

# 城市生态文明建设视域下国土空间规划问题及对策研究

武明明

(河北省国土空间规划编制研究中心, 河北 石家庄 050000)

**摘要** 在城市生态文明建设背景下, 立足国土空间规划中存在的突出问题, 融入生态文明建设理念, 建构全新的国土空间体系是新时代下国家实施国土空间治理的重要方法。本文在阐述生态文明建设与国土空间规划二者之间的关系的基础上, 分析了生态文明建设视域下重视国土空间规划的重要意义, 继而分析了当前国土空间规划中存在的主要问题, 最后从正确认识国土空间规划的重要性、加大城市绿化面积、架构绿色交通体系、建设和完善生态补偿机制以及加强先进技术方法的应用等方面探讨了解决国土空间规划问题的具体对策。

**关键词** 生态文明建设; 城市; 国土空间规划

中图分类号: F205

文献标识码: A

文章编号: 2097-3365(2023)10-0106-03

党的十七大报告首次提出“建设生态文明”。党的十八大以来, 生态文明建设成为国土空间发展的基本遵循。党的十九大之后, 国家将生态文明提到新的战略高度, 将空间规划改革纳入生态文明体制改革总体方案。党的二十大报告中: “中国式现代化是体现‘绿色’‘可持续发展’的现代化, 是将生态文明建设融入全局发展中的现代化。”2019年5月23日, 《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》中明确指出: “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”。面对当前国土空间规划中存在的问题, 通过采用有效的措施予以解决, 可以有效地提升国土空间治理水平, 为生态文明建设的有序推进带来了保障<sup>[1]</sup>。

## 1 生态文明建设与国土空间规划的关系

生态文明建设与国土空间规划之间存在着紧密的联系。国土空间规划的各项工均与生态环境有关, 具备生态保护的内涵。二者的关系体现在多个方面:

第一, 在对生态环境资源承载能力进行有效评估的基础上, 可以为国土空间规划工作奠定基础。

第二, 通过国土空间规划工作的有序开展, 其最终目的在于对生态环境予以优化。

第三, 国土空间规划是调节经济发展与生态环境保护之间关系的有效工具, 利于提升区域内环境保护质量和经济发展质量。

第四, 国土空间规划可以解决可持续发展过程中面临的实际问题, 实现对土地和空间资源的合理利用。

## 2 生态文明建设视域下国土空间规划的重要意义

国土是生态文明建设的空间载体。生态文明新时代下, 加快推进国土空间规划体系构建是顺应时代变迁、实现由工商文明向生态文明演替的重大变革。生态文明建设视域下国土空间规划的重要意义主要体现在以下几个方面。

### 2.1 有助于构建自然、经济、社会之间的和谐关系

在新的发展形势下, 要理顺人与自然、经济与社会之间的关系, 理性面对彼此之间形成的互相依存与竞争的关系, 以互利的方式竞争。因此, 国土空间规划要统筹兼顾多个方面, 构建完善的国土空间体系。

### 2.2 有助于进一步优化国土空间规划体系

以往的国土空间规划中忽视对生态的关注, 造成生态环境破坏等一系列问题。在生态文明建设视角下, 遵循生态文明理念对国土空间布局予以调整, 提升规划国土空间的能力, 可以弥补前期造成的失误, 促进城市可持续发展。

### 2.3 有助于解决城市发展面临的结构性生态问题

通过对国土空间规划体系予以优化, 可以持续对生态环境进行改善, 使生态环境建设方面的不足得到适时弥补, 使群众最关切、反映最强烈的生态问题得到解决, 为群众提供美丽宜居的家园, 把更多绿色福祉带给群众, 走绿色发展之路, 让绿色发展惠及所有人<sup>[2]</sup>。

总之,在国土空间规划中,生态文明理念居于核心位置,要更好地服务于美丽中国建设,把这当成中华民族永续发展的起点,根据现有的生态资源合理规划国土空间,不断增强生态资源承受力,解决资源不足的问题,遏制生态环境恶化<sup>[3]</sup>。

### 3 现阶段国土空间规划中存在的问题

现阶段国土空间规划中面临着一些突出的问题,影响国土空间规划在生态文明建设中的作用发挥。这些问题主要体现在以下几个方面。

#### 3.1 国土空间规划环节对生态规划重视不足

目前,国土空间规划中普遍给予经济效益以高度关注,而对生态环境建设的重视存在不足。这与生态文明建设理念相悖,形成的国土空间规划方案缺乏对生态环境的保护,忽视可持续发展。目前,一些建筑工程项目在竣工后才会对生态环境进行规划,且生态规划仅占较小比重,足以体现出在土地空间建设中生态保护成为短板,未得到应有的重视。这种情况的存在,导致在国土空间规划与项目建设中,严重破坏了生态环境。国家层面已然意识到问题的严重性,在法律法规中明确指出在国土空间规划中要做到“生态优先”,把生态环境当成关注重点,维护生态文明,规划国土空间,化解生态建设之间的矛盾,构建完善的国土空间规划体系。地方政府要对环境生态建设的紧迫性建立正确认知,在建设的同时维护生态平衡,避免国土空间规划走弯路。

#### 3.2 国土空间规划缺乏有效的统筹安排

国土空间是资源环境存在、人类生产生活的载体和场所。在国土空间规划过程中应当遵循一定的发展规律,科学地统筹安排和管理,才能构建起符合可持续发展战略,能够为人民群众提供生态宜居的家园。目前,在规划工作中,部分规划者没有深刻地认识到国土空间规划与生态文明建设的紧密关系,忽略生态环境,没有将其当成国土规划的重点内容,后续引发一系列问题。同时,在规划建设中存在重复、照顾不周等现象,有些地区建造不久即实施改造,而有些地区则一直没有得到开发,由此浪费了资源,对国土空间规划工作的有序推进造成不良影响<sup>[4]</sup>。对任何一座城市而言,城市规划是城市建设的重要内容,会对城市的发展产生影响。如果在规划环节出现失误,不仅会造成资源浪费、破坏自然生态环境,更会对经济发展造成阻碍。

#### 3.3 国土规划职能分工不够清晰,影响国土空间规划目标达成

在国土空间规划中,职能分工是否科学合理将会直接影响各项工作开展的效率是否可以提升以及国土空间规划目标是否能够达成。目前,在国土空间规

划中存在职能分工不清晰的问题。其主要原因来自两个方面:一是国土空间规划统一标准尚未完全形成。2022年1月14日,自然资源部、国家标准化管理委员会印发《国土空间规划技术标准体系建设三年行动计划(2021-2023年)》(以下简称《行动计划》),指出要构建统一的国土空间规划标准体系。但是,当前统一的国土空间规划标准体系尚未形成,各地在开展国土空间规划时,大多还是依据地方标准进行,造成部分规划过程出现混乱,影响国家国土规划的进程。二是政府部门在国土空间规划中的主导角色发挥不充分,造成一些实际工作落实不到位,国土规划执行不彻底等。

### 4 城市生态文明建设视域下国土空间规划问题解决对策

新时代下,要解决国土空间规划中存在的 key 问题,面向城市生态文明建设进一步优化国土空间规划体系,实现由以往以服务经济发展为导向的单一目标转向服务生态环境保护、经济高质量发展以及空间高质量发展的目标转变<sup>[5]</sup>。在城市生态文明建设视域下,国土空间规划工作可以从如下几个方面开展。

#### 4.1 正确认识国土空间规划的重要性

生态文明建设视域下,应准确地把握新时代国土空间规划各项工作的重要性,具体而言:

第一,国土空间规划是推进生态文明建设的重要途径。在整个综合生态资源整合实践中,国土资源处于核心位置。在规划国土空间时,首先应当强化对城市的保护举措,既要能够整治生态环境,又要起到重大的改良环境的作用,对现有的城市资源做到高效利用,尽可能减少浪费,这样才能架构城市资源的循环利用体系,才能够为城市的可持续发展提供强大而有力的保障。为了推进生态文明建设、践行生态文明要求,不仅要在城市化的进程中关注生态保护,还要结合有力的保护举措,架构科学且系统的环境综合治理体系。

第二,国土空间规划有利于促进城市的可持续发展。在国土空间规划过程中,需要特别关注城市空间的地位和影响力,这是因为其本身具有极高的复杂性,所有举措的推进都应当以可持续发展为前提和指导。在当前社会中,应不断提高空间的利用效能,此时,需要改变传统的国土空间规划核心,要以环境保护、资源节约、能源循环利用等不同的维度进行重构。在公共基础设施的建设方面,不需要完全遵循高标准,而是要关注未来的发展可能性以及提升空间,有效加强对城市的保护力度。

第三,国土空间规划有助于促进城市整体社会发展利益的提升。国土空间规划过程中要关注社会、经济、文化等多个维度,全方位推进具体举措。与此同时,

这也是人类生活必不可少的重要环境载体,更是自然环境中的不可分割构成,想要使城市文明真正实现可持续发展,就需要给予自然充分的尊重。由此可见,制定的保护举措必然要以保持城市环境稳定为目的,这样才能真正落实可持续发展的目标;要以城市的整体规划为核心,更要着重关注措施的系统性、整体性以及可操作性,这样才能够在促进社会经济增长的同时,还能够实现塑造良好城市生态环境的目的,使整个社会走上高速发展之路<sup>[6]</sup>。

#### 4.2 增加城市绿化面积,建设生态宜居城市

国土空间规划中,应高度重视增加公共绿化面积,一方面可以重塑城市自然面貌,另一方面也可以通过绿化植物分隔交通,缓解驾驶疲劳。此外,绿化植物的增加,还能够使身处其中的人们身心愉悦,使整个城市环境更宜居。例如,实施城市增绿工程,充分地结合城市的实际情况,科学地编制城市绿地系统规划,确保绿色空间的均衡布局、连接畅通。同时,要结合城区建设、修复等各项工作的要求,科学地对城市周边的生态环境予以修复,例如河道、污染地、黄山坡地等。此外,还应积极地建设滨水绿地、山体绿化空间等。又如,可以实施城市绿道绿廊建设,与城市道路建设、老城区改造等紧密结合,提升城市绿道绿廊的服务半径覆盖率。绿道绿廊与公园绿地、山体、文化遗产、河湖水系等紧密结合,为人民群众建设生态宜居的城市。总之,通过增加城市绿化面积,可以形成对国土空间规划重点领域的有效保护,也可以增强城市生态系统格局的空间整体性。

#### 4.3 架构绿色交通体系,有效压缩城市碳排放

在城市保护体系中,架构绿色交通体系是其中的重要一环。首先需要对私人交通作出明确的出行规范,其次要提倡更多的使用公共交通工具作为主要的出行方式,特别是绿色、共享交通工具,这是对低碳出行的有力践行。伴随着城市化进程的日渐深入,在对城市空间进行规划的过程中,一方面,应当塑造强大的绿色交通体系,既要以为公交车作为基础交通工具,也要更多地关注城市内部的快速通道以及地铁轨道等多元的交通方式,这样才能打造更多维、更立体的公共交通枢纽网络。另一方面,要建立等级密集化路网结构,既能够借助公交车实现客流分流,又能够提高公交的密集程度以及运行效能。这样的举措不仅可以重塑绿色交通体系,还能够最大限度地压缩城市内的碳排放量,实现有效的城市保护。

#### 4.4 建设和完善生态补偿机制

城市生态文明建设背景下,应在明晰各机关各部门工作职责的前提下,强化部门之间的协调配合,形

成国土空间规划的合作关系,确保各项工作的合理有序开展。在此基础上,应当在对生态环境予以保护的基础上构建和完善生态补偿机制。首先,应建立有效的生态补偿机制,围绕城市生态环境保护的实际情况,争取生态保护补偿政策支持;其次,设立生态保护补偿基金,并对生态补偿标准、补偿方式进行合理的优化,确保资金高效运用,尽可能地减少资源浪费。

#### 4.5 加强先进技术方法在国土空间规划中的应用

城市生态文明建设视域下,为有效地提升国土空间规划的实际效果,应当加强先进技术方法的合理应用,具体而言:首先,搭建沟通平台,使每个部门及具体成员都能够了解自己的工作范围及职责权限,从而实现对相关问题的共同解决,另一方面也能够为优化国土空间规划提供有力的数据支撑。其次,加强地理信息系统的引进和利用。应当引入GIS系统、移动通信、无线网络,同时要建立标准化数据库,为了解土地资源的利用、为规划决策的制定提供有力的支持。最后,加强绿色材料、绿色技术的应用。应着重关注于施工材料的绿色、环保、节能特点,这样在应用于公共基础设施中时,才能够最大限度地减少环境污染,针对传统材料,应当限制其生产和利用,要扶持各种绿色新型材料的生产,可以为企业减免赋税,以促进材料的推广和应用。

### 5 结语

总之,在城市生态文明建设背景下,国土空间规划应综合考虑当地自然生态条件,建立良好的城市生态体系,真正地实现生态文明建设与国土空间规划相适应,发挥出国土空间规划在促进经济发展、保障社会稳定以及保护生态环境中的重要作用。通过构建国土空间规划体系,不断推进我国国土空间治理体系的现代化,推动城市生态文明建设迈上新台阶。

### 参考文献:

- [1] 雷海丽,方波,黄哲霏,等.国土空间规划下城市群高效协同发展探索——以长株潭城市群都市区空间发展战略为例[J].宏观经济管理,2020(11):25-32.
- [2] 梁三妹.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市住宅,2021,28(04):121-122.
- [3] 谢美娇.生态文明背景下的国土空间规划体系构建探析[J].安徽建筑,2020,27(10):185-186.
- [4] 同[3].
- [5] 靳利飞,孟旭光,刘天科.面向生态文明的国土空间规划关键问题研究[J].规划师,2021,37(19):65-71.
- [6] 高广员.国土空间规划中的城市保护策略[J].绿色环保建材,2021(10):63-64.