

生态文明建设背景下的县级市国土空间总体规划编制路径探析

——以安徽省巢湖市为例

潘勇

合肥市规划设计研究院

摘要：生态文明建设背景下，县级市国土空间总体规划作为国土空间“五级三类四体系”的重要组成部分，在规划编制中突出生态保护、绿色发展导向是政策要求、也是现实所需。本文主要以安徽省巢湖市为例，对其保护与发展现状、存在的突出问题进行分析总结，以生态文明建设理念贯彻目标策略体系构建，并提出构建“三区三线”为基础的总格局、打造农业农村发展“巢湖样板”、建设生态文明先行示范地等7个具体实践路径，探析生态文明建设背景下县级城市国土空间规划编制的科学路径。

关键词：生态文明建设；国土空间规划；编制路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.049

一、引言

2015年10月中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，强调以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度；以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系。2019年5月，中共中央、国务院日前印发《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，国土空间规划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。本文试图以安徽省巢湖市为例，通过对现状保护和发展分析、存在的问题总结，探析生态文明背景下县级市国土空间总体规划编制的目标策略体系、编制路径，为此类国土空间总体规划编制提供参考依据。

二、巢湖市保护与发展现状

（一）巢湖市概况

（1）东向门户、承东启西的地理区位

巢湖市位于北纬31度、东经117度，国土面积约2046平方公里，东南与马鞍山市含山县、芜湖市无为市接壤，东北与滁州市全椒县相连。通过京福、商合杭高铁、G40芜合高速、G5011芜合高速、S22天天高速、S09明巢高速等通道实现对外联系，巢湖市已成为合肥东向联动皖江城市带的关键性战略支点和产业集聚节点，具有得天独厚的区位优势。

（2）依山傍湖、岗冲交错的地形地貌

巢湖市境内地形地貌系江淮丘陵向长江平原的过渡

地带，地形较为复杂，分低山、丘陵、岗地、平原（滨湖平原及波状平原）、水域五种地貌类型。全市地势西北、东南高，中部低，沿巢湖形成蝶状盆地，以丘陵岗地为主。巢湖市地形结构大致是“一分半山丘二分半水，五分岗地一分圩”。巢湖市内山体主要为银屏山、公安山-龟山、浮槎山。以海拔496.1米的银屏山峰为最高，陆地最低海拔6.5米，相对高差489.6米。

（二）保护与发展现状

（1）自然资源要素丰富

2020年，巢湖市市域范围内耕地面积706.87平方公里，林地面积343.62平方公里，陆地水域面积643.72平方公里，建设用地面积284.42平方公里。巢湖市可利用水资源较为丰富，据《2020年度合肥市水资源公报》统计，2020年全市水资源总量为17.14亿立方米，但全市人均可用水量偏低。



图1 巢湖市自然地理格局示意图

（2）国土空间开发适宜性较高

水土资源约束下，巢湖市农业生产承载规模为698.61平方公里，农业生产潜力空间729.86平方公里，城镇建设承载规模为473.40平方公里，城镇建设潜力空间943.03平方公里，整体上资源环境承载能力较高。全市农业生产适宜区面积为1391.44平方公里，城镇建设适宜区面积为1386.89平方公里，除少数山体、水域及生态极重要区外，绝大部分区域适合农业生产和城镇建设。

（3）国土空间开发保护格局逐步优化

农业生产空间持续巩固，农业生产空间布局逐步优化，全市建成高标准农田43.3万亩。生态安全屏障更加稳固，巢湖市境内湖体水质达到IV类，出湖入江河流生

态修复效果明显，柘皋河湿地、半岛湿地等湿地全面建成。

（三）存在的突出问题

（1）资源环境约束趋紧背景下，耕地保护难度加大

生态保护红线、巢湖流域水环境保护区、巢湖风景名胜保护区（2017版）等政策红线叠加管控下，资源环境约束趋紧，各类红线叠合后面积共约790.90平方公里（陆域321.31平方公里），占国土总面积的39.82%。

（2）自然灾害风险水平整体较低，生态安全有待夯实

巢湖市的自然灾害中风险区主要分布在山区，大部分区域为自然灾害低风险区和不易发区域。受历史上围湖造田等人类生产活动影响，巢湖等重要湿地面积缩减，存在生物资源减少、生境破碎化等问题，流域污染治理水平有待提高，部分断面水质尚不稳定，局部地区存在土壤污染情况。

（3）新形势下产业转型压力较大，产业空间亟待优化

随着产业平台建设全速推进，巢湖市初步构建了新材料、高端装备制造、电子信息、生物和大健康等新兴产业链。但在面临工业化、城镇化后期新阶段时，巢湖市总体的产业发展存在传统产业拉动不足、新兴产业支撑不强，体量不大、结构不优、发展不快、产业空间总量不足等问题。

（4）城镇中心引领带动作用不强，设施布局有待整合

城市中心体系不够完善，巢湖半岛、合巢产业新城等城镇中心发育不够、规模不足。城市级公共服务设施几乎集中在中心城区，合巢产业新城、半岛生态科学城等“两城”的公共服务设施规模、等级标准亟须提升。

三、生态文明建设导向下的目标策略体系构建

（一）目标体系构建

（1）空间底线全面筑牢

耕地和永久基本农田得到切实保护，全面落实下达的保护任务，基本实现全市永久基本农田全部建成高标准农田。河湖湿地、山体林地等生态空间得到充分保护与修复，生态系统稳定性不断增强，生态保护红线等生态底线空间得到全面保护。

（2）空间结构持续优化

农业生产空间格局合理优化，生态保护空间格局显著改善，城镇发展空间格局更加均衡，区域协调、城乡融合新格局基本形成。中心城区基本建立“多中心、组团式、网络化”的城市空间结构。

（3）空间效率逐步提高

倡导用地节约集约发展，建设用地规模得到合理控制，存量建设用地供应比例不断提升，单位国内生产总值建设用地使用面积下降稳步下降，人均建设用地使用水平控制在合理区间，建设用地使用效率在全国居于领

先地位。

（4）空间品质显著提升

城乡公共服务配置水平达到国内领先水平，城乡基础设施建设水平显著提升，城乡公共环境质量明显改善，基本建成宜居宜业宜游的美好家园。

（5）空间治理系统完善

国土空间治理体系更加健全，高质量国土空间规划管控体系、适应新发展格局的要素保障体系、“山水林田湖”一体化保护修复体系、自然资源资产产权制度实施体系等现代化治理体系合理构建，基本实现国土空间治理能力现代化。

（二）开发保护策略

（1）筑牢底线、韧性安全

落实国家总体安全观，针对城市生态安全、粮食安全、资源能源安全等方面的问题和挑战，坚持节约优先、保护优先，划定并严守耕地、生态、水资源等资源环境底线，提升国土空间的可持续发展能力。以“双评价”为基础，统筹划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”。

（2）绿色低碳、城湖共生

改变以资源环境过度消耗为代价的增长方式，加快实现发展方式的绿色转型。坚持人与自然和谐共生，统筹推进“山水林田湖”一体化保护和系统治理。加强以巢湖为核心的生态保护与修复，创新城乡空间布局模式，实现生态、生活、生产空间有机融合。

（3）协同发展，区域协同

兼顾效率与公平，推动资源要素向优势地区高效集聚的同时，空间资源配置适当向薄弱地区倾斜。坚持增存挂钩，高效利用增量空间，有机更新存量空间，提高国土空间的使用效率，实现集约发展。推动资源要素向重大战略平台高效集聚，提升国土空间竞争力。

（4）品质提升，魅力彰显

保护和传承自然与文化价值，彰显国土空间魅力。坚持以人民为中心，完善公共服务、改善城市环境，建设全龄友好的美好家园。加强文化遗产保护，改善城乡风貌景观，改善交通出行环境，深入推进精细化和品质化建设，创造富有魅力的优良人居环境。



图2 巢湖市国土空间总规技术路线图

四、国土空间总体规划空间实现路径

（一）以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局

坚持生态优先，推动绿色发展，尊重和顺应城市发展规律，以“三调”数据为基础，以资源环境承载力评价与国土空间开发适宜性评价为依据，统筹划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线，落实细化主体功能区布局，优化农业、生态、城镇等功能空间，整体谋划“一湖一核，两区三楔”的国土空间开发保护格局。

（二）严守耕地保护红线，打造农业农村发展“巢湖样板”

粮食安全是国之大事。将粮食安全放在突出位置，严格保护耕地资源。优化农业农村生产空间、生活空间和生态空间格局，彰显江淮地区资源环境特色，统筹市域村庄布局，强化村庄规划管控引领，促进巢湖市实现农业农村现代化，建设宜居宜业和美乡村，打造农业农村发展的“巢湖样板”。

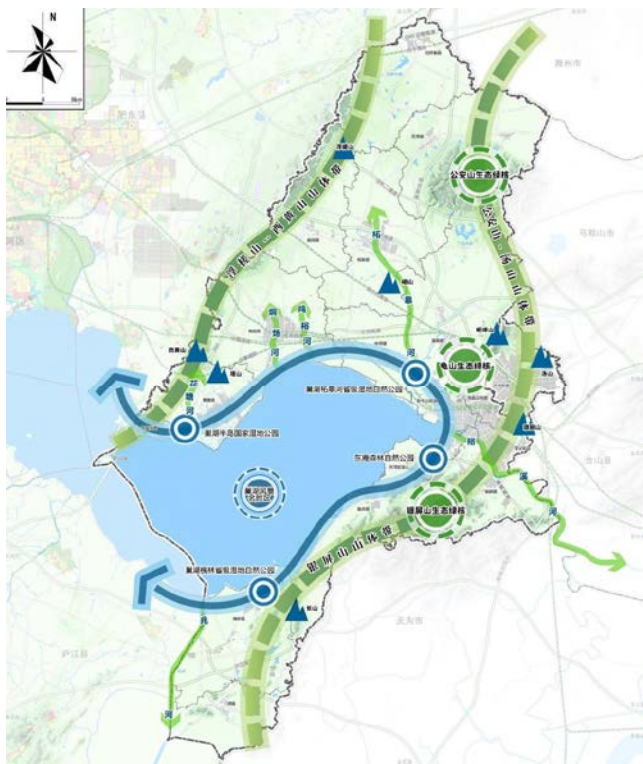


图3 巢湖市生态安全格局规划图

（三）建设生态文明先行示范地，支撑打造巢湖“最好名片”

筑牢更具多样性、稳定性、持续性的生态屏障，加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，科学开展国土绿化。以保护修复巢湖为重要任务，突出花塘河、炯炆河等清水廊道在维护区域生态安全中的重要作用，统筹水资源、水环境、水生态治理，打造生态文明先行示范地，“让巢湖成为合肥最好的名片”。

（四）引领城乡空间布局，助力建设绿色创新“两地一城”

统筹城镇和乡村发展，促进城乡融合，构建和谐共生的城乡关系。优化城镇空间布局，完善市域城镇体系，统筹城乡公共服务设施布局，保障以中心城区为重要载体的城镇化建设。优化产业空间布局，围绕加快建设“新兴产业集聚地、生态文明先行示范地、宜居宜业宜游美丽城市”，支撑巢湖市建设“两地一城”的规划目标。

（五）优化中心城区空间布局，突显山水巢城宜居品质

传承“山水合抱，三面青山一面湖”的空间特质，彰显“城湖共生”的空间特色，构建“一核、三翼、四带”的空间结构。面向新时期人民对美好生活的向往，优化城市用地布局，加强城市空间形态管控，推动区域协同治理，突显山水巢城宜居宜业宜游城市魅力。

（六）保护传承历史文化，彰显明珠之城魅力底蕴

文化与旅游融合观念已经成为国家层面的战略思维。依托市域内丰富的文旅资源，实现文化和旅游发展质量大提升，力争建成全国一流公共文化服务体系、文艺精品创作新高地、全国知名旅游目的地、文化旅游市场管理样板区；建设国家全域旅游示范区和中国民间文化艺术之乡。

（七）统筹绿色智慧基础设施布局，增强城市安全韧性

牢固树立和贯彻落实总体国家安全观，以人民生命安全和城市安全为根本，强化水资源、能源安全保障，持续完善各类安全设施，切实提高城市应对风险的能力。统筹各类基础设施布局，系统建设新型基础设施，提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治。

五、结语

在县级国土空间规划编制进入关键阶段，更要重视生态文明建设等国家战略在县级国土空间规划编制中的具体实践运用。本文以安徽省巢湖市县级城市国土空间总体规划编制为基础，总结相关经验与做法，特别是在突出生态保护、绿色发展理念的具体实践，以此构建生态文明建设导向下的目标策略体系、空间实现路径，为县级城市国土空间规划编制中落实生态建设理念提供具体参考。

参考文献

- [1] 梁鹤年. “以人为本”国土空间规划的思维范式与价值取向[J]. 中国土地, 2019.
- [2] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 孙娟. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(04).
- [3] 郝庆. 面向生态文明的国土空间规划价值重构思辨[J]. 经济地理, 2022.