

国土空间规划视域下综合整治与生态修复路径的思路分析

崔振华

山西金瓯土地矿产咨询服务有限公司

摘要：国土空间规划视域下综合整治与生态修复工作属于创新自然资源管理改革、推动生态文明建设的重要内容，因其将经济社会贯穿起来，将政府、市场、社会和群众联系在一起，具有很强的综合效应和时代价值。在国土空间规划背景下，需要明确国土综合整治与生态修复工作的要点，同时结合当地的气候条件、人文条件等内容选择最为合适的方案，在构建监管体系的过程中，还需要把工程建设作为重点监控的对象，从工程项目的全生命周期入手，采取信息技术手段实施全过程和动态化的监控，便于实时掌握工程建设的情况，科学安排国土综合整治和生态修复工作。从而提高国土综合整治与生态修复工程执行结果的合理性，营造舒适的生活环境，满足人们精神层面和物质层面的追求。

关键词：国土空间规划；综合整治；生态修复；路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.056

引言

国土空间规划是一个长期而系统的过程，需要经过多方面的考虑和协调。国土规划部门管理人员需具备丰富的经验和专业知识，提出清晰明确的规划目标，明确规划的重点和方向。同时，在国土空间规划视域下需要健全规划方法和机制，采用科学的方法论，建立一套完整的规划体系，从而确保规划的科学性和可持续性。因此，本文通过对国土空间规划视域下的综合整治与生态修复路径进行分析意义重大。另外，可以将国土空间规划中国土综合整治与生态修复成果纳入考核制度，通过信息技术手段在整合数据信息的基础上，直观了解规划成果，并协助工程实施过程中的审批工作，进一步保证国土综合整治与生态修复工作的科学性^[1]。

一、国土空间规划背景

（一）落实生态文明建设的重要举措

国土综合整治和生态修复研究是国土空间规划体系中的前期研究，定位于对生态修复和城乡用地综合整治活动的统筹谋划和总体设计，对一定时间周期、一定国土空间范围内开展综合整治和生态保护修复活动具有的指导性作用。其核心是通过研究编制规划，统筹设计生态修复和农村综合整治和专项活动的实施范围、预期目标、重点工程和实施路径，以有效保障和综合提升国土综合整治和生态修复专项活动的生态效益、社会效益、经济效益。因此，亟须以新时期人地和谐共生理念和山水林田湖草共同体理念为指导，科学编制国土综合整治和生态修复专项规划，按照整体保护、系统修复、综合

治理的总体思路，统筹谋划国土综合整治和生态修复专项大格局，统筹设计国土综合整治和生态修复专项活动的实施范围、预期目标、工程内容、技术要求、投资计划和实施路径。

（二）国土空间规划的内容

国土空间是指国家主权与主权权利管辖下的地域空间，包括：陆地国土空间和海洋国土空间。通俗意义上来讲，国土空间是指国民赖以生存的一切场所和环境，包含陆地、陆上水域、内水、领海、领空等。在国家飞速建设与发展的背景下，开展国土空间规划工作要体现其主导功能，合理分配生态空间、农业空间、城镇空间，推动农村经济建设，促进城市高水平发展。国土空间规划工作是指对特定区域内的国土空间予以开发和保护，加强空间与时间上的安排，其是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、海洋功能区划等空间规划有机融合，并形成全新的空间规划。这项工作在我国整体规划体系中有着重要的地位。我国国土规划工作按照全国、省级、市级、县级、乡镇划分为五个层级实现总体规划、详细规划和相关专项规划“三类”，也是我们了解的“五级三类”。其作为国土空间规划编制体系，要结合不同地区的实际发展情况，提升国土空间规划水平，提高我国地域、空间、水域的利用率，促进我国生态系统的可持续发展。就目前的农村空间规划与治理工作而言，其主要包括国土空间的保护、开发、利用与修复。相关部门要结合乡镇的实际特点，对空间作出总体部署与统筹安排，提高对土地的开发率与利用率，体现空间的特定功能，充分发挥国土空间对社会经济建设和国家经济发展起到的重要作用。

二、国土空间规划视域下综合整治与生态修复的关系

从工作内容上来看，国土综合整治强调了资源的开发以及利用，通过综合治理可以促进对土地资源的合理利用，从而使资源的使用效率大幅提高。而生态修复更注重持续提升生态环境的质量，注重对生态环境的系统性管理，旨在解决生态环境被破坏、生态功能受损等问题，使生态系统得到修复，进而推动生态环境体系的健康发展。国土综合整治是实现生态恢复的前提，而生态恢复则是其核心，两者之间有着紧密的联系，相互补充、相互促进，都是以提升国土空间质量、营造生态和谐美丽的国土环境作为目标。在这一背景下，要想顺利地达到这一目的，就必须要加强国土综合整治和生态修复机制的探讨和分析^[2]。

三、国土空间规划过程中的问题分析

（一）缺乏科学的国土空间规划方式

近年来，国土空间规划编制工作成为资源环境和经济社会建设发展的关键。为了提升国土空间规划工作水平，科学方法的运用变得越来越重要，这不仅可以为国土空间规划和经济社会建设发展创造便利，同时也可以帮助政府更好地保障公民的权益。但是，目前部分主管部门和计划制定人对国土空间计划工作关注不足，未投入相应政府投资保障，实际建设方案合理性欠缺，这使得国土空间规划编制工作的质量受到了严重的影响，进而对经济社会总体建设发展造成了严重负面影响。例如，在土地资源管理工作中，有部分人为满足自身利益而不顾集体利益，造成土地资源浪费等问题；在土地资源使用过程中，存在投资量较大，但开发利用土地资源时环境管理意识低下，导致引发了一系列问题。

（二）规划职能分工不明确

首先，管理机制存在漏洞和缺陷，导致项目未能得到有效规范。在实际操作中，由于各部门间沟通不畅，相互协作不够，导致一些项目的规划和实施过程中存在问题，未能得到有效的管理和监督。其次，不同专业和部门在设计中存在较大差异，缺乏整体性要求，这也是导致许多项目难以推进的原因之一。各部门的专业性较强，但缺乏对于整体规划的认识和要求，导致项目规划和实施出现差异和不协调。第三，国土规划机关缺少综合性管理工作，各单位不能高效配套、协作和保障。在管理机制和制度的缺陷下，国土规划机关与其他机构之间的协作和配合不够，导致了一些项目的延误和低效率。最后，规划责任分工不清，严重影响国土空间规划管理水平提升。在实际操作中，规划责任分工不明确，导致各部门对于规划管理的认识和要求存在差异，影响了国土空间规划管理水平的提升^[3]。

（三）规划编制无标准内容

在我国，地方设计机构的管理者往往缺乏对任务的认识和重视，缺乏系统的设计编制程序和规范。这一问题导致了设计矛盾和重叠问题的出现，这些问题又进一步影响了实际设计能力的提升。不同地区的设计目标、要求、技术方案、路线计划和期限差异大，这也是实际设计方案分散混乱的原因之一。由于缺乏统一的规范和程序，不同地方的设计团队在工作中往往各自为政，这不仅增加了沟通成本，还影响了设计效率和设计质量。除此之外，部分单位在规划制定活动中未做全面充分考虑，这也干扰了国土空间规划的实施和开展。如果规划制定活动没有充分考虑各种因素，很可能导致不合理的规划方案，这对于国土空间规划事业的发展会产生不利影响^[4]。

四、国土空间规划视域下综合整治与生态修复路径

（一）强化整体统筹能力，构建低碳国土格局

在国土空间规划工作中，相关部门应该意识到优化

国土空间格局以及提升空间治理能力的重要性，并将其作为贯彻落实多重低碳目标要求的重要途径。工作人员应当具备发展性的眼光，从复合生态系统的整体观与复杂性的思维出发，全面认识到人与自然的关系，并具备国土空间规划中的全面统筹思维，强化对生态资源的保护，落实社会经济的可持续发展，从而构建科学、合理且有秩序的低碳国土空间保护与开发格局。为了实现整体统筹能力的提升，并构建科学的低碳国土空间格局，相关部门应该加大生态空间的保护与修复力度，避免生态环境遭到进一步的破坏，从而发挥生态系统的碳中和功能。主要途径在于锚固重要的生态空间、开拓绿色宽敞的空间以及提升生态系统的质量，增强生态环境的固碳能力。在锚固重要生态空间方面，国土空间规划工作人员需要强化底线思维，严格遵照各项工作原则，坚守住生态保护红线，保障现有的绿色生态空间，并维持自然生态系统的健康与稳定，防止遭到污染与破坏。同时，需要强化国土空间的用途管制，严格控制农用地转为建设用地，保证农用地的面积，避免农业空间向城市空间的过度转化，进而有效降低该过程中的碳排放。在拓展绿色宽敞空间方面，相关部门需要打开思路，通过荒山绿化、森林湿地公园的修建以及矿山生态系统的恢复等手段，逐渐扩大绿色生态面积，提高生态系统的碳资源汇增量，有效利用绿色生态系统的功能，实现高质量、高效率的碳中和。在提升生态系统的质量方面，主要是增强生态系统的自身固碳能力。因此，在国土空间规划策略的制定中，需要根据自然生态系统的演替规律，推断下一步的生态建设与保护计划，推进森林系统、湿地系统等绿色生态系统的固碳质量，将国土空间规划策略与生态保护全面融合。除了加强生态空间的保护与修复力度，在国土空间规划工作的开展过程中，相关部门还应当积极优化空间结构布局，将社会发展向低碳转型的方向推进。在优化空间结构布局方面，国土空间规划人员需要根据不同城市或区域的空间形态、交通组织、能源供应方式、建筑布局、资源利用效率以及碳排放规律等，改变传统的布局思路，进一步优化整体的城乡建设布局策略，阻断高碳锁定效应，实现对碳资源空间的有效整合，可以进一步加强对碳排放的监督管理，构建绿色、完善的产业链，避免过量与不合理的碳排放^[5]。

（二）科学制定国土综合整治与生态修复任务

（1）通过对“资源现状”“资源价值”“资源开发”“生态恢复”四个维度进行综合评估和分析，对区域的自然资源和生产要素状况进行深入的剖析，能够精准把握该地区的实际状况。（2）加强统筹管理，从宏观角度进行国土空间规划的战略布局，同时兼顾各部门统筹管理，按照国土综合治理的内容，确定各方职责权限，形成合力，一同保障规划工作的高效落实。比如

统筹推进高标准农田建设,针对农田、耕地、旱地改水田以及临时用地复垦等相应工作,为农业现代化创造有利条件。科学安排生态修复工程项目,实施建设用地整治工程,根据项目实施情况打造生态保护空间格局,不断完善生态安全屏障体系,根据国土整治现状创建生态廊道,建立基于生物多样性的生态保护网络。(3)在国土空间规划视域下,完成整修计划,这是国土空间规划与综合治理的重点内容,要针对不同因素制订整治方案,并做好相应的工作安排。例如,完成废弃矿区的生态恢复,其重点是植物恢复,同时也要考虑到各种生态要素,防止出现生态问题。同时,根据保护区的生态气候变化情况种植树木,完成生态植被的种植,发挥植被在环境净化与涵养水源等方面的作用。加强对区域内水源地的统一管理,科学划定保护区。

(三) 构建多元化协调机制

(1)要加强跨地区合作,建立地方管理和生态恢复的横向联动机制。在充分考虑各个区域的差异性和关联性的基础上,充分发挥各自的优势特征进行分工合作,实现国土空间治理和生态修复的优势互补,将现有的土地资源进行整合,有效规避工业结构上的问题。针对不同的地域整治方案,实施差别化的整治措施,达到优化国土资源结构、强化国土资源综合利用的目的。

(2)完成上下级间协调沟通,确立区域整治与生态修复的纵向传导机制。根据土地治理或生态修复的实际需求,积极宣传政策,鼓励群众参与,完善国土空间规划体系,为土地整治与生态修复措施的落实奠定基础,提高土地的利用效率。(3)优化国土整治修复工作机制,完善项目管理机制。在国土整治修复项目管理中采用分级管理手段,创建电子数据库,完善档案管理制度,方便工作人员掌握项目管理进度,接受群众监督,依靠电子档案库完善监督机制,凭借监督机制完成对项目的科学指导管理^[6]。

(四) 对国土空间规划中的碳排放实施精细化管理流程

为了能够充分发挥国土空间规划的效用,推进“双碳”目标的快速落实,相关部门需要加强对国土空间规划的全周期性监管,提高国土空间规划中的碳排放治理效能。在具体工作中,相关部门需要建立“双碳”智慧管理平台,能够对不同地区的碳排放量进行系统监测,并将数据及时上传至平台中,实现国土空间规划管理工作的可视化、透明化。碳监测是碳资产管理的基础,工作人员应当积极利用先进的监测技术,实现对碳资源的实时性监测,并根据碳排放规律绘制全景图,通过对实时性的数据分析,掌握碳行为的时空动态,进而据此制定更加合理的国土空间规划策略。在国土空间规划的碳监管中,会涉及不同行业不同部门的碳排放流程,像是建筑、农业以及交通等,只有依据科学有效的监测方

法,才能够保证监测结果的可靠性与精准性,从而为实际的国土空间规划工作提供可靠的数据依据。工作人员还可以通过碳模拟的方式,规划不同的场景,拟定可行的国土空间规划策略。依据这样的方式,相关部门能够大体掌握国土空间规划中碳监管的成本效益,并根据模拟结果不断优化监管方案。另外,还应该将“双碳”目标纳入国土空间规划管理的评估体系,这也是有效推动国土空间规划工作、落实“双碳”政策的这样举措,有助于强化空间规划管理职能。相关部门依据完善的管理评估系统,可以对不同区域的国土空间规划工作落实情况进行分析,并对“双碳”目标的落实程度进行预测,在发现问题时能够将其明确出来,并为下一步的国土空间规划工作提出合理化的建议^[7]。

结束语

本文通过国土空间规划视域下综合整治与生态修复路径进行分析具有重要的意义,相关部门应当认识到生态环境保护的重要性,并依据国土空间规划原则,打开规划思路,制定科学可行的规划策略,可以应用现代科技,落实动态监管,利用信息技术对综合整治与生态修复过程中的相关数据进行收集、整理,为项目的管理和评估等工作提供资料,并结合不同地区综合整治与生态修复的实际情况,建立对应的分析模型,在模型分析的基础上为后续工作的开展提供指导,及时明确国土综合整治与生态修复中存在的不足^[8]。

参考文献

- [1]曾穗平,王琦琦,田健.应对气候变化的韧性国土空间规划理论框架与规划响应研究[J].规划师,2023,39(2):21-29.
 - [2]朱丽,马俊榕.“双碳”目标下城市空间数字化技术应用研究进展[J].科技导报,2022,40(6):38-45.
 - [3]王伟,邹伟,张国彪,王瑞莹.“双碳”目标下的城市群国土空间规划路径与治理机制[J].环境保护,2022,50(Z1):64-69.
 - [4]周梦婧.“双碳”目标下国土空间规划思路与策略探索[J].房地产世界,2023(13):36-38.
 - [5]林坚,赵晔.“双碳”目标下的国土空间规划及用途管控[J].科技导报,2022,40(6):12-19.
 - [6]石晓冬,赵丹,曹祺文.“双碳”目标下国土空间规划响应路径[J].科技导报,2022,40(6):20-29.
 - [7]陈琳,沈高洁.郊野地区空间规划:面向行动管理的上海创新实践[J].城市规划学刊,2022(2):90-95.
 - [8]王威,贾文涛.生态文明理念下的国土综合整治与生态保护修复[J].中国土地,2019(5):29-31.
- 作者简介:崔振华,1991.05、男、山西省孟县,工程师,本科、现主要从事国土空间规划工作。