

关于大通县自然生态空间用途管制 试点工作的几点思考

◆ 刘银帮¹ 赵文洁²

(1. 西宁市测绘院, 青海西宁 810000; 2. 西宁市林业科学研究所, 青海西宁 810000)

摘要: 为加大大通回族土族自治县自然生态空间保护, 建立健全国土空间用途管制制度, 促进生态文明建设, 协调大通县保护与发展的关系, 根据自然生态空间用途管制试点工作指南要求, 通过利用 GIS 技术对县域的“山水林田湖草”数据进行叠置分析, 统筹划定农业空间、城镇空间和生态空间, 结合县域实际, 提出了生态空间的划定、利用、管制和补偿几个方面的思考。

关键词: 生态空间; 复合利用; 用途管制; 大通回族土族自治县

大通回族土族自治县生态格局在维持西宁周边生态平衡、保护区域生态安全方面承担至关重要的作用, 同时在改善西宁乃至青海东部地区农牧业气候条件方面具有非常重要的意义。为始终牢固树立底线思维, 严守生态保护红线, 全方位、全领域、全过程统筹推进自然资源保护, 努力提升自然资源开发利用综合效益, 大通县通过自然生态空间用途管制试点探索, 希望率先建立覆盖全部自然生态空间的用途管制制度体系, 全面推动形成符合县域实际的绿色发展方式、生活方式和保护方式。

当前西宁正处于发展转型时期, 如何解决城市发展与生态保护的矛盾已成为当前广大学者研究的热门课题。为了避免大通县未来发展与保护的矛盾, 通过利用 Arcgis 技术软件 ArcToolBox 的 Analysis Tool 模块对大通县林草、生态部门、土地等部门的生态数据进行了分析, 结合大通县域特色划定了“三生空间”, 为大通县下一步国土空间规划编制、生态优先绿色发展提供理论指导和技术支撑。

1 生态空间划定的思考

生态空间是指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主导功能的国土空间, 主要包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等, 因此生态空间的划定需要将草原纳入其中。大通县乃至青海省均为牧业发达区域, 从全国角度来看, 具有一定的特殊性, 草地资源区域会有特色的产业和一定的人工强度干扰。通过大通县 2018 年土地利用现状数据分析, 生态空间面积约占国土总面积的 74.85%, 其中草地面积占国土总面积的 52.75%, 若草地范围一旦全部划定为生态空间, 明确管制要求, 大通县未来的畜牧业、原生态旅游业甚至牧民放牧的传统生活方式在生态空间内会受到一定的约束和管制, 因此试点工作在资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价的基础上提出了“农牧业空间”的概念。按照生态系统服务功能重要性、生态环境敏感性识别每块草地图斑的功能属性, 合理确定生态空间布局, 将部分天然牧草地纳入农业空间, 保障县域草原地区的生产能力,

形成具有县域特色的“农牧业空间、城镇空间和生态空间”。

2 生态空间利用的思考

2.1 牧业复合利用

大通县境内各类自然保护地较多,虽未将部分草地资源划入生态空间,但大通县生态空间最终占比仍然较大。试点工作考虑在生态空间中进一步通过牧业复合利用,以保护和改善天然草原生态为前提,以促进草原植被恢复为出发点,着眼于引导草原畜牧业生产方式转变和长远解决牧区人、草、畜协调发展,结合精准扶贫,统筹解决好牧区生态、生产、生活问题,提升牧业综合生产能力,提高发展质量,促进生态牧业生产新格局。

大通县牧业发展区大部分属于县域发展较为落后的地区,是乡村振兴战略规划实施后打好精准脱贫攻坚战的主战场,大通县目前划定的生态空间内均有已承包到户的基本草原地块,牧业产业更是当地乡镇居民发展的主要产业,在生态空间内进行牧业复合利用是解决当地居民民生问题的重要举措。

2.2 旅游业复合利用

试点工作提倡在生态空间内进行旅游业复合利用,充分利用环境资源实现乡村振兴,提高环境资源的综合利用水平,促进对环境资源的永续利用和科学保护。

种类丰富的旅游资源是大通县旅游业发展的重要基础,旅游资源的开发必须立足于生态环境的承受力和旅游资源的永续利用,在严格保护的前提下进行合理、适度开发,实现开发与保护在更高层次上的协

调统一,坚决防止破坏性建设和建设性破坏的短期行为,把严格保护、合理开发和科学管理纳入法制化轨道,积极探寻旅游业与社会文化、生态环境协调发展的模式,开展形式多样的环保、低碳旅游方式,促进人与自然之间和谐共进,实现经济效益、社会效益和环境效益的有机统一。

3 生态空间管制的思考

3.1 分级管控

大通县生态空间内存在世居牧民生产及放牧现象,保护和发展矛盾较为突出。现有的政策、条件尚无法使这些牧民全部迁出,大通县属于回族土族自治县,采用统一严格规则进行生态空间管控存在很多问题。因此试点工作将生态空间分为生态保护红线和一般生态空间,分为两级管控,在规则的制定上实行差别化的处理,生态保护红线内保护重要生态功能区,一般生态空间内合理开发利用农牧业、生态旅游资源,确保大通县经济高质量发展。

3.2 分类管控

为使管制规则更具有针对性,自然生态空间在分级管控的基础上进行细化分类,方便制定不同区域的管制规则。大通县生态空间确定了5个类别,分别是自然保护区、国家森林公园、水源保护地、公益林地和其他重要生态保护价值区域。目前生态空间管控尚未出台具体的法律法规,通过分类管控的探索,可以依据自然保护区管理条例、国家森林公园管理条例、水源地保护区管理条例等法规对不同区域进行细化管理,增加了生态空间的合法管理和可操作性。

表1 大通县自然生态空间划定对应关系表

序号	类别(分类)	类型(分类)	级别(分级)	
			生态保护红线	一般生态空间
1	大通北川河源区国家级自然保护区	核心区	√	-
		缓冲区	√	-
		实验区		√
		生态保育区	√	-
2	察汗河、鹫子沟国家森林公园	核心景观区	√	-
		一般游憩区	-	√
3	大通饮用水水源地	一级保护区	-	√
		二级、准保护区	-	√

序号	类别(分类)	类型(分类)	级别(分级)	
			生态保护红线	一般生态空间
4	生态公益林	国家二级公益林	-	√
		其他地方公益林	-	√
5	水域、林地、草地、荒地 等其他生态用地	极重要生态保护价值区域	√	-
		重要生态保护价值区域	-	√

注：(1) “√”代表左边有关区域应划入表头所示空间类型；(2) “-”代表左边有关区域可不划入表头所示空间类型。

4 生态空间补偿的思考

生态补偿机制是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的，根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，综合运用行政和市场手段，调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的一种制度安排。通过试点工作发现大通县相关生态补偿机制尚不健全，在生态空间内生活的原住牧民没有足够的政策保障搬迁脱贫。大通县在生态补偿机制方面上仍需加大生态补偿投入力度，完善森林、草原、水等各种资源生态补偿的比重，积极开展多元化补偿方式探索和试点工作，逐步建立横向补偿关系，加快出台生态补偿政策法规，通过完善政策和立法，建立健全生态补偿长效机制，不断推进生态补偿的制度和法制化。

5 结论与展望

大通县自然生态空间用途管制试点工作是一项探索绿色发展、建立用途管制制度体系的工作，通过试点工作希望形成可操作、能监管、可复制、能推广的改革成果，通过几点思考，得出结论如下：

大通县结合县域牧草地比重较大的实际在试点工作中提出了新的“三生空间”概念，即“农牧业空间、城镇空间和生态空间”，为草原地区的划定工作提供了先行经验；生态空间范围内应该充分考虑牧业、旅游业的复合利用，通过严格管理能够促进生态环境的改善并实现产业的绿色转型发展；生态空间分级分类用途管制的理念可促进城市管理更具有针对性、协调性，为推动高质量发展，创造高品质生活提供空间保障，推动形成人与自然和谐发展的新格局；国家、省级层面应加快完善生态空间补偿机制，让良好生态环境成为人民生活的增长点、经济社会持续健康发展的支撑点。

下一步，国家将以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制。大通县以该项试点工作为契机，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，强化底线约束，因地制宜制定用途管制制度，为地方管理和创新活动留有空间。

参考文献

- [1] 田志强. 国土空间用途管制的思考 [J]. 城乡规划, 2019(02):104-107.
- [2] 金志丰, 张晓蕾, 张芳怡. 自然生态空间用途管制试点情况分析与思考 [J]. 国土资源情报, 2019(02):10-13.
- [3] 黄征学, 祁帆. 从土地用途管制到空间用途管制: 问题与对策 [J]. 中国土地, 2018(06):22-24.
- [4] 马明, 刘家铭, 李咏. 空间规划视域下“三生空间”划定方法与实践研究——以淮南市为例 [J]. 皖西学院学报, 2019, 35(03):58-64.
- [5] 沈悦, 刘天科, 周璞. 自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究 [J]. 中国土地科学, 2017, 31(12):17-24.
- [6] 张宏业, 张伟, 王秀红, 张红旗, 王立新. 伊犁地区农林牧业平衡发展与生态保护——以察布查尔县为例 [J]. 资源科学, 2009, 31(12):2035-2041.
- [7] 田晓刚, 刘馨越, 赵锐, 方自力. 四川省生态保护红线内生态旅游发展空间划分及管控思考 [J]. 环境保护, 2018, 46(12):50-53.
- [8] 苏婷婷, 陈吉利. 论我国国家公园生态补偿机制的构建 [J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2019, 13(04):8-13+25.