

# 面向生态文明的国土空间规划关键问题

邓鑫泽

广西新亮工程咨询有限公司

**摘要：**本研究意在深化对国土空间规划体系内涵和目标的认识，为国土空间规划发展提供理论支撑。针对当前日益严峻的空间问题，本文探讨了国土空间规划的关键问题，通过对国土空间规划体系内涵和目标的深刻理解，有助于明确国土空间规划发展的未来方向。

**关键词：**生态文明；国土空间规划；问题

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.052

国土空间规划在改革开放40多年来，经历了废墟重建、发展为本、科学发展观等阶段，受到经济社会发展、城市化进程和国家治理体系等多方面因素影响。随着城镇化建设向内部结构优化升级演变，生态文明建设逐步成为重要工作内容。

## 一、面向生态文明的国土空间规划的重要性

国土空间规划从单一的经济增长导向转向多元化发展目标，推动全方位发展，对实现第二个百年奋斗目标具有重大意义。面向生态文明的国土空间规划强调自然资源与国土空间的多元素耦合、多功能整合和空间基本单元等关键问题，从而使国土空间规划在生态文明建设中发挥更大的约束作用，成为宏观调控的重要目标。

面向生态文明的国土空间规划在国家发展中具有关键作用。首先，它有助于保护和修复生态环境，通过合理的开发和利用减轻对生态的破坏，提高生态系统的自我修复能力<sup>[1]</sup>。其次，它能优化资源要素配置，提高资源利用效率，确保资源得到合理开发和利用。此外，生态文明导向的国土空间规划关注生物多样性保护，维护生态系统的稳定和平衡。同时，这种规划有助于提高国家综合承载能力，维护国家安全和社会稳定，增强国家在面对自然灾害和资源危机等挑战时的抵抗力。最后，面向生态文明的国土空间规划关注绿色发展和可持续发展，通过产业结构调整和优化，发展绿色产业，实现经济、社会和环境的协调发展。因此，分析这一过程存在的关键问题的重要性不言而喻。

## 二、面向生态文明的国土空间规划问题与关键问题分析

### （一）制度与实践中的空间规划与其他规划体系衔接

在国土空间规划中，制度设计往往强调生态文明的价值观，但在实际实施过程中，规划者和执行者可能更关注经济收益，忽视了生态保护的重要性。这种制度与实践之间的脱节导致国土空间规划在实现生态文明目标方面面临困境。为了解决这一问题，需要关注制度和实践之间的衔接，以及与其他规划体系（如经济发

展规划、城市发展规划等）的协调和融合。此外，生态文明的国土空间规划与各类规划体系（如经济发展规划、城市发展规划等）之间的紧密联系亦不可忽视<sup>[2]</sup>。在现实操作中，各类规划体系之间的协调和整合往往存在难以克服的问题，这可能会影响生态文明目标的有效实现。因此，加强不同规划体系之间的沟通与合作，形成有机互动和互补关系，是实现生态文明国土空间规划目标的关键。

同时，国土空间规划应关注不同空间尺度的生态问题及其相互关系。在宏观尺度上，规划者应关注国家和区域层面的生态战略布局，制定全局性的生态保护和发展规划；在中观尺度上，关注城市群、流域等区域的生态协同发展，重视区域间的生态联系，促进区域生态一体化；在微观尺度上，关注生态功能区和具体项目的生态影响评价，以确保生态保护的实施力度和有效性。加强空间尺度在生态文明国土规划中的作用还包括关注生态问题的多维性，例如，生态系统的多功能性、生态服务价值的多层次性、生态安全与经济安全的相互依赖等。这些多维性问题需要在不同空间尺度下加以研究和探讨，以便为国土空间规划提供更具针对性的策略和方法。

### （二）生态文明国土空间规划实施中的监管和执行

在国土空间规划的实施过程中，监管和执行被认为是极为重要的环节。然而，在现实生活中，监管能力不足、执法不严格以及各方利益的冲突等诸多原因，给生态文明国土空间规划的监管和执行带来了巨大的挑战。这些问题不仅可能导致国土空间规划在生态文明建设方面失去应有的效果，还可能导致资源的浪费和生态环境的恶化等一系列问题的出现<sup>[3]</sup>。因此，在国土空间规划的过程中，必须关注监管和执行环节的有效性和严格性，并加强相关机制的建设和完善，以确保国土空间规划的科学性和可行性，从而推进生态文明建设的可持续发展。

在不同空间尺度间进行协同治理，这包括：①在国家、省、市、县等行政层级之间建立有效的协同机制，以便在不同层级之间实现生态文明的目标。②在流域、生态廊道、生态功能区等空间单元之间进行协同治理也至关重要。通过整合各种生态治理资源和手段，实现多方共治和共享，可以提高生态文明国土空间规划实施的效果。③在国土空间规划制定过程中，应明确适宜的空间治理基本单元，如流域、生态廊道、区域等，以便实现生态系统的全面保护和恢复。在此基础上，研究这些基本单元之间的相互关系，为制定更具针对性的空间治

理策略提供支持。了解这些基本单元之间的关系有助于更好地揭示生态问题的复杂性，从而为国土空间规划的实施提供更为科学的依据。④应关注各利益方在生态文明国土空间规划实施过程中的角色和责任。通过建立公平的利益分配机制，平衡各方利益，可以提高生态文明国土空间规划的社会可接受度和实施效果。⑤加强对生态文明国土空间规划实施的监测和评估，确保规划目标的实现和规划质量的提升，对于解决监管和执行问题具有重要意义。

### （三）生态保护与土地利用的平衡与生态特征价值属性发挥

在国土空间规划中，寻求生态保护与土地利用之间的平衡是一项核心挑战。为了平衡这两个方面的需求，需要采用科学的方法和技术手段来充分考虑生态系统的保护需求与社会经济发展对土地的需求。深入探讨这个问题将有助于为国土空间规划提供更具针对性的策略和方法，从而促进生态保护与经济发展之间的平衡。

要平衡生态保护与土地利用的需求，首先要深入了解生态文明建设要求与社会经济发展之间的内在联系。通过制定可持续和协调的空间规划目标，可以确保生态系统的保护和经济发展得到充分考虑。科学划定生态保护红线对于实现生态保护与土地利用的平衡至关重要。根据生态系统的特点和保护需求合理划定生态保护红线，可以确保生态功能区及重要生态系统得到充分保护<sup>[4]</sup>。同时，生态保护红线应具有动态性，以便根据生态环境变化进行相应调整。在优化土地利用结构方面，应提高土地利用效率，推动土地利用的集约化和高效化，合理规划土地利用布局，以确保生态敏感区域和生态功能区得到充分保护。此外，加强生态补偿机制的建立也是实现生态保护与土地利用平衡的关键。生态补偿机制应包括财政补贴、税收优惠等多种手段，以减轻生态保护对社会经济发展的影响。通过对这一问题的深入研究和探讨，可以为国土空间规划提供更有效的策略和方法，推动生态保护与经济协同进展。同时，在资源利用时必须尽量减轻可持续发展的冲突，将同等资源发挥出最高的利用效率，实现使用权人、国家自然资源所有权益的双赢。

在国土空间规划中，为了实现国土空间和自然资源的协同发展，必须深入认识自然资源的多功能特性，以便发挥其在生态、经济和社会方面的多方面作用。此外，国土空间和自然资源的多要素关联属性也有助于辅助异质性空间中不同空间尺度的关联和转换需求，从而实现空间尺度的多元化整合。在规划过程中，应着重关注自然资源的生态属性和价值属性，例如生物多样性、水土保持、经济价值、社会价值和文化价值等方面。发挥自然资源的生态属性和价值属性，可以实现国土空间与自然资源在生态、经济、社会等多方面的协同发展。综合考虑这些属性，可以更好地实现国土空间与自然资源的多功能融合，实现国土空间和自然资源的有机融合

和可持续发展。

### （四）空间治理尺度逻辑问题

在生态文明建设的国土空间规划中，确保各级行政区划，如国家、省、市和县等在各自的空间尺度上协调推进治理至关重要。为实现生态文明目标在不同空间尺度间的有效衔接，必须对各级行政区划在生态文明建设中的角色、责任和任务进行明确划分，并促进跨区域的协同治理。

各级行政区划在生态文明建设中的职责分工需明确，国家层面应为各地区提供统一的生态文明政策和规划指导，以保证各地在实施生态文明建设时遵循一致的方向和原则。地方政府，如省、市和县等，应结合自身特点和国家政策规划，拟定具体的实施方案和措施。各级政府应密切配合，构建高效、有序的生态文明建设治理体系。此外，跨区域协同治理在生态文明建设中具有重要意义。各级政府需加强信息共享和资源整合，共同应对生态文明建设中可能出现的跨区域问题，例如水资源分配、环境污染治理等。协同治理有助于实现生态文明目标在不同空间尺度上的有效衔接<sup>[5]</sup>。

然而，在实际空间治理过程中，我国的空间治理尺度仍存在一定程度的模糊性，导致多种不一致且不固定的空间管理体系并存，如基于“地块”的土地管理体系和“林班”与“小班”的森林资源管理体系等。这种现象使得宏观发展导向和政策引导在向微观空间层面落实时可能出现信息传导不畅的问题。因此，未来空间治理研究应重点关注保护的系统性以及保护与发展之间的相互演变和影响机制。为实现生态文明目标，需要坚持系统观念和尊重自然规律，全面规划生态退耕、国土绿化等生态建设措施，调整不符合自然地理格局的土地利用方式，并合理布局生态建设。这些措施需要充分考虑生态系统保护需求与社会经济发展对土地的需求，并采用科学方法和技术手段，以确保生态保护和土地利用协同发展。此外，加强公众参与和环境教育也是实现生态文明目标的重要手段。通过提高公众对生态文明建设的认识，并让更多的人积极参与到生态保护和可持续发展中来，可以增强公众的环境意识和生态文明建设的责任感。

明确空间治理的基本单位更是至关重要，因为空间尺度不仅体现了空间规模、层次和互动关系的复杂性，还反映了不同空间尺度产生的管理关系。国土空间规划是一个基于空间尺度选择的重新组织过程，我国空间规划价值观已从关注土地空间高效利用转变为强调挖掘土地空间的多元复合价值。为构建我国土地空间规划体系，需要在尊重生态底线的前提下，打破传统制度惯性和旧有平衡，实现生态保护与经济多元目标协同。然而，由于空间尺度对土地空间规划体系定位和目标产生重要影响，因此我们需要深入研究不同尺度下生态文明建设的特点和挑战，以便更好地制定合适的空间治理策略。这也意味着，我们需要以系统性的视角来考

考虑土地空间的规划和治理，注重保护的系统性和保护与发展之间的相互演变和影响机制。通过深入研究这一问题，可以为我国空间治理提供更有针对性的策略和方法，进而推动国土空间治理的高质量发展，实现生态文明建设的长远目标。只有通过系统研究和实践，我们才能逐步解决空间治理尺度逻辑问题，为生态文明建设提供强有力的支持。

### （五）高质量国土空间发展依赖于国土和自然资源多元互动和科技协作利用

国土空间和自然资源在功能特性上既具有共性，又存在差异。国土空间主要涵盖生产、生活和生态功能，而自然资源包括安全、生态和经济多重功能。找到保护和开发之间的平衡是这两者关系的核心。新时期的国土空间规划，不仅需要制定约束条件和发展目标方面下功夫，更需要在制定可行路径的过程中遵循约束条件，实现高质量发展。考虑到我国资源空间分布不均衡、配置不协调的现状，协调空间要素和资源要素的流动方向和强度，以保持地质多样性和生物多样性的良性循环，是实现国土空间可持续发展的关键。因此，需要在国土空间规划过程中，注重推进资源优化配置，实现不同区域间的协调发展。此外，还需要通过制定相应的政策和措施，促进地域经济的发展，提高地域资源的利用效率，为实现国土空间可持续发展提供强有力的保障。

高质量国土空间发展的实现也依赖于国土和自然资源中多种要素的相互关系。这些要素，如土地、矿产、森林、草原、滩涂、生物体和水资源等，共同构建了国土空间的价值体系。以土地为例，不仅是国土空间管理的关键要素，而且承载着多种自然资源要素。这些要素在土地上的相互影响和反馈机制共同塑造了自然生境，进而保障了生产、生活和生态空间的可持续性。然而，在现实的国土空间发展中，各自然资源要素之间的互动关系可能导致空间功能的退化。例如，土地沙漠化会导致农业利用空间和生态空间的缩减，从而影响空间的生产功能和生态功能。尽管如此，土地沙漠化地区依然具有一定的生活空间功能，如发展休闲产业等。因此，在推进高质量国土空间发展的过程中，关注并深入理解各类自然资源要素的互动关系至关重要，以便在维护生产、生活和生态空间的可持续发展的同时，挖掘并优化空间功能。

为了更为有效地分析国土空间发展中的问题，需要进一步研究各类自然资源要素之间的相互作用机制，探讨如何在空间治理中平衡这些要素的利用和保护。此外，科学合理地利用和配置各类自然资源有助于实现国土空间的高质量发展。在此过程中，还应加强对空间功能退化问题的研究，以便在保护环境的基础上更好地实现国土空间的多元价值。通过这些深入分析和研究，既可以确保国土空间高质量发展，也可以实现自然资源的可持续利用和生态环境的保护。综合考虑各类自然资源

要素之间的互动关系，有助于更好地理解国土空间发展中的问题，并为解决这些问题提供更为科学的依据。

科技手段在国土空间与自然资源的协同发展中发挥着至关重要的作用。利用现代技术，如遥感技术、大数据和人工智能等，可以提高资源利用效率，减少资源开发对环境的影响。这些先进技术有助于实时监测、评估和调整国土空间规划，确保资源的可持续利用和保护。除科技手段外，社区参与和公众意识在国土空间与自然资源管理中具有重要价值。提高公众参与度有助于加强他们在日常生活中的环保意识。此外，环境教育有助于公众认识到自然资源保护和可持续发展的重要性，并培养具有环保意识的下一代。通过社区和公众的共同努力，国土空间与自然资源管理将更加高效、可持续和具有公众认同感。为了应对国土空间规划与自然资源管理的挑战，需要培养具备相关专业知识和实践经验的人才。这些人才应具备系统思维和跨学科能力，能够有效地整合多方资源，提出创新性解决方案。政府部门、学术机构和社会组织应合作开展国土空间规划教育普及活动，让公众了解国土空间规划的重要性、原则和方法。利用各种新兴科技手段，如遥感技术、大数据分析和地理信息系统（GIS），可以提高国土空间规划的效率和精确度，实现国土空间规划信息的实时共享和交流，提高各级决策者和公众的参与度和效率。

### 结束语

综合而言，国土空间规划与自然资源管理是一个复杂且多元化的领域，需要充分认识到国土空间与自然资源的多功能性以及其相互关系。通过加强生态文明建设、培养专业人才、提高公众意识以及借助科技手段，可以更好地平衡开发与保护的关系，实现国土空间与自然资源的可持续发展。

### 参考文献

- [1] 戈大专, 孙攀, 汤礼莎, 孙东琪, 汤爽爽. 国土空间规划支撑城乡融合发展的逻辑与路径[J]. 中国土地科学, 2023, 37(01): 1-9.
- [2] 李加林, 沈满洪, 马仁锋, 杨红生, 陈一宁, 孙才志, 刘明, 韩喜球, 胡志丁, 马学广. 海洋生态文明建设背景下的海洋资源经济与海洋战略[J]. 自然资源学报, 2022, 37(04): 829-849.
- [3] 周旭东. 国土空间规划再认识——我国空间规划演进与变革刍议[J]. 福建建筑, 2021, (11): 11-16+45.
- [4] 朱鹤, 张圆刚, 林明水, 刘敏, 王立龙, 王磊, 龙飞, 张书颖, 余文婷, 刘军胜. 国土空间优化背景下文旅产业高质量发展: 特征、认识与关键问题[J]. 经济地理, 2021, 41(03): 1-15.
- [5] 郝庆, 邓玲, 封志明. 面向国土空间规划的“双评价”: 抗解问题与有限理性[J]. 自然资源学报, 2021, 36(03): 541-551.