

统一国土空间用途管制制度的思考

林 坚^{1,2,3}, 武 婷¹, 张叶笑¹, 赵 晔¹

(1. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 2. 北京大学城市规划设计中心, 北京 100871;
3. 国土规划与开发国土资源部重点实验室, 北京 100871)

摘要: 近年来, 统一国土空间用途管制, 已提升到前所未有的国家战略部署层面, 是一项带有全局意义的极其重要的改革任务。在系统梳理 1949 年以来国土空间用途管制制度演变的基础上, 重点总结中国以往国土空间用途管制的主要特点, 结果发现: 贯彻落实用途管制制度, 关键是把握好规划编制、实施许可、监督管理三大环节, 统筹陆域、海域两类国土空间, 差别化管理建设与非建设两种活动。结合制度建设的前提, 提出构建统一国土空间用途管制制度的建议: (1) 建立统一的国土空间用途管制控制线体系; (2) 构建丰富有效的国土空间用途管制手段体系; (3) 确立统一明晰的国土空间用途管制监管体系; (4) 完善国土空间用途管制的相关法律法规体系。

关键词: 国土空间用途管制; 制度; 统一

自 2013 年中共十八届三中全会首次明确提出“落实用途管制”“统一行使所有国土空间用途管制职责”以来, 后续针对构建空间规划体系和统一国土空间用途管制, 出台了一系列中央文件。2018 年组建自然资源部, 其主要职责是“统一行使国土空间用途管制和生态保护修复”。期间, 空间规划、国土空间用途管制议题成为全社会持续关注的热点问题。

目前, 国土空间在开发、保护、整治修复等方面存在一系列问题, 与既有的国土空间用途管制制度不完善、不适应于新时代统一的国土空间规划体系的要求密切相关。另一方面, 随着《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等有关文件出台, 国土空间规划体系得以明确, 但关于国土空间用途管制如何面向新的国土空间规划体系要求、适应体制改革, 如何利用与分配自然资源, 并无规范论述, 这将成为未来重点考虑的难题。而学术界目前对国土空间用途管制的研究集中在其发展演变^[1]、存在问题^[2]、国外经验^[3]等方面, 对实施统一的国土空间用途管制制度尚未达成共识。因此, 本文重点梳理改革开放后国土空间用途管制制度的演变, 研究以往各类用途管制的实施方式及特点, 并结合制度建立的前提探讨, 提出统一国土空间用途管制制度的若干建议。

1 1949 年以来国土空间用途管制制度演变

国土空间指国家主权与主权权利管辖下的地域空间, 是国民生存的场所和环境, 是各类自然资源和建设活动的载体^[4]。因而, 国土空间用途管制是对自然资源和建设活动的

收稿日期: 2019-03-30; 修订日期: 2019-07-01

基金项目: 国家社会科学基金项目 (18VSI041)

作者简介: 林坚 (1969-), 男, 福建福鼎人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为土地利用、城市与区域规划、国土空间开发保护。E-mail: jlin@urban.pku.edu.cn

载体进行用途管制,一般通过编制国土空间规划,逐级规定各类农业生产空间、自然生态空间和城镇、村庄等建设空间的管制边界,直至具体地块、海域的用途和使用条件,以此作为各类自然资源开发和建设活动的行政许可、监督管理的依据,要求并监督各类所有者、使用者严格按照国土空间规划所确定的用途和使用条件来利用国土空间。

1949年以来,我国国土空间用途管制制度从无到有,先后经历基本空白、建设用地规划许可出现、土地用途管制确立、多部门参与、统一用途管制探索和实现等五个阶段。

1.1 第一阶段(1949-1983年):用途管制基本空白

1949-1954年短暂的五年期间,我国土地由内务部地政司统一管理。但随着土地改革工作逐步完成,土地管理工作也逐步走向分散。1954年地政司撤销以后,土地管理工作完全分散到各部门,城市土地管理工作主要由城市建设部接管,农村土地管理工作主要由农垦部和农业部接管。1982年国务院机构改革,组建了城乡建设环境保护部和农牧渔业部,进一步加强对城市土地和农村土地的管控,但国土空间用途管制尚未确立。

1.2 第二阶段(1984-1997年):建设用地规划许可证和海域使用证制度实施

1984年,国务院颁布了《城市规划条例》,明确了城市规划区建设用地许可证和建设许可证制度。1990年,《城市规划法》正式颁布,完整地提出了建设项目选址建议书、建设项目规划许可证、建设工程规划许可证(“一书两证”)的规划实施管理制度。1993年,《国家海域使用管理暂行规定》的出台,从海域产权管理角度,初步确立了海域使用证和海域有偿使用制度。

1.3 第三阶段(1998-2007年):土地用途管制制度确立

一方面,1998年修订的《土地管理法》首次明确提出“国家实行土地用途管制制度”,标志着中国土地用途管制制度的正式确立。2002年以后,住房和城乡建设部(原建设部)先后颁布实施城市绿线、紫线、黄线、蓝线管理办法,并提出划定禁建区、限建区、适建区要求,用途管制制度逐渐发展,管制手段逐渐丰富。另一方面,2001年正式通过的《海域使用管理法》,进一步完善了以海域使用权制度为核心的海域使用权利管理制度,明确了海洋功能区划制度,建立完善了海域使用权登记制度、海域有偿使用制度等。此外,林业局和农业部结合自身职责,开始探索进行国土空间功能管护的方式,城乡规划督察、土地督察等制度分别在2005年、2006年正式开始实行。

1.4 第四阶段(2008-2014年):多部门参与用途管制

随着中国区域和城乡发展不均衡、国土空间开发矛盾加剧、资源保护力有不逮、生态环境日益恶化等问题逐渐凸显,可持续发展理念逐步成为社会共识。2008年开始实施的《城乡规划法》要求,在“一书两证”基础上,核发乡村建设规划许可证,以“三区四线”和“一书三证”管理为标志的城乡规划空间管制体系得以确立。之后的六年间,多个部门依据法律授权的职责或国家发展和管理的需要,编制并颁布了一系列规划,参与到国土空间用途管制中,如2008年原国土资源部编制的《全国土地利用总体规划纲要》、2010年发改委编制的《全国主体功能区规划》等。

1.5 第五阶段(2014年至今):统一用途管制探索和实现

针对国土空间用途管制政出多门、矛盾频发的现象,2014年国家四部委启动28个市县“多规合一”试点,2017年启动省级空间规划试点,在构建空间规划体系、“多规合一”方面开展有益探索。在探索统一国土空间用途管制方面,国土资源部印发多部门联

合起草的2017年印发试行的《自然生态空间用途管制办法》，标志着用途管制范围扩大到所有自然生态空间，统一用途管制的探索步入了新的阶段。2018年，国务院机构改革后，自然资源部统一行使所有国土空间用途管制职责，通过规划编制、实施、监督等管理事权的整合，实质性地构建起具有中国特色的统一国土空间用途管制的职能体系。

国土空间用途管制的演变进程表明：随着对建设活动与自然资源载体管理要求的日益精细化，各部门从无到有、不断参与、探索建立了针对各类要素的用途管制制度，用途管制的对象从针对建设活动秩序管理与耕地特殊保护拓展到面向全域国土空间与全类型要素。在此过程中，中央部门自上而下的单要素垂直条状管制不断增强，但条块分割的管理模式导致“九龙治水”，各部门出发点不同、管制方式差异等引发了一系列矛盾，最终通过体制改革，试图构建全域空间管控、全要素耦合管理的统一国土空间用途管制制度，达成“五指成拳”的目标。

2 以往国土空间用途管制的主要方式及特点

2.1 国土空间用途管制的关键：两类国土、两种活动、三大环节

2.1.1 对象：两类国土

根据管理对象的不同，国土空间用途管制分为陆域和海域两类国土空间的用途管制，彼此相对独立。其中，海洋功能区划作为海域国土空间用途管制的依据。

2.1.2 重点：两种活动

国土空间用途管制按照建设和非建设两类活动，实施差别化管理。一类是针对各项开发建设活动实施管控，一类主要涉及自然资源保护管理，对象包括耕地、草原、森林、湿地等各类资源。

2.1.3 运行：三大环节

国土空间用途管制的具体运作涉及规划编制、实施许可、监督管理三个管理环节。其中，规划编制即国土空间总体规划编制，相当于国土空间用途管制方案的编制，是实施有关行政许可的依据，各部门通过编制空间规划，确定空间用途，明确空间的开发利用条件，对使用国土空间的具体方式进行限制或引导；实施许可则贯穿于用地、用海审批等各类行政审批过程中；监督管理主要指各类执法以及土地督察、海洋督察、草原督察、森林督察、城乡规划督察等督察活动。

2.2 国土空间用途管制的运行环节分析

2.2.1 规划编制

编制规划是开展国土空间用途管制的第一步，国土空间规划是国土空间用途管制的依据，通过将所有国土空间分区分类实施用途管制。以往与用途管制相关的空间规划有土地利用总体规划、城乡规划等全局型规划以及针对各类自然资源的专项型规划。总体而言，各类规划基本采用“指标控制+分区管制+名录管理”的规划思路。以土地利用总体规划为例，在指标控制方面，严格控制耕地保有量、基本农田面积、新增建设用地总量等关键指标，在分区管制方面，划定“三界四区”分区，在名录管理方面，设置重点建设项目、土地整治区域等名录。此外，各类规划涉及的用途管制手段和实施成熟度差异大，土地利用总体规划、城乡规划成熟度高，林地保护利用规划、水功能区划、海洋功能区划次之，主体功能区规划、湿地保护规划、草原保护利用建设总体规划等尚无明

确手段^[4]。

2.2.2 实施许可

实施许可是依据法律规定和编制的空间规划，对国土空间开发行为进行行政许可，明确自然资源开发和建设活动的空间载体用途及使用条件。它是国土空间用途管制的主要执行环节，也是自然资源开发及载体使用权取得的前置审查环节，包括国土空间开发许可、用途变更许可等。开发许可通过设置空间准入条件，制定符合当前发展要求的开发利用与保护条件，对开发利用活动进行事前审查，对不符合空间规划预先确定用途的活动不予批准；用途变更许可通过严格把控审批条件和程序，限制国土空间用途改变，严格控制建设占用优质耕地和自然生态空间。

正如表1所示，用途管制的实施主要通过行政审批许可和相应的制度设计实现。陆域建设空间的实施许可，主要依据土地利用总体规划和城乡规划，通过逐级、分类的规划编制，明确具体地块的国土空间用途及其使用条件，通过土地规划的用地预审和农用地转用许可、城乡规划的“一书三证”等政策工具来实施，涉及到占用林地、草地等不同自然资源类型用地的，需要配合开展占转用审批许可等手续；陆域非建设空间的实施许可，主要落在有关资源产权确认的证明初审环节；海域空间利用的实施许可，通过实施海洋功能区划制度来保证。

表1 各类国土空间用途管制制度的依据和实施方式
Table 1 The basis and means of various territorial space use regulations

	依据		用途管制实施方式	
	法律法规	规划	审批	制度设计
土地用途管制	《中华人民共和国土地管理法》 《中华人民共和国土地管理法实施条例》	土地利用总体规划、土地利用年度计划	建设用地预审、农用地转用审批、土地征收审批	总量控制、占补平衡
城乡建设规划许可制度	《中华人民共和国城乡规划法》	城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划	建设项目选址意见书核发、建设用地规划许可、建设工程规划许可等	“一书三证”
草原用途管制	《中华人民共和国草原法》 《草原征占用审核审批管理办法》	草原保护建设利用规划	草原征用使用审批	草原自然保护区管理
林地用途管制	《中华人民共和国森林法》 《中华人民共和国森林法实施细则》 《中华人民共和国森林法实施条例》	林地保护利用规划、建设项目需征占用林地定额计划	占用征收征用林地审核审批、征占用林地定额管理	总量控制、占补平衡
湿地用途管制	《湿地保护管理规定》	湿地保护规划	占用、征收或临时占用湿地审批	名录管控、占补平衡
水资源用途管制	《水功能区管理办法》 《关于加强河湖管理工作的指导意见》 《水利部关于加强水资源用途管制的指导意见》	水功能区划	水功能区影响论证审批、水资源用途变更审批等	水功能区管理，河湖水域岸线分区管控
矿产资源用途管制	《矿产资源规划编制实施办法》	矿产资源规划	矿业权设置方案等	设置探矿权、采矿权布局
海域用途管制	《海域使用管理法》	海洋功能区划	用海预审、海域使用审批	围填海总量控制

2.2.3 监督管理

以往国土空间用途管制监督管理，包括各类各级资源主管部门开展的日常巡查工作，对违法违规使用活动的执法督察以及采用现代信息化手段进行动态监测等。各类监

管活动关注开发利用活动是否合法合规及对生态环境造成的影响,通过监管督察和行政处罚,对开发者各种偏离国家利益的倾向形成威慑,减少开发建设活动等对公共利益、生态环境的损害。以督察为例,以往较有代表性的有:土地督察、城乡规划督察、草原督察、森林督察、环保督察、水资源督察、海洋督察等。这些督察制度虽然都是中央为加强对地方重点领域、重点问题的管控而设^[5],但是不同的督察制度在职责权限、督察力度以及法律保障等方面大不相同,实施手段较为成熟、影响力较大的是环保督察、土地督察,其他督察制度有待加强。

2.3 国土空间用途管制的主要特点探析

2.3.1 以建设项目“落地”管理为主线,资源保护的管约束直接约束项目“落地”

国土空间用途管制的关键在于管控项目“落地”实施,土地利用规划的用地预审、农用地转用许可、城乡规划的“一书三证”是最直接的空间用途管制手段。此外,对于需占用自然生态空间的建设项目,自然资源保护直接关系到项目能否落地,体现在建设项目审批过程中需要获得林业主管部门、水利主管部门、环境保护主管部门等众多审批主体许可。以建设项目占用林地为例,依据《中华人民共和国森林法》第十八条规定,用地单位或个人需要提出申请,林业主管部门依法依规开展占用、征收、征用林地行政许可。

对开发建设活动的国土空间用途管制实质是对其土地发展权的管理^[6-7],各类空间规划以及后续开展的自然生态空间用途管制试点工作,都是试图通过设置空间准入条件(如建设规模、强度、布局、环境保护等)参与到土地发展权的管理和控制工作中,但具体手段仍处在探索完善过程中。

2.3.2 针对非建设空间的用途管制,体现在有关资源载体产权确认初审中

在中国现行自然资源管理中,对自然资源的开发利用需要获取相应的使用权利。根据对权利的限制,对自然资源所依附载体的监管按照载体使用许可、载体产权许可、产品生产许可三个环节来开展^[4]。现行对于非建设空间的资源管理主要立足于资源载体使用许可,在办理产权证明申请的初审环节进行,在此过程中需要审核自然资源开发利用项目的资质、空间用途、开发条件等是否符合法定规划等事项。譬如,办理农村土地承包经营权证需要在初审中依据土地利用总体规划审核承包地用途。

2.3.3 受生态系统保护思想的影响,正在探索自然生态空间整体约束管理的路径

以往中国对耕地、森林、草原、水域等自然生态空间的保护和管控分散在国土、林业、农业、水利、城乡建设等各个有关部门。由于管理权责分散,“就山治山”,“就水治水”,无视生态系统整体性和多要素耦合性的现象时有发生。2017年是用途管制思路转折的一年,受生态环境保护思想的影响,无论是党的十九大报告提出的“山水林田湖草系统治理”,还是国土资源部印发的《自然生态空间用途管制办法(试行)》,都体现了用途管制思路转向多要素统筹,即按照生态系统功能整体优化的原则,将空间开发利用从分资源要素约束管理逐步转向自然生态空间整体约束管理。

3 统一国土空间用途管制制度的前提分析

3.1 落实:体现并落实中央精神和国家意志,构建统一的国土空间规划体系

实施统一的国土空间用途管制制度,必须以党和国家提出的相关政策文件要求为基

础进行构建,贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《生态文明体制改革总体方案》《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》等一系列文件精神和要求,“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”。为此,应该形成:(1)“一个基础”,即国土空间规划,并以此作为国土空间用途管制的依据;(2)“一套体系”,即全国统一、相互衔接、分级管理的国土空间规划体系;(3)“一套分类”,即统一的国土空间分类标准。

3.2 联动:联动构建国土空间用途管制、国土空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度

完善自然资源监管体制,必须联动国土空间用途管制制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度等改革要求,这在《生态文明体制改革总体方案》中有着清晰的表述。为此,应该实现“三个联动”:(1)“开发保护联动”。国土空间开发保护制度和自然资源监管紧密相关,不仅要考虑用途管制对空间的限定性和稳定性,也要兼顾经济发展建设和资源开发的必然性和可操作性,既不能过“松”,也不能过“紧”,要做到开发的“柔”和保护“刚”相济。(2)“管制对象联动”。既要将在用途管制扩大到所有自然生态空间,划定并严守生态红线,严格划定具有重要生态功能的天然林、生态公益林、基本草原以及河流、湖泊、重要湿地等保护边界;又要确保粮食安全和主要农牧资源生产安全,严格划定永久基本农田、基本草原中的重要放牧场等保护边界;同时要划定城镇建设区、独立工矿区、农村居民点等的开发边界,开发边界内适度留白,以应对经济发展和建设活动的不确定。(3)“管控指标联动”。发挥指标的数量调控和引导功能,设置开发强度、新增建设用地占用耕地规模、补充耕地规模、资源保护的关键性指标(如永久基本农田、基本草原、天然林和生态公益林等基本林地、湿地等面积)等。

3.3 协调:妥善处理国土空间用途管制的左右上下关系

统一实施国土空间用途管制,必须妥善处理国土空间用途管制的横向和纵向的关系。在横向关系上,要加强国土空间规划和发展规划的协调,国土空间规划应从生态文明建设大局出发,立足长远,更好地发挥“底盘”“底线”“底数”的指导约束作用,促进绿色发展,促进高质量发展,促进全社会绿色生产、绿色生活意识和方式的形成。在纵向关系上,要加强上下协同,上位规划强调“责任”,下位规划强调“权益”^[6],未来要坚持下位规划服从上位规划,同级规划统筹协调,形成规划合力,推进统一的国土空间规划体系形成并有效实施。根据《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,各级国土空间总体规划编制的重点不一样,全国国土空间规划侧重战略性,省级国土空间规划侧重协调性,市县和乡镇国土空间规划侧重实施性。

4 统一国土空间用途管制制度的几点建议

4.1 规划编制层面:建立统一的国土空间用途管制控制线体系

不论站在推进统一的国土空间用途管制实施的角度,还是构建统一的国土空间规划体系并监督实施的角度,厘清国土空间的管控边界都是重中之重的关键环节。虽然各类空间规划的内容基本呈现“指标控制+分区管制+名录管理”方式,但彼此之间的分区管制和管制边界的类型差异大,亟待统筹。与土地用途管制相比,国土空间用途管制涉及的资源类型更多,不再局限于以基本农田保护为核心的耕地保护,而是要扩展到以生态保护红线划定为重点的各类自然生态空间保护以及以城镇开发边界为重点的建设区域引

导等管理事项^[4]。

现阶段,生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界的划定已经形成共识,未来控制线体系应该以“三线”为基础,予以深化。目前,国家已经基本确立了“国家—省—市—县—乡镇”的五级国土空间规划体系,其中真正与用途管制落地实施直接相关的是市县和乡镇国土空间规划。因此,对于较小或有精细管理能力的市、县和大部分的乡镇,可以扩展用途管制控制线体系。具体而言,可以构建“三基一水两条线”的国土空间保护控制线体系和“两界一区五张网”的国土空间开发控制线体系^[8]。“三基”指永久基本农田、基本草原、基本林地(天然林、生态公益林)，“一水”指江河、湖泊、湿地等水域，“两条线”指生态保护红线和自然岸线；“两界”指城镇开发边界、村庄建设边界，“一区”指开发区、园区等产业集聚区，“五张网”指交通、能源、水利、信息、安全等设施网络，其中，安全网可包括生命安全网（如防灾减灾等）、资源安全网（如矿产资源等）、人文安全网（如文化安全网、公共服务保障网等）。

4.2 实施许可层面:构建丰富有效的国土空间用途管制手段体系

国土空间是综合性的立体空间^[9],涵盖地表二维的陆地、陆上水体、海域,与三维立体的地上空间、地下空间。因此,国土空间用途管制需要拓宽空间管制范围^[10],丰富管制手段,建立覆盖全域国土、统筹陆海与地上地下的国土空间用途管制制度。

构建包含多种管制手段的国土空间用途管制制度,要做到:一是完善空间开发许可制度,健全各类非建设空间用途占转用政策,实现对耕地、林地、草地、河湖湿地、海域海岛等国土空间的全覆盖^[11]和精细化管控,并进一步完善自然生态空间的有关分区管制措施。二是加强用途管制的陆海统筹手段。由于海域国土空间的开发利用必须以陆地为依托,陆地开发建设活动也会影响海域国土空间的保护,因此,必须加强陆海统筹,统筹对陆海性质转换行为的管制,设计陆海功能用途的兼容性原则与冲突协调方法,研究陆海统筹的国土空间开发适宜性评价^[12]等。三是加强地下空间用途管制,实现地上地下空间资源的统筹利用。

4.3 监督管理层面:确立统一明晰的国土空间用途管制监管体系

目前,中国自然资源监督管理制度按资源类别分散在各个领域,条块分割、不成体系、缺乏综合性监督机制,导致执法督察成本高、监督效能低下^[13]。因此,亟需确立统一明晰的国土空间用途管制监管体系:首先,加强中央对地方履行用途管制职责情况的监督检查,建立用途管制政策实施情况的考核评价制度;其次,健全各类自然资源监管督察,明确监管重点、监管力度和处罚机制;再次,在监管手段方面,充分利用卫星遥感监测、无人机、云计算等现代信息技术,加强日常动态监测,并辅以不定期突击督察,提高监管成效。

4.4 支撑保障层面:完善国土空间用途管制的相关法律法规体系

目前国土空间用途管制的相关法律法规既不完善,也相对分散,如:土地、草原、林地、海域用途管制有相应的法律法规为支撑,而湿地^[14]和水资源^[15]的用途管制缺乏法律依据。统一国土空间用途管制需要立法支撑和制度保障,因此,应尽快制定《国土空间开发保护法》《国土空间规划法》,明确国土空间用途管制的法律效力,明确国家、省和地方政府的管制权力和责任,规范政府在用途管制中的权力运行范畴,划清国土空间所有者与管理者界限,明确国土空间开发利用者的权利和义务等。

5 结论

面向新时代,国土空间用途管制作作为生态文明制度体系的重要内容,是强化和落实各类生态保护目标的重要手段,对于落实中央精神和国家意志、推进生态文明建设、实现国家空间治理能力和治理体系现代化具有重要作用。

纵观1949年以来国土空间用途管制制度的演变,国土空间用途管制始终围绕陆海两类国土、建设与非建设两种活动差异化管理、规划编制—实施许可—监督管理三大运行环节展开。其中建设项目以“落地”管约束为主线,非建设空间用途管制主要体现于有关资源的载体使用许可与产权确认初审,而受山水林田湖草系统治理理论的影响,目前正在探索自然生态空间整体约束管理的路径。

探索构建全域空间管控、全要素耦合管理的统一国土空间用途管制制度,应以“落实、联动、协调”为前提,具体而言,需把握好规划编制、实施许可、监督管理三大环节:(1)构建科学合理、协调统一的空间规划体系是实施国土空间用途管制的基础,是实现自然资源合理利用与保护、建设活动有序开发的依据,其中,统一国土空间的管控边界是重中之重的关键环节;(2)严格实施许可制度,建立丰富有效的国土空间用途管制手段体系,方能满足覆盖陆域与海域、地上与地下的综合、立体的国土空间用途管制要求,切实保证空间规划的实施;(3)确立统一明晰的国土空间用途管制监管体系,遏制违法建设与违法占用自然生态空间的现象。同时,用途管制三大环节的落实离不开法律法规体系的支撑保障,必须完善相关法律法规体系,营造“有法可依,执法必严”的国土空间用途管制新格局。

参考文献(References):

- [1] 杨惠. 土地用途管制法律制度研究. 重庆: 西南政法大学, 2010. [YANG H. Study on land use control legal system. Chongqing: Southwest University of Political and Law, 2010.]
- [2] 黄征学, 祁帆. 完善国土空间用途管制制度研究. 宏观经济研究, 2018, 40(12): 95-105. [HUANG Z X, QI F. A study of improving territorial spatial regulation. Macroeconomics, 2018, 40(12): 95-105.]
- [3] 魏莉华. 美国土地用途管制制度及其借鉴. 中国土地科学, 1998, 12(3): 42-46. [WEI L H. American land use control system and its reference. China Land Sciences, 1998, 12(3): 42-46.]
- [4] 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. 城市规划, 2018, 42(5): 9-17. [LIN J, WU Y X, WU J Y, et al. Construction of the spatial planning system: With discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.]
- [5] 唐璨. 行政督察是我国行政监督的重要新方式: 以土地督察和环保督察为例. 安徽行政学院学报, 2010, 1(4): 105-109. [TANG C. Administration ombudsman is an important new pattern of administration supervision in China. Journal of Anhui Administration Institute, 2010, 1(4): 105-109.]
- [6] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34. [LIN J, XU C Y. Land development rights, space control, and synergetic planning. City Planning Review, 2014, 38(1): 26-34.]
- [7] 余亮亮, 蔡银莺. 国土空间规划管制与区域经济协调发展研究: 一个分析框架. 自然资源学报, 2017, 32(8): 1445-1456. [YU L L, CAI Y Y. Research on spatial regulation of land use planning and coordinated development of regional economy: An analytical framework. Journal of Natural Resources, 2017, 32(8): 1445-1456.]
- [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. 中国土地科学, 2018, 32(6): 1-7. [LIN J, LIU S X, LIU S Y. Region-element coordination: The critical issue concerning the construction of the system for developing and protecting territorial space. China Land Sciences, 2018, 32(6): 1-7.]
- [9] 张建平. 我国国土空间用途管制制度建设. 中国土地, 2018, 32(4): 12-15. [ZHANG J P. Construction of land use regu-

- lation system in China. *China Land*, 2018, 32(4): 12-15.]
- [10] 刘丽, 张新安. 提升国土治理能力的战略思考. *国土资源情报*, 2014, 15(3): 16-23. [LIU L, ZHANG X A. Strategic thinking to enhance the land governance capabilities. *Land and Resources Information*, 2014, 15(3): 16-23.]
- [11] 周璞, 刘天科, 靳利飞. 健全国土空间用途管制制度的几点思考. *生态经济*, 2016, 32(6): 201-204. [ZHOU P, LIU T K, JIN L F. Thinking on control system of improving territorial space use. *Ecological Economy*, 2016, 32(6): 201-204.]
- [12] 纪学朋, 黄贤金, 陈逸, 等. 基于陆海统筹视角的国土空间开发建设适宜性评价: 以辽宁省为例. *自然资源学报*, 2019, 34(3): 451-463. [JI X P, HUANG X J, CHEN Y, et al. Comprehensive suitability evaluation of spatial development and construction land in the perspective of land-ocean co-ordination: A case study of Liaoning province, China. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(3): 451-463.]
- [13] 马永欢, 吴初国, 苏利阳, 等. 重构自然资源管理制度体系. *中国科学院院刊*, 2017, 32(7): 757-765. [MA Y H, WU C G, SU L Y, et al. Reshaping natural resources management system. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2017, 32(7): 757-765.]
- [14] 祁帆, 贾克敬, 邓红蒂, 等. 自然资源用途管制制度研究. *国土资源情报*, 2017, 18(9): 11-18. [QI F, JIA K J, DENG H D, et al. Research on the use control regulation of natural resources. *Land and Resources Information*, 2017, 18(9): 11-18.]
- [15] 李祎恒, 邢鸿飞. 我国水资源用途管制的问题及其应对. *河海大学学报: 哲学社会科学版*, 2017, 19(2): 84-88, 92. [LI Y H, XING H F. Existing problems and countermeasures of use control of China's water resources. *Journal of Hohai University: Philosophy and Social Sciences*, 2017, 19(2): 84-88, 92.]

Thoughts on unifying the regulation of territorial space use

LIN Jian^{1,2,3}, WU Ting¹, ZHANG Ye-xiao¹, ZHAO Ye¹

(1. Peking University, College of Urban and Environmental Sciences, Beijing 100871, China;

2. Peking University, Center of Urban Planning and Design, Beijing 100871, China;

3. Key Laboratory of Land Planning and Development, Ministry of Land and Resources, Beijing 100871, China)

Abstract: In recent years, the unification of territorial space use regulations has been upgraded to an unprecedented level of national strategic deployment, which is an extremely important reform task with overall significance. Based on the systematical review on the institutional evolution of territorial space use regulation since 1949, this paper puts an emphasis on summarizing the major features of previous territorial space use regulations in China. In general, we conclude that the key to implement territorial space use regulations is to control the three important aspects which consist of planning, licensing and supervision, to coordinate the utilization of continental space and ocean space and to discriminate the management of construction and non- construction purposes. On the premise of system construction, we propose four suggestions to institution on how to unify the territorial space use regulations: (1) Establishing a unified control line system for territorial space use regulations at the planning level; (2) Building an abundant and effective measure system for territorial space use regulations; (3) Constructing a unified and explicit regulatory system for territorial space use regulations at the supervision level; (4) Improving the legal system to help territorial space use governance at the support level.

Keywords: territorial space use regulations; system; unification