

“多规合一”到国土空间规划体系构建思路

徐文文

江西省城乡规划设计研究总院；江西省市政工程设计研究有限公司

摘要：城市的发展离不开城乡发展规划、土地利用规划以及生态环境保护等因素，而“多规合一”概念就是在此基础上提出来的，其将多个规划有机融合到一个区域上，形成一个体系，解决各种内容冲突问题、衔接问题等。由此可见，“多规合一”对国土空间规划有着非常重要的作用。本文将简单对“多规合一”到国土空间规划体系构建的思路进行分析，以期能够为国土空间规划奠定良好基础。

关键词：“多规合一”；国土空间规划；体系构建；思路

“多规合一”是将城市各项规划有效衔接，保证空间、开发、城市规模等重要的空间参数一致，实现城市空间布局的优化，提高政府的空间管控能力。从我国空间问题出现开始，城市空间规划工作不断进步和延展，诸如包括城市空间设计、历史街区保护、旧城改造等工作开始出现，且随着我国进入转型发展关键时期，城市化的发展模式由最初的“增量外延扩张”逐渐向着“存量内涵演进”转变，在此基础上，海绵城市、城市双修等城市发展内容的提出，丰富了我国城市空间规划的理论内涵，使城市空间规划工作也从“二维”上升到“三维”。因此，“多规合一”与城市空间规划体系构建的融合，是政府相关部门需要重点考虑的课题。

一、国土空间规划现状及规划原则

（一）国土空间规划现状

在现阶段的城乡规划中，规划的体系较为庞大，其中存在一定的问题，如规划的种类繁多，缺乏全局空间统筹，各个领域之间经常出现冲突性问题，特别是高效集约土地利用与保护生态之间的冲突性问题。规划的体系较为庞大，但是各个层级之间并没有清晰的接线和宏观战略发展引领。此外，由于相关法制建设配套措施不到位，使空间规划体系的建设缺乏相应的保护、制约和监督机制，直接影响了国土空间的规划效果。

（二）国土空间规划的基本原则

在国土空间规划的过程中，需要遵循一定的规划原则，不仅要将原本的保护性要素升级为生态底线思维，同时也要坚持以人为本的原则，基于社会公平思维以及经济竞争思维，对国土空间进行统筹规划，对资源进行全面保护以及合理利用，发挥土地资源的利用价值，保证国土空间规划体系能够满足城乡的发展、社会的发展以及经济的发展。

二、“多规合一”到国土空间规划体系构建的思路分析

基于上述内容可知，在国土空间规划体系构建过程中，应当要从“多规合一”的角度出发，构建更加完善的国土空间规划体系。

（一）梳理并确立顶层规划与详细规划

在国土空间规划过程中融入“多规合一”，需要先梳理并确立顶层规划与详细规划。在现行的体制下，需要采取垂直管理的方式来保证各种政令的通行，在全国的空间范围内进行统筹协调，提升顶层规划的指导性作用。如“1+X”空间规划思路，发挥全局的“1”以及各种细化出的顶层规划“X”，真正发挥出顶层规划的控制性和指导性作用。此外，“多规合一”空间体系的构成基本上可以由四种发展思路构成，包括城乡发展规划体系、土地利用规划、国民经济和社会发展规划、空间规划与国民经济和社会发展并行等，在此基础上展开“多规合一”，借助“一张蓝图”实现国土空间全面规划。

（二）建立并优化国土空间规划体系

基于“多规合一”的国土空间规划体系的构建，需要从基

层试点逐渐向上推进，建立并优化和完善国土空间规划体系，从明确规划层次、规划从属关系以及规划分级管理等方向出发，对国土空间规划的各项内容和功能定位进行准确并合理的界定。在编制相关规划的过程中，需要站在“多规合一”的角度，综合考虑土地利用情况、城市整体规划情况、生态保护情况等方面的问题，对其内容进行全面且适当的修改、优化，使其内容更加完善、详尽，形成更加完善的国土空间规划体系。如在城市空间规划的过程中，一方面要展开详细的专项规划，另一方面也要对农业、自然保护、林地等发展控制地区进行良性规划，不仅促进城市空间的合理规划，还促进省域、全国范围内的社会和经济的发展。

（三）加强配套体系的建立

在国土空间规划体系的过程中，由于“多规合一”的要求较高，因此，需要建立相应的配套体系，以此来辅助国土空间规划体系的建立，提升规划体系的整体质量。第一，建立法律政策配套体系，进一步加强土地利用的规划、城乡发展规划、生态环境保护规划等方面的法律法规建设，明确空间规划编制的主体，确定法律审批程序，并对各主体的管理责任和事权进行进一步确定。第二，适当对行政管理机构进行改革，将各级政府的事权进行进一步界定，理清各个管理部门的管理责任及范围，以此来提升国土空间规划的条理性。如领导班子及小组的工作职责为制定工作的整体计划，指导相关政策及技术规范的制定，监督各项工作的执行情况，组织各部门开展相关工作。专责小组的工作职责为组织日常的技术问题，进行技术大意，负责统筹协调部门审查与对接工作、协调会议组织工作。

（四）注重宏观发展和空间协调管控

注重宏观发展以及空间协调管控是“多规合一”角度下国土空间规划体系构建的必要组成。第一，国土空间规划应当结合城乡发展的实际情况，注重宏观战略性发展，不仅要发挥经济、社会、民生等方面的统领性作用，同时也要突出宏观战略规划对土地资源保护、管理和利用等方面的作用，提高土地利用的同时也能够为社会、经济等方面的发展奠定良好基础。第二，在国土空间规划的过程中，还要注重空间的协调管控，解决冲突性问题，特别是城市规划与总体规划之间的矛盾、公共服务与城市基础设施建设的矛盾、社会和经济发展与总体规划之间的矛盾等。

结束语

综上所述，在“多规合一”的要求下，国土空间规划体系的构建要更加全面化和完整化。相关部门需要根据我国社会和经济的整体发展形式，在“多规合一”的基础上对国土空间规划进行适当的调整与改革，建立针对性较强且可行性较高的规划体系和方案，提高整体规划效果，为国土空间的发展奠定良好基础。

参考文献

- [1] 严金明,陈昊,夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017, 31(01): 21-27+87.
- [2] 罗伟玲,周裕丰,赖雪梅. “多规合一”与空间规划改革探讨[J]. 广东土地科学, 2017, 16(02): 22-28.
- [3] 黄照来,张毓海,邓曜,刘媛,王志,杨耀,司江福. 六盘水市空间规划多规合一试点工作思考[J]. 科技经济导刊, 2017(31): 79-81.
- [4] 金龙新,朱红梅,陈伊翔. 基于多规合一的县域国土空间开发规划编制框架构建[J]. 国土与自然资源研究, 2015(06): 29-33.