

本期主题：国土空间用途管制及规划管理（下）

[编者按]2019年5月印发的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出健全用途管制制度的要求，明确“以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制。……因地制宜制定用途管制制度，为地方管理和创新活动留有空间”。然而，目前关于国土空间用途管制的理论体系和标准体系都亟待建立与完善，如何转变管制思路、创新管制方式、统一管制标准，运用多种手段健全用途管制制度，成为当前业界关注的热点与难点。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“国土空间用途管制及规划管理”为主题，对新时期国土空间用途管制的特征、模式、政策演进、技术方法、制度体系及实施路径等展开探讨，以供读者参考。

基于三条控制线的重庆市国土空间用途管制探索

□ 曹春霞，张 臻，朱雯雯

[摘要]自然资源部的成立标志着我国国土空间用途管制由部门分管分治走向统一管制。文章系统梳理自然资源部成立前后我国国土空间用途管制历程，分析国土空间用途管制存在的问题及新时期国土空间用途管制的统一管制、全要素管制、约束性管制、全周期管制和精准化管制特征，提出以三条控制线为基础的国土空间用途管制，其核心内容是管控与协调优化建设空间的开发行为和非建设空间的保护行为。随后以重庆市为例，从协调优化及统筹划定三条控制线、分级分类建立“刚弹结合”的管制机制、创新国土空间用途管制支撑保障体系等实践方面，探索建立以“底线与目标+引导与约束”为手段的二级三类管制体系，突出三条控制线在国土空间用途管制中的核心作用，为实现国土空间治理能力及现代化水平提供政策建议。

[关键词] 三条控制线；国土空间用途管制；监督实施；重庆

[文章编号] 1006-0022(2020)12-0005-08 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 曹春霞，张臻，朱雯雯. 基于三条控制线的重庆市国土空间用途管制探索[J]. 规划师，2020(12): 5-12.

National Land and Space Use Regulation Based on Three Control Lines, Chongqing/Cao Chunxia, Zhang Zhen, Zhu Wenwen

[Abstract] The establishment of natural resource bureau signified transition of national land and space use from departmental to unified governance. With a review of national land and space use evolution, the paper analyzes the unified, all elements, restrictive, full cycle, and precise characters in national land and space use regulation, puts forwards three control lines based regulation whose essence is governance and coordination of development in construction space and protection in non-construction space. With Chongqing as an example, the paper introduces the practice of establishing rigid-flexible governance mechanism and innovation of supporting system, explores two-level and three-type governance system through “bottom line and vision, guidance and restriction” approaches, and highlights the core function of three control lines in national land and space use regulation. It provides policy suggestions for the improvement of national land and space governance capability and modernization.

[Key words] Three control lines, National land and space use regulation, Supervision and implementation, Chongqing

0 引言

自2013年11月《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“统一行使所有国土空间用途管制职责”以来，我国针对国土空间用途管制出台了一系列政策

及文件。2017年党的十九大提出要建立并完善基于生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线的管控机制。2018年3月中共中央《深化党和国家机构改革方案》明确提出成立自然资源部以及“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”

[作者简介] 曹春霞，硕士，正高级工程师，重庆市规划设计研究院城乡发展战略研究所所长。

张 臻，博士，正高级工程师，现任职于重庆市规划设计研究院城乡发展战略研究所。

朱雯雯，硕士，工程师，现任职于重庆市规划设计研究院城乡发展战略研究所。

的要求和使命。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确提出建立以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度^[1]。至此,“国土空间用途管制”正式成为国家空间规划体系改革顶层设计的核心内容之一,成为社会各界持续关注的热点。

“管制”一词起源于英文的“Regulation”,指按照一定原则、制度和办法进行的强制性管理,并持续应用于政治学、经济学、社会学、法学和管理学等领域。至19世纪末,为应对资源耗竭、人地矛盾及空间冲突等可持续发展问题,“管制”这一强制性手段开始被应用于土地利用规划、城市规划和地理学等空间治理领域,“空间管制”概念应运而生,指通过划定不同发展特性的类型区,制定相应开发策略和管理措施,对空间资源实施管制的资源调节手段。其管制目标在于优化空间资源配置、促进空间高效利用和协调多方主体利益等^[2-3]。

由此可见,国土空间用途管制是指政府对国土开发利用主体行为加以约束,对自然资源和建设活动的载体进行的可持续利用管制制度,即在国土空间规划确定空间用途及开发利用限制条件的基础上,通过准入许可、开发利用、变更许可和实施监管等环节,针对所有国土空间统一进行分区分类用途管制、空间利用或功能提升开展的管制活动^[4-5]。从管制对象来看,其涵盖了过去传统城乡规划部门的建设空间以及传统的国土资源管理部门、生态环境部门的非建设空间;从管制目标来看,重点协调建设空间开发与非建设空间保护的关系,明确空间开发和保护规则,优化国土空间布局;从管制环节来看,包括编制规划、确定空间用途和限制条件、实施许可(开发许可、用途变更许可)及实施监管等环节;从支撑保障来看,包括法规政策管制、空间规划管制和体制条例管制等。

《关于在国土空间规划中统筹划定

落实三条控制线的指导意见》(以下简称《指导意见》)中明确,三条控制线是调整经济结构、规划产业发展及推进城镇化不可逾越的红线。在国土空间规划新语境下,三条控制线是统一实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要基础,是自上而下刚性传导、统一管控的核心政策工具,横向上规定了各类专项规划的底线,纵向上通过国土空间规划逐级落实传导,将三条控制线纳入国土空间基础信息平台,其实施、修改及审批程序将纳入国土空间规划统一管理,是空间治理的重要工具。

1 国土空间用途管制体系的演进阶段及特征

1.1 传统规划体系下部门分管分治阶段、特征及问题

1.1.1 传统规划体系下空间用途管制的源起与演变

我国传统规划体系主要包括住建部门主管的城乡建设规划、原国土部门主管的土地利用规划、发展改革部门主管的主体功能区规划、环保部门(林业、水利等)主管的生态功能区划以及其他部门的各类专项规划,对应处于部门分管分治阶段^[4]。传统规划体系下的空间管制涉及四大领域(城乡建设、土地用途、生态资源和主体功能区),涵盖三大类管制空间(生态空间、农业空间和城镇空间),经历了四大发展阶段:

(1) 城乡建设用地管制。我国最初的用地管制制度见于1990年《中华人民共和国城市规划法》中提出的“一书两证”制度;2008年《中华人民共和国城乡规划法》在“一书两证”的基础上建立了以“三区四线”和“一书三证”为手段的管制制度,旨在合理利用和优化配置城市空间资源^[6]。

(2) 以耕地为主的土地用途管制。改革开放后,为缓解城市扩张侵占耕地、土地资源浪费等问题,保障粮食安全,1998年的《中华人民共和国土地管理法》

明确提出土地用途管制制度,严格限制农用地转变为建设用地,确立了以土地利用总体规划“四区”为手段的耕地保护制度^[6-7]。

(3) 生态资源(森林、草原、湿地、水资源等)保护制度。为遏制生态资源破碎化、少批多占及占而不补等问题,我国从1998年陆续修订《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《水功能区管理办法》《湿地保护管理规定》《矿产资源规划编制实施办法》等法律法规,建立生态资源保护制度^[8]。

(4) 主体功能区规划。主体功能区规划于2004年开始实行,旨在对不同区域的资源环境承载能力、现有的开发密度和发展潜力等要素进行综合分析的基础上,以自然环境要素、社会经济发展水平、生态系统特征及人类活动形式的空间异质为依据,确定主体功能定位,明确开发方向,控制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,引领约束形成人口、经济与资源环境相协调的空间开发格局。

1.1.2 传统规划体系下空间用途管制的特征

传统规划体系下的空间用途管制是基于各部门分管分治形成的空间管制模式,在管制对象、管制依据、管制方式、规划编制、实施许可和监督等方面差异明显,管制方式不一(表1)。

1.1.3 传统规划体系下空间用途管制的问题

传统规划体系下各部门分管分治模式存在许多难以协调和解决的问题,空间用途管制效力较为低下,主要体现在以下几方面。

(1) 分管分治难以形成合力,统筹管制缺失。传统规划管制体系以“横向部门+纵向分级”结合为形式,将空间资源分属于国土、城乡建设、农业、林业、水利、环保等部门进行管控,各部门各自分立、互不关联,难以形成合力,出现职责不清、法规界定不明以及空间管制缺位、越位等问题^[9-10]。在规划统筹上,基于事权主体管制的空间规划,在规划

平台、编制标准、制度、方式、目标、分类及侧重点等方面难以统筹协调,同一空间面临“都管等于没管”“没人管”的困境。

(2) 用途管制未能全覆盖。各类规划管制通过划定功能区的方式分类确定开发利用条件,但因划定标准和侧重点不一,未能实现空间全覆盖及有效管理。土地用途管制制度侧重建设用地与农用地之间的转换管制,忽视了未利用地;城乡规划管制侧重建设用地的管控,忽视了建成区之外的用地;生态资源管制侧重耕地、林地的管控,忽视了低等级的园、林、草、水及其边角地带等,导致空间破碎化、孤岛化现象严重^[10]。

(3) 缺乏统一有效的分区及许可制度。四类管制模式分区标准及空间定位不一,如城乡建设用地管制采用“三区四线”模式,土地用途管制采用“三界四区”模式,生态资源管制采用“单要素管制”模式,主体功能区规划采用“四区”模式,导致划定边界交叉、遗漏,管制“真空”、空间用途冲突等问题;同时,实施“单要素管制”的生态资源管制割裂了“山水林田湖草”生命共同体的整体性和系统性。目前,成效较为显著的实施许可制度包括建设用地管制的“一书三证”制度,以及土地用途管制的耕地及基本农田保护制度,其他各类空间的用途管制制度不够完善,约束力较弱,管制效率低下。

(4) 未能建立全过程监管的监督体制。现行制度“重量轻质”“重审批轻监管”,缺乏监督管理手段,法律法规体系不健全,未能实现全过程管制。

(5) 管制体系的完善程度不一。城乡建设用地和土地用途管制手段多样且有效(分区分级管制、指标管制、用地管制、项目审批和监督管理),管制体系较为健全;生态资源管制体系以“总量控制、定额管理”等规模指标为主,未落实到空间主体,管制手段单一,约束力较弱;主体功能区规划未能有明确有效的管制手段。

1.2 国土空间规划体系下统一管制阶段的内涵与特征

1.2.1 国土空间规划体系下空间用途管制的内涵

为解决上述问题,中央政府深入推进管理体制变革,在2014年推动“多规合一”的背景下,多部门联合要求划定城市开发边界、永久基本农田和生态保

护红线,开始了探索统一国土空间用途管制的阶段。2017年多部门联合起草《自然生态空间用途管制办法》,将用途管制扩大到所有生态空间,标志着统一用途管制探索步入新阶段。2018年,随着自然资源部整合多部委的规划职能,行使所有国土空间用途管制职责,将三条控制线由过去多个部门各自划定,转向

表1 传统规划体系空间用途管制特征

管制主体	住建部门	原国土部门	原环境保护部门	发展改革部门
类型	城乡建设用途管制	土地用途管制	生态用地管制	主体功能区
管制依据	法规 《中华人民共和国城乡规划法》	《中华人民共和国土地管理法》	《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《水功能区管理办法》《湿地保护管理规定》《矿产资源规划编制实施办法》	—
	规划 城镇体系规划、城市规划、村镇规划、历史名城保护规划等	土地利用总体规划	林地保护利用规划、草原保护利用规划、水功能区划、矿产资源规划等	—
管制手段	以“特定区域空间管制”为主,辅以“分区分级管制”	指标管制、用地管制、项目预审、后续监督和执法实施等	以“分区管制”为主,部分空间涉及“分级要素管制”,如风景名胜、林地等	—
规划编制	指标控制 城镇建设用地区域等	耕地保有量、基本农田面积、新增建设用地总量等	林地保有量、水域面积等	—
	分区管制 “三区”(禁建区、限建区、适建区),“四线”(绿线、蓝线、黄线、紫线)	“三界”(城乡建设用地规模边界、城乡建设用地扩展边界、禁止建设用地边界),“四区”(允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区)	环境功能区划、水功能区划、林地保护区	“四区”(优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域)
	名录管理 历史文化名城名录、公园绿地名录等	重点建设项目、土地整治区域等	风景名胜区名录等	—
实施许可(开发许可、用途变更许可)	审批 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、乡村建设规划许可证	建设用地预审、农用地转用审批、土地征收审批等	占用和征收林地、湿地等审核审批、用途变更审批等	—
	制度 以“负面清单+项目准入许可”为主,即“一书三证”	以“负面清单”为主,偏“刚性”,缺“弹性”,注重总量控制、占补平衡	以“负面清单+项目许可准入”为主,仅湿地公园管制中涉及“正面清单”总量控制、名录管制、占补平衡	—
监督管理	城乡规划督察	土地督察	环保督察、草原督察等	—

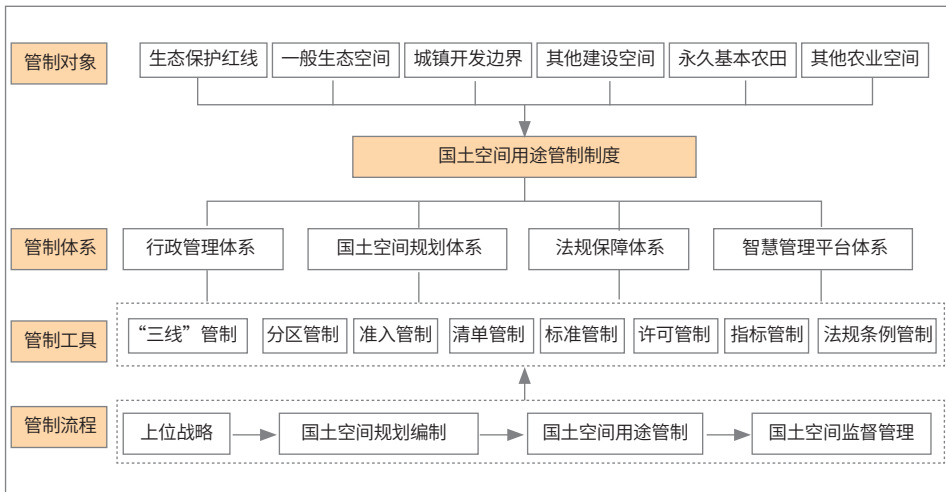


图1 国土空间用途全生命周期管制框架图

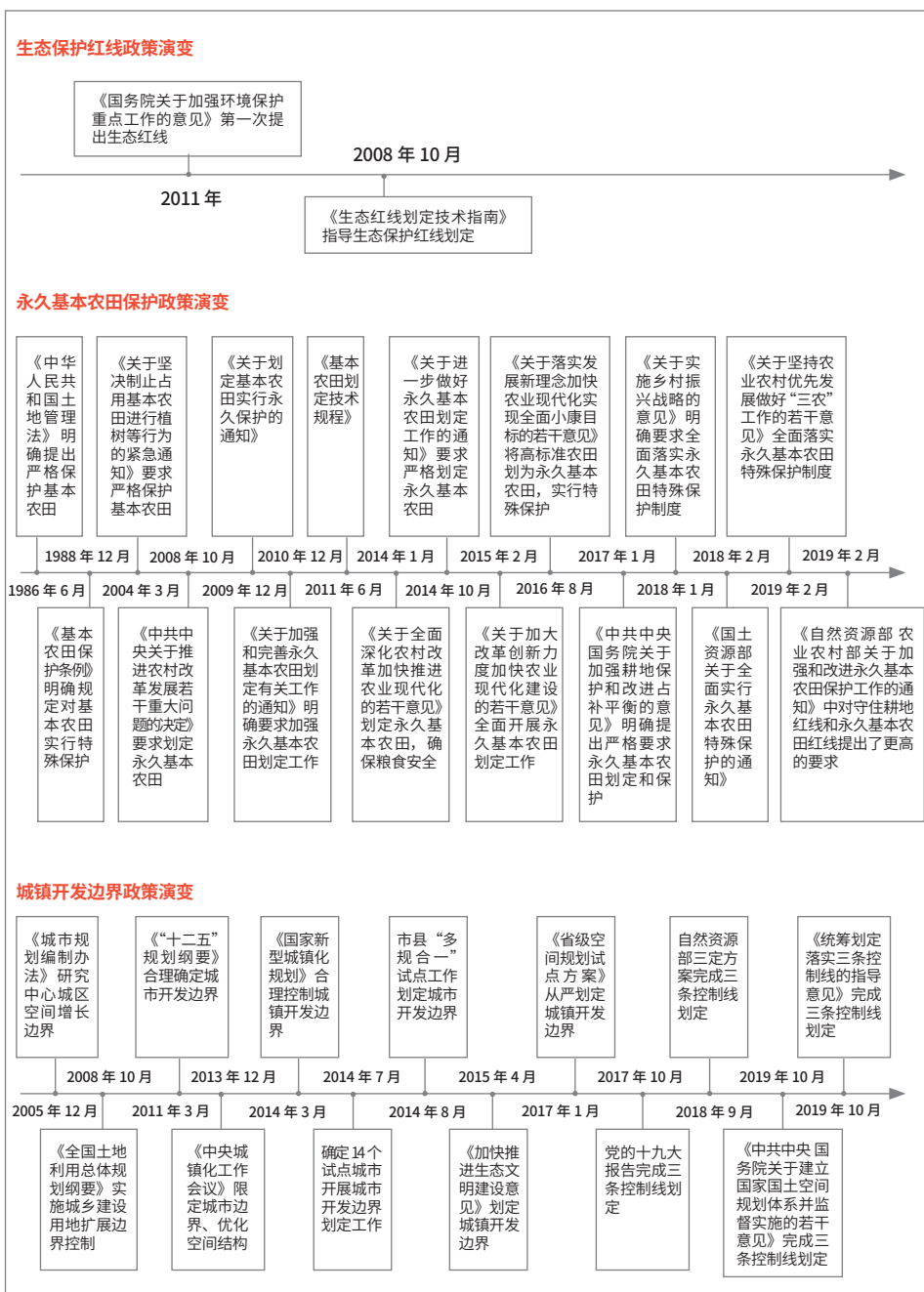


图2 三条控制线历史脉络图

由自然资源部统一划定、管控，并通过国土空间规划编制、国土空间用途管制和国土空间生态修复三大核心环节，有效解决传统规划体系阶段空间规划政出多门、交叉矛盾、合力难及效力低等问题，标志着国土空间管制进入了机构、权责、依据与方式统一的新阶段(图1)^[10]。

三条控制线作为独立要素被提出，已有很久的历史；作为整体系统被提出，则出现于2014年、2017年提出的完成生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线划定工作。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并实施监督的若干意见》《指导意见》确立了“三线”作为我国空间规划体系自上而下刚性传导、统一国土空间用途管制的核心工具(图2)^[11]。其中，生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线；永久基本农田是按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据国土空间规划确定的不得占用的耕地，是耕地中最优质、最精华及生产能力最好的部分；城镇开发边界是一定时期内可以进行城镇开发和集中建设的地域空间边界，包括现状建成区以及因城镇建设发展需要必须实行规划控制的区域。

1.2.2 国土空间规划体系下空间用途管制的特征

国土空间规划新语境下基于三条控制线的国土空间用途管制制度，是破解传统规划体系分管分治问题的重要抓手，体现出统一管制、全要素管制、约束性管制、全周期管制和精准化管制的特征^[10, 12]。

(1) 统一管制。自然资源部的成立以及“两统一”职责的履行，标志着部门分管分治的模式走向统一，对全域国土空间实行统一管制，推进“多规合一”“多审合一”“多证合一”，减少行政审批事项，提高行政审批效率，解决了以往因权责不匹配、事权错配、分立而治、

缺乏协同等原因而导致的空间管制缺位、越位及空间开发粗暴无序等问题(图3)。

(2) 全要素管制。将土地用途管制拓展到涵盖建设用地、耕地、“山水林田湖草”生命共同体等要素的所有国土空间,履行国土空间生态修复与治理职责,弥补了传统规划体系下生态空间管制的缺失,缓解了自然资源浪费、生态环境恶化等问题,不断提升空间治理能力^[13]。

(3) 约束性管制。严格划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等重要控制线,强化以三条控制线为基础底线的空间规划引导与刚性约束力;通过制定相关管制规则、实施许可和监督实施,落实国家战略、管制政策等任务。

(4) 全周期管制。同步建立行政管理、国土空间规划、法规保障及智慧管理平台体系,建立健全国土空间用途管制制度,实现“上位战略—国土空间规划—用途管制—监督管理”的全周期管制^[13-14]。

(5) 精准化管制。基于因地制宜、差异化原则,建立分级分类的精准化管制体系,根据不同分区、不同空间类型以及空间资源的质量和价值,制定针对性管制策略;鼓励探索“刚弹结合”的管制模式,针对不可预期的重大需求,增强空间管制的弹性,不断完善三类空间转换机制,适应自然条件和发展战略需求。

2 基于三条控制线的重庆市国土空间用途管制实践

重庆市现行生态保护红线划定方案由重庆市政府于2018年7月发布,面积占全市国土面积的24.8%。按照2017年原国土资源部、原农业部有关永久基本农田划定的要求,以及原国土资源部有关城镇开发边界的要求,重庆市初步框定了永久基本农田和城镇开发边界的大致规模。受当时划定技术规程和管控要求所限,现行三条控制线在空间上存在相互重叠的面积;在管控手段上存在刚性有余而弹性不足、偏重数量规模忽视质量功能等问题。按照《指导意见》的

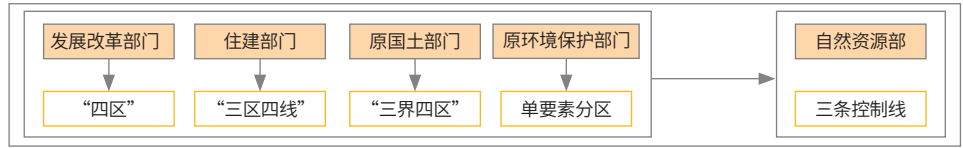


图3 基于三条控制线的统筹管控模式

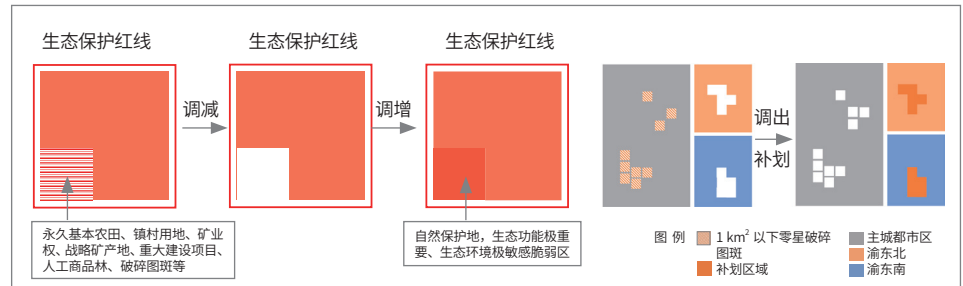


图4 生态保护红线优化调整示意图

要求,重庆市对现行三条控制线开展评估优化,构建管控体系,明确管控要求。

2.1 依据管制重点, 统筹划定市域三条控制线

2.1.1 确定空间重叠的协调机制, 实现三条控制线不交叉、不重叠

重庆市在划定城镇开发边界时,充分避让了生态保护红线,两者不存在空间重叠。因此,重庆市在第三次全国国土调查的基础上,重点协调永久基本农田与生态保护红线、永久基本农田与城镇开发边界的空间重叠问题。

(1) 永久基本农田与生态保护红线的边界协调。根据《指导意见》的要求,全面梳理和整改永久基本农田中存在的划定不实、违法占用及严重污染等问题,将已不具备作为优质耕地功能的永久基本农田图斑从生态保护红线中扣除,主要为面积3亩(约0.2hm²)以上、坡度25°以上的坡耕地,需进行退耕还林、面积3亩(约0.2hm²)以下零碎分布的耕地以及位于自然保护地核心区内的耕地;将优质耕地保留为永久基本农田,生态保护红线相应调整边界,主要为面积3亩(约0.2hm²)以上、坡度25°以下的集中连片耕地以及坡度25°以上的水田。

(2) 永久基本农田与城镇开发边界的边界协调。按照“城镇开发边界要避让重要生态功能,不占或少占永久基本农田”的要求,退出位于城镇开发边界内

的现状永久基本农田,并在行政区域内同步补划。

2.1.2 优化三条控制线, 构建国土空间保护开发格局

(1) 按照生态功能优化生态保护红线。在协调与永久基本农田矛盾的基础上,按照自然资源部、生态环境部的要求,围绕“确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的目标,通过“调减”+“调增”对现行生态保护红线进行优化调整(图4)。其中,实事求是协调现行空间重叠矛盾,调减现状镇村用地、战略矿产地、人工商品林、破碎图斑面积和重大建设项目等;保障生态系统的完整性,将自然保护地、生态功能极重要区及生态环境极敏感脆弱区补充纳入。调整后,100km²以上的集中连片图斑占生态保护红线区域的比例达50%以上。在此基础上,将主要位于主城区市区的1km²以下零星破碎图斑调出,相应的减少区域可以在渝东北、渝东南地区进行补划,从而优化国土空间保护和开发空间格局。

(2) 按照保质保量的要求优化永久基本农田。根据上文的重叠协调机制,协调永久基本农田与生态文明建设、城镇发展的空间关系,依次退出位于生态保护红线范围内、坡度25°以上的坡耕地,以及城镇开发边界范围内符合条件的相应区域。

(3) 按照集约适度、绿色发展的要求

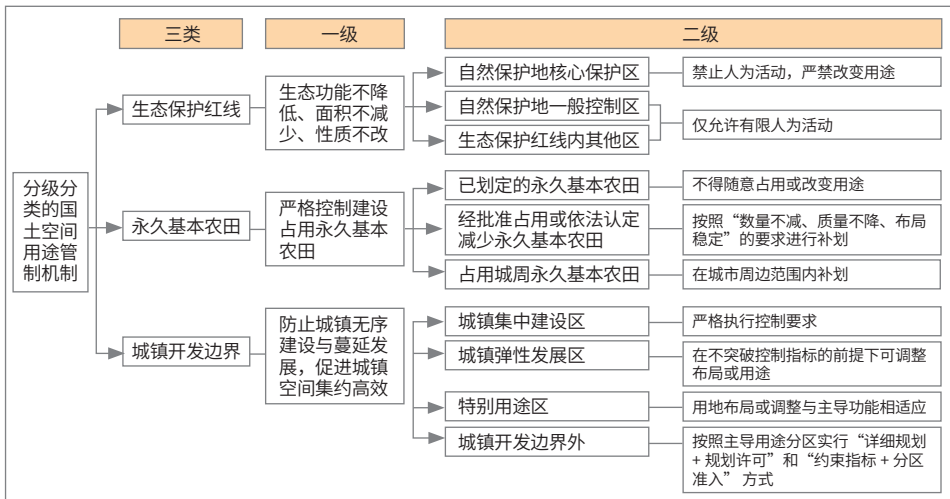


图5 分级分类建立“刚弹结合”的管制机制

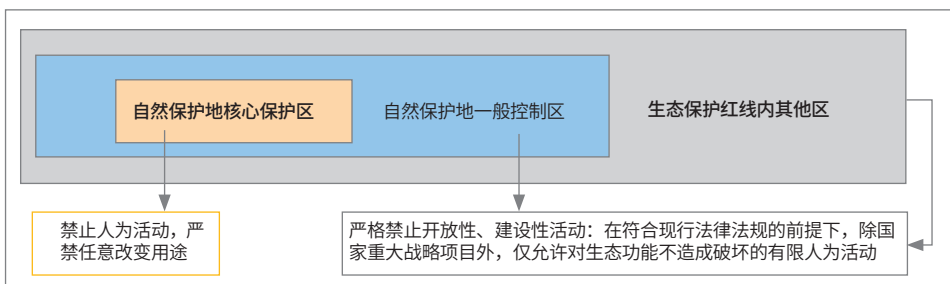


图7 生态保护红线管控规则

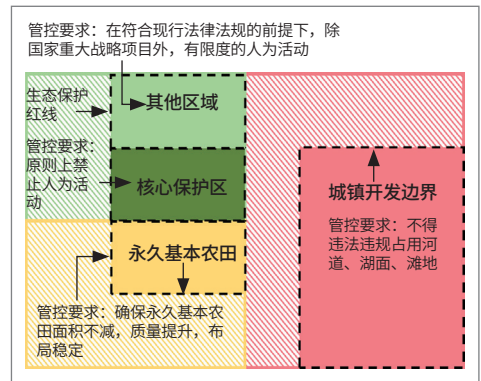


图6 三条控制线管制规则

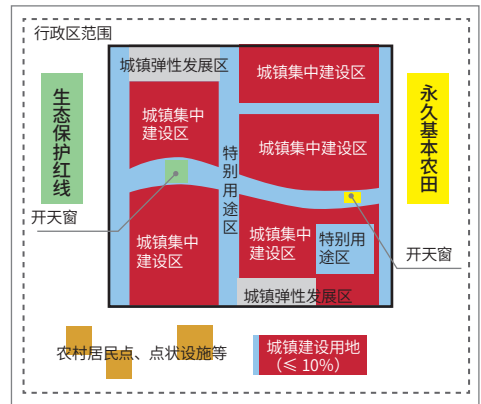


图8 城镇开发边界管控示意图

优化城镇开发边界。坚守保护底线，在避让生态保护红线，不占或尽量少占永久基本农田的基础上，保障空间发展；结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性的区域分布，以及城镇发展的空间需求，划定城镇开发边界，有效保障重庆市未来城镇空间发展和重大项目建设的需求；依据资源环境的区域分异特征，优先满足主城都市区建设成渝地区双城经济圈核心引擎的空间需求，划定城镇开发边界（约占全市城镇开发边界的70%），提高产业和人口的承载能力。

2.2 建立分级分类管制机制，实现国土空间开发保护制度的全覆盖

以三条控制线为一级管制对象，以各类型的二级分区为二级管制对象，建立以“底线与目标+引导与约束”为手段的二级三类管制机制。其中，“三类”分别指生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界；“二级”中的一级管控体现底线性、目标性管控，二级管控侧重约束性、实施性管控（图5）。

2.2.1 强化生态保护红线的刚性管制

严格管控生态保护红线区域内的开发性、生产性建设活动，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变（图6）。生态保护红线内按自然保护区核心区和其他区域进行分类管控。自然保护区核心区原则上禁止人为活动；其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，加强关键物种种群及栖息地保护，在符合现行法律法规的前提下，除国家重大战略项目外，仅允许开展对生态功能不造成破坏的有限人为活动（图7）。

2.2.2 完善永久基本农田管制机制

严格控制建设用地占用永久基本农田，确保面积不减、质量提升、布局稳定。其中，已经划定的永久基本农田特别是城市周边永久基本农田，不得随意占用或改变用途；重大建设项目、重大生态建设项目等经国务院批准占用或依法认定减少永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求进行补划；占用城市周边永久基本农田的，要在城市周边范围内进行补划。同时，分级划

定永久基本农田集中区—永久基本农田保护地块。在市级层面，将耕地分布集中度较高和质量较好、需要重点保护和整治的区域，划定为永久基本农田集中区。在区县层面，落实永久基本农田保护图斑，优先在永久基本农田集中区内划定永久基本农田保护地块，其面积不低于重庆市总量的60%。此外，引导零散破碎的永久基本农田向永久基本农田集中区集中，提高永久基本农田的连片度；加大中低产田改造力度，提高高标准农田建设水平，加强农田林网、农业生产基础设施和配套设施建设；探索在保护耕作层不受破坏的前提下，将城镇集中建设区范围内的零星破碎永久基本农田纳入城市农业公园管理，并赋予其城市生态、大地景观、公共空间、文化教化和农耕文明体验的功能。

2.2.3 建立城镇开发边界管制体系

城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式，按照城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区进行分类管理（图8）。其中，城镇集中建

设区规划建设用地应严格执行相关规划的控制要求,优化城镇功能布局,节约集约利用土地。在城镇集中建设区内可预留一定的功能留白区,加强城镇建设用地的弹性,根据生态条件、人口增长和经济发展趋势变化,合理确定城镇建设用地投放总量、建设时序和空间布局,建立城镇建设用地空间平移调控机制。城镇弹性发展区在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下,可将其区域内的用地与城镇开发边界外或城镇集中建设区内的建设用地进行置换,实现规划建设用地布局调整,以应对城镇未来发展和项目选址建设的不确定性。特别用途区严格控制建设行为,在不破坏生态、人文环境的前提下,可适度开展休闲、科研及教育等活动,为城镇居民提供生态、人文景观服务。

城镇开发边界外按照主导用途分区实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的建设管制方式。其中,属于生态保护红线、永久基本农田范围的区域,按照生态保护红线、永久基本农田管制要求进行管理;其余区域分为农业农村发展区、生态环境协调区两类进行管理,两类分区范围应在区县级国土空间规划中具体划定。

农业农村发展区包括未纳入永久基本农田的一般农林用地、采矿用地以及农村地区,是农业生产生活、实施乡村振兴及发展全域旅游等的主要区域。在该区域应着力引导乡村有序发展,规范农村生产生活配套设施、垦殖生产设施建设,积极推进集体建设用地集约集中利用、复垦还绿。同时,可单独选址建设交通、能源、水利等基础设施及其线性工程,以及监狱、军事与安全保密、宗教、殡葬、综合防灾、矿产资源和战略储备等特殊建设项目。在符合规划的情况下,可安排零散国有用地、留用地,农村新产业新业态项目,农村一、二、三产业融合发展项目,农村生产生活配套设施,以及其他必要的城镇民生保障与公共服务设施项目建设。此外,乡村

建设用地管理应符合村庄规划和农民建房的相关规定。

生态环境协调区包括未纳入生态保护红线的保障生态安全与环境品质的重要区域。该区域内除生态保护与修复工程、水资源保护工程,文化自然遗产保护、森林防火、应急救援、军事与安全保密、科学观测与研究、公园旅游休闲项目,游憩保障设施、殡葬设施,交通水利、市政基础设施及其线性工程,以及必要的农村生活及配套服务设施、垦殖生产基础设施外,严格控制其他影响生态功能的开发建设活动。当相关法律、法规和规章对生态环境协调区内特定区域的建设活动有更严格规定的时候,应从其规定。

2.3 探索留白机制,为未来发展的不确定留足弹性

在三条控制线之外,划定战略留白区域,建立完善用途转化制度。将在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价中未纳入生态保护红线的生态保护极重要区等作为生态留白区域,严格禁止开发性、生产性建设活动;将未纳入永久基本农田的优质耕地作为农业留白区域,参照永久基本农田储备区进行管控;在避让生态保护红线、永久基本农田,以及不突破规划城镇建设用地总规模的前提下,在有条件的地区划定城镇留白区域,参照城镇弹性发展区进行管控。

2.4 明确空间管控、布局管控和指标管控机制,强化规划传导

(1)立足重庆市“直辖体制,省域架构”的特征,结合不同层级国土空间规划任务和不同层级政府管理事权,将三条控制线管控要求自上而下逐级传导。其中,市级国土空间总体规划重在体现科学性,重点确定三条控制线的总体格局、重点区域,明确各区县国土空间总体规划中不得突破的底线和上限;区县级、乡镇级国土空间总体规划重在面向实施性,重点是协调确定三条控制线的空间布局

和边界,制定实施管控细则。在城镇集中建设区内,根据相关技术标准,在市级层面确定居住生活区的比例下限为35%、绿地休闲区的比例下限为10%、公用设施集中区的比例下限为10%、工业物流区的比例下限为25%,并在各区县中予以落实,同时指导控制性详细规划按照城市建设用地规划分类细分地块性质。为优化城镇空间布局,经市级自然资源主管部门组织论证和审批同意后,在保证城镇建设用地总量不变的前提下,各区县可将集中建设区的用地腾挪至弹性发展区。经调整后,其管控要求等同城镇集中建设区,规模指标纳入国土空间规划监测评估预警管理系统实施动态监管,原则上一年调整不超过一次。

(2)建立与用地绩效挂钩的建设用地供给机制,倒逼发展转型。结合投资强度、产出效益及能耗地耗水平等方面的用地评价标准,综合考虑主体功能、环境容量,开展土地使用绩效评价,将近五年的土地使用绩效评价结果作为下一个五年用地指标分配及年度土地供应计划的重要依据,实施总量指标管理向流量指标管控的方式转变,同时转变指标管理理念,倒逼形成生态优先、绿色发展的高质量发展新路子。

3 完善政策配套,保障管制要求的落地实施

3.1 建立完善法规体系,严格监督考核

建立完善国土空间用途管制的督察制度,将三条控制线划定和管控情况作为地方党政领导班子和领导干部政绩考核内容,同时作为领导干部自然资源资产离任审计、绩效考核、奖惩任免和责任追究的重要依据;加强上级政府对下级政府、公众对政府的监督力度,强化国土空间用途管制的监测预警、考核、评估及奖惩管理。

适时出台覆盖国土空间规划编制、实施、监督、评估和动态调整全过程的

配套法规、政策文件与实施细则,及时修改不符合规划要求的政策法规。各级政府要强化政策措施在国土空间上的统筹协同,组织发展改革、财政、金融、税务、自然资源、生态环境、住建、农业农村等部门研究制订、修订与完善主体功能区等重点领域及重点地区的配套政策;积极推进国土空间用途开发利用、用途变更、“山水林田湖草”生命共同体保护等审批制度改革,建立统一的用途转用许可制度。

3.2 创新信息化手段,严格实施管理

依托国土空间基础信息平台,搭建“上下贯通、部门协同”的自然资源信息化体系。建立“规划编制—用途管制—动态监管—评估预警”时空互联、一体化、全周期的监管统一平台,实时、实景监测和管控空间;结合大数据和地理信息技术,在国土空间规划的编制实施过程中强化数、图、表、空间、信息平台协同管理,增强空间用途管制的操作性、时效性^[5];建立“用地审批—实施—用途转用”备案、监测及辅助决策系统,构建实时、动态监控的用途管制系统;建立地上地下监测站点和数据共享体系,强化卫星监测与地理信息系统的衔接,完善三条控制线的动态监测网络体系,便于及时更新数据和信息;依托监管平台和大数据,应用云计算等信息化手段进行数据分析、评估预警,提高决策科学化水平^[1]。此外,对接相关部门,与发展改革、住建等其他行业部门数据互通、业务协同;面向社会,向社会提供便利的政务服务,开放自然资源数据信息,为开展社会监督与数据二次开发提供支撑。

3.3 强化市场配置作用,激发内生动力

结合地方实际及发展导向,创新和丰富市场调节与配置功能,是加快调动各管制主体及公众积极参与国土空间用途管制的重要方法。以区县为单元,结

合生态保护红线、永久基本农田的划定情况,综合不同区域生态服务价值,细化完善生态补偿计算方法,提高生态保护红线、永久基本农田占比高及生态服务价值突出的县市的补偿标准;建立横向生态补偿制度,增加生态补偿投资方,通过资金、技术、人才和产业等多元方式加大生态补偿力度,构建多渠道、多方面共同参与的机制;健全自然资源产权制度,制定自然资源资产负债表,量化资产价值;鼓励地方构建“生态+”产业体系,丰富生态价值资金转换方式,践行“绿水青山就是金山银山”的理念;借鉴城乡建设用地“增减挂钩”指标跨行政区交易的经验,探索建立跨区补偿、跨区转移土地用途权和跨区转移指标机制,打造公平的国土空间用途管制政策体系^[1]。

4 结语

国土空间用途管制是以空间规划为基础、以基于三条控制线的用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,是优化国土空间格局、推进生态文明建设、提升国家治理体系和治理能力现代化的治本之策。然而,我国幅员辽阔,区域发展差异巨大,不同地方的实践探索都是独特的,因此需要实事求是、因地制宜,通过丰富多样的实践来思考与总结如何“实施管控和规划传导体系构建”。

此次研究尚处于探索阶段,下一步将结合国土空间规划的规划实施,深化对管控要求、传导机制及保障措施等方面的研究,并按照建设美好人居环境的要求,从社会、经济、生态和文化等多个维度综合思考与分析国土空间用途管制问题,为实现国土空间治理体系与治理能力的现代化,推动从“管制”向“管治”的转变提供研究支撑。□

[参考文献]

[1] 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.

- [2] 邓红蒂,袁弘,祁帆.基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J].城市规划学刊,2020(1):23-30.
- [3] 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:中文版,2016(6):201-204.
- [4] 张小东,韩昊英,张云璐,等.国土空间规划重要控制线体系构建[J].城市发展研究,2020(2):30-37.
- [5] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019(10):2200-2208.
- [6] 汪毅,何淼.新时期国土空间用途管制制度体系构建的几点建议[J].城市发展研究,2020(2):25-29.
- [7] 林坚,刘松雪,刘诗毅.区域—要素统筹:构建国土空间开发保护制度的关键[J].中国土地科学,2018(6):1-7.
- [8] 祁帆,谢海霞,王冠珠.国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J].中国土地,2019(2):26-29.
- [9] 黄征学,祁帆.从土地用途管制到空间用途管制:问题与对策[J].中国土地,2018(6):22-24.
- [10] 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.
- [11] 刘冬荣,麻战洪.“三区三线”关系及其空间管控[J].中国土地,2019(7):22-24.
- [12] 田志强.国土空间用途管制的思考[J].城乡规划,2019(2):104-107.
- [13] 祁帆,李宪文,刘康.自然生态空间用途管制制度研究[J].中国土地,2016(12):21-23.
- [14] 黄贤金.论土地生态经济学与国土空间用途管制——兼论王万茂教授《土地生态经济学》的学科贡献[J].中国土地科学,2018(2):1-5.
- [15] 毕云龙,徐小黎,李勇.浅析国土空间用途管制制度建设[J].中国土地,2019(8):30-33.

[收稿日期]2020-04-07