

总体国家安全观下国土空间规划编制的思考

——以乌鲁木齐为例

马彪 吴冰清

乌鲁木齐市城市规划设计研究院

摘要：当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，十八大以来，国家提出了一系列的安全战略，同时提出建立国土空间规划体系并监督实施。本文分析了乌鲁木齐市在粮食、生态和城市安全方面存在的问题，概述了国土空间总体规划编制中提出的规划思路，以及在规划实施中如何加强监管的措施。

关键词：总体国家安全观；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.19.039

坚持总体国家安全观，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。党的十八大以来，总书记围绕总体国家安全观发表了一系列重要论述。2014年4月15日，习近平在中央国家安全委员会第一次会议上指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。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）明确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。因此，坚持底线思维，在资源保护和高质量发展要求下科学进行国土空间规划是贯彻落实总体国家安全观的具体实践。

乌鲁木齐市是新疆维吾尔自治区首府，丝绸之路经济带核心区的中心城市，国际性综合交通枢纽城市，我国西部地区重要的中心城市，在总体国家安全战略中具有十分重要的地位和作用，因此，在国土空间总体规划的编制中，要重点从粮食安全、生态安全和城市安全三个维度落实总体国家安全观，以新安全格局保障新发展格局。

一、国土空间规划与粮食安全

在粮食生产端全面施策，是国家粮食安全的基础。耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。农田就是农田，只能用来发展种植业特别是粮食生

产，要落实最严格的耕地保护制度，加强用途管制，规范占补平衡，强化土地流转用途监管，推进撂荒地利用，坚决遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”。^[1]

（一）乌鲁木齐市存在主要问题

乌鲁木齐市现状耕地总面积107.07万亩^[2]，主要分布在南侧乌鲁木齐县、达坂城区山前区，北侧米东区和新市区。现状耕地规模超过水资源可承载规模，部分耕地分布与流域水资源分布存在空间错位，耕地撂荒、质量下降等问题突出。农业用水占比较高，2020年供水总量10.25亿立方米，其中一产用水量4.59亿立方米^[3]，占总供水量的44.78%。

（二）国土空间规划解决思路

乌鲁木齐市作为全疆城市化发展区，虽然不是农产品主产区、主销区、产销平衡区。但仍要坚持粮食安全这个“国之大者”，坚持稳粮、优蔬、促畜、兴特色发展方向。国土空间规划中提出，一是要严格保护优质集中耕地、牧草地，保障粮食、蔬菜、畜牧三大保供产业以及特色优势农产品空间，促进首府现代都市农业、特色农业以及优质畜牧业发展，建设好首府的“菜篮子、肉案子、奶瓶子”。推动三大农业生产区、两条畜牧业发展带高标准保护与利用，构建“三区两带”现代农业空间布局。二是要坚持以水定地、以草定畜，把水资源作为重要约束指标，以水资源可承载耕地规模为基础，优化空间布局与种植结构，推进乌鲁木齐县、达坂城区等灌区高效节水农业。在现状稳定耕地基础上，确保耕地保有量不减少，开展基本农田现状核实整改，落实基本农田保护目标。三是落实最严格的耕地保护制度，严守耕地红线。通过开展耕地后备资源调查评价，查清耕地后备资源类型、数量、质量和分布规律。稳妥开展耕地后备资源开发利用，确保耕地总量动态平衡；统筹区域耕地后备资源开发利用，优化用地结构。四是加快推进乌鲁木齐国家农业科技园区建设，逐步推进农业高新技术产业示范区、现代农业示范园区建设，建设全疆农业领域技术创新中心。发挥新疆农业大学、新疆农科院等科研优势，推进农业种质资源收集、保护、利用工

作，建设良种产业园，打造良种繁育基地。加强新疆种牛场、南山种羊场、博格达绒山羊种羊场等种畜禽场基础设施建设，保障国家种质资源安全。

二、国土空间规划与生态安全

生态环境安全是国家安全的重要组成部分，是经济社会持续健康发展的重要保障。习近平总书记在中央第三次新疆工作座谈会上强调，新疆要坚持绿水青山就是金山银山的理念，守住生态保护红线，统筹开展治沙治水和森林草原保护工作，让大美新疆天更蓝、山更绿、水更清。

（一）乌鲁木齐市存在主要问题

乌鲁木齐市地处亚欧大陆最深处，受到地理位置和地形地貌条件的影响常年气候干旱少雨，造成地表植被覆盖度天然较低，仅在南部山区有天然林，中部大面积土地地表覆盖物为天然牧草地，北部地区沙漠等生存环境更为恶劣。“双评价”结果极脆弱区域较少，但脆弱区面积较大，占全域的59.7%以上，整体生态脆弱性较高。水资源总量不足，本地水资源开发利用程度高，地下水超采问题较为突出，天然湿地生态系统下降、功能退化、生物多样性减少。

（二）国土空间规划解决思路

规划坚决贯彻落实习近平生态文明思想，坚持“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的理念，遵循顺应垂直分层的自然地理格局。通过“双评价”分析，明确生态保护极重要区为4030.35平方千米，占全域国土面积的29.24%，主要集中在市域北部荒漠的天然灌木林地、南部山区冰川及永久积雪、冻土地、森林和草地，中部地区的水源保护区以及天然湖泊湿地等。在此基础上规划强调绿洲生态空间的系统性、完整性，严格南部天山生态保护，加强北部荒漠生态保育，提升河湖湿地水生态功能，形成“一屏一带、多廊多点”绿洲生态空间格局，筑牢绿洲生态本底。

规划在都市圈层面衔接临界地区的生态保护红线，共同保护南部高山水源涵养带、北部荒漠防风固沙带、重要水系生态廊道等，共筑都市圈绿洲生态网络；在市域层面严守生态安全底线，保护绿洲生态脆弱敏感要素，明确生态空间不低于75%；划定生态保护红线，建立自然保护地体系，落实分级管控要求；科学确定国土整治与生态修复重点区，建立项目库；中心城区建设郊野生态空间、绿道体系、城市公园等绿地开敞空间。

以海拔1300米以上的南部天山和东部天山为重点，保育森林草原生态系统，加强对雪豹、北山羊、金雕、胡秃鹫等野生动物保护，维护野生动物生存环境，保护

雪莲、红景天、高山龙胆等植物自然生境，维护区域生物多样性。以米东区北部荒漠和达坂城-乌拉泊戈壁为重点，加强荒漠戈壁生态系统保护修复，保护野驴、草原斑猫、波斑鸨等动物生存环境，保育梭梭、白梭梭、中麻黄等野生植物生境。提高地表植被覆盖度，恢复荒漠野生动植物生境。保护柴窝堡湖、东道海子等重要湿地，发挥湿地生态斑块的生物源、汇功能，保护蓑羽鹤、红隼、玉带海雕等鸟类的栖息地、觅食地和繁殖地，加强草鱼、鲮鱼等湖泊鱼类资源及其产卵场、索饵场、越冬场等重要生境保护。

三、国土空间规划与城市安全

第四次中央城市工作会议强调，切实保障城市安全。推进以人为核心的城镇化，要使城市更健康、更安全、更宜居。保障城市安全需要加强市政基础设施建设，提高城市综合防灾和安全设施建设配置标准，增加城市防灾避难场所，健全城市应对抗震、防洪、排涝等地质灾害的体系，增强城市抵御自然灾害、处置突发事件和危机管理能力，提升城市安全。

（一）乌鲁木齐市存在主要问题

乌鲁木齐市现状城镇建设用地受到地震断裂带、采煤塌陷风险区等影响，约3.52%的用地位于城镇建设不适宜区内，同时因断裂带和采煤带的延伸，中心城区建设用地周边地区地质灾害风险也随之加大。部分现状农村宅基地位于地灾隐患点附近，用地面积占总量的17.48%。城市北侧工业用地比例较重，易燃易爆、危险品源、燃油燃气管线分布较多，安全风险较大。消防站建设较为滞后，消防设施建设尤其是对超高层建筑的救援设施与城市发展速度和城市安全的需求不匹配。

（二）国土空间规划解决思路

规划首先，要从全域全要素识别公共安全隐患，对严重影响安全的地震、地质灾害、洪涝、重大危险源等主要灾害类型，划定、划示灾害风险区，规划建设中以严格避让。执行《建筑抗震设计规范》《关于批转乌鲁木齐市活断层探测与地震危险性评价项目成果应用于城市规划建设有关规定的通知》等要求，规划建设用地严格避让地震活动断层。同时按照《危险化学品生产装置和储存设施风险基准》《油气输送管道完整性管理规范》《关于加强油气输送管道途径人员密集场所高后果区安全管理工作的通知》等相关法规规范要求，加强油库、炸药库、油气管道等重大危险源周边用地的管控，严格预留安全防护距离，严控新增人员密集型高后果区，规划逐步搬迁不符合安全要求的重大危险源。严格避让六道湾煤矿、苇湖梁煤矿、碱沟煤矿等煤矿采空

区和其他地质灾害高易发区。地质灾害高易发区限制新建项目，无法避让的，必须采取工程防治措施。地质灾害治理前，应继续按非建设用地管控，不得实施建设工程。其次，落实自治区国土空间规划要求，建设乌鲁木齐国家级应急装备物资储备库、国家级森林草原防火物资储备库、自治区级应急装备物资储备库、自治区林业有害生物应急防治药剂药械库主库、自治区防汛抗旱物资储备中心库、中国救援新疆机动专业支队、直升机空勤消防救援基地和冰雪救援训练基地。完善市级应急物资储备库和区县级应急物资储备库，预留消防站、防洪设施等其他防灾减灾设施用地。第三，提升交通、供水、供电、供气、通信等生命线工程防灾抗灾能力。优化城市市政基础设施布局，促进生命线工程互联互通。提高基础设施和生命线工程冗余度，制定应急和备用方案，保障灾时生命线工程有效运转。推进城市地下综合管廊建设，提高生命线工程的防灾抗灾能力。第四，建立健全应急医疗救治体系，推进分层级、分区域的应急医疗救治体系建设。加强传染病救治资源配置，完善疾病预防控制中心、重大疫情救治基地等设施。加强疾控网络建设，提升疾控系统专业化水平，建立疾控部门与医疗机构高效协同的分工协作机制。强化医疗机构建设，提升二级以上医院服务半径达标率，完善基层医疗设施布局，提升医疗设施平疫转换能力。探索分级诊疗制度，合理配置医疗资源。

四、加强国土空间规划实施保障

切实保障国家安全观落到实处，不仅需要加强规划编制，也需要通过体系建设，加强规划实施监督和管理。

（一）通过城市体检评估主动发现安全问题

国土空间规划要实施“一年一体检，五年一评估”，采取定性和定量相结合的方法，将依法批准的规划与现状情况进行对照，全面总结现行规划各项内容的执行情况，客观评估规划实施的效果，对实施过程中存在的偏差和问题，特别是安全问题，进行专题研究。按照《国土空间规划城市体检评估》要求，按照安全、创新、协调、绿色、开放和共享六个维度建立指标体系。安全方面从水安全、粮食安全、生态安全、文化安全、城市韧性和规划管控等方面监测安全与底线的坚守力度，对实施进展情况进行分类说明。同时增加人均避难场所面积、城市二级及以上医院覆盖率等指标测算，强化对城市安全韧性的评价。

（二）加强规划行政审批安全评估、决策和执法体系建设

加强规划编制工作中公众参与和规划公示工作；涉及重大工程类、城市“邻避”设施等项目选址需做评估；土地征收、房屋拆迁、旧城改造征收等易引发个人极端事件的，由属地区（县）政府组织评估，建立“一评一档”管理机制。

加强项目论证，严格审批管理，加强建设项目审批安全运行管理，严把建设项目立项、规划设计等环节安全关口，高危项目审批实行重大安全风险“一票否决”。要严格按照国家的法律法规及行业规范标准、安全标准及国土空间规划，开展项目规划选址和相关审批工作。加强项目安全，在城市建设、旧城改造过程中，要及时修订规划、调整布局、排查隐患，确保城市运行安全。加强城市规划、建设等部门与施工企业之间的沟通协调，有针对性的预防控制，确保工程建设安全。充分考虑消防等综合因素，合理确定超大综合体布局 and 体量。

提高安全执法能力。规范行政权力运行，构建全责明细、服务为先、管理有限、执法规范、安全有序的城市规划安全管理机制，促进城市安全运行高效有序。切实履行城市规划执法职责，完善执法程序。加强执法队伍培训，提高业务素质和执法水平。严格治理违法建设，加强精细化管理。

五、结语

党的十八大以来，从总体国家安全的高度对粮食安全、生态安全、城市安全进行新的定位，提出新的要求。以乌鲁木齐市国土空间总体规划编制为契机，通过对“三条控制线”的划定，能较为系统的理清三生空间存在的问题，提出系统思路，总体谋划，保障总体安全格局和底线。今后，详细规划和相关专项规划的编制仍需坚持总体国家安全观，深化安全内涵，增强人民安全感。

参考文献

- [1] “学习强国”学习平台. 习近平论“三农”工作和乡村振兴战略（2022年）[EB/OL].（2023-01-06）[2023-08-03].
- [2] 乌鲁木齐市自然资源局. 乌鲁木齐市第三次全国国土调查主要数据公报[EB/OL].（2022-03-31）[2023-08-03].
- [3] 新疆维吾尔自治区水利厅. 2020年新疆维吾尔自治区水资源公报[EB/OL].（2023-05-19）[2023-08-03].