

国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究

陈信业

广西壮族自治区 柳州市国土规划测绘院

摘要: 经济在快速的发展, 社会在不断的进步, 国土空间规划为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障, 为其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供空间载体。本研究认为当前亟须制定生态环境保护专项规划以支撑国土空间规划体系顺利实施; 分析了生态环境保护规划与空间规划、经济社会发展规划之间的关系, 以及生态环境保护规划需要重点考量的几项指标和任务; 最后提出了构建八个专项、一个纲要、一个导则、两份报告的生态环境保护规划体系框架。

关键词: 国土空间规划; 生态环境规划; 国土空间用途管制; 多规合一; 生态保护修复

引言

党的十九大报告强调, “统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”“像对待生命一样对待生态环境, 统筹山水林田湖草系统治理”。如何从规划融合的角度, 夯实统一实施国土空间用途管制和生态保护修复的工作基础, 值得深思。笔者选择国土规划、主体功能区规划、土地利用总体规划和土地整治规划等4个与国土空间用途管制、生态保护修复紧密关联的规划, 对各规划的功能定位、管控目标、实施保障等进行对比分析, 进而提出空间规划体系改进的设想, 以便夯实自然资源监管基础。

一、在国土空间规划体系中认识生态环境保护规划的迫切性

国土空间规划的战略目标是: 紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标, 按照“五位一体”总体布局, 落实国家重大战略决策和部署, 落实区域发展战略、乡村振兴战略、主体功能区战略和制度, 依据上级国土空间规划, 在科学研判当地发展趋势、面临问题挑战的基础上, 提出2035年市(县)域国土空间发展目标, 明确各项约束性和指导性指标, 远景展望到2050年。国土空间规划体系中含有多重生态环境保护的内涵, 主要包括生态安全底线、生态保护红线、生态修复任务和目标、资源环境承载力等内容。无论是横向的重大专项设计, 还是纵向的五级(全国、省、市、县、乡镇)规划工作内容, 每个环节都与生态环境密切相关。不仅如此, 只有国土空间的生态属性优先于其发展属性, 才能保障国土空间的用途和秩序。因此, 亟须制定生态环境保护专项规划, 以支撑国土空间规划体系顺利实施。

二、国土空间规划体系中的生态环境保护规划

(一) 土地利用总体规划指标: 实施一级土地发展权管控的资源计划配置

土地利用总体规划围绕国家对土地利用的宏观控制和计划管理, 设置了约束性指标和预期性指标, 主要包括耕地、基本农田、建设用地、城乡建设用地规模、新增建设用地及其占用耕地、土地开发整理复垦补充耕地等指标, 采取从国家到乡镇逐级分解、分级管控的方式, 并运用土地利用年度计划、农地转用报批等手段, 最终落实到具体地块上, 其本质是土地发展权的管控。我国是单一制国家, 实行中央统一领导、地方分级管理的体制, 形成了两级土地发展权管理体系。一级土地发展权管理以土地用途管制为核心, 采取自上而下用地指标配置等方式进行管理, 土地利用总体规划指标反映了中央政府对地方政府的一级土地发展权管理意图; 二级土地发展权管理则是地方政府面向社

会、面向市场来进行, 以城乡规划的“一书三证”管理为代表。

(二) 完善体系框架

为了使得国土空间规划法律地位更加明确, 可从国土空间规划体系框架进行设计。建议从纵向上、横向上等方面完善现有的体系框架, 各部门在体系框架的基础上进行各自的专项规划。纵向上, 国家层面的规划侧重宏观性和战略性, 具有“引导性”; 省市级层面则需要做好上下沟通协调的“衔接性”, 而县乡级层面则要做到具有“可操作性”。横向上, 各规划的协调应建立起以主体功能区规划为主导、以土地规划为衔接、城乡规划及林业规划为有益补充的战略规划体系。主体功能区的宏观领导性自不必说, 其主导地位显而易见; 而土地规划的全覆盖、综合性、多尺度、约束性和统一的数据基础等特征, 作为次一级的衔接性综合规划最为合适。

(三) 控制底线规划

以“尊重自然、系统完整、强制约束、协同增效”为原则, 根据不同地域的原生生态特征, 通过“生态空间溯源+生态产品溯源+生态功能溯源”三位一体的方式, 聚焦自然本底的属性底线、容量底线、品质底线。以区域生态空间规划为抓手, 提出自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面的标准, 引导地域生态系统整合性的恢复和管理过程, 包括生物多样性、生态过程和结构、区域及历史情况、可持续的社会时间等广泛的范围。为保护现有的自然生态系统, 整治与恢复退化的生态系统, 重建可持续的人工生态系统, 从根本上构建结构完整、功能永续的生态安全格局, 使受损生态系统的结构和功能恢复到受干扰前状态, 使可持续的自然-人文复合生态系统真正复活。使规划成果形成统一的生态环境“底线控制图”, 为划定和管理生态红线提供依据。

(四) 微观生态设计

在生态环境分区管治规划基础上, 微观层面注重环境美学和环境健康为目标的生态设计, 主要包括: 依据生态功能溯源确定生态因子, 系统评估生态因子的环境价值, 系统设计次生生态环境, 最后建设监测、反馈修正和管理机制。例如, 以往增加社区绿地率作为改善环境的主要举措, 但并不关注植被种类、水系等与环境的匹配度, 造成一些地区缺水加重、虫灾突出甚至破坏生态平衡, 引发生态连锁事件等。此外, 生态环境的设计过多考虑有无的角度, 而不注重与空间使用功能的协调, 如一些滨水地区设计在幼儿集中活动场所, 造成幼儿落水事件频发。这些都是微观层面生态设计工作缺乏造成的。良好的生态设计是生态安全格局维护的重要手段。

结语

只有正确认识现有规划体系存在的问题, 才能保证国土规划具有科学性、合理性和实用性, 才能发挥其应有功能, 推进新时期国土规划的制定。除了文中提到的对规划体系法律地位、体系框架、基本规则的重新考量外, 还有大量的研究和工作需要进一步深入, 规划改革创新任重道远。

参考文献

- [1] 王夏晖, 何军, 饶胜, 等. 山水林田湖草生态保护修复思路与实践[J]. 2018 (Z1): 19-22.
- [2] 王伟, 肖禾. 多规合一, 啥样的环境规划体系才衬?[J]. 环境经济, 2015 (ZA): 20-21.