

国土空间规划背景下的生态环境保护与建设研究

方胜磊¹ 叶方霞²

1.武汉联众拓普土地利用科技有限公司 湖北 武汉 430066

2.湖北省规划设计研究总院有限责任公司 湖北 武汉 430066

【摘要】国土空间是生态环境建设的重要载体，国土空间规划是生态环境建设的重要手段和依据，辨析二者之间的关系，找出二者的关联性，基于规划编制和规划管控的思维，配以相应的政策措施，是新时代生态环境建设的重要途径。

【关键词】国土空间规划；生态环境；保护

1.生态环境建设与国土空间规划的关联性

生态环境是人类生存和发展的基本条件，是经济、社会发展的基础。保护和建设好生态环境，实现可持续发展，是我国现代化建设中必须始终坚持的一项基本方针。生态环境需落脚到国土空间，国土是生态文明建设的空间载体。自党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局以来，中央和自然资源部陆续出台了系列文件深化生态文明体制改革，逐步建立起系统的生态文明制度体系。十九届五中全会提出了“守住自然生态安全边界”，“生态文明建设实现新进步，国土空间开发保护格局得到优化”，“完善生态文明领域统筹协调机制”等新要求，这需要在国土空间规划中进一步提高生态要素与生态空间规划的战略性和系统性，对标全国生态系统保护和修复相关规划要求，把治山、治水、治林、治田有机结合起来，全方位、全地域、全过程推进生态文明建设。

国土空间规划与生态环境具有密不可分的关系，主要体现在：

(1) 国土空间是生态环境建设的载体。生态环境是指影响人类生存与发展的水资源、土地资源、生物资源以及气候资源数量与质量的总称，是关系到社会和经济持续发展的复合生态系统。而国土空间，是国家主权与主权权利管辖下的地域空间，是国民生存的场所和环境，包括陆地、陆上水域、内水、领海、领空等，是一切活动的载体，包含生产、生活和生态空间。因此，国土空间也是生态环境建设的载体，生态环境建设集中体现在生态空间中开展的活动。

(2) 生态环境建设与国土空间规划的目标高度一致。我国生态环境建设的总体目标是通过加强对现有天然林及野生动植物资源的保护，开展植树种草，治理水土流失，防治荒漠化，建设生态农业，改善生产和生活条件，加强综合治理力度，改善环境，推动生态经济加速发展，生态环境日益优良，生态文明体系建立，实现

中华大地山川秀美。而国土空间规划的主要目标之一是建设美丽国土，用高水平的国土规划确保实现高质量的发展。二者在目标上高度一致。

(3) 生态环境建设与国土空间规划互为内容之一。划定生态保护红线、实现对自然资源的整体保护修复和开发利用，是国土空间规划的主要内容，生态环境建设是国土空间规划重要的实施性内容之一。相应的，合理开发与合理利用国土空间资源亦是生态环境保护和建设的重要手段之一。因此，可以说，二者是互为内容，高度协调。

(4) 生态环境建设需要国土空间规划管控和引导。生态环境的保护和建设，是一个系统工程，是以国土空间为载体的涉及空间利用方方面面的综合性工程，其必须以国土空间规划为统领，采用法定规划的手段，将生态敏感、生态脆弱、生态破坏等区域进行严格保护管控，对生态破损、待修复的区域进行空间管制和规划引导，通过有序实施国土空间规划而逐步实施生态环境建设工程。国土空间规划的空间用途管制和规划引导，是确保生态环境保护与建设的重要手段。

2.国土空间规划中生态环境优化的途径分析

遵循自然地理格局，尊重生态规律，在国土空间规划中应贯彻落实山水林田湖草沙生命共同体理念，以生态系统优化协调理论为基础，以生态敏感区为中心，接近、中、远区位合理布设生态用地、农用地和建设用地，实施空间利用可持续发展的战略，并配以多方位的管制措施，通过国土空间用途管制和生态环境保护政策，促进国土空间的生态环境优化。

2.1.构建有利于生态环境建设的国土空间格局

把生态文明优先作为指导国土空间规划工作的核心理念，以生态安全格局为基底，探索生态要素与生态空间规划的思路和方法，通过规划引领统筹推进山水林田湖草生命共同体的整体保护和发展。合理布局生态空

间、生产空间、生活空间,构建有利于生态环境保护和建设的国土空间格局。在临湖、傍河、靠山、近林等环境敏感地带重点布设森林、草地、风景园林休闲度假用地和生态观光农业开发模式的菜篮子工程用地;在有生态用地防护的情况下,可以在环境敏感地带外围布设生态农业、一般农用地和生态型的建设用地;在离湖、河、林、草、山、风景名胜等环境敏感地带的安全距离外可布设农用地和建设用地,但农用地和建设用地应利用生态用地进行分割隔离,以最大限度的降低其对环境的不利影响。对离湖、河、林、草、山、风景名胜等环境敏感地带较近、且作为建设用地时构造的建筑物,在立体空间上对敏感区的景观易造成破坏的,应留出空间视觉管控地带。

2.2.加强生态保护修复

开展山水林田湖沙一体化生态保护和修复工程。建立生态保护红线台账系统,制定实施生态系统保护与修复方案。优先保护良好生态系统和重要物种栖息地,建立和完善生态廊道,提高生态系统完整性和连通性。分区分类开展受损生态系统修复,采取以封禁为主的自然恢复措施,辅以人工修复,改善和提升生态功能。选择水源涵养和生物多样性维护为主导生态功能的生态保护红线,开展保护与修复示范。

2.3.强化生态保护红线管控要求

生态保护红线划定后,相关规划要符合生态保护红线空间管控要求,不符合的需及时进行调整。空间规划编制需将生态保护红线作为重要基础,发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用。对生态保护红线按禁止开发区域的要求进行管理,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,严禁任意改变用途。确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,坚守底线、严格保护,杜绝不合理开发建设活动对生态保护红线的破坏。

2.4.建立自然资源产权和用途管制

开展自然资源资产调查摸底,探索自然资源 and 生态产品资产评价。对河流、森林、山岭、荒地、滩涂、湿地等自然生态空间进行统一确权登记。建立自然资源用途管制制度,探索建立资源环境承载能力监测预警机制。探索建立自然资源资产负债统计、衡量与核算指标体系,摸清区域自然资源底数,包括规模、结构、分布以及变化趋势等,准确把握自然资源的存量、增量和减量等,为生态保护红线绩效评估提供基础性依据。

2.5.健全生态产品有偿、补偿机制

充分发挥市场在生态产品配置中的决定性作用,突

出生态产品价值功能,广泛调动全社会保护生态产品的积极性。健全生态产品有偿使用制度,加快自然资源及其产品价格改革,稳步推进用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度,开展交易试点工作。加大生态保护补偿力度,建立多层次的补偿机制。财政部门要加大对生态保护红线的支持力度,健全生态保护补偿制度,研究转移支付政策,推动生态保护红线所在地区和受益地区共同分担生态保护任务。

2.6.构建监管平台和考核机制

构建检测网络和监管平台。生态保护红线的责任主体会同有关部门建设和完善生态保护红线综合监测网络体系,充分发挥地面生态系统、环境、气象、水文水资源、水土保持、海洋等监测站点和卫星的生态监测能力,布设相对固定的生态保护红线监控点位,及时获取生态保护红线监测数据,构建省级生态保护红线监管平台。依托省级生态环境监管平台和大数据,运用云计算、物联网等信息化手段,加强监测数据集成分析和综合应用,强化生态灾害监测预警能力建设,全面掌握生态系统构成、分布与动态变化,及时评估和预警生态风险,提高生态保护红线管理决策科学化水平。实时监控人类干扰活动,及时发现破坏生态保护红线的行为,对监控发现的问题,依法依规进行处理。从生态系统格局、质量和功能等方面,建立生态保护红线生态功能评价指标体系和方法。定期组织开展评价。建立考核与责任追究机制,将生态保护红线评估结果纳入各级党政领导干部的综合考核评价体系,健全责任考核体系,建立终身责任追究制度。

3.结束语

在制定国土空间规划时,应充分考虑生态空间保护的方法和效果,在提高生态恢复规划的重要性的同时,注意协调生态红线。同时,在实现生态环境利用有效控制的基础上,坚持分类、分类、分级控制的思路,制定国土空间规划范畴下生态环境保护工作的具体原则、规则和策略,实现对自然环境的良好保护,为公众提供良好的生活环境,促进人与自然和谐相处。

【参考文献】

[1]于建立.国土空间规划功能定位与实施研究[J].华北自然资源,2021(6):124-126.

[2]赵琳.水土保持过程中自然环境保护的生态价值研究[J].环境科学与管理,2021,46(9):143-148.