

# Discussion on the Compilation Purpose and Program of the Environmental Impact Assessment of the Territorial Space Overall Planning

Feyi Yang

Sichuan Shushui Ecological Environment Construction Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610041, China

## Abstract

In May 2019, the Ministry of Natural Resources issued the *Notice on the Comprehensive Development of Territorial Spatial Planning*, which coordinates the various kinds of spatial planning and controls the overall development intensity of the whole territorial space, which will have a great impact on social development. *Environmental Protection Law of the People's Republic of China*, *Environmental Impact Assessment Law of the People's Republic of China* and other documents, planning should be in accordance with the planning process of planning eia, national space as a special planning should prepare environmental impact chapter (description), through the planning constraints analysis, put forward the countermeasures to slow the adverse ecological environment impact and, ecological environment protection requirements. This paper starts with territorial space planning, combines with the existing policies and regulations of ecological environment, and discusses the purpose of environmental impact assessment of territorial space planning.

## Keywords

national spatial planning; environmental impact assessment; sustainable development; technical training

# 论国土空间总体规划环境影响评价的编制目的与方案

杨菲易

四川蜀水生态环境建设有限责任公司, 中国·四川成都 610041

## 摘要

自然资源部2019年5月发布《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》，国土空间统筹各类空间规划，控制全域国土空间总体开发强度，会对社会发展产生很大的影响。《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》等文件明确，规划在编制过程中应依法编制规划环评，国土空间作为专项规划应编制环境影响篇章（说明），通过对规划实施制约因素分析，提出减缓不良生态环境影响的对策和履，提出生态环境保护要求。论文从国土空间规划入手，结合生态环境现有政策法规，浅谈国土空间规划环境影响评价开展目的，与编制方案。

## 关键词

国土空间规划；环境影响评价；可持续发展；技术培训

## 1 引言

国土空间总体规划作为指导性规划，按照国家法律法规要求，应开展规划环境影响评价，规划环境影响篇章对规划的环境影响进行分析预测分析结论，提出对策及措施及规划优化调整建议。而国土空间规划涉及面较广，环境影响评价编制还存在一些难点，一定程度上制约相关作业的落实。还需要环评编制人员结合国土空间规划的实际对环境影响评价的编制策略进行分析，以保证评价的顺利落实。

**【作者简介】**杨菲易（1990-），女，中国四川成都人，本科，工程师，从事规划环境影响评价、水生态环境规划研究、县域生态评估等研究。

## 2 国土空间总体规划环境影响评价概述

### 2.1 国土空间规划概述

国土空间规划是指国家或地方政府根据经济、社会、环境等因素，对国土资源进行合理利用和空间布局的规划。其目的是科学有序地规划和管理国土空间，实现可持续发展和国土空间优化配置。现阶段的国土空间规划主要有区域空间结构和布局规划、土地利用规划、生态环境保护规划、城乡统筹发展规划以及可持续发展规划等任务<sup>[1]</sup>。

### 2.2 国土空间总体规划的特点

综合性，国土空间规划是全域全要素综合性规划，需要充分考虑社会经济、自然资源、生态环境、城镇开发等方面因素的相互关系和影响。《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》明确国土空间应落实耕地资源保护，规划还包

含了交通、城乡发展、生态环境等方面的规定内容。

长期性，国土空间规划是对国土资源进行战略性、长远性的规划。以“三区三线”、全国土地调查、社会发展规划等为基础，考虑未来几十年甚至更长时间内的发展需求和动态变化。

科学性，《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〕48号）文件明确：“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……”（“双评价”），通过分析区域资源、生态环境现状与目标，设置可开发利用上线与潜力，通过合理布局和管理国土空间，促进经济、社会和环境的协调发展。

随着社会经济的发展和科技进步，规划需要不断进行调整和优化，保持规划的时效性和适应性。这些特点的存在就导致国土空间总体规划十分复杂，会对外界产生很大的影响。

### 3 国土空间规划环境影响评价编制的必要性

#### 3.1 为国土空间布局提供基础

国土空间规划是为实现可持续发展而制定的重要规划，而环境影响评价则能够全面评估规划对生态环境的潜在影响，通过评价规划范围及可能受规划实施影响的周边区域，可以引导规划的合理安排，确保资源的有效利用、生态环境的保护和社会经济的协调发展。

#### 3.2 为国土空间开发划定上限

国土空间规划编制指南及国土空间规划环评编制要点均提出“资源环境承载能力”，资源环境承载力对国土空间开发规模、开发定位、开发边界均有重要指导意义，资源承载力划定制定以上开发活动的上限。

#### 3.3 保护生态环境

国土空间规划需要充分考虑自然生态系统的保护和修复，通过环境影响评价的编制，可以识别和评估这些潜在风险，提前采取预防措施，避免环境灾害和损失，为保护重要的生态功能区域、物种多样性等提供科学依据，确保规划的生态环境可持续性<sup>[2]</sup>。

### 4 国土空间总体规划对环境的影响

国土空间总体规划编制环节，需专业人员对规划实施制约因素进行研判和分析，最终提出不良环境影响的减缓措施，为国土空间规划的实施寻求资源、环境、生态、社会、经济平衡发展。

#### 4.1 生态保护和恢复

国土空间规划在确定自然保护地、生态红线等方面起到了重要的作用。它通过科学划定生态保护区域，保护重要的生态系统和物种多样性，减少人类对自然环境的破坏。同时，规划还可以推动生态系统的修复和生态环境的改善，提高生态系统的耐受力和恢复能力。

#### 4.2 环境污染控制

国土空间规划可以合理布局工业区、城市发展区等，避免污染物排放过多和环境负荷过大。通过规划优化和管控，可以减少大气、水体和土壤等环境污染，保障生态环境的健康和可持续发展。

#### 4.3 资源利用和节约

国土空间规划可以促进资源的有效利用和节约。通过合理规划土地利用和资源配置，可以减少土地浪费和资源过度开发。同时，规划还可以推动循环经济和可再生能源的利用，降低资源消耗和环境压力。

### 5 国土空间总体规划环境影响评价编制的难点

国土空间规划环境影响评价的编制过程中存在一些难点，一定程度上制约环境影响评价作业的开展，也需要相关人员进行深入分析。

#### 5.1 数据不足和不准确数据差异化

环境影响评价需要依赖大量的环境数据和信息，包括环境质量、生态系统状况、生物多样性等。然而，获取全面、准确的数据往往困难重重，尤其是在一些偏远地区或缺乏监测设施的地方，数据的收集和更新存在较大挑战。

#### 5.2 多因素综合评估

环境影响评价需要综合考虑各种不同因素对环境的影响，包括大气、水体、土壤、噪声、生态系统等多个方面。国土空间规划为全域性质规划，空间尺度较大，这些全域因素之间相互关联、相互作用，评估过程需要进行复杂的模型分析和定量计算，增加了评价的难度。

#### 5.3 缺乏专业人才和技术支持

环境影响评价需要具备跨学科的知识和技能，包括环境科学、地理信息系统、环境模型等。然而，目前在一些地区可能缺乏足够的专业人才和技术支持，制约了评价的质量和水平。

#### 5.4 参与主体的不同利益诉求

多规合一后，区域开发利用规划成果与区域生态环境保护规划要求可能存在矛盾。矛盾主要为国土空间规划涉及多部门，如自然资源部门、发展改革部门、经济信息部门等，各部门对环评优化调整结果可能产生不同的态度和诉求，规划环评编制中各部门协调工作较复杂。

### 6 国土空间总体规划环境影响评价的编制方案

HJ130—2019《规划环境影响评价技术导则 总纲》（后文统称《总纲》）针对规划环境影响篇章编制内容进行了要求，主要包括环境影响分析依据、现状调查与评价、环境影响预测与评价、环境影响减缓措施、必要的图表。总纲要求篇章明确与规划相关的法律法规、政策、规划和环境目标、标准，通过现状调查，预测影响范围与程度，提出减缓不良生态环境影响的环境保护方案和环境管控要求，评价规划环境目标可达性，给出规划的环境合理性论证结果。同时总纲

要求规划篇章应对规划方案提出跟踪监测、评价计划。

2023年1月,生态环境部办公厅、自然资源部办公厅发布《关于做好国土空间总体规划环境影响评价工作的通知》(环办环评函〔2023〕34号),制定《市级国土空间总体规划环境影响评价技术要点(试行)》(后文称《技术要点》),《技术要点》明确规定了市级(包括副省级和地级城市)国土空间总体规划环境影响评价工作的技术思路、重点内容和编制要求:评价范围与评价时段、规划协调性分析、现状问题和制约因素分析、规划的环境影响评价(环境目标与评价指标、环境影响预测与评价)、生态环境保护要求和环境影响减缓措施。

《总纲》对规划环评篇章提出内容结构的总体要求,《技术要点》针对国土空间总体规划环境影响篇章提出了针对性要求,针对性主要表现在:

## 6.1 规划协调性: 国土空间总体规划需应用“双评价”结果

“双评价”包含资源环境禀赋特点,识别了一定问题与风险,全域潜力分析,并设置情景分析。规划环评篇章可直接采用“双评价”成果,识别区域环境质量现状,资源开发规划符合性、三线一单符合性等。

## 6.2 国土空间总体规划与规划环境影响评价联动性。

《总纲》在规划环评报告书编制要求中明确公众参与及会商机制,篇章并未明确相应内容,但在《技术要点》中针对国土空间总体规划环评与规划提出要求:说明规划环评与规划编制的互动过程、互动内容和各时段向规划编制机关反馈的建议及其被采纳情况等互动结果。

规划环评文件编制完成后,规划单位原则上应采纳规划环评内容,并做出具体修改;对于未采纳的,应说明理由。在《技术要点》中,规划环评篇章呼应《总纲》提出的“早期介入、过程互动”,在规划编制过程中充分与规划编制机关互动,可不断优化规划方案,提高规划方案的环境合理性。

另由《总纲》对规划环境影响篇章提出环境影响跟踪监测和评价计划,跟踪评价可根据环境质量变化趋势、生态系统结构功能与变化,分析区域环境质量目标是否达标,及时提出对不良影响减缓措施的优化,或直接提出调整规划实施方向要求,衔接“三线一单”生态环境分区管控,完善国土空间规划分区和用途管制要求。

# 7 国土空间总体规划环境影响评价技术优化

## 7.1 强化数据收集以及数据共享

一是落实环境监测和数据收集,在评价编制过程中,需要对相关环境要素进行监测和数据收集,数据主要用于趋势性分析,往往需要5~10年内数据。二是建立起数据库和信息平台,针对环境数据的管理和应用,需要建立一个环境数据库和信息平台,为环境监管部门、规划编制单位、公众等提供方便和透明的信息。三是数据共享机制,建立可靠、

安全、有效的数据共享机制,促进各单位之间的信息流通,避免信息孤岛和重复建设<sup>[3]</sup>。

## 7.2 先进技术的运用

一是GIS技术,国土空间总体规划“双评价”采用GIS作为绘制软件,可通过GIS查看三区三线等数据。GIS技术的应用,能够提高评价的科学性和准确性;二是遥感技术,通过卫星或飞机等远距离感知手段,获取地形地貌、植被覆盖、土地利用/覆盖变化等信息;三是气象模型和数值模拟,环境影响评价预测需调查区域高、低空气象数据,主要用于大气环境质量预测与评价;四是生态系统评估技术,生态系统评估技术是指通过观测和分析生态系统结构和功能,对其健康、稳定性进行评估,完善国土空间规划环评对社会人居生活评估。

## 7.3 专业人员的培训

国土空间规划环境影响评价编制需要具备一定的专业知识和技能,因此专业人才培养至关重要。实际作业环节,相关单位需要从以下方面进行培训。一是学科背景的筛选,培养专业人才应注重相关学科的教育背景,包括环境科学、生态学、城乡规划、土地资源管理等,这些学科涵盖了评价编制所需要的理论基础和专业知识;二是注重综合素质,专业人才需要具备较好的综合素质,包括分析问题和解决问题的能力、扎实的科学研究和数据分析能力,以及沟通协调和团队合作能力,这些素质有助于他们在评价编制工作中进行准确的数据分析、科学的评估和有效沟通;三是强化实践经验,专业人才应熟悉国土空间、规划环境影响方面的法律法规,收集案例、跟踪规划环评在国土空间试点区域应用成果,优化并完善国土空间总体规划编制方案。

# 8 结语

规划作为时间和空间宏观尺度的发展计划,具有长期性、整体性的特点,而国土空间总体规划在全域范围内融合了土地利用、城镇开发、资源开发等综合规划,更具有综合性、长期性、科学性的特点,国土空间总体规划对社会发展具有重要意义。国土空间总体规划环境影响评价对不良环境影响提出减缓措施,结合跟踪评价结论对生态管控分区进行动态更新,通过过程互动使国土空间规划编制更具科学性和实用性,编制国土空间总体规划环境影响篇章贯彻落实《中华人民共和国环境影响评价法》,实现资源可持续利用,为国土空间利用结构和布局调整的科学性和合理性提供依据。

## 参考文献

- [1] 田亦尧,许亚舟.规划环境影响评价与国土空间规划衔接的理论耦合、制度困境与规范重构[J].干旱区资源与环境,2022,36(10):8-17.
- [2] 徐飞,沈迟,许景权.国土空间规划环境影响评价编制逻辑和构建要点[J].城市规划学刊,2022(2):35-40.
- [3] 陈玮.基于生态足迹的韶关市土地利用总体规划实施评价[D].北京:中国矿业大学,2021.