

# 生态文明视角下的国土空间规划探讨

刘高 涂翊

桂林市城市规划设计研究院

**摘要:**在国土空间规划中,应严格按照国家政策要求,其中,生态文明建设作为重点,国土空间规划对国有土地空间规划起到了指导作用,更是引导各项建设工作有序进行的前提依据。在我国,国土空间规划因为受到行政体系因素影响,各部门之间竞争比较激烈,利益争夺严重,使得在国土空间规划过程中,造成环境资源严重破坏,与国家倡导的生态文明不符。基于此,本文就从生态文明角度出发,进一步分析国土空间规划路径,并提出相应的优化对策,具体内容如下。

**关键词:**生态文明;国土空间;空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.045

2019年,国家相关部门发布了关于国土空间规划和监督管理的实施意见,这也侧面地反映了国土空间规划体系已经构建完善。在我国,和国土空间规划体系相关的研究不够深入,缺少系统性认识,所以需要进一步研究和分析,形成一个比较完善的理论体系。在国家全面推进生态文明建设发展中,人们的环保意识不断增强,逐渐形成环境保护的发展格局,通过调整产业结构,创新生产与生活方式,加强开发程度管控,优化空间结果,让生产空间朝着集约化、生态化、绿色化的趋势发展,给生态环境预留广阔的修复与改善空间,完善国土空间开发规划管理机制,这些均是从生态文明角度出发对国土空间规划内涵的重新定义。基于此,从生态文明角度出发,进一步分析如何通过国土空间规划实现创新发展,从中找到国土空间规划要求和规律,形成完整的国土空间规划体系,引导国土空间规划工作有序进行,快速实现生态文明建设发展目标。

## 一、生态文明理念与国土空间规划基本概述

### (一) 生态文明理念

生态文明理念主要是在我国成功召开党的十八大会议后,由党中央部门提出的重要战略规划,也就是通过加强生态环境治理,改善生态环境质量,给人们提供一个绿色、环保的生活环境,按照以人为本的原则,确定发展目标,保证人们利益不受损害,维护群众生命安全。生态文明理念和我国经济发展目标高度统一,生态文明建设和经济建设发展之间保持必然的联系,通过加强生态文明建设与发展,能够给我国社会经济改革发展提供支持。在生态文明理念作用下,能够帮助社会群众养成节约环保的生活习惯,培养人们环境保护意识,形成一个现代化的环境治理与保护的运行模式,根据生态文明理论指导,真正做到人与自然的和谐发展,将自然资源的应用价值全面发挥<sup>[1]</sup>。

### (二) 国土空间规划

在我国社会经济发展中,国土空间规划水平将会给其带来直接影响。通过科学完成国土空间规划工作,能够实现土地资源的科学利用,发挥其应用价值,每一块土地的应用价值各不相同,通过科学规划和安排,实现经济与生态环境的和谐发展。在国土空间规划中,涉及的内容比较多,其之前的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等。对于国土空间规划来说,其属于一项比较复杂的工作,工作时间长,需要在各部门的协作下,实现各项资源的整合与分析,促进资源有效传递,在大数据、云计算等现代化技术作用下,将其运用在国土空间规划活动中,能够保证国土空间规划质量,提高国土空间规划水平。

### (三) 生态文明与国土空间规划之间关系

生态文明建设也就是从生态文明角度出发,实现自然资源科学开发与利用,减少资源消耗,并且加强对生态环境治理与保护,从而实现产业结构快速增长,与消费模式协调发展。在国土空间规划建设过程中,应结合时代发展要求,对国土空间规划体系进行优化和改革,并且到传统国土空间规划中比较重视经济发展,忽略和社会环境与生态自然科学发展的局限性,从而形成全新的国土空间规划模式。在国土空间规划过程中,应该以生态文明建设为重点,在生态文明建设发展中,核心问题就是在国土空间开发与社会生态资源开发中,在开发承受能力和匹配度方面存在矛盾,这也是导致资源比较紧张、环境越来越恶化的主要原因。基于此,作为推动生态文明建设发展的核心要素,应对国土空间规划体系进行改革创新,这也是国土空间规划发展的重要目标。通过科学规划国土空间,对国土空间开发力度合理控制,并且适当调整空间结果,对生产空间集约化处理,从而保证生态环境具备较强的承受能力,和当前人口资源、环境协调增长相迎合,真正做到社会效益与经济效益统一发展<sup>[2]</sup>。

在生态文明建设过程中,应该加快国土空间规划发展步伐,并且对国土空间科学开发和筹划,生态文明理念在国土空间规划中发挥着重要作用。在传统国土空间规划过程中,通常会把经济利益作为重点,这种国土空间规划方式比较强调生产要素的整理、分配、分析,注重人口和产业空间的科学布局,不会分析国土空间规划对生态环境产生的负面影响,更不会思考把生态环境保护作为根本来开展国土空间规划工作,国土空间规划的核心目标就是为了缩小区域空间内经济总量以及增长速度之间的差距,使得环境受到严重污染。基于此,在国土空间规划过程中,需要把生态文明建设作为重点,在尊重自然的同时,还要加强对生态自然环境的保护,在

国土空间规划中，协调好和生态环境之间的关系，真正实现人与自然的和谐共处，一同发展。

### 二、生态文明理念视角下国土空间规划相关对策

#### （一）树立正确的国土空间规划意识

在开展国土空间规划工作时，需要从生态文明建设角度出发，树立生态文明发展理念，需要使用生态文明建设视角找到国土空间规划中存在的问题，认真分析问题产生原因。在生态文明建设中，包含了诸多内容，如自然生态、经济生态、社会生态等，只有在国土空间规划过程中，把生态文明建设理念融入其中，从生态角度出发，认真分析当前国土空间规划情况。结合目前情况，我国北方地区在生态文明建设发展效果上不太理想，整体发展水平偏低，而导致该现象出现的原因就是我国北方地区的生态环境缺少多样性，自然生态不足，并且经济生态模式单一，文化生态过于单调，使得北方地区城市经济发展水平不足，城市发展效果不太理想。

以北京为例，在2017年，我国党中央等相关部门发布了北京城市总体规划2016—2035年，该战略进一步确定北京在未来发展中的战略目标，对北京未来发展方向精准定位，明确北京人口总量上限、生态控制线以及城市开发建设边界等。在批复中，向北京提出了如下要求：“以资源环境承载力为重点，有效减负减发展，实行人口规模和建设规模双控，倒逼发展方式转变、产业结构转型升级、城市功能优化调整”<sup>[3]</sup>。为了实施这一版本的总体规划，北京同时研究并构建了包括空间规划编制系统、规划实施系统、规划运行系统和规划监管系统在内的闭环工作体系，并且构建了国家土地空间规划体系。在此过程中，我们密切关注国家层面的制度建设，并努力与之相衔接，结果已纳入修订的《北京市城乡规划条例》中。

#### （二）保持生态文明价值观

在国土空间规划过程中，应保持生态文明价值观，取代以往的工业文明价值观，结合时代发展要求，重点思考在国土空间规划过程中应保持怎样的价值观，整合和生态文明发展相关的信息。一方面，注重空间规划的多样性，不可让空间规划过于单一，单一则会给生态文明发展带来直接影响。在城市建设发展中，多样化涉及的内容比较多，范畴广，除了要做到自然资源多样化之外，还要从功能、产业、空间景观等方面实现多样化。另一方面，保证国土空间规划包容性，不可出现相互排斥的状况，从而让各种比较复杂的生态系统均衡发展。例如，针对公共服务设施的科学布局，在工业文明发展中，比较强调布局质量和效果，把各种文化设施融入其中，实现集中布局，改善服务质量。

在生态文明发展中，需要对国土空间规划方式进行改革创新，最有效的方式就是把文化设施分配到各个社区中，把服务设施和社区进行结合，形成一个整体，通过量关联性改善小区服务质量，提高各个服务设施的使用效率<sup>[4]</sup>。以北京为例，在建立国土空间规划体系过程中，当前在组织编制各个区域分区规划方案时，在转化

过程中将其设计成区级国土空间规划，也就是各个区域分区规划矢量图纸在整合以后，形成北京国土空间规划完整的基础底图。

北京核心区、中心城区、多点平原新城、生态保护区平原新城控制规划、乡镇规划、村庄规划，以及36个市级专项规划和若干具体区域规划正在有序推进中。在全面建设纵向传导、横向衔接的空间规划编制体系的同时，北京也在同步完善空间规划的实施体系、运行支撑体系和监管体系。在现有工作的基础上，北京将着手调整优化三区三线，完善国土空间信息平台、法律法规、政策和技术标准，严格按照相关要求对现有工作成果进行改造、衔接和补充，形成北京市可与国家空间规划体系充分连接的国土空间规划体系，以更好满足北京生态文明发展要求。

#### （三）建立明确的生态型国土空间规划框架

在国土空间规划过程中，涉及的内容比较多，覆盖范畴广，可以将其划分成多个部分，所以在实际规划中，应形成一个具体的规划框架，在生态文明理念的正确引导下，快速完成国土空间规划目标。在实际操作中，基本内容就是结合国土空间定义科学划分，其中包括了生产空间、生态空间以及生活空间。在生态空间中，其对应的内容为经济，生活空间则面向的是社会，生态空间则主要是环境保护。只有从三方面入手实施国土空间规划，才能实现经济协调发展，让社会建设与发展变得更加团结，降低对生态环境的不良影响，实现生态空间、生活空间以及生产空间的协调发展。并且，把规划内容作为重点，从生态文明建设角度出发，在国土空间规划过程中同时兼顾社会经济发展，把推动生态环境保护作为根本，重点分析，确定国土空间规划内容，从而发挥自身价值<sup>[5]</sup>。

以成都为例，在城市“三级三类”国土空间规划体系下，成都将公园城市的一系列研究和专项规划成果与国土空间规划深入结合，引领城市以更高质量、更高效、更公平、更可持续、更安全的方式发展。通过建设“自上而下”“由表及点”的多层次公园城市专项规划体系，把《成都市美丽宜居公园城市总体规划》和《成都市建设新发展理念公园城市示范区总体规划》作为公园城市规划、建设和示范实践的规划纲要，发挥着规划引领作用，利用《成都市公园城市建设实施方案》全面指导公园城市建设的实施，同步开展各区（市）县公园城市重点示范项目专项规划和规划，保证公园城市示范区建设工作顺利完成。

#### （四）加强各项资源集聚开发

目前，我国资源量比较少，适合用于国土开发的资源比较有限，所以在国土空间规划中，应协调好空间和生态保护两者之间关系。结合当前情况，我国虽然土地资源比较多，但是适合土地开发的资源数量少，并且土地空间没有得到充分开发与利用，无法发挥自身效益，不满足生态文明建设发展要求。因此在国土空间规划环节中，应把重点放在土地开发方面，横向开发与竖向开

发的充分结合,让空间开发效益不断增加,有利于促进社会经济快速增长。除此之外,我国土地空间在开发与利用方面还无法展现出自身独特价值,使得不能从中获得理想的空间效益,对于区域产业发展和空间开发等产生负面影响。应该注意的是,在我国土地资源开发与利用方面,将会和其他资源开发存在一些矛盾,并且资源消耗量比较大,这对增加空间效益有着不良影响。基于此,要求从纵向和横向两方面入手,在加强空间开发的同时,还要结合当地空间特点与需求,开发一些满足当地发展的特色产业,在合理使用现有资源的同时,推动绿色经济更好发展。

以成都为例,为推进成都公园城市示范区先行先试,成都编制了《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区总体规划》,力争在2035年全面建成践行新发展理念的公园城市示范区。在具体操作中,以新发展理念为指导,以“强化示范、发现优势、挖掘潜力”创新比较优势分析;围绕公园城市示范区世界城市的潜力水平、以人民为中心的核心理念和可持续发展的“中国计划”,从世界城市评价体系的三个维度、“满足人民对美好生活的向往”的要求和城市发展的未来趋势,并整合其核心关注领域,通过对成都特色、公园城市特色和国内外先进城市比较优势的分析,找出成都作为示范方向的主要优势和潜在。

#### (五) 全面落实国土生态保护工作

在国土空间规划中,比较重要的环节在于国土生态环境保护,具体有以下几个方面:第一,加强国家生态环境保护,严格按照生态文明建设要求,国家需要从自然保护区、森林公园等方面入手,秉持着生态环保理念进行保护,从而实现生态系统的均衡发展,不会因为人类频繁活动而受到严重影响,在对这些内容规划设计过程中,具体要求这些范畴内不可开展工业项目或者是城镇项目开发建设。第二,设定海洋生态环境保护红线,陆地污染防控等在多方面深入考量以后,海洋生态环境保护得到了社会各界的广泛关注。当前,我国在海洋生态环境保护方面处于初期阶段,需要借助保护红线进行约束与规范,通过这种方式,确保海洋生态环境保护工作有序落实。第三,建立国土生态环境安全保护屏障。要想更好地减少自然灾害问题发生,在国土空间规划环节中,应结合实际情况,科学建立生态安全保护屏障,保证我国生态环境不会受到影响,借助生态文明理念,给国土空间规划工作有序进行提供指导。

以成都为例,成都市坚定践行新发展理念,突出公园城市特色,推动城市发展从产业逻辑向以人为本逻辑转变,从生产导向向生活导向转变,实现规划理念、发展模式、城市运行路径的全面深入改革,不断提高公民的幸福感和安全感。深入实施基本公共服务设施“三年计划”,新增基础公共服务设施3691处,新增园区面积42.99平方公里,建成天府绿道4408公里。公园和绿道成为市民新消费、新体验、新生活的重要载体,让他们感受到“家门口”的变化。

#### (六) 综合整治并优化空间格局

为了让主体功能区和生态功能区两者关系变得更加协调,在开展国土空间规划工作时,应该做好整治与处理工作,让空间格局变得更加规范。一方面,应该对生态功能区科学改造,实现其与主体功能区功能的充分协调,让生态环境保护可以和社会经济和谐发展。尤其是在我国东部地区,随着生态功能区数量的增多,有效缓解由于人员数量增长及经济快速发展而产生的较大生态压力。另一方面,对生态功能比较弱的地区恢复处理,城市发展进程的不断加快,使得我国在国土空间规划要求上变得更加严格,大多数生态功能区都产生各种环境问题,需要结合实际情况,进一步分析问题产生原因,采取合理对策,快速恢复生态环境。

#### (七) 科学构建集约节约理念及生态补偿制度

对于国土资源和其他资源使用效率比较低的问题,资源浪费现象比较严重,需要通过不断实践与分析,按照节约发展要求,建立生态补偿制度,将问题科学处理,从而引导生态文明理念下国土空间规划工作更好发展。在开展国土空间规划工作过程中,需要秉持节约、保护优先的工作原则,在集约理念引导下,实现各项资源科学利用,提高资源使用效率<sup>[6]</sup>。并且,把精细化管理理念融入其中,调整产业结构,建立可持续发展的工作模式,避免资源随意消耗与浪费。除此之外,通过完善生态补偿制度,采用经济补偿方式对生态环境补偿,转变以往生态支付模式,完善生态转移支付体系,实现生态环境的保护。

#### 三、结束语

总而言之,生态文明理念作为新时代发展战略,在我国国土空间规划中起到了指导作用。在生态文明理念引导下,在国土空间规划过程中,应结合实际情况和规划要求,设计整体框架,并对资源环境的承载能力进行精准评估,做好土地资源开发工作,形成以生态文明为根本的规划体系,保证国土空间规划工作落实到具体位置,获取理想的规划效果,推动我国社会经济更好发展。

#### 参考文献

- [1]王婷.生态文明理念在国土空间规划体系构建中的作用与体现[J].低碳世界,2022,12(05):88-90.
- [2]范围.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].居业,2022(04):89-91.
- [3]毛国柱,胡浩穹,韩意欣,侯天怡,焦坤.基于文献计量学的我国国土规划发展历程与热点研究[J].环境保护,2020,48(22):40-46.
- [4]相松合.生态文明建设背景下国土空间规划开发保护探究[J].砖瓦,2020(10):58-59.
- [5]李海峰.生态文明理念视角下的国土空间规划的创新与发展[J].科技创新导报,2020,17(03):243+245.
- [6]张浩为,吴江.生态文明理念视角下的国土空间规划[J].住宅与房地产,2019(27):53-54.