
“三线合一”的国土空间规划管控体系

——南京空间规划从“划”到“管”的探索

郑晓华 林小虎 沈洁¹

【摘要】党的十八大以来，国家大力推进治理体系、治理能力的改革和优化，出台了一系列相关政策，进行了多种途径的探索。其中，如何解决各类空间规划的不协调问题、提炼各部门空间管控的共性要素、形成综合治理的最优方向，是空间规划体系改革的重点，也是近年探索和讨论的热点。本文以南京市的相关工作为例，回顾从开发边界划定“两线两空间”、“四规合一”协调“一张蓝图”、“多规合一”协同审批，到空间规划“三线”管控的探索和实践历程，分享经验，提出问题，探讨可行的解决方案。

【关键词】国土空间规划 空间管控体系 多规合一 开发边界 三线合一

【中图分类号】: TU984 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 2096-3025(2019)03-0017-07

1 空间规划体系相关政策及背景

1.1 宏观背景与政策

近年来，中国进入趋势性转变时代，经济社会发展进入新常态时期。中共十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求，特别强调“要把‘多规合一’放到国家治理体系的高度，突出规划的引领作用，推进城市治理体系和治理能力现代化”^[1]。

在此之后的一系列相关会议、文件，从各个角度细化对“多规合一”、空间规划体系的要求，提出具体进度安排：在2013年年底召开的中央城镇化工作会议上，习近平总书记强调“积极推进市、县规划体制改革，探索能够实现‘多规合一’的方式、方法，‘一张蓝图干到底’”^[2]；2014年12月中央经济工作会议提出“加快规划体制改革，健全空间规划体系，积极推进市县‘多规合一’”^[3]；2015年12月中央城市工作会议提出“要提升规划水平，增强城市规划的科学性和权威性，促进‘多规合一’”^[4]；2016年2月《中共中央国务院进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出“改革完善城市规划管理体制，加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一。在有条件的城市探索城市规划管理和国土资源管理部门合一”；2017年1月《省级空间规划试点方案》提出“划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（三区三线），注重开发强度管控和主要控制线落地，统筹各类空间性规划，编制统一的省级空间规划”。至2017年10月，习近平总书记在中共十九大报告中再次明确提出“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”^[5]。

在此期间，各部委、各地区相继开展了各种类型的“多规合一”试点工作，积累经验，发现问题，深化认识，逐步明确开发边界、“多规合一”等各项工作的目的，使其更接近空间规划体系改革的实质。

¹**作者简介：**郑晓华 南京市城市规划编制研究中心主任，研究员级高级规划师
林小虎 南京市城市规划编制研究中心副所长，高级规划师
沈洁 南京市城市规划编制研究中心副主任，高级规划师

2016年3月22日，李克强总理考察海南“多规合一”工作并总结经验：“多规合一”说到底是简政放权，各部门职能有序协调，解决规划打架问题，是简政；“一张蓝图”绘好后，企业作为市场主体按规划去做，不再需要层层审批，是放权；政府管理要更多地体现在事中、事后，是监管。归结到底，“多规合一”就是促进政府职能的转变，提高政府的效率。

1.2 划与管的困惑

与中央层级明确的政策要求相比，技术层面对于开发边界、“多规合一”、空间规划如何编、如何审、如何管等问题一直未有统一的规范标准。涉及空间规划管理的各部委在各自主持开展的试点工作中，都曾出台过非正式的“指导意见”“技术指南”等，但对各地方具体工作中提出的一些焦点问题，未能给出有针对性的回复，且随着空间规划体系改革工作的不断深入，试点工作的内容、要求、方向等往往有重复之处。

各地空间规划改革试点工作可谓“摸石头过河”，在工作中遇到了各种共性和特有的问题，创造了不同的解决方案。然而，最终的矛盾焦点往往聚焦于协调成果的法理地位、主管部门的权责划分上。被协调的“多规”往往是法定规划，协调后的成果却缺乏法律地位，如何让原“多规”各自的主管部门认定规划并执行，这成为一个难题。

1.3 国土空间规划体系的新要求

2018年3月，《深化党和国家机构改革方案》出台，自然资源部组建，“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态修复职责，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题”“对自然资源开发利用和保护进行监管，建立空间规划体系并监督实施”^[6]。

在自然资源部吸纳、重构机构职能之后，原各类空间规划间坐标系统、用地分类、边界基准、管理规则等不一致、不协调的问题将得到极大的改善。2018年8月，自然资源部召开“三区三线”专题工作会议，明确提出“三线”是统一实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要基础，横向上规定了各类专项规划的底线，纵向上通过国土空间规划逐级传导落实。“三线”管控体系将成为国土空间规划体系的核心，统筹下位专项规划，形成协调一致的空间管控分区。



图1 南京市“两线两空间”开发边界划定模式

资料来源：南京市城市开发边界划定方案

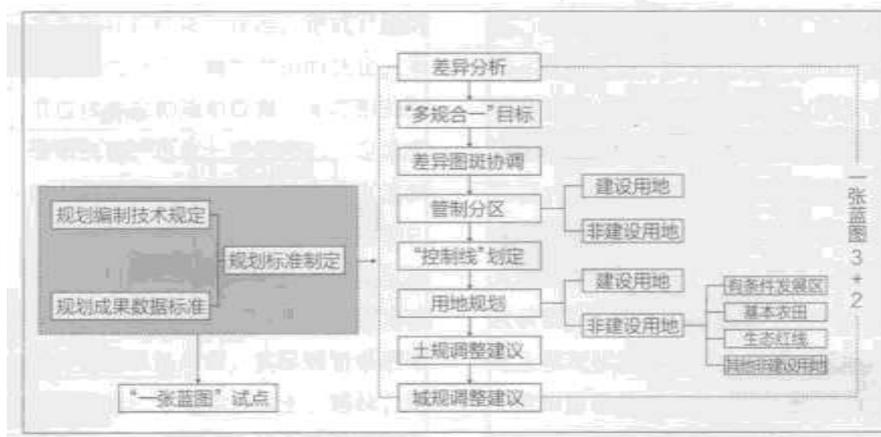


图2 南京市“四规合一”的“一张蓝图”成果构成

资料来源：南京“多规合一”编制技术标准

至此，各地开发边界、“多规合一”试点过程中划与管的困惑在顶层设计层面有了化解的基础。“多规”成为“一规”，即国土空间规划，统一由自然资源部行使编、审、管的职责。既有的试点研究成果，可以跳出条框限制，在国土空间规划管控语境下进一步完善提升。

2 “多规”协调空间管控的实践探索

自党的十八大以来，国家各部委及全国各地多阶段、多方位地开展了空间规划与空间管控方面的实践探索。特别是2013年以来，试点开展城市开发边界的划定，以及2015年后，多地尝试“多规合一”“一张蓝图”，都为空间规划管控相关概念及政策的出台提供了深入而全面的经验。

2.1 开发边界划定

2014年7月，原国土资源部、住房和城乡建设部联合开展划定城市开发边界试点工作，14个试点城市形成了各具特色的划定方案。

厦门市城市开发边界以梳理“两规”一致的建设用地、满足规划建设需求为导向，正向划定包括：将生态林地、基本农田、市政走廊、重要河流水系、城市公园等划入生态控制线范围；梳理生态控制线范围以外城乡规划与土地利用规划建设用地的差异，对差异图斑按照形成原因进行分类处理，形成“两规”一致的建设空间，作为远景城市建设用地的范围界线。

深圳市以各类法律法规及既有的法定规划为依据，划定基本生态控制线，作为维护城市基本生态安全的底线；以基本生态控制线范围外允许建设区为基础，结合法定图则的建设用地边界反向划定城市开发边界。

南京市在划定全市刚性管控区、严守城市开发建设底线区域的基础上，综合考虑城市规划的发展布局、国土规划的指标控制要求，提出以“两线两空间”界定城市开发边界，刚性、弹性相结合地协调“两规”、衔接“两规”（图1）。

2.2 “多规合一”的“一张蓝图”

开发边界的划定初步奠定了空间规划间相互参照、协调的工作基础，达成了划分城乡空间“可建”与“不可建”区域的共识。而“多规合一”作为空间规划在更高层次的协调过程中，强调各类空间规划在空间层面的一致性，并在此基础上实现各类规划的目标，因此是协调各类规划矛盾，构建完善的城乡空间规划体系的主要途径。



图3 南京市、区两级“一张蓝图”协调过程

资料来源：南京“多规合一”编制技术标准

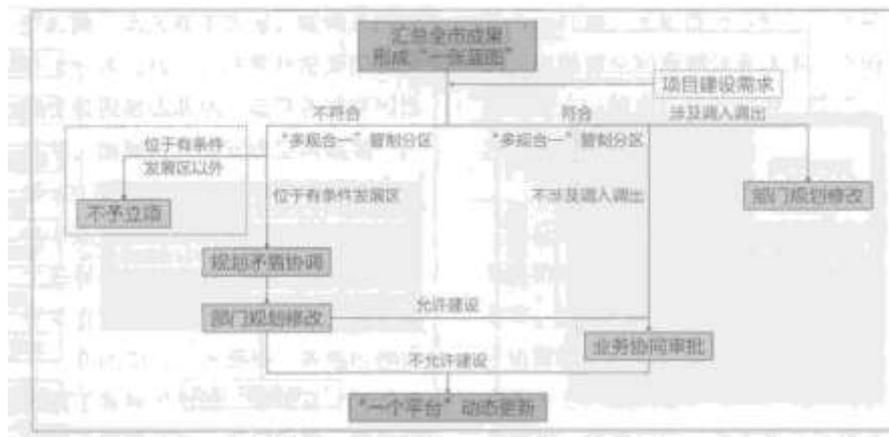


图4 南京市“四规合一”的“一张蓝图”业务协同审批流程设想

资料来源：南京“多规合一”编制技术标准

“多规合一”第一层目标主要是对接规范、标准，梳理规划成果，协调矛盾，统一规划期限、目标，建立“一张蓝图”以及动态维护与更新的制度规则；第二层目标是通过信息平台联动，建立业务协同的规划实施机制，为“多规合一”的实施提供政策保障；第三层目标主要是明确各部门的责任边界，建立统一的施政框架，从体制上明确事权划分。

厦门市是国家28个“多规合一”试点地区之一，2014年启动该项工作，以“四个一”为主要内容，即划定“一张蓝图”、建立“一个协同平台”、推行“一张表”审批流程、形成“一套机制”予以保障。其中，对“一张蓝图”的要求是衔接基础数

据、用地分类标准和用地边界，划定生态控制线和开发边界，确保生态控制线落地。

开化市以“六个统一”为核心内容，即一套规划体系、一张空间布局蓝图、一套基础数据、一套技术标准、一个规划信息管理平台、一套规划管理机制。其中，“一张蓝图”以总体规划提出的空间战略导向、规模布局、空间结构、功能定位、管控指标为基础，科学布局生态保护、农业生产和城镇发展三大空间。

南京市分阶段开展“多规合一”，前期完成“四规合一”的“一张蓝图”协调工作。首先统一底图数据，统一标准与平台。由市规划局负责完成对空间规划各部门的数据收集并进行标准化处理，形成多规数据基础，同时对比“四规”，形成全市多规差异分析数据；其次以“市区协调、三上三下”来开展协调工作，将全市多规差异数据分解、发放到各区，由市、区两级部门协调。市级部门定原则，区政府提诉求，制定详细的差异协调原则，分区进行差异协调，达成共识，形成全市“四规”的“一张蓝图”；最后建立多规信息平台，纳入各类空间规划底图及全市“四规”的“一张蓝图”，持续补充及更新各类空间专项规划数据，并与各空间主管部门共享，实施业务协同审批（图2-图4）。

3 “三线合一”划定理想空间格局

在各地新一轮国土空间规划编制过程中，各地均通过划定“三线”即生态保护红线、基本农田保护红线、城镇开发边界，对应区分生态空间、农业空间、城镇空间，来确定全域空间体系。

“三线”中，生态保护红线和永久基本农田保护红线是控制性界线，保护生态、生产安全，强调保护控制，限制建设行为；城镇开发边界是引导性界线，优化城市空间结构，提高建设运行效率。在全域空间管控的语境下，“三线”各自的划定已不单单是原相关主管部门的责任，而是需要跳出各部门的管理范畴，相互协调。“三线”的划定，更是需要站在空间全局的角度保底线、促发展，以城市空间的综合最优用途为判断依据，实现“最优解”。

3.1 各类控制要素的梳理

原各空间规划管理部门分别确定的各类控制线和控制要素，存在边界各自表述、标准相互交织、管理要求自相矛盾等实际问题。随着空间规划相关研究和政策的不断完善，在不同的研究和实践阶段，对各类控制要素的认定、控制线及管控空间的选取落地工作不断趋于深入、普及和完善。南京在划定“三线”、确定全域空间管控格局的过程中，整理各类要素要求，进行自然资源整体保护和市域空间控制性要素的综合划定。

3.1.1 山、水、林、田、湖、草自然要素梳理

对自然要素采取跨部门、跨规划类别的共识性认定标准，形成共通的自然底线空间。例如对山的认定，采用遥感影像和地形数据，参考相关标准和规范，选取一定高程、一定坡度以上的区域；底线水域选取具有泄洪功能的骨干河道，以及有一定面积、库容的自然湖泊及水库的上口线包络范围；采矿用地以土规现状数据为基础，经现状核对后，实际甄别采矿和郊野用地；林地综合国土、园林、规划等部门现状数据，结合影像数据，甄别各类林种，按用途、分布位置等综合判定是否纳入生态底线。

通过对现状和自然要素的再次梳理，以“山水林田湖草是一个命运共同体”^[7]的重要理念为指导，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，按照生态系统的整体性、系统性及其内在的规律，统筹考虑自然生态各要素，考虑客观、共通的现状建设情况，选定底线要素，划定底线空间。

3.1.2 现状用地协调整合

在空间规划整合编制的要求下，南京开展了对各类空间规划现状数据的整合。以地块实际的土地利用性质为基础，建立能够反映现状土地使用建设情况的“一张图”，建立“地块最小单元”现状信息库。

以现行的城规用地分类为梳理、融合后的目标地类，土规现状用地数据经甄别、筛选后，与城规用地分类进行对照衔接。考虑城规和土规在城、乡现状调查中采取的依据、调查的方式、调查的深度等不同，以“各取所长、数据互补、融合自治”为原则，综合选取“两规”现状数据。其中，城镇集中建设区内优先选用城规现状数据。以2014年版南京市城市开发边界成果作为界线。开发边界内的视为城镇集中建设区，该范围内以城规现状数据（形态、边界等）为主，补充土规现状用地的属性要素；城镇集中建设区以外的区域优先选用土规现状数据（形态、边界、属性等）。

经过协调整合，形成空间上覆盖南京市域，用地属性内容上具有多层次、多属性特征的现状数据大融合（高度、密度、容积率、建设情况、使用属性、专项属性、国土信息等）。

3.2 合理确定规模

城镇开发边界是未来城镇化水平处于基本稳定阶段，在确保生态安全、农业生产安全的前提下，按照城市空间结构最优、运行效率最高等原则，划定的理想空间外轮廓线，是对城镇空间合理利用的有力指导。

全域空间规划体系下新一轮城镇开发边界该划多大？南京从以下几个方面考虑。

3.2.1 资源约束与规模指标控制

在快速城镇化进程中，资源环境对城市发展的刚性约束日益加强。因此，如何将资源刚性约束、资源节约集约利用与城市发展作有机联系，是城市实现可持续发展的关键前提。

南京根据社会经济发展的实际情况，遵循着社会经济发展与资源环境承载力相适应的基本原则，确定能源承载力、水资源承载力、环境承载力、土地生态承载力等条件约束下南京市城市发展的适度规模，作为资源约束条件下划定城镇开发边界的“天花板”。

3.2.2 人口与经济发展需求

根据城市人口规模预测与经济产业发展预测结果，确定一定时期内各类建设用地需求。考虑南京的城市规模、在国家城镇体系中所处的地位、城市化进程和产业发展所处的阶段，科学预测常住人口与服务人口规模，基于人口规模预测、服务人口比重，分别推算基于经济密度、人口密度、人均用地需求叠加的结果，综合后得出人地规模相适应的建设用地规模参考值。

3.2.3 保障城市的发展需求

依托南京独特的区位条件和重要的战略价值，主动服务国家和区域战略目标。发挥南京作为“一带一路”节点城市、长江经济带重要枢纽城市、长三角城市群西北翼中心城市、扬子江城市群龙头城市和南京都市圈核心城市的重要作用，不断加强省会城市功能的建设，提升城市首位度，服务和带动区域发展。形成“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡交融”的总体格局^[8]，在全域空间管控和“三线”划定中予以贯彻。优先布局各类综合交通枢纽，预留重要交通廊道，梳理交通设施与底线控制要素的冲突与兼容关系，以重要交通轴线和交通节点支撑城市合理布局。

3.3 “三线”空间协调

从明确事权责任、理顺管理要求的角度看，生态保护红线、基本农田保护红线、城镇开发边界所划定的空间应分别对应生态空间、农业空间、城镇空间，各类空间应具有明确的边界区隔，互不交织、重叠。然而，现状存在着诸如城镇建设用地碎片化分布、村庄建设用地与农地交织、交通市政廊道穿插生态空间、绿地公园被城市建成区包围等现象。一方面，“三线三区”的划定不能过于碎片化；另一方面，中央政策制定层面难以顾及这类过于细致的“另类”问题，在“三线”划定实际过程中，将考验各地的“智慧”。

南京市在“三线”划定时，遵循生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线互不交叉、重叠的原则，面对现实问题，从优化治理体系、明确事权划分的角度着手，在新的国土空间规划编制的契机下，以空间综合治理的需求为导向，坚持生态为先，以保障生态、农业、生命安全格局为前提，以建立城镇化稳定阶段的城市理想形态为引导，通过划定“三线”，结合城镇开发边界内的建设用地用途管制，构建全域空间管控格局。

4 管理制度与实践

4.1 开发边界的管理制度

2014 版南京市城市开发边界划定之初，配套制定了城市开发边界管理规定草案，希望通过开发边界的各类控制线，划分不同区域，分级实施不同的管控制度。通过明确市区管理责任主体，指导城市建设项目的选址、建设用地的收储与出让、现状建设用地的更新、农林牧渔业等用地的布局和优化调整等与城市建设与发展相关的各种审批行为，作为各类经济发展规划、城市规划、土地利用规划的编制依据，明确开发边界内外的许可与不许可事项。

开发边界划定试点工作结束后，并未出台相关政策明确开发边界划定成果的法律地位，一些城市通过地方立法的形式推行了开发边界管控制度，而大多数城市只能在既有法定规划的框架下，通过对法定规划修编工作的协调指导，发挥城市开发边界的管理作用。

对南京市而言，开发边界的划定及其管理制度草案的制定，是对“两规”标准和空间协调工作的初步探索，对优化城市结构、提高用地效率、控制城镇规模、保护生态环境、保障农业安全等具有积极的意义。

4.2 基于“一张蓝图”、一个平台成果的管理实践

4.2.1 空间规划管理办法

南京市自 2016 年开展“多规合一”工作以来，分阶段完成了“四规”差异图斑分析、四规“一张蓝图”协调生成，以及 12 大类共 93 项空间专项规划的整理建库工作。至 2018 年年底，全市空间规划相关部门的主要规划成果已纳入“南京市‘多规合一’空间信息管理平台”。为规范纳入平台的专项规划的编制、审批、更新工作，相关部门制定了《南京市“多规合一”空间信息管理平台专项规划管理办法》（简称《办法》）。城乡规划、土地利用总体规划、生态红线区域保护规划等涉及空间布局的各行业专项规划的编制、审批、更新等均应遵守该《办法》。

《办法》规定了各类空间专项规划在编制、调整、实施管理时，与国土空间规划的核心内容以及“多规合一”空间信息管理平台内既有数据的核对与协调规范。如各类专项规划新编或修编前，应将该项目编制计划报市“多规合一”领导小组办公室（简称“市多规办”）列入年度专项规划编制计划，按照编制计划和规定程序组织开展编制工作；编制及报批专项规划时，应与“多规合一”空间信息管理平台各类相关专项规划数据、现状数据等进行对接协调，避免与既有专项规划成果的冲突；专项规划审批通过后，须按照平台数据入库及更新技术要求，对数据进行规范处理后报送市多规办，录入“多规合一”空间信息管理平台。在规划实施过程中，如对原有专项规划进行修改的，应征询意见，在“多规合一”空间信息管理平台上进行核对、

审查，并依规进行平台数据的动态更新。

该《办法》. 由市多规办提请市政府审议通过，从源头控制平台内容，确保空间规划编、改、用的统一。

4.2.2 “多规合一”空间信息管理平台

“多规合一”空间信息管理平台是南京市“多规合一”工作的重要内容，作为各类空间规划的数据集成和共享载体，支撑空间规划的统一管理、辅助决策，实现空间信息共享，服务业务协同审批。该平台在市政务网部署，供全市各相关部门、区、园区在行政审批中调用。

4.2.3 多规技术审查

南京运用南京市“多规合一”空间信息管理平台及平台数据，对所有提交市规委会审议的规划编制项目空间范围、建设项目拟选址范围，进行意见征求和“多规合一”技术审查。审查重点是项目范围边界与生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等“三线”的关系。通过多规技术审查，引导在规划编制中树立底线意识，客观、系统地反映在编规划与法定成果的关系，前置矛盾，及时协调，为市规委会审议项目的决策以及各类规划的编制提供有力支撑，提高规划编制和行政审批效率，推动国土空间规划秩序建立。

参考文献:

[1]中共十八届三中全会报告[R].2013.

[2]习近平.在中央城镇化工作会议上的讲话[R].2013.

[3]中央经济工作会议公报[R].2014.

[4]中央城市工作会议公报[R].2015.

[5]习近平.决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].新华社，2017.

[6]中国共产党中央委员会.深化党和国家机构改革方案[R].2018.

[7]习近平.在中央财经领导小组第五次会议上的讲话[R].2014.

[8]南京市城市总体规划 2018-2035（草案）[R].2018.