

面向生态文明的国土空间规划关键问题研究

夏晓立

聊城市城乡规划设计研究院

摘要：为积极响应生态文明社会建设号召，促进国土空间规划体系落成，需细致分析国土空间规划存在问题，提高生态文明背景下国土空间规划体系中的整体性。基于此，本文首先分析生态文明建设与国土空间规划体系之间的内在关联，阐述生态文明背景下国土空间规划要点与应遵循原则。提出生态文明背景下国土空间体系存在问题及具体解决措施，明确生态环境体系下国土空间规划工作具体开展流程，以期对相关工作人员提供理论性帮助。

关键词：生态文明；国土空间规划；关键问题

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.04.022

前言

党的十八大会对生态文明建设工作提出了更高要求，强调国土空间规划工作应当落实空间开发保护制度，致力于在生态文明背景下构建创新型、生态型国土空间规划体系。将传统单一国土空间规划中的空间开发转变为生产、生活、生态三位一体规划方向，确保构建出的国土空间规划体系能够在改善现有生态环境，增强各类建设活动生态效益中发挥出重要作用。

一、生态文明建设与国土空间规划体系构建之间的关系

（一）开发与保护关系

在国土空间体系构建工作开展过程中，生态环境保护工作已然成为规划体系转型的重要方向。现阶段国土空间开发工作需要原建成区域面积中的空间布局展开优化调整，切实提升空间内各类资源利用率，着重扩大重点区、限制区面积比重，最大限度保护此类区域中的生态环境。

在国土空间方案编制时，应当将生态环境承载力作为方案实施的重要标准。细致考察当地生态环境现状、资源使用需求，明确国土空间规划体系整体方向、落实目标，进一步提升了国土空间开发与生态环境保护工作之间的关联度。

（二）规划与评价关系

在生态文明建设及国土空间规划体系构建过程中，可制定能够适用于国土空间开发全过程的评价体系，增强国土空间开发利用管控效果。当前应用在国土空间规划体系构建与落实期间的评价制度日渐成熟，通过实施空间内综合调查，评估空间内环境承载力，使国土空间规划期间产业结构优化及产业生产方向能够更加趋向于生态环境保护。

要求做好国土空间规划体系落实过程中的周边自然地理环境、水文环境、社会环境的专项评估工作，基于

当前国土空间开发新格局，转变科学规划建设目标，进一步提升国土空间综合利用水平。

现阶段国家及有关部门针对国土空间规划体系构建及生态文明发展工作颁布了细致的环境影响评估方案，要求在国土空间规划过程中应当细致评估国土空间建设及规划工作对周边环境造成的影响情况，并根据影响程度与影响范围，制定专项可行控制对策。

在国土空间规划体系实施时，应当将规划及评价工作之间的关系进行细致协调，用于保障规划体系中的科学性及其可行性。

（三）市场、政府与社会关系

国土空间是重要的资源，可为城市发展及社会建设中的各类活动提供重要载体。故在国土空间资源配置工作开展过程中，市场及政府也各自发挥出了重要作用，需要国土空间规划体系在生态文明背景下正确处理市场、政府与社会之间的关系，加强不同部门之间的沟通交流。在具体国土空间规划体系构建过程中也需要强调各参与单位的监督管理职责，确保存在于国土空间规划期间的各类问题能够得到及时发现解决。



图1 国土控价规划体系

二、生态文明背景下国土空间规划体系实施方向与原则

（一）国土空间规划体系实施方向

为建立生态文明建设及国土空间规划体系之间的内在关系，需要完善工作规划体系，明确生态建设要点。

首先，从生态角度分析。要求国土空间规划及体系完善过程中需要做好生态环境的观察与理解工作。生态文明建设可分为自然生态建设、经济生态建设、社会生态建设等多种类型，需要在国土空间规划过程中，建立起多元化、生态型的规划体系。就目前来看，北方生物多样性较缺失，经济生态系统相对单一，生态文化建设

较为单调，更需要从国土空间规划角度，加强生态文明的构建；

其次，从生态价值角度分析。生态文明价值观正逐步取代工业文明价值观。通过大力发展生态多样性，并将生态文明建设覆盖城市功能、产业、人群及空间，真正意义上落实生态建设目标与任务。同时，生态价值还需具备一定的包容性，使生态文明社会中各类生态复合系统就能够平衡发展。将城市内部文化设施与服务设施建设均融入社区，通过关联各类设施，提高各类资源利用率。为通过国土空间规划工作实现城乡融合目标，可将城市发展及农业生产融合在一起，减少因远距离运输带来的不经济或碳排放等负面问题，便于城市安全运营，强化城市对外部变化的适应能力；

最后，从生态文明价值观的影响角度分析，需要正确认知到经济增长与经济发展是不同概念，经济发展并不等同于城市发展，城市发展的内涵更为丰富，包括了社会发展、生态发展及文化发展等领域。传统城市发展多以发展城市经济为主，而生态文明发展更为强调城市内部的生态性与多样性，城市更加具备多元化特色。



图2 生态空间规划

（二）国土空间规划体系实施原则

在生态文明背景下开展国土空间体系规划工作中，应当严格遵循空间规划工作的各类原则：

第一，生态文明系统具有不可分割特征，主要包括自然系统、社会系统、经营系统、文化系统等多种体系。体系之间存在密切关联，不可相互分离；

第二，生态后果不分区域。环境一旦受到破坏，影响范围将覆盖全球领域。如排放了过多的二氧化碳气体，致使全球都出现变暖现象，严重破坏了现有生态体系；

第三，生态产品与人类发展密切相关。生态环境管理水平可直接影响到大众生产生活质量。但就目前来看，随城市化建设进程不断加快，生态环境受到更为严重的影响；

第四，生态多样性。近几年来环境污染问题日渐突出，各类环境污染问题严重威胁到生物多样性。传统计划性经济体系对环境保护工作的重视力度不足，许多珍

贵生物濒临灭绝，对当前国土空间规划工作提出了更高要求。

三、生态文明背景下国土空间规划体系实施流程

国土空间治理体系建设与治理能力现代化发展是国家制定全面深化改革的重要目标。在国土空间规划工作开展期间，应当保障国家战略有效实施，促进国家治理体系及治理能力现代化发展，坚实稳定的朝向中华民族伟大复兴前进。因此加强国土空间规划体系建设管控力度，还需要着重于优化国家治理体系现代化建设，确保空间规划工作能够更好的服务于国家治理体系现代化发展。

生态文明建设中自然资源是重要资本，自然资源建立时应当合理界定、分配自然资源，确保国土空间规划体系能够与现有生态文明背景更加契合。

就国土空间规划体系发展现状角度分析，最初空间体系的规划主要以建设为背景，基于城市经济发展与城市基础设施建设，保障城市整体的经济性。随着社会发展速度日渐加快，城市发展也出现了更多以生态为中心的概念规划与战略规划，进一步凝聚了社会共识。在城市与区域快速发展期间，生态问题更为突出，还需要基于生态文明发展理论，做好国土空间资源规划管理工作，推动治理能力现代化发展。要积极推进生态文明背景下国土空间规划体系的落实，有序开展国土空间体系编制、审批、监管活动。

（一）国土空间规划体系编制

在传统城市规划工作开展过程中，规划工作相对独立，实际规划期间的指标分解、管理与落实工作引导性不足。因此在国土空间规划体系具体工作开展时，需要找准工作实施方式，提升规划成果利用率。充分发挥出地区各资源优势，借助城乡规划研究成果评估城市发展环节存在的各类问题，进一步提高城乡治理水平，重点突出城市特色，推动城市有序发展。

现有国土空间规划体系编制理念需要切实完善，制定出综合国土空间规划目标、拓宽国土空间绿色规划思路。要求国土空间规划中的技术规范、规程开展应当严格落实因地制宜原则，基于不同地区发展特征及差异性，增强规划工作的柔性管理力度。统筹考量地区资源现状、发展问题，制定出专项可行解决方案，确保编制出的国土空间规划体系内容能够在推动地区生态文明建设中发挥出重要作用。

（二）国土空间规划体系审批

基于生态文明背景，在国土空间规划体系中应当落实分级授权理念。要求上位规划能够与下位规划融会贯通，并不仅依靠上位规划对规划体系进行全面监督管理。国土空间规划体系的审批目的不仅是保障规划体系具备一定的可行性及适用度，还需要该体系能够促进并落实科学决策、增强社会凝聚力。

（三）国土空间规划体系监督

随大众生态文明建设意识日渐提升，生态文明背景下国土空间规划体系的监督覆盖面更广。就规划监督工

作而言,不仅需要保障监管流程精简,从根本上提高监管效率,还需要避免过于单一的监管途径,确保监管对象更加精准、监管内容更为有效。

从城市行政等级及城市价值优势角度出发,将国土空间规划体系能否充分发挥出城市内自然资源、文化资源优势作为重要监管对象,最大限度指导并支持城市规划建设工作。

四、生态文明背景下国土空间规划体系实施方案

国土空间规划体系的建设工作需要深入贯彻落实以人为本,从根本上提高大众生产生活水平。就现有国情角度分析,当前生态环境持续恶化,生态资源日渐短缺。城市内部空间供给不平衡,一定程度影响到城市发展进程。因此在国土空间规划体系实施过程中,需要引领城市绿色化、特色化发展,充分发挥出城市各类资源优势。

规定城市内要素流动边界,深刻展现出生态产品价值。虽然我国社会经济发展速度持续加快,但对于生态产品的生产及供给能力依然处于有待提升阶段,需要充分发挥出生态产品价值,满足人民日益增长的优美生态环境需要。

国土空间规划工作应当确保资源内的自然性、价值属性一致,建立起专项合成的自然资源产权制度,明晰产权结构。通过落实各领域流动激励机制,使分区制度、交易制度、补偿制度实施期间的积极作用能够被充分发挥出来。通过优化国土空间规划结构,实现自然资源优化配置以及资产保值增值目标。

五、生态文明背景下国土空间规划体系实施问题与解决对策

(一) 国土空间规划体系实施重视度

在生态文明背景下构建国土空间规划体系过程中,应当着重考虑生态环境实际情况,确保国土空间规划体系能够在保护当地生态文明基础上开展,真正意义上实现人与自然和谐共处目标。

加强关于国土空间体系实施工作的重视力度,明确环境保护对现阶段生态文明社会建设工作的重要意义,将社会发展理念贯彻落实至具体工作开展期间。重点针对生态环境受破坏地区落实生态文明建设标准,建立起牢固的生态屏障。

(二) 国土空间规划体系实施资源

在编制国土空间规划方案过程中,没有着重考虑影响生态环境的各类因素,会导致国土空间体系实施期间的资源浪费。

具体来说,因没有做好国土空间规划方案的优化工作,导致生态产品价值实现的制度设计存在不足,制约了生态产品内在价值的实现和综合效益的显化,影响了城市经济社会发展进程。

在国土空间规划体系建构过程中,打造高素质的国土空间规划团队,有助于将生态文明建设理念落实到国土空间规划方案编制过程中。要积极学习国内外先进国土空间规划经验,加强工作人员专业技能与理论知识培

训力度,确保后续国土空间规划工作能够得到更加充分的人力及技术支持。

(三) 国土空间规划管理权限

在构建国土空间规划体系过程中,各职能部门需要结合城乡地区规划及城市化发展进程明确生态文明社会建设要点。自然资源管理部门应与相关部门展开积极沟通协作,着重采用以生态环境为导向的规划分析方式,确保制定出的国土规划方案能够积极配合生态文明建设工作。

在空间规划体系编制过程中,严格遵循因地制宜原则,结合地区实际发展情况,建立国土空间规划具体方案。分析生态系统内物质产品、生态调节服务价值与生态文化服务价值,明确国土空间规划价值位序,进一步提升国土空间规划方案的技术可行性与经济适用性,在保障当地群众核心利益不受损坏的基础上,最大限度提升生态环境保护水平。

总结

总而言之,国土空间体系规划工作应落实生态文明建设核心任务,稳定提高生态环境治理水平,提升城市生态效益。为使生态文明背景下国土空间规划体系工作有效落实,需要正视存在于国土空间规划中的不足之处,落实国土空间规划中的生态文明新要求,确保国土空间规划体系构建工作能够在推动生态文明社会建设中发挥出重要作用。

参考文献

- [1] 胡利哲, 张杨, 宋家宁. 国土空间规划体系构建“后半程”中的“三线”划定问题[J]. 中国土地, 2021(12): 21-23.
- [2] 王先鹏, 鲍维科, 李修连. 国土空间规划立法中的法律衔接问题[J]. 中国土地, 2021(12): 24-25.
- [3] 訾伟, 李博, 杨光灿, 罗薇, 付菲. 创新城市的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J]. 中国住宅设施, 2021(09): 90-91.
- [4] 万汉兴, 林莉莉, 蔡阳波. 国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究[J]. 皮革制作与环保科技, 2021, 2(18): 176-177.
- [5] 王慧, 陈慧媛, 熊娟. 国土空间总体规划数据库建库与质检问题研究[J]. 房地产世界, 2021(18): 58-60.
- [6] 刘锐, 旷薇, 何文桥等. 面向国土空间规划的多规实施评估探索: 框架构建及重点问题[C]//. 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(20总体规划)., 2021: 508-515.
- [7] 赵焱, 叶强, 谭春华, 胡赞英, 向辉. 新时期国土空间安全背景下的空间规划系统思考[J]. 自然资源学报, 2021, 36(09): 2394-2404.
- [8] 于泮玉. 国土综合整治与生态修复研究的重难点与问题[J]. 智能城市, 2021, 7(17): 114-115.
- [9] 戴源. 基于国土空间规划视角的数据中心规划建设问题研究[J]. 中国工程咨询, 2021(09): 39-44.