

国土空间用途管制制度的目标定位与体系构建

张小康, 李冰强

(山西大学法学院, 太原 030006)

摘要: 统一国土空间用途管制制度是实现国土空间治理能力现代化的关键性制度设计。当前我国统一国土空间用途管制制度的规制表征、目标定位和具体实施路径缺乏系统阐释。统一国土空间用途管制制度应具有作用范畴的完整性和系统性、管制工具的多元性和差异性, 以及管制格局的规制性与包容性。其核心目标在于规范国土空间开发秩序、优化国土空间保护格局、提升国土空间整治质量; 分区目标则着眼于生态空间的保护与修复、城镇空间的开发与利用及农业空间的存续与提升。通过构建以规划编制、审批许可和监督管理为内容的制度体系, 为我国统一的国土空间用途管制制度设定提供决策支持。在国土空间用途规划制度构建中, 要以底线约束为基准, 以区域协同为布局, 完善编制技术架构。通过总体规划、详细规划和专项规划, 形成系统的规划编制内容; 国土空间开发许可制度构建要明晰准入许可制度, 明确三区划和三区内的差别化用途转用规则; 国土空间监督管理制度构建要遵循协同监管、科学监管和层级监管的运行逻辑, 实行分区管制。

关键词: 国土空间用途管制; 规制表征; 管制目标; 管制体系; 国土空间治理

中图分类号: F205; F062.1; TU98 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6995(2023)01-0000-00

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.001053

Goals Positioning and System Construction of Territorial Spatial Use Control System

ZHANG Xiaokang, LI Bingqiang

(Shanxi University Law School, Taiyuan 030006, China)

Abstract: The unified territorial spatial use control system is a key institutional design for modernizing territorial spatial management capacity. At present, there is a lack of systematic interpretation of the regulatory characteristics, goal positioning, and concrete implementation path of the unified territorial spatial use control system in China. The unified territorial spatial use control system should be complete and systematic in application scope, diversified and differentiated in control tools, and regulatory and inclusive in control pattern. The core goals of the unified territorial spatial use control system are to regulate the order of territorial spatial development, optimize the pattern of territorial spatial protection, and enhance the quality of territorial spatial improvement. The zonal goals focus on protecting and restoring ecological space, developing and using urban space, and preserving and improving agricultural space. By constructing an institutional system consisting of planning formulation, license approval, and supervision and management, decision-making support is provided for establishing a unified territorial spatial control system in China. In the construction of the territorial spatial use planning system, it is necessary to take the bottom line constraints as the benchmark, and take regional

收稿日期: 2024-04-03; **修回日期:** 2024-04-21

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“国土空间用途管制制度研究”(20BFX159); 国家社会科学基金重大项目“生态文明视野下自然资源资产产权法律制度研究”(21ZDA091)

作者简介: 张小康(1997—), 男, 山西省临汾市人, 山西大学法学院博士研究生, 主要研究方向为环境与资源保护法学。

通讯作者: 李冰强(1974—), 男, 山西省运城市人, 山西大学法学院教授, 博士生导师, 法学博士, 主要研究方向为环境与资源保护法学。E-mail: sdfxylbq@163.com。

coordination as the layout to improve the technical framework of preparation, as well as form a systematic planning and preparation content with overall planning, detailed planning, and special project planning. The construction of the territorial spatial development permit system should clarify the access permit system and define the differentiated rules of use diversion among and within the three zones. The construction of the territorial spatial supervision and management system should follow the operational logic of coordinated supervision, scientific supervision, and hierarchical supervision, and zonal control should be implemented.

Keywords: territorial spatial use control; regulatory characteristics; control goals; control system; territorial spatial governance

0 引言

国土空间用途管制制度是我国土地资源配置优化和全域国土空间保护的关键制度设计。由于我国长期实施分要素、分部门、分行业的空间规划和管制制度,分管分治模式下的管制主体、价值取向、管制目标存在显著差异,采用的管制手段也不尽相同。加之管制领域覆盖不全、管制内容交叉重叠、统筹管制手段缺失,导致管制效率低下,难以实现全要素、全空间的整体系统管制目标^[1]。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》(以下简称《意见》)指出,应依据国土空间规划分区分类统一实施国土空间用途管制。由此,我国开始进入探索建立统一的国土空间用途管制的新阶段。

在这一背景下,学界围绕统一国土空间用途管制的理论框架和实践运行机制展开了积极探讨,形成了一些研究成果。例如有学者从管制的理论基础、制度依据等方面建构了统一国土空间用途管制的理论框架^[2-3],也有学者从管理模式、管制手段选择等层面探讨实践运行机制^[4-5]。然而,在统一国土空间用途管制制度这一核心范畴的体系构建方面,目前的研究对管制制度的目标定位认识不够明确,对管制制度的内容框架也缺乏系统设计。这些问题制约了国土空间用途管制制度建设的效果,也增加了制度实施的难度。对于如何构建全域覆盖、层级有序、分类管理的统一的国土空间用途管制制度体系,目前尚未厘清其规范路径,亟待溯源和明确。基于此,本文运用制度目标分析方法,探讨了我国国土空间用途管制制度的核心范畴理论,以厘清国土空间用途管制制度的规制表征、目标定位,尝试构建系统合理的国土空间用途管制制度体系,以期为我国国土空间治理现代化提供决策支持。

1 国土空间用途管制制度的范畴厘定

国土空间用途管制制度是落实国土空间用途管制及优化土地资源配置的关键举措,强调在空间上、要素上、层级上实现“全域覆盖、层级有序、分类管理”的国土空间用途管制^[6]。国土空间用途管制制度设定与构建的逻辑前提是明确制度确定基准,对制度的规制表征进行把握。

1.1 国土空间用途管制制度的确定基准

国土空间用途管制是以“全域国土”作为空间载体,以“体系规划”作为管制依据,以“系统保护”作为管制目标的统一的国土空间开发管理活动^[7]。法学视域下的国土空间用途管制制度是包括规制规划管理决策、空间利用转用许可审批、国土空间开发利用监督管理在内的,以行政权为主导,综合运用技术、法律、经济、行政手段的全过程国土空间管理活动

的综合空间治理制度体系。首先,国土空间用途管制制度应将全域国土空间纳入管制范围,通过单一地类保护向空间统筹转型、地类管制向空间管控转型,构建全过程、多样化的管制规则体系,进而实现所有国土空间全要素统一管制。其次,国土空间用途管制制度的核心事务是设立分区准入管制规则及转换管制机制,在功能区分级、分类的基础上,实现自上而下、刚性与弹性结合、约束与引导并重的空间利用许可和用途转用审批^[8]。最后,国土空间用途管制制度落地的关键,是构建国土空间全生命周期管理和全过程留痕的监督管理制度,实现全国统一、互相衔接、分级监管、协同共治的全域、全类型、全要素的国土空间开发格局。

1.2 国土空间用途管制制度的规制表征

国土空间用途管制制度调整对象的复杂事务属性,决定了其特征呈现为作用范畴的完整性和系统性、管制工具的多元性和差异性、管制格局的规制性与包容性等。

1.2.1 作用范畴的完整性和系统性

统一国土空间用途管制落地之前,我国建立了彼此相对独立的陆域和海域两类国土空间用途管制。在陆域国土空间用途管制方面,形成了以土地用途管制为主,以森林、草原、耕地、水等资源要素用途管制为辅的独立管控制度^[9]。但因以各类资源要素为管制对象,或以单一空间为管制对象的管制制度间存在管控交叉或管控缺位等弊端,同时单要素的管制制度仅关注特定的管理需求,缺乏对全域空间保护的系统性考量,导致管控成效不及预期。“山水林田湖草沙”生命共同体理念,阐释了生态要素间的兼容共生关系和功能空间的协同互补关系,对国土空间治理能力和用途管制制度提出新的要求。因此,统一国土空间用途管制制度的显著特征是实现海陆全域全要素国土空间的系统统筹,形成“五指成拳”的整体管制合力,满足我国国土空间治理体系和治理能力现代化建设要求^[10]。

1.2.2 管制工具的多元性和差异性

实现全域覆盖、全要素统筹的一体化国土空间用途管制,需选取多元性和差异性的管制工具以实现精准管控。“多规合一”后的国土空间规划作为国土空间用途管制的依据合理划定“三区三线”,要求对不同阶段、不同地域、不同分区的国土空间进行差异化管控。差异化管控的有效路径是在对管治工具的优化整合和功能边界划定的基础上,对管制分区的类型细化,进而因地制宜、分区分类地有效规范国土空间开发秩序。因此,统一国土空间用途管制制度着眼于落实国土空间用途管制的分区策略和国土空间的时空差异特性,综合运用技术、法律、经济、行政等多元手段,建立事前、事中、事后差异化用途管制,实现国土空间功能有序有度、高效开发、提质增效。

1.2.3 管制格局的规制性与包容性

管制格局的规制性与包容性集中体现为国土空间用途管制制度的兼顾刚性和弹性。一方面,国土空间用途管制制度本质上是国家运用“强制权”对特定行为进行规制,体现了国土空间管制格局的刚性约束,有学者将其概括为“制度刚性、规模刚性和空间刚性”的结合^[11]。在国土空间规划基础上采取的“边界+管控”和“分区+管制”等管制手段,正是体现国土空

间用途管制的刚性特征。另一方面,科学的国土空间用途管制制度要在底线约束、总量管控的思维下,适配空间需求的动态迭代变化,采取规划留白、弹性适应的管制策略和激励性管制手段,体现用途管制的结构弹性、功能弹性、治理弹性,纾解空间用途管制权与国土空间上依附的发展权等权益之间矛盾,契合限制与保护的国土空间政策发展逻辑。

2 国土空间用途管制制度的目标定位

明确国土空间用途管制制度的目标定位是进一步规范该制度内容的方向指引。国土空间用途管制制度遵循规范国土空间开发秩序、优化国土空间保护格局、提升国土空间整治质量的核心目标,以及实现生态空间的保护与修复、城镇空间的开发与利用、农业空间的存续与提升的分区目标。核心目标着眼于国土空间治理的整体优化,而分区目标则针对国土空间的不同功能分区,在核心目标的基础上进行差异化设定。

2.1 国土空间用途管制制度的核心目标

制度目标分为核心目标、中介目标、具体目标三个层次^[12]。核心目标的本质是要以统一规范为基础,保障制度稳定运行,进而促进制度成效的固化^[13]。国土空间用途管制制度正是将规范国土空间开发秩序、优化国土空间开发保护格局、提升国土空间开发质量等核心目标内嵌于国土空间用途管制的内涵体系,实现国土空间利益的有序分配。

2.1.1 规范国土空间开发秩序

规范国土空间开发秩序的核心命题是明确国土空间开发利用活动的权力配置,实现国土空间开发各主体权力的调控与协同。具体而言,国土空间开发秩序的本质是央地及其各部门在国土空间资源配置和空间发展权上的事权划分。在国土空间开发管理方面,中央通过顶层设计立法规划和行政命令的方式搭建国土空间开发制度框架,实现开发任务的纵向传达。地方政府既是国土空间开发的管制者也是被管制者,但城市空间生产的商品化倾向促使地方政府将“卖地”与“造城”作为国土空间开发建设的重要内容,时常以违法、逃避监管或者异化政策来响应中央的管制^[14]。统一国土空间用途管制制度致力于协调发展开发主体布局,构建自上而下、协同统一、错位互补、权责明确、监管有效的国土空间开发秩序,在中央意志的纵向传导下,明确地方各级政府国土空间用途管制治权和事权,改变地方政府各自为战的无序状态。

2.1.2 优化国土空间保护格局

“十四五”规划提出:“推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局”。优化国土空间保护格局要求克服国土空间发展不协调的问题,理顺保护和发展的关系,实现生产、生活、生态空间的布局优化,形成资源节约型、环境友好型的保护格局。一方面,统一国土空间用途管制制度基于资源环境承载能力,合理确定生产、生活、生态空间布局,致力于形成以线串点、以点带面的国土空间保护格局。另一方面,国土空间用途管制制度基于地域空间范式和权域空间范式,致力于建立“全要素、全周期、全空间、准入条件与负面清单相结合”的实时管控体系,推动形成城乡统一、区域协调发展的国土空

间保护格局^[16]。

2.1.3 提升国土空间整治质量

推进国土空间综合整治有利于为国土空间结构优化提供新引擎。实践中,很多地方在发展中重生产、轻生活,重建设、轻生态,导致人居环境恶化和空间均衡性失调。统一国土空间用途管制制度通过统筹“三生”空间的总量管控,建立全要素的底线控制机制,探索符合地方发展要求的空间治理模式,开展不同分区的国土空间开发结构的分类治理,同时化解国土空间开发建设过程中各种矛盾,有效平衡国土空间开发建设和国土资源合理保护间的关系,提升国土空间整治质量,实现区域和要素资源互联互通的国土空间用途管制目标。

2.2 国土空间用途管制制度的分区目标

国土空间用途管制制度的分区目标是以不同空间的规划策略为基准,针对不同类型的国土空间,各有侧重地推进高标准保护、高效能开发、高韧性支撑和高水平治理,最终达成以“各空间分区的价值最大化和利益最优解”为目标的空间管制格局^[16]。具体体现为生态空间的保护与修复目标、城镇空间的开发与利用目标、农业空间的存续与提升目标。

2.2.1 生态空间的保护与修复

生态空间是以提供生态系统调节服务及维持生态安全为主导功能的国土空间。生态保护与修复的根本目标在于维护和增强生态系统服务、保护生物多样性、维持生态系统较高的稳定性、保障生态产品的生产能力和生态服务的可持续供给^[17]。在生态环境保护领域,“保护与修复”常结合使用,在国土空间分区管制情景下,二者有所区分,生态空间保护的首要任务是确保生态空间不被占用,生态空间修复的首要任务是实现生态系统功能提升^[18]。就生态空间“保护”目标而言,因生态空间是国家国土空间的基础本底与特色空间,在三区划定中处于核心地位,所有其他空间的利用均应以生态空间不受侵占为前提。实现生态空间保护目标要求坚持生态优先理念,严格生态空间准入管理,通过建立生态屏障、生态廊道,扩大生态功能区覆盖范围,推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设,塑造自然与人文交相辉映的生态空间格局。就生态空间“修复”目标而言,鉴于生态空间的整体性与脆弱性,国土空间用途管制制度以提高生态质量和生态功能为主线,坚持自然修复与人工修复相结合,通过开展山水林田湖草沙冰一体化系统修复,加强生态空间内的生态治理合作,修复受损生态功能,缓解生态空间内部人类活动与生态脆弱性之间的突出矛盾,维系生态空间良性运行。

2.2.2 城镇空间的开发与利用

城镇空间是以促进经济发展为主导功能的提供生产、生活的国土空间,是经济社会发展和承载国家战略的核心地区^[19]。城镇空间的管制目标是实现城镇国土空间的合理开发和高效利用,“合理开发”和“高效利用”本质上都是强调城镇空间的利用形式。就城镇空间“合理开发”目标而言,强调的是城镇空间的数量维度,实践中,增量式发展模态下城镇空间的快速粗放扩张,人口、产业等要素在城镇空间不断集聚,不断挤压农业空间和生态空间,导致城镇空间快速扩张,亟需坚持统筹规划、协同发展的理念,实现城镇空间“合理开发”的

目标要求。就城镇空间“高效利用”目标而言，侧重的是城镇空间的利用质量维度，因实践中缺乏对城镇空间利用的合理规划和引导，致使城镇空间布局缺乏合理性、空间利用质量低下。因此，实现此目标要求采用“指标+规模”的管控方案，优化交通、商服、居住和办公等空间布局，优先满足保障性居住空间诉求，合理增加改善型居住空间供给。

2.2.3 农业空间的存续与提升

农业空间在国土空间整体布局中居于基础地位，加强农业空间保护是新时期实现乡村振兴战略和共同富裕目标的应有之义。有学者提出，农业空间分为农业生产空间和农业配套空间，农田生产是农业空间的核心功能，农业空间的保护重点是保障农业生产空间的“存续”利用，对于农业配套空间则强调功能的“提升”^[20]。具体而言，对于农业生产空间，国土空间用途管制制度贯彻永续利用的伦理观，在严控永久基本农田保护红线的基础上加强对农业空间的刚性管控，坚决遏制耕地非农化、严格管控基本农田非粮化，同时充分发挥耕地资源存续补偿和耕地生态保护补偿制度对基于刚性手段的命令控制型耕地保护机制的补充作用，实现农业生产空间的永续利用^[21]。除农业生产空间以外的满足农民集中生活和生产配套为主的区域是农业配套空间。对于农业配套空间，国土空间用途管制制度致力于科学规划农业配套空间的空间结构与布局，实现农业配套空间的保护格局优化，满足农村地区高质量发展需求。

3 国土空间用途管制制度的体系构建

统一国土空间用途管制制度体系是在厘清统一国土空间用途管制制度的范畴、目标基础上形成的以“规划编制+审批许可+监督管理”为内容的全过程体系。通过建立国土空间用途规划制度、国土空间开发许可制度、国土空间监督管理制度实现国土空间用途管制制度的体系构建。

3.1 国土空间用途规划制度建设

国土空间用途规划是国土空间用途管制的顶层设计，被赋予助推经济发展、平衡多元利益分配、协调空间秩序、完善空间治理体系等多重使命。全域、全要素国土空间用途规划制度应明确以底线约束为规划基准、以区域协同为规划布局的编制技术架构，构建以国土空间总体规划、详细规划和专项规划为内容的规划格局。

3.1.1 国土空间用途规划的编制技术架构

编制国土空间用途规划要以环境资源底线约束为规划基准，并以区域协同为规划追求的目标，从而提高规划的编制质量和可操作性，为国土空间用途管制提供科学依据。

一方面，以底线约束为规划基准。底线约束管控是国土空间规划编制的基本遵循。底线约束思维的重点是遵循自然地理格局，把握自然规律，以资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价，即“双评价”为基准，合理划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”的空间边界，实现边界不交叉、空间不重叠、功能不冲突的规划要求。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，将“三条控制线”定义为不可逾越的刚性底线，目的是明确保护底线，形成“容量定底—强度定顶—红线定界—单元嵌套—指标约束—清单准入—法定图责”的管理路径，

满足国土空间各分区面积不减少、性质不改变、功能不断提升的要求。

另一方面，以区域协同为规划布局。国土空间用途规划编制不仅是形式上的共同编制，更是实质上的发展统筹，实现区域协同是国土空间规划高度重视的内容^[22]。过去由于资源分配不均和要素流动不畅，区域失衡与城乡差距日益显化，超载与低效形成了鲜明对比。国土空间规划需要明确东、中、西部区域的目标定位和“三生”功能价值的空间分异特征，遵循省际协同为主导的全域区域协同理念，汇聚地区潜能优势，使区域的优势资源得到整合；同时要缩小区域和城乡间发展差异，赋予欠发展区域和乡村地区主体平等的区域发展权，尊重地方事权的自主性，建立区域间非平权型的权利义务安排，避免对特定区域的“隐性剥夺”，探索区域间发展补偿机制，实现区域之间利益的和谐共享。

3.1.2 国土空间用途规划的系统内容格局

《意见》确立了由国家、省、市、县、乡、镇五级规划及总体规划、详细规划、专项规划三类构成的国土空间规划体系。各级各类规划之间联系紧密，遵循下级规划服从上级规划、专项规划和详细规划服从总体规划的原则。

首先，国土空间总体规划发挥统筹和综合平衡功能。总体规划以国土空间为对象，规划管理为主体，规划成果为载体，具有空间性、政策性、实施性特点^[23]。从规划层级来看，国土空间总体规划包含国家、省、市、县、乡镇五个层级。国家级总体规划从全局出发，对全国空间做战略部署；省级总体规划发挥承上启下的传导作用，既是上级规划的延伸和补充，也起到指导市县规划的作用；市县和乡镇级总体规划是上级规划的具体化，对本地空间进行专门安排，是实施国土空间规划的关键。各级政府在编制对应层级的总体规划时既要遵循上级规划要求，又要考虑本地实际。通过各级总体规划的纵向衔接和横向协调，形成科学合理的国土空间规划体系，以指导国土空间的保护利用和规划实施。

其次，国土空间详细规划发挥落实功能。国土空间详细规划是在总体规划指导下，对具体空间单元进行规划的具体化和落实。市、县、乡三级规划是上级规划的扩展和延伸，属于详细规划层面。详细规划针对特定地块，作出实施性的空间利用布局 and 开发强度控制，是实施国土空间管制和开展各类建设的法定依据^[24]。除市、县、乡三级规划外，详细规划还包含城镇内的控制性详细规划和城镇外的实用性村庄规划。国土空间详细规划需要明确管控内容，将上位规划目标转换为实际行动，与总体规划形成纵向传导和横向衔接，真正实现国土空间的科学保护利用。

最后，国土空间专项规划发挥补充功能。国土空间专项规划是在总体规划指导下针对特定区域或领域作出的补充性规划安排，受总体规划的约束，不得违背总体规划的强制性内容。专项规划也起到连接总体规划和详细规划的纽带作用，主要内容要纳入详细规划。专项规划根据范围可以分为区域类和行业类，区域类包括海岸带、保护地等规划，行业类涵盖基础设施、公共服务设施、生态环境、文物保护等领域。各专项规划之间不是独立的，而应形成有机衔接和协同配合，共同细化和完善总体规划要求。

3.2 国土空间开发许可制度建设

开发许可是依据相关法律规定与事先编制的空间规划,对开发利用国土空间的行为进行行政许可,是国土空间用途管制的主要环节,同时也是自然资源开发及取得其载体使用权的前置审批环节,主要包括国土空间开发准入许可与国土空间用途转用许可两方面。

3.2.1 国土空间开发许可准入制度的规范表达

空间开发许可准入制度主要以“三区三线”作为空间约束,并以此为基础采用正面清单、负面清单相结合的准入方式,采取刚性与弹性相衔接的管制规则,合理约束和引导国土空间的开发、利用与保护行为。首先,要坚持以“三区三线”为依据的空间约束。“三区三线”是优化国土空间总体布局的重要途径,也是构建国土空间开发许可准入制度的重要基础。“三区”突出国土空间的主导功能,覆盖不同行政区划的全部国土空间,并且互不交叉、互不重叠,在“三区”中又可划分为一级、二级、三级管控区进行分级精细化管理。“三线”于“三区”内,是刚性约束与底线控制的边界,也是空间开发许可准入制度的重点内容。以“三线”为关键内容的“三区”及分级分类精细化管理的分区模式,将成为我国未来很长一段时间内国土空间用途管制的基础。其次,坚持正负面清单相结合的准入方式。准入管理模式通常包括正面清单、负面清单。在永久基本农田控制线与生态保护红线内的区域采用正面清单的准入方式,明确能够准入的类型和强度。在永久基本农田与生态保护红线以外的农业空间和生态空间采取负面清单的管控方式,明确准入的条件与规模^[25]。最后,实行刚性与弹性相衔接的管制规则。我国国土空间用途管制应在保障优先目标得以实现而进行刚性管控的基础上,针对产业融合与发展不确定性等情况增加管制的弹性,避免出现“统得过死”的情况。如在农业空间中,因空间内部在资源禀赋与组织方式等方面存在显著差异,应当根据特定空间的特点制定针对性较强的管制措施,既要强化农业空间永久基本农田控制的底线约束,也要根据发展的不确定性和当地的特殊性,适应空间需求的动态迭代变化,保留适应变化的调整余地。

3.2.2 建设差别的国土空间用途转用许可制度

国土空间用途转用许可制度是指根据空间规划确定的用途对土地现有用途进行改变的审批管理制度。国土空间用途转用包括宏观与微观两个层次,宏观层面主要体现在空间转用,微观层面主要表现为空间内资源要素的转用^[26]。一方面,明确“三区”间的转用规则。空间转用本质上也是资源要素间的转换,如城镇用地或农业用地经过生态改善与修复转变为生态用地。农业空间应当以保持与提高农业生产力为前提,严格把控永久基本农田保护线,严格禁止将永久基本农田转化为其他类型用地;生态空间应以生态环境保护为主要任务,严格控制生态空间转出;积极鼓励生态红线周边的城镇建设用地与农业用地转变为生态用地,形成“缓冲区”,避免生态空间被城市与农村生产建设活动挤占。另一方面,明确“三区”内的转用规则。“三区”内空间转用以资源要素用途的转用为基础,因此需要明确不同资源要素转用的条件与规则,构建差别化的用途转用制度。例如在农业空间中应限制宅基地等农村建设用地挤占耕地面积;严格管控生态空间内部用途之间的相互转换,确保生态空间内生态功

能总量不降低,提高生态服务保障能力;在城镇空间中应当“管住总量、严控增量、盘活存量”,充分利用现有建设用地,鼓励开展低质量用地的改造,提升空间集约利用程度。

3.3 国土空间监督管理制度建设

国土空间监督管理是实现区域空间治理的关键阶段,也是国土空间用途管制制度的落地环节。为此,有必要阐释国土空间监督管理制度的运行机理,并在此基础上规范建构国土空间监督管理制度。

3.3.1 国土空间监督管理制度的运行机理

国土空间监督管理制度应遵循以国土空间一体化为统筹的协同监管、以环境资源承载力为约束的科学监管、以国土空间规划体系为依据的层级监管的运行逻辑。首先,实现以国土空间一体化为统筹的协同监管。在监督管理过程中以“空、天、地、网”一体化国土空间监测技术体系为依托,实现国土空间保护、开发、利用、修复一体化,最终实现对生态、生活、生产功能空间的一体化监督管理。其次,实现以环境资源承载力为约束的科学监管。国土空间用途管制监督管理的目的是将国土空间开发利用行为控制在合理的强度范围内,合理强度范围的核心标准就是要以环境资源承载力为约束,换言之,国土空间的利用必须与环境资源承载力耦合^[27]。最后,实现以国土空间规划体系为依据的层级监管。国土空间规划是一项层级性的公共政策,具有层级、结构、相互作用关系等属性^[28]。以国土空间规划为依据的国土空间用途监管同样具有层级属性,不同层级国土空间规划的监督实施的功能侧重也各不相同,具有一级政府、一级事权的“行政自我克制”属性。未来国土空间用途管制的监督管理机制运行需参照行政层级的设定模式,在上下级之间进行合理的监督分工和明确的职权配置,分解下达国土空间监督管理的区域目标,实现监督机制的衔接协同,保障层级规划的顺利落地。

3.3.2 分区管制维度的国土空间监督管理制度

“三生”空间是生产、生活、生态空间耦合的整体,对三生空间的监管要因地制宜,将监管的“量”和监管的“质”有机结合,根据各类国土空间的空间界定和功能属性进行适当监管。首先,关于生态空间的监管方案。生态空间作为三生空间中最易被破坏的空间,其数量保有和质量维持都是国土空间监管面临的现实任务。生态空间监管要在生态保护红线为底线约束的基础上,对生态空间治理进行全过程、全方位监督。在监管中既要处理好生态空间与其他异质空间的边界问题,遵循“填平补齐”原则,避免其他空间挤压生态空间,又要以提升生态空间质量为目标,设计山水林田湖草生态空间一体化监管方案,构建布局合理、结构优化、功能完备、效益显著的生态空间格局。其次,关于生活空间的监管方案。生活空间是以提供社会保障、文体休闲为主导功能的区域,主要包括农村生活空间和城镇生活空间。农村生活空间的监管事项主要通过“村庄规划+规划许可”方式,监测农村生活空间的利用现状及空间分布特征,对破坏乡村历史风貌和自然景观环境行为进行处置。城镇生活空间的监管要采取“约束指标+分区准入”方式,建立“正负面清单”,并对城镇生活空间进行清单式管理,严格控制城镇开发边界。最后,关于生产空间的监管方案。生产空间是指人民从

事生产经营活动的场所,以提供工业品、农产品和服务产品为主的区域。生产空间在三生空间总面积中占比较大,其核心范围是农业生产空间和工业生产空间。在农业生产空间监管方面,主要集中于对农业生产空间的生产能力、耕地后备资源数量等方面的监管。要对耕地种植用途进行管制,增强农作物种植合理性和多样性,保障耕地用于农业生产,坚决遏制耕地“非农化”和基本农田“非粮化”问题。在工业生产空间监管方面,要合理分配工业、物流仓储、交通运输、商务、公共管理用地,实现好项目不缺土地、好产业不缺空间,同时要开展绿色生产监管,倒逼高耗能、高污染产业转型和高质量发展,提升工业空间治理水平。

4 结语

统一的国土空间用途管制制度是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,在推动形成全国统一、互相衔接、分级管理、有效协同共治的国土空间治理格局中发挥着不可替代的关键作用。统一国土空间用途管制制度的准确厘定是制度构建的逻辑前提,其应具有作用范畴的完整性和系统性、管制工具的多元性和差异性、管制格局的规制性与包容性等特征。统一国土空间用途管制制度的目标定位则是该制度规范演进的价值导向,核心目标在于规范国土空间开发秩序、优化保护格局、提升整治质量,分区目标则着眼于生态空间的保护与修复、城镇空间的开发与利用、农业空间的存续与提升。以“规划编制+审批许可+监督管理”为内容构建系统合理的国土空间用途管制制度体系是推进国土空间治理能力现代化的重要途径。在国土空间用途规划制度的构建中,不仅要以底线约束为基准、以区域协同为布局,完善国土空间用途规划的编制技术框架,而且要以国土空间总体规划、详细规划、专项规划形成较为完整的规划编制体系。国土空间开发许可制度的构建则要以“三区三线”为空间约束、以正负面清单相结合的准入方式、以刚性弹性相结合的管制规则为依托完善准入许可制度,明晰“三区”间和“三区”内的差别化用途转用规则。国土空间监督管理制度的构建要遵循以国土空间一体化为统筹的协同监管、科学监管、层级督查的运行逻辑,并针对生态空间、城镇空间、农业空间的功能属性实行分区管制。

参考文献

- [1]施志源.自然资源用途的整体性管制及其制度设计[J].中国特色社会主义研究,2017(1):81-87.
- [2]夏方舟,杨雨濛,陈昊.基于自由家长制的国土空间用途管制改革探讨[J].中国土地科学,2018,32(8):23-29.
- [3]唐如冰.论宪法视野下的国土空间用途管制制度[J].重庆大学学报(社会科学版),2023,29(3):189-199.
- [4]黄锡生.论生态文明法律制度体系的现代化建构[J].学术论坛,2023,46(2):9-27.
- [5]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,2020,36(11):11-15.
- [6]龚健,李靖业,韦兆荣,等.面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系及用途管

- 制探索[J]. 规划师, 2020, 36(10):42-49.
- [7]唐如冰. 国土空间用途管制的宪法规范分析[J]. 重庆社会科学, 2022(2):116-127.
- [8]李泠烨. 土地使用的行政规制及其宪法解释:以德国建设许可制为例[J]. 华东政法大学学报, 2015, 18(3):147-159.
- [9]姜闻远, 陈海嵩. 中国自然资源督察体系完善的规范路径[J]. 自然资源学报, 2022, 37(12):3073-3087.
- [10]朱从谋, 王珂, 张晶, 等. 国土空间治理内涵及实现路径:基于“要素—结构—功能—价值”视角[J]. 中国土地科学, 2022, 36(2):10-18.
- [11]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, 36(11):11-15.
- [12]吴益兵, 廖义刚. 国家能力视角下的政府内部控制体系构建[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2021(1):46-56.
- [13]肖晞, 喻鑫. 差异化的国家安全逻辑:基于国家能力的分析[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2023, 51(2):45-56.
- [14]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, 38(1):64-72.
- [15]董子卉, 翟国方. 日本国土空间用途管制经验与启示[J]. 中国土地科学, 2020, 34(5):33-42.
- [16]戈大专. 新时代中国乡村空间特征及其多尺度治理[J]. 地理学报, 2023, 78(8):1849-1868.
- [17]刘希刚, 陈子悦. 新时代生命共同体理念的思想逻辑与实践启示[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023, 25(2):33-41.
- [18]于昊辰, 卞正富, 尹登玉. 土地退化平衡导向下国土空间生态保护修复的路径选择[J]. 中国土地科学, 2023, 37(3):1-10.
- [19]王凯, 陈明, 张丹妮. 国家城镇空间格局的优化:基于经济潜力和安全风险维度的新思考[J]. 国际城市规划, 2023, 38(1):1-9.
- [20]李开明, 刘勇, 李开顺, 等. 国土空间规划体系中农业空间规划框架的优化策略[J]. 规划师, 2023, 39(2):61-69.
- [21]李冰强, 张小康. 耕地保护补偿制度的定位反思与规范重构[J]. 中国土地科学, 2024, 38(03):10-17+70.
- [22]丁瑶. 经济一体化背景下国土空间规划区域协同实现路径[J]. 学术交流, 2021(6):34-44.
- [23]王新哲, 薛皓颖, 姚凯. 国土空间总体规划编制的重大问题:兼议省级国土空间规划编制[J]. 城市规划学刊, 2022(3):50-56.
- [24]陈璐, 周剑云, 李建军, 等. 从管制到规制:详细规划的法治化方式探究[J]. 城市规划, 2023, 47(4):4-14.
- [25]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, 36(11):16-20, 32.

- [26] 杨壮壮, 袁源, 王亚华, 等. 生态文明背景下的国土空间用途管制: 内涵认知与体系构建[J]. 中国土地科学, 2020, 34(11): 1-9.
- [27] 吴贤静. 国土空间开发保护的制度应对[J]. 学习与实践, 2019(2): 48-56.
- [28] 王威汐, 曹春. 面向国土空间规划的分层级空间管控逻辑思考[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 25-30, 44.

