

县级国土空间规划“三区三线”划定的实践与思考

刘少盼

久一规划设计有限公司 山西 太原 030000

摘要：《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》中提出要以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，强化底线约束，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线（以下简称“三条控制线”），优先保障生态安全、粮食安全、国土安全。新时期的国土空间规划应该深入贯彻生态文明思想，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，将三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，夯实中华民族永续发展基础，在县级国土空间总体规划中进行“三条控制线”划定的规划探索工作也由此拉开序幕。

关键词：生态保护红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界、正向约束、反向约束

1 基本内涵

2019年10月25日，中共中央国务院发布《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》，要求结合国土空间规划编制，完成三条控制线划定和落地，协调解决矛盾冲突，纳入全国统一、多规合一的国土空间基础信息平台，形成“多规合一”一张蓝图，实现部门信息共享，实行严格的土地用途管控制度。《自然资源部关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》中明确要按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序，在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线，做到现状耕地应保尽保、应划尽划，确保三条控制线不交叉不重叠不冲突，实施最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约用地制度，严格落实上级分解下达的耕地、永久基本农田等国土空间规划约束性指标。

笔者作为规划编制人员，用简明的技术语言理解，永久基本农田就是从保障14亿人口的口粮角度出发划定的农业生产范围线，对这个范围线内的土地实施永久特殊保护，只能作为耕地，不能用于生态和城镇建设。生态保护红线是从自然环境角度出发，保护山水林田湖草自然生态系统，保障林草、动物等动植物的生存空间，预留空气、水等自然资源的流通通道，重点保护在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，主要包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域，这个空间内必须减少人为活动，不论是农业生产还是城乡建设都要逐步退出。城镇开发边界其出发点是遏制近些年城市的无序扩张，摊大饼式的建设，

综合研判资源承载能力、人口分布、经济产业布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，框定总量，限定容量，划定一个发展边界，让城市有机生长。

2 划定规则

2.1 永久基本农田划定规则

2.1.1 划定永久基本农田的前提是先确定长期稳定耕地城乡建设、自然保护地、河湖淹没等要素进行协调，将重要要素扣除和城乡建设协调：已依法批准且落实占补平衡即将建设的图斑调整出长期稳定耕地；和退耕还林还草协调：近年来已实施退耕还林和还草，但尚未成林、成草的图斑调整出长期稳定耕地；和现代农业建设协调：已备案的农业设施建设占用的图斑调整出长期稳定耕地；和自然保护地协调：自然保护地核心保护区内的图斑调整出长期稳定耕地；和饮用水水源保护协调：饮用水水源一级保护区内的图斑调整出长期稳定耕地；和河湖淹没范围协调：河湖范围内根据淹没频次经认定需退出的图斑调整出长期稳定耕地。

2.1.2 永久基本农田的划定

永久基本农田的划定有正向要求和反向约束两个方面。

正向要求是应在纳入耕地保护目标的可长期稳定利用耕地上划定。粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的稳定耕地；有良好的水利与水土保持设施的稳定耕地，实施改造的中、低产田和高标准农田；蔬菜生产基地；农业科研、教学试验田；国土综合整治增加的耕地；黑土区耕地应划入永久基本农田。

反向要求是2015年调整优化后的永久基本农田范围应保持总体稳定。调出永久基本农田需要与土壤调查、城乡规划、矿产资源开发等要素进行协调。和土壤环境相协调：以土壤污染详查结果为依据，严格管控类的耕

地,无法恢复治理的应调出永久基本农田;和重大建设项目协调:能源、交通、水利等重点建设项目选址难以避让的,已明确具体选址和用地范围的可调出永久基本农田;和城乡规划协调:经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围,经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的可调出永久基本农田;和矿产资源开发协调:《全国矿产资源规划》确定战略性矿产中的铀、钍、铜、镓、锂、钴、锗、钾盐、(中)重稀土矿开采确实难以避让,已依法设采矿权露天采矿的可调出永久基本农田^[1]。

2.2 生态保护红线划定规则

生态保护红线是原环保部门在之前已经确定过的一条控制线,2020年以来随着自然保护地的优化调整,对生态保护红线进行了局部修改。在国土空间规划体系下,尊重基于自然保护地优化的生态保护红线调整工作,方案总体保持稳定,原则上不再调整,因国家重大项目等确需调整的,按照《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知》规则举证说明,生态保护红线内允许开展的有限人为活动,不算作占用红线。本轮生态保护红线的调整主要是和元生态保护红线范围内永久基本农田的协调问题:在确保对生态功能不造成明显影响的前提下,可将自然保护地核心保护区外连片图斑不小于5亩(山地、丘陵地区可按不小于3亩)的可长期稳定利用耕地,调出生态保护红线,改划为永久基本农田。因此,也可以看出“三条控制线”的优先序从生态保护红线优先转变成了永久基本农田优先。

2.3 城镇开发边界

虽然说永久基本农田保护线和生态保护红线都优先于城镇开发边界,但是由于永久基本农田保护线和生态保护红线更多强调传导,其划定规则简单明了,人为因素十分有限。而城镇开发边界的划定人为因素远大于永久基本农田和生态保护红线划定规则,同时原土地利用规划和城乡规划的思路差异在城镇开发边界划定中就展现了出来,城乡规划更强调功能分区和形态塑造,土地规划更强调指标分解,经历了多轮尝试,融合了“多规合一”的辩证思想,最终形成了“正向约束+反向约束”的双向管控规则。

正向约束:超大城市、人均城镇建设用地远超国家标准的城镇、七普人口减少的城镇,城镇开发边界面积为现状城镇建设用地规模的1.1倍,其他城镇为1.3倍内;可在城镇开发边界内保留一定的农业和生态空间,发挥城镇周边重要生态功能空间和连片优质耕地对城镇“摊大饼”

式扩张的阻隔作用,促进形成多中心、组团式的空间布局;充分利用河流、山川以及铁路、高速公路、机场、高压走廊等自然地理和地物边界,形态尽可能完整^[2];

反向约束:守住自然生态安全边界,不得侵占和破坏山水林田湖草沙的自然空间格局,避让重要山体山脉、沙漠、戈壁、河流湖泊、湿地、天然林草场、海岸线等;落实耕地保护目标任务和生态保护红线划定方案,避让连片优质耕地和已有政策法规明确禁止或限制人为活动的国家公园、自然保护区、自然公园、生态公益林、饮用水水源保护区等;避让地质灾害极高和高风险区、蓄滞洪区、地震断裂带、洪涝风险易发区等不适宜城镇建设区域,确实无法避让的应当充分论证并说明理由,明确减缓不良影响措施;加强历史文化遗产保护,避让大遗址保护区和地下文物埋藏区;贯彻“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则,根据水资源约束底线和利用上限,控制新增建设用地规模,引导人口、产业和用地合理布局;

3 代县实践

笔者负责的代县是山西省北部的一座小县城,县域人口不足20万,滹沱河东西向穿越县域,形成中部河谷平川地带,南部为五台山山脉,北部为恒山山脉,共同构成了“两山夹一川”的自然地理格局。

在生态保护格局方面,依托代县山、水、林、田、库、草自然资源本底,构建“一带、两区、十廊、多点”的生态安全格局。“一带”:为穿越代县全境的滹沱河生态自然风光带,作为代县重要的生态涵养、观光游憩、滨河景观绿带;“两区”:为南部五台山山脉生态区、北部恒山山脉生态区;“十廊”:为依托峨河、黑山庄河、峪河、中解河、七里河、关沟河、杀子河、康户河、赤岸河和盆窑河等滹沱河主要支流建设的生态廊道;“多点”:为代县县域内各类森林公园、湿地公园和饮用水源保护地等重要生态功能区,以及分散在县域各城镇的公园绿地等。

在农业生产方面,考虑县域地形地貌条件、耕地资源分布情况、农作物生长要求、对外交通便捷程度、人的活动密集程度及自然生态环境等因素,规划由中部平川地带向南北两山过渡形成“圈层式”的农业发展格局。第一圈层:为滹沱河两岸平川地区,利用肥沃的土地资源和丰富的水资源重点发展水稻种植业,形成代县农业品牌;第二圈层:位于平川向丘陵山区过渡的边坡地带,依托现状种植基础,以高标准农田建设为目标,加大农田水利、电网基础设施建设,重点种植特色杂粮;第三圈层:位于丘陵林草区域,重点发展特色水

果、干果,形成酥梨种植基地、苹果种植基地、仁用杏种植基地、中草药种植基地,利用沟壑积极发展肉猪、绵羊、肉鸡等养殖业;第四圈层:位于南北两山,形成以种植生态林木和生态保育为主的绿色农业空间。在城镇建设方面,国土空间规划构建中心强化、轴线联动、连片集中的“一心、两轴、九圈”城乡空间结构。一心是指中心城区上馆镇,根据上馆镇位于县域中心的地理区位特征和作为代县政治、经济、文化中心的实质,强化上馆镇的辐射能力,形成县域综合服务中心;两轴是指县域中部沿滹沱河形成的东西向城镇发展轴和沿串联雁门关景区、县城及赵杲观景区道路形成的南北向城镇发展轴,构成了一个“十”字型空间发展轴线,基本串联了县域所有乡镇;九圈:指以上馆镇、阳明堡镇、雁门关镇、峪口镇、枣林镇、聂营镇、峨口镇、新高乡、上磨坊乡等七镇两乡为中心构建的城乡生活服务圈,公共服务及基础设施覆盖全域城镇及乡村。

基于上述生态建设、农业生产、城乡发展总体格局,代县的永久基本农田主要位于滹沱河及其支流河谷地带,生态保护红线主要位于南北两山自然保护地分布地带和中部滹沱河湿地区域,而城镇开发边界则由七镇镇区组成,由于人口较小,城区的首位度较高,同时响应国家实施以县城为主要阵地的新城城镇化战略,新增城镇建设用地主要分布在中心城区。

4 问题思辨

4.1 底图底数问题

因为国土空间总体规划基于“三调”成果,永久基本农田划定和城镇开发边界划定中反映出“三调”的不准确性,由于三调中长期稳定耕地和现状城镇建设用地(202)不同调查单位的判定标准不同,人为因素造成了各县的差异性,使得永久基本农田和城镇开发边界划定情况不统一。而生态保护红线则是由于林草部门和自然资源部们对林草图斑认定的不一致,造成生态保护红线统筹协调性不佳。

4.2 基础理论问题

“三条控制线”划定的一个基础理论是双评价,但是对于内陆城市来说,气候、生态、土壤等一些矢量数据精准性严重不足,造成主要是依靠地形地貌判别适宜性和承载力,“三条控制线”划定的科学性和精准度受到冲击和质疑。

4.3 集中连片和空间形态的问题

由于永久基本农田和城镇开发边界划定数字逻辑的主导性,有大量平原地区的耕地没有划入永久基本农田,而山区无人耕种的原永久基本农田无法调出,永久基本农田集中连片度有限。城镇开发边界强调了严控新增建设用地指标,因此城镇开发边界大多以重点建设项目所在区域为主体,形成大量破碎图斑,因此空间形态塑造的问题被搁置。

5 基于实践的建议

5.1 尊重地理自然格局与经济社会规律。

根据笔者实践,“天人合一”长期以来是规划从业者的规划目标之一,来源于古朴的传统城郭建造思想,强调“山水林田湖草”系统保护,是古代哲学思想和新时代生态文明思想的融合,“三条控制线”的划定应尊重自然地理格局、符合社会经济发展现实诉求,在制定严格的划定规则的同时,关注人文思想的发展,更加实事求是的平衡开发和保护的关系,促进自然和人文两种文明交融相生,为文明发展提供空间保障。

5.2 土地要素指标采用规划总控+年度分控技术体系。

城镇开发边界划定强调了边界和新增建设指标的关系,从实践来看,建议采取规划总控+年度分控的技术体系,突出规划的宏观引领,也落实集约节约用地政策^[1]。

5.3 强化城乡品质优化与管控,促进高质量发展。

笔者认为规划的初心是创造美和传递正能量,在城乡建设从快速增长向内涵式发展的过渡阶段,规划应该发挥其为城乡建设赋予动能的作用.谋划经济、人文、科技等方面的新增长点,关注发展品质,强调全龄化的关怀,打造宜居空间,促进生态文明,引领区域建设高质量发展。

6 结束语

强化城乡品质优化与管控,促进高质量发展

参考文献

- [1]牟雪洁,黄金,柴慧霞.生态保护红线生态环境监督的基本原则与核心任务[J].环境保护,2023,51(1):18-20.
- [2]石晓春,叶娇,王海云,等.结合地理国情数据的省级粮食生产功能区划定方法研究[J].安徽农业科学,2021,49(4):5
- [3]刘斯捷,刘秀琼.城市设计视角下山地城镇开发边界划定研究[J].城市建筑,2022,19(21):6