

国土空间规划许可制度建立面临的问题与对策

□ 毕云龙, 徐小黎, 李 勇, 谭丽萍, 杨壮壮

【摘 要】新一轮的机构改革后,国土空间用途管制成为自然资源部“两统一”职责的重要组成部分,被提升到国家战略层面。国土空间规划许可制度作为国土空间用途管制主要执行措施之一,其如何建立完善的制度体系,是近期备受关注的课题。文章剖析了国土空间规划许可制度当前面临的基本形势和主要问题,探索性地提出建立国土空间规划许可制度的相关建议:构建全要素国土空间规划许可制度、构建多样化国土空间规划许可管控措施、优化国土空间规划许可路径、探索国土空间规划许可分级管制制度和完善国土空间利用事中事后监管机制。

【关键词】国土空间;规划许可;政策建议

【文章编号】1006-0022(2021)02-0045-05 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】毕云龙,徐小黎,李勇,等.国土空间规划许可制度建立面临的问题与对策[J].规划师,2021(2):45-49.

An Analysis of the Problems and Strategies in the Establishment of National Territory Spatial Planning Approval System/Bi Yunlong, Xu Xiaoli, Li Yong, Tan Liping, Yang Zhuangzhuang

【Abstract】The national territory space governance has become an important mission of “two unification” as a national strategic reform, and the integration of planning approval institution has become a focus issue recently. The paper analyses the current situations and major problems of national territory spatial planning approval system, and puts forwards strategies as follows: establishing national territory spatial planning all-element approval system, diversification of planning governance measures, improvement of planning approval paths, exploring tiered governance institution, and integration of land and space supervision mechanism.

【Key words】National territory space, Planning approval, Policy suggestion

党的十九大报告提出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。2018年,自然资源部组建,国土空间用途管制成为其“两统一”职责的重要组成部分。作为用途管制的主要执行环节,国土空间规划许可制度的建立,是科学合理利用国土空间的重要举措。

1 国土空间规划许可制度建立面临的现状与形势

自1998年修订的《土地管理法》首次明确提出“国

家实行土地用途管制制度”,到2018年自然资源部组建并统一行使所有国土空间用途管制职责,在这30年间,土地、林业、住建等部门陆续参与相关工作,逐步探索建立了各类资源的许可制度,许可客体逐步从建设开发活动管理、耕地保护,拓展到面向全域国土空间与全类型要素。新时期,有必要全面梳理各部门的管制对象、程序和手段,根据机构改革要求调整权限、优化程序,统筹构建全新的国土空间规划许可制度^[1]。

国土空间规划许可制度是对国土空间开发利用的行为进行行政许可^[2],是国土空间用途管制的主要执

【基金项目】自然资源部财政项目(21103000000190004)

【作者简介】毕云龙,中国地质大学(北京)地球科学与资源学院博士研究生,自然资源部咨询研究中心国土生态研究所副所长、助理研究员。

徐小黎,博士,自然资源部咨询研究中心国土生态研究所所长、研究员。

李 勇,博士,自然资源部咨询研究中心国土生态研究所副所长、助理研究员。

谭丽萍,博士,自然资源部咨询研究中心国土生态研究所副研究员。

杨壮壮,硕士,南京国图信息产业有限公司助理规划师。

行环节,其明确了自然资源开发利用和建设活动的空间载体用途及使用条件。国土空间规划许可制度主要包括空间准入许可、空间转用许可和开发利用与监管机制等。其中,空间准入许可是通过制定空间准入正负面清单,对国土空间开发利用进行前置审查;空间转用许可是依据完善的审批制度,限制过度的国土空间开发和用途改变;开发利用与监管机制主要是监督建设项目在建设中和完工后是否违反相关规划、具体地块用途规定等。

随着《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号)(以下简称《若干意见》)等文件的出台,国土空间规划体系逐步清晰,国土空间用途管制制度方向已经明确^[3]。下一步,在国土空间规划确定的空间用途及开发利用限制条件的基础上,加快完善国土空间规划许可制度,构建上下协调、全域全类型的空间准入许可、空间转用许可和开发利用与监管等机制,是未来一段时期需要重点关注的工作。

2 国土空间规划许可制度建立面临的问题

自进行机构改革以来,规划编制、实施和监督等管理事权得以整合,自然资源部门“多审合一、多证合一”、“标准地”供应改革、土地计划管理方式改革和“用地审批权下放”等一系列改革举措,解决了审批环节多的问题,简化了申报材料,提高了审批效率。然而,当前多项改革举措主要是对与耕地相关的审批许可制度进行优化,在国土空间规划许可制度方面,还存在一系列急需解决的问题。

2.1 国土空间规划许可制度缺乏统筹协调

当前,国土空间规划许可管理面临形式合、实质未合的现实困境,主要存在三方面的问题。一是各要素行政许可

制度缺乏统筹协调,因涉及机构职能、审批层级等复杂因素,耕地、森林、草原、湿地和水域等要素开发利用审批并未在审批内容、审批程序和审批要件等实质内容上实现融合与整合。例如,部分地区林业与草原主管部门虽由自然资源主管部门统一领导和管理,但行政级别与自然资源主管部门的级别相同。另外,当前对于占林的建设项目,仍是先进行占林补林的前置审批,再进行用地预审和规划选址,在加强顶层设计和协调沟通方面存在困难。二是现阶段的国土空间规划许可仍聚焦在土地利用方式及其转变上,仅是对“农转非”及占补平衡(包括耕地、林地等)做出了相应规定,其他空间用途转用的审批制度尚不完善。此外,因机构改革前各空间开发利用审批权限分散在各部门,缺乏对空间立体利用的考虑及对空间利用强度和空间布局结构的约束。三是相关审批制度有待优化。《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》(自然资规〔2019〕2号)中的“多审合一”是基于各项规划职能都整合到自然资源部,在现有法律法规政策框架下进行的探索、尝试,更多的是形式上的合并,通过缩短审批时间来优化营商环境。因此次改革未授权相关“破法”审批职能,不利于深入探索各个审批环节的内在联系,诸多审批延续了以往用地预审和项目选址意见书的模式,仍存在简化整合的空间。

2.2 国土空间规划许可分级管制制度尚未建立

机构改革后,多数许可管制的手段、工具和政策集中到新组建的自然资源管理部门,其政策协调的重点将从横向部门之间转到纵向不同层级的政府之间。然而,当前国土空间规划的许可制度仍沿用了以往各类空间许可制度,未建立统一的分级管制制度,导致国土空间规划许可制度存在诸多现实问题。同时,受城市发展、各资源要素开发利用程度

不同等因素的影响,各类空间分级管控发展程度不均,缺乏统筹。例如,土地利用的审批事权分级管制较为完善,《关于授权和委托用地审批权的决定》(国发〔2020〕4号)(以下简称《决定》)的出台明确了各级政府用地审批权限,提高了审批效率。但是,当前转用审批分级管理制度或是未形成或是缺乏完善的系统管理,从现实情况看,如何坚持立改废释并举,破除原有空间分割的审批制度是值得探讨的问题。另外,中央和地方政府的事权仍存在界限不清的现象,为了加强空间管控和对地方政府的约束,现行各类空间许可制度多为指标管控,缺乏弹性,出现了空间规划和用途管制刚性有余、弹性不足、指标过多等问题,尚未形成“上下联动、左右协调”的国土空间规划许可分级管制制度。

2.3 国土空间准入许可制度交叉重叠

当前,国土空间准入许可制度定位不同,规则各有侧重,覆盖范围交叉重叠,多头管理。现行的国土空间准入许可制度多数是各部委立足于自身职责,以突出自身功能定位特点为出发点,主要以调整产业结构、提升业务水平、转变发展方式、优化营商环境、合理利用资源和保护生态环境等内容为着力点。例如,国家发展改革委和商务部印发《市场准入负面清单(2019年版)》是从发挥市场的决定性作用出发,根据行业、产业的类别列出禁止准入类和许可准入类清单,目的是构建公平开放透明的市场规则;国家发展改革委印发的《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》是以不同重点生态功能区的资源环境承载能力为基础,实行产业准入负面清单,防止重点生态功能区退化,推进空间的合理利用;工信部针对重点行业出台准入条件的目的是逐步淘汰落后产能,推动不具备竞争力的产能有序退出。在空间准入规则和条件方面,各类清单的管制方向和宗旨本质上是相同的,但具体管制措施和手段不同、审批

主体复杂、管理范围交叉重叠,甚至存在重复审批的问题,导致企业项目推进困难,地方政府政策实施难度加大,不利于营商环境的进一步优化。

2.4 国土空间利用的事中事后监管困难

在落实“放管服”改革相关举措的大背景下,事中事后监管尤为重要,但目前仍存在“重审批、轻监管”的现象。一是在用地规模和占用耕地方面的审批制度存在行政效能过低、论证把关不严的问题,这些均属事中事后监管不力行为,且在实际审批环节中大量存在。例如,建设单位未经报批就改变土地用途或者扩大用地范围,导致合法审批的项目不再符合相应的供地政策、产业政策,变成了违法用地,受招商引资、保地方就业等影响,这些行为并未得到相应处罚。因而,对于此类情况需进一步深入研究并加以解决。二是现有的规划编制和管理主要关注中心城区,农村用地缺少规划统筹和具体政策依据,易导致农村项目选址缺乏法律依据和保护,或未履行相关审批程序但项目实际已落地甚至已建成,在实际中难以进行有效监管^[4]。三是在“放管服”改革背景下,部分国务院国土空间许可权限按照相关要求已经或者正在下放,但未解决当前事中事后监管存在的问题。在权限下放的同时,在国家层面坚持严格把关,并有序解决现有监管问题,从当前形势来看仍存在一定困难。另外,由于基层人员的能力有限和技术水平的不足,各部门之间的沟通缺乏有效联动机制,难以形成合力,短期内在实施操作层面难以建立协同的监管机制,致使事中事后监管存在盲区。

3 加快探索建立国土空间规划许可制度的对策

国土空间规划许可制度的建立应整体谋划、系统塑造,对许可的要素、具体管制的措施、如何实施、权力分配和

监管机制等方面进行深入探索。对如何建立系统的国土空间规划许可制度体系(图1),笔者认为需考虑以下5个方面。

3.1 探索建立全要素国土空间规划许可制度

可考虑将土地、林地、草地、湿地和水资源等要素的利用进行统一管理,加快推进全空间要素占用审批规则的制定,通盘考虑全要素计划的规模制定、布局分配等方面的具体措施,强化对农用地、林地、草地、湿地和水资源等空间占用报批、节约集约情况,以及城乡建设用地增减或增存挂钩和低效用地依法改进或腾退情况的综合评估,逐步建立差别化的管理制度^[5]。

(1) 依托较为完善的农用地转用具体规则,参考林地保护分级制度,加快推进其他空间要素占用审批规则的制定,对已有的规则进行再研究,并结合审批制度的新形势、新要求,进行相关制度的修改完善,实现全要素国土空间规划

许可有规可依,并逐步实现全要素国土空间规划许可制度横向平衡、层次清晰、纵向审批分级权责对等。

(2) 在建立全要素空间规划许可制度时,需以全要素计划管理的规模、布局等为切入点。具体措施包括:完善现有计划管理制度,酌情统筹管理占林、占草、占湿地和占用水资源,以及生态用地指标^[6];制定占林、占草、占湿地和占用水资源指标时,以占用耕地计划指标管理方式为参考,具体资源要素指标需包括相应资源的保有量、相应资源补充量和相应资源转用量;生态用地指标的使用需单列计划,对建设生态项目,应予以鼓励,在制定较为完善的评价体系的基础上,进行生态建设项目的综合评估,可考虑不占用其区域的建设用地指标^[7]。

(3) 存量建设用地作为国土空间全要素之一,应加强管理。发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用,推动盘活存量土地,优化低效产

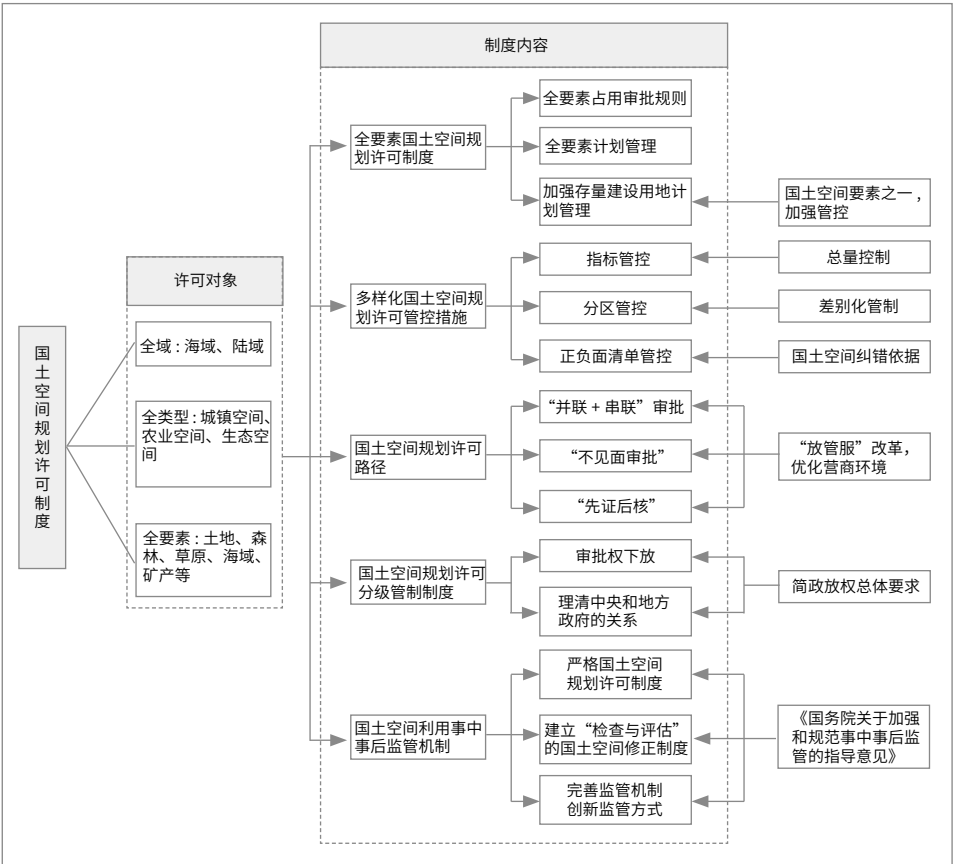


图1 国土空间规划许可制度体系基本框架图

业用地结构和布局,出台有关政策,切实助推企业通过再开发、改造和合作等多种方式盘活存量用地,对政策运用得好、实际操作具有积极影响的地区或企业,酌情给予政策或指标奖励。

3.2 构建多样化国土空间规划许可管控措施

按照简政放权、放管结合的总体思路,以完善国土空间规划许可制度为核心,探索构建多样化国土空间规划许可管控措施,以指标管控为“底盘”,完善国土空间规划许可制度的分区管控,加快推进建立正负面清单准入机制。

(1) 指标管控^[8]。指标管控是国土空间规划许可的重要手段,构建占林(草)、占(用)水等约束性指标体系时,初期可考虑以管理永久基本农田的方式来管理占重点林区等指标,并将占重点林区纳入约束性指标管理,同时强化生态空间和城镇空间内的指标化管理,将部分要素占用纳入约束性指标管理。

(2) 分区管控。以双评价为基础,合理确定不同区域的城镇空间、农业农村空间和生态空间。依据不同空间的管制规则,制定其空间规划许可具体实施细则,严格执行指标管控措施,强化差别化的分区管控思维,动态调整各分区国土空间规划许可的具体实施措施,以适应不同的分区分管制度^[9]。

(3) 国土空间正负面清单管控。国土空间正负面清单的制定需充分对接国土空间规划功能分区和地区发展的具体要求与定位,落实正负面清单管控机制。建议采取以下措施:对于生态空间,按照其功能定位,采用正面清单管控,细化确需开发建设项目的名单、具体开发利用的措施等,严格限制人类开发活动,减少对生态功能的损害;对于农业空间,需按照农业生产服务的基本定位,以正面清单管控为主,限制非农建设,确保农业生产活动有序进行;对于城镇空间,由于其是经济建设的主要区域,应遵循可持续发展的基本理念,坚持负面清单

管控,结合实际情况,适度开发,建立留白机制,发展多元化产业,提供宜居空间。

3.3 优化国土空间规划许可路径

(1) 充分结合地区实际情况,继续优化用地审批和规划许可,按照《决定》的具体要求,在试点地区结合用地审批权下放工作的实际开展情况,在优化审批程序、精简审批报件和压缩办理时限等方面加强实操性研究,初步构建“上下联动、左右协调”的用地审批和规划许可基本工作机制。

(2) 积极研究落实“不见面审批”的实操措施,结合地区发展现状,充分发挥大数据的优势,许可将申请单位(个人)的需核实材料上传网络审核,提高行政事项的办理效率。在许可项目精简、许可流程再造的基础上,使许可制度回归服务化初衷。

(3) 在优化国土空间规划许可路径的同时,完善窗口单位的工作制度,在防止相关单位或个人“不作为”的同时,完善人性化办公机制,提高办事人员的工作效率。对许可办理全程实行电子监察,促进许可办理全程透明。逐步构建信用体系,尝试“先证后核”许可管理新模式,有效落实“不见面招投标”,可在有条件的地区进行试点工作,发挥先行先试的带头作用。

3.4 探索国土空间规划许可分级管制制度

根据《若干意见》的具体规定,各级国土空间总体规划编制的内容各有侧重,全国国土空间规划侧重战略性,省级国土空间规划侧重协调性,市县和乡镇国土空间规划侧重实施性。国土空间规划是用途管制制度实施的依据,而国土空间规划许可是用途管制实施的重要环节,应充分结合国土空间规划编制情况,分级实施国土空间规划许可管控具体措施^[10]。

(1) 结合《决定》的具体实施情况,

有序推动国家层级关于授权和委托用林、用草、用水和用海等审批权限的下放工作,在用林方面可考虑国家级重点项目占用的国有重点林区审批权由国务院下放到省级林业主管部门,并在国务院自然资源主管部门进行备案;在用水和用海等使用或占用审批方面均考虑下放权限。同时,出台相关政策文件以明确国家层级关于授权和委托具体审批权及开展相关工作的试点地区,统筹推进各项审批权限下放的具体实施细则的制定。

(2) 结合相关审批权限下放的实施情况,在完成自然资源确权登记和建立资源有偿使用制度的前提下,理清中央和地方对自然资源管理与审批的事权,加强上级政府对下级政府的国土空间开发的监督,即中央应依法依规对地方的国土空间开发进行指导,地方政府制定实施细则加以落实。遵循权责一致的原则进行分级管理,有利于杜绝地方政府通过“化整为零”的方式绕过中央或上级主管部门对国土空间开发利用的审批监管。

3.5 完善国土空间利用的事中事后监管机制

按照《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发〔2019〕18号)的具体要求,继续夯实监管责任,健全监管规则 and 标准,创新和完善事中事后监管方式。

(1) 各级自然资源主管部门根据自身职责,结合资源调查工作,适时对占用耕地、林地和草地等资源要素的情况进行摸底,对违法违规占用问题要究其根源,分类妥善处理,如确实违法占用,则切实处理;如因社会经济发展而导致部分企业所占用资源要素已不符合当前规划或产业发展方向时,需考虑实际情况,逐步推进此类企业有序退出,避免出现“一刀切”的现象。

(2) 定期对出台后的国土空间规划进行检查与评估,按照国民经济社会发展实际和规划实施情况,动态调整完善国

土空间规划。国土空间规划许可具体事项需按照国土空间规划调整方向,及时完善和优化,为国土空间利用监管提供依据。

(3) 改进现有监管机制,探索监管创新模式,对现有监管标准进行再梳理,推动事中事后监管程序规范化。同时,构建审批许可事项会审、联审基本制度^[11],有效发挥制度的约束性作用^[12]。需要说明的是,建立政府联席会议制度不能一蹴而就,虽然已有学者提出该建议,但是对于如何建立合理、具有可操作性的政府联席会议制度并没有具体的说明。

[参考文献]

- [1] 城市规划学刊编辑部. 国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 1-13.
- [2] 林坚, 武婷, 张叶, 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): 2 200-2 208.

- [3] 朱蕾. 发达国家国土空间用途管制比较及对我国的借鉴[J]. 上海国土资源, 2019(4): 46-50.
- [4] 王玉虎, 徐泽. 改革开放以来建设项目选址管理的回顾及思考[C]// 共享与品质——2018 中国城市规划年会论文集, 2018.
- [5] 官卫华, 叶斌, 何流. 改革开放 40 年以来南京城乡规划发展的演进——兼谈新时代国土空间规划的融合创新[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 32-41.
- [6] 毕云龙, 徐小黎, 李勇, 等. 完善国土空间用途管制制度的再思考[J]. 中国国土资源经济, 2020(4): 78-83.
- [7] 毕云龙, 徐小黎, 齐瑞, 等. 完善生态补偿机制的几点思考[J]. 国土资源情报, 2020(1): 51-56.
- [8] 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.
- [9] 谭丽萍, 徐小黎, 李勇, 等. 基于地方国土空间用途管制实践的思考[J]. 国土

资源情报, 2020(2): 8-12.

- [10] 王新哲. 地级市国土空间总体规划的地位与作用[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 31-36.
- [11] 穆虹. 坚持和完善生态文明制度体系[J]. 宏观经济管理, 2019(12): 8-11.
- [12] 李帅. 地方自然资源行政管理部门内部组织与协调研究——以佳木斯市为例[D]. 北京: 中国地质大学, 2019.

[收稿日期] 2020-07-20

[上接第 44 页] 要帮助, 可为以高质量发展、高品质生活、高水平治理为目标的国土空间规划编制与实施工作提供重要支持。当前, 国土空间规划体系仍在重构过程中, 国土空间现状调查的内容与要求仍有极大完善空间: 一是目前国家已筹划构建自然资源调查监测体系, 但需以“三调”工作成果为基础加快形成森林、湿地、草原、水、海洋等自然资源的底板数据, 支撑已全面启动的国土空间总体规划, 以及各类国土空间专项规划的编制工作; 二是与其他调查相比, 我国大部分城市的权籍调查工作尚处在起步阶段, 如何摸清不同层级、不同类型国土空间规划对于权籍调查范围和深度的要求, 发挥权籍调查对国土空间规划编制的支撑作用仍需要进一步深入研究; 三是人口普查、经济普查和农业普查等全国性经济社会普查信息, 也应与国土空间调查、自然资源调查同步推进, 最重要的是, 经济社会信息与空间信息能够匹配关联, 共同建立层次化、结构化、

关系型、可拓展的数据体系, 形成网格化管理、集成化应用的数据网络, 对于科学编制国土空间规划是更强有力的支撑。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国国土资源部. 县级土地利用总体规划编制规程(TD/T 1024—2010)[S]. 2010.
- [2] 中华人民共和国建设部. 城市规划编制办法实施细则(建规字〔1995〕333号)[S]. 1995.
- [3] 中华人民共和国国家林业局. 林地保护利用规划林地落界技术规程(LY/T 1955—2011)[S]. 2011.
- [4] 彭冲, 王朝晖, 孙翔, 等. “数字总规”目标下广州土地利用现状调查与思考[J]. 城市规划, 2011(3): 46-53.
- [5] 郑晓华, 杨纯顺, 陶德凯. 基于数字城市的城市土地利用现状调查数字化实践——以南京市城市总体规划为例[J]. 国际城市规划, 2010(2): 43-47.
- [6] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于城市总体规划编制试点的指导意见(建规〔2017〕199号)[S]. 2017.

- [7] 中华人民共和国国土资源部. 第二次全国土地调查技术规程(TD/T 1014—2007)[S]. 2007.
- [8] 朱江, 尹向东, 杨箫丛, 等. 多规合一[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.
- [9] 彭高峰, 朱江, 尹向东. 统筹规划, 规划统筹: 探索空间规划改革[J]. 城市规划, 2017(增刊1): 5-12.
- [10] 常新, 张杨, 宋家宁. 从自然资源部的组建看国土空间规划新时代[J]. 中国土地, 2018(5): 25-27.
- [11] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019(12): 17-26.
- [12] 严金明, 王晓莉, 夏方舟. 重塑自然资源管理新格局: 目标定位、价值导向与战略选择[J]. 中国土地科学, 2018(4): 1-7.
- [13] 中华人民共和国自然资源部. 自然资源调查监测体系构建总体方案(自然资发〔2020〕15号)[S]. 2020.

[收稿日期] 2020-03-31