

生态文明视角下的国土空间规划“双评价”理论探索

任悦

宁夏回族自治区国土空间规划研究中心

摘要：资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”）是对自然资源和生态环境本底相对客观的评价，是科学开展国土空间规划编制及管理的基础性工作，也是合理保护开发利用国土空间的根本依据。国土空间规划“双评价”是践行生态文明建设的技术性可靠论证，更是倒逼形成以生态优先，改善生态环境生命线，走出一条高质量发展新路子为导向，建设美丽中国。

关键词：生态文明；国土空间；双评价；保护开发利用

一、生态文明建设优先是“双评价”的根本遵循

工业逐渐步入生态文明时代，是国家发展的必然趋势。但从工业期迈入生态文明时代的步伐中，拖带了较多的“历史欠账”，例如在国土空间开发和保护方面，国土空间由于无序开发、过度开发或分散开发，导致优质耕地和生态空间侵占过多，空间结构配备不合理，导致环境资源承载能力下降，不同程度地出现了环境污染和生态破坏等问题；在资源总量管理和质量优化方面，有的地方产业结构和能源结构不合理，资源严重浪费、利用率低下，特别是自然资源高耗能开发、低产能回报，自然资源得不到合理开发利用的问题依然存在；在资源有偿使用和生态补偿方面，一些地方只看重眼前经济效益，一味追求经济发展达标情况，落实资源有偿使用和生态补偿等制度不严格，在监管职能交叉、权责不一致、违法成本低等的“空白处”做文章。

二、生态文明时代科学合理的开发保护利用国土空间进行“双评价”是摸清本底的重要途径

“双评价”通过对自发或人为形成的地域功能，表现出的肌理、分布格局演变进行特征分析，以及对空间组织形成的规律进行科学的认知。因地制宜的制定合理的评价指标体系，对所需评价的地域功能或若干地域功能组合而成的空间格局进行科学的评价。在评价过程中对地域功能大体分为生态、生产、生活三个主体功能区。它们在国土空间开发保护利用过程中，所占空间比例受社会经济发展水平及自然条件变化等因素有规律的不断调整。这种调整关系就存在着生态环境建设与经济建设之间的平衡与博弈。在生态文明的视角下，党的十九大指出，“必须树立和践行‘绿水青山就是金山银山’的理念”，通过不断推进生产、生活、生态“三生融合”，实现生产空间集约高效、生活空间宜居怡人、生态空间山清水秀的国土空间开发保护利用模式，建立共赢发展的生态系统思维，以“双评价”摸清国土空间本底条件为有效手段，保证国土空间规划的科学性和合理性，为生态修复与国土空间政策制定奠定坚实有力的基础，为落实主体功能区战略、综合核定全国国土空间保护开发结构，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界提供参考依据。

三、基于生态文明视角下的“双评价”核心要点

“双评价”的报告结果可能在未来对国土空间规划编制方案的总体方向及思路等方面产生影响，以及对态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三线”边界划定产生差异性引导。因地制宜、科学合理的评估结果就显得尤为重要，为更好的开展“双评价”，在工作过程中要掌握以下要点：

（一）注重“双评价”的时效性、动态性

国土空间是经济社会发展的空间载体，社会发展的不同阶

段，对国土空间格局提出符合当下发展需求的战略目标。根据目标导向原则，“双评价”在一定时间范围内、采用适宜的评价技术指标，对目标区域客观分析资源环境禀赋条件、研判对国土开发利用潜在问题及风险、明确符合发展建设的最大合理规模和适宜空间。随着社会的不断发展进步、生态保护意识的增强、科技水平的不断提高，评价技术指标因子也会发生一定的调整，也为空间开发利用提供新的可能性。所以在“双评价”过程中，要尊重发展规律，强调“双评价”的动态性和相对性。

（二）注重“双评价”的针对性、目的性

不同层级的“双评价”工作，服务于不同层级的国土空间规划，不同层级的空间规划编制侧重点不同，“双评价”评价指标侧重方向及比重也会有适当的调整。例如国家级规划侧重战略性，省级规划侧重协调性，市县级和乡镇级规划侧重实施性。所以国家级和省域“双评价”的目的是划分主体功能区，统筹划定“三线”，而市县层面的“双评价”工作是针对各类空间要素的保护发展提出要求，评价划分县域内部各类功能分区，对使用落地管控性指标更加侧重。同时，不同类别的“双评价”工作对评价结果的侧重点和应用提出了不同的要求，例如生态功能导向的评价应用更侧重于将生态敏感性作为评价的重要指标，重点考察人为因素对生态活动的影响。

（三）注重“双评价”的统一性、多样性。开展“双评价”

工作涉及大量数据处理和计算，需要计算机辅助软件作为技术支持。“双评价”实施范围广，按照国土空间规划体系建立，自上而下的“双评价”工作，需要对评价结果进行横向及纵向的比较，建立统一的评价体系尤为重要。同时，针对不同层级、不同地域、不同评价需求的“双评价”工作，建立多样性的指标评价体系是科学开展“双评价”工作的技术保障。

（四）注重评价过程的系统性，结果的可靠性

“双评价”涉及较多专业性很强的领域，实际操作融合性、复杂性较大，最大的难点在于，数据收集的精度和稳定性、可靠性都会极大的制约了评价结果的科学性、实用性。建立一套科学、系统、规范化的实施办法，构建一套数据分析高效、评价指标可自由组合、评价结果质量可控可追溯的信息系统，全力保障“双评价”工作顺利开展。

四、结束语

“双评价”可以为生态文明发展确定一定地域范围内资源环境要素能够支撑的农业生产、城镇建设等人类活动的最大规模，也可以了解在维系生态系统健康前提下，综合考虑资源环境要素和区位条件，评价在特定国土空间进行农业生产、城镇建设等人类活动的适宜程度。国土空间规划的“双评价”为生态文明建设理顺“历史欠账”，理清问题轻重缓急解决思路，并对未来生态文明建设优先提供自然资源保障支持。

参考文献

- [1] 杨保军,陈鹏,董珂,孙娟.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(04):16-23
- [2] 王亚飞,樊杰,周侃.基于“双评价”集成的国土空间地域功能优化分区[J].地理研究,2019,38(10):2415-2429.
- [3] 武廷海,周文生,卢庆强,等.国土空间规划体系下的“双评价”研究[J].城市与区域规划研究,2019(2):5-15.