

中国国土空间用途管制的基础性问题思考

岳文泽, 王田雨

(浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

摘要: 研究目的: 明确国土空间用途管制的科学内涵, 讨论新时代统一国土空间用途管制体系的基础性问题。研究方法: 理论分析法和归纳演绎法。研究结果: (1) 国土空间用途管制的对象是一个空间、属性与行为三位一体的复杂系统, 管制实施中需协调好实体空间、功能空间与管理空间的关系。同时, 异质性、动态性与尺度性等主要空间属性影响着管制实践的效率。(2) 新时代国土空间用途管制完善了用途管制理念方法, 但实践的滞后性引发了系统治理思维与分区分类管控的矛盾, 空间尺度性与事权划分不匹配, 管制手段中审批与许可关系不清等问题。(3) 机构改革为自然资源统一管理带来机遇, 但管制主体的职能界限模糊与“上下不对齐”的治理机构设置也带来了新的挑战。研究结论: 国土空间用途管制在国家现代化治理体系中发挥着举足轻重的作用, 内容体系逐渐完善, 但基础理论认知和管制实施的矛盾仍旧突出, 需要在今后的实践中不断改进。

关键词: 土地管理; 国土空间用途管制; 治理结构; 生命共同体; 空间属性

中图分类号: F301.1

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2019)08-0008-08

1 引言

长期以来, 中国国土空间管制职能分属不同部门。管制主体、价值取向、管制目标差异, 采用的管制手段不尽相同, 导致管制内容交叉重叠、部门之间矛盾冲突不断、管制效率低下^[1-3]。自中共十八届三中全会提出推进国家治理能力与治理体系现代化目标以来, 国土空间用途管制的地位显著提升。2019年5月中共中央印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》), 进一步指出要以空间规划体系为基础, 国土空间用途管制为手段, 实现国土空间治理体系与治理能力的现代化^[4]。由此可以明确, 在当前的空间治理体系中, 国土空间用途管制处于核心枢纽位置, 将发挥承上启下的作用。

自然资源部组建后, 中共中央国务院颁布了《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》(“三定方案”), 设立“国土空间用途管制司”, 使得国土空间用途管制的行政体系逐渐完善。与此同时, 如何建立中国的国土空间用途管制体系引发广泛讨论, 已有研究主要集中在国土空间用途管制的内容、手段、国际经验以及空间用途管制转型面临的问题等

方面^[5-10]。然而, 围绕着国土空间用途管制体系的一些基础理论问题还缺少共识。例如, 围绕空间用途的管制对象, 区域、要素与主体行为之间的逻辑关系如何? 围绕管制过程, 行政手段与经济、法律等其他手段的关系如何? 计划、审批、许可等手段本质上区别在哪里? 围绕管制主体, 空间规划编制及监督实施部门与用途管制部门的职能边界在哪里? 因此, 本文试图从国土空间用途管制“管什么、怎么管、谁来管”三个基础性问题入手, 结合国家机构改革和用途管制体系建设, 思考新时代国土空间用途管制制度的核心内涵与逻辑。

2 “管什么”的问题: 对象不明确, 内涵与属性不清晰

土地用途管制制度在国外也称“土地使用分区管制”(日本、美国、加拿大等)、“土地规划许可制”(英国)、“建设开发许可制”(法国、韩国等)等, 核心是通过国家公权力, 规定土地用途、明确使用条件, 规范各类主体必须按照规定的用途和条件来使用土地的制度^[9, 11-12]。随着机构改革尘埃落定, 中国的用途管制制度也从“土地用途管制”转变为“国土空间用途管

收稿日期: 2019-06-24; 修稿日期: 2019-07-18

基金项目: 国家自然科学基金(41671533, 41871169); 中央高校基本业务费校长专项(2017XZA216)。

第一作者: 岳文泽(1977-), 男, 安徽凤台人, 博士, 教授。主要研究方向为土地利用与规划。E-mail: wzyue@zju.edu.cn

制”，其中，国土空间强调特定权属、特定区位下自然禀赋集成与人类活动的综合，具备自然和社会经济的双重属性。这标志着用途管制将实现由单要素管理到生命共同体管制，由注重资源性向注重资源、资产、权利综合性转变^[13]。因此，新用途管制体系的首要问题就是要界定“国土空间”的基本内涵。

2.1 国土空间用途管制对象：空间—属性—行为三位一体

从过去的土地用途管制到国土空间用途管制，管制对象是什么的问题尚未明确，过去土地用途管制的对象涉及空间(布局)、属性(用途转换、强度提升等)以及人们的利用行为(开发、建设、保护)等，内涵关系复杂^[14-15]；此外，有学者认为国土空间用途管制的空间对象包括区域与要素两个方面，而管制对象的属性则相对复杂，例如指标、边界、权利、用途、分区、名录、标准等^[16]。这些所谓“属性”是空间的属性，还是人类行为的属性，并不清晰。国土空间用途管制的对象是一个多维的复杂系统。首先，管制的直接对象“国土空间”，既是一切自然资源与生态环境要素的集成系统，又是承载人类社会经济活动的物理载体，也是国家行使主权的权利范围；其次，人类围绕着国土空间的开发利用与保护行为是管制对象的本质与核心，而属性则是人类行为与国土空间交互作用内涵的呈现，例如指标、类型、强度、权利等，是管制对象的

具体表现，也是管制的具体内容。空间、属性与行为实际上是一个事物的三个方面，因此，当前国土空间用途管制对象可视为“空间—属性—行为的三位一体”，即空间是载体、属性是表现、行为是本质(图1)。

2.2 用途管制的空间内涵：实体空间—功能空间—管理空间

国土空间用途管制的直接对象是空间，“空间”如何来界定引发了学者们的广泛关注和讨论^[17-19]。不同学科对空间的定义不同，常见的空间类型通常包含两大类：第一类是“物理空间”，即物体存在、运动的(有限或无限的)场所。物理空间又可以分为实体空间、管理空间和功能空间等。第二类是“虚拟空间”，即人对物理空间产生的意象或感知，例如城市研究中经常提到的城市意象等。虚拟空间将人与环境的互动反馈机制作为一个统一的整体，它超出了客体形式，依赖于独立的认知个体对空间的感知，其个性化和随机性使得管理实践难以有效实施。因此，国土空间用途管制的对象应当是一种“看得见、抓得住”的物理空间。

物理空间的内涵，具有实体空间、功能空间和管理空间“交叉”的问题。具体而言，自然实体空间具有位置固定性，而包括人在内的生物则具有流动性，“以流定形”产生了与实体空间不匹配的功能空间^[20]，同时，为了行使国家公权力需要，又形成了与上述二者都不匹配的管理空间。以城市为例，建成区可被视为实体空间，因其作为城市人口和各种非农业活动高度密集的地域而区别于乡村；而城市通过人流、物质流、信息流等与周边地域存在频繁的经济联系，从而形成了区域功能一体化的功能空间，例如都市圈和城市群都是典型的功能空间^[21]；为了管理需要，按照一定程序设市建制，并确定其行政边界，即管理空间。三种空间相互作用、相互交叉。

传统的空间用途管制经验以及当前共识都表明，国土空间管制中的“空间”理论上是功能空间，但是在实践中，管制“空间”的划分操作大都以“地块”为基本准则，而“地块”在很大程度上是一个实体空间，从而产生实体与功能的“失配”。以两栖生物为例，其栖息地包括水域与陆地，如果只是把水域划为红线保护空间，而岸上划为开发空间，显然是降低了特定的生态功能。对于跨越行政边界的脆弱生态系统来说，一方划分为生态红线区，另一方划分为一般生态空间，不仅不利于生态保护，还会加剧生态系统退化。

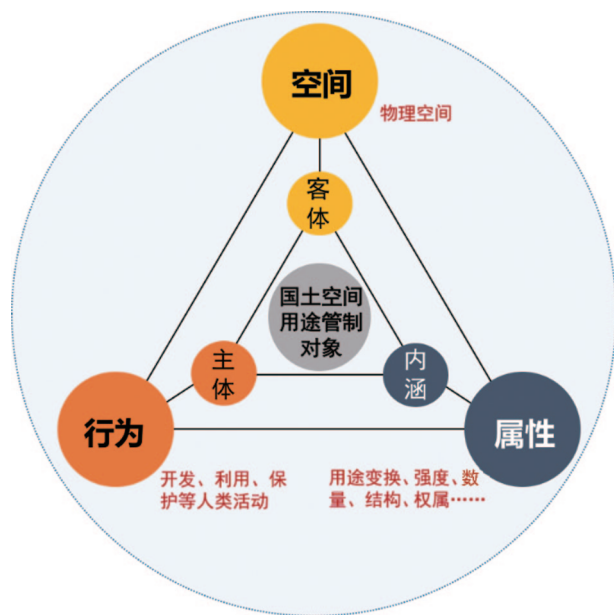


图1 国土空间用途管制对象：三位一体

Fig.1 The object of territorial and space use control: the trinity of spatial-behavior-attribute

通过上述分析,不难发现空间管制的三条重要控制线并不等于《若干意见》中界定的城镇、农业、生态三种空间的功能边界,其本质上是空间用途管制的法律标准、是政府对空间准入行为的判断依据。在操作上,是基于实体空间—功能空间—行政空间综合决定下的管理界限。因此,新的用途管制在空间划分上必须综合协调好实体空间、功能空间以及管理空间的对立与统一问题。

2.3 用途管制的空间属性: 异质性—动态性—尺度性

建立清晰、明确的国土空间分类体系,是国土空间用途管制的前提与基础。然而,国家现有政策文件对国土空间的分类表述呈显著性差异。如《全国主体功能区规划》中把国土空间分成了城市空间、农业空间、生态空间和其他空间;十八大报告及后续的十八届各中全会的文件都把国土空间划分为生产、生活与生态三类空间;国家空间规划试点及建立空间规划体系的相关文件中则强调了城镇、农业与生态三类国土空间。当前国土空间的分类体系较为混乱的原因是人们对空间属性的复杂程度认识不够。

第一,空间异质性与同一性的对立与统一。国土空间的分区实质是将国土空间单元功能相对一致、相似度高的合并为同一类型空间,具有差异的单元则分开^[22]。但对于生产、生活与生态的分区而言,本质上是一种功能分区,所以复合性是常态、异质性是特殊^[5]。必然会有一些模糊空间的存在,如农业生产区同样也

具有一定生态功能;如城市周边高度非农化的城乡结合部、农业观光休闲区等。因此,三生空间具有重叠性和交叉性,两两之间、三者之间存在不同的可融合、可转换区域(图2),三生空间的划定也不应是简单的“划分地盘”和“分而治之”。相比而言,生态保护区、基本农田保护区,则是根据主导功能定位,落实对特定国土空间保护需求的核心区域,城镇开发空间是承载主要建设开发活动的重点空间,都是管控人类对空间开发利用与保护行为的刚性准则。所以不同于《若干意见》的表述,由三线为基础确定的三区(生态红线区、永久基本农田保护区、城镇开发区等)是基于功能理念的管理空间,其异质性明显高于同一性,三线互不交叉已经成为基本共识,且三线各自范围内有着刚性的管制规则^[13,23]。所以要辩证地看“三生”空间与“三线”的关系。“三生”是发展理念,是宏观格局,强调功能空间的融合与协调;而“三线”是空间管制抓手,是规范空间开发与保护行为实践的准则,强调刚性约束,同时保障底线思维在各层级用途管制中的传导^[23-25]。通过“三生”协调实现战略引领:一方面科学布局生产空间、生活空间、生态空间,体现战略性、提高科学性、加强协调性;另一方面,严格划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,在操作层面上强化底线思维,促进“三生”空间的融合发展,健全国土空间管控机制。

第二,管制空间的刚性与功能空间的动态性不适

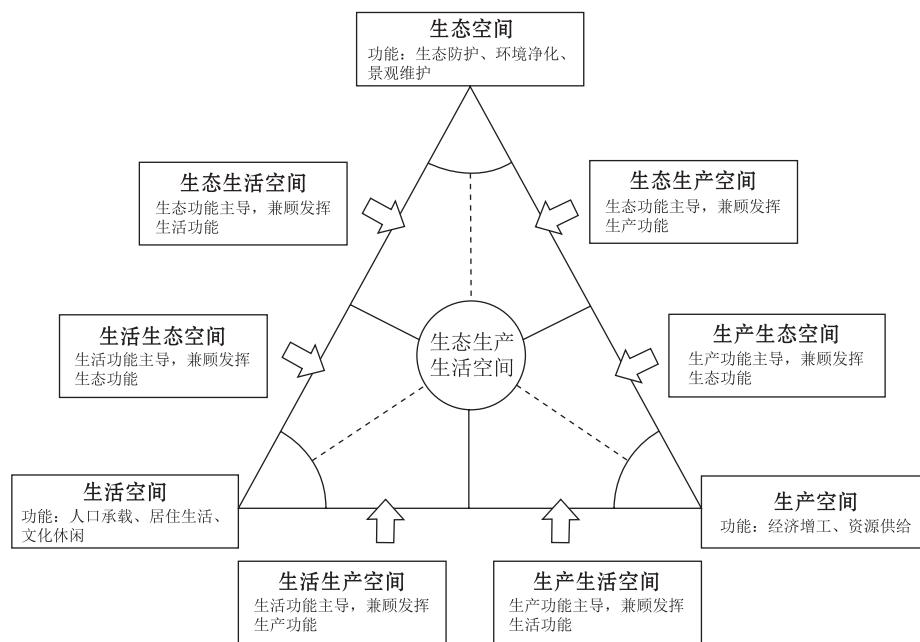


图2 “三生空间”的异质性和同一性

Fig.2 Heterogeneity and homogeneity of the three kinds of spaces

应。《若干意见》对市县层面三条控制线的划定具有较强的刚性要求，而且强化规划权威性，控制线一旦划定就要严格实施，不得随意调整。而功能空间边界是由“流”来定的，具有高度动态性、节奏性等。例如，当前国内很多大城市形成的都市圈都突破了行政地域界限^[26]，但城市外围新住宅区开发，由于长期缺少人口导入而闲置，是城市实体空间，但不一定是功能空间，职住分离模式下的功能空间是“打了折扣”的功能空间。因此，空间的刚性管控如何适应功能的弹性变化是一个重要命题。随着生产力发展，科技进步与治理水平提升对经济发展模式的影响越来越大，社会转型的速度越来越快，这一切都在重新塑造功能需求，重构功能空间。所以，在管理空间的刚性中如何融合具有自适应能力的弹性机制，与功能空间的高动态性相匹配，是新的国土空间用途管制体系需要重点思考的命题。

第三，空间的尺度性意味着需要建立多层次用途分区的管制体系。空间的尺度效应通常包括幅度和粒度两方面内涵^[27]，对国土空间用途管制而言，幅度表示管控行为所涉及到的空间范围，粒度则表示最小可管控空间单元。当前国土空间用途管制对于幅度的认识和实践是清晰的，即幅度划分与行政区划是一致的，涵盖国家、省级、市级、区县级、乡镇级等多个尺度。而不同管理层级下空间粒度的选择是国土空间用途管制“怎么管”核心需要解决的问题。空间粒度大小决定了一定层级内用途管制的精细度及与事权切分的匹配度。试想一下，如果国家层面管理地块，这显然是低效的，并且导致用途管制战略引导功能的丧失；如果乡镇层面来管理跨区域的流域问题，同样也是不现实的。

3 “怎么管”的问题：理念创新与实践滞后的矛盾

现阶段，国土空间用途管制的目标从耕地保护转变到“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”；管制内容从土地扩展到所有国土空间；管制依据从土地利用总体规划等多项规划到国土空间规划；管制主体也从相互独立的多个部门到统一的自然资源管理部门^[1, 17, 28]。在这一背景下，如何梳理管制对象内部的结构关系，建立高效的管制体系显得尤为重要。因此在“怎么管”上，也面临一些问题。

3.1 生命共同体的系统治理思维与分区、分类管控的矛盾

新的国土空间用途管制体系的一个重要特点是引入了“命运共同体”的理念。强调将“山水林田湖草”当作一个“相生相息、复杂有机”的生态系统来看待，遵循生态系统的多样性、整体性及内在关联规律^[29-30]。坚持山水林田湖草是一个命运共同体，强调要用系统思维统筹山水林田湖草治理。“系统治理”工作方针的提出，要求在具体治理上统筹兼顾、整体施策、多措并举，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。然而，由于“命运共同体”是一个全新的理念，其基础理论的研究薄弱，作为一个系统，其内部要素间相互作用的生物与物理学理论基础缺乏^[31](图3)。例如，“命运共同体”中“田”和其他要素的关系，以及如何厘清“田”的生产性功能与生态性功能关系等都还不明确。实际上，当前对“田”的生产性要求明显大于“生态性”。此外，过去的用途管制，仅关注农地非农化的用途转换，而“山水林田湖草”相互转换所依赖的机制及对应的规则尚未明确。

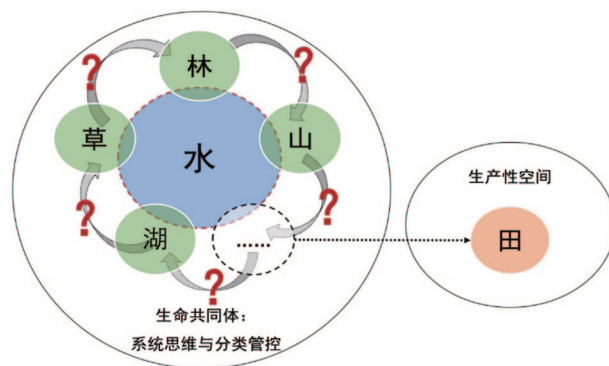


图3 生命共同体内在作用机制理论缺乏

Fig.3 Lack of internal interaction theory of life community

首先，系统治理的思维与分区管制存在着一定的矛盾。传统的用途管制核心内容之一就是要进行管制分区^[5]，在《若干意见》中也多次强调划定农业生产区、城镇开发区、生态保护区等来实现用途转换与开发准入的管制目标。因此，耕地与生态保护区不可避免地被划分为两个区，对二者管制的目标追求与方式差异显著，必然导致系统治理思维与分区管制之间的矛盾。此外，过去对“山水林田湖草”的分区管制职责分散在多个部门，各部门从自身事权出发，划定土地功能分区或空间管制区域，导致分区种类繁多。根据已有研究对各类分区的梳理，不难发现，各类分区原

则和边界都有较大差异。管制空间相互交叉,同一地块可能会出现不同甚至矛盾的开发方向和用途,必然导致管制上的混乱^[32]。

其次,《若干意见》中坚持分类管理的原则与系统治理思维存在矛盾。山水林田湖是一个生命共同体,形象地讲,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。水是生命共同体系统中的核心和纽带,当前的管理模式采用分类管理的原则,其中,自然资源部的“三定方案”中可以明显看出对“土”的管理远强于对“水”的管理,同时忽略了水土耦合的影响。因此,在落实生命共同体系统治理理念的时候要协调好系统耦合与分类管理的关系。

再次,“三区三线”划定原则与系统治理理念存在矛盾。十八届三中全会提出“通过建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制”,这就要求将各类规划整合为一个空间规划,在统一框架下配置各类空间资源,作为空间用途管制的依据^[16,32]。其中,划定“三区三线”是空间规划体系中的核心内容。然而,“三区三线”划定原则并没有很好地回应系统治理对于提高资源配置效率诉求。例如生态保护红线划定,现行方案大多从生态要素的重要性与脆弱度两个原则来进行判断,生态红线区对一切人类活动的准入都是禁止的,割裂了生态与农业,生态服务与人的需求间的有机联系^[5]。这种将生态服务与人的需求隔离开来保护的管理逻辑与系统治理理念背道而驰。因此,国土空间用途管制要统筹三生空间,维持生态系统可持续的前提下,通过优化生态空间格局,充分发挥生态服务价值,构建三生空间良性互动的管控机制。

3.2 国土空间尺度性与管理层级事权不清的矛盾

对于中国这样一个地域辽阔、人口众多的国家而言,国土空间用途管制体系与空间的尺度效应相契合是政策顺利施行和高效运行的基础和保障。这意味着不仅需要建立多层次用途管制体系,还要厘清不同层级管理主体的权责关系。然而,自然资源部门整合后尚未建立起事权明晰的用途管制体系。通过对全国、省、市不同层级“三定方案”的解读,不难发现当前各层级空间用途管制部门职责趋同,且无论是国家、省还是市级的“三定方案”,都涉及“划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线”“构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局”等内容。各层级用途管制部门事权划分不清晰、与空

间的尺度性相矛盾。

《若干意见》作为建立中国用途管制体系的基础性文件,明确提出了空间规划体系的分级分类思想,即要编制五级三类规划。尤其在规划审批上,明确要改进审批内容过多、审批周期过长的问題。提出按照“谁审批谁监管”的原则,分级建立国土空间规划审查备案制度,另外精简规划审批内容,“管什么,批什么”。然而在《若干意见》健全用途管制中,也仅提出所有国土空间分区分类实施用途管制的思想,五级规划对应五级政府,而每一级政府究竟管什么仍然模糊不清。根据管制事权层级性与空间尺度性相匹配的原则,中央政府应把握国土空间总体发展战略,保障和维护国家生态安全和粮食安全的生命线和底线;省级政府要落实国家意志,优化“三生”空间,重点管控各类功能分区;市级政府要管控具体布局,保障“三区三线”的实际落地;乡镇政府则通过落实详细性控制规划,管理具体项目。各层级规划再通过控制性和约束性指标的层层分解,实现保护管制的刚性传导和发展目标的逐级考核^[13,33]。

3.3 国土空间用途管制手段界定:审批与许可的关系

土地利用的外部性决定了在无用途限制的市场条件下,经济主体总会选择投资收益率高的用途类型,导致具有公共效益的土地用途供应不足^[11]。因此,为实现耕地和生态保护目标,必须采取行政手段进行干预,而用途管制本质上就是利用行政权力来配置土地发展权的过程。现阶段中国国土空间用途管制的手段主要包含计划管理、空间准入和监督管理三个方面。其中,空间准入是用途管控的核心,土地所有者、使用者必须严格按照国土空间规划所确定的空间用途和条件使用土地。所以,与部分学者质疑中国国土空间用途管制过于强化行政手段,弱化经济与法律手段不同^[1],笔者认为国土空间用途管制本质上是一种依靠国家强制力的行政过程,不存在行政手段强,其他手段弱的说法。不可否认,在具体管制实施中,市场因素可作为行政手段的辅助^[34]。以浙江省德清县的“标准地”改革为例,由政府制定“空间准入”标准,把每一块建设用地的规划建设标准、能耗标准、污染排放标准等指标明确后,带“空间”一起打包出让,企业拿地前,就已知道该地块的使用要求和标准。这个过程实际上是发挥了市场在空间资源配置中的作用,同时免去了繁冗的审批手续,提高了用途管制的效率,其本质是“政府有为”换来的“市场有效”。

对于管制手段,还需进一步理顺用途转换和空间准入时审批与许可的关系。目前围绕着土地审批与规划许可的梳理、合并,自然资源部做了很多尝试。例如,推行“多审合一”“多证合一”的改革,通过“一类事项一个部门统筹,一个阶段同类事项整合”的要求,“一书两证”等传统的审批逐渐被国土空间用途转用许可制度替代^[35]。然而,与主流观点认为中国的用途管制将从审批走向许可不同,笔者认为,二者适用的对象与规范的关系不完全相同,许可并不能完全取代审批。实际上,规划许可仅适用于公民法人或其他经济组织,而审批的适用对象要比许可更加广泛,还包括行政机关本身(不同层级的政府)。另外,审批与许可所规范的关系也不同,规划许可是规范政府与公民法人或其他组织的行政关系,即行政主体A和行政相对人B的关系;而审批规范的关系,除了行政主体A和公民法人(行政相对人B)的关系外,还用于规范不同层级政府间的关系,例如中央政府对地方政府行为的规范等。在过去的土地用途管制体系下,计划指标分解、农转用审批等无不体现中央政府对各级地方政府的规范。当前国土空间用途管制体系下,中央政府仍需审批手段,在目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等方面对各级地方政府的空间行为进行控制性审查。因此,在今后的国土空间用途管制体系中,审批和许可应该是一种并存且相互补充的关系。

4 “谁来管”的问题：治理结构流程再造是机遇还是挑战

尽管空间用途管制内容丰富,其本质核心还是行政审批。行政审批的效率受治理结构的影响显著。本次行政机构改革,对于国土空间的治理而言,其结构可以说是全流程的再造,带来的机遇与挑战并存^[36]。

4.1 机遇：统一行使各类自然资源资产的空间管制权

过去中国的国土空间的管制职责分散到城市规划、环境保护、发改委等不同部门,形成“九龙治水”模式,导致管制对象空间重叠、相互交叉、冲突矛盾,从而造成管制效率低下,生态保护不力等一系列问题^[1]。而新的机构改革方案的初衷之一就是落实由自然资源部统一行使国有自然资源资产管理,形成“五指成拳”的模式,由自然资源部一个部门整合各类空间的管制,承担统一管制的职责^[5,13]。此外,在自然资源部内部,国土空间管制的结构也进行了重大调整,实现了流程再造,原来土地用途管制的职责分散在不同

的司局,自然资源部成立后,各类空间管制职责统一由用途管制司来牵头负责,这些治理结构调整都对提升中国国土空间管制效率带来了新的机遇。

4.2 挑战：治理结构流程再造导致横向与纵向协调成本增加

横向上,按照空间规划编制、空间用途管制与空间修复的流程实现职责分工,设立对应职能部门,容易演变成“铁路警察、各管一段”的模式。规划部门只负责规划的编制,而规划实施与监管则由空间管制部门负责,后续的国土整治与空间修复又由修复部门负责。这样一来,规划部门担心规划实施效率下降,而国土空间用途管制效率很大程度上取决于国土空间规划对空间的设定与划分。因此,规划编制提供的“空间”必须要与空间管制的需求相结合,否则管制就会变成无源之水、无本之木。

《若干意见》并没有明确界定空间规划与用途管制部门之间的职能边界,根据文件中“谁组织编制、谁负责实施”的表述,规划实施职能应该还是在空间规划部门。但是,根据自然资源部的三定方案,明确由空间用途管制司负责编制年度实施计划、组织拟订区域准入政策、规划许可政策、用途转用政策及监督实施等,上述职能无不是规划实施的重要手段。因此,在当前的治理结构下,围绕着国土空间规划的监督实施,空间规划部门与用途管制部门之间的横向协调成本可能会增加。

纵向上,本次自然资源管理机构改革的一个重要特点在于事权在不同层级政府间配置的错位。直辖市、一线和部分强二线城市,形成以城市规划与管理为主,其他自然资源管理职能为辅的事权架构,不论是话语权还是实际权力配置,规划都处于主导地位。而国家、省、县和少部分地级市的自然资源机构中,规划只是多个部门的中一个,并非主导。上述两种事权结构差异明显,导致部分市级机构规划与空间用途管制事权与上、下级对应部门错位。例如,上海市规划与自然资源局的国土用途实施处对应了自然资源部多个司的职能。这种“上下不对齐”的治理结构,是否需要增加协调成本、降低治理效率,也需要今后重点关注。

5 结论

自国家明确“由自然资源部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”以来,学界与政府机构围

绕建立新的国土空间用途管制体系展开了丰富的讨论,出台了一系列相关政策。本文以用途管制对象为切入点,讨论了国土空间用途管制管什么、怎么管和谁来管的三个基础性问题。首先,对于管什么问题,在明确空间—属性—行为三位一体的管制对象基础上,要厘清实体空间、功能空间与管理空间对立与统一的关系,把握空间的异质性、动态性与尺度性的内涵与现实管理需求的关系。其次,对于怎么管的问题,要正确处理生命共同体的系统治理理念与分区、分类管控的矛盾,国土空间尺度性与管理层级事权不清的矛盾,管制手段中审批与许可之间的关系。最后,对于谁来管的问题,治理结构重构,为自然资源统一管理带来重要机遇,但规划与管制间职能界限的模糊、“上下不对齐”的机构设置也会带来横向与纵向的协调成本增加,治理效率降低。这些基础性问题都需要在今后实践中加以解决,以形成更加完善的中国国土空间用途管制体系。

致谢:感谢浙江大学靳相木教授对本文部分观点的讨论。

参考文献(References):

- [1] 黄征学,祁帆.完善国土空间用途管制制度研究[J].宏观经济研究,2018(12):93-103.
- [2] 邵一希.多规合一背景下上海国土空间用途管制的思考与实践[J].上海国土资源,2016,37(4):10-13,17.
- [3] 中共中央.深化党和国家机构改革方案[Z].2018.
- [4] 中共中央、国务院.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[Z].2019.
- [5] 祁帆,高延利,贾克敬.浅析国土空间的用途管制制度改革[J].中国土地,2018(2):30-32.
- [6] 吴红,张淑娴.我国国土空间用途管制研究现状及展望——基于文献的可视化分析[J].江西广播电视大学学报,2019(2):47-53.
- [7] 臧玲,李保莲,王兵.自然生态空间用途管制制度的实施问题——基于河南省鹤壁市的试点探索[J].中国土地,2019(4):18-20.
- [8] 周璞,刘天科,靳利飞.健全国土空间用途管制制度的几点思考[J].生态经济,2016,32(6):201-204.
- [9] 林坚.土地用途管制:从“二维”迈向“四维”——来自国际经验的启示[J].中国土地,2014(3):22-24.
- [10] 刘琪,罗会逸,王蓓.国外成功经验对我国空间治理体系构建的启示[J].中国国土资源经济,2018,31(4):16-19,24.
- [11] 孔祥雨,范建双.国内土地用途管制制度研究[J].中国房地产,2015(27):38-49.
- [12] 周璞,刘天科,靳利飞.健全国土空间用途管制制度的几点思考[J].生态经济,2016,32(6):201-204.
- [13] 黄征学,祁帆.从土地用途管制到空间用途管制:问题与对策[J].中国土地,2018(6):22-24.
- [14] 张群,吴次芳.我国土地用途管制的制度演变与优化路径[J].中国土地,2019(3):23-26.
- [15] 赵伟.土地用途管制的国际经验与借鉴[J].中国房地产,2009(11):55-57.
- [16] 林坚,刘松雪,刘诗毅.区域—要素统筹:构建国土空间开发保护制度的关键[J].中国土地科学,2018,32(6):1-7.
- [17] 李彦平,刘大海.国土空间用途管制制度构建的思考[J].中国土地,2019(3):27-29.
- [18] 黄征学,张燕.完善空间治理体系[J].中国软科学,2018(10):31-38.
- [19] 白世强.关于建立完善的国土空间治理体系的几点思考[J].资源导刊,2018(7):20-21.
- [20] 邱坚坚,刘毅华,陈浩然,等.流空间视角下的粤港澳大湾区空间网络格局——基于信息流与交通流的对比分析[J].经济地理,2019,39(6):7-15.
- [21] 李磊,陆林,穆成林,等.高铁网络化时代典型旅游城市旅游流空间结构演化——以黄山市为例[J].经济地理,2019,39(5):207-216,225.
- [22] 王昆.基于适宜性评价的生产—生活—生态(三生)空间划定研究[D].杭州:浙江大学,2018:16-29.
- [23] 黄征学,宋建军,滕飞.加快推进“三线”划定和管理的建议[J].宏观经济管理,2018(4):48-53.
- [24] 王颖,刘学良,魏旭红,等.区域空间规划的方法和实践初探——从“三生空间”到“三区三线”[J].城市规划学刊,2018(4):65-74.
- [25] 刘冬荣,麻战洪.“三区三线”关系及其空间管控[J].中国土地,2019(7):22-24.
- [26] 张琳琳,岳文泽,范蓓蕾.中国大城市蔓延的测度研究——以杭州市为例[J].地理科学,2014,34(4):394-400.
- [27] 岳文泽,徐建华,徐丽华,等.不同尺度下城市景观综合指数的空间变异特征研究[J].应用生态学报,2005(11):49-55.
- [28] 胡昊,詹可胜,鲁莹.建立健全国土空间用途管制制度面临的主要矛盾和问题[J].国土资源,2019(5):37-39.

- [29] 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, 37(3): 1-4.
- [30] 林国标. 习近平生态文明思想中的“共同体”方法论[J]. 中国井冈山干部学院学报, 2019, 12(3): 33-40.
- [31] 柏松, 李晖, 彭越, 等. “山水林田湖”生态保护与修复的实施路径探索[J]. 轻工科技, 2019, 35(6): 103-104.
- [32] 黄征学. 完善空间治理体系的几点思考[J]. 中国土地, 2018(11): 10-12.
- [33] 张建平. 我国国土空间用途管制制度建设[J]. 中国土地, 2018(4): 12-15.
- [34] 张晓玲. 市场经济下的国土空间用途管制[J]. 中国地产市场, 2014(8): 30-31.
- [35] 自然资源部公开征集意见: 推进建设用地审批和城乡规划许可“多审合一”改革[J]. 江苏城市规划, 2019(4): 48.
- [36] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018, 42(5): 9-17.

Rethinking on the Basic Issues of Territorial and Spatial Use Control in China

YUE WENZE, WANG TIANYU

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The purpose of this paper is to clarify the connotation of territorial and spatial use control and explore the basic issues of its construction in the new era. The research methods include theoretical analysis and inductive deduction. The result shows that: 1) the object of territorial and spatial use control is a complex system i.e., the trinity of space-behavior-attribute. Land space can be divided into three categories: physical space, functional space and management space, which need to be coordinated in the implementation process. In addition, the spatial attributes of land space use regulation include heterogeneity, dynamics and scale, which determine the efficiency of governance. 2) The ideas of territorial and spatial use control have been improved in the new era, but the lag of the practice has led to a series of problems, including the contradictions between the systematic governance of life community and the management of zoning and classification, the contradictions between the multi-scale of land space and the unclear government powers in the current territorial spatial planning, and the fuzzy relationship of approval and permission. 3) The reconstruction of governance structure creates important opportunities for the unified management of natural resources, but the blurring of functional boundaries between spatial planning and land space use regulation as well as the mismatch of institutional settings will also bring new challenges. In conclusion, territorial and spatial use control plays an important role in the national modernized governance system. However, there are still some contradictions between the theoretical cognition and the implementation, remaining to be improved in the future practice.

Key words: land management; territorial and spatial use control; governance structure; life community; spatial attribute

(本文责编: 郎海鸥)