



我国国土空间用途管制制度建设

张建平



国土空间是人类社会经济活动的载体，人类的发展历史也是土地利用和国土空间的变化史。农业文明时代，农业空间的开发利用成为主导，提高农业空间开发水平和效率是主要目标。工业文明时代，城镇空间的开发利用成为主导，实行城镇空间管制，产生了城市与区域规划，旨在提高城镇空间质量并促进综合发展。而后工业化时代或生态文明时代，生态空间的保护成为重要内容，开启生态空间管制、促进区域均衡并实现可持续发展成为主要目标。新时代生态文明建设被提到前所未有的高度，而建立统一协调的空间规划体系、构建国土空间开发保护制度、实现全域国土空间用途管制，则是生态文明体制改革的重要内容。因此，立足我国国情，充分总结市县“多规合一”试点和省级空间规划试点工作成果，借鉴发达国家和地区空间管制经验，对于构建新时代国土空间管制制度具有重要的参考价值。

国土空间管制的国际经验

空间规划通常是城市化水平达到 50% 以上的

产物，主要发达国家和地区多在“二战”以后开始空间规划工作，并逐步建立了空间规划制度，形成了空间规划技术体系。

建立法律、行政和运行体系相互协调的空间规划体系。法律体系是市场经济国家规划编制和实施的依据，表现为纵向上不同层级规划有法可依，横向上主干法律、配套法和相关法相互衔接。如德国联邦级有《联邦空间规划法》《州空间规划法》《区域规划法》等。行政体系是空间规划的载体，各国国土面积不同，承担规划职能的政府层级也不同，总体以国家、区域和地方三级为主。与此相适应的规划层级分宏观、中观和微观 3 个层次。如：德国的宏观规划包括欧盟、联邦和州 3 个层级，中观规划指市县规划，微观规划指乡镇土地利用规划。运行体系是空间规划的主体。如：德国空间发展理念主要对环境、基础设施等公共利益做出安排并对地方规划进行必要的引导。区域规划主要针对城市群、流域、生态敏感地区等区域，其空间问题无法通过单一地方政府解决时，采用区域规划的形式共同协商。地方规划通常包括市县综合规划、预备性土地利用规划以及法定的土地用途管制分区等。

编制实施与制度、资源禀赋及发展阶段相适应的空间规划。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，发达国家和地区形成了框架相对一致但风格各异的空间规划类型，具有地域性特征。从不同层级规划构成看，分为垂直式（德国为代表）、平行式（日本为代表）和自由式（美国为代表）3 种。从管理方式角度看，分为控制性（我国台湾地区）、指导性（英国为代表）以及混合性（德国为代表）3 种。



形成以国土空间规划为基础，土地用途管制为手段的国土空间管制制度。国土规划侧重国土资源综合开发、利用和保护的空间安排，旨在提高经济发展和社会福利水平。空间规划侧重空间均衡，旨在影响公共部门的空间活动，形成一个更合理的地域组织，实现可持续发展目标。综合性和政策性较强的国土空间规划是进行土地利用结构和布局调整的依据。土地用途管制是土地利用规划的实施手段，控制性较强，具有法律效应。以空间为单元、功能为导向的国土空间规划与以地块为单元、用途为导向的土地利用规划共同构成国土空间管制体系，与此相对应的国土空间开发保护制度与国土空间用途管制制度，共同构成国土空间用途管制制度。

搭建国土空间基础数据平台，辅助支撑国土空间管制活动。数据是空间规划的基础，数据驱动的评价、分区与优化模型为规划提供了科技支撑。例如：美国编制空间规划的大部分州均在规划机

构中设立了相关的信息中心，负责规划数据工作。欧盟建立了欧洲空间监测网络，为《欧洲空间规划展望》的实施和监管提供基础。在评价领域，德国建立了中心地等级划分评价指标体系；在优化领域，美国研发了城镇扩展边界模拟等模型；在决策领域，美国建立了指标体系和情景分析等规划辅助决策系统。

构建统一协调的空间规划体系

空间规划体系是国家进行空间治理的主要工具。按照《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中关于强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进“多规合一”的要求，笔者认为，我国应采用垂直型主导的模式，建立纵向一致、横向衔接并区域有别的空间规划体系，即由指导性的国家级国土空间规划、政策性的省级国土空间规划、实施性的市县级国土空间规划、



操作性的乡镇土地利用规划构成4级体系。协调性的区域级规划是规划体系不可缺少的类型,包括已经和正在开展的京津冀等区域规划、城市群规划以及特殊类型区域的规划。

纵向上与各级政府事权相应,上下级规划互为指导和实施。国家层面以构建宏观的空间格局为主,面向国家问题和目标,体现国家意志,战略性及指导性强,同时具有一定的约束力;省级层面具体落实国家重大发展战略和指标约束,以功能分区为主,构建国土空间开发格局,统筹省级宏观管理并引导市县空间管控,具有承上启下的作用;市县空间规划落实省级规划的要求,以划分“三区”和“三线”为主,明确市县空间发展蓝图,具有约束性和指导性,是市县进行空间管制的基本依据;乡镇土地利用规划按市县空间规划的安排,落实国土空间用途管制制度。需要指出的是,实施各级规划须遵循“上级指导下级”的原则,编制过程采用“上下结合”的方法。

横向上与部门事权相应,空间规划与具有空间意义的规划相互衔接。日前国务院机构改革方案对部门设置进行了调整,将形成新的专项规划体系。这些规划针对某一个或多个领域而制定,总体上包括生态环境类、产业类、基础与公共设施类等。从这些专项规划中选择具有空间性特点的内容,纳入国土空间规划体系。各级国土空间规划都应遵循相应专项规划的空间布局,同时按照综合协调的原则,做好与各专项规划的相互衔接。

区域规划之间根据城乡差别、区域特点而有所不同。区域规划是跨省或省内跨市的规划,规划范围不是“硬”的行政区,而是各组成部分间在特性上存在高度相关性的、关联的“软”区域。国际视角下,在经济全球化的背景下,以区域为单元的经济秩序正在重建之中,打造区域核心竞争能力成为新的趋势;国家视角下,面对新时代发展不平衡不充分的问题,也需要构建新的区域关系。因此,区域规划将日益重要。鉴于我国社会经济发展仍有明显的地域差异,城乡空间与土

地利用特点仍有不同,应针对不同区域的问题和目标进行区域规划。

建立各角度的国土空间管控体系

与土地利用的单要素空间不同,国土空间是综合性的立体空间,空间要素一般包括点、线、面、体和能5个方面。发达国家国土空间结构类型有以下几种:一是“点(中心)”导向的结构,如欧洲的“蓝香蕉”结构(即1989年法国地理学家布吕内提出的“蓝香蕉”概念,指从英国经过荷兰、比利时、德国西部、瑞士到意大利,欧洲中西部且经济发展强劲的地带)、我国的城镇体系;二是“线(轴线)”导向的结构,如日本将国土分为东北轴、日本海轴、太平洋新国土轴与西日本国土轴4大轴线;三是“面(区域)”导向的结构,如丹麦根据医疗服务范围,将全国的12个区减少为5个区域,进行空间结构调整;四是“体(密度)”导向的结构,如丹麦采用据点式集中发展与成长极的理念,配合干线连接与沿线发展,进而带动整个区域发展;五是“能(功能)”导向的结构,如我国的主体功能区规划划分为4类区域。根据国土空间的空间要素,以国土空间规划为基础,优化国土空间结构。

识别国土空间功能,构建不同层面的国土空间结构。在国家级空间规划的宏观层面,重点考虑“点”“线”和重点“面”要素为主的空间结构,构建战略性、长远性的国土空间开发框架。在省级空间规划层面,重点考虑“点”“线”和所有“面”要素为主的空间结构,在国土空间多功能评价的基础上,构建国土空间开发格局。在市县空间规划层面,强化“面”和“体”要素为主的空间结构,在多宜性评价基础上,确定国土空间布局区域,建立相关的指标体系。

划定功能空间,建立国土空间管控体系。在建立不同国土空间功能评价的基础上,与相关规划进行充分协调,划定功能主导的城镇空间、农业空间和生态空间。然后以适宜性评价为基础,在城镇空



间内划定城镇扩展边界线，在农业空间内划定基本农田保护线，在生态空间内划定生态保护红线。以此为基础划分用途管制分区，进而建立由功能主导的空间、管制主导的线、用途主导的区构成的国土空间管控体系。

制定不同类型的差别化国土空间管制政策和措施。从“点”要素角度，制定不同等级城镇、发展中心的空间开发和保护政策；从“线”要素角度，制定不同类型发展轴线的空间政策，比如各种经济带、生态保护带等；从“面”要素角度，提出不同区域的空间发展和管制政策；从“体”要素角度，提出不同人口密度、城市化水平或开发强度等地区的空间管制措施；从“能”要素角度，提出不同主体功能区的空间管制措施。

制定差别化的土地用途管制规则

土地利用规划体现为土地用途主导的“面”的结构，受到“点、线、面、体、能”5个要素构成的空间结构制约，实施土地用途管制要以整体的空间格局为指导。为此需要以功能导向的空间规划为指导，以土地利用规划为基础，进行土地用途管制分区，制定差别化的土地用途管制规则。

完善城镇空间内的土地用途管制规则。考虑现行《城乡规划法》的相关要求，以《城市规划编制办法》和《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》中城市、镇的土地用途管制规则为基础，按照“三区三线”中划定的城镇空间和城镇开发边界的要求，调整完善城镇空间用途管制规则。

强化农业空间内的土地用途管制规则。依据现行市（地）、县和乡（镇）级《土地利用总体规划技术规程》，以土地用途区中基本农田保护区（基本农田集中区）、一般农业区（一般农业发展区）的划定方法和用途管制规则为基础，按照“三区三线”中划定的农业空间和永久基本农田边界的要求，调整完善农业空间用途管制规则。

探索自然生态空间内的土地用途管制规则。结合自然生态空间用途管制试点工作，探索自然

生态空间实行分层分级分类管理模式。分层管理即在区域层面制定区域准入条件，明确允许的开发规模、强度以及允许、限制、禁止的产业类型；对每一地块的用途转换实施用途转用许可。分级管理即在划定自然生态空间基础上，区分为生态保护红线空间和其他生态空间，对生态保护红线区域实施更严格的保护；分类管理是对耕地、森林、草原、水域、湿地等自然生态空间的开发利用进行管控。

构建国土空间用途管制制度的保障措施

以自然资源部为载体，构建国土空间用途管制制度，统一行使国土空间用途管制职能。建议建立以下保障措施：

探索空间规划立法，推进法治社会建设。在“多规合一”的市县规划、省级空间规划试点、国土规划以及已开展的城市群规划、区域规划等实践工作基础上，探索制定《空间规划法》，并以此组织修订《城乡规划法》《土地管理法》《环境保护法》等分支法。

构建规划信息平台，研发数据驱动的智能规划支持模型和工具。按照空间规划的要求，建立部门数据互联互通的共享机制，加强国土空间信息平台建设。在土地适宜性评价方法的基础上，进一步研发以土地利用系统为单元的国土空间多功能评价以及国土空间功能分区方法。应用大数据技术，研究城镇扩展边界、生态红线划定、空间优化和情境分析智能模型，研发云平台下空间规划支持系统。

研究我国空间变化过程，建立我国的空间规划模式。深入分析并总结我国改革开放以来空间开发与保护的历程，加强我国国土空间形成和变化的规律研究，建立符合我国国情的空间规划理论，不仅是支撑我国空间规划的实践需要，也为建立国际空间规划的中国模式提供扎实基础。📍

（作者为中国土地勘测规划院副院长）