

乡村振兴背景下山区县域国土空间规划研究

——以贵州省江口县为例

张丽¹ 黄豪²¹

(1. 贵州省地矿局测绘院, 贵州 贵阳 550003;

2. 贵州省地矿局 104 地质大队, 贵州 都匀 558000)

【摘要】: 在全面实施乡村振兴战略背景下, 生态保护与可持续的国土空间格局是空间规划和生态文明建设的重要内容。分析了山区县域国土空间开发利用存在的突出问题, 提出了山区县域国土空间优化目标任务。认为新时期山区国土空间规划编制应建立以“三区三线”为载体的空间管控体系, 通过优化用地结构和布局, 助推城乡融合发展; 突出地域特色, 带动产业全面发展, 构建生态安全保护利用新格局。

【关键词】: 乡村振兴 国土空间规划 山区县域 国土空间重构

【中图分类号】 F301 **【文献标识码】** A

党的十八大以来, 中央要求“围绕优化国土空间开发格局, 构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局”; 2015 年 9 月, 中央印发的《生态文明体制改革总体方案》明确提出“编制空间规划, 建立空间规划体系”的要求; 2018 年, 中共中央国务院《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发[2018]44 号)文件的出台, 在我国规划发展史上具有里程碑的意义, 首次明确了“三级四类”的规划体系。2019 年, 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》(中发[2019]18 号)文件的出台, 标志着我国空间发展和空间治理进入了生态文明新时代、规划体制改革进入了建立空间规划体系的新时期、国土空间规划体系建立进入了落地实施的新阶段。习近平总书记在党的十九大报告中提出实施乡村振兴战略, 对于解决农村经济社会发展阶段性矛盾, 具有重大现实意义和深远历史意义。国土空间规划是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合统一、实现“多规合一”, 是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图, 是各类开发保护建设活动的基本依据。当前, 国土空间规划已成为学界研究的热点问题, 现有的相关学术研究偏重于从理论层面出发, 主要集中于国家、省、市、县、乡 5 级空间规划的历史演变、内涵认知、体系构建和编制技术研究等方面。本文以地处武陵山区的江口县为例, 基于乡村振兴视角, 探讨山区县域国土规划编制战略问题, 以期为促进山区生态文明建设提供决策参考。

1 江口县概况与国土空间优化目标任务

1.1 江口县概况

作者简介: 张丽 (1983-), 女, 贵州六盘水人, 土地资源管理高级工程师, 研究方向: 土地规划, 国土空间规划, 城乡建设用地增减挂钩, 高标准基本农田土地整治。

基金项目: 贵州省地质矿产勘查开发局地质科研项目: 黔地矿科合 (2018) 28 号。

江口县位于贵州省东北部，江口之名，以省水、提水两河（今闵孝河、太平河）于此汇流得名。全县地势由西、北、南三个方向向东倾斜，最高点凤凰山海拔 2570.5m，最低点 275m，县政府驻地海拔 361m。东临碧江区，南抵岑巩县，西毗石阡县和印江县，北接印江县和松桃县，国土面积 1877.1km²。截至 2017 年，江口县辖 2 个街道及 8 个乡镇，总人口 24 万。2018 年，全县的地方生产总值 59.39 亿元。江口县地处武陵山地区，属于水土保持型国家重点生态功能区。全县的森林覆盖率达 67.73%，被国家授予林业绿化百佳县称号，堪称地球上同纬度的“绿宝石”。境内有联合国“人与生物保护圈”成员、国家自然保护区、佛教名胜、国家 5A 级旅游景区梵净山，是中国五大佛教名山、中国十大避暑名山之一，梵净山森林覆盖率达 95%以上，生态环境十分优越，负氧离子每立方厘米平均含量达 11 万个，有“天然氧吧”之美誉。总的来讲，江口县地表水和地下水资源丰富、气候宜人、区位优势明显，是典型的山地旅游胜地。

1.2 江口县国土空间优化目标任务

按照生态文明体制改革和现阶段空间规划体系改革的要求，空间规划是一个地区对区域空间结构进行调整和合理布局的全域性、综合性、空间性规划，其规划内容应涵盖资源综合利用、国土综合整治，规划目标包括构建国土空间开发保护格局、优化国土空间资源配置、实施全域空间用途管制。近年来，江口县国土空间开发利用存在着城乡建设用地无序扩张和蔓延，利用效率低下等突出问题。建设用地空间布局较为分散，农业用地空间比较利益较低，生态环境较为脆弱。县域空间规划作为建立国土开发保护格局、实现空间资源优化配置的关键性规划。在新一轮国土空间规划编制过程中，一是结合县域发展实际、因地制宜构建国土空间的开发和保护方式；二是优化城镇区、工矿区等集中建设区的空间发展格局，统筹兼顾县域镇村体系发展布局；三是制定城乡统筹发展策略和农村居民地布局指引，有效统筹优化城乡空间和资源配置；四是按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素、明确保护性底线管控要求，提出与保护相配的可持续利用格局。

2 江口县国土空间规划编制要点分析

2.1 建立以“三区三线”为载体的空间管控体系

县域国土空间管控实行分级管控，重点管控空间开发建设行为，将国土空间开发行为限制在资源环境承载能力之内。明确三区三线空间管控强度，提出空间开发行为准则，实施土地用途管制，重点针对耕地、林地、园地、牧草地、湿地、城镇建设用地、村庄建设用地等制定土地用途管控措施，防止不合理开发建设活动对非建设用地的破坏。城镇空间要着力提高土地节约集约利用率，农业空间要强化耕地和基本农田保护，生态空间要加强其保护和修复能力。

2.2 优化用地结构和布局，助推城乡融合发展

依据当前国家政策及十九大报告精神，按照贵州省主体功能区规划和铜仁市城镇体系规划要求，考虑江口撤县设区统筹与铜仁市中心城区同步发展，充分利用资源优势，统筹城乡经济社会发展。发展战略是空间规划的灵魂，针对江口县国土空间开发存在的现状问题，为统筹江口县城乡社会经济发展，合理推进新型城镇化发展、节约集约乡村土地利用、推进乡村振兴和城乡一体化有序发展、有效保护乡村自然人文风貌、建设美丽乡村，提出“生态优先、绿色发展”“用途管制、空间管控”“统筹协调、资源优配”的空间布局。推动城镇体系由传统的“等级—规模”结构向“中心—网络”结构转变，城镇分工由垂直分工向水平分工转变，形成优势互补、错位分工、联系紧密、协同高效的城镇化布局。通过设施延伸、功能覆盖，有序推进山区县域人口、产业、设施、创新等空间资源要素的集聚。

2.3 突出地域特色，带动产业全面发展

江口县作为“首批国家全域旅游示范区”，从单一景点区建设和管理到综合目的地统筹发展转变，从门票经济向产业经济转变，从粗放低效旅游向精细高效旅游转变，从仅是景点景区接待国际游客和狭窄的国际合作向全域接待国际游客、全方位、

多层次国际交流合作转变。实现从小旅游格局向大旅游格局转变。江口县在武陵山经济协作区中紧邻铜仁和怀化两个区域中心城市，依托自身优势资源，生态农业、特色旅游产业发展潜力大。针对山区县域国土空间规划中存在的问题，结合江口县国土空间开发保护结构及发展战略，最终形成了中心城市辐射区、梵净山景区辐射区、两个生态经济协作区共四大发展单元。

2.4 构建县域生态安全保护利用新格局

有机整合各类空间要素，将自然保护区、基本农田、水源保护区、坡度大于 25%的山地、400mm 以上降水量适宜造林区域、生态公益林、主干河流、水库、生态环境敏感区和脆弱区及维护生态系统完整性的生态廊道等区域作为生态本底资源，构建江口县生态安全格局。以梵净山山脉作为水土保持生态走廊，构建生态保护屏障；加强生物多样性维护，将梵净山自然保护区构建成集山林自然景观和人文景观为一体的郊野游憩场所，成为吸引城区居民休闲游憩的重要开敞空间。

3 结语

江口县存在着土地利用效率低下、用地结构布局不合理、建设用地无序扩张、生态格局不稳定等突出问题。在乡村振兴战略背景下，江口县迫切需要发挥县域国土空间规划的顶层引领作用，践行生态文明建设、统筹空间资源要素、构建开发保护格局。因此，江口县国土空间规划编制要切合实际问题构建各类行动规划，实现乡村发展与生态保护的有机结合，在发展中保护、在保护中发展，实现国土空间开发与资源环境承载力相匹配、人与自然和谐发展的新局面；突出地域特色，充分发挥旅游业的产业主导功能，着力保留与传承传统乡村特色，构建具有乡土文化特征的现代生态农村。

参考文献:

- [1]董志海, 孙青林, 李铭. 从生产田园走向宜居家园——对国土空间规划支撑乡村振兴的思考[J]. 小城镇建设, 2019, 37(11): 31-38.
- [2]张京祥, 林怀策, 陈浩. 中国空间规划体系 40 年的变迁与改革[J]. 经济地理, 2018, 38(7): 1-6.
- [3]顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613.
- [4]严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017, 31(1): 21-27.
- [5]周文. 聚力“四点”构筑贵州省国土空间开发保护新格局[N]. 中国自然资源报, 2020-01-09(003).
- [6]李宏志, 汤燕良, 卢石应. 县域空间规划编制探索与实践——以《固原市原州区空间规划》为例[J]. 小城镇建设, 2017(08): 96-102.