

国土空间规划背景下的生态空间协调研究

肖斌

江西兰德规划设计有限公司

摘要：国土空间规划，是确保各类开发保护建设活动顺利、有序开展的有效参考依据，需构建完善的国土空间规划体系，明确规划要素，并做好其中生态空间协调工作，提升生态环境保护效果。本文以国土空间规划与生态空间协调相关内容为切入点，然后分析基于国土空间规划背景下做好生态空间协调的重要性及现状问题，并提出国土空间规划背景下的生态空间协调优化措施，旨在为国土空间规划及生态空间协调工作质量成效的提高提供一些有效的价值建议。

关键词：国土空间规划；生态空间协调；重要性；现状问题；优化措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.19.036

近年来，在社会经济稳步发展的大背景下，我国城乡建设事业呈现了较为快速的发展态势。为促进城乡建设事业进一步发展，则需重视土地资源的合理科学保护及利用，并做好生态环境空间保护工作等。值得注意的是，国土空间规划是国家层面的一项战略性工作，且此项规划工作开展期间，还需协调好与生态空间之间的关系，在保证各类开发保护建设活动顺利有序开展的基础上，维护好生态空间秩序，保护生态环境，减少环境污染问题。但需注意的是，在国土空间规划背景下生态空间协调工作面临一些有待解决的问题，比如：规划认识不足、规划缺乏可变通性等^[1]。鉴于此，为做好国土空间规划工作，并协调好与生态空间之间的关系，促进整体规划建设事业发展，本文围绕“国土空间规划背景下的生态空间协调”进行分析研究价值意义显著。

一、国土空间规划与生态空间协调相关内容概述

（一）国土空间规划

国土空间规划，指的是针对一定区域范围内国土空间开发保护于空间、时间上进行安排的一项工作，作为各类开发保护建设活动的基础参考凭据，同时也属于国家空间发展的指南，可持续发展的空间蓝图^[2]。基于国土空间规划体系构建层面分析，需体现出科学高效、责权清晰、全国统一等特点优势，使国土空间开发保护新格局得到有效形成，确保各类空间能够实现科学布局，比如生态空间、生活空间以及生产空间等，使生态文明建设工作得到持续推进，进一步使国家治理体系与治理能力现代化目标得到有效实现。此外，在国土空间规划过程中，需以“五级三类”规划体系为导向，涉及：全国国土空间规划纲要中的省级、市级、县级、乡镇级、村庄规划。如下图1所示，为国家国土空间“五级三

类”规划体系示意图：



图1 国家国土空间“五级三类”规划体系示意图

（二）生态空间协调

生态空间，为国土空间规划体系下非常重要的一类，指的是具备自然属性，以提供生态服务或者生态产品为主体功能的国土空间^[3]。在生态空间中，涉及的内容要素较多，包括：①森林；②草原；③湿地；④河流；⑤湖泊；⑥滩涂；⑦荒地；⑧荒漠；⑨戈壁；⑩冰川等。对于生态空间协调来说，即以国土空间总体规划为依据，协调好生态空间中的各要素内容，减少生态环境污染，保护生态环境，在提升生态空间协调性的基础上，促进生态空间规划建设事业可持续发展。总体而言，生态空间协调为国土空间规划过程非常重要的一项工作，做好生态空间协调，有助于国土空间规划建设事业的发展，进一步为构建富有竞争力、可持续发展的国土空间新格局奠定扎实的基础。如下表2所示，为生态空间协调的主要工作内容，即：

表2 生态空间协调的主要工作内容

生态空间类型	协调工作内容
森林树木空间	①生态林；②经济林等
湿地水体空间	①河流；②湖泊；③水库；④海洋等
草地荒地空间	①草地；②荒地；③裸地等
公园绿地空间	①城乡公园；②居住区绿地；③单位绿地等
农业生产空间	①农田；②菜地等
.....

二、基于国土空间规划背景下做好生态空间协调的重要性及现状问题分析

（一）重要性

国土空间规划与生态空间协调之间存在密切关系，生态空间协调作为国土空间规划中非常重要的一个环节，做好此项协调工作，其重要性显著，主要如下：

1. 有助于体现国土空间规划的权威性。做好国土空间规划，有助于国土空间保护与利用工作质量水平的提高^[4]。生态空间协调作为国土空间规划中重要的环节之一在国土空间总体规划工作开展期间，则需以多规协同、提升规划的协调性为依据，基于规划编制前期，有效整合各部门空间规划当中的生态空间内容，结合相关法律法规，对各类生态空间内容进行规范整合，针对其中过度保护、保护力度不足的生态空间，则需进行保护等级的重新调整，确保和其中的要素相匹配，在此基础上，使国土空间规划的权威性体现处理。总体而言，做好生态空间协调，有助于体现国土空间规划的权威性，所以需按照规范要求做好生态空间协调方面的工作。

2. 有助于生态效益水平的提升。生态空间协调，以协调生态空间当中的各要素为重点，包括森林树木空间要素、湿地水体空间要素、草地荒地空间要素、农业生产空间要素等协调^[5]。在国土空间规划背景下，做好生态空间协调工作，能够使各项生态空间资源得到优化整合、合理利用，在协调过程中，了解生态效益现状，针对生态环境遭遇破坏的问题，采取有效规划应对方案，使生态环境得到有效保护，在维护生态平衡的基础上，合理考察、规划环境薄弱区域，使生态空间协调与绿色环保理念相契合，进而提升生态效益水平。

3. 有助于生态文明建设目标的实现。传统工作模式下，对国土空间规划缺乏足够的重视，使得规划工作流于形式，易出现资源浪费、环境污染问题。而结合相关问题，进一步做好生态空间协调工作，则有助于国土空间规划标准性的提升，并在实际规划过程中，根据现状区域生态环境，适当协调区域范围内的各项生态空间要素，使受损生态环境得到有效修复与保护，使水土流失问题得到有效解决，降低环境污染对人体健康造成的危害，实现人与环境协调发展，在构建良好的生态空间环境新格局的基础上，进一步有助于生态文明建设目标的实现。

（二）现状问题

虽然在国土空间规划背景下做好生态空间协调工作重要性显著，但从现状来看，生态空间协调工作也面临一些有待解决的问题，具体而言主要问题如下：

1. 规划认识不足。生态空间协调是一项系统化的工作，此项协调工作涉及的内容要素较多，在协调过程中需以国土空间规划整体编制方案为基础导向。但从现状

来看，相关工作人员对国土空间规划的认识不够全面，比如在国土空间规划工作开展期间，未能充分考虑生态环境保护问题，使得城市、乡村规划过程，环境破坏问题难以得到有效解决，进而加大生态空间协调工作的难度。

2. 规划缺乏可变通性。任何规划工作均需要具备可变通性，即根据规划工作项目的实际情况，确定具体的规划方案，体现规划工作的合理性及科学性^[6]。但从现状来看，因国土空间规划工作的程序较多，规划编制过程需进行严格审核、研讨等，且实施时间比较长，市场变化很快，加上生态环境在不断发生变化，若国土空间规划编制方案可变通性不足，则难以为生态空间协调提供有效参考依据，从而使国土空间规划与生态空间协调之间会产生矛盾性问题。由此可见，需提升规划编制方案的可变通性，对具体的生态空间协调保护方向加以明确。

三、国土空间规划背景下的生态空间协调优化措施分析

为解决生态空间协调工作现状问题，则有必要在明确国土空间规划总体框架的基础上，进一步落实生态空间协调优化措施。具体而言，主要优化措施包括：

（一）提高规划认识，做好保护修复规划编制工作

为做好国土空间规划背景下的生态空间协调工作，相关工作人员需提高规划认识，优化保护修复规划编制，以国土空间规划编制指南、资源环境承载能力、国土空间开发适宜性评价指南为依据，对保护修复规划当中的相关生态要素充分明确，包括：其一，生态环境要素；其二，农业生产要素；其三，资源利用要素；其四，建设安全要素等。基于保护修复规划过程，需根据具体的管控强度，分成一级、二级生态空间^[7]。对于一级生态空间来说，需明确生态保护的重点范围、农业生产适宜范围、城镇建设适宜范围等；二级生态空间也需明确相关范围，避免高强度开发建设工作的开展，针对被占用的相关生态要素空间，需采取占补平衡处理措施。此外，针对其他相关区域，需确保建设用地得到合理科学的布置。总之，需做好保护修复规划编制工作，确保国土空间规划体系下的生态空间协调工作得到充分优化。

（二）确立保护防线，优化“三区三线”协调

为体现国土空间规划工作的可变通性，进一步为生态空间协调工作提供有效参考依据。需对保护防线加以确立，并对“三区三线”协调加以优化，即：一方面，在完善生态环境保护管理机制的基础上，需明确生态红线，以城镇土地利用总体规划方案为依据，将敏感功能区域，划分成生态红线区域；同时，对于区域生态系统比较脆弱的部分，则需作为重点保护方向，以此确保

国土生态安全严格管控工作的实施根据针对性。另一方面，在“三区三线”协调中，“三区”指的是城镇空间、农业空间生态空间三种类型的国土空间区域；“三线”指的是分别对应城镇空间、农业空间、生态空间划定的城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线^[8]。为优化“三区三线”协调，需确保三大空间区域在边界上完整且清晰，不会出现重合的情况，需实现全域覆盖目标，确保上位规划与下位规划之间维持良好的衔接关系。在“三线”管控过程中，其范围需和相关职能部门逐一对应，确保职责明确。此外，在“三区三线”协调过程中，需对主体功能用途管制充分强调，在做好各项统筹协调工作的基础上，提升生态空间协调的适宜性，为国土空间规划建设事业发展奠定扎实的基础。

（三）优化自然生态空间格局

如果自然生态空间规划缺乏合理性，则城镇建设用地与农业用地中会存在较多的非生态用地现象。从生态空间协调角度考虑，则需优化自然生态空间格局，使非生态用地现象的出现得到有效预防控制。比如，针对规划进自然生态空间，且易产生社会矛盾的永久性基本农田，作为特殊的非生态用地，可暂时不列入自然生态空间当中，在条件成熟的基础上，如产业退出、人口退出等，再划进生态空间当中，在优化自然生态空间格局的基础上，减少社会矛盾问题的发生^[9-10]。

（四）优化生态安全格局专项规划

在优化生态安全格局专项规划的基础上，才能够为国土空间规划背景下的生态空间规划工作顺利有序开展提供参考依据支持。如下图3所示，为生态安全格局专项规划框架示意图，主要分为生态重点地区规划与生态专项规划两大模块，在对各模块要素进行单元规划、实施型规划、管理实施政策机制的基础上，有助于构建全新的生态安全格局。与此同时，在生态安全格局专项规划过程中，需重视国土资源功能的修缮，并通过生物多样性保育，使生物多样性、水土保持得到有效维护。例

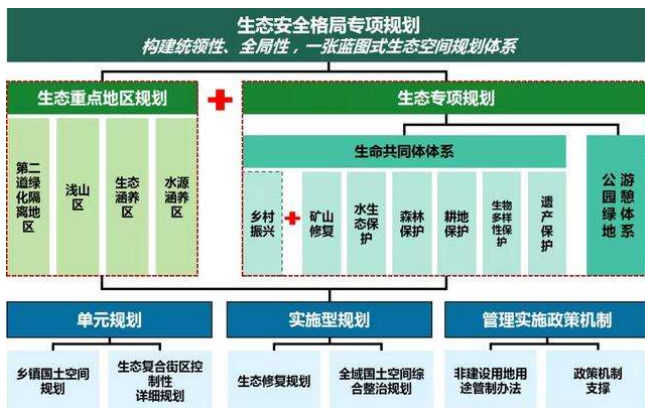


图3 生态安全格局专项规划框架示意图

如：在生态专项规划过程中，构建生命共同体体系，以乡村振兴为背景，做好矿山修复、水生态保护、森林保护、耕地保护、生物多样性保护以及遗产保护等规划工作，在全面优化生态安全格局专项规划的基础上，为生态空间协调发展提供有效保障支持，并促进国土空间规划建设事业可持续发展。

四、结语

综上所述，国土空间规划与生态空间协调之间关系密切，为体现国土空间规划的权威性，提升生态效益水平，并实现生态文明建设目标，则有必要以国土空间规划为基础导向，进一步做好生态空间协调方面的工作。但此项协调工作现状存在一些有待解决的问题。因此，需提高规划认识，做好保护修复规划编制工作；同时，确立保护防线，优化“三区三线”协调；并且，还需优化自然生态空间格局及安全生态格局专项规划等，以此确保生态空间各要素得到有效协调，进一步促进国土空间规划建设事业稳步、可持续发展。

参考文献

- [1] 赵文洁, 刘银帮, 乔婉莹, 等. 国土空间规划背景下西宁市生态保护与管控初探[J]. 青海国土经略, 2021(1): 64-66.
- [2] 陈承林, 朱雪慧, 姜楠. 国土空间规划背景下的生态空间协调[J]. 百科论坛电子杂志, 2020(11): 1400.
- [3] 周广宇, 赵鹏, 崔诺. 国土空间规划背景下的生态空间协调[J]. 建设科技, 2020(9): 78-81.
- [4] 胡笑笑. 国土空间规划背景下的农村生态空间协调分析[J]. 百科论坛电子杂志, 2020(10): 72.
- [5] 李慧雯. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 河南建材, 2021(9): 141-142.
- [6] 李慧敏. 国土空间规划背景下的农村生态空间协调[J]. 电脑高手(电子刊), 2020, 2(2): 636.
- [7] 邵强. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 中国房地产业, 2020(22): 63.
- [8] 李乐宁. 国土空间规划背景下的农村生态空间协调[J]. 核农学报, 2020, 34(9): 后插9.
- [9] 陈丽红. 国土空间规划背景下城镇化与生态环境耦合协调机制探索[J]. 环境保护与循环经济, 2022, 42(5): 68-71.
- [10] 王辉. 国土空间规划背景下的农村生态空间协调[J]. 消费导刊, 2020(32): 201.

作者简介：肖斌（1987.02-），男，汉族，江西省吉安市人，本科学历，毕业于江西农业大学，中级职称【土地规划与利用】，毕业至今一直从事国土空间规划工作。