

守护“生态”和“发展”双底线目标下的 国土空间开发与保护路径探索

——以张家界市为例

杨华

上海禾木城市规划设计有限公司

摘要：国土空间规划的核心和难点是如何协调开发与保护的两者之间的空间关系。本文结合张家界市国土空间规划实践，探索守护“生态”和“发展”双底线目标导向下的国土空间开发保护路径与方法，为自然资源高保护要求的生态地区的国土空间规划提供一定的思路。

关键词：国土空间；开发与保护

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.029

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。综合来看，国土空间是推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措；是实现高质量发展和高品质生活的重要手段；也是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。协调开发与保护之间的空间关系是国土空间规划的核心和难点。

张家界位于中国湖南省的西北部，所在区域属于武陵山生物多样性保护优先区，是国家重点生态功能区。在筑牢国家生态安全屏障、维护国家生态安全、维护中国乃至世界生物多样性等方面具有特殊作用。张家界也是国家重点旅游城市，拥有中国首批世界自然遗产、全球首批世界地质公园、世界“张家界地貌”命名地、中国第一个国家森林公园。

近年来张家界的发展与保护问题备受关注，其自然生态、世界自然遗产保护与旅游发展问题一直是关注的焦点，较一般城市的国土空间开发与保护利用更为复杂。守护“生态”和“发展”双底线，探索高水平保护要求下的高质量发展路径，建立人口分布、经济布局与自然与人文遗产保护与利用的空间匹配关系，是张家界国土空间开发与保护的核心和难点。

一、回顾：国土空间开发保护发展历程

张家界一直都是国家重点生态功能区，从过去几十年的发展来看，这对张家界是一把双刃剑，张家界曾经因生态而得到发展，也因生态保护而制约发展。其发展经历了五个阶段：

第一阶段：从荒山到建设国营林场阶段。从1950至1978，响应国家和省里的号召，在张家界兴办国营林场，通过封山育林、植树造林、开展粮林间作、以场养场等措施，森林覆盖率仅有10.9%的荒山提升至97%，为张家界森林公园的建立奠定了生态基础。

第二阶段：张家界林场从单一的林业经济向旅游、林业综合经济的转化阶段。在1979年前后，通过媒体的推荐报道、吴冠中到此写生等，一次次向世界展示张家界林场的美，游客络绎不绝，旅游产业崛起。1982年9月，中国第一个国家森林公园——张家界国家森林公园成立，开启了张家界旅游业发展的新时期。也正是由于森林公园的开发，带动了相关景点的发展、特别是旅游业向支柱产业的发展。

第三阶段：旅游业快速发展阶段。1988年5月，经国务院审定，合并张家界、索溪峪、天子山三个景区，成立武陵源国家级风景名胜区，将大庸市升为省辖地级市。1992年，张家界火车站建成启用；1994年，荷花机场建成通航；1995年，石长铁路的贯通。对外交通条件的提升带动了张家界旅游业的飞速发展。1994年大庸地级市更名为张家界市。张家界因旅游而立市，因旅游而兴市。

第四阶段：2000年前后，世纪大搬迁阶段。为有效解决游客的吃、住、行等问题，各景区在开发初期相继建设了一些旅游接待设施。随着张家界名气大增，不少人开始圈地，宾馆、饭店和大小不一的棚点相继出现在青山绿水之间，大规模的宾馆酒楼开始林立。在随后的三年时间里，张家界开始了一场吸引众人目光的“世纪大拆迁”，开始为景区大“整容”：拆除违章建筑，搬迁景区居民，恢复景区植被……随后市委、市政府提出了“保护第一，开发建设第二”的原则和“严格保护、统一管理、科学规划、永续利用”的方针。

第五阶段：建立生态名片阶段。党的十八大以来，通过系统治理，全市森林覆盖率实现排名全省第一，环境空气质量排名全省前列，地表水水质全部达到Ⅱ类以上标准，先后摘得“国家森林城市”“全国环境空气质量达标城市”“中国绿色发展优秀城市”“美丽山水城市”“中国最具生态竞争力城市”“国家卫生城市”等一批耀眼夺目的“生态名片”。彰显着“绿水青山就是金山银山”已经成为张家界人民最根本的遵循、最深刻的共识、最生动的实践。

二、认识：新时代面临的开发与保护问题

在生态文明建设与高质量发展背景下，张家界市近年发展也涌现了一些问题，具体包括以下几个方面。

(1) 开发与保护空间存在“保护类型复杂多样、保护空间交叠冲突，开发建设空间破碎、零散，三生

空间混杂”等问题。张家界承担了长江中下游生态屏障的重要保护职能，是澧水源地，同时还承担武陵山生物多样性保护功能。国土开发利用造成的资源环境负荷加重，生态保护任务艰巨。各类自然保护地空间交叠冲突，28个自然保护地各保护地重叠面积占52.30%（1个世界自然遗产、2个地质公园、8个自然保护区、5个风景名胜区、6个森林公园、1个石漠公园、1个自然公园、1个水产种质资源保护区、1个原生境保护区、2个水利风景区）。因为特殊的地形地貌特征，用地破碎的空间形态下，全市乡镇建设规模小、分布散的特征显著。现有的生态空间、生产空间、生活空间相互混杂，历史遗留问题较多。生态保护极重要区尚有大量人类经济活动，生态极重要区存在部分耕地、建设用地，耕地保护与建设适宜空间相互交叠，保护与开发矛盾日益凸显，国土空间格局亟须优化。

（2）旅游经济效益有待提升，发展质量和效益亟待提高。张家界产业结构单一，实体经济弱小，工业短板明显。现状旅游业呈现以观光为主的粗放型发展状态，单一的旅游业与其他产业融合度不高，旅游经济发展质量不高，过度资源依赖的发展方式导致城市抗风险能力比较弱。从资源优势转换为经济优势的发展路径来看，生态价值、旅游价值和文化价值挖掘不足，尚未激发出足够高、足够长的价值链，亟须进一步明晰与拓展转换路径。

（3）城市建设与旅游城市形象不匹配，缺乏吸引“游客”的高品质游服务和承载空间。作为旅游城市，大规模的民宅私房嵌在城区中心，导致城市风貌不佳、道路疏通困难、空间利用低效。商业服务仅仅满足日常生活需求，缺乏吸引“游客”的高品质旅游服务和空间。

三、识别：国土空间价值取向与路径选择

（1）从绿水青山到金山银山，迈向保护与发展携手共进的阶段——探索高保护要求下的高质量发展路径，守护“生态底线”和“发展高线”。

这一轮国土空间规划核心转变在于更加强调和强化生态安全底线，强化了底线的刚性管控作用。这对张家界来说，既是困局也是机遇，困局是既要担当国家和区域的生态保育功能，同时也要为张家界本地人民谋求追求美好生活的发展之路。保护与发展在过去是一对矛盾体，现在却是挑战中的机遇，应从过去要么保护要么发展的博弈中走出来，走向保护与发展联手共进阶段。一方面张家界奇峰三千、秀水八百，作为世界自然遗产，张家界石英砂岩峰林地貌，世界罕见，是世界上唯一一个以地域来命名的地貌类型——“张家界地貌”。国土空间规划应突出世界自然遗产、地质公园、自然保护区、“张家界地貌”保护，加强生态保护和修复，推进人与自然和谐共生，将这些生态空间和景观环境放在优先位置，确定国土空间发展底线。另一方面将生态保护、绿色产业发展有机融合，将原来的生态和自然价值

延伸至绿色产业价值，探索将生态优势转化为经济社会发展优势的新路径，构建现代化生态产业体系。努力在国家生态文明建设上展现新作为的使命担当，是加快形成绿色生产方式和生活方式、实现张家界高质量发展的必然要求。

（2）从关注旅游的“流量”思维到着手建设“蓄水量”的转变——以自然和文化遗产的活化利用成为推进经济持续增长和地区特色形成的“赋能库”。

张家界自然与人文资源相伴相生、空间上互相重叠，山水之间沉淀着丰富多彩的民族文化特质与传统精神。众多少数民族文化、红色基因、生活习惯在自然山水中保留了下来、沉淀下来，并在张家界生根发芽、交融延续。而这些融入地域特色景观的文化创新与利用在现有的张家界旅游体系中占比很小。未来自然和文化遗产的活化与利用将是张家界发展“蓄水量”的一个“赋能库”，促进社会经济发展的新引擎。创造塑造更具自然和文化价值的国土空间，加快建设“富有文化底蕴的世界旅游目的地”。

（3）从过去仅关注效率以及资本的简单粗暴的发展到“以人为本”的价值取向的转变——为市民、孩子、游客共同创造一个宜居宜游幸福美好的城市。

张家界提出建设世界一流旅游目的地的发展目标，从国际经验来看，世界旅游目的地需要世界级的资源禀赋，更需要世界级的生活环境。张家界除了本地居民外，还有大量的旅游人口。他们之间既要相互融合，又不能相互干扰，从空间的角度讲，要处理这两者之间的需求关系，包括交通分离、设施共享、文化融合，生活方式的输出与输入等方面考虑两者的融合共享与适度分离。同时针对实际服务管理人口的不同特征与不同需求，满足实际服务人口导向下的美好生活需求供给。以人为本建设美好城市，推动世界一流旅游目的地建设成果惠及广大人民群众，为市民和游客提供美好生活体验，是张家界应有的担当和底线要求。

应从过去仅关注效率以及资本的简单粗暴的发展阶段转变成以人为本的阶段。一个方面，不断完善多层次高水平的公共服务、社会保障体系和旅游服务水平，满足人民日益增长的美好生活需要。另外一个方面通过远程交通的搭接和网络虚拟交通的搭接，扩大张家界文明沉淀下来的幸福基因、幸福生活方式对外的吸引力。为市民、孩子、游客共同创造一个幸福的城市，不论是游客，还是长期祖祖辈辈发展和耕耘的人民在张家界能感受到幸福。

四、实践：落实“保护资源”和“保障发展”双重职能的探索

通过国土空间价值取向与路径选择，识别国土空间规划的重点内容，既要落实国家要求，也要体现其特殊性。深入解读高水平生态保护和高质量发展的内涵，提炼出“高水平保护自然资源”“高质量保障旅游发展”“高品质建设国际旅游城市”三个重点内容。

(1) 高水平保护自然资源是落实国家生态功能区建设的核心任务

针对复杂的地理条件下张家界的生态空间存在具有各类生态保护红线交叠冲突、资源保护类型复杂多样、历史遗留导致生态环境欠账等问题。以底线思维为引领,规划协调自然保护地重叠冲突,在同一空间基准上统筹相关规划以及国土、环保、林业、水利等部门提出的多项空间管制的要素,通过信息化手段,划定各部门共同遵守的规划控制线。消除了空间管制要素落地过程中出现的空间界限重叠和相互矛盾的问题,求解出以“多规融合”为基础的空间“最大公约数”。

落实国家及区域生态保护职责,识别重要生态空间与生态廊道,除从自然生态底线思维的角度划定生态底线外,关注超越生态保护红线范畴的自然与人文遗产,从保护“三千奇峰、秀水八百”山水风光角度识别特殊生态控制区。在具体实践中,增加了技术规程原因没有纳入的世界自然遗产范围、风景名胜区等具有保护价值的其他生态区域的协调统筹。充分利用双评价、三调数据及现场踏勘成果,构建更加综合的现状调查与整体评估系统。精准识别核心风景资源价值,夯实保护底线研究,实现对全域生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域完整性保护。

立足特有的生态保护责任与使命,形成具有“澧水流域”特征的生态修复重点。着眼于生物多样性保护、水源涵养修复、历史矿山遗留生态修复等关键问题,提出修复思路和重点措施,以高质量生态环境支撑高质量发展。

(2) 高质量保障旅游发展是以保护为前提,活化利用自然和文化资源,打造富有文化底蕴的世界旅游目的地。

张家界各类自然景观和文化资源类型丰富、独特多样,呈现“自然资源面状连续、人文遗产资源点状散落”的特点。识别出高等级的人文、自然和旅游景观资源,结合重要线性文化展示廊道,构建文旅产业发展新格局。以“廊道”和“集群”整合各项资源。以核心景区作为发展极核,整合周边资源为单元集群,使高等级旅游景区、旅游度假区、旅游特色小镇、美丽乡村、新业态旅游基地,共同构成的“旅游集群”,形成具有全球吸引力的旅游体系,形成资源合力。以廊道为串联,配套协调联动的交通组织模式,增强沿途自然风光与人文风光展示,促进自然与文化遗产保护、价值传播与活化利用。

将历史文化资源和自然山水环境特色作为一个整体,建立综合性和整体性保护框架,基于不同片区资源环境和功能特征,采用“分类分区+空间引导”的手段进行全域特色管控,彰显景观美学与文化特色,展现张家界国土的独特魅力。

基于张家界用地紧缺、空间错位、资源空间分散、紧约束的承载状况,统筹集中和分散两种形态,将空间

布局结构由常规的集中布局模式调整为融入山水资源、嵌入文旅产业的“大集中、小组团”的布局形式,配套协调联动的交通组织模式,加强空间衔接、促进要素流动。结合资源禀赋和空间分布情况及项目用地特征,精细化研究重大文旅产业项目空间布局和用地配给,强化世界一流旅游目的地建设用地保障。在传统的“集建区”外预留城镇建设用地指标保障旅游用地发展。通过文旅项目特殊单元管控规划、点状用地指标倾斜等多种特殊形式确保文旅产业项目落地。

高品质建设国际旅游城市是满足对美好幸福“旅游目的地”的追求,营造主客共享的生活环境。一是以“主客共享、旅游服务融入城市生活”理念优化旅游功能布局,以“旅游产业增空间、以存量优化提质量、以城市更新提品质”策略打造多个城市文旅承载空间。二是在公共设施配置上,应对日益增长的旅游人口等实际服务与管理人口的需求,预留公共服务设施和基础设施保障能力。其中,住房和养老、基础教育、体育、绿地等基本公共服务设施以满足常住人口需求为主。商业服务、康养医疗等旅游服务设施需要考虑旅游人口的需求。水、能源、安全、交通等设施需要满足城市实际服务与管理人口的需求。基于张家界山地城市、人口分布、出行特点、需求分析,差异化引导设施配置和高效供给。三是在城市山水空间格局保护上,运用总体城市设计方法,将山、丘、水、溪与城市一体化营造。基于独特“山城水”关系构建契合的管控办法引导山水特色凸显。通过大量的数据模拟推演、建筑高度管控对山水风貌精确治理,加强重要山水景观、观天门山洞视线通廊、重要景观轴线、天际线等空间的保护管控,守护张家界“天门洞开一线天、四面山丘嵌入城、一水七溪抱城流”的整体风貌格局,塑造“高颜值景观风貌”。

五、结语

本文旨在围绕国土空间开发与保护协调问题,尊重、顺应自然地理规律,立足城市特性,分析张家界的发展历程、现状问题,提出国土空间开发保护三大路径,更深层次认识“开发与保护的重叠对立”核心矛盾、“自然与文化资源相伴相生、空间叠加”“市民日常生活和游客体验空间高度重叠”的特征,推进“对立叠加关系”转向“协同统一关系”,实现“高水平生态保护、高质量旅游发展、高品质城市建设”,创新探索张家界索高水平保护、高质量发展导向下的空间治理模式。

参考文献

- [1] 张兵, 罗彦, 白杨. 整体创造更具自然与文化价值的国土空间[J]. 中国园林, 2023, 39(8): 6-14.
- [2] 涂禅耀. 张家界旅游发展史简论(1979-2009)[D]. 湖南师范大学, 2010.
- [3] 戴斌. 世界旅游目的地需要世界级的生活环境做支撑[J]. 中国旅游评论, 2014(2).