

## 功能片区规划中控制线体系的构建——以高沟小城市功能片区规划为例

周青 (南京国图信息产业有限公司, 江苏南京 210036)

**摘要** 阐述了规划控制线体系的内涵,在涟水县高沟小城市功能片区规划案例背景的基础上,探讨了片区规划控制线体系的构建,从生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、产业区块控制线的划定进行了探讨。

**关键词** 控制线体系;功能片区;规划;小城市;高沟

**中图分类号** F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)12-0171-03

### Construction of the Line of Control System in the Function Area Planning—Taking Gaogou Small City Function Area Planning as an Example

ZHOU Qing (Nanjing Guotu Information Industry Co. Ltd., Nanjing, Jiangsu 210036)

**Abstract** The connotation of planning control system was expounded. Gaogou in Lianshui, on the basis of urban function area planning case background, the construction of the line of control system in the area planning was discussed, the ecological protection red line, the red line of permanent protection of basic farmland, urban development boundary, industrial block line drawn were discussed.

**Key words** The line of control system; Function area; Planning; Small city; Gaogou

近年来,许多城市和地区为了加快发展,盲目地攀比经济,不惜过度开发资源、超前建设基础设施、以破坏生态环境和历史文化为代价招商引资,损害自身持续发展能力<sup>[1]</sup>,闲置低效、粗放浪费利用土地的现象非常普遍,呈现出发展用地与保护耕地矛盾突出的严峻态势。为此,必须树立节约集约利用土地的发展理念,以供给侧结构性改革为主线,履职尽责保护土地资源,通过改革创新,探索高效利用土地新模式,着力做到城市用地高质高效、园区建设节约集约、产业发展合理有序。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,全面落实习近平总书记对江苏提出的“深化产业结构调整、积极稳妥推进城镇化、扎实推进生态文明建设”三项重点工作要求,江苏省委、省政府制定了《江苏省实施节约集约用地“双提升”行动计划》,部署实施“空间优化、五量调节、综合整治”节约集约用地三大战略。淮安市新型城镇化土地使用制度改革作为落实节约集约用地“双提升”行动计划试点之一;以功能片区为载体,以“多规合一”为主线,有效整合利用土地资源,优化城乡空间布局,着力建设美丽乡村,是全市以土地利用方式转变促进经济发展方式转变的重要抓手,有效地推动全市新型城镇化土地使用制度改革工作的顺利实施。

## 1 功能片区规划相关概念

**1.1 功能片区** 功能片区是基于地理区位条件、经济结构特征、资源环境承载能力、规划发展定位、主导产业类型等因素划定的具有特定功能的空间发展区域。功能片区的设置从保障重点产业的优先发展、协调片区“多规融合”和推动新型城镇化发展等要求出发,在市域范围内科学划分,统筹安排片区内生产、生活、生态空间。

**1.2 功能片区土地利用规划** 功能片区土地利用规划遵循土地利用总体规划编制要求,打破乡镇行政界限,以特定的

功能片区范围内全部土地为对象,为保障土地资源可持续利用和经济社会可持续发展,在空间上、时间上全面统筹安排土地的开发利用。

### 1.3 功能片区规划控制线体系

**1.3.1 生态保护红线。**在维持功能片区自然景观和地貌连续性的前提下,结合地区生态环境保护规划要求,通过开展生态保护评价,将维护生态环境安全需要进行土地利用特殊控制的区域划为生态保护红线范围,主要包括重要生态功能区、生态敏感区、脆弱区。

**1.3.2 永久基本农田保护红线。**依据《土地管理法》和《基本农田保护条例》相关规定,基本农田布局应以土地利用总体规划为导向,依据功能片区范围内现有基本农田空间位置、数量、质量等级、地类等信息,归并整合零散基本农田,严格划定基本农田保护红线,并实行永久保护。

**1.3.3 城镇村开发边界。**城镇村开发边界指在现行经济、技术条件和生产、生活方式下,区域资源和生态环境可承载或城镇化进程基本完成时的最大可能城镇规模所对应的城镇空间边界。

城镇村开发边界划定应与现行土地利用总体规划充分协调衔接。城市开发边界划定时首先应避让土地利用总体规划中确定的生态保护和永久基本农田红线以及蓄滞洪区、地质灾害区,然后以允许建设区和有条件建设区为基础,开展建设用地适宜性评价,利用自然景观和线型基础设施边界确定范围。农村建设用地开发边界划定时最终保留的村庄布点范围应与美好乡村建设规划、村庄布点规划以及土地整治规划充分结合。

**1.3.4 产业区块控制线。**产业区块控制线指在城镇开发边界内,由工业园区和连片的工业用地围合成产业用地集中区的范围线。产业区块控制线划定是在土地利用总体规划、城市建设规划、产业规划框架指引下,将产业项目集中布局在园区、开发区、工业集中区,推动产业建设集聚、集约、集中发展。

## 2 涟水县高沟小城市功能片区规划案例

**2.1 案例背景分析** 为全面推进淮安市新型城镇化土地使

**作者简介** 周青(1981—),女,江苏沛县人,工程师,从事土地利用与规划管理研究。

**收稿日期** 2017-02-24

用制度改革,统筹耕地保护和发展用地,促进城镇发展和美丽乡村建设,实现节地水平和产出效益的双提升,淮南市人民政府首批选定涟水县高沟小城市功能片区等5个具有代表性的功能片区,开展功能片区土地利用规划试点。高沟小城市功能片区土地利用规划已于2016年5月批准实施。高沟小城市功能片区位置如图1所示。



图1 高沟小城市功能片区位置示意

Fig. 1 Location of small city function area in Gaogou

依据规划,高沟小城市功能片区涵盖高沟镇、前进镇和岔庙镇(图2)。高沟镇作为功能区片区的核心区,是淮南市着力打造的十大重点中心镇之一。2014年7月位于高沟镇的今世缘集团上市后,今世缘集团提前启动了“十三五”战略发展规划的编制,规划到2020年,今世缘白酒主业内生增长要实现省内市场占有率从现有的10%提升到20%,省外市场销售占酒业总销售比从现有的5%提升到20%,多元化业

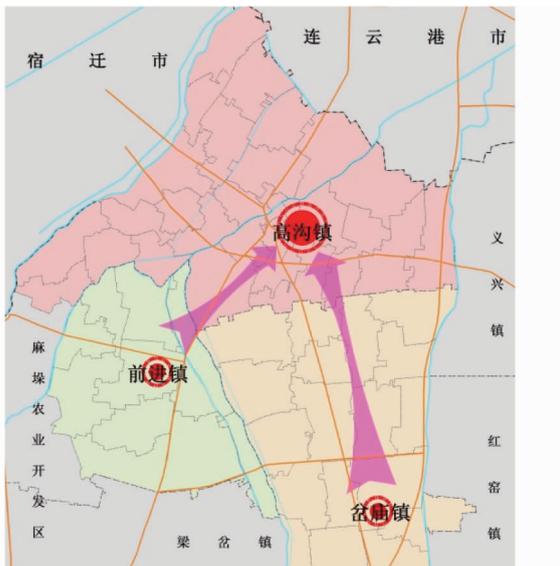


图2 高沟小城市功能片区空间发展战略示意

Fig. 2 Spatial development strategy of small city function area in Gaogou

务对公司收入与利润的贡献均达20%,其产业规划必将进一步增大土地需求。随着工业化的继续推进,各项产业用地及其附属设施需求必然随之增强<sup>[2]</sup>,需要土地资源在结构、布局和功能上做出相应的调整,为经济社会发展提供必要的用地空间。

2015年高沟镇新增城乡建设用地上图指标使用已在70%以上,供需矛盾突出,而片区内岔庙镇、前进镇是以农业为主的乡镇,农村建设用地规模较大,分布零散,有较大的挖掘潜力。因此,该研究片区规划打破3个镇的行政界限,将高沟镇、前进镇、岔庙镇组成功能片区,统筹片区范围内资源要素配置,通过城乡建设用地增减挂钩,优化城乡建设用地空间格局,盘活存量建设用地潜力,满足高沟小城市及今世缘产业园发展需求,推进新型城镇化发展及美好乡村建设。

**2.2 规划控制线划定** 功能片区规划控制线体系以国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态规划、产业规划等相关规划融合为核心,涵盖了生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇村开发边界以及产业区块控制线。控制线划定是在多规合一的理论指导下,将各规划涉及的相同内容统一起来,协调相关规划的差异性,并落实到一个共同的 ArcGIS 空间信息平台上,建立控制线体系,最终确保各规划的空间范围和边界一致。以实现优化城乡空间布局,有效保护国土资源,提高土地节约集约利用水平,促进新型城镇化健康发展。

**2.2.1 生态保护红线。**生态保护红线作为维护生态安全的“底线”和限制开发利用的“高压线”,对保障城乡生态安全,促进经济社会可持续发展具有重要战略意义。为此,应加大保护力度,守住这条红线,维护生态系统的稳定性和完整性。

功能片区规划通过与《江苏省生态红线区域保护规划》空间叠加分析,明确生态保护空间,实施生态红线落地上图,将片区范围内的河流、重要水源保护区,主要为六塘河、公兴河划入生态保护红线(图3)。

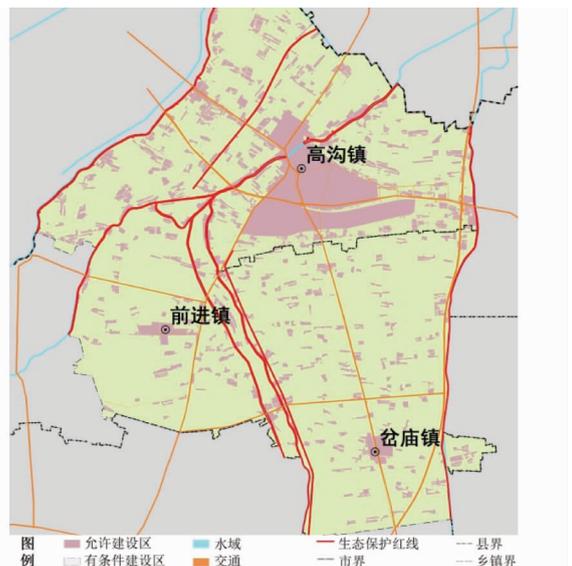


图3 高沟小城市功能片区生态保护红线

Fig. 3 Ecological protection red line of small city function area in Gaogou

**2.2.2 永久基本农田保护红线。**片区规划应在土地利用总体规划、永久基本农田划定、二次调查成果和耕地质量等别调查与评价的基础上<sup>[3]</sup>,利用“一张图”和国土资源监管平台,梳理汇总城市周边、道路沿线未划入基本农田保护区的现有耕地数量、质量及分布状况,联合相关部门进行实地核查,落实永久基本农田保护红线(图4)。

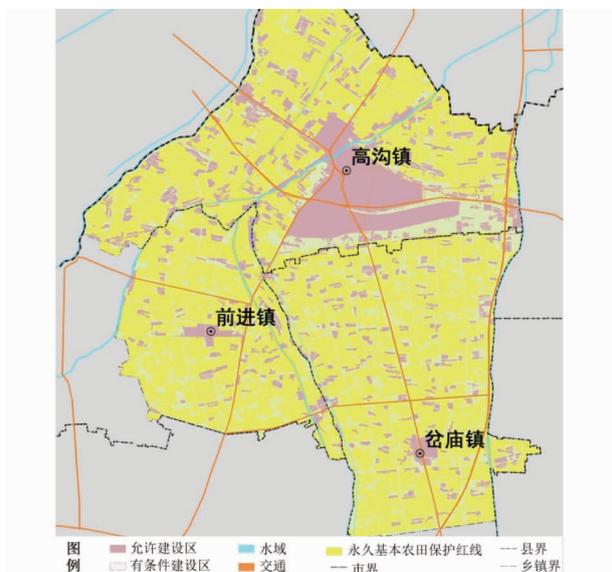


图4 高沟小城市功能片区永久基本农田保护红线

Fig.4 Permanent basic farmland protection red line of small city function area in Gaogou

基本农田保护红线作为城市发展的安全线和保障线,应实施最严格的管控、最优先的保障。红线划定后应依据片区规划确定的基本农田保护图斑明确地块边界、地类、面积、质量等级以及片区编号等信息,健全基本农田保护图、表、册,保护责任落实到人,并加强信息化建设,建立基本农田数据库,推行网络化报备制度,对基本农田实行永久保护。

**2.2.3 城镇开发边界。**高沟小城市功能片区规划以国民经济发展规划为引领,以土地利用总体规划为底图,叠加城乡建设规划、生态环境保护规划等空间管制要求,结合永久基本农田红线、生态保护红线划定工作,划定城镇开发边界,合理确定控制片区内土地开发强度,强化对片区发展空间格局的统筹与引导。

基于高沟片区3个镇城镇总体规划图与土地利用总体规划图的差异图斑分析,划定城镇开发边界时,首先结合高沟小城市发展重点、规模和布局,在不突破建设用地控制规模的前提下,确定城市增长边界控制线;其次,尊重土地利用总体规划的指标约束,并确保城市建设用地不占用基本农田<sup>[4]</sup>;第三,对于规划区内的乡村建设,也要研究明确其开发边界的要求,通过加强管理机构 and 人员,切实将镇规划、乡规划和村庄规划明确的规划用地落实到位<sup>[5]</sup>,初步划定城镇开发边界和村庄布点范围(图5),实现“多规”在建设用地区域资源的有效衔接。

**2.2.4 产业区块控制线。**功能片区规划以国民经济和社会发展规划为指导,结合产业发展规划和工业、仓储用地布局,

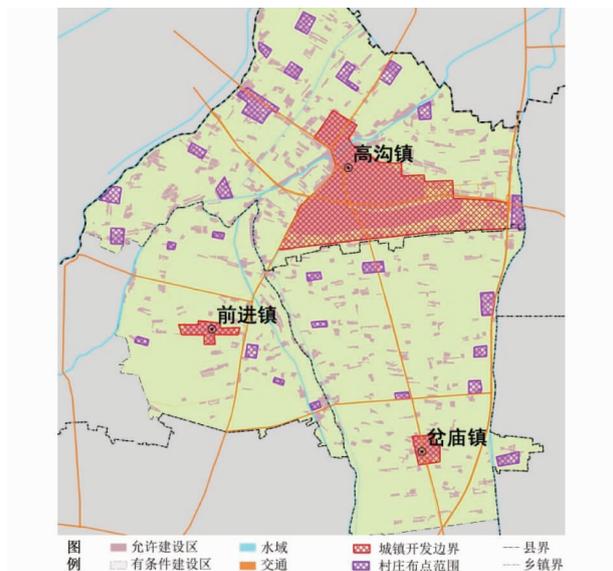


图5 高沟小城市功能片区城镇开发边界范围

Fig.5 Boundary of urban development of small city function area in Gaogou

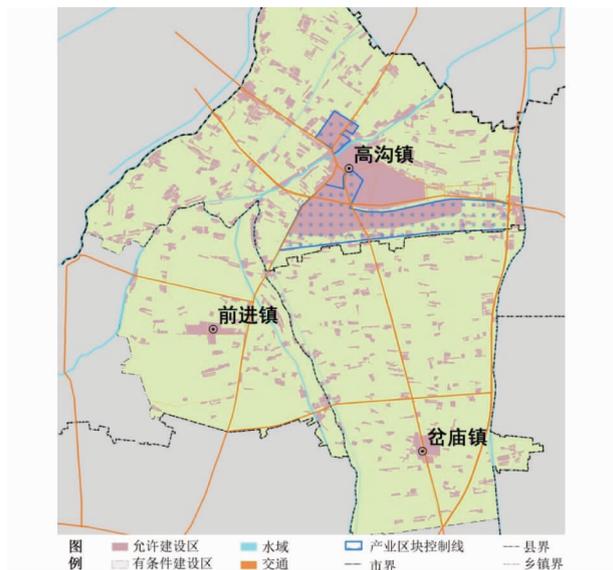


图6 高沟小城市功能片区产业区块控制线范围

Fig.6 Industrial block control line range of small city function area in Gaogou

在城镇开发边界范围内划定产业区块控制线(图6)。产业区块控制范围以高沟镇六塘河为界形成南、北2个工业集中区,南部工业集中区为今世缘酒业有限公司的食品加工集中区;北部工业集中区是为今世缘酒业食品加工服务的配套园,以食品包装、印刷食品包装、印刷等为主。

### 3 结语

功能片区规划结合永久基本农田红线、生态保护红线、城市开发边界“三线”划定工作,高标准构建片区规划控制线体系,整合片区“一张蓝图”,优化城乡空间布局,促进农民向高沟小城市社区集中、产业向园区集中<sup>[6]</sup>、耕地向规模经营集中,最终提升土地利用的集聚效益。

(下转第177页)

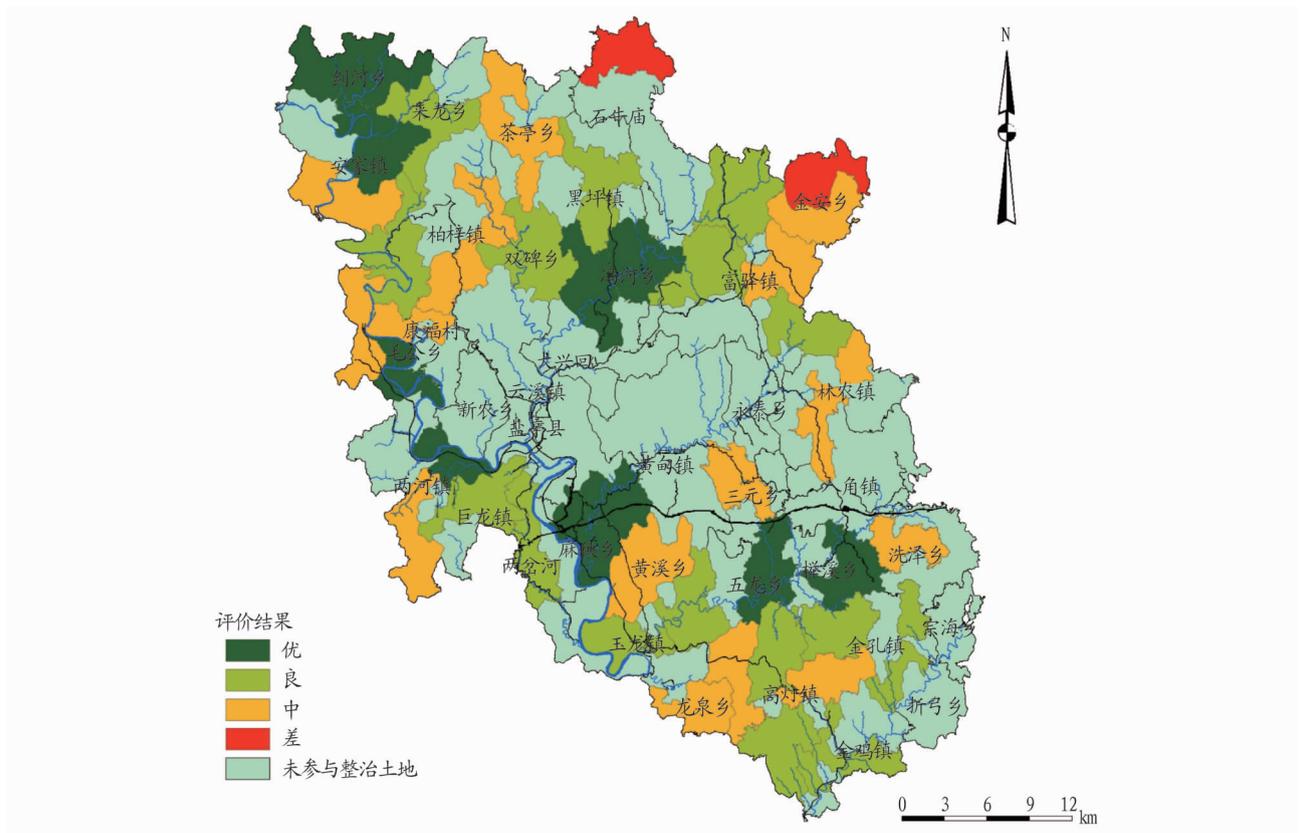


图2 盐亭县高标准基本农田建设成效评价结果分级

Fig.2 Construction effective classification of evaluation results of high-standard prime farmland in Yanting

## 参考文献

- [1] 吴海洋,巴特尔,郑伟元,等. 高标准基本农田建设标准:TD/T 1033—2012[S]. 北京:中国标准出版社,2012.
- [2] 王新盼,姜广辉,张瑞娟,等. 高标准基本农田建设区域划定方法[J]. 农业工程学报,2013,29(10):241—250.
- [3] 杨绪红,金晓斌,郭贝贝,等. 基于最小费用距离模型的高标准基本农田建设区划定方法[J]. 南京大学学报(自然科学版),2014,50(2):202—210.
- [4] 郭贝贝,金晓斌,杨绪红,等. 基于农业自然风险综合评价的高标准基本农田建设区划定方法研究[J]. 自然资源学报,2014,29(3):377—386.
- [5] 杨绪红,金晓斌,郭贝贝,等. 基本农田调整划定方案合理性评价研究:以广东省龙门县为例[J]. 自然资源学报,2014,29(2):265—274.
- [6] 李少帅,鄢文聚. 高标准基本农田建设存在的问题及对策[J]. 资源与产业,2012,14(3):189—193.
- [7] 方勤先,严飞,魏朝富,等. 丘陵区高标准基本农田建设条件及潜力分析:以重庆市荣昌县为例[J]. 西南师范大学学报(自然科学版),2014,39(3):122—130.
- [8] 李佳,成升魁,马金刚,等. 基于县域要素的三江源地区旅游扶贫模式探讨[J]. 资源科学,2009,31(11):1818—1824.
- [9] 钱凤魁,王秋兵,李娜. 基于耕地质量与立地条件综合评价的高标准基本农田划定[J]. 农业工程学报,2015,31(18):225—232.
- [10] 薛剑,韩娟,张凤荣,等. 高标准基本农田建设评价模型的构建及建设时序的确定[J]. 农业工程学报,2014,30(5):193—203.
- [11] 陈天才,廖和平,李涛,等. 高标准基本农田建设空间布局和时序安排研究:以重庆市渝北区统景镇为例[J]. 中国农学通报,2015,31(1):191—196.
- [12] 未红红,张慧,张毅功. 高标准基本农田建设时序与分区研究[J]. 土壤通报,2015,46(3):526—532.
- [13] 张忠,雷国平,张慧,等. 黑龙江省八五三农场高标准基本农田建设时序分析[J]. 经济地理,2014,34(6):155—161.
- [14] 贾丽娟. 重庆市高标准农田建设标准及模式研究[D]. 重庆:西南大学,2011.
- [15] 冯锐,吴克宁,王倩. 四川省中江县高标准基本农田建设时序与模式分区[J]. 农业工程学报,2012,28(22):243—251.
- [16] 刘春雨,董晓峰,刘英英,等. 县域土地利用规划环境影响评价:以民乐县为例[J]. 干旱区资源与环境,2013,27(11):135—141.

(上接第173页)

## 参考文献

- [1] 汪小兰. 主体功能区划的定位与功能区土地利用问题研究[C]//2008年中国土地学会学术年会论文集. 北京:中国土地学会,2008.
- [2] 韩书成,李冬梅,濮励杰. 江苏建设用地供给与需求趋势分析[J]. 安徽农业科学,2011,39(2):958—961.
- [3] 王建军,张小超. 基于土地评价的基本农田划定方法探析[J]. 科技致富向导,2013(32):235.
- [4] 赵嘉新,黄开华. “三规融合”视角下的城乡总体规划编制实践:以广东云浮市为例[C]//多元与包容——2012中国城市规划年会论文集(02.城市总体规划). 北京:中国城市规划学会,2012.
- [5] 张兵,林永新,刘宛,等. “城市开发边界”政策与国家的空间治理[J]. 城市规划学刊,2014(3):20—27.
- [6] 钱利明. 杭州:规范农村产权流转,优化农村资源配置[J]. 产权导刊,2011(2):60—61.