

生态环境保护视域下国土空间规划体系建设研究

邢 雯

(河北省国土空间规划协会, 河北 石家庄 050000)

摘 要 国土空间规划体系建设是实现生态环境保护、推进生态文明建设, 实现国土空间治理现代化的重要举措。本文在简要阐释国土空间规划的基本概念基础上, 介绍了国土空间规划的主要特征, 分析了国土空间规划体系建设对生态环境保护的重要意义, 最后提出了进一步加强国土空间规划体系建设的具体建议。

关键词 国土空间规划体系; 生态环境保护; 生态文明建设; 信息技术

中图分类号: TU98

文献标识码: A

文章编号: 1007-0745(2023)07-0103-03

随着我国经济的快速发展, 人们的环保意识越来越强。从自然资源部成立以来, 国家一直高度重视全面推进国土空间规划体系改革, 以期可以实现“山水林田湖草”整体保护、系统修复、综合治理。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(简称《若干意见》)的发布, 是国家规划体系发展历程中的重大事件。文件进一步明确了“国土空间规划”是国土空间开发保护制度的基本载体、是生态文明制度体系的重要支撑、是促进国家治理体系和治理能力现代化的方式和途径^[1]。生态环境保护视域下, 通过加强国土空间规划体系建设可以有效地解决资源不平衡造成的突出问题, 实现对生态环境的有效保护, 对构建人与自然生命共同体、开拓国土空间开发新格局具有重要意义。

1 国土空间规划体系的概念及特征阐释

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, 包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国土空间规划体系是建立多级多类、市县综合、条块整合、时空结合的规划体系。其中, 多级是指划分为国家、省、市县三大层级, 而市县根据实际需要可以进一步衍生乡镇层级。多强调规划大纲划分为分区规划、行动规划以及专项规划三大类型。市县综合是指以市县为规划落地的基层层级。条块整合主要强调了依据规划整合主体功能区, 各类控制线等空间性规划管控要求以及专项规划空间布局内容等。时空结合强调了要充分结合不同时期的重点, 将国土空间规划与国家发展规划有机对接^[2]。国土空间规划体系特征主要体现在实现真正的“多规合一”、贯穿宏观和微观领域、重视规划编制和监督实施、落实“放

管服”改革以及以先进的数字技术为支撑等方面。

2 国土空间规划体系建设与生态环境保护之间的联系

国土空间规划是践行生态文明建设理念, 实现生态环境保护的关键途径。通过国土空间规划可以从对生态环境予以保护的视角出发, 从主体功能区、土地利用及城乡等方面对土地空间进行合理地规划, 从而有效地协调人地之间存在的矛盾, 实现土地合理利用、资源有效开放、生态保护工作稳步有序推进。而通过科学地进行国土空间规划则可以保证资源的可持续性, 为实现资源代际公平提供保障。国土空间规划体系建设与生态环境保护之间的关系主要体现在:

第一, 可以实现对土地资源的合理利用, 最大程度地提升土地资源的利用率和附加值。国土空间规划不能盲目进行, 要提前进行充分的调研活动, 了解土地资源利用率, 以充分利用土地、有序调整空间结构为目的对国土空间进行规划, 实现经济效益、社会效益以及生态效益并重, 为各类开发保护建设活动提供基本依据, 描述宏伟的可持续发展蓝图。提高土地资源附加值, 最大化提高利用率, 这是国土空间规划的终极目标之一, 需要优先发展生态环境, 加大保护力度。为此, 要理性审视经济建设与土地资源利用之间的关系, 把国土空间规划与生态文明进行对照, 在规划中指定核心任务, 把人类开发建设活动控制到合理范围内, 减弱对自然生态系统的影响, 使有限的土地资源带来更高的价值。

第二, 可以实现对土地资源的合理规划。土地是一种宝贵的资源, 我国在近年来的发展中明显感受到土地资源的匮乏与紧张, 与其他国家相比, 更应该对

土地资源规划这项工作表示重视,提高合理性,遵循节能、环保、可持续等原则,为经济建设做好准备^[3]。我国经济当前不断提高发展质量,发展方式有了明显余,需要改变对土地的依赖,建立新的发展模式,对国土空间进行配置与管控,倒逼发展方式的转变,更好地维护生态平衡^[4]。由于人口基数大,人均土地拥有量较少,更应该对土地资源进行合理规划,落实习近平生态文明思想,利用好土地分类技术对国土资源用途进行管制,助推经济可持续发展。在以往的国土空间规划中存在一些问题,引发一系列矛盾与冲突,要及时应对,遵循节能、环保、绿色等原则,在管理好生态环境的同时提高国土空间资源分配合理性,发挥出上位规划的调控与约束作用。

第三,可以有力推进生态环境保护工作的开展。在我国社会经济发展中,党中央起到把控、引领、协调的作用,把满足群众需求当成核心内容,在人本思想的引领下合理地国土空间进行规划,将保护环境置于首位,为国家可持续发展战略目标的实现做好准备。经济稳定发展,要以有效保护生态环境为前提,生态环境恶化严重困扰着各级政府与各个部门,在国土空间规划中要调整重心,从根源上解决经济发展对生态环境的破坏问题,增强生态环保的有效性。在对国土空间进行规划时,地方政府要对辖区内社会经济建设情况、土地资源拥有量等产生必要了解,为制定合理的规划做好准备,以城市空间规划为依据调整人力、物力、财力投入量,协调好环境发展、经济建设、人口增长等问题,应对国内外形势的复杂变化。当代人对生态环境建设予以重视,在对国土空间进行规划时,要把保护环境、建设生态文明当成重点,建立正确认知并精准出击,把环保当成空间规划的重要内容,不仅能促进空间规划工作的开展,也能为后续发展做好准备,实现人口资源环境的均衡,打造宜居生活空间。

总之,生态环境保护与国土空间规划之间的关系十分紧密,是复杂的交叉关系。通过国土空间规划体系建设,不仅可以对我国生态环境保护起到一定的警戒作用,更有利于真正有效地推进我国生态环境的可持续发展。在可持续发展观的指引下,应以生态环境保护走位重要支撑推进国土空间规划体系建设,才能保证经济发展与生态环境之间协调发展。

3 生态环境保护视域下国土空间规划体系建设的具体建议

在国土空间规划体系建设的过程中,必须要将生态环境保护纳入其中。生态环境保护不仅仅是贯穿可持续发展观的重要条件,也为国土空间规划的高质量

完成提供重要支撑。从生态环境保护的视域出发,加强国土空间规划体系建设应从如下几个方面入手。

3.1 明确生态环境保护的目标及重点内容

绿色、低碳、循环是保护生态环境的有效路径,要把蓝天碧水还给群众。在各级政府的齐抓共管下,城市生态文明建设当前已经取得优异成绩,在对国土空间进行规划时要把保护环境当成重点,既要增强底线约束作用,也要利用好多样化的信息平台,提高国土规划质量,有预见地保护生态环。

在国土空间规划体系建设过程中,应落实国家制定的各项生态环境保护政策,顺利推进生态保护工作的开展,达成生态环保目标,对空间布局的合理发展起到推动作用,使土地使用者能自觉保护生态环境。具体而言:

第一,理顺国土空间规划与生态环境保护的紧密关系。对生态环境予以保护,规划处于起点位置,理顺空间规划与生态环保之间的关系,采取有效的实施措施,设定合理的评价标准,使生态与经济能实现齐头并进的发展。

第二,正视分析生态环境承载情况,及时采取有效途径管控。结合辖区内经济发展情况,分析当前环境具备的承载力且设定管理与保护标准,也要对国土生态空间状况进行调查与分析,制定阶梯式发展规划。控制好环境承载力方面的指标,高效划分环境管控区域,根据实际情况对各个区域的空间功能发挥进行引导,化解经济与环境之间的矛盾。

第三,重视对生态环境的修复。修复生态环境意义重大,需要完成艰巨的任务,要为保护环境、构建生态系统出台相关制度,使自然资源能创造更高的效益,利用先进技术维护生态平衡,提升制度监督作用。

3.2 加强国土空间规划中生态环境保护规划

国土空间规划体系中涉及了许多关于生态环境保护的内涵,例如生态修复任务、资源承载能力、生态保护红线、生态安全底线等。在进一步加强国土空间规划体系建设的过程中,加强生态环境保护规划的主要任务在于建构生态环境保护规划方法体系、服务新时代下国家和地区的高质量发展、合理确定生态环境分区管治体系和管治内容、探索具备区域差异性的管治路径、加强生态保护和修复等方面。在构建生态环境保护规划时,具体应从如下几个方面入手:

第一,生态环境保护规划的目标。保护生态环境,这是当代国土空间规划的前提,引领生态环境治理工作的有序开展,增强国土生态安全,杜绝无序开发与无限制扩张等现象的发生,增强规划的严肃性与权威

性,与城市当前与未来发展情况相符,使相关人员知晓土地用途。

第二,执行生态优先的原则。在国土空间规划中要贯彻执行生态优先的原则,根据空间功能分析辖区内环境情况。在国土空间分区管理中制定完善的方案,针对区域环境特征展开讨论与分析,实现环境保护目标。在国土空间规划中要维护生态环境价值,在生态环境保护方面设定合理的控制线,也要设定科学的增绿目标,使国土空间能向着预期的方向发展演化。重视生态溯源工作的开展,增强国土空间的生态功能,从空间方面入手协调好各个行业的关系。优化发展区域环境,在保障生态安全的前提下着手建设城市。优化生态空间用途,严格管控生态安全。利用先进技术构建三维治理模型,不断完善治理方案。

第三,明确生态环境保护规划的核心内容。首先,应加强对环境要素的测度评估,通过建立指标体系、生态环境要素选择、主导因子提取、从问题导向和目标引导双向赋值、确定功能、价值、权责和时间等维度的评估方法、提交综合评估报告^[5]。其次,加强先进信息技术的应用。通过应用先进信息技术建设生态信息平台,可以实时化的观测生态环境信息,通过信息化管理平台整合相关信息,为各个部门工作的有序开展提供数据依据,了解相关项目的建设情况,加大监管力度,增强分析决策能力,对合理规划起到辅助作用^[6]。此外,应注重对生态环境管治分区、控制底线、生态安全格局等予以合理的规划。

第四,完善生态环境保护规划的保障机制。要确保国土空间规划体系中生态环境保护规划的有效落实,应当构建起完善的保障机制,应从组织领导、长效机制、制度保障、技术支撑、统筹协调以及公众参与等多个层面予以努力,强化生态环境保护规划,科学规划国土空间,助力高质量发展。

3.3 加强新一代信息技术在国土空间规划体系建设中的应用

在国土空间规划体系建设过程中,需要充分地发挥出新一代信息技术的技术支撑作用,特别是云计算技术、大数据技术等,可以在动态检测的基础上,为国土空间规划体系建设各项工作的有序开展提供支持,具体而言:

第一,注重大数据技术的应用。无线传输系统、移动定位设备等都实现了更新与升级,能轻松地获取海量土地信息数据,为国土空间规划构建完善的感知体系。以实时化的方式采集多样化的数据信息,对经济运行、公共设施、居民行为等进行必要的了解,把握住城市发展的真实情况,例如,以通勤距离与时间

方面的数据为依据对职住平衡做出判断,弥补配套设施的不足,在国土空间规划中践行以人为本的理念。采用云计算、通信网络等技术,把纷繁复杂的国土信息数据相整合,借助大数据技术进行深入挖掘,以可视化的方式予以展示,提高国土空间规划的有效性。

第二,加强国土空间规划监测系统的应用。构建国土空间规划监测系统,有利于国土空间规划与治理能力的提升,以可感知、能学习、智慧化的方式进行规划,为城市建设与发展提供有力支撑。该系统的构建,能把多个部门的业务应用系统进行对接,以动态化的方式采集数据,实时判断每一项用地指标是否处于合理状态,结合长期积累的历史数据对土地资源的发展趋势进行分析并矫正不足。此外,也要利用好卫星遥感等技术,对国土空间进行合理的类型划分,以指标设定与执行等方式进行管控^[7]。

第三,注重利用大数据技术进行风险分析,做好预警工作。国土空间规划具有较强的综合性,预警是不可缺少的一项内容。利用大数据系统把实时更新的相关指标与提前设定好的标准值进行比对,通过数据整合与转换,及时发现不符合标准、与经济发展形成矛盾的内容,包括别墅、破坏生态保护红线等,组织执法监察与督察,对出现的偏差进行矫正。

4 结语

总之,在加强国土空间规划体系建设的过程中,要建立在城市建设与土地资源利用情况进行调查的基础上,获取详实可靠的数据信息且进行数据整合,为国土空间规划提供重要参考。在此基础上,要设定生态保护红线,以保护环境、促进可持续发展为根本,对国土空间布局进行科学规划,扩大生态保护范围,促进经济社会可持续发展。

参考文献:

- [1] 邓红蒂.准确把握新时代国土空间规划的几大特性[J].土地科学动态,2019(04):33-36.
- [2] 龙瀛,顾朝林主编.城市与区域规划研究[M].北京:商务印书馆,2019.
- [3] 罗明.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(03):82.
- [4] 闫敬,赵潇.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,2019(22):55.
- [5] 刘贵利,郭健,江河.国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究[J].环境保护,2019,47(10):33-38.
- [6] 陈磊.国土空间规划体系中的生态环境保护规划研究[J].建材与装饰,2020(10):91-92.
- [7] 吴伟国.智慧城市背景下国土空间规划的探讨研究[J].智能建筑与智慧城市,2021(08):50-51.