

# 基于“多规合一”的空间规划体系重构

张继敏

呼和浩特市建筑勘察设计院有限责任公司

**摘要：**“多规合一”是把多个规划融合到一个区域上，实现一个市县一本规划、一张蓝图，解决现有各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等问题。国土空间规划是指涉及国土空间合理布局 and 开发利用的规划。在社会主义市场经济体制下，国土空间规划是政府统筹安排区域空间开发、优化配置国土资源、调控经济社会的重要手段。

**关键词：**多规合一；空间规划体系；重构

## 引言

“多规合一”的工作重点在于规划与协调，但因空间规划体系中的相关问题未能得到很好的解决，使得“多规合一”面临机制及法制这两方面的障碍，只有进行空间规划体系的改革才能够从本质上解决掉“多规合一”过程中所存在的各种问题。本文就“多规合一”空间规划体系的构建流程进行了分析与研究。

### 一、“多规合一”的实践简析

目前，我国的“多规合一”工作经过了多年的整合，并逐步形成了将国民经济与社会发展规划、城乡规划、土地利用规划这三大规划为主，水利、交通、林地与环境等其他规划为辅的综合规划体系。通过贵州省六盘水市、雷山县、三都县“多规合一”试点编制的实践过程中，发现各规划之间存在有目标不一致、内容不一致、管控不一致等问题，导致了許多规划任务出现了规划不协调等问题。此外，我国现阶段的空间规划体系中还存在着诸多未解决的问题，导致了现阶段的“多规合一”工作同时面临法制以及机制上面的障碍，并且难以取得良好的运行效果。当前，我国已有许多城市开展了多规合一工作，这些城市中的主要规划目标包含城市经济与社会发展、环境的可持续发展以及统筹策划城乡发展等。三规合一就是讲城市发展规划、国土规划及环境发展规划三者进行协调，并制定统一协同平台，对各项规划工作中所出现的矛盾进行协调处理。综合规划就是指各专项规划进行汇总综合，并对城市发展的战略目标进行明确，在此基础上进行相应的生态保护以及城乡发展等过程。就各试点实践进行研究的情况，发现“多规合一”能够在短时间内有效缓解规划矛盾，但无法解决产生这些矛盾的根本性问题。这就需要够构建一个统一的规划体系，借此促进我国空间规划体系改革的良好发展。

### 二、我国空间规划体系建构过程中的问题

(一) 纵向方面：自成体系，内部层级不清1978年以后，我国的规划者开始学习、运用西方国家的规划理论和方法，试图激发资本、土地、劳动力、技术和政策等要素对经济与社会发展的拉动作用。但是，事权分立所导致的分头规划和分散规划与西方综合规划的结构存在着内在的矛盾，于是各个规划都采取了超出事权的规划延展这一方法作为应对。即是规划编制与管理不同构，编制倾向于全局性与总体性，而管理则基于事权来界定。而经济社会发展的复杂性和不确定性，以及各部门分析工具的不同，又导致不同规划在同一问题判断上的差异，这在事权分立的背景下又会导致各部门对规划空间权力的争夺。这将对我国发展健全的空间规划体系产生极大的阻碍作用。(2) 横向方面：从横向上看，各部门、各行业的规划数量众多，一定程度上存在着规划供应过剩的现象。据统计，我国经法律法规授权编制的规划至少有83种。数量如此之多的规划之间却常常缺乏有效的衔接与协调，这在国家层面、省级层次的规划中均有所反映，市县层面

更是规划“打架”的重灾区。出现这类问题的原因有两点，一是为应对新形势下的新问题各部门因习惯于计划管控思维而形成了很多新的规划类型；二是条块分割管理体制的制约，各部门将编制规划作为争取权力和利益的一种重要手段因而争相编制“自己部门的”规划，各层级综合性、统筹性的规划因此也难以发展成型、协调性的规划体系难以建立。

### 三、空间规划体系改革具体措施

#### (一) 重建空间规划系统

在重建空间规划系统时，必须遵守“从试点进行整体规划”的要求，在试点城市制定“重建空间综合计划”，在这个计划的指导下，修订《城市管理条例》和《土地管理条例》。通过“多规合一”，实现城市文化建设和生态旅游资源规划，同时建立综合信息服务平台。通常来讲，规划标准是统一的，参数是统一的，重建的空间规划体系、经济和社会发展规划和空间规划体系是城市发展的关键一步。

#### (二) 规划编制上，积极推进“多规合一”

为提升空间治理能力，优化国土空间格局，从国家到地方均希望通过“多规合一”协调各部门规划工作，达到“一张蓝图，一本规划”的最终目的。2014年3月发布的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》要求推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划等规划的“多规合一”。此后，全国多个地区开展“多规合一”试点规划工作，试图探索完善省、市、县空间规划体系。根据各地的实践成果可以预见，在市县层面编制“多规合一”的空间规划，有利于建立由空间规划、差异化绩效考核等构成的空间治理体系，从而推动主体功能区战略在实现层面的精准落地，实现自上而下、全国统一衔接的国土空间规划体系。

#### (三) 构建配套的制度，完善相关法律法规

在国家层面上，已确定由同一个部门进行空间综合规划编制、国土资源空间布局与管控等工作的执行，并要求国家对地方的发展、土地的使用进行宏观的管控干预，借此来改变以往行政管理为主的局面，从而实现简政放权。此外还需相关部门根据空间规划体系的具体架构，构建出完善的法律法规制度，并对我国现阶段的《土地管理法》《城乡规划法》等进行系统的优化与完善，使得各级政府部门的管理职能得到充分的发挥。

### 四、结语

我国的空间规划体系改革还有很长的路要走。因此，我们必须充分认识“多规合一”所面临的突出问题。本文研究了基于“多规合一”的空间规划体系重构，阐述了“多规合一”实践，同时提出了我国空间规划体系的改革建议以及空间规划体系改革的具体措施。通过借鉴国内的先进经验，制定合理统一的空间战略规划，使我国的城市管理水平不断提高。

### 参考文献

- [1] 朱江, 邓木林, 潘安, 等. “三规合一”: 探索空间规划的秩序和调控合力[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 41-47.
- [2] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3).
- [3] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构. 城市规划学刊, 2015(03): 15-21.