

新时期建立健全国土空间用途管制制度的建议

□ 贾克敬, 陈宇琛, 祁帆

[摘要] 文章通过梳理外国国土空间用途管制制度的成功经验和特点, 总结国内土地、森林、水、海域等自然资源国土空间用途管制现状, 分析国内用途管制制度在内容、范围、手段等方面存在的问题。结合目前我国在国土空间用途管制制度方面已有的探索及成效, 从建立体系、健全制度机制等方面提出建立健全新时期国土空间用途管制制度的建议。

[关键词] 国土空间规划; 用途管制; 制度

[文章编号] 1006-0022(2020)11-0021-06 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 贾克敬, 陈宇琛, 祁帆. 新时期建立健全国土空间用途管制制度的建议 [J]. 规划师, 2020(11): 21-26.

National Space and Land Use Regulation in the New Era/Jia Kejing, Chen Yuchen, Qi Fan

[Abstract] Based on an analysis of experience and characters of foreign land use regulation, the paper concludes the status quo of use regulations on land, forest, water, sea, studies the problems of the regulation from content, scope, and approach, and proposes suggestions in system establishment of mechanism integration of national space and land use in the new era.

[Key words] National land use and space plan, Use regulation, Institution

国土空间用途管制是指在国土空间规划确定的国土空间开发利用限制条件的基础上, 通过国土空间开发利用许可、用途变更审批和开发利用监管等环节, 对耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地、海域、无居民海岛等所有国土空间开发利用进行控制和监管^[1]。国土空间用途管制是国际上普遍实施的国土空间发展管理制度, 也是当前我国国土空间开发与保护的核心制度之一。随着我国经济社会发展进入以生态文明发展理念为指导的高质量发展新阶段, 资源环境约束日益趋紧, 生态产品供需矛盾更加突出, 加快转变国土空间开发方式、创新国土空间保护模式、提升国土空间开发保护质量和效率的需求更加迫切。2017年, 党的十九大报告首次明确提出“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。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》(以下简称《若干意见》)提出健全用途管制制度, 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。在新时期生态文明思想引领下, 建立统一、立体的国土空间用途管制制度来保障高质量的经济社会发展, 提升国土空间治理能力显得十分必要。

1 外国国土空间用途管制经验

1.1 主要国家经验

国土空间用途管制源于空间规划, 20世纪初德国最早将全国划分成若干个区域, 并颁布了《德国城乡规划法》, 进行全面的空间规划。随后, 英国、日本等国家陆续进行全国性的国土空间规划, 其国土空间用途管制也不断演化发展, 规划管制目标特别是农地规划管制的目标从数量到质量, 从生态到发展伦理也在不断变化^[2]。20世纪90年代后, 公众对环境敏感区管制的关注使国土空间用途管制扩展到全域国土空间。

[作者简介] 贾克敬, 硕士, 中国国土勘测规划院规划所所长、研究员。

陈宇琛, 硕士, 工程师, 现任职于中国国土勘测规划院。

祁帆, 硕士, 高级工程师, 现任职于中国国土勘测规划院。

表1 国外各类国土空间用途管制主要内容对比

国家	名称	管制内容
日本	土地用途管制	农地管制制度、城市土地利用规划制度、林地保护制度和空闲土地的管制
	农地转用许可制度	农地转用要进行许可，且有两种审批基准：基于农地区分的审批基准、与农地区分无关的审批基准
	森林资源用途管制	对商品林采取兼顾资源发展和木材供应的经营方式，有资金和技术等扶持政策；对生态公益林，国家制定了相应的法律，国家和各级地方政府都给予相应的扶持政策；对多功能兼用林具有系统完整的财税和金融政策
	水资源用途管制	采用集中协调与分部门行政的水资源管理体制；以流域水资源管理为主，以行政区水管理为辅
	海洋空间规划制度	包括综合规划、产业规划和各种专项规划，以开发海洋、发展海洋高科技、填海造地、充分利用海洋资源环境等为主要目的
美国	土地用途管制	控制土地使用密度与容积率；控制城市规模不断扩大，保护农地
	农地转用许可制度	基本农地、特种农地、州重要农地和地方重要农地四大类农地
	森林资源用途管制	环境保护类、森林及相关资源保护类、森林健康类、扶持政策类法律法规
	水资源用途管制	采用系统思维方式，让公众参与，进行适应性管理、多目标水资源工程与管理、高科技化水管理
	海洋空间规划制度	以环境保护和可持续性为重点，采用全面、综合和基于生态系统的方法，对领海范围内的海岸带与海洋进行空间规划
德国	土地用途管制	在规划基础上实行分区管制：覆盖全国的“国土计划”、超越地方政府范围的“空间计划”和从基本道路线及建筑线发展起来的地方政府的“都市计划”
	森林资源用途管制	森林资源流转管理制度、森林政策目标管理制度、森林经营方案制度和林业制品回收利用制度
	水资源用途管制	保持或恢复水资源的生态平衡；在数量与质量上确保饮用水和工业用水的供应，确保服务于公众福利的用水
	海洋空间规划制度	海域利用的现状用海区、计划用海区、核准用海区及个别特殊利用的优先区和保留区等
英国	土地用途管制	核心是土地开发许可制度，通过是否授予开发者以发展权来进行管制
	农地转用许可制度	进行农地质量评价，建立了农业土地分类系统
	水资源用途管制	水资源所有权收归国有；对水资源的使用权实行申请、许可、登记制度，国家对水资源使用权进行统一规划、管理和监督；实行水资源所有权与使用权相对分离的产权管理制度
	海洋空间规划制度	包括规划目标、空间规划框架及一系列的执行细则、说明文件。空间规划框架的区划图确定了不同海域分区执行的总体管理政策，附加细则、图则、二级区规划规定了具体海域分区内或某些时期内的特殊管理政策、海域利用指示等

世界各国和地区普遍采取对开发建设活动进行监管的方式对空间实施用途管制，如美国、日本、加拿大的“土地使用分区管制”，中国香港地区、韩国、法国的“建设开发许可制”，英国的“规划许可制”，以及瑞典、中国台湾地区的“土地使用管制”等（表1）^[3]。尽管由于制度差异各个国家的管制特点也不同，但都以用途管制制度作为国土空间治理的重要手段之一，对国土空间开发利用进行有效管控。

1.1.1 日本——基于土地使用分区的国土空间用途管制

日本作为集权式国家，在国家层面编制国土形成规划，以实现国土均衡发展。日本的国土空间用途管制主要依据《国土形成规划法》《国土利用规划法》《国土形成规划》《国土利用规划》明确的规划审批、土地利用规则进行。日本将国土划分为市区、农业区、森林区、自然公园区与自然保护区5类基本功能

地域，并提出不同功能地域内各自的发展目标、空间布局和相应的土地管制要求。日本要求在都市区的市街化区域内一定面积以上的土地开发行为均需申请开发许可。日本的农地等级划分为3类，不同类别的土地有不同的限制规定，低等级者可以转用，优质农用地严禁任意转用^[4]，以农地转用为目的的土地买卖须在上级政府部门许可下进行。

1.1.2 美国——明确的权属和健全的法律法规

美国采用土地使用分区管制制度来规范土地的使用与开发，保护城镇内土地利用经济利益低、社会效益和生态效益高的文化古迹用地，管制城市建设的密度与容积率。此外，美国用途管制依靠明确的权属管理和健全的法律法规支撑森林等自然资源用途管制制度。对于不同所有制的森林，实行所有权和经营权一致原则。森林边界清楚，经营管理依靠法律和规章制度保障。美国政府实行依法治林已有100多年的历史，涉及林业的法律和条例有100多部^[5]，涉及林业的主要法律法规可分为4类：①环境保护类；②森林及相关资源保护类；③森林健康类；④扶持政策类。

1.1.3 德国——计划观念引导建设和森林开发利用行为

19世纪中叶，德国开始意识到应该对土地的所有权加以限制，以保障市民良好的居住环境，因此产生了制定土地利用“周详计划”的观念，并开始对基本的道路线和建筑线进行管制^[6]。德国制定了“国土计划”“空间计划”“都市计划”。此外，德国制定了短期计划、中期计划和长期计划3类森林经营方案，通过明确森林开发利用、景观保护和生长指标等内容对森林使用经营者进行控制。德国有一套明确的权属制度和完整的流转制度，强调维持森林多种所有制和林权稳定，一般不允许政府购买私有林^[7]。

1.1.4 英国——严格规范的土地开发许可制度

英国国土空间用途管制的主要特点

是规划管理、开发许可、用途管制和发展权收益归公。其中，用途管制制度的核心是土地开发许可制度^[8]。英国的土地开发许可制度在20世纪40年代便已经确立，目的是解决土地开发市场与社会公众利益之间的矛盾冲突。为了保护自然环境和历史文化，英国对空间利用的理念是维护和保持绿地空间不变，尽量开发与利用废弃和空置的土地。因此，英国开发许可制度的对象主要是地表、地下及地上的开发行为。凡是涉及对土地性质、用途、范围等进行改变的，均须向地方规划机关申请开发许可。地方规划机关根据相关政策和对公共利益的影响程度决定是准许开发，还是附加条件准许开发，或是不准许开发^[9]。

1.2 借鉴与启示

1.2.1 以统一的规划为基础依据

各国国土空间用途管制制度的实施，多依赖于制定统一的空间规划。日本的土地使用分区在《国土利用规划》中进行划分；德国实行统一的、自上而下的国土空间规划，计划管理是统一的规划体系中重要的一部分。各国普遍形成从国家到地方、上下衔接的多层级规划体系。每个层级规划的功能和内容不尽相同，一般规划的层级越低，管控措施越具体。规划在实施过程中起到了较强的约束作用，规划方案一经批准必须无条件执行。规划方案的制定和修改必须经过详细的论证，有效地控制了土地的随意使用。

1.2.2 以分区管制为主要手段

最早的土地用途管制发端于功能分区，对国土空间进行分区管制已成为国内外的普遍共识。各个国家普遍在用途分区管制规则的基础上实施规划许可制。日本除了将国土空间分为5类基本功能区外，还对城市区域、农地进行了细化的分类；美国将城镇空间划分为居住、商业、工业和政府分区，基于土地发展权对农业空间进行分区管理；德国采用统一的、自上而下的空间规划，在市镇村层级对城镇空间

进行土地使用分区；英国的城乡规划对不同地块进行了功能分区，除此之外，还对海洋空间进行分区，针对不同的分区制订精细化管理措施。

1.2.3 以完备的法律法规为重要保障

有效的空间规划制度必需依赖于完善的法律体系，国外政府普遍通过立法来保障空间规划的编制与实施。通过立法，对国土空间的利用要求、用途转用方向等做出原则规定^[10]。日本政府于1919年颁布了《城市规划法》和《市街地建筑物法》，确定了日本的用途管制制度，后续分别颁布了《农地法》《建筑标准法》等对用途管制制度作了更为详细的规定^[11]；美国除了涉及林业法规，还有《土地开发法规》《精明增长法案》等对空间用途管制进行明确说明；德国通过《德意志联邦共和国基本法》《建设法典》《联邦自然保护法》等法律法规构建了相对完整的法律法规体系，使各级规划的编制、落实和空间管制都有了法律依据^[12]；英国的城市规划法律体系历史悠久，逐步形成包括《新城镇法》《城乡规划法》等在内的一套完整的规划审批规章制度，确保空间利用按规划实施。

2 我国国土空间用途管制现状与改革探索

2.1 制度现状

自20世纪90年代建立土地用途管制制度至今，我国已连续建立了包括耕地、森林、水域等自然资源的用途管制制度。从类型上可分为两种：一种是以建设用地为核心的用途管制制度，建设用地用途管制依据土地利用总体规划、城乡规划对建设用地用途转变、建设行为实行严格管理和控制；另一种是以耕地、森林、水资源等自然资源为主的非建设用地用途管制制度。耕地用途管制主要依据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）中“国家实行土地用途管制制度”的规定，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；森林资源用途管制的主要内容是严格限制林地转为建设用地，实行林地分级管理和森林面积占补平衡；水资源用途管制的主要内容是按照水功能区划严格进行分区管理，规范涉河建设项目审批，实现建设项目占用水利设施和水域岸线补偿制度^[13]；《中华人民共和国草原法》（以下简称《草原法》）、《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）和《湿地保护管理规定》等法律法规明确要严格执行用途管制制度，依法依规打击破坏草原、水域、湿地的违法犯罪行为。

2.2 存在问题

(1) 管制内容整体性不强。我国现行的自然资源管理方式，主要是区分建设用地、耕地、森林、草原、水域和海洋等不同要素管理，这种管理方式有利于根据不同要素类型的生态系统特性，制定有针对性的、松严适度的管控措施。但是，这种管理方式割裂了山、水、田、林、湖、草等各个要素生态系统之间的联系，对生态系统的整体性、系统性考虑不足^[14]。在实际操作中，一些地区片面强调其中一个或多个生态系统保护而忽视其他生态要素，片面落实“占林补林”“占水补水”等政策指标要求，无视自然生态自身演变规律，破坏了原有的生态系统功能。在建设开发过程中，尽管落实了规划确定的土地用途、规划指标，但对城乡内部用地结构、建筑密度、容积率和建筑物结构等要求并不明确（表2）。

(2) 管制区域尚未覆盖所有国土空间。尽管我国已经建立了耕地、林地、水域等自然资源的用途管制制度，但还没有建立完善的湿地等生态空间用途管制制度，因而实行统一的国土空间用途管制诉求十分强烈。此外，由于目前的各类空间规划在陆海统筹方面衔接不足，部分填海造陆区域未被纳入国土空间中统筹考虑，造成管控缺失，围填海空间涉及陆海使用权转换问题尚未形成统一

表2 各类自然资源用途管制依据

对比项	耕地	森林	草原	荒漠	湿地	水域	建设用地
管制依据	土地利用总体规划	林地保护利用规划	草原保护建设利用规划	防沙治沙规划	湿地保护工程规划	水资源规划、水功能区划、防洪规划	城乡规划
管制手段	建设用地预审、农用地转用审批、基本农田保护管理	建设占林审批,对生态公益林、森林公园、森林和野生动植物栖息地类自然保护区进行管理	草畜平衡、草原禁牧和休牧	沙地封禁保护区、沙漠公园管理	湿地公园及湿地类自然保护区管理	饮用水源地保护区、水产种植资源保护区管理,禁渔区和禁渔期管理,水利风景区管理、河道管理	风景名胜区管理、“三区四线”管理及“两证一书”规划管理
法律法规与行政规章	《土地管理法》《土地管理法实施条例》《基本农田保护条例》《建设用地审查报批管理办法》《土地利用总体规划编制审查办法》等	《森林法》《森林法实施条例》《国家级公益林区划界定办法》《国家级公益林管理办法》《国家级森林公园管理办法》等	《草原法》	《国家沙漠公园试点建设管理办法》	《湿地保护管理规定》《国家湿地公园管理办法(试行)》	《水法》《防洪法》《渔业法》《港口法》《水土保持法》《水土保持法实施条例》《河道管理条例》《航道管理条例》《水功能区管理办法》《港口岸线使用审批管理办法》等	《城乡规划法》《村庄和集镇规划建设管理条例》《城市蓝线管理办法》《城市绿线管理办法》《建设项目选址规划管理办法》等

管控要求。

(3) 管制手段对变化需求适应不足。现行各类国土空间用途管制制度主要依据的是相关规划确定的指标控制、分区管制和名录管理3种方式。其中,指标控制主要基于自上而下的指标约束权衡,指标类型主要包括开发强度和各地类规模面积两种;分区管制根据不同规划的侧重点进行规定;名录管理主要对各规划中列出的重点项目进行管理。用途管制重点强调对指标的落实,对空间转换、空间利用规则的要求较少,导致一方面严格落实了指标分解要求,另一方面在空间布局方面存在不合理利用现象。同时,由于各类规划缺乏统一的动态管理机制,各地在实际发展过程中因经济社会发展内外环境变化而对土地规划、城乡规划等不断进行修改,忽视了用途管制在提高空间利用方面应发挥的实际效用。

2.3 相关改革探索

(1) 3条控制线划定及管控探索。党的十八大以来,中央陆续提出划定生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界3条控制线要求。2019年印发实施的《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》明确提出,统筹划定落实3条控制线,建立健全分

类管控机制。近年来,地方在3条控制线划定和管制方法上不断探索,部分地区摸索出了一套成功经验。各地一般依据“双评价”结果或通过叠加包括生态保护红线和永久基本农田红线在内的各类管控要素确定刚性管控区域,作为城镇开发边界划定的基底。南京市在3条控制线划定基础上,制定实施了配套的分类分级管控措施,将刚性管控区域分为一级和二级管控区:一级管控区实行最严格的管控措施,严禁一切形式的开发建设活动;二级管控区以生态保护为重点,严禁有损主导生态功能的开发建设活动。

(2) 自然生态空间用途管制制度探索。2017年3月,国土资源部会同国家发展改革委、财政部、环保部和住建部等9个部门研究出台了《自然生态空间用途管制办法(试行)》,在福建、江西、河南、海南、贵州、青海、浙江、上海和甘肃9个省份开展试点探索。试点在不同层级、不同地区的自然生态空间(图1)开展差异化的管制方式与管制措施探索,形成管制规则、实施细则等相关成果。在管制方法上,上海崇明岛结合郊野公园规划建设,探索土地整治、建设用地增减挂钩、田林水综合整治等政策创新,推动建设用地减量化,促进自然生态空间规模增长、布局优化与功能提升。在管

制手段上,各试点地区为保障自然生态空间用途管制目标的实现,相继探索出台相关政策规定,浙江温州生态园颁布了全国第一部地方性生态保护管理法规《浙江省温州生态园保护管理条例》;福建省武夷山市先后制定了《武夷山市征收集体土地补偿和奖励办法》《武夷山市重点区位商品林收储实施意见(试行)》,建立了有效的利益调节机制。

3 国土空间用途管制制度建立健全建议

3.1 统一管制,建立与国土空间规划体系相匹配的用途管制体系

(1) 以国土空间规划为依据实施国土空间用途管制。国土空间用途管制贯穿于国土空间规划编制、实施、评估、调整完善的全过程。当前我国国土空间规划体系逐渐清晰,国土空间用途管制作作为国土空间规划实施的重要保障,应该尽快建立起与其相适应的用途管制体系,建议用途管制体系主要由宏观政策引导、管制规则、管制细则、实施办法和技术标准等构成。其中,宏观政策引导体现国家对国土空间格局管控理念,与国家级国土空间规划相对应;管制规则注重对区域内国土空间进行整体安排,强调底线思维,注重协调性;管制细则、实

施办法及技术标准更偏向于实施性规划,通过吸收以往各类用途管制的政策条例、管制工具等,协调统一“山水林田湖草”各要素管制标准,统一制定国土空间用途管制实施办法和具体的技术标准等,制定更有操作性、灵活性的管制办法。

(2) 建立从宏观到微观的用途管制方式。空间管控是基于具体的空间单元的管制模式,分为宏观区域尺度和微观地块尺度两个层次,区域准入管制在项目立项环节发挥作用,地块用途转用管制在用地审批环节发挥作用。严格管控开发边界外建设用地管控,落实“约束指标+分区准入”的管控要求,依据国土空间总体规划划定的主导功能分区,在符合空间准入、强度控制和风貌管控要求的前提下,允许适度的农林牧生产、民生项目、基础设施和生态旅游等活动。对于开发边界内建设用地的管控,落实“详细规划+规划许可”的管控要求,加强针对性和精准性,将用途管制规则细化到地块,确定地块用地性质和允许建设功能,细化地块面积、建筑密度、容积率与控制高度等内容,对重要地块进行更细致的城市导引。在坚持土地用途变化管理的基础上,赋予用途管制新的内涵,把土地利用强度、土地利用结构和土地利用方式等纳入用途管制的内容^[14]。强化对土地节约集约利用方面的要求,以及对生态空间保护方面的要求,实行包括用途类型、方式、强度及环境影响等在内的多维管控。

3.2 全要素管制,探索“山水林田湖草”综合管理

(1) 统筹陆海全域和地上地下立体国土空间管制。各类国土空间不是独立存在的,需要在国土空间上整体统筹考虑,推进用途管制从平面向立体转变。建议采取“分区管理+用海准入”的方式,制定区域准入条件,对海洋生态保护红线区等进行严格开发建设管控,通过详细规划、用海指标等管控开发规模、强度、用途与产业类型;采取“点状开发”的方式,制定准入条件,严格控制地下

矿产开发。对涉及海洋、矿业地块用途转变实施用途变更审批,防止不合理开发建设活动对生态的破坏。

(2) 统筹“山水林田湖草”各类自然资源要素。自然资源具有稀缺性、资产性、多用性,由此决定了自然资源既在生态保护中发挥源头和核心作用,也在经济社会发展中承载基础保障功能,必须统筹协调、集聚开发、综合利用^[15]。建议将“山水林田湖草”视为生命共同体统筹考虑、综合管理,形成统一的自然资源分类及认定标准,避免在分类管理体制下,同一自然资源有不同的类型认同问题^[16]。按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律,综合考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋及流域上下游的关系,进行整体保护、系统修复、综合治理。统筹人与田、水与山、土和树的关系,增强生态系统循环能力,有效维护自然界的生态平衡。

3.3 差别化管制,健全分区分类的用途管制制度

3.3.1 国土空间分区管制规则

根据主体功能区战略和国土空间规划,在确定全国各市、县主导功能基础上,明确用途管制分区和地类约束,实现差别化管理。例如,在城镇开发边界内,落实详细规划明确的允许、限制、禁止项目类型及相应的用地规模、强度、布局 and 环境保护等管控要求,对城镇及产业集聚区进行重点管控。在城镇开发边

界外,除了对生态保护红线和永久基本农田进行严格管控外,对于符合分区准入要求且不涉及永久基本农田等强制性控制要素情形的,可相应放宽土地用途管制,以增强规划的弹性和适应性。例如,对具有生态、农业属性的空间,可兼容准入特殊用地、区域基础设施用地与风景名胜设施用地等。制定城镇、农业、生态等各类空间的转化规则,增强对自然生态空间要素的管控。

3.3.2 国土空间分类管制规则

细化自然保护区、重要海域和海岛、重要水源地、文物等空间用途管制。按照使用性质,划分为不同的功能区,确定各功能区的基本用途。制定相关准入规则,明确列出该区域内可以进行的土地活动及严禁开展的活动。对生态保护红线范围内的土地实行最严格管控和保护,严格按照禁止建设的要求进行管理,实行正面清单管理和强度控制;生态保护红线外的土地按照限制开发的要求进行管控。对永久基本农田和耕地进行分级管理,永久基本农田实施严格保护,协调永久基本农田与其他空间的矛盾,保持永久基本农田的整体性、连续性与稳定性。对于一般农业空间,重点进行整治优化,实行负面清单管理和强度控制。

3.4 弹性协同管制,完善国土空间用途管制制度和机制

3.4.1 建立用途管制弹性机制

一是放宽对新型用地的管制要求。

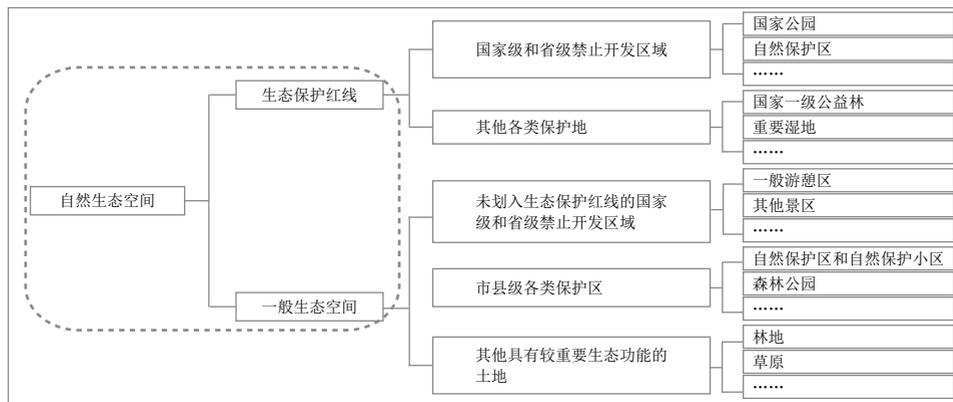


图1 自然生态空间划定图

在中心城区范围外的新型用地如旅游用地、生态与观光复合用地等，在不改变农用地用途、不涉及占用永久基本农田的前提下，可只需办理土地征收手续，在选址意见书或土地储备条件中标明用地的具体范围和规模，该部分用地可不计入新增建设用地计划指标，按符合规划进行审查。二是直接管制和间接管制相结合，从单一侧重指标控制和用途转变拓展到对空间利用效率和利用效益的管制。除了通过直接管制严格限制各类用地转换外，还要考虑用途管制对空间的限定性，同时兼顾经济发展建设和资源开发的可操作性，在空间中留有一定的弹性，支持生态产业发展，实现空间利用方式由粗放型向集约型转变。

3.4.2 健全国土空间开发许可制度和用途转用审批制度

2019年《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》提出了合并规划选址和用地预审、建设用地规划许可和用地批准的要求，主要是简化了开发边界内建设开发许可程序。建议下一步完善开发边界外的用途管制许可制度。

一是落实《若干意见》的要求，以行政村为单元编制村庄规划，将全部村域范围纳入乡村建设规划许可管理范围，参考开发边界内的详细规划，进行分区差异化管理。对于未编制村庄规划的地区，严禁对村庄居民点详细规划范围外的村民建房核发乡村建设规划许可。对于村庄居民点详细规划外的公益事业与产业用地，根据不同的权属和用地性质，以准入论证作为审批的依据，并建立相关标准体系。二是根据许可程度拓展和细化规划许可的建设类型及建设方式，以契合乡村现实需求和未来多元化发展的可能。建议对乡村建设许可管理实施弹性管理和类型增加。在充分考虑不破坏地方环境、充分挖潜存量的前提下，增加不同建设类型和建设方式许可弹性，通过分级管理方式对允许和限制产业、项目类型进行引导，申报相应权限部门予以审批。

3.4.3 完善生态补偿和利益调节机制，强化生态保护

一是探索建立多元化的生态补偿制度。统筹考虑生态产品价值、生态保护红线与生态保护成效等因素，建立多元化生态补偿制度，打通从“绿水青山”到“金山银山”的转化路径。鼓励相关省（市）建立省内流域上下游之间、不同自然生态空间之间的生态补偿机制，对省以下生态红线规模比例较高、管制效果较好的地区，通过转移支付给予适当奖励。探索采取土地征收方式，强化对各类自然资源要素，尤其是生态价值较高的资源的保护。二是探索建立市场化的利益协调机制。充分发挥市场机制在自然资源配置中的基础性作用，建立健全自然资源和生态产品的价格形成机制及市场交易机制；探索将生态保护红线和生态空间纳入政府购买公共产品范围，建立生态保护专项基金和对产权人的直接补偿机制；探索通过赎买、租赁、置换、改造提升、入股及合作经营等多种方式进行利益补偿。

4 结语

用途管制制度是国际上普遍实施的国土空间发展管理制度，也是当前我国国土空间开发与保护的核心制度之一，在贯彻落实党中央国务院提出的大力推进生态文明建设要求、保障国家资源安全和生态安全、实现中华民族的永续发展方面将发挥重要作用。新时期的用途管制制度重点在于处理好各类自然资源要素的关系，既要“山水林田湖草”视为有机统一的整体进行统一管制，又要结合不同自然资源要素的特点提出差异化的管制手段。这就要求自然资源管理者理清空间用途关系，在前端的国土空间规划编制实施过程中对国土空间格局的调整优化做出安排，在后端的许可审批管理上对不同属性的用地转换规则做出明确要求。值得注意的是，用途管制制度的设计不能“一刀切”，要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。■

[参考文献]

- [1] 李彦平, 刘大海. 国土空间用途管制制度构建的思考[J]. 中国土地, 2019(3): 27-29.
- [2] 文兰娇, 张晶晶. 国土空间管制、土地非均衡发展及外部性研究: 回顾与展望[J]. 中国土地科学, 2015(7): 4-12.
- [3] 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.
- [4] 张迪. 日本农地政策特点及对我国的借鉴意义[J]. 国土资源情报, 2006(1): 30-36.
- [5] 韩璐. 美国森林资源管理探究与启示[J]. 林业资源管理, 2015(5): 174-181.
- [6] 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): 89-94.
- [7] 叶勇, 苗丰涛. 德国森林管理制度建设经验及启示[J]. 农业科学研究, 2016(2): 53-57.
- [8] 张俊峰. 西方土地发展权制度对我国土地管理制度改革的启示[J]. 中国经贸导刊, 2012(11): 19-21.
- [9] 黄毅. 城市混合功能建设研究——以上海为例[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [10] 许超诣. 国外空间规划体系的现状格局与法律依据研究[J]. 建筑工程技术与设计, 2016(19): 78-79.
- [11] 林坚. 土地用途管制: 从“二维”迈向“四维”——来自国际经验的启示[J]. 中国土地, 2014(3): 24-26.
- [12] 顾林生. 国外国土规划的特点和新动向[J]. 世界地理研究, 2003(1): 60-70.
- [13] 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, 2016(6): 201-204.
- [14] 祁帆, 贾克敬, 邓红蒂, 等. 自然资源用途管制制度研究[J]. 国土资源情报, 2017(9): 13-20.
- [15] 董祚继. 统筹自然资源资产管理和自然生态监管体制改革[J]. 中国土地, 2017(12): 10-13.
- [16] 黄贤金. 美丽中国与国土空间用途管制[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018(6): 6-12.

[收稿日期] 2020-03-26