

国土空间用途管制和规划许可：概念内涵、理论基础及完善路径

易家林, 郭 杰, 欧名豪, 孙东方, 施海霞, 张 霖

【摘要】 建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度是生态文明与美丽中国建设的重要制度支撑。统一的国土空间用途管制和规划许可制度是以国土空间规划为引领, 通过规则整合、技术协同和流程再造, 将用途管制的目标约束与规划许可的实施管控深度融合, 形成“源头管控—过程审批—动态监管”一体化的空间治理体系。对此, 应当遵循全要素统筹、全周期治理、多尺度衔接、多部门协同、多主体利益平衡等原则, 从完善规划体系、强化规划传导, 明晰管制规则、优化许可程序, 保障主体权利、关注权益平衡, 动态监测评估、提升管制效能等方面着手, 健全统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度。

【关键词】 国土空间用途管制; 规划传导; 管制规则; 规划许可; 国土空间规划

【文章编号】 1006-0022(2025)06-0008-09 **【中图分类号】** TU981、F301.2、F299.23 **【文献标志码】** A

【引文格式】 易家林, 郭杰, 欧名豪, 等. 国土空间用途管制和规划许可: 概念内涵、理论基础及完善路径 [J]. 规划师, 2025(6): 8-16.

Territorial Space Use Regulation and Planning Permission: Conceptual Implications, Theoretical Foundations, and Pathways for Improvement/YI Jialin, GUO Jie, OU Minghao, SUN Dongfang, SHI Haixia, ZHANG Lin

【Abstract】 Establishing and improving a unified and coordinated territorial space use regulation and planning permission system (TSRPS) covering all regions and all types is a critical institutional pillar for advancing ecological civilization and building a Beautiful China. The unified TSRPS, guided by territorial spatial planning, deeply integrates the target constraints of use regulation with the implementation control of planning permission through rule integration, technical coordination, and process reengineering, forming an integrated spatial governance system characterized by "source control-process approval-dynamic supervision". This system should adhere to the following principles: holistic coordination of all elements, full-cycle governance, multi-scale integration, inter-departmental collaboration, and balance of multi-stakeholder interests. To strengthen this system, the following pathways should be prioritized: improving the planning system and optimizing planning transmission mechanisms, clarifying regulatory rules and streamlining permission procedures, safeguarding stakeholder rights and balancing interests, conducting dynamic monitoring and evaluation, and enhancing regulatory effectiveness.

【Keywords】 territorial space use regulation; planning transmission; regulatory rules; planning permission; territorial spatial planning

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (72404133)、江苏省自然资源科研课题项目 (2024013)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目 (SKYD2025008)、江苏自然资源智库 2024 年度开放合作项目 (ZK24003)、中国博士后科学基金资助项目 (2024M751457)、国家资助博士后研究人员计划项目 (GZC20240709)

【作者简介】 易家林, 博士, 南京农业大学公共管理学院钟山青年研究员。yijialin@njau.edu.cn

郭 杰, 通信作者, 博士, 南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师, 并任职于农村土地资源利用与整治国家地方联合工程研究中心、中国资源环境与发展研究院。guojie@njau.edu.cn

欧名豪, 博士, 南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师, 并任职于农村土地资源利用与整治国家地方联合工程研究中心、中国资源环境与发展研究院。

孙东方, 高级工程师, 现任职于江苏省国土资源研究中心。

施海霞, 高级工程师, 现任职于江苏省土地勘测规划院。

张 霖, 南京农业大学公共管理学院土地管理系硕士研究生。

0 引言

2024年7月，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)明确提出“建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度”；2024年8月，自然资源部发布的《关于保护和永续利用自然资源扎实推进美丽中国建设的实施意见》强调健全自然资源资产产权制度和管理制度体系，建立健全国土空间用途管制和规划许可制度。目前，国土空间规划编制工作已取得阶段性成果，初步实现了“一张蓝图绘到底”的目标，工作重心正从规划编制转向规划实施、动态监测和法治化保障建设。由此可见，建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度是实施“多规合一”国土空间规划的重要保障，

是完善国土空间治理体系的重要路径，也是生态文明与美丽中国建设的重要制度支撑。

1 国土空间用途管制和规划许可内涵解析

国土空间用途管制和规划许可作为国土空间现代化治理体系的核心制度，其内涵演进与实践逻辑体现了我国空间治理从单一要素管理向全域统筹的转型升级。国土空间用途管制和规划许可作为一个复合概念，需基于相关概念的对比分析对其内涵进行解析(图1)。土地用途管制制度源于《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)，该法通过将土地划分为农用地、建设用地和未利用地3大法定类型，并以土地利用总体规划为工具严管耕地“非农化”，构建了以耕地保护为核心的土地资源安

全保障体系。在此基础上，国土空间用途管制制度通过构建“三区三线”空间管控体系和全域国土空间规划分区体系，将管制范围拓展至陆海统筹与生态保护领域，形成了具有系统性约束特征的空间治理框架。这一制度创新既继承了土地用途管制以耕地保护为核心的价值取向，又通过打破部门职能边界、统筹自然资源全要素管理，实现了从单一土地管理向全域空间治理的范式转变。

规划许可制度依据《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)创设的“一书三证”审批体系，长期承担着城乡建设用地开发建设空间合规性的审查职能。随着空间规划体系改革的深化，国土空间规划许可成为学界的研究热点，但尚未形成统一的概念^[1]。狭义的国土空间规划许可指通过“多审合一”“多证合一”改革，整合原土地、城乡、林业等部门的审批流程，构建覆盖从建

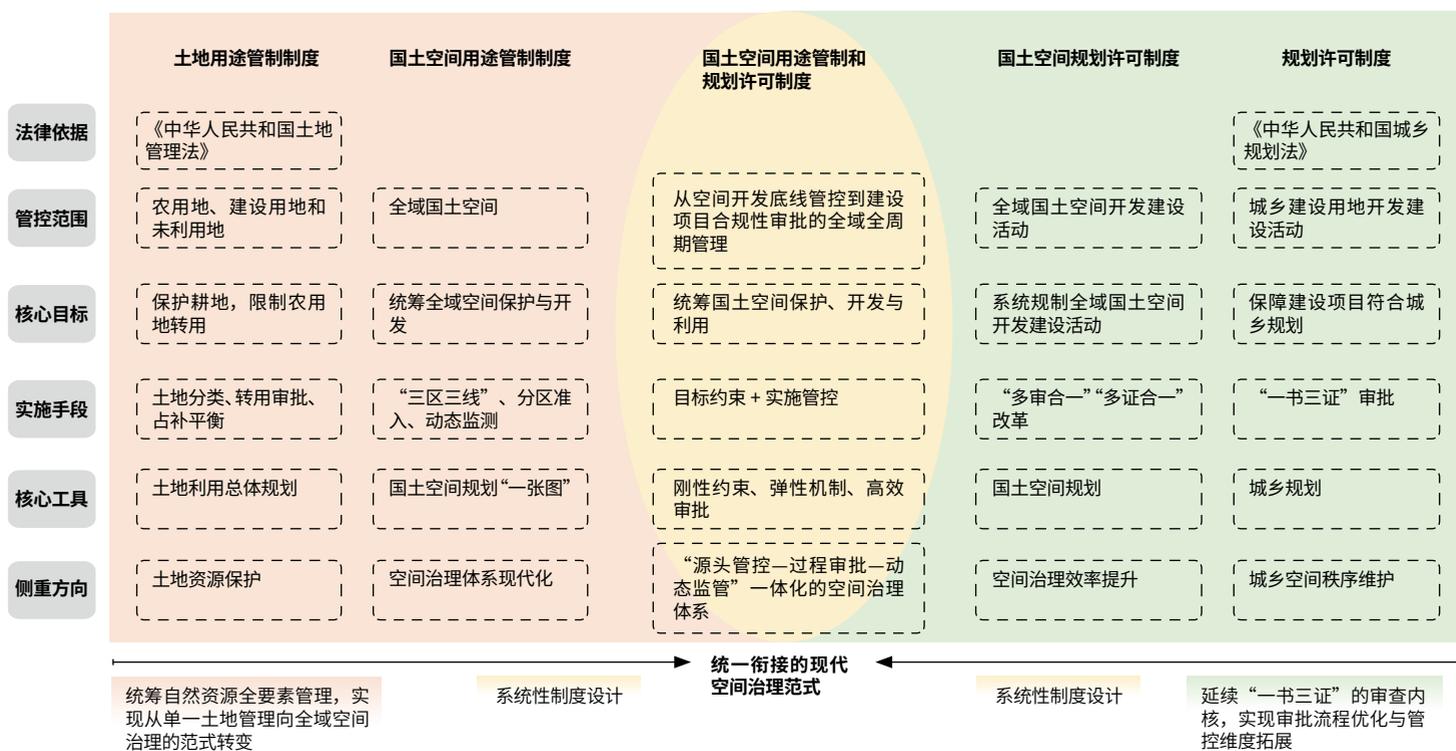


图1 国土空间用途管制和规划许可制度内涵及其与相关制度的对比

设项目选址到竣工验收的全生命周期的统一许可制度。可见，国土空间规划许可继承了“一书三证”的审批框架，通过体系整合与流程精简实现了制度升级。广义的国土空间规划许可指依据规划编制确定的空间用途及开发利用限制条件，开展的国土空间开发利用许可和用途变更审批^[2]。这使得国土空间规划许可的内容突破了传统的建设审批范畴，将空间准入许可、空间转用许可、空间使用许可和空间建设许可纳入制度框架^[1]，形成了贯穿空间开发利用全过程的管理链条。

国土空间用途管制作为综合性治理机制，兼具市场规制与宏观调控双重作用^[3]，通过空间分区、用途转用、开发监管等环节构建起前端引导、中端管控、后端监督的全周期治理链条^[1, 4]。不同于国土空间用途管制的宏观性，国土空间规划许可聚焦实施层面，以行政许可为手段，将空间管控要求转化为具体建设行为的合规性标准。国土空间规划许可是用途管制的主要执行环节^[5]，其制度效能既体现在对市场主体建设行为的直接规制上，也反映在通过标准化审批程序实现空间治理目标的技术转化上。两者都以国土空间规划为实施依据，是国土空间规划实施的重要手段。中央政策文件对建立健全国土空间用途管制制度提出了一系列明确要求，但国土空间规划许可制度作为一个完整的概念，仍主要停留在学术探讨层面，现有政策文件主要讨论作为详细规划实施工具的规划许可。直至2024年《决定》发布，国土空间用途管制和规划许可制度作为生态文明基础体制的关键组成部分，被整合为一个整体性制度框架，承载着全新的内涵与使命。

从制度功能维度来看，我国以统一的国土空间用途管制和规划许可构建起

空间治理的“目标—工具”协同体系。该体系以国土空间规划为引领，通过规则整合、技术协同和流程再造，将用途管制的目标约束与规划许可的实施管控深度融合，形成“源头管控—过程审批—动态监管”一体化的空间治理体系。其本质在于通过系统性的制度设计，实现从空间开发底线管控到建设项目合规性审批的全周期管理，进而统筹国土空间保护、开发与利用的多元目标。

需要指出的是，国土空间用途管制和规划许可制度并非简单的叠加，而是通过目标协同、工具协同、数据协同构建起新的制度架构。在此架构下，既保留了规划许可作为行政规制工具的操作特征，又通过系统整合提升了空间治理体系的政策协同性。最终，以这一制度为基础形成了技术性、行政性与政策性有机融合的现代空间治理范式，为国土空间高质量发展提供了坚实的系统性制度保障。

2 国土空间用途管制和规划许可制度构建的理论基础与原则

国土空间开发与自然资源利用的外部性导致的市场失灵和集体行动困境，成为政府实施空间管制的逻辑起点。国土空间用途管制和规划许可制度是政府管制理论与空间规划技术支撑下的重要治理实践^[3]。本文将从这两个方面探讨制度构建的理论基础（图2）。

2.1 政府管制的治理优势与制度缺陷

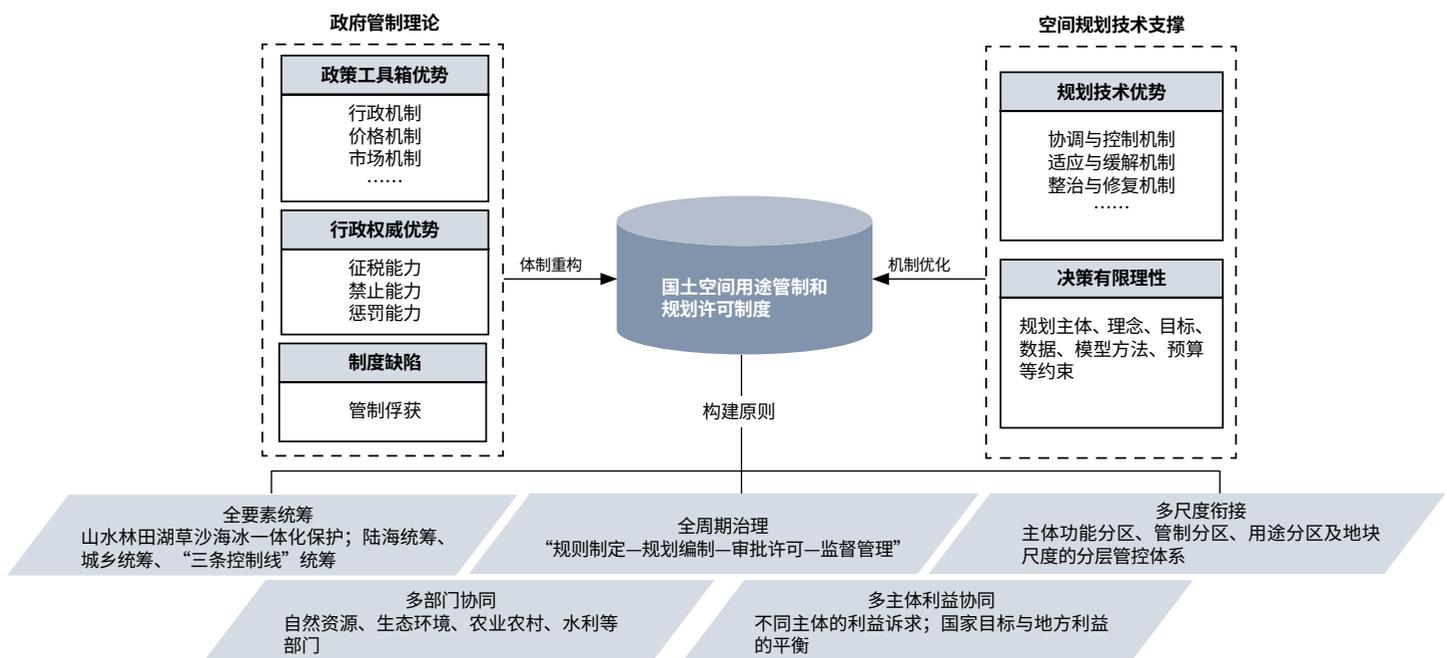
2.1.1 政府管制的政策工具箱优势

针对国土空间开发利用行为，政府机关可采取的政策手段丰富多样。具体包括特定的法律限制与禁止条款、标准

制定及认定政策、强制性评价制度、监测监督机制及税费调节制度，这些均为重要的管控工具。指标配额制度是对空间开发利用行为的定额约束，通过新增建设用地总量指标以及建设占用农用地和耕地指标，对建设开发行为进行限制。对于具有显著空间外溢特征的国土空间开发行为，用途分类与规划分区是世界各国通用的管制工具，具有独特价值。发展权转移政策能够解决空间分区导致的空间发展机会不均等问题，美国的发展权转移政策在保护历史遗产与农地方面发挥了重要作用；我国的城乡建设用地增减挂钩与“地票”制度也属于发展权转移的政策范畴。空间开发许可属于政府最日常的管制活动范畴，英国政府的空间开发许可权力运行空间较大，且更灵活；我国的空间开发许可往往与指标配额制度、空间分区等手段配合实施。由此可见，政府的管制方式不仅仅限于发布强制的禁止指令来干预开发利用活动，而是综合运用行政机制、价格机制和市场机制等多种手段进行调控。政策工具的应用也并非孤立存在，多工具的协同配合已成为政府管制的常态，呈现出显著的系统优势。

2.1.2 政府管制的行政权威优势

严密的科层制组织架构以及法律法规赋予的强制性行政权力，为政府在矫正市场失灵时提供了行政权威优势。政府管制的行政权威优势首先体现在征税能力上，这是实现以庇古税方案调节外部性的关键所在；其次，其优势还体现在规则的普遍约束力以及对管制规则体系的捍卫能力上，即禁止违规行为和实施惩罚的能力。相较于基于私人合约的解决方案，征税能力、禁止能力及惩罚能力的适用范围更广、执行力更强，更能促进集体行动的实现。全球范围内公



共池塘资源治理的成功案例数量充分证明了这一观点：基于小规模自组织的治理成功概率并不高，且对于大尺度国土空间开发的外部性治理则力有未逮。对于我国的耕地利用管制，若缺乏政府规制，“搭便车”行为便会滋生。通过个人之间达成保护合约几乎难以实现有效治理，即便是借助不同省份间的自主合约进行治理也面临诸多困难。因此，政府管制的优势在于可凭借强制力有效促进集体行动。跨区域生态补偿机制的运行，以及空间开发权、排污权与碳汇等环境资源权益的市场化配置，均需依赖政府管制权的有力保障。

2.1.3 政府管制的制度缺陷

不同于传统的公共利益主张，芝加哥学派提出政府管制者是经济人，其管制目标在于追求收入最大化。即使不认同政府管制者是完全的经济人，也无法否认其所追求的目标往往与公共利益相去甚远。国土空间开发带来的大量财富

增值，使其成为利益集团追逐的热点，进而导致拥有规划管制权力的政府管制者成为利益集团的围猎对象。管制俘获理论认为，管制者最终将会被利益集团所俘获^[6]。除国土空间开发者对管制者的俘获外，代理人也可能俘获管制者。例如，作为代理人的地方政府可能与作为管制者的国土规划部门形成政治联盟，为追求区域经济发展而放松对国土空间开发的管制，如对生态与耕地安全的监管等。在土地财政与官员晋升“锦标赛”的行政逻辑下，我国地方政府既是空间开发的管理者，又是与企业协作的空间开发的行动者^[7]。因此，有学者认为我国空间用途管制的重点在于抑制地方政府的开发冲动^[8]。对于管制者而言，这种自利倾向并不完全表现为对财富的追求，也可能表现为对更大权力或声望的追求，或是被权力与财富共同俘获。在这种区域间官员升迁竞争与发展博弈的框架下，空间规划管制不仅可能导致管

制者被俘获，还可能引发区域间发展不均衡的问题。

2.2 空间规划的技术优势与有限理性

2.2.1 空间规划的技术优势

1997年发布的《欧洲空间规划制度概要》指出，空间规划的目标是“创造一个更合理的土地利用和功能关系的空间组织，来平衡环境保护和社会经济发展两个需求”。空间规划的产生源于解决空间协调、资源与环境等问题的需求，它旨在对未来各种空间活动做出合理安排^[9]。基于资源环境评价的国土空间规划能够科学认知国土空间开发对象，并科学预估开发效应，从而在空间开发外部性治理方面具有先天的优势。空间分区作为空间规划的核心工具，具有排他性与指示性，可以明确规范利用行为，清晰界定开发权利，在解决空间外溢问题方面具有优势。空间规划的对象是“人—

地”复杂系统，其本质是一种空间优化决策，属于优化国土空间开发格局的政策工具^[10]。通过协调与控制、适应与缓解、整治与修复等机制，空间规划能够对“人—地”关系进行事前、事中、事后全过程调节，实现对国土空间开发利用行为、强度及效应的综合治理^[11]。

2.2.2 规划决策的有限理性

社会生活中的非理性行为需通过理性和科学规则来控制，而规划正是理性手段之一^[12]。然而，规划本身也是一种社会活动，其理性仅是形式上的，并不等同于实质性的理性。雅各布斯更是将规划制定称为“伪科学”。“规划失败是必然的，规划是不必要的”这一主张在学界也拥有广泛的支持者。究其原因，规划决策本质上是有限理性的。但有限理性并不必然导致规划失败，因为规划追求的是满意方案而非最优方案。王万茂等^[13]认为，规划系统是一个信息不完全的灰色系统，规划的修改和完善属于正常现象。

因此，正确认知规划的不确定性、承认规划的有限理性，有利于客观评价规划的作用及成败。在规划实践中，规划成果难免受规划过程中各种因素的影响，从而导致规划与现实存在差异，这可能对未来的行为产生误导。具体而言，规划技术可能在以下几个方面遇到障碍，进而影响规划的落实^[3]：规划主体的认知水平关乎其对规划对象规律的把握；规划理念的发展水平影响规划实践的有效性；规划目标协同机制是否完善决定了多目标规划能否顺利实现；规划数据收集难度高导致决策有效信息不足；模型方法的偏误会导致规划预测失误；规划预算限制了规划的科学与精准性。一旦规划决策偏离预期，以此为施策依据的管制制度将面临极大挑战。

2.3 国土空间用途管制和规划许可制度构建原则

政府管制与空间规划凭借其制度和技術优势，凸显了空间管制和规划许可在空间治理体系中的独特价值。然而，其内在的制度张力也暴露了传统路径治理效能的局限，急需通过建立健全空间管制和规划许可制度来突破管制效能的局限以及决策中的理性困境。对此，构建国土空间用途管制和规划许可制度需遵循以下原则。

2.3.1 全要素统筹

统一制度的构建需以全域全要素统筹为首要原则，突破传统单一要素管控的局限，构建系统复合的管控框架。传统的土地用途管制多以耕地保护为核心，规划许可制度则侧重于城镇建设空间管控，导致要素割裂与空间局限等问题。新制度需面向山水林田湖草沙海冰一体化保护，推动生态环境与自然资源的系统整合；需突破陆海、城乡、地上地下等空间边界，实现陆海统筹、城乡统筹、“三条控制线”统筹以及城镇开发边界内外的全域管控。通过构建“保护—开发—利用”全要素协同机制，确保国土空间开发利用的科学性、整体性与可持续性。

2.3.2 全周期治理

统一制度的构建需遵循全生命周期治理原则，以实现国土空间治理的系统性、协同性和长效性。传统的制度多聚焦于建设项目行政审批环节，存在治理环节割裂、监管链条不闭合等问题。为此，应构建覆盖“规则制定—规划编制—审批许可—监督管理”的全周期治理体系，形成从源头预防到过程管控，再到事后监督的闭环管理机制。基于此，审批许可环节需进一步细化，涵盖空间准入许可、用途转用许可、资源使用许可及建设许可等内容，确保各环节权责清晰、

衔接有序。通过全周期治理，既能提升国土空间用途管制的科学性和精准性，又能强化规划许可的执行力与约束力。

2.3.3 多尺度衔接

统一制度的构建需遵循多尺度衔接原则，以解决规划体系中存在的尺度脱节问题。当前，规划许可制度多集中于详细规划层面，对地块尺度的建设项目进行管控，但详细规划频繁调整，导致总体规划与详细规划脱节，总体规划的意图难以落地。为确保空间规划的系统性和连贯性，需建立涵盖主体功能区、管制分区、用途分区及地块尺度的分层管控体系，构建从宏观到微观的多尺度衔接机制。通过明确各层级规划的功能定位与传导机制，确保总体规划的战略性和详细规划的实施性及建设项目许可的精准性，从而推动国土空间规划“一张蓝图”落地。这种多尺度衔接不仅有助于提升规划的科学性与执行力，还能有效避免尺度错配导致的资源浪费与空间无序开发。

2.3.4 多部门协同

统一制度的构建需遵循多部门协同原则，由自然资源部门主导、多部门协作并全过程参与^[14]。规划编制、许可实施及监督管理等不仅依赖于自然资源部门内部的规划与管制等业务协同，还需依赖自然资源部门与生态环境、农业农村、水利等相关部门的协同。当前，“多审合一”“多证合一”改革在规划选址与用地预审合并、用地与用林审批整合等方面取得了阶段性成果，但仍需强化广度与深度兼具的协同。通过构建跨部门联动机制，可有效解决信息孤岛、职能碎片化等问题，形成从规划编制到许可实施的全流程协同治理框架。多部门协同不仅是提升管制效率的关键路径，还是国土空间治理现代化的重要制度保障。

2.3.5 多主体利益平衡

统一制度的构建需遵循多主体利益平衡原则。构建多主体利益平衡机制，能够有效激发各主体的积极性和主动性，充分发挥其优势，显著提升治理效率。一方面，生态保护红线、永久基本农田保护红线等的划定以及耕地保护指标规模的确定共同形塑了各级行政区的开发利用格局，同时也导致土地非均衡发展 and 空间外部性^[15]问题。这要求在制度设计中充分考量不同区域的利益诉求，以实现整体利益与各地区利益之间的均衡。另一方面，市场主体开发利用自然资源与国土空间的目的在于占有自然资源本身及其增值收益，而国土空间规划许可权对市场主体的财产权产生干扰效应。因此，考虑多主体利益的协调，探索国家目标与地方利益之间的平衡是制度构建需考虑的重要原则。

3 国土空间用途管制和规划许可制度构建面临的挑战

3.1 用途管制和规划许可的基础体系不完善

国土空间规划是国土空间用途管制和规划许可的基础。首轮“多规合一”国土空间规划处于摸索实践阶段，因此规划分区分类体系与规划编制实施体系均存在体系不完善和衔接不流畅等问题。

3.1.1 分区分类体系待完善

首先，不同分区存在精细化程度不一致的问题。城镇空间分区相对较完善，但对生态空间的细化以及与自然保护地关系的探讨不足，且尚未构建耕地保护空间的多层级分区体系，仅局限于永久基本农田保护红线的划定与优化。此外，城镇空间内弹性发展区与特别用途区的划定实践存在障碍，城镇开发边界、二

级规划分区与详细规划单元的关系难以统筹^[16]。其次，虽然自然资源部出台了新的用途分类体系，但与旧分类体系的关系讨论不足，忽视了对生态用地或者生态型用地的探讨。农业空间用地分类体系难以适应农业空间土地利用特征，也难以满足精细化管制的规划实践需求^[17]。

3.1.2 规划体系待完善

一方面，虽然国土空间规划体系的顶层设计已完成，但是在实践中“五级三类”规划的编制体系尚未健全。作为总体规划体系最末级的乡镇总体规划，其编制实践仍处于缓慢推进阶段，且事权不清晰；专项规划的管理体系则更为复杂，各级各类管理部门分别编制专项规划，规范专项规划编制、统筹专项规划管理的制度体系亟待建立；村庄规划编制面临编制深度不一、编制范围不同、编制体系不统一等问题，进而导致其管制与许可工作面临挑战。另一方面，各级各类规划的传导衔接机制尚未理顺。除了“三条控制线”、耕地指标等刚性指标实现了层层传导、上下贯通，总体规划层级中其他规划内容是否需要传导及如何传导并未明确，各类规划之间的传导逻辑和保障机制并不清晰。

3.2 国土空间用途管制和规划许可分级管理体系尚未成熟

国土空间用途管制和规划许可分级管理是适应差异化国土空间特征与高效能行政管理要求的精细化治理举措。其价值在于兼顾重点保护与高效利用，实现刚性管制与弹性约束的统一。当前，面向各要素各空间的用途管制和规划许可制度的完备度不一，农转用审批分级管理体系最为成熟，但整体的用途管制和规划许可分级管理体系尚未健全。

(1) “多规合一”的国土空间用途管

制体系涵盖国土空间分区管制与土地用途管制，但多层级的空间准入许可与各类自然资源开发利用许可的逻辑关系和许可程序尚未明确，可能会导致管制许可秩序的混乱^[14]。因此，需构建具有先后次序的空间准入与用途转用管制的分级许可体系。

(2) 在国土空间多层级行政管理体系下，亟待构建权责明晰、上下协同的分级许可管制体系。以“三条控制线”的划定为例，其采用的“自上而下，上下结合”的工作方式属于各级政府的共同事权模式，导致规划成果“上下一般粗”，项目审批效率难以提升。具体来看，生态保护红线和永久基本农田保护红线的划定与审批权力由中央掌握，而城镇开发边界的事权由市级、县级政府行使。这带来两个方面的问题：一方面，涉及永久基本农田保护红线与生态保护红线的占用和调整事项均需中央政府审核，中央管理压力过大，管理绩效未必最优；另一方面，城镇开发边界受中央政府确定的规模及建设用地指标的双重约束，从而对地方政府根据地方资源禀赋与发展需求优化城乡国土空间形成限制。

3.3 国土空间用途管制和规划许可分类管理体系尚未理顺

构建国土空间用途管制和规划许可制度需将分级管理与分类管理相结合。分类管理侧重于明确不同自然资源与国土空间的异质性，进而制定针对性的管制规则。这种结合既能保证管理的统一性，又能满足资源与空间的多样化需求。当前，国土空间规划许可管理体系未能根据不同空间类型的资源属性、功能定位和发展需求，制定差异化的规则与标准。我国生态空间与自然保护地的管理涉及多个部门，存在多头管理的问题，

且现有规划许可标准未有效区分森林、湿地等不同生态系统的保护与修复要求。历史文化保护区需平衡历史文化遗产保护与发展利用之间的关系，但现有规划许可制度过度强调“静态保护”，历史建筑功能转换审批流程僵化。乡村空间违法乱建、无证建设等问题虽得到一定程度的遏制，但村庄土地用途转换许可规范不明确，未批先建、许可程序不清等新问题亟待解决^[18]。海域、海岛、海岸带的规划许可需兼顾海洋功能区划和陆域国土空间规划，但目前两者脱节，导致项目审批矛盾冲突。城镇开发边界内特别用途区的规划许可缺乏与周围城镇建设区的协调机制^[2]，且缺乏应对突发需求的临时性规划许可规则，难以满足城市动态发展的需求。国土空间用途管制和规划许可分类管理体系的构建需覆盖全域全类型，针对不同自然资源和空间分区的特点，明确管制主体、规范许可程序，制定科学的许可标准。

3.4 国土空间用途管制和规划许可利益调节机制亟待健全

国土空间用途管制和规划许可作为公共管理部门主导的强制性行政行为，其政策实施效果受到相关方利益是否受损及受损程度以及相应利益调节策略有效性的影响。

首先，央地权责失衡，导致保护目标与地方发展产生冲突。中央要求严守生态保护红线和耕地保护目标，但地方依赖土地财政，导致“明保暗占”现象频发。为完成耕地占补平衡指标，许多地区将低质林地、荒坡地强行划为“补充耕地”，实际耕作条件差，造成生态与经济损失。

其次，区域间利益割裂，生态和耕地保护与经济发展出现空间错配。农产

品主产区和重点生态功能区等限制开发区因空间发展受限而造成的损失，无法被中央财政转移支付完全覆盖。流域上下游补偿机制效力不足，生态受益区（下游）与保护承担区（上游）对补偿标准难以达成一致。

最后，市场主体利益冲突明显，合规成本与开发收益倒挂。在日常自然资源管理过程中，存在用途管制与规划管制导致公民权益受损而需进行利益补偿的诸多情形。特别是在生态保护红线划定后，红线内的居民、企业面临土地开发权丧失、经营性活动受限（如禁养区养殖户关停）的问题，但当前对其损失的补偿标准偏低，既未充分考虑机会成本，也未能有效覆盖预期收益。永久基本农田保护红线划定后，其非农用途转换受到严格限制，导致农民、村集体的土地增值收益受限，加上相关补偿机制不完善，对村集体与农民的激励不足。同时，存在土地利用政策缺乏稳定性导致农业投资者权益受损的情形，急需通过相应的行政救济予以保障，如构建针对“非粮化”治理过程的利益调节机制。

4 建立健全国土空间用途管制和规划许可制度的对策

4.1 完善规划体系，强化规划传导

在“多规合一”实践的基础上，持续推进国土空间规划体系的深化与动态调整，优化“五级三类”国土空间规划的传导机制，是健全国土空间用途管制和规划许可制度的首要任务。

(1) 强化总体规划实施管理，优化总体规划传导机制。构建事权清晰的总体规划体系，精准界定各层级规划的管制边界，建立“指标—结构—分区—边界—名录—规则”的多维度传导框架，明确各

层级规划的规划管制内容，形成“刚性约束+弹性适配”的传导路径；依托国土空间“一张图”平台，实时监测，及时发现规划实施偏差，建立“传导—反馈—优化”的管理闭环，确保规划目标与基层需求的精准衔接。

(2) 深化详细规划编制，提升空间治理弹性。应基于空间格局及底线管控要求，划定不同类型的城镇单元、乡村单元和生态单元；遵循“一级政府一级事权”的原则，构建“市域—行政区（片区）—单元—地块”四级规划传导体系，完善“总—详”传导机制；通过单元层面的规划引导，管控地块层面详细规划的落实情况，创新弹性规划模式，探索混合用地与用途兼容的管理体系，以及差异化的指标管控机制。

(3) 系统推进乡村规划建设，促进城乡融合发展。优化镇村规划体系，在乡镇总体规划层面，探索县乡联合编制、镇村联合编制、多镇连片统筹编制等多元编制模式，实现乡镇全域全要素统筹布局^[19]；加强村庄规划实施指引，重点从全域土地综合整治统筹、城镇开发边界外零星建设用地管理、村庄建设指引等方面完善乡镇总体规划编制内容^[20]；创新村庄规划编制机制，探索规划“留白”、用地兼容、空间复合利用等管控方式，提高村庄规划布局的弹性。

(4) 健全专项规划管理体系，强化技术标准及分类规划体系衔接机制。构建“三级六类两层次”专项规划目录清单，严格落实目录清单管理制度，实行年度专项规划申报与动态更新制度，建立动态调整机制，确保专项规划编制的规范性和动态性；统一专项规划编制基础，明确空间性内容的编制规范及审查要点，为专项规划空间性内容的协同管控提供支撑；分层构建国土空间专项规划传导

路径,总体规划深度的专项规划应当对总体规划的发展方向、分解指标、空间分区进行衔接落实,不能脱离总体规划的控制,同时统筹协调相关专项规划的空间需求,对专项规划中的重大项目和重点工作予以空间资源统筹与政策支持,并确保相关规划内容在总体规划文本中有所体现;详细规划深度的专项规划应重点关注各项设施的控制要求,要将专项规划的设施布局和项目选址用地类型落实到详细规划内容中,详细规划的落实应响应专项规划的用地需求。

4.2 明晰管制规则,优化许可程序

构建“规则清晰、程序规范、动态适配”的治理框架,健全国土空间用途管制和规划许可分级分类管理体系。

一方面,应构建“中央定底线—地方强实施”的权责框架,完善分级管理体系。中央层面需明确并收缩事权清单,聚焦生态保护红线、永久基本农田保护红线的划定与调整审批,制定全国统一的耕地保护、生态修复等底线管控规则。在此基础上,建立“负面清单+规模总控”机制,中央仅审批涉及红线调整的重大项目,其余项目委托省级政府代审。地方层面需充分发挥自主权,在城镇开发边界内赋予市县两级规划自主权,允许其在中央下达的建设用地总规模内探索城镇开发边界动态优化机制。同时,实施“禁止类—核准类—备案类”三级分类审批制度,即中央直管生态保护红线调整项目(专家论证+部际联席审查)、省级政府代审永久基本农田占用项目(中央备案抽查)、市县两级政府全权审批一般建设项目(并联审查+限时办结),形成“垂直管控+横向协同”的分级治理范式。

另一方面,差异化制定全域全类型管制规则,健全分类管理体系。对于生

态、农业与城镇空间,应探索稳定、规范的分级分类管制路径。以生态空间为例,需建立“空间分级+正负面清单”的准入管制规则,在生态保护红线的核心保护区内,原则上禁止一切人为活动;在一般控制区内,允许开展不破坏生态保护红线主体功能的的活动,如环境执法、灾害防治、少量种植与养殖、适度旅游等,以此促进生态与经济协同发展。同时,生态空间内的森林、湿地、海洋等要素的开发利用活动必须符合分类管制规则,包括符合生态环境保护规划、林地保护规划、湿地保护规划、自然保护地规划,以及流域综合规划、防洪规划的管制要求,还要契合产业政策与政府投资清单目录。此外,创新建设项目空间准入的多部门并联审批工作模式,将空间准入审查前置,以提升审批许可效率并有效发挥各部门的监督职责。对于特殊空间,探索精细治理的管制路径。例如,在历史文化保护区,应制定“保护—利用”兼容性清单,允许历史建筑在保留外观的前提下,兼容文创等商业用途,并采用“专家评审+公众听证”的方式替代传统的“一刀切”审批方法。对于陆海统筹空间,应探索海岸带“三线”(生态保护红线、开发控制线、建设退缩线)管制规则,确保项目实施同时满足陆域与海洋功能区划的要求。

4.3 保障主体权利,关注权益平衡

国土空间用途管制和规划许可制度的有效运行,需以保障多元主体的合法权益为前提,通过制度设计化解权利冲突、平衡利益诉求,实现“保护者受益、开发者尽责、受损者获偿”的公平治理目标。

一方面,需明确法律权利边界,强化主体权益保障。应加快推动《国土空

间规划法》的专项立法工作,构建覆盖全域全要素的资源环境产权体系。具体而言,应系统理清并依法保护政府、市场、公众等多元主体在国土空间开发利用过程中享有的用地权、用水权、用能权等基础性权利,以及碳排放权、海洋开发权、森林碳汇权等新型权益。建议增设“规划限制补偿”法定条款,明确规定生态保护红线、永久基本农田保护红线等空间约束导致的产权损失补偿范围、补偿标准与实施程序,推动资源环境产权界定法定化。同时,配套制定产权登记、交易与纠纷仲裁规则,构建“产权明晰—利益平衡—救济通畅”的实施机制。

另一方面,系统构建差异化补偿机制,平衡多元主体利益。在行政层级纵向补偿方面,优化中央财政转移支付结构,将生态保护红线区面积、耕地保有量等指标纳入转移支付测算指标体系,依据地方保护成本确定合适的补偿比例。在区域间横向利益共享方面,优化发展权指标交易机制,探索建立由农田保护区、生态保护区向城镇化地区出售建设用地指标的发展权转移运行机制,所得收益用于本地社会发展与民生改善;优化流域上下游水质—水量保护补偿机制,扩展参与保护的水域覆盖范围。在市场主体补偿方面,因地制宜创新市场化补偿工具,完善生态保护区内的企业、居民退出补偿机制;探索历史文化保护区产权主体因发展权受限的补偿机制;探索在规划单元管控框架下以建设用地容积率交易为核心的市场化弹性调节工具;优化服务乡村振兴的“点状供地”机制;创新面向自然保护地的生态地役权工具。

4.4 动态监测评估,提升管制效能

构建“监测—评估—反馈—考核”的管制闭环,破解“重审批轻监管”的难

题,推动治理模式从“被动查处”向“主动预防”转变。

首先,构建全域全要素动态监测网络。一方面,整合卫星遥感、无人机巡查与地面传感设备,构建“天空地一体化”立体监测网络。卫星遥感通过季度全覆盖遥感监测,支撑全域空间变化监管,重点识别耕地“非农化”、生态保护红线内的违规建设等问题;通过无人机对重点区域(如城镇开发边界、矿山修复区)实施月度高精度巡查,精准获取违规施工细节;通过地面传感网络实时监测土壤质量、水质污染等生态指标,数据实时上传至自然资源部国土空间规划“一张图”平台,实现多源数据融合分析。另一方面,以底线约束与开发效率为核心导向,聚焦3类监测重点:①底线安全监测,关注生态保护红线内人类活动扰动指数、耕地“非粮化”比例;②合规性监测,利用建筑高度、容积率等三维数据反演技术,识别超强度开发行为;③政策工具适应性监测,评估容积率转移、生态补偿等弹性调控机制的实施效果。

其次,构建国土空间用途管制多维评估预警体系。基于年度国土变更调查数据,动态评估规划约束性指标的完成情况,依据安全底线突破、开发强度超限、公众诉求高发3类风险,划分红、橙、黄三级预警阈值并配套差异化响应规则。按季度生成《国土空间用途管制执行报告》,对未达标地区实施相应惩戒措施。强化评估结果对管制规则的动态修正机制,根据监测评估结果,定期修订用途转换负面清单、开发强度阈值等规则。例如,在生态保护红线外围缓冲区,经生态风险评估确认无生态风险的区域,允许适度建设旅游设施,但需建立生态修复资金保障机制,通过专项保险预付潜在修复成本。

最后,完善考核问责与激励机制。将国土空间用途管制目标完成情况纳入考核核心指标,对违规审批、监管失职行为终身追责。同时,建立正向激励机制,对成效显著的地区给予计划指标倾斜、政策试点优先等奖励。■

[参考文献]

- [1] 毕云龙,徐小黎,涂梦昭.关于建立国土空间规划许可制度体系的探讨[J].中国土地,2021(9):17-20.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 易家林,郭杰,欧名豪,等.面向治理转型的国土空间用途管制制度完善路径探讨[J].中国土地科学,2024(1):64-72.
- [5] 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.
- [6] 许晓东.国土资源系统腐败案件多发的原因、特点及对策[J].浙江国土资源,2012(8):24-25.
- [7] 张绍阳,刘琼,欧名豪.地方政府土地违法:财政激励还是引资激励?[J].中国人口·资源与环境,2017(8):115-121.
- [8] 邵琳,曹月娥.市县级国土空间用途管制的逻辑和运作策略:以新疆阿克苏地区为例[J].南方建筑,2021(2):51-55.
- [9] 蔡玉梅,吕宾,潘书坤,等.主要发达国家空间规划进展及趋势[J].中国国土资源经济,2008(6):30-31,48.
- [10] 杨庆媛,罗奎,劳昕.基于地理学视角的国际空间规划嬗变与启示[J].地理学报,2020(6):1223-1236.
- [11] Yi J, Yi D, TANG Y, et al. Building a more secure territory spatial pattern in China: an analysis based on human-environment interactions[J]. Land,

2023(12):2137.

- [12] 张绍良,丁忠义,侯湖平.土地利用规划理论[M].北京:中国矿业大学出版社,2014.
- [13] 王万茂,王群.土地利用规划中不确定性的识别和处理研究[J].中国人口·资源与环境,2011(10):84-90.
- [14] 易家林.国土空间用途管制:内涵解构、制度变迁与体系重构[D].南京:南京农业大学,2023.
- [15] 文兰娇,张晶晶.国土空间管制、土地非均衡发展及外部性研究:回顾与展望[J].中国土地科学,2015(7):4-12.
- [16] 袁宇昕,陈昌勇,刘恋.佛山市城镇集中建设区二级分区划定与管控思路探析[J].规划师,2022(10):155-160.
- [17] 苏鹤放,顾朝林,曹根榕.国土空间规划中农业空间用地分类体系研究[J].自然资源学报,2024(11):2570-2587.
- [18] 唐寄翁,郜艳丽,石楠.“变”与“不变”:乡村建设规划许可制度的政策演进[J].城市规划学刊,2024(3):49-58.
- [19] 胡剑双.县乡国土空间规划体系:现象剖析、建构逻辑与实践框架[J].城市规划学刊,2024(3):101-108.
- [20] 江光光,程潇菁,杨武亮,等.对乡镇级国土空间总体规划编制指南的研究[J].自然资源情报,2024(7):59-64.

[收稿日期]2025-03-21