

# 省级国土空间生态修复规划

田清 张丽丹 曹立涵

中部自然资源工程技术(湖北)有限公司

**摘要:**新发展阶段,我国追求经济高质量发展且持续推进生态文明建设,对国土空间生态修复工作提出更高层次的要求,应根据各地域特征科学化、规范化、针对性开展国土空间生态修复规划工作,提高我国国土空间利用率、加强生态环境保护,实现可持续发展与高质量发展目标。文章立足于省级行政区,简单阐述了省级国土空间生态修复规划及其重要性,探索规划编制,提出规划策略,为仍处于探索发展阶段的规划工作提出一定建议。

**关键词:** 省级国土空间;生态修复;规划策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.13.029

当前,我国推进并实施生态文明建设过程中,国土空间生态修复始终发挥着重要作用。其遵循“山水林田湖生命共同体”理念,通过规划与管理我国国土空间、生态环境与人地关系,既能立足于我国发展与建设实际优化国土空间格局,也能强化生态系统功能、保障生态环境安全,以此提高生态系统的服务性,为国民创造更加美丽、稳定与幸福的生活。在我国国土空间规划体系中,国土空间生态修复作为专项规划,是我国自然资源部门行使相应权力的重要抓手。推进此项工作时,应提高对省级国土空间生态修复规划的重视程度,承上启下,补充国土空间规划的不足。

## 一、省级国土空间生态修复规划概述

省级国土空间生态修复规划指的是,在某阶段的省域空间中,以“国土空间修复”为核心的宏观筹划与政策纲领等,是指导相关部门及其工作人员开展生态保护修复工作的重要文件,始终发挥着指导性作用。省级国土空间生态修复规划旨在,为生态系统遭到破坏、生态环境恶化、空间规划不合理以及自然资源利用失当的国土空间,立足于宏观层面,制定生态修复目标与任务、规划重要领域与工程并完善相应机制,积极推进生态文明建设,实现国家高质量发展目标。在我国国土空间规划体系中,省级国土空间生态修复作为专项规划,是非常关键的一环,始终发挥着统筹规划、上下承接的重要作用<sup>[1]</sup>。

在国土空间规划中,国土空间生态修复规划是生态修复工作的生动实践,在其目标的指导下、任务的推动下开展各项活动。空间规划能立足于全域,指导与管理全域要素开发、应用、控制与修复,采用目标导向、任务导向等多种手段,重视空间远景状态传达,分析全域空间规划的需求、问题,从根源上解决空间冲突,制定

科学、合理的发展方案。生态修复是在生态环境目标的指导下,对修复工作的有效衔接与具体实践。在问题导向下,能及时发现问题并采取有效的解决对策,补充空间规划的不足之处。

国土空间生态修复规划具有综合性,也是“多规合一”的最佳体现。如今,我国相关部门既要从土地、海洋等各类资源领域统筹规划生态修复工作,也带头开展以水利、文旅等为重点的板块规划编制工作,提出多种需求、落实多项政策规定。但是仍存在一定问题,如,仅重视具体任务,未能正确认识“山水林田湖草生命共同体”,不能有效修复生态系统并强化其功能。由此,规划过程中,应重视专项规划。

## 二、省级国土空间生态修复规划的重要价值

### (一) 科学开发、利用与保护自然资源

在我国推进生态文明建设时,省级国土空间生态修复规划既能夯实建设基础,也是有力工具。由此,我国成立了专门的自然资源部门,承担起统一行使“我国所有的自然资源资产所有者、国土空间用途管制与生态保护修复职责”的重要责任,应专业、系统地治理与管控省级区域生态环境,针对性解决生态空间规划不合理、自然资源开发与利用不当等问题。同时,还成立了国土空间规划、修复部门。进行省级国土空间生态修复规划时,相关部门应建设并完善国土空间用途管制机制,全面规划与治理省级国土空间,划分并落实生态修复与保护权责,最终建设具有可持续性的自然资源保护与应用“大格局”,提高我国自然资源的利用率,保护生态环境<sup>[2]</sup>。

### (二) 全方面、多层次地推动全域国土综合整治

在我国国土空间规划中,全域国土综合整治是非常重要的部分,主要呈现为“专章”,开展省级国土土地规划工作时,能制定并落实关于土地资源的目标、任务等。相关部门统筹策划与利用土地时,应基于生态修复理念,层层细分土地整治目标,根据各区域现状与特征,分层、分级地开展整治工作。同时,相关部门还应严格遵守国土空间规划标准,提高土地整治项目的设计水平。

### (三) 夯实安全底线与维持品质高线

省级国土空间生态修复规划时,对于国土空间规划与生态修复工作,应夯实安全底线并维持品质高线,在规划与修复过程中,既应维持与强化土地的生态功能,也应保护城市生态环境、提高生态品质,让城镇化建设与自然环境融为一体,为我国国民提供高质、舒适、稳

定的生活。

### 三、省级国土空间生态修复规划编制的思路

根据上文可知，新发展阶段，国土空间规划既是我国治理体系和治理能力现代化的题中应有之意，也是实现生态文明建设目标的重要工具。想要有序推进国土空间规划，必须意识到省级国土空间生态修复规划的重要作用，立足全局、放眼长远、多维考虑。当前，国土空间生态修复规划编制工作已然开启。《关于开展省级国土空间生态修复规划编制工作的通知》明确指出，应紧抓、重抓省级国土空间生态修复规划编制工作，为高效、有序地开展生态修复工作提供可靠依据。由此可知，应明确编制思路。

#### （一）分析评估

进行省级国土空间生态修复规划编制时，应以我国第三次国土调查数据为基础，结合土壤调查、水资源调查等专项调查资料，制作省级生态的“一张图”。然后应结合国土空间规划环境承载力与国土空间开发适宜性的评估结果，运用生态环境状况监控与评估等方法，形成省级生态安全格局，规划省域内的重要生态功能区等。应着重关注城镇区域、农业区域、生态区域以及当地重点区域，如具有水源涵养性能的区域等，辨识退化或遭损害的区域，从多方面、多层次评价上述区域的生态系统退化、受损与恢复情况，及时发现生态问题与风险<sup>[3]</sup>。

#### （二）制定目标

制定省级国土空间生态修复规划编制目标时，应综合考虑各区域生态系统退化、受损与恢复情况，在人与自然和谐统一与生态文明建设战略的推进下，依照保护生态安全、强化生态性能等顺序，制定综合性目标。此类目标应具有多样性、复杂性，既能满足人们对美好生活的向往，提高人们生活品质，也能维持当地生态多样性，让生态系统保持稳定与安全，兼顾人类生活与自然生态系统运转的多种需求。

#### （三）策划格局

进行省级国土空间生态修复规划整体布局时，既应加强顶层设计，进行全局谋划，也应关注自下而上的各类问题，应构建实能现人类可持续发展的生物多样性保护格局，建设能通达山海的生态廊道系统并筑牢能保护陆地与海洋生态环境安全的有力屏障，以高质量发展和维护人们幸福生活为出发点与落脚点，遵循山水林田湖草生命共同体理念，在兼顾生态系统完好与社会经济高质量发展基础上，以河流湖泊、河口海湾为基础单元，构建统一、完善且联动的国土空间生态修复格局，以此保护、修复与利用我国生态环境与自然资源<sup>[4]</sup>。

#### （四）布置任务

我国相关部门应坚持统筹规划、行动引领、分层实施的重要原则，立足于上述提及的三大空间，制定保护

与恢复生态系统、重新构建城镇空间、治理与恢复农业空间、维护生物多样性等重大任务，在尊重我国城镇化建设、农业发展与生态系统运行规律的基础上，布置任务、制定方案。

#### （五）布局工程

对于空间尺度，应按照由粗到细的顺序构建具有层次性的工程项目体系结构。对于区域尺度，应在目标、任务的引导下，构建由三大空间修复任务与生态环境、自然资源安全屏障体系组成的重大工程。对于单元尺度，应构建由各个修复单元组成的重点项目。对于场地尺度，应根据各个项目应用合适的修复方法。最终，分析与计算各项工作的成本与效益，增强省级国土空间生态修复规划编制的可行性。

#### （六）配套机制

应建设省市联动机制、监管机制等配套机制，在自然资源部门的统一领导下，多部门辅助配合下，推动生态保护修复机制运行，能实现跨区域治理目标。同时，也应该建设相应的传导机制，将省一级政策、规划、指令传达给地市一级。

### 四、省级国土空间生态修复规划的有效策略

#### （一）树立生态思维，构建完善的生态环境保护体系

进行省级国土空间生态恢复规划时，相关部门应坚持与深化生态思维，以“社会主义生态文明建设”为核心，树立正确的工作理念与价值观念，尊重自然规律、推动人与自然和谐相处，从而健全生态环境保护体系<sup>[5]</sup>。

首先，省级国土空间生态恢复规划应坚持“以人民为中心”，要满足我国国民的物质需求与精神需求，为人们创造更加幸福、美好的生活。然后，应树立正确的“生命共同体”理念，用发展的眼光看待问题。一方面，应增强各级区域的协调性与同步性，树立总体生态意识，系统化开展生态修复工作，以免出现片面、局部修复问题。另一方面，应从未来发展角度上对待、解决生态修复问题，增强生态系统的稳定性。

其次，应完善生态环境保护体系。进行省级国土规划时，应将生态修复工作放在首位，将优化与保护生态视为重要手段。相关部门应加强生态环境管理，制定相应的管理机制，科学分工、落实权责。要求各个部门积极沟通与合作，在节约国土空间与提高自然资源利用率的前提下，加快生态修复进度。

最后，我国政府部门应加大资金投入，攻克技术难关，统一调度各类资源与力量。

#### （二）坚持统筹规划，构建国土空间生态修复规划体系

当前，我国省级国土空间生态修复规划仍处于探索、发展阶段，存在目标综合性不强、任务分散、专业

性不足等问题,相关部门应坚持统筹规划、合理布局,高速推进国土空间生态修复的各项工作,构建完善的规划体系。第一,应建设“四级”规划体系,国家统一领导、省级承上启下、市县实施与执行。制定两种指标,以生态质量类指标为核心,以修复治理类指标为指引,通过拆解指标、划区传达、工程布局等方法,层层分解与落实生态修复任务。第二,应将省级生态修复规划纳入省级国土空间规划体系中,前者作为生态修复目标的具体化、任务的生动实践,应将自身置入到生态安全格局中,根据多种评估结果,尊重陆地、海洋生态系统运行规律,科学化开展修复工作。我国制定的《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,既强调了宏观规划,也推进了专项统筹,扩大了传统规划的范围、强化了治理功能,能增强生态修复合力<sup>[6]</sup>。

### (三) 引进信息技术,加强信息化编制与监督管理

互联网信息时代下,信息技术成为战略攻坚的重要工具,是抢占新一轮发展战略制高点的关键所在。由此,应加强省级国土空间生态修复规划编制与监管的信息化建设。当前,生态修复规划的重要任务是:解析与评估省级国土空间生态系统运行情况、生态问题与风险、生态系统恢复状况等。由此,可采用5G技术、大数据技术等,借助信息化平台,整合、分析与处理各类信息,如自然地理信息、水资源信息等,将山体、海域等重要资源领域划分为基础评估单元,建设综合评估系统,判别各类数字系统模型,最终能明确生态问题。也可利用信息技术论证规划方案、汇总规划成果、加强规划编制审批。

同时,也可利用地观测技术、5G技术、GPS技术等全程监督管理,能实现天上观测、网络管辖、地面观看,有序推进各项工作。建设监督管理系统平台,能实现动态监管、及时预警以及统筹协调,兼顾预防与治理,从而明确掌握规划区域与实施领域、追踪管理流程、评估最终效果,构成了一个完整的监管链<sup>[7]</sup>。

### (四) 坚持科技赋能,持续探索生态修复关键技术

应夯实省级国土空间生态修复工程的技术基础,立足于全生命周期角度开展生态修复工作,既要吸收与总结成功的修复经验,进行本土化探索,拓展生态修复视野,多样化修复技术与手段。也要不断探索与创新生态修复的关键技术,提高生态环境保护与恢复水平,强化省域生态系统功能。如今,生态修复技术具有单一性、针对性,仅能修复某一类自然资源,海洋、农田等。例如,当前海洋生态修复技术集中于护滩修复等方面,草坪生态修复技术集中于飞播、补播等方面,河流生态修复技术集中于生态护岸等方面。由此可知,在我国生态修复领域,耦合性修复技术有待研究与发展。只有维持生物多样性、优化生态系统功能,才能从根源上解决国

土空间规划中的各类生态问题。

### (五) 推动两山转化,创新与优化生态修复机制

随着我国积极推进省级国土空间规划,生态修复已经进入高速发展阶段,既形成了全新格局,也能促进经济发展、提高国民生活水平。当前,在国民经济体系中,生态经济的重要性愈发显著,其既是“可持续发展理念”在经济领域体现,也能促进生态转型的必然选择。相关部门应大力发展生态产业,将生态修复工作融入农、林等产业发展中,提高自然资源利用率。应加大资金投入,鼓励社会各力量加入,通过引入市场模式,提高省级国土空间生态修复规划的多重效益。此外,应贯彻落实生态治理理念,相关部门应坚持因地制宜原则,本土化探索生态修复机制,根据省域生态环境问题与发展现状,从技术性、经济性等角度制定修复方案。

### 结束语

综上,省级国土空间生态修复规划具有专业性、系统性、复杂性等特征,同时能影响我国经济发展、生态保护、国民生活以及国土空间规划整体工作成效,是新时期我国加强生态文明建设的重要举措,具有深远意义。当前,为实现高质量发展目标、贯彻落实可持续发展理念,应立足全局、统筹规划,捋清省级国土空间生态修复规划编制思路,在生态思维的指导下,完善相应体系并加强技术赋能,从单一要素转变为耦合性修复与治理,集中力量规划城镇、生态与农业,不断优化国土空间生态修复理念与方法,保障修复成果,实现人与自然和谐相处。

### 参考文献

- [1] 邵志江,刘美娥.国土综合整治与生态修复中农业面源治理策略与措施[J].国土与自然资源研究,2022(05):31-34.
- [2] 王焕雷.生态环境保护战略同国土空间规划的协调性分析[J].环境与发展,2020,04.
- [3] 韩璐,周兵,王灿.生态文明视野下的国土空间规划再认识[J].住宅与房地产,2020,21.
- [4] 程可欣,王志芳,唐瑜聪.国土空间尺度下生态修复空间优先级与策略探究——以矿山用地为例[J].风景园林,2021,28(12):10-15.
- [5] 李锋,刘海轩,马远,张益宾.国土空间生态修复研究进展及规划策略[J].北京规划建设,2021(05):5-9.
- [6] 付海英,常瑞甫,何苗.生态文明时代农业空间规划内涵及发展趋势[J].农业工程学报,2021,37(14):323-330.
- [7] 唐伟,梁东,徐卫东,杨学作,王英,陈峰.新时代国土空间生态修复规划科技信息化提升策略[J].智慧农业导刊,2021,1(01):54-60.