

空间开发权视角下的国土空间治理探析

林坚^{1,2,3}, 高远¹, 赵晔¹

(1. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 2. 自然资源部国土空间规划与开发保护重点实验室, 北京 100871; 3. 北京大学城市规划设计中心, 北京 100871)

摘要: 国土空间治理是国家治理的重要组成部分, 空间开发权是国土空间治理的重点内容。在国土空间规划和用途管制、自然资源资产产权制度改革同步推进的背景下, 从空间开发权的视角来审视国土空间治理已成为重要的理论和实践命题。在剖析国土空间治理基本内涵和运行关键的基础上, 探讨了中国空间开发权的形成基础与内涵特征, 据此分析提出基于空间开发权的国土空间治理运行逻辑。主要研究结论包括: (1) 国土空间治理的运行关键在于全生命周期的国土空间开发保护, 事关空间开发权的配置、调控与实现。(2) 中国的空间开发权源自独有的两级土地发展权体系, 是国土空间利用导致建设和非建设用途变化以及二者内部用途变化和空间利用强度变化所产生的权利, 是两级、隐性、全域全要素陆海空间开发保护的权力。(3) 中国国土空间治理的顺利运行应聚焦于两级空间开发权调配实现及主体互动协调。展望未来, 以上述认知为切入点, 加强空间开发权理论、空间开发权分级交易市场机制和统筹制度等研究, 将有助于国土空间治理现代化和自然资源资产产权制度改革等的推进。

关键词: 空间开发权; 国土空间治理; 运行逻辑

国土空间治理是生态文明制度建设的重要环节, 也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。2015年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出: 以市县级行政区为单元, 建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。2018年国务院机构改革, 组建自然资源部, 统一行使全民所有自然资源资产管理职责, 统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。2019年《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》首次提出“空间开发权利”, 将其列为自然资源资产产权制度改革领域的重大理论和实践研究问题。同年, 《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, 到2035年全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。在上述背景下, 如何联动各项改革来看待国土空间治理和国土空间开发保护? 如何从空间开发权的视角来审视国土空间治理的运行逻辑? 成为亟待探讨的重要命题。

1 认识国土空间治理及其运行关键

1.1 国土空间治理的基本认识

国土空间指国家主权与主权权利管辖下的陆海全域空间, 是国民生存的场所和环

收稿日期: 2022-08-08; 修订日期: 2022-11-12

基金项目: 国家自然科学基金项目 (42171247)

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、国土空间规划与开发保护、国土空间治理。E-mail: jlin@urban.pku.edu.cn

境。纵观中央关于生态文明体制改革决策部署的演进历程,国土空间治理的内涵和指向愈发清晰,呈现出以下特点:(1)国土空间治理是“国家治理面向国土空间范围的部分”,核心目标是实现“国土空间的有效、公平和可持续利用”与“各地区间相对均衡的发展”^[1];(2)国土空间治理体系由国土空间规划、国土空间用途管制,以及领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等重要制度构成,前两者占据核心地位。探析国土空间治理,实质是在研究国土空间利用活动,即人类对国土空间的调查、确权、规划、开发、保护、建设、整治、使用等一系列行为及其背后的机理、机制乃至所依托的各类条件,诸如自然地理条件、社会经济基础、文化习俗、法律制度等。

1.2 国土空间治理的运行关键:全生命周期的国土空间开发保护

国土空间开发保护是国土空间治理的运行关键。随着生态文明体制改革的纵深推进和国土空间治理现代化要求不断提升,中国国土空间开发保护制度体系已逐步呈现出“全域”“全要素”“全生命周期管理”的改革趋向,包括调查监测评价、确权登记、空间规划、用途管制、自然资源有偿使用、产品生产许可与资源开发利用、国土空间整治修复、实施监督八大环节(图1)。

综观国土空间开发保护的全流程,调查监测评价旨在全面调查厘清国土空间和自然资源的底图底数,监测利用状况和动态变化,评估承载能力和开发潜能,是国土空间开

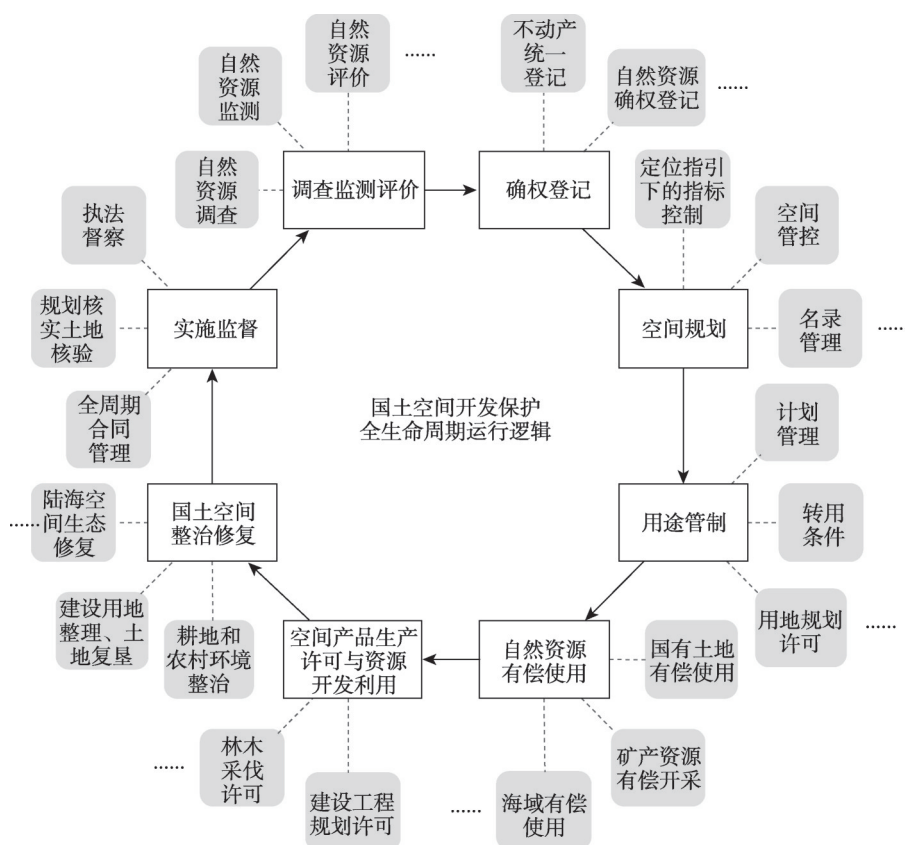


图1 国土空间开发保护全生命周期运行逻辑

Fig. 1 The whole life cycle operation logic of land space development and protection

发保护工作的基础；确权登记涵盖不动产登记、自然资源统一确权登记活动，旨在建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权体系；多规合一的国土空间规划是通过“五级三类”的规划体系^①，对一定时期内国土空间开发、保护、修复等作出系统性的空间统筹和安排，主要运用定位指引下的指标控制、空间管控和名录管理等手段来实现^[2]；国土空间用途管制涉及自然资源计划管理、转用条件设定、用地规划许可等；自然资源资产有偿使用主要聚焦在土地、水、矿产、森林、草原、海域海岛等不同自然资源类型，是促进自然资源载体保护与合理利用、维护国家所有者和使用者权益的重要环节；国土空间产品生产许可与资源开发利用包括各类建设活动的工程规划许可、资源产品生产许可，以及具体的资源开发利用活动；国土空间整治修复包括耕地和农村环境整治、建设用地整理和土地复垦、国土空间生态修复等活动；实施监督包括全生命周期合同管理、规划核实和土地核验、执法督察等。

国土空间开发保护全生命周期运行，实质上是空间开发权利的配置、调控与实现。调查监测评价、确权登记对应空间开发权的“初始界定”，国土空间规划、用途管制对应空间开发权的“配置调控”，自然资源资产有偿使用对应空间开发权的“价值确认”，国土空间产品生产许可与资源开发利用、整治修复对应空间开发权的“价值提升”，实施监督对应空间开发权的“行使保障”。

2 中国空间开发权的形成基础及其界定

在中国现行的自然资源、国土空间权利体系中，并无空间开发权或土地发展权的表述。中国的土地权利体系基于物权法（后为民法典）设立，包括土地所有权、土地使用权、他项土地权利等^[3]。但是，结合各类开发建设活动，土地发展权隐含在土地权利体系中，实质承担着对土地发展性收益的调节功能^[4,5]。

2.1 中国空间开发权的前身：两级、隐性、聚焦建设活动的土地发展权

土地发展权也称土地开发权，创设于二战后英国颁布的《城乡规划法》，并在美国、法国等国应用发展。土地发展权指在土地上进行开发建设的权利，其由土地所有权派生，附着于建设用地所有权（或使用权）上，进而涵盖用途变更许可和强度提高许可^[6]。

土地发展权的创设，旨在强化土地使用管制，调节因土地使用而产生的暴利与暴损，运用市场机制补偿受限制地区的权利主体。增值收益分配是各国各地区设置土地发展权并建立相应管控体系的核心关键点，代表模式包括英国的“涨价归公”、美国的“涨价归私”，以及法国等国的“共享”模式等^[7]。其中，英国政府对所有土地的发展权进行一次性的买断，获得开发许可的土地所有者向政府缴纳100%的土地开发税；美国政府通过购买发展权（Purchase of Development Rights, PDR）或进行发展权转移（Transfer of Development Rights, TDR）达到制约私人土地开发的目的；法国等国则以一定开发强度为限，土地发展性收益超额部分归国家所有，容许额度以内归属土地权益人所有^[8,9]。

在中国，传统的建设项目管理中，也采取了建设项目用地预审、规划许可等制度，

① 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》明确提出建立“五级三类”国土空间规划体系。从规划层级来看，国土空间规划分为五个层级，对应中国的行政管理体系，就是国家级、省级、市级、县级、乡镇级；从规划内容来看，国土空间规划分为总体规划、详细规划和相关的专项规划三种类型。

实质上设置了涵盖建设许可、用途变更和强度提高的土地发展权，与英美法等国类似。与此同时，中国实行中央统一领导、地方分级管理的单一制体系，从而形成独特的两级土地发展权管理体系：一级土地发展权隐含在中央对地方、上级政府对下级政府的新增建设用地许可中，包括新增建设用地规模等各类指标控制、建设用地管制等；二级土地发展权隐含在政府对建设项目用地、工程的规划许可中，相当于地方政府将从上级所获得的土地发展权进一步配置给个人、集体和单位的过程^[6]。这种在实践中形成的两级土地发展权的内在逻辑和运行机制，为中国的空间开发权体系奠定了基础。

2.2 空间开发权的界定：两级、隐性、全域全要素陆海空间开发保护的权力

结合前文所述的国土空间治理和全生命周期的国土空间开发保护运行，有必要对传统聚焦于建设用地的土地发展权配置调控体系进行拓展，即向“全域、全要素、全流程”转变^[10,11]。

空间开发权的概念可以界定为：因国土空间利用导致建设和非建设用途变化、以及二者内部用途变化和空间利用强度变化所产生的权利。具体到空间开发权的类型，可以区分为建设空间和非建设空间，且因用途和强度变化而设置。其中，建设空间开发权将涉及非建设用地转变为建设用地、建设用地内部用途转换、建设开发强度变化等单种或综合情形；非建设空间开发权将涉及非建设用地用途间互相转换、建设用地转变为非建设用地、设施建设强度变化、农业产品种植开采利用强度变化、生态产品功能服务强度变化等情形（表1）。

表1 区分用途和强度变化的空间开发权体系

Table 1 Spatial development rights system that differentiates in use and intensity

活动	类型	内涵	典型实例
建设空间	用途变化	非建设用地转变为建设用地	征转农用地作城市建设
		建设用地内部用途转换	城市更新中的功能置换
	强度变化	建设开发强度变化	容积率提高
非建设空间	用途变化	非建设用地用途间互相转换	林地转为园地或耕地
		建设用地转变为非建设用地	农村闲置土地拆旧复垦
	强度变化	设施建设强度变化	基础设施建设
		农业产品种植开采利用强度变化	地均产量提高/降低
		生态产品功能服务强度变化	采伐量或载畜量等的提高/降低

与中国的两级土地发展权相对应，空间开发权同样表现为“两级”的特点：（1）一级空间开发权以行政区为对象，自上而下批准某种开发保护行为是否可以在对应行政区内实施，包括通过规划事先设置下位行政区的国土空间开发权利和保护责任等，划定管制要素和确定管控要求，明确建设用地、耕地、林地、园地、草地、湿地、水域和海域等空间的转换规则。（2）二级空间开发权。作为以宗地、宗海或其集合为对象，在一级空间开发权初始配赋的基础上，由地方政府实施和调整具体项目的用途（小类）与强度，例如相关设施建设及开发强度、种植开采利用强度、生态产品功能服务强度等（图2）。在此基础上，中国的空间开发权管理体系与国土空间开发保护各项活动相应衔接，为全域、全要素、全流程、覆盖陆海空间的国土空间治理奠定了基础。

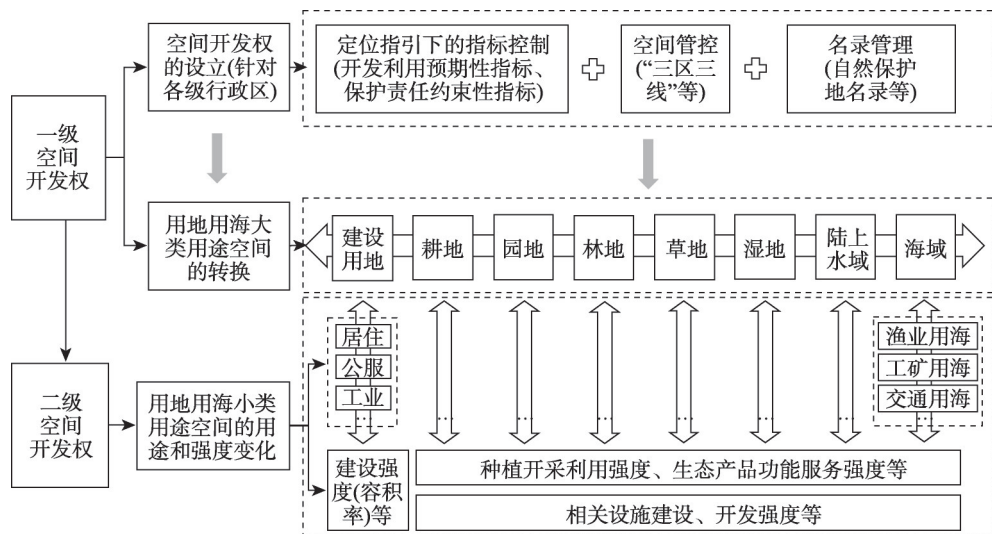


图2 中国空间开发权体系的构成和内容

Fig. 2 The composition and content of the spatial development rights system

3 基于空间开发权的国土空间治理运行逻辑

国土空间治理直面国土空间的开发、保护、建设、利用、整治、修复等各项活动，相应活动实际上是基于人地耦合系统的国土空间重塑^[12]，隐含着空间开发权从配置、调控到实现的全过程，本质上也是多元主体博弈互动的过程。因此，探讨国土空间治理运行逻辑，应聚焦于两级空间开发权调配实现及其主体互动（图3）。

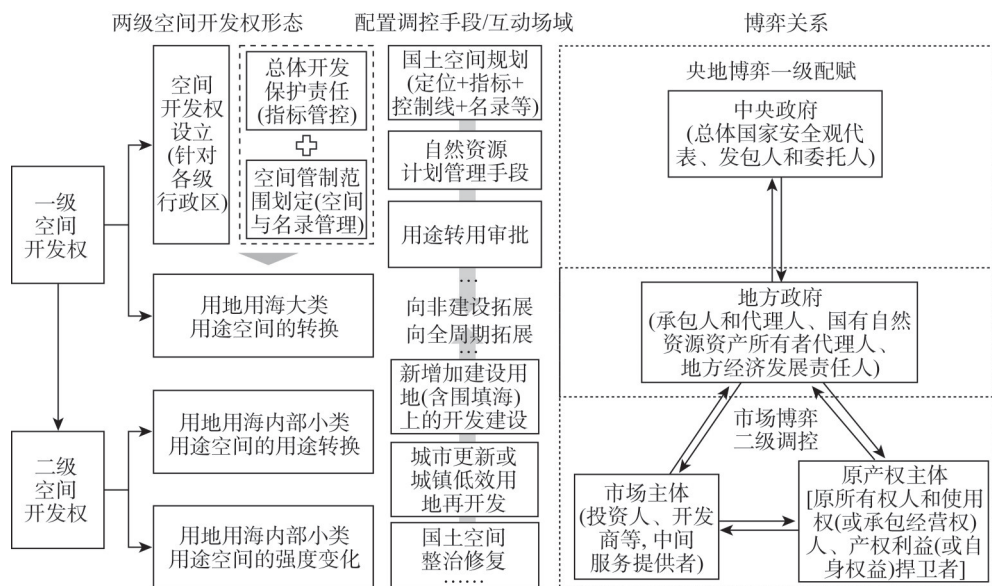


图3 两级空间开发权在国土空间治理中的实现逻辑

Fig. 3 The realization logic of two levels of spatial development rights in national territory spatial governance

3.1 一级空间开发权配置调控

一级空间开发权的配置过程,实质上是中央政府与地方政府博弈互动的过程。在中国,央地政府间具有科层组织结构,在实际操作又形成基于契约关系的“行政发包制”,构成“逐级传递、层层转包”的“委托—代理”关系^[13]。一级空间开发权的配置是“委托—代理”关系中的核心,在这一过程中,中央政府既是总体国家安全观的代表,也是央地委托代理机制中的发包人和委托人;地方政府则既是央地委托代理机制中的承包人和代理人,国有自然资源资产所有者代理人^②,又是地方经济发展责任人^③。也就是说,在角色定位的背景下,一级空间开发权的配置以明确和落实区域开发保护责任为核心,中央政府强调战略指引、底线管控、局部聚焦;地方政府关注要素配置、增质提效、权益协调^[14]。

具体而言,一级空间开发权包含空间开发权利和保护责任配比、管制类要素的划定管控、大类用途类要素的转换。实施层面的制度或配置手段及未来制度建设重点如下:

(1) 国土空间规划。包含国土空间规划定位、指标确定和分解、关键控制线管控和名录管理等。具体指结合主体功能区定位安排^④,逐级分解下达开发利用、保护修复、人文品质等方面的具体管控指标,逐层传导落实“三区三线”等关键控制线和保护名录,确保战略意图的实施。整体上涵盖开发建设和保护责任两方面管制要求,前者包括新增建设用地规模、城镇开发边界规模等,后者包括耕地保有量、永久基本农田规模、生态保护红线面积、森林覆盖率等。当前,“五级三类”国土空间规划体系的整体架构已基本形成,制度化的运行和完善过程将成为未来一段时期的工作重点。

(2) 自然资源计划管理。落实针对规划指标做时序分解和安排,包括土地、林地、海洋等自然资源开发保护的年度计划,旨在对国土空间开发保护和整治修复作出时序安排,也是对建设用地进行流量管控的政策工具^[15]。应进一步建立完善覆盖全域全要素自然资源计划管理体系。其中,土地利用计划管理是国土空间用途管制制度的重要内容,长期采取“增量控制+计划配置”的管理思路,当前正处于新一轮改革探索阶段;林地用地计划管理以占用征收林地定额为核心;海洋自然资源计划管理重点关注围填海总量控制,也属于国家年度指令性计划的重要组成部分。

(3) 用途转用审批。遵循“准入管理”“转用审批”“非农建设占用耕地占补平衡”等要求,传统上主要针对建设行为,开展农用地转用审批、建设项目用地预审等工作。2021年,自然资源部等部门下发《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》,明确提出“耕地进出平衡”,即除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没外,耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地

② 来源:2022年3月中共中央 国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,原文为“国务院代表国家行使全民所有自然资源所有权,授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所有者职责,部分职责由自然资源部直接履行,部分职责由自然资源部委托省级、市地级政府代理履行,法律另有规定的依照其规定”。

③ 代表性依据:2019年7月中共中央 国务院办公厅印发《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》等。

④ 主体功能区具有很强的目标导向和政策导向,面向边界清晰和主体明确的行政区,确定规划指标,实施分区关陇和关键要素管制,配以政策工具束,以期达成一个理想的空间开发结构和空间治理模式。

的，应当通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及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。因此，用途转用审批拓展到非建设活动领域，应建立起涵盖建设与非建设空间的全域用地用海大类用途转换系列制度规范，包括空间开发权转移的适用条件，涉及双方责任主体和监管主体的权责边界，开发权价值核算的原则和依据，跨行政区开发权转移的操作规范、平台建设和监管要求等等。

3.2 二级空间开发权配置调控

二级空间开发权主要是地方政府与市场、原产权主体等博弈互动的结果。此时，地方政府依旧承担前述三种角色，市场主体以投资人、开发商等为主，也包括中间服务的提供者，如规划师、律师、估价师等。产权主体包括原所有权人和使用权（或承包经营权）人、产权利益（或自身权益）捍卫者。几类主体在一级空间开发权的框架下，围绕用地用海小类用途要素的用途和强度变化互动博弈，涉及新增加建设用地（含围填海）上的开发建设、城市更新或城镇低效用地再开发、国土空间整治修复等领域（表2）。

表2 二级空间开发权配置调控的主要互动场域

Table 2 The main interaction fields in the allocation and regulation of the secondary spatial development rights

	用途调整	强度调整
新增开发建设活动	详细规划、用地规划等	用地规划、工程许可等
存量更新活动	详细规划修改认定进行，配套政策包括补缴地价，可能包括过渡期政策优惠	容积率上限调整认定，可能涉及到通过公益贡献获取容积率奖励或转移等
国土空间整治修复活动	农用地整理相关制度，还包括作物轮作、植被恢复等	农田基础设施建设相关制度，如建设排灌渠道、田间道路等，以及改造中低产田等

面向未来，新增开发建设活动中，在用途和强度上的变化仍将依托详细规划、用地规划和工程规划许可等制度实现。存量更新活动中，用途调整依托详细规划修改认定进行，配套政策包括补缴地价，可能包括过渡期政策优惠；强度调整即对应详细规划中的容积率上限调整认定，可能涉及到通过公益贡献获取容积率奖励或转移等^[16]。国土空间整治修复活动中，涉及范围更广，其用途调整既包括农用地整理，也包括作物轮作、植被恢复等等，强度调整则包括农田基础设施建设，如建设排灌渠道、田间道路等，以及改造中低产田等。同时，二级空间开发权的配置也与一级空间开发权的调整密切相关，相关联动机制包括城乡建设用地增减挂钩、增存挂钩、城市更新中的产权调整、耕地占补平衡、耕地进出平衡等。

4 结论与讨论

探讨和认识空间开发权的特性和作用，对推进国土空间治理体系和治理能力现代化、土地要素市场化改革以及自然资源资产产权制度改革提供了一个新的分析视角。本文剖析了国土空间治理的基本内涵和运行关键，探讨了中国空间开发权的形成基础，明确了相应的内涵和特征，分析了基于空间开发权的国土空间治理运行逻辑。主要研究结论为：（1）国土空间治理的运行关键在于全生命周期的国土空间开发保护，事关空间开发权的配置、调控与实现。（2）中国的空间开发权源自独有的两级土地发展权体系，是国土空间利用导致建设和非建设用途变化以及二者内部用途变化和空间利用强度变化所

产生的权利,是两级、隐性、全域全要素陆海空间开发保护的權利。(3)中国国土空间治理的顺利运行应聚焦于两级空间开发权调配实现及主体互动协调。

面向未来,深化空间开发权与国土空间治理理论研究应聚焦于:

(1) 空间开发权的理论深化及其在不同视域下的立法探讨。“空间开发权”作为一项涉及全域全要素土地发展性利益的界定、捕获、保护和分配的新型权利,对其理论研究和立法研究方面显得尤为迫切。未来研究应进一步深化“空间开发权”内涵、外延及相关产权理论,加强“公法”与“私法”不同维度的法理基础和立法实践支持,包括:公法领域应尽快制定《国土空间开发保护法》《国土空间规划法》等相关法律法规体系,明确各级各部门政府对空间开发权的管制权力和责任;私法领域应有效协调其与现有物权体系的法律关系,发展完善中国自然资源资产产权理论体系。

(2) 联动自然资源资产改革的空间开发权分级交易市场搭建。探索建构政府引导、市场主导的“空间开发权”分级交易市场,以便在国土空间治理领域“发挥市场配置资源的决定性作用”和“更好地发挥政府的作用”。未来研究可以聚焦在:一是“确权”,明确界定市场交易中空间开发权发送方、接收方、间接损益方三类权益主体的“权域”范围;二是“明界”,明确界定拟进行空间开发权变动及因交易外部性引起空间开发权价值量变动的地域范围及边界;三是“计价”,对交易直接引起及因外部性间接引起的空间开发权价值变动进行捕捉核算;四是“定准”,分级分尺度确定空间开发权的市场交易规则。

(3) 结合自然资源资产管理的生态空间开发权利统筹制度探索。随着自然资源资产产权制度的逐步健全和管理体制改革的纵深推进,生态空间中“空间开发权”管控理论方法的研究深化更显重要和急迫。未来可从以下两方面展开:一是结合自然资源资产的确权登记、分等定级、价值估算等制度探索,深化自然生态空间的空间开发权分级配赋与统筹设置方法研究;二是结合自然资源资产的有偿使用、产权交易、生态补偿等制度探索,深化自然生态空间的空间开发权二次调控路径及利益还原规则研究。

参考文献(References):

- [1] 孟鹏,王庆日,郎海鸥,等.空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向:基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考.中国土地科学,2019,33(11): 8-14. [MENG P, WANG Q R, LANG H O, et al. Analysis of the challenges and reform orientation of national territory spatial planning system in China under the background of spatial governance system modernization: Reviews from the serial research of national territory spatial governance. China Land Science, 2019, 33(11): 8-14.]
- [2] 林坚,等.新时代国土空间规划与用途管制:“区域—要素”统筹.北京:中国大地出版社,2021. [LIN J, et al. National Territory Spatial Planning and the Regulation of Territorial Space Use in the New Era: Region-element Coordination. Beijing: China Land Press, 2021.]
- [3] 周诚.论我国土地产权构成.中国土地科学,1997,11(3): 1-6. [ZHOU C. On the composition of land property rights in China. China Land Science, 1997, 11(3): 1-6.]
- [4] 汪晖,陶然.论土地发展权转移与交易的“浙江模式”:制度起源、操作模式及其重要含义.管理世界,2009,(8): 39-52. [WANG H, TAO R. On "the Zhejiang Model" of the transfer and transaction of land development. Journal of Management World, 2009, (8): 39-52.]
- [5] 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.]
- [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] 姚昭杰, 刘国臻. 我国土地权利法律制度发展趋向研究. 广州: 中山大学出版社, 2016. [YAO Z J, LIU G Z. Research on the Development Trend of China's Land Rights Legal System. Guangzhou: Zhongshan University Press, 2016.]
- [8] 吴宇翔. 土地发展权视角下的土地再开发收益分配研究. 北京: 北京大学, 2018. [WU Y X. Land incremental values and its revenue distribution in the progress of land redevelopment based on the perspective of land development rights. Beijing: Peking University, 2018.]
- [9] 赵晔. 国土空间详细规划改革研究: 空间开发权统筹视角. 北京: 北京大学, 2022. [ZHAO Y. Research on the reform of territorial spatial detailed planning: Basd on the co-ordination of space development rights. Beijing: Peking University, 2022.]
- [10] 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.]
- [11] 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.]
- [12] 曹小曙. 基于人地耦合系统的国土空间重塑. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2051-2059. [CAO X S. Geo-governance of national land use based on coupled human and natural systems. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2051-2059.]
- [13] 周黎安. 行政发包制. *社会*, 2014, 34(6): 1-38. [ZHOU L A. Administrative subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 2014, 34(6): 1-38.]
- [14] 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.]
- [15] 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.]
- [16] 谷晓坤, 周小平, 刘博研, 等. 基于“情境—结构—行为—结果”分析的上海市低效工业用地减量化治理. *自然资源学报*, 2022, 37(6): 1413-1424. [GU X K, ZHOU X P, LIU B Y, et al. Using "Situation-Structure-Implementation-Outcome" framework to analyze the reduction governance of the inefficient industrial land in Shanghai. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(6): 1413-1424.]

Exploration of national territory spatial governance from the perspective of spatial development rights

LIN Jian^{1,2,3}, GAO Yuan¹, ZHAO Ye¹

(1. Peking University, College of Urban and Environmental Sciences, Beijing 100871, China; 2. Key Laboratory of National Territory Spatial Planning, Development and Protection, Ministry of Natural Resources, Beijing 100871, China; 3. Peking University, Center of Urban Planning and Design, Beijing 100871, China)

Abstract: National territory spatial governance is an essential part of national governance, and spatial development rights are the critical content of national territory spatial governance. The reforms of national territory spatial planning, the regulation of territorial use control, and the property rights system of natural resource assets are advancing simultaneously. This has become a proposition of fundamental significance both theoretically and practically to examine national territory spatial governance from the perspective of spatial development rights. Based on the analysis of the basic connotation and main operation fields of national territory spatial governance, this paper dives deep into the formation basis and critical characteristics of spatial development rights and accordingly proposes the operation logic of territory spatial governance based on spatial development rights. The main findings include: (1) The main operation fields of national territory spatial governance lie in the whole life cycle of the development and protection of territorial space, which is tightly related to the allocation, regulation and realization of spatial development rights. (2) In China, spatial development rights originated from the unique two-level land development rights system. They are consisting of the changes in land use type and the intensity among the construction and non-construction land, as well as within the smaller land types. Furthermore, they have also formed a two-level structure and are implicitly rooted in the current laws and regulations, and are related to the whole process of development and protection of the whole territorial space and all kinds of natural resource types. (3) The crux of the successful operation of national territory spatial governance is the allocation and regulation of spatial development rights, as well as the interaction and coordination among multiple subjects. We suggest that further research and practice should focus on the theory of spatial development rights, the market of graded trading of spatial development rights, and the integrated coordination system, thus advancing the system's modernization and governance capacity and the reforms of the property rights of natural resource assets.

Keywords: spatial development rights; national territory spatial governance; operation logic