

# 国土空间规划视角下农用地用途管制方法

——以南京市为例

官卫华 江璇 杨梦丽

**提要** 在国土空间规划改革和保障国家粮食安全背景下,亟须建立统一的农用地用途管制制度。回顾我国土地用途管制制度的演进历程,总结地方实践经验,然后结合“三区三线”划定方案实施和耕地保护空间落地,深入剖析南京市农用地用途管制中面临的问题,如管制对象不全面、管制手段较单一、管制程序未闭环等。在此基础上,通过梳理农用地地类与空间管制分区类型,根据“耕保优先、行为管控、分区准入、分类管制”的原则,进一步明确农用地用途管制对象和目标,提出基于“分区—用地/项目—行为”管控逻辑的农用地用途分区分类管制准入规则,将涉及农用地用途管制相关的行为分为农业生产行为、生态保护行为和建设行为等3类,再细分为15种用地或项目类型,并详细明确相应用地或项目与用途管制分区之间的空间准入和管制要求,包括认定标准、管制依据、分区准入和功能管制要求等,从而有效规范耕地占补平衡和进出平衡,为国家国土空间用途管制制度改革探索地方实践经验。

**关键词** 国土空间规划;农用地;用途管制;耕地保护;南京市

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202301014  
文章编号 1000-3363(2023)01-0096-08

## 作者简介

官卫华,南京市城市规划编制研究中心副主任、教授级高级规划师,21653048@qq.com

江璇,南京市城市规划编制研究中心规划师  
杨梦丽,南京市城市规划编制研究中心规划师

Methods of Agricultural Land Use Regulation from the Perspective of Territorial Spatial Planning: The Case of Nanjing

GUAN Weihua, JIANG Xuan, YANG Mengli

**Abstract:** In the background of territorial spatial planning reform and ensuring national food security, there is an urgent need to establish a unified agricultural land use regulation system. This paper traces the development of China's land use regulation system and analyzes the problems of agricultural land use regulation in Nanjing, such as limited scope of control, insufficient means of control, inadequate control procedures, etc. Based on a review of agricultural land types and zoning types, the paper clarifies the targets and goals of agricultural land control by following the principle of "prioritizing agricultural land protection through control documents and managing land use control based on zone and category designation". It proposes to follow the control logic of "zoning-land-use/projects-activity" in managing agricultural land and to categorize human activities relevant to agricultural land control into three types: agricultural production, ecological conservation, and construction, which can be further subdivided into 15 types of land or projects. Based on this, the access rules and control specifications for various types of land use or projects and zone types are clarified so as to effectively balance the loss and reclaim of agricultural land and provide localized reference for China's territorial spatial regulation reform.

**Keywords:** territorial spatial planning; agricultural land; use regulation; cultivated land protection; Nanjing

贯彻生态文明建设要求,国家通过加快国土空间规划体制改革,着力形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。其中,国土空间规划是国土资源综合开发利用和保护的空间安排,是空间用途管制的基本依据,具有综合性特征和公共政策属性,而空间用途管制则是国土空间规划的实施手段<sup>[1]</sup>。然而,面对全域全要素全过程的国土空间规划体系,传统以农转用为重点的土地用途管制规则已难以应对,进而造成耕地、林草地等各类用地斑块相互冲突,“三区三线”难以协调划定等诸多问题<sup>[2-4]</sup>,需加快完善农用地、建设用地、生态空间等差别化的空间用途管制制度<sup>[4]</sup>。尤其是,当前落实耕地保护基本国策,有效遏制耕地“非农化”和基本农田“非粮化”,国内各地在实际操作中多面临着管制依据不足、规则不清和手段缺失的问题,必须加快完善农用地用途管制规则并将其作为深入推进国土空间规划改革的重要突破口<sup>[5-7]</sup>。本文以南京为例,积极探索农用地分区分级分层分类用途管制方法,希望对构建国家国土空间用途管制制度具有参考价值。

# 1 我国土地用途管制制度演进历程

改革开放以来, 伴随我国土地管理机制体制的健全, 土地用途管制制度演进历经以下四个阶段, 见图1。

## 1.1 土地用途管制制度萌芽阶段 (1978—2003年)

改革开放至新世纪初, 伴随着我国市场化改革和经济发展快速起飞, 城市化和工业化快速扩张, 开发区和房地产开发建设带来了大量的耕地占用问题。1981年国家首次提出耕地保护概念, 1986年国家土地管理局成立并颁布实施我国第一部《土地管理法》, 同年首次将耕地保护列为基本国策。次年, 《全国土地利用总体规划纲要》编制完成, 标志着我国耕地建立了由专门机构统一保护和管理的体制<sup>[8]</sup>。随后, 1994年国务院出台《基本农田保护条例》, 明确了基本农田定义及其划定、保护和监督管理办法。1998年成立国土资源部, 并修订《土地管理法》, 首次提出土地用途管制制度, 建立起以耕地保护为核心, 自上而下逐级控制、指标控制与分区管制

相结合的土地利用规划体系<sup>[8]</sup>。这一阶段, 伴随我国耕地保护力度加大, 土地用途管制制度开始萌芽, 但管制对象局限于耕地和农转用, 管制方式较为单一。相较之下, 1990年颁布实施的《城市规划法》建立起“一书两证”城市规划许可管理制度, 并配套完善了城市用地分类与规划建设用地标准等系列标准规范, 城市建设用地用途管制体系逐步完善<sup>[4]</sup>。

## 1.2 土地用途管制制度成长完善阶段 (2004—2011年)

2004年, 国家全面停止征收农业税, 并修正《土地管理法》, 明确了农转用的公共利益价值导向。2005年国家提出永久基本农田保护机制, 并建立与之相配套的农业补贴制度。随后, 明确耕地占用税征收要求, 提出要守住18亿亩(120万km<sup>2</sup>)耕地红线, 并构建起基本农田和建设用地“双管齐下”的空间管制方式<sup>[9-10]</sup>。而且, 原国土资源行政主管部门开始探索国土空间功能区划方式, 借鉴城乡规划督察而建立土地督察制度<sup>[4]</sup>。2010年, 国家建立“三界四区”土地利用总体规划编制规程与主体功能

区规划体系。所以, 强调耕地质量管理, 严控建设占用是这一阶段农用地用途管制的方向。相较之下, 2005年原城乡规划主管部门出台《城市规划编制办法》, 提出“三区四线”建设用地管制体系。2008年国家颁布实施的《城乡规划法》将建设用地用途管制从城市建设用地向城乡建设用地拓展, 建立“一书三证”城乡统筹规划管理制度, 并增加了城乡用地分类及规划建设用地控制标准等。可以说, 土地用途管制手段日渐丰富化, 开始倡导城乡均衡发展以及社会、经济和生态环境协调发展的价值导向<sup>[4, 8]</sup>。

## 1.3 土地用途管制制度改革启动阶段 (2012—2017年)

党的十八大以后, 适应国家生态文明体制改革, 空间治理理念发生深刻变化, 将生态保护提至优先高度。2013年中共中央出台《关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 2015年又出台《生态文明体制改革总体方案》, 强调对山水林田湖生命共同体进行系统修复和综合治理。2017年原国土资源部出台《自然生态空间用途管制办法》, 提出对自然生态

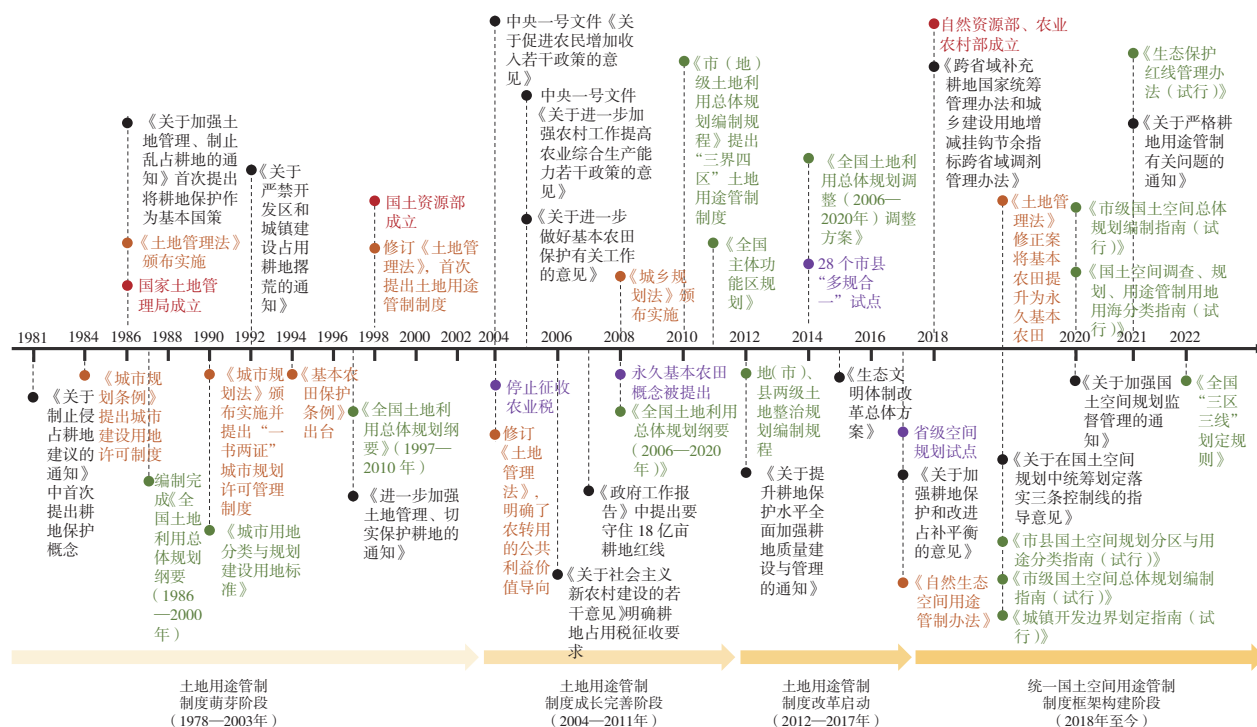


图1 我国土地用途管制制度演进历程  
Fig.1 Evolution of China's land use control system

空间按生态保护红线和其他生态空间两级实行分级管制，并细分耕地、森林、草原、水域、湿地等分类管控方式，填补国内生态空间用途管制的空白。同时，为破解规划打架、政出多门的难题<sup>[10]</sup>，2014年国家四部委启动了28个市县“多规合一”试点工作，2017年又开展省级空间规划试点工作，积极探索建立健全统一衔接的空间规划体系。这一阶段，国家重在推进“多规合一”试点，围绕空间治理能力和效率提升，探索统筹划定“三区三线”的方式方法。

#### 1.4 统一国土空间用途管制制度框架构建和实践探索阶段（2018年至今）

2018年组建自然资源部，统一行使“两统一”职责<sup>①</sup>，建立面向全域全要素全过程的“五级三类四体系”国土空间规划体系。2019年以来自然资源部相继发布《市县国土空间规划分区与用途分类指南（试行）》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》等系列标准规范，进一步理顺“宏观战略指引（市级以上总体规划）—分区功能引导（市县级总体规划）—地块用途管控（详细规划）”的规划传导路径<sup>[8]</sup>，并且扩大国土空间调查、规划和用途管制对象范围并明确相应类型。与此同时，自然资源部统筹组织开展“三区三线”划定工作，作为国土空间用途管制制度创新的先手棋<sup>[11-12]</sup>。2019年出台的《土地管理法》（修正案）将基本农田提升为永久基本农田，同年中共中央、国务院出台《在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，要求落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，统筹布局生态、农业和城镇等功能空间。随后，自然资源部出台《城镇开发边界划定指南（试行）》《生态保护红线管理办法（试行）》等系列政策，强调“三线”协调落实和联动划定。2022年，又出台《全国“三区三线”划定规则》，确定了耕地和永久基本农田—生态保护红线—城镇开发边界划定的优先序，完成“三上三下”方案划定工作。总体上，土地用途管制对象已从耕地和建设用地逐渐向自然资源全要素拓展，管制范围由局部地

区向全域拓展，管理主体从部门分割转向统一的空间用途管制，管制手段从侧重规划制定转向“规划编制—实施许可—监督管理—支撑保障”全生命周期<sup>[13-14]</sup>。就农用地用途管制而言，自2019年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布以及2021年自然资源部、农业农村部和国家林草局等联合印发《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》并明确一般耕地“进出平衡”和永久基本农田占用补划要求以来，国内各地普遍实行分级分类的国土空间用途管制分区方式，如江苏、四川、湖北等省份，延续允许建设、有条件建设、限制建设和禁止建设等四类管制分区，其中将农业发展主导功能区域划入限制发展区，在国土空间布局上与农田保护区以及除村庄建设外的乡村发展区相对应。但是，总体上尚处于起步探索阶段，尤其是面对复杂现实条件和资源状况，而且各地目标导向差异较大，普遍存在用途管制方式和规则细化不够、实施路径和政策保障不足的问题<sup>[15]</sup>。特别是，2020年自然资源部出台《关于加强国土空间规划监督管理的通知》，强调深化“放管服”改革，要求全面推进“多审合一、多证合一”，同时积极推进集体经营性建设用地上市试点。这在一定程度上说明，国家正尝试通过空间用途管制手段和工具创新，有序加大工业仓储、商业等集体建设用地供应和保障各类项目落地，以有效服务乡村振兴战略实施。

同步地，国内各地也积极开展多样化实践，因地制宜创新用途管制内容和管制方式，归纳起来主要有两种模式：<sup>①</sup>项目行为管制模式，以上海为代表。《关于本市实施国土空间用途管制加强耕地保护的若干意见》（2020年）、《上海市国土空间用途管制实施细则（试行）》（2021年）明确了耕地和永久基本农田分区准入管制规则，建立起以审批、核准、备案、监测监管等为管制手段的用途管制实施机制。其中，允许准入行为涉及耕地的，要求按照“永久基本农田—部管储备地块—市管储备地块—土地整备引导区”四级梯次调优补划（图2）。部管储备地块是具备调整划补为永农条件的优质耕地，参照永农严格执行；市管

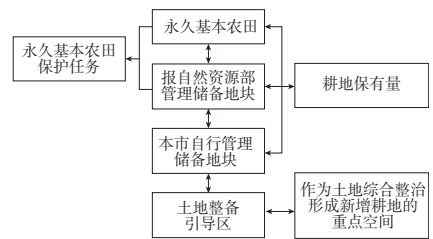


图2 上海市耕地用途管制四级梯次调优补划机制

Fig.2 Four-tier stepwise protection zoning system of cultivated land use control in Shanghai

储备地块为优质耕地资源，是部管储备地块的直接补充，予以严格管理；土地整备引导区则结合现状耕地和补充耕地潜力空间划定，作为土地综合整治形成新增耕地的重点空间。同时，建立起建设项目、临时用地行为、造林项目、中小河道建设项目、农村道路建设、设施农业项目、农田建设项目、全域土地综合整治项目，占用耕地进行种植园地、种植草皮草坪、开挖坑塘水面行为以及视作原地类管理的小微项目等12类允许准入项目行为管理操作细则，分别对其认定标准、管制依据及方式、管制权限和办理机构、管控规则和具体程序、申请材料 and 审查时限等作出详细规定。<sup>②</sup>“分区—地类”兼容管制模式，以浙江为代表。2021年《浙江省国土空间用途管制规则（试行）》在自然资源部相关规划分区建议基础上，结合地方实际，深化确定了7个一级用途管制分区和24个二级用途管制分区，其中将农田保护区中细分为集中连片和设施完善的永久基本农田集中区以及相对集中的永久基本农田一般区，在乡村发展区中除了村庄建设区、一般农业区和林业发展区外，还新增了农田整备区，是永久基本农田外现状耕地以及规划期内通过土地开发复垦整理等工程的新增耕地，可作为永久基本农田调整划补潜力的耕地集中区（表1）。并且，深化明确各类用途管制分区用途准入和退出规则，以及农用地、农业设施建设用地、城镇建设用地、农村宅基地、采矿用地、特殊用地等用途管制分区地类兼容性规定等。

综上，以上地方实践均强调以国土空间规划为管制依据，以全域国土空间和全要素自然资源为管制对象，以用途转换和自然资源统筹平衡为管制对象，

表1 浙江省国土空间用途管制分区  
Tab.1 Land-use control zones of Zhejiang Province

一级分区	二级分区
生态保护区	核心保护红线区(国家公园和自然保护区的核心保护区)
	陆域保护红线区、海洋保护红线区
生态控制区	陆域生态控制区、海洋生态控制区
农田保护区	永久基本农田集中区
	永久基本农田一般区
城镇发展区	城镇集中建设区
	城镇弹性发展区
	特别用途区
乡村发展区	村庄建设区
	一般农业区
	农田整备区
	林业发展区
海洋发展区	渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区、游憩用海区、特殊用海区、海洋预留区
	矿产能源发展区
其他保护利用区	文化遗产保护区
	区域基础设施集中区
	特殊用地集中区

明确分区准入管制规则。其中,上海在保持全市耕地保护数量和质量底线不突破的前提下,突出以自下而上的项目实施为导向,实行耕地和永农差别化分区准入制度,严格规范开发利用行为用途转换管制,但因其市域空间不大,耕地保护任务与实有耕地数量差距不大,故而对耕地量、质红线层层设防以有效保障项目落地,其经验做法具有一定的地域特殊性,且与国土空间规划编制体系的衔接机制有待深化完善,以切实统筹处理好自然资源保护与高质量发展的关系。同时,浙江则是自上而下实行总量管控、计划管理、边界管护、功能管制,以此细分国土空间功能用途管制分区,并厘清“分区一地类”兼容性关系,对国土空间规划编制具有较好的指导作用,但尚未适应市场经济发展环境,建立起面向市县层面全域全要素全过程的用途管制实施机制,尤其是面向项目建设的管理主体和管制权限、管制方式和具体程序等规则尚待细化。借鉴于此,作为东部地区特大城市的南京亟待加快农用地用途管制方式方法创新,以有效落实耕地保护任务,并切实处理好耕地永续保护与社会经济可持续发展的关系。

## 2 南京农用地用途管制面临的困惑

根据2020年国土变更调查成果,与原定上级规划下达的耕地保护任务比较,南京现状实有耕地数量仅达到3/5左右,尚存在较大缺口,原因主要有:①三调耕地认定规则发生变化。如二调中认定为耕地的临时种植园木、临时种植林木和临时坑塘,在三调中被认定为园地、林地和坑塘水面。②划定不实。如将山地、水面、农村宅基地等划入耕地,造成耕地“上山下水”。③适应农业结构调整。如将以水稻、小麦等农作物种植为主的耕地流转为水产养殖、苗圃林果生产等用途。④在未解决农转用指标的情况下,农民复建房、道路交通、乡村公共设施等违法建设占用耕地<sup>[8]</sup>。见图3。而且,2020年国土变更调查中标注恢复属性地类,数量约占现状实有耕地的80%,其中即可恢复和工程恢复均占1/2左右,涉及大量种植园用地、林地、草地和坑塘水面等。另外,以2017年永久基本农田划定成果为基础,套合2020年国土变更调查成果,对照原定上级规划下达的永久基本农田保护任务也存在一定缺口,原永农范围内现状实有稳定耕地仅占45%左右,标注恢复属性地类约占36%,其他农用地约占1/4,此外还有少量的建设用地和未利用地。

基于2020年国土变更调查数据,当前南京已经自然资源部审查通过并正式启用“三区三线”划定成果,尽管南京

耕地和永久基本农田保护数量主要依据现状稳定耕地而划定并得以保障落实,但若对照原定保护任务,现状实有耕地资源仍然不足,且对永农和耕地补划潜力不大,应切实将标注恢复属性地类用途转换为耕地和基本农田,并加强建设占用补划,才能完成原定保护任务。为此,结合国土空间规划改革深化契机,应加快完善农用地用途转换管制规则,但是当前主要面临以下问题。

### 2.1 管制对象不全面,要素缺失

落实“三区三线”划定方案,必须深化建立用途导向的全域全要素空间管制体系,细化要素功能管制规则,并与国土空间规划体系有机协同,落实到具体项目和图斑,才能切实落实功能导向的城镇空间、农业空间和生态空间,并守住底线导向的永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界等三条控制线。目前土地用途管制范围多局限于是耕地和城市建设地区,对于乡村发展区内林地、草地、园地、坑塘水面等农用地、乡村建设地区以及生态保护红线和生态控制区<sup>②</sup>区域等用途管制要求尚不明确。同时,考虑到部分乡村地区发展的不确定性,编制整体性村庄规划的需求不大,亟待完善规划形式和管制规则,以服务农村小型公服、市政设施和市场化项目等落地建设。

### 2.2 管制手段较单一,互不交圈

目前土地用途管制手段仍局限于“一书三证”城乡规划许可、耕地占补指



图3 南京实有耕地存在问题  
Fig.3 Problems of cultivated land protection in Nanjing

标管理以及永农储备区等单一管理方式，且各成体系、缺乏相互关联，各类自然资源用途管制包括用途转换和空间准入、功能管制等工具缺失。例如，落实国家粮食安全保障任务，要切实突出耕保优先，围绕耕地进出平衡和占补平衡，结合国土空间管制分区<sup>③</sup>和国土空间规划实施管理要求，需加快明确空间管制对象和类型，细化完善农用地内部用途转换规则。从而，严格控制农用地转为建设用地，严格控制生态空间转换为城镇空间和农业空间，对自然保护地、重要水源地、文物、耕地等实行特殊保护。

### 2.3 管制程序未闭环，协同不足

“重编制、轻实施”，贯穿“规划编制—实施许可—监测监管”的全过程、全生命周期、闭环管理的用途管制实施机制尚未形成，而且国土空间规划依据性和引领性作用也未得到充分体现，依法依规行政不足，难以实现国土空间整体保护、系统修复和综合治理。同时，耕地保护制度落实难，与耕地“进出平衡”的部门协同、经济补偿、耕地指标跨区域流转等制度机制不完善息息相关。要切实重视发挥各级政府的主体责任并合理划分管制权限，强化各行业主管部门各自职责，重视发挥自然资源行业主管部门在其间的综合平衡作用，并理顺政府与市场、管控与流动、公平与效率的关系，实现政府统筹、部门协同、社会参与、多元共治，才能深度协调好耕地保护与城乡建设、生态保护、农业发展之间的关系。

## 3 南京农用地用途管制方法探索

### 3.1 管制对象与总体思路

#### 3.1.1 农用地用地分类与用途管制分区类型

对照《土地管理法》中农用地、建设用地和未利用地三大类用地，《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)进行了土地地类的详细划分，明确农用地包含耕地、园地、林地、草地等7大类23小类用地。2020年《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》明确将《土地利用现状分类》中

“设施农用地”更改为“农业设施建设用地”并划入建设用地大类。因此，参照新的用地用海分类指南，将农用地细分为6大类18小类(表2)。在此基础上，结合“三区三线”工作方案，依据《江苏省市县国土空间总体规划编制指南(试行)》，将涉及农用地用途管制的空间规划分区确定为永久基本农田保护区、生态保护红线区、生态控制区、乡村发展区等4个一级分区，其中生态保护红线区和乡村发展区又细分为7个二级分区(表3)，以此不断健全“国土空间总体规划—专项规划—详细规划”的规划实施

传导路径。

#### 3.1.2 管制对象与目标

国土空间用途管制可分为陆域和海域两类，其中针对建设和非建设两种活动行为，涉及规划编制、实施许可和监督管理等3个管理环节<sup>[1, 4]</sup>。面向“全域、全要素、全过程、全生命周期”的国土空间规划体系，陆域国土空间用途管制对象主要涉及农用地转为建设用地、农用地、生态空间、建设用地(城镇、乡村)等4种类型<sup>[3]</sup>(图4)。其中，农转用、农用地内部的用途管制合称为农用地用途管制。这样，贯穿国土空间规划

表2 农用地用地分类一览表

Tab.2 Classification of agricultural land

《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)		本文对“农用地”的界定 依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》整理	
农用地	耕地(01)	水田(0101)、水浇地(0102)、旱地(0103)	耕地(01)
	园地(02)	果园(0201)、茶园(0202)、橡胶园(0203)、其他园地(0204)	园地(02)
	林地(03)	乔木林地(0301)、竹林地(0302)、红树林地(0303)、森林沼泽(0304)、灌木林地(0305)、灌丛沼泽(0306)、其他林地(0307)	林地(03)
	草地(04)	天然牧草地(0401)、沼泽草地(0402)、人工牧草地(0403)	草地(04)
	交通运输用地(10)	农村道路(1006)	—
	水域及水利设施用地(11)	水库水面(1103)、坑塘水面(1104)、沟渠(1107)	陆地水域(17)
	其他土地(12)	设施农用地(1202)、田坎(1203)	其他土地(23)
			水库水面(1703)、坑塘水面(1704)
		田坎(2302)、田间道(2303)	

表3 与农用地用途管制相关的国土空间规划分区

Tab.3 Land zoning related to agricultural land use control

一级规划分区	二级规划分区	管制类型	含义
生态保护红线区	自然保护地	核心保护区	禁止建设区 经批准的生态保护红线内，自然保护地的核心保护区
		一般控制区	限制建设区 经批准的生态保护红线内，自然保护地的一般控制区
	自然保护地以外的生态保护红线区域	限制建设区	经批准的生态保护红线内，自然保护地以外的区域
生态控制区	—	限制建设区	生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设陆地和海洋自然区域
永久基本农田保护区	—	限制建设区	永久基本农田相对集中需严格保护的区域
乡村发展区	村庄建设区	允许建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄、集镇和保留现状、不再扩大规模的村庄(含集镇)
	一般农业区	限制建设区	以农业生产为主要利用功能导向划定的区域
	林业发展区	限制建设区	以规模化林业发展为主要利用功能导向划定的区域 乡村发展区内未划入村庄建设区、一般农业区、林业发展区的其他区域
	其他用地区	限制建设区	乡村发展区内未划入村庄建设区、一般农业区、林业发展区的其他区域

编制、实施许可和监督管理全过程，补充完善农用地内部转换、农转用等用途管制规则，保障实现耕地“进出平衡”和“占补平衡”，建立健全空间用途管制实施机制。

### 3.1.3 管制思路与原则

顺应国土空间改革深化趋势，结合当前“三区三线”划定方案实施契机，既要深化国土空间规划传导机制，指导国土空间规划科学编制，又要强调国土空间规划成果与项目建设实施之间的衔接联动，有效发挥规划科学引领作用。根据“耕保优先、行为管控、分区准入、分类管制”的原则，实现项目行为管控与分区分类空间用途管制相挂钩，耕地量质与空间布局关联衔接，推动用途管制与国土空间规划相协同。具体为：①耕保优先、梯次占补。按照耕地保护优先级，遵循上位政策法规，将本市耕地保护空间划分为“永久基本农田—永久基本农田储备区—一般耕地（高标准农田）”三个梯次，按顺序进行调优补划。②行为管控、项目落实。以项目行为管控为导向，厘清农用地用途管制涉及的各类项目或用地，进而做好与国土空间规划和用途管制分区的衔接。③分区准入、规划传导。明确农用地用途管制分区与各类项目行为的兼容性要求，确定相应允许、限制、禁止等准入性要求，服务国土空间规划传导落实。④分类管制、依法行政。聚焦保护对象，实行差别化管制，严格依法实施耕地进出平衡和占补平衡制度，建立健全农用地用途管制体系。

### 3.1.4 基于“分区—用地/项目—行为”管控逻辑的用途管制分层体系

根据《江苏省市县国土空间总体规划编制指南》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》、“三区三线”划定规则、全域土地综合整治以及《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》等相关要求，确定涉及农用地用途管制相关的行为包括农业生产行为、生态保护行为和建设行为等3类，可细分为15种用地或项目类型<sup>④</sup>（图4）。由此，以项目建设行为管控为导向，细化明确农用地用途管制“分区—地类/项目”兼容性要求。见表4。

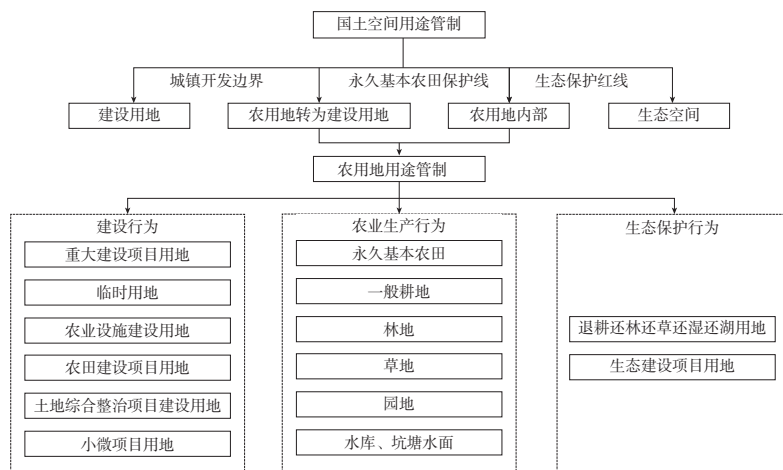


Fig.4 The framework of spatial control system of agricultural land in Nanjing

表4 基于“分区—用地/项目—行为”管控逻辑的农用地用途管制分区准入要求一览表

Tab.4 Access requirements for agricultural land use control zones based on the control logic of "zoning—land use/project—behavior"

分区 行为及用地	永久 基本 农田 保护区	生态保护红线区				生态 控制 区	乡村发展区			
		自然保护地		自然保护地 以外的生态 保护红线区	村庄 建设 区		一般 农业 区	林业 发展 区	其他 用地 区	
		核心 保护区	一般 控制区							
永久基本农田	-	×	○	○	○	×	○	×	×	
一般耕地	○	×	×	○	√	×	√	○	○	
林地	×	○	√	√	√	○	○	√	○	
草地	×	√	√	√	√	○	○	√	√	
园地	×	×	○	○	√	√	√	○	√	
水库水面、坑塘水面	×	×	×	○	○	√	○	○	√	
退耕还林还草还湿还湖用地	×	√	○	○	○	-	○	√	-	
生态建设项目用地	×	√	√	√	√	√	○	√	-	
重大建设项目用地	○	×	×	×	○	√	○	○	○	
一般建设项目用地	×	×	×	×	○	√	○	○	○	
临时用地	○	-	-	-	○	-	○	○	-	
农业设施建设用地	×	-	-	-	-	-	○	-	○	
农田建设项目用地	○	-	-	-	-	-	○	-	○	
土地综合整治项目建设用地	○	-	-	-	-	-	○	-	○	
小微项目用地	○	-	○	○	○	√	○	○	○	

注：“√”表示允许准入；“×”表示禁止准入；“○”表示限制准入。

## 3.2 管制规则

在确定与农用地用途管制相关行为及项目或用地类型基础上，明确各类用地与用途管制分区之间的准入和管制要求，形成管制规则，包括认定标准、管制依据、管理单位以及管控要求，并确定正负面清单，涵盖禁止准入的违规处罚办法、限制准入的特殊情况及附加条件、允许准入的占用补划时序和空间安排等。

### 3.2.1 农业生产行为管制

分区准入：永久基本农田相对集中的区域划定永久基本农田保护区，生态控制区和一般农业区内允许永久基本农田零散分布；自然保护地一般控制区和自然保护地以外的生态保护红线区则限制永久基本农田准入；自然保护地核心保护区和村庄建设区、林业发展区和其他用地区禁止永久基本农田准入。一般耕地：生态控制区和一般农业区允许准

入；永久基本农田保护区、自然保护区以外的生态保护红线区、林业发展区和其他用地区限制准入；自然保护区和村庄建设区禁止准入。林地、草地、园地、水库和坑塘水面等其他农用地也应遵循各自的分区准入规则。

功能管制：明确永久基本农田、一般耕地与其他农用地之间的转换规则。总体上，永久基本农田重点用于粮食生产，不得转为园地、林地、草地等其他农用地或农业设施建设用地；一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品以及饲草料生产，依法将一般耕地转为建设用地、其他农用地以及农业设施建设用地的，应分别落实耕地占补平衡和进出平衡要求；耕地以外的园地、林地、草地等其他农用地改变用途的，应符合国土空间规划确定的主导用途。此外，应按照“质量不降、布局稳定”的要求，在永久基本农田之外的优质耕地中划定永久基本农田储备区并上图入库。储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并动态补充更新。高标准农田原则上全部用于粮食生产，并优先划入永久基本农田或者永久基本农田储备区。

### 3.2.2 生态保护行为管制

分区准入：对于退耕还林还草还湿还湖用地和生态建设项目用地，永久基本农田保护区均禁止进入，但自然保护区核心保护区和林业发展区允许准入。另外，退耕还林还草还湿还湖用地限制准入自然保护区核心区以外的生态保护红线区和生态控制区，而生态建设项目用地则允许准入上述的分区以及村庄建设区。

功能管制：聚焦生态保护行为相关用地占用永久基本农田、一般耕地的条件与补划规则。退耕还林还草还湿还湖用地应严格控制规模和空间范围，已划入自然保护区核心保护区内的永久基本农田要纳入生态退耕计划，有序退出；自然保护区一般控制区内的永久基本农田要根据对生态功能造成的影响确定是否退出并在本行政区内等质等量进行补划。不得违规将永久基本农田、土地整治新增耕地、粮食生产功能区耕地纳入退耕还林还草范围；不得将已退耕还林还草的土地纳入土地整治项目。生态建

设项目应严格占用补划，国家计划且确实难以避让永久基本农田的，应在永久基本农田储备区中补划。

### 3.2.3 建设行为管制

分区准入：农业设施建设用地使用人应当按照核定的用地规模使用土地，不得擅自扩大用地规模或者变相将有关土地转为非农用途，且在永久基本农田保护区内禁止准入；建设项目用地、临时用地、农田建设项目用地、土地综合整治项目建设用地、小微项目用地均限制准入永久基本农田保护区和一般农业区。农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。涉及未利用地的，一并办理有关手续。

功能管制：明确各类建设行为相关用地与永久基本农田和一般耕地之间的转换规则。一般建设项目用地不得占用永久基本农田，重大建设项目用地依法批准占用的，需遵循“占补平衡”原则；临时项目占用永久基本农田需满足不修建永久性（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提，且不得超过规定时限长期使用；农业设施建设用地严禁占用永久基本农田，耕地转为农业设施建设用地应实行年度“进出平衡”，通过农业设施建设用地整治为耕地等方式补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地；农田建设项目、小微项目用地少量占用永久基本农田的，应在项目区内补足；土地综合整治项目用地优化永久基本农田布局的，应遵循“大稳定小调整”原则，并确保新增永久基本农田面积比例。各类建设行为用地占用永久基本农田的，应当优先从永久基本农田储备区耕地中补划，储备区中难以补足的，在其他优质耕地中补划。

## 4 讨论

统一的空间用途管制是国土空间规划的重要实施手段。但是，传统以农转为重点的土地用途管制规则已难以有效应对全域全要素全过程的国土空间规划体系。为服务乡村振兴战略实施，综合国内各地实践经验，基于南京耕地和基本农田保护现实状况，立足“三区三线”划定方案的有序实施，强调规划引导与项目实施相结合、自上而下与自下

而上相结合，提出南京农用地用途管制分区分层分级分类“四分”模式，即：①基于国土空间规划实施传导的用途管制分区类型细化；②基于“分区—用地/项目—行为”管控逻辑的用途管制分层体系；③基于耕保优先的“永久基本农田—永久基本农田储备区—一般耕地（高标准农田）”的分级梯次调优补划机制；④基于项目行为管控导向的分类用途管制规则，以此构建起具有南京地方特色的农用地用途管制制度架构。然而，伴随国土空间规划改革深入推进，在管控导向型的规划工具和用途管制手段日渐丰富的同时，还应适应市场经济体制深化改革趋向，在确保耕地和基本农田保护底线刚性管控的前提下，充分重视政府管控与市场调节有机结合，合理满足利用行为的用地需求，增强弹性引导，进一步深化完善农用地用途管制制度建设和政策配套<sup>[16-17]</sup>，如目前耕地进出平衡主要采取“先进后出”和年度计划方式，尚难以机动灵活地保障农业一二三产业融合项目落地以及适时满足农村自发性用地需求，有待深入研究相应耕地指标管理或跨行政区交易等要素高效配置机制，构建起融会行政、经济、法律、技术多元手段的耕地保护激励制度体系。

诚挚感谢审稿人的宝贵意见！衷心感谢南京农业大学吴群教授和刘向南副教授、南京师范大学张小林教授、中科院南京地理所陈江龙研究员等专家学者以及南京市规划和自然资源局潘文辉副局长、刘洋处长、靖宇副处长等领导在研究过程中给予的鼎力支持。

### 注释

- ① 自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复、统一调查和确权登记、建立国土空间规划体系并监督实施等职责。
- ② 依据2020年《江苏省市县国土空间总体规划编制指南（试行）》，明确将国土空间划分为生态保护红线区、生态控制区、永久基本农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区等7个一级规划分区。其中：生态保护红线区由国家批准实施，包括自然保护区核心区、一般控制区以及自然保护区以外

的生态保护红线区域；生态控制区是生态保护红线外，需要予以保留原貌强化生态保育和生态建设、限制开发建设的陆地和海洋自然区域，由省级政府批准实施；永久基本农田区是永久基本农田相对集中需严格保护的区域；城镇发展区是城市开发边界围合的范围，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域；乡村发展区是永久基本农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的区域，包括村庄建设区、一般农业区、林业发展区和其他用地区；海洋发展区为允许集中开展开发利用活动的海域，以及允许适度开展开发利用活动的无居民海岛；矿产能源发展区是为适应国家能源安全与矿产发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域。

③ 依据2020年江苏省自然资源厅《市县国土空间总体规划编制指南（试行）》，结合国土空间布局安排，划分国土空间用途管制分区，包括允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。其中：允许建设区是规划中确定的、允许作为建设用地（建设项目用海）的空间区域，新增城镇、村庄集中建设用地区在其内；有条件建设区是规划确定的，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的地区，对应城镇弹性发展区；限制建设区是允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外，禁止城镇和大型工矿建设、以农业发展为主的区域。限制建设区主导用途为生态涵养、农业生产、渔业利用、自然和历史文化保护、海洋发展预留等区域，是发展农林牧渔业生产，开展生态修复和国土综合整治、永久基本农田建设的主要区域；禁止建设区是规划确定的，具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱，必须强制性严格保护，严格禁止开发性、生产性建设活动的区域，对应生态保护红线区域。

④ 与农用地用途管制相关的行为可包括农业生产行为、生态保护行为和建设行为。其中：农业生产行为主要依据《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）来明确具体涉及的用地或项目类型，且该文件明确界定了永久基本农田和一般耕地的种植行为，而《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》则明确界定了林地、草地、园地、水库和坑塘水面的种植或养殖行为；生态保护行为主要是依据《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）、《国务院办公厅关于坚

决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发〔2020〕24号）和《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）等，明确其主要涉及退耕还林还湿还湖项目用地和生态建设项目用地；建设行为主要是参照《上海市国土空间用途管制实施细则（试行）》（2021年），对建设项目进行分类，将建设行为涉及的用地或项目明确为重大项目建设用地、一般建设项目用地、临时用地、农业设施建设用地、农田建设项目用地、土地综合整治项目建设和小微项目用地等类型。退耕还林还草还湿还湖、生态建设项目用地主要为党中央和国务院批准的项目；重大建设项目为国家或省级确定支持和认可的交通、能源、水利等基础设施项目，以及中央军委及其有关部门批准的军事国防项目；一般建设项目为市级确定的交通市政、公益民生、工业仓储和经营性项目；临时用地是建设项目施工、地质勘查等临时使用且不修建永久性建（构）筑物、使用后不可恢复原状的用地；农田建设项目为高标准农田建设等对农田进行综合治理和保护而开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套设施；土地综合整治项目为以乡镇、村庄为基本实施单元推进的农用地整理、建设用地整治和乡村生态保护修复等所涉及的用地；小微项目是村庄规划确定的村庄标识建（构）筑物及配套设施用地（厕所、污水处理、垃圾储运、供电、通信等占地不超过100 m<sup>2</sup>的零星公共服务设施）、直接服务农业的小型灌溉泵站（占地不超过40 m<sup>2</sup>）和小型排涝泵站（占地不超过60 m<sup>2</sup>）。

## 参考文献

- [1] 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, 42(5): 9-17.
- [2] 朱江, 张国杰, 姚江春. 基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究[J]. 自然资源学报, 2022, 37(1): 59-69.
- [3] 于昕田, 南明宽. 详细规划与国土空间用途管制逻辑演进与完善策略[J]. 规划师, 2021(18): 48-53.
- [4] 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.
- [5] 黄季焜. 中国粮食安全与农业发展: 过去

和未来[J]. 中国农业综合开发, 2020(11): 8-10.

- [6] 孔祥斌. 当前耕地保护面临的问题分析及对策研究[J]. 中国土地, 2020(12): 4-7.
- [7] 张凤荣. 耕地保护的本质是保护耕地的产能[J]. 中国土地, 2022(2): 9-10.
- [8] 官卫华, 江璇. 国内外耕地保护补偿实践及其启示[J]. 规划师, 2021(13): 80-86.
- [9] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J]. 自然资源学报, 2020, 35(6): 1261-1272.
- [10] 程遥, 赵民. 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[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 51-57.
- [11] 张尚武, 刘振宇, 王昱菲. “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化: 难点与方法思考[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 12-19.
- [12] 伍黎芝, 江雪梅, 朱有法, 等. 基于“三线”统筹划定的耕地“三位一体”保护格局优化思考[J]. 小城镇建设, 2021, 39(11): 29-34.
- [13] 邓红蒂, 袁弘, 祁帆. 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[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 23-30.
- [14] 卢艳霞, 王柏源. 耕地保护制度与政策的演进及其逻辑[J]. 中国土地, 2022(2): 4-8.
- [15] 耿慧志, 李开明. 国土空间规划体系下乡村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.
- [16] 杨智慧, 路欣怡, 孔祥斌, 等. 中国耕地刚性管制与弹性调控框架构建[J]. 中国土地科学, 2021, 35(6): 11-19.
- [17] 吴次芳, 谭永忠, 郑红玉. 国土空间用途管制[M]. 北京: 地质出版社, 2020.

修回: 2023-01