

加快构建高质量国土 空间开发保护格局

黄征学 吴九兴

摘要 高质量的国土空间是由提供动力源和维护生态安全、粮食安全、边疆安全和能源安全等不同空间组成的系统。本文参考国土空间细分为城镇、农业和生态三类空间的做法，分析和刻画了近10年来三类空间的变化趋势，提出三类空间存在城镇空间经济和人口集聚不匹配、农业和生态空间发展不充分、城乡建设空间开发不平衡、能源和粮食生产与消费空间不协调等问题，针对这些问题从四个方面提出解决的基本思路。从推动三类空间差异化高质量发展的角度，分别从空间联动、空间差异发展、空间管制等方面提了五点政策建议。

关键词 高质量发展动力源 生态安全 粮食安全 边疆安全

[中图分类号] F301.2 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2023) 02-0099-14

一、引言

高质量国土空间开发保护格局是统筹发展和安全的新格局，是由高质量发展的动力源和动力系统共同组成的新格局。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，支持城市化地区、农产品主产区、生态功能区差异化发展，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。党的二十大报告指出，要“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”。理论界也对该问题开展深入研究。从构建

【基金项目】 安徽省自然科学基金面上项目“都市圈跨界区域土地利用转型的格局、机理与效应——以南京与合肥都市圈为例”（批准号：2208085MD86）。

【作者简介】 黄征学，中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所研究员，邮政编码：100038；吴九兴，安徽师范大学地理与旅游学院副教授，本文通讯作者，邮政编码：241002。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

需求看,一是尊重自然、建设人与自然和谐共生现代化的需要,二是高效利用国土空间、实现高质量发展的需要,三是国家空间治理及治理能力现代化的需要(杨伟民,2020)。然而,“三大空间”关注的重点任务各不相同,城市化地区的重点是高效集聚经济和人口,生态功能区是有序推动人口转移及提供高质生态产品,农产品主产区是增强农业综合生产能力,进而保障国家农产品供给(薄立明,2020;杨伟民,2020)。这种观点更加强调生态文明的空间秩序、安全健康的韧性城市、中心城市和城市群的辐射带动、绿色发展和“山水林田湖草沙”生命共同体、高质量的空间布局和支撑体系等方面的关系。但要统筹山水林田湖草沙系统治理,则必须统筹兼顾、整体施策、多措并举,充分考虑人类实践活动对整个自然系统及其子系统可能造成的影响;不断加强生态战略研究,持续研究自然资源保护战略、能源开发与利用战略;充分发挥科技创新的驱动作用,不断强化生态环境治理、监测、修复等关键核心技术的自主研发能力(马俊杰,2022)。在构建策略上,要深入剖析国土空间开发保护的潜力和挑战,建构“胡焕庸线”过渡带生态保护,以及文化传承和经济建设协调战略,协同建设绿色发展的空间格局(王静等,2022);要尊重客观规律,推进点线面耦合,统筹增长极开发和面上保护,发挥比较优势,处理好集聚与分散、开发与保护的关系(肖金成等,2021);要增强城市群、都市圈和区域中心城市的能级,打造重大生产力布局的新形态(樊杰,2020)。在格局优化上,需要在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价上,基于对国土空间的认知、矛盾问题的发现,进行科学的国土空间规划和保护。在空间治理上,要实现人地和谐,需要优化国土空间开发保护格局,严格城市扩张底线,构建城市生态空间网络,保护优质农业空间格局,进行流域资源保护和生态修复(邓兴栋等,2022)。在制度层面上,做好区域—要素统筹是构建国土空间开发保护制度的关键所在(林坚等,2018),统筹划定“三区三线”(张尚武等,2022),做好生态空间和土地管控(陈耀,2021)。综上,通过对理论文献的简要回顾可以发现,相关学者对我国国土空间开发保护格局的构建研究作了较好的探讨,对什么是高质量国土空间开发保护格局缺少全面的理解,对高质量发展动力系统、动力源协同联动研究较少,对中国式现代化的要求在高质量国土空间开发保护中的嵌入不够。本文认为,高质量的国土空间布局要统筹好发展和安全、发展和保护、发展和合作三大关系,是由既包括动力源,也包括维护生态安全、粮食安全、能源安全、边疆安全等共同构成的动力系统。因此,本文首先从国土空间开发保护现状的诊断入手,揭示国土空间开发保护存在的问题,并结合新时代国家经济高质量发展的要求,从不同空间尺度论述构建高质量国土空间开发保护的途径,为新时代国家经济高质量发展提供决策参考。

二、国土空间开发保护格局的成效基础

2000年以来,伴随着区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新

型城镇化战略的深入实施，城镇空间快速重组，农业空间和生态空间稳步调整，国土空间开发保护呈现新格局。

（一）城镇空间分化态势逐渐明朗

中国经济进入新常态以来，城镇空间快速重组，部分城镇化地区快速发展，经济和人口集聚能力不断增强，同时有些城镇化地区发展缓慢，甚至进入负增长，经济和人口出现外流，城镇空间发展不平衡的问题越来越明显。“两横三纵”城镇化战略格局中，长江轴带、沿海轴带和京广京哈轴带集聚经济和人口的能力明显强于陇海兰新轴带、包昆轴带（见表1）。从近10年发展态势看，沿海轴带和京广京哈轴带尽管受南北差距扩大影响，集聚经济能力下降明显，但集聚人口的能力依然高于长江轴带、陇海兰新轴带和包昆轴带。从国家“十四五”规划提出的19个城市群看，京津冀、辽中南、哈长3大城市群不论GDP占全国的比重，还是人口占全国的比重，都在下降；长三角、长江中游、成渝、粤闽浙、北部湾、滇中、黔中、兰西、宁夏沿黄9大城市群，GDP占比和人口占比都在上升；珠三角、山东半岛、中原、关中、山西中部、呼包鄂榆、天山北坡7大城市群的GDP占比和人口占比则有升有降。这表明19个城市群内部也有分化（见表2）。从城市来看，“七普”和“六普”的数据表明，27个省会城市人口均在增加，除兰州人口占全省的比重略有下降外，其余26个省会城市人口占全省的比重都在上升。其中，西安人口占比上升最多，达到10.1%。不过，也有47个地级行政单元建成区的常住人口在减少。其中，人口减少4%以上的有12个，人口减少2%—4%的有14个（中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组，2020）。

表1 2010—2021年“两横三纵”经济和人口集聚变化趋势

轴带	GDP占全国比重(%)			常住人口占全国比重(%)		
	2010	2021	占比变化	2010	2021	占比变化
长江经济带	44.31	46.43	2.12	42.65	42.75	0.10
陇海兰新线	8.34	7.97	-0.36	9.10	9.38	0.28
沿海	50.49	44.69	-5.80	30.01	33.21	3.20
京广京哈	30.73	25.58	-5.15	20.77	22.07	1.30
包昆	6.19	6.10	-0.09	6.21	6.63	0.43

数据来源：根据 Wind 数据库整理测算。

表2 2010—2021年19个城市群经济和人口集聚变化趋势

城市群	GDP占全国比重(%)			常住人口占全国比重(%)		
	2010	2021	占比变化	2010	2021	占比变化
长三角	18.41	20.18	1.77	10.80	11.66	0.86
京津冀	9.79	8.34	-1.45	7.86	7.83	-0.03
珠三角	8.43	7.37	-1.06	4.22	5.54	1.32

续表

城市群	GDP占全国比重(%)			常住人口占全国比重(%)		
	2010	2021	占比变化	2010	2021	占比变化
山东半岛	9.04	8.79	-0.25	7.21	7.91	0.70
长江中游	7.74	9.28	1.54	9.02	9.02	0.00
中原	6.06	6.22	0.16	8.98	8.84	-0.14
成渝	5.29	6.74	1.45	7.39	7.45	0.06
辽中南	4.44	2.27	-2.17	2.93	2.72	-0.21
粤闽浙	4.01	4.90	0.89	4.15	4.24	0.09
哈长	3.82	1.97	-1.85	3.68	3.01	-0.57
关中	2.08	2.23	0.15	3.22	3.09	-0.13
北部湾	2.02	2.13	0.11	2.99	3.13	0.14
呼包鄂榆	1.97	1.45	-0.52	0.81	0.85	0.04
滇中	1.11	1.51	0.40	1.64	1.65	0.01
山西中部	0.98	1.01	0.03	1.15	1.13	-0.02
黔中	0.80	1.32	0.52	1.96	2.07	0.11
天山北坡	0.62	0.60	-0.02	0.42	0.49	0.07
兰西	0.60	0.63	0.03	1.09	1.09	0.00
宁夏沿黄	0.32	0.36	0.04	0.38	0.43	0.05
合计	87.53	87.32	-0.21	79.90	82.13	2.23

数据来源：根据 Wind 数据库整理测算。

(二) 农业空间范围向北移动较为明显

伴随着工业化和城镇化推进，农业结构调整、新增建设占用耕地的规模越来越大。根据自然资源部门的统计，1957—1996年，中国耕地年均净减少超过600万亩；1996—2008年，年均净减少超过1000万亩；2009—2019年，年均净减少超过1100万亩。南方省份是退耕还林的主战场，是工业化和城镇化快速发展的集中地，耕地减少更快。第三次国土调查的数据显示，全国水稻面积增加区域占45%，主要位于北方，全国水稻面积减少区域占55%，主要位于华东和华南。降水量800mm以上的耕地占39%，降水量800mm以下的耕地占61%。一年三熟的耕地面积占15%，一年两熟的占37%，一年一熟的占48%。第三次国土调查和第二次土地调查10年中，耕地面积减少较大的广西、四川、贵州、重庆、陕西、山西、山东7个省份中，4个省份位于南方；耕地面积增加较多的新疆、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江5个省份全部处于北方。第三次国土调查的数据进一步显示，北方黑龙江、内蒙古、河南、吉林、新疆5个省份耕地面积较大，占全国耕地面积的40%。北方耕地面积快速增加，推动农业发展新空间不断向北移动。北方粮食产量在2005年首次超过南方粮食产量。近年来，南、北方粮食产量占比差距持续扩大，2021年，北方粮食占比超过南方18.8个百分点。

点。从2008年开始，“南粮北运”逐步被“北粮南运”取代，成为农业发展新的稳态（黄征学、张燕，2018）。

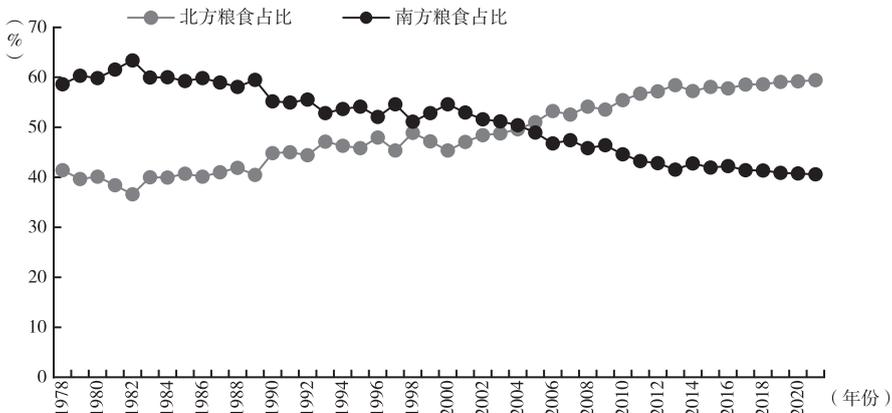


图1 改革开放以来南北方粮食占比变化趋势

资料来源：根据《中国统计年鉴》整理得到。

（三）生态空间范围向东偏移逐步显现

《全国主体功能区规划》明确提出，构建以青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵带（以下简称“两屏三带”）以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区为重要组成的生态安全战略格局。至此，“两屏三带”成为生态保护修复的重点。新时代以来，伴随着长江经济带发展与黄河流域生态环境保护和高质量发展先后上升为区域重大战略，特别是“生态优先，绿色发展”原则的确立，长江和黄河流域生态环境保护和修复受到社会各界越来越高的重视。国家“十四五”规划和《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》提出建立以青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区、长江重点生态区和东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等为主体的“三区四带”生态保护和修复格局。这充分体现了生态空间的陆海统筹思维，实际上海岸带和海洋生态空间一直存在，且国家层面亦高度重视。在国家战略和顶层设计中将海岸带统一纳入国土空间生态修复与保护格局，更加重视大河大江及海洋空间的生态保护。与“两屏三带”生态安全战略格局相比，“三区四带”生态格局包括长江和黄河全流域，生态空间由西部的黄土高原—川滇生态屏障沿主干流向东延伸到海。同时，强化统筹陆海生态环境保护，增加东部海岸带。表明在生态文明建设的大背景下，重点流域生态安全受到更多重视，流域人与自然和谐共生成为探索中国式现代化的重要载体。同时也表明生态空间沿着长江、黄河向东偏移。

（四）不同空间主体功能稳步增强

《全国主体功能区规划》根据资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价，结合开发密度和发展潜力，从开发强度的角度将全国划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区4类地区；从主体功能的角度将全国划分为城镇化地区、农业地区和生态地区3类；从强度和功能两个方面明确各地的发展方向。从目前的情况看，进展比较顺利。例如，3个优化开发区和18个重点开发区包括的19个城市群，2021年常住人口占全国的比重比2010年高2.23个百分点，11年间常住人口增加8923.51万人。优化开发区中，上海、北京已开始城乡建设用地减量化发展。全国重点生态功能区县的数量由最初的476个增加到2021年的819个，增加了343个；禁止开发区的数量由2010年的1443个增加到2021年的1952个，增加了509个（见表3）。设立生态保护红线制度，中国陆域生态保护红线面积占陆域国土面积比例超过30%；划定35个生物多样性保护优先区域，112中特有珍稀濒危野生动植物实现野外回归。农业地区尽管耕地在减少，但2010—2021年间粮食产量增加1.36亿吨，维护粮食安全的功能稳步增强。

表3 2010—2021年禁止开发区数量变化情况

类型	2010年数量(个)	2021年数量(个)	增减(个)
国家级自然保护区	319	474	155
世界文化自然遗产	40	56	16
国家级风景名胜区	208	244	36
国家森林公园	738	897	159
国家地质公园	138	281	143
合计	1443	1952	509

数据来源：根据收集资料整理测算。

三、国土空间开发保护格局存在的问题

近年来，伴随生态文明理念逐渐深入人心以及区域协调发展的积极推进，国土空间开发保护格局逐渐优化，高质量发展动力源得以加快构建，高质量发展动力系统逐渐形成，但由于多方面原因，国土空间开发保护依然还存在城镇空间经济和人口集聚不匹配、农业和生态空间发展不充分、城乡建设空间开发不平衡、能源和粮食生产与消费空间不协调等问题。

（一）城镇空间经济集聚和人口集聚不匹配

经济集聚和人口集聚基本匹配是协调发展的重要表现形式，也是缩小城乡区域发展的重要手段（黄征学、吴九兴，2022）。尽管从我国19个城市群看，2021年GDP

占全国的比重与常住人口占全国的比重差距并不大，但从京津冀、粤港澳大湾区和长三角3大动力源地区看，经济占比比人口占比多12.29个百分点，从“十四五”规划提出优化提升的京津冀、粤港澳大湾区、长三角、长江中游和成渝城市群看，经济占比与人口占比的差距也达11.83个百分点。从超大特大城市经济和人口集聚匹配度看，2020年，上海、北京、深圳、重庆、广州等21个超特大城市GDP占全国比重32.83%，但人口占全国的比重仅14.87%，两者相差17.96个百分点。从27个省会城市看，GDP占全省比重比人口占全省比重多10个百分点的城市有兰州、吉林、武汉、长沙、拉萨、成都、合肥、银川8个城市，其中最高的兰州GDP占比比人口占比超出19.22个百分点，表明部分省份在“强省会”中更强调经济集聚。

（二）农业空间和生态空间发展不充分

农业空间和生态空间是维护粮食安全与生态安全的重要载体。2009年颁布的《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009—2020年）》提出“从13个粮食主产省（区）选出680个县（市、区、场）作为粮食生产核心区”，“从晋、浙、闽、粤、桂、渝、贵、云、陕、甘、宁11个非粮食主产省（区、市）选出120个粮食生产大县（市、区）”，共800个产粮大县。经几次扩容，目前产粮大县已有1039个。重点生态功能区县也从第一批和第二批认定的476个增加到819个。2020年，全国共有县（市、旗、自治县）1871个，表明大多数县或者是农业空间，或者是生态空间。第七次全国人口普查的结果显示，2020年，县市常住人口7.48亿人，占全国人口比重52.98%，但GDP仅占全国38.30%，两者相差14.67个百分点。除此之外，2010—2020年间，县域人均GDP从全国平均水平的86.2%下滑至72.3%，二产增加值全国占比从51.9%下滑至40.1%，县域发展不充分的问题非常突出。一方面，农业空间和生态空间需要强化保护，尽量减少人类活动干扰；另一方面，超大的存量人口规模和发展不充分的现实需要跨越式高质量发展，努力实现共同富裕目标。同时，140个边境县2010—2020年人口持续流出的问题也值得高度重视。总体而言，农业空间和生态空间发展和保护、发展和安全的问题相互交织。

（三）城乡建设空间开发不平衡

城乡建设空间均衡开发是提高资源节约集约利用的重要途径。随着新型城镇化战略的深入实施，农村人口向城市转移，农村建设用地减少和城镇建设用地增加相协调，尽量降低新增建设用地占用农业空间和生态空间，对维护粮食安全和生态安全具有重要意义。第七次全国人口普查数据显示，全国居住在城镇的人口占63.89%，居住在乡村的人口占36.11%。但第三次国土调查的数据显示，全国城市和建制镇用地共1035.12万公顷，占城镇村及工矿用地总面积的29.32%，村庄用地2193.56万公顷，占镇村及工矿用地总面积的62.13%（见表4）。意味着城镇近64%的人口占用不到30%的城乡建设用地，农村近36%的人口占用近62%的城乡建设用地，表明村庄用地节约集约利用效率低下。近10年，全国乡村居住人口从2010年的50.32%下降到2020年的36.11%，下降14.21个百分点，但村庄用地却从1847.28万公顷增加

到2193.56万公顷，增加了346.28万公顷。从不同区域的城市看，东南沿海地区城市和城市群开发强度高，部分城市，如深圳、东莞、佛山、珠海等都超过30%的警戒线，但中西部很多城市开发强度总体比较合理。

表4 中国国土“二调”和“三调”中城镇村及工矿用地规模及占比变化

地类名称	“二调”面积(万公顷)	占比(%)	“三调”面积(万公顷)	占比(%)
城镇村及工矿用地	2873.90	100	3530.64	100
城市用地	352.76	12.27	522.19	14.79
建制镇用地	372.28	12.95	512.93	14.53
村庄用地	1847.28	64.28	2193.56	62.13
采矿用地	225.45	7.84	244.24	6.92
风景名胜区及特殊用地	76.13	2.65	57.71	1.63

数据来源：自然资源部第二次土地调查和第三次国土调查数据整理。

(四) 能源和粮食生产与消费空间不协调

大宗物质生产空间和消费空间相对协调是防范贸易风险和交易风险的重要举措。近年来，南北分化日益严重，经济中心不断南移。2021年，南方省份GDP占全国的比重64.75%。南北方经济占比差距从2010年的20.92个百分点上升到2021年的29.50个百分点。南方人均GDP也从中华人民共和国成立初期不足北方的9成持续上升，于1997年首次超越北方，2020年是北方的1.2倍。在经济增长新空间和城镇空间逐步向南方转移过程中，农业空间和能源空间则持续向北移动。南北方粮食产量差距逐渐扩大，能源产地也开始向山西、陕西、内蒙古等不断集中。2010年，山西、内蒙古、陕西三地煤炭产量仅占全国的54.14%，但到2021年，三地煤炭产量占全国比重上升到72.02%，上升了17.88个百分点。粮食、能源的生产与消费空间不断向相反方向移动，导致运输距离越拉越长。以国家铁路货运平均距离为例，在煤、石油、钢铁及有色金属、金属矿石、水泥、木材、粮食等大宗商品中，除了煤（特别是焦炭）和粮食的平均运距在扩大，且均在1000公里左右外，其他大宗商品平均运距都在稳步缩小（见表5）。

表5 2010—2020年国家铁路货运平均距离

指标(公里)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
货物平均运距	831	832	835	830	814	792	802	825	808	785	765
煤	642	653	645	647	646	619	626	651	659	658	656
焦炭	990	1031	1070	1034	1028	1007	1025	1060	1064	1059	992
石油	942	898	855	851	870	842	810	779	749	739	749
钢铁及有色金属	1093	1090	1124	1108	1088	1038	987	934	896	876	806

续表

指标(公里)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
金属矿石	652	669	653	635	576	533	528	560	537	511	501
非金属矿石	705	708	693	688	622	564	529	507	561	580	534
矿建材料	362	373	354	313	285	342	399	334	339	324	327
水泥	521	460	427	375	387	367	374	348	339	371	359
木材	1361	1104	1131	1122	1066	845	780	780	752	770	648
粮食	1302	1795	1817	1791	1765	1811	1790	1974	1903	1981	1837

数据来源：2010—2021年《中国统计年鉴》数据整理。

四、构建高质量国土空间开发保护格局的基本思路

瞄准不匹配、不充分、不平衡、不协调四大问题，系统谋划国土空间开发保护新格局，增强中心城市、都市圈和城市群的承载能力，增强农业空间、生态空间和边疆地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能，加快构建高质量发展动力系统。

（一）推进城镇空间经济和人口高质量协同集聚

从欧美等发达国家经验看，经济和人口都同时向少数地区集中。例如，加拿大三分之二的人生活在多伦多、蒙特利尔和温哥华，美国东西海岸和五大湖区是美国乃至全球的人口稠密带，西欧经济产出强度远远高于东欧。改革开放以来，特别是伴随着社会主义市场经济体制的建立，中国经济向海、向江（河）、向心（省会）集聚态势非常明显。顺应城镇空间分化的新形势，立足资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价，按照构建高质量发展动力系统的要求，推进经济与人口高效协同集聚，改变各城市要“人手”不要“人口”的惯性思维，改善资源配置方式，激发城镇空间发展动力和活力。牢牢把握新发展格局加快形成的趋势，增强京津冀、粤港澳大湾区、长三角等高质量发展动力源地区核心城市的创新策源、资源配置、国际交往、国际消费和文化创意等功能，吸引全球高端人才集聚，强化中国的全球引领力、辐射力、影响力。持续推进其他城镇空间新型工业化、新型城镇化、信息化和农业现代化同步发展，增强中心城市、都市圈和城市群综合承载能力，提高城镇空间人口吸纳能力，缩小常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的差距，提升城镇化水平和质量。

（二）促进国土空间协调联动开发保护

城镇空间人口集聚不充分及生态空间、农业空间人口规模较大是国土空间开发保护面临的重要问题。城镇空间人口集聚不充分，高效市场难以形成，消费潜力难以释放，不利于新发展格局的构建。生态空间和农业空间人口规模庞大，不利于乡村振兴

和共同富裕。要以新型城镇化为抓手，瞄准生产空间集约高效、生活空间宜居适度的目标，按照常住人口基础配置公共资源，推动公共服务资源均衡配置，加快提高城镇生活品质和吸引力，引导生态空间人口有序集聚，赢得生态空间山清水秀。深化农村产权制度改革，盘活农村存量资产，鼓励以家庭为单位的农业转移人口市民化，用存量带增量，推动农业空间人口持续向城镇空间转移。

（三）推动城乡建设空间节约集约开发

中国人多地少，可开发利用的国土空间更少。960多万平方公里的陆地国土空间上，适宜工业和城市建设及耕作的土地仅180多万平方公里（肖金成、欧阳慧，2012）。平原既是都市圈和城市群等城镇空间重要的承载地，也是农业空间主要的集中地；广大的中西部山区既是重要的生态屏障，也是资源富集地区。有限的国土面积上，既要实现人口规模巨大的现代化，又要维护粮食安全、生态安全、能源安全和边疆安全。发展和保护、发展和安全的问题非常突出。但长期以来，城镇空间摊大饼式的蔓延和乡村空间无序扩张导致大量闲置和低效存量用地。根据自然资源部门的统计，2019年，31个省（区、市）认定低效用地面积862.2万亩。在强化永久基本农田、生态保护和城镇开发边界三条红线控制的基础上，推动城乡建设空间节约集约利用，增强中国式现代化空间保障能力。要在深入实施建设用地总量和强度双控的同时，结合城市更新，加快盘活存量建设用地，提升城镇空间节约集约利用水平。此外，深入推进城乡建设用地协同开发，用好乡村建设用地减少和城镇建设用地增加挂钩机制，稳步降低乡村建设用地规模，提高乡村建设用地节约集约利用水平，为新型城镇化发展腾挪空间。鼓励和支持有条件的城市率先开展减量化发展，稳步降低国土开发强度，增加城市“增绿”“留白”空间。

（四）同步提升不同空间单元的多元功能

城镇空间、农业空间和生态空间都拥有各自的主导功能，例如，城镇空间主要提供工业品和服务产品、农业空间主要提供农产品、生态空间主要提供生态产品，但主导功能并不排除其他功能。特别是在人与自然和谐共生的中国式现代化深入推进的大背景下，不仅生态空间和农业空间要强化生态功能，城镇空间也要增强生态功能。统筹划定中心城市、都市圈、城市群内部生态空间和农业空间，支持超大和特大城市构建以郊野公园、城市公园、社区公园、口袋公园为主体的绿地体系，推动绿地形态与城镇空间有机融合，推进城市群、都市圈的“米袋子”“菜篮子”互济共保，增强城镇空间韧性。支持农业空间的县城补短板强弱项，加快提升产业基础设施、市政基础设施、公共服务设施和环境基础设施，加快发展农副产品加工、纺织服装、电子装配等劳动密集型产业，着力推进以县城为重要载体的新型城镇化，引导农业转移人口就近城镇化。鼓励生态空间在严格控制开发强度的前提下，坚持“点上开发、面上保护”“内聚外迁”的原则，平衡好发展和保护的关系，实行据点式开发，引导人口向城镇聚集、超载人口有序向外转移，在保护中实现高质量发展、在发展中维护生态安全。

五、加快构建高质量国土空间开发保护格局的政策建议

高质量国土空间开发保护格局是动力源地区引擎作用不断增强、中心城市和城市群综合承载能力稳步提升以及生态安全、粮食安全、能源安全、边疆安全均得到高水平维护的格局，是城镇、农业、生态三类空间比较优势得到充分发挥、发展差距不断缩小的格局。坚持目标导向和问题导向相结合，优化空间布局，分门别类完善城镇、农业、生态三类空间的发展政策，强化永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线的管制，实现开发与保护、发展与安全相协相宜、相得益彰。

（一）完善要素有序自由流动的政策体系

深化户籍制度改革，推动人口有序自由流动，做大城镇空间人口的“分子”，降低农业和生态空间人口的“分母”（黄征学，2020），协同推进经济和人口集聚。以京津冀、粤港澳大湾区、长三角3大动力源地区为重点，优化超大城市积分制落户政策，精简积分项目，逐步取消年度落户名额限制，实现“愿落尽落”。健全中央和省级农业转移人口市民化的激励机制，调动超大城市和特大城市吸纳农业转移人口的积极性。探索实行电子居住证制度，健全与居住年限相挂钩的基本公共服务供给机制。鼓励和支持都市圈和城市群内居住证、落户积分互认，促进人口在都市圈和城市群流动。积极推动养老保险全国统筹和医疗保险省级统筹，夯实人口有序自由流动的制度基础。完善“人地钱”挂钩的机制，创新土地、水、能源、资金等领域管理方式，搭建指标交易平台，引导要素向优势地区和潜力地区集中。完善城乡建设用地增减挂钩制度，稳妥推进挂钩指标跨市域和跨省域调剂，营造农业转移人口带指标进城的制度环境。

（二）构建提升城镇综合承载能力和竞争力的政策体系

健全中央财政和省级财政基建预算投资和保障性住房建设与农业转移人口市民化挂钩的机制，综合应用财政政策工具，采用PPP、TEIT、BOT等融资方式，拓展融资渠道，多途径筹集资金，改造提升城市新老基础设施，缓解农业转移人口市民化造成的城镇基础设施承载压力。依托城市更新平台，统筹一般公共预算收入、土地出让收益、保障性安居工程补助资金、老旧小区改造资金、住房公积金增值收入和专项债券等政府资金，采用PPP、“投资人+EPC”、“经营性用地+配建”等方式引进社会资本，投资公共服务设施和基础设施建设，增强城镇综合承载能力。简化地下空间开发审批流程，完善地上地下产权制度，推动超大城市和特大城市地下空间开发，提升城镇空间开发效率。健全混合用地和工业用地分割转让政策，推进城镇空间复合型开发，塑造高品质城镇空间。支持中心城市、都市圈和城市群依托综合性科创中心、科创走廊、科技城、自贸区、高新技术开发区等功能性平台，加快构建“人才+金融+平台+研发”的产业创新生态系统，推动产业链、创新链、资金链和人才链深度融合，提升城镇空间发展创新力、源动力和引领力。

（三）健全提高农业保障能力的政策体系

支持东部沿海的河北、山东、江苏、浙江、福建等地推广种植“海水稻”，鼓励贵州、湖南、广西、湖北、重庆等地区发展现代山地农业，推进黄淮海平原、江汉平原、华南主产区等地区建设高标准农田；采用种粮大户补贴、农机购置补贴、耕地地力补贴和购肥优惠补贴等方式打好撂荒地复耕复种组合拳，增强南方省份粮食自给率，缓解“北粮南运”压力。贯彻“藏粮于地”“藏粮于技”战略，落实耕地占补平衡、进出平衡、耕地非农化、耕地非粮化等保护制度，探索设立东北黑土地保护特区，开展农业关键核心技术攻关，加强农业科技推广，提升农业科技含量，让中国人的饭碗牢牢端在自己手中。加大中央和省级财政对农业空间基础设施建设投入力度，加强骨干水利工程等大中型工程建设，配套完善田间工程、节水改造等基础设施建设，健全粮食主产区利益补偿机制，建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。健全“大专项+考核任务+绩效管理”涉农资金管理新模式，依托涉农项目资金信息平台，完善全流程的实时监控和预警反馈机制，提高涉农财政使用安全和效率。开展全域土地综合整治，整体推进农业用地和建设用地整理，强化生态保护修复和地质灾害治理，赋能农业高质量发展，助力乡村振兴。

（四）建立筑牢生态安全屏障的政策体系

完善生态空间纵向生态补偿制度，综合考虑不同空间生态服务价值，结合生态保护红线划定的面积，调整重点生态功能区生态补偿计算方法，提高生态保护红线和生态空间占比高的县市补偿标准。以流域上下游生态补偿为重点，采取资金补偿、共建产业园区等措施，推动建立地方政府横向生态补偿机制，建立多渠道、多方面共同参与的新格局，增强对生态空间的补偿力度。结合《产业结构调整指导目录》和《市场准入负面清单》，加快完善生态空间产业准入+产业布局+产业退出政策，逐步退出不符合生态功能的产业，积极培育环境友好型和生态偏好型产业。推广借鉴浙江丽水等地的经验，加快发展生态旅游、生态工业和生态农业，鼓励地方构建“生态+”和“+生态”产业体系，畅通生态产品价值实现机制，把生态优势、生态资源转化为生态产品和生态价值。在积极推进国家公园管理体制试点的基础上，按照“管经分离、特许经营”的要求，探索特许经营模式、“功能分区”模式、可持续社区发展模式，提升生态空间的旅游文化价值。加大生态修复财政支持力度，健全生态资源融资担保体系，鼓励金融机构开展绿色金融试点，引导社会资本参与生态保护修复。

（五）强化国土空间用途管制制度

结合国土空间规划的实施，推广使用空天地一体化自然资源监测监管系统，强化城镇、农业、生态“三区”空间和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线的差异化管控。加快建立以“三区”空间为一级、“三线”空间为二级、土地用途管制为三级的管控体系（黄征学等，2019），突出一级管控的国土空间开发强度和负面清单、二级管控的边界管理和正面清单、三级管控的审批管理和

转用管理，提高国土空间分级分类管理效率。协调耕地、草原、林地、湿地等不同要素管控规则，增强区域—要素管控的协同性，统筹山水林田湖草沙系统治理。协调好永久基本农田、生态保护红线和资源战略储备区的关系，设定生态保护红线和永久基本农田范围内战略资源开采条件，维护资源安全。支持云贵、两淮等南方煤炭基地适度增加煤炭产量，提高用能负荷中心保障水平，降低能源大跨度运输。统筹好粮食安全、生态安全和边疆安全的关系，支持有条件的边疆县市发挥口岸优势，推动“口岸—城市—腹地”联动发展，做强商贸、物流、旅游等特色优势产业，加快集聚人口。

参考文献

- 薄立明 (2020):《构建国土空间开发保护新格局》，《决策与信息》第12期，第30—31页。
- 陈耀 (2021):《我国国土空间布局优化的重大问题思考》，《河北经贸大学学报》第2期，第12—17页。
- 邓兴栋、韩文超、霍子文 (2022):《基于人地和谐的国土空间治理框架——以广州市为例》，《城市规划学刊》第2期，第47—53页。
- 樊杰 (2020):《我国“十四五”时期高质量发展的国土空间治理与区域经济布局》，《中国科学院院刊》第7期，第796—805页。
- 黄征学 (2020):《用“两个匹配”推动区域协调发展》，《中国经济时报》6月9日，第A04版。
- 黄征学、蒋仁开、吴九兴 (2019):《国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新》，《中国土地科学》第6期，第1—9页。
- 黄征学、吴九兴 (2022):《加快中部地区协调发展的建议》，《科技导报》第6期，第76—81页。
- 黄征学、张燕 (2018):《完善空间治理体系》，《中国软科学》第10期，第31—38页。
- 林坚、刘松雪、刘诗毅 (2018):《区域—要素统筹：构建国土空间开发保护制度的关键》，《中国土地科学》第6期，第1—7页。
- 马俊杰 (2022):《统筹山水林田湖草沙系统治理》，《人民日报》6月1日，第9版。
- 王静、曹卫星、刘晶晶等 (2022):《泛“胡焕庸线”过渡带的地学认知与国土空间开发利用保护策略建构》，《经济地理》第3期，第22—32页。
- 肖金成、董红燕、李瑞鹏 (2021):《我国国土经济高质量发展的内涵、任务与对策》，《河北经贸大学学报》第4期，第84—90页。
- 肖金成、欧阳慧 (2012):《优化国土空间开发格局》，《经济学动态》第5期，第18—23页。
- 杨伟民 (2020):《构建国土空间开发保护新格局》，《中国经济评论》第21期，第32—35页。
- 张尚武、刘振宇、王昱菲 (2022):《“三区三线”统筹划定与国土空间布局优化：难点与方法思考》，《城市规划学刊》第2期，第12—19页。
- 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所课题组 (2020):《中国新型城镇化空间布局调整优化的战略思路研究》，《宏观经济研究》第5期，第5—17页。

Accelerate the Construction of High-quality Land Space Development and Protection Pattern

HUANG Zheng-xue¹, WU Jiu-xing²

(1. Institute of Land Development and Regional Economy,

China Academy of Macroeconomics, Beijing 100038, China;

2. School of Geography and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu 241002, China)

Abstract: High quality land space is a system composed of different spaces that provide power sources and maintain ecological security, food security, border security and energy security. This article refers to the practice of dividing national land space into three types of spaces: urban, agricultural, and ecological, and analyzes and characterizes the trend of changes in these three types of spaces in the past 10 years, and proposed that the three types of space have “four non” problems, such as the mismatch between urban spatial economy and population concentration, the insufficient development of agricultural and ecological space, the imbalance between urban and rural construction space development, and the disharmony between energy and grain production and consumption space. Finally, from the perspective of promoting the high-quality development of the three types of spatial differentiation, five policy suggestions were put forward from the aspects of spatial linkage, spatial difference development and spatial regulation.

Key Words: high-quality development; power source; ecological security; food security; border security

责任编辑：周枕戈