

April 2017

Perspective of China's Spatial Governance System after 19th CPC National Congress

Fan Jie

Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China; Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China; College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China

Recommended Citation

Jie, Fan (2017) "Perspective of China's Spatial Governance System after 19th CPC National Congress," *Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version)*: Vol. 32 : Iss. 4 , Article 10.

DOI: <https://doi.org/10.16418/j.issn.1000-3045.2017.04.010>

Available at: <https://bulletinofcas.researchcommons.org/journal/vol32/iss4/10>

This Article is brought to you for free and open access by Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version). It has been accepted for inclusion in Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version) by an authorized editor of Bulletin of Chinese Academy of Sciences (Chinese Version). For more information, please contact lcyang@cashq.ac.cn, yjwen@cashq.ac.cn.



Perspective of China's Spatial Governance System after 19th CPC National Congress

Abstract

"Legislation-based, planning-oriented" is the core of modernization of spatial governance system, and whether we can reasonably planning the territory space and build beautiful homeland is an important indication of governance capacity. After 19th CPC National Congress, there will be an accelerating process of science, legalization, systematization, and democratization on China's spatial governance system and its capacity, which will mainly display in the following respects. Firstly, the major function oriented zones will tend to enhance its fundamental position of spatial planning, the major function oriented zoning will play "revolving door" role between development-planning and layoutplanning, the major function oriented zoning strategy will be significant towards long-term and stable development of territory space, and the major function oriented zoning institution will play increasing fundamental role in ecological civilization. Secondly, a spatial planning system covering all around the territory space will be initially completed, which with nation, province, and county as its basic units, with regional planning cross provincial district, prefecture-level city, and county as supplementary, aiming at regulating allocation of territorial resources, organization of spatial structure, implementation of regional policy at national, regional, and different spatial level. Thirdly, a ecological civilization system, with development-protection institution of territory space as its core, will be established to implement "Five Actions" including enhancing the ability of space governance, enhancing scientific management level, expanding resources carrying capacity, improving the quality of ecological environment, and enhancing market dynamics.

Keywords

19th CPC National Congress; spatial governance; major function oriented zones; spatial planning; ecological civilization

Corresponding Author(s)

Fan Jie ^{1,2,3}

1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China

2 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China

3 College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China

Fan Jie Doctor, Professor, graduated from Department of Geography, Peking University in 1982, now serves as Deputy Director of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS), Director of Centre for Sustainable Development Research, CAS, Member of 13th Five-Year Plan Committee of National Development and Reform Commission, Resources and Environment Audit Expert of National Audit Office, and Advisory Committee Member of China International Engineering Consulting Corporation. He has a long career of regional development strategy consulting and space planning. He is the technical leader of "Major Function Oriented Zoning" project, and led the evaluation of resources and environmental carrying capacity of post-disaster reconstruction of Wenchuan, Yushu, Zhouqu, Lushan, and Ludian, deployed by the State Council. He is now working on the projects of "National Resources and Environmental Carrying Capacity Monitoring and Early Warning" and "Provincial Spatial Planning Pilot". He has published more than 200 academic papers and monographs. E-mail: fanj@igsnr.ac.cn

我国空间治理体系现代化在 “十九大”后的新态势*



樊杰^{1,2,3}

1 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

2 中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

3 中国科学院大学资源与环境学院 北京 100049

摘要 “立法为本、规划先行”是空间治理体系现代化的核心内容，能否合理规划国土空间、建设美丽家园是衡量执政能力和水平的重要标志。“十九大”后，我国空间治理体系和空间治理能力将加快科学化、法制化、系统化、民主化的进程。主要表现在：主体功能区的基础性地位将趋于增强，主体功能区规划将扮演发展类规划和布局类规划旋转门的角色，主体功能区战略将成为指引我国国土空间有序发展的长期性和稳定性的重大战略，主体功能区制度将在生态文明建设中发挥基础性制度的作用；覆盖全国国土的空间规划体系将基本建成，通过全国、省、县为中国基本空间规划单元，以跨省级行政区、跨地市、跨市县域的区域规划为补充的空间规划体系，规范国家和地方不同空间尺度的国土资源合理配置、空间结构合理组织、区域政策合理实施；以国土空间开发保护制度为核心的生态文明制度得以确立，实施增强空间管制能力、提升科学管理水平、扩大资源承载能力、改善生态环境质量和增强市场作用力度等五大行动。

关键词 十九大，空间治理，主体功能区，空间规划，生态文明

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2017.04.010

国土空间是一个国家行使主权的场所，建设好、保护好、管理好国土空间是衡量执政党和政府执政行政能力，特别是空间治理能力的核心标准。国土空间是建设美丽家园的载体，国土空间资源是实现中国梦的最重要的自然物质基础^[1]。我国国土空间辽阔，区域间差异性显著，实现国土空间的有序管理、科学开发、合理利用，必须走“立法为本、规划先行”之路。健全空间治理的法规制度、健全空间规划体系，将成为“十九大”后我国加快空间治理体系现代化、提升空间治理能力的重大战略任务，将对实现中华民族伟大复兴具有决定性的意义。

*资助项目：国家自然科学基金重点项目（41630644），中科院科技服务网络计划（STS计划）项目（KFJ-STZ-ZDTP-021）

修改稿收到日期：2017年4月1日

“十八大”以来，我国在空间治理能力提升方面取得了长足的进步，我国已步入用系统解决问题方案的思维认知，并逐步付诸实践的空间治理体系现代化阶段^[2-6]。从目标导向和问题导向两个维度，对我国空间治理能力和治理体系现代化程度的分析表明，科学性、法制化、系统性、民主化将是未来全面深化体制机制改革的基本趋势。

科学性突出在掌握空间演变规律的基础上，充分体现中国发展阶段和制度特色，采用合理的调控方式，促进我国现代化建设步入科学合理的轨道。法制化重点突出把权利能够真真切切地关进制度的笼子里，在我国首先是管有权有势的人，管改革开放以来既得利益者。这样才能做到法律面前人人平等，才能为空间治理能力现代化保驾护航。系统化强调对空间治理过程实现“事前—事中—事后”的全流程管理，时间上是连续的且具有鲜明的目标指向，而空间上是有差异且整体利益趋于最大化。民主化强调以人的全面发展为核心的基本理念，满足人民群众的合理需求是空间治理现代化的最高形态，在形式上鼓励社会参与、民主决策的过程。

本文瞄准“立法为本、规划先行”的战略指向，顺应以上4个方面的基本趋势，从健全主体功能区基础制度、发挥主体功能区基础性作用入手，讨论建设覆盖全国国土空间的空间布局规划体系，并针对生态文明改革中建立国土空间保护和利用制度存在的问题和未来推进方向进行讨论。

1 主体功能区的基础性地位趋于增强

在党的“十八大”和十八届三中、五中全会公告中，主体功能区被确定为生态文明建设的首要任务之一，在优化国土空间开发保护格局中被赋予基础制度的地位^[7]。党中央的科学决策，有力地推进主体功能区的形成，为建设美丽中国发挥了重要作用。

1.1 把主体功能区规划一张图作为“发展类规划”与“布局类规划”的旋转门

我国在计划经济时期重发展类规划、轻空间类规

划。改革开放以来，即使我国步入大发展、大建设阶段也依然忽视空间规划^[8]。只是当人口经济和资源环境矛盾日益严峻，直接影响到可持续发展和区域增长竞争能力时，空间规划才被提到议事日程上来。近年来规划体系出现混乱的局面，一方面空间规划类型繁多、职能界定不清、规划之间打架的问题又愈加严重；另一方面，随着发展类规划中空间布局内容的增多，规划期不一致，空间精度不统一，如何协调发展类规划和布局类规划的关系也被提到议事日程上来^[9]。

主体功能区规划图有望成为习总书记要求“干到底”的“一张图”，依托这张图构建目标导向与问题导向相结合的战略体系和制度安排，才能站位高、瞄得准，管长远、统全局。主体功能区可以作为发展类规划和布局类规划的一个旋转门。在发展类规划中，通过主体功能区规划，不仅对发展战略和目标体系进行空间落实和总体部署，而主体功能区规划所表达的城镇化、农业发展、生态安全和自然岸线等四大战略格局也成为国家发展类规划的重点内容，第一个百年目标中“基本形成主体功能区布局”就是发展类规划目标之一。在布局类规划中，由于主体功能区对每个县区在我国现代化进程中的主要功能定位有了科学设置，在横向上可以统筹城镇化、区域协调发展、生态环境改善、蓝色经济空间的布局，可以作为国土空间开发布局规划的总图，可以作为空间管制政策的依据；而且通过空间规划体系的下层位落实，通过空间开发强度、不同地域空间比例关系等的管制，实现国土空间有序开发保护的顶层设计功能。

1.2 充分发挥主体功能区战略和制度在空间治理中的基础作用

(1) 确立主体功能区战略的统筹地位。我国目前实施的四大板块区域发展总体战略（东部率先、西部大开发、东北振兴和中部崛起）依然存在着前瞻性不足、顶层设计太泛、针对性和指导性欠缺等问题^[10]。

“十三五”规划将“主体功能区布局基本形成”作为

目标导向，引领区域总体战略和京津冀协同发展等。

“十九大”后，可考虑用“主体功能区”替代四大板块战略，形成长期统领、稳定实施的国土空间开发保护总体战略，通过主体功能区对第二个百年奋斗目标的国土空间“一张图”进行表达。

（2）在体制机制改革中发挥主体功能区基础制度的作用。目前实施的主体功能区规划中，真正具有“含金量”的配套政策，就是对国家级生态重点功能区的财政专项补贴，这也成为一些地方政府要求纳入生态功能区的主要动力。随着对农业主产区财政专项补贴政策的实施，以及针对不同功能区的预警管制等配套政策的出台，以往配套改革相对滞后、地方政府顾此失彼的问题就会浮出水面。因此，应在系统改革中健全配套政策体系。从提升党的执政能力入手，参考主体功能定位，制定区域差异化的干部绩效考核指标体系；以法制建设为保障，依据功能区建立资源环境承载力监测预警制度；贯彻落实推进形成主体功能区的政策措施，把有利于不同功能区的人民共享改革开放成果作为发挥政府资源配置的核心指向，把有利于增加不同功能区的经济效益作为充分发挥市场调节机制的重点取向。

1.3 不断完善主体功能区规划的若干讨论

适时启动主体功能区规划的修编。主体功能区规划已经实施5年，这5年中，国内外环境发生巨大变化，生态文明建设和经济发展新常态成为全新的规划背景。我国即将逾越中等收入陷阱步入现代化建设征程，发展新阶段和消费新需求，因此应充分认知新形势下的新机遇和新挑战，以面向第二个百年奋斗目标的蓝图作为主体功能区规划修编的目标导向，基本战略格局期限到2049年，基本格局的参数规划至2030年。

主体规划修编应以对现行主体功能区规划的评估为基础：**（1）对城镇化、生态安全和农业生产战略格局**，应关注与四大板块战略、新型城镇化战略和可持续发展战略的相互支撑关系。**（2）对优化开发区的评估**，应关注资源环境承载力的变化走势及效果，重视产业结构优

化程度和经济发展方式的转变过程。**（3）对重点开发区的评估**，应关注集聚人口和经济的能力，以及在加快城市化和工业化进程中的资源环境效应分析。**（4）对生态功能区的评估**，应聚焦生态服务功能的变化，以及与之相关的生态功能区中人民生活贫困程度的变化。**（5）对粮食主产区的评估**，在聚焦粮食生产水平和商品化率变化的同时，也要关注该类型区域的人民收入水平提高状态。**（6）对禁止开发区**，则侧重遗产保护地禁止开发的实施程度，以及遗产和自然和文化价值的变化情况。评估要从规划本身存在的问题、规划背景和实施环境变化问题以及实施规划的执行力度问题等方面追因，为修编提供基础依据。

主体功能区规划修编，应充分讨论：**（1）在命名体系上**，有无必要改变目前采用开发方式命名的方式，改为按照功能定位予以命名。**（2）在分类系统上**，有无必要在重点开发区和限制开发区之间，增加一个过渡类型，以修订目前这两类之间的突变问题，也解决功能定位命名后在省级层面有些区域因存在综合功能而造成单一主体功能不清的问题。**（3）在表达层面上**，不应再出现一个县的行政单元内存在点状开发、面状保护的表达方式，一个县应只存在一个功能定位。县内的功能分异则由县级空间规划来进一步划分并予以区别化规划。**（4）在规划形式上**，要实现海陆主体功能区规划放在一张图上，覆盖全国国土空间。

此外，应进一步完善“主体功能区”确定的四大战略格局。如：“两横三纵”的城镇化战略格局，应适应“双向开放”的要求，增加向西贯通的开发轴带数量，增加西部前沿重点区域的数量。为此，应打破以现状人口经济规模确定战略格局的框框，加大在未来国土空间开发开放格局中的作用、功能的分值。另外，十八届五中全会提出要构筑自然岸线格局，这与目前沿海县区大多被定位为重点开发或优化开发区不相适应，应重新审定海岸带开发总规模、空间结构和岸线资源保护红线，倒逼海岸带县区重新调整主体功能定位。从扶持政策设

计上,应改变目前只关注粮食和生态区域的政策扶持的状态,增加对弱势、强势两头区域的关注,特别是建立优化开发区的激励机制,助推优化开发区域提高全球竞争力和产业创新能力,加快产业结构升级转型。

2 覆盖全国国土的空间规划体系基本形成

2.1 国土空间资源特征对健全空间规划体系的客观要求

一个国家的政府执政能力如何,突出地表现为能否管好用好国土空间。同其他自然资源相比,国土空间资源因基础性、战略性、共用性和外部性的特征更为突出,而客观上要求必须科学规划、合理管制^[11]。

国土空间资源的基础性特征主要表现为与遍在的地域地点同为一体,无处不在,但区域间差异显著,且在时间上还不断发生变化,任何生产生活活动离不开国土空间资源。要利用好国土空间资源必须物尽其用,同时还应综合考虑空间尺度和空间层次,重视动态优化管理。

国土空间资源的战略性特征主要表现为其利用的效果通常需要一个很长的时间周期才能全面显现,一旦在保护开发方面出现失误就很难调整甚至无法逆转,一旦形成较高强度的开发利用格局通常就表现为很长时期处于稳定状态而难以发生实质性改变。因此要利用好国土空间资源必须着眼长远、前瞻布局。

国土空间资源的共同性特征表现为社会经济发展的方方面面往往对同一国土空间资源有着开发利用的共同取向,这就极易产生不同用途间的竞争和矛盾冲突。协调各方面的利益关系不仅要重视国土空间资源的自然适宜属性,也要充分兼顾人类生产生活活动自身的区位选择规律和空间结构变化规律的要求。

国土空间资源的外部性特征更多地表现为资源保护利用的生态、经济和社会等综合效益因保护利用方案不同而有很大的差异。保护利用的受损面和受益面、长期利益和短期利益、整体效益和局部效益、正外部性和负外部性等为规划方案优化提出了更高、更复杂的要求,

也提供了更广阔的规划空间。

国土空间资源是有限的,但人类生活生产活动利用国土空间资源的需求增长却是无限的^[12]。通过规划管好用好国土空间资源,才能实现国土资源的可持续利用,才能提升国土空间品质,才能提高国土资源利用效率,才能为企业、城市、地区和国家增强发展竞争力创造条件,才能为改善人居环境和提高人类生活福祉创造条件。

2.2 健全我国空间规划体系的讨论

健全我国国土空间规划体系,通过不同层级、不同空间尺度的空间规划纵深落实功能区,是有效发挥空间治理体系的关键举措。国土空间规划是对国土空间资源保护和利用的科学谋划,是对人类生产生活活动以及自然生态系统的空间组织和落地布局。显然,空间规划是政府进行宏观调控和微观管理的重要途径,是对国土空间资源用途的管制^[13]。空间规划的意义和价值,已被发达国家实现有序国土、营造美丽家园的实践过程所证明,空间规划成为发达国家政府执政行政的一项重要的政策工具。尽管存在着不同国家空间规划体系、规划内容以及实施规划的手段的差异,但对空间用途实行不同程度的管制是各发达国家(即使是土地私有化国家)普遍采用的做法。土地用途从属空间规划的管制是空间规划发挥作用的关键所在。

“立法为本、规划先行”,始终是治理能力现代化的主要路径。“十九大”后,尽快健全覆盖全国国土的空间规划体系应成为我国治理能力现代化进程中重中之重任务。客观地说,因国情不同、发展阶段不同、面临的问题不同、未来发展的机遇和挑战不同,没有任何一个国家空间规划的模式可以被我国照搬和套用,必须创建具有中国特色的空间规划体系。按照我国国土面积和区域单元特征,我国空间规划应按纵向层次和类型相结合的方式,可以采取“4层次+X类”架构来考虑。其中“4层次”是持续固定编制的、内容系统综合的、按行政层级划分的空间规划,包括全国空间综合规划、省

域空间规划、市县域空间规划和城镇村规划。其中,从长远看,全国层面应统一为一个综合规划,不过是通过主体功能区规划扩容实现取代其他规划,还是通过国土规划纳入主体功能区作为总体布局的方式,有待进一步论证。但全国层面上的城镇体系规划、土地利用规划没有必要独立存在,其核心内容和主要价值完全可以纳入全国综合规划中。该规划应明确国土开发战略与开发原则,确定主要类型区域的功能定位,建构全国地域空间开发利用的总体架构,提出规划期内具有全局意义的空间整治和开发的重大工程布局方案。此外,地市域规划和市县域规划没有必要同时存在,倾向于在省域规划中明确地市域开发建设的空间指引,然后直接编制市县域规划。“X类”是跨行政单元、相对灵活、目标导向比较具体的空间规划,包括跨省级行政区、省内跨地市、地市内跨市县域的区域规划。

当前,中办、国办已发文部署省级空间规划试点。省级空间规划未来应关注以下重点问题:(1)重视战略定位及规划间的冲突评估与追因应对研究。其中,将对国土空间资源开发战略和省域实现两个百年目标的衔接具有重要导向作用。(2)重视“三区三线”(“三区”指城镇、农业和生态空间,“三线”指生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界)底图确定和规划布局的互动研究。要关注人口经济的区位点、保护开发约束性管制的线,以及国土空间战略格局产生的面之间的空间匹配。(3)重视地方特色和规划体系的上下协调研究。在土地利用分类、专项重点内容的选择,以及配套体制和法规建设方面应全面融入地方特色,突出问题导向的作用。(4)重视发挥领导、专家和多方参与的作用。如果将统筹类规划上升到地方政府一把手工程的高度,对规划工作推进、规划质量提升和实现规划价值具有决定性作用。

2.3 必须克服制约我国空间规划体系形成的几个难题

(1) **空间规划的基础数据问题。**空间规划必须依据客观性、准确性程度极高的数据资源。然而,资源环境类

数据缺失,或有数据难以共享,再或共享数据又因数据规格不统一等问题严重影响其在空间规划中的使用^[4]。目前我国资源环境监测、调查和普查等体系因缺乏顶层整体设计,大量成果数据因空间匹配性和时间衔接性差而不能发挥出应有的功效。资源环境监测体系建设方面,存在观测站网体系不完善、空间布局不合理、数据采集不规范等问题。国情数据缺乏可比性,同一个部门的分类体系和标准也不统一,共享渠道不畅。

(2) **空间规划的应用基础科学体系尚未形成。**空间规划的应用基础科学发展滞后于我国空间规划的实际进程和客观需求,空间规划领域的理论方法创新尚未形成适宜中国发展特征的应用基础科学体系。当大规模开展空间规划试点时,支撑空间规划尤其是其理论创新的应用基础科学的发展严重滞后,成为空间规划科学化的主要障碍。诸如在人类活动与环境相互作用的机理的研究尚不清晰——其中,资源环境承载能力的计算依据和预测依据,空间开发强度和“三生”空间比例关系的时空分异规律,开放系统下的空间可持续性、竞争能力和公平性的均衡理论与模式,多目标和多约束条件及多实施路径前提下的经济-社会-生态空间组织的效益优化理论与方法,空间管制的学理基础与政策体系等^[5]重大的科学命题尚未得到圆满解决。更为严重的是,空间规划需要自然科学、社会科学的融合及与技术的合作,需要研究、规划和决策、社会的交融与合作,但我国目前的科研体制和科学发展战略都还难以顺应这一新型科学理念的转型需求,其中我国按照社会科学和自然科学的二元论划分方式组织确定学科战略、组织科研项目、开展绩效评价的方式产生的负面影响越来越大。

(3) **空间规划人才培养体系尚未形成。**空间规划体系虽具雏形,但在空间规划的专门人才培育方面仍非常薄弱。空间规划专业人才的知识架构应该是要具备地理学、城乡规划学、区域科学、土地科学等综合学科理论与方法,但目前在大学尚未设立以新型空间规划人才培养为目标的本科专业。

(4) 空间规划流程尚不规范。目前有城乡规划设计专门机构及交通规划等专业设计部门,但多数空间规划的研制依然没有摆脱政府编制规划、审批规划和执行规划的套路。编制、审批和执行应该在空间规划领域是相互独立的,只有技术专业部门研制空间规划,人大等立法部门审议并批复空间规划,政府实施空间规划,才能够真正发挥空间规划的效益。

3 以国土空间开发保护制度为核心的生态文明制度得以确立

3.1 目前生态文明制度建设存在的主要问题

中央发布实施生态文明体制改革总体方案以来,生态文明建设有了新理念,全面深化体制机制改革有了新部署,生态文明建设领域的重大改革有了新进展,体制机制改革举措有了新成效^[16],但依然存在一些问题。

(1) 领导干部的认识还有待进一步提高。在我国社会经济发展步入新常态,特别是经济增长进入减速换挡的阶段,我国的决策管理部门往往将生态文明体制改革放在从属和次要的位置,这在一定程度割裂了改革与发展的关系。在执政行政中,“五位一体”总体布局还没有真正破题,没有很好地将生态文明建设有效地融入政治、经济、文化建设中去。生态文明建设重约束性体制机制的设计,给决策者形成一种误区,生态文明建设似乎是抑制经济发展的举措,这也是领导认识不到位、行动不主动的一个主要认识基础。

(2) 生态文明体制改革有待进一步整合。8大制度和50多项举措,从每个举措内部之间、同一制度内部的举措和举措之间、不同制度之间都存在着缺乏统筹的问题。如同一制度中生态文明绩效考核、自然资源负债、资源环境承载力预警、领导干部问责追究等在基础评价方面是共同的,但因为部门分割,每个部门都采集一遍数据,做一遍计算,创新一堆公式,重复建设严重。由于地方政府读不懂具有较高技术含量的生态文明改革文件,依然按照各项改革任务在不同部门分解后各行其

是,不仅造成大量的重复工作,而涉及到该改革的关键内容(如承载力超载或资产负债增加的追因解析方面)却少有关注。

(3) 各地普遍存在顶层设计、综合统筹和整体改革不足的问题。一方面,照搬中央生态文明改革总体方案,全盘照搬,全面铺开,既缺乏重点也缺乏逻辑关系。另一方面,不接地气,没有差异化的改革设计,造成改革缺乏针对性,使得当地特殊的资源环境以及不同尺度的问题难以在生态文明改革试点中予以充分体现,改革的举措无法支撑城市精细化管理、区域精准化治理^[17]。如果中央在试点中监督和指导不到位,试点地区的积极性就很难达到过去搞开发区那样的高度;而实际上,生态文明体制改革较开发区建设的复杂性、艰巨性更大,领导认识和操作不到位的巨大反差必然影响改革的效果。

(4) “穿新鞋走老路”的改革方式时时出现。比如空间规划改革相对成熟,有大量的国外先进经验借鉴,我国也形成了丰富的改革试点积累,但在实施层面,空间规划理念却没有得到完全贯彻落实,习惯于按照我国以往的空间性规划的范式进行操作,导致技术至上、形式主义的问题依然严重,改革没有取得应有的效果。

3.2 “十九大”后生态文明制度建设应追求的目标

作为空间治理的保障:(1)应加快推进生态文明制度改革。从整体上部署四柱八梁。根据不同行政层级、不同区域特征、不同可持续发展问题,形成有效、可操作的体制机制,是“十九大”后全面实现深化改革任务的重要目标之一。(2)应统筹目标导向和问题导向。既要着力解决老百姓能够切身感受和最关心的资源环境问题作为当前改革的出发点和落脚点,又要立足“美丽中国”和“两个百年”的长远发展目标,超前谋划和设计,构建由国土空间开发保护制度为核心,以自然资源资产产权制度为基础,以生态文明绩效评价考核和责任追究制度为调控手段,结合资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系等政策工具,构成产权清

晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系^[18]。(3)应系统谋划、整体部署,理顺中央和地方改革的关系。明确各自改革重点和责任,形成中央和地方共同探索、协同推进生态文明体制改革的局面;以全局性、基础性改革为重点,确定生态文明体制改革的重点领域,着力解决生态文明体制机制建设的战略性、全局性问题;以区域性、阶段性、精准性改革为重点,解决地方改革重点不突出、落地不够、精度不高的问题。(4)应着力研究绿色发展利益导向的激励机制和生态环境问责严惩的约束机制。切实打破部门与部门、区域与区域的界限,打通政府与市场的联系,将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,将政府管理、社会公德体系建设同市场机制融合起来,全面提升生态文明制度的系统性、整体性、协同性。

3.3 生态文明体制改革的五大行动

(1) **增强空间管制能力行动**。健全空间规划体系,研制空间规划一张蓝图,完善规划引导项目布局的管理制度,建立空间规划编制管理办法,规划协调的法律制度。建立依据规划的国土空间开发保护制度,实施国土空间开发总量、效率与功能用途管制,建构部门协同的空间管理机制,探索统一的空间管理体制,显著增强国土空间管制能力。

(2) **提升科学管理水平行动**。打破部门界限,从科学管理、科学决策的前向和后向环节入手,整合资源环境数据平台,建立资源环境承载力监测预警机制,探索编制自然资源资产负债表,构建生态系统价值核算体系和核算机制,从而夯实生态文明建设的科学基础;推行生态文明绩效评价考核,探索开展领导干部自然资源资产离任审计试点,从而完善生态文明建设的事后考核问责机制,逐步形成科学支撑规划布局“一张图”、资源要素落实规划“一本账”、考核问责依据规划“一盘棋”的流程管理、科学运转机制。

(3) **扩大资源承载能力行动**。以发展战略为指

引,建设资源节约型、环境友好型经济社会。遵循“严控总量、节约优先、高效利用、提高效率”原则,树立底线思维,强化红线意识。通过以资源承载能力为基本约束条件,建立人口经济发展和资源承载能力相适应的发展模式,从源头上控制污染,防止对环境和生态的破坏,将各类开发建设活动和发展规划控制在资源承载能力范围内^[19]。制定有效的资源使用和环境保护策略,规范和约束资源开发利用行为,形成永续利用的资源开发利用格局;立足资源承载能力现状,科学合理利用资源,优化资源开发利用结构,提高资源综合利用能力和水平。

(4) **改善生态环境质量行动**。以改善生态环境质量、推动绿色发展为根本目标,以机制改革、体制创新、制度供给、模式探索为行动重点,从源头上控制污染,完善大气污染防治、流域水环境和土壤治理机制,建立陆海统筹的污染防治机制和重点污染物排海总量控制制度,构建农村环境治理体制机制,规范环境信息公开制度。健全环境保护管理制度,以整合管理资源、提升监管效能、消除环境监管盲区为重点,科学建立网格化环境监管体系,形成各级政府组织实施、环保部门统一协调、相关部门各负其责、全社会广泛参与的环境监管大格局。建立健全生态环境治理体系,全面推进环境治理能力现代化建设,着力加强污染防治和生态环境安全管理,显著改善人居环境和投资环境质量,努力缔造天蓝、地绿、水净的优美宜居生态环境。

(5) **增强市场作用力度行动**。以市场主体和市场机制建设为重点,通过协调推进自然资源确权登记,加快建设绿色金融体系培育资源环境产品交易和投融资主体;按照“能定价的”通过价格调节供需,“不能定价的”完善生态补偿机制的思路,加快资源性产品价格改革,完善用能权、碳排放权、排污权交易体系和土地有偿使用制度,在资源环境市场体系建设中实现率先突破,显著增强体制机制改革的市场作用力度。

参考文献

- 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 江淮, 2012, (12): 22-34.
- 张高丽. 大力推进生态文明 努力建设美丽中国. 新华文摘, 2014, (4): 1-5.
- 《认真学习十八届三中全会精神 全面深化改革 学习读本》编辑组. 认真学习十八届三中全会精神 全面深化改革 学习读本. 北京: 当代中国出版社, 2013.
- 王业强, 魏后凯. “十三五”时期国家区域发展战略调整与应对. 中国软科学, 2015, (5): 83-91.
- 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本. 北京: 学习出版社, 2016.
- 中共中央组织部干部教育局. 五大发展理念案例选-领航中国. 北京: 党建读物出版社, 2016.
- 樊杰. 中国主体功能区划方案. 地理学报, 2015, 70(02): 186-201.
- 樊杰. 我国主体功能区划的科学基础. 地理学报, 2007, 62(04): 339-350.
- 杨伟民. 规划体制改革的理论探索. 北京: 中国物价出版社, 2003.
- 孙久文, 原倩. 我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻. 改革, 2014, (04): 80-87.
- 樊杰. 主体功能区战略与优化国土空间开发格局. 中国科学院院刊, 2013, 28(02): 193-206.
- 陆大道. 中国区域发展的理论与实践. 北京: 科学出版社, 2003.
- 樊杰, 孙威, 陈东. “十一五”期间地域空间规划的科技创新及对“十二五”规划的政策建议. 中国科学院院刊, 2009, 24(06): 601-609.
- 徐勇, 张雪飞, 李丽娟, 等. 我国资源环境承载约束地域分异及类型划分. 中国科学院院刊, 2016, 31(01): 34-43.
- 樊杰, 郭锐. 面向“十三五”创新区域治理体系的若干重点问题. 经济地理, 2015, 35(01): 1-6.
- 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要. 北京: 人民出版社, 2016.
- 樊杰. 决策背景复杂化态势与智库建设科学应对的探讨. 中国科学院院刊, 2016, 31(12): 1366-1374.
- 中共中央, 国务院. 生态文明体制改革总体方案. 北京: 人民出版社, 2015.
- 樊杰, 王亚飞, 汤青, 等. 全国资源环境承载能力监测预警(2014版)学术思路与总体技术流程. 地理科学, 2015, 35(01): 1-10.

Perspective of China's Spatial Governance System after 19th CPC National Congress

Fan Jie^{1,2,3}

(1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;

2 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

3 College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract “Legislation-based, planning-oriented” is the core of modernization of spatial governance system, and whether we can reasonably planning the territory space and build beautiful homeland is an important indication of governance capacity. After 19th CPC National Congress, there will be an accelerating process of science, legalization, systematization, and democratization on China's spatial governance system and

its capacity, which will mainly display in the following respects. Firstly, the major function oriented zones will tend to enhance its fundamental position of spatial planning, the major function oriented zoning will play “revolving door” role between development-planning and layout-planning, the major function oriented zoning strategy will be significant towards long-term and stable development of territory space, and the major function oriented zoning institution will play increasing fundamental role in ecological civilization. Secondly, a spatial planning system covering all around the territory space will be initially completed, which with nation, province, and county as its basic units, with regional planning cross provincial district, prefecture-level city, and county as supplementary, aiming at regulating allocation of territorial resources, organization of spatial structure, implementation of regional policy at national, regional, and different spatial level. Thirdly, a ecological civilization system, with development-protection institution of territory space as its core, will be established to implement “Five Actions” including enhancing the ability of space governance, enhancing scientific management level, expanding resources carrying capacity, improving the quality of ecological environment, and enhancing market dynamics.

Keywords 19th CPC National Congress, spatial governance, major function oriented zones, spatial planning, ecological civilization

樊杰 中科院战略咨询院副院长、中科院区域可持续发展分析与模拟重点实验室主任，博士，研究员。1982年毕业于北京大学地理系，是国家发改委“十三五规划”专家委员会委员、国家审计署资源环境审计工作咨询专家、中国国际工程咨询公司专家委员会顾问。长期从事区域发展战略咨询和空间规划研制工作。担任“全国主体功能区规划”技术负责人，牵头完成了国务院部署的汶川、玉树、舟曲、芦山、鲁甸灾后重建规划的资源环境承载能力评价任务。目前正在组织开展中央深改任务“全国资源环境承载能力监测预警”“省级空间规划试点”等科研项目。发表学术论著200余篇（部）。E-mail: fanj@igsnr.ac.cn

Fan Jie Doctor, Professor, graduated from Department of Geography, Peking University in 1982, now serves as Deputy Director of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS), Director of Centre for Sustainable Development Research, CAS, Member of 13th Five-Year Plan Committee of National Development and Reform Commission, Resources and Environment Audit Expert of National Audit Office, and Advisory Committee Member of China International Engineering Consulting Corporation. He has a long career of regional development strategy consulting and space planning. He is the technical leader of “Major Function Oriented Zoning” project, and led the evaluation of resources and environmental carrying capacity of post-disaster reconstruction of Wenchuan, Yushu, Zhouqu, Lushan, and Ludian, deployed by the State Council. He is now working on the projects of “National Resources and Environmental Carrying Capacity Monitoring and Early Warning” and “Provincial Spatial Planning Pilot”. He has published more than 200 academic papers and monographs.

E-mail: fanj@igsnr.ac.cn