

# 国土空间规划助力共同富裕的逻辑与路径

□ 王中政, 黄锡生

**【摘要】**国土空间规划是国家空间发展的蓝图,是实现共同富裕的重要依托。文章从治理角度进行分析,发现国土空间规划助力共同富裕存在顶层设计留白、治理手段单一、规划基础薄弱等现实困境,并基于“立法补白+规划治理+组织保障”的治理框架,提出国土空间规划助力共同富裕的路径,包括构建面向共同富裕的国土空间规划法律体系、形成以法权为核心的国土空间规划治理体系、塑造多元主体参与的国土空间规划组织体系,期望通过国土空间规划的良好善治助力共同富裕的实现。

**【关键词】**共同富裕;国土空间规划;治理;良法善治

**【文章编号】**1006-0022(2023)05-0040-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**王中政,黄锡生.国土空间规划助力共同富裕的逻辑与路径[J].规划师,2023(5):40-46.

The Logic and Approach of Territorial Space Planning for Common Prosperity/WANG Zhongzheng, HUANG Xisheng

**【Abstract】** Territorial space planning is a blueprint for national spatial development and an important basis for achieving common prosperity. From the perspective of governance, there are practical problems such as top-level design absence, singular governance approach, and planning weakness in promoting common prosperity. Based on the governance framework of "legislation+planning governance+organizational guarantee", territorial space planning contributes to common prosperity by building a legal system, forming a governance system with legal authority as the core, and shaping an organizational system with the participation of multiple subjects, so as to realize common prosperity through good laws and good governance of territorial space planning.

**【Key words】** common prosperity; territorial space planning; governance; good law and good governance

## 0 引言

实现共同富裕是新时代的重要课题。党的十九大以来,党中央高度重视共同富裕推进工作。党的十九届五中全会提出了新时代实现共同富裕的总体目标,即“到2035年全体人民的共同富裕取得实质性进展”。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》更是将这一目标作为“十个明确”的重要内涵之一。党的二十大系统阐述了共同富裕与中国式现代化的关系,指出实现全体人民的共同富裕是中国式现代化的本质要求。共同富裕是中国共产党矢志不渝的追求,也是未来一个时期我国经济社会发展的主题。目前,共同富裕的推进工作仍然存在诸多障碍。城乡发展不平衡、区域发展差距大、资源环境约束趋紧等问题严重阻碍了共同富

裕的实现,也反映出我国空间发展不平衡的现状。可以说,实现共同富裕的关键在于解决经济社会发展中的空间异化问题,将各区域单元、资源要素、人与自然作为一个整体统一布局谋划。习近平总书记指出,全体人民共同富裕是一个总体概念,是对全社会而言的,不要分成城市一块、农村一块,或者东部、中部、西部地区各一块,各提各的指标,要从全局上来看<sup>[1]</sup>。这也充分说明了共同富裕的空间性和整体性。国土空间规划是国家空间发展的指南,建立健全国土空间规划体系,科学布局“三生”空间范围,加快形成人与自然和谐共处的生产生活方式,是推动共同富裕的必然要求。然而,长期以来,相关研究对国土空间规划的认识仍停留在技术层面,对其社会价值和功能性的认识不足,同时也未能深入理解共同富裕的空间内涵,这导致国土空

**【基金项目】** 国家社会科学基金重大项目(21ZDA091)

**【作者简介】** 王中政,重庆大学法学院博士研究生。

黄锡生,重庆大学法学院院长、教授、博士生导师,中国自然资源学会资源法学专业委员会主任委员。

间规划对共同富裕的促进作用未能有效发挥。因此,本文将尝试探讨共同富裕的空间内涵,理清国土空间规划助力共同富裕的底层逻辑和现实挑战,并提出国土空间规划助力共同富裕的实现路径。

## 1 国土空间规划助力共同富裕的逻辑机理

国土空间规划是调整空间布局、分配空间利益、实现空间正义的重要方式,是国家开发建设的总体蓝图。推动共同富裕需要国土空间规划的“保驾护航”,国土空间规划也能够助力实现共同富裕,其逻辑机理如图1所示。

### 1.1 共同富裕的空间内涵

近年来,学界对共同富裕的内涵展开了大量的研究,形成了诸多理论共识。总的来说,共同富裕是“全体人民的富裕”,是“物质和精神相统一的富裕”,是“以高质量发展为基础的富裕”,是“循序渐进”的富裕,是“共建共治共享”的富裕<sup>[2]</sup>。从阐释路径上看,尽管不同学者阐述的共同富裕的侧重点不同,但基本依循了马克思主义政治经济学的观点,即通过生产力、生产关系及社会分配制度理解共同富裕<sup>[3]</sup>。共同富裕不仅含有政治、经济意义,还含有丰富的空间内涵。理解共同富裕的空间内涵,需要从“共同”和“富裕”两个关键词入手。首先,“共同”意味着我国的每个空间单元都应当是共同富裕的实现对象,这表明共同富裕具有空间性。其次,“富裕”也具有空间性。富裕不仅是经济上的富有,还包括环境的良好和精神的满足,在实践中体现为生产空间、生活空间和生态空间“三生”空间的富裕。从空间维度审视共同富裕可以避免从政治、经济、社会等单一视角理解共同富裕的局限性,真正将“共同富裕”作为一个整体性概念进行阐发。具体而言,共同富裕的空间内涵可以延

伸出三重含义。

一是城乡空间的均衡性。城乡关系始终是我国重要的经济社会关系,城乡空间的动态演化也深刻影响着经济社会的发展。然而,自新中国成立以来,尤其是改革开放之后,我国城乡关系呈现出低关联化的趋势,具体表现为产业衔接不足、身份认同危机等<sup>[4]</sup>。究其原因,与城乡空间生产异化有密切关系:一方面,城市空间的生产具有显著的极化效应,在促使各类资源快速向城市聚集的同时,削弱甚至剥夺了乡村的空间发展权利;另一方面,乡村空间具有一定的独立性和封闭性,其本身融入城市空间的动力不足,由此产生的空间隔离进一步加剧了城乡空间失衡<sup>[5]</sup>。尽管随着乡村振兴和新型城镇化建设的推进,城乡关系趋于缓和,工业反哺农业、城市支持农村的格局也正在形成,但仍未能从根本上扭转城乡发展差距过大的现实。

二是“三生”空间的融合性。党的十八大首次提出“三生”空间的概念,指出优化国土空间开发格局是生态文明建设的首要举措,而“促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”则是国土空间开发保护的基本目标。“三生”空间是在人的实践性与地的功能性双重作用下形成的,将“用

于劳动生产活动,满足人类物质和精神需求的空间”作为生产空间,将“用于人类自我生产,满足日常生活交往的空间”作为生活空间,将“为人类劳动生产和自我生产提供质料和栖所的空间”作为生态空间<sup>[6]</sup>。“三生”空间基本包含了人类活动的所有空间范围,是人类经济社会发展的基本载体。从相互关系上看,“三生”空间既相互独立又彼此关联,三者的融合是生态文明建设和高质量发展的必然要求,也是推动实现共同富裕的重要手段<sup>[7]</sup>。然而,从目前情况来看,我国国土空间开发布局不合理、“三生”空间不融合的问题依然十分突出。首先,生产空间不断侵入生活空间,使得生产空间和生活空间的关系趋于紧张;其次,生产空间和生活空间不断蚕食生态空间,使得生态空间无法满足生产和生活空间的扩张需求;最后,由于经济社会转型与生态环境恢复和修复的不同步性,“三生”空间的转化困难。“三生”空间不融合是导致国土空间开发效率低下、生态环境恶化的重要原因,共同富裕的前提是要实现“三生”空间的融合。

三是代际空间的协调性。在共同富裕的内涵中,代际富裕最容易受到忽视。无论是城乡空间的均衡还是“三生”空间的融合,都强调共同富裕的现实性。

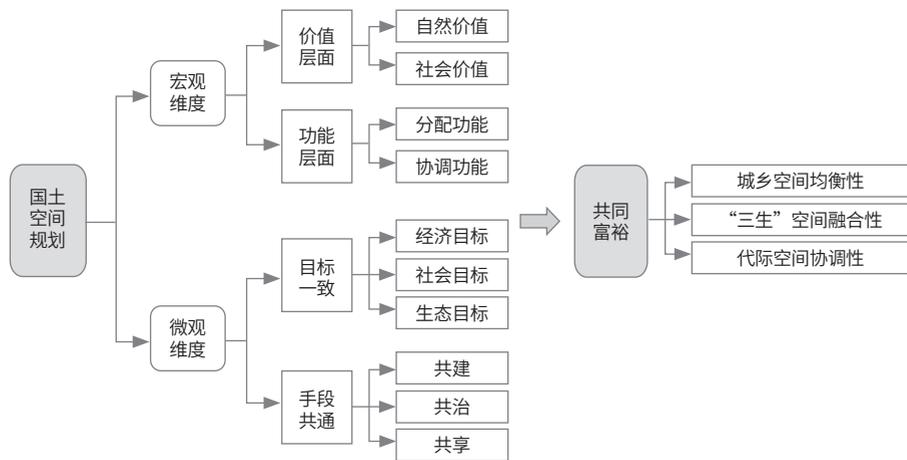


图1 国土空间规划助力共同富裕的逻辑机理示意图

然而，共同富裕不仅是当代人的富裕，还是后代人的富裕，不仅是现时的状态，还是对未来的描述。因此，实现代际空间的协调，既要满足当代人需求，又不能影响后代人需求的满足，这也是共同富裕的应有内涵。代际空间的协调具有两方面的意义。首先，代际协调需要破除代际固化问题。代际固化是指父辈和子辈的收入存在较强的关联性，即父辈与子辈同为高收入群体或同为低收入群体，并且代代相传，这就形成代际不平等的固化，不利于实现共同富裕<sup>[8]</sup>。破除代际固化的方式就是要引入竞争机制，弱化父辈与子辈的收入关联。其次，代际协调需要突出代际公平。人们生活在空间中，对空间的刻画必然会对后代产生影响。这也就意味着，当代人对空间的开发和利用不得损害后代人利用空间的权利，因此需要建立代际空间协调机制和保留机制，为后代人的发展预留机会，建立共同富裕的长效机制，以真正实现共同富裕。

## 1.2 国土空间规划助力共同富裕的机理分析

共同富裕的空间内涵说明推动共同富裕是一项系统工程，需要从全局的高度进行谋划，不仅要做大“蛋糕”，还要分好“蛋糕”，这也对国土空间规划提出了更高的要求。本文将从“价值—功能”和“目标—手段”两个层面探讨国土空间规划如何助力共同富裕。

### (1) “价值—功能”层面

规划在人类社会发展中具有重要作用，是人类解决未来问题的重要手段。面对国土空间这样特殊的资源类型，规划不但要关注国土空间的经济价值，而且还要关注其所承载的社会价值和生态价值。因此，国土空间规划既是综合性规划，也是基础性规划。就功能而言，国土空间规划在空间资源配置、空间用途管制、空间生态修复等方面具有统筹和引导作用，将共同富裕的理念和要求融入国土

空间规划编制、实施的全过程，对国土空间进行整体布局，能更好地促进区域协调发展，有利于实现共同富裕<sup>[9]</sup>。从价值层面上看，国土空间过去一直被视为“静止的容器”，是人类生存和发展的外部环境，而国土空间规划则是价值无涉的技术工具。但随着认知的深化，国土空间的社会意义开始显现，人们愈发认识到国土空间是一个复杂的人地耦合系统，而国土空间规划也具有社会价值。在现代国家治理体系中，国土空间规划的重要性得到了充分肯定，其被视为特定意识形态下实现战略意图的理性设计，是国家意志在国土空间中的投射。新时代国土空间规划的基本价值不仅仅是促进经济社会的发展，还包括促进人与自然和谐相处、缩小区域发展差距、实现“人民普遍幸福”和共同富裕<sup>[10]</sup>。

### (2) “目标—手段”层面

国土空间规划在助力共同富裕方面具有坚实的实践基础。首先，在实践目标上，国土空间规划与共同富裕的经济目标都是实现高质量发展。国土空间规划的目的之一是提升国土空间开发效率，其本来就蕴含着实现国土空间高质量发展的内容。共同富裕的实现也离不开高质量发展，国土空间规划所蕴含的新发展理念、新发展方式是解决共同富裕面临的突出问题的良方。在社会目标上，国土空间规划与共同富裕均坚持以人为本的理念。人是规划编制的核心要素，规划做得好不好，关键看人民满不满意<sup>[11]</sup>。人也是实现共同富裕的关键因素，实现共同富裕要依靠人民，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点。在生态目标上，国土空间规划与共同富裕均追求人与自然的和谐共生。国土空间规划通过空间划分和指标分配实现对生态环境的保护，而共同富裕本身就包含了生态富裕的要求。其次，国土空间规划与共同富裕在实践手段上具有共通性。共同富裕的本质是在中国特色社会主义

制度保障下共建世界领先的生产力、共享幸福美好生活<sup>[12]</sup>。实现共同富裕离不开共建共治共享，即共同参与建设、共同参与治理、共同参与分享，将国家、社会和人民作为一个“共同体”来共同治理<sup>[13]</sup>。其中，共建的要义在于发展依靠人民，共治的要义在于有效的制度供给，共享的要义在于发展成果惠及全体人民<sup>[14]</sup>。因此，在推动共同富裕的进程中，共建就是做大“蛋糕”、共治就是做好“蛋糕”，共享就是分好“蛋糕”，三者的融合能够更好地推进共同富裕。作为一种新的社会治理形态，共建共治共享也蕴含在国土空间规划之中。传统政府主导型的空间规划暴露出治理成本高、开发效率低的问题，新时代的国土空间规划则重视自然、政府、市场和社会的嵌套作用机制，确立协同治理理念，建立“自然—市场—政府—社会”共建共治共享的国土空间治理体系<sup>[15]</sup>。

## 2 国土空间规划助力共同富裕的现实挑战

综上所述，虽然国土空间规划助力共同富裕具有理论基础和实践优势，但是在现实层面上，作为一项新的制度尝试，国土空间规划囿于自身复杂性和外在约束性，在推动共同富裕过程中仍然面临较大挑战。

### 2.1 顶层设计留白，制度供给能力不足

顶层设计对于指导经济社会发展具有重要意义，随着我国经济规模的不断增长，在风险和机遇并存的情况下，影响经济社会发展的因素也愈发复杂。与此同时，经济社会中积累的深层次矛盾也越来越多。为了避免“头痛医头、脚痛医脚”，实现自上而下的系统谋划，必须要进行顶层设计。然而，在我国的实践中，国土空间规划与共同富裕都缺

乏相应的顶层设计，更没有顶层协同。首先，国土空间规划立法迟迟未定。国土空间规划立法是规划行为科学展开、规划实施有序进行、规划管理规范有效的重要保障<sup>[16]</sup>。长期以来，我国规划领域都存在着“规划打架”“马拉松式审批”等问题，顶层设计的缺失是造成这些问题的主要原因。在我国迈向第二个百年奋斗目标的背景下，国土空间规划立法的缺失已严重制约了经济社会的高质量发展，不利于实现共同富裕。鉴于此，自然资源部从2019年起连续4年将推动《国土空间规划法》立法纳入工作计划。在学理层面，学界除了研究设立国土空间规划立法的阶段性目标，还制定了具体的建构路径<sup>[17]</sup>。可以说，国土空间规划立法已经具备相应的理论和实践基础。其次，共同富裕能否立法尚不明晰。推进共同富裕离不开法治保障，然而学界对推动共同富裕是否需要制定专门的《共同富裕促进法》存在争议。一种观点是，通过制定《共同富裕促进法》明确共同富裕的历史地位和制度路径，有利于促进相关法律法规的衔接与配合，形成集合效应<sup>[18]</sup>。另一种观点是，不单独制定专门法而是将共同富裕从政治话语转化为法律语言，依托我国现有的法律体系，通过立改废释的方式将共同富裕的目标、原则和要求写入具体法律，形成共同富裕的政法互动<sup>[19]</sup>。无论采取哪种方式，当前共同富裕缺乏有力的制度保障是不争的事实。整体而言，顶层设计的缺失，一方面使得国土空间规划与共同富裕不能形成有效的制度对接，无法实现制度增效；另一方面共同富裕的政策意蕴和法治内涵也无法渗入国土空间规划，导致国土空间规划对共同富裕的推动作用有限。

## 2.2 治理手段单一，协同效应发挥不足

在现代国家治理体系中，国土空间

规划不仅是一种决策行为，还是政府干预空间生产的手段，其目的是解决各种物质和非物质要素在空间布局及时间序列上的冲突，协调开发和保护之间的矛盾，推动空间高质量生产<sup>[20]</sup>。在治理主体方面，政府无疑是国土空间规划治理体系中的重要主体，在国土空间规划中发挥着主导作用。在公权力的推动下，我国形成了自上而下的压力型国土空间规划治理体系，即在一定空间范围内，在不同空间尺度及开发时序上，对国土空间开发保护进行统筹安排和部署，由此体现国家“战略引领”与“刚性管控”。在治理结构上，我国建立了“五级三类”的国土空间规划体系。其中，国家和省级国土空间规划起到宏观指导作用，下级规划均是对上级规划的分解和落实，以此确保层级控制的严格。然而，压力型国土空间规划治理体系存在两点隐忧。一是刚性有余而弹性不足。国土空间规划是对未来的战略安排，面对未来的不确定性，国土空间规划需要保持一定的弹性，而压力型的治理方式囿于其单链条的治理向度和较高的沟通成本，缺乏必要的灵活性。二是自上而下的治理方式无法满足共同富裕的分配需求。从利益关系上看，国土空间规划不仅是对空间的划分，从更深层次看是对空间利益的分配，而分配问题是共同富裕的核心问题。目前，我国社会分配体系包括初次分配、再分配和三次分配。初次分配是根据土地、资本、劳动力等生产要素在生产过程中的贡献进行的分配；再分配是政府根据法律法规，在初次分配的基础上通过税收的方式，在各收入主体之间进行的收入再分配；三次分配则是企业、组织等社会主体基于自愿和道德准则，以募集、捐赠等方式对所属资源和财富进行分配<sup>[21]</sup>。在三次分配中，初次分配主要基于市场的力量，再分配主要依靠政府的宏观调控，三次分配基于社会自觉。因此，在共同富裕的分配体系中，政府、

市场和社会均起到了重要作用。要实现共同富裕，在分配体系中，需要政府、市场、社会的协同聚力，而国土空间规划在一定程度上忽视了市场和社会的作用，这就无法适配共同富裕的分配需求。

## 2.3 规划基础薄弱，治理能力有待加强

于我国而言，国土空间规划是新兴产物。我国最早的空间规划是城市规划，其主要服务于工业化，本质上是国民经济计划的具体化，故而会因经济变化的变化出现“大起大落”<sup>[22]</sup>。在2013年之前，我国各类规划虽有较快发展，但总体上看，各类空间规划在规划目标、规划期限、规划内容、技术标准等方面自成体系、多而杂乱。从2013年起，中央出台了一系列指导意见和政策，正式开启并推动“多规合一”试点工作。2018年，随着自然资源部的组建，我国实现了空间规划权的高度统一，从此空间规划的“九龙治水”成为历史。2019年《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》（以下简称《若干意见》）出台，标志着国土空间规划正式从实践层面上升到规范层面。通过梳理我国规划的演进历程可以发现，我国现代化的国土空间规划实践历程只有短短十年时间，而《若干意见》出台至今仅三年有余，国土空间规划实践仍然缺乏经验支撑。近年来，国土空间规划改革和实践也产生了一些新问题，这表明我国空间规划治理基础依然薄弱，治理能力仍需加强。首先，国土空间规划治理的底层逻辑不清。国土空间规划治理既是一项科学活动，也是一项重要的社会活动，其根本任务是分配空间利益、协调空间关系、实现空间善治。现代空间治理不但强调治理主体的多元化，即国家、企业、组织、个人共同参与社会治理，而且重视治理方式的协商化，即通过协商与对话协调好利益关系，达成治理目

标。我国的空间治理仍然停留在科层治理层面，导致利益主体关系紧张、空间治理效能低下。其次，国土空间规划治理的重点目标不明。从传统的城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划到国土空间规划，规划治理的范围从平面转变为立体，治理对象也从要素治理转变为综合治理，国土空间规划承担的治理任务比以往任何规划的都要繁重。尤其是在实现共同富裕的背景下，除了环境治理、资源利用需要依靠国土空间规划，乡村振兴、基础设施建设等也需要与国土空间规划衔接，国土空间规划成为当之无愧的“巨无霸”。然而，当国土空间规划助力实现各种经济社会目标时，其本身的治理目标却显得模糊，治理能力被削弱。

### 3 以国土空间规划的良好善治助力共同富裕

法治是国土空间规划与共同富裕的结合点，推动国土空间规划改革和共同富裕建设都离不开法治保障。一方面，通过法治手段可将共同富裕的基本内涵融入国土空间规划，重塑国土空间规划的理念和价值；另一方面，共同富裕只有在国土空间规划的良好善治之下才能行稳致远。

#### 3.1 立法补白：面向共同富裕的国土空间规划法律体系

当前，国土空间规划正面临着对象复杂化、目标多元化等治理困境，其治理效能被极大地弱化。实际上，无论是环境治理、资源利用还是乡村振兴，都是共同富裕的重要环节。可以说，国土空间规划治理的最终目标就是实现共同富裕。因此，构建面向共同富裕的国土空间规划法律体系是国土空间规划治理的基础，也是国土空间规划助力共同富裕的重要路径。

首先，在立法思路上需要遵循共同富裕的基本规律。一是处理好“循序”与“渐进”的关系。共同富裕具有长期性和阶段性，实现过程要坚持循序渐进的原则。“循序”就是尊重自然和社会发展的客观规律，不以牺牲环境为代价盲目发展；“渐进”就是要在尊重客观规律的前提下，发挥人的主观能动性，根据事物发展变化及时调整决策部署。具体措施包括：①尽快制定国土空间规划基本法，实现空间规划的有法可依；②根据基本法制定相关的实施条例、行政法规，细化和落实基本法规定；③适时出台地方性法规和部门规章，强化国土空间规划对地方和其他领域的指导作用。二是处理好公平与效率的关系。公平和效率是共同富裕的基础，分别回答了“为谁生产”和“怎样生产”的问题，只有两者统一才能实现共同富裕<sup>[23]</sup>。公平和效率原则体现在立法中，一方面要求国土空间规划立法要充分尊重空间资源分配的公平性和有效性，纠偏空间资源占有和分配的两极化趋势；另一方面要求规划立法要以效率为导向，通过规划的编制和实施降低空间利用成本，从整体上增加社会财富。

其次，在立法目的上需要强调共同富裕的法律地位。严格来说，共同富裕属于政治经济学的概念并非法律术语，我国相关立法中也没有共同富裕的表述。然而在实践中，共同富裕对法治的需求日渐强烈。共同富裕从政治术语转化为法律术语最基本的方式是通过立法。但如前文所述，《共同富裕促进法》仍处于理论探讨阶段，目前尚不具备立法基础。相较而言，在现阶段将共同富裕作为具体条文写入法律中以实现术语转化更具有可能性。因此，在制定国土空间规划基本法时，可将“共同富裕”作为立法目的写入法律条文，并指导具体制度的构建，这样不仅赋予了共同富裕法律内涵，还突出了共同富裕的法律地位。

最后，在制度设计上需要体现共同富裕的基本要求。共同富裕既要体现在立法目的上，也要落实到具体制度中。共同富裕的实质是发展，只有发展才能实现共同富裕。然而，过去的实践表明，粗放式的发展不仅不利于实现共同富裕，还会进一步拉大贫富差距。推动共同富裕要依靠高质量发展，即发展除了要注重数量，还要注重质量，在开发中保护、在保护中开发。由此，在构建国土空间规划法律体系时需要处理好开发与保护的关系，构建“开发+保护+监管”三位一体的制度体系。具体而言，开发性制度包括国土空间规划分级分类制度、国土空间规划编制、审批与审核制度等；保护性制度包括国土空间预警制度、国土空间用途管制制度、国土空间综合整治与修复制度等；监管性制度包括国土空间规划督察制度、信息公开和公众参与制度、国土空间规划责任制度等<sup>[24]</sup>。

#### 3.2 规划治理：以法权为核心的国土空间规划治理体系

在现代国家治理体系中，法治发挥着规范、引领和保障作用，是国家治理体系的依托，是国家治理能力的体现，是国家治理效能的保证<sup>[25]</sup>。国土空间规划治理，归根到底是法治治理，是权利（力）治理。权力和权利是最基本、最重要的法现象，两者合一为法权，其外延是法律承认和保护的各种“权”，内涵为一定的国家和社会的全部合法利益<sup>[26]</sup>。法权是国土空间规划治理的基础，对于这样一个兼具公私属性的领域而言，既不能从实证规范上将其简单判定为“权力之治”，也不能从价值预设上理想化地认定其为“权利之治”，否则可能陷入权力治理的僵化，也可能陷入权利治理的泛化，无法形成有效的国土空间规划治理体系。

首先，空间权力是国土空间规划治理的基础。从属性上看，规划权是典型

的公权，是由法律赋予政府对辖区内空间资源的利用类型、布局规模及方式等进行谋划与规定的权力<sup>[27]</sup>。事实上，国土空间规划治理是为了弥补市场缺陷而存在的，如果只是简单的多元协商，缺乏自上而下以权力为主要形式的层次保障，多元主体的交易成本将无法控制，治理的合理性就难以实现<sup>[28]</sup>。因此，国土空间规划治理首先是一种权力之治。其次，空间权利是国土空间规划治理的保障。权利是当下法治宏图中无可置疑的制高点，“迈向权利时代”，这种颇具宏大叙事的说辞，表明保障公民基本权利已成为当今时代法治精神的集中反映和未来走向<sup>[29]</sup>。国土空间规划治理以权利为目标，最终价值是实现人的全面发展。此外，现代空间治理实践也表明，传统空间规划所依循的单一、封闭的治理方式已无法适应现代社会价值多元化变革的趋势，面临着信息收集困难、治理效能低下等多重考验。通过赋予空间权利的方式，能够更好地动员社会力量，实现自下而上的信息反馈，有助于政府部门更好地做出规划决策，同时也可以监督、制约规划权力。

空间权力与空间权利是国土空间规划治理的基础，两者的融合是实现有效治理的关键。为此，需要构建“赋权型治理+控权型治理”的国土空间规划治理体系。赋权型治理，即根据实践需要，通过赋予不同主体不同的治理权限，在各类主体之间形成一种相互制约的依赖关系，以此实现治理的动态平衡。赋权型治理包含两层含义：一是根据社会分工，赋权政府部门和社会主体，形成规划治理的政社互动；二是根据职能特点，赋权不同政府部门，形成规划治理的府际互动。控权型治理主要是针对政府部门，目的是监督并规范政府部门规划权力的行使，防范公权力对私权利的侵蚀以及私权利的自我失效，这是对赋权型治理的纠偏和补充。

### 3.3 组织保障：多元主体参与的国土空间规划组织体系

现代化的国土空间规划治理要求政府摒弃以往“大包大揽”的工作思路，转型成为国土空间规划治理的领导者、组织者和协调者，充分调动社会组织、企业单位、公民等社会力量的积极性，吸纳多元主体参与空间规划治理，实现自上而下和自下而上治理路径的有机结合，通过多元主体间的良性互动提升国土空间规划治理的组织韧性。主要从以下两方面着手。

#### (1) 明确政府、市场和社会在国土空间规划治理中的角色定位

政府、市场和社会的三维关系是国家治理的基础，深刻影响着治理模式和治理效能。研究表明，政府、市场、社会三者是各司其职、功能互补的关系，只有当三者角色定位清晰、职能设置合理且相互衔接顺畅到位才能实现良善治理<sup>[30]</sup>。因此，国土空间规划治理体系的组织基础就是明晰政府、市场和社会的职能边界，在功能互动中形成“有为政府、有效市场和有序社会”的组织体系。具体内容包括：①建立有为政府。政府是国土空间规划治理的首要主体，在确定国土空间开发布局、划定“三区三线”、强化国土空间用途管制、布局重大基础设施等方面发挥着主导作用，建立面向共同富裕的国土空间规划体系离不开政府的宏观调控。②打造有效市场。健全高效的的市场体系能够更好地配置资源。市场化的国土空间规划治理手段不仅可以提供一种去中心化且相对廉洁的治理机制，还可以使市场主体积极参与资源开发、环境保护、乡村建设、城市治理等国土空间治理公共事务，减少国土空间资源配置过程中的负外部性<sup>[31]</sup>。③塑造有序社会。国土空间规划治理事关长远和全局，事关全社会各阶层的切身利益，要鼓励社会各类主体以各种形式参与进来，从不同立场、不同角度进行充

分博弈，发挥各类主体在沟通、信息传播方面的优势，弥补政府信息获取能力较弱和市场盲目性的不足。

#### (2) 构建政府、市场和社会三元互动的发展权配置体系

土地发展权是土地开发利用的依据，是国土空间规划的基础，科学合理的土地发展权配置对区域均衡发展共同富裕具有重要意义<sup>[32]</sup>。目前，学界为土地发展权的配置提供了两种思路：一是根据土地发展权流转的宏观、中观和微观尺度，将土地发展权的分配设置为三级配置体系<sup>[33]</sup>；二是根据土地发展权形成条件的差异以及不同层级空间规划的管制特点，将土地发展权分为二级配置体系<sup>[34]</sup>。实际上，三级配置体系和二级配置体系的逻辑基础是一致的，即土地开发的央地关系和政社关系。基于此，为了更好地适配共同富裕的三级配置体系，根据政府、市场、社会的功能特点，应当构建新的土地发展权的三级配置体系。具体而言，土地发展权的一级分配应在政府间展开，中央政府依据行政权力和地方发展需求，以行政发包的方式将土地发展指标分配给地方政府。在一级配置体系中，政府具有决定性作用，指标的获取和分配都是基于行政权力。在具体手段上，一级分配主要依靠规划的刚性管控，以行政指令的方式传导刚性管控的内容，更多地体现国家意志。土地发展权的二级配置体系主要面向社会和市场，不仅要传导一级土地发展权配置体系中的刚性要求，还需要根据地方特点满足其实际发展需求。因此，在二级配置体系中，既要坚持政府主导，也要依靠市场力量。例如，在主体功能区划、指标分配和空间管控等方面引入跨区域市场机制，可以帮助解决庞大的治理规模与地方有效治理的困局<sup>[35]</sup>。在一级配置体系和二级配置体系之外，可以尝试发挥社会的协调功能，构建发展权转移的三级配置体系，即通过实施跨

区域的建设用地“增减挂钩”，统筹发达地区和欠发达地区的空间资源配置，为欠发达地区发展提供资金支持，切实缩小区域发展差距，助力共同富裕。

#### 4 结束语

共同富裕的实现是个长期而复杂的过程，是国家治理体系的一次结构性调整，也是政治、经济、社会、文化、生态等多个领域的系统性变革。国土空间规划作为国家治理体系中的关键一环，在实现共同富裕的过程中应该发挥积极作用。然而，由于自身的复杂性，国土空间规划在推动共同富裕的路径上也存在模糊性。本文的研究除了为国土空间规划助力共同富裕提供理论支撑，还从治理特别是法治的角度为国土空间规划助力共同富裕提供了宏观视角。未来，相关研究的重点是如何从微观视角或者技术角度，探讨国土空间规划助力共同富裕的具体路径。■

#### [参考文献]

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕 [EB/OL] (2021-10-15)[2022-05-02]. [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-10/15/c\\_1127959365.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-10/15/c_1127959365.htm).
- [2] 刘元春, 宋扬, 王非, 等. 读懂共同富裕 [M]. 北京: 中信出版集团, 2022.
- [3] 周文, 施炫伶. 共同富裕的内涵特征与实践路径 [J]. 政治经济学评论, 2022(3): 3-23.
- [4] 黄锡生, 王中政. 论城乡融合发展的双重逻辑及制度统合 [J]. 现代经济探讨, 2021(5): 1-9.
- [5] 王中政, 黄锡生. 论城乡融合发展的空间逻辑 [J]. 理论月刊, 2023(2): 112-122.
- [6] 许伟. “三生空间”的内涵、关系及其优化路径 [J]. 东岳论丛, 2022(5): 126-134.
- [7] 江东, 林刚, 付晶莹. “三生空间”统筹的科学基础与优化途径探析 [J]. 自然资源学报, 2021(5): 1 085-1 101.
- [8] 郭豫媚, 陈彦斌. 收入差距代际固化的破解: 透视几种手段 [J]. 改革, 2015(9): 41-52.
- [9] 鲍海君, 王成超, 张瑶瑶, 等. 国土空间规划赋能共同富裕: 机理解析与地方实践 [J]. 中国土地科学, 2022(8): 10-18.
- [10] 郝庆. 面向生态文明的国土空间规划价值重构思辨 [J]. 经济地理, 2022(8): 146-153.
- [11] 赵奇玲. 以人为本编制国土空间规划 [N]. 中国自然资源报, 2021-05-19(003).
- [12] 岳文泽, 夏皓轩, 钟鹏宇, 等. 自然资源治理助力共同富裕: 政策演进、关键挑战与应对策略 [J]. 中国土地科学, 2022(9): 1-9.
- [13] 孙杰. 共建共治共享: 构筑“中国之治”的社会基础 [J]. 科学社会主义, 2021(2): 139-144.
- [14] 姚树荣, 周诗雨. 乡村振兴的共建共治共享路径研究 [J]. 中国农村经济, 2020(2): 14-29.
- [15] 郝庆, 彭建, 魏冶, 等. “国土空间”内涵辨析与国土空间规划编制建议 [J]. 自然资源学报, 2021(9): 2 219-2 247.
- [16] 严金明, 迪力沙提·亚库甫, 张东昇. 国土空间规划法的立法逻辑与立法框架 [J]. 资源科学, 2019(9): 1 600-1 609.
- [17] 李林林, 靳相木, 吴次芳. 国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题 [J]. 中国土地科学, 2019(1): 1-8.
- [18] 胡德胜. 制定《共同富裕促进法》, 建立统筹共同富裕的内在法律体系 [J]. 中国发展, 2022(4): 6-7.
- [19] 邵六益. 立法过程中的政法互动: 以“共同富裕”立法为例 [J]. 法治社会, 2022(3): 64-75.
- [20] 吴次芳, 谭永忠, 郑红玉. 国土空间用途管制 [M]. 北京: 地质出版社, 2020.
- [21] 王立胜. 共同富裕: 看见未来中国的模样 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2022.
- [22] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15.
- [23] 任瑞敏. 试论公平: 效率同一逻辑下我国共同富裕的实践探索 [J]. 思想教育研究, 2022(2): 42-48.
- [24] 黄锡生, 王中政. 我国《国土空间规划法》立法的功能定位与制度构建 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2021(5): 81-87.
- [25] 马怀德. 法治与国家治理 [J]. 社会科学, 2022(8): 5-11.
- [26] 童之伟. 法权中心主义要点及其法学应用 [J]. 东方法学, 2011(1): 3-15.
- [27] 朱道林, 张立新, 郇文聚. 规划管制的逻辑与规则: 公权与私权的制衡 [J]. 规划师, 2021(15): 19-22.
- [28] 吴次芳, 叶艳妹, 吴宇哲, 等. 国土空间规划 [M]. 北京: 地质出版社, 2019.
- [29] 史玉成. 环境法的法权结构理论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2018.
- [30] 吴晓燕, 赵普兵. 协同共治: 乡村振兴中的政府、市场与农村社会 [J]. 云南大学学报 (社会科学版), 2019(5): 121-128.
- [31] 李强, 尚宇辰, 杨开忠. 生态文明时代“自然—政府—市场—社会”四部门国土空间治理体系构建研究 [J]. 经济纵横, 2022(6): 61-68.
- [32] 田莉, 夏菁. 国家治理视角下的空间规划与土地发展权: 挑战与出路 [J]. 南京师大学报 (社会科学版), 2022(3): 110-119.
- [33] 张友安, 陈莹. 土地发展权的配置与流转 [J]. 中国土地科学, 2005(5): 10-14.
- [34] 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.
- [35] 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.

[收稿日期] 2022-11-23