

# “双碳”目标下国土空间规划思路与策略探索

王林琳 高露

重庆建筑工程职业学院, 重庆 400072

**摘要:** 社会环境变化以及“双碳”目标的提出, 为国土空间规划工作提出了新的课题。优化国土空间规划思路, 保护生态环境、推动经济发展成为推动“双碳”目标实现的重要策略。本文就“双碳”目标下的国土空间规划展开论述, 介绍了“双碳”目标以及国土空间规划的概念, 分析国土空间规划应依据的原则, 提出了“双碳”目标下国土空间规划的具体策略, 为实现“双碳”目标提供了参考。

**关键词:** 双碳; 国土空间规划; 规划思路; 策略探索

国土空间规划是一个国家发展空间的指南, 也是实现可持续发展的空间蓝图。进行国土空间规划是开发保护建设活动的根本, 是加快生态文明建设, 以及推动经济绿色发展的重要保障。通过生态文明建设和国土空间规划的融合, 实现国土空间规划质量的有效提高, 加快“双碳”目标的实现。

## 一、“双碳”目标以及国土规划的概念

### (一) “双碳”目标的概念

“双碳”目标是基于碳减排的总体目标而设置的两个阶段性目标的简称, 包括要在 2030 年前实现碳达峰, 以及在 2060 年前实现碳中和。“双碳”目标是我国作出的重大战略决策, 事关中华民族永续发展和构建人类命运共同体。碳达峰指的是在某一时间点, 二氧化碳的实际排放量停止增长, 并在达到峰值后逐渐回落。碳中和指的是通过植树造林、节能减排等方式, 逐步实现碳补偿, 将一定时间内产生的二氧化碳全部吸收, 从而实现碳平衡。国土空间规划和生态环境建设是实现“双碳”目标的重要手段。

### (二) 国土空间规划概述

为实现一定区域内的国土空间在未来一定期限内设定的发展目标, 所作的全面和长远的与开发和保护相关的部署和安排就是国土空间规划。国土空间规划体系的基本框架为“五级三类四体系”。“五级”按国家行政等级划分, “三类”指总体规划、详细规划以及专项规划, “四体系”则包括规划的编制、实施、监督、保障四大体系。根据当前社会发展情况, 我国开展的国土空间规划活动普遍交由相关部门进行统筹安排, 其中包含对土地资源的分配, 国土空间利用等。规划中重视实际中的空间布局, 发掘影响国土开发利用的因素。制定科学合理的国土空间规划, 能够实现公共资源的合理分配, 起到稳固市场经济, 提高经济发展速度的效果, 同时加强国土空间规划对不同专项规划起到的指导约束作用。

## 二、国土空间规划的原则

### (一) 重视生态文明建设, 管控底线

国土空间规划应坚持生态优先原则, 推动社会绿色健康发展, 更好的落实生态文明建设, 在实际管理中划定三区, 严守生态保护红线、基本农田保护红线和城镇开发边界三线。

### (二) 进行统筹安排, 推动城乡融合

国土空间规划应对城乡、陆海等不同区域进行统筹优化, 实现对国土空间的全覆盖, 以及全要素管控, 坚持城乡融合, 落实乡村振兴战略, 加快城乡基础设施的协同发展, 推动城乡要素之间的合理流动。

### (三) 以人为本, 提升品质

国土空间规划应重视自然山水格局, 积极优化城乡公共空间, 不断完善基础设施建设, 提高公共服务水平, 传承历史文化, 不断提高居住环境, 确保社会高质量发展。通过搭建宜居的社区环境, 提高城乡居民的幸福感和获得感以及安全感。

### (四) 节约集约, 存量发展

根据社会的实际发展, 国土空间规划应充分落实节约集约的发展要求, 把控国土资源的开发强度, 合理安排城市范畴, 提高对国土空间的开发和保护效率, 实施低碳发展, 推动居民绿色出行和生活。

## 三、“双碳”目标下的国土空间规划思路

国土空间是一个国家开展政治、经济以及文化活动的场所, 同时也是社会生产以及经济发展的载体。在规划国土空间的过程中, 相关部门需要将空间资源和生态资源有机结合, 推动“双碳”目标的实现, 在“双碳”目标下规划国土空间的具体思路如下。

### (一) 基于长远发展

为了更好地实现“双碳”目标, 相关部门需要及时优化国土空间的规划思路, 基于长远发展的目标, 在国土空间的规划环节融入“双碳”目标, 统筹“双碳”目标和国土空间规划之间的关系, 安排好规划工作。在国家层面, 重点在于考虑能源结构、生态系统等方面的长远发展, 积极采用先进技术辅助远景预测; 城乡层面, 重点在于城乡统筹协调发展; 在城市层面, 开展国土空间规划的重点在于各类用地的长远用量以及空间布局。因此, 在对国土空间进行规划时, 基于长远发展目标, 融入“双碳”理念, 两者有机结合需要从多角度多维度实现。

### (二) 进行精细化设计

基于“双碳”目标的引导, 国土空间规划工作应从定性向定量转变, 相关部门需要及时理清思路, 开展有序的国土空间规划。首先, 在规划的编制环节, 相关部门需要全面掌握碳排放的相关计算方法, 在实际规划中探究控制碳排放量的策略。其次, 还需要在国土空间规划中制定具体的减少碳排放的有效举措, 划定指标, 并推动节能减排工作。最后, 相关部门可通过应该新技术, 对规划实施前后的节能减排效果进行有效评估对比, 以此确保国土空间规划方案在减少碳排放方面的有效性以及实用性。

### (三) 推动相关制度的落实

制定科学合理的规章制度可以起到配合国土空间规划实施, 规范行为, 推动“双碳”目标实现的目的。相关部门可以制定符合“双碳”目标的制度, 推动社会经济绿色发展; 通过对能耗以及碳排放总量的计算, 明确不同规模的产业空间用地面积, 对国土空间的用途进行严格管控, 提高空间和用地载体对实现“双碳”的引导和支撑; 还可以编制不同碳排放量的项目文件, 通过这些文件引导企业空间结构的形成。国土空间规划可以融合生态环境建设和空间资源开发, 支撑低碳行为, 推动产业结构向低碳化发展。

## 四、“双碳”目标的国土空间规划策略

### (一) 控制碳排放量

为了有效控制碳排放量可以采取两种方式, 包括加法和减法。加法指的是增加碳汇, 减法指的是减少温室气体的排放, 如二氧化碳、甲烷等。国土空间规划需要及时优化城市空间布局, 对城

市建设进行科学合理的安排,改变土地的开发方式,通过正确的引导,实现城市生活向低碳化转变,达到减碳增汇的目的。例如,对交通布局和路网结构进行优化,降低居民的通勤能耗,减少碳排放。其次,规划中可以扩大生态空间,增加蓝绿空间占比,增加森林的实际覆盖面积,鼓励利用森林、湿地以及花草等具有固碳功能的生物,实现生态环境中实际碳汇增量。相关部门可以应用国土空间规划应发挥的作用,推动生态系统的构建,通过提高生态系统的固碳能力,实现温室气体排放的降低。

#### (二) 做好整体与局部规划,提高国土空间规划水平

从整体规划的角度出发,相关部门需要重视国土空间规划的作用,制定出合理的调控策略,对空间结构和生态系统进行优化。从局部规划的角度出发,在规划国土空间过程中,相关部门需要提高现代技术的使用率,对碳排放量进行有效控制。例如,借助国土空间为载体,促进产业结构的调整,达到行业能耗的降低,对碳排放量进行严格控制,增加生态效益。实现“双碳”目标是一个漫长的过程,相关部门需要具备较高的国土空间规划水平,才能实现国土空间规划的各个环节与“双碳”目标有机融合。提高规划水平一方面需要优化公众参与制度,关注不同领域专家应发挥的作用。另一方面,相关部门可以应用互联网、GIS、CIM等技术,实现规划方法的优化,推动国土空间规划水平的提升。

#### (三) 构建国土空间规划双重碳评价制度

开展空间治理的目的在于实现国土空间的可持续发展,其中可持续发展的重要表现是生态承载力。因此在国土空间规划中需要将控制生态承载力作为基本原则。政府部门明确指出,进行国土空间规划编制需要在双评价的基础上进行,双评价也逐渐发展成为编制国土空间规划的前提。

根据中发〔2019〕18号文等政府文件制定的关于国土空间规划的相关政策,可以发现国土空间规划的编制和实施中,生态环境部门和自然资源部门分别主导规划环评和“双评价”以及城市体检评估制度。二者所适用的法律制度相互独立,因而不可能完成融合成为一套制度。因此,为了最大程度上保证国土空间规划的科学性以及实施的有效性,可以将二者的定位相互独立而又相互支撑,协同推动外部监督和内部监督机制。但是,两种监督制度存在着价值理念有偏差、核心内容大致相同、没有进行有效衔接等问题。为了更好地解决这些问题。首先,需要对生态环境部门主导的规划环评进行制度的完善,采用“前延后伸”式的制度,将规划环评通过提前介入的方式融入到自然资源部门主导的“双评价”工作中,通过具体的实施阶段完善相关制度,构建双重碳评价监督制度。其次,需要实现两大部门之间的协同以及数据之间的共享,从技术标准、评价对象等方面出发,推动两大监督机制的协调和对接。为了更好地发挥国土空间规划法案的作用,推动“双碳”目标的实现,需要将“双碳”目标巧妙融入到不同的监督制度中,规范国土空间规划的环评制度和“双评价”制度以及城市体检制度。因此,将碳排放治理作为纽带,可以对两套监督制度进行更加系统的整理。

#### (四) 实施生态保护补偿制度体现碳汇价值

为了更好地实现国土空间的开发和保护,实施主体功能区建设,可以将国土空间进行划分,包括保护性区域以及开发性区域,保护性区域主要包含生态功能区和粮食产区,开发性区域主要是城市化地区,在国土空间的开发利用中组织差异化管控,同时也限制了保护性区域的发展。在国土空间规划中融入“双碳”目标,标志着主要的固碳增汇任务由保护性地区承担,在制约这些区域的发展的同时,形成了新的碳约束维度。但是,国土空间的规划具有整体性,单一的减碳增汇无法实现国土空间的高质量发展。在推行减碳活动的同时,也要重视减碳和发展之间的平衡,关注

减碳活动和民生之间的协调,落实减碳的过程,保障公平。因此,实施生态补偿制度迫在眉睫。

开展生态保护补偿的核心思想是,处于特定生态区域内的生态保护者和受益者在享受平等的生态保护权利和义务,由于生态保护者受到资源、空间位置等方面的影响,在实际过程中承担着更重的生态保护义务,发展权受到了更多的阻碍,然而,生态受益者可以通过“搭便车”的方式享受生态保护带来的经济效益,导致二者之间的空间利益分配不均。因此,需要改变现状,积极引入新的利益再平衡机制,对生态保护者给予保护成本以及发展机会方面合理的补偿,本质是通过构建命运共同体下对环境带来的利益进行共享、对环境保护进行共同担责、实施相容的法律机制,推动生态保护者和受益者权利和义务方面真正的平等,进行生态保护补偿制度包含了纵向、横向以及市场交易等方面的补偿。

落实生态保护补偿制度反映碳汇价值,首先需要区分碳汇价值的受益者。在国土空间保护型区域内明显的碳汇价值受益者是生态保护义务的承担者,在开发型区域的碳汇价值受益者则是生态保护的受益者。因此,为了更好地反映碳汇价值,需要在开发型和保护型区域的连接点进行。由于二者之间的连接区域较多,直接反映碳汇价值往往面临困难。因此,在开展生态保护补偿制度反映碳汇价值初期,应该从试点区域开始,逐步探索出完善的横向、纵向以及市场交易补偿方式。

#### (五) 关注国土空间规划和社会经济的关系,构建国土空间规划管理机制

国土空间规划和社会经济的发展息息相关,在实际的国土空间规划环节,相关部门不仅要推动推动社会经济发展作为目标,还要尽可能的保护生态环境,为实现“双碳”目标打下坚实基础。其次,相关部门需要总结社会经济的发展规律,不断提高国土空间利用率。相关部门通过构建国土空间规划管理机制,可以明确各部门的职责,将实际的规划结果通过信息平台进行记录,为国土空间规划进行动态监管。

#### 五、结语

综上所述,“双碳”目标的实现具有长效性,实现目标具有一定的紧迫性,在具体的实施中需要稳步协同推进,而不是进行“运动式”减碳,避免影响到群众日常生活。国土空间规划对未来具有导向性和调控性,是进行整体治理的典型工具,可以推动多方面目标的实现。因此,需要重视国土空间规划在实现“双碳”目标方面的作用。当今时代的发展主题是绿色低碳,“双碳”目标和国土空间的规划息息相关。为了保证“双碳”目标的实现,相关部门需要提高对国土空间规划的关注度,对国土空间进行科学合理的规划,在保障经济发展速度的同时,实现能耗的降低,起到维护环境的效果。在国土空间规划中设计环节固然重要,实施环节也是必不可少的,只有对相关政策进行落实,才能取得理想的效果。另外,相关部门需要积极探索符合“双碳”目标的国土空间规划思路和策略,抓住二者之间的契合点,构建人与自然和谐共生的国土空间发展格局。

#### 参考文献:

- [1] 周梦婧. “双碳”目标下国土空间规划思路与策略探索[J]. 房地产世界, 2023(13): 36-38.
- [2] 张一薇. 基于“双碳”战略导向的市级国土空间规划探索[J]. 低碳世界, 2023, 13(03): 76-78.
- [3] 罗文静, 汪懿, 熊伟. 国土空间规划“双碳”计算仿真模块构建及应用[J]. 城市规划学刊, 2023(02): 47-56.