

# 国土空间规划与用途管制衔接问题及优化路径探讨

王 骞

自贡市城乡规划管理服务中心, 四川 自贡 643000

[摘要] 国土空间规划与用途管制在实现可持续地理空间管理方面扮演关键角色。根据《若干意见》所提出的政策框架, 此文探索两者间的互动关系以及在政策实施过程中遇到的挑战。分析识别了如事权界定模糊和规划与管制规则不一致等核心问题, 并探讨了通过资源整合、职责明确化及提升政策灵活性的优化路径。这些措施旨在提高国土空间治理的效率和科学性, 为制定更为高效的管理策略提供了基础。

[关键词] 国土空间规划; 用途管制; 法律框架; 多层次协调机制; 市场机制优化

DOI: 10.33142/ucp.v1i4.14134 中图分类号: F301.23 文献标识码: A

## Discussion on the Connection and Optimization Path between National Spatial Planning and Land Use Control

WANG Qian

Zigong Urban and Rural Planning Management Service Center, Zigong, Sichuan, 643000, China

**Abstract:** National spatial planning and use control play a key role in achieving sustainable geographic spatial management. Based on the policy framework proposed in the "Several Opinions", this article explores the interactive relationship between the two and the challenges encountered in the policy implementation process. Analyzed and identified core issues such as vague delineation of powers and inconsistent planning and regulatory rules, and explored optimization paths through resource integration, clear responsibilities, and increased policy flexibility. These measures aim to improve the efficiency and scientificity of territorial spatial governance, providing a foundation for developing more efficient management strategies.

**Keywords:** national spatial planning; usage control; legal framework; multi level coordination mechanism; market mechanism optimization

### 引言

国土空间规划与用途管制是实现国土资源可持续管理的关键工具。随着《若干意见》的颁布, 国土空间规划体系与用途管制的实施面临着诸多挑战, 如事权界定的不清与规划与管制规则的不匹配问题日益突出。这些问题的存在严重影响了规划的有效执行和资源的合理配置。此文通过分析国土空间规划与用途管制的互动关系及其实施中的主要挑战, 提出了一系列优化对策。文章首先概述了国土空间规划与用途管制的基本概念和重要性, 接着分析了当前的政策实施现状, 并在此基础上, 展开对改进策略的探讨。

### 1 国土空间规划与用途管制的基本关系

国土空间规划与用途管制在国土资源管理体系中具有重要的地位, 它们不仅相互依存、相辅相成, 还直接影响到土地利用的科学性和合理性。下面将从三个方面深入探讨它们之间的基本关系。

#### 1.1 规划与管制的互依性

国土空间规划和用途管制之间存在着密切的互依关系。国土空间规划为用途管制提供了框架和方向, 定义了土地使用的分类及其对应的功能定位, 如农业用地、工业用地和住宅用地等。这些规划指导原则确保了土地用途的

合理分配, 优化了资源配置, 促进了经济社会的协调发展。

用途管制则是实现规划目标的执行手段, 它通过法律、政策和技术手段确保土地使用符合规划要求。例如, 通过建设用地规划许可、土地征收和土地市场调控等措施, 确保各类土地按规划用途得到合理利用。只有在明确的规划指导下, 用途管制才能有效执行, 避免资源的浪费和生态环境的破坏。

#### 1.2 管制在规划中的作用

用途管制在国土空间规划中扮演着核心角色。它不仅保证了规划决策的落地实施, 也是连接政策目标与实际操作的桥梁。管制措施的设计和 implement, 如分区规定、开发强度限制和环境影响评估, 都直接影响到规划的效果和质量。

用途管制还具有监督和调控的功能, 可以在规划执行过程中进行动态调整。随着社会经济的发展和环境条件的变化, 原有的规划方案可能需要调整以适应新的发展需求。在这种情况下, 用途管制提供了必要的政策支持和技术手段, 如通过调整用途或调整开发条件来实现规划的灵活调整和优化。

#### 1.3 规划作为管制的基础

国土空间规划是用途管制的重要基础。规划为管制活动提供了依据和指南, 确立了土地使用的目标和原则。规

划的科学性和前瞻性直接决定了管制的有效性和适应性。一个明确、详细的规划能够为用途管制提供清晰的操作指引，减少执行过程中的不确定性和随意性。

在规划阶段，需要对国土空间的各种潜在用途进行充分研究和评估，这包括对土地资源的现状分析、未来发展趋势的预测以及各种社会经济因素的综合考虑。规划结果的科学性直接影响到用途管制的严密性和执行的难易度。因此，高质量的规划是实现高效用途管制的前提。

总之，国土空间规划与用途管制之间的关系是相辅相成、互为因果的。高效的规划不能脱离严格的管制来实现其目标，而有效的管制又必须建立在科学合理的规划基础之上。两者的紧密结合是实现国土资源可持续利用的关键。通过进一步研究和改进这一关系，可以更好地促进国土空间的合理开发与保护，实现社会经济与环境的和谐发展。

## 2 国土空间规划与用途管制的现状与挑战

国土空间规划与用途管制在我国经历了多年的发展与改革，取得了一定的成效。然而，在实际操作中，仍面临一系列挑战和问题，这些问题对规划的有效实施和管理目标的达成产生了不利影响。

### 2.1 管控事权的分配问题

事权分配是国土空间规划与用途管制中的一大难题。在当前的管理体系中，不同政府层级间的事权分配往往不明确，导致责任重叠或缺位。地方政府在推动地区发展的过程中，可能会因为事权不清而难以制定有效的规划策略或执行国家层面的管制要求。

事权分配的不均衡还可能导致资源配置的效率低下。例如，地方政府在进行用地审批和土地开发时，可能因为缺乏与上级规划部门的有效沟通，而采取与上级规划不一致的行动，这不仅增加了规划实施的难度，还可能引发地方利益与国家战略目标之间的冲突。

### 2.2 规划与管制规则的不一致性

规划与管制规则的不一致性是导致规划实施困难的另一个重要因素。在许多情况下，制定的规划在具体实施时会因为管制规则的限制而无法完全落实。这种不一致可能源于规划与实际管制措施之间的时效性差异，或是规划目标与管制政策之间存在的目标冲突。

例如，一个区域的长远规划可能是促进工业化和城市化，但短期内的用途管制规则可能限制了工业设施的扩张或新城区的开发，以保护生态环境或应对城市扩张带来的社会问题。这种短期与长期目标的冲突，使得规划执行变得复杂且效率低下。

### 2.3 市场因素与规划实施的冲突

市场因素是国土空间规划实施中不可忽视的外部条件，其变化速度和方向往往与规划预期不同步。市场需求的快速变化可能会导致原有规划目标与现实需求不符，使

得规划难以响应市场的实际需要。

例如，在房地产市场快速上涨的驱动下，原本规划为农业或生态保护区的土地可能面临被转变为商业或住宅用途的压力。这种市场驱动下的用地变更需求，如果没有得到合理控制和引导，不仅会破坏原有的规划意图，还可能带来一系列环境和社会问题。

总之，国土空间规划与用途管制的现状虽然已有积极进展，但事权分配的模糊、规划与管制规则的不一致以及市场因素的干扰等问题仍然存在。解决这些问题需加强制度建设，优化事权配置，并建立灵活高效的规划与市场调节机制。

## 3 优化国土空间规划的策略

为了应对国土空间规划与用途管制在实施过程中遇到的挑战，可以通过以下三个策略进行优化，以增强规划的实效性和适应性。

### 3.1 提升规划的科学性与精确度

提升国土空间规划的科学性与精确度是实现有效规划的首要步骤。这需要基于准确的数据和先进的分析方法来构建规划。利用地理信息系统（GIS）、遥感技术和实时数据监测，可以对土地使用现状进行精确的评估和监控。同时，结合环境影响评估和社会经济发展趋势分析，规划者可以更科学地预测未来发展需求，合理安排土地利用类型和比例，确保规划的前瞻性和适应性。

### 3.2 强化规划与实施的连贯性

确保规划与其实施之间的连贯性是提升规划有效性的关键。这不仅需要规划时制定清晰、可行的指标和目标，还需要在实施阶段持续的监督和调整。建立健全的规划实施跟踪系统，定期评估规划实施效果，及时调整不符合实际或已过时的规划内容。此外，加强规划实施的法规支持和政策指导，确保各级政府和相关部门能够协同工作，按照规划指导方针行动，减少实施过程中的偏差和障碍。

### 3.3 利用技术手段提升规划实施效率

随着科技的发展，多种新技术已被应用于规划领域，这些技术的应用极大地提升了规划的效率和准确性。例如，通过建立数字化的规划平台，利用大数据和人工智能对城市发展模式进行模拟和预测，可以更快地生成和调整规划方案。同时，利用云计算和移动技术，可以实现规划信息的实时更新和共享，提高跨部门和区域的协作效率，使得规划决策更加快速和精准。

通过实施这些策略，不仅可以提升国土空间规划的质量和实施效果，还能更好地应对快速变化的社会经济环境和复杂多变的土地使用需求。

## 4 用途管制的创新路径

为了更有效地实施国土空间规划并达到预定的管理目标，对用途管制的工具与方法进行创新是必要的。以下是几种可行的创新路径，旨在提高管制的效率和适应性。

### 4.1 创新管制工具与方法

传统的用途管制工具主要依赖于行政命令和强制性限制，而现代的趋势是向更为灵活和市场友好的方法转变。例如，可以采用交易开发权的方式，允许开发者在符合总体规划的前提下，在不同区域之间交换开发权利，从而优化土地使用效率。此外，引入生态补偿机制，对保护生态环境作出贡献的地区或个体给予经济补偿，这不仅可以激励环境保护行为，还能有效地调节土地开发的市场动力，使其更加符合可持续发展的要求。

### 4.2 事权清晰化与责任明确化

事权清晰化是提升用途管制效果的关键。目前，不同层级的政府在用途管制中的权责往往交叉或模糊，这导致了执行不力和资源浪费。通过法律和政策明确各级政府的职责和权限，尤其是在土地使用审批、环境保护和城乡规划等方面，可以大大提升政策的透明度和执行的一致性。同时，建立健全的责任追究和奖惩机制，确保每个部门和个体都能在其职责范围内行动，有助于提升整体管制的效果。

### 4.3 增强管制的灵活性与适应性

随着经济社会条件的变化，用途管制需要具备足够的灵活性和适应性以应对新的挑战。实施动态管制策略，根据市场和环境变化及时调整管制措施，可以更好地适应经济发展和环境保护的需要。此外，利用科技手段，如用途管制监管平台实时进行数据监测和分析，能够实时评估政策效果和土地使用状况，及时发现问题并调整管制策略。这种基于数据的决策机制能够增强管制措施的针对性和有效性。

通过这些创新路径，可以使用途管制不仅更加科学和合理，也更能适应快速变化的社会经济环境，有效促进国土资源的合理开发和可持续利用。

## 5 规划与管制的有效衔接机制

为了确保国土空间规划与用途管制能够协调一致地

推进，必须建立有效的衔接机制。这包括统一的法律框架、多层级的协调机制，以及市场机制的引入与优化。以下是对这些方面的具体扩展。

### 5.1 统一规划与管制的法律框架

统一的法律框架是确保规划与管制有效衔接的基础。国土空间规划与用途管制涉及众多法律、法规和政策，这些法律框架必须协调一致，以避免法规之间的冲突和重叠。具体措施可以包括修订和完善相关法律法规，确保它们在目标、内容和执行标准上的一致性。此外，新的政策或修订的法规需要广泛征求公众和专家的意见，以增强其实用性和适应性。通过这种方式，可以为国土空间的合理利用和保护提供坚实的法律支持。如图 1 所示。

### 5.2 建立多层次协调机制

多层次协调机制是解决不同政府层级间事权交叉和资源配置不均的有效手段。建立起自上而下和自下而上双向反馈和沟通机制，能够促进各级政府之间的信息共享和政策协调。例如，中央政府可以制定国家级的规划指导原则和政策框架，地方政府则根据本地实际情况进行细化和实施。此外，可通过定期的评估和审查会议，及时了解各层级政策执行的情况，调整和优化政策措施。这种机制不仅可以提升政策的适应性和灵活性，还能增强各级政府在规划和管制过程中的责任感和积极性。

### 5.3 市场机制的引入与优化

市场机制的引入是提高国土空间规划与用途管制效率的关键。通过合理的市场激励和约束，可以更好地调动企业和个人对土地资源合理利用的积极性。例如，实施土地增值税、开发权交易和生态补偿等市场手段，不仅可以促进土地资源的有效配置，还能引导资本流向生态保护和可持续发展项目。同时，政府可以通过制定适当的市场准入规则和竞争政策，防止市场垄断和不公平竞争，确保市场在国土空间开发中的正面作用。

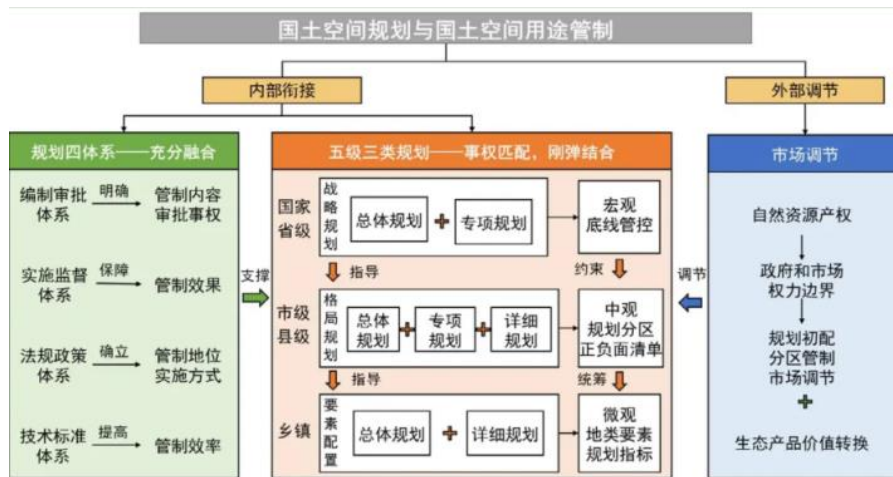


图 1 国土空间规划与用途管制衔接方式图

通过上述措施,规划与管制的有效衔接不仅优化土地资源配置,还促进可持续发展。需政府综合法律、行政及市场因素,建立协调统一且灵活的管理体系。

## 6 结语

研究深入探讨了国土空间规划与用途管制的互动关系及其实施挑战,提出了优化国土空间规划与提高用途管制效率的策略。通过建立统一的法律框架、多层级协调机制,以及引入和优化市场机制,可以有效提升规划与管制的协同效果,进而支持可持续发展目标。未来研究可以进一步探索如何通过科技创新提升规划精确性,以及如何在不同文化和经济背景下实施这些策略,确保国土空间的高效与公平管理。

### [参考文献]

- [1] 赵健,李睿倩,胡恒,等. 陆海统一用途管制视角下我国市县级国土空间规划的问题与对策[J]. 自然资源情报, 2022(4): 6-13.
- [2] 李彦平,刘大海,姜伟,等. 国土空间规划视角下海洋空间用途管制的关键问题思考[J]. 自然资源学报, 2022, 37(4): 895-909.
- [3] 陶荣,肖昶,徐雯,等. 空间治理视角下国土空间规划与用途管制衔接制度研究[J]. 地理空间信息, 2024, 22(5): 14-18.
- [4] 黄辉,张伟娜,刘冬荣. 县级国土空间规划与用途管制衔接的要点探究——以湖南省衡山县为例[J]. 房地产世界, 2024(12): 47-49.
- [5] 田五红,胡斌,冯善元,等. 国土空间规划与用途管制体系衔接的优化思路[J]. 中国土地, 2024(7): 16-20.

作者简介:王骞(1991.3—),男,四川大学锦江学院,大学本科,土木工程专业,就任单位:自贡市城乡规划管理服务中心,职务:规划管控服务科科长,2022年4月任职(任职期限2年)。