

基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考*

邓红蒂 袁弘 祁帆

提要 当前,针对我国耕地、林地、草地、建设用地等绝大部分空间形态,都出台了有关法律法规,形成了部门分治下相互联系又相互制衡的国土空间管制状态。此种状态在保障支撑国家工业化、城镇化高速发展的同时,也因管制制度自身的分散与割裂,产生了一系列空间冲突和治理矛盾,难以有效解决国土空间上无序发展、功能错配、效率低下、公地悲剧等问题。在借鉴国内外不同国土空间用途管制模式基础上,通过对自然生态空间用途管制试点工作的回顾及总结,结合国家空间治理改革的新要求,提出新时期的国土空间用途管制制度构建,要以山、水、林、田、湖、海等自然资源要素,重要的生态空间、农业空间、城镇空间等为对象,着重建设法律法规保障、国土空间规划、行政管理运行以及国土综合治理四大支撑体系。

关键词 自然生态空间;国土空间用途管制;土地用途管制;空间管制

Thoughts on Territorial Development Regulation Based on Natural Ecological Spaces

DENG Hongdi, YUAN Hong, QI Fan

Abstract: The Chinese government has issued a series of laws and regulations as well as established a series of spatial plans to control the use of cultivated land, forest and grassland, construction land and so on, forming an interconnected and balanced territorial regulation system. Such a system has guaranteed rapid industrialization and urbanization. However, the decentralization and fragmentation of the regulatory system has given rise to spatial conflicts and governance contradictions, such as disorderly development, mismatched functions, inefficiency, and tragedy of the commons. Based on lessons from Chinese and international spatial regulation models, a literature review on ecological space regulation, and an understanding of the process of national spatial control reform, the paper puts forward the idea of establishing the framework of territorial development regulation in China. The territorial development regulation in the new era should focus on natural resources such as mountains, water, forests, fields, lakes and seas, as well as important ecological space, agricultural space and urban space. It emphasizes the building of four supporting systems, namely legal and regulatory system, territorial space planning system, administrative operations system, and land consolidation and rehabilitation system.

Keywords: ecological space; territorial development regulation; land use control; spatial control

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202001003
文章编号 1000-3363(2020)01-0023-08

作者简介

邓红蒂,中国国土勘测规划院副总工程师,研究员, denghongdi@126.com

袁弘,中国国土勘测规划院博士后,副研究员

祁帆,中国国土勘测规划院规划所,高级工程师

“管制”一词源于英文的 regulation 或 regulatory constraint,在经济学、法学和管理学领域里受到广泛的研究,是指按照一定的规则、方法或模式进行的强制性管理。从19世纪末开始,“管制”这种依法授权的强制性管理手段开始应用于土地利用规划、城市规划和管理等空间治理领域,目的是加强开发建设监管与自然资源保护,维护公共利益、改善生态环境。现在谈及的“国土空间用途管制”是指近30年来我国空间治理领域“土地用途管制”、“空间管制”等一系列理论研究和实践经验的集合。

* 根据作者在第16届“中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理;国家自然科学基金专项,区域-要素统筹“新时代国土空间开发保护制度研究,子课题二:统一国土空间用途管制与建立空间规划体系研究”(项目编号:18VSJ041);自然资源部专项“建立并实施国土空间规划体系及用途管制制度,子项目:国土空间用途管制技术方法体系”(项目编号:GHGZ191220-01)

我国的“土地用途管制”和“土地用途管制制度”的产生是在1990年代经济快速发展的背景下，旨在为纠正土地利用市场失灵，避免土地利用中的“负外部性”问题而采取由政府行为（王万茂，1999；陈利根，2000）。1998年修订的《土地管理法》明确提出“国家实行土地用途管制制度”“使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地”；与此同时，发端于国外的“精明增长”理论和新城市主义运动的“空间管制”理念也受到城市规划领域的重视，1998年国家建设部在《关于加强省域城镇体系规划工作的通知》中首次提到了“空间管制”的概念（汪劲柏，赵民，2008）。在随后的空间规划及空间治理实践中，从耕地、林地、草地到建设用地的绝大部分空间形态，相关的主管部门都出台了有关法规、规划等，形成了部门分治下相互联系又相互制衡的国土空间管制状态。此种状态在保障支撑国家工业化、城镇化高速发展的同时，由于管制制度自身的分散、破碎与割裂，产生的空间冲突与治理矛盾日益凸显，难以解决在发展进程中国土空间上无序发展、功能错配、效率低下、公地悲剧等问题。按照《中央全面深化改革领导小组2016年工作要点》部署，原国土资源部会同发展改革委等9个部门印发实施《自然生态空间用途管制办法（试行）》，部署福建等9个省份开展试点工作，以自然生态空间为切入点，开展建立统一的用途管制制度的实践探索，笔者有幸参与了整个试点工作。本文通过对自然生态空间用途管制试点工作的梳理与总结，结合国家空间治理改革的新要求，提出了我国国土空间用途管制制度框架建设的初步设想。

1 现行国土空间用途管制制度存在的主要问题

1.1 现行部门分治的管制未能形成合力

长期以来，我国国土空间保护管理体制管制形成了纵向分级管理、横向部门管理相结合的方式。按资源分类，主要分散在国土、农业、水利、林业、环

保和城乡建设等部门，多头管理、职责不清、审批繁琐、效率低下等问题一直存在，法规界定不明、缺位与越位兼有、后期监管乏力等是其深层次的原因，难以形成国土空间用途管制的政策制度合力。

1.2 全域国土空间规划统筹管控缺失

在规划统筹上，生态、农业、城镇等重要空间分属环保、农林水、国土和住建部门，各类空间规划与专项规划都从管理事权角度出发，对同一或不同国土空间的开发与保护进行了统筹安排及管制设定。由于数据、分类、期限、目标、政策等方面的差异，导致了规划中国土开发保护的各类空间冲突、功能错配、监管真空。在不同空间的内部，针对单一要素或者单一类型区，情况则更加复杂，以致出现多个部门对同一区域做出互相矛盾的决策现象，统一权威的国土空间规划体系亟待建立。

1.3 用途管制未能真正覆盖全部国土空间

当前，我国已建立包括耕地、森林、草原、水域、海洋等自然资源以及建设用地的用途管制制度，并通过各类功能区划或空间规划，划定功能区、管制用途区，确定开发利用的限制条件，实行用途审批及变更许可制度，但因诸多管理范围的交叉重叠或遗漏缺失，其实未能真正实现国土空间的全部覆盖及有效管理。在土地用途管制制度中，对建设用地与农用地间转换管制较为严格，但针对具有生态属性的未利用地缺乏管制设计；在城乡规划体系中，相对建成区内而言，城市建成区之外的空间管制流于粗放；在自然资源中，对于耕地、生态公益林的管控要求明确，但对于低等级的耕、园、林、草、水及其周边空间地带管制不足、利用随意；许多自然保护地未经系统性规划、管理体制建设滞后，出现了空间分割，生态系统出现破碎化、孤岛化现象。

1.4 缺乏统一有效的用途管制行政运行体系

目前，较为有效的用途管制经验体

现为：基于“土地用途管制制度”的耕地及基本农田保护制度、基于“两证一书”的建设用地管制审批制度。以耕地基本农田保护制度为例，其由法律规定，包括前期调查及评价，中期规划与审批，后期整治复垦、督查执法、检查考核在内的全流程行政运行体制之内，因此，管制成效较为显著。其他各类用地发（空间）、各类保护区的用途管制不论在机构设置、运行体系等建设上都不够完善。由此，在优化部门职责、改革规划体系、实施全域管制的同时，建立统一的国土空间用途管制制度必须包含统一顺畅的行政运行体系支撑建设，着力解决当前管制分散、多头审批、过程繁琐、效率低下等问题。

2 国家空间治理改革历程的简要梳理

针对上述现实问题，党的十八大以来，国家加快了推进生态文明建设的顶层设计和制度体系构建，带来了国家空间治理上的深刻变革。2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“建立空间规划体系，划定生产生活生态开发管控边界，落实用途管制”。2014年，《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》（以下简称《通知》），提出在全国28个市县开展“多规合一”试点。2015年，《生态文明体制改革总体方案》指出：“健全国土空间用途管制制度，将用途管制扩大到所有自然生态空间，划定并严守生态红线，严禁任意改变用途，防止不合理开发建设活动对生态红线的破坏”。同年，《第十三个五年规划》明确：以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进多规合一。以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。2017年，在机构改革之前，原国土资源部会同发展改革委等9个部门印发实施《自然生态空间用途管制办法（试行）》，部署福建等9个省份开展试点工作，以自然生态空间为切入点探索建立统一的

用途管制制度。2018年,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》出台,组建自然资源部,改革空间规划体系“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”。

由上可以看出,国家推进空间治理和用途管制的初衷一脉相承的,有其内在逻辑的一致与统一;国土空间用途管制以构建空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,是优化国土空间开发保护格局,推进生态文明建设的治本之策、提升国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。如果说,国土空间规划是实施用途管制的重要依据,那么国土空间用途管制就是空间治理中国家意志的集中体现、政府效能提升的着力点。因此,建立健全统一高效的国土空间用途管制制度,要与国土空间规划体系、行政运行制度机制一并统筹谋划、做好顶层设计。

3 自然生态空间用途管制研究

3.1 国内外自然生态空间用途管制模式分析

自然资源是人类社会生存和经济发展的物质基础,不论从资源利用和管理还是从生态保护需求出发,各个国家都对其自然生态空间进行了不同程度的管制,实现国家对自然资源的所有权和控制权,减少资源开发利用过程中的负面影响,维护国家和区域的生态安全。但是,由于自然资源的多样性、生态过程的复杂性和自然生态空间的功能复合性

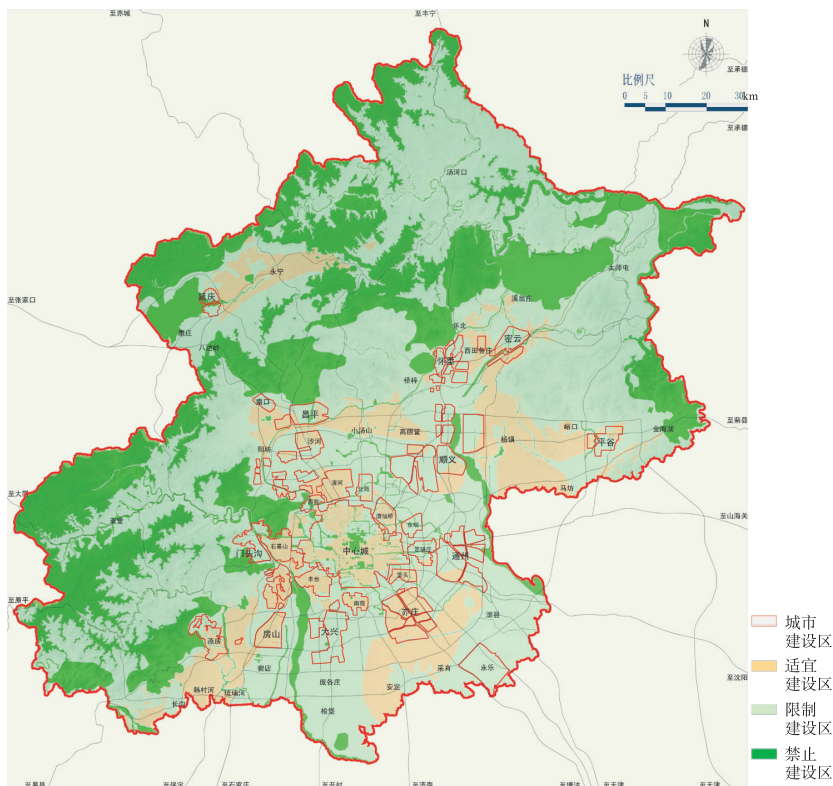


图2 北京禁限建区划分

Fig.2 Designation of development-prohibited and development-restricted areas in Beijing
资料来源:北京市人民政府,2005.

等因素,各个国家针对不同尺度、管理目标、资源类型,不同生态功能类别等采用了丰富的空间管制手段,制定了相应的空间管控政策(表1)。通过归纳和总结,分为六种模式,这几种模式在各类空间规划及其管制应用中,既相互关联,相互协作,又存有相对独立的运行机制和发展脉络。

3.1.1 区划模式

国土空间用途管制是一个跨尺度协作和传导的制度,国家和区域战略层面

的空间管控就成为不可或缺的部分。“区划模式”是不少国家进行国土空间管控经常采取的一种手段。从最初综合的地理区划到现在专门的生态功能区划、禁限建区划分等,都是针对自然资源开发和管理需求提出的。该模式依据区域主体功能或管控等级等因素进行规划,划定示意性边界,明确各区土地利用方向,虽有管制强度的要求,但主要管制手段更突出土地利用方向的引导。伴随我国人地矛盾越来越尖锐,在一些



图1 北美大陆I级生态区域

Fig.1 Class III ecological region of North America
资料来源: <http://www.epa.gov/wed/pages/ecoregions.htm>

表1 国内外自然生态空间用途管制对比

Tab.1 Comparison of land use control on ecological space at home in China and abroad

类型	国外自然生态空间管制	国内自然生态空间管制
国家和区域战略	各级生态功能区划	国家、省市级生态功能区划
	国家生态安全格局和生态网络	生态安全格局与生态保护红线
类型区保护	国家公园制度	国家森林公园、国家湿地公园等
	自然保护区、水源保护区等类型区管制	自然保护区、水源保护区等类型区管制
地类保护	农地保护制度	耕地和基本农田保护制度
	其他各类土地(林、草、水等)的管理	林业、水利等各部门对林地、草地、河流域的管理
规划管制	各类生态空间规划(绿隔、绿道……)	各类生态空间规划(绿隔、绿道……)
	zoning(区划)	城市控规

资料来源:作者整理.



图3 美国黄石公园

Fig.3 The Yellowstone National Park
资料来源: 地图来自黄石公园官网<https://www.yellowstonenationalpark.com/maps.htm>; 照片为笔者拍摄。



改造前



改造后

图4 荷兰生态网络

Fig.4 The Dutch ecological network
资料来源: G. Bennett, 等, 2006.

市域尺度的区划管理中, 也逐渐呈现出边界明确化、刚性化的需求趋势。

3.1.2 类型区管制模式

基于宏观区划管理, 对于需要特殊保护的区域, 依据保护目标通过科学评估, 进一步明确其管控边界, 对边界内土地利用进行用途和行为而设定严格而细致的准入制度、行为导则; 在自然生态空间用途管制中, “明确边界” + “管控土地利用行为”的模式普遍存在, 著名的有美国的国家公园制度, 管理者通过明确的边界管理和精细化的规则管理, 在严格保护荒野环境的同时, 也为大众提供了公园内的驾驶、徒步、露营等游憩空间以及符合要求的经营空间。该模式也是一种基本模式, 后文提到的地类管制、形态管制等模式都该模式的扩展和变形。

3.1.3 重要地类管制模式

因农用地能够为人类福祉提供多项生态系统服务, 许多国家专门制定相应的法律法规, 对耕地、林地、草地、湿地、水域等实行普遍性保护, 例如美国《野生与风景河流法》、德国《德国联邦森林法》等。在普遍性保护基础上, 很多国家还通过质量等级评价, 对重要的土地类型实施特殊的管制, 较为典型的为我国的基本农田管理模式, 主要管制手段包括刚性的边界管理、指标约束、土地利用行为管控和行政考核, 近年来又增加了质量等级(高标准农田)、集中连片度、污染防治、农田生态改善、配套设施建设等重要管控内容。

3.1.4 形态管制模式

随着生态规划理念和方法的不断发

展, 自然生态空间保护从传统的区片式保护模式逐渐过渡到更注重生态格局的保护, 即存在着特定的格局或者形态, 能够更高效的维护区域整体的生态系统平衡。生态廊道、生态网络、绿环、绿楔等这些从格局中被抽象出来的空间形态被广泛应用于当代的生态规划之中。如荷兰的Renkumse Poort工程(图4)旨在恢复三条连接森林覆盖的高地与荷兰中部莱茵河区域的生态廊道。该廊道的恢复对保护本土野猪、红鹿、小型哺乳、爬行及两栖等动物栖息地具有重要作用, 生态廊道恢复工程撤掉了两条机动车公路、一条铁路、一个工业区(G. Bennett, 等, 2006)。边界所形成的空间形态与生态过程和生态功能的发挥紧密相关; 指标约束中包含了诸如连通度、廊道宽度等用以衡量形态稳定性的指标。

3.1.5 缓冲区管制模式

该模式广泛应用于自然保护区、水源保护区等保护区管理之中, 缓冲区管制的目标是为了保护核心区, 一般首先划定需要保护的核心区, 同时在核心保护之外划定缓冲区。其特殊之处在于关注空间之间的相互影响, 因为其外围地区的土地利用变化会影响核心区的环境质量, 致使核心区达不到最佳保护效果。近些年来美国国家公园也在讨论界外管理, 认为生态过程不会因为边界而嘎然而止, 界内不可避免会受到影响(庄优波, 2009)。河流缓冲区是较为常见的缓冲区保护模式, 多项研究证明了河流向外扩展, 不同宽度内土地利用的状况对核心水域的功能有着显著的影

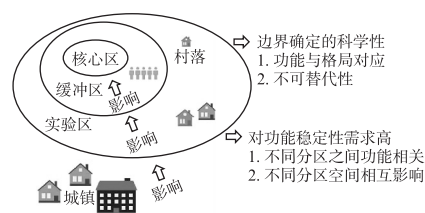


图5 缓冲区模式示意

Fig.5 Buffer mode in land use control
资料来源: 作者自绘。

响(图5)。

3.1.6 地块(片区、图斑、宗地)管制模式

源自德国和美国的分区制度, 国内城市规划针对建设用地的管制多为此种模式(控制性规划), 应用于小尺度的规划管制中, 地块规模较小, 用地性质相对均一与功能明确, 依据目标设定用途、面积、强度、位置、体量、形态、风貌、配套设施等一系列细化指标和要求。近些年, 我国生态型片区的控制性详细规划中, 也延用了建设用地的管控模式, 探索对城市周边生态用地的空间管制。

通过对国内外各种自然生态空间用途管制模式的分析, 可以得一些共性特征: ①空间格局的重要性, 保护目标是保护边界内土地生态功能的有效发挥, 需要维护关键的生态过程、稳定重要的空间格局, 因此, 边界的划定、指标的设置的根本指向是对格局完整性和连续性的维护; ②明晰的边界管理, 以功能或者质量等级为标准, 进行相关用地评价, 基于评价结果划定明确的管制边界, 执行土地利用管制的各类规则, 在实践中体现边界精准落地和刚性化、差

异化的需求的实现；③空间相互关系的关注，自然生态空间内部各类用地之间，自然生态空间与其他空间之间都存在着相互影响关系，管制的视角应从关注空间本身拓展到空间之间的相互关系动平衡及统筹；④管制规则的精细化 and 差异化，针对明确而细分的管制目标，制定相应的管制规则，包括管制指标的体系化、土地利用行为规则的具体化与差异化、准入清单的精细化等方面。

3.2 自然生态空间用途管制试点实践

按照中央“将用途管制扩大到所有自然生态空间”的改革要求，原国土资源部经国务院同意，于2017年3月印发实施《自然生态空间用途管制办法（试行）》，部署福建、江西、河南、海南、贵州、青海以及上海、浙江、甘肃等省开展试点工作。依照《自然生态空间用途管制办法（试行）》，试点的总体目标为：“科学划定自然生态空间范围，制定用途管制规则，建立符合地方实际、覆盖全部自然生态空间的用途管制制度，加强山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，确保自然生态空间规模不减少、生态功能不降低、生态服务保障能力逐渐提高”。同时，明确了生态优先、区域统筹、分级分类、协同共治的原则，以及以空间管理需求为导向的“划”“定”“管”紧密结合的技术实施路径。

3.2.1 开展资源环境承载能力和国土空间适宜性评价，优化空间与要素配置，划定自然生态空间

试点地区统一以土地利用变更调查数据为底数，充分采用吸纳各类调查评价成果，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，统筹协调生态保护、城镇开发和农业的不同需求，优化生态、城镇、农业、海洋等空间格局（简称“三生空间”），协调形成了互不交叉重叠的生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界等控制线（简称“重要控制线”），合理确定自然保护红线范围和自然生态空间（邹晓云，邓红蒂，等，2018）。

3.2.2 基于空间辨识与全域统筹，开展

协调空间矛盾冲突，确保空间边界合理化、可操作性。

一方面，科学的划定结果与试点实地的地理边界、行政边界、线性地物等进行精准校核，必要时进行实地勘察保证现实与准确；另一方面，基于三生空间、重要控制线不交叉不重叠的原则，协调各方、达成共识，结合地方发展和自然保护的现实需求，解决空间错配、重叠、缺失等矛盾冲突，确保重要边界划定符合实际，管理手段具有可操作性（图6）。

3.2.3 因地制宜，研究差异化的空间管制规则

鼓励试点遵循总体目标与工作原则，针对不同空间明确管制级别，制定差别化管制规则，实行分级分类管理。试点均按照试点工作要求，将自然生态空间分为生态保护红线和一般生态空间（祁帆，李宪文，等，2016），如生态保护红线可按禁止建设区严格管控，一般生态空间可按限制建设区管理；针对自然保护区、水源保护区、湿地公园、沙化土地封禁保护区等不同功能的保护区，分别制定不同的管制规则。再如，明确重要空间之间的相互转换规则，从严控制自然生态空间转为城镇空间、农业空间等；鼓励城镇空间、符合国家生态退耕条件的农业空间及其他空间转为生态空间。提出自然生态空间的准入条件、

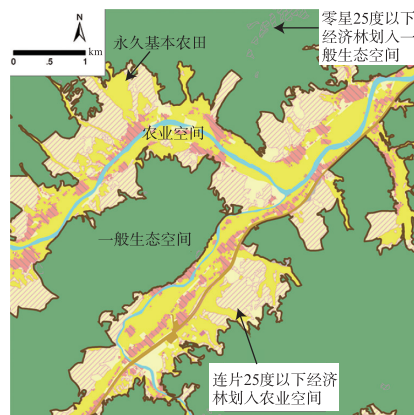


图6 浙江临安一般生态空间和农业空间的划分博弈

Fig.6 Tug-of-war between general ecological space and agricultural space in Lin'an, Zhejiang Province

资料来源：浙江大学，2019。

图注：浙江临安属丘陵山区，山核桃、雷竹是本区分布最为广泛的两种经济林，同时也是本区的两大农林重要产业。将生态保护红线之外、坡度25度以下、具有一定规模、利用强度较大的经济林划入农业空间

土地用途转用和山水林田湖生态整治修复要求。

3.2.4 注重利益调节，探索配套制度机制

用途管制是国家基于公共利益的需要，对国土空间（土地）的利用行为进行限制和管控，是公权对私权的干预。为平衡不同主体的利益，促进用途管制的有效实施，试点鼓励探索直接针对保护生态的私人产权人的直接补偿机制，例如福建省开展重点生态区位商品林赎买，将划入自然生态空间内禁止采伐的商品林，探索通过赎买、租赁、置换、改造提升、入股、合作经营等多种方式调整为生态公益林，有效破解生态保护与林农利益间的矛盾。同时，作为强制管控和利益补偿的重要手段，也允许试点地区采取土地征收方式，强化对自然生态空间的保护。

3.3 试点对全域国土用途管制的启示

围绕“健全国土空间用途管制制度，将用途管制扩大到所有自然生态空间”的要求，自然生态空间用途管制试点成果对国土空间用途管制制度建设提供了有价值的参考。

3.3.1 研究概念内涵，了解空间关系

开展自然生态空间及其他空间的概念内涵研究（见图7），并与现行法律法规释义、国家生态红线划定要求紧密结合。明确生态空间是指除农业空间和城

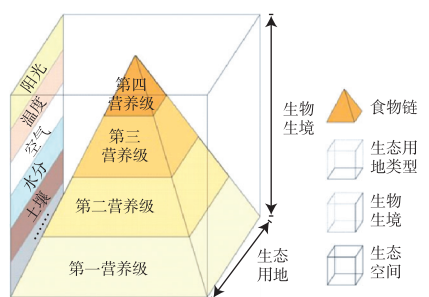


图7 自然生态空间内涵

Fig.7 Meaning of ecological space

资料来源：张杨，叶剑平，2018。

图注：生态空间=生态用地（林地、草地、水域等功能性生态用地）+生物链（生物及所处的食物链）+生物生境（光、温、水、空气等生境）。主要包括森林、草地、山岭、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等生态功能显著的国土空间。在这个复合、动态、竖向的生态空间中，发生着各类生态空间的胁迫、物种的繁衍生息、生境能量的流动与交互（张杨，叶剑平，2018）

镇空间外，为本地区及广域地区提供重要生态产品和生态服务，由不同功能的生态用地、完整的食物链和稳定的生物生境组成的国土空间（图7）。不否认城镇空间、农业空间中具有具有生态功能的土地。

3.3.2 夯实底图底数，解决空间冲突

统一的国土空间用途管制意味着管制的空间类型从单一到多样，管制的视角从局部到整体，从破碎到整体，从割裂到统一这个“合”过程至关重要（赵毓芳，祁帆，等，2019）。统一的底数、科学的评价、权益的博弈是管理的基础。试点都广泛比对和校核了来自各部门的调查评价数据，辨识差异冲突，以土地利用变更调查数据为基础，夯实工作底图底数；联合多部门共同实地调研、协商解决矛盾，确定“三生空间”的实体边界。

3.3.3 明确重要格局，兼顾功能混用

优先进行重要空间、重要控制线的划定，形成相对稳定的空间格局；其次规定不同空间的管制方向、相互关系，遵循主导功能制定分级分类的细化管制规则。不忽视自然生态空间与农业、城

镇之间的相互影响关系，在农业空间和城镇空间内，也有基于生态目标的管制需求；在各空间的缓冲地带，充分考虑土地利用的混用功能，提高各类资源要素的配置与利用效率（图8）。

3.3.4 尊重客观规律，探索管理模式

相比以往的生态保护管制，自然生态空间用途管制试点本着“自然生态空间不是无人区”，从“物种的视角”到更加关注“人的需求”。在考虑地理分异和自然规律基础上，管制规则制定遵

循地方生产规律和生活习俗，体现了人类活动和产业类型的差异化、精准化要求。江西新建试点根据鄱阳湖南矶湿地“涨水为湖、退水为洲”独特湿地生态特征，探索实施丰水期、枯水期等不同“时间+空间”差异化管控。遵循“埕秋湖”渔业习俗，开展“点鸟奖湖”和“协议管湖”等管控方式，推动形成“鱼鸟双赢”、人与自然和谐共处（图9）。

3.3.5 强化规划引导，服务用途管制

试点工作早于国土空间规划体系建

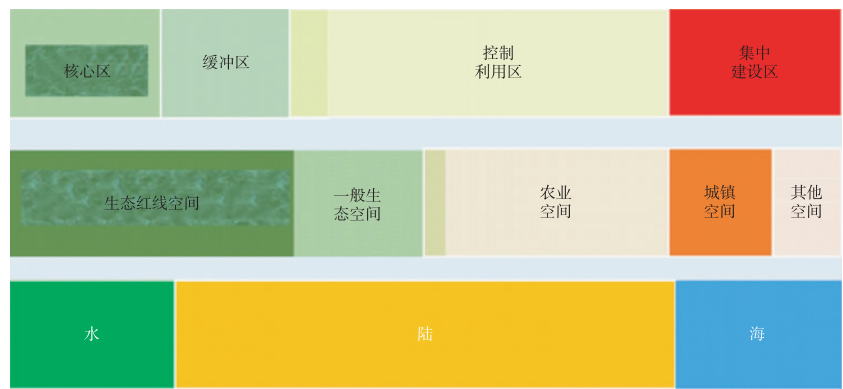


图8 水、陆、海资源与空间关系示意
Fig.8 The relationship between water, land and sea resources and space
资料来源：作者自绘。

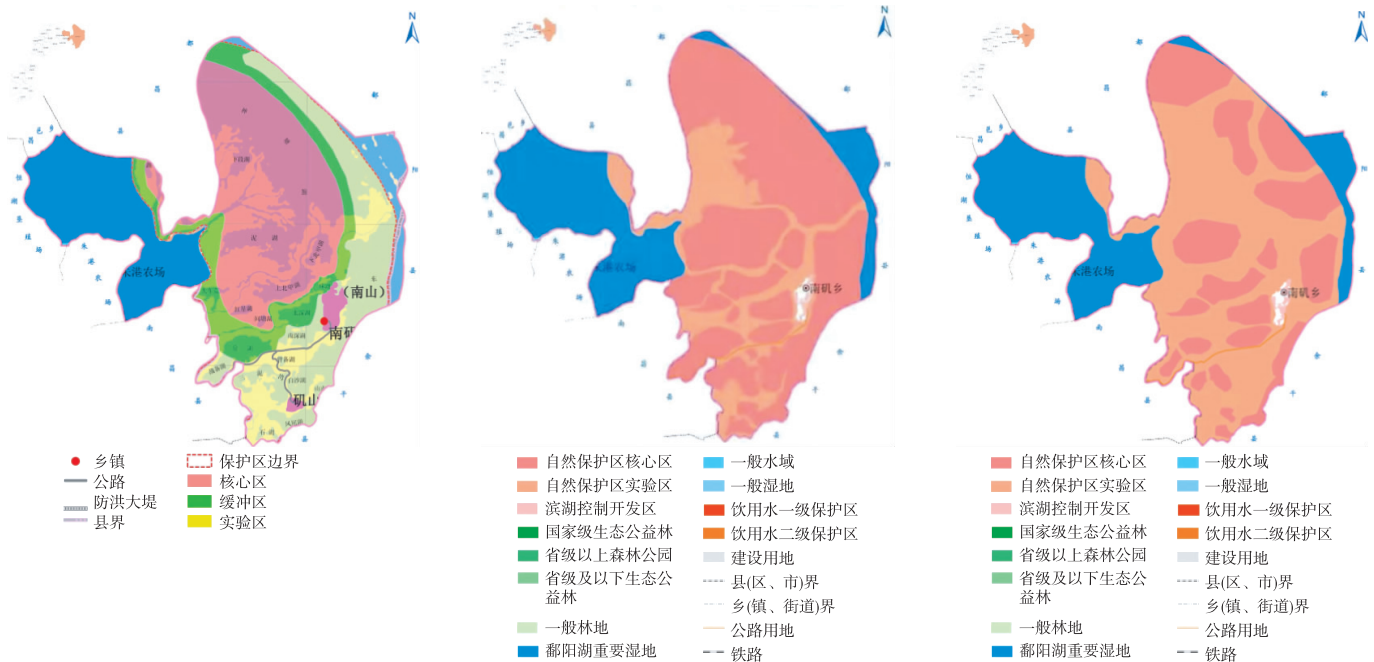


图9 江西省新建区鄱阳湖南矶湿地丰水期——枯水期空间布局变化
Fig.9 The boundary change of the Nanji wetland in the Poyang Lake between wet season and dry season, Jiangxi Province
资料来源：南昌市国土资源局勘测规划院，2018。

图注：丰水期正常管理，枯水期由湿地管理部门联合其它相关部门对核心区、缓冲区、实验区的空间范围根据水位变化、候鸟越冬情况以及生态价值进行重新调整、动态更新并向社会定期公告，对于生态价值较高的子湖泊及湿地斑边纳入核心区管控。

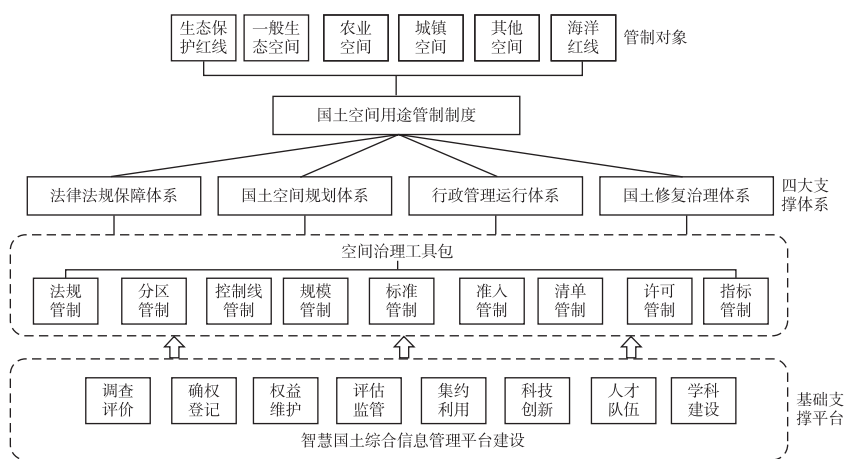


图10 国土空间用途管制制度框架

Fig10 Framework of territorial development regulation

资料来源：作者自绘。

设，但基本遵循了“以国土空间规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制”的相关要求^①。形成的自然生态空间划定和用途管制规则的成果，与土地利用总体规划、“多规合一”规划、城乡规划的目标、布局、政策有机衔接，强化了各级各类规划的引导与约束作用，并纳入“一张图”监管平台或规划信息管理系统，为用途管制实施提供了规划保障。

3.3.6 立足“全流程”管理，链接行政体系建设

浙江临安等试点结合“最多跑一次”改革，推动用途管制“多审合一”“多证合一”，借鉴国内外土地用途管制成熟经验，整合法律法规、梳理产业目录清单，以规划计划和准入许可为核心抓手，整合用地预审、农用地转用、城乡规划“一书两证”、林地占用、水域占用等审核审批制度，重构自然生态空间的审批流程，衔接贯穿用途管制的上下游业务环节，设计行政运行体系框架与建设方向。

4 有关国土空间用途管制制度建设框架的初步思考

基于上述研究与实践结果，我们以为新时期“国土空间用途管制”是提升国家治理体系和治理能力现代化能力水平的一种重大公共政策，其涉及社会、

经济、生态、法律等众多研究领域。可将其定义为“为实现国土空间的科学开发、合理利用、持续保护与优化配置，通过法规政策及空间规划的强制力，所实施的一系列制度及其运行机制的总和”，体现出全域管制、统一管制、约束性管制、全流程管制和差异化管制的基本特征（邓红蒂，2019）。

全域管制。在生态文明建设背景下，要将土地用途管制制度扩大到所有国土空间，从格局上从耕地保护走向山水田林湖草海综合整治，对农用地转用管理走向对各类国土空间、各类建设边界的管控，不断提升空间治理能力水平。

统一管制。立足“统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”，改变以往自然资源和规划管理各自为政、部门分治状况，解决自然资源所有者不到位、所有权利旁落、权责不匹配、事权错配、缺乏协同而导致的资源浪费、开发失序、生态环境恶化等问题。

约束性管制。强化空间规划引领约束作用；落实国家意图、底线管控、空间政策等任务，严格划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界、海洋生态保护红线等重要控制线，制定管制规则、准入要求及许可规定，实施国土空间用途管制政策并强化监管。

全流程管制。以国土空间规划为依

据，以自然资源监管为手段，从源头开发保护、到系统综合修复、到工程建设落地，实现全流程的管理；以空间规划审批、管制制度整合建构为契机，推进多规合一、多审合一、多证合一，减少行政审批事项，提高行政效能。

差异化管制。从实际出发，基于权责对等、因地制宜、分级分类的原则，根据不同管制需求，制定具有针对性、可操作的管制策略；用好法规管制、分区管制、规模管制、标准管制、定额管制、准入管制、许可管制、考核管制等空间治理的集成工具包，鼓励探索创新“刚性”与“弹性”相结合的管制模式。

未来的国土空间用途管制制度构建，要以山、水、林、田、湖、海等自然资源要素，重要的生态空间、农业空间、城镇空间等为对象，着重建设法律法规保障、国土空间规划、行政管理运行以及国土综合治理四大支撑体系；以智慧国土综合信息平台为基底，融合建设包括调查评价、确权登记、权益维护、评估监管、节约集约、科技创新、人才队伍建设、学科发展的基础支撑平台（图10）。

其中，就法律法规保障体系建设而言，未来的国土空间用途管制制度必须有法可依。虽然我国在耕地、林地、草地、海洋、建设用地等单一资源要素方面，各部门已颁布了相关法律法规及部门规章，有了良好的用途管制法规基础，但在自然资源整体性、全域性管护上还有一定缺失，不足以支撑国土空间用途管制制度建设。通过该体系建设着重解决当前法律法规统一性、系统性、协同性差，精细化、差异化管制政策严重不足，改变现行用途管制和现行法律法规不协调的状况。就国土空间规划体系建设而言，要以规划为依据，对所有国土空间分区分类实施用途管制，确保各类保护、利用、开发、建设、整治国土空间活动有序有效实施。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；在城镇开发边界外的建设，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”的管制方式。就行政管理运

行体系建设而言,指在依据国土空间规划确定的空间用途及其开发利用的限制条件,通过国土空间开发利用许可,用途变更,审批及监管,监督管理等环节,对所有国土空间用途进行监管(林坚,等,2018)。体系建设中要紧扣将单要素源头管理提升为全域全要素全流程管理,关注规划管控机制、纠错机制、监管机制建设的统筹推进,形成制度-政策-监管闭合环路,推进“多审核一”“多证合一”,重塑审批制度,不断提高国土空间用途管制的行政保障服务能力。就国土综合治理体系建设而言,要围绕“山水林田湖草海”系统治理的目标,落实生态建设、粮食安全、区域协调、乡村振兴、海洋发展等重大战略,结合生态屏障建立、美丽乡村建设、废弃工矿复垦、魅力地区打造、全域生态旅游等政策,开展国土空间的统筹保护和系统修复,实施重要生态系统保护和修复工程,提升生态系统质量和稳定性。

5 结论与展望

自然生态空间用途管制试点的实践证明,以空间管理需求为导向的“划”“定”“管”紧密结合的工作方法、技术路径具有现实性、可行性,经过两年多的探索,试点的部分总结性成果已被纳入国家《在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》及拟发布的《生态保护红线管理办法》,这是从自然生态空间扩展到全域国土空间的重要步骤,有关国土空间用途管制研究需在以下方面进一步深化:例如,国土空间用途管制的理论框架构建;“三生空间”等各类空间用途管制技术的深化探索和集成;中央与地方行政运行机制建设研

究与实践;用途管制、空间规划、生态修复等相互关系研究,等等。

感谢自然资源部相关司局、全部试点单位及相关技术团队对本文的支持指导。

注释

- ① 《生态文明体制改革总体方案》;《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(中发[2019]18号)》。

参考文献 (References)

[1] BENNETT G, MULONGOY K J. Review of experience with ecological networks, corridors and buffer zones[J]. CBD Technical Series, 2006 (23): 1-97.

[2] 北京市人民政府.北京市城市总体规划2004年—2020年[R].2005.(People's Government of Beijing Municipality. The master planning of Beijing, 2004-2020[R]. 2005.)

[3] 陈利根.土地用途管制制度研究[D].南京农业大学博士学位论文,2000.(CHEN Ligen. Study on land use control system[D]. Nanjing: The Dissertation for Doctor Degree of Nanjing Agricultural University, 2000.)

[4] 邓红蒂.国土空间规划与国土空间用途管制[J]/本刊编辑部.国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈.城市规划学刊,2019(5):2-3.(DENG Hongdi. Spatial planning and territorial spatial regulation[J]/The Editorial Department. Symposium on plan making in the context of reforming the national territory spatial planning system. Urban Planning Forum, 2019(5): 2-3.)

[5] 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.(LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018(5): 9-17.)

[6] 南昌市国土资源勘测规划院.南昌市新建

区自然生态空间用途管制试点成果[R]. 2018.(Nanchang Land Surveying and Planning Institute. Natural ecological space land use control in Xinjian district, Nanchang[R]. 2018.)

[7] 祁帆,李宪文,刘康.自然生态空间用途管制制度研究[J].中国土地,2016(12):21-23.(QI Fan, LI Xianwen, LIU Kang. Study on the regulation system of natural ecological space land use control[J]. China Land, 2016(12): 21-23.)

[8] 汪劲柏,赵民.论建构统一的国土及城乡空间管理框架——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析[J].城市规划,2008(12):44-52.(WANG Jinbai, ZHAO Min. Towards unified territory and urban-rural spatial administration framework[J]. City Planning Review, 2008(12): 44-52.)

[9] 王万茂.土地用途管制的实施及其效益的理性分析[J].中国土地科学,1999(3):9-12.(WANG Wanmao. Implementation of land use control and rational analysis of its benefit[J]. China Land Science, 1999, 13(3): 9-12.)

[10] 张杨,叶剑平.新安县自然生态空间用途管制试点技术方案[R].北京:中国人民大学,2018.(ZHANG Yang, YE Jianping. Technical proposal of natural ecological space use control in Xin'an county[R]. Beijing: Renmin University of China, 2018.)

[11] 赵毓芳,祁帆,邓红蒂.生态空间用途管制的八大特征变化[J].中国土地,2019(5):14-17.(ZHAO Yufang, QI Fan, DENG Hongdi. Eight changes in the land use control of ecological space[J]. China Land, 2019(5): 14-17.)

[12] 浙江大学.杭州市临安区自然生态空间用途管制成果[R].2019.(Zhejiang University. Natural ecological space land use control in Linan district, Hangzhou[R]. 2019.)

[13] 庄优波.美国国家公园界外管理研究及借鉴[C].中国风景园林学会年会议论文集,2009.(ZHUANG Youbo. Research and reference on management beyond park boundaries of the U. S. national parks[C]. Chinese Society of Landscape Architecture Annual Conference Proceedings, 2009.)

[14] 邹晓云,邓红蒂,宋子秋.自然生态空间的边界划定方法[J].中国土地,2018(4):9-11.(ZOU Xiaoyun, DENG Hongdi, SONG Ziqiu. The boundary demarcation method of natural ecological space[J]. China Land, 2018(4): 9-11.)

修回:2020-01