

新时代国土整治与生态修复转型思考

侯玉祥

平阴县自然资源局

DOI:10.12238/bd.v8i2.4135

[摘要] 国土整治与生态修复是推进国土空间开发保护、促进资源集约节约利用、改善生态环境质量、实现可持续发展的重要举措。文章梳理了当前国土整治与生态修复存在的问题,提出了新时代国土整治与生态修复转型的具体策略,即推进国土空间综合治理、完善国土空间保护利用机制、优化国土空间开发布局、加快推进“三区三线”划定工作、优化国土空间开发格局、加强国土空间生态保护修复、强化国土空间用途管制与用途转用,以期为推进新时代国土整治与生态修复工作提供参考,实现“山水林田湖草”生命共同体的系统治理。

[关键词] 新时代; 国土整治; 生态修复; 转型思考

中图分类号: F323.24 **文献标识码:** A

Reflection on the transformation of land consolidation and ecological restoration in the new era

Yuxiang Hou

Pingyin County Natural Resources Bureau

[Abstract] Land improvement and ecological restoration are important measures to promote the development and protection of territorial space, promote the intensive and economical use of resources, improve the quality of ecological environment, and realize sustainable development. Article combed the current problems of the land renovation and ecological restoration, put forward the new era of land management and ecological restoration transformation of specific strategies, namely to promote the national spatial comprehensive management, improve the national spatial protection utilization mechanism, optimize the national spatial development layout, accelerate the "three areas, three line" delimit work, optimize the national spatial development pattern, strengthen the protection and restoration of national spatial ecological, strengthening national spatial use control and use transfer, in order to promote the new era of land control and ecological restoration work, implement "ShanShuiLinTian HuCao" community of life system.

[Key words] New Era; Land consolidation; Ecological restoration; Reflection on Transformation

引言

国土整治与生态修复是国家自然资源保护的重要手段,也是实现国土空间有序开发、生态环境持续改善和可持续发展的重要保障。目前,中国特色社会主义进入新时代,国土整治与生态修复也进入了新阶段,在国土空间规划、生态文明建设、乡村振兴等方面发挥了重要作用。但在实际工作中,还存在认识不到位、规划不衔接、资金投入不足、机制体制不完善等问题,迫切需要进一步探索解决途径,为新时代国土整治与生态修复转型发展提供理论支撑和政策建议。

1 新时代国土整治与生态修复转型的重要性

国土整治与生态修复是推进生态文明建设、促进人与自然和谐共生的重要抓手,在统筹推进山水林田湖草系统治理中发挥着重要作用。《“十三五”生态环境保护规划》明确提出了“重

点实施‘山水林田湖草’综合整治和修复工程”的要求,《关于加强国土空间规划和用途管控的指导意见》提出了“加强生态修复和生态保护”的要求。国土整治与生态修复是一项具有明显空间特性、系统属性的综合工程,涉及国土空间格局优化、资源高效利用、生态系统稳定和环境质量提升等方面。同时,国土整治与生态修复具有显著的多功能属性,主要体现在:一是可以为人类生产生活提供充足、安全、可靠的生态产品;二是可以为城市发展提供稳定的生态基础;三是可以促进农业生产现代化;四是可以支撑农村产业融合发展;五是可以提供旅游休闲娱乐活动空间。随着我国经济社会的快速发展和人民生活水平的不断提高,国土整治与生态修复也面临着诸多挑战,亟需从全要素空间优化、全过程系统治理、多功能协同实施以及多目标协同管理等方面进行转型升级^[1]。

2 新时代国土整治与生态修复转型中存在的问题

2.1 对国土整治与生态修复认识不到位

我国国土整治与生态修复工作起步较晚,在发展过程中出现了对国土整治与生态修复概念、内涵和作用认识不到位的问题。一是对“山水林田湖草”系统修复理念的理解不到位,没有将自然资源看作一个整体,没有从自然系统整体来考虑生态修复和国土整治;二是对土地、水、森林等自然资源资产在生态系统中的功能和价值认识不到位,缺乏从自然资源资产角度进行系统治理的意识;三是对国土整治与生态修复与传统国土开发之间的关系认识不到位,对传统的以土地整理、土地复垦等为主的土地整治存在误区,认为只要有地,就是国土整治;四是对“山水林田湖草”系统治理理念认识不到位,认为只有在自然恢复基础上才能进行生态修复^[2]。

2.2 区域差异性与资源环境承载力不足

生态文明建设的区域性、差异性特征,决定了不同区域资源环境承载力的不同,区域国土整治与生态修复也应“因地制宜”。目前,我国各地区之间基础条件、资源禀赋、生态环境特征等差异较大,各地在国土整治与生态修复方面也存在明显的不同。如在东北地区,由于自然条件恶劣,土地盐碱化严重,因此土地整治与生态修复以自然恢复为主;而在西南地区,由于多山少平原,是国家粮食主产区和少数民族聚集区,土地整治与生态修复以人工促进为主。同时,我国国土面积大、不同区域资源禀赋和环境承载力的差异也导致了区域间的国土整治与生态修复面临的问题和困难各不相同。因此,“因地制宜”是新时代国土整治与生态修复转型发展必须坚持的原则。

2.3 区域间规划衔接不畅

当前,各地区、各部门编制的国土整治与生态修复相关规划,由于缺乏相互衔接,导致实施中出现“重工程、轻保护”的现象。一方面,在各类国土整治与生态修复工程规划中,对各类工程的建设布局、功能定位和目标要求等缺乏明确的规定,缺乏统一的规划标准。另一方面,在各类规划中,对于生态保护与修复的目标和标准不明确,没有形成科学合理的国土整治与生态修复布局方案。例如,在“三区三线”划定过程中,缺乏对不同区域生态保护要求和修复目标的详细规定。此外,在各类规划编制中存在着相互脱节、相互矛盾的现象。例如:在城市更新中存在着“大拆大建”“拆旧建新”等现象。这些问题都极大地制约了国土整治与生态修复工作的开展^[3]。

2.4 资金投入不足

长期以来,我国对国土整治和生态修复工作缺乏足够的资金投入,特别是对一些自然条件较差、生态修复难度较大的区域,资金投入更是捉襟见肘。一是对国家重点生态功能区、国家生态环境保护重点区域以及其他需要特殊支持的地区,目前均没有建立相应的财政投入机制。二是尽管已建立了一些政府引导、社会参与的国土整治与生态修复投资机制,但目前仍存在着政府投资资金有限,社会投资意愿不强,土地出让收入无法用于支持国土整治与生态修复的问题。三是地方政府财政投入不足,

仅依靠地方财政收入难以保障国土整治与生态修复项目的正常运行。四是一些地方存在重建设、轻管理的现象,存在重工程轻管理的倾向。

2.5 技术支撑能力不足

国土整治与生态修复的技术体系尚不完善,支撑能力不足,缺乏统一的技术规范和标准。在目标定位上,国土整治与生态修复的目标不够清晰,缺少系统的分类和分级,使得在进行目标选择时缺乏依据和标准;在生态系统服务功能评价方面,我国缺乏统一的技术方法与规范标准。在综合评价方法上,由于没有明确的技术标准和规范,造成评价结果主观性强、可比性低、准确度不高。在技术标准方面,现有的相关标准体系未能实现有机融合,标准之间缺少统一协调机制;在综合效益评价方面,目前尚未建立一套科学合理的生态系统服务功能评价指标体系;在生态系统服务功能价值转化方面,对生态系统服务价值的核算方法尚未建立。

3 新时代国土整治与生态修复转型的具体策略

3.1 推进国土空间综合治理

新时代国土整治与生态修复要充分认识到国土空间综合治理的重要意义,将国土空间治理作为一个整体系统来看待,坚持山水林田湖草系统治理的理念,综合运用地质调查、遥感监测、地理信息系统(GIS)等手段,加强对生态要素的调查和监测,识别和划分生态要素类型及空间分布,充分考虑生态要素在时间、空间上的演化过程,分析生态要素在其演变过程中的时空变化规律,研究各类生态要素在流域内、流域上下游以及区域间的空间分布规律,建立符合“山水林田湖草”系统治理的国土空间综合治理体系。同时,要统筹推进“山水林田湖草”系统治理的相关工作,包括土地整治、矿山地质环境治理与土地复垦、森林草原湿地保护修复等^[4]。

3.2 完善国土空间保护利用机制

国土空间是支撑我国经济社会发展的基本载体,是生态文明建设和绿色发展的物质基础,是人类生存的物质空间、文化空间和生态空间。在我国人口规模不断增长、资源环境约束日趋紧绷的背景下,做好国土空间保护利用工作,事关全面建成小康社会,事关中华民族伟大复兴中国梦的实现。国家领导人在党的十九大报告中明确提出“建立国土空间规划体系并监督实施,基本形成覆盖省市县乡村五级的国土空间规划体系”。生态文明建设和绿色发展是新时代生态文明建设的核心任务,只有构建“山水林田湖草”生命共同体,才能实现美丽中国、美丽地球、美丽家园。因此,完善国土空间保护利用机制是推进国土空间综合治理与生态修复工作的关键环节。

3.3 优化国土空间开发布局

推进国土空间开发保护,必须科学合理地布局产业,提升区域之间的联系程度,优化区域发展格局。对于已经形成的产业集群,要着力提升产业的规模和效率,通过进一步发展壮大产业集群,形成集聚效应。对于存在产业布局不合理的地区,要通过调整产业布局优化区域之间的联系,促进区域之间协调发展。对于

有条件形成城市群或都市圈的地区,要继续培育发展壮大城市群或都市圈,促进区域一体化发展。同时要合理规划城市群内部各城市之间的空间布局和功能定位,避免城市群内部出现功能错位问题。对于生态功能重要的地区,要在科学合理地规划布局生态保护红线和建设用地规模基础上,优化各类开发活动。在此基础上,通过城乡建设用地增减挂钩政策实现耕地占补平衡、建设用地“增存挂钩”政策实现城乡建设用地增减挂钩、生态保护红线内建设用地规模不减少、生态红线外面积不增加等目标。

3.4 加快推进“三区三线”划定工作

在空间规划体系中,“三区三线”划定是国土空间规划体系的基础,也是新时代国土整治与生态修复转型的重要抓手。“三区三线”划定要以国家主体功能区战略为指导,以优化国土空间格局为目标,统筹考虑生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,以土地利用总体规划为基础,明确城市和村庄的开发边界和永久基本农田控制线,在此基础上开展国土空间用途管制,统筹考虑不同主体功能区的特点、区域差异性、资源环境承载能力等因素,科学划定城镇开发边界和永久基本农田控制线。在推进“三区三线”划定工作中要把握好以下几点:一是“三区”要突出系统性、整体性;二是“三线”要突出稳定性、约束性;三是要突出协调性。

3.5 优化国土空间开发格局

国土空间开发格局是国土空间开发与保护的空间形态,包括城镇、农业、生态空间和生态保护空间等,是一个地区经济社会发展的重要物质基础。通过优化国土空间开发格局,可在一定程度上缓解人地矛盾,促进城乡区域协调发展。优化国土空间开发格局要立足于现状分析,充分考虑当地资源禀赋、地理区位、发展基础、文化传统等因素,进行科学合理的规划布局。一方面,要优化城镇开发布局,合理确定城镇规模、密度和形态,推进城镇建设用地节约集约利用,改善城市基础设施和公共服务设施配套水平;另一方面,要优化农业发展布局,构建生态生产生活融合发展的现代农业体系。此外,还要优化生态保护格局,统筹推进山水林田湖草系统治理。最后要优化生态保护格局,综合考

虑自然资源禀赋和社会经济发展需求等因素确定生态保护红线范围和控制要求。

3.6 加强国土空间生态保护修复

新时代国土整治与生态修复必须贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持自然恢复为主,以重点地区生态修复为抓手,通过整治和生态修复等措施,以达到提升国土空间生态功能的目的。在充分调查评价的基础上,科学编制实施国土空间生态修复规划,统筹山水林田湖草系统治理,以“三区三线”划定为依据,统筹实施国土空间生态修复工程。在开展“山水林田湖草”生命共同体整体保护的同时,推动山水林田湖草系统治理。在“三区三线”划定的基础上,按照生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单的要求,统筹考虑生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,划定“三区三线”。同时,强化规划引领和管控约束作用,在国土空间规划中明确不同生态空间的功能定位和管制要求。通过严格的空间管控措施和有效的市场机制,保障生态产品供给。

4 结束语

当前,我国国土整治与生态修复正处于由“数量扩张”向“质量提升”转型发展的关键时期。面对国土整治与生态修复的新形势、新要求,未来需要加强对国土整治与生态修复内涵及转型的理论研究,构建多尺度、多要素、多目标、全方位的国土整治与生态修复体系,深入探索空间格局优化、系统治理以及全面提升的实施路径,建立“目标-过程-结果”全要素协同的管理机制,促进国土整治与生态修复转型升级,助力美丽中国建设。

[参考文献]

- [1]倪燕华.新时代背景下国土综合整治与生态修复研究[J].智能城市,2022,8(05):78-80.
- [2]李明辉.国土空间规划中综合整治与生态修复的路径探索[J].绿色环保建材,2021,(12):65-66.
- [3]臧英斐,张城.智慧整治:智能时代国土整治新模式[J].农村经济与科技,2021,32(03):12-14.
- [4]朱小川.深化认识凝聚共识不断开创自然资源管理工作新局面[J].青海国土经略,2019,(03):22-25.