

# 国土空间用途管制：制度变迁、目标导向与体系构建

易家林<sup>1</sup>, 郭杰<sup>1,2,3</sup>, 欧名豪<sup>1,2,3</sup>, 付文凤<sup>4</sup>

(1. 南京农业大学土地管理学院, 南京 210095; 2. 农村土地资源利用与整治国家地方联合工程研究中心, 南京 210095; 3. 南京农业大学中国资源环境与发展研究院, 南京 210095;  
4. 安徽大学管理学院, 合肥 230601)

**摘要：**国土空间用途管制是党和政府推动国土空间治理体系与治理能力现代化建设的重要抓手与具体实践。基于国土空间用途管制制度构建的理论框架, 依循制度演进与时代需求的双重指导, 探究国土空间用途管制制度构建的应然进路。研究发现: (1) 国土空间用途管制是国土资源配置与管制权力运行的复合运动过程。规划技术滞后与管制体制梗阻将会导致空间管制失灵。(2) 国土空间用途管制制度变迁体现了具有中国特色的自然资源管理制度的演进规律。(3) 统一的国土空间用途管制仍然面临管制主体协调与管制体系优化等难题。(4) 国土空间用途管制制度构建的目标导向应该着眼于回应两大需求、均衡两组目标与协调两对关系。(5) 国土空间用途管制制度构建应该从重构管制权力、管制体系与运行机制等方面展开。因此, 构建国土空间用途管制制度需要坚持正确的目标导向, 做到实体管制与权力管制并举, 静态体系与动态机制并重。

**关键词：**土地用途管制; 国土空间用途管制; 空间治理; 管制权; 国土空间规划

自“十八届三中全会”提出“划定生产、生活、生态空间开发管制界限, 落实用途管制”以来, 党和政府通过试点探索、顶层设计、全域推广的制度创新思路来不断健全国土空间用途管制制度, 以期应对国土空间管制面临的种种问题。国土空间用途管制制度成为深化自然资源管理体制改革的落实国家空间发展战略的重要抓手。2018年3月, 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》, 将统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责赋予了新组建的自然资源部。这为构建统一国土空间用途管制制度提供了管理平台与顶层支持, 有利于形成自然资源与国土空间的管制合力, 有望突破以往“九龙治水”的国土空间治理困境。将管理权限划归一个部门实施统一管理是本轮制度建构的重要环节, 但后续整体的创新性制度供给则更为关键。因此, 系统性地探究国土空间用途管制制度如何构建具有重要的现实意义。

已有的研究主要集中在: (1) 国土空间用途管制的内涵外延、演进历程与经验教训等认知性研究<sup>[1-4]</sup>; (2) 管制分类分区等技术性方法研究<sup>[5-7]</sup>; (3) 政策创新与体系构建等建构性研究等方面<sup>[8-10]</sup>。关于内涵外延与经验教训的研究取得了较高的共识。当前管制分

收稿日期: 2022-11-28; 修订日期: 2023-01-15

基金项目: 国家自然科学基金项目 (72174089); 教育部人文社会科学研究青年基金项目 (21YJC630024); 安徽省高校人文科学研究项目 (SK2019A0003); 江苏省自然资源科技项目 (KJXM2019014)

作者简介: 易家林 (1993-), 男, 湖南泸溪人, 博士研究生, 研究方向为国土空间规划与管制。

E-mail: 2018209020@njau.edu.cn

通讯作者: 欧名豪 (1964-), 男, 安徽六安人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为土地利用规划与城乡规划。

E-mail: mhou@njau.edu.cn

类分区的研究侧重于“三区三线”的统筹划定,但“三区三线”与国土空间规划分区、土地用途分类的关系以及基于此的多层级管制策略讨论不足。本文关注的是国土空间用途管制制度整体性建设。现有研究与实践存在两种倾向:一种是脱离现有的用途管制制度基础讨论新的制度构建,忽视了制度变迁的基本规律与制度环境的基本约束;一种是将国土空间用途管制简单地理解为多要素统筹的土地用途管制制度的加强版,欠缺对制度创新的现实需求以及用途管制机理的深刻认知。鉴于此,本文首先探究国土空间用途管制构建的理论框架来解构国土空间用途管制本质,然后梳理国土空间用途管制制度变迁路径与制度构建存在的问题,再结合国土空间用途管制制度变革的目标导向,由此探索国土空间用途管制制度构建的应然进路。

## 1 国土空间用途管制制度构建的理论框架

国土空间开发与自然资源利用所具有的外部性导致的市场失灵,以及集体行动困境是政府规制的逻辑起点。国土空间的系统性特征以及法定规划所具有的产权界定效率决定了空间规划是政府在生态环境保护以及增长管理方面的规制优选工具。因此,空间管制是在政府规制理论与空间规划技术支撑下的一种治理实践。空间管制实践实质上是管制权力参与资源配置的过程,即国土资源配置与管制权力运行的复合运动过程。

国土空间是自然资源和建设活动的载体,占据一定的国土空间是自然资源存在和开发建设活动开展的基础<sup>[1]</sup>。国土空间不仅是自然资源的载体,本身也是一种空间资源。相对于人类几乎无限的开发建设欲望,客体的空间资源总是有限的,因而需要对空间资源施加管理或管制<sup>[2]</sup>。中国现有的国土空间管制制度主要通过“规划”+“计划”+“审批许可”的组合手段来配置国土资源。国土空间用途管制的对象是开发利用国土空间的主体以及主体行为,而在管制过程中管制者的意图能够顺利加之于即将或已经采取开发利用行动的个人或组织,关键在于管制权力的存在。从管制制度运行的实践来看,管制权力的运行过程具体表现为政府部门运用公权力干预相对人产权的过程、不同层级政府之间权力作用的过程以及部门之间权力的竞争过程。

规划技术滞后与管制体制梗阻将会导致空间管制失灵。规划对象的认知局限将会使得规划实践难以把握规划对象的变化规律;规划理念的滞后将使得规划实践落后于现实需求;规划目标协同机制缺乏,将会导致规划目标的相互冲突与管制实践的不连贯;规划数据及模型方法的偏误将会导致规划预测的失误。同时,管制权力与相对人产权的平衡、相关行政主体权力之间的协调、规制管制者的制度设计等事项都会影响管制效力,处理不当将会出现被管制者的反抗问题、管制者的卸责问题、管制者俘获所导致的腐败问题等。当管制客体需要从平面的、破碎的、指标化的土地要素转向立体的、整体的、综合的国土空间资源时,当空间规划冲突以及土地利用计划内在难题无法破解时<sup>[13,14]</sup>,当央—地纵向权力博弈<sup>[15]</sup>以及国土、住建、发改、环保等横向部门对权力的争夺日趋激烈难以协调时<sup>[16]</sup>,国土空间用途管制制度应运而生。中国国土空间用途管制是空间管制实践的一种范式,应该符合中国国情、解决中国问题、体现中国特色。从中国的历史实践与未来导向来看,统一的国土空间用途管制制度需要兼顾粮食安全与生态安全、制度效果与制度成本两组目标,妥善处理中央与地方以及政府与市场两对关系。

国土空间用途管制制度构建是在现有制度体系的基础上与新发展阶段的需求下的制

度重构, 是通过横向重组管制机构来拓展自然资源与国土空间管制外延, 并实现管制体系与管制机制重构的过程。管制机构重组的核心与本质便是管制权力的重构, 管制权力的分配与行使是管制制度得以实施的关键, 关系到能否妥善处理两对关系。管制对象与管制范围的拓展以及管制政策的组合优化则是管制体系重构的表现。中国国土空间用途管制实施以空间分区与土地用途分类等体系为依据, 而管制体系作用的发挥必须依托动态的运行机制, 以此实现管制制度动静结合。多元、灵活的运行机制关系到管制制度的运行效率与制度成本。管制体系与运行机制的重构必须也必然以回应两大需求与均衡两组目标为建构导向 (图1)。

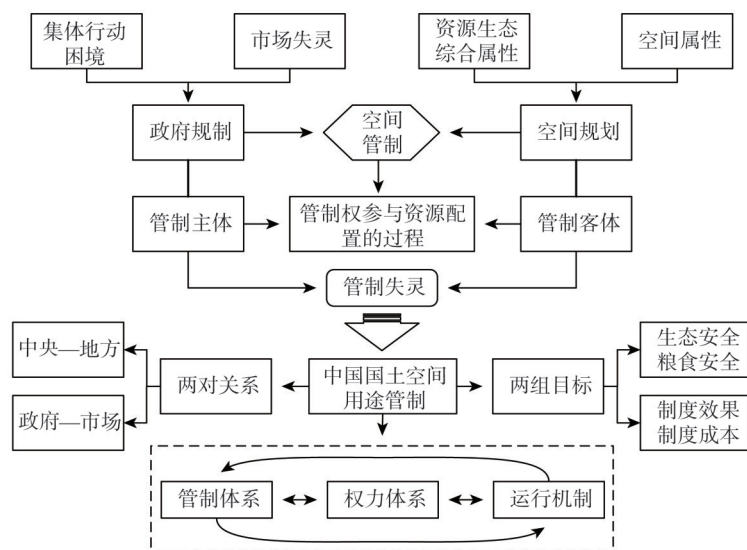


图1 国土空间用途管制制度构建理论框架

Fig. 1 The theoretical framework for the construction of territorial space use regulation system

## 2 国土空间用途管制制度变迁

### 2.1 国土空间用途管制制度变迁历程

国土空间用途管制制度的变迁与认知理念的转变、科学技术的进步以及社会经济发展保持着一致性。中国国土空间管制制度经历了从土地用途管制到统一的国土空间用途管制的演变历程 (图2)。

(1) 土地用途管制制度准备阶段。1986年国家土地管理局成立, 打破了中国实行长达30年的土地多头分散管理体制, 自此正式进入土地资源统一管理的阶段。同年颁布的《土地管理法》确立“统一分级限额审批”用地管理制度。同时配套出台了《基本农田保护条例》《建设用地计划管理办法》等法规。面对分级限额审批管理制度, 地方政府采取“化整为零”或“下放土地审批权”等策略行为, 致使耕地锐减、土地市场波动等诸多问题发生<sup>[17]</sup>。1997年, 《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》首次提出“用途管制”概念, 揭开了土地用途管制制度正式构建的序幕。

(2) 土地用途管制正式构建阶段。1998年地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋

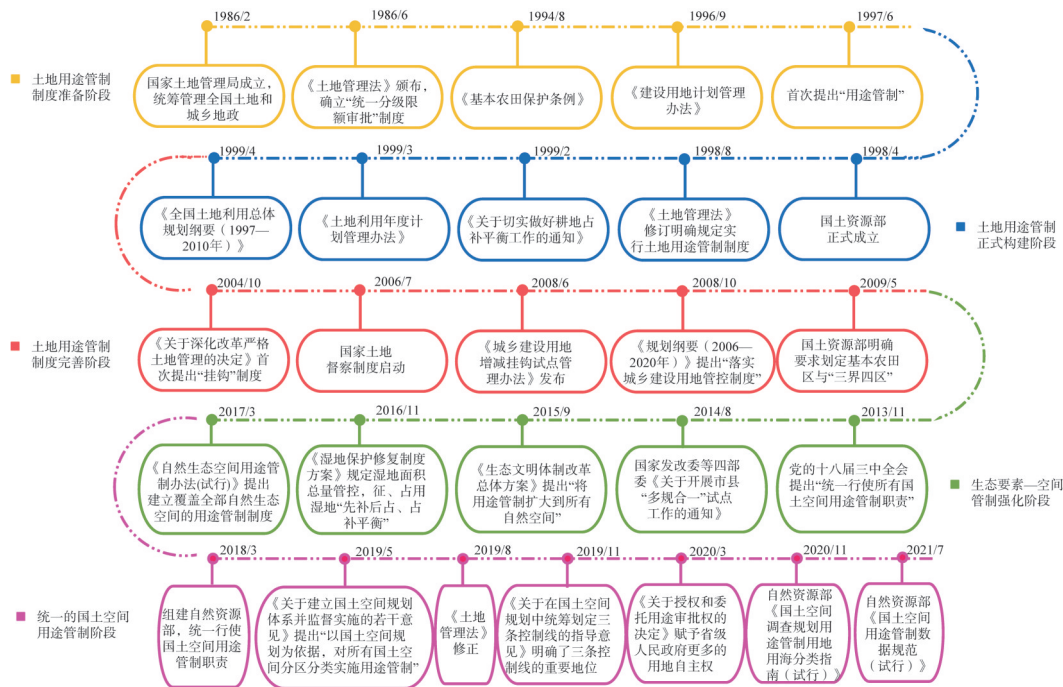


图2 中国国土空间用途管制制度变迁历程

Fig. 2 The evolution of China's territorial space use regulation system

局和国家测绘局共同组建国土资源部，这标志中国自然资源管理从分散走向相对集中。同年修订的《土地管理法》正式提出实行土地用途管制制度，并依据新法对《基本农田保护条例》进行了修订。次年，国土资源部发布《关于切实做好耕地占补平衡工作的通知》规定非农业建设占用耕地必须实行先补后占，并发布了《土地利用年度计划管理办法》。1999年4月国务院发布《全国土地利用总体规划纲要（1997—2010年）》确立规划控制指标，要求落实土地用途分区。由此，土地用途管制制度体系逐渐形成，表现为由农用地转用审批制度、基本农田保护制度以及占补平衡制度等构成的组合。基于土地利用规划的土地供给、土地利用与土地管理秩序得以构建。

(3) 土地用途管制制度完善阶段。面对土地资源供需的结构性矛盾，国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》规定“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。2008年国土资源部发布《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》，正式明确了这一基于发展权转移的土地管控机制。为了落实对农用地转用等事项的监督，2006年国家土地督察制度正式启动，这有利于对地方政府的土地管理工作进行规范与约束。同时，既有的土地用途管制制度设计忽视空间布局的重要性，因此出现了建设用地布局零散、无序扩张等问题。2008年《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》提出进行“城乡建设用地扩展边界控制”“落实城乡建设用地管控制度”。次年，国土资源部《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》，明确要求各市县在编制规划时需划定基本农田集中区和基本农田整备区与“三界四区”。这意味着土地管理工作从地块管理进入了空间管控阶段。在这一阶段，土地用途管制制度不断丰富与完善，在制度体系与机制创新方面进行了有益的探索。



(4) 生态要素—空间管制强化阶段。除耕地转为建设用地需要经过严格的审批许可之外,国务院及各部委也陆续出台了针对林地、草地、湿地、水域等生态要素实施用途管制的法规文件。比如,农业部门基于《草原法》《草原征占用审核审批管理办法》,林业部门基于《森林法》《建设项目使用林地审核审批管理办法》《湿地保护管理规定》《湿地保护修复制度方案》《湿地保护法》等法规文件对林地、草地、湿地、水域等自然资源实施用地审批、总量管控、占补平衡等用途管制措施。2015年中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》提出“健全国土空间用途管制,将用途管制扩大到所有自然空间”。紧接着,国土资源部印发《自然生态空间用途管制办法(试行)》提出建立覆盖全部自然生态空间的用途管制制度,并选择多省市进行了试点探索。此阶段,生态要素管制策略不断完善,并走向系统性的生态空间管制阶段。

(5) 统一的国土空间用途管制阶段。面对自然资源与国土空间分割管理,“九龙治水”难以形成管制合力的困境,统一国土空间管制体系与管制机制亟待构建。因此,党的“十八届三中全会”提出“完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责”。次年,国家发改委等四部委着手推进“多规合一”试点工作,以期推动作为空间管制依据的规划体系的协调整合。“多规合一”的实践取得了一定的成效,但存在的体制障碍亟待破解。2018年自然资源部正式成立,统一行使国土空间用途管制职责。国家通过行政机构重组来推进用途管制制度的变革。之后,国家陆续出台重要文件来推进国土空间规划体系以及国土空间用途管制制度构建。2019年,中共中央国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,提出“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”。同年8月,新修正的《土地管理法》将基本农田升级为永久基本农田,补充了国土空间规划相关内容,并确定了国家土地督察制度的法律地位。2020年初国务院印发的《关于授权和委托用途审批权的决定》将永久基本农田以外的农用地以及永久基本农田等转用审批权进行不同范围与不同形式的下放,赋予省级人民政府更多的用地自主权。该阶段是制度体系加快统合、管制权力不断调整、管制政策不断更新的涌动期,中央的顶层设计与地方的实践探索需要不断地互动响应。

## 2.2 国土空间用途管制制度演进规律

国土空间用途管制制度构建是在现有制度体系的基础上与新发展阶段需求下的强制性制度变迁,充分体现了具有中国特色的自然资源管理制度的演进规律。

(1) 国土空间用途管制制度变迁响应国家重大战略需求的变化。面对中国人多地少的国情以及多次房地产、开发区建设热潮与耕地锐减高潮的现实,保护耕地资源与保障粮食安全为目标的土地用途管制制度应时而生。当进入到生态文明建设阶段,如何保障生态安全与实现空间治理的现代化具有了现实的需求。从聚焦耕地保护的用途管制向关注所有国土空间的国土空间用途管制转变是顺时应势的。

(2) 国土空间用途管制制度变迁遵循试点先行、顶层设计、法律跟进的演进路径。无论是土地利用总体规划的编制,还是“多规合一”,或者自然生态空间用途管制都是选择试点地区先行先试。然后,中央发布重要决策文件,定改革方向、目标与方案,再调整行政机构,重新划分职权,这是推行制度改革必要环节与落实顶层设计的关键之举。最后,通过法律的修订对改革成果进行认定或者为改革提供法律空间。

(3) 国土空间用途管制制度变迁紧扣权力调整的主线。国土空间用途管制关系国家

的粮食安全、生态安全与发展安全,具有全局性地位与战略性价值。因此,横向上看,从国家土地管理局到国土资源部,再到自然资源部,自然资源与国土空间管制权力逐步集中于一个部门,实现了管制权力的横向集中。纵向上看,国土空间用途管制制度演进以集权为主、分权为辅。省以下土地垂直管理体制改革、土地督察制度建立、国土空间规划体系构建都在不断增强中央及省级政府对国土资源管理的控制力度。而赋予地方一定程度的自主权,能够激发地方的积极性并增强管制制度的效力,比如对增减挂钩制度、“地票”制度的鼓励,以及对农用地审批权的下放等。

(4) 国土空间用途管制制度变迁具有路径依赖的特性。路径依赖使制度变迁一旦走上了某一条路径,它的既定方向就会在以后的发展中得到自我强化<sup>[18]</sup>。中国的国土空间用途管制改革也具有显著的路径依赖特性。比如,国土空间用途管制司的职责“提出土地、海洋年度利用计划并组织实施……承担报国务院审批的各类土地用途转用的审核、报批工作……”与依据土地利用总体规划与土地利用年度计划,来审批土地用途转用的土地用途管制逻辑并无区别。虽扩展了计划管制的对象,但难以克服计划管制机制的缺陷。以原国土系统为班底的自然资源部的成立,或许会将土地指标分配传统进一步固化和加强<sup>[19]</sup>。而基于主导功能的空间管制机制可能会因为要素指标的管控而难以实现设计初衷。

### 2.3 统一的国土空间用途管制面临的问题剖析

进入统一的国土空间用途管制阶段,管制理念升级、管制依据革新、管制对象拓展、管制体制变革,这为中国自然资源管理事业打开了新的局面,但仍然存在一些问题。

(1) 管制主体协调挑战犹在。为了协调部门间的关系,国土空间管制权由自然资源部统一行使,但是自然资源部管制边界在哪里仍然需要厘清,比如自然资源执法与生态环境综合执法的区分和配合,自然资源部门与林草部门在生态保护红线管理和自然保护地管理的职责分工,自然资源部门在农业空间与农业农村部门的管制协调。除此之外,国土空间用途管制是一个整体的过程,自然资源部所属的用途管制司需要加强与其他诸司的职能优化协同,避免“铁路警察,各管一段”<sup>[1]</sup>。同时,规划职能并入自然资源部后,“规”“建”“管”如何在跨部门之间有效指导城乡发展,是自然资源部和其他专业部门共同面临的挑战<sup>[19]</sup>。纵向上,中央与地方目标利益不一致所带来的利益博弈仍然是未来影响国土空间用途管制效力的重要因素<sup>[20]</sup>。

(2) 管制体系优化尚未到位。空间准入与用途转用是管制体系的重要政策环节,但关于空间准入的条件、强度、程序以及实施机制等尚未明确,未能形成相对统一的技术标准和管理制度体系。国土空间各地类转换的条件、程序和要求等的规定不全面,尤其是农业空间中农用地内部的转换规则、生态空间中各类用地的转换规则不明确。各类自然保护地与生态保护红线之间仍存在划定、管制不一的问题。同时,全过程监测评估机制欠缺,事中监督管理的反馈机制不健全,事后监管纠错机制不完善,缺乏有效的国土空间纠错机制。更为重要的是,目前管制手段在面对新情况与新问题时力有不逮,比如在如何促进高质量发展、助力生态产品价值实现以及服务三产融合与乡村振兴等方面有待提升。

### 3 国土空间用途管制制度构建的目标导向

#### 3.1 有效回应两大需求

##### 3.1.1 国土空间治理体系和治理能力现代化的现实需求

国土空间用途管制是空间治理体系中的重要一环,必须有效回应国土空间治理体系与治理能力现代化的现实需求。国家治理体系是国家实现治理目标的基本制度体系<sup>[21]</sup>,国土空间治理体系则是实现国土空间治理目标的制度集成。因此,国土空间用途管制如何构建决定了国土空间治理体系现代化的实现路径与成效。国家治理体系现代化的衡量标准被概括为公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率、协调<sup>[22]</sup>。进而,国土空间用途管制重构的思路至少应该符合治理体系现代化的要求:明确管制规则,理顺政府权责,重视程序正义来约束自由裁量权;变革单一行政权力主导的管制,引入多主体协商机制,实现参与式治理;制定系统的国土空间用途管制法律法规,颁良法,达善治等。结构决定功能,国土空间治理体系是基础,国土空间治理能力是关键,国土空间治理体系与治理能力相辅相成。实现国土空间治理能力现代化,必须提升治理主体的素质,既包括官员的素质,也包括普通公民的素质<sup>[22]</sup>,即提升行政管理主体的专业化水平以及增强普通公民公共事务的参与能力。

##### 3.1.2 生态文明与美丽中国建设的现实需求

习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上指出要加快生态文明体制改革,建设美丽中国。除了解决突出环境问题,落实美丽中国的建设目标,第一在于推进绿色发展;第二在于加大生态系统保护力度;第三在于落实统一用途管制职责。国土空间用途管制是关键,同时又是落实前两者的重要手段。既有的国土空间管制体系难以高效践行生态文明的理念,故难以实现美丽中国的建设目标。为实现绿色发展,国土空间用途管制必须加强前端的空间准入管控,以排除不利于绿色发展的开发项目与建设行为,并提高管控效率。同时,加强后端的效益监测与预警,以实现全过程的监管。对于加强生态系统保护力度,国土空间用途管制不仅需要加强对生态空间的保育修复,更需要增强对农业空间与城镇空间的效率管控。因为生态空间的保护成效关键在于农业空间与城镇空间的有效约束,这属于开源与节流的关系。生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局是美丽中国的具象表现与基本要求,而由国土空间规划统筹布局的国土空间格局的形成,必须依赖于科学合理的国土空间用途管制制度的高效运行。

#### 3.2 合理均衡两组目标

##### 3.2.1 生态安全与粮食安全并举

1998年中国先后组建国土资源部与修订《土地管理法》,开始建立号称世界上最严格的耕地保护制度。中国的国土管理工作始于耕地保护,服务于粮食安全。现行的土地用途管制法定用途只有农用地、建设用地和未利用地三类,同时由于耕地占补平衡政策的实施,形成了建设占用耕地、耕地补充占用未利用地的依次侵蚀的路径,这就出现了“上山下海”补充耕地的现象。耕地需求端约束不强给生态用地产生了极大的压力,大量边际土地被开发为耕地,导致耕地的质量以及生态用地的功能与数量皆下降。李嵩誉<sup>[23]</sup>认为生态用地分类制度缺失致使生态用地大量流失,国家生态安全受到威胁。因此,生



态用地占补平衡制度如何构建得到了大量的讨论。中国林业部门、农业部门、水利部门和环保部门切割管理自然资源及其附着的生态用地,并且制定了包括森林、湿地占补平衡等政策,但是这种割裂自然资源之间有机联系的方式,“种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田”,必然导致生态用地内部管制低效,整体目标难以达成。现有的国土空间管制目标在粮食安全与生态安全之间失去了平衡。“山水林田湖是一个生命共同体”,必须以系统工程思路抓生态建设与耕地保护,生态安全与粮食安全应该成为国土空间管制工作两个同等重要的目标。

### 3.2.2 制度效果与制度成本并重

“制度是一个社会的游戏规则,或更正式地说是人类设计的、构建人们相互行为的约束条件<sup>[24]</sup>。”国土空间用途管制制度则是决定人们如何利用与保护国土空间资源而设定的一系列规则的集合。一套制度是否应该建立与维持,关键在于能否实现制度构建的目的,即制度能否起到预期的效果。已建立的由各部门分别负责运转而共同构成的国土空间管控体系的成效在很大程度上得到了社会各界的认可<sup>[25]</sup>。从土地用途管制所取得的成效来看,基本实现了制度构建所需要实现的目的。但是土地用途管制的寻租成本、内部性成本、执行成本、信息成本等制度成本异常高昂<sup>[26,27]</sup>。新制度经济学认为当制度成本超过制度收益时,制度变迁就会发生。为什么需要建立新的国土空间用途管制制度来替代原有的土地用途管制制度,除了因为原有制度安排难以满足生态文明建设的需求,更重要的原因是土地用途管制制度的运行成本过高,协调多部门的空间管制的成本过高。习近平总书记多次强调“要削减制度性成本”以及“要做好为改革付出必要成本的准备”。重构国土空间用途管制,不仅需要从管制的对象以及管制的主体出发设计出一套运行有效、成本较低的制度,也需要基于现有制度环境实事求是地重构已有制度以节约制度改革成本。因此,重构国土空间用途管制应该平衡制度效果与制度成本这对目标。

## 3.3 妥善处理两对关系

### 3.3.1 中央—地方关系

在既有的自然资源与空间管制过程中,央地关系的不协调首先来自于中央政府与地方政府目标函数的不一致。中央政府站在全局和全体人民的立场追求粮食安全与生态安全,以及区际公平与代际公平;地方政府受属地管理以及晋升诉求的影响,则更多地追求本届任期内以及本行政区内的发展利益,特别是经济发展。其次,中央政府与地方政府权力划分的不平衡,特别在分税制改革之后,地方政府财权与事权的不匹配。地方政府通过土地财政与土地金融来弥补财政收入的不足,加之官员人事升迁的唯GDP化倾向,导致了面对中央政府的土地政策、财政政策、官员选拔标准的不一致指向,地方政府“理性”地站在了土地用途管制制度的对立面。

土地用途管制的正当性与合法性来自于捍卫公共利益的承诺,土地用途管制的表现形式应当是通过行政权力对不合理的、具有负外部性的土地开发利用行为进行干预。由于地方政府成为中国土地违法的主要主体之一,并默许甚至纵容企事业单位的违法<sup>[28]</sup>。因此,土地用途管制权被定位成一个类似于“宏观调控权”的权力<sup>[29]</sup>,本应该作用于行政相对人的土地用途管制演变为中央政府约束地方政府行为的重要政策工具。地方政府对中央政府管制的反馈不只体现在或主动或被动的土地违法,还体现在地方政府的政策创新。比如,通过“地票”交易制度以及城乡建设用地增减挂钩政策,地方政府可以获



取更多的土地发展权利而突破了中央政府的指标管控,但是客观上却对既有的土地用途管制制度进行了优化,并得到了中央政府的认同。因此,高效的国土空间用途管制制度的构建,必须能够同时回应中央与地方的双向需求,妥善处理中央与地方的关系。

### 3.3.2 政府—市场关系

国土空间用途管制是构建高质量的国土空间开发保护格局的重要抓手与有利工具。因此,国土空间用途管制既要面向国土资源的开发,更要面向自然资源与生态环境的保护,要实现这两者的平衡,需要克服管制失灵与市场失灵,发挥政府与市场双重优势,实现效率与公平的统一。促进物质财富与生态财富的相互转化是实现空间均衡的关键<sup>[30]</sup>,绿水青山变为金山银山需要市场机制,自然资源资产保值增值也需要市场机制。但是国土资源与生态环境是相融共生的一体,在资源资产化、生态产品价值化的过程中,保障生态环境的本底安全与资本的逐利性存在根本的冲突,这便需要政府管制的介入。实施国土空间用途管制必须明晰政府与市场的边界,政府的贡献应该体现在国土空间准入规则的确定、国土资源初始产权的界定、资源交易市场与市场规则的制定以及后期的监督,市场的贡献则应该体现在基于规则的基础上将资源配置到效率更高的部门或者使用者手中。在以往的土地用途管制过程中,政府与市场的关系存在偏倚,导致管制效率不高、效果不佳。由于生态空间管制的缺位,建设活动以及其他开发活动导致林地、湿地、水域等生态空间过度损失,使得国土空间破坏与功能退化。但土地利用年度计划刚性管制又使得资源出现错配,逼迫地方政府做出引入市场交易机制的政策改进。在城市内部土地用途转变以及土地交易的管理中,政府自由裁量权过大导致政府与民争利和政府过于相信市场的力量导致财富极度分配不均的现象并存。国土空间用途管制想要高效地实现管制目标,必须充分发挥政府与市场的作用。

## 4 国土空间用途管制制度的构建

本文重点从管制权力重构、管制体系重构与运行机制重构三方面来论述国土空间用途管制制度构建思路。

### 4.1 管制权力的重构

国土空间用途管制权力需要从三方面进行重构:权力的定位、权力的分配与权力的行使。国土空间用途管制权力定位决定了权力的功能边界。中国土地用途管制权既被用来规制市场主体行为,也被用来调节中央与地方政府关系,后者的功能甚至强于前者。地方政府既是用途管制的主体又是用途管制的主要客体的情况导致了管制失效。因此,杨惠<sup>[29]</sup>主张通过土地利用规划权来发挥宏观调控的功能,用途管制权扮演单纯的“市场规制权”的角色。但是规划权是管制权行使的基本要件<sup>[31]</sup>,特别是在土地用途管制拓展为国土空间用途管制的新阶段下,用途管制权并不能做到非此即彼地选择某一角色而存在。因此,管制机构必须依据不同角色定位对政府内部的自然资源管理行为的管制与对市场主体自然资源利用行为的管制进行事务性的拆分来制定对应的政策措施<sup>[32]</sup>。

国土空间用途管制权力的分配决定了权力的物理边界。国土部门统筹全域国土空间的管理意图在城市规划区与城市规划部门产生了激烈的冲突,在生态空间与环境保护部门、水利部门多相扞格,这皆由管制权力在不同部门间碎片化的分配所致。横向的部门间、次级部门间事权交叉或冲突问题,首先需要通过严格划分权责,“重权轻责”导致各

部门扩张事权产生冲突,因此需要权责对等。基于“权力清单”与“责任清单”制定的权力清单制度的推进有利于在源头上厘清自然资源部门与其他部门间的权责以及服务事后的问责;其次,在机构重组之后仍然存在同一要素或者空间多头管理的情况,可以基于管理的过程性分阶段划分权责,比如标准与规划的制定、实施与监管,这有利于实现多部门权力制衡。比如生态环境综合执法改革将部分自然资源领域执法事项纳入生态环境综合执法事项,就实质上对于自然资源以及生态空间管制在规划、许可与监督的体系上进行了部门分工;当绝对的边界无法确定时,常态化的多部门协商机制的构建是现代化治理体系的有益探索,比如生态保护红线、自然保护地的划定和调整需要自然资源部门与林草部门、生态环境部门等共同协调沟通。纵向层面,自上到下的多层级自然资源部门的“三定”方案所确定的职责大体一致,职责同构有利于上下沟通顺畅,但易导致上级政府下沉事权,使得多级政府事权划分模糊。同时中央与地方在司局设置上的上下不对齐的情况又可能导致效率降低<sup>[1]</sup>。但比起形式上的对齐与否,更为关键的是职责与财力等资源供给量是否匹配。国土空间用途管制权力的分配需要结合公共权力划分的一般性原则与自然资源管理的特殊性需求,更需要基于现实的不断摸索来进行逐步的调整,最终得到一个优化的权力分配格局。

国土空间用途管制权力的行使决定了权力的效力边界。从合法性上来说,必须基于权责对等的原则对管制权行使进行必要的约束,限制自由裁量权的权力运行空间以及规范自由裁量权行使的行政程序与规则,实现实体控权与程序控权的结合。从司法救济与行政监管两方面建立管制权监督制度,加大管制执行失误的主观违约成本。从权力运行效率上来看,基于空间用途管制职能部门的成立,建立协同统一的行政许可运行机制,减少行政许可管理层级;推动“多审合一”“多证合一”,变串联式审批为并联式审批,减少审批时间与协调成本。

#### 4.2 管制体系的重构

国务院机构改革要求自然资源部统一行使所有国土空间用途管制职责,管制体系的重构必须要能够回应统一用途管制的需求。

其一,管制对象的重构。首先,管制要素从单一、分割管理到全要素、统一管理,包括对耕地、林地、草地、水域、岸线以及海域、海岛等进行全要素管理。作为用途管制重要依据的土地用途分类体系必须实现多要素、陆海协调统一。当前,不仅多部门之间的土地分类标准难以衔接,而且自然资源部门内部存在土地利用现状分类、第三次全国国土调查工作分类、国土空间规划用途分类以及国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类等多种分类体系。因此,应当尽快建立服务统一管制的用途分类体系国家标准,自然资源部门与其他部门逐步做好分类体系衔接和数据的更新。在协调与统一分类体系时,必须对农用地的内涵予以明确,以及考虑生态用地法律地位的赋予问题<sup>[33]</sup>。其次,管制范围从基本农田保护区、城乡建设空间管制区拓展到包括自然生态空间的全部国土空间。国土空间管制分区将形成由功能分区、管制分区、用途分区构成的垂直管控分区体系。虽然国土空间规划“一统江湖”,但专项规划分区与国土空间管制分区的对应关系需要尽快厘清。比如,自然保护地内部的分区以及水利部门负责的河道、湖泊的分区体系与国土空间管制分区的关系。

其二,政策体系重构。首先,国土空间准入规则体系构建。国土空间管制分区体系

是国土空间准入规则体系的基础。功能分区是由城镇空间、农业空间、生态空间构成，功能分区的划分是为了突出空间功能的差异以此确定空间的主导功能与发展方向，主要以开发阈值指标与管制边界为管制依据。管制分区是为凸显分级管制的意图，指导差异化的管制措施，主要以开发利用准入清单为管制依据。具体在城镇开发边界内划定集中建设区、弹性发展区与特别用途区；在农业空间内部划定农业农村发展区、永久基本农田保护区等；在生态空间内部划定生态恢复区、生态保护区、生态利用区等。用途分区则是由国土空间规划确定的二级规划分区，用来指导具体用途的落地，主要通过详细规划和规划许可来进行管制。其次，国土空间用途转用体系构建。国土空间具有“空间整体性—要素多样性—功能主导性”的复合特性。因此，各地可以基于主导用途、兼容用途与禁止用途的分类体系来制定空间管制分区地类兼容表，以此作为用途转用的重要依据。梳理农用地、建设用地与生态用地三大类之间以及各大地类内部的转用路径，以空间主导功能明确转用路径的优先序。以此来实现主导用途向目标空间集中、禁止用途逐步从现有空间退出、允许用途增强空间复合功能。当前用途转用规则内容偏重于禁止转用路径的规定、有条件转用情形下审批许可程序的规定与条件的规定。因此，国土空间转用规则体系应该以转用路径分类为基础，从许可程序、认定条件、惩罚条款以及救济条款等方面进行构建完善。再者，规划指标及计划管理体系的构建。国土空间规划指标体系创新的首要原则是综合性，具体体现在全要素指标的统筹与城乡发展和保护指标的统筹。同时需要兼顾指标体系的层级传导性与层级差异性、区域差异性以及属性差异。当前计划体系的问题主要体现在土地利用年度计划内生问题以及土地利用年度计划与其他计划体系间协调问题。计划体系的创新路径应当从以下方面实施：将土地利用年度计划拓展为自然资源利用年度计划，实现自然资源利用年度计划体系的陆海统筹、城乡统筹与要素统筹；强化国土空间规划与自然资源利用年度计划的衔接，明确国土空间规划指标体系对自然资源利用年度计划的约束与引导；强化与优化建设用地指标分配人地挂钩、增减挂钩、增存挂钩、增违挂钩等机制，以消减指标无偿指令性分配的消极作用以及强化自然资源利用计划监督与考核机制。最后，监督管理体系构建。第一，应积极开展各类自然资源监测体系整合，建立统一数据融合、共享与共治机制，构建“一张图”动态监测与预警信息平台。第二，构建国土空间用途管制的评价指标体系与考核体系，动态评估各级行政单元的自然资源开发利用与保护绩效，将自然资源用途管制的评价结果与领导干部的政绩考核挂钩。第三，整合自然资源督察执法队伍，强化自然资源督察执法力量。当前中国自然资源领域存在6支督察执法队伍，应当由国家自然资源督察为主导，将海洋、森林等督察力量纳入统一督察队伍<sup>[34]</sup>。建立健全国家自然资源督察地方局与各省和计划单列市所设置的自然资源总督察或督察办公室以及各级自然资源部门内设置的执法监察队伍的协调机制。

### 4.3 运行机制的重构

本文认为想要破解制度设计看似缜密却窒碍难行的困境，必须重视运行机制的作用。重构中国国土空间用途管制运行机制必须改革现有的以计划指标分配为核心、以用途转用审批许可为抓手的行政权运行机制，以达到减少制度运行成本的目标。

其一，构建国土空间用途管制弹性机制，从管制依据、管制规则与组织方式三方面构建国土空间用途管制弹性机制，以期实现从指标的刚性约束走向主导功能弹性约束，



从单一性的规则走向分级分类差异化规则,从行政的强制性走向多主体协商机制的建立。首先,既有的国土空间用途管制依据主要包括规划分区与指标体系。“两规”的规划分区都基于地块层面制定,分区属性单一且固定,这导致了规划师的有限理性无法适应未来土地市场以及社会需求的剧烈变化。而基于自上而下分配的计划用地指标以及基于规划师的美学判断与经验自觉的建设项目控制指标表现出更强的刚性特征。因此,未来的改进方向是将国土空间用途管制的依据扩展为主体功能空间分区+差异化管制分区+复合用途分区+清单目录+可交易指标的组合。其次,对耕地、林地、草地、滩涂等要素的保护性管制皆是依据开发利用规模来设置审批许可标准,缺乏对空间功能的整体性认识。因此,对农业空间与生态空间的管制不能搞“一刀切”,应该根据不同等级的空间、不同等级空间内的不同要素类型,制定分级分类的差别化用途管制措施。同时,应该增加市场激励与引导手段,激发市场主体响应管制的积极性,并制定适度的经济补偿政策来对管制对象所受的产权侵害进行弥补。最后,目前空间用途管制主要表现为行政机关的行政行为,市场主体以及社会公众的参与度有限。在存量开发时代,多主体的民主协商机制的建立是至关重要的,特别是面对复杂产权归属的开发对象、受约束的土地与资金的供给现状以及增值收益的分配问题。

其二,构建国土空间用途管制市场机制,现有的制度环境下,即构建用地计划指标跨区交易机制。已有的用地指标跨区域交易在实施过程中受到了诸多限制,最主要的原因是为了避免“污染天空”困境的产生。正在制定的国土空间规划基于严格的资源环境承载力评价及国土空间开发适宜性评价来划定“三区三线”,确定空间的主导功能及开发边界。因此,各地区、各空间的开发阈值被科学确定之后,在空间管制分区约束有效的前提下,在用地指标初次分配的基准上,允许建设用地指标在城镇空间内部流转,允许耕地保护与补充指标在农业空间内部流转,允许生态空间修复指标在生态空间内部流转,达到建设用地向城镇空间集中、耕地向农业空间集中、生态空间完整性与连通性不断增强的目的。同时由于任何一个行政区都由“三区”构成,可以避免经济发达地区完全钢筋水泥化,欠发达地区完全变成耕地的类似“污染天堂”现象的出现。基于用地计划指标跨区域交易的经济意义与可行性,从交易平台、交易主体、交易范围、价格形成、收益分配、政府监管等方面构建用地指标跨区交易机制。

## 5 结论

国土空间用途管制制度是党和政府推动国土空间治理体系与治理能力现代化建设的重要抓手及具体实践,探究国土空间用途管制制度如何构建具有重要的现实意义。本文认为中国国土空间用途管制制度构建是在新的历史阶段下用途管制制度的必然嬗变。国土空间用途管制的路径选择是通过横向重组管制机构来拓展自然资源与国土空间管制外延,进而实现管制体系与管制机制重构。从土地用途管制到统一的国土空间用途管制,中国国土空间管制制度经历了五个阶段的演变历程。国土空间用途管制制度变迁充分体现了具有中国特色的自然资源管理制度的演进规律,具体表现为国土空间用途管制制度变迁积极响应国家重大战略需求的变化,基本遵循试点先行、顶层设计、法律跟进的演进路径,始终紧扣权力调整的主线,明显具有路径依赖的特性。为了响应国土空间治理体系和治理能力现代化以及生态文明与美丽中国建设的现实需求,统一的国土空间用途

管制制度需要兼顾粮食安全与生态安全、制度效果与制度成本两组目标, 妥善处理中央与地方以及政府与市场两对关系。

国土空间用途管制实质是管制权力参与国土资源配置的过程, 规划技术滞后与管制体制梗阻将会导致空间管制失灵。国土空间用途管制应该基于国土空间资源特性以及用途管制权力特性, 做到实体管制与权力管制并举。同时, 国土空间用途管制制度构建需要做到动静结合, 即体系重构与机制重构, 而机制的构建更为关键。故而, 本文从管制权力、管制体系以及运行机制三方面提出国土空间用途管制制度的构建路径, 即国土空间用途管制权力需要从权力的定位、权力的分配与权力的行使等方面进行重构, 国土空间用途管制体系需要从复合管制对象与全过程政策体系等方面进行重构, 国土空间用途管制运行机制需要从弹性机制与市场机制等方面进行重构。

### 参考文献(References):

- [1] 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.]
- [2] 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.]
- [3] 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.]
- [4] 朱红, 李涛. 日本国土空间用途管制经验及对我国的启示. 中国国土资源经济, 2020, 33(12): 51-58. [ZHU H, LI T. Japan's experience in territorial space use control and its enlightenments to China. Natural Resource Economics of China, 2020, 33(12): 51-58.]
- [5] 黄心怡, 赵小敏, 郭熙, 等. 基于生态系统服务功能和生态敏感性的自然生态空间管制分区研究. 生态学报, 2020, 40(3): 1065-1076. [HUANG X Y, ZHAO X M, GUO X, et al. The natural ecological spatial management zoning based on ecosystem service function and ecological sensitivity. Acta Ecologica Sinica, 2020, 40(3): 1065-1076.]
- [6] 岳文泽, 王田雨, 甄延临. “三区三线”为核心的统一国土空间用途管制分区. 中国土地科学, 2020, 34(5): 52-59, 68. [YUE W Z, WANG T Y, ZHEN Y L. Unified zoning of territorial space use control derived from the core concept of "three types of spatial zones and alert-lines". China Land Science, 2020, 34(5): 52-59, 68.]
- [7] 张小东, 韩昊英, 张云璐, 等. 国土空间规划重要控制线体系构建. 城市发展研究, 2020, 27(2): 30-37. [ZHANG X D, HAN H Y, ZHANG Y L, et al. Establishment of an important control line system for territorial spatial planning. Urban Development Studies, 2020, 27(2): 30-37.]
- [8] 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.]
- [9] 陈美球. 新时代我国国土空间用途管制制度建设. 吉首大学学报: 社会科学版, 2020, 41(2): 91-97, 143. [CHEN M Q. Construction of land space use control system in the New Era. Journal of Jishou University: Social Sciences, 2020, 41(2): 91-97, 143.]
- [10] 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 Natural Resources, 2020, 35(6): 1261-1272.]
- [11] 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.]

- [12] 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. 城市规划, 2008, 32(12): 40-48. [WANG J B, ZHAO M. Towards unified territory and urban-rural spatial administration framework. City Planning Review, 2008, 32(12): 40-48.]
- [13] 何良将. 现行建设用地配置模式真的管用吗?. 杭州: 浙江大学, 2010. [HE L J. Is present allocation model of construction land do effective?. Hangzhou: Zhejiang University, 2010.]
- [14] 姜海, 李成瑞, 王博, 等. 土地利用计划管理绩效分析与制度改进. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2014, 14(2): 73-79, 85. [JIANG H, LI C R, WANG B, et al. Performance analysis and institution improvement of land use plan system. Journal of Nanjing Agricultural University: Social Sciences Edition, 2014, 14(2): 73-79, 85.]
- [15] 林坚, 赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同—兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向. 城市规划, 2019, 43(9): 20-23. [LIN J, ZHAO Y. State governance, spatial planning, and central-local collaboration: With discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution of the spatial planning system. City Planning Review, 2019, 43(9): 20-23.]
- [16] 张京祥, 林怀策, 陈浩. 中国空间规划体系40年的变迁与改革. 经济地理, 2018, 38(7): 1-6. [ZHAO J X, LIN H C, CHEN H. 40-Year changes and reforms of China's spatial planning system. Economic Geography, 2018, 38(7): 1-6.]
- [17] 程久苗. 试论土地用途管制. 中国农村经济, 2000, (7): 22-25, 30. [CHENG J M. On land use regulation. Chinese Rural Economy, 2000, (7): 22-25, 30.]
- [18] 钱忠好, 牟燕. 中国土地市场化改革: 制度变迁及其特征分析. 农业经济问题, 2013, 34(5): 20-26, 110. [QIAN Z H, MOU Y. Land market reform in China: Institutional change and character analysis. Issues in Agricultural Economy, 2013, 34(5): 20-26, 110.]
- [19] 邹艳丽, 王璇. 纵横重构: 国土空间规划管理框架逻辑思考. 北京行政学院学报, 2019, (5): 44-52. [KUAI Y L, WANG X. Vertical and horizontal reconstruction: Logical thinking on the framework for special planning and management of territory. Journal of Beijing Administration Institute, 2019, (5): 44-52.]
- [20] 田双清, 陈磊, 姜海. 从土地用途管制到国土空间用途管制: 演进历程、轨迹特征与政策启示. 经济体制改革, 2020, (4): 12-18. [TIAN S Q, CHEN L, JIANG H. From land use regulation to territorial space use regulation: Evolution process, trajectory characteristics and policy enlightenment. Reform of Economic System, 2020, (4): 12-18.]
- [21] 胡鞍钢. 中国国家治理现代化的特征与方向. 国家行政学院学报, 2014, (3): 4-10. [HU A G. The characteristics and direction of the modernization of China's national governance. Journal of Chinese Academy of Governance, 2014, (3): 4-10.]
- [22] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化. 前线, 2014, (1): 5-8, 13. [YU K P. Modernizing the national governance system and capabilities. Front, 2014, (1): 5-8, 13.]
- [23] 李嵩誉. 集体经营性建设用地入市生态用地规划机制的缺失与建构. 郑州大学学报: 哲学社会科学版, 2017, 50(3): 26-29, 158. [LI S Y. The lack and construction of ecological land planning mechanism in marketing of collective constructive land. Journal of Zhengzhou University: Philosophy and Social Sciences Edition, 2017, 50(3): 26-29, 158.]
- [24] 道格拉斯·诺斯. 新制度经济学及其发展. 经济社会体制比较, 2002, (5): 5-10. [NORTH D. The new institutional economics and development. Comparative Economic & Social Systems, 2002, (5): 5-10.]
- [25] 黄征学, 张燕. 完善空间治理体系. 中国软科学, 2018, (10): 31-38. [HUANG Z X, ZHANG Y. Study on how to improve the spatial governance system in China. China Soft Science, 2018, (10): 31-38.]
- [26] 郭洁. 土地用途管制模式的立法转变. 法学研究, 2013, 35(2): 60-83. [GUO J. Legislative change of land use control model. Chinese Journal of Law, 2013, 35(2): 60-83.]
- [27] 程雪阳. 新《土地管理法》土地用途管制制度改革的得与失. 中国法律评论, 2019, (5): 65-75. [CHENG X Y. The gains and losses of the control system of land usages in the new Land Administration Law. China Law Review, 2019, (5): 65-75.]
- [28] 梁若冰. 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法. 经济学: 季刊, 2010, 9(1): 283-306. [LIANG R B. Promotion incentives, department interests and land lawbreaking under fiscal decentralization. China Economic Quarterly, 2010, 9(1): 283-306.]
- [29] 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.]
- [30] 易家林, 郭杰, 林津, 等. 生态文明理念下的国土空间均衡: 基于两种财富的分析框架. 地理研究, 2022, 41(4): 945-959. [YI J L, GUO J, LIN J, et al. Territorial spatial equilibrium under the concept of ecological civilization: An analytical framework based on two kinds of wealth. Geographical Research, 2022, 41(4): 945-959.]
- [31] 郜永昌. 土地用途管制法律制度研究: 以土地用途管制权为中心. 厦门: 厦门大学出版社, 2010: 144-150. [GAO Y



- C. Research on the Legal System of Land Use Regulation: Focusing on the Right of Land Use Regulation. Xiamen: Xiamen University Press, 2010: 144-150.]
- [32] 王向东. 中国土地利用分区管制改革研究. 杭州: 浙江大学, 2013. [WANG X D. Land use zoning reform in China. Hangzhou: Zhejiang University, 2013.]
- [33] 祝睿. 生态用地的法制化—基于土地用途管制制度演进的视角. 中国土地科学, 2019, 33(1): 17-23. [ZHU R. Legislation of ecological land use: From the perspective of institutional evolution on land use regulation. China Land Science, 2019, 33(1): 17-23.]
- [34] 姜闻远, 陈海嵩. 中国自然资源督察体系完善的规范路径. 自然资源学报, 2022, 37(12): 3073-3087. [JIANG W Y, CHEN H S. On the normative path of perfecting natural resources supervision system in China. Journal of Natural Resources, 2022, 37(12): 3073-3087.]

## Territorial space use regulation: Institutional change, goal orientation and system construction

YI Jia-lin<sup>1</sup>, GUO Jie<sup>1,2,3</sup>, OU Ming-hao<sup>1,2,3</sup>, FU Wen-feng<sup>4</sup>

(1. College of Land Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China; 2. State and Local Joint Engineering Research Center of Rural Land Resources Utilization and Consolidation, Nanjing 210095, China; 3. China Resources & Environment and Development Academy, Nanjing 210095, China; 4. School of Management, Anhui University, Hefei 230601, China)

**Abstract:** The territorial space use regulation system is a crucial point and specific practice for the Chinese government to promote the modernization of territorial space governance system and governance capacity. Based on the theoretical framework of the construction of the territorial space use regulation system, this paper follows the dual guidance of institutional evolution and the needs of the times to explore the feasible path of territorial space use regulation system construction. The results show that: (1) The territorial space use regulation is a compound movement process of territorial resource allocation and regulation power operation. The lag of planning technology and the obstruction of regulation system will lead to the failure of space regulation. (2) The changes of China's territorial space use regulation system reflect the evolutionary law of the natural resource management system with Chinese characteristics. (3) The territorial space use regulation still faces difficulties such as the coordination of regulation subjects and the optimization of regulation systems. (4) The goal orientation of the construction of territorial space use regulation system should meet two needs, balance two sets of goals and coordinate the two pairs of relationships. (5) The construction of territorial space use regulation system should be carried out from the aspects of regulation power, regulation system and operational mechanism. In conclusion, the construction of territorial space use regulation system needs to adhere to the correct goal orientation, and take into account physical regulation and power regulation, as well as static systems and dynamic mechanisms.

**Keywords:** land use regulation; territorial space use regulation; spatial governance; regulation power; territorial space planning