

国土空间用途管制制度构建与实施路径探析

朱虹瑜

莒南县自然资源和规划局

DOI: 10.32629/jpm.v7i4.8816

[摘要] 新时期国土空间用途管制是推进空间治理现代化、统筹发展与安全的重要制度载体，传统的碎片化、行政化、静态化的管制模式已经陷入了权责错配、规制失灵、落地梗阻的困境之中，不能适应存量提质、全域统筹、刚弹协同的现实需要。本文从管制权能重构、规制逻辑转型、实施机制创新这三个方面入手，分析出目前制度存在的深层次治理缺陷，创建“权能分明、分类准确、闭环可控、多元共治”的新型用途管制体系，制订出场景化、可操作的执行途径，破解基层操作难题，促使用途管制由行政控制转向法治治理、由单向制约变为价值均衡，给完善全域全类型统一管制制度赋予深厚的理论支撑和操作办法。

[关键词] 国土空间；用途管制；制度构建；实施路径

Analysis of the Construction and Implementation Pathways for the Territorial Space Use Regulation System

Zhu Hongyu

Linnan County Natural Resources and Planning Bureau

[Abstract] In the new era, territorial space use regulation serves as a crucial institutional vehicle for advancing modern spatial governance and balancing development with security. The traditional fragmented, administrative, and static regulatory model has fallen into challenges such as misaligned responsibilities, regulatory ineffectiveness, and implementation bottlenecks, failing to meet the practical demands of improving existing resources, achieving comprehensive regional coordination, and coordinating rigid and flexible approaches. This paper examines three key dimensions—reconstructing regulatory authority, transforming regulatory logic, and innovating implementation mechanisms—to identify deep-seated governance deficiencies in current systems. It proposes a new use regulation framework characterized by "clear authority delineation, precise classification, closed-loop controllability, and multi-stakeholder collaboration," while establishing scenario-specific, actionable implementation pathways to address operational challenges at the grassroots level. This approach facilitates the transition of use regulation from administrative control to legal governance and from one-way constraints to value equilibrium, providing robust theoretical foundations and practical solutions for refining a unified, comprehensive regulatory system across all regions and land types.

[Key words] territorial space; land use regulation; institutional framework; implementation pathways

引言：

本文主要研究我国国土空间开发保护进入系统性重构的新阶段，用途管制由原来的单一土地管控升级为全域全要素空间治理，成为守住安全底线、优化空间格局、激活空间价值的重要手段。党中央对于统一用途管制制度进行顶层布置，但是目前的实践还处在指标控制、审批控制的传统路径之中，存在权能界限不清、规制同空间错位、激励约束失衡、基层执行虚

化等深层次的问题，难以简单依靠流程改进或者技术更新来予以解决。本文从治理现代化的本质出发，以制度底层逻辑的重塑和实操机制的创新为研究重点，对新型管制制度的构建逻辑、核心架构、落地路径进行深入探究，提高制度的针对性和实效性，筑牢国土空间可持续发展的屏障。

一、国土空间用途管制的本质内核与转型逻辑

1.1 管制的本质：空间利益平衡与公权规制边界

国土空间用途管制不是单纯的行政禁止和审批控制，而是国家为了公共利益，对空间开发利用权的法定规制和边界划定，核心是平衡公共安全利益、集体发展利益和个人财产利益，实现空间资源的公平分配和高效利用。传统的认识把用途管制窄化为耕地保护和用地审批，忽略空间的生态价值、社会价值、文化价值，造成管制目标单一、手段僵化。新时代用途管制的本质是通过法定化、精细化的规则设计来划定公权力干预的边界，守住生态、耕地、安全底线的同时，保障市场主体的合法空间权益，防止权力越位和缺位，实现空间治理的法治化、科学化。

这一本质定位就决定了管制制度要摆脱重管控、轻权益、重审批、轻治理的惯性，转向底线约束、权益保障、价值提升三者并重，使管制既有刚性约束力又有发展包容性，真正适应高质量发展的空间治理需要。

1.2 新时代管制转型的核心导向

传统用途管制依靠规划审批、部门分割、增量控制，已经不能适应存量发展、全域统筹、多元共治的新形势，转型要紧紧抓住三个主要方向，即权能法定化、规制场景化、治理闭环化。一是权能法定化，明确各级政府、部门、市场主体的管制权责和空间权益，消除权责不清、多头管理；二是规制场景化，根据不同的空间功能、开发强度、利用场景制定不同的规则，杜绝一刀切；三是治理闭环化，建立事前规制、事中监管、事后评价、动态调适的全链条机制，破解重审批轻监管的难题。三大导向互相支撑，成为新型管制制度的逻辑基础，也是与传统大众化研究相区别的主要突破点。

二、现行用途管制的深层治理困境

2.1 管制权能碎片化：权责错配与部门壁垒

目前管制困境的本质不是流程繁杂，而是权能配置失衡：中央层面管制定位偏宏观，缺少细化的权能划分规则；省级层面统筹职能虚化，难以协调跨区域、跨部门管控冲突；市县基层作为执行主体，却没有相应的管制裁量权和处置权限，造成“看得见的管不了，管得了的看不见”。同时自然资源、生态环境、农业农村、住建等有关部门的空间管制权交叉重叠，同一个空间有多个管控标准，部门间数据不共享、执法不同步，加重了基层的负担，也造成了管控盲区，本质上是治理权能没有实现系统的整合。

2.2 规制逻辑僵化：空间适配性严重不足

现行管制规则沿用增量建设时期的思想，采取“指标管控+用途禁止”的单一模式，同空间实际利用场景严重脱离，对永久基本农田、生态保护红线只做简单的禁止性规定，没有区分生态修复、耕地提质、公益设施等特殊场景，缺少弹性调整的空间；对城镇低效用地、乡村闲置空间，没有建立用途盘活的管理通道，造成存量空间不能高效利用；对于陆海统筹、地上地下复合利用等新型空间形态，管制规则全部缺失，出现新

空间老管制的错位现象，阻碍了空间价值的释放。

2.3 实施机制虚化：激励约束与监管效能双缺失

管制实施陷入行政依赖症，完全依靠行政指令推进，缺少市场化、社会化配套机制，约束上违法违规成本低，惩戒手段只用罚款、限期整改，难以形成震慑，激励上未建立空间保护、集约利用的正向回馈机制，严守底线的地区和主体没有实质收益，管控动力不足。监管上仍然依靠人工巡查、事后核查，动态监测、智能预警的应用只是停留在表面，没有形成全流程的监管闭环，造成违规行为发现晚、处理慢的局面，管制制度成了“纸上规制”。

三、新型国土空间用途管制制度体系创新构建

3.1 权能清晰化：层级化管制权责体系

打破传统的多头管理局面，创建“法定授权、分层履职、权责对等”的权能体系，从源头上解决碎片化的问题。国家层面拥有“顶层立法权、底线裁定权、跨区域协调权”，制定统一的管制规则，划定全国性的核心管控底线，裁决跨省级空间管控的争议；省级层面行使“统筹细化权、指标配置权、监督考核权”，根据区域的特点来细化管制细则，分配管控指标，督导市县落实；市县层面行使“实施执行权、场景裁量权、日常监管权”，是唯一的基层执行主体，统一行使辖区内用途管制、审批监管的职责，杜绝部门分权。实行权责清单法定化，形成一级管一级、一级对一级负责的闭环权能结构。

3.2 规制精细化：场景化分类管制规则

抛弃笼统的分类模式，按照空间功能、利用强度、管控刚性这三个维度来创建三类场景化的管制单元，从而达成精准规制的目的：一是刚性闭锁单元，包括生态保护红线核心区、永久基本农田集中保护区、国家安全空间，实行用途锁定、严禁变更、准入否决，只允许生态保育、耕地养护、国防安全等法定公益行为，建立严格的例外审批制度；二是弹性调适单元，包含生态缓冲带、城镇低效用地、乡村产业用地、陆海过渡空间，实行用途引导、有限变更、简易审批，可以在管控框架内开展盘活利用、生态修复、产业转型等活动；三是高效利用单元，包含城镇建成区、产业园区、基础设施空间，实行用途管控、强度约束、提质激励，重点管控开发强度和用途合规性，鼓励存量提质增效。

3.3 治理现代化：全链条闭环管制机制

创建“规制、审批、监管、评价、修正”全过程闭环管理体系，避免出现管制虚化现象。事前规制环节，以国土空间规划为法定依据，把管制规则嵌入到详细规划当中，实现规划即管制；事中审批环节，实行“一窗受理、并联审批、限时办结”，按照刚性单元和弹性单元分别设置审批流程，刚性单元严格审核，弹性单元简化审核；事后监管环节，创建空天地一体化智能监测平台，开展空间用途动态巡查、违规行为自动预警、线索快速处置；绩效评价环节，创建管控成效、空间效益、权益

保障三维评价体系；动态修正环节，每5年依照评价结果、发展需求，微调管制规则和管控边界，保证制度的适应性。

四、新型用途管制制度落地实施的实操路径

4.1 加快法治赋能：完善专项法规与配套细则

加快国土空间用途管制专项立法进程，建立高阶、系统性的法治保障体系，才是解决问题的根本办法。以专项立法形式对用途管制的法定定位、层级权限、管控边界、法律责任做出明确的规定，理顺各级政府、部门和市场主体之间的权利义务关系，彻底消除部门规章冲突、地方规则不一的现象，实现全域管制有法可依、有章可循。根据前面确定的三个场景化的管制单元，分门别类地制定出可操作的差异化的实施细则，细化用途变更准入条件、审批权限、监管程序、惩戒标准，重点明确弹性调适单元用途微调的边界、简易审批程序和例外情况，守住管控底线，杜绝基层自由裁量权的滥用。同步创建法规动态更新和基层反馈机制，定时吸收新的空间利用方式、存量盘活手段、生态修复措施等实际操作经验，迅速弥补陆海复合利用、地下空间开发这些新型业态所引发的规则空白，保证管制制度的刚性执行并且持久运行。

4.2 破除协同壁垒：构建一体化管控平台

依托全国统一的国土空间规划“一张图”底座，建立纵向贯穿国家、省、市县、乡镇四级，横向连接自然资源、生态环境、农业农村、住建等部门的用途管制一体化管控平台，对空间规划、用途转用审批、动态监测、执法检查、绩效评价等全过程数据进行整合，消除部门之间数据壁垒和信息孤岛，实现全域空间数据同源、标准统一、业务协同。平台精准设置智能监测、线上审批、执法处置、绩效评价四个主要模块，依靠空地一体化监测技术对空间用途实施全天候实时监控，实行全流程线上审批缩短办理时间，创建违规线索自动抓取、分级推送、闭环处置机制，加上量化考核模型直观体现管控成果，从技术角度解决多头管控、监管滞后、效率低下的难题，全面加强用途管制的精准化、智能化、高效化治理水平。

4.3 健全激励约束：激活多元主体管控动力

建立约束倒逼和激励引导的双向制衡机制，是破解用途管制内生动力不足、主体履约意识不强的主要办法，从根本上改变以往重罚轻奖、管控乏力的局面。约束端以提高违法成本为重心，创建起行政处罚、责任追究、信用惩戒三者联动的惩戒体系，既加大了违规用途转用的罚款额度、责令限期拆除整改的力度，又把违法主体纳入全国信用信息共享平台，实行用地审批冻结、项目申报禁入、信贷融资限制等联合惩戒，对失职渎职的管控人员依法追问责，形成刚性震慑。激励端重在正向价值回馈，创建起分级分类的空间保护补偿和存量盘活奖励体系，对刚性闭锁单元保护成效显著的地区，给予财政转移支付、新增建设用地指标倾斜，对弹性调适单元内低效闲置空间盘活、生态修复提质的市场主体，落实税费减免、审批绿色通道

道、资金补助等政策，让保护者受益、违规者受罚，激发起各级主体主动落实管制要求的内在动力。

4.4 夯实基层支撑：健全末梢管控与权益保障

夯实基层末梢管控支撑，是破解用途管制落地虚化、执行缺位的有力抓手，必须建立专业化、网格化、法治化的基层治理体系。一方面健全基层管制队伍保障机制，按照乡镇管控范围、空间复杂程度配备专职管制专员和协管人员，明确岗位职责和待遇标准，杜绝兼职代管、人员空缺现象；定期组织政策法规、实操流程、智能监管、应急处置等内容的专项培训，通过典型案例复盘、实地实操演练提高基层人员业务水平，建设一支熟悉规则、会监督、能履职的基层队伍。另一方面，创建全域覆盖的基层网格化管控体系，按照村组、社区为基本单元来划分管控网格，确定巡查人员和责任区域，形成日常巡查、线索上报、分级处理、回头核查的闭环末梢机制，保证违规行为早发现、早制止、早处理。建立完善的全流程空间权益保障机制，健全规划公示、用途变更听证、违法举报、异议申诉等规范化的渠道，明确办理时限和反馈程序，充分保障市场主体、群众知情权、参与权、监督权，严防行政乱干预、违规审批等问题发生，真正打通用途管制制度落地的“最后一公里”。

五、结论

国土空间用途管制制度创建的重点，是摆脱表层流程改良的惯性想法，集中于治理权能、规制逻辑、执行机制的深层次革新，破解碎片化、僵化、虚化的主要难题，塑造起权能明晰、规制精确、闭环可控的新体系。新型管制制度坚持底线刚性，兼顾空间活力和权益保障，通过法治赋能、平台协同、双向激励、基层夯实来实现从行政管控到法治治理、从单一约束到价值平衡的转变，真正发挥空间治理的核心抓手作用。随着空间治理现代化不断推进，用途管制会越来越精细、智能化、社会化，更加重视市场机制激活、区域协同管控、空间价值提升，不断破解发展和保护之间的空间矛盾，为形成人与自然和谐共生的国土空间格局奠定坚实的制度基础。

[参考文献]

- [1]郑俊鹏,刘震宇,林运雄,等.我国国土空间用途管制制度的优化分析[J].中国资源综合利用,2025,43(10):144-146.
- [2]张小康,李冰强.国土空间用途管制制度的目标定位与体系构建[J].中国国土资源经济,2025,38(05):44-51+97.
- [3]易家林,郭杰,欧名豪,等.国土空间用途管制:制度变迁、目标导向与体系构建[J].自然资源学报,2023,38(06):1415-1429.
- [4]易家林.国土空间用途管制:内涵解构、制度变迁与体系重构[D].南京农业大学,2023.
- [5]程宝生.自然生态空间用途管制制度完善研究[D].海南大学,2023.
- [6]武占云,单菁菁.生态文明理念下国土空间用途管制制度构建与展望[J].经济纵横,2022,(10):43-53.