

·每期一题·

本期主题:生态文明建设

党的十八大报告指出,大力推进生态文明建设。建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。本期“每期一题”从优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等方面提出了相关建议。

## 优化国土空间开发格局的 16 条建议

田明(北京师范大学社会发展与公共政策学院)

党的十八大报告明确提出了“优化国土空间开发格局”的战略要求。国土空间开发格局不仅关系到能否建成美丽中国,也关系到能否使生活在这片土地上的人民永续幸福地生活。优化国土空间的开发格局是实现生产空间的集约高效、生活空间的宜居适度,生态空间的山清水秀的前提和基础。优化国土空间的开发格局需要从长远和全局的角度把城市空间、农业空间和生态空间统筹起来,具体有如下几点建议:

### 一、从长远和全局的角度优化国土空间开发格局

(一)把优化国土空间的开发格局贯穿于发展建设的全部过程。优化国土空间的开发格局是一个长期的过程,必须着眼未来,着手当下,在发展理念上时刻保持对于国土空间优化的重视,贯穿于发展建设的全部过程。在发展的过程中,不能因为追求暂时的或短期的利益,尤其是追求经济利益而对土地进行无序乃至无节制的开发,挤压生态空间,过度掘取自然资源;也不能因为国土空间得到了局部优化或者当前国土空间开发程度还比较低,而放松对国土空间开发格局优化的努力。因为国土空间的开发具有不可逆性,一旦改变了国土空间用途的性质,造成空间开发无序、低效,甚至环境恶化,恢复和纠正要付出极其高昂的代价,甚至即使付出了高昂的代价也不可能完全恢复和纠正。

(二)从全局和区域协调发展的角度制定优化方案。优化国土空间开发格局是一个全局性的战略,其实施的影响范围是跨行政区、跨经济区和跨流域的,因此也必须在区域协调和区域互动的基础上考虑优化方案。一方面,小至一村一镇、大至一市一省,任何地区国土空间的开发都会对周边地区和其他地区产生

影响,反过来,如果没有周边地区或其他地区的协调和配合,合理、高效、宜居、美丽的国土空间开发格局的形成也是空谈;另一方面,国土空间开发格局必须从全国一盘棋的整体角度进行规划才能取得成效,从各地的自身利益考虑不仅损坏全局利益,反过来最终也会殃及自身利益。

(三)把握国土开发优化的节奏和次序,做到科学优化和精细优化。优化国土空间开发格局要顺应工业化、城镇化、信息化和农业现代化的总体演变趋势和演变规律,准确把握国土开发优化的节奏和次序。我国尚未完成工业化,城镇化有很长的道路要走,农业现代化基础薄弱,信息化水平相对较低。工业化和城镇化对国土空间开发需求的特点会随着发展进程的推进而不断变化,农业现代化和信息化对工业和城镇布局,对生产空间、生活空间以及生态空间的界限进行重塑。以建设生态文明为主要目标的国土空间开发格局优化的手段之一是要逐步拓展生态空间,保持国土开发的节奏和时序,就能在很大程度上顺应发展变化,做到科学优化和精细优化,实现生态空间的拓展。

### 二、按照主体功能区的定位优化国土空间开发格局

(四)严格按照国家主体功能区定位进行国土开发。这是现阶段优化国土空间开发格局的重点。主体功能区定位是依据各个地区自然生态状况、水土资源承载能力、区位特征、环境容量、现有开发密度、经济结构特征、人口集聚状况、参与国际分工的程度等多种因素而确定的,是从全国一盘棋的角度来思考国土空间开发的格局。《全国主体功能区规划》确定的优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类地区

的定位及范围和相关政策配套为各地区国土开发方式、开发方向和开发内容提供了依据。

(五)严格实施《主体功能区规划》。省级人民政府是本辖区内《国家主体功能区规划》的具体落实和检查单位,并负责本辖区内主体功能区的规划编制任务。省级政府不仅要指导所辖市县在市县功能区划分中落实主体功能定位和开发强度要求,还要指导所辖市县在规划编制、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等各项工作中遵循全国和省级主体功能区规划的各项要求。这是保证规划的能够切实落实,国土空间开发格局能够得到优化的根本。

(六)按照《主体功能区规划》的要求规范国土开发秩序,加强国土开发的监测和执法。国土开发无序,不切实际的盲目开发,贪大求多,以“发展”和“保护”的名义挥霍土地是目前国土开发过程中存在的十分严重的问题。严格禁止和杜绝以“开发”资源和“保护”生态的名义在限制开发区和禁止开发区进行生态功能用地的转换。各地区在实施和执行《国家主体功能区规划》和制定本辖区范围内的主体功能区规划时,要尽可能扩大限制开发区和禁止开发区的面积,建立更多的各种类型的生态保护区。严格土地利用审批,定期对管辖范围内的土地利用和国土开发进行监测。

### 三、以集约型城镇化道路为重点优化生产和生活空间

(七)推进城乡建设用地置换,提高土地集约利用水平。顺应我国城镇化水平逐步提高,乡村人口数量逐步下降的趋势,推进城乡建设用地的置换和城镇开发占地与农村居民点缩小的用地置换,在总量上控制城镇建设用地规模增加,提高土地利用的集约程度。在乡村人口减少比较明显的地区,逐步推进村镇合并和土地的集中利用和规模化利用,在不适合人类居住和产业开发的地区,鼓励移民,恢复自然生态。与此同时,加强中心村和中心镇的公共设施建设,提高公共服务能力,建设美丽乡村。

(八)集约高效开发城镇用地,优化城镇空间结构。在快速城镇化的过程中,如果没有合理的约束机制,城镇无限蔓延、粗放的用地方式不会得到根本的遏制。根据城镇人口增加的速度和规模,合理确定新增城镇建设用地规模,鼓励从城镇已有建设用地中挖掘用地潜力,提高用地的集约程度,节约利用土地。

按照每万人建设用地面积来评价不同规模城镇建设用地的集约程度。合理布局城镇工业、服务业、科教卫生文化事业、交通物流和居住等的用地,理顺大型产业开发区与大型居住区,就业密集区和居住密集区的空间配置关系,降低城镇居民平均出行时间。非特别需要,严格控制大型产业开发区和居住区的建设。尤其重要的是要合理布局城市生产空间和生活空间,扭转城市建设过程中重生产轻生活,为发展生产而损害生活的倾向。

(九)以推进中小城市发展为重点培育城市群,促进不同规模城镇均衡发展。我国目前总体上大城市和超大城市的扩展速度要高于中小城市。然而城市规模的快速膨胀会引发大量的城市问题,更为重要的是完全实现中国的城镇化,通过城镇化来提升和释放中国的发展潜力,必须提高和充分发挥中小城市的作用。逐步调整资源过度向大城市、特大城市集中的趋势,尤其是要改变政府有倾向地引导资源向大城市集中的做法。在国土资源有限、人口规模庞大的情况下,要以中心城市为核心,推进量多面广的中小城市的发展,培育功能互补,协同创新能力强,空间布局协调,生态保障高效的城市群,从而达到化解大城市和特大城市的城市问题,优化区域城镇空间格局,提升区域整体竞争力的目标。

(十)建设绿色城市,优化生活环境。作为未来最主要的生活和生产的承载空间,城市的质量和生活在很大程度上决定着生活在其中的人的生活质量和幸福感受。推进城市产业结构升级,发展无污染、低消耗、高附加值产业,淘汰落后产能,减少排污,降低城市的能耗水平,打造低碳城市。大力推进城市绿化,拓展绿色空间,提高人均绿地面积。城市绿化要见缝插针,在道路两侧、沟渠沿岸、街道角落、庭院内外、墙角、荒废地、铁路夹角等不能作为其他用地,而又对建筑等不造成损害的尽可能进行绿化。把绿化和美化充分结合起来,营造美好的生活环境。

### 四、以保护耕地资源为核心优化农业发展格局

(十一)推进耕地占补平衡,坚守耕地红线。保护耕地是优化农业发展格局的核心。要继续实施最严格的耕地保护制度,在相同质量耕地占补达到平衡以及非占不可的前提下审批耕地的用途改变,保持耕地总量不减少。完善耕地保护制度,提高对基本农田建设

财政扶持力度,加大对各类违法侵占农田的打击力度,做到各类建设用地尽量不占耕地和少占耕地。根据土地肥沃程度、自然条件和亩产量等设立农田等级制度,按照农田的等级对违法占地和违法毁地进行程度不同的责任追究。

(十二)进行用途管理,促进农业合理布局。以国家构建的“七区二十三带”农业发展空间格局为核心,城镇化与劳动力转移相结合,鼓励农业规模化生产,提高农业生产效率。按照自然条件和因地制宜的原则,促进农业生产的区域布局。实施农用地用途管理,在不改变农业用地性质的基础上,遵从市场的引导,优化农业生产结构和区域布局,开发高效优质农产品,促进农业生产的多元化,品种的多样化。

(十三)提高农业生产能力。加强农业基础设施和水利设施建设,推进耕地整治,强化农业防灾减灾能力,全方位改善农业生产条件,促进农业稳产高产。适应市场需求变化,加快农业科技进步和科技创新,提高农业物质技术装备水平和农业劳动生产率,促进农业生产过程高效、快捷,实现农业现代化。建立快捷便利的农产品流通体系,减少流通环节,降低损耗。

#### 五、挖掘国土潜力,拓展生态空间

(十四)通过集约利用土地挖掘国土空间潜力。通过集约利用城镇建设用地,提高农业用地的单位面积

产量,优化空间布局等多种渠道挖掘国土潜力,通过存量用地的内部挖潜扩展用地,降低由于空间布局不合理造成的空间浪费。通过全面梳理各类工业区、产业园区的用地状况,评价用地集约程度,制定集约用地的整体方案,挖掘潜力。通过内部挖潜,保证建设用地和农业用地少占和不占生态用地。在确保本区域耕地和基本农田面积不减少的前提下,在适宜的地区实行退耕还林、退牧还草、退田还湖,扩大生态空间。

(十五)全面培育生态空间,提高生态质量。科学合理制定生态空间建设布局,全面优化生态空间,提高湿地、水域、森林、草地等生态用地的自然修复能力和生态功能。按照区域生态功能的类型,制定针对不同区域的优化方案,提高生态质量。通过建立和完善生态补偿机制,人口转移、产业结构调整等多种方式降低人类活动对生态功能区的开发程度,全面保护自然环境。鼓励探索建立地区间横向援助机制,生态环境受益地区应采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式,对重点生态功能区因加强生态环境保护造成的利益损失进行补偿。

(十六)保护与开发相结合,提高海洋资源综合开发能力。充分开发和利用海洋的生态功能,保护海洋生态环境,各类开发活动都要以保护好海洋自然生态为前提,尽可能避免改变海域的自然属性。

## 关于全面促进资源节约的 17 条建议

朱佩明(上海市委党校党史党建教研部,上海行政学院政党研究所)

### 一、控制能源消费总量,加强节能降耗的管理

(一)建立完善我国城市机关办公建筑和公共建筑节能监测平台。对国家机关办公建筑和公共建筑节能实施动态监控,并将采暖、制冷、照明等能源消耗情况按有关规定向社会公布。新建国家机关办公建筑和公共建筑必须按照国家有关规定安装用电、用水、用气等计量、数据采集和数据传输装置,并与城市能耗监测系统联网。依法制定城市能耗消耗定额和超定额加价制度,逐步形成能耗指标交易机制,通过节能改造或购买节能量的方式降低能耗水平。

(二)降低产业碳排放和产品碳含量。围绕钢铁、有色、石化、建材等高碳行业,突出引进和研发低碳技术,降低产业碳排放和产品碳含量。加快促进新能源、新材料、先进装备制造、节能环保等新兴产业规模化,开展行业关键性技术攻关。严格落实制定计划、监督抽查、后处理等步骤,加强对石油等能源产品、建筑节能产品、燃煤燃气产品、绿色照明产品、节水产品、机电产品、可降解产品等耗能相关产品的强制监督抽查力度,宣传和推广节能效果好的产品。

(三)发展城市低碳交通。城市低碳交通发展战略的主要路径将是通过城市各种交通方式的碳排放量现