

“三区三线”统筹划定与国土空间布局优化：难点与方法思考*

张尚武 刘振宇 王昱菲

提 要 在国土空间规划中统筹划定“三区三线”并建立相应的国土空间用途管制制度,是我国空间规划制度的重大创新,是优化国土空间开发保护格局和构建国土空间规划体系的一项核心工作。从当前规划实践中的问题和难点出发,分析在构建国土空间规划体系中统筹划定“三区三线”与优化国土空间格局的内在逻辑,并围绕统筹划定“三区三线”的综合性内涵和规划体系运行要求,从认识转变、技术链接、实施体系三方面提出对规划工作方法的思考。

关键词 国土空间规划;“三区三线”;国土空间布局优化

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202202002
文章编号 1000-3363(2022)02-0012-08

Delineation of the "Three zones and Three lines" and Optimization of Spatial Layout: Obstacles and Methodological Thinking

ZHANG Shangwu, LIU Zhenyu, WANG Yufei

Abstract: The overall delineation of the "Three-zones and Three-lines" in the spatial planning and the establishment of the corresponding spatial control system are major innovations in China's spatial planning system, and they are also a core task of optimizing spatial development and protection and building the country's spatial planning system. Starting from the problems and difficulties in the current planning practice, this paper analyzes the rationales of delineating the "Three-zones and Three-lines" and optimizing land spatial pattern in the development of China's spatial planning system. It also puts forward thoughts on the working methodology from three aspects, namely knowledge acquisition, technical linkage, and implementation system, in order to ensure holistic management and smooth operation.

Keywords: spatial planning; three zones and three lines; spatial layout optimization

“——区三线”统筹划定工作源自两个背景,一是国家从优化国土空间开发保护格局——出发,提出主体功能区战略,二是国家针对各类空间性规划冲突的矛盾开展“多规合一”探索。“十一五”规划首次提出主体功能区概念,2011年出台了《国家主体功能区规划(2011—2020年)》,提出在国家尺度构建以自然资源承载力为前提,划分城市化地区、农产品主产区、重要生态功能区的要求,这也是城镇、农业、生态“三区”概念的首次系统提出。2013年起,多部委分别牵头开展市县层面的“多规合一”试点工作,统筹协调划定永久基本农田、生态保护红线与城市开发边界(“三线”),划分城镇、农业和生态三大管控分区并探索建立统一的空间管制政策体系。2017年进一步在省级层面推动空间规划试点方案,将“三区三线”划定工作作为整合协调各部门空间管控手段的载体。

2019年5月,中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称“《若干意见》”)拉开了空间规划体系改革大幕,要求将主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划融合为统一的国土空间规划,通过划定“三区三线”并建立起统一的国土空间用途管控制度,发挥国土空间规划的基础性作用。2019年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《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》”),进一步明确了生态保护红线、永久基本农田及城镇开发边界等“三线”划定的基本原则和具体要求。

当前国土空间规划编制工作正在全面开展,统筹划定“三区三线”作为国土空间布局优化和实施统一国土空间用途管制的重要抓手已成为共识^[1],诸多学者针对学理和实践经验展开了深入探讨^[2-5]。但作为规划编制工作的焦点,在具体实践中如何理清自上而下与自下而上的关系,认识三个分区之间、三条控制线之间的关系,以及处理好如何

作者简介

张尚武,同济大学建筑与城市规划学院教授,副院长,自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室主任,上海同济城市规划设计研究院有限公司副院长, zshangwu@tongji.edu.cn

刘振宇,上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究院副总工,所长,高级工程师

王昱菲,同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生

*国家自然科学基金项目“基于空间绩效情景的城市布局方案评价方法研究”(项目编号:5207082908);根据作者在“第十八届中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理

编和如何管的关系等等，仍然存在许多具体问题。

本文结合当前实际工作中存在的问题和难点，讨论在构建“五级三类”国土空间规划体系中“三区三线”统筹划定与国土空间开发保护格局优化的内在逻辑，并从认识、技术及管理层面探讨在国土空间规划编制实践中统筹划定“三区三线”的方法和思路。

1 “三区三线”统筹划定工作中的要求与难点

1.1 “三区三线”统筹划定的要求

国土空间规划是构建开发保护格局的顶层设计，在国土空间规划中统筹划定“三区三线”是体现底线思维、重建“全域全要素”秩序、优化国土空间格局的基础。习近平总书记指出“国土是生态文明建设的空间载体。从大的方面统筹谋划、搞好顶层设计，首先要把国土空间开发格局设计好”^①，“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，立足本地资源禀赋特点、体现本地优势和特色”^②。

科学划定“三区三线”是体现国土空间规划基础性作用的关键任务。《若干意见》明确提出要“在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界以及各类海域控制线……”。《指导意见》强调在国土空间规划中统筹划定“三区三线”的基本原则：要突出底线、保护优先，多规合一、统筹落实，统筹推进、分类管控。同时提出了三条控制线统筹划定的具体要求，指出：生态保护红线要保证生态功能系统的完整性，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；城镇开发边界既要避让生态功能，同时也要不占或者少占永久基本农田。一系列要求充分体现了空间规划的发展理念由扩张型向内涵式转变，突出生态优先、底线

思维、绿色发展的价值取向^③。

统筹划定“三区三线”要与国土空间规划体系重构要求结合起来。国土空间规划体系的构建带有行政和技术的双重逻辑^④，体系的改革重构也是我国空间规划运行制度的重新架构，核心议题是面向“监督实施”的“多规合一”，通过统筹划定“三区三线”，处理好保护与发展的关系，从国家到地方构建起可支持高质量发展的空间体系，确定国土空间开发保护新格局的底板^⑤。因此，在国土空间规划中统筹划定“三区三线”工作要在纵向上与构建从国家到地方“五级三类”的规划编制体系相结合，横向上与构建从规划到实施的规划运行体系相结合（图1）。

1.2 “三区三线”统筹划定工作中的难点

当前规划编制工作既面临国土空间规划体系重构的系统性的挑战，也面对新发展阶段构建国土空间新发展格局的要求。特别是在疫情冲击之下，百年变局加速演进，我国发展的外部环境更趋复杂严峻和不确定，统筹发展与安全成为基本任务，粮食安全保障问题的重要性也日渐凸显。当前“三区三线”试划工作在第三次国土资源调查的基础上重点围绕着保护好耕地展开，这个过程中也产生了许多具体的问题（表1）。这些具体问题和难点，可以归纳为认识、技术和管理三个层面。

第一，认识层面，即基本逻辑是什

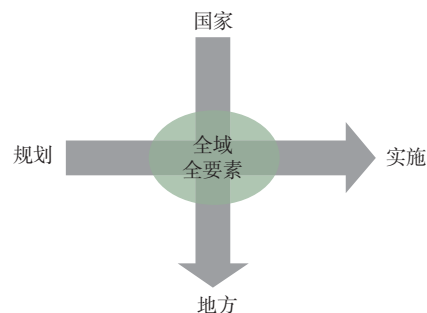


图1 国土空间规划的纵向编制体系与横向运行体系

Fig.1 Vertical compilation systems and horizontal operation systems

么。建立国土空间规划体系总体上强调自上而下开展规划编制工作，但实际情况是各层次规划同步开展，如何理解自上而下落实国家战略与自下而上反馈地方诉求之间的联动关系？这次改革强调底线控制，“三区三线”划定作为一项核心工作，与空间战略是什么关系？

第二，技术层面，即如何划。“双评价”“双评估”作为规划编制的工作基础，应该发挥什么样的作用？如何处理当前耕地保护要求与格局优化的突出矛盾？加强刚性管控要求之下，城镇开发边界如何应对城镇发展的不确定性？各地普遍存在城乡建设用地倒挂现象，在建设用地上集约节约利用背景下，乡村用地将成为建设用地流量的重要来源，究竟应如何看待乡村未来发展的趋势？

第三，行政层面，即如何管。规划编制要面向规划管理和实施，编制好用、管用、实用的规划，必然要求将“怎么

表1 当前“三线”试划工作中存在的若干具体问题

Tab.1 Specific issues in current "Three lines" pilot practice

序号	问题	问题举例
1	现状与规划的关系	规划期建设用地规模和无法避让占用稳定耕地的问题； 全市潜力耕地少，城镇建设适宜空间与农业生产适宜空间高度重叠，耕地保护任务艰巨； 地类认定的难点，对后续国土空间规划中约束性指标（城乡建设用地指标）影响较大，存在城镇内部及周边零散碎片化耕地，虽无建设项目占用，但长期来看作为稳定耕地保护困难； 耕地和永农保护任务倒挂，耕地后备资源不足，占补平衡难度大
2	三条控制线之间的关系	城镇开发边界内永久基本农田开天窗导致地块破碎，难以有效利用； 永久基本农田空间形态破碎的难点，城镇开发边界项目认定难点； 项目举证的难点
3	发展与保护的关系	永久基本农田划定地块破碎程度高，实际保护价值无法达到预期的问题； 农户建房、农村地区一二三产融合用地占用稳定耕地； 城镇开发边界内不可避免占用耕地
4	编制与管理的关系	线性工程、重大基础设施项目落位不确定性与稳定耕地、永久基本农田调整的矛盾； 建设占用指标的分层保障难点：各县市用自己的指标做自己的事情，区域性设施、项目由省市统筹。每个县市需要承担的区域性内容并不对应，归入地方会打乱原本的指标使用计划和节奏； 上级下发的城乡建设用地总量指标和新增建设用地规模指标不匹配； 特别用途区、弹性发展区管控难点，未出台管控细则； 稳定耕地、永久基本农田布局优化调整的难点

资料来源：笔者根据上海同济城市规划设计研究院部分在编市县国土空间总体规划整理

划”和“怎么管”对应起来。当前的工作重点在“如何划”，尚未建立针对“如何管”的规则。“三线”管理、用途管制的规则尚不清晰，行政管理规则与规划科学性之间的关系仍需要进一步清晰。紧约束要求下建设用地规划指标分配问题，要不要分，以及如何分、如何管？

2 “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化的内在逻辑

2.1 国家主体功能区战略与地方“三区三线”统筹划定

2.1.1 国家主体功能区战略：国土空间布局优化的缘起

国土空间布局优化缘起于国家主体功能区战略。实施国家主体功能区战略是生态文明时代国土空间开发保护思想的一次重大变革，以自然资源承载力为前提，建立自然地理格局、人口分布与区域经济布局的空间匹配关系。按照主体功能区分城市化地区、农产品主产区及重点生态功能区，对应开发方式形成优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等差异化的开发政策分区。主体功能区战略作为国土空间治理的重要战略之一，其核心内涵在于人口与资源、经济社会与生态效益、发展与保护之间的相互协调^[9]。从国家尺度重塑国土空间战略格局，这是建立国土空间规划体系的总目标，也是优化国土空间布局的总体逻辑。

实施主体功能区战略是自上而下的布局优化过程。“三区三线”是深化落实主体功能区战略的依托要素，支撑主体功能区战略和制度精准落地^[10]。因此，地方层面划定“三区三线”，是为了国家战略到地方的落实。但主体功能区是以行政单元为主的政策区，地方的“三区三线”管理需要以国土空间用途管制为依据。目前国家保护开发的意图向地方的传导存在三个断点。首先，国家向地方的传导，主体功能区战略作为一项制度设计，需要在国家尺度建立分区差异化发展的保障机制；其次，行政单元向管控分区的传导，主体功能区以行政区为基本政策单元，在地方需要转化为空间管理分区；最后，“三区”向“三线”的传导，“三区”以功能管控为主，而“三线”以具体的国土空间用途分类管控为基础，

相互之间要建立对应的转换关系。

2.1.2 国土空间规划中“三区”与“三线”的关系

国家空间格局优化要以主体功能区战略为基础，同时要支撑国家重大发展战略和区域协调战略等国家战略。“三区三线”是地方落实国家空间格局优化要求、加强底线约束的重要工具。“三区”是适应国家开发保护格局优化的总体要求，主要针对空间的使用，对应空间功能分区，是多层次的；“三线”则是地方落实国家战略的具体治理手段，对应土地用途的分类管控。

地方层面“三区三线”的统筹划定，需要以国家国土空间规划纲要为总纲，构建自上而下的管控体系，并需要一套政策、技术、法规和行政体系与之相适应。就空间规划体系建构而言，中国模式有其独特性。空间规划本身具有政策性，而“五级三类”国土空间规划又强调法定性。从国际经验来看，以德国为例，其规划体系建构的基础是联邦空间秩序法，在总体立法框架下还设有专项法，同时也有联邦层级的空间政策文件。联邦层级的空间政策文件相当于国家尺度的空间规划，但内容主要是纲领性的愿景和指导方针，提出分类引导策略，并无法律约束力。我国当前国家层面空间秩序的立法工作尚未完成，这决定了国家层面空间规划的重要性，同时，如何处理好政策性和法定性的关系也成为国土空间规划体系重构的难点。

2.2 “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化的关系

2.2.1 “三区三线”统筹划定与各层次规划的关系

“三区三线”统筹划定与国土空间布局优化紧密关联，强化底线控制的“三区三线”与空间战略共同构成了空间布局优化的整体关系。国家、省、市县不同空间层次各有侧重，只有将各层级规划贯通才能促进国土空间开发保护布局的整体优化。

国家层面，不仅要落实主体功能区战略，也要落实区域协调和国家重大战略。以跨区域协调为重点自上而下提出空间格局优化和传导要求，建立“三区三线”统筹划定并监督实施的规则，加

强对地方政府开发冲动的约束。

省级层面，作为协调指导层，深化“三区三线”要求并监督实施。省级规划在自上而下和自下而上的结合上具有重要作用，既要自上而下发挥指导、监督作用，又承担自下而上地方诉求反馈和协调的平台作用。

市县层面，是国土空间布局优化的关键，体现“一张蓝图干到底”，从长远发展出发，确立城市相对稳定的空间结构形态，把需要长期控制的结构性要素稳定下来。中国城市经历了将近40年的快速增长，这一问题需要高度关注。以新加坡为例，城市空间形态长期稳定，对其控制也一以贯之^[11-12]。统筹划定“三区三线”是确立城市的长远结构与农业空间、生态空间保护的整体关系，是从中国城镇化发展的环境出发优化内部结构与外部形态相结合的过程。

2.2.2 纵向体系构建与横向要素协调

纵向体系构建方面，需要明确以国家事权为基础的开发保护要求与地方层面划定落实的关系。自上而下构建的主体功能区制度，凸显了国土空间规划改革的重要意义，以及国土空间规划作为政策性规划的内涵。以川西北地区规划为例，该地区毗邻三江源国家公园，地方规划编制提出其中部分生态极敏感地区应纳入三江源国家公园。事实上，这类具有全国意义生态价值的地区，其生态保护要求首先应该在国家层面明确，而不应作为地方提出的诉求。耕地保护也同样，首先应该在国家尺度把农业主产区明确下来，地方层面再根据行政辖区内实际情况来落实。各层次的“三区”具有多层嵌套关系，前提是自上而下。在顶层架构未形成的情况下，地方“三区”的划定就必然缺乏依据。

横向要素协调方面，需要重点关注生态、农业、城镇三类空间的复合和连接关系，体现全域全要素系统优化的完整性。德国空间规划体系中，将景观规划作为生态空间与各类要素协调及落实《联邦自然保护区法》的核心政策工具（图2）。通过景观规划协调自然景观和文化景观的综合保护与可持续利用，平衡保护与发展的关系。景观规划不仅关注国家公园、生物圈保护区、自然公园及高山区等生态保护空间，同时通过建立开放空间网



图2 德国菲尔德施塔特景观规划

Fig.2 Landscape planning of Filderstadt, Germany

资料来源：Urban Planning and Development Department of Filderstadt, 2018^[13]

络协调游憩功能及气候补偿、地下水和防洪等要求。划分需要保护的核心区域、需要低干扰的非核心区以及需要兼容保护与发展的区域。这种思路对现阶段开展的“三区三线”统筹划定工作具有重要的借鉴价值，有助于加深对要素统筹、提高空间系统性和完整性的理解。

2.3 统筹划定“三区三线”的系统性与综合性

在国土空间规划中统筹划定“三区三线”，关键在于“统筹”。作为国土空间规划体系构建的基本要求，“三区三线”的划定应体现国土空间开发保护工作的系统性。其划定不是数字游戏，是

落实战略意图、守住底线、体现优先序，进而优化国土空间布局，促进资源节约集约利用的工作过程^[14]。

“三区三线”本身具有更为综合的内涵，不应局限于技术性^[7]。统筹划定“三区三线”，目的是强化生态文明时代背景下优化国土空间开发保护总体格局的刚性底线，为提升未来国土空间的生态、社会、经济的综合价值，为实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续和更为安全的发展提供国土空间用途管制的基本空间框架。在把强化底线约束与优化整体格局统一起来的同时，需要整合多部门政策，并建立“多规合一”的空间发展框架，对各类资源保护利用、城镇或乡村规划建设发挥综合指导和管控作用。在划线的背后应是产业发展、财政支出、设施供给、社会治理、生态管控等一系列配套政策和责任机制^[7]，与各层级的治理结构相结合，成为一种以空间地域为单元的综合治理手段^[15]。

从城市发展理念转变到规划编制、实施运行体系和机制重构，是一次从0到1的过程。在讨论具体的技术层面问题时，也面临着整个宏观环境变化带来的挑战。战略议题、制度议题、技术议题相互交织，产生了规划编制的难点，如何平衡国家战略与地方诉求关系、如何处理统一的技术标准体系尚未建立但各层次规划同步开展带来的矛盾、如何平衡计划与规划的关系、如何处理刚性与弹性的关系等，构成了从技术体系到治理能力建设多层面的考验。

3 “三区三线”统筹划定方法的思考

3.1 认识层面：建立国土空间规划的系统观

国土空间是多要素复合、立体化、动态使用的空间，要从多层次、多维度、全生命周期视角树立国土空间布局优化的系统观。空间规划的系统性对于其科学性的体现至关重要，不应应对任何单一要素过分强调而忽视其他要素^[16]。当前的核心焦点问题是耕地保护，但不能把安全与发展对立，让保护耕地变成死结。要以实事求是为基本原则，寻找自上而下的保护要求和地方发展诉求之

间的平衡点。国家层面应对“三调”数据中耕地保护质量、结构、效益等进行空间评估,地方层面应建立耕地保护绩效、农民增收、粮食产量的综合评价体系,把国家保障粮食综合生产能力的目标与地方强化落实耕地保护的要求结合起来。

树立国土空间规划的系统观,需要加强以下几个方面的认识转变。一是系统思维。主体功能区战略强调的是系统逻辑,“十四五”规划提出加强统筹发展与安全的系统观,耕地保护要系统考量规模、质量和结构的关系,保护了耕地规模并不等于保障了粮食生产能力。二是共生思维。山水林田湖草沙冰是生命共同体,安全问题和资源保护利用是共生关系,这也是一种重要的韧性思维,例如不能因为改造低洼农田而降低应对洪涝灾害能力。三是多元思维。国土空间格局优化是为了实现生态、社会、经济、安全多元价值目标,这是空间规划改革的意义所在,也是规划赋能的价值所在。四是动态思维。优化国土空间格局是动态过程,要处理好目标和过程的关系,区分轻重缓急,近期重点解决好“十四五”期间的冲突,以时间换空间。同时,要加强政策实施评估,为后续的适应性调整留出余地。

3.2 技术层面:加强关键技术链接

3.2.1 充分发挥“双评价”“双评估”的基础作用

“双评价”作为规划编制开展的基础和基本方法,应该贯穿在方案研究的全过程。不同层次的“双评价”作用不同。总体来看,大尺度的“双评价”更加重要。国家尺度的“双评价”是建立国家主体功能区战略的基础,重要性最高;省、市、县的“双评价”是在国家尺度评价基础上层层深化的过程。另外,需要特别重视区域和流域评价。

“双评价”和“双评估”的方法要实用,以解决问题为导向;成果结论目的要明确,要突出策略导向,特别是针对重大约束和安全风险问题要形成明确的结论。如荷兰《国家水规划(2016—2021年)》提出的应对气候变化的水系统风险地图,不仅明确了风险类型,更重要的是识别出有系统风险的区域

(图3)。如果开展的“双评价”和“双评估”工作无法区分风险类型,不能把风险涉及的地区明确下来,那么这项工作的价值将大打折扣。

“双评价”和“双评估”不仅是对支撑性、基础性条件的识别,也要与城市发展战略相链接,对战略性地区、战略性要素做出预判。从当前“双评价”实践来看,适宜性评价碰到的矛盾比较多。适宜性评价不能仅停留在多宜性分析阶段,还要与城市空间结构的演化趋势和空间方案的结构控制结合起来,这是研究城镇开发边界的重要步骤。

3.2.2 重视空间需求预测方法和提高策略研制的科学性

合理判断空间需求并建立供给和需求之间的匹配性是决定规划科学性的基础。各地面临的实际发展问题不同,需要因地制宜确定空间需求的预测方法,并提高策略研制的科学性。以河南省级规划为例^[18],规划探索了传统农业大省、人口大省的人口城镇化趋势和城镇化格局预测方法,提出了通过多情景“五定”分析来预测人口城镇化的格局,强调以“流”定趋势、以“产”定方向、以“情景”定战略、以“水”定约束、以“人”定格局,基于预测形成了以都市圈、生态区、农业区三大次区域为基础的差异化空间策略引导体系,明确了农业空间、生态空间和主要的城镇空间在省域空间保护与开发策略上的差异。

3.2.3 建立传导规则与制定空间分区、用地分类标准是关键

建立传导规则和制定空间分区、用地分类标准是统筹划定“三区三线”的关键技术链接。作为规划体系改革中最为关键的技术环节,目前试用的分区分类标准仍需要进一步完善。一方面,分区分类标准需要与省级规划、市县级规划以及详细规划等各层次规划的使用相对应。另一方面,要建立“分区”向“分类”转换的规则。在市县层面,“三区”是空间的功能性分区,对应政策性导向,边界可以是示意性的,而“三线”对应用地分类,边界是具体的,是实施用途管制的依据。国土空间用途的分区分类体系应兼具政策和功能属性,实现全域全覆盖的有效传导和管控^[19],需要在分区分类技术标准里建立政策性“分区”

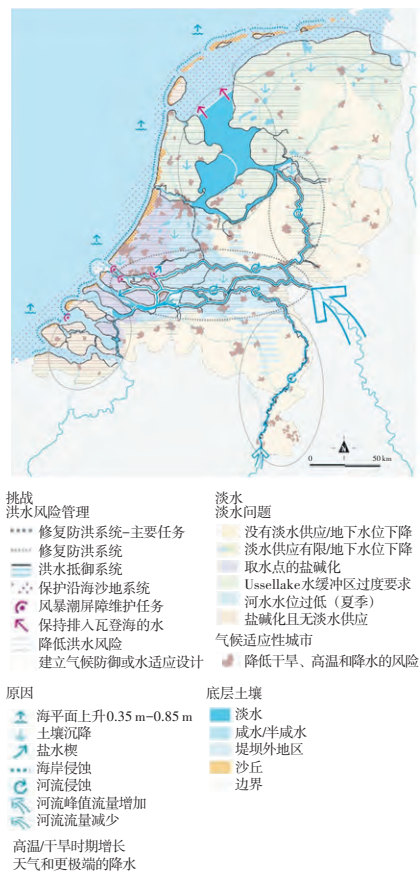


图3 荷兰应对气候变化的水系统风险地图

Fig.3 Water system hazard map for climate change management, Netherlands

资料来源: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2015[2018-08-05]^[17]

向用途管制依据“分类”转换的规则。

主体功能区对应行政单元,但将主体功能区单元细分至乡镇甚至村时,如果解决不了用途管制问题是没有意义的。其中的关键转换应当是建立开发管控分区和对应的规则,把空间功能性、政策性分区导向和用地管控意图链接起来。不做这样的链接,主体功能区战略作为这次国土空间规划改革的总逻辑与用途管制之间就会断裂。在将空间功能性、政策性分区导向和用地管控意图链接方面,美国、德国、日本等国的经验可供借鉴。日本通过划定城市化促进区与城市化控制区定义了两类地区不同的开发控制功能(图4),再分别对应到具体的用途管制政策供实施层面执行(表2)。德国和美国的国土空间规划也均围绕着密度、空间的开发模式来开展。空间功能、政策分区与用地管控的有效连接同样依赖于规划编制体系的建设,需要从

宏观尺度规划到具体的地方规划再到详细规划的层层落实。在规划编制体系中，镇级规划作为落实管控的主要层级，介于总体规划和详细规划之间，是打通“规划—实施—评估”全流程管理的关键层级。

在规划编制技术体系中解决好国土空间的复合利用问题。国土空间功能具有复合性，不同生态要素之间、生态要素与耕地和建设用地之间必然存在交叠。应该根据不同生态要素的特征、管理规定，针对各管控分区内不同的对象，构建复合的管控体系与要求，兼顾生态保护、耕地保护要求，合理容纳开发建设需求。以山西沁水县为例，地下有矿产资源、地面是农业空间和生态空间，国土空间的保护与利用是立体复合的，必然也需要进行复合管控。这与既定的三线“不重叠、不交叉”规则并不冲突，可通过技术手段来处理叠加关系，通过政策意图叠加的方式解决用地的复合性管控问题。

3.3 管理层面：推动实施体系建设

3.3.1 构建多规合一的规划运行机制

统筹划定“三区三线”的目标是推进规划的有效实施，离不开构建起多规合一的规划运行机制。其重点是关注事权，强调实施导向，强调规划“好用、有用及实用”，成果体系创新是其中的关键点。如上海2035总体规划的成果体系由体现战略性与结构性的“1”和体现实施性和操作性的“3”构成，“1”即对应市级政府管理及实施事权的大都市地区空间规划，“3”为对应区县政府和部门管理及实施事权的分区指引、专项大纲、行动规划大纲^[23]。目前在编的济南国土空间总体规划则提出“1+4+1”的成果体系，由包括文本、图集、报告的整体成果和由区县指引、乡村指引、专项指引和行动指引的4份操作文件，以及1个面向全域管控的信息平台构成，旨在区分事权的同时强化规划在实施管控中的作用（图5）。

3.3.2 推动动态监督和滚动实施

要建立动态监督和滚动实施机制。针对地方广泛关注的建设用地指标问题，需要研究但不能简单分解下达，更不能以计划思维自上而下进行管理。指标研

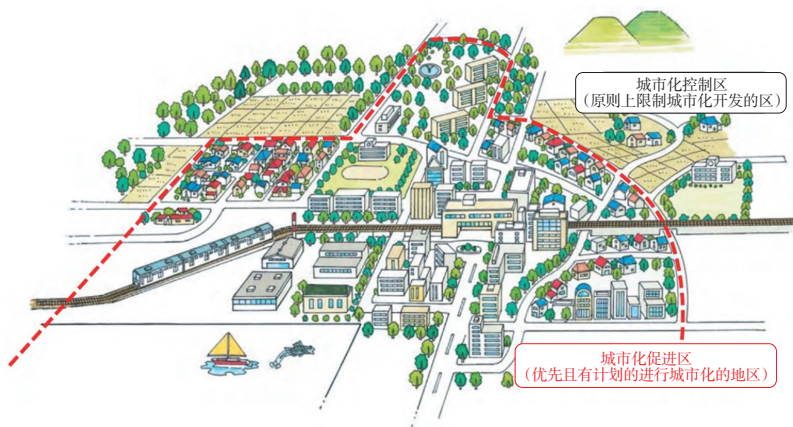


图4 日本两类差异化发展地区示意图

Fig.4 Different developmental zones in Japan

资料来源：根据国土交通省都市局（2021）绘制^[20]

表2 日本两类地区差异化的开发控制政策

Tab.2 Differentiated developmental control policy in two zones, Japan

项目	城市化促进区	城市化控制区
土地使用控制	根据土地使用区划等方式控制土地使用，保证有序的使用土地	从农业发展角度，通过规划控制土地使用，原则上不划定土地使用区划
公共设施项目	至少要建设道路、公园和排水设施。道路设施包括汽车专用道路和干线街道等，公园设施包括综合公园、地区公园等	原则上不应建设会促进城市化的公共设施，但可以建设地区间道路，以及公园、绿地等公共场地；在有村落的情况下，可以规定最小限度的市政排水设施和区域
公共投资	批准公共设施建设并积极地实施公共投资项目，如道路、公园、排水和义务教育设施等	原则上不进行城市公共基础设施建设的公共投资，积极执行用于促进农业的公共投资
城市开发项目	积极实施，并制定各类开发计划	原则上禁止实施
土地开发许可	超过1000 m ² 的开发项目需要由都道府县官员的批准，且应满足技术上的要求	一般的开发行为受到严格限制，仅有涉及农业、林业或渔业相关以及其他一些特定的开发项目被允许，且需要额外的申报手续
农田转用许可	制定转用必要性的报告，并证明不会影响城市化进程	农田转用受到严格限制，改变用途必须得到都道府县官员的批准

资料来源：根据Japan International Cooperation Agency，2007a；2007b整理^[21]

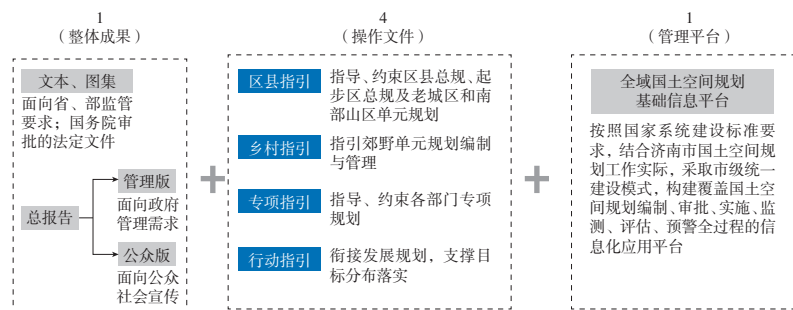


图5 济南国土空间规划的成果体系示意图

Fig.5 Results of spatial planning of Jinan

资料来源：根据同济大学编制团队，2021绘制^[24]

究的意义在于将其作为预期性目标和规模校核的基础，同时也是实施动态监测和差异化管控政策制定的依据。指标是按照年度计划下达的，因此加强过程中的合理性管控更为重要，需要建立动态考核和动态实施模式，以过程管控思维推动规划实施。要建立年度监测、定期

评估制度，并以近期规划作为实施载体，推动国土空间规划向战略性的行动规划转变。

3.3.3 完善法律法规和空间政策体系

“三区三线”的统筹划定与实施，不仅需要完善规划编制体系，更为关键的是政策和法规体系的建设。以日本为例，

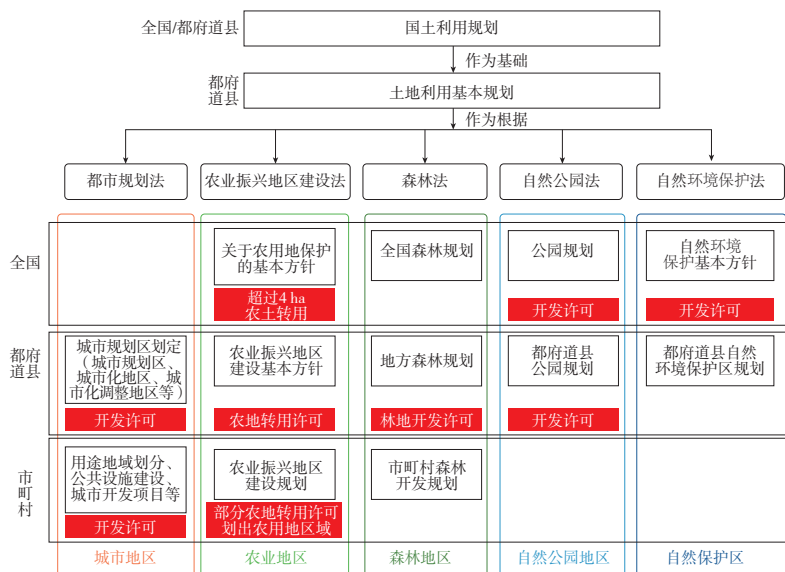


图6 日本国土空间规划体系和开发权限

Fig.6 Spatial planning system and development authority in Japan
资料来源：根据土地利用基本計画の活用に関する研究会，2017绘制^[25]

绕统筹划定“三区三线”的综合性内涵和规划体系运行要求，从认识转变、技术链接、实施体系等3方面提出了对工作方法的思考。

统筹划定“三区三线”，关键在于统筹，其核心在于要把强化底线控制与国土空间格局优化统一起来，重点要把握好3个关系，即国家与地方的关系、3条控制线之间的关系以及规划与管理的关系。要树立国土空间规划系统观，不能把底线管控要素孤立起来，不能按照简单的行政思维异化为“算数”“落图”“划线”工作，更不能把发展和保护、发展和安全对立起来。“大道至简，行稳致远”，针对当前“三区三线”试划工作的问题和难点，理清工作思路和方法是关键，相关的研究工作和实践创新亟待整体推进。

表3 日本五类地域重复地区的土地利用调整指导方针

Tab.3 Guidelines on land-use adjustment in overlapping regions, Japan

5类地域划分		城市地区			农业地区		森林地区		自然公园区		自然保护区		
		城市化促进地区	城市化调整地区	其他	农田	其他	保护林区	其他	特殊地区	普通地区	原生自然保护区	特殊地区	普通地区
城市地区	城市化促进地区												
	城市化调整地区	×											
	其他	×	×										
农业地区	农田	×	←	←									
	其他	×	①	①	×								
森林地区	保护林区	×	←	←	×	←							
	其他	②	③	③	④	⑤	×						
自然公园区	特殊地区	×	←	←	←	←	○	○					
	普通地区	⑥	○	○	○	○	○	○	×				
自然保护区	原生自然保护区	×	×	×	×	×	×	←	×	×			
	特殊地区	×	←	←	←	←	○	○	×	×	×		
	普通地区	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	

× 不重叠：在制度上或实际情况下，除了例外情况以外，不存在重复部分；

← 优先：互相重叠时，优先考虑箭头方向的土地利用（如农田和城市化调整地区重叠，优先考虑农田用途）

○ 兼容：互相重叠的情况下，调整两个区域使其兼容（如自然公园普通地区和农业地区、森林地区等）

资料来源：国土交通省国土政策局，2017^[26]

其国土空间规划体系有一个整体的逻辑。分层来看，全国规划更多的是政策性规划，一定程度上与国民经济和社会发展规划类似，以解决具体问题为导向，旨在促进不同行政区间合作的跨区域规划也受到重视。分类来看，针对城市地区、农业地区、森林地区、自然公园区和自然保护区这5类地域具体的空间管理和立法是紧密联系的（图6）。针对不同的土地利用用途之间的调整也形成了一套体系化的用途管制规则设计。如果没有这套运行规则，单靠一个规划是无法解决规划管理和实施问题的（表3）。

4 结语

建立国土空间规划体系是新时代国家空间治理能力建设的需要，统筹划定“三区三线”是优化国土空间开发保护格局和构建国土空间规划体系的一项核心工作，其背后是从城市发展理念转变到规划编制体系、规划实施运行机制的系统性重构过程。本文从当前规划实践中的问题和难点出发，分析了在构建国土空间规划体系中统筹划定“三区三线”与优化国土空间格局的内在逻辑，并围

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 习近平总书记在第十八届中央政治局第六次集体学习时的讲话（2013年5月）。
- ② 习近平总书记在全国人民代表大会期间的讲话（2019年3月）。

参考文献 (References)

- [1] 岳文泽, 王田雨, 甄延临. “三区三线”为核心的统一国土空间用途管制分区[J]. 中国土地科学, 2020, 34(5): 52-59. (YUE Wenze, WANG Tianyu, ZHEN Yanlin. Unified zoning of territorial space use control derived from the core concept of “three types of spatial zones and alert-lines”[J]. China Land Science, 2020, 34(5): 52-59.)
- [2] 赵民, 程遥, 潘海霞. 论“城镇开发边界”的概念与运作策略: 国土空间规划体系下的再探讨[J]. 城市规划, 2019, 43(11): 31-36. (ZHAO Min, CHENG Yao, PAN Haixia. Concept and implementation strategies of the urban development boundary: re-exploration in the spatial planning system of China[J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 31-36.)
- [3] 王晨跃, 叶裕民, 范梦雪. 论城镇开发边界划定与管理的三大关系: 基于“城市人”理论的理念辨析[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 28-35. (WANG Chenyue, YE Yumin, FAN Mengxue. The three relations in UGB

- delimitation and governance: an analysis based on the theory of “homo-urbanicus”[J]. Urban Planning Forum, 2021(1): 28–35.)
- [4] 林坚, 赵晔. 国家治理, 国土空间规划与“央地”协同: 兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. 城市规划, 2019, 43(9): 20–23. (LIN Jian, ZHAO Ye. State governance, spatial planning, and “central – local” collaboration: with discussions on the development and trend of the central–local government relationship in the evolution of the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 20–23.)
- [5] 王颖, 刘学良, 魏旭红, 等. 区域空间规划的方法和实践初探: 从“三生空间”到“三区三线”[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 65–74. (WANG Ying, LIU Xueliang, WEI Xuhong, et al. The method and practice of regional spatial planning from “three basic spaces” to “three zones and three lines”[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 65–74.)
- [6] 张尚武. 从规划体系改革总体逻辑把握规划编制工作的方向和重点[J]//《城市规划学刊》编辑部. “国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考”学术笔谈. 城市规划学刊, 2019(5): 1–13. (ZHANG Shangwu. Grasp the direction and focus of the planning process from the overall logic of planning system reform[J]//The UPF Editorial Department. Symposium on plan making in the context of reforming the national territory spatial planning system. Urban Planning Forum, 2019(5): 1–13.)
- [7] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8–15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8–15.)
- [8] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望: 对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24–30. (ZHANG Shangwu. Issues and prospects of national territory spatial planning system reform: thoughts on planning compilation and disciplinary development[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 24–30.)
- [9] 樊杰, 郭锐. “十四五”时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 15–20. (FAN Jie, GUO Rui. Scientific foundations and strategies of national territorial spatial governance during the 14 th Five–Year–Plan period in China[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 15–20.)
- [10] 樊杰, 周侃. 以“三区三线”深化落实主体功能区战略的理论思考与路径探索[J]. 中国土地科学, 2021, 35(9): 1–9. (FAN Jie, ZHOU Kan. Theoretical thinking and approach exploration on deepening the implementation of major function zoning strategy with “three zones and three lines”[J]. China Land Science, 2021, 35(9): 1–9.)
- [11] 新加坡市区重建局. 1971新加坡概念规划[R]. 1971. (Urban Redevelopment Authority of Singapore. Singapore 1971 concept plan[R]. 1971.)
- [12] 新加坡市区重建局. 2019新加坡总体规划[R]. 2019. (Urban Redevelopment Authority of Singapore. Singapore master plan 2019[R]. 2019.)
- [13] Urban Planning and Development Department of Filderstadt. Draft landscape plan 2030[R/OL]. 2018. <https://www.filderstadt.de/start/service/Fortschreibung+Landschaft-splan+2030.html>
- [14] 张兵. 国土空间规划的知与行[C]. 中国城市规划学科发展论坛, 2021–10–29. (ZHANG Bing. Knows and dos in spatial planning[C]. Chinese Urban Planning Forum, 2021–10–29.)
- [15] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11–17. (SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 11–17.)
- [16] 吴志强. 国土空间规划的五个哲学问题[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 7–10. (WU Zhiqiang. Five philosophical concerns of the territorial spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 7–10.)
- [17] Ministry of Infrastructure and the Environment. National water plan 2016– 2021[R/OL]. 2015 [2018–08–05]. <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2015/12/14/national-water-plan-2016-2021>.
- [18] 同济大学编制团队. 河南省国土空间规划[R]. 2021. (Compilation Team of Tongji University. Draft spatial planning of Henan province[R]. 2021.)
- [19] 程遥, 赵民. 国土空间规划用地分类标准体系建构探讨: 分区分类结构与应用逻辑[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 51–57. (CHENG Yao, ZHAO Min. On the land–use classification system in the context of territorial spatial planning: classification structure and application rationale[J]. Urban Planning Forum, 2021(4): 51–57.)
- [20] 国土交通省都市局. みらいに向けたまちづくりのために—都市計画の土地利用計画制度の仕組み—[R/OL]. 2021. <https://www.mlit.go.jp/common/000234476.pdf>. (City Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. A future-oriented urban planning: the structure of the land use planning system in urban planning[R/OL]. 2021.)
- [21] Japan International Cooperation Agency. Urban planning system in Japan[R/OL]. 2007a. https://jica-net-library.jica.go.jp/library/jn334/UrbanPlanningSystem_all.pdf
- [22] Japan International Cooperation Agency. Urban land use planning system in Japan [R/OL]. 2007b. https://jica-net-library.jica.go.jp/library/jn325/UrbanLandUse-PlanningSystem_all.pdf
- [23] 张尚武, 金忠民, 王新哲, 等. 战略引领与刚性管控: 新时期城市总体规划成果体系创新: 上海2040总体规划成果体系构建的基本思路[J]. 城市规划学刊, 2017(7): 52–60. (ZHANG Shangwu, JIN Zhongmin, WANG Xinzhe, et al. Strategic guidance & rigid control: the functions and innovative output system of urban comprehensive plan in the new period: key thoughts on Shanghai’s 2040 compresensive plan output system[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 52–60.)
- [24] 同济大学编制团队. 济南市国土空间总体规划草案[R]. 2021. (Compilation Team of Tongji University. Draft spatial planning of Jinan[R]. 2021.)
- [25] 土地利用基本計画の活用に関する研究会. 土地利用基本計画を作ろう! 作成の手引き: 土地利用基本計画の活用に関する研究会報告(2nd ed)[R/OL]. 2017. (<https://www.mlit.go.jp/common/001175463.pdf>. (Study Group on the Application of the Land Use Master Plan. Let’s make a land use master plan! guide to formulate: report of the Study Group on the Application of the Land Use Master Plan(2nd ed) [R/OL]. 2017.)
- [26] 国土交通省国土政策局. 国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針[R/OL]. 2017. <https://www.mlit.go.jp/common/001184913.pdf>. (National Spatial Planning and Regional Policy Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. Operational guidelines for national land use plan and land use master plan based on the national land use planning act[R/OL]. 2017.)

修回: 2022–03