

# 自然生态空间用途管制试点情况分析思考

金志丰<sup>1,2,3</sup>, 张晓蕾<sup>2,3</sup>, 张芳怡<sup>4</sup>

(1. 武汉大学资源与环境科学学院, 湖北 430072; 2. 江苏省国土资源研究中心, 江苏 210017;  
3. 自然资源部海岸带开发与保护重点实验室, 江苏 210017; 4. 南京财经大学, 江苏 210000)

**摘要:** 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, 自然生态空间用途管制制度建设是实现国土空间治理现代化的重要内容。本文通过对我国自然生态空间用途管制试点的调研, 在了解试点地区工作进展的基础上, 分析存在的主要难点与问题, 结合江苏实际, 提出要加强基础研究掌握核心问题、建立统一调查标准用途分类标准、完善配套制度建设和加强信息技术支撑等方面的建议, 以期为江苏省推进自然生态空间用途管制工作提供参考。

**关键词:** 自然生态空间 用途管制 经验与问题 建议 江苏

面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势, 党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局, 将生态文明建设提到前所未有的高度。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, 科学划定自然生态空间、加强自然生态空间用途管制, 是构建国土空间开发保护制度的重要手段, 也是十九大报告提出的“加快生态文明体制改革, 建设美丽中国”目标的落实载体。按照中央总体部署, 2017年3月, 国土资源部印发了《自然生态空间用途管制办法(试行)》, 在福建、江西、河南、海南、贵州、青海等所辖市县开展试点工作。考虑到已有工作基础、区域差异和发展阶段等因素, 经地方申请, 同意上海、浙江、甘肃等省市参照开展试点探索。本文通过对我国自然生态空间用途管制试点的调研与分析, 提出相关建议, 以期为江苏省开展自然生态空间用途管制工作提供参考与借鉴。

## 1 我国自然生态空间用途管制试点基本情况

自然生态空间用途管制试点地区的工作任务包括开展调查评价、划定保护范围、制定准入条件、落实空间用途、制定转用规则、创新管护模式和做好效果评估。根据《自然生态空间用途管制试点方案》, 要求在2018年12月之前完成试点实施阶段, 2019年6月提交成果并完成评估验收。据统计, 大部分试点地区均已启动该项工作, 但进度不一。福建、甘肃、江西、青海四省分别在2017年7~11月完成试点工作方案, 浙江、河南、湖南三省于2018年3~4月启动试点工作, 在自然生态空间划定、分级分类管制等方面形成了一定可供借鉴参考的做法。

一是自然生态空间划定方面。大部分试点地区采用以要素评价为基础的叠加分析法, 即在生态功能重要性评价与生态敏感性评价基础上, 结合相关规划,

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(41871203)和江苏省国土资源科技计划项目(2018015)资助。

**收稿日期:** 2018-08-02

**第一作者简介:** 金志丰(1981—), 男, 博士研究生, 高级工程师, 主要从事土地资源管理方面的研究。E-mail: zhjfin@whu.edu.cn

确定自然生态空间范围。如甘肃省古浪县将城镇建设用地开发适宜性、农业功能适宜性和生态功能重要性评价结果进行空间叠加分析,结合主体功能定位,划定生态空间布局<sup>[1]</sup>;福建省在生态红线划定成果的基础上,将相关规划确定的禁止开发区、限制开发区中的自然保护区、森林公园、风景名胜区、水源保护区、蓄滞洪区、其他保护区等均纳入自然生态空间。

二是自然生态空间分级分类体系建立方面。福建省根据生态主导功能将自然生态空间划分为生态环境安全控制区、生态连通功能区、自然与文化遗产保护区、人居保障与风景旅游功能区和其他保护区;甘肃省古浪县根据资源本底类型将自然生态空间划分为森林、草原、河流、湿地和荒漠等五类生态空间。

三是自然生态空间用途管制方面。对生态保护红线和一般生态空间实施分级管制。空间准入条件上,试点地区充分利用发改、环保等有关部门制定的限制和禁止产业目录和负面清单等资料,针对不同分级和类型的自然空间,生态保护红线内采取正面清单管理,一般生态空间则采取负面清单管理。

## 2 面临的突出问题

### 2.1 试点改革合力有待加强

部分自然生态空间用途管制试点地区承担了多项改革任务,例如福建省武夷山市,既是自然生态空间用途管制试点地区,也是国家公园体制改革、自然资源统一确权登记和第三次全国土地调查的试点地区。这些改革任务与自然生态空间用途管制试点具有较强的关联,但由于各项改革任务之间进度不同、衔接配合不够,难以形成改革合力。

### 2.2 现有空间规划繁多,空间管制范围不一致

我国空间规划种类繁多、体系庞杂,不同部门的

规划从不同角度对国土空间进行分区,如自然区划、农业区划、生态功能区划、土地利用分区、主体功能区划等。同一区域各类空间规划内容交叠且用地布局不尽一致、协调性较差,导致不同部门的规划管理制度之间存在一定的矛盾与冲突,如较多规划中涉及自然保护区、风景名胜区,但存在四至范围模糊甚至边界不一致的问题,导致空间管制范围不一致<sup>[2,3]</sup>。

### 2.3 部门标准不统一,用途管制规则制定难度大

在自然资源部成立之前,自然生态空间涉及的相关用途管制实施分散于国土、环保、林业、农业和海洋等部门,其所依据的法律法规、基础数据、定义范围、类型划分、用途管制内容及管理措施等标准体系并不统一。如何整合分散的管制措施,建立相互衔接协调的自然生态空间管制规则及准入清单,难度较大<sup>[3-5]</sup>。

### 2.4 部门权责划分不清晰,缺乏有效的协调机制

国家机构改革之前,国土空间和自然资源管理碎片化,相关管理涉及国土空间管理和资源用途管制的部门多达十余家,多头管理问题突出。管理碎片化,导致没有一个部门对特定区域的自然资源问题真正负责,各方权责如果发生冲突、矛盾,缺乏规范化、法治化的调解机制。此外,部门管理对象存在交叉,职责界限不够清晰,管理和治理均缺乏整体性和全局性<sup>[2]</sup>。

## 3 几点思考

基于自然生态空间用途管制试点开展情况,结合江苏省实际,提出相关建议。

### 3.1 加强基础研究,明问题探路径

扎实开展自然生态空间资源调查与评价研究,了解各部门管理职能及其涉及的各类空间性规划,梳理各部门现行各类用途管制与项目管理审批流程,把握江苏省自然生态空间类型与特点,以及管制分区与转

用许可等自然生态空间管理过程中存在的问题。对江苏省已有相关空间划定成果,如资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价等进行分析与评价,做好与自然生态空间划定工作的衔接与处理。结合全国试点工作中遇到的重点、难点问题,积极开展自然生态空间现状评价与划定、空间分区与管制、用途转用审批、生态补偿机制等方面的基础研究,丰富理论成果,为全省自然生态空间用途管制工作提供理论支撑。同时,根据自然生态空间类型特点,可选取典型地区,开展市县探索工作,形成适用于江苏省的自然生态空间调查标准、自然生态空间划定方法、用途分区与管制规则、保障措施等一整套工作规范。

### 3.2 统一制定标准,强化规范引导

自然生态空间用途分类标准要统一。在自然生态空间统一管理的要求下,研究形成以自然生态空间用途管制改革要求为目标、能够有效服务于全域全类型自然空间用途管制的统一调查评价标准,明确具体的资源调查内容,有利于自然生态空间底数的确定。制定自然生态空间用途分类标准体系,充分与各行各业各类资源有关的国家或行业标准对接,形成服务于全域全类型自然生态空间用途管制的统一分类标准。

自然生态空间划定要“技术+协调”。由于不同地方的自然生态空间特点不同,各地的自然生态空间划定技术和用途分区均有差异,要秉承“统筹谋划、强化协调、创新技术、完善举措”的思路,遵循“先做加法、再做减法”的原则,做好各类专项规划、各类生态空间划定成果、各部门管制规则、相关法律法规等多方面的梳理与协调。充分协调好保护与发展的关系,坚持“山水林田湖草”生命共同体理念,科学合理确定自然生态空间边界。

自然生态空间用途管制规则要“衔接+综合”。自然生态空间用途管制规则不能将各类用途管制规则进行简单叠加,也并非重新构建,而是要在现行法律规定框架下,充分利用已积累的各类管制规范和实践

基础,引入分级分类管理理念,健全完善自然生态空间用途综合管制规则。因此,规则制定既要符合区域高质量发展需求,又要与现行国家相关法律法规、政策文件、地方规章制度及各部门现行各类用途管制充分衔接,实现从单要素用途管制向综合要素用途管制转变,提高自然生态空间用途管制的整体性。

自然生态空间管制要有统一的管制依据。自然生态空间用途管制,是健全国土空间用途管制的重要内容,需在空间规划体系下开展<sup>[4]</sup>。要以国家空间规划体系改革为契机,研究江苏省空间规划体系,通过各类空间规划的整合,逐步形成省、市、县不同级别的空间规划基础,作为各地自然生态空间管制的依据。在此基础上,按照空间规划要求,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。

### 3.3 注重体系创新,完善配套制度

健全用途管制核心制度,严格空间用途管制管理。以现有土地用途管制为基础,将用途管制范围扩大到所有自然生态空间,将湿地、滩涂、水域、冰川、沙地、荒滩荒坡等自然生态空间的保护和恢复全部纳入管制范围,健全统一的自然生态空间用途管制制度。完善空间规划和土地利用规划计划管理,建立以县级空间规划为依据、基于土地用途管分区和边界划定的自然生态空间区域准入制度和开发许可制度。整合现有农地转用、林地占用、草地占用、水域占用等审核和审批制度,建立统一的自然生态空间用途转用审批制度。

探索建立自然生态空间用途管制利益协调机制。在自然资源资产统一确权登记和管理的基础上,探索建立协议管护、生态补偿等多重利益协调机制。一方面,重视对产权人的直接补偿,建立针对产权人的利益协调补偿机制,协调用途管制者与产权人之间的矛盾冲突;另一方面,尝试建立突破地方行政区域限制的横向生态补偿制度,构建完整的核算体系、支付体系和监督体系。探索建立自然生态空间监测督察制度,

实施自然生态空间调查评价制度以及资源环境承载力监测评估制度,将自然生态空间保护纳入土地督察和环保督察职能范围,加强对地方政府履行用途管制职责情况的监督检查。

### 3.4 深化信息平台建设, 加强技术支撑

充分运用不动产登记信息平台建设成果,在国土空间基础信息平台建设要求框架下,建设自然生态用途空间管制数据模块,嵌入国土空间规划数据库,接入国土空间基础平台,为市县开展自然生态空间用途管制工作提供统一的信息平台,也为自然生态空间动态监管提供数据技术支撑。依托统一的国土空间信息

化平台,构建部门协同管理机制,全面提升行政部门的综合管理能力。

#### 参考文献:

- [1] 尤凤,赵玲房,潘倩红. 甘肃古浪:探索等级区分空间发展功能[J]. 中国土地,2018,(4):53-54.
- [2] 祁帆,李宪文,刘康. 自然生态空间用途管制制度研究[J]. 中国土地,2016,(12):21-23.
- [3] 祁帆,贾克敬,邓红蒂等. 自然资源用途管制制度研究[J]. 国土资源情报,2017,(9):11-18.
- [4] 张建平. 我国国土空间用途管制制度建设[J]. 中国土地,2018,(4):12-15.
- [5] 沈悦,刘天科,周璞. 自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究[J]. 中国土地科学,2017,31(12):17-24.

## Analysis and Thinking on the Pilot Situation of Natural Ecological Space Use Governance Control

JIN Zhifeng<sup>1,2,3</sup>, ZHANG Xiaolei<sup>2,3</sup>, ZHANG Fangyi<sup>4</sup>

(1. School of Resource and Environmental Sciences, Wuhan University, Hubei 430072, China;

2. Jiangsu Research Center of Land and Resources, Jiangsu 210017, China;

3. Key Laboratory of Coastal Zone Exploitation and Protection, Ministry of Land and Resource, Jiangsu 210017, China;

4. Nanjing University of Finance & Economics, Jiangsu 210000, China)

**Abstract:** Natural ecological space is the material basis and space carrier for human survival and development. The construction of natural ecological space control system is an important part of realizing the modernization of land space governance. Based on the investigation of China's natural ecological space use control pilot project, this paper analyzes the main difficulties and problems in the pilot area. And combines the actual situation in Jiangsu to propose suggestions on strengthening basic research for key issues, establishing a unified classification standard, improving the policy system construction and strengthening information technology support. In order to provide reference for promoting ecological space use control in Jiangsu Province.

**Keywords:** Natural ecological space; Use control; Experience and problems; Advice; Jiangsu