面向功能治理的市级国土空间用途管制体系优化研究

刘合林，唐永伟，黄玉霖，王雨晨，王智勇

[摘　要] 从功能治理的角度切入，反思当前市级国土空间用途管制体系存在的问题，认为市级国土空间管制体系需要同时实现价值目标、功能目标和管理目标。在此基础上，提出市级国土空间用途管制体系优化需要遵循的价值逻辑、技术逻辑、行政逻辑，并基于治理目标和逻辑遵循，提出市级国土空间用途管制体系优化的 3 条基本路径：目标引领，构建全域全要素的“目标—功能—空间”传导路径；效能导向，完善多维融合的国土空间精细化用途管制规则；多元协同，优化多层级与多主体协同的用途管制事权组织。随后，以鄂州市为例，阐述基于上述理论框架的国土空间用途管制体系优化的地方实践，以期为国土空间用途管制体系的优化提供参考。

[关键词] 国土空间；用途管制体系；功能治理；市级；优化路径

[文章编号]1006-0022(2024)06-0008-08　**[中图分类号]**TU981　**[文献标识码]**B

[引文格式] 刘合林，唐永伟，黄玉霖，等．面向功能治理的市级国土空间用途管制体系优化研究 [J]．规划师，2024(6)：8-15.

Optimization of Municipal Territorial Space Use Regulation System for Functional Governance/LIU Helin, TANG Yongwei, HUANG Yulin, WANG Yuchen, WANG Zhiyong

[Abstract] The current challenges within the municipal territorial space use regulation system through the lens of functional governance are critically examined in the paper. It underscores the imperative for this use regulation system to concurrently fulfill value-based, functional, and managerial objectives. Based upon this analysis, a framework is proposed for optimizing the territorial space use regulation system, guided by key principles of three dimensions including the realm of value, the technical sphere, and the administrative domain. Aligned with these governance objectives and principles, three fundamental approaches are delineated for optimizing the territorial space use regulation system: a goal-driven approach, constructing a comprehensive "goal-function-space" conduit spanning the entirety of the area and all its elements; an efficiency-focused strategy, enhancing multidimensional and nuanced territorial space use regulation; a multi-dimensional and synergistic approach, refining the multi-level and multi-stakeholder collaborative structure of usage control authority. Furthermore, Ezhou city is taken as an example to elaborate on practical endeavors to optimize the territorial space use regulation system based on the aforementioned theoretical framework. This empirical exploration provides valuable insights for optimizing the territorial space use regulation system.

[Keywords] territorial space; use regulation system; functional governance; municipal level; optimization path

0　引　言

空间治理体系是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。建立科学的国土空间用途管制制度是提升国土空间治理效能的一项具体要求 [1]。面对社会主要矛盾的变化，国家空间治理实践面临价值理念、治理需求和治理要素的全面转型 [2]，国土空间用途管制制度也处于不断的探索和优化中。在当前国土空间规划

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (52278063)、国家社会科学基金重大项目 (23&ZD100)、湖北省社科基金项目 (HBSK2022YB417)、教育部人文社科基金项目 (23YJAZH154)、湖北省自然资源厅 2024 年度科技项目 (ZRZY2024KJ17)

[作者简介] **刘合林**，博士，华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心教授、博士生导师、城市规划系系主任。
唐永伟，华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心博士研究生。
黄玉霖，华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心硕士研究生。
王雨晨，通信作者，工程师，现任职于中冶南方城市建设工程技术有限公司。
王智勇，博士，注册城乡规划师，华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心副教授、博士生导师，美国华盛顿大学访问学者。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

体系系统性建构的背景下，国土空间用途管制体系和机制的科学建立决定着空间规划体系的运行成效，受到学术界的普遍关注，相关研究主要集中在国土空间用途管制的理论基础与内涵[3]、制度演变历程[4]、制度体系改革路径[5-6]、特定类型国土空间用途管制思路和策略研究[7-9]等方面。既有研究表明，作为一项公共管理制度性安排，国土空间用途管制具有极强的地方性。就管制对象而言，空间要素与功能的地域差异决定了其作为空间政策治理工具的地方性。就管制主体而言，不同层级差异化的行政组织架构决定了其必须具有地方适应性。因此，针对当前研究多关注于整体性的管制体系建构的现实，有必要将管制体系的整体建构置于具体实践之中给予深刻剖析。

长期以来，国土空间用途管制体系主要关注空间要素的管制，对于由要素复杂组合而形成的系统性功能关注较少。在全域全要素治理语境下，国土空间遵循“要素—结构—功能”的认知框架[10]。在构建高效能国土空间用途管制体系的背景下，需要更加重视要素的功能组合及其带来的价值创造和价值升维，国土空间用途管制的重点应当在要素治理的基础上转向功能治理。就用途管制体系层级架构而言，市级层次构成了其中最为重要一环：其一，市级国土空间用途管制体系是国土空间用途管制体系中承上启下的关键，具有战略性与实施性相融合的特点；其二，市级单元具有较高的要素多样性和功能完整性，在行政事权上具有较强的自主治理能力，但也需要满足国家空间治理考核体系的要求[11]。基于此，本文聚焦市级行政单元，从功能治理的视角探讨市级国土空间用途管制体系优化的路径，以期为各城市因地制宜建立国土空间用途管制体系提供参考，助力国土空间用途管制制度的优化。

1　对面向功能治理的国土空间用途管制体系的反思

国土空间用途管制体系是国家空间治理体系的重要构成，具有鲜明的功能治理指向。从功能视角来看，治理体系的效能是核心关注点，审视当前国土空间用途管制体系，在具体实践中仍存在以下突出问题。

1.1　基于要素管控的管制体系易导致整体功能被忽视

我国国土空间用途管制制度的构建源自基于耕地要素的用途管制，沿袭了其对于资源保护和管控的约束思维。此类基于要素的管制体系具有管制对象和管制主体明确、管制边界和管制手段具体、管制权责与行政架构高度匹配等特点，因此能够极大提升管制体系的实施效能。但需要指出的是，基于要素管控的管制体系也容易造成空间要素的相互孤立以及行政管理部门的条块分割。例如，在强调要素指标管控和禁限事项约束的同时，较易导致对空间要素的分割治理和资源错配，进而破坏人地系统重要组成部分的资源要素的整体功能和统一性，最终损害国土空间的整体效能和系统性价值。

1.2　现有用途管制体系尚不能有效促进传导机制的运行

国家层面已初步确定国土空间用途管制的制度框架，但是更为详尽的国土空间用途管制体系架构及其与规划传导的融合机制仍处在探索阶段。当前的规划编制和实施管理实践表明，规划传导仍存在目标传导失效、指标传导失真、坐标传导失灵等问题，其在耕地占补平衡、生态空间保护与发展等方面的表现尤为突出。同时，受到自上而下总体传导框架的影响，地方政府在国土空间用途管制实践中缺乏应对发展新环境、新诉求的创新思维和弹性思维，往往造成空间供给低效等问题。目前，技术革命正进一步加速全要素的全空间流动和重组，国土空间能否为之提供弹性空间并实现政策目标在各层级之间的纵横传导仍有待探索。

1.3　国土空间用途规划编制与规划行政事权关系有待梳理

国土空间用途的规划编制成果是用途管制的依据，但是当前国土空间规划编制审批和后续的用途准入、许可、变更等内容的事权关系尚未得到有效梳理，尤其是在市级单元层面，不同城市往往存在诸如县级市、高新区等多元治理主体，而这些区域往往有较强的发展自主性诉求，容易形成对上一级行政管理权限的争夺，因此如何平衡地方发展的自主性和总体层面的统筹性尤为重要。此外，作为县、乡级单元传导的依据，市级国土空间用途管制的规划方案也可能会面临因传导过程中事权关系不匹配而难以实施的风险，如难以以市级国土空间总体规划为依据实施监督督察，编、审、管等事权关系不统一造成空间准入许可和负面清单制度缺乏约束性，非建设空间的效能管理难以使用市级指标进行监测评估等。

2　市级国土空间用途管制体系的目标

国土空间用途管制体系建构的本质要求在于服务生态文明建设，推动国土空间高效能治理，实现经济社会永续、高质量发展。基于此，市级国土空间用途管制体系的目标需要以放大资源要素的价值创造、维护国土空间的功能完整与明晰国土空间管制权责主体的事权关系为基础。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

2.1 价值目标：放大资源要素的价值创造

市级国土空间用途管制体系作为承上启下的一环，能够得到积极有效实施的核心基石是价值理性，即在此过程中需要最大限度地促进资源要素的保值与增值。但是，就不同层级政府而言，其对价值具体所指维度的理解和重视存在差异。因此，在国土空间用途管制体系建构过程中，需协调好不同层级之间的价值差异，体现战略性，强调协同性，突出激励性。

在体现战略性方面，国土空间用途管制体系建构应以服务于国家高质量发展导向、满足人民群众对美好生活的向往为总目标，以响应存量时代空间资产精细化管理为核心诉求；在强调协同性方面，将保护与开发进行系统协调，促进单目标治理转向多目标协同治理，阶段性目标和长远目标相结合，如完善面向碳中和的碳汇空间用途管制体系[12]、推动国土空间与功能的内部协同和区域协同[13]等；在突出激励性方面，充分考虑国土空间用途管制编、审、管的责任主体对价值创造的追求，扩大管制体系响应市场变动的能力，以为地方创造社会经济价值增长为基本激励机制，进而推动形成多元主体协同参与、良性运作的国土空间用途管制体系。

2.2 功能目标：维护国土空间的功能完整

用途管制源于原土地规划，主要面向耕地、林地、湿地等自然资源，具有显著的资源要素管控色彩。在治理能力现代化的语境下，管制不是也不应等同于管控，而应该是体现更高水平的治理。为此，首先需要充分认识山水林田湖草沙海冰的系统性，形成“全域一盘棋”的系统认知，避免走单要素多部门治理的老路，避免加剧功能失衡和要素割裂，如为了保护耕地而引起水域、草地破坏等。其次，需要引导要素有序、有效流动，促进空间功能的深度融合和价值衍生。用途管制规则的设定应充分考虑系统功能需求，促进实现多维目标，如提升城镇开发用地的效率和产出，保障和维护国家粮食安全、生态安全底线[14]，助力生态服务和生态产品价值实现，服务于“三产”融合发展等[4]。

2.3 管理目标：明晰国土空间用途管制权责主体的事权关系

当前，国土空间用途管制体系中的相关管理机制是较为薄弱的环节。归其原因：一是用途管制体系改革初步完成，缺乏充分的运行检验，对于体系运行的堵点、盲点尚有待检测；二是市级层面由于城市职能机构设置复杂，地域差异大，难以快速形成全国统一的事权运行体系。为此，在国土空间用途管制体系建设中，首先需要优化事权分配以提升管制效率，通过全面梳理管制规则，优化不同管制体系环节、不同层级和行政主体的事权分配，做到责权利关系清晰适配及主体明确，避免制度虚置或缺乏抓手。其次需要推动多主体协同共治，提升空间整体效能，因为国土空间用途管制权涵盖规划权、许可权、监督执法权等，需要除自然资源部门外的多部门参与[2]，涉及自然资源部门内部不同管理主体或是跨部门的协作。此过程需要尊重不同管制对象的合理诉求，充分发挥地方政府在空间治理中的主动性，提升其灵活性和创新性。

3 面向功能治理的市级国土空间用途管制体系优化的逻辑

3.1 价值逻辑：创新价值创造机制与价值分配机制

当前，我国国土空间用途管制体系的不断完善是建立在对空间价值的认识逐步全面的基础之上的。在生态文明建设背景下，“两山理论”丰富了国土空间生态价值的内涵和治理目标，也突破了以往追求单一物质财富的价值观念[2]。空间多维价值的实现是国土空间用途管制体系优化的新逻辑。由此认为：一是国土空间用途的优化配置应以促进资源的价值生成、增值和综合价值最大化为重要的逻辑遵循。存量发展的现实更加要求进一步探索国土空间用途管制中的成本收益评估体系和综合价值评估体系，融合物质、文化、生态等多维价值，作为国土空间用途管制规则优化的依据。二是关注国土空间利益的合理分配，促进空间的有效保护和有序开发利用。国土空间用途管制本身就是基于全社会利益视角，对空间发展权进行规制和引导，必然会造成土地非均衡发展与产生外部性[15]。为此，可尝试引入空间利益调节机制，如完善生态和耕地保护补偿机制、土地收入调节机制等，避免空间利益分配不合理引发高昂的空间用途管制成本。总之，功能治理的核心动力是其所衍生的价值变动，对于价值变动的引导和价值的有效分配是重要的行动原则。

3.2 技术逻辑：建立“形流融合”与“刚弹结合”的编管体系

在新的国土空间治理体系下，面向全域全要素治理的新要求，国土空间用途管制的内容和要求在技术操作层面仍存在不足，甚至存在技术盲区。国土空间用途管制体系应突出功能治理导向，实现由传统的“定增量、定指标、定边界”转向“控增量、盘存量、引流量”，通过“刚弹结合”，解决因边界管控产生的功能分割和冲突问题，促进全要素功能价值提升。首先，国土空间用途管制体系应促进空间功能组织由封闭转向开放。城镇化、信息化深度改变了国土空间内人、

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

资本、技术等要素的流动范围、方向、流量，高频次互动拓宽了城市或区域间的融合通道，推动原来单一功能空间衍生出新型功能业态，并推动了空间利用模式的转变。传统封闭式、“一刀切”式管理已难以满足现实需求，如生态保护空间既具有生态维育价值，也日益彰显其独特的景观和生态服务价值，需探索统筹保护与利用的管制规则。其次，国土空间用途管制应提高治理弹性，适应要素流动、功能组织和空间治理的新需求。国土空间用途管制强调以边界定责权，易造成跨流域、行政界的功能分割。在刚性管控约束下，也应强调柔性治理，探索引入多种柔性治理工具，实现功能融合和空间缝合[16]。总之，在国土空间用途管制技术操作方面，应把握“要素—结构—功能”的系统认知，实现从要素治理到功能治理的“升级”，以“刚弹结合”为逻辑遵循，适应国土空间“形流融合”的新趋势。

3.3 行政逻辑：促进责权清晰的“规建管”协同治理

自 2018 年国家推进机构改革以来，多部门管理职能的横向集中极大降低了用途管制在规划实施和监督中的协调成本。但在市县层面，复杂的事权关系和地方行政架构导致统一行使用途管制的部门并未整合充分，也进一步引起当前市县级国土空间规划用途管制运行实施过程中的管理主体多样、责权交叉或不匹配、“规建管”全过程事权模糊等突出问题。因此，为保证市级国土空间用途管制体系能够有效实施和落地，就行政管理视角而言，应综合考虑用途管制实施机制，以“责权一体”为核心原则，推动管制体系优化。例如：在横向上，应厘清不同管制内容所对应的行政管理主体的事权边界，做到责权一体化，从而提高用途管制的实施效能；在纵向上，应厘清不同层级用途管制的内容及规则所对应的层级管理主体，梳理其上下游事权关系，保证用途管制体系的纵向顺畅传导。同时，从建设项目“规建管”的角度出发，还应考虑在推进项目编制审批、建设管理、监督评估等全过程中的相关主体责任，实现事权边界清晰、多部门的协同治理。

4 市级国土空间用途管制体系优化的路径

4.1 目标引领，构建全域全要素的“目标—功能—空间”传导路径

在高质量发展背景下，需重新认知国土空间用途管制对象、管制目标，重新聚焦管制传导体系，响应国家和区域发展战略诉求。国土空间治理存在区域型和要素型两种模式，但其彼此缺乏协调和配合[17]，难以满足高质量发展要求。国土空间用途管制体系优化需弥合两种模式的缝隙，促进“区域—要素”统筹治理，优化国土空间规划体系。

一是跳出基于行政区单元的要素管制思维，转向从区域功能视角审视空间价值，定位国土空间多尺度、多维度目标，为国土空间注入多元活力。一方面，融入区域发展和保护格局，审视空间和功能特质，从多尺度、多维度确立城市整体目标定位，特别是在区域宏观战略中的战略定位，包括传统的生态、文化、产业维度以及碳中和、创新、韧性等新维度。另一方面，融入自身发展目标，特别是满足人民“使用价值”的功能目标，形成目标集。

二是因地制宜，探索实现“价值导向—功能目标—主导功能区—用途管制分区”的传导机制，实现治理目标的多向、多维传导。应重视对空间产业、生态服务等功能的策划引导，建立多维、精细的功能体系，以主体功能区衔接主导功能区，进而传导至用途管制分区 / 亚区。同时，应进一步确定主体功能区划分的单元尺度，探索适配地方的用途管制分区细分标准[18]，实现功能目标、主导功能区、主体功能区和用途管制分区的顺畅对接。此外，应综合考虑分级传导和事权匹配，形成清晰的“市—区 / 县—乡”分类分区层级。

4.2 效能导向，完善多维融合的国土空间精细化用途管制规则

国土空间用途管制应处理好保护资源与保障发展之间的关系[19-20]，在维护国土空间安全的前提下，提升国土空间的利用效率和价值，以效能导向促进地方的经济、社会、生态协调发展。首先，完善多尺度空间的用途管制分区体系制度，发挥市级层面国土空间用途管制的统筹价值。中微观尺度的用途管制分区划分应突出地域性，因地制宜细化各一级分区内详细分区的管制规则，如生态保护区内划分核心保护红线区，通过制定差异化的用途准入和退出规则，推动精细化治理。其次，统筹兼顾生产、生活、生态效益，突出功能融合，创新用途管制分区划定类型和转换规则。国土空间用途管制强调不交叉重合，但生产、生活、生态功能是融合和相互转化的，其空间边界本身就具有模糊性。例如，生态空间既可以发挥生态功能，也可以提供生产、生活服务功能，其在产生经济效益的同时提高人民福祉。因此，在用途管制分区划定中，可因地制宜地结合城市地域特征和功能治理诉求，建立适配的分区划定标准，形成在地化的用途管制标准体系。在国土空间用途转用规则制定方面，可结合要素区位、质量等多维度指标。例如，考虑面向城乡融合和乡村振兴发展的城郊地区空间用途转用规则及准入要求，探索面向碳中和的碳汇空间供给路径和碳源空间指标控

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

制要求，探索面向弹性治理的空间留白、灰空间供给等用途管制工具[16]，探索基于跨界功能协同的公共空间供给路径等。通过探索建立面向动态用途空间的国土空间用途管制规则，提高土地利用效率。

4.3 多元协同，优化多层级与多主体协同的用途管制事权组织

由于市县级国土空间规划对下层级规划具有指导性及其自身具有实施性，国土空间用途管制的实施既需要考虑纵向多层级的传导，也需要考虑横向多部门间的协调机制。在纵向上，应依据国土空间规划层级梳理出诸如“市—区—乡镇”不同层级中规划审批、审查(议)、项目建设许可等多方面的事权内容，避免多层级政府事权的混淆和交叉；在横向上，需要厘清市级层面不同职能部门之间的审批协作权限，如进一步理清市级自然资源局、住建局等多部门对重大和一般建设项目的审批与许可事权。值得注意的是，发展条件较好的中小城市中往往会存在国家级或省级新区等功能区，为了推动市场驱动和政府治理之间的平衡，这些地区的规划用途管制事权需要与一般行政区有所区分，保持一定的自主性。基于此，国家级新区的总体规划和控制性详细规划一般应由其职能部门组织编制，最终审批权限由其管理主体(如省级人民政府)来承担，市级人民政府在其中负责统筹、技术指导和实施督察。

5 地方实践：鄂州市国土空间用途管制体系优化研究

鄂州市地处鄂东南地区，毗邻武汉市，属于典型的沿江平原地区，其河网纵横，湖泊众多，与武汉市共同承担长江、梁子湖流域的生态保护职责。同时，鄂州市也是武汉都市圈重要的节点城市。2022年末，鄂州市常住人口达107.12万，市域总面积达1 596.68 km^2，现辖鄂城区、华容区、梁子湖区3个县级行政区，拥有国家级葛店经济技术开发区、省级临空经济区及其他市级新区(如红莲湖新区、梧桐湖新区等)。2014年以来，作为国家首批“多规合一”试点城市之一，鄂州市对国土空间用途管制体系开展了长期实践探索，其国土空间用途管制体系优化路径可为其他相似规模和具有类似特征的城市提供一定实践借鉴经验。

5.1 对接武汉市，基于目标引领，形成在地化的传导路径

对于城市的发展，必须树立区域观，才能准确把握发展目标，并锚定发展方向。立足国家战略要求和区域责任，鄂州市国土空间用途管制的核心目标应聚焦于与武汉市实现协同发展，推动城乡融合示范区域的建设。基于此目标，需确定鄂州市发展战略，并建立适配的国土空间指标体系，在一般性指标的基础上设置个性指标，形成从目标到指标的传导。在指标体系方面，针对空间管控的3项目标，即“三线”，实施严格的控制点管控传导，同时新增区域空间协调指标维度，设置“武鄂公共交通日班次”“武鄂高速路网密度”“武鄂共建产业空间载体”等指标，以有效提升武鄂协同发展水平。此外，应突出绿色和创新导向，细化空间功能分区类型，建立“规划分区—功能分区—用途用地”的三级宏观功能传导体系。结合《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》，将16类二级规划分区进一步细化为23类主导功能分区(表1)，以突出其发展导向。例如：将生态保护区细分为自然保护区、森林公园区、湿地公园区和其他重要生态功能区，以便于后期的精细化治理；将工业发展区细分为先进制造工业区、传统转型工业区、创新型产业区，在综合服务区的基础上，进一步细分增加科教服务区、文体服务区，以凸显功能特色；等等。通过上述功能细分，形成更具针对性和发展指向性的空间功能分区类型，支持在地化的传导。

5.2 建立“六分区、四规则”的市级国土空间用途管制体系

结合国家相关指南以及地方生态、农业保护要求，将生态空间细化为生态保护区和生态控制区，将农业空间细化为基本农田保护区和乡村发展区两类管制分区，在此基础上划定生态保护区、生态控制区、基本农田保护区、乡村发展区、城镇发展区、矿产能源发展区6类国土空间用途管制分区，并引入指标管控、控制线管控、分区准入和名录管理4项管制规则，建立“市—区—乡镇”的管制分区传导路径。例如：对生态空间采用“指标管制+控制线管控+分区准入+名录管理”的管控规则，以衔接国家森林公园、风景名胜区等政策管理区的规定；对城镇空间则采用“指标管控+控制线管控+分区准入”的管控规则。见图1。

针对生态空间和农业空间的管制分区，结合鄂州市的区位及生态资源优势，提出具有地方特色的准入清单(表2)。例如：在生态控制区内，允许以增加碳汇为目的，对生态植被进行合理的增加和更替，为生态空间的价值提升提供管制政策支持；在乡村发展区，允许乡村产业发展项目的导入，以适应当前都市圈乡村旅游发展的趋势和诉求。此外，在指标管制方面，结合控制线管制要求，确定指标的数量、质量及布局要求，以形成精细化和在地化的空间指引，如提出“武鄂高速路网密度”“公共交通覆盖强度”等指标，以有效支撑区域协同发展。

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 1　鄂州市功能分区类型及其含义界定

空间类型	功能分区类型	含义
生态空间	自然保护区	生态保护红线内，具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地和海洋自然区域，包括陆域生态保护红线、海洋生态保护红线集中划定的区域
	森林公园区	
	湿地公园区	
	其他重要生态功能区	
	生态控制区	生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的陆地和海洋自然区域
农业空间	农田保护区	永久基本农田相对集中的需严格保护的区域
	一般农业区	以城市周边地区都市农业生产为主要功能导向划定的区域
	林业发展区	以规模化林业生产为主要功能导向划定的区域
	村庄建设区	城镇开发边界外，规划重点发展的村庄用地区域
城镇空间	先进制造工业区	以高新技术工业为主、厂房型工业和楼宇型工业混合以及以配套产业为主要功能导向的区域
	传统转型工业区	以厂房型工业及其配套产业为主要功能导向的区域
	创新型产业区	以研发创新型工业、科技创新服务、科技企业总部、文化创意等为主要功能导向的区域
	交通枢纽区	以机场、港口、铁路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
	现代物流区	以物流仓储及其配套产业为主要功能导向的区域
	综合服务区	以提供行政办公、文化、教育、医疗及综合商业等服务为主要功能导向的区域
	科教服务区	以高等职业教育、科研等为主要功能导向的区域
	文体服务区	以文化、体育、城市内部历史文化旅游或游乐主题公园为主要功能导向的区域
	商业商务区	以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的区域
	居住生活区	以居住生活为主要功能导向的区域，主要包括居住用地，以及分布在居住区内的中小学用地和区级以下的公共服务设施、商业设施、公园绿地等
	绿地公园区	以休闲游憩为主要功能导向的区域，主要包括区级以上公园绿地、三环—外环线防护带、高 (快) 速路防护带、主干河流防护带、重要组团隔离带等结构性绿地等
	弹性发展区	与《城镇开发边界划定指南 (试行)》中界定保持一致
	特别用途区	与《城镇开发边界划定指南 (试行)》中界定保持一致
矿产能源空间	矿产能源发展区	为适应国家能源安全与矿业发展的重要采矿区、战略性矿产储量区等区域

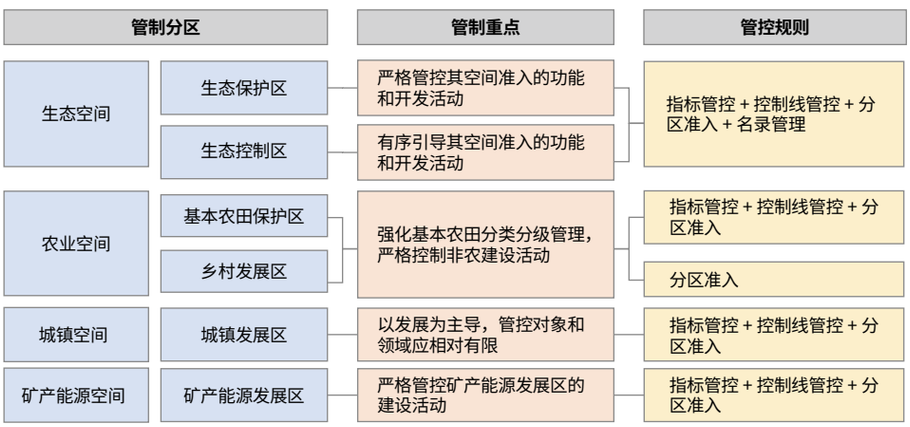


图 1　鄂州市国土空间用途管制分区和管控规则

5.3　兼顾统筹性和自主性，重塑多主体用途管制事权

为了解决过去规划管理主体事权交叉等方面的问题，鄂州市在推进用途管制改革时，将管制事权与“市—区—乡镇”的规划层级对应，并梳理了各层级政府所应承担的管理事权 (表 3)。市级人民政府在用途管制中具有统领作用，区级人民政府在市、乡镇之间发挥纽带作用，而乡镇是最基层的规划管理组织，主要承担组织管理职能，但不具备相关规划和建设项目审批的权限。例如，乡镇人民政府一般能审查或审议村庄规划或乡镇总体规划，以及乡镇内的建设项目立项，但最终这些事项需报至所在的区级人民政府审批。这样的分工和协作模式有助于形成更为高效、有序的规划管理体系。

对于国家级技术开发区等功能区，为了便于建设和发展，其相关用途管制事权与行政区有所区分和侧重。例如，葛店经济技术开发区的国土空间总体规划需报市级人民政府审查，但最终是由省级人民政府审批。同时，为了加强市级人民政府的管制统领作用，开发区内的建设项目立项及其对应的修建性详细规划均仍需得到市级人民政府的审批，开发区政府仅能审批区内乡镇的建设项目立项与修建性详细规划，并核发“一书三证”。

6　结束语

构建科学合理的国土空间用途管制体系是优化国土空间治理体系和提升治理能力的基础 [21-23]。在全域全要素治理的背景下，国土空间用途管制的核心应聚焦于要素的功能治理，以推动国土空间的高质量发展。本文聚焦市级层面，从功能治理的视角出发，按照“问题—目标—逻辑遵循—路径优化”的总体框架，对市级国土空间用途管制体系进行了理

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表 2　鄂州市生态空间和农业空间的管制分区及准入清单

空间类型	管制分区（一级规划分区）	空间分区准入清单
生态空间	生态保护区	生态保护区内满足各类自然保护区、风景名胜区、国家湿地公园、国家级水产种质资源保护区的相关管理要求，除下列两类确需建设的项目外，禁止任何形式的开发建设活动：①必要的科学实验、教学研究；②法律法规允许的民生工程
	生态控制区	仅允许必要的游赏设施和区域公用设施、农业生产和生活设施进入，严格控制有悖主体功能定位的各类开发活动。在满足生态准入论证的前提下，功能区内除下列 6 类确需建设的项目外，不得准入其他建设项目：①以生态保护、景观绿化为主的公园及其必要的配套设施；②符合规划要求的农业生产和农村生活、服务设施，以及乡村旅游设施；③对区域具有系统性影响的道路交通设施和市政公用设施；④生态修复、应急抢险救灾设施；⑤国家标准对项目选址有特殊要求的建设项目；⑥以增加碳汇为目的的、合理的生态植被增加和更替
农业空间	农田保护区	①在基本农田范围内，允许准入国家重大战略资源勘查项目、生态保护修复和环境整治项目、重大基础设施项目、军事国防项目；②在不占用基本农田的前提下，允许开展必要的区域公用设施、农业生产和生活设施、公益性服务设施建设等开发建设活动；③定期开展必要的土地休耕和轮作生产活动
	乡村发展区	仅允许以下确需建设的项目进入：①生态控制区所列的 6 类项目；②必要的公益性服务设施；③其他有利于生态保护和农业生产的项目；④其他有利于村民就业的产业项目

表 3　鄂州市各层级政府的管理事权

行政级别	管理事权梳理	
鄂州市	规划管理	①审议市级总体规划，报省级人民政府审批；②审批市内规划编制立项；③审批市辖区（鄂城区、华容区、梁子湖区）、市级新区（红莲湖新区、三江港新区、梧桐湖新区）、乡镇的总体规划；④审查葛店经济技术开发区、临空经济区的总体规划，报省级人民政府审批
	建设项目	①审批市内乡镇级以上的建设项目立项与详细规划；②审批市级权限范围内政府出资的投资项目；③在市级权限范围内依法办理《国有土地划拨决定书》、签订《土地出让合同》、核发“一书三证”
鄂城区、华容区、梁子湖区	规划管理	①审批区内村庄规划；②审查花湖经济开发区、红莲湖新区、三江港新区、梧桐湖新区及区内乡镇的规划编制立项，报市级人民政府审批；③审查花湖经济开发区、红莲湖新区、三江港新区、梧桐湖新区及区内乡镇的总体规划，报市级人民政府审批；④审议区级总体规划，报市级人民政府审批
	建设项目	①审批区内乡镇、除葛店经济技术开发区和临空经济区以外的新区的建设项目立项与修建性详细规划，核发“一书三证”；②审查区内建设项目立项，报市级人民政府审批；③审查区内建设项目对应的修建性详细规划，报市级人民政府审批
葛店经济技术开发区、临空经济区	规划管理	①审批区内村庄规划；②审查区内乡镇的规划编制立项，报市级人民政府审批；③审查区内乡镇的总体规划，报市级人民政府审批；④审议葛店经济技术开发区总体规划，报市级人民政府审查，市级人民政府报省级人民政府审批
	建设项目	①审批区内乡镇的建设项目立项与修建性详细规划，核发“一书三证”；②审查区内建设项目立项，报市级人民政府审批；③审查区内建设项目对应的修建性详细规划，报市级人民政府审批
乡镇	规划管理	①审查村庄规划，报所在区的人民政府审批；②审议乡镇级总体规划，报所在区的人民政府审查，所在区的人民政府报市级人民政府审批
	建设项目	①审议乡镇内建设项目立项，报所在区的人民政府审批；②审议乡镇内建设项目对应的修建性详细规划，报所在区的人民政府审批

论思辨，并以鄂州市为例阐述了地方的具体做法。

当前的国土空间用途管制体系仍存在一些突出问题，如：基于要素管控的管制体系在一定程度上不利于国土空间整体功能的构建；管制体系的刚弹适应性不足使得国土空间用途管制无法得到有效传导；国土空间用途管制的事权关系还有待进一步厘清。面对这些问题，市级国土空间用途管制需要以放大资源要素的价值创造、维护国土空间的功能完整和明晰国土空间用途管制权责主体的事权关系为基本目标，遵循价值逻辑、技术逻辑和行政逻辑，构建全域全要素的“目标—功能—空间”传导路径，完善多维融合的国土空间精细化用途管制规则，优化多层级与多主体协同的用途管制事权组织。

随着我国城镇化进入下半场，国土空间的效能治理应是十分重要的内容，以功能治理为导向的国土空间用途管制体系仍有巨大的研究空间和价值。如何测算评估空间功能的多维价值，如何促进各价值诉求主体间的协同和实现，如何优化用途管制规则以适应动态多变的市场需求，如何在构建清晰的国土空间用途管制行政权力关系的基础上加强地方的融入，以及如何促进全局性目标与地方性目标的融合，等等，都是下一步需要重点讨论的问题。

（特别感谢华中科技大学建筑与城市规划学院黄亚平院长、武汉市规划研究院胡冬冬教授级高级工程师对本文的指导。）

[参考文献]

[1] 陈美球．新时代我国国土空间用途管制制度建设 [J]．吉首大学学报（社会科学版），2020(2)：91-97，143．
[2] 易家林，郭杰，欧名豪，等．面向治理转型的国土空间用途管制制度完善路径探讨 [J]．中国土地科学，2024(1)：64-72．
[3] 杨壮壮，袁源，王亚华，等．生态文明背

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

景下的国土空间用途管制：内涵认知与体系构建 [J]．中国土地科学，2020(11)：1-9．
[4] 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(6)：1415-1429．
[5] 张晓玲，吕晓．国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径 [J]．自然资源学报，2020(6)：1261-1272．
[6] 夏方舟，杨雨濛，陈昊．基于自由家长制的国土空间用途管制改革探讨 [J]．中国土地科学，2018(8)：23-29．
[7] 胡钫，张继刚，叶林，等．城市特别用途区的发展内涵与空间管制：基于规划编制与规划许可的逻辑 [J]．规划师，2023(7)：85-93．
[8] 金志丰，张晓蕾，沈春竹，等．国土空间用途管制的基本思路与实施策略 [J]．规划师，2024(1)：75-82．
[9] 汤燕良，刘文凤．生态安全格局的国土空间用途管制思路与惠州实践 [J]．规划师，2022(8)：75-81．
[10] 孙婧雯，孙攀，戈大专，等．面向全面振兴的乡村国土空间用途管制作用与策略 [J]．规划师，2023(5)：19-25．
[11]《中国科学院院刊》特约评论员．高质量发展离不开空间治理现代化 [J]．中国科学院院刊，2020(7)：793-794．
[12] 武占云，郝庆，王旭阳，等．国土空间高质量发展困境及其纾解：基于碳达峰碳中和视角 [J]．中国国土资源经济，2024(2)：4-10，28．
[13] 刘合林，唐永伟，慈慧，等．都市圈农业生态空间协同规划的理论逻辑与实践 [J]．规划师，2023(12)：101-107．
[14] 郝庆，郑筱津，付世华．国土空间格局优化的总体思路与技术流程：以市县级国土空间规划为例 [J]．经济地理，2024(1)：166-173．
[15] 文兰娇，张晶晶．国土空间管制、土地非均衡发展与外部性研究：回顾与展望 [J]．中国土地科学，2015(7)：4-12．
[16] 刘合林，聂晶鑫，罗梅，等．国土空间规划中的刚性管控与柔性治理：基于领地空间与关系空间双重视角的再审视 [J]．中国土地科学，2021(11)：10-18．
[17] 林坚，张瑜．从空间规划体系到国土空间体系：兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向 [J]．中国土地科学，2024(1)：1-8．
[18] 刘合林，余雷，唐永伟，等．山地地区县级国土空间总体规划分区划定路径：以湖北巴东县为例 [J]．规划师，2022(1)：119-125．
[19] 袁源，王亚华，徐萍．“非粮化”治理视角下的耕地用途管制：应对逻辑与体系构建 [J]．自然资源学报，2024(4)：942-959．
[20] 金贵，郭柏枢，成金华，等．基于资源效率的国土空间布局及支撑体系框架 [J]．地理学报，2022(3)：534-546．
[21] 于昊辰，吕晓，杨俊，等．面向中国式现代化的国土空间治理：从理论逻辑到实现路径 [J]．中国土地科学，2024(1)：9-19．
[22] 高雁滨．国土空间用途管制管控指标实施传导机制探索 [J]．中国住宅设施，2023(10)：37-39．
[23] 程茂吉．从空间蓝图走向管制规划：市级国土空间总体规划的实践和探索 [J]．城市发展研究，2023(10)：8-16，35．

[收稿日期]2024-04-26

PLANNERS

“规划师论坛”栏目
2024 年每期主题

第 1 期：全龄友好型城市的规划应对
第 2 期：城市更新规划与实施机制创新
第 3 期：国土空间规划数字化治理与技术创新
第 4 期：城乡文化保护传承与利用创新
第 5 期：人民城市的规划理论与规划实践
第 6 期：国土空间规划管理体制与治理体系
第 7 期：国土空间详细规划的编制与实施
第 8 期：超大、特大城市城中村改造路径与规划应对
第 9 期：海洋空间规划与精细化管理
第 10 期：国土空间安全理论与规划应对
第 11 期：国土空间专项规划的编制与实施
第 12 期：国土空间规划的知识体系与学科建设

(C)1994-2024 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net