

朔州市国土空间资源要素优化配置路径研究

文 / 李卓辉 山西省投资规划研究院有限公司

摘要：在贯彻新发展理念背景下，提升国土空间资源配置能力，确保资源要素配置优化，是推进全域国土空间高质量发展的关键依托。本文以朔州市为研究对象，从朔州市现状资源要素配置及关键问题入手，立足新发展战略，建立资源要素分类体系，以重大资源要素的空间布局优化、资源分类配置方案、重点工程项目等为抓手，促进资源要素配置统筹优化，提高资源利用效率。

关键词：国土空间；资源要素配置；优化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.16.049

引言

党的十八大以来，国家陆续出台了《关于创新政府配置资源方式的指导意见》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于加快建设全国统一大市场的意见》等政策文件，对促进自然资源生产要素市场化配置、创新自然资源资产配置模式作了一系列重要部署。在国家新发展要求的牵引下，国土空间资源表现出典型的准公共产品特征，国土空间资源的配置过程需要基于公平理念，以精准治理的手段和方式找到资源公共性与市场性的平衡点，确保国土空间资源保护责任的社会共担和利用收益的社会共享，从而将国土空间资源的全民所有制落到实处，使其成为满足人民美好生活追求、推动共同富裕目标实现的关键要素支撑^[1]。本文在国土空间规划体系下，落实国家、省重大战略部署，呼应地方发展诉求，协调保护和开发关系，研究落实全域空间资源配置的实施方案，提升各类资源要素的合理有效配置，具有重要意义。

一、朔州市现状及存在问题

朔州市位于山西省北部，桑干河上游，市域东部平川区土地肥沃，生态多样性优越，极适宜农业生产；西部为山地丘陵地带，矿产资源蕴含丰富，地形地貌差别造就了朔州市作为中国新型煤电产业基地、北方重要的日用陶瓷生产基地以及生态园林工业城市的重要地位。从国土空间开发保护现状评估角度，在国土空间保护开发层面仍存在以下问题：



朔州城市建设图

（一）底线要素基数及空间叠合多，开发承载力低

市域范围内生态保护红线规模和永久基本农田保护规模占将近全域总面积的50%，且生态、农业、城镇工矿空间交织叠合范围较广，生态保护极重要区、永久基本农田和现状建设用地高度重叠，三生空间协调压力大。水资源和土地资源为代表的短板效应凸显，因采矿活动导致的问题较为明显，直接影响国土空间开发承载力。

（二）外联内通发展不平衡，资源要素带动力低

受制在于区位边缘化，偏离区域发展主线，对跨区域协同参与不足；内部在行政体制上约束关系不明，城区、矿区和农区边界冲突，中心城市首位度低，要素集聚和区域辐射带动能力不足。

（三）城乡融合发展失调，空间品质不高

城市蔓延明显，建设用地边界逐年扩张，而城中村改造压力较大，用地限制与用地扩张并存。重城镇轻农村的要素流动格局造成农业产业与二、三产业发展脱节，资源优势未能转化为产业优势和竞争优势。城市周边自然山水空间感知不足，城市与自然资源优势脱节，空间魅力模糊。

二、国土空间资源要素优化配置策略

（一）生态立市，不忘初心、决胜未来的“V”型战略

1. 桑干河百公里生态经济带

桑干河百公里生态经济带自西向东串联朔城区、山阴县、应县和怀仁市，是城市人口、产业的主要集聚发展区，进一步加强产业带沿线要素保障、产业带沿线重大基础设施建设和产业带沿线战略新兴产业布局等重点内容，打造成守护首都的“生态带”、历史传承的“文化带”、能源革命的“转型带”、万家灯火的“百姓带”和融入京津冀的“协同带”。

2. 吕梁山脉（管涔山）百公里生态保育带

吕梁山脉（管涔山）百公里生态保育带沿山体走向，包括右玉县和平鲁区，是省级国土空间规划确定的以防风固沙为主要内容的吕梁山水源涵养与水土保持生态功能区。落实省级生态重构战略的要求，加快生态带沿线

综合整治、生态带沿线矿山修复（绿色矿山）和 25° 以上坡地退耕还林还草等重点工作，巩固“三北”防护林、京津风沙治理工程成果，营造防风固沙林、生态公益林、水土保持林，增加森林面积，促进生态扩容。

（二）转型活市，创新多元的产业战略

根据资源型城市所处的不同发展阶段确定针对性的转型策略，朔州产业转型要把建立多元产业体系作为主攻方向，构建“转型路径-转型环境-转型主体-政府推动”四位一体的转型模式，专业化与特色化发展应该作为朔州产业未来发展的重要方向，打破资源型产业发展的路径依赖惯性，加强新兴产业与地方特色产业的培育，推进经济的多元化发展。围绕稳煤、促新、绿色发展，构建“2+7+N”现代产业体系，形成“3+7+2”的产业格局。

（三）平台兴市，谋划高质量的发展平台

进一步发挥开发区“排头兵”的引领作用，提升重点平台等级，加速空间集聚，不断加强科创平台建设与发展，形成了全链条、一体化、多层次的科创平台体系，发挥各类创新平台在资源集聚、示范引领、辐射带动中的重要作用，为实现高质量发展奠定坚实基础。打造“双核双轴六区”的产业平台空间布局。

推动朔州经济开发区打造国家能源革命先锋城市与国家级的新材料产业基地；怀仁经济开发区建设成为北方日用瓷都和北方制药基地；争取右玉创建为国家级文化生态保护区，全力构建“生态+”全域旅游新格局。

（四）交通强市，通达便捷的枢纽战略

转变区域边缘化劣势，强化区域核心地位，全面提升朔州市中心城区发展水平与竞争力，实现对内大畅通、对外大开放的立体综合交通格局，构建“一横两纵三通道，一区域综合枢纽”的区域交通格局。其中三通道为荣乌

通道、大运通道和呼北通道；一枢纽为朔州市区域综合交通枢纽（机场高铁公路集成枢纽）。打造“0.5+1+2”便捷交通圈，实现 0.5 小时中心城区到达环城高速及连接线（连接朔城区、平鲁区和山阴县），1 小时中心城区到达右玉、怀仁、应县、神池、宁武，2 小时到达太原、京津冀等产业承接地区。

（五）特色富市，差异布局的专业化战略

推动市域差异化和专业化发展，朔城区建设成为京津冀产业对接核心承载区、全省循环经济创新发展示范区和晋北现代服务业产业集聚区；平鲁区建设成为全省能源革命综合改革重点节点、晋北煤运转运枢纽和全省绿色农产品示范区；怀仁市建设成为全国高端陶瓷生产示范基地和晋北区域协同发展前沿阵地；山阴县建设成为呼包鄂榆城市群协同发展承载区、晋北现代煤化工核心区 and 全省小杂粮示范基地；应县建设成为全国知名旅游目的地和全国重要的陶瓷生产基地；右玉县建设成为国家全域旅游示范区和国家绿色转型发展示范区。

三、资源要素优化统筹配置

（一）资源要素的分类体系构建

国土空间规划面向全域自然资源，规划实施对象也要从关注“土地要素”转向“全域全要素国土空间”，并分类施策^[2]。资产规划涉及的资源资产类型包括土地、矿产、森林、水、海洋、湿地等，立足朔州国土空间规划，从各类资源所承载的功能着手，具有空间属性、资产价值属性和相对独立性作为分类的依据，探索形成保护类要素、支撑类要素和特殊类要素等三种类型，对自然资源保护与利用、民生公共服务供给、城乡发展要素配置等提出全域管控和协调发展的思路。

资源要素配置与管控要求		
要素分类	配置与管控要求	
保护类要素	山水林田湖草的结构优化、布局调整、时序安排	
支撑类要素	建设用地	低效用地整治、新增建设用地供给、
	交通	交通枢纽、主要线路的定位、布局及规模
	公服	教育、医疗、体育、养老、文化、便民服务等公共设施的指标、均等化布局、重点设施布点
	市政	水源供给、环卫、供电供气、通信等市政设施的布局、规模
特殊类要素	能矿资源	优化能源、矿产资源的开采布局、时序安排、总量调控目标
	文旅资源	文化旅游的开发序列、景区布局及主要线路

（二）资源要素优化配置方案

1. 保护类要素的有效保护

结合朔州实际，重点针对林地资源、水资源和耕地资源提出优化配置方案。在林地资源优化配置方面，进一步优化林地空间布局，细化西部森林涵养区、北部城市森林与林带林网建设区和南部生态防护林区等空间格

局，分类配置商品林地资源和公益林地资源，实施天然林保护工程、退耕还林工程、三北防护林建设工程等重点工程保障林地资源。在水资源优化配置上，以用水总量控制为约束，实施区域性调配水方案、重点供水工程项目，保障水资源安全。耕地资源优化配置上，坚守“耕地数量红线”和“耕地质量底线”，落实永久基本农田

保护,推进耕地布局优化和宜耕后备土地资源开发,保障耕地安全。

2. 支撑类要素的合理配置

(1) 建设用地优化配置

通过加强功能分区和用地布局的研究,更好地统筹利用增量用地和存量用地。合理安排规划期内城镇建设用地的规模、结构、时序和布局,使城镇开发边界内用地实现节约集约^[4]。实施低效用地整治、新增建设用地分配,推进建设用地资源配置优化。进一步明确低效用地再开发潜力,落实旧城区改造、城中村改造、棚户区改造和老工业区改造,通过有机更新,积极盘活存量土地,开展低效土地清理盘活工作,切实提高土地节约集约利用水平。

合理分配不同区域建设用地规模。预留乡村发展用地,合理配置城镇发展用地。新增城镇建设用地优先保障促进用地少、就业多、产业集能力强的城镇,重点保证集聚经济、人口和提供公共服务的区域中心的项目用地需求;对人口分散、资源环境较差、暂不具备发展条件的区域,优先保障民生用地;优先安排高新产业和产业转移园区建设用地,形成新的经济增长极和增长点。

(2) 产业平台优化配置

对现状“一区多园”进行整合,明确重点保障的9个园区,作为本阶段承载发展战略及资源保障的重点地区,其余6个园区为整合提升,通过升级调整和培育引导,作为开发区未来的发展空间。

(3) 综合交通优化配置

主动融入和服务国家战略,建设东连京津冀、西接大陆桥、南下中原、北上蒙俄的综合运输大通道,形成功能完备、衔接顺畅、运行高效的综合运输枢纽体系,推进机场、铁路、高速公路、国省干线、综合客运枢纽建设和综合货运枢纽建设,不断提升客货运输服务质量和效率。

以公共交通为核心,科学配置和利用交通资源,重点针对公交线网优化、公交场站建设、公交配套设施服务提升及构建多元化公共交通体系等方面进行提升完善,充分发挥公共交通对全域旅游的发展引领性和带动作用。

(4) 公共服务资源优化配置

加快建设城乡“社区文化圈”,打造“社区体育休闲生活圈”,重点加强体育公园、健身步道等体育场地规划建设与管理利用,推进体育资源共建共享。依托重点产业平台(9个重点产业园区)和高等教育培训基地,完善就业创业政策法规咨询、信息发布、项目开发、风险评估、职业指导、就业失业登记等全程免费服务,依托人力资源市场,建立功能完备、服务专业、信息共享、有序开放的公共就业服务体系。建立社区卫生服务机构、综合医院、专科医院、预防保健机构、急救网络组成的

医疗卫生服务体系,建立完善覆盖城乡、集妇幼卫生检测与技术服务于一体的妇幼保健服务体系。

3. 特殊类要素的统筹利用

(1) 能矿资源优化配置

发挥朔州市双千万千瓦级电力基地优势,坚持煤电一体化发展的原则,坚持集约化开发,提高能源综合利用效率;加快建设新能源基地,推动能源供给侧改革。充分发挥朔州风能、太阳能、生物质能资源优势,加快做大做强风电、光伏发电和生物质发电等新能源产业。

加快矿业布局和结构进一步优化,矿业集中度和集约化水平进一步提高。根据市域内矿产资源的富集状况,以及区域矿业经济、工业经济的发展现状,以及交通运输条件,规划2个矿业经济区和3个重点矿区。

(2) 文旅资源开发利用方案

以文旅融合和全域旅游为重点,激发文化旅游发展活力,大力推进“旅游+”与农业、林业、体育、康养等产业的深度融合,激发产业活力,促进文旅消费,助力“双循环”发展新格局。打造朔州文旅新名片,立足朔州独特的长城文化、边塞古堡文化、佛教古建文化等深厚的历史文化资源。

围绕朔州“长城、木塔、桑干河”三大旅游品牌,打响朔州市“应县木塔、西口风情、精品长城、神韵桑干河、门神文化、忠勇金沙滩”全域旅游的六张王牌,通过市场联合促销、产品线路跨区域设计,做大做活朔州旅游新特色,打造集长城边塞文化、宗教文化、生态文化三位一体的晋北地区休闲龙头、晋北旅游线新兴目的地和重要旅游节点。

结语

当前朔州市在资源要素配置层面与国土空间高质量发展、资源要素保值增值目标仍有较大差距。本文以朔州市保护开发总体战略为指导,从资源要素的分类体系构建出发,立足资源要素需求和效能提升,提出以重大资源要素的空间布局优化、资源分类配置方案、重点工程项目等为抓手,促进资源要素配置统筹优化,以提高资源利用效率,开创朔州市高质量发展新局面。

参考文献

- [1] 耿磊. 国土空间资源“公平配置”的逻辑辨析与路径重构[J]. 规划师, 2022, 38.
- [2] 刘家贤. 资源资产保值增值视角下国土空间规划实施路径研究[J]. 规划师, 2023, 39(09): 16-22.
- [3] 袁源, 金志丰, 张晓蕾, 等. 县级自然资源资产规划: 逻辑定位、核心工作与配置路径[J]. 中国土地科学, 2024, 38(06): 29-39.
- [4] 孟晋芝. “双碳”背景下山西省国土空间优化策略探索[J]. 华北自然资源, 2024, (01): 70-73+78.

作者简介: 李卓辉(1986—),男,汉族,河南辉县人,高级工程师,硕士研究生,主要从事国土空间总体规划、专项规划和详细规划的编制工作。