

试论区域空间生态环境评价如何参与国土空间规划*

How to Integrate Regional Spatial Eco-environmental Assessment into Territorial Spatial Planning

摘要 原环境保护部从2015年起通过试点探索逐步形成了一套关于划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线以及编制生态环境准入清单(简称“三线一单”)的技术体系,2018年将其更名为区域空间生态环境评价,以期作为环境空间管制的重要抓手。其间,我国国土空间规划体系建设要求不断明晰,技术方法不断完善,目前已经进入全面推进阶段。由于这两项工作分别由生态环境部和自然资源部组织开展,导致二者在层级体系、数据基础、空间划分、技术方法等方面存在诸多不协调之处。鉴于国土空间规划已被定性为基础性、战略性、约束性和统领性规划,区域空间生态环境评价的功能定位和工作内容亟须做出调整。具体而言,可定位为专门面向国土空间规划的战略环境评价,同时突出环境质量底线约束和生态环境治理功能。

关键词 国土空间规划;“三线一单”;区域空间生态环境评价;战略环评

■文/耿海清 陈雷

过去受规划体制、机构设置等因素制约,我国各个层级的空间规划普遍存在种类繁多、空间重叠、内容冲突等问题,这是空间管理效率低下、国土开发秩序混乱的重要原因^[1-5]。为此,2018年国务院机构改革将空间规划权限统一集中到了自然资源部,随后空间规划体系建设及其技术要求也逐步明确。在此背景下,需要认真研究近年来生态环境部以“三线一单”为核心的区域空间生态环境评价与自然资源部主管的国土空间规划之间的关系,探寻新的空间规划体制下环境保护参与空间规划的具体路径。

国土空间规划与区域空间生态环境评价对比分析

主要内容

根据党的十八大以来党中央、国务院关于严守生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线的相关论述和要求。原环境保护部从2015年起开展试点,于2017年12月印发了《“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南(试行)》,从2018年开始在长江经济带11省(市)及青海省大力推进

“三线一单”编制。其内容主要包括两个方面:一是研究确定2020年、2025年、2035年各地市级行政单元或相关环境控制单元的环境质量目标,确定主要污染物允许排放量和减排路径;二是针对生态、大气、地表水、土壤及土地、水资源和能源等环境、资源要素,分别划定优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元,最后统筹划定环境综合管控单元,并针对每一单元编制生态环境准入清单,作为环境保护参与空间管制的抓手。目前,长江经济带11省(市)及青海省已经完成“三线一单”编制工作,其余19省(区、市)正在大力推进。

从2014年开始,我国首先在全国28个市县开展了“多规合一”试点,2017年进一步扩展到省级层面,开展了省级空间规划试点^[6-7]。在此基础上,2019年中共中央、国务院联合印发了《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》(以下简称《意见》),明确提出在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海

*基金项目:生态环境部区域大气环境管理与重污染天气应对财政专项(2110301)

应淡化区域空间生态环境评价的规划色彩，突出其战略环境影响评价功能，并籍此参与国土空间规划工作。

域保护线，强化底线约束。至此，以资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价为基础划定“三区三线”，编制国土空间规划的技术路径和内容框架基本确定。其间，自然资源部还组织编制了《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南》（征求意见稿，以下简称《指南》），提出了详细的工作流程和技术方法。中央要求到2020年基本建立国土空间规划体系，目前国家和省级国土空间规划已经开始编制^[8-10]。

层级体系

根据《意见》，国土空间规划包括总体规划、详细规划和相关专项规划，其中国家、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。因此，未来的国土空间规划至少是“三级三类”规划体系。对于区域空间生态环境评价，尽管其试点工作始于地市级，但普遍实施则在省级行政单元，即生态、大气、水、土壤等环境要素管控单元的划分都是在省级行政区范围内开展，仅对各个地市提出2020年、2025年和2035年的环境质量目标、资源利用上线目标和环境容量目标。尽管一些技术规范也提出要以地市（州、盟）为单元，但在地市级层面开展工作的相对较少。总体来看，国土空间规划分为三个层级，评价精度从国家到省再到市县顺次提高，能够起到层层嵌套、逐步聚焦的作用，同时也为地方进一步开展工作留有余地。与之相比，区域空间生态环境评价目前并无明确的层级体系，一些地方在实践中存在“一竿子插到底”的想法，事实上很难做到，也很难与各级国土空间规划对接。

数据要求

对比区域空间生态环境评价和国土空间规划对基础数据和评价成果的要求，发现二者存在明显差别。具体而言，一是评价底图和比例尺不同。区域空间生态环境评价一般使用过去生态保护红线划定时使用的底图，优先采用1:1万比例尺或1:5万比例尺，而本次国土空间规划则统一采用第三次全国国土调查数据作为底图基础，其中省级国土空间规划主要采用1:10万~1:25万比例尺。二是最小行政单元不同。区域空间生态环境评价中的各类要素管控单元一般会拟合到乡

镇边界，而省级国土空间规划中很多要素的评价单元只到区县一级，并且是以县级行政区为单元来综合确定生态保护、农业生产、城镇建设评价结果。三是所用数据的精度不同。例如，区域空间生态环境评价使用的栅格数据一般为30米×30米，大气模拟使用3千米×3千米网格，而省级国土空间规划将50米×50米栅格作为基本评价单元，大气模拟则采用5千米×5千米网格。总体来看，区域空间生态环境评价的数据精度要高于国土空间规划。然而，由此也会造成二者对同一指标的评价结果在空间上难以叠合。如果数据来源不同，这一问题会更加突出。

空间划分

国土空间规划的主要工作是划定“三区三线”，即生态空间、农业空间、城镇空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，其中“三区”划定是基础和核心，技术依据为自然资源部组织编制的《指南》。区域空间生态环境评价则是根据中央关于严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线等相关文件精神演绎形成，偏重于资源环境要素管控。由于以上工作分别由两个部门组织推进，进度也不一致，因此二者在技术上属于两套体系，同类图件在表达方式上也各不相同。表1列出了区域空间生态环境评价中与国土空间规划“三区”大体存在对应关系的几种空间，可以看出前者的划分要更加细致。

评价方法

国土空间规划通过资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价确定特定区域是适合生态保护、农业开发还是城镇建设，所用指标涉及多个领域，属于综合性评价。区域空间生态环境评价则偏重于生态、大气、地表水、土壤等环境要素和水、土、能源等自然资源的空间差异性，只涉及资源环境保护领域，属于专项评价。对于生态空间的评价和划定，区域空间生态环境评价使用2017年原环境保护部和国家发改委颁布的《生态保护红线划定技术指南》，国土空间规划则使用自然资源部编制的《指南》，技术路线明显不同。此外，二者使用的评价指标和分级也不完全一致。例如，国土空间规划并不使用盐渍化指标来评价生态敏感性，但却增加了沙源流失、

表1 区域空间生态环境评价与国土空间规划相关空间对比

国土空间规划中的“三区”	“三线一单”中的相关区域	主要空间对象	技术规范或依据
生态空间	生态保护红线	生态功能极重要区和生态极敏感区,并确保涵盖国家级和省级禁止开发区域	生态保护红线划定指南(原环境保护部和国家发改委2017年联合发布)
	一般生态空间	生态功能重要区、生态环境敏感区及其他需要保护的区域	
农业空间	农用地优先保护区	基本农田、重要养殖区、商品粮基地、果园等优先保护类农用地集中区	农用地土壤环境质量类别划分技术指南(试行,原环境保护部和原农业部2017年联合发布)
	农用地污染风险重点管控区	土壤超标的农用地;产出的农产品污染物含量超标的农用地等	
城镇空间	城镇规划区	使用现有的城镇规划区范围或城镇开发边界范围,不进行专门评价	使用城镇规划成果
	工业集聚区	使用现有的工业园区、产业集聚区等范围,不进行专门评价	使用工业园区规划、规划环评等成果

海岸侵蚀指标;对于生态重要性评价,国土空间规划主要使用模型法,而区域空间生态环境评价既可使用模型法,也可使用净初级生产力(NPP)定量指标评估法;国土空间规划的生态重要性和敏感性评价分级为5级,而区域空间生态环境评价为3级。综上,二者对于生态空间和生态保护红线的划定必然出现不同结果。其中,一些地方已经按照《指南》中的技术方法对原生态保护红线划定结果进行了评估和修订。

区域空间生态环境评价参与国土空间规划的切入点分析

毋庸讳言,尽管最初的“三线一单”现在已经更名为区域空间生态环境评价,但在本质上仍然属于环境保护规划。鉴于《意见》已经明确提出不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划,因此此项工作亟须重新定位并调整工作重点。

突出战略环境评价定位

《意见》在确立国土空间规划地位的同时也提出要加强对生态环境分区管治,依法开展环境影响评价。根据国际实践和我国环境影响评价要求,针对国土空间规划的环境影响评价理应为高层次战略环评。为此,应淡化区域空间生态环境评价的规划色彩,突出其战略环境评价功能,并借此参与国土空间规划工作。具体而言,一是应考虑将“区域空间生态环境评价”更名为“国土空间生态环境评价”或“国土空间规划环境影响评价”,通过正名可进一步明确工作定位。二

是应主动及早将区域空间生态环境评价内容纳入各级各类国土空间规划编制工作中去,使其真正成为政府决策的重要环节,充分发挥战略环评的决策辅助作用。为此,要尽快与自然资源管理部门协调,将环境影响评价作为国土空间规划编制过程中的必要环节。三是应把评价工作作为重点。对此,要把某一具体的国土空间规划初步成果作为评价对象,根据中央要求重点评价“三区三线”划分的环境合理性和协调性。四是应加强区域资源环境问题诊断。分析区域资源环境问题及其演变规律是过去大区域战略环评的重要工作,也是国际上各类战略环评的重点,针对国土空间规划开展的环境评价也应将此作为工作重点^[11-12]。

强调环境质量底线约束

区域空间生态环境评价中的“环境质量底线”是环保部门的职责所在,并且与其他部门的管理权限并无冲突,今后可以考虑从以下方面进一步强化:一是参与环境容量设定。国土空间规划在编制过程中会评价各级行政单元大气、水、土壤环境容量对城镇建设和农业发展的支撑能力,而这正是区域空间生态环境评价的重要工作内容。为此,应发挥好生态环境主管部门的数据和技术优势,在环境容量计算方面为国土空间规划提供支撑,明确底线约束条件。二是可以对“三区三线”提出环境管理目标。“三区三线”是典型的地域经济综合体,需要从多个方面进行刻画和限定,其中环境保护目标无疑是重点之一。对此,至少可以对生态空间中的重点生态

国土空间规划体系建设的初衷是实现“多规合一”，形成全国国土空间开发保护“一张图”。

功能区、城镇空间中的城镇规划区、工业园区、重点矿区等提出阶段性环境保护目标，作为生态环境主管部门监管的基础。三是可以进一步做好水、大气、土壤等环境要素的管控分区工作。大气环境弱扩散区、生态用水补给区、高污染燃料禁燃区等仍可作为生态环境主管部门的独有管控单元进行管理，并为国土空间规划中的详细规划和专项规划编制提供指引。四是基于以上工作建立的“三线一单”数据共享平台应与国土空间基础信息平台整合对接，共同发挥好规划实施监管和资源环境承载能力监测预警功能。

凸显生态环境系统治理功能

如果将目前开展的区域空间生态环境评价定位为专门面向国土空间规划的战略环评，那么除了按照党中央、国务院的要求对“三区三线”划分的环境合理性和协调性进行评价外，还应在区域资源环境问题诊断的基础上提出相应的对策措施。对此，可考虑重点做好以下几个方面的工作：一是可以针对城镇空间、农业空间提出生态建设和污染物排放控制方案或路径，进而为生态环境主管部门制定专门的环境保护规划提供指引；二是在与“三区三线”协调对接的基础上，坚持问题导向，提出重点区域、流域的生态环境保护措施，特别是应将大气、地表水、土壤等环境要素管控单元的空间管制作为重点，成为国土空间规划的有益补充；三是要重点编制好城镇空间生态环境准入清单，包括城镇规划区（城镇开发边界）、工业园区、重点矿区等，这是生态环境主管部门的职责所在。这类单元开发强度大、污染物排放多、资源环境问题突出，同时边界清晰、责任主体明确，是各级政府生态保护和污染防治的重点区域，也是国土空间规划需要重点关注的区域。

结语

国土空间规划体系建设的初衷是实现“多规合一”，形成全国国土空间开发保护“一张图”。通过规划体制改革和国务院机构改革，主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等主要空间规划已经可以整合。在此背景下，生态环境主管部门应该充分发挥区域空间生态环境评价的

战略环评功能，借此深度参与国土空间规划编制，并成为环境保护规划与国土空间规划协调、对接、整合的重要平台。为此，生态环境主管部门需要与自然资源主管部门通力合作，在各个层面做好工作对接，共同推进我国生态文明体制建设。HE

参考文献

- [1] 杨伟民. 改革规划体制, 更好发挥规划战略导向作用[J]. 中国行政管理, 2019, 410(8): 6-8.
- [2] 张京祥, 陈浩, 王宇彤. 新中国70年城乡规划思潮的总体演进[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4): 8-15.
- [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] 刘耀林, 张扬, 张琰, 等. 特大城市“三线冲突”空间格局及影响因素[J]. 地理科学进展, 2018, 37(12): 1672-1681.
- [5] 宣晓伟. 我国空间规划体系存在的问题、原因及建议: 基于中央与地方关系视角[J]. 经济纵横, 2018(12): 42-50.
- [6] 金龙新, 朱红梅, 陈伊翔, 等. 基于多规合一的县域国土空间开发规划编制框架构建[J]. 国土与自然资源研究, 2015(6): 29-33.
- [7] 何子张, 吴宇翔, 李佩娟. 厦门城市空间管控体系与“一张蓝图”建构[J]. 规划师, 2019, 35(5): 20-26.
- [8] 岳文泽, 代子伟, 高佳斌, 等. 面向省级国土空间规划的资源环境承载力评价思考[J]. 中国土地科学, 2018, 32(12): 66-73.
- [9] 王颖, 刘学良, 魏旭红, 等. 区域空间规划的方法和实践初探—从“三生空间”到“三区三线”[J]. 2018, 244(4): 65-74.
- [10] 叶红玲, 黄尚宁. 国土空间规划体系建设的广西实践和探索[J]. 中国土地, 2019(9): 4-11.
- [11] 耿海清. 决策中的环境考量: 制度与实践[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2017: 61-75.
- [12] OLIVEIRA E, HERSPERGER A M. Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation[J]. Land Use Policy. 2018, 76(7): 623-633.

(耿海清系生态环境部环境工程评估中心研究员; 陈雷系陕西省环境调查评估中心高级工程师)