

国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径

张晓玲¹, 吕晓²

(1. 中国国土勘测规划院, 北京 100035; 2. 东北大学文法学院, 沈阳 110169)

摘要:在完善生态文明制度体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的宏观背景下,系统梳理土地用途管制制度起源、实施特点、成效与不足,重点解析土地用途管制向国土空间用途管制转型的改革逻辑及其对国土空间规划的具体要求,为完善国土空间规划体系提供借鉴。研究表明:(1)土地用途管制制度突出强调对耕地的保护,以新增建设用地区为主要管控对象,建立了土地用途分类—规划—计划—审批—监管的完整管控链条,在保护耕地、保障粮食安全、倒逼节约集约用地和提高依法依规用地意识等方面取得了较好成效,但仍存在覆盖范围不全、管制刚性过强、生态用地管制乏力等不足。(2)国土空间用途管制以生态文明建设为逻辑起点,通过单一地类保护向空间统筹转型、地类管制向空间管控转型、指标传导为主向指标与分区相结合转型、底线约束向约束与引导并重转型,构建面向全过程、多样化的管制规则体系,完善空间传导机制,进而实现所有国土空间全要素统一管制。(3)面对国土空间用途管制的时代需求,国土空间规划改革应在系统性、整体性的规划管控指标体系、覆盖全域、上下衔接的规划分区体系、底线约束与激励引导相结合的规划实施弹性机制以及“全链条”管理机制等方面做出积极响应,进而实现不同层级国土空间规划和用途管制的统筹协调管控。

关键词:土地用途管制;国土空间用途管制;改革逻辑;国土空间规划;转型

生态文明制度体系建设是国土空间用途管制的逻辑起点。从全球范围来看,为了促进区域可持续发展和经济社会健康发展,通过实施用途管制,对国土空间利用方向和利用方式进行约束和引导,是常用的管理制度,而编制和实施国土空间规划则是实施用途管制的重要前提和依据^[1-3]。《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出“以国土空间规划为依据,对所有国土空间分区分类实施用途管制”。2019年,中共十九届四中全会明确提出“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度”,并将其作为坚持和完善生态文明制度体系的核心内容。

已有国土空间用途管制相关研究多以土地用途管制为主,同时包括对森林、草原、城乡建设等多要素管制的多个方面,涵盖了管制的国际经验借鉴、理论分析与制度演化、分区管制技术以及用途转用审批、管制效应等多方面^[1,4-6],相关成果较为丰硕。现有研究多已关注到国土空间用途管制与国土空间规划之间的协调耦合关系,认为贯彻落实用途管制制度,关键是把握好规划编制、实施许可、监督管理等环节^[3],但对如何具体实施国土空间用途管制,学界仍有待深入探索、凝聚共识。全域空间管控、全要素耦合管理的国土空间用途管制的复杂程度远远超过原有的土地用途管制,亟待清楚解析管制机理,厘清对国土空间分类、规划编制与实施的具体要求,提出适应新时代统筹协调管控要求的规则体系。

收稿日期: 2020-02-23; 修订日期: 2020-04-06

基金项目: 国家自然科学基金项目 (41671176)

作者简介: 张晓玲 (1963-), 女, 安徽泾县人, 博士, 研究员, 研究方向为土地政策、国土空间规划。

E-mail: zxlzxl@vip.sina.com

基于此,本文以国家生态文明建设战略需求为导向,在明晰土地用途管制演进特征的基础上,分析国土空间用途管制的改革逻辑,探索国土空间规划与之响应路径,为国土空间规划编制与实施提供借鉴,为提升空间治理能力、助力国家治理体系现代化提供理论支撑。

1 土地用途管制的演进与实施

自《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发〔1997〕11号)首次提出“用途管制”这一概念以来,其制度内涵和内容在实践中不断完善,在强化耕地保护、协调保障发展用地等方面取得了系列成效。但面对生态文明建设、空间治理现代化、全域空间用途管制等新时代的发展要求,仍存在不足之处,应在国土空间用途管制制度建设中予以借鉴。

1.1 背景与起源

改革开放以后,我国经济迅猛发展,对建设用地的需求突增,但耕地无序转用、闲置浪费、低效利用等问题逐渐产生^[17]。《中国统计年鉴》数据显示,1978—1995年,我国呈现出人口激增(净增加2.48亿人)、耕地面积却大量减少(净减少4418.6千 hm^2)的不良现象,人地矛盾十分严峻。在此背景下,1997年4月15日,《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发〔1997〕11号)首次提出“土地用途管制”。

1998年修订的《土地管理法》规定“国家实行土地用途管制制度”,明确提出“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。从法律规定的实质性内容看,政府为进一步加强耕地保护、保障国家粮食安全,以土地利用总体规划为依据,动用公权力对土地利用行为进行干预和控制。在这样的总体制度安排下,土地用途管制制度逐步形成了以土地利用总体规划为龙头,由土地利用计划管理、耕地占补平衡制度、用地预审制度、农用地转用审批制度,以及相关法律责任、执法监察、国家督察、综合监管等相关制度组成的一整套制度体系。

1.2 土地用途管制的实施特点

1.2.1 立足国家粮食安全,突出重点在耕地保护

一定数量和质量的耕地资源是保障国家粮食安全的核心基础,关系十几亿人吃饭的大事,绝不能有任何闪失。作为实施土地用途管制的直接法律依据,1998年修订的《土地管理法》直接表明了土地用途管制的重点和出发点,即“严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。可见,土地用途管制制度对土地利用行为实施管控的重点在于非农建设对农用地的占用,尤其是突出了对非农建设占用耕地资源的控制。

1.2.2 以编制实施土地利用总体规划为核心,指标控制为抓手

以土地用途分类为前提,将编制和实施土地利用总体规划作为实现土地用途管制的核心依据和龙头引领。土地利用总体规划则以指标控制为主要抓手,以耕地保有量、基本农田保护面积、新增建设用地占用耕地规模、土地整治补充耕地面积、城乡建设用地规模等约束性指标为重点,采用纵向逐级下达、下位规划不得突破上位规划、辅以年度计划管理控制占用时序等手段,来实现耕地保护目标。

1.2.3 以土地用途分区为实施单元,具体落实到地块

县、乡土地利用总体规划是土地利用规划体系中的实施性规划,在编制过程中需要按照上一级规划下达的控制指标调整土地利用布局,划定基本农田保护区、城镇建设用地区等各类土地用途管制分区,以此作为实施规划、进行土地用途管制的基本单元。而乡级规划更是要将主要用地类型的布局细化到具体地块,将其作为用途地转用审批和测算用地规模的图则依据。

1.2.4 以新增建设用地为对象,采取“全链条”多手段管理

在土地利用现状调查、分类及确权登记的基础上,土地用途管制的具体运作主要以新增建设用地为对象,依托规划编制、实施许可、监督管理等环节^[8]来实施,形成了“全链条”的多手段管理体系(图1)。其中,通过五级土地利用总体规划编制,确定土地用途,限制或引导土地所有者或使用者的利用方式,作为实施有关行政许可的依据。实施许可则贯穿于用地预审、正式审批等各类行政审批过程中。预审是土地行政主管部门在建设项目立项之前对建设项目涉及的规划、用地标准、供地政策等土地利用事项进行的审查,其中是否符合规划是核心审查内容,涉及到建设项目占地的类型、规模、布局等多种要素;预审通过后,具有审批权的人民政府根据年度土地利用计划指标等情况进行正式审批;审批通过之后方可实施征地、转用、登记、发证等系列后续工作,进而实现合法的用途转换。土地用途管制是严肃的政府公权力运行过程,全程伴随着土地利用巡查、土地执法监察、督察监督等手段,构建了事前积极预防、事中及时处置、批后监管严肃追责的监督管理体系。

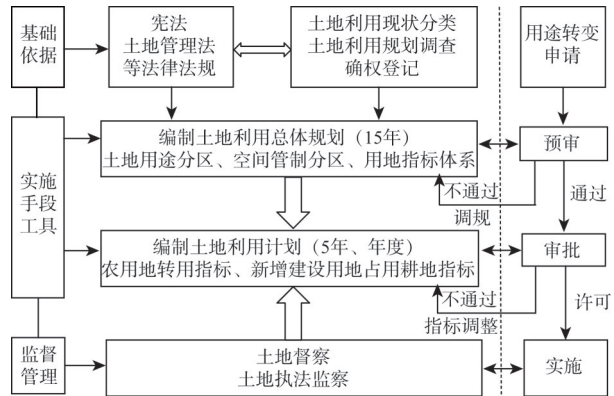


图1 我国土地用途管制的实施路径示意图

Fig. 1 The implementation path of land use regulation in China

1.2.5 以先进技术为支撑,实施综合监管

针对土地用途管制制度实施中存在的土地违法违规问题,国家通过开展土地利用年度变更调查、建立土地督察制度、加强土地执法监察等手段强化实施监督。以国土资源“一张图”数据库为底图,充分运用“3S”、互联网、云计算等先进技术,研发执法监察信息系统、“国土调查云”等专项技术平台,对重点地区实现全天候监测,构建了土地卫片执法检查、土地执法动态巡查、违法案件报备、违法行为举报等综合监管体系,基本实现了“天上看、地上查、网上管”。

1.3 土地用途管制的成效与不足

1.3.1 取得的主要成效

成效之一,在支撑高速工业化城镇化发展的同时有效保护了耕地资源和国家粮食安全。耕地保护是我国实施土地用途管制的核心目标,不同地区、不同时间阶段的管制成效评估研究均表明,土地用途管制对我国的耕地保护发挥了正向促进作用,在理论和实践上都得到了广泛认同^[9,10]。主要是土地用途管制能够有效阻滞建设占用耕地的速度和比例。例如,1998年54%的新增建设用地来源于耕地,到2009年这一比例下降到47%^[11]。

较之土地用途管制前, 1998—2002年山东省每1万元基本建设投资可节约占用耕地 0.00195 hm^2 ; 就全国而言, 1998—2004年基本建设投资每增加1亿元投资可节约建设占用耕地 3.2551 hm^2 ^[12,13]。

成效之二, 促进了建设用地合理、集约利用。土地用途管制制度的实施不仅严格保护了耕地, 建设用地增长速度与数量也得到了严格控制, 进而倒逼节约集约用地、提高建设用地利用效率。基于综合指标体系的评估表明, 我国土地用途管制绩效在短期内效果显著^[9]。而长期来看, 1999—2016年, 我国建设用地总规模增长20.60%, 同期的二三产业GDP(可比价)增长1588.21%, 地均产出效率提升明显。

成效之三, 培养了广泛的合法合规用地的社会意识。土地用途管制制度建立20余年以来, 随着相关配套制度和综合监管手段的不断完善, 按照法律规定要求、按照规划确定的用途使用土地的意识在社会各界广泛建立, 尤其是地方各级政府在追求经济发展目标的同时, 合法合规用地意识显著提高。据《中国国土资源统计年鉴》, 1998—2017年间, 各级政府土地违法案件数占全部土地违法案件数的比例由4.86%下降到2.83%, 涉及土地面积所占比例也由29.91%下降到13.26%。

1.3.2 存在的主要不足

已有研究表明^[14,15], 土地用途管制往往对彰显农民土地权利、提高土地配置效率、促进区域均衡发展等带来负面影响。从进一步提升管制绩效的角度来看, 核心的问题在于管制刚性过强、管制手段过于单一、管制类型过于单一、管制范围未能实现全覆盖、忽视土地生态系统的整体保护等方面。

首先, 对地类用途的刚性管控与土地利用多样性需求不相适应。将地类用途落实到地块的刚性管控, 显然难以应对地方经济社会发展对土地利用的多样性需求。从管制的手段来看, 目前仍然过多的依赖行政手段实施申请审批制, 缺乏弹性、手段单一。尽管我国也尝试探索了行政、法律、经济等多种用途管制手段^[16], 但具体应用仍较单一, 主要局限在行政审批、计划管理等行政手段。尤其是自上而下的计划指标控制又很大程度上引致了行政效率低下、地方政府自主权不够等问题。在实施过程中体现出“一管就死、一放就乱”的特征。

其次, 对重点地类的强力保护导致对其他地类的忽视与局地挤占。土地用途管制重点关注农用地(尤其是耕地)与建设用地两种用地类型之间的转换, 未能实现所有国土空间的全域覆盖, 而多部门分割的资源管理体制进一步加剧了管制范围不足带来的负外部性, 致使一些地方出现了通过开发林草地或围垦湿地用以补充耕地的错误做法, 机械地执行补充耕地而破坏生态。据中央电视台焦点访谈栏目2011年5月4日报道, 浙江省景宁县为了满足耕地占补平衡的数量要求, 不顾农业生产实际和山林保护要求, 盲目设置土地开发项目, 将山顶的林地砍伐之后通过简易平整形成耕地指标, 严重违背了土地用途管制和耕地占补平衡的初衷。据自然资源部土地利用重点实验室统计分析, 2009—2016年间, 全国林地、草地、水域及湿地面积的减少量中, 约有30%、50%、40%转变为耕地。

再次, 空间传导机制不尽完善。从理论上来看, 土地利用总体规划在贯彻落实国家战略和意志方面, 主要通过两个途径: 一是通过自上而下的指标控制, 突出对农用地(特别是耕地资源)保护、对建设用地总规模控制等要求。二是通过五级土地利用总体规划的分区来体现土地利用的空间管控要求, 其中国家级、省级分区均属于综合性地域分区, 体现宏观政策性导向; 市级分区属于功能性类型分区, 体现中观层面对市域尺度土

地利用的空间引导；县、乡层级一般采用土地利用管制分区，配合相关管制规则，将土地利用管制要求落实到地块。从多年实践效果看，通过规划分区来传导空间管控要求的实施效果不明显，宏观层面的地域综合分区很难体现区域差异政策，绝大部分县、乡在编制土地利用总体规划时获得的来自上位规划的管控性要求，主要是体现数量规模的指标控制要求，以及一些相对较为抽象的空间布局原则。国家相关战略和要求最终体现在地方实施性规划中主要还是靠指标控制。同时，各层级土地利用规划的分区之间没有衔接，空间传导链条不连续、不清晰。

2 土地用途管制向国土空间用途管制的转型逻辑

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制”。2017年，原国土资源部印发《自然生态空间用途管制办法（试行）》，提出建立覆盖全部自然生态空间的用途管制制度，并选择6个省份开展试点。2017年，党的十九大报告明确要求对全部国土空间实行用途管制，并提出设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。2018—2019年，中共中央国务院先后颁布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，要求“以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制”。至此，传统的单一要素、分部门的土地用途管制开始向全域统筹的国土空间用途管制转型，国土空间用途管制的管理机构、管制依据和工具手段等顶层设计基本完成。

从土地用途管制转向国土空间用途管制，必将给国家空间治理体系带来一系列深刻变化。这种变化不仅体现在相关法律法规的修订、制定等制度建设上，也体现在相关行政管理方式的改变，以及各类市场主体土地利用行为和方式的转变。深刻地、准确地理解这种变化背后的技术逻辑变化，对于相关制度建设及行政规范的形成，具有重要意义。

2.1 转型逻辑I：单一地类保护向空间统筹转型，体现推进国家治理体系和治理能力现代化的目标导向

国土空间是生态文明建设的载体，国土空间用途管制制度是生态文明制度体系的重要内容。将土地用途管制制度转变为国土空间用途管制制度，意味着新时代国土空间用途管制将在“山水林田湖草生命共同体”理念的指导下，摒弃原有的各要素分部门管理、分别保护的割裂体制，通过推进所有国土空间全要素统一管控，强化山水林田湖草等各要素之间的内在联系，实现了系统化、整体化思路，满足了生态文明制度体系系统兼顾、整体把握的总体要求。

国土空间用途管制集中体现了国土空间利用和治理过程中的国家意志，从以单一地类重点保护转型为所有国土空间的统筹开发与保护，将原有的碎片化管控协同集成到统一的国土空间管制，耦合推进不同类型空间的“精明增长”与“精明收缩^[17]”。改革之后的国土空间用途管制制度更加科学、系统，不仅能够促进国土空间利用效率的提升，对政府效能提升、治理能力提升均将发挥重要作用。

2.2 转型逻辑II：地类管制向空间管控转型，实现所有国土空间全要素统一管控

土地用途管制制度重点突出对农用地（耕地）的保护，以新增建设用地的主要管控对象，重点管控农用地（耕地）地类向建设用地的转换。因此，土地用途管制实施大都以地类为管控单元，而地类具有相对单一性和排他性，即同一地类上，一般不会有其他

地类。但国土空间用途管制中,“空间”属于功能空间^[18]。而一般而言,“空间”具有功能的复合性,即同一个“空间”可能会具有多个功能;同时表现在地类上,也有可能是多种地类的组合。因此,如果把土地用途管制概括为管控某两个地类之间的转变,那么,国土空间用途管制则需要调整不同功能空间之间的转变。新时代落实国土空间用途管制,要通过对生态空间、农业空间、城镇空间等不同类型空间的准入、退出,以及用途转换的管控与引导,以要素协同为抓手、以功能整体优化为目的,推进国土空间要素配置不断优化,从而逐步科学、适度、有序地实现向“山水林田湖草”系统治理的转型、向所有国土空间以及各类建设与保护边界的全域统筹转型。

2.3 转型逻辑III:指标传导为主向指标与分区相结合转型,完善国土空间用途管制的空间传导机制

从逻辑上来看,从宏观到微观,空间性规划自上而下传导主要通过两种类型方式:一类是规模与结构类方式,即通过相关指标控制的规模及结构,体现对国土空间开发利用保护形成的数量特征;另一类是空间布局与形态类方式,即对特定要素除了有规模、结构等数量要求之外,还要在空间布局及空间形态上提出一定的要求。同时,为了针对规划范围内不同地区的空间差异问题以及更好体现政策上的针对性,一般采取分区管控和引导。如前所述,土地利用规划在空间传导过程中,偏重指标控制方式,即规模控制,取得了很好的实践效果,但在空间布局与空间形态方面传导机制不健全。这是在新时代构建国土空间规划体系、实施所有国土空间用途管制的过程中值得借鉴吸取的。笔者认为,完善空间传导机制需要从以下三方面着手。

一是面向国土空间开发保护设立管控指标体系,并在规划编制中逐级分解下达,作为下位规划编制的约束条件。要坚持底线思维,将国家确定的重大战略和全局性资源保护要求逐级传导到底层实施性规划,下位规划要在国土空间开发利用和保护的规模、结构方面服从上位规划的强制性要求。

二是除了自上而下进行指标管控之外,还应重视从空间布局、空间形态的角度来强化自上而下的空间传导,构建以“指标+分区”为主体的空间传导机制。上位规划对下位规划应在空间布局与形态上提出明确要求,这类要求可以通过规划分区及其差异化政策来体现,包括底线管控性的强制要求,也包括鼓励引导性的政策导向。如图2所示,地类管制向空间管控转型的同时,面对多地类、多层级的国土空间转换问题,要在明确国土空间的功能复合性、空间嵌套关系的基础上,明确分区原则与技术方法,在宏观上进行主导功能分区,在中微观层面明确各类自然资源要素与空间功能的交互耦合关系,进而提出空间准入与退出规则,构建国土空间开发利用与保护的鼓励、引导与约束机制。

三是要通过指标与分区相结合对下位规划综合施策,避免指标分解下达与分区管控分头运行。一方面,把规模指标及相关结构比例作为区域差别化的重要抓手;另一方面,把空间布局与空间形态作为指标规模及结构的重要补充,二者互动,上下衔接,形成有效的空间传导机制。

2.4 转型逻辑IV:底线约束向底线约束与激励引导并重转型,构建面向全过程、多样化的管制规则体系

土地用途管制的重点是对非农建设占用耕地行为的管控和规范,在逻辑上是对“不能做什么”做出明确规定,属于底线约束类的管控。在实践中,这种刚性管控很难协调地方政府、农户、企业等各类主体的权益关系,难以对丰富多样的土地利用行为作出有

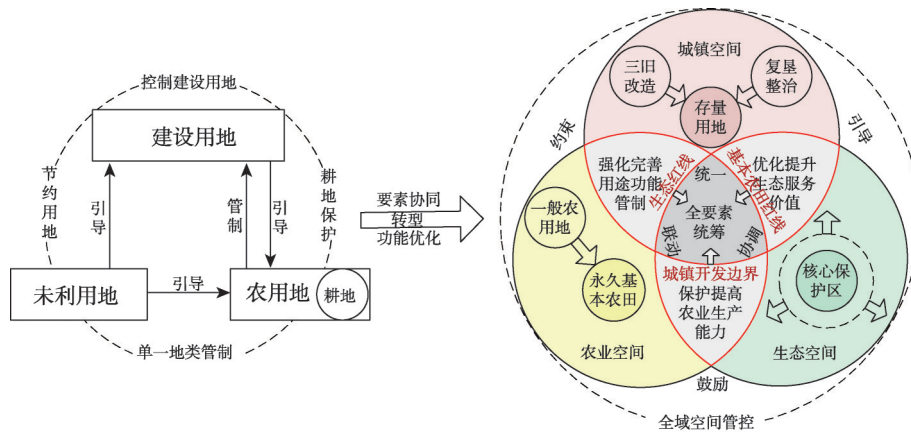


图2 地类管制向空间管制转型、指标与分区结合传导机制内涵示意图

Fig. 2 Schematic diagram of the connotation of the conduction mechanism combining index and zoning, and the transition from land use type regulation to space regulation

效规范。新时代落实国土空间用途管制，要面向人类土地利用活动丰富多彩、利益主体多样、利益关系复杂的复合视角，提出科学有效的国土空间分类、分区、指标、强度、权利等具体管制内容，形成全面系统地约束或引导各类国土空间开发利用与保护行为的管制规则。在底层规划中，要结合国土空间功能多元化、国土空间开发利用方式多样化、产业业态与利益主体多元化等现实情况，构建底线约束与激励引导有机融合，体现鼓励、限制与禁止等多元导向的管制规则体系。除了规定“不能做什么”，还应回答“可以做什么”“可以怎么做”等问题，为国土空间开发利用活动提供更多的选择性，形成刚柔并济的管制规则体系。

3 国土空间用途管制的规划响应路径

基于土地用途管制制度的经验教训及新时代生态文明建设的新要求，国土空间用途管制制度建设，将形成以国土空间规划为龙头和依据、以涉及国家生态安全和粮食安全的资源保护为重点、以不同类型国土空间转换控制与许可的全链条管理为抓手、以当今先进技术综合监管体系为保障的总体架构。其中国土空间规划体系建立并监督实施是重中之重，是国土空间用途管制的基石。具体到国土空间规划编制，应在规划指标体系、分区体系、实施弹性机制和管理机制等方面进行重构性建设。

3.1 依据“山水林田湖草生命共同体”理念,构建能够体现国土空间系统性和整体性功能的规划指标体系

在实施国土空间用途管制制度条件下，国土空间规划指标体系的构建应着眼于三个视角：

一是基于国家整体、长远利益考虑，确定自然资源的保护底线或开发上限。国土空间规划中的指标体系应坚持底线思维、可持续发展等原则，对国土空间开发利用涉及的自然资源消耗设定刚性约束。这类指标应作为自上而下五级规划共有的约束性要求，逐级分解下达，并结合空间引导政策落实到地块。在此基础上，各地还可以结合地方实际确定具有地方特色的规划控制指标，如可以根据“双评价”确定当地资源环境短板要素相关指标。

二是基于国土空间系统性整体性考虑,重视国土空间系统中各要素之间相互影响及关联作用,体现国土空间功能最大化的价值取向。国土空间规划编制过程中,指标体系在内容上要统筹考虑土地资源、水资源、矿产等各类自然资源,涵盖国土空间中各类要素;不仅需要考虑要素规模指标的变化,还要考虑规划期间各类要素之间互相转换及其引发的国土空间功能变化。还要结合“美丽中国”建设的总目标和分阶段目标,围绕国土空间高质量发展要求、多阶段的发展愿景,助力形成科学合理的空间发展路径^[19]。

三是基于自然地理单元的科学性考虑,重视对国土空间规划体系中行政单元指标体系的修正校核。规划指标分解如何体现科学性?这是规划编制中的关键问题。一般说来,规划指标分解应综合考虑各地自然条件、国家经济社会发展战略、民族长远生存发展、地方经济社会发展需求等多种因素,包括充分吸收资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价成果。在诸多因素中,首先要考虑的是各地的自然禀赋,遵循基于自然禀赋的科学规律。但是,由于在此基础上确定的相关规划指标及分解方案,在空间上对应的是自然地理单元,因此,针对基于行政单元的五级国土空间规划,规划控制指标的确定与分解过程中,需要对相关指标进行相应的修正校核,以保障规划指标的科学性。

3.2 理顺空间、要素与功能之间的逻辑关系,构建覆盖全域、上下衔接的规划分区体系

过去土地利用总体规划中存在分区控制的空间传导效果不明显、上下不连续等问题,城乡规划中存在缺乏自上而下的管控机制,每个城市在规划编制中都“各自为阵”等逻辑漏洞,导致在空间顶层设计上缺乏统筹协调^[20]。因此,国土空间规划在空间传导机制设计中应以形成科学有序空间开发保护秩序为目标,以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础,实现空间上全覆盖,体现国土空间的功能特点,不同层级规划分区既各有侧重又上下衔接。每一层级规划都包含涉及区域差异化、规划分区等章节内容,而每个规划分区也都应有相应的政策内涵,成为有别于其他规划分区的特色内容。从各级规划分区的差别来看,宏观性和中观性的分区及相应的政策要求,大都属于针对下位规划提出的要求,但微观层面的规划分区(底层规划)却不同,因为底层规划是规划许可的直接依据,是对广大市场主体提出的要求。这种差异需要在国土空间规划编制中予以重视。具体从宏观、中观、微观层面对比来看,顶层的规划分区突出主体功能,到中观和微观逐步转化为更加丰富多样的功能分区,最后落地形成用途管制分区,为实施规划许可提供依据。

第一,宏观层面(即国家级和省级)的规划分区突出主体功能差异,落实国家主体功能区战略。习近平总书记在中央财经委第五次会议上强调:“要完善和落实主体功能区战略,细化主体功能区划分,按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等制定差异化政策,分类精准施策,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。”习总书记讲话已经清晰勾勒出国家级和省级国土空间规划的分区原则和路径,即在国家层面和省级层面,按照国家和省级国土空间开发保护的总体格局确定各区域的主体功能,围绕主体功能的差异设计并实施不同的政策措施。这些引导政策在国土空间规划中体现为国土空间开发保护及利用的规模、结构及相关空间布局要求。当然,省级国土空间规划居于国家和市县层级之间,必须上传导、兼顾中央与地方的需求^[21]。既要落实全国国土空间规划纲要的战略要求,还要指导市县国土空间规划编制,侧重协调性。

第二,微观层面(即县级和乡级规划等)规划分区应采用用途管制分区,将上位规

划确定的生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界等控制线落实到具体地块，明确管制规则，为实施规划许可提供依据。微观层面的规划分区不是“三区三线”的简单落地，而是面向国土空间开发利用行为、满足规划许可需要、更多地体现国土空间功能的复合性的管制分区。

第三，中观层面（即市级）规划分区处于宏观与微观之间的过渡，具有双重性。在市域层面，要按照上位规划确定的相关指标和空间布局要求，划分包括生态、农业、城镇在内的多种功能空间，向下位规划传导生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界等控制性要求；同时，在中心城区层面，要在市级总体规划之下形成可以指导和约束详细规划的分区方案，生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等控制线落实到具体地块，以满足规划许可需要。

3.3 丰富底层规划的管控规则,构建底线约束与激励引导相结合的规划实施弹性机制

要在国土空间规划体系中完善空间传导机制、形成科学严谨上下衔接的规划分区体系的基础上，做实做细分区管制规则。在国家级、省级、市级等宏观中观尺度上，对每一类分区提出明确的政策要求，包括重要控制性指标及其空间布局、空间格局与比例结构等。这类管制规则约束和引导的主要对象应是下级政府及下位规划，体现了上位规划通过规模、结构、布局、时序等多种方式约束下级规划，确保国家战略和意志能够在地方各级国土空间规划方案中得到有效落实。

底层规划（如城镇开发边界内的详细规划和城镇开发边界外的乡级规划等）要在落实重要控制性指标及落实地块的基础上，制定相关刚性管控和鼓励引导性规则。与上位层级规划不同的是，底层规划的管制规则不仅要为详细规划、村庄规划及相关专项规划提供指导，还要为各类国土空间开发利用保护行为提供约束与引导。因此，管制规则的制定需要重视底层规划作为政府规划许可的依据、调节各类社会主体对国土空间的具体开发利用行为的实施需求，面向国土空间复合性特点，充分考虑规划分区的类型及其相应的要求，紧密结合当地国土空间开发利用活动的地方特色和需求。做好这些规则，对于解决各类规划分区落地实施中的“最后一公里”问题、促进形成规划实施的弹性机制、提高规划对经济社会活动的适应性具有重要意义。

3.4 优化规划实施机制,构建面向各类国土空间转化及重要控制线变化的“全链条”管理机制

要在土地用途管制“全链条”管理制度基础上，构建国土空间用途管制的“全链条”管理机制。要以各级国土空间规划实施为龙头，以优化国土空间格局、提升国土空间开发保护利用效能为目标，围绕规范生态空间、农业空间和城镇空间等各类国土空间转化行为，协同管控生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界三条控制线，做实年度计划、规划许可、目标责任考核、执法监督等各个环节。

统筹考虑国家战略落实、地方发展需求，优化规划管控与年度计划管理，以较为成熟的土地利用年度计划管理为基础，将林地、草地、湿地等重要自然资源纳入计划统一管理，并依据指标类型，结合规模与布局约束，探索弹性考核机制，实施差别化计划管理。需要注意的是，要不断改进年度计划管理方式，充分考虑地方经济社会发展实践的需求，强化目标管理和过程监管，给各级地方政府较为充足的指标调剂空间。改进和完善规划许可制度，在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要

水源地、文物等实行特殊保护制度。

此外,还要在制定并落实国土空间规划编制技术标准、完善国土空间规划许可制度、强化国土空间规划目标责任考核和国土空间用途管制执法监管的前提下,依托自然资源“一张图”数据库,整合提升“国土调查云”等已有平台技术,建立统一的国家规划综合管理信息平台,实现不同层级国土空间规划实施过程中审批事宜的部门联动、上下互动与信息共享,优化审批流程,实现多部门联动审批。在此基础上,以生态文明战略为指引建立国土空间规划实施评价体系,开放国土空间规划信息公开与在线查询接口,构建国土空间规划实施的全天候监测与违规机制。

4 结论

新时代国土空间用途管制的逻辑起点是完善生态文明制度体系,推进国家治理体系和治理能力现代化。本文围绕土地用途管制向国土空间用途管制转型的改革逻辑以及国土空间规划的响应路径两个方面进行理论分析,结论如下:

(1) 土地用途管制是我国土地管理制度体系中核心和基础的组成部分。1998年以来,土地用途管制的实施立足国家粮食安全、突出重点在耕地保护,以编制实施土地利用总体规划为核心、指标控制为抓手,以土地用途分区为实施单元、具体落实到地块,以新增建设用地区为对象、采取“全链条”多手段管理,以先进技术为支撑、实施综合监管;在保护耕地、保障粮食安全、促进节约集约用地和提高依法依规用地意识等方面取得了较好成效,但仍存在管制刚性过强、管制手段过于单一、管制类型过于单一、管制范围未能实现全覆盖、忽视土地生态系统的整体保护等问题。

(2) 国土空间用途管制改革要形成以国土空间规划为龙头和依据、以涉及国家生态安全和粮食安全的资源保护为重点、以不同类型国土空间转换控制与许可的全链条管理为抓手、以当今先进技术综合监管体系为保障的总体架构。土地用途管制向国土空间用途管制的转型,要实现单一地类保护向空间统筹转型、地类管制向空间管控转型、指标传导为主向指标与分区相结合转型、底线约束向底线约束与激励引导并重转型,进而构建面向全过程、多样化的管制规则体系,完善国土空间用途管制的空间传导机制,体现推进国家治理体系和治理能力现代化的目标导向,实现所有国土空间全要素统一管控。

(3) 国土空间规划是国土空间用途管制的龙头和依据。面对新时代国土空间用途管制的改革要求,国土空间规划改革应依据“山水林田湖草生命共同体”理念,构建能够体现国土空间系统性和整体性功能的规划指标体系;理顺空间、要素与功能之间的逻辑关系,构建覆盖全域、上下衔接的规划分区体系;丰富底层规划的管控规则,构建底线约束与激励引导相结合的规划实施弹性机制;优化规划实施机制,构建面向各类国土空间转化及重要控制线变化的“全链条”管理机制。

参考文献(References):

- [1] 黄征学,蒋仁开,吴九兴. 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, 2019, 33(6): 1-9. [HUANG Z X, JIANG R K, WU J X. Territorial space use control: Historical evolution, development trend and policy innovation. China Land Science, 2019, 33(6): 1-9.]
- [2] 余亮亮,蔡银莺. 国土空间规划管制与区域经济协调发展研究: 一个分析框架. 自然资源学报, 2017, 32(8): 1445-1456. [YU L L, CAI Y Y. Research on spatial regulation of land use planning and coordinated development of regional economy: An analytical framework. Journal of Natural Resources, 2017, 32(8): 1445-1456.]
- [3] 林坚,武婷,张叶笑,等. 统一国土空间用途管制制度的思考. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208. [LIN J, WU T,

- ZHANG Y X, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34 (10): 2200-2208.]
- [4] 沈悦, 刘天科, 周璞. 自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究. *中国土地科学*, 2017, 31(12): 17-24. [SHEN Y, LIU T K, ZHOU P. Theoretical analysis and strategies of natural ecological space use control. *China Land Science*, 2017, 31(12): 17-24.]
- [5] 黄征学, 祁帆. 完善国土空间用途管制制度研究. *宏观经济研究*, 2018, (12): 93-103. [HUANG Z X, QI F. Study on improving the control system of land and space use. *Macroeconomics*, 2018, (12): 93-103.]
- [6] 金志丰, 朱凤武, 严长清, 等. 长江经济带国土空间纠错实施机制: 以江苏省仪征市和张家港市为例. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2223-2233. [JIN Z F, ZHU F W, YAN C Q, et al. The implementation mechanism of territorial spatial correction in the Yangtze River Economic Belt: Taking Yizheng city and Zhangjiagang city of Jiangsu province as an example. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2223-2233.]
- [7] 陈利根, 龙开胜. 新中国70年城乡土地制度演进逻辑、经验及改革建议. *南京农业大学学报: 社会科学版*, 2019, 19 (4): 1-10. [CHEN L G, LONG K S. Evolution logic and experience of urban and rural land institution of P.R. China in the past 70 years and its reform suggestion. *Journal of Nanjing Agricultural University: Social Sciences Edition*, 2019, 19 (4): 1-10.]
- [8] 林坚. 土地用途管制: 从“二维”迈向“四维”: 来自国际经验的启示. *中国土地*, 2014, (3): 22-24. [LIN J. Land use control: From "two dimensions" to "four dimensions": Enlightenment from international experience. *China Land*, 2014, (3): 22-24.]
- [9] 曹瑞芬, 蔡银莺, 张安录, 等. 中国土地用途管制绩效的时空差异性分析. *资源科学*, 2013, 35(6): 1125-1133. [CAO R F, CAI Y Y, ZHANG A L, et al. Spatial-temporal differences of land use control performance in China. *Resources Science*, 2013, 35(6): 1125-1133.]
- [10] 刘大海. 用途管制: 向全域全类型国土空间拓展. *中国自然资源报*, 2018-9-14. [LIU D H. Use control: Expanding to all types of land and space. *China Natural Resources News*, 2018-9-14.]
- [11] 王世元. 新型城镇化之土地制度改革路径. 北京: 中国大地出版社, 2014: 149-155. [WANG S Y. *The Path of Land System Reform in New Urbanization*. Beijing: China Earth Press, 2014: 149-155.]
- [12] 张全景, 欧名豪, 王万茂. 中国土地用途管制制度的耕地保护绩效及其区域差异研究. *中国土地科学*, 2008, 22(9): 8-13. [ZHANG Q J, OU M H, WANG W M. Study on cultivated land preservation performance of land use control system and its regional differences in China. *China Land Science*, 2008, 22(9): 8-13.]
- [13] 张全景, 欧名豪. 我国土地用途管制之耕地保护绩效的定量研究: 以山东省为例. *中国人口·资源与环境*, 2004, 14 (4): 58-61. [ZHANG Q J, OU M H. Quantitative study on cultivated land protection's effect of the system of control over the purposes of use of land in China: A case of Shandong province. *China Population, Resources and Environment*, 2004, 14(4): 58-61.]
- [14] 谭术魁, 张孜仪. 寻租行为在土地用途管制中的衍生路径及抑制. *中国土地科学*, 2012, 26(5): 76-81. [TAN S K, ZHANG Z Y. The derivation path of rent-seeking behavior in regulating the land use and the control measures. *China Land Sciences*, 2012, 26(5): 76-81.]
- [15] 许迎春, 刘琦, 文贵中. 我国土地用途管制制度的反思与重构. *城市发展研究*, 2015, 22(7): 31-36. [XU Y C, LIU Q, WEN G Z. The system of land-using regulation in China: Reflection and reconstruction. *Urban Development Studies*, 2015, 22(7): 31-36.]
- [16] 王成艳, 靳相木. 土地用途管制实施机制市场取向改革初探. *国土资源情报*, 2009, (2): 31, 48-51. [WANG C Y, JIN X M. On the market orientation reform of the mechanism of land use control. *Land and Resource Information*, 2009, (2): 31, 48-51.]
- [17] 杨俊, 黄贤金. 2014年土地经济学研究进展与展望. *土地经济研究*, 2015, (2): 148-163. [YANG J, HUANG X J. Review on land economics research in 2014 and prospects for future research. *Study on Land Economy*, 2015, (2): 148-163.]
- [18] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考. *中国土地科学*, 2019, 33(8): 8-15. [YUE W Z, WANG T Y. Rethinking on the basic issues of territorial and spatial use control in China. *China Land Science*, 2019, 33(8): 8-15.]
- [19] 陈明星, 梁龙武, 王振波, 等. 美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考. *地理学报*, 2019, 74(12): 2467-2481. [CHEN M X, LIANG L W, WANG Z B, et al. Geographical thinking on the relationship between beautiful China and land spatial planning. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(12): 2467-2481.]
- [20] 张晓玲. 国土空间规划实践面临的技术挑战. *人类居住*, 2018, (4): 18-20. [ZHANG X L. Technical challenges faced by the practices of spatial planning. *Human Settlements*, 2018, (4): 18-20.]
- [21] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2040-2050.

[ZHANG J X, XIA T C. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2040-2050.]

Reform logic of territorial space use regulation and the response path of land spatial planning

ZHANG Xiao-ling¹, LYU Xiao²

(1. Chinese Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China;

2. School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: Under the macro background of improving the system of ecological civilization, to promote the modernization of national governance system and governance capacity, the paper systematically combs the origin, implementation characteristics, effectiveness and shortcomings of land use regulation system, focuses on analyses of the reform logic of the transformation from land use regulation to territorial space use regulation and its specific requirements for territorial spatial planning, so as to provide reference for improving the territorial spatial planning system. The results show that: (1) The land use regulation system emphasizes the protection of cultivated land, and establishes a complete control chain of land use classification - land use planning - land use plan - approval and supervision with the newly added construction land as the main control object. The land use regulation system has achieved good results in protecting cultivated land, ensuring food security, forcing the conservation and intensive use of land and improving the awareness of using land in accordance with laws and regulations. But there are still some deficiencies, such as incomplete coverage, too rigid regulation, and weak regulation of ecological land. (2) The construction of ecological civilization is the logical starting point of territorial space use regulation. And territorial space use regulation is transforming from single land type protection to space overall planning, from land use type regulation to space management and control, from index transmission to the combination of index and zoning, from bottom line restriction to both constraint and guidance, to build a whole process and diversified regulatory rule system and improve the spatial transmission mechanism of territorial space use regulation, and then realize the unified control of all elements of territorial space. (3) In the face of the needs of the era of territorial space use regulation, the reform of territorial spatial planning should make positive responses in the aspects of systematic and integrated control index system, zoning system covering the whole region and linking up the upper and lower planning, flexible mechanism of planning implementation combining bottom line constraint and incentive guidance, and "whole chain" management mechanism, and then realize the coordinated management and control of different levels of territorial spatial planning and territorial space use regulation.

Keywords: land use regulation; territorial space use regulation; reform logic; territorial spatial planning; transformation