

# 遼寧大學

## 法律碩士 (JM) 學位論文

題 目: 自然生態空間用途管制法律問題研究

英文題目: Study on the law of the use control of  
natural ecological space

作 者: 程玄

年 級: 2017 級

專業方向: 經濟法

指導教師: 曹錦秋 教授

時 間: 二〇二〇年五月

自然生态空间用途管制  
法律问题研究

作者签字：

程玄

导师签字：

曹锦秋

二〇二〇年五月·中国沈阳



## 中文摘要

中共中央在“全面深化改革若干重大问题的决定”的问题上,对于“加快生态文明制度建设”做了系统的部署和法律政策规定。经国务院同意印发实施的自然生态空间用途管制办法,通过空间布局落实生态空间保护目标,体现从首至尾相有机结合的法律管理思路。但这些法律管理制度的设计非常缺乏原则,尚未基本形成具有一定可操作性的法律规则,自然生态与空间的用途文明开发管制的相关法律管理制度建设还存在许多的问题。要想实现生态与文明的良好建设目标,就需要对保护自然生态文明的制度管理体系进行完善,从而才可以用该制度来保护生态。所以我们需要进一步分析和研究解决我国目前存在的诸多生态与法律管理制度问题,落实空间用途文明开发管制的法律制度,以此提升对生态与文明法律制度的建设速度。

本文在分析自然生态用途管制现有的法律制度方面存在的问题基础上,还通过相关案例分析了自然生态用途管制法律制度方面实施的不足:自然生态空间用途管制的分区管控制度无体系;自然生态空间用途管制的清单制度管理不足;自然生态空间用途管制的空间转用制度不科学;自然生态空间用途管制的配套制度不完善,如生态空间用途管制的法律实施成本高昂、没有统一明晰的空间用途管制监管体系。如环境影响评价制度的对象单一及不明确、生态空间用途管制的法律实施成本高昂等突出问题。

针对目前的自然生态空间用途土地管制法律制度现状以及存在的环境法律问题和弊端,分析国内各地现有的自然生态环境保护法律制度现状以及存在的环境法律问题,提出了一套比较完善的自然生态和空间动植物用途保护和管制的土地分区管控法律制度,如划定三条土地环境控制线;构建了体系完善的关于生态和空间用途的环境影响清单管理制度,如进一步明确了生态和空间管制的清单管理内容,并对“三线一单”管理制度的实施进行了规范和完善;对健全的生态和空间环境影响用途清单管制的关于环境影响评价的制度,如对进一步扩大生态空间环境影响评价对象的范围、明确了环境影响评价的对象等提出建设性意见。

**关键词:** 生态空间 用途管控 三线一单 分区管控

## Abstract

The central committee of the communist party of China (CPC) has made systematic arrangements, laws and policies for "accelerating the construction of an ecological civilization system" on the issue of "decisions on major issues concerning comprehensively deepening reform". With the approval of the state council, the measures for the control of the use of natural ecological space shall be issued and implemented, and the objectives of ecological space protection shall be implemented through space layout, embodying an organic combination of legal management ideas from the first to the last phase. However, the design of these legal management systems is very short of principles, and there are still many problems in the construction of legal management systems related to the control of the use of natural ecology and space civilization. In order to achieve the goal of good construction of ecology and civilization, it is necessary to improve the system of system management for the protection of natural ecological civilization, so that the system can be used to protect the ecology. Therefore, it is necessary to establish and perfect the control system for the civilized development of natural ecology and space, delimit the red line for ecology and protection, and improve the legal guarantee system of ecological environment. Therefore, we need to further analyze and study to solve many existing problems of ecological and legal management system in our country, and implement the legal system of civilized development and control of space use, so as to improve the construction speed of ecological and civilized legal system.

On the basis of analyzing the problems existing in the existing legal system of natural ecological use control, this paper also analyzes the deficiencies in the implementation of the legal system of natural ecological use control through relevant cases. Inadequate management of the inventory system for the control of the use of natural ecological space; Defects of the spatial diversion system of natural ecological space use control; The supporting system of natural ecological space use control is not perfect, for example, the law of ecological space use control is expensive to implement, and there is no unified and clear space use control and supervision system. For example, the object of environmental impact assessment system is unitary and unclear, and the cost of law enforcement is high.

For the natural ecological space use of current legal system of land control status and the problems of environmental law and disadvantages, analysis of the domestic existing around the natural ecological environment protection legal system status and the problems of environmental law, puts forward a set of more perfect natural ecological space and animal and plant USES legal system of protection and control of land zoning control, such as draw three land environment control line; A systematic and perfect environmental impact inventory management system for ecology and space use is constructed, such as further clarifying the inventory management content of ecology and space control, and standardizing and improving the implementation of the "three-line one list" management system. For example, constructive Suggestions are put forward on further expanding the scope of objects of ecological space environmental impact assessment and clarifying the objects of environmental impact assessment. So as to achieve sustainable development and the construction of ecological civilization.

**Key words:** Ecospace Use Controls A Single Three Line Partition Control

# 目 录

序 言.....	1
一、自然生态空间用途管制概述.....	3
(一) 自然生态空间的界定.....	3
1. 自然生态空间的含义.....	3
2. 自然生态空间的特征.....	4
(二) 自然生态空间用途管制的概念及发展.....	5
1. 自然生态空间用途管制的概念.....	5
2. 自然生态空间用途管制的演进.....	5
3. 用途管制各主体的利益倾向.....	7
二、自然生态空间用途管制的规范现状及问题.....	8
(一) 自然生态空间用途管制的规范现状.....	8
(二) 自然生态空间用途管制的法律问题.....	9
1. 自然生态空间用途管制的分区管控制度无体系.....	9
2. 自然生态空间用途管制的清单管理制度不足.....	10
3. 自然生态空间用途管制的空间转用制度不科学.....	11
4. 自然生态空间用途管制的配套制度不完善.....	12
三、完善我国自然生态空间用途管制法律制度建议.....	14
(一) 细化自然生态空间用途管制的分区管控制度.....	14
1. 明确分区管控划定的操作流程.....	14
2. 完善三条控制线的划定方案.....	14
3. 完善三类空间的划定方案.....	15
(二) 构建完善的自然生态空间用途管制的清单管理制度.....	15
1. 明确生态空间管制清单基本内容.....	15
2. 健全生态空间管制清单管理制度.....	16
(三) 完善自然生态空间用途的空间转用制度.....	17
1. 完善自然生态空间用途的转用制度.....	17
2. 改善转用制度的刚性约束力和弹性调节灵活性.....	18
(四) 完善自然生态空间用途管制的配套制度.....	18
1. 健全用途管制的法律实施成本控制体系.....	18
2. 完善用途管制的环境影响评价制度.....	19
3. 确立统一明晰的空间用途管制监管体系.....	20

结语.....	21
参考文献.....	22
致谢.....	25

## 序言

中央关于《生态文明体制改革总体方案》已经明确提出了要将自然资源用途的管制范围扩大到所有对自然生态和空间的土地进行用途保护和管制<sup>1</sup>,这是制度建设的总体目标。我国已经基本建立了一套保护自然资源和用途管制的制度,对其中比较重要的几个区域分别划定红线并加以重点保护。但自然生态和空间的用途保护和管控权责分散在国土、城建等有关的部门。这种保护和管理权责分散的是制度和体系,限制了对自然生态和空间的用途保护和管制的范围和效力。

基于开发与保障自然生态安全、覆盖全部自然生态和空间的用途开发与管制的制度和体系尚未完全建立,并且目前还缺乏将自然生态环境开发与保护的目标落到国土生态环境空间的保护用途开发与管制的具体操作性的政策。此外,现有的自然生态环境空间开发与保护用途管制政策的布局和重点,仍然关注的是基于开发与保障的粮食安全和后备耕地资源安全,并且由于后备耕地基础设施管制数据、期限管制目标、指标内容等存在诸多方面的较大差异,开发与耕地保护的政策布局之间,在日程安排上存在明显的冲突。因此例如:目前的粮食土地开发和用途管制制度,以保障粮食安全开发为主要的政策关注目标,来实现耕地空间占补的平衡。而在一些后备耕地和自然资源贫乏的国家和地区,为了更好地实现后备耕地占补平衡,不惜把一些原本具有重要生态环境功能的湿地、低丘缓坡土地进行开发改造成后备耕地,结果直接破坏了自然生态的平衡。以及其他国家和地区为了实现经济快速的发展,也已经发生了大量耕地占用自然生态空间的占补平衡状况。虽然各自的有关地区和部门针对综合利用空间的某一类型,分别组织编制了其相应的生态空间保护和管制综合利用空间规划,但由于对生态综合利用空间的保护和管制的相关职责往往是疏散在多个地区和部门,存在明显的职能结构交叉、权责关系不等的现象,都实际上是从各自事权的角度,对同一区域和国土的空间分别进行安排。

我国现行的对自然生态和空间的管理有利于根据不同的要素生态系统类型的特性和生态系统的特性,制定一系列有针对性的管控和措施。但目前侧重于根据针对要素生态系统类型的特性对自然生态的用途管制实施管理,导致难以充分发挥生态系统管理整体的功能。管理制度例如:草原的保护用途管理制度就是允许在充分保持自然草畜资源平衡生态前提下的自然畜牧业健康发展;对于水域生态的

<sup>1</sup> 沈悦、刘天科、周璞:《自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究》,第8页

控制,就是将江河流域生态管理与其他地方行政地域生态管理有机联系形成起来的生态管理体制。这种生态管理的方式往往导致一些地方在施政的过程中,片面强调其中一个或某几个是生态的要素系统,而直接忽视了其他要素的生态系统。

本文旨在深入研究探讨和解决现有的对自然生态空间用途的管制相关法律和政策制度体系中存在的一些问题,研究现有的自然生态空间用途管制的相关法律和政策,为建立健全的自然生态空间用途的管制法律制度体系提供基础,为加快推进国家生态与文明建设领域的国家生态环境治理服务体系和其治理服务能力现代化的建设工作提供了法律和政策保障。

# 自然生态空间用途管制法律问题研究

## 一、自然生态空间用途管制概述

### (一) 自然生态空间的界定

#### 1. 自然生态空间的含义

《自然生态空间用途管制办法(试行)》首次对自然生态利用空间的含义进行了确认,<sup>2</sup>是指合理使用具有自然属性、以当地居民供给的生态技术产品或公共服务的土地为其核心利用功能的国土生态利用空间,涵盖了需要保护和合理进行生态利用的包括森林、湿地、滩涂、岸线、海洋、高山、无居民的海岛等。

自然生态空间却是和生态保护红线不一样的含义。生态保护红线是保护自然生态安全的一条基本底线和重要生命线,包括对在生态空间领域内对具有特殊的生态保护功能以及必须按照强制性从严予以保护的各类开发地域的保护。原则上按照限制和禁止开发地域的要求进行管理,严禁任意限定或者改变其用途,严格限制和禁止任何组织或者个人私自建设占用和任意改变自然生态保护规划红线的主体用地和性质。<sup>3</sup>因国家重大战略性自然资源开发和勘查的需要,在不限制或影响其主体用地和功能定位的必要前提下,严格禁止或者限制土地建设占用等发生不可逆性的变化,在不影响或妨害现有自然生态空间主体功能的必要前提下,允许适宜的开发国土、复合利用自然生态景观等资源。

《全国生态功能区划》详细地规定了目前我国的生态敏感性功能区的类型、名录、主要的生态功能问题及其生态保护的主要内容和方向,并详细地列举了目前全国重要的生态敏感性功能地区。《全国主体功能区规划》详细地列举了所有的国家规划重点的生态敏感性功能区、国家重点规划禁止建设和开发的区域的生态功能名录及其相关信息。这些区域生态敏感性功能区的划定,也对不同区域生态敏感性的区域之间存在的对生态环境及其生态敏感性保护的主要政策方向和法律制度的需求进行了划分,从法律和科学视野的角度考察则主要的是对自然和人类的生态保护行为及其行为方式是否适当提出了不同法律判断的标准。所以,我们现在

<sup>2</sup> 薛亮:《勇当生态文明建设的主力军——聚焦国土资源工作助力美丽中国建设》,载《国土资源》2018年第2期。

<sup>3</sup> 顾敏:《基于多规合一的三类空间划定和管控研究》,载《房地产导刊》2018年12期。

就需要有关部门结合《全国主体功能区规划》的主体性及相关法律规定,在具体的制度性和实施细则全文中将上述的生态主体功能区重点开发规划与在第一次全国生态主体功能区规划中按开发方式和区域划分的优化开发主体功能地域、重点限定开发主体功能区域、限定开发主体功能区域和其他禁止限制开拓主体功能区地域相结合对应。现在已经确定了主体功能区域的限制开发规划明细,县级以上行政区作为其他三类开发区域的基本单位,这又要求各级地方政府立法部门应当进一步建立细化和完善生态主体功能区规划的制度。

## 2. 自然生态空间的特征

自然生态空间具有功能多宜性和地域差异性的特性。

首先,功能要素的多宜性效应是指生态空间功能要素具有经济、生态、社会 and 历史文化等多方面的综合利用功能,容易演变成成为被功能要素占用或受到扰动的生态空间利用载体。生物功能要素与生态空间功能要素的相互反应的表现,会产生出一定的运动规律,这称为生态空间的运动效应。<sup>4</sup>它在本质上是自然的一种本能性运作,是发生在太极状态下整个自然体系的一种自然性活动和变化,原理的关键在于整个生态可以自我性的修复,这就必须要在保证自然系统的生态安全方面得到保障。它的本质是指人为的活动使生物所造成的自然环境质量污染和对环境的破坏,并引起整个生态系统的结构和其功能的自然性变化。大自然中的生物与自然环境之间相互联系,密不可分,在动态的情况下共同保持环境的平衡。如人为的活动使生物排放出的各种自然污染物:二氧化氮、二氧化硫和氟化物等对于大气环境可能造成严重污染,所造成的服务和生态敏感性效应。

其次,地域的差异性保护是指自然生态空间内在的对自然、经济、人文、社会以及德国诸方面地域差别的综合分析反映,导致自然生态对空间的保护和利用存在较大差异,从而按照要求对自然生态空间环境实行相应的分类和差异化的保护。由于自然生态空间的范围很广导致其生态价值、利用方式上存在差异,有些国家对自然生态的空间保护方式是完全禁止进入不能动,有些国家对自然生态的空间保护者则可以在充分保障其生态价值和功能的同时适度进行生态利用。

而且由于现代社会人体的各种现代生理疾病过多,关键在于系统本能的协调力以及自我修复系统协调功能的缺失,以及导致一个人在现代社会身不由己的各种各种工作和生活状态下,没有了机会。自然大气物理无非在于一个满与亏,满的自然气候动力足协调修复性强,亏必然会造成全球性的升温,降水必然无法造成全面性布什,雾霾必然无法彻底驱散,因为自然大气物理只能平行于天空和地面,动力足协调纵向性必然不足,生态的问题可能直接产生于环境的污染,而自然气候的

<sup>4</sup> 周欣:《城市生态空间对生态环境构建的影响——以鄱阳湖生态经济区城市为例》,

极端性却必然存在的是对生态系统和体系的打破,问题必须一分为二的分清,才真正可以实现具有正确的自然生态认识和理智的自然生态行为。因此,需要单独的把所有自然生态和空间中最需要的、进一步禁止开发和进一步严格管理的自然生态区域了划分出来。

## (二) 自然生态空间用途管制的概念及发展

### 1. 自然生态空间用途管制的概念

自然生态空间分类和用途的管制主要是通过构建健全国土和空间开发自然资源保护管理制度,对自然资源作为载体用地进行生态可持续开发利用的管制,通过设立自然利用空间的开发许可、审批空间用途的变更和监管自然空间开发持续利用等环节,确定自然生态空间的用途及开发持续利用限制条件,进而对包括耕地、草原、河流等生态空间统一地进行自然空间“分区管控”。

同时,它必须与空间规划管理体制改革结合,也要与健全国土开发自然环境保护管理制度等政策与改革的任务相联系,保护各类耕地的自然生态和空间,是有效保护各类自然生态环境、推进建设现代化生态文明社会的一项重要的方式。最重要的是确定了生态、农业与城镇自然生态空间的转用规则,以及管理和自然生态空间内部用途转化规则与要求,严格控制生态空间资源转为农业、城镇自然生态空间,确保依法使用和保护的优质自然生态耕地和空间面积相对的保障能力逐渐的增强和提高。

党的十八大明确指出,要优化国土生产利用空间的开发与保护格局,促进自然生产利用空间集中、生活空间宜居、生态开发利用空间得当,<sup>5</sup>构建更加科学合理的农业城市化环境保护格局、农业可持续发展环境保护格局、生态安全环境保护格局。所以自然生态空间开发用途的管制必须将受到强制性严格保护的开发区域,划入自然生态和环境保护的红线,原则上按规定禁止建设开发区的规定和要求对其进行生态环境管理,实行特殊生态环境保护。其他自然生态开发利用空间,原则上按规定限制其开发利用区域的规定和要求对其进行生态环境管理,执行限制开发区域准入管理制度以及开发利用的活动。生产空间的开发与环境保护空间利益取向的变化多重性导致不同对象之间的抗衡。最终实现保护生态空间以及自然资源的用途管制的基础职责。

### 2. 自然生态空间用途管制的演进

<sup>5</sup> 郇璐琳、闫弘文、孙世清、陈霄:《海阳市“三生”空间时空演变特征分析》,载《国土资源情报》2018年1期。

国土地域综合空间用途管制指的是在国家主权与国土空间主权使用权利共同管辖下的各类地域综合利用空间,是作为人们的主要生存空间和活动场地,同时也承载着各类自然资源和其建设的使用活动。所以,对空间用途的管制主要是针对这个载体。大多数情况下是依靠编制具体的生态利用空间规划,逐级地规定各类自然资源农业土地生产综合利用空间、自然生态综合利用空间和各类城镇、村庄等开发和建设活动国土空间的用途管制范围和边界,以此管制作为各类自然资源的开发和其建设使用活动的基本规划行政许可、监督管理的基本法律依据。要求各类空间所有者、使用者要按照空间规划管理条件下进行活动,并且对其进行监督,从而实现对各类空间的保护。建国以来,我国对生态空间用途管制的制度前后经历基本规划空白、建设空间用地规划行政许可的出现、土地空间用途规划和管制的确立、多职能部门的参与、统一国土空间用途规划和管制的探索和其实现等五个过程和阶段。

第一阶段(1949-1983年),用途土地管制基本出现了空白。前期,土地工作不明确,任务不多,便统一地由相应部门进行管理。但随着土地改革的工作的完成,相应的土地管理贵族也比较松散,部门管理也出现分化。1954年内务部和地政司管理部门撤销以后,土地的管理工作完全地分散扩展到各个行政部门,国务院城建部统一管理城市的土地管理工作。另外,农村土地的管理工作主要由城乡建设部和国务院农业部进行管理。到了1982年国务院组建了城建环保部和城建农牧渔业部,以此加强控制管理城市和农业的用地,可是这个阶段并未确定生态空间用途管制制度。

第二阶段(1984-1997年),建设用地的规划许可证和建设海域的使用证管理制度的实施。1984年的《城市规划条例》中对城市规划区建设的用地规划许可证和对建设海域许可证实行管理制度的适用进行了确定。1990年的《城市规划法》中对建设用地规划许可证的使用管理制度的适用进行了明确。

第三阶段(1998-2007年),土地对用途的管制和制度的确立。一是土地面,1998年修订的《土地管理法》对于“国家实行土地用途管制制度”的明确,表示正式实施和确定我国的土地用途管制制度。2002年后,住房和城乡建设部通过制定城市总体规划管理暂行办法,分别划定了禁建区、限建区、适建区。至此,用途管制手段以及制度趋于丰富。二是2001年的《海域使用管理法》,进一步地完善了对海域有偿使用土地的权利登记管理制度以现行的海域国土空间使用权利登记制度为基础和核心的,明确了对海洋国土空间功能管护的区划和制度,建立和完善了对海域土地使用权登记管理制度、海域有偿土地使用管理制度等。此外,林业局和国家农业部结

合自身的职责,开始研究和探索了进行海域国土和空间使用功能管护的制度和方式。

第四阶段(2008-2014年),多部门组织参与了用途的管制。由于城乡的发展不平衡、生态空间保护与开发的矛盾加剧、环境破坏的日趋严重等一系列问题推进了可持续发展的理念共识的形成。之后的六年里,多个规划行政部门依据国家法律行政部门授权的规划管理职责或国家经济发展和规划管理的实际需要,编制并组织颁布了一系列的规划,参与并纳入到了国土空间和用途的管制中。

第五阶段(2014年至今),统一开展规划用途生态空间管制的探索 and 实现。针对当前突出的用途管制政出多门、矛盾频发的现象,国家四部委决定启动28个地级市县“多规合一”试点,2017年启动省级自然生态空间规划用途管制试点,在加快构建自然生态空间规划用途管制体系、“多规合一”用途管制方面正在开展有益的探索。2017年试行的《管制办法》,表明探索和实现统一用途管制的事项步入了新的阶段,由局部的空间管理到整体统一的生态空间管理。到了2018年,由自然资源部统一地管理所有的自然生态空间的用途管制的内容。<sup>6</sup>

### 3. 用途管制各主体的利益倾向

国土和文化空间共同是一个时代人们赖以生存和促进经济社会持续健康发展的美好理想和谐家园,涉及的利益主体可归纳为三类:

首先是国家(中央政府)。国家是公共利益的保护者和“代表”,在人民的监督下完成管理自然资源的工作内容。在国家掌握自然资源的大前提下,中央政府表现出地位,一种是自然生态空间资源管理的代理人,为分配好生态空间资源,促进国家财产增值保值,从而可以有更多的收益;另一种是生态空间资源的“主人”,努力做到生态环境的维护,避免自然资源受到不当行为破坏。鉴于上述两种身份,国家在生态空间管理中必须协调好开发与保护之间的纠葛,在解决当前面临的各种问题的同时提高经济的高质量发展,以上也就是空间用途管制的目标。

其次最重要的是各级地方人民政府。根据当前的法律,我国的国土和空间资源归国家和全体人民所有(国务院法律规定集体所有的空间资源除外),由当时作为国务院法律代表的国家和其全体人民依法行使对国土和空间资源所有权的职责,而只有在实践中,各级的地方人民政府才被认为是依法占有、使用和管理处置地方国土空间和资源的组织和主体。地方人民政府在对国土和空间资源的管理中往往明显地表现出政府下级的执行者和独立的利益主体这两种行为的倾向。

最后是生态空间使用者。在生态空间开发利用的整个过程中,使用者表现出两种行为:一是由于提高了执行生态空间标准后,无形中就会增加使用者的生产成

<sup>6</sup> 李红艳:《生态导向下全类型土地利用管制策略研究》

本,那么这样就会导致使用者更倾向于采取低效率的执行或选择不执行的方式;二是在市场竞争中,由于空间瓶颈制约,对于占优势地位的开发活动而选择侵占其他空间,造成生态污染和资源浪费。

## 二、自然生态空间用途管制的规范现状及存在的问题

### (一) 自然生态空间用途管制的规范现状

从1998年的《土地管理法》对土地生态空间用途的管制法律制度进行了确立。到2019年修订的《土地管理法》,用途的管制不断得到强化,遏制了永久建设和空间用地过快规模扩张、耕地大量流失和减少的势头。但是用途管制的范围有限,亟待进一步扩大覆盖到所有的全国土地利用空间。目前我国对土地生态空间用途管制的法律和制度主要针对永久建设用地和基本耕地,没有一个能够覆盖全部的国土和空间。对于自然生态用地的功能安全保障基线、环境资源质量安全保护底线、自然资源综合利用上线“三线划定”制度之间缺乏整体的调度。也正是在这样的历史背景下,空间土地用途管制的法律和制度成为了共识。

2015年的《生态文明体制改革总体方案》中将对空间用途的管制范围扩大到所有的自然生态和空间,健全了对空间用途的管制相关法律制度。体现了它是近几年党中央、国务院明确的一项重要的改革发展任务以及具有历史性考卷的意义。然后,合理地整合协调各级规划部门,合理运用空间管控的手段,形成合理的空间规划底图。为了加强保护自然生态对空间的保护,推进自然资源的管理体制法律化的改革,健全对国土生态空间的用途和管制的法律和监督制度。《自然生态空间用途管制办法(试行)》中对于福建、江西、河南、海南、贵州、青海等6省市的先行试点区域开展用途管制尝试。主要是考虑到了现有管制工作的基础、区域环境的差异和发展阶段等诸多因素,经中央和地方政府申请,同意联合上海、浙江、甘肃等三省市人民政府参照有关规定开展了试点探索。加强生态、农业与城镇自然生态空间的转用管理要求,改善自然生态空间内部用途的转化管制规则,对自然生态空间用途转为依法保护农业、城镇自然生态空间进行严格控制,对于自然生态空间占地的面积、功能、服务安全保障等内容进行保护。这些管制措施和办法充分体现了一个基本理念,即自然生态山水林田湖是一个人类生命与自然共同体的理念,最大程度发挥自然生态空间管制的一个综合性、基础性的作用,协调对现有各类自然生态空间内部用途管控的情况制定相关管理法律和制度,将生态空间用途转化管制的范围扩大到所有自然生态的空间。

同年,党的十九大政府工作报告中首次明确提出,设立全中国有自然资源开发利用资产的管理和对自然生态保护监管的机构;对于自然资源开发利用资产管理的职责由其统一行使,以及对于自然资源用途的管制和自然生态保护以及环境修复的职责由其统一行使。在此一大背景下,2018年3月通过的国务院自然资源机构管理制度改革方案,建立了自然资源管理部,由其来监管自然资源开发利用和保护的工作开展。

## (二) 自然生态空间用途管制存在的法律问题

### 1. 自然生态空间用途管制的“分区管控”制度无体系

“分区管控”是将区域划分为若干小系统的片段,并在此基础上制定出区域差异化的土地利用管制政策和规则。“分区管控”主要由“分区”和“管制”两部分组成。“分区管控”,一般主要用于研究和解决快速城市化发展的中国城市化建设进程中因征用土地出现的公共土地开发利用负外部性和公共建设用地的短缺等内部性问题。当前“分区管控”制度的主要应用的方向主要有:一种方法是将区域内的国有土地按照实际使用的性质划分为不同的土地和功能区,<sup>7</sup>确定各类土地和功能区的基本和用途,从而制定一定的准入条件;二是限制区域内土地使用活动;三是限制区域内不同土地使用过程。

现阶段,“分区管控”在我国主要广泛应用于各行政管理部门的土地和空间利用类区域规划,如城市空间综合利用功能总体规划、主体利用功能区总体规划、生态综合利用功能区规划、林地和海洋功能分区规划。所以,“分区管控”主要是通过空间类规划的编制,将作为规划管理对象的土地进行规划分区并明确其方向,限制土地开发和利用的条件,实行规划用途审批和规划用地变更许可管理制度,进而逐步实现将传统的规划管理转变为一种具有较强的法律性和约束力的“规范”管理模式加以保障。

在我国,“分区管控”主要依赖空间类规划。而空间类规划主要依靠各部门相关法律、法规作为编制的支撑。并且,立法与司法部门对“分区管控”的权力没有做出明确规定,致使大都由行政部门所掌握“分区管制”的权力。“分区管控”受到空间类规划限制,没有形成具有法律效力的独立的“分区管控”条例,进而影响了“分区管控”制度发挥作用。尽管土地开发和利用许可制度弥补了“分区管控”制度的缺点,但也存在一些关于审批环节复杂、项目周期长等诸多问题。

由于我国空间类规划种类繁多、体系庞杂,导致了空间上的分类与规划之间出

<sup>7</sup> 程焯、王静、孟繁华:《土地用途分区管制研究》,地质出版社2003年版,第8页。

现矛盾,就很难确定出统一的“分区管控”标准。“分区管控”强调特殊区域的管控。目前的“分区管控”主要体现在建设用地上,但在森林、水域、海域等用地的“分区管控”制度尚不完善,约束力不足。另外,滩涂、湿地等自然生态空间未受到严格保护,也未建立相应的“分区管控”制度。“分区管控”技术不统一,“分区”与“管制”存在矛盾现象。受新公共经济和管理社会主义的思潮理念影响,为了提高地方政府的管理效率,倡导市场化竞争体制与分权在一定程度上造成政府管理职能的细碎化。在此行政体制下,空间类规划各行其是,受“多规演义”影响,在行使“分区管控”管控时,因分类标准、空间数据标准以及技术平台不统一,相同的地块在不同的空间类规划中所在“分区”不同,管控措施相异,进而限制规划实施,影响政府公信力。“分区管控”管控手段单一,“通则式”管控方式受到严重影响。“分区管控”依附空间类规划,过度依靠政府行政强制手段,管控手段单一。受单一的行政和法律手段管控,在面对非法或擅自改变原规划用途等违规行为时,所负法律责任缺少相应的明文规定,造成地方为“政绩”随意修改和调整空间类规划。

## 2. 自然生态空间用途管制的清单管理制度不足

生态保护和空间管制的清单,指的是根据不同级别的生态保护要求,来划定不同的生态空间保护范围,尤其特别是一些国家禁止或限制发展的重要生态空间保护范围和区域,实质是维护国家生态环境安全的底线。通过国家禁止或限制使一些破化了生态环境的违法行为产生,禁止或限制进行工业化和新型城镇化的开发。生态环境保护是为了保障我国人民能够拥有健康的生存基本条件和环境的质量所必需的生态环境安全线。自然资源高效利用的上线是从如何促进自然资源 and 能源的节约、保障自然资源高效综合利用、确保必不可少的自然环境资源容量的角度,不应该刻意突破自然资源的利用最高限值。无论是任何资源开发的条件或者是保护的目标,生态环境都应该是人类需要利用和保护的自然资源基础。<sup>8</sup>

然而在当代我国的发展体制改革过程中,追求经济发展成果破坏自然生态环境导致的发展成果增长停滞、经济发展倒退的现象比比皆是,这就是因为生态空间管制清单制度不足,清单不及时的更新直接导致的是后果。因此,必须对“三线一单”环境管理制度的实施进行了规范和完善,“三线一单”管理制度是国家规划实施环评的重要内容和指导思想,是进一步强化区域内环境生态保护和源头污染防治的重要措施和手段。“三线”主要是指区域内生态保护的底线、环境保护和质量监督管理底线、资源综合利用上线,“一单”则就是在“三线”基础上重新列出的对禁止、限制等准入符合要求的区域内环境资源准入负面的清单。而进一步完善“三线一单”环境管理制度,首要生态保护的底线之一就是建立生态保护和空间管制的清单,

<sup>8</sup> 马永欢、黄宝荣:《对自然资源开发与生态环境保护关系的基本辨析》,载《生态经济》2015年10期。

保护区域内的生态资源基底,保障对区域环境的承载力,让区域内的环境资源有更好的空间容量容纳区域内的民居文化生活、社会经济生产。

对于一般具有生态环境的空间生态系统,针对生态系统的类型不同,也可能需要开展不同保护方式的空间生态环境保护,最简单有效的保护方法就是用有效的生态环境保护空间廊道或者是划定固定的生态环境保护范围边界。生态环境保护的距离又因为其生态系统不同而可能会产生很大的差异,比如一个城市在区域正常的范围来说,简单可能的就是正常范围城市的生态系统与正常范围城市居民的生活两部分,复杂的将在区域内复杂的包含诸如农业交互带生态系统、林业交互带生态系统、水生交互带生态系统、水陆交互带生态系统等,包含多种生态系统的复杂生态环境背景的条件下,需要针对所有生态系统的保护,均需要开展有效的生态环境空间管制,才可能有效保护生态环境。但目前的生态空间管制清单制度并没有及时更新,于是出现了水陆交错的混乱等现象。

同时伴随着长期与潜在的生态环境的影响。以往国家在此事项上就没有注意到此影响,造成了许多湖泊生态系统的失衡,部分的生态系统被完全地破坏,比如,在地下水管网建设的过程中,很多生产企业中的污水、生活垃圾中的污水都排入了湖泊,短期内排入湖泊对水质没有太大的影响,随着一段时间推移,湖泊生态系统出现了富营养化,水质逐渐变差,难以正常恢复,水中原有的大量水生物种已经死亡,取代的均主要是一些耐污性强的水生物种。因此,生态空间的保护一定要从早期措施入手,严格控制生态环境污染排放,按照生态空间保护的防护距离、防护空间要求,完善清单制度,提出具体的生态空间管制清单制度。

### 3. 自然生态空间用途管制的空间转用制度不科学

《办法》中明确提出要进一步严格控制和禁止将自然生态建设空间的用地转为其他建设公益性用地或不利于其生态综合利用功能的建设用途,确保覆盖全国的自然生态空间建设用地面积不明显减少、生态综合利用功能不明显降低,逐步提高自然生态空间公共服务安全保障的能力。<sup>9</sup>然而长期以来,在城镇化和国土综合利用中仍然存在大量自然生态空间建设用途无法转化的建设用地情形,其中是有必要的,也有不必要的。

《办法》中,最难实施的也是自然生态、农业与城镇生态空间的转用管理和自然生态转化利用空间内部经济用途的转化。这部分不仅仅本质上是一个程序性的工作,而是一个涉及在全面、科学、严肃的自然生态调查评价工作基础上的一项科学决策,需要在中央和地方具体的实践中重新研究摸索出一套切实可行的决策方

<sup>9</sup> 沈悦、刘天科、周璞:《自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究》,载《中国土地科学》2017年12期。

案,避免地方具体实践中因决策缺乏科学的制度支撑和缺乏规范决策程序的约束而严重丧失管控的实际有效性和作用。必须通过严格的自然生态转化利用制度管理安排保障其的严肃性、科学性,避免占用自然生态的空间被地方挤占、破坏,同时为前期被占用自然生态管理空间的土地得以恢复,在自然生态属性的转化制度安排上也提供了制度保障。

#### 4. 自然生态空间用途管制的配套制度不完善

《办法》修订作为一项改革新的环境管理制度体系设计,必须与自然生态空间规划管理体制的改革、生态保护综合利用红线的划定、自然资源使用权统一管理登记、自然资源国有资产使用权离任审计、生态损害赔偿和环境管理责任的追究制度等改革重点任务协调紧密衔接,同步推进,使得自然生态综合利用空间的规划和用途的管制工作有理论基础、有政策支撑、有制度保障。配套管理制度开展“多规合一”、生态环境的调查、生态保护承载力评估、生态环境调查和监测信息网络的建设、环境与生态国土监察等配套管理工作,通过“多规合一”的自然生态空间规划管理体制的支持,生态环境的调查和监测生态保护承载力监测和评估的规划和技术支持,生态环境调查和监测信息网络的建设,环境与生态国土监察的环境监管和技术支撑,为《办法》的制定和实施工作提供有力的环境监察系统政策支持和环境。然而,自然生态空间的用途规划和管制的配套管理制度却不是完善,主要问题体现在:

首先,监督管理制度不完善。以往对国土和空间的用途进行管制和监督管理,包括各类各级国土资源利用行政主管部门组织开展的日常执法巡查和监督检查,对各类违法开展违规资源使用监管活动的日常执法行为进行督察以及是否采用了现代信息化的手段是否进行了动态的监测等。以督察为例,以往较有代表性的有:土地、城乡规划、草原、环保等督察。不同的督察制度在职权、督察力度等方面各不相同,实施成熟、影响力大的是环保、土地督察,而其他督察制度有待加强。

其次,自然生态空间用途管制法律实施过程中的成本污染风险控制的体系不完善。<sup>10</sup>对各种的空间污染控制要素分别进行立法的成本控制思路往往导致了空间管制法律的体系过大。各地的空间资源管理法律和制度的实施过程要求各地的空间资源管理相关执法部门必须结合不同的现状决定最合宜的空间污染风险控制标准,并决定在哪里以哪种制约下消除环境污染的技术和设备是必用也可以使用的。使得相关的执法机构和部门为了在本部门的职责和管理范围内消除污染风险耗费大量的人力和社会经济资源,难以从其环境生态整体上对其效果进行综合考虑。容

<sup>10</sup> 国土资源部:《国土资源部关于印发《自然生态空间用途管制办法(试行)》的通知》,载《国土资源通讯》2017年7期。

易出现防控些许空间污染风险却又需要花费很大的人力和其他的成本控制现象,这会直接影响我们考虑到环境资源在其他具有污染风险的规制行业和领域的使用和投入。

最后,环境影响评价制度不完善。环境影响评价必须能够为实施环境建设项目规划作出合理的科学依据。生态物理利用空间的管制,除了可以构建专门的制度和体系,还可以根据需求建立和利用国家既有的生态环境法律和制度。由于生态物理利用空间与其生产利用空间、生活空间均可作为其国土物理利用空间的有机重要构成部分,<sup>11</sup>生态空间管制的机制主要包括重点生态物理利用功能区格局规划制度、生态脆弱带格局规划制度和重点生态脆弱带控制线规划制度这三个基本方面,实际上主要是从不同的层面和角度在其国土物理利用空间中分别划定为保护和维持其生态系统所需要的物理利用空间,并同时针对其国土物理利用空间中重点的生态利用功能区、生态脆弱带等重要区域确定为可以禁止或限制保护和开发利用的空间和区域。若我国生态规划空间管制的制度和体系能够进入当前的环境立法并在当前的全国和各地普遍建立和适用,则依旧需要对生态空间进行评价。

划定的生产利用空间和其生活空间的划定会对其生态和空间发展造成直接的影响,而这些生态空间的划定即为对其国土和生态空间的保护和利用,属于《环境影响评价法》第7条规定的政府“对其组织编制的土地利用的有关规划”应当对其进行国土和环境影响评价。但是,从当前的生态规划空间环境影响管制需求的角度上来检视当前的规划环境影响评价的制度和体系,则仍然存在着一些需要改进和完善的具体化之处:

其一、环境影响空间评价的对象单一。从理论上讲,战略影响环评的法律和对象范围应当主要包括了政策、规划和计划,但是实施于我国的对战略影响环评的对象主要还是局限于地方政府的规划而未完全包括了政策。管制政策环评是最高技术层次的法律和战略决策。现在各地已经通过了地方政府和立法部门规定了对生态和空间管制的制度,这些管制政策的实施从根本上直接影响了如何达到实施生态和空间管制的效果,应当在对环境影响空间评价的法律和制度的完善过程中将对战略影响环评对象的范围应当扩展至法律 and 政策的层面,并针对实施生态和空间管制的各级法律和政策进行对环境影响评价。

其二、环境影响评价的对象不明确。地方人民政府及其有关部门只有组织编制的农村土地综合开发利用的规划和综合开发利用的规划和环境控制专项规划才明确需要对其进行土地环评,由此因素导致的矛盾和政策漏洞之一就是,在当前的

<sup>11</sup> 张景鑫:《基于“三生空间”的区域国土空间利用质量及耦合协调度评价——以苏南城市群为例》,载《农业科学研究》2017年3期。

国务院环境影响评价的制度管理体系下,县级以上地方人民政府陆续出台制定的象山县生态空间主体功能区划不明确需要将其纳入现行环境影响空间评价的制度和范围。因此,针对现行生态综合利用空间管制的基本制度和需要,应尽快改进现行的环境影响评价的制度和对象,尤其是市级以上的地方人民政府及其国务院有关部门的相关规定,对其生态综合利用空间和环境控制三类重点规划项目均进行了环境影响评价。

### 三、完善我国自然生态空间用途管制法律制度建议

#### (一) 细化自然生态空间用途管制的分区管控制度

生态保护红线是保护自然生态安全的一条基本底线和重要生命线,包括对在生态空间范围内对具有特殊的生态保护功能以及必须按照强制性严格予以保护的各类开发区域的保护。原则上按照限制和禁止开发区域的要求进行管理,严禁任意限制或者改变其用途,严格限制和禁止任何单位和个人或者个人擅自建设占用和任意改变自然生态保护规划红线的主体用地和性质。<sup>12</sup>

##### 1、明确分区管控划定的操作流程

首先,依据《生态保护红线划定指南》,对水的质量、土地的使用情况等进行区域生态功能关键性评价。以及对水土的保持、土地的质量等进行生态环境敏感性评判。最主要的就是生态认识判断功能、生态空间脆弱区域。其次,在完成对区域生态整体性、平稳性等考量下,根据区域生态安全格局的建设需求,完成农业空间和城镇空间的区域划定。最后,按照《生态保护红线划定指南》的要求,明确生态保护红线在生态空间中的地位。最后,形成一个统一的生态空间分区管控体系。

##### 2. 完善分区管控的三条控制线划定

在生态空间的范围内有特殊重要的生态保护功能以及必须由国家严格进行保护的区域就是指生态保护的红线划定区域。<sup>13</sup>红线划定区域是国家维护人民利益和生态安全的基本底线。联合校验对生态特别重要和敏感区域、重点禁止开发的区域红线,形成了生态保护的红线。

永久耕地和基本农田的保护和划定红线指的是根据一定时期内的劳动人口和经济的发展对各种农产品的需求,不得在红线的范围内破坏和占用永久耕地空间和边界。现阶段对于永久耕地和基本农田保护的红线划定工作也已基本完成。在规划实践中,首先就需要与永久控制基本农田的具体划定以及相关行政部门尽快

<sup>12</sup> 顾敏:《基于多规合一的三类空间划定和管控研究》,载《房地产导刊》2018年12期。

<sup>13</sup> 邓伟、张勇、李春燕、周渝、安冬:《构建长江经济带生态保护红线监管体系的设想》,载《环境影响评价》2018年6期。

进行密切沟通、对接；同时与持续性土地整理、高标准永久基本农田保护工程建设项目相交叉结合,将经过前期土地整理的适宜耕地全部划入；最后将不宜耕地作为永久基本农田的适宜耕地全部划出,比如生态退耕、不易持续耕作、质量条件差的耕地,以此形成永久基本农田耕地保护的红线。

城镇工业园区开发的边界划定是为合理地引导我国中小城镇、工业园区的发展,有效利用和保护其耕地与自然生态环境,根据它的地形、容量等多种因素,划定出最合适的区域保护界线。基于国家城市开发总体规划的适建区和基于城市总体规划增长边界,以及研究完善关于城市地区土地开发综合合理利用地区发展体系总体规划规定允许的土地建设和对城镇土地开发区和边界有一定条件的城市居民允许进入建设开发区的区域边界限制划定等的管理体制方法,探索推动建立和研究创新一套关于城镇土地综合利用开发区和边界允许建设开发区划界确定的管理方法。

### 3. 完善三类空间的划定

自然生态现代化空间、农业现代化空间、城镇现代化空间共同构成了现代化三类空间。因为它不同于自然生态和耕地保护的红线、永久基本农田和耕地保护的红线,是生态空间保护的核心区域。因此,在三类空间划定过程中,根据各个空间的保护重点程度及发展的差异化设定标准,形成因地制宜的三类空间。

在划定三类空间的过程中,确定市县的主体功能,要全面参考主体功能区的规划,分配各个空间的占比。例如在农产品的主产地区县,初步研究确定耕地占农业经济发展空间的比例至少要大于 50%,并在农产品资源生态环境综合承载力的评价与国土开发适宜性的评价中进一步加大对耕地生态条件、土地利用肥力等与耕作环境相关要素的综合评价和权重。然后再梳理生态、农业、城镇的功能适宜度,例如“生态功能适宜程度高,农业、城镇功能适宜程度低的区域”。而明确的国家生态环境保护管理空间,划定明确的国家生态环境资源空间环境综合保护管理红线,这或许就是我们如何构建“三线一单”的国家生态环境和资源空间保护分区的重要理论基础和组成部分。这也是目前生态空间划定还存在的一些不足之处,要确保做到三类空间相互联系,构建统一的空间布局规划体系。

## (二) 构建自然生态空间用途管制的清单管理制度

### 1. 明确生态空间管制清单基本内容

生态空间管制清单主要是针对不同的管控单元,从以下几个方面设置差异化的准入规则要求,形成“整装成套”的生态空间管制清单。<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 陈建伟:《规划环评“三线一单”中生态空间管制清单分析》,综合论坛,2019年发表,第2页。

第一, 空间布局约束。应从保护区域功能、保证生态安全等方面考量, 最先从空间布局上控制有损该区域功能的开发利用活动。对于那些已经有损区域功能的, 应设定相应的清退制度, 并制定治理方案及周期。生态保护红线严格控制不符合区域功能要求的各种产业, 严格防控随意的将空间用途改变。同时, 至于其他的区域空间严格控制安排有损维护区域服务功能和产品输出的活动和行为。对于水环境来说首当排除对水域可能会带来损害的产业。对于大气环境来说, 优先排除可能排放大气污染物的开发建设活动。而农用地, 则首先排除与农业生产无关的开发活动。

第二, 污染物排放空间管控。严格遵守区域红线要求, 控制污染排放, 主要从污染源、排放方式上控制其产业活动, 设定关于主要污染物的排放方式、流量等方面的空间准入要求。没有达到区域目标要求的产业, 应提出责令停止排放污染物的产业活动。对于环境质量达标的产业, 严格把控那些把污染物排放到空气内的产业活动; 对于环境质量超标的产业, 直接将该产业禁止入区域内, 并提出污染物排放削减要求。

第三, 空间风险防控。对于那些需要优先维护的区域空间, 以及对于人类居住安全环境有害的管控单元, 设定相应的禁止准入规则或限制性准入条件及空间风险防控手段。对于那些土壤污染风险的防控单元, 除了对重金属产业、有害物质的产业、其他有害的产业设定禁止准入条件外,<sup>15</sup>还需对农用地及建设用地的空间风险防控等提出合理有效的用途管理条件。

第四, 资源开发利用约束。对于区域资源特殊保护的单元, 根据区域内资源开发利用过程中遇到的问题, 对于项目开发资源的数量等提出管控要求, 以防止因此导致的自然资源开发减少, 对于自然资源的开发建设不利, 也会造成日后的开发活动局限等问题, 应该设定准确的、具体的、可操控的清退机制, 并制定治理方案及周期规划。对于水域资源的开发利用, 应建立在清单准入的基础上, 严格制定出可以适用控制水资源开发使用的相应制度和准则。建议提出严格禁止水资源消耗过多的产业和项目准入的要求。

## 2. 健全生态空间管制清单管理制度

首先对于重点生态功能地域的产业设立准入清单。2016年的《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》出台, 要求各地需要制定相应的产业准入清单, 还必须要在资源环境承载能力评价的基础上, 目的是为了制约不符合区域功能要求的产业和项目。紧接着, 各地依次制定并提交了符合自己区域发展功能的准入清单。对于国家在防控和保护生态功能的特殊区域、严格禁止准入的项目和产业、

<sup>15</sup> 欧阳、刘小丽、李元实:《环境准入负面清单编制探析》, 载《环境影响评价》2018年3期。

污染防治和清理等各个方面都进行了细致具体的规定。但由于此项清单的政策指导性要求过重,如果准入要求太过于明确具体,反而不利于企业的经济发展,清单管理制度适用不灵活,而准入要求比较模糊又很难发挥其要求实现的作用。

其次是完善“三线一单”编制。这个编制是在生态环境部组织下开展的内容。以环境要素为基础,并且结合主要自然资源,分别划定相应的政策单元。其中,将生态空间按照区域功能的要求以及其他的要求,可以将其整体划分为生态区域红线和一般的生态空间;然后根据具体的需求以及资源的现存状态,再划分出优先保护区、重点管控区和一般管控区三个板块,主要针对水、大气、土壤三类环境要素和土地资源、水资源、能源三类自然资源;再针对各个要素的空间需求和状态,针对性的设定生态空间准入清单。最后提出的空间准入清单要在整合各类要素空间的基础上,从而确定具体可行的管控单元。空间准入清单以负面清单为主的基础上涉及产业布局、污染排放、风险防控和资源利用4个方面。它的主要作用是将产业布局的环保细则与区域资源环境条件结合起来。所以,空间准入清单标准必须具体、细化,通过科学的标准应对污染物排放水平、清洁生产水平、资源利用效率等工作,进而淘汰那些不符合要求而占用空间的产业。

最后分级推进。分级设定空间的开发与保护规则,分级编制空间准入清单。其中《厦门市生态环境准入清单(2019版)》(准入清单下文简称“准入清单”)详细明确了我国生态水资源保护的底线、环境保护质量的底线、资源综合利用标准上线的硬条件约束和具体准入条件,并制定了整体生态空间的分区管控体系。并且明确规定,厦门市不得准入对生态空间影响重大的项目。指导那些符合空间区域清单要求的实现产业的开发和发展,带动经济的发展。这些政策和措施将能够持续助力中国厦门市加快建设高素质的产业创新森林花园创业之城和打造高颜值的生态花园产业之城。准入清单需要建立在生态文明体制改革的大前提目标下,推动形成生态文明建设一体化的格局。

### (三) 完善自然生态空间用途的空间转用制度

#### 1. 完善自然生态空间用途的转用制度

通过严格限制生态空间用途的转用方式,避免随意的空间转用,带来的空间资源浪费、环境污染破坏等问题。根据空间规划的实施许可,对生态空间的开发行为进行行政许可。限制生态空间用途的转用是生态空间用途管制的执行程序,也是自然资源开发的监督审查环节,包括生态空间开发许可、用途变更许可等。生态空间开发许可通过制定符合当前发展要求的开发利用与保护的条件下,对不符合空间规划预先确定用途的活动不予批准;而用途变更许可通过严格把控审批程序,限制占用国

土建设生态空间和土地用途的改变,严格控制 and 建设禁止占用优质的耕地和自然生态的空间。通过审核土地利用规划和农用地转用许可、城乡规划的“一书三证”等政策工具来实施,实现国家土地综合利用的总体规划;陆域非建设空间的实施许可,主要体现在相关的资源产权确认的审核程序,完善各类非建设空间用途的占转用政策,海域空间利用的实施许可,必须通过陆海性质转换行为的管制加强管制,设计一套可以适用陆海功能用途的包容原则与解决矛盾的方法,建议可通过建立海洋功能区划制度来实现该目的。

## 2. 改善转用制度的刚性约束力和弹性调节灵活性

生态空间用途管制应坚持在刚性约束前提下的弹性调节<sup>16</sup>。在实际管理中:

一是摸索将禁止式管控与灵活调整相结合的转用方式。在地方为可以让一些重大的产业建设项目实施开展,而采取追加空间区域用地数量的规划,对此行为限制的同时,也可以对规划期内进行计划指标的灵活调整。这样既保障了禁止转用的严肃性,也为重大项目提供了实施的保障。

二是找到适合严格用途转用下的弹性调节途径。对农田、自然资源岸线、生态红线内区域的转用设定严禁式管制,此类用地关乎国家生计,必须刚性管制转用。一般情况下禁止改变原有的空间用途,可是对其他一般性空间可以允许参考市场经济发展的需求,进行合理的调整。但无论通过什么方式都必须明确防止允许弹性调节的区域失去了刚性控制。

三是寻找以“运动存量”代替“占补平衡”的调节模式。由于耕地“占补平衡”的压力日趋变大,且时常发生伴随着优少劣多的趋势等问题,所以建议适当减少“占补平衡”的调节模式,鼓励拓展新的空间以“运动存量”的模式为主。

## (四) 完善自然生态空间用途管制的配套制度

### 1. 健全用途管制的法律实施成本控制体系

为了有效避免出现为了有效规制单一的环境法律要素而承担剩余的少量环境法律风险却又需要花费巨额的人力和社会经济资源的环境立法现象,对各种环境要素的立法管理必须要有统一的环境法律体系,建立一套完善的与环境管理相关法律的体系。避免环境专业人士无法全面掌握这类环境法律的特点是由于相关法律的体系繁杂的原因导致。通过建立统一的环境要素体系,在落实用途管制的实施过程中减少专业人士的人工成本。

同时由于环境法建立所涉的环境管理执法部门和机构众多,还比较容易导致

<sup>16</sup> 葛梦然、闫柯、高军、葛培琪:《空间螺旋式弹性传热管束模态与应力特性分析》,载《节能技术》2011年4期。

其法律适用的标准和其执法尺度的不一。所以环境法建立的一系列环境管理法律和制度在其实施上,要求各个行业的环境管理执法部门,必须在考量了不同的行业和领域的环境现状以及其特点后,确定不同的环境质量影响要素的最佳的质量和污染控制标准,这样对于被广泛使用可以消除环境污染的生产设备也同样可以准确的进行生产和推广应用,减少设备使用的混乱带来的生产成本。

由于单一的环境风险要素为本部门控制风险对象的基本思路,很容易就会使得生态环境相关的执法行政部门为了在本部门的职责控制范围内通过环境风险的“最后一程”或“最后一英里”需要耗费大量的社会力和人力资源,难以从生态环境的整体上对风险进行有效的考虑。所以为了有效避免社会资源投入的风险进一步扩大,可以将环境控制对象扩大到整体环境要素上,减少动用的社会成本和资源,并且也有机会规避和去掉其他社会风险规制和其他领域的社会资源投入。

## 2. 完善用途管制的环境影响评价制度

国土生态服务空间同时对现代人类社会存在自然生态的价值与社会经济的价值。自然生态服务空间也要为现代人类社会提供优质的生态服务产品以及满足现代人类的需要,生产服务空间和人类的生活空间也要具有相应的生态管理和服务的功能。所以,生态服务空间与人类的生产、生活空间并不是截然二分的完全各自独立的,而是互相交错、互相连接的关系。在自然生态服务空间管制的机制中,无论是重新划定自然资源生态空间的功能区还是重新确定自然资源生态空间的格局或者划定生态服务空间控制线,必须是通过不同的考量角度重新划定生态服务区域内都。还有就是在自然资源生态服务空间内对自然资源的对生态和经济价值的重要性和偏向进行保护从而不同的方式或程度地牺牲其社会经济的价值,这就可能会对一切依赖该生态服务区域内自然资源进行生产和生活的社会主体的经济利益安全造成直接影响。因此,当相关工作部门建立起适用规划生态控制性功能规划的影响评价制度以及生态功能区格局规划制度和生态控制线功能区规划影响评价制度时,目的是为了可以有效管制规划生态功能区空间,此时更需要设定可以适用空间合理划分的环境影响评价制度。现在的空间规划法律制度体系中,可以参考的法律制度主要是《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》,并可知其划定的生产和生活空间会对生态功能区的划分带来直接的影响。但是,从对生态空间的管制服务需求的角度检视当前的生态空间环境影响评价制度管理体系,建议环境影响评价制度适用于对生态空间的用途评价管制的法律具体化实施路径主要有:

第一,扩大战略环境影响评价对象的范围。在评价环境影响对象的基础范围上,将生态利用空间调整为保护生态的空间,而具体实施的内容包括生态空间管理功

能区划、区域生态空间管理格局的整体形态及其指标体系和区域生态空间管理控制线的具体范围及其走向等内容均需要对之进行战略环境影响评价,同时有关部门应当在其环境影响评价的法律和制度的完善过程中将其战略环评对象的范围进一步扩展至其政策的层面,并针对其生态保护和空间管制的各级相关政策进行对环境的影响评价。

第二,明确了环境影响评价的对象。根据自然资源综合利用经济发展和环境保护专项规划才可能需要对其进行了环评。但现在应当完善和改进的是,将现行的环境影响评价的对象明确为是市级以上政府及其国务院有关部门,<sup>17</sup>才有可能满足现行的生态和空间管制的影响评价制度建设需要。按照规定,环境影响评价的工作应当对生态和空间控制三类重点规划项目进行展开。

### 3. 确立统一明晰的空间用途管制监管体系

目前,自然生态空间管制的监督制度按照空间用途的类别分化在各个区域,没有形成统一的监督制度体系,所以执法的成本高、监督效能的低下也是该原因导致的。因此,需要制定统一明晰的空间用途管制监管体系:

首先,对于用途管制政策的实施情况要有所了解,对此建立相应的考核评价制度,从而让中央和人民对用途管制工作的实施开展情况有更全面的了解。根据对权利的限制,对于一些知识产权监督管理的工作,主要按照自然资源载体的使用知识产权许可、载体知识产权使用许可、产品载体生产经营许可三个关键环节,进而开展相关的工作。依托于资源载体使用许可,对非建设空间的资源进行管理。

其次,健全各类自然资源监管督察机制,明确了监管的重点、监管的力度和行政处罚的机制。执法巡查包括各类各级自然资源保护行政主管部门组织开展的日常执法巡查和监督工作,对各类违法开发或者违规管理使用资源活动的日常执法情况进行督察以及是否采用了现代信息化的手段及时进行资源动态的监测等。各类资源监管执法活动主要关注的是开发和管理利用的活动资源是否违法违规合规及对生态环境造成的影响,通过对开发者各种偏离国家利益的倾向进行监管督察和行政处罚,可以对其开发者形成威慑。在监管手段方面,充分利用多种现代信息手段和技术加强日常动态监查,比如卫星遥感监测、无人机、云计算等,并且要不定期进行突击督察,从而提高监管的成效。

<sup>17</sup> 吕忠梅:《环境法原理》,复旦大学出版社 2007-3-1

## 结语

面向新的时代,自然生态保护空间的用途自然生态管制作为我国生态与文明保护管理制度和体系的重要组成部分,是实现生态文明国家空间综合治理的能力和空间治理体系在国家现代化建设中具有重要的作用。我国要建设良好的生态社会文明,必须尽快建立系统完整地适用于生态社会文明的制度和体系,用制度方法保护自然生态环境。要建立健全保护自然生态对空间的用途和管制的制度,划定对生态文明空间保护的底线,改善对生态环境的保护制度和管理体系。所以需要分析和解决存在的诸多法律问题,落实动植物用途管制制度,从而加快生态文明管理制度建设。

而在建设生态文明的法律制度道路上,首要解决目前自然生态空间用途管制制度出现的法律问题,自然生态空间用途管制的分区管控制度不完善;自然生态空间用途管制的配套制度不完善,如生态空间用途管制的法律实施成本高昂、没有统一明晰的空间用途管制监管体系。如环境影响评价制度的对象单一及不明确、生态空间用途管制的法律实施成本高昂等等突出问题。

探索和构建完善的对自然生态和空间的用途和管制的自然生态分区管控制度,如文件中划定三条分区控制线,尤其第一条是明确生态功能和保护区域的底线,它指的是在自然生态和空间的范围内对于具有特殊重要的生态保护功能、必须经过强制性严格予以保护的生态区域,是国家保障和管理维护一个国家自然生态安全的基本法律底线和政治生命线;构建自然生态体系完善的自然生态和空间用途的区域清单管理制度,如划定一条明确自然生态和空间的用途和管制区域清单的内容,并对“三线一单”制度进行了完善。针对各要素空间,分别提出空间准入清单。健全战略性生态空间用途管制的战略性环境影响评价的制度,在战略性环境影响评价的法律和制度的完善过程中将生态用途战略环评对象的适用范围进一步扩展至法律和政策的层面,并针对战略性生态用途空间管制的各级相关政策进行战略性环境影响评价。

## 参考文献

### 著作部分

1. 王灿发.新《环境保护法》实施情况评估报告 [M].北京:中国政法大学出版社, 2016.
2. 张会恒, 魏彦杰.安徽生态文明建设发展报告 [M].安徽: .北京:中国政法大学出版社, 2015.
3. 董剑.环境保护案例解说与评析 [M].北京:知识产权出版社, 2015.
4. 周珂.环境与资源保护法 [M].北京:北京中国人民大学出版社, 2015.
5. 汪劲.环境法学 [M].北京:北京大学出版社, 2014.
6. 王圣礼.论环境法的主体与客体 [M].北京:法律出版社, 2014.
7. 刘亚龙, 王欣海, 韩建绒, 马致奇.文明施工与环境保护 [M].西安:西安交通大学出版社, 2014.
8. 贾宁.形势与政策 [M].甘肃:兰州大学出版社, 2014.
9. 侯佳儒.中国环境侵权责任法基本问题研究 [M].北京:北京大学出版社, 2014.
10. 吕忠梅.环境损害赔偿法的理论与实践 [M].北京:中国政法大学出版社, 2013.
11. 法律出版社法规中心.中华人民共和国土地管理法注释本 [M].北京:法律出版社, 2012.
12. 曲向荣.环境生态学 [M].北京:清华大学出版社, 2012.
13. 张雷.政府环境责任问题研究 [M].北京:知识产权出版社, 2012.
14. 史玉成, 郭武.环境法的理念更新与制度重构 [M].北京:高等教育出版, 2010.
15. 余俊.环境权的文化之维 [M].北京:法律出版社, 2010.
16. 蔡守秋.环境资源法教程 [M].北京:高等教育出版社, 2010.
17. 吕忠梅.环境法导论 [M].北京:北京大学出版社, 2010.
18. 李永福, 史伟利, 张绍河.21世纪高等学校规划教材 建设法规 [M].北京:中国电力出版社, 2006.
19. 陈德敏, 张孝烈.资源经济法学 [M].重庆:重庆大学出版社, 2005.
20. 杨炳芝.中国经济法理论与实务 [M].西藏:西藏人民出版社, 2004.

## 论文部分:

1. 黄征学, 蒋仁开, 吴九兴.发展趋势与政策创新 [J].中国土地, 2019(04).
2. 金志丰, 张晓蕾, 张芳怡.自然生态空间用途管制试点情况分析思考 [J].国土资源情报, 2019(02).
3. 李云, 程欢, 于海波.于“分区管控”的自然生态空间用途管制研究 [J].资源信息与工程, 2019(02).
4. 蒋仁开.发展趋势与政策创新 [J].中国土地, 2019(04).
5. 梅振中.海南探索省域“多规合一”改革需正确处理三种法律关系 [J].新东方, 2018(05).
6. 杨滨盛.河南全面启动自然生态空间用途管制试点工作 [J].资源导刊, 2018(05).
7. 何月芳.浅析城市国土空间规划编制若干问题[J].建筑工程技术与设计, 2018(08).
8. 白世强.以“三区三线”为基础统一空间用途管控的探索与思考 [J].资源导刊, 2018(02).
9. 欧阳, 刘小丽, 李元实.环境准入负面清单编制探析[J].环境影响评价, 2018(03).
10. 陈彩霞 陈静文.生态文明审计的目标及实现机制研究 [J].商业会计, 2018(16).
11. 李红艳.生态导向下全类型土地利用管制策略研究 [J].华中农业大学, 2018.
12. 陈金木, 汪贻飞, 王晓娟.论我国水资源用途管制制度体系构建 [J].中国水利, 2017(01).
13. 沈悦, 刘天科, 周璞.自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究 [J].中国土地科学, 2017(12).
14. 黄征学.国土空间用途管制的演进历程 [J].环境保护, 2017(12).
15. 李宪文.自然生态空间用途管制制度研究 [J].中国土地, 2016(12).
16. 熊善高, 万军, 于雷, 秦昌波, 吕红迪.我国环境空间规划制度的研究进展 [J].环境保护科学, 2016(03).
17. 杜震, 张刚, 沈莉芳.成都市生态空间管控研究 [J].城市规划, 2013(08).
18. 鄢祖海.武汉划定生态控制线 [J].中国环境报, 2012(05).
19. 王瑞睿.农村生态环境保护的分区体系与方法研究——以宜兴市为例 [J].南京农业大学, 2012.
20. 郑度.中国的生态空间占用研究 [J].资源科学, 2011(04).
21. 吕忠梅, 刘超.环境标准的规制能力再造——以对健康的保障为中心 [J].时代法学, 2008(04).

22. 毛小苓, 倪晋仁.生态态态评价研究述评 [J] .北京大学学报 (自然科学版), 2005(04).

## 致谢

光阴似箭, 岁月如梭, 不知不觉我即将走完在学校的研究生生涯, 回想这一路走来的日子, 父母的疼爱关心, 老师的悉心教诲, 朋友的支持帮助一直陪伴着我, 让我渐渐长大, 也慢慢走向成熟。

首先, 我要衷心感谢一直以来给予我无私帮助和关爱的老师们, 特别是我的导师曹锦秋老师, 一直不断地给我指导论文, 每天那么忙碌的情况下, 还给我修改论文, 老师, 辛苦了, 爱您。还有学位老师刘浩老师、班主任张晓飞老师、任玥老师, 还有论文指导老师吴凤君老师、刘佳奇老师、王英明老师以及韩英夫老师。谢谢各位老师对我的关心和照顾, 以及对我论文的耐心指导。从你们身上, 我学会了如何学习, 如何工作, 如何做人。

其次, 我还要真诚地谢谢同班刘丰铭同学、班长王晓明、学委李典典, 在这三年当中, 你们给予了我很多帮助, 在我的学习工作生活各个方面, 你们给我提出了很多宝贵的建议, 我的成长同样离不开你们。

再次, 我还要认真地谢谢我身边所有的朋友和同学, 谢谢你们, 你们对我的关心、帮助和支持是我不断前进的动力之一, 我的研究生生活因为有你们而更加精彩。

最后, 我要感谢我的父母及家人, 没有人比你们更爱我, 你们对我的关爱让我深深感受到了生活的美好, 谢谢你们一直以来给予我的理解、鼓励和支持, 你们是我不断取得进步的永恒动力。

程玄

2020年5月