

生态文明背景下的国土空间规划体系构建探讨

邓京虎 党迎春

江西省煤田地质局测绘大队

摘要：国土空间规划体系的构建与生态文明建设之间存在密切关联性，由于现代国土空间规划内容日趋多样化及丰富化，因此需立足生态文明建设的高度，重新认识、理解国土空间规划体系构建的意义及作用。与此同时，需认识到，国土空间规划体系构建的核心价值需建立在生态文明建设的基础之上，再根据生态视角分析潜在问题，并解决问题。本文主要以国土空间规划现状问题为切入点，进一步提出生态文明背景下国土空间规划体系构建的具体措施，旨在全面提高国土空间规划体系构建工作的质量效益。

关键词：生态文明；国土空间；规划体系构建；具体措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.23.038

自2019年我国先后提出“国土空间规划”相关意见、出台相关法律法规以来，标志着我国国土空间规划体系的构建工作持续推进。与此同时，进入新形势后，我国需强化生态文明建设力度，打造环境保护的空间格局，严格控制国土空间的开发程度，重新调整空间结构。而如何做好国土空间规划工作，构建合理科学的空间规划体系，则是相关从业人员需充分重视的问题^[1]。其中，在生态文明建设工作开展期间，需立足生态文明建设高度，全方位衡量国土资源，再采取合理科学的国土资源调控措施，以此实现国土空间规划工作可持续性发展的目标。

一、国土空间规划现状问题分析

（一）资源自身限制问题

从目前我国国土空间规划水平层面分析，普遍存在人地空间不协调、水资源紧张、气候变化较大等问题，这些问题的存在，进一步说明自然资源自身存在较大的局限性。其中，我国东南部人口数量多，且人口密度大，而受经济增长速度减缓的影响，人口数量持续递减，造成城市空间发展不匹配问题尤为突出，进而不利于国土空间规划工作的顺利有序开展。同时，我国人口总数约占全球总人口数量的18.8%左右，淡水量仅为世界总量的8%左右，约有0.6亿hm²的旱地未能得到浇灌，从而严重影响旱地生产效益^[2]。此外，需注意的是，气候变化频繁是影响生态资源及经济发展的一大主要因素，特别是对农作物生产、用水成本、耕地质量的影响非常严重。

（二）资源开发过度问题

相关统计数据显示，我国地下水超采总面积突破30km²大关，尤其是年超量采接近200亿m³。数据说明我国河水资源的利用负荷相对较大，约已超出国际公认水资源开发程度的2.5倍^[3]。再者，我国大多数地区普遍存

在农业灌溉水利用率不达标的问题，与西方发达国家之间存在较大的差距。与此同时，土地利用理念滞后，工业、农业占据绝大多数用地，其次为生活用地，进而造成自然生态空间急剧缩小，导致开放空间、交通、生活等用地之间出现较为突出的矛盾问题。此外，部分地区出现土地城镇化速度明显快于人口城镇化，进一步加剧矛盾分化的严重程度。因此，采取有效方法，解决资源开发过度问题刻不容缓。

（三）区域分化明显问题

我国区域经济与社会发展之间存在较为明显的差距，究其原因，即为：区域性分化问题尚未得到根本性解决，部分地区存在滥开发、恶性竞争等问题，进而难以保证区域发展的平衡性。与此同时，结合调查资料可知，我国东部地区的国土经济开发密度分别约为西部地区、中部地区的20倍、4倍，而新疆地区、贫困地区、革命老区的开发均呈相对滞后的状态^[4]。并且，存在大量人口向经济发达地区、沿海地区聚集的趋势，导致发达地区及特大城市的人口数量大幅度增多，进而在很大程度上加剧了城乡发展不平衡的趋势。由此可见，为了解决区域分化明显问题，在规划国土空间时，需强调自然环境与国土空间之间的统筹协调，保持资源环境与经济发展空间之间的平衡性。

二、生态文明背景下国土空间规划体系构建的具体策略分析

如前所述，国土空间规划现状问题，为了解决相关问题，提高国土空间规划的合理性及科学性，则需以生态文明为基础，落实有效的规划策略。总结起来，具体策略如下：

（一）加强环境资源保护

随着现代经济的快速发展，对自然生态环境造成了不同程度的破坏。进入新时期后，自然生态环境保护得到社会大众的广泛关注及重视，且社会大众的环境保护意识日趋强烈，特别是近年来我国相继颁布一系列的环境保护政策、制度以及法律法规，提倡生产企业及相关机构广泛参与环境保护工作，进一步消除对自然生态环境产生的不良影响。因此，在国土空间规划工作开展过程中，需满足高质量发展的要求，遵循生态文明建设理念，开发、利用资源的同时，强化自然生态环境保护力度，以达到促进二者之间共同发展的目标。此外，还需充分协调经济发展与环境资源之间的矛盾问题，确保国土空间规划的有效性及其合理性。

（二）规范评价环境承载能力

在实际规划工作开展过程中，地方政府及相关部门需在国土空间规划前期，综合评价、考核被开发地区的实况，包括：生态环境、地形地貌、自然气候等。积极

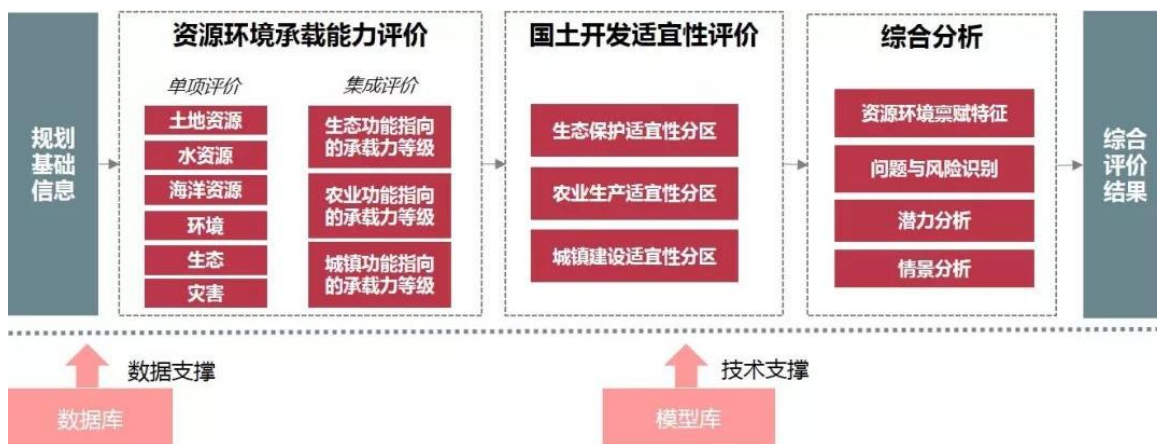


图1 国土空间规划平台建设体系信息要素

组织资源环境承载力的评价工作，以国土空间规划限制为切入点，了解、掌握该地区资源环境的承载力，形成科学合理的开发计划，做到有序开发及合理生产，并以不破坏自然生态环境为前提条件，寻找出适宜的开发地区。此外，在规划国土空间时，注意保护国家基础生态用地，包括：文化遗产保护区、自然保护区、国家风景区等价值较高的生态用地区域，进一步使生态文明建设目标得到有效实现。如下图1所示，在国土空间规划平台建设体系当中，资源环境承载能力评价是非常重要的一个环节，因此规范评价环境承载力显得尤为重要。

（三）构建完善的生态体系

在开展城市建设工作期间，需严格遵循生态文明理念，注重保护现有的自然生态环境，再以此为基石，积极建设城市生态系统，将城市的基础建设、道路、绿化带、河流视为生态系统建设的核心内容，进而形成城市建筑与生态环境相互交融的网络体系^[5]。与此同时，需突出城市生态系统空间格局的整体性，合理规划城区，持续降低噪声污染，为城市居民构建良好、和谐的生活环境，进一步带动城市经济可持续发展。

（四）实施多维规划方案

传统国土空间规划指以位置、边界、指标为导向，开展规划建设工作。其中，指标作为空间层面的概念，被视为“零维”；空间中位置普遍以定点为主要的存在形式，被视为“一维”；空间中边界普遍以面为主要存在形式，被视为“二维”。将上述要素应用在过去常规国土空间规划、资源管理中能取得满意的效果，但是对于现代城市建设而言，仅考虑以上要素并不全面，需要考虑三维、四维等要素。以城乡规划及城乡建设工作为例，需以土地利用及规划为基础，适当提高城市建筑比例、内部空间的分层。具体而言，在规划设计期间，需充分考虑开展近期、中期、远期规划，以此提高空间规划及布局工作的合理性及科学性。

与此同时，在落实国土空间规划方案时，需充分遵

循“以人为本”的工作原则，尤其是需要考虑到新时代下国土空间规划“以人民为中心”的原则，并确保未来国土空间规划至少达到五维或六维的层面。

此外，随着5G时代的来临，实体空间与虚拟空间相互融合，造成现实与虚拟之间的空间边界越来越模糊，进而使空间结构的内容及范围持续扩大。对此，在国土规划期间，需注重空间规划的合理性及科学性。在空间规划时，注意升维处理，即由一维、二维升至六维，并在具体规划期间，合理科学地渗透多元融合、多维创新等理念，以此达到引领国土空间规划工作高质量发展的目标。

三、结语

综上所述，在国土空间规划体系构建工作开展期间，需综合考虑生态文明方面存在的问题，为完善国土空间规划体系提供有利条件。与此同时，生态环境与社会大众日常生活及工作之间存在密切关联性。因此，需以生态文明建设理念为依据，充分重视城市建设、土地规划工作的协同进行，然后以建设生态文明为基础，合理规划国土空间，强调保护现有的自然资源，保持生态平衡，进一步提高国土空间利用率，使生态文明背景下的国土空间规划体系构建工作质量效益得到全面提升。

参考文献

- [1] 杨壮壮,袁源,王亚华,乔伟峰,林彤. 生态文明背景下的国土空间用途管制:内涵认知与体系构建[J]. 中国土地科学, 2020, 34(11):1-9.
- [2] 谢美娇. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建探析[J]. 安徽建筑, 2020, 27(10):185-186.
- [3] 章霞. 基于生态文明背景的国土空间规划体系构建研究[J]. 住宅与房地产, 2020(12):65.
- [4] 韦杰文. 基于生态文明的国土空间规划构建[J]. 区域治理, 2020(02):68-70.
- [5] 黄万状,陈怀录,汪永臻. 基于用途管制视角的中国空间规划体系构建研究[J]. 中国农学通报, 2019, 35(12):46-53.