

自然资源产权改革与 国土空间治理创新*

黄贤金

提 要 立足自然资源产权改革与国土空间治理能力提升背景,针对传统国土空间开发中因产权制度残缺导致的发展权、耕作权、开发权错配及人地失调问题,从空间公平、空间优势、空间正义三个维度,揭示自然资源要素发展权、财产权与管制权三者之间的关联性及其在国土空间规划编制、实施以及监督管理过程中应发挥的重要作用。进而提出通过自然资源产权制度改革及治理创新来推进国土空间治理和人地协调发展。结合典型案例,分析了财产权、私人产权、多元产权主体以及多种产权类型组合等制度安排,及其所导致的国土空间治理绩效及有效路径。

关键词 自然资源产权;国土空间治理;国土空间规划;要素市场化

The Reform of the Natural Resource Property Rights System and the Innovation in Territorial Spatial Governance

HUANG Xianjin

Abstract: In the background of the natural resource property rights reform and the upgrading of the territorial spatial governance system, the paper tackles the problem of land-human imbalance and the mismatch between the human rights to development, land cultivation rights, and land development rights, which all resulted from the property rights gap in the traditional territorial spatial development system. From the perspectives of spatial equity, spatial advantage, and spatial justice, the paper reveals the link between the development rights, property rights, and control rights to natural resources and the critical roles of these rights in the making, implementation, and administration of territorial spatial plans. Accordingly, this paper proposes the promotion of spatial governance and human-land harmony through the reconstruction and innovation of the property rights in natural resources. Furthermore, it also analyses the performance of spatial governance and the effective paths toward governance goals through the institutional arrangements of property rights, private property rights, diverse property owners, and the combination of multiple ownership types.

Keywords: natural resource property rights; territorial spatial governance; territorial spatial planning; factor marketization

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202102009
文章编号 1000-3363(2021)02-0053-05

自然资源产权改革与国土空间治理是新时代中国生态文明建设的重要内容。长久以来,自然资源产权模糊、权责不清、权益不落实,监管保护制度不健全等问题使得自然资源利用低效或呈现掠夺式的开发,从而加剧了国土空间的要素冲突及开发失序等问题。中共十八大以来,随着生态文明制度的推进实施,自然资源产权制度以及国土空间治理能力提升得到了前所未有的重视。如何在自然资源统一管理的制度框架下,策应国土空间规划体系构建及实施监督制度的实施,积极探讨促进国土空间治理能力提升的自然资源产权改革创新,对于促进国土空间用途管制制度的高效实施具有积极意义。有鉴于此,论文分析自然资源产权制度残缺与人地关系失调状况关系,提出实现国土空间治理现代化的产权改革路径;并结合具体案例,探讨空间生产的自然资源产权制度创新方式。

作者简介

黄贤金,南京大学地理与海洋科学学院教授,
hxj369@nju.edu.cn

* 根据作者在“第十七届中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理

1 历史经验：产权残缺与人地失调

从人与自然资源之间的关系来看，中国的国土空间开发大致经历了“穷斗胁迫”“发展胁迫”“和谐协同”三个阶段：一是建国初期到改革开放前的“穷斗胁迫”。在生产水平相对低下的情况下，为获取更多的生产资料，我国开展了“与天斗、与地斗”的“围河造地、围湖草地、开荒造地”等行为，虽然增加了耕地面积，但所生产的粮食依然难以满足需求，还加剧了自然资源系统的破坏；二是改革开放至20世纪初期的“发展胁迫”。工业化与城镇化的快速发展对自然资源、生态环境的消耗、占用或破坏日益增长，尤其是城市普遍性“摊大饼”式的扩张和传统发展方式的路径依赖，更是使得自然资源、生态环境压力陡增；三是2013年至今的“和谐协同”。2013年十八届三中全会首次提出要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，此后2015年中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》以及中共中央十九大报告等多项文件强调并进一步明确了新时代生态文明建设的目标。在一系列政策倡导与新的实践过程中，人与自然关系开始得到有效调整。

纵观1949年以来的主要发展历程，中国的自然资源产权制度在不断发展完善的过程中对人与自然关系起到了一定调节作用；但对过去较长一段时期内，因自然资源产权制度残缺所带来的权利错配与空间冲突仍值得反思。

1.1 发展权错配，发展空间失序

主体功能区规划实施前，西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展战略布局的本意，在于形成合理的区域发展格局，实现区域均衡发展。但由于区域资源环境本底条件所决定的地域空间发展权的差异，使得需求侧导向的发展权错配，从而在经济发达地区与后发展地区“发展鸿沟”没有得到有效缩小的同时，区域间的“绿色鸿沟”问题也开始凸显（汪光焘，2018）。例如，从1997—2013年间的全国绿色GDP指

数来看，绿色GDP指数高于85%的地区以东部最高，中部次之，而西部地区的绿色GDP指数大多低于80%（沈晓艳，等，2017）。这些都要求我们对以往基于均衡式发展权配置的国土空间开发战略进行反思。

1.2 耕作权错配，用途空间冲突

耕地是保障粮食安全的基石，但在生态文明建设背景下，耕作权的错配使其面临空间与功能上的双重窘境。首先是耕地空间与生态脆弱空间的重合，基于2020年中国土地利用遥感监测数据与全国生态脆弱性评价结果^①的叠加分析，全国共有37.7%耕地位于中度以上生态脆弱区域。具体而言，中度脆弱区占比30.66%，重度脆弱区占比2.27%，极度脆弱区占比4.77%，在贵州、四川、西藏、宁夏、重庆和甘肃等地处于生态脆弱区的耕地更是占全省耕地总面积的60%以上，耕地保护与生态文明建设之间的关系亟待调和。同时，中国的优质耕地又与经济发达区在空间上高度重合，如在江浙沪等地优、高等耕地比例高达80%，而贵州、青海等后发展的中西部地区存在大量劣质耕地（郎文聚，等，2015），这进一步凸显了耕地保护与经济发展的冲突。此外，随着生态修复工作的推进，耕地的生产功能与生态服务功能之间的冲突也日益显现。在2009—2016年总计共有0.17亿亩（1.13万km²）耕地转变为生态用地，按照生态文明建设要求，预计到2035年还将有1.2亿亩（8万km²）耕地通过“退耕还林、退耕还草、退耕还泊、退耕还湿”转换为生态用地（漆信贤，等，2018）。这些都对现有的耕地保护制度及耕作权分配提出了挑战。

1.3 用水权错配，要素空间冲突

作为一个水资源较为短缺的国家，水资源的天然分布不均加剧了我国水资源的紧张，未来气候变化蕴含的诸多不确定性更会进一步凸显用水空间与产水空间的冲突。在秦岭—淮河以北，水资源总量占比不足全国的20%，但却拥有占全国的65%耕地，灌溉面积也占全国

59%^②。可开垦耕地后备资源也主要集中在我国北方地区，农业用水南北供需严重失衡（漆信贤，等，2018）。从长远来看，在全球升温2℃背景下，东南沿海丘陵区、四川盆地区、黄淮海平原区和长江中下游平原地区几大主要农业区的降水也会明显减少，水资源冲突将进一步加剧。在未来必须要优化不同国土空间上的用水权配置方式，尤其是在水资源短缺地区，需要构建“以水定地”“以水定人”“以水定城”“以水定产”的用水权配置机制，从而不断增强山水林田湖草生命共同体的可持续发展能力。

1.4 开发权错配，敏感空间冲突

国土空间重点空间存在开发权的错配问题。尤其是以往发展历程中对开发权的限制不力，也使得我国一些生态环境敏感的高品质空间面临威胁。如在1998—2013年间，长江干流1km、5km、10km缓冲区内的化工企业数量与产值均呈持续增长趋势，2013年1km、5km和10km范围缓冲区内产值分别达到3200亿元、6000亿元和1600亿元，其中干流沿线1km范围内化工企业产值增长了16%，化工企业有朝1km范围内缓冲区内集中的发展趋势（黄贤金，等，2020）。这种情况下不可避免地会导致“化工围江”，对长江的生态环境以及沿江地区人民群众的身体健康带来严重的影响与威胁。

综上分析，不难看出自然资源产权安排与国土空间治理紧密相关（图1）。“穷斗胁迫”时期，自然资源产权主要完全归于国有或人民公社，自然资源如何开发利用主要听命于行政或上级计划指令，自然资源产权约束机制的缺乏使

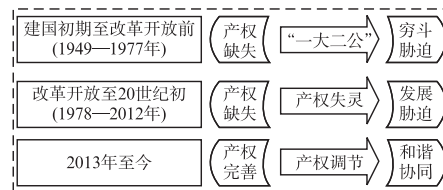


图1 中国自然资源资产产权建设与入地关系的演进历程

Fig.1 Evolution of the natural resource property rights system and human-land relationship in China
资料来源：作者自绘。

得自然资源价值受损，并呈低效利用，极大地损害了人地关系；“发展胁迫”阶段，虽然通过《宪法》《民法通则》的修改及《森林法》《草原法》《土地管理法》等自然资源法律法规的相继实施，初步探索建立了自然资源产权制度，但由于自然资源产权制度和市场机制的不够完善，以及“强势政府”的过度干预，自然资源开发利用在自由式“划圈”规划中被过度占用；进入新时代以来，自然资源资产产权制度改革与要素市场化配置成为了构建新发展格局的重要制度内容。《土地管理法》修改、《民法典》出台以及其他相关法律和政策的制定和施行，将使得我国的自然资源产权制度不断完善，产权调节作用也将得到积极发挥，国土空间治理成效也将得到显著提升，人与自然关系将朝“和谐协同”方向发展。

2 当下重点：产权制度改革与空间治理

自然资源产权体系是与自然资源占用、使用、收益、处分等相关的权利束，其结构、价格、市场以及制度与国土空间的利用、规划、管制与布局之间存在系统性的关联与相互作用。因此，在基于全面推进资源高效利用的自然资源产权制度改革同时，迫切需要通过自然资源产权制度的改革，以创新思维推进国土空间治理以及促进空间生产。

2.1 产权视角下的国土空间治理

基于产权视角，国土空间治理既可以看作是以空间权配置为核心的规划、实施、监督等过程的总和，也可理解为不同产权主体之间胁迫式或调和式的集体行动。其中自然资源产权管理贯穿于国土空间治理的全过程，这对于实现国土空间治理创新的本质内涵，即促进人与自然和谐的空间生产起到了积极作用（杨保军，等，2019）。

国土空间治理的过程，也是国土空间发展权、财产权、管制权三者统一协调、相互作用的过程（图2）。发展权的设定直接关乎产权主体财产权的收益或

者损害，以及管制权的范畴；对财产权的制约或激励多基于财产权特性，通过市场交易、加征税收或财政支出补偿等方式来实现；管制权的存在为不同产权主体发展权与财产权的实现提供了保障，而管制权又以发展权与财产权为基础而开展。

2.2 产权配置与国土空间规划

国土空间规划是国土空间治理的基本遵循、重要过程与主要抓手，其本质为空间权的分配与再分配。因此，构建合理的国土空间发展格局需着重把握好空间权的供给与需求。通常空间权的需求，取决于地方发展实际以及国家战略、全球化发展需求等方面，而空间权的供给受制于区域自然资源要素禀赋、要素绩效以及产权主体的供给意愿等多重因素影响。

在我国，空间权具体包含发展权、土地出让权、取水权、排污权、采矿权以及海域使用权等多种权利，其权利供需关系的博弈决定着农业、城镇、生态、能矿区以及海洋等具体主体功能区的布局。同时，自然资源产权与国土空间规划布局之间也存在相互作用：一方面，自然资源产权安排限制或激励着空间生产，例如我国以往对于集体所有土地权利的规定直接限制了涉及农村地区空间的开发利用，乃至乡村发展；但广东等地区赋予“三旧”区域的发展权利又进一步激发了“三旧”区域的空间生产活力；另一方面，国土空间规划又能进一步制约或激发财产权能，如功能区划中农业或城镇等功能区的划定，实则给予了相应区域的耕作权与发展权；而生态保护红线、永久基本农田以及城镇开发边界等红线空间的划定，则对相应权利进行了制约并成为监督实施的主要依据。

2.3 自然资源产权调节与国土空间治理过程

基于空间公平，发挥空间优势、实现空间正义的国土空间治理目标，可以发展权、财产权与管制权为路径，建立自然资源要素产权与国土空间规划之间的内在性关联（图3）。

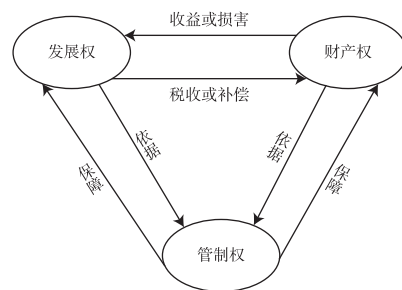


图2 自然资源要素产权之间的关联
Fig.2 Linkages between rights to nature resource elements
资料来源：作者自绘。

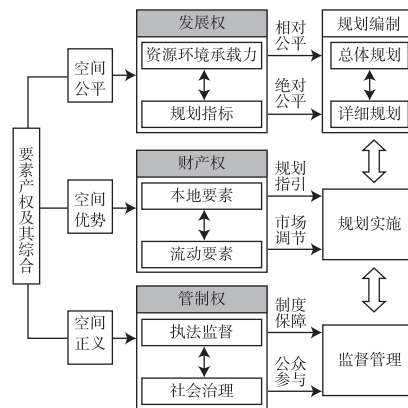


图3 自然资源要素产权与国土空间规划
Fig.3 Property rights to nature resource elements and territorial spatial planning
资料来源：作者自绘。

(1) 空间公平可通过发展权的公平分配来实现。当然，国土空间总体规划与国土空间详细规划的公平性实现路径是不同的，国土空间总体规划编制中应基于资源环境承载力制定体现相对公平的发展权分配，而在国土空间详细规划中则通过特定功能区的容积率均等性体现绝对公平，无论是区域层面的相对公平，还是功能区层面的绝对公平，都可通过市场再分配方式加以实现。

(2) 空间优势依赖于国土空间规划实施阶段财产权的优化配置，一方面要在规划指引下充分提高本地要素的利用效率；另一方面则借助市场力量，进一步考虑外部要素的比较优势，从整体上提高自然资源要素配置效率，例如自然资源要素的远程耦合（南水北调等），可改善水资源短缺区域的山水林田湖草生命共同体的活力，提升自然资源要素配置效率。

(3) 空间正义则主要针对规划监督管理阶段管制权的有效落实,这不仅依赖于来自公共权力的执法监督,如自然资源督察等,同时也需要其他产权主体的积极参与,也即社会治理。

3 展望未来:产权制度创新与空间生产

自然资源产权体系的构建,是协同不同类型国土空间发展的制度工具,是实现权益主体利益协同的政策工具,是人与自然和谐发展现代化的创新工具,更是推进空间生产的重要内容。为此提出如下建议。

3.1 创新财产权与郊野公园的融合机制

自然资源产权改革的核心在于自然资源财产权价值的实现。集体产权是我国自然资源产权体系中的重要组成部分。新的《土地管理法》中允许集体经营性建设用地入市,《民法典》也赋予农村集体经济组织、基层群众性自治组织“特别法人”资格以作为独立民事主体参与市场经济活动,在未来农村集体土地、水域、矿山、海域、林权等自然资源财产权势必成为实现区域发展尤其是乡村振兴的主要要素资本。因而在未来的规划中任何以公共利益为目标的产权转换都更需考虑集体的财产权益,只有达到公共利益与集体自然资源权益的协同才能实现有效的国土空间治理。一段时期以来,郊野公园成为我国城市生态文明“落地”的重要表征,也因此在此郊野公园建设中出现了农村居民背土离乡、财政支出居高难下的局面。对此可借鉴我国香港地区的经验。香港在1970年代的郊野公园开发和建设中,充分尊重农村居民的财产权及其生活方式,没有居民的征收与搬迁(方小山,等,2011);而是使这些居民成为郊野公园重要的建设者、参与者与管理者,并使其分享到了郊野公园带来的福祉。这样,既保护了当地居民的相关权益,还节约了征地、拆迁建设和运营郊野公园的财政成本,实现了郊野公园建设和保护的目标。

3.2 探索私人产权与生态保护的合作机制

当前生态保护的重要性愈加受重视,《民法典》总则中也确定了绿色原则;在自然资源有偿使用和要素市场化的改革趋势下,进一步明确政府与市场的边界十分必要,过程中如何规范公权与保障私权也是重点(孟祥舟,等,2020)。这些私人产权,包括法律业已认可的正式产权,以及尚没有得到法律认可或模糊状态的习惯产权。从国外经验来看,把私人产权融入到生态保护,有效区分生态保护中的行政管理与经济管理不失为一种解决问题的方式。如美国曾在纸业公司的木材生产基地建立了生态资本经营制度,既未影响纸业公司的正常运作,同时还借助纸业公司以及周边居民的力量实现了野生动物的保护;加拿大魁北克省对于所划定的大西洋鲑鱼资源开发区,在保有特定鲑鱼种群规模的前提下,充分尊重地方居民自然资源经营权,实现了鲑鱼种群保护与私人产权权能保护的统一(Anderson T L,等,2000)。

3.3 推进多产权主体合作开发建设的发展机制

随着自然资源产权改革的不断推进,各类产权主体将日益明晰,多元的产权主体也将成为影响改革效应的重要因素。通过鼓励多元产权主体的积极参与,可有效整合其背后的多元利益,并充分调动产权人的积极性,亦有助于促成自然资源开发利用的福祉共享。如广西自治区北流市铜石岭景区的开发就突破了以往单一土地产权主体的限制,在集合农村集体与地方政府两大产权主体的情况下,综合出让、租赁、入市等多种供地方式进行开发建设,不仅有效地节约了用地指标,同时还较好地保护了环境(黄贤金,等,2018)。在江苏省苏州市的锦溪、周庄以及陆巷、明月湾等特色小镇建设中,保有了农村居民对于房屋的处置、使用所拥有的实际使用权或者股权;这类自主产权模式相较于浙江省嘉兴市乌镇的整体征迁,农村居民更具参与积极性,而且后续产生的福利提升效应与福利能力提升效益也更

强,真正实现了发展的福祉共享(黄贤金,等,2016)。

3.4 激活产权权能的空间纠错作用

基于自然资源要素市场制度背景,通过对不同产权的合理定价,积极发挥价格杠杆作用,可推动国土空间纠错从行政性强制转变为产权主体权衡成本与效益后的自发行为。如在长江流域等生态环境敏感区域分布着大量化工、印染、造纸以及有色冶金等重化工业,高耗水、高污染、高排放的发展模式使得生态环境面临极大的威胁,如何引导这些化工企业升级或退出一直是一大难题。若能充分体现这些沿江化工企业所拥有建设用地使用权、取水权、排水权、排污权等多种类型产权,并通过空间置换的方式,探索这些权利价值的实现机制,就可以借此引导产权主体进行产业升级或考虑退出,实现自发的国土空间纠错。

总之,自然资源产权改革与国土空间治理能力提升是当前生态文明建设中的重要内容,而自然资源产权管理贯穿于国土空间治理的全过程。因此,通过创新自然资源产权制度,对自然资源的高效利用以及国土空间格局优化有着积极意义。尤其是在现实的自然资源产权改革中,面临公共利益与集体权益、公共权力与个体权利以及多个产权主体、多类型产权之间的博弈,也需要通过产权制度创新才能更好地发挥自然资源产权的空间生产功能,并实现国土空间有效治理。

感谢南京大学地理与海洋科学学院硕士研究生钟苏娟在资料整理、图表修饰等方面给予的帮助。

注释

① 参考《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南》,选取水土流失敏感性、石漠化敏感性、沙化敏感性和海岸侵蚀敏感性等评价因子作为生态脆弱性评价的因子,取敏感性最高的等级作为生态脆弱性等级,划分为极度、重度、中度、轻度和微度脆弱。

- ② 数据源自《中国统计年鉴》(2018年)水资源情况、分地区耕地面积、耕地灌溉面积与农用化肥施用量表。

参考文献 (References):

- [1] ANDERSON T L, LEAL D R. 环境资本运营[M]. 翁端, 译. 清华大学出版社, 2000. (ANDERSON T L, LEAL D R. Free market environmentalism[M]. WENG Duan, translate. Tsinghua University Press, 2000.)
- [2] 方小山, 黎英健, 黄杰. 浅议香港郊野公园人文资源的特色与保护利用[J]. 南方建筑, 2011(3): 27-32. (FANG Xiaoshan, LI Yingjian, HUANG Jie. Discussion on the characteristics of cultural resources in Hong Kong's country parks and its protection and utilization [J]. South Architecture, 2011(3): 27-32.)
- [3] 黄贤金, 戴垠澍. 对广西北流市农村集体经营性建设用地入市改革的思考[J]. 南方国土资源, 2018(3): 19-23. (HUANG Xianjin, DAI Yinshu. Reflections on the reform of the market entry of rural collective construction land in Beiliu city, Guangxi[J]. Southern Land Resources, 2018(3): 19-23.)
- [4] 黄贤金, 毛熙彦, 李焕, 等. 长江经济带资源环境与绿色发展[M]. 南京: 南京大学出版社, 2020. (HUANG Xianjin, MAO Xiyan, LI Huan, et al. Resource environment and green development in the Yangtze River Economic Zone[M]. Nanjing: Nanjing University Press, 2020.)
- [5] 黄贤金, 汤爽爽. 三块地改革与农村土地权益实现研究[M]. 南京大学出版社, 2016. (HUANG Xianjin, TANG Shuangshuang. Trinitry rural land reform and peasant's land rights protection[M]. Nanjing University Press, 2016.)
- [6] 孟祥舟, 陈思, 刘炎. 民法典: 自然资源产权体系的法治保障[N]. 中国自然资源报, 2020-06-10(006). (MENG Xiangzhou, CHEN Si, LIU Yan. The Civil Code: law guarantee for the natural resource property rights system[N]. China Natural Resources News, 2020-06-10(006).)
- [7] 漆信贤, 张志宏, 黄贤金. 面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对[J]. 中国土地科学, 2018, 32(8): 9-15. (QIN Xinxian, ZHANG Zhihong, HUANG Xianjin. The contradiction of cultivated land protection in the new era and its innovative countermeasures[J]. China Land Science, 2018, 32(8): 9-15.)
- [8] 沈晓艳, 王广洪, 黄贤金. 1997—2013年中国绿色GDP核算及时空格局研究[J]. 自然资源学报, 2017, 32(10): 1639-1650. (SHENG Xiaoyan, WANG Guanghong, HUANG Xianjin. Green GDP accounting and spatio-temporal pattern in China from 1997 to 2013[J]. Journal of Natural Resources, 2017, 32(10): 1639-1650.)
- [9] 汪光焘. 城市: 40年回顾与新时代愿景[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 7-19. (WANG Guangtao. Chinese cities: review of 40 years' development and visions in the new era[J]. Urban Planning Forum, 2018(6): 7-19.)
- [10] 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. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 16-23.)
- [11] 郑文聚, 张蕾娜. 新形势下永久基本农田划定的启示[J]. 农村工作通讯, 2015(2): 27-29. (YUN Wenju, ZHANG Leina. Insights into the designation of permanent basic farmland in the new situation[J]. Rural Work Newsletter, 2015(2): 27-29.)

修回: 2021-02