

县域国土空间规划编制单元（乡镇级片区）划定的探索 ——以若尔盖县为例

陈汗青

中外建工程设计与顾问有限公司东莞分公司 广东 东莞 523129

摘要：作为四川省推进基层治理体系的探索，本文通过县域国土空间规划编制单元（乡镇级片区）的划定实践，分别从自然地貌导向思路、生态价值导向思路、交通区位导向思路、产业集聚导向思路、乡村治理导向思路、旅游产业导向思路等6个维度构建基于潜力指标评价的研判体系，从而形成对县域乡镇级片区划分的一种技术方法的创新尝试。

关键词：县域；国土空间规划编制单元；乡镇级片区；导向思路；研判体系

1 引言

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^[1]。若尔盖县位于川西北地区，地广人稀，如果推动乡村国土空间规划编制全覆盖的“镇（乡）镇（乡）覆盖、村村覆盖”的要求，面临艰巨的规划编制任务，且各乡村国土空间规划独立编制背景下，不太适应该县牧区发展特点，不能较好的实现全域的乡村振兴发展。以片区（经济区）单元编制乡村国土空间规划，将有效统筹安排全县资源、实现中心镇（村）有效带动周边地区的发展，也将进一步加强乡村国土空间规划对各类建设工作的有效指导。

2 划分的片区（经济区）与现行的区划建制之间的关系

“行政区与经济区适度分离，以片区为单元编制乡村规划”设计探索是四川省推进基层治理体系和治理能力现代化的顶层设计探索^[2]。片区划分的重点，更多是以县为主体的经济地理版图重构^[3]。如何以新的经济地理版图为基础，通过科学规划实现山水林田湖草全要素用途管制，推动改革工作落地落实^[4]？结合若尔盖县藏区发展实际，以不对建制村行政区进行划分为原则指导，进行若

尔盖县划定片区（经济区）工作。为有效处理划分的片区（经济区）与现行的区划建制之间的割裂关系，在实际划定片区（经济区）工作中，结合现状发展实际，将乡镇级建制调整改革前的区域作为一个整体纳入划入的片区（经济区），可在一定程度上解决二者的割裂关系。

3 研判体系的构建

3.1 研究本底基础

分别对若尔盖县域自然地理格局、资源禀赋特征、空间适宜性评价、产业发展规划、人口发展预测、城镇体系、乡村生活圈、交通发展布局、三区三线、限制因素的现状特征和总体规划情况进行分析，形成划片的本底基础。

3.2 研判体系构建

对若尔盖的全部村庄，以行政村为研究单位，构建和确立研判体系。除自然地貌外，从产业、人文、对外联系、设施、生态五维度出发，选取具有代表性、可获取、具有可比性的指标，最终形成5大类，31小类的农村潜力指标研判体系。结合专家打分法（AHP）计算大小类指标的标准化权重处理，对若尔盖县全域村庄整体发展潜力评价分析。以此作为若尔盖县乡镇级片区（经济区）划分的评估基础。

表1 潜力指标研判评价表

| 大类 | 小类 | 指标表达方式 |
|--------------------|---------------------|---|
| 产业发展潜力 (0.1339) | 农民纯收入 (0.0300) | 划分4个等级，小于10000 = 1，10000-15000 = 2，15000-20000 = 3，大于20000 = 4 |
| | 村集体收入 (0.0164) | 划分5个等级，无收入 = 0，小于5万元 = 1，5-10万元 = 2，10-50万元 = 3，大于50万元 = 4 |
| | 是否有农业加工类二产 (0.0212) | 是 = 1，否 = 0 |
| | 常住人口规模 (0.0083) | 划分4个等级，小于1000人 = 1，1000-2000人 = 2，2000-3000人 = 3，3000-4000 = 4，大于4000 = 5 |

续表:

| 大类 | 小类 | 指标表达方式 |
|-------------------------------------|----------------------|---|
| 产业发展潜力 (0.1339) | 村庄非空心率(0.0107) | 1-外出打工人口/村户籍人口 |
| | 劳动力人口比例(0.0176) | 劳动人口/村户籍人口 |
| | 有无特色种植或畜牧(0.0288) | 有=1, 无=0 |
| 人文发展潜力 (0.2026) | 乡村旅游发展情况(0.0322) | (1)无=0, (2)有, 但规模小, 人气收入少=1, (3)有一定游客量和知名度=3 |
| | 至三级文旅资源距离(0.0177) | 距离三级文旅资源小于4km=2; 4km-5km=1; 大于5km=0 |
| | 至四级文旅资源距离(0.0290) | 距离四级文旅资源小于4km=5; 4km-5km=3; 大于5km=1 |
| | 至五级文旅资源距离(0.0441) | 距离五级文旅资源小于1km=5; 1km-1.5km=3; 大于1.5km=1 |
| | 文保单位情况(0.0323) | 国家级=数量*5, 省级=数量*3, 市级=数量*1, 无=0 |
| | 历史文化称号(0.0276) | 省级传统村落=3, 无=0(多项分值综合加和) |
| | 美丽四川·宜居乡村达标村(0.0196) | 是=1, 否=0 |
| 对外交通 发展潜力 (0.1784) | 与国道、省道距离(0.0388) | 距离国道、省道小于100m=5; 100-500m=4, 500-1500m=3, 1500-3000m=2, 大于3000m=1 |
| | 与乡道、村道距离(0.0086) | 村庄距离乡道、村道, 小于50m=5; 50-200m=4, 200-500m=3, 500-1500m=2, 大于1500m=1 |
| | 距离高速路出入口距离(0.0281) | 距离高速出入口小于5km=5; 5-10km=3; 大于10km=1 |
| | 距离高铁站距离(0.0548) | 距离高铁站小于5km=5; 5-10km=3; 大于10km=1 |
| | 是否通公交(0.0109) | 是=1, 否=0 |
| | 至乡镇驻地的距离(0.0167) | 距离乡镇驻地距离小于500m=3; 500m-1000m=2; 大于1km=1 |
| | 至若尔盖县城区的距离(0.0204) | 距离若尔盖县城距离小于5km=5; 5km-10km=3; 10km-20km=1; 大于20km=0 |
| 生活圈 (教育公共服务) 发展潜力 (0.1640) | 离初中学校距离(0.0327) | 距离初中小于4km=5; 4km-5km=3; 大于5km=1 |
| | 离小学距离(0.0280) | 距离小学小于4km=5; 4km-5km=3; 大于5km=1 |
| | 有无幼儿园(0.0201) | 有=1, 无=0 |
| | 有无卫生室(0.0339) | 有=1, 无=0 |
| | 有无文化设施(0.0197) | 有=1, 无=0 |
| | 有无健身场地(0.0095) | 有=1, 无=0 |
| | 有无1+6公共服务中心(0.0201) | 有=1, 无=0 |
| 生态发展潜力 (0.3212) | 生态红线保护区(0.2352) | 有=5, 无=0 |
| | 生态控制区或保育区(0.0620) | 有=5, 无=0 |
| | 其他区域(0.0240) | 其他区域=1 |

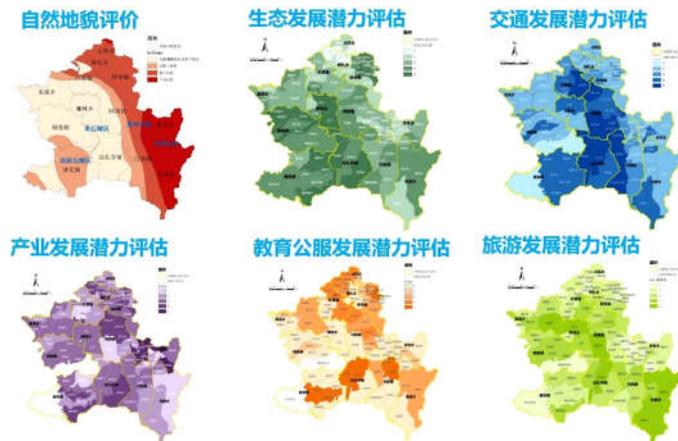


图1 若尔盖县各研判维度发展潜力评估

3.3 不同导向的方案对比

在对若尔盖县域进行基础分析的基础上，分别从自然地貌导向思路、生态价值导向思路、交通区位导向思路、产业集聚导向思路、乡村治理导向思路、旅游产业导向思路等6个研判维度进行研判，分别得出不同导向的一个拟划片结果。

综合6个研判维度的利弊，依据侧重交通主导、侧重旅游主导、侧重产业主导（以第一产业、第二产业为主）等研究方向，分别形成多个对比方案。



图2 若尔盖县基于各研判维度的对比方案图

4 划分结果的形成

广泛征求群众意见，并多轮征求相关部门和各方意见。四川省的单元式乡村国土空间规划是作为一种管理手段而不仅是作为一种技术手段^[5]。通过充分征求相关部门、相关领域专家学者意见建议。综合与地方领导、相关部门和村民、乡贤的深入沟通结果，达成广泛共识。

划分方案确定。划分方法按现场调研、摸清本底、多维度分析研判趋势、多方案划分必选以及多方面征求意见，在此基础上调整修改，确定正式划分方案。



图3 若尔盖县乡镇级片区（经济区）划定结果图

5 乡镇级片区（经济区）划定难点分析

5.1 若尔盖片区（经济区）划分面临的实施困难

若尔盖县域版图幅员较大，所辖7镇6乡88行政村1个省属牧场行政区全域，总面积共计10326平方公里，具有地广人稀、人口聚居点空间点状分布、工业及旅游产业点状布局等发展特征。因地广人稀所形成的多样化点状发展诉求和片区（经济区）中心镇资源集聚发展的矛盾将对若尔盖乡镇级片区（经济区）划分带来现实挑战。现状县域禀赋条件分为山地和高原两大区域，区域进一步细分的禀赋条件差异不明显，现状经济条件较为均质。以多种维度发展思路进行分析的探索结果，导出的分区结果差异较大，最终方案综合选择难度较大。现状部分乡镇的版图横跨山地和高原两大板块，按照禀赋条件划分，需要打破行政边界进行划分，为后续的行政管理带来难度。

5.2 关于高原与山地地区片区（经济区）划片的思考

5.2.1 生态因素优先的划分原则

一方面，高原与山地地区，普遍具有高生态敏感性和相对较低建设开发价值（相对全国一盘棋）的特征。以若尔盖为例，其承担黄河流域的重大生态使命，上下游经济与生态价值形成联动与互补互偿。另一方面，高原与山地地区自身的生态条件的脆弱性，通常具有广阔的幅员版图与极低比例的城镇适宜建设区的对比特征，且适宜建设的用地较为分散，缺乏建设连绵都市区和大规模集中工业园区的条件。

因此，在高原和山地地区的产业和经济发展，不宜对平原地区发展的“经济剧本”简单抄袭，需要立足自身条件，保护生态优势，合理制定经济发展导向。以做精做优特色产业进行发展。相应在经济片区内形成的城镇形态，主要以点状分布形式为主。

5.2.2 着重考虑交通导向的影响

高原与山地地区受人口密度较低和自然条件的影 响，交通因素的影响会被强化。按中心地理论，在多方向辐射线路被阻隔的情况下，会形成线性的辐射联系。其中的重要节点，将强化其在区域中起到的联系作用。

5.2.3 中心城镇的选择

高原与山地地区，由于距离相对阻隔，通常形成小区域辐射、大区域封闭的居民点分布模式。中国山区人口收缩程度加深且存在一定的自我强化特征^[6]。当原生性乡镇整合成较大规模经济片区之后，往往缺乏强辐射的城镇支撑。在原有较弱乡镇中选择中心镇是其中的一种模式，引导该区域人口向中心镇集中，完成经济片区内生产、生活和生态活动的优化和重新分布。

6 结论

本文通过对县域国土空间规划编制单元（乡镇级片区）划定的实践过程，以AHP计算大小类指标的标准化权重处理，达到对自然地貌导向思路、生态价值导向思路、交通区位导向思路、产业集聚导向思路、乡村治理导向思路、旅游产业导向思路等6个研判维度进行研判，形成乡镇级片区划分手段的探索，并对乡镇级片区（经济区）划定难点分析。

参考文献

[1]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].国土空间规划,2022(10):36-39.

[2]蒋伟,刘芸,高黄根.行政区与经济区适度分离下的乡

村规划体系构建——以四川省试点丹巴县为例[J].规划师,2022,38(9):102-107.

[3]蒋伟,刘芸,高黄根.以片区划分重构县域经济地理版图的丹巴实践[J].国土空间规划,2022(2):25-31.

[4]周学红.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].国土空间规划,2022(1):24-26.

[5]李建兴,陈锦富,孙晓艳,许云富.基于S-CAD方法的四川省单元式乡村国土空间规划政策评价与优化研究[J].国土资源科技管理,2024,41(1):70-81.

[6]侯晓静,喻忠磊,李雨婷,袁留阳,孙畅.中国山区县域人口收缩的空间格局及其形成机制[J].地理研究,2024,43(5):1205-1224.