

国土空间规划体系中城市“四线” 管理制度的完善与提升

□ 张清华, 胡 亮, 赵永革

[摘要] 文章从国家和地方两个视角着手,总结了城市“四线”管理制度的内容框架和实践成效,认为城市“四线”是落实和监督空间规划强制性内容的重要抓手,在新时期国土空间规划全域、全要素的管控体系中依然能发挥重要作用。同时,提出将城市“四线”作为国土空间规划“三条控制线”之外的专类要素管控线来管理,并结合已有实践经验与应用创新,在内涵提升、范围扩展和分级管控等方面进行完善提升,实现“四线”管控手段的纵向落地,并依托“一张图”系统整合多部门、多规划,实现“四线”管控内容的横向协调,逐步建立统一的技术准则与管理制度。

[关键词] 城市“四线”; 国土空间规划; 管理制度

[文章编号] 1006-0022(2020)22-0040-06 [中图分类号] TU984.11⁹ [文献标识码] A

[引文格式] 张清华, 胡亮, 赵永革. 国土空间规划体系中城市“四线”管理制度的完善与提升 [J]. 规划师, 2020(22): 40-45.

The Promotion of Urban Control Lines Management System in National Land and Space Plan/Zhang Qinghua, Hu Liang, Zhao Yongge

[Abstract] From the perspectives of ministerial and local governments, this study investigates the regulation articles of urban control lines, including green line, purple line, blue line and yellow line. We argue that urban control lines are playing important roles in the implementation and supervision of spatial planning. Therefore, it is necessary to improve the management system of control lines, including connotation promotion, scope expansion and hierarchical control. Meanwhile, a unified technical standard and management system can be made based on "one map" system, so that multiple departments and multiple plans can reach a consensus more easily.

[Key words] Four urban control lines, National land and space plan, Management system

0 引言

国土空间规划是规定并监督各项保护开发建设活动的基本依据,其运用的监督管控手段主要有两类,一是对所有国土空间分区分类实施用途管制^[1],属于“划区”管控的方式;二是统筹划定以“三线”为代表的各类控制线^[2],属于“划线”管控的方式。从国内的实践作用来看,“划区”方式源于20世纪50年代的地理区划^[3],作为管控的手段广泛应用于各类空间性规划^[4-7],其核心手段在于能够全覆盖、无重叠地规定

“允许做什么”;“划线”管控的方式脱胎于20世纪90年代的“空间管制”^[8-9],其核心的手段在于制定“空间准入”规则^[8],既规定“能做什么”,又强调“不做什么”,能够在关键区域弥补“划区”管控的不足,进而实现更为精细化的空间管控。

原建设部于2002~2006年相继颁布实施《城市绿线管理办法》(2002年)、《城市紫线管理办法》(2004年)、《城市蓝线管理办法》(2006年)和《城市黄线管理办法》(2006年)4项部门规章,正式在规划建设中对城市绿化、历史街区和历史建筑、城市地表水体

[作者简介] 张清华, 硕士, 注册城乡规划师, 中国建筑设计研究院有限公司城市规划设计研究中心副主任、总规划师。

胡 亮, 硕士, 注册城乡规划师, 中国建筑设计研究院有限公司高级设计师。

赵永革, 博士, 注册城乡规划师, 自然资源部空间规划局综合处一级调研员。

表2 部分城市对“四线”内涵的界定与深化

“四线”管理办法	北京 ^[12]	南京 ^[13]	青岛（西海岸新区） ^[14]
城市各类绿地范围的控制线 绿线	确定公共绿地、防护绿地、生产绿地、生态景观绿地（其他绿地）四类绿地的边界线	确定公共绿地（公园和街头绿地）、生产防护绿地和郊野绿地（重点是风景名胜、郊野公园）的位置、边界、规模，确定各类绿地指标控制与建设要求；对位于大单位内部的专用绿地应划定专属绿地绿线	城市各类绿地及新区具有重要生态意义的绿地的范围控制线；实际划定的对象包括山体绿线、重点公益林地、防护绿地、城市各类公园绿地（大于1hm ² ）、其他绿线等
历史文化街区和历史建筑的紫 保护范围线	与管理办法一致	市级以上文物保护单位的保护范围及建设控制地带的边界线；划定历史文化街区（包括历史街区、古遗址区/地下文物保护区、古建筑群和传统风貌区四种类型）的保护范围及协调范围界线；历史遗迹、历史建筑（包括区级文物、区控文物、近现代优秀建筑、有价值的历史建筑、重大历史事件发生地、名人故居等）的保护范围，保护范围应当包括历史建筑本身和必要的风貌协调区；划定其他历史文化资源（古桥、古井、古树名木等）的位置	—
对城市发展全局有影响的、城市规划中确定的、必须控制的城市基础设施用地的控制界线（列举11个大项的44个具体设施）	对城市发展全局有影响的、城市规划中确定的、必须控制的城市基础设施的规划用地界线或控制界线，在划定黄线的时候，需明确基础设施影响范围的控制要求	黑线：35kV及以上等级的高压线位、高压走廊保护范围；橙线：对于已建设或已完成初步设计方案的线路划定轨道交通安全保护区和轨道交通特别保护区，对于已完成轨道交通专项控制规划的轨道线路划定轨道交通规划控制区，并划定具体轨道线位和站位，以及保护控制范围	黄线：实际划定的对象包括城市交通走廊（铁路、高快速路、国道、港区和轨道交通线）和城市市政基础设施（大中型给水、排水、电力、通信、燃气、热力、环卫设施）；橙线：指为降低城市中重大危险设施的风险水平，对其周边区域的突堤利用和建设活动进行引导或限制的安全防护范围界线，实际划定对象包括油气管廊、化学危险品仓储区、化工园区等；黑线：35kV及以上高压线走廊和变电站、发电厂的用地控制线
城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护与 控制的地域界线	城市规划确定的河、湖、渠、库等地表水体的规划用地界线（上口线），在划定蓝线的时候，须将河、湖、渠、库的保护和控制界线（滨水绿线）一并划定	划定河、湖、水面、水体的规划位置、保护范围界线，确定断面形式、河底和水位（内河）控制标高，提出护坡（驳岸）设置设想及有关控制要求	指城市规划确定的江、河、湖、水库等地表水体（含海洋）及地下水源地保护区控制的范围界限，规划实际划定的对象包括河流水系，水库、湿地，饮用水水源地保护区，以及海域与海岸线（海岸线、海洋保护区、海岛、航道锚地）

与时俱进地得到修正或更新。

1.2 城市“四线”的管理主体和划定区域

根据城市“四线”的管理办法，城市“四线”的划定，由直辖市/市、县人民政府组织（绿线可由镇人民政府组织）在城市总体规划、详细规划和专项规划阶段划定，划定区域涵盖城市规划区和全域两个尺度。城市“四线”的管理，由规划和建设行政主管部门承担，包括划定城市“四线”和对城市“四线”范围内的建设活动实施监督、管理。

具体来说，城市紫线应结合历史街区和历史建筑的分布在全域内划定^①，其管理工作由国家、省两级的规划建设行政主管部门，以及市、县级的城乡规划行政主管部门负责；城市黄线应由规划

建设主管部门结合交通、安全、市政三大公用基础设施的布局在全域内划定^②；城市绿线应由规划行政主管部门会同园林绿化行政主管部门，在城市规划区内划定^③；城市蓝线应由规划建设主管部门在城市规划区内划定。

我国大多城市在编制和实施总体规划、详细规划时，城市规划区内的城市紫线和城市黄线有明确的划线落位，而城市规划区外的仅有文本规定和说明。因此，城市规划区可以认为是大部分城市实施“四线”管控的实际区域。

1.3 城市“四线”管控效力的传导落实

控制线能在各级各类规划中顺畅传导并刚性落实，是“划线”管控发挥效力的重要前提。现行管理办法及后续出

台的相关法规规章，对“四线”的刚性落实做了明确规定，对“四线”在各类规划之间的传导有所涉及，但对“四线”在多部门之间的管理协调却甚少提及。

在规划划定阶段，城市“四线”主要在总体规划和详细规划中划定，城市紫线和城市蓝线还可以在专线规划中划定。通过明确不同规划阶段的划定要求（表1），城市黄线、城市绿线、城市蓝线在总体规划和详细规划之间有较为清晰的传导路径。事实上，部分专项规划（如历史文化名城保护规划）除拥有“划线”的权限，还可作为“划线”的依据和支撑，但在管理办法中缺乏对“四线”在专项规划与总体规划、详细规划之间传导的规定。

在管理实施阶段，“四线”范围内的个人和单位活动不可避免地会涉及园

林、文物、水务和市政等部门的事权。现行的管理办法作为部门规章，只能将实施监督的职责限定在规划和建设主管部门，无法明确各有关部门之间的权责分工。同时，各部门主导或参与的相关专项规划，尚未形成相应的传导路径或协调互信机制，导致城市“四线”在相关部门的认同度不高，未能达到预期的效果^[10]。

2 城市“四线”的地方管控实践回顾

2.1 完善“四线”内涵构成

在制定之初，管理办法对“四线”的内涵表述相对宽泛。在上位法规和规章实施或修正后，管理办法未及时得到更新，也没有技术规程和实施细则作为补充，导致地方在划定“四线”时存在一定困惑^[11]。各地在规划和管理实践中，会常常陷于“四线”（或某一条控制线）应该“划什么”的疑惑中。

从地方的实践看，城市“四线”中的“线”涵盖规划用地边界线、控制界线、协调管控范围线3个范畴（表2）。在具体对象的界定上，城市绿线侧重结合地方实际规定具体的划定对象，不同城市的差异相对明显；城市紫线的亮点是将文物保护单位、古遗址（地下文物）、传统风貌保护区、历史遗迹、古桥、古井和古树名木等纳入管控；城市黄线有重点地对城市轨道和全域范围的邻避设施（电力、油气管道、危险品）实行单独划线并重点管控；城市蓝线主要结合海陆统筹、地上地下统筹，补充新的划定对象。

2.2 探索“四线”划定和协调

“四线”的划定工作涉及布局、位置、范围、面积和坐标等方面。依据现行的管理办法，这些工作穿插在各级各类规划之中。具体来说，总体规划、控制性详细规划和修建性详细规划均包含城市绿线和城市黄线的划定工作，城市蓝线的划定

工作主要在总体规划和控制性详细规划中开展，城市紫线的划定工作则主要包含在专项规划和总体规划中。由于这个现实的问题，依据管理办法划定“四线”时，容易混淆不同层次规划所涉及的工作内容和深度。在地方的实践中，一般将“四线”的划定深度与总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划的深度对应，以保障“四线”划定的可操作性。在具体深度的描述上，北京和天津在总体规划阶段一般确定控制保护的原则及技术要求，在控制性详细规划阶段标明控制线的位置和范围，在修建性详细规划阶段确定控制线的地理坐标和相应的界址地形图（表3）。事实上，大多数城市或地区很难在控制性详细规划阶段准确标注控制线的坐标，将这项工作内容下探至修建性详细规划阶段，符合地方规划管控的实际情况。

表3 部分城市对“四线”划定深度的界定

规划阶段	“四线”管理办法	北京 ^[12]	天津 ^[15]
总体规划阶段	城市绿线	按照规定标准确定绿化用地面积，分层次合理布局公共绿地，确定防护绿地、大型公共绿地等的绿线	明确控制保护的原则和技术要求，确定“五线”的规划用地控制线，与总体规划的内容和深度保持一致
	城市紫线	国家历史文化名城的城市紫线由城市人民政府在组织编制历史文化名城保护规划时划定，其他城市的城市紫线由城市人民政府在组织编制城市总体规划时划定	明确规划控制线控制和保护的原则与要求
	城市黄线	确定城市基础设施的用地位置和范围，划定其用地控制界线	
	城市蓝线	划定城市蓝线，并明确城市蓝线保护和控制的要求	
控制性详细规划阶段	城市绿线	划定用地界线，规定绿化率控制指标和绿化用地界线的具体坐标	明确控制指标和保护要求，确定规划用地控制线，与控制性详细规划的内容和深度保持一致
	城市紫线	—	确定规划控制线范围内的控制指标和保护要求等内容，并标明规划控制线的示意位置
	城市黄线	划定城市基础设施用地界线，规定城市黄线范围内的控制指标和要求，并明确城市黄线的地理坐标	
	城市蓝线	规定城市蓝线范围内的保护要求和控制指标，并附有明确的城市蓝线坐标和相应的界址地形图	
修建性详细规划阶段	城市绿线	明确绿地布局，提出绿化配置的原则或者方案，划定绿地界线	按照不同项目具体落实用地界线，提出用地配置原则或者方案，并在核定用地时标明规划控制线的坐标或者位置
	城市紫线	—	
	城市黄线	提出城市基础设施用地配置原则或者方案，并标明城市黄线的地理坐标和相应的界址地形图	
	城市蓝线	—	

在规划管理时，由于“四线”来自不同的专项，难免会出现碰撞和冲突，有必要在规划阶段进行综合协调。目前，地方城市就“四线”划定的综合协调还处于具体问题具体分析的阶段^[12]，未能像城市工程管线综合^[16]一样形成统一的技术规定和准则。部分城市正尝试建设管理平台^[12, 17]，在“一张图”中协调并落实“四线”。

2.3 研究“四线”管控

落实和监督强制性内容一直是规划编制和管理工作的难点^[18]。从党的十八大以来的关于城乡统筹、政府职能精简、事权明确、生态保护和空间管制等方面的改革，再到当前国土空间规划体系的建设，都在不断对强制性内容的编制、实施和管理提出要求^[19-20]。目前，依照标准规范和各级政府部门的审批管理事权，对强制性

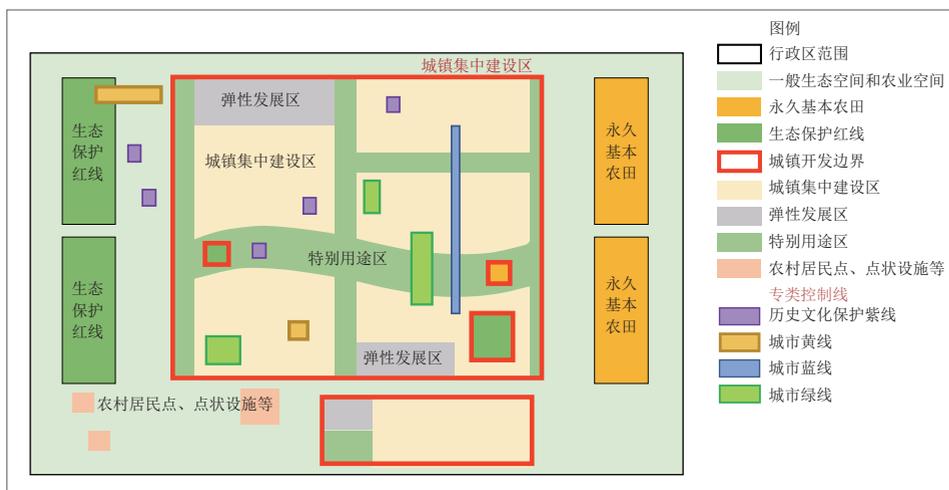


图2 城市“四线”划定的空间

内容(含城市“四线”)实行分级管控已经得到学界的认可^[18-19, 21],并在先发城市得到应用^[22]。

在表达具体图纸内容的时候,城市绿线、城市蓝线和城市紫线均采用实线管控。城市黄线则分为两种情况,对于能够确定范围、规模的设施进行实线管控,对于远期暂无法明确的设施,以点位、虚线、标注等方式实行预控^[22-24]。在图示表达的范围上,已有城市尝试在城市规划区外划定城市黄线和城市紫线(含各类历史文化遗存)^[25-26]。

3 城市“四线”管理制度在国土空间规划中的完善与提升

3.1 城市“四线”的定位:作为三条控制线之外的专类要素管控线

当前的国土空间规划要求在全域范围内划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线,并将之作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。从规划手段看,城市“四线”可作为三条控制线之外的专类要素管控线,是未来国土空间规划实现规划编制与管控精细化^[27]的重要抓手和实施路径。从法定地位看,城市“四线”及其管控要求作为规划强制性内容,在国务院各项法规和部门规章中得到不断强化,是国土空间规划强化管控边界、

实现底线约束的重要体现。2019年,《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》虽未明确提及“城市四线”,但其对国土空间规划审查要点的规定已涵盖城市“四线”的相关内容。从管理作用看,当下正是国土空间规划体系构建的关键阶段,城市“四线”仍要发挥其重要的管控作用,城市“四线”在现阶段应用的创新与实践经验,同样也是国土空间规划体系构建的重要内容。

3.2 结合现行管理办法的更新,完善管控体系,实现“划线”管控手段的纵向落地

与相关法律、法规和规章相比,为实现“服务于国土空间治理水平提升”这一目标,城市“四线”管理办法的内容和管控手段有待更新,相关配套的技术文件和实施细则也有待完善。结合空间规划体系构建的长远目标和现阶段实际需求,可以利用“多规合一”职能调整的契机,以现行管理办法为基础,将城市“四线”纳入国土空间规划的控制线体系(图2),优先配套城市“四线”划定的技术指南(或规程)。在市、县级的国土空间规划编制管理中,开展城市“四线”的实践总结,并根据相关经验再行决定是否出台新的管理办法。

城市“四线”的具体内涵,可根据已有实践经验完善提升。城市绿线的划

定应进一步明晰具体绿地类型;城市紫线的划定对象可扩展至具有历史、艺术、科学价值的遗存及其保护空间。城市“四线”的内容深度和传导方式,应按照“五级三类”的要求,针对总体规划、详细规划和专项规划进行完善。城市“四线”的划定范围,应以三条控制线为前提,建议在全域划定历史文化保护线(紫线)和黄线,在城市开发边界内划定城市蓝线和绿线。城市“四线”的管控方式,应对应规划事权,实行分级分类的管控。

3.3 依托“一张图”系统整合多部门、多规划,实现管控内容的横向协调

国土空间规划所确立的“一张图”信息平台,为城市“四线”的规划传导和多部门协调提供了顶层框架。根据2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,“专项规划在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接及‘一张图’的核对,批复后纳入同级国土空间基础信息平台,叠加到国土空间规划‘一张图’上”。因此,将城市“四线”作为国土空间规划的专类管控要素纳入“一张图”系统,能够在规划阶段实现“四线”协调,在各部门编制的专项规划评审和审查时,“一张图”中的城市“四线”将成为专项规划审查的依据,在专项规划批复后,纳入“一张图”系统的相关内容将成为城市“四线”的补充,从而在管理上实现多部门的协调。

4 结语

在国土空间规划体系改革的背景下,城市“四线”作为空间规划中重要的强制性内容,应在边界划定、分级管控、“四线”协调、信息平台纳入等管理制度方面做出时代性的调整,以服务生态文明建设和国家治理能力现代化的要求。城市“四线”作为专类要素管控线,融入当前国土空间规划的编制并继续开展应

用创新与实践经验积累,将有利于完善国土空间规划的“划线”管控手段,提升国土空间规划编制与管控精细化管理水平,未来有望在国土空间规划体系内形成相对统一的技术准则与管理制度。■

[注 释]

- ①《城市紫线管理办法》确定划定紫线的对象为历史文化街区和历史建筑,两项内容往往不仅限于中心城区,尤其是历史建筑,其一般在全域范围均有分布。
- ②《城市黄线管理办法》所确定的应划定黄线的基础设施中,部分设施实际上会在全域布局(如垃圾填埋场、交通廊道)。
- ③《城市绿线管理办法》虽然未明确规定划定城市绿线的区域,但是其依据的《城市绿化条例》(国务院令)明确规定了城市绿化适用范围为城市规划区。

[参 考 文 献]

[1] 中共中央,国务院. 中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见(中发〔2019〕18号)[S]. 2019.

[2] 中共中央,国务院. 关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见(中办国办文件)[S]. 2019.

[3] 沈玉昌,苏时雨,尹泽生. 中国地貌分类、区划与制图研究工作的回顾与展望[J]. 地理科学, 1982(2): 97-105.

[4] 徐敏,谢阳村,王东,等. 流域水污染防治“十二五”规划分区方法与实践[J]. 环境科学与管理, 2013(12): 74-77.

[5] 唐一鸣. 国土空间规划分区方法研究[D]. 南京: 南京大学, 2019.

[6] 张薇. 风景名胜区规划分区的探讨[D]. 南京: 南京林业大学, 2010.

[7] 王卫,宋文杰. 略论我国各级土地利用总体规划分区体系[C]//土地利用总体规划理论与实践——中国土地学会土地利用分会成立十周年学术讨论会论文集, 1995.

[8] 张京祥,崔功豪. 新时期县域规划的基本理念[J]. 城市规划, 2000(9): 47-50.

[9] 曹璐,蔡立力. 有关空间管制的几点认识[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2005.

[10] 张舰. 对完善城市“四线”管理办法的思考与建议[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集

(11 规划实施与管理), 2014.

[11] 南楠,李雄. 再议《城市绿线管理办法》——对城市绿线管理制度的几点思考[J]. 中国园林, 2016(9): 98-102.

[12] 荣博,苏云龙,杨志刚,等. 北京市五线划定标准及综合规划研究[C]//城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集(03城市总体规划), 2013.

[13] 南京市规划局. 南京市控制性详细规划编制技术规定(2005)[S]. 2005.

[14] 闫晓含,王太亮,王鹏. 青岛西海岸新区城市规划控制线划定[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(08城市生态规划), 2019.

[15] 天津市人民政府. 天津市规划控制线管理规定(2009)[S]. 2009.

[16] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市工程管线综合规划规范(GB 50289—2016)[S]. 2016.

[17] 徐健,郑文裕,池浩. 哈尔滨市规划控制线(五线)管理应用研究[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(06城市设计与详细规划), 2014.

[18] 李晓江,张菁,董珂,等. 当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 1-5.

[19] 周显坤,谭纵波,董珂. 回归职能,明确事权——对城市总体规划强制性内容的辨析与思考[J]. 规划师, 2015(7): 36-41, 54.

[20] 周显坤,谭纵波,董珂. 城市总体规划强制性内容编制技术方法研究[J]. 城市与区域规划研究, 2015(1): 147-168.

[21] 董珂,张菁. 加强层级传导,实现编管呼应——城市总规空间类强制性内容的改革创新研究[J]. 城市规划, 2018(1): 26-34.

[22] 胡滨,曾九利,唐鹏,等. 成都市城市总体规划强制性内容分级管控探索[J]. 城市规划, 2018(5): 94-99, 105.

[23] 徐春宁,张平. 城市黄线在控制性详细规划层次中的实施问题与对策[J]. 规划师, 2012(7): 51-56.

[24] 刘应明. 城市黄线规划编制探讨——以《深圳市黄线规划》为例[J]. 规划师, 2008(6): 16-19.

[25] 海口市人民政府. 关于《海口市城市黄线管理办法(草案)》的说明[N]. 海口

日报. 2016-09-09.

[26] 刘罗军. “区域黄线”规划建设初探[C]//2010城市发展与规划国际大会论文集, 2010.

[27] 杨慧. 三条控制线协调下管制空间的精细化管理[J]. 中国土地, 2019(2): 45-46.

[收 稿 日 期] 2020-08-15