

# 国土空间规划用地分类标准体系建构探讨\*

## ——分区分类结构与应用逻辑

程遥 赵民

**提要** 在建立国土空间规划体系并监督实施的背景下,首先回顾和分析我国用地分类标准的发展历程及基本特征;然后结合已经发布的《市级国土空间总体规划编制指南》和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的有关要求,提出国土空间规划体系下的空间用途分区分类标准体系建构思路;最后阐释空间用途分区分类标准体系的应用逻辑,涉及分区分类的定义方式、对应关系及传导机制等实务问题。文章指出,在国土空间规划体系下,用途分区主要用于空间规划意图的表达,而用地用海分类则更多运用于规模结构和用途管控等与规划管理相关联的环节,分区与分类的适度松绑使得规划分区有条件被赋予更大的灵活性和开放性,在一定程度上克服了过去树型分类体系的局限性,能够更好地匹配国土空间规划编制体系的层级需求。

**关键词** 国土空间规划体系;用地分类;分区分类结构;应用逻辑

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202104008  
文章编号 1000-3363(2021)04-0051-07

### 作者简介

程遥,同济大学建筑与城市规划学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,副教授,  
chengyao@tongji.edu.cn  
赵民,同济大学建筑与城市规划学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,教授,博导,通讯作者,  
zhaomin@tongji.edu.cn

On the Land-use Classification System in the Context of Territorial Spatial Planning: Classification Structure and Application Rationale

CHENG Yao, ZHAO Min

**Abstract:** In the context of establishing the territorial spatial planning system, the paper first reviews and analyzes the development history and basic characteristics of the Chinese land-use classification standards. With reference to "Municipal Territorial Spatial Comprehensive Planning Guidance" and "Land and Marine Use for National Spatial Survey, Planning, Land Use Control", the paper proposes several ideas in land-use policy making and land-use classification within the territorial spatial planning system. At the end, the application rationale of the standard system of land-use zones and classification is introduced. It is suggested that in the context of territorial spatial planning system, land-use zone is mainly applied to convey the intention of spatial policies, while the land and marine use classification is purposed for planning administration, such as land quota management and use control. Meanwhile, loosening of the link between land use classification and land use zones gives the later greater flexibility and openness, to a certain extent, in order to overcome the shortcomings of the tree-type classification system in the former. It is suggested that the new land use zone and classification system can better match the hierarchies of the territorial spatial planning system.

**Keywords:** territorial spatial planning system; land use classification; structure of land use zone and classification; application logic

土地是人类一切生产、生活行为的载体,是稀缺和不可再生的资源。根据土地的自然特征和经济社会发展需求而对用地进行分类和管控,是空间规划的一项基础性工作。从计划经济转向市场经济以来,我国的土地用途管制体系逐步建立和完善;用地分类成为了空间性规划和用途管制的最基本工具——通过将城乡土地划分为若干类型,并制定每一类型用地的使用规则,进而实施对国土空间资源的管控和对城乡规划建设的管理。

但是过去由于政出多门和多头管理,城市与乡村、建设与非建设、陆地与海洋的用途分类和衔接存在诸多矛盾。自十八大以来,在《生态文明建设总体方案》的指引下,围绕建立“多规合一”的统一国土空间规划体系开展了诸多试验,取得了一定成效,但难以标本兼治,其背后是体制矛盾。中央最后决定从体制改革入手来解决“规

\*本文受到国家自然科学基金面上项目“多源数据支持下的低效城乡建设用地识别和规划策略研究(项目编号:52078348)”资助

划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题”。2018年3月召开的第十三届全国人大第一次会议批准了国务院机构改革方案,成立了自然资源部,并整合了原国土资源部、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国家海洋局等部门在空间规划编制和管理方面的职能。2019年5月,《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《若干意见》),提出了“分级分类建立国土空间规划”和“健全用途管制制度”的要求。2020年8月自然资源部发布《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《市级指南》),同年11月发布了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》(以下简称《用地用海分类》)。这两份指南都对空间用途分区分类作了相关规定,但都还没有形成标准,需要通过实践和理论研究而不断完善。

在此背景下,本文探讨建构契合新规划体制的用地分类标准体系,旨在明晰问题和提出对策思路,进而有助于提升我国国土空间规划编制与管理行为的规范性、合理性和有效性。

## 1 我国用地分类标准的发展历程与基本特征

### 1.1 用地分类体系的发展历程

我国的城乡用地分类体系产生于市场经济体制改革和土地市场机制建立之际。1984年国务院颁布了《城市规划条例》,在创设城市总体规划和详细规划编制的同时,确立了城市规划区内的“城市土地使用的规划管理”制度。1989年全国人大常委会通过了《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》),这项立法具有开创性意义,首次以国家法律形式确立了城市规划编制和实施体系,尤其是创设了规划许可管理的“一书两证”制度。与规划立法相衔接,1991年国务院规划主管部门颁布了《城市用地分类与建设用地标准(GBJ137-90)》。这个标准顺应了当时城市规划编制、建设和管理工作的需要,发挥了重要作用;但这个标准也存在着明显的局限性,如只针对城市建设用地、

而非城乡全覆盖,并且在用途分类设计中缺乏对政策性分区与功能性分类的理解和安排。

为了加强对城乡全域的土地资源管控,全国人大常委会于1998年修订了《中华人民共和国土地管理法》。新的立法确立了“土地利用总体规划”和城乡全覆盖的土地用途管制制度。2002年《土地利用现状分类(试行版)》出台。自此,我国有了两个土地用途的分类体系。由于两个分类体系侧重各有不同,存在衔接和对特定地类界定不同的矛盾,并在客观上导致了“城规”与“土规”的不断“打架”。

进入21世纪以来,中央进一步倡导“城乡统筹”“区域协调发展”“生态文明”等发展理念。2006年出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了制定“主体功能区规划”的任务;旨在将国土划分为不同的主体功能区域,按照区域的主体功能定位来规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构。“主体功能区”其本身与一定的分区标准相联系。

同一时期,为了落实“城乡统筹”,全国人大对《城乡规划法》作了大幅修改,2007年颁布了《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)。对应新的立法,2011年住建部修订了《城市用地分类与建设用地标准(GB50137-2011)》。修订后的标准创设了“城乡用地分类”体系框架,其中设置了“建设用地”和“非建设用地”2个大类,下面再分为9个中类、14个小类。然后再将其中的“城市建设用地”这个“小类”演绎为“8大类、35中类、42小类”。这个标准有所创新,但难以根本解决“城规”与“土规”的体制性矛盾;就城乡规划本身而言,聚焦于建设用地的理念和方法也并没有本质变化(赵民,2019)。

### 1.2 用地分类体系的基本特征

#### 1.2.1 树型封闭的体系特征

在市、县和乡镇层面,原有城乡规划和土地利用规划普遍采用的是城市用地分类与土地分类两套分类标准。从其结构特征来看,均是“树型体系”下的逐级细分,呈现出子集与母集的闭合传

导关系(图1)。即下级都是其上一级分类的细分,在细分演绎中不能跨出本类别的功能内涵,上级分类与下级分类是包含与被包含关系。而在同一层次,不同用地类别之间为并列关系,一个大类可包含若干并列的中类、一个中类可包含着若干并列的小类。

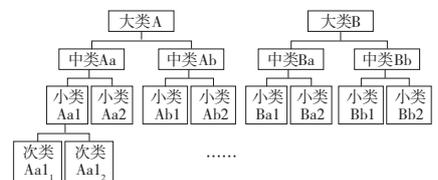


图1 树型分类体系示意图

Fig.1 Diagram of land use classification with tree structure

资料来源:作者自绘。

在实际应用中,树型分类体系虽然具有相当高的规范性和稳定性,但其局限性也很大。为了确保该体系的逻辑合理性和结构完整性,在不同分类层次传导时均遵循闭合原则——例如,若在总体规划图中确定为居住用地大类,则在下位规划中应选用居住用地的中类或小类,而不能导入居住用地以外的中类或小类。但这并不符合实际需求,随着规划编制的深化,不同用地功能的组合及用途分类交集不可避免。在实际工作中,只能以各种“变通”来应对(程遥,等,2012)。

#### 1.2.2 单一分类体系贯穿空间规划各个层次

无论是“城市用地分类”还是“土地分类”,都被运用于从城市到村庄的各个层面的规划编制和管理。以住建部门的“城市建设用地分类标准”为例,不仅用于直辖市、地级市、县级市(县城)、乡镇的总体规划编制和管理,也运用在控制性详细规划和城市设计等中微观尺度的规划编制和实施。在使用过程中,可根据规划编制需要选择大类、中类、小类等层次;同时,不仅要绘制“用地规划图”,还要“图数对应”,即用规划图与用地平衡表的空间与数据相吻合。

但从实践效果来看,由于原有的分类具有上文所述的封闭结构,在规划的上下传导过程中必定会导致下位规划用地分类突破上位的状况(程遥,等,2012),在各层级总规的上下级“依

据——指导”，以及“总规——详规”的深化细化过程中，用地分类组合跨域大类和中类限定的情形比比皆是。

### 1.2.3 单一分类体系应用于规划管理和规划编制

虽然城乡规划的用地分类与土地利用规划的用地分类在形式上都基于“功能定义”，即根据用地的不同利用方式、用途、覆盖特征等，将土地划分为居住、工业、商业、公共设施等类别，以反映土地利用的基本现状和规划安排。但从实际的应用逻辑看，这些用途分类又往往是“身兼多职”。从其应用领域和应用逻辑看，可大致分为规划管理和规划编制两类。

#### (1) 规划管理

作为规划编制与管理的基础性技术工具之一，用地分类运用在规划用途管控和建设用地规划管理的方方面面。例如，土地分类规定，该分类运用于土地“审批、供应、整治、执法、评价、统计、登记及信息化管理等工作”（《土地利用现状分类（GB/T 21010-2017）》）。

功能限定是土地用途管理的基础，是土地管理、出让和“是实施不动产权登记、自然资源确权登记并落实权利、责任主体的基础”（林坚，等，2018）。功能限定往往要求分类遵循全覆盖、唯一性、不重叠的原则。例如，一旦某一块地被规划为工业用地，则该地块应且仅应发展工业活动，而排斥其它例如居住、商业等功能在同一空间的发展<sup>①</sup>。

#### (2) 规划编制

除了用于统计和限定土地的使用功能，用地分类被广泛地运用于各类空间性规划的编制中。如用于表达空间发展政策——即针对特定政策目标来划分空间的功能类型，以实现特定的空间政策引导；以往的主体功能区即是一种典型的政策引导型分类——通过综合考虑行政区划、自然条件、经济社会发展水平和趋势等各种因素，将国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域等政策区域，以确立差异化的国土空间开发目标，并为空间开发管制、设施建设、人口布局、经济发展、财政投入等提供依据。在更多的情况下，用地分类被用于法定的城乡规划和土地利用规划的编制中，以表

达空间发展——保护的总体意图和详细安排。在城市总体规划编制成果中的“土地使用规划”就是典型的以功能用途分类来表达空间规划意图的做法。

### 1.3 小结

由于政出多门和缺乏顶层设计，我国过去没有一个全域全覆盖的国土空间用途“分区分类”标准体系。较为常见的“分区”如“主体功能区”和“海洋功能区”“分类”如“土地分类”“城市用地分类”等，分别出自发改、海洋、国土、住建等部门主导的空间性规划中。这些分区或分类存在交叠关系，但并不相互衔接，在底图标准、分区分类、规划年限等方面也各搞一套。

在建立“多规合一”的统一国土空间规划体系情形下，建构统一的空间用途分区分类标准体系可谓势在必行。

## 2 空间用途分区分类标准体系的建构思路

在回顾和分析我国用地分类发展历程及特征的基础上，下文主要针对市县、乡镇国土空间规划（陆域部分）的空间用途分区分类标准体系的建构展开阐述。地、县和乡镇三个层次是空间用途管制的主要范畴，且各层次之间存在较强的传导关系。

### 2.1 空间用途分区分类标准与国土空间规划体系的匹配原则

新的国土空间规划体系可划分为编制体系和运作体系（潘海霞，赵民，2019），两个体系的作用不同，但相互匹配（图2）。解读《若干意见》，规划编制的类型和层次大致可划为五级三类，是一个从国家到市县、再到乡镇，自上而下传导、自下而上互动的编制体系；不同层级和类型的规划都具有其特定的功能目标和作用机理，并且层级间、类型间具有传导性。其中，“全国国土空间规划侧重战略性”“省级国土空间规划是对全国国土空间规划的落实，指导市县国土空间规划编制，侧重协调性”“市县和乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对本行政区域开发保护作出的具体安排，侧重

实施性”。而运作体系大致由编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系所组成。

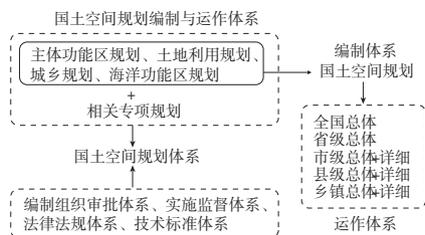


图2 国土空间规划体系结构

Fig.2 Basic structure of territory planning system of China

资料来源：潘海霞，等，2020。

国土空间规划的多层次和多体系需要有与之相匹配的空间用途分区分类标准体系。空间用途分区分类标准体系在编制体系和运作体系中具有基础性作用，需满足不同层级和类型的应用需求，体现不同应用逻辑，过去单一分类标准模式显然难以适应新规划体系的诉求。关于建构新时期的分区分类体系，许多专家学者曾发文讨论（陈群弟，2019；黄征学，等，2019；毕云龙，等，2019；林坚，等，2019），一些研究也结合地方实践对新的分区分类体系进行实证（徐毅松，等，2020；张硕，等，2020；耿慧志，等，2020），提出了很多有价值的见解。本文在研读《市级指南》和《用地用海分类》等文件的基础上，参考国内外有关文献，以市、县和乡镇三个层次国土空间规划中的分区分类需求为重点，探讨其标准体系的建构问题。

### 2.2 空间用途分区与分类需对应于国土空间规划的不同内涵

针对国土空间规划体系中的不同规划编制的目的，《市级指南》和《用地用海分类》，分别提出了以“分区”和“分类”为核心的用途管制工具，可以理解为在市级层面的编制与实施中需要应用分区和分类这两类标准。根据《市级指南》，市级国土空间规划编制内容之一是“按照主体功能定位和空间治理要求，优化城市功能布局 and 空间结构，划分规划分区”，规划分区划定应“以主体功能定位为基础，体现规划意图，配套管控要求”。据此，在市级国土空间总体规划的市域规划中，不再采用原先的城规和土规的用地分类标准，而是用“分区”（一

级分区和二级分区)来表达主体功能分区和空间规划分区,并体现规划的功能布局与空间结构意图。

相比于偏重功能定义的用地分类,分区带有政策属性,是对空间规划意图的表达(程遥,2020)。以“居住生活区”为例,《市级指南》的提法是“以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的区域”,即一种以居住类用地及其配套功能为主导的复合功能区域,亦即并不排除可以设置一定的产业用地和商业等用地;如果回到原先的“居住用地分类”,在大类向中小类的深化过程中若出现跨类就会有争议。

但分区的出现并不意味着用地分类在市级国土空间总体规划中被取代,根据《市级指南》,市级国土空间规划编制内容还包括“落实上位规划指标,以盘活存量为重点明确用途结构优化方向,确定全域主要用地用海的规模和比例,制定市域国土空间功能结构调整表”。而所谓的“用途结构”“用地用海规模和比例”“功能结构调整表”等则是皆建立在用地用海分类的基础上,用于管控用地用海的功能地类的面积和结构。

综上,“规划分区”与“用地用海分类/类型<sup>②</sup>”的分列,其背后是对国土空间规划具有不同内涵的认知,因而编制体系与管理体制中的分区分类需要发挥不同的作用。其中,分区主要用于国土空间规划的编制体系的宏观层面及结构性控制;分类在规划编制体系中用于中微观层面的规划布局及用地功能设定,同时也用于地类登录、管控、监测等技术环节,更多的是对应规划的运作体系。对此,《用地用海分类》阐明,“本指南适用于国土调查、监测、统计、评价,国土空间规划、用途管制、耕地保护、生态修复,土地审批、供应、整治、执法、登记及信息化管理等工作”;且《用地用海》中的地类基本对应于《市级指南》的“市域国土空间功能结构调整表”和“中心城区城镇建设用地结构规划表”中的“用地用海类型”。

从学理角度分析,《市级指南》旨在尝试将分区分类“解构”——规划分区多用于传递空间保护与开发等政策,引导空间格局的发展方向,表达对用地的规划政策意图(land use policies),并

不具有用途管控的操作性功能;而用地用海分类则是对土地用途的明确界定(land use classes),主要应用于规模结构控制指标的传导和管控、用途登录与审批、指导开发建设等运作体系环节。鉴于以上分区、分类的职能分工,其中的分区标准面向空间规划的不同层级需求,无需、也不应该建立完全封闭的体系,而是保留充分的弹性;用地用海分类体系应该保持其结构的封闭性和稳定性——应基本延续传统“树型”分类体系,以便贯穿国土空间规划五级三类、实现国土空间全覆盖,保障层级传导的有效性和规范性。但考虑到空间用途的复杂性和相容性,笔者认为在标准设计和实际使用中,用地用海分类中的部分“一级类”应保留其向二级类的演化可有一定开放性,即在一级类分解为二级类的过程中,允许一定比例的跨类。

### 3 空间用途分区分类标准体系的应用逻辑

在讨论了国土空间规划体系的空间用途分区分类标准体系建构问题后,再从实务角度阐释其应用逻辑,分为两个方面。

#### 3.1 分区分类的定义方式及对应关系

##### 3.1.1 确定性与弹性相结合的规划分区

在明确了“规划分区”在国土空间规划编制和运行系统中作用后,便可提出“规划分区标准”中的定义要以确定性与弹性相结合为原则。所谓确定性是指规划分区的主导功能要明白无误,甚至不排除某些规划分区只对应唯一空间用途;所谓“弹性”是指这个标准可以具有相对开放的结构,包括对新的规划分区的创设以及设置二级分区。事实上《市级指南》中已经有这样的规定,“在城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区分别细分为二级规划分区,各地可结合实际补充二级规划分区类型”。这也就为地方预留了按需创设分区空间,赋予了分区体系一定程度的开放性。

##### 3.1.2 规划分区分类的“多重定义”

在未来的使用中,应不排除对规划分区和分类在常规的空间用途定义之外

的“多重定义”(包括“二次定义”)。但根据《市级指南》,目前规划分区划定需“遵循全域全覆盖、不交叉、不重叠”原则,“当出现多重使用功能时,应突出主导功能,选择更有利于实现规划意图的规划分区类型”;不过该指南同时也规定了,“如市域内存在本指南未列出的特殊政策管控要求,可在规划分区建议的基础上,叠加历史文化保护、灾害风险防控等管控区域,形成复合控制区。”这里的“叠加”实际就是“二次定义”。

由于土地具有多重属性,往往难以用某单一分区标准来清晰界定,这就产生了土地多重定义的需要。过于强调分区分类在空间上的不交叠,反而无法完整、清晰地表达土地用途管制意图。例如,云南“哈尼梯田”既是农用地,同时也是世界文化遗产;又如,具有居住或商业主导用途的规划分区同时也是历史街区,或是地上与地下空间实际也可能是两种不同的功能用途。若根据“不交叉、不重叠”的原则,则只能表达规划的一部分政策意图,而二次定义并辅以必要的规划图示就能克服这一矛盾。

事实上,土地的多重定义在国际上已经有广泛的运用(程遥,2012)。如在新加坡的开发指导规划中,在居住、商业、商务等功能分类形成不交叠、全覆盖的底图基础之上,可增加诸如历史保护区、自然保护区、国家公园、纪念物等具有政策管控属性的“叠加分类”;对地下道路等无法通过地面功能分类明确界定的土地用途也可采用叠加层,附在功能底图之上,作为二次分类。如图3,通过叠加“C”标志对实际使用功能为居住、商业、酒店等的地块,附加了历史保护区的相关管制政策;又例如本身为公园的功能地块叠加“NP”(国家公园)标志和地下道路的虚线,在保障地面用途管制的同时,通过分类叠加这样的多次定义,赋予该地块国家公园政策属性,并可有效地控制地下的道路空间。

在新建立的国土空间规划体系中,引入土地的多重定义机制有其客观需要,在有关的政策文件中已经有所体现。如根据2019年11月1日中共中央办公厅、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》,“生态保护红线内……在符合现

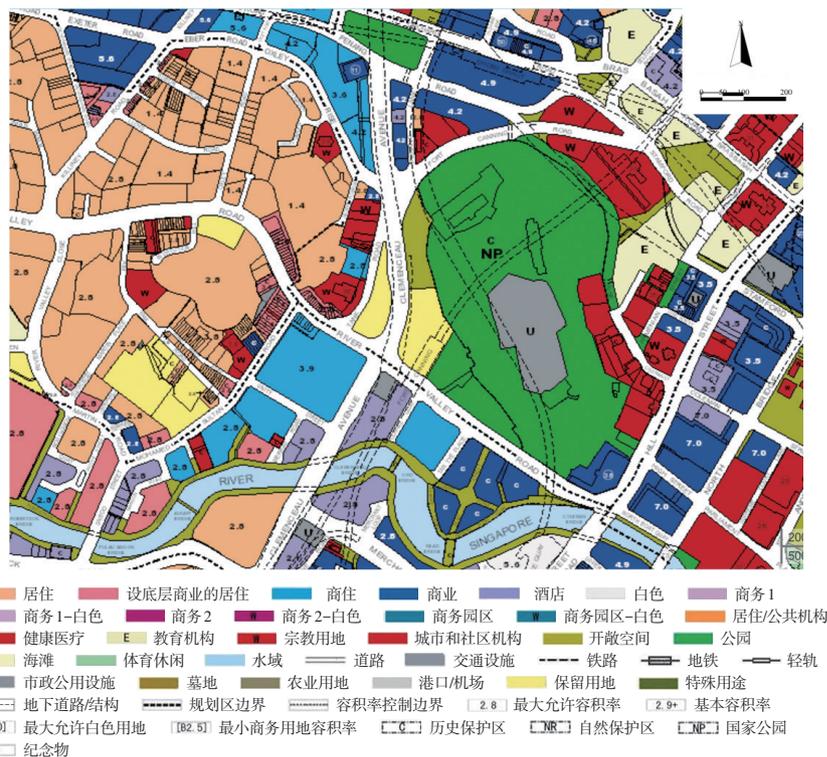


图3 新加坡开发指导规划中的多重定义

Fig.3 Multiple land use definitions in Singapore's development guidance plan  
资料来源：新加坡城市重建局官网，<https://www.ur.gov.sg>

行政法律法规前提下”，允许“零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖等”。“城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界……科学预留一定比例的留白区”。亦即，三线中除了“永久基本农田”外，“生态保护红线”“城镇开发边界”都是覆盖若干类用地功能的管控政策区。例如，生态保护红线除了生态类用地，还有农业、农村居民点，甚至少量城镇建设类用地；城镇开发边界内也覆盖了除城镇建设类用地以外的生态、农业类用地（图4）（赵民，等，2019）。简而言之，引入土地用途的多重定义，能够更为清晰地表达土地除一般功能以外的特殊管控政策。

### 3.1.3 分类与分区的开放对应关系

如前文所讨论，以城乡规划用地和土地利用分类为代表，我国原有的用地分类体系不仅在体系内始终保持严格的对应关系，不同体系之间也基本是闭合的。但规划分区体系与用地用海分类体系并不需要存在这种严格闭合的对应关

系：根据《市级指南》对规划分区的定义，显然在一个分区中可能出现多种用地用海分类，例如居住生活区就可能包括居住用地、商业服务用地、公共管理与公共服务设施用地、公用设施用地、交通运输用地、绿地与广场用地、工业用地、仓储用地等诸多分类；而同一分类也可能在多个不同分区内出现，例如，在生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区（城镇弹性发展区）、城镇发展区（特别用途区）、乡村发展区等分区中，都可能出现耕地这一用地分类。根据分区的规划和管控意图，耕地被赋予了不同的管控政策。由此可见，分区与分类体系并非一一对应关系，而是复杂的交叉关系。

### 3.2 务实和高效的分区分类传导机制

从不同层级分区分类的传导机制上来看，分区分类标准体系的结构必须与国土空间规划体系相匹配，即在充分理解规划体系各层级的功效基础上，对标准体系进行设计。在当前分区与分类的应用相对脱开，分类体系有必要保持相对

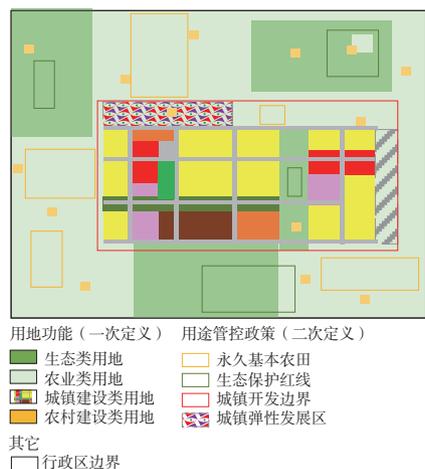


图4 国土空间规划中土地的二次定义

Fig.4 The second definition of land use in territorial spatial planning  
资料来源：作者自绘。

的稳定性和封闭性的前提下，这一层次特征主要体现在规划分区体系的设计上。

具体而言，省层面分区强调政策导向性和格局引导；在地级市市域层面，分区用于各县市的资源协调与分类，强调结构指引性和底线管控功能；在地级市中心城区、区县层面，分区用于传达用途政策意图；在乡镇级、详细规划层面，分区分类的职能往往与审批、开发控制等运作体系环节更紧密地挂钩，因而用地用海分类更多地运用于这类规划中，以作为政府规划许可的依据，调节各类社会主体对国土空间的具体开发利用行为的实施需求。

而在新分区分类体系中，层级传导分化为了“图”（空间）、“数”（指标）两类传导。在过去的城市总体规划中，图数需要严格对应，二者捆绑在一起传导至分区规划、单元规划、控制性详细规划等中微观规划。但在国土空间规划中，由于分区、分类的职能适当脱开，图、数无需捆绑传导。其中，“数”（用地规模结构指标）采用的统计口径应该是用地用海分类，鉴于其封闭的分类逻辑和树型体系，能够实现指标的自上而下层层分解；与城市总体规划不同，国土空间总体规划的“图”采用的是规划分区。正如上文所述，分区与分类不是严格对应关系，则“图”与“数”也不存在严格对应。实际上“图”的传导相较“数”的闭合传导应更具开放性——图数不对应、数闭合传导、图开放传导



图5 汉密尔顿市省级规划要求（上图）和官方规划城市地区用地图（下图）

Fig.5 Provincial planning requirements (above) and official plan of the urban area of City of Hamilton (below)  
资料来源: <https://www.hamilton.ca/city-planning/official-plan-zoning-by-law>

将是国土空间规划相较之前城市总体规划、土地利用总体规划等空间类规划的一大突破。

在一个相对开放的分区体系中，每一层级的分类对下一层级有指导意义，但并非简单、机械的等级对应。以加拿

大安大略省级及省级次区域、城市战略性官方规划（official plan）和指导开发的区划法（zoning by law）三级空间规划及其分区分类传导关系为例，省政策宣言（Provincial Policy Statement）主要是政策引导，划定（概念性）建设与生态

空间，图示主要城镇节点、重大设施走廊（图5上图）。在官方规划层面，落实省层面主要生态走廊、城镇节点、港口、机场等规划要求，但用途分类仍偏于概念性，旨在示意主导功能（图5下图）。而区划法则是用地功能规划，是对官方规划的转译和扩展，直接指导开发建设。

以官方规划的“就业区”为例，其依据为省级规划一系列示意性的政策区域和设施点（城市增长中心、港口、机场、门户经济区等），在官方规划中，将省级区、点等示意性的结构要素转译为具有相对稳定边界的“就业区”（可理解为官方规划的一级分类，对应一系列就业促进政策），并进一步扩展为具有主导功能属性的功能分区（可理解为官方规划的二级分类，例如工业区、商务区、机场就业增长区等）。同时，官方规划在条文中对每个功能分区在区划法中可发展的功能、可兼容的功能及其比例，以及禁止发展的功能等给出指导。在编制区划法时，地方政府根据官方规划中的有关功能、指标规定，结合地方特点将功能分区进一步转化为具有明确边界的具体功能分类，如服务业用地、科技研发产业用地、制造业用地等。在这一过程中，官方规划中的定义、指标、相关规定就成为编制区划法所必须遵循的原则，由此完成了从政策区域、到功能分区，最终到用地分类的传导过程（图6）。

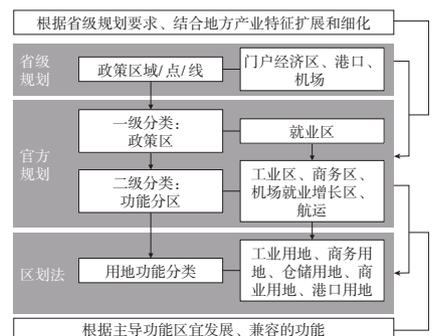


图6 省级规划、官方规划与区划法的分类传导关系示意（以“就业区”为例）

Fig.6 Illustration of the land use classification in the provincial plan, official plan, and zoning bylaw ("employment area" as an example)

资料来源: 作者根据《安大略省政策宣言》<sup>③</sup>、《汉密尔顿市官方规划》和《汉密尔顿区划法》<sup>④</sup>文本自绘。

#### 4 结语

我国的城乡用地分类体系产生于市场经济体制改革和土地市场机制的探索

初期,特殊的历史路径决定了以往那种在没有顶层设计条件下的探索和实践。随着城乡规划和土地利用规划制度的逐步完善、主体功能区规划制度的建立,空间用途管控展现出从微观层面到宏观层面、从功能属性到政策属性的延伸和覆盖;在用地分类传导途径上,或是以城乡规划为代表的用地分类管控,既自下而上编制审批,又自下而上不断突破;或是以国土规划为代表的自上而下指标控制、层层分解和垂直管理;或是以主体功能区规划为代表的政策引导,但在空间管控上缺乏向下传导的机制。而作为“多规合一”的国土空间规划,其空间用途的分区分类体系设计首先需整合上述三种路径,兼具政策引导与功能界定的作用,既确保层级传导,又能够施行有效的分区分类管控,且必须是一个海陆统筹、城乡融合的国土空间全覆盖体系。显然,过去单一、封闭的分类体系难以适应新的要求,需要在辨析实际需求及借鉴国际经验的基础上改革和创新。

本文在回顾历史和借鉴国际经验的基础上,汲取《市级指南》和《用地用海分类》的有关内涵,探讨了国土空间规划体系下的空间用途分区分类标准体系建构思路,阐释了相关的应用逻辑,希冀有助于新标准体系的设计。

## 注释

- ① 在一些地方分区分类标准中,会规定分类的可兼容比例,即在该分类之外,可发展与主导功能兼容的其它功能。但这一兼容比例往往很低,例如不高于5%。
- ② 《市级指南》中的用地用海“类型”在之后公布的《用地用海分类》替换为“分类”一词。
- ③ 参见: <https://www.ontario.ca/document/citizens-guide-land-use-planning/official-plans>
- ④ 参见: <https://www.hamilton.ca/city-planning/official-plan-zoning-by-law>

## 参考文献 (References)

- [1] 毕云龙,徐小黎,李勇.浅析国土空间用途管制制度建设[J].中国土地,2019(8):30-33.(BI Yunlong, XU Xiaoli, LI Yong. Analysis on the land use control system[J]. China Land, 2019(8): 30-33.)
- [2] 陈群弟.国土空间用途管制的演变特征和路径选择——从土地利用规划到国土空间规划[C]//中国城市科学研究会.2019城市发展与规划论文集,2019.(CHEN Qundi. The evolutionary characteristics and path of land use control—from land use planning to territorial spatial planning[C]// Chinese Society of Urban Studies. 2019 urban development and planning proceedings, 2019.)
- [3] 程遥,高捷,赵民.多重控制目标下的用地分类体系构建的国际经验与启示[J].国际城市规划,2012,27(6):3-9.(CHENG Yao, GAO Jie, ZHAO Min. Land use classification system and multiple-objective land management: lessons from international experience[J]. Urban Planning International, 2012, 27(6): 3-9.)
- [4] 程遥.关于契合国土空间规划体系的用途分类(分区)标准的若干思考[J]//《城市规划学刊》编辑部.“构建统一的国土空间规划标准体系:原则、思路和建议”学术笔谈.城市规划学刊,2020(5):7.(CHENG Yao. Some thoughts on the use classification (zone) standards of the territorial spatial planning system[J]// The UPF Editorial Department. Symposium on "Building a unified standard system for territorial spatial planning: principles, ideas and suggestions". Urban Planning Forum, 2020(5): 7.)
- [5] 程遥.面向开发控制的城市用地分类体系的国际经验及借鉴[J].国际城市规划,2012(6):10-15.(CHENG Yao. Urban land use classification system in face of development control: learn from international experience [J]. Urban Planning International, 2012(6): 10-15.)
- [6] 耿慧志,李开明.国土空间规划体系下乡地区全域空间管控策略——基于上海市的经验分析[J].城市规划学刊,2020(4):58-66.(GENG Huizhi, LI Kaiming. The regulation of whole rural space under the territory development planning system——analysis based on Shanghai's experience[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 58-66.)
- [7] 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,2019,33(6):1-9.(HUANG Zhengxue, JIANG Renkai, WU Jiuxing. Territorial space use control: historical evolution, development trend and policy innovation[J]. China Land Science, 2019, 33(6): 1-9.)
- [8] 林坚,刘松雪,刘诗毅.区域——要素统筹:构建国土空间开发保护制度的关键[J].中国土地科学,2018,32(6):1-7.(LIN Jian, LIU Songxue, LIU Shiyi. Region-element coordination: the critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space[J]. China Land Science, 2018, 32(6): 1-7.)
- [9] 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.(LIN Jian, WU Ting, ZHANG Yexiao, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use[J]. Journal of Natural Resources, 2019(10): 2200-2208.)
- [10] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1):17-22.(PAN Haixia, ZHAO Min. On the construction and some technical issues of the national territory development planning system in China [J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 17-22.)
- [11] 潘海霞,赵民.国土空间规划体系构建历程、基本内涵及主要特点[J].城乡规划,2019(5):4-10.(PAN Haixia, ZHAO Min. On the reform course, basic contents and main features of territory planning system of China[J]. Urban and Rural Planning, 2019(5): 4-10.)
- [12] 徐毅松,熊健,范宇,等.关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J].城市规划学刊,2020(3):57-64.(XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 57-64.)
- [13] 张硕,高琛,彭震伟.论县级国土空间规划“一张底图”的构建及应用[J].城市规划学刊,2020(2):70-79.(ZHANG Shuo, GAO Jing, PENG Zhenwei. Discussions on the construction and application of "one base map" of the county-level territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(2): 70-79.)
- [14] 赵民,程遥,潘海霞.论“城镇开发边界”的概念与运作策略——国土空间规划体系下的再探讨[J].城市规划,2019(11):31-36.(ZHAO Min, CHENG Yao, PAN Haixia. Concept and implementation strategies of the urban development boundary: re-exploration in the spatial planning system of China[J]. City Planning Review, 2019(11): 31-36.)
- [15] 赵民.从历史维度看我国城市规划演进与规划学科发展[J]//《城市规划学刊》编辑部.“空间规划体系改革背景下的学科发展”学术笔谈.城市规划学刊,2019(1):2-3.(ZHAO Min. Evolution of urban planning and the development of planning discipline from the historical perspective[J]// The UPF Editorial Department. Symposium on "disciplinary development in the context of spatial planning system reform". Urban Planning Forum, 2019(1): 2-3.)