

Analysis on the Delineation and Management of Three Control Lines in Land Space Planning

Zhihua Song Yu Lu

Shandong Jianda Architectural Planning and Design Institute, Jinan, Shandong, 250013, China

Abstract

Nowadays, with the rapid development of social economy, China has achieved good results in ecological protection. In order to optimize land and space planning, it is necessary to take the three control lines as the lead and improve the delineation and management of the three control lines. The three control lines are based on ecological lines, farmland, and urban development as the boundaries, and then make scientific decision-making strategies. However, there are still many problems and deficiencies in land and space planning, which restricts the land and space planning. Since the 18th National Congress of the CPC, China has strengthened supervision in accordance with the territorial space planning mechanism, properly controlled various overall regulations, and strengthened the management of the three control lines. Based on this, it is necessary to organically combine national security with food and related resources to ensure the effectiveness of resource management and promote the sound development of China's land and resources management. It can be seen that it is of great practical significance to explore the delineation and management of the three control lines in territorial space planning.

Keywords

territorial space planning; three control lines; delineation; management

浅析国土空间规划中三条控制线的划定与管理

宋志华 卢禹

山东建大建筑规划设计研究院, 中国·山东 济南 250013

摘要

现如今, 社会经济不断高速发展, 中国在生态保护方面已经取得不错的成效, 为了优化国土空间规划, 需要以三条控制线为主导, 完善三条控制线的划定与管理。而三条控制线是以生态线、农田以及城镇开发作为界限, 进而做出科学决策策略, 但是在国土空间规划中依然面临着许多问题与不足, 使国土空间规划受到限制影响。自十八大以来, 中国根据国土空间规划机制强化监管工作, 合理把控好各个统筹规定, 还要加大三条控制线的管理力度。基于此, 需要将国家安全与粮食以及相关资源有机结合起来, 以此确保资源管理效果, 促进中国国土资源管理良性发展。由此可见, 探究国土空间规划中三条控制线的划定与管理具有十分重要的现实意义。

关键词

国土空间规划; 三条控制线; 划定; 管理

1 引言

自中国共产党的十八大以来, 中央愈发重视生态保护红线、永久基本农田以及城镇开发边界这三条控制线的划定工作, 并为此做出一系列决策部署。随着中国社会不断完善发展, 三条控制线规划工作已经取得不错的成效, 但是受传统的体系机制等因素影响, 依然面临着统筹协调力度不强、空间交叉重叠等问题。在自然资源部建立过程中, 中央对三条控制线的划定与管理做出进一步明确, 将国土空间规划机制与监管实施作为主要内容。如何符合中央要求, 立足于国土

空间规划, 统筹规划并监管好三条控制线, 满足中国生态安全、食品安全、资源安全以及经济安全的建设目标, 已经成为目前自然资源管理范畴所面临的首要问题。故此, 本文主要以概述三条控线的划定基本原则、根据三条控制线的空间划定进行有效策略以及三条控制线的划定与管理在国土空间规划的具体对策这三方面展开分析, 以此推动中国高效发展。

2 概述三条控线的划定基本原则

2.1 坚持绿色发展与底线思维

三条控制线作为中国国土空间开发与保护的基础, 划定

过程中要具有底线思维。始终坚持人与自然和谐共处的核心理念,秉持遵循自然、顺应自然以及保护自然的观念,根据区域自然环境的承受力与国土空间开发的适应力,以主体功能区为主导,合理优化生态保护、农业生产以及城镇建设等不同种类的国土空间布局情况,确保生态安全、粮食安全、资源安全以及经济安全,科学划定生态保护的红线、永久基本农田;实施节约集约,严格把控区域开发强度,对城镇开发边界进行合理规定^[1]。确保资源环境保护的底线以及开发利用的界限,使其形成节约资源与保护环境的空间立体格局、产业结构以及生产建设方式,促进国土空间开发利用水平与效益的提升。

2.2 遵循客观规律与历史思维

由于生态系统、农业生产以及城镇建设都具有一定的发展规律,因此要秉持遵循顺应自然规律、经济规律以及社会规律,构建三条控制线相互独立、相互结合的空间格局。贯彻落实科学评价,全面考量国土空间适应性的首要条件、开发状况以及未来发展等,统筹兼顾原住民的日常生活与历史矿权问题,不能盲目建设、推到重置,而是要不断的总结与吸取前人的智慧、养分、经验教训,借助固有的自然资源与生态环境对成效进行调查评价,在三条控制线原有的划定成效、技术指导、科学规划以及管理体系的基础上,利用新颖的发展观与科技方法,弥补国土空间规划与治理中存在的不足。

2.3 运用辩证思想与良政善治

善治作为中国治理的理想状态,是实现公共利益最优化的治理过程与活动体现。良政作为善治的基础,完善的政策要展现出绝大部分人的品质、可行性以及解决问题有效性等。三条控制线不仅是技术线,也是政策之线^[2]。为此,应该将三条控制线划定与管理有机结合起来,实现统一一致,在满足国家统一要求的情况下,根据地方自然资源与社会经济发展的实际状况,实现因地制宜的建设。但是由于三条控制线就生态、农业以及城镇发展目标的不同性,三条控制线的管理,也要展现出不同的功能特点,协同治理,才能贯彻落实三条控制线,提高国土空间规划效果。

2.4 根据三条控制线的空间划定进行有效策略

(1) 建立空间规划机制,促进规划体系变革

以目前的体制优化多规合一的工作内容,离不开体制的创新与变革,合理优化国家与省级的规划机制,梳理各级规划之间的关联性,才能形成完善的国土空间管理机制。在完善机制方面,需要立足于法律法规机制,优化制度时应该加快法制化发展进程,以有关部分制度与法律法规为依据,强化中国对空间规划管理的模式、体系以及监管等工作内容,以此顺应时代发展,满足实际工作的根本要求^[3]。与此同时,优化监管制度,保障国家与地方系统有法可依,确保空间管理制度有效落实。

(2) 更新政绩考核模式,优化绩效考核体系

为了满足变革的发展变化,在空间规划制度方面,应该以各地考核为主导,优化生态环境的保护举措,根据各个区域的管辖区展开绩效与政绩考核;强化绩效机制,在空间管制区域方面,法律依据能改善制度需求,还能规范文件与考核方面的有效机制。以定期考核与考察为基础,完善追求管理制度,对各个空间管理绩效展开审计制度评价。

(3) 加大财政扶持力度,改善生态补偿体制

针对空间土地方面的生态发展建设,为了保证各个区域的保护措施贯彻落实,应该根据当地生态环境与耕地的主动性,以自然为核心,优化环境保护与耕地保护的管理体系,对各个区域的居民给予一定的资金与技术作为支撑,强化补偿方面与政策方面的优惠力度^[4]。结合各个管制区域的特征,补偿方面与主题方式应该立足于国家国土资源,强化监管力度,以改善生态平衡为资金补偿的保护与修复依据。在财政支持方面,应该坚定不移的走可持续发展之路,对其展开支撑,确保生态补偿各个体系具有有效性。

(4) 提高监督管理水平,构建动态监管系统

国土空间制度离不开健全的监督管理系统,为了弥补传统的不足,要依托于现代技术手段,对生态保护展开有效监管,才能提高永久性农田与耕地的保护水平。在资源利用方面,如若出现信息缺漏或者争议问题,需要对调查工作与监管工作进行有效调整,以此发挥监管系统的监管作用^[5]。只有在此基础上,构建专业的动态监管、监管工作小队,根据工作内容进行分工,如若存在工作内容不明确的情况,需要对其展开有关技能知识教育培训,确保监管系统有序运作,并落实惩处措施。

3 三条控制线的划定与管理在国土空间规划的具体对策

(1) 借助工作成果,以实事求是为基础展开科学划定

为了改进与划定三条控制线,需要根据目前实际的国土空间利用情况,对其加以完善,将统一性与客观性作为保障国土空间规划与布局的基础条件。对目前国土资源而言,土地、森林与草原等自然资源都存在有关的调查成效,需要根据分类标准进行科学分类,利用调查与统计的方式对数据信息加以分析。同时对土地利用情况展开科学调查,在调查中,会出现大量的数据信息,进而将其进行科学比对,在设备应用方面根据全覆盖性、连续性以及服务管理发挥其中的优势作用^[6]。为此,国土规定三条控制线,应该着手于调查目前土地利用情况,提高各个区域的普查工作效率,利用森林、草原、湿地以及海洋等自然资源的评价情况,做出科学划定。

(2) 与国土空间相适宜,展开高效划定

三条控制线作为国土空间规划的重要内容,应该坚持以实际为主的观念,对其展开合理优化,才能促进未来更好的发展。由于人与人之间存在着差异性,因此对未来的判断不尽相同,在三条控制线划定出现矛盾问题时,需要把握合理的尺度,以资源环境的承受力以及国土空间为参考依据。从资源环境的层面分析,要优化承受能力的标准,以国土空间为风险依据,对操作实施与底线、资源利用加以明确,另外还要利用土地^[7]。水资源以及自然生态推动环境效果的提升,根据自然资源与生态环境对资源环境加以分析,明确资源的承受力与基础条件,在优化国土资源的需求方面,应该将生态保护、生产以及城乡建设的规模与构造加以区分,才能使空间分布更加合理。

(3) 贯彻落实主体功能区战略机制,层层有序划定

在贯彻落实主体功能划定方面,应该以优化战略为基础。为了进一步发挥生态功能作用,应该以国家国土与自然保护为主导,有效规避人类活动区域,尊重自然发展规律,减少自然灾害的发生。针对具有特殊性的区域,应该优先对生产能力进行划定,同时根据分布情况,将集中连片、质量等级较高的、生态环境较高的耕地进行优先划入。为了满足农业的发展需求,根据基础区域的保障数量,减少质量与生态功

能的要求标准,如若发现存在不足支出,应该立足于基本农业做出科学整合。

(4) 立足于国土空间规划机制,由上而下逐层划定

在构建完善国土空间规划机制方面,需要将空间治理与空间结构优化为核心内容,以此达成全国统一、相互连接、分层管理的空间规划机制,有效保障三条控制线,将国土空间规划作为重要内容,使其在各个阶层满足国土空间规划的要求标准,不同层级政府管理,由上而下逐层划定^[8]。针对不同的空间划定而言,要对三条控制线标准的划定加以明确,确保各个协调划定方案具有可行性。除此之外,在国土空间规划要求方面,要以三条控制线总体格局为基础,合理分配各个规划任务,使其与指导区域充分衔接,为国家与省级重大基础设施建设奠定良好的开端。

4 结语

综上所述,为了构建完善的国土空间三条控制线布局,需要以中国国情为依据,构建完善的制度体系与生态功能区域,确保三条控制线的有效开展,形成健全的保护补充机制。

参考文献

- [1] 黄征学,宋建军,滕飞.加快推进“三线”划定和管理的建议[J].宏观经济管理,2018(4):48-53.
- [2] 江国逊.“多规合一”背景下宝应县镇村布局规划的控制与优化[J].小城镇建设,2017(9).
- [3] 马涛.国土空间开发与区域水资源开发利用研究(专题讨论)[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2018(2).
- [4] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018,42(5):9-17.
- [5] 彭俊杰,陈燕燕,李承蔚.国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J].城市建筑,2019(9).
- [6] 祁帆,谢海霞,王冠珠.国土空间规划中三条控制线的划定与管理[J].中国土地,2019,397(02):28-31.
- [7] 安树伟.落实国家空间规划体系的关键是利益协调[J].区域经济评论,2018(05):18-20.
- [8] 岳文泽,王田雨.资源环境承载力评价与国土空间规划的逻辑问题[J].中国土地科学,2019,33(03):3-10.