存量时代国土空间用途管制制度：内涵逻辑、现实困境及优化路径

金志丰，张晓蕾，孔雪松，陈　扬，侯湖平

[摘　要] 随着我国进入存量时代，城市发展底层逻辑发生重大变化，切实提升国土空间用途管制的适应性、可操作性十分必要。从理念逻辑、价值逻辑、管理逻辑等方面入手，剖析城市发展底层逻辑的变革情况，明确“两全一统”管制许可制度的内涵，针对国土空间用途管制在管制基础、管制规则、管制协同度等方面存在的问题，以“目标重构—制度创新—技术赋能—机制完善”为主线，提出满足存量时代需求的国土空间用途管制优化路径。

[关键词] 存量时代；发展逻辑；用途管制；优化路径

[文章编号] 1006-0022(2025)06-0025-08　**[中图分类号]** TU981、F299.2　**[文献标志码]** A

[引文格式] 金志丰，张晓蕾，孔雪松，等．存量时代国土空间用途管制制度：内涵逻辑、现实困境及优化路径 [J]．规划师，2025(6)：25-32.

Territorial Space Use Regulation in the Redevelopment Era: Connotative Logic, Practical Dilemmas, and Optimization Pathways/JIN Zhifeng, ZHANG Xiaolei, KONG Xuesong, CHEN Yang, HOU Huping

[Abstract] The fundamental logic of urban development has undergone significant transformation in the redevelopment era, making it imperative to enhance the adaptability and operability of territorial space use regulation. Through the lenses of conceptual logic, value logic, and management logic, the essential logic transition of urban development is analyzed, and the connotation of regulation and permission system is clarified. By addressing practical challenges related to the foundation, rules, and coordination of use regulation, an optimization pathway centered on "goal reconstruction-institutional innovation-technological empowerment-mechanism improvement" is put forward for the optimization of territorial space use regulation in the redevelopment era.

[Keywords] redevelopment era; development logic; use regulation; optimization pathway

当前，全球经济增长放缓，我国经济从高速增长向高质量发展转型，城镇化进入中后期，城市建设从增量时代进入存量时代，发展底层逻辑产生了深刻变化[1]。在存量时代，国土空间规划实施和用途管制面临着规划传导路径不清晰、管制顶层设计不健全、两者协同度不够、规划管制方式难以满足实际诉求等挑战。党的二十届三中全会提出“强化国土空间规划基础作用”“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”（以下简称“‘两全一统’管制许可制度”）。因此，科学剖析存量时代城市发展转型背景下“两

[基金项目] 国家社会科学基金项目 (22BJY064、23BGL267)、2024 年江苏省自然资源科技创新项目 (JSZRKJ202411)、2022 年度江苏省自然资源科技计划项目 (2022014)

[作者简介] **金志丰**，博士，正高级工程师，现任职于江苏省国土资源研究中心、自然资源部海岸带开发与保护重点实验室、自然资源部长三角国土生态与土地利用野外科学观测研究站。jinzhifeng118@163.com

张晓蕾，正高级工程师，南京大学地理与海洋科学学院博士研究生，现任职于江苏省国土资源研究中心。

孔雪松，武汉大学资源与环境科学学院教授、博士生导师。

陈　扬，高级工程师，现任职于江苏省国土资源研究中心。

侯湖平，中国矿业大学公共管理学院教授、博士生导师。

全一统”管制许可制度的内涵，优化国土空间用途管制制度实施路径，十分必要且迫切。

近年来，国土空间用途管制的理论研究和试点实践日渐丰富。在国际经验借鉴方面，文兰娇等 [2] 认为国际空间管制经历了数量管护、质量管护、生态管护和发展限制 4 个阶段；高行等 [3] 从立法、管制权运行机制等方面提出借鉴建议。在内涵体系方面，多数学者认为国土空间用途管制是以国土空间规划为依据，对全域全要素的开发利用和保护进行管制，包括规划计划、空间准入、用途转用、规划许可、空间纠错、监测监管等环节 [4-8]。在地方实践方面，毕云龙等 [9] 系统总结了福建省经验；王志敏等 [10] 对云南省国土空间用途管制监管数字化开展了研究。在不同区域、类型的管制方面，李可心等 [11] 从顶层设计、传导衔接、管制规则、实施监管 4 个维度提出了自然保护地管制建议；魏正波等 [12]、胡钫等 [13] 分别对陆海统筹、城市特别用途区提出了管制建议。虽然当前我国对国土空间用途管制的基本内涵、体系建设、分区分类管制等的研究相对成熟，但是未有研究对“两全一统”管制许可制度的内涵进行明确定义。

面向存量时代，虽然有学者对“两全一统”管制许可制度进行了研究，如周琳等 [14]、姬巧娟等 [15] 聚焦于城镇空间的管制，认为存量空间资源可分为刚性和弹性需求空间产品，前者应允许市场发挥更大作用，后者更适合通则式分区管制，但是当前对于存量时代“两全一统”管制许可制度体系构建过程中需破解哪些难题、如何对该制度进行再优化的研究仍较少。

综上所述，本文从城市发展底层逻辑的变革出发，基于对“两全一统”管制许可制度的内涵认识和现实困境的剖析，提出系统的制度优化路径，以期为健全国土空间用途管制制度提供有益参考。

1　面向存量时代的国土空间用途管制制度逻辑及内涵

1.1　存量时代城市发展底层逻辑的变革

1.1.1　理念逻辑变革：从效率优先到共同体主义

存量时代的城市发展底层逻辑经历了系统性重构 (图 1)，其本质是一场从“空间生产”到“价值运营”的深刻革命，成功与否，取决于能否在效率与公平、保护与创新、政府与市场之间找到动态平衡点。增量时代，城市发展以规模扩张为主要特征，更加注重经济建设，通过土地资源开发利用、人口集中、产业集聚等实现生产效率的提升，这一过程可能伴随城乡差距拉大、区域分化等问题。人与自然生命共同体理念的提出，不仅有助于重新审视人与自然的关系，还阐释了人与自然相互影响、相互依赖的关系。存量时代，需要理解这一时期伦理逻辑、理念逻辑的变化，应以人与自然和谐共生为导向，注重生态文明建设。此时，城市建设以均衡发展为导向，以城市更新、老旧小区改造、历史街区保护等为主要方式，在关注效率的同时兼顾社会公平与文化传承，关注如何在有限的空间内补齐公共服务短板，进一步优化资源配置。

1.1.2　价值逻辑变革：从土地财政到全周期自然资源资产运营

增量时代的国土空间开发利用更关注建设用地的发展，土地用途、功能相对割裂，且以平面发展为主，依靠“土地出让—房地产开发—税收反哺—基础设施投资”的循环，实现地方财政增收和人们生活条件的改善。在土地资源日渐稀缺、开发成本高企、生态空间被挤压等多重约束下，城市开发方式向竖向

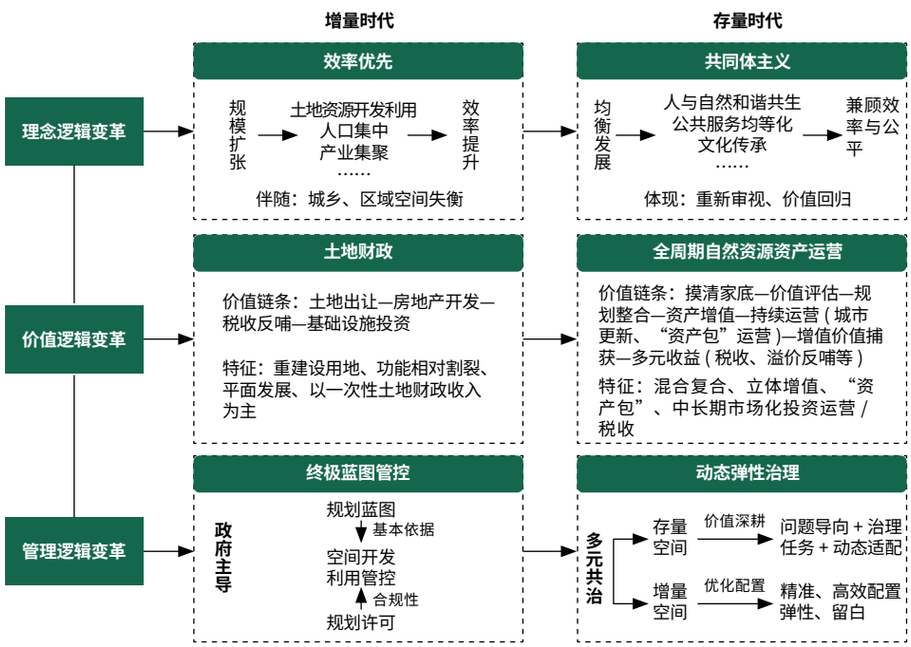

图 1　存量时代的城市发展底层逻辑变革

开发、混合复合、立体增值转型，涉及垂直空间重构、混合复合用地功能的再激活以及多要素、多资源门类的整合，城市发展模式向“空间价值深耕”转变。这就要求各级政府充分运用资产运营思维，通过空间价值挖掘获取可持续收益，引导城市发展从资源消耗型向价值创造型转变。从要素维度看，这种转型打破了单一的土地依赖，将管理范畴拓展到山水林田湖草沙生命共同体；从价值链条看，以人与自然和谐共生为逻辑起点，以多种类型的“资产包”为对象，以“摸清家底—价值评估—规划整合—资产增值—持续运营—增值价值捕获—多元收益 (税收、溢价反哺等)”为新发展逻辑，兼顾空间开发过程中经济、社会、生态多重价值的统筹，是实现从短期财政平衡向长期可持续收益转变的重要路径。

1.1.3　管理逻辑变革：从终极蓝图管控到动态弹性治理

增量时代，政府在城市发展过程中发挥着主导作用。存量时代，开发格局难以发生结构性变革，需要从规模、指标、空间管控转向自然资源资产管理和国土空间高效能治理 [16]，城市发展的根本动力从“政府主导”转向“多元共治”，政府的核心职能转向顶层设计、底线管控、风险防控，以及锚定公共利益的规则设定，且身份转变为空间引导者、资源资产管理者、用途管制及市场规则制定者，管理逻辑也随之发生变化。

增量时代，规划以终极蓝图为目标，明确“允许干什么”，以行政许可管控项目占用空间为主要手段，重视功能分区，强调项目建设的合规性。当前，国土空间规划“三线”已落地，规划分区已划定，对于增量空间和存量空间，需要尽快明确差异化治理路径。例如：针对存量价值深耕空间，亟须简化行政许可等管制内容，丰富弹性管理工具，充分运用城市体检机制，以“问题导向 + 治理任务 + 动态适配”为主要管理模式，通过空间要素的价值重塑来激励社会资本参与，加快存量更新步伐；对于增量使用空间，随着 BIM、数字孪生、元宇宙等技术的应用，未来城市的数字化率将逐步提高，要更加突出资源配置的效率，充分运用数字技术重塑城市治理和空间利用的方式。

1.2　国土空间用途管制制度内涵再认识

1.2.1　国土空间用途管制制度内涵

国土空间用途管制源于空间规划，旨在通过对区域发展强度和土地发展强度的管制，解决市场失灵问题，是政府管制理论下管制权力参与资源配置的一种治理实践 [6]。国土空间用途管制的内涵演进是国家治理理念与空间规划实践动态适配的过程。国土空间用途管制制度是空间治理的基础性制度，是一系列法规制度的总和。其通过划定各类边界来解决国土空间开发中的无序扩张、资源错配、生态破坏等问题，达到守牢生态安全底线、稳固粮食安全根基、有序引导城乡发展、提升风险防控能力及韧性等多元价值目标。国土空间用途管制的主体是政府及社会多元主体，对象是“全域全要素全类型”，依据是“五级三类”的国土空间规划，手段为刚弹结合 (包括制度、规模、空间的刚性，以及结构、功能、治理的弹性)[17]，环节包括调查评价、规划计划、空间准入、用途转用、规划许可、监测监管等 [8]。健全国土空间用途管制制度体系对于落实国家发展战略、保障粮食安全、保护生态环境、推动经济社会可持续发展具有重要意义。

1.2.2　存量时代国土空间用途管制改革方向及作用机理

党的二十届三中全会提出要建立“两全一统”管制许可制度，强调“全域全类型、统一协调”。这表明制度体系的建设不仅是空间规划技术、管制流程层面的整合，还是治理理念的重塑——从“各自为政”到“物理融合”再到“系统谋划、实现化学融合”，从“要素分割”到“规划整合”再到“思维转变、实现整体价值最大化”。这是基于我国自然资源管理制度基础和改革阶段提出的，是一种国土空间治理新范式 (图 2)。

“全域全类型、统一协调”的具体内涵可从时空覆盖完整性、要素类型全面性、制度体系协同性 3 个维度进行分析。“全域”可理解为“全地域、全时间”维度覆盖，包括跨区域协同以及陆海、城乡、地上地下等所有地域空间的衔接，还包括“存量优化 + 增量严控”全周期管理，覆盖规划编制、审批许可、开发建设、运营维护、生态修复、公建配套等全流程。“全类型”可理解为“资源类型、功能用途、开发利用和保护类型的全覆盖”，强调“全要素、全空间统筹”，既包括土地、森林、草原等自然资源类型，也包括地上地下空间、陆海空间一体化管制，还包括城镇空间内的存量更新建筑用途变更以及土地混合复合利用、生态空间的非建设活动等。“统一协调”可总结为基础统一、制度协同、流程联动，即管制目标、底线、指标、规则、流程、信息化管理的整合优化、内部融合、协同高效，包括不同层级、不同部门的统一协调，以及内部空间准入、用途转用、规划许可等不同环节之间和各环节内部的统一协调。可见，“全域全类型”解决了“管什么”的问题，“统一协调”

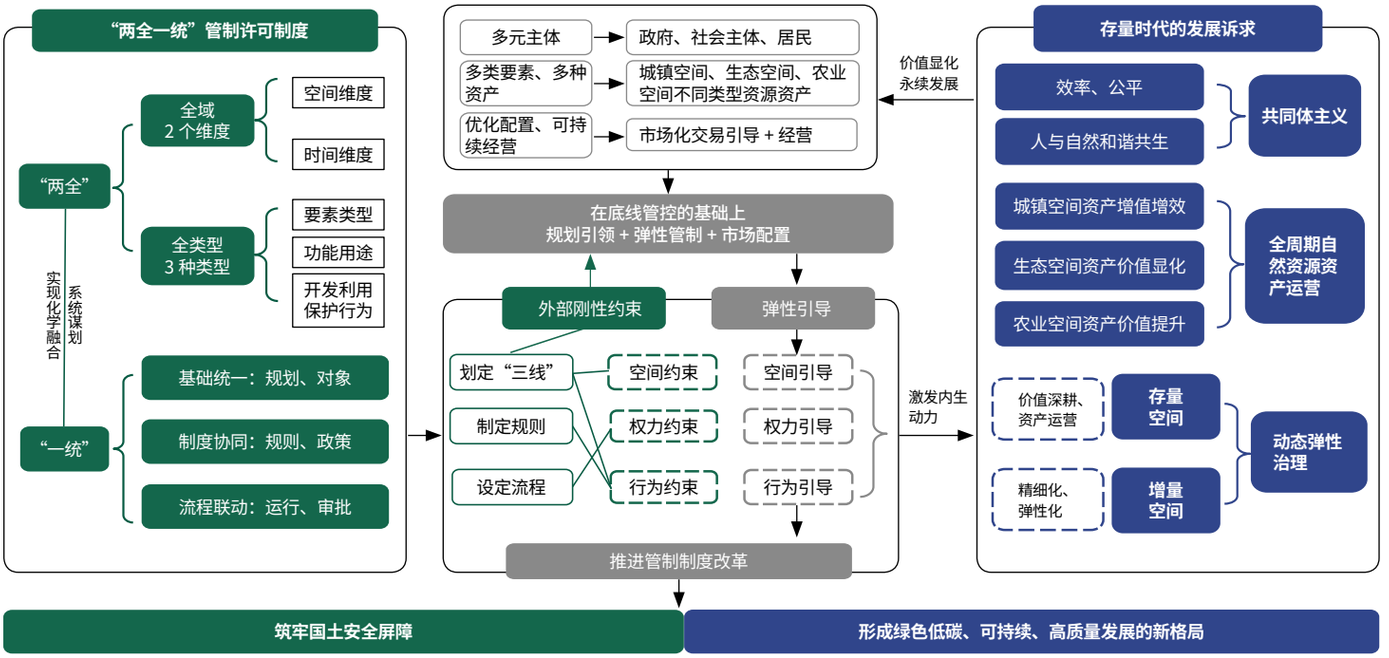

图 2　面向存量时代发展诉求的国土空间治理新范式

解决了“怎么管”的问题，通过空间约束、权力约束、行为约束，实现空间权利与管制责任、发展需求与底线约束的统一。

存量时代的基本价值取向为人与自然和谐共生，更加注重社会公平，亟须将各方面现实诉求全面融入国土空间用途管制。这就意味着除了“两全一统”管制许可制度，还需探索“管制规则弹性化+要素配置市场化”的双轮驱动模式，即通过统一的空间准入、用途转用、规划许可等制度 (如推进详细规划改革，完善规划条件设定) 发挥宏观调控作用，在明确管制规则 (如空间准入正负面清单) 的前提下，借助市场化工具 (如指标交易、生态产品价值实现、自然资源资产组合供应等) 激活资源要素。通过制度创新、技术赋能等方式，实现对空间、权力、行为的引导，行政管制与市场机制的统一，在守牢安全底线的同时释放了存量活力，最终实现空间效率、生态品质、民生福祉的多赢。

2　国土空间用途管制面临的现实困境

2.1　管制基础不够扎实

一是管制对象有待统一。市县级国土空间规划中的规划分区在管制中难以发挥实质性作用，如生态控制区，多数地方并未划定或划定的规模较小，难以达到生态空间管控目标。对于“三线”之外的空间，是以功能空间、规划分区还是地类进行管制仍有待明确。二是用地用海分类标准尚未统一。首先，国土变更调查、国土空间规划数据及用途转换审批等数据存在统计差异；其次，涉及多要素、立体化使用和多功能复合利用的项目，需求越来越多，当前的用地用海分类标准难以满足多样化的需求，不同地区、不同类型存量土地的转换标准和程序不同，影响了存量资源的合理配置；最后，生态用地的分类存在争议，导致生态型重大工程审批难。三是规划管制协调度不足。部分地区在编制国土空间规划时并未考虑清楚如何进行管制，缺乏管制对规划的反馈机制，导致两者脱节 [18]。

2.2　管制规则不够完善

2.2.1　城镇空间管制思维未完全转变，存量空间弹性管理仍面临诸多问题

一是当前的详细规划编制技术体系不符合存量时代的管制要求。在城市更新、存量再开发的过程中，均质化的传统规划编制方式更侧重技术，缺乏政策引导及资产运营理念，无法满足个性化需求，较难通过资源活化利用带动价值提升；《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，“在城镇开发边界内的建设，实行‘详细规划 + 规划许可’的管制方式”，但实践中仍多以刚性指标 (如容积率、建筑密度等) 进行管制，然而面对复杂的产权关系、资金平衡难题，“详细规

划 + 规划许可”的标准化管制方式难以满足实际需求[19]。二是面临存量用途转换制度困境。城市内部供给结构重塑，但制度供给不能完全适应经济社会发展带来的新变化、新需求。例如，存量用途转换规则的缺失、土地混合利用政策的不完善、冗繁的用地性质调整程序等，导致盘活利用的制度性交易成本增加，部分存量空间可能会长期处于低效利用状态。

2.2.2 生态、农业空间管制规则还需完善

一是生态空间准入要求需进一步明确。“约束指标 + 分区准入”的管制方式的实施路径尚未完全统一，生态保护红线内外的生态空间管制规则均要进一步细化。例如：城镇开发边界内公园绿地按建设用地管理，报批实施周期长、难度大；河流改造、乡村生态用地按建设用地办理报批手续，由于不符合规划，民生工程很难落地；部分生态产品价值实现项目难以有效落地，在一定程度上阻碍了生态资源资产价值的转化。二是非建设用地之间转换的规则尚不完善，农用地向未利用地转换的规则和路径不明晰。对于建设用地转为非建设用地，特别是转为生态用地的，如何通过完善转换规则，充分发挥土地资源资产的空间效应和价值仍需深入探索。在增量空间逐步减少的背景下，城镇空间内承担生态功能的项目用地用途转换规则还需完善。

2.2.3 其他空间管制规则有待健全和补充

当前，越来越多的城市开始探索地下空间的开发利用和海域的分层使用，但缺乏地下空间、海域空间 (特别是陆海交互区) 立体分层、分级准入的规定。一是陆海统筹的国土空间开发与保护规则仍需完善。虽然国土空间用途管制的制度体系逐步完善、海岸带空间统一管制得到了更多的关注，但是对海域空间用途管制方法的探索还需继续深入，尤其是对海域空间用途的兼容性、用海方式的多样性等的考虑仍有不足。二是部分点状用地难以落地实施。一些需求迫切的民生类项目和公益项目因邻避效应被布局在城镇开发边界外，部分地区城镇开发边界外点状用地进行成片开发的难度较大，土地征收工作难以有序实施，导致项目无法顺利落地，影响了当地居民的生活质量，不利于推动以人为本的新型城镇化，阻碍了区域的高质量发展。

2.3 管制协同度不足

一是在规划编制时往往将整体的城市空间分解为不同功能并独立安排未来使用空间，对各类要素、组成部分的协同管制不够充分。二是审批流程仍需优化。当前，“多审合一、多证合一”改革取得了一定成效，但是审批环节较多、部门之间信息共享不充分、重复审批的现象依旧存在。由于历史原因、产权复杂，存量项目审批需要协调的问题较多，降低了审批效率。三是多用途转变项目缺乏审批渠道。土地综合整治、高标准农田建设等项目涉及多类用途转变的情形，农用地内部的耕地与非耕地，以及耕地、林地与其他农用地的转变缺乏审批渠道。道路项目用地需分次报批审批，道路两侧绿化带涉及耕地变为林地、园地等情形的暂无相应审批通道。四是部门协同效率有待提升。例如，部分地区制定的生态保护红线外生态空间的管控规则与生态环境部门“三线一单”的衔接路径不通畅，与国土空间规划分区、存量空间用途变更和审批 (城市更新等)、详细规划的衔接不足，留白区域的管制要求不够明晰。

3 满足存量时代需求的国土空间用途管制优化思路与实现路径

3.1 优化思路

在存量时代，要建立“两全一统”管制许可制度，就要统筹好做优增量和盘活存量的关系，以解决现实问题为突破口，以“目标重塑—制度创新—技术赋

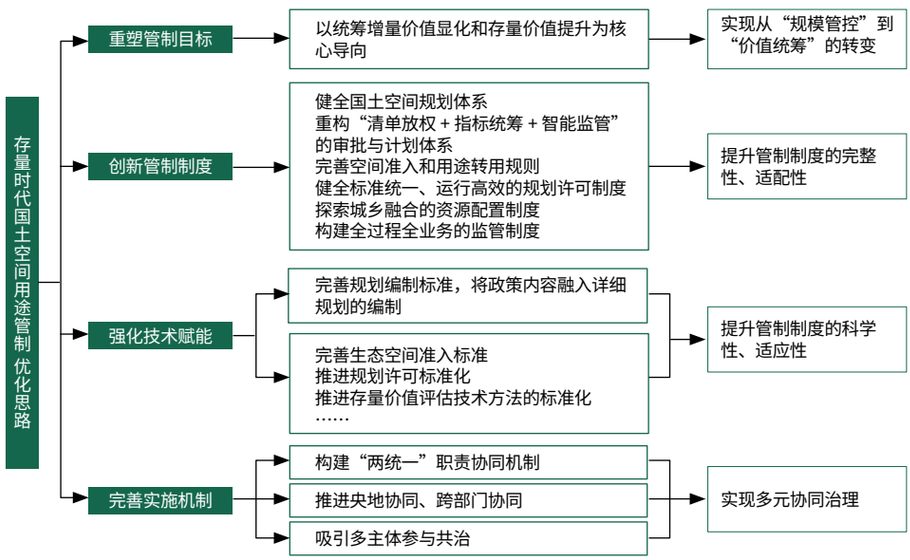

图 3 存量时代国土空间用途管制优化思路

能—机制完善”为主线，将均衡发展、资产运营、动态弹性管理等变革诉求融入管制的全流程，通过制度优化和重构，切实提升国土空间治理水平。见图 3。

3.2 实现路径

3.2.1 重塑管制目标：以统筹增量价值显化和存量价值提升为核心导向，从“规模管控”转向“价值统筹”

党的二十届三中全会提出要“优化各类增量资源配置和存量结构调整”；2024 年的中央经济工作会议也明确要求“必须统筹好做优增量和盘活存量的关系，全面提高资源配置效率”。这是在我国经济总量不断扩大的背景下提出的重要方法论，适用于国土空间治理和要素市场化配置的全过程。

国土空间用途管制作为管控和引导国土空间开发保护的关键手段，要充分尊重和适应经济发展规律，以“统筹增量价值显化与存量价值提升”为核心导向，推动管制目标从传统的“规模管控”转向“价值统筹”。其中，“增量价值”指新增建设用地或未开发区域的价值挖掘，“存量价值”指存量土地再利用的效率提升和价值增值。

在存量时代，国土空间用途管制应更注重优化和引导资源配置，在开发中保护、在保护中开发，实现经济、社会和生态效益的最大化。一方面，进一步拓展价值内涵。传统的用途管制聚焦于耕地保护、生态保护红线等“底线价值”。存量时代的用途管制则强调经济价值 (土地产出效率)、生态价值 (碳汇能力、生物多样性)、社会价值 (公共服务可达性)、文化价值 (历史文脉延续) 的协同提升，通过打破传统用途管制的刚性思维，引入市场机制，探索各类指标交易机制，形成跨区域的价值流动，实现资源资产静态价值向动态价值流的转变。另一方面，推动管理逻辑转型，以国土空间规划为基础，建立“两全一统”管制许可制度，实现从“要素管控”到“系统治理”的转变；在严守底线的基础上，优化政策工具，引导各地主动盘活存量，实现从“单向约束”向“双向激励”的转变。

3.2.2 创新管制制度：突出重点、查漏补缺、健全体系

从规划引领、审批与计划体系、准入和转用规则、规划许可制度、资源配置制度和监管制度 6 个方面着手，加强制度的适配性供给，突出资源增量价值的充分显化、存量价值提升的深度挖潜，探索增存协同的创新制度。见图 4。

(1) 健全国土空间规划体系

加强国土空间规划与用途管制的协同，以规划为引领建立全链条管控机制，前端通过总体规划明确功能分区和资源承载力阈值，中端利用详细规划为地块用途、开发强度和负面清单的制定提供引导，末端结合管制许可规范审批程序。强化“纵向传导 + 横向协同”和“规划—政策—技术”三维协同，形成“统一底图、差异施策”的管控体系，确保规划目标有效传导落地实施，提升空间治理效能，实现发展与保护的系统平衡。在总体规划实施的过程中，充分考虑存量空间开发的弹性需求。加快推进面向存量时代需求的详细规划编管改革，在城镇开发边界内可将项目统筹、市政公用设施建设运维一体化、城市社区公共服务集成化改革 (社区邻里中心建设、公共服务运营集成) 等纳入详细规划，优化规划指标体系和实施规则；在城镇开发边界外探索编制风景名胜区规划等详细规划；注重专项规划与详细规划的协同，确保各类规划能够落地实施。

(2) 重构“清单放权 + 指标统筹 + 智能监管”的审批与计划体系

破解审批碎片化与权责错配的难题，实现增量精准投放与存量高效激活的协同治理。制定国土空间准入负面清单，明确禁止类 / 限制类项目目录，尝试将清单外的项目审批权下放至市县，并同步建立省级“智能校验 + 抽查问责”监管机制；在编制年度用地计划时，建立“新增 + 存量”指标池，新增指标优先保障国家战略项目，存量指标通过低效用地再开发、闲置土地收回等途径进

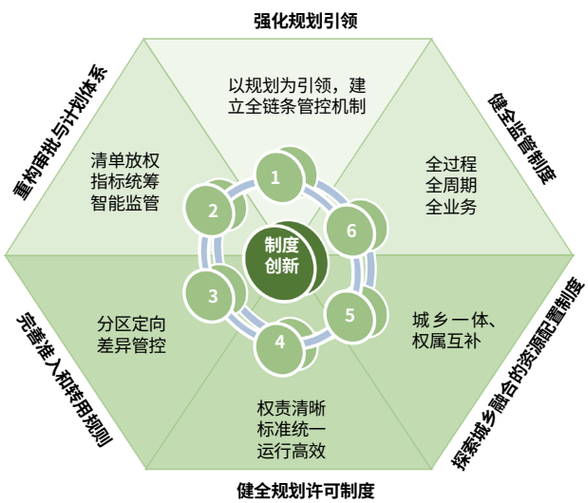

图 4 制度体系框架完善思路

行置换，实行“指标跟着项目走”。针对存量空间，在国土空间规划“一张图”中叠加存量用地现状、权属、规划条件等信息，实现管制规则的空间精准落位（如明确某地块允许的功能转换类型、开发强度上限）；探索建立存量开发项目智能审批系统，预设管制规则（如生态保护要求、基础设施承载力），自动核验项目的合规性，提高审批效率。

⑶ 完善空间准入和用途转用规则

一是统一管制方式。统一实行“详细规划＋规划许可＋地类变更”的管制方式，在开发边界外还可探索“约束指标＋分区准入＋地类管理”的管制方式。二是加强城镇空间弹性用途管控。可将详细规划单元划分成若干土地（建筑）组，设定用途兼容规则，探索通则式与适度自由裁量相结合的规划许可模式。三是完善存量空间用途管制规则。制定统一的存量空间用途转换指南，明确不同类型存量土地转换的条件、程序和标准；根据市场需求和发展变化，建立管制规则动态更新机制；因地制宜地制定土地混合利用使用规则。四是完善生态空间管制规则。在国家层面尽快出台政策，明确一般生态空间的内涵及范畴，以生态产品价值为导向，制定开发利用保护行为负面清单，明确实施路径，开展试点探索。五是进一步完善农用地内部差异化用途转用、农用地转为未利用地等的转换规则，探索征转分离的适用范围及实施路径。六是加快制定城镇开发边界外、村庄建设边界外项目建设管制规则，推进农业一二三产融合项目、公共基础设施等的点状用地需求落地；研究“规划留白”区的用途管制规则。

⑷ 健全标准统一、运行高效的规划许可制度

以“规划有序传导—分级精准赋权—智能动态监管”为主线，深化改革。完善相关法规、规范，推动用途管制与规划许可的衔接。分层分类授权，由省统筹“三线”调整权限、市县行使详细规划许可权、乡镇负责乡村建设规划许可证核发等。对规划许可的各个环节和要素进行统一规范，从简办理建设用地规划许可，鼓励特定情形同步办理规划许可，进一步优化乡村建设规划许可管理制度，提高规划许可的科学性、公正性。依托国土空间规划“一张图”平台，生成项目“空间编码”，并关联规划条件、权属信息、生态约束等数据，自动核验项目的合规性，保障规划许可管理的统一性、规范性和科学性。

⑸ 探索城乡融合的资源配置制度

以“同权同责、市场统一、数字赋能”为方向，通过规划整合、规则并轨、平台互通和利益共享，构建城乡融合的资源配置制度。一是健全自然资源资产权能体系，使其与国土空间规划充分协同，将资源资产配置安排融入国土空间规划“一张图”；二是持续探索国有土地与集体土地“同权同价”的实现路径，建立统一的基准地价体系，完善增值收益分配机制；三是创新自然资源市场化配置方式，推进自然资源组合供应；四是拓展土地收储范围，创新自然资源收储制度；五是优化审批与监管流程，对于同时涉及国有和集体用地的综合项目，探索“一次申请、并联审批”。

⑹ 构建全过程、全周期、全业务的监管制度

构建覆盖全过程管控（规划编制实施—空间准入—审批许可—实施监测—退出机制）、全周期管理（项目立项—开发建设—资产运营—优化升级）、全业务协同（耕地保护、生态修复、城市更新、灾害防治等）的国土空间用途管制监管体系。定期评估国土空间开发利用情况与国土空间规划的匹配度，系统分析偏离规划要求较多的区域，通过反馈优化调整规划、冻结指标调剂权限等方式，提升规划实施效果，提高存量挖潜效能。

3.2.3 强化技术赋能：全面推进规划管制规则化、标准化建设

⑴ 完善规划编制标准，将政策内容融入详细规划的编制

详细规划是国土空间规划体系的重要环节，是连接国土空间规划与管制许可的关键一环。随着城市发展新需求的不断涌现，地块层面的用途管制制度逐渐向动态化和弹性化转变，以详细规划单元为基本治理单元，推进详细规划规则化改革是重要转型方向。这需要从规划体系运行和空间治理的整体逻辑切入，从规划传导来看，需要将总体规划、专项规划的规划意图，通过文本、图表、指标、图则等形式转译到详细规划中，主要涉及规划技术标准（如用途转用要求、混合用地规划、开发强度计算标准等）的优化调整。从空间治理来看，为弥补传统详细规划指标刚性管控的不足，需将各部门制定的涉及空间开发利用和保护的政策（如产业准入、资源资产配置、流域管控等）在规划中进行规则化表达[20]。在政策转译过程中，需要在详细规划的底图上，针对增量和存量空间制定差异化规则，明确各类政策、规则的空间适用范畴。

⑵ 完善国土空间用途管制标准化体系

一是结合空间准入制度、用途转用制度建设的进度，逐步完善用地用海分类标准体系、生态空间准入标准体系。二是推进规划许可的标准化。以“统一规则、简化流程、透明高效、风险可控”为原则，实现许可事项清单、申请要件、审查标准、审批流程的标准化管理，消减地方差异和

减少自由裁量空间，构建“全国统一、上下贯通、部门协同”的许可管理体系。三是推进存量价值评估技术方法的标准化。借鉴上海市多维绩效评估技术，以“精准识别、动态治理、价值重构”为目标，构建覆盖全要素、全周期的评估标准和方法。

3.2.4 完善实施机制：构建多元协同的治理体系

一是构建“两统一”职责协同机制。当前，国土空间规划明确了规划期内的规模底线、功能分区，回答了“哪里可用”的问题。在国土空间规划编制、实施的过程中，要立足于资产管理，综合考虑资产配置方案和实施计划成果。二是加快推进存量开发的央地协同治理。中央层面出台存量开发基本管制原则，如用途转换底线、收益分配框架；地方政府结合实际情况制定细则，通过试点积累经验并加以推广。三是建立跨部门协调机制。各级自然资源、住建、生态环境等部门再协同、再联动，解决管制许可过程中的管制规则冲突、审批流程差异等问题。四是创新公众参与机制。在存量开发中引入社区规划师、公众听证会等机制，保障居民对空间再开发的知情权、参与权。

4 结束语

建立健全“两全一统”管制许可制度，是实现国土空间治理现代化的必然要求。深刻剖析存量时代城市发展过程中的理念逻辑、价值逻辑、管理逻辑变革，对于精准把握当前的国土空间治理需求尤为重要。本文尝试在既有研究的基础上，阐释“两全一统”管制许可制度的基本内涵，并融入共同体主义、资产运营、动态弹性管理诉求，提出国土空间用途管制制度的优化重点。针对国土空间用途管制制度在实施中面临的障碍，以“目标重构—制度创新—技术赋能—机制完善”为主线，提出管制许可制度优化路径。未来，随着国土空间规划实施的深入，相关制度还需持续优化和创新，以适应经济社会发展的新需求。

[参考文献]

[1] 姚昭晖．目前存量时代城市建设存在问题及体制改革推进 [J]．城乡建设，2024(9)：12-17.

[2] 文兰娇，张晶晶．国土空间管制、土地非均衡发展与外部性研究：回顾与展望 [J]．中国土地科学，2015(7)：4-12.

[3] 高行，张富利．“外引”与“内消”：国际经验对中国土地用途管制的立法借鉴 [J]．湖北经济学院学报 (人文社会科学版)，2020(10)：86-90.

[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] 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.

[6] 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.

[7] 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.

[8] 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.

[9] 毕云龙，李颖，相洪波，等．优化国土空间用途管制工作的思考与建议：从福建省国土空间用途管制探索与实践谈起 [J]．中国国土资源经济，2024(9)：41-48.

[10] 王志敏，屈树政，高靖宇，等．云南省国土空间用途管制监管系统设计与实现 [J]．地矿测绘，2024(4)：23-28.

[11] 李可心，庄优波，宋松松．我国自然保护地用途管制的现状特征、问题与建议 [J]．中国园林，2024(12)：6-14.

[12] 魏正波，罗彦，肖锐琴，等．国土空间陆海统筹规划策略与管控探索：以广东省为例 [J]．热带地理，2022(4)：544-553.

[13] 胡钫，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.

[14] 周琳．存量时代城镇空间用途管制的制度转型逻辑 [J]．城市规划，2022(7)：46-54.

[15] 姬巧娟，韩昕熠，张泽文．城市更新视角下的国土空间用途管制制度转型逻辑研究 [J]．西安文理学院学报 (社会科学版)，2024(4)：87-92.

[16] 刘畅，高洁，董珂．论国土空间规划的资产效应 [J]．城市发展研究，2021(8)：41-49.

[17] 孔雪松，朱思阳，金志丰．国土空间用途管制刚性与弹性的互动逻辑及优化路径 [J]．规划师，2020(11)：11-15.

[18] 沈瑶，滕倩慧，李向阳．基于“语义—要素”分析的国土空间规划用途管制传导路径优化研究：以湖南省长沙市为例 [J]．城市规划学刊，2025(1)：46-53.

[19] 石逸彬，邱怡箐，郑远，等．非保护类历史街区的用途管制策略探索与实践 [J]．城市规划学刊，2025(1)：46-53.

[20] 张皓，刘振宇．国土空间规划体系中“单元规划”的转型路径思辨：迈向治理型规划 [J]．城市发展研究，2025(1)：19-25.

[收稿日期]2025-04-15