

国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究

中丛军¹ 周平²

1. 科右前旗自然资源局 内蒙古 兴安盟 137400

2. 兴安盟农牧局 内蒙古 兴安盟 137400

摘要: 国土空间规划是对国土空间开发保护进行的全面安排和总体布局, 关乎国家发展战略的落地实施以及人民生活环境的优化。本文聚焦国土空间规划体系中的生态环境保护规划展开研究。先阐述国土空间规划体系与生态环境保护规划的关系, 包括国土空间规划内涵目标、生态环境保护规划地位及两者相互作用机制。接着分析现状, 指出存在规划理念待更新、内容不完善、多规衔接不畅、监测评估机制缺乏等问题。最后提出优化策略, 涵盖更新理念、完善内容、加强多规衔接、健全监测评估机制等, 旨在提升生态环境保护规划在国土空间规划中的科学性与有效性。

关键词: 国土空间; 规划体系; 生态环境; 保护规划; 研究

引言: 随着经济社会发展, 国土空间开发与生态环境保护的矛盾日益凸显。国土空间规划体系作为统筹各类空间利用的关键, 对生态环境保护意义重大。科学合理的生态环境保护规划, 能有效协调经济发展与生态保护的关系, 促进国土空间可持续发展。然而, 当前国土空间规划体系中的生态环境保护规划尚存在诸多问题。因此, 深入研究两者关系, 剖析现状并提出优化策略, 对完善国土空间规划、加强生态环境保护具有重要的现实意义。

1 国土空间规划体系与生态环境保护规划的关系

1.1 国土空间规划的内涵与目标

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排, 涵盖土地利用、空间布局、资源保护等多方面。其内涵丰富, 从宏观层面统筹城乡、区域发展, 协调人口、经济与资源环境的关系; 微观上则细化到具体地块的用途管制。它整合各类空间规划, 打破部门与区域间的分割, 形成“一张蓝图”。国土空间规划的目标主要是促进国土空间合理利用与保护。通过科学划定生态、农业、城镇空间边界, 实现生产、生活、生态空间的优化布局, 提升国土空间利用效率。保护自然生态系统, 维护生态安全, 保障可持续发展, 为人民创造高品质生活空间, 推动经济社会与生态环境协调共进。

1.2 生态环境保护规划在国土空间规划中的地位

生态环境保护规划在国土空间规划中占据核心地位, 是国土空间规划的重要支撑和基础保障。它是维护国土生态安全的关键防线, 通过识别生态保护重要区域, 如自然保护区、水源涵养地等, 划定生态保护红线, 确保生态系统的完整性和稳定性。生态环境保护规

划也是实现国土空间可持续发展的重要手段。协调经济发展与生态保护的关系, 避免过度开发导致生态破坏, 为产业布局和城镇建设提供生态约束条件, 引导绿色发展。并且, 它反映了国土空间规划对生态价值的重视, 是保障人民生态福祉、建设美丽中国的重要体现, 贯穿国土空间规划编制、实施与监管全过程。

1.3 两者相互作用的机制

国土空间规划与生态环境保护规划相互影响、相互促进。国土空间规划为生态环境保护规划提供宏观框架和实施平台。在规划过程中, 从国土空间整体布局出发, 确定生态保护的总体格局, 引导生态环境保护规划的目标设定和任务安排, 为生态保护行动提供土地、资金等资源保障。生态环境保护规划则对国土空间规划起到约束和引导作用。基于生态保护要求, 划定生态保护红线、确定生态保护目标, 限制国土空间开发强度和范围, 指导国土空间的合理布局。例如, 生态保护红线内严格限制开发建设活动, 促使国土空间规划在其他区域寻求发展空间, 推动产业结构调整 and 布局优化, 实现两者在目标、内容和实施上的协同共进^[1]。

2 国土空间规划体系中生态环境保护规划的现状

2.1 规划理念有待更新

当前, 部分地区在生态环境保护规划中, 仍未完全摆脱传统发展思维的束缚。过于注重短期经济效益, 将生态保护视为经济发展的附属品, 忽视了生态系统的长期价值和生态服务功能。以牺牲生态环境为代价来换取经济增长, 如盲目开发湿地、林地用于工业建设或房地产开发。同时, 缺乏整体系统的规划理念, 未充分考虑生态系统的整体性和关联性, 各生态要素保护规划相互独立, 未能形成协同效应, 难以实现生态环境的全面、

系统保护。

2.2 规划内容不够完善

生态环境保护规划内容存在诸多不足。一方面,对生态系统的调查和评估不够深入全面,导致规划缺乏科学依据。例如,对一些珍稀物种栖息地、生态脆弱区的研究不够细致,无法准确识别生态保护的关键区域和重点对象。另一方面,规划内容在生态修复、生物多样性保护等方面缺乏具体的量化指标和可操作的措施。对于生态修复的规模、标准、时间节点等缺乏明确规定,生物多样性保护也多停留在概念层面,未制定针对性的保护策略和行动计划,难以有效指导实际工作。

2.3 多规衔接不畅

在国土空间规划体系中,生态环境保护规划与其他相关规划之间存在衔接难题。与土地利用规划、城乡规划等在用地布局、功能定位上存在冲突。例如,生态保护红线与土地利用规划中的建设用地指标存在矛盾,导致在实际执行中无所适从。不同规划由不同部门编制,各部门之间缺乏有效的沟通协调机制,规划的技术标准、数据统计口径不一致,使得生态环境保护规划难以与其他规划在空间布局、目标设定等方面实现有机融合,影响了规划的实施效果。

2.4 缺乏有效的监测评估机制

生态环境保护规划实施过程中,缺乏完善的监测评估体系。监测手段较为单一,主要依赖传统的地面监测,对卫星遥感、无人机等先进技术的应用不足,难以实现对生态环境变化的实时、动态监测。监测指标不全面,多侧重于环境质量指标,对生态系统结构、功能等方面的监测较少。同时,评估机制不健全,缺乏科学合理的评估标准和方法,无法准确判断规划实施的成效,难以及时发现问题并进行调整优化,导致规划实施的监督管理缺乏有效性^[2]。

3 优化国土空间规划体系中生态环境保护规划的策略

3.1 更新规划理念,树立生态优先意识

更新规划理念,树立生态优先意识,是优化国土空间规划体系中生态环境保护规划的关键。在规划工作中,必须从根本上扭转传统的发展思维,不再将经济发展与生态保护对立起来,而是充分认识到生态系统是人类生存和经济发展的基础,把生态环境保护置于国土空间规划的核心位置。第一,在规划决策过程中,应建立生态优先的决策机制。对于各类国土空间开发项目,进行全面且深入的生态环境影响评估。比如,在规划建设大型工业园区时,不仅要考虑项目的经济效益,更要重点评估其对周边生态系统的影响,包括对生物栖息地、

生态廊道以及生态系统服务功能的潜在破坏。只有在确保生态安全的前提下,才允许项目推进。第二,还需要加强生态理念的宣传教育,通过组织培训、研讨会等活动,提升政府官员、规划从业者以及相关企业的生态素养,使其深刻理解生态优先理念的内涵和重要性,在实际工作中自觉践行生态保护原则。同时,利用新媒体、公益广告等多种渠道,向社会公众普及生态环境保护知识,增强公众的生态保护意识,鼓励公众积极参与生态环境保护规划的制定与监督,形成全社会共同关注和保护生态环境的良好氛围。第三,在绩效考核方面,应完善政绩考核体系,增加生态环境保护相关指标的权重。将生态保护成效、生态修复完成情况、生态系统质量改善等指标纳入地方政府和官员的考核范畴,对在生态环境保护工作中表现突出的单位和个人给予表彰和奖励,对破坏生态环境的行为进行严肃问责,以此激励各级政府和相关部门积极落实生态优先的规划理念。

3.2 完善规划内容,提高规划的科学性和可操作性

(1) 深入且全面的生态系统调查评估是科学规划的基础。运用先进的技术手段,如高分辨率卫星遥感、地理信息系统(GIS)以及生态监测传感器网络等,对区域内的生态系统进行详细勘查。精确识别各类生态要素,包括森林、湿地、草地等生态系统的分布范围、面积大小、生态功能等,掌握珍稀物种栖息地、生态脆弱区等关键信息,为规划提供准确的数据支撑。(2) 在规划内容中,细化生态保护措施。针对不同类型的生态系统,制定针对性的保护策略。例如,对于森林生态系统,明确森林抚育、封禁保护的强度和范围;针对湿地生态系统,制定湿地补水、污染防治等具体措施。同时,在生态修复方面,详细规划修复的技术路线、施工工艺以及时间安排,确保生态修复工作有序推进。(3) 明确规划目标和指标,增强规划的可操作性。设立具体的、量化的生态保护目标,如在一定时期内将森林覆盖率提高到特定数值,或者使生物多样性指数提升一定比例。围绕这些目标,分解出一系列详细的规划指标,如每年新增造林面积、濒危物种数量增长率等,便于对规划实施情况进行跟踪和评估。(4) 还应充分考虑规划的动态性和适应性。预留一定的调整空间,以应对生态环境的变化以及新的研究成果和政策要求。根据实际情况及时对规划内容进行修订和完善,使生态环境保护规划始终贴合生态环境发展的实际需求,切实发挥其在国土空间生态保护中的科学指导作用^[3]。

3.3 加强多规衔接,构建统一的空间规划体系

(1) 建立健全多规衔接协调机制。成立由自然资

源、生态环境、城乡建设等多部门参与的规划协调小组，定期召开联席会议，共同商讨规划中的矛盾和问题。在规划编制前期，各部门充分沟通，明确各自的规划重点和目标，避免出现相互冲突的内容。（2）统一规划标准规范至关重要。对土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划等各类规划的技术标准、数据统计口径进行统一。例如，在用地分类标准上达成一致，确保不同规划中对同一块土地的用途界定一致，避免因标准差异导致规划实施混乱。同时，统一坐标系统和比例尺，使各类规划在空间上能够精准对接，为后续的规划整合和实施提供便利。（3）强化规划信息共享平台建设。利用现代信息技术，搭建覆盖各部门的规划信息共享平台，实现规划数据的实时共享和动态更新。各部门将规划编制、实施过程中的数据及时上传至平台，方便其他部门查阅和调用。通过信息共享，打破部门之间的信息壁垒，提高规划编制和实施的协同性。（4）在规划审批环节，建立联合审批制度。对涉及国土空间开发的项目，由多部门依据各自规划进行联合审查，确保项目符合各类规划要求，从源头上保障多规的有效衔接，促进统一空间规划体系的构建，为生态环境保护规划与其他规划的协同推进创造良好条件。

3.4 建立健全监测评估机制，强化规划实施监管

第一，建立全方位、多层次的生态环境监测体系是监管基础。综合运用卫星遥感、无人机、地面监测站等多种监测手段，实现对国土空间生态环境的实时动态监测。卫星遥感可宏观掌握大面积生态系统变化，无人机则能深入复杂地形区域，对特定生态敏感区进行精细观测，地面监测站负责长期定点收集关键生态指标数据，如空气质量、水质状况、生物多样性变化等，形成多维度、高精度的监测数据网。第二，完善科学合理的评估机制，明确评估指标和方法。针对生态环境保护规划的目标和任务，制定涵盖生态系统结构、功能、服务价值等多方面的评估指标。例如，通过计算生态系统生产总

值（GEP）衡量生态系统服务价值变化，用生态连通性指数评估生态廊道完整性。运用定性与定量相结合的评估方法，定期对规划实施效果进行全面评估，准确判断规划目标的完成进度和生态环境实际改善程度。第三，强化规划实施监管措施，严格监督执法。建立专门的监管队伍，依据监测评估结果，对规划实施过程进行全程监督。对于违反生态环境保护规划的开发建设行为，依法依规严肃查处，责令限期整改。同时，加强对规划调整的监管，确保规划调整符合法定程序和生态保护要求，避免随意变更规划内容导致生态环境破坏。第四，利用监测评估结果，及时反馈并优化规划。根据评估发现的问题和实际生态环境变化，对规划内容进行动态调整和完善，使生态环境保护规划更贴合实际需求，持续提升规划实施效果，切实保障国土空间生态环境安全^[4]。

结束语

国土空间规划体系中的生态环境保护规划，是实现经济社会与生态环境协调发展的关键所在。通过深入剖析二者关系、梳理现状问题并提出优化策略，我们明确了生态保护在国土空间规划中的核心地位。未来，需持续更新理念、完善规划内容、加强多规衔接并健全监测评估机制，将生态优先贯穿规划全过程，不断提升生态环境保护规划的科学性与有效性，守护好国土生态空间，为子孙后代创造可持续发展的美好家园。

参考文献

- [1] 胡娟.探究国土空间规划体系中的生态环境保护规划[J].中国室内装饰装修天地,2022,000(006):140-143
- [2] 梁彧.国土空间规划体系中的生态环境保护规划浅述[J].城市建设理论研究(电子版),2023,000(018):171-175
- [3] 区强政.新时期国土空间规划存在的问题与对策研究[J].智能建筑与智慧城市,2022(11):35-36.
- [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,2023(07):98-101.