

国土空间用途管制政策实施的难点及建议

□ 黄征学, 吴九兴

[摘要] 自党的十八届三中全会提出健全用途管制制度以来, 对国土空间用途管制制度的理论和实践认识逐渐清晰。党的十九届四中全会更是明确指出“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管制制度”。但在试点的过程中发现, 用途管制制度的实施存在 4 个主要维度的难点。文章在详细分析这些难点及原因的基础上, 从创新自然资源管理方式、协调同一空间内各类要素管制制度、统筹谋划国土空间用途管制分区和加快制定不同区域准入规则 4 个方面提出建议。

[关键词] 国土空间规划; 政策演进; 试点实践; 实施难点

[文章编号] 1006-0022(2020)11-0016-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 黄征学, 吴九兴. 国土空间用途管制政策实施的难点及建议 [J]. 规划师, 2020(11): 16-20, 32.

The Implementation Difficulties And Suggestions Of Space Use Control Policy/Huang Zhengxue, Wu Jiuxing

[Abstract] The central government has required improving national land use and space control at different occasions. In practice however, there are four major difficulties in the implementation of land use regulation in experimental cities. The paper analyzes the underlying reasons of the problems, the propose suggestions from four aspects: innovation of natural resource management, coordination of governance regulations on different elements in the same physical space, integration of land use zoning, and establishment of admission rules at different regions.

[Key words] National land use and space plan, Policy evolution, Experimental practice, Difficulties in implementation

1 国土空间用途管制政策演进

1.1 党的十八大以前用途管制政策演进

国土空间用途管制制度是生态文明制度体系的重要组成部分, 是国土空间开发保护的基础性制度, 也是空间治理体系的核心构成。早在 1997 年中共中央、国务院联合下发的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》就提出“土地用途管制”。1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》明确规定“国家实行土地用途管制制度”, 核心是限制农用地转为建设用地, 加强耕地保护, 维护粮食安全。21 世纪以来, 为解决林地、草原、湿地等生态用地被破坏的问题, 中央有关部门逐步扩大、转向部分生态要素的用途管制。以要素为基础的用途管制虽有利于突出管制重点, 但割裂了“山水田林湖草”等各要素生态系统之间的联系, 对生态系统的整体性、系统性、协调性考虑不足^[1]。

1.2 党的十八大以来用途管制政策创新

党的十八大以来, 特别是十八届三中全会提出“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”, 首次把自然资源资产产权制度和用途管制联系在一起, 意味着用途管制以健全自然资源资产产权制度为前提, 也表明用途管制对象除土地外, 还包括林地、草原、湿地等自然资源。2015 年颁布的《生态文明体制改革总体方案》要求“健全国土空间用途管制制度”。这是党和政府文件明确提出“国土空间用途管制制度”, 管制思路从以土地、林地、草地、湿地等要素为主转向以“要素—区域”统筹。用途管制既要体现“山水田林湖草生命共同体”的理念, 也要突出要素的差异。2017 年 10 月, 党的十九大报告进一步明确“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构……统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”, 明确要改变以前要素用途管制“九龙治水”的局面, 由

[作者简介] 黄征学, 博士, 中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所国土开发室主任、研究员。

吴九兴, 博士, 安徽师范大学地理与旅游学院土地资源管理系副教授。

一个部门统一管理。2017年国土资源部印发《自然生态空间用途管制办法(试行)》，提出建立覆盖全部自然生态空间的用途管制制度。2018年3月，国务院机构改革到位后，将“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”赋予新组建的自然资源部，用途管制从自然生态空间扩展到生态、农业、城镇等所有空间(表1)。

2019年5月，《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“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”，并进一步要求“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”，表明用途管制既要分区，又要分类。2019年10月，党的十九届四中全会进一步明确指出“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调控制制度，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，完善主体功能区制度”，表明国土空间规划和国土空间用途管制最终是要完善主体功能区制度。至此，国家对国土空间用途管制制度的管理机构、管制依据和管制目标基本明确(图1)^[1]。自然资源部专门成立用途管制司负责此项工作。未来主要是强化制度衔接、形成管制体系、提升管制效率。

2 国土空间用途管制的实践与理论

2.1 党的十八大以前的用途管制实践

20世纪90年代末期，在编制第二轮土地利用规划时，着重突出土地用途管制的内容，开启依据规划实施用途管制的序幕。2009年国土资源部下发的《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》要求市县乡土地利用总体规划划定城乡建设用地规模边界、扩展边界、禁止建设边界，形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，并制定各区的管制规则^[1-2]，初步构建起“指标+空

表1 用途管制相关的政策文件

年份	文件名	主要内容
1997年	《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》	土地用途管制
1998年	《中华人民共和国土地管理法》	国家实行土地用途管制制度
1998年	《中华人民共和国森林法》	对占用林地实行审批管理
2009年*	《中华人民共和国草原法》	需征收、征用或者使用草原的，必须经省级以上人民政府草原行政主管部门审核同意
2009年*	《中华人民共和国水法》	从事工程建设，占用农业灌溉水源、灌排工程设施，或者对原有灌溉用水、供水水源有不利影响的，建设单位应当采取相应的补救措施；造成损失的，依法给予补偿
2013年	《湿地保护管理规定》	需征收、占用湿地并转为其他用途的，用地单位应当按照“先补后占、占补平衡”的原则，依法办理相关手续
2013年	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制
2017年	《自然生态空间用途管制办法(试行)》	建立覆盖全部自然生态空间的用途管制制度
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》	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
2019年	《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》	加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调控制制度

注：*为2009年修订版。

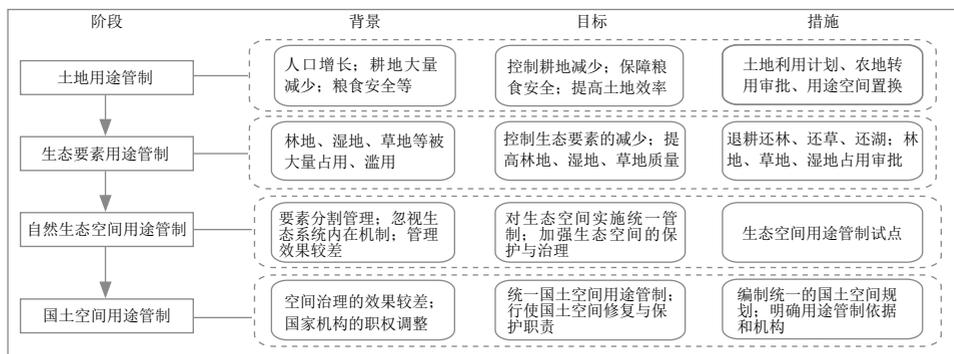


图1 国土空间用途管制政策的演进过程

间+准入规则”的用途管制体系。其后，以规划为依据、以中央和省级政府为主体、以行政手段为重点的管制共识加快形成，林地、草地、湿地等要素的用途管制基本沿袭了土地用途管制的基本思路。

2.2 党的十八大以来的用途管制探索

党的十八大以来，随着生态文明建设的深入推进，用途管制从生态要素迈向生态空间。2017年3月，国土资源部在福建、江西、贵州、河南、海南与青海6个省开展自然生态空间用

途管制试点。同年5月，为落实中央政治局第41次集体学习精神，印发的《自然生态空间用途管制试点工作指南》将试点范围扩大到上海、浙江、甘肃。试点要求牢固树立“山水田林湖草生命共同体”的理念，坚持生态优先、区域统筹、分级分类、协同共治的原则，对自然生态空间实行区域准入和用途转用许可，重点明确农业、城镇、生态主导功能空间的用途转用管理，构建覆盖全部自然生态空间的开发保护制度框架。此后，各地积极推进，探索制定相关的政

策。例如，2018年4月出台的《浙江省自然生态空间用途管制试点工作方案》要求杭州临安区和滨江区、安吉县、温州等试点地区在开展调查评价、划定保护范围、制定准入条件、落实空间用途、制定转用规则、创新管护模式等方面先行先试，并于2019年4月批复了4个试点地区的实施方案。因试点地区多数没有编制空间规划，用途管制缺少依据，管制的范围仅仅是自然生态空间，再加上各地对“自然生态空间”的内涵把握不一致，有的地方（如贵州）把农田作为生态空间，有的地方（如江西）又没有把农田作为生态空间，各地试点可复制、可推广的经验不太多。

2018年12月，自然资源部印发《长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点工作方案》，在长江岸线及外围划定一定管制范围，设定空间准入条件，研究准入负面清单，严格管控空间开发利用，分类处理长江岸线及外围空间开发利用的历史遗留问题。长江沿岸的上海、江苏、浙江、江西、湖北、湖南、重庆、四川8个省市的18个地区开展国土空间用途管制试点。2019年，试点地区按照工作方案的要求，深入开展长江经济带国土空间用途管制现状调查、国土空间准入负面清单制定和国土空间纠错机制研究，并初步形成试点成果。此次试点期间尽管自然资源部已开始编制《长江经济带国土空间规划》，但由于尚未颁布，对国土空间用途管制的指导作用非常有限。从各地试点的区域看，有的是以行政区为单位开展国土空间用途管制，有的是以离长江岸线5km的狭窄范围开展国土空间用途管制；从管制的依据看，有的地方以土地利用规划和城乡规划为依据实施用途管制，有的以5km范围产业准入负面清单为依据实施用途管制；从纠错机制看，基本均采用行政手段，缺少经济手段和法律手段。与2017年自然生态空间用途管制试点相比，长江经济带国土空间用途管制试点将范围扩大到全部国土空间，并总结提炼了纠错典

型案例，积累了较多的经验。

2.3 党的十八大以来用途管制理论创新

国土空间用途管制是新生事物。在国家积极推进试点的同时，理论界也开展了大量研究。有学者结合十八届三中全会的精神，提出了要以科学合理的国土空间用途分区为依托建立覆盖全域的国土空间用途管制制度，同时协调好用途管制和自然资源管理的关系，健全自然资源产权的权益保护功能，以及加强自然资源环境调查评价与监测预警管理^[3]。有学者从点、线、面、体、能5个空间结构要素出发，分别提出国土空间开发保护方面的政策，强调要对不同人口密度、城市化水平或开发强度及不同主体功能地区采用差异化的空间管制措施^[4]。有学者从用途管制的演变历程提出国土空间用途管制的空间对象包括区域与要素两个方面，而管制对象的属性则相对复杂，如指标、边界、权利、用途、分区、名录与标准等^[5]。有学者提出从土地用途管制走向空间用途管制过程中，需要把好“三区”空间与其他空间、自然生态部门与其他专业部门、不同层级政府之间的三大接口，需要用好行政、经济、法律3种手段，需要抓好“三区”、“三区三线”、土地用途等三级管控^[6]。有学者从“空间”的内涵出发，提出要建立覆盖全域国土、反映多目标、统筹陆海与地上地下、体现空间功能差异与复合利用国土空间用途管制制度^[7]。有学者借鉴土地用途管制的经验，提出建立国土空间总量控制与计划指标管控制度、构建国土空间用途转用机制、健全国土空间用途管制全流程管理、构建完善的生态补偿与生态修复资金保障机制、加强统一监管平台建设等方面的建议^[8]。

结合自然资源部最新的工作，有学者提出国土空间用途管制应在全国第三次土地调查的基础上，摸清资源现状本底，建立全要素的农地转用管控制度，建立起“三区三线”刚弹结合的管控模式，探索

制定自然资源要素转用规则与条件^[9]。有学者从破解“山水田林湖草生命共同体”密码的角度，指出要厘清实体空间、功能空间与管理空间对立与统一的关系，把握空间的异质性、动态性与尺度性的内涵与现实管理需求的关系，同时正确处理生命共同体的系统治理理念与分区、分类管控的矛盾，国土空间尺度性与管理层级事权不清的矛盾，以及管制手段中审批与许可之间的关系^[10]。有学者从生态环境的角度，提出构建统一的国土空间用途管制体系要兼顾不同空间的融合，补齐生态空间用途管制短板，强化国土空间用途的全方位管制与地域性管制，加强资源环境承载力评价^[11]。现有的文献对深化国土空间用途管制制度研究具有重要的借鉴意义，但在大框架基本明确的情况下，需要深入探讨各种要素用途管制制度衔接的路径，以使邻近空间内不同要素管制规则基本一致。同时，要深化研究国土空间规划与国土空间用途管制衔接的途径，以便国土空间规划能够更好落实、国土空间用途管制的依据更加明确。

3 国土空间用途管制制度实施的难点

3.1 从资源到国土空间用途管制的难点

国土空间用途管制最终要落到具体的地块上，因此摸清地块当前的自然属性和社会属性非常重要。但长期以来，土地分类标准不一致、相关政策变化快，造成部分土地自然属性不清、社会属性不明及用途管制基数不准。例如，同样一块地，由于土地分类不一致，有可能在一个部门的统计中是未利用地，在另一个部门的统计中是宜林地；有些地块已经退耕还林，但依然被统计为耕地。尽管“山水田林湖草是生命共同体”，但在国土空间规划中以“山水林湖草”为代表的生态空间和以“田”为代表的农业空间，管制规则、管制强度还是有

差异的。再加上在土地确权登记过程中，部门信息沟通不畅，对一块地相关部门可能同时发放了具有法律效力的林权证、土地承包经营权证和集体建设用地使用权证等法律证书，这些证书既反映了用地属性的空间冲突，又反映了各自社会属性的利益冲突^[12]，这些都会在用途管制中爆发出来。又如，在划定生态保护红线的过程中，为保证红线的连续性和完整性，部分红线边界可能会落到集体土地上，对集体土地的开发利用构成严重的制约。如何既维护好集体的利益，又保护好生态保护红线，也需要推出更多切实可行的举措。

3.2 从要素到国土空间用途管制的难点

从要素到空间实际是从“条”到“块”的转变。20世纪90年代末期实施土地用途管制以来，林业部门开展了林业用地和湿地的用途管制，水利部门开展了水域岸线的用途管制，农业部门开展了草原的用途管制，住建部门开展了城镇绿地和开敞空间的用途管制等，这些都是从上到下以单一要素为主的用途管制。2018年3月林业、草原等部门并入新组建的自然资源部门，相应国土空间用途管制的职能也赋予自然资源部门。用途管制也从耕地、林地、草原、湿地等要素转向以生态、农业和城镇等“三区”空间。其中，林地、草地、湿地等可归为生态空间，耕地可归为农业空间。在用途管制演进过程中，林地、草原、湿地等要素都形成各自的管制依据、管制标准和管制政策，并且均有相应的法律法规支撑，调整的难度较大。国务院机构改革初步解决了用途管制“九龙治水”的局面，也统一了用途管制的依据，但用途管制标准不统一、用途管制不协调的问题依然存在。例如，对于林地占用，根据占用规模的不同，国家、省、市、县四级林业行政管理机构都有审批权限，而草原的征用或使用，只有国家和省两级草原主管部门有审批权力。又如，各

部门原有的国家森林公园、自然保护区、风景名胜区、国家地质公园、世界自然文化遗产、国家湿地公园等管理制度如何与自然保留地及生态保护红线管理制度相衔接也需要深入研究。

3.3 从分区到国土空间用途管制的难点

分区是体现用途管制空间性的基础。长期以来，各部门从自身事权出发，在编制和实施各类空间性规划的过程中，构建自己的分区体系，并形成一套管制规则。例如，主体功能区规划从全国和省两级宏观空间的角度划分城镇化地区、农产品主产区和重点生态功能区，城乡规划从城乡区域的中观空间角度划分已建区、适建区和限建区三区，土地利用规划从市县乡等微观空间的角度划分允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区四区^[13]。在实施空间管制中，主体功能区规划探索了“分区+清单”（重点生态功能区+产业准入负面清单）的管制模式；城乡规划通过“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》）对城镇空间实施管理；土地用途管制在演进历程中，逐步建立起“指标+分区”自上而下的管控体系。这些规则对构建国土空间用途管制制度具有重要的借鉴意义。从目前出台的政策看，国土空间规划已明确划分生态、农业和城镇3类功能区，以及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界3条控制线，但进一步细化分区的举措还需要深入研究。在推进主体功能区规划、城乡规划和土地利用规划融合发展过程中，协调好宏观、中观、微观空间分区体系，做好管控规则的衔接、明确各层级政府用途管制的重点至关重要。

3.4 从准入到国土空间用途管制的难点

准入是宏观空间和中观空间实施用途管制的重要抓手，也是从土地用途管

制走向空间用途管制必不可少的管制工具。《若干意见》明确提出“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。其实，近些年来各省市在改善营商环境、放开市场准入的过程中纷纷编制有自身特色的《市场准入负面清单》，部分省市在重点生态功能区也试点编制了产业准入负面清单，但为统一市场准入，2019年国家发展改革委和商务部发布的《市场准入负面清单》取消各地区自行编制发布的市场准入负面清单23个，推动全国清单一张网。不过，从国土空间分区看，不同地区管控强度显然是不一致的。例如，以国家公园、自然保护区、自然公园为主体的自然保留地与其他生态空间的管控显然会有差异，永久基本农田与一般农田、农村建设用地管控也会不同。用一张市场准入负面清单管控全国的生态空间、农业空间和城镇空间不能满足宏观与中观空间用途管制的需要。同时，这也从侧面反映出分区对准入和用途管制的重要性。

4 完善国土空间用途管制制度的建议

4.1 创新自然资源管理方式

首先，建立以“四统一”为基础的自然资源管理体系。在统一土地分类标准的基础上，加快建立统一调查、统一评价和统一登记的管理体系，结合国土资源大调查，摸清土地、林地、草原、湿地、水域等各类自然资源的用途、权属和分布。

其次，妥善处理自然资源的权属争议。针对自然资源产权争议较大的问题，建议成立自然资源确权登记争议调处机构、建立权属争议数据库，积极稳妥推进确权登记，缓解社会矛盾。以明晰产权为基础，协调好自然资源社会属性的冲突，确保自然资源的自然属性和社会属性均能充分实现。

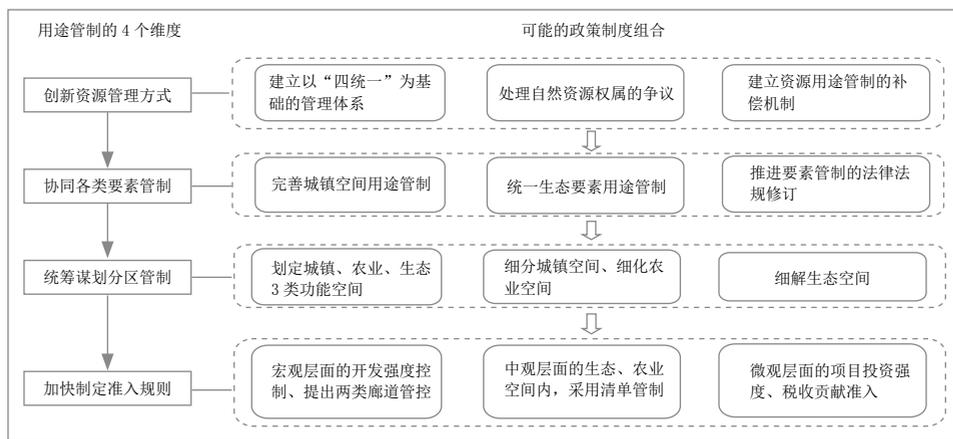


图2 健全用途管制的4个维度与可能的政策制度组合

再次，建立自然资源用途管制的利益补偿机制。针对生态保护红线的集体产权，建议借鉴浙江等地试点的经验，鼓励地方政府采用协议管护的方式，通过租赁集体产权的方式，给予产权所有人和承包人一定的经济补偿，然后再纳入管制范围。

最后，鉴于用途管制对自然资源产权的限制，探索建立包括发展权转移、许可证交易和生态补偿等在内的利益补偿机制，化解国土空间用途管制的利益冲突（图2）。

4.2 协调同一空间内各类要素管制制度

首先，完善城镇空间用途管制制度。依托国土空间规划划分的生态、农业、城镇3类功能空间，结合《若干意见》在城镇开发边界内外不同管制的要求，加快推进城镇空间“多审合一”和“多证合一”，构建简洁高效的“详细规划+规划许可”的管制方式。同时，明确生态空间、农业空间转为城镇空间及生态空间和农业空间互相转用的管制规则。

其次，逐步统一生态要素的管制制度。结合自然资源要素供给侧结构性改革的要求，参照土地审批制度改革的做法，统一林地、草原、湿地、水域等生态要素转用和征用的审批机构，提高行政效能。协调好生态空间和农业空间及生态保护红线与国家森林公园、自然保护区、风景名胜、世界自然文化遗产、国家地质公园

等的管制规则，尽量避免在各类管制规则间形成大的差异。

最后，推进各类要素管制相关法律法规的废改立。组织修订《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规，加快制定《国土空间开发保护法》，统一明确国土空间用途管制规则，减少“依法打架”的现象。

4.3 统筹谋划国土空间用途管制分区

首先，在宏观层面划分城镇、农业、生态3类功能空间。落实主体功能区战略和制度，在国家、省两级层面的国土空间规划中划分城镇、农业、生态空间，搞好与主体功能区规划中的城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等的衔接。

其次，细分城镇空间。融合城乡规划和土地利用总体规划的分区，在城镇空间细分集中建设区、有条件建设区和特别用途区，明确城镇集中建设区的功能分区，采用“用途准入+指标控制”的方式强化功能区的用途管制。同时，在功能区内部沿用“一书两证”的管制方式。

再次，细化农业空间。在农业空间内划分永久基本农田集中保护区、一般农业区和村庄建设区，按要求分别建立“用途准入+指标控制”和“详细规划+规划许可”的管制方式。

最后，细解生态空间。在生态空间内划分自然保留地、生态保护修复区、

海洋保留与特别保护区，采用“清单+指标”的管制方式。

4.4 加快制定不同区域准入规则

首先，在生态、农业、城镇3类功能区层面，以开发强度上限为基础，提出基础设施廊道和生态廊道的管控要求。

其次，在生态和农业空间内采用清单管制。在生态保护红线和永久基本农田控制线内的空间采用“正面清单”的管制方式，明确准入类型和强度；在生态保护红线和永久基本农田以外的生态空间及农业空间坚持非禁即入的原则，采用“负面清单”的管制方式，明确准入条件、规模。

最后，在微观空间层面，明确项目投资强度、税收贡献等准入条件，强化资源集约节约利用的要求，实行包括用途类型、强度、环境影响等在内的多维管控。

5 结语

自然资源领域的改革是系统工程，需要协同推进。单兵突进式的改革不能满足国土空间用途管制的需求。从试点中暴露的问题看，在自然资源、国土空间规划等领域改革尚未到位的情况下，开展国土空间用途管制存在诸多难点。针对这些难点，要统筹考虑自然资源部“两统一”的职责，协同推动自然资源资产产权、分类、调查、评价、管理等领域改革，建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度，科学谋划国土空间分区，差异化制定分区准入规则，不断夯实实施国土空间用途管制制度的基础。

[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] 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] 周璞, 刘天科, 靳利飞. 健全[下转第32页]