

龙岩市“多规合一”规划探析与思考

吕晶

福建省龙岩市城乡规划设计院

摘要: 本文分析了现行“多规”存在的差异及问题,以龙岩市“多规合一”工作为例,通过建立“一张图”解决“多规”不协调及差异问题,通过建立“一个平台”、推行“一张表”、完善“一套机制”促进政府审批部门改革,实现审批事项办理的无缝对接,提高行政审批效率。

关键词: 多规合一; 一张图; 龙岩

《国家新型城镇化规划(2014-2020)》明确提出,推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等“多规合一”,开展市县空间规划改革试点,促进城乡经济社会一体化发展。随后,国家发改委、住建部、国土资源部、环保部等四部委联合确定国内28个市县开展“多规合一”试点工作,“多规合一”规划工作正式拉开序幕。福建省住建厅在总结厦门经验的基础上,结合地方实际,选取了12个“多规合一”试点城市,龙岩市是山区唯一的设区市试点,探索龙岩市“多规合一”试点工作对山区城市具有一定的借鉴意义。

一、“多规合一”的内涵

所谓“多规合一”,就是实现国民经济和社会发展规划(以下简称“经规”)、城市总体规划(以下简称“城规”)、土地利用规划(以下简称“土规”)、环境保护规划(以下简称“环保规划”)以及其他部门专项规划等“类空间规划”之间在规划目标、规划区范围、规划期限、基础数据和标准的相互“融合”^[1]。

目前,“多规合一”在框架体系上有两种思路:一种是“多规”整合在一起,做成一个超级完整的大规划;另一种是在不同的规划基础上,构建“多规”并存的协调体系。按照第一种思路,可形成完整、系统性很强的超级规划,但内部管控和协调成本太高,且对规划师团队的要求极高;按照第二种思路,在现行规划编制、审批和管理体制下,可避免规划打架问题,并探索与之相适应的编制体系,实现“一张图、一个平台、一套技术标准”的目标^[2-3]。

从操作层面来看,基于我国目前的规划管理体系,“多规合一”并非指多个部门只编制一个超级完整的大规划,而是指通过“多规合一”,各类空间规划在城乡同一空间上的用地边界完全一致、功能安排高度衔接、政策属性相互协调,“多规合一”的具体管理仍需各专业规划分头表达、分部门实施。

二、“多规合一”存在的问题

由于“多规”在法律依据、规划编制思路、技术标准、审批和管理等方面存在差异,导致规划内容出现冲突,实际实施难以形成对城市发展的统筹合力,在一定程度上导致了开发管理上的混乱和建设成本的增加,进而影响经济社会的健康发展。

(一) 法律依据差异

不同的规划编制所依据的行政法理不同,导致现有各类规划的编制和实施自成体系。具体来说,经规、城规、土规和环保规划分别源于《宪法》《城乡规划法》《土地管理法》《环境保护法》的规定。土规与城规都应当依据经规,而城规还应与土规相衔接^[4],环境保护规划要与主体功能区、土规、城规等相衔接。从法律地位看,经规是总纲与依据,城规、土规和环保分别侧重城乡空间布局安排、耕地资源保护和生态保护功能区划定。

(二) 规划编制思路差异

不同规划的规划思路有所差异,而指导思想的差异是二者难以协调的基本原因^[5]。例如,土规立足于基本农田保护任

务、耕地保有量及各类用地指标落实,强调保护耕地与基本农田、控制建设用地,对建设用地分类较为粗略;城规立足于空间结构布局和建设的统筹安排,对建设用地分类较为详细。在建设用地与人口规模方面,土规是自上而下逐层、逐级地分解下达指标,落实空间资源的管控;而城规是通过自下而上的预测确定规模,侧重于建设用地的空间协调分配^[6]。

(三) 规划技术标准不统一

不同规划采用的技术标准差异明显。经规规划期限为5年,城规期限一般为20年,土规期限为15年;坐标体系不一致,土规采用西安80坐标系,城规在大多时候采用地方坐标系;用地标准不一致,土规用地分类根据《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007),分12个一级地类和57个二级地类;城规根据《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011),分8个大类、35个中类和42个小类。

(四) 审批和管理差异

多种规划的审批与管理各部门各不相同。虽然“多规”的大多数规划在各自的规划政策体系中有明确要求作为其他部门规划、决策的依据,要求与其他部门规划、相关政策相衔接,但在实际操作中,由于各类规划在规划期限、实施计划、检测手段、监督方式、保障机制和实施力度等方面存在诸多差异,造成政府部门的空间管理目标多样、相互冲突,各类规划相互掣肘,无法对行政决策提供综合性的有力支撑,面临项目落地审批烦琐、管理效率低下的问题。

三、龙岩市“多规合一”规划探索

(一) 统一战略共识

结合龙岩部分行政区划调整,制定“多规合一”空间发展战略,统一各级各部门发展共识,统筹永定纳入市区后中心城区空间发展布局,作为“一市两区”全域层面空间治理体系的顶层设计,具体指导“多规合一”编制工作,也为下一轮龙岩城市总体规划修改奠定研究基础。

(二) 确定规划范围

龙岩市“多规合一”规划范围包括龙岩市新罗区、永定区“一市两区”全域及古蛟新城,规划面积约5669.68平方千米(图1)。依据《龙岩市“多规合一”空间发展战略研究》确定的空间结构,将“多规合一”工作划分为核心区、城区、规划区三个层次。

(三) 统一工作基础

统一规划年限:以2020年土规建设用地规模(数据库数据)为两规约束规模,以城乡建设用地作为比对基础。

统一技术标准:按照统一的技术标准(用地分类、名称、代码)、统一的坐标系拼合各类空间布局规划。

统一底图基础:拼合对象以经批准的控制性详细规划为基础,整合城市总体规划等,初步梳理各类城乡规划关于用地布局的差异,重点解决建设用地与非建设用地之间的布局矛盾,经规划部门认可后,先行形成后续图斑可比对的工作底图。

(四) 形成规划“一张图”

“一张图”即是将一系列可作为行政许可依据的法定规划(包括总体规划、专项规划、控制性详细规划及各职能部门相关规划)的图形数据整合到一个统一的基础地理信息平台之上,确保“多规”确定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数的一致,并在统一的空间信息平台上划定控制线体系,以实现优化城乡空间布局、有效配置土地资源、促进土地节约集约利用、提高政府行政效能的目标^[7]。

通过梳理龙岩中心城区“城乡规划一张图”和“土规”建

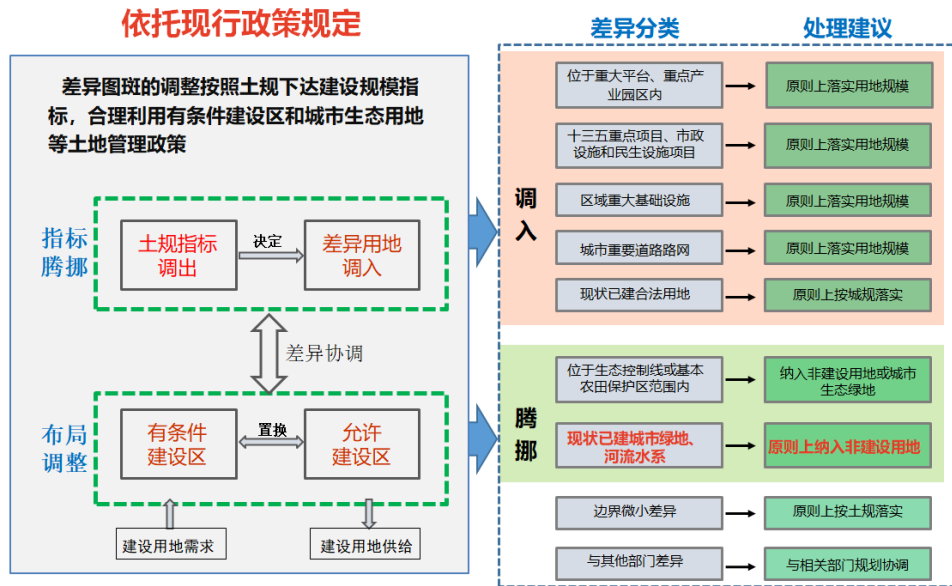


图1 “两规”差异处理原则示意图

设置地的图斑差异，两规相互校准、互为依据，以优化龙岩中心城区功能布局为导向进行差异图斑调整，形成“两规”一致的建设空间。由于我国现行法律规定，“一张图”仅仅是“一个协调后的共识规划”，非法定规划，不触动原规划体系^[8]，各部门的法定规划必须与“一张图”联动，参照“一张图”成果修改规划内容。

四、龙岩“多规合一”实施保障

(一) 组建保障机构

结合福建省试点市县“多规合一”编制技术导则的要求，形成“工作领导小组-专责小组-编制小组”的组织构架，工作领导小组由市县主要领导为组长，负责编制工作的组织领导和统筹协调；成立由市县分管领导为主任的工作领导小组办公室，挂靠在当地规划部门，负责定期召开“多规合一”编制协调会，建立协调机制，督促各基础政府、各部门协调配合等具体工作。专责小组以各部门分管领导为小组长，由各部门负责人员、技术人员为专责小组成员。编制小组由熟悉“多规合一”编制技术和熟悉当地规划管理的技术人员组成，编制小组向专责小组负责，其他任何部门和基层政府不得直接指挥编制小组。

(二) 构建“一个平台”

“一个平台”即在“一张图”的基础上，构建一个涵盖所有项目审批部门的统一业务协同平台。通过政务网络和服务总线搭建一个市级业务协同平台，将规划、国土、发改、环保、林业、水利、农业等部门与市行政中心业务管理信息系统连接，在行政审批系统内实现网络互通（图3）。建立统一全市的空间坐标体系和数据标准，统一系统接口标准，支持各单位业务系统与平台的信息交换。将“一张图”数据库纳入平台统一管理，各部门依托“多规合一”平台开展项目生成策划和审批协同作业，实现审批信息实时共享、审批环节全程跟踪督办和审批节点控制，提高行政透明度和审批效率。

(三) 推行“一张表”

依托“多规合一”平台，创新建设项目报审模式、再造审批流程，在条件成熟的情况下推行“一表式”受理审批等改革，实现“一套申报材料、一张申请表”，完成多项审批。申请人将受理材料提交到政务中心收件窗口，由窗口将材料发至“多规合一”协同平台，各部门在平台上进行接收材料、

信息共享和协同审批，完成一表式审批工作，简化申请人跑部门和材料送审手续，避免部门信息不共享且互为前置的问题，实现审批事项办理的无缝对接与审批效率提高。

(四) 完善“一套机制”

通过完善“一套机制”来保障“多规合一”规划实施。形成以发改、规划、国土为主多部门协同的项目生成机制，年度计划按责任部门和首接责任制的原则，将项目纳入“多规合一”平台。在政策体制上，对多规合一的组织架构、协调机制、项目生成、建设项目审批流程、信息平台维护与监管等方面制定地方法规，规范和强化“多规合一”的严肃性和权威性，保证“多规合一”的运行与实施。

五、结语

基于现行管理体制和法律，要有效解决类空间规划的用地布局打架问题，推动政府审批制度改革，就需要不断健全“多规合一”工作的协调体系，以“多规合一”为基础平台，统筹协调各空间规划，实现一个城市“一张蓝图干到底”的目标；通过信息化协同平台逐步将龙岩市打造成“数字化城市”“智慧城市”。

参考文献

- [1] 顾朝林, 彭翀. 基于多规融合的区域发展总体规划框架构建[J]. 城市规划, 2015, 39(2): 16-22.
- [2] 陈雯, 闫东升, 孙伟. 市县“多规合一”与改革创新: 问题、挑战与路径关键[J]. 规划师, 2015, 31(2): 17-21.
- [3] 王磊, 沈建法. 五年计划/规划、城市规划和土地规划的关系演变[J]. 城市规划学刊, 2014(3): 45-51.
- [4] 王唯山, 魏立军. 厦门市“多规合一”实践的探索与思考[J]. 规划师, 2015, 31(2): 46-51.
- [5] 余颖, 王芳, 何波. 城乡统筹视野下推进“多规协同”的重庆实践[J]. 规划师, 2015, 31(2): 52-56.
- [6] 齐奕, 杜雁, 李启军, 刘可心. “三规合一”背景下的城乡总体规划协同发展趋势[J]. 规划师, 2015, 31(2): 5-10.
- [7] 福建省试点市县“多规合一”编制技术导则(讨论稿)[S]. 2015.
- [8] 赖寿华, 黄慧明, 陈嘉平, 等. 从技术创新到制度创新: 河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 63-68.