

本期主题：基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展

**【编者按】**第三次全国国土调查是近年来开展的一次重大国情国力调查，也是国家机构改革后统一开展的自然资源基础调查。2021年8月，国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局发布了《第三次全国国土调查主要数据公报》。“三调”数据显示，我国建设用地总量较“二调”时增加了26.5%，尽管建设用地的增加与经济社会发展的用地需求总体相适应，但仍然存在节约集约程度不够、低效和闲置土地大量存在、布局不尽合理等问题，城乡建设用地盘活利用具有较大潜力。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“基于‘三调’的用地结构与建设用地高效发展”为主题，分析基于“三调”的建设用地特征、效率、问题及成因，探讨建设用地高效发展的框架、策略与路径等，以飨读者。

# 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控体系与策略

□ 陆建城，吕飞，王雨村

**【摘要】**随着“三调”的完成、“三区三线”划定要求的提出及城乡建设用地低效扩张的持续，基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控研究成为新热点。文章通过对新中国成立后城乡建设用地管控历史脉络的梳理，阐述了基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控的理论基础与可行性，并构建了四级分区管控体系；在此基础上，以浙江省J区为例，通过“三调”数据的分析，总结城镇、农业、生态三类空间分区内城乡建设用地的发展特征，进而提出分区管控策略，即城镇空间实行以“指标+规模”为主的管控，农业空间实行以“提质+减量”为主的管控，生态空间实行以“拆减+修复”为主的管控。

**【关键词】**“三调”；“三区三线”；城乡建设用地；分区特征；管控策略

**【文章编号】**1006-0022(2022)08-0005-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**陆建城，吕飞，王雨村. 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控体系与策略[J]. 规划师, 2022(8): 5-11.

Construction Land Zoning System and Governance Strategies Based on the Third National Land Survey Data/  
Lu Jiancheng, Lü Fei, Wang Yucun

**【Abstract】** The study on the zoning governance of urban-rural construction land has become a hot spot as the third national land survey is finished and the new requirements of “three zones and three lines” on land use is proposed. The paper reviews the evolution of construction land use governance since the founding of the People’s Republic of China, elucidates the theoretical foundation and feasibility of construction land use governance based on the third national land survey, and establishes a zoning governance system with four levels. With J district in Zhejiang province as an example, the paper analyzes the data of the third national land survey, concludes the construction land use characters for town, agriculture, and ecology, and proposes zoning governance strategies: indices and volume control for town space, quality improvement and volume reduction for agricultural space, demolition and restoration for ecological space.

**【Key words】** The third national land survey, Three zones and three lines, Urban-rural construction land, Zoning characters, Governance strategy

## 0 引言

改革开放以来，我国城镇化建设取得了举世瞩目的成就，但城镇空间的无序蔓延扩张和建设用地的低效利用也暴露了一系列问题。依据自然资源部公布的“三调”数据，过去10年我国城乡建设用地增量高达

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目(51908390)、苏州市科协软科学研究项目、江苏省高校优势学科建设工程三期工程资助项目、江苏省高校哲学社会科学基金项目(2022SJYB1472)、苏州科技大学人文社科基金项目(XKR202103)

**【作者简介】** 陆建城，博士，苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师。  
吕飞，通讯作者，博士，苏州科技大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。  
王雨村，苏州科技大学建筑与城市规划学院教授、硕士生导师。

1.28 亿亩，增长率为 26.5%，而耕地面积减少了 1.13 亿亩，总量为 19.18 亿亩，表明新时期我国城乡建设用地面临严峻的管控形势<sup>[1]</sup>。在此背景下，2019 年国家制定并公布了《关于在国土空间规划中统筹划定并落实三条控制线的指导意见》，试图通过划定“三区三线”统一国土空间用途管制，进而实现国土资源的合理永续利用。

目前，国内学者对“三调”数据与城乡建设用地展开了一系列探索，主要内容包括：一是基于“三调”数据细化了城乡建设用地分类体系，为建设用地分类管控奠定了基础<sup>[2]</sup>；二是明确提出“三调”数据支撑了“三区三线”划定，是城乡建设用地优化调整的主要依据<sup>[3]</sup>；三是将“三调”数据与经济、社会、文化及多元大数据相结合，对城乡建设用地的规模与效率进行综合评价，并提出管控策略<sup>[4]</sup>；四是基于“二调”和“三调”数据，分析城乡建设用地的演化规律与特征，并结合国土空间规划“双评价”，探索

城乡建设用地的发展与更新模式<sup>[5]</sup>。

综上所述，国内关于“三调”数据与城乡建设用地的研究已形成初步成果，但也存在一些不足：一是现有研究集中于城镇空间内的建设用地，对农业空间和生态空间内的建设用地缺乏探析；二是缺乏基于“三调”数据的不同分区内城乡建设用地特征与管控策略的研究。由此，本研究以“三调”数据为基础，结合“三区三线”划定的现实背景，分析城乡建设用地分区研究的可行性，构建分区管控体系，并以浙江省 J 区为例，总结城镇、农业和生态三类空间内城乡建设用地的发展特征，进而提出分区管控策略。

### 1 新中国成立后城乡建设用地管控的历史沿革

新中国成立后，我国的土地管理制度经历了多次迭代，城乡建设用地管控也出现了多次变革（图 1）。

#### 1.1 计划性供给时期 (1949 ~ 1977 年)

新中国成立初期，我国实施城市土地国有与私有并存的制度。1950 年，新颁布的《中华人民共和国土地改革法》明确了农民的土地所有权，极大地提高了农村生产力。1956 年，国家开始对城市土地进行国有化改革，并成立建设部以管理城市建设。但城市建设用地采用自上而下的划拨方式，以及无偿、无周期和无条件的使用方式，直接导致其使用效率低下<sup>[6]</sup>。1958 年，全国城市规划工作座谈会明确提出纠正城市建设用地中的浪费问题，但整体效果不佳，建设用地仍呈现遍地开花之势<sup>[7]</sup>。1960 年，国家开始通过收紧建设用地供给的方式来限制城市建设用地扩张，并提出优化工业布局和整治居民点布点的要求<sup>[8]</sup>。随后的 10 年，城市规划工作和城市建设用地管控基本处于停滞状态。

#### 1.2 有偿使用改革时期 (1978 ~ 1995 年)

1978 年改革开放后，农村土地制度改革及乡村用地所有权与使用权的分离，极大调动了农民的积极性，也为城市建设用地使用权制度改革提供了借鉴。1979 年，全国人大颁布了《中华人民共和国外商投资法》，首次提出对外资企业征收建设用地使用费，并在深圳先试先行（1981 年），标志着城市建设用地使用制度改革的开始。1982 年修订的《中华人民共和国宪法》指明“城市土地收归国家所有，乡村土地收归集体所有”。1986 年，全国人大颁布《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），并建立专门的土地管理部门，标志着城市建设用地管控的合法化。1987 年，国务院开展建设用地有偿使用制度试点，并在深圳首次成功实践。1988 年，首次修正的《土地管理法》明确规定城市建设用地使用权可以依法出让、转让。1990 年，国务院颁布的《城镇国有土地

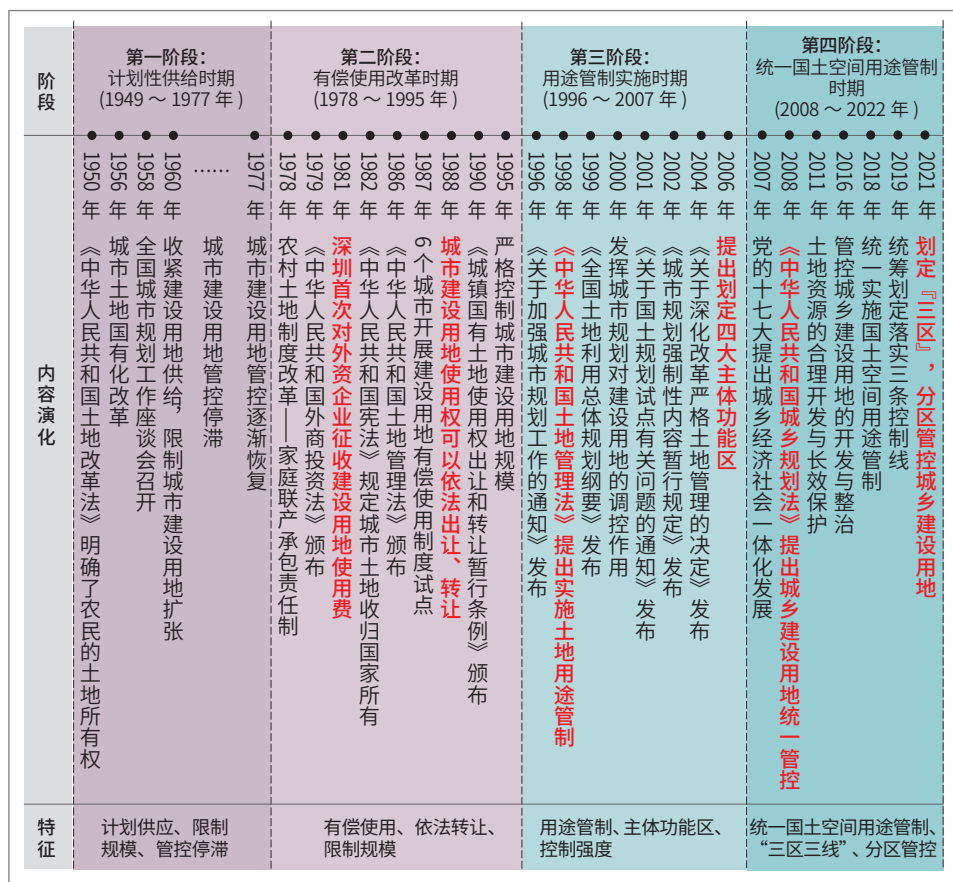


图 1 新中国成立后城乡建设用地管控的历史沿革示意图

了城镇建设用地使用权划拨、抵押和租赁等程序<sup>[9]</sup>。

### 1.3 用途管制实施时期 (1996 ~ 2007 年)

20 世纪 90 年代初,以资源消耗为代价的城市建设用地使用方式,加剧了城市生态环境和自然资源的破坏<sup>[10]</sup>。由此,1996 年,国务院下发《关于加强城市规划工作的通知》,指出部分城市“盲目扩大城市建设用地规模,私设经开区、高新区等问题突出”,并将控制城市建设用地规模和引导城市用地有序发展纳入宏观目标<sup>[11]</sup>。1998 年,第一次修订的《土地管理法》明确提出“合理利用建设用地……并实施土地用途管制制度”,标志着土地用途管制正式成为新型土地管理方式。2002 年,国家建设部出台了《城市规划强制性内容暂行规定》,提出划定城市的适建区、限建区和禁建区,为后期城市建设用地空间分区管制奠定了基础。2006 年,针对建设用地规模增长过快和低效产业用地无序扩张等问题,国务院发布了《关于加强土地调控有关问题的通知》,旨在通过优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发四大主体功能区的划定,管控建设用地的开发强度。

### 1.4 统一国土空间用途管制时期 (2008 ~ 2022 年)

2007 年,随着党的十七大提出“城乡经济社会一体化发展”,传统的城乡土地割裂式管控模式难以为继。2008 年,国家颁布了《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》),明确了城镇体系、城市、镇、乡、村庄五级规划体系,用于规范城市与乡村地区的建设行为<sup>[12]</sup>。《城乡规划法》的实施也标志着城乡建设用地被纳入城乡规划主管部门的管控职责范围,如基于现有的“一书两证”,增加了乡村规划建设许可证,打破了传统城市规划难以触及乡村规划建设困境。2011 年和 2016 年编制的《全国国土规划纲要》,强调了对城乡建设

表 1 2014 年主要试点城市的城乡建设用地分区管控内容

城市	土地用途管制分区	建设用地分区管控内容
北京	生态控制区、限制建设区和集中建设区	①在生态控制区,对村庄建设采取“搬迁+保护”的管控,对城市建设采取“拆除+保留+改造+腾退”的管控;②在限制建设区,对村庄建设采取“严格审批+整治”的管控,对城市建设采取“拆除+控制+改造”的管控;③在集中建设区,对建设用地采取“优化结构+提高集约+推动更新”的管控
上海	允许建设区、有条件建设区、禁止建设区、限制建设区	①在允许建设区,对城市建设采取“指标约束+布局引导”的管控;②在有条件建设区,对城乡建设采取“增减挂钩+指标约束+先拆后建”的管控;③在禁止建设区,对城乡建设采取“禁止开发+合法保留+违法拆除”的管控;④在限制建设区,对城乡建设采取“指标约束+禁止新增”的管控
广州	城镇空间、生态空间和农业空间	①在城镇空间,对城乡建设采取“规模控制+分区管控”的管控;②在农业空间,对乡村建设采取“不再新增+违章拆除+环境整治”的管控,对城市建设采取“合法保留+违法查处+逐步外迁”的管控;③在生态空间,对乡村建设采取“搬迁+改造+整治”的管控,对城市建设采取“禁止新增+违法拆除+逐步腾退”的管控
杭州	适建区、限建区、禁建区	①在适建区,对城乡建设采取“控规单元+指标约束”的管控;②在限建区,对城市建设采取“拆除+保留+转型+整治”的管控,对乡村建设采取“合法保留+设施完善+违法拆除”的管控;③在禁建区,对城乡建设采取“逐步减控+优化提升”的管控

资料来源:根据各城市的开发边界管理办法整理。

用地开发与整治的长效管控<sup>[13]</sup>。2018 年,为了实现“一张蓝图干到底”的远景,国家组建了自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,并建立国土空间规划体系。2019 年,国务院下发《国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,指出划定城镇开发边界、永久基本农田保护红线和生态保护红线。2021 年,自然资源部印发《市级国土空间总体规划编制指南》,提出在三条控制线基础上划定城镇、农业、生态三类空间,以指导城乡建设用地的分区管控。

## 2 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控理论框架

### 2.1 城乡建设用地分区管控的理论基础

最早的土地用途管制源于空间功能分区,当前对国土空间进行分区管控已成为广泛共识<sup>[14]</sup>。国外大部分国家在土地用途功能分区分管制的基础上对不同建设用地采取分区管控制度。例如,美国

基于五类功能分区,从居住、工业、商业等功能差异视角建立城市建设用地管控制度<sup>[15]</sup>;德国基于四类功能分区,在城市区域内制定都市、国土和空间三大计划,以实现建设用地的差异化管控<sup>[16]</sup>;日本基于城市化促进区和城市化控制区对建设用地制定了不同管控制度<sup>[17]</sup>。从国内来看,自 20 世纪 90 年代用途管制制度建立至今,建设用地分区管控经历了早期的适建区、限建区、禁建区到中期的优先开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区,再到如今的“三区三线”的变化历程。2014 年国家开展了 14 个城市试点开发边界的划定与管理工作,建设用地的分区管控引起了广泛的讨论与实践(表 1)。例如,杭州颁布了《杭州城市开发边界管理办法》,提出边界内建设用地采取“控规单元+指标约束”的管控模式,而开发边界外则根据城乡建设用地的分区差异提出分类管控策略<sup>[18]</sup>;北京颁布了《北京城市开发边界管理办法》,针对生态控制区、集中建设区和限制建设区内的建设用地提出“拆除+搬迁+保留+改造”等分区管控策略<sup>[19-20]</sup>。综上所述,无论是国外还是国内,城乡建设

用地分区管控已有广泛的理论基础。

## 2.2 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控的可行性

作为自然资源部成立后最为全面的国土调查，“三调”成果不仅为自然资源普查、“三区三线”划定和国土空间规划编制等提供了支撑，还是城乡建设用地分区管控的重要依据<sup>[2]</sup>。首先，与“一

调”“二调”立足于土地调查不同，“三调”立足于国土调查，其成果更加精细和准确，兼顾了城乡发展和自然资源专项内容，为“三区三线”划定提供了基础数据，进而为不同分区内城乡建设用地的管控奠定了基础<sup>[3]</sup>；其次，《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》明确提出在“三调”数据基础上，形成边界重合、坐标一致和上下贯通的工作底图，同时

“三调”兼顾管理类数据的细化与转换，如包含已批未建、未批已建、已拆除和未确权等信息，从而实现基础数据与后期管控的有效套合和链接；最后，“三调”数据与其他经济、社会、文化、专项规划等数据关联叠加，可应用于“双评价”和国土空间规划编制等，尤其是对城乡建设用地动态演化、底线指标和综合效率的评估<sup>[17]</sup>。因此，从调查内容的精细化、管理数据的套合及拓展应用范围来看，“三调”数据使城乡建设用地分区特征与管控策略研究具有较大的可行性。

表 2 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控体系

一级分区	二级分区	三级分区	四级分区	管控思路	
城镇空间内用地	增量用地	“增减挂钩”用地	—	编制专项规划，鼓励外拆内迁，并规范审批程序	
			指标下发用地	民生设施用地	根据实际需求补足用地，特殊情况可采取专项支持
				重大平台用地	优先保障、严格考核和比例分配
				区域重大基础设施用地	市级整体统筹指标，在区（县、市）范围内进行分解
	存量用地	已利用用地	市级预留用地	设置合理的预留比例	
			违法用地	严厉打击，限期拆除	
			低效用地	针对不同低效产业用地，采取“关、停、迁、转”等管控策略	
			低质用地	针对老旧社区、乡村等低质用地，采取“拆、并、整”等管控策略	
			未利用用地	批而未供用地	针对批而未征和征而未供用地采取差异化管控策略
			供而未用用地	根据政府原因或企业原因采取差异化管控策略	
农业空间内用地	乡村建设用地	合法	集聚提升类用地	制定分类标准，编制各类村庄规划，实现差异化管控	
			特色保护类用地	制定分类标准，编制各类村庄规划，实现差异化管控	
			城郊融合类用地	制定分类标准，编制各类村庄规划，实现差异化管控	
			搬迁撤并类用地	制定分类标准，编制各类村庄规划，实现差异化管控	
	城镇建设用地	违法	—	严厉打击，限期拆除	
			高效用地	不得改建、扩建和更改用地性质	
			低效用地	逐步腾退和减量	
			—	严厉打击，限期拆除	
			—	—	
			—	—	
生态空间内用地	乡村建设用地	合法	影响生态安全的用地	生态化或无害化改造、调整转型和异地置换	
			未影响生态安全的用地	制定生态保护策略、严控建设规模、适当完善配套服务	
			—	限期拆除并搬迁至生态空间外	
	城镇建设用地	合法	影响生态安全的用地	限期腾退和搬迁，开展生态修复	
			未影响生态安全的用地	适当保留，禁止“新、改、扩”建设	
			违法	严厉打击，限期拆除	

## 2.3 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控体系

本研究结合“三调”城乡建设用地分类和“三区三线”的功能分区构成，建立四级分区管控体系。其中，城镇空间内用地主要分为增量用地和存量用地，增量用地包括“增减挂钩”用地，以及省级指标下发用地中的民生设施用地、重大平台用地、区域重大基础设施用地和市级预留用地；存量用地包括已利用的违法用地、低效用地、低质用地，以及未利用的批而未供用地和供而未用用地。农业空间内用地主要分为乡村建设用地和城镇建设用地，乡村建设用地包括合法的集聚提升、特色保护、城郊融合和搬迁撤并四类乡村建设用地，以及违法乡村建设用地；城镇建设用地包括合法的高效用地和低效用地，以及违法建设用地。生态空间内用地也分为乡村建设用地和城镇建设用地，乡村建设用地和城镇建设用地均分为合法用地与违法用地，合法城乡建设用地可根据是否影响生态安全进行再次分区。不同层级分区下的城乡建设用地管控思路存在一定差异（表 2）。

## 3 基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控实践——以浙江省 J 区为例

J 区位于浙江省中北部，总面积约为

200 km<sup>2</sup>，现状建设用地面积为 86 km<sup>2</sup>，其中城镇建设用地面积与乡村建设用地面积比为 3.3 : 1.2，是典型的半城市化地区，加之区域内生态资源和农田资源丰富，较为适合展开基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控研究。根据该区最新“三区三线”划定情况，城镇空间、农业空间和生态空间的面积比为 3.4 : 3.7 : 2.9。本研究基于“三调”和历年土地变更数据，总结 J 区城镇、农业和生态不同空间分区内的城乡建设用地发展特征，进而提出分区管控策略。

### 3.1 基于“三调”数据的 J 区城乡建设用地发展特征

#### 3.1.1 城镇空间内的城乡建设用地发展特征

城镇空间作为城镇发展最为集中的区域，其范围内的城乡建设用地主要分为增量用地和存量用地。从增量用地看，通过对比分析“二调”数据与“三调”数据，发现城乡建设用地增加了 11.05 km<sup>2</sup>，其中 72.3% 的新增用地来源于省级指标下发，27.7% 的新增用地来源于“增减挂钩”制度。新增城乡建设用地主要用于民生设施和重大平台建设，占比分别高达 42% 和 39%，而区域重大基础设施用地和预留用地占比仅为 10%、9%。从存量用地来看，通过分析“三调”数据和地方政府统计数据，发现违法用地、低效用地和批而未供用地的面积较大。违法用地以城中村乱搭乱建、工业厂房私自加建和侵占非建设用地为主；低效用地以城镇住宅用地和工业用地为主，占比分别为 38% 和 26% (图 2)，其中城镇住宅类低效用地具有居住群体复杂和公共环境恶劣的特点，工业类低效用地具有厂房空置和地均产出较低的特点；批而未供用地分为批而未征用地和征而未供用地，现状主要为工业用地，占比高达 31% (图 3)。整体来看，J 区城镇空间内的新增建设用地呈现出对省级指标下发的高度依赖性特征，而存量建设用地则呈现出违法用地、低效用地和批而未供

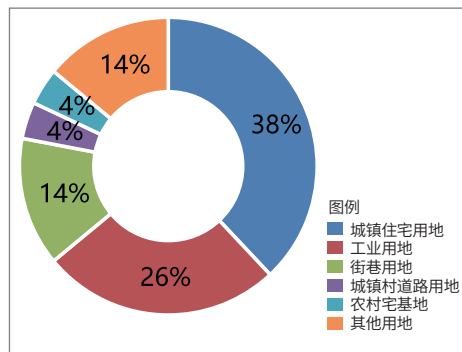


图 2 基于“三调”数据的低效用地构成分析图

用地三类用地面积大且占比高的特征。

#### 3.1.2 农业空间内的城乡建设用地发展特征

农业空间是以农业生产和农村生活为主的功能空间，从 J 区划定的农业空间构成来看，自然基质土地占比为 69%，城乡建设用地占比为 31%。城乡建设用地中乡村建设用地占比为 78%，城镇建设用地占比为 22%。具体来看，乡村建设用地呈现出低效与违法并存的特征。一方面，据不完全统计，67% 的村庄存在未批先建、超标搭建和乱搭乱建等行为，尤其以宅基地上的违法行为最突出，虽然违法建筑个体体量较小，但是整体规模大，管控难度较高；另一方面，村庄建设用地使用效率较低，根据 34 个村庄的现场调研，一些村庄宅基地空置率超过 19%，工业用地空置率和荒废率高达 29.6%，目前未形成行之有效的管控对策。同时，在城镇建设用地中，工业功能占比高达 83%，其中超过 60% 的工业用地空间绩效偏低，甚至一些工业用地空置时间超过 5 年。此外，一些企业存在违法加建情况，部分工业厂房占据了基本农田和耕地。整体来看，农业空间内的城乡建设用地均呈现过度违法搭建和使用效率较低等特征，且尚未形成有效的管控对策。

#### 3.1.3 生态空间内的城乡建设用地发展特征

生态空间主要是指以生态系统服务和生态产品种植为主导功能的空间，从 J 区的生态空间构成来看，其生态用地占比为 85.2%，城乡建设用地占比为 14.8%。

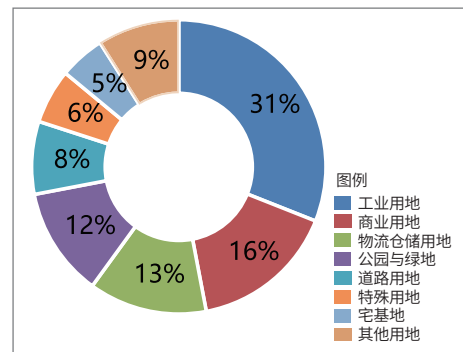


图 3 基于“三调”数据的批而未供用地构成分析图

城乡建设用地中的乡村建设用地占比为 84.3%，城镇建设用地占比为 15.7%。具体来看，乡村发展过程存在建设用地侵害生态安全和村民基本生活难以保障的问题。一方面，部分乡村建设用地位于水源一级保护区、生态公益林和自然保护区核心区范围内，村民生活污水的随意排放等会破坏生态安全；另一方面，由于受到自然生态资源保护法律法规的限制，生态空间内的村庄无法按需配建服务设施与基础设施，如村庄整体截污纳管率不足 60%，甚至一些村庄难以保障全时段供水。同时，由于历史遗留问题，风景区核心区内遗留了部分违法城市建设用地，并用于开展休闲旅游服务活动，大量游客的涌入破坏了周边的水资源和绿地资源。此外，受限生态空间基础设施较薄弱和异地置换政策不完善，一些合法工业用地存在空置和衰败等现象。

### 3.2 基于“三调”数据的 J 区城乡建设用地分区管控策略

基于“三调”数据的城乡建设用地分区管控作为国土空间规划的核心内容，既是政府职能体系和管理模式转型的尝试，也是空间规划精准化与法定化实施的探索。随着“三区三线”的初步划定，J 区根据各分区内城乡建设用地的发展特征，制定了精细化和差异化的城乡建设用地分区管控策略。

#### 3.2.1 城镇空间：以“指标 + 规模”为主的管控策略

指标管控作为国土空间用途管制的

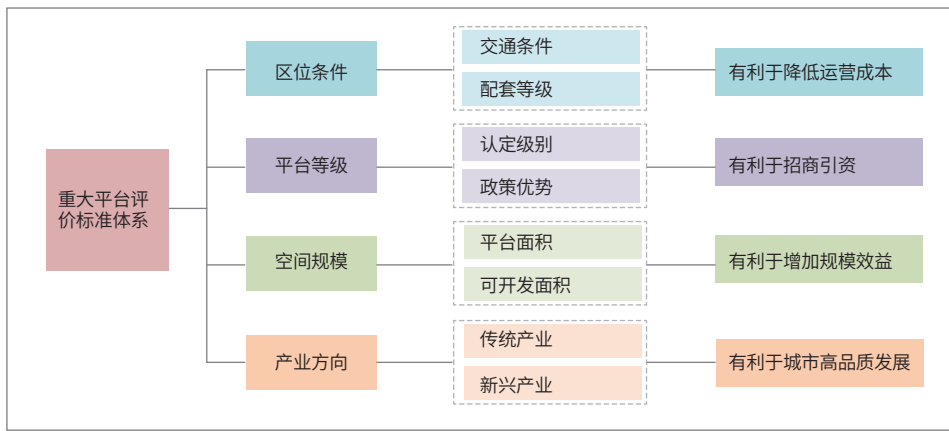


图4 重大平台评价标准体系示意图

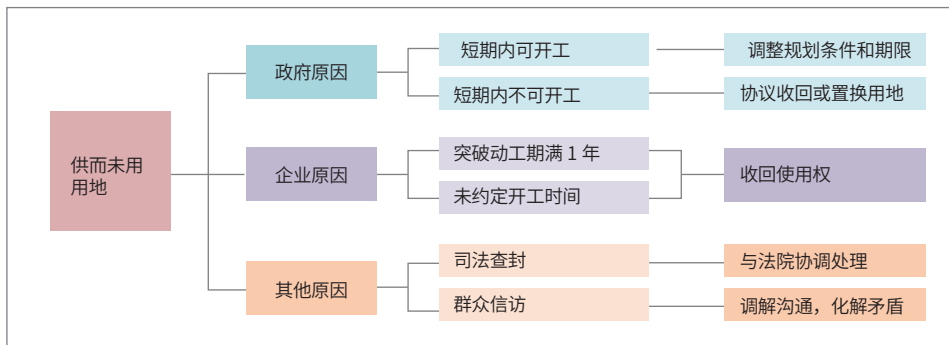


图5 供而未用土地管控对策示意图

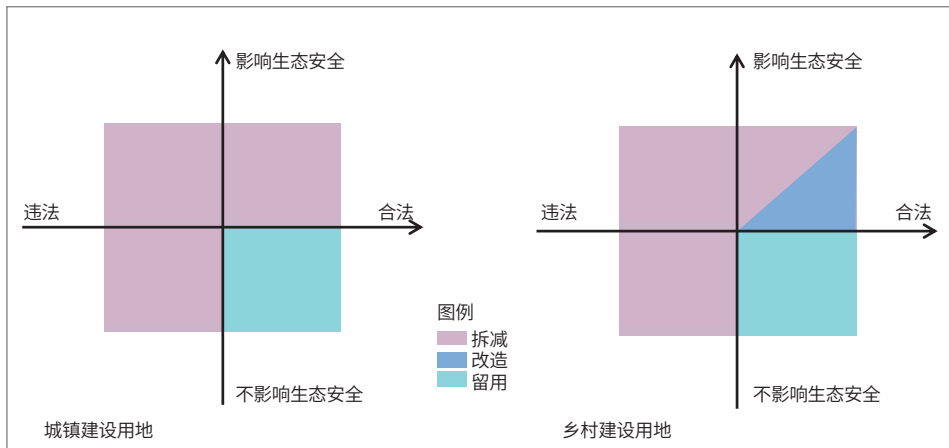


图6 生态空间内城乡建设用地分区分管标准示意图

表3 农业空间内不同类型乡村建设用地管控对策

类型	总体思路	空间总量	功能引导
集聚提升类	提升品质、完善配套、适量增建	拆建比为1:1.1, 适量增加公共服务和基础设施	鼓励发展行政服务、公共服务与现代农业等功能
特色保护类	激活资源、提升完善、适量增建	拆建比为1:1.1, 将现有用地更新改造为旅游类服务设施用地	利用山水、文化等资源, 发展休闲服务产业
城郊融合类	适度减量、引入新兴产业、推动更新	拆建比为1:0.8, 总体呈“零增长”, 用地向城镇化转型	引入新兴产业和创新产业, 推动乡村企业园区化转型
搬迁撤并类	以减量为主、腾退外迁、城镇化发展	拆建比为1:0.3, 以减量化为主, 鼓励原址复垦发展农业	允许少量乡村合并异地复建, 其他指标向城镇空间转移

重要组成部分,是城镇空间内增量建设用地管控的核心手段。针对现状新增建设用地中“增减挂钩”指标比重不高的问题,J区编制了“增减挂钩”规划实施方案,推动乡村存量用地向城镇增量用地转化,并完善了“增减挂钩”审批程序。此外,对于省级下发的增量建设用地指标,J区采取了差异化的管控对策,如针对民生设施和重大平台建立了综合评价体系并制定了指标配置标准(图4),优先保障了评价等级较高的设施与平台建设用地,以实现指标的最优分配。

针对城镇空间内的存量建设用地,J区设定了规模上限,并对已利用的违法用地和低效用地做“减量”管控。具体来看,对违法用地采取“一刀切”的严厉打击方式,限期拆除;对低效工业用地则结合产业特征和空间分布,采取“退二优二”和“退二进三”措施,并辅之以必要的土地更新利用、经济补偿和金融优惠等政策。另外,针对未利用的批而未供和供而未用用地,根据原因制定了差异化的管控对策。例如,供而未用用地如果是政府原因导致,创造条件让相关主体在短期内恢复使用,若不能在短期内恢复使用,则协议收回或置换用地;如果是企业主体原因导致,且未按期建设超出一年,则由地方政府收回使用权等(图5)。

### 3.2.2 农业空间:以“提质+减量”为主的管控策略

作为农业空间的重要构成部分,乡村受到区位条件和资源禀赋差异的影响,不同乡村的发展呈现出多元化特征。为此,依据国家乡村振兴战略,J区将村庄划分为集聚提升、特色保护、城郊融合和搬迁撤并四大类,并提出了差异化的乡村建设用地管控对策。其中,集聚提升类村庄主要为辐射周边村庄,并提供服务功能的中心村;特色保护类村庄主要为具有一定历史文化和自然生态资源,或已形成特色产业的村庄;城郊融合类村庄主要为位于城镇空间与农业空间附近,具有一定产业基础与规模的乡村;

搬迁撤并类村庄主要为“空心化”严重和低效用地面积较大的村庄。针对四类村庄, J区以“三调”数据为基础, 遵循“一户一宅”的原则, 编制了村庄发展规划, 建立了村庄再开发潜力评价体系。同时, 结合历年户籍人口、常住人口和产业规模的数据变化, 确定各村庄适宜规模, 并将多余流量指标投放至城镇重大战略空间(表3)。此外, 农业空间内的城镇建设用地以减量化管控为主, 其中对违法建筑采取严厉打击的方式, 限期拆除; 对低效用地采取逐步腾退的方式, 向城镇空间置换; 对高效用地则予以保留, 但不得改建、扩建和变更用地性质。

### 3.2.3 生态空间: 以“拆减+修复”为主的管控策略

针对生态空间内的城乡建设用地, J区从“是否违法”和“是否影响生态安全”两个维度制定了分区分管标准(图6)。首先, 对于城乡违法建设用地, 一律实施限期拆减和生态修复。其次, 对于会影响生态安全的城镇建设用地, 逐步拆减并外迁; 而对于会影响生态安全的乡村建设用地, 进行生态化或无害化改造, 若不能降低影响则逐渐引导拆减和异地置换。拆减完成后的城乡建设用地统一开展生态保育和生态修复工程。最后, 对于不影响生态安全的合法乡村建设用地, 编制村庄规划, 严格控制建设用地规模, 制定适宜的生态保护策略, 完善生活和生产配套, 并进行综合环境整治, 以保障村民生活。而对于不影响生态安全的合法城镇建设用地, 结合相关规划予以保留, 但不得进行改建、扩建和变更用地性质。

## 4 结语

“三调”成果是当前城乡建设用地管控的重要支撑依据。“三调”分类体系和技术标准的调整在一定程度上也反映了城乡建设用地管控一体化、底线化和精细化的思维<sup>[2, 21]</sup>。基于“三调”数据的城乡建设用地分区分管, 关键在于如

何在统一国土空间用途管制的基础上, 进行合理的多层级分区, 其重点须协调好“三个关系”, 即发展与保护的关系、存量与增量的关系、规划与实施的关系。要树立整体的系统观, 不能孤立城乡建设用地, 更不能按照传统的行政思维进行刚性管控。本研究以“三调”数据为基础, 并结合“三区三线”划定的现实背景, 阐述基于“三调”数据的城乡建设用地分区分管理论及可行性, 进而构建四级分区分管体系; 在此基础上, 以浙江省J区为例, 基于“三调”和历年土地变更数据, 总结城乡建设用地的发展特征, 并提出分区分管策略, 即城镇空间实行以“指标+规模”为主的管控, 农业空间实行以“提质+减量”为主的管控, 生态空间实行以“拆减+修复”为主的管控。需要说明的是, 本研究下一步将以“三调”数据为基础, 充分结合地方统计数据、手机信令数据和企业产出数据等多元数据对城乡建设用地进行综合评价分析。

### [参考文献]

- [1] 刘阳, 徐培祯. 市级国土空间总体规划新增建设用地规模分解研究——以云浮市为例[J]. 规划师, 2022(4): 71-77.
- [2] 吕广进, 于连莉, 崔元浩. “三调”成果在自然资源和规划管理中的应用探讨[J]. 规划师, 2021(增刊2): 31-36.
- [3] 晏磊, 吴海平. 国土“三调”后如何开展自然资源统一调查[J]. 中国国土资源经济, 2021(3): 21-24, 79.
- [4] 黄升平, 徐宏涛, 庞洁, 等. 基于三调的自然资源调查成果整合汇总方法——以云南省为例[J]. 地矿测绘, 2020(4): 38-40.
- [5] 曹根榕, 顾朝林, 陈乐琳. 基于“三调”图斑数据的国土空间规划编制方法探索[J]. 经济地理, 2022(2): 1-10.
- [6] 林坚, 赵冰, 刘诗毅. 土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J]. 国际城市规划, 2019(4): 23-30.
- [7] 邹德慈. 新中国城市规划发展史研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.
- [8] 邢海峰. 改革开放以来我国城乡用地规划管理制度变迁[J]. 城市发展研究, 2010(6): 37-42.

- [9] 刘守英. 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J]. 国际经济评论, 2014(3): 9-25, 4.
- [10] 陈坤秋, 龙花楼. 中国土地市场对城乡融合发展的影响[J]. 自然资源学报, 2019(2): 221-235.
- [11] 李江涛, 熊柴, 蔡继明. 开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J]. 管理世界, 2020(6): 93-105, 247.
- [12] 马军杰, 张丹, 卢锐, 等. 中国城乡规划法研究进展及展望[J]. 规划师, 2018(12): 46-53.
- [13] 赵燕菁. 全国国土空间规划纲要: 一个建议框架[J]. 北京规划建设, 2021(2): 169-173.
- [14] 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.
- [15] 张志宏, 傅东平. 美国经验借鉴视角下我国城乡建设用地增减挂钩政策探讨[J]. 农业经济, 2017(10): 127-128.
- [16] 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): 83-88.
- [17] 吴诗嫚, 叶艳妹, 林耀奔. 德国、日本、中国台湾地区多功能土地整治的经验与启示[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(3): 140-148, 165-166.
- [18] 张勤. 杭州城市开发边界划定与实施的实践探索[J]. 城市规划, 2017(3): 15-18, 75.
- [19] 徐勤政, 石晓冬, 杨明, 等. 面向实施管理的北京城市开发边界规划[J]. 城乡规划, 2019(6): 96-104.
- [20] 林坚, 乔治洋, 叶子君. 城市开发边界的“划”与“用”——我国14个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 37-43.
- [21] 隋玉亭, 徐霖. 由“三调”技术调整透视国土空间治理的政策导向[J]. 中国土地, 2019(12): 24-27.

[收稿日期] 2022-06-25