《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》编制说明

2022年5月

《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》编制说明

一、工作简况

**（一）任务来源**

资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价是国土空间规划编制的前提和基础，是完善区域主体功能定位，科学布局生态保护、农业生产、城镇建设等功能空间，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”，转变生产生活方式促进高质量发展的重要支撑。

按照《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》（中发〔2019〕18号）、《中共中央办公厅国务院办公厅关于在国土空间规划体系中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（厅字〔2019〕18号）、《宁夏回族自治区人民政府办公厅关于印发全区国土空间规划编制工作方案的通知》(宁政办发〔2019〕58号）等文件要求，为指导宁夏全区开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作，保证评价成果的科学性、规范性和实用性，在参照自然资源部印发的《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南》（试行）基础上，依据《自治区市场监管厅关于下达宁夏地方标准2021年制（修）订计划的通知》（宁市监发〔2021〕31号），宁夏回族自治区国土资源调查监测院负责起草资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价标准。

**（二）主要参加起草单位**

宁夏回族自治区国土资源调查监测院、中国地质大学（武汉）。

**（三）主要起草过程**

1、2021年4月7日，自治区市场监督管理厅印发《自治区市场监管厅关于下达宁夏地方标准（2021年）制（修）订计划的通知》（宁市监发〔2021〕31号），批准“资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价地方标准”立项。

2、2021年4月，由宁夏回族自治区国土资源调查监测院、中国地质大学（武汉）负责，《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》编写工作正式启动。

3、2021年6月，《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》初稿形成，组织相关专家进行了初审，依据专家意见进行了修改。

4、2021年7月，《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》征求地质局等相关部门的意见。

5、2021年10月，宁夏回族自治区国土资源调查监测院组织相关领域专家，对《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》（征求意见稿）进行了审查，编制组按照专家意见进行了修改；

 6、2021年12月，受疫情影响，宁夏回族自治区国土资源调查监测院向自治区市场监管厅提出延期提交的申请，自治区市场监管厅同意延期。

7、2022年3月，宁夏回族自治区自然资源厅又组织相关领域专家，对《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》（征求意见稿）进行了再次审查，编制组又进行了进一步修改。

**（三）主要起草人**

弓永峰、张凡、许广河、史长斌、范朝霞、王国瑞、王辉、何小锋、扈志勇、李小琼、方媛、吴学华、程霞、李奇、张佳、刘君、李璇、王志野、郭旭。

二、制定标准的必要性和意义

（一）制定标准的必要性

 改革开放以来，随着我国社会经济的快速发展，人口与资源、环境之间的矛盾日益突出，由此引起的资源短缺、环境恶化等问题受到广泛关注。从“十二五”计划开始，科学认知国土资源环境承载能力逐渐成为党中央和国务院、国土资源部确定区域战略和政策、研制发展和布局规划的基础性工作：2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，“建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施”。这项工作已成为全国80项重点改革任务之一。 2015年9月10日，国务院审定同意的《关于建立资源环境承载能力监测预警机制的总体构想和工作方案》也要求，科学衡量资源环境对经济社会发展的承载能力，有效解决日趋严重的资源环境问题。2016年4月12日，国土资源部印发的《国土资源“十三五”规划纲要》明确要求：按照生态文明制度体系建设的战略要求，构建国土资源环境承载力评价与监测预警机制。研究制定技术规范，部署开展重点区域承载力评价工作。开展成果集成与管理决策应用研究，定期编制资源环境承载能力监测预警报告，辅助支撑国土空间开发引导和管控，对接近或达到警戒线的地区，实行预警提醒和限制性措施。 2017年5月23日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十五次会议，审议通过了《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》等(2017年9月20日，中办国办印发)。会议强调，建立资源环境承载能力监测预警长效机制，要坚定不移实施主体功能区制度，坚持定期评估和实时监测相结合、设施建设和制度建设相结合、从严管制和有效激励相结合、政府监管和社会监督相结合，开展承载能力评价，规范空间开发秩序，合理控制开发强度，促进人口、经济、资源环境的空间均衡。

综上，开展区域国土资源环境承载力评价，为国土空间开发与保护规划和主体功能区建设提供国土资源环境的综合基础支撑，是贯彻落实科学发展观、谋求地质环境良性演化与实现人类最大的社会效益、环境安全效益和经济效益的统一，保障人类社会、经济的可持续发展，是科学规划、合理开发和保护国土资源环境的迫切要求。编制《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》，能够结合宁夏实际，指导开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作，保证评价成果的科学性、规范性和实用性。

（二）制定标准的意义

编制《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》，指导开展宁夏资源环境承载能力评价监测预警和国土空间规划研究工作，将资源环境承载能力评价结果充分运用到国土空间开发和资源保护、国土规划编制、国土综合整治、地质环境保护、生态安全建设等各个领域，有助于发现区域发展过程中的问题及其变化趋势，有助于提高资源利用率和缓解环境压力，提高资源环境承载力，实现宁夏的高质量发展和生态文明建设，对提高宁夏国土管理决策的科学性、优化国土空间开发格局、转变社会经济发展方式、提升政府社会治理能力具有重大现实意义。

三、制定标准的原则和确定标准主要内容

**（一）原则**

本技术规程在编制过程中，主要遵循了科学性、规范性和适用性原则。

科学性。标准的关键技术指标严格遵循国家有关方针和政策、法规，充分考虑与其它相关标准的协调性，广泛进行了意见征求。

规范性。格式上严格按照GB/T 1.1-2020的规定进行编写。

实用性。本规范规定了资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础条款、内容、技术方法及成果要求等。

**（二）主要内容**

本规范通过对区域资源环境禀赋条件的分析和识别，来研判国土空间开发利用和保护过程中的问题和风险。并以底线约束，生态优先；问题导向，科学客观；因地制宜，体现差异；简单实用，方便操作为四个评价原则，对区域内生态保护、农业生产、城镇建设等功能指向下的国土空间开发适宜程度进行批评，判别生态系统服务功能极重要和生态极敏感空间，明确农业生产、城镇建设的最大合理规模和适宜空间。为完善区域主体功能区布局，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，优化国土空间开发保护格局，科学编制国土空间规划，实施国土空间用途管制和生态保护修复提供技术支撑。

四、试验验证

在开展宁夏资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作中使用了本标准的部分内容，经验证，本技术规程规定的相关内容和要求具备了科学性、合理性、可行性。根据本标准开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作，准确可靠。

五、知识产权说明

本规范中所用评价公式为参考相关标准得出，其中：生物保护重要性评价公式——参考HJ 1142 生态保护红线监管技术规范生态功能评价（试行）、《生态保护红线划定指南》（环办生态〔2017〕48号）；农业生产适宜性评价公式——参考GB/T 21986 农业气候影响评价、GB 15618 土壤环境质量农用地土壤污染风险管控标准（试行）；城镇建设适宜性评价公式——参考GB 3095 环境空气质量标准、HJ 2.3 环境影响评价技术导则—地表水环境、《全国水环境容量核定技术指南》（环发〔2003〕141号）、《水体达标方案编制技术指南》（环办污防函〔2016〕563号）、《“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）》（环办环评〔2017〕99号）、DZ/T 0286 地质灾害危险性评估规范；承载规模评价公式——参考《宁夏回族自治区有关行业用水定额（修订）》（宁政办规发〔2020〕20号）、GB/T 50331 城市居民生活用水量标准等技术文件。

六、采标情况

无

七、重大分歧意见的处理经过和依据

本技术规程在草案意见征求过程中没有重大的意见分歧。在草案征求意见阶段时，专家提出的意见都进行了认真仔细分析，并进行了合理的采纳。

八、作为推荐性或强制性标准的建议及其理由

建议将本规程作为地方推荐性标准在自治区范围内推行。

九、其它需要说明的问题

2022年4月以来，标准起草小组汇总各方面反馈意见，并对反馈意见进行认真梳理，按采纳、部分采纳和不采纳三种方式进行意见处理，形成意见汇总处理表，并对标准征求意见稿和编制说明进行认真的修改和完善，尤其在2021年10月，宁夏回族自治区国土资源调查监测院组织相关领域专家对“标准”（征求意见稿）进行审查时，专家结合“标准”相关内容提出将《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价标准》改为《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价技术规程》，标准起草小组认真研究后采纳了专家意见，在此基础上形成标准送审稿和编制说明送审稿。