

# 县乡总体规划用途管制规则是国土空间规划落地的关键

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

县乡两级国土空间总体规划是自上而下传导、实现国家国土空间治理战略目标的最终落实。由于国土空间具有位置固定的突出特征,国土空间规划的实质就是制度设计,即利用国家公权力,对国土空间进行用途管制分区,并规定相应的用途管制规则,从而明确每一块国土空间的具体用途、使用条件等内容,从现实操作层面来看,科学制定各类用途管制分区的具体用途管制规则才是最本质的内容。

作为最直接的国土空间规划执行者,县乡政府对国土空间规划是否“能用、管用、好用”最直观的判断就是用途管制规则是否实用。为什么一些地方在生态保护区域划分时,经历了从积极到慎重,再到“谈生态红线色变”的恐慌心态,就是因为最初传闻生态保护区域划得越大其得到的生态补偿越多,但随着对生态环境保护的重视,以及生态环境问责力度的加大,地方政府发现生态保护区的划定,就意味着发展受限,特别是缺乏针对保护内容与保护目标而制定的具体用途管制规则,只是笼统性提出禁止开发性、生产性建设活动,结果使一些自然保护区陷入“普遍违法”的尴尬局面或不少地方不得不因一些建设项目涉及生态红线区难以立项而纷纷提出调整生态红线的要求。因此,必须充分认识县乡二级国土空间总体规划

的用途管制分区及其用途管制规则的关键作用,切实构建具有可操作性的用途管制规则。

## 一、制定详实明晰的用途管制规则

对于操作层面的用途管制,县乡二级国土空间总体规划中的用途管制规划越详细具体越具有可操作性。对区域内每一类国土空间用途分区,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、外部修饰作出具体规定。

传统县、乡级土地利用总体规划中的土地用途分区,基本上是在维持现行土地利用方式的基础上,突出用途转变的种种条件与限制,重点又是对“农转非”的规定,制定的用途管制规则缺乏对空间立体利用的管制,以及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,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,没有对禁止掠夺性耕种,以及使用高毒高残留农药等明显破坏自然资源可持续利用的行为作出规定。

因此,要改变当前用途管制内容重用途方

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。不仅要规定用途,还要在空间要素的可持续利用上作出相应的规定,如涉及农业空间的用途管制,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,还要提出对建设密度、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。

## 二、突出生态空间的分类保护要求

建立分层次分类别的国土空间利用与保护格局,是协调我国自然资源开发与保护的总体思路,分类保护是生态空间管制的基本要求。《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》指出要杜绝“不合理开发建设活动”,由于不同地域的保护对象不同、生态环境敏感脆弱度不同,对“不合理开发建设活动”的内涵界定差别很大,应根据生态空间内不同区域保护内容的不同进行分门别类,以及针对不同人类活动可能对保护对象产生的影响,制定相应的用途管制细则,实行分类管控。

目前的生态空间管制存在“一刀切”的倾向,如笼统地规定:自然保护区核心保护区原则上禁止人为活动,其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动,在符合现行法律法规前提下,除国家重大战略项目外,仅允许对生态功能不造成破坏的“8类”有限人为活动,完全忽视了不同地域生态敏感性及其生态功能的客

观差异,也加剧了保护与利用的矛盾冲突。实际上,生态空间保护与经济发展并不是天生不能协调的一对矛盾体。只要明确保护对象与具体内容,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”。

构建生态空间的分类保护体系,既是落实生态空间用途管制的关键,也是消除各地划定生态红线区顾虑的基础。要深入开展区域自然资源生态环境状况调查与承载力评价,在系统梳理我国自然资源生态环境本底、掌握生态环境敏感脆弱性类型及其分布特征的基础上,科学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,以及区域分布规律,进而构建生态空间用途分区体系,并明确不同区域生态环境的保护对象与内容,对人类的利用约束行为和程度提出具体要求,在明确严禁开发利用项目、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。负面清单要比正面清单更加科学,这是因为正面清单难以穷尽,而负面清单可通过人类利用行为对保护目标的影响评估提供合理依据。

## 三、重点处理好三组关系

一是处理好刚性与弹性的关系。“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,在国家层面构建统一的“宏观—中观—微观”国土空间用途管制分区体系及其管制要求,对全国国土空间的用途管制提出刚性要求。然而我国地域广阔,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,以及社会经济条件等都存在很大的差异,在国土空间

用途管制上必须为地方留有相应的弹性。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;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,这也是对党的十九大提出“赋予省级及以下政府更多自主权”的具体落实,但必须经过严格的科学论证,保证其切实符合当地国土空间治理的需求。

二是处理好上下传导与衔接的关系。我国确定的“五级三类”国土空间规划体系,存在从上到下、层层传导、落实国家意志的内在逻辑。这种逻辑不仅是各类规划指标的上下传导与衔接,更是用途管制的上下传导与衔接,既要在空间布局上实现衔接,又要在用途管制规则上实现衔接,而这恰恰是当前制约各地各级国土空间规划推进的主要瓶颈。为此,国家应加强顶层设计,在空间分区的尺度上和用途管制规则的设计上,明确我国“五级三类”国土空间规划体系中不同层级国土空间规划间的内在

关系,确保国土空间规划体系的整体关联性。为了确保县乡二级国土空间规划的衔接,应提倡县乡二级国土空间总体规划的同步编制。

三是处理好公平与效益的关系。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。那些得到充分发展的地区有义务对发展受限的地区给予相应的经济补偿,但在实际操作中,地区之间难以协调经济补偿,客观上要求政府通过构建相应的补偿机制进行协调。因此,对于生态保护区、永久基本农田保护区等经济正外部性效益显著的用途管制分区,在用途管制规则的制定中,除了对人类的行为约束外,还应包括相应的经济补偿内容,着力提高地方保护耕地、森林、草原、湿地、水资源等自然资源和生态空间的自觉性和积极性,处理好国土空间用途管制的公平与效益关系。

(编辑:孟鹏)