

自然资源管理体制改革的国土空间规划解析

韦恩杰

桂林市临桂区自然资源局 广西 桂林 541100

摘要: 目前在我国社会当前的发展中,国土空间规划是很重要的组成内容。在进行规划的过程当中,需要加强对环境的保护规划,做好土地利用规划,还要合理进行城乡规划,总体来看,规划的内容是比较多样的。在实际规划过程当中,往往会受到多方面的发展限制。在实践过程当中,要对各项影响因素予以重视,并且提出更具建设性的意见,从而有效促进国土空间规划事业取得进一步发展,着力提高规划工作开展的科学性及合理性。

关键词: 自然资源;管理;国土空间;规划

引言:生态文明建设是新时代中国特色社会主义事业总体布局“五位一体”建设的重要一环,也是我国可持续发展不可或缺的建设内容。因此在生态文明建设中,自然资源资产管理体制改革是先行改革,是今后一段时间政府职能改革的重要内容之一,如何实施好自然资源所有者职责、所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,以及城乡各类污染排放和行政执法职责,需要在理论上加以完善和明晰。

1 我国自然资源管理体制改革的內容

改革前,我国自然资源管理体制存在资源管理机构设置不合理、资源管理不统一、部门管理重叠、权责划分不清晰等问题。针对这些问题,我国进行了自然资源管理体制的改革,改革的内容包括以下几方面:一是资源管理由分散转向综合,对不同门类的资源统一管理。二是在生态保护的基础上进行资源管理。三是资源管理的统一规划,如国土空间规划。简单概括起来就是“两基础、三操作、四保障”,即筑牢国土空间和资源产权两个基础,做好资源的源头保护、利用节约和破坏修复三方面工作,并从体制、法制、监督、服务四方面进行保障。自然资源管理体制改革的關鍵是制定合理的国土空间规划,在国土空间规划的管控之内进行土地资源的利用和开发^[1]。

2 自然资源管理体制

2.1 国家集中管理体制

必须通过国家的强力控制才能防止资源破坏。从科斯的角度看,国家集中管理就是以行

政命令代替市场行为,以计划指标代替市场条件下的价格机制,将资源的优化配置与可持续发展交给有能力的行政官员来决策。这种体制下,并且通过政府的强力介入,突出强调资源的整体性与系统性,克服了外部

性与“搭便车”等问题,避免资源的过度开发与浪费,是早期经济学家提出的主要政策主张之一,具有悠久的传统。

2.2 社区自然资源管理体制

通过大量案例研究,通过成员间自我约定、自我调节和自我执行的协议,以及相应的

惩罚措施,可以将社会利益置于个人利益之上,将自然资源的长期保护优于个人的短期利益。由于社区生存和发展高度依赖自然资源,社区居民对当地资源可持续发展高度关注。所以,当地社区居民参与自然资源管理,可以提高管理质量,降低管理成本,利用资源减少贫困,提高生物多样性,并充分考虑当地的文化传统和长远生计^[2]。

2.3 私人管理体制

随着社会经济的不断发展,资源稀缺程度不断加剧,从而需要建立排他性的私有产权,使得资源使用流转能够发挥更大价值的产权人手中。同时,人类活动频繁、科学技术进步降低了私有产权界定的成本,使得产权界定成为可能。合理的产权安排提供了足够的经济激励,可以激发市场主体开发利用资源的积极性,提高资源配置的效率,有效避免资源浪费。正如,深圳最早的土地拍卖开启了土地资源有偿使用,为城市发展、经济增长提供了重要的保障。

3 新时期国土空间规划存在的问题

3.1 城市建设浪费严重

土地使用超过规划用地。随着我国城市不断扩容以及城镇化的大力推进,城市建设过程中建设用地快速增长,城市基础设施、工业用地逐年增多,再加上城市住宅的无限扩张,侵吞了大量耕地^[3]。

3.2 耕地数量急剧减少

除了城市建设占用,耕地减少与农业结构调整、自然灾害损毁有很大关系,宜林宜草地区盲目开发种地,导致水土流失和土地不可逆的损害,再加上农村本身盲目地开发,如转型工业区,建设住宅区等,农业用地大量被占用。

3.3 土壤污染和破坏

土壤污染原因很多,既有工业废水、废气、废料的污染,也有人类活动中的生活污水、矿产开发、汽车尾气等的污染,甚至农业生产过程中不当施用的化肥农药等,都会对土壤造成环境破坏。

3.4 国土空间规划的法规存在不足

国土空间规划工作的开展与国家发展是息息相关的,需要得到相关法规的支持和规范,但是当前相关的法规建设仍旧存在着滞后性的问题。一些相关的法规在内容、形式、协调性等方面都存在着不合理之处,不仅规范内容不够完善,并且在体制方面也存在着不规范问题^[4]。如今,国土空间规划工作开展的类型也逐渐多样化,现有的规范已难以适合市场环境变化。

4 自然资源管理体制改革的国土空间规划的有效途径

4.1 保证概念上的界定

在进行国土空间规划中的自然资源分类时,要对自然资源的价值以及对生态环境的

影响进行科学合理的评估,并对相关的概念进行有效的鉴定,才能够做好调查开发以及消耗补偿等相关工作。通过结合国土空间的规划,能够在时间和空间的维度上对自然资源进行进一步的分类和管理,从而最大限度地发挥自然资源的优势,实现对自然资源的有效保护,并且提高对自然资源的综合利用率,也能够实现我国生态环境工作的有效落实。因此,应该对在国土空间规划编制中所涉及的自然资源进行概念上的界定^[1]。

4.2 进行自然资源分类体系的构建

在推进面向国土空间规划中自然资源分类工作时,应该进一步完善相关的体系,可以结合国土空间规划对自然资源分为多个层级,如耕地资源、湿地资源、林地资源、草地资源、矿产用地资源、海洋资源以及建设用和自然保护旅游地资源等层级。

4.3 建立新兴的空间规划体系

建立新兴的空间规划体系是目前国土空间规划水平及效率提升的首要条件,还是保障国土空间规划合理性与科学性的重要基础^[2]。因此需严格依据国家、省、市县、分片(分区)、单元五个细致的层级进行划分,并依据不同的层级与级别对我国国土空间资源进行划分。

在具体的层级划分过程中,国家和省级国土空间规划是新时期国土空间总体规划方法,其规划体系的主要作用为统筹协调国家与省级发展战略和相关基础设施建设等;而市县级主要依靠划定的三线及三类空间展开空间划分,确定有关的用途分区,且构建与之相匹配的管制规则,另外全面实施有关的控制指标,落实市县级国土空间规划和分片规划的控制指标与转用规则。而在详细规划单元时,则要尽量满足有关国土空间规划要求,进而提升我国国土空间规划水平及效率。

4.4 完善现有的用地分类标准

林业、海洋、土地、城乡等多个分类标准都属于我国土地资源运用的标准范围,而当前标准之间没有太强的衔接性,使用范围也存在局限性,不能得到其他部分的认可,故此问题越发严重。在自然资源统一管理、生态文明建设以及全域全类型用途管制下,一定要构建一系列规划的分类标准^[3]。另外,要衔接、继承及创新规划用地指标的思路,其中继承是让规划分类结构在已有的分类优点的基础上,使土地与林业等现有的行业标准相衔接;衔接是让规划分类结构在调查现状的基础上,满足国家空间系统且深入的管理程度。创新是实现国家或地区全类型用途管制,构建包含湿地、耕地、草地及林地等所有自然资源类型的资源规划的重要举措,并且需要严格遵照新产业、新动态等要求进行规划,以保障用地达到合理分类的目的。

4.5 建立健全国土空间开发保护制度

明确主体功能区的基础性作用,完善主体功能区配套政策,要以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”,统筹规划未来国土空间开发的战略格局,合理划定优化开发的城市化地区、保护基本农田和耕地的粮食主产区、修复生态环境和保护生态安全优先的生态功能区,推动形成科学、有效、全面的国土空间开发保护体系。制定、实施、健全更有针对性的区域政策和高效的考核评价预警体系,加强对我国国土空间开发保护的监督,约束开发行为、规范开发秩序,从根源上控制国土空间开发强度,缓解资源环境的超载压力^[4]。

4.6 健全国土空间用途管制制度

要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。当前,自然资源部机构改革已全面实施,将原本分散在各部门的空间用途管制职责统一,明确了自然资源部统一行使所有国土空间用途管制职责。以土地用途管制制度

为基础,将用途管制扩大到草地、湖泊、林地、湿地、河流、滩涂等所有自然生态空间,严禁任意改变生态空间用途。划分空间用途管制的层级和分工,确保中央及地方各级政府有效履行国土空间管制职责,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^[1]。

结束语

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。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。因此,我们必须了解自然资源

资产管理和国土空间规划之间的关系及存在的不足,并采取有效的措施,促进我国社会的发展进步,落实生态文明建设。

参考文献

[1]黄晓芳.自然资源资产产权制度改革全面推开[N].经济日报,2019-04-23(5).

[2]王峰,王澍.所有者与管理者其实可以上下分开——自然资源资产管理体制改革新设想[J].国土资源情报,2019,(2):3-6.

[3]自然资源部办公厅发出关于国土空间规划编制资质有关问题的函[J].城市规划通讯.2020(02)

[4]袁一仁,成金华,陈从喜.中国自然资源管理体制:历史脉络、时代要求与实践路径[J].学习与实践,2019(09):5-13.