

生态优先理念下阜阳全域空间开发保护格局构建研究

刘天一

阜阳市城乡规划设计研究院有限公司 安徽 阜阳 236000

【摘要】：在美丽中国建设与区域协调发展战略叠加背景下，生态优先已成为国土空间规划的核心导向。阜阳市作为长三角与中原城市群双桥头堡，兼具人口大市、国家商品粮基地与区域中心城市多重属性，其全域空间开发保护格局构建直接关系到皖北高质量发展与淮河生态安全。本文基于阜阳市国土空间总体规划核心内容，结合区域战略定位与资源禀赋，分析生态优先理念下空间开发保护的现实基础，探索“中心引领、节点支撑、蓝绿交织、多向协同”的总体格局构建路径，提出底线约束、分区管控、协同推进的实施策略，为平原城市实现生态保护与经济发展双赢提供参考。

【关键词】：生态优先；阜阳；国土空间；开发保护格局；平原城市

DOI:10.12417/2705-0998.26.01.008

1 引言

国土空间是生态文明建设的核心载体，构建科学合理的开发保护格局是落实生态优先、绿色发展理念的关键举措。近年来，阜阳市叠加长三角一体化、中部地区高质量发展、淮河流域生态经济带等多项国家战略，被定位为区域重点城市与中原城市群区域中心城市，同时肩负保障国家粮食安全与维护淮河流域生态稳定的重要使命。作为典型平原城市，阜阳市国土空间呈现农用地占比高、生态空间相对分散、城镇集聚需求迫切的特征。如何在坚守生态底线、保障耕地安全的前提下，优化城镇与产业空间布局，实现生态效益、经济效益与社会效益协同提升，成为其高质量发展的核心命题。本文基于阜阳市国土空间总体规划（2021-2035年），系统探讨生态优先理念引领下全域空间开发保护格局的构建逻辑与实践路径，为同类城市国土空间治理提供借鉴。

2 生态优先理念下阜阳空间开发保护的现实基础

2.1 区域战略定位赋予生态使命

阜阳市地处安徽省西北部、黄淮海平原南端，辖3区4县1市，总面积约10118平方公里，是衔接长三角与中原城市群的关键枢纽。国家战略赋予阜阳多重生态责任：作为淮河流域生态经济带区域性中心城市，需筑牢淮河流域中游生态屏障；作为国家商品粮基地，需守护百亿江淮粮仓，实现农业生态化转型；作为区域重点城市，需构建城水共生的宜居环境，为承接产业转移与人口集聚提供生态支撑。多重战略叠加要求阜阳将生态优先贯穿空间开发保护全过程，实现区域生态协同与自身高质量发展。

2.2 资源禀赋奠定生态格局基础

阜阳市国土空间结构呈现典型平原特征，各类空间分布相对均衡。2020年国土利用现状显示，农用地面积1082万亩，占比约71%，其中耕地占比62%，是粮食生产的核心载体；生态用地面积582.18平方公里，占比约6%，以淮河、颍河、泉河及西湖湿地为核心，构成市域生态骨架；城乡建设用地面积

2128平方公里，占比约21%，主要集中在中心城区及各县市城区。水资源与生物资源是阜阳生态优势的核心体现，市域拥有15处自然保护地，包括2处省级自然保护区、5处国家级湿地自然公园，淮河及引江济淮沿线生态廊道串联各类生态节点，为构建蓝绿交织的生态格局提供了天然条件。但同时，平原地区生态系统连通性不足、采煤塌陷区生态修复压力较大等问题，也对空间开发保护提出了更高要求。

2.3 发展阶段凸显生态协调需求

2020年，阜阳市户籍人口1081万人，常住人口820.02万人，城镇化率41.97%，处于城镇化加速发展阶段；GDP达2805.2亿元，跃升至全省第四，三次产业结构为14:37:49，工业化加速推进过程中产业用地需求与生态保护、耕地保护的矛盾日益凸显。随着阜阳城市圈建设与现代化I型大城市目标推进，人口与产业向中心城区及重点城镇集聚的趋势明显，需在空间布局中统筹考虑生态承载能力，通过优化城镇体系、严控开发强度、推进生态修复，实现城镇化与生态保护协同发展，避免走先污染后治理的老路。

3 生态优先理念下阜阳全域空间开发保护格局构建逻辑与框架

3.1 构建逻辑

以生态优先为核心导向，遵循“底线管控—格局优化—功能提升”的构建逻辑：一是坚守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，将生态约束贯穿空间规划全过程；二是立足资源禀赋与区域战略，优化生态、农业、城镇三大空间布局，实现蓝绿空间与生产生活空间融合共生；三是强化区域协同与城乡统筹，通过中心集聚、节点支撑，提升空间利用效率，形成生态安全有保障、经济发展有载体、人居环境有品质的全域空间格局。

3.2 总体框架

结合阜阳市域实际，构建“中心引领、节点支撑、蓝绿交织、多向协同”的全域空间开发保护总体格局，实现生态保护、

农业生产与城镇发展的空间均衡。中心引领以中心城区与阜南同城化发展为核心，打造市域高质量发展动力极，严格控制中心城区开发强度，依托颍州西湖、颍河、泉河构建生态宜居空间；节点支撑聚焦界首、太和、临泉、颍上四个次中心县城，提升综合承载能力，带动周边乡镇发展，同步守护区域生态节点；蓝绿交织以淮河及引江济淮生态廊道为骨架，串联湖泊、湿地、农田等生态要素，构建河湖林田一体化生态网络；多向协同主动对接长三角城市群、中原城市群及合肥都市圈，推动生态保护、产业发展、基础设施一体化，强化阜阳市圈辐射带动作用。

4 生态优先理念下阜阳全域空间开发保护格局的重点任务

4.1 强化底线约束，筑牢生态安全根基

以三条控制线划定为核心，构建刚性约束体系，保障生态与粮食安全。一是严守生态保护红线，重点保护淮河、颍河、泉河等重要水系及西湖湿地、自然保护地等关键生态空间，提升生态系统连通性与完整性，禁止在红线内开展破坏性开发活动，推进退化湿地、采煤塌陷区生态修复，2035年市域生态用地占比保持稳定并适度提升。二是坚守永久基本农田红线，落实最严格的耕地保护制度，保障100亿斤以上粮食产能，优化耕地布局，推进高标准农田建设与耕地提质修复，引导农业空间规模化、生态化发展，严禁耕地“非农化”“非粮化”，确保耕地质量与数量双提升。三是严控城镇开发边界，中心城区开发边界围合面积约357平方公里，明确各城镇开发强度上限，新增城镇建设用地优先利用存量土地，推进低效用地再开发，避免城镇无序扩张侵占生态与农业空间，形成集约高效的城镇开发格局。

4.2 优化空间分区，提升三大空间质量

(1) 构建系统完整的生态网络

以淮河、西湖等核心生态要素为依托，构建“一核引领、两廊贯通、多点支撑”的生态空间格局。一核即颍州西湖生态核心，高品质建设西湖新区，打造生态创新人文城市名片；两廊即淮河生态廊道与引江济淮生态廊道，强化沿线生态保护与修复，构建水陆统筹的生态防护体系；多点即15处自然保护地及各类湿地、林地生态节点，完善生态廊道连接，提升生态系统稳定性。

分类推进生态资源保护利用，森林资源重点加强农田林网建设，禁止生态公益林商业性采伐；湿地资源严格落实保护法规，推进退化湿地恢复重建；水资源实行总量与强度双控，合理配置地表水、外调水与非常规水资源，严控地下水超采，保障生态用水需求。

(2) 打造生态高效的农业格局

立足国家商品粮基地定位，优化平原特色农业空间布局，

构建“一带引领、多园支撑、全域提升”的农业发展格局。一带即沿淮生态农业发展带，发掘淮河湿地水乡优势，推进生态农业产业化；多园即国家级、省级现代农业产业园及田园综合体，强化农业产业平台引领作用。推进乡村振兴与农业空间优化协同，分类引导村庄布局，特色保护类村庄保持风貌完整性，城郊融合类村庄推动城乡要素融合，聚集提升类村庄引导人口产业集聚，搬迁撤并类村庄有序推进优化调整。通过全域土地综合整治，促进耕地集中连片，提升农业规模化生产水平，同步改善乡村生态环境，建设和美乡村。

(3) 构建集约协同的城镇体系

优化市域城镇等级规模，形成“中心—次中心—重点镇—一般乡镇”四级城镇体系。中心城区与阜南同城化发展，规划人口不低于300万人，构建“一主两副六片区、一湖两河六绿楔”空间结构，强化颍州西湖、颍河、泉河生态纽带作用，提升城市宜居品质；四个次中心县城规划人口40至65万人，强化产业与公共服务功能，打造区域发展支点；32个重点镇作为乡村服务中心与产业集聚核心，完善基础设施与公共服务，带动乡村发展；一般乡镇严控人口规模，强化对乡村的统筹服务能力。产业空间布局坚持生态优先，适当增加工业用地比例，确保工业用地占城镇建设用地比重达25%左右，新增工业用地集中在开发区及合作产业园，推进苏阜产业园、阜合现代产业园区等平台生态化建设。提高工业用地容积率，推进低效工业用地整治，探索混合产业用地供给，实现产业发展与生态保护兼容。

4.3 强化区域协同，推动生态共建共享

深度融入长三角一体化，承接产业转移过程中严格生态准入，共建长三角绿色农产品生产供应基地，探索“研发孵化在沪苏浙、生产转化在阜阳”的合作模式，推动产业绿色化转型。加强皖豫省际协作，共建皖豫跨省产业合作园与沿淮物流通道，协同推进淮河生态保护与修复，强化中欧班列协作，构建绿色高效的物流体系。推进阜阳城市圈与合肥都市圈双圈联动，强化生态空间协同管控、基础设施互联互通、公共服务共建共享，推动中心城市能级提升，辐射带动周边市县一体化发展，打造皖北城镇协调发展示范区与安徽高质量发展增长极。

4.4 塑造特色风貌，构建城乡共生格局

以水为脉彰显地域特色，构筑“大气广川平畴、万顷城野交融、皖北魅力水乡”的城乡景观风貌格局。保护提升淮河、颍河、泉河生态景观带，分区打造北部田园、中部水韵田园、南部沿淮生态三大风貌区，引导四大县域城镇风貌圈特色化提升。中心城区强化“田园楔入、城水共生”风貌特征，完善次级水系保护，打造七大特色水湾，优化滨水空间营造；推进历史文化资源全要素保护，整合欧苏文化、管子文化、姜尚文化等资源，构建“一核一廊两翼多极”全域旅游格局，推动文化

与旅游深度融合,实现生态风貌与文化特色协同提升。

5 生态优先格局实施的保障措施

5.1 完善规划传导体系

构建市级、县级、乡镇级三级,总体规划、专项规划、详细规划三类的国土空间规划传导体系,健全地方法规与技术标准,确保生态优先理念贯穿各级规划。城镇开发边界内实现控制性详细规划全覆盖,开发边界外以村庄规划全覆盖,强化规划刚性约束,保障开发保护格局落地实施。

5.2 强化政策机制保障

建立生态保护补偿机制,推动跨区域、跨流域生态补偿,对重点生态功能区给予政策倾斜。完善耕地保护激励机制,鼓励耕地提质修复与规模化经营。创新土地利用机制,推进城乡建设用地增减挂钩、低效用地再开发等政策落地,保障生态与城镇发展用地需求。建立跨部门协同机制,强化自然资源、生态环境、农业农村等部门联动,形成工作合力。

5.3 提升科技支撑能力

运用大数据、遥感等技术,构建国土空间动态监测与评估体系,实时掌握生态、农业、城镇空间变化情况。加强生态修复技术研发与应用,推广采煤塌陷区生态修复、湿地保护、高标准农田建设等先进技术,提升生态治理科学化水平。强化规

划实施效果评估,建立动态调整机制,确保格局适应发展需求。

5.4 引导公众参与监督

拓宽公众参与渠道,在规划编制、实施、监督全过程公开信息,鼓励公众提出意见建议。加强生态保护与规划政策宣传,提升公众生态意识,引导社会力量参与生态修复、乡村振兴等工作。建立规划实施监督机制,接受社会监督,确保生态优先理念落到实处。

6 结论

生态优先理念下,阜阳市全域空间开发保护格局构建需立足区域战略定位与平原城市资源禀赋,以三条控制线为刚性约束,优化生态、农业、城镇三大空间布局,构建“中心引领、节点支撑、蓝绿交织、多向协同”的总体格局。通过强化底线管控、分区优化、区域协同、特色塑造与机制保障,既能筑牢淮河流域生态屏障、保障国家粮食安全,又能支撑现代化I型大城市与阜阳城市圈建设,实现生态保护与经济发展双赢。作为叠加多重国家战略的平原城市,阜阳的实践探索为同类城市破解生态保护与发展矛盾、提升国土空间治理水平提供了思路。未来需进一步强化规划刚性执行,完善协同机制,推动空间开发保护格局持续优化,为皖北高质量发展与生态文明建设提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 廖顺治.国土空间开发保护背景下全域土地综合整治技术分析[J].城市开发,2025,(05):101-103.
- [2] 雒占福,梁晶晶,张蓉,等.全域旅游开发分区识别及空间管制——以生态脆弱区四川阿坝藏族羌族自治州为例[J].山地学报,2022,40(06):887-901.
- [3] 林坚,杜一凡,郭家新,等.国土空间用途管制和规划许可制度的思考与建议[J].规划师,2025,41(06):1-7.
- [4] 刘大海,李彦平,侯昱廷.全域全要素国土空间用途管制的治理逻辑及政策建议[J].中国土地,2024,(07):11-15.
- [5] 潘炯鑫.国土空间开发保护现状评估地方特色指标选择思考——以仙游县国土空间开发保护现状评估为例[J].福建建材,2021,(11):27-29.