

# 国土空间规划中综合整治与生态修复机制探讨体会

焦玉屏

浙江财大空间规划科技有限公司

**摘要：**本文针对国土空间综合整治相关内容、新时期国土空间规划的新要求展开分析，结合国土空间规划中综合整治与生态修复过程，内容包括进行现状评估、展开潜力评估、合理划定分区、拟定相应策略等，通过研究准确识别重点区域、健全相应法律制度、做好资源整合工作、强化规划统筹引领、提高城镇建设重视度、持续完善整治体系等建议，其目的在于持续完善综合整治与生态修复机制，为国土空间规划工作的开展奠定基础。

**关键词：**国土空间规划；乡村振兴战略；专项整治工作

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.01.025

现阶段，国家高度重视国土规划工作，在国土空间规划活动中，加强综合整治和生态修复机制建设，需要不断更新空间规划的目标、内容和方法，加强生态文明建设和自然资源保护，切实提高城镇国土空间综合整治和生态修复的全域性。只有重视综合整治与生态修复的过程，提高实施水平和效率，才能促进生态文明建设。

## 一、国土空间综合整治相关内容整理

### （一）基本定义

国土综合整治在不同的历史时期有着不同的侧重点，总体来看可以将其理解为在改造和利用国土资源的过程中，针对资源利用效率不高、空间结构失衡、生态环境破坏等不同问题，采取各类措施开展的综合整治工作。

### （二）发展历程

我国自20世纪80年代提出国土综合整治概念以来，整体上经历了4个发展阶段。第一阶段即改革开放初期，强调充分利用国土资源发展国民经济，这一阶段的国土综合整治工作更加注重区域开发利用规划，并依托规划充分开发自然资源以实现经济增长；第二阶段为20世纪90年代，由于资源消耗过快，生态环境逐步恶化，经济发展与资源环境保护难以协调，国土综合整治更多地关注人地关系，强调经济、人口、资源与环境之间的协调可持续发展；第三阶段即21世纪初期，由于国家对耕地保护、建设用地集约节约利用的进一步强化，国土综合整治更偏向于土地整治工程，强调综合性的工程管理，确保具体的土地实施项目；第四阶段即党的十八大以来生态文明建设的新阶段，国土综合整治进一步突出国土空间开发、自然资源节约、生态保护机制的全面融合，逐步走向对国土资源全要素、全周期的综合整治，并将国土综合整治作为落实国土空间规划的实施主要目

标。

### （三）应用意义

在2017年，党的十九大报告中对于自然、社会、经济特征地域综合体的相关内容进行了再次强调，这也是有序开展区域生产、生活、文化活动有序进行的基础条件。基于此背景下来展开国土空间综合整治活动，具备了以下应用意义：第一，提高国土资源利用率，我国虽然地域面积广阔，但是随着城镇化进程的不断加快，所能够利用的土地资源量也在减少。基于相关技术来获取基础资料，以此来确定目前国内土地资源存量，以此为基础来完成土地资源规划设计，从而提升国土资源的开发质量与开发效率。第二，促进产业振兴发展，在区域经济发展过程中，产业结构完善度产生了重要影响，借助国土资料可以对该区域土地资源利用情况、存量情况进行整理，并且对于产业结构合理性进行评估，在后续资源开发过程中也需要做好产业结构协调工作，从而为产业振兴活动的有序开展奠定良好基础。

## 二、新时期国土空间规划的新要求

### （一）做好生态文明建设

在新时期发展背景下，展开国土空间规划工作时，做好生态文明建设工作，属于非常重要的工作任务。所谓生态文明是指人类遵循“多元素和谐发展”这以客观规律，所获取到的物质与精神层面成果，这也是人类文明发展的新阶段。在此过程中，国土资源属于生态资源整理时的核心内容，基于目前存在问题，采取恰当措施对其进行处理与修复，能够有效提升资源利用率，确保所整理资源的可持续性和再生性，为生态文明建设活动的有序进行奠定基础。在开展国土综合整治与修复活动时，也需要将生态文明建设要求落实到工作当中，而且围绕生态文明建设来建立相匹配的文明制度，以系统性发展的方式来有序推进环境管理工作，提高国土资源的利用价值。

### （二）服务乡村振兴战略

在2018年9月，国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》中，再次强调了乡村振兴工作的重要性，并且也对目前管理活动中存在的问题提出了新治理要求，这也赋予了地方政府新的责任与使命。基于目前的推行的乡村振兴战略背景，国土综合整治与修复活动在乡村发展中的价值也将得到不断凸显。通过采取合理措施来提高国土综合治理效果和生态修复质量，其可以更好地完成农业生产环境改善工作，而且在发展中也需兼顾区域生态环境，这也和乡村振兴战略目标保持了较高的契合度，可以更好地满足乡村振兴要求，不断

提高乡村振兴结果的使用价值。

### （三）开展专项整治工作

在2019年12月，自然资源部印发了《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号），在该文件当中，提出了土地整治活动指导，如在全国设置的整治试点数量不能小于300，而每个地区（省、市、区）的试点数量应控制在20个以下。而且在专项整治工作中，所选择的试点应从市县级地区开始，其操作环境的便捷性较强，而且可提供的资料丰富度较高，这对于大范围土地整治工作的开展，也可以提供可靠帮助，为各类专题整治活动的展开奠定了良好基础。

## 三、国土空间规划中综合整治与生态修复过程整理

### （一）进行现状评估

在整个工作的开展中，首要任务便是做好现状评估工作。在具体的评估活动中，会采用定量评价与定性评价工作，借此来获取到综合评价结果，为后续工作的有序开展奠定基础。在具体评估活动中，涉及的评估内容如下：第一，要素现状分析，即对于当地土地资源的基本情况整理，如区域现存耕地数量、地震灾害发生频率等，利用大数据技术、GIS技术对这些要素分布、数据进行整理，做好属性分配工作，为后续管理工作的顺利推进奠定良好基础。第二，整理区域时空演变特征，即对以往的历史资料进行整理，查看该地区各类资源的开发情况和转化率，并且也需要对城乡利用率进行客观评估，初步确定目前存在的规划问题，这也为后续处理措施的拟定奠定基础。第三，对于目前该地区的限制性条件进行整理，如当地矿产开发集约化情况、森林保护情况、水源保护情况等内容做好分析，这也是后续改进措施拟定时重点参考的内容。

### （二）展开潜力评估

完成现状评估工作之后，进入到潜力评估环节。在具体的评估活动中，也会采用定量评价与定性评价工作，借此来获取到综合评价结果，为后续生态格局调整提供有效参考。在具体评估活动中，涉及的评估内容如下：第一，国土整治潜力分析，即对于当地土地资源利用问题进行整理，并对其治理潜力进行整理，具体内容如下：①农田用地问题治理，利用大数据技术、GIS技术对农田污染问题进行优先级排序，讨论农田治理的可行性；②建设用地治理，对于建设用地受污染情况进行整理，尤其是一些翻盖、化工厂建设用地，需对其污染性进行整理，为后续开发计划的拟定奠定基础。第二，国土空间生态治理潜力分析，即对于当地生态情况进行科学评估，并对其生态修复潜力来展开科学分析，具体内容如下：①生态脆弱性分析，即对于该地区生态系统稳定性进行评估，内容涉及食物链丰富度、生态系统等级等，以此来评估生态系统的稳定性，确定目前系统发展中存在的不足；②生态系统服务重要性，讨论生态系

统效益转化率，客观评估系统效益发展潜力。

### （三）合理划定分区

完成上述工作后，进入到合理划定分区的环节。在具体实践中，需要对区域各要素资源潜力分析结果、国家自然保护区划定方法、国土保护要求、地方保护规范等资料进行整理，采用空间叠加分析的方式，来对国土综合整治区和生态保护修复区域进行划分，常规状态下可细分为国土综合整治区、生态保护修复重点区两部分内容，前者是对国土资源利用率存在问题严重性进行等级划分，从而提高问题处理过程的有序性。后者则是对生态问题区域进行整理，划分生态问题的优先级。在确定一级分区后，也需要合理划分二级分区，如国土综合整治区又可以细分为农用地整治分区、建设用地整治分区等区域，而生态保护修复重点区又可细分为流域生态保护修复区、生态节点保护修复重点区等区域，从而更好地满足区域划分要求。

### （四）拟定相应策略

在拟定相应策略的过程中，需根据相应目标来制定相匹配策略，具体可细分为以下几方面：第一，城乡治理策略，进行城乡治理的主要目标涉及完善的居民基础设施、优化的产业格局、良好的公共服务、提高资源利用率等目标，基于此来拟定相匹配应用策略，如不断完善功能特性、合理规划城建用地、存量用地合理开发等。第二，耕地治理策略，该环节的治理目标包括提高耕地质量、提升耕地产能、完善区域耕地格局等，基于此来拟定相匹配应用策略，如合理开发耕地资源、做好耕地污染治理工作、确定高标准耕地应用标准等。第三，生态系统治理策略，该环节的治理目标包括提升森林质量、水生态格局调整、流域水环境优化、提高生态绿地率等，以此来确定相应的治理策略，如拟定生态治理策略、建立防洪抗涝工程、水利涵养工程、生态障碍点修复、重点生态保护区域等。

## 四、综合整治与生态修复机制应用建议

### （一）准确识别重点区域

通过准确识别重点区域，可以提高生态治理活动的有序性，逐渐恢复当地的生态环境。在具体实践中，应注意以下内容：第一，对于各类要素资源的特征进行整理，根据整理结果来梳理自然系统发展状态、生态系统发展功能，这也是搭建修复体系的基础要点，从而提高功能分析结果的可靠性。第二，基于体系评估结果来确定需要整治和修复区域，并对生态修复节点、重要空间、受损空间涵盖范围、具体分布情况进行整理，围绕此内容来展开分层次、分阶段的生态修复工作。第三，细化重点区域的治理要点，以耕地治理为例，需要对耕地数量、耕地质量、耕地污染情况、耕地水灾情况等内容进行整理，对这些参数进行整理，以此来拟定相匹配的开发计划、整理计划袋、耕地建设计划、退耕还林计划、复垦计划等，这也为后续治理活动

的有序进行奠定基础。

## （二）健全相应法律制度

通过健全相应法律制度，能够为相关工作的开展奠定基础，从而更好地协调资源发展过程。在国土空间规划活动中，拟定了许多相匹配的发展法律，如《生态环境保护法》、《土地管理法》等，地方也根据国家法规，拟定了相应的辅助规范，使其可以更加契合地区治理、恢复工作。而法律法规的具体拟定中，也需要做好土地利用控制法规、土地资源整合管理、自然环境管理等方面法规拟定，使其可以更加契合区域发展需求。并且在制度当中也需要对国土规划流程内容的简化，这也为治理活动的快速推进奠定基础。另外，在法律法规落实过程中，也需要做好反馈资料的整理工作，从中筛选出价值数据补充到已有法规当中，从而提高所颁布资料的应用价值，减少“法律冲突”问题，确保相关活动的有序展开。

## （三）做好资源整合工作

通过做好资源整合工作，可以提升整理资源的应用价值，满足相应的使用需求。在具体实践中，应注意以下内容：第一，利用GPS技术、GIS技术、信息技术来对已有资源进行整理，了解各地区资源开发情况、资源存量情况等内容，从而提高所整理数据信息的完整性与实用性。第二，对于已经采集到的资料数据，搭配GIS技术来对资料进行分层处理，如基于数据属性特点，细分为道路、水源、森林、耕地等图层，并围绕此内容来建立相应的修复体系，展开分层次、分阶段的生态修复工作。第三，细化资源整合要点，以耕地资源整理为例，需要对目前该地区耕地数量、耕地质量、耕地污染情况、耕地受灾情况、耕地产量等内容进行整理，利用信息技术、互联网技术来进行整理，以此来拟定相匹配的资源开发计划、不断细化开发计划中的相关内容，以此来不断提升土地资源利用效率，推动区域经济的稳定发展<sup>[1]</sup>。

## （四）强化规划统筹引领

通过强化规划统筹引领，能够提升规划统筹结果的合理性，加快相关管理活动的开展进度。在具体实践中，应注意以下几点：第一，在开展综合整治与生态修复工程活动时，需要围绕国土空间规划要求，遵循宜农则农、宜林则林的原则，不断完善相匹配治理任务，并且在该区域内做好空间布局工作，以确保治理活动的有序进行。第二，在具体工作中也需要做好规划内容的统筹管理，了解不同因素关联性地整理，从而形成契合区域统筹规划管理要求的应用体系，提升所拟定体系的应用价值。第三，基于项目的功能定位，结合标准规划内容，对于相应处理措施进行整理，并以此为基础来完成总体布局工作，在规划落实过程中也需要做好反馈资料整理，从反馈资料中筛选的价值数据也会补充到规划体系中，从而提高统筹管理结果的使用价值<sup>[2]</sup>。

## （五）提高城镇建设重视度

提高城镇建设重视度，可以在提升土地资源利用率的同时优化城镇产业结构，以推动区域经济的可持续发展。从实践情况来看，也需注意以下几点：第一，当地政府应提高地方治理恢复工作的重视度，适当提高资金投入力度，这样也可以营造良好的城镇建设环境，从而提升资源的利用效率。第二，在城镇内需要搭建产业集聚区、生态文化区、一体化示范区，这样也可以不断优化城镇发展环境，加快城镇化经济的可持续发展。第三，在城镇化活动中，也需要对区域文化进行深入挖掘，将生态修复活动和区域旅游活动充分结果在一起，这样也可以形成良好的生态经济发展环境，提高区域生态效益<sup>[3]</sup>。

## （六）持续完善整治体系

持续完善整治体系，能够不断提高区域治理效果，促进区域经济的可持续发展。在具体实践中，也需注意以下几点：第一，在整治体系的拟定中，需要做好全要素综合整治工作，并以此为基础来完成修复策略的拟定，以此来确定不同工程的实施时序，将工程的加和效应充分发挥出来，以此来确保修复结果的可靠性。第二，在整治体系落实过程中，也需要对体系落实过程的反馈信息进行整理，从中筛选有价值的应用数据，以此来对后续整治体系进行调整，使其更加满足区域的实际发展情况，确保整治活动的有序推进<sup>[4]</sup>。

## 五、结束语

综上所述，准确识别重点区域，可以提高生态治理活动的有序性，健全相应法律制度，能够为相关工作的开展奠定基础，做好资源整合工作，可以提升整理资源的应用价值，强化规划统筹引领，能够提升规划统筹结果的合理性，提高城镇建设重视度，可以在提升土地资源利用率的同时优化城镇产业结构，持续完善整治体系，能够不断提高区域治理效果。基于国土空间规划，拟定完善的国土综合整治和生态修复体系，不仅可以加快体系完善速度，而且对于提高土地资源利用效率有着积极的意义。

## 参考文献

- [1]张海军,王勇,牛赓.国土空间规划中的国土综合整治和生态修复框架研究[C].中国城市规划学会,2021:756-761.
- [2]梅江,李振宇.生态中国视域下国土空间规划的综合整治与生态修复体系建设[J].农村经济与科技,2021,32(15):18-20.
- [3]戴忱,李晨.国土空间规划中的生态修复内容探索——以平潭综合实验区为例[J].上海城市规划,2021(01):64-71.
- [4]李葛.国土空间规划中综合整治与生态修复的路径探索[J].科技创新与应用,2021(06):67-69.