

新时代我国国土空间用途管制制度建设*

陈美球

(江西农业大学 农村土地资源利用与保护研究中心,江西 南昌 330045)



摘要:建立科学的国土空间用途管制制度是新时代我国国土空间治理现代化的内在需求。而构建统一的国土空间用途管制体系,实现管制对象的全覆盖和管制内容的全方位,是我国国土空间用途管制制度建设的主要任务。要在全面推进城镇空间、农业空间和生态空间的用途管制制度建设基础上,重视不同空间的功能融合;要为地方管理和创新活动留有空间,刚柔并济;要加强资源环境承载力评价,夯实国土空间用途管制制度建设基础;要加强生态保护补偿等配套制度建设,体现国土空间用途管制制度的公平原则。

关键词:国土空间;国土空间用途管制制度;国土规划;自然资源;土地用途管制

中图分类号:D922.3;F301.1

文章编号:1007-4074(2020)02-0091-07

基金项目:国家自然科学基金项目(71473112)

作者简介:陈美球,男,博士,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心教授,博士生导师。

我国已进入中国特色社会主义建设新时代,社会主要矛盾的根本性变化对我国公共治理能力提出了新的要求。空间治理体系是推进我国国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,而建立科学的国土空间用途管制制度是提升国土空间治理能力与水平的一项具体要求,直接决定着我国治理体系与治理能力的现代化建设,更是推动人与自然和谐共生、推进生态文明建设,实现中华民族伟大复兴的内在需求。2019年5月,中共中央、国务院出台了《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)明确指出,要形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度,通过健全用途管制,强化国土空间规划对各项规划的指导约束作用。尽管我国已实行了以土地用途管制为代表的相关国土空间用途管制内容,但与新时代国

土空间治理能力现代化的要求仍存在较大差距^[1-4],突出表现为管制手段不系统、管制政策不协调、管制法制建设不同步、管制范围不全面、管制效率不理想。因此,如何建立科学的国土空间用途管制制度,协调自然资源的利用与保护,已成为现阶段自然资源管理领域迫切需要解决的一项课题。本文在阐述国土空间用途管制制度基本认知的基础上,系统分析新时代国土空间用途管制制度建设的主要任务,并有针对性地提出相应对策建议,以期为推进我国国土空间用途管制制度建设提供参考。

一、国土空间用途管制制度的基本认知

国土空间用途管制制度的起源可追溯到上世

* 收稿日期:2019-06-05 修回日期:2019-07-22

纪初,是为了约束人们对土地的开发建设而提出的对人类经济行为的一种监管方式^[5-6]。国土空间用途管制制度在美国、加拿大和日本称为“土地利用分区管制”;在英国称为“土地规划许可”;在法国、韩国和我国香港地区称为“建设发展许可”;在瑞典、我国台湾地区则称为“土地使用管制”。我国 1998 年修订后的《土地管理法》,首次在法律上提出国家实行土地用途管制制度,并明确土地用途由各级人民政府编制的土地利用总体规划确定;2017 年公布的《土地利用总体规划管理办法》中,则更加明确地指出,土地利用总体规划是国家空间规划体系的重要组成部分,是实施土地用途管制,保护土地资源,统筹各项土地利用活动的重要依据。党的十九大报告首次明确实行“空间用途管制”,标志着我国对自然资源的管制从割裂的单要素管制迈向“山水林田湖草”生命共同体的综合管制,也对国土空间用途管制制度赋予了新的内涵与时代要求。国土空间用途管制并不是土地用途管制简单的升级版,而是新时代下保证我国国土空间资源的合理利用和优化配置,实现经济、社会和生态环境协调发展的内在需求。而正确掌握国土空间用途管制制度的基本认知,是构建国土空间用途管制制度,完善空间治理体系的重要前提。

(一)国土空间用途管制制度是推进生态文明建设的重要保障

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,事关国家安全和民族未来。作为生态文明建设的空间载体,自然资源的可持续利用,既是实现人与自然和谐共生的内在需求,也是建设生态文明的根本要求。然而,伴随着社会经济的发展,人们对自然资源需求的增加与利用能力的不断提升,导致维持自然资源可持续利用的生态环境日益受到威胁,相应出现了环境污染加重、生态系统退化等制约生态文明建设的问题。当前,人类的自然资源利用已不再是传统的平面利用,而是多维的空间利用。鉴于自然资源利用固有的经济外部性,在自然资源利用过程中,已表现出既有空间竞争、又有空间互补的复杂关系。由于这些关系的统筹成本过高而无法依赖市场进行调节,需要政府制定强制的管制规则来实现统筹协调。这正是国土空间用途管制制度的责任使命,也是国际

惯例与世界经验。国家通过制定科学的国土空间用途管制制度,以明确不同区域自然资源利用规则,约束人们的利用行为,从而实现相邻土地利用的和谐共赢,在更高层次达到人与自然共荣共享的空间相互依存关系。同时也旨在协调自然资源利用与保护的关系,进而为推进生态文明建设提供可持续利用的自然资源基础保障。

(二)国土空间用途管制制度是国土空间规划的具体落实

我国已明确了“建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市、县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系”。将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,是新时代我国谋划空间发展和空间治理的战略性、基础性、制度性工具,是国家空间发展的指南和可持续发展的空间蓝图。而国土空间规划确定的各类空间用途,必须通过利用许可、用途变更审批和开发利用监管等手段来落实,这些手段就是国土空间用途管制制度。因此,国土空间用途管制和国土空间规划是有机统一的整体,国土空间规划是国土空间用途管制的基础和依据,国土空间用途管制则是国土空间规划重要的实施手段。国土空间规划是由国家、省、市、县等不同层级规划构成的一个体系,不同层级规划任务与内容不同,其调控目标也不同,相应地体现在不同层级的国土空间用途管制制度上,其管制制度内容也不同。一般而言,越宏观的国土空间规划其用途管制越抽象,越微观的国土空间规划其用途管制则越具体,自上而下体现国家意志,下一级的规划空间用途受到上一级用途管制的约束。随着层级的降低,分区管制的内容应愈加精细,可操作性越强。

(三)国土空间用途管制制度应以资源环境承载能力为基础

国土空间用途管制制度是一项基于公共利益和国家发展目标需要、优化国土空间开发格局而制定的公共政策,其最终目标是实现自然资源的可持续利用,而自然资源的可持续利用建立在资源环境可持续承载基础之上,科学评估资源环境承载能力是建立国土空间用途管制制度的基础。

资源环境承载力的内涵随着社会进步与需求而变化,我国进入了生态文明建设,人们对资源环境承载力的需求不仅局限于满足基本生存、高效生产,还有优美的环境、愉悦的心情、社会公平与正义等更高层次的需求。因此,保护优先是建立国土空间用途管制制度的基本原则。在国家编制国土空间规划中,也强调要构建“生态功能保障基线”“环境质量安全底线”“自然资源利用上线”,而资源环境承载能力则是生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线的共同体现。

二、新时代国土空间用途管制制度建设的主要任务

面对新时代国家空间治理能力现代化建设对国土空间资源的合理利用和优化配置提出的新要求,我国已明确了“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复”的自然资源开发利用和保护监管改革方向,对国土空间用途管制制度建设目标提出了相应的需求。对照当前相关空间用途管制的现状问题,有利于明确国土空间用途管制制度建设的主要任务,提高满足建设目标需求的针对性。

(一)构建统一的国土空间用途管制体系

“统一行使所有国土空间用途管制”就必须构建面向所有自然资源的统一国土空间用途管制体系。然而,我国传统的自然资源管理方式是按耕地、森林、草原、湿地、水域等不同要素类型,分部门进行管理,各部门根据自身的职能和管理要求编制相应规划,进而制定各类空间用途管制制度,为本部门的项目审批与监管提供依据。现阶段我国涉及国土空间的规划众多,由政府编制的各类法定规划有 80 多种^[7]。尽管分部门管理方式有利于根据不同要素类型的生态系统特性制定针对性强的用途管制规则,但由于不同规划之间在基础数据、规划依据、规划期限、规划目标、规划指标、规划内容、规划方法等方面存在差异,导致规划空间上的交叉重复,甚至在利用方式与用途管制上相互矛盾,进而在空间用途划定与布局上出现冲突,而立足于部门管理体制和政策措施制定的用途管制规则同样难以协调同步。这种部门间分割的用途管制体系,不仅割裂了山、水、林、田、湖、草等各个要素生态系

统之间的有机联系,而且存在管制的依据和标准不统一、政策不协调的突出问题。

我国自然资源部门的组建,在体制上为国土空间用途管制制度的建设奠定了基础,解决了长期困扰自然资源分割管理的问题,同时,《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确了“五级三类”的国土空间规划体系,理清了长期制约自然资源统一规划与监督的现实问题,也为不同级别国土空间用途管制的制定提供了依据。因此,改变当前“相互重叠交叉,重部门需求,轻统筹协调”的用途管制现状,构建统一国土空间用途管制体系的条件已完全成熟。

(二)实现国土空间用途管制的全域覆盖

国土空间用途管制的对象是全域所有自然资源。实施国土空间用途管制旨在实现区域整体自然资源的可持续利用,促进生态文明建设。科学划定“三区三线”空间格局,实施“三区三线”的空间管控策略,是构建我国空间规划体系的核心内容,国土空间用途管制制度也必须实现对这三类空间的全覆盖。然而,由于我国的用途管制制度始于上个世纪 90 年代末的耕地保护目标^[8],后来逐渐扩大到林地、草地、水域和城乡建设用地,经历了“以耕地保护和农业发展为核心”和“以城镇化发展为主导”的两个阶段,导致现行的空间用途管制制度侧重于农业空间和城镇空间,其中基本农田保护区的管制制度最严格、最具体,根据《基本农田保护条例》作出了非常详细的要求,对区内的耕地利用、耕作层保护制定了明确规定,基本农田转用要国务院审批;对于城镇空间,也形成了适宜建设区、限制建设区、禁止建设区及绿线、紫线、黄线和蓝线“三区四线”的空间管制。但由于生态用地尚未真正成为法律意义上的土地用途,导致生态空间的管制制度建设非常缺乏,结果造成类似于为实现耕地占补平衡而盲目开垦的挤占生态空间、破坏生态环境的现象,也造成了现阶段生态空间划定遭遇尴尬局面,与新时代“加强生态保护修复,构筑生态安全屏障,建立统一的空间规划体系和协调有序的国土开发保护格局”的国土空间用途管制需求存在巨大差距。尽管原国土资源部会同其他 9 个部门,研究制定了《自然生态空间用途管制办法(试行)》,并在相关 9 个省份开展了试点工作,但试点成果还在不断总结中,尚未形成共识。

生态空间用途管制制度建设滞后于城镇和农业空间的现状,已在现实中表现出诸多问题,不少地方出现的“生态红线划定恐惧症”就是一个典型。一方面,随着生态环境保护问题问责力度的加大,地方政府努力避开生态红线区的划定,既担心违反保护区条例而被问责,也担心生态红线的划定失去了发展的机会;另一方面,在已划定的各类自然保护区中,由于缺乏相应的空间用途管制细则,只是笼统地禁止人类建设,导致一些自然保护区陷入“普遍违法”的尴尬局面^[9]。因此,加大生态空间用途管制制度建设,实现国土空间用途管制的全域覆盖,是新时代我国国土空间用途管制制度建设的重要任务之一。

(三) 强化国土空间用途管制的全方位管制

国土空间用途管制不仅是对自然资源利用方式的管制,还包括利用强度、利用效果及其对区域自然资源可持续利用影响的管制,是全方位、全过程的管制。然而现阶段用途管制内容主要是对土地利用方式及其转变作出了明确的规定,如在现行的县、乡级土地利用总体规划中,无论是土地用途分区,还是空间管制分区,都是在维持现有的土地利用方式的基础上,明确用途转变的种种条件与限制,重点又是对“农转非”的规定,并受制于自上而下的计划指标控制。一方面,由于信息不对称,在规划编制中,规划指标在自上而下的层层分解中不断“优化保障”,最后落实到基层的用地指标与地方实际需要差异很大;另一方面,用途转变还受到年度用地指标的制约,而土地利用计划每年编制一次,难以符合用途管制长期稳定的战略需求,导致管制内容过于强调各类用地的数量^[10]。另外,制定的具体空间用途管制规则也只是对各类用途的规定,而缺乏空间立体利用的管制、利用强度和空间布局结构的约束,既没有充分考虑土地利用之间的相互影响,也没有考虑同一土地利用可能产生的多种影响,特别是对生态环境的影响,没有真正落实“在保护中利用,在利用中保护”的自然资源可持续利用基本原则,比如农业空间的基本农田保护区、一般耕地区、林业用地区、牧业用地区,没有对禁止掠夺性的耕种、禁止高毒高残留农药的使用等明显破坏自然资源可持续利用的行为作出规定。

要改变当前用途管制内容重用方式与数量、轻利用强度与结构的现状,就必须在国土空间用途

管制制度的内容设计上提出全方位、全过程的系统要求,不仅要明确允许、限制、禁止的利用方式,还必须规定利用的强度,不是简单的“建还是种”“能种什么”“能建什么”等规定,还要明确“能建多少”“要满足什么利用条件”。如果有必要,甚至可对空间土地上的建筑材料、建筑风格、外部修饰作出具体规定。

(四) 注重国土空间用途管制的实用性

不同区域自然资源的区位条件、社会经济水平以及资源禀赋不同,其利用适宜性和利用约束条件不同,在利用方式及其空间用途管制制度上应体现地域性。但现实却是,各部门按一般的规则要求制定统一的用地管制分区而忽视了不同地域自身的管制需求,进而出现了千篇一律的用途划分与空间用途管制规则。比如,作为实践性很强的乡级土地利用总体规划,不论是地处山区、丘陵、平原、盆地或滨湖的乡镇,还是城郊乡镇或边远乡镇,其土地用途分区基本上分为基本农田保护区、一般耕地区、林业用地区、牧业用地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地、风景旅游用地区、自然和人文景观保护区以及其他用地区,相应制定的空间用途管制规则也是内容相同,难以体现不同区域的自身需求,从而导致空间用途管制制度因缺乏针对性和可操作性而形同虚设,无法发挥空间用途管制的功效。

《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确指出,要因地制宜制定用途管制制度,为地方管理和创新活动留有空间。因此,国土空间用途管制制度的建设应处理好“刚性”与“弹性”的关系,刚柔并济。一方面,对自上而下体现国家意志的原则性指标与要求不得突破,制定“刚性”规则;另一方面,要尊重自然资源的差异性,为地方的国土空间用途管制制度建设留有空间,允许地方根据自身需求有所创新,从而体现自然资源的差别化管理。

三、加强国土空间用途管制制度建设的建议

基于前文分析的新时代国土空间用途管制制度建设的主要任务,有针对性地提出以下加强国土空间用途管制制度建设的几点建议。

(一)完善多层级规划空间用途分区体系制度,突出“微观”规划空间用途分区的地域性

以聚集开发、分类保护为指导思想,建立分层次分类别的国土全域利用与保护格局,是协调我国自然资源开发与保护的总体思路。在层次上,要对应国家、省、市、县、乡镇的国土空间规划体系,构建“宏观—中观—微观”的空间用途分区体系。应遵循空间用途管制的尺度特征,在“微观”规划的空间用途分区类别划分上,突出地域性,根据不同地域生态环境的保护目标和生态环境敏感脆弱性,进行国土空间用途分区的划分,并制定详细的用途管制规则。

我国地域广阔,自然资源的地形地貌、资源禀赋、生态功能和生态环境敏感脆弱性,以及社会经济条件,都存在很大的地域差异,不可能构建简单的全国通用的“微观”空间用途分区类型。因此,一方面,要丰富我国“微观”空间用途分区的类型,为地方在制定空间用途分区时提供足够的选择空间,如英国在土地利用功能用途分类中所使用的NLUS分类系统,就采用了四个层次体系:将全国土地利用分为15个大类、78个组、150个亚组、600多个级^[11];我国台湾地区土地使用管制把土地使用分为非都市和都市土地两大类,其中非都市分为9个使用分区、18种使用地,明确限定允许使用和不允许使用的具体标准和条件,并制定了“都市土地使用管制规则”、“非都市土地使用管制办法”、“非都市土地容许使用执行要点”等一系列法规来规范和落实土地使用管制。另一方面,应允许地方在遵循上一级空间用途管制的前提下,针对区域自身的管制要求,适当合并或调整空间用途分区类型,从而提高可操作性。这是对党的十九大提出的“赋予省级及以下政府更多自主权”的具体落实,也是构建我国差异化绩效考核的现代空间治理体系的内在需求,但必须经过严格的科学论证,保证其切实适合当地国土空间治理的需求。

(二)明确全方位国土空间用途管制的制度需求,突出功能的融合

以国土空间用途管制替代以往的土地用途管理,标志着用途管制从平面的土地走向立体的空间、从割裂的单要素管制迈向“山水林田湖草”生命共同体的综合管制。在空间用途管制规则的制

定中,不仅要规定土地的用途,还要在空间要素的可持续利用上作出相应的规定,包括对建设密度、建设体量、投资强度等方面的具体要求,以及满足地形、水体、植被等方面的保护性要求,确保空间用途管制的多维管控,如城镇空间中的人口与产业聚集区,不仅要对地面常规的开发强度提出要求,还要合理引导和管控地下空间的开发利用,从而实现全方位的利用行为约束。

尽管“三线不交叉,三区不重复”是国土空间规划的基本要求,但生活、生产与生态的“三生”功能是融合的,生态空间可以发挥生产功能,农业空间和城镇空间更要兼顾生态功能。因此,在生态空间、农业空间、城镇空间的“三区”管制中,应突出“三生”功能相互融合的用途管制需求,特别是在农业空间和城镇空间中,确保维持基本的生态保障功能,如在农业空间中,应鼓励生态耕种,控制化肥农药的过量使用以及任何有损于耕地生态系统的行为,从而在促进耕地质量保护的同时,也能保障农产品的安全;在城镇空间中,则应强调保留相应的生态用地,营造生态宜居环境。因此,在具体的国土空间用途管制规则制定中,必须兼顾生产、生活、生态效益的统筹,满足自然资源利用的功能融合需求。

(三)加强资源环境承载力评价,夯实国土空间用途管制制度建设基础

明确人类的开发利用底线是划定国土空间用途区域及制定用途管制规则的重要基础和关键依据。人类的开发利用底线除了服从于上层用途管制的规定,主要取决于区域的资源环境承载能力。因此,必须加强区域资源环境承载力的评价,在梳理区域资源环境本底基础上,诊断空间开发利用所面临的主要资源环境风险类型、程度、危害、引发条件,以及空间分布规律,提出应对策略和建立预警机制,在明确严禁开发利用的项目、推行负面清单制度的同时,制定相关项目的准入门槛,从而确定开发利用的底线。

资源环境承载力是优化国土空间开发格局的基础。尽管一个区域的资源环境承载力会随着人们的利用方式、技术水平和管理活动有所变化,但资源环境本底对人类社会经济活动的支撑力是根本,能承受人类多大的干扰,以及适用哪种干扰(利用)方式是客观存在的。开展资源环境承载力

的评价并不是简单地判断是否“超载”或估算“能承载多少人口”,而是要明晰区域资源环境本底状况,识别资源环境短板,进而确定人类的利用方式。岳文泽等提出考虑人类对资源环境利用的需求,资源环境承载力内涵可解构为资源承载维、环境容纳维与生态服务维等三个维度^[12],按这三维的逻辑思维开展资源环境承载力评价,能更好地为国土空间用途管制制度建设提供依据。

(四)加强生态空间的用途管制制度建设,实现自然资源管制的全覆盖

尽管我国空间规划体系已明确了“三区三线”的划定,指出“生态保护红线”确定的生态空间是保障和维护国家生态安全的底线和生命线,但生态空间的用途管制制度供给严重不足却是制约我国国土空间用途管制制度全覆盖的最大短板。现阶段,生态空间的空间用途管制规则建设基本上只停留在“重点生态功能区”“生态敏感区”“生态脆弱区”“禁止开发区”的概念上,因此,迫切需要加快生态空间的空间用途管制规则建设,针对不同生态空间区域的保护对象与内容,制定出具体的管制规则。我国香港的生态空间就是根据保护对象、方式等不同,划分为郊野公园、特别地区、限制地区、自然保护区、绿化地带、具特殊科学价值地点等多种类型,分别明确了规划要求与用途管制规则。其中以野生生物保护为目的的“限制地区”管制最严,明确规定“任何人未持署长批准的许可,不得进入该地区”^[13]。

在制定生态空间的空间用途管制制度时,必须明确生态保护红线划定的区域并不完全等同于禁止发展的“无人区”,而是为了不破坏主导生态服务功能,对人们自然资源利用方式和利用强度进行严格的约束。《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》也指出“强化用途管制,严禁任意改变用途,杜绝不合理开发建设活动对生态保护红线的破坏”,是杜绝“不合理开发建设活动”,而不是禁止任何开发建设。关键是如何界定“不合理开发建设活动”,这又与地段生态功能的重要性程度、生态环境敏感脆弱性程度相关,生态功能越重要、生态环境越敏感脆弱,其开发建设活动的约束就越强。自然资源的生态保护与区域经济发展也不是天生不能协调的一对矛盾,只要明确自然资源的保护对象与具体内容,并科学诊断保护中

存在的主要问题,就完全能够实现“在保护中发展,在发展中保护”。如以“国家公园”为主要形式的美国自然资源保护模式,“生态环境不能受损、国家利益为上”是其最基本的原则,并明确了国家公园的四大功能:提供保护性的自然资源、保存物种及其遗传基因、提供国民游憩及繁荣地方经济、促进学术研究及环境教育。同时针对不同类型自然保护区的特征制定出不同的用途管制规则,允许不损害国家公园生态环境的经济活动,特别是强调以规范管理促进生态旅游,甚至在一些国家公园,允许原住民开展非商业性的捕鱼、采摘、狩猎等传统生计活动。2017年,美国国家公园体系游客人数达3.3亿人次,为公园辐射区(通常指公园60公里范围内)提供了30000多个就业岗位,为美国经济贡献了约358亿美元,实现了自然资源保护与经济的双赢”。

对于那些以野生生物保护为目标的重点保护区以及难以承受任何人为干预的生态环境极度敏感脆弱区域,确须实行“无人区”管制的核心生态保护区,要杜绝范围划定的随意性,加强科学考察论证,评估保护的价值,明确具体保护对象与目标任务,并对原住民的迁移安置、管护基础设施建设、管护人员与手段及其资金保障等内容制定出切实可行的实施方案。这是因为,一旦范围确定,将采取最严格的保护措施,禁止人类的一切活动。如果没有配套的保障政策,这些实行“无人区”管制的生态保护区很可能形同虚设。因此,对于按“无人区”管制的生态保护区设定,应制定严格的论证程序,不仅要划定范围、保护对象、保护目标、保护手段进行充分论证,还要对生态补偿、原住民安置方案、保护资金的落实等配套政策的可行性进行论证。

(五)加强生态保护补偿制度建设,体现国土空间用途管制的公平原则

国土空间用途管制能否得到落实,发展与保护的协调是核心,确保公平是关键。国土空间用途管制本质上是国家的一种强制权^[14],一方面,是基于空间资源的稀缺性,以维持国家整体利益,实现经济、社会与环境的可持续发展而作出的一种制度安排,也是对土地资源“市场失灵”弥补的客观要求。国土空间用途管制的突出特征就是对土地开发利用程度作出相应约束,这就意味

着丧失了相应的土地发展权和发展机会。另一方面,国土空间用途管制会导致地租的不均衡分配,在限制部分区域潜在地租收入的同时,也在无意中增加了另外部分区域的地租收入^[15]。因此,那些地租收入增加的地区有义务对地租收入减少的地区给予相应的经济补偿。但在实际操作中,地区之间很难形成补偿协调,客观上要求政府通过构建相应的补偿机制进行协调。

我国已对退耕还林、退耕还草、退耕还湖、基本农田保护、公益林保护、区域及流域生态保护补偿进行了有益的探索,并取得了一定的成功经验。2016年,国务院办公厅印发了《关于健全生态保护补偿机制的意见》,提出要按照权责统一、合理补偿,政府主导、社会参与,统筹兼顾、转型发展,试点先行、稳步实施的原则,着力落实森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域生态保护补偿任务。这在国家层面已作出了生态保护补偿机制的顶层设计,关键是要加以落实,要尽快构建符合我国国情的生态保护与补偿制度体系,进而提高全民保护自然资源和生态空间的自觉性和积极性,真正体现国土空间用途管制的公平原则。

四、结语

健全用途管制,监督规划实施,强化国土空间规划对各项规划的指导约束作用,是新时代推进我国国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。尽管国家已实行了多年的土地用途管制制度,但这种以单一要素为基础的用途管制,割裂了山水林田湖草等各要素生态系统之间的联系,难以适应国土空间现代治理的需求。构建统一的国土空间用途管制体系、实现国土空间用途管制的全域覆盖、强化国土空间用途管制的全方位管制、注重国土空间用途管制的实用性,进而构建科学的国土空间用途管制制度,已成为我国新时代提升国土空间治理能力与水平、推进生态文明建设的一项迫切任务。

国土空间用途管制制度的建设,是一项典型的系统工程,既要有国家层面的顶层设计,完善多层次级规划空间用途分区体系制度,明确国土空间用途管制制度的整体框架,构建与国土空间规划

体系相适应的国土空间用途管制体系,也要体现地域需求的创新,通过刚性与弹性的有机结合,确保国土空间规划的能用、管用和好用;既要加强资源环境承载力评价、补充生态空间用途管制短板,完善全方位的国土空间用途管制制度建设,还要加强生态保护补偿等配套制度建设,体现国土空间用途管制制度的公平性。

参考文献:

- [1] 黄征学,祁帆.从土地用途管制到空间用途管制:问题与对策[J].中国土地,2018(6):22-24.
- [2] 施志源.自然资源用途的整体性管制及其制度设计[J].中国特色社会主义研究,2017(1):81-87.
- [3] 祁帆,高延利,贾克敬.浅析国土空间的用途管制制度改革[J].中国土地,2018(2):30-32.
- [4] 祝睿.生态用地的法制化——基于土地用途管制制度演进的视角[J].中国土地科学,2019(1):17-23.
- [5] 丁成日,程智韬.中国规划空间管制的评价[J].城市发展研究,2018(6):37-45.
- [6] HONG W, GUO R, SU M, et al. Sensitivity Evaluation and Land-Use Control of Urban Ecological Corridors: A Case Study of Shenzhen, China[J]. Land Use Policy, 2017, 62: 316-325.
- [7] 严金明,陈昊,夏方舟.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学,2017(1):21-27;87.
- [8] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [9] 周凯,周文冲.这些自然保护区为何陷入“普遍违法”尴尬?[J].瞭望,2018(38).
- [10] 黄征学,祁帆.完善国土空间用途管制制度研究[J].宏观经济研究,2018(12):93-103.
- [11] 泰明周.土地利用分类及其影响因素研究[J].地域研究与开发,1997(1):13-16.
- [12] 岳文泽,王田雨.资源环境承载力评价与国土空间规划的逻辑问题[J].中国土地科学,2019(3):1-8.
- [13] 夏欢,杨耀森.香港生态空间用途管制经验及启示[J].中国国土资源经济,2018(7):62-65.
- [14] 王文刚,庞笑笑,宋玉祥.土地用途管制的外部性、内部性问题及制度改进探讨[J].软科学,2012(11):33-37;42.
- [15] MILLS D E. Is Zoning a Negative-Sum Game? [J]. Land Economics, 1989, 65(1): 1-12.

(下转第 143 页)

(责任编辑:朱 磊)

- 2017-09-28.
- [15] COGLIANESE C, LEHR D. Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era [J]. Social Science Electronic Publishing, 2017, 105(5).
- [16] 史风琴, 古孟冬. 为公正司法装上“智慧”引擎[EB/OL]. [2019-06-16]. <http://www.hebeicourt.gov.cn/public>.
- [17] 周佑勇. 智能技术驱动下的诉讼服务问题及其应对之策[J]. 东方法学, 2019(5): 14-19.
- [18] 王燃, 徐笑菁, 龚向柏. 智慧法治背景下司法数据开放共享研究[J]. 人民法治, 2018(11): 18-21.
- [19] 郎彦辉. 数字利维坦: 信息社会的新型危机[J]. 中共中央党校学报, 2015(3): 45-83.
- [20] 维克托·迈尔-舍恩伯格, 肯尼思·库克耶. 大数据时代: 生活、工作与思维的大变革[M]. 盛杨燕, 周涛, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2013: 208.
- [21] 刘艳红. 数据时代审判体系和审判能力现代化的理论基础及实践展开[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2019(3): 101-112.
- [22] 张艳, 胡新和. 云计算模式下的信息安全风险及其法律规制[J]. 自然辩证法研究, 2012(10): 59-63.
- [23] 张吉豫. 大数据时代中国司法面临的主要挑战与机遇——兼论大数据时代司法对法学研究及人才培养的需求[J]. 法制与社会发展, 2016(6): 52-61.
- (责任编辑: 粟世来)

Judicial Big Data and the Realization of Judicial Justice

WANG Jiayun

(School of Law, Southeast University, Nanjing 211189, China)

Abstract: Judicial big data is the combination of judicial activities and big data technology and its active. Judicial big data, taking the result of the judgment as its carrier, integrating a variety of information and data resources of legislation and cases, provides reliable data support for the judges to form their cognition and judgment of cases. In spite of its positive impact on judicial justice, it also produces negative effect on judicial justice due to the limit of data technology. Therefore, we should attach importance to the construction of data standards and norms, improve the rationality and security in the use of judicial data, and eliminate data traps so that big data helps realize judicial justice.

Key words: judicial; big data; judicial big data; judicial justice; data trap; data depends

(上接第 97 页)

Construction of Land Space Use Control System in the New Era

CHEN Meiqiu

(Research Center for Rural Land Resource Utilization and Protection,
Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330045, China)

Abstract: The establishment of a scientific control system of land space use is the inherent demand of the modernization of land space governance in the new era. It is our major task to construct a unified land space use control system, which should fully cover the control objects and content. On the basis of comprehensively promoting the construction of the use control system of urban space, agricultural space and ecological space, we should attach importance to the functional integration of different spaces, and leave room for local management and innovation activities. It is necessary to strengthen the evaluation of the carrying capacity of resources and environment, consolidate the foundation of the construction of the control system of land space use, strengthen the construction of supporting systems such as ecological protection and compensation, and embody the fair principle of the control system of land space use.

Key words: land space; land space use control system; land planning; natural resources; land use regulation