

# 国土空间规划语境下国土整治与生态修复的思考

詹祖成

四川金土地实业有限公司

**摘要:**近年来我国综合国力的不断增强,城镇化进程也在加快。国土整治与生态修复是生态文明背景下建设美丽中国的重要抓手,是统一行使所有国土空间生态保护修复的重要要求,也是加快推动国土空间总体规划落地实施的重要手段。研究国土空间规划语境下国土整治与生态修复的开展思路和实施路径,并通过典型地方实践进行实证研究,有助于夯实国土整治与生态修复的相关理论,对支撑和指导各地的相关工作具有实践意义。本文就国土空间规划语境下国土整治与生态修复展开探讨。

**关键词:**国土综合整治;生态保护修复;生态文明

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2020.11.096

## 引言

国土整治与生态修复致力于国土空间的优化和生态功能的提升,从而促进对自然资源和保护利用以及人地关系的协调,因此就要求改变中国传统土地整治以及生态建设中围绕单一要素搞整治和修复的做法,应当基于国土空间进行综合整治修复。推进国土整治与生态修复的转型发展,对决胜全面建设小康社会和促进人与自然和谐共生具有重要的理论和现实意义。

## 一、国土整治与生态修复的发展

我国的国土整治最早是从土地开发整理开始的,从《土地管理法》颁布以来主要经历了从目标较为单一的土地开发、土地整理、土地复垦,演变到目标较为综合的集基本农田整理、城乡建设用地增减挂钩等多种功能于一体的土地综合整治。2018年,随着自然资源部的成立,土地整治走向山水林田湖草所有国土空间的国土综合整治。而国内生态修复的内容和对象以污染水体、污染土壤、植被恢复、矿山修复为主,传统的环境污染治理、国土整治等都融入了生态修复的内容。我国的生态修复工作主要经历了从小规模单要素生态修复,到区域性大规模单要素生态修复工作,再到“生态修复、城市修补”(城市双修)多要素生态修复工作,2018年国家机构改革以来生态修复走向山水林田湖草生命共同体修复等全要素系统修复。2018年,国土整治、生态修复统一归口为新成立的自然资源部国土空间生态修复司管理,强调统筹全域国土空间和全要素自然资源整治和修复,核心是修复国土空间功能、提升国土空间质量、提高国土空间利用效率,最终促进国土空间有序开发。但目前仍存在问题:一是整治修复的范围未覆盖全域国土空间。以往的国土整治范围以农业空间为主,聚焦农用地整治;生态修复以生态空间为主,聚焦生态环境的修复治理。整治和修复的部分工作虽然会涉及城镇空间,但未完全覆盖全域国土空间。二是整治修复对象仍以单一要素为主。以往的国土整治聚焦土地的整治,虽然部分工作会涉及水域、湖泊、矿山等,但未覆盖山水林田湖草全要素自然资源;生态修复聚焦生态环境的修复,但也未完全覆盖全要素自然资源。三是整治修复手段仍以工程措施为主,虽然部分工作会涉及其他非工程措施,但未涵盖生物、自然、人文等综合治理手段,无法体现生态文明建设关于“节约优先、保护优先、自然恢复为主”的方针。

## 二、国土综合整治与生态保护修复的几点思考

### (一) 提升理论体系,激发国土整治与生态修复的新动能

为了与建设生态文明、推动绿色发展、保障国家粮食安全和生态安全的战略需要相适应,新组建的自然资源部提出加快实施自然资源重大科技创新战略,着力构建地球系统科学核心

理论,引领深地探测、深海探测科学前沿,构建自然资源调查监测、国土空间优化管控、生态系统保护修复体系。同时,加强科研单位和管理实践部门的联合,在传统相关学科理论的基础上,汲取国内外整治修复领域最新理论和实践成果,强化提升国土整治与生态修复的基础理论体系,尤其是提升景观与恢复生态学理论、集成基于自然的解决方案体系,为新时代国土整治与生态修复的转型和实践注入新的活力。

### (二) 以空间结构调整优化国土空间功能

针对国土空间不合理利用与生态空间的矛盾,以结构调整发挥国土空间作用。主要包括化解国土空间结构布局矛盾,调配国土空间结构要素配比,确定整治规划,明确整治目标,调配非自然要素比重,调整区域范围内生产生活空间布局,实施城乡建设用地增减挂钩政策,实施低效建设用地再开发,处置棚户区、低效工业用地,优化国土空间功能,满足人们对生态环境的需求。

### (三) 通过整治保护修复机制的建设来为国土整治打下基础

一是要充分分析今后长时期国土整治需求,以此为基础建立起具有针对性的国土空间整治修复体制机制,通过开发、复垦、修复等一系列方式提升国土整治修复效果。二是要开拓多种融资渠道,建立起多元化的资金投入保障机制;另外,政府部门、银行以及企业等可以建立起国土治理和生态修复方面的生态基金,可以通过发布债券的方式来确保资金的有效性;同时,要对不同部门的资金实施必要的整合,通过对财政、金融以及社会资金的充分整合来确保国土整治和生态保护修复的资金投入。三是要建立起统筹协调的组织管理制度,通过自然资源部门统领、多部门的协同推进来确保国土整治和生态修复的有效协调和统筹推进。四是要建立起具有明确权责划分的监督管理机制,以此为基础积极组织进行常规性、专项监督检查,对于监测监管机制进行不断创新。

### (四) 加强技术支撑,提高国土整治与生态修复的有效性

在技术上,围绕国土整治与生态修复工作规划、实施、评价的诸多环节,首先需引入中高分辨率的卫星遥感和无人机等现代通信和物联网技术,配合以地面外业长期跟踪监测,构建国土整治与生态修复综合监测平台,提升整治修复全过程的监测能力;同时加强国土整治与生态修复的评价技术研发,尤其是资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价方法,以及生态系统服务协同权衡等效应评价方法,构建合理有效的评价指标和评价体系;另外还应积极参与IPBES、世界自然保护联盟和国际恢复生态学等相关领域的国外科学组织交流,吸收相关领域的先进技术,提升国土整治与生态修复的科学性和先进性。

## 结语

随着中国生态文明建设战略部署,生态环境部等部委全面落实整体保护与综合治理的责任形势更加严峻,要求加强理论方法研究,实验示范区验证,亟待突破科学技术,拓展专业学科内函。

## 参考文献

- [1] 张磊. 国土综合整治与生态保护修复探析[J]. 决策探索(中), 2019(12): 81-82.
- [2] 李倩. 打造新时代国土空间治理荆楚样本以国土空间格局优化和生态保护修复为核心,湖北启动全域国土综合整治[J]. 资源导刊, 2019(12): 54-55.
- [3] 王威, 贾文涛. 生态文明理念下的国土综合整治与生态保护修复[J]. 中国土地, 2019(5): 29-31.