

基于规划实践的国土空间“双评价”审视与反思

李司兰

辰溪县自然资源技术服务中心

摘要：国土空间规划对于国家的发展具有重要的战略意义。国家的发展离不开资源的开发，过度开发会导致各种环境问题的产生，反之则会导致发展速度缓慢影响人民群众物质生活水平的提升。基于这样的发展背景，国家对于国土空间“双评价”的重视程度也在不断提升，越来越多的专家投入到了国土空间“双评价”的研究工作当中。本文将通过对国土空间“双评价”实践困难的分析和我国国土基本特点的总结，探索完善国土空间“双评价”的策略。

关键词：规划实践；国土空间“双评价”；审视与反思

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.059

一、引言

我国国土幅员辽阔，960多万平方公里的土地上拥有着丰富的资源，同时也养育着占全世界21.5%的人口。如何处理好国土空间的规划工作对于实现国家富强、民族振兴具有重要意义。国土空间“双评价”是资源利用开发的重要原则之一，不同区域的地质结构、资源分布和自然环境都有很大的差别，因此在进行资源利用时必须按照“双评价”的标准，否则可能会违背我国可持续发展的理念，进而影响人类的生存与发展。

二、国土空间“双评价”的概念及出处

“双评价”是编制国土空间规划的重要依据，在国土空间规划中发挥着基础与先导作用，但其科学性与实用性却受到多因素制约，影响了规划成果的合理性与准确性。早在2017年1月的《省级空间规划试点方案》中就将“双评价”工作放在了重要位置之上。2018年4月，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上表明要实现科学谋划国土空间开发保护格局，建立完善的国土空间管理制度。时至今日，国土空间“双评价”已经在全国范围内的很多地区展开，并取得了一定的成就，对当地发展产生了重要的现实意义。然而，国土空间“双评价”的推广和执行依然面临着许多未知的挑战。

国土空间“双评价”具体是指资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价。资源环境承载能力的评价是在一固定区域内特定发展阶段时该区域环境所能够支撑的生产发展、基础建设等人类活动的最大程度和规模，只有明确环境承载能力之后才能进行合理布局。国土空间开发适宜性评价是在确保生态系统和国土安全的前提之下，结合环境、资源等要素对当前生产发展、基础建设程度的一个客观评价。由此可见，国土空间“双评价”将可持续发展战略诠释的很完美，同时也给区域发展提供了准则。满足“双评价”要求的发展才是长远的发展。

三、国土空间“双评价”的工作要求

（一）科学、系统、规范化

国土空间“双评价”最终的结果将用于特定区域的建设与发展，因此评价过程的科学、系统、规范化至关重要。科学是指在进行某一区域国土空间“双评价”时必须采用科学的分析方法和科学的数据处理方式，这样“双评价”的结果才更具有参考性。系统是指在进行“双评价”时需要系统的结合经济发展、自然环境、宗教信仰等各方面的因素，这样才能确保评价的准确性与真实性。国土空间“双评价”与一般评价不同，其结果对于区域发展有着重要的指导意义，所以在进行评价时需要遵守规范性的要求。规范评价的流程、规范评价的语言、规范评价的形式都是“双评价”规范过程中必不可少的重要环节。

（二）评价结果质量可靠且保存完好

国土空间“双评价”会影响人类建设活动的开展，如果评价结果质量低下与实际情况不符，那么就会导致建设活动的开展受到阻碍或者超过环境的承载能力。确保评价结果的质量是对当地区域发展的一种负责，同时也是对当地区域环境的一种保护。将评价结果保存完好的原因主要有以下几个方面：

首先，保存评价结果是为当地区域资源开采和建设发展工作提供标准。在区域内进行建设活动会检验“双评价”的结果，因此及时记录评价结果至关重要。其次，国土空间“双评价”工作需要定期修整，在一定时间过后当地区域的生态环境和建设发展程度都会发生变化，所以需要再次进行国土空间“双评价”。将本阶段的评价结果与上阶段的评价结果进行对比就可以明确当前的生态环境处于一个怎样的状态，了解到未来该区域还可以支撑多大规模建设活动的开展。由于国土空间“双评价”是一个涉及范围广泛的评价体系，所以其也可以为其他很多方面研究提供理论基础。

四、国土空间“双评价”在我国开展存在的困难

（一）评价存在相对性

虽然国土空间“双评价”力求客观准确，但是自然环境是一个非常复杂的集合体，所以评价结果具有相对性。以资源环境承载能力评价为例，自然资源总量的统计很难达到十分准确，因此在进行环境承载能力的评价时会受到统计信息不准确的影响进而导致评价结果出现误差。另外，不同的评价专家在进行评价时也会因为考虑因素的不同而导致评价结果出现差异。区域建设与发展速度缓慢、质量低下就是资源环境承载能力评价不准确的直接体现。

（二）分析过程过于单一

资源环境承载能力会受到多种因素的影响，因此在进行分析评价时就会有很多的方案，单一方案的分析会使评价结果存在片面性、极端性。然而，多种分析过程同时展开会导致分析进度严重降低，这对于国土空间“双评价”工作而言无疑是一种速度上的制约。国土空

间“双评价”人才的严重缺乏也是导致分析过程单一的主要原因之一，因为专业人才数量少，所以没有充足的精力投入到多种分析方案当中。

（三）评价涉及的知识综合性较强

国土空间“双评价”是一项涉及政治、经济、社会、文化、生态文明、生态环境等多方面知识工作，多方面知识的融合导致评价的综合性直线上升。因此，要完成某一固定区域的国土空间“双评价”工作就必须多位专家的协作。在每一位专家对于自己领域的分析结束之后，由专业人员对所有的评价结果进行总结归纳、删减，就会成为最终的“双评价”。国土空间“双评价”考虑内容繁多就势必会造成评价周期长、评价冗余这样的缺点。

（四）评价指标参数、阈值难以确定

如果评价没有明确的标准那么评价的结果也就毫无意义，因此，如何确定评价指标参数和阈值是当前国土空间“双评价”需要完善的重要部分。然而，指标参数和阈值都会受到区域的不同有所变化，在一些特殊的区域自然环境比较复杂，需要确定的指标和阈值需要一些基础数据的推算，然而在基础数据的统计时会受到外部环境的影响，所以指标参数和阈值很难获得。另外，不同层级“双评价”的指标和阈值还需要更进一步的研究。

（五）缺少海域方面的“双评价”理论及体系

国土空间不仅仅包括陆地同时也包括领海。随着工业生产发展的不断进步，陆地资源越来越少难以供给，所以各国开始在海域中寻找可供利用的资源。海域与陆地相比而言是一个更加开放的系统，所以进行“双评价”的难度更大。首先，海域可用资源的统计就难于陆地。海域可用资源一般存在于深海，在进行资源检测、统计时就需要强大的深海技术作为基础。另外，海底的环境远比陆上复杂，所以评价的准确性就会受到影响。最后，当前的国土空间“双评价”理论资料和技术大部分都是关于陆地的。因此，开展海域“双评价”面临技术方面的壁垒。

五、提升国土空间“双评价”体系完善的举措

（一）加大国土空间“双评价”理论知识的研究

国土空间“双评价”是一个涉及多方面知识的交叉学科，因此，要做好“双评价”工作就必须提升基础学科的教育深度。深化基础学科教育可以从高校层面展开，高校是培养专业人才的重要场所，基础学科是所有工作的基础，高校可以通过严格要求考核标准和深化教育改革来实现基础学科教育质量的提升。另外，要培养国土空间“双评价”专业人才还要注意通才教育。由于在进行分析的过程中需要参考的内容比较广泛，所以单一的知识无法准确的完成“双评价”工作。为确保国土空间“双评价”的科学、系统、规范化，就必须提升与其相关方面的理论知识研究。

（二）增加“双评价”试点区域

国土空间“双评价”能够最大化的进行区域的协调发展，对于社会建设具有关键作用。没有论是在实践生活中没有用的理论，然而要让“双评价”服务于更多地区的发展就必须确保其在实践中具有战略指导意义，增

加“双评价”试点区域就是将其推向社会服务的关键环节之一。在“双评价”试点区域的大范围内逐渐形成了“城镇-农业-生态”这样的空间结构，小范围内则逐渐向“生活-生产-生态”的“三生”结构靠近。随着“双评价”试点区域的发展逐渐超越同期的其他区域，其在指导地区发展方面的重要作用将会鼓励更多地区开展国土空间“双评价”工作。

（三）增加海域“双评价”方面的研究

增加海域“双评价”研究是完善国土空间“双评价”的关键环节之一。海域作为国土空间的重要组成部分，其在国家发展方面具有重要意义，增加海域“双评价”可以从对海域资源的了解做起。目前，人类在海洋探索方面还存在很多的谜团，这些谜团一日没有解决，海域“双评价”工作就难以精准。增加海域“双评价”是未来国土空间规划必不可少的一步，也是决定最终发展水平的关键一步。

（四）拓展评价分析方法

国土空间“双评价”的结果主要取决于分析所得的数据。因此，采用不同的分析方法确保分析数据的准确性对于评价结果而言至关重要。首先，可以利用不同的分析思路，通过不同的角度对当地区域的自然环境和资源拥有量进行深入分析。另外，可以采取不同的数据处理方式获得更具有代表意义的参数。最后，创新分析角度，多方位的考虑评价结果的科学性。

六、国土空间“双评价”的重要意义

（一）指导国土空间规划

国土空间规划的好坏与否直接决定了区域发展的方向和最终所能达到的高度。基于国土空间“双评价”更能从本质上解决一些环境问题和环境问题，使每一寸国土都能够得到很好的利用。在没有国土空间“双评价”之前，国内的很多区域都在进行无节制的开采工作，这就导致环境出现了极大程度的恶化。由此可见，“双评价”在环境保护方面也起到很大的作用。

（二）衔接不同层级、不同类型的规划

以开展工程项目为例，在进行大型基础工程建设时各部门需要协同工作，确保项目的建设不会引起其他方面的不良影响，如何满足不同部门的要求就成了工程建设的重要难题之一。国土空间“双评价”就能很好的帮助项目建设团队，什么样的规模、什么样的材料、什么样的位置才是最合适的，才是最不影响其他行业发展的。

七、总结

国土空间“双评价”在理论方面的研究还不够完善，所以在实践使用的过程中会存在诸多难题。随着“双评价”理论与方法的日趋完善，将对促进国土空间规划的科学编制和有效实施、实现生态环境保护、促进可持续发展的目标有着重要意义。

参考文献

- [1] 靳利飞, 孟旭光, 刘天科. 面向生态文明的国土空间规划关键问题研究[J]. 规划师. 2021 (19)
- [2] 任晓馨, 霍凤莲. 国土空间规划下城市设计在村庄规划中的应用探索[J]. 青海国土经略. 2021 (04)
- [3] 杨彦泽. 国土空间规划中的城市保护策略[J]. 住宅与房地产. 2021 (31)