

生态文明背景下的国土空间规划体系构建

许元

(安庆市城乡规划设计研究院有限公司, 安徽 安庆 246000)

【摘要】合理的国土空间规划,既能最大限度地利用资源,又能适应经济发展的需要,在保证国民生产目标的前提下,进一步提高国土空间利用率。但近年来,我国国土空间规划体系构建过程中,生态环境遭到了严重的破坏,因此,当前国土空间规划的有关规定,应当以维护生态文明为前提,再采取具体措施推进。基于此,本文重点分析了生态文明背景下国土空间规划体系构建。

【关键词】生态文明;国土空间;规划体系

在国家建设进程中,各级主管部门多次强调生态文明保护的重要性,并在颁布相关土地改革、国土空间规划等相关政策时,将生态文明与空间规划体系建设有机地结合起来,极大地保护了生态文明,加快了绿色生活方式以及建设美丽中国的进程。因此,需要人民和有关人员针对实际情况,提出相应的对策,并坚定地加以执行,以保证我国国土空间规划体系的建设能够在生态文明建设的前提下顺利进行。

一、生态文明和国土空间规划的关系

生态文明背景下的国土空间规划体系建设,就是以可持续发展的理念为指导,统筹规划国土资源,合理调整和利用国土资源,促进社会长期稳定发展,强化生态环境保护工作,推动社会各个领域的健康发展。随着我国社会经济的全面发展,对国土空间规划的重视程度不断提高,对其提出了更高的要求,然而当前国土空间规划建设仍存在诸多问题。例如:过分关注社会经济发展,忽略环境保护和人居环境适宜性,严重制约了国土资源利用和国土空间规划建设。因此,在构建国土空间规划体系时,要将生态文明发展理念融入其中,改变传统的国土空间规划管理模式,以保护生态文明为前提,保证规划编制的合理性和科学性。在生态文明建设过程中,最重要的一环就是要协调国土空间规划方案和生态资源,最大限度地利用资源,解决生态资源紧缺和生态环境保护的问题。为实现这一目标,应积极开展国土空间规划体系创新工作,加快生态文明建设步伐,根据国土空间资源状况,控制各种资源的利用强度,及时调整空间结构,为我国生态环境恢复与保护工作的全面落实提供良好帮助,提高生态环境承载力,推动人与自然和谐发展^[1]。

为了实现生态文明建设效果达到预期标准目标,

需要进一步强化国土空间战略性发展目标,并与生态文明建设相结合,采取不同的方式进一步推动生态文明建设。传统的国土空间规划体系建设偏重于社会经济发展,而忽视环境保护和国土资源利用,既破坏了环境,又减少了国土资源。要想有效地解决这一问题,需要在生态文明建设的基础上,对自然产生敬畏志强的同时,积极开展自然生态环境保护工作,保证国土空间规划中与生态环境的关系能够得到协调,实现经济发展的同时,为实现生态平衡及实现生态文明提供良好帮助。

二、生态文明背景下的国土空间规划的基本原则

(一)整体性原则

由于国土规划本身就是一件很复杂的事情,涉及经济、政治、地理、工程等多个因素,所以,为了对其进行整体把握,全面控制资源浪费,就需要从多个角度出发,坚持整体性原则。因此,国土空间规划人员在正式开展工作之前,需要对特定区域的总体开发和建设需求进行明确,并对其未来的城镇化态势进行预测,从而制定出符合生态发展规律的长期科学规划,进而针对土地污染、土地利用不合理等问题提出针对性的对策^[2]。

(二)可持续性原则

由于城市和村镇的建设周期很长,国土资源的开发和利用无疑会对一个区域甚至是整个社会的未来发展产生深远的影响,所以,在进行国土空间规划时,一定要遵循可持续发展的原则。比如,在建设生态城区、开发土地资源的过程中,可能会遇到一些新的问题和新的情况,此时就要灵活应变,对各种土地情况作出必要的调整,保证特定区域的土地规划符合当地的生态环境和人民生活的实际情况。

(三)实事求是原则

为了进一步提高区域国土空间规划的质量,就需

要提前谋划规划项目，对方案进行科学的论证和编制，实地考察和科学分析地区的实际情况和资源分布状况，加强对各种资源的统筹协调，使资源得到充分有效的分配和利用。规划人员不仅要善于从先进城市的规划经验中汲取经验，还要客观辩证地分析东西部之间、城乡区域之间、县域片区之间、乡镇村之间的发展差距，制定具有鲜明特色、适合当地实际的规划方案，推动符合区域实际的发展模式。

三、生态文明背景下国土空间规划问题

（一）由于规划的不合理，导致资源的浪费

随着城乡快速发展，资源环境问题日益凸显，未来势必要采取资源管理型规划措施，将生态文明的理念引入到国土空间资源的统筹规划中。然而，城乡国土资源规划仍然未能重视生态问题，在前期规划建设中没有考虑到生态环境的影响^[3]。如表1所示，为某乡镇土地利用情况汇总表，发现其功能结构单一，耕地、林地结构比例严重不平衡，导致用地结构功能单一，易造成区域生态环境恢复力不足，应对能力不足。地方水域资源未能得到有效利用，表明国土空间规划仍停留在过去的水平上，偏重农用地和建设用地管理，未能从生态融合角度完成湿地等和谐共生空间建设。从全国生态规划区管控的角度看，现阶段，北方对大面积林带进行了重点保护，南方则管控力度较弱。而在北方，物种相对较少，例如华北平原以杨树为主，导致了经济生态系统的单一性。受主体功能区规划视角单一的影响，国土空间规划管理违背了生物多样性维度梯度格局规律，导致平均每个城市仅有300余种树种，而美国却超过800种。究其原因，主要是国土空间规划制度建设相对滞后，导致了国土资源管理工作过于追求“高效”，难以适应生态文明建设的需要。

表1- 某乡镇土地利用情况汇总（单位：公顷）

类型	分类	面积	总面积
农用地	耕地	6645.78	7916.09
	园地	654.67	
	林地	0.86	
	其他农用地	614.78	
建设用地	建制镇	105.86	2659.1
	村庄	1756.90	
	交通运输用地	788.45	
	其他	7.89	
未来用地	水域	719.09	773.09
	其他	54	
合计	11348.28		

（二）规划队伍建设有待加强

在国土空间规划工作的实际实施中，由于涉及的要素太多，规划的难度也很大，这对规划人员的素质和水平提出了更高的要求，如果相关的政府部门、规划单位和人员不能充分理解和运用新方法和新理念，就会造成规划成果的质量不高；甚至有些低水平的规划人员在工作中不顾实际情况，盲目套用其他地区成功的空间规划案例，不考虑当地实际情况，直接导致国土资源的浪费。以生态理念的考虑为例，由于国土空间规划工作的开展，为建设现代美丽城市，打造优质建筑，发展各种产业提供了依据，因此，在建设生态城市和发展低碳经济的今天，国土空间规划工作必须在生态文明的背景下科学地开展。然而，目前很多规划单位、政府部门和企事业单位只注重短期经济效益，对土地资源开发利用与生产发展的协调存在短视。正是因为缺乏生态观念，导致后期城市建设过程中存在严重的土地资源污染、浪费现象。

（三）国土空间规划方案缺乏可行性

在确定了具体的国土空间规划方案之后，工作并不是结束，而是要开展必要的规划论证，探讨前期形成方案的可行性。然而，很多单位因为没有明确的定位和目标，对方案的可行性也缺乏检验，不能充分保障区域国土空间规划的合理性和工程建设布局的合理性。正因为前期规划关系到整个城市未来的建设和发展，以及城市基础设施的布局，如果忽略了可行性论证这一环节，就有可能引发城市内部结构要素之间的矛盾。例如，我国各区域国土空间规划中，西部地区与东部、南部与北部地区在气候条件、地形地貌、居民生活需求等方面存在较大差异，发达城市地区住宅建设规模大，多为高层建筑，而在经济相对落后、人口密度小的乡村地区，住宅项目多为小体量低层建筑，所以在国土空间规划阶段，经常要参考不同的指标体系，若不能因地制宜地选择科学的规划方法，将会造成规划方案不能落地实施的结果。

四、生态文明背景下国土空间规划体系构建分析

（一）健全分级治理体系

我国各地区自然资源分布不均，政府、市场、社会三大主体共同参与，极易引发资源利用不协调问题。为维持生态环境与人类生产、生活的平衡，还应 对分级治理体系进行健全，保证国土空间规划编制、审批等各项工作得以规范开展，最终达成整体性治理目标。在国家自然资源部门的同意下，还应该对省、市、县等不同的区域实行分级控制，确保各种控制线的空间坐标得到落实，通过加强与干部考核关联形成

表 2- 国土空间规划保护分析治理体系（农业空间）

控制要素	用途分区	空间分区	控制机制
经济林	可调整林区	限制建设	省、市、县指标、结构控制，乡镇坐标控制
村庄建设用地	村镇建设用地	允许建设	
耕地后备资源	一般耕地	限制建设	
永久农田储备	一般耕地	禁止建设	
永久农田保护	基本保护示范	禁止建设	国家指标控制，省、市、县指标、结构控制，乡镇坐标控制

自上而下的约束，如表 2 所示。在界定各类生态空间、农业空间的基础上，引入指标管控、结构管控、坐标管控等多种管控机制，明确各层级管控责任，实现国土空间资源保护战略的落实。而实现国土空间的统筹开发，能够加强现有国土空间资源利用问题的整治，使生态环境得到有效保护，完成有序协调开发保护格局打造。

（二）提升土地资源开发与利用效率

在城市建设过程中，提前做好国土空间规划工作，明确土地资源开发利用的总体安排，对提高资源利用效率，建设合理的工程项目起到至关重要的作用。在充分尊重群众意愿的前提下，组织编制各类基础设施和建设项目施工方案图集，为项目建设提供科学指导；同时，要做好基础设施建设规划，统筹城乡建设项目、资金、人才等各种资源，把区域内的道路、供水、排水、供电、通讯等基础设施的布局规划，妥善处理好用地关系。在住房建设和土地审批方面，可以建立完善的住房建设联合审查制度，形成城乡建设部门与自然资源规划部门的科学联合办公机制，加强受理、踏勘、审批、放样、监管、验收等工作，形成管理合力，切实保障群众的合法权益。在住房建设过程中，要加强现场施工管理，督促施工单位采取必要的围挡措施，避免建筑材料、建筑垃圾随意堆放、倾倒。

（三）提升国土空间规划人员素质

提高国土空间规划人员的专业素质，有助于优化规划内容，减少后期城市建设和项目建设中可能出现的失误。为了确保规划工作的质量，相关单位首先要做好招募人才的工作，然后定期对员工进行技术培训，促进他们接触新的理论知识和行业前沿技术，增强自己的生态意识和环保意识。此外，规划人员还应积极主动地与同行交流，坚持生态文明建设的基本理念，不断探索新的国土空间规划思路。特别是在生态文明的大背景下，相关部门需要增强员工的生态意识，使得员工在国土空间规划中切实考虑绿色战略与生态环境建设问题，对各类项目的用地加以协调，降低资源的浪费，严防土地污染等现象，创造更高的节能、生态效益^[4]。

（四）树立生态化价值观念

在生态文明的背景下，为了进一步完善国土资源空间规划体系建设工作，需要站在生态文明价值的基础上，树立完善的生态文明价值观，利用可持续发展理念保障国土资源管理以及国土资源规划工作得到有效落实。为了使国土空间规划体系构建中能够树立生态观念，需要做好以下工作。

1. 树立多样化理念，重视多样化特点。国土空间规划体系建设过于单一，将对国土资源管理工作产生不利影响。就国土资源来说，具有一定的丰富性，而且各个区域的产业结构也存在着一定的差别，只有建立多元化的国土空间规划体系，才能保证对国土空间规划的统筹管理，促进国土资源管理工作的落实。

2. 包容性。国土空间规划体系构建应体现包容性特点，对国土空间规划体系和生态文明之间的关系进行思考和判断，保证两者之间的相互平衡。以生态价值为基础理念，剖析国土资源管理中存在的问题，加强生态保护和国土资源的合理利用，保证两者之间的协调，促进生态文明建设的有效实施，保证国土空间规划的合理性和科学性。

结论：

综上所述，我国国土空间规划体系的建设仍存在诸多不足，在生态文明建设的背景下，要想加强国土资源管理，防止生态环境遭到破坏，应从自然生态的角度出发，积极做好生态环境保护工作，加大生态文明建设力度，并将生态文明融入国土空间规划体系构建中，为我国进一步发展提供发展创造条件。

参考文献：

- [1] 李强, 肖劲松, 杨开忠. 论生态文明时代国土空间规划理论体系 [J]. 城市发展研究, 2021, 28(06): 41-49.
- [2] 白娟, 黄凯, 路遥. 国土空间规划体系核心价值认知及落定策略 [J]. 规划师, 2021, 37(10): 12-19.
- [3] 林锦屏, 张豪, 冯佳佳, 徐旌, 张博文, 骆曼. 德国国土空间规划发展脉络与贡献 [J]. 云南大学学报(自然科学版), 2022, 44(05): 956-967.
- [4] 王银娟. 新国土空间规划信息技术平台的建立 [J]. 冶金管理, 2022(09): 118-120.