

新型城镇化进程中“三区三线” 协调治理模式探索

白文 李文倩

摘要:为解决新型城镇化进程中空间治理矛盾,仁寿县通过划定“三区三线”构建空间治理顶层设计,取得显著成效。研究发现当前划定工作面临空间冲突、规划弹性不足、管控能力不匹配等问题,深层原因在于技术标准模糊和利益协调机制缺位。建议通过分级分类规定规则、创新弹性机制、构建协同治理模式和加强技术赋能监测评估,优化划定实施,实现区域空间治理效能提升。

关键词:城镇化;“三区三线”;协调治理

一、引言

“三区三线”是国土空间规划体系的核心内容,对统筹区域发展与保护、优化空间资源配置具有关键作用。随着新型城镇化进程加速,县域空间面临多重利益诉求和发展压力,如何科学划定并构建协调治理机制,成为空间规划实践中的重要议题^①。以仁寿县为例,深入探索县域划定实施中的成效、问题及优化路径,对推动区域协调发展具有重要启示。

二、县域规划现状与“三区三线”划定背景

(一)区域概况

仁寿县地处四川省眉山市,位居成渝地区双城经济圈核心腹地,成都正南方向,距天府新区核心区仅40公里,天府大道直通城区,地理位置优越。县域总面积2606平方公里(扣除眉山天府新区独立开展区域后),辖32个乡镇(街道)。作为全省唯一常住人口超百万的人口大县,2020年第七次人口普查常住人口达111万,其中中心城区常住人口43万,各镇区城镇人口约10万,

户籍人口154.04万,农业人口占比仍较高(约60%)。县域内荣威山脉、二峨山南北横亘,东接资阳、内江,西邻东坡区,南连乐山、自贡。2023年地区生产总值(GDP)约550亿元,城镇化率达到38.7%,较2020年提升了5个百分点。仁寿县正处于发展的关键期,一方面积极承接成都都市圈拓展辐射,发展电子信息、新能源新材料、农副产品加工及文旅消费“四大基地”构建千亿产业集群;另一方面,作为典型的丘陵农业大县,肩负着保障粮食安全(推进“天府粮仓”丘区示范区建设)和守护龙泉山脉、黑龙滩水库等生态屏障的双重压力,面临协调快速发展与生态保护、耕地保护的严峻挑战。

(二)规划体系构建

为统筹县域空间开发保护格局,有效应对发展压力,仁寿县制定并实施了《仁寿县国土空间总体规划(2021—2035年)》。该规划作为空间治理的顶层设计,核心在于科学划定“三区三线”,将全域土地空间明确划分为三类功能区:城镇开发边界内的城镇空间、以永久基本农田为核心的农业空间、以生态保护红线为基础的生态空间。在“三线”

划定上取得关键进展:生态保护红线严格覆盖龙泉山脉、黑龙滩水库等生态敏感与核心区域,面积约占县域总面积的12%,筑牢生态安全底线;永久基本农田精准划定72万亩,占全县耕地总面积的85%,切实保障粮食生产根基;城镇开发边界则实行刚性管控与弹性预留相结合,逐步新增建设用地规模并引导城镇紧凑集约发展。这一规划体系的构建,为协调解决“发展”与“保护”的矛盾、引导空间资源优化配置奠定了制度基础。

三、实施成效与现存问题

(一)空间治理效能提升

仁寿县“三区三线”划定实施以来,空间治理效能获得显著提升。在耕地保护与城市集约发展方面,全县推行零新增耕地占用政策,通过存量用地挖潜、低效用地再开发实现产业用地供给,2022年工业用地亩产效益同比提升15%。如图1所示,县城形成了以“中央商务、城市会客厅”为核心,“城北新城、旧城区、信利片区”等组团式发展格局,空间结构更加清晰合理。

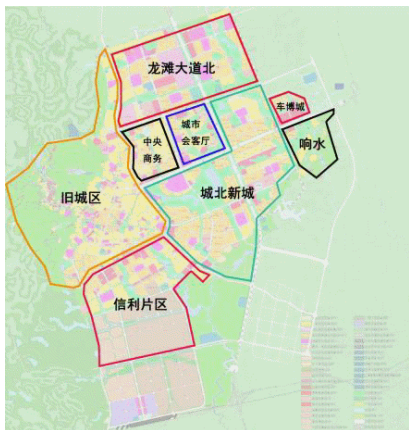


图1 仁寿县城空间结构规划图

生态屏障功能持续强化,黑龙滩水库水质稳定在Ⅱ类标准,较划定前提升一个等级。全县生态红线内违规建设清退率达100%,地图东北部的龙泉大道北区与东部的响水、干博园区域形成生态屏障,保障了区域生态安全。城乡融合发展迈出实质步伐,依托“三区三线”精准划定,尤其在信利片区与周边乡镇共建产村融合示范区,园区企业优先吸纳周边村民就业,村集体经济参与园区配套服务,形成“以产兴村、以村促产”良性互动。

(二)制度创新亮点

仁寿县在“三区三线”划定实施过程中,制度创新成果丰硕。建立“年度评估+五年修编”的动态调整机制,赋予空间规划弹性与适应性,2023年根据评估结果调整城北新城与信利片区的开发边界,精准匹配德国通内斯集团肉食加工基地等重大项目空间需求,实现规划与发展的良性互动。数字化治理平台建设走在全省前列,整合自然资源、农业农村、生态环保等部门数据资源,实现“三线”管控“一张图”动态监测。平台应用GIS空间分析技术,对违规开发建设行为进行自动识别与预警,执法效率提升50%。构建县、乡、村三级空间治理网络,基层自然

资源监管网格员定期开展“三线”巡查,形成多层次共治格局。

(三)现存问题与成因

1.主要矛盾

仁寿县“三区三线”划定实施中面临多重矛盾。空间冲突日益凸显,城镇开发边界与永久基本农田存在一定重叠区,直接影响产业发展用地供给,导致部分重大项目无法按原计划落地。规划图中可见,部分城区扩展过程中,土地利用类型转换面临较大阻力。同时,生态补偿机制尚未健全,生态红线内12个行政村因限制开发,人均年收入低于县域平均水平30%,村民保护生态环境积极性受到影响。规划弹性不足问题逐渐突出,刚性管控与市场需求变化之间存在时空错配。2023年某新能源项目因超出开发边界被迫调整选址,延误建设周期8个月,影响投资效益。随着成渝地区双城经济圈建设加速,县域产业布局动态调整需求增加,而现有规划调整程序周期长、环节多,难以及时响应^③。此外,“三区三线”划定后基层管控能力跟不上政策要求,违规用地现象在边界模糊区仍有发生,规划实施效果打折。

2.深层原因

深层原因主要体现在技术标准和利益协调两方面。技术标准模糊和利益协调两方面。技术标准模糊是核心问题,农业与生态空间划分过度依赖遥感数据,缺乏对耕地质量和生态敏感性的精细评估,导致功能定位与实际条件不匹配^④。县域“三区三线”划定存在“一刀切”倾向,未充分考虑地形地貌多样性和区域发展阶段差异,致使部分区域划定结果与发展需求脱节。技术手段局

限也制约了空间治理精细化水平。利益协调机制缺位同样重要。跨区域生态补偿缺乏省级财政支持,地方财政压力大,导致上下游地区在水环境保护责任与发展权益分配上存在矛盾。刚性管控与动态需求脱节问题突出,开发边界调整程序复杂,难以适应快速城镇化节奏^④。基层管理责任落实不到位,部门职责交叉,土地制度改革滞后于空间规划创新,影响规划实施效果。

四、优化“三区三线”划定工作建议

(一)分级分类规定规则

针对仁寿县“三区三线”划定过程中出现的技术标准模糊问题,亟须建立科学精准的分级分类划定规则。制定《县域“三区三线”划定技术导则》,细化划定标准,明确农业空间内永久基本农田储备区与一般农地区的差异化管理规则,解决当前农业空间内部管控精细度不足问题。该导则将根据土地质量等级、区位条件、灌溉设施完备度等因素,将农业空间划分为不同等级,实行分类保护,详见表1:

(二)弹性机制创新

1.动态预留与调整机制

传统“三区三线”划定缺乏弹性的问题,可通过建立动态响应机制予以解决。县域应推行开发边界动态预留机制,按照县域GDP增速、人口流入率等科学指标,在县域规划委员会审议下,每年调整边界规

表1 仁寿县农业空间分类管控规则

分类	区域特征	管控强度	允许用途转换条件
永久基本农田	耕地质量等级1-3级,水利设施完善	最严格,禁止非农建设	仅允许生态修复用途转换
永久基本农田储备区	耕地质量等级4-6级,区位条件良好	严格限制非农建设	允许通过占补平衡转为建设用地
一般农地区	其他农业生产空间	适度,允许有限建设	符合空间规划条件下可转换
乡村发展用地	与村庄建设相邻的农业空间	弹性管控	满足村庄建设需要可调整

模的1%—2%，满足重大项目用地需求。县域可建立季度监测、年度评估、五年调整的多层次评估体系，实现开发边界的刚性管控与弹性调整相结合。在区域快速发展的重点片区，如信利片区和城北新城，可预设弹性发展区，允许在不突破生态红线、永久基本农田的前提下，根据产业发展需求进行小比例调整^①。县域应设立专门的空间规划动态调整审议委员会，赋予其在省级授权范围内对非重大调整进行审批的权限。建议省级自然资源主管部门下放部分审批权限，允许县级在一定范围内自主调整“三区三线”，提高空间治理效能。

2. 空间置换与补偿机制

建立空间置换制度，允许在县域内通过耕地占补平衡、生态补偿等价交换实现空间调整。基于土地质量、区位条件、生态价值等因素构建资源等价评估体系，确保置换过程中生态价值不降低。围绕黑龙滩水库上下游建立跨区域生态补偿机制，上游保护区域获得下游区域的经济补偿，资金来源包括财政预算、环境税费和社会捐赠。仁寿县可探索建立国土空间开发权交易平台，将生态红线内村集体获得的补偿部分转化为可交易的开发权，允许在城镇开发边界内置换等值建设空间，实现生态保护区农民利益共享。构建多元参与的空间治理模式，鼓励社会资本参与生态修复和农业开发，设立国土空间综合整治基金，在保障“三区三线”底线的同时激发区域发展活力。

(三) 协同治理机制

优化“三区三线”划定工作，必须破除部门壁垒，构建多层次联动的协同治理机制。仁寿县应构建市—县—镇三级联席会议制度，统筹自然资源、住建、农业等部门的规

划权责，形成定期会商、信息共享、联合决策的工作格局。联席会议每季度召开一次，解决规划实施过程中的跨部门协调问题，形成政策合力。建立县级国土空间规划委员会，作为常设决策咨询机构，负责“三区三线”重大调整的审议把关，确保决策科学民主。

区域协同方面，仁寿县应积极融入成渝地区双城经济圈建设，推动建立生态补偿横向转移支付机制，由受益地区（如成都）向仁寿等生态屏障区提供财政补偿。补偿资金可用于生态修复、农业基础设施建设和农民生计改善，平衡生态保护与经济发展的关系。探索建立黑龙滩流域共同治理平台，协调上下游地区在水资源保护、污染防治、生态修复等方面的合作，打破行政区划界限，实现流域综合治理。

(四) 技术赋能与监测评估

技术赋能是提升“三区三线”划定科学性和管控效能的关键路径。仁寿县应开发AI+遥感智能监测系统，整合卫星遥感、无人机航拍和地面物联网监测数据，实时识别三线内违规用地行为，实现发现—预警—处置闭环管理。构建县域国土空间基础信息平台，整合自然资源、生态环境、农业农村等部门数据，形成“三区三线”管控一张图，支撑科学决策。表2展示了仁寿县“三区三线”监测评估指标体系框架，涵盖生态、农业和城镇三个维度的核心评估指标。

县域应引入第三方评估机构，每三年开展“三区三线”政策效能评估，重点考核上述指标，确保规划实施效果。评估结果应向社会公开，接受公众监督，形成闭环改进机制。

表2 仁寿县“三区三线”监测评估指标体系

监测类别	核心指标	评估周期	预警阈值
生态红线监测	水质达标率、林地覆盖率、生物多样性指数	季度	低于上年度5%
永久基本农田监测	耕地保有量、土壤质量、粮食产能	半年	低于规划值3%
城镇开发边界监测	建设用地强度、土地利用效率、产业结构	年度	超出规划10%
综合评估	空间协调性、规划执行率、村民满意度	三年	低于80分

五、结 语

“三区三线”划定是优化国土空间开发保护格局的重要抓手。仁寿县实践表明，科学划定与协调治理是解决空间矛盾的关键。未来应坚持“底线约束、弹性调整、协同共治”原则，构建更加精细化、差异化的划定标准，完善动态调整与利益补偿机制，强化多部门协同和数字技术赋能，实现生态保护、粮食安全与经济发展的协调统一，为新型城镇化进程中的空间治理提供可复制、可推广的经验。□

参考文献：

[1]郎昱,王博,吴永兴,等.构建国土空间“三区三线”动态优化调整机制[J].宏观经济管理,2025,(03):78-84.

[2]陈明炳.基于“三区三线”划定的国土空间规划对生态保护与经济发展的协调路径研究[J].住宅与房地产,2024,(36):45-48.

[3]王荣远,刘文.粤北山区国土规划“三区三线”划定研究——以乐昌市为例[J].农村经济与科技,2024,35(21):51-53.

[4]张玮然.基于“三区三线”划定的近郊城镇组团空间规划策略研究——以荆州市锣场镇片区为例[J].住宅与房地产,2023,(21):44-49.

[5]孙雪东.国土空间规划体系中“三区三线”的基本考虑[J].城市规划,2023,47(06):51-56+88.

作者单位：陕西中晟规划设计研究院有限公司