

# 国土空间规划协同视角下自然资源资产规划体系与实施型资产规划编制实施模式

A Natural Resource Assets Planning System and an Implementation-Oriented Compilation Model of Assets Planning from the Perspective of Territorial Spatial Planning

王朝宇 周玉

WANG Zhaoyu, ZHOU Yu

**关键词** 自然资源资产规划; 配置单元; 编制模式; 实施保障; 保值增值

**Keywords:** natural resource assets planning; allocation unit; compiling model; implementation guarantee; maintenance and increase of asset value

**摘要** 促进自然资源资产保值增值本是国土空间规划应有之义,但当前国土空间规划对资产价值衡量尚有缺失,需进一步发挥好自然资源资产规划补位作用。研究认为:规划是促进自然资源资产保值增值的关键环节,国土空间规划对资源资产价值增值配置起决定性作用。自然资源资产规划核心是通过资源保护利用与资产统筹配置,实现特定时空内资源资产保值增值及配置的财务平衡,定位应为国土空间相关专项规划,含市县总体配置方案、特定单元配置规划,辅以资产包项目实施方案细化路径。实施型自然资源资产规划包括“配置单元规划+资产包项目实施方案”,需与详细规划衔接反馈,确保资产规划明确的权益布局、投入产出与详细规划确定的用地布局、控制指标相协调,并明确资产整备、资金平衡、报批流程、供应条件、融资渠道、收益分成等实施路径。

**Abstract:** Promoting the value preservation and appreciation of natural resource assets is an intrinsic objective of territorial planning. However, a gap remains in the measurement of asset value within territorial planning, necessitating a stronger supplementary role for natural resource asset planning. This study provides the following observations: Planning is the key mechanism for promoting the value preservation and appreciation of natural resource assets, and territorial spatial planning plays a decisive role in the allocation of value appreciation of such assets. The core purpose of natural resource assets planning is to achieve financial balance of value-added preservation and allocation activities of resource assets within a defined spatial and temporal scope, through the integrated protection, utilization, and allocation of resources and assets. The planning is positioned as a specialized plan associated with territorial space, including overall natural resource assets allocation plan at the municipal and county levels, and a resource assets allocation unit plan, supplemented by asset package project implementation programs that refine planning and implementation arrangements. Implementation-oriented natural resource assets planning includes allocation unit planning and assets package project implementation programs. It must be prepared in conjunction with detailed planning and interactive feedback, to ensure that the rights and interests, inputs and outputs specified in the assets planning are coordinated with the land layout and control indicators determined in the detailed planning, and that asset preparation and fiscal balance are taken into consideration. The study further clarifies the implementation pathways of assets preparation, fund balance, approval processes, supply conditions, and revenue sharing.

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202601008  
文章编号 1000-3363(2026)01-0056-09

## 作者简介

王朝宇,广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司规划二所副所长、高级工程师,注册城乡规划师, wang-zhaoyu@gdplan.com

周玉,广东省土地调查规划院主任、正高级工程师,通信作者, 270217468@qq.com

长期以来,自然资源按照种类分割管理、分散配置造成资源保护和使用权责错位、各类资源价值难以联动发挥<sup>[1-2]</sup>。组建自然资源部并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,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,是党中央基于生态文明建设推动国土空间由分割式管制走向整体性治理作出的重大战略部署<sup>[3-5]</sup>。对全国国土空间开发保护作出安排<sup>[6]</sup>,促进自然资源资产保值增值是国土空间规划体系构建的“元规则”<sup>[7]</sup>。当前,国土空间总体规划已基本完成编制审批,并通过划定“三区三线”、明确用地用海使用用途、确定重大建设项目和生态修复工程等对全域全要素自然资源保护和使用作出了具体安排。但这些具体安排主要侧重于平衡自然资源的稀缺性和社会经济发展需求的无限性,对于怎么以有限的空间资源发挥最大的功能价值、促进自然资源资产保值增值仍有缺失。如何统筹制定自然资源资产配置的规则和规划,促进自然资源资产保值增值已经成为当下自然资源部门行使“两统一”职责的关键议题。

当前,关于自然资源资产规划的探索正处于探索阶段,主要围绕自然资源资产规划的目标、定位、体系、对象、编制主体等进行探讨。在规划目标上,既有研究基本达成共识,认为自然资源资产规划是通过谋划自然资源资产保护和利用,解决规划期内资产如何配置,成本收益是否平衡、收益如何分配等问题,以促进自然资源资产保值增值<sup>[8]</sup>。在规划定位上,主要通过研究自然资源资产规划与国土空间规划的关系,并基于“两统一”核心职责及“两权”分离的视角,在规划体系构建中将两规划并行和独立<sup>[9]</sup>,分别为所有者权利和监管者权利的落实做支撑,将自然资源资产规划作为国家发展规划体系的专项规划<sup>[10-11]</sup>;或认为两规划相辅相成、相互配合,将自然资源资产规划作为国土空间规划的一个专项规划<sup>[8,12]</sup>。在规划体系上,主要基于委托代理主体、与国土空间规划衔接关系等视角形成“四级三类”架构,编制层级涵盖国家、省、市、县四级资

产规划<sup>[13]</sup>;编制类型上分为以全域全民所有资产为对象的总体规划,针对特定功能、特定资源、特定环节的专项规划<sup>[14]</sup>,以及针对特定区域的资产配置单元规划<sup>[15-16]</sup>。在规划对象上,主要为存量和规划期内增量全民所有自然资源资产,也有学者认为还应包括需统筹考虑的集体所有自然资源资产。在编制主体上,因全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案明确了要探索编制全民所有自然资源资产保护、使用规划,并作为委托代理人依法行权履职的权责,研究<sup>[13,15]</sup>普遍认为自然资源资产规划应由代表(法定、代理)履行所有者职责的主体对其行权范围内的资源资产进行规划。此外,也有学者<sup>[16-17]</sup>从资源资产视角探索国土空间规划在编制实施和监测评估中的响应路径,提出将自然资源资产规划中产权摸排、资产整备、资产配置、价值核算、效益分析等内容协同融入国土空间规划体系。2024年12月,自然资源部印发的《关于高水平保护高效率利用自然资源推动生态产品价值实现的意见》提出,探索编制自然资源资产配置方案,加强与国土空间规划的协同与反馈。但在既有研究中,对自然资源资产规划与国土空间规划二者关系及如何协同反馈仍需进一步探讨,特别是在国土空间总体规划、相关专项规划、详细规划具有差异化资产效应,并作为用途管制法定依据对空间价值配置施加作用的前提下,自然资源资产规划的功能定位、体系架构、实施路径尚不清晰;同时,在自然资源资产规划体系研究中对不同层级、不同类型自然资源资产规划内容深度是否具备算好“一本账”基础缺乏回应,针对规划“为谁发挥”“多大范围”来界定自然资源资产价值增值,以及如何实现自然资源资产保值增值的逻辑尚不清晰。对此,本文基于规划的“元规则”及其对于自然资源资产保值增值的作用逻辑,分析国土空间规划对自然资源资产增值的应有之义和缺失,据此提出与国土空间规划协同视角下自然资源资产规划的定位与体系,并具体阐述实施型自然资源资产规划的编制模式和实施保障,以阐明规划促进自然资源资产保值增值的实现逻辑。

## 1 规划对自然资源资产保值增值的作用逻辑

### 1.1 土地资源资产保值增值的循环逻辑

过去40年,中国经济增长很大程度是由城市化推动的,城市化的主要动力不是来自企业,也不是来自中央,而是来自地方政府<sup>[18]</sup>。而地方政府投资的主要动力来源于土地融资、创造现金流的能力,城市土地国有化、农村土地集体化及土地所有权、使用权“两权分立”的管理机制,为城市政府垄断土地一级市场创造了制度条件<sup>[19-20]</sup>。城市政府形成了“土地资源价值化—土地资产资本化—资本驱动新的土地资源资产资本化”的价值增值循环逻辑。具体而言,城市政府通过城市规划确定的土地用途、强度,明确不同用途、区域、容量的土地价值,再让渡部分所有者权益,通过土地供应确定土地使用权人,在此过程中土地资产资本化主要体现在:①经营性土地供应后政府获得一次性土地出让收入;②供应土地后使用者发展产业创造持续现金流,政府获得税收;③土地使用权人获得部分所有者权益,利用土地生产商品或提供服务获取收益,也可将土地使用权进行交易、抵押等获得收益或融资。政府将土地资产资本化获得收益后,将土地资源开发建设为公共配套变成国有资产,再配置新的土地资源促进全民所有土地资源再次资产资本化。土地资源资产在增值的循环过程中,实现了从“现状价值—规划价值—交易价值—产品价值/运营价值”的增值演化,规划在其中不仅决定了土地的空间价值差异,更是在土地开发利用中通过规划许可机制以不同用途、强度土地为城市政府融资、收益、服务并实现财务平衡、获取收益提供支撑<sup>[21]</sup>。

### 1.2 国土空间规划对自然资源资产增值的应有之义

自然资源作为人类所需最基本的生存要素、生产要素、生活要素,在不同开发利用程度下具备不同的资源、资产和资本属性:资源属性表现在为经济社会发展提供物质基础和空间载体的自然功能和环境属性;资产属性表现为附着在资源上使用资源的权利、保护资源的

责任, 以及为权利人可带来收益的经济属性; 资本属性表现为资产的流通功能与增值属性<sup>[22]</sup>。2018年, 中共中央《深化党和国家机构改革方案》赋予自然资源部门“两统一”职责, “统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”的核心目的是要让全民所有的自然资源“保值增值”; “统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”就是无论国有还是非国有的国土空间, 其用途改变管理和生态保护修复都属于自然资源部门的事权<sup>[7]</sup>。自然资源、资产、资本具备依附于固定的国土空间载体属性, 在“多规合一”国土空间规划体系下, 规划是对行政区域内全域全要素开发保护活动的安排, 规划对于土地资产增值的作用逻辑应当扩展到对所有自然资源资产, 促进全民所有自然资源资产保值增值是构建国土空间规划体系的“元规则”<sup>[7]</sup>。

社会赋予政府通过转用审批、核发许可等法定程序行使空间用途管制的权力, 政府便有通过规划制度的实施为社会创造价值的责任<sup>[23]</sup>。国土空间规划作为凝聚政府、市场、权利主体等多方共识、统筹发展与安全的公共政策, 以及开展各类国土空间开发保护建设活动、实施统一用途管制的基本依据, 是落实“两统一”职责、促进“两统一”有机融合的载体, 是不同层级政府代表国家行使规划管制所有国土空间承载的各类自然资源开发保护活动“公权力”的工具和公共政策, 其核心命题是从社会整体公共利益出发, 统筹发展与安全, 寻求空间资源的稀缺性与需求无限性的平衡, 规制资源开发利用行为的外部性, 以有限的空间资源发挥最大的功能价值<sup>[2, 24]</sup>。促进自然资源资产增值是国土空间规划的应有之义, 其作用不仅仅是明确空间发展底线和管制要求, 更重要的是通过优化空间资源配置实现保障国家安全、支撑国家发展、促进资源资产增值三大目标的统一<sup>[24]</sup>。

### 1.3 国土空间规划对自然资源资产价值增值配置起决定性作用

由于自然资源资产具有空间属性, 国土空间规划作为开展各类国土空间开发保护建设活动、实施统一用途管制的法定依据, 对自然资源资产价值增值配

置起决定性作用, 既体现在对各级政府空间发展权的宏观调配上, 也体现在对具体地块空间价值的微观配置上<sup>[25]</sup>, 主要表现为: ①决定各级行政单元发展与保护空间的使用总量、底线、边界及权益范围。由各级国土空间总体规划基于维护粮食安全、生态安全及优化生产力布局等战略目标, 自上而下明确耕地和永久基本农田总量、生态保护红线总量、城镇开发边界扩展倍数与总量、林地总量等, 并确定为约束性指标、划定刚性底线, 决定了各级政府可用于发展的空间总量和布局等空间发展权, 通过划定城镇建设用地、村庄建设用地边界, 明确了规划期内国有(包括已国有、拟国有、可国有)和集体所有土地的产权范围<sup>[2]</sup>; 同时, 涉及空间利用需纳入国土空间规划“一张图”的各类资源保护利用的法定专项规划, 进一步明确了各类资源开发保护布局, 作为各类资源开发利用准入及权益配置的依据。国土空间总体规划 and 各类资源保护利用的法定专项规划从界定建设与非建设用途、国有与集体产权实现了对自然资源资产价值配置的“一次分化”。②决定不同用途和功能用地的空间布局 and 区位。由市县镇国土空间总体规划基于功能结构组织优化, 明确不同用地功能布局, 由详细规划基于特定单元内用地布局优化和设施配套, 划定不同用地功能地块边界, 对原有的空间权益布局进行调整优化, 并明确商业、居住、工业等经营性用地和绿地、公共服务、基础设施等公益性用地, 赋予不同用途、不同区位土地开发利用的差异化价值, 国土空间总体规划 and 详细规划界定公益性和经营性用地实现了对自然资源资产价值配置的“二次分化”。③决定同类型用途土地开发利用的规划条件。由详细规划基于特单元内设施承载力和实施成本核算, 明确地块容积率、绿地率、建筑系数、设施配套等管控指标, 进一步赋予同类型用途土地差异化价值<sup>[26]</sup>, 实现了对自然资源资产价值配置的“三次分化”。

自然资源资产价值不仅受资源质量影响, 更受空间区位、地类用途、开发容量、设施配套等关键因素综合影响, 国土空间规划作为确定这些关键因素的法定依据, 决定了资产总体规模、性质、

类型、分布及空间价值分异, 并通过转用审批、准入管理、许可制度等法定程序对自然资源资产依附的空间载体实施管制, 实现国土空间规划对自然资源总资产增值“赋值”的决定性作用, 并对具体宗地的自然资源所有权、用益物权空间区位和关系调整施加影响(图1)。

## 2 与国土空间规划协同视角下自然资源资产规划的定位与体系

### 2.1 国土空间规划对自然资源资产保值增值的缺失

促进自然资源资产保值增值实现的工作逻辑可以总结为“资源资产清查—规划赋予价值—实施综合整备—资产入市交易—交易收益分成—产品售卖运营—产品收益分配”(图2)。“五级三类”国土空间规划体系中, 国土空间总体规划和详细规划是实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动和核发规划许可的法定依据, 是促进自然资源资产增值的主要规划载体, 通过规划明确“建设与非建设”“国有与集体”“公益性与经营性”等资源资产属性, 从城市运营财务平衡上也可以区分服务、收益、融资三类用地<sup>[21]</sup>, 对资源资产整备成本及增值收益平衡至关重要。其中, 以耕地、园地、林地、湿地等为主的非建设用地, 主要是政府支出通过提高耕作条件、实施生态修复等手段改善供给规模和质量, 以农业、生态产品交易实现其经济价值。在建设用地中, 对于公共管理与公共服务用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地等公益性用地, 主要是政府支出进行开发建设为居民生活、企业生产提供服务; 对于工业用地、商业用地等经营性用地, 一方面政府通过“招拍挂”获得一次性土地出让收入, 另一方面政府通过招商引资发展产业获得一段时间内持续税收收益; 而居住用地对于政府来说主要是获得一次性出让收入, 更多体现的是融资功能。在依照规划实施自然资源保护与利用的过程中, 需要对现状产权关系进行调整重构, 由政府支出实施综合整备。

可以看出, 国土空间总体规划配置的不同地类用途, 对于地方政府在行政范围规划期内自然资源保护和使用的支

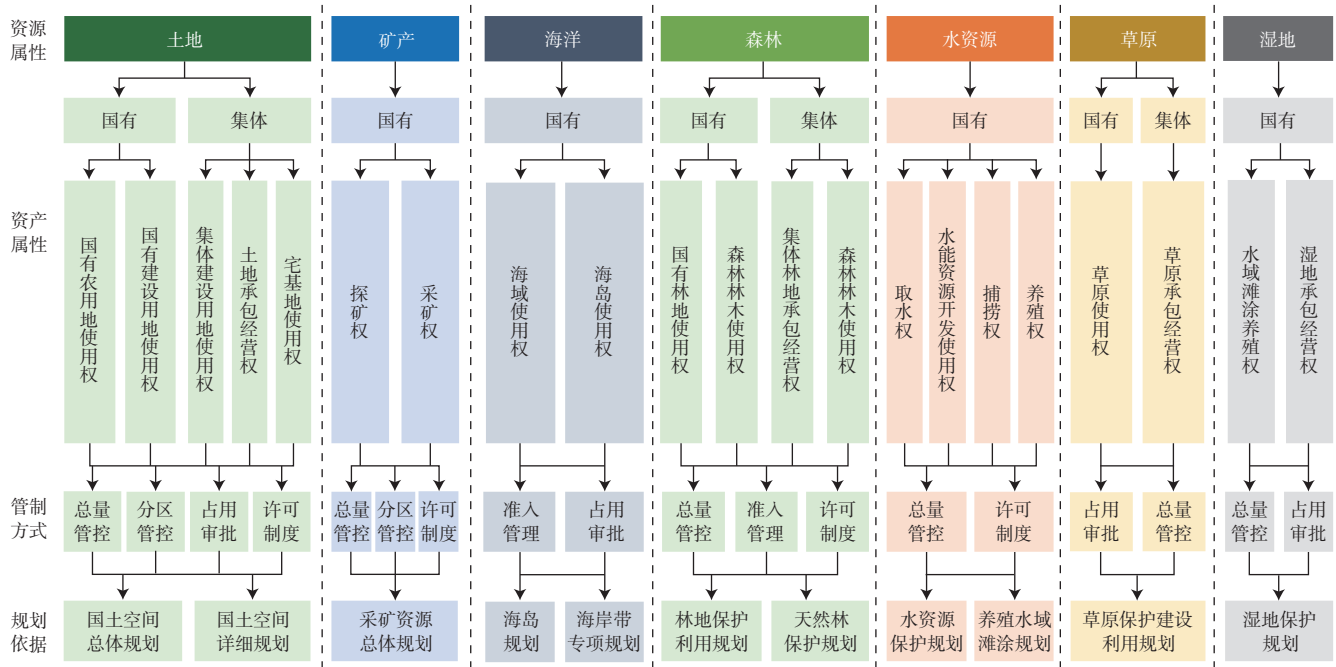


图1 各类自然资源开发利用与国土空间规划关系

Fig.1 The relationship between the development and utilization of natural resources and territorial spatial planning

出与收益平衡至关重要，促进自然资源资产增值必须在规划中“算大账”。而当下全国市县国土空间总体规划已基本完成编制审批，自然资源资产清查工作尚在进行，已批的国土空间总体规划对于各类用地用途安排主要基于现状资源禀赋、空间布局优化、项目落地诉求等结合“技术理性”进行明确，在编制中对于自然资源资产价值增值链条的前段自然资源资产清查结合不足，对于“用地结构调整表”能否支撑财务平衡进而促进自然资源资产增值缺乏测算。同时，详细规划界定不同用途地类边界和开发强度等控制指标，是实施产权关系空间重构最直接具体的依据，对于开发保护主体在特定区域内可否实现成本与收益平衡至关重要，必须在规划中“算小账”；随着国内一些先发城市空间发展逐步进入存量时代，城市更新单元详细规划编制实施已经为城镇内部土地资源资产增值打通了“资产清查—权益重构—规划赋值—供应增值—收益分配”的可实施路径，这套路径有待扩展到特定单元范围内所有自然资源资产增值的编制实施模式。

## 2.2 资产规划对自然资源资产增值的补位与体系架构

### 2.2.1 自然资源资产规划的定位

自然资源资产规划核心目的是通过对自然资源资产的保护和利用促进自然资源资产保值增值。根据《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》，国土空间规划包括总体规划、详细规划、相关专项规划。相关专项规划是为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。自然资源资产具备空间载体属性，自然资源资产规划无论是对全民所有资源的保护和使用还是资产的选择与配置，脱离不了产权关系对空间的映射及空间关系对资产价值的影响，其实是涉及空间利用的专项规划，目的与国土空间规划体系构建“元规则”的终极目标——让全民所有自然资源保值增值——是一致的<sup>[7]</sup>，实施落地需要遵循国土空间总体规划、详细规划管制条件与价值导向，宜定位为国土空间相关专项规划。

### 2.2.2 自然资源资产规划的体系

自然资源资产保值增值的核心是所

有者对自然资源保护和使用的成本与收益达到平衡或获得利润。既然自然资源资产规划是为了促进资产保值增值，创造最大化的自然资源资产价值，那么“为谁发挥”和“多大范围”作为衡量价值、支撑自然资源资产保护和使用的财务平衡的关键，是自然资源资产规划确立规划编制主体、规划对象范畴、规划层级体系必须回应的问题。

当前，基于委托代理试点中形成的由自然资源部代表行使、省市人民政府代理履行的三级所有权行使模式<sup>[27]</sup>，既有研究普遍认为自然资源资产规划应由代表（法定、代理）履行所有者职责的主体对其行权范围内的资源资产进行规划。此规划组织编制模式下，在不同层级的行政区域可能涉及多个所有权行使主体，同一行权主体履责的资源可能跨多个行政区域，可能会导致同一区域范围内可协同发挥增值效应资源资产的空间割裂；此外，在同一区域范围内不同自然资源资产履行所有者职责的主体是多元的，委托代理机制中涉及的都是民事权利，行权过程中各自追求资源资产效益最大化，将不可避免地周边空间

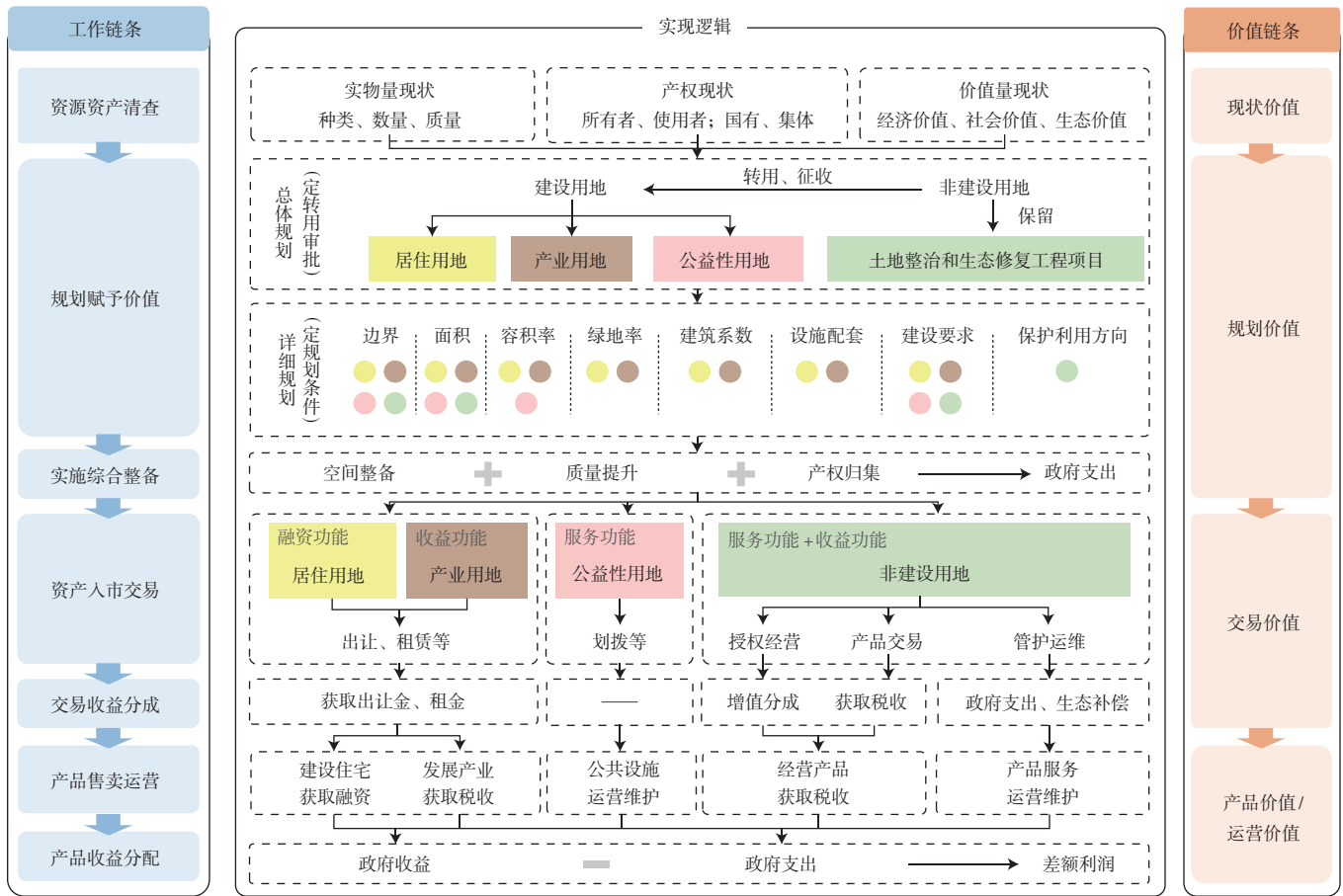


图2 规划对自然资源资产保值增值的作用逻辑示意图

Fig.2 The planning rationale of the preservation and appreciation of natural resource assets

资源资产产生外部性。在自然资源资产规划组织编制的层级体系上，需要综合考虑各级所有者代表（代理）及管理主体在自然资源资产增值工作中职责区分和价值保值增值“可算账”的规划颗粒度。由于国家和省级层面区域空间尺度较大，且这两级政府更多关注国家安全、综合发展及区域平衡，规划侧重于战略性、协调性，较难衡量全民所有自然资源保值增值“一本账”。而在市县层面，地方政府是资源资产整备、融资建设运营的主体，市县国土空间总体规划、详细规划已经明确了具体资源资产的空间“法定边界”，可按照不同资源资产服务、收益、融资的属性，对市县级行政辖区范围内的资源资产配置总体方案“算大账”，对特定单元的资源资产精细化配置“算小账”。因此，自然资源资产规划的编制层级应重点聚焦市县级层面，注重规划的实施性。

在自然资源资产规划编制体系上，

包括总体配置方案、配置单元规划两类（图3）。其一，自然资源资产总体配置方案。基于自然资源相互影响和依存关系、资产难以简单依据国有、集体产权规划分割管理的客观实际<sup>[8]</sup>，以及出现不同价值冲突需要国土空间规划的法权力来建立或保障秩序<sup>[29]</sup>，自然资源资产总体配置方案应从“让全民所有自然资源保值增值”整体利益出发，由市县人民政府组织编制，对行政区域范围内各类自然资源所有者职责行权主体表达的自然资源资产增值诉求进行统筹协调，对行政辖区内全部全民所有资产进行统筹规划，并基于自然资源资产组合配置需要兼顾集体所有自然资源资产进行统筹规划，明确自然资源资产保护使用、综合整备重点片区，经同级人大常委会审议后报同级人民政府审批。其中：市级总体配置方案侧重协调性，基于市域国土空间开发保护格局，落实底线管控要求，统筹考虑矿产、海洋、森林、草原、湿地、

水和国家公园等各类资源规划及准入要求，确定自然资源资产重点整备重点片区，提出功能、质量、权益等整备指引；县级总体配置方案侧重计划性，依据市级总体配置方案，在重点整备片区内结合近期可实施潜力划示配置单元，根据资源资产类型，明确各单元配置主导方向，明确资源资产整备主体和权利归集方式，提出资源资产组合供应模式及权益配置指引，明确各配置单元实施时序，作为配置单元规划编制的依据。其二，特定单元自然资源资产配置规划。配置单元规划侧重实施性，既是特定范围内各类资源的权利主体、管理主体就资源资产保值增值协商的平台载体，也是跨门类、跨权属自然资源资产整备实施、权利归集、组合供应的基本依据，由县级以上人民政府面向实施，动态组织编制特定单元自然资源资产配置规划，报县级以上人民政府审批。同时，配置单元规划需结合市场需求辅以资产包项目

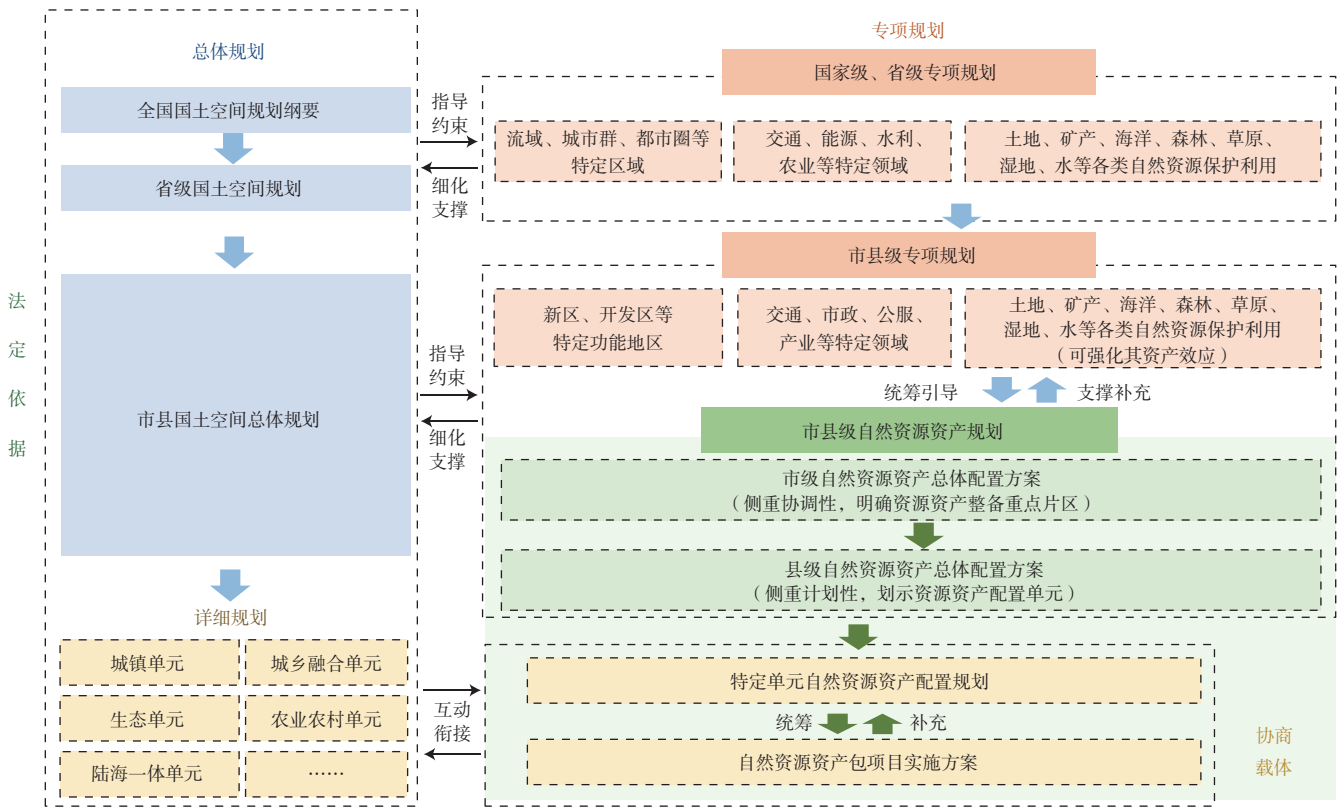


图3 自然资源资产规划及其与国土空间规划体系的关系

Fig.3 The relationship between natural resource assets planning and the territorial spatial planning system

实施方案进一步细化规划实施安排，由资产包项目实施主体依据配置单元规划组织编制，进一步明确资产包整备、供应、分成等实施路径。对于城乡集中建设区（对应总体规划确定的城镇发展区、村庄建设区）域内无论是城市重点发展、城市更新地区还是历史文化保护地区，主要面向建设用地区，城镇开发边界内详细规划、村庄规划编制技术创新体系已经具备资产配置功能，配置单元规划应面向当前资源资产组合供应需求迫切、支撑生态产品价值实现的非集中建设区域，以城乡融合、生态游憩、海陆统筹、农文旅融合、一二三产业融合、矿地一体为配置主导方向（图4）。

### 3 实施型自然资源资产规划的编制模式

实施型自然资源资产规划是面向特定单元范围内自然资源资产的配置策略和落地实施的具体部署方案。结合配置落地的具体流程，实施型自然资源资产

规划应包含“配置单元规划+资产包项目实施方案”。

#### 3.1 配置单元规划：明确自然资源资产保护和使用权益布局

配置单元规划，即特定单元自然资源资产配置规划，重点要解决在特定国土空间范围内，用哪些、哪里、多少自然资源资产进行配置，可否支撑单元内自然资源资产保护和使用的财务平衡等问题，因详细规划界定了自然资源资产的空间使用功能和容量，单元配置规划编制必须和详细规划相互衔接、互动反馈，确保单元配置规划明确的权益布局、投入产出与详细规划确定的用地布局、控制指标相协调。单元配置规划编制重点要做好以下环节。

##### 3.1.1 划定配置单元：统筹考虑资源要素、资产权属、实施操作边界

结合市场需求，依据自然资源资产总体规划明确的资源资产配置重点区域或自然资源资产清查识别价值潜力区，统筹考虑自然资源治理的系统性、产权

关系调整的可行性、资产配置增值的可行性、统筹配置管理的操作性，遵循“功能协同、权属清晰、丰歉搭配、规模适宜”的原则，以资源要素、资产权属、行政管理、详规单元等为基础，注重“公益性资源+经营性资源”“服务+融资+收益功能”“国有资产+集体资产”的有机结合，按需划定单元范围，作为特定国土空间范围内开展自然资源资产详细调查、现状资产价值评估、权益布局调整重构、保护利用成本核算、资源资产综合整备、资源资产组合供应的统一实施范围。

##### 3.1.2 分析现状基础：形成“资源+资产+资金+条件+需求+政策”六项清单

基于自然资源资产清查、国土变更调查、自然资源专项调查、不动产登记等工作成果，明确配置单元范围内各类资源的实物量、价值量及开发利用状态、产权关系、使用效益，形成现状资源清单和资产清单。梳理规划范围内可适用的政府财政资金（如乡村振兴、山水补助资金、专项债等）、社会资本投资、金

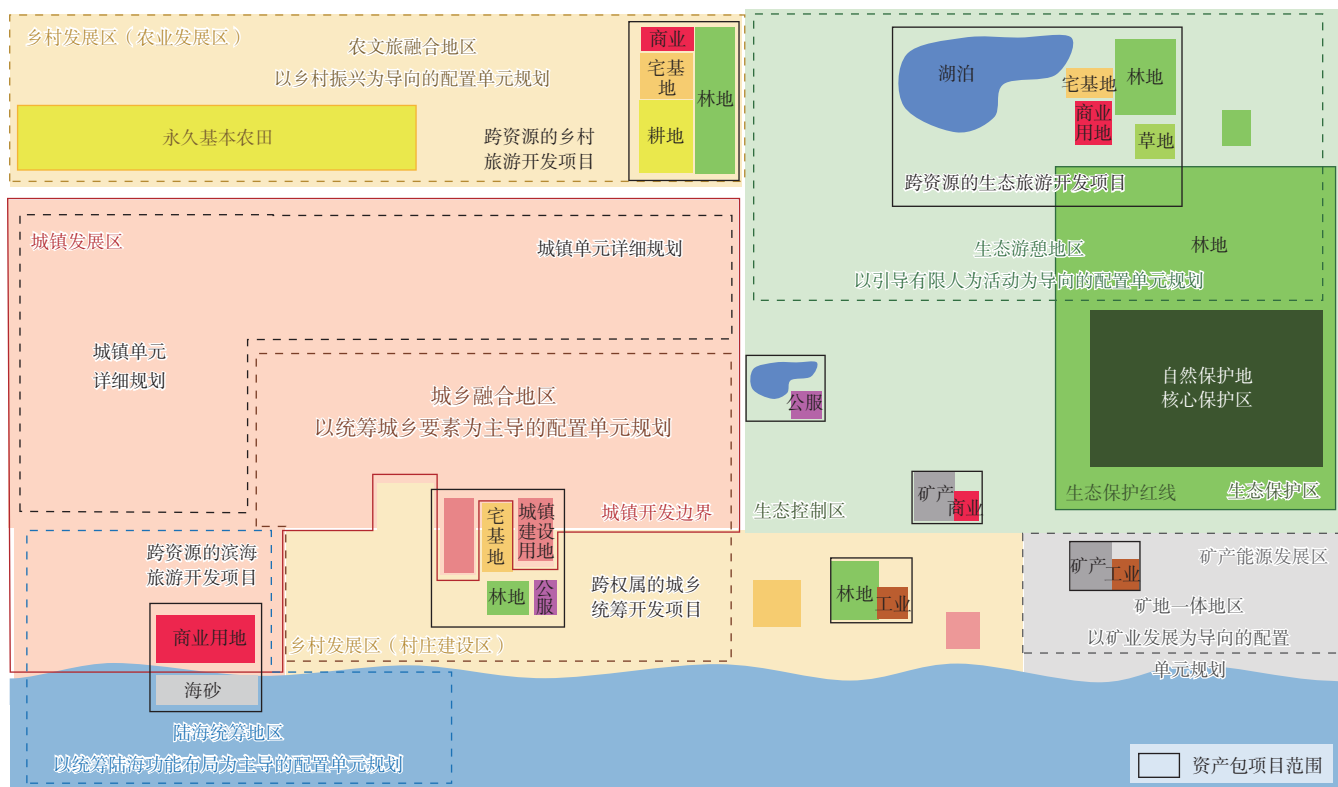


图4 非集中建设区域内配置单元规划及其主导方向示意图  
Fig.4 Resource assets allocation units planning in Non-Concentrated Construction Areas

融机构融资及指标交易分成等融资渠道，形成资金清单。分析规划范围内用途管制条件、生态环境容量、基础设施承载力、工程建设条件，形成条件清单。调研分析规划范围内自然资源资产所有者代表与管理主体、使用权利人、市场主体的保护修复和开发利用诉求，形成需求清单。集成规划范围内可享受的全域土地综合整治、低效用地再开发、集体经营性建设用地入市等政策，形成政策清单。

### 3.1.3 开展配置策划：确定资源资产保护和使用权益布局与整备配置方式

#### (1) 明确发展目标，强化功能策划

促进自然资源资产保值增值的关键是做好产业、经营策划，需要基于配置单元区位、资源优势、市场需求明确配置单元的发展目标，从单元内资源资产的服务、融资、收益功能方面明确资源资产的功能布局和价值导向，提出保护修复、开发利用、产业发展等策略。

#### (2) 衔接用地布局，明确权益布局

在国土空间总体规划明确的“三区三线”、城市管控线及各类专项规划明确

的管控底线条件下，基于自然资源资产增值发展策划与成本核算，提出自然资源开发保护利用的建设用地使用权、土地承包经营权、矿业权、国有农用地使用权、取水权等权能类型、年限、条件，并可结合资产运营需要，铺设观光旅游经营权、林地经营权等特许经营权能，形成权益配置布局，基于权益布局及成本收益核算提出用地布局、建设控制指标建议，与详细规划做好衔接反馈(图5)。

#### (3) 形成整备策略，明确配置方式

基于用地、权益布局方案，明确运用收储、转让、置换、租赁、入股、托管等手段对碎片化资源资产归集的整备方案；划定自然资源资产组合供应标的范围，明确出让、出租、作价入股、授权经营及附设权能等配置方式，以及设施配套和生态修复等附带责任，提出自然资源资产组合供应组包模式、供应时序、实施主体选取方式、资金筹措、政策路径等建议和保障措施。在开展配置策划中，要将成本与收益测算贯穿全过程，作为功能策划、用地布局、权益布

局、资产整备、资产供应等各方案相互调校的参考。

### 3.2 项目实施方案：明确资源资产整备与资产包供应实施路径

资产包项目实施方案是面向具体实施操作，确定组包范围内各类资源资产整备、资金平衡、报批流程、供应条件、收益分成的具体实施安排，注重多元主体增值收益和权利责任的协调统一。具体内容包：①现状资产详查定界评估。对组包范围内资源资产出让、转让、出租、授权经营等权益信息进行详细调查、勘测定界、确权登记等工作，核实查清资产包范围内的“人、地、房、业、权”信息，对现状权益基底进行量化和固化，并在此基础上对各类资源资产现状价值进行评估。②深化设计赋能赋权。依据单元配置规划功能、权益布局，落实详细规划用途管制和指标控制，对资源资产利用功能业态、保护利用、景观节点等进行详细设计，实现资产赋能；细化明确权利设置及实施管护、获取融资、运营收益等不同价值导向的资源资产布

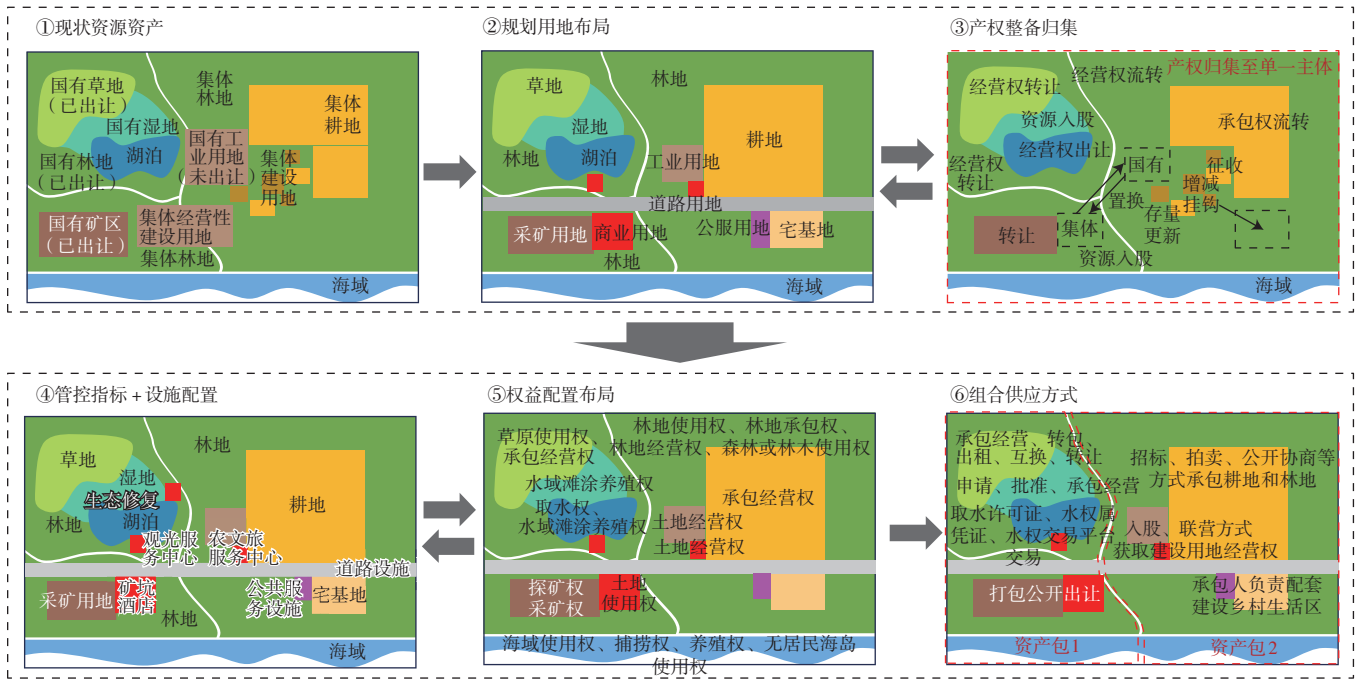


图5 自然资源资产配置单元规划编制主要技术内容

Fig.5 The key technical content of natural resource assets allocation unit planning

局，实现资产赋权。③明确整备实施方案。明确对各类资源资产归集到同一主体的整备路径，确定资产整备补偿标准、资金来源及实施期限，作为后续签订补偿安置协议的依据。④明确资产包报批方案。因资产包涉及跨资源类型、跨权利主体等资源资产组合供应，需要对资产包在实施统一供应前的各类资源报批主体、前置条件、报批流程等进行协商明确。⑤制定供应方案。从资产包的资源门类、权能内容、规划条件、开发要求、标的价格、供应年限、履行责任等方面，设计供应方案，探索构建资产包开发利用与保护修复相捆绑的定额清单，一并纳入供应方案。⑥明确融资实施方案。基于资源资产整备及开发利用成本测算、项目收益预期等，确定资产包整备阶段、供应后开发利用的融资模式和渠道，确定政府出资比例。⑦明确收益分配方案。对于资产包供应运营产生的资产供应、指标交易、产品运营等收益，明确各级所有权代表（代理）、管护运营主体增值收益分配方案。

#### 4 实施型自然资源资产规划的实施保障

自然资源资产规划实施的最终落脚点是对自然资源的保护和利用及资产的市场化配置，在现有制度框架下，需要依赖法定规划与供应合同将资产配置意图固化并提供法律保障，同时，在实施的各环节中涉及不同主体，需要进一步明确政府与市场的主体角色。

##### 4.1 以“详细规划+供应合同”强化资产规划实施法定化

当前，国土空间详细规划也在基于全域全要素管控，探索建立分区分类编制管理体系。如广东正在探索建立城镇单元、城乡融合单元、农业农村单元、海陆一体化单元、生态游憩单元等的详细规划编制管理，与“国有+集体”跨权属以及“土地+海洋”“土地+森林”“土地+矿产”等跨资源、跨空间的资产包整备供应相互契合，在自然资源资产配置单元规划编制过程中做好与相应类别详

细规划编制的互动反馈。在配置单元划定、资产包范围界定、权益空间布局、资产增值测算等方面做好与详细规划用地布局、控制指标、准入要求、设施配套等的衔接，落实国土空间规划管控要求，确保依据详细规划出具的资源资产保护和使用的规划条件与资产配置需求相契合。配置单元规划可与详细规划同编同审，确保规划功能、布局、控制要求、设计条件等保持一致。同时，在资产包供应阶段，除了资产包基本信息、规划条件、标的机制等以外，还应依据资产包项目实施方案将附设权能、管护责任等纳入供应方案和供应合同。

##### 4.2 以“有为政府+有效市场”强化规划实施落地保障

实施自然资源资产规划不仅需要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更需要发挥政府的调控作用，确保“有为政府+有效市场”协同发力。在促进自然资源资产保值增值的实现逻辑链条中，重点明确资源资产所有者代表（法定、

代理)、政府、市场在规划编制、资产整备、资产交易中各方主体责任。基于地方政府是放大自然资源资产效益及各类资源资产的空间关联性的实际操盘手,由县级政府组织编制单元配置规划、资产包项目实施方案,在编制过程中协调各资源资产所有者代表(法定、代理)资产配置诉求和市场需求,统筹各类资源使用报批,依托自然资源整备机构(如土地储备中心)或委托市属、区属企业实施自然资源综合整备将资产归集纳储,形成“净资产包”后由县级政府实施公开交易,明确资产交易的收益在各资源资产所有者代表(法定、代理)、属地政府、整备主体之间的分配机制。同时,推出自然资源资产配置专项债券、开发性金融贷款、信贷担保等系列的合适的融资路径与产品,拓宽市场主体融资渠道。

## 5 结语

规划在促进自然资源资产保值增值实现的工作逻辑中发挥着关键作用,是“资源资产清查—规划赋予价值—实施综合整备—资产入市交易—交易收益分成—产品售卖运营—产品收益分配”的关键环节。在行使“两统一”职责下,促进自然资源资产保值增值本是国土空间规划的应有之义,但已批的国土空间总体规划对资产价值衡量尚有缺失,自然资源资产规划对于国土空间规划的补位与进入存量时代城市更新规划对于城市规划、控制性详细规划补位的逻辑和关系极为相似,都是在既有规划体系对于空间调整优化带来的产权关系重构和资产价值增值考虑有所缺失的情况下,对既有规划体系、编制模式、实施机制进行优化完善,进而促进既有规划体系的迭代更新。本文剖析了规划对自然资源资产保值增值的作用逻辑,阐述自然资源资产规划作为国土空间专项规划的功能定位,从“为谁发挥”“多大范围”实现自然资源资产保值增值的角度提出资产规划编制的体系架构,解析实施型自然资源资产规划编制实施模式,以期结合市场需求重点开展实施型自然资源资产规划编制实践提供参考。未来自然资源资产规划研究应重点探索在不同

空间尺度、范围下开展资源保护利用活动及资产配置的收益测算方法,在实践中避免搞“运动式规划”,重点结合市场需求开展特定国土空间范围内实施型自然资源资产规划编制,并探索以资产规划为引导的资产包综合整备、组合供应、整体运营的实施模式。

## 参考文献

[1] 宋马林,崔连标,周远翔.中国自然资源管理体制与制度:现状、问题及展望[J].自然资源学报,2022,37(1):1-16.

[2] 柴铎,杨红.全民所有自然资源资产保护和使用的功能定位与编制路径[J].中国土地科学,2023,37(6):1-11.

[3] 中央编办.自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-11)[2024-09-09].[http://www.scopsr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119\\_325750.html](http://www.scopsr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119_325750.html).

[4] 朱从谋,王珂,张晶,等.国土空间治理内涵及实现路径:基于“要素—结构—功能—价值”视角[J].中国土地科学,2022,36(2):10-18.

[5] 王朝宇,朱国鸣,相阵迎,等.从增量扩张到存量调整的国土空间规划模式转变研究:基于珠三角高强度开发地区的实践探索[J].中国土地科学,2021,35(2):1-11.

[6] 新华社.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[EB/OL].(2019-05-23)[2024-09-09].[https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content\\_5394187.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm).

[7] 赵燕菁.论国土空间规划的基本架构[J].城市规划,2019,43(12):17-26.

[8] 杨红,柴铎,刘鸿.自然资源资产规划的功能定位与编制思路[J].中国土地,2024(1):40-44.

[9] 韩英夫.全民所有自然资源资产保护和使用的立法难题与纾解[J].中国人口·资源与环境,2023,33(12):184-194.

[10] 张晓蕾,吴飞,沈春竹,等.自然资源资产规划:理论内涵、作用机理与编制逻辑[J].中国土地科学,2024,38(4):11-19.

[11] 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,2023,39(3):125-130.

[12] 王训迪,滕龙妹,朱静怡,等.全民所有自然资源资产保护和利用规划编制思考:以浙江省杭州市为例[J].中国土地,2023(7):37-39.

[13] 袁源,金志丰,张晓蕾,等.县级自然资源资产规划:逻辑定位、核心工作与配置路径[J].中国土地科学,2024,38(6):29-39.

[14] 张晓蕾,吴飞,沈春竹,等.自然资源资产规划:理论内涵、作用机理与编制逻辑[J].中国土地科学,2024,38(4):11-19.

[15] 霍子文,周玉,周岱霖,等.实施型全民所有自然资源资产保护与使用规划的思考[J].中国国土资源经济,2023,36(8):50-57.

[16] 周秦,张晓蕾,金志丰.自然资源资产配置单元规划:功能定位、编制思路与协同模式[J].规划师,2025(10):1-10.

[17] 赵毅,徐辰,王振宇,等.资源资产视角下国土空间规划响应思路与策略[J].城市规划,2025,49(6):36-44.

[18] 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.

[19] 赵燕菁,沈洁.价值捕获与财富转移:城市更新的底层财务逻辑[J].城市规划学刊,2023(5):20-28.

[20] 赵毅,张尚武.乡村生态产品价值:实现模式、影响机制与嵌入式规划响应[J].城市规划学刊,2024(4):25-33.

[21] 赵燕菁,邱爽,沈洁,等.城市用地的财务属性:从用地平衡表到资产负债表[J].城市规划,2023,47(3):4-14.

[22] 严金明,王晓莉,夏方舟.重塑自然资源管理新格局:目标定位、价值导向与战略选择[J].中国土地科学,2018,32(4):1-7.

[23] 毕宝德.土地经济学[M].7版.北京:中国人民大学出版社,2016.

[24] 许瑞生,马向明,王朝宇.基于“地权”“城权”视角的国土空间规划思考与广东实践[J].中国土地科学,2022,36(12):20-30.

[25] 韩胜发,李继军,苏娟,等.自然资源资产负债表编制:理论框架与实证研究[J].城市规划学刊,2025(2):74-80.

[26] 徐宁,王朝宇,梁家健,等.土地整备视角下存量地区详细规划模式研究:基于广东省的城市实践分析[J].城市规划学刊,2023(6):105-112.

[27] 汪建航,罗培升,刘子瑄.关于全民所有自然资源资产所有者职责内涵的思考[J].中国土地,2022(8):40-42.

[28] 谭荣.全民所有自然资源资产所有权委托代理机制解析[J].中国土地科学,2022,36(5):1-10.