

“三区三线”划定与管控实施中的现实困境与优化路径

崔伟伟

山西博瑞地产评估咨询有限公司 山西 太原 030000

摘要：“三区三线”作为国土空间管控的核心抓手，对保障粮食安全、生态安全意义重大。当前我国已完成全国层面划定工作并取得初步成效，但在实施过程中仍面临划定标准不统一、管控机制不健全、利益协调不畅、保障支撑不足等现实困境。本文结合2026年最新政策实践，从划定流程、管控机制、利益协调、保障支撑四个维度，提出针对性优化路径，为推动“三区三线”管控提质增效、实现国土空间可持续发展提供参考。

关键词：“三区三线”划定；管控实施；现实困境；优化路径

引言：随着国土空间治理体系现代化推进，“三区三线”划定与管控是统筹生态、农业、城镇发展的关键，也是落实最严格生态环保和耕地保护制度的重要载体。当前我国“三区三线”划定已全面完成，结合2026年《城镇开发边界管理办法(试行)》等新政，其落地受区域差异、部门协同、资金人才等因素影响仍存难点。本文分析其困境、探索优化路径，对筑牢国土空间安全底线、推动三生空间协同发展具有重要现实意义。

1 “三区三线”划定与管控实施的核心内涵及理论基础

1.1 “三区三线”的核心内涵与划定原则

(1) 核心内涵：“三区”（城镇空间、农业空间、生态空间）与“三线”（生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界）的界定。“三区”明确国土空间的三大功能分区，城镇空间承载城镇建设与产业发展，农业空间保障农业生产与粮食供给，生态空间维系生态安全与生物多样性；“三线”是对应“三区”的刚性管控边界，其中城镇开发边界作为重要控制线，明确为一定时期内城镇集中开发建设的区域边界，划定不可逾越的空间底线。(2) 划定原则：底线思维原则、“多规合一”原则、因地制宜原则、统筹协调原则。坚守安全底线，整合各类规划成果，结合区域资源禀赋差异，统筹协调各方利益，严格避让不适宜城镇建设区域，实现保护与发展的动态平衡^[1]。

1.2 “三区三线”划定与管控的核心目标

(1) 筑牢国土空间安全底线，保障粮食安全与生态安全，坚守耕地和永久基本农田底线，守护生态保护红线，防范空间开发风险。(2) 优化国土空间布局，推动生产、生活、生态空间协调发展，破解空间布局失衡问题，实现三生空间有机融合，契合“十五五”高质量发展导向。(3) 规范空间开发行为，实现国土空间集

约高效利用，遏制无序开发，推动城市从“向外扩张”转向“向内提质”，提升空间利用效率，推动绿色低碳发展。

1.3 “三区三线”划定与管控的理论基础

(1) 国土空间规划理论：支撑“三区三线”的系统性布局，为空间划分、功能定位提供整体指引，构建科学合理的国土空间格局，衔接最新国土空间规划体系要求。(2) 生态系统服务价值理论：指导生态空间管控与保护，凸显生态空间的生态价值，推动生态保护与经济发展协同推进。(3) 空间治理理论：为管控实施提供治理逻辑与方法支撑，明确管控责任与路径，助力纵深推进“多规合一”改革，提升国土空间治理效能。

1.4 “三区三线”划定与管控的实践进展

(1) 全国层面划定与管控推进情况：我国已完成全国“三区三线”划定，划定18.65亿亩耕地、15.46亿亩永久基本农田，陆域生态保护红线占比超30%，同步划定城镇开发边界遏制无序蔓延。《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》已印发，2026年2月《城镇开发边界管理办法(试行)》正式发布，完善管控政策体系，推进重要区域流域规划落地，建立全周期管控与监督评估机制。(2) 地方层面实践探索与初步成效：各地结合实际细化标准，北京、上海完善城镇开发边界管理制度，厦门、深圳优化空间布局提效；云南划入珍稀物种栖息地红线，南京高淳区严控建设活动，太原落实规划要求。各地以数字化手段提升管控精细化水平，在保障安全、优化布局上见成效，形成差异化管控模式。

2 “三区三线”划定与管控实施中的现实困境

2.1 划定环节存在的核心困境

(1) 划定标准不统一，区域适配性不足。全国尚未形成统一划定技术标准，各地指标设定、边界界定存在差异，与2026年最新城镇开发边界划定要求衔接不畅，

导致部分区域划定与当地资源禀赋、发展实际脱节。部分自然保护地划定粗放，范围过大影响地方合理发展，或边界模糊未覆盖核心生态区域，难以实现保护与发展精准平衡。（2）部门协同不足，历史遗留问题突出。划定涉及多部门，权责不清、各自为政，与“多规合一”要求有差距。历史上各部门单独划定的功能区交叉重叠、权属不明，后续整合调整难度大，影响划定效率和管控效果。（3）数据支撑不完善，底数不清。部分区域国土空间基础数据更新不及时，耕地、林地等底数核查不精准，未衔接国土空间“一张图”要求；同时未充分考量地方发展需求，导致成果与现实脱节，难以指导实践^[2]。

2.2 管控实施环节存在的核心困境

（1）管控规则不健全，刚性与弹性失衡。现有管控规则缺乏细化分类，未落实相关分类管控要求，管控要求笼统，既存在刚性约束不足、违规开发难遏制的问题，也存在过度管控、“一刀切”现象，未能兼顾地方合理发展需求。（2）协同管控机制缺失，执法监管不足。缺乏有效的跨区域、多部门协同机制，信息共享不及时、执法联动不足，未形成监管合力；基层执法队伍薄弱、监管手段有限，对违规行为查处力度不足，管控刚性难以落地。（3）管控手段单一，数字化水平不高。当前仍以传统人工巡查、纸质备案为主，数字化管控应用不广泛，缺乏智能化监测预警能力；国土空间“一张图”整合应用不充分，数据共享不畅，难以实现实时精准管控，精细化水平有待提升。

2.3 利益协调环节存在的核心困境

（1）发展与保护利益冲突突出。地方政府追求经济发展，需要空间支撑项目落地，但“三区三线”的刚性约束限制了部分区域开发，与城镇开发边界正向优化政策衔接不够，导致项目落地与空间管控矛盾突出，部分地方存在违规开发冲动。（2）利益相关方参与度不足。划定与管控多以政府主导，农户、企业等主体参与渠道不畅、话语权不足，其合理诉求未得到充分考虑，导致部分管控措施难以获得理解与配合，执行难度加大^[3]。（3）生态补偿机制不完善。生态保护区域的群众和主体承担了保护责任，却未获得合理经济补偿，补偿标准偏低、方式单一且资金发放不及时，保护者与受益者利益分配失衡，难以调动基层参与生态保护的积极性。

2.4 保障支撑环节存在的核心困境

（1）政策体系不完善，配套衔接不畅。核心政策已出台，但配套实施细则、操作规范不足，未及时衔接2026年最新相关政策，部分政策原则化、缺乏可操作

性，政策间衔接不畅、存在冲突，难以形成管控合力。

（2）资金投入不足，保障乏力。管控、生态修复等需大量资金，目前主要依赖中央财政，地方投入有限、社会资本参与度低，导致管控设施不完善、生态修复进展缓慢，不符相关规划实施要求。（3）专业人才短缺，队伍能力不足。基层管控队伍缺乏规划、生态、数字化等复合型人才，现有人员专业能力难以适应数字化、精细化管控需求，无法有效落实“一张图”全生命周期管理任务，影响管控质量和效率。

3 “三区三线”划定与管控实施的优化路径

3.1 优化划定流程，提升划定科学性与适配性

（1）统一划定标准，结合区域实际优化调整，清理规范自然保护地范围。严格衔接2026年《城镇开发边界管理办法(试行)》，在全国层面制定统一技术标准、指标体系和操作规范，明确空间界定依据与管控底线，避让不适宜城镇建设区域；坚持因地制宜，结合区域资源、产业及发展需求调整方案。如太原结合10县（市、区）规划，明确生态保护红线不低于1774.42平方千米，重点清理规范汾河周边自然保护地，优化边界，兼顾核心生态保护与地方发展空间^[4]。（2）强化部门协同，建立“多规合一”工作机制，解决交叉重叠问题。明确各相关部门权责，建立跨部门协同模式，整合历史划定成果，专项排查整治交叉重叠区域，太原在国土空间规划中整合各部门成果，整治汾河流域重叠区域，妥善解决权属遗留问题，形成工作合力，契合“多规合一”改革要求。（3）完善数据支撑体系，摸清资源环境底数，实现划定与实际需求精准对接。加快国土空间基础数据整合更新，对接国土空间“一张图”数据库并定期核查；太原阳曲县在划定中摸清土地底数，确定城镇开发边界17.37万亩，广泛征求意见，将民生、产业需求融入方案，避免划定成果与现实脱节。

3.2 健全管控机制，提升管控精细化与实效性

（1）完善管控规则，平衡刚性约束与弹性适应，杜绝“一刀切”管控。严格落实《城镇开发边界管理办法(试行)》，按照分类管控、精准施策原则，细化各类空间管控要求，对生态保护红线、永久基本农田实行最严格刚性管控，对城镇开发边界预留弹性空间，明确7类正向优化情形。太原在管控中，对汾河生态保护红线严格刚性管控，对阳曲县产业园区周边城镇开发边界预留弹性，建立管控规则动态调整机制，兼顾刚性约束与地方发展合理需求。（2）建立跨区域、跨部门协同管控机制，强化执法监管力度，形成管控合力。建立跨区域协同管控机制，加强信息共享、联合巡查和执法联动；健

全部门间协同机制,太原强化基层执法队伍建设,加大汾河流域违规开发行为查处力度,提高违法成本,确保管控刚性落地。(3)创新管控手段,推动数字化管控,深化与国土空间规划“一张图”系统融合。依托“一张图”监管平台,整合空间数据,构建智能化监测预警体系,落实全生命周期管理要求,太原推广遥感、大数据等技术,对古交汾河治理区域、万柏林区生态修复区域实行实时管控,打破数据壁垒,提升管控精细化、智能化水平。

3.3 优化利益协调,实现保护与发展共赢

(1)统筹协调地方发展与底线保护,优化空间布局,保障合理项目落地。坚持保护优先、适度开发,统筹平衡经济发展与底线保护,优化空间布局,衔接城镇开发边界正向优化政策,太原在管控中优先保障民生和重点产业项目落地,如万柏林区周家山生态修复项目,在保护生态的同时推进土地整治,实现保护与发展良性互动。(2)拓宽利益相关方参与渠道,充分兼顾各类主体合理诉求。建立健全听证会、座谈会等参与机制,拓宽农户、企业、社会组织参与渠道,太原在娄烦县生态保护划定中,广泛听取农户意见,关注其生产生活诉求,提高管控措施认可度,形成政府主导、社会参与的协同格局^[5]。(3)完善生态补偿机制,健全利益分配体系,激发保护主体积极性。建立长效生态补偿机制,太原创新推行地表水生态补偿机制,对25个市考断面实施水质“明账考核”,同时对娄烦县参与生态保护的群众给予经济补偿,引导社会资本参与,让保护者获得合理回报,契合生态保护红线管控配套要求。

3.4 强化保障支撑,夯实管控实施基础

(1)完善政策体系,推动配套政策与管控需求精准衔接,强化法治化保障。加快完善配套实施细则、操作规范和奖惩办法,衔接2026年《城镇开发边界管理办法(试行)》等最新政策,化解政策冲突、弥补漏洞,太原结合10县(市、区)国土空间规划,完善“三区三线”

配套政策,推进相关法律法规衔接,将划定与管控纳入法治化轨道。(2)加大资金投入,建立多元化资金保障机制,支撑管控与生态修复工作。加大中央和地方财政投入,将管控、生态修复等经费纳入财政预算,太原通过政府购买服务等方式,引导社会资本参与古交汾河治理、万柏林区生态修复等项目,形成政府主导、多元投入的资金保障格局,助力太原国土空间规划落地。(3)加强人才队伍建设,培育专业管控人才,提升管控队伍专业能力。建立人才培养、引进、激励机制,重点培育规划、生态、数字化等复合型人才,太原加强基层人员培训,重点提升汾河流域生态管控、数字化监测等专业能力,完善激励与晋升机制,激发队伍工作活力,适配“一张图”全生命周期管理需求。

结束语

“三区三线”划定与管控是系统性、长期性工程,事关国土空间安全和中华民族永续发展,契合2026年最新国土空间管控政策导向。破解当前各环节困境,需坚持系统思维,严格衔接《城镇开发边界管理办法(试行)》等政策,通过优化流程、健全机制、完善体系、强化支撑,实现保护与发展动态平衡。未来需细化举措、强化落实,推动管控常态化、精细化,为构建科学合理的国土空间格局提供坚实保障。

参考文献

- [1]李华.国土空间规划中“三区三线”划定的技术路径研究[J].城市规划学刊,2022,31(5):45-53.
- [2]王强.地理信息系统在国土空间规划中的应用探讨[J].测绘科学技术,2021,48(6):78-85.
- [3]张明.“三区三线”管控机制设计与实践探索[J].自然资源学报,2023,38(2):312-315.
- [4]赵亮.基于大数据的国土空间开发保护新格局研究[J].地理科学进展,2022,41(9):142-143.
- [5]刘洋.生态文明视角下“三区三线”划定原则与方法[J].环境保护,2021(12):22-28.