国土空间规划体系下自然资源保护与开发利用协同路径

吕发明

摘　要：随着生态文明建设进入深水区，国土空间规划体系的建立标志着我国自然资源管理模式发生了根本性变革。如何在该体系下化解自然资源保护与开发利用之间的长期矛盾，实现二者的辩证统一与协同增效，是当前学术界与实务界关注的核心议题。本文基于系统论与空间治理理论，深入剖析了国土空间规划“多规合一”背景下资源配置的逻辑转向，即从部门分割、要素单一管理转向全域全要素、全生命周期的系统治理。文章首先揭示了当前资源保护与利用在空间布局错位、利用效率低下及要素流动受阻等方面的现实困境；进而提出了基于“底线约束—效率提升—价值转化—智慧监管”的协同路径。研究认为，通过科学划定“三区三线”强化空间底线约束，推进存量资源的高效配置与混合利用，建立生态产品价值实现机制，并依托国土空间基础信息平台实施动态监测，能够有效构建自然资源保护与开发利用的良性耦合机制，为实现高质量发展与高水平保护提供制度韧性与空间保障。

关键词：国土空间规划；自然资源保护；开发利用；协同路径

一、引　言

自然资源是人类社会生存与发展的物质基础，也是空间载体及其所承载要素的总和。长期以来，在快速工业化和城镇化进程中，我国自然资源的开发利用模式呈现出粗放、扩张的特征，导致了生态空间被挤占、环境容量超载、资源利用效率低下等一系列问题。过去各类规划之间存在内容重叠、技术标准不一、管理职能交叉等“打架”现象，使得自然资源的保护与开发往往陷入零和博弈的困局。随着自然资源部的组建以及《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》的印发，国土空间规划成为国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，这为重塑自然资源保护与开发利用的关系提供了全新的制度框架。

二、国土空间规划体系下资源治理的逻辑转向

1.从“增量扩张”向“存量优化”的资源配置逻辑转变

传统城乡规划、土地利用规划多依靠新增建设用地指标拉动经济增长，在城镇化初期起到积极作用，但也引发城市无序扩张、优质耕地与生态空间持续缩减等问题。国土空间规划体系中提出框定总量、限定容量、盘活存量的原则，也就意味着自然资源开发利用的逻辑出现根本性变化[1]。新的逻辑下城市发展边界被严格限定，资源利用重心转向城镇低效用地再开发、地下空间的复合利用和产业用地的提质增效。这就要求规划编制要依据“双评价”（资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价），在资源环境承载能力的刚性约束下倒逼产业结构调整、用地方式转变，用存量资源的精细化配置来满足高质量发展需求，从源头上缓解开发对自然生态系统的压力。

2.从“单要素管控”向“全要素统筹”的系统治理逻辑转变

过去山、水、林、田、湖、草等自然资源要素由不同的部门来管理，各种专项规划之间没有衔接，造成生态系统的完整性被割裂。水利规划重视防洪排涝而忽略了湿地生态功能，林业规划重视覆盖率而忽略了林下经济开发潜力。国土空间规划体系树立山水林田湖草沙生命共同体系统治理理念，强调全域全要素统筹管控。在此逻辑之下，自然资源的保护和开发不再是孤立的行为，而是被放在一个完整的生态系统中来考虑。规划用统一底图、统一标准、统一平台的方式实现了各类自然资源要素在空间上精准落地、功能上有机融合。

3.从“静态保护”向“动态适应”的弹性管理逻辑转变

传统自然保护区划定大多采取静态的边界管理方式，对保护区内部的所有人类活动一概禁止，在一

定程度上限制了当地社区的发展权，也加大了保护的执行成本。国土空间规划体系引入了更为灵活、科学的用途管制制度，以生态安全底线的坚守为前提，探寻保护和利用的动态平衡。在生态保护红线范围内，可在保持生态功能不变的前提下，适度允许必要的基础设施建设、考古调查和生态旅游等活动。另外规划实施过程中有体检评估机制，管理者可以根据自然资源变化和社会发展的需要调整规划策略。这体现了对人地关系发展规律的尊重，旨在建立弹性适应的管理机制，使自然资源保护更好地融入经济社会发展大局，实现生态、经济与社会效益的有机统一。

三、自然资源保护与开发利用面临的现实困境

1.空间布局错位与底线冲突

虽然国土空间规划体系已经初步建立起来，但是在具体的空间落地上，自然资源保护和开发利用之间仍然存在着布局错位的问题[2]。优质耕地资源与城市发展方向一般会重合。城市周边一般地形平坦、水源充足，是优质耕地集中的地方，而这也是城市扩张成本最低、需求最旺盛的区域，因此“保耕地”和“保发展”的空间博弈异常激烈。生态功能区和资源富集区有重叠。许多矿产资源丰富、水能资源丰富的地区，同时也是生态环境脆弱区或者生物多样性关键区。实操层面尚未形成精细化技术方案，用以划定开发边界与保护红线缓冲带、化解历史遗留矿业权与生态保护红线的空间冲突。上述空间冲突加剧规划统筹协调难度，导致部分建设项目无法落地，拉低全域自然资源利用综合效益。

2资源利用效率低下与结构性失衡

目前我国的自然资源利用率低，结构性矛盾仍然严重，影响了保护和开发之间的协调。城镇建设用地上，存在大量的批而未供土地和闲置土地，工业用地容积率偏低、产出效益不高，新兴产业和公共服务设施用地指标短缺。农业和生态用地中耕地细碎化严重，规模化经营程度不高，影响农业生产效率；生态资源往往被视为“沉睡的资产”，缺少有效的价值转化途径，导致守着绿水青山却仍然贫困的现象在部分地区依然存在。

3. 利益协调机制不畅与价值转化受阻

自然资源保护和开发利用的协调，本质上是不同的利益主体之间的博弈与平衡。保护往往会带来开发上的限制，当地政府和居民要承担机会成本，而开发的收益则会流向企业或者更广的区域。目前生态保护补偿机制还不完善，纵向转移支付力度小，横向市场化补偿机制建设缓慢，造成保护地区缺乏动力去维护生态环境。生态产品价值实现机制还存在着许多堵点。虽然“两山”理论已经深入人心，但是如何把清新的空气、清洁的水源、舒适的气候等生态产品转变为可以交易的商品或者服务，还没有统一的标准和成熟的市场交易平台。生态产业化路径单一，多局限于传统的生态旅游和林下经济，缺少高附加值的产业链条，导致“保护优先”只能成为口号，不能在经济利益的驱动下形成长效机制。

四、国土空间规划体系下协同路径构建

1.强化空间底线约束：精准划定并严守“三区三线”

统筹自然资源保护与开发利用的核心前提，是建立不可突破的刚性空间管控规则。在国土空间规划编制中，必须以资源环境承载能力评价、国土空间开发适宜性评价为依据，科学划定城镇、农业、生态空间（三区）和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（三线）。

这不仅仅是物理界限的确定，也是管控制度的明确。对于生态保护红线，实行严格的准入清单管理，保证核心生态功能不退化、面积不减少、性质不改变，作为国家生态安全的底板；对于永久基本农田，作为保障国家粮食安全的基石，严禁非农化，防止“非粮化”，通过高标准农田建设提高其生产能力；城镇开发边界作为约束城市无序蔓延的刚性管控线，倒逼城市发展向内涵式、集约型转变。

在“三区三线”的划定中，主要是处理好边界刚性与弹性的关系。可以设置战略留白区与弹性发展区，预留出未来重大基础设施建设、不可预见的战略产业的空间，防止由于规划僵化而制约未来发展潜力。同时应该建立底线控制的传导机制，将各项指标逐级分解至市、县、乡镇级规划，保证底线约束在微观操作层面可以执行、可以考核。

2.推进要素高效配置：实施存量更新与复合利用

解决保护与开发的矛盾，主要是提高单位空间的资源承载力与产出效益。国土空间规划要大力推行存量更新为主的资源配置方式，依靠城市更新、低效土地再开发、全域土地综合整治等方式来挖掘现有的土地潜力。

城镇空间内鼓励工业用地向新型产业用地（M0）转型或升级，推行新型产业用地政策；鼓励建设高层厂房，提高工业用地的容积率；利用地下空间开发技术建设地下综合管廊、地下停车场和商业设施等，释放

地表空间用于绿化、公共空间。

在农业农村空间上应该用全域土地综合整治来解决耕地碎片化、村庄布局散乱的问题。将零散的建设用地复垦为耕地，腾退出的建设用地指标用于保障农村新产业新业态的发展需要，达到“耕地增加、建设用地减少、生态环境改善”的多赢局面[3]。

3.建立价值实现机制：打通绿水青山向金山银山的转化通道

实现保护与开发内生协同，必须使保护者受益、使用者付费，把生态优势转化为经济优势。国土空间规划应主动谋划生态产品价值实现的各项空间载体和配套设施。

首先要健全自然资源资产产权制度，确定各类自然资源的产权，为市场化交易提供法律基础。开展自然资源统一确权登记工作，查清生态家底。

其次是寻找多元化的生态产品价值实现途径。对具有经营性的生态资源，可以采用特许经营权转让、生态旅游开发等方式直接变现；对具有公共性的生态产品，要建立完善的生态补偿机制和排污权、水权、碳排放权交易市场。

规划要重点布局生态 + 产业，引导资本、技术、人才等要素向生态功能区流动。规划建设生态农业产业园、康养度假基地、研学教育基地等，拉长生态产业链，提高产品附加值。用地域单元的生态产品价值核算结果来作为规划分区、用地指标分配和财政转移支付的重要依据，形成正向激励机制。

4.依托数字化治理：构建全生命周期的智慧监管体系

国土空间规划的生命在于实施，实施的关键是监管。依靠国土空间基础信息平台和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，构建自然资源保护和开发利用全过程的智慧监管体系，是实现协同路径落地的技术支撑。

该体系应该包含动态监测、及时预警、定期评估三个功能。通过整合卫星遥感、无人机、地面监测站等各方面的数据，对“三区三线”管控状况进行实时监视，并及时发现并查处违规占用耕地、破坏生态环境、突破开发边界等行为，达到天上看、地上查、网上管。

建立规划实施的体检评估机制，定期对资源利用效率、生态环境质量、规划目标完成情况进行量化评估。根据评估结果来调整规划的策略以及年度实施计划，保证规划的适应性。推进审批服务数字化改革，把建设用地审批、规划许可、环境影响评价等环节纳入统一的审批服务平台当中去，通过数据共享和流程再造的方式来提高行政审批的效率，减少人为干预的现象，保证自然资源管理政策的落实情况。

五、机制对比分析

为了更直观地展示国土空间规划体系对自然资源治理模式的重构，下表从多个维度对比了传统多规并行模式与新型国土空间规划模式在资源保护与开发利用方面的差异。

比较维度	传统多规并行模式	新型国土空间规划模式
管控目标	各类规划目标不一，侧重单一要素（如经济增长、耕地保护或林地覆盖），缺乏整体最优解。	侧重高质量发展与高水平保护的统一，追求生态、经济、社会效益的综合最优。
空间划分	部门事权分割，各类保护区、开发区边界交叉重叠，存在“飞地”和监管真空。	统一底图底数，基于“双评价”科学划定“三区三线”，实现全域空间唯一性管控。
利用方式	粗放扩张，重增量轻存量，土地利用结构固化，功能单一。	集约高效，总量锁定、存量优化，强调复合利用与地下空间开发。
实施机制	缺乏统一的传导机制，下级规划易突破上级规划，实施监督滞后。	建立“五级三类”规划体系，层层传导底线约束，依托数字化平台实施全生命周期监管。
价值取向	侧重资源的实物量管理，生态价值难以货币化，保护与发展对立。	强调自然资源资产管理，建立生态产品价值实现机制，促进绿水青山转化为金山银山。

通过上表一可以看出，新型国土空间规划模式通过顶层设计的重构，从根本上解决了传统模式下碎片化、矛盾化的问题，为自然资源的系统保护与高效利用提供了制度保障。

六、结　语

在生态文明建设的新时代背景之下，国土空间规划体系的建立不仅是规划技术的系统革新，更是国家空间治理体系和治理能力现代化的重要抓手。自然资源保护与开发利用的协同，不是简单的此消彼长，而是底线约束下优化配置、价值增值。本文研究表明要实现这种协同就必须坚定不移地执行“多规合一”改革要求，在逻辑起点上树立存量优化和系统治理的观念。□

参考文献：

[1]杨帆.面向资源管理的国土空间规划标准体系——国家标准化战略和趋势引发的思考[J].城市发展研究,2024,31(1):11-20.

[2]任雅微,朱云云.国土空间规划体系中的城市规划与可持续发展探讨[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(12):40-42.

[3]彭芳乐,乔永康,董蕴豪,等.新发展阶段城市地下空间开发利用发展战略研究[J].中国工程科学,2024,26(03):176-185.

作者单位：青海省规划设计研究院有限公司