

资源资产保值增值视角下国土空间规划 实施路径研究

刘家贤

【摘要】如何构建国土空间规划实施路径,是当前需要关注的重点命题。在生态文明新时代,立足于资源资产保值增值视角,探讨国土空间规划实施路径的内在逻辑与主要策略。在逻辑上,提出要立足自然资源资产管理的新语境,促进形成资源资产的第三次循环,即资源、资产、资本、资金“四位一体”的可持续循环,以实现资源资产的保值增值。在策略上,围绕“资源—资产—资本—资金”4大维度,根据“资源资产保值增值”演进的内在机理,提出各环节国土空间规划实施路径构建的策略,包括平衡好资源的自然属性和资本属性、构建资产增值模式和空间增值体系、完善要素市场化配置和引导资本向绿色领域流动、建立城市资产负债表和加强空间增值收益分配,以期充分发挥规划“管控、增值、融资、公平”4大效应,为更好地实施国土空间规划提供参考。

【关键词】资源资产保值增值;国土空间规划;实施路径;内在机理

【文章编号】1006-0022(2023)09-0016-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】刘家贤.资源资产保值增值视角下国土空间规划实施路径研究[J].规划师,2023(9):16-22.

The Implementation Path of Territorial Space Planning for the Maintenance and Increase of Resource Asset Value/LIU Jiaxian

【Abstract】In the era of ecological civilization, the implementation path of territorial space planning shall be highlighted for the maintenance and increase of resource asset value. Based on the new context of natural resource asset management, the third circulation of resource asset, i.e. resource, asset, capital, fund, shall be promoted to realize the value increase. Based on the internal logic of the maintenance and increase of resource asset value, the strategies of the implementation path construction of each link of territorial space planning are proposed: balancing the natural and capital attributes of resources, establishing asset value increase model and space value increase system, improving market-based allocation of factors of production and guide the flow of capital to green sectors, compilation of urban balance sheet for better distribution of added spatial value. These will exert the role of planning in governance, appreciation, financing, and equity, so as to realize better implementation of territorial space planning.

【Key words】 maintenance and increase of resource asset value; territorial space planning; implementation path; internal logic

0 引言

科学编制规划和有效实施规划是新时期国土空间规划改革的两个同等重要的命题。按照国土空间规划改革的统一部署,国土空间规划将陆续审查批复,逐步迈入规划实施阶段,如何有效实施国土空间规划将成为下一阶段规划改革的重点任务。《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》提出监督规划实施,要求监督检查各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况,将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容等。

当前,学术界关于国土空间规划实施多聚焦运行机制、实施体系等,而对实施路径的研究较少。从既有的

研究来看,部分学者从规划实施传导机制^[1]、实施监督体系的构建^[2]等方面提出规划实施路径的思考,或从详细规划方面探索规划实施路径^[3],或从土地发展权优化视角探索规划治理目标与实现路径^[4]。从各地规划实践来看,也缺乏专门的路径设计研究。

本文认为有效实施国土空间规划的关键之一,在于科学构建从现状到实现规划目标的有效路径。规划实施路径可以简单理解为从现状到实现规划目标的主要步骤或具体举措,各地国土空间规划的具体目标不尽相同,但导向应该是一致的,都是要促进资源资产的价值实现。国土空间规划“元规则”的终极目标是让“全民所有自然资源”保值增值^[5],因此本文拟从资源资产保值增值这一视角探讨当前国土空间规划实

【基金项目】 云南省设计院集团有限公司科研项目(NS2023012)

【作者简介】 刘家贤,教授级高级工程师,注册城乡规划师,云南省设计院集团有限公司副总规划师、国土空间规划研究中心主任。

施路径构架的逻辑与策略,以期为更好地实施国土空间规划提供参考。

1 国土空间规划实施路径构建的重要性

首先,规划实施的好坏,直接影响一个规划的成败,若100分的规划设计,规划实施只有10分,那最终结果也仅有10分。实施路径有助于推动规划目标的实现,是规划实施的重要内容。规划可以理想,但路径必须踏实。然而,当前国土空间规划仍存在“重目标愿景研究,轻实施路径设计”等问题,或者将规划实施简单理解为横向和纵向的规划传导,有的寄希望于下位规划或专项规划中予以实施,更加关注短期的、具体的项目安排,总体缺乏长期路径思考。

其次,国土空间规划是一项艰巨的工程,实施路径研究的目的是筛选出规划目标实现的最佳路线和方式。一条好的路径能够框定大的节点,辅以及时的更新,就可以有条不紊地推动规划朝着期望的方向发展。新时期,规划实施路径的构建有利于系统解决国土空间资源资产贬值的困境,推动规划实施从“被动应对”转向“主动增值”,有利于控制实施成本,提高规划效率,促进国土空间规划效益最大化。

最后,当前我国的发展环境面临“统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局”,未来的不确定性逐步增强,现实的变化可能远远超出当前规划对2035年的预期。在规划运行的实施监督体系中,应依托规划实施路径的构建,形成“规划路径—实施成效—迭代优化”的迭代循环。根据实际运行情况,及各类用户(政府、企业、公众等)的反馈情况等进行路径迭代升级优化工作,及时调整路线或举措,有利于避免从源头上对规划的频繁修改,确保规划的严肃性和权威性,以更好地应对规划实施环境和过程的不确定性。

2 传统城市规划实施路径的经验

改革开放以来,各级地方政府通过土地资源的资本化,依托土地信用,逐步形成了以“土地财政”和“土地金融”为主要推手的发展模式,解决了我国城市化资本短缺的问题,推动了快速工业化和城市化,创造了举世瞩目“中国奇迹”^[6-8]。本文认为这一发展模式可以概括为对资源、资产、资本、资金进行成功转换的市场运作。

2.1 以规划促进土地资源增值

土地资源资产化的关键是有清晰的产权,科斯定理表明,市场的真谛不是价格,而是产权。1978年改革开放以后,我国系列制度的建立,为土地资源资产化奠定了基础,主要包括“3大支柱”(城市土地属于国家所有、经由行政审批设立城市、唯有国有土地才可合法出让)和“一把利器”(征地权)^[6]。

回顾历史,“土地财政”与“土地金融”制度并非一开始就存在的,但我国实行的土地公有制,政府垄断的一级土地市场,可以流转、拍卖国有土地使用权,等等,为土地资源资产化奠定了制度基础。城市规划提出的可量化的使用权价值、可预期的土地未来收益,支持了土地的资本化。

2.2 资源资产化

“企业化”的地方政府通过规划,有效整合了土地资源,形成可供出让的工业、住宅、商业用地,并给重点地区的空间“赋能”,提升了土地的附加值,获得了更高的土地收入。例如,在全国各地开展的轰轰烈烈的“造城运动”中,通过“基建+房地产”双轮驱动,促进了城市规模的快速扩张,土地资源转化为城市系列资产。

2.3 资产资本化

这一时期,土地出让资产化金额尚

不能满足地方的城市化资金需求,土地真正的力量在于“土地金融”,地方政府依托各类投融资平台,将土地相关的未来收入资本化,以土地为资本,抵押撬动银行信贷和各类资金。土地财政一旦嫁接资本市场,加上杠杆,就成倍放大为“土地金融”。土地资本化过程的关键是房价,所以城市化的矛盾焦点也是房价,房地产的金融属性过度强化也导致各地“化地不化人”等人地不匹配矛盾问题突出。

2.4 资本资金化

土地出让不是地方政府的目的,地方政府不是靠卖地赚钱的,真正要的是土地开发之后吸引来的工商业经济活动。得益于2001年我国加入WTO,依靠巨大的外部市场,地方政府招商引资,形成了一套以工业企业为主导的资本变现模式,即通过发展工业来拉动就业,创造增值税和其他税收,在带动服务业发展的同时,拉动了商住用地价格的上涨,为城市带来了现金流。

然而,当前只有深圳等少部分城市摆脱了“土地财政”,大部分城市依然未形成正向的现金流收入渠道,仍然依靠负债度日。债务没有变成优质资产,没有新增收入,还债只能依靠压缩支出、政府削减开支。

3 资源资产保值增值视角下国土空间规划实施路径的内在逻辑

国土空间规划实施路径的内在逻辑就是“资源资产保值增值的演进逻辑”,可以概括为“资源的资本化运营”逻辑,其内在机理是通过资源价值的发现、开发、投资、运营等一系列市场行为,促进资源的属性和价值转变,最终实现资源资产的保值增值^[9]。这一逻辑主要遵循“资源—资产—资本—资金”的演进过程,即资源通过产权制度确立为资产,然后通过市场力量转化为资本,在资本

化运营过程中通过产品和服务形成资金，代表“资源的资本化运营”过程完成，实现资源价值的货币化。资源、资产、资本、资金四者在一定条件下的转化，表现为要素形态、经济形态、价值形态、货币形态的转换。

3.1 立足自然资源资产管理的新语境

在生态文明背景下，中央赋予自然资源部门“两统一”职责，表明资源资产保值增值是国土空间规划实施的重要导向，应在自然资源资产管理的新语境下构建国土空间规划实施路径。

国土空间规划面向全域自然资源，规划实施对象也要从关注“土地要素”转向“全域全要素国土空间”，并分类施策。规划实施的核心是实现全民所有的土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园等8类自然资源资产和自然生态空间价值的最大化。国土空间规划管理缺乏自然资源资产管理思维^[10]，应将“土地金融”的成功经验复制到所有自然资源管理中，从而大幅度提高空间治理水平。当所有的自然资源都货币化后，将会给我国经济带来新的增长^[11]。但同时，也要避免对“资本化自然”的简单理解，守住底线，注重自然生态系统与人类生存发展的重要关联，强调山水林田湖草沙生命共同体，促进人与自然和谐的现代化发展。

3.2 促进形成资源资产的第三次循环

从我国发展历程来看，过去资源资产已经形成了两次循环，但是都不可持续，生态文明时代需要构建第三次循环，即“四资一体”的可持续循环。见图1。

第一次循环主要表现在象限I和II，典型如传统资源型城市，资源一般直接出让实现货币化，部分资源在产权清晰的基础上变成资产再货币化。这一模式对资源规模高度依赖、产业链条短、吸

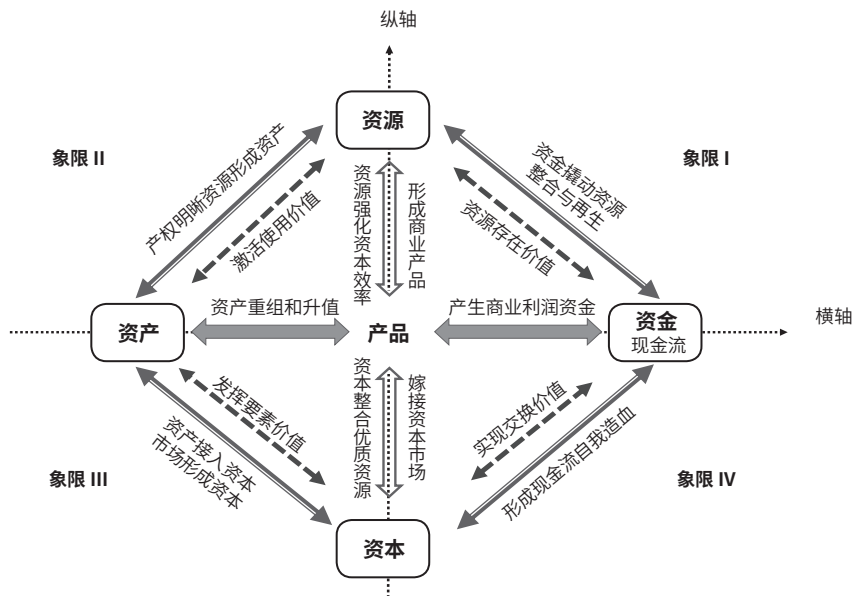


图1 “四资一体”的可持续循环示意图

纳就业人口少，总体不可持续，未能形成资产化效应。

第二次循环主要表现在象限I、II和III，在第一次资源资金循环的基础上，资源资产进一步嫁接资本市场，典型就是上述的“土地资产”嫁接“土地金融”，形成“土地财政”发展模式。第二次循环支撑了我国各级城市的快速发展，但容易被资本效应主导，资本是以增值为目的的，资本逻辑驱动下的空间生产忽略了公平与正义，导致了诸多空间问题的产生。随着城镇化发展进入中后期，人口减少、债务高涨、投资低迷、城市卖地难等问题逐步凸显，加之国际外循环收缩等多方影响，以房地产增量循环为主导的资本循环发展模式难以为继。若经济进一步下行，税收减少，土地财政趋紧，诸多公共支出又难以压缩，城市债务负担将会愈加沉重，“鹤岗财政重整”的情况可能会在更多的城市发生。

第三次循环是形成资源、资产、资本、资金的可持续循环，这一循环主要表现在象限I、II、III、IV。当前我国已进入存量时代，相关基础设施和公共设施建设的的需求会逐步减少，需要考虑的第一要务不再是投资建设，而是既有存量的运

营维护缺口。城镇化第一阶段的主要问题——资本缺口将逐步被现金流缺口所取代^[12]，新时期促进资源资产的保值增值，回归以人为本，满足人民对美好生活的向往，规范和引导资本健康发展，促进社会公平正义，从资本型增长转向运营型增长，形成“四资一体”的可持续循环，先产生可持续的现金流，再依托资金要素进一步撬动资源整合、修复与再生，形成可持续发展闭环。

4 资源资产保值增值视角下国土空间规划实施路径的构建

在“资源的资本化运营”逻辑框架下，国土空间规划实施路径的构建需要进一步把握“资源—资产—资本—资金”4大维度的导向目标，厘清国土空间规划促进“资源资产保值增值”演进的内在机理，并提出各环节路径构建的策略（图2）。

4.1 资源维度：发挥规划管控效应，保护修复资源

从资源维度来看，国土空间规划实施路径的构建要以“全面合理高效利用自然资源”为导向，发挥好国土空间规划对

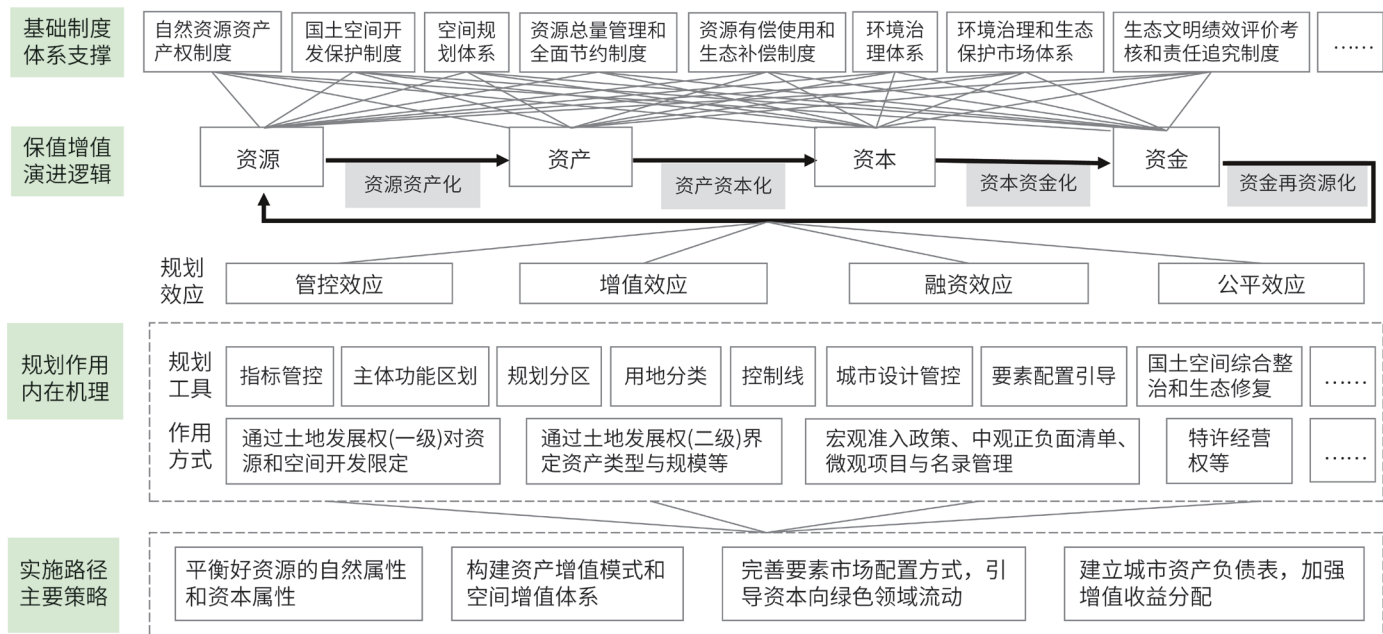


图2 国土空间规划实施路径构建策略框架图

全域空间和资源的配置作用，夯实自然资源底盘，引导资源有序保护与开发。

4.1.1 内在机理：以国土空间规划统筹安排空间开发权

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，是一定时期内国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲。按照规划编制指南的相关内容要求，国土空间规划主要依托主体功能区、规划分区、三条控制线等对全域空间进行管控，其背后隐含着对空间开发权的界定和配置——空间是保护还是开发？是“种”还是“建”？“种”什么？“建”什么？“建”多少？^[13]。

纵观国土空间开发保护全流程，开发权的配置以国土空间规划为先导^[14]。例如，国土空间规划将全域国土空间划分为7个一级规划分区，包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区，后续配套“国土空间管制要求（含自然资源计划管理、转用条件设定、用地规划许可等）、自然资源有偿使用、国土空间产品生产许可与资源开发利用”等各环节治理^[14]，直接导致后续各分区内自然资源和产品价值实现路径产生分

化。其中生态保护区对空间开发权的限定最严格，位于这一分区内的自然资源和产品被附加各类政策要求，大多无法直接通过市场化路径经营，需要依托政府主导路径（如生态补偿）或者“政府+市场”路径（如碳汇交易）等实现资源资产价值。

4.1.2 主要策略：平衡好资源的自然属性和资产属性

国土空间规划需要平衡资源的自然属性和资产属性，实现自然资源的资产化、资本化，以及生态资产的增值和效益最大化^[15]。产品供给的基本前提是“摸清资源家底”，统筹规划自然资源的保护、开发、利用与修复等。

一方面，立足统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，促进资源合理有序开发。首先，对全民所有自然资源资产的数量、质量、分布、用途、价值进行统一调查、监测评价，并划清边界、确认权属。通过开展自然资源确权登记，明晰所有权人、所有者职责履行主体、代理履行主体及权利义务内容。其次，科学评估资源开发潜力，增加价值评估环节，构建客观公正的资源价值评估体系，发挥好全民所有自然资源资产的经

济价值、生态价值和社会价值。再次，深化细化主体功能区战略，优化功能分区，细化空间管制，避免简单的管制“一刀切”，按自然资源价值评价结果，落实国家战略，结合资源资产转换条件，叠加调控分区，包括禁止转化区、有条件转化区、促进转化区和自由转化区，并附上差异化政策引导，切实发挥好政府和市场在不同分区的差异化作用^[16]，平衡好资源的自然属性和资产属性，避免行政过度干预引起资源错配与效率缺失。最后，建立高标准的自然资源市场体系，发挥市场在自然资源资产配置中的决定性作用，尊重自然资源资产价值规律、竞争规律和供求规律等，实现资源要素价格由市场决定、流动自主有序、配置高效公平。

另一方面，统一行使生态修复职责，加强自然资源的修复与再生，不断提高优质资源和产品的供给能力。通过国土空间整治和生态修复，将那些不能保值增值的存量资产重新还原为自然资源，统筹推进山水林田湖草沙系统治理。目前，全国已经实施44个山水林田湖草沙一体化保护和修复重大工程，完成修复治理面积5.37万km²，并开展了大规

模的国土绿化行动，我国森林覆盖率已由 2012 年的 21.63% 提高到 2021 年的 24.02%，成为世界上森林资源增长最多的国家。同时，大力推广 EOD 等模式，将资源资产价值实现的部分收益用于必要的生态修复建设工程，涵养并恢复生态资源，补充损耗的生态资产，促进资源的可持续发展利用。

4.2 资产维度：发挥规划增值效应，秩序优化增资产

从资产维度来看，国土空间规划实施路径的构建要以“做优做强空间资产”为导向，发挥好国土空间规划对资源资产的整合优化提升作用，加快存量资产盘活与增值。

4.2.1 内在机理：以国土空间规划优化引导要素配置

随着工业文明走向生态文明，发展从增量阶段迈入存量阶段，经济社会发生了一系列变革，带来投资结构和产业结构的优化，人、地、钱等各类要素也将在空间上不断重组优化。国土空间规划作为统筹全域全要素的重要公共政策，其作用主要在 3 个层面发挥：一是保障空间安全。国土空间规划在战略层面落实国家粮食安全、生态安全、国防安全、发展安全等各方面的重大要求，形成安全稳固的国土空间基础底盘，保障空间绿色可持续发展。二是提高空间效率。国土空间规划在要素层面搭建要素有序流动的总框架，提高要素资源配置效率，引导资源要素在空间上合理布局，促进人口与自然资源环境相匹配，各项供给侧要素在空间上重组形成优质资产。三是提升空间品质。国土空间规划在模式层面根据区域发展差异和不平衡的情况，促进各种资源在空间上流动和各项设施共建共享，实现供给侧要素的高效使用和合理配置。

总体来看，空间格局是未来国土空间开发保护的总导向，是统筹利用各类空间资源的总遵循，成为国土空间规划

优化全域资源要素配置，以及促进资产整合、优化和重组的核心工具。

4.2.2 主要策略：构建资产增值模式和空间增值体系

当前，自然资源资产面临资源分散难统计、碎片化资源资产难聚合、优质资产难提升和社会资本难引进等问题^[17]。

(1) 构建资产增值模式

一方面，对于适合交易的有形产品或无形服务的供给，引入技术、资金和管理等，盘活优质自然资源，发挥资源集聚效应，通过绿色技术创新，建立集约型生产方式，实现生态产品的多样化和高附加值供给^[18]。主要构建 3 种资产增值模式：一是生产增值模式。围绕满足人民日益增长的对美好生活向往的需要，结合市场供求关系变动，加强供给侧改革；大力推进空间生产，推动产业化经营、品牌化发展，打造优质生态、农业和工商业产品，并进入市场实现资产增值。二是盘活增值模式。通过完善与建立资产交易制度和市场，资产所有者通过转让、租赁、承包、买卖等形式进行交易，对闲置的、沉睡的、碎片化的各类资源资产进行统一收储与整合，制定统一的修复和优化措施，形成规模化、优质的自然资源资产包，并引入资本投资，实行企业化运营，优化资源配置，实现资产增值。三是服务增值模式。基于政府政策的转移支付和基于市场的服务付费，通过对服务价值进行开发和资本运作，保障多样化的服务产品在各类市场上交易，真正实现其价值。

另一方面，对于不适于交易的生态产品，强调合理的保护和修复，维护生态系统结构和功能的完整性，通过集约型、精细化保护，发挥好生态系统调节和生物多样性支持等服务功能，提高生态系统整体服务价值。可依托共生增值模式，通过整体优化配置各类资产，提升资产质量及其社会服务能力，从而提升资产共生、创收等增值空间，并通过创新特许经营权等方式实现价值变现。

(2) 构建空间增值体系

一是通过秩序优化促进空间增值。

例如，大理市国土空间规划改变中心城区传统的“中心—外围”组织结构，结合山湖之间狭长用地的自然地理特征，以带状城市理念重新组织城市结构，在山脚、城中、湖滨分别构建“快速+公交(轨道)+慢行”的绿色交通系统，提升城市组团之间的通行效率，依托山水通廊有序分割各组团，形成带状组团型城市空间结构，促进各组团机会均等，实现平行发展、职住平衡。同时，结合城市流量枢纽向东部满江地区转移的趋势，重新组织城市各组团功能，重构城市“客厅、书房、起居室”等功能秩序，提升资产组织效率。

二是通过场景更新促进空间增值。

例如，成都市以美好生活为核心推动场景营城，积极营造新经济应用场景、消费场景、社区场景、公园场景等城市发展新场域，盘活城市资产，促进城市高质量发展。又如，2023 年热播的电视剧《去有风的地方》就是在大理市凤阳县村庄拍摄的，在不改变产权的基础上，剧组按照传统文化保护要求对原有普通闲置的院落进行修缮，导入新的场景，将闲置房屋变为网红“有风小院”，带动了大理旅游产业的发展，实现了村民、村委会和电视剧投资方等多方共赢，并促进了村庄存量空间增值。

4.3 资本维度：发挥规划融资效应，调节流动引资本

从资本维度看，国土空间规划实施路径的构建要以“吸引资本和完善市场化配置”为导向，促进全域空间各类资源产品价值实现。

4.3.1 内在机理：以国土空间规划间接导控资本市场

国土空间规划作为各级政府的重要公共政策工具，对各类市场主体的土地和空间利用行为具有重要的管控与引导作用，间接对市场起到无形调控作用。

国土空间规划在资本维度主要依托两级空间开发权的配置调控发挥作用：一级是中央对地方、上级政府对下级政府的新增建设用地许可；二级是地方政府将从上级获得的空间开发权进一步配置给个人、集体和单位^[14]。

两级空间开发权对资本市场的影响巨大。改革开放以来，地方政府在获得上级开发权配给后，通过地方原有城市规划、土地利用规划等，依托总体规划和详细规划工具，推动城市空间开发，吸引大量的资本涌入城市，特别是房地产领域，导致住宅从居住产品变为金融投资产品。新时期，空间开发权面向全域全要素全流程，不仅涉及建设与非建设的用途变化，还包括二者内部用途变化和空间利用强度变化等^[14]。国土空间规划已经谋划了2035年的空间格局，搭建了全域全要素有序流动的总框架，对于市场而言，基本稳定了未来城市空间发展的预期。但对于资本而言，国土空间规划还应成为“城市的招股书”，吸引和争取外来资本投资城市发展，这就需要策划一批能融资的项目，进一步制定“城市建设机会清单”，细分基建、民生、文旅、生态保护修复等各类项目建设机会，发挥资本增值效应。

4.3.2 主要策略：完善要素市场化配置，引导资本向绿色领域流动

科斯定理指出，凡是政府管理的、有总量管制的公共资源，都可以进行市场化交易，而市场化交易一定会让政府管理实现更好的资源优化配置，产生更好的效果。依托空间开发权共识，可以明确保护和开发责任定额清单，促进政府与市场相结合，通过行政管控等方式满足交易需求，推动形成交易市场。

首先，在全国统一大市场建设过程中，对于总量管制的公共资源，要进一步创新“生态保护补偿、生态权益交易、资源产权流转、资源配额交易”等产品价值实现路径，由政府调控嫁接市场，各类自然资源的使用权、经营权、股权

等可以通过证券化在产权交易市场中流通转让，从而促进自然资源资产价值的实现。例如，在土地要素市场化配置改革中，通过建设全国统一的建设用地市场，推动城市与集体土地的市场化流动，建设用地指标成为准公共产品。未来30年，跨省域指标交易、耕地进出平衡、集体经营性用地入市所产生的财富将超过50万亿元^[19]。

其次，要引导资本向绿色生态领域流动，解决非建设空间资本化不足的困境。探索组建市场化的“生态银行”“森林银行”“湿地银行”“碳汇银行”等^[20-21]，借鉴商业银行分散化输入和集中式输出的模式，搭建一个围绕自然资源进行管理整合、转换提升、市场化交易和可持续运营的平台，倡导绿色消费，推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。

最后，吸引资本推动城乡空间有机更新，要避免空间发展被资本逻辑所裹挟，引导资本在国土空间总体格局框架内有序流动和集聚，促进建设空间与非建设空间协同发展。探索在有限的建设发展空间中，将文化要素、创新创业、知识数据等空间依赖性低且规模收益递增的新要素与新变量导入空间，引导资本助推空间功能更新和场景再造，加快元宇宙数字空间发展，促进物质空间与虚拟空间交互融合，提升空间价值，避免走依赖空间扩张或空间增容的传统规模扩张路径。同时，要通过吸引资本促进公共空间资本化，激活空间价值。例如，在“气候医学”理念指导下，可以将绿道等公共空间作为康养产业的输入条件，通过打造绿道等公共空间，充分发挥自然资源的医疗康养价值。

4.4 资金维度：发挥规划公平效应，统筹经营创造资金

从资金维度来看，大多数城市尚未摆脱负债发展模式，国土空间规划实施路径的构建要以创造可持续的“现金流”为目标，完善多元空间产品的价值实现

路径。

4.4.1 内在机理：以国土空间规划促进空间增值收益捕获手段的优化

虽然国土空间规划具有显著的资产效应^[16]，但是规划对空间增值收益的捕获手段仍需要进一步优化。传统规划对空间增值收益的捕获主要体现在土地征转中，实行政府支配的土地增值收益捕获机制，在给失地农民不超过原用途30倍的补偿后，政府获得土地转用的全部增值。同时，规划对由空间环境改善等带来的空间增值收益的捕获手段不足，政府除了国有资产增值收益，大多只能依靠税收捕获空间增值收益，市民和企业“搭便车”享受环境改善带来的房价上涨等收益。改革开放后20年，居民依靠房地产享受了诸多城市发展红利。

2022年，全国总人口进入负增长，多数城市逐步进入存量发展阶段，不管是城市还是居民，依靠建房、买房享受空间增值收益的手段已经难以为继。城市大部分设施已建设完成，而政府需要不断支出城市运行维护费用，城市之间比拼的是现金流。因此，国土空间规划引导的城市更新，不能简单地以增加容积率为核心手段，增容会带来公共服务设施投入增加，导致现金流进一步流失^[11]。

新时期，空间本身也成为一种紧缺、异化的资源，以及同质、可计量的商品^[22]，因此需要面向全域空间捕获空间增值收益，但当前创新手段不足，亟待进一步创新工具和手段。需要重视可以创造现金流收益的空间，特别要关注“流量经济”的发展趋势，以各种流量引导城市空间组织，积极探索城市中“流量空间”价值实现的第三方付费机制，捕获空间增值价值收益。

4.4.2 主要策略：建立城市资产负债表，加强空间增值收益分配

(1) 建立城市资产负债表

未来城市的可持续健康发展需要可持续的现金流支撑，需要加快建立资产负债表，明确“钱从哪里来”“钱到哪

里去”。一是要把家底摸清，城市是公共服务的集合，地方政府要厘清城市运营的固定开支，要算清哪些空间和用地会带来收入，追索现金流的来龙去脉，准确摸清城市的财务家底。二是进入存量时代，任何一笔投资都要慎重考虑，资源资产的投入必须以合理的资产收益率为前提，要延伸财务链条，这样才能产生稳定的现金收益，也才能保障现金流。进入城镇化发展的下半场，城市之间的竞争不是比“谁跑得快”，而是比“谁走得稳”，需要各地重视城市经营财务问题，谁能更迅速地堵住财政“出血口”、清除财务“风险点”^[23]，谁就能在新一轮的地方政府竞争中赢得先机。

(2) 完善空间增值收益分配机制，促进多方协同共赢

国土空间规划有利于促进共同富裕^[24]，而资源资产增值收益分配是国土空间规划实施路径（“资源的资本化运营”）最为重要的环节，一旦掌握不好利益分配的原则和分配的“度”，将会导致收入分配的不合理，进而导致相关主体收益严重受损，影响社会公平正义。

按照全民所有自然资源资产所有权委托代理机制，所有权归国家，地方政府和集体经济组织承担经营代理者或管理者角色。要建立国家“统一所有、分级代表”的新型体制，完善资源资产所有者、使用者和经营者之间的利益分配机制，统一确定央地之间自然资源资产收益分配的比例^[25]，在保障国家所有权收益的同时，加大对企业经营者尤其是绿色生态领域经营者的正向激励；提高全面收益共享程度，资源资产收益向改善民生领域倾斜，将部分收益用于设立资源补偿金，用于生态修复、资源消耗等，以提升人民获得感，促进资源资产收益的资金形态向社会公共产品形态转化。

5 结束语

当前，各类国土空间规划逐步迈入

实施阶段，但是规划编制与实施“两张皮”的问题依然突出，这是因为规划编制由政府主导，但规划实施的影响是全方位全领域的。从现实语境来看，完成规划编制后并不会自动实现规划目标，理论上，规划的严格执行也并不代表一定会产生正向效应。因此，构建科学有效的国土空间规划实施路径，有利于提高规划实施效率、实现效益最大化，也有利于加强对未来不确定性的应对。本文立足于资源资产保值增值视角，探讨国土空间规划实施路径的内在逻辑，以及各环节国土空间规划实施路径构建的主要策略，包括平衡好资源的自然属性和资本属性、构建资产增值模式和空间增值体系、完善要素市场化配置和引导资本向绿色领域流动、建立城市资产负债表和加强空间增值收益分配，以期为具体地区的国土空间规划实施路径设计提供参考。■

【参考文献】

- [1] 赵颖，宁昱西. 网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究：对广州市黄埔区规划实施路径的思考[J]. 规划师，2020(12): 72-77.
- [2] 黄玫. 基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J]. 规划师，2019(14): 53-57.
- [3] 王秀兴，钟浩明，李立峰. 国土空间规划背景下详细规划高效实施路径探索[J]. 规划师，2022(9): 88-95.
- [4] 谭迎辉，王伟，吕迪. 基于土地发展权优化的市县国土空间规划治理目标与实现路径[J]. 现代城市研究，2023(1): 2-7, 14.
- [5] 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.
- [6] 周其仁. 城乡中国(上)[M]. 北京：中信出版社，2013.
- [7] 刘守英. 土地制度与中国发展[M]. 北京：中国人民大学出版社，2018.
- [8] 兰小欢. 置身事内：中国政府与经济发展[M]. 上海：上海人民出版社，2021.
- [9] 袁广达，王琪. “生态资源—生态资产—生态资本”的演化动因与路径[J]. 财会月刊，2021(17): 25-32.

- [10] 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.
- [11] 赵燕菁. 城规、土规与主体功能区：国家视角的国土空间规划[J]. 北京规划建设，2020(3): 155-158.
- [12] 赵燕菁. 城市化2.0与规划转型：一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划，2017(3): 84-93, 116.
- [13] 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.
- [14] 林坚，高远，赵晔. 空间开发权视角下的国土空间治理探析[J]. 自然资源学报，2023(6): 1393-1402.
- [15] 杨保军，陈鹏，董珂，等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊，2019(4): 16-23.
- [16] 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.
- [17] 崔莉，厉新建，程哲. 自然资源资本化实现机制研究：以南平市“生态银行”为例[J]. 管理世界，2019(9): 95-100.
- [18] 李宏伟，薄凡，崔莉. 生态产品价值实现机制的理论创新与实践探索[J]. 治理研究，2020(4): 34-42.
- [19] 黄奇帆. 结构性改革[M]. 北京：中信出版社，2020.
- [20] 马世发，周星汝，胡蝶，等. 自然资源规划：概念辨析、科学逻辑与基本框架[J]. 规划师，2023(3): 125-130.
- [21] 江海燕，伍欣欣，王杨杨，等. 湿地资源生态价值实现路径及其规划响应[J]. 规划师，2023(3): 131-136.
- [22] 高鉴国. 新马克思主义城市理论[M]. 北京：商务印书馆，2006.
- [23] 邱爽. 从“成本竞争”到“现金流竞争”：地方政府竞争的2.0时代[EB/OL]. (2023-02-06)[2023-07-10]. <https://mp.weixin.qq.com/s/mRwuV6X6MICHgkqgFajQ>.
- [24] 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.
- [25] 李松森，夏慧琳. 自然资源资产收益分配的困境摆脱与改革取向[J]. 现代经济探讨，2016(11): 30-34.

【收稿日期】2023-07-12；

【修回日期】2023-08-05