数字化背景下国土空间用途管制系统建设的关键问题思考

高成军　张　建　吴兴年

摘　要：数字化时代，国土空间用途管制面临数字化转型的机遇和挑战。目前国土空间用途管制系统面临覆盖业务不全、数据要素质量不高、业务协同不够、技术标准不统一等问题，需从数字化本质特征出发进行思考，提出了以核心业务梳理谋划推动全域全要素全周期管理，以部市区县双向互动推动立法，以用促建提高数据质量，以“一件事”方式推动前后环节、关联业务、部门业务协同，以标准规范建设推动各级核验互信，深化公众服务提高人民满意度的实施路径建议。通过对这些问题的思考和解决方案的提出，可以为数字化背景下国土空间用途管制系统的建设、优化提供参考。

关键词：国土空间用途管制；数字化

一、引　言

建设数字中国是推进中国式现代化的重要引擎，是构筑国家竞争新优势的有力支撑。党中央、国务院先后印发《数字中国建设整体布局规划》《关于加强数字政府建设的指导意见》等一系列重要文件，着力强化数字化能力建设，发展高效协同的数字政务，以数字化驱动治理方式变革。

2022 年 6 月，自然资源部印发《关于开展国土空间用途管制监管系统建设试点的函》，部署推进国土空间用途管制全生命周期数字化转型，实现系统互联互通、业务高效协同和数据按需共享。2023 年 7 月，全国国土空间用途管制监管系统启用。

随着数字化时代的到来，国土空间用途管制系统的建设面临着新的挑战和机遇，需要对其进行深入的思考和研究。

二、数字化背景下系统建设的基本概念和特点

数字化是将复杂多变的信息转变为可以度量的数字、数据，再通过数字化模型转变为一系列二进制代码，引入计算机内部，进行统一处理的过程。这一过程只是改变了信息存储介质、存储方式，不带来质的改变。

在数字中国、数字重庆建设浪潮中，数字化背景下系统建设本质是以人民为中心，以数据要素驱动、数字技术赋能为手段，促进业务“三融五跨”，提升履职能力，从而推动治理方式变革，推进中国式现代化建设。

1. 以人民为中心是出发点和落脚点

现代化的本质是人的现代化。系统建设要贯彻以人民为中心的发展思想，站在使用者角度，发挥数字化能力，建设政务服务平台、办公系统等各类信息系统，与生产生活密切相关的重点领域和高频事项基本实现“网上办”，“一件事一次办”广泛应用，让人民群众能办事、好办事、快办事、办成事，成果惠及全体人民。

2.高质量数据供给是基础

数据是国家基础性战略资源、新型生产要素，是数字化、网络化、智能化的基础，已快速融入管理各环节，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。国土空间用途管制系统建设中，户籍人口、婚姻、社保、确权登记等是现状调查的基础数据，变更调查成果是地类认定的基础，项目立项、初步设计等是前置条件，国土空间规划是审批依据，土地供应、规划许可、权属等管理数据是全周期管理重要组成部分。全面整合相关基础数据，推动数据要素高质量供给，提高数量和质量，增强数据的可用、可信、可追溯水平，实现数据流通全过程动态管理，为国土空间用途管制提供权威、统一的底图底数，在应用中激活各类数据的使用价值。

3.业务与技术深度融合是关键

在“一切皆可量化”的数字化时代，国土空间用途管制从聚焦耕地保护的土地用途管制向关注所有国土空间的国土空间用途管制转变是顺时应势的[1]。用途管制是自然资源管理中具有承上启下关键作用的重要环节，与调查监测、国土空间规划、耕地保护、储备整治、开发利用、确权登记等环节均有交互，审批过程中还涉及执法督察、地灾评估、压覆矿产审批、费用征收、档案管理。

众多业务之间如何高效协同，亟须业务技术深度融合。业务部门细化各项新规定新要求，将管理要求流程化、结构化、数字化，技术部门全程参与业务重构，通过系统建设固化管理要求、规范审批流程、智能辅助审查，以数字化方式实现业务高效协同运转。

三、当前存在的问题

结合数字化背景下系统建设的新特点，当前国土空间用途管制系统建设中存在以下问题。

1.系统覆盖业务范围不全

国土空间是生态文明建设的载体，国土空间用途管制制度是生态文明制度体系的重要内容[2]。《生态文明体制改革总体方案》要求，构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，将用途管制由土地扩大到所有自然生态空间[3]。当前，国土空间用途管制系统业务范围包含建设项目用地预审、农用地转用与土地征收、先行用地以及规划选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可、竣工规划核实、乡村建设规划许可，仍集中在城乡建设用地土地要素保障和规划实施，尚未覆盖所有国土空间，例如对建设用地与农用地间转换管制较为严格，但针对具有生态属性的未利用地缺乏管制设计[4]。

2.数据要素供给质量不高

各级管理部门底图底数不统一。例如永久基本农田曾出现市级检查不占用永久基本农田，但部“双随机、一公开”检查却认定项目占用的情况。

部门间数据共享不畅通。部门间主要通过一体化智能化公共数据平台、“渝快办”、前置机等方式共享数据，主要是结构化审批属性信息，数据未经治理，存在格式不规范、数值不准确等问题，且缺少具有法律效力的电子证照。

3.业务协同不够

在国土用途管制的核心业务之一农用地转用业务中，与外部单位的业务协同，比如林业部门的占林审批、公安部门的户籍人口认定、水利部门的防洪范围认定等业务，基本都是线下办理。同时，获得用地批文后，用地批复并没有与相关业务进行及时联动。以调查监测业务为例，农用地转用基于年度变更调查作为地类底数，已批准的项目应该与年度变更调查建立动态衔接，自动锁定转用范围，调整相关地类。

4.技术标准不统一

管理要求和技术标准不一致。以建设工程规划许可为例，建设工程设计方案主要基于 CAD 文件进行审查，但自然资源部要求提供 shp 格式文件，不可避免需额外开展文件转换工作。

系统计算标准不统一。当前用地预审、农转用审批分别采用椭球面积、投影面积计算，各级系统对地类面积、占用永久基本农田、占用生态保护红线面积计算过程也存在差异，相关核验标准一直在变化。

5.公众服务供给能力不足

为民服务深度、广度还不够，重庆自 2020 年对外开通了“三区三线”、土地利用规划、年度变更调查等数十个数据，但是开放的数据源还不够多，没有做到能开尽开，不能够完全覆盖用地单位核查的需求。

为民服务渠道需拓宽，目前通过网站、微信、电话等提供咨询服务，但是对用地需求数量大、违法隐患比较多的农村地区缺乏有效的服务渠道，如何让农民特别是涉及乡村振兴战略计划的项目得到快速有效的空间保障，服务渠道还需拓宽。

四、实施路径建议

1.推动全周期监管

开展核心业务梳理。数字化转型本质是对核心业务的系统性重塑，开展核心业务梳理，是业务流程再造和工作体系重塑、构建业务协同模型和数据共享模型的基础性、关键性工作。针对国土空间用途管制业务，按照全域、全要素原则，运用“V”模型方法，拆解为城镇空间开发控制、农业空间耕地保护、生态空



图 1 用途管制全周期监管

间准入管制 3 个一级业务 21 项二级业务。通过流程解析、效能分析等方法，对原业务流程各环节进行分析，找出冗余事项、堵点卡点、遗漏环节等突出问题。

聚焦全流程以“一件事”思维构建多跨场景，谋划改革举措，逐步充实国土空间用途管制业务范围，整合转用许可程序，构建关联协同机制，从单用途“去向型”用途转用审批许可，向全要素“来源—流向”型转变[5]，最终实现全域、全要素、全流程监管。

2.强化数据供给

建立跨层级底图底数双向互动机制。溯源清流，“一数一源”明确责任主体，开展数据治理，建立动态更新机制。建立部、市、区县、乡镇四级数据双向互动通道，实现汇交数据实时上报、本地数据定期回流，实现部、市、区县、乡四级“统一底图底数”。建立数据版本管理，确保审批依据可追溯。

推动跨部门高质量数据共享。依托数字重庆建设，强化政务数据共享应用，以用促建，推动发改、交通、水利、住建、能源、农业等相关部门开展数据共享。

3.优化业务协同

强化前后环节业务协同。建立农用地转用和土地征收与日常变更、年度变更动态衔接，批准后相关区域规划成果如有调整需及时预警。推动征地实施后原不动产权利依职权注销。强化“交地交证”，推动交地时同步核发建设用地规划许可证、不动产权证。强化工程规划许可证与预告登记衔接，推动建设工程设计方案预设房地一体不动产单元，与标准地址关联。推动竣工规划核实与不动产登记衔接，实现“交房交证”。推动乡村建设规划许可和宅基地农用地转用同步办理。

以“一件事”思维推动部门业务协同。推动用地审查和占林审核协同办理，争取作为部门协办事项。推动征地人员安置跨部门在线认定、基本养老保险缴费补助确认。将以“农房建设一件事”为契机，推动资格审查、宅基地审批、乡村建设规划许可、宅基地农用地转用、产权登记业务协同。深化建设工程规划许可环节并联审批，推动中央派驻单位在线协同。

4.持续建设标准

结合事项审查要点制定成果数据库规范、申请材料格式规范，推动用途管制全业务电子化报件，推行电子证照和电子签名的深入应用，实现申请资料自动核验、全程带图审批、审批成果自动入库。同时数字政务电子证照库、共享材料库，实现基础材料和证明“能调则调”，减少重复提交报建材料。

制定用途管制数据核验规范，由自然资源部统一公布各事项核验计算规则和分析数据源，明确具体计算的过程以及容差阈值，实现各级核验结果互信。

5.深化公众服务

国土空间管制要素“能开尽开”。利用重庆市用途管制红线智检平台，对用地单位和个人提供年度变更调查、“三区三线”、详细规划、村庄规划、矿业权、历史文化、地质灾害等国土空间管制要素查询，引导用地单位和个人提前发现问题。利用“渝快政”和“渝快办”，向社区、村干部开放国土空间用途管制“一张图”，为乡村建设和乡村振兴项目提供选址推荐服务，减少农村地区违法建设的概率，为乡村振兴项目落地提供空间资源保障。

五、结　语

本文以数字化时代系统建设的基本特征出发，分析了国土空间用途管制系统建设存在的问题，提出了相应的实施路径建议，为数字化背景下国土空间用途管制系统的建设、优化提供参考。

当前，自然资源部正在推进国土空间规划实施监测网络（CSPON）建设，提出构建业务联动网络、信息系统网络，其核心是聚焦规划实施监督，串联国土空间开发保护全链条管理业务，建成上下联通、业务协同、数据共享的国土空间规划实施监测网络。与国土空间用途管制系统建设目标殊途同归，建议在实施层面做好统筹，充分利用已有建成的国土空间信息平台、用途管制等信息化成果，避免重复建设。□

参考文献：

[1]易家林等.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,2023,38(6):1415-1429.

[2]张晓玲等.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.

[3]吴次芳,谭永忠,郑红玉.国土空间用途管制[M].地质出版社,2020.

[4]邓红蒂等.基于自然生态空间的用途管制实践的国土空间用途管制思考[J]城市规划学刊,2020,255(1):23-30.

[5]王威等.国土空间用途转用许可：实务现实与规制创新[J]自然资源学报,2023,38(6):1403-1414.

作者单位：重庆市规划和自然资源信息中心