

本期主题：国土空间用途管制及规划管理（上）

[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。

国土空间用途管制的特征、模式与制度体系

□ 何明俊

[摘要] 国土空间规划是在社会主义市场经济条件下完善空间治理体系的制度设计，而用途管制则是将未来的规划目标转化为现实的具体行动。在国土空间规划背景下，用途管制的内涵已经大大扩展。与国土空间规划不同，用途管制具有依据的未来性、基础的现实性及利益的平衡性特征。在国家确定的制度框架条件下，为应对市场机制的不确定与社会需求的变化，创新管制方式，建立一种兼顾确定性与灵活性的分类管制模式，以提升用途管制效能。为平衡社会利益、维护公共利益，实现社会的公平公正，则需要尽快完善规范权力运行的法规体系、精准运作的技术标准体系及涉及社会公平的政策体系。

[关键词] 用途管制；管制模式；利益平衡；制度创新；公平正义

[文章编号] 1006-0022(2020)11-0005-06 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 何明俊. 国土空间用途管制的特征、模式与制度体系 [J]. 规划师, 2020(11): 5-10.

The Character, Model, and Institution System of Land Use Regulation/He Mingjun

[Abstract] National land use and spatial plan is an institutional design to integrate spatial governance under socialist market economy, and land use regulation is an action that turns planning objective into reality. The content of land use regulation has been largely expanded in national land use and spatial planning system. Land use regulation is futuristic in objectives, realistic in basis, and balanced in interests. In response to the market uncertainty and social needs, a new regulation model that balances rigidity and flexibility is needed to improve land use regulation efficacy. Moreover, a legislative system, a technical standard system, and a policy system is needed to balance social interests, protect public benefit, and achieve social equity.

[Key words] Land use regulation, Regulatory model, Balancing interests, Institutional innovation, Fairness and justice

0 引言

中国的用途管制制度产生于以公有制为基础的计划经济时代。随着社会主义市场经济的建立，逐步形成了以城乡规划、土地利用总体规划等规划为依据的用途管制体系。《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》（以下简称《若干意见》）

提出了“形成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”，并要求采用“详细规划+规划许可”等方式“健全用途管制制度”。这正式确定了国土空间用途管制的制度框架，也预示着用途管制运行模式与机制发生的重大转型。用途管制是一种经验证明行之有效且不可替代的事前干预的空间治理模式，也是提升国土空间规划治理能力的重

[作者简介] 何明俊，博士，杭州市政协城市建设与人口资源环境委员会主任，中国城市规划学会会员，英国皇家规划学会会员。

要内容。如何更好地发挥政府在用途管制中的作用，本文从国土空间规划用途管制的概念出发，分析用途管制与国土空间规划相区别的特征，借鉴西方发达国家规划许可模式实践的经验，提出了用途管制分类创新的思路，以及提升用途管制能力的制度体系。

1 用途管制的概念与现实

1.1 用途管制的概念

用途管制是1998年《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)提出的概念。在《土地管理法》中，用途管制仅限于农用地、建设用地和未利用地三大类，“我国现行土地用途管制，其本质是对农用地开发权的限制”^[1]。但是，在国土空间规划背景下，用途管制内容大大拓展了，延伸到生态文明的背景下，包括城乡空间、“山水林田湖草”等空间的全域管控。用途管制的引入，则是土地自由使用的终结。在国土空间规划背景下，用途管制从静态的角度可以定义为，通过国家强制力，依据发展目标划定土地用途类型，规范土地使用者使用土地的权利和义务。从动态的角度则定义为，用途管制是将未来的发展目标，或者是将未来导向的规划转化为现实的行动。用途管制干预了权利，必然影响到发展利益，公平公正分配发展利益是用途管制的重要职能。

用途管制是一种针对土地使用而实施公共管理的系统行动，主要包括4个方面：①规划许可。规划许可是用途管制最重要的手段，其是依据国土空间规划，明确建设用地的使用性质、开发强度、美学要求及与基础设施的关系等开发责任。规划许可是从申请受理、做出许可到不动产登记的全过程，而不仅仅是做出许可一个环节。②行政强制。这是体现用途管制的强制性，既可以依法对违反国土空间规划的建设行为采取行政强制措施，也可以对已经生效的规

划许可提出中止的通知或者撤回的措施。③违法处置。依法对违反《土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)及国土空间规划的建设行为进行行政处罚的过程。这包含对违法土地、违法建(构)筑物的处置。如果没有对违法建设的处置，规划许可的作用将大打折扣。④主动作为。政府在用途管制中的主动行为，既包括土地供应、基础设施与公共社会的提供等方面的近期行动规划，也包括土地储备、土地整理等一系列主动行为。

1.2 用途管制的范围

城市化改变了空间关系，用途管制是在市场经济条件下，城市化发展到一定阶段的产物。用途管制的需求来源于“相互联系性与复杂性”^[2]。随着城市化的发展，市场机制的缺陷逐步显现。由于用途管制所涉及的是不动产的使用，一旦出现社会冲突，都会涉及巨大的社会成本。只是在城市规划或者是空间规划出现以后，用途管制才从消极与事后管制的方式转变为一种积极的事前干预的方式。在国土空间规划体系下，用途管制所面对的不仅是耕地保护的问题，更重要的是应对城市化进程中出现的社会、经济与环境问题，从而改善和提升人居环境。为此，用途管制的实质是通过政府介入，通过事前干预的综合方式，解决城市化进程中出现的“集体合成”的空间问题。

在国土空间规划背景下，用途管制的内涵已经扩展，从耕地的保护转向全域全要素的涉及城镇、乡村、公共设施、基础设施等建设行为的整体性综合管制。用途管制从字面上看只涉及土地用途的改变或者是对土地使用的管制，但在内容上还包括对空间形态、人居环境在安全、舒适、便利与美观等方面的考量。生态保护红线、永久基本农田与城镇开发边界是用途管制的基本内容，文化遗产保护、邻避效应、日照问题、空间贫

困和基本公共服务设施布局也与用途管制密切相关。实际上，无论是美国的分区制，还是英国的开发控制，建筑形态、美学特征、交通影响与环境影响，都是用途管制中需要考虑的重要因素。为此，用途管制不仅关注物质形态的变化、不断改善人居环境，还在空间性社会、经济与环境问题的解决方面发挥着重要的作用。

1.3 当下用途管制的缺陷

虽然用途管制对提升土地使用的效率、规制土地使用的外在影响和改善人居环境具有极为重要的意义，但是也带来一些负面影响。用途管制的核心是分类别对土地使用进行管制。这就造成禁建区、适建区中的发展期望不同，公益性用地与非公益性用地的利益不同。例如，水源保护区与增长边界内用地的可能性是不一样的，同一地段的同一两块用地，用作公共绿地与商业住宅的补偿是不一致的。由于用途管制的权力分属不同的部门，目前尚未形成一套完善的用途管制规则。“国土空间规划管制影响区域经济协调发展主要表现在保护区土地产权受到抑制，以及资源环境保护的外部性不能有效地内在化”^[3]，这就引出用途管制中的公平与正义的问题。

目前，用途管制的缺陷主要表现在3个方面：①制度供给不足。由于法规不一致，现代土地产权制度的不完整，规制土地使用的3个大规划的技术标准、技术规范各成体系。“不同规划衔接不畅导致程序层面的规划冲突，公权力控制与私权利保障不足导致实体层面的规划冲突”^[4]，从而导致社会成本高昂的“多规”问题。②公共治理能力不强。规划许可、行政强制和违法处置等手段模式单一，过于静态、技术化，空间治理能力不强。土地使用相邻关系仅仅是采用技术规定的方式，而不是采用保护权利的法律规则。土地政策与空间管制没有

形成合力，对城市增长管控乏力。③缺乏发展利益的平衡机制。在用途管制方面，基于土地发展权、地役权的公共政策没有形成，仅仅是学术讨论的热点。发展利益分配不尽合理，影响到土地资源配置中的社会成本与土地使用中的公平正义。

2 用途管制的特征

2.1 用途管制依据的未来性

用途管制的历史悠久，早期的用途管制是零星或者是一种事后的管制方式，主要采用妨害法(Nuisance Law)对相邻关系进行规范。由于建设行为涉及较大的社会成本，事后管制是一种高成本的管制方式，并且难以解决城市化进程中的社会问题。市场机制的失效、社会权的实现及司法的滞后性，迫切需要一种积极的、更加有效的管制方式。规划的出现改变了事后的、消极的管制方式。规划是人类社会的一个重要创举，所谓的规划就是基于未来的发展目标而对国土空间设定的整体性、综合性的行动路径与管制规则。“发达国家和地区的经验也说明，以规划为基础，进行土地用途分区管制是行之有效的办法”^[5]。基于规划的用途管制，改变了人们在空间管制上的消极状态，以主动的、积极的事前管制方式介入空间治理。

在国土空间规划体系下，用途管制是面向未来、以未来目标为导向的管制行为。这是一种以未来目标作为对土地使用管制的依据，在空间上平衡社会、经济与环境关系，以改善人居环境的管制制度。依据国土空间规划，用途管制主要通过规划许可确定土地用途、开发强度及其他管制要求，逐步引导土地使用转向事先所设定的发展目标，以解决城市化进程中的交通拥挤、环境污染等问题，逐步提升城镇、乡村的发展空间与环境品质。依据的未来性意味着主动作为、规划许可、强制措施和违章查处

等方面决定的做出都是依据未来的发展目标。如果规划发生变更，已经做出的规划许可会影响到新规划的实施，就要中止规划许可。例如，杭州钱江新城规划制定前已经做出的热电厂规划许可，在新的规划发布后则中止。

2.2 用途管制基础的现实性

用途管制是将未来的规划目标转化为现实的具体行动。国土空间规划犹如一整套大网覆盖在国土空间上，但是不动产的用途与开发强度并不受到限制，直到用途管制的行为发生为止。在用途管制行为发生之前，国土空间并不产生法律意义。用途管制与国土空间规划最大的不同就是现实性，国土空间规划是基于未来的工作，而用途管制则是基于现实的工作。意大利规划教授马采认为：“根本而言，‘当代’才是规划工作的中心，‘过去’是经验参照系，而‘未来’是待证的愿望。”^[6]按照马采的说法，用途管制才是规划工作的中心，这并非意味着待证的愿景不重要，而是怎样才能基于当下，联系未来，将待证的愿景变为现实。这也是用途管制的重要性之所在。

任何土地用途、建(构)筑物的改变都会影响相邻关系，从而对相邻土地的使用产生影响。用途管制中的相邻关系要么是现状的相邻关系，要么是预设的相邻关系。新的土地用途、建(构)筑物的改变是否与相邻土地使用相容，既是涉及传统习惯、又是涉及法律规范的问题。涉及用途管制决定的做出应当基于现状的相邻关系。如果一个油库周边用地规划为住宅，在该油库尚未搬迁前，是不能做出许可决定的。当然，也可以为了预设的相邻关系而改变现状——搬迁油库。此外，在高密度开发的背景下，高层建筑对周边的影响十分复杂。由于日照叠加效果，土地的空间权按照排队原理进行配置。每次规划许可都对空间进行“配置”。如果不对建

(构)筑物的形态进行合理限制，有可能“多占”了周边地块的空间权。

2.3 用途管制利益的公平性

从权利的角度分析，用途管制是依据国土空间规划来确定用地的用途与开发强度。无论是改变用地的用途，还是改变开发强度，都对土地的收益产生影响。一些用地被确定为具有较高收益率的商业住宅、商业金融用地，一些用地被确定为收益率较低的公园绿地、学校，另一些用地则被确定为产生邻避效应的变电站、污水处理厂等基础设施用地。即使是现状相同的土地，在规划以后变成了收益率不同的土地。例如，在控制性详细规划编制中，一个企业被规划为学校用地，而与其相邻的另一个工厂则被规划为住宅用地，也就是同等的土地可以受到不同等的对待，并“获得不同的利益的预期”^[7]。虽然这种状态在规划编制时就已经产生，但是规划的制定是一项未来的工作，尚未“成熟”。这种现象产生的结果只有在现实状态，也就是在用途管制中才表现出来。

按照“物权法定”的原则，用途管制中的主动作为、规划许可、强制措施、违章查处并未控制原土地的使用，所规范的是土地发展权。“土地发展权是依赖于土地(所有权)，并由城市规划等公共管治机制配给的一种权利”^[7]。变更土地现有用途和开发强度都是属于土地发展权的范畴。当然，土地发展权不仅受到相关法规的制约，也受到土地相邻关系的影响。相邻关系的变化从某种程度上限制了土地用途与开发强度的变化。用途管制通过土地发展权的配置、相邻权的规范，改变了空间中各类土地的收益预期，必然引发利益的纷争，产生了土地使用的个体主导与集体干预之间的矛盾。这就需要建立具有公平性的用途管制，而用途管制的公平性在于是否能够维护公共利益、平衡社会利益及实现社会的公平与正义。

表1 不同类型的规划许可模式比较

对比项	美国纽约等	英国	中国香港	美国休斯敦
许可依据	区划条例	地方发展框架	法定图则	相关法律
控权模式	严格规则	程序控制	混合模式	私人契约
许可决策	立法方式	规划导向	立法性约束	基于合约
	公众参与	公众参与	公众参与	市民控制
许可特征	整体许可	个体许可	个体许可	个体许可
权力解构	严格规则 局部修改	点的规划+规划许可	有限度的控制+规划许可	社会契约+规划许可
许可阶段	无用地许可 建筑许可	用地许可 建筑许可	用地许可 建筑许可	无用地许可 建筑许可

表2 不同用途管制模式的深化与创新

适用范围	管制分类	基本模式	管制创新
城镇开发边界内	大城市、特大城市型	详细规划+规划许可	中观尺度立法+有限度的自由裁量
	小城市、城镇型	详细规划+规划许可	总规立法+有限度的自由裁量
	部分城市更新	详细规划+规划许可	社会契约(私人合约)
城镇开发边界外	乡村、乡镇型	乡村规划+规划许可, 约束指标+分区准入	村规民约+有限度的自由裁量
	基础设施型	专项规划+规划许可, 约束指标+分区准入	专项规划+严格规则
特殊管制	生态空间保护	严格规则	保护规划+大地景观规划+保护政策
	文化遗产保护	严格规则	保护规划+空间景观设计+保护政策

3 用途管制的模式

3.1 用途管制模式的框架

用途管制最重要的工作是规划许可, 通过规划许可达成国土空间规划的目标。《若干意见》指出“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”, 并针对不同的空间范围, 提出了用途管制的3种基本模式: ①在城镇开发边界内的建设, 实行“详细规划+规划许可”的管制方式。②在城镇开发边界外的建设, 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”的管制方式。③特别管制区内的建设, 对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。需要指出的是, 《若干意见》将用途管制的对象定位为“建设”行为。“建设”行

为不仅包括了土地用途的改变, 还包括了建(构)筑物的建设。

为避免“公地的悲剧”, 《土地管理法》对耕地的管理基本上采用的是严格规则模式。《城市规划条例》与《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》)所采用的是规划导向的许可制度, 并具有一定自由裁量权。而《城乡规划法》采用的是以规划为依据的许可模式, 没有自由裁量的空间。由于在用途管制中存在市场经济的不确定性及社会需求的不断变迁, 要求用途管制做出回应。从城镇型用途管制的实践上看, “从普遍的认知领域, 到城市规划的编制与实施, 都证明了基于确定性的规划预测存在‘测不准’的情况”^[8], 也必然导致规划与社会需求之间的紧张关系。中共中央、国务院提出了“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”。

如何依据中共中央、国务院提出的要求, 深化与创新管制模式, 这不仅需要经验的总结, 也需要借鉴西方国家用途管制的经验, 区分各种不同的管制对象、选择不同的管制模式。

3.2 用途管制的模式分析

市场机制产生的不确定性, 为用途管制带来了不确定性。采用何种土地用途管制模式才能更好地应对不确定性, 不仅涉及是采用严格规则还是程序控制, 更重要的是一种方法论的哲学思考。在市场经济条件下, 不同的用途管制模式反映了不同的方法论、不同的法制传统。试图通过完全理性, 从方法论的角度看是不可行的, 或者是机械的、教条的。在市场经济条件下, 发展的环境不断变化、社会的需求不断变更, 导致“永远不可能预先完全设定好‘目标’”^[9]。这就需要不断地进行社会学习, 不断地修正规划的实施路径, 才能证成未来的愿景。每次规划的制定或修改, 都基于对当前社会经济发展的整体考量、对社会需求的回应。西方国家的用途管制, “可划分为零星管制、严格管制和局部弹性管制3个阶段”^[5], 也就是通过增加弹性来应对未来发展成为用途管制的发展趋势。

由于法制传统的不同, 形成了4种特色分明的用途管制模式^[10](表1)。①严格规则: 以美国纽约的区划制度为代表, 采用实体控制, 建筑许可必须严格按照规定的要求来实施。在中国的生态空间控制、耕地保护等方面有很好的运用。②自由裁量: 以英国的规划许可为代表, 规划只是做出规划许可的一个重要考量因素。中国在《城市规划法》时期也是采用这种模式。③法定图则: 以中国香港的法定图则为代表, 不能违反法定图则, 但在规划许可中有一定自由裁量权。与香港法定图则不同, 深圳的法定图则仍属于严格规则的范畴。④私人合约: 以美国休斯敦为代表, 没有采用区划制

度，而是依法要求在做出规划许可前，应征得周边相邻人的同意。这种模式在中国的城市私房翻建、老小区改造和加装电梯的建设项目管理中也有不同程度的运用。

3.3 用途管制模式的深化与创新

用途管制模式是用途管制的核心问题。用途管制的主要任务是依据详细规划或其他管制条件核发规划许可，并且无论是违法建设的处置还是政府的主动行为都是依据规划许可或者是详细规划。在规划许可中，确定性与不确定性同时存在，不同管制模式适用不同的管制类型。对于保护型的用途管制，诸如生态保护红线、永久基本农田、增长边界的管控、自然与遗产保护区、城市与区域性交通基础设施等用途的管制，市场机制发挥的作用有限，可采用严格规则。也就是要严格按照国土空间规划所确定的原则、管制图则进行管控。而对于城镇型的用途管制，在市场机制条件下未来存在不确定性的难题，虽然应对不确定性可以采用渐进式的规划模式、不确定的法律概念授权、管制过程的程序控制，但是除了公共设施、基础设施、生态绿地等用途的管控外，其他商业开发可以采用适度自由的裁量模式。

用途管制可以分为城市型、乡村型、保护型、区域性交通与基础设施型4种类型，并可在如下几个方面进行创新(表2)：①大城市、特大城市。由于大城市、特大城市空间范围较大，国土空间总体规划的成果相对较宏观，不太详细，为了更好地实施国土空间总体规划，可以增加中观尺度立法的层次。②部分城镇的城市更新。对于城镇内的老旧小区改造、私房翻建、加装电梯，可以采用近似于私人合约的方式，或者采用公共协商的方式。这也是近几年实践证明行之有效的方法。③乡村型的用途管制。基于乡村熟人社会、小规模开发的特征，可以采用村规民约等方式来辅助。④在城镇

增长边界外。对于在城镇发展边界外的城市与区域性重大交通设施、基础设施，大多是公路、铁路等线型工程，要按照专项规划的要求及分区准入条件严格实施。⑤特殊类型的用途管制。基于分级保护的规划，并辅以大地景观规划、保护政策等方式，“形成限定和激励两方面的管制措施”^[11]。

4 用途管制的制度设计

4.1 法规体系

土地发展权是用途管制的核心概念，也是制定利益平衡政策的基础。用途管制本质上是对土地发展权进行分配、对相邻关系进行规范及对空间利益进行平衡的过程。用途管制一般不涉及原物权，所针对的是土地发展权。只要用途管制不发生，原不动产就可以一直使用。土地相邻权是用途管制公平公正的需要，是建设工程规划许可的基础。地役权则在用途管制背景下转化为公共地役权，并在城市设计中有广泛运用。用途管制中的用地性质、开发强度的确定，以及相邻关系的规范都涉及土地使用中的利益关系。但由于不同用途的土地产生的收益不同，并且对周边的影响不同，造成了用途管制中的社会公平问题。用途管制不是一种简单的行政行为，任何土地的使用都会产生社会、经济与环境的影响，是一个产生社会、经济、环境等多元效果的过程。

用途管制本质上就是权力对权利的干预过程，对权力的运行需要有法律的授权。目前的《中华人民共和国行政许可法》是规范一般性许可的法律，没有更有针对性的空间型用途管制方面的表述。目前已经通过的《民法典》物权编是平等主体间的权利规范，并且没有相邻关系、地役权等方面的公法规范。目前《中华人民共和国合同法》属于民法，不适用于用途管制。在空间规划体系的背景下，迫切需要基于《城乡规划法》

与《土地管理法》，制定《国土空间规划法》，对国土空间规划的制定权、用途管制权及行政复议权进行规范，并对土地发展权、土地相邻权和公共地役权等方面进行明确的表述。由于用途管制是一种涉及社会关系、经济关系与环境关系的高度复杂的行政行为，应构建以《国土空间规划法》为核心、包括《环境保护法》《诉讼法》等法律的横向法律体系，以及包括地方立法、行政规章等法规的纵向法规体系。

4.2 技术标准体系

技术标准既是权利行使的度的标准，也是衡量用途管制要求与效果的准则。在用途管制中，无论是规划许可还是违法建设的查处，都存在标准不统一的问题。实施用途管制急需按照“多规合一”的要求：①统一术语标准。“多规合一”首先是话语的“多规合一”，术语是用途管制的基础标准。用途管制的核心是“建设”，就应对“建设”有清晰的定义，并界定明确的范围。②统一分类标准。这既包括从土地调查、规划编制、规划许可、复核验收到不动产登记统一的用地分类标准，也包括建筑物的功能分类标准。没有土地分类与建筑物的功能分类对应的标准，就难以在复核验收、违法建设查处和不动产用途实施有效的管理。例如，小学建筑中的一间房屋用于出租开店，其土地性质没有改变，但局部建筑功能发生变化。③统一测量标准。这既包括统一的地形图测绘标准，又包括统一的规划许可与不动产登记的建筑面积测绘标准。

用途管制还需要另一类涉及相关开发强度、相邻关系的权利性技术标准。这类标准的目的是注重管制的公平、提升管制的质量。《城乡规划管理技术规定》就属于这类标准。目前《城乡规划管理技术规定》的主要问题是效力多样，既有政府规章，也有规范性文件的形式。高质量的用途管制需要关注建成空间与

形态。在《城乡规划管理技术规定》中，许多内容规定与建筑的空间形态密切相关。然而，这些内容不是基于城市设计。

《若干意见》明确提出，运用城市设计、乡村营造、大数据等手段，改进规划方法，提高规划编制水平。实际上，实施用途管制也需要运用城市设计的手段。这就需要重新梳理，分清法律性与技术性内容，建立与《城市设计标准》相关联的《城乡规划管理技术标准》。

4.3 政策体系

在目前的用途管制中，只有空间布局，没有相应的利益分配机制。一些土地规划为收益高的土地，另一些则为收益低的土地。例如，在对水源保护区的村庄进行用途管制中，既没有相应的补偿政策，也没有土地发展权转移等制度；没有很好地对这类村庄进行有效管制，从而引发了一些社会经济问题。又如，工业用地管制中由于没有相应的平衡机制，一些工业用地的功能用途已经发生改变，而是否可以改变则无相应的政策。

“在现行的土地用途分区管制体系中仍欠缺平衡获益差距的机制，无法消除土地使用分区管制产生的分区间不公平问题”^[12]。公平公正的用途管制不仅是对土地用途进行合理空间布局，更重要的是公平分配发展利益的政策体系。涉及用途管制的公平公正不仅涉及微观层面，还包括宏观层面。这就需要制定相应的政策，以平衡发展利益，实现共治共享。

用途管制涉及4个方面的政策：

①宏观政策。用途管制的宏观政策很多。例如，如何更好统筹城乡发展，就涉及在城市化背景下城乡人口增减与土地供应的关系。又如，如何更好地实施包容性发展，则涉及公租房、廉租房的空间布局与土地供应。②微观政策。用途管制的微观政策也很多，如对集体建设用地入市，是否需要收取出让金。又如，工业用地在更新过程中是否可以直接进入开发阶段、是否需要“招拍挂”的程

序，以及如何对公益性用地与工业土地上部分建筑功能的临时改变进行管制等的微观政策。③保护政策。一些用地规划为水源地、生态保护区和文化遗产保护区，是否要进行生态补偿或公益性补偿。在这些特别管制区内是否可以进行土地发展权的转移，或者是容积率转移，从而解决因空间布局的静态管制而造成的公平问题。④惩戒政策。对于随意变更规划条件、更改使用功能及违法建设等行为，应当制定相应的惩戒政策。例如，杭州市曾对在核发建设工程证以后，随意更改建筑面积且对周边不产生超越规范要求影响的、超过土地合同部分的建筑面积，要求补交两倍出让金。

5 结语

国土空间用途管制的提出是土地使用管制模式在40年实践后的重大转型。它更加注重贯彻新的发展理念，更加注重以人民为中心的发展，更加注重空间治理体系和治理能力现代化的提升。这就需要按照中共中央、国务院确定的国土空间用途管制的制度框架，不断深化与创新。虽然用途管制的概念来源于《土地管理法》，但是在国土空间规划体系下，用途管制的概念、特征与管制模式发生了重大变化。用途管制的概念不仅仅局限于针对土地用途而实施的公共管理，还包括在空间上平衡社会、经济与环境的关系，其目的是改善和塑造人居环境。用途管制范围不仅仅是规划许可，还包含政府的主动行为、规划强制及对违法用地与建筑的处置。与国土空间规划不同，用途管制具有依据的未来性、基础的现实性与利益的公平性等特征，这也是用途管制的逻辑起点。将未来目标转为现实不是机械的条文主义，针对不确定性和有限理性的存在，基于管制的类型，采用严格规则+有限度的自由裁量等多种方式的组合。用途管制是对土地使用权利的干预，需要基于权利—权力关

系的法律授权。在“多规合一”的背景下，技术标准的统一则是提升管制效能的基础。然而，没有关注利益平衡政策体系，就不可能真正成为实现公平正义的用途管制。□

[参考文献]

- [1] 张先贵. 法教义学视角下我国土地用途管制权概念：重释与厘定——基于《土地管理法》修改背景下的审思[J]. 河北法学, 2019(2): 61-74.
- [2] 约翰·M·利维. 现代城市规划(第五版)[M]. 张景秋, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [3] 余亮亮, 蔡银莺. 国土空间规划管制与区域经济协调发展研究——一个分析框架[J]. 自然资源学报, 2017(8): 1445-1456.
- [4] 张彧. 论我国行政规划法制的缺陷与完善——以城市轨道交通建设为例[J]. 城市规划, 2017(8): 91-97.
- [5] 卢为民. 城市土地用途管制制度的演变特征与趋势[J]. 城市发展研究, 2015(6): 83-88.
- [6] 张庭伟. 转型时期中国的规划理论和规划改革[J]. 城市规划, 2008(3): 15-24, 66.
- [7] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018(8): 9-15.
- [8] 赫磊, 宋彦, 戴慎志. 城市规划应对不确定问题的范式研究[J]. 城市规划, 2012(7): 15-22.
- [9] 约翰·M·弗里德曼. 重温规划理论[J]. 曹新新, 译. 国际城市规划, 2009(增刊1): 273-278.
- [10] 何明俊. 国土空间规划体系中城市规划行政许可制度转型[J]. 规划师, 2019(13): 35-40.
- [11] 何冬华, 姚江春, 袁媛. 广州生态空间用途管制方法探讨[J]. 规划师, 2019(5): 32-37.
- [12] 许迎春, 刘琦, 文贯中. 我国土地用途管制制度的反思与重构[J]. 城市发展研究, 2015(7): 31-36.

[收稿日期]2020-03-26;

[修回日期]2020-06-06