引文格式：陶荣,肖昶,徐雯,等. 空间治理视角下国土空间规划与用途管制衔接制度研究[J]. 地理空间信息, 2024, 22(5): 14-18. doi:10. 3969/j. issn. 1672-4623.2024.05.002

空间治理视角下国土空间规划与用途管制衔接制度研究

陶　荣[1]，肖　昶[1*]，徐　雯[1]，邓惠芬[1]
（1. 湖北省空间规划研究院，湖北 武汉 430071）

摘　要：从国土空间治理视角阐述国土空间规划与用途管制衔接的内涵，明晰用途管制改革的出发点和着力点，并从规划编制、审批、实施、监督全生命周期管理各环节分析二者衔接存在的问题和解决的策略。从治理内容、时序、权限、效率等方面实现二者全面对接，能提高规划实施的针对性和实用性以及用途管制的效率和效用。衔接过程中应致力于从制度设计上化解存在的问题并避免出现误区，探索构建以共同发力的协调制度、全面衔接的传导制度、权责对等的事权制度、紧密关联的监督制度为重点的衔接制度体系，可实现国土空间规划与用途管制的无缝衔接。从国土空间治理需求出发，在空间体系、传导机制、事权层级、实施监督等方面充分衔接，通过出台相关政策法规、完善技术标准、建立联动机制，为二者衔接提供保障，有助于提升国土空间治理水平。

关键词：国土空间治理；国土空间规划体系；国土空间用途管制；衔接制度
中图分类号：TU981　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2024）05-0014-05

Research on the Connection System of Territorial Spatial Planning and Use Control from the Perspective of Spatial Governance

TAO Rong[1], XIAO Chang[1], XU Wen[1], DENG Huifen[1]
(1. Hubei Spatial Planning Research Institute, Wuhan 430071, China)

Abstract: Based on the perspective of territorial spatial governance, we elaborated on the connotation of connection between territorial spatial planning and use control, clarified the starting point and focus of use control reform, and analyzed the problems and solutions of connection between the two from various aspects of planning preparation, approval, implementation and supervision throughout the entire lifecycle management. We found that achieving comprehensive integration between the two in terms of governance content, governance timing, governance authority, governance efficiency could improve the pertinence and practicality of planning and implementation, and the efficiency and effectiveness of use control. In the connection process of them, efforts should be made to resolve existing problems and avoid misunderstandings from the perspective of institutional design. Exploring the construction of a coordinated system with joint efforts, a comprehensive transmission system, a system of equal rights and responsibilities, and a closely related supervision system can achieve seamless connection between territorial spatial planning and land use control. Starting from the needs of territorial spatial governance, it is necessary to fully connect the spatial system, transmission mechanism, authority hierarchy and implementation supervision. By introducing relevant policies and regulations, improving technical standards, and establishing linkage mechanisms, it provides guarantees for the connection between the two, which helps to improve the level of territorial spatial governance.

Key words: territorial spatial governance, territorial spatial planning system, territorial spatial use control, connection system

国土空间治理是国家治理体系的重要组成部分。完善空间治理，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，推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局[1]，以国土空间治理能力的现代化助推高质量发展，是推动国家战略有效实施，推进中国式现代化的必然要求。国土空间规划与用途管制分别是我国国土空间开发保护制度的基础和手段，国土空间规划能为用途管制的实施奠定基础[2]，二者衔接后构成了国土空间治理的基本体系。国土空间规划与用途管制应是有机的统一整体，国土空间规划是用途管制的基础依据，用途管制是国土空间规划实施的重要手段。加强国土空间规划与用途管制衔接制度研究，有助于增强国土空间开发保护制度效能，有助于提升国土空间治理能力现代化水平。

1　国土空间规划与用途管制衔接内涵理解

在生态文明建设指引下，“多规合一”改革深入推进，国家制定并发布相关文件，明确了国土空间规

收稿日期：2024-03-01。
第一作者简介：陶荣（1982—），硕士，高级工程师，从事国土空间规划、自然资源政策研究工作，E-mail：1357861891@qq.com。
通信作者：肖昶（1978—），硕士，正高级工程师，从事国土空间规划、自然资源政策研究工作，E-mail：23132638@qq.com。

划定位及其作用。与此同时，积极推进国土空间治理现代化，国土空间用途管制的内容、形式等得到了拓展。国土空间规划与用途管制的内涵都得到了丰富，并还将随着改革的深入推进而演进。许多空间管理政策已为社会所熟知，精细化的空间开发与管理阶段逐渐到来[3]。在二者衔接研究方面，对相关内涵的理解可能出现了一些新变化：①国土空间规划与用途管制作为国土空间治理的基础与手段，是两个重要的环节或阶段，但并不完全割裂，也不具有清晰边界，应体现两个重要组成部分的内涵；②国土空间用途管制作为国土空间治理的重要环节或部分，不仅是规划实施保障中的用途转用制度和空间准入制度，而应理解为对全域全要素的空间管制；③国土空间规划与用途管制衔接包含二者具有的耦合性以及相互反馈促进作用，对二者衔接制度的研究，也就包含两个制度本身及其相互关系促进制度的研究。

2　国土空间规划与用途管制衔接面临的问题

国土空间规划重事前指引，并提出事后监管的约束要求，是全域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领。其中详细规划更是对具体地块用途和开发建设强度等做出的实施性安排，为实施国土空间用途管制提供法定依据。用途管制重事中、事后管理，也应为在规划环节进行事前谋划提供管控规则。国土空间规划与用途管制互为因果，相辅相成，密不可分，但在实际管理过程中，仍面临诸多问题：

1）时序上协调不强，需要统筹推进。国土空间治理流程包括调查、权益、规划、管制、保护、利用、修复、执法等，从调查到执法整体流程清晰，但有些环节时序边界并不明显，存在衔接上的困难。其中，规划与管制互为前提，在规划编制、审批与实施过程中都需要有明确的管制规则；而管制又以规划为依据，在执行管制时需要有法定规划作为依据。在实际工作中，特别突出的矛盾体现在底线管控相关内容上，普遍存在“划管分离”的问题，在规划中划定各条控制线时需要有明确的管控规则，而管控规则又需要在明确控制线布局后提出才能有效实施。划定控制线与制定管控规则，需要同时研究推进。

2）内容上对接不全，需要完善制度。国土空间用途管制由土地用途管制扩展而来，包含耕地、城乡建设用地、林地、水域、湿地、自然保护地、海域、草原等类型[4]。其中，土地用途管制、城乡建设用地管理制度、林地用途管制较为成熟有效，而水域、湿地、自然保护地等生态空间用途管制还在探索试点。当前，国土空间用途管制实行单要素管理模式，忽略了要素之间的关联性，缺乏系统的多要素交叉管制措施[5]。国土空间规划是全域全要素的规划，相应地需要建立全域全要素的用途管制制度。国土空间规划对国土空间的用途类型、利用方式、使用强度、利用效率、生态环境影响等多个方面进行指导与约束，国土空间用途管制需突破现行仅注重用途、强度的局面，还需综合考虑利用方式、效率及其生态环境影响等方面内容。此外，国土空间规划包含主体功能区规划的相关内容，国土空间用途管制对于一定区域范围主导功能的管控制度尚缺失，需将主体功能区配套政策纳入用途管制制度建设重点内容。

3）权限上存在错位，需要理顺权责。规划的编审主体相对清晰明了。用途管制在用途转用审批方面，审批权限在法规政策层面、实际工作层面均对应规划审批权限，也在探索委托下放试点，增强地方自主权和积极性，有利于保障规划实施；但有些规划用途过细，在国土空间总体规划中规划用地类型为二级地类，限制了地方在详细规划阶段对具体用地类型的规划权限，导致“刚性较强、弹性不足”的问题较普遍。在规划许可管制上，根据实际发展需要，往往存在低于规划审批层级颁发许可的情况，尤其是在规划用地许可和规划工程许可上，不少城市存在“市审区批”和“区审区批”等下放审批权限的情况，甚至有些城市的功能区也具有规划许可审批权限，导致一个城市出现多个规划许可审批主体，或与规划审批权限对应设置，或与规划实施权限对应设置。国土空间用途管制权责尚未理顺，存在多种管制冲突，在统一行使用途管制时集中暴露[6]，影响了规划统一实施效果。

3　国土空间规划与用途管制衔接总体思路与制度设计

国土空间治理现代化，需要各项制度精简高效、衔接顺畅。加强国土空间规划与用途管制衔接，有利于形成有效的国土空间治理规则，并落实到国土空间保护、开发、利用、修复各个方面。在加强衔接过程中，要避免两个误区：①重规划编制、轻规划实施，忽视对规划实施保障中用途管制配套政策的研究；②重布局优化、轻治理实效，忽视对国土空间保护与开发活动影响效果的评估考核。要实现国土空间规划与用途管制的有效衔接、有机衔接，需要站在国土空间治理的视角，明确衔接总体思路，建立健全衔接制度，从而提升国土空间治理现代化水平。

国土空间规划与用途管制衔接的总体思路（图1）：针对时序、内容、权限上脱节的问题，明确二者共同的出发点，通过完善内容全面对接制度和权限管理制度推动统筹协调，并在此基础上建立健全基于国土空间基础信息平台的国土空间用途管制监测系统，实现无缝衔接。首先，以国土空间治理为逻辑起点，紧跟经济社会发展要求，同步梳理国土空间治理对国土空间规划和用途管制提出的共同需求点，并明确二者各自的发力点，统筹推进国土空间保护、开发、利用、修复的时空安排与管控规则。其次，对接国土空间规划内容，从空间用途、开发强度等利用要求、开发与保护方式、利用效率、生态环境影响等多个维度，建立以“转用审批+准入许可+效用考核”为核心的用途管制制度。再次，匹配规划审批权限，结合地方规划事权，建立健全“因地制宜、刚弹结合、收放有度”的用途管制权限管理机制。最后，基于国土空间信息平台，在构建国土空间规划“一张图”实施监督系统和国土空间规划用途管制监督系统的同时，加强两个系统在时序、内容、权限上的关联。

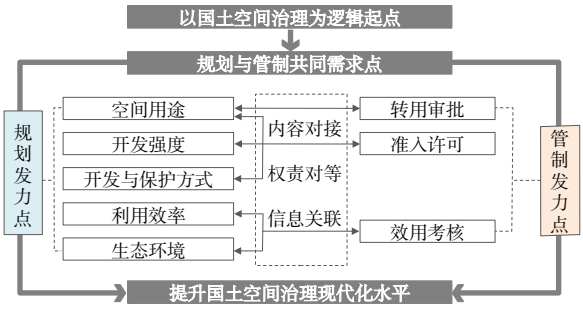


图1　国土空间规划与用途管制衔接总体思路

在总体思路下，提出国土空间规划与用途管制衔接的具体制度：

1）构建共同发力的“规划—管制”协调制度。回顾国土空间治理发展历程发现，国家发展模式由以自然资源大量消耗为支撑、以生态环境破坏为代价的高速度发展向资源永续利用、生态文明导向的高质量发展转变，国土空间治理范畴由城市空间向全域空间拓展，由单一要素逐步向山水林田湖草生命共同体拓展，对国土空间进行管理以及对相关资源进行配置，成为支撑高质量发展的重要工具。在全域全要素国土空间治理视角下，优化国土空间布局，实现自然资源高效配置，是国土空间规划与用途管制的共同目标。

以此为出发点，找出国土空间规划与用途管制各自的发力点（图2）。从宏观到微观，构建“功能—单元—地块”的分层管理模式[7]。在宏观尺度上，围绕主体功能定位，国土空间规划与用途管制衔接应体现共性，均应以发挥区域主导优势功能为导向；也需体现差异性，针对农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区，国土空间规划分别以农业空间、生态空间、城镇空间为主配置资源，用途管制则需制定相应的差异化管控资源供应计划，确保各主体功能区的主要空间形态符合规划配置要求，尤其是城镇建设用地应重点供应城市化地区，农产品主产区次之，重点生态功能区不应扩大现有城镇建设用地规模，形成满足区域功能优势、协调要求的保护开发格局。在中观尺度上，围绕各类空间单元，国土空间规划需划定以“三区三线”为核心的各类控制线，确定各类空间单元面积规模、主导功能等指引要求；用途管制需明确各空间单元功能保持要求、空间准入条件等管控政策，统筹开发与保护，形成科学适度有序的国土空间布局。在微观尺度上，围绕各类地块保护利用，国土空间规划需明确地块用地性质、开发强度、利用方式、利用效益等控制指标；用途管制需建立健全管控地块控制性指标变化的制度体系，高效有序开发利用资源，形成绿色低碳的国土空间开发利用方式。

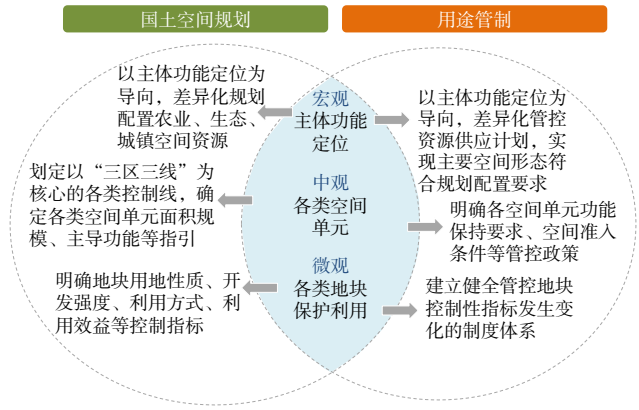


图2　国土空间规划与用途管制共同发力图

2）构建全面衔接的“规划—管制”传导制度。在国土空间治理的调查、登记、规划、管制、执法等各环节中，规划与管制互为因果，而规划实施管理与用途管制目标又殊途同归，最后落到用途管制保障规划实施上。因此，在规划实施阶段，需要强化规划内容向用途管制的传导实施。按照国土空间规划编制相关政策文件与技术规范要求，从国土空间规划定位与作用分析，规划内容包括指引与约束两大类，其中约束类内容与用途管制紧密相关，主要包括国土空间开发保护的空间布局、利用要求、利用方式、利用效率以及生态环境影响等。此外，还需要考虑国土空间规划编制、审批等实施前期以及上轮规划到期而本轮规划尚未获批的过渡期，这些期间规划内容的传导实施较弱，更应强化用途管制工作对规划内容的反馈，将用途管制方面的成熟规则纳入规划实施保障相关内容中。

对应“多规合一”改革下的规划内容，用途管制制度应由尚未整合成为体系的用途转用审批制度、空间准入许可制度，转型发展为以“转用审批+准入许可+效用考核”为核心的用途管制制度。在用途转用方面，在现有农用地转用审批、林地转用审批等制度的基础上，完善“建设用地、农用地、未利用地”大类空间用途转用制度，并建立3大类内部细分小类用途转用制度，其中非建设用地按“用途准入+指标控制”的分类方法满足居民生产、生活、生态需求，建设用地则以功能、政策和控制等级为导向进行分类（如一二三类居住、一二三类工业等）[8]。在空间准入方面，满足城乡发展差异需求，城镇开发边界内城镇发展区实行“详细规划+规划许可”的管理方式；城镇开发边界外按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”，并细化生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、矿产能源发展区等准入规则。在利用效用方面，充分利用节约集约示范省创建考核、节约集约模范县（市）创建评价、开发区节约集约利用评价等自然资源节约集约方面的评价结果以及资源环境承载能力监测结果，建立健全国土空间开发保护效用考核制度。在此基础上，向国土空间全方位管制拓展，根据地方实际，还可探索建立健全约束性指标计划管理、开发性地块批后监管等管制制度。国土空间用途管制制度体系见图3。

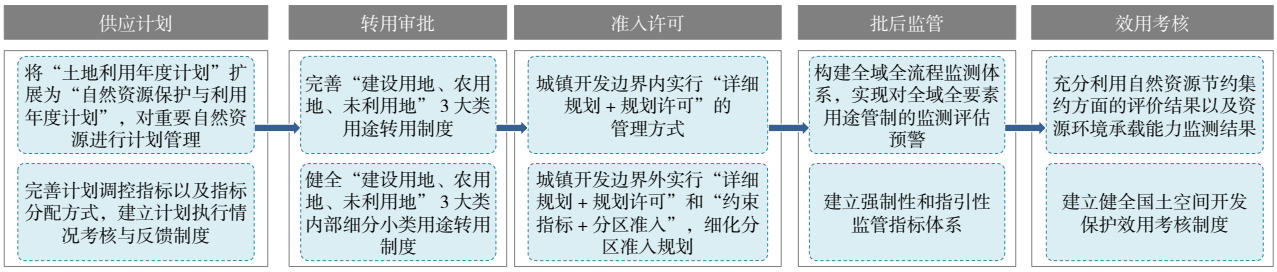


图3　国土空间用途管制制度体系图

3）构建权责对等的“规划—管制”事权制度。国土空间规划编审体系中，明确了“谁编制、谁实施、谁审批、谁监管”。国土空间用途管制作为国土空间治理的手段，以国土空间规划为依据，侧重于保障规划实施见效，用途管制事权应与规划实施管理事权相对应。实际工作中，普遍存在将规划审批管理事权作为用途管制事权的现象，而规划审批主体层级高于实施主体，监管内容更加侧重综合性、战略性、协调性，不等同于规划实施主体开展用途管制的全部内容。规划实施主体在落实审批主体监管内容的前提下，还要结合自身实际，丰富用途管制内容。

对此，需要区分用途管制事权与规划审批事权的差异，加强与规划实施管理事权的衔接，构建“因地制宜、刚弹结合、收放有度”的用途管制事权制度（图4）。首先，健全分级规划强制性内容制度，将规划强制性内容作为规划审批主体监管的重点内容，转变为规划实施主体开展用途管制、推进规划实施的核心内容。各级规划实施主体在落实上位规划强制性内容的基础上，可因地制宜增加本级规划强制性内容。国家层面突出战略引领、底线管控，省级层面突出格局管控、区域协调，市县层面突出空间布局、要素配置。其次，分类设置规划强制性内容，上位规划强制性内容全部作为刚性约束，保障规划蓝图纵向到底；本级规划实施主体增加的强制性内容可作为刚性或弹性约束，建立健全国土空间保护利用兼容性制度，兼顾规划实施的刚性与弹性。刚性内容应包括各类控制线、约束性指标等，弹性内容可由地方根据用途管制需要、突出地方工作特色增加相关内容。最后，加强规划实施管理事权与用途管制事权衔接，建立健全规划审批主体对规划实施主体开展用途管制时的技术审查把关制度、管制行为备案制度和抽查制度等，在增加地方规划实施弹性的同时，保持对弹性内容的监管

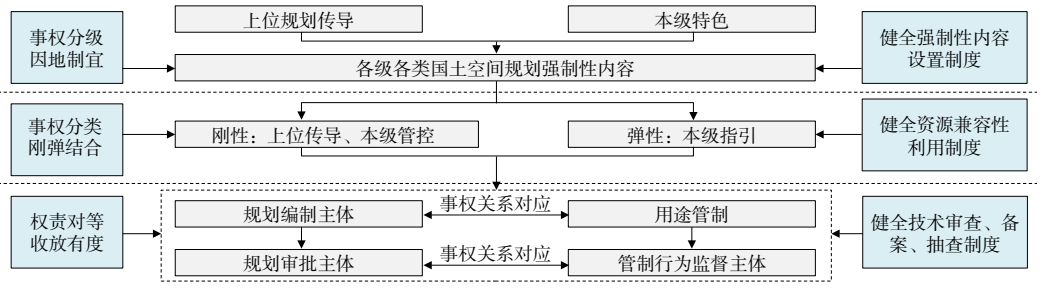


图4　国土空间规划与用途管制事权对应关系图

和纠错能力，涵盖规划编制、行政许可、建设实施、动态监测、生态阈值和环境预警等内容[9]，在纵向上变“管制到底”为“监管到底”，防止规划实施偏离预期。

4）构建紧密关联的“规划—管制”监督制度。在国土空间治理全生命周期管理中，国土空间规划实施管理、用途管制之后，都会进入监督阶段。现行国土空间基础信息平台建设将为国土空间规划编制和监督实施、国土空间用途管制等提供数据支撑和技术保障，着力提升国土空间治理能力信息化水平。其中，国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，支撑国土空间规划编制、审批、修改和实施监督全周期管理。在国土空间用途管制方面，出台了数据规范，为信息化奠定了基础。在此基础上，运用北斗CORS、卫星遥感、地理信息技术实现用地分类、空间基准、基础数据和信息平台的协调统一[10]，并增强国土空间基础信息平台应用端之间的关联功能，面向管理决策提供动态监测、图数一体、三维可视，为空间治理建设提供准确权威的时空数据[11]。

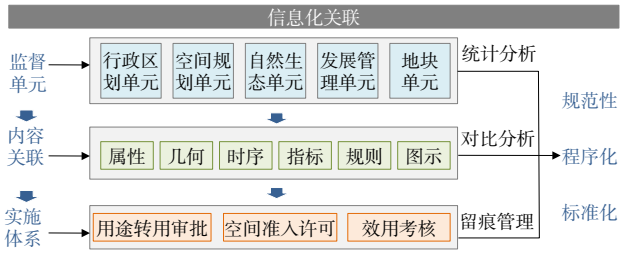


图5 国土空间规划与用途管制制度信息化关联图

在国土空间规划与用途管制关联方面（图5），构建“对象明确、内容关联、过程留痕”的信息化监督制度，有利于加强国土空间规划与用途管制衔接，并提高监督的整体效率。①建立国土空间规划与用途管制监督单元，以行政区划单元、空间规划单元、自然生态单元、发展管理单元、地块单元等进行统计分析，明确监督对象，将监督制度实体化，将二者衔接空间化。②建立国土空间规划数据信息与用途管制规则信息关联方式，理清国土空间规划管控内容相关的几何、数据、时序等属性信息与用途管制规则信息的对应关系，在时序、空间上进行扩展和融合，反映项目和地块在时间和空间上的关联演变[12]，并动态监测二者的变化情况，开展对比分析，及时为监督工作提供基础依据。③建立国土空间规划到用途管制行为的传导过程留痕管理制度，充分利用国土空间基础信息平台开展用途转用审批、空间准入许可、效用考核等行政行为，实现用途管制与规划许可的网络化对接[13]，并实行档案信息化管理制度，对用途管制行为进行全链条监督，提高用途管制的规范性、程序化和标准化。

4 加强国土空间规划与用途管制衔接对策建议

国土空间规划与用途管理衔接制度建设并非一朝一夕之事，再加上二者内涵的不断丰富，更需要长远谋划、久久为功。现阶段，仍处于国土空间治理体系形成期，在国土空间规划与用途管制衔接上，既要谋长远，在完善法规政策、技术标准上下功夫；又要顾眼前，加强工作联动，着力提高二者衔接的可行性与可操作性。

1）出台相关法规政策。在国家即将出台的国土空间开发保护法、国土空间规划法框架下，有立法权的地方制定相应的法规政策。在国土空间开发保护法体系中，吸纳现行土地管理法、森林法关于耕地保护、建设用地、林地管理的用途管制经验，明确全域全要素的用途管制体系，包括宏观政策引导、管制规则、实施办法等[14]。各级根据地方实际明确用途管制细则，同时完善相关配套政策，全面推行用途转用审批、空间准入许可、实施效用考核等制度。在国土空间规划法体系中，将用途管制规则作为规划编制重点内容，并将用途管制制度列为规划实施的有力保障措施。

2）完善技术标准体系。按照全域全要素国土空间治理要求，研制统一的技术标准体系，支撑统一国土空间规划实施与用途管制。以国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类为基础，建立健全耕地、城乡建设用地、林地、水域、湿地等各类要素统一规划与管制的技术标准体系，形成统一的自然资源分类与认定标准。以国土空间规划编审相关技术规范为依据，明确各级规划强制性内容设置标准要求，并完善规划强制性内容传导到用途转用、准入许可、效用考核的技术规范。同时，以“一书两证”为核心，完善上级对下级开展用途管制行为进行审查把关的技术标准。

3）建立联动管理机制。在规划编审阶段，规划编审者与用途管制者共同研究国土空间用途管制规则，尤其是在永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等控制线划定与优化过程中，同步研究管制规则，综合考虑功能和管控的双重要求[15]，实现“划管融合”。在规划实施阶段，规划编审者应参与以“一书两证”为核心的用途管制行为会审，做好规划解读与管制研究，对用途管制反馈的规划实施问题及时做出反应，修改调整规划，提高规划实施的可行性和实用性。规划监督是综合性业务，包含（下转第37页）