

文章编号:1009-8631(2018)03-0047-03

基于生态文明的自然资源空间用途管制思考

杜娜,刘红瑛,王映月

(陕西地建土地勘测规划设计院有限责任公司,陕西西安 710075)

摘要:本文以生态文明建设为研究视角,通过总结用途管制的发展历程,分析自然资源生态空间用途管制的内涵和要素,提出完善自然资源空间利用规划,建立有效的自然资源用途管制体系和合理的资源用途补偿机制等策略,以推进自然资源空间用途管制制度的构建,促进自然资源的合理利用,推进生态文明体制改革。

关键词:自然资源;用途管制;生态

中图分类号:P934 文献标志码:A

The thought of natural resource space regulated based on ecological civilization

DU Na, LIU Hongying, WANG Yingyue

(Land Surveying, Planning and Design Institute of Shaanxi Provincial Land
Engineering Construction Group, Xi'an 710075, China)

Abstract: This paper takes ecological construction as the research perspective. By summarizing the development process of usage regulation and analyzing the connotation and elements of natural resources ecological usage regulation. This paper proposes to perfect natural resource spatial utilization planning and establish effective usage regulation system and reasonable resource use-compensation mechanism so as to put forward the structure of natural resources space regulation system, promote rational utilization of natural resources and the reform of ecological civilization system.

Key words: natural resources; use regulated; ecology

0 引言

随着我国城镇化进程的快速推进,自然资源过度开发导致生态系统不平衡等诸多问题。推进自然资源生态空间用途管制是落实“山水林田湖生命共同体”重要论述,是构建自然资源开发与保护体制的核心内容,但目前我国针对自然资源空间用途管制的研究还相对薄弱,未形成一套完整的制度体系。本文通过回顾用途管制的发展历程,分析自然资源空间用途管制的内涵和因素,提出自然资源生态空间用途管制策略。

1 用途管制的发展历程

“用途管制”一词最早出现于1986年第二次修订的《土地管理法》中,规定我国要实行土地用途管制制度,编制土地利用总体规划时要对土地用途进行规定和限制,控制建设用地的总量。国办发[1998]8号明确要求林地要是实行动态用途管制,对征占林地的程序要严格审批和管理,以林地保护利用规划为依据,对规划范围内的林地用途进行条件限定。2006年4月实施的《城市规划编制办法》中明确提出土地资源、水资源、能源资源、自然资源以及

历史文化保护等重要资源的管制措施^[1]。至此,用途管制的概念逐渐向国土、林业、水利、环境等多领域扩展。2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^[2]提出要对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等统一登记,实行用途管制,从而限定人类生产、生活和资源开发的界线。这是自然资源产权制度的革新,在划定生态红线工作的基础上对自然资源生态空间利用进行限制,可进一步地完善各类自然资源的产权制度。

2 自然资源空间用途管制要素分析

2.1 内涵

自然资源^[3-4]涵盖了森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、荒地等国土空间范围内的各类资源,具有固定的自然特性,可为人类提供生态服务等功能。土地用途管制仅仅是对自然资源的合理利用和优化配置,通过土地利用总体规划严格规定范围内土地的用途及使用条件,而自然资源空间用途管制在其基础上将范围扩大至整个国土空间范围,是国家根据划定的各类国土资源的权属、位置和范围确定生态保护红线,结合自然资源管理制度对生态空间依法实行区域准入和用途转用许可制度,严格控制人类开发利用活动对生态空间造成的影响,从根本上确保生态资源的数量,有效进行资源整合,在科学研究和分析的基础上对自然资源进行合理利用,扩大自然资源功能的效益最大化。

2.2 要素分析

传统的城市发展理念和方式更多地注重空间的经济属性,忽视了其生态价值,而随着城镇化的迅速发展,城市的扩张,人们逐渐意识到传统发展模式的弊端,从而关注生态环境保护。生态环境即人类生产、生活的自然资源空间,是社会健康发展的基础,因而对自然资源的生态空间^[5-7]实行严格的生态保护策略,划定生态红线,严格控制区域生态“底线”,对地域生态要素进行保护和管制,防止生态环境恶化,维护区域生态结构,科学引导城镇用地布局。自然资源具有明显的地域特点,不同的地质地貌将会形成不同的自然资源类型。

2.2.1 土地资源

土地资源是人类生存的基础,可为农业、林业、畜牧业、城市建设等提供基本的生产条件,相对其他自然资源具有其特殊性,它本身是一类资源,但同时又在其上承载着森林、草原、河流、海洋等自然资源,其

下又蕴藏着丰富的矿产资源。就广义的土地资源范围而言,保护土地资源就是保护我国水流、湿地、植被、矿产等地上、地下附属资源。本文所述土地资源是狭义的土地资源,将耕地、滩涂和荒地作为土地资源涉及的范围。土地利用总体规划中对土地资源进行了用途管制的要求,但重点是建设管制的要求,对于狭义上的土地资源应根据土地用途对其提出分类管制。

2.2.2 水流资源

水流资源是江、河、湖泊的总称,水流资源不同于水资源。从概念上来讲,水资源所包含的范围比水流所涵盖的范围广,水流资源区别于其他水资源的关键因素在于其具有动能特征,水资源中奔流不息的江河、湖泊才属于水流,不包含大气降水和地下水。

2.2.3 湿地资源

湿地是由水、土壤、气候等非生物要素和植物、动物、微生物等生物要素组成的生态系统,湿地资源是自然生态系统的重要组成部分,更具有地域特点,因气候、地貌的不同形成了沼泽湿地、湖泊湿地、河流湿地和浅海滩涂湿地等不同类型的湿地。湿地具有调节气候、调节水量、净化水体、保持水土、物质生产、保护生物多样性等功能。湿地资源的管制要充分考虑到水系的生态完整性和综合生态功能,最大限度地发挥湿地的生态作用。

2.2.4 植被资源

植被是自然资源生态空间的重要组成部分,森林资源和草原资源均属于植被资源,气候、土壤、地形、生物及水状况等要素与植被资源的形成密切联系着,具有调节温度、改善土壤结构、涵养水源、净化空气,保护生物物种的重要生态作用。

2.2.5 矿产资源

矿产资源是十分珍贵的自然资源,存在于地下或出露于地表,是不可再生的资源,但同时又是国家经济发展的重要战略资源,因此要注重其资源开发的方式,对重要的矿区及矿床(点)所在区域进行的建设活动进行管制,保障矿产资源的合理开发利用。

3 自然资源生态空间用途管制机制

自然资源不是独立存在的,而是存在于空间领域中,对自然资源的用途管制实质上是对自然资源生态空间的用途管制,因而要统筹各类资源的特点和功能,对生态空间进行分区管制,进而提出管制机制。

3.1 生态空间用途管制分区

自然资源生态空间用途管制^[8-9]按照监管主体

和手段的不同进行分区,可分为监管型管制地区、控制型管制区、协调型管制区。

3.1.1 监管型管制区

监管型管制区是政府部门通过法律和行政手段进行强制性监管的地区,一般包括生态保护区、历史文化保护区、基本农田保护区、重大交通廊道以及重要的基础设施等,对这些区域进行管制,主要目的在于严格保障主要目的在于严格保障自然资源的生态功能和国家重大基础设施。

3.1.2 控制型管制区

控制型管制区是政府直接监管开发建设的区域,由相关的政府部门通过编制规划、引导和仲裁的方式对区域进行管制,该管制方式一般适用于生态保护缓冲区、城乡发展区和历史文化保护缓冲区等。

3.1.3 协调型管制区

协调型管制区是由相关政府以地区的发展方向、定位、生态保护等为指引,通过规划、引导、协商等手段进行纵向管制,相邻地区政府可通过协商、协调,共同商议后自主建设、发展的地区,该管制方式适用于乡镇发展区和产业集聚区。

3.2 管制策略

针对不同的自然资源管制区域,我国还未制定专门的自然资源用途管制法律,国土、林业、水利等部门对所管辖范围内的自然资源管制制度也有明显的差异,步伐不一致,因此综合考虑用途管制各方主体环境权益,制定自然资源用途管制的法律法规和监管机制,完善自然资源用途管制的配套设施和责任机制,才能有效地规范自然资源开发的秩序,进一步推进生态文明体制改革。

3.2.1 完善自然资源空间利用规划

自然资源空间领域所涵盖的资源类型多样、范围广阔,要对其有效利用编制自然资源利用规划,将资源的利用进行统一规划,明晰各类资源用途管制要求。将自然资源空间利用规划与土地利用总体规划、水资源、森林、草原等相关规划衔接,形成自然资源“一张图”。目前各部门均对其管辖范围内的资源进行了单独的规划,当把自然资源统一到一个空间里来,就需要一个统一的规划,处理好各资源间、各部门间的关系,对自然资源生态空间范围内的所有资源进行整合,有效衔接,形成自然资源生态空间大规划,构建自然资源生态空间体系。

3.2.2 建立有效的自然资源用途管制体系

目前我国自然资源还未形成统一的管制体系,多

部门管理造成管制要求不明确。一是自然资源根据不同的资源类型分属于不同的部门管理,如土地、矿产由国土部门管辖,水资源由水利部门管辖,森林由林业部门管辖等,往往会出现因利益出发点不同导致规划和实施策略的冲突。二是自然资源是依附于土地而存在的,但同一宗地上国土部门、水利部门、林业部门、农业部门对其资源的认定存在差异,势必会导致同一宗地存在多部门的管制要求,导致管制冲突现象。目前我国自然资源根据不同的分类分属不同部门监管,因此在自然资源统一确权登记的工作基础上,全面查清全国的自然资源坐落、数量和质量,建立各职能部门间的有效管理机制,进一步建立完整、有效的自然资源管理体系,对自然资源实行统一监管和保护,对于自然资源的高效管理具有重要意义。

3.2.3 制定合理的资源用途补偿机制

自然资源用途管制^[10]是对开发利用者行为的限制,在开发过程中,必然会造成相关主体其利益遭到损害,因此在对自然资源用途管制的实施过程中,要以自然资源生态平衡为主线,以自然资源主体的意愿和权益为主,制定相应的生态用途补偿制度,在政府监管下根据相应的补偿办法和补偿标准进行补偿,避免无节制的自然资源开发对生态的破坏。

参考文献:

- [1] 建设部.关于加强省域城镇体系规划实施工作的通知[EB/OL]. <http://www.cin.gov.cn/Planning/file/2003030501.html>,2003-2-28.
- [2] 新华社.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.html,2013-11-16.
- [3] 梁吉义.自然资源总论[M].太原:山西经济出版社,2011.
- [4] 唐双娥.水流概念与水资源概念的法学抉择[J].中国环境管理干部学院学报,2010(02):40-44.
- [5] 贾卉.区域发展中的空间管制问题研究[D].西安:西北大学,2009.
- [6] 曹玉红.空间开发适宜性分析与管制分区——以铜陵市为例[J].中国农学通报,2014,30(17):69-75.
- [7] 左志莉.基于生态红线区划分的土地利用布局研究——以广西贵港市为例[D].南宁:广西师范学院,2010.
- [8] 国务院.国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.html,2017-01-16.
- [9] 国土资源部.自然生态空间用途管制办法(试行)[EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201704/t20170424_1499615.htm,2017-03-24.
- [10] 郁永昌.土地用途管制法律制度研究:以土地用途管制权为中心[M].厦门:厦门大学出版社,2010.