

自然资源资产管理与国土空间规划体系融合研究

□ 唐寄翁, 徐建刚, 郅艳丽, 李漱洋

[摘要] 文章回顾了我国自然资源资产管理发展历程, 明确了自然资源资产管理对象的科学内涵, 在阐明国土空间规划与自然资源资产的辩证关系的基础上, 梳理了国家、省、市、县、乡镇层次的国土空间规划体系中的自然资源资产管理工作的具体要求, 进而总结了国土空间规划与自然资源资产管理融合面临的问题。在此基础上, 提出了国土空间规划体系下的自然资源资产管理框架, 并提出了国土空间规划体系下自然资源资产管理的方法。

[关键词] 国土空间规划体系; 自然资源资产管理; 空间治理

[文章编号] 1006-0022(2020)22-0025-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] A

[引文格式] 唐寄翁, 徐建刚, 郅艳丽, 等. 自然资源资产管理与国土空间规划体系融合研究[J]. 规划师, 2020(22): 25-31.

The Integration of Natural Resource Management and National Land-space Planning/Tang Jiweng, Xu Jianguang, Kuai Yanli, Li Suyang

[Abstract] The paper reviews the evolution of natural resource management in China, clarifies the dialectic relationship between national land-space planning and natural resource management, lists the requirements of natural resource in national land-space plans at national, provincial, city, county, and township levels, and concludes the problems of integration between the plan and management. It further proposes a framework and some methods of natural resource management under national land-space planning system.

[Key words] National land-space planning system, Natural resource management, Spatial governance

0 引言

自然资源是人类经济社会可持续发展和代际延续不可或缺的物质保障^[1]。2015年5月5日, 中共中央、国务院发布了《中共中央 国务院关于进一步推进生态文明建设的意见》(以下简称《意见》), 提出“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”“有序推进国家自然资源资产管理体制改革”等体制建设和改革方向^[2]。随着我国自然资源部的成立, 国土空间用途管制和生态保护修复职能得到统一, 未来我国的自然资源开发利用和保护将得到有效监管^[3]。作为全新的空间管控模式,

国土空间规划需要考虑协调自然资源资产管理工作, 从而在底线管控保量的基础上, 实现自然资源资产保值与升值的目标。通过对自然资源进行资产式的管理, 引入价值理念, 有助于厘清我国自然资源的家底, 优化发展路径, 实现自然资源价值的最大化, 推进我国空间治理体系和治理能力的现代化。

近年来, 随着机构与空间规划体系改革的推进, 国内关于自然资源资产管理与国土空间规划融合的相关研究大量涌现。研究主要集中于讨论现有国土空间规划与自然资源资产管理之间的关系^[4-5], 从资源监管、用途管制、制度体系、技术平台及规划管理等多方面

[基金项目] 中国国土勘测规划院外协项目

[作者简介] 唐寄翁, 中国人民大学公共管理学院博士研究生。

徐建刚, 南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

郅艳丽, 通讯作者, 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师。

李漱洋, 南京工业大学建筑学院硕士研究生。

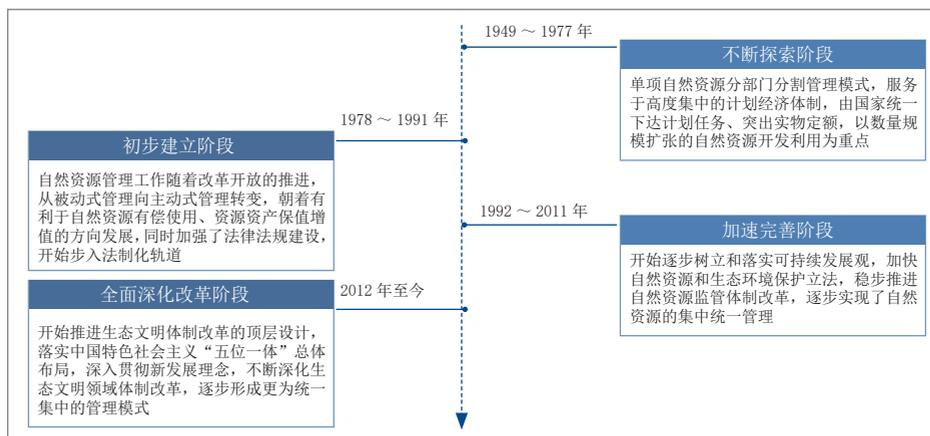


图1 我国自然资源资产管理体制改革发展脉络

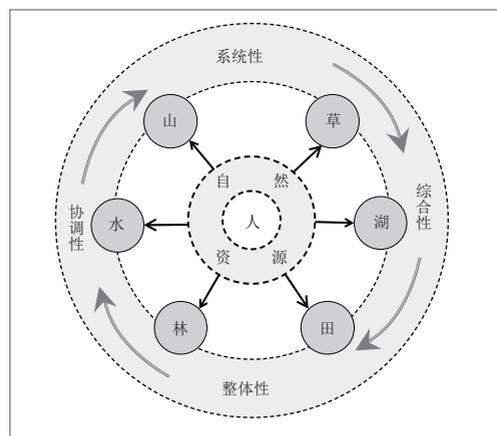


图2 自然资源管理的三大圈层

对国土空间规划进行探索与实践^[6-8]，并进一步对我国空间规划体系与架构改革提出了优化建议^[9-10]。总的来说，国内学者开始关注自然资源资产管理在国土空间规划工作中的重要性，试图通过学科交叉复合将二者结合进行研究。但目前国内的相关研究成果存在交叉融合度不高的问题，未能明确指出二者的辩证关系，以及未来我国自然资源资产管理在国土空间规划体系下发展的方向。

基于此，本文针对我国国土自然资源空间要素，从自然资源资产管理与国土空间规划两个角度出发，总结二者的管理工作特征，找出二者的共通之处，分析两种管理体系未来进一步融合将会面临的问题，并提出相互协调的管理框架以及相关方法和措施，以期提升我国自然资源资产管理与国土空间规划管控效力提供参考。

1 自然资源资产管理：一种新的国土空间资源管理模式

1.1 我国自然资源资产管理发展历程

自新中国成立以来，我国自然资源资产管理体制经历了四次重要的阶段性变革（图1）^[11-12]。新时期我国资源环境问题依然严峻，在新的自然资源资产管理体制改革的契机之下，如何加强对我国山水林田湖草的整体保护、修复和综合治理，以及建立有利于我国自然资源资

产管理的空间规划管理体系，都是亟待解决的问题。

1.2 新时代下自然资源资产管理对象的科学内涵

从人的实践角度出发，可以将自然资源概括为“人类活动产生的权益”^[13]，我国自然资源属于全民所有，依据公有制形式可分为国家所有与集体所有两种^[14]。自然资源资产是指国家、企业、个人拥有或控制的，能以货币来计量收支的自然界各种财物要素，是自然资源的货币形态，既包括传统参与经济活动的投资部分，也包括作为自然生态系统组成部分和人类聚居的环境要素^[15]。而自然资源资产管理是指以自然系统和经济运行客观规律为前提，依据约定达成的方式、条件及限制，对自然资源的生产和再生产全过程，以及投入与产出等经济活动进行管理的综合活动^[16]。

在机构改革之前，我国的自然资源资产管理受到体制尤其是管理部门之间行政壁垒的限制，时常出现管理工作与成果相互重叠甚至“打架”的情况。中央层面难以摸清真实的全国资源底数，地方政府的管理大多停留在某些强制性生态指标的管控上^[17]。各部门依据自身职权及管辖范围对不同自然资源要素进行独立管理，形成了国土、住建、农业、林业和水利等部门各自为政、管理标准各不相同的自然资源管理体制^[18]，衍生出了一个国土空间规划下，并列设置N个专项规划

的“1+N”空间规划体系^[19]。

随着自然资源部的设立，所有的自然资源汇集在一个部门下进行高度的集中管理，我国自然资源资产管理迎来了整体性与系统性的重构与变革。习近平总书记强调，推进新时代生态文明建设必须坚持“山水林田湖草是生命共同体”等六大原则，因此“山水林田湖草生命共同体”将作为自然资源部今后日常管理工作中的重点内容。

“山水林田湖草生命共同体”的重点在于“共同体”，这体现了一种高度概括的系统性、整体性思维，构成了自然资源管理的三大圈层（图2）。其中，最内层是人类与自然构成的生命共同体，表征着在顺应自然、尊重自然、保护自然的基础上实现人与自然的和解，这一和解建立在人类对自然承认的基础之上，具有主体承认、情感承认、价值承认和制度承认的四重承认意蕴^[20]；中间层是自然系统中的“山水林田湖草生命共同体”，该生命共同体中各要素是自然系统中具有代表性的物质存在，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树和草，这充分体现了各自然要素唇齿相依、共存共荣、和谐循环一体化的关系^[21-23]；最外层是物质能量流动循环的综合系统，在管理工作中要以保护为前提，结合国家发展与市场需求，运用系统的、整体的、协调的、综合的思想与方法^[21]，确保自然资源的有序流动与可持续发展。

2 国土空间规划：一种全域性的自然资源资产空间管控模式

2.1 国土空间规划与自然资源资产管理关系辨析

国土空间规划与传统规划在范式上存在本质的差别，强调了对自然资源的管控与调配。改革后，国土空间规划的“元规则”的最终目标是实现我国自然资源资产的保值与升值，通过规划实施调控，实现自然资源资产价值的最大化^[13]。目前，国土空间规划管理自然资源的手段相对单一，核心在于底线管控，通过对国土空间主体功能分区分类，实施不同类型的用途管制，以确保我国国土资源数量不减少，从而实现资源“保量”。而自然资源资产管理工作的对象主要为生态空间、农业空间、生态保护红线、永久基本农田保护红线。因此，应在底线管控的基础上，对生态空间、农业空间、生态保护红线和永久基本农田保护红线内的自然要素进行资产化管理，减少人类行为对自然资源空间的影响（图3，图4）。

对于生态空间与生态保护红线的管控，国土空间规划以保障生态产品与生态系统服务的提供能力不受损为前提，通过空间用途管制及开发利用活动限制，避免人类活动对生态空间的侵占和扰动，严格控制生态空间转化为城镇空间与农业空间，并不断修复受损的生态空间，维护生态安全和生物多样性。而自然资源资产管理以生态空间与生态红线

内自然要素的保值与升值为导向，衡量自然资源的整理、开发、保护及修复等的成本与收益，通过制定一系列指标来量化管理工作的成效^[24]，依托自然资源产权制度，促进生态产品的市场交易流通，协调多方利益，保证生态系统管理的可持续性与管理性。

对于农业空间与永久基本农田保护红线的管控，国土空间规划以保护一般耕地和永久基本农田为前提，重点在于严格控制农用地总量，对耕地实行特殊保护，确保数量不减少、生态有改善，并通过推进现代农业规模化，以及发展特色农业，进一步落实乡村振兴战略和城乡融合要求。而自然资源资产管理以农业空间与永久基本农田的保量、保质及提质为目标，通过农用地改良、农业技术提升、农业生态复合提升等手段对耕地的数量与质量进行管理，坚持耕地占补平衡原则，保持耕地总量动态平衡，同时确保补充耕地的质量不下降。

在区域与城市的发展过程中，不同类型的国土空间和自然资源彼此间会发生相互转换。对于农业空间与城镇空间的相互转换，我国制定了严格的审批管制制度，经历了从数量管控到数量与空间管控并重的改革历程^[25]。目前，最新一版的《中华人民共和国土地管理法》按照用途将土地分为农用地、建设用地和未利用地。而生态空间对应的林地、草地等生态用地没有得到法律的确立，导致许多地方出现了为了补充耕地而开发生态用地，侵占生态空间

的现象^[26]。未来在国土空间规划与自然资源资产的管理中，应充分认识到空间在功能上具有复合性，同一用地空间上可承载多项功能^[6]，尤其是生态空间与农业空间的复合发展，能有效推动自然资源保护与经济发展的相互协调和高效提升。

对于生态保护红线、永久基本农田保护红线以及城镇开发边界的管控，重点在于保证其能在市、县、乡级层面落地，确保边界彼此不交叉、不重叠、不冲突，在划定的时候原则上应相互避让。一旦控制线确定后，依照“划管结合”的原则，需要制定严格的管控制度，避免对生态保护红线与永久基本农田保护红线的破坏。同时，应充分利用好自然资源资产的管理方法，建立评价体系，依据不同对象分阶段进行效益评估，保证边界划定以及保护实施工作效果得到科学的量化评价。

国土空间规划与自然资源资产管理作为国家空间治理的有效手段，二者虽然在管理模式、目标导向、实施路径和制度保障等方面有差别，但是都统一指向了农业生产安全、生态底线管控，以及经济社会的可持续发展。因此，应在不同层级的国土空间规划要求上，结合自然资源资产管理的理念与方法，高效地利用自然资源，以满足国家与社会经济发展的需求，提升市场活力。

2.2 国土空间规划体系中自然资源资产管理的相关内容

在国家层面，当前我国仅开展了省

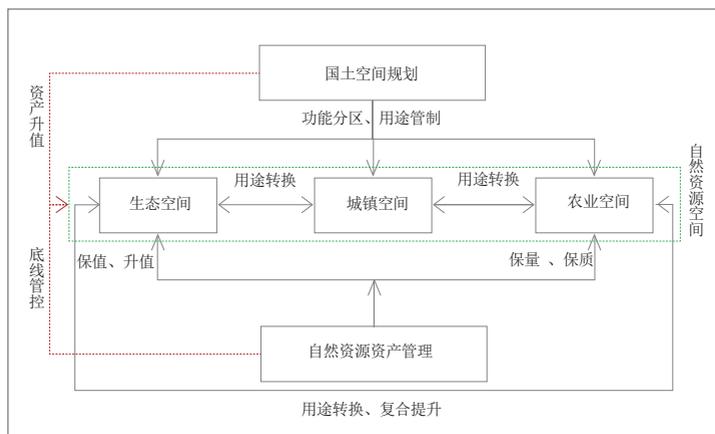


图3 国土空间规划与自然资源资产管理在“三区”管控上的关系

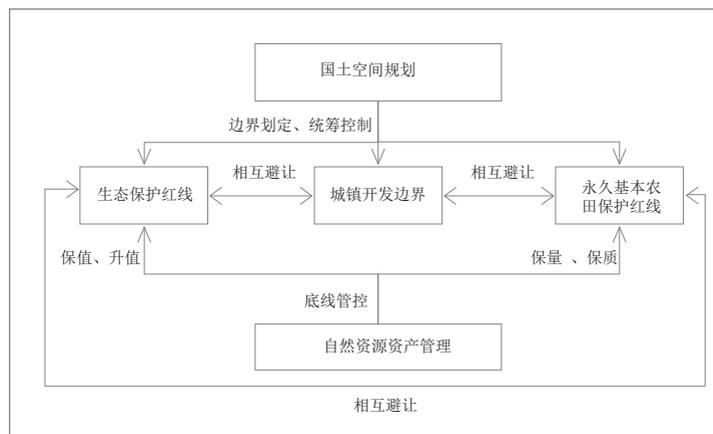


图4 国土空间规划与自然资源资产管理在“三线”管控上的关系

体是指“分析水、土地、森林、草原、湿地、海洋、冰川、荒漠、能源矿产等自然资源的数量(总量和人均量)、质量、结构、分布等特征及变化趋势……”。

3 国土空间规划与自然资源资产管理融合面临的问题

总的来看,新时代的国土空间规划体系更加重视自然资源资产管理。但在未来的国土空间规划编制、实施及管理的过程中,不论是国家还是地方层面,自然资源资产管理工作将会面临以下问题。

(1) 国土空间规划管理缺乏自然资源资产管理思维。在国土空间规划中,各类自然资源的结构调整表仅统计资源的面积或用量变化,没有对其价值进行评估,资源所产生的生态与经济效益变化难以体现。相较于传统规划范式,国土空间规划主要以底线思维把控自然资源底数,通过在空间上对自然资源资产进行规划分区与控制线的划定,配合规划指标的约束,形成了较强的空间管控能力。但对自然资源资产的保质、提质、保值以及升值路径并未做出明确要求,在实践中可能会出现自然资源资产在数量与规模上保持稳定,而实际的质量与价值却下降的问题。

(2) 工作思维固化,导致自然资源管理工作过于机械,缺乏弹性,束缚自然资源资产的升值与利用。目前,国土空间规划管理的核心在于管控指标的逐层传递,以及国土空间用途管制与监督实施。但由于工作思维固化,在实际工作中易将复杂的国土空间管理工作转变为单纯的地方政府用地指标的博弈。如果地方政府机械化地划定边界,不充分论证、考虑未来城市与生产力的发展,将会在指标与边界的双重束缚下限制自身合理的发展,导致无地可用。

(3) 在自然资源管理部门内,各职能部门在横向上的关联协作性有待进一步明晰,国土空间规划的实施与监管能力仍有提升空间。目前,我国国土空间规

划涉及自然资源的相关管理工作还需其他同一横向层级的职能机构部门共同协作开展。因此,国土空间规划如何在横向上协调其他部门机构的管理,影响着未来我国国土空间规划的管理效力。

(4) 编制主体与管理主体相互脱离,权责难以统一。在实际工作中,受限于权责的差异,承担编制主体的设计单位往往对管理部门管辖范围内的自然资源情况缺乏全局性与整体性的统筹。在新的市场需求驱动下,编制单位需抢占更多的份额,在繁重的编制任务与紧促的时间压力下,编制的规划成果易出现内容过于宽泛、缺乏针对性的情况,影响规划成果指导具体管理实践工作。

针对上述问题,将自然资源资产管理的相关理念、方法、措施及制度与现有的国土空间规划体系进行融合,有助于增强国土空间规划的空间管控效力,实现精细化管理。因此,需要在现有国土空间规划框架下,找准二者管控的相通之处,加强彼此管理工作的衔接与融合。

4 国土空间规划体系下的自然资源资产管理

4.1 国土空间规划体系下自然资源资产管理框架

笔者依据《意见》中的相关内容,以及郭锐等学者绘制的中国特色空间规划体系^[34],以自然资源资产管理与国土空间规划相融合为导向,尝试构建我国国土空间规划体系下的自然资源资产管理框架(图5)。在该框架内,我国国土空间规划体系可分为国家级、省级、市级、县级、乡镇级5个层次。在市、县级和乡镇级,可通过开展详细规划编制工作,在总体规划的基础上对具体地块用途和开发建设强度作出安排。其中,乡镇级需要结合自身实际情况论证开展国土空间规划的必要性^[27]。

自然资源资产管理应贯穿于不同层次的国家空间规划中。在国家层面,可结合我国主体功能区规划扩容,对全国

不同区划下的自然资源保护利用形式进行战略性部署,明确开发底线与保护措施;在省级及以下层面,主要针对“三区三线”空间,建立不同尺度下的自然资源资产管理措施办法,通过调查检测评价、统一确权登记、有偿使用、合理开发利用及动态监督实施等方法,建立起从省级到地方的自然资源资产调控度,保持高度统一、承上启下、统筹协调的自然资源资产管理模式。

自然资源资产管理还应融入空间底图的绘制当中。由“三区三线”“双评价”及统一数据信息平台构成的空间底图是国土空间规划的有力支撑。建立此空间底图时,应结合自然资源资产管理的基础调查工作成果,使空间底图成果能同时反映出区域内自然资源资产的真实情况。此外,相关的专项规划也应充分考虑自然资源资产的管理要求,保持规划与管理的一致性。

4.2 国土空间规划体系下自然资源资产管理方法

4.2.1 农业空间自然资源资产管理

农业空间的管理对象以耕地为主,并以农业自然资源资产的保值与保量为主要目标,主要通过三种方式实现。一是农用地综合生产能力的高标准提升,通过完善农用基础设施配套,实施土地整治,提升农田抗灾能力,改善耕地的质量,提高产量。二是推广“桑基鱼塘”等中国传统复合型农业生产模式,构建生态可循环、集约化的生产系统,提升农业空间的生态系统服务价值^[35]。三是对不同产量的耕地进行改良,修复被污染的土壤,提高耕地质量与产量,对于中低产田应侧重于恢复基础地力,高产田则需避免在培育过程中对生态环境产生不利影响,同时要对已被污染的耕地实施生态修复^[36]。此外,还可以在部分用地,尤其是质量较差的耕地上建立现代化设施农业,通过建设大棚、温室等农业设施,运用无土栽培、计算机全自动监控等技术提高农业的产量与价值,

摆脱自然气候以及用地条件较差等不利因素带来的影响。

4.2.2 生态空间自然资源资产管理

生态空间的管理对象涉及山水林田湖草等多种自然资源，并以自然资源资产保值与升值为管理导向，有三种主要实现途径与方式。一是生态空间的修复，对于人工干预程度较低的生态系统采用自然恢复式修复，而干预程度中高类的生态系统应先消除或降低内外的污染与干扰，同时要将全域性生态修复与国土空间规划体系相结合，发挥工程修复技术在小范围尺度内的生态修复作用^[37-38]。二是对不同类型的生态空间进行改造，提出针对性策略，提升生态空间的价值功能。三是注重生态空间的复合提升，将农业生产与生态保护相结合，在提供经济作物的同时，又能提升当地生态系统的服务价值。以“川西林盘”为例，该类空间是当地农作物的主要产区，同时林盘中的乔木和竹木可以调节小气候，保护生物多样性，是一种复合型的生态农业空间^[39]。

4.2.3 自然资源资产调查监测评价

调查监测评价作为自然资源资产管理的首要任务，主要通过统一标准、调查内涵和建立数据平台等方式对区域范围内不同类型的自然资源进行调查，考虑不同地域范围的差异性，制定合理的评价体系，对研究范围内的自然资源资产进行摸底与评价^[18]。我国国土空间规划的编制应在前期调研与基础数据准备阶段，结合调查监测评价工作，将自然本底、土地利用、行政管理等数据融入国土空间基础信息平台构建中，基于国家统一的测绘基准和系统，将各类国土空间数据进行整合，对自然资源资产开展定等级、适宜性与承载力评价等工作。

4.2.4 自然资源资产确权登记

国土空间规划用途管制与编制工作需处理好自然资源资产所有权与使用权的关系，将自然资源资产产权登记工作与国土空间规划的管理实施路径相结合，具体包括：制定统一的自然资源分类标

准，对规划编制范围内的土地、水流、森林等各类自然资源进行调查，建立相关的空间数据库；号召相关权利主体进行产权登记，明确界定自然资源资产的产权主体与客体；开展自然资源的统一调查，着力划清“四个边界”和权力主体，并对各类自然资源的类型、权属和数量等基本信息进行核查，做到物有其主、权责明晰^[11]；通过规范产权主体的活动行为方式，限制其对自然资源的非法占有与破坏，从而加强自然资源的保护与修复治理工作^[40-41]。

4.2.5 自然资源资产用途管制

国土空间规划在用途管制时应遵循以下4点：①划定并严守生态保护红线，明确国土空间开发和利用的边界，加快构建国土空间开发保护制度体系；②基于土地用途管制制度，对所有自然生态空间执行严格的用途管制，严禁任意改变生态空间用途；③以区域协调和城乡融合为重点，厘清国家和地方事权，健全反馈和传导机制，确保中央及地方各级政府有效履行国土空间管制职责^[11]；④统一开发许可和转用审批，将管制刚性和弹性统一协调，解决区域空间用途管制缺位、越位及交叉重复等问题，实现国土空间用途管制的全覆盖^[18]。

4.2.6 自然资源资产动态监督实施

自然资源资产要实行动态的督查监管，逐步建立从国家到地方的自然资源状况与变化的监管制度。首先，应明确中央与地方的监管职责，建立纵向分工合理、横向职能协调的自然资源资产管理体制^[42]；其次，应加强信息技术的应用，以不动产登记平台为基础，搭建涵盖全民所有的自然资源资产管理信息平台，充分利用现代信息技术手段，提升自然资源资产监管的数字化管理能力，实现实时动态监管所有资产“家底”^[43]；再次，应建立统一的执法监督体制，强化执行领导干部自然资源资产离任审计、集约节约利用评价等监督配套制度^[18]；最后，健全公众参与机制，保障人民群众的监督权。

4.2.7 自然资源资产管理的法制保障

自然资源资产管理和国土空间规划都需要依法保护、依法监管，确保管理与规划实践行为的合法性。目前我国的《国土空间开发保护法》与《国土空间规划法》仍在制定与讨论中。而自然资源资产管理同样也缺少一部直接相关的综合性法律作为保障，因此未来我国自然资源资产管理与国土空间规划相结合的实践工作，需要构建一套“3+N+X”的管理法律体系^[18]。其中，“3”是指《国土空间开发保护法》《国土空间规划法》《自然资源基本法》；“N”是指各类自然资源直接相关的单行法和管理法，包括《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国土地法》《中华人民共和国森林法》等；“X”指各项作为法律体系配套的法规、规章等。通过建立自然资源监管制度，完善法律法规体系，为自然资源资产管理提供严密的法治保障^[11]。

5 结语

国土空间规划体系与自然资源资产管理的相互协调仍面临着艰巨的挑战。本文面向构建全域性空间治理体系，通过辨析我国自然资源资产管理与国土空间规划关系，找出二者在不同层级的空间规划体系下的融合切入点，提出国土空间规划体系下开展自然资源资产管理的框架，明确在该框架下开展自然资源资产的管理方法。对二者融合的讨论，是对已经实施运行的管理政策与制度的一种思考。

本文是在宏观层面上对二者的融合进行整体性讨论，所提出的方法路径是粗线条式的概要描述，在微观层面上缺乏对政策、制度和内容等内容的细化。在未来的自然资源资产管理与国土空间规划工作中，应注重二者的关联与协调，坚守对生态与农业安全的底线把控，结合市场与经济需求，以制度体系的完善作为支撑，健全相关法律体系，保障管理的合法性与规范管理行为，确保国土自然资源的保护与可持续利用。■

[参考文献]

- [1] 谢高地. 生态资产评估: 存量、质量与价值 [J]. 环境保护, 2017(11): 18-22.
- [2] 中国政府网. 中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见 [EB/OL]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/yg/2/Document/1436286/1436286.htm>, 2015-06-02.
- [3] 付杨, 徐红. 国家治理现代化: 中央机构机构改革新趋向——以自然资源部为例 [J]. 领导科学, 2019(10): 23-26.
- [4] 刘昌昊, 向丹. 关于自然资源资产管理与国土空间规划思考 [J]. 中国标准化, 2019(18): 223-224.
- [5] 杜娜. 自然资源资产管理与国土空间规划关系研究 [J]. 城市建设理论研究 (电子版), 2019(11): 84.
- [6] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径 [J]. 自然资源学报, 2020(6): 1 261-1 272.
- [7] 何冬华. 市县国土空间用途管制的技术与制度协同——以佛山市南海区为例 [J]. 规划师, 2020(12): 13-19.
- [8] 黄征学, 吴九兴. 国土空间用途管制政策实施的难点及建议 [J]. 规划师, 2020(11): 16-20.
- [9] 董祚继. 自然资源资产管理与国土空间规划 [J]. 景观设计学, 2019(1): 88-93.
- [10] 黄万状, 陈怀录, 汪永臻. 基于用途管制视角的中国空间规划体系构建研究 [J]. 中国农学通报, 2019(12): 46-53.
- [11] 袁一仁, 成金华, 陈从喜. 中国自然资源管理体制变革: 历史脉络、时代要求与实践路径 [J]. 学习与实践, 2019(9): 5-13.
- [12] 郭威. 自然资源管理体制变革研究 [M]. 武汉: 中国地质大学出版社, 2020.
- [13] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构 [J]. 城市规划, 2019(12): 17-26, 36.
- [14] 谢花林, 舒成. 自然资源资产管理体制研究现状与展望 [J]. 环境保护, 2017(17): 12-17.
- [15] 胡咏君, 谷树忠. 自然资源资产研究态势及其分析 [J]. 资源科学, 2018(6): 1 095-1 105.
- [16] 郑晓曦, 高霞. 我国自然资源资产管理改革探索 [J]. 管理现代化, 2013(1): 7-9.
- [17] 王璐. 基于自然资源管理与监督实施的市级国土空间总体规划编制研究——以《烟台市国土空间总体规划》为例 [J]. 城市发展研究, 2020(3): 6-12.
- [18] 严金明, 王晓莉, 夏方舟. 重塑自然资源管理新格局: 目标定位、价值导向与战略选择 [J]. 中国土地科学, 2018(4): 1-7.
- [19] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想 [J]. 规划师, 2018(7): 5-10.
- [20] 张鹭, 李桂花. “人与自然是生命共同体”的承认逻辑: 意蕴、困境及构建路径 [J]. 哈尔滨工业大学学报 (社会科学版), 2020(1): 111-117.
- [21] 成金华, 尤喆. “山水林田湖草是生命共同体”原则的科学内涵与实践路径 [J]. 中国人口·资源与环境, 2019(2): 1-6.
- [22] 周宏春. 新时代推进生态文明建设的重要原则 [J]. 求是, 2018(13): 49-50.
- [23] 任喴. 生命共同体: 中国环境伦理的新理念 [N]. 光明日报, 2017-01-16.
- [24] 廖琦, 夏欢, 洪武扬. 生态用地整理模式探索与实践——以深圳市为例 [J]. 中国土地, 2017(8): 25-26.
- [25] 黄征学, 蒋仁开, 吴九兴. 国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新 [J]. 中国土地科学, 2019(6): 1-9.
- [26] 陈美球. 新时代我国国土空间用途管制制度建设 [J]. 吉首大学学报 (社会科学版), 2020(2): 91-97, 143.
- [27] 新华社. 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 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm, 2019-05-23.
- [28] 自然资源部办公厅. 自然资源部办公厅关于印发《省级国土空间规划编制指南》(试行)的通知 [J]. 自然资源通讯, 2020(3): 25-50.
- [29] 自然资源部办公厅. 自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南》(试行)的通知 [EB/OL]. http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html, 2020-09-22.
- [30] 河北省自然资源厅. 河北省自然资源厅关于印发《河北省市县国土空间总体规划编制导则》(试行)的通知 [EB/OL]. <http://zrzy.hebei.gov.cn/heb/gongk/gkml/gggs/tz/xxzx/101578968227626.html>, 2020-02-25.
- [31] 湖南省自然资源厅. 关于印发《湖南省县级国土空间总体规划编制指南》(试行)的通知 [EB/OL]. http://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/xxgk/tzgg/202009/t20200917_13737353.html, 2020-09-15.
- [32] 湖南省自然资源厅. 关于印发《湖南省乡镇国土空间规划编制指南》(试行)的通知 [EB/OL]. http://www.junshan.gov.cn/32415/32463/39295/39648/39653/content_1746462.html, 2020-09-21.
- [33] 自然资源部办公厅. 自然资源部办公厅关于印发《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南》(试行)的函 [J]. 自然资源通讯, 2020(4): 41-54.
- [34] 郭锐, 陈东, 樊杰. 国土空间规划体系与不同层级规划间的衔接 [J]. 地理研究, 2019(10): 2 518-2 526.
- [35] 王静禹, 周逸斌, 孟留伟, 等. 湖州桑基鱼塘生态系统的服务价值评估 [J]. 蚕业科学, 2018(4): 615-623.
- [36] 徐明岗, 卢昌艾, 张文菊, 等. 我国耕地质量状况与提升对策 [J]. 中国农业资源与区划, 2016(7): 8-14.
- [37] 彭建, 李冰, 董建权, 等. 论国土空间生态修复基本逻辑 [J]. 中国土地科学, 2020(5): 18-26.
- [38] 杨楠, 谭许伟, 由宗兴. 沈阳国土空间生态修复规划策略与实践 [J]. 规划师, 2020(13): 34-38.
- [39] 蔡竞. 乡村振兴视域下川西林盘保护性发展的调查与思考 [J]. 农村经济, 2018(12): 56-61.
- [40] 张亚娟. 夯实基础为生态文明建设和自然资源资产管理服务 [J]. 南方国土资源, 2017(11): 24-26.
- [41] 晓叶. 夯实生态文明建设的制度基础——从自然资源资产产权制度改革看生态保护与建设 [J]. 中国土地, 2019(5): 1.
- [42] 石吉金, 王燕东, 谭文兵. 对完善我国自然资源资产管理制度的初步思考 [J]. 中国矿业, 2014(增刊 2): 61-63.
- [43] 马永欢, 吴初国, 林慧, 等. 完善全民所有自然资源资产管理体制研究 [J]. 中国科学院院刊, 2019(1): 60-70.

[收稿日期] 2020-03-09