



自然生态空间用途管制制度研究

◎ 祁帆 李宪文 刘康

自然生态空间是人类赖以生存和发展的物质基础和空间载体，需要加以严格保护和管控。然而，随着经济社会发展对生产、生活空间的需求不断增长，一些地区不合理的城乡建设和农业开发，导致自然生态空间占用过多、生态功能破坏、生态系统退化。中央关于《生态文明体制改革总体方案》已提出了要将用途管制扩大到所有自然生态空间的用途管制制度建设目标，因此，对当前自然生态空间用途管制的有关制度和存在问题进行深入分析和梳理，具有重要意义。

自然生态空间用途管制制度存在的问题与原因分析

当前，我国已经建立了包括耕地、森林、草原、水域等自然资源的用途管控制度，并对其中比较重要的区域划定了自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园等加以保护。但上述自然生态空间的保护和管控分散在国土、林业、农业、水利、城乡建设等各个有关部门。这种管理权责分散的制度体系，限制了自然生态空间用途管制的效力。

基于保障生态安全、覆盖全部生态空间的用途管制制度体系尚未建立。早在改革开放之初，我国就已将环境保护作为基本国策，但由于缺乏将生态环境保护目标落到国土空间用途管制的具体操作性政策，一些地方为了经济快速发展，大量占用生态空间。此外，现有自然生态空间保护政策的重点，仍然是基于保障粮食安全和资源安全，而基于维护生态安全的空间用途管制制度供给明显不足。例如：现行的土地用途管制制度，主要关注的是以粮

食安全为目的耕地占补平衡。而在一些后备耕地资源贫乏的地方，为了实现占补平衡，不惜把一些具有重要生态环境功能的湿地、低丘缓坡土地开发成耕地，结果导致自然生态的严重破坏。

用途管制的依据和标准不统一、政策不协调，不能形成空间管制合力。由于生态空间保护和管制的职责分散在多个部门，存在令出多门、职能交叉、权责不一等现象。虽然各有关部门针对耕地、林地、草地、水域等单一类型的空间，分别编制了相应的保护和利用规划，但都是从各自事权的角度，对同一国土空间分别安排。由于基础数据、期限目标、指标内容等方面的差异，开发与保护的布局安排上明显存在冲突。

用途管制的管理方式侧重于针对要素类型特性，生态系统整体功能难以发挥。我国现行的自然生态空间管理有利于根据不同要素类型的生态系统特性，制定有针对性的管控措施。例如：草原保护制度就允许在保持草畜平衡前提下的牧业发展；水域管理实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。但是，这种管理方式导致一些地方在施政过程中，片面强调其中一个或某几个生态要素系统，而忽视其他要素系统，有的地方甚至为了片面追求完成森林覆盖率等生态建设单项指标，无视自然生态自身规律，强行将草地改成林地等行为，不仅造成公共资金的浪费，而且破坏了原来生态系统功能。

用途管控手段较为单一，不利于完整的生态格局保护。现行的自然生态空间保护手段中，最有效的是各类自然保护区、森林公园、湿地公园和风景名胜等方式，但这些保护区域的空间覆盖率在全国的分布相当不均衡，其中绝大部分自然保护区都



分布在人烟稀少的西部地区和偏僻山区，其他地区的自然保护区平均覆盖率则相当低。西部 8 个省份的覆盖率平均约为 20%，其他地方覆盖率仅 5% 左右。此外，各个保护区、公园、风景区等相互孤立，随着周边空间被城乡建设和农业开发不断占用，保护区也逐渐破碎化，生态系统的整体格局被破坏。

(见图)



生态文明建设的要求，借鉴现有土地用途管制制度有关做法和国内外有关经验，针对现有自然生态空间用途管制制度存在的问题，从完善自然生态空间用途管制的内涵、目标、依据、内容、模式、工具等方面，提出制度建设的思路和方向。

准确界定自然生态空间的内涵，明确自然生态空间用途管制制度建设目标。对于自然生态空间目前

有两种理解。一种是广义的，认为所有非建设空间都应作为自然生态空间，理由是非建设空间都或多或少具有自然的属性，也或多或少提供一定的生态产品或服务；另一种理解是狭义的，认为自然生态空间应该放在生产空间、生活空间、生态空间等“三生”空间的大框架里，专指“三生”中的生态空间，也即以提供生态产品或服务为主导用途的空间。笔者认为，考虑到城镇化、工业化发展过程中“三生”空间之间的平衡与协调，以及避免在实际管理操作中出

现表面非常严格、实际不断退让的“泛保护”弊端，切实把那些应该保护的生态空间保护起来，应采用狭义的自然生态空间的概念。在这个定义基础上，我们认为，应将自然生态空间用途管制制度建设的目标确定为：按照生态文明体制改革的总体要求，遵循生态系统的整体性、系统性及其内在规律，按照尊重自然、顺应自然、保护自然的原则，树立生命共同体理念，统筹协调现有各类土地用途管控的相关制度，将用途管制扩大到所有自然生态空间，形成覆盖全部自然生态空间的开发管控机制。

建立空间规划体系，统筹协调现有空间性规划，统一自然生态空间用途管制依据。即按照国家规划体制改革的要求，编制统一的空间规划，整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，逐步形成一个市县一个规划、一张蓝图，将空间规划作为各类自然生态空间统一的用途管制依据。进一步完善空间规划体系，各级都要明确本级行政辖区内自然资源用途管制的目标任务和基本要求，各部门规划要按照空间规划要求，在管理领

用途管制与产权管理的衔接不够，利益协调机制不健全。我国的自然保护区在设立之初就没有很好地解决土地权属问题。尤其是 1986 年《土地管理法》颁布以后建立的保护区中，有很大一部分土地被划为集体土地，而保护区管理机构对这些集体土地并没有使用权，导致保护区的用途管制工作缺乏合法性，遭遇一系列的困难和障碍。1994 年出台的《自然保护区条例》，也未对土地权属作出安排。此外，在土地确权过程中，由于自然保护区边界不明确，或确权者没有得到周边社区居民的认可而产生冲突的也多有发生。当前已经建立的生态补偿制度更加侧重于政府间的财政转移支付而忽视对产权人的直接补偿，因此须要建立专门针对产权人的利益补偿机制，用以协调和缓用途管制者与产权人之间的矛盾冲突。

自然生态空间用途管制制度建设思路

建设自然生态空间用途管制制度，应按照国家

域内进一步细化落实对自然生态空间的用途管制，将需要保护的生态空间细化落实到每块土地上。

瞄准用途管制制度“短板”，补全用途管制范围，将空间用途转变作为管制重点。我国自然生态空间用途管制制度虽然对耕地、林地等类型生态空间的保护和管制比较严格，但是对湿地、滩涂、水域、冰川、沙地、荒滩荒坡等生态空间的用途管制则比较薄弱。因此要将这些类型的保护和自然生态恢复全部纳入管制范围。此外，现行各类生态空间用途管制更多是针对城乡建设占用，而忽视了自然生态空间内部转化的不利影响。因此，自然生态空间用途管制应按照统筹协调的要求，既要严格控制各类建设对自然生态空间的占用，又要控制自然生态空间向农业空间转化、以及自然生态空间内部各种类型之间的转化。对土地开发整理、植树造林、改良草场、耕地占补平衡等，也要实行管制和用途转用许可审批。所以，自然生态空间用途管制的重点在于对改变用途类型的土地开发利用活动进行管控。

实施分类指导和分级管理，统筹协调各部门各类自然资源用途管制事权。一方面，根据自然资源的质量和生态价值，划分不同的空间用途管制等级，借鉴基本农田保护制度，将生态功能价值高的自然资源空间单元，划为基本自然生态空间，实施更严格的保护，禁止主导用途之外的其他开发利用活动。其他自然生态空间，允许在有限开发强度下的保护性利用。另一方面，实施自然生态空间分级管理。市县级以上各级人民政府根据保障区域生态安全的要求，通过编制空间规划，明确辖区范围的自然生态空间保护格局，对区域性生态系统或生态功能实施整体保护；在基本生态空间的管理权限划分上，根据谁确定谁监管的原则，分别由相应层级人民政府监督管理，但其土地用途转用许可，由国务院统一审查批准。

完善用途管制的工具组合，实施总量指标管理和空间管制。综合考虑不同利益主体、不同空间尺度和管理单元要求，运用多种工具组合，实施总量

指标管理和空间管制双控。一是强化自然生态空间总量保护指标管理，约束政府主体行为。总量保护是基于各级行政区辖区的管制模式，将全部自然生态空间的保护底线，纳入指标管控范围，通过各级空间规划和土地利用规划，层层分解下达到各级人民政府，强化自上而下的管控。同时，统筹考虑区域国土资源环境承载能力、经济社会发展潜力、主体功能定位和国土空间利用现状等多项因素，综合确定国家和区域国土空间管控指标，制定将各项指标分解到各县级行政区。二是强化自然生态空间管控，约束社会公众行为。主要通过划定自然生态空间保护范围并明确相应的管制规则来实现对社会公众空间开发利用行为的约束。与耕地不同，对自然生态空间的用途管控不能局限于某一地块的视角，大多数情况下需要从区域层面上整体考虑。首先应从区域层面考虑生态空间允许的开发规模、强度；其次才具体到某一地块的用途管制。对应到审批上，区域准入管制在项目立项环节发挥作用，土地用途转用管制在供地环节发挥作用。

健全用途管制制度体系，形成自然资源用途管制合力。一是建立区域准入和用途转用许可等自然生态空间用途管制核心制度。完善空间规划和土地利用规划计划管理，整合城乡建设项目规划管理和土地规划预审，建立以县级空间规划及其详细规划为依据、基于土地用途管控分区和边界划定的区域准入制度，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，规定区域允许的相关规模、结构、布局、强度和环境保护等方面的要求。二是建立自然生态空间调查评价、协议管护、生态补偿、监测监督等配套制度。统一自然生态空间分类标准规范，依托全国土地调查，充分利用森林、草原、湿地、水资源等已有调查成果，按照统一调查时点和标准全面开展自然生态空间的调查评价，为自然资源统一确权登记和用途管制奠定基础；建立自然资源质量和资源环境承载力监测评估制度，将自然生态空间保护纳入国家土地督察和环保督察职能范围。

（作者供职于中国土地勘测规划院）