

多尺度国土空间用途管制政策机制优化策略

李 禅，周祥胜，范诗彤，洪雅蕾

【摘 要】结合各级国土空间规划编制和用途管制工作实践，聚焦不同层级的规划管制工具、不同部门的要素管制功能、不同环节的用途管制程序，梳理国土空间规划实施及用途管制的难点和堵点，并探索与之相关的政策优化方向和流程机制完善建议，以期为进一步提升国土空间规划的实施力度及用途管制的管理效力提供有力支撑。

【关键词】国土空间规划；规划实施管理；用途管制；规划衔接；政策机制

【文章编号】1006-0022(2025)04-0114-07 **【中图分类号】**TU984、F301.2 **【文献标志码】**A

【引文格式】李禅，周祥胜，范诗彤，等. 多尺度国土空间用途管制政策机制优化策略[J]. 规划师，2025(4): 114-120.

Optimization Strategies for the Policy Mechanism of Multi-scale Territorial Space Use Regulation/
LI Chan, ZHOU Xiangsheng, FAN Shitong, HONG Yalei

[Abstract] The challenges and bottlenecks in the implementation and use regulation of territorial spatial planning are systematically reexamined through an analysis of territorial spatial planning at various levels. This includes a focus on governance tools across different tiers, control functions within various departments, and use regulatory procedures at distinct stages. Furthermore, recommendations for policy optimization and procedural mechanism integration are explored to enhance the effectiveness of territorial spatial planning implementation and use regulatory efficiency.

[Keywords] territorial spatial planning; planning implementation management; use regulation; planning connection; policy mechanism

0 引 言

2015 年，《生态文明体制改革总体方案》提出要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。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》进一步明确要求健全用途管制制度，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。在空间规划体

系改革之前，用途管制制度普遍存在各级主管部门管理事权重叠、管制规则缺乏弹性、管制功能未能覆盖全域、各部门管制权责交叉且技术标准不统一等问题。具体而言，在纵向传导上，承担用途管制职能的各级部门之间存在事权重叠，国家、省、市、县各级政府及部门的事权深度有待厘清^[1]；虽强调约束性指标的层层分解落实，但落实到基层时往往与实际情况存在偏差或弹性空间受限^[2]。在横向衔接上，各部门采用

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (52378062、51908114)、广东省基础与应用基础研究基金项目 (2024A1515011987)、广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司多尺度空间管制矛盾冲突及协调规则研究资助项目 (2022-KY3-002)

【作者简介】 李 禅，硕士，高级工程师，现任职于广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司。63480888@qq.com

周祥胜，硕士，教授级高级工程师，现任职于广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司。

范诗彤，通信作者，硕士，工程师，现任职于广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司。530875518@qq.com

洪雅蕾，工程师，现任职于广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司。

的概念认定、数据版本、技术标准和规划期限各不相同，导致规划实施难以统筹^[3]，由部门分制形成的合力不足现象突出；针对建设用地、耕地、水域等单一要素的分区管理虽具有针对性，但整体系统性不足^[4]。

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划整合为统一的国土空间规划后，用途管制制度的导向发生了明确转变：一是从“多头管理”到“多规合一”的制度转变，各类资源要素都应在国土空间规划“一张图”中精确落实；二是从“特定指标”控制到“全要素结构”引导的思路转变，强调对山水林田湖草沙的统筹安排，关注各类资源要素的总量统筹与结构引导，优化农业、生态、城镇空间的结构与布局；三是从“绝对刚性”到“刚弹结合”的管控强度转变^[5]，管制手段从以指标、边界为主的刚性控制，转向指标、结构、分区、分类、名录等结合的综合管控。因此，在我国“五级三类”的国土空间规划体系下，国土空间用途管制制度亟待优化完善，以有效支撑国土空间规划的实施。本文基于当前各级国土空间规划编制实施及用地组卷报批等相关工作的实践，尝试从不同层级的管制工具、不同部门的管制功能、不同环节的管制程序着手，厘清当前国土空间用途管制的主要问题，从纵向衔接、横向衔接、前后衔接等方面提出相关政策机制的优化思考，为建立健全统一高效的国土空间用途管制制度提供参考。见图 1。

1 多尺度国土空间用途管制问题分析

国土空间规划体系的建立为理顺多层次规划衔接传导关系、协调“多部门分治”的事权冲突以及支撑不同用途

管制环节的实施奠定了坚实基础。然而，当前各级各类国土空间规划在实施管理过程中仍存在一些问题和空白，同时机构改革前存在的部分用途管制问题也只是从“外部”矛盾转变为“内部”冲突^[6]，这些问题仍有待进一步剖析并采取相应措施予以应对。

1.1 不同层级用途管制工具的衔接问题

国土空间规划体系涵盖了不同类型、不同功能的用途管制工具，如主体功能区、三条控制线、规划分区、用地用海分类等，其对应的实施层级也有所差异。这些多样化的工具相互融合，构建了一个宏观、中观、微观相结合，且刚性与弹性并存的用途管制体系。然而，在具体实施过程中仍存在一定的衔接问题与矛盾冲突。

1.1.1 不同层级管制工具的成熟度存在差异

国土空间规划体系中的各项管制工具，有的已在原来的土地利用规划、城乡规划等规划中得以实施，相关的政策要求和管理机制已趋于完善；有的则是在新一轮国土空间规划中提出，相关的

实施机制仍不明确，不同管制工具的成熟度^[7]存在差异。

(1) 三条控制线的实施效力存在差别

早在 1986 年底，国家相关主管部门就已提出了建立基本农田保护区的设想，并于 1994 年由国务院正式发布《基本农田保护条例》。随着国家对粮食安全保障重视程度的不断提升，永久基本农田的保护与管控也日益严格，涉及占用永久基本农田的用途管制规则也相对明确。生态保护红线的划定研究工作始于 2011 年。2017 年，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，初步确立了其管控原则与要求。2022 年，《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》发布，详细界定了生态保护红线的具体管控要求，通过正面清单的形式明确了准入条件，但关于占用和穿越生态保护红线的具体管制流程仍在持续探索中。城镇开发边界的划定工作是在 2017 年党的十九大报告中正式提出的，并在新一轮国土空间规划中得以实施，但相应的实施管控规则仍有待完善。目前，其使用方式与原土地利用规划中的城镇建设用

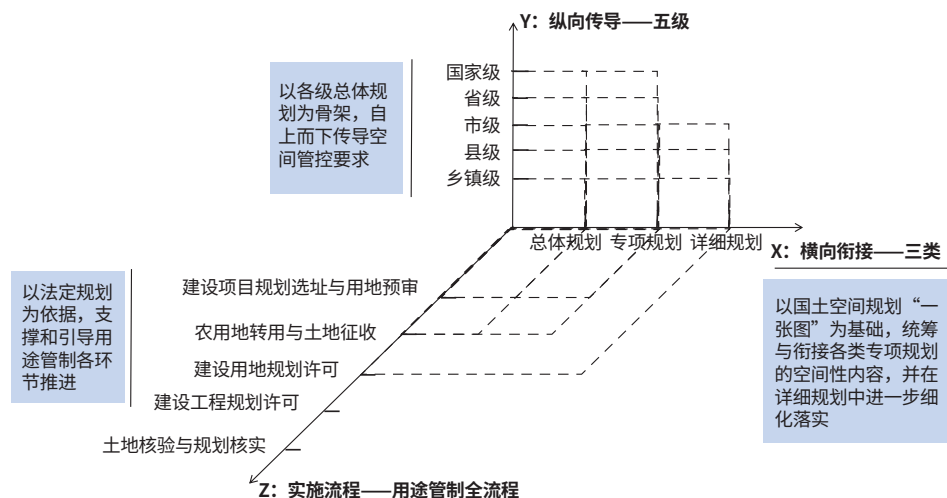


图 1 多尺度的国土空间规划与用途管制体系管理框架

地规模相类似，但关于集中建设区、弹性发展区、特别用途区之间如何实施与转换的具体规定尚未明确。由于城镇开发边界划定过程中对总量的严格限制，弹性发展区和特别用途区的占比极少，已较难体现其功能价值。见图 2。

(2) 非建设用地领域的地类划分和转用规则有待深化

我国的用地分类体系中，建设用地的分类比非建设用地更为详尽。从城镇空间、农业空间、生态空间 3 类空间来看，城镇空间的用地分类最细，其次是农业空间，而生态空间的用地分类则较为模糊，与农业空间之间的界线相对不明确。根据自然资源部印发的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，建设用地有 11 个一级类（将农业设施建设用地纳入统计），并基本细化至三级类；非建设用地仅设 6 个一级类，且只细化至二级类，两者的分类成熟度仍有明显差别。在用途转用规则方

面，农用地转为建设用地的规则较为详尽，而对于非建设用地内部的用途转换则较为简略，林地、草原、湿地等生态类用地的转用规则有待细化和完善。

1.1.2 各层级管制工具的传导链条未完善

主体功能区主要在国家和省级国土空间规划中制定，以县级行政区为基本单元，侧重宏观尺度的功能统筹协调^[8]。三条控制线、规划分区主要在市县级国土空间规划中明确，侧重中观尺度的底线管控和功能引导。用地用海分类主要在乡镇级国土空间总体规划和详细规划中细化明确，侧重微观尺度的具体用途管制。目前，宏观、中观、微观 3 个尺度之间缺少明确的衔接传导要求，未形成直接有效的传导机制。

(1) 主体功能区面向用途管制的传导指引较弱

我国的主体功能区在 2011 年就已形成，但其在用途管制方面的传导实施一

直较难得到有效体现。以县级行政区为单元的政策输出，在生态保护补偿、产业准入控制、人口城镇化发展等方面发挥了较为明显的作用，但对具体农业、生态空间的用地布局引导缺乏抓手，缺少对各类具体资源要素的空间管控。主体功能区依据功能导向被划分为农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区，“三区三线”、规划分区等管制工具也体现了对农业、生态、城镇的分类导向。永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界分别与规划分区中的农田保护区、生态保护区、城镇发展区相对应，但主体功能区与“三区三线”及规划分区之间尚未形成明显的衔接关系。

(2) 规划分区与用地分类的类型划分相近但衔接路径不明确

二级规划分区和用地用海分类均体现了对居住、商业、工业、交通等不同功能的引导，但在实施力度上存在着显著差异。《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》明确了将国土空间规划确定的用途分类作为用途管制的重要依据，土地出让、规划许可等均与用途分类紧密相关。然而，关于规划分区如何传导实施尚需进一步明确。规划分区普遍被认为应当发挥“主导功能”引导与“分区准入”管控的作用，但目前还缺乏相应的法律法规和政策支持。在国土空间规划中，分区图纸虽然形象地展示了城市功能结构的分布特征，但是未能发挥具体的实施价值。见图 3。

1.2 不同部门关于空间利用安排的统筹问题

虽然国务院机构改革已明确由自然资源部门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，但是各部门仍有不同领域的空间利用需求，自

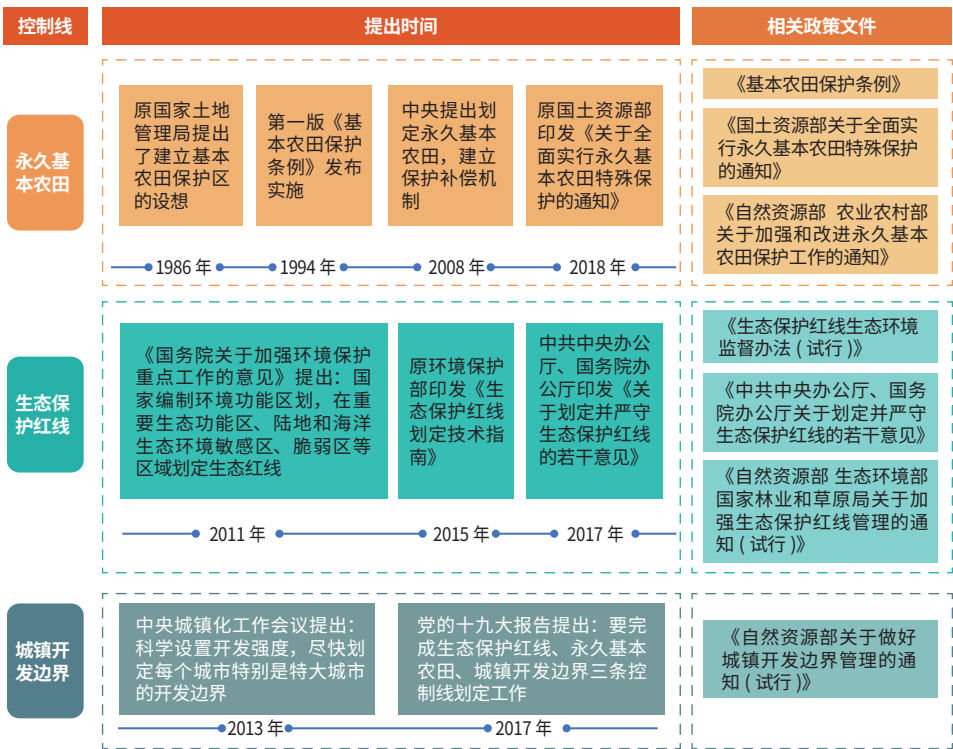


图 2 三条控制线相关情况梳理

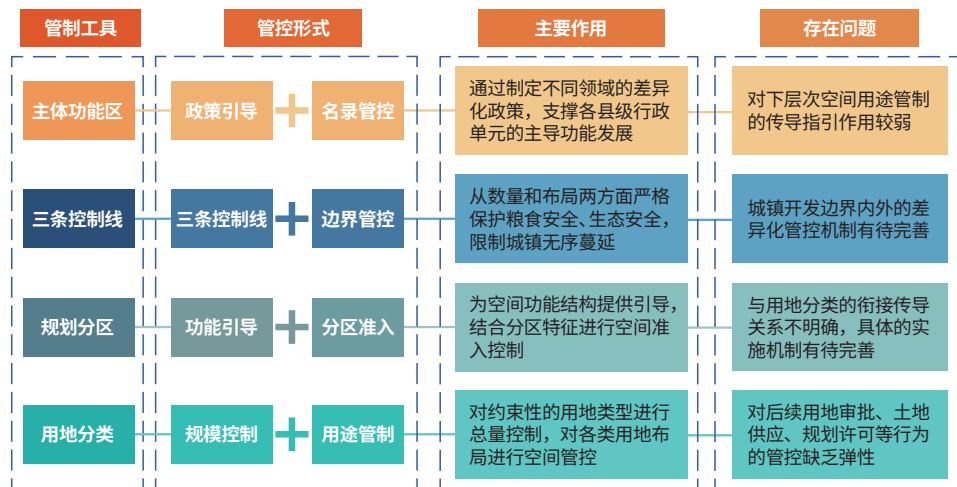


图3 各层级用途管制工具特点梳理

然资源部门需通过国土空间规划实现对各类专项规划的空间统筹,在统筹衔接的过程中仍存在一定的矛盾和冲突。

1.2.1 规划编制时间错位,导致专项方案难落地

国土空间总体规划在国家统一部署下,编制开展的时间基本一致,而各类专项规划编制开展的时间则往往取决于各相关行业主管部门的决策部署和工作需要,与国土空间总体规划并不一致,这带来了两大问题:一是因编制时序错位,规划内容存在冲突。若专项规划在国土空间总体规划编制前已经完成,在国土空间总体规划将“三区三线”确定为刚性约束后,部分专项内容的空间布局可能会因涉及底线冲突而难以实施;若专项规划在国土空间总体规划批复后才开始编制,则可能出现国土空间总体规划已经明确的专项内容安排与当前专项规划编制的空间意向不相符的情况,导致国土空间总体规划提出的专项内容难以实施,专项规划的新增内容又受限于国土空间总体规划的约束性要求,专项设施在空间上难以落地。二是因国土空间总体规划与专项规划的规划期限存在差异,对专项设施布局安排存在偏差。不同规划期限内常住人口规模和空间布

局存在差异,影响到设施的需求配套规模,并进一步影响到国土空间总体规划所保障的建设用地规模。因此,如何构建国土空间总体规划与专项规划的动态衔接机制,是国土空间用途管制制度优化的重点之一。

1.2.2 规划编制深度不同,导致传导衔接难协调

各级各类的专项规划在深度上缺乏统一标准,规划编制的底图底数缺乏衔接,规划传导效力有待提升。一是规划层次与深度存在差异,对法定规划的传导效力不足。由于专项规划涵盖的领域广泛且种类繁多,全国层面尚未出台统一的专项规划编制技术规范,致使各层次、各类型的专项规划在编制深度上参差不齐。二是各类专项规划的底图底数未统一,导致国土空间规划在统筹实施时出现衔接冲突。一方面,行业主管部门在编制专项规划时未能与“2000 国家大地坐标系”和“1985 国家高程基准”的坐标系统有效衔接,致使数据坐标存在偏差;另一方面,不同部门所使用的底图底数数据存在差异,如由水利部门主导编制的河湖水系规划,除将各类地表水系纳入管理外,还将地下暗河暗渠等都划入管理范围,而自然资源部门在

编制详细规划时仅凭地形图难以掌握这些基础信息,导致规划编制完成后常因地质问题而使项目无法落实。

1.2.3 空间管控和开发利用事权分离,导致管理失效

由于自然资源部门与其他行业主管部门的职能存在交叉,相关标准和管理事权并不统一,在实际的自然资源开发保护利用工作中引发了矛盾。一是“所有者职责”和“使用者职责”未有效衔接,导致自然资源和专项设施的管控失效。在国务院机构改革后,虽然明确由自然资源部统一履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责以及所有国土空间用途管制职责,但是部分资源的具体开发利用和专项设施的开发建设仍归属于相应的行业主管部门。国土空间规划需明确相关指标体系的目标值,但这些指标的具体实施管控则由相应行业主管部门负责,规划管控的实际效果不显著。二是不同编制主体的技术标准体系存在差异,对自然资源管控对象范围的认定和管理要求不一致。例如,自然资源部门以第三次全国国土调查为基础,确定各类自然资源的空间范围,而水利部门则结合堤防、洪水位来确定河道管理范围,与第三次全国国土调查“所见即所得”的认定标准存在差异。各类资源日常的开发利用和管理以行业主管部门认定的范围为准,但一旦涉及用途管制环节,便可能与自然资源部门的底图底数产生偏差,进而引发矛盾冲突。

1.3 不同环节用途管制程序的协调问题

国土空间用途管制制度涵盖了规划编制、项目选址、土地征收成片开发、用地审批、土地供应、规划许可等多个环节。《中华人民共和国土地管理法》

已明确国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据，是后续各项用途管制环节的基础。各环节相互衔接、相互制约，共同构筑起国土空间用途管制的闭环系统，确保土地资源合理利用和城市可持续发展。然而，在实际操作中由于涉及多个部门、多个领域的法律法规和政策文件，以及错综复杂的土地利益关系，不同用途管制环节之间出现了不协调的现象，这不仅影响了用途管制系统的运行效率，还对土地资源的合理配置产生了一定的负面影响。

1.3.1 规划方案对部分项目选址的弹性预留不足

各类型建设用地的规划安排是国土空间规划的核心内容之一，建设项目的用地规模、用地类型及用地布局应符合国土空间规划。然而，国土空间总体规划的用地布局方案与各类项目选址布局的精细度存在差异。在国土空间总体规划编制阶段，往往难以通盘谋划与衔接落实各类项目的具体布局，但需要使用城镇建设用地规模的项目又必须在国土空间总体规划中落实为城镇建设用地。当前，对城镇开发边界外布局建设项目采取“精准落图+比例控制”的蓝图式管控方式，与该类建设项目的选址特点并不适配。以广东省为例，《广东省自然资源厅关于明确市县级国土空间总体规划数据库启用条件及使用规则的通知》提出了城镇开发边界外布局建设项目准入目录要求，目的是保障民爆仓库、特殊医疗场所等有特定选址要求的零星城镇建设用地项目可以依法依规使用土地。由于这类项目的选址要求特殊，其准确的项目红线往往需要基于比例尺为1:500至1:2000的地形勘察资料 and 具体设计方案“抠出来”，这在国土空间总体规划阶段难以实现精准落实，导致项目倒逼规划调整的情况难以避免，

不但影响规划的权威性和严肃性，而且规划的频繁调整会增加大量的行政成本，规划审批周期长、行政审批效率跟不上地方发展速度又容易引发“未批先建”等违法问题。

1.3.2 土地征收要求与城镇功能布局思路不吻合

《土地征收成片开发标准》提出，土地征收成片开发方案中的公益性用地比例应不低于40%，旨在确保征收土地后能够为社会提供必要的公共服务和福利设施。国土空间规划的公益性用地比例和布局安排主要基于城镇发展需求及空间功能布局综合确定，各规划片区和组团不会简单机械地按照固定的配置比例来安排公益性用地。然而，土地征收片区的公益性用地比例要求忽视了城镇发展的整体性和差异性，在实际操作中面临诸多难题，如：为了“凑比例”，将地块周边道路等纳入成片开发范围，导致片区形状不规整；城镇外围具有邻避效应的产业用地因公益性用地比例不足，导致无法征地。

1.3.3 用地指标供给与土地供应要求存在逻辑矛盾

根据《中华人民共和国民法典》的相关规定，经营性用地出让应当通过招标、拍卖等公开竞价的方式进行，要求经营性用地在出让过程中必须公开面向市场，而不是进行定向供应。然而，近年来在国家实行新增建设用地指标“不饱和供应”和“土地要素跟着项目走”的政策背景下，地方政府通常在完成招商引资并明确具体的用地项目之后，再开展建设用地的组卷报批工作，以防止土地资源的闲置浪费。对于非政府主导的经营性项目，明确了意向项目也就意味着明确了土地供应意向主体。“土地要素跟着项目走”的土地利用计划管理要求与经营性土地出让管理规定之间存在逻辑矛盾。

2 国土空间用途管制政策机制优化策略

基于上述不同尺度的用途管制问题，本文建议从纵向衔接、横向衔接、前后衔接3个方面着手，理顺层级之间的传导关系与事权边界、部门之间的协同关系与事权边界、环节之间的联动关系与事权边界，为实现国土空间规划体系与国土空间用途管制制度的精准匹配提供支撑。

2.1 纵向衔接：厘清各级主体的用途管制重点和事权边界

各级政府及自然资源部门应逐步明确其重点行使的用途管制职能和对应的用途管制工具，将行政主体层级、用途管制重点、主要管制工具三者相互对应，通过错位互补、上下协同来提升不同层级的行政效率。

2.1.1 厘清各级主体的重点管制事权

“五级三类”的国土空间规划体系已经明确了各级主体的规划编制与审批职责，应以此为基础，进一步细化规划实施管理职责的对应关系。国家层面重点关注粮食安全、生态安全的空间管控以及重大战略布局的空间响应，在用途管制方面主要负责三条控制线的目标设定与规则制定、主体功能区战略及制度的政策制定、重大资源要素的配置安排。省级层面聚焦区域协调发展，重视空间资源的统筹配置、开发保护利用格局的整体优化、区域性重大基础设施的布局安排，在用途管制方面要确保三条控制线的具体执行管控、细化主体功能区相关政策机制，并为重大项目建设提供要素保障。市县层面在遵循“三区三线”的框架下，重点关注城市功能结构的优化与空间布局的合理安排，在用途管制方面要落实主体功能区战略和制度，并

细化规划分区的实施管控。乡镇层面重点关注用地布局与落地实施,在用途管制方面应着重于具体用途转换的空间管制及开发强度等指标的落实安排。

2.1.2 完善规划分区的用途管制功能

规划分区作为承上启下的用途管制工具,其设置体系与农业、生态、城镇3类空间有着较为匹配的对应关系,可以在用途管制方面实现对3类空间有序布局的指引。在当前规划分区实施方式不明确的情况下,应以“主导功能”引导和“分区准入”管控为核心,细化和完善规划分区的实施机制。一方面,应结合各类分区的划分原则,具体明确其主导功能配置,涵盖适宜布局的主要用地类型及其相应的比例控制区间;另一方面,应结合分区的功能特征,对不适宜安排的用地类型和项目类型进行准入控制。将规划分区作为空间准入的主要管制工具^[9],以用地分类作为用途转用的主要管制工具,通过规划分区在项目准入阶段发挥前置筛选作用,既可以强化两者的功能衔接,也能够区分两者的管控作用。

2.2 横向衔接:优化各类专项规划的空间保障机制

确保相关专项规划与国土空间总体规划的有效衔接,是科学、合理保障各部门、各领域空间需求的基础。为此,应做好专项规划与国土空间总体规划的编审全流程协调工作,以保证专项规划的空间布局方案能够与国土空间总体规划有序衔接,并顺利纳入详细规划,为各类专项设施和自然资源要素的后续开发保护利用提供法定依据,同时也有助于厘清自然资源部门与其他行业主管部门的事权边界。

2.2.1 专项规划编制前,需衔接国土空间总体规划的底图和期限

“多规合一”的首要任务是实现规

划编制数据基础的“统一”与规划编制期限的“协同”。只有基于统一的底图底数,专项规划与国土空间总体规划才能在相同的“语境”下顺利编制,为后续方案的衔接打下坚实基础。专项规划的编制应充分应用自然资源部门整合的遥感影像、基础地理、基础地质、地理国情普查等现状数据,以及相关行业主管部门的空间信息数据,共同绘制“一张底图”。结合专项规划的不同类型,从基础地理信息要素、分析评价信息要素、空间规划信息要素、总体规划专项信息要素4个方面构建“专属”的底图底数,实现坐标一致、边界吻合、上下贯通,确保专项规划的内容符合实际现状、衔接底线要求。统一的规划期限有利于专项规划中涉及空间利用的规模配置和布局安排与国土空间总体规划在同一口径下进行衔接,以更好地从空间方案角度发挥国土空间总体规划对专项规划的约束指导作用。因此,专项规划的编制期限应与国土空间总体规划相衔接,特别是面向近期实施落地的专项规划应与国土空间总体规划中的近期时限对应。

2.2.2 专项规划审批时,加强与国土空间总体规划的符合性审查

统一的底图底数和规划期限为专项规划与国土空间总体规划的衔接奠定了基础,而专项规划最终是否遵循国土空间总体规划且不违背其强制性内容,关键还是要在规划审批阶段严格把关,加强专项规划与国土空间总体规划的符合性审查。审查工作可通过人机交互检查、计算机软件自动检查等方式,对专项规划成果的内容合规性、深度符合性、成果规范性等进行检查,分析专项规划是否落实国土空间总体规划的强制性要求,内容深度是否符合规划层次的要求,确保行业主管部门所确定的各类专项设施和自然资源要素的开发保护利用要求,

与自然资源部门的空间管控要求不存在冲突,以便于行业主管部门能在依法依规的前提下有效行使其管理权。

2.2.3 专项规划实施后,将行业部门数据纳入“一张图”

国土空间规划“一张图”是统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可的重要载体,各类国土空间开发保护需求需要在“一张图”上进行统筹。因此,在专项规划实施后,应将行业主管部门的专项管理范围、权属信息、设施规划情况等内容纳入国土空间规划“一张图”系统。同时,在编制下层级规划时,除了要落实国土空间总体规划的内容,还需要加强与行业主管部门的管理数据衔接,并将相关内容传导至详细规划予以落实,为行业主管部门的专项内容实施提供精准落图的技术支撑及法定规划的依据。

2.3 前后衔接:推动规划实施管理各环节的动态协调

对应国土空间用途管制各环节衔接的矛盾点,首先要厘清不同环节工作的出发点,避免各环节存在内容重复,导致行政效率降低或决策相互矛盾;其次要全盘梳理整个用途管制流程,优化各环节的前后关系组织,简化或者合并部分用途管制节点。

2.3.1 优化城镇开发边界外特殊选址项目的管制方式

对于部分必须在城镇开发边界外落实建设用地的项目,因项目选址存在不确定性,在总体规划阶段要求实现精准落图面临较大难度,故探索构建“项目准入+规模管控”的台账式管控方式更具操作弹性。一是在项目准入方面,应根据《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》提出的限制性要求,细化设置允许在城镇开发边界外布局的建设项目准入情形;二是在规模管

控方面,不再强调项目用地必须在总体规划中精准落图,而是以城镇建设用地规模总量控制为核心,探索灵活有序调控城镇开发边界外城镇建设用地布局的实施机制。

2.3.2 优化土地征收环节的公益性用地比例控制方式

《土地征收成片开发标准》中关于公益性用地比例不低于40%的要求,是为了确保在土地征收后有足够的空间用于公共利益。然而实践中发现,对每个成片开发方案严格限定公益性用地比例的管控方式并不符合城镇发展规律,在具体执行过程中也存在不合理之处。对此,建议明确区分国土空间规划与土地征收成片开发方案的不同功能定位,通过各级各类国土空间规划明确用地结构与功能布局,确保城镇功能配置的科学与合理性。成片开发方案则重点关注农民合法权益的维护、耕地保护、土地节约集约利用以及对经济社会发展的促进作用。同时,可探索在土地征收环节优化公益性用地比例的控制机制,并在总体规划和详细规划层面强化对基础设施与公共服务设施配置布局的把控,以合理安排城镇空间结构,确保公共服务设施均衡分布,保障社会公共利益。

2.3.3 土地资源分配应兼顾公平公正及市场需求

“土地要素跟着项目走”这一策略虽能有效减少土地闲置,但必须正视其与经营性用地供应“公平、公正、公开”基本原则的潜在冲突。对此,可以从以下方面探索相关制度的优化路径:①在政策引导层面,经营性项目与“土地要素跟着项目走”的指标配置方式之间存在不适应性,应从城镇功能布局规划的宏观角度出发,合理引导开发时序,避免项目主导规划。②在土地供应前的招商引资阶段,可尝试采用意向协议替代

投资协议的方式奠定政企合作基础,并充分告知获取土地的不确定性,确保意向单位在公平、公正、公开的竞争环境中做出选择,从而减少潜在纠纷。③在供地程序上,杜绝为意向单位“量身定制”排他性条款,避免违背公平、公正原则的情况发生,确保市场与土地之间能够进行充分的双向选择。

3 结束语

国土空间用途管制制度是推动国土空间治理体系与治理能力现代化的重要抓手,建立统一、协调、高效、完善的用途管制制度是一项复杂且需持续推进的工作任务。“五级三类”的国土空间规划体系已经为用途管制制度的优化打好了基础,如何推进规划的实施管理则是切实提升用途管制效能的关键。本文基于多尺度分析视角,试图在当前国土空间规划体系下,从不同层级的管制工具、不同部门的管制手段、不同环节的管制程序着手,厘清国土空间用途管制的主要矛盾与冲突,提出了纵向衔接、横向衔接、前后衔接3个方面的政策机制优化建议,包括进一步厘清与细化不同层级管制工具的衔接传导关系和实施规则,进一步理顺不同部门及其专项规划的统筹协调机制,进一步优化不同用途管制环节的操作顺序和链接关系。期望通过对多尺度用途管制实践问题的深入分析及对策探讨,为健全完善国土空间用途管制制度提供有益参考。

[参考文献]

- [1] 刘涛,姚江春,朱江,等.央地共治下的自然资源用途管制优化研究[J].规划师,2022(11):78-83.
- [2] 祁帆,贾克敬,邓红蒂,等.自然资源用途管制制度研究[J].国土资源情报,2017(9):11-18.

- [3] 周璞,刘天科,靳利飞.健全国土空间用途管制制度的几点思考[J].生态经济,2016(6):201-204.
- [4] 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.
- [5] 董华斌,刘蒙罢,赵晨迪,等.全域生态文明建设背景下我国国土空间用途管制研究[J].国土资源导刊,2022(1):6-10.
- [6] 王雨,张京祥,王梓懿.整体主义视角下我国空间规划演化路径与治理应对[J].规划师,2021(12):11-16.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 方勇.国土空间分区分类用途管制规则研究[J].上海国土资源,2023(1):10-14.

[收稿日期]2024-09-03