

行政区与经济适度分离下的乡村规划体系构建

——以四川省级试点丹巴县为例

□ 蒋伟, 刘芸, 高黄根

【摘要】生态文明时代的乡村规划作为国家空间治理工具延伸到广大乡村地区的最远“触角”，除体现国家意志外，在相当程度上还被赋予了系统激活乡村资源性资产、推进县域经济高质量发展的价值作用。四川省正全面推进的“行政区与经济适度分离，以片区为单元编制乡村规划”是乡村规划领域具有基础性与原创性的探索。文章在深入解读新时代乡村规划科学内涵的基础上，系统阐释了顶层设计导向的四川省乡村规划体系建构，并结合四川省高山峡谷地区丹巴县的省级乡村规划试点实践工作，重点解析了乡村规划的战略引领、共同缔造和要素保障等内容，探讨了在基本架构之上不同市县因地制宜的探索，进而对乡村规划体系进行丰富、修正与完善。

【关键词】乡村规划；县域经济；顶层设计；四川省；丹巴县

【文章编号】1006-0022(2022)09-0102-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】蒋伟, 刘芸, 高黄根. 行政区与经济适度分离下的乡村规划体系构建——以四川省级试点丹巴县为例[J]. 规划师, 2022(9): 102-107.

Rural Planning with Moderate Administrative-economic Separation: The Practice of Danba County, Sichuan Province/Jiang Wei, Liu Yun, Gao Huanggen

【Abstract】 Bearing the will of national spatial governance, rural planning shall vitalize the resources of countryside and promote high quality development of counties in the era of ecological civilization. Sichuan province is exploring rural planning compilation with moderate administrative-economic separation. With Danba county practice as an example, the paper interprets the connotation of rural planning in the new era, explains the top-level design oriented structuring of rural planning in Sichuan province, and studies the strategic guidance, collaboration, and insurance in rural planning. Different cities and counties may make explorations based on the basic structure and their own characters, and they will enrich and integrate the content of rural planning system.

【Key words】 Rural planning, County economy, Top-level design, Sichuan province, Danba county

在生态文明新时代，国土空间规划开始逐步转变工业化时代形成的思维定势，在推进空间资源增值保值的过程中逐步演化为覆盖全空间、全要素和全过程的国家综合治理平台。随着城乡交通条件的进一步改善与要素流通体制的进一步放开，作为空间规划体系中打通“最后一公里”的落地环节，乡村规划成为国家空间治理工具延伸到广大乡村地区的最远“触角”，除体现国家综合意志外，也在相当程度上被赋予了系统激活乡村资源性资产、推进县域经济高质量发展的综合价值作用，是全面推进乡村振兴和新型城镇化的核心抓手^[1]。

自2019年起，四川省落实党的十九届四中全会精

神，为应对全省乡村“多、小、密、弱”等现实问题，全面推进乡镇行政区划和村级建制调整改革（以下简称“两项改革”）。改革前期，主要是以镇、乡、村的拆并重组来激发“物理变化”，而到深化改革的后期，则是重点通过行政区与经济区的适度分离来进一步催生“化学反应”，系统整合乡村资源要素形成乡村振兴合力。其中，“行政区与经济区适度分离，以片区为单元编制乡村规划”成为进一步深化落实“两项改革”的顶层设计，在优化资源配置、提高发展质量、增强服务能力和提升治理效能等方面发挥了基础性、全局性与统领性的作用。本文在深刻认识新时代乡村规划

【作者简介】 蒋伟，注册城乡规划师，高级工程师，现任职于四川省国土空间规划院。

刘芸，注册城乡规划师，高级工程师，四川省国土空间规划院市县规划所所长。

高黄根，注册城乡规划师，教授级高级工程师，四川省国土空间规划院院长。

内涵的基础上，系统阐释顶层设计导向的四川省乡村规划体系建构，并结合四川省省级乡村规划试点丹巴县的探索就乡村规划重点内容进行探讨，以期对相关空间规划的构建提供有益的参考。

1 对新时代乡村规划内涵的认识

新时代的乡村规划是乡镇级规划和村级规划的统称，包括乡镇级国土空间总体规划、城镇开发边界内的详细规划、各类专项规划和“多规合一”实用性村规划。在“五级三类”国土空间规划体系中，乡村规划不仅要落实市县国土空间总体规划的内容，还涵盖了城镇开发边界内外（除中心城区城镇开发边界）的详细规划，因此乡村规划既是国家空间治理在城乡基层的体现，也是落实县域发展战略和“以人民为中心”理念的综合治理平台，其内涵与特性应重点从“守底线、促发展、保民生”三个方面来进行理解^[2]。

一是落实国家宏观管控，体现安全性与约束性。乡镇是国家行政架构向广大乡村延伸的基层治理主体，也是公共资源要素配置的基本单元。乡村规划涉及粮食安全、“双碳”目标、生态底线、科教文卫、产业发展、基础设施、灾害防治等重要内容，是国家宏观管控在乡村空间治理的集中体现，因此乡村规划对于上位规划的核心约束传导内容（如生态保护红线、永久基本农田、建设用地指标等）要予以坚决落实，重点体现乡村规划的安全性^[3]。

二是重塑县域经济版图，体现战略性与协调性。县域经济的“干支协同”共同构筑了全域经济地理版图，“主干”指的是县城或环县城功能片区，“支干”则是由单个或多个乡镇组成的、各具发展特色的片区或经济区。乡村规划在承接县级国土空间总体规划的规划传导的基础上，要重点结合片区资源禀赋与发展特色，通过整合优化县域内各大片区的资源要素，集中优势力量打造“主业

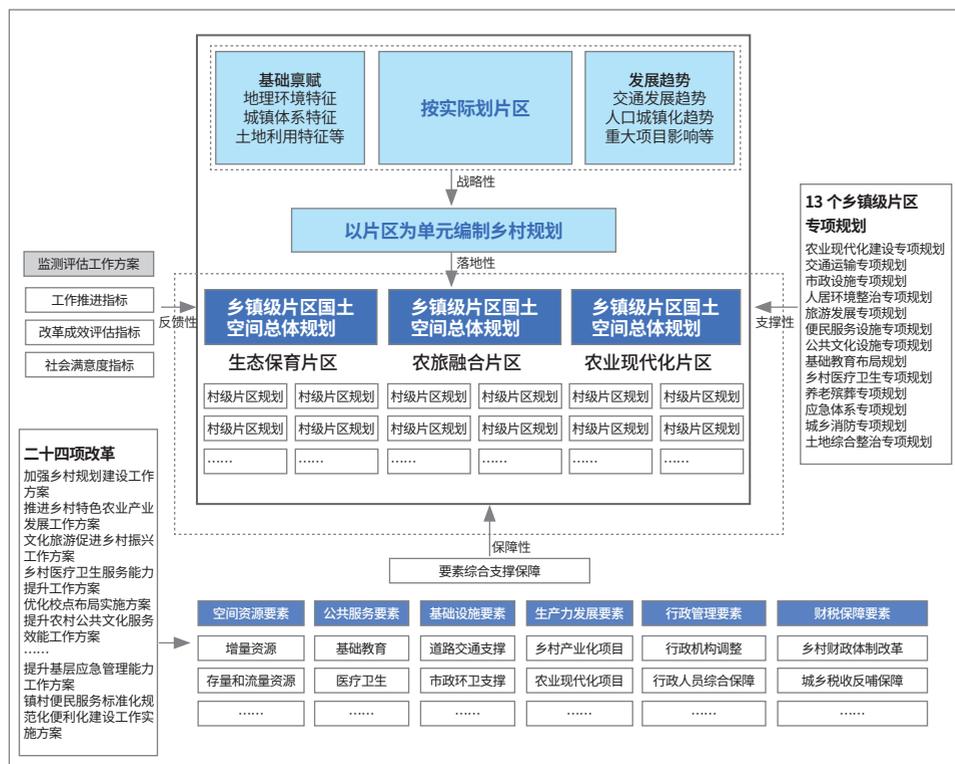


图1 四川省乡村规划体系构建图

鲜明、干支联动”的经济地理版图，支撑县域经济的高质量发展，重点体现战略性与协调性。

三是重构新型集体经济，体现系统性与正义性。在生态文明新时代，对乡村空间资源的认识应该转变工业化时代平面切割的思维，从“山水田林湖草沙”生命共同体的角度来进行综合认知与理解^[4]。同时，行政村或自然村是乡村社会的细胞单元，更是乡村空间资源性资产的权属主体；以行政村或自然村为单元推进乡村建设是乡土社会实现共同富裕、乡村振兴，以及提升人民幸福感与获得感的关键。因此，乡村规划一方面需要体现乡村空间资源的结构性保护与系统性开发，另一方面还需通过空间权属主体的整合联动来推进资源价值的在地转化，重点体现系统性与正义性^[5]。

2 行政区与经济适度分离下的四川省乡村规划体系构建

“行政区与经济适度分离，以片区为单元编制乡村规划”是四川省在乡

村规划领域的重要创新，是在“守底线、促发展、保民生”的基础上，立足于全省县域经济高质量发展视角做出的基础性与原创性探索，构建了“1个乡村规划+13个专项规划方案+N类要素支撑保障”顶层设计导向的乡村规划体系（图1）。

(1) 以片区为单元编制乡村规划，将乡村规划作为引领全局的总抓手。

综合考虑各市县乡村地区的自然地理条件、经济产业联系和历史人文脉络等因素，遵循“行政有界、经济无界”的原则，打破行政区划对资源优化配置和空间优化布局的限制，在县域范围内按实际情况划片区，按片区编规划，按规划优化布局和配置资源。优化布局和配置资源的内容包括优化国土空间布局、生产力布局、基础设施和公共服务设施布局、新型城镇化布局和乡村振兴发展布局六个方面，并在“六个优化”的基础上统筹相关专项工作，让乡村规划成为引领县域单元高质量协同发展的总抓手。

(2) 通过国土空间规划与专项规划的融合衔接，进一步提高片区乡村规划的整体性与协同性。

在“两项改革”中，制定了24个专项工作方案，涉及国民经济社会各个方面，在与空间规划协同的过程中，重点统筹涉及空间保护和利用的13个部门专项规划，如农业现代化建设专项规划、交通运输专项规划、基础教育布局专项规划、应急体系专项规划、土地综合整治专项规划等。乡村规划对专项规划的统领，统筹考虑了近期项目的落实与未来产业不确定性而预留的空间，使发展规划和空间规划实现了统一，既体现了发展引领，又体现了规划的弹性。在四川省的乡村规划体系中，充分发挥了规划作为纲领性、行动性和落地性的综合治理工具的作用。

(3) 建立要素保障机制，为乡村规划的落地实施提供有力的支撑与保障。

规划的有效实施依赖于重点要素的充分保障，乡村规划的落地更需要通过乡村发展要素的重组与整合来实现，这涉及土地产权重组、空间要素重构和财税金融支持结构重塑等内容。结构性的要素调整赋能乡村规划实施是配套政策落地的重点着力方向，也是国土空间规划体系打通规划实施“最后一公里”的题中之义^[6]。同时，“两项改革”还通过制定“改革成效监测评估工作方案”，对乡村规划及专项工作落地实施的成效与问题进行定期评估和反馈。

3 四川省级试点的乡村规划实践探索——以丹巴县为例

在四川省乡村规划的省级试点工作中，突出因地制宜、因地施策。四川省在平原区、川东丘陵区、川西高山峡谷区与川西北牧区等不同地理类型区域共选取了11个市县分别开展了两轮省级试点工作，对新时代顶层设计导向的乡村规划进行探索^①。其中，丹巴县地处青藏高原东南边缘的川西横断山区，是四川省高山峡谷地区的唯一试点县，具有高山峡谷的流域地理格局、民族辖区自治的历史传统以及高生态价值与高安全风

险并存等特征。在规划实践中，丹巴县结合自身实际积极探索并积累经验，在更大范围内优化资源配置，在更大尺度上提升发展质量和治理效能，在更大空间内进一步释放乡村体制改革的时代红利，成为高山峡谷地区“行政区与经济区适度分离，以片区为单元编制乡村规划”的高质量试点样本。

3.1 战略引领：重塑高山峡谷地区的县域经济地理版图

丹巴县的乡村规划跳出乡村看乡村，从县域发展一盘棋的全面视角对片区进行划分（包括乡镇级片区和村级片区），以片区为单元编制规划，以规划为引领重塑县域经济地理版图。

3.1.1 “干支协同”、顺向整合的县域片区划分

片区划分是“行政区与经济区分离”的重要探索，在乡村规划中具有总揽全局的核心作用。综合考虑复杂地理历史条件、以“干支协同”为目标，规划在顺向整合的基础上划分了丹巴县域的五大片区。

首先，充分顺应区划沿革与“四水归一河”的历史地理格局，划分片区。一是充分延续和继承丹巴县历史上形成的“两雍、三土、二十四屯”县域行政格局，如考虑与元末明初的小金川土司的治理范围契合，顺应县域千百年形成的治理习惯、生活习俗和历史渊源，划定半扇门片区。二是尊重丹巴县“四水归一河”的流域自然地理格局，秉持“人顺天地”的思想，对应革什扎、大金川、小金川、东谷河、大渡河五大高山峡谷型流域，最终划分形成五大片区（图2）。

其次，尊重地广人稀的实际情况，合理确定片区尺度。与平原地区以人口或镇村数量为标准确定片区尺度的方式不同，高山峡谷地区的乡村片区尺度应尊重实际、因地制宜，乡镇级片区的划分主要根据中心镇到最远村落的时空距离（一般为20~30km，车程30分钟以内）来确定。村级片区的划分则结合丹

巴县“山顶戴帽子、山腰饱肚子和山谷挣票子”的山地垂直分异特征，重点对次一级小流域的山顶生态保育、山腰耕地资源和山谷旅游村寨进行整合，形成完整的生态产品供给单元，打破村级建制“划山而治”对生产力的制约。

最后，从“单打独斗”到“抱团发展”，强化环县城片区的“主干带动”，形成“干支协同”的丹巴县域经济地理版图。在乡镇级片区划分中，以流域地理格局为基础，适度打破革什扎镇、墨尔多山镇的行政区划，将县城副中心组团和美人谷旅游度假区纳入环县城片区，同时纳入格宗镇、梭坡乡以强化环县城片区门户片区的地位，形成环县城主干片区引领带动以及丹东片区、巴底片区、半扇门片区和东谷片区四大分支各具特色的县域经济地理格局。

3.1.2 生态立本、文化筑魂的功能特色塑造

(1) 筑牢大渡河上游绿色生态屏障，以安全至上为原则构筑韧性安全体系。

丹巴县的主体功能定位为大渡河上游的生态保育涵养与生态功能修复区，因此规划在严格落实生态保护红线的基础上，重点保护具有水源涵养、水土保持和自然保护功能的林地、草地及湿地，筑牢大渡河上游的绿色生态屏障。同时，丹巴县山高、坡陡、水急，地质灾害点多面广，生态安全问题突出，在规划中应以自然灾害“让、防、避”为原则构建安全韧性体系，划定3个级别的管控单元；综合考虑地灾、洪涝、森林防火等因素，以网格化单元为基础，加大监测评估预警力度，加快开展灾害防治工程和居民点安全避让搬迁工作，系统提升片区的整体安全韧性，保障人民的生命财产安全（表1）。

(2) 坚持“山水林田湖草沙”的生命共同体理念，塑造、保护和展示大地景观，呈现川西秘境的生态原野之美。

乡村规划要转变工业化时代平面切割开发的思路，充分利用乡村空间资源的结构粘连性和优势组合性等特点，强

化高山峡谷地区乡村资源性资产的综合立体保护与开发,系统激活乡村地区的新生产力要素。在丹巴县乡镇级片区规划中,尊重既有的自然生态格局及坡耕农地肌理,通过“修山、理水、疏林、营田、净湖、丰草”六大策略营造高山峡谷的生态大地景观,保护和恢复丹巴县川西藏区秘境的生态原野之美(表2)。

(3)超越简单的“拆旧—安置”资源配置逻辑,以高山峡谷魅力空间营造为导向,将丹巴县乡村建设为集中展示中国藏区魅力的窗口。

北宋郭熙总结出“深远、平远、高远”的水画技法,而丹巴崇山峻岭尤以“高远”取胜,“自山下而仰山巅、谓之高远”“山欲高,尽出之则不高,烟霞锁其腰则高矣”。丹巴县的乡村规划可借用“高远”技法,构建“人顺天地”的高山峡谷乡村人居模式:通过整治修复提升山间原野空间品质;强化景观、产业、基础设施在峡谷立体空间上的纵向统筹;遵循“大集聚、小分散”的群落式分布特征,选择安全、景观视野好且富有魅力特色的山谷区域作为聚落生长与重塑的重要节点;以具有嘉绒藏区特色的山谷河岸聚落、山腰坡地聚落和半山谷地聚落等人居空间传承千年历史文化;通过“精明收缩、产村聚合”集约高效地推进地域文化特色与优势资源禀赋的价值实现。

3.1.3 统筹兼顾、强化链接的服务效能提升

(1)统筹兼顾公共服务配置的效率与公平。

加大对中心镇村的公共服务投入,通过提升公共服务水平来引导城乡人口合理有序流动^[7]。对于高山、半高山地区的居民点,由于到达中心镇村的交通不便、时间距离较长,应当保留基础公共服务设施,以时间换空间,逐步引导公共资源的集中优化配置。例如,在近期,太平桥乡等一般乡镇规划保留1~3年级低龄段小学;到远期,随着高山移民搬迁及交通条件改善,规划逐步取消一

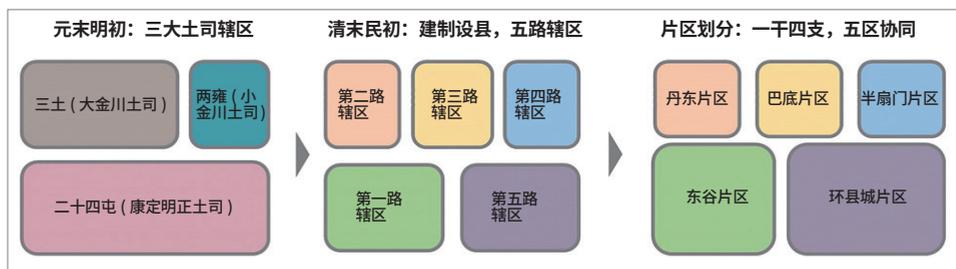


图2 丹巴县乡村片区划分示意图

表1 丹巴县丹东片区安全韧性规划

韧性单元	管控原则	主要配置设施
一级管控单元	以“治灾、防灾、救灾”为原则进行管控,保障居民生命安全	应急救援通道、物资仓库、应急指挥中心、防控卫生院、中心消防站、直升机停机坪
二级管控单元	以“保障道路畅通”为原则,保障救援及时可达	应急救援通道、消防室、村级卫生室、应急救援队、林区管护营房
三级管控单元	以“保障基本通信讯号”为原则,应对突发情况,保障区域应急救援	消防室、村级卫生室、森林防火通道、消防水池

表2 生态大地景观营造重点项目

项目名称	重点任务	涉及行政村
森林质量精准提升项目	扩大天然森林抚育面积,改善林相品质	边耳村、党岭村、丹东村
森林乡镇建设项目	重点乡镇绿化景观提升	革什扎村、丹东村
天然草地保护项目	天然草地改良工程	莫斯卡村、党岭村
草地质量提升项目	高原牧区节水灌溉	莫斯卡村、党岭村
退化土地治理项目	荒漠化和沙化土地治理	三道桥村
湿地生态修复项目	河道清淤、滩地平整、岸线修复、植被恢复	大桑村、吉汝村、牙科村
水土流失治理项目	涵养林工程建设	各尔沟村、二瓦槽村
生态廊道建设项目	风景道沿线景观绿化	三道桥村、边耳村、党岭村、莫斯卡村
耕地质量提升项目	坡改梯、光伏提灌工程	三道桥村、大桑村

般镇的低龄段小学,小学向县城与中心镇集中、中学向县城集中。

(2)适当超前谋划道路市政基础设施,强化片区中心镇村的服务链接能力。

乡村基础设施配置需顺应人口向城镇集聚、乡村人口持续减少的客观规律,在满足近期需求的基础上,适当超前谋划。以道路交通为例,高山峡谷地区道路交通的“枝丫状”特征明显,山脊两侧、河谷两边的村寨直接联络不便,因此规划以片区为单元,强化乡村居民点到中心镇、中心村的联系,因地制宜建设乡村产业路、旅游路等功能性道路,同时打通片区之间的联系网络,强化片区功能协同。在市政设施的配置上,按照“填平补齐、完善功能、改造提升”的思路,

“适度集中、宜散则散”,推动给排水、电力、通信等乡村市政设施的镇村融合、互联互通与共建共享。

3.2 共同缔造: 横向协同、纵向一体的多规融合探索

乡村规划的共同缔造意味着多元主体的协同共治,在规划编制上,丹巴县的乡村规划融合既包括乡镇级国土空间总体规划 and 多个专项规划的横向协同,也包括镇村一体规划统筹整合的纵向探索。

3.2.1 横向协同乡镇级片区的“13+1”专项规划

以乡镇级片区为单元,由丹巴县级专班统筹、12个部门牵头负责编制“13+1”片区级专项规划,并加强其与

乡镇级国土空间总体规划的横向协同，以及与重点项目的衔接。

交通部门牵头编制农村公路网布局规划，规划重点在于落实国家、省级干线和重要廊道，衔接县道和乡道的布局，并在县道和乡道布局的基础上，细化布局管控村道及重要的功能性道路（田间道、游步道及森林防火通道等）。

文旅部门牵头编制片区级旅游专项规划，该规划重点在片区层面对吃、住、行、游、购、娱等旅游全要素进行统筹，通过空间规划“近期落实，远期留白”的安排，保证近期重点旅游项目的落地，并给未来产业的不确定性留有弹性发展空间。

农业部门牵头编制农业现代化建设专项规划，规划重点围绕高山水果、道地中药材、清凉蔬菜、高山养殖等特色农业，按照“高山畜药、半山粮果、河谷菌菜”的产业布局原则，做好农业空间的优化保障和耕、园、林、草等地类的有序调整。

应急部门牵头编制应急体系专项规划，该规划应针对高山峡谷灾害高易发地区的特点，做好充分评估，并将灾害影响范围线纳入规划的底线管控内容，确定灾害防治措施。同时，加强人口疏散基地、人防工作站、应急避难场所、物资储备库、消防救援站和森林防火设施等的建设，并充分预留生命安全通道。

此外，市政设施、人居环境设施、便民服务、公共文化、基础教育、医疗卫生、养老殡葬、土地综合整治等专项均是通过“专章专节+重点项目”的形式在空间规划中给予空间保障。同时，在13个专项的基础上，丹巴县结合自身国家级传统村落集群的文化比较优势，单独编制了传统村落集中连片发展的专项规划，重点推进川西嘉绒藏族地区历史文化资源的价值实现。

3.2.2 纵向一体探索镇村融合的规划编制模式

乡镇级与村级规划的纵向一体化编制是高山峡谷地区乡村规划编制模式的

重要探索。

“镇融于村、镇村一体”是川西高山峡谷乡村的重要特征。由于川西地区地广人稀，“大山大水大峡谷、小镇小村小聚落”的特征明显，乡镇规模普遍偏小，“镇融于村、镇村一体”在丹巴县尤为突出，因此在乡镇级片区国土空间总体规划编制中，技术内容深度一般会达到村级片区规划的深度（即开发边界外的详细规划深度），涵盖村级道路、整治修复、居民点选址与设计等一系列内容。

减少规划层级传导，充分衔接土地综合整治，在乡镇级层面融合土地整治项目引导，实现规划的实用、管用、好用。以乡村居民点为例，在过往的乡镇规划编制中，居民点选址一般是在小比例尺的地形图下按人均标准在镇域空间落位，导致与居民点修建性详细规划衔接不畅。这种问题在“多镇合一”的片区级乡镇规划中更是突出，按人均标准计算的居民点建设范围到详细规划层面往往需要结合更大比例尺的地形图进行较大幅度的修正。因此，在丹巴县镇村一体规划编制中，对于居民点的选址设计，一方面强化在片区层面定规模与定可用空间的工作，另一方面在村级居民点的设计中对可用空间进行更细颗粒度的设计判断，从而解决层级传导不畅的问题。

加强乡镇级规划中公共资源配置对村级集体资源性资产系统开发的有效引导，是镇村一体规划编制的重要价值取向。特别是在乡村振兴的重大战略设施、重要交通线路等重点项目的投入上，需要结合村级资源的禀赋条件进行精准有效的投放，并通过要素整合保障等政策措施引导“山水田林湖草沙”等村级资源性资产的综合系统开发，将结构粘连的乡村空间资产价值显化。

3.3 要素保障：多元要素重组与综合实施保障

多元要素配置重组是乡村规划落地实施的关键，主要包括乡村组织重构、土地资源优化和金融财税支持等综合保

障内容。

3.3.1 集体经济重构与新型主体培育

乡村规划实施有赖于乡村主体的有效组织及其与地方政府主体的治理协同。在川西民族地区，由于乡村主体过于分散，乡村规划的协同有效性和落地实施性较弱。因此，在乡村规划要素保障中，丹巴县对乡村集体经济的重构体现了四个“新”。

一是新的产权关系。相比过去“人人有份，份额不清”的传统集体经济模式，丹巴县的新型集体经济模式构建的重点是明晰资产归属、确认成员身份，将股份量化到成员，同时通过“三权分置”为乡村规划中的土地资源盘活提供可灵活操作的产权基础。

二是新的法人形态。过去集体经济组织缺少明确定位，职能多由村党支部、村委会代行，随着改革的深化，《四川省农村集体经济组织条例》明确新型农村集体经济组织依法取得特别法人资格，依法代表全部集体成员对集体资产行使所有权，享有与其他市场主体平等的法律地位。

三是新的治理结构。传统农村集体经济组织以行政指令为依托，经营管理高度集中，而新型集体经济组织则是通过制定章程，坚持“民主决策、民主管理、民主监督”等原则，建立起权责明确、政企分开、管理科学的现代企业管理制度模式。

四是新的分配方式。传统农村集体经济组织严格按劳取酬，实行按劳分配，新型集体经济组织除按劳分配外，还采用股权分红等形式，将集体经济收益和成员个人收益紧密结合，以便于更好地调动各种资源要素，激发农村经济发展活力。

3.3.2 优势资源聚焦与空间要素整合

(1) 强化线性离散的优势资源整合，集中连片打造乡村特色引擎。

以环县城乡镇级片区为例，作为丹巴县乡村魅力集中展示的窗口，重点强化线性离散在山谷、山腰和山顶的农文

旅资源优势组合,并将甲居镇、中路乡等享誉世界的传统村落打造为文旅极核;整合格宗镇、梭坡乡等高山农业资源,形成以生态保育为根、以立体农业为本、以嘉绒文化为魂的乡村农旅融合发展片区。在东谷片区规划中,打破村与村之间的区划限制,以牦牛河谷天然盆景风光带建设为重点,突出大尺度生态基础设施构建与特色大地景观的营造,并结合“高山畜药、半山粮果、河谷菌菜”的产业布局,强化天然盆景风光带的产业垂直整合。

(2) 坚持效率优先,以片区为单元盘活存量、整合流量,统筹保障乡村新产业新业态的落地。

丹巴县适宜建设的土地极为有限,且空间分布不均,资源配置与产业发展存在很大程度的不匹配。在优化要素配置中,重点是打破行政区划对生产力的制约,通过跨区域的土地资源统筹来支撑产业高质量发展,强化土地增减挂钩在片区协同中的作用,以原址盘活和异地调整集中来保障新产业新业态的用地需求。例如,规划将革什扎镇留存的云母矿废弃用房、撤并后乡镇和行政村的办公用房及国有资产等进行盘活,用于打造片区生态文化旅游服务中心,支持旅游服务和民宿酒店等重点项目的建设。

3.3.3 三级市场设计与土地金融保障

由于乡村空间资源存在资产非标性的特点,乡村规划的有效实施需要通过生态资源价值转化的市场设计及土地金融保障来实现。

将乡镇级公共资源作为股份量化到乡村集体资产中,如乡村公路、农田水利、活动中心、办公用房等国有资产都可以通过股份量化形成对乡村资源整合的撬动作用。同时,将村集体作为村域内部“资源整合者”,完成村内空间资源的内部“初始定价”,推动村级资源在村集体内部的股权认定,并使之可在村集体内部进行价值化的流转和交易,从而通过内置金融的方式来消解乡村空间资源的资产非标性问题,使之具备对接外部主体的

产权物质基础。

联动内外运营管理主体,建构集体经济二级市场。集体经济组织承担村域资产管理的主要职能,并将村域内部整合的资源化资产“发包”给村内以合作社为主的不同经营主体,也可依据《中华人民共和国农民专业合作社法》引入外来投资主体,形成村域资源的多元主体开发。值得注意的是,在此过程中,因为农村“三块地”(承包地、宅基地、集体经营性建设用地)承载着乡村最基本的社会保障功能,所以二级市场的设计是以村级集体经济获取租金、多元主体盘活的模式来开展运营管理的,是以乡村集体组织为资产管理主体的资源增值保值实践。

由于资源性资产在扩大经营过程中需要对接资本市场,在二级市场可持续经营的前提下,需及时引入第三级市场。针对目前县域金融过剩、存大于贷的情况,县域单元作为对接大型金融机构的乡村振兴主体,在本次乡村规划实施保障的综合设计中,重点应将地方性的“板外交易”作为直接融资渠道,发育地方性的乡村振兴资本市场,推动乡村集体股权资产委托交易的证券化,实现全域生态资产的可拆分交易,进而对接外部金融资本。

4 结语

“行政区与经济区适度分离,以片区为单元编制乡村规划”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,是优化县域经济地理格局、推进县域经济高质量发展的重要举措,在引导资源合理配置和释放乡村改革红利中具有举足轻重的作用。顶层设计导向的四川省乡村规划体系构建,使发展规划与空间规划在乡村层面实现了有机统一,将底线约束、战略引领与政策落地在乡村规划中进行充分结合,是空间规划体系改革进程中的一次创新探索。与此同时,体系的建构不代表体系的完

成,更重要的是各地要在县域一盘棋的全局统筹下开展因地制宜的探索,以此对乡村规划体系进行持续不断的丰富、修正与完善,使乡村规划真正服务于乡村振兴与新型城镇化的动态全过程,建设一批有根、有形、有神的社会主义新农村。■

[注释]

①为全面落实四川省乡村“以片区为单元编制乡村规划”的顶层设计,四川省在平原区、川东丘陵区、川西高山峡谷区与川西北牧区等不同地理类型区域共选取了11个市县分别开展了两轮省级试点工作。其中,丹巴县是川西高山峡谷地区唯一的试点县,具体详情参见四川省自然资源厅发布的文件——《四川省自然资源厅关于加快推进省级试点乡村国土空间规划编制及典型乡镇级片区专项规划编制工作的通知》(川自然资源发〔2021〕42号)。

[参考文献]

- [1] 温铁军, 逯浩. 国土空间治理创新与空间生态资源深度价值化[J]. 西安财经大学学报, 2021(2): 5-14.
- [2] 彭震伟. 乡镇国土空间规划在国土空间规划体系中的意义[J]. 小城镇建设, 2021(11): 1.
- [3] 孙嘉麟, 杨新海, 吕飞. “双碳”目标下乡镇国土空间存在问题与优化路径[J]. 规划师, 2022(1): 41-48.
- [4] 王伟强. 从乡村建设走向生态文明 与温铁军教授的对话[J]. 时代建筑, 2015(3): 10-15.
- [5] 夏青, 罗彦, 张兵. 乡村建设为农民而建: 传统村落保护的治理路径研究[J]. 规划师, 2021(10): 26-33.
- [6] 赵守谅, 周湘, 陈婷婷, 等. 国土综合整治规划与村庄规划的衔接思路探讨[J]. 规划师, 2021(12): 23-28.
- [7] 赵万民, 冯矛, 李雅兰. 村镇公共服务设施协同共享配置方法[J]. 规划师, 2017(3): 78-83.

[收稿日期] 2022-03-16;

[修回日期] 2022-07-01