

本期主题：国土空间用途管制和规划许可

[编者按] 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》提出，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；2024年8月，自然资源部出台的《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》提出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。国土空间用途管制作为自然资源部“两统一”职责的重要组成部分，是科学合理利用国土空间的重要举措，是实现可持续发展和生态文明建设的重要抓手；规划许可则是国土空间用途管制实施的关键环节，是实现国土空间用途管制的主要措施之一。二者作为国土空间规划监督实施的重要抓手，其理论与实践改革创新是当前规划编制机构与管理部门关注的问题。本期“规划师论坛”栏目以“国土空间用途管制和规划许可”为主题，探讨国土空间用途管制与规划许可的概念内涵、理论基础、优化路径和完善建议，研究新时期包容性国土空间用途管制框架构建以及存量时代的国土空间用途管制制度，探讨农业空间用途管制制度体系及海域空间用途管制路径，以飨读者。

国土空间用途管制和规划许可制度的思考与建议

林 坚，杜一凡，郭家新，王培安

[摘 要] 通过梳理我国国土空间用途管制和规划许可制度的改革演进历程与取得的成效，从国土空间“区域”“要素”双重特性认知视角分析制度改革面临的现实挑战，包括国土空间开发保护的“区域”协调不足、“要素”管控冲突、“区域”与“要素”缺乏统筹等，由此探讨推进制度改革的“1+5”理论支撑体系，并从“区域—要素”统筹、完善管理体系、重视国土空间功能复合性、加强立法保障等方面提出建议。

[关键词] 国土空间用途管制；规划许可；理论支撑；思考；“区域—要素”统筹

[文章编号] 1006-0022(2025)06-0001-07 **[中图分类号]** TU981、F301.24、F299.23 **[文献标志码]** A

[引文格式] 林坚，杜一凡，郭家新，等. 国土空间用途管制和规划许可制度的思考与建议 [J]. 规划师，2025(6): 1-7.

Thoughts and Suggestions on Territorial Space Use Control and Planning Permission Systems/LIN Jian, DU Yifan, GUO Jiaxin, WANG Pei'an

[Abstract] This paper analyzes the evolution and effectiveness of the reform of China's territorial space use control and planning permit system, points out the challenges of the system reform based on the perspective of the dual characteristics of "region" and "element" of territorial space, analyzes the "1+5" theoretical, and support system for the reform of the system and promote the reform of the system. It also makes suggestions from the aspects of "region-element" integration, management system improvement, spatial function composite utilization, and legislative guarantee.

[Keywords] territorial space use control; planning permission; theoretical support; thoughts; "region-element" integration

[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。jlin@urban.pku.edu.cn

杜一凡，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系博士研究生。

郭家新，博士，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系博士后。

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。

0 引言

2018年,国家机构改革赋予了新组建的自然资源部“两统一”职责^①,建立了“多规合一”的国土空间规划体系并加以监督实施,推进了国土空间用途管制的“多审合一”“多证合一”,取得了一系列显著成效。然而,受到自然资源和建设管理诸多单行法的影响,我国对耕地、林地、草地、湿地、海洋、矿产等资源和各类用地建设活动的管理相对独立,甚至出现割裂的情况,尚未形成有机融合的体系。2024年,党的二十届三中全会进一步明确,“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”。针对上述问题,配合有关改革的推进,学界开展了大量从制度设计到地方实践的针对性研究^[1-10],但对制度建设面临的挑战、支撑理论等的系统性研究仍不足。因此,本文着重分析国土空间用途管制和规划许可制度改革的演进历程与成效、面临的现实挑战以及改革的理论支撑,并对未来发展趋势进行展望,进而提出相关建议。

1 国土空间用途管制和规划许可制度改革的演进历程与成效

1.1 演进历程

新中国成立以来,我国国土空间用途管制和规划许可制度建设先后经历了用途管制基本空白(1949—1983年)、建设用地规划许可证和海域使用证制度实施(1984—1997年)、土地用途管制制度确立(1998—2007年)、多部门参与用途管制(2008—2013年)、统一用途管制探索和实践(2014年至今)^[11-12]等阶段。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在“加快生态文明制度建设”篇章中提出,

要“建立空间规划体系……落实用途管制”“完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责”。由此可见,实现统一的国土空间用途管制是改革的初衷和目的所在,而“建立空间规划体系”是配合措施,具体途径则是“完善自然资源监管体制”。因此,国土空间用途管制改革的着力点在于自然资源监管的行政管理体制改革,这也契合推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标。

后续改革及有关文件要求延续了上述初衷。2015年,《生态文明体制改革总体方案》明确提出“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”;2018年,《深化党和国家机构改革方案》要求组建自然资源部,行使“两统一”职责;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》要求“建立国土空间规划体系并监督实施,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’”;2021年印发的《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,要“形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局”“强化国土空间规划和用途管控”;2022年,党的二十大报告要求“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系”“健全主体功能区制度,优化国土空间发展格局”;2024年,党的二十届三中全会要求“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”。上述发展要求实质上强调,建立国土空间用途管制和规划许可制度既要体现主体功能区战略和制度的落实、构建国土空间开发保护新格局,又要实现对国土空间的

用途管控。

1.2 取得的成效

上述改革要求恰恰对应着我国社会经济生活的“发展”和“开发”两类活动。按照我国习惯性的表达语境,“发展”往往指代大尺度地域的经济社会发展;“开发”则指代具体地块或宗海的利用行为,这最容易让人联想到的是房地产开发、土地利用、土地整治等活动。换言之,建立健全国土空间用途管制和规划许可制度,既要管“发展”,又要管“开发”。国土空间用途管制与规划许可的关系是前者包含后者。规划许可属于国土空间用途管制的实施环节,因其在管理上具有突出作用,从而得以凸显。

基于上述背景,标志性的改革是2018年组建自然资源部。此后,自然资源部围绕保障发展、保护资源、管控开发等推进了国土空间用途管制和规划许可改革。例如:将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等整合为统一的国土空间规划,构建了“3+N”主体功能区新体系^②,强化了从全国到乡镇的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的带位置管理,基本完成了县级以上国土空间规划编制审批工作,推进了县级以上的国土空间规划“一张图”实施监督系统建设;合并了用地预审、规划选址、建设用地规划审批等环节,实现了“多审合一”“多证合一”,并依托信息化手段实现了“批、供、用、补、查”的自然资源全周期管理等。

2 国土空间用途管制和规划许可制度面临的现实挑战

分析国土空间用途管制和规划许可制度,首先需要认识国土空间这一基本对象。国土空间即领土,包括领陆、内

水、领海、领空等。基于考察空间尺度和单元的差异,国土空间具有双重特性:一是“区域”,相当于“一片片”国土,典型表征为我国从国家到乡镇的五级行政区,可称为“区域”型国土空间。以往的主体功能区规划体现了“区域”型国土空间的主导性功能定位思维,对应“发展”议题,也与地方政府机构等责任主体相对应。二是“要素”,相当于“一块块”国土,典型表征为宗地、宗海,落到具体用途上则有山水林田湖草沙海、城村矿(城镇村庄工矿用地)、特交水(特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地)等,可称其为用途类要素空间,这也与明确的权益主体对应,通常可分为建设空间与非建设空间。在宗地、宗海之上,因管控需要形成的政策性空间集合,如耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线,可以称为管制类要素空间。“要素”型国土空间涵盖用途类和管制类要素空间,对应着“开发”议题,以往土地利用规划中的土地用途管制、城乡规划许可就强调对“要素”的开发管控。

从“区域”“要素”视角出发,当前国土空间开发保护的整体效能有待提升,建立健全国土空间用途管制和规划许可制度面临的现实挑战主要集中在以下3个方面。

2.1 国土空间开发保护的“区域”协调不足

主体功能区是针对“区域”型国土空间进行开发保护的重要工具,旨在促进区域空间均衡发展、协调发展。然而,在确定功能定位及设计配套制度的过程中,纵向传导脱节与横向协同缺位的双重矛盾凸显,导致主体功能区制度在实施过程中面临以下困境^[13]。

(1) 功能定位的认知偏差和执行异化。

主体功能区的本意是强调“区域”发展虽具有综合功能特性,但同时应依据资源环境条件、发展现状及潜力明确其主体功能(而非唯一功能)。然而在实践中,“主体功能”往往被简化为“唯一功能”^[14],致使考核激励的制度设计出现不清晰、不完善的问题。

(2) 政策工具协同失效。主体功能区的配套政策未能构建起“保护者受益、受益者补偿”的区域利益平衡机制。尽管在重点生态功能区的补偿机制方面已有较好的设计和应用,但其他配套政策的设计与应用明显不足。例如,尚未借助主体功能区制度来设计不同行政区的国土空间开发权利和保护责任的指标分解方法,使得区域协调缺乏有效抓手。

2.2 国土空间开发保护的“要素”管控冲突

不论改革前还是改革后,从自然资源管理角度来看,国土空间用途管制的重点一直是国土空间开发保护的“要素”管控,其“两类国土(陆地、海洋)、两种活动(建设活动、非建设活动)、三个环节(规划编制、审批许可、实施监督)”^[12, 15]的运行逻辑和流程未变。然而,实践结果表明,这一过程仍存在问题。

(1) 管制空间碎片化、叠置化。这主要体现在自然资源的分部门分类管理,以及某一类型空间的多部门管制上。前者,水、土、林、田、草等自然资源由不同部门分别管理,各部门尚未建立内在的联系。后者,同一空间的不同管理事项又归口于不同部门。以水资源为例,虽然水资源主要由水利部门管理,但是涉及以水为载体的各类活动却关系到众多部门,如管理渔业水域的渔业主管部门、管理河流水道航道的交通部门、负责水质监测和水源保护的环保部门,以及管理湖泊取土、部分地下水和水资源

确权的自然资源部门。此外,部门管理空间交错的现象在海陆交界、农牧交错地带等交错地带、河滩湿地以及自然保护区体系中尤为常见。

(2) 管制指标维度不一、标准多元。一方面,在自然资源管制指标方面,耕地、林地、水资源以数量、质量、效率等指标管控为主,矿产资源以数量和效率等指标管控为主,草原、湿地、海洋资源以数量指标管控为主^[16]。另一方面,国土空间分类标准的统一性偏弱。尽管自然资源部印发了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》,但各地对用地用海的类型认定受单行法以及长期使用的标准规范影响,同一块土地常被不同部门理解为归属其管理的不同用地类型,这种情况在撂荒耕地、林地等的认定中较为普遍。

(3) 中央和地方的管制目标差异大。我国管理体制实行多级委托代理制,从国家到地方存在不同的行为目标和利益诉求。例如,中央政府强调“粮食安全”和“生态安全”的刚性管控目标,而地方政府则更关注“经济发展”和“城市建设”的弹性需求,导致在管制目标省、市、县三级分解中出现目标偏离和效力衰减。

2.3 国土空间开发保护的“区域”与“要素”缺乏统筹

尽管中央高度重视发挥主体功能区战略和制度的作用,但是作为中央调控地方的“区域”型国土空间开发保护政策工具,因其形成时间晚于“要素”型国土空间治理工具(如传统城乡规划、土地利用规划),且偏重于区域定位和区域政策安排,缺乏与土地利用和自然资源精细化管理的有效衔接,面临无法落地和向下有效传导的困境。这使得主体功能区政策对下级政府的实质性干预和

指导作用有限,难以通过引导要素的合理流动,实现区域间的损益平衡和外部性内部化,进而促进区域协调发展。相反,在“行政发包制”和“晋升锦标赛”背景下^[17],各地政府通过竞争和博弈,尽可能扩大建设空间规模(如城镇开发边界),减少资源保护责任(如耕地和永久基本农田、生态保护红线),以获取有利的发展位势。即便在“多规合一”后,主体功能区战略和制度诉求已纳入国土空间规划,依然未能解决既往“区域”治理内容传导落地难、“要素”治理央地合意难的问题,国土空间开发保护的“区域”与“要素”缺乏统筹,迫切需要统筹协调“区域”发展定位和“要素”开发管理。

3 国土空间用途管制和规划许可制度改革 的理论支撑

构建覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度,需以一套理论逻辑作为支撑。这就需要从改革起源、实践推进以及基于“区域”和“要素”的国土空间开发保护认知等方面进行综合考量,构建一个涵盖从改革的根本遵循到工作环节支撑的理论框架和逻辑链条^[11],即“1+5”框架,形成“统一用途管制根本遵循—全域开发保护格局指引—非建设空间管制指引—建设空间管制指引—国土空间纵横协调治理指引—用途管制和规划许可实施保障”的理论支撑体系(图1)。

3.1 “人与自然和谐共生”理论: 统一用途管制根本遵循

国土空间用途管制的改革源于生态文明制度建设,而生态文明建设的核心要求是“人与自然和谐共生”,这也是习近平生态文明思想的本质要求。在人类文明发展的进程中,人与自然的

关系经历了从依附自然到利用自然,再到人与自然和谐共生的发展过程,这既是客观规律,也已成为普遍共识。在“人与自然和谐共生”理论的指引下,统一用途管制改革应将自然系统与社会系统视为一个有机整体,通过科学规划、刚性约束和系统治理,如开展“双评价”以及统筹划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等重要控制线,优化国土空间开发保护格局,解决无序开发、生态退化等问题,以促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

3.2 区域发展空间均衡模型理论: 全域开发保护格局指引

区域发展空间均衡模型是构建全域国土空间开发保护新格局的重要支撑,其核心在于通过协调经济、社会、生态等多维度关系,促进区域综合发展状态不断优化,最终实现区域内人均发展水平趋于均衡的目标^[18]。该模型以主体功能区制度为实践载体,强调地域功能与区域分工的理论融合:地域功能理论基于自然地理地域分异规律、人地关系系统理论、区位论和可持续发展理论等,系统阐释地域功能的生成机理与空间交互规律^[19];区域分工理论则立足区位比较优势,推动生产力布局模式向经济、

社会、生态综合效益均衡的发展模式演进。该模型试图通过科学界定主体功能区的定位,引导形成“功能互补、结构有序”的国土空间格局^[20]。

3.3 总体国家安全观和生命共同体理论: 非建设空间管制指引

总体国家安全观是新时代坚持和发展中国特色社会主义制度的基本方略之一。守住粮食安全、生态安全、气候安全以及各类涉及人的基本生存安全的底线,防患于未然,是统一国土空间用途管制和规划许可制度的初心使命。山水林田湖草生命共同体理念与总体国家安全观的思想内核一脉相承,揭示了自然界内部各要素共生、共存、共享的系统耦合关系。因此,开展非建设空间用途管制,必须贯彻落实最严格的耕地保护制度和最严格的生态环境保护制度,遵循“山水林田湖草是一个生命共同体”理念,强化安全底线约束,推动绿色转型发展。

3.4 土地发展权与土地节约集约利用理论: 建设空间管制指引

土地发展权与土地节约集约利用理论对新时期的建设空间用途管制具有重要指引作用。实施建设空间用途管制,本质上是对土地发展权的配置和管理。

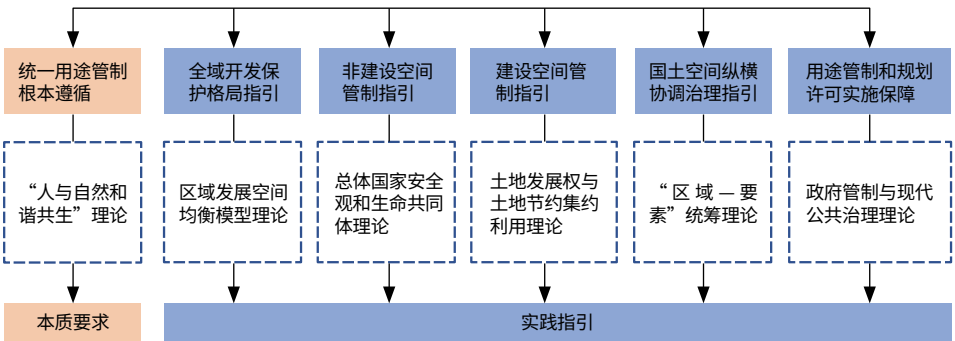


图1 国土空间用途管制和规划许可制度的理论支撑体系

通过用途管制和规划许可,明确能否建设、建设用途及开发强度等空间开发利用,从而形成了中国独特且隐形存在的两级土地发展权管理体系^[21-22]。在这一体系中,一级土地发展权的配置主要基于对维护国家利益和公共利益的考量,决定是否赋予下级区域空间开发利用权利,这相当于中央对地方的调控行为;二级土地发展权的配置则着重于平衡政府、开发商、原土地使用权人及其他相关微观主体之间的土地权益分配与博弈关系^[22],这相当于地方政府对市场的规制行为。在两级土地发展权配置的背后,蕴含着建设用地开发利用的增值收益分配机制,以及中央政府、地方政府和市场主体间的博弈机制。土地节约集约利用理论主要关注建设用地的节约和集约利用,其中:节约利用强调控制增量用地,关键在于降耗;集约利用对应传统农业生产经营的精耕细作,重点在于盘活存量用地,实现提质增效。在我国常住人口城镇化率超过66%、全面进入存量更新建设的新阶段,土地节约集约利用理论,尤其是土地集约利用理论对国土空间用途管制与规划许可具有重要的指导意义。

3.5 “区域—要素”统筹理论:国土空间纵横协调治理指引

覆盖全域全类型、统一衔接的要求,本质上体现了国土空间治理的纵横协调需求。由国土空间用途管制和规划许可制度面临的现实挑战可知,“区域”与“要素”的纵向治理和横向治理亟待统筹。为延续和应用契合我国传统行政区治理体系的两级土地发展权理论,需要运用“区域—要素”统筹理论^[15]。该理论的核心要点如下:

(1) 分级规划重点任务。在国家和省级尺度,国土空间用途管制的重点在于

宏观区域功能的统筹安排;在市级、县级尺度,国土空间用途管制的重点转移至管制类要素的具体落实上;在县级以下尺度,国土空间用途管制侧重于用途类要素的细化落实以及具体的自然资源载体审批许可。

(2) 两级土地发展权管理的着力点。从国家、省级向市级、县级国土空间开发保护的传导管控过程,主要对应于一级土地发展权的配置过程;县级以下国土空间开发保护的传导管控过程,主要对应于二级土地发展权的配置过程。

(3) 操作机制和对应内容。在操作机制上,通过以“要素”评价“区域”、以“区域”统筹“区域”、以“要素”统筹“区域”和以“区域”统筹“要素”的方式^[15],构建国土空间治理的完整逻辑闭环。在操作内容上,形成“开展多要素评价—确定主体功能定位—结合定位修正分解开发保护指标—根据开发保护指标划定重要控制线—开展全域和重要控制线内的分层次规划布局”的逐步推进的工作体系。这一体系旨在将“区域”发展诉求与自然资源“要素”开发配置有机结合,即以主体功能区战略和制度为引领,统筹“区域”层面的差异化发展需求;通过分解和落实重要开发保护指标,实现各类“要素”的合理配置和有序落位。通过上述“区域—要素”联动统筹过程,有机联系以均衡发展为导向的国土空间“区域”治理和以精细化管理为导向的国土空间“要素”治理,实现有序贯通。

3.6 政府管制与现代公共治理理论:用途管制和规划许可实施保障

国土空间用途管制和规划许可作为一项公共政策以及政府的行政管理行为,需获得多元主体的认同。为此,需深度融入现代公共治理理论,以实现政府管制、市场运行与公众利益的更好协调。

具体而言,统一用途管制和规划许可应构建“刚性管控+弹性引导+多元共治”的复合型治理体系,即政府主导划定重要管控底线,引入市场激励机制和社会参与机制,借助发展权交易、生态补偿等政策工具激发市场主体活力。如此,既能彰显政府维护国家空间秩序的权威性,又能运用现代公共治理手段促进效率与公平的统一。

4 国土空间用途管制和规划许可制度改革建议

结合上文实践进展、挑战分析和改革理论探讨,对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提出如下建议。

4.1 推进“区域—要素”统筹,促进发展引导和开发管控相协调

健全国土空间用途管制和规划许可制度,需统筹协调“发展”的综合逻辑与“开发”的项目逻辑,建立“分级分类规划—指标分解传导—规划转用许可—土地供应—项目落地实施”的全链条协同机制^[23]。

在中央和省级层面,应通过总体规划明确区域的主体功能定位、关键约束性指标(如耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等规模控制指标)以及控制线划定要求,把握国土空间开发保护的“区域”格局和关键“要素”布局。在此基础上,完善土地利用计划管理等制度,结合主体功能区定位等因素进行修正,逐年控制并下达新增建设用地规模和新增建设占用耕地规模,确保农用地转用等工作有序开展。这既从“区域—要素”统筹角度增强了中央调控地方的一级土地发展权管理功能,又有效应对了现行各级国土空间规划未对

建设用地、新增建设用地规模进行分解控制以及与土地管理法实施条例要求存在差异的问题。

在省级以下的地方层面,需依托已批复的国土空间总体规划,加强详细规划、相关专项规划及土地供应等管理,通过规划许可等手段,实现地方政府对市场的规制和引导,配置好二级土地发展权,从而确保符合高质量发展要求的各类项目落地实施。

4.2 尊重国土空间的科学属性,完善“两类国土、两种活动、三个环节”的管理体系

要科学认知国土空间的系统性、整体性和内部差异性,优化管理流程,围绕“两类国土、两种活动、三个环节”构建精细化、协同化的治理框架^[12]。

首先,在推进陆海统筹时,要尊重陆海空间功能属性的差异性,既要完善陆海协同治理规则,建立健全陆海冲突与用途转换的协调机制,也可允许在特定条件下(如全域全类型国土空间规划方案明确、陆海边界划分清晰等)相对独立运行海域用途管制和规划许可。

其次,要区分建设活动和非建设活动,分类施策。对于建设活动,应立足于节约集约用地,完善传统以增量调控为主的空间管理手段,积极探索存量空间盘活利用机制,着力解决一级土地发展权缺失(如小产权房、手续不全的集体经营性建设用地及其房产、基础设施等)导致的历史遗留问题,优化存量更新时代乡镇规划、详细规划的编制方法和实施监管手段,以推进城乡建设、矿产资源开发、地下空间建设、历史文化资源保护利用等活动的有序开展;对于非建设活动,应完善自然资源产权确认与使用许可规则,重点解决各类自然资源空间交叉重叠、耕地“非粮化”等问题。

最后,要强化“三个环节”的全流程管理。“多规合一”的国土空间规划应强化规划体系建设,既要发挥总体规划对详细规划、相关专项规划的指导约束作用,也要重视不同单行法下详细规划、相关专项规划对项目落地实施的规制和引导功能。建立健全统一衔接、既有总体统筹又有分工协作的国土空间规划体系,也是深化空间规划改革的重要内容。在实施许可环节,要进一步推进“多审合一”“多证合一”,明确各级政府在使用管制和规划许可中的责权边界;在监督管理环节,要进一步完善督察、执法、行政问责、社会监督及监测体检评估等内容。

4.3 重视国土空间的功能复合性,构建“一地多表多图层”的全流程、智慧化、并联式管理体系

国土空间(尤其是土地资源)具有位置固定性(空间坐标唯一)、用途多宜性以及复合功能与主导功能兼具等特点,而推行“一地多表”符合科学规律和客观实践需求。“一地多表”指同一地块在二维平面上可能存在的多种用地类型组合,以及在三维立体空间中可能存在的不同功能空间组合。例如,一个植被丰富的居住区,在日常调查中因其功能主导性明确而被定义为建设用地,但其植被覆盖且实际成林的部分具有林地特性,可归入森林覆盖率计算的分子项。又如,第二产业和第三产业皆有的楼宇,常因土地用途登记的单一性,导致其与实际使用功能多元化不符。从立体空间分层调查统计角度看,“一地多表”有利于推进空间混合利用等节约集约用地工作。

“多图层”指基于自然资源云、国土空间基础信息平台、国土空间规划“一张图”实施监督信息系统等自然资源信息化体系建设实践,针对“一地多表”

设计配置相应的图层。这样既能明确某一空间(地块、宗海、图斑等)的主导用途,也能揭示其内部的其他用途,进而与实践管理中依据需要提取相应的图层,开展信息统计、确权登记、用途转用、规划许可、征收征占、修复整治、价值核算等工作。

未来,需基于“一地多表多图层”,融合国土空间智能模型(TIM)、大数据与人工智能技术,构建全流程、智慧化、多部门并联式参与的国土空间用途管制和规划许可协同管理模式。为此,应进一步完善统一的用地用海分类,发挥国土空间规划体系的作用,大力推进“一张图”系统和国土空间规划实施监测网络(CSPON)建设,从而推动自然资源管理的要素保障和管理效能提升。

4.4 加强国土空间用途管制和规划许可制度的立法保障

随着全国、省、市、县国土空间总体规划的基本审批完成,国土空间规划体系得以确立。加快制定《国土空间规划法》,确立主体功能区战略和制度、国土空间用途管制和规划许可制度等的法律地位势在必行。从立法的操作性来看,有两种选择路径:

一是按照《中华人民共和国土地管理法》中“已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城乡规划”的要求,从“多规合一”角度出发制定《国土空间规划法》,从而形成“区域—要素”统筹逻辑下覆盖全域全类型、统一衔接,并符合国土空间用途管制“三个环节”要求的综合性法律。在此过程中,现行相关法律需修订的就修订、需废止的就废止、需补充的就补充。

二是考虑到各类单行法并存且在实践中发挥重要作用,同时正在编纂的生态环境法典将对我国现有生态环境法律

制度机制和规则规范进行系统整合,并完善相关通用性制度规范。为用好现有法律资源,《国土空间规划法》的立法重点可以放在建立体系、统筹引导和基础保障等内容上,扮演覆盖全域全类型国土空间开发保护的引导和管控“总纲性”法律角色。同时,需修订各类单行法中的相应内容和表述,加快耕地保护立法,形成以《国土空间规划法》为主干法、各单行法相关内容为配套法的法律体系。特别是要充分明确国土空间规划是实施国土空间用途管制和规划许可的唯一法定依据。此外,应鼓励各省和有立法权的城市因地制宜地制定地方性法规,加强对国土空间用途管制和规划许可的立法保障。

5 结束语

我国的国土空间用途管制和规划许可制度改革已进入一个关键阶段。既往相关改革措施虽取得显著成效,但仍面临诸多挑战,尤其在“区域”与“要素”的统筹协调、自然资源管理的内外部门协同、政策衔接和执行等方面尚存不足。未来,改革不仅需要加强政府的纵横统筹与管理,还要通过理论支持和政策工具创新,构建更加科学、合理、高效的国土空间管理体系。以“区域—要素”统筹理论为基础,推动各类空间资源的优化配置,是实现国土空间开发与保护平衡的关键。只有在持续深化改革的过程中凝聚各方共识、群策群力,积极稳妥地化解体制性矛盾和制度性障碍,才能更加高效地推进国土空间治理体系和治理能力现代化,为实现高质量发展和中国式现代化提供坚实的空间支撑。■

[注 释]

①“两统一”是自然资源部的核心职能,

即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。

②“3+N”主体功能区新体系包含农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区3类基本功能类型,以及能源资源富集区、边境地区、历史文化资源富集区等N个叠加功能类型。

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 林坚,赵民,田莉,等.空间规划基础理论大讨论:用途管制[J].城市规划,2024(1):21-24.
- [3] 于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学刊,2023(5):1-11.
- [4] 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.
- [5] 詹美旭,席广亮.面向全域全要素统一空间管制的市级国土空间规划编制探索[J].规划师,2021(10):34-40.
- [6] 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.
- [7] 何冬华.市县国土空间用途管制的技术与制度协同:以佛山市南海区为例[J].规划师,2020(12):13-19.
- [8] 黄征学,吴九兴.国土空间用途管制政策实施的难点及建议[J].规划师,2020(11):16-20.
- [9] 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.
- [10] 黄征学,蒋仁开,吴九兴.国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J].中国土地科学,2019(6):1-9.
- [11] 赵毓芳,林坚.国土空间用途管制理论与实践[M].北京:商务印书馆,2023.
- [12] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019(10):2200-2208.
- [13] 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.

- [14] 杨凌,林坚,李东.辨析主体功能区:基于区域和要素视角的探讨[J].西部人居环境学刊,2020(1):1-6.
- [15] 林坚,戴林琳,楚建群.新时代国土空间规划与用途管制:“区域—要素”统筹[M].北京:中国大地出版社,2021.
- [16] 朱江,张国杰,姚江春.基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究[J].自然资源学报,2022(1):59-69.
- [17] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [18] 樊杰.我国主体功能区划的科学基础[J].地理学报,2007(4):339-350.
- [19] 盛科荣,樊杰.主体功能区作为国土开发的基础制度作用[J].中国科学院院刊,2016(1):44-50.
- [20] 樊杰.地域功能—结构的组织途径:对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J].地理研究,2019(10):2373-2387.
- [21] 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.
- [22] 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.
- [23] 林坚,张瑜.从空间规划体系到国土空间体系:兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向[J].中国土地科学,2024(1):1-8.

[收稿日期]2025-03-21