

【土地问题】

# 国土空间规划时代的土地利用规划： 历史贡献与时代使命

易家林<sup>1</sup>, 欧名豪<sup>1,2,3</sup>, 郭杰<sup>1,2,3\*</sup>

(1. 南京农业大学 土地管理学院,江苏 南京 210095;2. 农村土地资源利用与整治国家地方联合工程研究中心,江苏 南京 210095;3. 南京农业大学 中国资源环境与发展研究院,江苏 南京 210095)

**摘 要:**客观评价土地利用规划的历史贡献,正确认识土地利用规划与国土空间规划的关系,关系到土地利用规划学科的健康发展与国土空间规划体系的科学构建。我国土地利用规划的历史贡献表现在构建了五级三类的规划体系、形成了底线管控的规划逻辑、塑造了科学精细的规划模式、实现了多维协同的规划目标与支撑了中国特色的管制制度。同时,制度环境没变、规划本质没变、规划需求紧迫、规划技术进步决定了土地利用规划实践仍然重要且有巨大的创新空间。国土空间规划本质上是不同属性空间规划的协调机制,土地利用规划是国土空间规划体系中的核心内容与关键支撑。“多规合一”的国土空间规划为土地利用规划提供了新的发展机遇,土地利用规划的时代使命在于促进国土空间规划实践创新。

**关键词:**土地利用规划;国土空间规划;历史贡献;时代使命;多规合一

**中图分类号:**F205;F301.2      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)06-0146-13

## 一、引言

党的十九大报告指出“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”,并要求践行“绿水青山就是金山银山”的理念,统筹山水林田湖草系统治理,建设美丽中国。国土空间是美丽中国建设的载体,美丽中国需要通过协调国土空间开发保护关系来实现<sup>[1]</sup>。随着我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,而这一主要矛盾的重要方面便是人民群众对优美生态环境的需要,广大人民群众热切期盼加快提高生态环境质量<sup>[2]</sup>。生态环境保护与区域发展的矛盾日益突出,国土空间规划是解决这一问题的关键举措。我国空间规划体系存在类型多样、内容重叠冲突、审批程序复杂、规划修订频繁、规划实施困难等问题,导致国土空间发展不平衡、生态环境恶化、资源约束收紧、区域发展不协调<sup>[3]</sup>。建立统一的国土空间规划体系,是生态文明建设的现实需求,也是实现国土空间治理体系与治理能力现代化的重要支撑。

2018 年国务院机构改革,自然资源部的组建为建立统一的国土空间规划体系奠定了政治基础,为破解“九龙治水”的规划管理困境提供了平台支撑。2019 年 5 月,《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》的发布标志着国土空间规划体系的“四梁八

收稿日期:2021-12-06

基金项目:国家重点研发计划重点专项项目“村镇建设资源环境承载力测算系统开发”(2018YFD1100103);国家自然科学基金面上项目“基于生态安全格局优化的城乡建设用地转型治理路径研究——以南京市都市圈为例”(72174089);国家自然科学基金面上项目“农村建设用地发展权转移增值收益共享研究:形成机理、分配策略及治理机制”(71774086)

作者简介:易家林,男,南京农业大学土地管理学院博士生;欧名豪,男,南京农业大学土地管理学院教授,博士生导师;郭杰(通信作者),男,南京农业大学土地管理学院教授,博士生导师。

柱”正式确立,“多规合一”最终走向实施阶段,这有利于在顶层设计上为国土空间结构失衡、空间破碎、功能失调、利用效率低下等现实问题提供解决之道。国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。“多规合一”的国土空间规划体系应使主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划各取所长、各补其短、相得益彰,力争形成相互引领、相互合作和相互监督的新格局<sup>[4]</sup>。这为各规划学科与规划行业的发展提供了难得的机遇,但也带来了巨大的挑战。关于国土空间规划与现有空间规划的关系就产生了诸多理念上的矛盾,从学科上来看,相关学者认为国土空间规划取代了土地利用规划、城乡规划,因此认为土地利用规划、城乡规划再无用处之地,并建议将城乡规划学科改名为国土空间规划。这是虚无主义的表现,割裂了学科发展的历史延续性,忽视了学科原理的客观性。当然不能否定的是,规划理论与实践应该与时俱进、自我更新。从规划实践上来看,是以城乡规划、土地利用规划,还是以主体功能区划为基础构建国土空间规划存在着学术上的争论。更有甚者,在当前国内学术界与规划行业内还存在一种认识误区,即认为“多规合一”了,土地利用规划不存在了,再谈土地利用规划是立场不正确的。

国土空间规划体系的建立并不意味着其他各类规划的“谢幕”<sup>[4]</sup>,而是要对包括城乡规划、土地利用规划在内的空间规划进行扬弃。面对土地的稀缺性与土地利用的竞争性,借助土地利用规划来优化配置土地资源是世界各国的通用做法。联合国粮农组织就一直致力于发展适用于发展中国家的土地利用规划的方法与指南。日本的国土利用规划的规划意图更多依赖土地利用基本规划来表达<sup>[5]</sup>,土地利用基本规划的地域分区与各单项规划土地用途规定构成了土地利用总体安排。以综合开发利用、保护国土空间为目的的韩国国土建设综合规划,同样需要由土地利用基本规划和土地利用施行规划来落实。德国的土地利用规划与建设规划是空间规划体系中的重要组成部分。事实上,进入国土空间规划时代,土地利用规划作为一种法定的规划类型的确已不存在,但土地利用规划学科并没有凭空消失,其指导的土地利用规划实践仍然存在并不断发展。土地利用规划在本轮国土空间规划实践中应该处于怎样的地位,发挥怎样的作用,这方面讨论甚少。只有回答了土地利用规划的历史贡献是什么、土地利用规划发生作用的条件是否仍然存在,才能够明确土地利用规划与国土空间规划的有机联系,以及土地利用规划如何促进新的统一的国土空间规划实现创新与发展,进而为社会主义国土管理事业作出应有的贡献。

## 二、我国土地利用规划的历史贡献

1986年国家土地管理局成立,我国土地管理工作进入集中统一管理阶段。同年,《土地管理法》颁布,要求“各级人民政府要编制土地利用总体规划”。1987年国务院办公厅下发了《关于开展土地利用总体规划的通知》,但直到1993年《全国土地利用总体规划纲要(草案)》才批准实施。这是我国的第一部土地利用总体规划,尽管规划未得到有效实施,但贵在理论与方法的探索以及经验积累。针对耕地面积锐减与土地粗放利用的问题,1997年4月,中共中央、国务院发布了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,继1997年5月国家土地管理局规定在全国范围内冻结非农业建设项目占用耕地一年之后,1998年3月中共中央办公厅、国务院办公厅发布继续冻结非农业建设项目占用耕地的文件直至《土地管理法》修订完成。修订后的《土地管理法》规定实施土地用途管制制度,加强了土地利用总体规划的权威地位,土地规划成了土地管理工作的龙头。1999年《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010)》经国务院批准实施,这一轮规划实践基本奠定了我国土地利用规划的总体框架、基本逻辑与主要内容。2008年8月,面向“历史性、危机性和战略性”要求的《全国土地利用总体规划纲要(2006—

2020)》获得批准通过,新一轮的土地利用总体规划在上一轮规划的基础上实现了诸多创新,比如设置约束性与预期性指标体系、实行城乡建设用地扩展边界控制与落实城乡建设用地空间管制制度、加强国土综合整治以及土地生态环境保护等。三轮土地利用总体规划的实践探索,促进了我国规划事业的长足发展,为资源环境的保护与经济社会的可持续发展作出了突出的贡献。

### (一) 构建五级三类的规划体系

经过理论与实践的不断发展,我国形成了五级三类的土地利用规划体系,即纵向上形成了国家级、省级、市级、县级和乡级总共五级土地利用总体规划,横向上则由总体规划、专项规划与详细规划三类构成。土地利用总体规划是对区域内全部土地资源的开发、利用、保护与整治的总体安排与战略部署,事关地区与国家的整体利益。各级政府的规划权力来自上级政府的授权,各级规划必须依据上级规划的目标与任务来制定本级规划方案。专项规划是对特定的土地利用问题的组织安排,是实现总体规划目标的专项方案与深化策略。各地广泛开展了基本农田保护、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等专项规划<sup>[6]</sup>。虽然详细规划的编制在理论与实践中被相应探讨过<sup>[7]</sup>,但是在现实中总体上处于缺位的状态。国土空间规划的五级三类的体系设计既与我国现有的行政体制相符,也顺应了复杂的国土资源客体的管理需求。这必然离不开土地利用规划体系在多年实践中所取得的成功经验的指导,这是土地利用规划实践的有益经验与历史贡献。

### (二) 形成底线管控的规划逻辑

面对我国人多地少的国情以及多次房地产、开发区建设热潮与耕地锐减高潮的现实,我国土地利用规划制度建立伊始就立足于保护耕地资源,保障粮食安全,这种保护意图是基于底线管控的逻辑而实现的。规划底线体现在18亿亩耕地红线不能突破,以及对逐年下达的用地指标体系的严格遵循,也体现在对重要农业生产空间的基本农田保护区的严格划定与保护。为了保障规划底线不被突破,上级政府通过掌握规划审批权来检查规划目标与任务的上下一致性,土地利用年度计划指标通过层层分解来强化自上而下的管制。土地利用规划通过一系列的中长期的约束性与预期性规划指标体系与短期的土地年度计划体系,运用相互配合的规划逻辑来保障粮食安全的底线。在规划的实践中,计划“超越”规划的现象以及指标规划存在的内在难题<sup>[8-9]</sup>导致土地利用规划遭到诸多批评,但是底线管控的规划逻辑应该被国土空间规划批判性继承,特别是在生态文明建设的要求下,规划底线需要转向粮食安全与生态安全并重。同时,基于指标体系传导的规划思路也应该在国土空间规划中得以继承<sup>[10-12]</sup>,重要保护空间从基本农田保护区拓展为永久基本农田保护红线与生态保护红线。

### (三) 塑造科学精细的规划模式

三轮土地利用总体规划的实践探索塑造了追求科学化与精细化的土地利用规划模式。一则在于基础数据的精细化。土地普查掌握的高精度的、全覆盖的、长时序的空间基础数据为土地利用规划的科学开展奠定了坚实基础。土地利用规划精确到图斑的做法,得益于精细数据的保障,这也保证了规划实施的精确性与严谨性。二则在于专题研究的基础性。土地利用总体规划编制基本都会开展土地利用现状分析、土地适宜性评价、土地生产潜力预测、土地人口承载力研究等基础性研究专题。这些专题都是为了认识土地系统以及社会经济系统与土地系统的相互作用而开展的。三则在于规划方法的科学化。土地利用规划广纳系统科学、地理学、公共管理学以及3S技术等各学科之专长。计算机技术与数据科学等科技的蓬勃发展,产权保护与利益共享等理念的传播使得土地利用规划向着科学化与公平化兼顾的方向发展。在实践中,主管部门制定了各级规划编制要点、编制规程、技术导则等规范性文件,来指导各级行政单元规划实践,实现规划技术的普及与规划意图的传导。四则在于规划程序的规范化。土地利用规划按照



编制流程,可以划分为前期研究、规划编制、规划实施与规划修改四部分<sup>[13]</sup>。无论规划编制还是修改,都必须依据科学评估与法定程序执行。

#### (四) 实现多维协同的规划目标

土地利用规划的目标是土地利用规划得以产生的决定性因素。经过多年的规划实践,主要的规划目标在不同程度上得到了实现。动态平衡的规划实施机制保证了规划期内耕地保护红线与基本农田保护面积基本不被突破,高标准农田建设等土地整治项目的开展保证耕地质量建设取得明显成效。虽然宏观经济过热等主客观因素导致多地建设用地突破规划指标,但项目用地向规划预留的建设用地范围内集中<sup>[14]</sup>,总体上发挥了规划引导空间布局的作用<sup>[15-16]</sup>。同时,全国城市区域集约用地水平逐年提高,建设用地投入产出效益持续提升,经济增长的用地消耗不断下降,土地城镇化快于人口城镇化的趋势逐步扭转<sup>①</sup>。更为重要的是,21世纪以来我国土地利用已由单向国土开发为主转变为开发与保护并重<sup>[17]</sup>,通过开展土地整治,盐碱化、沙化、水土流失治理,矿山土地复垦以及村庄人居环境整治,强化了土地生态系统功能,促进了生态文明建设,产生了巨大的生态效益<sup>[18]</sup>。在促进社会经济稳定运行与服务高质量发展方面,土地利用规划也发挥了重要作用,比如参与宏观调控<sup>[19]</sup>以及助力乡村振兴、脱贫攻坚等<sup>[20-21]</sup>。

#### (五) 支撑中国特色的管制制度

1998年修订的《土地管理法》明确规定国家编制土地利用总体规划,实行土地用途管制制度。虽然各国和地区普遍采用了土地用途管制制度,且表述有所不同<sup>[22]</sup>,但我国土地用途管制制度具有显著的中国特色。我国的土地用途管制制度主要以“规划”+“计划”为依据,以“审批”+“监管”为手段,以“用途转换”“空间准入”“实施许可”“监督管理”为主要环节来落实保护耕地、集约节约用地与依法用地的管控要求。土地用途管制的法定要求决定了土地利用规划的性质与使命,即土地利用规划与其他规划是管地与用地的区别,是“分蛋糕”与“吃蛋糕”的关系。土地利用总体规划是我国目前唯一一个控制城乡用地规模的规划<sup>[23]</sup>。土地利用总体规划制定的规划指标体系和规划用地分区包括划定的永久基本农田区与“三界四区”是我国开展土地用途管制的根本依据。“规划是龙头,计划是阀门”,土地利用计划就是控制建设用地总量,实现规划目标的阀门<sup>[24]</sup>。辩证地看,计划本身也是规划,是规划年度的短期分割,因此规划目标最终决定计划的内容。同时,耕地保护责任目标考核、建设项目用地预审、农用地转用审批、土地利用年度变更、土地执法监察等具体管制环节也必须基于土地利用规划与土地利用年度计划来落实。更为重要的是,土地利用规划通过有条件建设区设置、城乡建设用地增减挂钩、“地票”交易制度等措施的创新保持了管制效果与制度活力的兼得。

### 三、土地利用规划存续的现实条件

#### (一) 制度环境没有变

土地利用规划应该继续发挥作用的原因在于土地利用制度约束不足的现状没有改变。一方面,国有土地管理的委托代理机制与官员晋升竞争的行政考核机制导致信息不对称与激励有偏,地方政府与中央政府目标不一致,耕地保护成了地方政府不愿承担的负担。兼具土地管理者的监管权力与土地经营者的利益诉求的地方政府必然不断扩张权力来经营城市。同时,地方政府投资、建设的预算软约束与土地资源软约束<sup>[25]</sup>互相强化鼓励了城市扩张。基于发展导向的空间规划是难以对其进行有效约束的。因此土地利用规划以及土地利用计划是中央政府硬

① 自然资源部通报《全国城市区域建设用地节约集约利用评价情况通报》,2018年08月23日。[http://gi.mnr.gov.cn/201808/t20180829\\_2183800.html](http://gi.mnr.gov.cn/201808/t20180829_2183800.html)。

化土地资源约束、管控“地根”的重要工具。另一方面,集体土地产权残缺的现状决定了土地利用规划在规制农村土地利用方面仍具价值。集体土地所有权主体的缺位或错位导致农村土地使用管制的弱化。征地权的存在意味着城市政府拥有集体土地最终处置权,这是城市扩张土地资源软约束的重要原因。农村土地利用规划是对农村土地产权残缺导致管制低效而进行的嵌入式补救,但要达到理想效果,必须重视集体的需求与意愿,并对规划模式进行改进完善。

## (二) 规划本质没有变

从一般性考虑,规划本质就是对未来不确定性的缓解和抵消,土地利用规划的生命力就在于其对未来土地利用的导向性<sup>[26]</sup>。土地利用结构与布局对生态环境、社会经济以及人民生活具有重要影响,因此面对经济社会环境与人的行为的不确定性,土地利用规划对于土地利用行为的约束与引导是至关重要的。面对我国人多地少、各部门各行业用地需求竞争激烈的现实,土地利用规划通过对未来不确定性的预测来制定确定性的利用规则与规划目标,通过缓解与抵消不确定性来保证我国经济社会-自然环境系统的稳定与发展。规划系统是一个信息不完全的灰色系统,因此规划的修改和完善属于正常现象<sup>[26]</sup>,对于不确定性的认知有利于客观评价土地利用规划。从公共管理学角度来看,土地利用规划本质是一种公共政策,是协调公共资源,调整公共利益,纠正市场失灵的工具<sup>[27]</sup>。部门间、城乡间、代际的土地资源如果完全由市场配置,将会导致建设用地过度侵占耕地与生态用地、当代人提前损害后代人的生存空间,这将造成社会整体福利与公共利益的损失,土地利用规划管制有助于控制土地利用负外部性、保护公共资源、维护社会公平。最为关键的是,土地利用规划重在实施,贵在落地,土地利用规划的落地功能具有不可替代性<sup>[28]</sup>。

## (三) 规划需求更迫切

中国是世界上人口最多的国家,人均耕地面积不足世界平均水平的 40%<sup>①</sup>。中国人口的峰值还未到来<sup>[29]</sup>,城市化进程仍在稳步向前推进。如果到 2035 年,我国的城镇化水平达到 71%~73%并进入平稳阶段<sup>[30]</sup>,那么我国将还会有约 1.46 亿人口进入城市生活。目前,中国人均粮食占有量为 470 公斤,随着收入水平的提高,饮食结构的改变将导致人均食用粮食总量需求峰值达到 528.94 公斤<sup>[31]</sup>。我国谷物基本自给与口粮绝对安全的前提是大豆对外的绝对依赖,我国大豆产需缺口达 9300 万吨<sup>[32]</sup>,如果国内自给自足,则至少需要 7 亿亩耕地,仅替代一半,也需要 3 亿亩耕地。因此,“十四五”规划纲要首次设置粮食安全保障目标,以粮食综合生产能力为约束性指标。要想将中国人的饭碗牢牢端在自己手上,那么 18 亿亩耕地的红线以及基本农田保护面积不能突破,这皆需土地利用规划的统筹安排与有效管控。另外,我国生态文明建设的内在要求与碳减排的国际承诺对土地利用规划提出了更高的要求。2020 年 9 月,习近平总书记在联合国大会上提出碳达峰与碳中和的“30·60 目标”,并于同年 12 月的气候雄心峰会上,进一步提出了分别对应碳排放强度、碳汇和新能源发展的单位 GDP 二氧化碳排放量、森林蓄积量以及能源结构等指标。习近平强调“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期,要提升生态碳汇能力。土地利用结构变化是碳源与碳汇的重要来源,因此土地利用规划是实现碳减排目标的有力工具。

## (四) 规划技术在革新

客观上来说,土地利用规划在实践中表现不佳除了受制度环境的约束外,还受规划技术的制约。土地利用规划处理的是由经济社会与自然环境共同构成的巨型灰色系统,通过收集有限的信息来预测不确定的未来,技术手段的单一化导致规划成果适应性不强。云平台、云计算、机器学习、移动互联网等人工智能技术融合的大数据革命将会改变人们获取的信息量、获取信息

① 数据来自 FAO: <http://www.fao.org/faostat/en>。

的方法以及获取信息的准确性<sup>[33]</sup>。故而,云计算、空间数据整合、云分析等技术为土地利用规划方法提供新的技术支撑,创建土地利用规划云服务平台将有利于实现数据集成管理和更新,提高规划质量<sup>[34]</sup>。未来的规划是数字化规划,土地利用规划具有数字化分析与管理的优势。数据科学与人工智能的发展将会大大增强规划人员和管理部门信息获取、加工与利用的能力,增强土地利用规划的可信度与科学性。近年来,网络 POI 数据、实时路况数据、热力图以及人口实时迁移数据等开放大数据以及遗传算法、禁忌算法、蚁群优化算法等智能计算方法被广泛用于城市扩张模拟研究中,这将为后续规划实践提供科学支撑。人口大数据、产业大数据与土地大数据的获取、存储与分析能力的增强以及统一的数字平台构建,将会极大提高土地利用规划指标分配的科学与执行反馈的时效性。卫星与无人机遥感监测技术的进步,全天候、全域、高精度的数据检测系统的开发,将继续提高土地利用监管的范围、精度与时效性,同时大大减少成本,这将极大地缓解规划精细而监督难以跟进的问题。新的规划技术为土地利用规划注入了新的活力与生命力。

## 四、土地利用规划新的使命

### (一) 土地利用规划与国土空间规划的关系

#### 1. 国土空间规划是土地利用规划与其他规划的协调机制

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上做的安排,是各类开发建设活动的依据。国土空间是自然资源和建设活动的载体,主要为土地、水域与海洋<sup>[35]</sup>。土地本身既是国土空间,又是资源之首。我国的土地利用规划更关注基于地块的实体空间及其承载的土地资源,特别是耕地资源。因而国土空间规划将注意力转向具有复合性特征的功能空间,以解决实体与功能失配的问题<sup>[36]</sup>。但这并不是土地利用规划无法解决的问题,更关键的在于规划的属性冲突问题。空间规划分为发展型与控制型规划,城乡规划与交通规划等属于发展型规划,生态环境规划属于控制性规划<sup>[37]</sup>。土地利用规划是对区域内全部土地资源的开发、利用、保护与整治的总体安排与战略部署,兼具发展型规划与控制型规划的属性,其基本职能是控制与协调,但是在实践中主要发挥控制型规划的功能<sup>[38]</sup>。意在统筹管控用地的土地利用规划与具有冲突属性的、但属于同级别不同部门管理的城乡规划等规划之间的矛盾难以协调,亟需一个上位的协调机制。国土空间规划就是这样的一个协调机制。国土空间规划鲜明而突出的特色是全域、全方位、“三位一体”式统筹谋划国土空间的开发、保护和整治,可以被称为“规划的规划”<sup>[39]</sup>,但之后出台的主要由国土资源部负责的全国国土规划因体制障碍没有发挥作用。直至国务院机构改革,所有空间规划编制职责被赋予自然资源部,才有实现空间规划协调的基础。国土空间规划是国土规划与空间规划二者的综合<sup>[40]</sup>。将“国土”冠于空间规划前来命名,是为了弥补既有的空间规划实践缺乏统摄性国土规划的引领而导致空间开发失序与空间治理失效的缺陷。

国际空间规划体系按内容导向划分为综合型、土地利用法规型、区域经济型和城镇化型四种;按层级划分为国家、区域和地方三级,不同级别具有不同功能,如国家级规划具有政策导向性或指导性,区域级规划承担上下衔接的功能,地方级规划则主要发挥控制功能<sup>[41]</sup>。因此,国土与人口规模、行政体系、经济体制以及历史传统共同决定了国土空间规划体系的构建路径。我国国土空间规划体系由五级三类构成,与行政层级保持一致,呈现“横向到边,纵向到底”的特征。国家级国土空间规划侧重战略性的部署,对下级规划进行指导和安排;省级国土空间规划具有承上启下的作用,既落实国家级规划,又指导市县级规划编制,侧重协调性;市县和乡镇国土空间规划是对上级规划要求的细化落实,是对本区域开发保护作出的具体安排,侧重实施



性。国土空间总体规划是全局性安排,体现统领性功能;专项规划是针对特定区域或特定行业,体现支撑性功能;详细规划针对具体地块,体现实施性功能。我国既有的空间规划多样,且都对下位规划有指导作用,从而限制了上位规划的统一约束调控作用,以及存在相应的技术上与管理上的壁垒<sup>[42]</sup>。国土空间规划体系的构建就是为了解决上位规划缺失而导致的各级各类空间规划重叠与冲突难以协调,以及国家空间战略难以落地的问题。

## 2. 土地利用规划是国土空间规划的核心内容与关键支撑

城乡规划与土地利用规划等空间规划并不是消失不见了,而是在共同的目标体系、一致的逻辑体系与工作体系下被整合为一套统一的、完整的服务实践需求的国土空间规划。国土空间规划是一个工作体系而不是学科体系,因此在实践层面将各空间规划融合为统一的国土空间规划之后,发展型规划与控制型规划仍然存在,并基于各自的学科原理与规划属性发展,国土空间规划要提前做好的是协调发展型规划与控制型规划的关系。土地是所有空间规划落地的基础,国外法定要将“结构规划”转换为“土地利用规划”才便于其实施,旨在强调土地利用规划落地实施的先天优势<sup>[43]</sup>。因此,各发达国家的空间规划体系基本都包含土地利用规划的内容,其目标可能因国情而异,土地利用规划的重要性不言自明<sup>[13]</sup>。我国的土地利用规划是最主要的、系统的控制型规划,在建设用地管控、耕地保护方面发挥了重要作用。因此,在统一的国土空间规划时代,土地利用规划以其学科知识体系与成功经验支撑国土空间规划体系的构建与实施,以不同于以往作为一种独立的规划体系的形式,而是作为统一安排土地利用结构与布局的规划内容存在于国土空间规划体系之中。

城乡规划的发展仍然是城乡规划学科的研究重点,为何大家都不谈土地利用规划如何发展?这是因为国土空间规划体系较多继承了土地利用规划的组织架构,以及“能用、管用、好用”的原则<sup>[6]</sup>。国土空间规划五级三类的体系、自上而下编制的思路、管控分区+指标分解+保障机制的主体结构均沿袭了土地利用规划体系。土地利用规划的落地思维、全域思维、“三底”思维、内涵思维与整合思维<sup>[43]</sup>完全符合国土空间规划构建的需求。土地调查数据与平台可以为空间规划明确“底数”,基本农田保护红线、生态保护红线与建设用地控制边界可以为空间规划提供“底线”,全域规划方法与土地综合整治可以为空间规划优化“底盘”<sup>[44]</sup>。土地利用规划在资源评价、指标确定与结构调整、空间管控分区、格局优化与国土整治、传导机制构建、数据库建设与管理、政策工具设计方面都具有丰富的经验与相对的优势。这导致大家产生土地利用规划发展方向就是国土空间规划、国土空间规划的实质就是在实践土地利用规划的判断。本文认为既不能简单地认为土地利用规划已经消失于历史的进程中,也不能过度膨胀地认为土地利用规划可以完全承担国土空间规划的任务。而是要思考土地利用规划如何融入国土空间规划,如何在国土空间规划体系下促进各空间规划相互尊重、合作互补、融合发展。

## (二) 土地利用规划新的使命:促进国土空间规划实践创新

通过参考自然资源部发布的不同级别国土空间总体规划编制指南,以及梳理各地已公示的近30份省级国土空间规划与超60份市级国土空间总体规划,本文将国土空间规划编制的主要内容及其与各级各类规划的关系整理如图1所示。国土空间规划的主要内容是构建国土空间开发利用与保护格局,而国土空间布局与关键指标体系的落地是土地利用规划学研究的核心命题。基于五级三类的国土空间规划体系,本文将重点从国土空间开发保护规模的确定与传导、国土空间格局与管制边界的协调落地、服务用途管制的详细规划的落地实施以及生态修复和国土综合整治的统筹实施四个方面探讨国土空间规划实践创新路径。

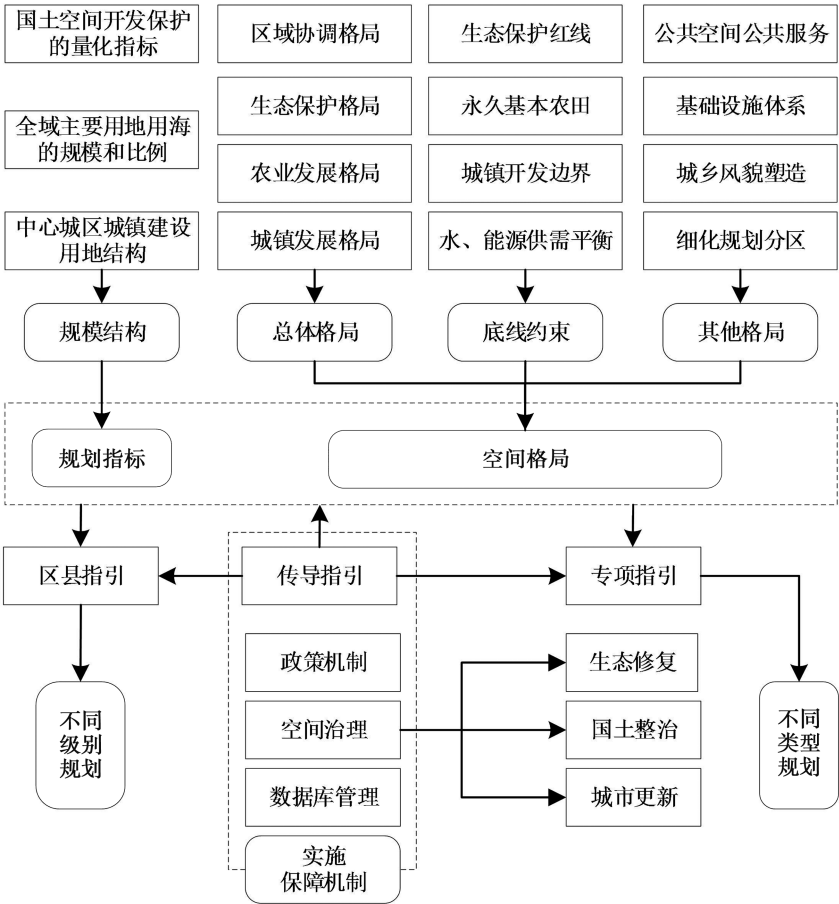


图1 国土空间规划主要编制内容

1. 国土空间开发保护规模的确定与传导

从全球尺度来看,人类开发地球系统存在安全界限,即行星边界<sup>[45]</sup>,其中国土开发比例是其重要的指标之一。如何在行星边界内组织国土空间利用,既保障发展需求与粮食安全,又实现生态安全及“碳减排”等重要目标,是当前我国国土空间规划的重大实践命题。相比既往土地利用规划指标体系,国土空间规划指标体系进行了较大的拓展,特别是在生态方面,增加了生态保护红线面积、湿地面积、自然岸线保有率等指标。无论是生态安全还是粮食安全,从全国层面确定开发保护规模自上而下的分解是要优于基于本地视角自下而上的整合,这有利于克服行政边界与地理边界不匹配的问题<sup>[46]</sup>。这就决定了全国国土空间规划纲要所确定的开发保护规模对全国各地规划的引领性,也对全国尺度规划指标规模确定的科学性提出了更高的要求。

建设用地规模的确定当前主要基于人均用地规模、社会经济发展阶段等需求端的因素确定,而基于人地互馈关系,特别是根据生态环境响应规律来确定国土空间开发强度更为必要且科学。耕地规模的确定要科学预测未来的粮食需求以及耕地产能。建设用地规模要依据人口、消费结构及国际市场的变化趋势来确定,耕地规模需要结合气候、地力和生产要素投入变化趋势来决定。这些都需要基于海量数据和社会经济-生物地理预测模型来实现。而生态用地的规模确定更具有挑战性,当前国家尺度的实践更多从自然资源的供给能力来计算保护规模,而对于“双碳”目标及更为重要的生态系统稳定来说,基于大尺度陆地系统循环过程模拟则更有利于客观估计国土空间保护规模。

国家级以下各级国土空间总体规划指标规模的确定在于科学而高效的传导机制的构建。耕地与生态用地规模必须依据主体功能区战略、资源利用现状以及后备资源数量进行分配。建设用地规模的传导必须贯彻落实主体功能区战略、区域协调发展战略等国家重大战略,做到公



平与效率的兼顾,破除以往按照行政级别以及规模现状进行分配的思路,做到用地增量与人口分布规律、空间利用效率、存量更新力度保持一致。为了强化资源环境的底线约束,本轮市域规划特别强调水资源与能源的供需平衡,这与国际上关于水-能源-粮食-土地耦合系统研究热潮不谋而合<sup>[47]</sup>。因此,未来的都市区规划的规模安排除了以土地资源供给为约束,也需要以水资源平衡与能源平衡为底线约束。

规划指标的传导不能总是强调单向度的强制性,而应该基于双向互动的协商过程。上下沟通的规划过程会引导规划更贴近真实需求,做到正当约束,这样有利于减少信息不对称的影响,更有利于后期的规划实施。根据多轮土地利用规划实践的经验可知,规划的客观性与激励性对于规划有效实施是至关重要的。这就要求本轮国土空间规划必须对指标体系的传导机制进行制度性的创新,在规划编制及实施阶段建立正式的、常态化的规划反馈机制。上级规划目标的权威性与下级规划目标的可执行性必须兼顾。

## 2. 国土空间格局与管制边界的协调落地

国土空间具有自然、社会、经济等多重属性,承载了生态、生活与生产多种功能。国土空间具备用途多宜性以及用途的竞争性,一块土地作为建设用地就不能再作为耕地使用,同理如果作了生态用地则也难以提供粮食生产的主导功能。因此,明确国土空间开发利用格局与管制边界是国土空间规划的核心内容。基于农业生产适宜性评价、城镇建设适宜性评价以及生态功能重要性评价等国土空间开发适宜性评价体系,识别国土空间地域主导功能,构建较大尺度的农业开发格局、城镇开发格局以及生态保护格局。多宜国土空间主导功能的确定需要结合评价结果以及价值导向进行优先序的选择。未来的研究重点在于评价指标体系与评价方法的创新,特别是生态空间评价的创新。

生态保护红线、城镇开发边界与基本农田保护区三条控制线的划定是本轮国土空间规划的重要规划内容,其能否科学有效地划定事关本轮规划的成败。生态保护红线的划定特别需要构建跨行政区的协调机制以消解对地理单元分割造成的影响,因此不同级别的生态红线划定的反馈机制具有重要意义。城镇开发边界与基本农田保护区的划定协调是当前规划编制的难点。基于图斑划定的基本农田保护区与城镇开发边界呈犬牙交错之势,既难以实现基本农田的连片发展,更影响城镇空间的后续管控。永久基本农田划定应该从仅包含耕地图斑向包含一般农地、其他基础设施、零星村庄建设用地等辅助地类的复合功能区转变。对于永久基本农田内的一般农地则应通过土地整治引导其逐步向耕地和基本农田转变,控制零星地类发展,引导有序退出。复合功能线的划定不仅能引导基本农田的集中集聚,维持其粮食生产主导功能,也能尊重客观实际,维持其辅助功能地类,并引导其有序调整、腾退。

城镇土地扩张是影响农用地以及生态用地数量与布局的主要驱动力,因此城镇开发边界的划定是形塑国土空间格局的关键因子。当前的国土空间规划实践基于城镇现状规模乘以系数的方式确定具体城镇开发边界规模,然后再结合“双评价”结果与城镇扩张模型模拟具体落地城镇开发边界。从这样的规划实践来看,城镇开发边界规模并没有依据实际需求而定,而是依据现状规模而定,未来更多地起到引导空间布局的作用。因此,城镇开发边界内的规划分区的科学划定将更为重要。城镇开发边界内合理设置集中建设区、弹性发展区和特别用途区,关键要发挥好弹性发展区的作用,同时重点推动集中建设区中存量空间开发规划的制定。

## 3. 服务用途管制的详细规划的落地实施

地类(用途)是规划的出发点和归宿,也是规划落地实施的基点和终点<sup>[48]</sup>。确定每一块土地用途是《土地管理法》的要求,也是国土空间详细规划的内容。详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。《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》指出,要在城镇开发边界内编制详细规划,在城镇开发边界外的乡村地区,编制“多规合一”的实用性村庄规划作为详细规划。在我国既有的土地利用规划实践中,乡镇级别的土地利用总体规划是最低层级的规划,土地利用详细规划实际上是处于缺位状态。同时,土地利用处于两种不同的空间规划体系控制之下,导致管制失效<sup>[49]</sup>。对具体地块用途与开发建设强度进行安排是土地利用规划的核心,是实现原有的城市规划与土地利用规划融合的关键环节。因此构建城乡一体、落地实施的国土空间详细规划有利于对国土空间利用进行全面合理的控制和引导。

国土空间详细规划分为城镇空间详细规划与乡村空间详细规划。城镇土地利用规划是城镇规划最主要的内容,既有城镇空间详细规划主要以控制规划与详细规划为主,其体系构建与运行实践较为成熟与完善。其主要的问题在于控规大量且频繁的调整,这需要在加强规划预测的精确度以及规划的制度化约束力外,探索混合利用等弹性规划机制。面对以城镇开发边界为界限的制度设计,国土空间详细规划体系面临边界内控制规划与村规重叠冲突以及边界外乡村空间详细规划缺位的问题。城镇开发边界内应该对现有冲突的规划进行协调,编制统一的国土空间详细规划,对于短期内无法确定用途的空间可以暂时留白。同时,在全域全要素国土空间用途管制的要求下,详细规划不应仅局限于建设空间,而应该增加对非建设空间的覆盖,因此城镇开发边界内的特别用途区应该进行详细规划的编制与创新。

当前各地正在抓紧编制的实用性村庄规划便是城镇开发边界外的乡村地域的详细规划,这是引导乡村地区开发与实施用途管制的重要依据,弥补了一直以来乡村空间详细规划的缺位。王万茂<sup>[48]</sup>认为当前覆盖乡村地域的国土空间详细规划应该是村域规划,既不同于乡村规划,也不同于村庄规划。前者的规划范围包含乡镇过于宽泛,而后者属于城乡规划体系的村庄规划仅局限于村庄居民点的规划设计。而国土空间详细规划则覆盖整个村域范围,包含居民点等生活空间、农业与非农业生产空间以及生态空间。乡村空间详细规划要根据上位总体规划和相关专项规划的要求,明确村域各类用地的用途和布局,需要以土地利用安排统筹农业生产、人居环境、基础设施以及产业发展等规划内容,增强乡村空间详细规划在乡村地域的系统整合能力以及服务用途管制的能力。乡村空间详细规划要探究如何通过以土地整治与空间设计为抓手,调动土地、物质资本、生态资本、历史文化资源、乡村人才、设计师等要素,实现资源整合、资产盘活、资本积累,最终建设生活便利、产业发展、生态环保、组织有序的新乡村。而当前亟待解决的科学问题包括村域要素互动机理研究、村庄分类研究以及村域承载力提升的村庄规划标准研究等<sup>[50]</sup>。

#### 4. 生态修复和国土综合整治的统筹实施

国土空间治理已然进入生态引领与系统指引的新阶段,这是生态文明建设与空间治理现代化的必然要求。国土空间开发、利用、保护与修复四项内容构成了国土空间规划的主要对象,而国土空间生态修复则是最能实践系统性与生态化理念的核心环节。我国国土空间治理实践从以生态工程为主的生态修复升级为协调生态-社会复合系统的国土空间生态修复,从关注资源数量为主的土地整治转变为聚焦国土空间效率、公平与均衡的国土综合整治。国土空间生态修复与综合整治的四个抓手分别是山水林田湖草系统修复、国土综合整治、矿山生态修复与海洋生态修复。国土空间生态修复既是国土空间总体规划中的重要战略内容,也是支撑国土空间规划落地实施的关键专项规划。

山水林田湖草系统修复是践行习近平同志“山水林田湖草生命共同体”理念的科学实践。可以借鉴景观生态学“格局—过程—功能—服务”的研究范式,为山水林田湖草系统修复提供生态学的理论框架。统筹山水林田湖草系统修复治理,需要通过构建国土空间生态评价体系来对生态安全状态进行充分认知,探究各生态要素之间耦合过程规律以及生态要素结构与生态空间

功能、生态系统服务供给之间的互动规律,进而整体性规划区域荒漠化防治、水土流失治理以及天然林、草原、湿地、河湖、岸线资源的修复活动。当前的实践难点在于如何进行整体性与系统性的修复,转变当前山水割裂治理、林田分割保护的各自为战的治理逻辑。这就需要妥善衔接不同层级生态修复规划之间的关系,实现系统规划与点状工程的有机结合,进而实现以点带面、整体修复的目标。矿山生态修复与海洋生态修复在问题表现与技术难点方面存在差异,但同样必须以山水林田湖草生命共同体理念为指导,将地上地下、陆地海洋以及流域上下游等不同空间的生态要素进行系统性统筹考虑,进而实施修复活动。

国土综合整治是优化国土空间布局、提高国土资源利用效率以及提升国土空间品质的重要手段与关键途径。全域土地综合整治不仅是优化乡村空间布局的工具,更是破解乡村振兴难题的治理平台。全域土地综合整治不再局限于居民点与耕地的整理,而要实现乡村的生产空间、生活空间与生态空间的重构,面向乡村振兴的目标,解决农村空废化、老弱化、污损化、贫困化、非农化等系统问题。全域土地综合整治需要从物质空间改造的技术维度转向乡村地域要素整合、功能提升以及系统升级的治理维度,以高标准农田建设、居民点整治、水土污染治理、乡村产业空间营造以及生态格局优化为主要内容,实现乡村地域的空间整合、空间美化、空间协调、空间转型以及空间再生。而对于城市化地区来说,针对低效用地再开发与人居环境综合整治面对复杂产权归属的开发对象、受约束的土地与资金的供给现状以及增值收益的分配问题,探索并建立多主体参与机制及收益分配机制是至关重要的。

## 五、结论

构建国土空间规划体系是我国生态文明建设的现实需求,也是实现国土空间治理体系与治理能力现代化的重要支撑。国土空间规划体系构建的目的在于解决原有各空间规划体系繁杂、内容冲突等问题,国土空间规划构建的本质是对空间规划体系进行整合与优化,建立协调机制,其发展路径在于实现各空间规划的有机融合、优势互补与继承发展。土地利用规划从规划体系、规划逻辑、规划模式、规划目标、管制制度等方面为我国国土资源管理事业作出了杰出的历史贡献,为国土空间规划体系的构建提供现实的参考。我国制度环境没变、规划本质没变、规划需求迫切以及规划技术革新等客观现实条件的存在,表明了土地利用规划仍然具有存续的必要,并具有巨大的创新空间。

因此,在统一的国土空间规划时代,土地利用规划不再以一种独立的规划体系的形式存在,而是作为统一安排土地利用结构与布局的规划内容存在于国土空间规划体系之中。土地利用规划以其学科知识体系与成功经验支撑国土空间规划体系的构建与实施。土地要素是其他要素立足的基底,土地利用规划是空间战略落地的基础,是国土空间规划体系的基质。故而,面临国土空间规划时代新的需求,土地利用规划新的使命在于促进国土空间规划实践创新。本文重点从国土空间开发保护规模的确定与传导、国土空间格局与管制边界的协调落地、服务用途管制的详细规划的落地实施以及生态修复和国土综合整治的统筹实施四个方面,探讨国土空间规划实践创新路径。这既覆盖了总体规划中空间格局与规划指标两项核心内容,也聚焦了服务规划落地实施的详细规划与践行生态文明与系统治理理念的生态修复与国土整治专项规划内容。

### 参考文献:

- [1] 黄贤金. 构建国土空间用途管制新机制[N]. 新华日报, 2018-11-06(17).
- [2] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶[J]. 求是, 2019(3): 4-19.
- [3] Liu Y, Zhou Y. Territory Spatial Planning and National Governance System in China[J]. Land Use Policy, 2021,



- 102:105288.
- [4] 郝晋珉,王楠,史云扬,等.对构建“多规合一”的国土空间规划体系的再认识[J].土地科学动态,2020,(6):1-4.
- [5] 谭纵波,高浩歌.日本国土利用规划概观[J].国际城市规划,2018,33(6):1-12.
- [6] 董祚继.从土地利用规划到国土空间规划——科学理性规划的视角[J].中国土地科学,2020,34(5):1-7.
- [7] 王群,张颖,王万茂.关于村级土地利用规划编制基本问题的探讨[J].中国土地科学,2010,24(3):19-24.
- [8] 何良将.现行建设用地配置模式真的管用吗?[D].浙江大学,2010.
- [9] 姜海,李成瑞,王博,等.土地利用计划管理绩效分析与制度改进[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(2):73-79,85.
- [10] 胡民锋,杨昔,徐放.构建全国国土空间规划纲要指标体系的思考[J].中国土地,2019(12):20-23.
- [11] 欧名豪,丁冠乔,郭杰,等.国土空间规划的多目标协同治理机制[J].中国土地科学,2020,34(5):8-17.
- [12] 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,2020,35(6):1261-1272.
- [13] 董祚继,吴运娟.中国现代土地利用规划——理论、方法与实践[M].北京:中国大地出版社,2008.
- [14] 邓强,陈建军,田志强.基于一致性和绩效性分析的南宁市土地规划实施中期评估技术方法研究[J].中国土地科学,2014,28(9):39-46.
- [15] 吕晓,黄贤金,钟太洋,等.土地利用规划对建设用地扩张的管控效果分析——基于一致性与有效性的复合视角[J].自然资源学报,2015,30(2):177-187.
- [16] 乔伟峰,吴菊,戈大专,等.快速城市化地区土地利用规划管控建设用地扩张成效评估——以南京市为例[J].地理研究,2019,38(11):2666-2680.
- [17] 刘纪远,匡文慧,张增祥,等.20世纪80年代末以来中国土地利用变化的基本特征与空间格局[J].地理学报,2014,69(1):3-14.
- [18] 曹帅,金晓斌,韩博,等.从土地整治到国土综合整治:目标、框架与模式[J].土地经济研究,2018(2):133-151.
- [19] 张素兰,严金明.土地利用规划视角下土地政策参与宏观调控的作用机制[J].经济体制改革,2009(4):56-59.
- [20] 黄建水,尹素丽,刘彬彬.创新土地管理 推进精准扶贫——河南省的实践与探索[J].中国土地,2016(12):38-39.
- [21] 梁梦茵,孔凡婕,梁宜.“十三五”土地整治规划的回顾与反思[J].中国土地,2021(1):36-38.
- [22] 林坚.土地用途管制:从“二维”迈向“四维”——来自国际经验的启示[J].中国土地,2014(3):22-24.
- [23] 胡存智.新一轮土地利用总体规划修编重点及创新[J].中国国土资源经济,2010,23(3):4-6,54.
- [24] 潘文灿.加强土地利用计划管理,切实保护耕地资源——回顾土地计划管理20年得失[J].国土资源情报,2008(6):13-15.
- [25] 谢志岚.弹簧上的行政:中国土地行政运作的制度分析[M].北京:商务印书馆,2015.
- [26] 王万茂,王群.土地利用规划中不确定性的识别和处理研究[J].中国人口·资源与环境,2011,21(10):84-90.
- [27] 严金明,刘杰.关于土地利用规划本质、功能和战略导向的思考[J].中国土地科学,2012,26(2):4-9.
- [28] 王万茂.《土地利用规划学》教材发展历程[J].中国土地科学,2020,34(11):113-114.
- [29] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2019: Highlights[R]. New York: United Nations, 2019.
- [30] 乔文怡,李功,管卫华,等.2016—2050年中国城镇化水平预测[J].经济地理,2018,38(2):51-58.
- [31] 程郁.预计2069年中国人均粮食需求将达峰值[N].中国经济时报,2016-12-02(5).
- [32] 杜娟.中美贸易争端对中国农业的影响及启示[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(3):152-160.
- [33] 何大安.大数据革命与经济学创新[J].社会科学战线,2020(3):47-59,282.
- [34] 单卫东,胡月明,贺灿飞,等.土地规划的自然过程基础与大数据时代的方法探索[J].地理科学,2016,36(12):1912-1919.

- [35] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018, 42(5): 9-17.
- [36] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15.
- [37] Wu Y Z, Shan L P, Zheng S, et al. Regional Planning Reconfiguration in China Based on Inclusiveness: Examining Development and Control Orientation[J]. Journal of Urban Planning and Development, 2020, 146(3): 05020012.
- [38] 欧名豪. 土地利用规划体系研究[J]. 中国土地科学, 2003(5): 41-44.
- [39] 林坚, 宋萌, 张安琪. 国土空间规划功能定位与实施分析[J]. 中国土地, 2018(1): 15-17.
- [40] 余莉雯, 欧名豪. 国土空间规划发展历程、改革路径探讨[J]. 土地科学动态, 2018(6): 29-33.
- [41] 蔡玉梅, 王国力, 陆颖, 等. 国际空间规划体系的模式及启示[J]. 中国国土资源经济, 2014, 27(6): 67-72.
- [42] 王开泳, 陈田. 新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J]. 地理研究, 2019, 38(10): 2541-2551.
- [43] 王万茂. 国土空间规划落地实施的逻辑思维[J]. 土地科学动态, 2021(1): 1-4.
- [44] 迪力沙提 亚库甫, 严金明. 以土地规划为基底探索构建我国空间规划体系[J]. 土地经济研究, 2017(1): 124-135.
- [45] Rockström J, Steffen W, Noone K, et al. A Safe Operating Space for Humanity[J]. Nature, 2009, 461(7263): 472-475.
- [46] 陈先鹏, 方恺, 彭建, 等. 资源环境承载力评估新视角: 行星边界框架的源起、发展与展望[J]. 自然资源学报, 2020, 35(3): 513-531.
- [47] Howells M, Hermann S, Welsch M, et al. Integrated Analysis of Climate Change, Land-use, Energy and Water Strategies[J]. Nature Climate Change, 2013, 3(7): 621-626.
- [48] 王万茂. 国土空间规划落地实施的最后一公里——简论村域空间规划[J]. 现代城市研究, 2022, 37(3): 36-39.
- [49] Zhou M, Tan S, Zhang L. Influences of Different Land Use Spatial Control Schemes on Farmland Conversion and Urban Development[J]. PLoS One, 2015, 10(4): e0125008.
- [50] 郭杰, 陈鑫, 赵雲泰, 等. 乡村空间统筹治理的村庄规划关键科学问题研究[J]. 中国土地科学, 2020, 34(5): 76-85.

(责任编辑: 刘浩)

## Land Use Planning in the Era of Territorial Spatial Planning: Historical Contribution and Mission of the Times

YI Jialin, OU Minghao, GUO Jie

**Abstract:** To objectively evaluate the historical contribution of land use planning and correctly recognize the relationship between land use planning and territorial spatial planning is related to the healthy development of the discipline of land use planning and the scientific construction of the territorial spatial planning system. The contribution of China's land use planning is as follows: building a five level and three category planning system; forming the planning logic of bottom line control; shaping a scientific and fine planning model; achieving the planning goal of multi-dimensional coordination; supporting the regulatory system with Chinese characteristics. Because the institutional environment has not changed, the nature of planning has not changed, the demand for planning is urgent, and science and technology of planning are advancing, land use planning is still important and has a huge space for innovation. Territorial spatial planning is essentially a coordination mechanism of spatial planning with different attributes, and land use planning is the core content and key support. Territorial spatial planning provides new development opportunities for land use planning. And the times mission of land use planning is to promote the innovation of territorial spatial planning practice.

**Keywords:** Land Use Planning; Territorial Spatial Planning; Historical Contribution; Times Mission; Multiple Planning Integration