

# 国土空间资源“公平配置”的逻辑辨析与路径重构

□ 耿 磊

**【摘要】**提升国土空间资源配置能力，确保资源配置过程与结果公平，是当前我国贯彻新发展理念、推动共同富裕、构建自然资源管理新体系的关键依托。文章从准公共产品供给理论切入，回溯了我国国土空间资源配置的逻辑变迁，并对传统分层式资源配置体系“公平性失效”的原因进行了剖析，进而指出当前国土空间资源“公平配置”的重点应聚焦于识别资源本体的多样化属性，实施差异化资源管控模式；通过对资源的“分类穿透”式管理，实现刚性要求的直接传导，并借助尺度调整、转移支付等手段推进资源权益的公平共享。基于此，文章从优化国土空间规划编审体系、界定各级政府事权范围、完善权益相关流动机制、强化资源利用检测等方面提出了国土空间资源“公平配置”路径创新建议。

**【关键词】**准公共产品；国土空间；公平配置；分类穿透；机制创新

**【文章编号】**1006-0022(2022)10-0021-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**耿磊. 国土空间资源“公平配置”的逻辑辨析与路径重构[J]. 规划师, 2022(10): 21-29.

## Logical Analysis and Path Reconstruction of Fair Allocation of Territorial Space Resource/Geng Lei

**【Abstract】** Improving the allocation ability of territorial space resources and ensuring the “fairness” of resource allocation, are the key supports for China to implement the new development concepts, promote inclusive affluence and construct the new system of natural resources management. Starting from the theory of quasi-public goods supply, this paper reviews the logical changes of spatial resource allocation in China, and analyzes the reasons for the “fairness failure” of traditional hierarchical resource allocation system. Furthermore, it is pointed out that current territorial space resource allocation should focus on the identification of diversified resource attributes, implement differentiated resource management modes, guarantee the direct transmission of rigid requirements through classification and vertical management, and realize the fair sharing of resource rights and interests by means of scale adjustment and transfer payment. On this basis, this paper puts forward some mechanism innovation suggestions from optimizing the compilation and review system of territorial space planning, defining the scope of government authority, improving the mechanism of interest distribution, and strengthening the detection of resource utilization.

**【Key words】** Quasi-public goods, Territorial space, Fair allocation, Classification and vertical management, Mechanism innovation

## 0 引言

国土空间是我国经济社会发展的物质载体，国土空间资源配置能力与水平直接影响我国推进高质量发展、建设社会主义现代化国家、实现共同富裕目标的节奏和步伐。因此，实现国土空间资源配置结果的充分公平成为参与配置过程的各级政府和社会成员共同关心的首要问题。然而就当前实践而言，这种对结果公平的强烈追求不但没有成为推动资源配置模式和手段全面创新的有效动力，反而引致了公平内涵和实现路径的泛化。这一问题直观体现在当前国土空间总体规划编制过程中各地

对待分配空间资源指标的争夺上。由于指标分配是国土空间资源配置的最直接工具，而指标分配结果经常引发各地发展中的“暴利—暴损”现象<sup>[1-2]</sup>，在“三区三线”多轮划定过程中，各地政府普遍倾向于通过各种正式与非正式的“抗争”手段，积极争取建设用地指标倾斜，同时努力规避其应承担的公共责任。由此，国土空间资源配置过程被扭曲为各级政府间的“零和博弈”。如何通过制度设计还原资源配置的应有逻辑，实现资源配置逻辑的重塑，成为未来国土空间资源治理必须要回应的重要课题。

如何更好、更公平地实现国土空间的资源配置并

**【作者简介】** 耿磊，高级工程师，注册城乡规划师，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生，南京大学城市规划设计研究院有限公司副总规划师。

不是一个新的命题。针对这一问题，传统研究首先从价值判断角度出发展开探讨。有学者指出资源配置结果之所以发生偏差，是因为公平与效率失衡，在关注发展效率的同时有效保障各类主体的合理权益是当前阶段提升国土空间资源配置公平性的总体方向<sup>[34]</sup>。对国土空间资源“公平配置”的更深入探讨主要包括以下三个维度：①在配置机制方面，多位学者分别从“行政发包制”“不完全控制权”“博弈论”“政府垄断”等理论视角出发，对资源配置过程中的央地利益冲突、政府失灵等现象进行了探讨，并将实现配置结果公平的方向锁定在优化行政治理体系方面<sup>[5-11]</sup>。②有学者认为评价方法和标准的不科学也是引发资源配置结果不公的重要诱因，并试图借助人口增长、生态价值、用地集约水平等多项指标测算方法的使用，提高资源配置的合理性和公信力<sup>[12-17]</sup>。③有学者更加关注从实践需求端推进研究，他们先后引入了“发展权转移”“增量控制”“流量指标”“指标资产化”“考核激励”等工具，试图为建立更加公平的资源配置运行机制和管理措施提供改进建议<sup>[18-25]</sup>。

上述相关研究为深入探讨国土空间资源配置的理论和实践奠定了坚实基础，但也存在两方面缺陷。一方面，相关研究更关注资源配置过程本身，而对各类资源的公平内涵是否一致、是否均可被同等地置于“谈判桌”上这一首要前提缺乏辨析。另一方面，相关研究往往基于现状资源配置逻辑来设计改进方案，没有对新发展阶段国土空间资源“公平配置”的新要求做出明确回应。事实上，资源配置的公平问题不能以静态的、唯结果论的导向进行单一维度判别，而是必须意识到公平内涵背后主体对象属性的多样性及其公平实现过程与路径的适配性。为此，如何从国土空间资源本体的属性入手，理清各类资源“公平配置”的边界并找到不同类型资源的最优配置路径，成为本文引入公共产品理论视角

的主要出发点。

## 1 国土空间资源的准公共产品属性界定

### 1.1 概念辨析与理论溯源

任何物品或权益的分配逻辑都与其自身的属性有着密切关系，忽略属性特征而直接从绝对结果角度出发探讨公平分配方式，往往是分配体系扭曲失效的主要原因。在西方经济学视域中，公共产品理论是讨论与分析产品属性的主流理论<sup>[26]</sup>。有关公共产品概念的首次界定源自保罗·萨缪尔森的经典表述，即“如果每个消费者对某种物品的消费，不会使得其他消费者对该物品消费减少，则该物品称之为公共产品”<sup>[27]</sup>。与这一概念相对的物品则被界定为私有产品。后来，马斯格雷夫夫妇又将公共产品的界定标准进一步简化和明确为两个核心原则——非竞争性和非排他性，其中非竞争性主要指使用者间同时消费该物品不会导致“拥挤”，非排他性则指一个使用者无法或很难通过垄断方式排除其他使用者。而准公共产品则是在公共产品和私有产品之间衍生出的理论概念<sup>[28]</sup>。不难发现，现实世界中严格意义上的公共产品或私有产品均不多见，而介于两者中间形态的准公共产品更具广泛意义，它可以用于解释从公共产品到私人产品之间连续谱系上任意一点的产品属性问题。兼具公共性和市场性的国土空间资源属于准公共产品范畴。

学术界对准公共产品的本质内涵也做过大量探讨。詹姆斯·布坎南曾提出俱乐部理论，认为准公共产品是一种“集团公共性”产品，即在一定的层级范围内具有公共性，而在超越层级范围后又表现出较强的私有化趋向<sup>[29]</sup>。劳埃德·雷诺兹则认为准公共产品的最大特征是消费物品时产生一定竞争或排他引发的“外部性”<sup>[30]</sup>。约拉姆·巴泽尔又提出准公共产品的本质属性是“部分产权”，即物

品的消费者本身只拥有该物品的不完整产权，从而导致其不具备独享利益的必要条件<sup>[31]</sup>。此后，经过国内外学者对相关概念的大量运用<sup>[32-34]</sup>，后续研究进一步认识到准公共产品的属性可能会随着供给条件和外部需求的变化而发生“漂移”。也就是说，每类准公共产品的属性并不是一成不变的，其所蕴含的公共性与私有性的“混合比例”会随着社会共同需求的变化而改变。因此，政府可以基于社会公共需求（如共同富裕、社会公平正义、经济社会发展转型等），借助准公共产品供给策略的改变，实现对各类资源收益边界的优化调整，从而将准公共产品配置转变为集体受益机会，实现从目标到结果的全过程公平。

### 1.2 我国国土空间资源属性及其“公平配置”理念的历史演变

我国国土空间资源的产品属性一直处于动态变化之中（图1），由此也导致“公平配置”的内涵随之相应调整。从资源配置的发展历程来看，在计划经济时期，我国国土空间资源配置表现出一定的“双轨并行”特征。1953年我国通过颁布《关于国家建设征用土地办法》明确了国有土地的权益规制，进而逐步压缩了当时存在的私有土地价值，赋予城镇化地区统一调配国土空间资源支撑重大项目建设的权力<sup>[35-36]</sup>。同时，各地政府也遵照国家要求对城市土地采取计划配置方式，空间资源呈现出较强的纯公共产品属性特征。而在广大的农村地区，虽然国家对土地使用有严格规定，但是由于这一时期农村生产资料、生活资料的所有权性质一直处在反复调整中，农民自行建房、私下交易土地现象频发，使得部分农村地区国土空间资源表现出一定程度的私有物品特征。而在“双轨”之外，广大生态地区（国家重大工程直接进入的地区除外）则由于开发成本过高而被置于利用体系之外。在此阶段，公平理念仅服从于政府集中资源投放的效率优先导

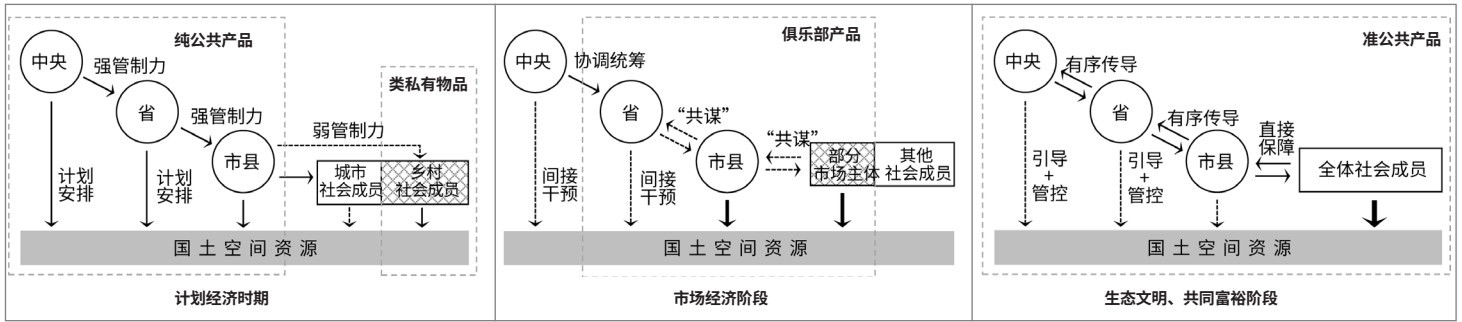


图1 不同时期我国国土空间资源配置的逻辑变迁示意图

向，而非资源配置的核心重点。

随着1978年党的十一届三中全会召开，我国国土空间资源配置开始转向全面服务经济建设和改革开放要求，市场借“效率”之名全面介入资源配置过程，由此引发建设行为随意占用耕地、农业种植“上山下湖”等严重问题。针对上述问题，我国基于保护耕地等角度先后在20世纪80年代出台了大量加强土地及其他资源管控力度的政策文件，试图恢复国土空间资源的部分公共产品属性，但这些举措在强烈的地方发展冲动之下未能发挥应有作用。特别是在2000年以后我国城市空间扩张进入新高潮，“扭曲”了1999年正式确立的土地利用年度计划及其他空间资源管控制度。由此，针对国土空间资源利用的“增长联盟”逐步形成<sup>[37]</sup>，具有市场变现价值的国土空间资源被转化为“俱乐部产品”（只在集团内部可以分享利益的集体私有产品），这也从客观上造成了国土空间在全社会层面资源配置的不公和政府调节机制的失控。

上述情况发生根本改变的契机来自生态文明理念的提出以及党的十八届三中全会上所确立的改革方向——“落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制”。此后，相关改革政策层出不穷，开启了全面重塑国土空间资源配置逻辑的新篇章。未来国土空间治理将必须以实现共同富裕和建设社会主义现代化强国为目标，通过多样化的国土空

间资源配置手段（如生态产品价值实现、农村耕地“三权分置”、城市更新等），促使原本处于权益分享末梢的广大社会成员成为资源保护与利用的最终受益者。这一重大转变赋予了国土空间资源较强的公共属性，限定了各级政府在资源配置中的角色职能，并使得资源配置的价值观由单一主体、单一维度的效率最大化转向对大多数资源主体普遍的、全过程的公平，这对资源配置的导向和手段提出了新的挑战。

### 1.3 作为准公共产品的国土空间资源配置特征

我国国土空间资源保护与利用的变化过程，实质就是国家基于不同时期发展需求，主动调整国土空间资源的产品供给属性，并据此设计相应资源配置体系的过程。在当前新的发展要求下，国土空间资源作为一种公共性较强的准公共产品，其在配置上将会表现出以下四方面特征。

#### (1) 配置目标的公平性。

强化国土空间资源公共属性的目的是实现资源权益的全过程公平共享。这种公平性要求主要体现在三个方面：一是新时期国土空间资源配置必须确保国土空间资源作为生产资料被全体社会成员尽可能掌握，实现资源价值增值的“机会公平”。二是国土空间资源公共属性的强化同样需要确保资源利用的效率，充分发挥市场在资源配置中的决定性作

用，实现资源权益在社会成员间合理流动的“规则公平”。三是未来国土空间资源配置必须改变此前“俱乐部式”的资源利益分配结构，切实实现资源收益的全体社会成员“公平共享”。这三种“公平”都是新时代背景下优化国土空间资源配置逻辑的应有之义。

#### (2) 配置结构的多样性。

配置目标的“公平”并不是绝对公平，而是依据不同资源类型属性的相对公平。作为准公共产品，国土空间资源是介于纯公共产品和私有物品的中间态，因此不同类型的国土空间资源将可能呈现出不同的公共性和市场性组合关系。对于公共性较强的资源类型而言，其利用过程中能够体现市场价值的部分有限，需要借助政府的强制调节来确保“权责公平”。而对于市场性较强的资源类型而言，通过鼓励市场充分竞争来释放潜在价值，亦是公平目标的直接体现。识别国土空间资源配置结构的多样性，有助于合理区分不同资源的配置逻辑，打破此前所有资源均笼统摆在一起进行“讨价还价”的惯性思维。

#### (3) 配置手段的二元性。

资源属性的差异性，塑造了配置手段和方式的多样性。为了适配不同类型资源公共性和市场性水平的差异化组合关系，国土空间资源配置也需要实现政府干预和市场调节手段的协调使用<sup>[38]</sup>。一方面，为了确保资源公共属性的实现，政府可以通过规划编制和指标安排等在资

源的初次配置中发挥主导作用<sup>[20]</sup>。另一方面，需要借助市场化的手段激活资源价值并设计权益二次分配机制<sup>[21]</sup>，形成对初次分配中存在的效率、成本问题的补充校正。根据不同资源类型的属性特征，找准两种手段的最佳配合方式，将是实现资源配置结果最优化的重要途径。

#### (4) 配置尺度的层级性。

作为准公共产品，国土空间资源在配置过程中存在明显的“尺度层级依赖”特征。此前，已有学者在生态补偿机制相关研究中指出，不同的生态补偿格局和过程必须在不同的尺度上发生，在构建生态补偿机制时选择与生态补偿现象相当的观测尺度至关重要<sup>[39]</sup>。之所以存在“尺度层级依赖”特征，一方面是由于资源配置中公共性责任的统筹能力往往与政府的行政层级直接挂钩；另一方面，资源权益中市场性部分的价值体现也需要在与其受益群体相匹配的尺度层级内进行“闭环”流动，否则就会发生不同尺度间的外部性“溢出”。基于此，国土空间资源体现的公共性职责越高，其统筹配置的主体层级就越高，通过制度设计推动实现转移和补偿的范围也就越大。

总体来看，新时代背景下推进国土空间资源治理水平提升，就是要从资源准公共产品的属性入手，寻找其公共性与

市场性的新平衡点，进而通过优化组合的制度设计，确保全民所有权益价值的最大化实现和最“公平”分配(图2)。其中，回归资源配置的起点——不同资源类型的属性特征，无疑是重构配置逻辑的关键。

## 2 基于准公共产品属性的国土空间资源“公平配置”逻辑重构

### 2.1 传统“分层配置”的“公平性失效”

要想真正构建符合新时代发展要求的国土空间资源“公平配置”逻辑，必须先将资源配置的重心转移到资源本体的治理上来。而目前我国现行国土空间资源配置的落脚点还停留在对不同层级政府诉求矛盾的“公平统筹”上。虽然经过多年探索，我国已经形成了“多级规划+多类指标计划”“层级+垂直”的资源配置体系，也一直在强调指标计划严格的纵向传导作用，但是在执行过程中却出现了“层级>计划”“行政利益先于资源管控”的实际结果。资源“公平配置”体系失效，有三方面原因。首先，在资源管控要求的传导过程中，“垂直式”的计划指标由于必须依托“层级式”的规划进行落位划定，难以避免被

各级政府在规划编制和执行过程中通过规则的自我解释和调整进行“失真性”执行。其次，地方政府往往在资源“分层配置”过程中处于权责不对等状态，经常遭遇行政辖区内部分空间责任尺度超越自身层级范畴的“穿孔”现象，迫使地方政府借助自身综合规划的编制来“技术性”地回避相应责任。最后，“分层配置”使得各级主体对行政辖区内国土空间资源具有一定的“垄断”权力，诱致各级政府陷入“指标到手后就能自由支配”的误区，国土空间资源权益流动和补偿机制的建设大大滞后于规划编制进度，资源的真实价值收益难以完全释放。上述三方面原因客观上均使得资源配置的公平性要求被简化和扭曲为要素指标的“一次性”谈判或争夺过程。这既导致不同类型资源配置的天然差异性被忽视，也不利于多维度公平内涵的全面合理实现。

归根结底，国土空间资源的“分层配置”本质上仍是一种“泛化治理”模式<sup>[41]</sup>。在这一模式下，不同层级政府都拥有对辖区内国土空间资源进行配置的事权，导致在资源后续治理中很难区分国土空间规划“五级三类”体系中“五级”之间的具体边界，只能冠之以“侧重战略性”“侧重实施性”等模糊表述来笼统区分不同层级规划和资源配置之间的关系。因此，很多不应出现在同一张“谈判桌”上的资源权益被拿来无差别的争夺和博弈，在此基础上的“公平谈判”事实上已经失去了“公平基础”，资源配置的失衡、失序成为必然。

### 2.2 “分类穿透”：未来资源“公平配置”的初始结构

国土空间资源作为准公共产品，其配置的起点应该是资源本体差异化的“公平管控”，而出口才是不同层级政府间权责利益的“公平协调”，“分层配置”模式在某种程度上有“本末倒置”之嫌。在此前的体系中，各级政府都倾向于将

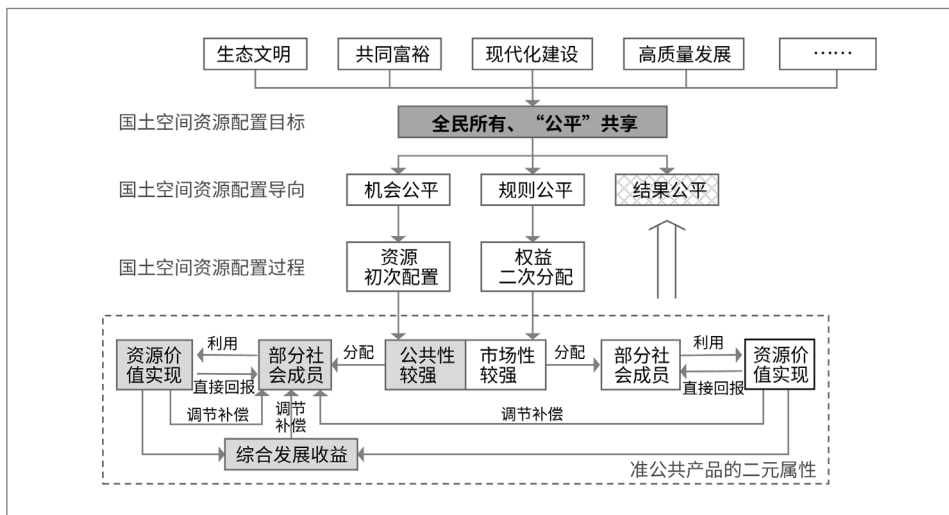


图2 新时代背景下国土空间资源配置的总体逻辑示意图

行政辖区的全部资源“端上谈判桌”，但由于每类资源的实际属性和权责划定有所差别，导致“谈判”规则模糊、形式泛化、目的失焦。而根据资源类型来设计配置体系，则相当于先构建了若干间规则清晰、目的明确的谈判“房间”，进入每一个“房间”的将不是全部主体，能够谈判的资源也不是全部资源，每个“房间”均只能依照特定的需求达成特定的结果。基于上述理解，亟待顺应国土空间资源属性分化的趋势，创新建立一种以资源类型管控为先导、将管理权责直接“穿透”传统层级关系的资源“公平配置”新体系。在这一新体系中，资源管控的各项要求优先通过“穿透”式的管理机制得以在层级间传导，达成配置效率与公平的协调统一，进而以此为基础重新界定各级政府间的事权边界，并形成权益价值的再平衡机制。

### 2.2.1 资源“公平配置”的主体层级

要想实现资源配置的“分类穿透”，首先必须要有效识别什么样的资源具有“穿透”的必要和价值。实际上，从空间资源自身的属性特点出发，重构现有的资源配置体系并不是异想天开。在国内相关研究中，林坚等人就明确提出区分“区域型”国土空间和“要素型”国土空间，并根据其特点在国土空间规划编制过程中予以区别应对的观点<sup>[40]</sup>；刘畅等人基于国土空间资源的资产转化潜力划分了国土空间治理的分区体系<sup>[41]</sup>。依据资源类型实现纵向管理在其他国家的国土空间治理体系中也有体现。美国作为高度关注私有产权保护的国家，其公共利益诉求实践一直被限定在一个相对狭窄的范畴之内。但即便如此，美国仍然基于国家公共利益，针对自然资源保护地、军事用地、教育用地等设定了特殊的国家资源配置权力。其中，就生态空间而言，美国通过设立国家公园局实现了对州、市县政府等管辖的“穿透”，国家公园所在地政府无权干涉国家公园内部的资源管理<sup>[42]</sup>。日本也在国家、都

表 1 基于管理主体层级的国土空间资源类型划分

属性特征	管理层级	资源类型	受益群体范围	配置手段
公共性强	国家级	国家级生态保护红线划定地区、永久基本农田、国家级海洋生态保护红线、基本草原、国家重要湿地、国家级公益林、国家重大基础设施工程管控区、国家规划矿区等	全体社会成员	严格用途管制、政府整体配置
公共性较强	省级	省级生态管控区、永久基本农田外长期稳定耕地范围、一般海洋功能区、省级重要湿地、一般草原、省级公益林、省级重大基础设施工程管控区等	全省社会成员	相对严格的用途管制、适度的市场利益介入
市场性强	市(县)级	一般生态空间、一般湿地、开发边界外一般耕地、开发边界内一般耕地、新增建设用地指标覆盖区、历史文化保护区、城市更新重点区、其他基于城市需求划定的资源控制区等	地区社会成员	市场配置起决定性作用，政府解决“外部性”成本

道府县、市町村三级国土利用规划体系的基础上，将土地分为都市区域、农业区域、森林区域、自然公园区域和自然保全区域，按照使用强度、农田优良度、产权差异、资源保护度等制定了控制标准<sup>[43]</sup>，从而建立了“分级总量控制+资源差异化分管制”的复合体系。

“分类穿透”配置逻辑中的“分类”，主要是针对不同资源公共性和市场性的组合关系来进行的。公共性越强的资源类型，其保障权益“公平配置”的主体层级越高，实施“穿透”式管理的条件也越成熟。值得一提的是，本文对资源类型的界定并不是基于资源的自然属性，而是根据其资源管控的实际需求进行的，由此文章所探讨的资源配置对象主要指空间上不重叠的永久基本农田、一般耕地、生态保护红线划定区域、省级生态管控区划定区域、一般生态用地、城市开发边界划定区域、城市存量开发区域等各类管理单元(表1)。以生态空间为例，国家级生态保护红线划定区域的公共性最高，因此必须依靠中央强制力对其用地进行严格用途管制，并为相关主体损失的各类权益提供代偿。省级生态管控区则是在国家级生态保护红线的基础上，基于各省自身生态格局的完整性和生态效用提升诉求所进行的生态空间补充。

相对来说，划定省级生态管控区是省级内部事权，其主要受益人为省域内部全体人民，其公共性的维护和保障也应由省级政府予以落实。而对于生态空间中较少按照刚性要求管控的一般生态用地，通过促进生态产品价值实现，即可激发出更高的市场预期并为资本进入创造竞争性，故而其市场性表现得更为明显，可以通过更小尺度上的在地消费兑现权益价值。上述划分管理主体的方式对耕地、林地、湿地、海洋、城市建设用地等资源空间同样适用。

### 2.2.2 “穿透”式的刚性布局和规模传导

在明确每一类资源的责任主体之后，就可以通过“穿透”式的管理模式，实现刚性管控要求的有效传导和“公平监管”。公共性较强的资源有以下三种“分类穿透”管理路径：①管理主体通过公布统一的资源划定标准，直接实现空间布局与指标落位之间的匹配，并将“公平配置”的对象限定在合理范畴之内，避免因规则长时间不确定导致下层级主体在相互观望和博弈中浪费大量精力。②通过同类资源准入标准、管控要求的统一，限制下层级主体在具体管理执行过程中通过放松管制而赢得“局部优势”的可能，并将其作为绩效考核与权益补

偿的重要测算标准。③通过统一调配资源，避免大尺度上利益相关者受益、小尺度上利益相关者受损，以及局部区域受益、其他区域受损等外部性问题，从而真正实现“谁保护、谁受益、谁主张、谁付费”的“公平治理”原则。

以永久基本农田为例，根据“分类原则”永久基本农田应被界定为中央事权。在规划编制和空间范围划定阶段，中央主管部门可以结合各地试点情况和总量目标形成统一规则，进而依据规则结合各地实际土地调查及耕地质量等情况进行永久基本农田初步划定，并下发中间成果要求各地进行反馈和举证，同时校核此前的规则细节。经过几轮校核后即可形成相对稳定的永久基本农田范围，并由各级国土空间总体规划予以体现和落实。在此基础上，根据耕地的差异化特征制定及下发保护和利用规则，同时按照各地划入保护范围的实际规模形成相应发展权补贴和转移支付的资金分配方案。此外，对永久基本农田占用行为的审批及违法行为仲裁的权力也保持在中央层级手中。对地方政府而言，其主要承担永久基本农田的实地定界、占补平衡的执行、违法行为的监管、种植情况的核实等具体执行工作，并由中央根据各地工作量按年度支付相应成本，从而实现自上而下强制性要求的有效传

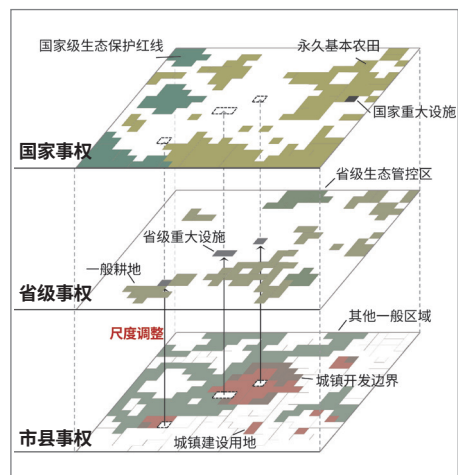


图3“分类穿透”配置模式下资源管理层次的分及尺度调整示意图

导。符合资源属性特点的“有限合理公平”，是实现整个资源配置体系优化和结果公平的重要前提。

### 2.2.3 管控层级上提和下调

“穿透”式管理还有助于简化资源配置要求调整的过程。当前我国面临的国际形势和发展环境剧烈震荡，资源配置体系的应变韧性尤为重要。在目前的“分层配置”体系中，任何来自外部需求对某类资源空间管控要求的变化，都必须经过每一层级的整体统筹和系统调整才能实现，这不仅大大降低了调整效率，还有可能引发传导偏差。“分类穿透”配置则有助于依据不断变化的社会需求和外部环境对某类资源进行便捷的尺度调整和权责移交(图3)，进而在保障公平与追求效率之间建立平衡机制。举例来说，在新的“分类穿透”配置结构中，如果国家需要迅速提升一般生态空间的管理层级，使其承担与生态保护红线相似的发展职能，则可以清晰快捷地实现管理尺度上移，并接管生态保育的成本和收益。转移完成后，资源空间调整涉及的层级主体可以再重新根据变化后的国土空间资源结构修改综合性规划或调整权益分配制度，以此平衡尺度调整带来的影响。

## 2.3 “分类穿透”下的利益“公平分享”机制

实行“分类穿透”的资源配置模式，能够通过公共性资源管理层级的上移实施更严格的用途管制，实现成本的统一支付和收益的统筹分配，从而较好地解决区域负担不平衡和低级别政府权责不对等问题。但也不能忽视通过市场化机制实现资源权益的二次分配，避免“搭便车”“小马拉大车”等现象。在“分类穿透”体系中容易忽视两类隐藏的“外部性”问题，需要依靠相应的制度设计予以解决。

### 2.3.1 公共性成本的层间“转移支付阶梯”

被进行尺度上收的国土空间资源普

遍公共职能较强、可变现收益不高，这也就意味着层级越高的政府在“分类穿透”配置中会承担越重的公共性负担，并缺少合理的直接收益补偿。因此，需要以公平为理念，在管控各类国土空间资源的“直接成本—直接收益”、实现“穿透”之外，还需要通过税费等强制形式构建层级间的二次转移，从而实现经济整体发展成果与社会责任之间的共享共担。具体来说，假定有三级主体参与A、B、C三类国土空间资源的配置，其中A类资源公共性最强，而C类资源相对最弱。通过“分类穿透”配置，A类资源由第一级也就是最高级主体进行统筹，主要管控成本亦由其负担，同时向第二级、第三级主体支付相应的执行成本。B、C类资源也都按此逻辑分别匹配相应管控主体和责任结构。由于A类资源用途管控最为严格，发展权益受限最多，虽然通过垂直管理可以回收沉淀在第二级、第三级中的资源收益，但是总量仍然与投入成本不匹配。然而不能忽略的是，由于A类资源被加以保护和控制，事实上提升了B、C类资源的稀缺性并赋予其在正常地租水平上的“超额收益”，因此需要通过另外一种补充性的制度设计，对这部分“超额收益”进行层级间的“阶梯式”再分配(图4)，再分配的标准要与承担的责任相一致。

### 2.3.2 同层级内资源配置的“庇古税”问题

与层级间的公共性成本转移支付相似，在层级内部也存在资源性质转换过程中的“庇古税”问题(即负外部性支付不足)。通常在资源配置过程中，往往习惯将每一处空间资源开发所得收益与因其开发导致其他资源空间被用途管制的权益损失直接对应，以达成地区开发成本和权益的平衡状态。“增减挂钩”在某种程度上就是这一理念的直接体现。但事实上每一种资源配置的结果都会产生更加复杂的全局性影响，这种影响不只体现在开发空间与受限空间的租差上，

还体现在对地区整体资源利用效益的改善上，而后者导致的收益变化在权益补偿过程中被忽视<sup>[44]</sup>。由此会导致资源原权益人无形中承担了更多的“外部性”损失，而作为推动资源转换的政府主体则发生“成本狭义化”和“收益宽幅化”现象。为了应对此类问题，避免公平原则被简单还原为主体对象之间的直接利益补偿，还需要在“分类穿透”配置体系的基础上，以划入生态空间、划入城镇开发边界空间为两级门槛，通过类似“庇古税”的制度设计，来确保所有资源管制的责任由社会发展共同负担（图5）。

### 3 新时期国土空间资源“公平配置”的路径创新建议

#### 3.1 强化资源分类配置，优化国土空间规划编审体系

国土空间总体规划是新时期国土空间资源配置的总纲，也是确保资源“公平配置”的核心手段。就目前阶段工作而言，应加强对本轮“三区三线”划定工作经验的总结，逐步优化形成差别化的成果审查、调整和优化机制。其中，对生态保护红线和永久基本农田保护红线建议采取尺度上收的逻辑，特别是永久基本农田保护红线应进一步建立全国统一的划定标准和争议问题处置原则。同时，对城镇开发边界划定则建议秉持尺度相对下沉的思路，在现有开发边界划定指导意见和技术流程的基础上，尝试研究开发边界规模与权益成本挂钩机制，按照“开发边界规模越大，向其行政辖区内未划入开发边界、划入开发边界但无指标覆盖用地权益补偿总量越大”的原则，在各地充分评估自身财税负担能力且不挤压底线空间的基础上给予一定的自主权力。

此外，还应考虑在未来国土空间规划修编、调整、完善的过程中，进一步强化专项规划的作用，避免将专项规划的作用局限于对国土空间总体规划进行切块深化，尝试将专项规划与特定资源

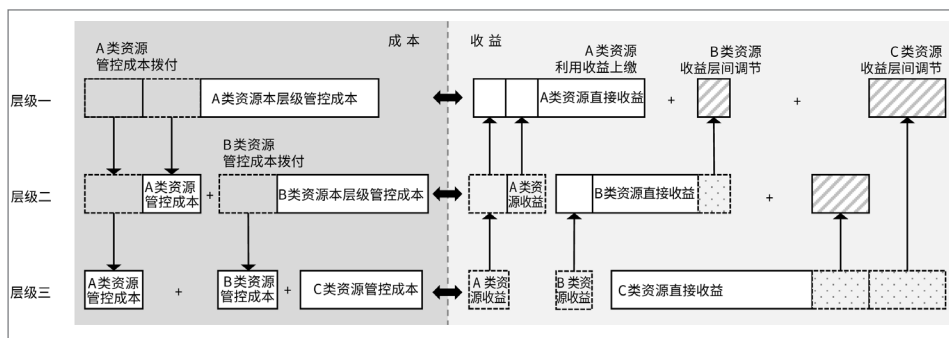


图4 国土空间资源公共性成本的层级间转移支付模式示意图

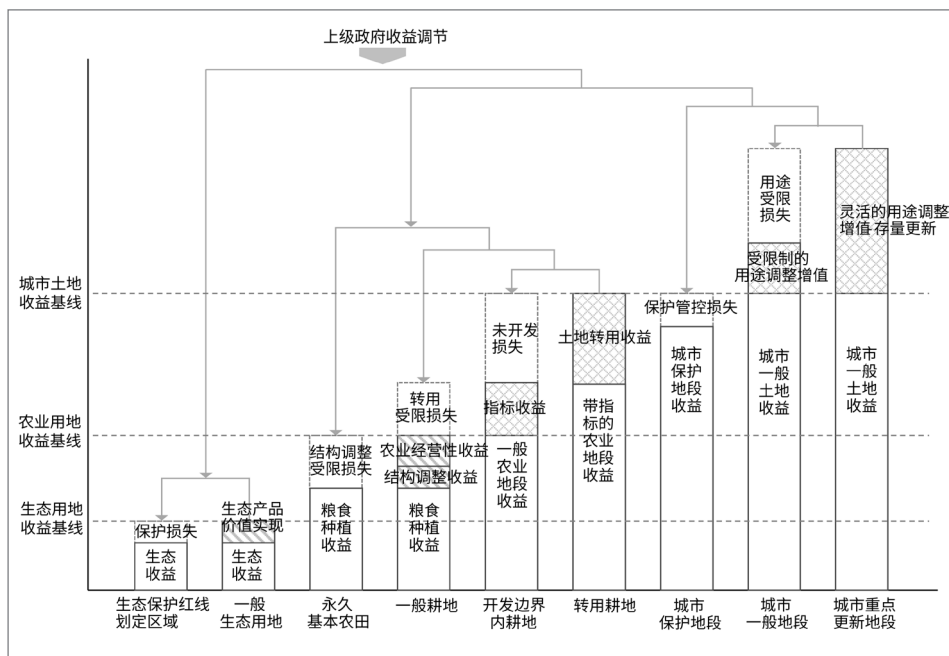


图5 同层级内部资源权益再平衡机制示意图

类型相结合，通过资源型专项规划在编制过程中的前置，先行解决部分资源布局及指标落位问题，在确认这些资源相应管理层级后，再以此为基数、基图开展地区其他资源的配置工作。在新增建设用地指标方面，也可尝试通过保持任务与其初始分配指标相挂钩，体现权责关系的直接对等，而对于部分地区由于保护任务过重或发展潜力不足、指标无法落地的情况，则可通过建立跨地区的交易制度实现权益变现。

#### 3.2 推动“穿透”式管理，有效界定各级政府事权范围

推进“分类穿透”配置的重要目的是

基于不同资源类型的公共性差异，界定不同层级政府参与管理资源的事权范围，这是避免资源“公平配置”原则被泛化使用的重要前提。实际上，早在2003年下发的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中就提出了应该按照事务属性划分中央和地方管理权责的改革目标，要求全国性事务由中央管理，面向本行政区域的地方性事务由地方管理，而央地共管事务则要区别不同情况，明确各自的管理范围，分清主次责任。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》继续提出要“区分中央事权、地方事权、中央和地方共同事权，适度加强中央事权和

支出责任，建立事权和支出责任相适应制度”。此后，在《建立国家公园体制建设总体方案》《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》等文件中均对理清各级政府关系在资源配置与管控中的责任提出了具体要求。为此，应按照资源类型形成中央与地方权力事项的详细清单，并明确相应的考核机制和奖惩措施。特别是对于尺度上提至较高级别的资源，应由较高级别政府负责划定、监督、制度设计、权益补偿协调等工作，而下级政府则负责落实、执法、权益补偿发放等具体事务。

### 3.3 匹配资源管理层级，完善权益流动机制

制定相对完善的权益流动机制，是校正资源初始配置中权责不对等问题，促进实现全过程公平的关键举措，具体而言可以尝试三个方面的创新举措。一是需要依据实际权益损失情况提高已有政策的补偿标准。根据部分学者测算，我国生态、耕地等资源的保护补偿大多与其资源所对应的权益价值存在2~3倍的差距，这是基层主体缺乏保护资源内在动力的重要原因。二是在各级政府层面建立资源保护补偿基金，并开征资源保护调节税。通过资源保护补偿基金制度的建立，引导社会开发主体和政府根据其责任认缴保护资金并形成用于收益再分配的原始资金池<sup>[45]</sup>，推动行政辖区内全部资源收益与投入相匹配。同时，在正常资源税的基础上，面向社会成员征缴资源保护调节税，实现收益全民共享、责任全民共担。三是完善各类资源权益交易平台，健全耕地指标、碳排放指标、建设用地指标的跨区域交易机制，推广上海等地区“超级增减挂”等理念<sup>[46]</sup>，进一步促进空间资源权益的合理二次分配。

### 3.4 确保权责关系对等，强化资源利用监测

国土空间资源更加精准的“公平配

置”有赖于监测技术手段的全面提升。国土空间作为准公共产品，其能否实现有效的“尺度穿透”，能否让上级主体有条件对下级主体范围内的资源变化做出有效监督并管控其资源收益，取决于国土空间资源监测的精度和时效性。为此，应进一步强化多类数据的标准统一和集成利用，实现监测内容、目标、体系的上下一致，形成即时的监测结果共享，建立贯穿各级政府主体的公共监测平台，并形成有效的预警机制和权责对应关系。同时，应强化资源利用监测与权益实现之间的直接关联，对资源配置过程中出现的数量不够、质量不优、补偿不足等问题做出及时有效的反馈。

## 4 结语

国土空间作为关乎国家各项综合发展目标能否顺利实现的战略性资源，其配置过程牵一发而动全身，是一个集央地关系、府际关系、政府与市场关系等多重改革矛盾于一体的复杂巨系统。然而，如果抛开上述“引致性”命题，回到相关研究的逻辑原点，就可以清晰地发现，是否将资源配置的重心真正聚焦于资源本身的特征和需求，是决定资源配置体系能否有效运行并实现公平目标的关键。当前，在国家新发展要求的牵引下，国土空间资源表现出典型的准公共产品特征，国土空间资源的配置过程需要基于公平理念，以精准治理的手段和方式找到资源公共性与市场性的平衡点，确保国土空间资源保护责任的社会共担和利用收益的社会共享，从而将国土空间资源的全民所有制落在实处，使其成为满足人民美好生活追求、推动共同富裕目标实现的关键要素支撑。

而要想达成上述要求，基于“分类穿透”理念重构资源配置逻辑和路径可能是一次具有启发意义的尝试。从“分类穿透”配置制度设计的出发点来看，可以实现让每一寸国土空间、每一类国

土空间资源都能明确找到相对应的责任主体、准入要求、管控规则及权益分配机制，也就确保各类空间资源无论是发生管理尺度的调整还是发生功能性质的转变，都可以实现权责的清晰划分和利益的合理平衡。这种配置方式通过打破过去无差别的博弈逻辑局限，建立了更加适配资源多元属性的立体化、差异化公平体系，同时更将公平原则从单一维度的结果公平扩展嵌入到初始配置和利益平衡机制之中。当然，推进“分类穿透”配置并不排斥现行体系中中层管理的作用，“分类穿透”是基于资源特点设计的管控手段和形式，更多侧重于实现初次分配过程中的“权利公平”和“机会公平”，而分层统筹对“分类穿透”配置后产生的权益不平衡仍然具有较好的纠偏作用，对实现国土空间资源配置的结果公平具有重要意义。当然，上述建议的提出更多是基于理论假设的延展与思考，后续仍待从系统建构和实践检验两个维度予以验证与深化。■

### [参考文献]

- [1] 蔡银莺，张安录. 规划管制下基本农田保护的经济补偿研究综述[J]. 中国人口·资源与环境，2010(7): 102-106.
- [2] 文兰娇，张晶晶. 国土空间管制、土地非均衡发展及外部性研究：回顾与展望[J]. 中国土地科学，2015(7): 4-12.
- [3] 赵守谅. 论城市规划中效率与公平的对立与统一[J]. 城市规划，2008(11): 62-66.
- [4] 张先贵. 国土空间规划体系建立下的土地规划权何去何从？[J]. 华中科技大学学报(社会科学版)，2021(2): 84-95.
- [5] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会，2014(6): 1-38.
- [6] 周雪光，练宏. 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论[J]. 社会学研究，2012(5): 69-93, 243.
- [7] 刘灵辉，陈银蓉. 土地利用总体规划修编指标利益冲突问题研究[J]. 中国土地科学，2009(5): 37-40, 46.
- [8] 王玉波. 中央与地方政府土地利用总体规划博弈治理研究[J]. 南京农业大学学



- 报(社会科学版), 2011(4): 73-79.
- [9] 王博, 吕沛璐, 冯淑怡, 等. 中国建设用地配置中政府失灵的理论解析及其改良框架设计[J]. 中国土地科学, 2018(5): 20-28, 53.
- [10] 荀春兵, 李荣, 韩永超, 等. “央地关系”改革视角下国土空间规划体系构建思考[J]. 规划师, 2020(10): 58-63.
- [11] 王洲林, 陈蔚镇. 国土空间规划治理机制与模式探析——基于“控制权”理论的视角[J]. 城市发展研究, 2021(6): 50-57.
- [12] 刘明亮, 申志军, 麻战洪. 土地利用总体规划修编前期的主要指标测算原则与方法[J]. 国土资源科技管理, 2005(4): 78-81.
- [13] 刘琼, 欧名豪, 盛业旭, 等. 建设用地总量的区域差别化配置研究——以江苏省为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2013(12): 119-124.
- [14] 柯新利, 杨柏寒, 刘适, 等. 基于土地利用效率区域差异的建设用地地区际优化配置——以武汉城市圈为例[J]. 长江流域资源与环境, 2014(11): 1502-1509.
- [15] 陆张维, 吴次芳, 岳文泽. 土地利用总体规划建设用地指标区域动态分配问题研究[J]. 中国土地科学, 2010(8): 59-65.
- [16] 刘瑞卿, 朱伟亚, 许峰. 基于主体功能区的土地规划新增建设用地指标调控研究——以河北省卢龙县为例[J]. 中国生态农业学报, 2012(4): 507-512.
- [17] 丁建中, 金志丰, 陈逸. 基于空间开发潜力评价的泰州市建设用地空间配置研究[J]. 中国土地科学, 2009(5): 30-36.
- [18] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [19] 朱一中, 杨莹. 土地发展权: 性质、特征与制度建设[J]. 经济地理, 2016(12): 147-153.
- [20] 夏菁, 田莉, 蒋卓君, 等. 国家治理视角下建设用地指标分配的执行偏差与机制研究[J]. 中国土地科学, 2021(6): 20-30.
- [21] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J]. 中国土地科学, 2021(4): 1-8.
- [22] 张鹏, 刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索——重庆模式分析[J]. 经济体制改革, 2010(5): 103-107.
- [23] 张能, 陈焯. 面向城乡土地发展权公平配置的规划策略[J]. 规划师, 2019(8): 38-43.
- [24] 谭荣, 曲福田. 中国农地发展权之路: 治理结构改革代替产权结构改革[J]. 管理世界, 2010(6): 56-64.
- [25] 张红伟, 王占岐, 张利国, 等. 我国建设用地指标配置研究进展及展望[J]. 中国国土资源经济, 2021(11): 34-43.
- [26] 肖卫东, 吉海颖. 准公共产品的本质属性及其供给模式: 基于包容性增长的视角[J]. 理论学刊, 2014(7): 57-61.
- [27] P A Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954(4): 387-389.
- [28] 理查德·A 马斯格雷夫, 佩吉·B 马斯格雷夫. 财政理论与实践[M]. 邓子基, 邓力平, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [29] J M Buchanan. “An Economic Theory of Clubs” [J]. Economica, 1965(2): 1-14.
- [30] 劳埃德·雷诺兹. 微观经济学 分析和政策[M]. 马宾, 译. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [31] Y·巴泽尔. 产权的经济分析[M]. 费方域, 段毅才, 译. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [32] 秦颖. 论公共产品的本质——兼论公共产品理论的局限性[J]. 经济学家, 2006(3): 77-82.
- [33] 刘守刚. 国家的生产性与公共产品理论的兴起——一个思想史的回溯[J]. 税收经济研究, 2019(3): 85-95.
- [34] 王廷惠. 公共物品边界的变化与公共物品的私人供给[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007(4): 36-42.
- [35] 陈江畅, 张京祥, 陈浩. 底线与边界: 治理视角下的土地资源合理配置逻辑[J]. 城市发展研究, 2021(9): 33-41.
- [36] 林坚, 赵冰, 刘诗毅. 土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J]. 国际城市规划, 2019(4): 23-30.
- [37] 葛天任, 李强. 从“增长联盟”到“公平治理”——城市空间治理转型的国家视角[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 81-88.
- [38] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014(1): 26-34.
- [39] 宋敏, 金贵. 规划管制背景下差别化耕地保护生态补偿研究: 回顾与展望[J]. 农业经济问题, 2019(12): 77-85.
- [40] 林坚, 李东, 杨凌, 等. “区域—要素”统筹视角下“多规合一”实践的思考与展望[J]. 规划师, 2019(13): 28-34.
- [41] 刘畅, 高洁, 董珂. 论国土空间规划的资产效应[J]. 城市发展研究, 2021(8): 41-49.
- [42] 王连勇, 霍伦贺斯特·斯蒂芬. 创建统一的中华国家公园体系——美国历史经验的启示[J]. 地理研究, 2014(12): 2407-2417.
- [43] 董子卉, 翟国方. 日本国土空间用途管制经验与启示[J]. 中国土地科学, 202(5): 33-42.
- [44] 胡映洁, 吕斌. 城市规划利益还原的理论研究[J]. 国际城市规划, 2016(3): 91-97.
- [45] 赵凯. 论“三级三循环”耕地保护利益补偿模式的构建[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(7): 120-126.
- [46] 彭敏学, 黄慧明. 论“增减挂钩”在国土空间规划中的扩展适用——以土地发展权转移的视角[J]. 城市规划, 2021(4): 24-32.

[收稿日期] 2022-08-21