# 生态文明背景下的国土空间规划体系构建

引言

习近平生态文明思想是新时代生态文明建设的重要指南和根本遵循，其核心要义是人与自然的和谐共生，即遵循“在发展中保护，在保护中发展”的绿色发展理念。协同推进物质文明和生态文明建设，最终实现生产发展、生活富裕、生态良好的“三生共赢”局面。基于以上对习近平生态文明思想的理解，国土空间规划体系建设的核心是确保生态文明建设工作的落实，结合国土空间规划要点，合理制定规划、管理策略，共同提高工作质量，统筹空间的规划目标，提高城乡规划工作的环境收益，确保规划工作前瞻性。

1新时代生态文明思想的构建

在习近平生态文明思想的指引下，生态文明自2012年写入党章、2019年写入宪法，为我国生态文明建设理论打下了深厚的基础，确立了其在社会经济发展过程中的战略指导地位。2012年，十八大报告中将环保、资源节约、循环经济等概念纳入五大建设主题之一的“生态文明”篇章。报告中提出的“节约资源是保护生态环境的根本之策”、“实施重大生态修复工程”等内容，是国家层面首次出现对于生态文明建设的重要阐述。

2013年，中共中央、国务院印发《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《若干意见》）、《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》等指导性文件，提出建设生态文明必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。国家发展和改革委员会等六部委联合制定了《国家生态文明先行示范区建设方案(试行)》，在全国范围内有代表性的地区开展国家生态文明先行示范区建设，寻求符合我国国情的生态文明建设模式。

2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，加强对地方的指导，将各项改革决策部署落地，加快推进我国生态文明体制改革进程。2019年，《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监管实施的若干意见》提出科学布局“三生空间”是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措。

2国土空间规划体系构建要点

2.1上下传导的编制体系

明确自然资源的底数是国土空间规划构建的重要支撑，科学识别并划分开发与保护区域，保证生活、生产、生态功能的完整。科学构建国土空间规划编制体系，加强底线约束，实行分级分类。一是侧重底线刚性要求的国土空间规划，通过确定规划指标、管控分区、主导功能来确定规划地区的开发与保护总体格局，是较为统筹考虑的规划层级。二是强化对专项规划的指导约束，在编制过程中深化保护类与建设类的专项规划与专题研究，体现出对国土空间规划的支撑性、与相关专项规划之间的协同性、对控制性详细规划与村庄规划的传导性。三是实施落地的控制性详细规划与村庄规划，明确开发、保护、整治的具体要求与内容，把控用地性质、使用强度、空间环境关系等可实施内容。

2.2清晰的法规体系

国土空间规划的权威性与有效性，是通过法律效力体现的。《若干意见》中规定了国土空间规划法律地位、编制审批、实施管理、监督监察的具体内容。近年来，相关配套法律与行政法规体系相继完善，如《土地管理法》、《城乡规划法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等，为国土空间规划体系的构建奠定法规保障。针对规划编制、执行、冲突协调、监督检查等内容的行政法规体系构建，可促进国土空间规划规范科学有效的落地实施。

2.3监督实施管理体系

国土空间规划体系的建立，就是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，并能及时监督实施，是发挥规划引领城市可持续发展的关键环节。构建评估预警机制及时反馈、督查问责覆盖全面的规划监督体系，在对规划实施及时反馈修正过程中不断深化完善国土空间规划“一张图”是监督实施管理体系的重要工作流程。

3国土空间规划在生态文明背景下的策略

3.1聚焦生态文明理论基础

生态文明建设是关系中华民族可持续发展的根本大计，要将“绿水青山就是金山银山”的战略思想有效贯彻下去。全面分析新时代社会发展背景下关于经济建设与生态保护之间的协同关系，提升民众保护环境意识，也要让企业和机构意识到在生产对环境的负面影响，并及时降低影响。将生态体系构建纳入生态文明建设整体布局，国土空间规划才能促进经济和环境资源的协调发展，在有效性范围内确保国土空间的合理规划。

3.2科学识别生态重点区域

生态源地是区域内提供良好生态服务功能的核心区域，对于维持区域的生态安全具有重要意义。国土空间规划中应选取生态服务功能重要性中的水源涵养重要性、水土保持重要性、防风固沙重要性，结合综合评价结果识别生态源地。生态廊道是不同生态源地间存在的生态连接路线，对物质和能量具有重要的连通作用。通过判断生态源地之间的可达性和连通性来模拟生态廊道。将各项指标叠加后，得出生态系统服务重要性，将水源涵养、水土保持、防风固沙功能重要区进行空间融合。科学识别生态重点区域，为“三区三线”划定奠定坚实基础。

3.3动态监测“一张图”系统

动态监测实现在国土空间保护和开发利用的基础上，对国土空间规划“一张图”中的多源数据，如各类管控数据边界、不同类型用地数据等，进行长期动态监测。及时预警是根据国土空间规划实施中违反开发保护边界及保护要求，设置指标预警等级和阈值，当指标预警等级过高或者突破阈值时，系统及时预警并生成预警分析报告。定期评估是根据国土空间规划评估指标，定期获取相关数据，科学识别国土空间生态修复重点区域,为国土空间规划编制、审查管控提供依据。

3.4筑牢生态修复保障机制

构建完善的管理机制、补偿机制、奖励机制以及监督机制。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、海洋功能区规划等空间类规划，融合统一为国土空间规划，从而解决规划类型过多、相互交叉重叠问题。同时，严格规划监督实施，将其纳入自然资源执法督察内容。在规划编制过程中，强调规划编制的科学性、协调性、操作性，保证规划可实施性。建立国土空间规划体系并监督实施，发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护上的战略引领和刚性管控作用。

结论

国土空间规划体系构建的核心要义是生态文明建设优先，也是国土空间规划的核心价值观。一方面规划应充分发挥城乡规划在理论体系和技术方法、土地规划在政策和刚性传导的优势；另一方面，面向未来以生态文明新时代的新要求来应对规划区域。国土空间规划对国家空间治理体系以及治理能力起着重要的作用，同时为各种空间开发建设活动开展提供依据。

中国期刊网2023-7-11