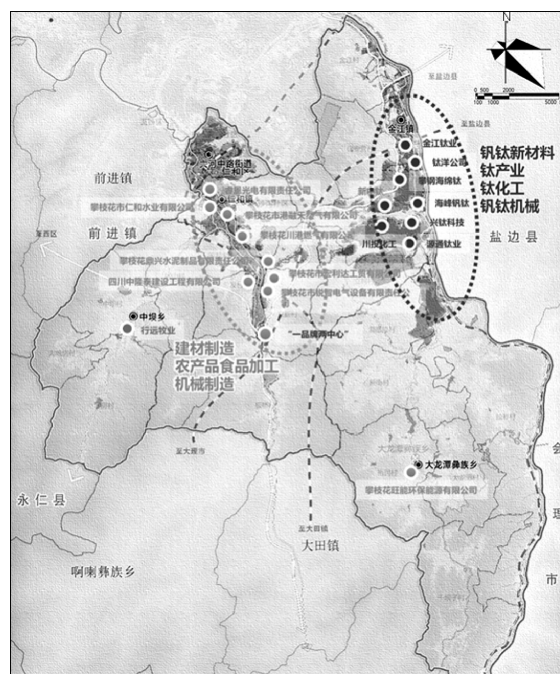


图 2 仁和片区钒钛高新技术产业分布

1.2 突出问题

1.2.1 农业用地与建筑用地分布不均匀

仁和片区人均农业用地较少,而人均建筑用地指标则相对较高。片区现状耕地 2589.82hm²,与原土规确定的 3460hm² 耕地保有量存在约 870hm² 的差距,与质量较高的平原耕地相比,片区坡度 6°以上的耕地占比较高(占比 81.69%),且大量耕地为不适宜开垦的林区耕地或河道耕地。比较来看,片区现状人均建设用地面积为 486.12m²,人均城乡建设用地面积为 357.67m²,人均城镇建设用地面积为 173.34m²。综合人均农业用地以及建筑用地面积分析,该片区农业用地占比不足的情况显著,主要原因是土地条件不适合大范围种植农作物,导致农业发展受到显著制约。

1.2.2 产业融合不足

平地片区整体属高山峡谷地形,现主要集中在大河、永富河和大竹河河谷发展,地形对本片区基础设施建设造成了较大影响,使得片区三个乡镇之间的道路交通长期并不便利,乡镇之间同样难以共享灌溉系统等农业生产的基础设施。由于基础设施总体发展水平较低,因此难以利用完善的基础设施支持促进该片区产业的协同发展。虽然图 1 显示出种植初具规模,但是产业链延伸不足,附加值偏低。农业产业以传统种植业为主,农产品加工以粗加工为主,在电商冷链物流、品牌营销等环节还有较大提升空间。种植优势未能向高附加值的加工流通环节延伸,附加值较低。

攀枝花市域内钒钛、康养产业竞争激烈,仁和区“一品牌两中心”的差异化定位需强化。此外,过度依赖钒钛、石墨等资源型产业,抗市场波动能力弱(如钒钛价格下跌影响产业链延伸)。

1.2.3 中心辐射力不足,人口集聚存在阻力

2020 年底,平地镇镇区建设用地面积为 51.47hm²,大田镇镇区为 40.99hm²,啊喇彝族乡集镇为 17.14hm²。平地和大田镇区分别沿国道 G108、国道 G227 夹道建设,并形成带状城镇空间形态。地形条件对片区人口聚居区的发展存

在较大影响,目前片区的乡镇依然主要依托河谷等环境发展。地形条件的限制下,片区主要乡镇辐射发展较为困难,并不适合进一步扩大。此外,由于片区内乡镇的经济发展水平同样相对较差,因此片区的主要乡镇同样难以借助经济辐射影响达到吸引人口集聚的目的。

1.2.4 设施配置失衡,人口外流严重

2020 年片区常住人口 2.55 万人,相较于 2010 年的 2.97 万人,减少了 0.42 万人,年均减少 420 人;城镇人口 0.44 万人,城镇化率仅为 17.26%,远低于仁和区的 58.60%。从人口变化情况来看,该片区当前存在较为严重的人口流失情况,且片区城镇化发展总体水平依然相对较低。对该地区居住区域的调查显示,片区商业、文化、养老、医疗、消防等服务设施的建设水平较低,难以为该片区的居民提供高质量的生活服务。对生活环境要求较高的居民,离乡情况较为显著。此外,由于该片区提供的工作质量同样相对较差,因此片区难以形成人口集中的发展区域,片区无法通过城镇化发展推动包括新能源产业在内的工业以及旅游业等第三产业的发展。

1.2.5 风貌同质化严重

该片区虽然文化资源丰富,然而村镇尤其农村并未充分体现本地区的文化特征,当前该片区尚未形成具备较高吸引力的“地区级、目的地型”核心旅游产品,地区文化资源浪费情况较为显著。

1.3 总体评估

对仁和片区土地利用问题以及本地区的优势进行归纳总结的结果如图 3 所示,根据仁和片区的区位优势以及资源优势,为解决仁和片区现存的土地资源分布不均匀、基础设施建设水平较低以及城镇化发展水平较低等方面的问题,仁和片区需要根据国家对国土资源利用的总体规定,坚持经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体,协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化,以健全生态文明制度体系为重点,优化国土空间开发格局。按照攀枝花市“一三三三”总体发展战略,

四个基础特征			
近郊优势区位 城市产业辐射、交通 枢纽、南进桥头堡	生态本底优越 良好的气候环境与生态 本底	文化资源丰富 文化资源丰富、文旅 潜力大	产业特色明显 种植特色鲜明、逐步形 成片区特色产业品牌
四个突出问题			
土地利用 资源利用效率 不高、耕地保 护压力大	产业发展 区域片区产业联动不足，农业生产用 水存在短板，农旅融合发展程度不高、 文旅资源分散挖掘不够	城乡融合 城乡配套设施、基础设施 未统筹融合发展，城乡一 体化融合发展融合不足	乡村建设 城乡风貌品质 混乱，乡村风 貌特色不突出

图 3 仁和片区发展现状综合评估

仁和区要加快推动“水资源配置+抽水蓄能+新能源开发”三结合项目,大力发展阳光康养旅游度假产业,推动文旅体康深度融合。具体来看,仁和片区计划在加强基础设施建设的同时,全面建设“绿色转型示范区、新兴产业示范区、乡村振兴示范区、阳光康养示范区、南向开放示范区”。

2 仁和片区国土资源规划以及国土资源利用问题处理措施

2.1 仁和片区国土资源开发利用需求

根据仁和片区国土资源开发现状以及土地利用问题的调查结果,仁和片区拥有良好的区位条件,交通主干道的基础设施建设水平同样较好,但片区城镇化水平较低,同时乡镇的基础建设水平同样较差。仁和片区的发展必须突破地形地势对片区的限制,通过完善基础设施连通片区主要乡镇,将当前分散的居住区连为一体。根据仁和片区特色农业、旅游产业以及新能源产业的发展规划,该片区计划“以产促城,以城兴产,产城融合”,打造“一品牌两中心”,大力发展城市服务业,壮大中心城区发展极核。优化整合两园区钒钛资源综合利用,发展电子信息,延伸钒钛、石墨、制造和材料产业链,打造工业发展主导区。

2.2 仁和片区国土资源总体规划

依据前节研究区规划方案,共划分四个仁和片区,包括仁和产城融合发展示范片区、宝鼎

工矿转型发展片区、金沙江农文旅融合发展片区、三阳湾阳光生态绿色经济发展片区(图4)。其中,仁和产城融合发展示范片区包含仁和镇和金江镇(副中心)两个中心镇,规划范围包含大河中路街道、仁和镇、金江镇、中坝乡、大龙潭彝族乡。仁和镇作为仁和区政府的驻地镇,较片区内其他乡镇从人口、产值方面均为第一,是未来城市发展核心区。片区副中心金江镇位于该片区东北侧,通过推进攀枝花钒钛高新技术产业园发展,现已形成以钒钛高新技术为主导的工业片区,吸引了多地企业的投资。片区总用地面积为575.66km²,其中城市开发区55.25km²,乡村片区520.41km²。仁和区仁和产城融合片区是攀枝花市区向南重要拓展区、钒钛产业重要承载地,其发展导向突出城镇建设和工业发展,统筹特色农产品加工、物流商贸等产业。

2.3 仁和片区国土资源协同规划以及现有问题处理措施

针对仁和片区国土资源规划现有问题,该片区计划通过下述措施解决当前问题,有针对性地促进片区的经济社会发展。

2.3.1 筑基——聚焦生态本底安全,构建全域底线管控新框架

仁和片区的发展需要建立在生态环境稳定与保护的基础上。为守住生态底线,落实三区三线控制,划定三区空间实施分区管控。将农业空间耕地、园地、草地、坑塘沟渠、农业设施建设用地、连片度较低的林地以及其他以农业生产和生

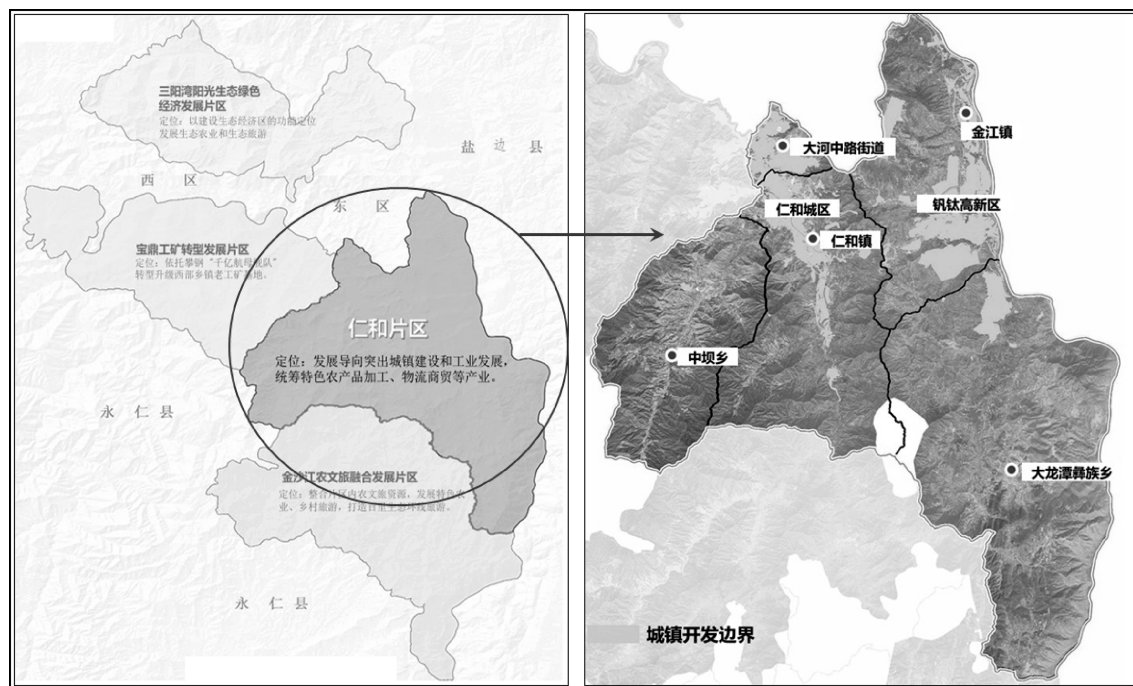


图4 仁和区乡镇级片区划分

活为主要功能的区域划为农业空间,面积 20875.28hm²,占比 40.11%。生态空间主要包括公益林、生态红线、水源保护区、湿地、河流、水库等区域划入生态空间。片区内有金沙江、迤资河、大河、小河、老炭山、丁龙山、火山、大尖包山等面积 31105.44hm²,占比 59.77%。将以城镇居民生产生活为主要功能的区域规划为城镇空间,主要包括现状城镇建成区及城镇拓展区,面积 60.46hm²,占比 0.12%(图 5)。

针对片区存在土地利用规划不合理问题,仁和片区在土地综合整治中计划通过农用地整治提升农耕质效;通过生态修复强化水源涵养、护山育林;通过建设用地整治提高利用效率、优化配置的目标与思路,挖掘复耕潜力、增加耕地数量,推动整治、高标项目建设,全面提质农用地,推动农村建设用地集约利用、减量增效。

特色产业发展方面,仁和片区则计划落实衔接攀枝花市国土空间规划镇村体系,发挥仁和城区、钒钛高新区区域引领、辐射作用,突出片区近郊资源特色,彰显片区特色乡村表达,形成“一轴三廊一核一心四区”的国土空间保护开发格局(图 6)。“一轴”指沿大河、G227 形成的城乡

融合发展轴线;“三廊”指金沙江生态休闲廊道、大河生态休闲廊道和小河生态休闲廊道;“一核”指在仁和镇构建仁和城区发展级核;“一心”指在金江镇构建钒钛高新区服务核心;“四区”指仁和高品质城区、近郊康养度假发展区、钒钛产业配套休闲区和现代农旅发展示范区。

2.3.2 赋能——聚焦产业提质提能,构建产业融合发展新路径

仁和片区拥有较大的区位优势,文化等基础资源同样较为丰富。依托片区特色农业基础、文化资源优势、城市产业圈层辐射和生态资源禀赋的四大优势基础,融入攀枝花市产业发展战略,做好钒钛、阳光、清洁能源三篇产业文章,加快建成先进钒钛钢铁材料、清洁能源、阳光康养文旅产业,融合包括现代农业、绿色食品、新型建材、文化旅游和电商物流的乡村振兴战略。根据上述规划,仁和片区国土资源规划及对应的发展计划如下:

夯实农业发展基础是产业融合发展的首要任务,引导初加工向园区、优势产区布局,结合“一品牌两中心项目”构建区域农业服务核心,与第二产业协同延长“研产加销旅”农业产业

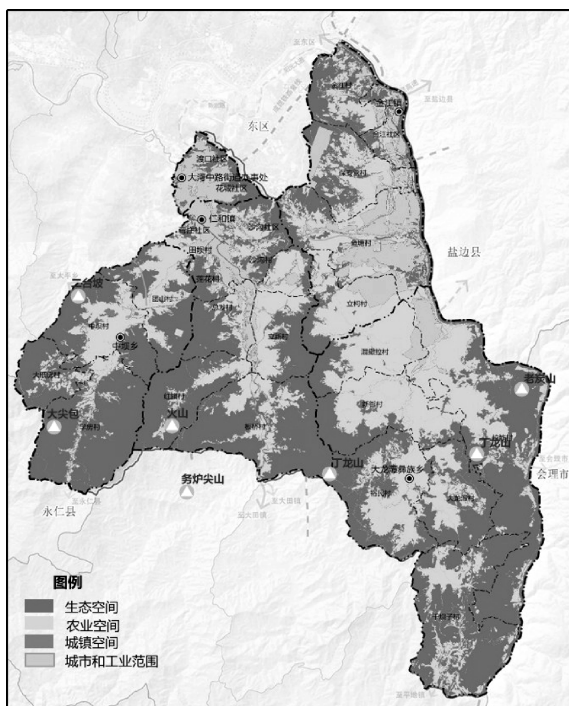


图 5 仁和片区三区划分图

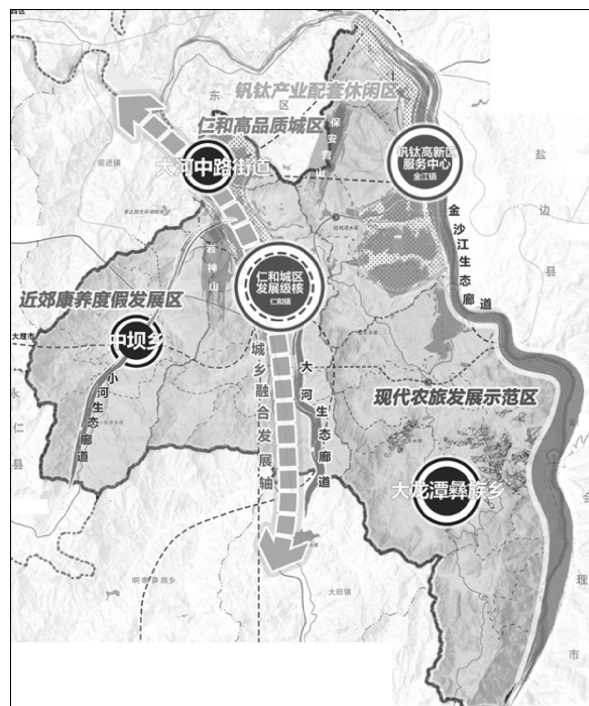


图 6 “一轴三廊、一核一心四区”国土保护开发格局

链。第二产业依托片区优势自然资源,衍生石墨加工产业链,发展碳基新材料产业,培育发展风电与光伏等清洁能源产业。

2.3.3 强核——聚焦中心引领带动,明确镇村未来建设新方向

当前仁和片区面临着缺少明确的发展核心、区域发展动力不足、片区现有资源难以得到集中利用等问题。明确发展核心后,片区可以按照“中心带动片区、增强服务能力、引导人口集聚、便于乡村治理”的原则,充分考虑服务半径、当地耕作习惯和产业布局等因素,以镇区、中心村带动周边一般村形成发展单元(表 1)。

2.3.4 便民——聚焦人居品质提升,探索镇村设施配置新模式

针对片区各乡镇服务体系不完善,教育医疗

等基础设施建设水平较低的问题,仁和片区计划规划系统性的基础设施以及服务设施建设规划,构建“中心镇-副中心镇-一般镇-中心村-一般村”五级生活服务圈,“城市级——街道(乡镇)级——社区(村)级”三级城乡文化设施体系。按照公共服务设施配置标准,形成中心镇和一般镇错位配置、相互补充的设施配套模式,精准投放各类公共资源,构建不同类型的城乡生活区。

2.3.5 塑形——聚焦花城乡韵再现,构建魅力阳光峡谷新空间

为充分开发利用该地区的地区历史文化,为旅游产业发展创造良好条件,仁和片区计划根据区域特色打造近郊田园康养风貌区、特色城镇风貌区、钒钛产业风貌区、现代农业风貌区、魅力都市风貌区五大风貌特色(图 7)。

表 1 仁和片区镇村体系规划表

等级体系	名称
中心镇	仁和镇
副中心镇	金江镇
一般镇(乡、街道)	大河中路街道、中坝乡、大龙潭乡
中心村	立新村、红旗村、金江村社区、鱼塘村、混撒拉村、裕民村、中坝村、学房村花城社区、莲花村
一般村	田坝村、沙沟社区、沙沟村、渡口社区、湾庄社区、总发村、板桥村、保安营村、立柯村、新街村、大龙潭村、拉蚌村、干坝子村、团山村、大纸房村

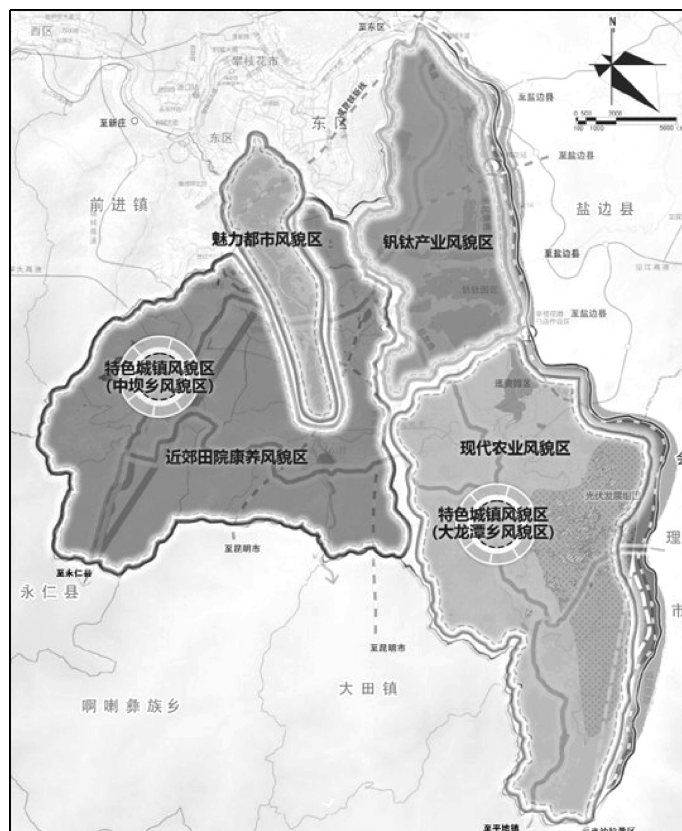


图7 仁和片区五大风貌特色区域划分

2.4 总体评估

仁和片区借助片区的区位优势,对片区的资源开发利用规划进行了集中调整,促使片区由原本沿道路以及谷地的分布模式向更科学的方向转化。本次国土资源规划勘测阶段,仁和片区明确了本片区在特色农业以及旅游产业等方面的优势,鉴于该片区的农业产业与旅游为代表的第三产业具备共同发展的可行性,且片区的生态环境保护同样具备促进旅游产业以及生态农业发展的作用,因此在国土资源重新规划过程中,片区对原有的土地规划进行了调整,在生态保护的同时允许根据生态农业发展等需求适度开发,以此达到片区产业协同发展以及生态保护和区域发展协同的目标。

3 结语

仁和产城融合发展示范片区的规划实践,体现了国土空间规划体系改革在乡村地区的具体应用。通过生态底线管控、产业路径优化、镇村

体系重构和土地综合整治,片区规划有效回应了资源分散、城乡割裂等现实挑战,探索了“以产促城、以城兴产”的协同发展机制。研究证实,以片区为单元的规划编制能够整合资源、强化区域联动,对推动乡村振兴和县域经济高质量发展具有重要实践价值。未来需进一步动态监测规划实施效果,完善配套政策,确保国土空间治理目标的可持续实现。

参考文献(References):

- [1] 王伟. 国土空间整体性治理与智慧规划建构路径[J]. 城乡规划, 2019(06): 11-17.
- [2] 王希倩, 姜生力, 程骏, 等. 以片区为单元统筹乡村规划编制——白银市水川镇村庄规划实践探索[J]. 甘肃农业, 2023, 37(02): 95-99.
- [3] 涂少华, 付敏, 徐昶, 等. 以片区为单元编制乡村国土空间规划的认识与探索——以成都简阳市为例[J]. 四川建筑, 2024, 44(05): 25-28.
- [4] 郑洲. 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[J]. 资源与人居环境, 2022, 38(10): 36-39.
- [5] 白亚萍, 陈田野. 以片区为单元编制乡村国土空间规划路径研究——以雅安市村级单元为例[J]. 四川建筑, 2025, 45(01): 22-23+27.
- [6] 付冰, 安慈雯. 加强传导管控塑造城市更新新动能——洛阳市城市更新片区及单元详细规划编制探索[J]. 资源导刊, 2024, 54(17): 22.
- [7] 中华人民共和国中央人民政府. 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[EB/OL]. (2019-05-23)[2025-04-12]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.html.
- [8] 郭祖源, 葛春晖, 蔡言, 等. 虹桥主城片区单元规划实施路径思考[J]. 城市规划学刊, 2022, 66(S2): 123-128.
- [9] 车乐, 沈溢, 陈保禄, 等. 国土空间整体性治理视域下复杂多元地区乡村片区化规划路径探索——以云南丽江拉市海田园单元为例[J]. 北京规划建设, 2024, 38(02): 54-61.
- [10] 何冠钦, 黄桂霞. 国土空间规划背景下城市更新单元详细规划编制探索——以广州市增城区群星片区为例[J]. 城市建筑, 2024, 21(17): 137-142.
- [11] 周学红. 《四川省乡镇级国土空间总体规划编制指南》解读两项改革背景下以片区为单元的乡镇级规划编制中的实践逻辑[J]. 资源与人居环境, 2022, 38(01): 24-26.
- [12] 魏昌斌. 滨水区域多功能空间融合——以长汀宝珠片区规划为例[J]. 福建建设科技, 2025, 40(03): 1-4.
- [13] 吴斐. 山地河谷城市国土空间总体规划编制与传导思路浅析——以广元市中心城区为例[J]. 四川建筑, 2025, 45(02): 6-8.
- [14] 黄正. 城市国土空间规划探讨——以万州高铁片区规划设计为例[J]. 低碳世界, 2025, 15(04): 70-72.
- [15] 周南, 张建, 周晨华. 乡村振兴背景下村庄连片发展研究——以北京市为例[J]. 小城镇建设, 2025, 43(04): 111-118.

作者简介:

第一作者/通讯作者: 施仪琳, 女, 1991 年生, 云南大姚人, 攀枝花市不动产登记中心, 工程师, 主要研究方向为国土空间规划、片区乡村规划。Email: 1211280769@qq.com

**Practice and Innovation of Collaborative Planning from Multiple Perspectives in District Units:
Case Study of the Territorial Spatial Planning for the Renhe District in Renhe Area**

SHI Yilin

(Panzhihua City Real Estate Registration Center, Sichuan Province, Panzhihua 510400, China)

Abstract: This article takes the demonstration area of industry-city integration development in Renhe District, Sichuan Province as an example to explore the practical path of township-level territorial spatial planning. Based on the resource endowment and locational advantages of the Renhe area, which feature “six forests and three fields, half water and half construction,” and combined with its prominent third-tier culture, mineral resources, characteristic agriculture, and vanadium-titanium industry foundation, the study systematically analyzes the core issues facing the area, such as population aging, scattered land use, insufficient industrial integration, and low service efficiency. Through multi-angle evaluation, it proposes an overall planning approach of “4353” which is based on four major current conditions, focusing on three major positions: “industry-city integration demonstration area, suburban urban agriculture leading area, and sunshine health and leisure area.” Six strategies are implemented, namely, laying the foundation, empowering, strengthening the core, facilitating the people, shaping, and enhancing efficiency, and three major guarantees are strengthened: organization, policy, and technology. The plan constructs a spatial pattern of “one axis, three corridors, one core, one center, and four districts,” divides the three-tier town and village system, promotes industrial quality improvement, facility optimization, style enhancement, and land consolidation, aiming to provide a reference model for territorial spatial planning in similar areas for urban-rural integrated development.

Key words: territorial spatial planning; planning zone unit; planning practice