

国土空间规划背景下的绿地生态空间规划

张海军

四川伟中规划设计有限公司 四川 成都 610042

摘要：国土空间规划的全面推进为绿地生态空间规划提供了全新指引，二者协同融合是筑牢生态安全底线、推动高质量发展的关键。本文阐述二者核心内涵与内在关联，分析当前绿地生态空间规划在布局、刚性、同质化及实施保障上的突出问题与深层成因，明确规划核心原则与框架，提出理念更新、衔接机制完善、技术强化及保障健全的优化路径，为绿地生态空间规划与国土空间规划精准衔接、高效落地提供实践参考。

关键词：国土空间；规划背景；绿地生态；空间规划

引言：随着生态文明建设深入推进，国土空间规划“多规合一”体系逐步完善，绿地生态空间作为国土生态空间的核心组成，其规划合理性直接关系生态安全格局构建与宜居环境建设。当前，我国绿地生态空间规划面临与国土空间规划衔接不畅、管控不力等现实困境，如何立足国土空间规划导向，破解规划难题、优化规划路径，充分发挥绿地生态、社会、经济多元价值，成为亟待解决的重要课题，本文就此展开深入探讨。

1 国土空间规划与绿地生态空间规划的核心内涵及关联

1.1 国土空间规划的核心要义与发展导向

(1) 国土空间规划是国家空间发展的指南，核心是统筹各类国土空间开发、保护与修复，界定生态、农业、城镇三大功能空间，目标是到2035年形成集约高效、宜居适度、山清水秀的国土空间格局，夯实永续发展基础。(2) “多规合一”核心是实现主体功能区、土地利用、城乡规划等空间规划融合，遵循“四统一”要求，通过自上而下与上下结合相结合，将各类规划叠加至“一张图”，纳入统一信息平台，提升规划实施效能。(3) 刚性约束核心是严守生态保护红线等“三条控制线”，坚持底线思维、保护优先，对生态空间实行分类管控，确保生态功能不降低、面积不减少^[1]。

1.2 绿地生态空间规划的核心内涵与功能价值

(1) 其是国土空间生态空间的重要组成部分，指具有生态功能的绿地集合，包括公园绿地、林地等，界定标准以生态功能重要性和适宜性为核心，衔接国土空间规划“一张图”管理。(2) 兼具多重功能，生态上可涵养水源、固碳释氧；社会上能提供休闲游憩、防灾避险服务；经济上可带动生态旅游，助力绿色发展。(3) 是生态文明建设的重要载体，践行“绿水青山就是金山银山”理念，助力改善生态环境、应对气候变化，推动生态环境根本好转。

1.3 两者的内在关联与协同发展逻辑

(1) 国土空间规划发挥引领作用，为绿地生态空间规划划定布局边界、明确管控要求，约束其不违规占用其他重点空间。(2) 绿地生态空间规划补充支撑国土空间规划，通过完善生态网络，提升国土空间生态承载力，破解发展与保护的矛盾。(3) 协同融合可强化生态安全底线，优化国土空间布局，核心是推动绿地规划与国土空间规划精准衔接，实现生态保护与高质量发展双赢。

2 国土空间规划背景下绿地生态空间规划的现状、问题及成因分析

2.1 绿地生态空间规划的发展现状

(1) 我国绿地生态空间规划历经起步、发展、完善三个阶段，起步阶段以单一绿化为主，发展阶段逐步关注生态功能，当前进入与国土空间规划深度融合阶段，核心特征是突出生态优先、统筹协调，聚焦生态安全格局构建。(2) 国土空间规划体系确立后，绿地生态空间规划逐步纳入“一张图”管理，多数地区完成绿地生态空间划定，衔接生态保护红线，在城市公园、生态廊道建设等方面取得积极进展，初步形成上下联动的规划实践格局。(3) 当前我国绿地生态空间总量稳步提升，人均绿地面积持续增长，但布局呈现区域失衡态势，城市中心绿地紧张、郊区及乡村绿地利用不充分，部分绿地存在功能单一、利用效率不高的问题。

2.2 规划实践中存在的核心问题

(1) 绿地生态空间布局不均衡，与国土空间规划衔接不畅，城镇与乡村、东部与中西部绿地资源差距明显，部分绿地规划未严格对接国土空间三大功能区划分，出现空间冲突。(2) 规划刚性不足，绿地空间被侵占、破坏现象突出，部分地区存在违规占用绿地用于建设的情况，绿地保护红线管控力度不够，生态功能受损严重。(3) 规划同质化严重，未充分结合区域自然与发展特点，

多数地区照搬同类规划模式,忽视地域气候、地形及人文特色,绿地规划缺乏针对性和实用性。(4)规划实施保障体系不完善,落地性不强,缺乏明确的责任分工和配套政策,规划审批与实施脱节,部分规划停留在纸面上,难以有效落地^[2]。

2.3 问题产生的深层成因

(1)规划理念滞后,重形式、轻生态,重开发、轻保护,部分地区将绿地规划等同于景观绿化,忽视其生态调节核心功能,过度追求开发效益而牺牲绿地资源。(2)体制机制不健全,多部门协同管控力度不足,绿地规划涉及自然资源、住建、林业等多个部门,缺乏统一协调机制,存在权责交叉、监管缺位等问题。(3)技术支撑薄弱,规划量化评估与动态管控水平不够,缺乏科学的量化指标体系和先进技术手段,难以精准评估绿地生态功能,动态监管能力不足。(4)资金投入不足,后期养护与监管机制不完善,绿地规划、建设及后期养护资金主要依赖政府投入,社会资本参与度低,养护队伍薄弱,监管缺乏长效机制。

3 国土空间规划背景下绿地生态空间规划的核心原则与规划框架

3.1 规划核心原则

(1)生态优先、保护优先,契合国土空间规划生态管控要求,坚守生态保护红线底线,将绿地生态空间的生态功能放在首位,优先保护自然绿地、生态廊道等关键生态区域,严格管控各类破坏生态的开发建设活动,与国土空间规划生态保护导向同频同步。(2)因地制宜、精准施策,结合区域自然禀赋与发展需求,立足不同区域气候、地形、植被等自然条件,兼顾城乡发展阶段、人口分布等实际需求,避免规划同质化,针对不同区域制定差异化规划方案,提升规划的针对性和可操作性。(3)刚性约束、弹性引导,平衡生态保护与城乡发展,明确绿地生态空间保护的刚性边界,严格管控红线内绿地占用行为;同时预留合理弹性空间,兼顾城乡建设、产业发展等合理需求,实现生态保护与高质量发展双向共赢^[3]。(4)系统谋划、协同共生,融入国土空间“一张图”管控,打破碎片化规划格局,将绿地生态空间规划与国土空间三大功能区规划深度衔接,统筹城镇、乡村、自然绿地布局,推动绿地生态系统与国土空间系统协同发展。

3.2 规划目标体系构建

(1)总体目标:构建与国土空间规划适配的绿地生态空间体系,完善国土空间生态安全格局,提升绿地生态系统的完整性、稳定性和可持续性,实现生态保护、

社会服务与经济赋能协同发展,助力生态文明建设和高质量发展。(2)具体目标:总量达标,确保绿地面积、人均绿地面积等核心指标符合国土空间规划要求;布局优化,破解区域、城乡绿地分布不均衡问题,构建互联互通的生态廊道;功能完善,强化绿地生态调节、休闲游憩等多元功能;管控有效,健全刚性管控机制,防范绿地空间被侵占破坏。(3)阶段性目标:分阶段推进规划落地与生态效益提升,近期聚焦绿地现状整改、核心区域划定和管控机制建立,补齐规划短板;中期重点推进绿地布局优化、功能完善和技术升级,提升规划实施效能;远期实现绿地生态空间体系全面建成,生态效益、社会效益、经济效益同步凸显^[4]。

3.3 规划核心框架与内容体系

(1)绿地生态空间现状评估与适宜性分析:全面梳理区域绿地资源的总量、类型、分布及利用现状,结合国土空间规划管控要求,开展绿地适宜性评价,明确适宜、限制及禁止建设区域,为规划编制筑牢基础。(2)绿地生态空间总量管控与布局优化:依据国土空间规划,确定绿地总量管控指标,优化空间布局,构建“核心绿地+生态廊道+片区绿地”的空间结构,推动城乡绿地互联互通,缩小区域、城乡绿地差距。(3)不同类型绿地分类管控与规划指引:针对公园绿地、林地、湿地等,结合其功能定位与生态价值,制定差异化管控标准和规划指引,明确建设要求、管控边界及保护措施,提升精细化管控水平。(4)规划实施路径与重点任务:制定科学可行的实施步骤,明确各阶段重点任务,涵盖绿地划定、建设管控、后期养护等环节,衔接国土空间规划“一张图”管理平台,强化落地保障,确保规划目标如期实现。

4 国土空间规划背景下绿地生态空间规划的优化路径与实施策略

4.1 强化规划理念更新,推动生态化转型

(1)树立生态优先、系统治理的规划理念,彻底摒弃“重形式、轻生态”“重开发、轻保护”的滞后思维,将绿地生态空间的生态调节、生物多样性保护等核心功能放在规划首位,统筹绿地与国土空间各要素、各区域协同发展,推动绿地规划从“景观导向”向“生态导向”深度转型,契合国土空间规划生态保护核心导向。(2)融入海绵城市、生态廊道建设等先进规划理念,结合国土空间规划生态安全格局构建总体要求,将海绵城市建设理念全面融入绿地规划设计,提升绿地蓄水、净水、滞水能力,缓解城市内涝;依托自然水系、山体、林地构建互联互通的生态廊道,串联各类绿地资源,完善国土空间生态网络体系。(3)强化规划的科学与前瞻性,坚决

避免同质化,深入调研区域自然禀赋、人文特色和城乡发展需求,结合国土空间三大功能区定位,针对性制定差异化规划方案,突出地域生态特色和人文内涵,增强规划的针对性、实用性和前瞻性,杜绝照搬照抄其他区域规划模式。

4.2 完善规划衔接机制,融入国土空间“一张图”

(1)明确绿地生态空间规划与国土空间规划的衔接要点,以国土空间规划为根本引领,精准衔接生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”,明确绿地总量管控指标、空间布局要求和管控标准,确保绿地规划与国土空间规划目标一致、布局协同、管控同步。(2)推动绿地生态空间规划与相关专项规划协同衔接,加强与城乡建设、林业草原、水利、环保等相关专项规划的沟通协调,打破规划碎片化壁垒,实现规划内容、管控要求、实施路径的有机衔接,形成上下联动、左右协同的规划合力,避免规划冲突。(3)强化规划刚性约束,科学划定绿地生态保护红线,明确红线管控范围、管控措施和禁止性行为,将绿地保护红线全面纳入国土空间“一张图”管理,严格管控红线内绿地占用、破坏行为,对违规行为依法严肃查处,坚决守住生态底线^[9]。

4.3 强化技术支撑,提升规划精准化水平

(1)运用GIS、遥感、大数据等先进技术,构建科学完善的规划量化评估体系,依托技术手段精准梳理绿地资源总量、类型、分布及利用现状,建立涵盖生态功能、适宜性、利用效率等方面的量化评估指标体系,为规划编制、优化调整提供精准数据支撑。(2)建立绿地生态空间动态监测与管控平台,整合多部门数据资源,接入国土空间规划信息平台,实现绿地空间实时监测、动态更新、风险预警,及时发现和处置绿地占用、破坏、退化等问题,提升管控的精细化、智能化水平。(3)引入生态系统服务价值评估方法,量化评估绿地在涵养水源、固碳释氧、净化空气、休闲游憩等方面的生态价值,将评估结果全面融入规划优化过程,推动规划方案更加科学合理,实现生态效益、社会效益和经济效益最大化。

4.4 健全实施保障体系,确保规划落地见效

(1)完善体制机制,强化多部门协同管控,明确自

然资源、住建、林业草原等相关部门的权责分工,建立统一协调的协同管控机制,加强部门联动执法,破解职责交叉、监管缺位等问题,形成齐抓共管、协同推进的工作格局。(2)加大资金投入,建立多元化投融资机制,在强化政府财政投入、保障核心绿地建设与养护资金的基础上,积极引导社会资本、企业参与绿地规划、建设和后期养护,拓宽资金来源渠道,保障规划顺利实施和长效运维。(3)加强后期养护与监管,健全责任追究机制,建立专业化养护队伍,完善后期养护标准、流程和考核办法;强化常态化监管,将绿地保护管控纳入地方政府绩效考核,对违规侵占、破坏绿地的行为严肃追究相关单位和人员责任,建立长效监管机制。(4)强化公众参与,提升规划的科学性与认可度,通过规划公示、听证会、问卷调查、线上征集等多种形式,广泛征求公众对绿地规划的意见建议,提高公众参与度和知晓度,推动规划更加贴合民意,提升规划实施的自觉性和主动性。

结束语

绿地生态空间规划是国土空间规划的重要支撑,也是践行“绿水青山就是金山银山”理念的具体实践。破解当前规划困境,需坚守生态优先原则,强化规划协同性与刚性,依托先进技术与完善保障体系,推动规划从理念到落地的全方位优化。未来,需持续深化二者融合,兼顾生态保护与发展需求,完善动态管控机制,让绿地生态空间真正成为国土空间高质量发展的生态基石。

参考文献

- [1]李明忠.国土空间规划背景下的绿地生态空间规划策略[J].智能城市,2020,6(24):97-98.
- [2]周海波.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):17-22.
- [3]张浪.国土空间规划背景下的绿地生态空间规划[J].园林,2020(7):51-54.
- [4]邱宗绵.国土空间规划背景下的绿地生态空间规划的策略[J].城市情报,2024(12):146-147.
- [5]何家裕.国土空间规划背景下的绿地生态空间规划策略[J].百科论坛电子杂志,2022(11):100-102.