

国土空间规划背景下区域空间管制方法研究

——从“三生空间”到“三区三线”

汪方胜

安徽省城建设计研究院股份有限公司

摘要: 区域空间管制方经过政策调整和实践检验而不断演变和完善,对国土空间整合性和系统性管控的作用不容忽视,是实现全域、全要素空间管制的重要手段。从“三生空间”到“三区三线”是空间管控思路的转变,通过对“三生空间”和“三区三线”的概念内涵和适用性进行分析和探讨,提出先底后图的反规划、自上而下与自下而上相结合、“双评价”为引导的“三区三线”划定思路。

关键词: 国土空间规划;空间管制;三生空间;三区三线

一、内涵辨析

科学划定“三区三线”是国土空间规划的重要内容,也是全域、全要素空间管制的重要手段。规划职能从“三生空间”到“三区三线”,不仅是国土空间优化布局方法的演变,也是理论方法在实践过程中的进一步优化和演进。

“三生空间”是“生产空间、生活空间和生态空间”的简称。生态空间是具有生态防护功能、可提供生态产品和生态服务的地域空间;生活空间是以人的活动和需求为承载的使用空间;生产空间是以人参与的生产活动为承载的在一定区域内形成特定的功能区。

“三区”是指城镇空间、农业空间和生态空间,“三线”则对应于城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线三条控制线。城镇空间是指以城镇居民生产生活为主体功能的国土空间;农业空间是指以农业生产和农村居民生活为主体功能的国土空间;生态空间是具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间。

二、空间管制的演变——从“三生空间”到“三区三线”

(一) “三生空间”的实践适用性

实践中“三生空间”的空间划分有其局限性。“三生空间”在空间边界的划定上存在一定的重叠、交叉。从城市内部空间来看,城市高混合性新兴产业、产城融合等使得城市生活空间和生产空间具有高度的耦合性,难以准确划分。从外围空间来看,不同视角下的用地类型难以准确定义空间功能,如果树、茶园就城市而言偏向于生态空间,而就外围农村地区而言则偏向于生产空间。从宏观尺度来看,准确划分生产和生活空间是较难的,如乡村地区的村庄和农田往往高度杂糅,无法清晰界定居民点和农田的界限,乡村地区生活空间和生产空间难以落位。微观和中观尺度的城市尺度较容易识别,如城市公园绿地和防护绿地可以识别为生态空间,居住用地及配套的公服设施用地可以被认定为生活空间,工业、仓储、公用设施等用地则为生产用地。

(二) “三区三线”的实践适用性

“三区三线”概念的提出是对“三生空间”的进一步深化,实践适用性较强,在用地界定上更具操作性,易于形成清晰完整且不重合的边界,有利于实现全域空间的管控。城镇、生态、农业空间与主体功能区规划提出的城市化、农业和生态安全三大战略格局直接对应,为三大战略格局优化在国土空间管控上提供了完整的落地对接出口^[1]。三区对应的三条刚性控制线通常与地方职能部门对应,有利于地方实施管控,自然资源部职能的划分使得管控主体部门更为明确,“三区三线”的实践深化势在必行。

三、基于空间管制的“三区三线”划定思路和方法

(一) “三区三线”划定思路

(1) 先底后图的反规划方式

重点是生态优先,保护永久基本农田不受侵占。先划定生

态红线和基本农田保护红线,再以此为约束,划定城市开发边界。城市开发边界的划定需要以法律规章为依据,坚持先底后图,生态优先理念,使得区域的自然资源处于安全的保护框架内。

(2) 自上而下与自下而上相结合

采取自上而下(上级管控指标和要求——基本农田、生态保护红线和规划建设用地等指标)和自下而上(地方资源环境承载能力和发展需求,分解落实指标要求)相结合的方式,按照严保护、宁多勿少的原则科学划定生态空间,兼顾城镇布局和功能优化的弹性需要,从严划定城镇开发边界,有效管控城镇空间。

(3) 以“双评价”为基础,科学划定“三区三线”

对规划区进行生态功能的重要性评估和生态环境敏感性评估;进行多重空间叠加来初步划定生态保护红线,结合现状与各类规划相衔接和进行跨区域协调最终确定生态保护红线;对规划区进行“双评价”,在此基础上并结合现状地表分类对国土空间进行系统的协调分析,最终划定城镇、农业、生态三类空间;基于“双评价”基础并结合划定好的永久基本农田、生态保护红线、土地开发适宜性评价进行综合分析,确定城镇开发的边界(极限边界)。

(二) “三区三线”划定方法

(1) 永久基本农田红线划定

永久基本农田红线是永久基本农田保护区的边界线,一般优先将高标准基本农田,已建成的标准农田,粮食生产功能区内的耕地以及城镇周边、交通沿线的优质耕地等划入永久基本农田。一般主要的划定方式是通过耕地进行综合质量分析和空间布局,基于此再根据上级下分的指标进行基本农田的初步调整,再对调整的基本农田进行合理性分析和实地勘察,最终确定基本农田保护范围。

(2) 生态保护红线划定

生态保护红线的划定根据不同区域采用不同的指标体系规范。首先是对重点生态功能区和生态敏感区/脆弱区的识别,然后综合进行评价,运用GIS工具进行空间叠加,初步划定生态红线,在此基础上进行各规划的衔接、上下级衔接,跨区域衔接,最终确定红线的边界。

(3) 城镇开发边界划定

城镇开发边界以城镇适应性评价结果为基础,同时要评估城镇发展潜力和发展方向,初步确定城镇开发边界的控制规模。根据底线管控思维,与生态空间与农业空间相协调遵循“生态优先、农田底线,只增不减”的原则,对矛盾图斑进行调整与修正,最终划定城镇开发边界。

(4) 三类空间划定

三类空间的划定是对规划区进行“双评价”的基础上,进行功能区的初步划分,然后通过遥感影像解译、外业核查、部门协调最终确定三类空间。

参考文献

- [1] 扈万泰,王力国,舒沐晖.城乡规划编制中的“三生空间”划定思考[J].城市规划,2016,40(5):21-26.
- [2] 高晓路,吴丹贤,周侃,廖柳文.国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定[J].地理研究,2019,38(10):2458-2472.
- [3] 丁乙宸,刘科伟,程永辉,冯锐.县级国土空间规划中“三区三线”划定研究——以延川县为例[J].城市发展研究,2020,27(05):1-9.