

乐山市金口河区

大瓦山高山农旅片区国土空间总体规划

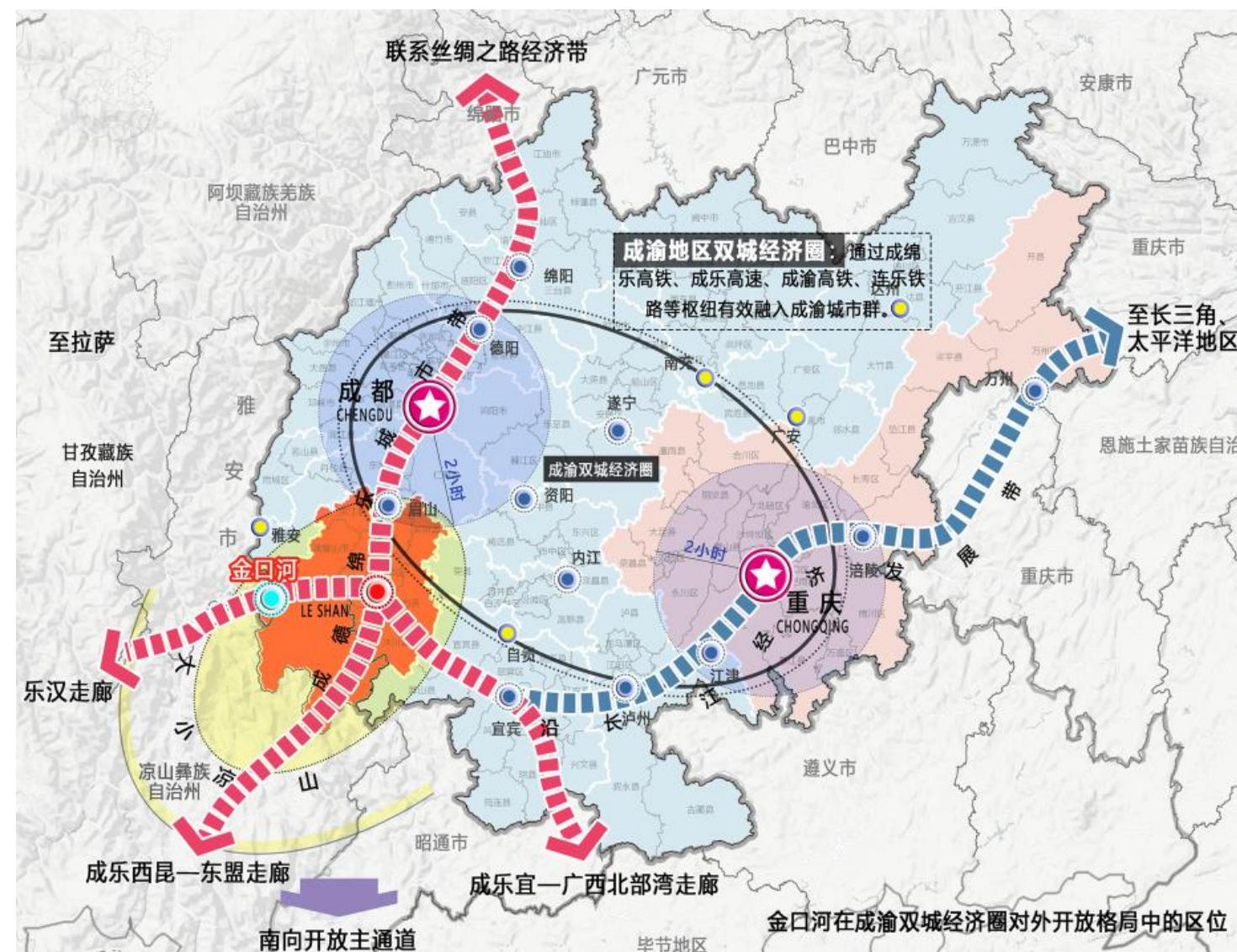
(2021-2035年)



一、规划背景

1、金口河概况

- **区位：**金口河区位于成都平原经济区、乐山大都市圈，地处乐汉生态旅游走廊，是成都平原经济区对接大小凉山地区的桥头堡。在生态区位上，属于长江上游生态屏障重要组成部分，四川省大小凉山水土流失和生物多样性保护区。
- **资源条件：**金口河以山地地形为主，境内山体属于峨眉-马鞍山山脉山系，主要的山体有大瓦山、马鞍山等；境内河流属大渡河水系，主要有大渡河、顺水河、野牛河和小河，多年平均水资源总量为5.33亿立方米；林地总面积53136.09公顷，约占国土空间总面积的88.8%。全区耕地较少，主要分布在北部的永胜乡和金河镇。金口河有1处省级自然保护区、1处国家级地质公园（大渡河大峡谷国家地质公园）和1处国家级湿地公园（大瓦山国家湿地公园）。
- **经济社会：**根据统计局数据，2020年金口河区生产总值为34.2566亿元，户籍总人口4.81万人，常住人口3.87万人，城镇常住人口1.6万人，常住人口城镇化率41.86%。



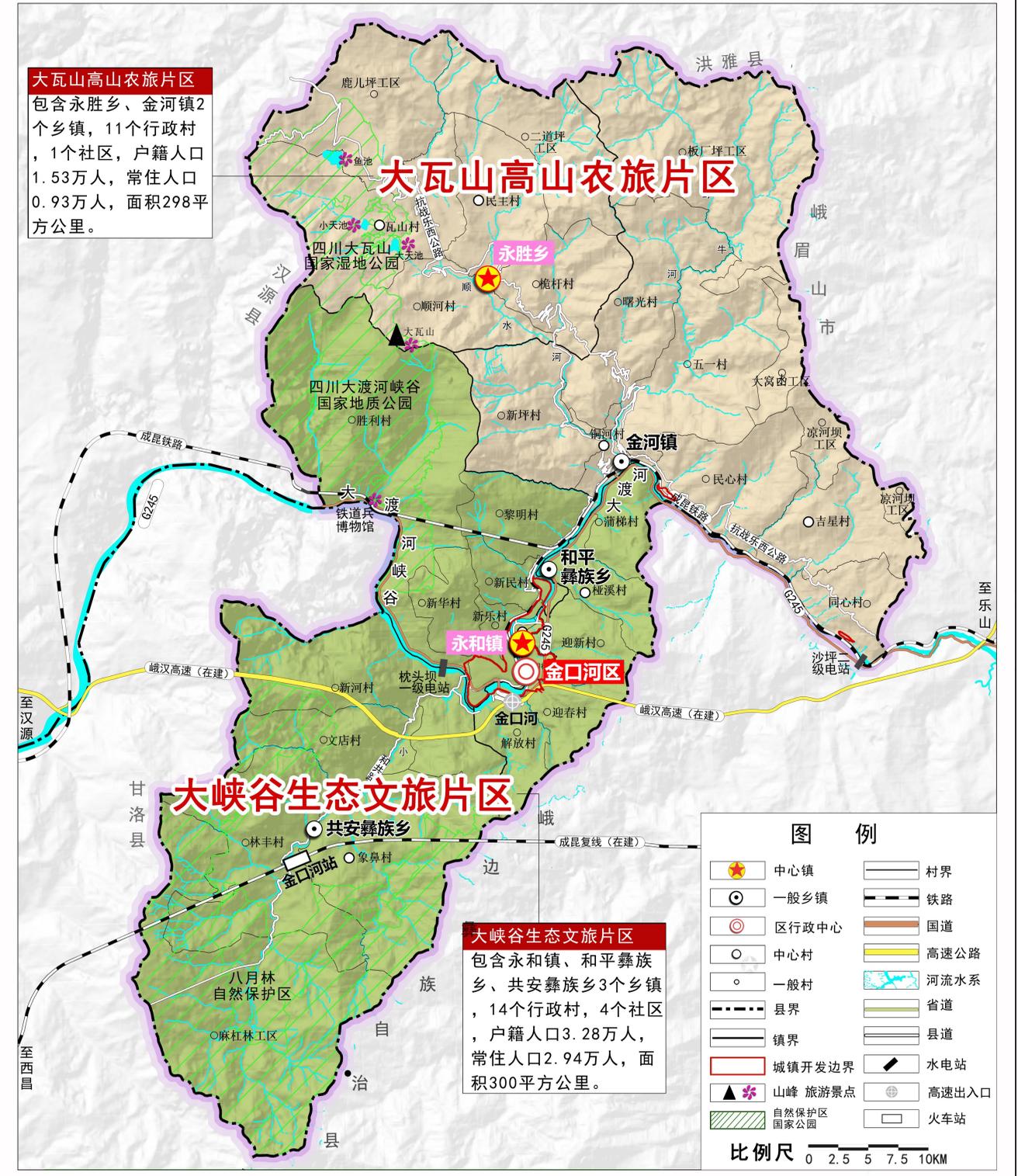
一、规划背景

2、片区划分情况

按照四川省片区划分指导意见，金口河全区分为两个片区

序号	乡镇级片区名称	片区类型 (城市、城乡融合或农村片区)	功能定位	中心镇数量	中心镇名称
1	大瓦山高山农旅片区	农村片区	“绿水青山”向“金山银山”转换最佳实践区”	1	永胜乡
2	大峡谷生态文旅片区	农村片区	生态旅游和彝族特色文化保护区、三线文化体验区	1	永和镇

乐山市金口河区片区划分示意图



3、上级要求

(1) 国家要求

- 党的十九届五中全会提出“绿水青山就是金山银山理念”，倡导尊重自然、顺应自然、保护自然。
- 国家推动成渝地区双城经济圈战略实施，新时代国家推进西部大开发形成新格局。
- 国家强势启动新一轮基建投资，构建“双循环”新发展格局。
- 中央强调耕地保护，防止耕地非农化非粮化

2020年12月25-26日，习近平总书记在中央农村工作会议和之前召开的中央政治局常委会议再次强调耕地保护的重要性，指出：地为粮之本，18亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田；稳定粮食种植面积就是保障粮食安全的前提；耕地质量事关粮食产能；仓禀实，天下安。

□ 国家积极推进新型城镇化，强调农业转移人口的市民化

《国家新型城镇化规划》（2014-2020年）要求：按照尊重意愿、自主选择，因地制宜、分步推进，存量优先、带动增量的原则以农业转移人口为重点，逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇。

□ 党的十九大全面实施乡村振兴战略，中央一号文件接续全面推进乡村振兴

2018年党的十九大报告作出实施乡村振兴战略重大决策部署，要求“坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”中央1号文件持续关注三农问题。

农业增效、农民增收

新农村建设

基础设施建设

创新驱动农业现代化

脱贫攻坚、乡村振兴

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
促进农民增收，扭转城乡收入差距	稳定完善强化各项支农政策，提高农业综合生产能力	推进社会主义新农村建设	积极发展现代农业，推进社会主义新农村建设	加强基础设施建设，促进农业发展，农民增收	农业稳定增长、农民持续增收	加大统筹城乡发展	加快水利基础设施建设	强调农业科技创新，增强农产品供给保障	加快发展现代农业，增强农业发展活力，首次提出“家庭农场”	深化农村改革，加快推进农业现代化	强调改革创新，适应新常态，稳量增收，创新驱动	加强资源保护和生态修复，推进农村产业融合	关于深入推进农业供给侧结构性改革，加强科技创新引领	实施乡村振兴战略，推进农村“五位一体”和党的建设	聚力精准施策，决战决胜脱贫攻坚	坚决打赢脱贫攻坚战，对标全面建成小康社会加快补上农村短板	实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接	接续全面推进乡村振兴，确保农业稳产增产、农民稳步增收、农村稳定安宁。

3、上级要求

(2) 四川要求

□ 2021年10月30日，中共四川省委办公厅 四川省人民政府办公厅印发《关于全省县域内片区划分的指导意见》《关于以片区为单元编制乡村国土空间规划的指导意见》

- 以片区为单元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，为乡村振兴和新型城镇化提供更大承载空间。
- 在县域内片区划定的基础上，优先编制乡镇级片区国土空间规划。同步编制一批典型村级片区规划。

□ 中共四川省委 四川省人民政府《关于做好2022年“三农”重点工作 全面推进乡村振兴的意见》

- 严格落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。因地制宜推进农业种植园地分类优化改造，探索推广低质低效经果林腾田上坡、粮经复合高效种植等模式，盘活“四荒”地。

□ 四川省召开第十二次党代会，王晓晖书记做重要报告

- 以成渝地区双城经济圈建设引领高水平区域协调发展，建强现代化成都都市圈，深化成德眉资同城化发展，共建成眉高新技术产业带。
- 深入实施乡村建设行动，大力改善农村生产生活条件，加快农业农村现代化步伐。落实最严格的耕地保护制度，严守永久基本农田红线，推进高标准农田建设，实施种业振兴行动，提高农业综合生产能力，稳定粮油、生猪等重要农产品供给。



1、片区概况

□ 地理位置

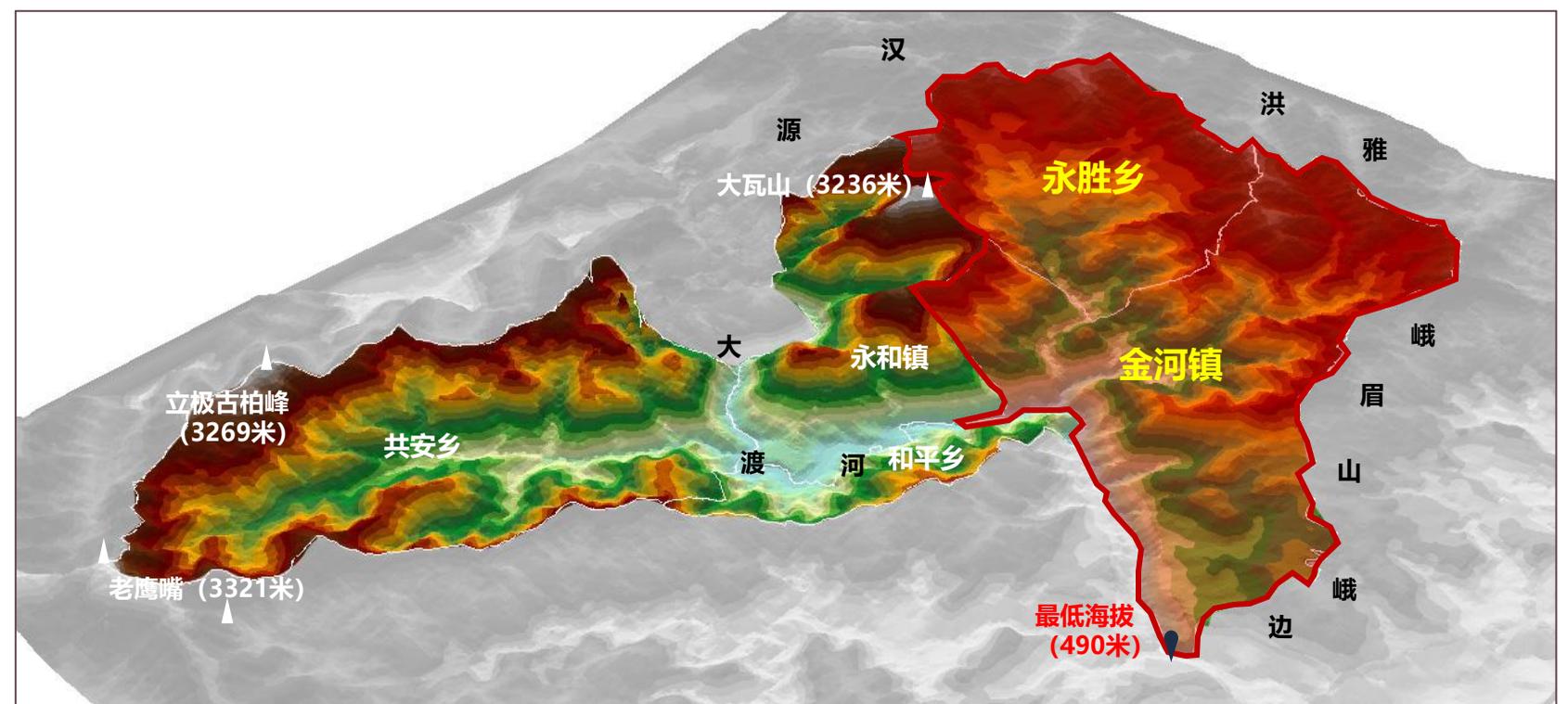
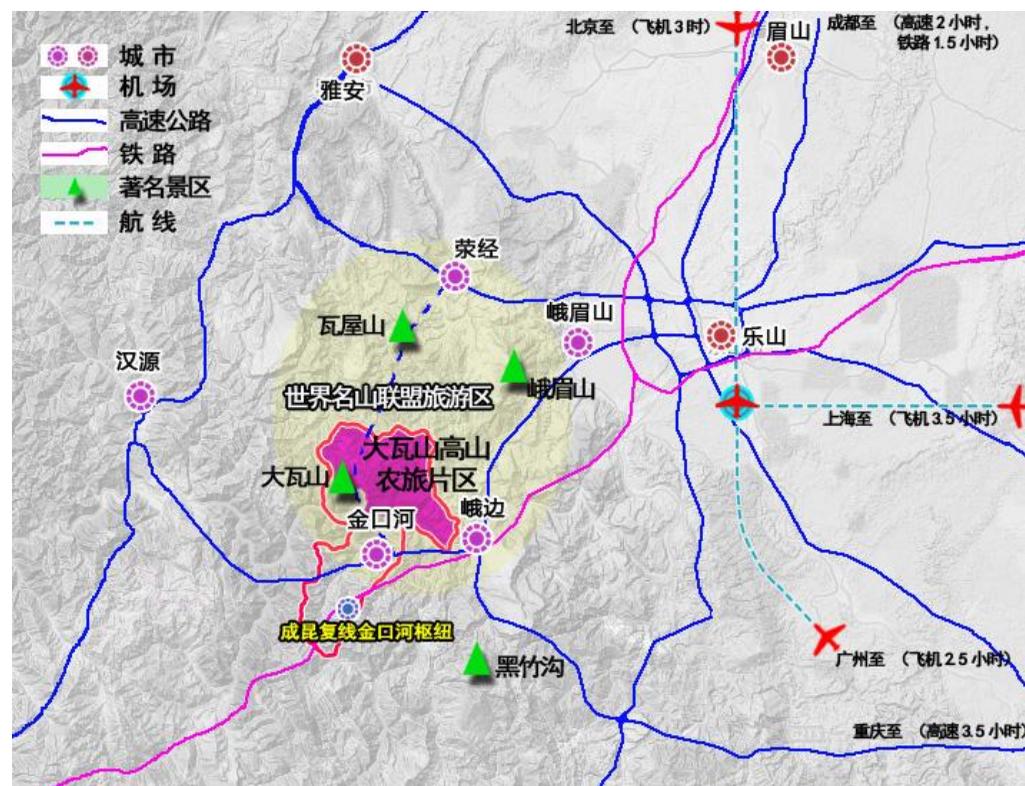
片区地处金口河区北部，北邻洪雅县、西邻雅安市汉源县、东邻峨眉山市和峨边县，南邻永和镇。

□ 行政区划

片区由2个乡镇组成，分别为永胜乡和金河镇、**含11个村5个工区**，幅员面积**298.15平方公里**。

□ 人口情况

2020年片区户籍人口**2436人**，常住人口**1587人**，近十年期间人口总体呈流出态势。



二、基础研究

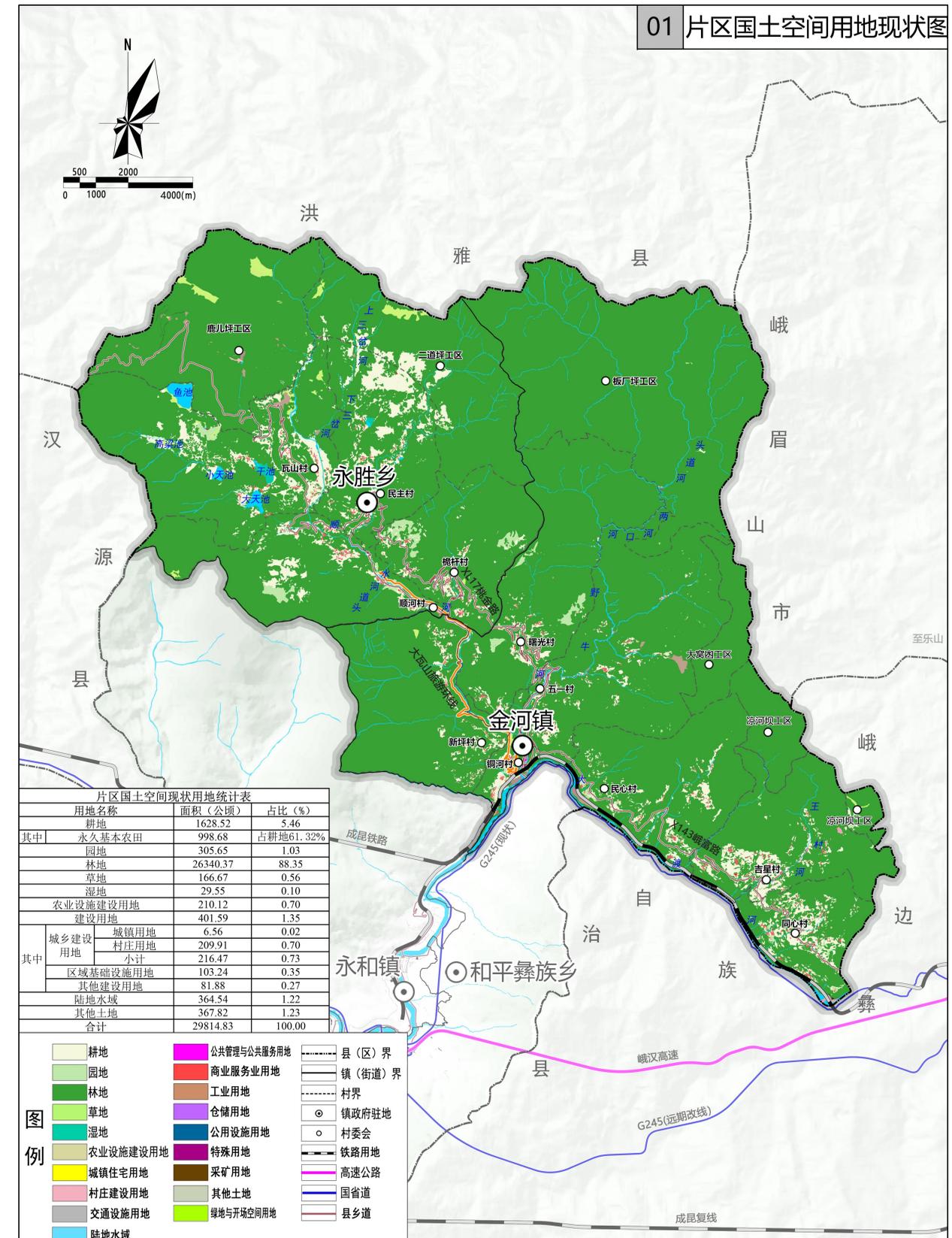
2、底数底图

将部下发的金口河区2020年年度变更数据，按《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》进行用地类型转换，形成全域转换后的底图底数。

- 片区总面积298平方公里，**用地以林地和耕地为主，九分林一分田。**
- 建设用地4.02平方公里，占全域总面积的1.35%；其中，城镇建设用地占总建设用地的1.63%。
- 湿地面积约0.3平方公里。

片区国土空间现状用地统计表

用地名称		面积 (公顷)	占比 (%)	
耕地		1628.52	5.46	
其中	永久基本农田	968.32	占耕地59.46%	
园地		305.65	1.03	
林地		26340.37	88.35	
草地		166.67	0.56	
湿地		29.55	0.10	
农业设施建设用地		210.12	0.70	
建设用地		401.59	1.35	
其中	城乡建设用地	城镇用地	6.56	0.02
		村庄用地	209.91	0.70
		小计	216.47	0.73
	区域基础设施用地	103.24	0.35	
	其他建设用地	81.88	0.27	
陆地水域		364.54	1.22	
其他土地		367.82	1.23	
合计		29814.83	100.00	

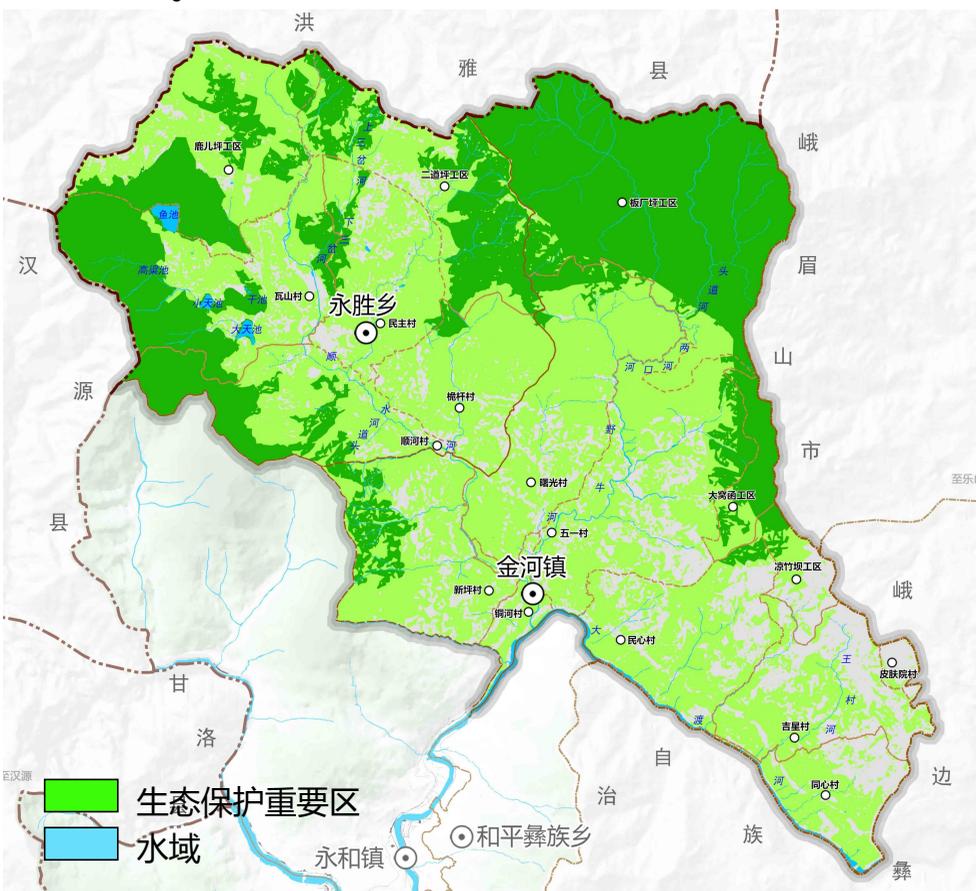


4、评价评估

以金口河区双评价为基础，优化、细化评价结果

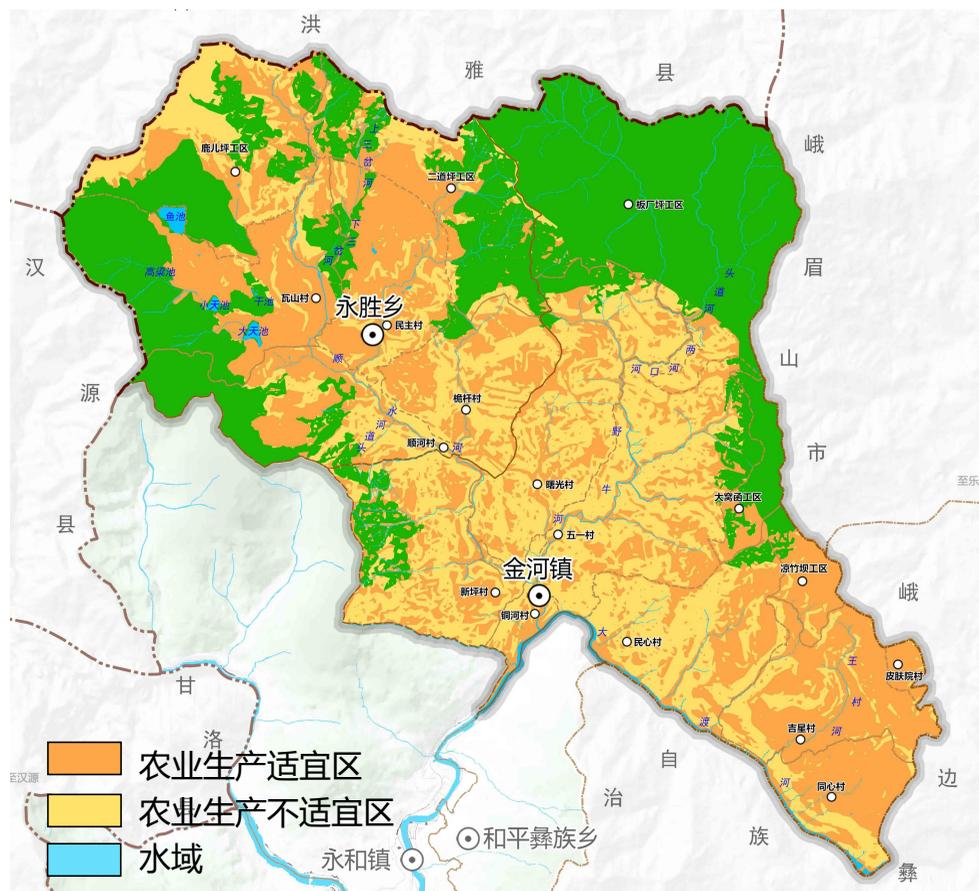
生态保护重要性

片区生态保护极重要区规模9784.33公顷，主要分布于西侧的大渡河峡谷地质公园和大瓦山湿地公园，和东侧的自然保护区，占片区总规模的32.82%。



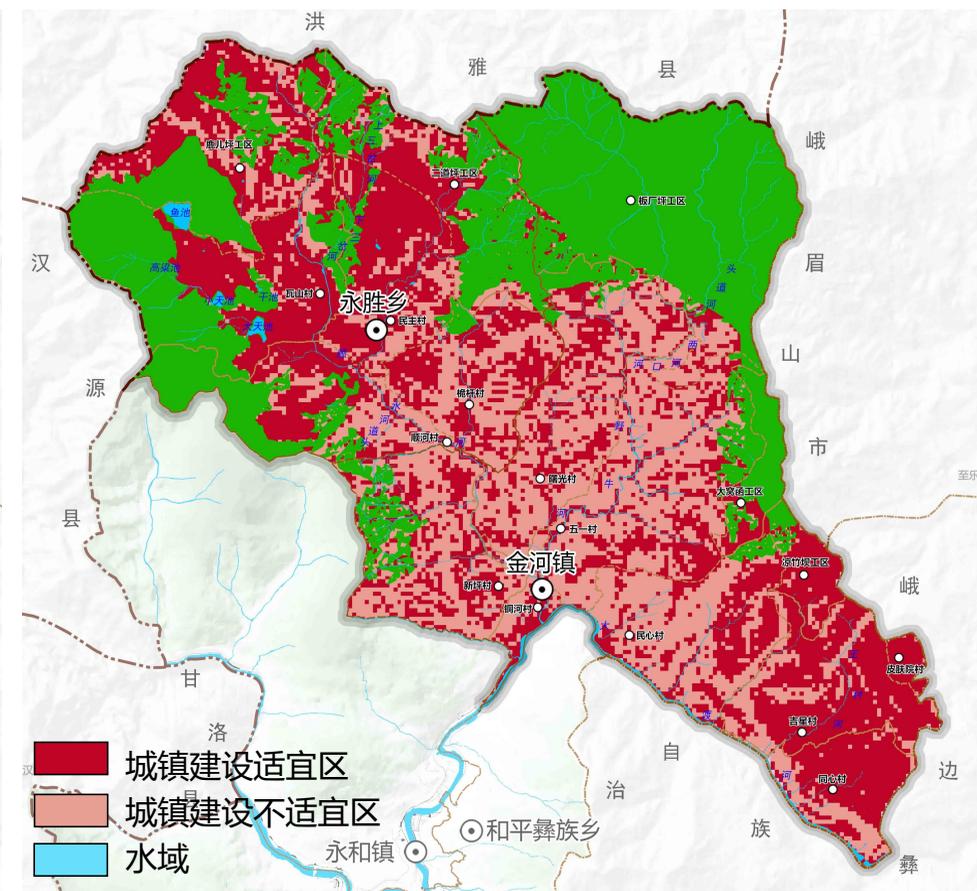
农业生产适宜性

片区内农业生产适宜性主要受坡度因子、土壤因子等影响，农业生产适宜区规模8839.82公顷，占片区总规模的29.65%。



城镇建设适宜性

片区内城镇建设适宜性主要受坡度和地质灾害等影响，与农业生产适宜区高度重叠，规模11100.78公顷，占片区总规模的37.23%。



生态保护重要性评价	规模 (公顷)	占比 (%)
生态保护极重要区	9784.33	32.82%
生态保护重要区	15310.2	51.35%

农业生产适宜性评价	规模 (公顷)	占比 (%)
生态保护极重要区	9784.33	32.82%
农业生产适宜区	10835.32	36.34%
农业生产不适宜区	8839.82	29.65%

城镇建设适宜性评价	规模 (公顷)	占比 (%)
生态保护极重要区	9784.33	32.82%
城镇建设适宜区	11100.78	37.23%
城镇建设不适宜区	8574.355	28.76%

1、规划思路与原则

(1) 总体思路

落实国家新时期生态安全、粮食安全和乡村振兴发展新要求，贯彻省委和乐山市以片区为单元编制乡村规划的决策部署，坚持生态安全优先理念，贯彻国家巩固长江上游生态屏障地位要求；采取“长牙齿”的硬措施保护片区耕地和永久基本农田；发挥片区区位优势和环境优势，优化国土空间布局、提升乡村治理水平；牢固树立以人民为中心的发展思想，切实改善乡村生产生活条件，提升乡村人居环境品质，为乡村全面振兴培育发展动能，为全体村民共同富裕创造更优国土空间。



1、规划思路与原则

(2) 规划原则

- **自然生态原则** 牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，以生态修复为主要手段，以生态安全格局为基础，统筹山水林田湖草系统治理，实施全域国土空间生态保护修复。
- **坚守底线原则** 落实上位规划划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，采取“长牙齿”的措施，落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度。
- **以人为本原则** 坚持以人民为中心，尊重群众意愿，合理安排乡村公共服务、道路交通、市政公用、农业生产等设施，提升人居环境品质，实现乡村高质量发展、高品质生活。
- **彰显特色原则** 顺应高山地区生态特征，挖掘地区自然人文特点，促进农旅融合发展。



3、规划定位与目标

(1) 总体定位

《金口河区“十四五”规划》对片区定位

“一极两区三地”中的“山地精品农业供给地”主要承接地。

《金口河区国土空间总体规划》对片区定位

以永胜乡为中心镇，重点发展以山地旅游、道地中药材、高山蔬菜、高山茶叶、种养循环等产业，建设“绿水青山”向“金山银山”转换最佳实践区”。

衔接《金口河区国土空间总体规划（2021-2035年）》《金口河区“十四五”规划》等上位规划要求，结合现状基础和乡村地区社会经济发展趋势，确定片区发展定位为：

大瓦山高山精品农业供给地
大峨眉（大瓦山）生态康养旅游基地

(2) 发展目标

至2025年，耕地和永久基本农田保护不断强化，空间管控初见成效；乡村振兴取得重要进展；农村集体经济发展壮大，土地节约集约利用水平显著提高，乡村地区空间布局不断优化，农民向社区集中、农业向园区集中初见效果、镇村集聚效应明显，公共服务能力增强。

至2035年，生态度假旅游为特色的农商文旅深度融合发展，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。资源要素配置更加合理。乡村人居环境全面提升，生态美丽乡村“富春山居图”基本形成。

4、规划策略

强化粮食安全底线，保护自然生态环境

针对片区为**金口河粮食主产区**的地位、保护永胜乡高山平坝地区优质耕地，积极稳妥推进土地流转，加快推进农用地整理和耕地集中成片，积极拓展耕地后备资源。针对片区生态问题，提出有效的生态修复措施，严格保护大瓦山湿地国家地质公园和自然保护区等重要生态功能区生态环境。

借势大峨眉区域品牌、突出大瓦山优势特色

结合片区毗邻大峨眉地区、地处成都平原经济区和峨汉旅游通道，临近乐山大都市圈的区位优势，发挥大瓦山高山自然环境优势，发展**绿色有机农业和生态康养产业**，挖掘抗战历史人文资源，积极发展乡村新产业新业态，构建农文旅产业融合发展新格局。

优化国土空间布局、提高土地使用效率

以更高站位长远谋划片区国土空间布局，**宜耕则耕、宜林则林、宜药则药**，在充分尊重高山地区居民生活生产习惯前提下，推进耕地、园地、林地规模化、集约化程度，盘活农村低效用地，积极引导村民由散居向集镇、交通干线和旅游区聚居，改善生活生产条件；引导种植业和农特产品加工向规模化农业园区集约发展。

完善镇村设施服务，提高乡村环境品质

结合高山地区自然条件，大力提高道路交通建设水平，补齐基础设施短板，合理设置中心村，适当高配公共服务设施体系，提高公共服务设施服务效能。

四、片区规划

金口河区大瓦山高山农旅片区
总体规划(2021-2035年)

1、底线约束

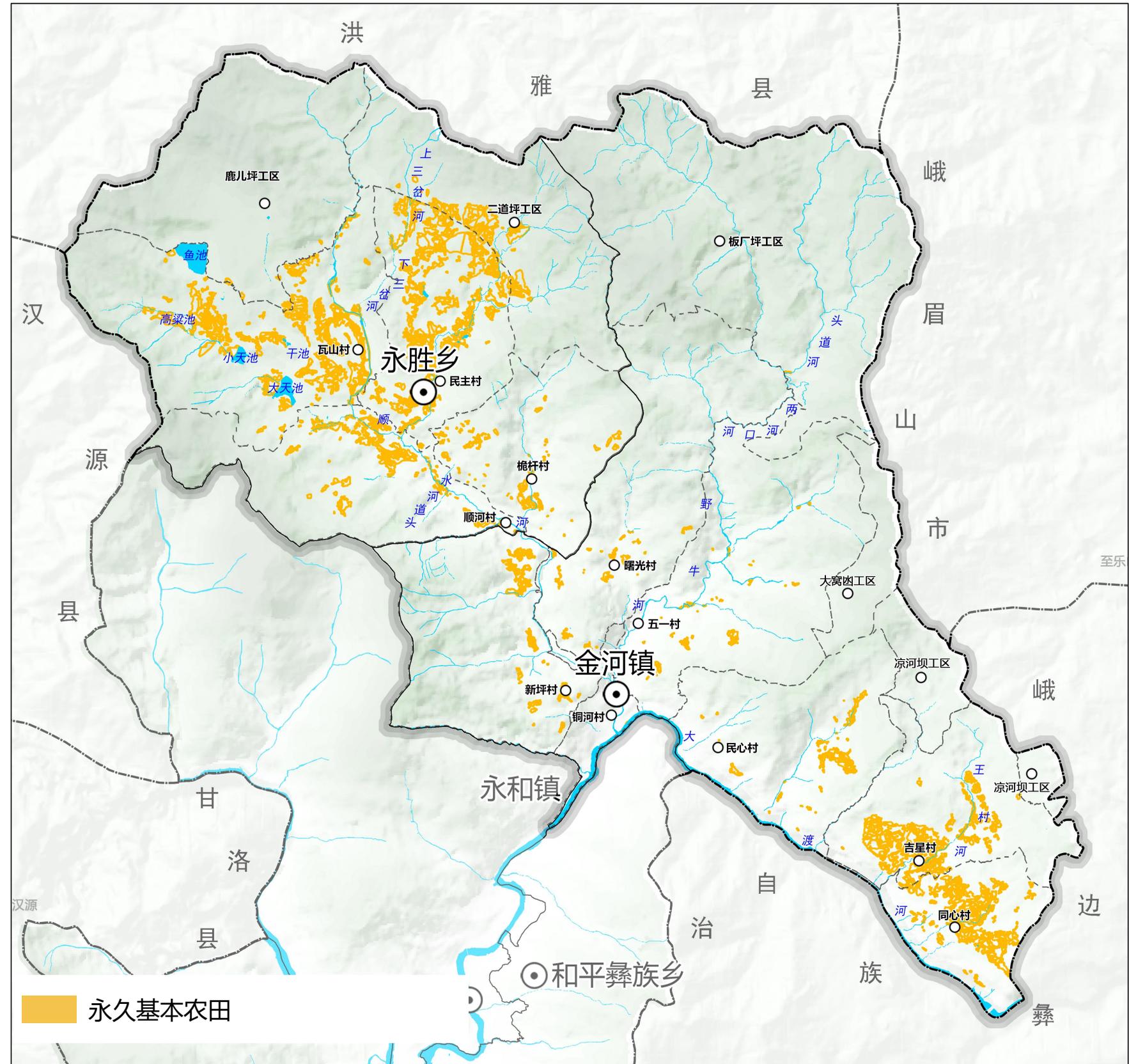
永久基本农田

- 以“三区三线”为依据

本次规划以“三区三线”成果确定的永久基本农田保有量目标为参照,片区永久基本农田保有量目标任务为968.33公顷。

各村级片区确定的永农保有量目标如下表:

片区	永久基本农田保护面积 (公顷)
瓦山农旅片区	286.3
民主药茶片区	373.48
铜河经林片区	39.26
吉星药蔬片区	269.28



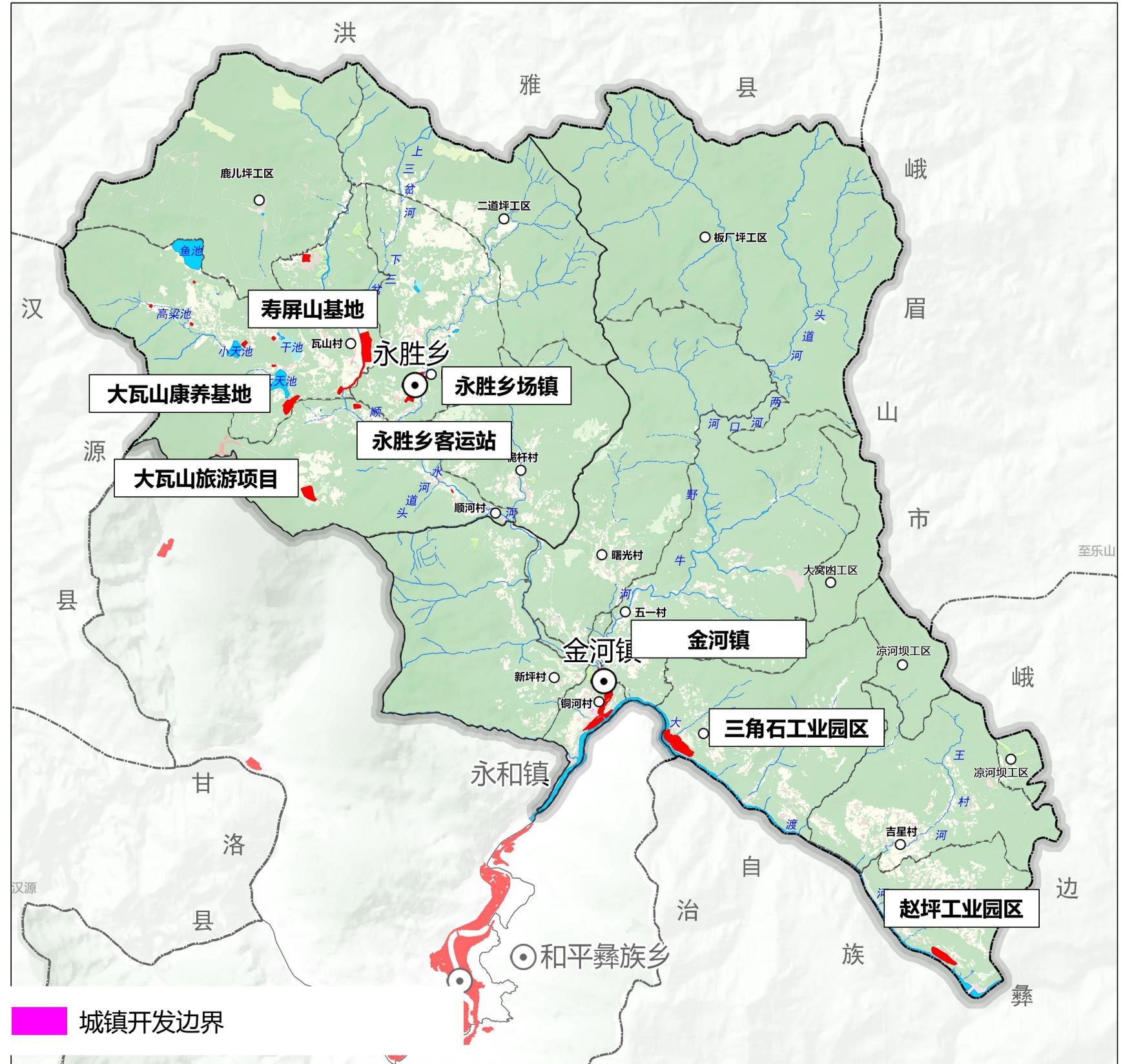
四、片区规划

金口河区大瓦山高山农旅片区
总体规划(2021-2035年)

1、底线约束

□ 城镇开发边界

- 结合片区用地布局，细化优化永胜乡场镇、寿屏山基地、赵坪工业园区、大瓦山旅游点、大瓦山康养基地城镇开发边界。
- 划定片区城镇开发边界101.97公顷，其中城镇集中建设区101.97公顷，城镇弹性发展区0公顷。



四、片区规划

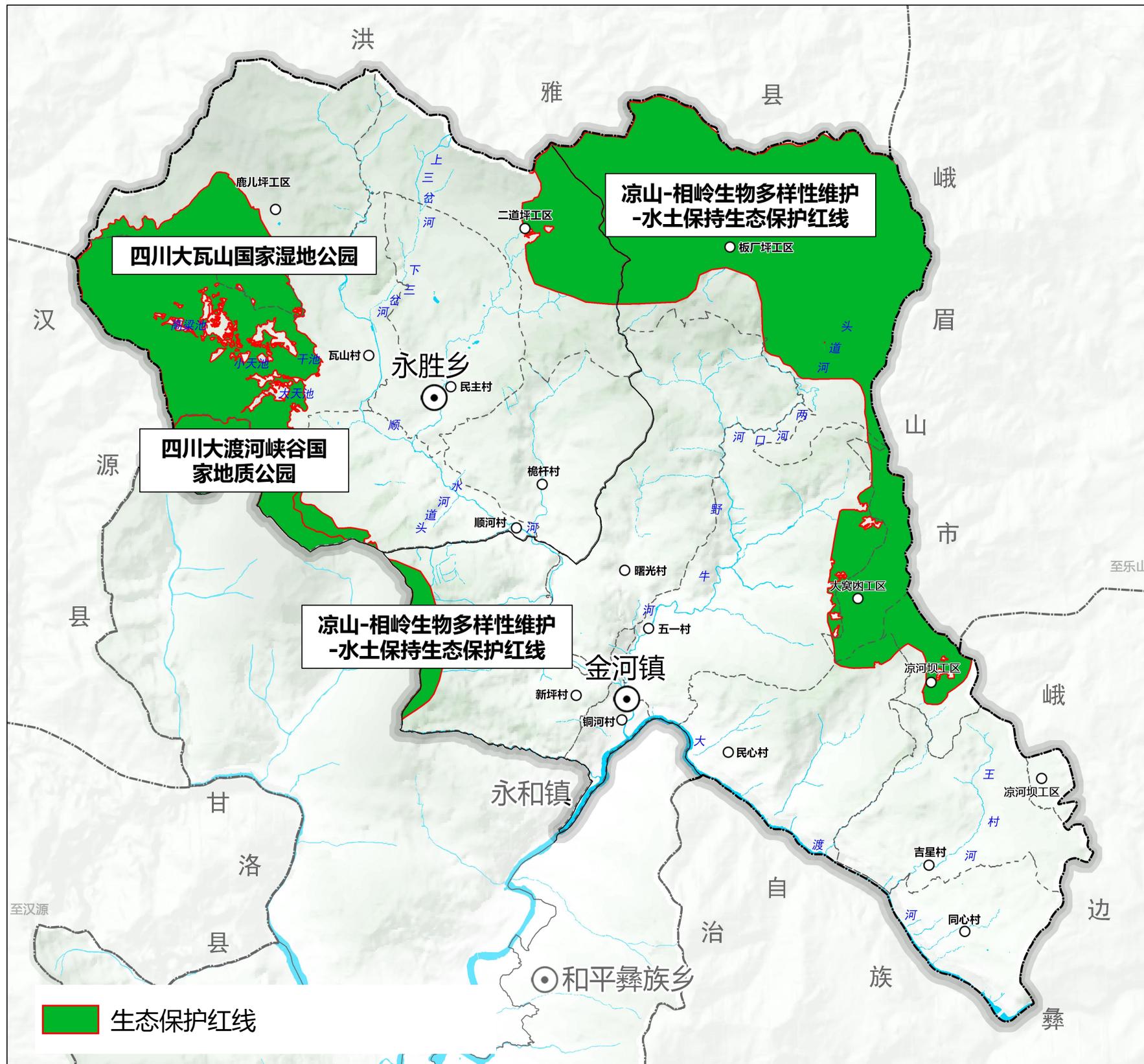
1、底线约束

生态红线

- 落实四川大瓦山国家湿地公园、四川大渡河峡谷国家地质公园和凉山-相岭生物多样性维护-水土保持生态红线三处，**划定生态保护红线8343.74公顷。**

片区生态保护红线面积一览表

名称	面积 (公顷)
四川大瓦山国家湿地公园	2130.87
四川大渡河峡谷国家地质公园	521.91
凉山-相岭生物多样性维护-水土保持生态红线	5690.96



2、区域协调格局

融入大峨眉国际旅游经济区。 联动峨眉山、瓦屋山等区域旅游资源，融入大峨眉国际旅游环线，聚焦成渝“后花园”目标，深度挖掘铁道兵文化、乐西抗战文化，依托大峨眉文旅发展联盟，与重庆、成都、眉山、雅安、宜宾、自贡等地深化交流合作，共同抓好旅游线路共建、资源同享、品牌联创，以更加积极主动的姿态融入成渝乐旅游联盟。

积极打造小凉山腹地有机农产品下游加工生产基地。 发挥地处小凉山腹地区位优势，依托交通条件，打造小凉山地区道地中药材、有机蔬菜等下游产业基地，建设特色农产品加工生产基地。

实现交通互联互通。 积极谋划快速路建设，实现北向联系洪雅、雅安、汉源、向东联系乐山、成都。以峨汉高速（南通道）、峨眉荣经高速（北通道）为支撑，构筑联系南北旅游大通道的纵向快速路。加快金口河通用机场建设前期工作。

促进生态共保共治。 与雅安、眉山共筑区域重要的生物多样性保护区，重点保护国家大熊猫、金丝猴等珍稀野生动物栖息地，畅通区域生物迁徙廊道。强化区域“一水两山”（邛崃山、小凉山、大渡河）生态环境共保共育，共同建设“长江上游水土流失重点治理区”

四、片区规划

金口河区大瓦山高山农旅片区
总体规划(2021-2035年)

3、总体格局

围绕“六个优化、四个尊重”总体要求，筑牢粮食安全和生态保护底线，规划片区国土空间总体格局为：

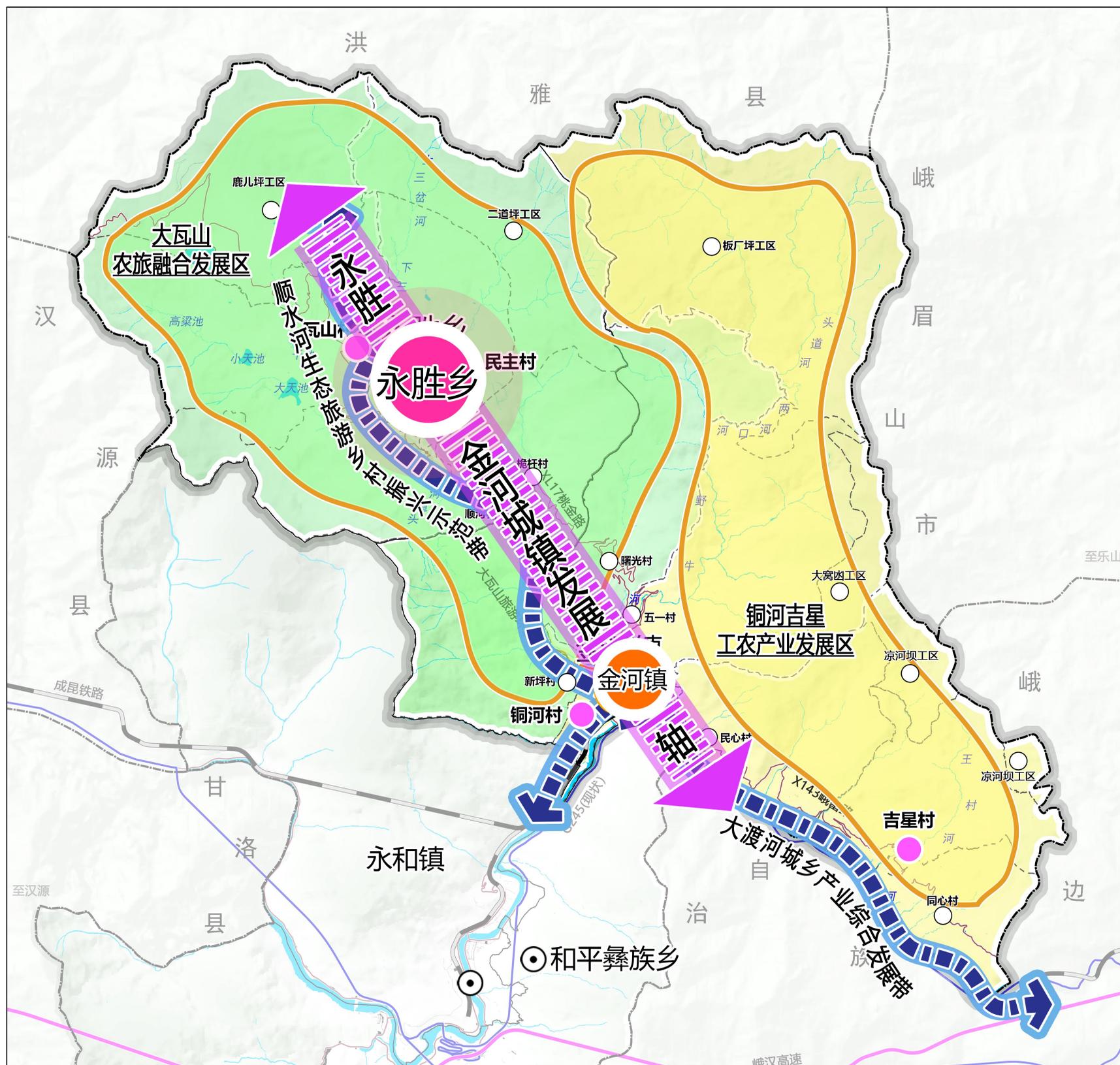
一轴两带 一心两区

“一轴”指永胜金河城镇发展轴；

“两带”指顺水河生态旅游乡村振兴示范带和大渡河城乡产业综合发展带；

“一心”指中心镇永胜乡；

“两区”指大瓦山农旅融合发展区和铜河吉星工农产业发展区。



四、片区规划

金口河区大瓦山高山农旅片区
总体规划(2021-2035年)

4、产业规划

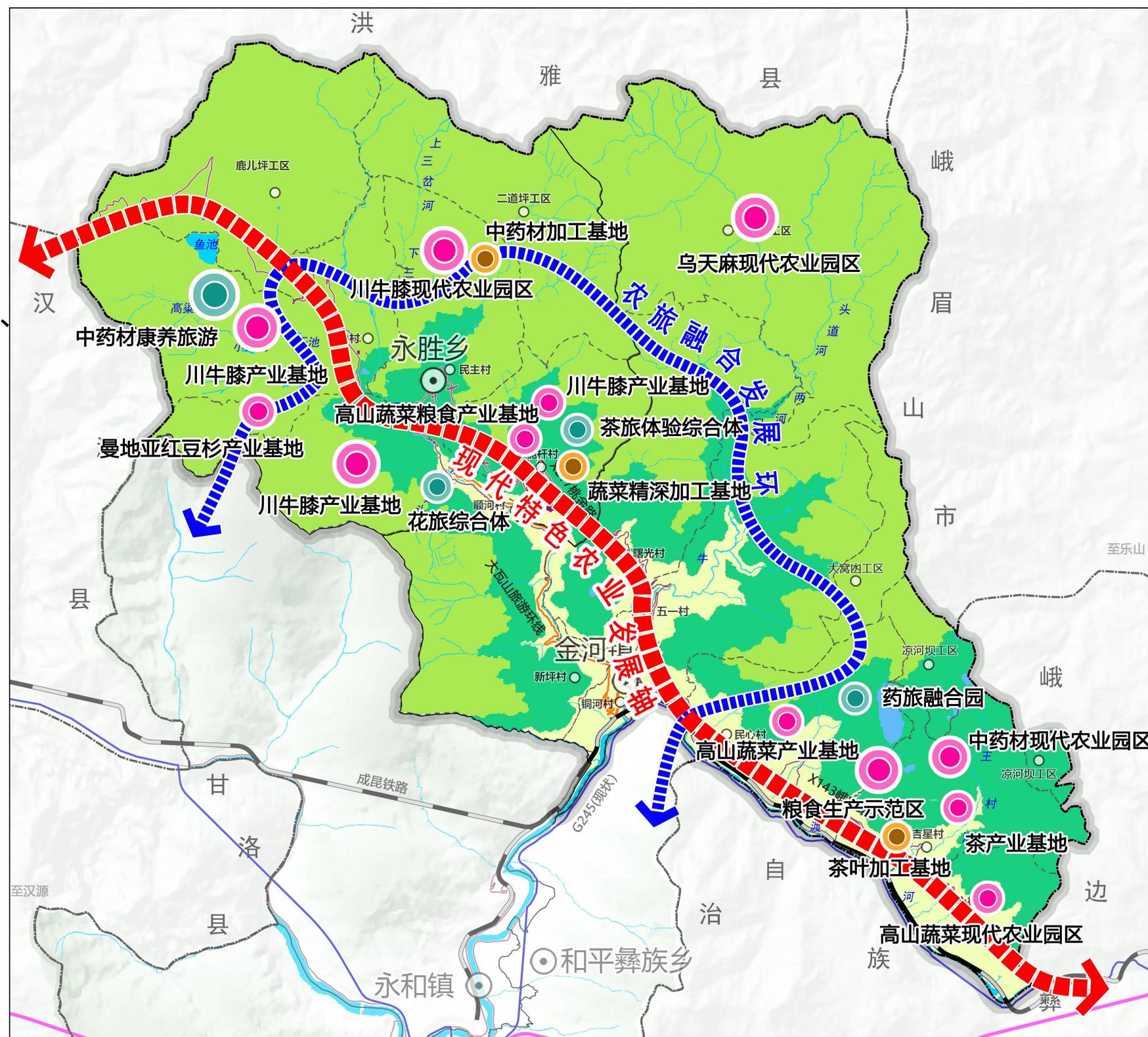
□ 发展思路

积极构建金口河现代农业产业体系，**推进道地中药材、高山茶叶、高山蔬菜、生态养殖四大优势产业集群式、组团式发展**，补齐现代冷链体系和物流体系建设短板。**大力实施“农业+”工程**，探索“接二连三”融合发展新模式，推动“业态、文态、形态”深度融合，加快推进农村一二三产业融合发展。

□ 产业发展格局

规划构建“**一轴一环三区多园**”的产业发展格局。

- **一轴**：依托峨富路形成的现代特色农业发展轴
- **一环**：串联各产业园区形成的农旅融合发展环
- **三区**：依托地形地貌形成的高山特色农业发展区、中高山现代农业示范区和中低山生态农业发展区
- **多园**：进一步加强现代农业园区建设，沿着农旅融合发展环和现代农业发展轴，打造生态、农业、旅游多元融合示范基地，建设中高山道地中药材产业园、康养农业主题公园、高山生态蔬菜产业园，茶旅体验综合体等多个园区。



1、做强永胜中心镇，辐射带动片区发展

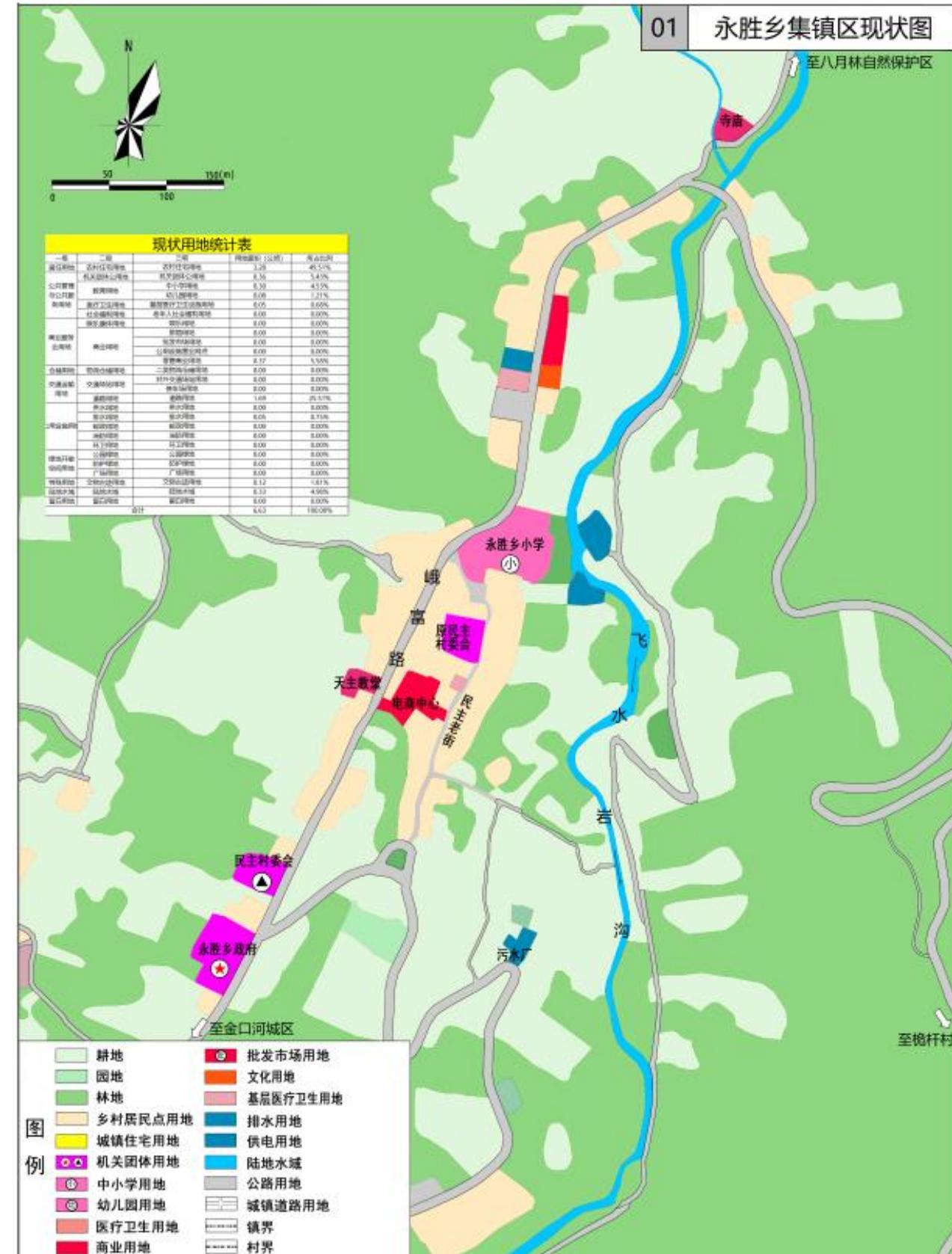
(1) 现状概况

□ 概况

- 永胜乡集镇位于片区中部，用地沿X143峨富路布置，2020年集镇区现状常住人口约800人，现状集镇建设用地面积3.91公顷，人均集镇建设用地49平方米/人。集镇内部保留有民主老街，为原桂花场传统赶集街道。民主老街历史悠久，飞水岩沟河蜿蜒穿镇而过，镇区可远眺大瓦山，景观环境优良。

□ 问题

- 集镇规模小，人口少，集镇中心职能发育不足。
- 城镇空间受永久基本农田限制较大。
- 作为未来片区中心镇，在旅游服务、教育、医疗、养老设施等方面均需提升。



1、做强永胜中心镇，辐射带动片区发展

(2) 城镇性质

提升集镇度假休闲和旅游接待服务功能，打造县域北部旅游服务核心；
强化民主老街场镇生活商贸和公共服务功能，打造片区综合服务核心。
基于以上考虑，将永胜乡集镇定位为

大瓦山旅游度假和商贸服务中心镇

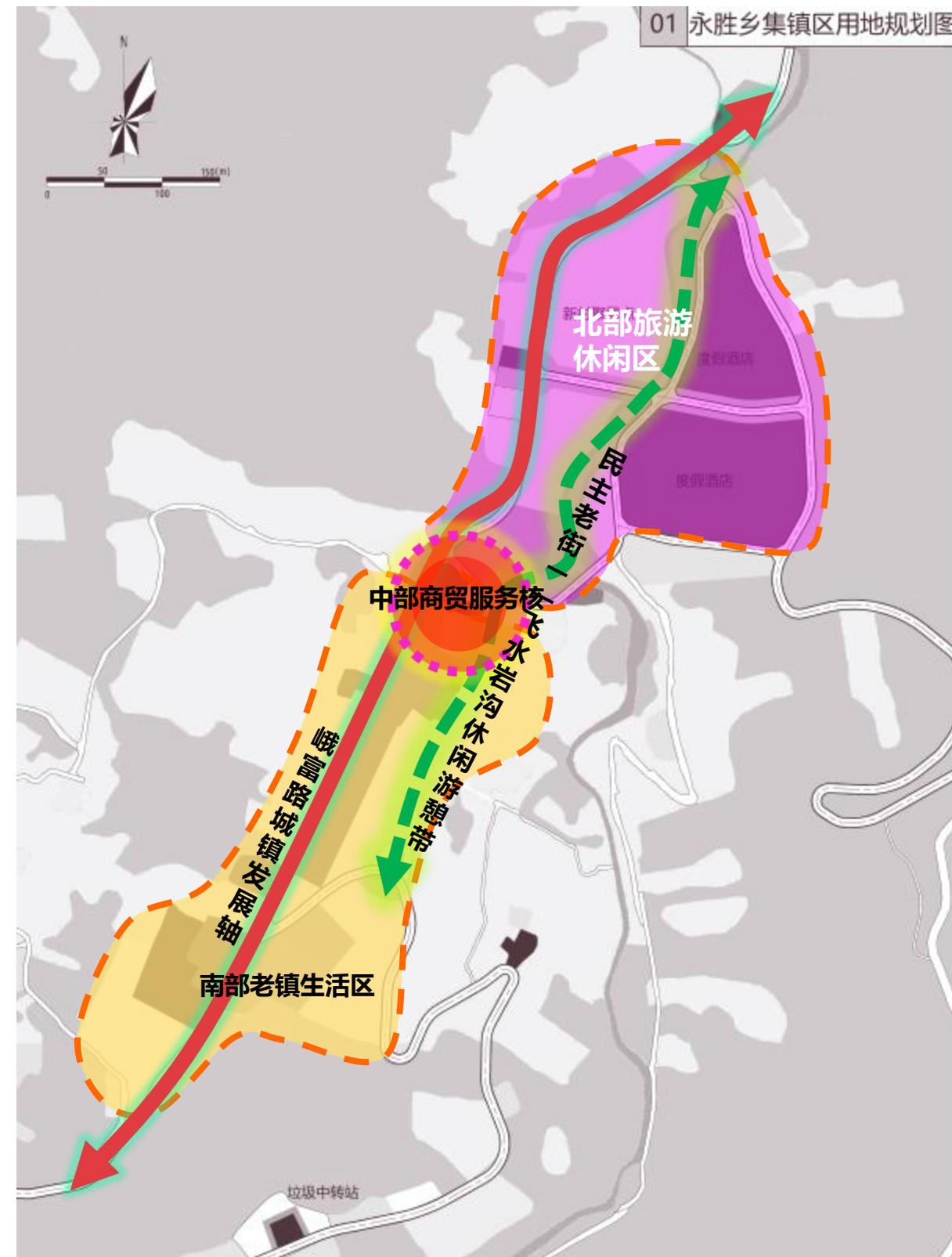
(3) 规划规模

至规划期末，城镇开发边界内总用地为8.63公顷，规划城镇常住人口
与旅游人口共计0.12万人，规划人均城镇建设用地72平方米/人。

(4) 功能结构

□ 一核一轴一带两片

- 一核：中部商贸服务核
- 一轴：峨富路城镇发展轴
- 一廊：民主老街——飞水岩沟休闲游憩带
- 两片：南部老镇生活区和北部旅游休闲区



2、补齐金河镇短板，支撑片区发展

(1) 现状概况

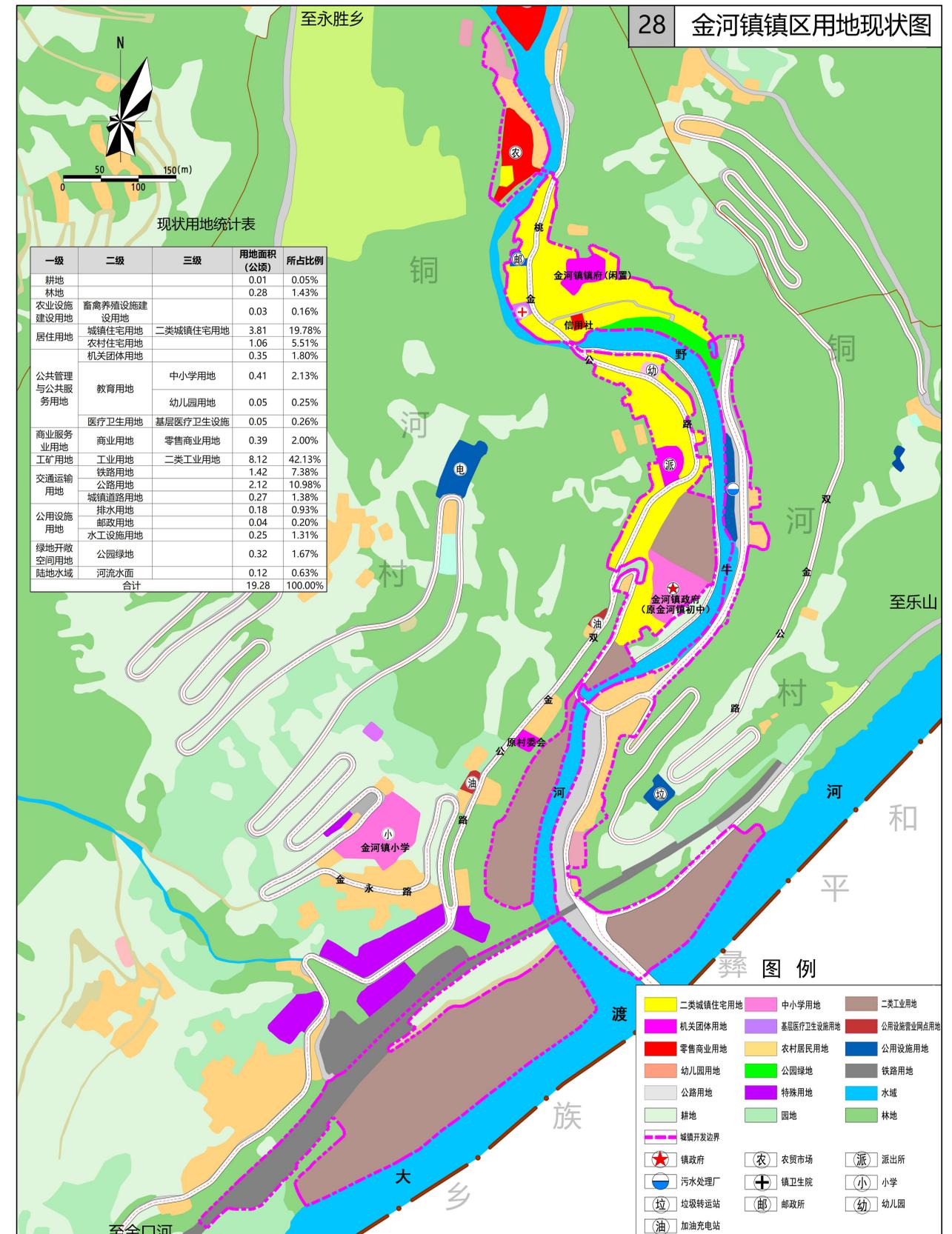
概况

金河镇位于金口河区政府所在地以北12公里处，工业较发达，镇区南侧拥有一定规模的工业集中区，成昆铁路从工业区穿过。

2020年镇区常住人口1668人，现状城镇建设用地6.56公顷，人均城镇建设用地39.3平方米/人。

问题

- 人均城镇建设用地指标偏小
- 工业占比大且闲置低效
- 军事用地、原镇政府等用地闲置低效有待盘活
- 老镇区过境交通干扰明显，道路交通组织不畅，滨河路等为断头路
- 公共服务设施与市政基础设施存在短板



五、镇区规划

2、补齐金河镇短板，支撑片区发展

(2) 规划定位

提档升级现状工业，打造县域工业转型示范镇；结合南侧成昆铁路，盘活闲置军事用地，完善旅游接待服务功能，强化镇区场镇公共服务功能，打造县域北部旅游门户节点。基于以上考虑，将金河镇定位为

金口河工业转型升级示范镇

(3) 规划规模

至规划期末，规划镇区城镇建设用地16.70公顷，规划城镇人口1750人，规划人均城镇建设用地95.4m²/人。

(4) 功能结构

□ 一轴一廊两心两组团

- 一轴：依托桃金公路和双金公路形成的城镇综合服务轴
- 一廊：依托野牛河形成的城镇景观廊道
- 两心：北部生活服务中心和南部交通节点中心
- 两组团：北部老镇生活组团和南部工业组团

