

省级国土空间规划区域生态共治的策略与思考*

The Strategy and Thinking of Regional Ecological Co-governance in Provincial Territory Spatial Planning

陈惠斐 萧敬豪 CHEN Huifei, XIAO Jinghao

摘要 生态空间外部性与改革开放以来生态空间治理职能的专业化和碎片化始终是区域生态空间治理的难点。省级国土空间规划作为构建省域政府间生态共治框架的关键政策工具,是促进生态共治形成、推动治理实施的重要抓手。基于空间治理的视角,分析省域生态共治的空间管制与资源管理制度基础,认为目前省域层面丰富的空间治理工具需进一步整合,省域自然资源管理机制、管理目标和转用路径有待完善。提出省级国土空间规划在编制期构建省域生态结构传导框架,上下协调推动生态要素边界落地;实施期培育完善生态共治动力与路径的建议。最后就生态共治从耕地保护的单目标向维系“山水林田湖草沙”生命共同体的多目标转变的现实困境进行讨论,以期在省域国土空间规划推动区域生态共治提供借鉴。

Abstract The externality of ecological space and the specialization and fragmentation of ecological space governance function since the Chinese economic reform have always been the difficulties of regional ecological space governance. As the key policy tool to construct the framework of provincial ecological co-governance, the provincial territory spatial planning is an important tool to promote the formation of ecological co-governance and the implementation of governance. Based on the perspective of spatial governance, this paper analyzes the institutional basis of spatial control and resource management of provincial ecological co-governance, and holds that the current rich spatial governance tools at the provincial level need to be further integrated, and the management objectives and transfer path of provincial natural resources management mechanism need to be improved. It is proposed that the transmission framework of provincial ecological structure should be constructed in the preparation period of provincial land and space planning, and the path of ecological co-governance should be cultivated and improved in the implementation period. Finally, it discusses the dilemma of ecological co-governance from the single goal of protecting cultivated land to the multi-goals of maintaining the life community.

关键词 省级国土空间规划;生态共治;空间管制;资源管理

Key words provincial territory spatial planning; ecological co-governance; space control; resource management

文章编号 1673-8985 (2021) 03-0054-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210308

作者简介

陈惠斐

广州市城市规划勘测设计研究院
工程师,硕士

萧敬豪(通信作者)

广州市城市规划勘测设计研究院
工程师,硕士,ucsiu@foxmail.com

改革开放以来,在生态空间的治理职能专业化、破碎化,自然资源所有者多元化等趋势下,区域生态空间治理研究集中在如何通过协同治理、精细化管控,降低生态空间协调难度与整合成本,提升治理绩效。在生态空间协同治理方面,近年研究包括从区域环境冲突成因与特征^[1]、多元主体的政策网络^[2]等方面考察区域生态问题,提出对生态治理的合作机制、

利益协调建议。精细化治理方面,近年研究包括通过分区、分级、分类、分项等管控方法提升生态空间治理的颗粒度^[3-5],以及通过差异化绩效考核^[6]提升治理绩效评估的准确性。而生态空间类规划作为精细化治理的“非法定”空间工具,曾作为城乡规划的“补丁系统”得到发展^[7]。目前相关研究基本形成了基于“多规合一”的框架,协调生态空间多元主体利益,

*基金项目:广州市城市规划勘测设计研究院科研课题“西江对广州的多维价值与影响研究”(2019科研(院)45)。

以提升治理水平的共识。

进入新时代以来,国土空间规划体系的建立与监督实施是国家建设空间治理能力、贯彻党的十九大精神并推进“实现国家治理体系和治理能力现代化”目标的重要一环,也为区域生态空间治理提供了协作框架。目前正值我国国土空间规划编制的启动期和范式探索期,如何整合传统省域空间管制工具,优化自然资源要素流动、培育生态保护修复内生动力,破解生态空间外部性问题与生态空间治理职能的碎片化,是推动生态共治需要思考的重点方向。

1 省级国土空间规划是实现区域生态共治的协同平台

1.1 空间治理与生态共治

一方面,20世纪70年代,在西方社会科学、地理科学层面,呈现出社会科学的“空间转向”及地理科学的“人文转向”,为空间研究注入了社会正义、权力空间化等研究话题。在英国“第三条道路”等实践中,西方国家开始走加强公私合作、协同治理的道路^[6]。在西方的空间治理转向影响下,20世纪90年代,治理(governance)以各种公共的、私人的机构管理共同事物的多种方式的总和^[9]的概念,被引入我国规划中,直接促进了城市规划由“空间营建的技术工具”向调控资源、指导发展、维护公平、保障安全与公共利益的“公共政策”的法理转变^[10],将空间治理——通过资源配置实现国土空间的有效、公平和可持续利用,以及各地区间相对均衡的发展^[11]的概念引入我国业界视野。

另一方面,随着20世纪70年代以来知识经济的兴起,全球产业体系和生产空间重构呈现新型产业区位向高质量、高品质生活生产空间发展的趋势,造成了作为城乡景观的生态空间商品化,为城市产业转型升级和生态空间治理提供了内生动力。生态空间的概念由此从新马克思主义概念中关于森林、湿地、海洋等自然空间,拓展到了社会空间内发挥生态系统服务功能的公园绿地、防护绿地、附属绿地等人工、半人工空间。生态空间亦从传统生产空间、

生产资源来源地和废弃物排放地,转向高品质科创空间构成环境。本文研究的区域生态共治,则是指政府、企业、团体等多元主体共同对跨行政区的,自然的、半人工的、人工的生态空间进行治理的行为。

回顾我国近40年的城市建设历程,以城市规划为主体的空间规划体系中,山水城市、生态城市、低碳城市等规划理念不断涌现,并进行了有益的尝试。但在我国增量规划时期,生态空间始终难以摆脱作为增长机器的地方政府竞争下空间建设的储备地、物质生产原料的来源地,以及废弃物排放地的归属。传统基于政府项目投资与推动的生态产品供给模式,存在实施路径与产品单一等问题,越来越难以满足新时代人民对生态产品的需求。

1.2 省级国土空间规划是构建市际生态共治框架的关键政策工具

从政府部门垂直管理角度看,一方面,自1988年原国家环境保护局从原城乡建设环境保护部分离以来,逐渐建立起空间管制、资源管理、项目实施、生态补偿等丰富的生态治理政策工具。另一方面,生态治理也呈现出职能专门化、碎片化的倾向,生态空间治理相关职能散落在住建(城市生态、公园建设)、环保(环境治理)、林业(林草保护)、水利(流域保护)、国土(水土保持、矿山治理、耕地保护)、发改(低碳)、海洋(海洋、海岸带)等众多部门^[12],协调难度和整合成本也随之增加。为此,2013年党的十八届三中全会提出建立空间规划体系,以“多规合一”作为空间规划改革的方向。2014年开展市县“多规合一”试点工作。2015年中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,树立了“绿水青山就是金山银山”等生态文明体制改革理念,提出构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系。2018年自然资源部成立,国土空间规划成为我国空间治理能力建设在城镇、农业、生态空间上协调统筹生态治理职能的重要抓手。

从地方政府横向协调上看,行政区是空间

治理最为重要的治理单元^[13]。1994年财税制度改革后,市场机制下各级政府自主意识不断增强,导致“碎片化治理”^[14]、“行为联邦制”^[15]等情况。而分税制下,地级市为市内生态空间治理作出了巨大贡献;但作为空间规划、城市建设最为活跃的区划单元,地级市增长机器的属性与内在的、自发的扩展动力,以及外部性的区域生态产品和“搭便车”行为,对区域生态共治产生了巨大的制约。

为了推动区域生态空间治理,国家层面开展了大量探索工作。在流域层面,全国设立7大流域管理机构,统筹协调水利、水资源等开发利用;在发展极核、生态关键点等关键节点,通过设立国家新区、国家公园、一体化试验区示范区等方式,压缩行政管理层级,推动扁平化管理,强化区域生态治理。然而,流域层面作为全国国土空间总体规划的专项规划,难以对生态、生活、生产空间进行全域统筹考虑;国家新区、国家公园等节点式、扁平化的管理模式也难以在全国铺开。各省城市跨界地区生态治理仍需要建立一个共同的框架来推进,省层面也需要对现行生态空间治理工具进行整合优化。

省级国土空间规划作为新时代区域空间治理的协调平台,是落实全国国土空间规划、指导市县国土空间规划编制的空间蓝图^①。同时在空间上也需要明确省域城市群、都市圈等区域协调重点地区的空间结构,以及生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局^②。为此,本文基于空间治理的视角,在回顾省域层面的空间管制工具、资源管理机制的基础上,以整合政策工具、构架区域共治平台为侧重点,思考省级国土空间规划生态共治策略。

2 省域生态共治的空间管制与资源管理制度基础

2.1 省域生态空间治理回顾:工具丰富,有待整合

省域城镇体系规划、省级土地利用总体规划、主体功能区规划等生态治理空间工具,在空间结构引导、要素传导管控、配套政策支持等方面各有侧重,为省域国土空间规划提供了

注释: ①详见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》。

②详见2019年《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》。

丰富的实施工具。

2.1.1 省域城镇体系规划:重格局引导,轻传导实施

改革开放后,“市带县”的改革推进方式强化了传统城市规划系统对区域范围的管控需求。1989年的《中华人民共和国城市规划法》提出编制“城镇体系规划”的要求,1994年原建设部的《城镇体系规划编制审批办法》将城镇体系规划分为全国、省、市、县4个尺度,并提出城镇体系规划需要确定保护区生态环境、自然和人文景观等内容的基本原则和措施。1998年原建设部《关于加强省域城镇体系规划工作的通知》将空间管制纳入省域城镇体系规划。1999年《浙江省省域城镇体系规划》(1995—2010)作为我国第一个批复实施的省域城镇体系规划,提出城镇分区建设控制、区域城市生态环境保护等要求。同年,《全国城镇体系规划》正式启动编制,2004年上报国务院。2010年原建设部下发《省域城镇体系规划编制审批办法》,同期省域城镇体系规划迎来新一轮修编热潮^[6],并形成“三结构一网络”的技术范式。

省域城镇体系规划由此探索出一条通过划定空间管制分区、生态安全格局,来描绘生态治理愿景、促进共识形成的规划方式。然而,由于省域城镇体系规划重在引导城镇人口与功能布局优化,缺乏自上而下的建设用地管控手段,管制分区向市级城市总体规划传导时缺乏抓手;生态安全格局愿景式的蓝图描绘缺乏具体的传导路径,导致相关规划内容实施效果不佳。

2.1.2 省级土地利用总体规划:重分解传导,轻整体统筹

20世纪60年代,我国针对农业空间,学习苏联形成了以“土地整理”为重点的土地利用规划。改革开放后,经济迅猛发展,人地关系逐渐紧张。为保障粮食安全、保护耕地,1984年国家计委印发《关于进一步搞好省、自治区、直辖市国土规划试点工作的通知》。1986年颁布《中华人民共和国土地管理法》并成立国家土地管理局,开启了我国第一轮省域土地利用总体规划编制工作,至1993年,各省、自治区、直辖市都编制了国土规划。1994年《基本

农田保护条例》颁布实施。1998年《中华人民共和国土地管理法》修订并成立国土资源部,开启了以耕地总量平衡为核心的第二轮国土规划编制工作。由此我国逐步建立起集体土地征用、国有土地有偿使用、土地调查统计、土地用途管制等制度。

省域土地利用总体规划作为战略性、指导性的规划,建立了以耕地保有量、基本农田保护量、建设用地总规模、城乡建设用地规模等约束性指标为核心的土地利用规划模式,以及以新增建设用地指标为实施手段的土地管理实施模式。在探索中逐步建立起协调区域发展与土地利用的空间管制工具,如《广东省土地利用总体规划(2006—2020年)》在全省划定允许建设区、禁止建设区和限制建设区3类空间管制区域,并在各级土地利用总体规划中予以落实。相较于省域城镇体系规划,土地利用总体规划的传导要求更为明确,要素内涵更加清晰,为省市县生态空间管制的传导提供了现实路径。

然而,省域土地利用总体规划基于“耕地保护”而生,面对新时代“山水林田湖草沙”生命共同体的保护与修复需求,需要从结构、功能、过程的角度去对生态系统进行分析与评判,对全域全要素的自然资源进行统筹考虑,传统土地利用规划的相关技术基础仍较缺乏。同时,现行土地资源管理的指标体系缺乏针对生态空间治理、自然资源管理的有效指标,难以形成生态空间的现实治理路径。

2.1.3 主体功能区规划:重面域政策支撑,轻空间细化落地

1994年分税制改革以后,为了强化中央宏观调控能力,中央政府通过强化以“项目”为载体的专项资金来调节央地之间财权与事权的不对称,但在其实际运行中,“纵向讨价还价、横向相互竞争”等情况可能导致项目制下资源引导的进一步不均衡。同时,发改部门的发展规划作为项目制的配置依据,即作为“其他各级各类规划的总遵循”的作用得到不断强化。2018年《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》强化了发展规划与财政、金融等政策协调机制,延续了项目制

作为发展规划的实施工具,通过编制主体功能区规划加强对空间规划的管控与指导作用。

2005年,国家发改委下发《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》,2006年,国家“十一五规划”正式提出主体功能区概念,次年启动《全国主体功能区规划》,标志着“发展计划”向“发展规划”的空间介入。至2008年,全国各省、自治区、直辖市完成了主体功能区规划的编制、修改工作,并通过以行政区为单元,划定禁止开发区域、限制开发区域等方式,对重要生态空间、农业空间进行保护。在此基础上,在省域层面形成了以项目投资、生态补偿为主导的财政政策,生态功能区的产业政策,环境税、绿色金融、排污权交易制度等环境政策等多种实施路径,为生态共治储备了丰富的政策工具,是目前行政层面落实和传导政策分区最为务实的管理工具。近年浙江等省探索从主体功能区向生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界细化的实践,但总体上以行政区为单位进行传导的主体功能区规划,对具体空间要素管制能力较弱,从主体功能区规划到空间要素的传导仍需进一步完善与强化。

2.2 省域自然资源管理机制:耕保主导,统筹不足

进入新时代以来,为实现从耕地保护、建设用地管控双目标的土地资源管理走向“山水林田湖草沙”自然资源全要素管理,不仅需要观念上的转变,更需要在目标管理及配套政策方面进行调整。

2.2.1 耕地保护、建设用地管控的管理目标需要向自然资源全要素保护利用转变

不同时期的资源管理目标反映了不同阶段社会总体的价值判断与偏好。传统土地资源管理的目标主要围绕缓解建设用地供需矛盾、保护和补充耕地,由此建立了以耕地保有量、基本农田保护任务、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模等为约束性指标的土地资源目标管理体系。

2018年自然资源部成立,集中了分散的资源管理职能。为实现自然资源全要素管理,

需要在管理目标层面评估形成各类自然资源的偏好排序。在社会、经济、制度和生态环境系统的相互影响下,很难确定基于多目标绩效最优的空间结构^[17],基于以耕地保护为最优的单一目标管理的政策,难以直接嫁接到自然资源多目标管理的需求中。其实质是保护的理念和管理逻辑从农业空间不受城镇空间侵蚀,向生态、农业、城镇3大空间统筹协调转变。

虽然国家已经建立森林、公益林、基本草原等保护制度,但“就耕地论耕地”的思维模式在实践中不自觉地增加了建设用地占用林地、湿地、草地等其他农用地、未利用地的保护压力,反过来制约了生态空间治理职能的发挥。以林地资源为例,林地是森林生长、维护区域生物多样性、保育野生动物栖息地的空间载体。自1984年《中华人民共和国森林法》制定以来,逐步建立了以森林覆盖率、森林年采伐量、林地保有量、占用征收林地年度定额等约束性指标为核心的森林资源目标保护体系。但

在具体实践中,耕地占补平衡制度下增加了经济发达地区占林开垦、建设的冲动,导致部分不宜耕作的林地转化为耕地。又如“碳中和”背景下,自然资源碳汇能力作用巨大,领地、湿地固碳潜力远高于耕地,但是退田还湖、退田还泽的举措又与粮食安全、耕地保护导向下的耕地资源保护存在空间冲突。

2.2.2 自然资源用途转用政策路径有待整合完善,整治动力有待进一步培育

通过保护、利用、修复等手段推动自然资源的高效流动,其基础在于自然资源用途转用制度的完善,重在优化功能布局的同时,协调产权人利益关系。传统自然资源用途转换政策,由国土、林业、草原、海洋等各主管部门制定,全国层面主要包括农用地转变为建设用地的农转用制度,建设用地转变为耕地的城乡增减挂钩,农用地之间的退耕还林、退耕还草、土地整理、土地整治,以及陆域海域之间的围海填海制度。近年省、自治区、直辖市层面也在积极探索转用政策

的整合,如重庆市基于地票制度探索形成的生态券^③、由浙江省推广至全国的全域土地综合整治^④、广东省的拆旧复垦等。但由于传统上自然资源的碎片化管理,自然资源用途转用的政策路径存在大量的政策空白(见表1)和漏洞。例如由于之前国土、林业分属两大系统,农转用预审制度架空占用征收林地审批制度,导致大量林地虽然仍在林地系统的管理保护范围内,但实际上已经硬底化,成为建设用地。林地资源仍未完全纳入自然资源的管控体系中。又如“城乡建设用地增减挂钩”等制度要求复垦地块不得位于河道滩涂,堵死了滨水地区低效用地向未利用地转性的政策通道。

从自然资源指标化管理来看,除耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标已基本形成全国性的调剂交易机制,其余自然资源的调剂制度尚待完善。近年部分省、直辖市开展了一些探索。例如重庆市探索建立以森林覆盖率为指标的森林横向生态补偿机制、广东省尝试碳排放权交易

表1 自然资源土地用途转用主要政策路径梳理表
Tab.1 Main policy path of land use conversion of natural resources

转变后用途	原用途									
	耕地	园地	林地	草地	农田水利用地	养殖水面	河流水面	其他未利用地	海域	建设用地
耕地	/	土地整理; 园地山坡地改造	禁止毁坏森林开垦耕地;其他可通过土地整理	禁止毁坏草原开垦耕地;其他可通过土地整理	土地整理	土地整理	禁止围湖造田和侵占江河滩地	土地整治;开垦	填海、围海	城乡增减挂钩;拆旧复垦;矿山治理
园地	○	/	○	○	○	○	禁止围湖造田和侵占江河滩地	土地整治;开垦	填海、围海	城乡增减挂钩;拆旧复垦;矿山治理
林地	退耕还林	○	/	○	○	○	○	土地整治;开垦森林;森林生态修复	填海、围海	城乡增减挂钩;拆旧复垦;矿山治理
草地	退耕还草	○	○	/	○	○	○	土地整治;开垦;草原综合治理	填海、围海	城乡增减挂钩;拆旧复垦;矿山治理
农田水利用地	○	○	○	○	/	○	○	土地整治;开垦	填海、围海	城乡增减挂钩;拆旧复垦;矿山治理
养殖水面	○	○	○	○	○	/	○	土地整治;开垦	○	城乡增减挂钩;拆旧复垦;矿山治理
河流水面	○	○	○	○	○	○	/	○	○	○
其他未利用地	○	○	○	○	○	○	○	/	○	○
海域	○	○	○	○	○	○	○	○	/	○
建设用地	农用地转用;占用耕地、林地总量控制						水、河道主管部门审查;不得占用河道滩地	参照农转用执行	填海、围海;围填海年度计划指标	/

注:“○”表示目前无转用政策;“/”表示不转用途。

资料来源:笔者基于《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国河道管理条例》等相关法律法规整理。

注释: ③重庆于2008年推行地票交易制度。地票是农村集体建设用地进行复垦为耕地后产生的建设用地指标的交易凭证,可在全市城乡规划建设范围内使用。但随着地票制度的深入开展,发现像饮用水源保护区等生态敏感地区,农村集体建设用地不适宜复垦为耕地,导致这些地区的拆旧复垦与生态修复工作难以开展。为此,2018年重庆市印发《关于拓展地票生态功能促进生态修复的意见》,将地票复垦类型从单一的耕地,拓展为耕地、林地、草地等生态价值用地,形成“生态券”,由此将更多资源和资本引入自然生态保护和修复中。

④2018年浙江推动全域土地综合整治工作,以整治行动促进土地利用调整,通过“田水路林村”全要素综合整治、高标准农田进行连片提质建设、存量建设用地进行集中盘活挂钩、新农村和产业融合发展用地进行集约精准保障、乡村人居环境统一治理修复,全域优化农村生态、生产、生活空间。

等,为自然资源统筹提供了示范。通过将自然资源指标化,并结合地区公共资源平台进行交易,为生态共治提供政府项目投资以外的实施路径。

3 省级空间规划生态共治策略思考

3.1 编制期构建省域生态结构传导框架,上下协调推动生态要素边界落地

技术上,结合主体功能区规划、空间管制、要素传导,构建省域生态结构传导框架;组织上形成“三下三上”的协同规划机制推动要素细化落地,多方共定省域生态空间边界。

3.1.1 技术方面,结合主体功能区规划明确省域生态结构传导框架

传统城镇体系规划虽然往往通过生态安全格局框定生态空间结构,以管制分区加强建设管理。但由于缺乏土地利用规划的指标管控手段、主体功能区规划的配套政策支撑,导致城镇外围生态用地难以得到有效治理。同时传统城市规划以规划区为管控重点,对全域资源管控能力不足。

为此,建议建立健全省一市一县/镇生态空间结构传导框架体系,省级定框架、市级定标准、县/镇级定边界。省级国土空间规划基于生态评估与分析,确定省级生态空间区域结构、生态廊道、关键斑块和生态修复重点地区,构建自然保护地体系,并以主体功能区为单元明确各地级行政单元生态保护、修复、利用的关键要素类型和名录,确立市县级国土空间规划传导细化的传导控制指标框架。市级国土空间规划结合自然资源禀赋特征,确定具体管控数值。县/镇级规划结合地物边界、权证范围细化落实管控边界。如对于跨市连绵的重要山体,省级国土空间规划以名录形式明确需要管控的跨市山体,并对其形态、结构等传导指标要求(如坡度、高程、林地占比等,应纳入生态空间管控的标准框架),再在市级规划确定具体数值,为县/镇级国土空间规划结合山体地貌进行细化优化。

3.1.2 组织方面,以协同规划突破传导困境,将规划传导从规则向行动转变

形成“三下三上”的协同规划机制,通过管控指标和要求从上往下分解,要素、标准、边界从

下往上传导汇聚的省一市一县/镇规划联动编制。

其中,“一下”指省级空间规划向市下发省域生态结构传导框架(名录、要素类型、指标框架);市级国土空间规划明确具体管控数值和划定要求,向县下发,开展市、县/镇规划编制工作。“一上”指在初步成果完成后,由县向市汇总。“二下”指市级国土空间规划结合汇总情况出现的普遍问题,动态完善修正管控数值与划定要求,再次下发县/镇。“二上”指县/镇结合完善后的管控要求,将生态要素管控边界上报市汇总,市向省上报。“三下”指省级国土空间规划基于各市汇总情况,重点考察跨市生态要素的边界协调情况,对于存在重大偏差问题的,将审查意见向市下发要求改正。“三上”指各市结合省审查意见,进行修正完善后再次上报省级国土空间规划,由此在省级形成上下协调的生态空间结构要素边界。规划批复后,生态空间边界应作为“一年一体检、五年一评估”的评估依据,定期评估生态空间保护、利用、修复情况。

3.2 实施期培育完善生态共治动力与路径

以主体功能区规划为基础,整合形成差异化的生态地区财政、产业、绩效政策供给。基于国土空间一张图平台,建立自然资源富余指标交易制度、存量地区城市更新与修复指标捆绑制度,促进生态修复由政府项目主导走向政府立制、市场参与的新范式。

3.2.1 以主体功能区规划为基础,整合形成差异化的生态地区政策供给

以主体功能区规划为基础,重点加强省域生态功能主导地区的财政、产业政策供给,落实生态绩效考核评价制度。探索建立生态主导地区各类自然资源保有量富余指标区域交易的财政补贴制度,奖励生态发展区、禁止开发区的生态产品供给。产业政策除指定负面清单以外,加大对参与、投资生态产品供给的相关企业的扶持、税费减免等政策,带动社会资本向生态建设投资。按照主体功能区定位,对生态主导地区实行农业发展优先和生态保护优先的绩效评价,强化对提供生态产品能力的评价,主要考核水资源开发利用、大气和水体质量、水土流失、森

林覆盖率、生物多样性等指标;对农产品主产区,强化对农产品保障能力的评价,主要考核农业综合生产能力、农民收入等指标。

3.2.2 基于生态治理目标,探索自然资源资产化,培育自然资源保护与修复动力

在传统的政府项目制投入外,探索自然资源全要素的占补平衡、改造捆绑等机制。

对于处于增量主导的地区,基于《生态系统评估生态系统生产总值(GEP)核算技术规范》等国家标准,结合省域生态禀赋和资源特征,提出省域核算指标在地化系数,细化形成操作性强的自然资产功能量、价值量核算机制^⑤。基于核算结果,提升自然资源占补征收标准,将自然资源生态服务价值内嵌于土地价值(土地出让金)中^⑥;同时,将征收的款项专门用于省域生态建设。

对于处于存量主导的地区,倡导自然资源资产化,一是加强拆旧复垦的适用范围,完善生态修复全流量政策路径,将复林、复园、复草等纳入拆旧复垦的政策范围。二是基于承载力理论,利益平衡下存量地区改造一般会带来更高的建设强度和居住人口,该增量部分的承载力需求,需要从区域层面加以考虑,探索将生态修复规模指标与存量改造相捆绑,制定容积率奖励等政策。例如,制定以省域生态修复面积作为旧改捆绑指标进行省内交易的制度:结合主导功能定位,确定地区生态修复面积的权重指标,通过完成异地生态修复,可以在城市开发边界等区域内通过奖励容积率、交易建筑面积等方式进行交易,引导社会资本主动进入生态修复领域,培育生态修复的内生动力。

4 讨论与结语

4.1 讨论

传统的耕地保护,目标明确且单一,具有明确价值评判体系与技术方法。当自然资源保护从单一目标的耕地保护走向“山水林田湖草沙”全要素多目标的整体性保护时,面临多目标的现实困境;如何处理各个自然资源目标的偏好性排序,成为制定区域生态共识的首要工作。需要根据规划目标之间的偏好关系,选择不

注释: ⑤生态系统生产总值(GEP)已在全国地市、乡镇层面开展丰富的探索。如2021年深圳市举行GDP核算制度体系建设成果新闻发布会,建立了全国首个完整的生态系统生态总值核算制度体系。目前省域层面的核算体系与标准仍待推动建立。

⑥目前,该项工作处于试点探索阶段。2020年5月浙江省云和县试点土地出让领域生态产品价值实现机制,基于生态环境增值,并按照“经济产出价值+生态环境增值”确定土地出让起始价。

同的处理策略^[19],实现生态共治:(1)当出现多个规划目标,且存在偏好排序,应该采用次序最优处理策略,通过明确该地区最高偏好目标,以统领全局工作。例如对于水源保护地区,应以水源涵养为首要目标,对于其范围内的耕地、园地等潜在影响应予以管控。(2)当多个规划目标不存在明显的偏好排序,应采用帕累托最优策略,寻找非劣解,防止城乡建设、农用地整治、生态修复等工作对生态环境产生难以逆转的影响。但如何通过生态、环境、资源管理、城乡规划等多学科的协同评估,寻找“非劣解”,仍需学界业界的进一步探索与明确。

4.2 结语

各省国土空间总体规划的编制工作目前已经进入快车道,整合性的顶层设计的缺乏,“一边编制、一遍建章”的组织编制模式,也为规划管理者、编制工作者带来实际困惑。本文从空间治理视角介入,提出编制期构建省域生态结构传导框架,上下协调推动生态要素边界落地;实施期以主体功能区规划为基础,完善生态地区特色政策供给、自然资源富余指标交易制度、存量地区城市更新与修复指标捆绑制度等建议,以期省域国土空间规划推动区域生态共治提供借鉴。

参考文献 References

- [1] 杨莉,康国定,戴明忠,等. 区际生态环境关系理论初探——兼论江苏省与周边省市的环境冲突与合作[J]. 长江流域资源与环境, 2008(6): 955-961.
YANG li, KANG Guoding, DAI Mingzhong, et al. Preliminary research on interregional eco-environmental relationship: also on environmental conflicts and cooperation between Jiangsu Province and its surrounding regions[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2008(6): 955-961.
- [2] 马学广. 大都市边缘区制度性生态空间的多元治理——政策网络的视角[J]. 地理研究, 2011, 30(7): 1215-1226.
MA Xueguang. Multi-stakeholders governance of institutional eco-space in metropolitan urban-rural fringe: in the view of policy network [J]. Geographical Research, 2011, 30(7): 1215-1226.
- [3] 高吉喜,鞠昌华. 构建空间治理体系提供优质生态产品[J]. 环境保护, 2017, 45(1): 20-24.
GAO Jixi, JU Changhua. Build a space governance system to provides the high quality ecological products[J]. Environmental Protection, 2017, 45(1): 20-24.
- [4] 熊健,范宇,金岚. 从“两规合一”到“多规合一”——上海城乡空间治理方式改革与创新[J]. 城市规划, 2017, 41(8): 29-37.
XIONG Jian, FAN Yu, JIN Lan. From "two-plan coordination" to "multi-plan coordination": reform and innovation of urban and rural spatial governance in Shanghai[J]. City Planning Review, 2017, 41(8): 29-37.
- [5] 陈柳新,洪武扬,敖卓鹤. 深圳生态空间综合精细化治理探讨[J]. 规划师, 2018, 34(10): 46-51.
CHEN Liuxin, HONG Wuyang, AO Zhuohu. Detailed governance of ecological space in Shenzhen[J]. Planners, 2018, 34(10): 46-51.
- [6] 吴旋. 自然资源资产离任协同审计研究[D]. 南京:南京审计大学, 2019.
WU Xuan. Research on cooperative audit of natural resources assets departure based on the perspective of ecological space governance[D]. Nanjing: Nanjing Audit University, 2019.
- [7] 吴岩,王忠杰,杨玲,等. 中国生态空间类规划的回顾、反思与展望——基于国土空间规划体系的背景[J]. 中国园林, 2020, 36(2): 29-34.
WU Yan, WANG Zhongjie, YANG Ling, et al. Review, reflection and prospect of ecological spatial planning in China: based on the background of land spatial planning system[J]. Chinese Landscape Architecture, 2020, 36(2): 29-34.
- [8] 吴缚龙. 市场经济转型中的中国城市管治[J]. 城市规划, 2002, 26(9): 33-35.
WU Fulong. Urban governance towards the market economy in China[J]. City Planning Review, 2002, 26(9): 33-35.
- [9] 盛广耀. 城市治理研究评述[J]. 城市问题, 2012(10): 81-86.
SHENG Guangyao. Review of urban governance research[J]. Urban Problems, 2012(10): 81-86.
- [10] 黄军林,陈锦富. 空间治理之“道”:源自老子哲学的启示[J]. 城市规划, 2017, 41(4): 22-26, 48.
HUANG Junlin, CHEN Jinfu. The "Tao" of spatial governance: enlightenment of urban planning by Lao Zi[J]. City Planning Review, 2017, 41(4): 22-26, 48.
- [11] 邱衍庆,罗勇,汪志雄. 供给侧结构性改革视角下流域空间治理的路径创新——以粤东练江流域为例[J]. 城市发展研究, 2018, 25(10): 112-117, 124, 157.
QIU Yanqing, LUO Yong, WANG Zhixiong. The new path of watershed urban and rural spatial governance from supply-side structural reform viewpoint: a case study of Lianjiang Watershed[J]. Urban Development Studies, 2018, 25(10): 112-117, 124, 157.
- [12] 萧敬豪,陈惠斐,颜文涛. 环境绩效视角下城乡规划组织体系的若干思考[J]. 西部人居环境学刊, 2015, 30(4): 55-60.
XIAO Jinghao, CHEN Huifei, YAN Wentao. Thoughts on urban and rural planning system from the viewpoint of environmental performance[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2015, 30(4): 55-60.
- [13] 熊竞,罗翔,沈洁,等. 从“空间治理”到“区划治理”:理论反思和实践路径[J]. 城市发展研究, 2017, 24(11): 89-93, 124.
XIONG Jing, LUO Xiang, SHEN Jie, et al. From spatial governance to regional governance: a reflection based on theoretical reflection and practical orientation[J]. Urban Development Studies, 2017, 24(11): 89-93, 124.
- [14] 何精华. 府际合作治理:生成逻辑、理论涵义与政策工具[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2011, 40(6): 41-48.
HE Jinghua. Inter-governmental cooperative governance: formation logic, theoretical concept and policy tools[J]. Journal of Shanghai Normal University (Philosophy & Social Sciences Edition), 2011, 40(6): 41-48.
- [15] 张京祥,陈浩. 空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014, 38(11): 9-15.
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Spatial governance: political economy of China's urban and rural planning transformation[J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 9-15.
- [16] 徐海贤. 新一轮省域城镇体系规划修编思路探讨——以江苏省为例[J]. 城市规划, 2008(10): 66-70, 79.
XU Haixian. New round provincial urban system planning revision with Jiangsu as an example[J]. City Planning Review, 2008(10): 66-70, 79.
- [17] 颜文涛,萧敬豪,胡海,等. 城市空间结构的环境绩效:进展与思考[J]. 城市规划学刊, 2012(5): 50-59.
YAN Wentao, XIAO Jinghao, HU Hai, et al. Urban spatial structure and environmental performance: review and thought[J]. Urban Planning Forum, 2012(5): 50-59.
- [18] 陈惠斐,萧敬豪. 基于遗传算法的最适容积率规划研究——以广州棠涌片区为例[J]. 现代城市研究, 2021(5): 53-58.
CHEN Huifei, XIAO Jinghao. Research on optimal floor area ratio planning based on genetic algorithm: take Tangchong District of Guangzhou as an example[J]. Modern Urban Research, 2021(5): 53-58.