

# 国土空间规划下的“三区三线”划定与管控思路研究

潘昊能

钦州市自然资源生态修复中心

**摘要：**国土空间规划作为国家空间发展的纲领性文件，其编制理念、编制内容、技术方法等都要体现空间管制的要求。“三区三线”划定是国土空间规划的核心，也是国土空间规划中的重点和难点。作为落实国家战略和实现国土空间开发保护要求的重要手段，“三区三线”划定在技术方法上应以底线思维为基础，以永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线为核心，进一步完善“三区三线”划定的技术体系。基于此，本文首先阐述了“三区三线”的基本概念，随后针对“三区三线”划定和管控存在的问题给出相应的解决措施。

**关键词：**国土空间规划；三区三线；划定与管控

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.01.045

为进一步加快推进国土空间规划工作，加强“三区三线”的管控，自然资源部印发了《关于加强国土空间规划监督管理的通知》自然资办发[2020]27号及《关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》自然资函[2020]47号，要求各地坚持底线思维，必须将“三区三线”作为推动城镇和经济社会发展不可逾越的三条红线，按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的划定优先序，结合地方实际情况划定“三区三线”，并对“三区三线”管控措施提出要求。本文将对国土空间规划下的“三区三线”划定与管控思路进行分析，以为各地开展“三区三线”划定与管控工作提供参考。

## 一、国土空间规划下“三区三线”概述

### （一）三区

“三区”是指农业空间、生态空间、城镇空间。其中，农业空间指以水稻等农业用地为主体的农业生产空间；生态空间指以自然保护区、风景名胜区、森林公园为主体的生态空间，包括水源涵养、水土保持、生物多样性保护等；城镇空间指城镇建成区范围内的土地，包括居住用地、公共管理与公共服务用地、工业用地等。

### （二）三线的概念

在《土地管理法实施条例》和近年来的国家有关政策文件中，永久基本农田居三条控制线之首，是优先保护的

#### 1. 永久基本农田

永久基本农田是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据国土空间规划确定的不得擅自占用或改变用途的耕地。永久基本农田划定，是关系我国粮食安全和社会稳定的重大战略决策，也是实施乡村振兴战略、加强耕地保护与质量提升、促进耕地占补

平衡的重要举措。《土地管理法》规定：“国家对耕地实行特殊保护，严守耕地红线，严格控制耕地转为非耕地”<sup>[1]</sup>。

永久基本农田划定坚持“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则。将现有永久基本农田中坡度小于25度、土壤质量较好、已纳入粮食生产功能区和重要农产品生产保护区范围内、已纳入国土空间规划确定为农业用途的优质耕地优先划入永久基本农田。目前，各地已完成永久基本农田划定约8.8亿亩，其中涉及16个省份共约3.2亿亩，占全国总规模的60%左右<sup>[2]</sup>。

#### 2. 生态保护红线

生态保护红线是指为保护生态功能，在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的，以重要自然生态空间和国家规定的特定区域为重点，能够有效维护国家和区域生态安全，保障陆地、海洋开发利用活动和自然灾害防治，实现经济社会可持续发展的底线<sup>[3]</sup>。

#### 3. 城镇开发边界

城镇开发边界是指为实现城镇发展目标，在一定时期内可以集中进行城镇开发建设，重点完善城镇功能的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。将城镇开发边界作为划定城镇空间开发范围的主要依据，形成“控制+引导”的城乡空间管控格局，将“生态优先”落到实处。根据不同的功能定位和发展要求，确定不同的城镇开发边界管制规则。

## 二、国土空间规划下“三区三线”划定存在的问题

虽然全国“三区三线”划定工作已经完成，划定成果已经正式启用作为建设项目用地用海组卷报批的依据，但不难发现，在划定“三区三线”时困难重重，存在不少问题，主要体现在以下几方面。

### （一）法律法规和技术规范不完善

我国法律法规对永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的划定和管理有明确要求，但在实际操作中，存在着永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线的划定标准不统一，划定方法不一致的问题。例如，对于生态保护红线的划定，《生态保护红线划定指南》《生态保护红线技术指南》和《生态保护红线技术规程》三个标准是生态保护方面适用性较强的技术知道文件。但三个文件各有侧重，分别针对生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的划定，且三个标准中的内容存在着差异。如在生态保护红线中，对自然保护区和重点生态功能区中的耕地面积和质量等提出了明确要求；而在永久基本农田中则明确了禁止建设区和允许建设区，但对于两者之间如何衔接并未做出具

体规定。因此，在具体操作中存在着不同的划定方法和标准。

### （二）生态红线划定的“刚性”不足

生态红线的划定是为了保护生态环境，保障国家生态安全。但生态红线的划定工作主要以“三调”为基础，其内容也是以“三调”为依据，并未考虑到“三调”之前的生态状况。而且，在生态红线的划定过程中，由于受现有技术手段的限制，其划定方式仍然是以现有土地利用现状图为基础，并未考虑到与其他规划的衔接。因此，在生态红线的划定过程中，往往存在与其他规划相冲突的问题。另外，由于生态红线的划定是以底线思维为前提进行划定的，其内容也主要以“三调”为基础。因此，生态红线的划定所考虑的因素更加全面、细致。虽然在“三调”中已经将部分生态用地列入了“三区三线”中进行管理，但由于其规划依据主要以现有土地利用现状图为依据，且其规划内容更多地考虑了与其他规划相协调、与城镇建设用地空间相协调等因素，因此其“刚性”不足。

### （三）城镇开发边界的刚性不足，弹性空间较大

城镇开发边界是落实国家战略、国土空间总体规划的空间载体，是底线管控的“红线”，也是未来发展的“蓝线”。目前，我国国土空间规划体系中城镇开发边界的划定没有形成统一的技术标准，各地对城镇开发边界划定的要求也不尽相同。随着城市规模的扩大，各地普遍都要划定城镇开发边界。然而，从目前国家层面公布的“三线一单”来看，城镇开发边界的刚性不足，弹性空间较大。在部分地区，城镇开发边界并未严格按照国土空间规划“一张图”划定。通过对比分析发现，部分地区城镇开发边界存在随意突破、随意调整等问题；部分地区对城镇开发边界缺乏刚性约束，在具体划定时仅考虑了未来发展可能存在的不确定性因素。

### （四）永久基本农田划定面积不足

我国基本农田保护面积占耕地面积的比例较高，虽然我国始终坚持基本农田保护制度，但是随着经济社会的发展，工业化、城市化进程的不断加快，耕地资源不足的问题越来越突出，这不仅制约着我国经济社会的发展，还威胁着国家粮食安全。虽然近年来，各地基本农田保护面积逐年增加，但由于耕地后备资源短缺、农地非农化、土地流转等因素影响，仍有大量的永久基本农田划定面积不达标。通过对各地永久基本农田划定面积进行对比分析发现：部分地区由于划定面积偏小，无法实现耕地总量不减少、质量不降低、生态有改善等目标；部分地区存在永久基本农田划定不科学、布局不合理等问题；部分地区基本农田划定数量不足。

### （五）生态保护红线与永久基本农田边界矛盾突出

在开展“三区三线”划定工作时，出现生态保护红线与永久基本农田控制线交叉重叠的问题，主要表现为：

（1）部分生态保护红线内存在永久基本农田，导

致二者交叉重叠。生态保护红线内的永久基本农田面积小、分布散，存在被挤占或占用的风险；

（2）生态保护红线内永久基本农田面积大，可能会造成“占优补劣”的情况；

（3）部分生态保护红线内存在一些对生物多样性构成威胁的区域，可能会造成永久性基本农田和其他用地冲突。例如：江西省鄱阳湖国家湿地公园在鄱阳湖水域内存在多处永久性基本农田，而江西省生态保护红线内又存在大量的永久性基本农田。这两种冲突矛盾突出，必须采取有效措施加以解决，避免因冲突而造成永久基本农田的破坏。

### （六）城镇开发边界的管控边界与原行政区划边界矛盾突出

目前，我国各类规划在行政区划边界的划定上存在一定的重叠，特别是“三线”划定过程中，由于土地利用总体规划、城市总体规划之间在编制过程中缺乏有效的衔接机制，导致不同的规划在“三线”划定过程中存在一定的重叠区域。因此，建议“三线”划定时，充分考虑原有行政区划边界和城乡发展格局，并结合相关专项规划衔接落实到“三线”中。根据《城乡规划法》及其实施条例等法律法规的规定，城镇开发边界内的建设活动是由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门依法进行审批和监管，因此应将城镇开发边界内的建设活动纳入地方人民政府的管理权限。

### （七）生态保护红线、城镇开发边界、永久基本农田划定中存在矛盾和冲突

生态保护红线与永久基本农田，是不同空间尺度上对生态环境的保护和维护，两者的空间位置基本相同，都是以耕地为主、林地为辅、水域为补充。但二者在空间布局上存在一定的矛盾和冲突。在划定生态保护红线时，对永久基本农田的划定按照“宜耕则耕、宜草则草、宜林则林”原则，对生态功能极重要的区域、生态环境极敏感脆弱的区域等应划入永久基本农田，对一些不符合划定原则的区域也应划入永久基本农田。

## 三、国土空间规划下的“三区三线”划定与管控措施

“三区三线”（生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界）划定和管控，是国土空间规划的重要基础工作。其中，生态保护红线是最重要的基础控制线，永久基本农田和城镇开发边界是发展控制线。“三区三线”划定和管控工作开展以来，对落实空间规划、提高国土空间治理能力和水平、促进经济社会可持续发展、实现中华民族伟大复兴的中国梦等方面具有重要意义。其具体措施如下：

### （一）落实目标导向，推动“三区三线”统筹划定

坚持底线思维，将“三区三线”划定与资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价相结合，落实到具体地块，统筹考虑人口分布、经济布局、国土利用和生态保护等因素，将永久基本农田、生态保护红线和城镇开

发边界作为“三区三线”划定的核心控制要素。同时，积极探索“三线”划定的技术路径，加强与自然资源调查监测、生态保护红线划定等工作的衔接。在技术方法上，充分利用遥感技术、地理信息系统和全球定位系统等先进技术手段，采用最科学、最合理的划定方法，统筹考虑资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果，结合自然地理格局、生态功能区划和城市发展边界等空间管控要素。

### （二）强化体系构建，建立动态更新管控机制

按照“应保尽保”原则，保障粮食安全、生态安全、资源安全等底线要求。以国土空间基础信息平台为基础，将“三区三线”数据与各部门各领域数据进行融合，形成“三区三线”数据库。利用国土空间规划“一张图”，以土地利用现状调查成果为基础，通过信息采集、审核、更新、维护，逐步实现“三区三线”的动态更新。对于永久基本农田和生态保护红线，将相关部门的审批结果作为参考，并对更新后的数据进行维护，确保永久基本农田和生态保护红线的准确性。

### （三）强调分区分类理念，制定分类分级管控措施

划定三区三线的目的在于在一定的空间内对资源开发、环境保护、基础设施建设等活动进行有效管控，因此在“三区三线”划定后，应根据其空间布局特点和规划目标要求，制定分类分级管控措施。

对于“三区”，应优先将耕地保护红线和永久基本农田保护红线作为管制边界，并以此为基础划定城镇开发边界和生态保护红线；对于“三线”，应首先将生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界作为管制边界，并以此为基础划定生态保护红线。在“三区三线”的分类分级管控过程中，应先确定三区三线的管控规则，并根据不同分区的特点和目标要求制定分类分级管控措施。比如，对于城镇开发边界和生态保护红线应以保护为重点，以提高空间效率为目标。

### （四）坚持底线思维，统筹布局城镇空间

坚持底线思维，统筹农业空间、生态空间和城镇空间，强化多规合一，根据地方发展定位，确定各类用地的规模边界和用途管制规则，划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。在此基础上，统筹安排永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，协调好“三条控制线”与其他各类控制线的关系。

根据城镇发展实际，合理确定“三区三线”与其他各类空间的关系。同时，在城镇开发边界内，可适度保留少量乡村居民点；在城镇开发边界外的村庄，可纳入乡镇国土空间总体规划或村庄规划统筹安排。在保障生态安全的前提下，在城市建设用地规模范围内适当布局生态绿地和城乡公共服务设施。

### （五）坚持科学统筹，建立多部门协同管控机制

“三区三线”是政府主导下的一种规划体系，在国土空间规划体系中居于基础性地位。各部门应基于“三区三线”，建立部门间的协同管控机制，实现从“条块

分割”向“融合发展”转变，保障区域协调发展战略的有效实施。在“三线”的划定中，自然资源部门承担着主导作用。“三区三线”涉及不同的管理部门，在具体管控中，应积极发挥各部门的职能作用，加强对“三区三线”的协调，具体措施为：（1）自然资源主管部门应与其他部门加强协调配合，共同开展“三区三线”工作；（2）其他部门应积极配合自然资源主管部门开展工作，推进“三区三线”工作有序开展；（3）各相关部门应按照各自的职能分工履行管理职责，对各自负责的区域范围内的“三区三线”实施管控。此外，各部门也可以在“三区三线”管理中发挥各自的作用，建立多部门协同机制。

### （六）以国土空间规划为依据，做好基础数据准备工作

“三区三线”划定工作中，应充分利用国土空间基础信息平台，做好国土空间规划、基础地理、自然资源、生态环境等各类数据的收集工作，以国土空间规划为依据，开展“三区三线”划定与管控工作。如广西在“三区三线”划定中，率先自主研发了实景三维可视化分析系统用于辅助“三线”划定，确定了广西“三区三线”的空间格局，得到自然资源部的高度肯定。在数据准备过程中，要充分考虑地方实际情况，与本地区发展定位、经济社会发展水平和资源环境承载能力相适应。在保证数据质量的前提下，通过开展地方相关调查研究和专题分析等工作，综合评估确定“三区三线”的规模和布局。

### 结语

综上所述，为了进一步推进国土空间规划工作，加强“三区三线”的管控，强化底线思维和约束意识的重要举措。“三区三线”作为国土空间规划的重要内容，其划定与管控措施的合理性和科学性直接影响着国土空间规划的实施效果。因此，各地在开展“三区三线”划定与管控工作时，要结合当地实际情况，结合国家和地方有关法律法规、政策文件及标准规范等要求，制定科学合理的“三区三线”划定与管控措施，从而更好地建立国土空间规划体系，全面推进国土空间规划工作。

### 参考文献

- [1]唐伟,郭晨,丁喜莲等.国土空间规划“三区三线”相互关系及划定技术研究[J].智慧农业导刊,2023,3(02):53-58.
- [2]章利军.基于“三区三线”开展的岸线保护与功能分区规划[J].云南水力发电,2023,39(01):128-132.
- [3]刘翠霞,梁宇哲,李俊亭.空间治理背景下“三区三线”的管控优化探讨[J].中国土地,2023(09):36-39.
- [4]陈卫林.浅谈国土空间规划背景下“三区三线”划定的思考与实践——以惠州市惠东县为例[J].城市建设理论研究(电子版),2023(01):1-3.