

# 生态文明视角下的喀斯特地区国土空间规划探讨

蒋长盛

广西国土资源规划设计集团有限公司

**摘要：**在社会主义经济水平不断提升的背景下，我国资源日益被利用，可用资源数量与规模大幅度下降，环境污染问题逐渐凸显出来，生态系统退化等不良现象，尤其是石漠化较为严重的喀斯特地区。为构建具备全面性与有效性等特点的生态文明制度体系，提高生态文明建设水平与整体质量，增强生态文明体系革新的实际性、实效性、准确性，2015年中共中央国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，明确建立“国土空间开发保护制度和空间规划体系”。新时代的国土空间规划承担了转变发展方式的使命，是实现生态文明建设的重要工具和手段。基于此，本文以生态文明视角下喀斯特地区国土空间规划为切入点，首先简要概述了生态文明与国土空间规划的关系，其次总结出生态文明视角下喀斯特地区的国土空间开发保护方面突出问题，最后提出具有科学性、实际应用性以及合理性的应对策略，以期为喀斯特地区国土空间规划相关工作提供参考。

**关键词：**生态文明视角；喀斯特地区；国土资源；空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.045

**引言：**喀斯特地区作为我国石漠化较为严重的地区，伴随着自然资源基础薄弱、生态系统脆弱等生态环境问题，在一定程度上制约着喀斯特地区经济与生态的高质量高速发展。近年来，喀斯特地区受城市化进程不断加快的影响，现有的土地、水资源等被开发利用需求不断上升，人地矛盾、水资源供给不足、生态功能受损等问题日渐加剧。习近平总书记在考察我国喀斯特地貌分布最多的广西、贵州、云南等地区时，均提出了关于生态文明建设方面的重要讲话和殷切嘱托，而新时代的国土空间规划是实现生态文明建设的重要工具和手段，在开展喀斯特地区国土空间规划工作过程中，应围绕生态文明建设的核心要求，重点分析喀斯特地区的资源本底特征和突出问题，准确把握规划工作中的疑点与难点并提出有效应对策略，促进喀斯特地区更好开展国土空间规划工作，从而加快推进生态文明建设。

## 一、生态文明与国土空间规划的联系

生态文明建设的主要内容是，在保护生态环境的同时，提高资源的利用效率，实现资源的充分有效配置，

为社会经济高速发展与生态环境健康稳定发展提供支持保障<sup>[1]</sup>。2015年中共中央国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，明确了改革的总体要求、理念和需要构建的八项具体制度，其中包括了建立“国土空间开发保护制度和空间规划体系”两项。因此，生态文明建设是国土空间规划的目标及核心任务，而新时代的国土空间规划承担了转变发展方式的使命，是实现生态文明建设的重要工具和手段。

## 二、新时期国土空间规划的要求

一是坚持生态优先，促进绿色发展，加快形成绿色生产方式和生活方式；二是坚持保护优先、节约集约，严控增量、盘活存量；三是强化底线约束，划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控边界；四是坚持以人民为中心，统筹安排好生产、生活、生态空间，最大程度地实现空间布局安全便利、舒适宜居、美丽有序；五是要体现地域特色，防止规划千篇一律。

## 三、生态文明视角下喀斯特地区在开展国土空间规划过程中的主要问题

### （一）自然资源基础薄弱，环境承载有限

我国国土面积广大，但人均占有量小，自然资源基础薄弱、自然资源紧张是长期存在的问题，尤其是土地、水和重要矿物资源的可供量很少，在喀斯特地区体现得更加突出。

一方面，可开发利用土地资源有限。喀斯特地区具有岩溶土地分布广泛，山地居多、平原较少等特征。由于我国南方喀斯特地区内分布着许多水系，比如珠江、长江、西江等，大部分分布在山间<sup>[2]</sup>。经过长时间的流程与侵蚀，喀斯特地区逐步孕育出山地、丘陵、台地、盆地、岩溶以及水域等其他类型的地貌，其中山地占地面积较大<sup>[3]</sup>，坡陡地与极陡坡地占喀斯特地区整体陆地面积较多，可供各类型开发利用活动选择的土地资源十分有限，人地矛盾突出。如同样有“八山一水一分田”之称的广西和贵州，都存在建设用地碎片化，耕地质量总体不高，后备资源不足，建设适宜空间与农业适宜空间高度重合等问题。数据显示，广西山地、丘陵面积占国土总面积的76.6%，而贵州、云南的山地和丘陵占其全域国土面积更是高达92.5%和84%。

另一方面，可利用水资源有限。2014年，习近平总

书记提出“城市发展要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则”，为城市发展指明方向。水资源作为国土空间规划改革中不可或缺的一部分，对有效控制与优化资源环境有着极为重要的积极作用。因此，在新时期背景下国土空间布局要充分合理的体现出尊重水资源、水生态以及水安全等相关内容。《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》中明确要求按照“以水四定”原则对用水结构和空间布局进行优化。喀斯特地质虽然地下水丰富，但雨水、地表水和地下水是循环、交流的，在时间和空间上相互转化、相互影响，造成了喀斯特地区水资源收集储存难、水环境保护难、水生态利用难等三大难题，工程性缺水、季节性缺水现象较为普遍，一定程度上增加了喀斯特地区国土空间规划编制和实施的难度与挑战。与此同时，喀斯特地区现状用水效率和节水水平整体偏低。据《2021年中国水资源公报》数据显示，广西、贵州、云南三个省区中，仅云南省2021年万元工业增加值用水量低于全国平均水平，其中广西2021年万元工业增加值用水量为60.2立方米，是全国平均水平的2倍多；农田灌溉水利用系数方面，广西为0.515，贵州为0.491、云南为0.502，均低于全国平均水平。

## （二）生态系统脆弱，保护任务艰巨

为了更好的做好国土空间规划工作，全国主体功能区要求国土空间规划工作应围绕着“两屏三带”战略格局为核心开展，其中南方丘陵山地带分布有世界同纬度带上面积最大、保存最完整的中亚热带森林生态系统，是我国重要的野生动植物种质基因库，分布有南岭山地森林及生物多样性、桂黔滇喀斯特石漠化防治、武陵山区生物多样性与水土保持等国家重点生态功能区。

喀斯特地貌分布较多的广西、云南、贵州等省区均位于南方丘陵山地带，作为国土空间规划工作中至关重要的组成部分，同时也是生态环境与生态系统较为脆弱的地区之一。与其他地区明显不同，喀斯特地区土壤主要来源于岩石本身的化学风化成土，速率缓慢且土壤持水能力弱，从而导致了喀斯特地区较难形成茂密植被覆盖，岩土间的亲和力不高。生态系统脆弱（引2）。主要表现为环境敏感度较高，对外来影响的适应能力很差，易发生水土流失、土地荒漠化、干旱、洪涝等自然灾害，对生态系统多样性、稳定性、持续性造成威胁。数据显示，2020年广西、贵州、云南水土流失面积分别为384.54万公顷、470.08万公顷和1006.16公顷，占国土面积16.19%、26.68%和25.54%，中度侵蚀及以上面积占水土流失面积的32.37%、34.42%、33.30%。

## （三）生态优势转换不足，制度有待健全

生态产品价值对提高我国生态文明建设速度与质量有着不可忽视的推动作用，是处理新时期社会矛盾与社会问题的重要方式。国土空间规划工作的开展，可以科学准确的将国家重大决策、空间发展保护格局、国土空间要素的有效配置以及国土空间可持续发展等工作落实，对提高与生态产品的关联性与匹配度有着不容小觑的作用。

我国南方喀斯特地区大多位于亚热带，区域内河流众多，气候温暖，日照充足，雨水丰沛，森林覆盖率高于全国平均水平，非常适合人与动植物的繁衍生长，是我国动植物王国。同时，喀斯特地区山清水秀，岩溶风光甲天下，旅游资源极其丰富。如广西桂林山水，阳朔风光；云南的石林、滇池中甸的香格里拉；贵州的黄果树瀑布，天星桥石盘景，织金洞，马岑河峡谷等。三省地区是世界上最大的喀斯特博览王国，加上少数民族文化风情等极具开发潜力，在生态产品价值实现方面优势显著。生态文明建设实施以来，喀斯特地区持续改善生态环境质量，为经济社会发展营造了良好环境，但也必须认识到当前的生态环境保护任务依然艰巨，整体经济水平仍然不高，生态资源转化长效机制构建基础仍较为薄弱，包括生态资源本底尚未摸清，缺乏健全的生态资源管理机制，生态资源的经济价值未充分挖掘等（引3），突破绿水青山转化为金山银山的挑战与困难。

## 四、生态文明视角下的喀斯特地区国土空间规划的应对策略

### （一）最大限度上将国土空间规划的战略引领与管控作用充分发挥出来

以生态文明建设作为国土空间规划的目标及核心任务，发挥国土空间规划在国土空间治理和可持续发展中的基础性、战略性引领作用。围绕喀斯特地区自然资源基础薄弱，环境承载有限的难点，科学评价喀斯特地区资源环境承载力，制定合理的开发计划，确保国土开发规模及强度不超过生态环境承载力。科学划定并严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”及其他各类国土安全底线。严格实行空间资源强度和总量“双控制”，严控增量、盘活存量、用好流量，引导城市精明增长，并进一步围绕提高喀斯特地区国土空间开发保护品质和结构效率做深入探索。

### （二）构建喀斯特地区城市可持续发展的国土空间格局

喀斯特地区山多地少的地形和脆弱的生态敏感性，大规模连续性城市建设的模式无法适用，应结合资源承

载能力,开展基于生态敏感性的国土空间适宜性评价,识别和选择喀斯特地貌下最佳发展用地。落实主体功能区战略,明确空间发展目标和方向,优化农业生产格局、生态保护格局、城镇化格局。依山顺势规划,遵循多中心、组团式、集约型城镇空间布局模式,以低冲击开发模式分期滚动开发,最大程度减少生态环境的影响,作为喀斯特地区城市国土空间格局的一种探索,保护好喀斯特地区的山山水水,有效支撑生态文明建设。

### (三) 跨区域共同维护喀斯特地区生态格局稳定

以西江、长江、珠江等南方喀斯特地区等主要流域为主体,共同推进上下游河流水污染联防联控协作,建立跨流域上下游突发水污染事件联防联控机制,落实流域上下游横向生态补偿工作。推动喀斯特地区省市开展跨区域生态环境保护,应逐步提高对桂黔滇喀斯特石漠化防止生态功能区、南岭山地森林及生物多样性生态功能区、武夷山区生物多样性及水土保持生态功能区等区域重要生态功能区的保护。以增强森林生态系统质量和稳定性为导向,加快推进南岭山地森林及生物多样性保护工程、武夷山森林和生物多样性保护工程、湘桂岩溶地区石漠化综合治理工程等南方丘陵山地生态保护修复重大工程实施,促进废弃矿山生态修复、全域土地综合整治,河湖生态保护修复,保护濒危物种及其栖息地,连通生态廊道,完善生物多样性保护网络,有害生物防治等工作,提升区域生态系统功能,共筑我国南方生态安全屏障。

### (四) 探索岩溶地区生态价值实现路径

发挥国土空间规划的统领作用,树立并贯彻自然资源资产管理思维,进一步提高自然资源保护与开发的效率与效果,保证自然资源能够做到保值增值。喀斯特地区应充分发挥天然生态资源优势、沿江沿海沿边的地理优势、民族交融的人文优势、后发展战略的政策优势等,探索建立喀斯特岩溶地区完整的生态资源保护、生态资源数据化、增强生态产品价值核算的正确性等方式,完善生态产品价值评价机制、经营开发机制、市场交易机制、保护补偿机制等,切实将“绿水青山”转化为“金山银山”。

喀斯特地区以山水林田湖草沙生态要素丰富,生物种类多,生态产品类别丰富且价值量大,物质产品生产交易、环境调节增值交易和生态文化旅游发展均可适用于喀斯特地区。在生态空间上,喀斯特地区可依托森林、湿地、草地、山水等主要生态资源,重点围绕林业发展、湿地综合利用、生态旅游、地质旅游等方式进行

生态产品价值的转化实现;在农业空间上,可通过着重布局粮食、蔬菜、水果、肉类等生态有机农牧产品生产,配合农业观光旅游,打响生态品牌等方式实现;城镇空间内生态产品分布相对较少,物质产品生产交易较难在城镇空间实现,主要基于绿化空间的环境调节增值交易、生态文化旅游发展等主要实现方式,如依托绿色开敞空间的房地产开发溢价、科普教育、体育健身、休闲娱乐等方式实现。

### 结束语

综上所述,在生态文明视角下对喀斯特地区国土空间规划进行针对性的分析研究具有重要的现实作用与价值。因此,喀斯特地区规划工作应从生态文明建设的角度出发,在保护生态环境的同时,提高喀斯特地区国土空间资源利用率,促进喀斯特地区协调创新发展。做好上述工作,能够促进喀斯特地区在开展国土空间规划工作过程中紧扣生态文明建设核心要求,更好完成新时代国土空间规划助推转变发展方式的使命任务。

### 参考文献

- [1]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(06):12-19.
- [2]张立,李雯骥,张尚武.国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J].城市规划学刊,2021(06):70-77.
- [3]熊健,卢柯,姜紫莹,张翀,傅庆玲,金昱.“碳达峰、碳中和”目标下国土空间规划编制研究与思考[J].城市规划学刊,2021(04):74-80.
- [4]李彦平,刘大海,罗添.国土空间规划中陆海统筹的内在逻辑和深化方向——基于复合系统论视角[J].地理研究,2021,40(07):1902-1916.
- [5]戈大专,陆玉麒.面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J].地理学报,2021,76(06):1422-1437.
- [6]岳文泽,钟鹏宇,王田雨,夏皓轩.国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J].中国土地科学,2021,35(04):1-8.
- [7]郝庆,邓玲,封志明.面向国土空间规划的“双评价”:抗解问题与有限理性[J].自然资源学报,2021,36(03):541-551.
- [8]陈小卉,闫海.国土空间规划体系建构下乡村空间规划探索——以江苏为例[J].城市规划学刊,2021(01):74-81.