



Exploration and Research on Territorial Space Planning from the Perspective of Ecological Civilization

—Taking Yong'an Town, Chengdu as an Example

Huijin Lu

Southwest Minzu University, Chengdu, China

Email: 1203270541@qq.com

How to cite this paper: Lu, H.J. (2021) Exploration and Research on Territorial Space Planning from the Perspective of Ecological Civilization—Taking Yong'an Town, Chengdu as an Example. *Open Access Library Journal*, 8: e7785.

<https://doi.org/10.4236/oalib.1107785>

Received: July 24, 2021

Accepted: August 20, 2021

Published: August 23, 2021

Copyright © 2021 by author(s) and Open Access Library Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

In recent years, the construction of ecological civilization has become an important policy that my country vigorously advocates and practices. As the most important part of the land and space planning system' innovation and development, the construction of ecological civilization plays a very important guiding role in land and air planning. As ecological civilization is closely related to territorial and spatial planning, territorial and spatial planning based on the perspective of ecological civilization has become more and more popular. This article briefly introduces the idea of ecological civilization and land and space planning, analyzes the relationship between them, takes Yong'an Town, Chengdu as an example, and discusses the development of land and space planning from the perspective of ecological civilization. Finally, corresponding development strategies and plans are proposed for Yong'an Town.

Subject Areas

Humanities and Social Sciences

Keywords

Ecological Civilization, Spatial Planning, Yong'an Town, Development

1. 引言

2018 年国家组建了自然资源部，明确其整合统筹主体功能区规划、城乡规划 and 土地利用规划，统一承担空间规划体系的建立和监督实施职责。2019

年5月《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》正式发布，明确了国土空间规划是实施空间治理、促进高质量发展的基础政策，是促进国家实现治理体系与治理能力现代化的重要工具[1]。党的十九届四中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化上升为国家战略，并对完善生态文明制度体系等方面进行了全面部署，这对空间规划体系改革具有直接的指导意义。中国共产党第十八次全国代表大会的召开，对大力推进生态文明建设提出了全新要求，同时强调应当建立国土空间开发保护制度。在这一背景下，基于生态文明理念视角的国土空间规划变得越来越受重视，空间规划急需生态文明理论的指导，不仅要充分考虑国土空间开发对生态环境造成的影响，而且要基于生态保护、文明建设对空间进行规划与管理[2]。

2. 生态文明和国土空间规划相关概念

2.1. 生态文明思想

生态文明思想是十八大以来国家发展理念和体制的重大变革。党的十七大首次提出生态文明的理念，十八大以来基于生态文明的空间规划体系改革路线图逐渐明晰。近年来随着工业文明的发展，人类生产对自然资源大量掠夺，城市构建大量宏伟的人工景观工程，高消耗、高排放生活方式导致自然环境的严重破坏。全球气候变暖、土地荒漠化等问题变成全人类需共同应对的问题，洪涝、地震等各类自然灾害频发，严重威胁到了人类的生活与生产。以重视自然、人与自然和谐共处为基本思想的生态文明成为了人类社会发展的必然趋势[3]。生态文明理念是人类文明持续进步的成果，是一种以生产与生活方法的改革为基础的社会形态的改革，是人类对过去不同文明时期的反省与修正。总而言之，生态文明理念已经渗透社会的各个领域，对各行各业均产生了巨大影响。

2.2. 国土空间规划

国土空间是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上做出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国家、省、市县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。空间规划是现代国家空间治理的重要手段，各国通过不同类型的空间规划为空间资源保护与利用提供指引，限制特定的开发行为以保证公众利益[4]。由于各国的经济体制、政治体制、社会文化的差异性，形成了根植于自身的空间规划体系、规划理论体系和相关技术方法体系。中国近年来深入进行空间规划改革，取得一系列理论研究成果及实践经验，并提出“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据”。

2.3. 生态文明思想和国土空间之间的关系

生态文明理念与国土空间规划两者之间有着十分密切的联系，二者互相作用，不可缺一，是共同实现社会和谐、经济发展、生态保护与生态文明建设的重要基础。生态文明建设与高质量发展相结合是我国新时期发展的总体要求，

因此以生态文明理念来指导发展我国的国土空间规划具有十分重要的意义。具体而言，生态文明思想与国土空间规划之间的关系主要体现在以下两个方面：

一，生态文明思想是指导国土空间规划的重要标准。早在 20 世纪 80 年代，我国就已着手进行国土规划编制工作，但是由于理论基础薄弱、起步较晚、实践性不强、对生态环境的保护与开发协调不足等原因，所起的效果较为有限。经过数十年的发展，我国国土空间规划水平不断提高。相应标准也在不断完善，而生态文明理念正是其重要的指导思想。在全新时代背景下，国土空间规划应当从空间层面实现人类、社会、自然、经济、资源、生态等的协同发展，坚决杜绝以牺牲环境为代价的经济发展模式，构建更为绿色环保的可持续发展模式(图 1)。不管是从出发点还是从最终结果来看，国土空间规划都是以生态文明理念作为指导准则。

二，国土空间规划是生态文明建设的载体。国土是生态文明建设的空间载体，国土空间规划是生态文明理念落实到行动的重要政策载体，应将生态文明新时代作为工作的起点和基点。党的十八大以来，关于生态文明的一系列重要文件都对优化国土空间规划的理论、方法和实践提出了要求，基于生态文明的空间规划体系改革路线图逐步明晰。2019 年 5 月，中共中央、国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，深刻把握了生态文明思想的内涵，彰显了实现以人民为中心、以社会经济高质量发展为目标的绿色发展理念，也标志着国土空间规划从注重经济、服务于经济发展迈向强调经济、社会和生态环境协调发展的新阶段。综合来看，国土空间规划是协调社会、经济、生态、资源的有效手段，对生态文明建设有着积极促进作用[5]。

3. 成都市国土空间规划发展历程

3.1. 确定空间规划体系编制思路

为充分发挥国土空间规划在自然资源保护和经济社会高质量发展保障方面的作用，成都市国土空间规划编制主要体现了以下两条思路：一，以生态文明建设为宗旨突出生态优先。国土空间规划重构的最大命题是贯彻国家生态文明建设战略，突出保护优先，处理好人与自然和谐共生问题。针对以往“割水”建设破坏格局、“侵山”开发破坏生态、“林盘”保护利用不佳等生态保护突出问题，成都市升级了土地综合整治的思路，创新国土综合整治实施策略，专题研究生态保护和修复治理策略、措施和实施机制，突出了国土空间规划中生态保护治理的内容。

二，以土地现状调查为基础实现规划落地。国土空间规划编制前提是以土地利用现状调查为基础，成都市充分利用土地所有权、承包经营权等不动产登记数据，衔接第三次全国国土调查工作，全面摸底形成自然资源调查数据库，发挥原国土部门基础数据翔实的优势，继承土地利用总体规划“地类”和“图斑”管控特点，将国土空间规划做成“落地”规划，实现对自然资源全域全类型空间管制[6]。

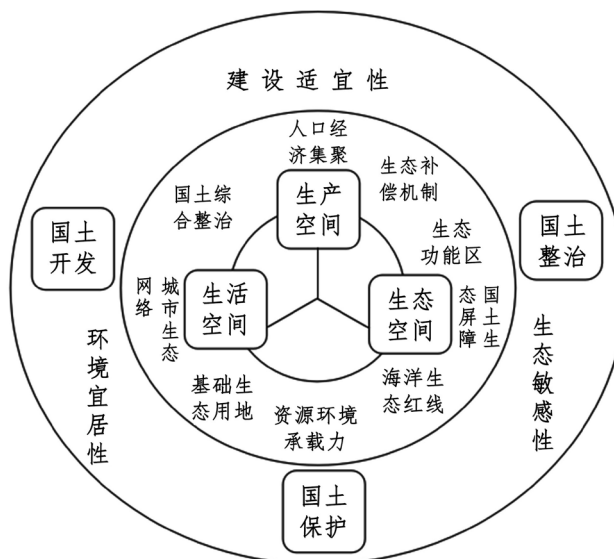


图 1. 生态性国土空间规划总体框架图

3.2. 推进规划编制工作

成都市高度重视市级国土空间规划编制工作，成立了由市委、市政府主要领导担任组长的领导小组，组建研究专班。通过紧密结合成都实际，统筹政府、社会、市民三大主体，充分调动社会多方力量，形成“党委政府抓总、技术联盟共编、市区上下互动、公众广泛参与”的规划编制多方联动机制，推动社会各界对国土空间保护、开发达成共识[7]。编制工作主要体现在以下三个方面：

合理安排，有序推进空间规划的编制。历经了一年攻坚，成都市已初步形成了市级空间规划成果，市级国土空间规划体系已基本建立，国土空间底线已基本划定，国土开发保护格局已基本明晰，国土空间治理已基本明确。根据部委相关文件要求，成都市以“纵向传导、层层落实，横向协调、强化管控”为指导，构建出市三级三类国土空间规划体系。同时，成都市还开展了包括双评价、国土空间开发保护现状评估、气候评价及规划对策研究等在内的 24 项专题研究，现已基本完成 21 项。

发挥优势，突出用途管制的国家意志。成都市在编制国土空间规划时，充分依靠第三次全国国土调查和土地利用变更调查技术经验，发挥底线明确和底数清晰的数据优势；依靠全市基础地理信息、土地调查、土地利用总体规划、建设用地预审和报批数据库等 9 个基础和专题数据库、矢量图层的维护，发挥以数管图、以图管地的技术优势；依靠建设用地预审和报征、增减挂钩和集体建设用地整理项目的技术性审查经验，体现规划编制中服务用途管制的思路。

加强研究，攻克规划编制的重点难点。在规划编制过程中，成都市积极开展系列研究和技术标准的地方探索，攻克规划编制的技术难点。结合全市三调工作要求，考虑到不同层级、不同类型空间规划的主要内容和管控要点，成都市开展了规划用途分类及管制规则的研究；坚持生命观与系统观，开展

土地整治、生态保护与修复、景观特征提升、生物多样性保护、水土污染治理、洪涝灾害防御等多种功能于一体的国土综合整治与生态修复专题研究[8]。

3.3. 促进规划编制纵深发展

目前，成都市正在将空间规划编制工作向纵深推进。主要通过以下三项措施：

第一，推动国土空间格局从“两山夹一城”到“一山连两翼”。首先，制定差异化的政策指引实现精准化治理、精细化规划，如：中优区域实施“三降两提”，容积率降低 1/3，西控区域制定绿色发展“20 条”。其次，以资源环境本底约束和节能减排为前提，分区制定产业发展负面清单，提高产业准入门槛，降低能耗、水耗和污染排放，推动国土空间高质量发展。再次，优化空间结构，推动国土空间格局从“两山夹一城”到“一山连两翼”优化，构建面向资源禀赋和未来可持续发展的“一心两翼三轴多中心”市域空间格局。

第二，以“天府文化传承创新”彰显“蜀风雅韵、大气秀丽、国际时尚”的城市魅力。其一，传承和保护历史文脉，历史城区范围从 13.6 平方公里扩大至 24.66 平方公里，历史街区及风貌区的数量增加至 14 个，严格划定各类保护内容的紫线管控范围。其二，创新发展天府文化，积极塑造城市文化品牌，打造世界文创名城、世界旅游名城、世界赛事名城等。三是塑造“蜀风雅韵、大气秀丽、国际时尚”的城市特色风貌，强化城市发展轴及城市景观轴，营造包含中轴天际线、门户天际线、老城天际线、中心天际线的 4 条标志性天际线，构筑 29 条观山视域廊道，形成“望山见水”的城市景观眺望系统。

第三，以空间规划为指引，探索构建超大城市空间治理体系。一是构建自然资源保护机制。严格划定三条控制线，严禁城市建设阻断生态绿隔、严控非农建设占用优质耕地、严防城镇蔓延侵袭绿色空间。二是构建强度管控和空间管控机制。以五大功能区现有国土开发强度为基础，调控新增建设用地配置，对现状开发强度超过 45%的区(市)县，除补短板的公共服务、基础设施和市级以上重大产业功能区外，原则上不安排新增指标；各区(市)县农村开发强度不超过 20%，须在现状基础上适当降低。三是建立以产出为导向的土地资源配置机制。实施差别化土地供应，全面实行弹性供地制度，标准化制定产业投入产出指标，完善土地价格供应机制，精准保障产业发展，盘活存量低效建设用地，倒逼经济发展提质增效[9]。

4. 成都市永安市镇国土空间规划的探索研究

4.1. 永安市镇概况

永安市镇，隶属于中国四川省成都市双流区，又名付家坝(图 2)。境内能源、通讯设施齐备，交通方便快捷，距天府新区成都科学城 8 公里，距天府新区华阳城区 7 公里，距成都市区 25 公里，距双流国际机场 19 公里。辖 8 个村，



图 2. 永安镇街景图

1 个社区，92 个村(居)民小组，是“国家级现代农业综合示范基地”、“全国造林绿化百佳乡(镇)”。2016 年 3 月 14 日，永安镇约 30 平方公里纳入四川天府新区成都高新片区—成都天府国际生物城规划区域内，包含永安锦江以西 5 个村(社区)，是生物城建设的主要承载地和产业发展区[10]。

4.2. 生态文明视角下永安镇国土空间规划的探索研究

天府国际生物城落地永安镇，这对于永安镇来说无疑是千载难逢的发展契机。再加上永安镇境内良好的生态环境条件，这对以生态文明的思想指导国土空间的规划奠定了良好的基础[11]。聚焦生态文明新时代空间供给侧结构性改革的要求，围绕国土空间规划“四梁八柱”构建，对永安镇国土空间规划进行探索实践，主要措施包括以下几点：

一，国土空间规划中树立正确的生态文明价值观。通过树立正确的生态文明价值观来代替过去的工业文明价值观，从而重新考虑在空间规划中什么是对生态有用的价值信息。首先，空间规划要多样性，不能够单一化，单一会导致发展的韧性不足。其次要有包容性，不能够互相排斥，能够实现各种复杂的生态系统之间的平衡，比如对于公共服务设施的布局，在工业文明时代通常强调的是布局的效率和集中。将大量的文化设施集中进行布局，从而提升服务的能力，而在生态文明的时代，要创新国土空间规划最好的办法就是把文化设施分散到社区当中，将服务设施与社区形成一个有机融合的整体。

二，践行集约节约理念及生态补偿制度。针对国土资源及其他资源利用效率低、粗放浪费现象普遍的问题，需要通过践行集约节约理念及生态补偿制度加以改善和解决，并以此为基础推动生态文明建设的稳定发展。因此在进行国土空间规划时，应当坚持节约和保护优先的方针，在集约节约理念的指导下提升资源利用率，应用精细化管理，升级产业结构和构建可持续发展模式，减少资源浪费。另外还需要建立生态补偿制度，济补偿为主要方式对生态进行补偿，完善生态转移支付制度，加强生态保护。

三，准确评价资源环境承载力。在生态文明理念的指导下，国土空间规

划需要促进经济发展与生态保护的和谐，在不破坏环境或者减少环境破坏的前提下充分利用土地资源及其他资源，为可持续发展的实现打牢基础。而要实现这一点，则需要准确评价资源环境承载力，基于评价结果设置科学的规划方案，在保护生态环境的前提下最大化经济发展力度，从而为人民群众幸福生活的实现提供有力支持。因此，要对永安镇的资源环境承载能力进行全面分析与深入研究，从水资源、耕地资源、能源、矿产资源、大气、土壤、水环境等方面，尽量提高资源环境承载力评价的准确性，并从其中评价最低的方面着手，合理制定国土空间规划方案，确保国土开发规模与强度不会超过生态环境的承载能力[12]。

4.3. 永安镇国土空间规划方案

根据永安镇具体情况，对其实施的国土空间规划方案如下：

一，注重生态保护修复。基于永安镇生物城建设的基本定位，对于接下来的空间规划工作宜继续注重生态的修复治理，并加大环境的治理力度。持续对镇域内水土流失区植被的保护和种植，改善防护功能，推进区域环境治理功能，严格控制地下水开发，全面推进水土流失区等生态环境整治。

二，优化整体用地布局。优化调整建设用地、基本农田、生态用地等各类用地布局，形成近期行动计划，制定规划实施路径和策略，促进区域内建设用地布局优化和土地利用效率提升。根据评价结果，落实自然资源空间布局规划，划定土地综合整治重点区域，针对田、水、林等自然要素提出整治策略。

三，保护耕地和基本农田。永安镇土地肥沃，雨量充沛，适应性水平较高。基于这种农业生产的高适宜性，接下来的国土空间规划工作更应注重加强耕地和基本农田的保护，推进其质量的提高与改善，推动现代化高效的农业发展。

5. 总结

随着国土空间规划编制审批和实施管理工作的全面启动，实现以生态文明为导向的高质量发展成为国土空间规划探索的新路径。文中以成都市永安镇为例探索生态文明视角下国土空间规划的探索路径，提出了在国土空间规划中树立正确的生态文明观、践行节约理念，及生态补偿制度和准确评价资源环境承载力的措施和具体规划方案，以期能为其他城镇的国土空间规划提供相关的借鉴。

致 谢

本文得到西南民族大学研究生创新型科研项目(生态文明视角下国土空间规划的探索研究——以成都市永安镇为例 320022143159)资助，特此感谢。

Conflicts of Interest

The author declares no conflicts of interest.

References

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 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[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm, 2019-05-23.
- [2] 李强, 张鲸. 我国空间规划的回顾与反思[J]. 城市发展研究, 2019, 26(1): 7-12.
- [3] 陈琳, 杜凤姣. 生态文明视角下上海市国土空间规划的实践与探索[J]. 上海城市规划, 2019(4): 1-8.
- [4] 张浩为, 吴江. 生态文明理念视角下的国土空间规划[J]. 住宅与房地产, 2019(27): 53-54.
- [5] 李海锋. 生态文明理念视角下的国土空间规划的创新与发展[J]. 科技创新导报, 2020, 17(3): 243+245.
- [6] 张忠利. 生态文明建设视野下空间规划法的立法路径研究[J]. 河北法学, 2018, 36(10): 48-61.
- [7] 张洪巧, 何子张, 朱查松. 基于空间治理的国土空间规划强制性内容思考——从城市总体规划强制性内容实效谈起[J]. 规划师, 2019, 35(13): 21-27.
- [8] 叶裕民, 王晨跃. 改革开放40年国土空间规划治理的回顾与展望[J]. 公共管理与政策评论, 2019(6): 25-39.
- [9] 许景权. 基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考[J]. 城乡规划, 2018(5): 14-20.
- [10] 四川省成都市双流县永安镇白果村整治规划[J]. 小城镇建设, 2005(11): 68-73.
- [11] 蔡玉梅. 不一样的底色不一样的美——部分国家国土空间规划体系特[J]. 资源导刊, 2014(4): 48-49.
- [12] 白娟, 黄凯, 李滨. “双评价”成果在县(区)级国土空间规划中的应用思路与实践[J]. 规划师, 2020, 36(5): 30-38.

Appendix (Abstract and Keywords in Chinese)

生态文明视角下国土空间规划的探索研究

——以成都市永安镇为例

摘要: 近年来, 生态文明建设成为我国大力倡导和实践的重要政策。生态文明建设作为国土空间规划体系创新与发展过程中最重要的组成部分, 对国土空间规划有着十分重要的指导作用。由于生态文明与国土空间规划存在密切的关联, 因此基于生态文明视角下的国土空间规划成为越来越广受欢迎的内容。本文简单介绍生态文明观点与国土空间规划, 分析二者间的关系, 并以成都市永安镇为例, 对生态文明视角下国土空间规划的发展进行了探讨, 最终针对永安镇提出相应的发展策略和方案。

关键词: 生态文明, 空间规划, 永安镇, 发展