

优化县域空间开发格局 推进县域生态文明建设

高吉喜,张龙江

(环境保护部南京环境科学研究所,江苏南京 210042)

摘要: 优化县域空间开发格局是推进新型城镇化、生态文明建设的重要举措。当前,中国大多数县域空间存在着开发模式粗放、生态保护不力、空间结构不合理、空间利用效率低、空间管制混乱等问题。该文在分析中国县域空间开发格局现状的基础上,从统筹规划、优化生产空间、生活空间和生态空间等方面提出了优化县域空间格局的基本思路,并提出了具体的对策与措施。

关键词: 县域空间;县域生态文明;多规合一;生活空间

中图分类号: X321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)77-0057-04

党的十八大报告指出,大力推进生态文明建设,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式;要优化国土空间开发格局,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。“郡县治,天下安”,优化区域空间格局重在县级推动。当前,中国大多数县域空间存在着开发模式粗放、生态保护不力、空间利用效率低下等问题。城乡空间的无序开发、过度开发、分散开发使得生态系统功能退化、资源环境破坏等问题凸显,直接影响了生态文明建设。因此,亟需优化中国县域空间格局,不断促进人口、经济、资源环境的空间均衡,推进县域生态文明建设。

1 中国县域空间开发格局现状

1.1 中国县域空间定位

在中国当前行政体制下,县域空间是一个重要的空间战略点,是与国家和省级功能区相结合的网节点,是国家和省级功能区的基础。利用县的行政权力来优化配置其域内的空间资源,合理调整其空间结构与布局,要比跨县、地区或省的空间格局调控更为容易。此外,县级是环境保护的第一责任主体,也是中国生态文明建设的主阵地和“一线指挥部”,处在承上启下的关键环节。当前,环保部正以市县为单元加快生态文明建设示范区提档升级,以市县为单元推动细胞工程建设,并推进县域空间开发格局

的不断优化。总之,开展县域空间开发格局优化研究,有利于引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡,促进县域空间集约高效利用,提高区域生态文明建设水平。

1.2 中国县域空间开发格局特征

县域空间结构受到经济、人口、区位、资源与文化等多重因素的影响,中国幅员辽阔,不同地区的生态条件不同、资源禀赋各异,县域空间开发格局存在一定的地区差异性。

中国东部地区的城镇和村庄的经济发展水平较高、人口密度较大,小城镇的发展对农村发展的带动作用较强,大部分东部县域空间系统处于均衡稳定状态。中部地区的县域空间系统处于各生产要素向小城镇积聚的非均衡阶段,生产要素流向城市或小城镇,城乡互动增强,小城镇数量增加、规模有所扩大,但大多数中部县域空间划分不明确、空间布局不合理,乡村空间利用效率低。西南部地区的部分村镇,尤其是处于边远山区、落后地区的村镇空间结构还处于低水平发展阶段,小城镇数量少、规模小,经济发展较慢,人口密度低,大部分小城镇和村庄布局分散,生态环境较为脆弱,空间划分不合理。

中国县域的生态空间布局地区性差异明显,中国2 853个县域单元中,生态系统服务价值在空间分布上表现为西部和北部地区较高,南部和中东部地区较低,中部和东部的县域生态经济系统协调度不高,需在发展经济的同时注重生态保持与修复。

收稿日期:2016-10-15

作者简介:高吉喜,研究员,博士,主要从事区域生态保护与修复等方面的研究;张龙江,博士,副研究员,主要从事农村环境与水环境保护等方面的研究。

1.3 中国县域空间布局存在问题

1.3.1 与主体功能区不符,千城一面现象突出

中国很多县域的空间规划与国家、省级主体功能区划不符,经济社会布局和产业结构与资源环境承载力不匹配、不协调,在产业转移和资源开发中更为注重经济效益,对生态环境破坏的现象普遍。此外,很多县域空间的规划设计往往只关注县域本身,追求局部管控,县域空间结构雷同现象普遍存在,同质性竞争等问题突出,城市之间相互协调发展的链条未能建立。

1.3.2 空间结构不合理,利用效率低

随着城镇化和工业化的快速推进,城市、工矿业用地、基础设施用地需求快速增加,很多县域空间存在产业布局、产业结构与资源环境承载力不匹配、不协调的现象。工矿建设占用空间偏多,开发区占地面积较多且过于分散,城市工业向农村地区转移,乡镇工业区存在低水平重复建设、产业集聚度低、占地分散等问题,工业生产空间利用率不高。生产和生活空间挤压与占用了生态空间和优质耕地,生态用地的面积和比重逐步下降。同时,县域空间的无序开发、过度开发、分散开发使得生态系统功能退化、资源环境破坏。农村布局总体松散零乱,空间破碎化严重,农村人口向城镇转移形成了大量空心村和闲置浪费的农村建设用地,农村空间利用效率低。

1.3.3 空间管制体制混乱,与新形势不符

城乡割裂,缺乏统筹规划。长期以来的城乡分治使城市和农村空间缺乏衔接,县域规划以中心城区及斑块规划为主,缺乏县域的全域城乡统筹规划,存在就城区论城区、就农村论农村现象。城乡空间规划难以形成设施互补、各具特色、资源共享的体系。

县域空间管制体制混乱,缺乏统筹管理。中国县域空间规划和空间用途管制职能分散在多个部门,部门职责交叉重复,不同的规划存在着各类功能分区数量过多、空间形态、土地指标、环境承载力之间缺乏衔接协调甚至相互矛盾冲突等问题,使得无序开发、过度开发无法得到有效管控。

2 优化县域空间格局的基本思路

2.1 统筹规划,优化空间结构

加强对空间资源的统筹调控,以县域为整体,结合国家新型城镇化进程,落实国家主体功能区战略,

实施全域国民经济和社会发展规划、城乡发展规划、土地利用规划和生态环境保护规划等多规合一,实现全域统筹规划。按照资源环境承载力、生态自然状况、未来发展潜力,不断优化全域的生产、生活和生态空间布局,构建科学合理的城镇化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局,确保全域内农用地保持基本稳定,建设用地得到有效控制,生态用地得到严格保护,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的县域空间开发格局。

2.2 依托禀赋,优化生产空间

倡导绿色循环低碳理念,实施生态系统功能发展指导策略,根据主体功能区划以及县域不同空间的自然资源禀赋、区位优势、资源环境承载能力等将生产空间划分为集约发展区、引导限制发展区和生态保留区。在集约发展区要加快培育县域主导产业,带动配套产业、关联产业发展,促进产业集群发展。引导域内企业入园,严格环境准入和项目审批,严格执行国家产业政策和环保标准,淘汰污染排放不达标生产项目,防止工业污染向农村地区转移。农业生产条件具有良好基础的区域,推动农村产业结构转型升级,大力发展集约、高效的农业生产,引导与推进农业生产的规模化、集约化与产业化。引导农产品加工业向种养业优势区域集中,促进产业集群发展。引导限制发展区要严格控制乡镇污染工业发展,积极发展第三产业,鼓励经营生态旅游、休闲农业等,积极发展绿色生态农业,发展无公害、绿色、有机农业。在生态保留区实施最严格的保护和环境监管制度,逐步搬迁区域内分散居民点和产业。

2.3 集聚适度,优化生活空间

实施县域人口适度集中居住策略,适度促进空间集聚,强化中心,促进分散居住人口向有的经济社会开发需求、开发基础较好、发展潜力大的城区、乡镇及中心村集聚,从而提高公用设施和基础设施的使用效率,避免公用设施和基础设施大面积滥建,推进县域内部生活空间结构布局进一步优化,生活污染得到集中治理。对于城镇化程度低、村庄规模小、数量多、布局分散的欠发达的农村地区,可以通过建设中心村优化农村生活空间。选取与周围相互作用力强、基础设施较完善、用地条件好的具有发展潜力的村庄为中心村,聚集周围若干相对弱势村庄,通过空间相互作用,增强各要素的流动程度,作为镇区内的副中心,为经济发展以及村民生产生活提供便利。

按照集约用地、集中建设、集聚发展的原则,布局新农村建设用地,因地制宜地组织开展“空心村”和闲置宅基地、空置住宅的调查清理工作,加大盘活农村存量建设用地的力度。

2.4 严格管控,优化生态空间

将县域空间中的自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质遗迹保护区、湿地公园、饮用水水源保护区、洪水调蓄区、重要水源涵养区、重要渔业水域、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、生态绿地、生态涵养区划定为生态保护红线区,以维护县域生态系统的稳定性和完整性。生态保护红线区域可实行分区分类管理,如划分为一类管控区和二类管控区。一类管控区实行最严格的管控措施,严禁一切形式的开发建设活动;二类管控区以生态保护为重点,实行差别化的管控措施,严禁有损主导生态功能的开发建设活动。建立生态保护红线项目准入制度,加强红线范围内森林资源、湿地资源和生物多样性资源的核查与动态监管,针对出现的生态系统脆弱性问题建立相关生态风险防范、生态保护和恢复措施,逐渐形成合理的县域生态空间格局。

3 对策与措施

3.1 实施“多规合一”策略

以县域为整体,实施全域国民经济和社会发展规划、城乡发展规划、土地利用规划和生态环境保护规划等“多规融合”和“多规合一”,促进全县域统筹规划,提升城乡空间发展质量,最大限度地降低开发与保护资源的冲突。根据县域主体功能,按照县域不同地区的资源环境承载力、生态自然状况,开展县域产业、人口发展趋势、潜在适宜建设空间和基本农田保护要求等的综合分析评价,合理确定城镇、农业、生态三类空间比例,划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线,框定工业化城镇化地区、农业主产区及生态功能区的主体定位,形成合理的城镇、农业、生态空间布局,并将其作为各类规划空间统筹的基础。

将县域空间内工业和农业、城市与农村、城镇居民和农村居民作为一个整体进行统筹规划,通过体制改革和机制创新,促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化。统筹城乡环境保护规划,防止和遏制城镇污染向农村转移。建立城乡统筹的环境保护工

作指引和技术规范,完善城乡一体的环境保护与建设管理体制,形成全覆盖、网络化的环境保护县、乡镇监管体系。注重工业反哺农业、城镇支持农村,促进公共财政向农村倾斜、基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖。加快村镇建设、强化基层治理、改善农村环境,加强城乡污水处理、水资源利用与保护设施、防洪设施等的整体协调,推进城乡之间、区域之间环境保护基础设施共建共享,形成城乡统筹的生态环境综合保护与建设新格局。

3.2 细化政策与分类指导

落实各空间的产业准入条件,根据各类空间的环境特点、保护重点和环境承载能力,从产业的水污染物排放标准、气体污染物排放标准、清洁生产标准和环境影响评价要求等方面,提出分区的产业准入标准,制定工业项目准入标准和环保负面清单。积极发展循环经济和生态农业,强化节能减排,积极发展绿色经济,推进高效绿色 GDP 增长。对不符合主体功能定位的现有产业,通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换、关停补偿等手段,进行跨区域升级转移或实施关闭。建立和完善绿色信贷激励与监督机制,对环境友好型企业或机构提供贷款扶持并实施优惠利率,对污染企业的新建项目投资和流动资金进行贷款额度限制并实施惩罚性高利率。

3.3 深化生活空间综合整治

完善全域生活污染防治等基础设施建设,深化环境综合整治,扩大整治的力度和范围,提升整治效果。加快全域绿化、美化建设,加强城乡污水垃圾处理、水资源利用与保护等基础设施整体协调,推进城乡之间、区域之间环境保护基础设施共建共享,形成城乡统筹的生态环境综合保护与建设新格局。按照生产发展、生活富裕、生态良好、乡风文明的总体要求,建设一批美丽乡村、美丽村庄,打造生态文明示范村、乡镇、县等国家生态文明细胞工程,树立经济发展与环境协调发展的典型样板。

进一步深化农村环境综合整治。在巩固已有示范成果的基础上,扩大农村环境综合整治的力度和范围,提升整治效果。重点支持饮用水源地、国家重点调水工程等国家重点关注区域所涉及省份的农村环境综合整治工作。及时总结环境整治工作情况、成效以及各地经验教训,并开展配套政策、规划的研究和制定工作。对各项涉农环保资金进行整

合,集中投入,整村推进,综合整治。

3.4 落实生态空间管控体制

落实生态空间管控制度,建立健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,自然资源资产管理体制,生态环境损害责任终身追究制和能源、水、土地节约集约使用制度,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度,实行严格的产业和环境准入制度,严控开发活动,加强生态环境保护与监管,并积极探索,开展试点示范。

加大水生态系统保护与修复力度。大力实施饮水安全工程,完善饮用水源地安全保障建设,开展饮用水源涵养林保护和建设,完善水源防护设施。严格地下水管理和保护,核定并公布禁采和限采范围,逐步削减地下水超采量,实现采补平衡。全面开展县域内中小河流治理和农村河道综合整治,加大河道、湖泊和沟渠塘坝的清淤、疏浚、水系连通等综合治理力度,科学处理处置沟塘污泥。实施生态脆弱和污染严重河湖生态修复与综合治理,加大水生生物增殖放流力度。加大水土流失重点区域及山洪地质灾害易发区生态建设与修复力度。强化森林生态系统保护与建设。继续推进退耕还林、天然林保护等重大林业生态建设工程,构筑区域生态安全屏障。加强草原生态系统保护与恢复。开展草原功能区划

工作,明确禁牧、休牧、适度放牧和划区轮牧空间区域。落实基本草原保护制度,积极推进基本草原划定,组织实施好退牧还草生态建设工程。

参考文献

- [1] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2012-11-9(3).
- [2] 陈梅,张龙江.优化空间格局重在县级推动[N].中国环境报,2016-04-27(3).
- [3] 陈政高.拓展区域发展空间[N].人民日报,2015-11-19(7).
- [4] 中共中央 国务院.生态文明体制改革方案[N].人民日报,2015-09-11.
- [5] 罗宏翔,哈颖.乡镇撤并与农村空间结构优化[J].财贸经济,2005,4: 91-94.
- [6] 张艳红,横霞.我国农村空间结构优化研究[J].调研世界,2009,11:9-11.
- [7] 魏晓旭,赵魏伟,等.基于县域单元的中国生态经济系统协调度及空间演化[J].地理科学进展,2014,33(11):1535-1545.
- [8] 余池明.优先突出生态空间规划的地位和作用[N].中国环境报,2016-03-02(3).

Optimize the Exploitation of County Territory, Promote the Ecological Civilization Construction

GAO Jixi, ZHANG Longjiang

(Nanjing Institute of Environmental Science, Ministry of Environmental Protection, Nanjing Jiangsu Province 210042, China)

Abstract: Optimizing the exploitation of county territory is crucial to the development of new-type urbanization and ecological civilization. Currently, there exist many problems in territorial exploitation, for instance, extensive exploitation of land resources, lack of ecological protection, unreasonable spatial structure, low utilization efficiency, messy management and so on. Taking the current exploitation situation into account, the research lays out a rough picture on how to optimize the utilization of county territory from the aspects of overall planning, optimizing the production space, living space and ecological space and presents some detailed strategies and measures.

Key words: county territory; county ecological civilization; unified multi-planning; living space