

# 国土空间规划下的生态空间发展研究

周可一

南昌市城市规划设计研究总院

**摘要:** 本文主要简单介绍了土地生态利用和生态空间的相关概念, 阐述了生态空间涵盖范围和国土空间的规划编制需求, 讨论了国土空间规划和生态空间发展之间的关系, 分析了城市生态空间的分层管制体系, 探讨了国土空间规划下的生态空间发展措施, 旨在加强对国土空间规划和生态空间的研究, 构建完善的生态空间体系, 满足国土空间规划编制需求, 促进我国城市生态文明建设。

**关键词:** 国土空间规划; 生态空间; 编制; 分层管制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.14.040

国土空间规划一直是我国城市发展过程中重要内容, 直接涉及陆地、海域等各类空间的资源规划, 具有一定的复合性。国土空间内的各类自然资源之间有着一定的关联性, 不同三维空间的叠加组合, 加大了国土空间规划难度。为促进国家空间的可持续发展, 应当基于国土空间的实际情况, 实施立体化的开发, 加强对生态空间的保护, 需在国土空间规划下有效推动生态空间的发展。生态空间是在国土空间规划体系下, 编制的具有生态功能的国土空间, 其受自然条件约束, 需充分发挥生态空间的生态功能, 科学划定生态空间范围, 确定生态保护红线, 从而加强生态安全保护。

## 一、土地生态利用和生态空间的相关概念

### (一) 土地与土地生态利用

土地可以看作是自然环境综合体, 或是社会历史综合体, 其由某一区域内全自然要素集合构成, 是人类生产的重要基础。所谓土地利用则是指基于土地的性质, 贯彻落实土地规划战略措施, 利用现代化科学技术, 来满足人类时空状态需求, 充分发挥土地的功能性。由于地域之间具有一定的差异性, 整体目标较多, 因此土地利用较为复杂, 其是一项需要长期坚持的工作, 不仅要从小短期生态治理方面着手, 还要考虑土地空间的长远利用效益, 需基于整体来优化配置土地资源, 满足社会发展需求, 维护生态环境质量<sup>[1]</sup>。

### (二) 生态空间

从广义上来说, 生态空间指的是维持所有生物物种生存、繁殖、进食、排泄的空间环境从狭义上来说, 生态环境指的是生态系统必要的地域容量。

### (三) 土地生态安全

土地生态安全指的是土地生态系统的可持续状态, 强调合理开发和利用土地资源, 并对其进行有效的保护, 在不影响自然生态所需必要空间范围外, 为人们生

活、生产提供所需的土地空间资源, 强调人与自然的和谐相处。为保障土地生态安全, 应当遵循土地可持续利用原则, 全面了解全域数据, 加强对土地安全问题的研究, 不断地优化土地生态结构<sup>[2]</sup>。

## 二、生态空间涵盖范围和国土空间的规划编制需求

### (一) 生态空间涵盖范围

生态空间指的土地利用现状分类中具有生态功能的用地类别, 涵盖了自然保护区、国家公园、自然公园、历史文化遗迹等。在生态环境中廊道的设计, 通常呈线性, 或是带状分布, 可将一些分散的、孤立的景观单元联通在一起, 打造出具有特色华的景观生态系统空间, 该空间能够保障物种的多样性, 为物种提供迁徙地, 有利于物种的扩散, 而且可使各功能区域之间进行缓冲。常见的廊道类型有生态廊道、缓冲带、隔离带等。所谓生态保护红线指的是要强制性对一些具有重要生态功能区域进行保护, 保障国家生态安全底线, 包括但不限于海岸生态稳定、水土保持、生物多样性维护等<sup>[3]</sup>。

### (二) 国土空间的规划编制需求

国土空间包含了领土、领空和领海三方面, 相较于传统的二维视角来说, 其更加立体, 不仅能够在平面上进行功能分区, 优化结构布局, 还可以从纵向上统筹开发不同空间圈层, 立足于整体进行有效定的保护和规划。随着我国社会经济的高速发展, 国土空间开发程度也逐渐加深, 不再局限于陆地人类活动的探索, 开始向近地空间、海域空间、地下空间进行拓展。三维立体化视角下的国土空间规划, 提高了国土空间资源利用率, 使得土地空间有着较高的开发利用潜力, 在一定程度上起到了空间节约作用。基于我国当前的实际情况, 为推动国土空间规划水平的提升, 完善国土空间治理体系, 我国制定了到2035年的相关目标, 明确了总体要求, 旨在进一步调整国土空间结构, 提升国土空间保护质量。要求在实施国土空间规划的时候, 将城市地上空间、地下空间有效结合, 统筹规划, 综合利用。不仅予以了政策上的支持, 还给予了操作上的指导<sup>[4]</sup>。

## 三、国土空间规划和生态空间发展之间的关系

国土空间规划和生态空间发展之间存在着一定的关联性, 主要体现在以下几个方面: 一是提高土地资源利用率, 保障生态环境合理开发, 是我国生态环境保护工作中的重要手段。科学的土地空间规划, 有利于提高生态环境治理水平, 改善现有的生态环境状况, 可从多维度来优化利用土地资源, 保障城市经济发展的同时, 贯彻落实生态环境保护工作, 实现维护目标; 二是为贯彻

落实可持续发展观,需从发展角度来看待国土空间规划工作,解决实际工作中的各项问题,采取有效的开发性保护手段。国土空间规划能够对国土资源进行有效的保护,而且有利于处理好经济发展和资源利用间的关系,促进土地资源利用率的提升,可推动生态空间的长远发展;三是我国在社会经济发展过程中,一直坚持着以人为本原则,合理的国土空间规划,满足可持续发展需求,能够对土地空间规划实施有效的生态环境保护<sup>[5]</sup>。

国土空间规划背景下的生态空间有着较好的发展前景。2020年我国自然资源部印发了省级、市级的国土空间总体规划编制指南,其中明确了生态空间的概念和定义,2021年生效的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中也明确指出了生态空间保护红线,强调了对具有重要生态功能的未利用地的保护。基于生态文明建设思想,在国家安全观指导下科学编制国土空间规划,改变城市传统发展模式,有利于为人们创造绿色发展环境,提高城市综合实力,促进城市的可持续发展。

#### 四、城市生态空间的分层管制体系

##### (一) 分类和分级体系

我国地形较为复杂,具有多样性,不同的地理区位,所编制的城市生态空间规划方案有所不同,部分城市以生态为基础来发展城市特色,畜牧业、生态农业等是其主要来源。对于这部分城市的生态空间规划,需要在促进城市经济发展,保证城市自身收入的同时,尽量控制对生态资源的索取和利用,避免过度消耗生态资源,或是破坏生态环境,需提高生态空间规划效益,多种植一些收益高的农作物;还有部分城市依赖于其他产业发展,因此在规划生态空间的时候,要充分考虑当地产业结构特点,以及城市产业的发展情况,以便于提高生态空间规划水平,在加强经济建设的同时,不可忽视生态环境保护,需从长远角度来看,提高城市空间利用率<sup>[6]</sup>。

我国每一个城市的生态系统都有所不同,可根据城市生态实际情况来进行等级划分,如若城市生态系统满足于生态空间规划要求,便能够进一步优化生态空间结构;如若不满足,则需要通过有效的修复措施使城市生态系统达到正常水平。

##### (二) 建立健全的分层管制体系

在国土空间规划下,为有效发展生态空间,则需要建立健全的生态空间分层管制体系,可从以下方面着手:一是要遵循生态空间规划基本原则。需科学定位城市生态系统,充分认识城市发展过程中生态系统的实际情况,如若生态系统未能满足于城市发展需求,那么需要实施针对性的科学规划,重新调整城市生态空间布局。可于部分城市区域设置禁止开发的区域,将其作为生态建设中的重要组成部分,如若城市面积较小,人地矛盾较为严重,那么则可以将多个小地方组合在一

起,形成大规模的生态空间<sup>[7]</sup>。城市中有部分区域并不太适合于生态空间开发,比如说受自然条件影响的荒漠化城市,针对此需要采取更为适宜的开发方式,遵循相应的规划原则,立足于整体,从长远角度出发,不可盲目追求生态恢复。应当处理好生态恢复和城市经济发展之间的关系,制定相应的处理原则,旨在实现整体效益最大化,推动城市的可持续发展。二是要制定完善的城市生态空间规划管理制度,充分发挥各部门的职能作用,加强各部门之间的交流合作,使之协调配合,共同展开有效的城市生态空间规划工作。需加大对生态空间规划的管控力度,使生态空间规划工作有据可循、有法可依,把控好城市生态空间开发程度,遵循因地制宜原则。

#### 五、国土空间规划下的生态空间发展措施

##### (一) 严控生态功能转化,树立正确观念

在国土空间规划下,为有效应对生态空间问题,应当严格控制生态功能用地斑块的生态功能转化。指的是要严格把控山水、田地、林湖、草地、河滩等生态用地,转化为非生态用途的用地斑块,需贯彻落实国家相关政策,对于还未利用的土地要进行合理的开发,尽量发挥用地斑块资源作用,满足人类发展需求,同时又不可对生态环境造成较大的破坏,旨在加强对生态功能用地斑块的保护,实现人与自然的和谐相处<sup>[8]</sup>。

与此同时,还应当转变传统的国土空间规划理念,树立全域“生态—自然—环境”要素观念。各级政府应当积极配合工作,加大宣传教育力度。土地的使用者是人民群众,人民群众应当清楚认识到“生态—自然—环境”要素观念的重要性,主动参与和配合政府所开展的生态空间规划和治理工作,维护每一块生态空间,以提高土地防治修复工作效率,实施有效的监管措施。

##### (二) 用养结合,设置隔离带和绿地廊道

全球经济一体化形势下,资本扩张的无序华给国家用地市场建设带来了一定的影响,无规划性的国土空间开发和利用,致使耕地数量逐渐减少,生态环境遭受严重破坏,这并不符合我国可持续发展观念。基于此,在国土空间规划体系下,应当重视生态空间发展,需在保证生态环境质量的前提下,满足经济发展的土地需求,缓解人地矛盾关系。遵循用养结合原则,不局限于土壤方面,而是要从整个景观着手,构建完善的生态空间用养结合体系,以保障生物多样性,避免土壤质量退化,加强对生态环境的保护。

除此之外,在科学编制国土空间规划的时候,还应当设置隔离带和绿地廊道,通过建设生态缓冲度来限制土地的无序扩张。其作用主要体现在两方面:一是有利于防止经济投资过热而过度扩张建设用地,透支城市未来发展资源;二是有利于隔离自然灾害,起到有效的缓冲作用,避免自然灾害发生后对人们造成较大的生命财

产损失。

### （三）保护生态多样性，构建生态空间体系

在国土空间规划下的生态空间发展，需要重视生态多样性，应当根据实际情况建立健全的生态网络体系，加强对生态多样性的保护，充分利用景观生态学、自然地理学、生物学等理论知识，基于目标物种生态要求，完善生态网络。目标物种有着一定的活动范围，在规划生态空间的时候需要保证其生态功能性，并将其和景观结构相连接，使目标物种有足够的迁徙空间，对于一些濒临灭绝的栖息地，要予以科学整治和修复，可有效应用现代3S技术。与此同时，还应当重视生态农业的发展，转变传统的农业发展模式，采取复合生态系统模式，使生物和环境相协调，优化不同物种之间的组合，加强生态农业管理，发挥物种多样化优势，逐步丝线食物链网络化，贯彻落实可持续发展观，实现综合效益最大化。

除此之外，应当构建生态空间体系，积极应对当前经济发展过程中所面对的生态环境问题。需尊重和保护自然，改变传统的生态文明理念，真正做到可持续发展，不再以环境为代价来发展经济。需根据实际情况和国土空间规划要求，来优化生态空间格局，从整体着手，尽量避免碎片化分布，实现资源集约化，提高生态资源利用率。可制定完善的规章制度，完善相关法律法规，加大对生态空间和生态资源的维护，以获取更多的生态效益，强化人们的生态环保意识。

### （四）注重功能性，实施精细化管控

在国土空间规划下，为有效保护生态空间，应当注重其功能性，提高生态系统服务质量。需要保持生物、非生物环境之间的动态关系，充分考虑人类活动对生态环境的影响，基于此来加强国土空间规划过程中的风险，积极应对不确定性因素，对这些因素实施定量分析，贯彻落实现代化管理战略，优化生态系统结构，有效恢复生态空间的生态功能。

除此之外，在治理生态空间的时候还应当实施精细化管控，要对生态空间进行合理分区，明确各空间之间的差异性，实施针对性的精准管控，以提高空间治理水平。在实施生态空间分区管控的时候，可按照生态空间准入清单来进行相应的管理，从风险防范、资源利用、恐案件布局和污染物排放等方面实施有效的管控措施，将生态保护区作为重点管控对象，旨在提高国土空间环境承载力，维护生态环境质量。

### （五）深化城市空间规划

在国土空间规划下促进生态空间发展，应当深化城市空间规划。可从以下两个方面着手：一是要做好生态空间基础信息调查工作，实施全面检测。不同地理位置的城市区域，发展程度有所不同，这就使得其在规划生态空间的时候存在一定的差异性。部分经济水平较高的

城市，为寻求可持续发展，其在进行生态空间规划的时候格外重视其长远发展，不局限于眼前利益。要注意的是无论是何种城市，在进行生态空间规划的时候，都必须对其相关基本信息有所了解，应当做好全面调查和检测工作，要根据所采集的基本信息来科学分析生态空间规划中存在的问题，并进行相应的优化，提高生态空间规划工作的精确性和针对性，减轻生态空间规划压力。通过科学的检测能够了解生态空间规划中的不足，从长远角度来解决问题，保障生态空间规划质量。二是要加强城市生态空间的规划应用。指的是在规划生态空间的时候，需要从多角度考虑问题，予以技术、资金等各方面的支持，坚持一切从实际出发，以免所编制的生态空间规划方案与实际不相符，无法提高生态空间利用率，不利于生态空间的长远发展。与此同时，还应当考虑建设施工时的相关问题，把控好建设成本，尽量避免对生态环境造成破坏，以免增加生态修复负担。

### 结束语

总而言之，应当加强对城市生态空间规划的研究，需在国土空间规划下采取有效措施，来推动生态空间的发展。加大理论性研究力度，明确相关概念，充分认识到生态空间规划的重要意义，以保障城市人们的正常生活，为其提供舒适的生存环境，推动城市经济发展的同时，也要保障城市生态环境质量。要避免生态空间的过度开发和利用，坚持用养结合原则，注重生态空间的功能性，实施精细化管控，维护生态多样性，建立健全的生态空间规划体系，严控生态功能转化，进一步深化城市生态空间规划，从而提高生态空间规划水平，优化生态空间布局。

### 参考文献

- [1] 王元昊. 国土空间规划下的生态空间发展[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(5): 49-51.
- [2] 姬君彩. 乡村土地利用生态安全问题的伦理审视[J]. 理论建设, 2020, (6).
- [3] 郭晓林, 曲筱青, 孙林. 国土空间规划视角下青岛市生态空间格局研究[J]. 青岛理工大学学报, 2022, 43(04): 79-87.
- [4] 潘志伟. 基于土地生态经济系统视域下的土地利用管理创新[J]. 中国住宅设施, 2019, (7).
- [5] 黄昕. 浅谈土地整治中存在的生态问题及对策[J]. 居业, 2019, (11).
- [6] 张洪茂. 城镇转型时期的国土空间规划应对措施分析[J]. 中国住宅设施, 2022, (06): 96-98.
- [7] 江鹏. 应用大数据分析模型的国土空间规划体系设计[J]. 信息技术, 2022, (06): 185-190.
- [8] 吴岩, 贺旭生. 生态空间控制性规划的探索实践与思考——基于国土空间规划的背景[J]. 中国园林, 2021, 37(S1): 12-17.