

生态文明视角下的国土空间规划研究

祝莹 王璐瑶

沈阳市规划设计研究院有限公司

摘要：在我国经济社会高质量发展的过程中，生态文明建设已经成为其中的重要内容，在国土空间规划工作中，生态文明理念的作用也逐渐凸显。故此，文章针对生态文明视角下的国土空间规划进行研究，在简单分析生态文明理念以及国土空间规划基本概念的基础上，从“为国土空间规划提供标准支持、国土规划空间形式创新以及确立生态文明建设地位”三个方面，分析了生态文明视角下国土空间规划的作用。同时，文章基于生态文明视角下国土空间规划需要遵循的生态性、宏观性以及动态性原则，立足国土空间规划，提出了树立生态文明价值观念、建立生态化国土空间规划框架、评价资源环境承载力以及空间布局优化的具体对策。

关键词：生态文明；国土空间规划；策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.048

国务院在2019年出台了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（文后简称为《意见》）文件，代表着我国的国土空间规划体系顶层设计已经基本成型。现如今，我国国土空间的规划体系了解缺乏深度，尚未形成系统化且全面的认知，必须深入进行调查和研究，从而形成完善的理论支持。在目前经济社会发展过程中，生态文明建设作为其中的重要内容，十八大报告便已经提出在我国生态文明建设发展的过程中，要逐渐建立环境节约和保护环境的空间格局，促进产业结构、生产方式以及生活方式的科学化发展，同时全国各地的土地开发程度需要严格进行管控，在调整空间结构的基础上，达成生产空间集约高效发展的目标。基于此，本文就生态文明视角下的国土空间规划策略进行研究，为国土空间规划工作的有效实施提供参考。

一、研究理论概述

（一）生态文明理念

在现代经济社会持续发展的背景下，环境污染已经成为国际社会面临的主要问题，我国针对生态环境保护出台了一系列的方针政策，以生态文明建设和生态环境建设保护为主。以目前我国《环境影响评价法》的相关规定看来，在正式审批有关国土规划的草案之前，需要由相关部门遵照已有的流程要求，落实环境影响评价工作，针对目标区域内的水源、土地、大气等环境要素全方位进行调查，在获得相应监测数据的基础上，评价区域内环境发展现状以及项目实施过程中的具体环境变化，最终的环境评价结果需要与国土空间规划有效融合，确保规划和评价之间的关系能够协同发展，利用准

确的环境评价结果能够促进国土空间的规划工作科学化发展。

（二）国土空间规划

我国针对土地资源开展的规划管理工作统称为国土空间规划编制，国土空间规划实际上是国土空间的总体性调控体系，是以两规合一作为核心部分，这里提到的两规合一是国土资源部门负责制定对应的法律法规，并将其融入国民经济和社会发展规划之中，以此针对区域间的关系进行协调，促进城乡结构的优化，并提高人们生活水平。2019年编制（改为出台）的《意见》提出了要始终建立以人为核心的全新国土空间管理体制和机制，确保国土空间规划能够统筹衔接，最终形成全域一体化的国土空间格局^[1]。目前我国的国土空间规划体系大致可以分为规划编制、规划实施、规划保障和规划监督四个组成部分，能够在持续创新国土资源开发利用方式的同时，保障国土空间治理能力能够进一步提高。

二、生态文明视角下的国土空间规划作用

（一）为国土空间规划提供标准支持

早在20世纪初期，我国政府部门便已经着手落实有关国土空间规划的编制工作，但因为当时处于初期发展阶段，在理论基础方面存在一定的缺失，生态环境保护工作与国土空间规划之间的协调性较差，国土空间的规划效果发挥受到限制。随着国内相关理念以及国土空间规划的持续发展，与之相对应的标准正在不断完善，生态文明理念已经成为国土空间规划的重要基础条件，能够为其提供标准支持。国土空间规划能够做到从空间层面入手，促进社会、经济、自然生态等多种因素的和谐发展，也代表国土空间规划始终将生态文明理念作为重要的指导^[2]。

（二）国土空间规划形式的持续创新

我国政府不仅提倡提高国家建设的效率，同时也需要做到经济社会与自然生态环境的协同发展。在生态文明视角下的国土空间规划工作也形成了全新的工作思路，可以在促进我国生态文明建设发展的同时，针对国土空间规划方式进行创新。总体看来，国土空间规划编制人员需要在树立生态文明意识的基础上，在思想方面意识到生态文明建设的重要价值，并保障国土空间规划避免对生态环境产生负面影响，通过基础设施体系的持续完善为国土空间规划体系提供必要的支持。

（三）确定生态文明建设的地位

现如今，国土空间规划作为我国土地资源利用以及空间规划的基础条件，在生态文明视角的影响下，在政

府部门优先确定国土空间规划体系之前,需要优先确立生态文明建设在经济社会发展中的重要地位,并将绿色发展理念贯彻实施,确保生态文明建设工作能够达到预期目标^[3]。在政府部门编制国土空间规划的过程中,需要以当地的实际状况为基础针对规划内容进行调整,避免当地的生态环境受到负面影响,有效恢复当地的生态系统,弥补生态环境发展中存在的各种缺陷。

三、生态文明视角下的国土空间规划基本原则

(一) 生态性原则

生态文明视角下的国土空间规划需要实现国土空间资源开发利用以及生态环境保护工作协同发展的目标。如此一来,国土空间规划需要遵循生态性原则的要求。在政府部门编制国土空间规划前,需要安排专业人员针对附近区域的生态环境全方位进行调查,针对当地的水资源、大气、土地等多方面的资源使用状况进行分析,并就当地的环境污染状况进行调查,在避免出现环境污染现象的同时,有效地恢复当地的生态环境,结合国家政府部门提出的相关要求,保障国土空间规划能够有效落实。同时,国土空间规划的相关内容要能够在合理分配利用土地资源的同时,避免对生态环境产生破坏,以此达成我国生态文明建设的目标^[4]。

(二) 宏观性原则

目前党中央和国务院针对我国生态文明建设工作关注度正在不断提高,并且也出台了与之相对应的各种政策文件。国土空间规划在经济社会发展的过程中,能够针对国土空间资源合理调配以及应用,同样可以为经济社会发展提供相应的支持。生态文明视角下的国土空间规划工作需要坚持宏观性原则的要求,各级政府要在坚持党中央以及国务院出台的与生态文明建设和国土空间规划相关政策文件的基础上,结合当地的生态文明建设真实状况,形成与国土空间规划相关的操作指南以及细则,为当地的国土空间规划工作提供宏观层面的支持。

(三) 动态性原则

目前我国经济社会正处于一种动态发展状态,国土空间规划本就是我国经济社会发展的重要内容。故此,在生态文明视角下的国土空间规划工作要求,政府部门以及相关人员坚持动态性原则的要求,根据一定时间阶段内当地生态环境状况制定国土空间规划之后,需要以当地的社会经济发展环境变化为基础,针对国土空间规划内容不断进行调整,保障国土空间规划能够与当地的社会经济发展保持同步,促进当地国土资源开发以及保护利用的协同发展。

四、生态文明视角下的国土空间规划策略

(一) 树立生态文明价值观念

生态文明视角下的国土空间规划工作要求相关人员树立生态文明价值观念。国土空间规划工作需要始终坚持生态优先以及绿色发展的基本理念,这也代表在国土

空间规划内容编制以及调整的过程中,相关部门需要始终将生态环境保护以及修复作为主要的工作任务。国土空间规划编制的重要目标便是保护自然生态系统、修复生态环境以及促进我国生态文明建设发展,在国土空间规划落实的过程中,需要着重关注土地、水以及大气等方面自然资源的保护以及利用,做到在提高资源利用率的同时,促进当地绿色和生态产业的快速发展,为经济社会的可持续发展奠定坚实的基础。同时,生态文明视角下的国土空间规划需要相关人员树立区域协同发展的理念,需要关注城乡地区的统筹发展以及规划。有关城市方面的规划发展需要将其重心集中在公共服务设施的完善方面,保障城市的综合服务水平和生态环境质量能够不断提高。农村地区的国土空间规划需要在持续完善当地基础设施体系的同时,推动当地的产业发展,为农民生活水平的提升奠定坚实的基础。这种城乡统筹规划以及区域协同发展的理念,能够保障城乡地区相关资源的有效对接以及互动,综合考虑不同区域之间存在的差异以及优势资源互补性,确保区域内的不同资源能够得到有效配置和利用,促进区域的整体高质量发展。

人与自然和谐发展同样也是当今生态文明价值观念的重要组成部分,国土空间规划工作需要促进人与自然系统之间的平衡发展,在合理利用国土资源的同时,注重对生态环境进行保护和修复,改善城乡地区的居住环境,进一步提高人民群众的生活质量^[5]。国土空间规划要求政府部门在合理利用相关资源的同时,对于不同地区的文化遗产进行保护性传承,深化当地群众对于自然环境保护的认知,促进城市绿化以及园林绿化的深入建设以及发展,保障城乡地区的生态环境质量能够不断提高。

(二) 建立生态化的国土空间规划框架

生态文明视角下的国土空间规划工作要求相关人员优先确立生态文明理念,并针对各种问题全方位进行分析,提出相应的解决策略,生态文明理念以自然、经济、社会、文化等多方面内容为主,需要相关人员从多元化生态视角出发,针对国土空间的发展规划现状以及不同流程之间的关系进行分析,随后相关人员便可以在生态文明价值观的影响下建立较为完善的国土空间总体规划框架。因为我国的国土空间规划会涉及多项内容,规划可以分为国家级、省级、市级、县级、乡级5个层面,专项规划包含着较多的内容,以耕地湿地保护、水利、交通设施等为主^[6]。在国土空间整体规划框架建设的过程中,需要相关部门以及工作人员在思想上意识到生态文明建设的重要价值,并将生态文明保护以及发展理念融入具体工作中,始终坚持生态环境保护的基本原则,针对生态文明和自然环境发展质量较差的区域,严格遵守生态底线,建立完善的生态屏障。比如,在铁路线路规划过程中,建设方案同样需要融合铁路沿线的具

体状况以及自然环境资源信息，保障在铁路工程建设的过程中能够有效协调各项生态环境资源的利用，达成生态环境保护工作的目标。国土空间规划体系的建设要以生态文明作为前提条件，一旦国土空间规划内容和生态环境资源环境出现冲突，必须提高环境保护的优先级。

在国土空间总体框架建设的过程中，需要政府部门引入大数据技术发挥其感知能力，形成与国土空间规划相关的监测评估预警体系，针对三条重要控制线以及生态环境保护的重点区域需要开展国土空间保护与开发利用的动态化监测评估工作，一旦出现了保护边界违法开发利用的状况，或者是存在各种约束性指标风险，系统会及时发出预警，并从绿色共享等多个层面出发，由相关人员定期评估和分析国土空间规划的具体状况，利用大数据和信息化技术，促进各部门职责的落实，进一步提高国土空间规划决策的正确性。

（三）资源环境承载力的有效评价

生态文明视角下的国土空间规划要求相关部门针对不同地区的资源环境承载力进行评价，主要的评价内容包括了当地水资源、土地资源、矿产资源、森林资源这类自然资源的总量、可再生量、分布状况、开发利用状况等多个方面。同时，相关人员要综合考量当地自然资源的质量，对当地资源的可持续发展，利用价值以及环境质量给出客观公正的评价结果。在针对不同区域的资源环境承载力进行评价时，需要分析当地的环境容量和环境承载力。前者是不同区域自然环境能够容纳的污染物以及其他负面影响的数量，而后者是生态系统能够承受的人类以及其他生物群落的最大活动负荷。在针对环境容量和环境生产力开展定性定量分析之后，相关人员便能够有效确定不同区域以及资源类型的开发，避免出现资源过度开发以及生态环境破坏的问题。

在资源环境承载力评价的过程中，需要相关人员选择科学的评价方法，利用大数据、云计算等技术整合和分析已有的数据和信息，配合实地调查以及研究搜集与资源、环境相关的数据。在资源环境承载力评价的过程中，政府部门相关人员要对自然地理条件、生态系统特征以及气候变化和人口密度等因素综合进行分析，得出不同区域和资源类型的环境承载力的开发利用潜力，为国土空间规划编制提供必要的技术支持。

（四）空间布局的合理优化

在政府部门完成主体功能区和生态功能区的划分之后，为了保障二者处于一种和谐共生的发展状态，需要针对国土空间规划开展综合整治工作，持续优化空间发展格局。政府部门要以生态功能区的布局要求为基础，确保其他主体功能区能够相互配合，针对当地的发展以及人口增长状况进行改善，及时掌握在经济社会发展过程中带来的生态压力，为生态环境保护以及修复提供必要的支持。在我国现代化城市建设发展的过程中，

国土空间规划工作要求也在不断提高，生态功能区存在的环境污染等问题也成了我国面临的主要问题。政府部门需要建立科学化的空间规划体系，利用绿色发展技术对生态脆弱区进行修复，并以生态文明理念作为基础建立相应的生态补偿制度。同时，在国土空间规划过程中，需要相关人员始终坚持节约和保护的基本理念，提高不同地区的能源资源利用率，针对不同工作实施精细化管理，在优化产业结构的同时，促进当地经济社会的可持续发展。政府可以选择利用经济补偿的方法，针对生态环境进行修复以及补偿，配合生态转移支付机制的优化，保障生态保护工作得以有效落实，促进经济社会和生态环境保护工作的协同发展。

总结

国土空间规划本就是我国经济社会发展的重要内容，在我国提倡生态文明建设的大背景下，国土空间规划工作需要将生态文明建设以及相关内容作为重要的指导标准，政府部门可以在确定生态文明建设重要地位的基础上，保障国土空间规划方式能够不断创新。在生态文明视角下，国土空间规划的工作需要在坚持生态性、动态性以及宏观性三项原则的基础上，优先确立生态文明价值观，以此为基础建立国土空间规划总体框架，同时要对资源环境承载力有效进行评价，结合评价结果以及数据针对空间布局进行调整，确保国土空间规划能够实现经济社会以及生态环境保护协同发展的目标。

参考文献

- [1] 卢小娟. 从城乡规划到国土空间规划的转变与发展分析[J]. 居业, 2023(08): 106-108.
 - [2] 刘延存. 国土空间规划背景下的绿地生态空间规划策略分析[J]. 智能建筑与智慧城市, 2023(08): 76-78.
 - [3] 甄峰, 孔宇, 秦萧等. 生态文明建设下国土空间规划编制与实施的关键问题[J]. 地理教育, 2023(08): 3-7+12.
 - [4] 汪静涵, 周阳雪. 浅析国土空间规划存在的问题与对策[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(18): 13-15.
 - [5] 李诗嘉. 国土空间规划与自然资源行政管理的治理协同[D]. 吉林建筑大学, 2023.
 - [6] 卓想, 李函洋, 张淑芳等. 生态文明理念联贯国土空间规划编制的实践与思考[J]. 资源与人居环境, 2023(05): 28-32.
- 作者简介: 祝莹(1987—), 性别: 女, 民族: 汉, 学历: 本科, 籍贯: 辽宁沈阳, 职称: 高级工程师, 主要研究方向: 城乡规划。
- 王璐瑶(1989—), 性别: 女, 民族: 汉族, 籍贯: 辽宁沈阳, 学历: 硕士研究生, 职称: 高级工程师, 研究方向: 城市规划。