

阜阳市国土空间规划中的“三区三线”划定与管控策略研究

刘天一

阜阳市城乡规划设计研究院有限公司 安徽 阜阳 236000

【摘要】：“三区三线”作为国土空间开发保护的核心管控载体，是落实区域发展战略、保障生态安全与粮食安全、推动高质量发展的重要基础。本文以阜阳市国土空间总体规划为研究对象，结合该市长三角与中原城市群双桥头堡的区位特点，平原城市空间特征及人口大市、国家商品粮基地的功能定位，分析“三区三线”的划定逻辑与核心考量，针对性提出管控优化策略，为皖北地区同类城市国土空间治理现代化提供参考。

【关键词】：阜阳市；国土空间规划；三区三线；划定逻辑；管控策略

DOI:10.12417/2811-0536.26.05.026

1 阜阳市“三区三线”划定逻辑与核心考量

1.1 生态保护红线筑牢淮河流域生态屏障

阜阳市生态空间占比约6%，以淮河、颍河、泉河及颍州西湖为核心生态要素，生态保护红线划定重点聚焦生态系统完整性与连通性。划定范围涵盖2处省级自然保护区、5处国家级湿地自然公园、8处地方级湿地自然公园等15处自然保护地，以及淮河、引江济淮沿线生态廊道和重要湿地斑块。划定过程中充分考虑平原地区生态系统脆弱性特点，强化河湖林田一体化保护，重点管控湿地开发、水资源利用与矿产开采行为，防范采煤塌陷区生态退化风险，构建以淮河为骨架、多条河道串联生态节点的纵横交错生态网络。

1.2 永久基本农田守好百亿江淮粮仓

作为全国人口超千万地级市和国家商品粮基地，阜阳市耕地面积占农用地比重达62%，常年粮食产量超100亿斤，永久基本农田划定以保障粮食安全为首要目标。划定范围优先覆盖粮食生产功能区与重要农产品生产保护区，重点布局在太和、颍上、临泉等农业基础优越区域，确保耕地集中连片与质量稳定。同时结合全域土地综合整治，优化农田空间布局，提升耕地质量与规模化经营水平，落实最严格的耕地保护制度，牢记保障国家粮食安全的使命，发挥规模经营优势，巩固江淮粮仓地位。

1.3 城镇开发边界支撑I型大城市建设

城镇开发边界划定紧扣阜阳建设现代化I型大城市和阜阳城市圈核心的目标，分为市域与中心城区两个层次。市域层面聚焦中心引领与节点支撑格局，边界范围涵盖中心城区与阜南同城化核心区、界首、太和、临泉、颍上四大次中心及32个重点镇，引导人口与产业向城镇集聚。中心城区层面以阜淮高速、滁新高速等围合区域为基础，纳入阜合产业园、西湖新区、苏阜产业园，总面积约357平方公里，构建滨淮拥湖

的空间格局，保障产业园区、综合交通枢纽与公共服务设施用地需求，同时预留弹性发展空间应对重大产业项目落地。

1.4 “三区”功能协同

基于三线划定，阜阳市进一步明确生态空间、农业空间、城镇空间的功能定位与协同关系。生态空间重点强化生态服务与生物多样性保护功能，占比保持在6%以上；农业空间以粮食生产为核心，占比稳定在71%左右，推进生态农业与乡村振兴融合；城镇空间聚焦产业集聚与综合服务，占比控制在21%左右，提升土地利用效率与城镇能级，形成中心引领、节点支撑、蓝绿交织、多向协同的全域空间格局。

2 阜阳市“三区三线”管控现状与存在的问题

2.1 管控现状

阜阳市已建立基于“三区三线”的国土空间管控机制，通过刚性约束落实底线保护要求。生态空间实行分级分类管控，禁止在重要湿地保护范围内从事破坏性活动，推进采煤塌陷区生态修复；永久基本农田严格执行用途管制，强化耕地提质与修复，严控非农化与非粮化；城镇开发边界内实行开发强度管控，工业用地容积率、用地比例等指标明确，推进低效土地整治与复合开发。同时结合区域协同发展，将管控要求融入阜阳城市圈建设、长三角产业转移承接等重大战略，保障规划落地实施。

2.2 存在的问题

(1) 生态空间管控协同性不足：平原地区生态廊道碎片化，部分区域生态保护与农业生产、城镇发展冲突明显，跨区域生态协同管控机制尚未完全建立，淮河沿线生态保护与经济发展平衡难度较大。

(2) 耕地保护与产业发展矛盾突出：阜阳处于工业化加速阶段，产业园区扩张、交通基础设施建设对耕地占用需求增加，部分区域耕地碎片化，规模化经

营与耕地质量提升面临挑战。

(3) 城镇开发边界弹性管控不足: 随着苏阜产业园建设、中欧班列协作等重大项目推进, 城镇空间需求动态调整压力增大, 边界弹性预留与刚性管控的平衡机制有待完善。

(4) 管控传导机制不健全: 市级总体规划与县乡级规划、专项规划的管控要求传导不够精准, 部分区域存在管控标准不统一、执行力度不一致的问题。

3 阜阳市“三区三线”优化管控策略

3.1 强化生态空间系统性管控, 构建跨区域协同机制

以淮河生态经济带建设为契机, 完善生态空间分级管控体系, 细化自然保护区、生态廊道、湿地等不同区域的管控标准, 禁止生态公益林商业性采伐, 加强农田林网建设与湿地生态修复。建立皖豫省际生态协同管控机制, 推进界首周口、临泉驻马店等毗邻地区生态保护联防联控, 共同守护淮河生态廊道。创新生态保护补偿机制, 将生态保护成效与区域发展挂钩, 实现生态保护与经济发展双赢。

3.2 严守耕地保护红线, 推进耕地保护与乡村振兴融合

落实最严格的耕地保护制度, 明确耕地保护责任清单, 严格耕地用途管制与占补平衡, 确保永久基本农田数量不减少、质量有提升。结合全域土地综合整治, 推进耕地集中连片整合, 提升耕地规模化经营水平, 发展绿色生态农业, 打造长三角绿色农产品供应基地。优化村庄布局, 分类引导特色保护类、城郊融合类、聚集提升类村庄发展, 统筹农村基础设施建设与耕地保护, 实现乡村振兴与耕地保护协同推进。

3.3 优化城镇开发边界管控, 提升城镇空间利用效率

建立城镇开发边界动态调整机制, 结合阜阳城市圈建设与产业发展需求, 科学预留弹性空间, 保障苏阜产业园、铁路国际物流港等重大项目用地。强化开发边界内强度管控, 严格执行工业用地容积率标准, 推进低效工业土地腾笼换鸟与复合开发, 鼓励利用地

下空间提升土地利用效率。优化中心城区空间结构, 依托颍州西湖、颍河泉河等生态资源, 打造蓝绿交织的宜居空间, 避免城镇无序扩张。

3.4 健全三级三类管控传导体系, 强化规划实施保障

构建市级统筹、县级落实、乡镇执行的三级管控传导机制, 将“三区三线”管控要求细化到专项规划、详细规划与村庄规划中, 统一管控标准与执行尺度。建立“三区三线”管控监测评估机制, 运用信息化手段实时监测空间利用情况, 定期开展评估并动态优化管控策略。完善规划实施保障机制, 强化法规约束与政策支撑, 将管控成效纳入地方政府绩效考核, 确保各项管控要求落地见效。

3.5 统筹多元需求, 实现三线管控与战略落地协同

结合长三角一体化与中原城市群联动发展需求, 将“三区三线”管控与区域协同、产业布局、交通建设等有机结合。在保障耕地与生态底线的前提下, 优化产业用地布局, 承接长三角产业转移, 推进皖豫跨省产业合作园建设。依托全国性综合交通枢纽优势, 在交通基础设施用地规划中严格落实三线管控要求, 实现交通建设与空间保护协调发展, 支撑阜阳成为安徽高质量发展又一增长极。

4 结论

“三区三线”划定与管控是阜阳市国土空间治理现代化的核心内容, 事关粮食安全、生态安全与区域高质量发展大局。阜阳市需立足平原城市特征与多重国家战略叠加优势, 以生态保护为前提、耕地保护为基础、城镇集约发展为导向, 优化“三区三线”管控机制, 强化跨区域协同、分级传导与动态调整, 平衡开发与保护、发展与安全的关系。通过健全管控体系、创新管控模式、强化保障措施, 推动“三区三线”管控与阜阳城市圈建设、乡村振兴、产业升级等深度融合, 为皖北地区国土空间规划实施与空间治理能力提升提供实践参考。

参考文献:

- [1] 王娅, 杨芳琴, 孙建伟, 等. 顾及“三区三线”及用地适宜性的乌蒙山区乡村聚落整治分区[J]. 农业工程学报, 2025, 41(23): 254-263.
- [2] 邱发波, 邱兆宇. “三区三线”划定背景下的国土空间规划策略研究[J]. 石化技术, 2025, 32(05): 394-395.