


八桂空间绘

广西县级三类空间研究

BAGUI KONGJIAN HUI
GUANGXI XIANJI
SANLEIKONGJIAN YANJIU

广西国土资源规划设计集团有限公司 编写

农宵宵 主编

 江苏出版社


八桂空间绘

广西县级三类空间研究

BAGUI KONGJIAN HUI
GUANGXI XIANJI
SANLEIKONGJIAN YANJIU

广西国土资源规划设计集团有限公司 编写

农宵宵 主编

 漓江出版社
· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

八桂空间绘:广西县级三类空间研究 / 农宵宵主编. --桂林:
漓江出版社, 2019.9
ISBN 978-7-5407-8735-6

I. ①八… II. ①农… III. ①国土规划—研究—广西
IV. ①F129.967

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第193215号

八桂空间绘——广西县级三类空间研究

编 写 广西国土资源规划设计集团有限公司
主 编 农宵宵

出 版 人 刘迪才
策划编辑 欧华鹏 包先芳
责任编辑 欧华鹏
助理编辑 李莹月
装帧设计 谭惠方
责任监印 张 璐

出版发行 漓江出版社有限公司
社 址 广西桂林市南环路22号
邮 编 541002
发行电话 010-85893190 0773-2583322
传 真 010-85890870-814 0773-2582200
邮购热线 0773-2583322
电子信箱 ljcs@163.com
微信公众号 lijiangpress

印 制 广西壮族自治区地质印刷厂
开 本 787 mm × 1092 mm 1/16
印 张 16.25
字 数 250千
版 次 2021年1月第1版
印 次 2021年1月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5407-8735-6
审 图 号 桂S(2020)60号
定 价 98.00元

漓江版图书: 版权所有, 侵权必究

漓江版图书: 如有印装问题, 可随时与出版社调换

“空间规划”书系编委会

主 任：邓 强 苏志军 农宵宵
副 主 任：韦栋梁 杨忠翰 庞 宇
成 员：程 力 杨惠楠 宁 琦 段向锋 卢宗寿 陈江宁
邓颖林 黄玉莉 渠 霓 赖亦康 甘廷炎 李 响
覃开阳 陈富宁 黄荣强 梁 敏

《八桂空间绘》编写组


主 编：农宵宵
副 主 编：张 斌 阳柳凤
编写人员：程 力 陈铁中 石 莹 崔益友 李 响 陈江宁
宁 琦 苏正国 何丽芳 蒋长盛 周 萌 杨海民
李 冠 梁 敏 龙海亮 陈雅云 张琰婧

目 录

contents

第一章 研究概述	1
第一节 研究背景	3
第二节 研究目的和意义	9
第三节 研究内容	10
第四节 技术路线	11
第五节 相关基础数据	12
第二章 三类空间定义内涵分析	13
第一节 三类空间划分背景	15
第二节 三类空间定义内涵	16
第三节 三类空间相关研究进展	17
第三章 三类空间识别	21
第一节 三类空间分布特征	23
第二节 三类空间分类体系构建的原则	32
第三节 建设开发空间评价	34
第四节 农业生产空间评价	46
第五节 生态保护空间评价	49
第六节 三类空间综合评价和划定	55

第四章 城镇开发边界规模测算	67
第一节 城镇开发边界定义内涵	69
第二节 城镇开发边界规模测算方法	71
第三节 城镇开发边界规模测算过程	74
第四节 城镇开发边界规模测算结果	141
第五章 耕地保护红线规模测算	149
第一节 耕地保护红线概念	151
第二节 基于耕地保护红线内涵的需求测算	151
第三节 耕地保护红线规模测算结果	204
第六章 生态保护红线规模测算	215
第一节 生态保护红线的概念和类型	217
第二节 生态保护红线规模划定的方法和步骤	219
第三节 生态保护红线规模测算结果	220
第七章 三类空间比例成果校核	229
第一节 柳州市“一区三县”基本情况	231
第二节 “一区三县”试点三类空间比例测算结果	232
第三节 与相关规划目标的衔接情况	235
第八章 研究结论	239
第一节 三类空间比例和三条红线测算方法总结	241
第二节 不同主体功能分区县区的指标调控引导意见和建议	241
参考文献	245



第一章 研究概述



广西地处南部边疆，通江达海、山川秀美，12个世居民族在此繁衍生息，创造了灿烂的物质文化和精神文化。广西总体耕地较少、生态空间广阔、城镇发展空间有限，为了实现生态空间、生产空间与生活空间的和谐统一，实现产业特色突出、人民幸福安康、社会文明进步、人居环境优美的美好愿景，在自治区相关部门支持下，广西启动了广西县级行政区“三类空间”比例专题研究，以期广西未来发展划定合理功能空间，实现经济社会快速发展，为创建文明和谐美丽的新广西做出贡献。

第一节 研究背景

一、国家层面

改革开放以来，中国进入全面发展时期。进入新世纪之后，中国驶入发展的快车道。目前，中国已经成为世界第二大经济体，是重要的原材料需求中心、技术创新中心、零部件加工和产品装配中心、城镇化发展领军者、全球经济发展的重要引擎。然而，在经济社会高速发展的同时也衍生了生态环境破坏、耕地污染和减少、城市无序扩张等一系列问题，为了实现经济社会平稳发展，人与自然和谐统一，党中央、国务院高度重视经济社会高速发展所带来的系列问题，并针对这些问题制定了一系列方针、政策、法律和法规。

2010年12月21日，国务院印发《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》（国发〔2010〕46号），通知指出《全国主体功能区规划》“是我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。编制实施《全国主体功能区规划》，是深入贯彻落实科学发展观的重大战略举措，对于推进形成人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局，加快转变经济发展方式，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，实现全面建设小康社会目标和社会主义现代化建设长远目标，具有重要战略意义”。

2012年11月8日，党的十八大报告提出：

“建设生态文明，是关系人民福祉，关乎民族未来的长远大计。”

“优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体，必须珍惜每一寸

国土。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，控制开发强度，调整空间结构，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，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。”

2015年9月11日，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号），方案要求：

“树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念”“树立发展和保护相统一的理念”“树立绿水青山就是金山银山的理念”“树立自然价值和自然资本的理念”“树立空间均衡的理念”“树立山水林田湖是一个生命共同体的理念”。

“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。”

“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系，着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题。”

“编制统一的空间规划，实现规划全覆盖”“支持市县推进‘多规合一’，统一编制市县空间规划，逐步形成一个市县一个规划、一张蓝图”。

2017年10月18日，党的十九大报告提出：

“加快生态文明体制改革，建设美丽中国。”

“实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性。完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。”

2019年5月23日，中共中央、国务院印发的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中指出：

“建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措，是坚持以人民为中

心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段，是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。”

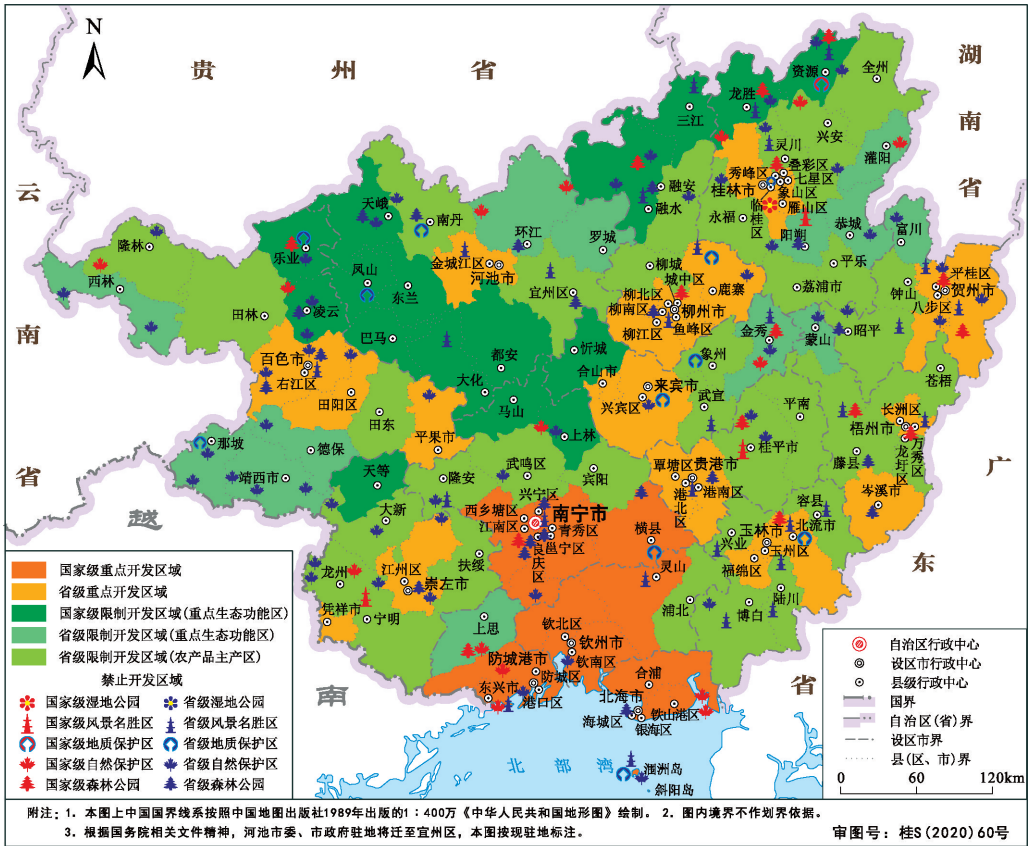
虽然我国已经制定了严格的耕地、林地用途管制制度，在土地管理方面取得了较好效果，但对其他自然生态空间还没有实施到位的用途管制，管控力度较弱。如何将用途管制扩大到所有自然生态空间，是当前空间规划研究亟须探索的新课题。

二、自治区层面

广西壮族自治区党委、政府按照中共中央、国务院和国家有关部门的要求，认真学习相关政策文件精神，结合国家有关部门的要求与本地实际情况，制定具体的实施办法。

2012年，在《全国主体功能区规划》的框架下，广西壮族自治区人民政府编制发布《广西壮族自治区主体功能区规划》（以下简称《广西主体功能区规划》），深刻分析了广西国土空间开发的现状和形势，阐明了未来空间开发的指导思想、基本原则和战略目标，勾画了全区人口、产业和经济空间布局，明确了各县（市、区）的功能定位，提出了分类管理的区域政策，形成了合理有序的空间开发格局。

广西主体功能区的划分，是以县级行政区为基本单元，以土地资源、水资源、环境容量、生态重要性、生态脆弱性、自然灾害危险性、人口集聚度、经济发展水平、交通优势度和战略选择等综合评价为依据，根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，确定其功能定位和不同类型的主体功能区。通过主体功能区的划分，将广西全区的县区划分为重点开发区、重点生态功能区、农产品主产区三大功能区，以指导各县区发展的定位和方向。各县区主体功能区分类情见表1-1，区划图见图1-1。



● 图 1-1 广西壮族自治区主体功能区划分总图

● 表 1-1 广西主体功能区区划方案

主体功能区类型	行政区数 (个, 占比)	行政区名称	总面积/占比
重点开发区域	国家层面 (17个, 15.6%)	兴宁区、青秀区、江南区、西乡塘区、良庆区、邕宁区、横 县、海城区、银海区、铁山港区、合浦县、港口区、防城区、东兴市、钦南区、钦北区、灵山县	6.83 万平方公里 (28.8%)
	自治区层面 (30个, 27.5%)	城中区、鱼峰区、柳南区、柳北区、柳江县、鹿寨县、秀峰区、叠彩区、象山区、七星区、雁山区、临桂县、万秀区、蝶山区、长洲区、岑溪市、港北区、港南区、覃塘区、玉州区、北流市、右江区、田阳县、平果县、八步区、金城江区、兴宾区、合山市、江州区、凭祥市	
重点生态功能区	国家层面 (16个, 14.7%)	上林县、马山县、三江县、融水县、龙胜县、资源县、凌云县、乐业县、天峨县、凤山县、东兰县、巴马县、都安县、大化县、忻城县、天等县	7.29 万平方公里 (30.7%)
	自治区层面 (13个, 11.9%)	阳朔县、灌阳县、恭城县、蒙山县、上思县、德保县、靖西县、那坡县、西林县、富川县、罗城县、环江县、金秀县	
农产品主产区	(33个, 30.3%)	武鸣县、宾阳县、隆安县、柳城县、融安县、灵川县、全州县、兴安县、永福县、平乐县、荔浦县、苍梧县、藤 县、浦北县、平南县、桂平市、容 县、陆川县、博白县、兴业县、田东县、田林县、隆林县、昭平县、钟山县、宜州市、南丹县、象州县、武宣县、扶绥县、大新县、宁明县、龙州县	9.61 万平方公里 (40.5%)

注：表中“柳江县”现为“柳江区”，“临桂县”现为“临桂区”，“蝶山区”现已撤销，“田阳县”现为“田阳区”，“平果县”现为“平果市”，“靖西县”现为“靖西市”，“武鸣县”现为“武鸣区”，“荔浦县”现为“荔浦市”，“宜州市”现为“宜州区”，下同。

2015年,按照《生态文明体制改革总体方案》要求,国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部于12月28日联合印发了《关于开展省级空间规划研究工作的通知》(发改规划〔2015〕3118号),要求各地围绕“如何解决面临的矛盾突出问题”“如何编制统一的省级空间规划”“如何构建合理的空间规划体系”“如何健全统一的规划编制机制”等问题,积极开展省级空间规划研究工作。

2016年3月2日,国家发展改革委、国家测绘地理信息局与广西壮族自治区人民政府签署了《关于广西开展省级空间性规划“多规合一”试点的合作协议》,明确将广西壮族自治区列为省级空间性规划“多规合一”的试点省份。

试点要求以县级行政区为基本单元,以主体功能区定位、人口规模和趋势、产业结构和类型、基本农田保护、生态地位重要性等为依据,建立健全县级行政区城镇、农业、生态三类空间比例测算的指标体系和办法,科学测算全区89个县级行政区的三类空间比例,精准划定三类空间边界;并在三类空间的基础上优化整合各类空间性规划,形成既有空间顶层设计,又有具体地块用途的空间规划总图。

2016年4月5日,广西壮族自治区人民政府办公厅印发了《广西开展省级空间性规划“多规合一”试点工作方案》(桂政办发〔2016〕40号),方案要求:

“深入贯彻落实党的十八大、十八届五中全会和自治区党委十届六次全会精神,切实发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用,按照点面结合、上下联动的原则,以县级行政区为基本单元,科学测算各县(市、区)城镇、农业、生态三类空间比例,精准划定三类空间边界,在三类空间基础上优化整合城市规划、土地利用规划、生态环保规划、林业规划、水利规划、交通规划等各类空间性规划,形成既有空间顶层设计,又有具体地块用途的空间规划总图,建立健全相互协调、充分衔接的规划编制和项目布局等工作机制,提升各级政府的空间管控能力和效率。”

同时要求重点开展县级行政区三类空间比例,统一的用地分类标准,统一的信息系统技术支撑,三类空间和城镇、农田、生态、水利等边界红线的划定,资源环境承载力评价,各类空间性规划动态调整准则,各类空间差异化管控措施,权威统一的规划相关工作机制8个专项课题研究,形成系列研究成果,为打造全国省级空间性规划“多规合一”示范区,形成可复制、可推广的经验。

第二节 研究目的和意义

一、研究目的

党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》明确了组建自然资源部的宗旨，即梳理和践行绿水青山就是金山银山的理念，统筹山水林田湖草系统治理，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。而且，2018年自然资源部“三定”方案明确了组织划定生态保护红线、耕地保护红线、城镇开发边界等控制线，构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局是自然资源部的重要职权之一。如何坚持在人与自然和谐共生的前提下，统筹好开发与保护的关系，解决区域发展中凸显的不平衡不充分的问题，引导提升区域发展质量和效益是当前国土空间管制研究和实务中不可回避的重要问题。为此，本书通过顶层设计，聚焦理顺“城镇、农业、生态”三类空间的概念内涵与实体表征，探索三类空间识别与红线规模测度的逻辑主线和技术基线，构建协调有序的国土空间开发保护格局，发挥国土空间规划的管控作用，为保护和合理开发利用自然资源提供科学指引。

本书从广西县域实际出发，解决经济发展、城镇化发展中面临的突出环境问题，按照主体功能区定位、生态文明体制建设总体要求，探索建立自然资源资产产权、国土空间开发保护、国家公园、空间规划、海洋、应对气候变化、耕地质量保护、节水和地下水管理、草原保护、湿地保护、排污许可、生态环境损害赔偿等方面的地方法律法规。按照加强底线、管控边界的总体要求，摸清89个县区的家底，了解现状，建立健全监控体系，实现一张蓝图上描画广西美好明天的宏伟目标。

二、研究意义

1. 节约土地资源，保护耕地红线

土地作为承载人类生产、生活和自然生态环境的主要载体，各类用地分配比例的科学合理性直接决定了社会经济的持续发展、人与自然的和谐共处。过去国土空间开发利用缺少对各类用地的结构比例和布局的科学研究以及有序地计划，

城镇、耕地、生态争夺用地空间，最终国土空间开发利用往往按照部分人的主观意志向城镇发展和基础设施建设倾斜，违背了自然客观规律，导致粮食安全和生态安全受到威胁，城镇也难以做到可持续发展。

2. 保护生态环境，构建和谐家园

人类的生存发展离不开良好的生态环境，生态保护红线是为保证生态系统完整性和连通性，防止生态系统发生不可逆退化，保证生态系统能持续提供生态产品而划定的界限；城镇开发边界划定则是要控制城镇无限扩张，提高建设用地节约集约利用水平的重要手段。本书探索生态文明体制建设下三类空间用地比例以及“三线”协调划定问题，对妥善处理经济发展和生态保护的矛盾、提升城镇空间利用效率、保护农业空间和构筑区域生态安全屏障等方面具有重要的理论意义。

3. 保护发展空间，实现可持续发展

开启现代化国家新征程和建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国离不开发展，而发展需要空间。建立科学有序的发展蓝图，遵循创新、绿色、协调、开放、共享、安全的发展理念才能实现五位一体的全面发展。建立省级空间规划，构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的省级国土空间开发保护制度，可以解决因无序开发、过度开发、分散开发导致优质耕地和生态空间的过多占用、生态破坏、环境污染等问题，为识别城镇开发空间、农业生产空间和生态保护空间提供依据，为划定城镇开发边界、耕地保护红线和生态保护红线提供技术支撑。

第三节 研究内容

目前，我国理论界重点关注的是三生空间分区研究，而且，由于此类研究正处于起步阶段，大多数研究集中在三生空间的理论内涵辨析以及宏观尺度上的定性分析。缺少针对三类空间的基础研究，特别是一套系统完整的研究来探讨三类空间是什么，三类空间如何识别，三类空间涉及的红线如何划定。因此，本书的核心内容是三类空间的理论内涵辨析和三类空间的识别，以及城镇开发边界、耕地保护红线以及生态保护红线的划定。

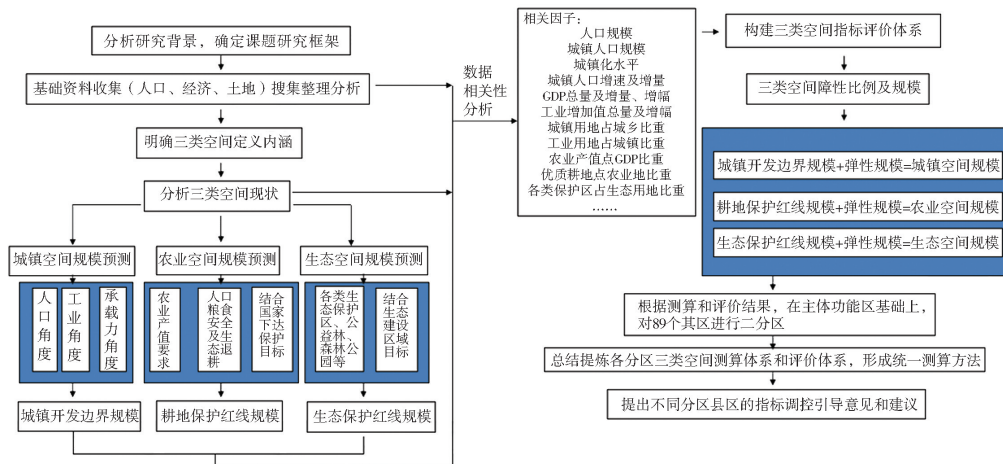
首先，以县级行政区为基本单位，以主体功能区定位、人口规模和趋势、产业结构和类型、基本农田保护、生态地位重要性等为依据，构建广西县级行政区域城镇、农业、生态三类空间比例测算的指标体系和办法，科学测算全区89个县级行政区（设区市的若干城区视为一个县级单元对待）的城镇开发边界、耕地保护红线和生态保护红线三条控制红线和城镇、农业、生态三类空间比例，在全区形成可复制、可推广的经验。

其次，依据主体功能区规划，将柳州市作为典型实证区，重点在柳州市中心城区（相当于优化开发区）、鹿寨县（重点开发区）、融安县（农产品主产区）、三江侗族自治县（重点生态功能区），即“一区三县”开展试点，对三类空间测算结论进行校验。

最后，根据测算和评价结果，在主体功能区基础上，对89个县区进行二分区，提出不同分区县区的指标调控引导意见和建议。

第四节 技术路线

技术路线详情见图1-2。



● 图1-2 技术路线图