

面向全域全要素统一空间管制的市级国土空间规划编制探索

□ 詹美旭，席广亮

[摘要] 空间规划是空间管制的基础和依据，空间管制是空间规划实施的重要手段。文章在梳理用途管制与规划编制关系演变的基础上，研究面向全域全要素统一空间管制的市级国土空间规划编制技术响应路径，提出市级国土空间规划兼具战略性、协调性和操作性，应在编制中理清不同层级政府部门在市级空间规划中的关注重点与管理空间，完善具有规模、质量、效率和价值等综合性导向的规划管控指标体系，理顺实体空间、功能空间与管理空间之间的逻辑关系，构建覆盖全域、层次清晰与上下衔接的规划分区体系，制定底线约束与激励引导相结合的规划管控规则。

[关键词] 空间管制；空间规划；规划分区体系；规划管控与指标体系；规划管控规则

[文章编号] 1006-0022(2021)10-0034-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] A

[引文格式] 詹美旭，席广亮. 面向全域全要素统一空间管制的市级国土空间规划编制探索 [J]. 规划师, 2021(10): 34-40.

Urban Territory Spatial Planning Compilation for Whole Area and All Elements Control/Zhan Meixu, Xi Guangliang

[Abstract] Spatial plan is the basis of spatial governance, while spatial governance is an important means of planning implementation. With a review of the interactive evolution between planning and land use control, the paper argues that urban territory spatial plan shall be strategic, coordinated, and feasible, clarify the key issues and management content of different administrative departments, integrate governance indices with scale, quality, efficiency, value orientations, reorganizes the logic of physical space, functional space, and management space, establishes whole area zoning system with clear levels, and makes planning governance rules incorporating bottom line restriction and incentives.

[Key words] Spatial governance, Spatial plan, Zoning system, Planning governance and indices system, Governance rules

0 引言

国土空间是生态文明建设的载体，国土空间用途管制制度是生态文明制度体系的重要内容。《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”。国土空间用途管制是为实现自然资源的合理利用与优化配置，通过空间规划和空间政策的强制力，维护空间开发与保护的有序、协同、善治，并为国土空间开发、保护、利用和整治制定的一系列制度及规范^[1]。学术界目前对国土空间用途管制的研究涵盖了政策制度、理论分析、分区划定技术、规划许

可与清单管理、用途转用与监测评估和市场化用途管制规则等方面^[2-4]。新时期用途管制的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”视为有机的整体进行统一管制，又要结合不同自然资源要素的特点和不同层级的行政管理空间提出差异化、精细化的管制手段。已有研究探讨了国土空间用途管制与国土空间规划之间的耦合联动关系^[5]，得出了国土空间规划确定的强制性内容、规划指标体系、规划功能分区和重点项目清单是空间用途管制的重要依据，规模分解与年度计划管理、指标约束与占补平衡、规划许可与转用审批、用地预审与项目清单管理等是空间用途管制落实规划的重要手段等结论。目前，关于国土

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (42071202)

[作者简介] 詹美旭，高级工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。

席广亮，博士，南京大学建筑与城市规划学院副研究员。

空间规划与空间用途管制关系的研究多侧重于探究其总体性的关系和响应,对不同层次类型的空间规划的空间管制规则研究较少,同时对于适应全域全要素系统空间管制的规划编制技术仍有待深入探索。

基于此,本文以生态文明建设为导向,在梳理与研究用途管制及规划编制耦合关系的基础上,以满足全域全要素统一空间管制为目标导向,从分级权责对等、指标约束传导、规划分区管控和空间管制规则等方面探索市级国土空间规划的编制技术路径,为市级国土空间规划编制提供新的思路方法,并为提升空间治理能力、实现国家治理体系现代化提供支撑。

1 空间管制与空间规划的耦合关系演变及存在问题

1.1 空间管制与空间规划的耦合关系演变

国土空间用途管制来源于土地用途管制,涉及规划、实施和监督3项核心职责。一般认为,在国际上比较广泛运用的土地用途管制最早出现于19世纪末期的西欧和北美,是政府针对城市土地市场“失灵”采取的行政措施,目的是解决城市化快速发展过程中土地利用的负外部性、公共资源保护乏力和私人产权垄断等问题,并经历了关注土地利用效率的土地用途管制、关注经济社会和环境治理相统一的城市空间用途管制,以及关注生态保护和自然资源统筹利用的自然生态空间用途管制等阶段^[6]。我国建立土地用途管制制度的初衷是为了保护耕地,《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》首次提出“用途管制”的概念;《中华人民共和国土地管理法》的修订标志着我国土地用途管制制度的正式确立;《中华人民共和国城乡规划法》的出台标志着以“一书三证”为代表的城乡建设空间规划许可制

表1 自然资源要素的管理事权划分

管理层级	土地资源	林地资源	湿地资源	矿产资源	草地资源、水资源、海洋资源
全国	土地管理的宏观决策权属于中央和省级政府,包括规划审批权、总量控制权和征收征用权等	负责永久和临时使用林地的审核、审批	制定国家重要湿地认定标准和管理办法,明确相关管理规则和程序,发布国家重要湿地名录	制定矿产资源战略、规划和相关政策,决定矿业权授予方式,直接收取矿产资源收益,建立信息平台	中央与地方管理事权暂不明晰
省级		负责永久和临时使用林地及国有森林经营单位使用林地的审批	制定地方重要湿地和一般湿地认定标准及管理办法,发布地方重要湿地和一般湿地名录	配合国家制定矿产资源战略、规划和政策,负责跨市县矿业权审批,构建省级信息平台	
地市级	土地管理的微观执行权属于地方,主要是市、县政府,包括规划计划执行权、土地登记权、存量用地审批权和违法案件查处权等	负责临时使用林地审批	市、县人民政府负责落实	负责辖区内各类矿产矿业权登记、审批、发证、监督和管理	
县级		负责临时使用林地及非国有森林经营单位使用林地的审批			

度的基本成熟;《自然生态空间用途管制办法(试行)》提出要建立覆盖全部国土空间的用途管制制度,以国土空间用途管制替代以往的土地用途管理,这标志着用途管制从平面的土地走向立体空间,从割裂的单要素管制迈向“山水林田湖草”生命共同体的综合管制,从耕地和林地保护转向生态空间、农业空间、城镇空间的全要素综合管制。

我国国土空间用途管制主要依据法律、政策、规划和行业标准,并围绕规划编制、实施许可及监督管理三大环节展开,形成了前置审核、有偿使用、变更补偿和监管督察等制度框架。其中,土地用途管制最为成熟,形成了较为完善的法律体系、规划体系、政策体系和技术标准体系,其管制的重点是依据规划控制建设用地规模、保护耕地及规范建设行为,管制方式主要是空间分区和指标控制,管制手段主要是行政审批和规划许可;林地用途管制是以林地保护利用规划为基础建立的与土地审批相衔接的机制,林地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政策;湿地和水资源用途管制制度体系相对独立且不完善,其以水功能区划为基础,采取总量控制、分区管理及占用审批补偿的思路,与土地用途管制相似,其具有整合的基础^[7]。

1.2 空间管制与空间规划的协同问题

随着国土空间规划体系的不断改革发展,空间规划与用途管制的关系也趋于复杂。国土空间规划已不再是静态的蓝图规划,而是一个包括编制、审批、实施、监测和修订的动态过程,涵盖编制实施、监测评估、法规政策和技术标准四大体系,其中每一项体系都与国土空间用途管制高度相关。目前,我国国土空间用途管制制度仍处于探索阶段,空间规划与空间管制之间的关系还不够紧密,相互支撑作用仍有待加强,两者之间的协同还主要存在以下4个问题。

一是规划管理空间存在差异,分级分类的权责治理不够清晰。虽然我国已经提出了构建统一的国土空间用途管制体系,管制主体也从相互独立的多个部门到统一的自然资源管理部门,但各类国



图1 国土空间规划中不同层级空间管制内容及特点

土空间用途管制技术标准尚未统一，统一空间用途管制的法律法规尚未出台，且自然资源管制职责仍分散在自然资源、林业、农业、水利和海洋等多个部门，针对林地、草地、水域和矿产等单要素资源，各部门依据现有相关法律法规分别编制了专项规划，并将其作为各类资源空间用途管制的依据。同时，各部门以自身事权为出发点划分空间类型，以单一要素为区划对象，以部门事权为主导的分区方案具有一定的交叉和重叠（表1）。此外，草地资源、水资源和海洋资源的管理事权划分还不明晰，在实施中难以统一和衔接，由此造成国土空间管理出现对象碎片化、目标差异化、空间叠置化和信息错位化的特征。

二是市级国土空间规划指标体系在体现“山水林田湖草”生命共同体系统性和综合管制方面存在不足。《市级国土空间规划编制指南（试行）》提出的指标体系不能够充分适应由“资源化”管理向生态、资源、资产“三位一体”自然资源管理体系转变的需要。规划指标体系以数量指标为主，质量和效率指标偏少且多为预期性指标，底线类指标尚未覆盖全部的自然资源，转用、占用类指标不足，缺乏价值指标，特别是在体现实物产品价值和生态服务价值指标方面还有待加强。

三是规划分区空间治理效果不明显。在我国，关于用途分区管制方面的研究相对全面和深入，但从多年实践效果上看，通过规划分区来传导空间管控要求的实施效果不明显，系统治理的思维与分区管制存在着一定的矛盾，宏观层面上的地域综合分区很难体现区域差异政策。同时，各层级规划分区之间缺乏衔接，空间传导机制不清晰。

四是管制规则对市场变化需求适应不足。国土空间用途管制重点强调对指标的落实，但对空间转换、空间利用规则的要求较少，缺乏复合用地的管制及转化规则，市场激励与引导手段不足，计划性、指令性色彩浓厚。随着新兴业态的不断出现，单一的用途管制无法满足复合用地的需求，同时由于各类规划缺乏统一的动态管理机制，各地在实践过程中因经济社会发展内外环境变化而不断对规划进行修改，忽视了用途管制在提高空间利用方面的作用。

2 基于统一空间管制的空间规划编制响应

面对新时代国土空间用途管制的改革要求，国土空间规划应当在编制过程

中同步考虑规划的实施效果，做好用途管制顶层设计，特别是科学确定管制目标、明确提出管制重点、合理划定用途分区、周密制订管制规则，为进行严格的用途管制创造条件，为国土空间开发、保护、利用和整治工作提供基础支撑。

2.1 完善权责对等与分工明确的国土空间治理体系

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，建立上下统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，同时这也是保障国家战略有效实施、促进治理体系和治理能力现代化的必然要求。为解决各级政府国土空间规划工作中存在的治理事权划分不清、衔接不畅及统一管理操作困难等问题，需进一步优化不同层级政府在市级国土空间规划的事权划分，厘清各类主体在国土空间治理中的权责关系，形成权责对等、分工明确、协同共治的分级、分类国土空间治理体系，实现“宏观调控—区域政策制定与监管—实施具体管制行为”的分离^[8]。

国土空间用途管制将规划内容划分为不同层次的管理事权，明确每个层次的管理要求（图1）。首先，规划管理的颗粒度既要精细化，也要允许适当的容差。根据管制事权层级性要与空间尺度性相匹配的原则^[9]，市级国土空间总体规划要对全国和省级国土空间规划的要求进行细化与落实。市级国土空间总体规划不仅需要落实国家安全战略、区域协调发展战略和主体功能区战略，保障和维护国家生态安全和粮食安全的生命线和底线，还需要满足上级政府在目标定位、底线约束、控制指标、相邻关系和空间布局等方面的控制性审查与整体调控需要，同时需要落实国家和省级国土空间规划在目标战略、开发与保护格局、资源要素保护与利用、基础支撑体系、生态修复与国土综合整治等方面的

规划内容。其次，市级国土空间规划需要对其行政区域内的开发保护工作做出具体安排，注重管控具体布局，保障“三区三线”的实际落地，明确规划分区的空间准入要求、条件和程度，开展规划分区与用地布局，制定交通市政基础、公共服务和城市安全防灾等设施的规模、

结构、布局和建设标准，并提出对下位规划和专项规划的指引，健全规划实施的传导机制（表2）。

2.2 建立和完善综合的规划管控指标体系

规划管控指标是国土空间规划中加

强规划实施与监测的重要基础，也是自然资源用途管制的核心。《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的规划指标体系分为空间底线、空间结构与效率、空间品质3个方面，涵盖了13个约束性指标、16个预期性指标和6个建议性指标。市级国土空间规划约束性指标体系

表2 市级国土空间规划响应不同层级的管理事权与审查要点（部分）

规划内容	内容细分	国家事权与编制要点	省级事权与编制要点	市级事权与编制要点
目标与战略	目标定位	落实国家约束性指标要求	落实省级约束性指标要求	制定国土空间开发保护目标定位，制定涵盖底线控制与地方特色的指标体系
	空间战略	落实国家安全、区域协调和主体功能区战略	落实省级国土空间开发保护战略	结合本地情况提出国土空间开发保护战略
主体功能区		落实国家级主体功能分区	落实省级主体功能区和政策单元	落实和细化主体功能区规划；探索主体功能区制度在基层落实的途径和配套措施
生态空间		落实国家级生态屏障、生态保护红线划定管控要求，以及国家确定的生态修复的重点区域、重大工程	落实省级生态屏障、生态廊道和生态系统保护格局；落实省级各类自然保护地格局、规模和名录；落实生态保护红线的总体格局和重点区域；落实省级生态修复目标、重点区域和重大工程	明确自然保护地布局、规模和名录；形成生态保护格局和开敞空间网络体系；统筹划定生态保护红线；明确生态修复的目标、重点区域和重大工程
农业空间		落实国家耕地和基本农田保护任务	落实省级农业生产结构和空间布局；落实永久基本农田的总体格局和重点区域；落实农村建设用地总量的指标要求；落实省级土地整治目标、重点区域、重大工程	优化农业生产空间布局；重点保护集中连片的优质耕地、草地，统筹划定永久基本农田；明确具备整治潜力和生态退耕、耕地补充的区域；提出村庄布局优化的原则和要求，划定村庄建设边界；明确土地综合整治的目标、重点区域和重大工程
城镇空间		落实城镇开发边界划定管控要求	落实城镇化与城镇体系，落实产业发展空间，落实城镇开发边界的总体格局和重点区域	明确城镇体系的规模等级和空间结构；明确产业发展空间布局；统筹划定城镇开发边界；明确实施城市更新的重点区域和城市更新空间单元
历史文化与景观风貌		—	落实省级历史文化保护体系和名录；落实区域整体保护措施	划定自然和人文资源的整体保护区域；明确历史文化保护体系，确定保护名录，明确历史文化保护范围；提出全域山水人文格局的空间形态引导和管控原则，对特色景观地区提出针对性管控要求等
规划分区与用地布局	规划分区	—	—	划分规划分区，中心城区细化至二级规划分区；制定用途管制规则
	用地布局	—	—	落实城镇开发强度分区和空间形态控制要求；明确中心城区城市功能布局和用地结构；落实城市结构性绿地、水体等开敞空间的控制范围和均衡分布要求
	土地利用	落实国家建设用地规模	落实省级分配的建设用地规模	确定全域用地规模和比例；确定中心城区各类建设用地总量和结构
基础设施支撑体系	基础设施	落实国家重大交通、能源、水利和信息通信等基础设施项目	落实预留基础设施廊道；落实基础设施空间布局和规划要求	明确综合交通系统发展目标，优化重大交通枢纽设施布局、公共交通体系与设施布局；提出市域重要交通廊道和能源通道空间布局、重要线性工程网络布局，以及重大水利工程布局；提出中心城区基础设施规模和网络化布局；优化政策性住房和居住用地结构及布局；完善社区生活圈
	公共服务	—	落实城乡公共服务设施配置要求	提出分区、分级公共服务体系体系和公共服务设施布局原则及标准，确定用地总量和结构比例
	城市安全与综合防灾	—	落实防灾、减灾的防治标准和规划要求；落实各类防灾、抗灾和救灾通道	明确城市安全与综合防灾体系设施布局；确定主要灾害类型的防灾目标、设防标准和布局要求，划定灾害风险区和洪涝风险控制线；提出应急避难场所、疏散通道的布局要求；预留应急和大型危险品存储用地

表3 可拓展性指标体系建议

指标维度	指标类别	具体指标	属性	指标来源
规模	资源总量	高标准农田面积、矿产资源开采量等	约束性	《土地利用总体规划编制审查办法》
	资源转用	年度占用耕地面积、年度整治补充耕地面积、年度造林、种草面积和新增生态修复面积等	约束性	《退耕还林条例》(2016修订);《耕地后备资源调查与评价技术规程(TD/T 1007—2003)》
	保护底线	水源保护区面积等	约束性	《饮用水水源划分技术规范》(HJ 388—2018)
质量	资源质量	耕地地力等级、林地质量等级、草原质量等级、水质达标率等	约束性	《耕地地力调查与质量评价技术规程(NYT 1634—2008)》;《草地资源调查技术规程(NYT 2998—2016)》
效率	资源消耗	单位GDP能耗下降率;单位GDP使用建设用地下降率等	约束性	“十四五”规划等
	产出强度	单位面积粮食产量等	预期性	《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》
	循环利用	工业用水重复利用率	预期性	《节水型企业评价导则(GB/T 7119—2018)》
价值	实物产品价值	动植物产品价值、矿产品价值等	预期性	从自然资源核算到自然资源资产负债表编制等获取数据
	生态服务价值	固碳释氧、涵养水源、调节气候等	预期性	同上

在全面落实省级国土空间规划约束性指标的基础上,增加了针对建设用地、空间结构与效率、空间品质等方面的约束性指标,体现了规模、质量、效率和价值的综合性导向(表3)。

为了加强规划管控指标的空间管控要求,使之适应全域全要素的空间管制需求,并加强其与相关部门空间管理指标的衔接,应结合空间用途管制的需求适当增加地方特色性指标,提升指标体系的国土空间系统性和整体性功能,形成覆盖规模、质量、效率和价值4个维度的自然资源管控指标体系。在规模方面,应关注总量、底线和转用指标,增加森林、草原等底线控制指标,强化年度占用耕地面积、年度整治补充耕地面积、年度造林、种草面积等转用指标;在质量方面,应考虑增加耕地、林地、草原等质量指标;在效率方面,应关注资源消耗、产出强度、循环利用指标,增加如单位GDP耗水量、单位GDP能

耗下降率等指标;在价值方面,可围绕实物产品价值、生态服务价值两个方面设置指标,实现资产增值。在对指标进行管制时,由于约束性指标涉及公共核心利益,可通过合理配置公共资源和行政力量确保指标实现。例如,自上而下地分解落实指标和监督考核指标的实现情况,将考核结果作为政绩考核和离任审计的重要参考依据,考核结果与建设用地指标、财政转移支付挂钩,形成奖惩分明的激励机制。预期性指标是指地方政府期望的发展目标,即各地政府需通过政策激励引导主体行为,并结合地方资源特征自行管理和监控,对于指标结果只做评价考量。

2.3 构建覆盖全域、层次清晰与上下衔接的规划分区体系

针对各层级规划分区之间缺乏衔接,空间传导链条不连续、不清晰等问题,要理顺空间、要素与功能之间的逻辑关

系,完善市(中心城区)一区县一乡镇多层次规划空间用途分区,构建覆盖全域、上下衔接的规划分区体系(表4)。

市域层面的分级体系要按照上位规划确定的相关指标和空间布局要求,划分包括生态、农业、城镇在内的多种功能空间,并向下位规划传导生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等控制性要求;统一划定生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区及海洋发展区共6类一级规划分区,通过分区管制制度,明确各分区的核心管控目标、主要国土用途构成及该分区准入或禁止等管制规则,传导国土空间规划管制政策。规划分区内可布局符合功能要求的配套用地与兼容用地,遵循“规模不变,形态可变”的原则对空间资源进行合理细化分配,在下层级规划中确定具体地块用途和布局,引导下层次国土空间规划用地布局,实现市域国土空间的差异化管理。在中心城区层面形成可以指导和约束详细规划的分区方案,将生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界等控制线落实到具体地块,以满足规划许可需求。在区县级和乡镇级层面,将上位规划确定的生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界等控制线落实到具体地块,为实施规划许可提供依据。

建立规划一级分区—二级分区—用地的分级传导机制。在国土空间一级规划分区的基础上进一步细化二级规划分区,引导区级规划和详细规划的功能用地布局。可采取“功能分区+指标控制+政策管控”等模式,突出各分区的功能与政策导向,以指导详细规划,保障城市战略框架的落实,但又不对其具体用地功能进行限制,弹性应对国土空间功能的复合性,避免在向下传导的过程中出现矛盾。国土空间保护类分区按照生态敏感程度、管制级别和自然要素管理部门等因素进行细化,国土空间开发类

分区按照主导功能进行细化。为应对市场经济的不确定性,通过柔性管控机制,为下一层级的规划编制实施预留弹性空间。在地类管制向空间管控转型的同时,面对多地类、多层级的国土空间转换问题,要在明确国土空间的功能复合性、空间嵌套关系的基础上,明确分区原则与技术方法,充分考虑规划分区的类型及其相应的要求,紧密结合当地国土空间开发利用活动的特色和需求,补充二级规划分区类型,进而提出空间准入与退出规则,构建国土空间开发利用与保护的鼓励、引导和约束机制。

2.4 制定底线约束与激励引导有机融合的管控规则

面对国土空间功能多元化、国土空间开发利用方式多样化、产业业态与利益主体复杂化等现实情况,需要在国土空间规划中制订底线约束,并将其与激励引导有机融合,体现鼓励、限制与禁止等多元导向的管制规则,为严格用途管制创造条件,为地方管理和创新活动预留空间。

首先,综合采用分区准入和审批许可等方式实现立体管控。应在市级国土空间规划中完善空间传导机制,将传统的单要素许可转化为区域许可和复合要素许可;做实、做细分区管制规则,对每一类分区提出明确的政策要求,包括重要控制性指标及其空间布局、空间格局与比例结构等内容,体现上位规划通过规模、结构、布局和时序等多种方式约束下层级规划的特点,确保国家和区域战略能够在地方各级国土空间规划方案中得到有效落实。在城镇空间用途管制规则的制定中,不仅要规定土地的用途,还要在空间要素的可持续利用上做出相应的规定,包括对建设密度、建设体量和投资强度等提出具体要求,以及满足地形、水体、植被等方面的保护性要求,实现多维的空间用途管控^[10]。

其次,探索“空间+要素”两级转用管控规则。厘清空间和资源要素两者之间的关系,建立统一的国土空间用途转用许可制度。在空间转用管控体系中,以生态环境保护为导向,明确生态空间、农业空间、城镇空间之间,以及同类空间内部的用途相互转换规则,建立差别化的国土空间用途转用机制^[11]。严格控制生态空间转用,强化自然生态空间管制,在生态保护红线内严格控制一切与提升生态服务功能质量、保护生态脆弱区域无关的开发利用活动;鼓励生态保护红线周边的农用地及建设用地通过生态修复项目转为生态用地,科学保护农业空间生产,落实最严格的永久基本农田保护政策,保障粮食安全,并合理控制设施农用地结构规模。优化城镇空间

用途管制路径,以包含“地块控规+村庄规划”的详细规划作为审批依据指导具体项目的实施,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。在要素转用管控体系中,建立“建设用地、耕地、园地、林地、草地和湿地”6类要素的约束性转用规则,完善占补平衡和增减挂钩制度,依托统一平台,统一要素转用条件、程序和流程,统一耕地、林地、草原、海域等各类国土空间用途管制的技术标准,实现各类国土空间的统一管制,确保各类资源要素变化合理、有序。

最后,促进用途管制与市场配置的有机统一。采取总量控制、弹性管制、

表4 市级国土空间总体规划规划分区空间传导链条与管控方式

一级规划分区	二级规划分区	空间传导链条(划定深度)	管控方式
生态保护区	—	国家(明确划定和管控原则)—省(总体规划、总体格局和重点区域)—市域(划示实体边界)—中心城区/区县/乡镇(划定到地块)	约束指标控制+正面清单管理+区域准入许可
生态控制区	—	市域生态片区/市域生态节点/生态廊道网络(区域—组团—社区)	区域准入+正负面清单管理
农田保护区	—	国家(明确划定和管控原则)—省(总体规划、总体格局和重点区域)—市域(划示实体边界)—乡镇(落实到地块)	约束指标控制+占补平衡+正负面清单管理
乡村发展区	村庄建设区	市域/区县(总体规划、格局和重点区域)—乡镇(划定乡村建设边界)	指标控制+规划许可
	一般农业区	市域划示特色农业生产空间载体(粮食生产功能区/绿色健康都市菜园/特色农产品优势区/现代化规模化养殖基地/都市农业公园)—区县/详细规划(功能用地布局)	分区准入+正负面清单管理
	林业发展区		
	牧业发展区		
城镇发展区	城镇集中建设区	市域(划示实体边界,规模不变,形态可变)—中心城区(细分主导功能/规划地类/开发强度分区/风貌分区,落实到地块)—乡镇(落实到地块)	详细规划+规划许可
	城镇弹性发展区	市域(划示,规模不变,形态可变)—区县(具体划定)	总量及比例控制+建设用地指标占补平衡+审批许可
	特别用途区	市域(划示,规模不变,形态可变)—区县(具体划定)	总量及比例控制+正面清单+规划许可,参照生态、农业空间管制
矿产能源发展区	—	市域(划示重要矿产资源保护开发的重点区域)—区县(划定控制范围)	分区准入+规划许可+总量控制

社区赋权、规划协议等带有激励性质的管制措施,合理划分行政干预与市场配置自然资源的法定界限,强化生态用地、公共设施用地等民生用地的政府管制,调整自然资源生态空间的政府干预和市场调节的范围。基于自然资源资产产权制度、有偿使用制度和生态补偿制度,充分发挥市场机制在国土空间开发保护中的作用,提高国土空间开发效率和生态环境保护水平。在坚持分区管制和用途许可的基础上,探索浮动分区、有条件建设、单元开发、点状供地、混合使用、绩效管理和开发权转移等管制模式,促进用途管制与市场配置有机统一。放宽对新型用地的管制要求,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。针对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,在不改变其农用地用途、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,并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,从而兼顾经济发展建设和资源开发。

3 结论与讨论

本文从研究国土空间规划和国土空间用途管制之间的耦合关系出发,指出空间规划与空间管制高度关联,但我国国土空间用途管制制度仍处于探索阶段,空间规划与空间管制相互支撑作用仍有待加强,并存在规划管理空间分级、分类的治理权责不够清晰,规划指标体系在体现“山水林田湖草”生命共同体系统性理念和综合管制方面依然存在不足,规划分区空间治理效果不明显,管制规则对市场变化需求适应不足等问题。为解决上述问题,本文提出要在市级国土空间规划编制中加强4点响应:①完善权责对等与分工明确的国土空间治理

体系,在总结国土空间规划中不同层级政府的管制内容与特点的基础上,厘清各类主体在国土空间治理中的权责关系,根据管制事权层级性与空间尺度性相匹配的原则,划分不同层次的管理事权和规划编制要点;②为了加强指标的空间管控要求,结合空间管制需求增加地方特色性指标,提升指标体系的国土空间系统性和整体性功能,形成覆盖规模、质量、效率和价值等维度的自然资源管控指标体系;③理顺空间、要素与功能之间的逻辑关系,完善市(中心城区)一区一县一乡镇多层次规划空间用途分区,构建覆盖全域、上下衔接的规划分区体系;④面对国土空间功能多元化、国土空间开发利用方式多样化、产业业态与利益主体复杂化等现实情况,通过综合采用分区准入和审批许可等方式实现立体管控,探索“空间+要素”两级转用管控规则及促进用途管制与市场配置有机统一等思路,制定底线约束与激励引导有机融合的管控规则。

目前,要真正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,还需要进一步加强国土空间规划与国土空间用途管制耦合和内在协同机制的研究,提高空间规划的操作性和适应性,同时还需要摒弃各要素分部门管理和保护的割裂体制,并通过推进国土空间全要素统一管控,强化山、水、林、田、湖、草等各要素之间的内在联系。□

[参考文献]

- [1] 钱竞,赖权有,郑沁.用途管制的扩展:从土地到国土空间[J].中国土地,2020(7):11-14.
- [2] 何冬华.市县国土空间用途管制的技术与制度协同——以佛山市南海区为例[J].规划师,2020(12):13-19.
- [3] 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.
- [4] 汪毅,何淼.新时期国土空间用途管制

制度体系构建的几点建议[J].城市发展研究,2020(2):25-29,90.

- [5] 张晓玲,吕晓.国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J].自然资源学报,2020(6):1261-1272.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 贾克敬,陈宇琛.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.
- [9] 林坚,赵晔.国家治理、国土空间规划与“央地”协同——兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J].城市规划,2019(9):20-23.
- [10] 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.
- [11] 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.

[收稿日期]2020-04-09;

[修回日期]2020-04-25