

新时期国土空间用途管制制度体系构建的几点建议

汪毅¹ 何森^{2,*} (1. 南京市规划设计研究院有限责任公司, 江苏 南京 21000; 2. 南京市社会科学院, 江苏 南京 210018)

【摘要】我国用途管制概念呈现出自然资源要素用途管制和国土空间用途管制两个阶段的演进。新时期国土空间用途管制特征变化主要表现在机构改革后统一的管制、全域全类型全口径的管制、分区分类分级的精准化管制以及全流程全生命周期管制。新时期完善国土空间用途管制体系的建议包括四个方面: 强化国土空间规划基础、强化自然生态空间管制规则协同、强化农业空间与城镇空间内部用途转化、强化国土空间一张图建设。

【关键词】国土空间用途管制; 特征变化; 制度体系

【中图分类号】F301.2 **【文献标识码】**A

在国土空间层面,我国最早的用途管制制度可以追溯到1984年《城市规划条例》中对城市开发建设的监管。随后为缓解耕地被占用大量减少的矛盾,1997年首次提出“对农地和非农地实行严格的用途管制”。本文试图在梳理30余年国家层面国土空间用途管制制度的演进,并在新时期用途管制的特征变化的基础上,提出完善国土空间用途管制制度体系的几点建议。

1 国土空间用途管制的制度演进历程

梳理国土空间用途管制的发展历程,可以具体划分为两个阶段,即自然资源要素用途管制与国土空间用途管制。其中自然资源要素用途管制包括了建设用地、耕地、森林、草原、湿地、河湖水系、滩涂、荒漠等各类要素。国土空间用途管制则从要素走向区域,强调对全域全类型全口径要素的综合管制。总体而言,用途管制的范围、目标、工具都在不断完善和系统构建,全域全要素全过程的国土空间用途管制也目标日益明确。

1.1 自然资源类要素管制阶段

用途管制作为一项公共政策,受部门体制的影响,自然资源类要素的用途管制可以进一步细分为城乡建设用地、耕地、森林、草原、湿地、水资源等六

种具体类型。本文将对这六类要素的用途管制的政策演进历程进行分析,并用时间轴方法来梳理其每类要素用途管制的代表性事件(图1)。

一是城乡建设用地的用途管制。与世界各国和地区的情况类似,我国的土地用途管制最早源于对城市开发建设监管^[1]。其制度的起源是1984年《城市规划条例》提出在城市规划区内使用土地需要获取建设用地许可证和建设许可证。随后1990年的《城市规划法》进一步优化明确为“一书两证”(建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证)制度。针对城市内部建设用地的用途管制促进了城市空间资源的合理利用与优化配置。

二是耕地的用途管制。改革开放以后,伴随着社会经济的快速发展以及城市空间的不断拓展,产生了乱占耕地、违法批地、浪费土地、耕地面积锐减、土地资产流失等突出问题^[2]。为保障粮食安全,1997年《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》中首次提出“对农地和非农地实行严格的用途管制”。随后在1998年、2004年、2019年三次修订的《土地管理法》中都进一步明确规定,“国家实行土地用途管理制度”,“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”,“使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地”。可以看出土地利用规划是土地用途管制的基础和依据,土地利用总体规划制度是土地用途管制制度的基础,为

基金项目:江苏省自然资源科技项目(KJXM2019014);江苏省社会科学基金基地项目(17JDB012);江苏省社科基金项目(16SHC006);南京市社会科学基金春季项目(18CB03)

* 通讯作者:何森(1987-),女,博士,南京市社会科学院,助理研究员,研究方向为城市空间政策。E-mail: 82003104@qq.com。

保证管制制度的实施,国家建立了土地利用年度计划、用地预审、农用地转用审批、耕地占补平衡、基本农田保护、城乡建设用地增减挂钩等一系列的配套制度。可以说,土地用途管制制度的建立与实施,有效遏制了耕地被大量占用,其建设用地节约利用的要求,为我国土地资源合理利用做出了巨大贡献^[3]。

三是森林资源的用途管制。森林资源建立了较为系统的森林保护制度。早在1998年,针对林地化整为零,少批多占,不批也占,占而不补,造成林地大量流失和森林资源的严重破坏的问题,国务院出台《关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》提出,“严格实施林地用途管制”,“实行总量控制制度,林地只能增加,不能减少”,强调“要把林地放在与耕地同等重要的位置”。1998年修订的《森林法》明确了“对征占用林地实行审批管理”的法律规定。2010年国务院审议通过的《全国林地保护利用规划纲要(2010-2020年)》中,严格实施林地用途管制得到进一步明确。占用征收林地行政许可由无数量限制转向定额限制^[4]。目前,在林地保护利用管理机制方面,已经建立了林地保护规划制度、用途管制制度、定额转用制度、分级保护管理制度、占用林地审核审批制度、森林自然保护区和森林公园管理制度等一系列制度。

四是草原的用途管制。目前全国初步建立了草原保护建设利用规划、草原产权保护管理、草原用途管制、基本草原划定、草原自然保护区、草原监测监督执法管理等制度体系^[5]。

五是湿地的用途管制。相比较而言湿地保护修复制度建立相对较晚,在《湿地保护管理规定》和《湿地保护修复制度方案》中,对湿地保护规划、分级管理、总量管控、湿地自然保护区、公园、保护小区的保护体系、湿地修复等提出了较为原则性的要求,但管制力度与实施效果相对不足。

六是河流、湖泊、水库等水资源的用途管制。这些用途管制的职能分布在交通、水利、农业、环保、能源等多个部门,各部门从自身的职责出发,建立了适合自身行业目标的管制体系。其中,水利部门针对水资源、水域岸线建立了水资源规划、用水总量控制、定额管理、取水许可管理、岸线管理等方面的制度体系。农业部门围绕养殖水面建立了捕捞限额管理、水产种质资源保护区等方面的管制制

度。但是需要指出的是,这种基于部门的管控模式,割裂了水资源生态环境的整体性和系统性,也成为水资源、水生态与水环境问题频发的重要原因^[6]。

总体来看,自然资源类要素的用途管制与其主管部门的职能密切相关,由于开展工作的进程不同,管制制度体系的完善程度有所区别。其中,相比较耕地、林地较为完善的用途管制与保护制度,草原、湿地、河湖等自然生态要素由于空间边界不清、部门职权交叉重叠等因素的影响,用途管制体系建设略显滞后^[7]。

1.2 国土空间用途管制阶段

经过较长时期的政策实践,以自然生态要素为对象的用途管制对于资源的保护利用起到了较好的引导作用。但是也体现了管理部门之间各自独立、互不关联、缺少协同的管理体系^[8]。这种用途管制方式忽视了自然生态的整体性和系统性,同一类要素或空间面临着“都管等于没管”或“谁也不管”的困境,难以在空间上形成合力。为贯彻落实习总书记关于“山水林田湖草是生命共同体”的理念以及《生态文明体制改革总体方案》中“按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游”的要求,2017年原国土资源部会同发改委、环保部、水利部、林业局等9个部门研究制定了《自然生态空间用途管制办法(试行)》。提出建立涵盖所有“提供生态产业或生态服务为主导功能国土空间”在内的自然生态空间用途管制。并开展试点工作,探索建立生态优先、整体保护、全域统筹、协同共治、法定强制的用途管制体系^[9]。根据《生态文明体制改革总体方案》的顶层设计,用途管制的基础是空间规划,由于当时空间规划体系尚未建立,自然生态空间的用途管制还缺少相应的依据,因此提出的自然生态空间用途管制的制度体系并没有真正建立,但是这种全域全要素的用途管制理念也为国土空间用途管制奠定了基础。

2018年3月,新的自然资源部成立,根据中央部署,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”。这标志着用途管制进入覆盖所有国土空间用途管制的新阶段。统一行使国土空间用途管制职责是有效解决空间规划

重叠交叉、管制合力难以发挥等突出问题的必然要求;是遵循自然规律的必然要求;是自然资源领域落实“严得起”的必然要求^[10]。自然资源部将通过“国土空间规划、国土空间用途管制和国土空间生态修复”三个关键环节来履行好“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”^[11]。国土空

间规划是国土空间用途管制的基础,2019年5月9日《关于建立国土空间体系并监督实施的若干意见》中明确指出建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,这将为构建完整统一国土空间用途制度奠定坚实的规划基础。

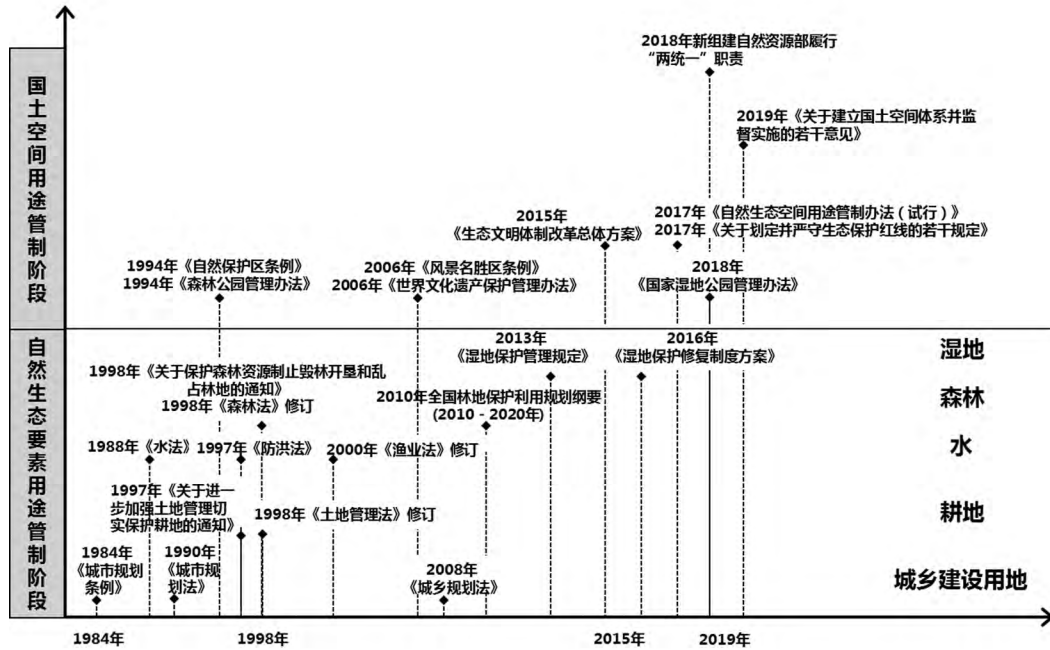


图1 两个阶段用途管制的标志性事件梳理图

资料来源:作者根据资料整理

1.3 关于阶段划分的进一步讨论

本文将国土空间用途管制划分为两个阶段,也有学者将其划分为土地用途管制、自然要素用途管制、自然生态空间用途管制、国土空间用途管制四个阶段。但笔者认为可以商榷的是,以耕地为主的土地用途管制和以森林、湿地、草原、水资源为主的自然要素的用途管制,从政策的起源时间和实践来看,存在着时间上的交叉以及管制方式的相互借鉴,很难分成不同的阶段,因此归类为要素类的用途管制。而自然生态空间用途管制从2017年开始提出,由于提出的时间相对较短且缺少用途管制的依据,其体系并未真正建立,可以认为是全域全要素的国土空间用途管制的雏形与基础。

2 国土空间用途管制的特征变化

2.1 从部门分立分治管制走向统一管制

尽管历史上针对于城镇建设用地、耕地、林地、

草地、水域等单一类型要素的用途管制,对于资源的保护利用起到了规范引导作用。但是由于职责对应于不同的部门,也造成了用途管制的标准、依据、出发点等不统一、政出多门、职责交叉等突出问题,由此导致国土空间管制合力难以形成。自然资源部的成立以及“两统一”职责的履行标志着分散在各个部门用途管制职责将整合统一到一个部门,对全域国土空间实施统一的用途管制,提升空间治理以及自然资源管理能力。

2.2 从单一要素管制走向全域全类型全口径管制

立足于山水林田湖草生命共同体的理念,新时期国土空间用途管制的内涵需要在国土空间的系统性与整体性方面进一步深化。因此,国土空间用途管制不仅局限于以城镇建设用地为重点的开发控制,也不局限于以基本农田保护为主的耕地保护,而是扩展到全域全类型全要素的国土空间。它既包括以永久基本农田保护红线划定为重点的耕

地保护,也包括以生态保护红线划定为重点的森林、湿地、水域、草原等各类自然生态空间的保护,还包括为合理高效利用资源而实施的城镇开发边界划定等城镇发展区域内开发建设控制引导的内容。通俗的表述即新时期国土空间用途管制是“山水林田湖草地房”的全域全类型全口径的管制。

2.3 从宽泛管制走向分区分类分级的精准化管制

通过对国土空间用途管制的梳理发现,现有的用途管制,尤其是自然生态空间的用途管制大多采用总量控制、定额管理等规模指标方面的手段。而面对空间治理更精细化的要求,需要建立分区分类分级的精细化管制体系。具体而言,要以规划分区、主导功能区为重点实现分区管制;要以国土空间用途分类为依据实现全类型用途管制;要以自然资源的质量和价值为基础实现自然资源分级管制;要以“规模—边界—结构—强度—效率”等更加综合多样的管制手段实现全方位、立体化的用途管制。

2.4 从许可管制走向全流程全生命周期管制

传统的用途管制更多关注在开发许可环节,而从国土空间治理全过程的角度,要建立国土空间用途管制全流程全生命周期的链条体系。要结合国土空间规划体系,实现国土空间规划——用途管制——修复治理——监测监管的全流程管理。要与各类自然资源的确权登记、储备供应、地价监测、集约利用等其他管理事项无缝对接,形成环环相扣的业务链条^[12]。要以城镇经营性用地为重点,健全用途管制、功能定位、业态引导、土地使用权退出等机制,在土地使用期限内加强项目的全过程动态监管,以土地利用方式转变倒逼城市功能与品质提升、倒逼城市社会经济转型。要以行政运行体系的流程重塑为重点,推进“多审合一”、“多证合一”,深化“放管服”改革,提高行政审批效率。

综合以上对于新时期国土空间用途管制的特征变化,试图对国土空间用途管制进行以下界定。国土空间用途管制是指政府以强化国土空间资源的保护利用与优化配置为目标,以国土空间规划确定的管制规则为依据,通过国土空间准入许可、用途转用许可、监测监管等环节对所有国土空间进行保护、开发、利用、修复、治理的活动。

3 新时期构建国土空间用途管制制度体系的四点建议

通过对用途管制历程演进的梳理可以看出,规

划是各类用途管制的基础和重要环节,因此,要在源头上夯实国土空间规划基础。另外,新时期国土空间用途管制要求从要素管制走向空间管制,尤其要建立生态空间、农业空间、城镇空间相互之间以及内部的转用规则。同时要强化国土空间一张图建设,进一步丰富监督实施的方法与手段。

3.1 强化国土空间规划基础,构建四级国土空间管制体系

与国土空间规划的“规划分区——规划功能分区——用途分类”的空间管控层级相对应,逐级逐层承接、传导、细化落实规划意图,构建四级国土空间管制体系,实现市县国土空间的全域全过程差异化管理。一是以市域规划分区为一级,深化“三线”划设与管制制度。科学划定生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界,细化边界内外管制要求。同时按照“核心生态保护区、生态保护修复区、自然保留区、永久基本农田集中区、城镇集中建设区、城镇有条件建设区、特别用途区、农业农村发展区、海洋发展区”等9大规划分区,重点明确各分区主要国土用途及分区准入或禁止等管制规则。二是以市域功能分区为二级,突出核心用途边界管控与底线指标约束。对“城镇集中建设区、农业农村发展区、海洋发展区”等发展类基本分区进行细化,细化为居住生活区等20类主导功能区^①。对于主导功能区,明确主导功能导向,重点对主导功能区内涉及民生保障、公共安全等核心用途的边界进行管控,同时确定各类底线指标约束。三是以一级用途分类为三级,强调用途转变控制。以农林用地、建设用地、自然保护与保留、海洋利用4种类型对应的25种一级分类为对象,从现状管制、规划管制、审批管制和开发管制等方面提出管控原则,同时严格控制农林用地和自然保护与保留转为建设用地。四是以二级三级用途分类为四级,建立“边界+指标+清单”的综合管制体系。以详细规划为依据,针对具体地块,运用“边界——规模——结构——强度——效率——清单”等多种管控手段,实现差异化精细化管制。

3.2 强化自然生态空间管制规则协同,推进分级分类管制

适应全域全类型用途管控要求,统筹考虑自然生态的整体性与系统性,整合既有的自然生态要素的各项管制规则,推进分级分类管制。分级管制方

面,生态保护区根据生态功能重要性与生态敏感性分为生态保护红线区与生态保护修复区(未划入生态保护红线的其他生态区域)两级管制。其中对于陆域生态保护红线、海洋生态保护红线的集中区域,按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、《生态保护红线划定指南》以及《海洋生态红线划定技术指南》等划定并依据相应的管理办法进行管理。对于未划入陆域、海域生态保护红线的其他生态区域,采取“名录管理+约束指标+分区准入”相结合的方式,进行更加细化的空间管制,以保护为主,并积极开展生态修复。分类管制方面,根据森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋等自然生态空间的自然生态规律、保护开发利用特征以及既有管制规则等,细化不同的空间准入和用途转用规定,制定差别化、专门化的用途管制制度。

3.3 强化农业空间与城镇空间内部用途转化,兼顾安全保障与效率提升

基于切实保护粮食安全与永久基本农田的目标,在严格限制农用地转为建设用地,对耕地实行特殊保护的基础上,细化农业空间内部用途转化的规则,既要服务于农业产业结构调整、农业高质量发展以及农业供给侧结构性改革,更要防止耕地数量减少以及非粮化的倾向。限制耕地向园地、林地等其他农用地用途转化的规模与布局,鼓励其他农用地向耕地转化,提升耕地质量。城镇空间内部按照集约节约、以土地利用方式转变推动形成绿色发展方式和生活方式,实现高质量发展的原则,积极开展城市更新与低效用地处置。继续实施建设用地“增存挂钩”机制,统筹用地计划安排与土地利用计划指标管理。加强城市更新“项目申报—单元划定—方案编制—项目审批—实施监管”等重要环节的政策创新,突破政策瓶颈,完善制度体系。借助国土空间综合信息监管平台,加强建设用地存量利用情况的监测监管,推动建设用地精细化管理和全流程管理,促进用地效率提升。

3.4 强化国土空间一张图建设,实现全域全流程全生命周期管制

加快推进自然资源部布置的开展国土空间规划“一张图”建设的工作,整合土地、森林、草原、海洋等各类国土空间信息服务平台,形成权威统一、覆盖全域、动态更新、上下贯通的国土空间规划“一张图”,为统一国土空间用途管制、实施建设项目规

划许可、强化规划实施监督提供法定依据。推动用途管制相关审批事项“多审合一”、“多证合一”,提高审批效率。充分运用卫星监测、大数据、物联网、云计算的技术辅助手段,健全国土空间全时监管、实时监管制度,建立常态化的资源环境承载力、国土空间开发、用途转用等监测预警机制。并对国土空间用途管制实施情况进行评估与督查。

4 讨论与展望

健全国土空间用途管制制度是建立国土空间保护制度的基础,也是统一行使所有国土空间用途管制职责的重要环节。本文从国土空间用途管制的演进历程出发,在总结了新时期的特征变化与主要趋势的基础上,提出了新时期完善国土空间用途管制制度体系的四点建议,但是从构建制度体系的角度出发,还需要进一步加强与空间规划体系建立的协同研究,同时还需要探索国土空间开发监测预警制度、绩效考核制度、社会监督制度、发展权转移制度、生态补偿制度、国家公园制度等相关配套保障制度的建设。△

【注释】

①城镇集中建设区细化为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业物流区、绿地休闲区、交通枢纽区、公用设施集中区、战略预留区、特色功能区等9类主导功能区。农业农村发展区细化为村庄建设区、一般农业区、林业发展区等3类主导功能区。海洋发展区细化为渔业利用区、交通运输用海区、工业用海区、矿产与能源用海区、旅游休闲娱乐用海区、特殊利用区、无居民海岛利用区、海洋预留区等8类主导功能区。

【参考文献】

- [1] 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(5):9-17.
- [2] 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[J].中国土地科学,2019(6):1-9.
- [3] 祁帆,贾克敬,邓红蒂,等.自然资源用途管制制度研究[J].国土资源情报,2017(9):11-18.
- [4] 胡长茹.生态文明视角下审核审批林地政策研究[J].国家林业局管理干部学院学报,2018(1):32-35.
- [5] 马有祥.创新草原保护制度 推进生态文明建设[N].农民日报,2017-10-19.
- [6] 古小东.基于生态系统的流域立法:我国水资源环境保护困境之制度纾解[J].青海社会科学,2018(5):56-63.
- [7] 王洪波,韩爱惠.中国草原管理政策探讨[J].林业资源管理,2019(1):8-13.

(下转第90页)

海浦东世博会为例[D]. 北京大学, 2011.

研究方向为城市经济与区域科学、环境经济与政策分析。

作者简介: 王兴民(1987-), 男, 山东平邑人, 中国科学院科技战略咨询研究院、中国科学院大学博士研究生。

收稿日期: 2019-10-10

Explaining and Analyzing the Mystery of Urban Landscape Convergence in China: An Analytical Framework of New Institutional Economics

WANG Xingmin, WU Jing, SUN Yi

【Abstract】 Urban landscape is the result of the accumulation of collective behavior of urban residents under certain historical background, which is bound to be influenced by institutional factors. Based on the theory of institutional analysis and collective action, this paper analyses the institutional changes, rule changes, the behavior of different stakeholders, and the game structure and equilibrium results in the process of urban spatial reproduction in China. The conclusions are as follows: (1) the change of institutional matrix in the urban area has a profound impact on the spatial reproduction and the pattern of interests of Chinese cities. (2) Urban landscape convergence is the result of individual rationality pursued by different stakeholders under specific systems, rules and constraints in the background of market-oriented reform, and this individual rationality leads to collective irrationality. (3) To maintain the characteristics of urban landscape, it is necessary for the city to have a stable main population, landscape to become an important resource of the city, and a strong and effective urban regulatory system.

【Keywords】 Space Reproduction; Urban Landscape Convergence; Collective Action; Game Rules; Institution

(上接第 29 页)

- [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(6): 201-204.
- [9] 田志强. 国土空间用途管制的思考[J]. 城乡规划, 2019(2): 104-107.
- [10] 江华安. 统一行使所有国土空间用途管制职责——访自然资源部国土空间用途管制司司长江华安[J]. 国土资源, 2019(1): 22-24.
- [11] 陆昊. 生态文明是我们和子孙后代的共同利益——全国人大代表、自然资源部部长陆昊全国两会“部长通道”答记者问

[J]. 国土资源, 2019(3): 10-11.

- [12] 赵毓芳, 祁帆, 邓红蒂. 生态空间用途管制的八大特征[J]. 中国土地, 2019(5): 12-15.

作者简介: 汪毅(1984-), 男, 博士, 南京市规划设计研究院有限责任公司, 副总规划师, 高级规划师。研究方向为国土空间规划、国土空间用途管制。

收稿日期: 2019-10-14

Suggestions on the Construction of Territorial Space Use Control System in the New Period

WANG Yi, HE Miao

【Abstract】 Combating the process of Territorial Space Use control in China has experienced two stages: natural resource ecological factor use control and territorial space use control. The changes in the characteristics of territorial space use control in the new era are mainly reflected in the unified control, the full-scale full-scale control of the whole territory, the precise control of the classification and classification, and the whole process life cycle control. Based on the construction of territorial space use control system, this paper puts forward four suggestions, strengthening the foundation of territorial space planning, strengthening the coordination of natural ecological space control rules, strengthening the transformation of agricultural space and internal use of urban space, and strengthening the construction of a map of territorial space planning.

【Keywords】 Territorial Space Use Control; Feature Change; System Construction