

陆域国土空间用途管制分区准入体系构建研究

□ 熊 芸, 龚 健, 陈 平, 王萍萍, 麻夏丽

【摘 要】我国现行的用途管制准入体系仍存在要素与分管制脱节、用地审批“放权”未全覆盖、管制刚性与弹性难以平衡、分管制事权划分不清等问题,已无法适应国家简政放权和新时代系统管理的需要。文章在明晰用途管制分区准入体系现状的基础上,针对当前准入体系存在的问题,在分区管制视域下探讨准入方式和事权管理办法,构建差异性陆域国土空间用途管制准入体系,即统一划分管制分区体系、构建分区事权分级系统、探索差异化准入管制方式和完善准入内外监管机制。如此,促使管制部门既“放得下权力”又“抓得住重点”,推动国土空间用途管制制度完善,以期实现国家治理体系和治理能力的现代化。

【关键词】国土空间用途管制;准入体系;管制分区;事权分级;管制方式

【文章编号】1006-0022(2023)03-0087-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】熊芸,龚健,陈平,等.陆域国土空间用途管制分区准入体系构建研究[J].规划师,2023(3):87-93.

The Construction of Zoning Access System in Territorial Space Use Control/Xiong Yun, Gong Jian, Chen Ping, Wang Pingping, Ma Xiali

【Abstract】 There are still problems in the current system of use control access, such as disconnection between elements and zoning control, lack of full coverage of "delegating power" to land use approval, difficulty in balancing regulatory rigidity and flexibility, unclear division of zoning control power etc, which can no longer meet the needs of national governance in the new era. This paper, on the basis of clarifying the current situation of access by zoning, and aiming at the problems in the current access system, discusses access methods and power management methods from the perspective of zoning control, and constructs the access control system for different territorial space uses: unified division of the control zone system, establishment of a classification system of regional powers, exploration of differentiated access control methods, and improvement of the internal and external access supervision mechanism, so that the control departments can not only "delegate the power" but also "grasp the key points", and territorial space use control regulation may be improved.

【Key words】 Territorial space use control, Access system, Control zones, Classification of authority, Control mode

0 引言

随着经济的快速发展,我国出现了资源枯竭、环境恶化等问题,为解决这些问题,国土空间用途管制应运而生。国土空间用途管制作为一种国土空间开发保护制度,着力于解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题^[1]。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》明确指出“到2025年,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”。2020年,自然资源

部为履行“两统一”和“多规合一”等职责,印发了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》,为国土空间用途管制工作的深入实践统一用地用海分类标准,说好山水林田湖草沙系统治理的“普通话”。

国土空间用途管制的施管对象包括最终作用到各地类上的所有人类活动,是对人类活动事前准入和事中事后监管的全生命周期管控。其中,对国土空间用途管制准入的管制,有利于从前端规范人类行为活动,协调好自然资源开发与保护的关系,从而推动国土空间治理体系和治理能力现代化。已有国土空间用途管制的研究多从演进历程和政策改革逻辑切入,剖析了制度实施的

【基金项目】 国家自然科学基金项目(42071254)

【作者简介】 熊 芸,中国地质大学(武汉)公共管理学院博士研究生。

龚 健,博士,中国地质大学(武汉)公共管理学院教授、副院长、博士生导师,并任职于自然资源部法治研究重点实验室。

陈 平,博士,湖北省自然资源厅一级调研员。

王萍萍,中国地质大学(武汉)公共管理学院硕士研究生。

麻夏丽,中国地质大学(武汉)公共管理学院硕士研究生。

困境,涵盖资源、要素、分区、准入、监管等多方面内容^[2-4];部分研究从推进各类要素管制法律法规的“废改立”、创新管制分区、分配管制事权、完善自然资源管理方式等方面对国土空间用途管制提出建议^[4-8],仍缺乏自然资源统一管理背景下对准入体系构建的整体建议。

用途分区、分类管理是实施国土空间用途管制的核心内涵^[9],也是进行事前准入管制的重要基础。学者们原先主

要以土地利用类型、规划用途、管制目标、主体功能为基础进行分类管控研究,而后多以“三区三线”为核心构建用途管制分区^[3, 7, 10-11],但尚未有研究将主导地类属性类别和管制分区模式进行关联。

为此,本文面向新时代系统管理和国家机构改革的需求,在分析用途管制分区现状、地类属性、要素准入管制方式和事权的基础上,发现问题并提出改进措施,站在分区管制的角度探讨差异

化的准入方式和事权管理办法,构建用途管制分区准入体系,以期为国土空间用途管制制度的完善提供思路。

1 国土空间用途管制分区准入现状阐述

1.1 用途管制分区

《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《市级指南》)提出要“按照主体功能定位和空间治理要求,优化城市功能布局 and 空间结构,划分规划分区……”。因此,目前相关实践多基于“三区三线”的划定范围,结合建设管制强度级别,将规划分区作为用途管制分区依据。同时,规划分区也逐步成为落实主体功能定位、实现空间治理要求和强化用途管制的重要基础^[3]。陆域用途管制分区需完全覆盖陆域空间总体格局中的农业、生态、城镇三类空间类型。其中,陆域生态空间被生态保护红线划分为生态保护区与生态控制区两个一级分区,农业空间根据永久基本农田保护红线划分为农田保护区、乡村发展区两个一级分区,城镇空间对应城镇发展区和矿产能源发展区两个一级分区。各地可结合实际补充二级管制分区类型。矿产能源发展区被划分为一级分区,虽符合合理开发的理念,对于部分存在规模较大的矿产发展区的城市来说也确有必要,但是否对各城市都具有普适性还需要在实践中进一步探讨。

1.2 要素准入管制方式

当前,要素准入管制方式主要根据资源要素的差异来分类制定。其中,对自然资源而言,对其进行保护、修复、利用的人类活动可采取使用许可的方式进行规范;占用自然资源以实现人类开发建设目的活动则需要进行占用审批。建设资源因其具有独特的侵占性,主要通过使用许可和建设规划许可进行规范管理。基于此,本文对相关管制方式进行梳理,并将其与各类资源要素进行对应(表1)。

表 1 国土空间用途管制要素准入管制方式

资源要素	依据	管制方式		
		使用许可	占用审批	规划许可
耕地资源	《中华人民共和国基本农田保护条例》《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》	土地承包经营许可	基本农田占用审批;农用地转用审批;土地征收审批	
草原资源	《中华人民共和国草原法》《草原征占用审核审批管理规范》	草地使用许可;畜牧业养殖经营许可	矿藏开采和工程建设等需要征收、征用或者使用草原;临时占用草原;为修建保护草原和畜牧业生产服务的工程设施而占用草原	
林地资源	《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》《林木和林地权属登记管理办法》	林权使用许可;林木采伐许可;狩猎许可	勘察、开采矿藏和各项建设工程占用林地;建设项目临时占用林地;森林经营单位在所经营的林地范围内修筑直接为林业生产服务的工程设施占用林地	
湿地资源	《中华人民共和国湿地保护法》《湿地保护管理规定》		建设项目占用湿地审批;建设项目临时占用湿地审批	
水资源	《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》	取水许可;排水许可;排污许可;河道采砂许可;河道管理范围内有关活动(不含河道采砂)许可	在大坝管理和保护范围内修建码头、鱼塘审批;占用农业灌溉水源、灌排工程设施审批;农村集体经济组织修建水库审批;防洪、改善修复水环境、生态保护、道路交通等公共设施占用湖泊审批	
矿产资源	《中华人民共和国矿产资源法》《矿产资源开采登记管理办法》	采矿许可;探矿许可	覆压矿产资源审批	
建设资源	《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》	建设用地使用许可;地下空间建设用地使用许可;农村宅基地和建房许可等		建设项目用地预审与选址意见书;建设用地规划许可;建设工程规划许可;乡村建设规划许可审批

1.3 管制要素准入事权

政府根据各类资源要素的保护级别、规模大小等因素确定其准入事权层级，总体表现为中央决策、地方执行的模式。资源要素的使用许可和建设规划许可多由市级政府部门进行审核或登记发证，其中林地的采伐许可、狩猎许可和矿产资源的探矿权、采矿权许可等，通常依据资源权属级别和规模的差异由不同层级政府部门进行确权 and 发证，如对重要矿区和大规模矿产资源的采矿审批权仍集中在国家层面。目前对于用地审批放权的探索主要集中在对自然资源的占用审批上。根据《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》（以下简称《决定》），国务院部分用地审批权通过授权和委托两种方式下放至各省、自治区、直辖市人民政府，即将永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批授权至各省、自治区、直辖市人民政府，将永久基本农田的农用地转为建设用地和土地征收审批事项委托给部分试点的省级人民政府。如此，国务院对用地的管控从实质审查逐步转变为审批监管，这种放权方式既下放了对具体审批权，又将国务院的权力集中在宏观管控层面。

2 国土空间用途管制准入实施困境

2.1 重要要素轻空间，要素与分区管制脱节

我国国土空间用途管制始于 20 世纪 90 年代末的耕地保护制度，从土地用途管制逐步扩大到对全域国土的管制，包含林地、草地、水域和城乡建设用地等资源要素^[12]。由于全域全要素管制的观念还处在逐步建立的过程中，目前国土空间用途管制仍集中于对某单一要素的管控，尤其是对耕地资源的管制。例如，空间管制的重点经常会放在对非建设用地转为建设用地、耕地转为非耕地的严格控制上，并且在进行用地审批时过度强调“占水田补水田”“占林补林”等政策要求，对于农用地内部转用规则的

探索不足。这种重视单要素纵向管制，忽略空间各资源要素横向协同的做法，缺乏系统性、整体性，割裂了各要素之间的有机联系。另外，合理的分区可以实现覆盖全域的目标，也是实现全要素管制的前提。受分区内主导资源要素保护或开发属性的影响，“忽略主导资源要素属性谈管制分区功能”的做法，将导致各类分区管制方式的同质化，无法适应国家简政放权和新时期系统管理的需要。当前国土空间用途管制重要要素管控、轻空间协同，缺乏将要素管控和管制分区整合统筹的用途管制规则，不利于整体空间的协调发展。

2.2 用地审批放权并未全覆盖，事权仅下放至省级层面

在《决定》中，国务院通过授权和委托的形式下放用地审批权，但权力仅下放至省级层面。授权的形式仅针对非永久基本农田，对于永久基本农田目前只能采用委托的形式放权。首先，对于省级政府所在的城市、100 万人口以上的城市以及国务院指定的城市开展的分批次农用地转为建设用地^①，国务院将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的审批授权给各省、自治区、直辖市人民政府；其次，在单独选址的农用地转为建设用地审批中，国务院将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的审批授

权给各省、自治区、直辖市人民政府；再次，永久基本农田是保障我国粮食安全的生命线，此前一直是由国务院严控涉及永久基本农田的占用审批事权，此次委托了部分人地矛盾突出、经济发达地区的省级人民政府直接进行管控，是占用审批事权下放的一大重要突破；最后，国务院还将我国永久基本农田和数量较大的耕地及其他土地征收事宜委托给省级政府（图 1）。

综上所述，目前的用地审批放权多集中在耕地资源方面，用地审批放权未实现全覆盖，仍处于探索阶段。省级政府作为此次用地放权的主体，具备土地管理者和土地资源经营者的双重身份^[5]，如何将开发利用和保护资源进行统筹协调是其面临的一大难题。如何既“管得到位”，又“放得合理”，权力是否还需进一步下放、要如何放等问题也亟待解决。

2.3 管制的刚性与弹性难以平衡，分区管制事权划分不清

国土空间用途管制如何把握好刚性管控和弹性引导，在二者之间找到平衡点，是需要重点关注的问题。空间的“刚弹管控”区别不仅表现在分区规则的制定上，还表现在管制事权的层级划分、管制方式实际流程的完整程度上。三条控制线作为落实空间刚性管控和弹性引导的重要抓手，是划分管控强度的重要边界。目前，

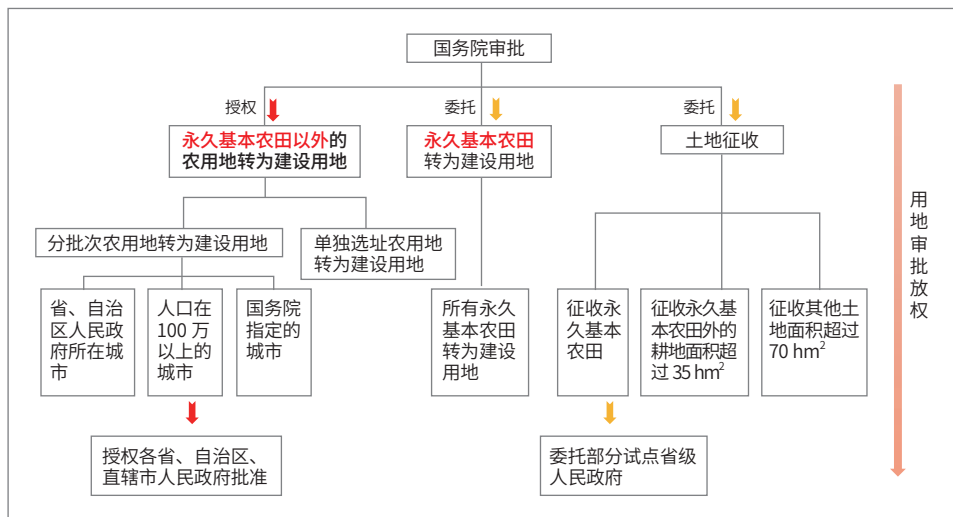


图 1 国务院用地审批放权示意图

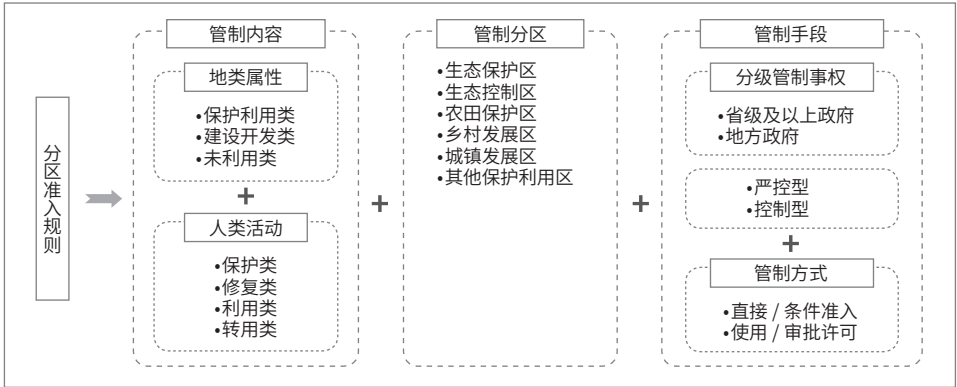


图2 国土空间用途管制分区准入体系示意图

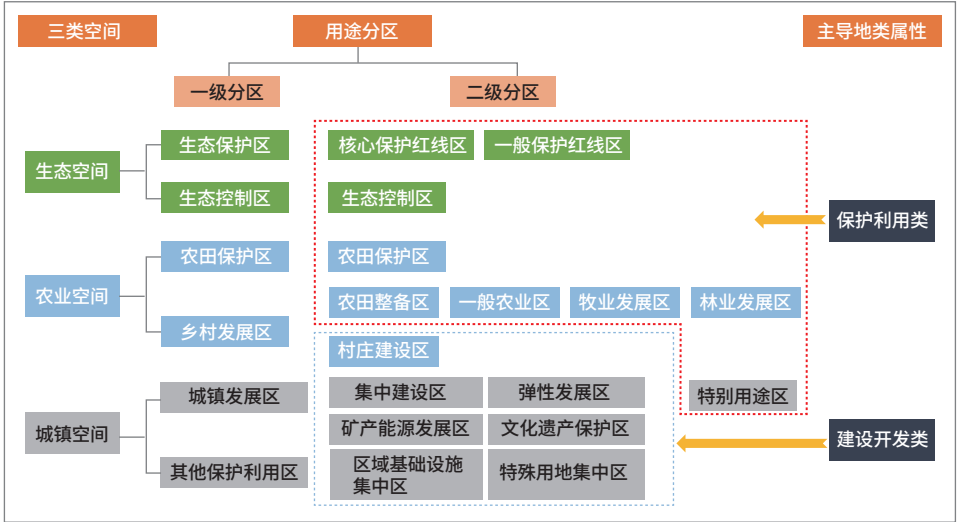


图3 多层次用途管制分区体系示意图

表2 分区用途管制事权分级系统

三类空间	一级用途管制分区	二级用途管制分区	管制方式建议	事权划分建议
生态空间	生态保护区	核心保护红线区	一类管制（严控型**）	省级及以上政府
生态空间	生态保护区	一般保护红线区	二类管制（严控型*）	省级及以上政府
生态空间	生态控制区	生态控制区	三类管制（控制型**）	地方政府
农业空间	农田保护区	农田保护区	一类管制（严控型**）	省级及以上政府
农业空间	乡村发展区	村庄建设区	四类管制（控制型*）	地方政府
农业空间	乡村发展区	一般农业区	耕地资源为三类管制（控制型**）；其他资源为四类管制（控制型*）	地方政府
农业空间	乡村发展区	农田整备区	三类管制（控制型**）	地方政府
农业空间	乡村发展区	林业发展区	四类管制（控制型*）	地方政府
农业空间	乡村发展区	牧业发展区	四类管制（控制型*）	地方政府
城镇空间	城镇发展区	城镇集中建设区	四类管制（控制型*）	地方政府
城镇空间	城镇发展区	城镇弹性发展区	四类管制（控制型*）	地方政府
城镇空间	城镇发展区	特别用途区	三类管制（控制型**）	地方政府
城镇空间	其他保护利用区	矿产能源发展区	三类管制（控制型**）	地方政府
城镇空间	其他保护利用区	文化遗产保护区	三类管制（控制型**）	地方政府
城镇空间	其他保护利用区	区域基础设施集中区	四类管制（控制型*）	地方政府
城镇空间	其他保护利用区	特殊用地集中区	四类管制（控制型*）	地方政府

注：* 的数量表示控制强度的高低，数量越多控制强度越大。

仅在总体上明确了控制线内外两大分区的管控强度，缺乏对控制线内部管控等级的细分，并且尚未有法律法规对各个分区的管控强度进行明确界定。

明晰的分区管控强度与明确的政府事权分配相对应。政府事权的分配应强化资源配置和资源使用效率，不能一味追求资源保护或者资源开发，需统筹协调以适应分区主导功能定位。然而，当前存在不论分区主导功能，对同类资源要素采取无差别管制的问题，缺少基于分区的管制事权分级和管制方式分级规则，未能充分体现“刚弹并举”和国家“放管服”的要求。

3 构建差异化用途管制分区准入体系

为构建权责清晰、科学高效的国土空间用途管制蓝图，需创新性地根据主导地类属性类别划分用途管制分区体系，明晰分区内人类活动的差别，再结合分级事权的“刚弹并举”、管制方式的合理选取，构建全域全要素国土空间用途管制分区准入体系（图2），这样既简化了流程又增强了管制力度。

3.1 统一划分国土空间用途管制分区体系

在落实上位国土空间规划要求、划定“三区三线”后，根据主导地类属性类别划分用途管制分区^[13]，构建具有通识性的陆域国土空间用途管制分区体系（图3）。在划定农业、生态、城镇空间的基础上划分两级用途管制分区，一级管制分区促进“三线”落地，二级管制分区将管控精细化落在地上，以土地用途分类为基础，将空间用途分区落实到每一个地块图斑，满足土地资源精细化管理需求，明确用途转换许可^[12]。其中，根据保护强度和开发建设性质对各二级管制分区内主导地类进行划分，可将二级用途管制分区的主导地类属性划分为保护利用类、建设开发类。

3.2 构建分区用途管制事权分级系统

为理清各级政府事权,更好地形成管制合力,做到约束有效、引导有方、刚弹结合,需尽快构建用途管制事权分级系统,并结合管制分区,划分分区事权层级,明晰各层级政府在用途管制中的事权范围。具体内容包括:基于一级管制分区主导功能的要求划分省级及以上政府和地方政府的事权,并在二级管制分区的基础上,按照刚弹结合原则,划分四类二级管制事权,其中一类与二类二级管制事权均为严控型,三类和四类二级管制事权为控制型,一类至四类二级管制事权的管制强度依次递减且事权主体分别对应中央、省级、市县级、乡镇级政府(表2)。

中央政府负责宏观调控,制定生态和农田保护相关管制目标和战略,逐步下放审查权,规范管制标准、管制流程和权限等。省级政府事权级别低于中央政府,也是国务院用地审批放权调整后承担审批工作的主体,此次放权仅覆盖到省级,因此底线性、战略性、凸显保护的用途分区(包括生态保护区和农田保护区),应划入省级及以上政府的事权。生态保护红线内的核心保护红线区因其生态极敏感、脆弱,并且具有极高的生态价值,需将其划为一类管制区域;一般保护红线区因其保护强度低于核心区,将其划为二类管制区域;划定永久基本农田是保障国家粮食安全,提高粮食综合生产能力的重要举措,因此将集中连片、配套设施完善的农田保护区划为一类管制区域。

市、县、乡(镇)级政府侧重执行管制事权,对各类资源用途管制负有直接责任,既要凸显资源保护,对各类资源进行调查与评估,实施用途准入许可或审批,又要将合理利用资源落实到位,平衡保护和利用的关系。基于此,应将具有双重属性的生态控制区、城镇发展区、乡村发展区和其他保护利用区划入地方政府管制事权内。在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合空间准入、强

度控制和风貌管控要求的前提下,生态控制区内可进行适度的开发利用和结构布局调整,引导发展生态农业、生态林业和生态旅游。因此,将生态控制区划分为三类管制区域。永久基本农田外的乡村发展区,既要发展农业和乡村特色产业并建设配套设施,又不可过量占用耕地进行集中连片的开发建设。因此,将涉及耕地资源的区域划为三类管制区域,将涉及其他资源要素的区域划为四类管制区域。城镇开发边界内的特别用途区以及其他保护利用区的矿产能源发展区、文化遗产保护区,包含了对城镇空间和功能有重要影响、与城镇联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩空间、防护隔离空间、农业景观、古迹遗址等地域空间。因此,将以上3个分区划为三类管制区域,城镇空间内的其他区域划为四类管制区域。

3.3 探索建立“直接/条件准入+使用/审批许可”的准入管制方式

简化准入流程,打破以往“凡进必批”的管制方式,是提升国土空间用途管制治理能力和水平的必由之路。在建立管制分区体系和事权分级系统的基础上,针对人类开发、利用、保护国土空间的不同行为过程和分区主导地类属性类别,明晰陆域分区差异化准入管制方式,探索建立基于二级管制分区的“直接/条件准入+使用/审批许可”准入管制规则,以达到平衡要素保护和合理开发利用的目的。将国土空间各类人为活动分为保护类、修复类、利用类、转用类四大类,其中前三类活动均不改变土地用途类别^[14]。保护类活动指对生态本底条件优良的自然资源或建设资源进行生态保育和文化保护的活動;修复类活动指对质量和生态效益受损的自然资源或建设资源进行修复修缮的活动;利用类活动指对各类资源进行有限的升级改造、勘察、采伐、加工、生态建设等开发利用的活动;转用类活动指导致地类转变的其他所有活动,包括不可兼容/兼容转主导

用途的正向转用,兼容和主导用途内部的平行转用,以及主导用途向不可兼容、兼容用途转变的负向转用^[14]。其中,仅涉及主导和兼容地类转用的,其本质为空间内部结构变化,不需要调整分区;涉及不可兼容地类转用的,需由原规划单位修改规划分区后,再依法定程序开展准入工作,规划分区调整意味着准入行为需在区际完成。

3.3.1 空间内部用途准入方式

根据二级分区主导功能地类属性类别的不同,可将所有二级分区分为两种情况。一种是主导地类属性为保护利用类的分区,包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区中的特别用途区、除村庄建设区外的乡村发展区;另一种是主导地类属性为开发建设类的分区,包括城镇发展区(仅城镇集中建设区、城镇弹性发展区)、乡村发展区(仅村庄建设区)和其他保护利用区全域。

如表3所示,在主导地类属性为保护利用类的分区中,保护类和正向转用类活动可申请直接准入;修复类活动符合用途管制一级分区和二级分区管制规则及要求的,可申请以条件准入的方式进行备案,无须进行行政审批;利用类活动并未改变土地用途,可采取使用许可的方式进行管控;转用类活动采取不同的方式进行准入。具体来说,在转用类活动中,正向转用中符合用途管制一级用途分区及二级叠加用途分区管制规则及要求的,可申请以直接准入的方式进行备案,无须进行行政审批许可;对于平行转用,在开展生态环境、农业生产、历史文化保护影响等评价后,确保相关功能和质量不降低的情况下,可以通过条件准入的方式进行备案,无须进行行政审批;负向转用因其可能会对区域主导功能产生影响,必须进行审批许可。审批许可包括自然资源占用审批和建设规划许可。

在主导地类属性为开发建设类的分区中,对建设资源进行保护和修缮的活动,在符合分区主导功能且经评估不会

表3 分区用途管制准入方式

规划分区		转用类活动准入方式					
一级	二级	保护类活动准入方式	修复类活动准入方式	利用类活动准入方式	正向转用	平行转用	负向转用
					兼容用途向主导用途转用	兼容用途、主导用途内部转用	主导用途向不可兼容/兼容用途转用
生态保护区	核心保护红线区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
生态保护区	生态红线一般区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
生态控制区	生态控制区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
农田保护区	永久基本农田集中区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
农田保护区	永久基本农田一般区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
乡村发展区	一般农业区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
乡村发展区	农田整备区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
乡村发展区	林业发展区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
乡村发展区	牧业发展区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
乡村发展区	村庄建设区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可
城镇发展区	城镇集中建设区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可
城镇发展区	城镇弹性发展区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可
城镇发展区	特别用途区	直接准入	条件准入	使用许可	直接准入	条件准入	审批许可
其他保护利用区	矿产能源发展区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可
其他保护利用区	文化遗产保护区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可
其他保护利用区	区域基础设施集中区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可
其他保护利用区	特殊用地集中区	条件准入	条件准入	使用许可+规划许可	审批许可	审批许可	审批许可

注：平行转用类条件准入只允许生态功能低的地类向生态功能高的地类转变；使用审批许可的活动必须符合规划分区内人类活动准入正面清单或不在负面清单内，且符合约束指标要求、占补平衡，保持主导用途面积不减少，质量不降低。

对生态环境造成重大破坏的条件下可申请以条件准入的方式进入；利用类活动通过“使用许可+规划许可”的方式进入；其他转用类活动特别是涉及农用地转为建设用地的活动，均需进行审批许可。

3.3.2 区际之间用途准入方式

原则上不允许分区地类兼容表内的不兼容的用途地类进入。若因国家重大项目、战略确需进入的活动，则需通过审批许可的方式，由原规划单位修改规划分区后，再依法定程序进入。

在生态空间，鼓励农业和城镇空间转入，严格控制转出。生态保护红线内原则上禁止调整，确需纳入生态保护红线范围的，经过“双评价”功能核定，

确定已发生功能改变并具有生态保护重大意义的区域方可纳入。在生态控制区内，经批准允许符合条件的农村发展区和城镇空间转入，但限制生态空间向农业和城镇空间转出。农业空间永久基本农田保护红线内，原则上禁止任何形式的转出，仅允许乡村发展区内高质量耕地转入。乡村发展区可以向生态控制区转入，但严格限制其向城镇空间转入。在城镇空间，对转入进行严格控制，限制生态和农业空间的转入，确需调整的，必须经过“双评价”功能核定，确定已发生功能改变，方可转入；限制其他城镇空间向城镇发展区流动，确需改变城镇空间布局的，必须满足城镇建设用地

总量等指标要求。

3.4 完善用途管制准入内外监管机制

3.4.1 严格用途管制准入过程内部监管

内部监管包括纵向层级的督察与横向部门之间的有效互相约束^[15]。本级用途管制向上接收管控目标和内容，在本级进行落实并接受上级政府监督，向下传导管控内容并实施监管。例如，国务院将用地审批权下放后，重点负责督查补充耕地数量与质量，解决由此衍生出的生态环境问题，并对征地利用情况进行严格审查。在监管督查方式上，国家

建立了智能化的监测预警体系和信息化督查方式,采取现代自然资源技术与实地考察相结合的方式,开展定期与不定期抽检,或建立可量化指标体系进行评价等^[16]。同时,强化政府各部门同级横向督查协调联动机制,通过完善符合“两统一”要求的权责清单,对项目进行全流程审批监管,以期不断提升各级政府的自我监管能力与效率。

3.4.2 推动公众深度参与

推动公众深度参与有利于提升政府公信力和用途管制制度的实施效率。首先,应扩大参与主体,不断吸纳社会力量参与,推动符合公共利益的政策、规范出台;其次,应拓宽公众参与的渠道,建立相关平台让权利人自下而上地通过网络、自媒体等舆论渠道进行社会监督;最后,应完善公众参与的法律保障,让公众的发声得到法律和社会的支持,保障公众参与用途管制准入过程的合法权益。

4 结束语

建立陆域国土空间用途管制分区准入体系,有利于协调好自然资源开发与保护的关系。各级政府作为实现全域全要素用途管制的施管主体,需让分区准入体系紧跟时代步伐,通过完善管制分区体系、事权分级系统、准入管制方式和内外监管机制,调整准入流程中各层级政府的关系,

简化审批流程。在下放审批权限的背景下,做到“放得下权利,管得住重点”,提升政府服务能力,从而规范建设开发活动,提高资源利用效率,促进国土空间治理体系完善和治理能力的提升。

[注 释]

- ①《国土资源部关于调整报国务院审批土地利用总体规划范围的通知》提出,31个省、自治区、直辖市,27个省、自治区人民政府所在的城市,35个100万人口以上的城市,40个50万~100万人口的城市,以及新疆生产建设兵团,共计134个土地利用总体规划需报国务院审批。

[参考文献]

- [1] 岳文泽,王田雨,甄延临.“三区三线”为核心的统一国土空间用途管制分区[J].中国土地科学,2020(5):52-59,68.
[2] 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.
[3] 王蔚炫.国土空间规划分区的思考与实践探索[J].浙江国土资源,2020(增刊2):22-27.
[4] 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.
[5] 马军杰,史轲,彭琪琴,等.多主体视角下用地审批“放权”的实施困境与对策[J].规划师,2021(15):5-12.
[6] 尹明.探索建立自然资源日常督察制度[J].中国土地,2020(5):25-27.
[7] 黄征学,祁帆.从土地用途管制到空间

用途管制:问题与对策[J].中国土地,2018(6):22-24.

- [8] 于霞,于倩.农用地转建设用地审批权下放的双重影响及治理策略研究[J].理论探讨,2020(6):118-122.
[9] 吴红,张淑娴.我国国土空间用途管制研究现状及展望——基于文献的可视化分析[J].江西广播电视大学学报,2019(2):47-53.
[10] 黄征学,吴九兴.国土空间用途管制政策实施的难点及建议[J].规划师,2020(11):16-20,32.
[11] 袁弘,袁源,祁帆,等.基于试点经验的一般生态空间认知及其用途管制框架初探[J].中国土地科学,2022(5):31-39.
[12] 龚健,李靖业,韦兆荣,等.面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系及用途管制探索[J].规划师,2020(10):42-49.
[13] 王向东,张恒义,刘卫东,等.论土地利用规划分区的科学化[J].经济地理,2015(1):7-14.
[14] 朱江,张国杰,姚江春.基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究[J].自然资源学报,2022(1):59-69.
[15] 顾朝林.论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J].地理研究,2015(4):601-613.
[16] 黄征学,祁帆.完善国土空间用途管制制度研究[J].宏观经济研究,2018(12):93-103.

[收稿日期]2022-10-21

[上接第86页]人民日报,2013-11-16(001).

- [16] 习近平:正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展[EB/OL].(2014-05-27)[2022-11-30].http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/27/content_2688228.htm.
[17] 裴广一.论有效市场与有为政府:理论演进、历史经验和实践内涵[J].甘肃社会科学,2021(6):213-221.
[18] 阎炎.自然资源部国土空间规划局负责人谈加强规划资质管理[J].资源与环境,2021(5):23-24.
[19] 付建军.清单制与国家治理转型:一个整体性分析框架[J].社会主义研究,

2017(2):73-80.

- [20] 崔羽,顾琼,张霄兵,等.转型下规划编制的信息化顶层设计[J].规划师,2018(12):79-83.
[21] 刘革平,王星,高楠,等.从虚拟现实到元宇宙:在线教育的新方向[J].现代远程教育研究,2021(6):12-22.
[22] 左鹏飞.最近大火的元宇宙到底是什么? [N].科技日报,2021-09-13(006).
[23] Housley R, Polk W, Ford W, et al. Internet X.509 Public Key Infrastructure Certificate and Certificate Revocation List (CRL) Profile[EB/OL].(2002-04-01)[2022-11-30].<http://mirrors.ircam.fr/pub/rfc/rfc3280.txt.pdf>.

- [24] YU J S, R YAN M. Evaluating Web PKIs [EB/OL].(2017-06-23)[2022-11-30].<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128054673000077#ab0010>.
[25] 蔡霖.区块链技术推动下共享经济模式创新研究[C]//第十四届中国软科学学术年会论文集,2018.
[26] 张鹏.区块链赋能下的数字法治政府建设:内涵、关联及路径[J/OL].电子政务:1-10[2022-04-20].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5181.TP.20220411.0816.012.html>.

[收稿日期]2022-12-26