

# 自然生态空间用途管制制度的实施问题

——基于河南省鹤壁市的试点探索

◎ 臧玲 李保莲 王兵

## 核心提示

自然生态空间是人类赖以生存的物质基础和空间载体，加强自然生态空间用途管制是维护自然生态环境、健全国土空间用途管制制度的重要手段。本文梳理了鹤壁市自然生态空间用途管制试点工作思路，总结了主要做法，对下一步开展全域国土空间用途管制提出了政策建议。

2017年3月原国土资源部印发《自然生态空间用途管制试点方案》，部署开展市县自然生态空间用途管制试点研究，探索构建符合地方实际、覆盖全部自然生态空间的用途管制制度体系，建设自然生态空间用途管制信息平台，形成一批可操作、可推广、有效管用的制度成果。

## 主要实践探索

鹤壁市地处太行山东麓向华北平原过渡地带，地形复杂，自然景观丰富多样，是河南省面积最小、人口最少的省辖市。同时，鹤壁市也是典型的煤炭资源型城市，随着煤炭资源逐渐枯竭，全市大力发展循环经济，成功实现了转型发展。2017年初，鹤壁市开始推进自然生态空间用途管制试点工作。

分市、县尺度划定自然生态空间。不同层级管控要求各异，对自然生态空间划分的精度要求不同<sup>[1-2]</sup>，因此鹤壁市探索了市、县两种尺度的自然生态空间划定方法<sup>[3]</sup>。市级层面上，结合生态功能重要性评价及实地补充调查，以维持跨县（区）重要生态功能区的连续性、完整性为重点，对空间规划试点初步划定的自然生态空间统筹优化调

整。在划定中，自然生态空间只划定边界，不落实到具体图斑，而生态保护红线既要划定边界，也要落实到具体图斑。

县级层面上，按照落地定界的要求，根据县（区）生态现状、发展需求，以1:1万土地利用变更数据为基础，结合各类自然资源调查评价成果和规划成果，对问题图斑开展实地核查，对市级划定的自然生态空间边界作局部调整与优化，并依据土地利用类型、权属等进行边界校核，将自然生态空间落实到具体图斑，建立自然生态空间数据库。

依主导功能筛选自然生态空间图斑。为保持自然生态空间的整体性、连续性，综合考虑生态空间的图斑形态、集中连片程度、地形地貌和管理需求等因素，鹤壁市依据空间主导功能进行图斑大小筛选和空间划分。西部太行山区是鹤壁市生态安全屏障，生态功能极其重要，试点将该区域内零星、孤立的永久基本农田纳入到自然生态空间，仍按永久基本农田管理，但对耕作方式、农药和化肥使用等方面提出更严格要求。东部平原地区是河南省重要农业生产区，试点对该区域分级进行最小空间单元筛选。市级层面，将归并后图斑面积大于10公顷的生态地类纳入生态空间，



图斑面积小于 10 公顷的划入农业空间。县级层面，将归并后图斑面积大于 5 公顷的生态地类补充划入自然生态空间，面积小于 5 公顷且孤立、零星分布的划入农业空间。通过适度归并，既保障了生态空间的连续性和完整性，也兼顾了生产和生态功能。

**重要生态功能区整体划入自然生态空间保护。**试点统筹考虑了跨县（区）的河流、自然保护区、森林公园等重要生态功能区的划定，原则上将其整体划入自然生态空间，以维护自然生态系统的整体性。如：淇河作为华北地区唯一未被污染的河流，上游主要流经西部太行山区，中游流经鹤壁中心城区，下游主要流经东部平原农区，横跨 3 个县（区）。试点视其为一个完整的生态系统，将淇河流经中心城区段划入自然生态空间进行保护，这样既有利于改善生态环境、提升城市品质，又实现了河流整体保护。

**分级分类制定管制规则。**试点实践中，鹤壁市将自然生态空间划分为生态保护红线和一般生态空间，在分级的基础上，按照湿地、森林公园、风景名胜区等不同保护地类型归类、汇总，分级分类制定准入条件及用途转用、修复提升等要求。生态保护红线原则上按照禁止开发区域的要求进行管理<sup>[4-5]</sup>，采用“正面清单+开发强度”组合的方式管控，主要包括淇河、淇河鲫鱼国家级水产种质资源保护区、淇河国家级湿地公园、云梦山国家森林公园、盘石头地表水饮用水源保护区等现有保护地的核心区域。一般生态空间按照限制开发区域的要求进行管理<sup>[6]</sup>，根据不同生态类型

采用相应的“正负面清单+开发强度”组合的方式管控。对各类保护区交叉重叠区域，当准入条件发生冲突时从严管控。此外，在管理层级上，市、县层面管制规则各有侧重。市级层面重在综合考虑流域上下游关系、县（区）间生态功能的互补作用，以及按照全省、

全国生态安全的要求，对县（区）自然生态空间功能定位、管控与发展方向提出指导和约束，对跨县（区）的重要生态廊道提出整体管控要求。县级层面主要结合地方实际，进一步落实细化自然生态空间用途管制规则。

**统筹生态保护与修复治理。**随着矿产资源逐渐枯竭，大量矿山已关停或计划关停，亟须进行生态修复治理。对此，鹤壁市一方面将市辖区范围内 17 个关停及计划关停的建筑石料矿山纳入自然生态空间，引导矿山退出；另一方面，规划通过实施矿山环境综合治理、饮用水源保护区环境整治、湿地和干渠沿线生态修复提升、水土流失区生态环境整治、生态良好区环境修复提升、南太行山水林田湖草生态修复等 6 大工程，促进生态系统自我恢复和生态空间休养生息，提升生态系统质量和稳定性，促进鹤壁市由“煤城”向“绿城”转变。

**重构审批流程。**按照国土空间用途管制统一到自然资源部门管理的组织架构，试点工作积极推进“多规合一”下的“多证合一”，统一审批环节，将功能相近的审批事项合并。修法以前，将建设项目用地预审和选址意见书两个审批事项合并办理，一次审查审批，核发两个证书；待相关法律修订后，将两个审批事项合并后，核发空间准入许可一个证书。同时整合精简申报材料，审批部门可自行获取的，不再要求管理相对人提供，减少报件资料，实现信息多跑路，企业、群众少跑腿。

**推进实施管理信息化。**为将试点成果信息化，

鹤壁市在空间规划信息平台内开发建设了自然生态空间用途管制信息系统,包括生态空间准入许可审查、生态空间转用审批、辅助决策、生态修复、动态变化监测等模块,对项目是否符合生态空间正、负面清单进行检测,为自然资源部门现有审批系统提供接口,辅助单独选址类建设项目特别是线性工程选址选线、优化方案,为制定生态修复工程设计方案、动态监测自然生态空间用途变化、重构审批流程等提供技术支持。

### 经验启示

开展自然生态空间用途管制试点以来,鹤壁市摸索出了一些实践经验,为下一步开展全域国土空间用途管制提供了若干启示。

**充分利用现有成果。**鹤壁市是与河南省省级空间规划协同推进的市级空间规划试点城市,翔实的空间规划试点成果,如国土空间开发适宜性评价、资源环境承载力评价、“三区三线”划定、信息平台建设等,以及耕地后备资源调查等其他相关调查评价成果,为试点工作开展打下了良好的基础。

**与相关规划充分衔接。**在尊重现行相关规划基础上,针对生态敏感区域及其他重要区域,须加强与地方政府、相关部门及基层组织进行协商论证,判定该区域是否纳入生态空间。如在与土地利用总体规划衔接时,云梦山风景名胜区部分区域安排有新增建设用地指标,按照自然生态空间应避让规划建设用地原则,这部分区域应调出生态空间。但根据相关评价结果,该区域属于重



要生态区域,经充分征求地方政府和相关部门意见后,将这部分纳入自然生态空间,不再进行建设。

**注重实地调查校核。**在生态敏感性和生态功能重要性等相关评价中,由于评价因素的选取、采用数据现势性等原因,评价结果与实际情况可能有出入,这就需要进行实地调查校核,并根据实际情况调整。例如:根据评价结果,浚县东部平原部分地区属于生态敏感性区域,应划入生态空间进行保护修复,但实地调查发现,这部分区域原来存在的流动、半流动沙丘已通过综合整治项目,建成了成片耕地,不再适宜划入生态空间,因此将此部分调整纳入农业空间。

**协调好生态保护与开发利用的关系。**在划定自然生态空间和制定管制规则时,应坚持在保护中开发利用的理念,统筹生态空间保护与兼容旅游、休闲、文化活动之间的关系,促进保护与发展相协调,合理利用历史文化遗产,优化城乡人居环境,提升鹤壁人文自然景观品质,更好地满足人民对美好生活的现实需要。如将隋唐大运河鹤壁段一定范围纳入自然生态空间,统筹大运河相关资源的合理开发与利用,打造大运河文化带,推进文化旅游和相关产业融合发展。🚫

### 参考文献

- [1]高延利,蔡玉梅.构建新时代自然生态空间保护体系[J].中国土地,2018(4):5-8.
- [2]邹晓云,邓红蒂,宋子秋.自然生态空间的边界划定方法[J].中国土地,2018(4):9-11.
- [3]高延利.加强生态空间保护和用途管制研究[J].中国土地,2017(12):16-18.
- [4]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.
- [5]祁帆,贾克敬,邓红蒂等.自然资源用途管制制度研究[J].国土资源情报,2017(9):11-18.
- [6]自然生态空间用途管制办法(试行)[Z].2017-03-024.

(作者均供职于河南省国土资源调查规划院)