

分类管控生态空间是协调保护与发展的关键

陈美球^{1,2}

(1·江西农业大学MPA教育中心,江西·南昌 330045;

2·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:在我国国土空间规划的“三线三区”中,由生态红线划定的生态空间并不完全等同于“无人区”而禁止人类的一切生活生产活动。鉴于不同区域的资源环境本底不同,其生态环境敏感脆弱度不同,生态功能表现也不同,其“不合理开发建设活动”的内涵界定差别很大,实施分类管控是落实生态空间用途管制的内在需求,也是协调保护与发展的关键。为此,研究提出了推行分类管控生态空间的对策:一是科学构建我国生态空间用途分区体系,为分类管控奠定基础;二是加强不同生态空间区域的管制规则建设,为分类管控提供依据;三是加强生态保护补偿制度建设,促进各类生态空间管制的落实。

关键词:生态空间;分类管控;用途管制制度

中图分类号: F301

文献标志码: A

文章编号: 2095-1329(2020)01-0001-03

最近一段时间以来,不少地方出现“谈生态红线色变”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。由于缺乏相应的生态空间用途管制制度,目前不少地方凡是涉及生态红线区域的建设项目均暂停上报,导致涉生态红线已成为影响项目建设推进的一个主要原因。实际上,生态红线划定的生态空间并不等同于“无人区”,更不都是自然资源原始状态的保留区。而构建科学的分类管控生态空间用途管制体系,是消除各地划定生态红线区顾虑的基础,也是切实落实生态空间用途管制的关键。

1 推行生态空间分类管控的必要性

1.1 生态红线区并不完全等同于禁止发展区

中共中央办公厅、国务院办公厅2017年2月7日印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》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。把生态保护红线划定的区域等同于“无人区”而作为禁止发展区的做法,是落实国家生态空间保护的“一刀切”工作思维。

1.2 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

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”^[1]。如以“国家公园”为主要形式的美国生态空间保护模式,“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,并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;另外约有600名特许权所有人在国家公园内运营,为公园内的游客提供服务,每年收入总计约11亿美元,他们需向联邦政府支付每年约6600万美元特许经营费,从而获得在公园内运营的权利。2017年美国国家公园体系游客人数达3.3亿人次,为公园辐射区提供了3万多个就业岗位,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发展的“双赢”。国内的现实调研也发现,一些农户的承包林地被划入生态红线范围,其中不乏各类果园,这些果园在一定程度上承担着农户的基本生计,如果不允许农户从事经营活动,将严重影响着农户的生活。

1.3 分类管控是生态空间管制的内在需求

对生态空间的管制,不能套用“永久基本农田保护区”



收稿日期:2019-11-28

修回日期:2019-12-08

作者简介:陈美球(1967-),男,博士,教授,博士生导师,江西农业大学MPA教育中心主任,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心主任,主要从事农村土地资源管理研究。

电子邮箱:cmq12@263-net

联系电话:0791-83824579

基金项目:国家自然科学基金“不同经营主体的环境友好型技术采纳行为、相互影响机理及激励对策研究”(71964016)

的“占一补一”管制思维,这是因为“永久基本农田保护区”的保护目标明确、管制规则一致,通过“面积相等、质量相当”的永久基本农田补划可以维持原来“永久基本农田保护区”的目标;也不宜对所有生态空间制定统一可以占用的建设项目清单,因为在生态红线划定的生态空间中,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,能够承受人类干预的程度不同,允许建设的项目类型和利用条件相差很大。应像城镇发展空间中对不同类型区域确定相应的建筑密度、容积率、绿化率的要求一样,根据生态空间内不同区域保护内容不同进行分门别类,制定相应的用途管制细则,实行分类管控。

1.4 生态空间的分类管控是国际上的惯例

由于不同地域生态空间的保护对象与内容不同,以及生态环境敏感脆弱度不同,对人们的利用行为约束也不同,分类管控已成为国际上实行生态空间用途管制的惯例。如在美国的一些自然保护地,通常划分为核心区、缓冲区、实验区、游憩区;加拿大将国家公园划分为特别保护区、荒野区、自然环境区、户外游憩区和公园服务区五类,对每一类区域明确了保护的主体与内容,规定了人类的利用行为;韩国设定了国立公园、自然生态系统保护区、自然纪念碑保护区、鸟类和哺乳动物保护区,其中自然保护区又细分为旅游区、核心区和实验区^[2]。我国香港的生态空间也是根据保护对象、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]。

2 推行生态空间分类管控的对策建议

2019年5月10日印发的《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)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”,要“对所有国土空间分区分类实施用途管制”。因此,完善生态空间分类管控的用途管制制度,是现阶段破解生态空间内保护与建设的矛盾,落实该“若干意见”的一项迫切任务。

2.1 科学构建我国生态空间用途分区体系,为分类管控奠定基础

《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》提出要“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”。我国地域广阔,生态功能和生态环境敏感脆弱性都存在很大的地域差异,不同地段的生态环境本底条件不同,其生态功能表现和生态保护价值差别很大,不可能在全国采取统一的生态空间用途

分区类型。我国的自然保护地体系就包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水利风景区、海洋特别保护区(含海洋公园)和沙漠公园共计8种类型^[4]。建立刚性与弹性相结合的生态空间用途分区体系,要对应国土空间规划的五级体系,构建国家、省(市、自治区、直辖市)、市、县、乡(镇)的生态空间用途分区框架体系。层次越高,其用途划定越宏观;层次越低,则用途划定越具体。并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,适当合并或调整生态空间用途分区类型,从而满足不同地域的需求。

2.2 加强不同生态空间区域的管制规则建设,为分类管控提供依据

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。因此,要对每类生态空间区域的资源环境承载力进行评价,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、危害程度、引发条件,提出应对策略和建立预警机制,制定具体的空间用途管制规则,明确严禁开展利用的项目以及相关项目的准入门槛。对于难以回避的项目,应提出避免对生态环境造成影响的配套措施。比如我国青藏铁路建设,不可避免地要穿越众多生态保护区,为了最大限度地避免对生态环境的影响,一方面,列车上的厕所采用真空集便装置,废物废水都有专门的回收设备,另一方面,全线建立了33个野生动物通道,以保障藏羚羊等野生动物的正常生活、迁徙和繁衍。在澳大利亚凯恩斯,开发商申请在风景区建设一条7.5km的空中索道,政府明确规定不能干预热带雨林生态系统,要求开发商不得毁坏热带雨林,开发商不得不用直升机运送建筑材料来修建索道支架。

2.3 加强生态保护补偿制度建设,促进各类生态空间用途管制的落实

国土空间用途管制本质上是国家的一种强制权,是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。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。另外,也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,在无意中增加了另外部分区域的地租收入^[5]。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,客观上要求政府构建生态补偿机制进行协调。因此,国家必须加强生态保护补偿制度建设,针对不同生态空间类型发展权的受限程度给予相应的经济补偿。对于实行“无人区”管制的核心生态保护区,还要制定原住民的迁移安置、管护基础设施建设、管护人员与手段及其资金保障等的配套政策。



参考文献(References)

- [1] 陈美球,刘桃菊,张淑娟. 我国国土空间用途管制现状与完善对策[J]. 中国土地,2019(10):27-30.
CHEN M Q, LIU T J, ZHANG S X. The current situation of land and space use control in China and the improvement measures[J]. China Land, 2019(10):27-30.
- [2] 黄丽玲,朱强,陈田. 国外自然保护区分区模式比较及启示[J]. 旅游学刊,2007(3):18-25.
HUANG L L, ZHU Q, CHEN T. Comparison of zoning models in protected natural areas overseas and its enlightenment[J]. Tourism Tribune, 2007(3):18-25.
- [3] 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,2018,31(7):62-65.
XIA H, YANG Y S. The control on the usage of ecological space in Hong Kong[J]. Natural Resource Economics of China, 2018,31(7):62-65.
- [4] 张婧雅,张玉钧. 自然保护区的资源特征及新分类系统下的管理策略[J]. 中国土地,2019(11):14-16.
ZHANG J Y, ZHANG Y J. Resource characteristics of nature reserves and management strategies under the new classification system[J]. China Land, 2019(11):14-16.
- [5] MILLS D E. Is zoning a negative-sum game?[J]. Land Economics, 1989,65(1):1-12.

Classified management and control of ecological space is the key to coordinated protection and development

CHEN Meiqiu^{1,2}

(1. MPA Education Center, Jiangxi Agriculture University, Jiangxi Nanchang 330045, China;

2. Research Center on Rural Land Resources Use and Protection, Jiangxi Agriculture University, Jiangxi Nanchang 330045, China)

Abstract: Ecological space demarcated by the ecological red line is not exactly equal to the “*strictly prohibited area*” as all production and living activities of human beings are prohibited. In view of the different backgrounds of resources and environment in different regions, the sensitivity and vulnerability of ecological environment are different, and the performance of ecological functions are also different. Therefore, classified management and control is the internal demand for the implementation control of the use of ecological space. Furthermore, there is also another key to the coordination of protection and development. Some countermeasures to implement classified management and control of ecological space were put forward: building a scientific system of ecological space use zoning in China to lay a foundation for classified management and control; strengthening the construction of control rules in different ecological space areas to provide a basis for classified management and control, thus, strengthening the construction of the ecological protection compensation system to promote the implementation of various types of ecological space control.

Key words: ecological space; classified control; use control system

《上海国土资源》入选全国高质量期刊分级目录

为提升我国科技创新能力、加快建设创新型国家提供有力支撑,2019年3月,中国科学技术协会发布《分领域发布我国高质量科技期刊分级目录工作实施方案》的通知,要求发挥全国性专业学会同行评议功能和相关研究机构作用,从国内外科技期刊中遴选出一批科技学术界公认、期刊出版界认可、社会影响力较强的期刊,研究发布15个学科领域高质量科技期刊分级目录,以期推动高质量中国科技期刊与国外高水平期刊的等效使用,吸引高水平论文在中国科技期刊首发,持续提升我国科技期刊在国际科技界的影响力和话语权。至2019年底,各学科领域高质量科技期刊遴选工作陆续完成并对外公示发布分级目录。

《上海国土资源》分别入选《地理资源领域高质量科技期刊分级目录》和《地学领域高质量科技期刊分级目录》。

《地理资源领域高质量科技期刊分级目录》由中国地理学会联合中国自然资源学会负责遴选研制。在《上海国土资源》期刊所在的“自然资源领域”分级目录内,共有27家期刊,其中国内中文期刊12家。

《地学领域高质量科技期刊分级目录》由中国地质学会牵头,会同中国天文学会、中国气象学会、中国地球物理学会、中国地震学会、中国矿物岩石地球化学学会、中国煤炭学会、中国石油学会、中国海洋学会、中国古生物学会,共10个专业学会组成遴选组。在本刊所在的“地质学领域”,共有80家国内期刊(其中英文刊10家)、47家国外期刊入选。

入选期刊具体名录可浏览中国地理学会(<http://www.gsc-org.cn/content.aspx?id=1049>)、中国地质学会(<http://www.geosociety-org.cn/?category=bm90aWNI&catiegodry=OTQ3OQ==&year=>)等相关网站发布的信息。

《上海国土资源》编辑部