



国土空间用途管制的思考

林 坚

（北京大学城市与环境学院，首都发展研究院）

2017年11月 · 浙江安吉

前言

2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等**自然生态空间**进行**统一确权登记**，形成归属清晰、权责明确、监管有效的**自然资源资产**产权制度。建立**空间规划**体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，**落实用途管制**，……。”“健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。**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。**”

2015年，《生态文明体制改革总体方案》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**”。《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**……等构成的**空间治理体系**。

2017年10月，党的十九大报告进一步明确：**完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作**。提出：**设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构**，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，**统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责**，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。构建**国土空间开发保护制度**，……。

国土空间和自然资源资产、用途管制、空间规划、空间治理、国土空间开发保护制度等问题值得系统性地思考。

- 1 认识国土空间和自然资源资产
- 2 探析我国国土空间用途管制现状
- 3 国土空间用途管制的思考和建议

1 认识国土空间和自然资源资产

- 1.1 认识国土空间和自然生态空间
- 1.2 认识自然资源和自然资源资产
- 1.3 认识国土空间与自然资源资产的关系

1.1 认识国土空间和自然生态空间

(1) 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，包括**陆地、陆上水域、内水、领海、领空**等。

□ 按照自然特征，分为**陆地（土地）、陆上水体（水域、内水）、海洋、领空**；

□ 按照立体分布，分为**地表空间、地上空间、地下空间**；

□ 按照《全国主体功能区规划》，依提供产品的类别，分为：

城市空间，包括：

- 城市建设空间：包括城市和建制镇居民点空间。
- 工矿建设空间：是指城镇居民点以外的独立工矿空间。

注：《全国主体功能区规划》的城市空间、《全国土地利用总体规划（2006-2020年）》的城镇工矿用地，到2020年规划的规模目标值都为10.65万平方公里。

农业空间，包括：

- 农业生产空间：包括耕地、改良草地、人工草地、园地、其他农用地（包括农业设施和农村道路）空间。
- 农村生活空间：即农村居民点空间。

生态空间，包括：

- 绿色生态空间：包括天然草地、林地、湿地、水库水面、河流水面、湖泊水面。
- 其他生态空间：包括荒草地、沙地、盐碱地、高原荒漠等。

其他空间，指除以上三类空间以外的其他国土空间，包括**交通设施空间、水利设施空间、特殊用地空间**。

□ 按照十八大报告“生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀”及后续官方文件的说法，可以区分为**生产空间、生活空间、生态空间**等

1.1 认识国土空间和自然生态空间

(2) 自然生态空间 指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为**主导**功能的国土空间，涵盖需要保护和合理利用的森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。

——《自然生态空间用途管制办法（试行）》

(3) 生态空间 指具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为**主体**功能的国土空间，包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。

——《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》

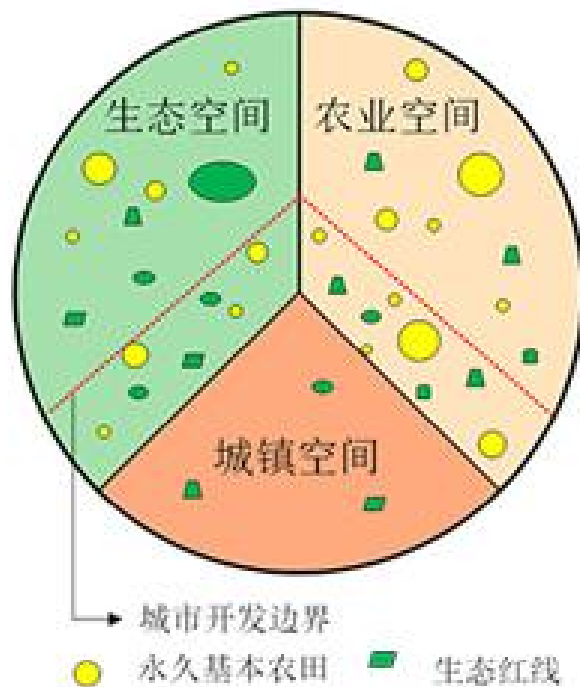
(4) 生态保护红线 指**在生态空间范围内**具有特殊重要生态功能、**必须强制性严格保护的区域**，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

——《自然生态空间用途管制办法（试行）》、
《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》

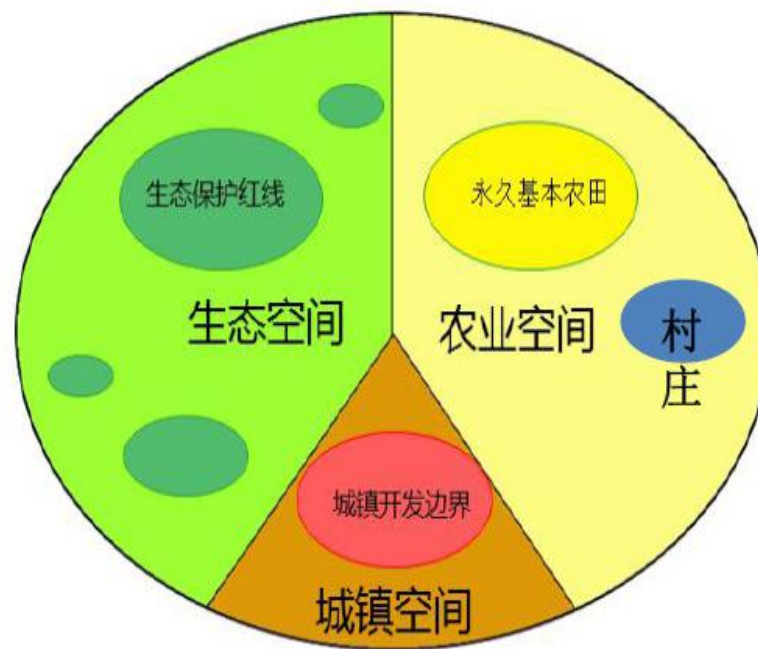
1.1 认识国土空间和自然生态空间

□ 现象与问题

空间与控制线、“三区三线”的概念及相互关系认识不一致



“三区三线”关系认识一



“三区三线”关系认识二

1.2 认识自然资源与自然资源资产

(1) 自然资源

涵义未统一，狭义指人类可以利用的天然生成物，广义指天然自然物及其产生的空间场所和环境功能。

- 联合国环境规划署(UNEP, 1972)：一定时间和技术条件下，能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。
- 《大英百科全书》：人类可以利用的天然生成物，以及作为这些成分之源泉的环境功能。前者如土地、水、大气、矿产、生物及其群集等；后者如太阳能、环境的地球物理机理、环境的生态学机能等
- 《辞海》：天然存在的自然物(不包括人类加工制造的原材料)如土地资源、矿产资源、水利资源、生物资源、气候资源等，是生产的原料来源和布局场所。
- 经济学基于经济价值：空气、阳光不属于自然资源；生态学基于有用性：一切有用的自然生态环境和人工环境都属于自然资源；

自然资源是法定的，有空间边界或有载体、可明确产权的天然生成物。

宪法、民法、物权法涉及的自然资源有：土地、水、矿产、森林、草原、海洋、滩涂、野生动植物等，都具有经济价值。

单行法	单行法类型	三法类型	宪法、民法和物权法
《水法》	水资源	水流	《宪法》、《物权法》、《民法》
《矿产法》	矿产资源	矿藏	
《森林法》、《农村土地承包经营法》	森林资源	森林	
《草原法》、《农村土地承包经营法》	草原资源	草原	
《海域使用管理法》	海洋资源	海域	《物权法》
《土地管理法》、《农村土地承包经营法》	土地资源	土地	《宪法》、《物权法》、《民法》
《土地管理法》、《农村土地承包经营法》	土地资源	荒地	《宪法》、《物权法》、《民法》
《渔业法》、《农村土地承包经营法》、《土地管理法》	滩涂资源	滩涂	
《土地管理法》、《农村土地承包经营法》	土地资源	山岭	
《野生动物保护法》	野生动物资源	野生(珍贵)动植物	《宪法》、《物权法》
《野生植物保护条例》	野生植物资源		
《渔业法》	渔业资源		《宪法》、《物权法》、《民法》未涉及
《大气污染防治法》、《节约能源法》	大气资源		《宪法》、《物权法》、《民法》未涉及

1.2 认识自然资源与自然资源资产

(2) 自然资源资产

指有法可依、可确权、可定价、具稀缺性、有特定空间形态边界的自然资源

□ 资产化条件：

产权明确——所有权和使用权可以确权登记，具有明确的空间落地范围

效益性——有经济价值，或有可计量的生态社会价值

稀缺性——特定时空里总量有限，无法满足无限欲望的需求

□ 各类资源需要依附一定的空间母体，主要有三类：土地、水、海洋

□ 各类资源呈现立体分布：地上、地表和地下

资源类型	矿产资源	森林资源	土地资源	草原资源	海洋资源	滩涂资源	水资源	大气资源
可否确权	√	√	√	√	√	√	√	×
可否定界	√	√	√	√	√	√	√	×
可否定价	√	√	√	√	√	√	√	×
是否稀缺	√	√	√	√	√	√	√	×
可否定界	√	√	√	√	√	√	√	×
依附的空间母体	土地				海洋	土地、海洋、水	水	无一定空间
土地立体空间	地下		地表		地表	地表	地表、地下	地上

1.3 认识自然资源资产与国土空间的关系

(1) 国土空间是各类自然资源资产的载体

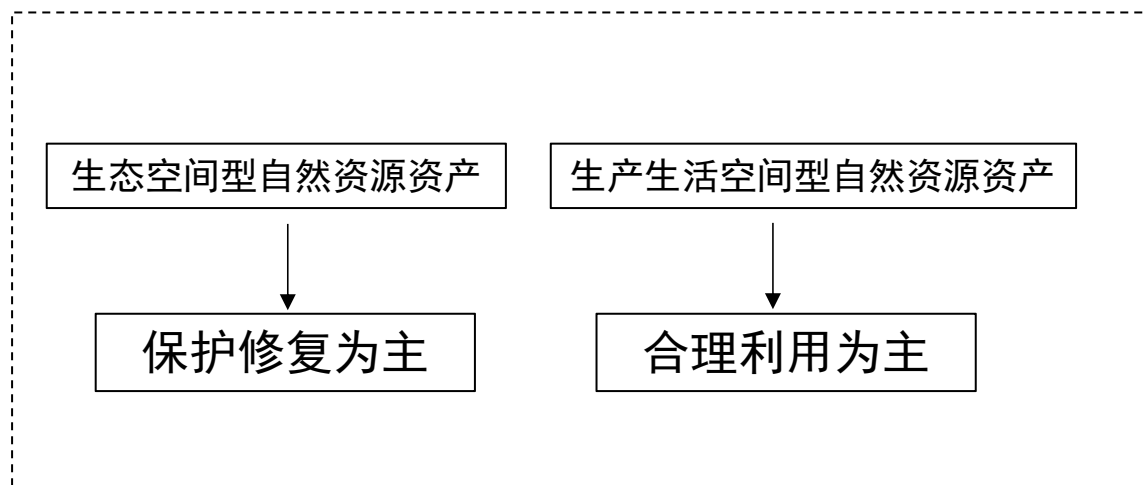
水流、森林、山岭、草原、土地、滩涂、海洋、矿藏等自然资源资产依托的载体主要是陆地、内水、海洋，呈现出不同的立体分布形态

合理利用和保护国土空间等同于合理利用和保护各类自然资源的载体，是合理利用和保护各类自然资源的前置条件。

对国土空间实行用途管制，相当于对各类自然资源设置利用或保护的條件，也是确定自然资源资产价值的基本依据。

(2) 自然资源资产可以区分为生态空间型和生产生活空间型的自然资源资产

国土空间利用目标：“生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀”



2 探析我国国土空间用途管制现状



- 2.1 国土空间用途管制探源
- 2.2 我国国土空间用途管制演变
- 2.3 我国国土空间用途管制现状
- 2.4 我国国土空间用途管制机理

2.1 国土空间用途管制探源

(1) 国土空间用途管制源于对开发建设用活动的监管

发展形成土地用途管制制度，进一步扩展到对自然资源资产的载体进行用途管制。

土地用途管制（空间管制）始于19世纪末的德国和美国，有不同称谓：“土地使用分区管制”（美国、日本、加拿大等）、“建设开发许可制”（香港地区、韩国、法国等）、“规划许可制”（英国）、“土地使用管制”（瑞典、台湾地区）等。

土地用途管制（空间管制）用于开发建设活动监管的方式

国家	名称	管制内容
美国	土地使用分区管制	控制土地使用密度与容积，控制城市规模和保护农地
	开发许可证制度	土地使用许可、区划许可、开发选址许可和施工许可
英国	规划许可制	通则式和判例式相结合的规划许可制度
		规划许可申请与公众意见征求
		执法通知书：违法违规建设处罚
中国台湾	土地使用管制	由都市土地使用管制和非都市土地使用管制两大类构成
	开发许可制度	容积移转与利益回馈
中国香港	建设开发许可制	规划图则的实施与引导
		开发规划许可制度
		地契管制与建筑物管制

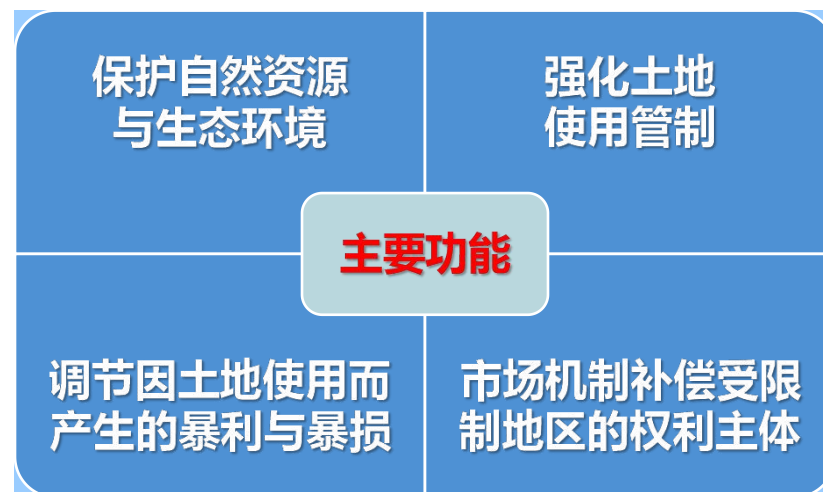
2.1 国土空间用途管制探源

(2) 国土空间用途管制的实质是用行政权来管控土地发展权

• 何为土地发展权？

- 在土地上进行发展（开发）的权利，用于改变土地用途或者提高土地利用程度，可以带来土地增值收益或自然资源资产增值收益
- 土地发展权以建设许可权为基础，可拓展到用途许可权、强度提高权
- 国土空间用途管制是基于行政权对不同国土空间的土地发展权进行安排

历史由来：最初源于采矿权与土地所有权分离而单独出售和支配，是一种可以和土地所有权分割而单独处分的财产权。其始于1947年的英国《城乡规划法》，规定一切私有土地将来的发展权转移归国家所有；美国创立可转移的发展权（TDR）制度，土地发展权归属土地所有者；法国则公私兼顾



2.2 我国国土空间用途管制演变

经历了基本空白、建设用地规划许可、土地用途管制、从多头参与到试图统一等阶段

阶 段	主要情况
1. 国土空间用途管制基本空白（1949—1983年）	新中国成立初，短暂的土地统一管理体制，中央内务部设置地政司，地方在民政部门中设了地政机关或地政局；文革期间，城市规划管理工作完全停滞；1982年《宪法》的修订颁布，成立了城乡建设环境保护部，内设城市规划局；在农牧渔业部设置土地管理局。但是，国土空间用途管制尚未确立。
2. 建设用地规划许可制度出现（1984—1997年）	1984年，《城市规划条例》颁布，提出城市规划区建设用地许可证和建设许可证制度； 1986年，《土地管理法》颁布，国家土地管理局成立，确定了“统一的分级限额审批”的土地管理模式； 1990年，《城市规划法》颁布，确定了建设项目选址建议书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证（“一书两证”）制度。
3. 土地用途管制制度确立（1998—2006年）	1998年，《土地管理法》修订颁布，确立了土地用途管制制度。随之成立的国土资源部编制完成了国家、省、地市、县、乡镇五级土地利用总体规划，形成配合土地用途管制的土地利用计划管理、农转用管理、建设项目用地预审、基本农田和耕地保护、土地开发整理补充耕地、建设用地标准控制、土地执法监察、土地督察和信息化监管等一系列制度。 2002—2006年，建设部先后颁布实施城市绿线（2002）、紫线（2003）、黄线（2005）、蓝线（2006）管理办法和《城市规划编制办法》，要求编制城市总体规划时要划定禁建区、限建区、适建区范围；在编制详细规划时，应确定各地块建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标。 同期，国务院批准了《全国海洋功能区划》（2002）、《全国防沙治沙规划（2005—2010年）》（2005），相关职能部门编制发布了《中国水功能区划（试行）》（2002）、《全国湿地保护工程规划（2002—2030年）》（2003），各部门开始探索国土空间功能管护的方式。
4. 从多部门参与到探索统一实施国土空间用途管制（2007年至今）	2007年，《城乡规划法》颁布，城乡规划确立以“三区四线”和“一书三证”（含乡村建设规划许可证）为标志的空间管制体系；《全国主体功能区规划》依据国务院发布的《关于编制全国主体功能区规划的意见》开始编制，2011年获得国务院批准；相关职能部门编制发布了《全国草原保护建设利用总体规划》、《国家重点生态功能区规划纲要》； 2008年，国务院印发《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》，在土地用途管制基础上，提出建设用地空间管制；有关部门发布《全国生态功能区划》、《全国矿产资源规划（2008—2015年）》； 2010年，国务院发布《全国林地保护利用规划纲要（2010—2020年）》； 2011年，国务院批复同意《全国重要江河湖泊水功能区划（2011—2030年）》； 2013年，十八届三中全会、中央城镇化工作会议相继提出“完善自然资源监管体制，行使统一的国土空间用途管制职责”、“建立空间规划体系”、探索“多规合一”，形成一个市县“一本规划、一张蓝图”； 2014年中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》进一步明确了“三区四线”在城市管理中的地位，并要求在县市层面探索“多规合一”，国家四部委也启动了28个试点； 2015年，中共中央国务院印发《关于加快生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》，要求优化国土空间开发格局、健全国土空间用途管制制度；十八届五中全会《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》要求，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。国务院批准《全国海洋主体功能区规划》、《全国水土保持规划（2015—2030年）》。

2.3 我国国土空间用途管制现状

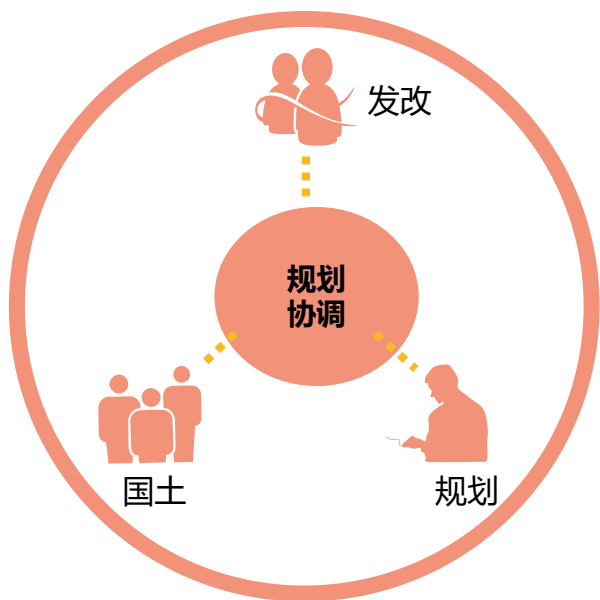
国土空间用途管制核心职责：规划编制、规划实施、实施监督

(1) 规划多，冲突多，行政效能受损

我国具有法定依据的各类规划超过80种，不同规划或依法律、或依政策编制，呈现“各自为政”的局面。

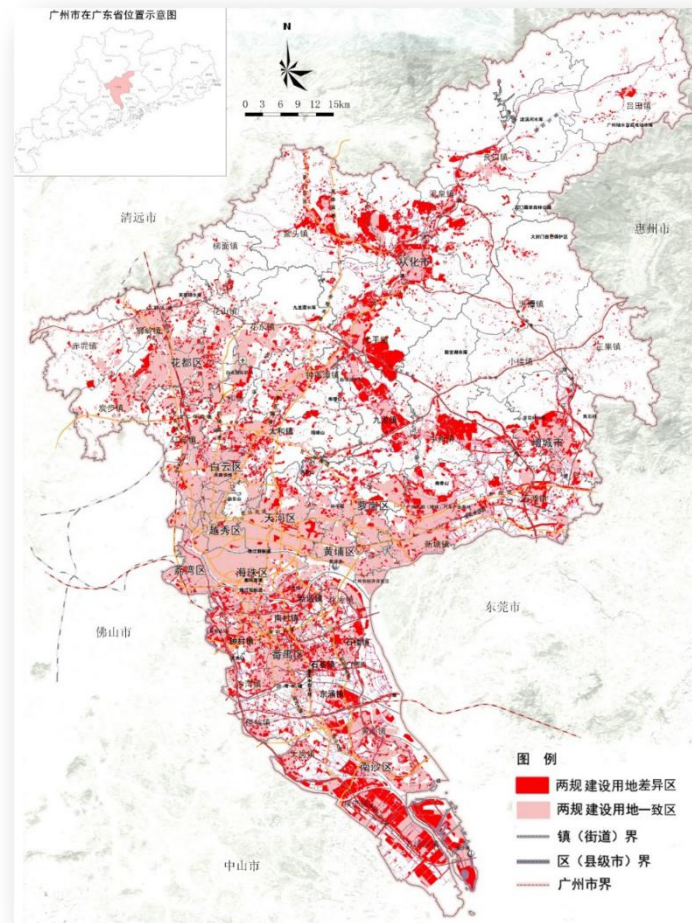
综合性规划	规划名称	法律法规	规划名称	法律法规
	国民经济和社会发展规划	《中华人民共和国宪法》	水功能区划（水资源综合规划）	《中华人民共和国水法》
	主体功能区规划	尚无	自然保护区规划	《中华人民共和国自然保护区条例》
	新型城镇化规划	尚无		《中华人民共和国野生动植物保护法》
	国土规划	尚无	水土保持规划	《中华人民共和国水土保持法》
	土地利用规划	《中华人民共和国土地管理法》	防沙治沙规划	《中华人民共和国农业法》
		《中华人民共和国土地管理法实施条例》		《中华人民共和国防沙治沙法》
		《中华人民共和国物权法》	地质灾害防治规划	《地质灾害防治条例》
	城乡规划	《中华人民共和国城乡规划法》	矿山地质环境保护与治理规划	《矿山地质环境保护规定》
		《村庄和集镇规划建设管理条例》	开发区（各类园区）规划	《开发区规划管理办法》
		《历史文化名城名镇名村保护条例》	风景名胜区规划	《风景名胜区条例》
		《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》	铁路发展规划	《中华人民共和国铁路法》
	生态功能区划	尚无	公路网规划	《中华人民共和国公路法》
	环境保护规划	《中华人民共和国环境保护法》	内河航道与港口布局规划	《中华人民共和国港口法》
	矿产资源规划	《中华人民共和国矿产资源法》		《中华人民共和国航道管理条例》
		《矿产资源规划管理暂行办法》	水利发展规划	《中华人民共和国水法》
	农业区划	《中华人民共和国农业法》	电力发展规划	《中华人民共和国电力法》
	海洋功能区划	《中华人民共和国海域使用管理法》	管道发展规划	《中华人民共和国石油天然气管道保护法》
	海岛保护规划	《中华人民共和国海岛保护法》	林地保护利用规划	《中华人民共和国森林法》
	草原保护建设利用规划	《中华人民共和国草原法》		《中华人民共和国森林法实施条例》

2.3 我国国土空间用途管制演变



- 基础数据坐标**不统一**
- 规划布局**相互矛盾**
- 审批流程**复杂**、**成本高**
- 项目选址**难**、**周期长**、**落地难**

➤ 以广州为例，“两规”对照分析，**差异图斑达29.4万块**。项目落地涉及发改、规划、国土等20多个部门协调，流程包括两百多个行政审批环节，各部门互为前置、来回调整、串联审批，需耗时300—500个工作日，审批时限延至2—3年。



2.3 我国国土空间用途管制现状

(2) 规划编制内容有共性

各类规划的内容基本遵循了“**指标控制——分区管制——名录管理**”的思路。

指标控制（总量、强度、资源补偿）

土地利用总体规划：约束性指标（耕地保有量、基本农田保护任务、城乡建设用地规模、人均城镇工矿用地规模、新增建设占用耕地规模、土地整理复垦开发补充耕地规模）；预期性指标（新增建设用地规模、新增建设占农用地规模等）

城乡规划：城市、镇总体规划（城市人口规模、建设用地规模）；控制性详细规划（容积率、建筑密度、绿地率等）。

主体功能区规划：开发强度（相当于建设用地规模）。

林地保护利用规划：森林保有量、征占用林地定额、林地保有量、林地生产率、重点公益林地、重点商品林地。

草原保护建设利用规划：草原围栏面积、改良草原/人工种草面积等。

分区管制（用途、边界）

土地利用总体规划：用途分区；建设用地空间管制分区（三界四区）

城乡规划：三区四线；中心城区规划、详细规划的用地分类管控。

主体功能区规划：四类区；重点生态功能区、农产品主产区、城市化地区（名录）

生态功能区划：生态调节、产品提供与人居保障

林地保护利用规划：四级分级区划

湿地保护规划：多类型用途管制

防沙治沙规划：分区管制

水功能区划：保护区、保留区、开发利用区、缓冲区

海洋功能区划：农渔业、港口航运、工业与城镇用海、矿产与能源、旅游休闲娱乐、海洋保护、特殊利用、保留区

名录管理

土地利用总体规划：重点建设项目、土地整治项目名录

城乡规划：近期建设项目名录

主体功能区规划：重点生态功能区、农产品主产区、城市化地区名录

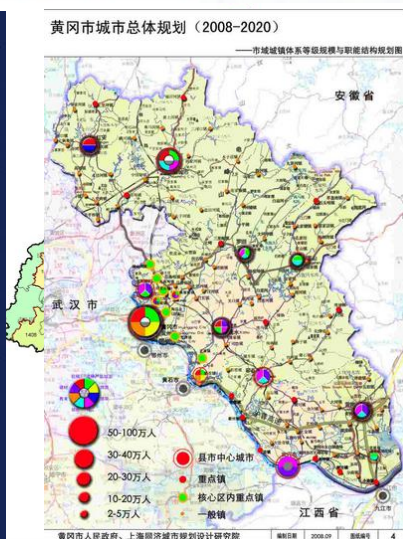
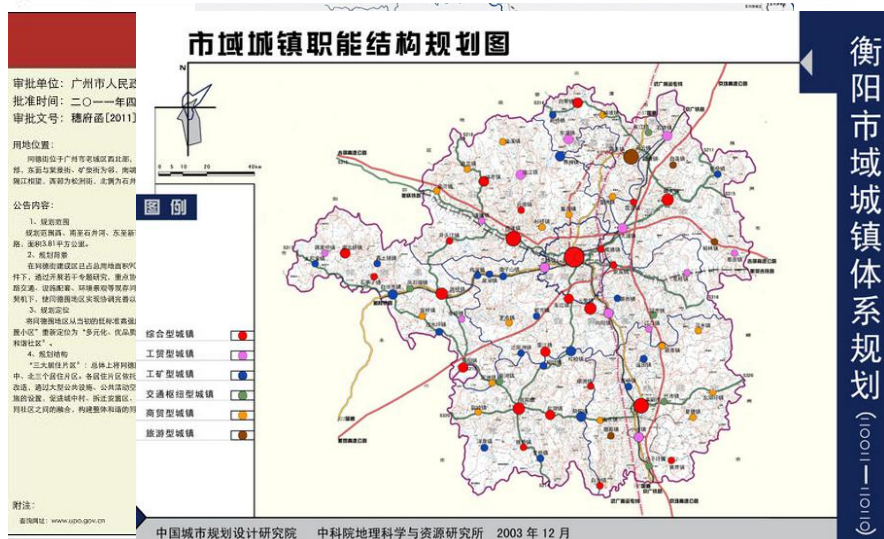
湿地保护规划：重点工程目录

防沙治沙规划：重点修复工程名录

（3）规划实施成熟度有别

针对国土空间用途管制的实施手段，成熟度高：土地利用规划、城乡规划；成熟度较高：林地保护利用规划、水功能区划、海洋功能区划、海域使用规划；尚无明确手段：主体功能区规划、生态功能区划、湿地保护规划、防沙治沙规划、草原保护利用建设总体规划等

类别	规划层级		规划内容			管理实施手段
城乡规划	五级规划	全国、省城—城市—镇—乡—村庄	城市规划三个层次	城镇体系规划	三区划分，一战略、三结构、一网络	“一书三证”制度
				中心城区规划	性质、规模、结构、布局、三区四线等	
				详细规划	以控规为例，用地性质、强度控制、设施安排、四线管控等	
土地利用总体规划	五级规划	全国—省级—地(市)级—县级—乡镇	计划调控	指标管理	耕地保有及占补、基本农田、建设用地(城乡建设用地、新增建设用地等)	通过年度计划、农转用制度、项目预审、后续督察和执法来实施，强调耕地、基本农田、建设用地规模“三线”控制和基本农田边界、城乡建设用地边界“两界”控制
				用途管制	基本农田、城乡建设用地等分区	
				建设用地空间管制	三界四区	
主体功能区规划	两级规划	全国—省级	四类分区	四类主体功能区	政策区划下的国土开发强度控制、七类配套政策引控	尚不明确
生态功能区划	两级规划	全国—省级	三级区划	三级功能区划	生态调节、产品提供与人居保障三类一级分区及其他两级分区	尚不明确



针对国土空间用途管制的实施手段，成熟度高：土地利用规划、城乡规划；成熟度较高：林地保护利用规划、水功能区划、海洋功能区划、海域使用规划；尚无明确手段：主体功能区规划、生态功能区划、湿地保护规划、防沙治沙规划、草原保护利用建设总体规划等

类别	规划层级		规划内容		空间管理实施手段
林地保护利用规划	三级规划	全国-省-市-县	规划指标	森林保有量、征占用林地定额、林地保有量、林地生产率、重点公益林地、重点商品林地	年度采伐额控制、林地使用权（承包经营权）转让、林转用审批等
			分级管理	I级、II级、III级、IV级	
			功能区划（县级）	划定林地范围，落实到小班	
湿地保护规划	四级规划	全国-省-市-县	湿地重点保护工程、湿地空间管制		尚不明确
防沙治沙规划	三级规划	全国-省-市-县	防沙治沙布局、重点工程		尚不明确
草原保护建设利用总体规划	四级规划	国家-省-市-县	分区草原发展与修复策略与重点修复工程		尚不明确
水功能区划	五级规划	全国-流域-省-市-县	分级规划	一级区划宏观上解决水资源开发利用和保护的问题，以流域管理机构为主；二级区划是在一级区划的开发利用区内进行功能区划，以地方水行政管理部门为主，主要解决省（市）内用水部门之间及地区之间的关系	取水权、排污权、水工建设权审批等，年水量限额制度
			用途管制	一级：保护区、保留区、开发利用区、缓冲区 二级：饮用水源区、工业用水区、农业用水区、渔业用水区、景观渔业用水区、过渡区、排污控制区	
海洋功能区划、海域使用区划	五级规划	全国-省-市-县	两级分级分类管理	一级：港口航运区、渔业资源利用和养护区、矿产资源利用区、旅游区、海水资源利用区、海洋能源利用区、功能用海区、海洋保护区、特殊利用区、保留区 二级：在一级的基础上细分	海域使用权、相关资源使用权审批、

2.3 我国国土空间用途管制现状

(4) 实施督察涉及监察执法、行业督察，监管手段和体系成熟度差异明显

监察执法

名称	机构	资源类型	依据	职能
国土、矿产监察	国土部	建设用地、耕地、矿产等	《国土资源执法监察巡查工作规范》	通过巡回检查的方式，及时发现工作规范内所列国土资源违法行为，依法予以制止和报告，包括未经批准非法占用土地的；在临时用地上修建永久性建筑物、构筑物的；占用耕地、基本农田；无证勘查、开采矿产资源的；法律规定其他占用或者毁坏国土资源的违法行为。
城建监察	住建部	建设用地等	《中华人民共和国行政处罚法》、《城乡规划法》	规划执法、建设执法和市容、节水、绿化等城市运行管理的执法。地方上多以行政执法局形式存在
森林监察	林业局、公安部	森林	《关于授权森林公安机关代行行政处罚权的决定》	立案侦查涉林违法犯罪案件。根据林业部门授权，立案查处有关林业行政案件。四是负责森林防火工作。
环境监察	环保部	土地、水、海洋、大气	《中华人民共和国环境保护法》	环境监察的主要任务，是在各级人民政府环境保护部门领导下，依法对辖区内污染源排放污染物情况和对海洋及生态破坏事件实施现场监督、检查，并参与处理。
水政监察	水利部	水	《水政监察工作章程》	依据水法规的规定对公民、法人或者其他组织遵守、执行水法规的情况进行监督检查，对违反水法规的行为依法实施行政处罚、采取其他行政措施等行政执法活动。
渔业行政执法督察	渔政指挥中心	渔业	《渔业法》	根据农业部授权，对重大渔业违规案件进行调查处理。承担全国水生野生动植物保护管理及执法检查工作的。

2.3 我国国土空间用途管制现状

行业督察

设置层级最高且较成熟的是土地督察。

名称	机构	资源类型	依据	职能
土地督察	国务院	建设用地、耕地等	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）	负责对国家土地督察局上报的省级以及计划单列市人民政府土地违法违规问题进行汇总和分析，提出处理意见和建议；负责土地违法违规责令限期整改的相关具体工作；负责土地督察工作重要信息的收集、整理、交流、上报等相关工作，加强与国家土地督察局的日常联系、情况沟通和信息反馈等工作；
矿产督察	国土资源部	矿产	“关于印发《矿产督察工作制度》的通知” 国土资发〔2003〕62号	包括矿产督察员办公室职责，矿产督察员职责及督察，矿产督察员考核及管理，矿产督察员发现问题的解决，矿产督察员自律要求，矿产督察经费管理，其他等。
城乡规划督察	住建部	建设用地等	《关于建立派驻城乡规划督察员制度的指导意见》	负责城市的规划执行情况进行督察，包括总体规划等的编制和调整、重点建设项目的规划许可，国家历史名城规划、风景名胜区规划及群众举报的重大问题等。
林业督查	林业局	森林	《国家林业局派驻森林资源监督机构督查督办破坏森林资源案件管理规定》	森林资源监督管理办公室负责专员办督查督办破坏森林资源案件的协调管理工作；负责组织对专员办案件督查督办工作和监督成效的考核。

2.4 我国国土空间用途管制机理

(1) 国土空间用途管制是对自然资源开发的监管

自然资源开发和生产属于不同的行为，分别以载体利用（通过用地审批为前提）和产品生产为目的

资源开发：即“一次利用” ■ 依据：自然资源载体特性 ■ 目的：实现经济价值 ■ 手段：空间占用 ■ 结果：明确资源载体的用途，获得载体使用权 ■ 监管：限制资源载体的开发权利	资源生产：即“二次利用” ■ 依据：自然资源产品特性 ■ 目的：实现经济价值 ■ 手段：工程建设、生产经营活动 ■ 结果：资源要素经人类劳动转换为商品，获得产出 ■ 监管：限制资源产品的占有、使用等权利
---	--

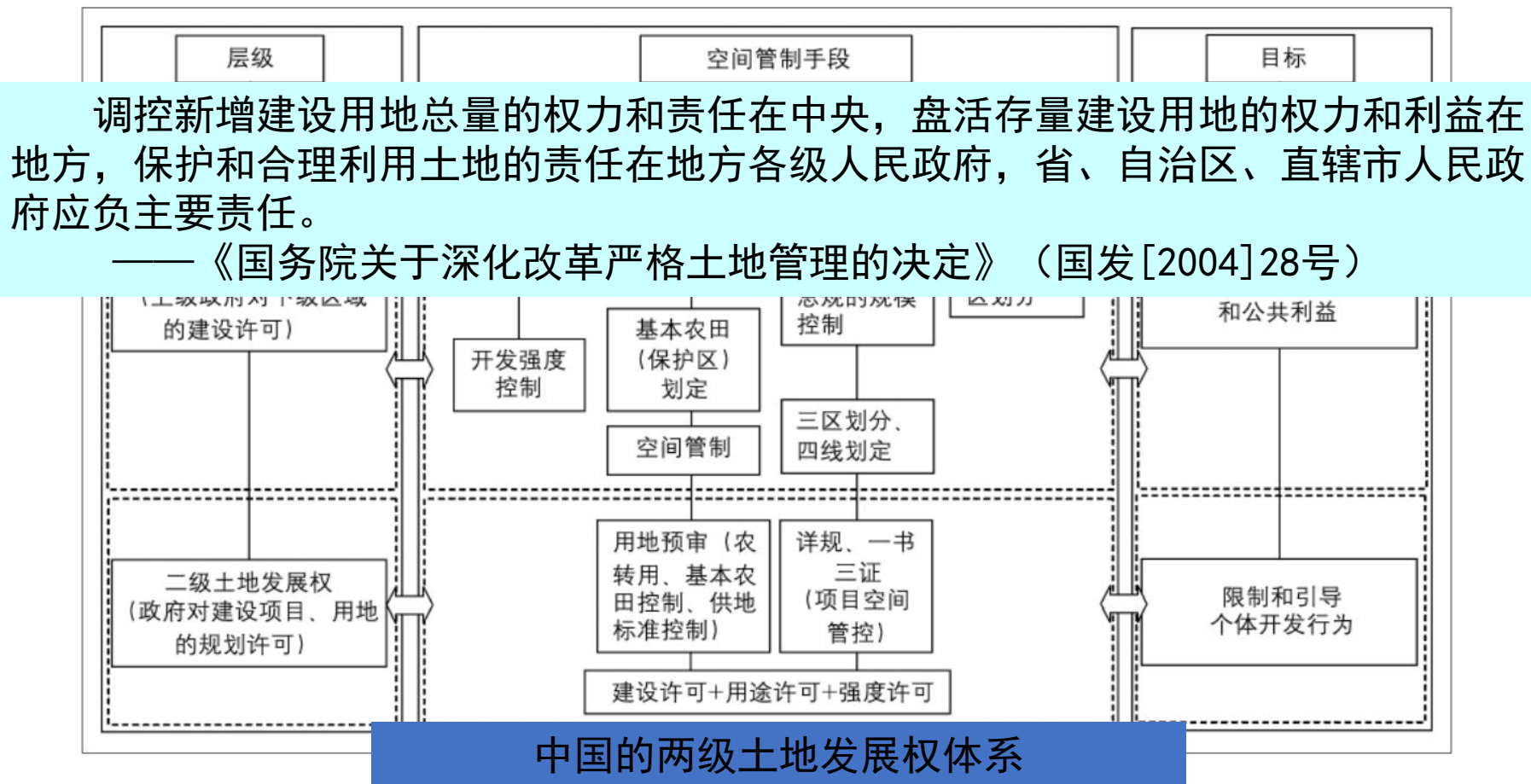
- 资源开发：基于空间场所功能，资源依托载体按照某种用途使用，如将土地确定为耕地、林地、建设用地、矿业用地的空间许可等
- 资源生产：基于生产功能，针对资源生产物，相当于资源产品获取，如砍伐、狩猎、捕捞、取水、建设工程许可、采矿等
- 资源生产必须以掌握资源开发权利为前提
- 行政许可、实施资源总量控制、利用强度控制等是管控资源开发和生产行为的常用手段。

类别	自然资源使用权		主要管理部门
	载体	使用权能	
自然资源载体使用权	陆域	建设用地使用权、宅基地使用权、耕地承包经营权、林地使用权、草原使用权	国土部
		探矿权	国土部（矿产资源储量司）
	水域	水域养殖使用权	农业部（渔业局）
	海域	海域使用权	海洋局
自然资源产品获取权	陆域	房产权	住建部
		采矿权	国土部（矿产资源储量司）
		林木采伐权、狩猎权、采集权	林业局
		放牧权、耕地经营权	农业局（畜牧业司）
	水域	水域捕捞权	农业局（渔业局）
		河道采砂权、取水权、水利工程建设权	水利部
	海域	海域捕捞权、海域采矿权	海洋局

2.4 我国国土空间用途管制机理

(2) 行使两级土地发展权管控：单一制国家下中央统一领导、地方分级管理的体系

- **一级土地发展权**隐含在中央政府对地方政府、上级政府对下级区域的建设许可中；
- **二级土地发展权**隐含在地方政府对建设项目和用地的规划许可中，其使用是地方政府将从上级所获得的建设许可权进一步配置给个人、集体和单位的过程。



2.4 我国国土空间用途管制机理

《土地管理法》第四条规定：“**国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。**”“**乡（镇）土地利用总体规划应当……确定每一块土地的用途，并予以公告。**”

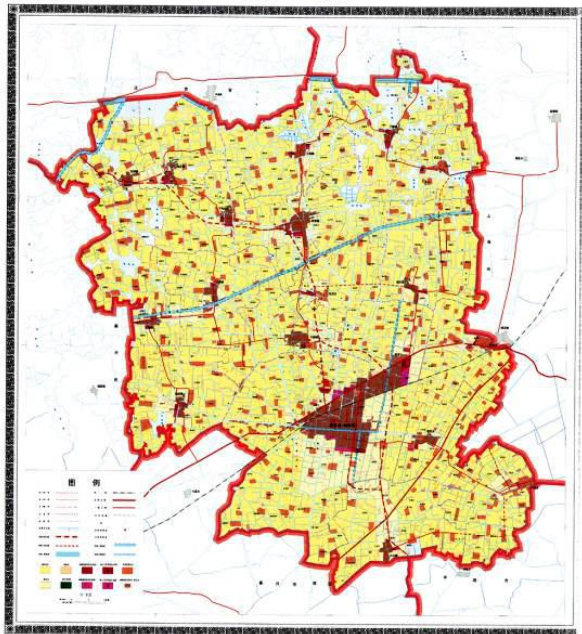
第十八条：“**下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。**地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的**建设用地总量**不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，**耕地保有量**不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。”

第三十一条：“**国家实行占用耕地补偿制度。**非农业建设经批准占用耕地的，按照“**占多少，垦多少**”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地……”

第三十四条：“**国家实行基本农田保护制度。**”“各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上。”

侧重一级土地发展权管控的土地用途管制

嘉善县土地利用总体规划图
1997—2010

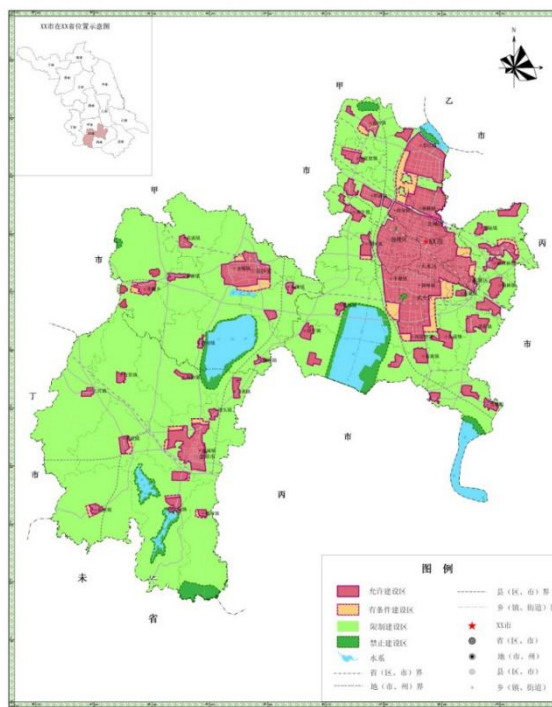


早期：基于耕地特殊保护的
土地用途管制

做法：指标+基本农田
+非农建设占用耕地占
补平衡

XX市土地利用总体规划（2006-2020年）

XX市建设用地管制分区图

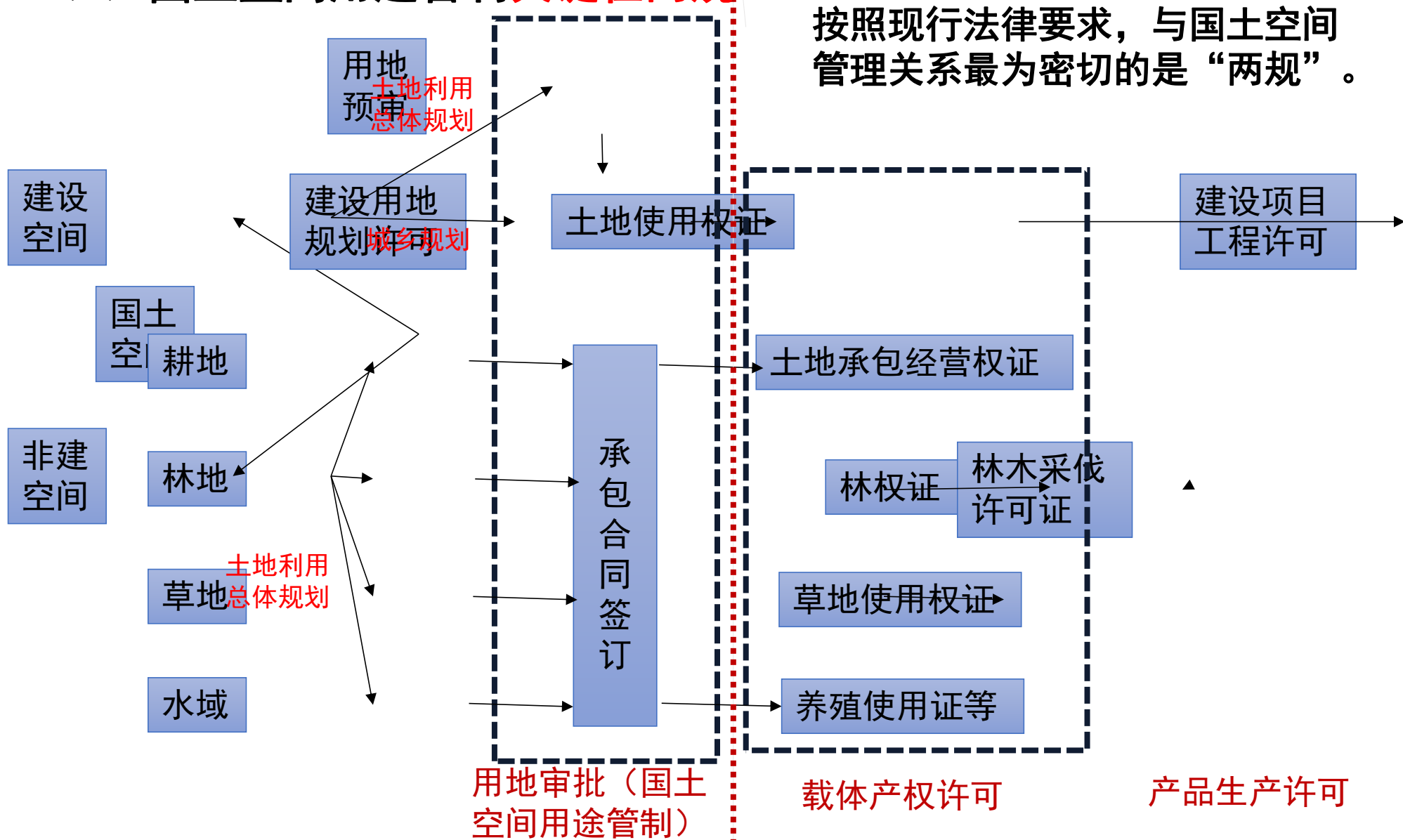


现今：增加三界四区的建设
用地空间管制

做法：指标+基本农田+非
农建设占用耕地占补平衡+
建设用地空间管制

2.4 我国国土空间用途管制机理

(3) 国土空间用途管制关键在两规



2.4 国土空间用途管制机理

(4) 统一国土空间用途管制关键是厘清管理边界

不同形式的国土空间用途管制称谓不同、层级不同，但都强调对国土空间资源的管理和控制，设立或限制土地发展权，从而强化其促进资源与环境可持续发展、调节不同利益主体因国土空间利用而引发的暴利或暴损行为。因此，各类空间规划争夺的焦点在于控制和调配土地发展权，现阶段重点和难点在于一级土地发展权的管控。

部分空间规划的内容要求和实施手段

类别	规划层级		规划内容			管理实施手段
城乡规划	五级规划	全国、省域—城市—镇—乡—村庄	城市规划三个层次	城镇体系规划	三区划分，一战略、三结构、一网络	“一书三证”制度
				中心城区规划	性质、规模、结构、布局、三区四线等	
				详细规划	以控规为例，用地性质、强度控制、设施安排、四线管控等	
土地利用总体规划	五级规划	全国—省级—地(市)级—县级—乡镇	计划调控	指标管理	耕地保有及占补、基本农田、建设用地(城乡建设用地、新增建设用地等)	通过年度计划、农转用制度、项目预审、后续督察和执法来实施，强调耕地、基本农田、建设用地规模“三线”控制和基本农田边界、城乡建设用地边界“两界”控制
				用途管制	基本农田、城乡建设用地等分区	
				建设用地空间管制	三界四区	
主体功能区规划	两级规划	全国—省级	四类分区	四类主体功能区	政策区划下的国土开发强度控制、七类配套政策引控	尚不明确
生态功能区划	两级规划	全国—省级	三级区划	三级功能区划	生态调节、产品提供与人居保障三类一级分区及其他两级分区	尚不明确

3 国土空间用途管制的思考和建议



- 3.1 国土空间用途管制目标
- 3.2 国土空间用途管制内涵
- 3.3 国土空间用途管制作用
- 3.4 国土空间用途管制建议

3.1 国土空间用途管制目标

目的：推进生态文明建设，推动绿色发展，提升国家空间治理能力和治理体系现代化

（1）统一用途管制和生态保护修复：设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，……，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，……

（2）构建国土空间开发保护制度：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。完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。

（3）推动空间治理能力和治理体系现代化：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。构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系

3.2 国土空间用途管制内涵

□ 选项1：重点针对自然资源开发监管的国土空间用途管制

建还是种？ + 种什么？

和已有土地用途管制制度相比，国土空间用途管制要做到：

- 涉及的资源类型更多，不局限在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水流、森林、草原等各类自然生态空间保护以及城镇开发边界为重点的建设区域引导管理

□ 选项2：参与各项开发建设活动实施管理的国土空间用途管制

建还是种？ + 种什么？ + 建什么？

空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发建设活动的基本依据。和已有土地用途管制制度相比，国土空间用途管制要做到：

- 不仅保护和管理各类自然资源的空间载体，还要实现对各类开发建设活动的空间管理

3.3 国土空间用途管制作用

- 确定自然资源资产价值的前提
- 区别自然资源资产的主体功能类型
- 界定自然生态监管的纵横职责边界
- 明确自然生态监管的重点对象和地域

3.4 国土空间用途管制建议

- 国土空间用途管制应在**三条控制线**基础进一步深化
 - 设想：**三基一水两条线、两界一区五张网**，即永久基本农田、生态公益林等基本林地、基本草原、河湖湿地、**生态保护红线**、自然岸线；**城镇开发边界**、村庄建设边界、产业集聚区、交通网、水利网、能源网、信息网、安全网
- 国土空间用途管制应**和自然资源统一确权登记**相联动
- 国土空间用途管制应**探索三类空间和土地分类的衔接**
- 国土空间用途管制应**探索不同主导功能的单元管控模式**

