

在国土空间规划中 统筹划定三条控制线的五大趋向

◎ 祁帆 贾克敬 常笑

核心提示

针对如何在国土空间规划中统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城市开发边界三条控制线，本文从统筹协调人与自然、经济政治生态、中央与地方、部门与部门、政府与市场等关系出发，提出三条控制线划定与管理，在底线约束、统一管理、统筹衔接、严格管控、协同治理 5 个方面的功能趋向。



扫码了解“三条控制线”的内涵与划定

党中央、国务院高度重视三条控制线的划定工作，党的十九大报告明确提出划定完成三条控制线。近年来，三条控制线划定在取得阶段性进展的同时，也暴露出多头管理、交叉重叠、规则冲突等问题。为贯彻落实党中央的要求，解决三条控制线划定问题，中办、国办近期印发《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》（以下简称《指导意见》），明确了三条控制线划定与管理的总体要求、划定原则、协调规则、落实路径和保障措施，为建立国土空间规划体系、实施国土空间用途管制和生态保护修复奠定了重要基础。总体来看，在国土空间规划中统筹划定三条控制线，主要体现五大趋向。

趋向一：

强化底线约束，促进人与自然和谐共生

三条控制线的基本定义体现了维护国土空间开发与保护安全底线的本质内涵。《指导意见》明确了三条控制线的基本概念：一是明确提出生态保护红线是指“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”，是对 2017 年中办、国办印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》提出的“生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底线和生命线”的延续和强化；二是明确提出永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地；三是明确提出城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。从三条控制线的定义可以看出，生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，分别是维护国家和区域生态安全、粮食安全和城镇化健康发展的底线。

三条控制线的定位及作用是以约束手段倒逼绿色高质量发展。《指导意见》明确了三条控制线的定位和作用：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。当前我国生态环境总体仍比较脆弱，基本农田综合生产能力不高，城镇无序蔓延趋势未减。科学划定和严格管理生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，是推进生态文明建设、促进高质量发展的重要举措。统筹推进三条控制线划定，是加强源头保护、推动绿色发展的有力保障。通过统筹划定三条控制线，处理好生活、生产和生态的空间格局关系，形成源头保护的实体边界，明确资源环境保护底线和开发利用上限，推动形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，提升国土空间开发利用质量和效益，全力守护青山绿水，形成美丽中国建设最根本的制度保障。

三条控制线划定的科学基础是资源环境承载能力和国土空间开发适宜性。三条控制线是国土空间开发与保护的底线，要划好底线首先要搞清楚资



杨健供图

源环境的限制性在哪里、短板是什么、风险在哪里，最坏的情况是什么、最好的结果要什么，哪种类型、多大规模和多高强度的开发利用活动是允许的，哪些是不允许的，这样才能从容应对、掌握主动。

《指导意见》明确以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价(以下简称“双评价”)为基础，优先保障生态安全、粮食安全、国土安全，强化底线约束。自然资源部正在牵头推动的“双评价”，针对不同的国土空间开发利用方式，分别从生态保护重要性、农业生产适宜性、城镇建设适宜性3个角度进行资源环境单要素和综合评价，作为三条控制线划定的科学基础。依据“双评价”结果，优先将生态功能极重要和生态极敏感脆弱区域划入生态保护红线；将最优质、最精华、生产能力最好的耕地划入永久基本农田。

趋向二：

实现“多规合一”，纳入国土空间规划统一管理

充分利用原有工作基础和成果，重点针对矛盾冲突区域进行协调。党的十八大以来，三条控制线的划定陆续开展，并取得了不同程度的进展。截至目前，京津冀3省(市)、长江经济带11省(市)和宁夏回族自治区共15省(区、市)生态保护红线划定方案已经国务院批准；全国划定永久基本农田15.5亿亩，已完成上图入库、落地到户；北京等14个城市的开发边界划定已完成，其他部分城市形成了初步成果^[1]。但是由于3项工作都是独立开展，相互之间协调不足，出现了生态保护红线与永久基本农田^[2]、村镇建设、矿业权、人工商品林之间的矛盾冲突。《指导意见》是在充分利用现有划定相关成果基础上，结合编制国土空间规划，重点解决过去存在的三条线交叉重叠、冲突难落地等问题，统筹划定落实三条控制线，不是重起炉灶、推倒重来，而是对现有工作的优化和完善。

以国土空间规划体系为依托，逐级落实三条

控制线。中央要求建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,划定三条控制线作为国土空间规划的核心要素,按照“多规合一”的要求,统筹考虑国土空间保护和开发、区域和全局、当前和长远问题。横向上,统筹全域陆海空间,落实主体功能区战略和制度,按照统一底数、统一标准、统一平台、统一管理的要求,在国土空间规划中优化落实三条控制线,确保原则上互不交叉重叠。纵向上,与不同尺度国土空间管理事权相匹配,结合不同层级国土空间规划编制实施,自上而下逐级划定,将三条控制线落到图斑地块。具体来看,国家明确三条控制线划定和管控的原则及技术方法;省(自治区、直辖市)确定本行政区域内三条控制线的总体格局和重点区域,提出下一级划定任务;市、县组织统一划定三条控制线和乡村建设等各类空间实体边界。此外,三条控制线既针对现状,也面向未来,既是科学技术线,也是政策制度线,既是权益线,也是责任线,必须与国土空间规划体系建立和监督实施紧密结合起来^[3-4]。

自然资源部门统一管理三条控制线,统一履行所有国土空间用途管制职责。过去三条控制线划定工作,分别由5个牵头部门划定。其中,生态保护红线由原环境保护部、国家发展改革委牵头划定,永久基本农田红线由原国土资源部、原农业部牵头划定,城镇开发边界由原国土资源部、住房和城乡建设部牵头划定。三条控制线分头划定,除了前面提到的空间交叉重叠难以落地的问题外,还存在划定与管理衔接不够,信息平台重复建设、多头管理等问题,这样既无法实现空间保护与保护底线约束目标,也使地方政府的空间治理行为无所适从。中央机构改革后,组建自然资源部,将原主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划编制管理职能,以及三条控制线划定管理职能统一起来,在国土空间规划中,统筹划定三条控制线,加强空间管制的底线管控和刚性约束,有利于行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,提升国土空间治理综合效能。

趋向三:

强化统筹衔接,促进经济社会生态效益相协调

遵循客观规律,统筹陆海和区域。生态系统、农业生产、城镇发展各有自身规律,要尊重自然和经济社会发展规律,以科学评价为基础,综合考虑国土空间本底条件、开发利用现状和未来发展导向,协调三条控制线具体落位。三条控制线的划定要统筹考虑山上山下、地上地下、陆地海洋、流域上下游,尽量保持山体、流域等生态系统的完整性,坚持上下联动、区域协调,统筹布局生态、农业、城镇空间。各级政府对本行政区域内生态保护红线的布局进行统筹协调,充分与相邻行政区域生态保护红线划定结果进行衔接与协调。开展跨区域衔接,确保生态保护红线空间连续,实现跨区域生态系统整体保护。跨区域划定冲突由上一级政府有关部门协调解决。

统筹不同主体功能,各有侧重分类划定。三条控制线作为生态、农业和城镇等不同功能类型的国土空间底线,要根据其主体功能科学布局,形成各具形态、错落有致、相互衔接的空间格局,建立健全分类管控机制。按照生态功能划定生态保护红线,优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域,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,以及具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。按照农业生产功能保质保量划定永久基本农田,依据耕地现状分布,根据耕地质量、粮食作物种植情况、土壤污染状况等条件,在严守耕地红线基础上,按照一定比例,将达到质量要求的耕地依法划入。按照城镇发展集约、适度、绿色、宜居的要求划定城镇开发边界,以城镇开发建设现状为基础,综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力,框定总量、限定容量,防止城镇无序蔓延。



强化衔接协调，解决现实边界矛盾冲突。当三条控制线出现矛盾时，遵循生态优化、保护优先和绿色发展、高质量发展的原则，生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；永久基本农田要保证适度合理的规模和稳定性，确保数量不减少、质量不降低；城镇开发边界要避让重要生态功能，不占或少占永久基本农田。由于矛盾冲突集中在生态保护红线与其他两条控制线以及与土地和矿产开发利用等之间，要根据所在区域的生态功能重要性和生态安全格局完整性（如是否位于自然保护区甚至是核心保护区），来判定究竟是否调整生态保护红线；根据其他控制线或各类开发利用活动对生态保护目标和主导生态功能的影响程度，来判定是保留在生态保护红线内还是有序退出。此外，在协调过程中要与永久基本农田整改、补划，以及自然保护区评估调整做好衔接。如：退出的永久基本农田，要在县级行政区域内同步补划，确实无法补划的，须在市级行政区域内补划。

趋向四： 强化严格管控，分级分类精准施策

对不同空间功能的需求目标，依法实施差别

化严格管理。三条控制线划定与管理，要坚持以人民为中心，适应人民群众对国土空间日趋丰富多元、复杂多样的需求。三条控制线的划定目标不同，其管理也要体现不同的功能定位和需求。生态保护红线按照禁止开发区域进行管理，严禁不符合生态功能定位的各类开发活动，对自然保护区核心区和一般区域实施差别化管控：自然保护区的核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。各类城镇集中建设活动的选址，各类非农产业园区的设立，自然岸线的开发建设等，严格限定在城镇开发边界内；城镇建设和发展不得违法违规侵占河道、湖面和滩地。

对发展的不确定性，建立预留弹性空间和动态调整机制。三条控制线是国土空间保护底线和开发上限，是保障国家生态安全、粮食安全、经济安全的重要手段，须严格守护。然而，三条控制线是对未来发展的保障，也要积极应对发展的不确定性，对未来空间需求变化做出合理预判，如在城镇开发边界内科学预留一定比例的留白区，作为未来发展的弹性空间。此外，还建立了三条控制线的调整机制和路径：一是自然保护区边界调整的，自动调整生态保护红线；二是由自然资源部统一开展全国生态保护红线评估调整、永久基本农田整改，并由国务院审查批准；三是通过各级国土空间规划调整完善程序来实现三条控制线的调整。

贯彻国家意志和落实地方责任，实施分级审批和管理。为将三条控制线守住并维护好，需要强化国土空间开发保护的精准性和差别化，与五级国土空间规划编制审批权责相匹配，在三条控制线的审批和监管上赋予不同的职责。借鉴永久基本农田保护的经验和须报国务院审批城市的城镇开发边界的划定和占用、调整的审批权限上收至国务院。对因国家重大战略项目涉及生态保护红线、永久基本农田占用的，须报国务院

审批。城镇开发边界调整报国土空间规划原审批机关审批。鼓励省级政府因地制宜开展地方立法,对于生态保护红线内允许的对生态功能不造成破坏的有限人为活动,制定具体监管办法。

趋向五: 强化协同治理,形成多元化全流程治理体系

全流程全生命周期的协同治理。适应国土空间治理体系和治理能力现代化的要求,建立涵盖自然资源调查、资源环境承载能力和国土空间适宜性评价、三条控制线划定、用途管制、监测监管一体化的国土空间治理全流程全生命周期的动态监管体系。建立健全统一的国土空间基础信息平台,实现部门信息共享,严格三条控制线监测监管。强化严格监督考核,将三条控制线划定和管控情况作为地方党政领导班子和领导干部政绩考核内容。国家自然资源督察机构、生态环境部要按照职责,会同有关部门开展督察和监管,并将结果移交相关部门,作为领导干部自然资源资产离任审计、绩效考核、奖惩任免、责任追究的重要依据。

各级政府多部门的协同治理。在立足各部门的职能定位和工作优势基础上,合理匹配各级政府和各部门的空间治理事权。自然资源部要强化统筹协调工作,会同生态环境部、国家发展改革委、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部等有关部门建立协调机制。地方各级党委和政府对本行政区域内三条控制线划定和管理工作负总责,各有关部门要依据本部门职责配合做好有关工作,制定有利于科学划定和严格守护三条控制线的政策,形成合力。组织、人事、审计等部门要将三条控制线划定管理作为国土空间规划执行情况的重要内容,纳入对领导干部的综合考核评价中。纪检监察机关要加强监督。自然资源主管部门要会同相关部门加快推进国土空间规划立法工作,将三条控制线划定管理作为国土空

间规划的强制性内容。

政府、市场与社会多元主体的协同治理。要守护好三条控制线,需要发挥好市场对资源配置的决定性作用和政府的管控和监督作用,统筹做好各方利益平衡与协调。由于不同区域在国家生态安全和粮食安全中的定位和作用不同,也需要建立损害者赔偿、受益者付费的国土空间保护补偿机制,建立健全粮食主产区和重点生态功能区的转移支付政策;各级政府应加大对永久基本农田、生态保护红线保护和监管财政投入力度,建立保护补偿专项基金。鼓励地方各级人民政府建立政府引导、市场运作、社会参与的多元化投融资机制,引导社会力量参与到永久基本农田和生态保护红线的保护和监督中。此外,在生态保护红线尤其是各类自然保护地内,由于历史遗留和现实原因,存在大量城镇村建设、矿业权、基础设施等,也有很多处于少数民族居住地和放牧区,这些生态保护红线区域的管理,要立足现状、尊重历史、面向未来,充分考虑原住民的生产生活保障和民族文化延续;对采矿权等相关产权和经营主体的撤销和迁出决定,也要充分顾及政府的信誉和财政支付能力等现实问题。〔本文支撑课题为落实主体功能区战略和制度项目(GHGZ191215-01)〕

参考文献:

[1] 林坚,乔治洋,叶子君.城市开发边界的“划”与“用”——我国14个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J].城市规划学刊,2017(02):37-43.

[2] 张年国,王娜,殷健.国土空间规划“三条控制线”划定的沈阳实践与优化探索[J].自然资源学报,2019,34(10):2175-2185.

[3] 张兵,林永新,刘宛,孙建欣.“城市开发边界”政策与国家的空间治理[J].城市规划学刊,2014(03):20-27.

[4] 祁帆,谢海霞,王冠珠.国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J].中国土地,2019(02):26-29.

(作者均供职于中国国土勘测规划院)