“多规合一”背景下的国土空间划分方法比较

吴　笛

（南京国图信息产业有限公司，江苏 南京 210000）

摘　要　目前，各级国土空间划分工作正在有条不紊的推进，不同地区国土空间划分方法也有所不同。本文通过比较不同国土空间划分方法，探寻不同方法下国土空间划分的异同。3 种国土空间划分方法包括：基于资源环境分析的空间划分法，通过开展资源环境的限制性评价、适宜性评价、空间分析，对空间功能合理性进行评价并进行空间划分；基于“双评价”工作的空间划分法，通过对资源环境要素单项评价、集成评价，进而开展国土空间开发适宜性评价并进行空间划分；基于三条红线优化的空间划分法，按照先后确定生态红线、城镇开发边界、永久基本农田，确定国土空间划分。

关键词　国土空间规划　空间划分　方法比较

中图分类号：F301　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-0745(2021)01-0057-03

1 前言

国土空间规划是融合了不同部门不同标准的多种规划，然而不同规划的编制标准不统一、层次结构分散，所以科学合理地进行国土空间划分，才能够为国土空间规划方案的编制提供参考。[1]

2018 年 2 月 28 日，中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，赋予新组建的自然资源部“建立空间规划体系并监督实施”的重要职责。土地利用总体规划、主体功能区规划和城乡规划等相关规划均为空间规划，此类规划均涉及空间布局，但由于不同规划机构编制标准不同，编制目的存在差异，从而导致不同规划之间矛盾愈发显著，地区发展受限。[2]

建立科学合理的国土空间划分体系，使其能够覆盖所有功能区则是现阶段国土空间规划中最重要的任务之一。本文通过梳理部分试点地区的国土空间划分方法，以期为后续各地开展的国土空间规划方案编制提供借鉴。

2 试点地区的国土空间划分方法

由于试点地区开展国土空间划分工作的时间不一致，主导部门也不同，因此在国土空间规划工作中的理念和方法上存在一定差异，结合当前各试点地区的国土空间划分工作，初步总结了基于资源环境分析、基于“双评价”工作和基于三条红线优化（三条红线指生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界）三类国土空间划分方法。

2.1 基于资源环境分析的空间划分

基于研究区地理位置、地形地貌、气候水文、植被土壤、社会经济以及土地利用等条件，识别区域国土开发及与其密切相关的生态环境因素和生态环境问题。通过对资源禀赋与本底特征进行分析，逐次进行资源环境限制性、适宜性、空间协调性等分析评价。即在限制性评价的基础上，国土空间划分结合各评价单元的生态保护、农业生产和建设开发等单项适宜性评价结果，按照优先保障生态保护和农业生产的原则，采用空间叠加分析等方法开展国土空间综合适宜性评价，形成生态、农业和城镇等空间初步划分结果，并结合相关规划进一步协调功能布局，通过复合功能网格评价确定评价单元主导功能。[3]

首先，对资源环境进行限制性评价。在客观认识区域自然条件的基础上，筛选对区域国土空间开发具有限制性的指标，构建资源环境限制性评价体系。根据各指标因子对国土开发的限制性程度，划分为强限制性，如基本农田保护区、自然保护区、水源保护区等；和较强限制性，如地形、地质灾害等。首先评价各个因子对国土空间利用的限制性，然后将单因素评价结果进行叠加分析，评价国土开发受到的多因素综合限制影响。

其次，对资源环境进行适宜性评价。基于资源环境限制性评价结果，综合考虑区域国土开发自然适宜性和社会经济发展适宜性，构建资源环境适宜性评价体系，计算区域资源环境适宜性分值。自然适宜性可以借助限制性评价的指标体系，从适宜性的角度给予各个因子分值，其中强限制性因子采用“一票否决”制，即为不适宜；较强限制性因子根据多因子累加获取其综合自然适宜性。社会经济适宜性则从区域建设开发的角度，综合考虑人口、交通、区位等因子对建设开发的促进作用。综合自然适宜性和社会经济适宜性两方面，最终获得可用于指导区域国土开发的区域资源环境承载力空间格局。

最后，对空间功能合理性进行评价。以适宜性评价为评价基础，综合划分功能空间，确定某一评价区域的主要的空间功能，以其科学、合理、适宜的空间功能为主要参考因素，为制定区域开发利用保护策略提供基础支撑。

2.2 基于“双评价”工作的空间划分

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的讲话中指出，要在开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，尽快完成“三线”划定，并对国土空间规划的开发保护格局进行合理规划，建立健

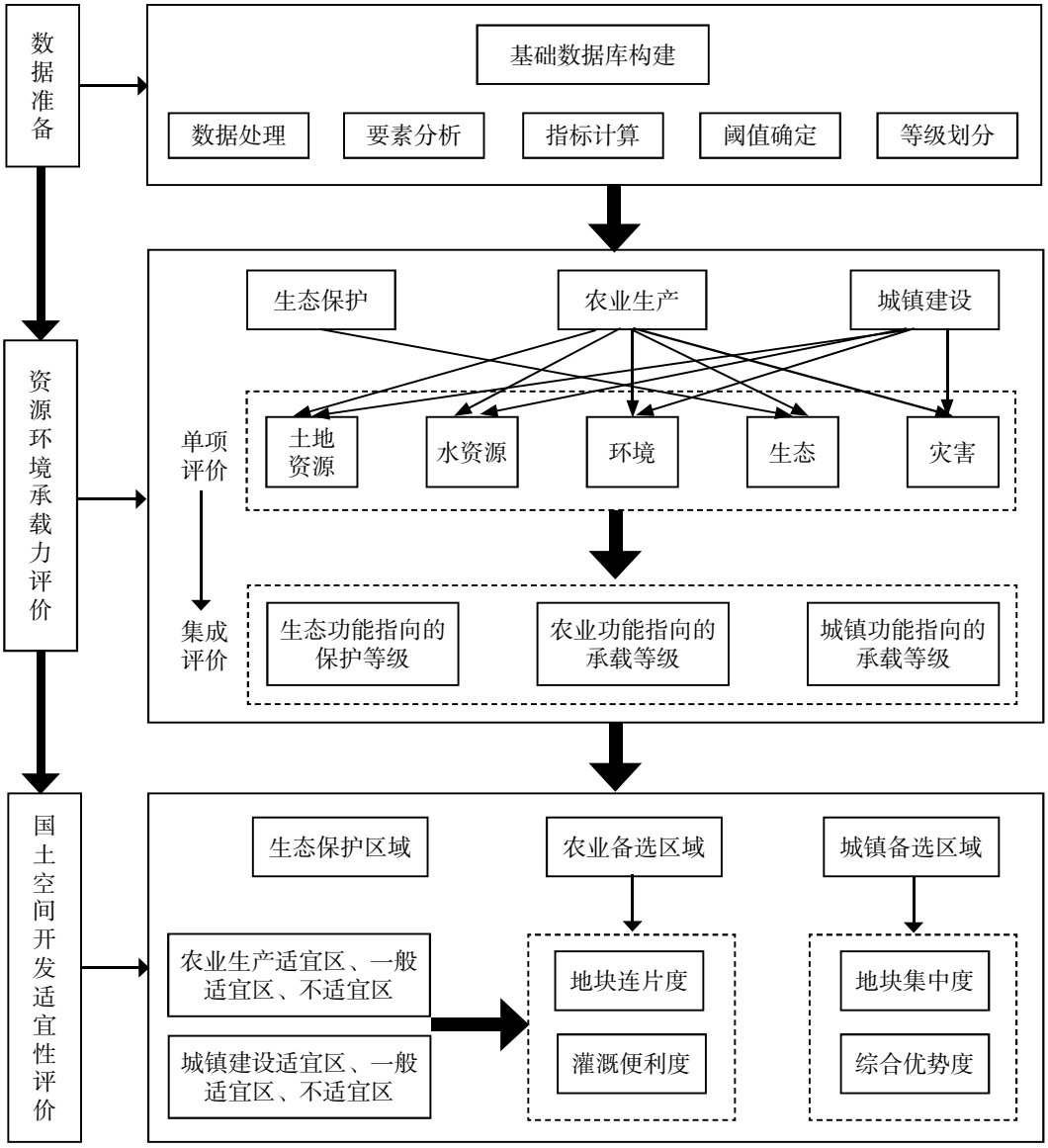

图 1 “双评价”分析法划分国土空间技术路线图

全的国土空间管控机制。通过“双评价”科学认知国土空间格局分异的自然规律和社会经济规律，对国土空间功能区域进行划分，已经成为国土空间规划的关键基础性工作。“双评价”包括资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价。前者用于综合评价特定发展过程中的自然资源供给和生态环境状况，并以此确定生态和农业活动所能承受的最大规模等级；而后者则是在保障生态和国土安全的前提下，综合评价城镇建设和农业生产的适宜程度（图 1）。

首先，逐一评价资源环境要素。为了完成生态、农业和城镇三个不同层次的空间划分（图 2），针对不同地区构建评价指标体系，需要对影响空间划分的环境类、资源类、生态类和灾害类单项资源环境要素进行评价，主要包括土地资源、水资源、水环境、水资源、土壤环境、生态敏感区、地质灾害等。

其次，综合评价环境承载力。在完成单项资源环境要素后，分别对于生态、农业和城镇空间的人类活动，完成生态保护重要性等级、农业承载力和城镇承载力等综合评价，并对生态保护重要性、农业承载力和城镇承载力进行分级，由底至高分为五个等级，由此表征自然本底支撑人类生活生产活动能力。

最后，综合评价国土空间开发的适宜性。基于农业生产承载力结果和城镇建设承载力结果，以此初步确定农业空间和城镇空间，再结合功能性评价最终完成农业生产和城镇建设的适宜性分区。

2.3 基于三条红线优化的空间划分

三条控制线划定是国土空间规划的核心内容，是三区空间科学划定的基础。大部分地区三条红线都存在交叉重叠的现象，面向 2035 年国土空间规划，应当对三条红线提出进一步的优化方案，并以此为基础进行空间划定。[4]

第一，初步优化生态保护红线。依据《自然生态空间划定与用途管制技术规程》、《生态保护红线划定指南》中确定的划定原则与方法，坚持红线面积有增加、生态功

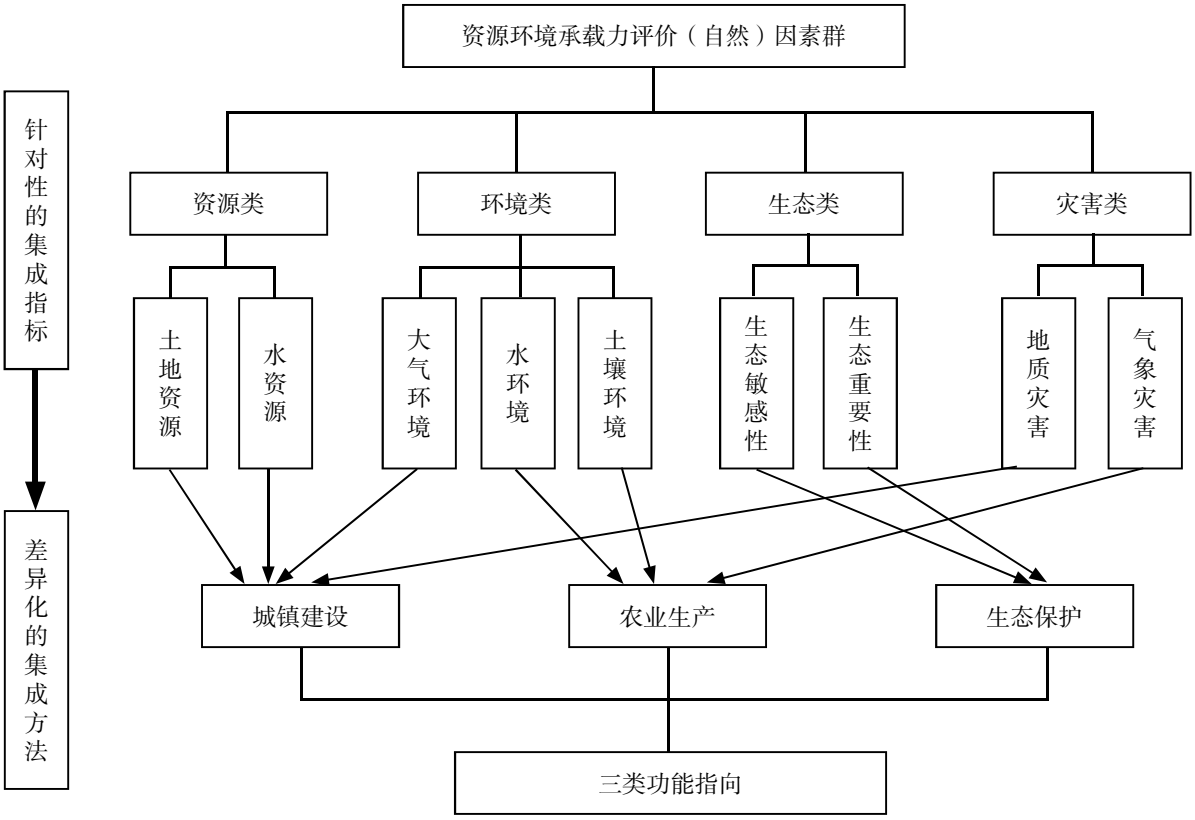

图 2 三类功能指向的集成评价

能有提高、格局整体稳定，对生态保护红线进行局部调整。[5]

第二，确定城镇开发边界。以城镇开发边界成果为基础，根据现状保留城镇建设用地和规划落地的新增城镇建设用地需求，沿路、河流、山体、绿化带等具有明显隔离作用的标志物或村界，划定城镇扩展边界范围。城镇开发边界的划定须避让生态保护红线和各类保护地范围，应避让优质耕地、地质灾害易发区。城镇建成区内的人文景观类禁止开发区域、河道型饮用水源保护区二级区可划入城镇空间，作为独立单元执行复合管理。[6]

第三，初步划定永久基本农田。在调整生态保护红线和城镇开发边界过程中，逐步完成永久基本农田的划定，永久基本农田调整遵循面积不减少、质量不下降的原则，合理划定永久保护红线，以此成果作为划定的初步范围。

基于前期工作，初步确定“三线”空间。对初步划定的自然生态空间和农业空间内的各地类进行融合处理，形成初步的空间单元。综合地形地貌、资源分布特点，设定一定面积初始阈值，对自然生态空间和农业空间单元进行归并。空间单元的归并不跨越三条红线，以及各类保护地、空间规划确定的分区边界等管理边界。重要物种栖息地等具有特殊保护价值的区域，面积小于阈值的可作为独立自然生态空间单元。

第四，确定三区三线划定。根据永久基本农田保护红线最终划定成果，对生态保护红线初步成果、自然生态空间初步成果和农业空间初步成果进行相应完善，确保三条红线不交叉，三类空间不重叠。

3 结语

本文主要梳理了基于资源环境分析、基于“双评价”工作和基于三条红线优化三类国土空间划分方法。在国家统一的国土空间规划编制技术指南尚未正式发布之际，不同试点地区的国土空间划分方法既有相似之处，又存在一定差异，其适用性依据地方基础成果完备程度和规划编制理念而不同，最终哪种方法更具有科学性和普适性，还需要结合地方实际进行深入研究和实践检验。

参考文献：

[1] 黄金川，林浩曦，漆潇潇．面向国土空间优化的三生空间研究进展 [J]. 地理科学进展 ,2017,36(03):378-391.
[2] 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(09):4-11.
[3] 孙雪东．国土空间规划的使命：塑造以人为本高品质的国土空间 [J]. 资源导刊 ,2019(03):22-24.
[4] 戴明．新时代县级国土空间规划编制分析 [J]. 住宅与房地产 ,2019(31):17.
[5] 苏海龙．市县国土空间规划编制工作探讨 [J]. 城乡规划 ,2019(02):112-114.
[6] 邱宇飞，孔令苏．基于“多规合一”的国土空间规划体系探析 [J]. 现代农业科技 ,2020(10):260,263.