

三区三线划定背景下的国土空间规划策略研究

孙岳阳

徐州陆港人才服务有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v8i2.2158

[摘要] 随着我国经济社会的快速发展,国土空间开发与保护的矛盾日益凸显。本文聚焦于“三区三线”划定背景下的国土空间规划策略。通过阐述“三区三线”划定的背景与意义,深入剖析其对国土空间规划的多方面影响,揭示当前国土空间规划存在的问题,进而从强化“双评价”科学性、优化“三区”格局、完善“三线”管控、提升信息化水平等方面提出针对性策略,旨在为构建科学合理、可持续发展的国土空间规划体系提供理论支持与实践指导,促进国土空间的高效利用与保护。

[关键词] 三区三线; 国土空间规划; 资源保护; 空间优化

中图分类号: S759.93 文献标识码: A

Research on territorial spatial planning strategy under the background of three zones and three lines

Yueyang Sun

Xuzhou Land Port Talent Service Co., LTD

[Abstract] With the rapid development of China's economy and society, the conflict between land space development and protection has become increasingly prominent. This article focuses on the strategies for national land space planning under the background of the 'three zones and three lines' demarcation. By explaining the background and significance of the 'three zones and three lines' demarcation, it delves into its multifaceted impact on national land space planning, identifies the current issues in national land space planning, and proposes targeted strategies to enhance the scientific nature of the 'double evaluation', 'optimize the' three zones layout, improve the management of the 'three lines,' and enhance the level of informatization. The aim is to provide theoretical support and practical guidance for building a scientifically sound, reasonable, and sustainable national land space planning system, thereby promoting the efficient use and protection of national land space.

[Key words] three zones and three lines; territorial space planning; resource protection; spatial optimization

引言

传统的空间规划体系由于部门分割、目标冲突等问题,难以有效统筹各类空间资源,实现国土空间的高效利用与可持续发展。在此背景下,“三区三线”的划定应运而生,成为优化国土空间布局、加强国土空间用途管制的关键举措。“三区三线”明确了城镇、农业、生态三类空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,为国土空间规划提供了清晰的框架和刚性约束,对于推动生态文明建设、保障国家粮食安全和生态安全、促进新型城镇化健康发展具有重要意义。深入研究“三区三线”划定背景下的国土空间规划策略,有助于充分发挥“三区三线”的引领和管控作用,提升国土空间规划的科学性和实效性,实现国土空间的高质量发展。

1 “三区三线”划定的背景与意义

1.1 背景

过去,我国空间规划体系呈现“多规并行”的状态,土地利用规划、城乡规划、主体功能区规划等分别由不同部门编制和实施。这种分散的规划模式导致了诸多问题,如规划目标不一致、空间布局冲突、资源浪费等。例如,土地利用规划侧重于耕地保护和建设用地指标分配,而城乡规划更关注城市建设和发展,两者在用地布局上常出现矛盾。同时,随着工业化和城镇化的快速推进,生态空间被大量侵占,耕地面积减少,生态环境质量下降,粮食安全和生态安全面临严峻挑战。为解决这些问题,实现国土空间的统一规划和管理,“三区三线”划定工作逐步展开,旨在整合各类空间规划,构建统一、科学、高效的国土空间规划体系^[1]。

1.2 意义

“三区三线”划定为国土空间规划提供了明确的底线和刚性约束。通过划定生态保护红线,将具有重要生态功能、生态敏感脆弱的区域严格保护起来,确保生态系统的完整性和稳定性,为维护国家生态安全筑牢屏障。永久基本农田的划定,坚守了耕地保护红线,保障了国家粮食生产能力,确保粮食安全。城镇开发边界的确定,有效遏制了城镇无序扩张,引导城镇集中紧凑发展,提高土地利用效率。同时,“三区三线”明确了各类空间的功能定位和发展方向,促进了城镇、农业、生态空间的协调发展,优化了国土空间开发保护格局,有利于推动生态文明建设,实现经济社会发展与生态环境保护的良性互动^[2]。

2 “三区三线”对国土空间规划的影响

2.1 明确规划目标与导向

“三区三线”划定使国土空间规划目标更加明确,以保障生态安全、粮食安全和促进城镇化健康发展为核心目标。规划编制和实施过程中,需围绕这些目标进行统筹安排,将生态保护、耕地保护和合理的城镇开发作为重要导向。例如,在生态保护红线范围内,严格限制开发建设活动,以生态修复和保护为主;永久基本农田保护区内,确保耕地的农业用途,稳定粮食生产;城镇开发边界内,则注重提升城市品质,推动集约高效发展,引导各类资源向有利于实现这些目标的方向配置。

2.2 重塑空间布局

“三区三线”从根本上重塑了国土空间布局。生态保护红线划定区域成为生态屏障和生态功能支撑区,限制了大规模开发建设,保护了自然生态系统。永久基本农田的集中连片划定,保障了农业生产空间,稳定了农业基础地位。城镇开发边界引导城镇空间合理拓展,促进人口和产业向适宜区域集聚,形成紧凑、高效的城镇发展格局。不同空间之间相互协调、相互支撑,构建起生态、农业、城镇空间有序分布、有机联系的国土空间新格局,改变了以往空间布局混乱、功能交叉的状况。

2.3 强化用途管制

在“三区三线”划定之前,国土空间用途管制存在标准不统一、管理分散等问题。“三区三线”划定后,建立了统一、严格的国土空间用途管制制度。在生态保护红线内,除国家重大战略项目外,禁止一切开发建设活动;永久基本农田实行特殊保护,严禁擅自改变用途;城镇开发边界内的土地用途变更受到严格管控,必须符合规划要求。明确的管制规则和严格的执行机制,有效规范了各类用地行为,提高了国土空间用途管制的权威性和有效性,确保国土空间按照规划目标合理利用和保护。

3 当前国土空间规划存在的问题

3.1 “双评价”科学性有待提升

“双评价”(资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价)是“三区三线”划定和国土空间规划的重要基础。然而,目前部分地区的“双评价”存在方法不科学、数据不准确等问题。一些评价指标体系未能充分考虑地方特色和实际情况,导致评价结果与现实需求脱节。例如,在水资源承载能力评价中,对一些地区季节性水资源变化考虑不足,影响了对城镇和产业发展规

模的合理判断。同时,数据获取渠道有限、数据质量参差不齐,也制约了“双评价”结果的准确性和可靠性,进而影响“三区三线”划定的科学性和国土空间规划的合理性^[3]。

3.2 “三区”格局不合理

部分地区的城镇、农业、生态空间布局未能充分考虑区域资源禀赋、发展需求和生态功能。一些城镇过度扩张,侵占了大量优质耕地和生态空间,导致农业空间破碎化、生态功能受损。例如,某些城市在发展过程中,为追求短期经济效益,盲目开发城市周边的农田和湿地,造成耕地面积减少、生态系统失衡。而一些生态重要区域由于缺乏合理的保护和利用规划,生态服务功能未能充分发挥。农业空间方面,存在农田分散、规模化经营程度低等问题,影响农业生产效率和质量,不利于农业现代化发展。

3.3 “三线”管控存在漏洞

生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界在管控过程中存在一些漏洞。生态保护红线内,仍存在违规建设、偷排污染物等破坏生态环境的行为,监管力度不足,处罚机制不完善。永久基本农田保护方面,存在违规占用、“非农化”“非粮化”现象,一些地方为发展其他产业,擅自将永久基本农田转为建设用地或用于非农业生产。城镇开发边界管控中,部分地区存在突破边界开发、未批先建等问题,规划的严肃性和权威性受到挑战。同时,三条控制线之间的协调联动机制不健全,在实际操作中容易出现矛盾和冲突。

3.4 信息化水平不足

国土空间规划涉及海量数据和复杂的空间分析,但目前部分地区规划信息化水平较低。数据更新不及时,难以反映国土空间的动态变化,导致规划决策缺乏实时准确的数据支持。例如,在城市快速发展过程中,土地利用情况变化频繁,若数据不能及时更新,规划部门可能依据过时信息进行决策,影响规划的科学性。此外,信息化平台建设不完善,不同部门之间的数据共享和业务协同困难,无法实现对国土空间规划全过程的有效监督和管理,降低了规划工作效率和质量。

4 “三区三线”划定背景下的国土空间规划策略

4.1 强化“双评价”科学性

构建科学合理的“双评价”指标体系,充分考虑不同地区的自然地理条件、资源禀赋、产业结构和发展战略等因素,使评价指标更具针对性和适应性。例如,在生态脆弱地区,加大对生态敏感性指标的权重;在资源型城市,突出资源可持续利用相关指标。加强数据采集和管理,拓宽数据获取渠道,整合多部门数据资源,建立统一、准确、动态更新的国土空间基础数据库。运用大数据、云计算等先进技术,提高数据处理和分析能力,确保“双评价”结果的准确性和可靠性。定期对“双评价”结果进行校验和修正,根据实际发展情况及时调整优化,为“三区三线”划定和国土空间规划提供坚实的科学依据。

4.2 优化“三区”格局

依据“双评价”结果和区域发展战略,综合考虑生态、农业、

城镇空间的功能需求和相互关系,科学划定“三区”范围。在生态空间布局上,加强对重要生态廊道、生态节点和生态系统的保护与修复,构建连续、完整的生态网络,提升生态系统的连通性和稳定性。例如,在河流、山脉等生态敏感区域,划定生态保护带,限制开发建设活动。对于农业空间,通过土地整治、高标准农田建设等措施,促进农田集中连片,提高农业规模化、现代化水平。引导城镇空间紧凑发展,优化城镇内部功能分区,提高土地利用效率。合理确定城镇发展规模和方向,加强城镇基础设施和公共服务设施建设,提升城镇综合承载能力,实现“三区”空间布局的协调优化。

4.3完善“三线”管控

建立健全生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界的管控机制。加强生态保护红线监管,利用卫星遥感、无人机监测等技术手段,实时监控红线内的生态环境变化和人类活动,及时发现和查处违法行为。完善生态补偿机制,对因生态保护红线划定而受到经济发展限制的地区给予合理补偿,提高地方保护生态环境的积极性。在永久基本农田保护方面,严格落实耕地保护责任制度,加强日常巡查和执法监督,坚决遏制“非农化”“非粮化”现象。建立永久基本农田动态监测系统,及时掌握农田数量和质量变化情况。对于城镇开发边界,强化规划审批管理,严格控制新增建设用地规模,防止城镇无序扩张。明确违反“三线”管控的处罚标准,加大处罚力度,提高违法成本,确保“三线”的严肃性和权威性。同时,加强三条控制线之间的统筹协调,建立冲突解决机制,确保国土空间开发保护活动有序进行^[4]。

4.4提升信息化水平

加大对国土空间规划信息化建设的投入,建立统一的国土空间规划信息平台。整合土地利用、城乡建设、生态环境等多领域数据,实现数据的集中管理和共享交换。利用地理信息系统(GIS)、三维建模等技术,对国土空间进行可视化表达和分析,为规划决策提供直观、准确的信息支持。通过信息化平台,实现对国土空间规划编制、审批、实施、监督全过程的信息化管理,

提高工作效率和透明度。例如,在规划审批过程中,利用信息化系统实现网上申报、在线审查,缩短审批周期。建立国土空间动态监测预警机制,及时掌握国土空间变化情况,对可能突破“三区三线”的行为进行预警,为规划调整和决策提供科学依据,提升国土空间规划的科学性和时效性。

5 结论

“三区三线”划定是我国国土空间规划领域的重要举措,对优化国土空间布局、保障国家生态安全和粮食安全、推动城镇化健康发展具有深远影响。然而,当前国土空间规划在“双评价”科学性、“三区”格局合理性、“三线”管控有效性以及信息化水平等方面仍存在问题。通过强化“双评价”科学性、优化“三区”格局、完善“三线”管控和提升信息化水平等策略,可以有效解决这些问题,提升国土空间规划质量,充分发挥“三区三线”在国土空间开发保护中的引领和管控作用。未来,随着“三区三线”划定成果的深入应用和国土空间规划体系的不断完善,我国将逐步实现国土空间的科学合理利用与保护,促进经济社会与生态环境的协调可持续发展。在实践中,需持续关注新出现的问题和挑战,不断优化国土空间规划策略,为美丽中国建设提供坚实的空间保障。

[参考文献]

- [1]段滕琦,赵旭东,任鹏,等.测绘新技术在国土空间规划和管理中的应用[J].建设科技,2024(11):97-99.
- [2]梅万礼.自然资源资产管理与国土空间规划的重要性及优化措施[J].住宅与房地产,2025(12):1.
- [3]郭光宁.土地测绘与国土空间规划信息化建设和协同发展路径[J].农村科学实验,2025(08).
- [4]焦茵.国土空间规划背景下规划思路转变的思考[J].电脑爱好者(普及版)(电子刊),2021(12):437-438.

作者简介:

孙岳阳(1995--),男,汉族,江苏沛县人,大学本科,助理工程师,研究方向:国土空间规划专业。