

国土空间用途管制的基本思路与实施策略

金志丰, 张晓蕾, 沈春竹, 陈 扬, 闵 皓

【摘要】随着国土空间规划陆续批复, 强化用途管控, 提升用途管制制度体系的可实施、可操作性迫在眉睫。针对管制对象和范围界定不够明晰、核心管制规则尚不完善等困境, 解析国土空间用途管制制度构建的现实需求, 提出“分级、分区、分类、分步”的“四分”管制思路, 细化“统筹—传导—落实”分级实施策略、“分区准入—用途转用”分区分类实施策略和“前端—中端—后端”分步实施策略。同时, 为提升用途管制效能, 需要加快推进试点探索, 尽快完善关键环节的规则标准体系、系统高效的运作体系和创新有效的政策体系。

【关键词】用途管制; 规划实施策略; 规划管制; 土地用途转用

【文章编号】1006-0022(2024)01-0075-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】金志丰, 张晓蕾, 沈春竹, 等. 国土空间用途管制的基本思路与实施策略[J]. 规划师, 2024(1): 75-82.

The Basic Concept and Implementation Strategy of Territorial Space Use Regulation/JIN Zhifeng, ZHANG Xiaolei, SHEN Chunzhu, CHEN Yang, MIN Hao

Abstract It is urgent to improve the implementation and operability of the use control system as territorial space plans are being approved. With respect to the problems of uncertain object and scope, imperfect rule in territorial space use regulation, the practical requirements of institutional system construction are analyzed, the control concept of "grading, zoning, classification and step-by-step" is put forward, and the grading strategy of "overall planning, conduction and implementation", the zoning and classification strategy of "zoning access and use conversion" and the step-by-step strategy of "front-end, mid-end and back-end", are elaborated. In order to improve the work efficiency, it is necessary to accelerate the pilot exploration, and establish the standard system, the efficient operation system, and the effective policy system.

Keywords use regulation; planning implementation strategy; planning control; diversion of land use

2015年,《生态文明体制改革总体方案》首次提出构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度。2017年,党的十九大报告提出要将“国土空间用途管制”和“国土空间开发保护制度”作为生态文明建设的重要抓手。自2018年自然资源部组建以来,统一行使所有国土空间用途管制成为“两统

一”的核心职责之一,构建全域、全要素、全流程国土空间用途管制制度体系是时代所需,更是现实所盼,是深化自然资源管理体制改革的落实国家空间发展战略的重要抓手^[1],对完善国土空间治理体系和提升治理能力现代化水平意义重大。当前,“三区三线”划定工作已全面完成,各级国土空间规划陆续批复,

【基金项目】江苏省“333高层次人才培养工程”专项资金项目(2020-352)、2022年度江苏省自然资源科技计划项目(2022014)

【作者简介】金志丰,博士,正高级工程师,现任职于江苏省国土资源研究中心。

张晓蕾,高级工程师,现任职于江苏省国土资源研究中心。

沈春竹,正高级工程师,现任职于江苏省土地资源调查中心。

陈 扬,高级工程师,现任职于江苏省国土资源研究中心。

闵 皓,工程师,现任职于南京市国土资源信息中心。

在总结实践经验的基础上,系统探究国土空间用途管制制度体系构建框架,健全关键制度,明确实施路径,推进规划有效实施,十分紧迫且具有重要的现实意义。

为建立健全国土空间用途管制制度体系,从国家到地方相继开展了一系列理论研究和试点实践,在分区准入、管制规则、审批路径、信息化管理等方面取得了一定成效。相关研究主要集中在以下方面:①国外国土空间管控或用途管制经验总结和借鉴^[2-4];②国土空间用途管制基本内涵、制度变迁、转型方向和制度体系的基础性研究^[5-6];③不同区域、不同类型国土空间的用途管制规则、制度^[7-10];④管制分类分区、空间准入规则、规划许可、纠错机制等关键技术方法^[11-12]。通过既有研究,在国土空间用途管制的内涵、体系构建思路、关键环节等方面形成了一定的共识,但系统的具体的核心管制规则、关键制度建设及制度实施路径的研究讨论和实践经验不足。本文结合地方实践,分析国土空间用途管制制度建设要求和地方现实困境及发展诉求,从增强实施性、操作性入手,重构国土空间用途管制理论框架,剖析国土空间用途管制关键内容,针对关键制度提出具体实施路径,在分析“为什么管”的基础上,侧重回应“管什么”“怎么管”的问题,为建立健全实施型国土空间用途管制制度体系提供参考。

1 国土空间用途管制制度构建诉求

1.1 回应三大要求

1.1.1 健全生态文明建设制度体系、着力推进中国式现代化的时代要求

生态文明制度建设是中国特色社会主义制度建设的一项重要内容和不可分割的有机组成部分,这一性质是由中国特色社会主义制度的内在要求决定的。党的十九届四中全会明确提出,“加快

建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度”是完善和发展生态文明制度体系的关键任务之一。党的二十大报告擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图,深刻阐述了中国式现代化的中国特色和本质要求,这对国土空间用途管制制度体系建设提出更高更新的要求。以国土空间规划为依据,落实好对所有国土空间的分区分类用途管制,为生态文明建设提供高品质的国土空间开发保护格局成为重要任务。

1.1.2 推动国土空间治理体系和治理能力现代化的治理要求

在自然资源部门“两统一”核心职责中:第一项统一职责即国家对全民所有自然资源资产进行管理,行使占用、使用、收益和处分的权利,是所有者意义上的权利;第二项统一职责即国家对所有国土空间范围内的自然资源进行监管,体现的是管理者意义上的权力。不管是行使所有者职责,还是管理者职责,都需要以国土空间规划为基本依据,遵循国土空间用途管制的基本要求,既包括对全民所有自然资源资产配置、处置的监督和制约,也包括对集体所有自然资源开发利用和保护引导及监督。国土空间用途管制既是推动国土空间规划有效实施的重要环节,也是有效监督、约束开发利用行为的关键抓手。

1.1.3 实现自然资源要素优化配置、探寻服务高质量发展新路径的发展要求

国土空间承载着所有人类社会经济活动,国土空间用途管制是建构底线约束与激励引导机制的关键环节,更是推动自然资源要素配置供给侧结构性改革的逻辑起点。为更好地支撑及服务经济社会的高质量发展,需强化相关“高质量发展保障部门”的使命和担当,持续健全国土空间用途管制规则,系统化推进自然资源要素与人口、资金、创新等的协调配置,注重重大战略的空间响应,

通过空间准入、用途转用等手段,引导资源要素向重大战略承载区域、重大项目倾斜,既保障量的合理增长,又把实质的高效提升,充分发挥国土空间用途管制在统筹发展和安全以及推进重大项目落地、乡村振兴战略、“放管服”改革等方面的关键作用,以项目建设、优势区域引领带动高质量发展。

1.2 破解两个难题

1.2.1 破解“管什么”的问题

一是管制范围再梳理。当前,涉及多要素、立体化使用、多功能复合利用的项目越来越多,海陆规划边界、地下空间、河口边界等管制范围亟待明确界定标准,因此需对相关管制范围进行梳理。二是管制对象再明确。当前功能空间、规划分区、规划地类与管制分区的逻辑关系尚未完全厘清,以功能空间、规划分区还是规划地类进行管制仍有待探索,传统的管制对象和管制思路不能满足部分项目建设“系统性、综合性审批”的诉求,因此需进一步明晰管制对象和管制思路。

1.2.2 破解“怎么管”的问题

一是空间准入要求需尽快明确。生态保护红线、生态空间管控区域的管制仍需细化,各地“约束指标+分区准入”管制方式的实施路径尚未完全统一。例如,越来越多的城市推进对地下空间开发利用和海域分层使用的探索,但目前缺乏地下空间、海域空间(特别是陆海交互区)立体分层、分级准入的相关规则。

二是用途转换规则需尽快完善。非建设用地之间的转换规则不健全,亟待探索农用地向未利用地转换的规则和路径;建设用地转为非建设用地,特别是转为生态用地的,如何通过完善转换规则充分发挥土地资源资产空间效应和价值的路径还不明确;在增量空间逐步减少的背景下,城镇空间内承担生态功能的项目用地的用途转换规则仍有待探索。

三是衔接机制亟待健全。这一方面体现在国土空间规划与相关部门规划成果的衔接上,如生态管控区域管制规则如何与生态环境部门“三线一单”衔接,在保护生态环境的同时保障建设项目的合理用地需求仍待探索;另一方面体现在与既有规划成果的衔接上,用途管制如何与国土空间规划分区、存量空间用途变更和审批(城市更新等)、详细规划衔接,以及留白区域管制等方面的要求不够明晰。

1.3 解决一个需要

国土空间用途管制制度构建是持续深化“放管服”改革的要求、破解地方发展困境的现实需要。近年来,自然资源部门在深入推进“多审合一”“多证合一”改革的基础上,出台了强化用地用海要素保障相关政策,并通过制定相应的制度规范和技术标准,从计划管理、用途分区、管制规则、用途转用、行政审批等多个方面开展了实践探索,取得了显著成效。新征程上,发展仍是第一要务。坚持稳字当头、稳中求进的工作总基调,在严守资源底线的前提下,兼顾经济发展和资源可持续利用,强化自然资源要素保障,提高服务质效,仍是当前自然资源工作的重点。在存量发展时代,要素需求和供给矛盾更加凸显,国土空间用途管制急需精准掌握地方发展的难点堵点,强调管制对象再明确、管制规则再清晰、用途转换规则再完善、衔接机制再健全,优化实施路径,提高审批效能,实现与宏观政策的协同发力,促进经济发展。

2 国土空间用途管制“四分”思路和实施策略

2.1 国土空间用途管制“四分”思路

国土空间用途管制制度建设的根本

目的是解决无序、过度、分散开发导致的生态破坏等问题,坚持山水林田湖草沙生命共同体理念。与传统空间管制手段相比,国土空间用途管制以可持续发展为根本价值取向,强调底线约束和弹性发展,更具整体性、系统性,具有空间管控和空间治理双重功能。面对当前复杂的国际国内形势,国土空间用途管制制度既要体现精准性、刚性,又要体现引领性、弹性,需要尽快完善管制规则、优化实施路径,助推各项中国式现代化目标的实现。鉴于此,应从管制目标、主体、对象、内容和机制等方面构建国土空间用途管制基本框架。其中:自然资源主管部门承担所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,即管制主体为各级自然资源主管部门;管制对象则包括全域、全类型、全要素,通过“分级、分区、分类、分步”的方式进行管制,指导城乡建设、能源勘采、农业生产、生态保护、整治修复活动等,以实现优化国土空间格局、提升空间治理能力以及人与自然和谐共生的目标。见图1。

2.2 “统筹—传导—落实”分级实施策略

2.2.1 分级管制总体思路

国土空间用途管制是保障国土空间规划逐级落实全国国土开发保护格局、确保三条控制线落地实施的关键,是管制对象逐步聚焦、管制重点逐步细化、管制手段和政策逐步具体化的过程,是“自上而下”引导及约束以及“自下而上”反馈的有机结合。其中:国家级和省级统筹是国土空间用途管制的基本前提,提供方向引导;市县级传导是传递国土空间管制措施和规则的关键环节;乡村级为实现管制措施的有效落地提供根本保障。

(1) 国家级、省级侧重宏观尺度的统筹协调。国家层面侧重区域协调,坚持全国“一盘棋”,落实“一带一路”倡

议以及长三角一体化、长江经济带和黄河高质量发展等国家战略,加强区域和流域协调;空间资源分配向国家和省级战略重点区、中心城市等优势地区倾斜。省级层面侧重全方位统筹,在陆海等不同功能空间、地上地下不同维度、省市县不同层级坚持底线管制,完善管制标准和规则,突出“空间格局引导+重点区域底线刚性管制+制度运行保障”。

(2) 市县级侧重中观尺度的功能管制。划定落实生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线,在此基础上根据各地实际落实历史文化保护控制线、重要基础设施廊道控制线等,将这些控制线作为国土空间管制的基本边界。在城镇开发边界内部,应注重整体结构优化,强化功能分类管制,突出“功能引导+指标刚性管制+名录弹性管理”。

(3) 乡村级侧重微观尺度的用途(地类)管制。乡镇国土空间规划是“五级三类”国土空间规划体系中的第五个层级,是落实国家约束性要求、统筹城乡发展的关键。乡村国土空间用途管制需要在与国土空间规划体系联动的基础上进一步深化和完善。从“自上而下”传导的角度来看,乡村级国土空间用途管制主要包括“乡镇—村域—地块”3个管制层级^[13],乡村级国土空间用途管制应细化建设引导要求和管制规则,在用途管制的基础上,突出空间形态、风貌引导以及地块、景观设计,更注重可实施性、可操作性,突出“用途+边界管制+形态风貌引导”。

2.2.2 分级传导内容和路径

国土空间治理和管制的意志与理念主要是通过“五级三类”的国土空间规划体系以不同方式逐级向下传递的,由此构成国土空间开发利用的层级管理模式。然而,在传导过程中,层级越多往往管制效力越弱^[14],这给实现全域空间的有效管理带来很大挑战。因此,明确

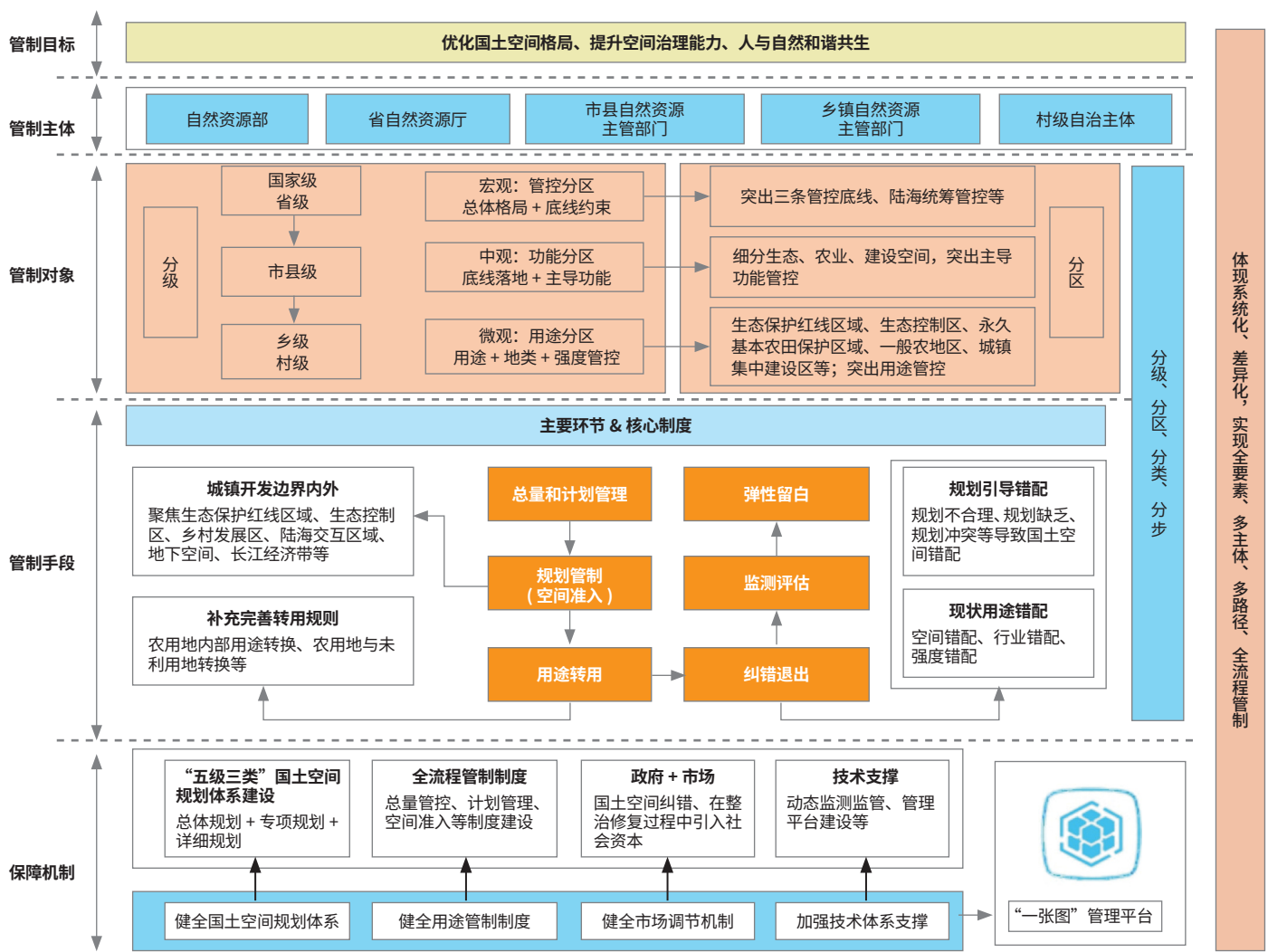


图1 国土空间用途管制基本框架图

分级传导内容并提出有效的传导路径，成为落实国土空间用途管制的重要前提和基础。

国土空间用途管制对象包括全域、全要素、全类型，传导内容涉及用地规模、指标等数量要素，也涉及地上建设活动、经济活动及空间布局等结构性要素，以及资源利用效率、建筑高度/密度等建设强度和形态风貌要素。为便于梳理，可将传导内容划分为物质（要素）、空间和权属等3种，并以指标和边界为主要传导媒介，通过刚性管控与弹性引导两者相结合的方式传导。见图2。

从传导内容来看，物质（要素）主要指附着于国土空间的各种自然资源要素，主要通过设定“指标”来传导，可以分为

战略性资源要素和其他资源要素：对于耕地、永久基本农田等战略性资源要素，通过设定约束性指标来进行刚性传导；其他资源要素则根据层级差异来设定指标。不同空间主要以“边界”为媒介进行传导，针对重要生态空间、农业空间等，通过划定三条控制线来进行刚性传导。权属是附着在物质（要素）和国土空间上的属性，不同权属类型在国土空间用途管制过程中体现了差异化的空间配置和价值，具有重要战略意义、生态敏感度较高的资源（资产）多通过刚性约束实现传导；其他资源（资产）及集体所有自然资源多通过弹性引导实现传导。

从管制层级来看，传导内容逐步细化。在国家级和省级尺度，构建约束性

指标体系，在刚性指标和边界传导的基础上，突出主体功能布局引导，如陆海统筹、城市群、产业集群发展空间的布局引导等，同时侧重于大江大河、国家公园、重要森林公园和湿地公园等全民所有自然资源（资产）的底线管控。在市县尺度，在落实国家约束性指标、划定三条控制线的基础上，突出历史文化保护和建设空间内部管控，结合区域特色，统筹城镇内部功能布局，实现居住、商业、产业等用地的合理布局，并预留留白区域以供弹性使用；通过编制控制性详细规划，规定建筑高度、密度、容积率等，或引入城市景观美学指标，加强对建设空间形态和建筑风貌的引导。在乡村尺度，除了落实国土空间规划的刚性约束，

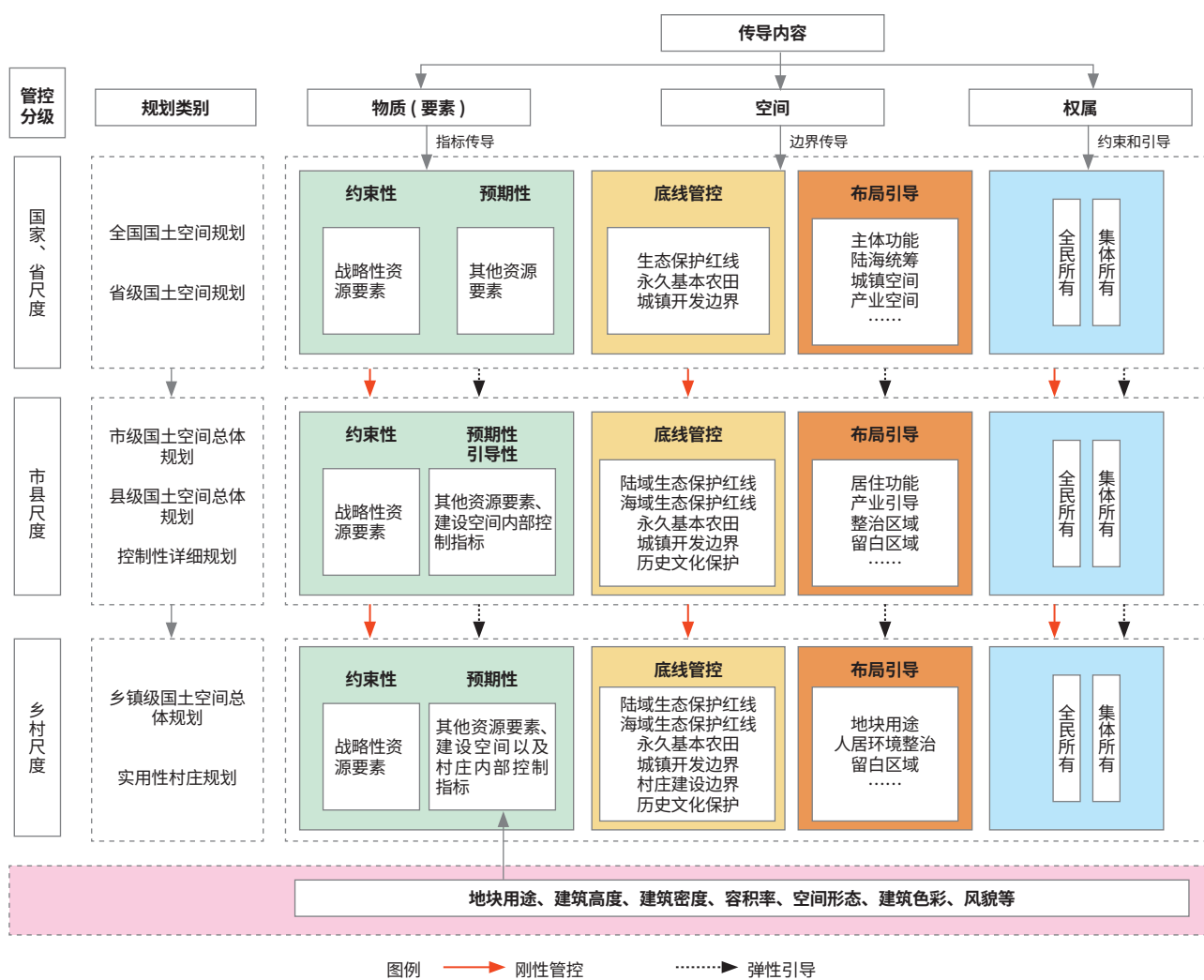


图2 实施型国土空间用途管制分级传导内容和路径示意图

突出村庄地区用途管控和引导，还要注重编制科学、合理、实用的村庄规划，明确村庄发展边界，对地块用途以及建筑高度、建筑密度、色彩等进行引导。

2.3 “分区准入—用途转用”分区、分类实施策略

2.3.1 分区准入实施策略

生态空间以生态保护和修复为主，农业空间以农业生产和乡村振兴为主，城镇空间以完善城镇功能、提升公共服务水平和环境品质为主。总体而言，需对国土空间分级分类制定用途管制规则和准入要求（表1）。在城市开发边界内，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外，按照主导用途

分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。例如：生态控制区探索实行“名录管理+约束指标+分区准入”或“详细规划+规划许可”的管制方式；海洋空间探索实行“分类管理+用海准入”的管制方式；地下空间探索实行“分区+准入正（负）面清单”的管制方式^[15]。分区（用海）准入在遵循空间主体功能定位的基础上，可采用正负面清单相结合的方式，合理约束与引导开发、建设、保护、修复行为。其中，正负面清单中具体项目开发行为的约束规定要全面落实国家、省的法律法规以及国土空间开发利用的相关政策要求，遵循自然资源部门三条控制线相关规定，综合考虑生态环境、工信等部

门提出的市场准入和行业准入要求^[11]。

2.3.2 用途转用实施策略

用途转用是指相同空间内或不同空间之间的不同用途的转换规则。管制对象包括所有自然资源，主要涉及陆地的建设用地、耕地、林地、湿地，以及陆上水体、海域及矿产资源。为方便管理、体现管理制度的延续性，对农用地、建设用地、未利用地等三大类地开展用途转用探索，主要包括农用地内部用途转换、建设用地转入转出、农用地与未利用地转换等。

总体上，在城镇空间内（城镇开发边界内），用途转用类型主要有农用地转为建设用地、农用地转为未利用地或建设用地内部用途转换。在城镇空间外，按

生态和农业主导功能差异，主要涉及的用途转用类型有农用地转为建设用地、农用地内部用途转换、建设用地转为非建设用地、农用地转为未利用地等。见图 3。

2.4 “前端—中端—后端”分步实施策略

当前我国国土空间规划体系逐渐明晰，国土空间用途管制作为国土空间规划实施的重要保障^[16]，管控手段逐渐明晰，分步骤来看主要包括规划总量管控、计划管理、规划管制（空间准入）、用途转用、纠错退出、监督管理等。

其中，规划总量管控是对一定区域国土空间的统筹安排，突出底线管控。计划管理主要指组织拟订并实施土地、海洋等自然资源年度利用计划，计划管理是自然资源主管部门的重要职责，也是稳步推进国土空间开发利用、开展国土空间管控的关键环节，其需要强化对重点项目的用地保障，加大存量盘活力度，稳妥有序推进土地计划管理制度改革。规划管制（空间准入）和用途转用是管制“中端”的两个重要环节，分别在宏观区域尺度（项目立项环节）和微观地块尺度（用地审批环节）发挥作用。纠错退出和监督管理是管制“后端”的两个重要环节：纠错退出是针对国土空间规划实施过程中出现的问题的及时纠偏，以推进国土空间格局不断优化^[12]，有效提高国土空间开发利用效率和质量；监督管理是国土空间管控有效落实的关键举措，可理顺管理流程，促进管控有效传导。见图 4。

3 国土空间用途管制实施保障措施

3.1 管制制度再完善：聚焦关键环节，持续精准发力

3.1.1 细化管制对象

以规划地类（农用地、建设用地、未利用地等三大类）作为基本管制对象，

表 1 不同分区规划管制策略

空间分类	一级分区	二级分区	规划管制思路	管制强度
生态空间	生态保护红线区	自然保护地	“约束指标 + 分区准入（正面清单）”	×
		自然保护地以外的区域		0
	生态控制区		“名录管理 + 约束指标 + 分区准入”或“详细规划 + 规划许可”	0
城镇空间	城镇发展区	城镇集中建设区	“详细规划 + 规划许可 + 农转用”	√
		城镇弹性发展区		√
		特别用途区	“详细规划 + 规划许可 + 准入清单”	0
农业空间	永久基本农田集中保护区		“约束指标 + 总体规划 + 转用审批”	×
	乡村发展区	村庄建设区	“详细规划 + 规划许可”和“约束指标 + 分区准入”	√
		一般农业区		0
		林业发展区		0
其他用地区		0		
海域发展空间	海洋发展区	渔业用海区	“分类管理 + 用海准入”	√
		海域利用区		√
		海洋预留区		0
地下空间		优先、重点建设区	“专项规划 + 准入负面清单”	√
		一般、限制建设区	“专项规划 + 准入正面清单”	×
		禁止建设区		×

注：该表参照江苏省国土空间规划分区绘制。在管制强度中，“√”表示引导管制，“0”表示重点管制，“×”表示严格管制。

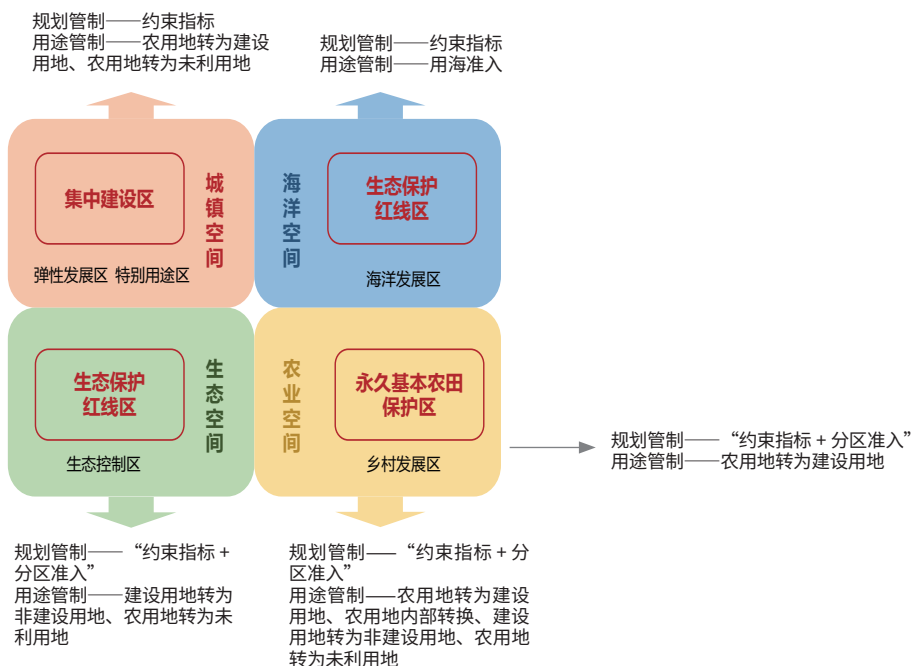


图 3 规划管制下用途转用思路示意图

基于“三调”、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，厘清“功能空间—规划分区—规划地类”之间的逻辑关系，细化地类对应关系表，形成用途管制分区地类兼容表，建立分级分类的管制分区体系。

3.1.2 推进计划管理改革

充分发挥总量管控的作用，优化计划管理模式，加大计划指标省级统筹协调力度，推动区域协调联动发展。统筹考虑国土空间开发利用与保护修复任务，在现有土地利用年度计划的基础上，将林地、湿地等重要的生态资源使用和新增情况纳入计划管理范畴，探索构建全要素自然资源计划管理体系。

3.1.3 健全关键环节用途转用制度

关键环节用途转用主要包括农用地内部用途转换、建设用地转入转出、农用地与未利用地转换等，借鉴试点实践经验，进一步完善农用地内部差异化用途转用、建设用地内部混合复合利用项目用途转用、农用地转为未利用地等的转用规则，探索“证转分离”等政策的内涵、适用范围、实施路径及可行性。

3.1.4 探索建立弹性留白制度

一方面，加强弹性制度设计，深化韧性空间理念在规划编制和用途管制中的运用，探索城镇空间内部、海域利用区的弹性管控制度。另一方面，强化国土空间规划战略留白资源的分类管制，研究临时利用、严格管护、动态评估调整机制以及规范启动使用程序等。

3.2 实施管理再规范：优化审批流程，强化监测监管

3.2.1 重塑行政审批流程

理顺不同层级审批权限，建议国家继续开展建设用地审批权委托工作，以更好地发挥自然资源要素保障功能。同时，厘顺省、市、县之间纵向的审批事权关系以及横向部门之间的审批事权关系。以深入推进规划用地“多审合一”“多

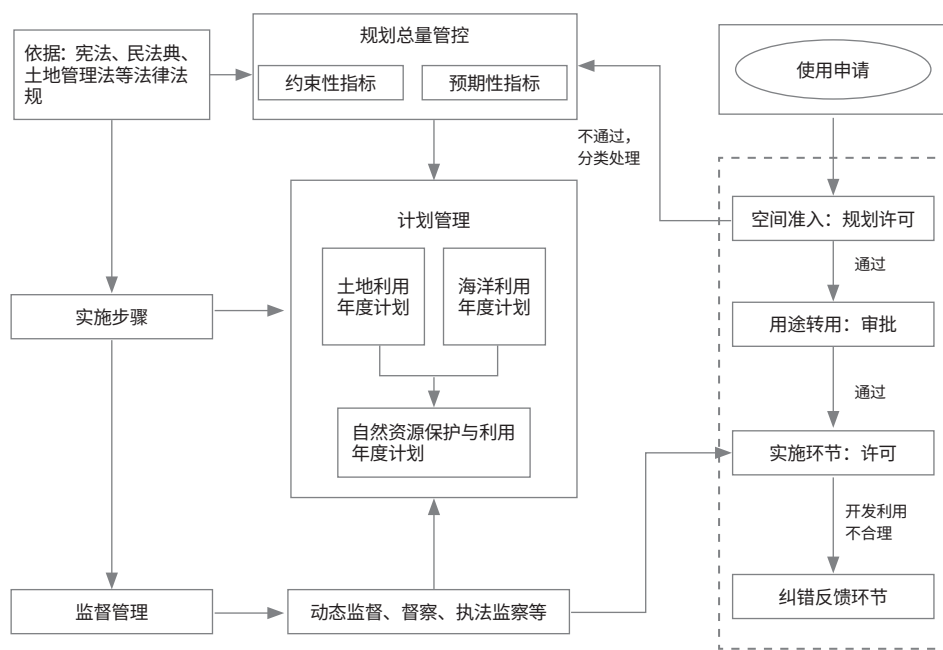


图4 国土空间用途管制分步实施流程图

证合一”改革为契机，按照“一类事项一个部门统筹、一个阶段同类事项整合”的原则，简化并整合审批许可流程；健全农用地转为未利用地等相对应的审批事项的实施流程。

3.2.2 完善预警监测机制

采用卫星遥感监测、大数据和云计算技术，在全域国土空间信息化与数字化的基础上，建立国土空间动态监测指标体系，对全域全要素国土空间进行动态监管。通过自然资源督察、数字化技术与指标监测相结合的方式，及时发现国土空间开发利用和用途管制实施中的问题，并及时处理违法违规行为和活动。

3.2.3 推进数字化全流程管理

搭建国土空间用途管制信息系统，或将用途管制相关信息纳入国土空间规划“一张图”，实现全过程管理以及数据资源、功能应用、管理机制等一体化整合，同时支撑跨区域协同治理和纵向传导，以业务数字化来促进管理的精细化。可借鉴南京市经验，将重大项目、规划配置、计划管控、管制规则、实施监管等信息纳入管制信息系统，实现工程项目“规划—计划—审批—监管”全生命周期

监管，实现国土空间全域、资源全要素、业务全流程、项目全周期、风险防控全方位的“5全管理”。

3.3 探索研究再深化：强化政策供给，加大保障力度

3.3.1 强化政策支撑，保障乡村振兴和产业发展

健全农业空间用途管制规则及具体实施路径，促进用地审批与规划许可业务的深度融合，提高审批质效；切实解决农村新产业新业态、公共服务设施等用地难题；实施严格耕地用途管制，实行耕地“进出平衡”；有序开展综合整治，将节余建设用地空间规模在市（区）内有偿调剂所得资金全部用于乡村建设；探索拓宽城乡建设用地增减挂钩政策适用范围；完善工作机制，按照“谁提出、谁监管”的原则，对农村一二三产业融合发展项目实行全要素、全过程的动态联合监管。

3.3.2 创新建设用地转为非建设用地的管制规则

适当拓宽城乡建设用地增减挂钩政策适用范围，按照“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草”的原则，将复垦为耕地、园

地、林地、草地等其他农用地的用地纳入城乡建设用地增减挂钩复垦项目库进行管理,并将其作为增减挂钩项目立项,探索规划期内流量指标归还的可行性和具体操作路径。

3.3.3 在特定区域探索农用地转为未利用地的实施路径

通过实践,尝试界定农用地转为未利用地的类型范畴,细化转用规则,严格控制农用地转为水域、湿地、公园绿地等生态空间,如确需转用的,需符合生态空间准入要求。探索“征转分离”的适用范围、实施条件和办理程序,严格落实耕地“占补平衡”和“进出平衡”;农用地确需转为生态用地的,应依法办理手续,不纳入建设用地规模管理,不占用新增建设用地规划指标和土地利用年度计划指标,以有效保障生态用地合理需求,提高生态环境质量。

3.3.4 探索用途管制实施片区“综合性审批”路径

依据不同用途管制目标,将国土空间划分为不同片区,建立各区域的用途管制规则,在刚性管制要求的基础上,提升管制的弹性和适应性。例如,针对农业发展区、大型线型基础设施(含配套设施)建设项目区等特定实施片区,在符合国土空间总体规划、详细规划的前提下,编制分区综合管制方案,探索“综合性审批”改革,将实施片区内部分地类变更事项进行一次性审批,明确审批内容、方式、程序和权限等。同时,完善“审批—供应—项目实施—监管—验收”全流程,加强管制规则和制度供给。

4 结束语

构建全域、全要素、全流程的国土空间用途管制制度体系是落实国家空间发展战略的重要抓手。随着各级国土空间规划陆续批复,强化用途管控,提升用途管制制度体系的实施性、操作性迫

在眉睫。本文针对用途管制对象和范围界定不够明晰、核心管制规则尚不完善等问题,解析了国土空间用途管制制度构建的现实需求,从解决“管什么、怎么管”的视角提出“分级、分区、分类、分步”的管制思路,并细化到地类管制层级,提出“统筹—传导—落实”分级实施策略、“分区准入—用途转用”分区分类实施策略和“前端—中端—后端”分步实施策略。国土空间用途管制强调底线约束和弹性管控,更具有整体性、系统性,同时具有空间管控和空间治理双重功能。为提升用途管制效能,需要加快推进试点探索,尽快完善关键环节的规则标准体系、系统高效的运作体系和创新有效的政策体系。□

[参考文献]

- [1] 易家林,郭杰,欧名豪,等. 国土空间用途管制: 制度变迁、目标导向与体系构建[J]. 自然资源学报, 2023(6): 1415-1429.
- [2] 朱红,李涛. 发达国家国土空间用途管制的经验及启示[J]. 中国土地, 2020(8): 44-46.
- [3] 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.
- [4] 田毓振. 日本国土空间用途管制及启示[J]. 中国土地, 2021(2): 56-58.
- [5] 何明俊. 国土空间用途管制的特征、模式与制度体系[J]. 规划师, 2020(11): 5-10.
- [6] 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.
- [7] 赵晶,廖宇波,赵维全,等. 加强耕地健康管控的相关思考[J]. 中国土地, 2023(6): 30-32.
- [8] 郝晋珉,张金懿. 农用地全域全类型保护与空间用途差别化管制探讨[J]. 中国土地, 2022(11): 22-23.
- [9] 张杨,李迎晨,谭向荣. 农业空间用途管制视角下的农村三产融合发展用地保障: 以北京市平谷区为例[J]. 中国土地, 2022(12): 12-15.
- [10] 胡钊,张继刚,叶林,等. 城市特别用途区的发展内涵与空间管制: 基于规划

编制与规划许可的逻辑[J]. 规划师, 2023(7): 85-93.

- [11] 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.
- [12] 金志丰,朱凤武,严长清,等. 长江经济带国土空间纠错实施机制: 以江苏省仪征市和张家港市为例[J]. 自然资源学报, 2021(6): 1422-1437.
- [13] 孙婧雯,孙攀,戈大专,等. 面向全面振兴的乡村国土空间用途管制作用与策略[J]. 规划师, 2023(5): 19-25.
- [14] 戈大专,陆玉麒. 面向国土空间规划的乡村空间治理机制与路径[J]. 地理学报, 2021(6): 1422-1437.
- [15] 金志丰,张晓蕾,徐嘉兴. 关于加强地下空间管控的思考与建议[J]. 中国土地, 2023(4): 38-40.
- [16] 何明俊. 国土空间用途管制的特征、模式与制度体系[J]. 规划师, 2020(11): 5-10.

[收稿日期] 2023-09-01