

国土空间规划体系中的生态修复规划研究

库东琬^{1*} 卢予生² 李志芳³

河南省地球物理空间信息研究院 河南省 郑州市 450000

摘要: 国土空间规划为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障, 为其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供空间载体。本研究认为当前亟须制定生态环境保护专项规划以支撑国土空间规划体系顺利实施; 分析了生态环境保护规划与空间规划、经济社会发展规划之间的关系, 以及生态环境保护规划需要重点考量的几项指标和任务; 最后提出了构建八个专项、一个纲要、一个导则、两份报告的生态环境保护规划体系框架。

关键词: 空间规划; 生态环境; 国土

DOI: <https://doi.org/10.37155/2717-557X-0302-36>

引言

随着人民生活水平的逐渐提高, 人们对与生活相关的各种资源的需求量也日益增长。由需求增长带动供应增加, 供应商为了满足这些需求, 对国土空间中各类自然资源进行过度攫取, 导致局部地区森林、河流、土地、矿产资源、空气环境等自然资源被破坏乃至枯竭, 局地生态系统功能失衡。国土空间规划是指导一定时期内区域各类开发建设活动的总指导和硬约束。^[1]在对国土空间进行规划时, 必须高度重视自然资源和生态环境保护, 充分开展资源环境承载力和国土空间开发适宜性双评价, 遵循国土空间“三线一单”(即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)环境管控要求, 确保国土空间规划的实施过程中生态系统仍能保持稳定平衡, 环境质量能得到持续改善。

一、境保护规划的迫切性

国土空间规划的战略目标是: 紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标, 按照“五位一体”总体布局, 落实国家重大战略决策和部署, 落实区域发展战略、乡村振兴战略、主体功能区战略和制度, 依据上级国土空间规划, 在科学研判当地发展趋势、面问题挑战的基础上, 提出2035年市(县)域国土空间发展目标, 明确各项约束性和指导性指标, 远景展望到2050年。国土空间规划体系中含有多重生态环境保护的内涵, 主要包括生态安全底线、生态保护红线、生态修复任务和目标、资源环境承载力等内容。^[2]无论是横向的重大专项设计, 还是纵向的五级(全国、省、市、县、乡镇)规划工作内容, 每个环节都与生态环境密切相关。不仅如此, 只有国土空间的生态属性优先于其发展属性, 才能保障国土空间的用态和优序。

二、当前国土空间规划体系中存在的问题

1. 国土空间规划方案不够完善

自改革开放以来, 我国的社会经济进入了飞速发展时期, 人们的价值观、思想观、世界观都受到了一定的影响, 社会架构和行政组织体系都发生了一定的变化。但思想创意的变动跟不上时代的发展速度, 许多城市的国土空间规划方案还是以前的老版本, 未能与飞速发展的社会体系、文化体系、政治体系等进行结合, 使得国土空间的规划方案创意滞后, 未能达到预期中的目标。同时, 时代的快速发展使得发展与资源更加密不可分。生态环境和自然资源保护是一个长期的、实时变动(持续改善)的工作, 因此需要国土空间规划方案也具备长期的、实时变动的机制。

2. 生态环境保护被忽视

针对国土空间规划, 由于相关部门管理者过于看重地区经济发展, 生态环境保护意识较薄弱, 加上对生态环境保

*通讯作者: 库东琬, 1990年4月, 汉、女, 河南省濮阳市, 河南省地球物理空间信息研究院、助理工程师、硕士研究生、450000、邮箱: ku_dongwan@163.com 研究方向: 国土空间规划、生态系统服务功能、土地用途管制

护宣传不到位,导致在国土空间规划中生态环境保护被忽视。若想确保国土空间规划成效,必须从多个维度来进行考虑,提升相关部门管理者对环境保护重视程度,将生态环境保护纳入国土空间规划体系中,减少国土空间规划过程中对生态环境带来的负面影响。

3. 生态环境保护受到限制

我国现行的国土空间规划体系是按行政管理体系分五个层级,分别是国家级、省级、市级、县级、乡镇级。按行政层级分级可使得国土空间规划便于管理,使得规划方案更贴近当地的规划特色。但从长期来看,这样分级的缺陷也很明显。尤其在基层行政区域进行国土空间规划时,通常是根据当时的经济状态以及社会状态来进行规划的,短时间内能够达到很好的效果,但从长远看,国土空间的规划时间跨度长,未能根据当地的工业发展做出合理预测规划,致使规划在后期的建设实施中需要根据当时情况做出具体调整,可能会增加实施成本,也会延长工期,更使得生态环境的保护受到了限制甚至是再次破坏。^[3]此外,我国的国土空间状态复杂,各行政单位之间对地区的生态环境保护情况缺乏信息共享平台,各地区有的生态环境保护以及国土空间规划进度未能进行实时共享,其有效性与可靠性都未能在各行政单位之间互通。

三、国土空间规划体系中生态环境修复的有效措施

《“十三五”规划纲要》提出要以绿色、循环、低碳发展为途径,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。新型城乡规划制度改革接近尾声,在国土空间规划体系中可以看出生态环境保护规划的重要性。无论是底线约束和控制线划定,还是生态环境评估和信息平台构建,以及实现高质量发展,构建国土空间生态安全格局,都需要生态环境保护规划的超前谋划。

1. 构建完善的国土规划体系

在对国土空间进行规划时候,必须要有所依据,不能盲目地进行规划,在进行国土空间规划之前,可以根据相关的法律法规、当地的民族风俗、社会的经济状态等制定出科学合理的国土规划体系并加以完善。^[4]现阶段可以参考的相关法律法规有《土地管理法》《城市规划法》《国土资源听证规定》等。相关政府机构必须明确自身的政治职能,使得国土空间规划工作能够得到有效且快速地开展,避免在工作中因为职能不明确造成资源的浪费,此外将各部门职能予以明确,根据职能之间的联系将各部门之间的工作紧密联系,让工作在各部门之间的积极配合之下快速进行。同时还需要重视人才的培养,国土空间规划是一个长期的、实时变动的工作,所以在对管理人员和规划方案的相关研究人员进行筛选时一定要注意其自身的技能素养,如筛选出的人员数量不足,则可适当放宽条件或对技能素养不足的人员进行培训,尽量保证国土空间规划工作是在专业人才的带领下进行的。

2. 以促进国家高质量发展为导向加强生态环境保护

国土空间规划是改善生态环境有效举措,坚持节约资源和加强生态环境保护两项基本原则,使其积极促进生态文明建设,提升国土空间规划工作成效。将生态环境保护纳入国土空间规划体系中,以促进国家高质量发展为导向,在此基础上加强生态环境保护各项措施与政策的落实,合理开发、综合利用国土资源,以国家高质量发展为导向、空间规划为基础,根据区域环境、建设以及管理等特点,细化国土空间规划,推动各行业领域绿色化生产发展,坚守生态环境质量底线,在资源环境可承受范围内开展各类经济活动,实现生态环境与经济发展良性互动。通过明确资源环境承载能力,持续推进国土空间规划各项基础工作,并做好未来区域环境承受底线预警措施,既能有效管理国土资源又能改善生态环境,进而实现社会经济未来可持续发展目标。^[5]随着时代不断发展,生态环境保护不仅是国家发展战略任务,也是当下每个中国公民责任与义务,通过提升国民对国土空间规划参与度,以此来将生态环境保护意识融入每个公民思想中;提高国民居住环境质量是国土空间规划目标之一,反观生态环境具体情况,公众说明更加真实,公众参与国土空间规划,有利于生态环境保护各项措施精准落实,也能进一步提升国土空间规划合理性与科学性,从根本上解决生态环境持续恶化等问题,为持续优化生态环境打下坚实基础同时,也能区别各区域环境保护目标得以实现。

3. 是确定生态环境分区管治体系与管治内容

充分应对不同区域的城镇化阶段,提出环境承载力各类标准和环境改善路径,制定逐渐严格的阶梯性准入门槛,分别依据环境容量估算值与现状排放值的差值设定空间排放要求。同时,全面摸清国土空间与生态空间的底底条件,结合环境资源承载力的各类标准与控制,划分不同管控区域,制定管治内容,从而引导各区的空间功能设计,平衡好

经济、社会、环境三方面关系。

4. 提高全民生态环境保护意识

环境保护，不仅是政府的责任，更是社会的责任，因为人们生活在这个环境中，就有责任对其进行保护。在保护环境的呼声越来越大的当下，相关政府部门可以利用这一优势将环境保护知识进行全民普及，号召整个社会来进行生态环境保护工作。建议地方政府设置相关环境整治公众意见箱。人们如对自身的生活环境有不满意，可以将其具体意见和建议投入到政府的环境整治意见箱中。政府部门根据公众的意见或建议制定合理的解决方案，让生态环境保护工作做到全民参与和具体问题具体分析解决，提高工作效率，还能集思广益，给国土空间规划提供更多的创意。加强环境保护意识，倡导健康出行、低碳出行，从一点一滴的细节上进行对环境的保护，将这些细节汇总起来，就是生态环境保护的有生力量。

结语：综上所述，当前可用土地越来越短缺，但是土地使用需求却在不断增加，这就需要我们有效地进行国土空间规划和生态环境保护工作。在进行国土空间规划过程中，需要重视生态问题，从实际经济发展需求和未来生态发展状况两方面做出统筹考虑。国土空间规划的方案实施，会在很多领域的发展道路上起到指引和带动作用，所以对于国土规划中的生态环境保护问题仍需要我国的相关科研人员及有关机构共同探讨，从而得到更优的解决对策，加快社会经济发展。

参考文献

- [1]顾蕾.国土空间规划与生态环境优化的关系研究[J].环境与发展, 2020, 32(11): 174-175.
- [2]宗长成.国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究[J].住宅与房地产, 2020(21): 64.
- [3]盛凯.市区尺度下国土空间规划中控制线初探*——以南宁市为例[J/OL].广西师范学院学报(自然科学版),
- [4]罗米,陶仲俊.我国空间规划体系:发展进程与优化建议[J].中外建筑, 2019(07): 98-101.
- [5]梁琦.构建空间规划体系应处理好四个问题[J].区域经济评论, 2018(05): 21-22.