

### 3.1 县域空间规划编制: 侧重统筹保护与发展、刚性与弹性的有机结合

县级国土空间规划在市和镇之间具有承上启下的作用,但由于其偏向农村地域的属性,具有相对特殊的独立性。对上,县级的国土空间规划要细化其刚性管控要素,如生态控制线、基本农田保护线、建设用地指标和耕地指标等,同时在发展层面要落实市级提出的协同发展的战略性要求。对下,应起到原则性引领的作用,不宜像以往的土规因过细、过于刚性而缺乏科学合理性;而应在战略高度、在全域尺度协同发展与保护,提出方向性、原则性的纲领;应考虑科学性、传导性和可实施性,区分刚性、弹性调控要素,如对于用地总量指标等容易传导和实控的要素应予以直接明确,对于原则上需要刚性管控,但在大尺度上难以精确、科学划定的要素,如控制线等,可采取虚线划定,在下层级中予以落实,进而通过向上反馈,形成实控的刚性边界。基于这些理念,县级国土空间规划编制可考虑在以下方面深化。

(1) 县域发展战略规划。战略规划是基于对一定区域战略资源的挖掘,把握重大战略机遇、化解重大战略约束,对该区域未来发展的战略方向、战术行动予以前瞻性的安排,其本质属发展导向性规划,但又区别于以往侧重于城镇集建区、忽略资源和保护等本底约束的城规属性的战略规划。国土空间规划体系下的战略规划,可遵循城规战略规划拟定的基本思路,着眼全域,将保护要求和刚性的指标约束前置来考虑,如建设用地总量指标、基本农田总量指标等。因此,县域发展战略规划要充分融合保护与发展,落实全域发展的定位、目标、战略和策略,并指引下述规划。

(2) 全域功能区划、指引与指标。功能区划是基于全域“国土空间要素”的本底禀赋差异、发展和管控要求的不同,落实各空间区块的主体功能和相应的发展控制指引,属于深化上述战略的第一步。具体包括3个方面:

首先,功能区的划定要有效承接上位国土空间规划对于建设和保护进行分区管控的

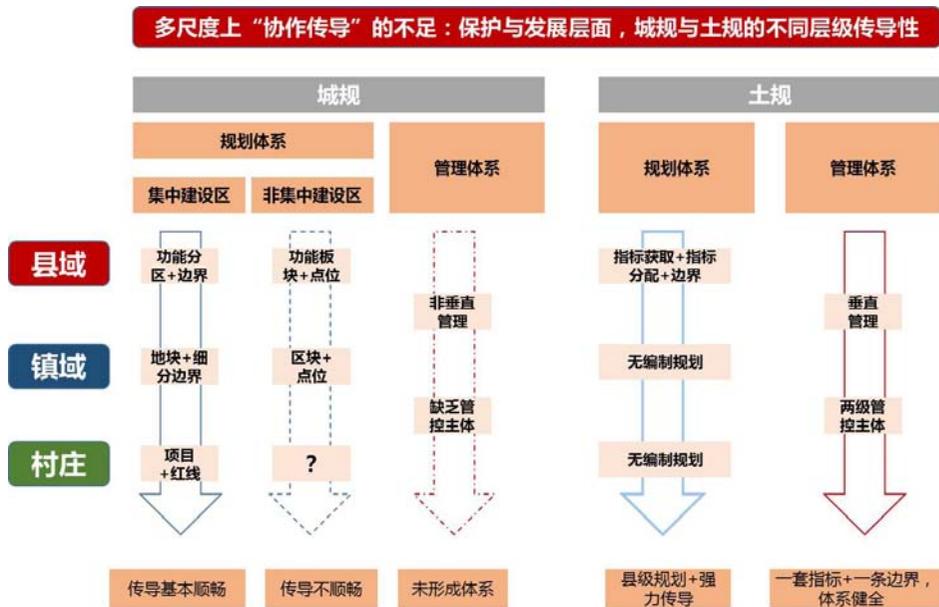


图2 多尺度的现行规划编制与实施关系示意图  
资料来源:笔者自绘。

要求,以及水体、山体、历史遗存等要素管控标准,并作为细化的首要依据,落实一级功能分区,如集建区、生态保育区、农林复合区、旅游休闲区等。

其次,全面对接农业、水利、生态环保、旅游文化、园林等相关管理部门的管理法规、标准和规划规范,为二级功能分区提供依据。如生态保育区的细分涉及园林、水利、生态、环保等部门,农林复合区涉及农业农村、旅游和文化部门,旅游休闲区则涉及旅游、文化和规划等部门。

最后,二级功能分区还要切实考虑各类空间要素发展模式的实际差异,如农业经营模式、旅游开发模式,以及对建设开发差异化管控的要求,如引导建设、适度建设和严控建设等。综合各部门衔接要求、客观发展规律和差异化管控要求,设定功能分区划定的具体标准,拟定空间重叠矛盾的功能分区优先级,结合次级行政边界,划分二级功能分区。如生态保育区划分为自然保护区、水源涵养保护区、水域生态保育区、山体生态保育区、其他生态功能区等;农林复合区可划分为高效农业区、都市农业观光区;旅游休闲区可分为郊野公园区、风景名胜区、休闲度假区等。

在此基础上,围绕产业发展、生活配套和生态管控等3方面,设定主体功能发展指引和建设管控底线指标,以促进各功能区的特色塑造,科学设定各区的建设布局指引和建设容量。结合各部门关于各空间要素使用的法律、法规和技术规范要求,本底要素禀赋和实际建设情况,本着功能特色塑造和建设分类管控(严控建设型、适度建设型、引导建设型)的原则,从一级和二级功能区两个层面,分别由粗到细地对产业发展、主导功能性质、建设模式和布局、设施配套等提出指引;对各功能区的主导功能用地比例、建设用地比例(如乡村的宅基地、基本公用设施等)等指标进行设定。

(3) 城镇体系规划与建设用地指标配置。针对城镇集中建设区,该规划主要对产业协同、职能分工、人口规模、用地规模、选址、空间联系等方面进行安排,并需要有效衔接城规就各城镇设定的发展目标和土规要求的城镇开发规模和边界管控这两方面的要求:一是城镇的规模设定要有发展导向,但也要在建设用地指标约束下,本着集约节约用地的需求,按“三集中”的原则,对全域建设空间有序重构进行预先安排,将建设用地增量

和减量的指标在城区和各乡镇进行配置;二是基于自然本底状况、基本农田分布、各类区域性控制线、建设用地指标配置等约束,以实线划定城镇开发边界。

(4) 用地空间布局。通过“用地+边界+指标”的方式,在空间层面进行空间布局的深化。在全域尺度,将用地布局到“两规合一”后新用地分类标准的一级类,包括城镇集中建设区内的8大类建设用地布局,以及乡村非集中建设地域的建设和非建设用地布局,如村庄居住用地、设施用地、发展备用地、水域、农林用地等。需要强调的是,由于乡村地域的建设需求难以在县级予以明确,在非集建设区用地布局中,用地空间布局主要体现自上而下的诉求,预留一定的弹性给自下而上的落实和反馈。此外,用地空间布局还可以通过用地兼容、兼容用地(尤其是建设用地)的比例、边界虚实结合等方式来区分刚性和弹性用地。对于需要予以刚性控制的,在用地布局层面可落实到二级类,如基本农田、风景名胜用地、文物古迹用地等,并初步以实线划定保护控制线。而对于其他农林用地和村庄建设用地,在设置用地兼容的同时,可以虚线划定管控边界,以待在乡镇层级进一步明确和落实。在此基础上,基于功能分区,结合用地布局,对生态景观的风貌引导、设施(旅游和农业等产业设施和公用设施)准入、项目负面清单等设定相应指标。

(5) 县城详细规划与其他专项规划。在前述4方面县域空间规划的基础上,对县城集建设区编制控制性详细规划和其他相关专项规划。

### 3.2 镇域空间规划编制:重点面向基层行政管理与具体功能布局

作为我国政府的基层管理单元,乡镇是实施国土空间管控的基本行政单元,直接面向发展和保护实践的管理。因此,乡镇尺度的规划在面向实施的管理和承接县级的原则要求上具有承上启下的关键作用:是上级任务向下传导和具体落实,也是村庄土地产权主体向上表达诉求的关键窗口。乡镇级的国土空间规划应充分响应上述重要的使命,细化县级层面国土

空间规划内容,并充分征求村级意见与建议,落定各项发展和管控措施。乡镇可充分依托县级对乡镇的发展战略指引,也可自行编制镇级战略规划。乡镇国土空间规划还需从以下4个方面进一步深化。

(1) 镇域功能区划。主要任务是对县级功能区划进一步细化,按照主导功能进一步细分功能区,对细分的功能区设定发展指引和建设管控要求。例如,对农林复合区、旅游休闲区的二级分类,可根据当地的特色农业产品和旅游项目类型进行三级分类,以切实引导农旅产业特色的形成。在此基础上,对建设管控程度、建设活动的选址、建设用地比例、设施配套类型、建设模式等指标进行设定。

(2) 镇村体系规划。该规划与城镇体系规划的内容基本相似,主要区别在于3个方面。

一是发展和保护要充分响应乡村收缩的现实和乡村振兴的切实需要,从乡村精明收缩的理念出发,促进镇村建设空间的重构。

二是将镇域建设用地指标在集镇和各个村庄之间予以落实。

三是结合指标,衔接土地整治规划,对建设用地增减挂钩进行预先安排,切实引导建设用地的集中、集约和节约利用。其具体内容为:

①定规模,即从乡村人—地关系出发,综合考虑城镇化目标,户籍人口的城、乡定居意愿,农地规模化经营和农业生产方式转变,基本生活服务配套的规模要求等因素,对镇域乡村人口规模、分等级(重点村、中心村和一般村)聚落数量与居民点建设用地总规模予以设定。

②定点位,即基于村庄综合竞争力的评价,设定每个村庄的人口和建设用地规模,敲定空间选址,并根据布局提出村庄建设进行分类管控的措施。

③定配套,即针对等级体系,差异化配置基本服务和道路等市政设施类型。

④定功能,即基于上述功能区划和村庄的产业特色,在产业发展方向上进行引导。通过功能区划和镇村体系,乡村地域的建设用地指标得以合理分解,居民点建设用地点位

得以明确<sup>[14]</sup>。需要强调的是,由于村庄人地关系复杂,空间重构的不确定性极大,为增加建设用地指标安排的弹性,可以“重点村—中心村—一般村”的完整体系为单元划定“村庄群”,对村庄群的建设用地指标设定底线,但各村之间可弹性调节。

(3) 用地布局。采取县域一级用地布局的相同原理,承接县域一级分类的内容,对乡镇的发展战略、功能区划设定非发展与管控指引、镇村体系规划的内容以二级用地分类进行空间布局。首先,通过反复征求村庄集体及村民意见,以实线划定各类控制边界,包括结合村庄产权边界的基本生态控制线、历史文化保护控制线、水域蓝线、市政黑线、道路交通红线等。在农林复合区、旅游休闲区内,为充分应对农村土地流转和农旅项目的不确定性,一方面通过设定建设用地配比来进行管控,另一方面可以虚线形式建议产业设施的选址与布局。由于村庄居民点尚在拆迁与集中中,正经历着剧烈的重构,建议在上述村庄群建设用地总量底线控制的基础上,以实线划定核心区边界,以虚线划定弹性用地边界(所谓白地)。其次,着眼全域,在参照和修正县域一级用地布局的基础上,深化二级用地的布局。最后,基于用地布局,设定地块的用地兼容体系,并对用地的生态景观风貌、设施准入、项目负面清单等设定相应指标。其中,对于村庄居民点,要对建设强度、密度、建筑格局、风貌、景观特色等物质空间环境提供建设指引。

(4) 集镇详细规划与相关专项规划。在切实划定集镇集建设区范围后,对建设用地布局划分到中类或小类,并设定开发控制指标。此外,乡镇层级关乎建设用地的增减挂钩和耕地占补平衡的落实,在上述规划之外,还应编制土地综合整治规划,以切实保护耕地指标和提升土地质量。

### 3.3 村庄规划:聚焦项目实施管控与建设过程协商

村庄是农村社会的基本单元,非一级政

府,并未具备实施管控的权能。此外,作为农村土地和资源的切实产权主体,其拥有最优化配置资源的诉求。在乡村市场化的背景下,村庄面临着各种发展机遇。在此背景下,如何引导村庄这一自治组织和村民个体合理追求自身发展的同时,又自愿、自觉地实现政府自上而下的管控要求,取决于对发展与保护是否形成共识。一方面,在乡镇空间规划编制中,要充分征求村庄集体乃至村民的意愿,让保护的刚性建立在村庄合理的发展诉求之上;另一方面,也要对村庄的发展予以合理引导,对建设活动提供规划支撑,倡导协商性规划和过程性规划,提升乡村自主管理和建设的能力。总体而言,村庄规划编制是面向实施的、微观的、项目导向型的、简易的有效规划,同时,在实际操作过程中,为了使规划更高效和科学,可以根据实际情况,以一个或几个行政村为单元,编制实用性村庄规划,具体可从以下方面予以深化。

(1) 村域总体规划。强调对村庄资源本底进行深度挖掘,力求将保护与发展融合起来,在保护中求发展;在民意基础上,需要对生态环境保护、产业发展方向与路径、资源优化配置与目标项目清单、生活居住环境与配套设施等予以合理规划引导,在促进生态、生产与生活“三位一体”的基础上,力求做到目标明确、策略鲜明、措施有效、项目化和时序化。

(2) 村庄建设规划。村庄是直面市场和项目实施的,如环境整治项目、产业设施建设项目、集中建房项目等。因此,村庄建设规划基本都是项目依托的详细规划设计。规划要在充分落实镇域尺度对村庄生态景观风貌、开发建设指引的基础上,充分征求村庄集体和村民意愿进行规划。尤其是涉及居民个体生活环境建设的规划,应充分调动居民在现状调研、项目选址、规划设计、规划实施和后期维护等环节的全过程参与,力求调动居民共谋、共建、共治、共享村庄家园。将村庄建设规划贯穿到居民的行动中,倡导行动规划。

以上论述分层级阐明了自上而下各层级



图3 县域国土空间规划编制体系示意图  
资料来源:笔者自绘。

规划之间的传导、协同与深化,通过加强多层级管理,实现“一个平台、一张图”的管理。面向管理的规划,还需要有自下而上规划“拼合”的过程,如同原土规,逐级向上拼合、汇总与协调。如用下位更为精确的边界划定来取代上位的抽象边界,实现刚性边界基于共识、同时精准。最终形成各个政府管理层级共用的一套规划管理依据(图3)。

#### 4 结论

改革开放以来,我国城乡区域空间规划体系不断完善,为不同时期社会经济发展中空间资源配置提供了重要依据。然而,随着城乡社会经济发展进入新时代,发展不平衡不充分的问题日益突出,特别是县域规划,多维度上“协同整合”不足,多尺度上“协作传导”不力,原有国土空间规划体系的不适应性进一步得到凸显,从而导致空间资源配置错位、低效,影响了经济转型升级和社会公平正义。

随着国家和省、市、县各级机构改革方

案的落实,县域地区应从县域、乡镇、村庄3个尺度,以及保护和发展等维度,建立“适应发展需求、维度上合一、尺度上有效传导”的国土空间规划体系。其中,在县域层面,国土空间规划位列市和镇之间,起到承上启下的作用,重点在战略高度、全域尺度协同发展,并提出方向性的、原则性的纲领,具体内容分为县域发展战略、全域功能区划、指引与指标设计、城镇体系规划与建设用地指标配置、用地空间布局、县城详细规划与其他专项规划等5大方面;在镇域层面,乡镇作为实施国土空间管控的基本行政单元,该尺度的国土空间规划在面向实施的管理和承接县级的原则要求上起到关键作用,重点是细化县域空间规划的总体性内容,并充分征求村级意见,落定各项发展和管控措施,具体包括镇域功能区划、镇村体系规划、用地布局、集镇详细规划与相关专项规划等4方面;在村庄层面,村庄是农村社会的基本单元,村庄尺度的国土空间规划编制是面向实施的、微观的、项目导向型的、简易的实施的

和操作性规划,具体包括村域总体规划、村庄建设规划两大方面。■

## 参考文献 References

- [1] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.  
LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018(5):9-17.
- [2] 袁奇峰,谭诗敏,李刚,等.空间规划:为何?何为?何去?[J].规划师,2018(7):11-17,25.  
YUAN Qifeng, TAN Shimin, LI Gang, et al. Objectives, functions, and orientation of spatial planning[J]. Planners, 2018(7):11-17,25.
- [3] 张兵,胡耀文.探索科学的空间规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J].规划师,2017,33(2):19-23.  
ZHANG Bing, HU Yaowen. A study on the scientific spatial planning: Hainan province example[J]. Planners, 2017,33(2):19-23.
- [4] 张云,朱慧方,毛蒋兴,等.市域国土空间规划技术路径及实践[J].规划师,2015(11):52-57.  
ZHANG Yun, ZHU Huifang, MAO Jiangxing, et al. National land use planning technique study[J]. Planners, 2015(11):52-57.
- [5] 黄慧明,陈嘉平,陈晓明.面向专项规划整合的空间规划方法探索——以广州市“多规合一”工作为例[J].规划师,2017(7):62-67.  
HUANG Huiming, CHEN Jiaping, CHEN Xiaoming. Spatial planning that reorganizes specialty plans: multi-plan integration in Guangzhou[J]. Planners, 2017(7):62-67.
- [6] 林坚,乔治洋,吴宇翔.市县“多规合一”之“一张蓝图”探析——以山东省桓台县“多规合一”试点为例[J].城市发展研究,2017,24(6):47-52.  
LIN Jian, QIAO Zhiyang, WU Yuxiang. Analysis of the "one blueprint" of the "multiple plans integration": a case study of Huantai county, Shandong province[J]. Urban Development Studies, 2017,24(6):47-52.
- [7] 方创琳.城市多规合一的科学认知与技术路径探析[J].中国土地科学,2017,31(1):28-36.  
FANG Chuanglin. Scientific cognition and technical paths of urban multiple planning integration in China[J]. China Land Science, 2017,31(1):28-36.
- [8] 袁源,王亚华,周鑫鑫,等.大数据视角下国土空间规划编制的弹性和效率理念、探索及其实践应用[J].中国土地科学,2019,33(1):9-16,23.  
YUAN Yuan, WANG Yahua, ZHOU Xinxin, et al. Conceptual exploration and practical application on flexibility and efficiency of territory spatial planning making from the perspective of big data[J]. China Land Science, 2019,33(1):9-16,23.
- [9] 刘彦随,王介勇.转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法[J].地理科学进展,2016,35(5):529-536.  
LIU Yansui, WANG Jieyong. Theoretical analysis and technical methods of "multiple planning integration" in the rural to urban transition period in China[J]. Progress in Geography, 2016,35(5):529-536.
- [10] 林坚,乔治洋.博弈论视角下市县“多规合一”研究[J].中国土地科学,2017,31(5):12-19.  
LIN Jian, QIAO Zhiyang. Research on "multiple plans integration" based on the game theory[J]. China Land Science, 2017,31(5):12-19.
- [11] 陶然,陆曦,苏福兵,等.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009,44(7):21-33.  
TAO Ran, LU Xi, SU Fubing, et al. China's transition and development model under evolving regional competition patterns[J]. Economic Research Journal, 2009,44(7):21-33.
- [12] 林坚,柳巧云,李婧怡.探索建立面向新型城镇化的国土空间分类体系[J].城市发展研究,2016,23(4):51-60.  
LIN Jian, LIU Qiaoyun, LI Jingyi. Research on establishing a land space utilization classification for new urbanization[J]. Urban Development Studies, 2016,23(4):51-60.
- [13] 梁鹤年.政策规划与评估方法[M].北京:中国人民大学出版社,2009.  
LIANG Hok-lin. Policy planning and evaluation method[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2009.
- [14] 郭炎,刘达,赵宁宁,等.基于精明收缩的乡村发展转型与聚落体系规划——以武汉市为例[J].城市与区域规划研究,2018,10(1):168-186.  
GUO Yan, LIU Da, ZHAO Ningning, et al. Rural development transition and settlement system planning based on smart shrinkage: a case study of Wuhan[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018,10(1):168-186.

# 青海柴达木盆地乡镇空间规划的实践与思考\*

## Practice and Thoughts on Township Spatial Planning in Qaidam Basin of Qinghai

李永浮 蔡宇超 刘曦 唐依依 赵光林 马吉福 LI Yongfu, CAI Yuchao, LIU Xi, TANG Yiyi, ZHAO Guanglin, MA Jifu

**摘要** 以我国青海省海西州的尕斯库勒镇、柯鲁柯镇和宗加镇为例,探索我国西部青藏地区乡镇空间规划的核心内容和编制技术方法,思考乡镇空间规划深层次问题。利用综合分析法与比较分析法,探讨柴达木盆地地区乡镇空间发展问题,总结典型乡镇空间发展模式,并对西部资源开发地区乡镇空间规划对策展开思考。结果表明:(1)柴达木盆地乡镇空间发展存在城镇空间扩张明显、耕地后备空间不足、生态空间保护难度大等问题;(2)柴达木盆地乡镇空间发展分为城区工业型、近郊旅游型、远郊农牧型3种典型模式;(3)西部资源开发地区乡镇空间规划应注重“分类引导”的空间发展战略框架、“自下而上”的多点反馈工作方式与“四位一体”的空间规划技术路线。

**Abstract** Taking Gahai Town, Keluke Town and Zongjia Town in Haixi Prefecture of Qinghai Province as examples, this paper explores the core content and compilation techniques of township spatial planning in Qinghai-Tibet region of western China and considers the deep-seated problems involved. This paper uses comprehensive analysis and comparative analysis to discuss the spatial development of villages and towns in Qaidam Basin, summarizes the typical spatial development model, and thinks about countermeasures. The results show that: (1) The spatial development of villages and towns in Qaidam Basin is characterized by obvious urban spatial expansion, insufficient arable land reserve space and difficult ecological space protection; (2) There are three typical patterns of rural spatial development in the Qaidam Basin: urban industrial pattern, suburban tourism pattern and suburban agriculture and animal husbandry pattern; (3) The township spatial planning in western resource-oriented areas should focus on the strategic framework of "classified guidance", "bottom-up" multi-point feedback mode and "four-in-one" spatial planning technical route.

**关键词** 柴达木盆地 | 乡镇空间规划 | 经济发展 | 生态保护

**Keywords** Qaidam Basin | Township spatial planning | Economic development | Ecological protection

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0078-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190412

### 作者简介

#### 李永浮

上海大学美术学院建筑系  
副教授,硕士生导师,博士

#### 蔡宇超

上海大学美术学院建筑系 工程师,硕士

#### 刘曦

上海市地质调查研究院 工程师,硕士

#### 唐依依

上海经纬建筑规划设计研究院股份有限公司  
工程师

#### 赵光林

青海省海西州住房和城乡建设局 规划科科长

#### 马吉福

青海省海西州住房和城乡建设局 科员

### 0 引言

2019年5月,《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》正式出台,明确分级分类建立国土空间规划体系。《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》进一步深化落实“体现战略性、提高科学性、加强协调性、注重操作性”的编制要求,明确国土空间总体规划审查要点。国

土空间规划体系涵盖国家、省、市县、乡镇、村5级,包括总体规划、详细规划和相关专项规划3类。乡镇国土空间规划涉及总体规划和详细规划两个层面,总体规划是对乡镇行政范围内国土空间开发保护在时空上作出的总体布局和统筹部署,强调对上级空间规划的落实;详细规划是对具体地块开发建设各项活动作出的实施性安排,强调对实际建设行为具有法定约

\*基金项目:国家重点研发计划项目“村镇建设资源环境承载力综合测算平台研发及规划应用”(编号2018YFD1100105)资助;教育部人文社会科学研究项目“基于空间统计方法的大城市社区生活空间质量评价与模式研究:以上海浦东新区为例”(编号16YJA840007)、上海市哲学社会科学规划课题“上海城乡发展一体化进程中社区生活空间资源配置问题研究:以浦东新区为例”(编号2016BSH005)联合资助。

束力。目前,有学者基于浙江实际指出乡镇级空间规划是县级规划的延伸,可与之同步编制,部分城乡一体化程度高、县域面积较小的地区也可不编制<sup>[1]</sup>。也有学者以浙江缙云乡镇国土空间整治规划为例,研究“四规合一”内容<sup>[2]</sup>。其他地区如辽宁将结合实际启动城市群、都市圈和乡镇国土空间规划编制计划<sup>[3]</sup>,山东将开展市县试点,因地制宜开展乡镇国土空间规划编制。另外,学者们还探讨了生态文明建设视角下乡镇国土空间开发问题与对策<sup>[4]</sup>,并指出“三生”空间格局特征定量刻画<sup>[5]</sup>与国土开发综合评价<sup>[6]</sup>能为乡镇国土空间的定位与发展、开发适宜程度划分提供依据。综上,当前围绕乡镇国土空间规划编制思路与内容的探讨尚很浅显,同时欠缺实证研究。

然而,乡镇级空间单元虽处在我国国土空间规划体系最低层次,但它直面社会矛盾和经济利益冲突焦点,而且全国乡镇类型千差万别,乡镇空间规划内容也相应变化。因此,有必要展开乡镇国土空间规划编制研究。为优化海西蒙古族藏族自治州(以下简称“海西州”)国土空间格局,海西州住建局开展“七镇一乡”空间规划编制工作(表1,图1)。近年来,海西州经济发展速度加快,资源开发与生态保护矛盾冲突日趋激烈,处理好开发与保护的关系意义重大。本文认为以柴达木盆地乡镇为案例开展空间规划研究,在西部地区乃至全国都有一定的典型意义和示范效应。

### 1 柴达木盆地乡镇空间发展问题

#### 1.1 资源依赖特征显著,城镇空间扩张明显

柴达木盆地素有“聚宝盆”之称。资源丰富为地区工业化与城镇化发展提供了良好基础,但工业对资源的过度依赖已为其经济发展戴上了“紧箍咒”。以海西州为例,该地区工业生产总值在2013年前均保持稳定增长,但近年受资源需求、市场价格、产量等各方面影响,出现快速回落。从理论上讲,资源依赖型经济发展模式具有内生缺陷,其必然会导致地区主导产业单一化,进而引发经

表1 “七镇一乡”基本情况

市县名	乡镇名	城镇职能	城镇人口(人)
德令哈市	尕斯库勒镇	市域东部中心城镇,德令哈城市工业区的后勤保障基地	25 000
	怀头他拉镇	市域西部商贸城镇,海西州草原文化、旅游名镇	6 000
	柯鲁柯镇	市域中部农贸旅游型城镇	13 000
都兰县	巴隆乡	县域中部以采矿、金属加工、新能源为主的工业城镇	12 000
	宗加镇	县域西部以农牧、盐湖化工、采矿为主的综合型城镇	15 000
格尔木市	唐古拉山镇	长江源生态旅游型城镇,国家生态屏障	2 500
	郭勒木德镇	重点发展特色生物加工、机场物流、城郊休闲度假	73 000
乌兰县	柯柯镇	县域西部盐化工基地,现代化农牧业基地	20 000

资料来源:柴达木盆地各市县、乡镇总体规划。

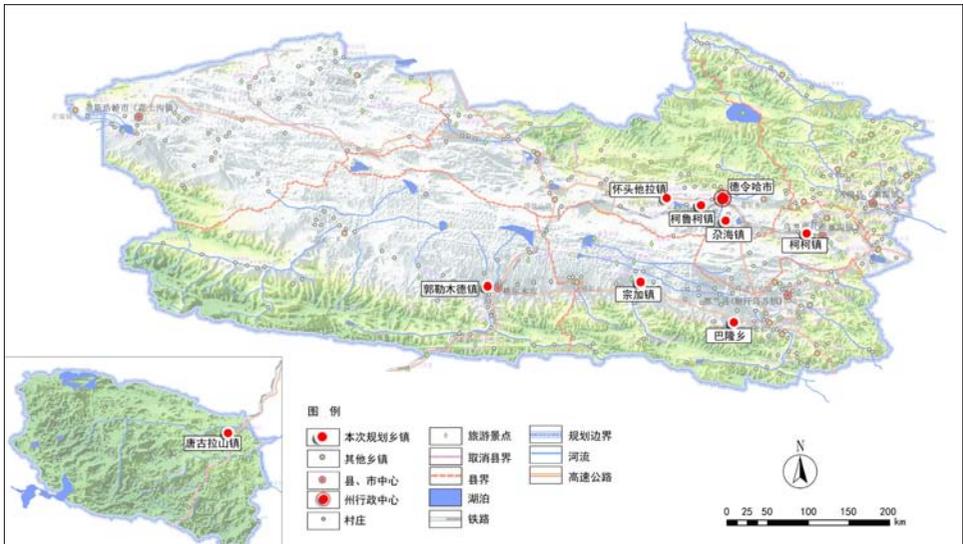


图1 “七镇一乡”在海西州的位置

资料来源:北京建工设计研究院.《海西州州域城镇体系规划(2016—2030)》,2016年10月。

济结构不合理等问题。2014年,柴达木盆地第一产业投资占比仅为3.5%,第二产业投资占比却高达62.4%,且集中在化工、天然油开采、有色金属矿采选及电力等领域<sup>[7]</sup>。这种矿产资源发展偏向性在用地空间上也表现明显。2014年尕斯库勒镇采矿用地仅为4.9 hm<sup>2</sup>,2020年预留采矿用地规模已达84.25 hm<sup>2</sup>,扩张倍数达17倍,其城镇用地面积扩张更高达40倍。即使是以第一、三产业为主导的怀头他拉镇、柯鲁柯镇,其采矿用地面积也存在较大扩张(表2)。

#### 1.2 受水资源短缺限制,耕地后备空间不足

柴达木盆地单位国土面积水资源量为2.0万m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup>,仅为全国平均水平的1/15,是全国最干旱的地区之一。《青海省柴达木循

环经济试验区水资源综合规划报告》数据显示,盆地现状第一产业用水比例高达73.3%,而第一产业增加值占GDP比重仅为2.2%。“大水漫灌”式农业用水的低效率与地区水资源的紧缺性反映出巨大矛盾。对于干旱的柴达木盆地而言,水资源数量的多少及其区域构成,是决定盆地农业开发规模和农业区域布局的基本依据<sup>[8]</sup>。目前,海西州已开始执行耕地面积“零增长”政策规定,各地区耕地面积自2010年以来已逐年减少或基本锁定(图2),耕地后备资源开发约束不断增大。然而,农业现代化是整个社会现代化的基础,要保障柴达木盆地实现新型城镇化,必须提高农业现代化发展水平<sup>[9]</sup>。因此,水资源匮乏背景下的农业空间保护与发展成为柴达木地区建设的关键问题之一。