

生态文明背景下国土空间规划的优化

刘静静

郟城县自然资源和规划局

[摘要]党的十八大以来,国家把生态文明建设纳入国家“五位一体”总体布局,并摆在突出位置,其重要性不言而喻;先后提出了“坚持人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草是生命共同体”等生态文明理念,其核心观点是在经济建设过程中节约资源、保护环境,实现绿色发展,以构建资源节约型、环境友好型社会,满足广大群众对美好生活的需要。生态文明理念将对国土空间规划产生巨大影响,起到重要指导作用。

[关键词]生态文明;国土空间规划;优化

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.09.863

前言

国土空间规划是对国土空间进行规划。我国对国土空间规划的研究开始于20世纪80年代,起步较晚,还缺乏丰富的理论以及实践经验,对此,将生态文明理念融入国土空间规划方面,可以有效促进国土空间规划内容完善。通过不断研究,我国国土空间规划也逐渐走上了规范化道路。新时代规划更加注重生态保护、粮食安全、品质提升、存量优化、人文特色、创新活力等内容。合理规划国土空间,可以提高资源的利用率,加强生态环境保护,有效满足生态文明建设的要求。因此,开展基于生态文明理念的国土空间规划工作具有至关重要的作用。

1 以生态文明为前提规划国土空间的积极意义

1.1 树立生态视角,探索生态文明新模式

新时代的发展导致人与自然的和谐与经济和社会的和谐。生态文明的观点是一种空间规划的新方法,其构建必须在生态文明的地域和空间系统内进行,要从总体规划、所有方向和整个过程的框架内进行。例如,福建省在我国南方生态中占有重要地位,具有建设生态文明的良好基础,多年来一直贯彻实施生态战略,对生态文明的创新体系和机制进行了一系列有益的研究。首先要探索,第一次尝试导致福建省改革的“实验田”发挥了更大的作用,研究了可以复制和推广的有效模式,并直接导致了国家生态文明体系的改革。

1.2 开辟一条通往生态和人类利益的新道路

良好的生态环境是最公平的公共产品,是最有助于生活的人们的生计。例如,虽然福建省拥有良好的生态环境,但仍然遭受全国各地普遍存在的结构和生态问题。因此,我们支持福建省国家生态文明实验区建设,并研究建立环境管理体系和生态保护机制,旨在提高生态环境质量,这将有助于加速环境缺陷,解决人类最直观,最强烈的反应。为了突出生态和生态问题,建造天空更蓝、地球更绿、水更清澈的美丽房屋,使人们能够建设和分享更多的繁荣,并达到绿色,富裕的省份环境。

1.3 把生态放在首位,完善和优化空间规划体系

保持提出的战略承诺,以加强生态文明建设,探索注重

生态和绿色发展优先事项的高质量发展和优质生活,并规划地球和整个宇宙的新时代。在我国空间规划的早期,人们对环境的关注很少,这导致了我国空间规划体系的许多问题,特别是在生态环境方面。因此,建立基于生态环境的土地利用规划可以纠正以前规划中的环境缺陷,并将在优化空间规划系统中发挥作用。

2 生态文明背景下国土空间规划的优化建议

2.1 国土空间格局塑造与自然资源

利用的适配性是推动国土空间治理的重要抓手新时期的国土空间规划不再简单地限定约束条件或明确发展目标,而是指明在限定约束条件下如何达到高质量发展目标的“可行路径”。直面我国资源空间分布不均衡、配置不协调的现状,通过协调空间要素(人流、信息、技术)与资源要素(土地、海洋、森林、草原、生物体、岩石/硅酸盐矿物)的流动方向和强度,以维持地质多样性、生物多样性的良性循环,是国土空间可持续发展的关键所在。例如,面向碳达峰、碳中和“3060”目标,发展利用可再生能源是必然选择。而我国光照资源充沛的地区在西北,风能资源丰富的地区集中于内蒙古、新疆、黑龙江等北方地区,水能资源充沛的地区主要在西南地区,资源需求量大的地区集中于东南地区,科学匹配可再生能源供需空间成为国土空间规划当前面临的重要挑战。

2.2 国土空间、自然资源多功能融合是处理好开发和保护关系问题的核心关键

国土空间与自然资源均具有多功能属性,前者具有生产、生活、生态功能,后者具有安全、生态、经济等多重功能。国土空间与自然资源的多功能性存在本质一致而功能目标时有差异的辩证统一关系。两者均需要以功能实现最大化为导向,在开发与保护二者之间进行权衡,其本质是如何处理好开发和保护的关系,两者主要区别在于,空间功能更侧重空间的关联性和连通性。例如,一块地作为自然资源加以利用时,主要取决于水、光、热条件下其自身功能更适合用于开发还是保护;而作为空间功能加以利用时,更多考虑其与周边的关联作用,需要考虑邻近和关联空间对该块土地

空间功能发挥所产生的影响,若该块土地位于重点生态功能区,应当结合邻近空间的生态功能综合决定土地的功能。空间功能与自然资源功能的变化会影响另一方功能的权衡与协同。例如,具有良好景观条件的农业空间要从物质价值向精神价值延伸时,其空间功能会从单一的农产品生产功能向休闲观光、科普科研等多种功能拓展,需要增强与城镇的道路等基础设施的关联、增加相关活动场所和设施,部分土地功能将面临从保障粮食生产向提供基础设施转变。同样,某一矿种因国家战略需要将功能从保发展转向保国家安全时,对矿种赋存空间的功能亦会产生影响。因此,国土空间规划需要在更广泛的层面统筹各要素的多功能关系,使得国土空间和自然资源要素功能在正外部性中得以相互促进。

2.3 充分发挥自然资源的生态属性与价值属性是实现国土空间与自然资源多功能融合的根本出路

国土空间保护与开发问题,从生态学来看是“限制”问题,从经济学来看则是“稀缺”问题。平衡“限制”“稀缺”矛盾的最佳方案是显化自然资源价值,通过实现基于效用性和稀缺性形成的自然资源的经济价值、生态价值、社会价值和文化价值,促进自然资源资产保值增值[13],进而寻求保护与开发的平衡点,缓解可持续发展中的矛盾,实现有限空间的无限发展。自然资源价值实现逻辑框架是在遵循国土空间功能定位的前提下,通过自然资源使用权的流转或者将资源环境优势转化为品质优势的生态产品开发利用等多种方式,不仅使自然资源的内在多元化价值得以显化,还会在与其他生产要素的共同运动中发生增值,最终在使使用权人获取利润、国家自然资源所有权益得以实现的同时,也使空间功能得以彰显与强化。同时,自然资源价值实现通过将自然资源多要素关联属性引入国土空间,可以辅助异质空间中不同空间尺度的关联和转换需要。

2.4 明确空间治理基本单元是保持空间管控刚性与弹性平衡的重要条件

国土空间规划的核心问题是如何发挥其在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控的双重作用,其中战略引领指向通过传导政策意图凝聚愿景共识,刚性管控指向规划的强制实施。从全国空间尺度来看,国土空间规划不仅需要基于生态文明时代的人与自然关系、国家发展观、国家发展目标与策略、国家全局和整体利益等,自上而下作出“我们要成为一个什么样的国家”的战略思考,还需要注重发挥“三区三线”和约束性指标的底线性规则的刚性管控作用。发展阶段转型与规划改革问题交织带来的复杂性,需要更清晰地厘清几个方面的空间管控刚性与弹性问题:一是战略引领如何形成国家需求与整体利益的协同;二是刚性管控是生态

保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的结构性控制,还是“三区”的功能性控制和量化;三是如何处理各层级空间子系统的刚性管控与灵活弹性的关系,正视沿海(存量提升发展阶段)与内陆(增量与存量发展并存阶段)存在不同的发展阶段,同一地区内城市发展具有不同潜力的问题,以及增强对各种突变性、不确定性事件的响应能力。明确空间治理的基本单元对于保持空间的管控刚性与弹性平衡,在国土空间规划中体现“国家要求”和瞄准“落地需求”,实现在保护中孕育新机、在发展中守住底线,具有基础性意义。尤其需要明确国家宏观尺度下,生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线及国家重要战略区域管控的最小单元,明确哪些是尺度上移问题,哪些是尺度下移问题。生态保护红线的基本单元是不是就是“林班”和“小班”;永久基本农田的基本单元是不是就是“地块”;对于我国城市间无序恶性竞争引发资源浪费、环境污染等问题,以及在全球城市网络化发展带来竞争主体从单体城市转向“城市区域”的背景下,城镇发展管理的尺度是否是作为新型城镇化主体形态的城市群,城市群中一体化程度高的区域是否可以将次域城市群作为空间单元。

结束语

总之,经济的稳定和可持续发展离不开合理的土地和空间规划。为了加快中国的经济发展,提高中国的综合实力,我们必须提高土地和空间规划的质量。在进行土地空间规划设计时,要从多方面综合考虑,特别是对土地资源的布局,要综合考虑国土资源和城市、县、镇的整体风貌,使规划设计方案与区域整体环境相结合。这样,在不改变土地性质的前提下,尽可能地满足区域发展所需的土地资源,使土地空间规划更加科学合理。

参考文献

- [1] 泌阳玘. 加强国土空间规划推进生态文明建设[J]. 地球, 2020(10): 12-16.
- [2] 司宁. 生态文明理念视角下的国土空间规划[J]. 产城(上半月), 2020(1): 1.
- [3] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019(10): 2040-2050.
- [4] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017(2): 5-11.
- [5] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23.
- [6] 许景权. 国家规划体系与国土空间规划体系的关系研究[J]. 规划师, 2020(6): 50-56.