

国土空间用途转用许可: 实务现实与规制创新

王 威¹, 胡业翠¹, 张衍毓^{2,3}

(1. 中国地质大学(北京)土地科学技术学院, 北京 100083; 2. 中国国土勘测规划院, 北京 100035;
3. 自然资源部土地利用重点实验室, 北京 100035)

摘要: 基于中国国土空间用途转用许可实务现实剖析, 提出了国土空间用途转用许可的规制创新逻辑与实现路径。结果表明: (1) 中国国土空间用途转用许可事项可概括为分配资源的特许和控制风险的许可, 转用许可条件设定不清晰、立法统合不完备及规制程序监管不完善等问题亟需解决。(2) 完善转用许可法律体系、响应生态文明体制改革指引、探索转用许可多元化机制与完善优化转用许可监督管理, 是保障自然资源所有者共同利益, 贯彻整体保护、系统修复、综合治理要求, 实现国土空间治理能力和治理体系现代化的创新逻辑。(3) 国土空间用途转用许可创新路径主要包括充实转用许可基本条件的法律实体、关注转用许可关键程序的衔接优化、开展转用许可工具的应用创新及优化转用许可审查决定的权责分配。

关键词: 规制; 国土空间用途转用许可; 国土空间用途管制; 规制创新

国土空间用途转用许可是“两统一”职责下^[1,2], 政府基于控制风险和分配资源的国家利益与公共利益^[3,4], 在职责范围内依据《行政许可法》与自然资源领域内法律、法规, 在国土空间规划基础上对国土空间内行政相对人开发、利用、整治、修复自然资源而造成的用途、性质变化执行审查决定, 对自然人与法人开发、利用自然资源进行授权^[5-7], 是包括全民所有与集体所有自然资源用途的转用审批, 以及建筑物、构筑物与其他设施的建设许可和强度准许的复杂体系^[8-11]。国土空间用途转用许可作为国土空间规制权力行使与规制目标传递的一种核心模式^[12-15], 是国家实现自然资源监管目标的手段, 其与国土空间规划相结合, 实现了国土空间发展权在时间、空间、权利人之间的再配置^[16-20], 也是公民法人创造社会效益和价值的关键一环。

2018年自然资源部国土空间用途管制司成立, 为国土空间用途转用许可的统筹提供了组织机构支撑。2019年《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》提出“优化现行建设项目用地(海)预审、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批流程”, 意在提高审批效能和监管服务水平。到目前为止, 工程建设项目“并联审批”, 用地“征转分离”“三证一书”合并, 占用林地同步上报, 生态红线管理办法等推动了国土空间用途转用许可的创新与变革。国土空间用途转用许可政策机制正在逐步建立, 其改革虽取得一定成效, 但仍存在许可程序的法律依据较为分

收稿日期: 2022-08-22; 修订日期: 2022-12-23

基金项目: 自然资源科技创新发展项目(CXFZ211519-01)

作者简介: 王威(1995-), 男, 山东莘县人, 博士研究生, 研究方向为国土空间规划与用途管制。

E-mail: wwwill03@163.com

通讯作者: 胡业翠(1978-), 女, 山东淄博人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为国土空间规划与土地利用生态响应。E-mail: huyc@163.com

散,立法统筹的制度表达尚未实现,适应国土空间规划的核心規制机制尚未建立,转用许可規制创新实现不足等实务现实^[21-23]。

生态文明新时代,在国土空间立法统合、自然资源行政規制改革等背景下,国土空间用途转用许可应如何创新地适应新形势新要求是亟需解决的问题。因而,有必要分析中国国土空间用途转用许可实务现实,并提出国土空间用途转用许可的規制创新逻辑与创新路径,为国土空间用途转用许可改革推进提供借鉴,为提升空间治理能力、助力国家治理体系现代化提供支撑。

1 中国国土空间用途转用许可的实务现实

本文对国土空间用途转用许可的事项、事权和程序进行了抽象总结,基于此分析了当前中国国土空间用途转用许可的现实问题。

1.1 中国国土空间用途转用许可事项

国土空间用途转用许可的条件、程序、期限、实施机关等规定存在于自然资源法律体系中,如表1及其注释所示。除法律规范中明确的一般禁止事项,国土空间用途转用行政许可设定基本分为两种:

第一种,分配资源的特许。国土空间用途转用行政许可向开发利用有限自然资源的公民、法人或其他组织赋予开发利用国土空间内自然资源的权利。如建设项目用地转用与强度许可,宅基地与设施农用地建设许可等。其中,审批、核准、备案的建设项目许可,是资源分配和控制风险功能的许可复合体。其涉及多种前置性审批事项,其关键环节包括用地预审与选址意见,建设用地规划许可,建设工程规划许可,用海用岛批复等。其关键要件包括项目可行性论证报告、“一书三/四方案”、建设施工图、海域使用论证报告等。

第二种,控制风险的许可。国土空间用途转用行政许可对直接涉及公共安全、须按照法律予以批准的生态环境保护事项赋予特定权利。如主管部门招标、审查、备案的占用农用地开发补充方案,开发矿产资源、破坏林地生态修复方案,山水林田湖草生态保护修复工程,中央财政投资土地整治工程等的批准^[1,3,4],以及建设项目审批材料中耕地补充方案或者森林、草原破坏恢复方案的审查审批。

1.2 中国国土空间用途转用许可问题与挑战

1.2.1 国土空间用途转用许可需完善条件设定

国土空间用途转用许可的法律许可设定仍需完善。实施机关、条件、程序、期限是行政许可法规定的许可设定必要条件。长久以来国土空间用途转用行政许可设定分散在自然资源领域不同法律以及从属法律的规范文件中。在统一行使所有国土空间用途管制职责的改革目标下,职责部门应通过法律提请修改和废止规章,着力解决国土空间用途转用类型界定话语不同且存在差异冲突,用途转用许可实践较难覆盖并适用于全部自然资源的问题^[24,25]。

国土空间用途转用许可的实体条例需更加明确。目前,国土空间用途转用许可的相关法律规范仍存在用途类型标准界定不清的问题,如《土地管理法》中“城镇、乡、村庄规划区”“建设用地范围”、《城乡规划法》中“城市和村庄、集镇建设用地规模范围”

表1 国土空间用途转用许可事项与事权

Table 1 The authority and matters of territory spatial use conversion permit

转用管控主题与条件			审批层级			
			国务院	省级	市县	乡镇
土地	农用地 转用	永久基本农田转为建设用地	★	○	∴	
		土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外		○	∴	
		土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内		★	○ ∴	
		在已批准的农用地转用范围内			★	
	临时用地	农用地转用涉及征地的“土地管理法第四十六条 第三款”	★	○		
				□	□	
		农村宅基地审批			※	★
城乡建设	规划许可	设施农用地			★	∴
		选址意见书		□	□	
		建设用地规划许可		×	□	
		乡村建设规划许可			□	○
	临时用地	建设工程规划许可		×	□	
林草湿地	建设项目 工程占用 林地草原	临时用地许可		□	□	
		占用草原 70 hm ² 以上；“森林法实施条例 第十六条（二）”中所示林地	○			
		矿产开采、工程等 70 hm ² 及其以下；上述林地之外的林地		○		
	征占湿地	草原保护与畜牧业生产工程 70 hm ² 及其以下的			○	
		临时占用林地、草原		□	□	
海域使用	预审批	征占国家、省级重要湿地、一般湿地	○	○	○	
		国务院或国家发改委审批或核准的建设项目	□	∴		
	使用申请	省级以下发展改革部门审批或核准的建设项目		□	∴	
		“海域使用权管理规定 第十六条”所列建设项目	★ ∴			
		“海域使用管理法 第十八条”所列的用海类型与重大战略项目	★	☆ ∴	∴	
		围填海				
海岛	无居民 海岛	跨省、市、县行政区域的用海	★ ∴	★ ∴	★ ∴	
		其他用海类型按各省规定进行审批		★	★	
河道	开发利用	开发利用如“无居民海岛开发利用审批办法 第五条”中所示的海岛	★ ∴			
		开发上述海岛以外的		★ ∴		
矿产资源	开采矿产 资源类型	“中华人民共和国河道管理条例 第十一条、第二十五条”规定的各类建设工程、开发利用行为	□	□	□	
		开采具有重要价值矿产资源如“中华人民共和国矿产资源法第十六条 第一款所示”	□			
		开采石油、天然气、放射性矿产等特定矿种	○			
	区域限定	开采上述矿产以外，规模为中型		□		
保护地	保护区	在重要基础设施、保护区域如“中华人民共和国矿产资源法第二十条 第一款所示”	○			
		自然保护区建设与考察活动	□	□	□	
	湿地公园 风景 名胜区	征收、占用国家湿地公园土地	※	○		
		“风景名胜区分管理条例第二十六条、第二十七条”禁止范围以外的建设活动	□	□	□	
		在国家级风景名胜区内修建缆车、索道等重大建设工程，项目选址方案	○			

注：★表示本级主管部门审核报人民政府审批；☆表示本级人民政府审查报批；○表示本级人民政府或部门按照授权的审批权审批；□表示本级主管部门审批；○表示本级主管部门审核；∴表示本级主管部门受理并初审报批；※表示本级主管部门备案；×表示直辖市政府主管部门批准。

的界定不清以及《草原法》中草原与草地的描述模糊问题,《森林法》《森林法实施条例》和《建设占用林地审批审核管理办法》关于林地级别与林地类型的设定差异问题,《湿地保护条例》《河道管理条例》《海洋自然保护区管理办法》等规定的“湿地”用途缺乏统一的上位法律实体标准的问题。

国土空间用途转用行政许可条件设定需统筹立法与行政规范。仍需关注并统筹可能属于海洋生态红线和重要湿地的“三调”标准与试行“用地用海分类指南”中的“其他草地”“公益林”“沼泽地”“沙地”等,以覆盖所有形态的自然资源,并在国土空间转用许可要件报批的“海域使用论证报告”和“一书三/四方案”中予以明确。仍需完善法律和规范中具有重要生态意义的特殊地类转用许可条件,让用途转用许可的审查决定贯彻生态用地保护目标。

1.2.2 国土空间用途转用许可程序需强化立法统合

国土空间规划的应然需求下国土空间用途转用行政许可事权架构实然应对不完备。国土空间规划是国土空间用途转用许可的空间依据、实施基础。应面向国土空间规划“三区三线”,参照《城市管理法》《土地管理法》等所确定的转用许可条件,补充完善其用途转用事权承接过渡的设定,在法律法规中设置“三区三线”内部用途转用许可事权和审查决定实质程序。

国土空间用途转用许可程序的立法统合尚未实现。农用地用途转用审批和其上湿地、草原、森林附着资源开发利用许可的审查决定依据不同的标准^[26-28]。建设占用农用地的用途转用按规划范围审批的特征突出,而《森林法》《草原法》中森林、草原分级定额管制色彩较重。除征占林地定额且同步上报外,湿地占用、草原占用、矿山开采复垦等其他重要生态空间转用审批和其上建设工程许可等不存在依据指标数量统筹的计划报批和上下关联的审查决定机制。

系统治理、陆海统筹要求下不同用途转用的衔接机制仍需完善。系统治理要求下,开发、利用、整治、修复用途转用来源、去向的循环机制尚未形成。涉及围填海和跨越陆海建设项目的国土空间用途转用许可审查决定的协同衔接机制仍需完善并亟待通过上位法律明确。

1.2.3 国土空间用途转用许可程序需增强监管

国土空间用途转用审批许可事权运行的监管监督机制不完备。自然资源法律中对于用途转用许可监督检查、法律责任章节设定缺失。转用许可的分层委托代理与垂直管理结合的事权运行机制,让任何一层事权行使和责任归属不排他^[29],容易造成实质性审查审核成本过高和信息不对称,容易使得转用许可自由裁量权过大和规制俘获代价过低。因而,仍需打造明确的用途转用职责行使的审查决定监督机制,以及对执法主体不适格和不当许可作出的惩戒机制。

2 中国国土空间用途转用许可的规制创新逻辑

规制创新是行政许可规制的重要特征和本质属性^[30]。国土空间用途转用许可的创新逻辑根植于自然资源部“两统一”职责。其是适应生态文明新理念、新形势、新要求下,中国国土空间用途转用许可革新发展的内生逻辑和要义^[19,31]。

2.1 创新逻辑Ⅰ: 完善转用许可法律体系, 保障自然资源资产所有者共同利益

自然资源上位法律是各级人民代表大会审议通过的, 保障自然资源资产所有者共同利益的准则。治理现代化原则下, 应保障国土空间用途转用许可法律实体要件的规范化与标准化, 杜绝模糊化的用途类型标准和转用许可程序, 营造在国土空间用途转用许可职责履行过程中清晰的规制权和惩戒权。从而规范约束国土空间内土地、海洋发展权, 保护重要农业空间和生态空间, 实现国土空间结构优质、资源利用效率高、生态环境良好的总体目标, 保障人民的共同利益。

2.2 创新逻辑Ⅱ: 响应生态文明体制改革指引, 贯彻整体保护、系统修复、综合治理要求

在山水林田湖草沙冰生命共同体理念下, 应依托国土空间规划“三区三线”的时空蓝图布局^[24], 按照“严控一限制一鼓励一弹性”转用许可原则, 做出差序区分的用途转用许可条件设定, 并统筹考虑山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游自然生态各要素, 整合转用许可程序, 构建关联协同机制, 从单用途“去向型”用途转用审批许可, 向全要素“来源一流向”型转变。这是响应生态文明理念, 贯彻整体保护、系统修复、综合治理要求的必然逻辑^[25]。

2.3 创新逻辑Ⅲ: 探索转用许可多元化机制, 实现国土空间治理能力和治理体系现代化

在提升国土空间治理能力以及“放管服”改革背景下, 国土空间用途转用许可工具和监管机制应实现参与主体、许可工具与许可监管多元化, 实现从“规制”到“治理”的逻辑转变。在上述目标下, 应打开审批许可创新大门, 对不同类型用途转用施行差别化的许可事权归属和多元化的许可工具应对。聚合各级政府、市场和社会多方主体的力量, 让社会组织、人民群众参与用途转用许可的监督乃至决策过程中。完善用途转用许可听证与争议仲裁, 简化许可审批程序, 提升用途转用行政许可效率, 提升国土空间治理能力。

2.4 创新逻辑Ⅳ: 完善优化转用许可监督管理, 维护自然资源资产所有者合法权益

落实自然资源资产权益背景下, 应加强国土空间用途转用许可程序流程的监督管理。实现国土空间用途转用许可材料接受、材料审查、审批决定、勘测登记过程的统一化、透明化、规范化, 实现有法可依、有法必依、执法必严。规范国土空间用途转用许可审查决定的事权边界, 优化用途转用许可事前审查、事中决定, 事后监管的权责分配。通过内部规范和外部法律法规防止用途转用许可职责行使的规制俘获, 保障国土空间用途转用许可有序、规范、及时, 并保障多元主体的合法权益。

3 中国国土空间用途转用许可的规制创新实现路径

国土空间用途转用许可的规制创新路径是面向生态文明建设、国土空间治理现代化建设等内在逻辑的具体回应。本文从法律实体、程序环节、许可工具、事权架构四个方面, 提出了国土空间用途转用许可规制创新实现路径与政策建议, 其中程序环节、许可工具、事权架构三部分整合如图1所示。

3.1 充实国土空间用途转用许可基本条件的法律实体

补充用途转用许可要件的法律实体。响应国土空间规划主体框架体系, 在《国土空间开发保护法》等法规附则中提出开发、利用、整治、修复四种性质用途转用及其对应

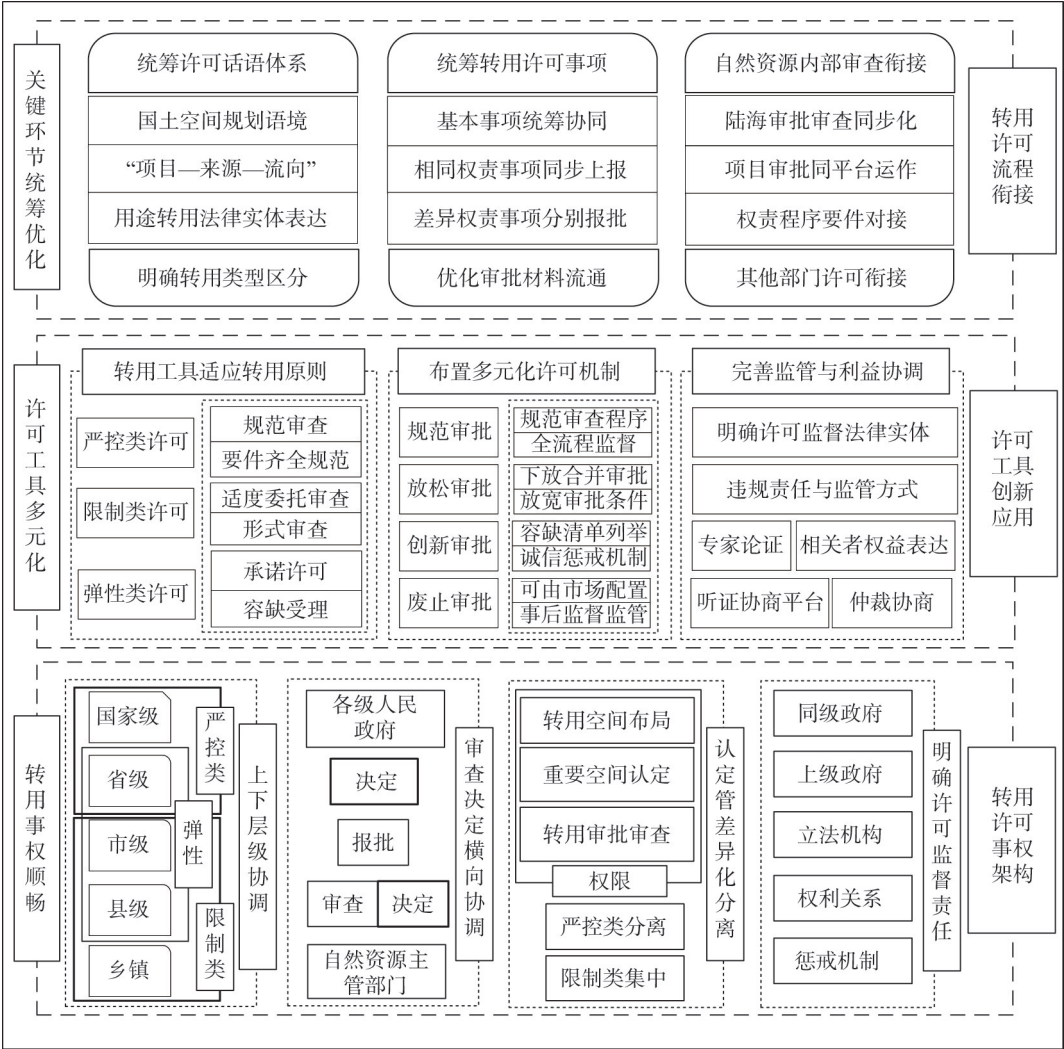


图1 国土空间用途转用许可的规制创新路径整合

Fig. 1 Integration of regulatory innovation paths for territory space use conversion permits

的建设、开垦、退还、复垦转用行为清单。协调现行自然资源法典所规定的不同自然资源用途转用标准，设定用途转用许可实施机关、条件、程序和期限的法律实体，并对重要湿地、河道、滩涂与陆海交界地带的转用规模、程序做出法律补充^[6,7]。

设置差异化国土空间用途转用许可原则。基于“粮食安全”“生态安全”等公共权益价值引领，以陆海“三区三线”为基础，着重关注永久基本农田保护线、海洋生物资源保护线、生态红线、城镇开发边界内外用途转用类型。

首先，设置大类国土空间用途类型如表2所示。其次，按照“建设用地用海”“农业用地用海”“生态用地用海”三大类用途转用设定严控、限制、鼓励、弹性四种规制原则如图2所示。严控生态红线、永久基本农田、海洋生物资源保护线范围内，城镇开发边界、围填海控制线外生态、农业用途转为建设用途；限制城镇开发边界内、非生态红线的生态空间、非永久基本农田内的农业、生态用途转为建设用途；鼓励生态红线内农业

表2 国土空间用途类型构想

Table 2 Conception of classification of territory space use

用途大类	用途类型	用途大类	用途类型
农业用途	园地、商品林地、牧草地	生态用途	休憩用海
	耕地		景观遗址用地
	增养殖用海、养殖滩涂、养殖水体		生态公益林、其他草地
	其他农用地、渔业基础设施		滨海沙地
	耕地（高标准基本农田）		湿地
	重要水产种质用海		保留海域海岛
建设用途	道路与交通设施、区域基础设施、交通运输用海	弹性用途	生态公益林、其他草地、湿地
	工业用地、仓储物流用地		其他自然保留地
	采矿盐田用地、工业与矿产能源用海		生态公益林、其他草地、湿地
	商服用地		留白用地、留白用海
	城镇居住用地		
	公共管理与公共服务用地、特殊用地、特殊用海		
	农村居住宅基地		
	绿地与广场用地		

注：参考《土地利用现状分类（GB/T 21010-2017）》《海洋功能区划技术导则（GB/T 17108-2006）》《城乡用地分类与规划建设用地标准（GB50137-2011）》《海域使用分类（HY/T123-2009）》《海洋生态红线划定技术指南》《生态保护红线划定指南》等。

与建设用途转生态用途，永久基本农田内生态与建设用途转农业用途；弹性管控生态红线、永久基本农田外的开垦、建设活动。

3.2 关注国土空间用途转用许可关键程序的衔接优化

实现关键环节、许可工具、事权架构的规制创新需通过路径如图1所示。

统合话语体系并明确转用类型区分。在国土空间规划法典中以国土空间规划语境统合国土空间用途转用许可话语体系，统合不同类型国土空间用途转用许可模式，统领“森林法”“草原法”“湿地保护条例”等自然资源法律中用途转用条件的实体条例表达^[25]。进而围绕建设项目、整治修复项目类型以及用途转用类型，打造“项目—来源—流向”的用途转用许可类型区分机制，设定不同类型用途转用许可的实施机构、条件、期限、监督责任等要件。

统筹转用许可基本事项并优化许可材料流转。统合基本事项，整合用地审批和林草征占审批，统筹协同用途转用规模、权属关系变更等基本事项，统合规划修改许可和用途转用许可，实现许可层级一致；同步权责一致事项，构建农用地转用、重要生态用地用海转用、空间规划修改、整治修复方案同步同批上报的“一书多方案”机制；区分差异事项，围绕转用许可是否属于本层级自然资源部门或人民政府事权范围，围绕是否涉及规划修改调整、利益相关者权益调处，区分特殊转用许可和一般转用许可；优化材料流通，依据转用许可差异区分，明确许可申请向上转呈，同层级呈送程序，同时在本单位职责范围内依据转用许可类型打造同单位不同部门材料呈送审查差异化机制。

注重用途转用许可内部审查衔接及其与其他许可衔接。应致力于跨越陆海项目和围填海项目用地用海审批同步化，对跨越陆海项目转用许可基本条件作出规定。应明确填

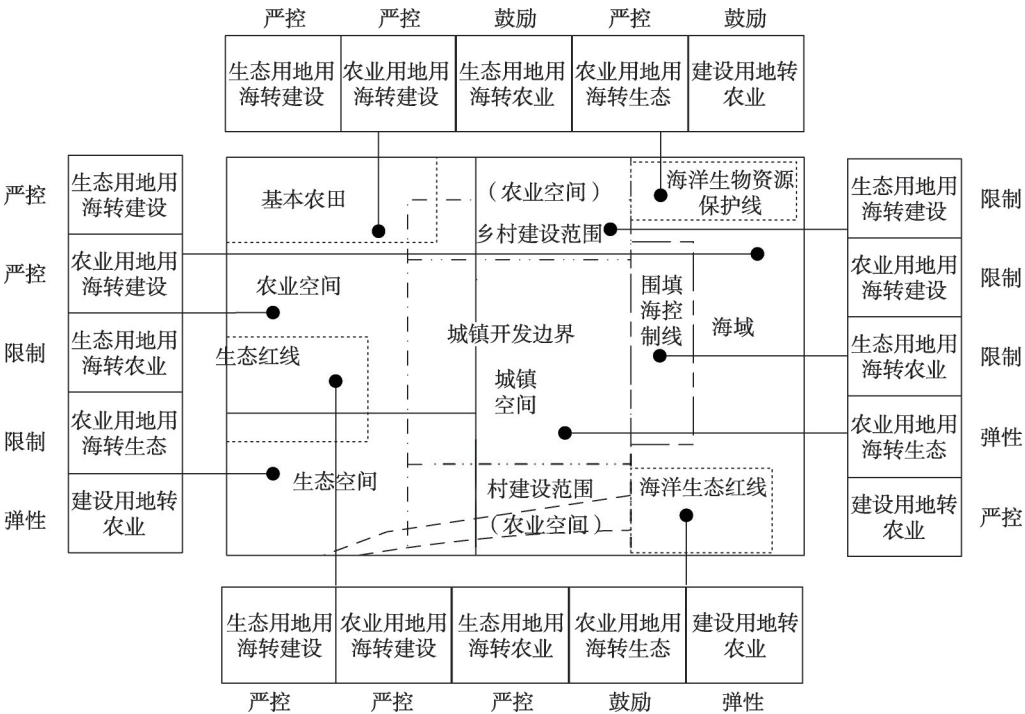


图2 国土空间用途转用许可原则

Fig. 2 Principles of regulation of territory space use conversion permits

海造地项目陆海用途变更时点，注重陆海专家协同论证，衔接陆海转用许可程序。应实现同种转用许可不同细分项的同部门内统一运作，搭建用途转用许可与环境许可、防空许可等外部门许可的统一运作平台。应实现转用许可与其他类型自然资源行政许可，在权责、程序、要件设置上的有效流程对接。

3.3 开展国土空间用途转用许可工具的应用创新

构建适应许可管制原则的转用许可工具。对于严控类用途转用，即有可能危害生态安全和粮食安全的事项开展实质审查，规范要件审查程序，可适度委托第三方开展实质审查；对于限制类用途转用主要开展形式审查，对于要件齐全性、报件法定形式、实质内容差错惩戒机制进行明确规定；探索弹性类用途转用许可新机制，对生态红线内建设转农业用途和农业转生态用途、永久基本农田内的生态转农业用途、两红线内外的土地整治修复活动导致的用途转用，探索承诺许可机制，并基于明确的预警惩戒机制和承诺许可信用体系对后续活动开展约束。

布置多元化国土空间用途转用许可机制。规范审批标准，对于实质审批审查，在规范事前审查的基础上，开展全流程监督；致力于放松审批，通过放宽审批规模条件、合并多类审批事项、委托审批事项、审批转核准与备案等方式放松管制；创新审批流程机制与许可模式，创新报批材料的“容缺受理”机制，规定“容缺受理”时限和容缺清单，探索补正程序和审查程序的并联机制；对于在规划范围内市场竞争机制能够有效调节的整治修复用途转用事项，以及可以通过卫片事后监管和农村自治组织自律监管的宅基地建设与农业基础设施许可等探索废止事前审批^[31]。

完善转用许可事中事后监管与利益协调机制。应明确国土空间规划法典内自然资源监管者职责履行的法律实体要件, 明确转用规模超限, 转用许可不适格等的违法违规责任。应探索上层备案监管、自然资源督查监管等, 以丰富转用许可行政监管方式。应积极开展专家论证、第三方监督, 完善森林、草原、滩涂、城镇土地等自然资源、利益相关者听证和仲裁协商机制。

3.4 优化国土空间用途转用许可审查决定的权责分配

优化调整不同层级政府与相同层级部门间用途转用许可权责。在不同层级政府纵向层面, 对于严控类用途转用应设置较高的审批许可层级, 审查事权可置于市县层级, 但最终决定权放置在国家和省级层面; 可将限制类转用许可审批审查事权下沉至市级、县级、乡镇级; 可在地级市层级、县(区)级进行弹性类转用许可权责认定, 开展承诺许可和容缺受理等创新型用途转用许可的许可相对人责任认定。在同一层级政府横向层面, 对按照不同原则管控的用途转用许可事项, 规定实质审查、形式审查, 决定、报批的区分界限。自然资源部门可以执行决定的由自然资源部门决定, 需报送人民政府决定的, 主管部门应执行审查程序并报批人民政府批准。

优化自然资源部门内部审查事权, 完善行政许可监督监管责任。协调上下层级事权, 严控类许可使审查与决定行政层级分离, 而限制类和弹性类事权可使其尽可能集中于同一层级; 划分横向审查决定事权, 关注陆海用途转用的关键节点, 依据审批、核准、备案的建设项目载体, 从材料接受、材料审查、决定作出等方面设定自然资源主管部门内部流程事务的事权区分; 致力于“认定管”差异化分离, 对重要空间布局, 重要空间认定, 空间转用审批审查的权限开展差异化事权设置; 明确许可监督责任, 应明确上级政府监督责任、同级政府部门监管事权与责任, 明确立法机构监督监管职责。应补充许可主体和相对人的权利关系和许可监管实质程序, 明确许可不当作出的惩戒机制。

4 结论

国土空间用途转用许可作为自然资源行政管理中的重要部分, 传导了自然资源职责履行者的管制目标, 通过国土空间发展权再分配, 保障了自然资源所有者利益与权益。在生态文明体制机制改革背景下, 国土空间用途转用许可立足实务现实的时代回应具有深刻意义。

本文基于中国国土空间用途转用许可实务现实问题剖析, 探索了国土空间用途转用许可的规制创新逻辑和创新路径。研究认为国土空间用途转用许可规制创新的逻辑终点是回应国土空间治理能力现代化的问题与挑战, 需在自然资源法典化过程中明确转用许可的设定条件, 统合当前分散的实体法律, 加强规制程序的监督监管。具体可通过统合法律话语体系, 衔接转用许可关键程序, 优化许可材料流转与内部审查, 开展许可工具应用创新, 优化转用许可权责, 完善监督责任等路径实现。从而响应生态文明体制改革指引, 完善用途转用许可法律体系, 实现国土空间用途转用许可机制多元化, 提升国土空间治理能力。

需要指出的是, 由于目前对国土空间用途转用许可的相关研究依然较少, 而国土空

间要素的复杂性和多样性又增加了该研究主题的难度。本文立足于本领域法律和最新的政策文件剖析,提出的国土空间用途转用许可的立法统筹、创新逻辑和实现路径,需要在最新的业务实践中完善论证,未来可结合参与式访问和无结构访谈等方式开展部门调查与管理人员访谈,进一步深化相关路径的落地可行性分析,为丰富国土空间用途转用许可提供理论与实证支撑。

参考文献(References):

- [1] 林彦. 自然资源国家所有权的行使主体: 以立法为中心的考察. 交大法学, 2015, (2): 24-33. [LIN Y. The exercise of national ownership of natural resources: A law-centered examination. SJTU Law Review, 2015, (2): 24-33.]
- [2] 邱少俊, 吕宾. 正确区分“所有者权利”与“监管者权力”: 关于履行“两统一”职责的思考. 中国自然资源报, 2019-05-17. [QIU S J, LYU B. Correctly distinguish between "owner rights" and "regulator powers": Reflections on fulfilling the duties of "two reunifications". China Natural Resources News, 2019-05-17.]
- [3] 俞祺. 行政许可设定权的层级分配: 基于中国立法实践的研究. 行政法学研究, 2022, (6): 29-40. [YU Q. Hierarchical allocation of administrative license setting power: Research based on Chinese legislative practice. Administrative Law Review, 2022, (6): 29-40.]
- [4] 沈福俊. 国务院决定行政许可设定权: 问题与规制. 社会科学, 2012, (5): 102-108. [SHEN F J. The power of setting administrative permissions by the State Council's Determination: Problem and regulation. Journal of Social Sciences, 2012, (5): 102-108.]
- [5] 谷树忠, 周洪, 武红, 等. 国土资源规制: 基本理论与中国实践. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(5): 1-9. [GU S Z, ZHOU H, WU H, et al. Natural resources regulation: Basic theories and practices in China. China Population, Resources and Environment, 2011, 21(5): 1-9.]
- [6] 祁帆, 贾敬敬, 邓红蒂, 等. 自然资源用途管制制度研究. 国土资源情报, 2017, (9): 11-18. [QI F, JIA K J, DENG H D, et al. Research on the regulation system of natural resource use. Natural Resources Information, 2017, (9): 11-18.]
- [7] 赵毓芳, 祁帆, 邓红蒂. 生态空间用途管制的八大特征变化. 中国土地, 2019, (5): 12-15. [ZHAO Y F, QI F, DENG H D. Eight characteristic changes in the regulation of ecological space uses. China Land, 2019, (5): 12-15.]
- [8] 王莉. 我国环境法律制度的结构性转向: 从行政规制到规制治理. 山东师范大学学报: 社会科学版, 2021, 66(6): 124-137. [WANG L. Structural adjustment of environmental legal system in China: From administrative regulation to regulation governance. Journal of Shandong Normal University: Social Sciences, 2021, 66(6): 124-137.]
- [9] 严金明, 迪力沙提·亚库甫, 张东昇. 国土空间规划法的立法逻辑与立法框架. 资源科学, 2019, 41(9): 1600-1609. [YAN J M, DILISHATI Y, ZHANG D S. Legislative logic and framework design of spatial planning law. Resources Science, 2019, 41(9): 1600-1609.]
- [10] 乔晓阳, 张世诚. 中华人民共和国行政许可法释义. 北京: 中国长安出版社, 2008: 120-121. [QIAO X Y, ZHANG S C. Interpretation of the Administrative Licensing Law of the People's Republic of China. Beijing: China Changan Press, 2008: 120-121.]
- [11] 周佑勇. 行政许可法理论与实务. 武汉: 武汉大学出版社, 2004: 118. [ZHOU Y Y. Theory and Practice of Administrative Licensing Law. Wuhan: Wuhan University Press, 2004: 118.]
- [12] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15. [YUE W Z, WANG T Y. Rethinking on the basic issues of territorial and spatial use control in China. China Land Science, 2019, 33(8): 8-15.]
- [13] 杨壮壮, 袁源, 王亚华, 等. 生态文明背景下的国土空间用途管制: 内涵认知与体系构建. 中国土地科学, 2020, 34(11): 1-9. [YANG Z Z, YUAN Y, WANG Y H, et al. Territorial and spatial use control of ecological civilization: Connotation cognition and system construction. China Land Science, 2020, 34(11): 1-9.]
- [14] 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. 城市规划学刊, 2020, (1): 23-30. [DENG H D, YUAN H, QI F. Thoughts on territorial development regulation based on natural ecological spaces. Urban Planning Forum, 2020, (1): 23-30.]

- [15] COLIN S, 石肖雪. 作为规制与治理工具的行政许可. 法学研究, 2014, 36(2): 35-45. [COLIN S, SHI X X. Administrative licensing as a regulatory and governance tool. Chinese Journal of Law, 2014, 36(2): 35-45.]
- [16] 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 discussion on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.]
- [17] 朱一中, 杨莹. 土地发展权: 性质、特征与制度建设. 经济地理, 2016, 36(12): 147-153. [ZHU Y Z, YANG Y. Land development right: Characteristics and the implication on institution improvement in China. Economic Geography, 2016, 36(12): 147-153.]
- [18] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考. 中国土地科学, 2021, 35(4): 1-8. [YUE W Z, ZHONG P Y, WANG T Y, et al. Theoretical thinking on allocation of land development rights from the perspective of territorial space planning. China Land Science, 2021, 35(4): 1-8.]
- [19] 卢超. 行政许可承诺制: 程序再造与规制创新. 中国法学, 2021, (6): 80-98. [LU C. The licensing commitment system: Procedural reengineering and regulatory innovation. China Legal Science, 2021, (6): 80-98.]
- [20] 奥格斯, 骆梅英. 规制: 法律形式与经济学理论. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 2-5. [OGUS I A, LUO M Y. Regulation: Legal Forms and Economic Theory. Beijing: China Renmin University Press, 2008: 2-5.]
- [21] 程茂吉. 全域国土空间用途管制体系研究. 城市发展研究, 2020, 27(8): 6-12. [CHENG M J. Study on the control system of territorial space use in the whole region. Urban Development Studies, 2020, 27(8): 6-12.]
- [22] 毕云龙, 徐小黎, 李勇, 等. 国土空间规划许可制度建立面临的问题与对策. 规划师, 2021, 37(2): 45-49. [BI Y L, XU X L, LI Y, et al. An analysis of the problems and strategies in the establishment of national territory spatial planning approval system. Planners, 2021, 37(2): 45-49.]
- [23] 汪毅, 何森. 新时期国土空间用途管制制度体系构建的几点建议. 城市发展研究, 2020, 27(2): 25-29, 90. [WANG Y, HE M. Study on the control system of territorial space use in the whole region. Urban Development Studies, 2020, 27(2): 25-29, 90.]
- [24] 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. 中国土地科学, 2019, 33(6): 1-9. [HUANG Z X, JIANG R K, WU J X. Territorial space use control: Historical evolution, development trend and policy innovation. China Land Science, 2019, 33(6): 1-9.]
- [25] 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. 自然资源学报, 2020, 35(6): 1261-1272. [ZHANG X L, LYU X. Reform logic of territorial space use regulation and the response path of land spatial planning. Journal of Nature Resources, 2020, 35(6): 1261-1272.]
- [26] 徐玖玖. 国土空间规划的立法统合及其表达. 中国土地科学, 2021, 35(3): 9-16. [XU J J. Legislative integration and expression of territorial space planning. China Land Science, 2021, 35(3): 9-16.]
- [27] 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 Science, 2018, 32(6): 1-7.]
- [28] 林坚, 武婷, 张叶笑, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208. [LIN J, WU T, ZHANG Y X, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2200-2208.]
- [29] 荀春兵, 李荣, 韩永超, 等. “央地关系”改革视角下国土空间规划体系构建思考. 规划师, 2020, 36(10): 58-63. [XUN C B, LI R, HAN Y C, et al. Establishing national land use and space planning system based on central-local government relationship reform. Planners, 2020, 36(10): 58-63.]
- [30] BLACK J, LODGE M, THATCHER M. Regulatory Innovation: A Comparative Analysis. Northampton: Edward Elgar, 2005: 1-15.
- [31] 王克稳. 我国行政审批制度的改革及其法律规制. 法学研究, 2014, 36(2): 3-19. [WANG K W. China's Administrative permits reform and its legal regulation. Chinese Journal of Law, 2014, 36(2): 3-19.]

Territory space use conversion permits in China: Practical reality and regulatory innovation

WANG Wei¹, HU Ye-cui¹, ZHANG Yan-yu^{2,3}

(1. School of Land Science and Technology, China University of Geo-sciences, Beijing 100083, China;

2. China Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China;

3. Key Laboratory of Land Use, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: The purpose of this study is to put forward the regulation innovation logic and path based on practices of territory space use conversion permits in China. The territory space use conversion permits include permits of resources allocation and permits of risk control. The problems and challenges of the territory space use conversion permits include: unclear setting of the permit conditions, incomplete legislative integration and incomplete supervision of permit procedures. The Chinese government should standardize laws, optimize procedures, and diversify mechanisms for territory space use conversion permits. These approaches are inevitable innovative logic for protecting the common interests of natural resource owners, implementing protection, restoration and management systematically, and improving the governance ability of territory space use conversion permits. This study suggests that the government innovation permits regulation should focus on four directions: enriching basic conditions of territory space use conversion permits, paying attention to connection of key process procedures, innovating tools of permits, and optimizing authority and responsibility for administrative review and decisions.

Keywords: regulation; territory space use conversion permits; territory space use regulation; regulatory innovation