

桂西北山区县级国土空间总体规划编制要点研究

——以天峨县为例

蒋晨煜¹ 龙洁²

1. 华蓝设计(集团)有限公司; 2. 南宁市勘测设计院集团有限公司

摘要:桂西北山区有着典型的喀斯特地貌,自然资源丰富但生态本底脆弱;经济社会发展较为落后但地域特色鲜明,属于我国西部欠发达的少数民族地区。桂西北山区国土空间保护与开发存在空间利用动力不足、生态保护压力大、建设用地碎片化等诸多问题。编制县级国土空间总体规划需要结合桂西北山区各县的实际情况,优化总体格局、挖掘资源价值、保障要素安全、提高空间利用效率。以天峨县国土空间总体规划为例,从利用交通与生态优势、聚焦特色产业、发挥生态屏障功能、利用喀斯特地形地貌四方面要点进行实证研究。

关键词:桂西北山区;县级国土空间规划;编制要点;天峨县

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.12.032

引言

县级国土空间总体规划是国土空间规划“五级三类四体系”中的重要内容之一,是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实,是对本行政区域开发保护作出的具体安排,侧重实施性。县(市)在我国行政体系中处于承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的基础,也是实现治理体系与治理能力现代化的重要层级^[1]。桂西北山区由于其地域特殊性,国土空间保护与开发中的问题一直十分突出,需要在县级国土空间总体规划中进行有效的响应和解决。本文通过分析桂西北山区的实际情况与面临的主要问题,针对性地提出县级国土空间总体规划编制中的若干要点,并对典型案例天峨县进行实证研究,以期为桂西北山区同类型县区国土空间总体规划编制提供参考与借鉴。

一、桂西北山区发展概况

(一)自然资源条件

桂西北山区位于广西西北边陲、云贵高原南麓,两广丘陵西部,是大西南通向沿海港口的重要通道,也是西南地区重要的生态屏障。桂西北山区主要分布在广西壮族自治区河池市和百色市辖区范围内,包括了2个县级市、4个市辖区、17个县,国土总面积约6.97万平方公里。

桂西北山区海拔高度在100—2000米之间,呈现西北高东南低的态势,地形起伏较大,坡度在25°以上面积占总面积的37%以上,山地占土地总面积的80%以上^[2]。桂西北山区河流众多,河网密度大,水能资源蕴藏量十分丰富,占广西水能资源的二分之一以上,是未

来华南的能源中心之一。

桂西北山区森林资源丰富、森林覆盖率约70%,空气中富含负氧离子,生态环境优良,是绝佳的康养休闲胜地。同时,该地区是典型的喀斯特地貌地区,生态本底脆弱,区域的自然灾害抵抗和自我调节修复能力较差,以石漠化为主导的生态退化问题最为突出,石漠化面积占全广西的三分之二,在全国都具有一定的代表性和典型性。

(二)经济社会情况

桂西北山区分布着广西绝大多数贫困地区,整体经济实力处于省尾落后水平。近年来,桂西北山区的经济发展势头较好,总体来看:地区经济总量小但增长速度快,产业结构不尽合理但工业经济开始向绿色创新转型,居民收入水平普遍偏低但城乡收入差距在逐步缩小。

桂西北山区少数民族集聚,历史文化特色鲜明。该地区居住着壮族、瑶族、仫佬族、毛南族等少数民族,民族文化多元共生、交流融合,形成了独具特色的民族民俗文化资源。同时,桂西北山区的红色文化底蕴浓厚,有着右江革命武装斗争遗址、百色起义遗址、红七军宿营旧址、韦拔群红色旅游区等系列红色旅游资源^[3]。另外,诸如旧石器时代、新石器时代人类历史遗迹和古代文化遗址也逐步为外界所知。

作为典型的西部欠发达地区,桂西北山区一直受到各级层面的政策倾斜与支持。西部大开发战略、全国性金融扶贫试验示范区、面向东盟开放门户、民族区域自治政策、边境开放政策、西部陆海新通道、左右将革命老区振兴、广西百色重点开发开放试验区等国家和区域战略与政策的不断提出,给该地区的加速发展带来了宝贵的机遇。

(三)桂西北山区国土空间保护与开发存在的主要问题

1. 城镇化水平低,空间开发利用动力不足

桂西北山区集聚了全广西大量的农业人口,城镇人口占总人口比重低,城镇化水平低于广西约55%的平均水平,并远低于全国近65%的平均水平。相关资料显示,河池市市域人口城镇化率为44.88%,除去市辖区,仅有南丹县的城镇化率超过了50%(50.29%),有一半数量的县城城镇化率均不到40%,其中东兰县城城镇化率不到30%。可见桂西北山区的城镇化发展普遍滞后,水平较低。在这样的情况下,桂西北山区国土空间开发利用难以找到充足的动力,大多县区仍然依赖土地财政推进

城镇建设，空间结构不合理、利用效率和品质十分低下，难以达到可持续发展的要求。

2. 资源环境脆弱，生态与耕地保护压力大

桂西北山区是广西重要的生态屏障，受其地质环境影响，该区域的生态敏感度高，大多存在石漠化生态问题与潜在地质灾害威胁，资源环境形势十分严峻。例如，河池市市域范围内喀斯特分布广泛，喀斯特山区面积超过全市总面积的七成，并且集中连片分布。山区的耕地保有量有限，耕地保护目标任务重，且大部分耕地分布不连片，基本农田存在划定不实、违法占用等现象。随着城镇的扩容发展，部分重点项目也不可避免建设侵占生态脆弱区和优质耕地，给桂西北山区生态环境、耕地保护工作带来较大的压力。

3. 山区地形复杂，建设用地有限且碎片化

桂西北山区地貌崎岖复杂，地形起伏多变，很难找到可用于城乡建设的大面积集中连片平整土地。受制于此，桂西北山区的现状建设用地和可供开发利用的潜力空间总量十分有限。“双评价”结果显示，桂西北山区的城镇建设承载规模较低，山地面积几乎占到了河池市和百色市市域面积的八成。大量自然山体将用地空间割裂挤压，导致建设用地形态碎片化现象严重，部分土地由于规模太小或形态狭长怪异而难以进行成片开发建设，造成了土地资源浪费；同时，现状建设用地的使用效率十分低下，地均投入与产出达不到平均水平；部分土地由于地形高差太大却又无法避让，需要采取工程措施，从而提升了建设难度与投资费用，进一步加剧了建设用地供需矛盾。

二、桂西北山区县级国土空间规划编制要点分析

（一）因势利导——优化国土空间总体格局

充分利用桂西北山区在国家政策、项目建设等方面的红利，顺应发展形势和趋势，引导县域国土空间开发与保护总体格局向有利于自身发展的方向优化。总体格局应当遵循空间系统发展的内在规律，以区域内地形地貌基本特征为基础，以国土空间开发战略与目标为导向，实事求是、客观合理构建生态屏障、生态廊道、交通网络、城镇体系。同时，注重开发与保护之间的平衡，在保持桂西北山区各项空间要素合理配置的基础上，不断促进地区的经济发展，优化形成符合桂西北山区主体功能、突出自身优势、高质量可持续发展的国土空间开发保护总体新格局。

（二）聚焦特色——挖掘国土空间资源价值

桂西北山区各地都有着得天独厚的资源禀赋条件，大多自然资源丰富、生态环境优良、历史与民族文化悠久深厚。规划应在充分摸清县域历史文化和自然景观资源的价值和分布特征的基础上，充分挖掘并扩大资源价值潜力。一方面，以市场为导向，以和谐共生为出发点，以产业升级、规模集聚为路径，以发展经济效益好、环境污染少、富有地方特色与区域竞争力的产业为核心，形成当地特色产业体系；另一方面，针对资源富

集、空间分布集中的地域、廊道和节点，有效识别并构建具有地域特色的自然与人文相结合的魅力空间，彰显地域文化和山水特征，确保魅力元素得到系统性、整体性的保护与利用。

（三）生态优先——保障国土空间要素安全

国土安全是国家安全的一项基本内容，桂西北山区作为广西西北边陲的生态屏障，对整个国家西南片区国土空间的安全稳定有着至关重要的作用。规划编制应秉承生态优先的理念，按照提升城市安全和韧性的要求，优先确定好保护空间及其核心要素，构建连续、完整、系统的生态保护格局，发挥桂西北山区城乡蓝绿空间在水土保持、调蓄洪水、防风固沙和阻止灾害蔓延等方面的作用。同时，按照山水林田湖草沙系统治理的要求，针对整治修复对象的突出问题，尤其桂西北山区常见的水土流失、石漠化、水体与土地污染等关键性问题，明确国土综合整治与生态修复的各项重点内容。

（四）集约节约——提高国土空间利用效率

桂西北山区山多地少人穷，建设用地总量紧张、存量低效、增量成本高。因此，需要按照“严格控制总量、优化配置增量、盘活利用存量、用好用活流量、着力提升质量”的要求，充分遵循用地集约节约原则，全力提高土地利用效率，将每一寸建设用地的价值发挥到极致。一方面，在用地选择时充分考虑地形地貌、环境影响等因素，因地制宜、科学合理安排、优化各类用地空间布局与规模结构，使土地物尽其用；另一方面，围绕城市更新、农村建设用地盘活、存量工矿用地再利用等，合理调控建设用地开发强度，在符合资源环境承载力和国土空间开发格局要求的前提下，不断提高单位建设用地产出规模，降低用地开发建设成本，综合提升国土空间品质与价值。

三、案例研究——天峨县国土空间总体规划

（一）天峨县基本情况

天峨县隶属广西河池市，位于桂西北山区的西北部，红水河上游，东邻南丹，东南接东兰，南连凤山，西倚乐业，北与贵州省罗甸县隔河相望，县域总面积3196平方公里。全县林地面积占农用地面积的77.66%，森林蓄积量855万立方米，森林覆盖率达84.02%，高于河池市及广西的平均水平，素有“森林王国”、“绿色宝库”之称。

天峨县地处广西丘陵与云贵高原的过渡地带，群峰林立、沟壑纵横，地势以中山为主。主要山峰有高楼山、三匹虎、大山、交连岭等，其中海拔1000米以上山脉有311座，是典型的喀斯特深切河谷型城镇，全县土地稀少贫瘠，生态功能既非常重要又十分敏感脆弱，各类自然灾害频发。

经济社会方面，天峨县下辖2镇7乡，七普常住人口14.32万，城镇化率43.92%。县域内居住着壮、汉、瑶等20个民族，少数民族文化底蕴深厚，民俗民风独特。天峨工业发展以水电为龙头，龙滩水电站作为全国第二

大水电站，是中国实施“西部大开发”和“西电东送”战略的标志性工程。尽管总GDP排名位列河池市第三名，但是在综合实力排名方面处于落后状态，尤其是人均生产总值（人均居民可支配收入）、一般公共预算收入等方面，相对于周边大部分县城排名靠后，是典型的省尾落后县。

在当前的时代语境下，天峨县迎来了众多发展机遇。一方面，可享受到西部大开发、西部陆海新通道、左右江革命老区振兴等国家及区域性战略政策红利，为发展提供了有力支撑。另一方面，国家和广西布局的重大项目也为其加速发展提供了新鲜动力，如三条高速公路、林业产业创新示范园、绕城公路、易地扶贫搬迁和生态移民示范新城等。

（二）天峨县国土空间总体规划编制要点

1. 利用交通与生态优势，完善国土空间开发保护总体格局

一是积极对接“一横三纵”高速路网络，形成“H”型高速路网框架联系县域东南西北，提升乡镇与县城交通廊道强度。围绕主通道完善西南地区综合交通运输网络，密切与贵阳、南宁、昆明、遵义、柳州等西南地区重要节点城市和物流枢纽与主通道的联系。二是采用“绿色斑块—绿色通道—绿色基质空间”模式构建绿色空间网络体系，强化城乡生态格局与山水林田湖草的衔接以及各类自然资源保护利用，从而实现城乡生态系统的良性循环，建立县域整体生态平衡，促进县域自然环境的协调发展。三是调整优化原城镇体系方案，取消轴线分散发展中心的空间格局，集中合力构建“大县城”概念，做大做强中心城区，对外辐射带动各个乡镇，最终形成点线式网状联动发展。

2. 聚焦清洁能源、大健康等，构建当地特色产业体系与布局

天峨在周边各县中最具有发展水电等清洁能源的基础，规划充分发挥龙滩水电站等生态清洁能源固有优势，补齐相关产业体系，形成区域级乃至国家级的清洁能源产业规模。同时，以“大健康+”的思路，结合其自身资源优势与大农业、大生态、大医疗、大旅游、大养生、大数据深度融合，催生产业新业态，形成融合型的大健康产业新体系，并围绕“农业、工业、文化、山地、森林、水域”+“旅游”产品，积极寻求差异化的旅游定位，打造区域级康养旅游基地。形成“一城（红水河上第一城）、两轴（东西向产业发展主轴+南北向产业发展副轴）、四区（东部文旅康养休闲服务区+西部战略新兴工业发展区+中部现代特色农业示范区+南北部乡村文化生活体验区）”的特色产业空间布局结构。

3. 发挥生态屏障功能，协同推进国土整治修复与魅力空间打造

天峨县在广西主体功能区划中为国家层面的重点生态功能区，是重要的桂西北生态屏障。规划以森林风景

区生态为基底，以水系为脉络，以基础设施廊道为补充，重点突出天峨县生态肌理，形成“两廊（红水河流域结构性廊道和水源涵养生态廊道）、多区（多个生态极重要和敏感区域）”的生态安全格局。针对“多区”，铺开细化整治修复分区，做好生态移民工程，细分重点项目类型和工程内容，统筹安排修复规模、投资和时序；同时，运用城市设计思维和手法，强化水域生态、山体生态与城市空间环境关系，贯彻“大山大水大格局”理念，打造特色鲜明的县域魅力空间，塑造“大美山水画天峨”形象，构造“生态红水河，绿色新天峨，共筑人类命运共同体”的国土空间新风貌。

4. 针对喀斯特深切河谷地形地貌，采用指状+点状用地布局模式

通过研究天峨县空间演变过程，提出喀斯特深切河谷区域“城镇空间发展”集约化发展方法和土地挖潜利用手段，为提高人口承载能力和解决用地粗放利用提供有效途径。对于无法集中连片发展建设的区域，采用以点带线、以线带面的“指状+点状”用地布局模式。县域内城镇发展空间按照“集中区+多基地+沿主路”的格局进行布置，既有效利用了优质的适宜建设区域，又带动各乡镇进行联动发展。中心城区沿红水河两岸南北向呈狭长型城市用地布局；东西向合理渗透至红水河两岸山谷，构建“生态与文化垂直共融”的空间设计方法，以垂直绿化为切入点，以坡地建筑为基础，以地方文化为特色，在打造山地多维立体城市景观风貌的同时，也高效使用了坡地空间，实现建设用地集约节约高效利用。

四、结语

对于桂西北山区而言，县级行政单元是贯彻绿水青山就是金山银山理念，实现地区经济发展、社会稳定和民族团结的重要阵地。编制好县级国土空间总体规划，要充分认识到桂西北山区的地域特殊性和实际发展需求，坚持问题导向、目标导向和实施导向，确保规划的科学与合理性。本文探讨了桂西北山区县级国土空间总体规划编制的若干要点，需要注意的是，由于各县、区之间仍存在一定的差异，在编制过程中应充分尊重各地实情、因地制宜，切忌生搬硬套。此外，除了规划编制的环节体系，规划的实施监督与评估、规划政策与技术创新等工作也至关重要，值得我们在理论研究与实践中不断积极探索。

参考文献

- [1] 赵毅, 郑俊, 徐辰, 曹阳, 袁新国. 县级国土空间总体规划编制关键问题[J]. 城市规划学刊, 2022(02): 54-61.
- [2] 史莎娜. 桂西北地区喀斯特地域多功能时空变化机制及格局优化[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2021.
- [3] 刘泽汀. 桂西北地区旅游产业发展现状及存在的问题探析[J]. 旅游纵览, 2020(12): 77-79.