

发达国家国土空间用途管制比较及对我国的借鉴

朱 蕾^{1,2}

(1. 上海市地质调查研究院, 上海 200072; 2. 上海市国土资源调查研究院, 上海 200072)

摘要: 利用文献资料法、比较分析法和归类法等方法, 梳理总结国外相关规划中用途管制的制度方法与管控体系, 并归类为四种, 分别是以用途和密度、容积分区为主的国土空间用途管制, 以控制城市扩张、保护农地为核心的国土空间用途管制, 以土地开发许可和发展权限制为主的国土空间用途管制和兼顾刚性和弹性特征的国土空间用途管制。总结得出发达国家实践对我国国土空间用途管制的启示和建议, 包括国土空间用途管制向全域多要素多维度转变、国土空间用途管制刚性弹性相结合、强化国土空间用途管制的市场化手段和市场配置作用、我国规划体系下的国土空间用途管制建议等方面, 为新时期国土空间用途管制用途制度改革提供参考。

关键词: 土地利用规划; 国土空间; 用途管制; 土地开发许可; 土地发展权

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 2095-1329(2019)04-0046-05

国土空间是美丽中国建设的载体, 国土空间用途管制是推动国土空间合理开发和利用以及保障体系建设与发展的重要措施, 也是土地利用规划领域改革的新重点。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 明确“完善自然资源监管体制, 统一行使所有国土空间用途管制职责”。十九大报告提出“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”, 2018年3月国务院机构改革设立自然资源部, 中共中央《深化党和国家机构改革方案》明确提出, 自然资源部要履行好“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”。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》(中发[2019]18号)明确形成国土空间规划为基础, 以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。“国土空间用途管制”已经提升到前所未有的国家战略层面, 成为推进建设“美丽中国”、落实国土空间规划战略、强化自然资源管理和保障生态环境监管的重要手段。在土地制度改革大讨论的背景下, 对我国土地用途管制在我国中的地位、未来的趋势走向和优化路径的全面解构则成为必然。

本文通过对发达国家国土空间用途管制内容进行梳理和分类分析, 总结了一些国家的经验做法以及对我国国土空间用途管制的借鉴意义, 并提出针对性的建议。



收稿日期: 2019-10-09

修回日期: 2019-12-05

作者简介: 朱蕾(1979-), 女, 博士, 高级工程师, 主要从事土地利用规划和土地政策研究。

电子邮箱: 458628447@qq.com

联系电话: 021-56618399

基金项目: 上海市人民政府决策咨询研究重点

课题(2016-A-013-A)

1 发达国家国土空间用途管制经验

受历史文化、政治经济制度、资源特点以及经济发展阶段等因素影响, 一些国家形成了框架相对一致但风格各异的国土空间用途管制制度方法和管控体系, 归纳下来主要有以下类型。

1.1 以用途和密度、容积分区为主的国土空间用途管制

以用途和密度、容积分区为主的国土空间用途管制国家主要有德国、美国、韩国。最早的土地用途管制始于德国柏林的功能分区, 目前德国的规划体系是垂直控制式, 土地使用分区管制依据市镇村一级的建设管理计划, 包括土地利用规划(简称F规划)和地区详细规划(简称B规划)两种。F规划以土地用途管制分区为主要内容, 把城市的土地利用分为修建建筑物、不修建建筑物和其他的土地利用, 随后细分为居住地域、混合地域、产业地域、特别地域、绿地、农业用地、林业用地等10种使用类型区。B规划则详细规定了土地利用的具体方式、公共设施位置、有关建筑的限制(建筑率、容积率等), 并依此进行分区管制^[1-3]。

美国在20世纪50年代前, 国土空间用途管制主要通过划分土地使用分区, 对使用密度与容积方面进行管制。使用分区一般分为住宅、商业、工业、农业等四大类, 也可增加分区或对分区进行细分, 每个分区均有详细的用途限制。密度管制主要包括人口密度、容积率、建蔽率以及宗地最大或最小面积管制。容积管制主要包括建筑间距、建筑高度、建筑覆盖规定等^[4-7]。

韩国国土利用规划分为土地利用基本规划和施行规划, 韩国通过规划和法律确定分区, 土地利用基本规划和《国土利用管理法》规定全国划分城市地域、准城市地域、农林地域、准农林地、自然环境保全地域5种, 并就每个

地域土地利用行为加以限制,同时还将全国国土划分为已开发地域、有必要开发区域、为开发需保留的地域、应保全的地域等。土地利用施行规划是按土地利用基本规划区分指定的用途地域,来划分用途地区,按具体用途地区进一步制定的细部规划。城市规划在《国土利用管理》规定的城市地域内进行,并将城市地域划分为住宅、商业、工业地域,并对每个地域土地利用行为加以限制规定^[1],通过《城市计划法》进行城市土地用途管制。

1.2 以控制城市扩张、保护农地为核心的国土空间用途管制

以控制城市扩张、保护农地为核心是国际上主要国家国土空间用途管制的第二个阶段,主要是应对城市快速发展引起的城市蔓延、资源紧约束和环境生态问题,代表国家有美国、日本等。

美国控制城市规模与保护农用地的土地用途管制的主要措施包括划定城市增长线、分期分区发展、建筑许可的总量控制、农地分级分区管控和购买或者转让土地开发权。分期分区发展主要是州政府通过规划要求地方政府为土地开发行为规定时序与区位,如马里兰州的乔治王子郡划分为优先发展区、经济发展潜力区、限制发展区、延续发展区等。农地分级分区管控是指在农业用地区域内,严禁修建住宅和发展其他城市基础设施,并在规划中确定保护范围和次序(如基本农地、特种农地、州重要农地和地方重要农地4种),最好的农田周围划定缓冲区如湿地、排水区、溪岸和森林等^[4-7]。

日本通过严格的农地购买和转用管制制度、城市土地利用规划制度、林地保护制度和空闲土地管制制度保护农林用地,提高用地效率,控制城市扩张。日本通过农业振兴区域的整治法律和《农地法》来对农地加以特殊管制,包括制定农业振兴区域、实行开发行为许可、设定特定土地利用权制度等。日本根据《城市规划法》,把城市规划区分为城市建设区和城市调整区,有计划有步骤地发展城市,抑制城市的盲目扩张。日本对林地进行特殊保护,日本政府指定800万公顷林地作为“森林保护区”进行有规划的保护和开发,保护区所有权永远属于国家所有,其中有500公顷作为国家、准国家和县级国家公园。另外,日本还对空闲土地进行管制,当某一土地被认定为空闲地时,都道府县知事认定空闲地,并要求土地所有者提出利用处理计划,并给予所有者必要的建议或劝告,促使土地得到积极而灵活的利用^[8]。

1.3 土地开发许可和发展权限制为主的国土空间用途管制

国土空间用途管制实际上是对土地发展权的一种限制,因为各国土地所有权制不同,所以各个国家土地发展权限制的手段和方式各不相同,代表国家有英国、美国、法国和日本。

英国是世界上最早通过规划立法限制土地开发的国

家。英国土地管理的主要特点是规划管理、开发许可、用途管制和发展权的收益归公。英国的土地名义上归国王所有,实际上归私人所有,1947年的《城乡规划法》首次明确提出将土地的所有权与开发权进行分离,为英国采取土地开发许可制度提供了可能,开发建设必须向地方规划机关申请开发许可,地方规划机关根据政策和影响程度决定是准许开发、有限制条件准许开发或不准许开发。英国通过是否授予开发者以发展权来进行管制,私人通过购买形式获得土地发展权,事前向政府交纳100%的开发税,即开发收益全部归国家。英国农地用途变更利用,要向农业部部长咨询,为防止过度侵害农用地,环境大臣则有权收回地方规划机关的申请核准权^[6,9-10]。

美国的土地发展权归土地所有者拥有。美国的土地发展权制度由土地发展权转让制度和土地发展权征购制度组成。美国政府按照有关规划将土地分为受限制开发区和可开发区,并大致分为10个等级,土地发展权转让在政府主导下通过建立土地发展权交易市场完成,土地发展权采取有偿转让,购得的土地发展权可以和原土地发展权叠加。土地发展权征购制度则是指政府部门或私人组织利用公债或联合拨款向农民支付一笔现金以作补偿,购买优质农田的开发权。补偿数额通常相当于土地市场价格的一半或三分之二,农民继续享有土地使用权,并用得到的补偿来改良土壤^[4-7]。

法国通过“法定密度极限”和“土地干预区”制度进行具体的土地用途管制,限制土地发展权。法定密度极限也称作容积率上限,在上限指标范围内的建设,开发者有自主权,超过该限度则开发建设权归国家,建设开发者可向政府购买超过限度标准以上的部分建设权,政府则通过卖与不卖和调整超限度开发费来保护耕地,维护国家利益。土地干预区则是指国家对那些极易遭受破坏的区域,在出售土地时享有优先购买权,以减少地产市场自由放任所造成的盲目性和自发性^[6]。

日本根据《城市规划法》划分功能区和用途区,确定有关开发许可等措施。日本对农用地转用采取严格的开发许可制,农业振兴区域的优良农地不准任意转用,凡进行以农地转用为目的的土地买卖,必须得到都道府县知事或农林水产大臣的许可。同时,日本的农地等级由高到低则被分为一、二、三类,不同类别的土地有不同的限制规定,低等级者可以转用。根据农地所在区域与都市规划范围关系不同又可分为市街化地区和市街化调整地两种,在市街化区域内的农地转用买卖,不必得到许可,只须向地方农业委员会申报,并征收与宅地同等的课税;而在规划划定的计划调整地范围内的农地转用则须经许可才能转用,非农民不得取得转用以外的农地^[8]。

1.4 兼顾刚性和弹性特征的国土空间用途管制

刚性的空间管制政策和分区管控规则促进了经济社会

发展,但有些时候却难以适应产业融合发展的需要。为提高经济发展的活力,很多国家开始在某区域或方面探索弹性国土空间用途管制,代表性国家有英国、中国台湾地区和新加坡。

英国通过规划立法确保规划的实施和用途管制,在《用途分类规则》里界定土地和建筑物的基本用途,用途转化需要规划许可。但用途分类可随着产业结构转型和科学技术进步调整,同一类别内用途变化不构成开发,不需申请规划许可。《一般开发规则》界定不需要申请规划许可的小型开发活动,《特别开发规则》界定特别开发地区,如新城、国家公园和城市复兴地区,这些区域由特定机构来管理,有一定的自主性和灵活性^[6,9-10]。英国和德国等欧洲国家地方政府还通过划定绿带,绿带的边界可以进行微调,但总面积需保持不变,也确保了规划的弹性。

新加坡通过总体规划实现用途管制,总体规划蓝图将国土进行详细空间划分的基础上,对每一地块的发展利用方向、建设控制指标等详细控制,每一小块上连容积率都有详细标记。为促进产业转型升级,新加坡制定了“白色地带”、“商务地带”计划,有一定的弹性政策。“白色地带”计划规定,政府划定的特定地块允许包括商业、居住、旅馆业或其他无污染用途的项目在该地带内混合发展,发展商也可以改变混合的比例,在项目周期内改变用途时,无需缴纳额外费用。“商务地带”计划是指将园区内原工业、电信和市政设施用途的地带重新规划为新的商务地带,允许商务用地落户,改变用途无须重新申请,并且同一建筑内也允许有不同的用途,以增加土地用途变更灵活性。新加坡“白色用地”则是1995年提出并实施的市区重建新理念,“白色用地”目的是通过土地利用规划弹性管制区预留功能无法确定的用地,为将来提供更多灵活的建设发展空间。一是土地预留,二是混合利用,三是用途转换,通过不同类型的“白色用地”实施策略保证土地用途管制的弹性^[11-13]。

2 对我国国土空间用途管制制度的启示

2.1 国土空间用途管制应向多要素多维度转变

目前我国的土地用途管制侧重对农用地转为建设用地的管制,重点是解决“能不能建”的问题,以此为目标进行指标控制和分区管控,开展“一书三证”为主体的规划建设行政许可,对其他生态用地和生态环境的管控较弱,对土地利用程度和效益的管制也较弱。新时期的国土空间用途管制应是全域多要素的,除了农用地用途管制,也应将所有自然生态空间纳入用途管制,有序引导农业空间、生态空间、城镇空间各类用地的相互转变,鼓励向有利于生态功能提升的方向转变,制定负面清单,严格禁止不符合生态保护要求或有损生态功能的相互转换^[14-17]。

新时期为促进经济发展方式转型,土地用途管制也应

是多维的,应不局限于用途,应涵盖用途、利用程度、利用效益、权益附加条件和限制等多维空间管制体系,在新的空间规划体系各规划层级和用地出让的各环节应考虑“多维”空间管制^[15,18-20]。

2.2 国土空间用途管制要刚性和弹性结合

对于国土空间用途管制,国土空间规划只是载体,要管的好必须采取全方位的管理制度,应强化空间规划和国土空间用途管制的刚性。借鉴英国、日本和韩国等国家规划法制建设和管控经验,我国应尽快进行规划立法,加强规划法制建设。同时,继续发挥航测、卫星遥感、数字影像处理等先进技术手段的动态监控和管理作用,加强执法监察与土地督察,保证土地用途管制的实施。

中国台湾地区在都市土地使用管制中有几种特殊的管制分区,采取弹性的管制规则,值得借鉴。一是,特别使用分区管制,为特别目的的需要而给予有别于一般土地使用分区管制的规定。二是,计划单元开发,在以一个单元为整体开发对象时,赋予开发者在规划、建筑设计、土地使用、开放空间、设计元素等上具有自由度。三是,密度分区管制,在刚性的开发控制下,通过群体开发使某一地区总量控制下的开放空间增加。四是,工业用地区的混合用地使用。即允许工业区内的产业用地有一定比例的用途变更弹性,可变更为批发零售、运输仓储、餐饮、通讯、商业、金融、保险等相关产业用地,但用途变更的比例受到严格控制^[21]。

我国国土空间用途管制应针对产业融合和发展不确定性等情况,增加规划和国土空间用途管制的弹性,避免“统”的过死。一是,可以预留一定的建设用地指标不落地,即空间不确定性留白或用地指标留白;二是,做好情景应对,对城市未来发展不确定性进行考虑,预留一定的建设留白空间,这些空间是允许建设区,有建设用地指标但不确定规划用途,属于用途不确定性留白;三是,在乡级土地用途管制分区中设定特定区域为综合用地,允许土地适当混合和一定比例用途变更弹性。四是,参照中国台湾地区的做法,允许在上位规划总体要求下,设定特别使用分区管制,为特别目的的需要而给予有别于一般土地使用分区管制的规定。

2.3 强化国土空间用途管制的市场化手段和市场配置作用

土地利用的终极目标是提高土地资源的配置和利用效率,因此要强化土地资源的市场手段。英国、日本、新加坡对发展权征税或支付开发费,美国采取土地发展权转让和土地发展权征购制度,法国采取“法定密度极限”和“土地干预区”制度限制土地发展权,国土空间用途管制其实是一种发展权的给予和限制,我国国土空间用途管制应注重区域和利益平衡,对受管制的区域应给予经济方面或开发强度等方面的补偿,比如我国探索实施的基本农田补偿、水源地补偿、公益林补偿、自然保护区补偿以及流域间互

惠互利的置换或挂钩补偿方面效果很显著,也可以参照国外确定容积率“发送区”和“接收区”,进行容积率转移补偿。

规划编制、计划管控和国土空间用途管制过程中均应充分发挥市场作用,把市场该管的交给市场,一是,增强公众参与力度;二是,规划不应仅强调指标约束和农用地保护,应统筹兼顾经济发展和生态保护;三是,规划应管市场解决不了的问题,尤其是在制定愿景目标、配置公共服务和基础设施用地、防止土地利用负外部性问题(包括环境问题)和行动计划方面。减少政府对资源的直接配置,尽可能采取对土地利用实行负面清单管理。四是,对于乡村的发展,规划应预留足够比例的建设用地和空间,同时给予乡村更多自主权。

3 国土空间用途管制框架设计建议

我国国土面积大,行政层级多,应体现各层级规划中的国土空间用途管制内容差别。根据《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(中发[2019]18号)》,目前采取全国、省级、市县和乡镇四个层级规划,其中市县和乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实,是对本行政区域开发保护作出的具体安排,侧重实施性。各地可因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制,也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划。在镇级规划层面划实城镇空间、农业空间和生态空间,制定三大空间调整和转换的规则和程序,明确三大空间管制规则、正负面清单和各类型用地间转换的程序和路径等内容。

强化国土空间规划对专项规划和控制性详细规划的指导约束作用,在市县及以下地区编制详细规划,城市化地区的控制性详细规划和乡村地区的村庄规划作为“一书两证”的重要依据,对所有国土空间分区分类实施用途管制。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,明确地块层面的用地指标控制,如土地混合比例、建筑高度和强度、附加条件等等;在城镇开发边界外的建设,在乡村地区可编制能够指导项目建设和土地整治的村庄规划,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,落实国土空间用途管制内容。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,因地制宜制定用途管制制度,为地方管理和创新活动留下空间。

对于特定的区域或重要的区域,参照英国、中国台湾地区做法,划定特定区域或单元进行规划编制,加强区域间的协同,在规划编制、空间管制和建设管理方面通过政策突破和创新促进特定区域特定目标的实现,比如特定的城市群、自由贸易区或部分试点区域。

参考文献(Reference)

- [1] 蔡玉梅,高平. 发达国家空间规划体系类型及启示[J]. 中国土地, 2013(2):60-61.
CAI Y M, GAO P. Types and enlightenment of spatial planning system in developed countries [J]. China Land, 2013(2):60-61.
- [2] 李远. 德国空间规划与城市规划协同机制及其比较研究[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2009, 11(2):54-59.
LI Y. Synergy mechanism between comprehensive spatial planning and urban planning in Germany: a comparative study [J]. Journal of Wuhan University of Science and Technology (Social Science Edition), 2009, 11(2):54-59.
- [3] 徐忠国. 乡级土地利用总体规划土地用途分区类型体系研究——基于国际国内经验比较[J]. 农林经济管理学报, 2015, 14(1):21-27.
XU Z G. Land use control zoning system of township comprehensive land use planning: a comparison on domestic and international experience [J]. Journal of Agro-Forestry Economics and Management, 2015, 14(1):21-27.
- [4] 蔡玉梅,廖蓉,刘杨,等. 美国空间规划体系的构建及启示[J]. 国土资源情报, 2017(4):11-19.
CAI Y M, LIAO R, LIU Y, et al. Construction and enlightenment of US spatial planning system [J]. Land and Resources Information, 2017(4):11-19.
- [5] 马丁,于洋. 20世纪以来美国土地用途管制发展历程的回顾与展望[J]. 国际城市规划, 2017, 32(1):30-34.
MA D, YU Y. Review and prospect of the development of land use control in the United States since the 20th century [J]. Urban Planning International, 2017, 32(1):30-34.
- [6] 高洁,廖长林. 英美法土地发展权制度对我国土地管理制度改革的启示[J]. 中国经贸导刊, 2012(6):19-21.
GAO J, LIAO C L. The enlightenment of the land development right system in England, America and France to the reform of land management system in China [J]. China Economic & Trade Herald, 2012(6):19-21.
- [7] 王向东,刘卫东. 中美土地利用分管制度的比较分析及其启示[J]. 城市规划学刊, 2014(5):97-103.
WANG X D, LIU W D. A comparative analysis on land use zoning between China and America and its implications [J]. Urban Planning Forum, 2014(5):97-103.
- [8] 姚晨,魏媛. 中日土地用途管制比较研究[J]. 农村经济与科技, 2015, 26(3):137-138.
YANG C, WEI Y. Comparative study of land use regulation in China and Japanese [J]. Rural and Science-Technology, 2015, 26(3):137-138.
- [9] 周姝天,翟国方,施益军. 英国空间规划经验及其对我国的启示[J]. 国际城市规划, 2017, 32(4):82-89.
ZHOU S T, ZHAI G F, SHI Y J. Spatial planning experience in England and its implications to China [J]. Urban Planning International, 2017, 32(4):82-89.
- [10] 冯伟,崔军,石智峰,等. 英国城乡规划体系及农村规划管理的经验与启示[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39(2):109-113, 133.
FENG W, CUI J, SHI Z F. Suitability evaluation of rubber cultivation in Hainan island [J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2018, 39(2):109-113, 133.
- [11] 范华. 新加坡白地规划土地管理的经验借鉴与启发[J]. 上海国土资源, 2015, 36(3):31-34, 52.
FAN H. The “white-site” planning concept: the experience and inspiration from Singapore [J]. Shanghai Land & Resources, 2015, 36(3):31-34, 52.
- [12] 周静,朱天明. 新加坡城市土地资源高效利用的经验借鉴[J]. 国土与自然资源研究, 2012(1):39-42.
ZHOU J, ZHU T M. Singapore land efficient use and experience

- reference[J]. *Territory & Natural Resources Study*, 2012(1):39-42.
- [13] 卢为民. 用地政策引领产业转型——新加坡节约集约用地启示[J]. *资源导刊*, 2012(7):42-43.
LU W M. LAND use policy leads industrial transformation: inspiration from Singapore's economical and intensive land use[J]. *Resources Guide*, 2012(7):42-43.
- [14] 祁帆, 李宪文, 刘康. 自然生态空间用途管制制度研究[J]. *中国土地*, 2016(12):21-23.
QI F, LI X W, LIU K. Study on the regulation system of natural ecological space use[J]. *China Land*, 2016(12):21-23.
- [15] 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.
ZHANG J P. The construction of land and space use control system in China[J]. *China Land*, 2018(4):12-15.
- [16] 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[J]. *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[J]. *China Land Sciences*, 2017, 31(12):17-24.
- [17] 施志源. 自然资源用途管制的有效实施及其制度保障——美国经验与中国策略[J]. *中国软科学*, 2017(9):1-9.
SHI Z Y. Effective implementation of natural resources use regulation and its system guarantee: the experience of America and the strategy of China[J]. *China Soft Science*, 2017(9):1-9.
- [18] 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.
LIN J. Land use control: from "two dimensions" to "four dimensions"-enlightenment from international experience[J]. *China Land*, 2014(3):22-24.
- [19] 夏方舟, 杨雨濛, 陈昊. 基于自由家长制的国土空间用途管制改革探讨[J]. *中国土地科学*, 2018, 32(8):23-29.
XIA F Z, YANG Y M, CHEN H. Reform exploration on the use control of territory space: an application of libertarian paternalism[J]. *China Land Sciences*, 2018, 32(8):23-29.
- [20] 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):1-6.
LIN J, LIU S X, LIU S Y. Region-element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space[J]. *China Land Sciences*, 2018, 32(6):1-6.
- [21] 潘科, 陆冠尧. 国外与我国台湾地区土地用途管制制度问题启示[J]. *国土资源科技管理*, 2005(3):97-101.
PAN K, LU G Y. A comparative study of control system of land use in some countries and taiwan of China[J]. *Scientific and Technology Management of Land and Resources*, 2005(3):97-101.

International comparison of land space regulation system of developed countries and their reference value to China

ZHU Lei^{1,2}

(1. *Shanghai Institute of Geological Survey, Shanghai 200072, China;*
2. *Shanghai Institute of Land Resources Survey, Shanghai 200072, China*)

Abstract: Land space regulation institutional approaches, as well as management and control systems overseas are summarized using methods such as literature reviews, comparative analysis, and classification in this article. There are four main types of approaches overseas: (1) Land space regulation on land use, density, and volume zoning; (2) land space regulation to control urban expansion and protect farmland; (3) land space regulation based on land development permission and development right restriction; and (4) land space regulation with both rigid and elastic characteristics. The enlightenment of foreign experience for our country includes a proposal for a new planning system, multi-factor and dimension transformation, combination of rigidity and elasticity, strengthening market regulation method and market allocation function. This article provides a reference for land space usage regulation rules in the modern era.

Key words: land use planning; land space; regulation; land development license; land development right