

寓活力于秩序：包容性国土空间用途管制的框架建构

王 伟，谭迎辉，郭俊铭，胡祉洁，宋名悦

【摘 要】正确处理活力与秩序的关系，对推进中国式现代化与高质量发展具有重要理论和现实意义，而国土空间用途管制正是在国土空间治理过程中平衡这对关系的一个重要制度“阀门”。以在国土空间用途管制中实现活力与秩序的有机平衡为出发点，回顾并梳理国外发达国家国土空间用途管制的经验，提出新时期国土空间用途管制的包容性取向，并深入剖析新时期我国国土空间用途管制的困境。在此基础上，基于 CAS 复杂科学思想构建包容性国土空间用途管制框架，涵盖关键要素、基础规则子系统、场景规则子系统、信息流、适应性等方面。同时，从制度创新、组织创新、技术创新、激励创新、生态创新 5 个方面提出包容性国土空间用途管制的机制保障，以为新时期国土空间用途管制制度建设提供理论与方法思路。

【关键词】活力；秩序；包容性；治理；国土空间用途管制

【文章编号】1006-0022(2025)06-0017-08 **【中图分类号】**TU981、F301.24、F299.23 **【文献标志码】**A

【引文格式】王伟，谭迎辉，郭俊铭，等. 寓活力于秩序：包容性国土空间用途管制的框架建构[J]. 规划师，2025(6)：17-24.

Integrating Vitality into Order: A Framework Construction for Inclusive Territorial Space Use Control/
WANG Wei, TAN Yinghui, GUO Junming, HU Zhijie, SONG Mingyue

【Abstract】 Proper engagement of the relationship between vitality and order is a major theoretical and practical issue to promote the Chinese path to modernization and high-quality development, and territorial space use control is an important "valve" to balance this relationship in the process of territorial space governance. To achieve the organic balance between vitality and order, the experiences of territorial space use control in developed foreign countries are reviewed and organized, an inclusive orientation for territorial space use control in the new period is proposed, and the dilemmas faced by China's territorial space use control in the new period are thoroughly analyzed. Based on the complex scientific thinking of CAS, a framework for inclusive territorial space use control is constructed, which includes key elements, basic rule subsystems, scene rule subsystems, information flow, adaptability etc. Meanwhile, a guarantee mechanism for inclusive territorial space use control is proposed, consisting of five key aspects: institutional innovation, organizational innovation, technological innovation, incentive innovation, and ecological innovation, to provide a theoretical and methodological approach for the construction of China's territorial space use control system in the new era.

【Keywords】 vitality; order; inclusiveness; governance; territorial space use control

0 引 言

中国式现代化是一项前无古人的开创性事业，“活而不乱、活跃有序”的高质量发展则是推进中国式现代化的重要保证。其中：“活力”体现为土地、劳动力、资本、技术等各种生产要素，以及市场、社会各个主体的创造力和潜力的竞相迸发、充分释放，这标志着—

地域系统发展的多样性与文明的可持续性；“秩序”则表现为对一个地域系统中运行状态的方向性与行动性的有序约束，主要体现为政府通过法律、制度和道德对各个行为主体的经济社会活动进行规范、监管、调节、治理。毫无疑问，国土空间用途管制恰恰处在“活力与秩序”的作用关系界面之上。与此同时，经济发展转型、人口结构变化、新兴科技浪潮、气候环境变

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (72474133)

【作者简介】 王 伟，博士，中央财经大学政府管理学院城市管理系主任、副教授。wweijtj@126.com

谭迎辉，通信作者，南京大学地理与海洋科学学院博士研究生，现任职于南京大学城市规划设计研究院上海分院。yinghuiac@qq.com

郭俊铭，中国人民大学公共管理学院硕士研究生。

胡祉洁，华东师范大学地理科学学院硕士研究生。

宋名悦，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院博士研究生。

化等变量给国土空间用途管制带来了诸多不确定性,使得国土空间的网络化、系统化与复杂性程度不断提升。在此背景下,国土空间用途管制中的刚性管控与土地利用多样性不适配、空间传导机制不尽完善^[1]、针对性不足^[2]等问题日益凸显,并制约了其有效应对百年未有之大变局的能力。

在顶层设计与底层逻辑双重系统性变革的迫切需求下,要使国土空间用途管制实现活力与秩序的兼容并蓄,亟待在理念、流程、工具、机制等方面进行系统性、深层次的创新。基于此,回归并深入思考新时期国土空间用途管制工作“为什么做、是什么、怎么做”等根本问题,是本文展开包容性国土空间用途管制研究的逻辑基点。

1 “两统一”下国土空间用途管制的包容性取向

1.1 国际国土空间用途管制中的包容性经验

国土空间用途管制是由土地用途管制演变而来的管理工具。德国作为土地用途分区管制的起源地,率先确立了该制度的雏形。此后,美国、英国、法国等国家通过综合分区管制、土地规划许可制、建设开发许可制等管理工具进行土地用途分区管制,并在实践中不断发展完善,如今这些工具已成为国际上通用的土地利用管理工具^[3-4]。传统的刚性空间管制政策和分区管控规划主要针对用途、密度、容积分区等要素,形成了较为一致的管控规则与框架体系,为经济社会发展提供了基本秩序保障。但随着经济社会的快速发展,部分固有的管制模式已难以适应社会发展的需要。对此,德国、美国、英国、日本等国家逐步探索更具包容性的国土空间用途管制方法。这些探索主要集中在空间准入、

计划管理及用途转用等核心环节。

(1) 提升空间准入弹性:引入差异化标准,从源头优化产业准入。在确立统一的空间准入通则的基础上,综合考虑新型产业用地、生态保护、环境治理、技术提升、产业转型升级等多元发展需求,设定弹性的空间准入准则。在具体项目的规划设计过程中,规划部门对开发项目所在区位、当地特色、混合类型、开放强度等因素进行综合考量。例如,美国为激励工业地区的发展,允许将基本最大容积率从2.0提高到4.8。

(2) 提升计划管理弹性:灵活用地分类,多维实施空间管制。注重提升各层级规划的开放性与管理制度的灵活性,地方政府应根据当地的产业发展需求,调整并形成合理的用地分类体系及用途管制准则,逐步推进具有多重属性的用地分类并行,形成多种土地利用引导方式。例如,德国制定的联邦用地分类标准(如B-PLAN类)、日本采用的“专用区”与“一般区”管理标准。

(3) 提升用途转用弹性:丰富土地利用形式,鼓励空间多元利用。地方政府可结合市场进行灵活应对,突出地类属性的混合性、土地使用的复合性及管理模式的多元化。同时,注重探寻多种空间利用模式,优化利用闲置用地,并通过融合用地的自然空间属性等方式,更好地实现国土空间用途管制的高效推进与高价值创造。例如,英国推行的“竖向增长”空间发展策略,为提升用途转用弹性提供了有益借鉴。

1.2 新时期国土空间用途管制的包容性取向

进入21世纪以来,多元治理、和谐治理的公共治理理念日益受到重视,“善治”已成为世界各国的共同追求。“善治”强调“包容”“民主”“效能”,是一种公正稳定的治理形态。其中,“包

容”体现在包容性的决策机制、对公共利益追求、平等的机会与权利保障以及有效的社会协同与合作等方面。2016年,在联合国第三次住房和可持续发展大会发布的《新城市议程》中,“包容性”成为一个重要概念,共出现36次。它涵盖了包容性的经济增长及经济转型、包容性的工业化、包容性的社会建设、包容性的城市空间建设、包容性的城市政策和法律规定、包容性的人居环境等多个方面。在此背景下,“包容性治理”应运而生^[5-6]。它强调通过合理的制度安排,实现发展主体的人人有责、发展内容的全面协调、发展过程的机会均等及发展成果的利益共享。包容性治理具有3个基本特征:①机会平等,即倡导并保证泛在的参与权利,促进不同地区、主体以及人与自然之间享有平等、均衡的发展机会;②权利获得,即保障不同群体获得生存权、提升发展权、扩展选择权,激发每个地区与主体的创造力和生产能力;③成果共享,即优化财富创造与分配制度,革除劣势地区与弱势群体面临的权利贫困和社会排斥,保障地区、主体以及人与自然之间发展成果的广泛共享性和共享公平性。

2015年,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,提出“健全国土空间用途管制制度”;2018年,自然资源部成为落实“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”的主要部门;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“因地制宜制定用途管制制度,为地方管理和创新活动留有空间”。透过这一系列的制度改革要求,国土空间用途管制在“两统一”职责框架下,成为维护全体国民权益、践行山水林田湖草沙生命共同体理念的核心工具。其内涵价值需进行充

分拓展,既具有依据的未来性、基础的现实性及利益的平衡性^[7],又与包容性治理的3个基本特征高度契合。因此,包容性应成为新时期我国国土空间用途管制的根本价值取向之一。

2 新时期国土空间用途管制的困境

1986年,《中华人民共和国土地管理法》确立了“统一分级限额审批”制度;1997年,《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》首次提出“用途管制”的概念。土地利用规划与城乡规划作为土地利用的两类政策工具,均是用途管制的依据。土地利用规划旨在贯彻国家意志,以保护耕地为主要政策目标,对城镇建设形成约束,体现了自上而下管控传导的资源管理逻辑。中央政府及省级政府在其中扮演着重要角色,通过资源管理规则及资源指标分配来实现管控。城乡规划重在体现地方事权,以谋划地方发展为政策目标,更注重引导城镇建设与发展,强调立足地方发展的“规划编制—行政许可—实施监管”逻辑。两类规划遵循不同的运行逻辑,形成了央地之间自上而下的“控制”与自下而上的“反控制”的博弈。过去,耕地保护面临的诸多问题,如基本农田“上山下海”、优质耕地“占优补劣”等现象,正是这种央地博弈的反映。地方基于政策漏洞的“擦边球”行为容易扰乱自上而下的“控制”传导,导致“土地政策打补丁”或“边试边叫停”的摸石头过河现象频繁出现。因此,过去土地用途管制在约束与反约束的博弈下,更多成为以守住耕地保护红线为目标,建立秩序的手段与工具。

随着国土空间规划体系的建立,过去分散在各部门的用途管制职责正逐步统一到自然资源部门。这种管制权责的

变更,促使过去多部门空间管辖权责争夺的冲突式管制向自然资源部门主导的内部协调式管制转变。这种转变要求必须跳出传统的“控制”与“反控制”的惯性思维和认知桎梏,立足全域全要素的系统治理、综合治理、源头治理,对新时期国土空间用途管制进行系统性、创新性架构。对照包容性治理的3个基本特征,本文认为新时期国土空间用途管制需在3个维度进行包容性求解,以达到安全与发展统筹的最佳治理状态。

2.1 机会平等维度:资源要素稀缺性带来的分区配置与流转包容性求解

稀缺性是资源要素的核心价值属性。在国土空间规划及其对应的国土空间用途管制中,对不同区位、不同资源条件的各类要素进行管控,背后涉及的空间发展权差异关系到每一个主体发展机会的公平性。在落实主体功能区战略时,国家及省级层面的“3+N”种主体功能区中的农产品主产区、重点生态功能区的土地发展权,在国土空间用途管制中受到更加严格的约束。同样,在市域层面的“三区三线”划定中,也涉及各方的空间发展权利。因此,国土空间用途管制如何保障各地因地制宜发展、减少发展机会的不平等,成为亟待解决的首要问题。这就需要从两个方面入手:一方面,引导各地发挥比较优势,创造更多价值。针对重点生态功能区,重点推进“两山”生态产品价值转化;针对农产品主产区,合理开发利用设施农用地的价值;在城镇开发边界内,针对存量空间更新,不仅需关注资源的活化利用,还需关注资产的盘活增值。另一方面,完善空间分区之间的资源流转与价值共享机制,推动分区的共同发展。科学划定各类功能单元,并对单元内的规划管控、土地配置方式等内容进行政策赋能,实现多元主体的利益协同共享与补偿等。

2.2 权利获得维度:空间用途兼容性带来的地类划分与转换包容性求解

土地用途兼容性为地类的弹性划分奠定了基础,而空间用途兼容性进一步拓展了这种弹性,涵盖了平面维度的多用途混合出让和立体维度的功能混合。在过去城市快速扩张时期,刚性政策用于守住各种安全底线,维护秩序。进入存量更新时代,用途管制需通过激励创新来释放活力,以政策激励促发展。特别是面对新质生产力的培育和发展,新产业、新业态、新模式不断涌现,物理实体空间和数字虚拟空间在并行交织中形成复杂生态系统,空间需求日益多元且多变,这就更加需要用途管制能够做出有效的弹性供给。例如,当前地方创新探索的“点状供地”“工业标准地”“农业标准地”等政策,在产权“可租”“可让”或分割出让等关键点上实现了突破,使其在法律意义及实际操作上具有抵押贷款的融资功能。自然资源部印发的《支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)》提出,加强土地复合利用,确定不同情形下土地复合利用的正负面清单和比例管控要求,实施差别化税费计收,优化地价计收规则等,也反映出国土空间用途管制创新的重心已从“如何用”转向“如何管”。

2.3 成果共享维度:资源资产全民性带来的权益分配与保障包容性求解

在创新国土空间用途管制方式并创造价值的同时,也要统筹考虑价值分配^[8]。林坚指出,国土空间用途管制主要涵盖“建还是种”“种什么”“建什么”“建多少”等内容。然而,“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”的要求,必须同步思考如何在国土空间用途管制制度设计中体现全民性的社会主义本色。随着国土空间用途管制对象拓展至全域全要素,土地用途管制逐渐向新时期的

国土空间用途管制转变，急需打破过去面向城乡建设的用途管制与面向耕地保护和生态保护等非建设功能的用途管制各自形成的相对独立的管控体系，使“全域全要素的协同优化”成为国土空间用途管制创新的重要方向。“地票”“生态券”“土地入股”以及自然资源资产“组合包”等地方创新实践，均在探索成果共享机制，旨在通过权益分配与保障机制来体现资源资产全民性。

3 基于活力与秩序平衡的包容性国土空间用途管制框架

3.1 面向活力与秩序平衡的包容性国土空间治理

我国国土空间治理长期存在两种主导范式之间的逻辑张力与实践博弈，即“空间秩序论”与“空间活力论”。“空间秩序论”更多将空间治理导向自上而下的“他组织视角”，追求实践的结构

性与稳定性；“空间活力论”则多将空间治理导向自下而上的“自组织视角”，强调实践的行动属性与动态特征。这种差异导致现实中常出现活力与秩序的冲突、强弱对比及融合等复杂关系。然而，活力与秩序从来都不是非此即彼的对立关系，而是相互依存、相互促进的辩证统一体。

从市场角度看，国土空间用途管制是一种规范市场主体空间活动的管制手段；从社会角度看，它是一种配置社会空间权利的社会规则。基于此，从更深层次的思维方式看，国土空间用途管制应从侧重保护耕地的监管型约束思维向兼顾保护与发展的均衡型思维转变。这种转变是重构国土空间用途管制制度迫切需要的，而包容性治理理念能够从更高维度、更深层次提升和重塑管理部门的认知。包容性国土空间治理诞生于生态文明时代，服务于生态文明建设。它不割裂地看待人类与自然，也不孤立地看待山水林田湖草沙，而是秉持人与自

然和谐共生和命运共同体理念，以及发展与保护并重的理念，统筹兼顾以实现整体最优求解。

国土空间用途管制本质上是一种由资源供需权、利益分配权与资产运营权等权利构成的权利束。落实生态文明体制改革总体要求，充分发挥自然资源部门的“两统一”职责优势，国土空间用途管制需充分发挥对资源调查与规划编制的承前作用，以及对审批许可与实施监督的“腰部”中坚启后作用(图1)。同时，“五级三类”国土空间规划体系的传导机制构建了“一盘棋”穿透性与地方发展天然多样性之间的新权力架构，这就要求国土空间用途管制具备应对不确定性的适应能力。为此，引入包容性治理理念，重塑新规划权下的国土空间用途管制方式，赋能国土空间价值的再创造与再分配。在此过程中，通过兼顾安全与发展、开发与保护、政府与市场等关系，实现国土空间运行和治理的活力与秩序

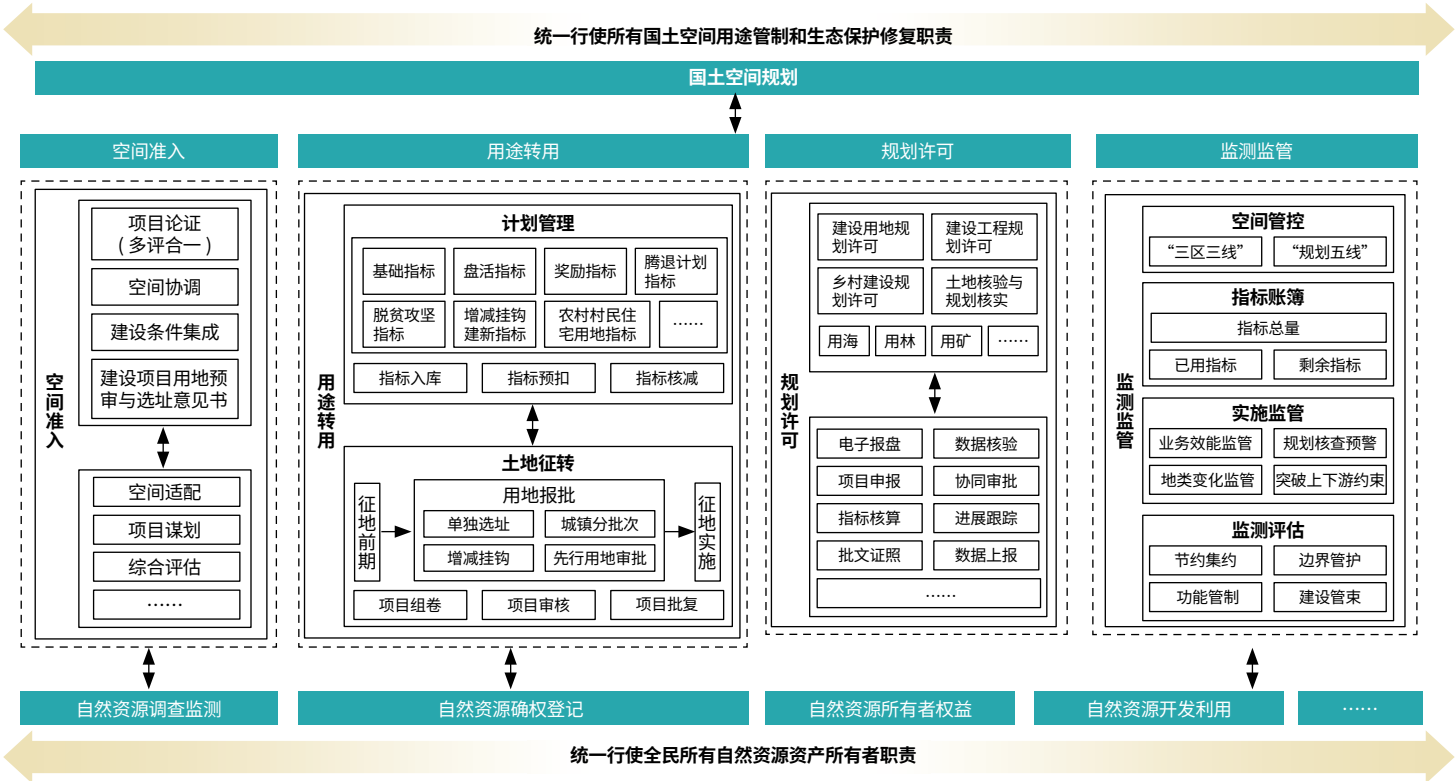


图1 “两统一”职责下国土空间用途管制的“承前启后”作用

并行，建立在活力基础之上的秩序。

3.2 包容性国土空间用途管制框架构建

为响应顶层设计的新要求及底层逻辑的新变化，本文引入复杂科学 CAS 理论中的“积木”“内部模型”“标识”^[9]等核心概念，构建包容性国土空间用途管制框架(图2)。该框架将以人民为中心的包容性发展作为核心目标，将管制过程中涉及的参与要素、主体、运行规则等作为构建框架的“积木”，夯实管制规则、业务流程、治理机制等核心支点，进而生成由这些“积木”组合形成的基础规则与场景规则两大内部模型，并通过数据流标识联结内部模型，使整个管制框架能够实现对外部环境的自适应动态演化。

3.2.1 “积木”：关键要素

(1) 资源要素，即国土空间价值创造的各类生产资料，主要包括作为自然资源资产要素集成系统的国土空间以及域

内山水林田湖草沙冰矿等各类自然生产资源要素。

(2) 行为主体，即参与国土空间价值创造、分配与评价的各类主体，主要包括政府、企业与居民等，其具体开展的活动包括开发、利用、保护等人类活动。

(3) 运行规则，包括基础规则与场景规则两部分。在基础规则中，将空间准入、计划管理、用途转用^[10]、许可审批等作为“筛网”，明确利用条件，对参与国土空间价值生产的资源要素与行为主体进行筛选，确保其合规性，以构建健康可持续的生产关系；在场景规则中，聚焦国土空间治理中的多元业务场景，制定“需求筛网”，以筛选、判别合理的场景需求，并匹配相应的场景政策工具包，充分提升国土空间用途管制的效率、效益与效能。

(4) 业务场景，需聚焦经济社会发展需求，着眼于真实反映国土空间开发与保护中多样业务的场景清单，搭建符合地方发展特色的“场景盒子”，以此拓展并

强化对各种新现象、新问题的应对能力。

(5) 管制工具，在场景规则子系统中，完成合理需求的筛选后，将用于回应需求的政策与手段分为约束、引导与激励3类，并通过场景导向方式将需求与这3类政策手段进行匹配。根据匹配结果，合理运用场景工具包，从利用方式、利用强度、利用效率与环境影响等方面优化国土空间用途管制，进而释放经济社会活力。

3.2.2 内部模型 I：基础规则子系统构建

在构建内部模型 I (基础规则子系统) 时，需着重强化顶层制度设计与政策制定的公平性，理顺制度的运行逻辑，清晰界定各部门的职责分工。通过制定权力清单与责任清单，明确各部门的职责，实现职责与管理系统的有机结合。同时，进一步完善市场机制，创造有利于平等竞争的条件，营造高质量的市场竞争环境，确保公平竞争^[11]。

该模型的构建，旨在实现规划的编

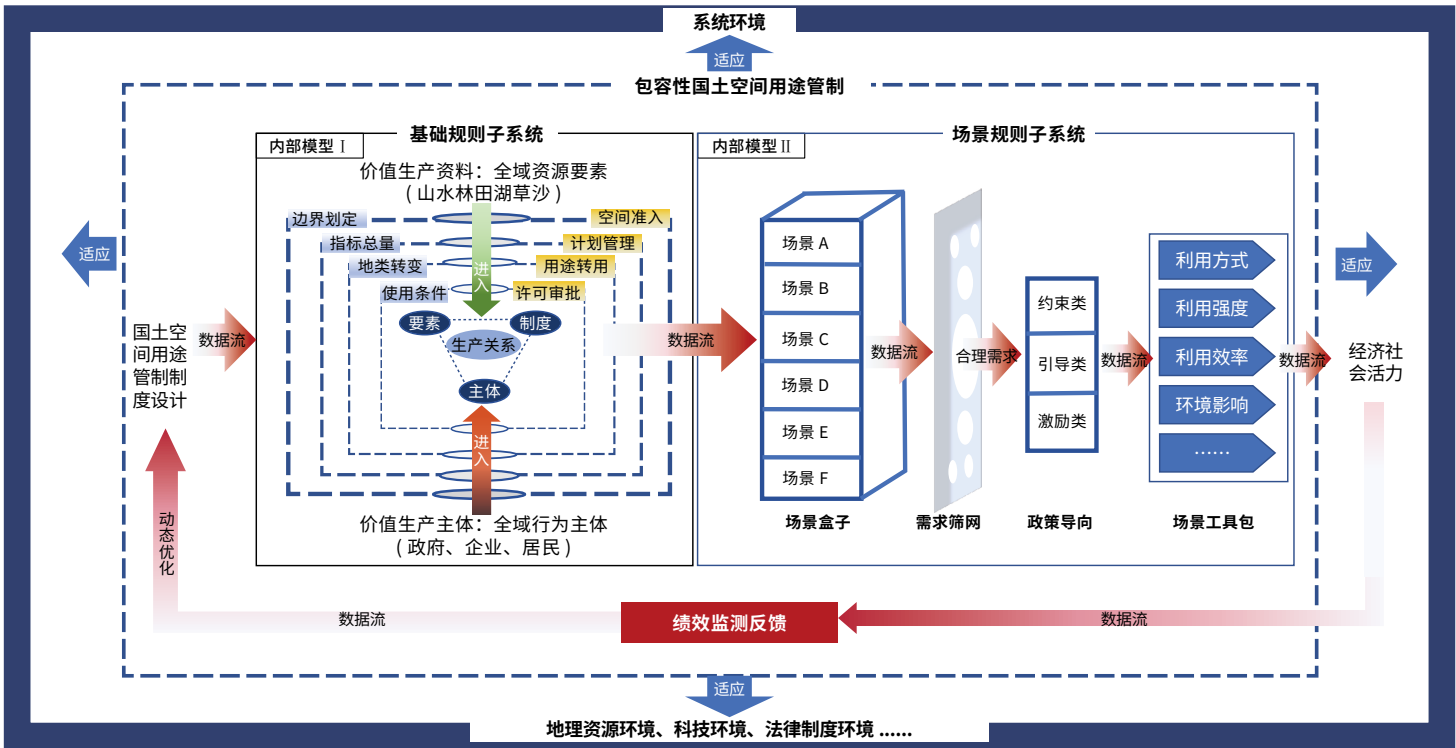


图2 包容性国土空间用途管制框架

制、实施、运行与监督的全流程闭环管理，统筹管制国土空间全域、全要素。遵循国土空间规划体系，将总体规划的传导贯通、专项规划的融合衔接及详细规划的单元统筹有机结合，守牢国土空间规划的“三区三线”。在此基础上，利用空间准入、计划管理、用途转用与许可审批这四级“筛网”，从用地边界划定、指标总量、地类转变及使用条件等方面明确相关条件，对进入国土空间价值生产的要素资料与行为主体进行逐级筛选，确保参与价值创造的各要素和各主体健康且具备发展活力潜能。同时，在包容性国土空间用途管制框架下，推动形成各主体与各要素的规范匹配的生产关系。

具体而言，政府需改变以往单一行政权力主导的管制模式，引入多主体协商机制，实现参与式治理；通过构建激励与引导机制，鼓励企业、居民等行为主体积极参与国土空间用途管制。同时，在解决环境资源本底安全与资本逐利性矛盾冲突的过程中，要注意避免政府裁量权过大导致的财富分配不均问题，充分发挥政府作为管制主体的引导作用，保障各行为主体在包容性治理下的机会均等，进而促进主体与要素之间、主体与主体之间的有效互动。最终，通过理清发展目标、制度、职责分工及市场规则，建立起准入与过程管制的四层“筛网”，夯实基础规则子系统的构建基础，守好包容性国土空间用途管制的安全底线，为后续场景规则子系统赋能多元活力发展奠定坚实基础。

3.2.3 内部模型 II：场景规则子系统构建

在确保程序合规的前提下，本文认为包容性国土空间用途管制应当适当放宽地方裁量权，以释放国土空间资源资产利用的创新活力，并通过更加精细精准的供给方式，引导和催化多主体、多要素的互动，促使产生更多的“化学反应”，

以释放与提升国土空间价值。场景包含主体、地点、时间、行为、目的等基本要素，正日益成为重要的治理单元。为此，本文提出包容性国土空间用途管制框架的内部模型 II——场景规则子系统。该模型通过搭建能够反映真实问题与需求的“场景盒子”，以构建全面涵盖国家、省、市级国土空间用途管制中的多样化场景清单。具体而言，在国土空间价值生产过程中，经过筛选后初步构建生产关系的生产资料与生产主体，可被精准匹配至相应的“场景盒子”，从而为具体的管制活动提供更为精细精准的目标导引。

结合具体的管制过程以及场景的特定性，构建国土空间用途管制的“需求筛网”，对场景需求进行合理性与合规性判别，尽可能避免“一刀切”的绝对化现象，防止扼杀潜在的“创新活力种子”。具体而言，将场景需求判别分为约束、引导与激励 3 种主要类型，并分别提供与之匹配的政策工具和手段。通过这种方式，在利用方式、利用强度、利用效率与环境影响等方面提供组合政策工具包，实现对“人”的行为、“物”的状态、“钱”的效率及“事”的结果的有效管理。

3.2.4 信息流：标识码与数据流

信息的高质、高效传递与流动对于国土空间用途管制工作中的数据分析、问题发现、决策正确性分析、过程控制、绩效评估和可持续改进具有重要作用。因此，本文认为，在包容性国土空间用途管制框架中，应利用标识码高效、精准匹配各主体的需求^[10]，提升管制效能。首先，需对各行为主体与要素进行标识，记录价值生产要素的位置、数量、性质等属性特征，明确生产主体的目标定位、利益诉求与行动能力，进而促进主体需求与要素供给的精准对接。其次，为实现业务场景与政策工具包的精准匹配，还需对“场景盒子”中的各种场景以及

政策工具包中的各种政策工具进行标识，进而推动业务牵引、场景驱动下政策工具的高效精准供给。

国土空间用途管制数字化旨在实现对实体、行为、数据“三位一体”的信息的无缝整合与应用。基于上述标识码体系，构建各子系统间相互传导的数据流体系，形成横向到边、纵向贯通的多级国土空间用途管制数据网。同时，通过标识数据的流动，定期评估管制过程与管制效果，并根据评估结果及时进行调整，形成不断迭代升级的高效能闭环机制。

3.2.5 适应性：与系统环境协同进化

适应性是一种动态进化能力。国土空间用途管制的适应性体现在其对所处的地理资源环境、法律制度环境、社会文化环境、经济财政环境及科技环境等构成的系统环境变化的适应能力。地理资源环境是地理位置、地形及关联自然资源要素的总和，构成国土空间用途管制的基本场所与作用空间。法律制度环境涉及法律法规的协同、政治体系的合理与政治治理能力的提升，保障社会秩序，是包容性国土空间用途管制的根本基础。科技环境由科技水平与创新环境、创新能力构成，其中：科技水平主要通过各类技术手段的应用与数字平台的搭建赋能国土空间用途管制，提高用途管制效率，赋予其新时代内涵；创新环境则鼓励科学技术与相关运行机制及管理方法的创新，是国土空间用途管制动态进化的关键驱动来源。

外部系统环境中的各种变量不断发生变化，涵盖快变量、慢变量、主变量、次变量、巨变量和微变量。这些变量持续作用于国土空间用途管制框架体系。因此，该体系需具备敏感感知各种变化的能力，精准识别其中的核心变量，并能敏捷地实施动态优化调整，从而真正形成自适应的进化能力。

4 包容性国土空间用途管制的机制保障

构建包容性国土空间用途管制是一项复杂的系统工程,需在理念、制度与机制等方面实现联动创新,具体存在3种基本创新路径逻辑:①规则创新,强调以差异化的政策制度供给来满足多样化的场景需求;②流程创新,强调以技术赋能提升整体性管理服务供给能力;③机制创新,强调以合作化供给打造价值共创格局。对此,本文认为需做好以下5个方面的创新保障。

4.1 制度创新:系统赋能,以差异化的供给促进不同群体共赢发展

通过对《国土空间用途管制法律政策汇编(2023年版)》的整理,发现目前已有21部法律、9条行政法规和58项政策为履行国土空间用途管制职责提供了依据与指导,但顶层制度设计仍有待进一步完善。未来,基于包容性治理理念,应把握国土空间治理过程中不同群体的发展需求与行动能力,统筹兼顾东部、中部、西部、东北地区4大板块,以及“3+N”类主体功能区、城市与乡村、存量空间与增量空间所涉及的不同利益群体诉求。同时,兼顾底线约束与激励引导,健全总体规划与详细规划的管控规则,设置精准化的管制工具清单,形成与“五级三类”国土空间规划体系相匹配、刚柔并济的国土空间用途管制体系,促进全域、全要素、全主体的协调共享发展。

4.2 组织创新:协同共治,以合作化供给打造空间价值共创格局

为实现包容性国土空间用途管制,需推动行政主管部门从强制性的单向管控向多主体协同共治转变。在横向上,自然资源主管系统内的国土空间用途管制部门,应强化与其他部门的协同,促

进形成紧密顺畅的业务流、数据流、知识流网络。自然资源主管系统外的国土空间用途管制相关部门,则应立足生态文明、美丽中国建设的大局,创新跨部门的沟通协调机制。在纵向上,依托“五级三类”国土空间规划体系,借助国土空间规划“一张图”平台和国土空间规划实施监测网络(China Spatial Planning Observation Network,简称“CSPON”),打破中央与地方上下级之间以及政府、市场与社会之间的信息壁垒,构筑扁平化、敏捷化、生态化的管理组织形态,助力包容性国土空间用途管制新格局的形成。

4.3 技术创新:数字弥合,以敏捷性供给推动规划服务能力提升

多元复杂和动态变化的国土空间治理环境要求国土空间用途管制制度更具开放性、包容性和回应性^[12]。庄少勤提出,新时代中国的国土空间规划将是可感知、能学习、善治理、自适应的“智慧规划”。面对国土空间治理智能化和用途管制数字化转型的要求,应充分运用人工智能、大数据、大模型等技术优势,加快建立上下左右贯通的智慧国土空间规划网络,使省、市、县的数据材料能共享、监测评估过程受管控。同时,需强化“一码管空间”、国土空间“一张图”管控、CSPON等先进技术平台的开发与应用(图3),以数字技术赋能包容性国土空间用途管制,以需求牵引、场景驱动、精准供给实现管制资源的有效统筹,推动治理能力的提升。

4.4 激励创新:绩效评估,以容错纠错兼顾建立行为治理正确导向

面对百年未有之大变局加速演进的外部环境复杂性与场景多样性,国土空间用途管制需从“严厉”管制转变为“包容性”管制,从“被动”创新转为“主动”

创新。为此,在构建包容性国土空间用途管制框架时,要坚持激励与约束并举的原则,营造包容性的创新文化氛围,为创新活动提供一定的容错空间和激励空间,不断增强管理者的创新谋划能力。在此基础上,逐步构建一个由国土空间规划、空间用途管制、空间绩效评价考核和责任追究等方面的制度构成的事权清晰、多元参与、激励与约束并举、系统完整的国土空间用途管制绩效评估体系。此外,建立健全容错纠错机制,鼓励地方政府积极探索包容性的国土空间开发、保护与修复方式,激发全民参与用途管制工作的积极性和创造力,形成政府主导、市场实施、社会参与的全民型国土空间用途管制新格局^[13]。

4.5 生态创新:共建共享,以开放参与落实“两统一”,坚守造福全民的初心

包容性国土空间用途管制的最终目标是让全民共享其成果。对此,应构建面向多元利益主体的全流程的公众参与机制,形成双向互动的合作共治网络;建立健全专家咨询制度,鼓励开展学术交流,通过学术科研、标准研制、奖项激励等多种方式,畅通高校、科研院所、企业等参与国土空间用途管制的渠道;构建“政产学研用”协同、高效创新、互促共荣的生态系统,集聚系统内外、全国上下的人才和智力资源,推进理论创新、制度创新、技术创新和政策机制创新,合力推动国土空间用途管制体系的现代化转型。

5 结束语

活力与秩序并非非此即彼的对立关系,而是相互依存、相互促进的辩证统一体。改革开放40余年的经验表明,中国经济社会发展的巨大动力源于改革创

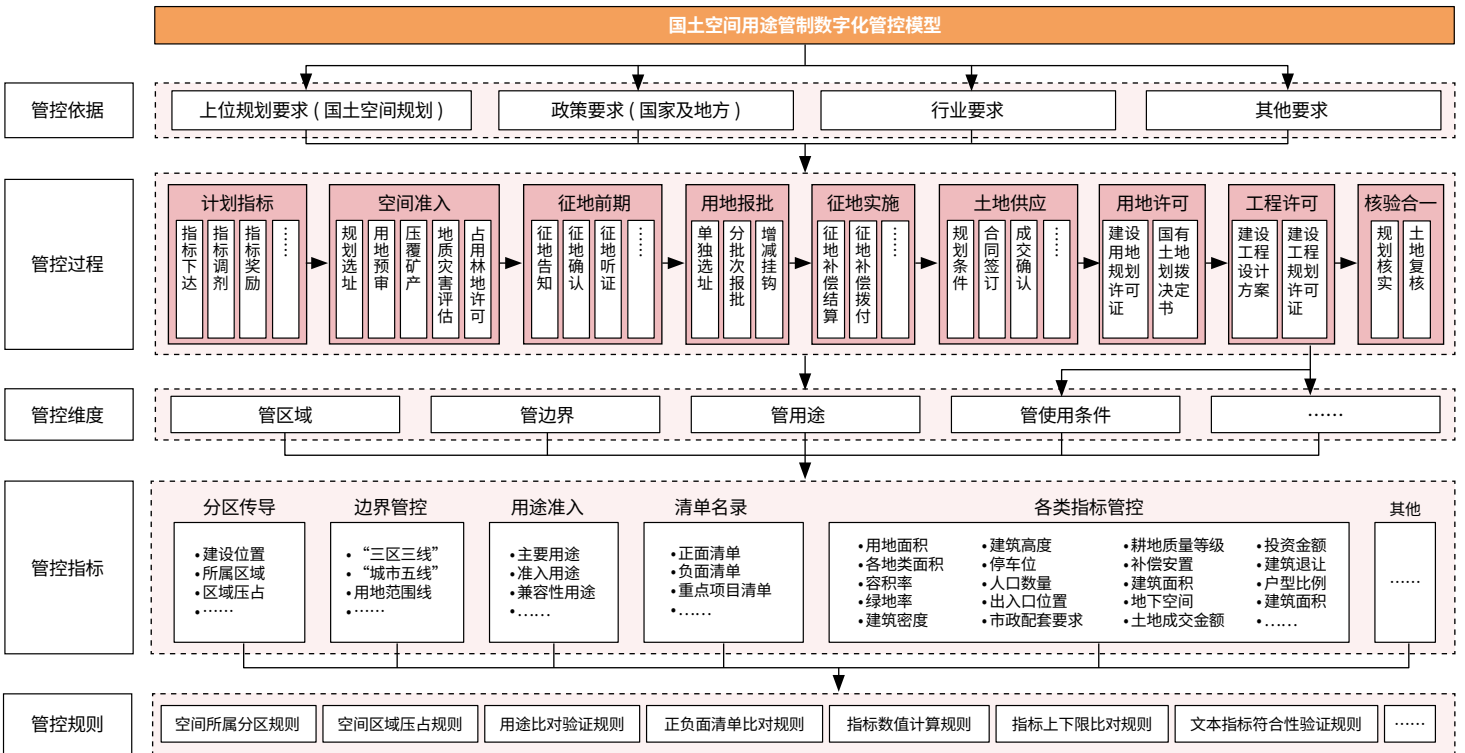


图3 国土空间用途管制数字化管控模型示意

新，而创新的基础在于对创新的开放包容态度。因此，包容性治理不仅是一种追求全面和人文关怀的价值观，还是一种追求公平与可持续发展的方法论。本文提出的包容性国土空间用途管制，初衷在于探讨究竟应该“用发展的眼光看待问题”，还是“用问题的眼光看待发展”。必须认识到目前大多数规则都是基于过去的认知制定的，然而，面对加速演进的百年未有之大变局，仅凭对旧思维和旧规则的“微调式、边际式”创新不足以应对。本文的思考只是一个开端，包容性国土空间用途管制仍有很大的拓展空间。基于包容性治理理念，如何进一步优化战略、理清目标、降低风险、健全制度、落实职责、变革流程、完善标准、畅通信息，仍需持续展开研究，以推动中国原创国土空间用途管制理论与方法的构建和发展。

[参考文献]

[1] 张晓玲，吕晓. 国土空间用途管制的改

革逻辑及其规划响应路径[J]. 自然资源学报, 2020(6): 1261-1272.

[2] 钟明洋, 陈平, 石义. 国土空间用途管制制度体系的完善[J]. 中国土地, 2020(5): 13-16.

[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] 朱蕾. 发达国家国土空间用途管制比较及对我国的借鉴[J]. 上海国土资源, 2019(4): 46-50.

[5] 李春成. 包容性治理: 善治的一个重要向度[J]. 领导科学, 2011(19): 4-5.

[6] 尹利民, 田雪森. 包容性治理: 内涵、要素与逻辑[J]. 学习论坛, 2021(4): 66-74.

[7] 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.

[8] 刘合林, 唐永伟, 黄玉霖, 等. 面向功能治理的市级国土空间用途管制体系优化研究[J]. 规划师, 2024(6): 8-15.

[9] 仇保兴. 智慧城市信息系统基本框架的设计要点: 基于复杂适应理论(CAS)视角[J]. 城市发展研究, 2023(1): 1-9.

[10] 毕云龙, 谭丽萍, 涂梦昭, 等. 国土空

间用途管制的历史演进、地方实践与体系构建[J]. 规划师, 2025(1): 78-85.

[11] 杜志雄, 肖卫东, 詹琳. 包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵[J]. 社会科学管理与评论, 2010(4): 41-53, 112.

[12] 王伟, 郑雅文, 刘诗盈. 逻辑·工具·机制: CSPON 赋能国土空间价值提升的三重视角[J]. 城乡规划, 2024(4): 12-21.

[13] 田双清, 陈磊, 姜海. 从土地用途管制到国土空间用途管制: 演进历程、轨迹特征与政策启示[J]. 经济体制改革, 2020(4): 12-18.

[收稿日期] 2025-03-20