

# 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

CONSTRUCTION OF THE SPATIAL PLANNING SYSTEM: WITH DISCUSSIONS ON THE RELATIONSHIP BETWEEN SPATIAL PLANNING, TERRITORIAL SPATIAL REGULATION, AND NATURAL RESOURCES SUPERVISION

林 坚 吴宇翔 吴佳雨 刘诗毅

LIN Jian; WU Yuxiang; WU Jiayu; LIU Shiyi

【摘要】近年来，随着生态文明建设的不断推进，建立空间规划体系、统一国土空间用途管制和完善自然资源监管体制成为备受瞩目的问题。研究三者的关系发现：(1)建立空间规划体系的初衷是立足生态文明体制改革、完善自然资源监管体制，实施国土空间用途管制是其中的连接点；(2)自然资源监管可以区分为载体使用许可、载体产权许可和产品生产许可3个环节；国土空间首先是自然资源的载体，国土空间用途管制对应资源载体使用许可，是载体产权许可和产品生产许可的前置条件；(3)空间规划服务并作用于国土空间用途管制，现实类型多，但内容、管理逻辑基本相同，产生的冲突是因土地发展权管理权力之争带来的；(4)国家机构改革方案表明，以资源保护为出发点的一级土地发展权管理，对属于地方事权的二级土地发展权管理产生了更强的约束力，国土空间用途管制内容也将包括“建还是种”、“种什么”、“建什么”、“建多少”等；(5)未来两级土地发展权的统一归口管理，要求空间规划管理既要管好全域国土空间的重要控制边界，也得管住微观的用地、用海行为，这对空间规划体系的构建和实施提出了更高的要求；(6)构建空间规划体系，应立足于生态文明建设的根本大计、长远大计，承担起基础性、指导性、约束性的功能；结合“管什么”、“谁来管”、“怎么管”的“管”“用”前提，设想构建“一总四专、五级三类”的新时代空间规划体系，推进“三基一水两条线，两界一区五张网”的保护开发边界“落地”。

【关键词】空间规划体系；国土空间用途管制；自然资源监管；生态文明体制改革；土地发展权

ABSTRACT: With the reform for promoting ecological progress in recent years, much attention has been paid to such issues as establishing

spatial planning system, unifying territorial spatial regulation, and improving natural resources supervision. Discussing the relationship among the above three issues, this paper finds the following points. Firstly, the original intention of establishing a spatial planning system is to reform the eco-civilization system and to improve natural resources supervision, with implementing territorial spatial regulation as the link of these two tasks. Secondly, natural resources supervision can be divided into three stages, namely land development regulation, land entitlement permission, and production supervision; territorial space first of all is the carrier of natural resources, and territorial spatial regulation, corresponding to land development regulation, is the precondition of land entitlement permission and production supervision. Thirdly, various types of spatial planning all serve and impact territorial spatial regulation, whose contents and logic are basically the same despite their different forms and the conflict between them, which

### 【作者简介】

林 坚(1969-)，男，博士，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系系主任、教授、博士生导师，北京大学城市规划设计中心负责人，国土规划与开发国土资源部重点实验室副主任，中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会副主任委员，中国土地学会土地规划分会副主任委员。

吴宇翔(1992-)，男，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系硕士研究生。

吴佳雨(1989-)，男，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系博士研究生。

刘诗毅(1987-)，男，博士，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系、国土规划与开发国土资源部重点实验室研究助理。

【文章编号】1002-1329  
(2018)05-0009-09

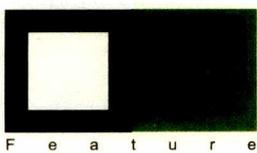
【中图分类号】TU98; F301; X37

【文献标识码】A

【doi】10.11819/cpr20180503a

【收稿日期】2018-05-02

\* 研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题(18VJ041)。



is indeed a consequence of their competition for the management of land development rights. Fourthly, the plan for national institutional reform indicates that, the management of primary land development rights starting from resource conservation imposes substantial constraints on the management of secondary land development rights, which pertains to local affairs. The content of territorial spatial regulation should include “to build or to plant,” “what to plant,” “what to build,” and “how much to build.” Fifthly, the future unified management of primary and secondary land development rights may raise higher requirements for the establishment and enforcement of a spatial planning system, requiring that the management of spatial planning not only to control the main redlines of the whole region, but also to control the micro behaviors of land use and sea use. Sixthly, the spatial planning system in the new era should be constructed according to the fundamental requirements of ecological progress, to undertake the basic, guiding, and constraining functions. It may be designed as “one master plan and four special plans, at five levels and by three types” considering “what to manage,” “who will manage,” and “how to manage,” to promote the implementation of “three bases-one water system-two lines, two boundaries-one zone-five networks”-based protection development boundary.

**KEYWORDS:** spatial planning system; territorial spatial regulation; natural resources supervision; reform for promoting ecological progress; land development right

2013年中共十八届三中全会做出的全面深化改革决定中，提出“建立空间规划体系”。后续一系列围绕生态文明建设和体制改革的文件，对建立空间规划体系提出了期许和要求，从国家到地方，结合以往开展的“两规合一”、“三规合一”、“县市域总体规划”等经验<sup>①</sup>，也纷纷进行了“多规合一”、空间规划等形式和内容多样的试点。直到2018年，中共十九届三中全会和后续召开的第十三届全国人大第一次会议做出国家机

构改革的重大决定：组建自然资源部，承担“建立空间规划体系并监督实施”职责。作为一个备受社会各界瞩目的问题，本文试图结合生态文明体制改革的诉求，从空间规划的地位和功能认知入手，结合现实状况、问题根源等分析，思考新时代空间规划体系构建的目标、前提和可能结构。

## 1 空间规划的重要地位：完善自然资源监管体制的关键环节

空间规划体系的首次提出，是在2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》“加快生态文明制度建设”篇章中：“建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制，……。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”。在2014年《生态文明体制改革总体方案》中发展为：“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”，“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。2015年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中则进一步提出：“建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系”。2017年《省级空间规划试点方案》印发，进一步探索空间规划编制思路和方法。在上述中央文件中，空间规划、用途管制、自然资源监管体制、国土空间开发保护制度、空间治理体系等逐次出现，构成推进生态文明体制改革的重要内容。

在生态文明建设已成为千年大计、根本大计的今天，建立空间规划体系是中央结合生态文明建设做出的重大战略部署，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。从空间规划体系概念的提出到十九届三中全会、十三届人大一次会议做出的国家机构改革决定来看，建立空间规划体系的初心并未改变，简言之，其初衷是统一实施国土空间用途管制，推进自然资源监管体制改革，是生态文明体制改革的重要一环，是推动人与自然和谐共生，加快形成绿色生产、绿色生活、绿色发展方式的重要抓手。

表1 自然资源类型及其空间载体  
Tab.1 Types and spatial carriers of natural resources

资源类型	土地资源	矿产资源	森林资源	草原资源	海洋资源	滩涂资源	水资源
依附的空间母体	土地	土地	土地	土地	海洋	土地、海洋、水域	水域、土地
土地立体空间	地表、地下	地表、地下	地表	地表	地表	地表	地表、地下

## 2 空间规划的功能认知：实施国土空间用途管制的基础依据

要在完善自然资源监管体制的视角下认识空间规划，首先必须厘清自然资源和国土空间的关系，以此延伸到自然资源监管与国土空间用途管制的关系，最后才能立足于空间规划在自然资源监管中扮演的作用与角色。

### 2.1 国土空间：自然资源依附的载体

国土空间是自然资源和建设活动的载体，占据一定的国土空间是自然资源存在和开发建设活动开展的基础。国土空间是指国家主权与主权利管辖下的地域空间，是国民生存的场所和环境，包括陆地、内水、领海、领空等。虽然不同学科对自然资源的内涵和外延有着不同的界定，但我国法理和管理意义上的“自然资源”，主要指有空间边界或有载体、可明确产权、经济价值易计量的天然生成物，例如《宪法》、《物权法》和《民法》中列举出的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、土地等<sup>[1]</sup>。在现实生活中，各类自然资源以国土空间为载体，并呈现出不同的立体分布形态。水流、森林、草原、土地(含山岭、荒地)、滩涂、海洋、矿藏等主要依附土地、水域(淡水)、海洋(海域)三类空间母体(或载体)，呈现地表和地下立体空间分布格局(表1)。同时，国土空间也是各类开发建设活动不可或缺的载体。

### 2.2 自然资源监管：区分资源载体使用许可、载体产权许可和产品生产许可

合理利用和保护各类自然资源的载体，是合理利用和保护各类自然资源的前提条件。现实中的自然资源利用分为自然资源开发和自然资源生产两种行为。其中，自然资源开发是对自然资源空间场所(即载体)的利用，属于自然资源的一次利用；而自然资源生产是指根据自然资源的天然生成物的价值特性，通过物化劳动把生产要素的投入转换为有形的产出，从而实现附加值并产生效用的过程，包括由采集、狩猎、农耕、畜牧和捕捞等活动构成的农、林、牧、渔、矿产业等产业形态，是资源产品获得行为，属于自然资源的二次利用<sup>[2]</sup>。

在现实的自然资源管理中，自然资源的开发和生产都必须获得相应的使用权利(表2)。根据对权利的限制，自然资源监管对载体利用和产品生产的监管，按照载体使用许可、载体产权许可、产品生产许可3个环节来开展(图1)：(1)载体使用许可：发生在资源所有权人将资源使用权交给资源使用权人之前，审核自然资源开发利用

表2 自然资源利用过程中的权利体系

Tab.2 Entitlement system during natural resources utilization process

类别	载体	权利	主要管理部门(原)
自然资源载体使用权	陆域	建设用地使用权、宅基地使用权、农村土地承包经营权、林权、草地(原)使用权等	国土资源部、农业部、林业局等
		探矿权	国土资源部
	水域	水域滩涂养殖权	农业部(渔业管理)
	海域	海域使用权、水域滩涂养殖权	海洋局
自然资源产品获取权	陆域	采矿权、房屋所有权等	国土资源部、住房城乡建设部
		林木采伐权、狩猎权、采集权	林业局
		放牧权	农业部(畜牧业管理)
	水域	捕捞权	农业部(渔业管理)
		河道采砂权、取水权、河道及水工程范围内建设权	水利部
		海域	捕捞权

项目的四至、空间用途、开发条件等是否符合法定规划，是国土空间用途管制的重要实施手段；(2)载体产权许可：在明确载体使用范围、用途和开发条件等前提下，资源使用权人通过订立合同或获得用地批准书(如：订立土地承包合同、土地出让合同、海域使用权出让合同，获得划拨用地决定书、办理建设用地批准书等)，获得资源载体的使用权利，再经资源管理部门核准后，

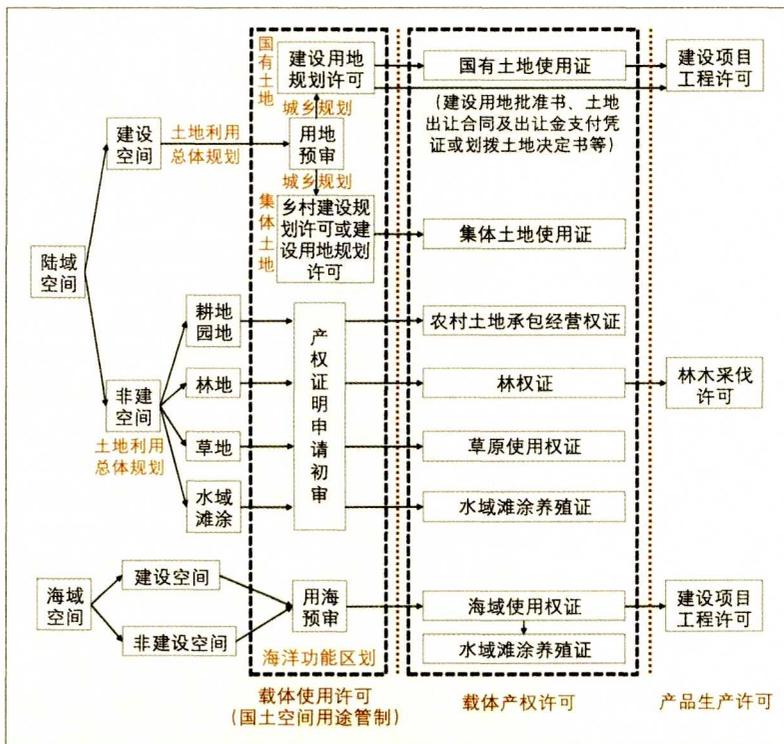


图1 自然资源监管的实施方式(含陆域和海域、建设空间和非建设空间)

Fig.1 Implementation modes of natural resources supervision (Including land and sea areas, and construction and non-construction space)

获发相应的资源载体产权证书,如:国有(集体)土地使用证、农村土地承包经营权证、林权证、草原使用权证、水域滩涂养殖证等;(3)产品生产许可:资源使用权人在获取前述的资源载体开发权利后,向相关部门申请进一步投入生产要素,将自然资源转化为劳动产品;相关部门将对申请的生产内容、规模、方式及其他附加条件进行审核,颁发产品生产的行政许可文件,如林木采伐许可、建设项目工程许可等。

### 2.3 国土空间用途管制:立足资源载体使用许可

最初的国土空间用途管制来自对开发建设活动的监管,也是世界各国和地区普遍采取的方式,如美国、日本、加拿大的“土地使用分区管制”、香港地区、韩国、法国的“建设开发许可制”、英国的“规划许可制”、瑞典、台湾地区的“土地使用管制”等。而我国的相应制度源于1984年《城市规划条例》提出的城市规划区建设用地许可证和建设许可证制度,后续1990年《城市规划法》明确了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“一书两证”制度,1998年修订后的《土地管理法》确立了对耕地实行特殊保护和严格控制农用地转为建设用地的土地用途管制制度,2007年颁布的《城乡规划法》增加了乡村建设规划许可证的“一书三证”制度。与此同时,不同部门实施了主体功能区制度、林地占用补偿制度等,使国土空间用途管制内容不断增加,不但涉及建设用地管理、耕地和基本农田管理,也涉及到其他自然资源的保护管理。

国土空间用途管制的本质是对自然资源的载体进行开发管制,是政府运用行政权力对空间资源利用进行管理的行为。分析现行的自然资源载体使用许可的管理内容(图1),可以分为陆域空间管理和海域空间管理;自然资源开发行为包括建设行为和非建设行为,相应形成的国土空间分为建设空间和非建设空间。陆域空间管理中的建设空间,载体使用许可将先后涉及用地预审、建设用地规划许可(或乡村建设规划许可)等环节。其中,土地行政主管部门进行用地预审,依据是土地利用总体规划及其他规定条件,核准有关用地可否用于“建设”;城乡规划管理部门依据控制性详细规划或村庄规划等的要求,明确具体用地的规划条件,核定用地(通常是地块)的位置、用途、开发强度等,这一环节审核的关键在于用地的“用途”(即性质)、“开发强度”(包括容积率、建筑密度、绿地率等要求)。陆域空间管理中的非建设空间,其载体使用许可主要在办理产权证明申请的初审环节进行,依据《农村土地

承包经营权证管理办法》等规定,发包方要执行土地利用总体规划来订立承包合同,而承包方在承包合同生效后,需由乡(镇)人民政府农村经营管理部门对承包地用途等予以初审,初审通过后,才能向县级以上地方人民政府申请办理农村土地承包经营权证。海域空间管理,主要依据海洋功能区划开展用海预审,完成此环节后将按照用海管理途径的不同,或申请海域使用权批准通知书,或办理海域使用权出让合同,作为后续办理海域使用权证的前提条件。

上述分析表明,国土空间用途管制的首要功能是实施自然资源开发监管,“建还是种?种什么?”成为其管制内容的通俗表述。在此情形下,与《土地管理法》实行的土地用途管制相比,国土空间用途管制不局限在以基本农田保护为重点的耕地保护,而是扩展到以生态保护红线划定为重点的水流、森林、草原等各类自然生态空间保护,以及为保护资源而实施的城镇开发边界划定等建设区域引导等管理事项。与此同时,源自建设空间管理的国土空间用途管制,是否需要延伸到城镇开发边界内建设用地的用途管制或空间管制,则取决于政府管理体制机制的安排。若国土空间用途管制需要参与各项开发建设活动实施管理,那么除了“建还是种?+种什么?”以外,“建什么?”、“建多少?”也自然纳入其内容中。现阶段,按照国家机构改革的要求,将主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等空间规划职能都归属到自然资源部,“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。按照《生态文明体制改革总体方案》要求的“空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发建设活动的基本依据”,国土空间用途管制需要参与各类开发建设活动的管理。在这样的制度安排下,国土空间用途管制内容实际上包括“建还是种?+种什么?+建什么?+建多少?”的全口径管理。

在此情形下,笔者将国土空间用途管制定义为:政府为保证国土空间资源的合理利用和优化配置,促进经济、社会和生态环境的协调发展,编制空间规划,逐级规定各类农业生产空间、自然生态空间和城镇、村庄等的管制边界,直至具体土地、海域的国土空间用途和使用条件,作为各类自然资源开发和建设活动的行政许可、监督管理依据,要求并监督各类所有者、使用者严格按照空间规划所确定的用途和使用条件来利用国土空间的活动。

### 2.4 空间规划:服务并作用于国土空间用途管制

上文所提及的国土空间用途管制定义,明

确指出了空间规划与国土空间用途管制相互依存的关系。从实践的角度看,实施国土空间用途管制,需要涉及规划(即方案编制)、实施(即审批许可)、监督(即监察督察)3个环节;而全链条的空间规划管理同样涉及规划编制、实施(即审批许可)、监督(即监察督察)3项核心职能。毋庸置疑,空间规划管理与国土空间用途管制在功能上有很强的对应性。空间规划要保证对自然资源开发的监管,凡是与自然资源载体使用(用地、用海)有关的规划,都需要明确纳入空间规划范畴,如:现行的土地利用总体规划、城市总体规划、城市控制性详细规划、林地保护利用规划、海洋功能区划等。中共十九届三中全会明确指出,“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’,实现土地利用规划、城乡规划等有机融合”,进一步凸显了空间规划的基础性、指导性、约束性功能。空间规划的重要任务在于立足生态文明建设的根本大计、长远大计,谋划长远的国土空间开发保护构想,并要充分体现中央和国家对国土空间管理的意志。

正如前文所述,国土空间用途管制立足于自然资源的载体使用监管,是自然资源监管体制的起始点和自然资源生产监管的基础。因此,构建空间规划体系,是国土空间用途管制的基本依据,对自然资源监管体制的完善具有决定性的作用。

### 3 空间规划的现实基础:逻辑相同但成熟度有别的多种规划

规划协调是世界各国空间规划和政策变革的长期命题<sup>[3]</sup>。在我国,由于条块分割管理体制以及各类规划编制的要求和基础的不同,空间规划的改革也存在许多难点<sup>[4]</sup>,规划间的冲突和审批效率的低下等问题已经开始严重制约经济社会的发展<sup>[5]</sup>,规划之间的衔接不够,也使得一些规划难以真正落地<sup>[6]</sup>。改革需要克服许多现实的阻碍,不宜采取简单的“拿来主义”,而应结合国情进行扬弃<sup>[7]</sup>。要建立适应中国国情的空间规划体系,就必须以现实格局为基础,把握其问题和产生的根源,才能“对症下药”。

#### 3.1 客观存在的多规划共存并冲突的局面

目前我国在规划方面已形成了分地域、多部门、多层级的复杂体系,具有法定依据的各类规划已超过80种<sup>[8]</sup>。各类规划反映不同的主题,隶属不同的部门,纵跨不同的层级,依据不同的法律规定,使用不同的技术标准,存在“各自为政”的状况。主要的空间规划可以分为战略类规划、国土资源类规划、生态环境类规划、城乡建设类规划、基础设施类规划等,具有战略引导、资源保护利用、建设开发等不同目的(图2)。各类空间规划客观面临的困境是:基础数据不统一,地理坐标系有差异,空间布局有矛盾。从国

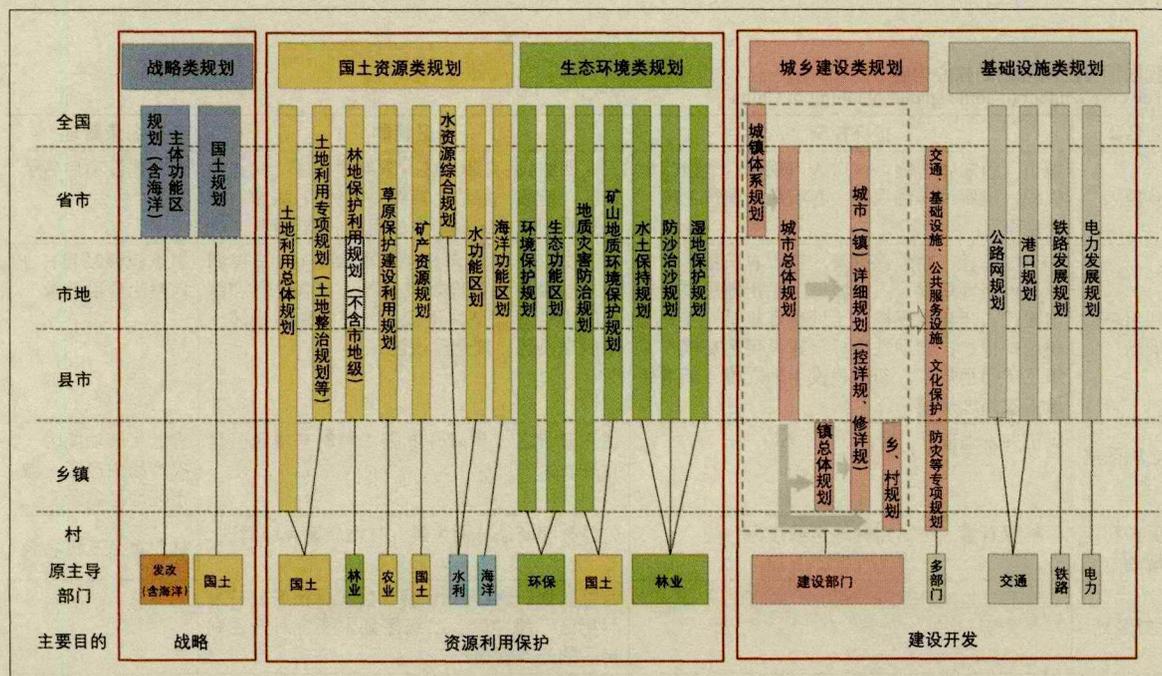


图2 现实中的空间规划关系

Fig.2 Relationship between current spatial planning

家层面开始,就存在各类规划的用地目标数值的冲突,导致逐层传导的结果是:下位各级规划的目标和布局矛盾不断加剧,管理职能交叉化、权力义务不清晰等问题更加突出。

### 3.2 基本相似的规划核心内容和管控思路

从各类空间规划发展趋势看,规划编制都在加强指标管理和空间管控,核心内容呈现出“指标控制+分区管制+名录管理”方式(表3),实际上正适应了指标、边界、名录的规划实施管理思路。

### 3.3 成熟度和权威度有别的实施监管手段

在规划实施层面,各部门将编制的空间规划与自身的审批管理权限相结合,对自然资源的载体进行用途管制,但成熟度存在较大的差异。其中,部分空间规划具备较强“落地”实施能力,如乡镇土地利用总体规划要求落实地块用途,满足农转用审批等要求,城乡规划对应“一书三证”管理需求;而另外一些空间规划则只是功能性区划,并无实现针对具体地块进行管理的途径,如主体功能区规划、生态功能区划等。因此,在管理实施手段上,土地利用总体规划、城乡规划的成熟度高,林地保护利用规划、水功能区划、海洋功能区划等成熟度较好,主体功能区规划、生态功能区划等则尚无明确手段。

此外,根据监督对象和内容的不同,我国空间规划实施的传统监督方式可分为监察执法和行业督察,同样存在成熟度和权威度的差异。监察

执法的主要任务是在各级人民政府自然资源主管部门领导下,依法对辖区内自然资源生产开发利用及生态环境破坏事件实施现场监督、检查,并参与处理。而土地、矿产、森林、城乡规划、环保等部门还设立了行业督察制度。其中,土地、城乡规划督察进驻地市、矿产督察进驻企业、森林管理部门进行辖区督察;设置层级、成熟度最高的属土地督察,由国务院设置。

### 3.4 规划冲突本质是土地发展权的管理权力之争

土地发展权是土地利用和再开发过程中用途的转变、利用强度的提高而获得的权利,以建设许可权为基础,可拓展到用途许可权、强度提高权<sup>[9]</sup>。其始创于1947年英国颁布的《城乡规划法》,目的在于解决因政府的空间管制影响土地价值而造成的补偿支付和增值回收问题,是英国、美国等发达国家应对空间管制有效性和合理性问题的重要手段。国际经验表明,土地发展权的产生源自对国土空间的用途管制,并将空间规划作为实行国土空间用途管制的依据和基础。虽然我国不同形式的空间规划称谓不同、层级不同,但在强调对国土空间资源的管理和控制的背景下,只有通过设立或限制土地发展权,各部门才能强化自身在促进资源与环境可持续发展、管控不同利益主体对国土空间利用行为的能力,体现其管理地位和作用。因此,各类规划冲突的根源和焦点就在于对控制和调配土地发展权的权力争夺,规划之间正是围绕土地发展权的空间配置

表3 我国部分空间规划的核心内容  
Tab.3 The core content of some spatial planning in China

规划名称	指标控制	分区管制	名录管理
城乡规划	城市、镇总体规划:城市人口规模、建设用地规模;控制性详细规划:容积率、建筑密度、绿地率等	三区四线(适宜建设区、限制建设区、禁止建设区;蓝线、绿线、紫线、黄线);城市、镇总体规划、详细规划中的用地分类管控	近期建设项目名录
土地利用总体规划	约束性指标(耕地保有量、基本农田指标、城乡建设用地规模、人均城镇工矿用地规模、新增建设占用耕地规模、土地整理复垦开发补充耕地规模);预期性指标(建设用地规模、城镇工矿用地规模、新增建设用地规模、新增建设占用农用地规模)	用途分区;建设用地空间管制分区(三界四区:城乡建设用地规模边界、扩展边界和禁止建设边界;允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区)	重点建设项目、土地整治项目名录
主体功能区规划	国土开发强度	优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区	重点生态功能区、农产品主产区、城市化地区名录
林地保护利用规划	森林保有量、征占用林地定额指标	公益林和商品林两大类、林地质量等级管理	林业重点工程名录
水功能区划	-	两级区划(一级区划:保护区、保留区、开发利用区、缓冲区;二级区划主要针对开发利用区的分类管理)	-
海洋功能区划	-	分类区划	-

注:指标控制主要反映总量、强度、资源补偿等指标;分区管制主要有边界、用途分区等方式。

展开博弈<sup>[10]</sup>。

回溯历史,我国对土地发展权的管理经历了几次重要的变化(表4),尤其是1998年修订的《土地管理法》致使传统的单一层级的土地发展权管理转化为两级土地发展权管理。一级土地发展权管理表现为中央自上而下控制建设用地规模等的管理模式,体现在土地利用规划、计划中的数量调控和分区引导;二级土地发展权管理表现为地方政府在空间管理和开发利用监管中,对个体行为进行引导和约束,呈现出用途限定、强度控制、实施许可的方式<sup>[9]</sup>。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》强调“调控新增建设用地总量的权力和责任在中央,盘活存量建设用地的权力和利益在地方”。在这个框架下,凡是能对新增建设用地产生刚性约束的因素,如新增建设用地总量、基本农田面积指标、永久基本农田划定等,都成为目前国土空间用途管制的主要抓手。可以预见,随着自然资源监管体制调整的到位,未来刚性管制的要素可能延伸到天然林、生态公益林、基本草原、湿地等。此外,国家机构改革方案也表明这样一个逻辑:二级土地发展权管理要接受一级土地发展权管理的控制和引导,这也充分反映了我国作为单一制国家,实行中央统一领导、地方分级管理的体制特性。

#### 4 思考新时代的空间规划体系及结构

##### 4.1 新时代空间规划体系构建的目标和前提

###### (1) 新时代空间规划体系构建的目标

结合上文分析,构建新时代空间规划体系的目标在于:一是保障“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”的落实;二是推进国土空间开发保护制度的构建;三是在由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系中发挥引领作用。

(2) 新时代空间规划体系构建的前提:管什么、谁来管、怎么管

作为自然资源监管与国土空间用途管制的起点,空间规划应该体现“管”“用”性,即国土空间“用途管制”、“合理利用”和实践中的“管用”。因此,明确“管什么、谁来管、怎么管”将成为构建空间规划体系的前提。

第一,“管什么”方面。《生态文明体制改革总体方案》要求:“明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界,以及耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等的保护边界”。海南省在开展空间规划试点时,尝试予以全面的刚性落实,划定每一种资源的边界,但是,由此衍生的问题是:《生态文明体制改革总体方案》同时强调完善“资源总量管理和全面节约制度”,要求:“完善耕地占补平衡制度,对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制,严格实行耕地占一补一、先补后占、占优补优”。由于不同类型资源之间存在彼此互为后备资源的关系,一旦过于刚性地确定所有资源的空间管理边界,实际上就很难有效应对实践中的种种不确定性。值得借鉴的是:围绕实行最严格的耕地保护制度,土地利用规划采取了重点要素(如永久基本农田)静态划界刚性管理与非农建设占用耕地动态占补平衡相结合的方式,实现了刚性管控和弹性管理的有效结合。因此,空间规划“管什么”,笔者认为:首先要实现国土空间用途管制对自然资源开发的监管职责,对一定面积的区域,实行重点要素边界管控,兼顾刚性与弹性,按照非建设和建设、有效保护和合理开发的两条主线,构建“三基一水两条线,两界一区五张网”的体系。其中,“三基一水两条线”为国土空间保护边界体系,“三基”指永久基本农田、基本草原、基本林地(天然林、生态公益林),“一水”指江河、湖泊、湿地等水域,“两条线”指生态保护红线和自然岸线;“两界一区五张网”为国土空间开发边界体系,“两界”指城镇开发边界、村庄建设边界,“一区”指开发区、园区等产业集聚区,“五张网”指交通网、能源网、水利网、信息网、安全网等。在区域各

表4 我国土地发展权控制体系沿革

Tab.4 The evolution of regulations on land development right in China

时间	法律依据	管制内容及特点
1984年	《城市规划条例》	明确了城市规划区建设用地许可证和建设许可证制度,管理事权在地方
1986年	《土地管理法》	确定了“统一的分级限额审批”的土地管理模式,地方拥有较大的管理权
1990年	《城市规划法》	提出了“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,管理事权仍在地方
1998年	修订后的《土地管理法》	标志着土地用途管制制度的正式确立,土地管理权上收中央和省,分为城市批次用地报批和单独选址项目用地报批,实行了土地利用计划管理、建设用地预审制度等
2007年	《城乡规划法》	在“一书两证”基础上增加了乡村建设规划许可证,强调了控制性详细规划编制和管理作用,城乡规划管理事权仍在地方

类开发保护边界管控基础上,对城镇开发边界内地域编制控制性详细规划,作为开发建设活动的基本依据。

第二,“谁来管”方面。应该构建“五级三类”的规划体系,即:规划层级上,包括国家、省、市、县、县级以下5级,对应相应的管理主体;规划内容上,分为3类:(1)国家、省级规划;(2)市、县级规划;(3)县级以下实施规划,地级以上的区域性规划纳入国家、省级规划。国家、省级规划主要通过战略布局、功能定位、指标分配和名录清单对空间进行管理;市、县级规划则以指标、边界、名录三类管控和布局引导为主要内容;最后一类为乡镇级规划或单元型规划,内容包含指标、边界、名录、利用强度分区等,城镇开发边界内地区则须涵盖控制性详细规划等工作内容。

第三,“怎么管”方面。以空间规划作为国土空间用途管制的依据,纵向做好分级事权对应管理,沿海地区规划编制应海陆统筹,实施管理则可以海陆相对独立。

#### 4.2 新时代空间规划体系及结构的设想

依照新时代空间规划体系构建的目标和前提,在整体实施两级土地发展权管理的情况下,设想构建“一总四专、五级三类”的空间规划体系。具体包括:1个总体规划、4类专项规划,其中,总体规划由前述的“五级三类”规划构成,内容涵盖指标、边界、名录等管控要点,服务于规划编制、实施、监管等职责;专项规划包括:(1)资源保护利用类规划;(2)国土空间整治与生态修复类规划;(3)重大基础设施与公共设施类规划;(4)保护地类的保护利用规划,等等。具体可以对应各级总体规划,根据需要编制。

国家、省级的总体规划为战略性规划,重点是明确目标、任务与责任并对下分解,落实重大空间布局,明确专项规划的目标和任务,确定县级单元的主体责任定位;在形式上,需要融合国土规划、主体功能区规划<sup>[1]</sup>和土地利用总体规划、城镇体系规划、海洋主体功能区规划等,编制“全国国土空间规划”和“XX省(或区)国土空间规划”。

市、县总体规划重点是落实国家、省级总体规划的目标任务要求并对下分解,突出以土地利用总体规划和城市总体规划的“合一”为基础,分层级、有重点地划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三线”等重要控制线,绘制市域、县域一张蓝图;对中心城区等重点地区的城镇开发边界内地域,要进一步明确功能分区、开发强度分区以及用于指导控制性详细规划编制的单元分区;对城镇开边界外地域,可根据

规划管理需要,划定用于指导下位规划编制的管控分区或单元范围;提出编制市域、县域专项规划的原则和指令性要求;编制“XX市域总体规划”(或“XX市域空间总体规划”)、“XX县域总体规划”(或“XX县域空间总体规划”)。面积较小或具备精细化管理能力的市、县,可以全面落实“三基一水两条线,两界一区五张网”的空间布局内容。

县级以下实施性规划可以按照单元规划或乡镇规划组织编制,首先落实“三基一水两条线,两界一区五张网”的空间布局。涉及到城镇开发边界内的规划,应开展控制性详细规划,整合专项规划,构建满足空间管理要求的信息平台;涉及到城镇开发边界外的规划,重点整合目前的各自然资源类规划和专项规划,统一实施自然资源监管。

## 5 结论与讨论

我国空间规划改革的设想由来已久,早期由地方通过“两规合一”、“三规合一”、“县市域总体规划”等形式来开展,2014年以后转为国家层面来推动。随着党和国家对生态文明建设认识的不断深入,建立空间规划体系,已成为完善自然资源监管体制的关键环节,其改革的出发点在于保障生态文明建设,统一实施国土空间用途管制,并以此推进国家在空间治理体系和能力上的现代化。

空间规划是实施国土空间用途管制的基础,也是自然资源监管的源头。作为资源载体使用许可的依据,确定了自然资源监管的底图、底数和底线,是载体产权许可和产品生产许可的前提。国家机构改革方案表明,适应统一实施国土空间用途管制的需求,空间规划要明确“建还是种”、“种什么”、“建什么”、“建多少”,既要满足自然资源开发的管理需求,又要成为《生态文明体制改革总体方案》要求的“各类开发建设活动的基本依据”。

各类规划冲突的根源是对土地发展权的管理权力的争夺,统一监管目标是协调规划矛盾的核心。事实上,中国的土地发展权管理已经形成了两级管理体系,土地用途管制制度体现了中央对地方的一级土地发展权管理,城乡规划“一书三证”制度反映出地方政府承担着二级土地发展权管理的事权。生态文明体制改革的内在基本逻辑是:以资源保护为出发点的一级土地发展权管理,要对属于地方事权的二级土地发展权管理产生更强的约束力。现实的国家机构改革方案选择了这样一条路径:将两级土地发展权的管理进行统一,并归口到自然资源部进行。在这种情况

下,对于具有“统一”特征的自然资源管理部门来说,未来的空间规划管理不仅“下乡”,还需“进城”,既要管好全域国土空间的重要控制边界,也得管住微观的用地、用海行为。如此的空间规划和国土空间用途管制的职能安排,一定程度上打通了自然资源及不动产调查、确权登记、空间规划编制、用途管制管理、资源保护利用管理、资源资产管理、执法督察等自然资源管理的“逻辑链”,实现了宏观和微观、整体和局部、陆域和海域等国土空间及资源管理的全面统筹,这对空间规划体系的构建和实施也提出了更高的要求。

面向新时代,空间规划应立足于生态文明建设的根本大计、长远大计,承担起基础性、指导性、约束性的功能,以“管”“用”的管制目标、职责划分和实施手段为前提,构建“一总四专、五级三类”体系,重点应推进“三基一水两条线、两界一区五张网”的保护开发边界体系“落地”,形成以指标、边界、名录等管理手段为主的的空间规划体系。

#### 注释 (Note)

- ① 早在1990年代末,就有学者开始研究城市规划和土地利用规划“两规衔接”问题。2003年,广西钦州率先提出发展规划、城市规划和土地利用规划“三规合一”的编制理念。国家发展改革部门在2003年10月启动规划体制改革,首批共6个市县,开展“三规合一”试点,但由于思路、技术途径等各方面原因,未能取得预期的效果。2004年,习近平同志在浙江工作期间主持召开的全省统筹城乡发展座谈会上,明确要求各市县要研究制定市县域总体规划,启动了德清等多个试点,重点探索土地利用规划和城市规划“两规合一”;2006年,习近平同志在浙江全省城市工作会议上部署强调要全面推开市县域总体规划编制(2004年会议时称为市县域,2006年之后改为县市域),浙江省人民政府出台文件予以重点推进,并正式批准了一批县市域总体规划。同时,武汉、上海、广州等城市也先后开始“两规合一”和“三规合一”的探索。

#### 参考文献 (References)

- 林坚, 骆逸玲, 吴佳雨. 自然资源监管运行机制的逻辑分析[J]. 中国土地, 2016(3): 17-19.  
LIN Jian, LUO Yiling, WU Jiayu. Logical Analysis of the Operation Mechanism of Natural Resources Supervision[J]. China Land, 2016(3): 17-19.
- 北京大学城市与环境学院课题组. 完善自然资源监管体制的若干问题探讨[J]. 中国机构改革与管理, 2016(5): 22-24.  
Research Group of the College of Urban and Environmental Sciences, Peking University. Discussion on Issues of Perfecting the Supervision System of Natural Resources[J]. China Institutional Reform and Management, 2016(5): 22-24.
- 张永姣, 方创琳. 空间规划协调与多规合一研究: 评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 78-87.  
ZHANG Yongjiao, FANG Chuanglin. A Review on Spatial Planning Coordination and China's "Coordinated Planning" [J]. Urban Planning Forum, 2016(2): 78-87.
- 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613.  
GU Chaolin. On the Separation of China's Spatial Plans and Their Evolution and Integration[J]. Geographical Research, 2015, 34(4): 601-613.
- 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J]. 城市规划, 2015(6): 9-13, 42.  
WANG Menghui. Promoting the Functional Transformation of Government and Realizing the Coordinated Development of Urban-Rural Resources and Environment: Reform of "Multi-Plan Coordination" of Xiamen[J]. City Planning Review, 2015(6): 9-13, 42.
- 中央编办二司课题组. 关于完善自然资源管理体制的初步思考[J]. 中国机构改革与管理, 2016(5): 29-31.  
Research Group of the Second Department of the State Commission Office for Public Sectors Reform. Preliminary Thoughts on Improving the Management System of Natural Resources[J]. China Institutional Reform and Management, 2016(5): 29-31.
- 董祚继. “多规合一”: 找准方向绘蓝图[J]. 国土资源, 2015(6): 11-14.  
DONG Zuoji. "Multi-Plan Integration": Finding the Direction of the Blueprint[J]. Land & Resources, 2015(6): 11-14.
- 严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017, 31(1): 21-27, 87.  
YAN Jinming, CHEN Hao, XIA Fangzhou. Cognition, Direction and Path of Future Spatial Planning Based on the Background of Multiple Planning[J]. China Land Science, 2017, 31(1): 21-27, 87.
- 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34.  
LIN Jian, XU Chaoyi. Land Development Rights, Space Control, and Synergetic Planning[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 26-34.
- 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.  
LIN Jian, CHEN Shihong, XU Chaoyi, et al. Game Analysis of Spatial Planning[J]. Urban Planning Forum, 2015(1): 10-14.
- 林坚, 宋萌, 张安琪. 国土空间规划功能定位与实施分析[J]. 中国土地, 2018(1): 15-17.  
LIN Jian, SONG Meng, ZHANG Anqi. Function Orientation and Implementation Analysis of Land Space Planning[J]. China Land, 2018(1): 15-17.