

生态保护红线管控与国土空间规划衔接研究

陈中琪 130828199807105525
云腾臻品（石家庄）信息科技有限公司

摘要：生态保护红线作为我国保障生态安全、维护生态系统服务功能的核心制度安排，是国土空间规划体系中构建生态安全格局的核心载体。当前我国国土空间规划体系处于构建完善阶段，生态保护红线的刚性管控要求与国土空间规划的统筹安排之间在层级衔接、规则匹配、实施协同等方面仍存在制度摩擦与衔接不畅问题，厘清二者衔接的内在逻辑，构建完整衔接机制，是落实"三区三线"划定成果、提升国土空间治理能力的核心课题。本文从生态保护红线与国土空间规划的制度定位出发，分析二者衔接的核心矛盾，提出层级对应、规则协同、实施联动的衔接路径，为完善我国国土空间开发保护制度提供理论参考。

关键词：生态保护红线；国土空间规划；管控衔接；空间治理

一、生态保护红线管控与国土空间规划的制度定位与衔接逻辑

生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。我国生态保护红线制度起源于 2011 年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》，经过十余年发展，已经形成从划定到管控的完整制度框架，核心特征是刚性管控、严格保护，禁止或限制开发性生产建设活动，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，我国现行国土空间规划体系分为国家级、省级、市级、县级、乡镇级五个层级，核心功能是统筹安排三类空间，落实开发保护目标，实现国土空间的高质量发展。生态保护红线作为"三区三线"中生态空间的核心组成部分，本身就是国土空间规划的核心内容，二者的衔接本质上是专项管控规则与全域空间统筹的制度协同，而非两个独立体系的外部对接。

从制度逻辑来看，生态保护红线的核心目标是生态安全保障，侧重底线约束；国土空间规划的核心目标是统筹开发与保护，侧重全域协调。生态保护红线的刚性管控要求是国土空间规划必须落实的强制性内容，而国土空间规划则为生态保

护红线的落地实施提供制度载体与协调机制，二者衔接的核心是在守住生态底线的前提下，平衡生态保护与各类开发建设活动的关系，实现生态效益与经济社会效益的协同提升。

二、生态保护红线管控与国土空间规划衔接的现存矛盾

第一，层级衔接不对等引发的管控冲突。生态保护红线划定采用"自上而下"的指标分解方式，国家级层面确定生态保护战略格局，省级层面分解落地管控指标，最终由市县层面完成划定落地，管控规则以全国统一要求为主，对不同区域的差异化发展需求考虑不足。而国土空间规划采用"上下结合"的编制方式，需要统筹落实上级生态管控要求与本级发展需求，当统一刚性管控与地方发展需求产生冲突时，缺乏层级化的弹性协调机制，部分符合政策要求的民生项目、基础设施项目难以落地，引发管控规则与实际需求的矛盾。

第二，管控规则不匹配引发的实施摩擦。生态保护红线按照禁止开发区和限制开发区分类制定管控规则，要求禁止各类生产开发建设活动，仅允许符合条件的民生保障、生态保护类项目进入。但在国土空间规划统筹中，部分已经存在的合法建设用地、基础设施廊道跨越生态保护红线，部分原有的集体建设用地已经纳入生态保护红线范围，现有管控规则未明确分类处置的衔接路径，导致存量用地的规划调整缺乏制度依据，增量项目的审批存在规则模糊地带，影响管控实施的可行性。

第三，部门协同机制不完善引发的衔接断层。生态保护红线划定最初由生态环境部门牵头开展，国土空间规划由自然资源部门牵头编制，虽然机构改革之后已经实现职能整合，但原有的制度惯性仍然存在，生态保护红线的管控要求侧重生态环境准入，国土空间规划的管控侧重用途管制，二者在管控目标、管控手段、监管体系上尚未完全融合，部分地区存在"两张图"不匹配的问题，生态保护红线的边界与国土空间规划的生态空间边界存在差异，导致日常管控中出现规则冲突，降低了空间治理效率。

三、生态保护红线管控与国土空间规划的衔接路径优化

第一，构建层级对应的衔接体系，匹配不同规划层级的管控需求。国家级和省级国土空间规划重点落实生态保护红线的宏观格局，明确生态保护红线的总体规模与管控要求，将生态保护红线作为强制性内容分解下达；市级和县级国土空间规划重点做好边界对接，结合国土空间基础信息平台的最新数据，校正生态保护红线的边界坐标，解决边界冲突问题，同时根据本地实际情况，在不突破上位管控要求的前提下，细化差异化的管控细则；乡镇级国土空间规划重点做好生态

保护红线的落地实施，明确生态保护红线与周边各类空间的衔接关系，划定详细管控范围，为日常监管提供清晰依据。

第二，推动管控规则的协同衔接，完善分类管控机制。将生态保护红线的生态环境准入要求与国土空间规划的用途管制规则全面融合，在国土空间规划用地分类中明确生态保护红线范围内的用地性质，针对不同类型的存量用地制定差异化的衔接政策：对于已经合法存在的民生基础设施，符合生态保护管控要求的可以予以保留并完善规划手续，不符合要求的逐步退出；对于跨生态保护红线的基础设施廊道，按照“最小影响”原则在国土空间规划中预留廊道空间，明确管控要求；对于纳入生态保护红线的集体建设用地，在保障村民合法权益的前提下，通过生态搬迁、点状供地等方式逐步调整，实现管控刚性与实施弹性的平衡。

第三，建立统一空间信息平台，实现数据层面的无缝衔接。整合生态保护红线划定成果与国土空间规划数据库，建立统一的国土空间基础信息平台，确保生态保护红线的边界、面积、管控要求在“一张图”上统一标注，消除“两张图”的数据差异，实现各部门管控信息的共享联动。

第四，完善动态调整的衔接程序，实现刚性约束与动态优化的平衡。明确生态保护红线调整与国土空间规划修改的衔接程序，将生态保护红线调整作为国土空间规划修改的专项内容，简化符合条件的调整审批流程，对于国家批准的重大项目、重大民生工程，明确调整的触发条件与审批路径，实现调整程序与规划修改程序的协同，既守住生态保护红线的刚性底线，又满足合理的发展需求。

四、结论

生态保护红线管控与国土空间规划的衔接是落实我国生态安全战略、完善国土空间治理体系的核心内容，二者具有内在的制度统一性，衔接的核心是实现底线约束与全域统筹的制度协同。当前我国二者衔接过程中存在层级不对等、规则不匹配、协同不充分、调整不顺畅等问题，需要从层级体系、管控规则、信息平台、调整程序四个方面构建完整的衔接机制，推动生态保护红线管控要求全面融入国土空间规划体系，实现生态保护与经济社会发展的双赢，为我国国土空间的可持续发展提供制度保障。

参考文献

- [1] 樊杰. 中国国土空间开发保护新格局与生态保护红线[J]. 地理科学, 2021, 41(1): 1-9.
- [2] 林坚, 张安琪, 王江波. 国土空间规划体系中的生态保护红线管控[J]. 城市规划, 2020, 44(12): 9-16.

- [3] 高吉喜, 杨荣金, 王燕. 中国生态保护红线制度建设与实践进展[J]. 环境保护, 2019, 47(17): 16-21.