

生态文明理念引领下的川西国土空间开发保护规划探索

李波

自贡市城市规划设计研究院有限责任公司

摘要：当前国土空间规划体系正在逐步建立，各专家学者和技术人员均从不同层面进行了理论和实际的诸多探索，本文通过解读生态文明理念新要求，以川西生态沟壑型城市得荣县为例，将高质量发展和高品质生活融入国土空间规划编制中，探索人与自然、人与人和谐共生的实践路径。

关键词：生态文明；国土空间规划；开发保护

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.045

一、生态文明概念及演化实践

（一）概念

“生态文明”由“生态”和“文明”组合而成，“生态”概念源于古希腊，原指房屋、家庭。“文明”是指人类社会的进步和开化状态。因此，“生态文明”是指人类社会在改造自然造福自身的过程中为实现人与自然和谐共处所付出的努力和获得的全部积极成果。生态文明理念的内涵首先包括强烈的生态文明观念，这就是要求我们摆脱“人类中心主义”，竖立人与自然和谐共处的文明观念，其次生态文明包括一系列促进资源节约和环境保护而建立起来的组织机构和制度规范，再次生态文明还包括人们在观念指引和制度约束下所采取的生态实践活动^[1]。

（二）演化及实践

20世纪60年代以来，过度的工业文明导致全球气候变暖、土地沙化、森林退化、臭氧层破坏等危机四伏的现象出现，人们开始寻求新的发展模式。1987年联合国环境与发展委员会发表了《我们共同的未来》，形成人类建设生态文明的纲领性文件；1992年联合国环境与发展大会提出全球性可持续发展战略，为生态文明建设提供了重要的制度保障^[1]。我国结合自身发展阶段和问题，党的十八大报告把生态文明建设纳入“五位一体”社会主义现代化建设总体布局，党的十九大提出我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。2018年3月，“生态文明”被写入宪法，生态文明理念成为建设中国特色社会主义基本共识。在此理念支撑下，国家多部委发布的多项政策举措助力生态文明制度建立四梁八柱，这些政策举措倒逼地方政府往高质量发展、高品质生活赛道转换。

当前国土空间规划编制正处在如火如荼的实践探索阶段，从顶层政策上，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》进一步明确明确了整体谋划新时代国土空间开发保护格局，科

学布局生产空间、生活空间、生态空间，是推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措，是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出构建国土空间开发保护新格局，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。从实践和研究上，龙翼飞等人提出了习近平新时代中国特色社会主义思想指引下国土空间开发保护法律体系的构建建议^[2]，王天青提出了生态文明体制下的国土空间规划技术逻辑思考^[3]，程旭提出了生态文明视野下的国土空间规划工作探究思路^[4]。

本文以川西生态沟壑型城市得荣县为例，以生态文明理念为指引，从生态、生产和生活三大空间构建维度诠释国土空间规划编制策略和方法。

二、生态文明理念下的得荣县国土空间总体规划实践

（一）得荣县贯彻生态文明理念的紧迫性

1. 得荣现状

得荣县位于四川省甘孜藏族自治州西南角，是四川入滇进藏茶马古道的金三角区域，是川、滇、藏民族经济文化交流的重要渡口，素有“中国西部太阳谷”之美称。得荣县地处青藏高原的边缘地区，属典型的封闭式高山峡谷地貌，地形以高山和极高山为主，约占全域面积的96%，山脉和河流呈南北走向，县域内仅有G215和G549两条国道作为对外交通贯通南北。由于特殊的地貌类型，土地的利用率较低，但水能资源丰富，水能电力理论蕴藏量极高。

2. 得荣县贯彻生态文明建设的紧迫性

贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记对四川工作系列重要指示精神，四川省委十二届二次全会提出“四化同步、城乡融合、五区共兴”发展战略，得荣县所在的川西北生态示范区为五区之一。四川省委书记王晓晖指出，川西北生态示范区要把保护修复生态环境摆在优先位置，努力走在全国民族团结进步示范州前列。

一方面，该战略部署凸显了四川在长江黄河上游的责任担当，坚持生态优先、绿色发展的鲜明导向，继续协同推进降碳、减污、扩绿、增长，加快建设人与自然和谐共生的美丽四川。得荣县必须自觉在新时代党和国家工作大局中明确方位、找准定位，结合实际情况谋划好得荣行动，推动党中央决策部署在巴蜀大地落地生

根、开花结果。

另一方面，全会赋予了“五区共兴”新的内涵，即推动优势地区更好发展、生态功能区更好保护、欠发达地区加快追赶，促进成都平原、川南、川东北、攀西经济区和川西北生态示范区协同共兴。得荣县应充分考虑禀赋条件和发展基础，差别化的制定“一县一策”，争取省、州更多资源力量精准投放，在新一轮发展中弯道超车、迎头赶上。

（二）山清水秀的生态空间布局

1. 优化主体功能区定位

得荣县位于国家层面限制开发重要生态功能区，传导四川省及甘孜州国土空间总体规划成果，得荣县生态保护红线面积占县域总面积的26%。州国空对得荣县的战略定位指引为：川、滇、藏三省区域融合战略支撑节点；金沙江流域、大香格里拉、横断山大峡谷观光及原生态康巴文化体验旅游目的地；康南集清洁能源、特色农牧、旅游一体的高原特色示范县。从上位规划传导的生态保护红线占比和战略定位看，并未从生态保护和生态文明建设角度对得荣县提出更为精准的指引。

因此，本规划编制中以生态文明理念为指引，结合得荣位于川滇藏交汇节点的地理区位和国家层面打造的川滇森林及生物多样性生态功能区定位，强化川滇藏区域协调及融合，首先优化了得荣县总体定位为：川滇藏三省交汇的生态文明建设示范县；康南集清洁能源、特色农牧、旅游体验于一体的高原特色示范县，以此指引得荣县在新时代新要求背景下长远可持续发展。

2. 强化生态分区管控指引

结合自然资源部《市县国土空间规划基本分区与用途分类指南》和得荣县生态保护重要性评价结果，将得荣县生态空间细分为生态保护区和生态控制区。生态保护区为具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的区域，主要是生态保护红线集中划定的区域，按照《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》相关要求管控；生态控制区为生态保护红线外的区域，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设，重点推进生态旅游和生态价值转换。

鉴于传统意识认为生态空间是地区发展的“紧箍咒”，以及各地方对生态控制区的管理和实践仍存在较多不明确的问题。规划提出“划-管-用”刚弹结合策略，划定中结合相关规划政策及案例研究，得荣县生态控制区划定范围包括生态公益林地、水系、水源保护及涵养区、水土流失重点防控区，及其他为维护生态系统完整性需要进行严格保护控制的区域。管控上结合用地类型及管理部门职能职责压实管控责任。规划实践中利用生态修复手段制定各类项目实施计划，并对新建项目进行“双限制”的准入原则引导，既要满足《产业结构

调整指导名录》（2019年本），又需经相关影响评价论证对生态环境不产生破坏。

3. 着力生态资源价值转换

中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》，建立健全生态产品价值实现机制，是贯彻落实习近平生态文明思想的重要举措，对推动经济社会发展全面绿色转型具有重要意义。

（1）得荣县EOD模式探索

近年来，有关EOD模式（生态环境导向的开发模式）的政策密集出台，相关理论研究也逐渐清晰，EOD模式是以生态环境保护修复为前提，贯穿片区综合开发的规划、建设、投资、运营全过程，带动产业与经济发展，促进社会和谐发展的新型生态价值转换模式^[5]。

依据《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》，得荣县结合全域国土空间资源特性，规划探索生态保护修复区分级划定模式，在全域划定了四大一级生态保护修复区，在一级分区的基础上细化了水源涵养、水土保持、生物多样性、农林牧及矿山修复等二级分区，同时结合十四五项目计划，规划建设瓦卡镇情舞花海投资方参与下拥森林生态保护修复区内的农林牧及地质灾害防治等修复工程，并依据国家政策允许配建了停车场、旅游商业街、观景平台等旅游设施，一定程度上实现了生态价值转换及社会发展的双效益。

（2）林业碳汇生态转换路径探索

我国明确提出2030年“碳达峰”与2060年“碳中和”目标后发布了《林业碳汇项目审定和核证指南》，这是我国首个涉及林业碳汇的国家标准。林业碳汇项目开发作为增加生态系统碳汇和实现森林生态系统碳汇功能经济价值的主要路径，前景十分巨大，已成为各级政府十四五期间碳中和行动计划的主要内容。

得荣县林地面积约17.69万公顷，占全域面积的60%，为更好的实现生态保育定位及生态价值转换，林业碳汇交易今后将具有巨大发展空间，其收益资金又可反向投资生态保护功能区的公服和基础设施建设，从而实现生态与经济价值双循环。

（三）集约高效的生产空间布局

1. 一产小而精

结合高山地形及分散式耕地资源，得荣县着力促进农牧产业提档升级，推行“主导产业+小集群产业”的复合型农牧业发展模式和“企业+合作社+农民+基地+专业队伍”的产业链模式，按照“1256”的产业总体发展思路，规划形成“一园区一带一线一覆盖五基地”的种植业空间格局和“两覆盖两基地三特色”的畜牧业空间格局，继续引入农牧业发展的新技术、新模式、新理念，创新农牧业经营主体和土地草原经营方式，实现农

村牧区经济、社会、生态协调发展，彰显得荣县生态农牧业特色。

2. 二产洁而新

充分利用得荣县阳光资源和“中国西部太阳谷”品牌形象，首先因地制宜、分期分批推动多种形式的光伏扶贫工程建设，既有效解决了无劳动能力的建档立卡贫困户脱贫致富，又能为得荣县清洁能源的发展奠定坚实基础。其次结合荒山荒地综合利用、设施农业、特色养殖等实践工程因地制宜开展各类“光伏+”应用工程，促进光伏发电与其他产业有机融合，通过清洁能源为土地增值利用开拓新途径。再次，承接国家水电项目计划，分批分期落实旭龙水电站和奔子栏水电站建设，以新能源开发进一步优化国土空间要素总量的动态平衡，和激活县域经济增长点。

3. 三产奇而特

围绕积极融入“香格里拉旅游经济圈”和“环亚丁两小时旅游经济圈”的目标，积极打造环香格里拉核心走廊，依托雄奇险峻的山川景观及下拥自然风景区、嘎金雪山风景区、莫木景区、茨巫藏乡田园、金沙江第一湾、“翁甲寺”佛教圣地、因都坝民俗文化景区、白松桃花源景区等独具特色的旅游资源带动，以“中国西部太阳谷”为品牌形象，深度拓展田园观光游、葡萄酒体验游、观光度假游、宗教朝圣游、康养休闲游等特色旅游产品。同时，结合国家级“学羌”、省级得荣觉央和得荣纳西年、甘孜州级得荣九步锅庄、车模技艺、得荣竹编、得荣土陶烧制等非物质文化遗产资源，建设非物质文化遗产陈列馆，加强非遗数据库建设，实现非遗数字化保存，推进全域旅游与非物质文化遗产保护、创新传承相结合，促进非物质文化遗产的生产性保护和开发。

（四）幸福宜居的生活空间布局

1. 通行效率提升

结合得荣高原沟壑型城市地貌，规划提出“外联内通”交通策略，形成可持续发展的综合交通格局。对外交通上，对接区域专项规划在县域布局S66（隆得高速）和山地轨道九龙支线，国省干道新增S461，增强与云南香格里拉县的横向连接。内部交通上，新增中心城区至日雨镇隧道，洞松快速通道及县乡道改扩建工程，有效增强县域内部交通效率。

2. 组团化布局疏解中心城区功能

得荣县城镇开发边界规模小且分散，规划结合高原沟壑地形提出组团式城镇空间格局，通过南北两个中心镇有效疏解中心城区集聚化功能布局。其中北部白松镇结合教育园区建设主要疏解县域科教功能；南部瓦卡镇结合资源条件和紧邻香格里拉县承载旅游服务配套功能，以产业协同推动川滇区域协同战略；中心城区因地形限制和地灾影响，其拓展空间有限，且其他公服配套

基本完善，规划着力提升其环境品质和生活质量。

3. 创新城镇体系结构助力规划传导

根据统筹推进全省乡村国土空间规划编制和两项改革“后半篇”文章工作会议的会议精神与《关于全省域内片区划分的指导意见》文件内容，得荣县共划分4个乡镇级片区和30个村级片区。为协调契合城镇体系与镇村划片方案的关系，从而按照生活圈概念合理配套山地型公服及基础设施，并进一步强化国土空间规划传导，指引城镇村统筹发展，规划探索布局了“1+3+片”城镇体系，其中“1”指中心城区太阳谷镇，统筹协调八日乡和奔都乡两个一般乡镇，形成太阳谷综合发展镇级片区，辐射带动11个村级划片；“3”为县域3大中心镇，既北部的白松镇，统筹协调一般乡镇茨巫乡，形成白松茨巫农旅融合发展镇级片区，辐射带动8个村级片区；南部的瓦卡镇，统筹协调古学乡一个一般乡镇，形成茶马古渡生态商旅镇级片区，辐射带动5个村级片区；西部的日雨镇，统筹协调徐龙乡和贡波乡两个一般乡镇，形成因都坝沿江经济发展镇级片区，辐射带动6个村级片区。规划传导上按乡镇级片分解下达耕地保有量、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等约束性指标，并明确其他重要控制线的划定落实与管控要求。

三、结语

（一）明确规划主线是规划赋能的重要手段

随着目前国土空间规划编制的深入，多出现城规与土规编制内容的机械拼合，要想到规划编制的顶层设计赋能，需在规划编制中进一步统一思想认识，多专业融合，多角度统筹，方能编制出可用、适用、好用的顶层规划，本文通过得荣县生态文明建设路径的探索，希望能为类似地区规划编制和高质量发展提供参考意义。

（二）呼应时代要求是践行人民城市建设的必然选择

贯彻习近平总书记生态文明思想，人民城市建设的重点是要结合地域特色和发展诉求，以高质量发展和人民幸福为目标，实现社会、经济、文化的协调统一，加快推进幸福家园和可持续发展建设进程。

参考文献

- [1] 黄海东. 谈建设生态文明的内涵与意义[J]. 商业时代, 2009(01).
- [2] 龙翼飞, 阴赵丹, 董瀚霖, 汤森. 习近平新时代中国特色社会主义思想指引下国土空间开发利用保护法律体系的构建[EB]. 中国民商法律网, 2021.
- [3] 王天青. 生态文明体制下的国土空间规划技术逻辑思考[J]. 规划师, 2021(S02): 5-10.
- [4] 程旭. 生态文明视野下的国土空间规划工作探究[J]. 辽宁自然资源, 2021(011): 51-52.
- [5] 王忠杰. 创新EOD模式: 探索生态产品价值实现路径的空间解决方案[N]. 四川日报, 2022, 12(16).