

浅谈国土空间规划背景下“三区三线”划定的思考与实践

——以惠州市惠东县为例

陈卫林

深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司 广东 深圳 518038

摘要: 以惠东县国土空间规划编制工作为蓝本进行展开, 浅谈惠东县“三区三线”划定历程, 探讨划定工作中存在的问题, 并以问题为导向对“三区三线”划定工作及接下来的相关工作提出思考与建议, 以期对其他地区县级国土空间规划编制提供参考与借鉴。

关键词: 三区三线; 问题导向; 思考与建议

DOI: 10.12359/202301001

研究背景: 国土空间规划体系改革是党中央、国务院作出的重大部署。惠州市作为广东省市级国土空间规划编制试点, 规划成效与试点经验获省自然资源厅肯定。目前, 惠东县国土空间规划初步成果已基本成型, “三区三线”已基本完成第四轮试划工作。

1 “三区三线”概念

新《土地管理法实施条例》对国土空间规划“三区三线”作出规定。“三区”即农业空间、生态空间、城镇空间三种类型的空间, “三线”即分别对应“三区”划定的永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。

统筹划定“三区三线”是优化国土空间布局、实施国土空间用途管制的一项核心基础工作, 是构建国土空间开发保护格局的底板。“三区”是构建开发保护格局的基础, 突出主导功能划分。“三线”是“三区”内部最核心的刚性要求, 侧重边界的刚性管控。

2 惠东县“三区三线”划定工作评价

2.1 国土空间规划开发保护格局

(1) 惠东县城市功能定位

全球海洋中心城市协同发展区: 把握深圳建设全球海洋中心城市重大机遇, 加快建设海洋产业体系, 做好全球海洋中心城市的配套支撑。

粤港澳大湾区能源科创智造高地: 整合海上风电、核能、氢能等能源类型, 利用深汕通道的节点优势, 搭建研发平台打造创新中心。

沿海经济带新旧动能转换先行区: 加强对传统产业的升级改造, 延伸培育新能源、新材料、生命健康、生物医药等新兴产业, 打造成为沿海经济带上重要的产业节点。

都市圈优质山水城市: 整合惠东山水城田海的优质资源, 探索深圳都市圈一体化发展的实际需求, 构建宜居宜业宜游的优质山水城市。

(2) 国土空间开发保护格局

构建“一带双屏十廊多核点”的生态保护格局。加强

惠东滨海生态景观带的保护修复与管控, 依托莲花山脉、古田自然保护区建设惠东县北部山区生态保护屏障, 串联惠东县山、江、海等自然资源, 依托生态廊道构建蓝绿相映、连山向海的生态网络。



图1 生态保护格局

构建“一带四区”的农业发展格局。推进西枝江农旅文化带建设, 夯实永久基本农田集中区, 重点围绕中部、南部农业大镇打造绿色生态农业区、都市农业示范区和滨海休闲农业区。

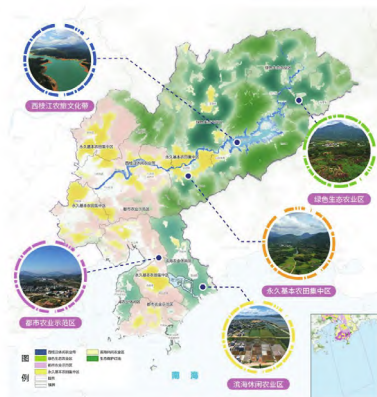


图2 农业发展格局

构建“连城拥湾, 山海联动”的开发利用格局。打造

县城主中心和稔山滨海新城副中心,构建“双城一体”发展格局,深度融入深圳都市圈,紧密对接深汕合作区,打造惠州湾门户客厅。“沿江片”依托县城中心区及“四园两区”等重大平台,打造集行政、文化、商贸、产业等多功能一体的城市综合发展区。“沿海片”依托稔平半岛打造以能源科技、生命健康、高端旅游、生态宜居为主导的南部蓝色产业集聚区。“山区片”以“生态+文化”“生态+乡村”“生态+旅游”等多模式发展,打造北部生态价值转化区。



图3 开发利用格局

2.2 “三区三线”划定方案简述

截至2022年6月,自然资源部在全国组织了四轮“三区三线”划定工作,重点是落实“三条控制线”的划定方案。总体要求是坚持底线思维,实施最严格的耕地保护制度,生态环境保护制度和节约用地制度;落实三条控制线划定优先序,按照耕地和基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序,统筹划定三条控制线;强化区域统筹平衡,合理确定各市县的耕地、永久基本农田、建设用地等约束性指标。实现“数、线、图”一致,将划定成果纳入国土空间规划“一张图”。

(1) 耕地和永久基本农田保护红线

根据国家、省耕地保护目标,2022年3月惠州市预下达了惠东县耕地保有量和永久基本农田约束性指标,在划定工作中耕地保有量和永久基本农田不得突破约束性指标。

根据划定方案,惠东县耕地和永久基本农田保护红线主要位于县域中部和南部镇街。耕地依据现行“土规”、“三调”耕地和省厅下发的稳定利用耕地按照“应保尽保”的原则进行划定。集中连片的稳定利用耕地应优先纳入永久基本农田,稳定利用耕地与“土规”基本农田保护区重叠的耕地原则上应纳入永久基本农田。近期拟实施的省级及以上能源、交通、水利等重点建设项目,选址确实难以避让,可通过举证调出原永久基本农田。

(2) 生态保护红线

2020年9月惠东县完成了生态保护红线第三轮评估工作。生态保护红线方案总体保持稳定,原则上不再调整,因国家重大项目等确需调整的,需依据已有规则举证说明。根据划定方案,惠东县陆域生态保护红线主要位于北部莲花山脉、古田自然保护区等区域,海洋生态保护红线位于县域南部近海区域。

(3) 城镇开发边界

城镇开发边界的划定应严格避让永久基本农田和生态保护红线,原则上不得突破“双评价”适宜城镇建设空间。惠东县城镇开发边界范围原则上按现状城镇建设用地的1.3倍控制。在城镇开发边界内,城镇集中建设区的新增建设用地规模不得超过上级下达的约束性指标。

惠东县城镇开发边界主要结合惠东县国土空间开发利用格局进行划定。中部“沿江片”依托广惠发展带重点落实中心城区及“四园两区”用地,南部“沿海片”依托稔平半岛,对接深圳和深汕合作区,重点落实“大亚湾-稔山-深汕合作区”产业发展带和沿海高端旅游片区。北部“山区片”依托生态优势和现状乡镇,重点落实生态康养产业用地。

2.3 “三区三线”划定工作存在问题

(1) 坚持底线思维趋向下,保护与发展矛盾渐显

1) “三调”现状耕地分布零散,城镇与农业空间交错。

“三区三线”主要以“三调”数据为底图底数进行划定,“三调”数据绘制原则为所见即所得,因此形成大量零散耕地图斑(用地面积小于1公顷),根据划定规则,经认定为长期稳定利用耕地的图斑原则上应划定为永久基本农田,若需调出稳定利用耕地,需符合调出规则。因此,零散的稳定利用耕地对近期拟实施的重点建设项目带来较大影响,因避让零散的稳定利用耕地为项目开发建设增加了难度与成本。

2) 生态保护红线与重点建设项目、矿产资源等冲突。

已批的生态保护红线与近期拟建的基础设施、民生工程等重点建设项目以及稳定利用耕地、矿产资源等要素存在一定冲突。根据生态保护红线的调出规则,近期拟建的重点建设项目需尽可能避让生态保护红线,若确实无法避让,需进行专项论证,或通过举证调出。拟调整的稳定利用耕地、矿权与生态红线重叠区域,需进行举证并逐步退出。

(2) 建设用地指标紧缺,城乡建设与发展受限

1) 城镇建设用地指标紧缺,城镇开发边界划定破碎化。

根据城镇开发边界划定情况,基数根据现状已建的城镇建设用地和已批用地进行划定,新增城镇建设用地(市预下达的新增城镇建设用地约束性指标)在落实“四园两区”和近期拟建重点建设项目后,已呈现用地指标倒挂趋势。城镇集中建设区与弹性发展区规模均无法满足城镇建

设发展需求。因此,城镇开发边界只能呈现破碎的形态,没有多余的指标进行规整,只能待后续划定规则完善后进行调整。

2) 已批已发证数据难以保障,势必形成新的历史遗留问题。

由于城镇开发边界总量有限,区域重大基础设施项目以及国家、省重点建设项目需优先保障,因此,部分已发证数据及已批用地无法纳入城镇开发边界中,在未来势必成为新的历史遗留问题对城镇开发建设造成影响。

3) 部分已批规划不符合城镇开发边界,难以指导城镇建设。

城镇开发边界的收紧,对已批控规、专项规划也造成了不同程度的影响,用地布局、公服配套及用地指标需要进行新一轮的评估和修改,方可用于指导城镇建设。

(3) 各类控制要素统筹不足,“三线”划定协调难度增大

各部门负责的规划控制要素冲突,如水利部门划定的河道管理范围线与现行控规、土规及已批已发证数据冲突,对现行法定规划的落实及已批已发证用地的建设实施造成一定影响。县相关专项规划及近期拟建重点建设项目与稳定利用耕地、生态保护红线、公益林等要素冲突,需协调相关部门对用地予以优化调整或重新选址,以保障项目落地。

3 “三区三线”划定工作的思考与建议

(1) 逐步完善“三区三线”划定与调整机制

1) 进一步明确“底图底数”,建立严格的审核机制。

“三调”数据及各类基础数据收集工作虽已有相关规范进行指导。但在数据使用过程中发现仍存在用地判定错误、边界不准确、数据未更新等问题,对“三区三线”划定工作造成了一定影响。因此,需要进一步优化基础数据的调研工作,并制定更严格的审核机制,或通过“第三方”审查等方式对成果数据进行校正,以保障数据的准确性。

2) 进一步完善“三区三线”进出、占补平衡机制。

针对“三区三线”要素零散,边界破碎化等问题,逐步完善“三区三线”进出、占补平衡机制,结合城镇建设开发时序,将冲突的零散用地逐步规整,促进农业、生态和城镇空间集中连片发展,保障“三区三线”划定及用途管制有序落实。

(2) 充分协调存量与增量城镇建设用地规模,加强对已批已发证数据及已批规划的梳理

1) 进一步优化城镇开发边界划定规则,确保开发边界完整性。

以问题为导向制定更优化的城镇开发边界划定规则,合理分配城镇集中建设区、弹性发展区及特别用途区规模,待“三区三线”批复后,根据最新规则,逐步通过对存量用地进行盘整和腾挪,进一步规整和优化城镇开发边界。

2) 对已批已发证数据建立保障机制,确保权属人的合法权益。

对未纳入城镇开发边界的已批已发证数据应加强梳理,根据不同情况制定应对措施。对未纳入城镇开发边界的已批已发证数据应充分保障权属人的合法权益,避免形成新的历史欠账,根据最新相关规定,逐步撤销或调入城镇开发边界。

3) 加强对已批规划的评估与修改,传导国土空间规划相关要求。

目前,国家已要求对“已批控规和专项规划”进行梳理和评估,以完善国土空间规划“一张图”的基础数据。后续工作中,应充分结合国土空间规划战略目标及“三区三线”管控要求,进一步明确详细规划和专项规划的相关要求,以指导规划评估及修编工作。

(3) 构建内容明确、事权明晰的“一张底图”

加强部门合作,统筹布局各类空间要素,对内容冲突、事权重叠的空间要素进行梳理,明确处置措施,以确保国土空间规划各类空间要素有序落实,形成内容明确、事权明晰的“一张底图”。

4 结语

“三区三线”是国土空间开发与保护的基础和底线,是将来城镇建设发展过程中规划管理和实施监督的重要依据,因此,科学合理划定“三区三线”是城市健康、繁荣发展的重要保障。

本文以惠东县国土空间规划“三区三线”划定工作为例,浅谈了“三区三线”划定工作中遇到的问题、思考与建议。期待能对其他地区县级国土空间规划编制及相关工作提供参与与借鉴。

参考文献:

- [1] 丁乙宸,刘科伟,等.县级国土空间规划中“三区三线”划定研究——以延川县为例[J].城市发展研究,2020,27(5):1-9.
- [2] 赵广英,李晨.生态文明体制下“三区三线”管控体系建构[J].规划师,2020,36(9):77-83.
- [3] 栗君莲.论“三区三线”之生态保护红线划定遇到的问题和解决办法——以西昌市为例[J].居业,2021,7:21-22.
- [4] 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.
- [5] 张尚武,刘振宇,王显菲.“三区三线”统筹划定与国土空间布局优化:难点与方法思考[J].城市规划学刊,2022,2:12-19.

作者简介:陈卫林,本科,深圳市新城市规划设计股份有限公司,规划设计师,工程师,研究方向:城市规划。