

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/356030310>

# Land Use Classification System and Governance for Unified Management of Natural Resources

Article in *Planning* · May 2020

DOI: 10.3969/j.issn.1006-0022.2020.10.006

CITATIONS

0

READS

86

4 authors, including:



Jian Gong

China University of Geosciences

30 PUBLICATIONS 466 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Jingye Li

Hohai University

19 PUBLICATIONS 280 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

# 面向自然资源统一管理的国土空间规划 用地分类体系及用途管制探索

□ 龚 健, 李靖业, 韦兆荣, 王向东

〔摘 要〕文章立足自然资源体制改革的时代背景, 针对我国现行土地利用分类体系存在的问题, 剖析了自然资源统一管理背景下的国土空间规划用地分类功能导向, 并构建了新时代背景下国土空间规划分类体系及其用途管控制度。我国现行土地利用分类体系存在部门主导、缺乏统筹, 标准制定独立封闭、弱化协同, 用地内涵不清、交叉重叠, 逻辑混乱、归类失序等问题, 已无法适应国家机构改革、部门分割管理瓶颈破除后自然资源集中统一管理的新要求。国土空间规划用地分类应当以健全自然资源空间管制、优化国土空间格局、推动城乡统筹发展和深化规划体制改革为功能导向, 构建“3+15+68”的国土空间规划分类框架体系; 以融合多部门规划特色、构建国土空间规划体系、健全国土空间用途管控制度为契机, 建立全域覆盖、层级有序的国土空间用途管制分区体系, 制定差别化用途管制机制。

〔关键词〕自然资源管理; 国土空间规划; 规划用地分类; 用途管制

〔文章编号〕1006-0022(2020)10-0042-08 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕龚健, 李靖业, 韦兆荣, 等. 面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系及用途管制探索 [J]. 规划师, 2020(10): 42-49.

Land Use Classification System and Governance for Unified Management of Natural Resources/Gong Jian, Li Jingye, Wei Zhaorong, Wang Xiangdong

**〔Abstract〕** Based on the natural resource governance institutional reform and existing problems of land use classification, the paper analyzes the orientation of land use classification for unified management of natural resources, and establishes a new system of land use classification and governance. The existing problems include: departmental dominance without integration, exclusive system of standard formulation without coordination, land use disorder and overlapped boundaries etc. Land use classification shall integrate natural resource governance, improve land-space layout, promote urban-rural integrated development, and deepen planning reform. A “3+15+68” land use classification system is established to integrate multiple plans, realize whole area coverage, and achieve hierarchical land use governance.

**〔Key words〕** Natural resource governance, National land use and spatial plan, Land use classification, Land use governance

党的十八大以来, 国家高度重视自然资源统一管理体制, 明确要求制定统一用地分类体系, 对水流、森林、山岭、草原、荒地和滩涂等自然资源统一确权登记, 统一行使所有国土空间用途管制职责。2018年, 第十三届全国人大审议通过国务院机构改革方案, 新组建的自然资源部被赋予统一行使所有自然资源资产所有者职责, 为制定统一的用地分类体系提供了行政基础。自然资源是人类生存和发展的基础<sup>[1]</sup>, 整合国土空间规

划用地分类体系是实现自然资源统一管理的客观要求。

分类是根据事物特征的差异性和相同性进行归类, 关键是区分不同的分类思路<sup>[2]</sup>。构建科学合理的用地分类体系是实现自然资源统一管理的基本手段, 服务于自然资源的规划、调查、保护、登记、评价与监管。我国现行自然资源分类体系是在部门分割管理体系下制定的, 对自然资源的确权、登记、规划有所限制, 与自然资源内部相互联系、协调运行的整体性

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目(14BJY057)、中国地质大学(武汉)中央高校基本科研业务费资助项目

〔作者简介〕 龚 健, 博士, 中国地质大学(武汉)公共管理学院、自然资源部法律评价重点实验室教授、博士生导师。

李靖业, 通讯作者, 中国地质大学(武汉)公共管理学院、俄亥俄州立大学城市与区域规划系联合培养博士研究生。

韦兆荣, 中国地质大学(武汉)公共管理学院硕士研究生, 现任职于广西壮族自治区自然资源生态修复中心。

王向东, 兰州大学管理学院副教授, 兰州大学县域经济发展研究院县域治理研究中心主任、硕士生导师。

特征相违背<sup>[3]</sup>，由此引发一系列生态环境系统衰退等问题，制约了社会经济的可持续健康发展<sup>[4]</sup>。此外，相关研究多关注城市规划用地分类<sup>[5-6]</sup>、土地利用分类<sup>[7-8]</sup>及城市规划与土地利用规划用地分类衔接<sup>[9-10]</sup>等，且多针对用地分类演变过程、问题及原因、改进思路等方面进行研究，或是进一步细分工业用地<sup>[11]</sup>、旅游用地<sup>[12]</sup>、公共设施用地<sup>[13]</sup>和生态用地<sup>[14]</sup>等单一用地，缺乏自然资源统一管理背景下对国土空间规划用地分类体系构建的整体建议；还有一些学者借鉴国外土地分类经验，并结合我国空间规划现状，对国土空间规划分类体系的构建提出思路<sup>[2, 15-16]</sup>。除此之外，一些地方借助“多规合一”试点工作，针对各地土地利用实际情况，构建符合地方实情的空间规划用地分类体系<sup>[17-19]</sup>。而上述相关研究只停留在经验层面，我国空间规划用地分类方案仍尚未形成统一意见。

基于此，本文立足生态文明建设和国家机构改革的时代要求与发展趋势，针对我国现行土地利用分类体系存在的问题，剖析自然资源统一管理背景下的国土空间规划用地分类体系的关键问题。按照“逐级细化、全域覆盖、功能突出、有效衔接”等原则，体现全域全类型用途管控（图1），细化城镇用地和农村建设用地分类，创新生态用地分类，构建新时代国土空间规划分类体系，制定相应用途分区体系方案，以期全面推进自然资源统一管理和国土空间规划编制提供参考。

## 1 我国土地利用分类体系相关研究

### 1.1 我国现行土地利用分类标准

改革开放以来，为适应土地资源管理需求，我国由政府出台的规划类型多达80余种，其涉及的土地利用分类标准有20多种。长期以来，自然资源的监管缺乏全局统领的分类体系框架。分类标

准分别由自然资源管理机构改革前的主要部门依据职能管理需求制定和实施，在制定部门、管理对象、分类体系和应用范畴等方面有所差异<sup>[20-22]</sup>（表1）。相关土地利用分类在规划编制和实践管理中存在缺乏协同、衔接困难及管理主体不清等问题。土地分类数目多、种类繁多，分类标准自成体系且缺乏有效衔接，自然资源管制边界模糊不清，国土空间用途管制依据难以统一。此外，现行土地利用规划用途分类过于强调建设用地总量及边界控制，“城镇用地”“农村居民点用地”已是三级类，未进一步细分，缺乏对城市内部和农村内部各类开发建设

的约束与管控，不能满足规划“进城入村”和国家行政体制改革的基本要求。

统一国土空间用地分类标准是实施空间管制的基础。但当前空间管制过于强调对耕地与建设用地的控制，缺乏对生态空间的管控。统一行使国土空间用途管制，需要构建统一的全域覆盖的国土空间用地分类标准。

### 1.2 现行土地利用分类标准存在的问题及分类体系改进的方向

上述相关土地利用分类体系均是在“事权管理”体制下制定的，仅反映单一部门管理的职能和需求，因而存在一



图1 全域全类型用途管控示意图

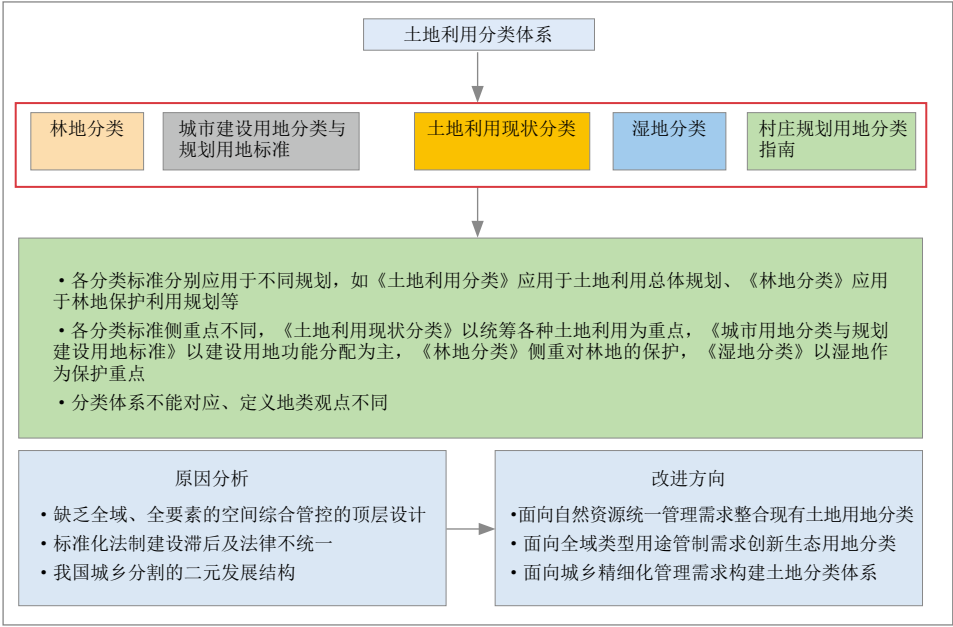


图2 土地利用分类体系改进方向框架图

些先天性的局限和不足，主要表现为部门主导、缺乏全域统筹，标准制定独立封闭、弱化协同，用地内涵不清、交叉重叠，以及分类逻辑混乱、归类失序等一系列特征<sup>[23-24]</sup>，难以适应当前和未来自然资源统一管理的要求与趋势。如图2所示，土地利用分类体系下各用地分类标准分别应用于不同规划，如《土地利用分类》应用于土地利用总体规划；《林地分类》应用于林地保护利用规划等。各分类标准侧重点不同，《土地利用现

状分类》以统筹各种土地利用为重点，《城市用地分类与规划建设用地标准》以建设用地功能分配为主，《林地分类》侧重对林地的保护，《湿地分类》以湿地作为保护重点。科学可持续的国土空间规划用地分类体系构建是国土空间结构和布局优化的关键，同时也是全面开展国土空间规划编制以及面向自然资源统一管理的基础。基于土地利用分类现状，为适应自然资源资产统一管理的需求，未来国土空间规划用地分类可考虑从以

下三个方面进行改进。

(1) 面向自然资源统一管理需求整合现有土地用地分类。

我国自然资源由各部门分割管理，各部门制定了服务于各自管理对象（单一要素类型）的调查、评价与规划管控需求的分类体系，缺乏全局统领分类框架的指导和约束，且各类分类标准与其他行业标准衔接力度较弱。面向自然资源统一管理的需求，需进一步整合森林、草原分类的相关规程和标准，划分生产和

表1 我国现行土地利用分类体系

部门	制定时间	文件载体	空间覆盖	管理对象	主要应用范围
国土部门	1998 年	《中华人民共和国土地管理法 1998》	全域空间	土地管理分类 *	土地利用规划和管制
	2010 年	《县级（乡级）土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1024(1025)—2010）	全域空间	土地规划用途分类 *	土地利用规划和管制
	2007 年	《镇规划标准》（GB 50188—2007）	部分空间	镇用地分类	镇用地规划与管制
建设部门	1999 年	《风景名胜区规划规范》（GB 50298—1999）	部分空间	风景区用地分类	风景名胜区用地规划与管制
	2002 年	《城市绿地分类标准》（CJJT 85—2002）	部分空间	城市绿地分类	城市绿地规划与管制
	2017 年	《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2017）	全域空间	土地利用现状分类 *	土地利用调查
	2009 年	《城市水系规划规范》（GB 50513—2009）	部分空间	城市水系形态分类 城市水系功能分类	城市水系规划与管制
	2011 年	《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137—2011）	全域空间 部分空间	城乡用地分类 * 城市建设用地分类	城乡用地规划与管制
	2014 年	《村庄规划用地分类指南》（建村〔2014〕98 号）	部分空间	村庄规划用地分类	村庄用地规划与管制
	2016 年	《城市居住区规划设计规范》（GB 50180—93）（2016 版）	部分空间	城市居住用地分类	城市居住区用地规划
林业部门	1984 年	《中华人民共和国森林法（1984）》	部分空间	森林分类	土地利用规划和管制
	2009 年	《林地分类》（LY/T 1812—2009）	部分空间	林地类型	林地调查、评价、规划与管制
	2009 年	《湿地分类》（GB/T 24708—2009）	部分空间	湿地分类	湿地调查、评价、规划与管制
	2010 年	《林业资源分类与代码 森林类型》（GB/T 14721—2010）	部分空间	森林类型	森林资源调查
	2010 年	《森林资源规划设计调查》《主要技术规定》（GB/T 26424—2010）	部分空间	林地类型	林地调查、评价、规划与管制
畜牧部门	1996 年	《中国草地资源》	部分空间	草地资源分类	草地资源调查与评价
	2006 年	《草原资源与生态监测技术规程》（NYT 1233—2006）	部分空间	草原类型	草地资源调查与评价
测绘部门	2005 年	《基础地理信息数字产品土地覆盖图》（CHT 1012—2005）	全域空间	土地覆盖分类 *	土地覆盖调查
	2013 年	《地理国情普查内容与指标（GDPJ 01—2013）》《地理国情普查数据规定与采集要求（GDPJ 03—2013）》	全域空间	地表覆盖分类 *	地理国情普查
发改部门	2015 年	《市县经济社会发展总体规划技术规范与编制导则》（发改办规划〔2015〕2084 号）	全域空间	市县发展总体规划用地分类 *	市县发展规划
	2017 年	《国民经济行业分类》（GB/T 4754—2017）	部分空间	经济行业分类	经济调查、管理与规划

注：名称后标有 \* 号的分类体系是空间全覆盖的，反之则只涵盖部分空间。



生态林地、草地；细化城镇建设用地，充分反映新产业新业态用地诉求，强化产业发展政策的宏观调控；土地用地分类应涵盖自然资源最基本的功能要素，依据“用地类型全覆盖”的原则，强调地类用途的落实，体现各自然资源部门对具体地类功能及开发管理的意向，满足部门精细化管理需要。同时，也充分衔接土地利用调查数据分类标准，确保数据的延续性与可操作性。此外，我国正处于发展的转型关键时期，新型城镇化转型和乡村振兴诉求等一系列变革对国土空间规划体制改革提出了更迫切的要求。在此背景下，国家全面启动国土空间规划编制工作，以自然资源统一管理为核心需求的土地用地分类整合成为当前我国亟待解决的关键问题。

(2) 面向全域类型用途管制需求创新生态用地分类。

《自然生态空间管制办法（试行）》要求按照“山水林田湖是一个生命共同体”的理念，建立全域覆盖的“国土空间的用途管制”制度，对天然草地、林地和河流等生态空间要实行用途管制。用途管制的基础和前提是建立统一的国土空间规划用地分类体系，而我国现行的土地利用分类体系对具有较高生态保护功能的土地缺乏保护，传统的空间管制的重点放在非建设用地转化为建设用地和耕地转化为非耕地的控制上，对生态用地的管控力度不强，没有充分发挥规划的全域全类型管控作用，导致生态空间不断被蚕食。基于此，以土地利用现状分类为基础，兼顾各部门自然资源管理特点、分类体系和需求，在不冲突、可衔接的情况下，构建生态用地分类体系迫在眉睫。

(3) 面向城乡精细化管理需求构建土地分类体系。

在城乡二元结构体制下，我国自然资源管理具有多行政层级，城市与农村土地利用规划由不同的行政主管部门负

责编制和实施管理，在土地的开发活动特征和管理需求方面显著不同。面向城乡精细化管理需求的土地分类体系是国土空间规划编制“进城入乡”的迫切需求。在乡村振兴和城乡融合发展背景下，要进一步重塑城市和乡村关系，激发乡村内部发展活力，新的用地分类单元应尽可能映射最细微的土地属性特征，满足空间管制契合自然资源统一管理的实践需求，即上级政府注重土地的宏观管理，下级政府要偏向土地的精细化管理。

## 2 国土空间规划用地分类功能导向

我国自然资源管理存在资产所有者缺位、资源开发与保护矛盾冲突长期存在、职责交叉问题难以有效解决等问题<sup>[23]</sup>，归根到底是自然资源基础数据标准不统一造成的<sup>[24]</sup>。自然资源部的组建标志着自然资源管理体制已上升至国家战略层面，为统一规划用地分类体系创造了良好条件。基于创新、协调、绿色、开发、共享五大发展理念，结合我国生态文明建设和自然资源体制改革要求，新时代的国土空间规划用地分类应体现以下功能。

### 2.1 健全国土空间用途管制制度，强化自然生态空间管控

长期以来我国形成了“九龙治水”的自然资源监管格局<sup>[25]</sup>，缺乏全局统纳分类体系框架。土地分类数目多、种类繁多，分类标准自成体系且缺乏有效衔接。现行土地分类对生态的保护考虑不足，缺乏生态用地分类标准，自然资源所有权边界模糊不清，国土空间用途管制依据难以统一。同时，现行土地用途管制对非耕地、生态用地的管制约束不足，没有充分发挥规划“全域全类型”的管控作用<sup>[26-27]</sup>。

自然资源管理体制改革的目的是统一行使国土空间用途管制职责，关键是

制定统一的调查分类标准。因此，面向自然资源统一管理的国土空间规划分类要服务于全域全类型用途管控，有机整合现行土地利用分类标准，创新生态用地分类，进一步强化非耕地、生态用地及城镇用地等用地管制，统一实行土地规划用途转换许可管理机制，全面构建国土空间用途管制制度体系。

### 2.2 优化国土空间开发格局，统筹城镇、农业、生态三类空间布局

从以生存为主导的农业空间开发、以生活为主导的工业空间利用到以品质为导向的生态空间保护，是社会发展过程中国土空间变化的共同规律<sup>[28]</sup>。我国工业化、城镇化已从高速度发展阶段迈向高质量发展阶段，自然资源用途管制由强调生产空间向强调生产、生活、生态空间协调转变。优化国土空间格局是国家意志的重要体现，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》等政策文件将城镇、农业、生态空间并列为三大国土空间，划定三大类空间管制界线。面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系要适应生产、生活、生态空间管理，优化城镇、农业、生态三类国土空间布局，推动自然资源管理体制变革，实现国土空间开发格局优化。

### 2.3 推动城乡统筹发展，差别化利用城、镇、村空间

现行土地规划用途分类过于强调建设用地总量及边界控制<sup>[29]</sup>，缺乏对建设用地内部开发活动的约束和管理。在日趋精细化的管理体制要求下，建设用地的划分应将城镇和乡村建设用地置于二级分类，适度打开其内部空间，满足规划“进城入村”的时代要求。

经济社会转型发展客观要求分类体系必须满足规划部门工作管理的需求<sup>[17]</sup>。农村居民点在用地规模、利用方式和空间形态等方面均与城镇建设用地存在较

大差异。伴随着城乡统筹发展、农村经营性用地入市等土地政策的逐步推进,研究城镇、乡村建设用地分类成为城乡用地精细化管理的需求。面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类要贯穿城乡一体化发展理念,同时要体现城镇、乡村空间的差别化利用,服务于城乡土地管理,突出城镇、农村内部用地结构。

2.4 深化规划体制改革,构建国土空间规划体系

规划用地分类是编制国土空间规划的重要内容和基本工具,伴随着规划编制的始终。我国多种空间规划并行,且遵循各自的分类体系,导致各类空间规划之间冲突和矛盾严重。空间规划用地

分类的不统一,是造成我国空间规划冲突问题的关键原因,是“多规合一”任务实现的主要障碍。由于我国现有的部分空间性规划具有较为成熟的编制体系,面向适应自然资源统一管理的国土空间规划用地分类应尽可能统筹现有空间性规划,同时按照综合协调的原则,做好与各项规划的衔接,建立健全统一的国土空间规划体系,为促进规划体制改革和“多规合一”提供基础。

3 面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系设计

3.1 国土空间规划用地分类原则

构建面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类体系,需要明确以

下三个原则:①体现国家权威性。党的十八大以来,国家层面频频出台有关国土空间规划的“新政”,要求大力推进“多规合一”,实现自然资源的统一管理。在此背景下,全面统一国土空间用途管制迫在眉睫,自然资源部门出台的国土空间规划用地分类标准体系具有最高的权威性。因此,推进国土空间规划编制和自然资源管理体制改革,实行统一的规划用地分类需体现国家权威性,如城镇、农业、生态空间并不能包括所有的国土空间(如基础设施、海洋、矿区),这些概念需权威界定。②体现地域空间全覆盖。规划用地分类是空间管制的基础支撑,为避免出现国土空间管制“无主”现象,统一的国土空间规划用地分类体系应覆盖全部行政辖区,将规划分类扩大到整个国土空间,如海洋资源分类等,加强海洋用途分类体系建设,同时实现国土空间用途管制的全域覆盖。③体现分类衔接性。国土空间规划具有前瞻性,规划分类与现状分类要有一定的呼应,统一的规划分类体系应尽可能充分地与现有主要分类体系相衔接,特别是要做好与“三调”工作的分类对接,增加规划的可操作性。

3.2 国土空间规划用地分类体系设计

规划用地分类是对规划范围内所有土地用途的划分,需满足国家、省、市县、乡镇、村规划编制与管控的需求。基于上文的分析与思考,本文有机整合现行土地利用分类体系,将国土空间规划用地分类体系分为3个一级类、15个二级类、68个三级类(表2)。一级分类服务“全域管控”的要求,抽取农业、建设和生态三类用地;二级分类强调自然资源空间用途管控,将耕地、林地、草地、水域、湿地和荒野地等自然资源放在同一层级上,参照过去对耕地资源管控的做法进行用途管控。同时,厘清园林、草地等地类生产性或生态性的归属和凸显“城

表2 面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类

一级类	二级类	三级类
农业用地 A	耕地 A1	水田 A11、水浇地 A12、旱地 A13
	种植园用地 A2	果园 A21、茶园 A22、橡胶园 A23、其他园地 A2X
	经济林地 A3	苗圃地 A31、用材林地 A32、原料林地 A33、其他林地 A3X
	饲草地 A4	天然牧草地 A41、人工牧草地 A42
	其他农用地 A5	设施农用地 A51、农村道路 A52、坑塘水面 A53、水库水面 A54、田坎 A56、沟渠 A57
建设用地 B	城镇建设用地 B1	住宅用地 B11、商业服务用地 B12、工矿用地 B13、公共服务用地 B14、交通设施用地 B15、公用设施用地 B16、公共开敞空间 B17、特殊用地 B18、其他城镇建设用地 B1X
	农村建设用地 B2	宅基地 B21、农村经营性建设用地 B22、农村公共服务设施用地 B23、其他乡村建设用地 B2X
	交通水利设施用地 B3	铁路用地 B31、轨道交通用地 B32、公路用地 B33、机场用地 B34、港口码头用地 B35、管道运输用地 B36、水工建筑用地 B37
	其他建设用地 B4	采矿用地 B41、独立公用设施用地 B42、风景名胜设施用地 B43、独立特殊用地 B44、其他独立建设用地 B4X
生态用地 C	生态林地 C1	乔木林地 C11、竹林地 C12、灌木林地 C13、红树林地 C14、其他林地 C15
	生态草地 C2	沼泽草地 C21、其他草地 C22
	滩涂 C3	河流滩涂 C31、湖泊滩涂 C32、库塘滩涂 C33、沿海滩涂 C34
	水面 C4	河流水面 C41、湖泊水面 C42、近海 C43
	生态湿地 C5	红树林地 C41、森林沼泽 C42、灌丛沼泽 C43、沼泽草地 C44、沼泽地 C45
	荒野地 C6	盐碱地 C51、沙地 C52、裸地 C53、冰雪地 C54、其他荒野地 C5X

镇—乡村”空间管制的差异性。整合森林、草原分类的相关规程和标准,划分生产和生态林地、草地;细化城镇建设用地,充分反映新产业、新业态用地诉求,强化产业发展政策的宏观调控;细化农村建设用地,顺应农村生产、生活及公共服务要求,满足新农村建设发展需求。三级分类涵盖自然资源最基本的功能要素,依据“用地类型全覆盖”的原则,强调地类用途的落实,体现各自然资源部门对具体地类功能及管理的导向,满足职能部门管理需求。

### 3.2.1 农业用地分类体系设计

农业用地分类体系划分为耕地、种植园用地、经济林地、饲草地和其他农用地5个二级类。其中,耕地沿用水田、水浇地、旱地三种类型的划分,突出耕地占补平衡政策管控差异,确保政策的延续性。经济林地的划分充分根据《国家森林资源连续清查技术规定》,将具有生产功能的苗木圃地、原料与用材林地和其他生产林地归入经济林地。饲草地根据生产措施等方式的不同,划分为人工牧草地与天然牧草地2个三级类。其他农用地新增水库水面,充分考虑养殖生产属性是其主导功能。

### 3.2.2 建设用地分类体系设计

建设用地分类重构为城镇建设用地、乡村建设用地、交通水利用地及其他独立建设用地4个二级类,重点关注土地使用过程中“城镇—乡村”空间差异,强化建设用地空间管控,合理引导城乡内部产业发展格局,落实“乡村振兴”的国家战略。城镇建设用地分类根据《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011),将用地细化为住宅用地、商业服务用地、工矿用地、仓储物流用地和公共设施用地等,充分反映新产业新业态用地诉求,强化产业发展政策的宏观调控。乡村建设用地分类统筹考虑农村生产、生活及公共服务需求,参考《村庄用地分类指南(建村〔2014〕

98号)》,将用地细化为宅基地、农村经营性建设用地、农村公共服务设施用地、乡村交通设施用地及其他乡村建设用地,突出村庄建设用地的经营性和公益性用途,适应集体经营性建设用地入市等农村土地政策改革,为村级土地利用规划编制、土地登记、确权和管理搭建框架基础。交通水利用地分类延续了土地规划用地分类,将民用机场、军民合用机场纳入其中,统称“机场用地”。将采矿用地、其他独立建设用地纳入其他建设用地。

### 3.2.3 生态用地分类体系设计

我国现行土地规划用途分类中基本不涉及土地的生态功能,将具有高生态价值的水域、生态草地等自然生态空间纳入其他土地,导致生态空间受到城镇、农业空间严重挤压。因此,为加强自然生态空间保护与管控,依据《自然生态空间用途管制办法(试行)》要求,创新生态用地一级类,并将其进一步划分为6个二级类,24个三级类。二级类划分为生态林地、生态草地、滩涂、水面、湿地及荒野地。生态林地包括现土地规划用途分类中纳入农用地的具有高生态价值的乔木林地、竹林地、灌木林地、红树林地和其他林地。荒野地与现土地规划用途分类中的“自然保留地”基本一致,含盐碱地、沙地、沼泽地、裸地、冰雪地和其他荒野地。“自然保留地”中的荒草地归入生态草地中。

## 4 国土空间规划用途管控探索

### 4.1 统一建立国土空间规划体系

以国土空间规划用地分类体系为载体,统筹协调各层级和各类空间规划关系,构建横向协调、纵向一致的国土空间规划体系,以此作为各类自然资源统一用途管制的依据。在横向上与部门事权相对应,以土地利用为核心,以区域协调和城乡融合为重点,按照综合协调

的原则,做好与各类专项规划的有效衔接;在纵向上与各级政府事权相对应,遵循“一级政府、一级事权、一级规划”和“上级指导下级”原则,划分国家—省—市—县—乡镇五个行政级,各层级规划解决不同的问题,规划内容、深度、重点及事权也不同。以区域协调和城乡融合为重点,编制总体规划、专项规划和详细规划三种类型规划,按照综合协调的原则,做好各类规划的有效衔接。国家层面以宏观的空间格局为主,表现为对下级规划的战略性与指导性以及对核心空间要素的管控;省级层面具体落实国家重大发展战略和指标约束,安排市县国土空间规划任务;市县国土空间规划以专项(分区)规划为主,实现城镇、农业、生态空间及“三线”的落地管理,统筹落实省级国土空间规划下达的指标任务及战略安排,划定用途分区、建立管制规则,明确市县空间发展蓝图,同时对乡镇级国土空间规划统筹安排;乡镇级国土空间规划是落实国土空间用途管制,通过控制性详细规划实行全域覆盖与全域管控的国土空间规划。

### 4.2 统一划分国土空间用途分区

在国土资源环境承载能力评价的基础上,充分协调不同层级国土空间规划,构建分层级、分类别的国土全域保护格局,在城镇、农业和生态空间的基础上,划定“三线”,再根据土地主导用途进一步划分用途分区,构建全域覆盖、层级有序的国土空间用途分区体系(图3)。一级用途分区体现战略引导及政策落实,统筹城镇及产业、农村及农业、生态保护与建设,并对其进行空间引导;二级用途分区以功能及指标为导向,重点落实空间管制“三线”;三级用途分区以结构及数量为主导,以土地用地分类为基础,将空间用途分区落实到每一地块图斑上,满足土地资源精细化管理需求,明确用途转换许可。



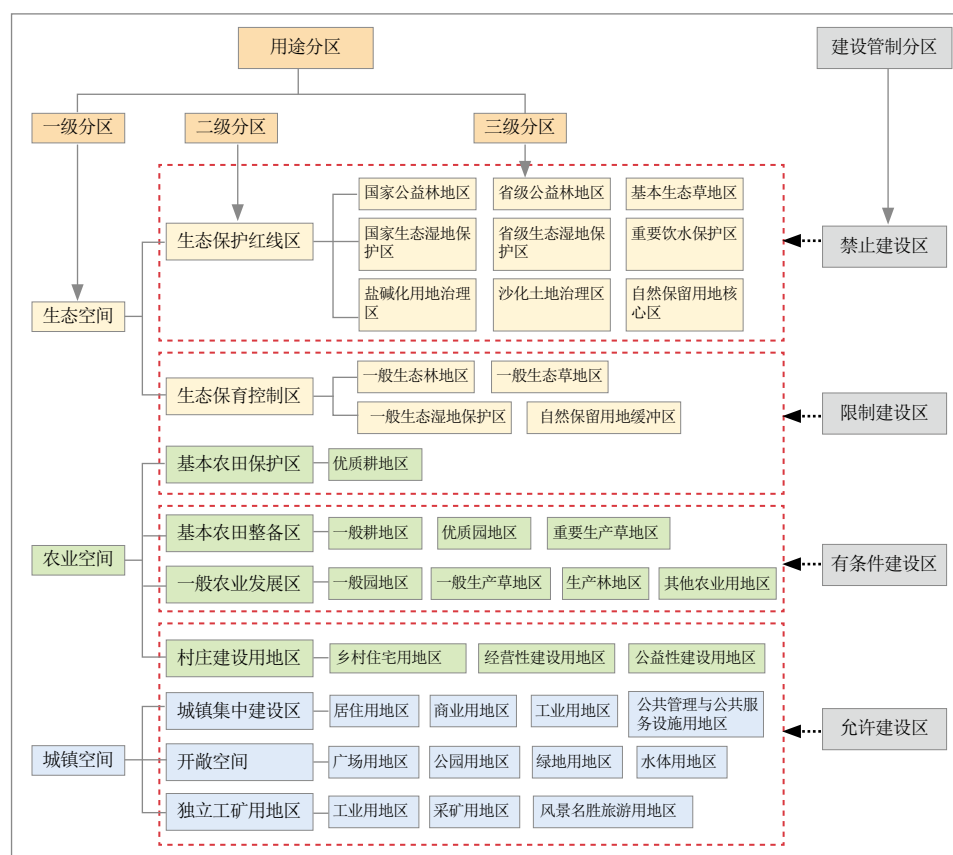


图3 多层次规划用途分区体系方案框架图

### 4.3 统一完善国土空间管控体系

首先，依托国土空间规划用地分类标准，充分利用土地、林地、草地和湿地等已有调查成果，开展自然资源统一确权登记，将自然资源用途管制扩大至全域全类型国土空间范围，严格控制建设用地总量及国土空间开发强度。其次，实施总量指标管理体系，国家、省级层面主要针对核心空间要素的管控，如永久基本农田保护量、生态保护红线面积和建设用地总规模等指标；市县级重点在落实上级规划下达指标的基础上，可根据地方土地利用情况，自主选择设置布局、结构和绩效等方面的指标，体现地方发展与功能引导，还可沿用现有“机动指标”等管理方式提高用途管制弹性。最后，健全规划审查制度。整合现有的耕地转用、林地占用等审核审批制度，完善国土空间用途转用审查制度，加强农用地、生态用地转用以及建设项目用

地审查，并探索国土空间开发许可和用途转用许可绩效考核制度。

### 4.4 统一实施国土空间用途管制

实现从数量管控向“分区准入+用途管制”兼顾的空间管控机制转变。按照分区的功能导向和指引，制定分区内核心要素之间的用途转用许可及空间分区准入许可制度。城镇空间依据控制性详细规划的意图，使用“用途兼容”和“混合用地”模式对地块的兼容性进行详细设定<sup>[30]</sup>。在城镇开发边界内，为应对新产业新业态发展需求，在规划中预留一定的空地，保障城市发展目标和功能导向的重点项目、重大事件的用地需求。农业和生态空间采取“分区准入+用途管制”模式，在区域层面制定分区准入机制，明确允许、限制、禁止的用途类型和利用强度，以及限制和禁止的用途类型的具体要求，预留一定的弹性

空间，应对城市发展过程中的不稳定性。农业空间根据土地用途分区，对永久基本农田保护区进行重点保护与修复，实行正面清单管理和强度控制。对于一般农用地，确定建设项目和用途转换是否可行，以确保土地用途分区的主导用途。生态空间内实行分层级分类管理模式，生态保护红线区内严禁除生态建设之外的各类开发活动。生态保护红线以外的区域严格按照限制建设区进行管控，制定区域准入条件；针对地块的用途转换，采用用途转换许可模式，对不同的土地用途使用提出明确的要求，对生态林地、生态草地、湿地、盐碱地和沙地等自然生态空间的开发利用进行分类管控。

推动用途管制从单维管控向多维管控转变。在分区准入与用途管控的基础上，对用地功能进行限定的同时，用地分类体系应该融合政策引导、开发控制（建筑密度、投资强度和建设体量）、环境容量（水污染、大气污染）等管制内容，实现规划用地分类由单一建设功能安排向多重控制目标转变。

## 5 结语

我国现行土地利用分类体系是在“部门分割”管理体制下制定的，诸多用地分类标准纵向不一致，横向不协调。在制定上，各类标准由各自然资源部门主导制定和实施，且都以本部门为中心；在实施中，不同土地利用分类标准缺乏充分衔接，矛盾冲突不断；在地类划分上，相同地类含义、归属不同，不同地类之间存在明显的交叉重叠现象。

面向自然资源统一管理的国土空间规划用地分类以健全自然资源空间管制、优化国土空间开发格局、推动城乡统筹发展和深化国土空间规划体制改革为功能导向，构建“3+15+68”国土空间规划用地分类体系。在一级分类上抽取城镇、农业和生态三类空间；二级分类体系体



现全自然资源用途管控,同时注重土地使用过程中“城镇—乡村”的差异;三级分类体系体现用地类型全覆盖,强调用途管制的落地,满足土地管理的精细化要求。国土空间规划用途管制应以自然资源部为载体,构建国土空间规划体系,统一划分国土空间用途分区,统一完善管控体系及统一实施用途管制;链接中央与地方事权,构建国土空间规划体系,以城镇、农业、生态空间及“三线”为基础,形成由功能主导的空间、管制主导的边界、用途主导的区域构成的多层级用途分区体系。依据分区体系,制定差异化的土地用途管制规则,建立“分区准入+用途管制”的空间管制机制,有机融合用途、建设容量、环境和防灾等内容,实现用途、环境和强度等多维管控。

#### [参考文献]

- [1] 冯维波,伍光和.试论自然资源系统的基本特征[J].国土与自然资源研究,1993(4):1-6.
- [2] 林坚,柳巧云,李婧怡.探索建立面向新型城镇化的国土空间分类体系[J].城市发展研究,2016(4):51-60.
- [3] 封志明.资源科学[M].北京:科学出版社,2004.
- [4] 谷树忠,曹小奇,张亮,等.中国自然资源政策演进历程与发展方向[J].中国人口·资源与环境,2011(10):96-101.
- [5] 戚冬瑾,周剑云.多维用地分类体系构建思考[J].规划师,2014(5):78-82.
- [6] 程遥,高捷等.多重控制目标下的用地分类体系构建的国际经验与启示[J].国际城市规划,2012(6):3-9.
- [7] 马丽,浩飞龙,王士君.1949年以来中国土地利用分类演变与问题探讨[J].资源开发与市场,2018(5):617-623.
- [8] 刘立国,王群.我国土地利用现状分类标准修订研究[J].国土资源情报,2016(7):28-34.
- [9] 柴明.“两规”协调背景下的城乡用地分类与土地规划分类的对接研究[J].规划师,2012(11):96-100.
- [10] 郭谁琼.城市规划和土地利用规划用地分类衔接研究[C]//新常态:传承与变

革——2015中国城市规划年会论文集(09城市总体规划),2015.

- [11] 段德罡,代冠军,刘文雪.对当前工业用地分类的思考与探讨[J].现代城市研究,2013(7):25-29,36.
- [12] 刘杰,严金明,邱卉.生态旅游用地分类体系研究[J].中国土地科学,2013(9):71-77.
- [13] 徐颖,李新阳.关于重构我国公共设施用地分类的思路探讨[J].城市规划,2012(4):61-68.
- [14] 刘芳,张红旗.塔里木盆地生态用地分类及其时空变化研究[J].资源科学,2016(5):825-836.
- [15] 王光伟,贾刘强,高黄根.“多规合一”规划中的城乡用地分类及其应用[J].规划师,2017(4):41-45.
- [16] 代合治,刘志刚,于伟.空间规划体系下的“用地”规划协调研究[J].国土资源科技管理,2017(3):89-95.
- [17] 王超领.构建上海土地利用分类统一标准的探讨[J].上海国土资源,2015(4):35-38.
- [18] 梁家华,罗宏明,余雪飞.面向多规合一的土地利用规划调整方法研究[J].广东土地科学,2017(2):29-33.
- [19] 刘阳,王湃,黄朝明.海南省“多规融合”技术方法的实践探索[J/OL].中国国土资源经济:1-9. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.0000104>,2018-05-21.
- [20] 赵紫阳,蔡玉梅,邹晓云.重庆市燕坝村土地利用现状分类体系[J].中国土地科学,2011(12):40-47.
- [21] 白晓东,殷佳伟.对我国土地利用分类体系的再探讨——与李树国和马仁会同志商榷[J].中国土地科学,2000(5):38-40.
- [22] 褚天骄,李亚楠.我国乡村规划用地分类标准研究与展望——来自《村庄规划用地分类指南》的实践反馈与思考[J].规划师,2017(6):61-66.
- [23] 中央编办二司课题组.关于完善自然资源管理体制的初步思考[J].中国机构改革与管理,2016(5):29-31.
- [24] 王向东,龚健.面向自然资源统一管理的土地利用分类体系评析与整合[C]//2018中国土地资源科学创新与发展暨倪绍祥先生学术思想研讨会论文集,2008.
- [25] 严金明,王晓莉,夏方舟.重塑自然资源

管理新格局:目标定位、价值导向与战略选择[J].中国土地科学,2018(1):1-10.

- [26] 谭永忠,赵越,曹宇,等.中国区域生态用地分类的研究进展[J].中国土地科学,2016(9):28-36.
- [27] 陈蕾,唐立娜,胡冬雪.生态土地分类研究进展综述[J].中国人口·资源与环境,2013(增刊1):66-70.
- [28] 高延利.加强生态空间保护和用途管制研究[J].中国土地,2017(12):16-18.
- [29] 廖琦,苏墨,罗昱辉,等.面向规划国土数据融合的深圳市土地利用分类体系研究[J].中国土地科学,2014(5):58-64.
- [30] 任利剑,运迎霞.新版城市用地分类标准实施后的混合用地规划对策初探[J].现代城市研究,2014(4):37-44.

[收稿日期]2019-12-27