

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2020年6月 第12期 总第87期

## 后疫情时代人地关系与规划转型发展

严金明



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

严金明，中国人民大学国家发展与战略研究院执行院长，管理学博士、博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授，享受国务院特殊津贴专家。教育部新世纪优秀人才（2005），宝钢优秀教师奖（2011），部级科技领军人才（2013），部级创新团队（2015），中国人民大学首次“杰出学者支持计划”特聘教授A岗（2017）。剑桥大学访问学者，中国土地学会副理事长，中国国土经济学会副理事长。2009年国家社科基金重大项目《国土规划与资源环境承载能力评价研究》首席专家、2016年“人大-剑桥”国际合作项目（NSFC-ESRC）《行为视角下支持可持续发展的中国农村金融管理研究》中方负责人，2017年度国家社会科学基金重大项目《“多规合一”视角下的土地供给侧结构性改革研究》首席专家。主持完成了国家自然科学基金、国家社科基金、国家科技支撑、公益性行业专项、教育部等方面课题三十余项。获部级科研奖励12项，获北京市教育教学成果奖2项（2013年、2018年）。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷； 办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

在后疫情时代，我们需要对疫情冲击下所暴露出来的问题进行反思，以期在未来能够更好地应对类似的冲击。我们需要进一步提高空间治理能力，使得空间更聪明、经济更智慧、社区更健康，使我们具备更强的应对突发公共卫生事件和其他灾害的能力。科学认识人地关系是提高空间治理能力的基础，因此对于人地关系的认识需要实现“从人类中心观转向自然中心观、从自我利己观转向两分责任观、从肆意消费观转向人地和谐观、从经济至上观转向绿色发展观”。此次应对疫情的经验表明，“粮食安全之治”“产业发展之治”“居住品质之治”是应对疫情的“压舱石”，“生态安全之治”是疫情防控的“保护伞”。近年来，人口城镇化与土地城镇化的总体特征可以总结为“人地双增，地大于人”，但最近，人口增长速度快于土地增长速度的拐点已经出现。因此，在人口城镇化和土地城镇化的过程中要把“保护”和“发展”结合起来，要基于生态保护与经济发展在人地关系周期中的阶段性特征，持续、平稳、均衡地利用土地。中国当前已经建立了全国统一、责权清晰、科学高效的“五级三类”国土空间规划体系。国土空间规划强调现代法治，而现代法治的内涵是良法与善治。疫情的突然暴发呼唤国土空间规划“刚柔并济”，应以国土空间规划推进要素“线网状”流动、优化“板块式”建设空间布局。同时应简政放权以提高应急管理效率，完善基础设施、全面加强信息化、智能化支撑建设以作为加强国土空间治理的基础和保障。

在后疫情时代，我们需要对疫情冲击下所暴露出来的问题进行反思，以期在未来能够更好地应对类似冲击。首先，我们需要尊重和遵循客观规律，在疫苗和特效药问世之前，社会管理措施要遵循流行病学的基本逻辑：隔离传染源、切断传播路径等；其次，本次疫情暴露出了城市韧性不足、规划弹性不足等诸多问题，未来我们需要在认识、尊重、顺应发展规律的基础上，进一步加强国土空间规划建设管理工作。

空间是一切活动的基石。疫情让我们反思，究竟需要怎么样的空间基础和平台保障？究竟需要什么样的人地关系？究竟如何追求我们的美好生活？究竟如何利用自然资源和保护生态环境？如何快速提高全社会的认识，形成应对共识？如何保障基本居住和饮食需求？如何快速恢复经济？如何加强应急管理和防灾减灾能力，提升风险防控水平？为解决这些问题，我们需要进一步提高空间治理能力，使得空间更聪明、经济更智慧、社区更健康，具备更强的应对突发公共卫生事件和其他灾害的能力。

## 一、伦理观：人地关系认识论之变

人地关系即地球表层的人与自然的相互影响和反馈作用，是一个高度综合且抽象的概念。“人”与“地”以及两者之间的相互作用是人地关系的核心研究对象，也是人类进行一切生产生活活动的基础。由于不同历史时期人类需求的具体表现形式不同，认识、利用和改造“地”的能力也不同，导致了“人”和“地”作用的焦点及强度不断变化，人地关系也伴随人类社会的发展不断由简单向复杂演变。人类文明从

“农业文明”到“工业文明”再到“生态文明”，在不断变化过程之中的人地关系、人对地的影响以及人对地的认识也在不断变化。

表 1：人地关系的历史发展进程

时期	文明	核心要素	主要人类活动	人地关系	人对“地”的影响	人对“地”的认知
采集狩猎原始社会和传统农业社会前期	农业文明	土地	采集、狩猎、农耕	稳定	微不足道	天命论
传统农业社会后期和工业化时期	工业文明	土地、能源、矿产、水	工业生产、能矿开发、城市扩张	不稳定	愈发强烈	人定胜天
发达经济时期和未来阶段	生态文明	生态环境	国土空间开发保护	稳定	和谐共存	可持续发展

为了科学认识和把握人地关系，人地关系认识需要实现四个方面的转变。其一是要从人类中心观转向自然中心观。人类中心观强调人定胜天、人能解决一切问题、人类是万物的尺度等；自然中心观承认自然客体价值与地位、主观能动的有限性。随着人类对生态破坏、资源耗竭、灾害疫情等问题的审视和反思，强调尊重客观规律的自然中心观获得了广泛认可。客观规律的本质在于不以人的意志为转移，因此，需要充分遵循客观规律，树立“道法自然”的人地关系伦理观念。

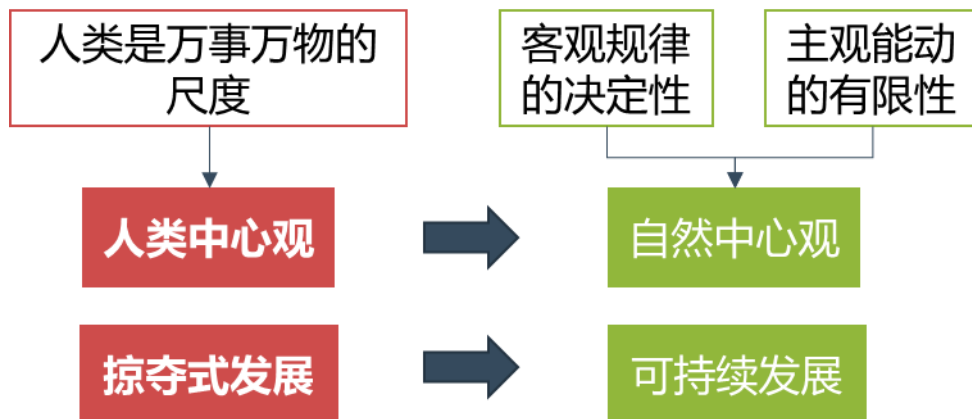


图 1：从人类中心观到自然中心观

“道法自然”要求我们把认识规律和顺应规律统一起来。认识规



律是尊重客观规律的前提，客观的自然规律往往是晦涩、复杂而动态的，需要依托科学技术对其进行深入而持续的研究。顺应规律是尊重客观规律基本的原则，客观规律揭示了自然系统、经济系统和社会系统互相联系统一的内在逻辑，顺应规律有利于实现高效率、可持续和包容性的高质量发展。

其二是要从自我利己观转向两分责任观。自我利己观认为，个人利益高于一切，个体贪婪逐利的结果更能有效地促进社会和公众福利的增进；两分责任观则认为，个人利益与公共利益相辅相成，互为表里，应当兼顾并重。资本主义市场经济下的市场失灵和经济萧条证明了单纯依赖市场进行资源配置是低效率的，尤其是在应对重大疫情、重大任务的情况下；凯恩斯主义和东欧社会主义实践的失败证明了单纯依赖政府进行资源配置也是低效率的。因此，兼顾个人利益和公共利益的两分责任观是更好的选择。

两分责任观下的空间治理需要做到“规则边界+管理边界+主客体边界”三方面的边界分明。“规则边界”要求我们完善自然资源资产产权法律体系，明确界定公私范畴与产权归属，明确公私的规则边界。

“管理边界”要求完善自然资源政府、市场管理机制；明确界定自然资源事务的管理边界。“主客体边界”要求构建统一的资源确权登记制度，清晰产权主体与权责；建立产权价值核算机制，核算产权客体

价值，以明确主客体边界。

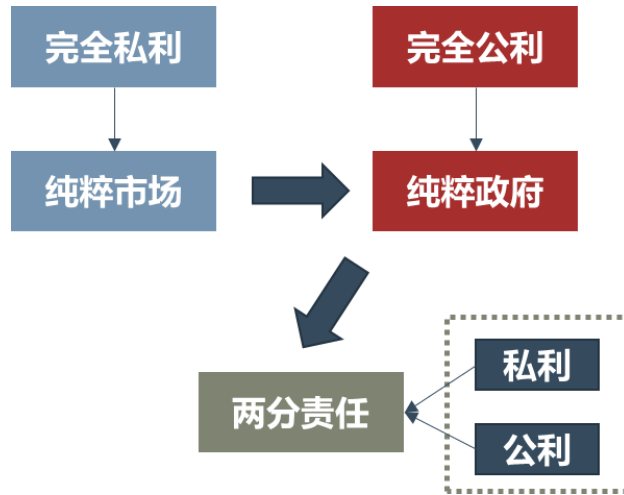


图 2：从自我利己观到两分责任观

其三是要从肆意消费观转向人地和谐观。肆意消费观是指人类征服自然，不计后果地利用自然资源；人地和谐观就是人与地“和谐共处、协调发展”，根本目的在于妥善解决人类无限需求与土地资源有限供给之间的矛盾。人地关系实际上就是要处理人类的需求和供给之间的平衡，因此我们需要做到物尽其用。

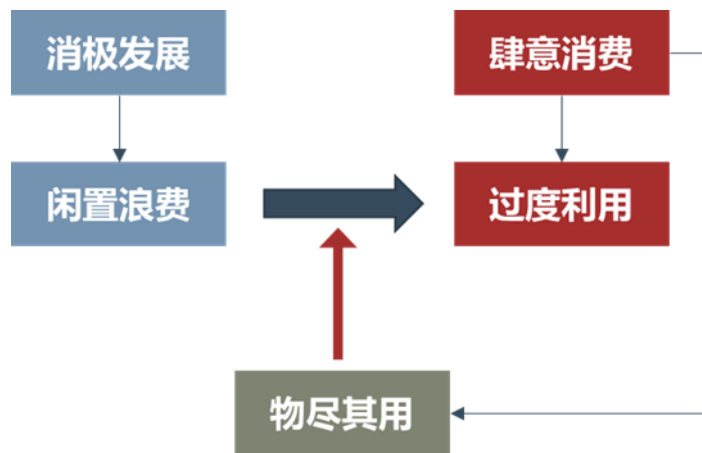


图 3：从肆意消费观到人地和谐观

物尽其用是指充分利用土地资源，以最大化实现其价值的伦理观念，包含集约性和持续性，对应于闲置浪费和过度利用这两种错误的



极端发展模式。在疫情期间，不仅仅要集约，更要合理，寻找二者中间的最优发展区间。

其四是要从经济至上观转向绿色发展观。经济至上观以经济作为评判一切事物的价值尺度，但是以经济利益解释一切人类活动的基本观点难以实现自恰；绿色发展观主张实现生态效益、经济效益和社会效益的综合最大化，并将生态效益置于优先地位，特别注意规避重大损失和重大风险。

## 二、底线观：民生的“压舱石”和生态的“保护伞”

疫情带给我们的一个重要经验就是应树立正确的底线观。具体来讲，第一是要以“粮食安全之治”作为疫情应对的“压舱石”。新冠疫情的暴发给中国的粮食安全，尤其对外部粮食供应的不确定性敲响了警钟。当前，中国粮食供应充足，并未出现粮食安全危机，而这恰恰是长期坚持耕地保护和保障粮食安全的结果。此外，疫情带来的不确定性进一步强化了社会大众对粮食安全的认知，同时也增强了他们对于耕地保护的认同感，促进并形成了筑牢粮食安全“压舱石”不动摇的社会共识。

在这个基础上，我们要切实加强高标准的基本农田建设，推进农田的综合整治，在整治的时候要把数量、质量、生态、人文、景观五位一体综合整治；大力推进生态友好型、景观产业型、节地节水型土地综合整治；推进耕地资源“绿色”利用，严格落实耕地用途管制和占补平衡制度；采取刚性约束、经济激励和多方监管相结合措施，强化耕地保护实施效果。

第二是要以“产业发展之治”作为疫情应对的“压舱石”。疫情给中国的经济发展带来了巨大的冲击，土地要素的经济服务保障压力倍增，土地资源供给趋紧，推进产业用地的高质量利用成为“六稳六保”任务的必然选择。应进一步盘活存量用地资源，建立造血项目快速落地投产机制，提升产业用地综合利用水平，推动产业用地高质量利用。

第三是要以“以居住品质之治”作为疫情应对的“压舱石”。在疫情的冲击之下，农民工难以实现区域间流动，作为农民“最后退路”——农村宅基地的保障作用得到了充分的体现。同时，一个更为舒适高效的居住空间结构，是城乡居民追求更美好生活的必然诉求。因此空间治理要兼顾基本保障与高效利用，提升农民“均等化”居住品质；全力保障住宅市场的健康发展，满足城市“无接触”的居住要求。

第四是要以“生态安全之治”作为疫情防控的“保护伞”。野生动物是自然生态体系的重要组成部分，是大自然赋予人类的宝贵自然资源。保护自然资源和野生动物安全，关系到人类的生存和发展，更可能从源头上彻底地阻断疫情传染源和传播途径。具体来讲，要强化自然资源和野生动物保护宣传、推进野生动物栖息地保护工作、加强自然资源利用中的生物多样性保护。

### 三、发展观：人口城镇化与土地城镇化

人口城镇化程度是指城镇人口占区域总人口的比重，与之对应的土地城镇化程度是指城镇使用土地占区域总土地面积的比重。如表2所示，近年来，人口城镇化与土地城镇化的总体特征可以总结为“人

地双增，地大于人”。但最近已经出现了人口增长速度快于土地增长速度的拐点。长时间以来，土地管理、自然资源管理是建立在土地城镇化速度快于人口城镇化速度的基础上的，这个拐点的出现促使我们应对自然资源的管理、对土地管理进行更多的思考。

当前，全国人均建设用地在增加，土地集约利用水平在逐步提高，但部分区域还有待提升。人地总体变化趋势基本表现为缓慢增加、逐步稳定并缓慢下降；而部分区域的人地增减趋势则表现出了较大的差异。由于中心城市、都市圈、河流流域将是中国未来安居乐业的主要空间，其建设用地和人口数量仍然会逐步增长；其余地区的建设用地由于利用习惯和发展方式难以迅速改变，可能在短期内仍会增长。随着人地总体变化趋势的发展，北京、上海的人均建设用地面积会进一步减少、人口密度会缓慢增加，而其他省份的人均建设用地面积仍会缓慢增加，相应的人口密度则会进一步下降。

规划未来城市发展首先需要明确以人定地还是以地定人。以人定地的基本思想是承认人口是城市发展的主导因素，认为人口在很大程度上支配了城市土地利用规模、类型和强度。从整体上看，以人定地把握了用地规模的决定因素，满足了地方政府扩容城市、建设城市的发展需要；以地定人则是以环境资源的承载能力来决定城市规模，但是在进行人口疏解、产业疏解等方面存在一些难点。我们的观点是把以人定地、以地定人两者结合起来，以资源环境决定未来的发展，同时也虑人口在数量和质量上的需求，以期达到供需平衡。

#### 四、树立科学的治理观：推进国土空间治理体系与治理

## 能力现代化

在人口城镇化和土地城镇化的过程中，要把“保护”和“发展”结合起来，应基于生态保护与经济发展在人地关系周期中的阶段性特征，持续、平稳、均衡地利用土地。在高速发展阶段，应充分协调好人口和土地结构，供给侧结构性改革应以市场化配置为核心功能，在具体实施过程中需破解城乡土地结构失衡，针对全国各个区域发展阶段、资源环境、人地关系矛盾的不同特征，制定差异化土地政策，实现供需的科学匹配。树立科学的治理观，即推进国土空间治理体系与治理能力现代化。

### （一）空间规划的缘起与内涵

十九届四中全会提出实现治理体系和治理能力的现代化，落实到空间上就是国土空间治理体系与治理能力现代化，因此对土地の利用、对自然资源的利用都需要进行空间规划。

空间规划是对国土空间利用、行业政策协调和政府土地管治进行超前性的调配和安排。从权利上看，空间规划是对国土发展权的分配；从宗旨上看，空间规划是对国土未来利用的控制；从行政上看，空间规划是对市场失灵的一种纠正；从功能上看，空间规划是对国土系统时空的优化；从管理上看，空间规划是提高决策科学性的手段。

国土空间规划作为高位统筹的战略规划，是整体谋划国土空间开发保护格局，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，实现国土生态文明、完善政府治理机制、保障社会经济可持续发展的战略工具与重要手段。具体来看，空间规划要定序、定位、定量、定用、定性、

定权。定性是决定城市的发展性质，如北京强调“政治中心、文化中心、科创中心合、国际交往中心”四个中心，作为首都，首先要强调它是政治中心。定用是定用途、定量是定规模、定位是定区位、定序是时序、定权是权属。

在进行国土空间规划时，我们要遵守“自然条件适宜性、经济发展可行性、社会制度可容性、生态系统平衡性和空间布局合理性”这五重框架，在这五重框架下追求功能的最大化。自然条件要适宜，因为我们国家南北、东西的自然条件都存在巨大的差异；经济发展要可行，我们要根据国家经济的发展程度、所处阶段来确定目标；社会制度要可容，比如我国是土地公有制，在规划时与西方土地私有或者混合所有制不能一概而论；为实现可持续发展，生态系统的物质能量交换要平衡，空间布局要合理。

近年来，中国的国土空间规划经历了从“多规纷争”到“多规合一”的过程。早期编制的各类法定规划有 80 多种，空间规则复杂多样。在各部门系统内，其规则可能是科学的、合理的，但是多类空间规划在同一国土空间上叠加后就会产生多空间规则的冗余、差异甚至“打架”，以至于各类空间规划存在着纵向不衔接、横向不对接的问题。2013 年中共中央在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出了空间规划体系，并在此后的七年中不断完善，直到 2019 年出台了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，在规划体系上形成了基本共识。



当前，我国已经建立了全国统一、责权清晰、科学高效的“五级三类”国土空间规划体系。纵向建立了“国家—省—市—县—乡镇”五级规划体系，统一完善的国土空间规划管控体系厘清了国家和地方事权，健全了传导和反馈机制，确保了规划能用、管用、好用。统一开展了规划编制、规划实施和规划监管，通过整合空间规划管理程序与手段，实行空间规划“一张图”审批，统一审批依据，简化行政审批，完善工作程序和方法，从而提升审批效率，激活发展内生动；横向以国土空间规划为总体性规划，建立了“总体规划—专项规划—详细规划”三类规划体系，明确了各项规划所应遵守的价值理念、布局导向与调控原则与关键指标，对现行各类规划的规划年限、用地分类、数据标准和技术平台进行了统一规定，其中国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础，相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接。

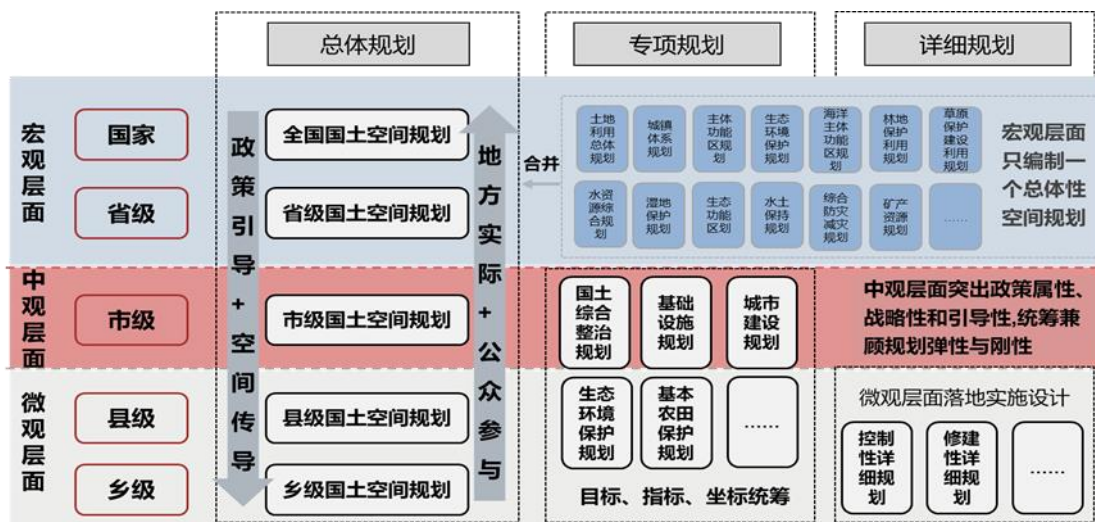


图 4：五级三类国土空间规划体系

## （二）国土空间规划的现代法治



国土空间规划要强调现代法治。2019年5月，中共中央、国务院在《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中指出，“国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据”，提出了加快规划立法工作，推进国土空间治理体系与治理能力现代化。法律是治国之重器，法治是国家现代治理的基本方式，是国家治理体系和治理能力的重要依托。因此，需要推进国土空间规划的现代法治。

现代法治的基本内涵是良法与善治。如图5所示，关于良法和善治，我们在国土空间五级三类的基础之上把整体的框架又构建了一个相对来说更加复杂的平台，这是一个逻辑的框架，遵行“良”的价值理念与法的完整体系，遵行“善”的思维意识与治的秩序机制。

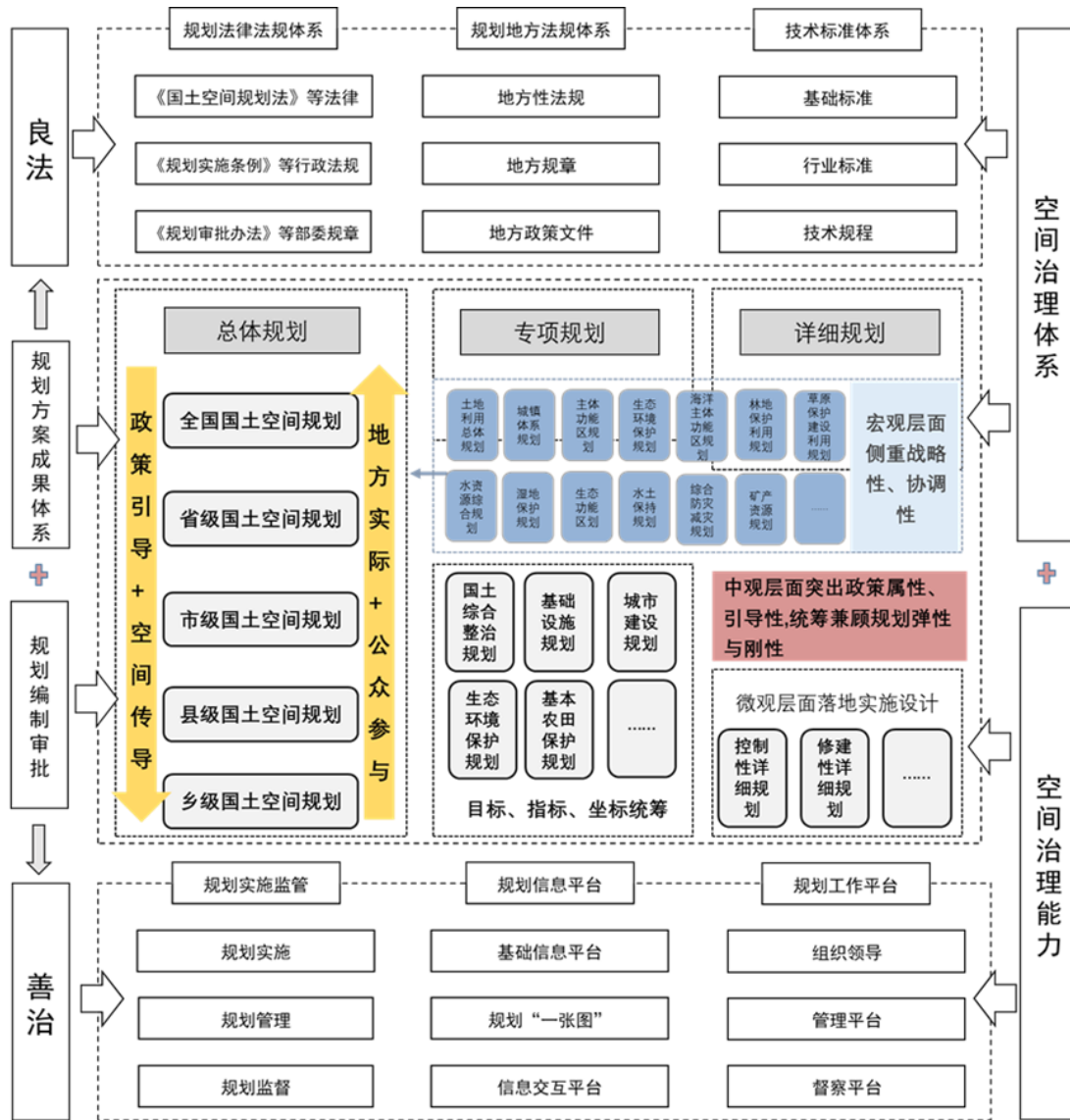


图 5: 国土空间规划良法善治的逻辑框架

### (三) 针对此次疫情应对的反思

疫情的突发呼唤国土空间规划“刚柔并济”，即留有弹性余地，“管制不管死”，以适应城市未来发展的复杂性和难以预测性，增强对未来风险的应对和控制能力。在编制国土空间规划时，应进一步加强科学论证，充分考虑重大突发公共事件所需基础设施的用地需求，科学布置“留白”空间，从而保障应急突发事件所需空间的有效供给，并为城市功能优化调整预留战略空间。通过探索土地混合利用发展模

式，给予土地开发一定的弹性控制和多样的开发思路，进而增加规划布局的相对灵活性，以为更新改造和功能置换留足余地。抗疫应急医院平时可做科教用地、医疗企业用地、物流仓库、图书馆或展览馆等，当疫情暴发时可迅速改造成为抗击疫情的救治点。

疫情给中国的经济发展带来了巨大的冲击，2020年第一季度的GDP同比下滑6.8%，消费、投资和进出口贸易相关指标也都是负增长。因此，国土空间规划要大力提高要素和资源供给能力，全力助推经济恢复增长。具体而言，要全力保障重大项目建设的用地需求、合理满足乡村振兴重点项目的用地需求、积极满足乡村产业发展的用地需求，“点对点”地保障建设空间的有效供给。

疫情的冲击阻碍了部分要素和资源的流动，因而应以国土空间规划推进要素“线网状”流动。线下积极推动以交通基础设施一体化为重点的基础设施建设，线上积极推进信息网络等基础设施建设，进一步打造区域间的流动空间，推动区域连接发展，实现线下交通连接、线上信息互联。

疫情期间，湖北地区受到的冲击是最大的，应以国土空间规划优化“板块式”建设空间布局，助其实现经济恢复和发展。具体来讲，要做到优先优化湖北地区建设用地的空间布局，助推激活疫后经济；服务国家层面重大战略，促进建设用地资源向中心城市和重点城市群等优势区域倾斜；赋予省级政府更大的自主权，推进建设用地空间向核心优势地区集中；合理优化空间结构，保障建设用地空间向优势产业集中，推动产业布局转型。

我们也要简政放权，提高应急管理效率，针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足，要系统性、体系化地对疫情期间的国土空间治理工作进行“复盘”总结和深层次分析研究，精准定位短板，进一步借战“疫”实现国土空间治理体系的升级优化，推进国土空间治理能力的现代化。

当前，我国正处于加快布局“新基建”的重要窗口期，加强国土空间治理也需要以完善的基础设施作为基本保障。在疫情中吸取的经验教训对基础设施建设，尤其是公共卫生设施建设提出了更高的要求。具体来讲，要加强环境污染治理的基础设施建设，加强农村公共卫生基础设施建设，转变基础设施建设模式。

大数据、云平台、人工智能等信息化、智能化工具在抗击疫情中的积极作用得到了广泛认可，因而在国土空间治理体系和治理能力现代化的进程中，也要全面加强信息化、智能化的支撑建设。应构建国土空间大数据体系，搭建国土空间基础信息平台、构建“人工智能+”国土空间支撑体系。

（本文根据中国人民大学国家发展与战略研究院“国家高端智库‘名家讲坛’”讲座速记稿整理，已经演讲人审阅。）

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>