

统筹全域格局 注重分区细化

——日本国土空间用途管制机制探索

□朱红 李涛

日本是典型的人口密度高、土地资源紧缺的国家，随着社会经济的发展，土地资源稀缺性与国土空间有限性之间的矛盾日益加剧，严峻的现实迫使日本从建立土地用途管制开始，不断丰富和完善森林、海洋、草原等各类生态空间的用途管制，逐步建立覆盖全区域、全要素的国土空间用途管制制度。

国家（政府）作为公共利益的代表有两种身份，一种是国土空间管理的“受托人”，负责经营与管理好国土空间资源，使国家资产增值保值，获得更多收益；一种是国土空间的“管家”，负责保护好资源环境，防止受到破坏或侵占。基于以上两种身份，国家要通过对国土空间资源的用途进行管制，以协调开发与保护的矛盾，促进国土资源的综合保护与可持续利用。

日本的土地、水、矿产、森林、草原、海洋等国土空间管制主体主要

集中在国土交通省和农林水产省。在众多自然资源中，日本把土地资源和水资源作为自然资源管理的主轴单独提取出来，将其作为承载国土空间规划、城市基础设施建设、城市群落及海陆空交通运输系统的基础，加以重点保护和集约节约利用。2001年，将国土厅、建设省、运输省、北海道管理局4个机构合并，成立了国土交通省，实现了对自然资源开发、利用和保护实施集中统一管理。农业用地（包括耕地）、林业资源的管理归属农林水产省的农业振兴局。

国土空间规划体系的类型

国土空间规划管控机制。一是总量指标控制。日本将国土利用规划分为三级：国家土地利用计划、都道府县域国土使用计划、市町村地区国土利用计划。根据政令规定，制定全国的国土利用规划，都道府县在全国规划基础上

编制规划，市町村在都道府县规划基础上编制本地域规划。自上而下的指标控制，确保了日本国土利用规划管控目标逐级得到实施。二是分区分级管控。日本将土地利用规划分为5个功能区域：都市地域、农业地域、森林地域、自然公园地域、自然保全地域。在这5个功能分区的基础上，实行分类分级细化分区的差异化管制政策，上一级规划按照使用强度、农田优良度、产权差异、资源保护度等制定了指标控制标准，并逐级分解到地方圈、都道府县、市町村，结合分区管制+许可+土地制度等管制手段，自上而下共同对日本国土空间用途进行差异化分区管制。

准入审批与转用许可机制。一是前置准入审批。为使土地得到正确合理的利用，日本针对自然环境和农林用地的保护、地方历史特色的保护、治山治水等工作，制定了土地利用的审批或限制土地的利用。《农地法》规定：“为取得饲养家畜的草料，可以提出申请，都道府县知事根据省令规定，对与该申请有关的土地坡度、土性等自然条件、利用情况及其他必要事项进行调查，并跟调查情况进行审批。”《湖泊水质保护特别措施法》规定排放到公共水域的水污染量必须根据湖泊水质保护计划和总理府命令，确定该指定湖泊水质保护计划和批准标准。二是转用许可审批。日本的转用许可实行的是开发许可证制度，分为两类：一类是以建筑为目的的土地区划的变更。对于小规模的开发以及建筑物用途的变更等行为，根据用途地域限制等有关规定，提出建



建筑物确认申请即可；城市化限制区域，对于一定规模以上的开发行为需要许可。同时，《建筑标准法》中对申请许可手续、选址许可、施工许可等都有明确的规定。另一类是土地用途的变更《农用地许可标准》中将农地划分为一、二、三类，在申请许可转用耕地时，一类农地原则上是不允许转用，三类农地应当被允许转用，二类农地是介于二者之间的。对于城市化促进区内的耕地，采用知事通知制度，如果接到了耕地转换通知，则无需征地许可。对于城市化限制区内的耕地，根据农地许可标准给予耕地转用权。关于农业振兴地区的耕地，不得用于其他用途。三是闲置土地转用。为提高土地使用强度和防止投机性囤积土地，《国土利用规划法》专门对闲置土地的认定和利用作了规定。当某块土地被认定为闲置土地时，都道府县知事要通知土地所有人，指出该土地为闲置土地，要求土地所有者提出这块土地的利用处理计划；然后再对所有者提出必要的建议或劝告，或者对闲置土地进行协议收购，被收购后的闲置土地要以土地利用规划和基本的土地利用计划为依据，对该块土地进行有效和恰当的利用。

激励惩处机制。一是补偿机制。《土地征用法》关于“损失的赔偿”要求，对于征用或使用土地造成土地所有人以及关系人蒙受损失的，征用或使用人必须进行赔偿。赔偿的形式主要有两种，一种是货币赔偿为主。对于被征用或使用的土地以及对土地除所有权以外的权利进行赔偿，包括土地赔偿、残地赔偿、工程费赔偿、迁移费赔偿、附着物赔偿、使用后难以复原的赔偿等。另一种是置换赔偿为辅。《土地征用法》规定，土地所有人或关系人可以向征用委员会要求，用土地或与土地相关的所有权以外的权利，顶替全部或一部分被

征用的土地以及该土地除所有权以外的权利赔偿。如果被征用土地用于耕作目的，可向征用委员会提出，要求创业人将置换土地修造成耕地。此外，还有代替他人施工赔偿、搬迁赔偿、宅地修造赔偿等。二是惩处机制。《国土利用计划法》规定“对违反第十四条第一款规定，不经批准签订土地买卖合同的人，处以三年以下的徒刑和二百万日元以下罚款的处罚。《农地法》对不同类型的违法情况明确了不同的行政处罚或处分。《土地区划整理法》规定：“对个人施行者、合作社的负责人、全体代表或职员，如因与职务有关而收受或者要求贿赂，处五年以下的徒刑，对同时又有其他不法行为者，处七年以下的徒刑。”《湖泊水质污染防治法》罚则也对不同类型的违法行为进行了详细的规定，分别处以30万日元以下至10万日元以下的罚金。

监督考核机制。日本对国土空间用途转用的监督管理是全链条式的管理，无论是土地区划的变更还是土地用途的变更都应当依法报批，特别是土地交易审批，实行分级审批制度，针对违法用地的行政处罚、行政处分等都是极其严格的。对于各级政府依照国土空间规划进行用途管制的责任制考核也是极其全面的。另外，日本拥有强大的大数据技术手段，对国土空间规划及用途分区进行信息共享和实时监测。实行公众参与制，政府、非营利组织、社区居民等都是监管的主体。

对我国的启示

建立健全国土空间用途管制的法律制度体系。法律制度体系是市场经济国家国土空间规划编制和管制的依据，表现为纵向上不同层级的规划有法可依，横向上主干法律、专项法律

和配套法律相互衔接。土地是国土空间用途管制的核心，作为土地用途管制基本依据的土地利用规划应该有强有力的法律效力，任何土地占用者必须按照规划使用土地。

构建统一协调的国土空间规划体系。日本七次空间规划的调整均与当时的经济社会发展水平相适应，形成了稳定的国土空间布局和区域主体功能。建议按照推进“多规合一”的空间规划要求，建立纵向一致、横向衔接、区域有别的四级国土空间规划体系，即建立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、操作性的乡镇国土空间规划。

制定差别化的自然生态空间用途管制体系。日本国土空间用途管制的核心是以国土空间规划体系为依据，同时，拥有丰富多类型的用途管制手段，实施总量指标管理和区域目标管制双控。建议将所有国土空间保护底线纳入指标管控范围，通过各级空间规划和土地利用规划，层层分解下达到各级政府，强化自上而下的管控。同时，针对国土空间用途管制的“短板”，完善湿地、滩涂、沙地、闲置地等生态空间管制规则。

搭建强大的国土空间基础数据平台。按照空间规划的要求，日本建立了专门的信息中心和空间监测网络，划分了指标体系，研发了五类生态空间的边界模型。借鉴日本经验，我们也需加快国土空间信息化平台建设，利用大数据技术开展各层级国土空间规划和国土空间分区分级管制，完善各类生态空间用途管制的用地指标，加强对使用者空间准入前置条件的考核，从源头做好国土空间用途管制，这些都值得我们研究与借鉴。□（作者单位：自然资源部咨询研究中心）