

# 基于“三区三线”的空间管控刚性与弹性研究

赵月光

山西青河规划设计有限公司 山西 太原 030000

**摘要:** 本文研究“三区三线”空间管控的刚性与弹性,界定核心概念并阐述相关理论,分析管控现状。指出目前“三区三线”已全面划定,刚性管控在生态、农业、城镇空间成效显著,但也存在弹性不足等问题。提出刚弹性协同的构建路径,包括明确原则目标、优化不同空间类型管控策略、建设协同机制及完善技术支撑体系,以实现国土空间治理现代化,推动生态、粮食安全与经济高质量发展协同共进。

**关键词:** 三区三线; 空间管控; 刚性与弹性

引言: 在国土空间治理中,“三区三线”是核心框架,其空间管控的刚性与弹性至关重要。刚性管控保障核心空间安全,弹性管控兼顾发展需求与实际场景。然而,当前管控存在刚弹性失衡问题,如刚性过度、弹性边界模糊、协同机制缺失等,影响国土空间有序治理和高质量发展。因此,深入研究“三区三线”空间管控刚性与弹性,构建刚弹性协同管控格局具有紧迫性和现实意义。

## 1 相关概念与理论基础

### 1.1 核心概念界定

(1) “三区三线”的内涵与划定原则: 内涵是指生态、农业、城镇三大空间及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,是国土空间管控的核心框架。划定遵循底线思维、保护优先、多规合一、统筹推进原则,以资源环境承载能力为基础,确保不交叉不重叠不冲突。(2) 空间管控的刚性与弹性定义: 刚性管控指具有强制性、确定性的管控要求,明确禁止性和约束性条款,保障核心空间安全; 弹性管控指具有适应性、灵活性的管控方式,预留调整空间,兼顾发展需求与实际场景,提升管控适配性。(3) 刚性管控与弹性管控的核心区别与联系: 区别在于约束强度和灵活性不同,刚性侧重底线坚守,弹性侧重动态适配; 联系是二者协同共生,刚性是弹性的基础,弹性是刚性的补充,共同实现空间有序治理<sup>[1]</sup>。

### 1.2 相关理论支撑

(1) 国土空间规划理论: 核心是统筹各类空间资源,明确空间功能定位,通过科学布局实现国土空间高效利用与保护,为“三区三线”划定和管控提供整体框架指引。(2) 空间治理理论: 强调空间作为治理对象与策略,通过多元协同实现空间正义,揭示“空间塑造治理、治理重构空间”的互构关系,为管控刚弹性设计提供理论支撑。(3) 刚性约束与弹性治理协同理论: 核心是通过

刚性与弹性的耦合匹配,实现治理绩效最大化,避免刚性过强导致僵化、弹性过强导致失序,为“三区三线”管控提供方法论指导。

### 1.3 “三区三线”空间管控的政策依据

(1) 国家层面相关政策法规: 以《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》为核心,结合国土空间规划法等,明确管控总体要求和刚性底线。(2) 地方层面实施细则与实践导向: 各地结合资源禀赋,制定具体划定标准和管控措施,细化弹性调整流程,兼顾地方发展实际,推动政策落地见效。(3) 政策演进对管控刚弹性的影响: 政策从单一刚性约束向刚弹协同转变,逐步强化刚性底线的同时,优化弹性管控条款,提升政策适应性和可操作性,适配高质量发展需求。

## 2 “三区三线”空间管控的刚性与弹性现状分析

### 2.1 “三区三线”空间管控的整体实施概况

(1) “三区三线”划定成果与管控范围: 目前全国已全面完成“三区三线”划定工作,精准界定生态、农业、城镇三大空间的边界范围,三条控制线实现全域覆盖、精准落地,覆盖全国各类国土空间。其中生态保护红线聚焦生态安全核心区域,永久基本农田守住粮食生产底线,城镇开发边界框定城镇发展上限,形成了全域覆盖、分级管控、权责清晰的空间管控格局,为后续空间管控工作有序开展奠定了坚实基础。(2) 空间管控的实施成效: 通过“三区三线”空间管控,有效守住了生态安全和粮食安全两条底线,坚决遏制了城镇无序扩张和耕地非粮化、非农化现象。同时优化了国土空间布局,推动国土空间资源高效集约利用,实现了生态保护与经济初步协同,各类空间功能定位更加清晰,为区域高质量发展提供了空间保障<sup>[2]</sup>。(3) 管控过程中涉及的核心主体: 管控工作涉及多元主体,核心包括自然资源、生态环境、农业农村等政府主管部门,负责政策制定与

监管；地方政府承担属地责任，负责具体落实管控措施；企业、社会组织及公众作为参与主体，分别承担合规经营、监督引导、参与监督的职责，各主体分工明确、协同发力，共同推动管控措施落地见效。

## 2.2 刚性管控的实施现状与核心表现

(1) 生态保护红线的刚性管控要求与实践：严格落实“禁止开发、限制开发”刚性要求，明确红线内禁止开展一切破坏生态环境的建设活动，建立常态化巡查、遥感监测、违规查处机制，对违规占用、破坏红线的行为依法严肃追责问责，切实守护生态安全底线，保障生态系统完整性。(2) 永久基本农田的刚性保护措施与落实情况：严格执行永久基本农田特殊保护制度，明确保护面积底线，严禁随意占用、挪用永久基本农田，强化用途管制和动态监管，推进高标准农田建设，提升耕地质量，全力保障国家粮食生产安全，确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”。(3) 城镇开发边界的刚性约束与管控力度：明确城镇开发边界为刚性约束线，不可随意突破，严格控制边界内建设用地规模和开发强度，规范城镇扩张行为，引导城镇向内涵式、集约化发展，避免土地资源浪费，推动城镇高质量发展。

## 2.3 弹性管控的实施现状与核心表现

(1) 城镇空间内弹性发展区的设置与管控：部分地区在城镇开发边界内合理划定弹性发展区，预留一定建设用地指标，用于应对城镇发展中的不确定性需求，同时明确弹性调整的条件、流程和管控要求，确保弹性发展不突破刚性底线，兼顾城镇发展灵活性与管控严肃性。(2) 农业空间内适度利用的弹性引导措施：在严格保障农业生产功能的前提下，弹性引导农业空间开展适度的休闲农业、乡村旅游、农产品初加工等业态，完善配套管控标准，明确利用边界，实现农业生产与生态、休闲功能协同发展，提升农业空间利用效益。(3) 生态空间内有限人为活动的弹性管控边界：明确生态空间内可开展的有限人为活动范围，包括生态修复、科学考察、适度生态旅游等，划定活动边界和管控标准，在严格保护生态环境的前提下，兼顾合理利用需求，实现生态保护与适度利用的平衡<sup>[3]</sup>。

## 2.4 当前管控中存在的刚弹性失衡问题

(1) 刚性管控过度与弹性不足的矛盾：部分区域过度强调刚性约束，管控措施过于僵化，缺乏灵活调整空间，对合理的发展需求考虑不足，出现“一刀切”管控现象，既影响管控措施的实用性，也制约了区域发展活力。(2) 弹性管控边界模糊与执行不规范问题：部分地区弹性管控的范围、标准和调整流程不够明确，缺乏具

体操作细则，导致基层执行中存在弹性管控滥用、执行随意的情况，破坏了管控秩序，违背了弹性管控“灵活不越界”的初衷。(3) 刚弹性协同机制缺失导致的管控低效：刚性与弹性管控缺乏有效衔接，各部门之间协同配合不足，未形成“刚性守底线、弹性促发展”的协同格局，出现管控重叠或管控空白，导致管控效率不高，难以实现国土空间治理的最优目标。

## 3 “三区三线”空间管控刚弹性协同的构建路径

### 3.1 刚弹性协同的构建原则与目标

(1) 构建原则：坚持底线思维原则，将生态安全、粮食安全、城镇发展上限作为不可突破的刚性底线，所有弹性管控措施均需在刚性底线框架内开展，坚决杜绝弹性管控越界；坚持刚弹协同原则，打破刚性管控与弹性管控相互割裂的局面，实现二者有机衔接、互补共生，让刚性守住底线、弹性激活活力；坚持因地制宜原则，结合各地资源禀赋、发展阶段和产业特点，制定差异化的刚弹性协同策略，避免“一刀切”；坚持多元协同原则，明确政府、企业、社会组织及公众的权责，推动各方协同参与，提升管控合力。(2) 核心目标：核心是构建“刚性守底线、弹性促发展”的全域协同管控格局，彻底破解当前刚弹性失衡问题，实现刚性管控不僵化、弹性管控不越界。通过协同管控，进一步优化国土空间布局，推动生态保护、粮食安全与经济高质量发展深度协同，提升国土空间资源高效集约利用水平；健全管控机制，规范管控流程，提升国土空间治理效能，为区域可持续发展提供坚实的空间保障，实现国土空间治理体系和治理能力现代化。

### 3.2 不同空间类型的刚弹性管控优化策略

(1) 生态空间：强化刚性底线，严格落实生态保护红线“禁止开发、限制开发”要求，完善常态化遥感监测、巡查管控和违规查处机制，严厉打击破坏生态环境的违规行为，守护生态系统完整性和稳定性；优化弹性引导，明确生态空间内可开展的有限人为活动范围，包括生态修复、科学考察、适度生态旅游等，划定活动边界和管控标准，规范活动流程，在不破坏生态的前提下，兼顾生态保护与合理利用，实现生态效益与社会效益的协同。(2) 农业空间：坚守刚性保护，严格执行永久基本农田特殊保护制度，严禁耕地非粮化、非农化，强化用途管制和动态监管，推进高标准农田建设，提升耕地质量和粮食生产能力，牢牢守住国家粮食安全底线；拓展弹性利用，在不破坏农业生产功能的前提下，引导农业空间适度发展休闲农业、乡村旅游、农产品初加工等业态，完善配套管控标准，明确利用边界，推动农业多

元化发展,提升农业空间利用效益,促进农民增收<sup>[4]</sup>。(3) 城镇空间:明确刚性边界,严格管控城镇开发边界,严禁无序扩张,严格控制边界内建设用地规模和开发强度,引导城镇向内涵式、集约化发展;提升弹性适配,合理规划城镇弹性发展区,预留建设用地指标,明确弹性调整的条件、流程和审批权限,适配城镇发展中的不确定性需求,同时优化城镇内部空间布局,推动产业集聚和资源高效利用,实现城镇高质量发展与管控规范的有机统一。

### 3.3 刚弹性协同的机制建设

(1) 动态调整机制:建立“三区三线”刚弹性管控动态调整机制,结合资源环境承载能力、区域发展需求、政策导向等变化,科学评估刚性底线和弹性管控范围的合理性,明确调整的条件、流程和审批权限,严格规范调整程序,确保调整工作合规有序、科学合理,避免管控僵化,适配发展新形势、新需求。(2) 监督考核机制:构建刚弹性协同的监督考核体系,将刚性底线坚守情况、弹性管控规范执行情况纳入各相关部门和地方政府的考核指标,明确考核标准、奖惩措施,强化考核结果运用,对坚守刚性底线、规范执行弹性管控的予以表彰激励,对违规突破刚性底线、滥用弹性管控的严肃追责问责;同时畅通公众监督渠道,鼓励公众参与管控监督,形成全方位、多层次的监督格局。(3) 多元主体协同机制:明确自然资源、生态环境、农业农村等政府部门的管控职责,加强部门间协同联动,避免管控重叠、空白;强化地方政府属地责任,推动管控措施落地见效;引导企业履行合规经营责任,规范自身开发建设行为;鼓励社会组织发挥引导作用,推动公众主动参与管控监督,形成权责清晰、协同高效的多元主体管控格局<sup>[5]</sup>。

### 3.4 技术支撑体系完善

(1) 数字化管控技术应用:全面推广遥感监测、大数据、人工智能、地理信息系统等数字化技术,构建全域覆盖、实时高效的数字化管控平台,实现“三区三线”边

界、管控措施、违规行为的实时监测和动态预警,提升管控的精准度和效率,推动管控工作数字化、智能化转型,减少人工干预,降低管控成本。(2) 监测评估技术优化:完善“三区三线”刚弹性管控监测评估体系,优化监测指标,提升监测数据的精准度和时效性,建立常态化监测与定期评估相结合的机制,及时发现刚弹性管控中的失衡问题,分析问题成因,为管控策略优化和动态调整提供科学的数据支撑,确保管控优化措施贴合实际需求。(3) 技术标准体系健全:制定统一、规范的刚弹性管控技术标准,明确刚性底线的具体标准、弹性管控的范围、操作细则和审批流程,规范基层管控执行行为,避免弹性管控随意性,确保刚弹性协同管控有标可依、有规可循,提升管控的规范化、标准化水平,推动管控措施落地见效。

### 结束语

本文对“三区三线”空间管控刚性与弹性的研究,为国土空间治理提供了新思路。通过明确刚弹性协同的构建原则与目标,提出不同空间类型的优化策略,建设动态调整、监督考核等机制,完善技术支撑体系,有望破解刚弹性失衡难题。未来,需持续探索完善,推动“三区三线”管控工作不断优化,实现国土空间高效利用与保护,为区域可持续发展奠定坚实基础。

### 参考文献

- [1]孙雪东.国土空间规划体系中“三区三线”的基本考虑[J].城市规划,2023,47(06):51-56.
- [2]邱发波,邱兆宇.“三区三线”划定背景下的国土空间规划策略研究[J].石化技术,2025,32(05):394-395.
- [3]徐晓娜,谢晓东.国土空间规划中“三区三线”动态调整机制研究[J].房地产世界,2025,14(07):22-24.
- [4]郎昱,王博,吴永兴,等.构建国土空间“三区三线”动态优化调整机制[J].宏观经济管理,2025,8(03):78-84.
- [5]冉艺.国土空间规划中的“三区三线”划定方法研究[J].工程技术研究,2024,9(13):204-206.