

国土空间总体规划中的用途留白策略探讨

——以广州增城区为例

□ 杨 恒，何冬华

〔摘 要〕当前，我国的国土空间规划改革提出统一国土空间用途管制，并提高管制水平与效能的要求，以实现可持续发展和生态文明建设。在此背景下，文章结合用途管制的演变与发展趋势，从克制发展视角出发，提出国土空间规划中的用途留白思路，构建“功能分区—控制单元—土地用途”的分层机制，进行战略留白、底线留白与路径留白探索。最后，结合广州市增城区国土空间规划实践进行分析，提出具有操作性的政策建议，以期为大城市外围地区国土空间总体规划编制提供有益借鉴。

〔关键词〕用途管制；规划留白；国土空间规划；增城区

〔文章编号〕1006-0022(2020)12-0078-05 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕杨恒，何冬华. 国土空间总体规划中的用途留白策略探讨——以广州增城区为例〔J〕. 规划师，2020(12)：78-82.

Reserved Use Strategy in National Land and Space Master Plan: Zengcheng Case/Yang Heng, He Donghua

[Abstract] At present, national land use and space plan reform puts forwards unified use control and improving control efficacy requirements for sustainable development and ecological civilization construction. The paper studies the evolution and trend of use control, proposes “reserved use” concept in national land use and space planning from limited development viewpoint, establishes a “functional zoning, control unit, land use” hierarchical mechanism, makes strategic reserved use, bottom line reserved use, and path reserved use. With Zengcheng district land and space planning practice, the paper puts forwards feasible policy suggestions for metropolitan peripheral region land and space master plan.

[Key words] Use control, Reserved use in plan, National land and space plan, Zengcheng district

0 引言

国土空间用途管制是对自然资源和建设活动的载体进行管制，一般通过编制国土空间规划，逐级划定各类农业生产、城镇和村庄等建设空间的管制边界，以及具体地块、海域的用途和使用条件，以此作为各类自然资源开发和建设活动的行政许可、监督管理的依据，要求并监督各类所有者、使用者严格按照国土空间规划所确定的用途和使用条件来利用国土空间^[1]。学术界目前对国土空间用途管制的研究主要集中在其发展演变、面临的冲突与问题、国外经验^[2]、管制目标和管制方式等方面^[3]。总体而言，对土地、林地、草地等单项要素管控途径的研究相对较多，对全要素资源管制的尺度与体

系的研究较少；对国土空间管制的刚性约束的研究较多，对弹性指引等系列问题的研究较少。鉴于此，本文结合国家推进空间治理体系现代化的要求，阐明规划中的国土空间用途管制要求，以及结合弹性分区的用途留白思路，从分类引导、分层传导和分时控制等方面对国土空间用途管制提出设想。

1 用途管制内容与思路演变

1.1 用途管制概念

“管制”这一概念源于西方，指使对象按照某种规则行事，是一种行政性控制方式。用途管制制度是世界上大多数国家（或地区）采取的一种管理制度，该

〔作者简介〕 杨 恒，高级工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

何冬华，教授级高级工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

制度具有以法为据、强制实施和内在复杂等特征^[3]。

土地用途管制背后的逻辑是对土地发展权的管理与再分配。1940～1942年，英国先后出台了《巴罗报告》《斯科特报告》《厄斯瓦特报告》，提出限制私人土地的开发权、由国家统一买断未开发土地的发展权和“土地开发权国有化”概念。1947年，英国出台《城乡规划法》，从维护公共利益的角度出发，持续加大对私人土地开发行为的干预，以规划许可制度将土地开发权从土地所有权中剥离，实行“涨价归公”，推动用途管制的实施。美国的用途管制起源于19世纪，是为了保障公共福利和社会利益的“警察权”，同时美国实施了一系列措施赋予地方政府权力来管制私人土地^[4]，如针对建设地区提出包括容积率、密度及最小空地率等开发强度指标的控制；针对农业农村地区，通过农业区划和农业用地的管控，限定相关生产活动和建设行为。日本在《土地利用法》中将国土空间划分为城市、农业、森林、自然公园和自然保护区5个分区，并根据分区设定相应的分区分管法规，如1952年颁布的《农地法》，设定了严格的农地购买和转用管制制度，通过制定农业振兴区域、限定农业用地区域内的土地用途和限制农业用地区域内的开发行为等，对农地进行特殊的管制。

我国于20世纪90年代末首次提出“用途管制”概念，以中共中央、国务院联合下发的《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》为标志，其诞生的初衷是为了保护基本农田，随后再逐步延伸至林地、草地、水域和城乡建设用地的管制。

1.2 管制对象与方式的转变

1.2.1 由土地要素向空间要素转变

我国正处于社会经济发展转型和资源环境问题强约束时期，空间管制政策也从耕地资源单一自然要素保护向山、水、林、田、湖、草全要素保护转变。

表1 用途管制发展阶段及特征

发展阶段	时间段	管制要素	管制目标	主要手段
土地用途管制	1998～2007年	农用地、建设用地和未利用地	限制农用地转为建设用地，强调耕地保护，严控建设规模	土地利用规划、农用地转为建设用地审批、国土空间功能管护、城乡规划督察、土地督察
生态要素与空间用途管制	2008～2014年	增加林地、草原、湿地以及后期山、水、林、田、湖、草	减少生态要素的衰减，提高生态质量，构建生态系统	退耕还林、还草、还湖，“三区四线”和“一书三证”管理，主体功能区划
国土空间统一阶段	2014年至今	整合全域全要素	统一国土空间用途管制	机构调整、“五级三类”国土空间规划体系

2018年自然资源部“统一行使国土空间用途管制职责”，这是生态文明建设的需要，是国土空间资源优化配置的现代化治理要求，承担高质量发展中对用途管制的底线要求。管制对象从平面拓展到了全域全要素的立体空间，由建设用地规模的管控、耕地的保护，扩展至整个生态空间、生产空间和生活空间的用途管制上（表1）。除继续做好土地、林业用地、湿地、草原和水域等要素的管制之外，结合发展战略，从全域、单元、用地三个层面进行调整。

全域是指“三区”闭合空间，重点落实开发建设与农转用指标对接，明确设施廊道、生态廊道和重大平台等空间的管控要求。单元是指“三区三线”中的管制单元，重点明确发展空间开发建设行为准入要求、条件和程度，提出保护空间准入负面清单管控原则。用地是指对土地使用的管制，整合系列制度创新，加快建立统一的用途转用许可制度，强化空间微观管控。

1.2.2 由刚性约束向刚弹结合转变

传统用途管制以刚性约束为主，从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，到1990年的《中华人民共和国城市规划法》进一步提出“一书两证”制度，正式开启了针对城市内部建设用地的用途管制。而1998年、2004年、2019年三次对《中华人民共和国土地管理法》的修订，明确了“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”的管制原则，建立了土地利用年度计划、用地预审、农用地转为建设用地审批、耕地占补平衡、基本农田保护和城乡建设用地增减挂钩等一系列配套制度，实施土地用途的刚性管控。

新时期，为响应地区发展诉求，实施差异化、精细化管制，用途管制将与国土空间规划内容进一步结合，一方面构建“空间边界、行政许可、清单管理”的管制框架，另一方面针对地块制定“规模上限一负面清单一实施效益”的管制底线，形成“管制与引导”合力，发挥规划在促进空间用途保护中的作用。

1.3 新时期管制思路的转变

1.3.1 过度管制引发空间绩效低

根据“中心—外围”理论，费里德曼强调核心地区在通过极化效应巩固并增强自身地位的同时又具有作用于边缘区的涓流作用^[5]。在快速城镇化过程中，中心城区经过集聚态势后，人口、资本和用地等势能逐步向外流动，外围地区已成为城市空间演化的重要载体。尤其在1978～2005年分权化改革后，原来由中央集中控制的发展资源被分散，地方政府有了一定的剩余价值索取权，经济指标增长成为第一要务，外围地区以低成本吸引资本流动，势必造成土地利用低效与重复建设。

然而，传统的土地用途管制制度主要目标是落实“发展与保护”“建设与不建设”“耕种与不耕种”的土地利用方向，控制建设用地规模、一味地限制

非建设用地的价值释放,反而导致外围地区违法建设的产生,“挂起”这一特殊现象即是珠三角地区外围地区土地快速扩展的产物。此外,城市规划管理管控存在“真空”区域,如集中建设地区外围的郊野地区、以村庄类建设用地为主的近郊地区等,成为空间绩效低的主要地区。

1.3.2 适度留白引导地区从容发展

“留白”原指中国艺术作品创作中的一种手法,以“白”为载体营造空灵韵味,通过在绘画、文学乃至戏剧作品中留下相应的空白、停顿,从而营造想象的意蕴,是一种智慧和境界^[6]。经过不断地发展,留白思维延伸到了摄影艺术、平面设计、建筑设计乃至城市规划等领域。

传统土地用途管制过程中亦曾机械地使用过留白思路,如土地利用规划在城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的区域划定“有条件建设区”,初衷是为建设项目的不确定性提前预留理想空间,但实质上其论证严格,调整流程复杂,实操性不强;传统的城乡规划工作在规划期限内为未来发展预留“发展备用地”,但划定时未进行系统预测和分析,也并未明确其转用原则与流程,随意性太大。

不过,从国内外实践经验来看,“留白”在应对城市发展的复杂性和不确定性,以及增强城市韧性方面,确实发挥了积极作用,为精准规划保留了余地。新加坡在1995年提出白地政策^[7],将留白措施贯穿规划全过程,包括土地预留、混合利用与用途转换三大核心内容,保证土地使用价值的最大化。《北京分区规划(国土空间规划)》通过刚性管控“打底”,弹性留白“框量”,探索了承上启下,面向实施的一种用途管制模式^[8],其在内容上侧重“三定”,即定规模总量、定布局结构与定管控边界,在全域划定11类用途分区,在建设空间中创新增加了战略留白用地,实现了从空间用途管控到引导规划实施节奏的维度延伸。上海建立了空间留白机制,采用指标留白与用地留白两种方式,提高了规划弹性适应能力,其留白主要用于生态留白空间、潜力发展区域和重大事件用地三种类型,并对留白地块的规划编制、审批、动态调整以及过渡期管控政策提出一系列创新措施。

2 国土空间规划中的用途留白策略

2.1 用途留白的核心理念与分类

面对未知的未来,规划思路从“短

视”向“长远”、从“冲动型地方主义”向“克制型理性”发展,从“空间满铺”向“战略格局”转变。国土空间规划“留白”即在不确定性与确定性之间留白,通过多角度思考空间用途的使用,划定层次清晰的留白空间,增强规划弹性。

根据用途管制的对象,可对用途留白地区与规则进行分类,一是结合空间发展格局,在生态空间、农业空间的红线管控区外划定价值转化区(图1),在对保护行为施行刚性管制的同时,预留与生态、农业价值匹配的转化路径,即底线留白;二是在集中建设地区外划定发展预留区(图2),对建设行为与时序进行刚性管制,预留不确定性地区的发展机会,即战略留白;三是在城乡融合地区及重点发展片区周边划定待定区(图3),对发展行为、治理主体及开发时序预留多种可能性,即路径留白。

2.2 用途留白的层次性与阶段性

用途留白具有层次性,国土空间规划从一级全域“三区”管控(图4)到二级分类分区的“三区三线”管控(图5)再到三级的土地用途管控,分别对应开发强度、负面清单及空间用途的内容管制,在三级管控中明确相应的留白内容,并在国土空间规划中加以体现。

在全域“三区”层次的管控中,用途留白主要涉及两个方面:①“三线”以外非刚性管控的留白空间,包括生态保护红线、永久基本农田以外的片状生态、农业地区,建立价值转化机制;②城市拓展的战略留白,包括城镇开发边界以外的战略性选址地区,通过规划评估与战略研究后部署的发展预留用地,不仅仅是粗放的发展备用地。

在“三区三线”的二级分类管控中,用途留白的主要任务是提高规划弹性适应能力,在城镇开发边界内划定控制单元,并对接控规、更新规划等专项规划的边界与管控要求,对单元内的重要开敞空间、山林河海廊道、历史文化空间等感知空间进行留白,并以此限定留白

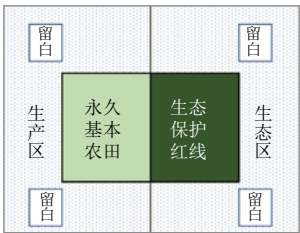


图1 价值转化区

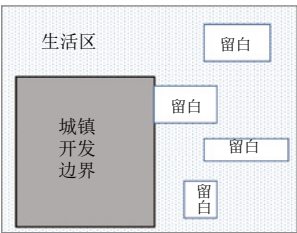


图2 发展预留区

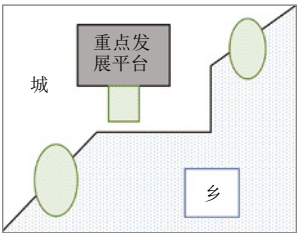


图3 待定区

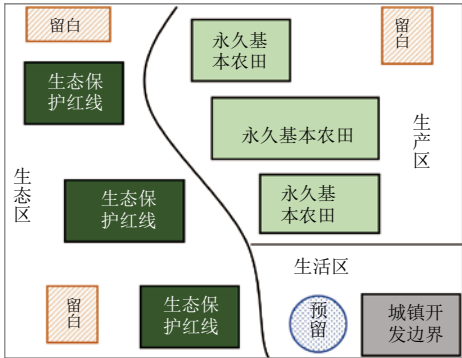


图4 第一级：全域功能分区中的留白

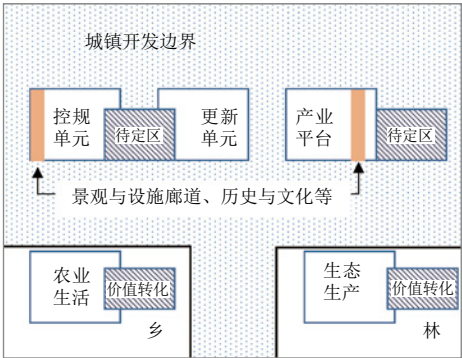


图5 第二级：单元内外的留白

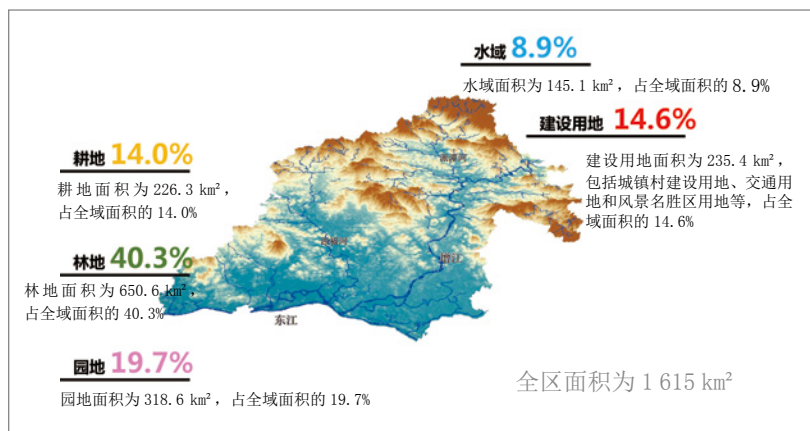


图6 根据自然地势划定的南北两大主体功能结构
资料来源：根据2018年“二调”变更数据绘制。

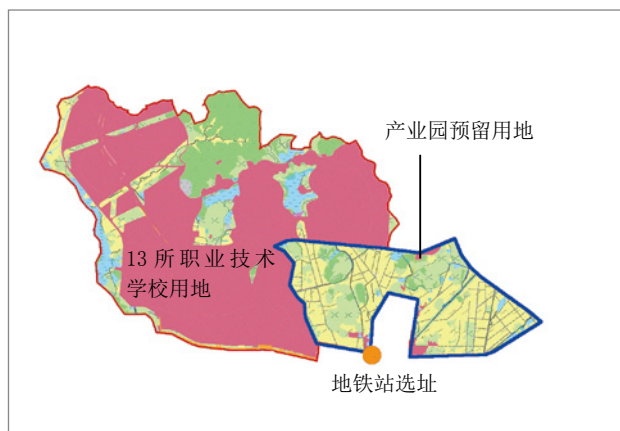


图7 科教城范围土地利用规划
资料来源：根据增城区国土空间规划方案图改绘。

区域内的建设行为。

在土地用途的三级管控中，用途留白侧重于对不同类型的留白地区制定政策，如在价值转化区，制定负面清单控制发展方向与容量，制定包括双评价在内的规划调整流程，避免规划留白的随意性；在待定区，制定开放包容政策，鼓励多方协作共赢和地区协同发展。

根据地区发展阶段的特性，从长远性和前瞻性角度制定主动留白策略，并从时间维度上分为永久性留白与临时性留白。对于生态保护、粮食安全的管控底线是永久性的建设留白地区，贯穿城市发展始终；在城市快速发展时期，要考虑发展预留区，传导地区发展意图，适应未来不确定性；在城市稳定发展时期，要考虑存量挖潜、生活品质提升等实际需求，做好弹性管控与多主体参与发展的政策留白。

2.3 用途留白的激励与考核政策

用途留白需要从保障土地供应、土地管理、城乡规划编制与审批、部门激励与约束等方面获得政策支持。可结合用途管制实施的路径，探索建立“土地管理+城乡规划+激励与约束”三个维度的空间政策工具包。其中，土地管理是面向全域进行政策分区，制定差别化的空间政策，即主体功能区以空间准入政策、差异化绩效考核为主，以红线保护、跨区合作与补偿机制等为辅。城乡规划是结合控

制单元主导功能制定特别政策区，包括特色产业区块、城市更新片区等，这类区域以产业政策、社会参与和经济平衡等政策为主，以国土、规划和环保等方面的政策为辅。“激励与约束”这一政策工具，是确保规划实施的关键，采用“战略定位—功能分区—控制单元—土地用途—实施考核”+“差异化财税调控”的逐层传导体系，将空间绩效指标、分区及其管制规则落实到部门动态监测评估中。动态监测评估进一步与政府绩效挂钩，直接纳入地方政府和相关部门的政绩体系，从而保障留白制度的有效运行。

3 广州增城区国土空间规划用途留白思路

增城区位于广州市东部，在粤港澳大湾区重要发展轴上，其定位为广州东部综合门户、现代化产业集聚区、城乡融合生态宜居示范区与现代化中等规模生态之城。2003年，增城区在全国率先探索全域划定主体功能区，将全区9个镇街划分为“南中北”三大主体功能区，分别为先进制造业集聚区、生活与文化产业区、都市农业与生态旅游区，根据分区差异化考评镇街经济社会发展。2007年，增城区率先在全省开展绿道网建设工作，以绿道网络建设的方式盘活北部山区的自然生态资源，促进北部山区发展从“输血”到“造血”的机制转型。

历经多年发展，增城区的实践验证了包括生态转移支付、土地流转和只征不转等在内的规划创新方法对地区发展的带动作用。2019年中国中小城市高质量发展指数研究成果发布，增城区被评为“五个百强区”（即全国综合实力百强区、全国绿色发展百强区、全国投资潜力百强区、全国科技创新百强区及全国新型城镇化质量百强区）之一。在新一轮国土空间规划编制中，增城区将继续创新，探索与国土空间规划管控层级对应，逐级逐层传导与细化落实规划意图，对应“功能分区—控制单元—土地用途”的分层机制，探索底线留白、战略留白和路径留白的方式。

3.1 制定差异发展的功能分区策略

区级国土空间总体规划是承上启下的关键，一方面需要落实省市对地区发展定位、规模与底线管控的要求，另一方面需要根据地区自然禀赋与发展条件制定发展战略与近远期目标，优化资源管控与空间布局。确定地区发展战略的过程，是促成政府、专家以及社会多主体达成空间发展共识的过程。规划结合地区发展战略，初步划定北部与中南部两大主体功能区（图6），北部为生态价值转化区，中南部为一体化地区，留白侧重于“三线”以外的价值转化区，是区分发展与保护的边界，是明确“水与油”的边界^[9]。

规划以大数据为基础,依托矩阵、模型、场景模拟等技术方法,制定科学的发展战略,摒弃“发展预留地区”划定的随意性,综合评估生产生活、科技发展与环境变化等因素对地区的驱动力,在多场景模拟后进行科学选址。在空间发展共识的达成过程中,充分对接功能分区边界与(乡)村的行政边界,详细规划、更新规划的单元边界以及各类有特殊管理意图的管制分区边界,如国家公园、国家级自然保护区、风景名胜区和历史文化名城名镇名村的管理边界等,便于与绩效考核体系挂钩。

北部生态保护主体功能区内的派潭、小楼和正果三镇,在生态保护红线以外地区,划定价值转化区,挖掘旅游资源价值。例如,派潭镇白水寨景区的白水寨山体是红线保护地区,浅滩湿地、峡谷天池和高山瀑布被划为点状旅游区,通过设定负面清单、社会主体参与机制和保护行为守则等留白策略,创造经济价值推动“以利用促保护”的理念落地。

3.2 谋划弹性经营的单元控制策略

规划根据市级规划要求,划分市级管理传导单元,包括农村农业单元、生态单元和城镇单元,具有开发建设、农田正向优化和生态修复等管控要点的特征。区级规划将以上单元进一步细化为城市建设、城市更新、农业生产、农村生活和战略储备等控制单元,是实施刚性控制的基本单元。单元内留白侧重于价值转化、预留发展,而单元交界地区则侧重于发展模式的待定留白,促成逐渐交融的发展模式。

对于重点谋划单元,规划在早期主动划定发展的留白边界,稳定保护与开发、城市与乡村的边界,对内进行建设行为刚性管控,对外进行红线保护与待定谋划。例如,地处朱村街道的广州科教城单元(图7),早在10年前,被框定了10 km²的范围用于职业院校建设,同时策略性地在21号线规划地铁站周边划定永久基本农田,在周边楼盘林立的情

况下,抑制了地区发展冲动。至2019年,增城区通过重大项目正向优化基本农田,将科教城范围向东扩展,结合地铁站,规划形成包括13所职业技术教育学校、工信部高新企业在内的面积为15 km²的“产教城”融合单元。

对于单元交界地区,规划编制中采用的留白思路则侧重于划定待定区,以中新镇团结村为例,因其东侧紧邻“中新村”旧村更新单元,西邻黄埔产业区,村内布局有穗莞深城轨的镇龙枢纽站,属于城市集中开发、旧村更新及农业生活三类单元交界处。因村内“三旧”图斑破碎畸零,难以满足旧村更新的开发条件,规划将其划定为“待定区”,为“路径留白”提供政策支持,为其未来发展保留多种可能性。

3.3 建立负面清单的用途管控策略

土地用途管理是国土空间用途管制的核心,不仅要保护永久基本农田、生态保护红线等底线,还要引导山、水、林、田、湖、草各类自然资源的价值转化,提升用地效能。土地用途是对单元内控制要求的再细分,留白立足于政策,采用负面清单式管理,以激励与约束机制实施路径留白,形成兼容发展的态势。

建立针对具体地块用途的负面清单制度,采用“非禁即入”的管理模式,仅列举不适宜的用地性质,清单外的用地性质不受规划限制,在保障发挥市场经济作用的同时不产生额外的规划调整行政成本。例如,在增城经济开发区等产业园的土地用途管制中,明确部分用地不得进行二类工业、三类工业布局,容积率不得低于地区同一水平,这即是转变土地用途管制和城市治理模式的积极探索。

4 结语

国土空间总体规划在面对城市复杂性和不确定性并存的挑战时,一方面需加强用途管制施政的精准率,另一方面

也需探索用途管制之中的留白之道。本文梳理了空间拓展与用途管制存在的问题及发展趋势,尝试解析了用途留白思路的框架及其对国土空间规划地方实践的指导作用,得出两点初步结论:①国土空间规划中的用途留白目的在于对空间格局、发展导向进行谋篇布局,并为发展与保护的协调提供空间;②基于空间拓展对城市的制约,用途的留白主要集中对保护、建设行为和发展时序进行刚性管制,并对发展方向、建设边界和实施机制等进行弹性留白。

(《增城国土空间总体规划》项目组成员包括贾梦蛟、方伟、罗鹏、迟龙等。)

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 黄征学,祁帆.完善国土空间用途管制制度研究[J].宏观经济研究,2018(12):93-103.
- [3] 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.
- [4] 马丁·贾菲,于洋.20世纪以来美国土地用途管制发展历程的回顾与展望[J].国际城市规划,2017(1):30-34.
- [5] 王林申.“流”与“形”:大都市区外围城市中心的生成机理与规划控制[D].天津:天津大学,2017.
- [6] 左为.城市规划的“留白”之道[J].城市规划,2018(1):83-91.
- [7] 范华.新加坡白地规划土地管理的经验借鉴与启发[J].上海国土资源,2015(3):31-34,52.
- [8] 施卫良,杨浚.刚性管控“打底”弹性留白“框量”——北京市国土空间分区规划解析[J].资源导刊,2020(1):56-57.
- [9] 杨锐,赵智聪,庄优波.关于“世界混合遗产”概念的若干研究[J].中国园林,2009(5):1-8.

[收稿日期]2020-04-26