

本期主题：国土空间规划管理体制与治理体系

【编者按】2018年，国家组建自然资源部，建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施，全国上下开展了各级各类的国土空间规划编制工作，迄今已完成《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》以及多个省、市、县级国土空间总体规划的审批工作，而随着规划审批工作的推进，国土空间规划的工作重点也逐步转到规划实施管理与空间治理上。在当前及今后一个时期，构建直面实施监督的全流程规划管理体系，着力提升国土空间治理能力，持续为高质量发展注入新动能、塑造新优势，成为学界及业界关注并亟须探讨的议题。本期“规划师论坛”栏目以“国土空间规划管理体制与治理体系”为主题，从自然资源监管的视域解析国土空间规划管理的逻辑，从市县层级探讨国土空间用途管制体系的优化及空间治理创新，从主体功能区战略传导管控、总体城市设计监测评估的角度讨论国土空间规划的管理与治理，以供读者参考。

自然资源监管视域下的国土空间规划管理探析： 基于空间开发权配置的探讨

林 坚，刘光昕，王培安

【摘 要】基于两级空间开发权理论，分析面向统一国土空间用途管制的自然资源监管流程，探讨国土空间规划管理在自然资源监管中发挥的具体作用，并从空间开发权视角出发，辨析国土空间规划管理背后隐含的两级空间开发权“批发—零售”基本逻辑。在此基础上，提出完善自然资源监管视域下国土空间规划管理的建议，即强化“区域—要素”统筹，发挥主体功能区战略和制度作用，在规划实施中完善各级“区域”的一级空间开发权“批发”配置机制；进一步探索完善分级分类的空间开发权交易制度，促进规划安排的自然资源开发保护责任落实和国土空间格局优化。

【关键词】自然资源监管；国土空间规划管理；国土空间用途管制；两级空间开发权；“批发—零售”机制；“区域—要素”统筹

【文章编号】1006-0022(2024)06-0001-07 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】林坚，刘光昕，王培安. 自然资源监管视域下的国土空间规划管理探析：基于空间开发权配置的探讨[J]. 规划师，2024(6)：1-7.

Exploring the Management of Territorial Spatial Planning in the Perspective of Natural Resource Regulation: A Discussion Based on the Allocation of Spatial Development Rights/LIN Jian, LIU Guangxin, WANG Peian

[Abstract] Based on the theory of two-tiered spatial development rights, the process of natural resource regulation towards unified territorial spatial usage regulation is studied, the specific role played by the management of territorial spatial planning in natural resource regulation is discussed, and the two-tiered "wholesale-retail" mechanism of spatial development rights behind the management of territorial spatial planning is analyzed. Following suggestions are proposed for the integration of the management of territorial spatial planning from the perspective of natural resource regulation: "region-element" integration shall be strengthened to give full play to the strategy and system of main functional areas, and to improve the "wholesale" allocation mechanism for first-level spatial development rights at all levels of the "region" in the implementation of territorial spatial planning. Future efforts should be made to further explore and improve the trading system for spatial development rights on a graded and classified basis, so as to promote the implementation of the responsibility for the development and protection of natural resources under planning arrangements and the optimization of territorial spatial patterns.

[Keywords] natural resource regulation; management of territorial spatial planning; territorial spatial usage regulation; two-tiered spatial development rights; "wholesale-retail" mechanism; "region-element" integration

国土空间规划是自然资源监管体制的关键环节，完善国土空间规划管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。2013年发布的《中共中央关于全面

深化改革若干重大问题的决定》要求“建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制”“完善自然资源监管体制，统一行使所

【基金项目】国家自然科学基金面上项目（42171247）

【作者简介】林 坚，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系主任、教授、博士生导师，自然资源部国土空间规划与开发保护重点实验室执行主任，北京大学城市规划设计中心主任。

刘光昕，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系博士研究生。

王培安，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系硕士研究生。

有国土空间用途管制职责”，其初衷是通过建立空间规划体系，服务于统一实施国土空间用途管制、推进自然资源监管体制改革^[1]。2018年以来，国家组建自然资源部，建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施^①，全国上下开展了各级各类的国土空间规划编制，迄今已经完成《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》以及多个省、市、县级国土空间总体规划的审批工作，国土空间规划工作重点也逐步转到直面实施监督的全流程规划管理体系构建上。与此同时，与国土空间规划相关的“空间开发权利”被列为自然资源资产产权制度改革领域的重大理论和实践研究问题^②，围绕国土空间规划实施的“多证合一”“多审合一”“多测合一”改革不断推进^[2]。为此，学术界对国土空间规划的发展脉络^[3]、理论框架^[4-5]、编制技术方法^[6]、管理流程及相关实践^[7-9]等进行了大量探讨，并从土地发展权、空间开发权等角度研究了有关权利和国土空间规划的内在关系^[10-12]、国土空间治理路径的完善^[13]等问题。尽管如此，尤其是经过国家机构改革后的几年实践，聚焦中共十八届三中全会全面深化改革的初衷，如何认识自然资源监管改革要求下的国土空间规划管理作用、特点和隐含逻辑，以及未来如何推进国土空间规划管理的有效运行，成为社会各界关注并亟待梳理回应的议题，也是本文探讨的重点。

本文将分析面向统一国土空间用途管制的自然资源监管流程，探讨国土空间规划管理在其中的作用，并从空间开发权视角探讨国土空间规划管理隐含的基本逻辑，讨论和展望未来国土空间规划管理的趋向。

1 面向统一国土空间用途管制的自然资源监管分析

通过建立空间规划体系，服务国土

空间用途管制的统一实施、推进自然资源监管体制改革，是国家组建自然资源部的初衷。按照2018年国家机构改革的要求，自然资源部的职责可以概括为“两统一”，即统一行使全民所有自然资源资产管理职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。2019年印发的《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》提出建立“多规合一”的国土空间规划体系，正是落实自然资源部“两统一”职责的具体手段。相应地，自然资源、国土空间成为自然资源管理的核心对象，彼此关系也值得关注。

自然资源的内涵和外延存在学科认知上的差异，但我国法理和管理意义上的“自然资源”主要涉及《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民法典》列举出的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、土地等^[14]，强调有空间边界或有载体、可明确产权、经济价值易计量的天然生成物^[1]。国土空间是指国家主权与主权权利管辖下的地域空间，是国民生存的场所和环境，包括陆地、陆上水域、内水、领海、领空等^③。国土空间具有“区域”和“要素”双重特性^[15-17]：从治理责任的主体角度来考察，其是主权视角下国家治理的场域，具有“区域”（一片片国土）的特征，可以对应主体功能区规划的对象；从人类利用的客体角度来考察，其具有“要素”（一块块国土）的特征，可以对应土地利用规划、城乡规划等。在现实生活中，水流、森林、草原、土地（含山岭、荒地）、滩涂、海域、矿藏等自然资源主要依附陆地、陆上水域、领海3类国土空间母体（或载体），建设活动大多依托陆地开展，故国土空间是自然资源和建设活动的载体，占据一定的国土空间是自然资源存在和开发建设活动开展的基础。

履行所有国土空间用途管制职责是

自然资源监管体制改革的初衷和关键。国土空间用途管制的首要任务是对自然资源的载体进行开发管制，是政府运用行政权力对空间资源利用进行管理的行为^[1]。其内涵可以被界定为：政府为保证国土空间资源的合理利用和优化配置，落实主体功能区战略与制度，促进经济、社会和生态环境的协调发展，编制国土空间规划，规定各类农业生产空间、自然生态空间、城镇、村庄等的主要管制边界，直至具体土地、海域的国土空间用途和使用条件，作为各类自然资源开发和建设活动的行政许可、监督管理依据，要求并监督各类所有者、使用者严格按照空间规划所确定的用途和使用条件来利用国土空间的活动^[2]。

围绕统一国土空间用途管制，自然资源监管基本形成自然资源的载体使用许可、载体产权许可、产品生产许可的三环节运行流程^[1]。对于载体使用许可而言，针对陆地的建设活动，需要完成建设用地预审与选址意见书核发、建设项目规划条件核定、建设用地有关的规划许可证（如建设用地规划许可证、乡村建设规划许可证）核发；针对陆地的非建设活动，重点在于产权证明申请初审环节的核对；涉海活动主要体现在用海预审环节。对于载体产权许可而言，是指通过合同签订、国有土地划拨或用海预审并缴纳有关价款费用之后，经相关管理部门审批，获得资源载体产权证书。对产品生产许可而言，是针对将自然资源转化为劳动产品的许可，相关管理部门对各类资源利用活动核准后，颁发产品生产行政许可文件，如建设项目工程规划许可、林木采伐许可等。

2 国土空间规划管理在自然资源监管中的作用

2.1 认识国土空间规划管理

《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,国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据。国土空间规划体系呈现“五级三类四体系”的特点。其中:“三类”指国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划(以下简称“总体规划、详细规划、相关专项规划”);“五级”指全国、省、市、县、乡镇五级总体规划;“四体系”指规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。就国土空间规划管理而言,主要指规划编制、审批、实施、监督等工作,法规政策、技术标准为其提供支持。

国土空间规划编制和审批按照分级管理的原则开展。就国土空间规划内容而言,《中华人民共和国土地管理法实施条例》要求:国土空间规划应当细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求,统筹布局农业、生态、城镇等功能空间,划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。国土空间规划应当包括国土空间开发保护格局和规划用地布局、结构、用途管制要求等内容,明确耕地保有量、建设用地规模、禁止开垦的范围等要求,统筹基础设施和公共设施用地布局,综合利用地上地下空间,合理确定并严格控制新增建设用地规模,提高土地节约集约利用水平,保障土地的可持续利用。

具体落实到“五级三类”国土空间规划的分工上,全国和省级总体规划强调战略性与协调性,对全国和省域国土空间格局做出总体安排,提出对下级规划的约束性要求和引导性内容;市、县、乡镇级总体规划强调逐级落实和管控实施,在耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等划定的基础上,对全域全要素空间进行统筹安排,明确中心城区(镇区)的空间布局和设施统筹配置,其中乡镇级总体规划还需要关注不同用途的非建设用地的空间配置。

详细规划包括城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外以村庄规划为主的详细规划,立足对具体地块用途和强度等做出实施性的安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。相关专项规划分为特定区域(流域)、特定领域(行业)两类专项规划,既是对上级和本级总体规划的落实与补充,也是编制有关详细规划的重要基础,并且要通过国土空间规划“一张图”系统进行内容核验,核验后纳入“一张图”系统。

国土空间规划实施和监督是国土空间规划管理体系的重要环节。《自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》(以下简称《通知》)指出,严格国土空间规划实施监督管理,关乎规划严肃性和权威性,关乎民生福祉和高质量发展。在规划实施方面,经依法批准的国土空间规划是开展各类国土空间开发保护建设活动、实施统一用途管制的基本依据。《通知》强调,应进一步规范规划条件设置,严格依据详细规划核定规划条件,对不同出让方式的地块进行差异化的规划条件管理,同时应严格规划许可管理,依法依规核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证(含临时)、乡村建设规划许可证等。在规划监督方面,应依托国土空间基础信息平台 and “一张图”系统,形成国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制(如执法、核查、督察等),明确责任主体,依法查处违反国土空间规划和用途管制要求的建设行为。

国土空间规划是将传统的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划“多规合一”的结果。在以往的空间规划管理中,存在着“区域失序”“要素失控”的问题^[16-17]。一方面,针对“区域”型国土空间的规划不落地,如主体

功能区规划偏重区域功能定位与配套政策安排,未能直接进入自然资源监管的“三环节”运行流程,对国土空间用途管制的实质性干预和指导作用有限;另一方面,针对“要素”型国土空间的规划难合意,土地利用规划、城乡规划等背后的空间产权体系尚未厘清,权利与责任未能在各实施主体之间形成合理分配。即便是在“多规合一”“五级三类”国土空间规划体系已经建立并大力推进的当下,上述问题依然存在,“区域”治理与“要素”治理尚未有效衔接,在一定程度上影响国土空间规划管理体系的顺利运行。

2.2 自然资源监管运行中的国土空间规划作用分析

按照上文所述的面向统一用途管制的自然资源监管流程,国土空间规划管理内嵌于载体使用许可、载体产权许可和产品生产许可各监管环节,并且区分陆地的建设、非建设活动和涉海活动,由不同类型的国土空间规划发挥相应的许可依据的作用。具体如下(图1):

(1) 陆地建设活动。在载体使用许可环节,建设项目依照市、县、乡镇级总体规划或详细规划进行用地预审和选址意见书核发,若项目涉及占用耕地(园地)、林地、草地等不同类型用地,需要依据土地利用计划、林地用地计划(年度占用征收林地定额)等自然资源年度计划安排,办理农用地转用以及林地、草地占转用审批许可。国有土地上的项目依据详细规划确定规划条件、开展建设用地规划许可。其中:涉及国有出让用地的,将规划条件作为出让的前置条件和后续出让合同的组成内容,在签订出让合同后,自然资源主管部门向建设单位核发建设用地规划许可证;涉及国有划拨用地的,通常则将规划条件纳入用地预审和选址意见书,实行建设用地规划

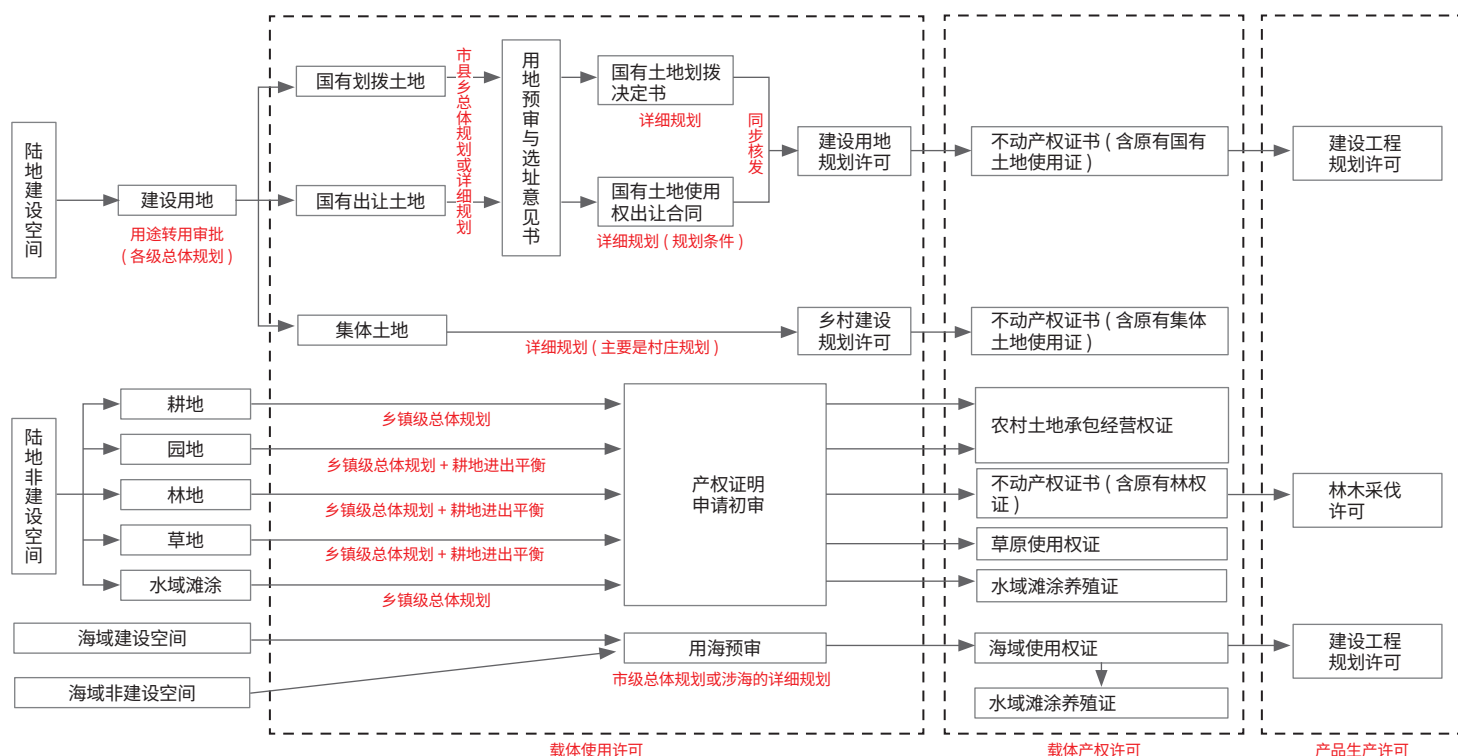


图1 国土空间规划管理与自然资源监管的关系

许可证与国有土地划拨决定书同步办理、同步核发。集体土地上的项目依据详细规划（城镇开发边界外主要依据村庄规划）办理乡村建设用地规划许可或建设用地规划许可。在载体产权许可环节，国有土地上的项目依据建设用地规划许可证、土地出让合同及出让金支付凭证或划拨土地决定书等获取不动产权证，集体土地上的项目依据乡村建设规划许可证或建设用地规划许可证等获取不动产权证。在产品生产许可环节，国有土地上的项目需办理建设工程规划许可（部分项目需要编制修建性详细规划作为依据）。

(2) 陆地非建设活动。在载体使用许可环节，耕地、园地、林地、草地、水域滩涂等项目依照乡镇级总体规划进行对应应用地的产权证明申请初审，若涉及占用耕地，现阶段则需要开展年度耕地“进出平衡”管理^④。在载体产权许可环节，不同类型用地获取相应的产权证明，耕地、园地申请获得农村土地承包经营权证，林地申请获得不动产权证（即原先

的林权证），草地申请获得草原使用权证，水域滩涂申请获得水域滩涂养殖证。在产品生产许可环节，林地项目需要获得林木采伐许可。

(3) 涉海活动。在载体使用许可环节，不论是建设项目还是非建设项目，都依据市级总体规划进行用海预审。在载体产权许可环节，建设项目依据用海预审结果等获取海域使用权证，非建设项目在获得海域使用权证之后办理水域滩涂养殖证。在产品生产许可环节，建设项目依据海域使用权证办理建设项目工程许可。

3 国土空间规划管理的背后逻辑：两级空间开发权配置

3.1 认识空间开发权

国土空间规划作为自然资源监管的依据和基础，是对国土空间开发、保护、建设、治理的统筹部署，其本质是对国土空间“空间开发权利”的配置。在我

国现行法律体系中，并无明确的空间开发权利表述，从较为成熟的土地权利体系构成看，其包括了土地所有权、土地使用权、土地他项权利等^[18]。但是，传统的建设项目规划管理采取了建设项目用地预审、规划许可等制度，实质上设置了涵盖建设许可、用途变更和强度提高的土地发展权^[13]。土地发展权在现行法律体系中也并未明确提及，却一直隐性存在于围绕空间管制制定的各类空间规划与配套的规划管理体系中^[19]，是隐含在土地权利体系中的一项空间权利，承担着对土地发展性收益的调节功能^[20-21]。

伴随全域、全要素、全流程的自然资源监管体系、国土空间规划管理和用途管制的推进，传统聚焦建设活动的“土地发展权”概念难以涵盖和解析上述活动的开展，“空间开发权”的概念应运而生。空间开发权是指因国土空间利用导致建设和非建设用途变化，以及二者内部用途变化和空间利用强度变化所产生的权利。具体到空间开发权的类型，

可以区分为建设空间和非建设空间,且因用途和强度变化而设置^[13]。

与我国特有的两级土地发展权体系相对应,空间开发权呈现出两级、隐性、全域全要素陆海空间开发保护的权益特征(图2)。一级空间开发权隐含在上下级政府间的国土空间利用行为批准中,通过规划传导、管制要素等方式实现,主要用以明确用地用海大类空间转换规则;二级空间开发权隐含在地方政府对具体宗地宗海利用项目的实施和调整中,在一级空间开发权配置的基础上,主要针对建设用地和用海,调整用地用海小类用途与强度变化。

3.2 联动空间开发权配置的国土空间规划管理特点

结合两级空间开发权的配赋,国土空间规划管理运行具有如下特点:

(1)“五级”总体规划侧重围绕一级空间开发权的配置,发挥着不同的作用,形成了从全国到乡镇的空间开发权“批发”体系。全国、省、市、县、乡镇级总体规划结合开发建设和保护责任两方

面要求,通过永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界“三线”划定任务的逐级传导,开展一级空间开发权的纵向配置;市、县、乡镇级总体规划明确划定“三线”等关键控制线,带位置落实耕地保护任务,确定开发保护的重要空间名录和重大重点建设项目,形成一级空间开发权配置的底盘底图,其中,乡镇级总体规划从延续《中华人民共和国土地管理法》对乡镇土地利用总体规划的要求出发,应对非建设用地一级空间开发权涉及的大类用途进行全域统筹安排,夯实统一用途管制的实施依据。

(2)详细规划是在一级空间开发权配置的基础上,开展二级空间开发权配置,即用地用海小类用途空间的用途和强度变化,主要涉及建设用海和用海,相当于空间开发权的“零售”,是实施用途管制、规划许可的直接依据。

(3)相关专项规划在两级空间开发权配置中发挥拾遗补缺的辅助作用。特定区域(流域)专项规划重在弥补和完善有关层级总体规划的不足,往往在更大范

围(如跨行政区)或更有针对性(如自然保护区、海岸带)上统筹协调一级空间开发权的配置,是对空间开发权“批发”体系的重要补充;特定领域(行业)专项规划在落实有关总体规划的部署安排时,进一步明确有关空间需求,通过“一张图”校核协调,为详细规划的二级空间开发权配置和“零售”操作提供支持。

(4)涵盖规划编制、审批、实施、监督的国土空间规划管理完成了空间开发权的全流程调控和配置。规划编制审批明确了空间开发权纵向传导、横向分解的方案;规划实施通过各类规划许可手段促成空间开发权的价值实现;规划监督完成了对空间开发权合法合规实现的监管。

3.3 基于政府和市场关系的空间开发权“批发—零售”机制

进一步从政府和市场的关系出发,剖析两级空间开发权在不同层级国土空间规划中的“批发—零售”机制,主要是涉及建设用海和用海环节,可以发现:

(1)一级空间开发权涉及空间开发权

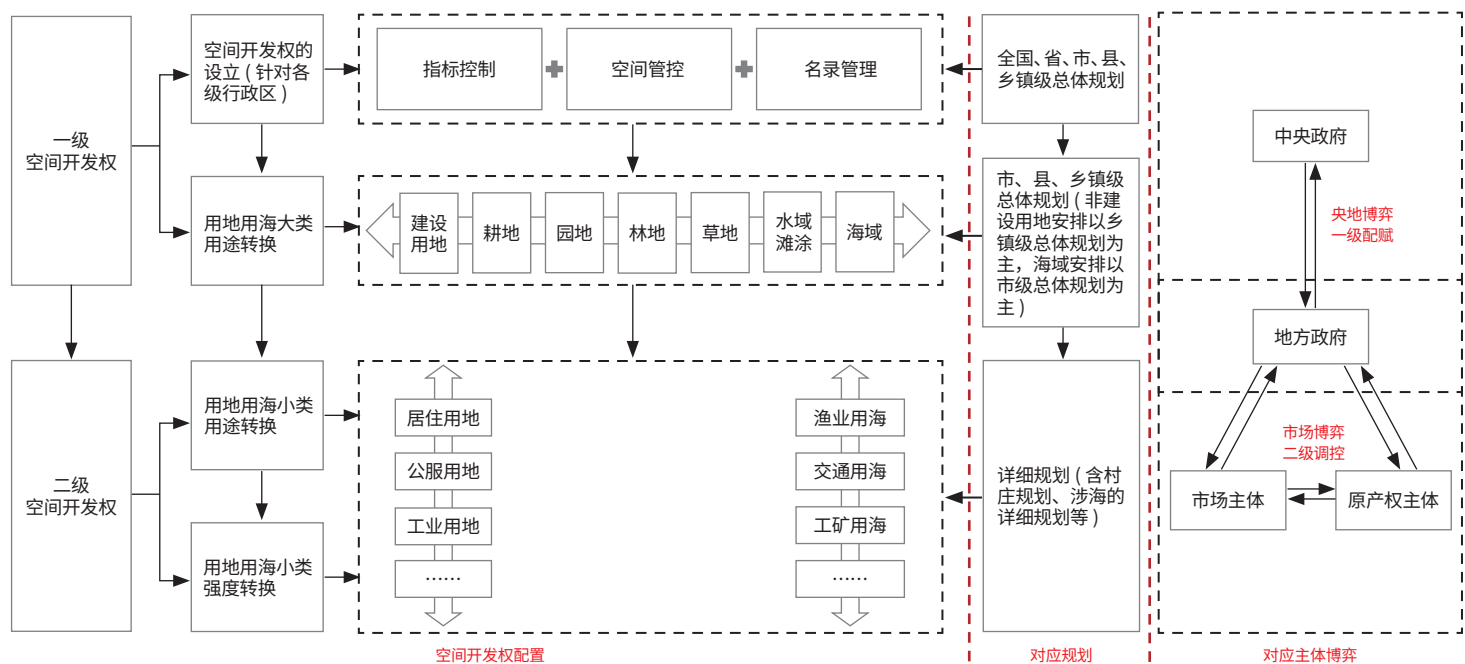


图2 国土空间规划中的两级空间开发权配置逻辑

设立(总体开发保护责任落实、空间管制范围划定)与用地用海大类用途转换两大环节。空间开发权的设立通过全国、省、市、县、乡镇级总体规划来达成,用地用海大类用途转换则以市、县、乡镇级总体规划为依据来实现,从而服务于自然资源监管“载体使用许可”中的陆地非建设空间、海域空间使用批准,以及建设用地的用途转用、用地预审与选址意见书核发等环节。一级空间开发权的配置以明确和落实某一级行政区域内有关资源要素开发、保护责任为核心,其过程内化于上下级政府间的纵向传导过程,形成了一级空间开发权的“批发”机制。我国是单一制国家,实行中央统一领导、地方分级治理的体制,其中蕴含着分级行政发包的“委托—代理”机制,中央政府及地方政府在制定和执行规划时,势必存在利益诉求和目标上的差异。中央政府是国家安全观的代表,作为发包人和委托人,注重空间开发权的约束作用,强调战略引导、底线管控和局部聚焦;地方政府是地方发展的代表,作为承包人和代理人,注重空间开发权的价值实现,强调提质增效、权益协调和自主调配。一级空间开发权的设立和分级传导正是中央政府与地方政府博弈互动结果的体现,对于增进央地协同、分级政府间的协调合作至关重要。

(2) 二级空间开发权涉及用地用海小类用途转换和强度转换两大环节。针对建设用地和用海,在城镇开发边界内,对接控制性详细规划等的用地分类管制制度;在城镇开发边界外,在乡镇级总体规划(针对用地)或市级总体规划(针对用海)的基础上,对接村庄规划、涉海的详细规划等具体地块或海域安排。二级空间开发权的配置过程是地方政府与市场主体、原产权主体博弈互动的结果,是在一级空间开发权“批发”基础上的“零售”。地方政府作为规划的制定者和监

管者,需要权衡各方利益,制定出符合整体利益和长远发展的规划方案;市场主体作为经济活动的参与者,追求的是经济利益最大化,关注规划对应的投资收益和风险;原产权主体则是土地与空间资源的原始拥有和控制者,更关注的是如何保护自身权益,避免在规划过程中受到不合理的损害。为了平衡各方利益,实现国土空间规划的公平、公正和有效实施,在二级空间开发权的配置上,需要建立健全沟通协商机制,加强规划实施的监管和评估,促进政府、市场主体和原产权主体之间的充分沟通与有效合作,确保规划目标的实现和各方利益的平衡。

4 完善国土空间规划管理的建议

面向未来,完善自然资源监管视域下的国土空间规划管理应聚焦于以下方面:

(1) 强化“区域—要素”统筹,发挥主体功能区战略和制度作用,在规划实施中完善各级“区域”的一级空间开发权“批发”配置机制。国土空间具有“区域”“要素”双重特征,主体功能区战略是“区域”视角下的重要功能界定,落实主体功能区战略是实现“区域—要素”统筹的重要途径。未来应当积极探索如何实现将主体功能区战略融入自然资源计划管理工作,用于指导各级“区域”的一级空间开发权“批发”配置,帮助优化资源配置,提升管理效率,实现自然资源的可持续利用和生态保护责任落实。同时,依托主体功能区战略,能够更加合理地协调各方面的利益和需求,实现区域发展过程中资源的共享和互补,推动区域内的经济、社会、环境协调发展。

(2) 探索完善分级分类的空间开发权交易制度,促进规划安排的自然资源开发保护责任落实和国土空间格局优化。

构建空间开发权交易制度是实现空间开发权平衡、促进空间开发权合理配置的重要手段,未来需要进一步明确空间开发权的权责范围和实施类别,对空间开发权价值进行核算,探索制定空间开发权交易规则。例如:空间开发权交易涉及两级空间开发权,围绕一级空间开发权的交易主体主要为地方政府,围绕二级空间开发权的交易主体主要为市场主体,未来应进一步讨论政府主体和市场主体在空间开发权交易中权责、流程的异同,探索如何在“更好地发挥政府的作用”和“发挥市场配置资源的决定性作用”之间达到平衡;在国土空间规划实施的过程中,实施主体获得空间开发权后不仅被赋予了利用空间进行开发收益的权利,还在一定程度上被赋予了相应的环境保护责任,未来研究还可进一步讨论相应的“权责分类”空间开发权价值计算方式,探索多类型空间开发权交易模式,为高质量的自然资源监管提供制度保障。

5 结束语

本文分析了面向统一国土空间用途管制的自然资源监管流程,探讨了国土空间规划管理在自然资源监管中发挥的具体作用,并从空间开发权视角出发,辨析了国土空间规划管理背后隐含的两级空间开发权“批发—零售”基本逻辑。研究主要发现:①履行所有国土空间用途管制职责是自然资源监管体制改革的初衷。围绕统一国土空间用途管制,自然资源监管基本形成自然资源的载体使用许可、载体产权许可、产品生产许可的三环节运行流程。②国土空间规划管理流程包括规划编制、审批、实施、监督,其中编制审批流程通过“五级三类”框架实现纵向传导与横向分解。国土空间规划管理内嵌于自然资源监管载体使

用许可、载体产权许可和产品生产许可3大环节,借助不同类型的国土空间规划在陆地建设活动、陆地非建设活动和涉海活动中发挥许可依据作用。③国土空间规划的本质是对国土空间两级空间开发权的配置。“五级”总体规划侧重围绕一级空间开发权的配置形成从全国到乡镇的空间开发权“批发”体系,详细规划在一级空间开发权配置基础上,针对建设用地和用海,构建二级空间开发权的“零售”体系,相关专项规划则作为协调补充。通过规划编制、审批、实施、监督体系运行,完成了两级空间开发权的全流程调控和配置。④空间开发权“批发—零售”机制是基于政府与市场博弈关系形成的。一级空间开发权的“批发”以明确和落实某一级行政区域内有关资源要素开发、保护责任为核心,其过程内化于上下级政府间纵向传导过程,是中央政府与地方政府博弈互动的结果。二级空间开发权的“零售”是地方政府与市场主体、原产权主体博弈互动的结果。基于以上结论,本文提出未来自然资源监管视域下国土空间规划管理的聚焦方向,以期完善国土空间规划管理提供参考。

[注 释]

- ① 2018年中共十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》提出:组建自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产管理职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。2019年印发的《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》提出:将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”。
- ② 2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》首次提出“空间开发权利”,将其列为自然资源资产产权制度改革领域的重大理论和实践研究问题。

- ③ 2011年6月,国务院印发《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发〔2010〕46号),规划序言第一标注指明了国土空间的具体内涵。详见https://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content_1879180.htm。
- ④ 依据《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发〔2021〕166号),为守住18亿亩耕地红线,对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”,即除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没外,耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的,应当通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式,补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。具体工作由县级人民政府通过组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案等方式落实。

[参考文献]

- [1] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建:兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [2] 自然资源部国土空间用途管制司.国土空间用途管制理论与实践[M].北京:商务印书馆,2023.
- [3] 孙施文.从城乡规划到国土空间规划[J].城市规划学刊,2020(4):11-17.
- [4] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23.
- [5] 王朝宇,马星,轩源,等.国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨[J].规划师,2021(15):87-94.
- [6] 申杨,龚健,叶菁,等.基于“双评价”的永久基本农田划定研究:以黄石市为例[J].中国土地科学,2021(7):27-36.
- [7] 程遥,王启轩.国土空间规划体系下的国土空间开发绩效评价:框架建构与关键议题[J].自然资源学报,2024(2):274-286.
- [8] 赵勇健,邢宗海,郭斯蕤.北京城市副中心高质量国土空间治理体系创新研究[J].规划师,2023(5):76-82.

- [9] 周敏,林凯旋,王勇.基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J].自然资源学报,2022(8):1975-1987.
- [10] 许瑞生,马向明,王朝宇.基于“地权”“域权”视角的国土空间规划思考与广东实践[J].中国土地科学,2022(12):20-30.
- [11] 田莉,夏菁.国家治理视角下的空间规划与土地发展权:挑战与出路[J].南京师大学报(社会科学版),2022(3):110-119.
- [12] 田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.
- [13] 林坚,高远,赵晔.空间开发权视角下的国土空间治理探析[J].自然资源学报,2023(6):1393-1402.
- [14] 林坚,骆逸玲,吴佳雨.自然资源监管运行机制的逻辑分析[J].中国土地,2016(3):17-19.
- [15] 林坚,刘松雪,刘诗毅.区域—要素统筹:构建国土空间开发保护制度的关键[J].中国土地科学,2018(6):1-7.
- [16] 林坚,李东,杨凌,等.“区域—要素”统筹视角下“多规合一”实践的思考与展望[J].规划师,2019(13):28-34.
- [17] 林坚,赵晔.国土空间治理与央地协同:基于“区域—要素”统筹的视角[J].中国人民大学学报,2022(5):36-48.
- [18] 周诚.论我国土地产权构成[J].中国土地科学,1997(3):1-6.
- [19] 林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014(1):26-34.
- [20] 汪晖,陶然.论土地发展权转移与交易的“浙江模式”:制度起源、操作模式及其重要含义[J].管理世界,2009(8):39-52.
- [21] 余亮亮,蔡银莺.国土空间规划管制与区域经济协调发展研究:一个分析框架[J].自然资源学报,2017(8):1445-1456.

[收稿日期]2024-04-25