

# 国土空间规划体系下三条控制线划定思路与方法

谢顺妮

辽宁省城乡建设规划设计院有限责任公司

**摘要:** 国土空间规划工作过程中,对于控制线的划定有着较高的要求,尤其是很多欠发达的地区当中,城镇规划工作对于控制线的划定并没有充分做好相关工作内容,因而需要多方参与,严守底线,确保控制线划定的有效性。

**关键词:** 国土规划;空间规划;控制线划定

## 一、前言

国土空间规划体系文章结合辽宁省的空间规划工作内容,对地区进行空间规划过程中,对控制线划定的相关工作内容进行分析,进而提出技术框架和具体方法。

## 二、欠发达地区空间发展现状问题

我国欠发达地区存在与其他地区相同的空间发展与空间治理问题:空间性规划成果及事权相互冲突、浪费土地指标;保护和建设空间界限模糊,生态环境破坏、城市无序蔓延;规划依据不一、审批效率低下;规划信息不透明、不共享、易诱发社会矛盾等。除此之外,我国欠发达地区由于自然生态环境脆弱、经济发展水平落后,在经济发展过程中面临着生态保护与空间发展的双重任务,空间发展与生态保护矛盾突出。

### (一) 生态环境脆弱,水土流失严重

我国欠发达地区自然环境脆弱,资源承载力能力较差,适宜城镇建设的空间极其有限。近年来国家在欠发达地区推动扶贫经济更加速了该地区城镇空间的扩张。但由于欠发达地区空间规划及空间治理欠缺,导致城镇粗放发展、随意蔓延,生态环境破坏严重:以沈阳为例,城镇建设用地迅速的扩张,占据了非常多的农用地、耕地等,造成了土层含沙量大,土壤贫瘠,无水源保证,水土流失严重,严重制约了农业的发展。

### (二) 经济发展落后,人口大量流失

土地闲置浪费欠发达地区经济发展落后,贫困问题突出。2016年我国西部十二省、自治区和直辖市贫困县占全国贫困县总数的63.34%小,其中宁夏自治区11个县中有8个县被列为贫困县。经济发展落后导致人口流失严重,进而导致耕地闲置、大量空心村出现。同时欠发达地区产业园区用地常出现“圈而不用”的现象,产业用地闲置低效问题突出。

### (三) 空间规划基础薄弱

一是现有规划成果不规范:规划成果编制年代久远,长时间未修编;规划编制长期停滞在待审批阶段;甚至存在主要的空间性规划(城市总体规划、乡镇总体规划)成果缺失的现象,造成城市建设和规划管理无据可依。二是大量专项规划未编制,尤其是生态空间保护相关的专项规划编制缺位。三是空间规划基础数据匮乏,尤其是各类规划和保护要素的矢量数据欠缺;数据管理与平台运维技术力量薄弱。

## 三、具体空间规划控制线体系划定探索

2016年4月中央批准宁夏成为全国第二个省级空间规划改革试点省区。确定了五个试点地级市、三个试点县(泾源县、平罗县、中宁县),要求编制市(县)全域空间规划。泾源县(图1)作为宁夏空间规划改革试点县之一,于2016年9月开展《泾源县空间规划(2016—2030年)》编制工作。泾源县位于宁夏回族自治区最南端六盘山东麓,地处国家级自然保护区六盘山腹地。境内为低山丘陵区,海拔在1608—2931m之间,以土石山为主。全县辖4乡3镇,共110个行政村。2015年末全县户籍人口11.70万人,常住人口9.95万人,其中城镇人口2.74万人,全县总面积1128.67km<sup>2</sup>;2015年全县地区生产总值13.38亿元,2016年被列入《国家八七扶贫攻坚计划》贫困县。

## (一) 控制线体系划定的技术路线

泾源县作为宁夏地区典型的贫困县,在其空间规划控制线体系划定实践过程中同样遇到了欠发达地区空间发展的现状问题。基于对泾源县空间发展现状问题的梳理与分析,根据“城规引领”的控制线划定思路以及协调型规划的工作流程,提出控制线体系划定的技术路线:其中,根据《宁夏回族自治区空间规划编制指引》要求,泾源县空间规划控制线体系由“三区三线”组成:“三区”为城镇空间、农业空间、生态空间;“三线”为城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线。

## (二) 控制线体系划定方法

基础资料和基础数据整理中,控制线划定相关的基础资料和基础数据主要包括三方面:规划依据、相关主体空间发展诉求、控制线划定基础数据库。规划依据包括上位规划、战略规划、上一版总规、控规等规划,国家和地区的相关法规、规范以及技术规定。等;相关主体空间发展诉求是各级政府及行业主管部门的空间发展意图;控制线划定基础数据库是指划定控制线体系的源数据。源数据的整理需要注意四方面问题:一是需要与上级部门及属地主管部门对接,最终确认多方认可的数据来源;二是统一数据库入库标准与格式;三是统一基础数据库的建库时间;四是统一基础数据库的坐标系统。以城乡规划引导城乡用地布局,相关主体参与共同划定城镇开发边界。城镇开发边界划定基础数据库包括工作底图数据和空间规划约束数据。其中,工作底图数据包括城乡规划和国土规划两规合一的城乡建设用地数据库、规划基期土地利用变更调查数据中的城镇建设用地数据库、“十三五”重点建设项目库;空间规划约束数据包括城乡建设用地开发强度测算结果、国土空间开发适宜性评价结果、建设空间开发负面清单。泾源县城镇建设用地开发边界划定具体方法路线为:首先以工作底图数据为基础,以空间规划约束数据为约束条件,参考相关规划依据及相关主体空间发展诉求,形成规划期末(2030年)城镇建设用地规划初步方案。然后根据宁夏自治区发布的关于“市县城镇开发边界规模扩展比例”的规定,在2030年城镇建设用地初步方案建设规模的基础上,扩展30%得到泾源县城镇开发边界用地规模;同时综合考虑工作底图数据、空间规划约束数据、参考相关规划依据及相关主体空间发展诉求,最终划定泾源县城镇开发边界初步方案。

## 四、结束语

空间规划工作相对来说较为复杂,但是也是一项比较系统的工作内容,必须要充分做好相关设计工作,完善实践内容,最终提高空间治理能力,做好空间编制工作,确保各项工作之间能够有效衔接。

## 参考文献

- [1] 王若璜. 闭挤式精冲变形区材料力学行为研究[D]. 重庆理工大学.
- [2] 张瑞平,陈艳红. 空间规划体系建设思路研究[J]. 城市建筑, 2016(26):65-65.
- [3] 张焱,徐蔚奕,王波, et al. 基于“多规合一”的城镇开发边界划定方法探析——以常熟市辛庄镇为例[J]. 国土资源科技管理, 2017, 34(5):96-103.
- [4] 沈志意,易桂波,刘选端. 基于底线思维的生态控制线划定方法研究——以湖南湘江新区生态控制线专项规划为例[C]//2018中国城市规划年会. 2018.
- [5] 李瑞强. 滇西地区市县空间规划的探索与实践——以大理州永平县“多规合一”为例[J]. 城乡规划, 2018(6).