

国土空间规划体系下的“双评价”的理论实践与思考

陈 丽

柳州市自然资源和规划局 广西柳州 545026

摘 要: 本文聚焦于国土空间规划体系下的“双评价”理论—资源环境承载力评价和国土空间适宜性评价, 首先探讨了“双评价”的理论认识, 阐述了“双评价”的概念、开展双评价的目的及其工作要求, 在极基础上进一步探讨了“双评价”工作面临的问题, 最终提出了“双评价”工作的优化路径建议, 旨在探索“双评价”为国土空间规划提供更有利的支撑。

关键词: 国土空间规划; 双评价; 理论实践; 优化路径

引言

我国国土空间规划体系的核心内容, 突出强调了国土空间规划的基础性地位, 并特别指出规划编制应当以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为依据, 科学合理统筹功能空间布局, 严格划定空间管控边界及各类海域保护线^[1]。因此, 随着国土空间规划工作不断展开, 作为前置条件的双评价受到广泛关注, 对于“双评价”的研究更不容忽视。

一、有关双评价的认识

(一) 双评价的概念

国土空间规划的双评价是指资源环境承载力评价和国土空间适宜性评价两方面内容。

1. 资源环境承载力评价

资源环境承载力评价是指在一定时期内, 基于特定区域自然资源条件和生态环境基础, 对其支撑能力的系统性评估。该评价通过综合分析区域自然禀赋和生态条件, 科学判定国土空间在生态保护、农业生产和城镇建设等不同功能导向下的承载等级。其核心内涵是评估特定国土空间范围内, 自然资源供给、环境容量阈值及生态系统服务功能对人类经济社会活动的综合支撑能力^[2]。

2. 国土空间适宜性评价

国土空间适宜性评价是指在一定生态约束条件下, 基于资源环境承载能力评价结果, 综合分析特定区域的自然资源条件、环境特征和区位优势, 科学评估该空间单元对城镇建设、农业生产等不同开发用途的适应程度。这项评价工作以维护生态系统健康为前提, 通过系统分

析区域资源环境本底和空间区位条件, 为确定最优土地利用方式提供科学依据。

国土空间开发适宜性评价是通过系统评估特定区域自然本底条件, 科学判定其对城镇建设、农业生产和生态保护三类主导功能的适宜等级的技术方法。该评价以人地关系协调理论为指导, 重点考察两大核心关系: 一是资源环境保护与开发利用的平衡关系, 二是人类活动与自然系统的互动关系, 从而为国土空间规划提供科学依据^[3]。

(二) 开展双评价的目的

国土空间“双评价”工作的核心目标体现在三个维度:

1. 空间功能优化维度

通过系统评估国土空间资源禀赋, 科学划定功能分区, 将环境承载力评价作为空间布局优化的关键技术支撑, 有效提升国土空间规划的环境适应性与系统协调性。

2. 现状评估与发展研判维度

基于“双评价”结果, 客观诊断区域资源环境的本底优势与制约因素, 精准识别未来发展潜力。通过对比分析现状开发强度、永久基本农田、生态保护红线等管控要素, 为既有规划方案提供动态修正依据。

3. 生态修复与能力提升维度

“双评价”成果可空间化识别生态修复重点区域, 系统构建国土空间资源环境承载能力提升的实施路径, 为可持续发展提供科学指引。

(三) 双评价的工作要求

国土空间规划在我国不断深入开展, 有关双评价的内容在众多会议上屡次提及(图1), 总体来说, 国土空间双评价主要有权威性、适用性、实用性三方面的要求。

作者简介: 陈丽, 女, 1995, 大学本科、学士学位, 初级助理工程师、办事员。

文件名称	相关要求
《在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话》(2018年4月26日)	在开展资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价的基础上,抓紧完成长江经济带生态保护红线、永久基本农田与城镇开发边界3条控制线划定工作。
《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》(中发〔2019〕18号)	坚持以节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价基础上,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间。
《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》	以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,强化底线约束,优先保障生态安全、粮食安全、国土安全。

图1 关于双评价文件及相关要求

1. 双评价工作的权威性

“双评价”的权威性是开展评价工作的基础,基础数据的获取与处理是其重要前提。双评价可以真实、科学的反映出研究区域的资源现状、存在的问题,为国土空间规划中统筹空间布局提供前提。基础数据的准确性、完整性影响着评价结果的权威性,是评价工作的重要保障,然而很多地区基础数据不完整,数据搜索和协调有很大难度,影响“双评价”工作的展开。

2. 双评价工作的适用性

“双评价”的适用性是开展评价工作的关键。《资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价技术指南(征求意见稿)》提出了全国通用的评价技术导则并指出主要要素功能评价的方法,但是并没有提出具体的评价因子和分级阈值选择。对于我国复杂的状况,“双评价”必须更特色化、本地化,因地制宜才能为国土空间规划提供支撑。

3. 双评价工作的实用性

“双评价”的实用性是开展评价工作的本质。上传下导是双评价明显的作用,既能支撑空间规划编制又能传导空间体系规划政策,如协同划定“三区三线”、科学制定区域主体功能区、有效植入空间要素等。因此,“双评价”必须强化技术支撑发挥其作用。

二、“双评价”中存在的难题

(一)“双评价”前的处理问题

1. 基础数据的获取与处理

(1) 双评价获取数据难度大。国土空间规划涉及到多方面的内容,双评价的工作复杂又系统,所需的基础资料众多,涉及很多领域包括土地资源类、水资源类、矿产资源类、环境类、生态类、灾害类、基础设施类、规划类、社会经济类、底图类等。但是,我国早期部分地区并未十分重视当地基础资料的收集,很多数据已无法收集,如地方历史均水质监测数据、珍稀濒危动植物分布等。另外,一些资料保存不周或涉及保密因素也加大了获取数据的难度。

(2) 双评价获取数据不统一。不同时期不同地区的

基础数据的空间坐标系不一致,精确度不一样,基础数据的年份也不一样。例如,现今很多地区的基础数据开始使用2019年“三调”的数据,但也有部分数据使用的过去“二调”甚至“一调”的数据,使用的数据年份相差较远,对评价的精确性有很大的影响;在“三线”划定时,由于技术规范、分类标准、统计体系和图纸精度等方面不一致,很容易出现交叉重叠的情况。

(二)“双评价”后的处理问题

前期数据获取完成后,如何对双评价的结果进行应用来形成科学客观的评价结果是“双评价”工作的主要难题。

1. 很难直接支撑“三区三线”的划定

“三区三线”的划定和管控是国土空间规划的核心内容,也是发挥国土空间规划作用的重要基础。三类空间的实质是三者最大的潜在空间,其管控要求和划定方法弹性较大,“双评价”的预判是在城镇、生态、农业视角下的分析评估,不能直接支撑“三线”划定,必须准确和区域管控边界及管控强度内容整合调整,在实践中细化落实,进一步完善优化评价结果。如在划定生态保护红线时,只从生态及自然地理方面入手开展生态服务功能重要性评价与生态脆弱性评价,不能体现出空间内的基本草原、海岛海域、耕地、矿区等现状情况,必须和普查数据结合才能进一步补充完善。

2. 很难有效支撑生态保护修复

空间规划面向国土综合整治和生态保护修复转型,强调提升国土空间品质,以生态系统修复打造美丽生态国土是促进生态文明建设的关键。双评价中的生态敏感性评价与生态脆弱性评价在生态系统恢复能力评价中有很大短板,不能一同识别出生态系统修复的重点区域,也不具有进一步评估的能力。从图2可以看出,生态脆弱区包括生态敏感区,生态的脆弱性还包括自我恢复能力,所以生态敏感性评价不足于识别出重点生态修复区,而是更能识别出国土空间重点生态保护区,生态脆弱性评价反之。因此,双评价难有效支撑生态保护修复。

名称	定义	来源
生态脆弱区	指生态系统组成结构稳定性较差,抵抗外在干扰和维护自身稳定的能力较弱,易发生生态退化且难以自我修复的区域。	《生态保护红线划定技术指南》(2015年5月版)
生态敏感区	指对外界干扰和环境变化具有特殊敏感性或潜在自然灾害影响,极易受到人为的不正当开发活动影响而产生负面生态效应的区域。	《生态保护红线划定技术指南》(2015年5月版)
生态环境敏感脆弱区	指生态系统稳定性差,容易受到外界活动影响而产生生态退化且难以自我修复的区域。	《生态保护红线划定指南》(2017年5月版)

图2 有关生态脆弱区和生态敏感区的对比

(三)“双评价”协调衔接时的问题

在进行不同层级的“双评价”工作时,下位评价要

充分衔接上位评价或成果，但《技术指南》侧重于双评价的技术层面，并没有提出具体的衔接机制和如何协调、补充及优化路径，仅有的省市之间的衔接也没有详细的反馈机制方面的引导和要求，导致很难推进国土空间规划“一张图”的工作效率低且系统性不强。

三、“双评价的”优化路径建议

(一) 挖掘多源数据，建立开放数据平台

一方面，在收集和处理传统数据的基础上，通过多途径拓展数据获取渠道，如大数据挖掘、遥感影像获取等，建立双评价数据库（图1）。另一方面，建立自然地理及资源环境大数据共享平台，以国家层面获取的监测数据为基础，采用统一的空间坐标系统、测绘基准与测绘系统，按照双评价的工作要求，整合各种双评价所需的空間数据，为国土空间规划提供支撑。

(二) 优化技术方法，强化处理技术衔接

1. 确保评价技术的本土化和特色化

(1) 在《评价指南》的基础上，根据承载城镇建设的适宜性评价的评价尺度和目的确定发展方向，一是服务于宏观的空间开发格局用以指导主体功能区划的，评价尺度也通常面向大制度省份、区域，二是能够指导具体建设规划的，评价尺度往往较小。例如，在防城港市进行水资源评价时，由于防城港市内水系复杂，山体众多，采用大的评价单元无法指导县级国土空间规划编制，所以以小流域为单元开展评价活动。

(2) 开展基于双评价的应用技术方法。一是建立“三线”的统筹优化与划定方法以解决“双评价”结果难以有效，支撑三线划定的问题。例如，在划定有矛盾时，强调生态优先的协调总则，只增不减的生态保护红线的校对原则，总量指标锚定的基本农田校核原则，集约利用的城镇开发边界校核原则。二是建立基于双评价的资源保护与灾害防控的方法。双评价容易忽视单因素评价结果，应挖掘每类因子对国土空间规划的影响，如资源、环境、生态、灾害等因子的评价结果，加强抗风险意识。例如，加强对大气、土壤环境容量的评价来判断环境高风险区域，确定国土和环境整治的重点，对地质、水灾、地震、潮汐等进行评价来判断区域灾害风险，为城市安全与防灾提供支撑。三是建立国土空间生态修复技术方法，加强双评价与生态系统恢复能力评估工作耦合，为生态修复方法的措施提供有力支撑。例如，应该根据区域脆弱评价等级来选择不同强度的干预方法进行生态修复工作；利用数学模型法和NPP定量指标法的综合数据判断生态服务重要性评价。

(三) 加强支撑引导，建立工作协调机制

“双评价”是国土空间规划进行监测评估预警的主

抓手，各部门各环节如何协调和反馈十分重要。一方面，应尽快明确省、市、县（区）的具体职责和分工，出台有关“双评价”的评价细则和工作方案，明确双评价工作中如何协调和衔接的内容，如城镇建设及农业生产承载规模、生态极重要区域占比等。另一方面，处在承上启下的市级“双评价”系统，既要严格落实衔接省级“双评价”的内容，也要按照下级的实际状况补充特色指标和因子，细化评价内容。另外，不同职能部门之间协调沟通对双评价的工作也十分重要，如水利部门、自然资源部门、发改部门、自然资源等部门之间的沟通，因此，双评价应建立横向和纵向两个维度的衔接机制来协调双评价的工作。

(四) 发挥评价作用，充分协调其他要素

“双评价”对国土空间评价起到了重要的支撑作用，但是也不能忽视其可能带来的负面影响，除了自身的影响作用外，也应重视其他能够影响国土空间规划格局的要素共同作用。虽然“双评价”做出了评价，但经常出现评价结果发挥不出其功效，配套政策和规划方案游离在评价结果之外的情况，因此，应该将双评价与影响空间格局的其他要素共同分析，如将评价鲜有涉及的层级间控制参数设定等加入其中，强化“双评价”的评价内涵。同时，补足政策研究的短板，积极探索空间规划中政策阀门的位置，加强机制体制在优化空间发展格局中的作用，以其实现研究与应用的两者作用。

结语

在国土空间规划深入发展的背景下，“双评价”作为国土空间规划编制的基础如何得到正确开展理应得到应有的重视，虽然国土空间规划据已开展技术指南的试点工作，《技术指南》的试行版也已发行，但对技术指南的优化完善还需进一步研究。本文从“双评价”的认识入手，探讨了“双评价”中存在的问题，并提出以下四方面优化路径：（1）挖掘多源数据，建立开放数据平台；（2）优化技术方法，强化处理技术衔接；（3）加强支撑引导，建立工作协调机制；（4）发挥评价作用，充分协调其他要素，以期为国土空间规划的工作提供借鉴。

参考文献

- [1] 黄燕如. 基于国土空间规划背景的双评价应用研究——以广州市番禺区生态适宜性评价为例[J]. 现代信息技术, 2020, 4(11): 121-125.
- [2] 周道静. 国土空间格局优化中的“双评价”方法与作用[J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(07): 814-824.
- [3] 蒋国翔. 国土空间“双评价”再认识及优化路径探讨[J]. 规划师, 2020, 36(05): 10-14.