

# 生态空间用途管制制度建设的思考

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

针对我国生态空间用途管制制度建设滞后于城镇和农业空间发展的现状,加大生态空间用途管制制度建设,既是实现统一行使所有自然资源国土空间用途管制的内在要求,也是当前推进生态文明建设的现实需求。随着生态环境保护问题问责力度的加大,一方面,不少地方正在努力避开生态红线区的划定,甚至一些地方出现“谈保护区色变”的恐慌心态,既担心违反保护区条例而问责,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”尴尬局面。

## 一、生态空间并不都是禁止发展区

我国空间规划体系中“三区三线”的划定,目的是促进人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一。其中“生态保护红线”指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,是保障和维护国家生态安全的底线和生命线,主要包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

但是,生态保护红线划定的生态区域并不

等同于“无人区”,更不应该都成为禁止发展区,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。但针对不同类型自然保护区的特征制定出不同的用途管制细则,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”。

## 二、加强生态空间用途管制制度建设的建议

空间用途管制制度是区域自然资源利用的根本依据,而用途管制则由规划来确定。国家已明确了“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”,提出了以主体功能区规划为基础,以资源环境承载力评价和国土开发适宜性评价为前提,划定“三区三线”的空间管控策略,但要真正落到实处,还需要建立具有可操作性的空间用途管制体系,这既是消除地方政府划定生态红线的种种顾虑、协调自然资源利用与保护的内在要求,也是实现自然资源统一管理精细化的客观需求。为此,提出以下构建科学空间用途管制体系的建议。

### 1. 构建多层次规划空间用途分区体系,突出“微观”规划空间用途分区的地域性

以集聚开发、分类保护为指导思想,建立分层次分类别的国土全域保护格局,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、乡镇的规划体系,构建“宏观—中观—微观”的空间用途分区体系。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益精细,可操作性越强。在“微观”规划的空间用途分区类别划分上,应突出地域性,根据不同地域生态环境的保护目标及其生态环境敏感脆弱性,进行空间用途分区的划分,并制定详细的用途管制细则。

我国地域广阔,生态功能和生态环境敏感脆弱性,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;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,但必须经过严格的论证。

### 2. 全方位制定空间用途管制规则,突出空间用途管制的空间属性与可操作性

实施空间用途管制,就是要通过制定空间用途管制规则,明确不同地块的利用行为约束,而这种行为约束必须是全方位的,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,甚至可对建筑材料、建筑风格作出具体规定。另外,以“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“山水田林湖草”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,从而确保空间用途管制的可操作性。

在生态空间、农业空间、城镇空间的“三区”管制中,并不是相互排斥的用途管制,特别是在农业空间和城镇空间中,要兼顾生态功能,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。现阶段,相对于农业空间和城镇空间,生态空间的空间用途管制规则建设更加滞后于社会需求,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

批出的许可,不得进入该地区”。

### 3. 加强资源环境承载力评价,强化“无人区”划定的科考论证

明确人类的开发利用底线是确定生态空间的空间用途管制规则的重要基础和关键依据,而人类的开发利用底线除了服从于上级空间用途管制,主要取决于区域的资源环境承载力。因此,必须加强区域资源环境承载力的评价,评价并不是简单地计算出区域资源环境承载力的高低,而是要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、危害程度、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,在明确严禁开展利用的项目、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。

对于那些以野生生物保护为目标的重点保护区域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政策。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,很可能形如虚设,甚至会出现“普遍违法”的尴尬局面。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

居民安置方案、保护资金落实等配套政策的可行性进行论证。

#### 4. 加强生态保护补偿制度建设, 促进用途管制制度的落实

国土空间用途管制能否得到落实, 发展与保护的协调是关键。国土空间用途管制本质上是国家的一种强制权, 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, 也是对土地资源配置“市场失灵”弥补的客观要求。生态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。因此, 那些地租收入增加的地区有义务对地租收入减

少的地区给予一定的经济补偿, 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, 尽快构建符合我国国情的生态保护与补偿制度体系, 进而提高全民保护生态空间的自觉性和积极性。

(编辑: 蒋仁开)