

我国国土空间用途管制现状与完善对策探讨

卢 珊

广西自然资源生态修复中心

摘 要：当前我国国土空间用途管制建设已经取得了重要进展，主要体现在相关法律法规的逐步建立、国土空间规划体系的逐渐完善和用地审批改革的深入推进等，然而仍存在国土空间用途管制体系还未健全、规划编制成果参差不齐、土地政策不够完善、制度落实不理想等问题。为确保国土空间用途管制的有效实施，提出采取建立健全国土空间用途管制体系、完善相关法律法规体系、明确各部门和机构权责、加强技术支撑、加强宣传教育等对策。

关键词：国土空间用途管制；制度建设；国土空间规划；完善对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.052

改革开放以来，我国经济进入高速发展期，工业化和城镇化激发了大量建设用地需求，带来建设用地的快速扩张、耕地的快速流失、生态空间快速被挤占，致使我国面临并长期面临自然资源短缺、环境污染严重等严峻形势，各类资源和环境空间都需要进行合理的规划和整合。因此，构建一套合理、行之有效的国土空间用途管理机制，建立覆盖全域全类型、相互统一衔接的国土空间用途管制规则，对于统筹国土空间资源、优化国土空间开发保护格局，具有非常重要作用。2015年9月，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，首次提出健全国土空间用途管制制度，标志着我国正式进入国土空间用途管制阶段。本文通过梳理我国当前国土空间用途管制的实施方式和实施效果，重点分析了存在的不足，针对性地提出一些对策，以期推动我国国土空间用途管制制度的完善助力生态文明建设。

一、我国国土空间用途管制建设的现状

（一）相关法律法规逐步建立

当前，我国国土空间用途管制相关法律建设取得了较大进展，法律法规逐步完善。①国土空间规划法，该法建议稿目前已提交全国人大，市级层面上，大连、宁波、南京已制定出较为详细的市级国土空间规划条例并施行。省级层面上，湖南、广东、四川等多省份也正在加快省级国土空间规划条例的拟定。这些条例为国土空间用途管制提供了基本法律支持，规定了国土空间规划的编制程序和内容，明确了各级政府部门在国土空间规划中的职责和权利^[1]。②土地管理法修正案，2020年生效的土地管理法修正案明确了国土空间用途管制的法律依据，规定了土地利用总体规划、详细规划等编制标准和程序。③建筑法修正案，2019年4月第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议，表决通过《中华人

民共和国建筑法》等八部法律的修改，修正案对建设项目规划管理进行了补充完善，规定了建筑项目规划、用地规划、环境影响评价和公众参与等方面的要求。④环境保护法修正案，2014年通过的修正案强化了环境影响评价的作用，规定了建设项目必须按照法定程序进行环境影响评价，并在环境影响评价报告中提出用地意见和有关用途管制的建议^[2]。综上，我国在法律法规层面逐步完善国土空间用途管制相关制度建设，这将为有效保障国土资源的合理利用、保护生态环境和实现可持续发展提供坚实的法律保障。

（二）国土空间规划体系建设取得重要进展

机构改革后，自然资源部统筹推进国土空间规划编制审批、实施监督、法规政策和技术标准四大体系建设，我国国土空间规划编制取得了较大进展：①2022年，自然资源部牵头编制完成的《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》，对全国国土空间作出全局安排，是全国国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲。②国土空间规划编制：2019年1月，自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划编制工作的通知》《关于做好省级国土空间规划编制工作的指导意见》《关于做好市县国土空间总体规划编制工作的指导意见》《关于开展国土空间规划监测评估预警管理系统建设的通知》《关于加强村庄规划促进乡村振兴的指导意见》等文件，以指导各地编制地方性国土空间规划，自此各省、市、自治区、直辖市及至各县、乡镇、村开始有序全面系统地开展各级各类地方性国土空间规划编制工作。目前省级国土空间规划已全部形成规划成果；地方市县国土空间规划同步推进，市县级国土空间总体规划也基本均已形成成果。③村庄规划编制：乡村振兴战略时期，推动多规合一的实用性村庄规划的编制，村土地利用规划和村庄规划合并为新时代的村庄规划，属于国土空间规划“五级三类”体系中的详细规划，规范了乡村规划编制工作，并鼓励积极探索符合实际的乡村规划编制方式^[4]。综上，我国国土空间规划体系建设取得积极进展，为我国国土空间管制提供了重要依据，保护国土资源、促进经济社会发展和实现民生改善奠定坚实基础。

（三）用地审批改革深入推进

当前，我国用地审批改革也取得了较大进展：①2023年5月，自然资源部印发《关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》，明确以“多规合一”为基础，采取9方面措施继续推动“多审合一、多证合一”，提高审批效能和监管服务水平。在优化用

地审批流程方面,推进用途管制全周期数字化管理,通过信息化手段实现全流程电子化、在线办理、自助服务和移动端受理等,不断缩短用地审批时间。②强化用地审批机构职能。各级政府正在加强对用地审批机构的建设,明确职责和权限,加强用地审批的监督管理,提高审批效率和公正性。③推进使用性质调整。政府正在逐步推进土地使用性质调整工作,鼓励市场主体按照规划要求去开发利用,降低非法占用土地和违法建设的现象,保障土地资源的合理利用。④加强用地供应管理。政府正在积极分析用地供需状况,合理配置用地指标和用地资源,推动用地供应管理的规范化和市场化,同时完善土地资源保护机制,确保土地资源的可持续利用。综上,我国在用地审批改革方面正深入推进,这将有助于加强国土空间用途管制制度的建设,促进土地资源的合理利用,推动经济社会发展和民生改善。

二、我国国土空间用途管制存在的问题

(一) 国土空间用途管制体系还未健全

国土空间用途管制体系还未健全的具体表现如下:

①全域、全类型国土空间用途管制制度还处于摸索阶段,缺乏基于国家层面的顶层设计和科学引领。②管控体系不完备。当前国土空间用途管制体系中缺少完善的规划管理机制、监测评估机制和标准化流程,不能进行有效的资源总量控制和空间格局调整。③业务协同效能不够高。由于涉及多个部门和领域,国土空间用途管制的实践中,各个部门之间缺乏有效协同合作,工作效率较低。④监管措施不完善。针对国土空间用途管制方面的相关违规行为,监管机制和执法力量还有待加强和完善,导致一些非法建设难以有效遏制和打击。⑤推广应用困难。国土空间用途管制制度建设还存在推广应用困难的问题,一方面由于理念上的不合理导致各方面受到影响,另一方面缺乏标准的推广应用流程,降低了其推广应用的效率和成效。

(二) 规划编制成果参差不齐

规划编制标准不统一问题的具体表现如下:①缺少统一的标准和规范。国土空间规划涉及多个领域,如经济、社会、环境等,不同领域的规划编制标准都不尽相同,缺乏统一的标准和规范。②不同地区之间存在差异。由于不同地区之间的自然人文条件以及发展水平不同,因此在规划编制过程中,各地所制定的标准和要求也不同,这导致一些规划标准无法具有普适性和可比性。③没有标准化的流程。当前,在国土空间管理中,有关规划编制的流程并没有完全标准化,导致各地依据的流程不相同,也影响到规划编制标准的统一性。④监管机制不完善。对于规划编制标准不统一的情况,现有的监管机制还没有能够完全覆盖,这使得各地在执行国土空间管理规划时存在缺乏监管和约束的情况。

(三) 土地政策不够完善

土地政策不够完善主要表现为:①土地资源分配不公。在土地政策方面,一些地方政府存在过度注重土

地收益,却忽视土地资源效益的情况,导致土地资源分配上出现不公平现象。②土地用途安排不合理。由于政策规定和执行力度不足,一些地方在土地用途的安排上缺乏科学性和有效性,导致土地资源的浪费和利用效率低下。③土地市场监管不到位。土地市场监管能力相对薄弱,容易出现一些不正当的土地交易行为,同时相关执法部门能力不足,难以有效打击不当行为,给土地政策实施带来阻力。④土地保护不力。在一些地方,对土地保护的意识和法律制度建设还不够成熟,一些高质量的耕地、湿地和生态区域等地仍遭受着破坏,这导致了土地资源的不可持续发展。

(四) 制度落实不理想

虽然我国国土空间用途管制制度建设取得了很大的进展,但同时也存在一些问题,如执行力不足就是其中之一。以下是关于执行力不足问题的一些分析:①法律法规不够完善。在国土空间用途管制制度建设中,相关法律法规尚需进一步完善,尤其是对于某些新出现的情况和问题,缺乏明确的及时处理办法,使执行难度加大。②缺乏有效监管。尽管相关部门和机构在国土空间用途管制中扮演着重要角色,但监管不到位导致制度难以得到落实。一些地方政府和企事业单位难以执行对国土空间用途管制的要求,缺乏有效的监管机制进一步导致其不能得到落实。③实践中存在矛盾和冲突。由于国土空间用途的管控牵涉到多方面的利益,比如资源开发利用、环境保护、产业发展等,而在实践中,这些利益并不总是可以协调一致,容易引发矛盾和冲突,导致管制制度难以落实。④对于国土空间用途管工作认识不足。尽管国土空间用途管制制度建设已经取得了很大进展,但在一些地方公众对其仍知之甚少,没有足够的认知,缺乏有效的宣传教育,难以得到广泛的支持和理解,执行力受到了影响。

三、加强国土空间用途管制制度建设的建议

(一) 建立健全国土空间用途管制体系

建立健全国土空间用途管制体系是加强国土空间用途管制制度建设的核心内容:①建立国土空间用途管制制度。应当依据宪法和法律规定,制定完善的国土空间用途管制法律制度,明确各相关利益主体的权利和义务,为管制管理工作提供法律保障。②建立国土空间用途管制标准制度。需要制定相关标准和规范,以统一管制标准和要求,确保不同地区、不同行业、不同企业在国土空间使用中遵守相同的规则。③建立国土空间用途管制规划体系。应当制定国土空间用途管制总体规划、中长期规划等多层次规划,实现规划目标和管制管理目标的有效对接与推进。④建立国土空间用途管制监管体系。建立健全国土空间用途管制监管体系,明确各级政府职责和监管权限,强化监管力度,在实践中对违法违规行为进行及时惩处^[6]。总之,建立健全的国土空间用途管制体系是加强国土空间用途管制制度建设的基础工作,需要政府及相关部门和社会各界共同努力,实现各

个环节的有机衔接和协调运作，推动国土空间用途管制体系的建立与完善，为促进经济社会的可持续发展提供坚实的保障。

（二）完善法律法规体系

完善法律法规体系是加强国土空间用途管制制度建设的关键一环，需要各级政府、相关部门以及社会各界积极参与，共同推进和落实。具体应该从以下几个方面入手：①完善相关法律法规。针对当前国土空间用途管制存在的问题，应进一步完善现有的法律法规体系，明确规定国土空间管理的各项职责和作用，形成更加完善的法律法规体系。②加强协同配合机制。在法律法规的制定过程中，应当加强不同领域的协同配合，例如经济、社会、生态保护等各个领域，共同推动国土空间用途管制制度的建设和实施。③建立健全法律法规执行机制。在法律法规的执行过程中，需要建立健全的监督机制，加强对相关部门和人员的考核与评估，确保法律法规的贯彻执行。④加强国际合作与交流。在国土空间用途管制制度建设中，应加强国际合作与交流，借鉴和学习国际先进的管理经验，促进我国法律法规体系的完善和提升。

（三）明确权责

明确权责是加强国土空间用途管制制度建设的重要方面，需要政府及相关部门和社会各界共同努力，形成协作合作机制，推动国土空间用途管制制度的建立和落实。①明确各级政府职责。针对国土空间用途管制制度建设，应该明确各级政府的职责和作用。中央政府应该起到主导和协调作用，地方政府应负责制定和执行具体的计划和政策，加强协同合作^[5]。②明确管理部门职责。需要明确国土资源、城乡规划、环境保护、住建等管理部门的职责和作用，确保各个部门在国土空间用途管制实践中形成有效的联动机制，协调推进国土空间用途管制工作。③明确公众参与角色。加强公众参与，可以提高国土空间用途管制制度建设的透明度和公开性，增强公众对于管制制度的理解和接受度。④明确行业企业职责。针对相关行业和企业，需要建立相应的义务和责任体系，明确其在国土空间用途管制中的职责和作用，并加强对其相关行为的监督和约束。

（四）加强技术支撑

加强技术支撑是加强国土空间用途管制制度建设的重要方面。需要政府、企业及相关组织共同推进，加大投入力度，形成合作与创新机制，充分发挥科技创新的作用，实现国土空间用途管制的高效、精准和智能化。①建立国土空间信息管理系统。通过建立国土空间信息管理系统，实现全面、准确、及时的数据采集、处理和更新，提高管理效率和水平，并为各项制度的建设提供基础数据支持。②强化卫星遥感监测手段。将高分辨率卫星遥感监测手段广泛应用于城市绿化、地下管网等方面，实现对空间利用变化的准确监测，以便制定更加精细和科学的管理政策。③促进信息技术应用。加强

信息技术在空间用途管制中的应用，例如人工智能、大数据等，可以实现对土地利用变化趋势和模式的预测和分析，为相关决策提供科学依据。④加强技术交流合作。加强与国内外先进技术机构的交流与合作，引进适用于我国国土空间用途管制管理的新技术、新工具，不断提升管理水平和效率。

（五）加强宣传教育

加强宣传教育是加强国土空间用途管制制度建设的必要手段。需要政府、企业及相关组织共同推进，注重多方合作与互动，广泛动员社会力量积极参与，不断提高管理水平和公众认知水平，实现国土空间用途管制目标的科学、有效、可持续发展。①加强法律宣传教育。开展各种形式的法律宣传教育活动，使广大公众了解国土空间用途管制制度建设的法律依据和管理要求，提高公民的法律意识和法治观念。②加强媒体宣传报道。利用媒体和网络等多种渠道，对国土空间用途管制制度建设进行深入报道和解读，向社会传达政策信息和管理实践，引导公众积极参与国土空间用途管制管理。③加强培训教育。定期开展各类培训、研讨会和业务交流活动，提升从事国土空间用途管制工作人员的业务素质和管理水平，增强其执行管理职责的能力和责任感。④加强公众参与。建立健全公众参与机制，鼓励公众参与国土空间用途管制决策和管理实践，化被动为主动，促进管理效果的提高和社会稳定的维护。

结语

我国国土空间用途管制建设已经取得了重要的进展，相关法律法规已经逐步建立，国土空间规划体系建设也在积极推进之中。但是也需要清醒地看到，国土空间用途管制体系还存在不少问题，规划编制成果参差不齐、土地政策不够完善、制度落实不理想等。因此，加强国土空间用途管制制度建设势在必行，可从建立健全国土空间用途管制体系、完善法律法规体系、明确权责、加强技术支撑等方面进行完善，更好地促进国土资源的合理利用和保护，推进我国社会经济的可持续、高质量发展。

参考文献

- [1] 尚福元. 构建我国国土空间用途管制法律制度[J]. 当代法学, 2019(03): 44-49.
- [2] 赵利伟, 陈伟强. 我国国土空间用途管制现状及存在问题研究[J]. 科技创新与生产力, 2020(08): 21-23.
- [3] 王安城, 程之升. 中国国土空间用途管制法制建设的问题与对策[J]. 法与社会, 2019(12): 91-101.
- [4] 刘家慧. 加强我国国土空间用途管制制度建设的建议[J]. 建筑技术开发, 2019, (S1): 426-427+430.
- [5] 张晓凯. 我国国土空间用途管制现状及对策研究[D]. 西安科技大学, 2021.
- [6] 杨毅, 高胜利. 国土空间用途管制的理论框架分析及对策研究[J]. 建设科技, 2019(17): 121-123.