

国土空间规划中综合整治与生态修复机制探讨

张侃, 杨青, 宋晗

摘要: 在生态文明建设要求与自然资源部门职责调整的背景下, 国土综合整治与生态修复的意义和作用愈发凸显, 其具备的全域性、过程性、实施性对国土空间规划新架构是极大的补充与完善, 相关内容如何与国土空间规划体系衔接已成为亟待研究的紧迫问题。通过梳理国土综合整治与生态修复的内涵与特征, 认为生态修复是国土综合整治的关键目标, 而国土综合整治是生态修复的主要方法, 在新的空间规划体系要求中, 表现出对象、目标综合化, 方法、手段的多元化两大特征。对应提出国土综合整治与生态修复在国土空间规划中“一补充、一支撑”的定位, 即目标和方法做出补充, 实施和管理提供支撑, 并提出国土综合整治与生态修复的三项基本内容, 包括“明确整治与修复格局、分类分区确定问题、指标与任务分解传导”, 并探索在国土空间规划中建立“纵向五级、横向四类”的国土综合整治与生态修复架构, 提出不同规划层次中对应的主要内容和规划形式。

关键词: 国土空间规划, 国土综合整治, 生态修复

1 国土空间规划下综合整治与生态修复的新要求

1.1 国土综合整治与生态修复工作的意义和作用重大

1.1.1 作为自然资源的保护与利用的新方法

为推进生态文明建设, 统筹山水林田湖草系统治理, 解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题, 国家组建自然资源部并以承担“两统一、一建立”的主要职责。其中明确提出“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责, 建立空间规划体系并监督实施”的要求, 对应成立国土空间规划局和国土空间生态修复司, 并将国土空间综合整治划定为国土空间生态修复司的重要职责之一, 国土空间规划、国土综合整治与生态修复成为未来自然资源部门工作的主要抓手, 上述工作是建立新的自然资源保护与利用格局的必要手段, 需要抓紧形成新的理论框架与工作方法。

1.2.3 成为国土空间规划的重要内容和支撑

国土空间规划是对各专项规划的指导约束, 是土地利用规划、城乡规划等规划的有机融合, 具有全域性、统领性、战略性作用, 在新的发展理念下, 资源利用水平提高、生态环境质量提升等内容将是国土空间规划的重要规划目标和价值导向; 国土空间整治与生态修复工作具有工程性、实施性、支撑性, 两个工作具备较为明晰的承接和补充关系, 应该是国土空间规划的编制与实施的重要内容和支撑手段, 甚至成为贯穿整个规划的重要脉络。

1.2 传统国土整治与生态修复工作已无法满足新要求

传统国土整治与生态修复主要体现为土地利用规划中土地整治工作, 其定位与作用与国

土资源部所承担的职责紧密相关,在新的国土空间规划中,原有的土地整治已无法应对新的变化与要求。

1.2.1 多层次支撑土地利用规划的实施

土地整治以不同的作用和方式出现在土地利用规划的五级三类体系中,土地利用总体规划中主要以专章或专节的方式,反映出土地整治的目标、重大工程项目计划等内容;在土地利用专项规划中则会设立土地整治规划,主要是对整治指标的落实与细化,并对区域进行整治分区划分等工作;在土地利用详细规划中主要是进一步做好土地整治项目的设计等工作。

总体来看,土地整治工作在各个层次的土地利用规划中发挥着重要的支撑和落实工作,具有明显的指标传导与工程属性。

1.2.2 工作范围无法适应全域全要素的新要求

我国土地整治工作特别是在 1997-2009 年这个阶段,主要集中在耕地保护、建设用地集约利用等内容,2010 年后则逐步向优化国土空间开发格局、健全国土空间开发、自然资源节约、生态环境保护等方向演进。^[1]但受限于部门职责和规划编制的阶段性(土地利用总体规划主要为 2010 年以前编制),土地整治的重点和可实施的内容主要集中在农田建设与农用地整理上,随着新的要求和自然资源部门职责的变化,未来的土地整治必须拓展至全域全要素的新阶段,需要将山水林田湖草路村城整体纳入整治范围,向国土综合整治与生态修复结合的新阶段迈进,原有土地整治的范围已无法适应新的要求。

1.2.3 工作方法无法满足空间规划综合化的新目标

原有的土地整治主要强调综合性的工程管理方式,注重整治工程与项目机制的具体落实,以应对相对单一的目标。新的国土空间规划将对城乡格局、生态保护、产业发展、人口脱贫、历史保护等目标进行综合化统筹与安排,需要对被整治对象进行全过程管理,单一的工程安排和资金投入手段,无法适应新的综合化整治要求。

1.3 亟须在国土空间规划体系中构建综合整治与生态修复新架构

国土综合整治与生态修复工作的具有重大意义与作用,但传统土地整治工作的方法已无法适应新的要求,亟须在新的国土空间规划体系中构建符合新要求的综合整治与生态修复架构。首先需要明确综合整治与生态修复工作在各层级国土空间规划中的定位与作用,并在此基础上提出对应的与国土空间规划融合的方式,包括各个层级的工作重点、工作思路和传导机制,最后细化各层级的指标体系、工作内容和实施手段。

2 国土空间综合整治与生态修复的内涵与特征分析

2.1 国土综合整治与生态修复的内涵

2.1.1 国土综合整治的概念演进

国土综合整治是一个诞生较早但并未被广泛定义与应用的概念,在 2015 年前,主要是在学界研究与使用,“国土整治、综合国土整治”等相近概念混合使用,主要是指一定时期

内对区域国土开发、利用、治理和保护行动的统一管理工程。^[2,3]2015年5月,中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》,要求“加快推进国土综合整治”,2017年月,国务院印发的《全国国土规划纲要(2016-2030年)》,提出实施国土综合整治重大工程,修复国土功能,提高国土开发利用的效率和质量,国土综合整治正式成为具有行政话语价值的概念。

行政话语体系中使用此概念主要是对原有土地整治概念的扩充与完善,在《土地整治术语》中规定,土地整治是指在一定区域内,为满足人类生产、生活和生态功能需要,依据土地整治规划及相关规划,对未利用、低效和闲置利用、损毁和退化土地进行综合治理的活动。国土综合整治在此概念基础上,笔者综合相关研究成果,对整治的目标、理念、方法进行提升,认为新的国土综合整治是指遵循“山水林田湖草生命共同体”理念,通过修复国土空间功能、提升国土空间质量,发挥国土空间的生态、经验、社会等方面综合效益的治理活动。

2.1.2 生态修复的概念与演进

生态修复概念主要来源于生态系统的结构和功能多样性、自组织性及有序性,由于人为活动对自然生态系统的破坏与影响,需要采用一定的方式使环境相自然生态的稳定形态接近。相关研究根据人工干预的由弱到强,将此类活动定义为生态恢复、生态修复和生态重建三种类型,^[4]生态恢复是指停止人为干扰,主要靠生态系统自身演化;生态修复是依靠人工干预的手段,加快恢复过程;生态重建则是对破坏的生态系统进行规划、设计,建设生态工程。

在新的自然资源部门职责与国土空间规划架构中,笔者认为生态修复概念的外延应该扩大,将原有的生态恢复与生态重建一并纳入生态修复的内涵中来,以此实现对人工活动与生态系统关系进行全过程的管控。

2.1.3 国土综合整治与生态修复的相互支撑关系

首先,生态修复是国土综合整治的关键目标之一。从上文的概念分析中能够看出,国土综合整治的内容、手段、范围不断拓展,在不断提升国土资源利用效率和质量的同时,必然会对生态系统产生相应的影响,^[5]国土资源的可持续利用需要建立在生态系统完善的基础上,因此,国土综合整治必须将生态系统的改善作为关键目标之一,是“生态系统”和“山水林田湖草”生命共同体内在逻辑的统一。

其次,国土综合整治是生态修复的主要方法之一。生态修复的实现必须依靠国土综合整治的技术方法、工程手段和综合效益补偿,通过整治活动提升生态修复的效率,提升生态系统的服务与功能,提供生态产品,发挥生态价值。

2.2 国土综合整治与生态修复的特征

2.2.1 对象、目标综合化

首先是对象与内容的综合化。结合国土综合整治的主要内涵,其工作对象应重点着力于

人居环境（城市存量空间、城市战略性空间）、特色文化空间、重要农产品生产、重要生态功能区等具有潜在价值的国土空间；生态修复则重点着力于生态重点及优先地区，特别是国家禁止开发区、生态环境敏感区和脆弱区等区域的保护与修复。城乡的国土价值和人居环境与自然生态系统密不可分，两者在山水林田湖草共同体等理念的指引下，呈现综合化的交织状态。同时，目标也更加综合，需要系统的构建起多目标、多手段的整治和修复格局，针对粮食安全、产业发展、人口脱贫、历史保护、人居品质与生态保护修复进行综合考虑与设计。

2.2.2 方法、手段的多元化

新的形势要求国土综合整治与生态修复工作由原有的工程性手段向多元化手段转型。工程性的手段主要面向结果，以点状为主，需要大量的政府资金投入。新的实施途径转型为规划手段、工程手段、管理手段相结合的方式，由政府主导转型向“政府引导+市场主导”的方式转变。其中，规划手段主要是发布导向性规划和计划，配合激励性政策，提升社会共识、拓展参与途径；管理手段主要包括指标考核、工程监督管理、典型推广等；最后是采用工程手段解决具体问题。



图1 国土综合整治与生态修复逻辑架构图

3 国土空间规划中的综合整治与生态修复的定位与架构

3.1 国土空间规划中综合整治与生态修复的定位——“一补充、一支撑”

3.1.1 对国土空间规划目标和方法的补充

从目标类型来看，国土空间规划的目标需要是面向全域全要素的整体构架，将会重点关注空间资源的远景状态的蓝图式表达，而国土综合整治与生态修复所具有的过程属性能极大的补充空间规划的目标体系，能对蓝图式目标从过程角度进行传承、分解与具体化。

从规划方法来看,国土空间规划的目标导向性较强,规划方法偏重于分析综合需求并予以空间化落实;国土综合整治与生态修复则具有极强的问题导向性,规划方法偏重于发现问题并制定策略予以化解,是对前者的有效补充。

3.1.2 对国土空间规划实施和管理的支撑

前文分析中,土地整治在土地利用总体规划中的实施和管理支持作用已得到充分展示,实施和管理也正是城乡总体规划一直面临的难题,新的国土空间规划在融合统筹原有各类规划的过程中,应充分吸收原有的优秀做法。

国土综合整治与生态修复在补充国土空间规划的目标和方法基础上,能进一步通过规划、管理和工程等手段,全面落实空间规划的设想与要求,并将其转换为可实施、可考核、可管理的体系,是对国土空间规划实施和管理的重要支撑。

3.2 国土空间规划中综合整治与生态修复的内容

从“一补充、一支撑”的定位出发,国土综合整治与生态修复在国土空间规划中的主要内容应至少包含以下四类:

3.2.1 明确国土空间规划中综合整治与生态修复的整体格局

现有的国土空间规划中相对比较明确的整体格局包括“主体功能战略格局、空间保护格局和空间开发格局”,空间保护格局和空间开发格局分别承担着描述确立未来国土空间的保护和开发总体状态的职责,总体上偏重于蓝图式的格局描绘;主体功能战略格局则蕴含着战略导向,未来落实为管理格局。在此基础上加入国土综合整治与生态修复的格局,是对三大格局的补充完善,应重点明确“改造哪些国土资源、调整哪些开发方式、控制保护哪些资源要素、实现怎样的资源效益,达到生态环境系统与人类活动的何种状态”。

国土综合整治与生态修复的格局是方法和过程的格局,应配合其他三个格局,共同完善国土空间规划的总体架构。

3.2.2 提出国土综合整治与生态修复的重点问题

国土综合整治与生态修复的内容涵盖山水林田湖草整治与修复、城镇地区低效用地与环境整治、农村地区综合整治、地质(矿区)环境整治与修复、海洋海岛整治与修复等各类问题,规划中应对结合地方实际,采用基础数据分析、部门材料综合等多种方式,通过“问题分类、空间分区”的方式明确整治与修复重点。

首先是在保证上位要求可传递的前提下,采用符合地方实际的整治和修复的问题分类体系,体现地方特色;同时结合不同国土空间的开发和保护格局要求,划分特定的整治与修复分区,并确立不同分区应解决的重点问题。如城镇地区应重点关注人居环境提升、资源利用效率等问题,生态保护区域则重点关注生态安全、生态系统修复等问题。

3.2.3 确立“横纵联动”的指标、任务和考核体系

国土空间规划要求更加全面和深入的多部门协同和上下级联动,因此,必须体现出指标、

任务的可传导、可分解与可考核。

需从实施考核角度与各部门的职责、各层级的事权进行协调，构建一套包括“整治与修复内容、约束性指标、控制性指标、主要工程项目、主要规划编制任务”等共同组合形成的指标任务分解与考核系统。该系统向上可承接国家层面的宏观要求、区域性的重大项目，横向可推动部门联动考核、任务协同实施机制，向下可传递为详细指标内容、具体工作任务和考核机制。

3.3 国土空间规划中综合整治与生态修复的架构

根据国土综合整治与生态修复在国土空间规划中的定位和内容要求，需要在不同层级的国土空间规划中，以不同的内容重点和组织形式存在，分别与对应层级的国土空间规划要求相契合；横向上则根据不同的规划深度，以专章、专项等规划形式分别组织，最终形成纵向分级、横向分类的整体架构。

3.1.1 纵向五级

纵向上结合未来国土空间规划分级方式形成五级体系，分别为国家、省、市、县和乡镇，不同层级解决对应问题。国家层面主要是明确全国的国土综合整治与生态修复格局，明确全国不同地区的整治重点与分区，确立主要的整治和修复问题分类，明确对应的指标体系与关键的考核机制；省级层面首先是承接国家层面的总体要求，重点在于明确本省的主要问题分类和分区划定，结合各分区地市的情况分解整治和修复的指标与任务，并提出省级重大工程和示范项目、配套政策支撑；市级层面的重点应是进一步分解指标任务，细化实施方式与项目安排，并配套相应的考核与资金政策；县级层面则着重在于落实上位要求，是具体项目实施的重要主体，乡镇层面则重点在于配合支撑相关项目的实施。

3.1.2 横向四类

横向上国土综合整治与生态修复主要采用国土空间规划专章专节专题、国土空间规划配套专项规划、国土空间规划详细规划设计等三个形式存在。国土空间规划专章专节专题是指在国土空间规划中采用专题研究的方式，并在说明书和文本中加入专章专节内容，此类形式主要在表达整治和修复格局、明确分类分区方式时适用；国土空间规划配套专项规划主要在细化指标体系、明确任务机制时适用；国土空间规划详细规划设计中主要在具体的整治和修复项目时适用。

综合纵向分级、横向分类的要求后，形成以下构架：

表 1 国土空间规划中综合整治与生态修复的架构表

	主要内容	规划形式
国家	1) 明确全国综合整治与生态修复格局； 2) 明确不同地区的重点与分区； 3) 确立主要的整治和修复问题分类；	国土空间规划专章专节专题

	4) 明确核心指标体系与关键的考核机制。	
省	1) 承接国家层面的总体要求； 2) 明确本省的主要问题分类和分区划定； 3) 分解整治和修复的指标与任务； 4) 并提出省级重大工程和示范项目； 5) 配套政策支持。	国土空间规划专章专节专题； 国土空间规划配套专项规划。
市	1) 进一步分解指标任务； 2) 细化实施方式与项目安排； 3) 配套相应的考核与资金政策。	国土空间规划专章专节专题； 国土空间规划配套专项规划； 重点项目的详细规划设计。
县	1) 落实上位要求； 2) 具体项目实施主体。	国土空间规划专章专节； 国土空间规划配套专项规划； 各类项目的详细规划设计。
乡镇	配合支撑相关项目的实施。	——

4 小结与展望

从生态文明建设出发，国土空间规划的目标、内容、方法与原有的城乡规划、土地利用规划相比，已发生巨大变化。国土综合整治和生态修复具备全域性、过程性、实施性、可传导、可考核等多种优势，是补充原有规划目标和技术框架的重要部分，其提高资源效率、修复生态系统的功能与生态文明建设的要求高度契合。现阶段相关理论研究还较为落后，特别是如何在国土空间规划中用好国土综合整治和生态修复的研究极为缺乏，在国土空间规划即将全覆盖的紧迫要求下，需要加快相关研究，为全国各层级编制国土空间规划提供理论支撑。

参考文献

- [1] 夏方舟, 杨雨濛, 严金明. 中国国土综合整治近 40 年内涵研究综述_阶段演进与发展变化[J]. 中国土地科学, 2018, 32 (5) : 78-85.
- [2] 吴传钧. 国土整治和区域开发[J]. 地理学与国土研究, 1994 (3) : 1-12.
- [3] 程潞. 关于国土整治的若干问题[J]. 经济地理, 1982 (4) : 247-251.
- [4] 焦居仁. 生态修复的要点与思考[J]. 中国水土保持 SWCC, 2003 (2) : 1-2.
- [5] 王军. 关于国土综合整治服务生态系统的思考[J]. 土地整治, 2018 (7) : 33-35.

作者简介

张侃, 城市规划师, 南京大学城市规划设计研究院有限公司

杨青, 讲师, 南京工业大学

宋晗, 高级规划师, 南京大学城市规划设计研究院有限公司