

生态文明背景下的国土空间规划体系构建

路玉昊

山东深科空间规划勘查设计有限公司 山东 济南 250000

摘要: 在我国的经济建设进程中, 政府各个主管部门都反复强调到了生态文明保护的巨大作用, 同时政府在有关政策方面包括土地空间规划等有关领域的政策制定中, 也都要考虑到生态文明的空间规划体系方面的, 在较大程度上维护了生态文明, 促进了健康发展模式和构建美好中华的进程。

关键词: 生态文明; 国土空间规划; 体系构建

引言: 近年来, 中国土地空间规划工作得到了更多的关注, 中共中央、国务院都高度重视中国土地空间规划编制工作。国土空间规划体系建设, 是新时期大历史背景下国建设的重大改革方向, 是中共中央、国务院的重要决策部署, 是中国全面落实空间大国战略、表现大国意愿、实现空间治理的首要任务。党的十九大以来, 中共中央国务院先后制定并出台《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》、《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》等一批重要文件, 标志着土地空间发展系统顶层规划的“四梁八柱”初步建立, 从顶层建设入手, 全面规划土地空间发展, 协调空间布局, 为以环境优先为基础的新时期土地空间发展系统建设提供新思路。在实施国土空间规划的进程中不要仅仅从经济发展的利益考虑, 更要贯彻并落实绿色发展的发展思想。所以, 在生态文明背景下进行科学合理的国土空间规划体系建设是必要的, 要对土地空间规划与自然生态环境兼顾的问题, 开展更广泛的探讨与研究。

1 国土空间规划的起源和内涵

空间规划概念出现于欧洲。一九八三年公布的《欧洲区域/空间规划宪章》, 标志着“空间规划”概念开始走上历史舞台。随着二十一世纪初期的空间规划概念传入欧洲国内, 学者们开始研究空间规划的意义。特别是在二零零八年我国各地自主进行了空间规划试验, 国内对空间规划问题有了进一步的认识。杨荫凯认为, 空间规划是根据国民经济建设与社会发展的总方针和目标要求, 依法程序出台的涉及土地空间布局与利用等方面的重大战略、计划或政策, 突出特征是有具体的空间范围, 计划内容涉及土地资源综合利用、社会生产力的总体布局、土地资源综合整治、自然环境的综合保护等, 规划目的在于调整空间发展布局、完善空间发展秩序、提高空间发展质量、实行空间发展管理。应该看到, 这一阶段的空间计划将更多的强调管控, 并从秩序方面加

以控制^[1]。

随着二零一四年在全国二十八个市县进行的“多规合一”试验和二零一六年在九个地区进行的试验, 学术界也开始重新认识空间规划也就是政府对城市空间结构的统筹建设与规划, 并对其进行有效控制的方法与步骤。二零一八年国家机构改革, 将空间规划的职责赋予了新组建的自然资源部, 同时“空间规划”也变成了“国土空间规划”。相对于空间规划, 黄征学、黄凌翔的土地空间规划, 更加注重在一国主权区域内的空间开发规划和结构调整, 尤其注重在空间规划中的人文因素, 强调以国民生活为核心的空间开发理念。

新时代的中国土地空间规划更加注重个人治理能力, 是中国推进生态文明体制改革的重要体现, 是推动我国土地管理体制和社会治理能力现代化建设的关键环节。要大力推动我国空域管理进程, 就必须加强和健全国土空间规划体制。两者必须相互促进共同融合, 才能更好地完成空间改革的目标。

2 生态文明与国土空间规划二者之间的关系

2.1 国土空间开发是实现生态文明的主要表现

近年来, 中国的自然资源和环境实际上比过去有所改善, 自然资源的利用也随着中国在实现生态文明可持续发展方面的良好领导而逐步改善。从生态文明的角度探索地球空间的发展基本上是一种空间发展概念, 其基础是保护自然资源和适应自然环境、在土地开发和利用中优化利用资源、保护自然环境、发展和利用中的结构优化因此, 土地利用规划是有效管理社会经济发展和保护自然环境的重要手段^[2]。

2.2 生态文明对国土空间开发有着积极的指导作用

自1980年以来, 在经济发展和保护自然环境的背景下, 我国开始探讨有效的土地利用规划的可能性。然而, 由于这项工作进展缓慢, 缺乏相关的科学和理论知识, 但是没有得到十分好的结果, 尤其是在调整地区发

展和维护自然环境中。通过数十年的不断摸索与实践，中国的土地利用技术得到了较大提升，自然文明的理论逐渐成为引导中国土地与空间开发的重要理论观点。在我国建设的新阶段，国土资源开发利用建设必须实行兼顾人们的生存、社会的发展、资源开发利用与保护的友好原则，积极推进自然利用标准，不仅金山银山因此，在整个发展过程中，生态文明存在于地球空间规划的开始和结束。

3 构建国土空间规划体系过程中存在的问题

3.1 在认识上对规划不重视

在中国许多地方，政府对生态环境的建设责任都存在于体系建设项目全部完成之后，而生态建设则在整个体系建设项目中只占有很少比例，这也意味着政府在建设土地空间的过程中，对环境保护问题并不能受到充分的关注。这些政府不重视的现象将使城市生态工程在前期规划建设过程中，对自然环境遭到极大的损害。在以生态建设为前提的土地空间规划系统构建中，也需要人们在建设土地空间时，将自然环境也考虑其中，在维护生态文明的基础上，把土地空间规划好，达到环境和建筑的平衡统一，使土地空间规划制度更为健全。但有些人在设计时，对自然生态的理解错误，导致人们在构建与自然和谐共处的家园空间规划时走过很多弯路^[3]。

3.2 在规划上导致资源浪费

目前，我国的国土规划人员们，对土地发展的规律了解还不充分，在城市规划方案中的考量也会出现不周全的问题，就是对自然环境顾及不充分，不将其完全列入国土规划的研究范畴中，这样容易造成国土规划不平衡。因为当前的国土空间规划制度还没有完善，就会导致我们在城市规划的实践中，就容易产生重叠甚至脱节的规划，而根据这些计划实施施工，将会导致有的地区施工过后就实施二次改造，而有的地区则是一个都未施工过，这会造成资金巨大损失，也不利于我国土地空间规划的科学开发。

4 生态文明背景下的国土空间规划体系构建措施

4.1 建立生态价值观念，合理规划土地发展区域

思想是行为的基础，思想在实践中引导人的一种行为，所以必须建设生态价值观念，合理规划国土发展战略。

4.1.1 正确理解生态城市的含义。生态现代化和工业现代化之间的主要区别体现在对人们和大自然之间的关系理解上，前者寻求的是人们和大自然之间的和谐，而后者则寻求的是对自然界的改造。

4.1.2 土地空间规划时要注意保持生态复合系统的稳定性。城市形态发展视野内，必须强调城市的多样性，

它既包含资源状态的多样性，又包含都市产品、业态形式的多样性。同时，还要反映出包容性特点，即存在相关性和恒定性，以便有效地保障生态复合结构的稳定性。

4.1.3 土地发展战略可以为中国生态文明建设创造空间的支撑，而生态文明发展战略优先理应作为中国土地空间规划工作的基本价值观。在土地空间规划建设中应防治环境病，坚持生态系统不可分割、环境损害不在国家领土、环境资源不可分割以及生态多样性弥足珍贵的方针。在此基础上，政府科学的实施了国土空间规划。

4.2 准确评估生态环境承载能力，合理控制国土空间开发力度

以生态文明为基础的土地管理制度可以促进土地开发过程中经济发展和环境保护的协调，即在不损害或减轻对环境破坏的情况下增加社会经济水平，而为了达到这一目标，就需要重新评价环境承载力，并按照评价结果规划经济方案。在进行我国土地规划工作的同时，保护环境也必须是第一优先事项，因此我国土地资源计划工作应该在保护环境的基础上实施，以便改善经济水平。在开展环境评价工作时，应该充分考虑到自然资源和可耕土地的承载能力，同时增加对环境的承载力，以保证数据的正确性，并在环境绩效不佳的基础上发展经济发展和生态和谐制度^[4]。

4.3 采取多维度的国土空间规划技术

传统的土地空间规划主要以指标值、边界、区位等作为项目实施规划和建设的指导。就指标值而言，由于它是一个空间定义，因此可以将其视为“零维”；位置在空间中以特定的方式出现，可视为一维；边界在空间中表现为一个面，可以看作是二维的。将这一因素应用于传统的土地空间规划和资源配置是充分合理的。然而，在当代城市发展中，我们也必须考虑三维和四维，其中主要包括城市规划建设和城市规划。在土地资源利用和规划的基础上，增加大城市工程建筑的比例，增加内部结构空间的分层。在设计和规划中，应注重近期、中后期和长期的总体规划，这对空间规划和格局至关重要。同时，考虑到新时期的土地空间规划是以人为中心的，在进行土地空间规划时，要确保以人为本。未来，土地空间规划应至少实现五个甚至六个维度。随着5g时代的来临，实体线空间将和虚拟类空间相结合，而现实类空间和虚拟类空间之间的界限也会显得越来越模糊，而空间所构成的内容和范畴也会愈来愈广。所以，政府在土地总体规划时应注重于空间规划，而空间规划也应该由一维、二维逐步上升至六维。同时，在总体规划上，应实现多样化布局与多维自主发展。唯有如此，

企业才能实现高品质的成长。

4.4 提高完善国土空间规划建设的技术

因为目前的中国国土规划建设者们对生态的基本概念认识还不够充分,所以对于在系统构建中保护生态方面的技术自然也不够全面,所以要想在生态的语境下设计好国土空间,还需要提升全国设计人员的素质,使其意识到环保生态在设计环境时的重要性所在,从而去深入思考环境生态的,是我国的土地空间规划的技术标准。另外,我们在空间规划的实践中,还必须做到与时俱进,不断吸取其他发达国家的优秀土地规划与环境保护技术,并扬长避短,完善与提高土地空间规划技术,为中国的土地空间规划制度的建立,提供了良好的技术支撑。

4.5 增加以环境生态为导向的规划分析方法

在进行国土空间规划系统的建立过程中,不能够以偏概全,某个区域的建设成功,并不代表成功方案就适合于整个区域,在具体工作实施过程中也不可以全部套用成功区域的理论和规范,而必须针对各个区域的具体实际状况来提出空间规划系统建设的具体实施方案。

4.6 国家应当提高标准,加强监督

针对于建设国土空间规划系统的工作,我国政府必须在其技术水平提升的同时,也要对国土规划部门加强监督的力量,在法律规定的时间,定期进行监督,监督工作人员如何负责,计划如何落到实处等等,为国土空间规划管理体系的建立提供保证。如此就可以真正地建立好中国的土地空间规划系统,把中国的土地空间资源安排得井井有条,让中国经济得以更良好地发展。

4.7 优化及综合整治空间格局

在规划土地时,应注意优化生态功能的分配,确保生态与主体之间的相互作用,以便在不损害环境的情况下更好地发展生态和经济,提高经济发展的效率,同时增加生态功能的数量此外,应注意迅速恢复相对脆弱的生态环境。中国快速城市化和土地利用规划也面临巨大挑战。环境污染使生态环境变得越来越脆弱。因此,在规划国家实施计划时,应制定脆弱地区的恢复计划和措

施,以保护该区域的生态环境^[5]。

4.8 制定完善的评估体系

科学的评价制度可以确定国家环境网络体系建设的目标与结果,可以明确国家对环境网络体系的信心。在评价土地的组织结构与环境网络结构时,往往要从环境承压力与土地的利用合理性二个角度做出客观地判断。通过从这二个方面的考核,能够真实的了解国土空间规划的科学性,确定如何才能顺利的开展各项任务,同时可以确保生态网络系统构建中参考数据准确可信,有利于增强城市生态网络系统构建的合法性。在划定国土空间过程中必须重点界定生态环境地域的防护级别,根据特别重点地段、关键地区和非重点地段实现不同范围的合理界定,在建设都市生态网络体系中也要以划定的区域级别为基准,科学合理地规划各个地段的调整与生态防护要求,以便制定针对性的防护方案。

结语

综上所述,在实施国土空间规划系统的建设过程中,有关部门工作人员既必须对生态文明建设机制加以关注,同时确定优先地位,在具体工作实施过程中,又必须综合考量各地的自然资源条件,以保证能够在生态文明建设工作顺利开展的前提下,完成国土空间规划系统的顺利建设。

参考文献

- [1]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).
- [2]孔江伟,曾坚,高梦溪.生态文明视角下国土空间分类体系探讨[J].规划师,2019.
- [3]魏杭芳,金涛.简析生态文明理念下的国土空间规划[J].BuildingDevelopment,2020,4(7):9-10.
- [4]周广宇,赵鹏,崔诺.国土空间规划背景下的生态空间协调[J].建设科技,2020(9):78~81.
- [5]岳隽,范朋灿.新时期国土空间治理的价值传导与目标演进——市县国土空间规划指标体系的响应[J].热带地理,2021,41(4):676-684.