

1. 什么是“三区三线”？

答：“三区”指生态、农业、城镇三类空间；“三线”指的是根据生态空间、农业空间、城镇空间划定的生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线。

城镇空间：以城镇居民生产生活为主体功能的国土空间，包括城镇建设空间和工矿建设空间，以及部分乡级政府驻地的开发建设空间。

农业空间：以农业生产和农村居民生活为主体功能，承担农产品生产和农村生活功能的国土空间，主要包括永久基本农田、一般农田等农业生产用地，以及村庄等农村生活用地。

生态空间：具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间，包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、荒地、荒漠等。

城镇开发边界：为合理引导城镇、工业园区发展，有效保护耕地与生态环境，基于地形条件、自然生态、环境容量等因素，划定的一条或多条闭合边界，包括现有建成区和未来城镇建设预留空间。

永久基本农田：是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依法确定的不得占用、不得开发、需要永久性保护的耕地空间边界。

生态保护红线：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，包括自然保护区等禁止开发区域，具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域，是保障和维护生态安全的底线和生命线。

2. “三区三线”划定的依据是什么？

答：“三区三线”划定是《省级空间规划试点方案》确定的以主体功能区规划为基础，统筹各类空间性规划，推进“多规合一”的战略部署，是《省级空间规划试点方案》的总体要求和主要任务，“三区三线”划定的主要依据是主体功能区规划和“两个评价”结果。主体功能区规划对于国土空间进行了基本功能定位，将国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，主体功能区规划是“三区三线”

划定的基础，“两个评价”是对国土空间本底条件的反映，是“三区三线”划定的技术依据。

3. 两个评价结果与“三区三线”划定如何结合？

答：“两个评价”的结果反映出了国土空间的本底条件。资源环境承载能力评价从土地资源、水资源、生态系统健康度、生态服务功能等方面反映资源最大可开发阈值、自然环境的环境容量以及生态系统的生态服务功能，并对资源环境是否超载情况提出预警；国土空间开发适宜性评价通过对人口聚集度、经济发展水平、交通优势、区位优势、地形地貌、可利用土地资源、水资源等指标进行基础评价和集成评价。依据评价结果，将全区空间开发适宜性评价结果划分为最适宜开发区域、较适宜开发区域、不适宜开发区域和最不适宜开发区域4个等级。“两个评价”的结果反映出了整个区域的城镇适宜性、农业适宜性和生态适宜性情况，进一步通过功能性评价划定城镇功能适宜性评价图、农业功能适宜性评价图和生态功能适宜性评价图，最后依据三类功能适宜性评价结果结合城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田保护线范围，最终可确定“三区三线”。

4. “三区三线”划定的技术流程？

答：“三区三线”划定技术流程主要分为四个阶段，具体如下：

一是制作数字工作底图。收集地理国情普查成果、主体功能区资料、基础地理信息成果、各类规划资料以及保护、禁止（限制）开发区边界线资料及其他资料等；对现有资料进行整理、空间数据以及统计数据进行处理；对处理后的数据进行数据生产，生成负面清单数据、三类空间地表覆盖数据、现状建成区数据、过渡区数据、空间开发评价数据等；通过外业核查等方式对所生产的数据进行数据整合和数据集成，最终形成空间规划数字工作底图。

二是开展“两个评价”。以主体功能区规划为基础，同时依据空间规划数字工作底图数据开展市县资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价，结合现状地表分区、土地权属，分析并找出需要生态保护、利于农业生产、适宜城镇发展的单元地块，划分适宜等级并合理确定规模，

为划定“三区三线”奠定基础。

三是进行功能适宜性评价。根据资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价的结果，综合集成开展功能适宜性评价，包括生态、农业、城镇三个功能适宜性评价，评价结果划分为高、中、低三个等级。

四是划定“三区三线”。依据《生态保护红线划定指南》（环办生态[2017]48号），划定生态保护红线；以市县永久基本农田划定的最终成果为基础，划定永久基本农田保护红线；以“两个评价”结果为基础，按照“以人定地”与“以产定地”相结合的方法，科学预测市县城镇建设用地总规模，同时考虑未来长远发展，预留一定的发展空间，划定城镇开发边界。依据市县城镇功能适宜性评价、农业功能适宜性评价、生态功能适宜性评价三个评价结果依次划定城镇、农业和生态三类空间。

5. 生态红线划定依据是什么？

答：生态保护红线划定是《省级空间规划试点方案》中关于推进“多规合一”的战略部署和任务要求之一，生态保护红线主要依据《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《生态文明体制改革总体方案》《自然生态空间用途管制办法（试行）》（国土资发[2017]33号）以及《生态保护红线划定指南》（环办生态【2017】48号）进行划定，其中《生态保护红线划定指南》中明确规定生态保护红线划定工作程序、技术流程、生态保护红线管控要求等，它是空间规划中划定生态保护红线最重要的依据。

6. 生态红线划定内容是什么？

答：生态保护红线划定内容主要为生态保护红线的识别、划定以及管控。按照定性与定量相结合的原则，通过科学评估，识别具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域，根据地区特点以及保护要求，合理划定土地沙化敏感区生态保护红线、江河湖库滨岸带敏感区生态保护红线、生物多样性维护功能区生态保护红线、森林生态系统保护红线、禁止开发区生态系统保护红线等各类生态保护红线，最后按照功能不降低、面积不减少、性质不改变等要求，对生态保护红线进行

严格管控。

7. 如何确定生态空间？

答：生态空间的确定主要依据“两个评价”结果以及生态空间内涵进行划定。依据“两个评价”结果，开展生态功能适宜性评价，依据生态功能适宜性评价结果来确定生态空间。

从生态敏感性和生态系统服务功能重要性出发，开展生态功能适宜性评价。首先，依据国土空间开发适宜性评价中的生态评价结果与土地资源评价结果，得到生态功能适宜性初步评价；其次，结合国土空间开发适宜性评价中的现状地表分区数据，得到生态功能适宜性中间评价，再次根据资源环境承载能力评价中的土地退化、地下水超采、地质灾害等数据，结合现状实际，对中间评价结果进行适当调整，形成生态功能适宜性最终评价结果；最后，根据生态功能适宜性评价结果以及生态保护红线确定生态空间。

8. 如何进行生态空间管制？

答：生态空间按照《自然生态空间用途管制办法（试行）》（国土资发[2017]33号）进行空间管控。生态空间管控按照生态保护红线和生态保护红线外的生态空间进行差异化管控。

（1）生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。生态保护红线外的生态空间，原则上按限制开发区域的要求进行管理。

（2）从严控制生态空间转为城镇空间和农业空间，禁止生态保护红线内空间违法转为城镇空间和农业空间。

（3）禁止新增建设用地占用生态保护红线，确因国家重大基础设施、重大民生保障项目建设等无法避让的，由省级人民政府组织论证，提出调整方案，经环境保护部、国家发展改革委同有关部门提出审核意见后，报经国务院批准。生态保护红线内的原有居住用地和其他建设用地，不得随意扩建和改建。

（4）禁止农业开发占用生态保护红线内的生态空间，生态保护红线内已有的农业用地，建立逐步退出机制，恢复生态用途。

(5) 有序引导生态空间用途之间的相互转变，鼓励向有利于生态功能提升的方向转变，严格禁止不符合生态保护要求或有损生态功能的相互转换。

(6) 在不改变利用方式的前提下，依据资源环境承载能力，对依法保护的生态空间实行承载力控制，防止过度垦殖、放牧、采伐、取水、渔猎、旅游等对生态功能造成损害，确保自然生态系统的稳定。

9. 对于划入生态保护红线范围内的现有设施，如工业项目如何处置？

答：生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，严格禁止任何单位和个人擅自占用和改变用地性质，鼓励按照规划开展维护、修复和提升生态功能的活动。因国家重大战略资源勘查需要，在不影响主体功能定位的前提下，经依法批准后予以安排。

按照生态保护红线的管控要求，工业项目不利于生态保护，对生态保护红线范围内已有的工业项目要本着底线管控的原则逐步清退，最终予以取缔，并及时恢复已经破坏的生态保护红线空间。

10. 城镇开发边界划定的依据是什么？

答：城镇开发边界划定，一方面，依据资源环境承载能力评价、国土空间开发适宜性评价，以生态保护红线、永久基本农田红线作为限制性依据，明确不能开发建设的国土空间刚性边界，同时提出允许开发建设的国土空间区块；另一方面，将预测的人口规模以及控制的城镇人均建设用地指标作为控制性依据，得出满足城镇发展所需的合理建设用地规模。城镇开发边界划定中，以限制性依据、控制性依据为基础，综合考虑城镇发展定位，最终确定城镇开发边界。

11. 如何确定城镇空间？

答：在资源环境承载能力评价和国土开发适宜性评价的基础上，进行生态功能、农业功能、城镇功能三类功能适宜性评价。其中，城镇功能适宜性主要从资源环境、承载能力、战略区位、交通、工业化和城镇化发展等角度，根据资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价结果，结

合现状地表实际情况，将其划分为适宜程度高、适宜程度中、适宜程度低三种等级。

生态功能适宜性、农业功能适宜性、城镇功能适宜性评价完成后，按照以下方法集成，确定城镇空间：

第一步：将城镇开发边界以内区域划定为Ⅰ类城镇适宜区。

第二步：根据三类功能适宜性评价高值区划定城镇功能Ⅱ类适宜区。针对第一步未划定的区域，评价结果中仅有城镇功能一项适宜性为高的区域，划定为Ⅱ类城镇适宜区。对于城镇功能适宜性高，生态功能适宜性、农业功能适宜性至少其一为高的区域，原则按照生态-农业-城镇的优先级次序进行确定，局部地区可按照城镇发展集中制原则，划定为Ⅱ类城镇适宜区。

第三步：根据三类功能适宜性评价中值区和低值区划定城镇功能Ⅲ类适宜区。针对上两步未划定的区域，评价结果中仅有城镇功能一项适宜性为中的区域，划定为Ⅲ类城镇适宜区。评价结果中两项为中，但生态功能适宜性为低的区域，一般按照农业-城镇-生态的优先级次序进行确定，也可按照三类功能的空间集中原则进行确定。

第四步：城镇功能适宜区集成。综合前三步，取全部城镇适宜区为城镇空间。

12. 城镇空间如何管控？

答：城镇开发边界将城镇空间分为城镇开发建设区和城镇开发建设预留区。

城镇开发建设区：严格执行相关规划的控制要求，注重城市特色塑造，禁止破坏性建设，对具有历史文化保护价值的不可移动文物、历史建筑、历史文化街区必须予以保留保护。统筹布局建设交通、能源、水利、通信等区域基础设施网络框架布局，避免对城镇建设用地形成蛛网式切割。优化城镇功能布局，节约集约利用土地，优先保障教育、医疗、文体、养老、交通、绿化等公共服务设施用地需求。引导产业园区向重点开发城市集中，提升工业用地土地利用效率。用地从注重增量土地向注重存量土地转变，

提高土地利用效率。

城镇开发建设预留区：大部分用地在规划期内土地利用类型不改变，按原土地用途使用，按照现状用地类型进行管控，城镇、园区建设原则上不得占用，不得新建、扩建农村居民点。规划期内城镇开发建设区边界确需调整时，在不突破规划期城镇建设用地总规模的前提下，可在城镇开发建设预留区内进行调整置换，但调整的幅度不得大于规划城镇建设用地总规模的 15%，且须在充分论证的基础上，提出调整方案，按程序报批。

13. 城镇开发边界建设用地确定什么？如何进行人、产定地？

答：城镇开发边界划定主要包括以满足人生活需要的城镇建设用地和以满足生产需要的产业或工业建设用地。《省级空间规划试点方案》提出了两种用地规模确定的路径方法，即以人定地、以产定地。

以人定地：通过人口规模和人均建设用地指标来确定建设用地规模。科学预测规划期内人口规模，基于现状人均建设用地指标，依据《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）《镇规划标准》（GB50188-2007）以及各地区关于人均建设用地指标的规定，确定规划人均建设用地指标，人口规模与规划人均建设用地指标的乘积即人口规模确定的建设用地规模。涉及农业转移人口落户需新增城镇建设用地的，参照《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》，综合考虑人均城镇建设用地存量水平等因素，确定进城落户人口新增城镇建设用地标准为：现状人均城镇建设用地未超过 100 平方米的城镇，按照人均 100 平方米标准安排；现状人均城镇建设用地在 100-150 平方米之间的城镇，按照人均 80 平方米标准安排；现状人均城镇建设用地超过 150 平方米的城镇，按照人均 50 平方米标准安排。超大和特大城市的中心城区原则上不因吸纳农业转移人口安排新增建设用地。

以产定地：通过工业增加值和地均产出确定建设用地规模，常用于预测独立产业园区建设用地规模。以产定地关键是科学确定合理的地均产出，地均产出分存量用地、增量用地两部分。存量用地基本沿用现状地均产出，增量用地依据地方现状地均产出、周边省区同类产业地均产出、全国地均

产出平均水平等，针对增量产业用地制定差异化的地均产出指标。综合考虑地方 GDP 增速、工业增速、现状产业园区增速、独立产业园区占比等因素，应用历年工业增加值和独立产业园区增加值作为基础数据（应收集不少于规划年限的多个年份数据），通过建立历史推演模型，预测得出规划期末工业增加值、独立产业园区占比、独立产业园区工业增加值。独立产业园区工业产值的增加量与增量用地地均产出的比值即独立产业园区增量用地，增量用地与现状用地之和即独立产业园区建设用地规模。

14. 永久基本农田划定依据是什么？

答：永久基本农田根据土地利用变更调查、耕地质量等级评定、耕地地力调查与质量评价等成果数据，以国家、省、市县永久基本农田划定的最终成果为基础，按照《基本农田划定技术规程》（TD/T1032-2011），对规划期内需占用基本农田的重点项目进行梳理，按照“数量不减少、质量不降低”原则在区域范围内对基本农田进行调整，划定永久基本农田保护红线。

15. 永久基本农田划定的流程是什么？

答：永久基本农田是按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依法确定的不得占用、不得开发、需要永久性保护的耕地空间边界。其划定的流程主要包括：

（1）基础数据收集整理

收集划定的永久基本农田、最新的土地利用变更调查、耕地质量等级评定、耕地地力调查与质量评价等成果数据。

（2）基本农田划出

市县根据国家、省级重点建设项目占用需求和生态退耕要求等进行基本农田划出。依据土地利用变更调查、耕地质量等级评定、耕地地力调查与质量评价等成果数据，统计分析划出基本农田的数量和质量情况。

（3）确定基本农田补划潜力

根据最新的土地利用变更调查数据，充分考虑水资源承载力约束因素，明确在已划定基本农田范围外、位于农业空间范围内的现状耕地，作为规

划期永久基本农田保护红线的补划潜力空间。依据土地利用变更调查、耕地质量等别评定、耕地地力调查与质量评价等成果数据，明确补划潜力的数量和质量情况。

(4) 形成划定方案

校核划出永久基本农田和可补划耕地的数量和质量情况，按照数量不减少、质量不降低要求，确定永久基本农田划定方案。最终形成市县永久基本农田划定情况表、市县永久基本农田调整补划情况表、永久基本农田调整补划分析图、永久基本农田数据库等划定成果。

16. 如何确定农业空间？

答：农业空间是以农村居民生产生活为主要功能的国土空间，包括耕地、改良草地、人工草地、园林、农村居民点、其他农用地等。确定农业空间首先需要进行农业功能适宜性评价。从农业资源数量、质量及组合匹配特点的角度，将国土空间中进行农业布局的适宜性程度划分为高、中、低3个等级。优先将永久基本农田划入农业空间。生态保护红线内区域划入生态空间，城镇开发边界内区域划入城镇空间。剩余未划定区域，对照生态空间适宜性评价、城镇空间适宜性评价，将以下区域划入农业空间：

(1) 农业功能适宜性高，其他适宜性中或低的区域；

(2) 城镇功能适宜性高，农业功能适宜性高，生态功能适宜性中或低的区域；

(3) 对于各项评价均为中或低，但所在地主体功能区定位为粮食主产区的，优先划入农业空间；

(4) 对于城镇功能、生态功能、农业功能三类中有两项适宜性评价结果为中，但与其主体功能区定位对应的功能类型适宜性为低的区域，一般优先划入农业空间。

17. 如何进行农业空间管制？

答：为保护基本农田与耕地，确保农产品质量安全和产量，合理引导农村居民点建设，对农业空间应按照基本农田及其他农业空间分别进行管控。

农业空间内的基本农田应由县级以上地方各级人民政府土地行政主管部门和农业行政主管部门按照本级人民政府规定的职责分工，根据《基本农田保护条例》进行管控。基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。一般建设项目不得占用永久基本农田，在可行性研究阶段，必须对占用的必要性、合理性和划补方案的可行性进行严格论证；农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准，确保土地利用总体规划确定的本行政区域内基本农田的数量不减少。

其他农业空间应加强土地整理，提高耕地质量，可进行必要的区域性基础设施建设、生态环境保护建设、旅游开发建设及特殊用途建设，严格控制开发强度和影响范围。优化村庄布局，集聚发展，实行农村居民点建设规模总量和强度双控，禁止城镇建设，禁止产业集中连片建设，禁止采矿建设。