

# 新华文摘

【半月刊】



8

2019

ISSN 1001-6651

**2018，基层治理几大靶点**（新华社半月谈记者）

**新社会阶层：理论溯源与中国经验**（张海东 等）

**新时代我国农产品质量安全的形势与任务**（肖 斌）

**核心价值作为中华现代文明的精神标识**（万俊人）

**货币信用的变化与前景**（陈 元）

**美国农业发展的中国元素分析**（刘 欢）

**中国诗歌年选（2018）**（陈 永 等）

**《应物兄》：临界叙述及风及门及物事心事  
之关系**（王鸿生）

**有花的阳台**（任 敏 等）

**关于我国学前教育立法的思考**（成利娟 等）

**量子反常霍尔效应与材料物理学**（高基冲）

**网络舆情的基本共识及其动态规律再认识：  
多维视角考察**（钟洪音）

**哲学家及其政治责任**（原 敏·编）

**在国家与科学之间：中国科学基金制的  
创立及其历史意义**（肖 斌）

【总第668期·2019年4月20日出版】



微信公众号

主管单位：国家新闻出版广电总局  
主办单位：人民出版社  
编辑出版：新华文摘杂志社

社长：李春生  
总编辑：喻阳  
副总编辑：王善超  
副社长：刘仲明

编辑部电话：(010)65132880  
传真：(010)65132880  
市场部电话：(010)65170515

邮购热线：(010)65250042  
地址：北京隆福寺街99号金隆基大厦  
邮编：100706  
网址：<http://www.xinhuanet.com>

印刷：北京新华印刷有限公司  
国内总发行：北京报刊发行局  
邮发代号：2-344（小字本2-243）  
订购处：全国各地邮政局  
国外总发行：中国国际图书贸易总公司  
（100044 北京车公庄西路35号）

国外代号：SM7  
ISSN 1001-6651 CN 11-1187/Z  
广告登记：京东工商广字第0253号  
定价：19.00元（小字本16.00元）

### 政治

- 2018，基层治理几大靶点 ····· 新华社半月谈记者 7  
“合并浪潮”：农村基本建制单元重组与民主争议  
····· 邓大才 8  
国家发展的“天花板”究竟在哪？ ····· 朱 锋 11

### 社会

- 新社会阶层：理论溯源与中国经验  
····· 张海东 杨城晨 13  
理论自觉与实践建构：社会学、社会工作的  
学科使命 ····· 徐永祥 17  
中国网络社会的发展历程与时空扩展 ····· 刘少杰 19

### 新华观察

- 新时代我国农产品质量安全的形势与任务 ····· 肖 放 23  
美丽中国与国土空间用途管制 ····· 黄贤金 25  
全球老龄化：事实、影响与政策因应  
····· 王杰秀 安 超 29

# 美丽中国与国土空间用途管制

黄贤金

**摘要:** 结合十九大报告内容, 阐述了以人与自然为核心的美丽中国建设的内涵, 即包括: “三个阶段”的战略任务, 人与自然和谐共生现代化的“三个方针”, 支撑美丽中国的“三个体系”, 完善生态环境管理制度的“三个职责”, 以及体现人与自然命运共同体的“三个自然”; 分析了美丽中国所体现的资源环境可持续承载、秩序国土以及新型绿色化等方面的格局特征; 基于上述认识, 尤其是国土空间是美丽中国的载体性质, 从自然资源统一管理体系、国土空间融合机制、国土空间治理体系、绿色发展共享机制以及生态资本富民机制等方面, 提出了支撑美丽中国的国土空间用途管制新机制。

**关键词:** 美丽中国; 绿色发展; 人与自然和谐; 人类命运共同体; 国土空间用途管制

**中图分类号:** F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2018)06-0001-07

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.06.001

“中国特色社会主义进入新时代, 我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”, 而“优美生态环境需要”和生态产品不平衡不充分发展的矛盾是社会主要矛盾的重要方面。据此, 习近平总书记在十九大报告中明确指出“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”。生态文明建设的不断深入, 将积极推进美丽中国目标的实现。为此, 这里着重结合十九大报告, 阐述美丽中国的建设内涵, 分析美丽中国的格局特征, 提出构建支撑美丽中国的国土空间用途管制新机制。

## 一、人与自然和谐现代化的美丽中国建设内涵

美丽中国是人与自然和谐的空间图景。美丽中国意味着我国生态环境根本好转, 即基本建立清洁低碳、安全高效的能源体系和绿色低碳循环发展的经济体系, 基本形成绿色发展的生产方式和绿色低碳的生活方式, 基本建立生态安全屏障体系, 大气、水、土壤等环境状况明显改观<sup>[1](P79-80)</sup>。因此, 美丽中国是生态文明建设的目标所在, 需要通过生态文明这一“千年大计”加以推进和落实。美丽中国建设, 需要把握“三个阶段”的战略任务, 遵循人与自然和谐共生现代化的“三个方针”, 构建支撑美丽中国的“三个体系”, 完善生态环境管理制度的“三个职责”, 构建体现人与自然命运共同体的“三个自然”。具体是:

### (一) 实施“三个阶段”战略, 不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要

针对人民群众日益增长的优美生态环境需要, 十九大报告明确了建设生态文明的路线图, 也是

基金项目: 国家社科基金重大项目“大数据背景下我国大型城市资源环境承载力评价与政策研究”(17ZDA061); 江苏省决策咨询研究基地“‘生态环境高质量’的河长制、湖长制系统治水研究”(18SSL032)

作者简介: 黄贤金, 长江学者, 南京大学地理与海洋科学学院教授、博士生导师(江苏 南京 210023)

实现美丽中国目标的战略部署。主要是：“从现在到二〇二〇年，是全面建成小康社会决胜期”，打好包括污染治理等重要内容的攻坚战，通过全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战，“使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”；“从二〇二〇年到二〇三五年，基本实现社会主义现代化，生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现”；“从二〇三五年到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，生态文明将全面提升，从而提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”。因此，美丽中国目标不仅是现代化强国的重要组成部分，也是与中国现代化强国的建设道路相辅相成、协同推进的，更是人类命运共同体建设的重要内容。

## （二）遵循“三个方针”指引，实现人与自然和谐共生的现代化

针对经济社会发展与资源环境生态协同的需要，十九大报告提出，“必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针”，从而有利于“形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽”，从而使得生态文明建设作为现代化的重要内容，建设人与自然和谐共生的现代化。节约优先、保护优先及自然恢复三个方针都是针对人与自然不够和谐的现实问题，且相互关联。节约优先有利于倒逼生产方式和生活方式的转型；保护优先有利于规范过度开发利用自然资源、占用环境容量的行为，而自然恢复为主则有利于改善现有的退化生态系统，因此，都是人与自然和谐的关键所在。

## （三）构建“三个体系”内涵，探索美丽中国建设路径

针对产业低端化所导致的资源环境高成本以及环境治理压力大、生态安全屏障体系欠缺这些实际问题，我国将推进绿色发展、着力解决突出环境问题以及加大生态系统保护力度，作为推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局的重要举措。通过这些举措的实施，将“建立健全绿色低碳循环发展的经济体系”“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”“优化生态安全屏障体系”，从而统筹山水林田湖草系统治理，形成绿色发展方式和生活方式，走出生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境。

## （四）强化“三个职责”统一，实行最严格的生态环境管理制度

针对我国自然资源分散管理、生态环境多头管理的体制性障碍，改革生态环境监管体制，也是美丽中国建设重要举措。据此，结合生态产品的公共物品特征，十九大报告提出“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，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责”，从而构建从产权主体、保护主体到破坏主体、执法主体等的职责内涵，这将有利于进一步提升我国自然资源管理以及生态环境监管的效率，从而更有效地推进美丽中国目标的实现。

## （五）形成“三个自然”格局，筑就人与自然命运共同体

针对长期以来过度强调改造自然的生态伦理观，十九大报告提出“人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。”为此，“像对待生命一样对待生态环境”，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，不仅是有效防止在开发利用自然上走弯路的前提，也是有效防止伤及人类自身的前提，更是构建人类命运共同体的重要内容。因此，“三个自然”的生态伦理格局，不仅是中国人与自然生命共同体构筑的需要，也是全球环境治理、全球生态安全、清洁美丽世界的战略需要，更是中国作为成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者的国际责任体现。

因此，按照美丽中国建设目标所确立的“三个阶段”“三个方针”“三个体系”“三个职责”“三个自然”，诠释了“节约资源和保护环境的基本国策”的战略内涵，坚定了树立和践行绿水青山就是金山银山理念的信心，构建了中国生态文明建设的战略路径、战略方针、战略体系、战略职责以

及战略目标，其所构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，不仅架构了中华民族永续发展的“千年大计”，也将为全球发展尤其是人类命运共同体的建设贡献中国智慧。

## 二、美丽中国的格局特征

美丽中国，作为中国民族永续发展的生命体，是全体中国人民享受美好生活的空间载体，是“五位一体”空间战略的空间载体，是支撑强国梦以及中国全球化发展战略的空间载体。因此，美丽中国就是要打造与现代化发展进程相适应的“科学、适度、有序的国土空间布局体系”。科学，着重体现在合理协同人与自然关系；适度，着重体现在形成生态友好的绿色化建设方式；有序，着重体现在合理布局国土空间和开发度。因此，美丽中国的格局特征着重在于以下方面：

### （一）资源环境可持续承载：中国人与自然生命共同体健康发展的根本所在

资源环境是人类经济社会活动的基础，而资源环境可持续承载，则是区域自然生态系统健康的基础，是人与自然和谐现代化的基础。2017年5月26日，中央政治局关于《推动形成绿色发展方式和生活方式》的决定中，明确提出要注重“生态功能保障基线”“环境质量安全底线”“自然资源利用上线”。而资源环境可承载则是生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线的共同体现。

而由于一段时期，过度地开发利用自然资源以及破坏生态环境，不可避免地造成了资源环境损失，加剧了资源环境承载力的下降，经济社会发展路径依赖的国土空间扩张发展面临着巨大的压力。主要是：一是以建设用地占用为目标的开发利用，加剧了建设用地开发强度与基于资源环境可承载所限制的建设用地空间供给能力不平衡。从全国各省域建设用地开发均衡度来看，达到高度均衡程度的省域9个，仅占全国土地总面积的18.0%；达到良性均衡的省域15个，占全国土地总面积的34.3%；而处于失衡状态的省域空间虽然仅有8个，但占全国土地总面积却高达47.7%<sup>[2]</sup>。二是重大战略区域的资源环境可承载压力大。例如，以长江经济带为例，有研究基于资源环境承载力测算了长江经济带各省域所剩余的可开发空间，结果表明还未超过国土空间开发限度的省域仅有重庆市、四川省、贵州省和云南省<sup>[3]</sup>。可见，以资源环境承载力为基础，严格国土开发的边界，划定国土开发空间的限度，这样才使得人与自然生命共同体的和谐发展有了可遵循的空间格局。

为此，2013年中共中央十八届三中全会明确要求建立资源环境承载力动态监测与预警机制。因此，需要综合分析各类自然资源、环境要素等相互关系，以兼顾要素综合性与单要素限制性的资源环境综合承载力评价体系为基础，以构建跨部门、动态更新的动态监测体系为重点，形成全覆盖、全时空、动态性的资源环境承载力监测预警机制，尤其是加强生态脆弱区、重点生态修复区以及重大生态环境风险区段的监测预警，从而构建资源环境禀赋与经济社会发展的空间协同新格局，为人与自然生命共同体健康发展打下科学基础。

### （二）新型绿色化：美丽中国的美丽本质

美丽中国，是“绿色发展方式和生活方式”的具体体现，是“良好生产生活环境”的具体体现。而2015年中央政治局提出“新型绿色化”则是美丽中国的实现路径，也是人与自然和谐共生的具体体现，更是“山水林田湖草生命共同体”的发展要求。

由于我国尚未形成绿色发展方式和生活方式，不仅在国土空间上造成了生态修复、环境治理的压力，而且还带来了资源环境损失。例如，有研究表明，1997—2013年我国经济发展的资源环境损失占12.94%~21.01%<sup>[4]</sup>。因此，基于新型绿色化的战略要求，需要更为科学地处理好经济发展、人民福祉和生态环境保护的关系，避免不科学和过度追求短期利益的生态环境保护行为。主要是：

一是以全产业链的生态环境成本最小化实现生产方式绿色化。通过完善资源环境市场机制，实现自然资源和环境要素占用外部成本的内部化，激励企业通过生态产业链方式实现生产方式绿色化

发展;二是以绿色消费、绿色出行、绿色居住为核心推进生活方式绿色化,包括:构建引导绿色消费的政策制度,形成有利于绿色出行的交通网络和设施体系,推进有利于绿色居住的社区制度;三是山水林田湖草生命共同体为目标打造生态安全的绿色空间,尤其是遵循不同区域人与自然的规律,构建符合区域自然特征、提升生态安全能力、体现美好生活需要的绿色空间体系。

### (三) 秩序国土格局:有序化国土空间布局体系的战略目标

国土空间是人类赖以生存和发展的载体,是区域经济、政治、文化、社会、生态等要素相互作用的“底盘”,同时,也是经济社会转型时期经济、政治、社会、文化、生态等要素冲突的“焦点”。所谓秩序国土,是政治、社会、经济、文化、生态等多重因素协同过程在国土空间的具体体现,更是支撑全球化高度发展和国家经济社会可持续发展的理想空间格局。秩序国土的构建,将有利于应对经济与生态空间功能不够协调、区域发展不够均衡、人地关系不够和谐等方面的国土空间困境,从而形成人地和谐、战略协同、人文国土的国土空间新秩序<sup>[5]</sup>。例如,海南省全省各种土地、林地、城市规划、海洋等规划矛盾、重叠的图版72.1万块,面积达1587平方公里<sup>[6]</sup>。若按这一状况推及全国,则有43万平方公里的规划空间存在冲突,也不可避免地对生态环境、耕地保护等空间存在影响。

秩序国土空间的构建,需要借助国土空间治理体系。因此,国土空间治理现代化不仅是国家治理现代化的重要内容,也是实现人与自然和谐现代化的重要实现路径。为此,《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》明确提出构建“以市县行政区为单元,建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系”。十九大报告中,所提出的“国土空间用途管制制度”、“国土空间开发保护制度”、“形成节约资源和保护环境的空间格局”、“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”等,都是结合当前及今后较长时期内我国空间治理的需求,对空间治理体系核心内容的深刻阐述,对于促进秩序国土空间格局的形成,构建科学适度有序国土空间布局体系具有重要战略意义。

## 三、构建支撑美丽中国的国土空间用途管制新机制

国土空间是美丽中国建设的载体。为此,十九大报告提出“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”的要求,因此,美丽中国这一人与自然和谐的空间图景,需要通过协调国土空间开发保护关系,实施更严格的国土空间用途管制制度加以实现。为此,建议:

### (一) 构建以山水林田湖草生命共同体为基本特征的自然资源管理体系

自然资源是美丽中国的要素基础。从世界自然资源管理来看,统一立法、综合管理正成为一个趋势。因此,我国也需要结合国情,遵循十九大报告提出的“三个职责”统一行使的要求,探索形成了以土地为载体的自然资源综合管理<sup>[7]</sup>:

1. 形成统一的自然资源分类及认定标准,避免在分类管理体制下,同一自然资源有不同的类型认同问题,从而更为科学地揭示自然资源基本国情,提升自然资源管理绩效;

2. 突破土地、林业、水、矿产、海洋等各类自然资源要素分别立法、各自管理的现状,在现行法律法规体系基础上,结合山水林田湖这一生命共同体建设的要求,制订《自然资源法》,从法律上保障自然资源管理的协同性、统一性和有序性;

3. 依托土地资源这一有形、可分割的空间载体,完善自然资源综合信息,以为自然资源统一管理提供基础与支持。同时,重要自然资源区域可实行类似于自然保护区统一管理制度,例如,进一步建立和完善国家公园制度,加大对于生态脆弱空间的保护力度。

### (二) 构建以资源环境可持续承载为科学根基的国土空间融合机制

资源环境可持续承载是美丽中国的基本保障。资源环境超载不仅是区域人与自然冲突的表征,

也将导致区域自然生态系统的退化。由于资源禀赋以及经济发展分工的差异，使得不同区域的国土空间既有功能分工，也有功能协作，还有功能竞合，因此，需要以资源环境可持续承载为前提，形成空间协同、功能融合、互为补充的国土空间融合机制，为此：

1. 以资源环境可持续承载为基础，确定不同区域的国土空间容量。资源环境承载力，体现了可以科学预期的时期内，区域自然资源、生态环境等要素所能够持续支撑相应时期生活水平的最大人口规模，以及可持续增长的最大经济规模。因此，较为充分体现了人与自然的空间协同性。而这一协同性，可以体现在生产、生活、生态空间的协同，因此，可以基于资源环境承载力，测算各个区域的最低耕地保有规模、最适生态用地规模和最大建设用地规模，并由此确定农业生产空间、生态保护空间以及建设用地发展空间，促进“三生”空间的协同有序。

2. 以资源环境可持续承载的国土空间容量为基础协同要素关系。国土空间容量是国土空间经济容量、政治容量、文化容量、社会总量和生态容量的集合<sup>[8](P13-16)</sup>，这五者共同构建秩序国土的基石。国土空间政治容量反映了其对全球化以及多民族共同发展的支撑能力；国土空间经济容量反映了一定技术水平下对于经济发展及其方式的支撑能力；国土空间文化容量反映了国土空间发展中对于文化继承、保护和文化创新的包容能力；国土空间社会容量反映了社会或公众对于国土空间调整的需求和可接受能力；国土空间生态容量反映了国土空间的资源环境承载能力<sup>[4]</sup>。只有实现政治、经济、文化、社会及生态容量的空间协同，这能更有效地支撑“五位一体”战略的有效实施。

3. 建设以国土空间容量为表征的秩序国土监测预警机制。虽然十八届三中全会着重提出了“建立资源环境承载力监测预警机制”，但从秩序国土来看，还需要考虑国土空间的经济、政治、文化以及社会容量，尤其是关注历史文化所形成的生态伦理观对于人与自然关系的影响，以及社会发展政策对于资源环境占用的影响，从而更加全面地揭示资源环境承载力的内涵，并据此形成以国土空间容量为表征的国土秩序监测预警机制。

### （三）构筑以秩序国土为发展导向的国土空间治理体系

国土空间治理是美丽中国实现的路径保障。国土空间治理过程，也是国土空间要素配置不断优化从而逐步科学、适度、有序的过程，是特定区域空间范围内自然资源、生态环境要素与经济、政治、文化、社会、文化等要素持续协同、整体优化利用的过程，并且这一过程也是与所在区域发展战略以及相邻区域人地关系系统不断协同的过程，即是美丽中国不断实现的过程。主要是：

1. 结合大国发展规律、全球化发展态势，尤其是结合中国发展过程中国土空间格局过程，围绕“一带一路”、长江经济带发展战略、京津冀一体化发展战略以及其他国家重大战略布局，制订相应的国土空间治理政策，从而进一步提升国土空间对于重大战略实施的支撑功能；

2. 秩序国土是推进陆地、海洋、领空、地下和海洋深部全域立体开发的指挥棒。基于秩序国土，区分重大战略区以及省、市等不同尺度的国土空间，塑造新型经济空间、战略通道、资源基地和安全屏障，从而提升国土空间对于经济转型发展、增强经济发展新动能、促进高质量发展的保障功能；

3. 关注秩序国土构建中的重大或关键问题，如气候变化、地缘政治等。例如，随着清洁能源的需求，页岩气开发得到了重视，但页岩气大面积的不当开采，不仅加大水资源损耗和污染压力，还将影响粮食生产、灌溉用水等方面的问题，因此，这一区域的国土空间用途管制中就需要协调处理能源—水—食物的相关关系问题。尤其是在大国全球化战略中，更加需要注重海外区域开发模式的地缘政治问题<sup>[9]</sup>。

### （四）构架以资源环境权益为主要依托的绿色发展共享机制

资源环境权益是美丽中国实现的产权基石。“绿色青山就是金山银山”，而要使得属于不同产权主体的“绿色青山”共创“金山银山”，就需要创新自然资源及环境要素的权益实现机制。为此，

建议:

1. 界定自然资源及生态环境产权体系,实现自然资源及生态环境资产的人格化。2016年十八届六中全会决定提出“建立健全用水权、用能权、排污权、碳排放权初始分配制度”。当然,还包括其他各类自然资源及生态环境的产权制度,都需要构建完整的产权体系。因此,需要通过自然资源及生态环境资产产权体系的构建,为构建支撑绿色发展的资源环境权益机制提供支撑。

2. 以自然资源及生态环境权益为依托,构架包容性、共享型的绿色发展机制。在当前绿色发展中,存在着政府或企业“包打天下”的状况,这不仅影响了资源环境权益主体的权益实现,而且也影响了绿色发展机制的可持续推进。因此,需要积极创新资源环境产权主体参与绿色发展的机制,使得资源环境产权能够持续分享绿色发展或生态补偿“红利”。

3. 以“三块地”改革为抓手,探索绿色发展的农户福利改善机制。农村各类自然资源及生态环境要素,都是农村集体及农户的重要资源环境资产。尤其是农村集体土地资产更是农村资源环境资产最为重要的组成部分。因此,借力“三块地”改革,基于农户土地产权,创新生态环境治理外部性收益的土地权益分享机制,不仅是保障并实现农户土地权益的需要,也有利于乡村脱贫以及乡村振兴战略的实施。

#### (五) 构营自然资本增值的生态富民机制

自然资本是美丽中国实现的价值所在。人类社会财富包括自然资本、人造资本、人力资本等内容<sup>[10](P57-66)</sup>。自然资本不仅是人类社会财富的重要组成部分,更是实现可持续发展的根本支撑。但如何构建有利于自然资本增值的人类财富体系,尤其是探索出生态富民的自然资本增值机制,不仅是人与自然和谐的根本要求,更是“绿水青山”发挥“金山银山”效应的重要路径。为此建议:

1. 以生态资本核算为抓手,量化生态资本价值。自然资源资产负债表,是量化生态文明考核的重要内容。因此,需要以深化落实中共中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》为契机,构建符合各地实情的生态资本核算体系,全面核算省、市、县(市、区)乃至乡镇的生态资本,量化生态资本价值,并结合主体功能区以及生态文明建设要求,以生态资本保值增值为目标,完善自然资源资产负债表评估制度。

2. 以自然资源产权制度改革为契机,赋予农户或市民以生态资产产权。2016年《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》明确提出,“创新全民所有自然资源资产所有权实现形式,推动所有权和使用权分离,完善全民所有自然资源资产使用权体系”。因此,需要:(1)赋权于居民,结合自然资源产权确权登记,进一步明确农村集体、居民以及其他自然资源使用者对于自然资源的占用、使用等权能;(2)丰富自然资源资产使用权权利类型,适度扩大自然资源使用权的转让、出租、担保、入股等权能,夯实全民所有自然资源资产有偿使用的权利基础;(3)以“平均地权”为指导完善自然资源产权权益分配机制<sup>[11]</sup>,实现自然资源权益在国家、集体、农户以及企业之间的合理分享。

3. 以自然生态空间管制为红线,构建符合区域主体功能特征的生态补偿区域体系。随着自然生态空间管制制度的有效落实,尤其是耕地及基本农田、生态保护等红线的落地,发展权的空间转移与补偿问题也将进一步需要明确。为此,需要:(1)以市场决定为主导,创新流域、区域以及各类资源环境产权要素的生态补偿实现方式或机制;(2)基于主体功能区规划尤其是自然生态空间管制规划,完善区域、流域生态补偿办法,从而为构建更为完善的生态补偿机制提供基础;(3)形成针对用地权、用水权、用能权、碳排放权、排污权、海洋使用权、林权等资源环境产权的确权或初始权利及交易办法,以便引导发展权的合理转移与优化配置,并为资源环境产权价值实现提供市场环境及制度保障。

4. 以创新自然保护区保护为方式,构架融入社区参与的生态养民新机制。探索改革“画地为



牢”式的自然风景区或保护区管理方式，借鉴加拿大魁北克省通过建立资源开发区实施资源保护的  
国际经验<sup>[12](P83-85)</sup>，对于适合社区参与管理的保护区，让当地居民参与到自然保护区建设与保护，  
使得当地居民的可持续生计与保护区的可持续发展相结合。为此，建议：（1）适当引入社区参与的  
保护区治理模式，政府独立监管或引入第三方监管保护区的关键性生态环境或生物保护指标，节省  
政府保护区建设与运行成本；（2）赋予社区或当地居民适当的经营权或生态资本产权，使得其在确  
保生态资本保值增值的前提下，开展生态资本经营；（3）引入非营利机构参与保护区建设与管理，  
并建立保护区管理、社区参与、第三方权益等多方协同的评估制度，不断促进保护区生态资本的  
保值增值，以为改善居民生态福利、促进生态富民提供积极支撑。

### 参考文献

- [1] 中共中央宣传部理论局. 新时代面面观[M]. 北京:学习出版社/人民出版社,2018.
- [2] 陈逸,黄贤金,陈志刚,等. 中国各省域建设用地开发空间均衡度评价研究[J]. 地理科学,2012(12).
- [3] 张竞珂,陈逸. 长江经济带土地开发均衡度及限度评价研究[J]. 长江流域资源与环境,2017(12).
- [4] 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(10).
- [5] 单卫东,黄贤金,吴常艳. 秩序国土:内涵特征、战略意义及政策建议[J]. 南京社会科学,2015(10).
- [6] 柳昌林,涂超华. 海南先试先行,对规划乱象说“不”[N]. 新华每日电讯,2017-12-16(3).
- [7] 黄贤金,杨达源. 山水林田湖生命共同体与自然资源用途管制路径创新[J]. 上海国土资源,2016(3).
- [8] [美]Gerrit J. Knaa. 土地市场监管与城市理性发展[M]. 国土资源部信息中心,译. 北京:中国大地出版社,2003.
- [9] 李涛,杨文越,杨中庆,等. 全球战略背景下中国海外区域开发新模式及实践[J]. 土地经济研究,2014(2).
- [10] World Bank. *Monitoring Environmental Progress: A Report on Work in Progress*[R]. Washington, D. C. : The World Bank,1995.
- [11] 谢静琪,林圣豪. 平均地权之土地价值分配战略[J]. 土地经济研究,2017(2).
- [12] [美]Terry L. A., D. R. Leal. 环境资本运营:生态效益与经济效益的统一[M]. 翁端,等,译. 北京:清华大学出版社,2000.

## Beautiful China and the Land Space Use Control

HUANG Xian-jin

**Abstract:** Combining with the report of the 19th CPC National Congress, this paper expounds the connotation of constructing a beautiful China with man and nature as its core, which includes ‘three stages’ of strategic task, ‘three principles’ of harmonious coexistence between man and nature, ‘three systems’ of supporting a beautiful China, ‘three responsibilities’ of improving the eco-environment management system and ‘three nature’ embodying the community of common destiny for man and nature. The paper analyses the characteristics of the sustainable carrying capacity of resources and environment, the land space use order and the new greenization, and puts forward a new mechanism for improving the control of land space use around a green development road of constructing a beautiful China.

**Key words:** beautiful China; green development; harmony between man and nature; community of shared future for mankind; land space use control

(责任编辑 刘传红)