

从空间资源价值释放的角度看待三条控制线

——关于三线内涵及政策的综述与思考

韩经纬

摘要：“三区三线”是空间规划中全域管控的重要抓手，三条控制线更是刚性管控的主要方式。国内目前对于三条控制线划定的技术方法展开了大量的研究探索，但对于其内涵和政策的讨论尚不充分。本文结合国内学者关于三条控制线的研究，聚焦三线的内涵与政策，认为对于三条控制线不应当单纯从控制的角度来看待，应当发掘三线内的空间资源所能释放的价值，通过资源价值的释放推动高质量的发展，在此基础上对三条控制线需要关注的政策要点进行了梳理。

关键词：三区三线，生态保护红线，永久基本农田，城镇开发边界

1 引言

党的十九大报告明确提出“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的划定工作”。在全面深化改革持续推进的背景下，空间规划体系改革成为各方关注的焦点。2017年，中办和国办印发了《省级空间规划试点方案》，提出以“三区三线”为基础，整合形成协调一致的空间管控分区。“三区三线”被明确定义为未来空间规划中进行全域管控的主要抓手，是空间规划体系中的一个核心组成部分。目前国内对于“三线”的划定已展开部分研究，武汉通过“先底后图”的方式，优先划定基本生态控制线，然后避让基本农田，最后确定城市开发边界^[1]；哈密通过对未来国土空间发展趋势的研判和资源环境承载力的评价，预测人口和用地规模，进而划定三条控制线^[2]；也有学者对我国开发边界划定试点城市进行了分析，梳理总结其划界的特征及做法^[3]；或对城市增长边界划定的已有技术方法进行归纳总结^[4]。可以看到，目前国内的研究重心依然偏向对具体边界的划定上，而对其内涵、管理规则的探讨尚不充分。本文试图就着这一线索，对“三线”的内涵、政策等方面进行探讨。

2 “三线”的内涵辨析

三条控制线是需严格管控的边界区域^[5]，是保障经济安全、粮食安全、生态安全的底线。三条控制线内涵如果过于单一，仅局限于对于开发建设的管控，对于开发边界，直接结果就是导致地方花更多的精力试图画准边界线，最后得到一个犬牙交错的物理边界；对于生态红线，如果是一刀切的线内都不允许开发建设，甚至是力图去营造一个无人区，对城市的发展也有可能起到负面作用。目前，学界已经认识到对于空间的管控，“划线”形态并非重点，关键在于制定针对性的管控手段和配套支撑的政策^[6]。

因此，三条控制线应是政策边界、政策区的概念。三条控制线具有什么样的管理规则、

政策内涵,决定了其在空间中的划定。国家推进空间规划改革,三区三线的划定,其目的除了打破各类规划各自为政的局面,理顺规划体系之外,更重要的是弥补过去城乡规划过于关注中心城区、建设地区,而忽视全域的不足。空间规划的关注视角要面向全域的自然资源、空间资源中来,对全域自然资源进行统筹管控。

三类空间划分的逻辑是主导功能,生态空间主要承担生态服务和生态系统维护等功能,农业空间重点承担农业生产和农村生活等功能,城镇空间主要承担城镇建设和发展城镇经济等功能^[5]。而三条控制线是对应三类空间中最重要的管控区域,也是承担三类空间主导功能的核心区域。因此,对于“三线”的理解不应仅从限制、控制的角度出发,更要思考“三线”内各类空间资源如何充分发挥其作用、价值。政策的出发点除了在制定一些管制规则之外,还要结合不同资源的自身特点、内在规律,能够让生态保护红线内的生态功能充分发挥、生态效益最大化,让永久基本农田保持高质量的农产品产出,让城镇开发边界内的开发建设有条不紊、稳步地推进城镇化。

3 “三线”关注的政策要点

3.1 生态保护红线

3.1.1 构建分级分类的管控体系

根据《生态保护红线划定指南》的定义,生态保护红线包括“具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域”;同时,生态保护红线的范围还应涵盖国家级和省级的禁止开发区^[7]。可见,生态保护红线涵盖了不同生态功能、不同生态敏感度以及自然保护区等各类资源保护区域,是一个复杂的生态集合体,并非一个均质的生态空间。但目前针对生态保护红线的管理尚未形成统一的法律规定,《生态保护红线划定指南》中规定“原则上按禁止开发区域的要求进行管理,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,严禁任意改变用途”。类似于这样“一刀切”的管理方式,忽视了生态保护红线内合理的开发需求,遏制了红线内地区的发展机会,将导致生态保护红线的执行面临很大挑战^[8]。深圳市在2005年划定了“基本生态控制线”,是国内比较早划定生态管控区域的城市。但在其实施过程中遇到了很多挑战,特别是过于刚性的管理政策导致生态控制线内外“两重天”的实际情况^[9]。《深圳市基本生态控制线管理规定》中提出,除重大道路交通设施、市政公用设施、旅游设施、公园外,禁止在控制线内进行建设^[10]。政策制定上如果较为简单的进行“一刀切”,会对控制线内、甚至是有合法产权的业主,产生较大的冲击,从而影响生态控制线的实施^[9]。

因此,应针对生态保护红线内不同生态资源的特征特点,制定差异化、分级分类的管控规则。对于分级管控,一方面区分国家与地方的保护序列,大江大河的水源涵养区、东北森林带、生物多样性富集区等纳入国家级保护范畴,而地方级的水源保护区、生态公益林等纳入地方级保护范畴;另一方面,要对红线内进行管理分级,按生态功能重要程度区分管理的

严格程度^[11]。对于分类管控，应聚焦不同生态空间所发挥的功能，从而制定对应的措施。对于生物多样性保护的红线地区管理应重点关注受保护物种栖息地，水源涵养的红线地区应注重地表植被保护及涵养水源能力的提升^[11]。

3.1.2 加强生态资源的利用

生态保护红线的作用是维护生态安全，促进生态功能、生态价值的发挥。但并非意味生态红线内不可以进行开发利用、不可以开展人类活动，不是“禁区”或“无人区”的概念^[9]。应当在生态保护之外，探索一种科学的生态资源利用方式，尽可能释放其综合价值，即“生态系统的利用，是最好的保护”。兰斯塔德地区一直以来将绿心管理重点放在保护上，但绿心被侵蚀的情况并未好转，近年来关注重点转向了发展绿色产业，反而收到更好的效果^[12]。根据世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature）构建的生态保护地体系，将保护地进行差别化的管理，保护要求最严的地区对人类活动限制最高，而保护要求相对低的地区则允许适当的娱乐及旅游开发等建设活动^[13]。可见，世界上在探索生态地区管控上，在注重分级分类管控之外，也关注差别化的生态利用方式，在保护的前提下进行适当的开发利用。

在生态文明背景下，生态资源应被赋予更多的内涵，生态保护红线内的区域可以在不突破生态承载力的前提下承载一定量的人类生产生活活动，并探索绿色产业、低碳经济和循环经济的发展^[14]。同时也应注重相关的人口企业退出机制、产业准入标准等配套政策。促进生态资源与人类活动的互相融合、互相促进，充分发挥生态资源的价值、综合效益，实现“绿水青山就是金山银山”。

3.1.3 构建生态补偿机制

生态保护红线的划定是从国家和公共的利益出发，保护公共的生态资源。但同时也要意识到，随着生态保护红线的划定，对于红线内地区的发展机会势必会造成一定程度的损失。必须正视这一现实问题，搭建利益平衡的机制，来保障红线内地区合理的发展诉求。例如在美国，通过采用土地开发权购买和开发权转移的方式，将开发权从生态敏感区、农业地区转移到城市中适宜建设的地区，在保护生态资源的同时也为该地区带来了经济收益^[15]。英国的绿带政策，最早通过政府直接购买划入绿带的土地而实施，由于资金问题较少采用，但此后政府仍对划入生态功能区的土地一次性给与土地所有者补偿^[12]。因此，需要在科学评估的基础上，搭建政府转移支付、绿色产业、人才倾斜等多渠道生态保护补偿机制^[16]，与政府绩效考核相挂钩，尽可能保护生态保护红线内地区的发展权，平衡红线内外地区的利益。

3.2 永久基本农田

3.2.1 协调永久基本农田与外部影响条件

我国关于基本农田的保护工作已经开展 20 多年，但基本农田的保护效果不尽如人意，主要的矛盾来自于城市发展与农田保护之间。部分地区为了经济发展的利益，将城市周边、

平原地区的优质高产田预留为城市发展空间，而将偏远地区条件较差的耕地划为基本农田，甚至还出现基本农田“上坡上山、下滩下海”的现象^[17]。地方政府这种做法其实是对国家关于永久基本农田占补平衡政策的曲解，基本农田的破碎化以及整体质量的降低，造成了隐性面积的减少^[18]。需要认识到，基本农田的内涵应是田块平整规整、排灌设施完善、土壤肥沃、无污染、水土保持良好且具有一定面积规模、坡度较小、旱涝保收、高产稳产的耕地^[17]。对于基本农田的保护，不仅要保量，更要保证集中连片、优质高产、长期稳定。因此，应加强耕地立地条件分析，在耕地自然质量之外，统筹考虑社会经济发展、耕地区位、景观价值等多方面因素，保障基本农田与周围立地环境的协调^[19]，尽量保证基本农田能够长期稳定用于农产品生产。同时特别要避免单纯从限制城市扩张的角度而在城市周边划定零散的几块基本农田的做法，还是要从基本农田内涵出发，协调外部环境条件，实现基本农田价值的发挥。

3.2.2 完善对于基本农田的经济补偿机制

《基本农田保护条例》中规定基本农田的核心用途是用于粮食的生产，禁止占用基本农田发展林果业、挖塘养鱼。对于农民来说，生产粮食带来的经济收益远不能与种植经济作物或发展其他产业相比。而且基本农田的作用是保障全国的粮食安全，属于公共物品的范畴。但我国现行的保护制度多为自上而下的行政任务执行，农田保护为全社会带来了粮食安全、环境保护的正外部效益，但保护的代价却由行为者承担，保护者、保护地区没有得到相应的补偿，存在“搭便车”和“政策失效”的现实困境^[20]。这就容易造成涉及基本农田的利益主体，出于自身的发展诉求，尽可能实现自身的最大化利益，而忽视了对社会和环境的负外部效应，即对基本农田的保护不力^[21]。因此，应建立针对基本农田保护的经济补偿机制，充分调动农民保护基本农田以及粮食生产的积极性。构建粮食补贴成本社会分摊机制，缩小粮食产品社会收益，并完善基本农田保护补偿制度，引导地方政府积极保护基本农田并从中获益^[22]。

3.3 城镇开发边界

“城镇开发边界”对于我们并非一个全新的概念，传统城乡规划制度中，“规划区”、“中心城区范围”、“空间增长边界”、“适宜建设区”等许多工具设立的目的就是发挥“城镇开发边界”的作用^[23]。因此，探讨城镇开发边界重点不是如何画出一根全新的控制线，而是立足当前经济社会的发展背景，响应空间规划改革，让“城镇开发边界”的内涵更为丰富，能够更好地控制和引导城镇空间的发展。笔者认为城镇开发边界的政策需重点关注以下几方面的关系。

3.3.1 大城市与中小城市的关系

“城市增长边界”的概念于 20 世纪 70 年代在美国出现，其目的是遏制城市的无序蔓延。2014 年，国家选取了 14 个大城市进行城市开发边界划定的试点工作，董祚继认为，划定城市开发边界的目的在于控制大城市、特别是特大城市的规模，调整城镇用地结构，优化城市布局，促进城市转型发展^[24]。当下，国家推动空间规划体系的建立，在全国层面划定城镇开

发边界,则需要关注到不同城市的发展阶段、发展诉求并不相同。特大城市总体上发展阶段较为成熟,未来更多的要探求区域间的协作,从都市圈、城市群的尺度来布局发展空间,促进区域共同发展。因此,对于特大城市,开发边界的作用不仅是限制城市无序蔓延,更多的是要从区域的视角来促进特大城市空间结构的调整,在区域尺度上对特大城市功能布局进行统筹安排。应尝试探索跨区域的开发边界划定与协同管理实施的措施。对于中小城市,国内大量的、特别是中西部地区的中小城市仍处于工业化的前中期,需要以城镇开发来带动经济发展。因此,中小城市的开发边界应正视其合理的增长需求,强调对城市整体空间布局的引导。政策重点关注边界内的土地利用效率,避免延续以往粗放、低效的扩张模式,以及基础设施、交通等资源的超前投放,造成地方财政风险。城镇开发边界的作用不仅仅是设置一道屏障防止城市蔓延,更重要的是作为城市增长管理的政策工具,为城市未来的发展提供合理引导^[25],针对不同城市的不同发展特征、发展诉求,制定相应的政策。

3.3.2 刚性与弹性的关系

城市规模是城镇开发边界管控的重点^[8],但城市发展面临非常大的不确定性,因此,需要寻求管控中刚性与弹性之间的平衡。对于城镇开发边界的刚性部分,应采取“底线思维”的方式,一方面通过设置不可突破的边界,将各种开发建设控制在一定范围内,重点关注已经明确界定的、不可侵入和利用的土地和空间资源的守卫上^[23];另一方面,应强化“城镇开发边界”的法律地位、法律效力,促进各地严格执行相关的法律规定,对违法行为给与足够严厉的惩治,特别是针对政府的违法行为^[23]。

城市开发边界的划定是基于我们现在已有的认识而对未来做出的判断,不可能把未来的情况完全预测准。从14个开发边界划定试点城市的经验来看,大多数城市也希望开发边界能够机动灵活,建立开发边界弹性调整的机制^[26]。美国俄勒冈州提出了修正UGB的简化方法,在满足城市人口或土地增长到一定程度时,即可启动UGB的修正机制,以保证未来一段时期内城市拥有充足的发展空间^[27]。因此,应根据城市的发展特征、发展需要进行动态的边界设定,对于人口持续聚集且发展空间充足的地区,城镇开发边界可以动态上调,而对于人口持续外流、收缩型的中小城市,城镇开发边界可以适当下调。从这个角度来看,城镇开发边界应该是伴随城市的发展、面对城市不同阶段的需求进行量身定制的设定,强调的应是一种过程,而非静态的预测。核心目的还是通过开发边界促进城市空间结构的优化,引导城市健康、持续的发展。

3.3.3 边界内与边界外的关系

城镇开发边界划定的意图是将开发建设活动引导到固定的区域,有利于紧凑、集约的发展。但对于开发建设活动的管理,不可仅关注城镇开发边界内部。未来,应当依托城镇开发边界,构建全域覆盖的针对开发建设行为的差异化管控方式,明确对开发活动的管理依据。对于城镇开发边界内,应当强化对城市意义重大的基础设施、公共服务设施、蓝绿空间的管控,同时要以详细规划作为管理依据,“一书两证”制度作为主要的管理手段来落实实施^[26]。

城镇开发边界外的建设项目具有选址灵活、规模小的特点，应探索灵活的指标管控方式^[6]，并采取项目准入的管理制度来管控界外功能。例如武汉提出“漂浮指标”的管理方式，在一定空间范围给予适当建设用地指标，根据实际建设需要，在满足准入的项目类型的前提下，以点状的方式供地落实^[1]。

与此同时，我们也要注意城镇开发边界的划定，在某种程度上把城市划分为了发展机会不均等的两类地区。城市的公共资源、市场资本被引导到了城镇开发边界内的地区，尽可能的实现城市公共服务、社会投资等方面效益的最大化。但同时也应正视城镇开发边界以外地区合理的发展诉求，特别是在新时代背景下，乡村振兴战略被提到了一个全新的战略高度，目的就是为了解决城乡共荣。因此，有必要构建城镇开发边界内外的利益平衡机制，通过财政转移支付、生态补偿、税收调节、开发权转移等配套政策和市场化手段，优化资源配置^[6]。如英国建立起一种规划得益的补偿制度，即政府对获得规划许可的土地的开发增值进行高额征税，或附加一些开发条件，使开发得益在一定程度上作为公共资源返回社会；而美国则通过开发权的购买，实现对外围开放空间、生态敏感区域的利益补偿，优化资源配置^[15]。

3.3.4 上级与下级间的关系

地级市与县是上下级关系，但地级市政府管辖的对象是空间相对独立的城镇，地级市政府发挥的作用更多是区域政府而非城市政府，其空间治理的对象是区域而非城市，地级市政府往往更关注这个区域的核心城市——即市政府坐在地城市的空间问题，对下辖县的空间治理关注较少^[29]。反映到城市开发边界上，容易造成地级市政府将市政府所在地的开发边界划大，而压缩外围县的发展空间。同时，地方政府在谋划城市发展空间的时候更多考虑的是城市自身利益的最大化，容易忽视对区域造成的影响。因此，应当充分发挥省级政府的统筹协调作用，制定明确的协商事项与协商规则，采取“多上多下”的方式，既考虑各层级主体的发展诉求，也兼顾到区域整体的发展利益，同时，划定的城市开发边界，由省级政府实施开发建设监管^[29]。美国在1970年代起，州一级政府开始介入到地方的增长管理过程中，以俄勒冈为首的一些州相继制定了由州发起的有关增长管理的法律，来弥补地方之间分散的、互不协调的增长管理行为之间的脱节^[30]。通过省级层面的干预以及上下联动的方式，尽量建立地方自身发展与区域共同发展之间的平衡。

4 结语

生态、农业、城镇并非相互对立的关系，他们在人类社会的发展中各自扮演着重要的角色，是相融相生的关系。对于三条控制线也不应当单纯从控制的角度来看待，应当充分认识理解三线的内涵，发掘三线内的空间资源所能释放的价值，通过资源价值的释放推动高质量的发展。全域三条控制线的管控更多是探求一种更加高效的组织、资源利用的方式。本文结合国内学者已有的研究成果，提出自己的一些思考，仅仅是探寻了冰山一角，未来关于空间管控制度的研究还需要在空间规划的持续实践中积累思考、深化理解。

参考文献

- [1] 胡飞,何灵聪,杨昔.规土合一、三线统筹、划管结合——武汉城市开发边界划定实践[J].规划师,2016.
- [2] 王晶,李阿娟,胡建飞.哈密市伊州区“多规合一”实践探索——“三区三线”的划定[J].科技经济导刊,2017.
- [3] 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.
- [4] 王颖,顾朝林,李晓江.中外城市增长边界研究进展[J].国际城市规划,2014.
- [5] 王琳.空间规划中“三区三线”底图绘制的若干问题探讨[J].中国工程咨询,2018.
- [6] 王玉虎,王颖,叶嵩.总体规划改革中的全域空间管控研究和思考[J].城市与区域规划研究,2018.
- [7] 环境保护部,国家发展和改革委员会.生态保护红线划定指南
[EB/OL].2017-05-27.http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201707/t20170728_418679.htm
- [8] 吕冬敏.浅谈空间规划中“三区三线”的划定与管制[A].中国城市规划学会、杭州市人民政府.共享与品质——2018中国城市规划年会论文集[C].中国城市规划学会、杭州市人民政府:中国城市规划学会,2018.
- [9] 盛鸣.从规划编制到政策设计:深圳市基本生态控制线的实证研究与思考[J].城市规划学刊,2010.
- [10] 深圳市人民政府.深圳市基本生态控制线管理规定
[EB/OL].2005-10-17.http://www.sz.gov.cn/zfgb/2005/gb461/200810/t20081019_95062.htm
- [11] 邹长新,王丽霞,刘军会.论生态保护红线的类型划分与管控[J].生物多样性,2015.
- [12] 吴之凌.城市生态功能区规划与实施的国际经验及启示——以大伦敦地区和兰斯塔德地区为例[J].国际城市规划,2015.
- [13] 刘冬,林乃峰,邹长新,游广永.国外生态保护地体系对我国生态保护红线划定与管理的启示[J].生物多样性,2015.
- [14] 顾朝林,马婷,袁晓辉,张晓明,董广宇,郭婧,王旭.限建区规划研究——以长林潭绿心规划为例[J].城市规划学刊,2010.
- [15] 吴次芳,韩吴英,赖世刚.城市空间增长管理:工具与策略[J].规划师,2009.
- [16] 邹长新,林乃峰,徐梦佳.论生态保护红线制度实施中的重点问题[J].环境保护,2017.
- [17] 林依标.划定永久基本农田路径思考[J].中国国土资源经济,2009.
- [18] 陈桂坤,张蕾娜,程锋,郎文聚.数量质量并重管理的耕地保护政策研究[J].中国土地科学,2009.
- [19] 钱凤魁,王秋兵,边振兴,董秀茹.永久基本农田划定和保护理论探讨[J].中国农业资源与区划,2013.
- [20] 蔡银莺,张安录.规划管制下基本农田保护的经济补偿研究综述[J].中国人口·资源与环境,2010.
- [21] 臧俊梅,王万茂,李边疆.我国基本农田保护制度的政策评价与完善研究[J].中国人口·资源与环境,2007.
- [22] 张一鸣.耕地保护制度的转型与对策研究——构建以经济激励为核心的耕地保护[J].中国农业资源与区划,2014.
- [23] 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.
- [24] 董祚继.对大城市边界划定的正确理解和认识[J].中国土地,2014.
- [25] 杨秋惠.空间发展、管制与变革——国内外“城市开发边界”发展评述及启示[J].上海城市规划,2015.
- [26] 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.
- [27] 叶裕民,田若敏,王晨跃.俄勒冈城市增长边界简化方法探究及其对中国的启示[J].国际城市规划,2018.
- [28] 文萍,吕斌,赵鹏军.国外大城市绿带规划与实施效果——以伦敦、东京、首尔为例[J].国际城市规划,2015.
- [29] 桑劲,柳朴.城市开发边界的治理制度探索:基于省——县两级事权主体的设计[J].规划师,2019.

[30] 张进.美国的城市增长管理[J].国外城市规划,2002.

作者简介

韩经纬, 规划师, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司