

# 国土空间规划三条控制线怎么划，

## 自然资源部权威解读

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，提出按照生态功能划定生态保护红线，按照保质保量要求划定永久基本农田，按照集约适度、绿色发展要求划定城镇开发边界。

《意见》要求，到 2020 年底，完成三条控制线划定和落地，形成一张底图，实现部门信息共享。到 2035 年，严守三条控制线，引导形成科学适度有序的国土空间布局体系。

今日（11 月 7 日），在自然资源部召开的新闻发布会上，自然资源部国土空间规划局相关负责人就《意见》提到的三条控制线怎么划定、现存哪些矛盾、如何处理冲突等问题进行了解读。

### 解读 1

#### 三条控制线今后如何划定？——核心保护区原则上禁止人为活动

自然资源部国土空间规划局局长刘国洪介绍，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。

《意见》提出，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、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线。

其他经评估目前虽不能确定但具有潜在重要生态价值的区域也划入生态保护红线。同时，对自然保护地进行调整优化，评估调整后的自然保护地应划入生态保护红线；自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。

生态保护红线内，自然保护地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。

据介绍，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。《意见》提出，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，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。已经划定的永久基本农田中存在划定不实、违法占用、严重污染等问题的要全面梳理整改，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定。

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。《意见》提出，城镇开发边界划定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。科学预留一定比例的留白区，为未来发展留有开发空间。此外，

城镇建设和发展不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

## 解读 2

### 三条控制线的划定现存哪些问题？——范围不准、边界不清、交叉重叠

刘国洪介绍，机构改革前，推进三条控制线划定工作，已经取得阶段性成果。但由于生态保护红线还停留在方案阶段，尚未真正落地；三条控制线分头划定，在划定规程、技术规范和管理规定上缺乏统一标准，划定工作统筹协调也不够，出现了交叉重叠难落地等情况。

自然资源部国土空间规划局副局长孙雪东介绍，目前在三条控制线的划定中，主要存在规则不明导致的矛盾冲突、底数底图不一致、自然保护地边界不清等问题。孙雪东介绍，规则不明导致的矛盾，主要是指由于过去国家层面未出台生态保护红线管理办法，未明确红线内可开展的人为活动，导致各方对红线划定和后续管理的理解落实存在分歧。从 31 个省（区、市）现有生态保护红线方案看，有的生态保护红线中存在矿业权、镇村、基本农田、人工商品林等。

“按照生态保护红线划定要求，近 20 种各类保护地整体纳入红线。因此三线划定中，也延续了原来有的保护地存在的范围不准、边界不清、交叉重叠等问题。另外，原来在红线划定过程中，需对不同底数底图的规划进行衔接，影响了生态保

护红线的科学性和合理性，出现了生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界之间的冲突。”孙雪东说。

### **解读 3**

#### **如何处理控制线之间的矛盾冲突？——坚持保护优先，明确调入调出规则**

孙雪东介绍，目前三条控制线之间也存在基础数据不准确、管控规则不明确以及相关规划衔接不够等矛盾冲突。

“原来耕地、林地、草地、水域等不同部门的调查标准、时点、精度不一致，造成了矛盾冲突。以往生态保护红线划定对于划定过程中出现的大量生态保护红线与永久基本农田、村镇建设、矿业权、人工商品林之间的矛盾冲突，未提出解决方案。另外，三条控制线划定与交通、水利、能源、旅游等规划衔接不够，存在空间冲突，导致部分基础设施建设落地存在困难。”

孙雪东表示，当三条控制线出现矛盾时，将强化底线约束，坚持保护优先，同时明确调入调出规则。

据其介绍，坚持保护优先，即生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性，坚持应保尽保、应划尽划，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。

“调入调出”规则，即目前已划入自然保护地核心保护区的永久基本农田、镇村、矿业权逐步有序退出；已划入自然保护地一般控制区的，根据对生态功能造成的影响确定是否退出，其中，造成明显影响的逐步有序退出，不造成明显影响的可采取依法依规相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。