

# 国土空间规划应紧扣我国的基本国情

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

2019年《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》的出台,标志着我国进入了以国土空间规划为抓手推进国土空间治理现代化建设的新阶段。编制出“能用、管用、好用”的国土空间规划,成为我国国土空间治理体系与治理能力现代化建设的基础工作。一国国情决定了其国土空间治理体系与治理能力现代化建设的具体内容与实施路径。当前,我国正在构建具有中国特色的“五级三类”国土空间规划体系,在各级各类国土空间规划的编制中如何进一步体现我国基本国情,是一个迫切需要解决的重要课题。

## 一、紧扣国情是国土空间规划的内在需求

正确把握规划对象特征及规划目标是编制“能用、管用、好用”规划的前提。国土空间规划的规划对象就是国土空间内的各类自然资源,而追求国土空间资源的可持续利用、实现人与自然之间和谐共生就是国土空间规划的规划目标。不同国情下国土空间资源可持续利用的制约因素存在差别,实现人与自然之间和谐共生的战略思维与路径也各不相同,国情对国土空间规划目标的实现影响至关重要。

自然资源空间位置的固定性。这是自然

资源的根本特征,也正是因为空间的位置固定性,导致自然资源保护与利用的统筹安排并不是实物配置,而是一系列的制度安排,通过制度来规定不同地块该做什么用,不该做什么用,允许什么人使用,利用到什么程度,受到什么约束,等等。同时,空间的位置固定性还引申出土地对其它生产要素配置的引领性:资金可以筹集,技术可以引进,劳动力可以调配,唯独土地资源无法移动再生,劳动力、资金、技术等要素配置最终要落在土地上,受制于土地资源的空间配置。因此,编制好国土空间规划,不仅要系统掌握各类自然资源保护与利用的相关政策制度,也要掌握自然资源配置对劳动力、资金、技术等要素配置的内在影响机制,而不同国情有不同的自然资源保护与利用制度规定,以及对其他生产要素配置的影响规律。

自然资源利用的经济外部性。各类自然资源利用的经济外部性特征特别明显,且影响长久深远,这些经济外部性既有正外部性,也有负外部性。耕地保护是典型的经济正外部性,并表现出特有的时空特性:一是代内外部性和代际外部性,不仅为当代社会带来了社会生态功能,还为子孙后代留下了宝贵的耕地资源,确保了人类可持续发展的基本资源需求;

二是由于耕地空间分布的不均衡性、耕地与非农用地的比较利益差别、区域经济发展不平衡等因素,使耕地保护的外部性突破区域界线,表现出空间区域的延伸性。而矿产资源开采是典型的经济负外部性,如传统的稀土矿露天开采,不仅破坏大量的地表植被,造成稀土矿区大面积的地表土层剥离,产生严重的水土流失和滑坡,而且开采过程中使用的药剂、矿物中伴生的重金属、放射性元素等严重污染周边土壤和地下水以及环境,个别地方甚至造成下游大片农田无法耕种且难以治理,其负外部性长期存在。如何有效地抑制“搭便车”现象、合理解决各类自然资源利用中的种种经济外部性,是国土空间规划编制需要实现的一个重要任务目标,而不同国家因国情不同抑制“搭便车”行为的政策思路与路径是不同的。

自然资源“生命共同体”的系统性。尽管自然资源可以表现为土地资源、水资源、矿产资源、气候资源、生物资源、海洋资源等各种类型,但各类自然资源之间是相互影响、相互依存的有机整体。正如习近平总书记提出“山水林田湖草是生命共同体”理念,“人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树”,由各类自然资源组成的国土空间系统,存在着无数相互依存、紧密联系的有机链条,牵一发而动全身。科学统筹各类自然资源的保护与利用,实现区域国土空间资源生态效益、社会效益和经济效益的有机统一,同样是编制国土空间规划的一项重要任务目标。然而,不同国情下各类自然资源间的矛盾表现不同,统筹协调的制度安排与实现路径也不尽相同。

## 二、正确把握我国国土空间规划中的国情需求

从国土空间资源保护与利用角度,系统认识我国的基本国情,进而正确把握国土空间规划中的国情需求,是编制“能用、管用、好用”国土空间规划的重要前提。

(1)社会主义公有制。土地公有制是我国社会主义公有制的主要内容,维持社会主义公有制是编制国土空间规划的一项基本原则。自然资源是大自然给予人类的共同福祉,但由于面积的有限性,自然资源利用效益与公平的协调是一个永恒课题,既要努力提高自然资源的利用效益,提升对社会经济发展的支撑能力,更要兼顾人类对自然资源的共同分享,促进社会的和谐稳定。与资本主义私有制片面强调私人利益不同,社会主义公有制具有协调土地利用效益与公平的制度优势:公有制以保障全体成员利益、促进共同发展与繁荣为根本,不断夯实社会公平、正义的基础,当局部利益与整体利益产生矛盾冲突时,公有制可以促使局部利益服从整体利益。因此,如何充分发挥我国社会主义公有制的制度优势,协调好各类自然资源利用效益与公平的关系,应是我国编制国土空间规划的一个内在需求。

(2)耕地保护战略地位突显。人多地少、人均耕地占有量少,是我国自然资源的基本国情。作为世界上的第一人口大国,加强保护耕地、保障粮食安全不仅是我国关乎国计民生的头等大事,也对保障世界粮食安全、稳定国际粮食价格具有重要战略意义。尽管我国把耕地保护作为一项基本国策,先后制定了永久基本农田保护、耕地占补平衡等一系列制度,耕地

数量锐减的趋势也得到了有效的遏制,但耕地质量与生态保护效果并不乐观。因此,在有效遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”的同时,促进耕地生态与质量的提升,切实实现耕地数量、质量、生态的“三位一体”保护目标,维持耕地生产能力的可持续发展,确保我国的粮食安全,是我国编制国土空间规划的一个优先战略需求。

(3)地域空间差异大。我国国土面积辽阔,地区差异明显,自然地理格局相差很大,自然资源禀赋千差万别,区域经济发展也不平衡,不同地域经济发展对自然资源的保障需求不同,自然资源保护内容与目标也不尽相同,因地制宜应是我国编制国土空间规划的客观需求。目前我国生态红线划定工作推进缓慢的一个重要原因,就是没有明确不同生态地域的保护内容与目标,更没有制定相应的用途管制规则,导致一些地方出现“谈生态红线色变”的恐慌心态,担心一旦划入生态红线,就失去了发展机会。实际上,生态红线划定的生态空间并不完全等同于“无人区”或自然资源原始状态的保留区,而应是针对具体地域的保护内容与目标制定相应的保护策略,地域性明显。

(4)城乡二元结构客观存在。我国是一个历史悠久、富有小农传统的农业大国,农业人口基数大,在未来相当长的时期内,广大的农村地区和千千万万的小农户仍将是我国农业农村发展的基础力量和国家繁荣稳定的重要基石,在维护国家粮食安全、保障农产品供给、维系农村社区功能、保障社会和谐稳定、传承农耕文明等方面发挥着不可替代的基础性作用。在国土资源配置上,既要兼顾城乡的发展

需求,又要统筹城乡融合发展,不能把保护的责任放在农村、发展的机会留给城市。因此,为乡村振兴战略提供必要的国土资源保障,着重解决乡村发展不充分、城乡发展不平衡的突出问题,应是我国国情对国土空间规划的客观需求。

### 三、编制符合我国国情国土空间规划的思考

国土空间规划并不是多个空间类规划的简单组合,而是根据国土空间治理现代化战略需要的重构性变革,是一个全新的挑战,不仅在技术手段上要不断创新,也要在规划理念与思维上勇于革新,而符合国情需求是一个基本要求。

#### 1. 构建具有中国特色的国土空间用途管制体系

国土空间用途管制是国土空间规划的具体落实与主要的实施手段,也是编制国土空间规划的重要目标导向,在很大程度上决定着国土空间规划的编制思路,特别是不同的用途管制规则设计左右着国土空间的用途分区划分,构建具有中国特色的国土空间用途管制体系本身也是紧扣国情的内在需求。因此,要顺应自然资源统一管理的改革目标,构建各类自然资源全覆盖的国土空间用途管制体系,既要明确全国统一的国土空间用途分区体系框架,又要兼顾各地自然资源的区域差异性,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,从而体现自然资源因地制宜的差别化管制。尤其是生态空间的用途管制,不同生态空间区域有不同的保护对象与内容、不同的生态环境敏感脆弱性,对人们利用也有不同的约束行为与程度要求。

## 2. 熟悉我国自然资源管理的政策制度及其改革方向

空间位置的固定性,决定了国土空间规划的本质就是各类自然资源保护与利用的制度安排。因此,全面掌握我国各类自然资源保护与利用的相关政策制度,是编制国土空间规划的基础。由于我国长期的自然资源分散管理,从基础数据、管理思维到管理方法,都存在各自为政、难以融合的现实问题。因此,作为国土空间规划的编制者,不仅要掌握现行各类自然资源的相关政策制度,还要正确把握自然资源管理中“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职责”改革目标对相关政策的创新需求。

## 3. 强化耕地保护的激励机制

耕地保护是全社会的共同责任,应成为全社会的自觉行为,只有各地都具备耕地保护的担当精神,切实落实数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护目标,才能确保我国的粮食安全。然而,目前个别地方在编制国土空间规划时还存在一个误区,即把争取更多的新增建设用地指标、降低耕地保有量和永久基本农田保护面积作为主要的规划工作目标,甚至把耕地保护目标作为与上级政府博弈的内容,其中一个重要原因就是缺乏耕地保护的激励机制。保

护耕地在一定程度上就是对非农发展权的放弃,在当前耕地经营效益明显偏低的背景下,人们的耕地保护积极性并不高。因此,在强化永久基本农田和一般农田用途管制的同时,更要强化耕地保护激励机制,加大激励力度,让耕地保护地区与个人在经济上能得到应有的补偿,这也是充分发挥社会主义公有制制度优势的客观要求。

## 4. 把因地制宜原则落到实处

一方面,正确把握不同区域自然资源利用的制约因素及其方式,如在我国北方,水资源普遍紧缺,供水量是制约资源利用的关键因素之一,而南方水资源相对丰富,在水资源配置中,重点是防止水污染和提高水资源利用效率。另一方面,科学诊断不同区域自然资源的生态脆弱性、明确保护的内容与目标,进而制定相应的用途管制规则,对于生态空间的用途管制,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。生态空间的管理,也不能套用“永久基本农田保护区”中“占一补一”的做法,不同地域生态空间的保护对象不同、生态环境敏感脆弱度也不同,不是简单的面积补划就可实现保护任务。

(编辑:蒋仁开)