

在基层规划管理实践中对用地分类的几点思考和建议

——以《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》为例

陈超

汉中市自然资源局南郑区规划管理站

摘要：用地用海分类是国土空间规划编制、实施和管理的基础，是国土空间用途管制的有力抓手。笔者在应用《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》的过程中，结合自己基层国土空间规划管理工作实践，对一些具体地类的划分和归类以及提高用地分类的可操作性、构建用地用海分类标准体系等方面做了一些思考和建议，以期对国土空间用地用海分类标准体系的改革和完善提供借鉴和参考。

关键词：国土空间规划；用地分类；规划管理实践

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.22.053

一、引言

按照《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》（中发〔2019〕18号）文件要求，要将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。而用地用海分类是做好国土空间规划、保护和利用管理工作的基础。为顺应改革需要，自然资源部于2020年11月印发了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（以下简称《指南》），《指南》的制定对统一土地及海洋资源分类技术标准，支撑“多规合一”的国土空间规划体系建设意义重大。笔者在应用《指南》的过程中，结合自己基层国土空间规划管理工作实践，做了一些思考和建议。

二、《指南》中具体地类在工作实践中的思考和建议

（一）耕地

《指南》中“耕地”的含义主要表述为“利用地表耕作层种植农作物为主的土地”。而“农作物”的含义较为宽泛，一般指农业上栽培的各种植物，通常包括粮食作物、经济作物（油料作物、蔬菜作物、花、草、树木）两大类。因此，若“耕地”含义以表述为种植“农作物”为主的土地，难免和《指南》中“园地”“林地”等含义重叠交叉。按照《土地管理法实施条例》第十二条规定：“耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。按照国家有关规定需要将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地。”为切实加强耕地保护，严格

耕地用途管制，有必要对耕地的含义做出更加精准的说明，建议将《指南》中“耕地”的核心含义按照耕种要求表述为“利用地表耕作层种植以粮食和棉、油、糖、蔬菜等农作物为主的土地”。同时，《指南》中通过耕地的水利情况将其细分为“水田”“水浇地”“旱地”三个二级地类。为落实2022年中央一号文件及2023年中央一号文件有关分类明确耕地用途、探索建立耕地种植用途管控机制、明确耕地利用优先序的要求，建议按耕地的利用管理要求将“耕地”划分为“永久基本农田”和“一般耕地”两个二级地类。这将有助于落实遏制永久基本农田“非粮化”的保护要求和对接一般耕地“进出平衡”管理机制，增强耕地保护的操作性和针对性，保障耕地质量，严守耕地保护红线。

《指南》中“耕地”的含义还包括“间有零星果树、桑树或其他树木的耕地；包括南方宽度<1.0米，北方宽度<2.0米固定的沟、渠、路和地坎（埂）；包括直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地”。该表述侧重于土地调查和统计时对耕地的认定规则。为引导因地制宜制定耕地种植用途管理制度，创新耕地利用管理活动，建议《指南》在“耕地”含义中取消该表述，而在关于耕地利用及保护的细化文件或标准中进一步明确耕地利用的兼容性，即规定耕地内允许存在的农业生产辅助设施的种类、尺寸、构造、面积比例以及零星的树木种植等要求。这样既有利于“耕地”作为一级地类，保持其含义的稳定性，又可为进一步制定细化耕地保护利用的政策措施和专项建设标准留有空间。

（二）农业设施建设用地

《指南》中“农业设施建设用地”主要整合了《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）中的“设施农用地”“城镇村道路用地”和“农村道路”等地类。通过与《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）中相关地类的比照，并参照《自然资源部办公厅关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907号）文件规定，可知《指南》中“农业设施建设用地”的细分地类中除“村庄内部道路用地”属于建设用地外，其他均属于非建设用地。而在对“农业设施建设用地”的字面理解和语言表述中，常常会下意

识地将其归类为“建设用地”。在工作实践中，无论是部门交流、工作汇报还是业务办理，当给对方解释到“农业设施建设用地”大部分不属于“建设用地”时，常会反馈该地类名称与地类内涵之间存在矛盾，给工作交流和业务办理带来不便。笔者理解《指南》中“农业设施建设用地”的本意是指农业设施建设所占用的土地，为避免地类名称所带来的歧义和误解，建议将《指南》中“农业设施建设用地”名称修改为“农业设施用地”。《指南》中“农业设施建设用地”的二级地类中包括“种植设施建设用地”“畜禽养殖设施建设用地”和“水产养殖设施建设用地”，这3种细分地类对应的是《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）中的“设施农用地”，属于“农用地”范畴，同理，建议将其地类名称依次修改为“种植设施用地”“畜禽养殖设施用地”和“水产养殖设施用地”。

《指南》将“农业设施建设用地”的二级地类“乡村道路用地”细分为“村道用地”和“村庄内部道路用地”两个三级地类。其含义解释中没有两个三级地类之间区分的详细说明。同时，在日常工作及生活交流中，常将“乡村道路”简称为“村道”，因此《指南》中的二级地类“乡村道路用地”和三级地类“村道用地”在名称上容易造成语义混淆，给日常工作交流带来不便。此外，交通运输部部门规章《农村公路建设管理办法》（交通运输部令2018年第4号）中的“村道”是指除乡道及乡道以上等级公路以外的连接建制村与建制村、建制村与自然村、建制村与外部的公路，但不包括村内街巷和农田间的机耕道，属于公路范畴。住房和城乡建设部发布的国家标准《乡村道路工程技术规范》（GB/T 51224-2017）中的“乡村道路”是指村庄以及规模和形态接近于村庄的乡内部道路，按道路等级分为干路、支路和巷路。该规范中的“乡村道路”专指乡村内部道路。由此可以看出，《指南》和交通运输主管部门、住房和城乡建设主管部门关于乡村道路的分类及其含义各有侧重，并不统一。为促进部门交流，加强部门标准衔接，明晰部门职权，有必要统一农村空间内的道路分类。建议根据村域内道路的主要服务功能并结合各部门事权，将村域内除国道、省道、县道、乡道以外的道路及其附属设施用地归类为“村庄道路用地”，并可将“村庄道路用地”细分为“村庄外部道路用地”和“村庄内部道路用地”。其中“村庄外部道路”是指至少一端在村庄外的对外道路，包括乡道及乡道以上等级公路以外的连接村庄与村庄、村庄与城镇的道路，是村庄对外联系的道路，纳入公路系统管理，执行公路的相关标准和规范；“村庄内部道路”是指两端都在村内、为村

内生活生产服务的道路，根据其服务功能可进一步细分为“村内生活道路”（主要为村内交通出行服务，连接村庄内部各区域及村庄主要出入口的道路）和“村内农用地”（直接为村内农业生产区开展农事生产活动服务的道路，包括田间道、机耕路和林道等）。

（三）工业用地和物流仓储用地

《指南》中将“工业用地”细分为“一类工业用地”“二类工业用地”和“三类工业用地”；将“物流仓储用地”细分为“一类物流仓储用地”“二类物流仓储用地”和“三类物流仓储用地”。其细分地类之间主要通过居住和公共环境的干扰、污染和安全隐患程度进行定性区分，未明确定量区分指标。在国土空间规划管理工作实践中，“工业用地”和“物流仓储用地”常因缺乏其细分地类之间定量区分指标而难以确定具体细分地类，为具体工业项目和物流仓储项目的选址决策以及项目规划建设管理带来困难。建议参考《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137-2011）中关于工业用地分类标准的建议，对“工业用地”和“物流仓储用地”分别从污水、大气污染物、噪音、辐射等污染物排放标准以及交通运输量、安全要求等方面与生态环保、交通运输、应急管理等行业规范对接，进一步明确其细分地类之间的定量区分指标，从而可促进土地管理从定性管理走向定量管理，提高“工业用地”和“物流仓储用地”及其细分地类在具体应用和管理工作中的可操作性，提升土地的精细化管理水平。

（四）留白用地

《指南》中“留白用地”是在建立国土空间规划体系、实施“多规合一”改革以来的新设地类，是指“国土空间规划确定的城镇、村庄范围内暂未明确规划用途、规划期内不开发或特定条件下开发的用地”。该地类的设立有助于将城乡建设发展从“摊大饼”式的外延扩展模式转换为开发边界里的内涵提升模式，为与时俱进的城乡建设提供了土地资源保障，适应了城乡建设发展的不确定性，是支撑城乡建设可持续发展、创新城乡建设土地管理机制的点睛之笔。

《指南》中的大部分地类是依据土地用途，即地面覆盖物进行的划分，是一种“所见即所得”的地类，而“留白用地”是一种“看不见”的地类，是一种侧重于政策属性的分类。笔者认为对“留白用地”进行用途管制的核心是制定在明确“留白用地”固定建设用途并进行开发建设之前的利用管理规则。结合国土空间规划组织编制实践经验，笔者建议“留白用地”可从以下三方面进行分类管理：第一是“现状更新类”，该类留白用地可从城中村、老旧小区、棚户区等短期内难以拆迁开

发的现状用地中确定，在明确其固定建设用途并进行开发建设之前，主要对该地块内的建筑物、构筑物等进行更新改造和有序疏散，对其中土地进行循序渐进的腾退整理。在经济社会发展到一定水平，城乡建设确有需要时再明确其固定用途并进行整体开发建设；第二是“动态用途类”，该类留白用地可从废旧工厂、空闲地以及利用效率较低的现状建设用地中确定，在明确其固定建设用途并进行开发建设之前，可用作绿地、广场、展览、应急避难等场所，或者用作与周围环境相容的临时建设等动态用途进行管理，以改善人居环境，增强城乡韧性，提高土地利用效率；第三是“农业保留类”，该类留白用地可从现状农用地以及其他宜农闲置土地中确定，在明确其固定建设用途并进行开发建设之前，进行综合整治，可用于农业生产，打造城乡农学基地，传承农业文化，发展城市农业景观，增加城市功能元素和景观元素。

三、其他思考和建议

（一）地类代码

《指南》中的地类代码均采用数字形式。在实践中，数字形式的地类代码会带来记忆、交流、图纸表达、识图等不便，建议一级地类代码结合具体地类的英文拼写或者拼音拼写采用字母形式，下级地类代码可采用字母结合数字的混合形式。实现能通过地类代码快速对地块所属的大类做出识别，并可简化图纸或文件中的地类表达以及提高其可读性，有利于增强地类代码在工作实践中的操作性和适用性，提高工作效率。同时，结合国土空间用途管制和开发利用要求，要统筹地下地上空间，促进地下地上空间复合利用，宜建立可区分土地资源地下、地表和地上不同用途的土地分层分类方式和代码形式，实现通过地类代码即可明确土地分层利用管理要求，以进一步落实国土空间资源综合开发和节约集约利用要求。

（二）多标整合

目前在自然资源、住房和城乡建设、交通运输、林业草原、农业农村等部门均存在与土地类型相关的政策法规和技术标准，各部门相关的规范标准关于土地类型的划分和定义依然存在重叠冲突等问题。在实际工作应用中，存在“多标并行”现象，以《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137-2011）为例，该标准等级为国家标准，其中关于城乡用地分类和城市建设用地分类的规定均为强制性条文，在目前的城乡规划、建设、管理工作中仍在执行。为避免目前用地分类标准“多标并行”给实际工作带来的不便，建议对现行用地分类相关标准及规范进行整合、修编，并对已整合的标

准进行废止，印发全国统一的、具有统一法律效力的用地分类国家标准，实现用地分类标准的“多标合一”，更好地发挥技术标准在建立国土空间规划体系、实现“多规合一”改革中的技术支撑作用。

（三）用地用海分类标准体系

《指南》中关于国土空间用地用海分类共设置24种一级类，106种二级类及39种三级类，各级分类主要是基于土地及海洋资源主导用途进行的类型划分。而用地用海分类在各行业之间存在不同方式、不同深度的分类标准，国土空间管理的各个环节在用地用海分类方面也各有侧重。建议在完善国土空间用地用海分类标准体系的过程中，健全用地用海分类方式，除按用途属性划分外，增加用地用海权属、供应方式、地形、所属功能区等分类方式，促进用地用海多维类型的建立，满足国土空间用地用海管理不同环节、不同领域的需求，落实国土空间分区分类差异化管理要求，实现土地及海洋资源精细化管理。同时，为加强国土空间资源的统一管理，协调各行业对土地及海洋资源的开发利用和保护要求，建议国土空间用地用海分类标准主要考虑土地及海洋资源的大类划分，并作为国土空间用地用海分类标准体系的基础标准，为各行业、各领域、各专门空间土地及海洋资源细化分类留出接口和归口，建立以国土空间用地用海分类标准为基础，以各相关行业和专门区域用地用海分类标准为补充的全域一体、逐级传导、可衔接、能转换的用地用海分类标准体系。

四、结束语

用地用海分类标准是国土空间规划编制、实施、管理的基础性标准；是实施国土空间用途管制，进行国土空间资源调查、统计和评估的基础工具；是实现“多规合一”、加强部门工作协调和衔接的共同语言。笔者通过总结自己在基层国土空间规划管理工作中应用《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》的实践经验，对细化国土空间用地分类、提高用地分类的可操作性以及完善用地用海分类标准体系等方面做了一些探索性的思考和建议，力图为提升国土空间资源精细化管理水平、建立与“多规合一”的国土空间规划体系相适应的用地用海分类标准体系提供可借鉴的思路。

参考文献

- [1] GB/T 21010-2017, 土地利用现状分类[S].
- [2] GB/T 51224-2017, 乡村道路工程技术规范[S].
- [3] GB 50137-2011, 城市用地分类与规划建设用地标准[S].