

# 银川市生态空间管控研究之初探

唐婉淇

银川市规划编制研究中心

DOI:10.18686/eep.v1i1.7

**[摘要]** 在人地关系极度紧张快速城市化地区,在现实社会经济快速发展的巨大压力和生态较为脆弱的条件下,如何较为有效地维护和恢复城市的基本生态系统功能,调和城市发展和生态保护之间存在的各种矛盾,实现城市发展和生态保护两方面上同时实现可持续发展,是目前几乎所有中国大多数城市所面临的矛盾和难题。银川,作为一个经济迅速兴起的典型大城市、未来的特大城市,也同样面临着这样一个问题。

**[关键词]** 生态保护;三区三线;生态功能分区

## 1 研究背景

### 1.1 全球城市化快速发展大背景

快速扩张的经济增长模式在我国城市化进程中引领着包括银川在内的众多中国努力实现着城镇化和工业化的许多城市。一方面在经济迅猛发展,进入工业化中期阶段的同时,另一方面快速的经济发展和城市建设使城市的资源、环境问题日益凸显,从而极大地改变了原有的城市生态空间的格局。城市建设用地不断深入到生态本底中,生态环境的压力逐渐加大,无论是北方持续的雾霾天气、沙尘暴,还是南方的酸雨、水污染,以及持续热议的PM2.5环境问题,都让城市的生态环境显得日益脆弱,严重威胁居民的生活质量。

### 1.2 银川市实施生态空间管控的迫切性及必要性

近几年,银川市陆续组织编制了《银川市生态规划》、《银川市绿地系统规划》和《银川市空间规划(多规合一)》等相关生态空间的规划,确定了银川市“生态融合,高效渗透,打造环境协调”的基本生态格局框架,即通过建立区域统筹协调发展的空间格局,在保护生态环境资的基础上,在各城镇之以大片的农田和生态绿地间统筹安排城乡空间布局,形成城乡建设空间和生态空间之间互相的有机融合、渗透,从而协调城乡生态格局。

随着城市建设用地的不断扩张,银川市田园城市的特质不断退化,尤其中心城周边区域生态本底陆续受到建设发展的威胁,针对这一问题,银川市提出“丝路明珠、魅力银川”的历史定位和发展目标,明确了保护生态本底、修复生态环境,保护“山、水、林、田、湖”生态格局,形成“城在湖中、湖在城中”,人和自然和谐相处,现代城市和美丽乡村和谐相容,而要实现这个目标,急需对全域各生态本底要素进行明确的边界控制,以确保“山、水、林、田、湖”生态格局,并对此实施有效的控制。

## 2 银川市生态结构及生态环境本底特征

### 2.1 银川市生态结构

银川依托着贺兰山、黄河、湿地和沟渠而形成特有的生态系统,在强化沿山、沿河、沿渠地区的生态保护和培育的同时,构建“两屏两带,八廊多湖泽”生态结构<sup>[1]</sup>。

### 2.2 银川市生态环境本底特征

2.2.1 位处自然地理过渡地带,具备“山水林田湖”全自然要素。银川市境内,贺兰山市银川天然的生态屏障,阻挡西北冷空气和风沙入侵;黄河及其附属水系、灌溉沟渠、湖泊、水库坑塘等组成了银川市发达的城市水系,自古有“塞上湖城”的美誉。

2.2.2 自然生态系统敏感脆弱。银川市降雨稀少,蒸发强烈,市域发展对黄河的依赖性强。植被覆盖率低,土地沙化严重,荒漠化生态系统分布广,主要分布在河东地区。市域内有四条地震断裂带,城市抗震级别高。

2.2.3 能源禀赋突出,水系发达,气候优势明显。银川市是沿黄河水利发展条件最好的地区,自古有“黄河百害,唯富一套”和“黄河之水富宁夏”的说法。全市湿地面积达到4.7万公顷,面积1公顷以上的湿地共有430多块,在西部干旱和半干旱地区相当少见<sup>[2]</sup>。

## 3 银川市生态空间管控措施初探

### 3.1 全域开发强度管控

开发强度是一个区域建设用地占该区域国有土地面积的比例,建设用地包括城镇建设用地、独立产业用地、农村建设用地、交通水利设施用地、其他建设用地等。开发强度是管控规建设用地总量、优化空间结构、提高空间利用率,推动建设用地由规模扩张向内涵提升转变的重要手段。

### 3.2 三区三线划定及管控

#### 3.2.1 三类空间及三线划定

一是生态空间:指具有自然属性的、且以提供生态服务或生态产品为主体、主要功能的国土空间;二是农业空间:指主要用以承担农产品生产、农村生活等基本功能的地域,其中,包括基本农田、一般农田等农业生产用地以及村庄等用于农村生活用地等;三是城镇空间:指以城镇居民生产生活为主体功能的国土空间,包括城镇建设、工矿建设以及乡级政府驻地开发建设的国土空间等;四是生态保护红线:指在生态空间范围内,具有一定特殊或重要生态功能,且必须强制性严格保护的区域,同时保障和维护地区生态安全的底线和生命线,其中包括一些具有生物多样性、重要水源涵养

区域,以及维护水、土保持,防风固沙等功能的生态功能重要区域和水土流失、土地沙化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域;五是永久基本农田保护红线:指按照一定时期社会经济发展及人口对农副产品的需求,依法确定不得占用、开发,同时需要永久性保护的耕地空间边界;六是城镇开发边界:指城镇建设可以扩张的一定界限,其内容包括现有建成区以及未来城镇建设预留的规划空间<sup>[3]</sup>。

### 3.2.2 管控要求

(1)生态空间管控。生态保护红线将生态空间分为生态保护红线区和一般生态区。生态保护红线区原则上按照禁止开发区域的要求进行管理,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,严禁任意改变用途;一般生态区禁止与生态功能有冲突的开发建设,引导现有与生态保护有冲突的生产、开发建设活动逐步退出。

(2)农业空间管控。永久基本农田保护红线将农业空间分为永久基本农田红线区和一般农业区,落实最严格的耕地保护制度。永久基本农田保护红线区一经划定,任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途,确保永久基本农田数量不减少;一般农业区严格控制耕地转为非耕地,实行占用耕地补偿制度,严格禁止城镇建设用地、独立产业用地建设,严格限制与农业生产生活无关的建设活动。

(3)城镇空间管控。城镇开发边界将城镇空间分为城镇开发建设区和城镇开发建设预留区。城镇开发建设区严格执行相关规划的控制要求,注重城市特色塑造,禁止破坏性建设,对具有历史文化保护价值的不可移动文物、历史建筑、历史文化街区必须予以保留保护。一是统筹协调并规划布局交通、水利、通信、能源等基础设施廊道的建设,避免对城镇建设用地形成蛛网式、断裂式切割;二是优化城镇功能布局、节约集约利用土地,优先保障教育、医疗、文体、养老、交通、绿化等公共基础设施对建设用地的需求;三是引导产业园区向重点开发城市集中,提升工业用地土地利用效率。

### 3.3 科学预测资源环境承载能力

资源环境承载能力是指自然生态环境下不受危害并维系良好生态系统前提下,一定地域空间可以承载的最大资源开发强度与环境污染排放量以及可以提供的生态系统服务能力<sup>[4]</sup>。科学预测银川市域内可以承载的最大资源开发强度与环境污染排放量,深入剖析生态空间资源储量、用地等的

差异性、产生的历史原因和现实原因,充分结合土地利用现状和规划,考虑地类调整的可能性,按照实有国土面积控制总量,尽可能满足各类用地原有规模,占一补一、定一调一,必须在全市域范围内平衡。

### 3.4 合理划定生态功能分区

立足银川市辖区自然环境现状,根据环境功能空间分异,结合三区三线,划定生态功能分区,即自然生态保留区、生态功能保育区、农产品环境安全保障区、聚居环境维护区。重点应从以下四大方面进行考虑:一是生态修复与建设;二是环境污染防治;三是水污染治理;四是土壤污染治理。

### 4 关于银川市生态空间管控实施策略的几点思考

城市的快速扩张导致“生态空间”不断被蚕食,在树立城市规划建设中吸纳绿色发展理念的同时,必须重视生态建设,加大环境治理保护力度,推进生产生活方式转变。生态管控绝非简单的绿地边界或城市边界管控,也绝非生态保护红线可以单一管控就可以实现的,它应是“生态管控+城市功能对外疏散+区域产业平衡”综合管理的结果。

鉴于生态系统的庞杂、系统、整体及矛盾性,银川市对生态空间的管控研究仍将在一定时期内处于探索摸索的阶段。单一以生态管控,包括生态功能区划分、生态保护红线的划定等针对生态环境管理、控制及修复的手段是远远不够的。

生态管控涉及到了方方面面,需要从全域开发强度管控、资源承载力的评价入手,以宁夏回族自治区生态红线划定为指导,从“三区三线”的划定和管控以及其他相关生态类规划作为辅助,全面的对全域各生态本底要素进行明确的边界控制,从而保护生态本底、修复生态环境,保护“山、水、林、田、湖”生态格局。

### [参考文献]

[1]李海辰,王志强,廖卫红,等.中国水资源承载能力监测预警机制设计[J].中国人口·资源与环境,2016,26(S1):316-319.

[2]赵婧.建立资源环境承载力监测预警机制[N].中国海洋报,2016-10-13(001).

[3]资源环境承载能力监测将助推生态文明建设[J].财经界,2017(10):58-60.

[4]张晓哲.探索资源环境承载能力监测预警长效机制[N].中国经济导报,2017-01-10(A01).