

生态文明建设视角下镇级国土空间规划编制的思考

檀静

邢台市规划设计研究院 河北 邢台 054000

[摘要]在我国生态发展的时代背景下,开展文化、经济、政治活动都离不开生态环保理念。逐渐迈入生态文明的新时代后,我国国土空间规划编制工作也逐渐变为以生态空间为优先的要素位序,而农业空间则次于其后,在此基础上对乡镇进行空间合理规划和布局。国土空间发展的最终目的是建设以人为本的生态文明,基于新时代的发展理念,必须制定因地制宜的统筹规划策略,立足于可持续发展理念探索以人民为中心、以生态环保为重点的国土规划编制对策。乡镇作为我国最基础的地域单元之一,其国土空间规划编制成果将会直接影响其政治经济水平的发展,也对生态文明建设有所影响,从生态文明建设视角出发,本文提出了基本的国土空间规划目标,同时分析了乡镇国土空间开发利用过程中存在的问题并提出了相对应的强化措施,以期改善其利用方式过于粗放、缺乏生态空间保护等问题,希望可以为我国镇级国土空间规划编制中生态文明建设的落实提供建议。

[关键词]生态文明建设;乡镇;国土空间规划编制;问题;建议

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.1948

随着我国的经济水平不断发展,社会各界也对生态文明建设重视起来,对其进行的相关研究也越来越多。合理的国土空间规划编制是落实生态文明建设的重要措施,对国土空间开发格局进行科学编制是实现生态文明建设和提升社会经济效益的重要基础,除此之外,良好的国土空间规划编制还可以保障生态格局的安全稳定,可以促进生态环境保护与社会经济协调发展。作为我国最基本的地域单元之一,乡镇地区相比城市地域的经济水平和基础设施建设都更为落后,与此同时,很多城市的重污染工厂都设置在远离城市中心的周边乡镇地区,这也给当地的生态环境造成了一定破坏,不利于生态文明建设。那么,如何通过对国土空间规划编制的优化和改良来解决生态环境问题,促进经济的进一步优化发展,为人民创造更加优越的居住环境,具有极高的研究价值,对于落实生态文明建设也有较强的现实意义。

一、生态文明建设视角下镇级国土空间规划编制目标

根据自上而下的原则启动了针对我国、省、市以及乡镇的国土空间规划工作,我国出台的相关政策中明确指出,规划期限从2020年至2035年,截至2020年,我国已经基本完成了国土空间规划编制体系的制定,同时也基本完成了省市级的国土空间规划编制工作,初步建立了国土空间开发保护制度。到2035年,计划目标为实现我国国土空间规划编制现代化,形成更加集约高效且更加生态化的国土空间格局^[1]。

二、生态文明建设视角下镇级国土空间规划编制原则

(一)以绿色生态发展为优先

为了进一步保障生态环境和自然资源的安全,需要对国土空间格局进行不断优化,从而倒逼乡镇的发展方式进行转变,由持续外延扩张转变为对乡镇内涵的提升,提高乡镇建设用地的人均集约水平,让乡镇建设用地得到进一步更新^[2],促进绿色生态环保的生活发展方式。

(二)推动城镇之间的协调发展

为了实现对区域内的生态环境进行共同治理和保护,共同建设完善的基础设施,实现区域内的产业共兴,就必须推动城市和乡镇之间的统筹协调发展,建立均等化的公共服务

设施。

(三)遵循以人为本的建设原则

基于生态文明建设视角,对镇级国土空间的规划编制必须遵循以人为本的原则,进一步改善乡镇人民的居住环境,对区域的基础设施和公共交通等进行完善,建设出适合人民居住的乡镇格局^[3]。

(四)传承和体现地域特色

生态文明建设理念要求镇级国土空间规划编制过程中必须注重文化的传承和地域特色的体现,针对不同地区的特点采取因地制宜的规划策略,提出差异化的发展理念。

三、镇级国土空间开发存在的问题

(一)过于粗放的土地资源利用方式导致生态被破坏

受到地形差异和地质灾害等因素的影响,使得我国镇级国土空间开发过程中可以开发的相对空间有限,因而导致土地资源的利用方式比较粗放。建设用地以及房地产行业的拓展使得大量耕地被占用,不仅降低了土地利用效率,更对土地资源造成了浪费,导致土地资源的使用结构非常不合理^[4]。另外,对土地资源的利用方式过于粗放还会导致生态环境遭受破坏,有相关调查研究显示,我国耕地面积正在逐年下降,耕地面积的减少不利于维护国土空间开发秩序,无法保障粮食的产出安全。而从生态景观的角度来看,很多乡镇的自然环境往往比较优越,但是其居民点相对分散,而耕地往往呈环绕式分布,这种比较分散的布局结构会导致自然形成的乡镇格局比较松散,一旦出现比较剧烈的人类活动就会导致生态环境脆弱性增强。例如我国西部某地区的乡镇,利用GIS技术对当地的耕地、建筑用地、林地以及水域进行了板块重点分析^[5],具体可见表1。

通过计算和分析可以发现,案例中的景观丰度比较充足,可利用的土地类型比较多,该地区处于山地且气候类型为亚热带湿润区季风气候,因此相对适合动植物的成长,这也使得当地发展出了更加丰富多样且稳定的生态系统,但是,当地的居民居住分散性较强,人类活动剧烈,耕地遭到了无序开发,导致了景观破碎化程度较高。

表 1 四种板块重点分析

类型	个数	面积	最小面积	最大面积	平均面积	最大面积比
耕地	39	209.51	0.79	27.41	5.37	0.49
建筑用地	53	18.58	0.22	4.41	0.35	0.08
林地	68	1368.52	0.39	187.08	20.13	3.34
水域	12	14.59	0.22	4.67	1.22	0.08
合计	173	1611.2	0.22	187.08	14.26	3.34

(二) 建成区建设水平和聚集程度不足

如今我国很多乡镇地区的建设水平都相对不足，未能对功能区进行明确划分，对国土空间的利用率也不足，公共设施建设情况不够先进，未能产生对周边地区的辐射带动作用。导致这一问题的首要原因是缺乏科学合理的国土资源规划，未能进行明确的功能区分，很多乡镇地区的商业、居民区混杂，市场集中地非常混乱^[6]。另外还存在空间利用率不足的问题，建筑形象不够现代化，而且受经济发展水平不足的影响，使得当地的基础公共设施往往建设不够完善，缺乏足够的社会保障。

四、生态文明建设视角下镇级国土空间规划编制思路

(一) 坚持约束底线，划定三区三线

根据保护优先的原则并基于我国国土调查相关数据，对镇级国土空间区域进行科学统筹和规划，对三区三线即生态、农业和城镇等功能区以及生态保护红线、农田线、城镇边界等管控线进行明确划分。

(二) 改变思想观念，实现生态发展

国土空间规划是一项自上而下的工作，由国家制定规划发展目标，通过强化我国治理能力并优化治理体系的方式来实现国土空间规划工作的现代化发展。首先，需要改变各地区各自为政的思想观念，实现城乡共同发展，遵循重视生态保护和经济发展协调统筹的思想观念，基于绿色发展、生态优先的理念，在镇级国土空间规划工作中贯穿开发、保护、利用、修复等理念^[7]，实现国土空间规划的可持续发展。

(三) 国土空间规划的科学编制和控制

在镇级国土空间规划工作中，需要进行分级分类管控，首先，需要按照五级三类进行划分，即按照从上至下的顺序分为国家、省、市、县、乡，而三类则指针对国土空间的总体规划、详细规划以及专项规划。在实际的镇级国土空间规划工作中，可以对以往的土地规划方式进行借鉴，对整个乡镇空间进行全面覆盖，对生态空间以及农田耕地等空间进行科学布局。另外，需要按照五级分类进行科学合理的指标划分，将规划指标分解至不同层级并加以落实。

(四) 对国土空间规划编制方式进行改进

国土空间规划工作属于一种公共政策内容，因此，其开展必须由专业人员给予指导，同时需要政府决策、公众参与，基于此，可以采取广泛征求社会建议的公开规划编制方式，寻求社会各界和公众的建议意见，由政府牵头，引导各个资源部门的深度介入，参与到国土空间规划的全过程，而

规划编制技术部门则需要负责制定实用的规划方案^[8]。

(五) 落实镇级国土空间整治和生态修复

首先，在镇级国土空间规划编制工作开始前，需要制定国土空间整治和生态修复专题项目，坚持耕地、水域、林地等生态圈属于共同体的规划理念，对乡镇地区、矿区等不同地域的综合整治工程进行明确分类，分别制定出有针对性且差异化的水域、林业、土地等生态修复方案。其次，需要建立农田修复制度，可以基于旱改水、坡地改梯田等方式，帮助乡镇地区的农田实现恢复，整治低效耕地的情况，通过复垦土地、改造废旧厂房等方式改善乡镇地区的生态环境。另外，还可以建立修复林地生态、修复水利枢纽等生态项目，为改善乡镇地区国土空间格局建言献策，同时还需要注意落实建设内容和资金来源，确保镇级国土空间规划编制方案具有较强的可操作性。

结束语

综上所述，国土空间规划编制是一种对一定区域的土地空间资源进行开发和保护的工作，对目标区域的社会、经济发展以及为人民创造良好的生活环境有重要促进作用，甚至会影响到人与自然的和谐发展。本文通过对生态文明建设的要求和镇级国土空间规划编制的路径进行分析，总结归纳了具体的规划发展思路，以期可以在镇级国土空间规划编制过程充分体现出生态文明建设理念，为我国生态环保事业的国土空间规划领域的发展打下坚实基础。

参考文献

[1] 王天青. 生态文明体制下的国土空间规划技术逻辑思考[J]. 规划师, 2021, 37(S02): 6.
 [2] 任悦. 生态文明视角下的国土空间规划双评价理论探索[J]. 城镇建设, 2020, 000(005): 137.
 [3] 周海波, 郭行方. 国土空间规划体系下的绿地系统规划创新趋势[J]. 中国园林, 2020, 36(2): 6.
 [4] 杨少贤. 重点生态功能区国土空间规划分区研究——以山东省五莲县为例[J]. 住宅与房地产, 2020, No. 564(05): 257-257.
 [5] 李睿倩, 李永富, 胡恒. 生态系统服务对国土空间规划体系的理论与实践支撑[J]. 地理学报, 2020, 75(11): 14.
 [6] 沈悦, 孟旭光. 城乡资源流动视角下的国土空间规划思考[J]. 2021(2020-3): 40-43.