

新时代背景下国土空间综合整治与生态修复思考

段仓熊

陕西地建土地综合开发有限责任公司, 陕西 西安

收稿日期: 2021年10月15日; 录用日期: 2021年11月16日; 发布日期: 2021年11月26日

摘 要

自改革开放以来,我国经济社会便一直保持着高速的发展势头,不仅实现了综合国力的快速提高,也为提升我国的国际地位提供了巨大帮助。但是与此同时也要看到的是,由于在改革中采用了许多粗放式的发展方法,因此对自然环境和生态都造成了不小的损伤,如果说在接下来的发展中继续采取这种用资源换取经济利益的发展方式,无疑是短视和盲目的。为此,本文将基于当下国土综合整治和生态保护修复的发展态势,简单介绍整治的应用策略。

关键词

国土空间规划, 综合整治, 生态修复

Thoughts on Comprehensive Renovation and Ecological Restoration of Land and Space under the Background of the New Era

Cangxiong Duan

Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Land Comprehensive Development Co., Ltd.,
Xi'an Shaanxi

Received: Oct. 15th, 2021; accepted: Nov. 16th, 2021; published: Nov. 26th, 2021

Abstract

Since the reform and opening up, China's economic and social development has maintained a high-speed momentum of development, not only to achieve the rapid improvement of comprehensive national strength, but also to enhance China's international status provides great help. But

at the same time, we should also see that many extensive development methods have been adopted in the reform, which has caused great damage to the natural environment and ecology. It is undoubtedly short-sighted and blind to continue to adopt this development mode of exchanging resources for economic benefits in the following development. Therefore, this paper will briefly introduce the application strategy of remediation based on the current development trend of comprehensive land consolidation and ecological protection and restoration.

Keywords

Land Space Planning, Comprehensive Improvement, Ecological Restoration

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers 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

1. 引言

人类社会进入十九世纪以后就开启了工业化的进程，先进的生产技术帮助人类实现了生产力的大幅度提升，短短几百年间人类所创造的文明成果已经远超过去几千年，但直到进入二十一世纪以前，人类仍然在大规模的应用牺牲环境和自然来换取经济利益的发展方式，这一方式的确在短期内为人类发展提供了大量的资源，但是，如果人类想长远的健康发展下去，这一粗放式的发展理念就必须摒弃，只有把绿色文明的发展理念厚植在心中，才能够实现和谐繁荣稳定发展[1]。

2. 国土综合整治与生态保护修复的发展态势

其实对国土环境进行整治和对生态进行保护修复的工作很早之前就已经开展，但是其力度和范围一直都非常有限，往往都局限在很小的范围内做一些实验性的尝试，而这些工作对于博大的人类社会而言无疑是杯水车薪，为此在党的重要会议中便做出决议，决定将建设生态文明上升到国家战略，为了保障中华民族的永续发展，未来将投入巨大的人力和物力到国土综合整治和生态保护修复工作当中，不再局限于某某地域，而是根据青山绿水河湖等自然环境的不同来制定切合实际情况的整治计划，争取通过数年的努力，可以为区域创造良好的生态环境，可以为自然休养生息提供条件，可以为更科学健康的开展生产生活提供帮助。

2.1. 要以生态文明作为基本思想

在过去，所开展的有限度的生态修复和国土综合整治活动大多都是出于功利的心态，一方面是由于自然环境被严重破坏到不得不修复的程度，如果不进行整治和修复很可能会引发严重的自然灾害，进而造成更为严重的经济损失，威胁广大人民的生命和财产安全[2]；另一方面也希望通过整治环境为更好的开展生产活动提供先决条件。这就导致了这些修复活动最终的效果也十分有限，不能够为整个国家的国土开发和自然修复提供经验。为此，需要改变过去过于功利的发展模式，以生态文明建设作为开展工作的基本思想，评价整治活动成功与否的标准也要从经济利益转变到生态效益上来。

2.2. 要加强国土空间整治效率

作为一项投资巨大且不能短期见效的工作，最常见也是最忌讳的一点便是不法分子从中寻机获利，

有的选择消极对待，每天只是装装样子，看似很努力，其实实际效果寥寥。有的则通过钻制度和程序的漏洞来窃取进行生态修复的物资为自己谋利。无论如何，作为一个影响深远且投资巨大的系统工程，虽然没有非常严格的速度要求，但这并不意味着可以无限期的拖延，在开展这一活动过程中，要时刻保持高昂的精神状态，争取以最高的效率完成工作。

2.3. 要扩展投融资机制的多样性

众所周知，由于国土综合整治和生态保护修复工作范围巨大，需要雇佣的人员非常多，而且需要负责的方面也十分多样，因此需要耗费巨量的物资和资金，单单依靠政府的投资很难为活动的开展提供充足的保障，因此虽然要由政府投资兜底，仍然要拓展资金来源，尽最大努力争取可以吸引到社会资金，为活动长期开展和常态化检查提供保障。

2.4. 要涉及国土空间全要素

一提到自然界，人们常说到生态链这一概念，指的就是自然界各个要素之间紧密的联系[3]，正因为如此，国土综合整治和生态保护修复要有牵一发而动全身的心理准备，也要为此做好万全的计划，一旦决心要开展这一工程，就要对涉及到的所有自然要素进行改造，无论是有形的山河湖海，还是无形的空气、云彩，无一不是其改造对象，其目的即使要对范围内的所有要素进行综合性的整治。

3. 我国国土综合整治面临的现状问题

前文提到，由于我国的资源需求非常庞大，而且在很长一段时期内都采用了粗放式的发展模式，为此引发了非常严重的生态问题[4]，不少地区由于人为的因素已经深层的改变区域环境，甚至频繁地引发自然灾害，因此，就目前的国土综合整治而言，总体情况是非常严峻的，部分地区称之为满目疮痍也毫不过分。也正因为以上的种种问题，为重新开展国土空间整治和生态修复制造了许多困难，以下是详细的问题介绍。

3.1. 整治任务重，资金需求量大

我国的领土面积位居世界第三，面积庞大的同时还兼有种类丰富的自然环境特征，既有险峻的高山，也有一马平川的平原和草地，既有寒冷干燥的北方，也有湿润炎热的南方，这种多样的自然环境就对相关的整治和修复工作带来了很大的困难，因为所要面对的对象太过复杂，使得想要开展整治工作就不能一套方案用到底，而是要根据实际情况的不同分别制定方案，这就带来了工作量的大幅提升。除此之外，由于过去几十年里我国的开发工作一直处于高强度的状态[5]，因此在各个地区普遍都有着一定程度的自然破坏现象，有的地区甚至已经非常严重，原本郁郁葱葱的森林和灌木被砍伐、推平，经过长时间的开发最终退化成沙漠。有的地区盲目开采地下矿藏却没有采取相应的修复措施，使得地下已经形成了非常严重的塌陷空洞，对地表的人民生活都造成不小的威胁。有的则向大自然中排放大量的剧毒污染物，造成自然环境的永久性退化，这所有的一切都是的整治任务非常繁重。而且国土空间整治和生态保护修复工作完全是不求回报的，由于无法直接快速的创造大量的经济效益，因此绝大多数的民营资本不愿意参与到其中[6]，更不要说大量投资了，因此，政府财政拨款便成为了开展这一工作的主要经济来源，但是这一工作所需要的资金规模过于庞大，即便是政府也无法长时间的承担，如果说单单依靠政府维持，这一工程的开展也很难照顾得到社会利益。更何况在政府部门当中，每一笔预算的拨付使用都有限度，几乎所有的部门都会对有限的财政拨款垂涎，因此，想要在有限的财政中争取长期稳定和大量的资金支持也并非易事。如果说这一工程的开展由政府牵头且成立有关部门全权负责，其实并不容易取得很好的效果，一来政府相关部门开展这一系列工程的专业程度实际上远没有相关的民营机构高，人才队伍的建

设也多有不及，在不专业人员的操作下不仅很难产生良好的整治效果，而且很容易对自然环境造成二次伤害。二来政府部门常常难以避免冗员的问题，过多的部门和岗位设置，使得原本一个部门就能完成的事情往往需要数个部门的审批和处理，办事效率极低的同时还分散了原本就有限的资金和人才队伍，在互相扯皮中影响系统工程的整体进度。

3.2. 群众利益难以处理，相关责任难以认定

在开展国土空间整治和生态保护修复工作中遇到的另外一个棘手的现象便是与群众利益产生冲突的问题，有不少本来属于自然景观的地区如今已经被人为的破坏和占据了，有的甚至已经成为了耕田或者居民区，想要维护自然环境就必须将这些地区回归于自然，这其中就涉及到移民搬迁和赔偿方案的问题，而且由于情感和风俗传统等因素的影响，这种冲突的解决往往旷日持久。除此之外另一个比较棘手的问题就在于当初破坏自然的责任认定追究工作，如果说不予追究，那么不法分子就会认为违法成本很低，因此气焰更加嚣张。可是许多自然破坏行为的发生距离当下已经有很长的一段时间，在这一段时间里，无论是人事变迁还是自然变化，都非常的复杂，想要追究需要花费巨大的人力和物力。

4. 国土综合整治与生态保护修复的具体措施

正如上文所提到的那样，当下的国土空间整治和自然保护修复工作的开展非常艰难，由于过去长期以来并没有协调好人与自然的发展关系，导致二者常常处于对立当中[7]，正所谓零和博弈，如果说一味地只是牺牲自然环境来换取人类的发展利益，那么这种利益的获取也不会是长久的。尽管当下的情况非常严峻，偌大的土地之上破坏自然的行径依然在频频发生，但是如果就因为有困难而被吓倒的话，那么自然环境会越来越差，最终人类的行为会反噬人类自身，到时候就得不偿失了，只有提早行动，不计得失，立即着手开展国土空间整治和生态保护修复工作，才有可能及早的遏制住不断恶化的势头。以下是相关的方法介绍。

4.1. 以生态文明理念为指导

国土综合整治与生态保护修复工作的开展不能继续沿用过去粗放式的发展理念[8]，而是要以生态文明理念为指导，首先明确国土空间整治的主要目的是为了保护原有的耕地，在不进一步减少的情况下尽可能的提高利用效率，尤其是拓展耕地的开发形式，时刻坚持科学发展观，在相关工作开展之初就要以生态文明理念为指导制定详细的方案，确保整个工作进程严格按照要求进行，杜绝二次破坏现象。就比如说在处理退耕还湖问题时就不能纠结于退耕所造成的经济损失，而是要看到整体生态环境的改善对区域内生产生活所带来的生态效益，习总书记曾说道，绿水青山就是金山银山，说的就是以短期内的经济利益来换取长期的生态效益，实际上，如果把生态环境能够搞好，实现人与自然的协调发展，那么未来的经济发展也会迈上可持续化发展的道路[9]，不仅经济效益没有降低，还会因为发展品质的提升而获得更多的利益，整个过程是百利而无一害的，是为了民族的长久发展。

4.2. 注重土地品质

开展国土空间规划和生态保护修复的出发点和落脚点是土地，没有了土地，那么人类也就失去了发展的空间，重视土地不仅仅是局限于土地本身，而是与其相关的粮食安全问题、自然资源利用问题等，党中央提出了十八亿亩的粮食安全红线，因此，在开展生态保护修复，比如退耕还湖、退耕还草的同时，要确保不会影响到最终的土地产出，如果说大面积的退耕会影响到整个区域的土地利用，那么就要思考更为稳妥的处理方式，与其说盲目追求土地开垦的数量，不如利用科技和资源投入来实现土地产出效率的提升。

4.3. 整体施策，多措并举

本文中不断提到，国土综合整治和生态保护修复是一个复杂的系统工程，许多人认为该工程的推进应当遵循一定的顺序，先做好一步再着眼下一步，实则不然[10]。要知道，自然界的各个部分之间是紧密联系的，就比如整治沙漠，单纯依靠种植树木无法解决问题，可能刚种好树木想要开展下一步工作时，树木已经枯萎死亡，这就显现出协同的重要性。因此，工程管理者要做到心中有数，一旦工程开启就要多个措施一起开展，相互配合，不能让单个要素独自发挥作用，国土综合整治和生态修复不同于过去的局部生态保护工作，要破除狭隘的工作思想也不能太过于冒进，避免一拥而上，一拥而退。

4.4. 工作方法灵活多变

针对国土空间整治和生态修复保护中出现的与群众利益出现冲突的情况，要采取灵活多变的工作方法，既不能太过于野蛮粗暴的强势回应，也不能过于软弱，一味退让[11]。如果太过于强硬，势必会爆发政府与民众之间的冲突，到时候就会转化成社会矛盾，更加难以解决，也会让群众对政府的工作产生不信任的感觉。一味退让也不可取，在过去往往出现群众要挟政府，借助舆论等工具狮子大开口，剔除不合实际的赔偿方案，而政府为了避免矛盾激化，会选择接受，这就为后面的工作开展带来了长期性的麻烦，一方面政府增加了支出，给财政带来了更大的压力，另一方面更多的群众看到机会，更不愿意合作，导致生态整治工作趋于停滞。想要解决好这一问题就必须采取灵活多变的工作方法，软硬兼施，一方面要晓之以理，动之以情，给民众做好生态保护意义的宣讲，让群众看到长期利益而非面前的蝇头小利。其次也要制定合理的赔偿和善后方案，不能让群众一味地吃亏忍受，而是要根据市场情况照价赔偿，为群众的利益着想。当然，在工作中难免会遇到蛮不讲理的工作对象，会趁机敲诈勒索，甚至不惜破坏整治工作，对待这样的不法分子要严厉惩治，绝对不能让其造成坏的影响，拖沓了整个生态保护工程的进度。

5. 总结

想要建设和谐社会，完成中华民族的伟大复兴，就必须探寻一条具有中国特色的发展道路，在西方，大多数国家都是在完成工业化以后再回过头来进行国土空间整治和生态保护修复，虽然到现在效果明显，但今非昔比，已经失去了很强的借鉴意义，我国想要可持续化的发展下去就要在发展的同时做好生态环境的统筹兼顾，借助国土空间整治和生态保护修复工程不断提高资源的利用效率，减少浪费和破坏，彻底摒弃过去那种粗放型的发展模式，把更多的精力放在提升发展品质而非速度之上。

参考文献

- [1] 陈阳, 岳文泽, 张亮, 等. 国土空间规划视角下生态空间管制分区的理论思考[J]. 中国土地科学, 2020, 34(8): 1-9.
- [2] 汤大为, 韩若楠, 张云路. 面向国土空间规划的城市绿地系统规划评价优化研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 55-60.
- [3] 董祚继. 新时代国土空间规划的十大关系[J]. 资源科学, 2019, 41(9): 1589-1599.
- [4] 张绍良, 杨永均, 侯胡平, 米家鑫. 基于恢复力理论的“土地整治+生态”框架模型[J]. 中国土地科学, 2018, 32(10): 83-89.
- [5] 贾文涛. 从土地政治向国土综合整治的转型发展[J]. 中国土地, 2018(5): 16-18.
- [6] 王雁林, 任超, 李朋伟, 陈沛, 刘强, 张辉, 杨迁. 关于国土空间生态修复若干问题与对策探讨[J]. 陕西地质, 2019, 37(1): 86-89.
- [7] 焦居仁. 生态修复的要点与思考[J]. 中国水土保持, 2003(2): 1-2.
- [8] 匡文慧. 新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨[J]. 资源科学, 2019, 41(1): 23-32.

-
- [9] 黄征学. 发展规划和国土空间规划协同的难点及建议[J]. 城市规划, 2020, 44(6): 9-14.
 - [10] 高世昌, 苗利梅, 肖文. 国土空间生态修复工程的技术创新问题[J]. 中国土地, 2018(8): 32-34.
 - [11] 郑素英. 关于国土空间生态修复若干问题与对策探讨[J]. 中国航班, 2019(7): 75.