

城镇国土空间规划中综合整治与生态修复机制探讨

刘世芳

武汉愿景土地咨询有限公司

摘要：中央针对国土空间规划体系建立和执行出台多项意见，加强城镇国土空间规划综合整治和生态修复机制建设，需充分更新空间规划目标、内容和方法，实现城镇国土空间综合整治和生态修复全覆盖，促进生态文明建设。

关键词：城镇国土空间规划；综合整治；生态修复；路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.062

综合治理和生态修复均作为国土空间规划中核心内容，前者主要强调通过潜在价值的国土空间进一步做好整治，提高空间利用率，后者是对生态环境敏感、脆弱区内进行修复，应不断探索新路径，逐步将工作机制落实，提高国土空间规划水平。

一、城镇国土空间规划中综合整治与生态修复作用

城市化建设脚步逐步加快，国土空间规划循序渐进落地，其中综合整治和生态修复作为关键性内容，进一步加强该项工作，其优势体现在以下几方面：

(1) 注重生态文明建设需求。生态文明建设作为时代发展新要求，国土资源是生态资源的重点，充分对国土资源做好高效化的整治于修复，可从源头提高资源使用率，确保资源可再生利用。国土综合整治和生态修复工作，全面落实习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理念，遵循保护优先原则，逐步推进环境综合治理。

(2) 服务乡村振兴战略的实施。我国中共中央国务院出台《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》明确指出：“统筹山水林田湖草系统治理，优化生态安全屏障体系；全面推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理”要求。乡村振兴战略背景下，国土规划中综合治理和生态修复需承担更多的任务，核心在于优化改良农业生产、生活及区域生态条件，与乡村振兴战略目标实现统一化，为该战略目标落实做以支撑。

(3) 支持全方位土地综合整治专项工作开展。2019年自然资源部门出台[2019]194号出台，积极提出应积极做好试点工作，为城镇国土综合整治和生态修复工作有序推进奠定基础，从多视角提出要求，推进该项工作落实，综合整治机制中四区一带机制，可强化环境实际自身承载力与国土开发程度均衡性，保证社会良好、稳健发展，该机制实际运行指标见表1。

表1 四区一带机制运行指标表

指标名称	2020	2030	属性
耕地保有量	18.65亿亩	18.25亿亩	约束性
国土开发强度	4.24%	4.62%	约束性
城镇空间	10.21万km ³	11.67万km ³	预期性
重点流域水质优良比例	>70%	>75%	约束性
水体功能区水质达标率	>80%	>95%	约束性

二、城镇国土空间规划中综合整治与生态修复面临挑战

城镇国土空间规划中综合整治和生态修复作为一项长期性工作，随着社会发展其面临挑战体现在以下几方面：

(1) 对象、目标综合化。按照国土综合治理内涵，其主体对象应倾向于人居环境、特色文化空间等更具潜力的国土空间；生态修复需注重各类生态重点及优先区域内，尤其是国家禁止开发区、生态敏感和脆弱区保护和修复工作。

(2) 方法、手段多元化。国土综合整治与生态修复工作方法逐步趋于多元化，新开展的途径转变为规划手段、管理手段等高度融合，从原有政府为核心主导者转变为政府联合市场主导目标。体现在导向性规划和计划，联合各类激励性相关政策和方针，为广大公众参与提供平台；管理手段选取指标、监督和代表推广等方式，保证管理成效较佳。图1为国土综合整治与生态修复逻辑架构图。

三、城镇国土空间规划中综合整治与生态修复定位和架构

(一) 城镇国土空间规划中综合整治与生态修复定位

一方面，对国土空间规划目标和方法补充。从整体类型分析，国土空间规划核心目标在于针对全方位、全要素整体架构，强调未来空间资源前景发展，国土综合整治与生态修复具备的属性可一定程度补充空间规划目标体系，可实现初期整体目标分解和精细化；从规划方法视角分析，国土空间具有较强的导向性，规划方法更强调综合分析需求，国土综合整治与生态修复具备较强的问题导向性，规划方法更倾向于发现问题并采取相应的措施，是对前者的补充。另一方面，对国土空间规划实施和管理的支持。土地整治处于土地资源实际管理和实施中作用充分凸显，新国土空间规划处于融合统筹原有各类规划中，需充分借鉴先进的经验。国土综合整治与生态修复补充国土空间规划目标、方法基础上，可依托规划、管理等方式，将其全面转换为可实施、可管理的基本体系。

(二) 国土空间规划中综合整治与生态修复架构

结合国土综合整治与生态修复处于整个国土规划定位和实际内容，需处于多层次规划中，选取多样化的内容和组织形式存在，分别与对应层级国土空间规划要求相吻合，横向上需充分按照不同的规划深度，依托多种形式进行组织，最终呈现横纵向整体架构。

1. 纵向五级

纵向上结合未来国土空间规划主要形成五个等级体系，分别为国家、省、市、县和乡镇，不同层级自身承担的职责不尽相同，不同层次需充分发挥自身价值，解



图1 国土综合整治与生态修复逻辑架构图

决对应问题。国家层面主要是明确全国国土综合整治和生态修复格局，掌握全国不同区域内整治重点和分区，明晰关键问题分类，提出对应的指标体系与重要考核机制；省级主要是充分接收国家层面相关要求，强调本省主要问题分类和分区规定，结合不同区域内实际状况合理将整治和修复目标任务分解，提出相应的典范工程；市级层面关键点在于有效分解指标，精细化开展和规划项目统筹布设规划，匹配相应的考核和资金政策支持；县级层面强调落实层面，是实际项目落实关键主体；乡镇层面倾向于配合支撑相关项目的实施。

2. 横向四类

横向方面国土综合整治与生态修复选取国土空间规划专项主题、国土空间规划配套专项规划、国土空间规划详细设计等形式，其中国土规划专章专节是指国土空间规划中选取相应的专题研究方式，并在具体说明书中阐述相应的内容，此类形式主要适用于呈现整治和修复格局、明确分类分区方式使用成效较佳；国土空间规划与之相适应的专项规划体现在指标体系、明确任务机制较为适用；国土空间详细规划设计中，体现在实际执行整治和修复工程中较为适用。

四、推进国土空间规划的综合整治及生态修复建议

(1) 加大国土空间生态修复资金投入。为全面落实相关工作内容，需大量资金做以支撑，应不断引入相应的社会力量参与该项工作中，形成多位一体促进资源共享，形成相应的合力。一方面，完善相应的经济发展模式，鼓励支持社会资本多形式参与，充分借力多元化的方式，充分将企业、社会资本等吸引，坚持处于市场化背景下运行。另一方面，不断健全生态系统产权交易

市场，充分利用法律咨询、价值评估等功能，充分将生态修复项目与市场经营等实现深层次融合，创设新时期完整的生态修复价值链。

(2) 加速国土整治与生态修复科技创新。信息时代背景下，需最大限度发挥科技力量，增强其工作科技水平，处于土壤治理、废弃矿山治理等方面加大研究，依托校企合作、企地合作联合攻克困境，保证生态系统实现稳健发展；鼓励支持企事业单位、科研院所等研发先进的生态监测装置，保证处于环保设施、环境监测、土壤修复等方面实现全方位覆盖，逐步向信息化、智能化方向发展，提高生态修复监测和评估。

(3) 建立完善的工作机制。各区域内开展综合整治和生态修复中，力争将各项政策实际衔接途径贯通，制定相应的激励制度，调动政府和人们参与主动性；实现土地综合治理和生态恢复资金和资源均衡，将土地资源带来的经济收益为获取资源的重要路径，促进其他资源涌入；始终将政府为核心主体，最大限度保证广大群众自身利益。

结束语

优化机制执行成效可显著增强综合整治、生态修复处于国土空间规划中作用，应积极掌握新时期该项工作的新要求，梳理其自身落实定位，以此为基础提出相应的架构和建议，保证其工作高效完成，助力生态文明社会构建。

参考文献

[1] 李珍. 新时代国土综合整治与生态修复研究初探——以临猗县为例[J]. 华北自然资源, 2021(3):2.