国土空间规划中“三线一单”与产业园区布局的协同机制探索

王建群

摘　要：“三线一单”作为国土空间规划的核心管控工具，为产业园区高质量发展划定了生态安全底线、资源利用上线和环境质量底线。本文以生态敏感与经济诉求交织的湘西州为研究对象，深入剖析其“三线一单”制度与产业园区布局间的矛盾与现实挑战，探索两者深度协同的内在逻辑与实践路径。研究表明，严格生态保护红线管控是产业准入的基本门槛，环境准入清单对园区链式升级和低碳转型具有精准引导价值，构建“空间适配—制度耦合—数据互通—效能共促”协同机制成为关键。湘西州须立足生态资源优势，在严守底线前提下，通过规划前置协调、产业分区准入、布局空间优化以及实施动态反馈，推动产业布局与生态环境承载能力精准匹配。研究成果对强化生态功能区产业韧性、落实绿色高质量发展要求具有示范意义。

关键词：“三线一单”；产业园区布局；协同机制；国土空间规划

一、引　言

国土空间规划作为新时代统筹发展与保护的制度基石，其核心在于建立统一高效的国土空间治理体系。“三线一单”指生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和环境准入清单，构成国土空间分区管控的刚性约束。在此背景下，产业园区作为经济活动聚集地，其科学布局关乎国土空间优化、生态环境保护以及区域协调可持续发展双重目标。然而现实中，“三线一单”制度要求与地方产业发展诉求往往存在张力，布局冲突与管控脱节在生态脆弱区和欠发达地区表现尤为明显。湖南省湘西州位于武陵山脉腹地，拥有丰富生态资源和国家重点生态功能区的战略定位，但也面临着经济发展与生态保护的双重压力。现有工业园区在空间分布、产业准入和环境管理等方面尚未完全契合“三线一单”精细化管控要求，亟须深化协同机制的创新探索。本研究聚焦湘西州实践，旨在破解“三线一单”刚性约束下产业园区合理布局的路径瓶颈，为国土空间治理体系下产业协调有序发展提供实证参考，对推动欠发达山区经济绿色转型具有重要现实意义。

二、“三线一单”与产业园区协同的核心内涵与理论基础

1.“三线一单”制度的核心要求与实践指向

“三线一单”制度通过划定生态保护红线守护生态安全屏障，划定永久基本农田保障国家粮食安全核心资源，框定城镇开发边界遏制建设用地无序扩张，制定差异化的环境准入清单提供项目准入和管理约束，四者协同形成国土空间开发利用的“四梁八柱”。其核心要求在于底线约束前置化、空间管控精细化与环境管理精准化，最终目标是实现发展与保护的动态平衡。在实践层面，该制度是落实“多规合一”国土空间规划的关键抓手，强调在源头将生态环境分区管控要求融入经济社会发展规划和产业布局决策中，实现决策源头、空间布局、过程监管的环保整体性介入。对于产业园区而言，这意味着园区选址必须严格避让生态红线和永久基本农田，发展规模受限于城镇开发边界约束范围，入园项目需严格比照清单规定的污染物排放量、环境风险级别等约束性指标[1]。

2.产业园区发展与空间管控的内在协同需求

产业园区作为经济发展引擎，其成功运作对空间效率、环境承载力与政策响应能力提出较高要求。科学合理的空间布局能够高效利用有限的建设空间、降低基础设施投资成本、促进产业集聚效应形成和产业链条优化。而“三线一单”为园区空间选址提供了清晰的地理红线与准入标准，能够引导避开生态敏感区域和高环境风险区域，确保园区空间基底安全。另一方面，环境准

入清单作为项目筛选与决策的法定依据，能有效抑制高能耗、高污染企业落地，推动园区产业结构向绿色低碳方向发展，降低污染集中排放和事故风险叠加的可能，提高园区发展的长期可持续性与抗风险韧性。因此，园区发展必须基于环境容量和生态系统服务功能可承载水平，通过产业准入、空间布局与管理制度的协同设计，实现园区发展与国土空间整体可持续目标的共生共赢。

三、湘西州“三线一单”制度落实与产业园区布局现状及挑战

1.湘西州“三线一单”制度特点与实施难点

湘西州作为国家重点生态功能区与武陵山生物多样性生态功能区核心地带，其“三线一单”管控核心围绕生态保护红线和环境质量底线展开。州域范围内生态保护红线面积大、分布集中，覆盖了自然保护区核心区和水源涵养关键区等敏感区域，形成了严格开发限制区。同时基于其“七山一水两分田”地理特征，可利用城镇建设空间极为有限。湘西州环境准入清单编制突出对产业生态化、低碳化要求的细化，尤其针对锰锌采选、农产品加工等主导产业设定更严格排放标准。然而实施难点主要源于两方面，一是多类规划条块分割、技术标准不统一使“三线一单”成果与国土空间规划及其他专项规划难以即时衔接；二是基层执法监管力量薄弱，对红线区域的动态监控及违法行为的及时查处能力不足，清单准入要求未能被充分内化到项目审批全流程中，存在一定程度的管控执行“空白区”。

2.湘西州产业园区发展状况与布局特征

湘西州以省级经开区为核心载体，结合县级产业园构建起多层次工业体系，其产业布局呈现“中心集聚、多点散落”特征。受自然地形限制，主要大型园区如湘西经开区集中分布在州域中心城市吉首周边低丘缓坡地带；在农业资源丰富区域如泸溪、保靖等县，则围绕特色农产品建立小型加工园区。在产业结构方面表现出资源导向型主导特征，传统产业如锰锌冶炼、白酒酿造等仍占相当比例，存在一定环境压力。新近发展的生物医药、生态文化旅游服务等绿色产业尚未形成充分集聚。其布局存在突出制约：部分早期开发的产业集聚点位于生态红线缓冲区边缘，存在潜在邻避效应与环境风险；中小规模农产品加工园因空间利用分散导致环境基础设施配套滞后，污染集中治理能力欠缺；空间承载力评估不足致使园区定位趋同现象严重，在有限的用地指标下未能实现错位竞争协同发展。

3.“三线一单”与园区布局协同的突出矛盾点

在湘西州实践中，“三线一单”的刚性管控目标与园区发展现实诉求之间的矛盾主要体现在三个方面。首先表现为空间冲突的显性化与复杂性。如一些矿产初加工园区早期规划缺乏生态意识，部分设施占据红线缓冲区边缘或干扰生物廊道，此类历史遗留问题调整成本高昂；在寻求发展增量中新增园区选址也面临红线避让后的空间碎片化问题，影响基础设施集中建设效益。其次则是环境准入清单执行不力导致的环境压力。部分园区未能严格执行差异化清单准入标准，对传统资源型产业转型升级滞后，导致部分集聚区域大气或水污染超过地方承载量，制约环境空气质量达标进程。最后体现为协同治理机制的断裂，现行“三线一单”成果未能实时融入园区控制性详细规划编制和更新环节，部门间在项目审批、环境监管、空间用途管理信息互通及协同联动不足，管理效能碎片化明显，园区准入标准与空间布局优化缺乏统一、动态的响应平台支撑。

四、湘西州产业园区与“三线一单”深度协同机制构建路径

1.规划前置协调与刚性约束落实机制

实现协同的首要环节在于促进规划体系的深度融合与底线标准的无差别落实。必须强化国土空间规划“一张图”引领作用，将“三线一单”管控要求作为规划决策的先行控制因子[2]。在州及县市级国土空间总体规划编制中，应完整嵌入红线范围、环境管控单元及准入限制，并设定规划传导机制，将其刚性约束传导至园区控制性详细规划层面。在园区规划方案中，明确标注生态敏感区和禁建区、土地用途分区，并依据环境准入单元明确禁止限制类产业目录。湘西州需立足实际完善城镇开发边界内有限建设用地指标优化配置机制，优先支持在环境承载力强的区域建设生态工业园区，淘汰置换零散小规模工矿点。必须强化历史问题化解策略，对生态红线内或敏感缓冲区内已存在的低效产业项目制定退出路线图和生态修复补偿方案，为园区整合置换释放空间资源同时夯实红线管控权威。

2.以环境准入清单为核心驱动产业筛选与转型升级

应该深度激活环境准入清单在引导产业升级、优化结构方面的靶向价值。针对不同环境管控单元特点编制湘西州园区产业准入负面清单和重点引导清单，基于清单限制传统高污染高耗能项目扩张。鼓励现代生物医药、绿色食品精深加工等环境友好型项目。积极构建“负面清单 + 领跑者标准”机制，设立高于基本要求的环保技术标杆，激励企业绿色技改。提升环境影响评价中准入清单约束权重，将清单指标作为项目环评审批决定性约束条件。强化清单与资源要素配置的联动性，在土地供给、财税优惠方面向清单优先鼓励类项目倾斜，引导产业迭代。湘西州应重点围绕生态特色资源探索农产品加工与文化旅游业的融合路径，依托准入标准引导建立“种植—精深加工—观光体验”低碳闭合产业链条[3]。

3.空间优化重构与集群发展策略

突破湘西州地理约束下的发展空间瓶颈必须实施空间整合式开发策略。依据“三线一单”划定的开发适宜性分区和环境承载能力评估，引导园区向低生态敏感性的丘陵缓坡区域适度布局，并预留足够生态隔离空间[4]。推动现有园区整合优化为核心增长极，例如重点做强吉首经开区核心引擎，围绕环境准入差异，引导各县市园区聚焦特色产业，形成专业化错位集群，避免重复建设、恶性竞争。应大力推广多层标准化厂房建设，提升单位土地产出效能，集约开发内部空间。在生态敏感性较高但发展受限区域积极发展“飞地经济”，鼓励环境承载力紧张区域的加工环节向承载能力强的核心园区集中，通过 GDP 产值分享与税收分成机制平衡区域利益。结合乡村振兴战略引导生态要求低的农产品初加工环节下沉至具备条件的村镇集聚区，集中配套环境治理设施，解决分散污染问题同时释放主园发展动能。

4.构建闭环反馈与动态优化协同保障机制

为确保长效协同，必须打造动态响应、闭环管理的保障体系。建立“三线一单”与产业园区运行监测大数据共享平台，联通发展改革、生态环境、自然资源部门的数据链，实现规划图斑、项目布局红线范围、企业环评审批与排污许可的实时联动[5]。构建“空间布局—项目准入—过程监管—效能评估”闭环评估反馈体系，每 2 ~ 3 年基于空间变化特征和环境质量变化态势动态评估协同效果并更新准入清单管控重点。深化跨部门联席会商决策机制，强化规划制定、项目审批与执法监管全链条的协调联动。推动制度创新与实践，在吉首经开区或花垣产业集聚区开展小尺度试点，综合应用环境分区管控、绿色招商等工具先行探索，验证协同路径的有效性，以“解剖麻雀”方式提炼政策要点与操作难点，形成湘西经验后推广应用至全州范围，巩固治理效能，提升机制稳定性。

五、结　语

在国土空间规划时代背景下，探索“三线一单”与产业园区布局间的协同机制，是实现区域发展与生态保护双赢的关键所在。湘西州作为生态重要但经济欠发达的典型山区，其协同实践具有全局性示范意义。本研究立足该区域实证分析显示，“三线一单”为产业园区绿色发展提供了不可逾越的刚性约束和准入路径指引；科学的产业布局则是经济高质量发展的重要落脚点。深度协同要求从规划源头融合、底线落实刚性化、准入标准精准化与空间结构优化重构四维着力，打造空间适配、制度耦合、数据互通、效能共促的运行框架。特别是环境准入清单应在推动传统产业转型和低污染产业引入方面发挥核心筛选功能，辅以空间集约整合与生态特色产业集群发展路径，确保有限空间资源与环境承载能力发挥最大效能。湘西经验强调跨部门协同、动态闭环管理及反馈优化机制的关键性。未来应持续探索适应山区的精细化管控与弹性发展政策包，在严守生态底线前提下激发内生发展动力，为国土空间治理体系和治理能力现代化提供可复制可推广的湘西样本。□

参考文献：

[1]林旻,胡继元,李壮.省、市、县级国土空间规划中产业空间规划方法的差异性研究[J].规划师,2023,39(06):134-141.

[2]冯翰林,林宇渊,杨厚邦,等.国土空间规划环境影响评价的理论方法和应用 [J]. 环境工程技术学报,2025,15(01):71-80.

[3]杨惠贤.国土空间规划背景下的地方工业园区规划策略研究[J].福建建筑,2025,(01):1-4.

[4]敬赟,翁进,肖莉,等.生态文明视角下湖南省国土空间规划优化[J].城市建筑空间,2024,31(S2):14-17.

[5]燕晴晴.乡镇国土空间规划分区方法与管控机制研究[D].河南理工大学,2023.

作者简介：王建群，国土空间规划师，湖南省吉首市自然资源局