

# 央地共治下的自然资源用途管制优化研究

□ 刘涛, 姚江春, 朱江, 李翔

**[摘要]** 文章以央地关系为研究视角, 探索央地共治下自然资源用途管制的优化方向, 为自然资源统一管理提供理论支撑。当前我国自然资源用途管制虽然从机构上实现了统一, 但仍存在中央地方事权划分不清晰、缺少系统设计的全流程用途管制规则、刚性控制和弹性管理协调不够、缺少“政府引导+市场主导”的复合型配套政策等结构性问题。在推进简政放权、放管结合, 实现央地共治的新时代背景下, 合理划分中央和地方的管制事权是实现自然资源用途管制的前提及基础。文章提出要分别在分区管理、空间准入、用途转用、开发利用监管、利益协调等方面明晰省级以上事权和地方事权, 推进自然资源领域的治理体系和治理能力现代化。

**[关键词]** 自然资源; 用途管制; 央地关系

**[文章编号]** 1006-0022(2022)11-0078-06 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

**[引文格式]** 刘涛, 姚江春, 朱江, 等. 央地共治下的自然资源用途管制优化研究 [J]. 规划师, 2022(11): 78-83.

Optimization of Natural Resources Regulation under the Co-governance of Central and Local Governments/Liu Tao, Yao Jiangchun, Zhu Jiang, Li Xiang

**[Abstract]** The purpose of this study is to explore the optimization direction of the regulation of natural resources under the joint governance of central and local governments, so as to provide theoretical support for the unified management of natural resources from the perspective of the relationship between central and local governments. Although the use regulation of natural resources is unified in terms of institutions, there are still structural problems such as unclear division of central and local powers, lack of systematically designed whole process use regulation rules, insufficient coordination of rigid control and flexible management, and lack of compound supporting policies of government guidance and market dominance. In the new era of promoting the simplification and decentralization of administration, and realizing the joint governance of central and local governments, the rational division of central and local regulatory powers is the premise and foundation of realizing the use regulation of natural resources. The paper puts forwards some suggestions in zoning management, space access, use diversion, development and utilization supervision, and interest coordination, to promote the modernization of governance system and governance capacity in the field of natural resources.

**[Key words]** Natural resources, Use regulation, Co-governance of central and local governments

## 0 引言

自然资源用途管制的概念起源于土地的用途管制<sup>[1]</sup>。众所周知, 用途管制始于 19 世纪末的德国和美国, 是政府部门针对被管对象的具体用途, 采取法律、政策、规划、行业标准等手段进行控制的行为<sup>[2]</sup>。在国内学术界使用最多的是土地用途管制, 是指国家为保证土地资源的合理利用, 以及经济、社会的发展和环境的协调, 通过编制土地利用总体规划, 划定土地用途区域, 确定土地使用限制条件, 使土地的所有者、使用者严格按照国家确

定的用途利用土地的制度<sup>[3]</sup>。在土地用途管制的基础上, 自然资源用途管制是指政府或相关权力机关为维护公共利益, 对自然资源相关使用者或使用活动施行限制的一系列法规、规则的总和, 包括对自然资源的保护、开发、利用、转用等行为的管控, 目的是实现自然资源整体利益的最大化、生态环境价值功能的发挥和人与自然的可持续发展<sup>[4-7]</sup>。

可见, 政府在自然资源用途管制中的作用相当重要, 而作为中央政府和地方政府, 由于肩负的职能不尽相同, 中央以保安全优先促发展, 地方以发展优先

**[基金项目]** 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目 (2020B121202019)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目 [2021 科研 (院)79]

**[作者简介]** 刘涛, 硕士, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所主创规划师。

姚江春, 硕士, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所总工程师。

朱江, 教授级高级工程师, 华南理工大学城市规划设计专业博士研究生, 广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所所长。

李翔, 硕士, 工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所规划师。

为导向,二者在自然资源用途管制中扮演的角色也不尽相同,并往往由此在自然资源用途管制过程中产生一系列的矛盾<sup>[8]</sup>。因此,研究中央和地方关系下的自然资源用途管制,厘清中央和地方在自然资源用途管制中的事权,围绕自然资源用途管制的全过程,划分科学合理、有效高效的管制事权,对于新时代加快推进自然资源统一管理具有重要意义。

## 1 我国自然资源用途管制的现状和问题

2018年机构改革之前,山、水、林、田、湖、草、沙各类自然资源分属国土资源、林业、农业、水利、海洋等多个部门管理;针对林地、草地、水域、矿产等单要素资源,各有关部门分别编制了林地保护利用规划、草原保护建设利用规划、水资源综合规划和矿产资源规划等,作为进行各类资源空间用途管制的依据,自然资源用途管制呈现“多龙治水”的局面<sup>[9]</sup>。2018年国家新组建自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。自然资源部的成立从组织机构上初步实现了自然资源的统一管理,但由于历史原因,自然资源用途管制由来已久的结构性问题仍未得到根本解决,概括起来包括以下4个方面。

### 1.1 “上下一般粗”导致中央、地方事权不清晰

梳理国家、省、地方的自然资源部门职能,发现相同内设机构职能基本一致,对同一国土空间的自然资源(尤其是重要的自然资源),其监管主体究竟是哪一级主管部门,至少在目前“上下一般粗”的制度设计中,中央和地方、地方不同层级的管理事权是不清楚的(表1)。

### 1.2 缺少系统设计的全流程用途管制规则

2020年,自然资源部印发的《市级

国土空间总体规划编制指南(试行)》初步统一了各类自然资源的用途管制分区(表2),但缺少对各分区用途管制规则的规定,尤其是空间准入、用途转用、开发利用监管、利益协调等全流程、系统性的规则设定内容缺失,导致虽然划分了用途管制分区,但是实施过程中如何管理仍不清楚。

### 1.3 刚性控制和弹性管理协调不够

不同类型自然资源所具备的生态功能、生态价值、生态意义不同,哪些类型的资源是可以相互转用的?哪些类型的资源是不能相互转用的?目前的上位政策对生态保护红线、自然保护地等刚性管控对象的规定较为明确和细致,而对其他区域的自然资源在空间准入、用途

转用,以及和刚性管控区域之间的相互转用规则都不明确,容易出现“一管就死、一放就乱”的乱象。

### 1.4 缺少“政府引导+市场主导”的复合型配套政策

管制从本质上讲是政府为了克服负外部性,通过行政手段将外部成本内部化的操作方式。自然资源用途管制在这方面的特点同样非常明显。由于政府的用途管制,生态地区发展的权利和发展的机会受限,需要进行配套的制度设计。同样,进入生态文明新时代,如何践行“绿水青山就是金山银山”,促进生态产品价值的实现,也需要配套政府引导下的市场化补偿政策。例如,广州最北部的从化区承担了保护广州的母亲河——流溪河上游水源的重任,然而由于缺乏生态

表1 国家、省、市级用途管制部门的职能对比

机构	职能
自然资源部 国土空间用途管制司	拟订国土空间用途管制制度规范和技术标准;提出土地、海洋年度利用计划并组织实施;组织拟订耕地、林地、草地、湿地、海域、海岛等国土空间用途转用政策,指导建设项目用地预审工作;承担报国务院审批的各类土地用途转用的审核、报批工作;拟订开展城乡规划管理等用途管制政策并监督实施
(广东省)自然资源厅 国土空间用途管制处	拟订国土空间用途管制制度规范和技术标准并监督实施;提出土地、海洋年度利用计划并组织实施;组织拟订耕地、林地、草地、湿地、海域、海岛等国土空间用途转用政策,对建设项目用地进行审核和预审;承担各类土地用途转用的审核、报批工作;承担土地征收征用管理工作;拟订开展城乡规划管理等用途管制政策及相关规范并监督实施
(广州市)规划和自然资源局 用途管制处	拟订国土空间用途管制制度规范和技术标准并监督实施;组织编制、实施土地、海洋年度利用计划;组织拟订耕地、林地、草地、湿地、海域、海岛等国土空间用途转用政策,对建设项目用地进行审核和预审;承担各类土地用途转用的审核、报批工作;承担土地征收征用和公共利益收回国有土地使用权管理工作;组织编制和实施全市土地储备规划和计划;统筹、指导和监督全市土地征收储备工作;组织临时使用土地审批工作;拟订开展城乡规划管理等用途管制政策及相关规范并监督实施

资料来源:官方网站公开信息。

表2 自然资源用途管制分区

一级分区	二级分区
生态保护区	—
生态控制区	—
农田保护区	农田保护区
城镇发展区	特别用途区
乡村发展区	一般农业区、林业发展区、牧业发展区
海洋发展区	渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区、游憩用海区、特殊用海区、海洋预留区

资料来源:2020年9月自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》附录B中附表B.1。



图1 自然资源用途管制事权的分级管理模式示意图

表3 统一与事权相关联的管制用途分区划分情况一览

一级分区	二级分区	含义	事权划分建议
生态保护区	生态保护区	具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地和海域自然区域，包括陆域和海域生态保护红线集中划定的区域	省级以上事权
生态控制区	生态控制区	生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的陆地和海域自然区域	地方事权（一级严控型）
农田保护区	农田保护区	永久基本农田相对集中的需严格保护的区域	省级以上事权
城镇发展区	特别用途区	为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等区域	地方事权（一级严控型）
乡村发展区	一般农业区（耕地资源）	以粮食生产发展为主要利用功能导向划定的区域	省级以上事权
	一般农业区（不含耕地资源）	以农业非粮生产发展为主要利用功能导向划定的区域	地方事权（二级监控型）
	林业发展区	以规模化林业生产为主要利用功能导向划定的区域	地方事权（二级监控型）
	牧业发展区	以草原畜牧业发展为主要利用功能导向划定的区域	地方事权（二级监控型）
海洋发展区	渔业用海区	允许集中开展开发利用活动的海域，以及允许适度开展开发利用活动的无居民海岛	省级以上事权
	交通运输用海区		
	工矿通信用海区		
	游憩用海区		
	特殊用海区		
	海洋预留区		

资料来源：2020年9月自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》附录B中附表B.1，有修改。

产品价值实现和生态补偿的配套政策，硬性剥夺了该区的经济发展权利和机会。

## 2 央地共治下的自然资源用途管制目标

### 2.1 中央—地方事权改革的背景和趋势

党的十八大之后，建立新型央地关系受到中央高度重视。《中共中央关于

坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，“理顺中央和地方权责关系，加强中央宏观事务管理。赋予地方更多自主权，规范垂直管理体制和地方分级管理体制”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调，要“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。进

一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理”。因此，从近些年中央地方事权改革的进程和趋势看，推进简政放权、放管结合，加强中央对宏观事务的管理，减少中央政府对微观事务的管理，实现“央地共治”，是保障中央和地方两个层面的积极性、协调央地关系的重要抓手，也是未来央地关系走向的大趋势。

## 2.2 目标：实现自然资源领域的治理体系和治理能力现代化

以问题为导向，通过科学合理的制度设计，厘清中央和地方在自然资源领域的管理事权，发挥中央权威性和调动地方积极性，实现自然资源领域的治理体系和治理能力现代化。

按照《国务院办公厅关于印发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的通知》等文件精神，优化不同层级政府间关于自然资源领域的事权和财权划分，划分国家级事权、省级事权、地方事权（包括市级政府和县级政府两个不同实施主体），实现“宏观调控—区域政策制定与监管—实施具体管制行为”的分离（图1），体现权责对等、责利相关，并从统一分区管理、差异化空间准入、刚弹结合的用途转用、与事权相匹配的开发利用监管、政府与市场相结合的利益协调机制等用途管制的全流程来进一步明确不同事权的治理职能。

## 3 央地共治下的自然资源用途管制优化建议

### 3.1 事权分级

#### 3.1.1 国家级事权范畴：目标管理 + 宏观调控政策制定 + 国家级战略性资源管理

在目标管理方面，需制定重要自然资源保护的数量、质量、效率、价值等管控指标，并进行分解考核。在宏观调控政策制定方面，需通过立法、指标考核、

交易、转移支付等政策手段,实现自然资源保护的目标。在国家级战略性资源管理方面,需通过划分国家公园和生态保护红线、为生态保护红线立法、制定配套管理政策等手段,来实现对国家级战略意义的自然资源的严格和刚性管控。

### 3.1.2 省级事权范畴:目标分解+底线性资源管控+区域协调

省级事权对上落实全国提出的目标指标,分解国家下达的各项指标,提出省域范围内自然资源开发保护的总体目标和指标,对下指导县市。管控中央管控事权以外的、对省域层面具有重要保护意义的自然资源。发挥好省级政府在区域协调中的统筹作用,通过指标交易、生态补偿、转移支付、自然资源产权交易等手段推动省域范围内自然资源得到更有效的保护和利用。

### 3.1.3 地方层级事权范畴:底线性资源保护+非底线性资源开发利用+生态修复

落实国家和省层面的目标任务及底线管控要求,对各类底线性资源(包含国家级战略性资源)进行具体保护。对非底线性资源进行合理的开发利用许可,注重发挥自然资源的经济、社会、环境效益,显化自然资源作为资产的价值,探索实现“两山”理论的实施路径,以实施性工程为主。此外,对现状已经被破坏的自然资源,通过实施重点生态修复工程,实现对山、水、林、田、湖、草、沙的系统修复。

根据自然资源的生态重要性和生态空间的敏感性,将地方事权划分为一级严控型(由地级以上政府划定监管)、二级监控型(由县级政府监管)2个类别<sup>①</sup>。

## 3.2 统一分区管理

统一自然资源用途管制分区管理,将多头、交叉、重叠的各类自然资源管制分区统一到《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》的规划分区中来,建立6个一级分区、14个二级分区的统一分区。考虑到耕地保护作为基本国策,

将一般农业区按照是否包括耕地划分为两种类型。

其中,国家级事权和省级事权(以下简称“省级以上事权”)的范围和对象包括生态资源、农田和海洋等底线性、战略性自然资源,落实到管制分区上包括生态保护区、农田保护区、海洋发展区和乡村发展区中的一般农业区(耕地

资源),建议由国家划定和监督检查、省政府负责具体监管。地方事权即国家、省事权之外的事权,包括一般性的生态资源、农林牧资源,落实到管制分区上包括生态控制区、城镇发展区中的特别用途区、乡村发展区中的一般农业区(不含耕地资源)、林业发展区、牧业发展区(表3)。

表4 省级以上事权实行“正面清单+约束指标”管理一览

分区	正面清单	约束指标(保护导向)
生态保护区	生态保护红线内,自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动,其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动,在符合现行法律法规前提下,除国家重大战略项目外,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动,主要包括《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》提出的八大类工程	底线指标为生态保护红线面积、湿地面积、自然岸线保有率;转用指标为退耕还林还湿面积、森林采伐/退化面积、年度造林面积;质量指标为林地质量等级、草原质量等级
农田保护区	《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》提到的六大类国家级重点工程	底线指标为永久基本农田保护面积;转用指标为耕地后备资源面积、年度整治补充耕地面积;质量指标为耕地地力等级、耕层厚度和质地
一般农业区(耕地资源)	自然资源部关于耕地保护和占用的相关规则(以最新出台的为准)	底线指标为耕地保有量;转用指标为年度占用耕地面积、耕地后备资源面积、年度整治补充耕地面积;质量指标为耕地地力等级、耕层厚度和质地
海洋发展区	根据海洋特别保护区生态环境及资源特点,经有审批权的部门批准后允许适度开展《海洋特别保护区管理办法》《海域使用管理法》提到的七大类活动;《海洋特别保护区管理办法》《海域使用管理法》提到的五大类项目用海,应当报国务院审批	底线指标为自然岸线保有率、海洋保护区基本功能区面积;转用指标为海岸线整治修复面积;质量指标为海洋水文气象参数

表5 地方事权(一级严控型)实行“负面清单+约束指标”管理一览

分区	负面清单	约束指标(保护+利用)
生态控制区	①禁止新建、扩建、改建三类工业项目和涉及重金属、持久性有毒有机污染物排放的工业项目,现有的要逐步关闭搬迁,并进行相应的土壤修复;②原则上禁止新建农村居民点,允许保持一般生态区内现有合法的村宅基地规模,并根据人口外迁情况逐步减小宅基地规模;③禁止在25°以上的陡坡地开垦,25°以上的陡坡耕地逐步实施退耕,加强生态公益林保护与建设,提升区域水源涵养和水土保持功能;④原则上禁止新、改、扩建矿产资源开发项目;⑤严格控制噪声、恶臭、油烟等污染排放较大的建设项目;⑥最大限度保留区内原有自然生态系统,保护好河湖湿地生境,严格限制非生态型河湖岸工程建设;⑦严格执行畜禽养殖禁养区和限养区规定,控制养殖业发展数量和规模;⑧禁止未经法定许可占用水域	数量指标为林地保有量、湿地面积、森林采伐/退化面积、年度造林/种草面积;质量指标为林地质量等级、草原质量等级;效率指标为单位草场载畜量、单位面积林木蓄积量
特别用途区	原则上禁止任何城镇集中建设行为,实施建设用地总量控制;原则上不得新增除市政基础设施、交通基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外的其他城镇建设用地	数量指标为林地保有量、河道规划控制面积;质量指标为林地质量等级、水质质量等级;效率指标为单位面积林木蓄积量

表 6 地方事权 (二级监控型) 实行“负面清单 + 强度管控”管理一览

分区	负面清单	强度管控 (合理利用)
一般农业区 (不含耕地资源)	①禁止占用区内土地进行非农业建设; ②不得破坏、污染和荒芜区内土地	效率指标为单位面积林木蓄积量、单位 GDP 水耗; 强度指标为容积率、建筑面积、建筑高度
林业发展区	①建设项目禁止使用 I 级保护林地; ②主题公园禁止占用天然林地; ③坟墓、陵园禁止占用林地; ④高尔夫球场禁止占用天然林地、国家级公益林地; ⑤禁止在湿地公园内从事挖沙、采矿、取土、房地产、度假村、高尔夫球场、风力发电、光伏发电等任何不符合主体功能定位的建设项目和开发活动	效率指标为林木采伐限额、单位面积林木蓄积量; 强度指标为容积率、建筑面积、建筑高度
牧业发展区	①禁止开垦草原。对水土流失严重、有沙化趋势、需要改善生态环境的已垦草原, 应当有计划、有步骤地退耕还草; 已造成沙化、盐碱化、石漠化的, 应当限期治理。②禁止在荒漠、半荒漠和严重退化、沙化、盐碱化、石漠化、水土流失的草原及生态脆弱区的草原上采挖植物和开展破坏草原植被的其他活动	效率指标为单位草场载畜量、单位 GDP 耗水量; 强度指标为容积率、建筑面积、建筑高度

表 7 省级以上事权用途分区用途转用基本规则一览

分区	主导功能	兼容用途	正向转用类型	负向转用类型	负向转用规则
生态保护区	生态保育功能	林地、湿地、水域等生态用途; 除国家重大战略项目外, 仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动	建设用地转为非建设用地, 园地等一般农用地转换为林地、湿地等	—	不允许
农田保护区	保障国家粮食安全和重要农产品供给	种植粮食、油菜、蔬菜、饲料及其他农作物	园地、草地等转为耕地; 旱地转换为水浇地、水田; 水浇地转换为水田	—	不允许
一般农业区 (耕地资源)	保障国家粮食安全和重要农产品供给	种植粮食、油菜、蔬菜、饲料及其他农作物	园地、草地等转为耕地; 旱地转换为水浇地、水田; 水浇地转换为水田	—	不允许
海洋发展区	海洋生态保护、适当的海洋开发利用	渔业、交通运输、工矿通信、游憩、特殊用海等	各类允许用途之间经过评估和批准可以互相转用	填海项目	填海 50 hm <sup>2</sup> 以上需报国务院审批, 50 hm <sup>2</sup> 以下报省级人民政府审批

表 8 地方事权一级严控区用途转用基本规则一览

分区	主导功能	兼容用途	正向转用类型	负向转用类型	负向转用规则
生态控制区	生态保育、生态建设、休闲游憩等	耕地、园地、林地、草地、湿地、水域等	园地可以转为湿地、林地、草地、水域等	基础设施和线性工程、极低密度和极低强度的开发建设等; 林地转用为耕地等	不得突破总量上限和承载力要求, 充分考虑邻避效应
特别用途区	生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等	耕地、园地、林地、草地、湿地、水域、公园绿地、防护绿地、文物古迹用地等	园地可以转为湿地、林地、草地、湿地、水域、公园绿地等	基础设施和线性工程、低密度低强度的开发建设等	不得突破总量上限和承载力要求, 充分考虑邻避效应

### 3.3 差异化空间准入

省级以上、地级市、县级事权在自然资源管制方面的侧重点存在一定的差异, 省级以上事权更加侧重资源保护, 地方事权 (一级严控型) 兼顾保护和利用, 地方事权 (二级监控型) 侧重合理利用, 因此三者空间准入要求方面分别采取“正面清单 + 约束指标” (表 4)、“负面清单 + 约束指标” (表 5)、“负面清单 + 强度管控” (表 6) 方式。

### 3.4 强化刚弹结合的用途转用规则

按照强化涉及底线的用途管制分区的刚性管控, 赋予其他一般类型的用途管制分区弹性管理的总体原则, 探索严格用途转用下的弹性调节方法。其中, 对永久基本农田、生态保护红线内的自然资源, 进一步增加其管制刚性, 原则上禁止改变用途。对其他一般性农用地、生态空间等, 允许根据市场经济发展需求进行合理调整, 但必须明确总量上限和承载力要求。

对不同等级事权下的自然资源用途转用类型, 区分正向转用和负向转用, 按照主导功能和兼容用途, 明确正向转用和负向转用的具体规则。

#### 3.4.1 省级以上事权区

允许有利于生态保护或农田保护功能的转用, 如建设用地复绿、园地转为林地湿地。原则上禁止负向转用, 如林地转为建设用地或草地等, 海洋发展区的填海项目需报国家或省批准方能实施 (表 7)。

#### 3.4.2 地方事权 (一级严控区)

允许有利于生态保育、自然和历史文化保护等主导功能的转用, 如园地可以转为湿地、林地、草地、水域等。在不突破总量上限和承载力要求下, 允许一定程度的负向转用, 如基础设施和线性工程、极低密度和极低强度的开发建设等或林地转用为耕地等, 但要保障占补平衡, 保持资源数量、质量和生态功能不降低 (表 8)。

#### 3.4.3 地方事权 (二级监控区)

允许有利于农业、林业等主导功能

表 9 地方事权二级监控区用途转用基本规则一览

分区	主导功能	兼容用途	正向转用类型	负向转用类型	负向转用规则
一般农业区(不含耕地资源)	农业生产	园地、草地等	建设用地转为园地	园地转为建设用地	符合资源承载力要求和强度控制
林业发展区	林业生产	林地等	其他用地转用为林地	林地转为其他用地、建设占用	符合资源承载力要求和强度控制
牧业发展区	牧业生产	草地等	其他用地转用为草地	草地转为其他用地、建设占用	符合资源承载力要求和强度控制

表 10 创新与事权相匹配的利益协调机制思路

管制事权	分区	利益协调机制
省级以上事权	生态保护区	生态保护补偿机制(资源开发补偿、污染物减排补偿、水资源节约补偿、碳排放权抵消补偿)、开发权转移机制
	农田保护区	永久基本农田保护基金、整治复垦奖励机制
	海洋发展区	海域海岛保护补偿机制、开发权转移机制
地方事权(一级严控区)	生态控制区	森林资源占补平衡制度、林业资源交易机制
	特别用途区	水资源占用补偿制度、水权交易机制、绿地占补平衡机制
	一般农业区(耕地资源)	耕地资源占补平衡和进出平衡制度、整治复垦奖励机制、耕地资源交易机制
	牧业发展区(基本草原)	草原资源占补平衡制度、草原资源交易机制
地方事权(二级监控区)	一般农业区	—
	林业发展区	森林资源占用补偿制度、林地修复奖励机制
	牧业发展区	草原资源占用补偿制度、草原资源修复奖励机制

的转用,如一般农业区中的建设用地、未利用地转化为园地。在符合资源承载力要求和强度控制的前提下,允许对园地、林地、草地等进行适度的建设占用(表 9)。

### 3.5 建立与事权相匹配的开发利用监管规则

改变过去“重审批轻监管、重数量轻质量”的管理方式,从区域、分区和地块 3 个层面建立全过程监管机制。其中,区域层面主要为中央和省对地方,通过各类约束性指标考核地方;分区层面为地级市政府对区县,包括落实和分解考核上级下达的约束性指标,并定期对下辖县的自然资源资产价值进行评估,实时监管自然资源资产变化情况;地块层面区县市政府监管项目落地实施情况,制定项目准入条件和控制指标,如容积

率、投资强度、产出效益、生态修复等,全过程跟踪监管项目准入条件和控制指标是否落实。

### 3.6 创新“政府引导+市场主导”的利益协调机制

针对不同管制分区,制定差异化的利益协调机制(表 10)。省级以上事权管制区凸显保护,以生态补偿、开发权转移机制为主;地方事权一级严控区凸显保护和合理利用,以占补平衡、指标交易机制为主;地方事权二级监控区凸显合理利用,以占用补偿、复垦奖励机制为主。

## 4 结语

本文以央地关系为切入点,研究央地共治视角下的自然资源用途管制优化方向。通过梳理央地事权划分思路、统一自

然资源用途管制分区管理、制定差异化的空间准入管理要求、强化刚弹结合的用途转用规则、建立与事权相匹配的开发利用监管规则、创新“政府引导+市场主导”的利益协调机制,推动自然资源领域的治理体系和治理能力现代化。本文希望以该研究成果抛砖引玉,为新时代我国的自然资源改革事业添砖加瓦。

### [注 释]

①由于地级市和县级政府在用途管制的颗粒度与事权方面存在明显差异,本文进一步细化了地方事权。

### [参考文献]

- [1] 田双清,陈磊,姜海.从土地用途管制到国土空间用途管制:演进历程、轨迹特征与政策启示[J].经济体制改革,2020(4):12-18.
- [2] 杨壮壮,袁源,王亚华,等.生态文明背景下的国土空间用途管制:内涵认知与体系构建[J].中国土地科学,2020(11):1-9.
- [3] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019(10):2200-2208.
- [4] 施志源.论自然资源用途管制的内涵与制度构成[J].理论与评论,2020(1):89-96.
- [5] 施志源.绿色发展理念指引下的自然资源用途管制制度建设[J].中国软科学,2020(3):1-9.
- [6] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [7] 王志鑫.自然生态空间用途管制的法律制度应对[J].中国土地科学,2020(3):9-15.
- [8] 朱江,张国杰,姚江春.基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究[J].自然资源学报,2022(1):59-69.

[收稿日期]2022-09-16