

国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新

黄征学¹, 蒋仁开², 吴九兴³

(1. 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所, 北京 100038; 2. 中国国土勘测规划院, 北京 100035; 3. 安徽师范大学地理与旅游学院, 安徽 芜湖 241002)

摘要: 研究目的: 探究国土空间用途管制的历史沿革、发展趋势与政策创新。研究方法: 文献分析法和比较分析法。研究结果: (1)国土空间用途管制的发展大致经历了4个阶段,即土地用途管制阶段、生态要素用途管制阶段、自然生态空间用途管制阶段、国土空间用途管制阶段;(2)国土空间用途管制的发展趋势主要包括:与行政体制改革的相契合、与国土空间规划相契合、与各类空间政策相契合、与信息融合相契合;(3)国土空间用途管制的实施机制要综合运用行政手段、经济手段、法律手段和技术手段,考虑不同层级政府的分工、不同部门的分工,建立指标+空间+清单的管理模式;创新生态产品价值的实现机制,完善生态补偿政策,探索建立可交易发展权的政策设计;(4)高度重视法律法规在空间用途管制中的作用,强化依法管制、依法治国、高效治理等要求,并做好国土空间用途管制的技术支撑。研究结论:从提高制度协同配合效率角度审视国土空间用途管制;把握国土空间用途管制中的机构改革、技术调整、空间规划和政策延续等关键内容;综合运用经济、行政、法律、技术等手段,共同提高国土空间用途管制水平。

关键词: 土地管理; 土地用途管制; 自然生态空间用途管制; 国土空间用途管制; 制度演进

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1001-8158(2019)06-0001-09

1 引言

用途管制制度是世界上大多数国家(或地区)采取的一种管理制度^[1],该制度具有以法为据、强制实施、内在复杂等特征。其目的是控制土地利用方向,严格限制农用地转为建设用地,尤其对耕地进行特殊保护^[2],以实现土地可持续利用和社会经济永续健康发展^[3]。用途管制制度替代分级限额审批制度后,推动了土地管理方式的根本变革,强化了土地利用总体规划 and 年度利用计划的效能^[4-5],成为抑制耕地占用速度、保护耕地资源的重要手段^[6]。从管制的对象来看,主要涉及耕地利用管制、农用地转用管制、非农存量土地用途管制和未利用地管制^[7-8]。从用途管制机制看,主要包括规划管制、体制管制、机制管制、法律管制等,并与规划相结合,体现了集中统一领导的特征与利益分配改革的要求^[9]。为保障土地用途管制的实施,需配套建设相关制度,如规划公示与动态管理、项目立项预审、建设用地规划审核、土地用途转用许

可等制度^[8,10],同时,还需突出以弹性规划、弹性管制为主的管制趋势,推进存量用地的再开发^[11],缓解农用地转用的巨大压力。

中国提出“土地用途管制”二十多年来,相关议题研究备受关注。有研究表明,实施土地用途管制后,每10 000元基本建设投资可节约占用0.002 hm²的耕地^[10],但是这种管制效果在省份间存在明显差别^[12]。同时,不同土地用途管制方式,如直接管制、税费制度、产权安排的管制效果均有差异,更多地管制实践需将几种方式结合起来统筹运用。随着社会主义市场经济体制逐步建立和完善,税费制度、产权安排等管制方式^[13]更受政府青睐。也有研究指出,由于用途管制限制了地方经济发展权利和土地利用权利,有必要引入更多权利主体参与管制决策过程^[14],体现社会民主与政治协商的要求。国际上通行的做法是,采取总量控制和弹性管制、社区赋权、规划协议等激励性的管制措施,划分行政干预和市场主导之间的合理边界^[15],以降低行政管制成本,提高管制实施的效果。

收稿日期: 2019-03-20; 修稿日期: 2019-05-12

基金项目: 国家发改委宏观经济研究院重点课题“空间发展问题研究”(A2017051010); 中国国土勘测规划院委托项目“区域协调发展的土地利用格局研究”。

第一作者: 黄征学(1975-),男,湖北京山人,研究员。主要研究方向为区域经济和房地产经济。E-mail: hzx0331@sina.com

通讯作者: 吴九兴(1980-),男,江西宜春人,副教授。主要研究方向为土地经济与管理。E-mail: wujiuxing@163.com

需要特别说明的是,对农用地(重点为耕地)的管制,还要建立激励性补偿机制,减少因经济利益差别导致耕地非农转用^[16],而补偿标准可通过调查和成本计算来确定。当然,土地用途管制制度本身并不完美,始终存在不同意见,如管制缺乏弹性、资源错配、地区间不平等、权利寻租活动、低水平用地等^[17-18];要建立市场导向型的土地用途管制制度^[19],以实现区域之间土地功能的优化配置;鼓励社会公众参与及行政管制改革,构建动态型的土地用途管制系统^[20]。基于制度演变的视角可发现,从用途管制的变化趋势看,最初是以数量管制为主,即严格控制耕地占用总量、建设用地总量、林地总量,后来发展为依托各类空间性规划划分的空间类型开展空间管制。从管制的目标来看,最初的目标仅仅是维护粮食安全,后来逐渐扩展为维护生态安全和粮食安全。从用途管制方式来看,从最初的仅靠行政手段逐步过渡到行政手段和经济手段并用。总体而言,现有文献对土地、林地、草地等要素的用途管制研究相对较多,已对国家相关政策创新产生了积极作用。然而,对从土地走向空间的过程中宏观空间用途管制的研究相对较少。鉴于此,本文结合国家推进空间治理体系现代化的要求,重在阐明国土空间用途管制的演进历程,揭示国土空间用途管制的发展趋势和规律,提出国土空间用途管制的政策创新,以期为新时代国土空间用途管制的政策制定、政策优化与政策实践提供科学依据。

2 国土空间用途管制的演进历程

20世纪90年代中后期以来,伴随着城镇化和工业化的加快推进,对空间资源的竞争也越来越激烈。为协调好城镇空间与农业空间、生态空间的关系,国家从建立土地用途管制开始,不断丰富和完善空间用途管制的类型、目标、手段,逐步构建起了覆盖全域全要素的国土空间用途管制制度(图1)。

2.1 土地用途管制阶段

改革开放以后,中国经济增长进入快车道,激发了大量建设用地需求,产生了耕地无序转用、闲置浪费、低效利用等诸多问题。《中国统计年鉴》(1999年)的数据显示,全国耕地面积从1978年的99 389.5千 hm^2 减少到1995年的94 970.9千 hm^2 ,净减少4 418.6千 hm^2 ^①。同期,全国总人口从1978年的9.62亿人增加到1995年

的12.11亿人,净增加2.48亿人,人地矛盾非常突出。为了保障粮食安全,1997年中共中央、国务院联合下发文件《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,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”,明确以土地利用总体规划中划分的农用地、建设用地和未利用地三大类为基础,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。为配合土地用途管制制度的实施,国家先后建立了土地利用年度计划、农用地转用审批、耕地占补平衡等一系列配套措施,初步遏制住了耕地被大量占用的态势。当然,土地用途管制制度在这一阶段也存在落地难、监管难的问题,有些地方为获得更多的建设用地,不仅故意漏报农用地转用数量,且纵容违法占用耕地行为。为强化土地用途管制,原国土资源部2009年下发的《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》明确市县乡土地利用总体规划要划定城乡建设用地规模边界、扩展边界、禁止建设边界,形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区,并制定各区的管制规则。土地用途管制从数量管控走向数量管控与空间管控并重,确保用途管制制度落地实施。为增强用途管制的弹性和灵活性,20世纪90年代后期开始,国家鼓励和支持城乡建设用地增减挂钩试点,在用途管制制度中注入市场交易因素,管制手段也从纯粹的行政手段转向行政手段和经济手段并重。

2.2 生态要素用途管制阶段

在中央政府强化土地用途管制,特别关注耕地用途管制后,地方政府为规避监管或实现耕地总体占补平衡,开始占用重要的生态用地和低丘缓坡地,挤占了绿色生态空间,破坏了区域的生态环境^[21]。为解决林地、草原、湿地等生态用地减少和被破坏等问题,中央有关部门逐步扩大、转向对部分生态用地开展用途管制。特别是加强了林地管理,遏制生态用地被大量占用的不良发展势头。从1998年起,国务院明确要求实施林地用途管制,同年修订的《森林法》规定对占用林地实行审批管理,2015年修订出台的《建设项目使用林地审核审批管理办法》要求依据林地保护利用规划管理林地审核审批。21世纪以来,党和国家越来越重视生态环境保护,国家“十五”计划首次将“环境保护”作为基本国策,确保国家“环境安全”。此时,草

① 1978—1995年耕地面积数据根据《中国统计年鉴》(1999年)整理、计算得到,该数据之准确性受土地利用调查技术的约束,导致数值较低,与实际耕地面积可能存在较大偏差。另外,部分地方从局部利益出发,瞒报耕地面积数据,搞土地面积“两本账”等积弊造成数据出现较大偏差。

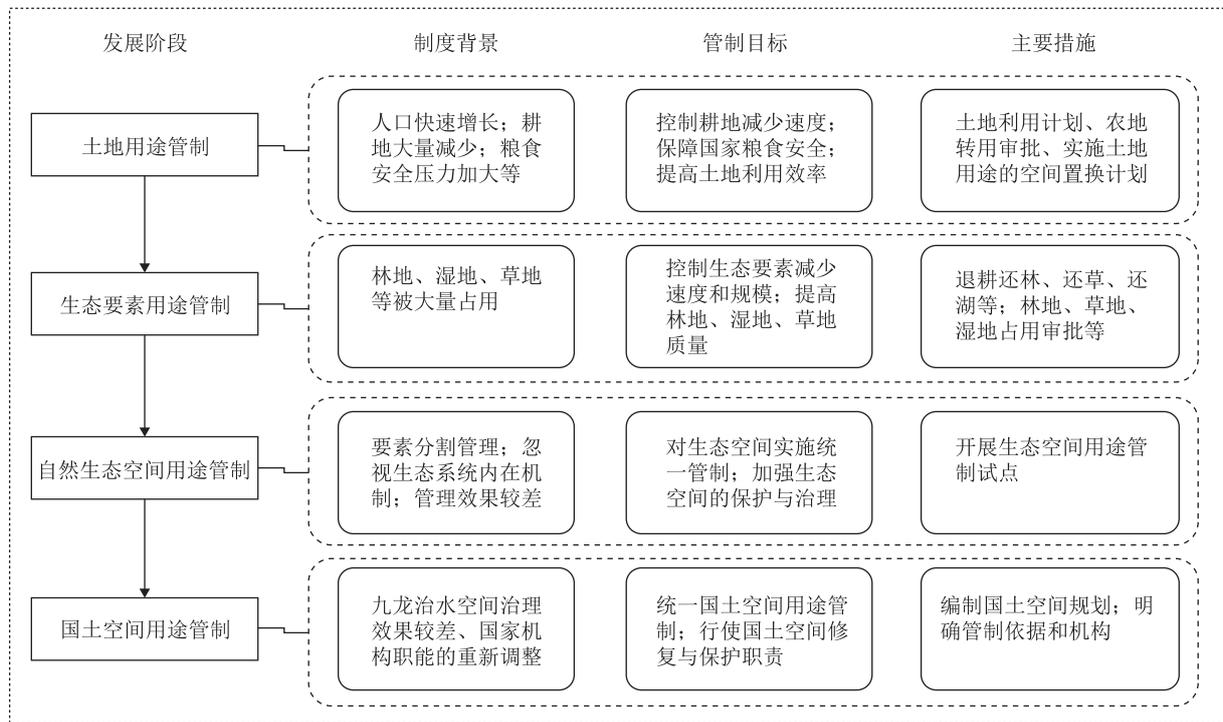


图1 国土空间用途管制的背景、目标与措施的演变过程

Fig.1 Background, objectives and measures of territorial space use control

原、水域、湿地等要素的用途管制制度逐步建立,《草原法》《水法》《湿地保护管理规定》等法律法规相继出台,明确要严格实行用途管制制度,依法依规打击破坏草原、水域、湿地的违法犯罪行为。例如,就水域(水资源)而言,要建立以规划为核心的水资源用途确认机制,分类管制,限制变更,做好空间保护、监测和监督等工作^[15]。这一阶段,依托各部门职责,按要素分门别类实行用途管制的制度逐渐建立。以要素为基础的用途管制实施后,国家在林地、草地、湿地内陆、水域保护等方面取得了显著的效果,其中:林地面积从1998年的262 890千hm²增加到2015年的312 590千hm²;草地面积从2008年的261 835千hm²增加到2015年的346 470千hm²;湿地面积从2008年的38 485千hm²增加到2015年的53 602千hm²;内陆水域面积变化较小,2008—2015年间基本控制在17 471千hm²左右。

2.3 自然生态空间用途管制阶段

以要素为基础的用途管制有利于突出管制重点,但是不同类型自然资源保护和管制的职责分散在多个部门,又以各自的法律法规为依托,实属为各自分立、互不关联的管制体系与管制模式^[22]。这种管制方式割裂了山水林田湖草等各要素生态系统之间的联

系,对生态系统的整体性、系统性考虑不足,用途管制政策的协调性也不够^[23]。其中,发展改革部门主要通过生态补偿、产业目录、负面清单等手段推进重点生态功能区的管控;住建部门利用“三证一书”落实城镇空间用途管制;国土部门采用指标管理强化农业空间的用途管制。然而,这些管制手段和政策在空间上不足以形成合力,管制的效果并不令人满意。为贯彻习近平总书记“山、水、林、田、湖、草”是生命共同体的理念,从维护生态系统整体性的角度出发,管制范畴从以“条”为主转向以“块”为主,更加强调自然生态空间的用途管制。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,并在福建、江西、贵州、河南、海南、青海6省市开展试点。探索建立“区域主体功能—景观主导功能—地块主要功能”的自然生态空间管制分区管制架构,构建以功能分类、用途分区、管控分级为导向的自然生态空间用途管制体系^[24];完善自然生态空间管制的实施机制,加强生态空间管制与其他管理制度的统一设计^[25]。但由于空间规划试点和自然生态空

间用途管制试点同步推进,空间规划并没有成为用途管制的依据,这与土地用途管制、生态要素用途管制依托相应规划开展管制有所不同。

2.4 国土空间用途管制阶段

为防范过度强调自然生态空间用途管制、忽视农业空间的用途管制,从顶层设计上协调好城镇空间、农业空间和生态空间的关系,2017年党的十九大报告明确要求对全部国土空间均实现用途管制,这是党和政府的文件中首次明确要求统一行使国土空间用途管制。但由于当时空间管理的权限分散在不同部门,“九龙治水”现象普遍存在,难以从整体上对空间有效管理。譬如,城镇空间用途管制职能主要在原住建部,农业空间用途管制职能集中在原国土资源部,生态空间用途管制职能散落在环保、林业、农业等部门。为了解决生态要素管制的部门分割,提高国土空间用途管制的效能,中央政府深入推进政府管理体制变革,在党的十九大报告中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年3月第十三届全国人民代表大会将统一行使所有国土空间用途管制职责的职能正式授予新组建的自然资源部。2018年12月,中共中央、国务院出台的《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》提出“国家级空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容,是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据”。至此,国土空间用途管制的机构、依据、权责等内容基本明确。当前,需加快实施国土空间规划体系,让空间规划服务国土空间用途管制^[26]。对中央政府而言,更需对国土空间融合机制、国土空间治理体系、绿色发展共享机制等进行有效整合,提出国土空间用途管制的新机制^[27],推动国土空间用途管制取得更大成效。

3 国土空间用途管制的发展趋势

国土空间用途管制的机构和依据虽已明确,但各项职能尚在调整之中,关系理顺还需要时日,统一国土空间用途管制制度依然处于探索阶段和试验阶段。为更好地推进国土空间用途管制制度建设,提高各种制度之间的协同配合效率,需做好国土空间用途管制与行政体制改革、国土空间规划、各类空间政策、信息融合之间的“四个契合”。

3.1 国土空间用途管制与行政体制改革相契合

任何用途管制制度都需要行政部门具体落实。新一轮机构改革到位后,大多数用途管制的手段、工具和政策都集中到新组建的自然资源管理部门,用途管制政策协调的重点将从横向的部门之间转向纵向的不同层级政府之间。在不同层级政府之间合理划分管理权限,把好国家、省、市县层级政府之间的接口,放大行政管理体制的协同效应,将提高政府行政效能,实现 $1+1>2$ 的目标。为契合党的十九大报告提出“赋予省级及以下政府更多自主权”的要求,深入推进简政放权,大幅度降低制度性交易成本,需要加快搭建国家、省、市县分权管制的架构。实际上,在土地用途管制和林地用途管制中,就形成了以中央政府和省级政府为主的管制架构。譬如,2017年《土地管理法》(修正案)明确不同情形下,农用地转用审批分别由国务院、省区市、地州市审批。为顺应行政管理体制改革的趋势,强化政策之间的衔接,在完善国土空间用途管制制度过程中,也要合理配置不同层级政府之间的权利。从维护生态安全和粮食安全的角度出发,将生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线的管理权限上收中央政府统筹管理。从强化地方责任担当和调动地方政府积极性的角度出发,将三条控制线之外的生态空间、农业空间的管理权限下放到省区市政府。从提高行政效率、降低交易成本的角度,将城镇空间范围内具体建设项目的审批权限赋予市县一级政府。总之,要抓住行政管理体制改革的机遇,夯实国土空间用途管制的机构实体和执行能力,推动行政管理体制改革与国土空间用途管制相契合,不断推进空间治理体系和治理能力现代化。

3.2 国土空间用途管制与国土空间规划相契合

从管制与规划的关系来讲,规划本身就是一种管制,同时,规划又为管制提供依据。尽管国土空间规划的内容尚在不断完善之中,但2017年中央办公厅、国务院办公厅印发的《省级空间规划试点》明确提出“科学划定城镇、农业、生态空间及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界”(以下简称“三区三线”)以来,“三区三线”成为国土空间规划的主要内容,也是其他空间性规划中没有的内容。新时代,在推动从土地用途管制转向空间用途管制过程中,除继续协调好土地用途管制、林业用地用途管制、湿地用地管制、

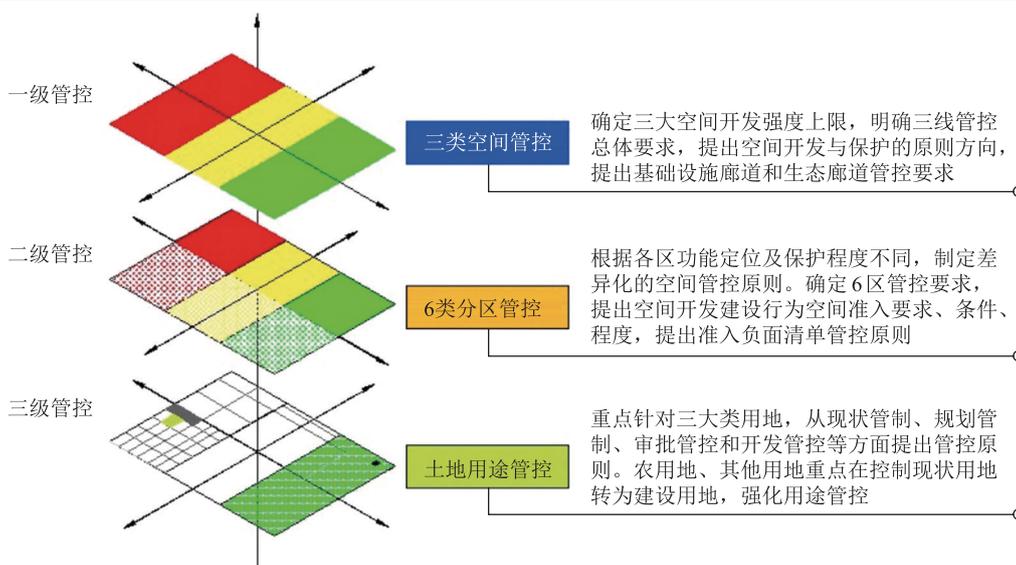


图2 国土空间三级管制体系

Fig.2 System of three-level territorial space use control

草原用途管制、水域用途管制等要素管制之间的关系外,还要充分考虑国土空间规划内容的变化,结合主体功能区制度和战略的实施,从“面、线、点”三个层面分别做好空间用途管制。具体包括:以城镇、农业、生态“三区”空间为一级,明确“三区”管控要求,强化开发强度指标和农用地转用指标对接,提出基础设施廊道和生态廊道管控要求,强化不同空间的宏观管控;以“三区三线”为二级,结合主体功能区在市县的实施,根据功能定位和保护程度不同,明确“三区三线”空间开发建设行为准入要求、条件、程度,提出准入负面清单管控原则,落实分级分类管控;以土地用途管制为三级,结合国家“十三五”规划纲要提出的审批制度改革要求,整合农用地转用、林地占用、水域占用等审批审核制度,加快建立统一的用途转用许可制度,强化空间微观管控(图2)。在构建“指标+清单+空间”管制基础上,强化许可、空间、清单等管控工具之间的协调互动,形成管控合力。

3.3 国土空间用途管制与各类空间政策相契合

进入21世纪以来,政府对空间发展问题越来越重视,许多部门都开始编制空间性规划,并配套相应政策推进规划的实施。如2010年国家发展改革委颁布《全国主体功能区规划》,针对重点生态功能区、农产品主产区和城镇化地区,着力完善财政、投资、产业、人口、环境等9大政策,成效显著。截至2018年底,全国享受重点生态功能区政策的县有816个,当年

中央财政一般性财政转移支付金额达到721亿元。如果再加上草原生态补偿、天然林保护和森林生态效益补偿、湿地生态补偿、跨流域生态补偿等专项生态补偿资金,中央财政生态补偿资金规模更大。2017年,全国享受中央财政对产粮大县奖励资金的县有1039个,全年下达奖励资金416亿元。城镇化地区财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩、城镇建设用地新增指标与农业转移人口落户数挂钩、中央基建投资安排与农业转移人口市民化挂钩等政策,“三挂钩”政策实施也已取得积极进展。此外,环境、土地、人口、民族、应对气候变化、差异化绩效考核等政策体系也在加快构建中。2017年,浙江、福建、江西、青海4省开展生态产品价值实现机制试点,尝试用市场化的手段把“绿水青山”变成“金山银山”,已形成部分可复制、可推广的经验。现有的空间政策体系奠定了国土空间用途管制制度的基础,未来要充分发挥国土空间规划的基础性作用,以主体功能区政策和战略的实施为抓手,结合国土空间规划划分的空间类型,统筹利用好各类空间管理政策,创新构建国土空间用途管制制度。

3.4 国土空间用途管制与信息融合趋势相契合

在信息智能化环境中,信息源往往是多样化的,信息之间关联紧密,需要综合多源信息来进行经济、社会与政治决策,即实现多源信息融合。一般而言,多源信息融合是指对多种数据进行认知、综合、判断

的过程。为更好推动多元信息系统整合共享,提高政府决策效率,国务院2017年发布的《政务信息系统整合共享实施方案》给出了打破信息孤岛、突破数据堵塞的“国家药方”。2018年,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》后,各省市结合自身实际加快政府职能部门调整,其中,山东、福建、浙江、重庆等省市成立了大数据管理局,再加上广东省2014年在经信委内部设立的大数据管理局和2017年贵州省公共服务管理办公室更名为贵州省大数据发展管理局,全国已有6个省市成立了统一的大数据管理机构,信息融合已成为趋势。在开展空间规划试点过程中,大多数地区都从空间维度整合发改、国土、住建、环保等部门的数据,打破部门和行业壁垒,促进多源数据汇聚融合,搭建基础数据、空间坐标、技术规范统一衔接共享的空间数据信息管理平台,建立各部门和各地区数据互联互通、共享共用的统一数据库。2019年1月,中央深改组通过的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确要求建设统一的国土空间基础信息平台,实现各类空间管控边界精准落地,上图入库。在国家政策的要求下,今后要积极开展基础数据整合、搭建统一数据平台、实现数据无缝衔接,以多源信息融合服务国土空间用途管制制度实施。

4 国土空间用途管制的政策创新

展望未来,需要把握政策发展方向,及时总结地方实践的好经验好做法,协调各类要素空间用途管制工具,加强国土空间用途管制与现有空间政策的有效衔接,不断完善行政、经济、法律、技术等手段,将国土空间用途管制制度嵌入现有政策体系之中,提升国土用途空间管制的绩效。

4.1 国土空间用途管制的行政手段

行政手段是中央或地方政府凭借行政权力,通过颁布行政命令、政策、措施等形式,对社会主体行为进行强力干预。用途管制包括管理+制度,其中的管理主要就是利用行政手段。第一,依据国土空间规划划分的空间类型,在明确国土空间范围内总开发强度和开发规模的基础上,分别制定城镇空间开发强度、农业空间开发强度、生态空间开发强度以及农用地转用规模、耕地保有量等约束性指标体系;在不同层级政府间科学合理分解各类指标管控体系,建立基于县市级行政区统一、高效、简洁的国土空间管控指标体

系。第二,按照国家“十三五”规划要求,积极推进农用地转用、水域占用、林地占用、湿地占用等审批制度改革,建立统一的用途转用许可制度。第三,结合国家《产业结构调整指导目录》和《市场准入负面清单草案(试点版)》实施,加快总结天津、上海、福建、广东4省市试点经验,尽快明确不同类型空间限制、禁止的产业和项目类型清单,根据不同类型空间确定的开发规模和开发强度,提出城乡建设、生产、矿产开发、休闲旅游等活动在规模、结构、布局和生态环境保护等方面的明确要求。第四,加强自然资源督察制度对国土空间用途管制的支撑作用,进一步丰富自然资源督察的内容,建立空间用途管制督察制度,加强上级政府对下级政府的监督检查,落实国土空间用途管制目标责任制。第五,加快建立自然资源环境承载力评价和监测预警机制,探索建立国土空间用途管制绩效评估和责任追究制度,强化对国土空间用途管制的监测、预警、考核、评估及奖惩管理。

4.2 国土空间用途管制的经济手段

经济手段是调动各行为主体积极参与空间用途管制的重要方面,也是促进公众参与空间用途管制的重要工具。要在系统总结现有经济手段的基础上,结合地方实践及发展趋势,创新各种经济手段,增加管制工具箱的工具。第一,以县市为基本单元,综合考虑不同区域生态服务价值,结合生态保护红线和生态空间的划分,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。第二,加快建立横向生态补偿制度,构建多渠道、多方面共同参与的机制,增加生态补偿投入,采取资金补偿、共建产业园区等措施,加大对生态空间的补偿力度。第三,加快总结浙江、福建等地生态产品价值实现机制试点经验,健全自然资源产权制度,探索开展自然资源资产负债表的编制,着手量化自然资源资产的价值,夯实自然资源价值量核算的基础。鼓励和支持地方构建“生态+”和“+生态”产业体系,畅通生态产品价值转换渠道,把生态优势、生态资源转化为生态产品和生态价值,践行“绿水青山就是金山银山”的理念。第四,充分借鉴城乡建设用地增减挂钩指标跨县、跨市、跨省交易的经验,探索建立可转移的土地发展权,以建立土地发展权跨区域交易机制为重点,打造跨区补偿、机会均衡、结果公平的国土空间用途管制政策与制度体系。

4.3 国土空间用途管制的法律手段

在全面依法治国的大背景下,法律手段是政府授权的重要途径,也是规范各类主体行为的重要依据。在国土空间管制制度夯基垒台、立柱架梁的初期阶段,要加快推进相关法律废、改、立工作,让政府管制有法可依。第一,加快研究制定《国土空间用途管制法》,明确国土空间用途管制的法律地位和性质,规范用途管制依据、主体、内容、程序、保障措施^[28]。第二,结合新一轮机构改革和部门职能调整,尽快修改完善《土地管理法》《城乡规划法》《森林保护法》《水法》《环境保护法》等法律法规中各类自然生态要素用途管制制度,建立松紧适度、协调一致的管制规则。第三,协调生态保护红线范围内国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园等管控规定,加快制定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制性的技术规范、审批、调整、分级分类管控规则,真正做到同频共振。第四,适时修订《基本农田保护条例》《城乡规划法实施细则》等法规,研究制定《生态空间保护条例》《农业空间保护条例》等法规,为国土空间用途管制构建配套的法律法规体系。

4.4 国土空间用途管制的技术手段

技术手段是落实国土空间用途管制制度重要的辅助工具。要把握万物互联的智能世界已经到来之势,强化空间基础信息互联互通,利用先进技术手段管控空间。第一,顺应信息融合发展趋势,发挥大数据和地理信息系统的技术优势,结合国土空间规划的编制实施,推动目标、指标和坐标“三标”联动,强化数据、图表、信息平台协同管理,将目标、指标落在具体空间上^[29],增强空间用途管制的操作性、时效性。第二,整合用地审批系统,加强地方实施备案系统、用途转用监测系统、辅助决策系统等建设,构建适时监控的国土空间用途管制系统。第三,加快建设和完善生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的综合监测网络体系,充分发挥地面各类监测站点和卫星的监测能力,建立地上地下数据交换体系,强化卫星监测与地理信息系统的衔接,及时更新三条控制线的监测数据和地理位置信息。第四,允许社会公众上传国土空间用途相关数据,建成集合规划编制、用途管制、动态监管等一体化、全周期的监管统一平台。第五,依托监管平台和大数据,应用物联

网、云计算等信息化手段,强化数据的分析应用,及时评估预警风险,提高用途管制决策科学化水平。

5 结论

通过对国土空间用途管制的历史沿革、发展趋势与政策创新三方面的论证与分析,得到以下结论。

(1)中国用途管制大致经历了土地用途管制(耕地)、生态要素用途管制、自然生态空间用途管制、国土空间用途管制4个发展阶段,各阶段用途管制的重点、范围、目标和方式方法存在较大差别。

(2)土地、林地、湿地、水域、草原等生态要素的管制工具相对比较齐全,但标准不统一的问题突出,在构建国土空间用途管制制度的过程中,需要处理好继承与创新的关系,在继续实施行之有效的政策工具的同时,结合“放管服”改革要求,协调好不同生态要素的管制标准,构建松紧适度、协同一致的管制标准体系,明确不同政府部门之间以及不同层级政府之间的分工,加快建立上下联动、左右协调的生态空间用途管控体系。

(3)中国在编制和实施各类空间性规划的过程中,已经形成了比较完善的空间管制政策,要结合国土空间规划中的新内容——“三区三线”,以主体功能区战略和制度实施为抓手,做好空间管控分区细则,抓好不同分区的准入条件,不断完善空间用途管制制度,探索建立以三类空间为一级、三区三线为二级、土地用途管制为三级的立体管控体系。

(4)中国用途管制制度已开启了行政手段和经济手段并举的模式,要进一步践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念,加快总结地方实践经验,在调整生态补偿计算方式、拓展生态补偿范围和渠道的同时,加速建立健全生态产品的价值实现机制,探索建立可交易土地发展权制度,用经济手段调动全社会参与空间用途管制的积极性。

(5)根据国土空间用途管制的要求,加快推进相关法律法规的废改立,让每项管制活动都有法可依。加快新技术、新手段和新方法的应用,提高国土空间用途管制的精准度和精确度。同时,要实施国土空间用途管制动态监测,跟进和评估国土空间用途管制效果。

参考文献(References):

[1] 许彦曦,彭补拙,李春华. 土地用途管制与区域土地资源

- 可持续利用研究[J]. 土壤, 1998(3): 137 - 142.
- [2] 王万茂. 土地用途管制的实施及其效益的理性分析[J]. 中国土地科学, 1999, 13(3): 10 - 13.
- [3] 陆红生, 韩桐魁. 土地用途管制的难点和对策研究[J]. 中国土地科学, 1999, 13(4): 18 - 20, 30
- [4] 程久苗. 试论土地用途管制[J]. 中国农村经济, 2000(7): 22 - 25, 30.
- [5] 李雪梅, 王翔军. 中国土地用途管制实施障碍的治理途径探析[J]. 资源与产业, 2008(3): 103 - 106.
- [6] 彭荣胜. 论土地整理与土地用途管制在耕地保护中的互补作用[J]. 中国土地科学, 2001, 15(3): 15 - 17.
- [7] 翁扬正, 宗仁. 浅析土地用途管制的内容与实现途径[J]. 中国土地, 1998(3): 35 - 36.
- [8] 宗仁. 论规划修编后的土地用途管制[J]. 中国土地科学, 1998(4): 24 - 27.
- [9] 高建华. 关于建立我国土地用途管制制度的初步构想[J]. 中国软科学, 1998(3): 107 - 110.
- [10] 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[J]. 中国人口·资源与环境, 2004, 14(4): 58 - 61.
- [11] 张先贵. 我国土地用途管制改革的法理求解[J]. 法学家, 2018(4): 96 - 107, 194.
- [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[J]. 中国土地科学, 2008, 22(9): 8 - 13.
- [13] 黄贤金, 王静, 濮励杰, 等. 区域土地用途管制的不同方式[J]. 南京大学学报(自然科学版), 2003(3): 411 - 422.
- [14] 罗昞辉, 李贵才, 仝德. 土地用途管制调整与权益主体行为研究[J]. 中国土地科学, 2013, 27(4): 8 - 14.
- [15] 郭洁. 土地用途管制模式的立法转变[J]. 法学研究, 2013, 35(2): 60 - 83.
- [16] 朱兰兰, 蔡银莺. 土地用途管制下基本农田发展权受限的区域差异及经济补偿——以湖北省武汉、荆门、黄冈等地区为实证[J]. 自然资源学报, 2015, 30(5): 736 - 747.
- [17] 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[J]. 中国土地科学, 2012, 26(5): 76 - 81.
- [18] 卢为民. 城市土地用途管制制度的演变特征与趋势[J]. 城市发展研究, 2015, 22(6): 83 - 88.
- [19] 王文刚, 庞笑笑, 宋玉祥. 土地用途管制的外部性、内部性问题及制度改进探讨[J]. 软科学, 2012, 26(11): 33 - 37, 42.
- [20] 许迎春, 刘琦, 文贯中. 我国土地用途管制制度的反思与重构[J]. 城市发展研究, 2015, 22(7): 31 - 36.
- [21] 董祚继, 吴次芳, 叶艳妹, 等. “多规合一”的理论与实践[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2017: 230.
- [22] 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.
- [23] 黄征学, 张燕. 完善空间治理体系[J]. 中国软科学, 2018(10): 31 - 38.
- [24] 李国煜, 曹宇, 万伟华. 自然生态空间用途管制分区划定研究——以平潭岛为例[J]. 中国土地科学, 2018, 32(12): 7 - 14.
- [25] 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.
- [26] 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.
- [27] 黄贤金. 美丽中国与国土空间用途管制[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 1 - 7.
- [28] 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.
- [29] 黄征学, 滕飞, 凌鸿程. 积极推进划定城镇开发边界[J]. 宏观经济管理, 2019(2): 48 - 53.

Territorial Space Use Control: Historical Evolution, Development Trend and Policy Innovation

HUANG Zhengxue¹, JIANG Renkai², WU Jiuxing³

(1. Institute of Land Development and Regional Economy, China Academy of Macroeconomics, Beijing 100038, China; 2. China Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China; 3. College of Geography and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu 241002, China)

Abstract: The purpose of this paper is to explore the historical evolution, development trend and policy innovation of territorial space use control. The research methods include literature analysis and comparative analysis. The results showed that: 1) there are four stages in the development of territorial space use control, namely land use control stage, multi-factor use control stage, natural ecological space use control stage and land space use control stage. 2) The development trend of territorial space use control mainly includes the conformity of institutional reform, technical adjustment, spatial planning and policy continuity. 3) The implementation mechanism of territorial space use control should employ administrative, economic, legal and technical means comprehensively. Considering the division of responsibilities among different levels of government and different departments, the model of index management and inventory management should be established, the mechanism of realizing the value of ecological products should be innovated, the policy of ecological compensation in river basins (regions) should be improved and the policy design of trans-regional tradable right to development should be well established. 4) We should attach great importance to the role of laws and regulations in controlling the space use, strengthen the requirements of control according to law, govern the country according to law and manage efficiently, and do a good job of technical support for controlling the territorial space use. In conclusion, it is necessary to examine the control of territorial space use from the perspective of improving the efficiency of systematic coordination, to grasp the key contents of institutional reform, technological adjustment, spatial planning and policy continuation of territorial space use control, and to improve the control level of territorial space use by means of economy, administration and law.

Key words: land management; land use control; natural ecological space control; territorial use control; institutional evolution

(本文责编：陈美景)