

杭州国土空间用途管制体系架构研究

□ 高 群, 潘 蓉, 杨毅栋, 蒋迪刚

〔摘 要〕 市级国土空间用途管制是本轮国土空间规划的核心内容,是协同纵向和横向政府事权,贯穿规划编制、实施、监督全过程,确保规划刚性控制和发挥战略引领作用的重要保障。文章基于空间治理和规划变革的视角,分析了当前杭州国土空间用途管制的实施现状与存在的问题,针对规划管理全过程系统“补短板”,初步探索了市级层面统一国土空间用途管制的框架思路,从管制基础、管制方式、管制实施和监测监管等方面深化关键举措的研究,以期对杭州国土空间总体规划的编制与实施提供支撑,并为同类城市提供有益参考。

〔关键词〕 国土空间规划;用途管制;杭州

〔文章编号〕 1006-0022(2021)10-0049-06 〔中图分类号〕 TU984 〔文献标识码〕 B

〔引文格式〕 高群,潘蓉,杨毅栋,等.杭州国土空间用途管制体系架构研究[J].规划师,2021(10):49-54.

Territory Space Use Governance System at City Level, Hangzhou/Gao Qun, Pan Rong, Yang Yidong, Jiang Digang

[Abstract] The territory space use governance at city level is the core of the new round national territory spatial planning, and it coordinates vertical and horizontal administrative powers, runs through the planning compilation, implementation, and supervision, and ensures both rigid control and strategic guidance. From the perspective of spatial governance and planning reform, the paper analyzes the status quo and problems of territory space use governance in Hangzhou, makes up for the shortcomings of the planning management process, studies the framework of territory space use control at city level from governance base, governance method, governance implementation, and governance monitoring. It provides an important support for the new round national territory spatial planning, and a reference for other cities.

[Key words] National territory spatial planning, Use control, Hangzhou

0 引言

党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,《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》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”。空间规划的系统变革是推进空间治理现代化的重要举措,国土空间用途管制贯穿国土空间规划全过程,亟需建立和完善国土空间用途管制体系机制。在杭州的快速城镇化进程中,各类空间规划发挥了重要的作用,成为各级政府和相关部门依法履职的重要抓手。杭州通过编制空间规划实施用途管制,约束和引导国土空间保护与开发利用,但在规划实施的过程中,多规不协同的矛盾

日益凸显,规划各自为政、事权错配,管制空间重叠、相互掣肘等影响了规划的效力和政府的行政效能,因此亟需建立全域覆盖、统一有效的国土空间用途管制体系和行政运行体系。基于此,本文以空间治理体系和治理能力现代化为导向,在空间规划体制机制改革的基础上,以杭州为例探索国土空间用途管制与之响应的路径,为国土空间规划的编制与实施提供支撑。

1 空间规划变革与统一用途管制的认识

党的十八届五中全会明确了建立由空间规划、用途管制和差异化绩效考核等构成的空间治理体系。空间治理是将资源配置作为治理方式,对国土空间进行

〔作者简介〕 高 群,高级工程师,注册城乡规划师,杭州市规划设计研究院院长。

潘 蓉,通讯作者,硕士,高级工程师,注册城乡规划师,杭州市规划设计研究院副总规划师、规划研究中心主任。

杨毅栋,教授级高级工程师,注册城乡规划师,杭州市规划设计研究院副院长。

蒋迪刚,硕士,工程师,现任职于杭州市规划设计研究院。

科学、高效、公平和可持续的利用，同时实现地区之间相对均衡的发展。由于空间是一切行为的载体，空间治理通过空间规划手段对国土空间保护开发格局进行优化，对资源要素进行管控和引导，本质上是通过国土空间用途管制政策制度的一系列安排，实现经济社会可持续发展的战略意图。空间规划经历了不同阶段的改革发展，形成了以“分部门、分层级、分阶段”为主要特征的规划体系，在实践中规划政策工具成为不同部门之间的博弈工具，“政出多门、规划打架”等现象大大降低了空间规划调配空间资源的统筹能力。纵观空间规划的演变历程，各地对“多规合一”的探索也从未停止，过去许多地区的实践探索往往停留在技术层面的合一，但近年来逐步从技术合一转向面向治理转型的体制机制重构。

机构改革后空间治理体系得到全面重构，由自然资源主管部门履行两个“统一行使”职责，第一次实现了由市级国土空间总体规划统领全域国土空间开发保护，形成了统一底图、统一规划、统一规则、统一平台，协同了不同部门和不同层级政府的管理事权，建立了覆盖全域的空间管制分区体系和政策框架，向上承接了宏观战略意图，向下进行了分级分类精准传导，达成了最大的空间治理共识。杭州借此机会建立全过程实施—监测—评估—更新机制、面向高质量发展的弹性适应机制，逐步形成一个具有整体性的空间治理新范式。

2 杭州国土空间用途管制现状与问题

2.1 管制体系上未形成事权分异下的多规协同和全域统筹

过去杭州国土空间用途管制的职责分散在规划、国土、环保、林业和农业等相关部门，存在规划编制不协同、管制空间交叉重叠、管制政策相互矛盾、管制存在真空地带等现象。各部门根据

自身事权编制相应规划作为用途管制的依据，本质上是一种要素分割、条块切割的模式，尽管该模式对于单一要素或空间有较强的针对性，但由于不同规划对于同一空间对象的价值认知不同，规划编制的基础数据数来源不同、统计口径不一，规划依据、期限、内容、方法等往往存在较大差异，不同规划对同一空间用途划定与布局存在矛盾，难以避免出现管制规则制定的冲突，而规划实施中的多规打架和推诿扯皮行为也大大降低了行政效能。

分散的用途管制体系对国土空间的整体性、系统性考虑不足，不仅割裂了山、水、田、林、湖、草各自然生态要素之间的有机联系，还割裂了人与自然之间的共生共融，难以形成全域国土空间的统筹和制度体系的统一。过去杭州的城市总体规划管理主要集中在城市建成区，对杭州原主城六区的管理主要为限定建设用地的结构、规模和类型等，而对原萧山、余杭、富阳、临安四区的管理主要为控制城乡结构、建设用地总规模等，对外围桐庐、建德、淳安三县（市）仅从城镇体系等角度提出指引。这种管控强度的差异使对相关部门外围生态和农村地区的管控逐步丧失，既不利于统筹市域空间资源配置，又降低了规划的权威性。因此，对于杭州这类大都市地区，国土空间规划管理要统筹全域全要素，重点体现为市级层面的统一管制、底线约束、目标引领和结构性控制。

2.2 管制方式侧重数量指标控制而缺乏对空间管制效力的考量

过去宏观层面的用途管制方式主要局限在计划管理，注重指标调控，而对空间的约束主要集中在建成区。这种方式虽能在指标上达到数量管控目的，但也逐渐暴露出在新形势下的不适用性。例如，年度土地利用计划与土地用途管制的战略要求不协同，导致管制内容过于强调各类用地的数量；逐级下达指标

的模式存在着层层利益博弈，最后下达的指标未必符合地方实际的战略发展需求。同时，基层政府更关心如何争取更多的指标和更大的自主权，而弱化了

对土地进行科学合理的管理。

此外，现行空间用途管制旨在保护生产能力，对于耕地、林地和水域等管制主要以保障粮食和资源安全为重点，而弱化了对空间整体的协同和对生态系统的保护。例如，在对耕地实行用途管制时要求实施耕地占补平衡政策，但在实际操作中，各地区往往为了实现占补平衡，把一些具有重要生态功能的湿地、低缓坡土地开发成耕地，从而导致植被减少、水土流失及生态系统被破坏等一系列问题。因此，面向高质量发展的规划管控要统筹兼顾，充分发挥空间管制的综合效力。

2.3 管制制度设计应对发展不确定性和市场灵活性的弹性不足

总体规划对城市未来发展的战略引领较多反映在土地使用的战略布局和安排上，以往缺乏对应事权的管制制度设计在实际管理中难以兼顾规划的刚性和弹性的要求，进而弱化了总体规划的权威性。杭州在大都市区化的发展过程中，一方面城市在不断扩展，另一方面老城区的各类设施在不断老化，难以适应新时代下市民更高层次的需求。总体规划对于老城区用地功能和布局的严控，在一定程度上提高了总体规划面向实施管理的效率，但由于缺乏弹性制度的配套，不能适时、适度地对用地进行灵活调整，掣肘了旧城区有机更新和新兴业态的用地开发。对于周边城区，杭州缺乏具有针对变化的发展形势的适应性和弹性管控制度，“法外之地”的不断出现和法定规划的常规性调整，减弱了总体规划刚性管控和战略引导效能。

在深化要素市场化配置改革背景下，国土空间规划的制度安排应做到“放活”与“管好”的有机结合，在符合空间规划

和用途管制要求的前提下，通过规划弹性制度设计和建立动态维护更新机制，降低规划实施成本，同时提升监管和服务能力，以此确保总体规划实施的持续有效。

2.4 管制政策实施缺乏与层级事权匹配的传导体系与监管机制

市级总体规划应当是城市发展蓝图和实施行动的统一，阶段目标的实现需要相应的规划实施内容、主体和政策安排，不论是规划编制还是实施管理，都需要建立规划与事权的对应关系。但在实践中，这种对应关系往往容易被忽略。例如，对于体现总体规划公共价值导向的强制性内容的管控，在实施中需要规划体系的整体传导，但在实际操作层面，各地试图实现总体规划对微观层面规划的直接指导，甚至于在规划的监督执法中过度依赖总体规划。目前，杭州已建立起基本完备的分级规划体系，在总体规划之下编制了分区规划和专项规划，详细规划已基本实现控制性详细规划单元全覆盖，并按照“单元—街区—地块”3个层次建立管控体系，且在非集中建设地区开展了郊野单元规划试点。但杭州仍存在总体规划传导不顺的问题，未形成从市级到分区、再到控制性详细规划的传导与兼容性原则，造成层次不清晰、实施内容繁杂或缺位、总体规划作为上位规划和编制依据的作用发挥不足等问题，导致了规划实施监管的缺位。

规划面向全过程管理的关键是指明各类主体按照规划的要求需要坚持什么立场、需要具体做什么和怎么做，这也是用途管制制度体系设计的重点。因此，重点梳理规划实施主体的职责和任务尤为关键，分层、分类的传导体系也是规划实施的重要保障。

3 杭州国土空间用途管制体系创新架构

国土空间用途管制要贯穿规划的全

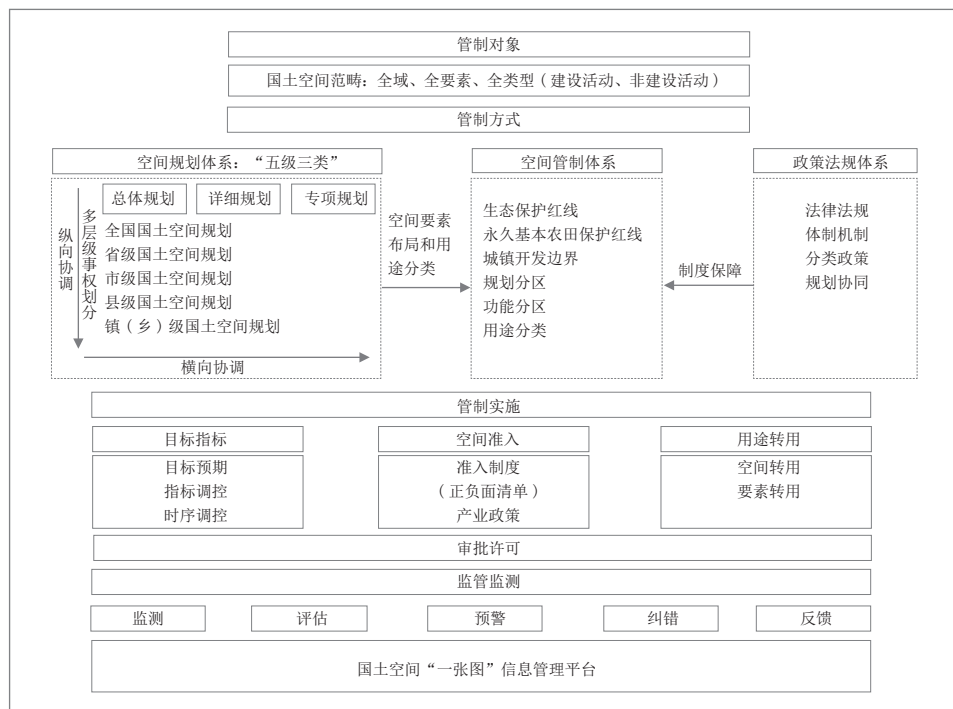


图1 杭州市级国土空间用途管制体系架构

过程管理，兼顾规划效率与公平，使底线思维和战略思维统合、全域协调和分级管理协同。杭州探索了耦合规划编制、实施、监管全过程的市级国土空间用途管制基本框架，构建了包括管制对象、管制方式、管制实施和监管监测等内容的全过程闭环管制体系。同时，杭州以国土空间全域、全要素、全类型为管制对象，以国土空间规划为管控依据，以政策和法律法规制度体系为保障，以目标指标管理、空间准入管理、用途转用管理为主要手段，统一行使国土空间用途管制，并对全过程进行监督监测，实现用途管制流程体系与制度体系协同，立足国土空间“一张图”信息管理平台，凝聚最大空间共识，形成统一的国土空间用途管制框架（图1）。

3.1 强化国土空间规划统一用途管制的权威性

保证空间治理长远有效的基础是统一多元主体的行为准则，国土空间具有物理空间固定的基本属性，基于国土空间“一张底图”的规划编制、决策部署和各项应用，是形成共同行动纲领最基

本的依据和保障。行使国土空间用途统一管制是化解要素分散管理矛盾的重要手段，也是规划体系改革的应有之义。构建“一张底图”的前提是强化全域管理，实现对所有空间管制的全覆盖，补足事权分异下诸如生态空间管制缺口等短板。同时，构建“一张底图”还需要强化全要素管理，应用系统治理理念实现“山水林田湖草”全要素统一管制，破解要素管制的相互掣肘，以及强化全类型管理，统筹国土空间保护、开发、修复等各项活动，深化国土空间用途类型、利用方式、强度和效率等管制规则，形成管制实施中部门协作的基础，逐步推动现行配套政策法规等制度体系的协同和完善，强化国土空间规划统一用途管制的唯一性和权威性。

3.2 探索构建“三线四区”的空间分区体系

杭州以第三次全国国土调查成果为基础形成了坐标一致、边界吻合、属性多元的“一张底图”，为现阶段国土空间的现状评估、各项应用和面向长远空间治理的基础信息平台的建设提供支撑。

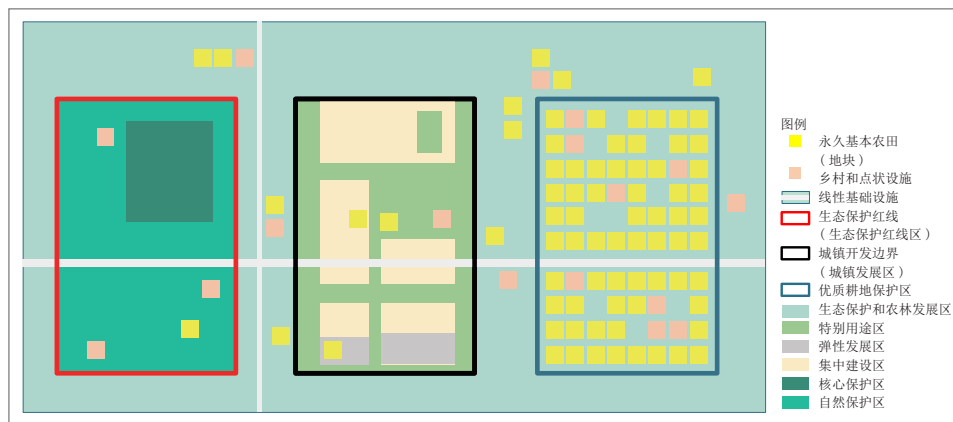


图2 “三线四区”国土空间用途管制分区

基于统一的底图和国土空间保护开发格局目标，杭州探索建立“三线四区”空间管制分区，通过在市域层面划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界3条控制线，以及划分生态保护红线区、优质耕地保护区、生态保护和农林发展区、城镇发展区四大基本用途分区（图2），统筹布局生态、农业、城镇三类空间，并根据三类空间管控重点与目标的差异，建立差异化的空间分区管制规则。

3.3 建立基于空间分区的统一管制规则

明晰不同空间分区保护与开发的多元价值目标，综合运用目标指标管理、空间准入管理、用途兼容管理和用途转用管理等制度手段，兼顾管控制度设计的刚性和弹性，探索制定统一的用途管制规则。

目标指标管理内容包含在对资源的宏观调控的事权中，重点落实主体功能定位下各类空间管制政策分区的预定目标和指标任务，管制结果是国土空间保护开发格局的优化，以及形成更高水平保护和更高质量发展的新格局。

空间准入管理是体现因地制宜的管制制度设计的重点，杭州探索了基于四类管制分区的差异化准入制度，其中生态保护红线区和优质耕地保护区强调分区底线约束，建立空间准入“正面清单”，在国家管制制度的基础上，结合杭州实

际，针对生态保护红线内存在部分村庄、人工商品林等，细化管控规则设计，统筹生态保护和民生需要；引导零散的永久基本农田向优质耕地保护区内集中布局，提高永久基本农田的连片度和面积占比，设置优质耕地保护区内永久基本农田的占比下限。生态保护区和农林发展区按照生态保护、乡村特色产业发展、村庄建设等主导用途实行“约束指标+分区准入+用途转用”和“详细规划+规划许可”管制。城镇发展区按照集中建设区、弹性发展区和特别用途区进行分类管理，实行“详细规划+规划许可”管制。

生态保护和农林发展区、城镇发展区（尤其是特别用途区）是保护和开发矛盾最为突出的区域，也是弹性规则设计的重点，以特别用途区为例，杭州探索了特别用途区土地用途兼容管理制度，按照特别用途区主导功能的差异对特别用途区进行细分，在保护特别用途区主导功能的前提下，兼顾城市必要建设活动和适度人为活动的需要，按照可兼容、不可兼容、有条件兼容探索各类城市功能在特别用途区内的兼容性规则（表1），以实现更好的保护和更合理的利用。

用途转用管理更倾向于面向实施管理，重点是细化用途转用许可的依据。在基于空间分区和差异化空间准入的要求下，明确每一类空间内不同要素之间的转换规则。转换的前提是符合规划分区管控的目标要求，符合主体功能和指

标管控要求，符合底线管控要求，同时利于国土空间用地布局优化，利于生态保护、耕地保护和集约高效发展。

3.4 完善用途管制实施流程架构

国土空间用途管制流程的整合优化是统一管制制度实施的重要保障。杭州围绕国土空间规划提出的保护与开发总体目标，以分区、分类指标为约束，以用途空间准入为前提，优化国土空间开发利用许可制度，统筹自然资源部、生态环境部和农业农村部等各部门审批职能，整合各要素用途转用审批程序，完善各类资源使用许可，构建统一的全要素转用审批、规划许可、建设许可制度（图3），将空间使用质量、效率、环境影响等纳入许可范畴，丰富许可内涵，落实空间管制目标，促进自然资源高效利用，推动社会经济高质量发展。

4 面向规划全过程管理的用途管制传导与实施

4.1 构建对应分级事权的实施传导体系

杭州按照分级管控、事权对应、全域覆盖的原则，建立市级国土空间总体规划、县市国土空间总体规划（分区国土空间规划）、乡镇国土空间规划（片区国土空间总体规划）、详细规划四层级传导体系。

市级国土空间总体规划是由杭州市级人民政府组织编制，是指导和约束杭州市各级、各类国土空间规划编制实施的依据。县级国土空间总体规划包括县（市）国土空间总体规划和分区国土空间规划。上城区、拱墅区、西湖区和滨江区由杭州市规划和自然资源局会同各区人民政府编制分区国土空间规划；萧山区、余杭区、临平区、富阳区、临安区和钱塘区由区政府会同杭州市规划和自然资源局编制分区国土空间总体规划；淳安县、建德市、桐庐县由县（市）人民政府会同县（市）

规划和自然资源局编制县（市）国土空间总体规划。乡镇级国土空间总体规划包括乡镇国土空间规划和片区国土空间总体规划。单个乡、镇的乡镇国土空间总体规划由乡、镇政府组织编制。各地可因地制宜将若干乡镇（街道）作为一个规划片区，由其共同的上一级政府组织编制片区国土空间总体规划，规划片区应由分区规划确定。市辖区的乡镇（片区）国土空间规划由区政府和市规划和自然资源局共同组织编制，由乡、镇政府及街道具体负责。详细规划包括开发边界内的控制性详细规划和开发边界外的村庄规划。控制性详细规划和村庄规划要落实上级国土空间总体规划要求，对具体地块用途和强度做出实施性安排（图 4）。

4.2 强化对下位规划约束引导的精准性

市级国土空间总体规划对下位规划传导的强制性内容主要包括：①生态保护红线面积、永久基本农田保护面积、耕地保护面积、建设用地总规模和新增城乡建设用地指标等各项约束性指标；②生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界（集中建设区、弹性发展区和特殊用途区）“三条控制线”；③包含“市级历史文化保护线（紫线）及管控要求，市级公园绿地、水体等开敞空间的控制范围（即绿线、蓝线）和管控要求等的城市四线”相关内容；④住房、教育、卫生、养老和文化体育等各类城乡公共服务设施配置标准。市县国土空间总体规划和分区国土空间规划应进一步提出乡镇级国土空间规划、详细规划、村庄规划的分解落实要求，以实现对市级国土空间总体规划的传导。

4.3 构建规划向公共政策转化的新路径

深化研究和制定国土空间规划编制、实施、监督、评估和动态调整的全过程配套法规、政策文件及实施细则，适时

表 1 特别用途区土地用途兼容规则示意

	特别用途区功能规划分类					
	风景名胜区类	山体类	水体湿地类	景观廊道类	交通廊道类	重大基础设施廊道类（管线、高压走廊）
农村宅基地	√	√	√	√	×	×
居住用地	×	×	×	×	×	×
公共设施用地	▲	▲	▲	▲	▲	×
城镇村道路用地	▲	▲	▲	▲	√	√
城市轨道交通用地	▲	▲②	▲④	▲	√	×
交通枢纽用地	×	×	×	×	√	×
交通场站用地	√	√	√	√	√	×
公用设施用地	▲	▲	▲	▲	▲	▲
绿地与广场用地	√	√	√	√	▲	▲⑥
铁路用地	×	×	×	×	√	√
公路用地	▲①	▲③	▲⑤	×	▲	▲

备注：√为可兼容，×为不可兼容，▲为有条件兼容。有条件兼容的必要说明：①指公路用地不得直接穿越风景名胜区核心区域；②指轨道线穿越特别用途区需进行相关技术论证、符合相关规划要求；③指公路用地不得大面积占用山体；④指轨道线穿越特别用途区需进行相关技术论证、符合相关规划要求；⑤指公路用地不得直接穿越水体、湿地；⑥指仅允许建设防护绿地。

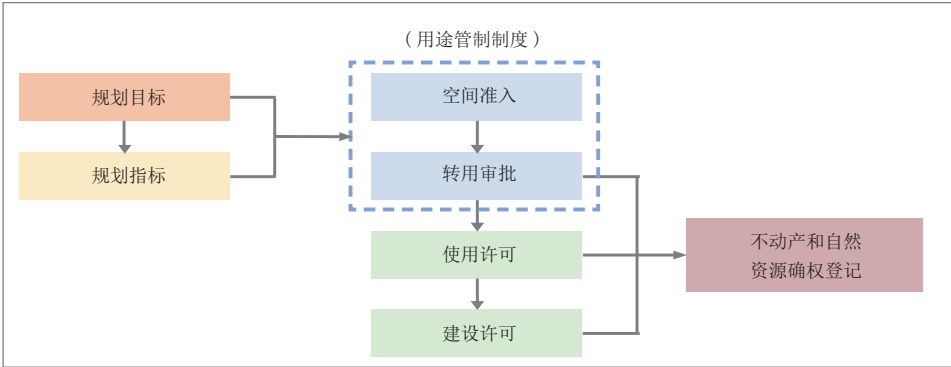


图 3 国土空间用途管制流程示意

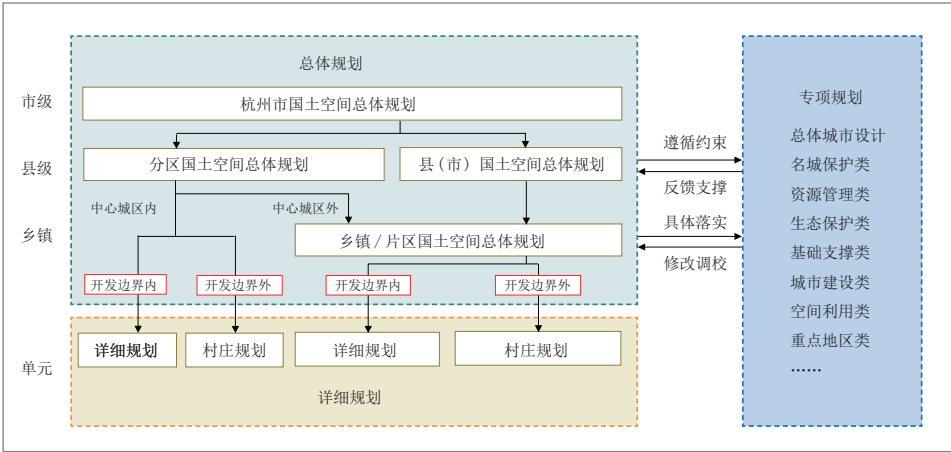


图 4 “四级三类”规划传导体系

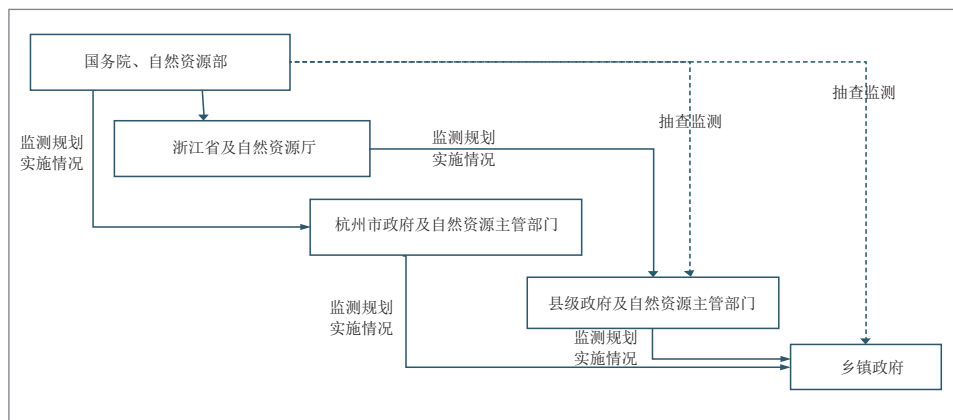


图5 监测预警主体与事权示意

启动杭州国土空间规划相关地方性法规的制定工作，确保国土空间规划管理全面纳入法制轨道，保障规划目标的实现与空间管控的有序实施。制定有利于国土空间规划编制、实施的政策，重点从高质量产业、高品质生活、城市更新、土地综合整治、用地精准供应、自然资源统一管理和生态保护修复管理等方面着手，研究制定重点领域和重点地区配套政策，明确时间表和路线图，强化规划的公共政策属性，保障规划有效实施。

4.4 建立分级监测—评估—预警机制

市级自然资源主管部门会同有关部门动态监测市县和乡镇国土空间总体规划的实施情况、规划变更程序合规情况等。县级自然资源主管部门对乡镇级规划实施情况开展动态监测和预警，还可定期针对城镇开发边界内详细规划、村庄规划、县级专项规划的实施开展情况进行规划监测评估预警。将监测结果形成周报或月报，为国土空间规划实施工作的反馈和修正，为近期建设规划、年度实施计划的编制、调整和优化提供依据。

由市人民政府委托有关部门和专家，对国土空间规划的实施情况进行年度体检和五年评估，体检和评估内容需征求公众意见，以及市人大常委会、市政协相关部门意见，体检、评估报告及征求意见的情况需要报送市人民代表大会常务委员会审议。年度体检报告用于指导

下一年度规划实施计划、近期建设规划、本级人民政府年度实施计划等。五年评估报告用于指导和约束规划修改、修编。同时，对突破或即将突破国土空间规划中界定的各类管控底线要求、约束性指标的情况进行及时预警（图5）。

5 结语

国土空间规划是国家空间发展的指南，是可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，也是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。杭州在建立国土空间规划体系和用途管制体系等领域做出了一些探索实践，但目前各部门职能权限交叠、市一区规划事权不清、语言体系不统一等诸多问题仍难以在短时期内解决，还需在接下来的工作中充分厘清各部门涉及的空间规划方面的相关事权；充分明确各级政府在国土空间规划体系中的事权；充分利用、融合原规划体系和原国土体系中的语言体系及人才体系，才能更好地在统一用途管制，在城市治理体系与治理能力现代化的道路上迈出坚实的步伐。

[参考文献]

- [1] 张京祥，夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019(10): 2 040-2 050.
- [2] 刘卫东. 经济地理学与空间治理[J]. 地理学报, 2014(8): 1 109-1 116.

- [3] 何梅，汪云. 武汉城市生态空间体系构建与保护对策研究[J]. 规划师, 2009(9): 30-34.
- [4] 中共中央，国务院. 生态文明体制改革总体方案[Z]. 2015.
- [5] 杭州市人民政府办公厅. 杭州市城市总体规划实施评估. 2018.
- [6] 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.
- [7] 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): 9.
- [8] 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.
- [9] 岳文泽，王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考[J]. 中国土地科学, 2019(8): 8-15.
- [10] 邓红蒂，袁弘，祁帆. 基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 23-30.

[收稿日期] 2021-04-09