

引用格式: 严金明, 迪力沙提·亚库甫, 张东昇. 国土空间规划法的立法逻辑与立法框架[J]. 资源科学, 2019, 41(9): 1600-1609.  
[Yan J M, Dilishati Y, Zhang D S. Legislative logic and framework design of spatial planning law[J]. Resources Science, 2019, 41(9): 1600-1609.] DOI: 10.18402/resci.2019.09.02

# 国土空间规划法的立法逻辑与立法框架

严金明, 迪力沙提·亚库甫, 张东昇

(中国人民大学公共管理学院土地管理系, 北京 100872)

**摘要:** 国土空间规划立法是规划行为科学展开、规划实施有序进行、规划管理规范有效的重要保障。本文在总结国内外空间规划法律法规体系的基础上, 分析了国土空间规划法的立法逻辑, 探讨了国土空间规划法的立法框架。在立法定位上, 国土空间规划法属于公法(行政法)范畴, 具有公益性、强制性和行政性特征; 在立法意旨上, 应体现国家意志, 促进永续利用, 完善治理体系, 提升治理能力; 在立法精神上, 应注重规划行政与权力配置、空间正义与行政效率、规划引导与空间管制、以法治权与程序公正等要点。关于立法总体框架, 可从规划体系、规划编制、规划审议、规划实施、规划监管等方面设计。根据立法时序与立法紧迫性, 本文提出由易到难的进阶立法路径, 以期为国土空间规划法的制定提供参考。

**关键词:** 国土空间规划法; 立法逻辑; 公法定位; 立法意旨; 法律框架; 中国

DOI: 10.18402/resci.2019.09.02

## 1 引言

国土空间规划是国家空间发展的指南、永续发展的空间蓝图, 是国土空间开发、利用、保护和修复活动的基本依据。国土空间规划将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划有机融合, 实现“多规合一”, 这是党中央、国务院作出的重大战略部署。2019年1月, 习近平总书记主持召开的中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》), 这是中共中央、国务院印发的关于国土空间规划的政策指南, 是指导中国国土空间规划编制、实施和管理的纲领性文件。《意见》明确了“到2020年, 逐步建立国土空间规划法规政策体系; 到2025年, 健全国土空间规划法规政策”<sup>[1]</sup>。

法律是实现国家治理体系现代化的基本途径,

国土空间规划要实现其指导区域国土空间资源配置的作用, 必须依靠法律的影响力、约束力和强制力。因此, 《国土空间规划法》的立法是规划行为科学展开、规划实施有序进行、规划管理规范有效的重要保障。《国土空间规划法》已列入十三届人大常委会立法规划中的第三类项目, 即在充分研究论证并具备立法条件时, 开展立法工作。然而, 在制定《国土空间规划法》之前, 须回答国土空间规划立法的几个关键问题, 即国土空间规划法的立法逻辑是什么? 现有的哪些国内外国土空间规划立法经验可以借鉴? 进而如何设计国土空间规划法的框架? 基于此, 本文在总结梳理国内外空间规划法律法规体系的基础上, 按照“立法定位-立法意旨-立法精神”的思路, 阐述国土空间规划法的立法逻辑, 并尝试设计该法的主要框架与涉及内容, 以期为国土空间规划法的制定提供参考。

收稿日期: 2019-07-10; 修订日期: 2019-09-04

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(71661137009); 国家社会科学基金重大项目(17ZDA039); 国土空间规划立法研究项目(2018FLW26); 英国经济与社会研究理事会项目(Economic and Social Research Council)(ES/P004296/1)。

**作者简介:** 严金明, 男, 江苏南通人, 长江学者特聘教授, 主要研究方向为土地利用与国土空间规划、自然资源管理理论与方法。E-mail: yanjinming@ruc.edu.cn

**通讯作者:** 迪力沙提·亚库甫, 男, 新疆乌鲁木齐人, 博士生, 研究方向为土地利用规划与国土空间规划。E-mail: dili@ruc.edu.cn

2019年9月

## 2 国内外国土空间规划立法梳理

### 2.1 国外国土空间规划立法借鉴

国外尤其是发达国家的空间规划起步较早,依托国家、区域和地方等主体的实践,已经相继形成了目的明确、特色鲜明、配套完善、层级健全的空间规划体系,并在规划立法和实施管理方面积累了丰富的经验,建立了较为成熟的规划法律体系。根据空间规划在规划建设管理全过程中的行为边界、权责配置和历史文化传统,国外发达国家的空间规划法律体系大致可分为严谨的欧洲类型、自由的美国类型和中性的东亚类型(表1),尽管这些国家的空间规划在层级体系、编制内容、管理机制等方面各具特色,但在规划法律设计上有一些共同的作法,例如,注重规划体系构建,明确规划权责与规划程序,重视可持续发展与区域协同发展,强调公众参与和监督等,这些体系完整、权责清晰、以人为本的原则与机制符合中国依法治国的目标与理念,可供学习借鉴。当然,中国和上述国家在政治体制、基本国情、文化传统与经济社会发展阶段有所不同,因此应区分利弊,有选择地借鉴和吸收<sup>[2]</sup>。

### 2.2 国内国土空间规划法律梳理

近年来,中国实施的各类空间规划有80多种,形成了以《宪法》为核心,以《城乡规划法》《土地管理法》等行政法为主体,及相关行政法规所组成的空间规划法律体系(表2)。然而,当前空间规划体系尚不完善、权责关系不清晰、公众参与不充分、法律体系不健全,涉及国土空间管制的各项空间规划类型繁多、技术标准不一,存在内容重叠、相互矛盾等问题<sup>[3]</sup>,如土地利用总体规划划分了“三界四区”:城乡建设用地规模边界、扩展边界和禁止建设边界,允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区;城乡规划划分了“三区四线”:适宜建设区、限制建设区和禁止建设区,蓝线、绿线、紫线和黄线;主体功能区规划划分了优化开发区、重点开发区、农产品主产区和重点生态功能区;环境保护规划划分了聚居发展维护区、食物安全保障区、资源开发引导区、自然生态保留区和生态功能调节区;水功能区规划划分了一级区和二级区等。此外,在中国的水法、海洋环境保护法、森林法、草原法、矿产资源法等法律法规中,也有专门的条文对

相关空间规划作了规定,但缺乏对规划编制主体、编制程序和法律责任的明确规定。

## 3 国土空间规划法的立法逻辑

### 3.1 立法定位(公法范畴)

公法主要是指调整国家与普通公民、组织之间关系以及国家机关及其组成人员之间关系的法律<sup>[4]</sup>。公法通常包括宪法、行政法和刑法,其主要有以下特征:①行使的主体是国家机关;②所调整的关系具有不平等的性质;③所保护的利益是国家利益;④所包含的规范具有强制性<sup>[5]</sup>。

由于空间资源的高度公益性和自然资源开发利用管制的必要性<sup>[6,7]</sup>,公共机构需要对国土空间的保护与开发进行规划和管制。例如,在德国联邦法院的一份判决中就提出:“为了实现自然资源为公共所用,国会需履行立法义务,通过出台法案将管理和分配公共资源的权力授权给公共行政管理部門”<sup>[8]</sup>。规划权是国家以实现空间资源和自然资源的合理利用为目的,通过法律程序赋予各级政府和相关行政部门对山、水、林、田、湖、草、生物、矿产、能源等自然资源与空间资源进行合理安排和宏观调控的权力<sup>[9]</sup>,故属于公权力范畴。因此,国土空间的规划行为本质上是政府基于国家利益和公共利益,通过规划权(公权力)掌握对资源使用和空间配置的主导权,制定有关国土空间利用秩序规则,对人们利用国土空间与自然资源的行为作出相关的约束,使有限的国土空间资源在部门间得到合理配置,进而实现国土空间资源的合理、永续利用。由此可知,国土空间规划是政府及相关职能部门实施的行政行为,具有公益性、强制性和行政性,而这种行政行为应主要受到行政规划法与行政程序法的约束,其中约束性和指导性最直接的就是国土空间规划法。因此,国土空间规划法的立法定位是公法,属于行政法范畴。

### 3.2 立法意旨

通过国土空间规划体系的顶层设计,发挥国土空间规划在国土空间开发保护中的战略引领和管控作用,加强国土空间规划监督实施,统领各类空间利用,实施全域全要素国土空间统一用途管制,合理保护、开发、利用、修复国土空间,提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平,促进经济社会全面协调可持续发展。

表1 国外空间规划体系与立法借鉴

Table 1 Spatial planning system and legislation in selected countries

类型	地区	管理体系	规划体系	法律名称	主要弊端	立法借鉴
严谨型	英国	中央政府在规划基本制度建设和政策导向方面对于地方政府具有较强的直接影响力,但也在具体的规划行政方面为地方政府留出较大的自由裁量空间	由国家级规划、区域性规划、郡级规划和区级规划组成,其中,郡级规划也叫结构规划,为一般性的规划规定,而较详细的规定在地方规划,两种规划共同组成土地开发利用规划	《城乡规划法》	①严格的规划控制带来较高的管制成本②跨越地方边界的规划协作难以实施	①规划体系宜简不宜繁②涵盖所有形式的开发活动③保障规划经济、环境和社会目标实现④明确界定中央和地方规划法律职权
	德国	行政管理体系包括联邦共和国、州和地方三级,空间规划事权在各州和地方。联邦政府具有统一的规划权,赋予各州政府符合联邦立法的规划立法权,规范和协调各自辖区内的规划活动	联邦空间规划、州空间规划、地域规划和地方规划	《联邦空间规划法》	①州级规划自主权较大,导致国家整体利益受损②规划协商成本高	①保障全域空间规划的权威性,保障综合性空间规划和专项规划体系的完善②关注整体发展,尤为关注地区均衡发展③法律明确统筹发展与保护④良好的上下层级纵向协调和部门间横向资源整合机制
	法国	由空间规划暨竞争力管理局、中央政府架构、地方政府架构、市镇间联合和公共社会机构等五部分组成空间规划决策管理体系	国土规划、区域规划、区域性城市规划、地方性城市规划	《社会团结与城市更新法》、《MAPAM法》、《NOTRe法》	①规划行政机构体系庞大、组织关系复杂②地方分权导致拥有权力的地方议员往往在规划决策中表现出短期行为	①强调区域协调与协作②地方政府更多扮演决策者和责任方的角色③层级清晰是保障空间规划体系合理运行的关键④不同空间采取差别化的规划编制方法
	荷兰	在单一制下的地方自治制度背景下,空间规划权力以“自治”和“权责统一”为原则,在中央、省和市三级政府之间进行划分	国家级规划(环境愿景)、省级规划(环境愿景)、市级规划(环境规划)	《环境和空间规划法》	①没有清晰划定国家、省级管理机构 and 市政府之间的法律责任和职权②为了提高行政效率,过分简化决策机制	①赋予地方更多的自主权②实施高效的各级分权制③加大公众参与力度④系统地实施第三方评估监管机制
	欧盟	由欧盟层面制定非法定的指导性文件,作为各成员国空间发展规划的指导框架,以此有序地开展欧盟、国家及地方三个层面的纵向与横向合作	欧盟层面、跨国/国家层面、区域/地方层面	《欧洲空间发展展望》	①规划协商成本高②一个综合性规划不能替代所有规划	①等级化标准区域划分②综合性空间规划制定③跨行政区规划协调合作④建立与空间规划相匹配的具有空间意义的法律政策体系
自由型	美国	在地方自治的基础上地方主导型的规划管理,通过三权分立的监督体制、实用规范的法律体系和可操作性较强的规划,对地方规划行政的自由裁量权进行严格制约	“六级三类”空间规划体系,横向上包括总体规划、行业规划和用途转化(增长管理)规划,纵向上包括联邦层面、区域层面、州层面、亚区域层面和县域层面	《宪法》与各州立法	①地方较大的自主权导致区域性难题难以解决②规划分散性较强,缺乏统一的规划体系	①合理确定纵向各层规划定位,有效协调横向专项规划关系②完善各层级的基础评价体系③鼓励地方在统一规划体系内发挥地方特色④流域规划编制与实施机制
中性	日本	三级行政管理体系包括国-都道府县-市町村,逐级编制规划,并配套法律,且严格保护规划的确切性	由国土形成规划、国土利用规划、土地利用基本规划和城市规划等构成;在纵向上分为全国、都道府县和市町村等三级国土利用规划	《国土形成计划法》《国土利用计划法》	①需要逐个确定专项规划重叠地域的土地利用优先级②指标层层传导,规划弹性较弱	①重视全球化对国土空间格局形成及国土空间规划的影响②空间规划体系建构立法先行③强化公众参与,提升区域多样性和竞争力
	韩国	高度统一的政府控制性规划管理体制,具有高度的指令性和干预性	国土综合规划、道综合规划、市/郡综合规划、区域规划、部门规划	《国土基本法》《国土利用规划法》《首都圈整备计划法》	①规划审议体系造成地方政府与社会公众作用发挥不充分②规划决策强调国家主导,地方话语权较少	①注重城市与非城市区域的一元化管理②协调规划弹性与刚性③加强跨行政区尤其城市群地区的空间规划协调合作



2019年9月

表2 我国现行主要空间规划法律法规梳理

Table 2 Current spatial planning laws and regulations in China

法律法规	空间规划	规划期限/年	编制主体	审批机关	规划逻辑
《中华人民共和国土地管理法》	《土地利用总体规划》《土地整治规划》	15	地方人民政府	国务院/上级人民政府	以供定需,由近及远,自上而下,侧重保护资源
《中华人民共和国城乡规划法》	《城镇体系规划》《城市规划》《镇规划》《乡规划和村庄规划》	20	地方人民政府/城乡规划主管部门	国务院/上级人民政府	以需定供,由远及近,自上而下,侧重保障发展
中央和地方政府出台的相关规范性文件	《主体功能区规划》	10	全国主体功能区规划编制工作领导小组、省级人民政府	国务院/上级人民政府	优化空间开发格局,促进区域协调发展
《中华人民共和国环境保护法》	《环境保护规划》《生态功能区划》《湿地保护规划》	5	生态环境部/县级以上地方人民政府生态环境保护主管部门	国务院/同级人民政府	自下而上,侧重生态区域与底线保护,维护生态安全格局
《中华人民共和国矿产资源法》	《矿产资源总体规划》《矿产资源专项规划》	5~8	自然资源部/地方自然资源主管部门	国务院/自然资源部/地方自主规定	矿产资源勘查与开发的布局与时序
《中华人民共和国森林法》	《林地保护利用规划》《林业自然保护区发展规划》	10	国家林业局/地方人民政府林业主管部门	国务院/本级人民政府	保护、培育和合理利用森林资源
《中华人民共和国水土保持法》	《水土保持规划》	15	水利部门/同级人民政府	国务院/本级人民政府	部署流域或者区域预防和治理水土流失、保护和合理利用水土资源
《中华人民共和国防震减灾法》	《防震减灾规划》《地质灾害防治规划》	5	国务院地震工作主管部门/地方人民政府负责管理地震工作的部门	国务院/本级人民政府	防御和减轻地震灾害,预防为主、防御与救助相结合
《中华人民共和国水污染防治法》	《水污染防治规划》	5	生态环境部会同有关部门/地方人民政府环境保护与水行政主管部门	国务院/本级人民政府	实行水污染物排放总量控制,侧重动态监管
《中华人民共和国防沙治沙法》	《防沙治沙规划》	10	国务院林业草原行政主管部门/地方人民政府	国务院或指定部门/上级人民政府	强调防风固沙,积极预防、综合治理
《中华人民共和国草原法》	《草原保护建设利用规划》	15	国务院草原行政主管部门/地方人民政府草原行政主管部门	国务院/本级人民政府	注重草原保护、建设与利用的整体部署,实施草原功能分区
《中华人民共和国水法》	《水资源综合规划》《流域综合规划》《流域专业规划》《区域综合规划》《区域专业规划》	10~20	国务院水行政主管部门/县级以上地方人民政府水行政主管部门	国务院或其授权部门/本级人民政府或授权部门	注重合理开发、利用、节约和保护水资源,实施水许可制度和有偿使用制度
《中华人民共和国港口法》	《港口布局规划》《港口总体规划》《水路运输发展规划》	15~20	国务院交通主管部门/地方人民政府	国务院/国务院交通主管部门	因地制宜布局港口和其主要功能
《中华人民共和国海域使用管理法》	《海洋主体功能区规划》《海洋功能区划》	5	国家海洋局会同有关部门、沿海省级人民政府/地方人民政府海洋行政主管部门会同有关部门	国务院/上级人民政府	注重海洋空间利用效率与可持续发展能力提升,强调海洋空间利用格局
《中华人民共和国海洋环境保护法》	《海洋环境保护规划》《重点海域区域性海洋环境保护规划》《湿地保护规划》	10~15	国家海洋局会同有关部门和沿海省级人民政府/地方海洋行政主管部门会同有关部门	国务院/上级人民政府	侧重保护海洋生态系统与重要生境
《中华人民共和国海岛保护法》	《海岛保护规划》	10	国务院海洋主管部门/军事有关部门/本级人民政府有关部门	国务院/上级人民政府	保护优先、合理开发、维护国家海洋权益

续表2

法律法规	空间规划	规划期限/年	编制主体	审批机关	规划逻辑
《中华人民共和国公路法》	《公路规划》	5~15	国务院交通主管部门/地方人民政府交通主管部门/专用公路的主管单位	国务院/地方人民政府及交通主管部门	侧重路网布局与建设
《中华人民共和国铁路法》	《铁路发展规划》	5~15	国务院交通主管部门/地方人民政府交通主管部门/专用铁路的主管单位	国务院/地方人民政府及交通主管部门	侧重路网布局与建设
《中华人民共和国民用航空法》	《民用机场建设规划》	20	国务院民用航空主管部门/地方人民政府及地方发展改革有关部门	国务院及发展改革部门	民用机场的建设布局与使用
《中华人民共和国防洪法》	《防洪规划》	15	国务院水行政主管部门/县级以上地方人民政府水行政主管部门	国务院及水行政主管部门/地方人民政府	侧重洪涝灾害治理和灾害预防
《中华人民共和国煤炭法》	《煤炭生产开发规划》	5~10	国务院煤炭管理部门/省级人民政府煤炭管理部门	国务院/国务院煤炭管理部门	强调合理开采利用煤炭资源

3.2.1 体现国家意志

国土空间规划作为国家规划体系中的基础性规划,是推进国土空间集聚开发、分类保护、综合整治和协同发展,保障国家发展规划落地实施,实现国土空间山清水秀、宜居宜产、集约高效的战略工具和重要手段<sup>[10]</sup>。因此,国土空间规划法在立法目标中须体现建设高和谐生态空间、高品质生活空间、高质量生产空间的国家意志导向,突出永久基本农田红线、生态保护红线和城镇开发边界等“三线”划定与“用途管制”对国土空间开发保护制度构建的重要作用,凸显国土空间规划的战略定位和基础性作用,对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束,实现国土空间开发与保护更高质量、更加和谐、更有效率、更促公平、更多美好。

3.2.2 促进永续利用

规划工具规定了国土空间的开发和保护规则,回答了哪些国土空间可以开发、各类国土空间如何开发及其开发限度的问题<sup>[11]</sup>,回答了哪些国土空间需要保护、各类国土空间如何保护的问题,回答了在不同尺度上的国土空间开发与保护关系的问题。在规划工具形成的开发和保护规则体系中,“可持续发展”理念是至关重要的一环,结合区域经济、社会和人类发展的需求,这一理念可内化为“永续利用”的伦理观,从而更加深入地参与到社会经济生活中。“伦理”作为对道德现象的哲学性讨论,

具有指导人类社会活动行为的作用。在国土空间内部各类自然资源的利用过程中,“永续利用”的伦理观形成于人类长期以来开发和改造自然的实践,可以阐释为“道法自然”“仁民爱物”和“生生不息”,强调“斧斤以时入山林”,合理利用和适度开发自然资源。在当前的资源、环境双重约束下,“永续利用”伦理观对中国国土空间开发行为提出了更高的要求,要求通过国土空间规划有效保护现有山水脉络风光,培育自然景观风貌,修复脆弱自然生态系统,促进城市建设与自然生态的有机结合,促进社会经济建设和生态环境建设的高度统一<sup>[7,12]</sup>。

3.2.3 完善治理体系

建立健全国土空间规划体系并以之为依据,统筹生产、生活、生态空间布局,明确全域全要素国土空间管制要求,强化自然资源 and 生态环境保护,促进国土空间开发格局与利用结构优化,进而推动国土空间治理体系现代化。首先,国土空间规划应明确划定以“三线”为主,包含海域海岛保护线的空间管控边界,确定刚性约束“底线”<sup>[13]</sup>,注重开发强度管控和主要控制线落地,并依托资源环境承载力和国土空间开发适宜性的“底盘”,以“底线+底盘”促进城镇、生态和农业空间的结构优化,实现国土空间统筹有序发展;其次,依据山水林田湖草生命共同体理念,推进区域内部多景观、多要素、多资源、多尺度的国土空间综合整治,构建生态廊道和生态网络,完善重要生态功能空间、历史文化空间、乡村特

2019年9月

色空间的特殊保护制度;最后,国土空间规划应当强化空间利用行为统筹,坚持生态优先、区域均衡、节约优先的方针,合理配置区域内、区域间国土开发行为的数量、空间和时序结构,统筹地上地下空间的综合利用行为,加强跨行政区(城市群)和特定流域的一体化空间谋划,实现国土空间开发合理有序和高效集聚,推进国土空间利用效率的提升<sup>[14]</sup>。

### 3.2.4 提升治理能力

提升国土空间规划治理能力是推进国家治理能力现代化的重要内容。首先,规划治理能力的提升要求完善空间规划治理体制,统筹关键性规划事权、合理配置其他事权,健全传导和反馈机制,形成兼顾高位统筹、专业突出、自主能动的治理体制;其次,规划治理能力提升要配合服务型政府建设,强化政府在国土空间资源利用过程中的引导和服务职能,整合空间规划管理程序与手段,建设规划“一张图”系统,集中、压缩行政许可事项,完善规划审批修改流程,提升规划行政效率;最后,规划治理能力要强化规划的权威性和有效性<sup>[15]</sup>,配套行之有效的规划实施保障措施和健全的违规督查和惩处机制,将其落实程度作为规范政府治理行为的重要政策依据,维护依法治国的政府空间治理秩序。

## 3.3 立法精神

### 3.3.1 规划行政与权力配置

行政是国家行政主体依法对国家和社会进行组织和管理的活动<sup>[16]</sup>。现代行政法则强调规范权力的运行,既要防止行政权力的滥用,又要积极激励行政权力在社会经济事务中发挥积极作用。国土空间规划既然是运用公权力来实现既定的国土空间开发与保护的目标,这就涉及规划权力的配置,即纵向层面——中央政府和地方政府的规划权限划分,横向层面——政府机构之间的权限划分<sup>[2]</sup>。《意见》中明确了国土空间规划的权利架构和权限设置,国家层面的国土空间规划经党中央、国务院审定后印发;省级层面的国土空间规划由省政府负责编制、同级人大常委会审议,并报国务院审批,其中部分城市的国土空间规划由本级政府组织编制、人大常委会审议后,由省级政府报国务院审批;省级政府因地制宜地确定省辖内市县及乡镇国土空间规划的编制内容和报批程序。因此,在规划权力

的纵向配置上,建立由上至下的权力分配体制,即自上而下编制各级国土空间规划,下级国土空间规划要服从上级国土空间规划,以适度的地方自由裁量权保障规划在地方层面的实用性、有效性和韧性。在横向权力配置方面,由政府负责规划编制,人大进行审议,自然资源部门负责规划实施,实现了规划制定权、立法权和行政权的实质性分配,最大限度防止行政权力的滥用。

### 3.3.2 空间正义与行政效率

正义是指人类社会普遍认可的,具有公正性、合理性的价值观<sup>[17]</sup>。国土空间规划的编制、实施和监管行为作为国土空间内部各类开发和保护行为的指导规则,是推动城乡融合发展的重要抓手,推进乡村振兴和新型城镇化建设的核心平台,实现生态文明建设的路径,提升民生福祉的发展动力,加强政府治理的突破窗口,保障社会经济可持续发展的政策工具。因此,其目标不仅仅是限定各类自然资源的功能和规模,也包括对整个国家发展权利的合理分配,是“公平正义”得以保障的根本基础,是包括经济、社会、生态等多方面综合性“效率”持续高效的基础条件,故国土空间规划的目标应当兼顾“公平正义”和“效率”两个维度。“公平正义”要求实现权利平等、分配合理、机会均等和司法公正,首先是国土空间利用层面上的资源财产权利平等,其次是国土空间利用类型、功能的变化过程中的增值收益分配合理,再者是保障资源永续利用下的空间发展机会均等,最后是制度层面的编制、审批、监督、管理等过程的程序正义。“效率”通常指的是一定条件下,实现资源利用的效用最大化或成本最小化。在国土空间规划立法中,要促使人与自然关系的协调并最终作用于社会生产力的发展,提高生产要素的利用效率<sup>[18]</sup>,通过国土空间布局优化、结构优化、时序优化等手段扭转资源要素错配行为,充分实现“物尽其利、物合其用”的高质量发展。此外,还应明确规划分级审批备案制度,简化编制审批程序<sup>[19]</sup>,提高行政效率。

### 3.3.3 规划引导与空间管制

规划是实际行动的指导,管制是规划实施的手段。用途管制制度是目前世界上空间管理制度较为完善的国家和地区广泛采用的管理制度,中国用



途管制制度始于20世纪90年代后期,《土地管理法》(1998年修订版)正式确立了以土地用途管制为核心的土地管理制度<sup>[20]</sup>。2018年,按照国家机构改革的总体要求,由自然资源部统一行使所有国土空间用途管制职责<sup>[21]</sup>,标志着用途管制范围从“土地”等单要素拓展到河流、草地、湖泊、湿地等全要素,建立全域全覆盖全要素的用途管制制度。国土空间用途管制的本质是政府使用资源管理权和空间治理权对自然资源利用进行管理的行为,是以行政许可为主的管理方式<sup>[22]</sup>。国土空间用途管制立足于自然资源的空间载体监管,是空间治理体系的逻辑起点和自然资源生产监管的重要基础,是国土空间规划的落实手段与保障机制。在国土空间规划立法中,在坚持生态优先、区域统筹、分级分类、协同共治、权责明确、因地制宜、科学合理的原则基础上,应考虑各级政府的立法权力、职能设置和行政权限的差异,在国家规定的“必选动作”之外,赋予地方在法律制度框架内的“自选动作”,因地制宜地确定不同区域和不同层级政府的用途管制主要任务、管制权限和管制手段等制度内容,为地方管理和创新活动留有空间,从而实现国土空间规划“能落地”“能执行”“能管住”。

### 3.3.4 以法治权与程序公正

国家行政权力的组织形式、职权范围及其与公民的法律关系需要受到行政法的规制<sup>[23]</sup>。程序公正以法治权实现的基础保障,依托制度规定的程序将行政权力行为置于一定的框架内,从而规范权力的行使、规避公权力滥用行为<sup>[24]</sup>。就国土空间规划权而言,程序公正要求建立一套完整的规划权力行使机制,明确国土空间规划公共利益性的价值理想和权利行使的基本原则,明确规划权力行使的边界、限制和约束。例如,国民经济和社会发展规划制定的程序确定了其法律性文件的地位,而约束的主要对象是各级政府<sup>[25]</sup>。需要强调的是,规划的理念不仅仅体现在规划文本及空间格局构造结果中,更应体现在编制、审批、公示、实施、调整、评估、监督等规划编制和实施的全生命过程之中。其中规划实施监督环节尤为重要,应设置空间规划纵向督查机制,重点督查空间管控边界落位和约束性指标落实等硬性管控要求的落实情况和规划实施执行

情况;其次设置规划调整的法定规则,明确规划调整的条件、程序和原则等。此外,在程序规制的民主参与方面,可向同属大陆法系的德国学习,强化公众参与,在各级国土空间规划及各类专项规划、详细规划报请批准前,组织编制机关应当将国土空间规划草案予以公告;完善规划论证与听证程序,在规划确定最终结果阶段应当召开专家论证会以及民众听证会,保障人民群众的基本权益,推进国土空间规划向以人民为中心的法治方向迈进。

## 4 国土空间规划法框架设计

国土空间规划法可借鉴国内外现行多数规划立法经验,从规划体系认知、规划编制、规划审议(报备)、规划实施监管(含修改)等方面设计总体框架,主要包括:总则-规划体系-编制与审议-实施与监管-法律责任-附则。

### 4.1 总则

总则要明确国土空间规划的立法目的和法律定位,指出国土空间规划应当作为国土空间开发和保护活动的根本依据和基本准则,规定经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据,对专项规划具有指导约束作用。

### 4.2 规划体系

构建以“五级三类”空间规划为基础,用途管制为手段,覆盖全域的全国统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系。构建“国家-省-市-县-乡镇”的五级规划体系,厘清中央和地方事权,建立上下通畅的反馈机制,自然资源部会同相关部门组织编制全国性国土空间规划,省级和市县各级政府组织编制本级国土空间规划,各地结合实际编制乡镇国土空间规划。在每一个层级上,构建“总体规划-专项规划-详细规划”组成的3类规划体系。总体规划是详细规划的编制依据,是专项规划的编制基础,总体规划要统筹和综合平衡各相关专项领域的空间需求;专项规划包括区域性专项规划和行业专项规划,专项规划之间要相互协同,避免内容“打架”,其主要内容要纳入详细规划;详细规划是政府行政许可的依据,须依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改;不得在本法确立的国土空间规划体系外另设其他空间规划等。

2019年9月

### 4.3 编制与审议

明确各级国土空间总体规划的必选和自选操作,明确各级规划编制方法、编制内容、编制重点、编制要求和编制程序。在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,因地制宜开展规划编制工作。全国国土空间规划应当强调宏观性和战略性,站位要高、定位要准,是全国国土空间开发和保护行为的总体性纲领,要求突出规划的政策属性,规划由自然资源部会同相关部门组织编制,由党中央、国务院审定后印发;省级国土空间规划应当强调协调性和引导性,坚持原则、留足弹性,是落实全国国土空间规划和引导市县国土空间规划编制的纽带,要求统筹兼顾规划弹性和刚性,规划由省级政府组织编制,经同级人大常委会审议后报国务院审批;市县和乡镇国土空间规划应当强调实施性和操作性,切实落地、注重实效,是对上级国土空间规划要求在一定区域内的细化落实和具体安排,其中在城镇开发边界外的乡村地区,可由乡镇政府组织编制一个或多个村组合的村庄规划,作为详细规划,应当强调综合性和实用性,并由上一级政府审批实施。海岸带、自然保护区等专项规划,报同级政府审批。国土空间规划报送审议前,应当由负责合法性审查的部门进行合法性审查。编制审批内容中应当包括规划约束性指标、刚性管控要求等强制性内容和指导性要求,上级国土空间规划应当明确下级国土空间规划的分解落实要求等。

### 4.4 实施与监管

统一开展规划编制、实施和监管,构建完善的规划实施监管机制,确保规划的权威性。根据国土空间规划以及国民经济和社会发展规划等相关规划及发展需要,制定近期建设规划、年度实施计划及专项行动实施方案,分解分步实施国土空间规划。完善国土空间用途管制制度,明确用途管制主体与客体、重点空间用途管制要求、用途转用规则等;实行国土空间开发利用许可制度,明确规划许可逻辑、许可效力、许可范围等。建立完善自然资源资产产权制度,明确权利主体、客体、权能、边界等具体内容;明确规划审批流程与条件,建立完善的规划审批机制,提升审批效率;严格规划实施,规划一经批复,不得随意调整和修改;明确规划修改

的必要条件与法定程序,符合规划修改条件的情况应当严格按照程序进行,各类各级国土空间规划经过修改后应当重新向社会公布。构建完善的国土空间规划督察检查机制,明确督察检查的职责与权限,明确监督主体、监督对象、监督方式以及对行政管理相对人的监督检查措施、执法规范、当事人的配合义务等。此外,国土空间规划执行情况应当纳入领导干部自然资源资产离任审计和综合考核评价结果,作为地方党政领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。

### 4.5 法律责任与附则

明确在规划编制、审议、实施,以及修改过程中的各类违法行为,并设置相应的法律责任制度。在附则中明确施行本法的时间,以及其他有关法律的废、改、释。

## 5 立法展望

关于国土空间规划法的具体实现形式,笔者结合当前全国人大立法计划与空间规划现实需求角度出发,提出从易到难的进阶立法路径。首先,当务之急是“多规合一”改革需要有法可依,而《土地管理法》修订可将落实国土空间开发保护要求作为土地利用总体规划的编制原则,并提出已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城乡规划等,为后期规划立法留有空间;其次,由自然资源部会同国务院相关部门制定单独的《国土空间规划条例》,以此做好过渡时期的法律衔接,并为后期升级为规划法奠定基础;最后,待实践经验与立法时机成熟,由全国人大制定出台单独的《国土空间规划法》。当然,如果各部门意见统一,齐心协力,跳过第一、第二阶段而直接制定《国土空间规划法》也未尝不可。

此外,从国土空间规划法律体系而言,《国土空间规划法》是“母”法,不仅需要处理该法与《土地管理法》《城乡规划法》等法律法规的协调问题,还需要有配套法规保障其实施,从而使整个国土空间规划法律制度体系完整、层次分明,结构严谨、内部协调、体例科学。配套法规包括两个层次,首先是国家层次,针对规划编制、实施和管理的全生命周期,在实施手段、管理程序、政策载体等方面配套《用途管制规则》《项目预审办法》《国土综合整治条例》等



法律规章;其次是地方层次,各地应在立法权力和行政权限范围内,制定实用、管用、好用的地方性配套法规,如《规划实施条例》《生态修复办法》《建设许可条例》等条例办法,以保证各级国土空间规划的有效实施。

## 参考文献(References):

- [1] 中共中央办公厅. 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[N]. 人民日报, 2019-05-24(001). [General Office of the Central Committee of the Communist Party of China. Some Opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on Establishing the System of Land and Space Planning and Supervising its Implementation[N]. People's Daily, 2019-05-24(001).]
- [2] 孙雯. 国外发展规划立法例研究及对我国立法的启示[J]. 南京社会科学, 2010, (7): 91-97. [Sun W. Legal comparison on law of development plan[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2010, (7): 91-97.]
- [3] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613. [Gu C L. On the separation of China's spatial plans and their evolution and integration[J]. Geographical Research, 2015, 34(4): 601-613.]
- [4] 张光杰. 中国法律概论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005. [Zhang G J. Introduction to Chinese law[M]. Shanghai: Fudan University Press, 2005.]
- [5] 朱景文. 中国特色社会主义法律体系: 结构、特色和趋势[J]. 中国社会科学, 2011, (3): 20-39. [Zhu J W. The socialist legal system with Chinese characteristics: Its structure, features and trends [J]. Social Sciences in China, 2011, (3): 20-39.]
- [6] 陈国栋. 公法权利视角下的城市空间利益争端及其解决[J]. 行政法学研究, 2018, (2): 70-80. [Chen G D. Urban space dispute and solution from the perspective of public law[J]. Administrative Law Review, 2018, (2): 70-80.]
- [7] 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, 32(4): 1-7. [Yan J M, Wang X L, Xia F Z. Remold new pattern of natural resource management: Target orientations, value guidelines and strategic choices[J]. China Land Science, 2018, 32(4): 1-7.]
- [8] Kube H. Private property in natural resources and the public weal in German law-latent similarities to the public trust doctrine?[J]. Natural Resources Journal, 1997, 37(3): 857-879.
- [9] 李林林, 靳相木, 吴次芳. 国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题[J]. 中国土地科学, 2019, 33(1): 1-8. [Li L L, Jin X M, Wu C F. Research on the logic of legislation on spatial planning in China and the relevant legal issues[J]. China Land Science, 2019, 33(1): 1-8]
- [10] 严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017, 31(1): 21-27, 87. [Yan J M, Chen H, Xia F Z. Cognition, direction and path of future spatial planning based on the background of multiple planning integration[J]. China Land Science, 2017, 31(1): 21-27, 87.]
- [11] 严金明. 规划体系引领国土空间永续利用[N]. 中国自然资源报, 2019-05-30(003). [Yan J M. Planning System Leads Sustainable Utilization of Territorial Space[N]. China Natural Resources Daily, 2019-05-30(003).]
- [12] Yan J M, Chen H, Xia F Z. Toward improved land elements for urban-rural integration: A cell concept of an urban-rural mixed community[J]. Habitat International, 2018, 77(7): 110-120.
- [13] 严金明, 迪力沙提·亚库甫, 夏方舟. 基于协同发展的省域狭义国土开发强度内涵界定与阈值测度[J]. 农业工程学报, 2019, 35(4): 255-264. [Yan J M, Dilishati · Y, Xia F Z. Definition and threshold measurement of narrow land development intensity in province scale based on coordinated development[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2019, 35(4): 255-264.]
- [14] Yan J M, Shen Y, Xia F Z. Differentiated optimization of sustainable land use in metropolitan areas: A demarcation of functional units for land consolidation[J]. Sustainability, 2017, 9(8): 1356-1375.
- [15] 胡建森. 我国行政法上的强制执行: 行为、定性及立法归属: 兼论《行政强制法》或《行政程序法》与《行政诉讼法》对现行行政强制执行行为在调整范围上的划分[J]. 政法论坛, 2003, 21(4): 41-50. [Hu J M. The coercive execution in the administrative law of China: Acts, determination and legislative attribution: And on the division of the acts of existing coercive execution with respect to the scope made by administrative coercion law or administrative proceed[J]. Tribune of Political Science and Law, 2003, 21(4): 41-50.]
- [16] 何明俊. 关于空间宪政的理论[J]. 城市规划, 2012, 36(7): 9-14. [He M J. On the theory of spatial constitutionalism[J]. City Planning Review, 2012, 36(7): 9-14.]
- [17] Yan J M, Xia F Z, Bao H X H. Strategic planning framework for land consolidation in China: A top-level design based on SWOT analysis[J]. Habitat International, 2015, 48(8): 46-54.
- [18] 周静, 沈迟. 荷兰空间规划体系的改革及启示[J]. 国际城市规划, 2017, 32(3): 113-121. [Zhou J, Shen C. The reform of Dutch spatial planning system and its inspirations[J]. Urban Planning International, 2017, 32(3): 113-121.]
- [19] 严金明. 土地规划立法的导向选择与法律框架构建[J]. 中国土地科学, 2008, 22(11): 4-9. [Yan J M. Direction choice and legal framework construction of legislation on land use planning[J]. China Land Science, 2008, 22(11): 4-9.]

2019年9月

- [20] 黄征学, 祁帆. 完善国土空间用途管制制度研究[J]. 宏观经济研究, 2018, (12): 93-103. [Huang Z X, Qi F. Research on improving the control system for the use of land and space[J]. Macroeconomics, 2018, (12): 93-103.]
- [21] 郭洁. 土地用途管制模式的立法转变[J]. 法学研究, 2013, 35(2): 60-83. [Guo J. Legislative change of land use control model[J]. Chinese Journal of Law, 2013, 35(2): 60-83.]
- [22] 迪尔克·埃勒斯, 展鹏贺. 德国行政程序法典化的发展[J]. 行政法学研究, 2016, (5): 131-144. [Dierke A, Zhan P H. Development of codification of German administrative procedure law[J]. Administrative Law Review, 2016, (5): 131-144.]
- [23] 黄学贤. 中国行政程序法的理论与实践: 专题研究述评[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2007. [Huang X X. The Theory and Practice of Administrative Procedure Law in China: A Review of Special Studies[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2007.]
- [24] 郭昌盛. 规划纲要的法律性质探析[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2018, (3): 57-66. [Guo C S. Analysis on the legal nature of the program outline[J]. Journal of Shanghai University of Political Science and Law (The Rule of Law Review), 2018, (3): 57-66.]
- [25] 刘健, 周宜笑. 从土地利用到资源管治, 从地方管控到区域协调: 法国空间规划体系的发展与演变[J]. 城乡规划, 2018, (6): 40-47. [Liu J, Zhou Y X. From land-use to territorial resources, from local control to regional coordination: The evolution of French spatial planning system[J]. Urban and Rural Planning, 2018, (6): 40-47.]

## Legislative logic and framework design of spatial planning law

YAN Jinming, DILISHATI·Yakufu, ZHANG Dongsheng

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Spatial planning law is an important guarantee for the scientific development of the planning, orderly implementation of the plan, and its effective management. Based on the summary of the Chinese and international spatial planning laws and regulations, this study analyzed the legislative logic of the national spatial planning law and discussed the legislative framework of the national spatial planning law. In terms of legislative orientation, the spatial planning law belongs to the category of public law (administrative law) and has the characteristics of promoting public welfare, and being compulsory and administrative; in terms of the legislative intent, it embodies the will of the state, promotes sustainable use, improves governance, and optimizes the spatial pattern of use; in terms of the spirit of legislation, it should pay attention to plan administration and power allocation, space justice and administrative efficiency, planning guidance and space control, and the rule of law and procedural justice. The overall framework of legislation can be designed from the aspects of planning system, plan development, plan review, plan implementation, and plan supervision. According to the legislative sequence and the urgency of legislation, this article proposes a gradually advanced legislative path from simple to difficult, in order to provide references for the formulation of the national spatial planning law.

**Key words:** spatial planning law; legislative logic; public law; legislative intent; legal framework; China